

人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向
上に向けた国会議員能力構築プロジェクト

2009 年 7 月 7 日～10 日

東 京

公益財団法人 アジア・人口開発協会 (APDA)

目次

視察.....	5
開会式.....	6
開会挨拶 清水嘉与子	6
イントロダクトリーセッション 楠本修	7
討議.....	17
外務省（MOFA）表敬訪問	25
国際協力機構（JICA）	33
質疑応答	38
会議.....	53
会議開会式.....	54
開会挨拶 南野知恵子	54
挨拶 木寺昌人	56
セッション1	60
「国連と NGO の 2 つの立場から—ODA の成果のために」 北谷 勝秀.....	60
討議.....	63
セッション2.....	71
「グッド・ガバナンスにおける国会議員の役割」 高橋一生.....	71
討議.....	75
セッション3	82
「ドナー国および国際機関から見たアカウンタビリティ」 牟田博光	82
討議.....	88
セッション4.....	97
「先進国から見た ODA」 木俣佳丈.....	97
討議.....	101
セッション5.....	106
「世界銀行の人間開発分野の現状と問題点」	106
ラケシュ・ナンギア	106
アーミン・フェドラー	109
討議.....	113
セッション6.....	118
「ODA 受け入れ国の現状と問題点」	118
フレデリック・オウタ議員（ケニア）	118
ダムリー・オック議員（カンボジア）	121

閉会式.....	123
閉会挨拶 南野知恵子	123
閉会挨拶 広中和歌子 参議院議員	124
提言と優先的課題.....	127
直面している課題.....	129
参加者リスト.....	131

人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた
国会議員能力構築プロジェクト

視察

開会式

開会挨拶

清水嘉与子

財団法人アジア人口・開発協会（APDA）副理事長

皆様、この度は「人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた国会議員能力構築プロジェクト」にご参集賜り、心から御礼申し上げます。事務局を務めます財団法人アジア人口・開発協会（APDA）を代表して、皆様のご参加を歓迎申し上げます。

福田康夫理事長が皆様方をお迎えする予定でしたが、どうしても抜けられない公務が入り、皆様方をお迎えすることができません。福田理事長より、不在をお詫びするとともに、皆様方にくれぐれもよろしくお伝えくださいとの伝言を承っております。

今回のプログラムは昨年開催いたしました「人口と開発に関する G8 国会議員会議」で皆様から提出された課題に対して、APDA として応えていこうという趣旨で開催するものです。

詳細な趣旨は常務理事・事務局長の楠本からお話いたしますが、ここでは簡単に事業の意図をお話いたします。

事業の意図は明快です。その前提は以下の3点です。

1. 人口問題が強制できる問題でなく、人々の理解に基づいて実施されなければならない課題であること
2. 人口問題や、気候変動の問題を含む環境問題のような地球規模的な課題に対処するためには、すべての人が当事者であること
3. 人口と開発に関する ODA を維持・拡大するためには、その成果を明快に示し、高い透明性を持ち、説明責任を果たさなければならないこと

そして、具体的には、次のような対処が必要になるかと思います。

1. 人口と開発に関する ODA を受け入れる場合に途上国の国会議員、特に国内委員会が関与できるメカニズムを作ること
2. ODA 受入国において、透明性や説明責任を果たすことができるような国内メカニズムを形成すること
3. 先進国と途上国の国会議員が、人口と開発問題に関して意見交換を行い、その成果を開発戦略に反映させること

日本で世界初の人口と開発に関する国会議員活動が創始されて 35 年が経ちました。この時を経て国際的な連携が進展し、国民の代表としての国会議員に求められる役割がより一層大きくなったと思います。そしてこれまでの成果を元に、具体的な連携のメカニズムを構築すべき時期に至ったのだと思います。

このプログラムは3年間にわたって実施され、具体的な成果を挙げることを目的としております。かなり野心的なプログラムであり、試行錯誤も生じることと思います。しかし、この努力が必ずや次の具体的な進展を産みだし、国会議員としての責任を果たす上で重要な役割を果たすための基盤となると考えております。

APDA の事務局は限られたスタッフで運営されており、ご不便をおかけするかもしれませんが、よろしくご寛恕賜りますようお願い申し上げます。

主催者として、この皆様方のご協議が、大きな成果を挙げられることと確信しております。

イントロダクトリーセッション

楠本修

財団法人アジア人口・開発協会（APDA）事務局長・常務理事

これから、今回のプログラムの意図および目的についてご説明いたします。

問題意識

まず始めに、国会議員の皆様のご参加に対し心より感謝申し上げます。皆様に清水副理事長からお話がありましたように、このプログラムは3年間実施される予定で、今回はその初年度に当たります。なぜ3年間か、おそらく皆様疑問をもたれることと思います。その理由としては、この企画がかつて前例のない企画であること、そして最初に私たちがその問題の解決に取り組まなければならない問題の特定を行い、それらの問題に対する妥当性のある有効な解決策を模索し、その解決策が実施できるような制度構築を行うためには最低でも3年間はかかると思ったからです。

なぜこのような企画を考えたか。その理由からご説明いたします。

私はAPDAに勤めて約20年になります。その間にAPDA主催で実施するAPDA会議を含め、おそらく100回以上国際会議に参加してきました。基本的な人口と開発問題に対する理解を構築することは非常に重要であり、私たちとしても、国会議員の皆様に人口問題の持つ意味、その持続可能な開発に与える影響、人類の未来に対する意味などを理解していただきたいと思い、そのような努力を続けてきました。このような理解がない中で、人口問題を解決に向けることはできません。

人口問題は、あまりにも人間社会の基礎となる問題であり、その変化が社会に与える影響を一般に理解してもらうことが難し

い面があります。また持続可能な社会を達成するためには、人口の安定化が必要ですが、そのことを本当に理解することは容易なことではありません。

国会議員の皆様は選挙という宿命を負っており、そのメンバーは入れ替わります。そのため、一定の努力を続けなければ、理解が失われていくという特性を持っています。国会議員活動の事務局を務めております私どもとしては、これまでの継続的な努力の成果として、徐々に全体の人口問題に対する理解が向上していったと考えています。

特に私どもは、人口問題にあまり関心のない議員にいかに関わってもらおうかという点について努力してきました。人口問題と農業開発や環境問題との深いかわりを示し、各国において人口問題に対する国会議員の関心を拡大するために努力してきました。

アジア地域における人口問題の過去30年の急速な成果は、各国国民、国会議員、行政、UNFPAやIPPFをはじめとする国際機関の懸命の努力によってもたらされたものですが、APDAとしてもその成果の一翼を担わせていただけたのではないかと、自負しております。

このような努力の一方で、数多く人口問題の会議で同じようなやり取りが繰り返されてきました。それは途上国の国会議員が各国の人口問題を解決することの難しさと、それに対処するために資金や人材がないことを訴え、先進国の人口問題に理解のある国会議員たちは、「わかっています、わかっています」と答えるやり取りです。

先進国からこのような会議に参加している国会議員は、人口問題の重要性を理解し、強い使命感を持って、何とかしなければならぬと感じています。しかし、具体的に ODA を増額に向ける方法がはっきりしません。

このようなやり取りを幾度となく見ている間に、「わかっている人は、わかっているわけで、同じことを繰り返してもあまり意味はないかもしれない」と思いました。そこで、人口問題を解決に向けるために必要な資金を動員するには、どのようにしたら良いのだろうかという課題を抱えていました。

私たちが実施する会議では同じことを繰り返さないように、いろいろな相関分野と人口問題の関係性を、新しい知見を含め、各国の国会議員の皆様を示すことに努力してきたつもりです。

しかし、具体的に人口問題に対する資金動員をどのようにしたら良いのか、その効率性を確保するためにはどのようにしたら良いのか、その中で国会議員活動がどのような役割を持つべきなのかについて考えあぐねてきたのです。

先進国でも途上国でも国会議員が懸命の努力をしているにもかかわらず、ODA を増額するのができないのはなぜか。このギャップを埋めるために、おそらくこれまでとは異なった何らかのアプローチが必要であると感じました。

そのような中、ベルリンでハイリゲンダム・サミットにあわせてベルリンで開催された G8 国会議員会議に参加した際、多くの途上国の国会議員から「先進国から途上国に向けて行われる人口保健分野の援助がどのようなものかについて十分な情報を得ることができない」という訴えを聞きました。

その翌年、北海道洞爺湖サミットに合わせて、私どもも東京で G8 国会議員会議を開催しましたが、その席でも、アフリカの国会議員から、「途上国の国会の権能が非常に弱いために、途上国政府がどのような

ODA を先進国から受け取っているのかについて説明を受けることができない」、という意見を聞きました。

このことは、援助を受け取っている途上国の国会議員にとって課題であるばかりでなく、援助を供与している日本のような先進国の国会議員にとっても課題です。

もちろん国会議員の政治活動の中で必要な課題については、政府の役人が議員の事務所を訪問し、説明するということもあると思います。しかしながら、往々にしてそのような説明では、実際どのように ODA が実施されているかについての具体的な説明まで行うことは難しく、全体的な概観の説明に終始しているのではないかと思います。また、数多くの努力がなされているのですが、国民に対して ODA の情報が十分行きわたっているかといえば、そうは言えない現状があると思います。

先進国の場合でも、ODA の総額は議会で報告されますが、すべてが報告されるわけではありません。議会で具体例が取り上げられるのは、汚職などが起こった場合であり、そのような事例だけがメディアを通じて流れ、ODA の誤った運用だけが追及されることとなります。その結果、適正に行われている ODA の成果が取り上げられることはほとんどなく、国民の多くは ODA の問題点だけを聞くことになるわけです。民主主義国家であり、国会議員が有権者の支持の下で活動している以上、国民の理解や支持がない中で ODA 予算を拡大することはできません。

このような観点から考えると、国民に ODA の意義を理解してもらうためには、ODA の欠点を指弾するだけのメカニズムではなく、国会議員の皆様が選挙区の有権者に十分な説明ができるような、透明性のあるメカニズムを構築する必要があるのではないかと考えました。ただそのような制度を構築するとしても、それはできるだけ簡明なものである必要があります。それが、あまりにも複雑なものであれば、実際上の有効性を確保することはできません。

例えば、現在、法令（コンプライアンス）遵守が叫ばれ、多くの機関でそれに対する対応が必要となっています。事業を実施する以上、法令遵守は当然のことですが、現在の実情を見てみると、多額の監査費用がかかり、その準備に多大な人員も要求され、事業目的とのバランスが見失われ、それに対応できないような事例もあります。

途上国の場合、特に先進国が求めるような監査基準を満たした報告書を作成できる人材は限られていますし、この基準を満たすために、先進国の監査法人や専門家に多額の経費が使用されてしまい、結果として見たときにせつかくの事業経費が効果的に利用できない場合もあります。また ODA 汚職の一部もこのような人材の取り合いによって起こるといふ指摘があります。仮に、事業目的に直接支弁すべき事業費より、監査費用や経費のほうが高くなったとしたら、それは本末転倒でしょう。しかし現代社会においてはこのような本末転倒が簡単に起こってしまいます。これを避けるためにはまさしく政治家のリーダーシップと知恵が必要なると思います。

今回の問題意識の一つは、透明性を確保し、その実施を国民に説明できるようなシステムを政治的に構築するにはどのようにすればよいか、そしてそれが目的合理的なものであるには、どうしたらよいかを、ご検討いただきたいというものです。

このプログラムを通じて、国会議員の先生方に各国で ODA に関連してどのような問題に直面しているか明らかにしていただき、その課題を来年のプログラムに反映させたいと考えております。

従って、このプログラムは今回だけで終わりというわけではなく、継続的な取り組みが必要となります。この継続的な取り組みを可能にするために APDA のホームページ上に、ウェブ・フォーラムを構築し、日本から帰国された後にも継続的に参加者のコミュニケーションを図れるようにしたいと考えております。

もちろん、私は私の意見を皆様押し付

けるつもりはありません。しかし、何もないところから議論を始めることは難しいので、ある程度私たちが考える想定問答をお示しし、検討の材料にさせていただきたいと考えております。

ODA とは何か

ここで対象となる ODA について考えるために、まず ODA とは何かについて考えてみたいと思います。ODA は長年にわたって先進国から途上国に対する外交の一部として実施されてきました。外交とは国際儀礼上、国民国家を前提としたものであり、各国の主権の中でそれは扱われてきたといえるでしょう。

このような国民国家のあり方がどこで出てきたかといえば、それはヨーロッパにおける宗教戦争である 30 年戦争の終結をもたらした 1648 年のウエストファリア条約にさかのぼります。宗教戦争は、絶対的な価値観同士のぶつかり合いであり、妥協の形成が容易ではないため、過酷な結果をもたらします。西ヨーロッパの場合、長年にわたった宗教戦争の結果、ペストなどの流行もあいまって、その人口が半減したといえます。

あれほど大きな災厄をもたらした、日本を灰燼に帰した第二次世界大戦における戦争に関わる死亡者が、およそ全人口の 7% であったと考えられていますから、人口の半数を失った宗教戦争がヨーロッパにどれほど大きな影響を与えたか想像できると思います。

近代国家、つまり「国民国家」という考え方はこのような悲劇から生み出された、どうしようもない妥協の産物であったことを覚えておいていただきたいと思います。国民国家を作るに当たって、言語、宗教で各国の領域を区分し、その中のことに他国は干渉しないという不文律が確立したのです。

言葉を換えれば、近代国家の制度とは他からの干渉を許さないシステムであるということもできます。このように言えば皆様

すぐに例外を思い出すかもしれませんが、例外に関してはまた協議するとして、このような主権国家、国民国家の考え方が現代における国際社会の基盤となっているのです。

このような考え方からすれば、外交はあくまで国と国の間で行われるものであり、必要性の中で行われるものです。その意味では、国家主権の中で、行政のみがそこに関わるものといえるかもしれません。

グローバル化の中での ODA

しかしこのような外交や ODA の原則とは別に、人口の急増に伴い、私たちを取り巻く環境が大きく変貌しています。地球人口は、1860 年代にはおよそ 10 億人、ウエストファリア条約の時代であれば 7~8 億人程度しかいなかったと考えられていますが、この人口は現在のインド一国の人口にも及びません。人口増加、産業の発達、エネルギー消費の拡大や気候の変動の問題は、かつてのように一国で留まる問題ではなく、世界中に影響を与える問題になったのです。

その意味で私たちは、私たちが宇宙船地球号という一つの船に乗っているという事実を否定することはできなくなりました。私たちは宇宙船地球号の乗組員であり、私たちが直面している共通の課題から眼をそむけることはできないのです。本当の船であればその船を出て別の船に乗ることもできるでしょう。しかし、この地球という船を出て行くことはできません。宇宙物理学者の研究が示すところによると、美しく見える星々の真の姿は大変荒々しいもので、地球以外に人間が住めるような星はないことを示しています。私たちはこの地球で問題を解決しなければならないのです。

その意味で、この地球という惑星を守るためには、すべての人が当事者であるという認識に立ち、先進国も途上国も取り合っ

て共通の目標を達成するために努力する必要があります。

議論も別の議論ができると思います。アフリカやアジアの価値観や考え方から言えば、人口問題とはすべての生まれてくる赤ん坊が人間としての尊厳のある生を全うするためにあるものです。そのためにすべての新しい命が生きることのできる環境を作ることが重要なのです。私たちの社会の考え方から言えば、プロライフとプロチョイスは対立するものではありません。人口問題に関心を持つ人なら誰でも、命を大切に

する（プロライフ）のはずです。しかし人口を安定させることなく、この限られた宇宙船地球号のなかで生きていくことはできないのです。その意味で人口問題を考慮に入れないで、開発だけを追及するというのは非常に無責任な態度であると思います。

通常、「プロライフ＝中絶反対」を意味しますが、ここではそのような意味で使っていません。言葉の本来の意味として「生命を擁護する」という意味で使っています。通常の意味で中絶の是非をめぐる意見の相違として使われているプロチョイス、プロライフの双方とも、中絶を望ましいものと考えているわけではありません。望まない妊娠をした場合の最後の選択をどのように考えるかという違いだと思います。

望まない妊娠を防ぐためには、すべての人が家族計画を利用できるようになることが重要であり、国際的に人口問題を扱う場合、西洋的な価値観が普遍的に適用可能ではないことを留意する必要があると思います。例えば一般に東洋的な思想の下では、仮に中絶を許容するとしてもそれは、選択権の問題ではなく、やむ得ない緊急避難的な対処の問題として理解されています。伝統的な東洋の世界観では、親の選択権の問題として子どもの出生を選択するという観念そのものが存在せず、同時に神がその生存を約束していると考えているわけでもありません。

例えば仏教においては原理的に、子どもは親に所属するわけではない。子どもは子どもとしてそこに生まれる理由をもって生まれてくると考えられています。人口問題

を本当の意味で国際的に展開する場合には、このような西洋と東洋の思想の違いを理解することが必須です。

余談になりますが、2008年に私どもの福田康夫理事長が総理大臣を務められたとき、アフリカ開発会議（TICAD IV）を主催いたしました。その席で総理大臣としてアフリカ開発において人口問題の解決が重要な課題であるということ、そして開発を実現するためには条件があるということ述べられています。さらにローマで開かれた世界食料サミットにも、AFPPDの前議長である谷津義男先生と参加され、人口問題の解決が食料安全保障のカギだということ述べられたと聞いております。

しかしそのときにその会議に参加していた農業の専門家たちは、「確かに20年後か30年後には人口の増加が食料の安全保障を脅かす問題になるが、今は投機やそのほかの原因が引き起こしていることであって、人口問題が原因ではない」と述べたといひます。

私はこの話を聞いて、その専門家たちはなんと無責任なのだろうと思いました。今対応しなければ30年後に急に人口を減らすことはできないのです。その意味で国会議員の皆様は、持続可能な開発を実現するためには人口問題の解決が不可欠であることを理解していただくことは大変意味のあることなのです。

国会議員活動の特性

しかしながら、清水副理事長が述べられたとおり、人口問題は決して強制することのできない問題です。国民からの支援と理解が不可欠なのです。まさしくこの点から国会議員の皆様は人口と開発問題のために働く必然性があるのです。

国会議員の役割は国民の代表として立法を行い、予算を決定することです。ここにいらっしやっている皆様は、国会議員であると同時に、各国の人口と開発に関する国内委員会のメンバーであり、同時に各地域議連に所属されています。そして国会議員

として国際社会や国際機関にその意見を表明していくことができるわけです。同時に国際機関や国際社会の考え方を国民に伝えることもできるのです。まさしく国民の代表として国民と政府、国際社会の間をつなぐ触媒としての役割を持っています。このような国会議員の特性こそ、人口問題の解決に向けて決定的に重要な意味を持っているのです。

ODA と国会議員の役割

途上国の抱えている課題の分析に戻りますと、一般的に言って国会議員の機能には国民の代表として政府の活動をモニターするというものがあります。しかし政治というものの性質として、しばしば権力闘争になってしまったり、批判の応酬に終始することもあります。しかし私たちが行っている人口と開発に関する国会議員活動は各国で与野党による超党派の活動です。その意味からいけば、与党の議員は各国政府がどのような援助を先進国から受け取っているのかについての情報を入手できます。国内委員会に所属する国会議員が政府に働きかけることで、それらのプログラムを国全体の持続可能な開発と人口の文脈の中に位置づけることもできると思います。

現在のところ、ODAは各国政府間で個別に協議され、各国政府からの要請や要望によって構築されることも多く、各国の包括的な開発計画・政策そして確固たる理念と必ずしも一貫性のあるものとはいえない場合もあります。

しかし、そこに超党派からなる国会議員の国内委員会が関わることで、各国の開発政策を踏まえたうえで、持続可能な開発と人口という文脈の中で、統一性のある開発戦略を構築できるのではないかと考えます。

なぜなら、国会議員の皆様こそ人口問題の解決を通じて持続可能な開発の達成を可能にする確固たる政策や理念を形成する上で重要な役割を果たす存在であると確信するからです。

しかし現実を踏まえてみれば、多くの途

上国の国会議員は、ODA に関して非常に難しい現状にあると思います。また途上国では政府に対して適切な批判をすることが難しい場合もあるでしょう。同時に先進国といわれる国々もまた ODA を拠出する上で、大変に難しい状況にあります。

先進国の現状

先進国にとって途上国の人口増加と持続可能な開発の問題は、地球規模的な課題です。しかし多くの先進国は高齢化と少子化に直面し、年金問題を始めとする社会保障の費用の増大が構造的に生じてくる中で、税収の伸びが期待できず、財政的な困難に直面しています。さらに日本の場合、博士号を取得した若者ですら職にあぶれるという現実が生じています。

このように先進国は少子化などに直面しており、途上国とは逆の問題に直面しているのです。そのために途上国の課題を生活の実感として、先進国の国民がそのまま理解することは決して容易ではありません。先進国にもこのような困難な課題があるのです。

先進国の国民の理解を得るためには、それがどのような影響を先進国に与えるのかについて説明する必要があります。しかし先ほど述べた現状の中で国民の目線は内向きになり、自分たちが苦しいのになぜ ODA を他国に供与しなければならないのかという議論が起こっています。このような中で、先進国の国会議員にとって ODA に対する国民の理解を得ることが非常に難しい現状にあります。

多くの国で起こっているこのような難問が、途上国と先進国との間の温度差を生むにいたっています。このような温度差を解消し、共に課題に取り組むためにはどのようにしたら良いか考える必要があります。

いくつもの回答がありうると思いますが、この温度差を解消する一つの方法は、やはり困難であっても「国民の理解を得る」ということです。いかにしてこの国民の理解を得るのか、これは大変難しい問題です。

しかしこの問題に取り組むしか具体的な解決策はないのではないかと考えます。

メディアが人口と開発の関係のように、論理的な説明の必要な事項を取り上げることがあまりないといえます。つまり、マスメディアを通じて国民に広く理解してもらうことを期待することが難しい現状にあるのです。このように私たちが共通に直面している問題を広く国民に理解してもらうことが難しい一方、ODA にまつわる汚職などが起これば、それは広くメディアで取り上げられ、ODA に対する批判につながります。

このような批判を避けるためには ODA の成果とその貢献、そしてそれが先進国にとっても良いことなのだというを、メディアなどを通じ、先進国の国民に示していく必要があります。そのためには、ODA 実施に伴う説明責任を果たし、その透明性を高めていく必要があります。

しかしながら、すでにお話したように、先進国でも、途上国でも多くの国会議員は実際にどのように ODA が実施され、それがどのような効果を与え、またどの程度、途上国の国民に直接裨益しているか、について十分な情報を得るに至っていません。ODA を拡大するためには、何らかの具体的な対処が必要です。ODA の拡大を阻んでいる障害を取り除くことなく、その進展はありえません。

ODA 拡大に向けた具体的対策

では私たちに何ができるのでしょうか。これこそが、このプログラムを考えた問題意識です。最初に私たちは各国で直面している問題を先進国、途上国でそれぞれに明らかにし、その課題を特定する必要があります。今回、残念ながら日本の国会議員の参加が十分ではありませんが、私たちとしては今回のプログラムが終わった後に、このプログラムに関する JFPF の会合を持っていただこうと考えております。事務局としても今回の議論の結果を JFPF にご提示し、国会議員としてどのような課題に直面しているのか、ご協議いただきたいと考え

ております。

従って、今回のプログラムでは、先進国からの ODA の拡大を阻んでいる要素はどのようなものなのかについて明らかにしていきたいと考えます。そして同時に途上国における課題を明らかにしていきたいと考えています。これが私の考えた基本構想です。目的達成型の ODA を形成するにはどうしたら良いか、案を練る必要があるのです。

現代における合理性—目的合理性と形式合理性について

このような目的を達成する場合に、透明性や法令遵守、説明責任が必要となります。しかし、始めに問題提起させていただいたように、現在、先進国で進展しているような透明性や法令遵守、説明責任がどのようなものかという点について十分な考慮が必要だと思えます。ODA の透明性や説明責任、法令遵守を考える場合、避けて通れない点ですので、少し考えを述べさせていただきたいと思えます。

若干議論は複雑になりますが、合理性について考えてみたいと思えます。現代の官僚制の中で極端な形式合理性の追求が進んでいます。これはマックス・ウエーバーの指摘にあるように、法治国家において、官僚制は自動的に増大し、依法的秩序を完成させようとすればするほど、その条項は複雑になり、専門家しか理解できないような状況が生み出されます。

さらに、実態の社会が変貌する中で、どんなに精緻に法を組み上げても、現実から乖離する事例もまた増えてきます。法による統治の原則の下で法や条例や規則などの徹底した精緻化が進む一方で、時代の変化からは必ず遅れるという宿命を負ったまま、形式合理性が追求されることとなります。

国会議員の最も重要な役割は立法です。国民から信託を受け、法治国家の根幹を成す立法を行うことこそ、国会議員に求められる役割です。しかし国会議員の全てが弁護士や裁判官などの法の専門家というわけ

ではありません。ではなぜ、法の専門家とは限らない国会議員が立法を行うのでしょうか。それはまさしく民主主義の中で統治の正当性は民意にあり、民意によって立法を行うことが、民主主義の法治国家の根幹だからです。

従って、国会議員が立法を行う場合、理念や国民から見たニーズがあって立法を行うこととなります。つまり、法に先立って理念や理想、必要性があるのです。これらの法が既存の法体系と矛盾しないか等の立法の技術的支援を行っているのが、各国の国会における法制局で、その専門家の力を借りながら法技術の要件を満たして議員立法は行われます。

従って国会議員にとって最も関心があるのは法の理念であり、それを立法しなければならない必然性のはずです。しかし、法がいったん成立すると、それは国会議員の手を離れます。それは独自の強制力を持った法として機能し、その運用は行政が担います。その場合、その法の理念が行政に共有されるかといえば、そうではありません。檢察的な立場から言えば、法に違反しているかどうかの問題であって、法の理念は問題にならないのです。

つまり、ここで国会議員が立法した理念と、その運用の間には大きな乖離が生じることとなります。論理学でもわかることですが、詳細に規定すればするほど現実の変化に対応することが難しくなります。同時に、どこまで詳細に規定したとしても全てを規定できるわけではありません。その意味で、法には理念や法の趣旨がなければ法の意味をなさないのですが、制度的に言って現代の官僚制のメカニズムの中では、この理念や趣旨はそれほど重要なものではなくります。むしろこの理念や趣旨をあまりに尊重すると恣意的な運用として指弾されることになるのです。その意味では法の適用を担う行政もまた難しい状況に置かれていることを理解する必要があります。

このような法の精緻化とその遵守が求められる中で、法令（コンプライアンス）遵

守には、その事業目的や理念、趣旨などは反映されません。もちろんこのような法令遵守は、法治主義の基本であり、単にこれらの規則を守れば良いというものではなく、それらを守った上で、事業の目的や理念を追求することが求められているのです。しかし、しばしばそれは非常に複雑なもので、単にこれらの形式条件を満たすだけで、組織の機能のほとんどをとられてしまう現状があります。

特に、ある理念に賛同して少人数で運営されている NGO などが、これらの条件を完全に満たすことは非常に難しい現状にあります。日本でも特定公益増進法人という制度があり、公益性の高さが認められれば税の減免を受けることができます。日本には、社団や財団といった法人格を持たない小規模 NGO が数万以上ありますが、これらの小規模 NGO でこの資格を取得しているのは 10 に満たないとも言われます。

国会議員の機能は、立法をするという立場から、国民の意思に従ってどのような対応が結果として最も合理的なのかを考えることにあります。つまり、形式合理性の範疇を超えて、目的合理性に対する議論を行うことができるのは国会議員だけなのです。しかしメディアですらこの問題を問うている人はいないように思います。

現代社会は、透明性や法令遵守の名のもとに、このように形式合理性の追求にひた走っているように思えます。マックス・ウェーバーの指摘が正しいとすれば、形式合理性の過度の追求と、官僚制の拡大は将来的に社会の正常な機能を阻害することになります。

もちろん、規則を適当に破って良いといっているわけではありません。しかし、その両者を調整する機能は必要です。ニクラウス・ルーマンという社会学者が複雑性の拡大が進む中で、適切に把握できるようにする必要があるということを指摘しています。これを「複雑性の縮減」と表現しました。精緻な完全無欠のシステムであっても、あまりにも複雑になってそれが人に理解さ

れなければ、実際利用できないわけです。つまり、社会がその健全性を維持するためには、さまざまな状況に適応した法や規則の形成を含む「制度化」と、それを把握しやすくする「複雑性の縮減」の同時進行が求められます。

官僚制の中で、複雑性は自動的に進展します。このような状況が先進国で進んでいる中で、途上国の ODA の案件にも先進国の基準による説明責任や透明性が求められることとなります。しかし途上国の実情を考えれば、誰がこのような基準を達成できるのか、そこに大変難しい問題が横たわっていることがわかります。

民主主義の社会の中で、これを社会の実情に合わせ、目的に合わせて縮減できるのは国会議員だけなのです。

この難問を解決するためには、どのような政治的な意思が必要となるのでしょうか。法律だけ作れば良いという話ではありません。具体例を考えて見ましょう。

日本の ODA の中に途上国における法整備支援というものがあります。この支援において、法形成上の技術的な支援を行うことはできますが、その法形成の根幹となる政策や理念に関与することはできません。完璧な法体系を形成したけれども、本来政治的に意思決定がなされ、政策的協議がなされなければならない部分が欠如しているという無意味な結果を生み出すこともあるのです。

そのような意味からいっても、途上国において ODA の説明責任や透明性、評価を目的志向的に構築するためには、複雑性の縮減を果たすと共に、途上国自らがそのチェックを行えるような明確なメカニズムや基準が必要になると考えます。

そうすることで ODA の抱える課題や ODA の直接的な効果を私たち自身が理解できるようになると思います。

先ほども述べましたが、ウエストファリア条約から構築された近代社会の主権国家の枠組みのなかで、ODA は外交の一部として国と国の間で実施されます。原則的に、

それは直接国民が関わるようなものではなく、行政の権限で立案され、実施されます。

原則的に考えれば、ご存じのとおり、官僚の役割は行政の実施であり、政策立案ではありません。全体の方向性を決めるのは本来、国民の代表である国会議員であり、その方針に従って国家運営はなされます。しかしながら、全てを国会議員が決めることができるわけではありません。そのような中で政策に当たる部分の構築まで多かれ少なかれ程度の差はありますが、官僚が担わざるを得ないというのが現実だと思えます。

このような中で官僚が政策を実施に移す場合、官僚制の特質として理念が問われるのではなく、規則や規定への抵触が主たる関心となり問題となるのです。

これはまさしく法治国家における官僚制の宿命ともいべきもので、官僚にその責を問うことはできません。そして国会議員の意図とその運用の中には、ほとんど必然的に、ある程度のかい離が生じることを理解しておく必要があります。その中で、立法者としての国会議員が果たすべき役割も自ずと明らかになると思えます。

目的合理的な ODA

目的と制度の問題について ODA に限定して話してみましよう。本年 5 月、私たちはインドネシアで第 25 回人口と開発に関するアジア国会議員代表者会議（通称 APDA 会議）を開催し、その後、インドネシアの人口保健分野に対する視察を実施しました。その視察の一環として、バンドンを訪れたのですが、そこで ODA の実態に接し、驚きました。バンドン市のゴミの集積場にほど近い村で、村の環境を改善するプロジェクトが行われていました。

この村は河川の洪水のたびに冠水し、汚水が流れ込み、衛生環境が劣化するという被害を受けていました。そこでは、ゴミの分別や衛生に対して村人の意識改善を行うプロジェクトを実施し、効果を上げていました。そしてその河川の浚渫、堤防の増築

のために日本の JBIC は大規模融資を行い、全体で見たら相当な金額がつぎ込まれていたのです。

ただよくよく話を聞いてみると、元はそれほど川床が高くなく、洪水も頻繁に起こらなかったといえます。

川床が上がった原因は、山で木材を切り出し、その結果として山林の被覆がはがれ、土壌流出が起これ、それが川床に堆積したということでした。その結果、頻繁に洪水の起こる現在のような状況が作り出されたのです。そしてその背景にはバンドン市が急速に発展し、ASEAN の形成を決めた 1955 年のバンドン会議の時代に比べ、人口が 10 倍近くにも増加したことがありました。

それぞれの課題について素晴らしいプロジェクトが実施されていましたが、まずなすべきは、その原因から考えれば、家族計画の導入による人口の安定と、植林による森林被覆の回復のはずです。しかし、担当が違うということで、総合的な対策が取られていなかったのです。

国会議員という立場から見たとき、この問題をどのようにお感じなるでしょうか。当然、国の持続可能な開発計画を立て、総合的に見て最も効果的な対策をとると考えるのが普通だと思います。

しかし、予算が縦割りで作られ、そのプロジェクトの申請書もそれぞれの専門家が作る中で、抜本的な解決策や、総合的な効率性という観点は生まれてきません。官僚制の特質からいって、それを求めることは難しく、やはりその問題に関心のある国会議員の先生方が、大所高所から政府の政策決定の場で方向性を示す必要性があるのです。

いかにギャップを埋めるか—国会議員のネットワーク化

昨年、福田康夫先生が総理大臣をお務めのときに、ダボスの世界経済会議に参加されましたが、そこで保健分野の包括的アプローチという提言をされたことはこのよう

な取り組みの第1歩となるものではないかと考えています。具体的には、人口保健分野の援助の効率化を果たすために、技術協力と資金協力を包括的に有機的に連携して行うというものです。もっといえば、バンドンの事例のように森林被覆の回復による土壌流亡の防止から家族計画、公衆衛生の改善まで包括的に、ODA 受け入れ国政府と議論し、分担を決め実施することが重要だと思います。しかしながら、現状ではまだまだ現場から上がってくる専門的なプロジェクトと、その国の持続可能な開発の全体像の間にギャップがありますし、それを実施する担当者の意識の中にもギャップがあるというのが実情だと思います。

そこで、「いかにこのギャップを埋めるか」ということが課題になります。私たちの人口と開発に関する議員活動は大変良いシステムを持っています。国会議員は国民の代表です。その意味では、草の根の意見を代表する存在です。人口と開発に関する国会議員活動の分野では、これまでの努力が実り、世界中各地域、そして各国に超党派で構成される国会議員の国内委員会を擁するにいたっています。このメカニズムを活用することで、先進国地域の国会議員と途上国地域の国会議員が直接的にそのビジョンを交流させることができ、持続可能な開発の達成のために、どのような対策が必要であるかを忌憚なく意見交換できます。

本年10月に国際人口開発会議から15年を記念した国際議員会議がエチオピアで開催されますが、その場で各地域議連の代表に集まっていただき、このような地域の議員フォーラムを緩やかにつなぐ世界的な制度作りを進めたいと考えています。

日本のODAは、かつて要請主義と呼ばれていました。これは各国から自国の中で優先度の高い開発課題を挙げていただき、その要請に応えるODAを供与するというものです。現在もODAが外交の一部である以上、受け入れ国からの要請は重要な意

味を持っています。その点からODAの受け入れ国である途上国の国会議員が各国の超党派の国内委員会で国の持続可能な開発戦略を構築し、それを政府に提言し、そして同時に、議員フォーラム間の交流を通じてドナー国の国会議員に働きかけることができれば、本当の意味での国民の目線に立ち、同時に長期的な戦略や方針に基づいたODAを実施できるのではないかと考えたのです。

ただ、このように国会議員がかかわる以上、そのプロジェクトに対する高度の説明責任や、高い透明性が求められることとなります。この透明性を確保する意味でも、国会議員が適切に事業の形成のプロセスに関わることで、事業の進展に責任が持てるようになり、選挙区民からの疑問に対しても適切に対応できるようになると思います。さらに、国会議員としての視点から、まさしくその事業を目的合理的な視点から厳しく見直し、その有効性を確保していくことができると思っています。

これが今回のプログラムに対する意図です。もちろんこのような状況、つまり国民に説明のできるODAに国会議員が適切に関わるためには、なすべき数多くの仕事があると思います。しかしまずは私たちがどのような問題に直面しているのかを明らかにすることが、問題解決の第1歩です。世銀やヨーロッパでは透明性や説明責任に対する別のシステムが機能していることは承知しています。しかし、国会議員活動という点から考えれば、今回のプログラムは非常に有意義なものではないかと考えます。ODAの効率化、国民に対する説明責任の向上を果たし、途上国の人々が直接裨益し、持続可能な開発を達成できるようなODAの拡大を果たすために、問題の洗い出しを行いたいと考えております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

イントロダクトリセッション

討議

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

ぜひご参加の先生方のご意見を頂きたいと思えます。自由にご討議いただくことで問題がより明確になり、論点が析出してくると考えます。よろしくお願ひします。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

ODA の利用が常に適切とは限らないことはみなさんご存じだと思います。特に批判があるのが、ODA が供与されたといつても、結果的にそのプロジェクトが先進国の企業や組織、専門家などによって実施され、ODA 資金のほとんどが先進国に戻ってしまっているという批判です。

全ての ODA プロジェクトは個々に徹視的に検討されなければならないと言えるでしょう。ほとんどの資金が先進国に戻っているような状況であれば、それは ODA とは言えません。ODA という名の商行為です。このようなことは決して例外的なことではないと思ひます。その意味でも ODA の検証が不可欠であるといえます。そして ODA 実施に際し、条件をつけるべきであろうと思ひます。

例えば病院建設のための資金を得たとしましよ。いくつかの資金供与国、例えば中国などの場合、病院建設のための労働者を中国から持ってくるという条件をつけます。アフリカを見ればよくわかりますが、中国政府が供与する数多くのプロジェクトでその作業に従事しているのは中国人労働者です。

そこでは地元の労働者が雇用されることはなく、地元が裨益することもあります。その意味で ODA に付帯する条件を検証する必要があるのです。

最も重要なことは現時点で ODA が各国の議会で議論されていないということです。ODA は行政の範囲にとどまって国会の外にあります。アジアやアフリカの多くの国々において、それらのプロジェクトは議会承認を必要としません。それは行政レベルで承認され、全ての協議が行政レベルで行われ、国会には報告されません。国会で公開の場で議論することがその透明性を高めるために必要だと思ひます。

先ほど森林伐採の話が出ましたが、森林を伐採すべきか否か、森林を伐採するにはどのような条件が必要かを検証する必要があります。伝統的な食料の必要性や燃料としての薪炭の必要性を満たすために森林伐採をしている場合もあるでしょう。しかし伝統的な生活様式が作られた時代には、これほど人口が多くなかったのです。少ない人口がその必要性を満たすために伐採していた森林はそれほど大量ではありませんでした。人口が増大するに従って問題が顕在化してきたのです。このような事例は、ここ 10~15 年の間に顕著になってきました。しかし、この問題は無視され続けています。アメリカ政府のこれまでの対応は人口問題や人口という要素について議論をできるだけ避けてきました。従って、私たちとしては家族計画や人口の要素を開発計画に取り込むようにしていく必要があります。

インドでは最近でも、電気や水がないという地域があります。電気がないというのは理解できます。しかし、水がないというのはどう理解したらよいのでしょうか。伝統的に水を利用して暮らしていたわけですが、人口の増加を満たすだけの水がないということです。

しかし、誰もこの問題を議論しようとし

ません。そしてどの政治家も立ち上がって、私たちはこんなに大きな人口を抱え、こんなに多くの子どもを持っているとは言いません。私たちは人口がさまざまな課題の基盤だということを言い続けなければならないのです。

幸いなことに、オバマ大統領になって状況は改善されています。さまざまなニュースや電子媒体によるニュースを見れば、多くの人々が開発と人口の問題を語りだしたことが分かると思います。私たちのように、この分野で働く者はもっとこのような見解を支援しなければならないと思います。

最近、オバマ大統領、さらに第 25 回人口と開発に関するアジア国会議員代表者会議で堀部 UNFPA アジア太平洋局長が人口問題への投資の再活性化、開発戦略全体の投資の見直しと組織の組み替えについて話をしました。

UNFPA はこのような動きを推進できると思います。そうすることで途上国における人口問題への対応を再活性化させることができますと思います。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

まず最初に APDA に対してこのプログラムを企画してくださったことに感謝申し上げます。ローマでも日本の国会議員の先生にお目にかかり、お話しすることができました。フィリピンに対する最大の ODA 拠出国は日本で、私の関心はやはり日本にあります。このほとんどの資金は、妊産婦保健や幼児死亡の軽減または保健一般に向けられているというよりは、例えば道路建設などの経済活動に関係したものとなっています。

このことについては、フィリピンの市民社会が数多く発言をしていますし、少なくとも ODA の問題とは別に問題提起をしています。しかしこの問題が議会で取り上げられることはあまりありません。政府の官僚によって決定され、国家予算の中で報告

されるだけです。一つの事例ですが、2000 年から 2004 年間に主要なものだけでも 25 のプロジェクトが日本から供与されました。その中の 10 のプロジェクトは条件付き融資です。先ほどシフ・カレーさんがお話になったような状況です。その他の 10 のプロジェクトも部分的に条件付きとなっており、条件付き融資で、コンサルタントの支援を受けることが条件になっている場合、実質上その作業そのものは、ドナー国の企業におとされることとなります。これが ODA で起こっていることです。ODA は外交ですので、アジアから参加した私たち途上国の国会議員は、ODA のプロジェクトを評価することで、自分たちを助けてくれている人たちを批判することになりはしないか、その結果、ODA のプロジェクトそのものがなくなりはしないかと恐れているのです。

フィリピンの私の地方では、関連機関、政府、地方政府が、その地域で実施されている事業について、適切に質問できる状況にはありません。

私の出身地域であるゼネラル・サントスで、パイプラインについてのプロジェクトについて、市の評議会が実施と計画について問い合わせをしようとしたところ、おそらく JICA だったと思うのですが、プロジェクト形成のコンサルタントの方は誰も質問に答えず、質問を歓迎しない様子でした。

その結果、そのプロジェクトはより協力的で、条件を受け入れたところに持っていかれました。

繰り返しなりますが、そこには透明性のかけらもありません。条件を受け入れないなら、事業がなくなるだけだということです。先進国の国会議員と途上国の国会議員が連携を強化できれば、途上国の国会議員によってプロジェクトの評価が行われる際、今述べたようなことが起こらないように、先進国がサポートしてくださることができれば、透明性が確保されていくと思います。

これは一つのアイデアでしょう、このような協議を通じて改革の方向性を探ることができるのではないかと思います。現時点

で、ODA に分類される援助は3種類しかないと思います。ODA について十分協議することで、より厳密に ODA を考えることができると思います。シフ・カレーさんがすでに述べましたが ODA でさまざまな調査が実施されていますが、各国で使われた ODA 資金の 90%は先進国に支弁されているのです。国連機関でその測定指標として、ミレニアム開発目標を元にいくつかその達成が計測されていますが、そこには実際的にどのように途上国に役に立ったのかということをチェックするメカニズムすらないので、その意味で事業成果評価を強化する必要があると思います。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

ご指摘は正しいと思います。私たちが実施している事業もそのようにとらえられるかもしれません。ただ ODA 資金の一部が先進国に還流しているという問題をすべてネガティブにとらえるのは間違いではないかと思えます。最も重要なことは、結果としての費用対効果が高いことであると思えます。先進国の組織が介在することで、結果として費用対効果が高くなるのであれば、それは必要性があるといえると思えます。適切にそれぞれの特性を生かして先進国の組織や人材が関与することで、途上国の人々が、より大きい実りを得ることもあると思えます。もちろんこの問題も決めつけるのではなく、これからのプログラムの中で議論していただきたいと思えます。

また、議連の役割についての質問ですが、私たちの人口と開発に関わる議員活動は、必ず与野党の超党派で構成されています。その意味では、与党の議員も必ずメンバーとしているわけで、単なる批判ではなく、政府の側の意見や意図も知ることができると思えますし、政策を支援する提言を行うことができると思えます。また、公式のルートを通らないことで建前の議論ではなく、本音の議論ができるのではないかという効果も期待できます。このような活動を行う

ことで、国会議員が起草する政策により責任を持つことができるようになると思えます。

国会議員が立法を行う場合、当然そこには立法意図というものがあるわけですが、しばしば立法意図とその適用の結果が異なっている場合があるように聞いています。そして国民はその結果の責任を国会議員に問うこととなります。官僚と国会議員の違いはここにもあります。依法的支配の中で、官僚はその手続きや制度に違反したか否かを問われ、この手続き論で誤っていない場合には責任を問われることはありません。しかし国会議員は手続き論を踏まえることは当然ですが、何よりも結果責任を問われることになるのです。

その意味からいえば、国会議員がその責めを負えるだけの情報を十分に入手し、判断をすることが絶対に不可欠であると考えられるわけです。このような結果に責任のとれるだけの情報を得ることができない中で、適切な予算や立法などを作ることはできないのではないのでしょうか。

その意味で、国会議員の活動を支援できるメカニズムの構築が必要だと考えるのです。選挙のたびに議員は入れ替わって行きますが、このような支援体制を構築することで、人口と開発に関わる国会議員活動を一貫性を持った形で、継続して行うことができるのではないかと考えております。

あまりにも制度的な整合性や形式合理性を追求していると、そのことに全ての力を取られ、それ自身が目的になってしまい、本来の目的を見失うこと経験します。本来の目的を達成するためには、どのような評価の在り方が必要なのか、評価の目的は何なのかを政治的に検討する必要があるのではないかと考えています。

[ピーター・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

この問題は大変話題性に富んだ課題だと思います。私はザンビアの国会議員ですが、

ODA の受け入れ条件及びその実施について、議会に付されることは通常ありません。一つの例をお話しましょう。ザンビアは重債務国です。債務は 70 億ドルにまで上り、返済することは不可能です。現在、この点から憲法の見直しを行っています。

新しい憲法に盛り込まれる項目は、いかなる対外債務であっても、政府が交換公文を交わす前に議会に付し、融資条件について議会が理解するというものです。この条項は政府内部で大きな議論となり反対されています。私は野党で政府とは逆に、議会に付すことを求めています。現行法によれば、2/3 の投票を得ない限り、議会ではなく、国会議員の一部と財界代表などからなる制憲議会に付されることになっています。

現状では、憲法改正で議題になっている融資条件の議会承認の案を推進できません。そこで現在、この問題を国民投票にかけようと考えています。融資が実行される前に、どのような条件で融資が実行されるのか、議会で審査されるべきであると考えています。

私たちは融資に対して戦い続けてきました。その中には、融資条件への抵抗もあります。

政府は非常に消極的で、私たちはそれを推進できません。これは融資の話で、ODA の話ではありません。ODA の場合には、融資条件がかなり緩やかで恩恵的なので、問題にならないと思います。しかしながら、ODA による資金協力は常に得られるとは限りません。

いずれにしても、融資や ODA 供与に伴う付帯条件が議会で議論されることはありません。議会には、予算として日本の資金がいくら供与されたと、その金額が報告されるだけです。

最近、保健省にまつわるスキャンダルが明らかになりました。官僚がその公金を横領し、その官僚達は告訴され、現在法廷で公判が行われています。国会議員が ODA の詳細を知らされていないということは、単純な問題ではありません。

ODA は通常、条件が非常に寛大だと考えられています。しかし、ODA が常に供与されるわけではないのです。少なくとも ODA について、各国でもっと国会議員がその内容を理解する必要があると思います。

私たちと同僚は、そのお金が金融機関による融資であれ、資金供与国による融資であれ、その内容を知ることができません。なぜなら、ODA が NGO によって実施される場合であっても、その実施 NGO はドナー国によって指定されるのが普通です。そして彼らがコンサルタントを指定し、実施します。結果的にその資金のほとんどは先進国に戻っているかもしれないのです。

おそらく私はあまりにも懐疑的になっているのでしょ。しかしイラクで最近起こったことを見てください。ブッシュ大統領とチェイニー副大統領は非常に多額の資金をイラクに投じましたが、ブラックウオーターのような彼ら自身が深く関与している会社にその多額な資金が投じられ、イラクでプロジェクトを立ち上げるために資金はほとんどが米国に戻ってしまったのです。

これが ODA のすべてではないにしても、一つの側面であることは事実であろうと思います。途上国にとっても、ODA を供与する先進国にとっても、精査する必要があると思います。この点について、ウガンダやナミビアの同僚の意見をぜひ伺ってみたいと思います。ほとんどの国で ODA は人口と開発に関するプロジェクトだけに供与されているものではないと思います。しかしいずれの場合であっても、議会で精査されていることはないと思います。この点から APDA が今回実施されたこのプロジェクトは非常に重要なプロジェクトであると思います。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員 (ナミビア)]

すでに同僚の国会議員の方が十分にご発言されたので、これ以上お話することはあまりないのですが、付け加えるならば、

自国政府がどのような合意内容で、援助受け入れを批准したのかについて、私たち議員が知ることができないのが、1点目の問題だと思います。

2点目は、先進国からの供与案件が、途上国のニーズをくみ上げていないということです。途上国が供与して欲しい案件を見極めるのではなく、ドナー国の供与したい案件に供与されているという側面が有ります。

私の国では、HIV/エイズについてのワークショップには多額の資金が供与されています。しかし、人々の多くは飢えて亡くなっているわけです。この点から考えた時、このようなワークショップはだれも救っていないということになります。人々の反応は、「私はお腹が空いているのですが、ワークショップに行けというのですか?」「私は病気です。この私にワークショップでコンドームの使い方について話を聞けというのですか?」といったものです。

これらが今、私たちが国で直面している課題です。ODAを通じて問題を解決しているのではなく、とりあえず対症療法を施しているにすぎません。これは間違っていると思います。その点からも ODA には政府の意見だけでなく、私たちの国民の意見も反映させていただきたいと思います。

政府は与党の支配下にあります。しばしば与党は与党とその支持者だけが ODA から利益を得るように働きかけます。残念ながら、国民全体に利益がいきわたるようにその資金を配分することはないのです。これが現在、私たちが直面している課題です。与党ではない数多くの人々の意見が取り上げられない限り、この問題が解決することはないでしょう。ありがとうございました。

[エリオダ・トムウェセゲ議員 (ウガンダ)]

ウガンダでは 1995 年の憲法によって、政府が融資を受けるいかなる融資も議会に付されるということが決まっています。そこで議会は政府にその内容を提示するように

要請するのですが、現実には簡単ではありません。官僚とのせめぎあいがあるそこには生じます。要請が行われ、情報が開示され、与党に対して「私たちを通さなければならない」といっても、「政権を取ってからものを言え」といわれてしまうのです。

ウガンダの場合、議会承認が必要だと言っても、ザンビアの同僚がお話になられたとおり、予算審議の過程で、この予算はイギリスから、この予算は日本からと知るに過ぎません。その中ですら、過去の合意について知り、議会として考えた時に、国家利益につながらないと考えられる事例が見つかったりするのです。

例えば、アメリカ政府が資金を出したとします。そしてその条件として貴国の企業がゼネリック医薬品を製造しないようにするという法律を作りなさいと、いわれたとします。そうした場合その国は特許の期限の切れた医薬品であっても、自国で生産できず、輸入を続けなければならなくなります。そのようなお金は、このように国益に反する立法が国益だと議会で証言することを強いるのです。

もちろん偽造薬品の製造には反対しなければなりません。そして環境を保護する立法も必要です。しかし途上国の議員が 2 国間援助に付帯された条件がどのような結果をもたらすのか分からない場合もあります。

その意味で、融資については知っていますが、供与案件に関しては議会承認が必要ないためにそれを知ることはできません。政府の役人としても時間が足りないために、必要な事項を迅速に文書にまとめて回覧することができませんし、国会議員も別件に追われ、それをフォローできない状況です。

現状を見れば、ODA に関わる現地職員と官僚とが協力して事業を実施しています。その意味では非常に限られた人員だけで実施されているともいえます。例えば、現地実施機関の数人の職員、そして 1~2 名の政府の官僚です。

もう一つ問題提起したいことは、ODA 機

関が地方の担当者と事業を行いたがらない傾向にあることです。JICA の場合でも、政府を対象として事業を行うために、その援助は政府に流れてしまい、実際に草の根にサービスを提供できる NGO があっても、支援されないことがあります。もちろんこれには良い面と悪い面の両面があります。ODA の実施を行うには、現地の側の資金も必要になります。その意味で政府がカウンターパートとなることはわかるのですが、政府に信頼が置けない場合、人々は本当にサービスを受けられるのでしょうか。政府側も、そのプロジェクトが気に入らず、受け入れ側の資金が用意しないことがあります。

例えば、ウガンダでは政府の役人が受け入れ側資金の提供に熱心でないために JICA が引き上げそうになっています。

[ダムリー・オック議員 (カンボジア)]

ODA をいかに評価するかは、効果という点で一番優先すべきことだと思います。

カンボジアの復興に際して賜った日本政府ならびに日本の国民の皆様のご支援に心から感謝申し上げたいと思います。日本はカンボジア復興の最大の支援国として支援してくださいました。

カンボジアの ODA の現状をお話しますと、様々な人、組織、政府機関が関わり、多額の ODA が国民を支援しています。例えば人口問題について言えば、農村開発省、農業省、保健省が、人口と食料、人口と保健などの面で人口・開発関連の資金を受け取っています。

これらを統合する機関として、カンボジア開発評議会 (CDC) というものがありますが、たった 1 つの機関が管轄しているというわけではありません。議会や国民議会も協力し、様々な活動が行われています。議会でも人口と開発に関する委員会を開いて、資金、保健、農村開発、ジェンダーに重点を置くよう申し入れを行いました。

今後、ODA が重複して行われたり、無駄

にならないように最適な配分を実現するために、話し合わなければならないと思います。帰国後、政府と協議したいと思います。

[マンモハン・シャルマ IAPPD 事務局長 (インド)]

国会議員の視点から ODA を考えるという、ODA に関する歴史的な会合にご招待頂き感謝いたします。この視点は非常に重要であると思います。

正直に告白すると、ODA は何か非常に秘密に包まれた事項のような気がしていました。誰もそのことを知りません。この会議に来る前に、立法で忙しい国会議員をつかまえて話してみましたが、インドが援助や支援の最大の受入国の一つであるにも関わらず、誰も何も知りませんでした。

そこでお願いしたいのですが、どのような援助が行われているのかが分かるようなメカニズムを作り、有権者に知らせることができるようにしていただきたいと思います。

私自身は、ODA についていくらか知っていますが、政府の官僚と話しても、「ちゃんとやっているから心配ないよ」と言うばかりです。すべて官僚がやっちゃっています。国会議員は知る権利があるはずですが、このような口ぶりが意味することは、官僚がすべてその援助がどのように使われているかを含めて、決めてしまっているということです。

そこで ODA についてお願いしたいことは、ウガンダからの議員がおっしゃっていたように、できるだけ内容を公開するとか、そうでなければ少なくとも議会に報告する、または委員会に報告することが必要ではないかということです。現在、アジア各国の人口と開発に関する国内委員会は人口と開発に関するアジア議員フォーラムと連携していますので、受入国において議会の人口開発委員会で議論されるようになれば、ODA の効率的利用が大幅に促進されると思います。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

今回のプログラムにご関心を寄せていただいたことに関して感謝申し上げます。ODA のすべてが公開される必要があるというものでもないでしょうが、日本政府はできる限り透明性を高め、国民にその成果を公開してきたいと考えていると伺っております。

JICA 等も TV 番組を作成し、日本の ODA について広報を実施しています。そして、その事業成果は完全公開されていると思います。今回、APDA の理事もお務めいただいている JICA 理事と面談する機会がありますので、その方針などについて詳しくお

伺い頂くことができると思います。

人口分野以外の ODA に関しては言及する立場にありませんが、人口問題の性質から、人口関連 ODA プログラムは決して強制できないものです。その意味で、公開が進め、国民の理解を醸成していくことが重要であり、ナミビアの議員の先生から指摘があったように、国会議員が重要な役割を果たしうるのだと思います。

この点から、私たちが携わっている人口と持続可能な開発分野に関して言えば、人口と持続可能な開発に関する立法の面で国会議員の役割は重要なもので、政府によって進められる ODA に適切に関わっていくことができるといえます。

外務省（MOFA）表敬訪問

御法川信英
外務大臣政務官

山田彰
外務省国際協力局参事官

植野篤志
外務省国際協力局多国間課長

(肩書きは当時)

<説明要約>

[山田彰・外務省国際協力局参事官]

1. 日本は、第2次世界大戦後、外国からの援助を受けながら日本国民の自助努力によって、今日の生活水準と経済発展を達成した。
2. その後、1950年代から開発途上国への援助供与を開始し、1970年代、1980年代、特にアジア諸国に対する政府開発援助（ODA）を増やし、1980年代後半から、日本はODAのドナーとして世界1位になった。その後、順位を下げ、2006～2007年は5位になった。
3. 日本のODAはODA大綱によってその基本理念が定められている（ODA大綱＝別紙）。
4. 不況下における日本国民のODAに対する意識は、肯定的な意見と否定的な意見の両方がある。
5. 2008年のODA支出純額（ネット）が約93.6億ドル、ODA支出総額（グロス）は、174億ドル。この違いは有償資金協力の返済分を相殺したか否かによる。また、ODAには二国間援助と多国間援助があり、二国間援助には、無償資金協力、有償資金協力、技術協力があり、日本のODAの特徴として、日本は有償資金協力の割合が多く、多様である。
6. 日本経済の趨勢との関係については、1990年半ば以降、長期間低迷を続け、2004年～2005年の経済危機後、回復したが、2008年の世界的な金融・経済危機で、再び後退した。日本の財政赤字がOECD諸国の中でも非常に大きく、このような困難な状況下ではあるが、日本政府として、この世界金融危機が開発途上国にもたらした問題に取り組むために、ODA増額に向け努力をしている。
7. ODA大綱を補完する形で5年程の期間の日本のODAの基本的な考え方を明らかにした「中期政策」を策定し、さらに、国別アプローチの強化に向け、国別の開発援助プログラムや、特に保健や食料分野の分野別援助方針を決定し、毎年、国際協力の重点事項や事業展開計画を策定している。
8. ODAの基本方針において、日本のODAは「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援する」としている。そのためには、援助を受ける国自身のオーナーシップと自助努力が不可欠である。日本は、自国の基準を途上国に押し付けることはせず、パートナーシップを強化し、途上国と一緒に考えていく。
9. 次の柱が「人間の安全保障」、その他の重点項目として「公平性の確保」、「我が国の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携」がある。

10. ミレニアム開発目標 (MDGs) の一つでもある貧困削減は、ODA 大綱及びに中期目標で取り上げられている。さらに、「東アジアの成功経験の移転に努力」とするとともに、ODA を通して、「環境問題や感染症といった地球規模的な問題の解決」を目指し、「平和構築」にも取り組み始めた。
11. 現在、ODA 改革が進められ、内閣総理大臣の下に海外経済協力会議が新設された。関係閣僚らと ODA の基本方針について協議を行っており、外務省国際協力局は ODA 戦略立案の中心的役割を担っている。
12. 新生 JICA は、有償資金協力、技術協力、無償資金協力を実施する世界最大の二国間援助機関の一つになった。
13. 二国間援助において、アジア地域は非常に重要である。さらに TICAD IV もあり、アフリカも重要な被援助地域となっている。
14. アジア諸国の中には、すでに経済発展を遂げたが、まだ先進国からの資金を必要としている国もあり、日本は円借款という形で支援している。
15. 日本はアフリカを重要視しており、2008 年に横浜で開催された TICAD IV では、2012 年までにアフリカ向け ODA を 2 倍にし、今後 5 年間で最大 40 億ドルの円借款を提供すると約束した。
16. 法制度整備支援の基本的な目的は、自由・民主主義等普遍的価値観を共有することで、法の支配を確立し、持続的成長のための環境を整備し、ルール遵守の確保、我が国の経験・制度の共有、及び我が国との経済連携を強化することである。
17. ODA を通して、途上国の政府、人々、NGO の皆さんとともに仕事をすることが我々の方針である。

<説明要約>

[植野篤志・外務省国際協力局多国間協力課長]

1. 人間の安全保障は、日本の外交の柱であり、人間の安全保障の促進のために、二国間援助に加えて国連に人間の安全保障基金を作り、この基金を通して支援を実施している。
2. また、草の根・人間の安全保障無償資金協力とよばれる無償資金協力のスキームもあり、これらをあわせて、途上国の人間の安全保障の達成を目指している。
3. 人間の安全保障とは、各国の政治や行政に介入することではなく、一人ひとりの人々の生活や幸せに焦点を当てることが、日本の人間の安全保障の考え方である。

<質疑応答>

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員 (フィリピン)]

お話のとおり、日本は長年にわたって途上国を支援し続けてくださっています。日本は途上国から非常に早く先進国になったように思います。私はこのような開発援助を日本ができることを本当にうらやましく思っております。

お伺いしたいのですが、日本が私の国を含め途上国に供与されている開発資金の費用対効果についてレビューされているのでしょうか。残念ながら私たちにとって、少なくとも私のフィリピンにおける経験の中では、多くの先進国からの援助が来るわりに進展は遅々として進んでいません。

<回答>

[山田彰・外務省国際協力局参事官]

途上国への援助の費用対効果に関して：

1. 日本政府は、常にメディアや国会、納税者から、ODA が効果的・効率的に使われているか厳しく精査されている。
2. 援助が効果を挙げるかどうかは被援助国の自助努力にかかっている。この意味では、議会の役割は非常に重要であり、特に女性の地位向上といった、社会弱者に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る必要がある。公平性を確保するのは国民自身だが、国民を代表する国会議員の役割でもある。そして、政府が国民の利益のために働くことが非常に重要な点だと思う。

[グエン・ヴァン・ティエン議員(ベトナム)]
ベトナムの持続可能な開発委員会の副議長を務めております。まず日本の ODA についての発表に感謝申し上げます。日本は世界中、特にアジアやアフリカに多額の ODA を供与してくださっています。

今朝、私たちは ODA における国会議員の役割について議論を行いました。そこでお伺いしたのですが、ODA における議会の役割とはどのようなもののでしょうか。どのようにして、政府は ODA をどの国に、どの分野に、いくら供与するのか決めているのでしょうか。お教えいただきたいと思います。

2 つ目の質問は、人口、保健、妊産婦保健や子どもへの教育などの社会的な分野を、どのようにしてモニターされているのでしょうか。モニターするシステムの基盤はどのようなもののでしょうか。

最後に、私たちは国会議員であり、立法が主な仕事ですので、ODA で行われている法制度支援に大変関心を持っています。私見ですが、多くの途上国は移行期にあり、政策や立法が混同されていると思います。例えば、保健政策ひとつにしても、それを市場に任せるべきだという考え方もありますし、やはり保健システムに補助を出すべきだという考え方もあります。言葉を換えれば、アメリカ式にするのか、北欧式にするのかという考え方は、その意味で、法

制度はきわめて重要だと思うのです。そこで、ODA で行われる法形成支援についてより詳細条件を知りたいと思っています。どのようにしてそれは実施されるのでしょうか。またそれは、議会の支援するものなのでしょうか、それとも政府への支援なのでしょうか。

[山田彰・外務省国際協力局参事官]

<回答>

ODA に関する日本の国会の役割について：

1. 日本の国会は個々のプロジェクトを承認するのではなく、政府予算の一部として ODA 全体を承認する。
2. 国会はいつでも ODA プロジェクトや政策について審議でき、必要な情報を政府から入手できる。例えば、参議院には ODA に関する特別委員会があり、ODA 政策やプログラムについて議論している。
3. 法制度整備支援は、被援助国の政府に対し立法支援を行っているが、議会との協力も必要である。時には、日本の専門家が国会議員と協議し、その国にとって最善の法的枠組みを模索する。協力はするが、一方的に日本の価値観を押し付けたりはしない。

<挨拶要旨>

[御法川信英 外務大臣政務官]

皆さんを歓迎し、ぜひ率直な意見交換をしたい。日本政府が ODA に関して重視しているのは、人間の安全保障の概念である。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員(ナミビア)]

政務官ありがとうございます。何点か質問があります。まず、外国の学生に対する奨学金についてです。このことは多くの国で問題になっていると思います。日本政府は各国政府と協力してこの奨学金を受け取

る学生を選考していると思いますが、この問題で利益が相反する場合があります。この問題に関わる大臣がこうした学生を選び好みしていることがあります。学生は誰もが選考対象となれるわけではなく、一握りの大臣の子どもたちが選ばれて、利益を受けている場合があります。そこで、数少ない関係者から選ばれるのではなく、広く市民から選ばれるようモニターするには、どのようにしたらよいのでしょうか。

2つ目の質問は、平和構築に関するものです。平和構築に関する援助を行う際に当該国政府の能力についてあまり議論がなされていないような気がします。日本政府がNGOに対して直接、資金や人材、技術などの面で支援をしてくださったほうが、実際的な成果があげられるのではないのでしょうか。おそらくその方が国民に必要な支援が行われると思います。

3つ目は、途上国に対する貿易と投資の推進についてです。ナミビアでは貿易として、日本から例えば衣料のようなものが一方的に入ってきているだけです。私にとってこれは開発援助ではありません。もし人々を助けたいと思うのであれば、魚をあげるのではなく、魚の捕り方を教えてあげるべきです。魚の捕り方がわかれば、人々は捕り続けることができます。このままでは、衣類の作り方を学び、自分たちで作ることはできないままです。今私の国が直面しているのはこのような問題です。

4つ目は、法制度についてです。私の国では裁判官が不足しているために、法廷での未処理案件があります。また、資金がないために、裁判が何年も何年も先延ばしにされ、最後に国民は諦めるか取り下げてしまいます。これでは人々に正義が与えられていません。日本が、直接的に何らかの介入を行うことはできないと思いますが、私たちの委員会として改善に向けた活動をとる上でアドバイスがあれば教えてください。

[エリオダ・トムウェセゲ議員 (ウガンダ)]

まず最初に、日本が余りたくさん条件を強いることなく援助を実施してくださっていることに感謝申し上げます。これは正直大変ありがたいことで、その他の多くの国は援助に際し、さまざまな条件をつけてきます。改めて感謝申し上げたいと思います。また、インフラに対する支援にも感謝します。欧米、例えば米国の場合、インフラに対する支援を行うことが難しい現状にあります。

そこで、一つ質問があります。インフラ支援といった場合、道路建設が主になっているように思えます。これもたいへん有難いことなのですが、鉄道や労働訓練に対する開発支援をいただく機会はないのでしょうか。アフリカでは海までの輸送コストの低い輸送手段が求められています。例えばウガンダ、ケニア、コンゴ民主共和国、ナイジェリア等の国でも同じです。インフラをつないでアフリカの潜在的な能力を開花させれば、アフリカ人自身の購買力を付け、経済が発展できます。鉄道建設の援助の可能性はないのでしょうか。

次に技術協力についてです。統計を見ますと、無償資金供与より技術協力により多くの資金が流れています。それぞれ20億ドルと30億ドルです。そこで伺いたいのですが、無償援助より技術協力が大きくなっているのは、アフリカにとってどのような技術協力が必要だとお考えだからですか。

もう一点、日本から私たちの国を訪問される時、財務大臣や、外務大臣をはじめとする大臣方にお会いになります。国会議員としては、国民を助けてあげたいと思っているのですが、日本が私の国にどのような援助を出してくださっているかすら知ることが難しい現状にあります。どのようにして透明性を高めたらよいのでしょうか。国民にとっても、日本からの支援について知ることができれば良いと思います。

日本に来て、私がアフリカの村で見たいと思っているものを見ることができました。きれいな水、尊敬すべき文化、電力網等です。どのように日本の皆さんから、私の国

の国民を助けるための情報を得られるかお伺いしたいと思います。アフリカは巨大で、どこでも援助を必要としています。ここでこうして外務副大臣、国際協力局参事官とお話させていただき、皆さんが私の国にいらっしゃることがあれば、開発が成功しているよう願っています。さまざまな利害対立がない形で、私がこうして日本を訪問し、皆さんが私の国に来て、国民を助けていただくことができたらと思っています。

[ダムリー・オック議員 (カンボジア)]

カンボジアの国会議員で法務委員会に所属しています。まず日本政府ならびに日本の国民の皆様にご心からの感謝を申し上げます。カンボジア政府とカンボジア国会を代表して、この機会にこれまでのご支援に対して心から感謝を申し上げます。

また単なる物理的なインフラに対する支援ばかりでなく、行政官の能力向上や立法、さらに法基盤の整備に対するご支援を賜ったことに感謝申し上げます。日本の法務省が我が国を訪問した際にくださった本や冊子を保管し、そこから学んでいます。ぜひ今後とも協力していきたいと思っています。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員 (フィリピン)]

ODA に関する国会の役割について質問します。ODA の向け地を決める場合、その対象国を選定する政策や何らかの明確な基準があるのでしょうか。もちろんそこにはさまざまな要素を考慮していることは承知しています。しかしそこに明白な基準があるのか、その対象国となるにあたっての条件があるのかをお伺いしたいと思います。

今日すでに、人間の安全保障について 2 度ほどお話を聞きました。その意味では、ODA 供与の条件は、単に対象国となるかどうかではなく、受けとるべき分野ごとの条件がより重要になってくるのではないかと

思います。必ず選ばれる分野というものがあるのでしょうか。それとも国の代表によって決定されるのか、または日本と受入国の 2 国間のニーズによって決められるのでしょうか。

また人間の安全保障について、国会はどのようにして ODA が本来の目的のため使われたのかを査定しているのでしょうか。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

まず日本政府に対しまして、国会議員を国際的にこの活動に参加させるための日本信託基金を供与くださっていることに感謝申し上げます。2 つ簡単な質問があります。まず人間の安全保障についてその目的は人々の幸福であると述べられました。しかしながら多くの国では人口が原因となってその幸福が阻害されています。ほとんどの国における不幸は、人口の大きすぎることに起因する人が多いのです。

地球規模の問題を解決に向けるためには、人口問題も地球規模の問題として解決がなされなければならないと思います。

現在の傾向として、UNDP のような国連機関は貧困の問題を議論することはあっても人口の問題を議論することはありません。国連環境計画 (UNEP) は環境問題について話しますが、人口問題については話しません。人口問題を十分に考慮に入れない限り、どのようなプログラムも成功しないと思います。例えばインドのような国で人口問題を考慮しないで貧困や環境の問題が解決できると思われるのでしょうか。開発を成功させるためには人口問題の解決が不可欠なのです。

昨年出された研究報告書によれば、紛争の最も基礎的な要因の一つが人口増加、特に若い人口の増加と失業問題であるということです。もっと人口問題に重点がおかれるべきであると考えます。

[マンモハン・シャルマ IAPPD 事務局長 (インド)]

今朝から ODA の可視化について議論してきました。インドが ODA 最大の受入国であるにもかかわらず、国レベルの政治家は ODA についてほとんど何も知りません。この問題を官僚に話しても、OK、OK というばかりです。そこでお願いなのですが、大使館の担当者に説明の機会を持ってもらうなど、国会議員が ODA をもっと理解できるよう支援していただきたいと思います。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

日本はニーズに基づいたプログラムとして、「小規模無償プロジェクト」を実施してきました。残念ながら近年、この資金が細ってきています。この点についてご示唆いただければと思います。

<回答>

[御法川信英 外務大臣政務官]

1. 日本の ODA は各国政府からの要請を受けて拠出する。ニーズを知ることなく援助を出すことはない。これが基本方針である。
2. ODA に関して、政府間ベースが必ずしも最善とは限らない事例もあり、政府よりも NGO に ODA を出した方が有効なこともあるが、ODA の全体的な枠組み及び手続きは政府間の関係が基本となっている。
3. 被援助国の透明性と可視性は、被援助国側で必要な要素である。我々は ODA について公開しているので、その情報を入手する方法はいくつもある。
4. 法制度は、人間の安全保障にとって非常に重要な要素だが、これは橋や道路の建設とは異なり、はっきり目に見えるものではない。どの政府にもしっかりした法制度は非常に重要である。支

援要請があれば、喜んでこの分野の能力構築を支援したい。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

お発ちになる前に、ちょっとよろしいでしょうか。まずアフリカとアジアの国会議員を代表して、貴重なお時間をお取りいただいたことに感謝申し上げます。

ご存知のとおり世界人口は増加を続け 2050 年には 90 億人に達しようとしています。この増加する人口は、資源や、政府や、私たちに地球規模で圧迫を加えることとなります。そして私たちを支える資源を生み出すことができなくなるのです。人口問題にもっと注意を払わなければならないのに、十分な注意が払われていないのは非常に残念です。

明らかに、途上国の現状は先進国の状況よりも悪いといえます。ODA はこれまでも状況を改善してきました、しかし選挙民や地域コミュニティをそのプロセスに巻き込むことができればもっと問題を改善できると思います。ODA は政府を通じて行われていますが、例えば私は国会議員であり、農村コミュニティから選出されていますが、ODA について、またそこに付帯する条件についてほとんど知りません。

人口問題や価値観、信念、そして習慣に関わることを政府が人々に強制することはできないと思います。そこで必要なのは人々の理解を得るように説明し、人々の慣習や行動を変える前に考え方や気持ちを変える必要があるのです。

この点から言っても、国会議員がよりこの問題に参画すべきであると思います。単に結果を報告されるだけでなく、その情報を知り、その進捗状況をモニターすることを手伝いたいと思います。そうすることで透明性が確保され、“無駄な” 使途や、時折発生する汚職などをコントロールすることができます。

日本のことはわかりませんが、多くの国

からの援助は、技術的な機材も資材もドナーである先進国からのものでなければならぬという条件が課せられています。これらのことも検討すべき事柄でしょう。今回、日本の国会議員がこのような会議を開いてくださったことを本当に感謝しています。このおかげで、国会議員や全ての人が情報を得て、その進捗をモニターすることができれば、本当に効果的であると思います。

差しあたっては、ODA を減額しないようお願いいたしたいと思います。それは、途上国に対する投資です。うまくいけば開発の果実を享受することができます。強く申し上げたいのは、政府や国民と緊密に連携して懸命に働く用意はできています。お時間をお取りして恐縮です。

<回答>

[御法川信英 外務大臣政務官]

外務政務官として、ODA を増やしたいと思っている。日本政府は、公約したものに関しては必ず実施している。多少の減額はあるかもしれないが、公約自体は、必ず果たされる。

[グエン・ヴァン・ティエン議員(ベトナム)]

アジアからの国会議員を代表して、アジアに対する日本の長年の支援に対して感謝申し上げます。この連携を維持し、より強化していきたいと思っています。

<補足回答>

[山田彰・外務省国際協力局参事官(日本)]

1. 日本政府の援助は、政府をベースとして実施しているが、NGO やコミュニティへの直接支援も試みている。さらに被援助国の地方政府の役割も非常に重要だと思う。
2. 被援助国の制度をどのように活用できるかは、国会議員にかかっている。日

本が被援助国政府に命令することはなく、我々はパートナーとして助言している。政府が国民やコミュニティの声を聞き、行政がより効果的に透明性を持つためには、国会議員の役割が非常に重要である。

3. 日本は人口問題を重視しており、人口問題の国連専門機関である UNFPA の主要なドナーでもある。人口問題は、どの国でも非常に政治的にもデリケートな問題である。良い家族計画には、より良い保健と衛生面のシステムや教育が必要で、日本はこれまでの経験を皆さんと共有したいと思っている。
4. 妊産婦と乳幼児の健康に関していえば、日本で成功した「母子手帳」の普及を進めている。TICAD IV では、当時の福田康夫首相夫人が「母子手帳」をアフリカからの参加国元首夫人に紹介し、各国での実施を勧めた。
5. ODA はもっと目に見えなければならないというご意見には大賛成である。それには、国会議員の協力が必要である。ぜひ、日本のジャーナリストに日本のこれまでの貢献をお話いただき、日本はもっと途上国へ支援を行うべきだとアピールして欲しい。
6. また、日本の納税者は、日本の ODA が途上国の人々にとって本当に役立っているのか疑問に思っている。この疑問を解消するためにも、現地の国民、政府、国会議員が日本の ODA の貢献について話をしていただくことが重要である。特に、途上国の国会議員が、日本の ODA 増額の重要性を説明すれば説得力がある。
7. 途上国の貿易・投資促進は重要だが、投資は本来、民間部門が実施する。民間部門が途上国で投資をするよう政府は支援するが、命令はできない。被援助国の政府が、努力して、法的安定性や汚職の削減など投資によい条件や環境を作る必要がある。
8. 現在、日本を含めたすべての国が、海

外からの投資を呼び込もうと競争している。途上国の指導者も呼びかけているが、具体的な長所を示して、投資家を引き付けなければならない。日本からの投資を促進するためには、投資家が長期的な観点から投資できるような環境を整えて欲しい。

9. 我々日本政府も、アフリカの国々への投資を促進できるよう努力する。TICAD IV のテーマの一つは、アフリカにおける投資と協力の促進であった。
10. アフリカの鉄道建設については、費用対効果について考える必要がある。東アフリカ共同体 (EAC) の調査結果を吟味し、また我々独自の調査も行い、この鉄道システムにどのような協力ができるかを検討する。
11. ODA の情報は隠されているわけではないので、各国の日本大使館と連絡を取って欲しい。各国政府は議会に対して説明責任があり、国民や国会議員に海外からの援助について情報を伝える責任がある。各国政府の透明性と説明責任の確保は議会の役割である。
12. 技術協力の予算と無償資金協力の規模を比べるのは難しい。無償資金協力と技術協力はともに重要である。お金や物資だけでは途上国の支援にはならない。技術、ノウハウや経験を移転することが重要である。
13. ODA 予算が減額されているが、この傾向に歯止めをかけ、ODA を増額できるよう努力をしている。しかし、これは納税

者である日本国民次第である。国民はきっと皆さんのお話に耳を傾けると思うので、ぜひ日本の ODA を増額できるように日本国民を説得して欲しい。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

山田参事官、小規模無償についての質問にお答えいただけますか。

[山田彰・外務省国際協力局参事官]

1. 無償資金協力の重要性と有効性について知悉しているが、残念ながら無償資金協力は減少している。
2. この 20 年間、無償資金協力予算を劇的に増やし、それによって多くの良いプロジェクトが実施された。小規模無償プロジェクトの大多数は成功であった。
3. 一般的に、インフラや行政システムが整備されている日本でのプロジェクト管理は簡単だが、途上国では、異なる文化、異なるインフラ、生活条件、言語の中でプロジェクトを実施するため、プロジェクトに対する評価も変わってくる。
4. わずかな数の失敗事業もあったが、小規模無償プロジェクトを含め、ODA は途上国にとって非常に有効で、必要である。今後も小規模無償プロジェクトを増額するよう努力したい。

国際協力機構（JICA）

上田善久
JICA 理事

<現場に見る人間の安全保障：ザンビア編>
ビデオ視聴>

[上田善久 JICA 理事]

ビデオをごらん頂いて、JICA の基本的な理念がお分かりいただけたと思います。ここで私から、JICA 活動の概要について簡単にお話いたします。ただ私の話は最小限にいたしまして、それぞれ専門家からより詳細にご説明いたしたいと思います。

話を始めるに当たって、最初に APDA と楠本さんに対して感謝申し上げたいと思います。楠本さんは経済的支援の面でも人間関係の面でも、途上国の支援を精力的に進めており、今回、このような途上国の国会議員の皆様と意見交流ができる貴重な機会を設定してくださったことに感謝申し上げたいと思います。

まず JICA の人間の安全保障についての考え方からご説明申し上げます。この人間の安全保障の考え方は、私どもの緒方貞子理事長が提唱した考え方です。彼女は ODA の運営を含めた ODA 全般をよく知悉しており、JICA の理事長であるばかりでなく、真の意味で国際社会において最も高く評価されている人物です。彼女は 1980 年代に国連高等難民弁務官として卓越した成果をあげました。2003 年から JICA の総裁をお務めですが、私たちを非常に精力的に指導するばかりでなく、昨年開かれた TICAD においても、誇張でもなんでもなく、TICAD における議論をリードし、具体化するために、日本側委員会の委員を常に支えました。

まず本題に入る前に、ODA の実施機関としての JICA という組織についてご紹介しましょう。

新生 JICA は 2008 年の 10 月 1 日に発足しました。これはそれまであった 2 つの援助機関が統合されたものです。2 つの援助機関とは、技術協力の機関であった旧 JICA と旧 JBIC（国際協力銀行）です。

国際協力銀行（JBIC）は、1999 年に海外経済協力基金（OECF）と日本輸出入銀行が合併して設立され、約 10 年間維持されていました。

2008 年 10 月、JICA は新生 JICA として生まれ変わりました。以前は特殊法人としての位置づけでしたが、新生 JICA になって単に法的位置づけが変わったというだけでなく、新しい独立行政法人ができたということになります。ただ JICA がこれまで持っていた機能は新生 JICA においても保持しています。

昨年、日本の行財政改革の一環として、様々な機能を集約して一つの大きな援助機関を作りました。集約による効率化のために、JBIC の開発融資の部分を JICA に統合することに決めたのです。そして外務省の無償資金協力の部分も JICA に移転されることになっています。

2008 年 10 月以降、JICA は、3 つの異なった開発の機関としての機能を統合しました。その結果、技術協力を包括的な責任を持ち、無償資金協力や有償資金協力を統合した非常に大きな組織となりました。

商業的な融資の部分に関しては、JBIC が今も担当しています。しかし ODA で行われる政府開発援助融資に関しては、すでに JBIC から JICA に移転されています。また、日本が行う金融協力の中で大きな割合を占める公的融資に関しては、新たに設立された日本政策金融公庫が担っています。つまり ODA に関して言えば、現在 JICA が全て

の機能を担っています。

次のスライドは、新生 JICA の事業規模を示したものです。ここで示されている数字を 100 で割っていただくと、おおよその米ドルでの表示になります。従いまして、新生 JICA の技術協力の部分が 16 億ドルということになります。これは国庫からの支出です。

JBIC による有利子 ODA ローンは 77 億ドルです。また、JICA による無償資金協力が 16 億ドルですが、この無償資金協力の部分はまだ外務省の手にあります。従いまして、JICA と外務省の間で密接な協力の下で実施されていることとなります。この新生 JICA の規模は、ほぼ世界銀行の規模に匹敵します。

言うまでもなく、開発援助機関は各国経済開発に意を注ぐ必要があります。しかし、ビデオをご覧になってお分かりになるとおり、長期間にわたる紛争といった国際問題に数多く直面しております。このような環境の下では、私たちが達成したいと考えている人間の安全保障を実現するためのプログラム実施は、非常に困難になるとともに、その効果も上がりません。

人間の安全保障の概念とは、言葉を代えれば、人間の安全保障を強化することで、その対象分野における各国政府による活動が強化されると同時に、コミュニティや人々の対応能力の強化につながり、その声を各国政府や地方政府または国会議員に届かせることができるようになります。従いまして、人間の安全保障のプログラムを実施するということは、各国政府に対する協力と地方やコミュニティに住む人々への直接的な協力という、2 つの方法を組み合わせたものとなるということです。人間の安全保障という目標を達成するということは、「恐れから解放」されることであり、「どうしても生きていくうえで必要なものが満たされないという状況から解放」されるということです。そして「貧困や栄養失調から解放」されるということになります。非常に複雑な課題に直面することも事実ですが、

それらの課題は克服できると考えています。

ここで皆様のご関心である、母子保健のプロジェクトをご紹介します。母子健康手帳 (MCH ハンドブック) は、JICA が 1994 年にインドネシアに導入したものです。その後、この母子健康手帳はインドネシア政府の公衆衛生プログラムの一環に公式に組み込まれ、私どもとしても大変誇りに思っているところです。

この手帳は、単に配布すればよいというものではありません。この手帳は、政府による公衆衛生制度と連携することではじめて有効な意味を持つものです。例えば有能な医師、看護師、ヘルスワーカーはもちろん、病院や保健所、必要な機材などが揃うことで初めて機能するものです。そしてそれが民間でも入手できるようにすることが必要ですし、民間の医療機関でもその記載内容を尊重し、判断するように権威付けする必要があります。そしてこの手帳を持っているお母さんたちが、ある種の義務感を感じるようにする必要があります。手帳に妊娠の状況や子どもの発達の段階を記載し、手帳に掲載されている標準値と比較することで、彼女自身や赤ちゃんの健康を守り、出産前の準備を行なわなければならないという、責任感や義務感を持ってもらうことが重要になります。

例えて言えば、この手帳は新しい命がこの世に生を受けるためのパスポートのようなものであり、お母さんにとってはその健康を維持するための役割を担っているわけです。繰り返しになりますが、この手帳を機能させるためには、各国政府は人材や機材を含めた必要な制度や機関を提供する必要があります。従いまして、母子健康手帳を機能させるためには、包括的な公衆衛生システムを構築する必要があります。まさにインドネシア政府が母子健康手帳を実用化するために 10 年かかった理由がここにあります。

この手帳はこのように妊産婦管理のために必要なものです、この手帳を持つことで自分の体を大事にしようと努力するように

なる、このことが母子健康手帳を活用するために不可欠なことなのです。

JICAによる教育分野プロジェクトには、ニジェールの学校プロジェクト等があります。小学校を維持・管理するために小学生の親、地方政府の役人、コミュニティの責任者が話し合っているところです。話し合いをしている人々の後ろの黒板に、住民自らのなすべき貢献や役割分担が記されています。これを見てもお分かりのように、お金を与えるだけでは問題は解決しないのです。お金を与えるだけのプロジェクトはしばしば、コミュニティの腐敗をもたらします。そこで私たちはお金を与える援助とは全く異なった方法をとっています。私たちは住民や子どもたちの親の意識を変えることに尽力しています。そうでなければ、その小さな学校プロジェクトは一過的なものとなり、継続されないからです。

これは「参加型プロセス」と呼ばれるものです。全ての関係者が集い、共に予算配分について話し合います。言うまでもないことですが、予算配分の前に未来に向けてどのような投資が必要なのかを明らかにする必要があります。机や椅子を修理すべきなのか、トイレの衛生状況を改善すべきなのか、解決しなければならぬ問題は山積していますが、限られた予算の中で実行していかざるを得ない以上、彼らにとって何が優先事項なのかを彼ら自身で協議していく必要があります。

このプロジェクトは非常に成功しました。最終的に世界銀行は、このプロジェクトを非常に価値あるプロジェクトであると認め、学校の管理改善に向けた方法論を拡大するために拠出を始めました。

農業分野は、言うまでもなく非常に重要です。単に農民の所得創出の手段として重要であるというばかりでなく、平和的な方法で社会の安定化を図るためにも重要です。JICAはこの分野で比較優位を持っていることを大変誇りに思っています。特に米作の分野です。日本人は2000年以上コメを栽培してきました。私たちの文化は米作をそ

の基盤としています。

このプロジェクトは、1994年に始まりました。この年に日本の無償資金協力で、キリマンジャロの麓に農業技術センターを建設し、必要な機材や農機を提供し、センターが開所しました。このセンターの成功には、農業機械や設備の供与以上に、日本の熟達した農業専門家の貢献がより大きく寄与しました。彼らはキリマンジャロ地域に事実上住み着き、アフリカの農民を訓練しました。

この成功を元に、2002年には農業技術センターの拡張が行われ、タンザニア政府は日本政府の無償資金援助を使って、キリマンジャロ農業訓練センターへと拡大しました。このプロジェクトは、米作の技術を普及させる事を目的として、まだ継続中です。ここで学んだ訓練生たちは、他の地域に赴き米作を教え、各地で米作が根付きつつあります。

このプロジェクトは長い経験を持ったJICAの専門家によって指導されました。このような熟達した専門家なしに、このようなプロジェクトはなんらの成果も挙げることはできません。

今、私たちは同じようなプロジェクトをウガンダのナムロンゴで行っています。研究所を作り、長年にわたる経験を持った専門家が、別の農業プロジェクトで働いています。専門家はタンザニアのようなプロジェクトを実施するために現地政府の専門家とともに、現地に定着しその技術を他地域に普及させるために努力しています。

ネリカ米 (NERICA : New rice for Africa = 「アフリカのための新しいコメ」) と銘打たれ、アフリカの気候や土地に合わせて改良した品種は、土壌を保全すると同時に、高い収量を実現しています。

農村地域における水供給については前のビデオで触れました。人々が直面している問題は、その生活の全てに関わる問題であり、一つのプロジェクトを実施することで十分だと考えることはできません。

例えば野菜の栽培には水を使います。こ

のように全ての全く異なると思われる活動も、多くの分野にまたがり、人間の安全保障の不可欠な一部を構成しています。

つまり、水問題だけを解決したとしても十分ではなく、全ての問題を解決する必要があります。水問題を解決するとともに、収入の創出、公衆衛生、教育といった一つ一つの課題を同時に解決に向ける必要があります。その意味では、水供給プロジェクトは、多分野にまたがる包括的プロジェクトの中核となるプロジェクトとして位置づけられるべきでしょう。

改めて強調したいのですが、母子健康手帳を配布するだけ、建築物を作るだけ、水供給の設備を作るだけでは十分ではありません。これらが機能するためには、管理技能や管理機構、そして人々の気持ちが必要です。つまり、集団でそれらを管理する能力を構築するとともに、これらの設備や施設がみんなにとっての資産なのだということが、その地域の人々すべてに理解される必要があるのです。

仮に援助で作られた給水塔が個人所有になってしまったら、まさしく災難ともいえる事態を引き起こします。それは共有されるべきであり、水供給設備を維持し、水供給を継続的に行うためには、住民の貢献が不可欠なのです。

また法整備支援の分野もアジア地域における成功を踏まえ、JICA が大変誇りとしている活動です。簡単にカンボジアの事例をご紹介します。

カンボジアの歴史をご存知のことと思いますが、1975年から1978年のたった3年間で、カンボジアの全ては破壊し尽くされました。当時の政権によって1/4の人口が殺された、もしくは餓死したと考えられています。当時の政権の常軌を逸した考え方の中で、専門家、技術者、教師、芸術家などの知識人が政府に反対の姿勢をとっているということで殺されました。

カンボジアの復興は、全てが抹殺されてしまった中から始めなければなりません。JICA は道路を舗装することから始め、

政府行政機能の補修・回復まで支援しました。その中の一つが法整備支援です。

法律を一から制定するという事は簡単なことではありません。そこで私たちは起草のお手伝いから始めました。このような支援は一人の専門家やコンサルタントの手に余るものです。そこで、私たちは日本で、法律、会計の専門家、大学教授、日本弁護士会、実務専門家による大きなワーキングチームを組み、最高の頭脳を結集して起草作業を支援しました。同時に、カンボジア政府の法務部門の制度構築や能力開発もお手伝いしました。

これは非常に大変な作業でした。双方のアイデアを検討し、調整するために、日本の専門家ばかりでなくカンボジア側にも大変な時間と労力が必要とされました。シンガポールが議会における法の制定の部分を支援しました。この事業は人材育成への投資を行い、経済活動を活発化するための基盤として法律が不可欠であることから、現在も継続されています。

繰り返しになりますが、お金だけでは十分ではありません。それが役に立つためには、専門的な知識を持った人の貢献が重要なのです。

最後に評価についてお話したいと思います。評価は重要です。まず評価を行うことでプロジェクトの抱える問題点を明らかにできます。そして日本の納税者への説明責任を果たすことができます。それと同時に、おそらく援助を実施している国の人々に対しても、説明責任を果たす必要があるでしょう。そのために立案の段階から評価を組み込み、その実施過程においてもその段階ごとにチェックをしていきます。そのために、私たちは第三者の専門家による評価を実施しており、どのように詳細なことであっても公表し、次の事業の改善に役立てています。

納税者のニーズに応えるために、JICA はその事業の評価報告書を毎年発行しております。ホームページ上でも閲覧できるようになっており、誰でもあれプロジェクトの成

果を確認できます。

このように、私たちは非常に高い透明性の中で事業を実施しています。失敗を隠すこともありません。事業報告で、その成功も失敗も赤裸々に明示することが、プロジェクトの質を確保するものだと考えております。

ご清聴ありがとうございました。

国際協力機構（JICA）

質疑応答

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

最初に、JICA を訪問させていただいた意図をご説明したいと思います。

上田理事、丁寧なご説明に心から感謝します。上田理事のご説明の中にも、ODA には途上国、先進国の国民の理解が重要だということをご指摘いただきました。先進国で活動している私たちとしては、さまざまな困難に直面しています。その理由の1つは、納税者が ODA の使い道がわからないとして ODA に反対していることにあります。

今回のプログラムの目的は、日本の国会議員も他の先進国の国会議員も、ODA がどのように使われているのか直接情報を得て、知ることが重要ではないかと考えました。

ODA が原則、政府対政府のみで実施されるために、途上国の国会議員は、自分の国がどのような援助をどのような国から受けているかすら知らないという場合があります。国会に対して報告義務がないということから、その結果、援助に付随してどのような条件が付帯しているか知らされていない場合があります。

このような状況の中で、途上国の国会議員がどのような援助を自分の国が受けているのかを知ることはできません。ODA の拡大を何とかして果たさなければならないという問題意識に立ったとき、これは大きな課題であると考えました。

昨年の G8 北海道洞爺湖サミットに併せて、私どもも東京で G8 国会議員会議を開催いたしました。その際に、アフリカやアジアの国会議員から「ODA について何も知られていない」という意見を聞いたのです。ODA に反対があるというのであれば、「何がそうさせているのか」先進国と途上国の

人々の意見を聞いて、分析する必要があると思います。

国会議員は国民の代表であり、人々の意見を代弁する立場にあります。そして、立法をし、予算を決めるわけですから、政府に語ることもできますし、国民に語ることもできるのです。私たちはその活動の原点として、国会議員の活動をこのように考えています。

このような観点から考えれば、特に途上国における国会議員の能力開発が必要ということになります。

ODA の拡大を妨げている1つの要因は、メディアによる批判です。この点に答えるためにも、途上国における適切な透明性、説明責任、グッド・ガバナンスを構築していく必要があります。

ただ同時に、現在、先進国で進んでいるような複雑化したシステムをそのまま導入すべきであるかどうかについては、また別の議論が必要でしょう。そうすると先進国と同じように、高い技能を持った人が大量に必要になります。そしてそれが非常に多額の経費を必要とすることも理解しておく必要があります。限られた ODA 予算の中で予算の適正配分を考えなければならないと思います。

この点から考えたとき、私たちは国会議員の目から見て、目的合理的な、同時にそれが形式合理性も踏まえているような制度を設計しなければならないと思います。言葉を換えれば、簡明でありながら、国会議員が各国で ODA の説明責任を確保する際に、それを助けることのできるようなメカニズムが必要だということになります。特に人口問題は人々に強制できない問題であるという点から言えば、国会議員の役割は

非常に重要です。

今、私たちは世界中に、人口と開発に関する国内委員会や地域フォーラムを持っています。各国の人口と開発に関する国内委員会は、与野党の超党派で構成されているという特色を持っています。議連といいながら、野党だけでないところが特色です。その意味で、各国の国内委員会は政府の政策を単に批判するのではなく、適切な批判も交えつつ、政府と共に、ある種の ODA に関するコンセンサスを形成する上で役割を果たすことができると思います。

もしこのようなメカニズムを構築することができたなら、政府にとっても透明性や説明責任を果たすことになると思います。これがプログラムを企画するに至ったアイデアです。

[上田善久 JICA 理事]

参加者の方どうぞ。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

上田理事ありがとうございます。ビデオプログラムの提示にも感謝します。タンザニア、ウガンダ、カンボジアなど実に多くの国で JICA が非常にたくさん事業を実施されていることがわかりました。

私自身、内務大臣として、緒方 JICA 理事長が国連難民高等弁務官 (UNHCR) にお務めときにお迎えしたことがあります。プロジェクトサイトにご一緒し、一緒にレセプションに参加しました。今、緒方理事長は JICA に献身的に貢献されていることと思います。JICA の構造が変わっても、それには変わることがないと思います。

楠本さんも言っていた問題ですが、ルサカで実施されているプロジェクトは大変成功していますが、ルサカが選挙区の議員は私の友人ですが、彼は全くビデオにはできません！

その意味でも、今回 APDA が実施してく

れたこのプログラムは、まさしく核心をついたものであると思います。現在、JICA がルサカで実施しているプロジェクトは大変成功しています。しかし、その成功は、ルサカでも劣悪な環境にある地域だから成功しているという面もあると思います。

例えば、私の選挙区はルサカから 700～800km と遠く離れています。そのような地域で事業を実施する場合、その進捗管理は非常に難しくなると思います。この意味でも、ルサカですら国会議員をうまく巻き込まない限り、説明責任の面で大変難しいことになると思います。その意味で、現地でももう少し国会議員を巻き込む努力をしていただきたいと思います。

妊産婦保健の問題については、さまざまなコミュニティでさまざまな信念があります。ある特定の信念、価値観、習慣の中では、たとえば人々が HIV/エイズ、コンドームの使用について語ることは大変難しい現状があります。

私自身、コミュニティによっては、コンドームを持って行って、使い方を教授できない場合があります。そういうことを言おうものなら、多くの女性が驚いてしまうでしょう。さまざまな慣習が邪魔をする中で、いろいろな問題を理解してもらう必要があると思います。

ODA のプログラムは、人々の代表であり、その地域の人々を知り、その地域の人々に知られている私たちが、その情報を知ることができれば、より効果的なものとなると思います。

プログラムのモニタリングと実施という点から言っても、それが落下傘的に落ちてくるよりも、その実施主体である地方議員にも伝えられていたほうが良いと思います。プロジェクトが始まってから聞いたのでは、「これがあのプロジェクトね」で終わってしまい、それに合わせることしか考えませんから、事は迷走し、悪い方向になると思います。

そこで JICA にご提案ですが、事業を実施する際に、事業を実施するだけでなく、

透明性と説明責任を作るための議員に対する説明を行っていただきたいと思います。そして国会議員を巻き込むことで、私たちはそのプログラムの価値を正しく理解できるようになります。人々の代表である私たちともう少し密接に活動していただきたいと思います。

[上田善久 JICA 理事]

ご提案ありがとうございます。
このようなタイプの活動に国会議員が参画されるとするのは良いアイデアだと思います。

今回お見せしたビデオでは、JICA 専門家の活動については触れられておりませんでした。あまり日本の宣伝にならないように気をつけて作成しているつもりです。ビデオの中にお一人の教授が出ていますが、かれは地方政府や現地の行政と密接に連携しながら事業を進めています。私としては、このような中央政府、行政、地方政府との連携のあり方は、人間の安全保障アプローチの欠くべからざる一部だと考えています。

ただ寡聞にして、彼がこの分野で国会議員と連携しているのかどうかについては情報を持ち合わせていません。国会議員との連携はプロジェクトとしては組み込まれていないからです。ただお話の通り、地域選出の議員事務所と交流を持ち、その意見をj知することは、事業を実施する上で有益な情報を得られることであると考えています。

[エリオダ・トムウェセグ議員 (ウガンダ)]

まず JICA が受け入れてくださったことに深く感謝いたします。また上田理事、局長の方々が私どものためにお時間を下さったことに改めて感謝いたします。また JICA の私の国に対するご支援に感謝申し上げます。

これまで、私どもは JICA からそれほど多くの支援を得ていると思っていませんでしたが、今日、JICA のプレゼンテーション

を伺って、保健、電気、また橋の建設などのさまざまな活動を実施してくださっていることが分かりました。

私の選挙区では JICA はプログラムとして養蚕を支援してくださっています。養蚕では、蚕を育て、繭を取り、絹糸から絹布を作ります。JICA がご支援くださっているのは質の良いカイコです。良質のカイコが導入されることで農民は繭を取り、良質の絹糸をとることができます。

そこまでは良いのですが、私たち自身に十分な販売や輸出の経験や知識がないため、その活用ができていません。

また JICA の方針としてあまり長期のプロジェクトは実施しないと聞いています。また事業を実施する場合には受け入れ側にも資金が必要です。ただ、政府の対応は非常に遅く、また政府の考える優先順位と農民の考える優先順位はしばしば異なっています。

そこでお願いなのですが、そのコミュニティが事業継続を望んでいる場合、彼らが労働力を供給する場合には事業を継続することを検討していただけますか。私のところの事例で言えば、絹糸を保管している倉庫を建てることできれば非常に効率よくそれを販売できます。しかし、最初から多額の資金を住民が集めることはできません。政府は政府で、すでに資金を投じているので、そこに資金は投じられないといひます。

JICA が政府間ベースで働くことを好まれる理由は、交換公文ベースで、「受入側資金」が比較的得られやすいということがあると思います。そこでお願いですが、この「受入側資金」を検証して見ていただきたいと思います。農民組織、農民グループは農業省よりよく働きます。農業省はあまり関心がないのです。もう 1 つは時間の問題です。専門家を派遣することが多いと思いますが、彼らは数ヶ月そこにいるだけで、「このプロジェクトはうまくいかない」と決めてしまいます。もう少し時間をかけてみる必要があると思います。

2 つ目は、昨日、外務省を訪問し、一村一品運動について、アフリカの 12 カ国で実施しているというお話を伺いました。残念ながら政務官と十分お話しする時間はなかったのですが、ウガンダではどのような産物を推進されているのか、ご存知であれば教えてください。また一村一品運動の考え方はどのようなものですか。

最後に、それは日本の援助の visibility について質問したいと思います。JICA 地球ひろばで日本の援助が日本の納税者に評価されることが重要で、そのためには、現地で何がなされているかが納税者に理解されなければならないということが言われました。

我々の国では、お金がどこから来て、どのように使われたか特定できないような支出のシステムになっています。政府が予算を管理しますが、米国援助庁 (USAID) や EU、世銀から来たお金を、開発プロジェクト予算という壺に放り込むのです。そのため、どのプロジェクトがどのドナーからのものかをはっきりさせることが難しくなります。そこで USAID や EU は、2 つの方法を使い分けます。彼らは政府に資金を流すと同時に、コミュニティや NGO、NPO などの活動団体に資金を流します。

ウガンダの場合、日本大使館による草の根無償プロジェクトが、この直接支援に当たるとは思いますが、この資金の流れが細って、あまり実施されなくなっています。そこで、JICA が国以外の当事者、NGO などに直接資金を供与することはできないのでしょうか。なぜならばこのような案件の場合、非常に明確な成果が出て、日本国民の納税者に ODA の効果を目に見える形で示すことができると思うからです。そうすれば納税者の財布の紐も多少ゆるくなるのではないのでしょうか。アメリカはすでにわが国でこのような方式を始めています。

[上田善久 JICA 理事]

ご回答の難しい質問ですね。最初のご質問、しばしば政府と地方の関心が異なっ

ているという問題ですが、JICA がプロジェクトを実施する場合、そのプロジェクトが持続的なものとなるよう努力しています。

このためには、訓練を通じた地方の人々の能力の強化が重要で、そうすることでプロジェクトが終わっても、現地の人々によってその事業が継続されるということになります。

プロジェクトというものは、検討を経て、必要な地域で実施されるものですが、いずれにしても永遠に継続するというわけには行きません。もちろん持続可能性や継続性に最大限配慮しますが、被援助国政府の援助受け入れに関する優先順位やコミュニティの意思などから、1 サイクル終了時、もしくは 2 サイクル終了時に、プロジェクトを終わりにする場合があります。

またそのプロジェクトのおかれた状況、資源の動員可能性、そのプロジェクトの効果がはっきりしている場合には、そのプロジェクトを延長しようと努力します。私たちが国民全ての声に応えられるかどうかは別として、プロジェクトの持続可能性、継続性を非常に重視しています。

2 つ目のご質問についてですが、一村一品運動は、大規模なプロジェクトがマラウイで進められています。マラウイでは多くの人を集め、訓練を行っていますが、同時に必要に応じてアフリカ諸国から専門家を派遣し、指導に当たってもらっています。

お話の通り、TICAD IV で一村一品運動をアフリカの少なくとも 12 カ国で実施すること、そのための無償資金協力を行うことを公約しました。

このプロジェクトの目標の一つは、日本のイニシアティブで始められたこの事業によって、地方の人々が具体的に裨益し、経済的にも社会的にも、健康の面でも、様々な意味で力をつけること (エンパワー) にあります。地方の資源を動員し、活用する中で、人々をエンパワーするにはどのような方法が最善でしょうか。

人々をエンパワーするとは、人々に情報を提供し、彼ら自身が持っている創造的な

力を引き出すことです。そうすることで、より地方の特産品を作ることができるようになりますし、より良いサービスを提供できるようになり、そしてより魅力的なものにできるでしょう。このようにして地域の特性に合った商品を作り、それを売り出していくことで、人々のエンパワーメントにつなげていくことができるのです。従って、一村一品運動とは、一つの村で一つの商品だけを作るという意味では有りません。誤って伝わってしまっている面もありますが、私たちはこの考え方を多くの国に広げて行きたいと考えています。

ウガンダは、この事業が実施される可能性のある国であると考えています。例えば、お話にあった養蚕についてですが、プロジェクトとして形成できると思いますし、アジアのタイなどでは大変な成功を収めたプロジェクトとなっています。

今、私たちは、日本やそのほかのアジアの国々から学んでうまく行った事例に関するセミナーを組織化しようと考えています。

最後の質問への回答になりますが、NGOとの協力は重要な視点です。しかし、JICAが政府対政府の援助を中心とした機関であることから、NGOとの協力は限られたものとなっています。

私たちは政府を通じて活動しますが、今日において、日本と援助受入国の双方で、事業の成功を支えるために、NGOは重要な役割を果たしています。特に村レベルで活動する時には、NGOは重要な役割を果たしています。その意味で、事業を実施する上で地方のNGOとの協力は欠くべからざるものであると考えています。特に日本大使館が実施している草の根無償のプロジェクトにおいては、そうだと思います。皆様の国で草の根無償の予算がどうなっているは別にして、JICAは地方NGOとの協力を推進しようと考えておりますし、数年前に比べると飛躍的に増大してきていることは事実です。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員（タンザニア）]

これまでタンザニアに賜ったご協力に心から感謝申し上げます。さまざまなご支援を賜りましたが、中でもキリマンジャロのそれは大変効果的でした。いまやタンザニアの農民は、キリマンジャロ技術訓練センターで米作技術を学び、米作を行うことができるようになりました。また教育分野でも多大な貢献をしてくださっています。多くの小学校を建設して下さったことに本当に感謝しております。

ただ、これから実施しようとしているジェンダー問題に関するプロジェクトは、そうではありません。JICAが実施したプロジェクトをいくつかフォローアップしようとしたのですが、私個人的にはジェンダー問題とJICAプロジェクトをどのように推進していったら良いのか、考える必要があると考えています。

例えば、私の国では小学校への就学では大変な改善を見せています。男女比は半々です。ただ小学校から中学校への進学時に、女の子の就学率が急減します。その理由の1つが、わが国における妊産婦死亡率の高さです。死亡のほとんどは15~20歳に集中しています。この年齢は中学校3~4年生にあたり、教育が必要な時期です。ジェンダーの問題にかなり注意を払っているにもかかわらず、出産や妊産婦死亡のために、かなりの女子学生が中等教育を終了できないでいるのです。その意味では、男女の間で同じ水準の教育を異なった年齢で受けられるようにすることが必要かもしれません。ただ、中学校の実態に対するモニターが欠如しているのと、その他の習慣が女子の中等教育への就学を妨げている可能性もあって、対策が立てられない状況です。

そこでJICAがジェンダー・プロジェクトを進める際に、少女や思春期の女性が適切な教育を受け、コミュニティの潜在的成員として活躍できるようにするためにはどうしたらよいかを考え、適切なプロジェクトを実施されてははいかがでしょうか。今

回、私たちはここに来ることができました。私たちが JICA プログラムに、どのような形で関わっていけるかを教えていただけましたと思います。

[上田善久 JICA 理事]

重要な問題を提起していただきありがとうございました。お話は全くもったもだと思えます。この問題は非常に広く見られるもので、アフリカだけでなく、アジアのいくつかの国でも問題になっています。

社会的な行動について、なぜ少女たちは早い時期に結婚してしまうのか、それは家族の貧困が原因なのか、そのほかの理由があるのかを明らかにするために何かをする必要があると思えます。いずれにしても社会的現象であるといえます。

この問題は重要な問題で、JICA ばかりではなく、各国政府やコミュニティで取り組み、ともに努力することで解決に向けるべき課題です。ご心配については良くわかりました。私どもとしても初等教育だけでなく、中等教育における女子の参加率の向上を進めて行きたいと思えます。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

私も同僚の意見を補足したいと思います。JICA がこれまでケニアで実施されてきた活動について、本当に感謝いたしております。私としても国会議員の参画ができるようにしていただきたいと思えます。JICA が国会議員の協力を必要であると考えるか、そうでないかはわかりませんが、プロジェクトが失敗した場合、プロジェクト地域の国会議員に事前に伝えていなければ、その議員は選挙区の人々から、その理由についてさまざま回答を求められることとなります。国会議員は屠畜場に引き出されるようなものです。さまざまな疑惑が濡れ衣を着せられ、まったく国会議員として機能しなくなってしまう。

ケニアで起こっている例を挙げますと、

JICA のプロジェクトとして、ニヤンド河の洪水緩和プログラムが行われています。すでに3年目を迎えています。昨年、日本大使に連絡を取り、大使をニヤンド河にお連れし、どのようなプロジェクトが実施されているか見ていただきました。

過去3年間、JICA は洪水を防ぐために良い成果をあげるべく努力して下さり、大変な金額が投じられました。しかし、目に見える形ではないため、「ここに数百万ドルもお金が使われた」という評価です。

私の前任者や私は、この件について人々から質問を受けていますが、私自身も明確な回答を持っていません。そしてうわさがうわさと呼び、ここには3億ドルもの金が投じられたというデマが飛び交っています。私はこの事態を大変憂慮しています。JICA が政府と仕事をする事は理解していますが、中央政府が工事担当当局に送金していないのではないかとされています。

JICA が政府を相手に仕事をする事は適切なことですが、ドナーからの資金を効率よく利用し、地方のコミュニティが裨益できるようにするためには、他の適切な方法を模索する必要があると思えます。納税者の多額のお金を使いながら、説明責任がないというわけにはいきません。ぜひコミュニティベースアプローチによるプログラムを実施していただきたいと思えます。

また1つの例ですが、大使館が JICA から資金を得ているかどうかはわかりませんが、大使館の草の根無償で実施された事業で、小学校の建設が行われました。これには地域住民が参加し、その建設を担いました。そして予定通り竣工したのです。

これは大変住民から感謝されています。いかに少ない資金で、いかに短い期間で、それがなされたかを住民たちは知っています。しかし、大きなお金は大きな問題を引き起こします。

そこで強く思うことですが、政府対政府案件は政府の指導者の懐にその資金が入っているのではないかと懸念が常にあります。説明責任や透明性を確保するために

も、JICA も政府対政府案件だけでなく、日本政府から直接地方コミュニティに対して援助を行うことを検討されるべきではないかと考えます。

なかなかこのようなことをお伝えする機会がなかったのですが、今回、上田理事とお会いでき、お話する機会を頂き、本当に感謝しています。

ODA に関して、アフリカでは JICA の貢献の認知度は十分とはいえない気がします。このワークショップからケニアに戻って、調整機関はどこなのか、彼らの活動内容はどのようなものか、どのくらいの納税のお金がどのように使われているかを調べたいと思います。そのためには、日本の大使の協力が必要です。

[上田善久 JICA 理事]

できるだけ回答したいと思います。この問題の重要性を知悉しているつもりです。この問題に関しては貴国政府に対して既に照会をしておりますし、日本の国会議員の中にも関心を持っている方々がいらっしゃいますし、この問題について強力に支援してくださっています。私たちはこのための努力を始めたところです。

もちろん事業を完成させるためには、巨額の資金が注がれますが、それが適正に使用されるためには、地域のコミュニティの支援が不可欠です。今いえることはこの問題に決着をつけようと考えています。まだ議論が続いており、資金拠出はなされていません。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

さまざまうわさが流れます。そして私は国会議員ですが、このような情報を得たためしがありません。おそらく 3 億ドルがつぎこまれたというのは風評に過ぎないとしても、そのような風評が流れてしまっているわけです。

[上田善久 JICA 理事]

それは「うわさ」であって、事実ではありません。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

真実でないとしても、うわさは地域の人々の態度に影響を与えてしまいます。実際のプロジェクトの前に風評が流れてしまうと、さまざま障害が発生してしまいます。これは十分な情報が地域に共有されていないことによって、十分な理解が得られないことから発生します。そして政府としてみれば、このような風評が立つことで、プロジェクト自体がなくなりほしくないかと恐れるわけです。国民の目から見れば、「彼には金が渡っているはずだが、私はもらっていない」などということが起こってしまうのです。私はこの点を心配しています。

[上田善久 JICA 理事]

いずれにしましても、私どもは真剣に対処していきたいと思っています。

[JICA アフリカ部]

これまで事業を実施するに当たり、必ずしもコミュニティや地元国会議員に対して事前に情報を共有する形では、事業を実施してきませんでした。しかしながら、風評の被害というものは深刻です。そのような風評の拡大に対して、何らかの対処を取る必要があると思います。また日本の援助に対して何か疑念が生じたときには、ぜひ日本大使館や JICA にコンタクトして、十分な説明を受けていただきたいと思います。

[上田善久 JICA 理事]

情報までですが、JICA の全体的な目的としては資金供与だけをするということではありません。それが無償資金援助であってもです。私たちはそのプロジェクトに関わ

り、その資金がどのように利用されたか、汚職につながっていないかを見ようとしています。汚職の問題は私たちにとっても重要な問題です。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

このような事態を避け、具体的に改善するためには、途上国側での法整備も必要だと思います。そこで、途上国の側でこのような条件を整備してほしいというような条件集のような、パッケージを検討していただくわけにはいかないでしょうか。

このような条件集のようなものがあれば、参加された国会議員の側で自発的に検討されて、立法化も期待できると思います。

もちろん、JICA の立場でこのような法律を作りなさいということができないことは承知しています。これは政府間で考えれば、内政干渉に当たる可能性があるからです。ただ、資料として、もしくはガイドラインとして、援助を実施する上で望ましいあり方に関する規定を提示することは、双方の理解のためにも望ましいことではないかと思えます。この人口と開発に関する議員グループは超党派であり、与野党からなっています。そこで適切に議論がなされれば、望ましい形で、あくまで各国の自発的な取り組みとして、提言を政府にあげることができると思います。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

EU の場合、彼らが事業承認をするとそれは EU のホームページで、どの国にどのようなプロジェクトが実施されるか公開されます。JICA がこのような手法をとっているかどうか、知りませんが、そうすることで、どのような承認が行われ、誰が実施し、どうなったか、一目瞭然です。オーストラリア援助庁も同様の取り組みをしています。彼らはさらに各国のホームページにも各国ごとに掲載するようにしています。

また、オーストラリア援助庁と EU のプロジェクトの新しい点なのですが、この各国別プロジェクトのサイトに、さまざまなプロジェクトに関する情報を掲載するとともに、他のドナー国のプロジェクトの情報も掲載しています。そうすることで、人々はどのような援助が行われているか知ることができるわけです。グローバルファンドも同じような取り組みをしています。

[上田善久 JICA 理事]

大変良いご提案をありがとうございます。JICA のホームページには既に JICA が各国で行っている各国別の協力に関する情報が掲載されています。ご要請に関して確認してみます。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員 (ナミビア)]

私は ODA で行われる輸送のインフラストラクチャーについてお話したいと思います。JICA はナミビアで何かプロジェクトを実施されていますか？

2 番目に、ナミビアは長年にわたって南アフリカの体制の下にいたので、他のアフリカの国に比べて発展しているといえると思います。南アフリカを訪問したことがあるかたはいらっしゃると思いますが、ナミビアはほぼ同じ状況です。昨日頂いた資料を見ると JICA 支援の対象国リストに載っていません。

ただ、一方、ナミビアは HIV/エイズのような社会開発を必要とする分野で発展が欠如しています。昨日お話したことでもありますが、グローバルファンドから資金を得ていますが、その資金の使途は例えば訓練に限定されています。これは、ドナーがアフリカを理解していないことを示すものです。

人々は、特に貧しい人々は暴力の影響にさらされています。医療支援の機関や民間の医師にかかりますが、彼らにとって政府

からの援助を受ける方法はないのです。ひとたびHIV/エイズ治療を始めたら、それを中断することはできません。治療をやめるということは命をあきらめるということです。そして彼らは食べるものもありません。食べるものがない中で、治療を行うなどということは到底できません。食事を取らない中で、強い薬を服用することはできません。このような観点から見れば、私たちは治療そのものをこれまでとは異なった観点で見る必要があると思います。病院が満床の中でART治療を受けている人たちをどのようにして救ったらよいのか。HIV陽性の人を引き取りたがりません。家に帰り、そこで家庭ベースのケアを受けるしかないのです。これがわが国の現状です。

また法的な支援も重要だと思います。政府の介入に抗議して数多くの判事が辞任しました。その結果、性に基づく暴力などの犯罪案件を裁くことができなくなっています。その結果、訴状を取り下げ、泣き寝入りになってしまっているのです。実際に性に基づく暴力から守るためには、司法の建て直しが必要です。

もうひとつの質問は、平和構築です。ナミビアは平和な国で紛争をあまり経験していません。それは私たちが新たに経験していることなのです。かたや若者が成長する過程で、このような平和構築のワークショップを受けることが必要ではないかと思えます。

もうひとつの課題はビデオにおける性描写の問題です。彼らはそれを携帯で、学生の間にはら撒いています。それは正しいことではありません。ポルノをまくということは、誰かの生活を破壊することだからです。若者にはプライバシーに対する敬意、他者の尊重、法を尊敬するような教育が必要です。

ありがとうございました。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

これは教育の問題というよりはモラルや価値観の問題、そして情報の問題ではないでしょうか。この問題は、大学生のような教育を受けた学生や、有名人の間でも起きています。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

ザンビアでそのようなことをしたら監獄行きか、国外追放です。

[上田善久 JICA 理事]

最初のご質問、ナミビアにおける JICA 活動についてお話します。ナミビアはアフリカの中で比較的進んだ国であるため、ナミビアへの協力はそれほど大きなものではありません。しかし、TICAD IV において、アフリカへの援助を増額することを公約しました。従いまして、ナミビアへの援助も増額できることを期待しています。

平和構築に関する質問ですが、申しわけありませんが特別な回答を持っているわけではありません。国際的回廊の構築によって、地域に対する経済的効果を上げるために、そのほかの援助機関と役割を分担しようとしています。一カ国だけを考えている訳ではありません。

内陸国、たとえばザンビアは国際回廊の建設によって利益を受けることができます。このことについては関係者で協議を始める予定となっております。

[グエン・ヴァン・ティエン議員 (ベトナム)]

ご発表ありがとうございました。そしてベトナムへの支援に対して感謝いたします。法支援について一言申し上げたいと思います。

実際、立法は国会の第1の機能です。その意味で立法の問題は非常に重要です。立法に際し、国会では徹底した論戦が行われ、その意味では非常に民主的です。一方政府

の方はより官僚的であるといえるでしょう。ベトナムの現状を見ると、ほとんどの法案は政府提案となっています。いくつかの委員会では法案を提出しますが、議会で議員立法されるのはわずかです。これらの提案のほとんどは NGO からの働きかけによるものです。

この点から、各国における法整備支援をお願いできないかということです。現在、60～70%が政府提案で、残りの 30%が議員立法です。これをもっと効率的にしたいのです。国会の機能が強化されることで、民主主義がより進展すると思うのです。ご提案までです。

[上田善久 JICA 理事]

法整備支援を担当する次長から、何かお話しできると思います。

[JICA 公共政策部]

JICA の支援は、政府間援助を基本としています。その中で能力開発の重要な指標となるのは行政担当者の能力向上です。行政の担当者は法案の起草をします。そこで、行政担当者の能力開発が重要になるわけですが、行政職員の能力は弱く、ほとんど開発されていません。

従いまして、法整備支援の分野においても、協力の第一歩は政府職員に対する協力、能力開発ということになります。しかしながら将来、国会においても、国会議員のこの分野での能力をより高めるために JICA と協力するということを計画する必要があると思います。その意味で、より一層の協力の可能性を検討できると思います。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

この 2 日間で 2 つの政府機関を訪問しました。そこで話題となったものの一つが、人口とリプロダクティブ・ヘルスの問題です。今回、こちらを訪問して、上田理事が

リプロダクティブ・ヘルスの担当の方に同席するよう手配くださったことを喜んでおります。また JICA の中でリプロダクティブ・ヘルスを支援する事業が数多く行われていることを知り、大変喜んでおります。これは正しいことだと思います。

AFPPD では、数多くのアジアの国会議員に対し、リプロダクティブ・ヘルス、および妊産婦保健分野の教育プログラムを実施してきました。

一つお願いしたいのは、JICA は数多くの国連専門機関や外務省に影響力を持っていると思います。残念なことに、多くの国連機関は、人口とリプロダクティブ・ヘルスの分野を重視していません。例えば UNDP ですが、彼らは貧困を語りますが、貧困の重要な要素である人口の問題は考慮しません。国連環境計画 (UNEP) の場合、環境と汚染、気候変動の問題は語りますが、人口の要素が気候変動に影響を与えていることは考えていません。

人口が、さまざまな課題、例えば貧困と気候変動、水不足などの要素であることを国連機関の理事会で提言していただくことが重要であると思います。残念なことに、多くの国連機関はその専門に閉じこもり、人口問題に対処することなく、気候変動の問題を解決できると考えています。そして人口の問題に対処することなく、世界の貧困を無くすことができると考えているのです。JICA は、数多くの専門家を要していらっしゃるし、このような提言を行う上で大変適切なお立場にあると思います。

[上田善久 JICA 理事]

JICA は世界中でリプロダクティブ・ヘルス関連のプロジェクトを実施しています。アジアで事業を開始し、世界中に展開しました。国連機関によっては事業資金を潤沢に持っていても、その利用ができない場合があります。JICA は、国連機関に協力し、JICA と国連機関との連携でプロジェクトを実施する場合も多く、密接な協力関係を

構築しています。

リプロダクティブ・ヘルスの問題は米国の前政権では光を当てられていませんでした。しかし、新しい政権に変わってからリプロダクティブ・ヘルスの問題が取り上げられるようになりまし、国連内部でも改めてその重要性が見直されていると思います。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

私はゼネラル・サントスから来ました。JICAにとってなじみのある地域です。魚市場が建設されましたが、JICA 資金ではなく、日本政府機関である JBIC の予算で作られ、日本と米国援助庁の国際協力で作られました。これは、私の地域で行われた包括的経済開発プログラムの一部です。私の地域はフィリピンにおけるマグロの中心地といわれています。これは大規模協力で、数多くの業者が関わりました。これは地方のコミュニティが開発計画を促進したものです。

多額の援助の場合、中央政府を通らなければなりません。しかし、私たちゼネラル・サントスの事例は全く異なっていました。地方の指導者たちが米国大使館を訪問し、米国大使館が政府経由で支援するのではなく、直接、地方を支援したのです。この事業を推進しようとする努力は政府が行ったのではなく、地方が行いました。そしてこれはフィリピンに対する援助計画の中でも大変成功した事例となっています。

政府間協力が1つの政策だということは理解しておりますが、その政策を変更というよりは拡大して、直接 NGO や地方と協力するということが考えられないのでしょうか。JICA の実施されているプロジェクトを拝見しますと、現実はずでに地方のコミュニティとの連携を一層強化されていると思います。中央政府とだけ事業を行っていても、人々は一体どんな援助が行われているのか、その現実を知ることができないでしょう。

地方政府、中央政府、そして議員もその事業内容を理解することが重要でしょうし、可能であれば地方政府と NGO との連携の中で事業が実施されることが望ましいと思います。

また、これまで人間の安全保障の概念が強調されてきましたが、JICA が事業を行う場合、100%人間の安全保障の概念と整合することが必要なのでしょうか。私は個人的にはすべてのプロジェクトが人間の安全保障に該当するとは考えていません。JICA として人間の安全保障が達成されたと考える、何か特定の基準や目標値が存在するのでしょうか。

最後になりましたが、妊産婦保健や乳児死亡率の低減、そして教育の普及を含む MDG 目標の達成が JICA にとって優先課題であると資料に書いてありました。この点についてお伺いします。拠出機関の代表などや各大臣とも話したことですが、事業の要請は各国政府を通じて行われると思いますが、MDG を現実に達成するための具体的なプロジェクトが重要だと思います。この MDG 目標を2015年までに達成するために、いくら資金供与するのかということをして JICA としてモニターされているのでしょうか。

[上田善久 JICA 理事]

最初のご質問に関しては、JICA という援助実施機関の枠を超えていると思います。今問題提起されたご質問は、日本の外交政策の理念に関わるものだと思います。

もちろん、私たちは地域コミュニティから出されるニーズに、より注意するようになってきています。私が地方における人間の安全保障についてご説明いたしましたが、現時点では政府対政府の国際約束が主となっており、中央政府からの要請に応える形になっています。

もちろん今後このような援助プロセスを検討することもあると思います。日本政府の一部にも、先生からお話があったように、

農村コミュニティのニーズを見極め、そこに直接支援ができれば、より一層効果的にプログラムを実施できると考えています。もちろん、私たちは一銭たりとも、中央政府の誰かのポケットに入ることがあってはならないと考えています。

地方からのニーズについてですが、先生方のご意見を貴国の中央政府は聞くと思います。また日本政府も同じです。従って、現在、直接的な対応があまりできていないとしても、大きな問題はないのではないかと考えています。繰り返しになりますが、私たちも、コミュニティのニーズにより耳を傾けるようになっていきます。問題があるとなれば、フィリピン政府の側で問題を取り上げないことにあるのではないのでしょうか。これは貴国の問題であり、先生方が問題の改善に尽力されるべき問題です。失礼をお許してください。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

もちろん責任については理解しています。しかし、なぜ私がこのようなことを提案するのかといえば、すでに米国政府はゼネラル・サントス市政府への援助を始めているからです。米国でできるのであれば、日本もできるのではないかと考えました。もちろんこれまでの日本政府からのご支援に関しては深く感謝しております。

また日本の政府の方針は承知しております。しかし、ドナーによっては「MDG 目標達成のために必要となるプロポーザルを出してください」というところもあります。

今回教えていただいた人間の安全保障の内容は、貧困の撲滅をはじめ、MDGs の目標と軌を同じにしています。その意味で妊産婦保健、出産、教育へフォーカスをあて、資金を増やすことが必要です。ぜひ政府に、MDGs 関連なら JICA が資金を出してくれると伝えてください。ぜひ、そうした分野をプロポーザルに含めるよう、受入国の政府に伝えていただければと思います。

[シフ・カレーAFPPD 事務局長]

フィリピンにおけるリプロダクティブ・ヘルスを支援すべきだと思うのですが。

[エリオダ・トムウェセゲ議員 (ウガンダ)]

資料によると、現在、新生 JICA になられて、予算規模が拡大されています。TICAD でアフリカ支援の増額が決議されたはずですが、数字が見えないのですが。

[上田善久 JICA 理事]

どの国もそうですが、わが国もまた財政の問題に苦しんでいます。財政難の中で、一般会計の予算は大幅に削減され ODA も例外ではありません。JICA に対する技術協力の予算が削減される中で、日本政府は、今後 5 年間でアフリカに対する支援を倍増すると表明しました。この意味ではアフリカ地域に対する予算の面であまり心配する必要はないと思います。アフリカに対する援助資金は増額されるはずですから、ご安心ください。

[エリオダ・トムウェセゲ議員 (ウガンダ)]

いつから実施に移されるのですか？

[JICA]

ご存知の通り、マラウイでは事業が開始されましたし、ウガンダも始まるはずですが、この流れは既に始まっています。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

JICA は中央政府および一部の地方政府と事業を実施されていますが、特定の事業に関しては、二次的な利害関係や優先順位が省庁間や地方政府との間で対立することがあります。どのような分野でこのような

対立が起こっているのか、そのためにどの分野が取り残されているのか、把握しておく必要があると思います。

地方政府や地区の行政機関が、JICA に、「見てください、この地域や地区にとってこの事業はこんなに重要なのです」と言うことが、現実に可能なのでしょうか。この地方というのは、日本で見ているような小さな範囲ではないです。町の一部の話ではなく、町全体の広さの話なのです。

そこで、お伺いなのですが、地方政府が直接 JICA の事務所に伺って、事業内容を説明することなどはできるのでしょうか。そしてその内容を JICA の実施されるプロジェクトに取り込んでいただけることは可能なのでしょうか。お教えいただければと思います。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

直接、外国の機関に出向いて交渉するのは、よいアイデアとは言えません。多くの政治的な問題を引き起こしてしまいます。

[上田善久 JICA 理事]

事実問題として、JICA の行うプロジェクトにおいて、JICA 専門家は何の妨げもなく地方政府と直接事業を実施しています。数多くの要請がありますが、全ての要請は中央政府を通してなされます。これは内政干渉を避けるという政治的な理由ばかりでなく、その事業の継続性、つまり JICA からの事業資金がなくなっても、事業を継続して欲しいという点からもそのようにしているのです。従いまして、継続性の観点から言っても、中央政府が関わることは非常に重要です。そうでなければどのようなプロジェクトであっても、継続していくことはできないと思います。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

小さな村落のために農村保健センターやクリニックを作ろうとしても、資金が不足します。そこで、日本大使館の草の根無償が利用できれば、私たちが労働力を提供することで、このようなクリニックを建設できます。もちろん出来上がったら、それは政府に渡されます。そして政府が医薬品や機材と人材を供給し、稼働できます。これがいったん稼働を始めれば、保健システムの一部を担い、継続的に機能することになります。これは大変効果的な事例です。大使館の草の根無償で建物を建てることのできた結果、それが国の保健システムの一部を担い、地域の保健の改善に継続的に貢献できるようになりました。この無償プロジェクトが非常に重要だと強調したいと思います。

[上田善久 JICA 理事]

この草の根無償のプロジェクトは各国の大使館で扱っているものですね。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員 (フィリピン)]

地方政府と協力して実施されているというのですが、私の地元のゼネラル・サントスで残念な経験をしたことがあります。

JICA プロジェクトとしてパイプライン工事が行われたのですが、地方の指導者が計画そのものに疑問を呈しました。なぜなら中央政府は計画段階で地方政府に何も伝えていなかったのです。地方議会の議員はいくつか質問をしたかったのですが、中央政府は回答したくありませんでした。そして JICA の返事は、この地域からプロジェクトを引き上げるというものだけでした。これはとても残念なことです。何も政治的な質問をしたのではなく、技術的な質問をただけだったのです。

このプロジェクトは下水処理計画で、環境への影響が考えられました。このプロジェクトのためには、地方政府も資金提供す

るはずだったので、地方議会の議員としては質問をするのは当然だったのですが、誰もそれに答えようとしなかったのです。このような事例について JICA としてはいかがお考えでしょうか。

[上田善久 JICA 理事]

お話しになられているプロジェクトについての情報を持ち合わせておりませんが、今後の検討のために大変参考となる事例であると思います。ぜひ情報をお寄せ頂き、何が起きているのかを精査いたしたいと思います。内容によっては、貴国の中央政府が回答する必要があるかもしれません。これが融資であれば、将来返済しなければならない性質のものです。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

言葉を換えれば、融資の場合には JICA の監督下にはないということですか？

[上田善久 JICA 理事]

もちろん建設を実施する場合には、監督します。しかし、融資案件の実施主体は JICA ではありません。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

どのように TICAD に働きかけられたの

ですか？ TICAD は UNDP の事業ですか、それとも JICA の事業ですか。

[上田善久 JICA 理事]

TICAD の成果文書は日本政府とアフリカ政府によるものです。もちろん国連機関との調整の可能性があります、基本的には日本政府が主体で、日本国民からアフリカの人々への関与を示すものです。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

UNDP が、TICAD に合わせて国会議員会議を開催するよう、私たち AFPPD に働きかけてきましたよね。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

幸いなことに昨年 TICAD の総理大臣開会宣言に人口問題を取り込んでいただくことができました。

[上田善久 JICA 理事]

今回は、JICA を訪問していただき、本当にありがとうございました。今回のご訪問が実り豊かなものとなりますことを祈念いたしております。

人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた
国会議員能力構築プロジェクト

会議

会議開会式

開会挨拶

南野知恵子

参議院議員

元法務大臣・国際人口問題議員懇談会事務総長

[MC: 楠本修 APDA 常務理事・事務局長]

皆様、日本の憲政史上、3名しかいない女性の法務大臣のうち、2名が本日の開会式にご出席下さっています。このプログラムの主旨に叶っていることと思います。感謝申し上げます。それでは、元法務大臣であり、国際人口問題議員懇談会（JPFP）の事務総長をおつとめの南野知恵子先生に、ご挨拶をお願いします。

[南野知恵子議員（日本）]

この度は、「人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた国会議員能力構築プロジェクト」にご参集賜り、心より感謝申し上げます。すでに2日間、日本に滞在され、様々なご協議をされたと伺っていますが、今日から2日間、議員の協議を進めていただきます。会議の開催にあたり、国際人口問題議員懇談会を代表し、ひと言ご挨拶を申し上げます。

私は看護師であるとともに、助産師として長年臨床に、教育では教授として関与してきました。現在、助産師・看護師を代表して国会議員を務めています。助産師とは、産まれてくるために決死の努力をしている新しい命を、この世の中に送り出す手伝いをするのが仕事です。新しい命が初めて触れる人間であり、助産師という仕事は、この上ない幸せな仕事だと思って働いてまいりました。長年、助産師として働くうちに、この世に生を受ける新しい命が全て祝福され、そしてそれぞれの人生を人間としての批判や疑問に答えるためにも、ODAが

尊厳をもって全うすることのできる差別のない社会を作りたいと考えるようになりました。看護協会等の支援を得て、看護職能団体の代表として、現在、国会議員を務めています。

これまで私たちの先人たちの手によって多大な努力がなされ、国際協力は拡大し、多くの命が救われました。しかし、今なお、多くの貧しい国々では、十分なケアを受けること出来ない中で、望まない妊娠や出産が起これ、新たにこの世に生を受けた多くの命が、防ぐことのできる病気や事故で亡くなっています。そして新しい命をこの世の中に送り出すお母さんたちもまた、命を失っています。

この地球の同じ時代に生きるものとして、私たちは手を取り合い、この問題の解決に向かう必要があります。このような中で ODA の拠出拡大が不可欠ですが、一見豊かに見える先進国はすべて少子高齢化、膨れ上がる年金負担など、国内的にはたいへん厳しい状況にあります。このような中で、ODA を拡大維持しようとするれば、その意義を納税者に伝える必要があります。そして、途上国の問題が同じ時代に生きる一人の人間として、先進国の納税者、一人ひとりの問題であることを理解してもらう必要があります。

そのためには、まず ODA がどのような効果をあげているのか、それが途上国の貧しい人々にとってどのような意味を持っているのかを、私たち国会議員自身が理解する必要があります。さらに、先進国の国民途上国においても厳格に実施され、途上国

の貧しい人々の命を助けているということ
を明確に示す必要があります。これは日本
政府のODAの基本方針を定めたODA大綱
において明示されているアカウントビリテ
ィやトランスパレンシーの強化、さらにグ
ッド・ガバナンスにつながるものでもあり
ます。

もちろん ODA は外交の一部であり、政
府の判断が入るのは当然です。しかし、い
ま国際化の進展、気候変動など国を超えた
地球規模の問題への対応が迫られている中
で、外交的な判断だけで十分かといえ、
そうとは言えない時代になったと思います。
特に、人口問題は決して強制できる問題で
はなく、一人ひとりの理解が最も重要な分
野です。たとえば家族計画を含むリプロダ
クティブ・ヘルス/ライツが、お母さんや
産まれてくる子どもの健康に深く結び付く
ことなどを国民一人一人が十分理解するこ
となく、人口問題を解決に向けることはで
きません。

このような人口問題の持つ特性から、私
たちは 1974 年に世界で最初の人口問題に
取り組む超党派の国会議員グループを創設
し、活動を続けてきました。その目的は、
人々の代表としての国会議員が仲立ちをし
て、国民、政府、そして国際機関に働きか
けることで、人口問題の意味を理解してもら
い、同時に人口プログラムを実施し、人口
問題を解決に向けるということです。現在、
グローバル化の拡大の中で、この視点の正
しさが証明されつつあります。国会議員が
草の根の活動、各国政府、そして国際機
関と連携をすることで、数多くの画期的な
成果が生まれました。

今回のプログラムの目的はこれまで理念
的に行われてきた国会議員の協力を、具体
的に制度化し、途上国の国民の声を先進
国の国会議員に伝え、そして先進国の国民
の声を途上国の国会議員に伝えることで、
先進国にとっても途上国にとっても納得の
できる協力の体制を作り上げることにあり
ます。その中で、途上国の国会議員や国会
の努力をどのように支援すればよいのか、
ODA の成果を実質的に評価するにはどの
ようにすればよいのか等の問題点が出てき
ます。特に質的な評価に関しては、その手
法も定まっていないうちで、具体的な対処
をこの場で作り上げることは難しいかもし
れません。しかし現場で日々、様々な問題
に直面しておられる途上国と先進国の国会
議員が一堂に会し、忌憚なく意見を交わす
ことができれば、問題の洗い出しができ
ると思います。この問題の洗い出しから始
めて、具体的な課題を明確化し、その問題
への対処を考え、解決方法を見出すことが
できると思います。そしてそのことが、途
上国と先進国がともに同じ地球に住む人
間として、問題解決に当たる上で大きな
役割を果たすことになると思います。

このプロジェクトは3年ほど継続される
予定と聞いています。実際的な成果を作り
上げるために、ここにご参加の皆様方に
継続的にかかわっていただきたいと考
えています。全ての産まれてくる命が祝
福される社会を作るために、私たちが
手を携えて国会議員として、ともに
努力して参りたいと思います。よろしく
お願い申し上げます。

会議開会式

挨拶

木寺昌人

外務省国際協力局長

本日、アフリカおよびアジア各国並びに我が国の国会議員の皆様、国際連合人口基金（UNFPA）、学術機関の方々が一同に会するこの機会にご挨拶させていただく機会を頂戴しまして大変光栄です。まずはアフリカ、アジア各国の国会議員の皆様、日本によくお出で頂きました。歓迎を申し上げたいと思います。森山先生、南野先生、高橋先生、藤谷先生には、この場をお借りして日頃の、特に ODA に関しまして頂いております御指導、御鞭撻に改めて厚く御礼申し上げます。

現在、イタリアのラクイラでは、G8 サミットが開催されています。国際社会が直面する様々な問題にどのように対処していくかについて、各国の首脳が真剣な討議を行っています。その一方で、国際的な金融・経済危機の影響により、主要ドナー国は ODA 予算の確保について困難に直面しています。このことは、我が国も例外ではございません。

厳しい財政状況の中で、ODA 予算に対する我が国国内の目は一層厳しいものとなっています。我が国が国際的な公約を果たしていくその決意は不変です。日本政府は昨年の TICADIV でアフリカへの ODA 支援の倍増を表明し、今年の春にアジアへの支援の拡大を提案しました。しかし、納税者に説明責任を果たし、そのために必要な ODA 予算を適切に確保していくためには、ODA のさらなる透明性の向上と、一層効果的な実施が求められています。

その意味で、民主主義の下で各国の民意を代表する国会議員の方々が、ODA のプロセスにどのように関与され、各国の人口・

開発問題の解決と持続可能な開発を達成に、いかに貢献していくかについて議論して頂く今回のプロジェクトは、非常に時宜を得たものであり、それが、我が国政府が国連人口基金に設置した「インターカントリーな NGO 支援信託基金」を活用して行われることを大変うれしく思います。

皆様、この機会をお借りして、我が国の人口と開発、リプロダクティブ・ヘルスの問題への取り組みについて、3 点、我が国の考え方をご紹介したいと思います。第一に、我が国は、人口・開発の問題への対処が、人間の安全保障につながるものとして重視しています。国際社会は、貧困、環境破壊、感染症、気候変動といった、国境を越えたあらゆる脅威に晒されています。人が人らしく生きていくため、そして、世界中の子どもたちが将来の夢を描ける世の中を築くため、日本政府は人間の安全保障という考え方を日本の外交の柱として位置付けまして、早くから世界に訴えて参りました。人間の安全保障とは、人間一人ひとりに焦点を当て保護と能力強化を通じて人びとが恐怖と欠乏から解放され、尊厳をもって生きていけるような社会、国を造り上げようという、平和や人権、開発など幅広い分野に係る考え方です。人口・開発の問題に効果的に対処する上で、人間の安全保障の視点は非常に重要な意味を持つことを確信しています。

第二に、保健分野の課題に取り組むには、保健システムの強化が鍵となります。リプロダクティブ・ヘルスを含む保健分野は、ミレニアム開発目標（MDGs）の中でも特に進捗が遅れていることが指摘されていま

す。進捗を加速させるためには、我々の投入する支援が、女性や子どもなど脆弱な人々に効果的に行き届くようなシステムの整備が重要です。途上国を中心に、世界で年間 50 万人の妊産婦が死亡しているといわれていますが、その多くは、助産師の立ち会いによる出産を受けることができない、救急の産科ケアを受ける施設がない、といった保健システムの問題が原因となっています。我が国は、昨年 TICADIV および G8 北海道洞爺湖サミットにおきまして、まさにこの点を指摘し、国際的な合意をとりまとめました。この保健システム強化を含めた保健の取り組みを強化していくため、我が国は引き続き国際的な作業をリードして参ります。

最後に 3 つ目ですが、この様な取り組みを進めるにあたっては、国際機関を始めとする様々なパートナーとの連携が大変重要

です。人口と開発の問題に、「one-size-fits-all」といったアプローチは通用しません。国ごと、地域ごとに根ざした文化的な背景を考慮し、きめ細やかな対応が必要となります。その意味で、その地域に根ざした活動を行っている UNFPA 等の国際機関や IPPF を始めとする国際的なアクター、現地の NGO 等が果たす役割は大変に大きなものでしょう。このため、我が国として、この分野の ODA を実施するに当たり、引き続きこれらの様々なパートナーとよく連携して参りたいと考えています。

最後に、今回のプロジェクトの成功と、各国からお越しの方々の日本における滞在が実り多いものとなることを心からお祈り致しまして、外務省を代表して、ご挨拶の言葉とさせていただきます。ありがとうございました。

会議開会式

開会式挨拶

池上清子

国連人口基金（UNFPA）東京事務所長

本日は人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた国会議員能力構築プロジェクトに関する会議にお招きいただき、非常に光栄に思っています。国際人口問題議員懇談会（JPPF）、アジア人口・開発協会（APDA）の皆様、今回はこうして、ここ東京で皆様とお会いする機会を与您いただき、感謝しています。

国会議員の皆様、そして市民社会の代表の皆様、政治、財政面、そして性と生殖に関する保健および権利といった分野で、皆様は非常に重要な役割を果たしています。そして UNFPA としては、そうした皆様と連携していくことができることをとても嬉しく思います。

現在は、4 つの F の危機の時代だと言われています。その 4 つの F とは、Food（食料）、Fuel（燃料）、Financial（金融）、Flue（インフルエンザ）の F です。こうした 4 つの F の危機によって、政府予算が逼迫し、その結果、開発に向けた予算が削減される可能性があります。これらの 4 つの危機のうち、とりわけ金融危機は MDGs やカイロ行動計画の進捗に直接的な影響を及ぼしています。

金融危機以降生じている、景気後退によって、UNFPA の計画実行、特に 3 つの主要分野であるリプロダクティブ・ヘルス／ライツ、人口開発、ジェンダーの平等の分野が大きな影響を受けると懸念しています。景気後退によって社会保障システムは脆弱化し、開発関係の支出は減少し、そして保健関係の予算は削られ、社会・政治状況が不安定になる可能性があります。予算削減の中で、女性や少女に対するプログラムへ

の投資も削られ、これまでの努力の結果として、途上国がやっと手にした教育や保健分野の成果も後退してしまうという状況にあります。

リプロダクティブ・ヘルスの分野の ODA は、2003 年の 21 億ドルから、2006 年には 35 億ドルに増加しました。しかし、これでも MDGs の目標達成には不十分です。専門家によると、55 億ドルから 61 億ドルの追加支援が毎年なされなければ、MDG5 の妊産婦の保健の改善の目標は実現できないと指摘されています。

現在、世界のどこかで、1 分に 1 人の女性が妊娠もしくは出産によって死亡しています。つまり、年間で 50 万人以上の妊産婦が死亡しています。つまり、1 分に 1 人の母親が亡くなっており、このことによって家族が大きな影響を受け、後に残された子どもたちの福祉も大きな打撃を受けることとなります。また、妊産婦 1 人の死亡に対して 20 人の妊産婦が合併症に苦しんでいると言われてしています。

2008 年に UNFPA は、途上国における妊産婦の安全な出産を実現することを目的としたテーマ別の基金を設けました。MDGs の中でも、MDG5 は一番達成が遅れている分野です。IMF や世界銀行と協力し、UNFPA は最も脆弱な 12 カ国を特定しました。リベリア、ナイジェリアなどもこれらに含まれています。UNFPA が追加支援を行う際に、これらの 12 カ国が最優先となるだろうと言われてしています。

国会議員の皆様、今の世界は非常に複雑であり、密接に相互依存しているために、どこか 1 つの問題だけを独立して考えるこ

とは、もはやできません。母親が死亡し、孤児が教育や食料がない時、また少女たちが教育などの機会を得ることができない時、それがもたらす影響は、その個人に留まるものではなく、社会全体に及びます。社会全体が後退し、そして平和、繁栄、安定が損なわれることになるのです。

MDGs やカイロ行動計画に対する皆様のコミットメントが、ODA 増額や脆弱な立場に置かれた人々の生活を改善することにつながります。そして、ODA の予算によるプログラムや活動を効果的に実行するためには、透明性、説明責任で裏打ちされた良いガバナンスが非常に重要です。今回のワークショップが、こうした面での国会議員の皆様への役割について議論する機会となったことは、大変素晴らしいことだと思います。

UNFPA は皆様と共に、全ての妊娠が望まれる妊娠であること、全ての出産が安全であること、全ての若者が HIV/エイズに罹

患することなく成長でき、全ての女性や少女が尊厳を持って生活できる、そうした世界を構築するために可能な限りの努力をしていきます。

現在、UNFPA 東京事務所は、ここ日本でお母さんの命を守るキャンペーンを来年の7月11日まで1年間実施しています。これによって世界中のお母さんが直面している問題に、日本の人々の目を向け、そしてこの問題に取り組んでいきたいと思えます。いままさに、この建物の1階と2階に会場を設け、キャンペーンの展示を行っていますので、会議の合間にでも、ぜひ足をお運びいただきたいと思っております。

非常に蒸し暑い季節ですが、皆様の日本滞在が実り多いものとなり、良い滞在になりますよう心より希望しております。ありがとうございました。

セッション 1

「国連と NGO の 2 つの立場から—ODA の成果のために」

北谷 勝秀

NPO2050 理事長・元 UNFPA 事務局次長

どのような国であろうと、機関であろうと、国際協力・途上国支援をするとなると、そこには理念があり、ミッションがあります。それぞれが崇高なミッションを掲げ、立派な理念に基づいて活動を展開しています。また、それぞれには得手、不得手があり、その成績は様々ですが、共通しているのは平和の構築であったり、貧困撲滅であったり、経済下部機構の整備であったりで、受益国、裨益者の人間開発や経済発展を目指しています。プロジェクトレベルで働く人たちは、皆おしなべてよく働き、熱心です。でも、これらのプロジェクトが全て期待された成果を上げているかということ、その評価はまちまちです。

国際社会が今のような国際協力の体制をとり始めて既に 60 年を経過しています。その間に国際社会は「開発の 10 年」を数回繰り返して、折に触れて各国首脳が世界平和や地球規模問題解決のために集い、目標を設定してきましたが、今の世界は依然として世界人口の半数近くが貧困に悩まされ、2 割の人々は「絶対貧困」の生活に苦吟しています。世界環境は著しい改善のしるしを見せず、国際紛争や難民は後を絶たず、妊産婦死亡率は 20 年前と変わっておりません。

最近の国際社会での一大関心事は、京都議定書の後を引き継いで、二酸化炭素をどの位削減するかという、人類の将来に関する目標設定ですが、各国の思惑や駆け引きによって行き先が見えておりません。あたかも、人類の将来よりも現在の利益確保の方が大切であるかのごとき主張や国益優先の考えが主流のようです。言い換えますと、

国際社会が第二次世界大戦後、このかた行ってきた国際協力は思うほど効果を上げていないとさえ言い得るものです。

この理由を国連機関、市民社会 (NGO)、先進国による二国間協力でそれぞれ行ってきた支援活動を振り返ることで、簡単に分析してみたいと思います。

まず国連機関ですが、最初は発展途上国の人材養成と技術援助に専心し、後に資本投下も含めて、人づくり、国づくりに特化してきました。最近では、紛争後の復興、自然災害への対応などその活動は多岐にわたっております。国連機関の持つ公正さ、不偏中立性、さらに、地球規模の経験などに基づいて、国連機関は特に政治的に敏感な問題や地球規模問題への対応等に効果をあげてきました。専門家も世界中から選べるという利点もあります。問題は、国連という政府の集合体で働く国際官僚が一国の官僚たちと国づくりに従事しますから、時によると、「為政者」の視点から活動が展開されたり、草の根レベルの視点が欠けたりすることがあります。加えて、支援機関の価値観、規則、方法論が尊重され、受益国の実情や能力がなおざりにされることも多くあります。さらに、国連機関の援助は立ち上げるまでに時間がかかり、活動を展開するに当たっても慎重を期します。そして「説明責任」が強調されます。国連機関の多くは支援のための基金は年次の誓約に頼っているため、潤沢な基金をもっておらず、比較的短い期間で活動が完了します。受益国側の官僚もせっかく訓練を受け、技術を習得しても、2~3 年で他の部門に栄転したり、転勤したりで、真の意味での人材育成

からは程遠い結果を招くことも多くあります。

二国間の支援は、ともすると支援国の「国益」が重要視され、支援者側の哲学、規則や利便が尊重される傾向があります。さらに短期的な政治判断も多く見られます。ここでも、国連機関と同様に説明責任が強調され、プロジェクト展開にも長い時間がかかります。プロジェクトが支援国の政策変更で中止され、取りやめになることも多くあります。国によっては、支援国の企業がプロジェクト形成や実施に当たり、必ずしも透明で、効率的な支援が行われるという保証はありません。多くの国で見られる「縦割り行政」のため、受益国では多様な対応を迫られます。ですが、資金は概して潤沢で、条件が揃えば効果の大きい活動を行うことが出来ます。

それでは NGO や民間組織による支援はどうかといえば、概して小規模なものが多く、他のセクターや団体と相互補完的なものは余りありません。唯我独尊的なものが多く、活動規模も資金も限られていますが、専門性と柔軟性を持っており、従って草の根レベルでの人材養成や技術援助には適しています。緊急援助や人道援助には最適です。NGO を通しての ODA 消化を心している国々の市民組織には、立派なものが少なくありません。

これら多国間、二国間、市民社会による途上国支援には、上述のように、多様性があり、長短ありますが、一つの共通点は、裨益者や受益国の自主性と自立の精神を涵養すると言いながら、支援する側の人達の持つ価値観や説明責任を満足させるために働くという態度が目につきがちです。そこには関係職員の自己満足があり、プロジェクト計画の履行はあるでしょうが、受益者たちとプロジェクトを共有し、活動の持続性を確固たる物にするという努力があるのかという疑問が残ります。ですから、過去 60 年間における国際協力の歴史を振り返っても、進歩があまり見えず、同じことを繰り返しているという感じが否めません。

我が国の ODA については、最近、様々な議論がなされていますが、何と言っても、我が国の ODA が、支援国、国際社会から大歓迎されることが我が国の将来の繁栄にとって必須の条件です。国益という観点から議論しますと、日本は食料や原料、エネルギー源、市場を、海外に依存して繁栄をしてきましたし、今後もその状態が続くと思います。貿易国日本が今後とも繁栄していくためには、世界が平和であり、諸外国が日本に対して友好的であることが求められます。政府はそのための、将来に向けての「投資」を積極的に継続していかねばなりません。国際社会で地球規模問題解決に向けての積極的な発言によって指導性を発揮し、他に先駆けて地球の将来に向けての投資を積極的に行うことで、諸外国からの敬意と信頼を勝ち取らねばなりません。ODA 大綱に基づき、公正に、長期ビジョンを持って、世界から貧困を削減し、世界人口や環境問題に対処していかねばなりません。長年続けた ODA 世界一という座を「家庭の事情」で簡単に譲り渡し、自国の目先の経済事情によって毎年減額するのでは、日本は頼りにならないという印象を途上国に与えてしまいます。そこに、「ジャパン・パッシング」や、中国の存在感の増している理由があるのです。

ODA 予算は日本の GNP の僅か 0.2% にも満たない数字で、四捨五入すればなくなってしまふような小さな金額です。国際社会の ODA 目標は 0.7% ですので、現在の予算を増やすことがあっても、減らすことは政治的に得策ではありませんし、何としても避けなければいけません。

世界の人口は現在、毎年 7000 万人の割合で増加しています。その増加のほとんどは後発開発途上国で起こっており、現時点で 69 億の世界人口は 2050 年には 91 億になるが国連の予測です。世界人口の半数は「貧困」に苦しみ、妊産婦死亡率は 1980 年代と比べて改善の兆しを見せず、男女間の不平等も放置されたままです。環境問題は悪化の一途をたどり、国際社会は二酸化炭素削

減についてさえ、合意を得るにいたっておりません。新興・再興感染症も一向に衰える兆候はありません。世界各国首脳は経済の動向に一喜一憂し、未来の世界のあり方というようなビジョンを描くどころではありません。このような時こそ、日本の政治指導者は 2050 年に向けて世界のあるべき姿を示し、平和で豊かな世界建設の青写真を示すべきです。

まず、必要なのは世界人口の 5 人に 1 人が苦しんでいる「絶対貧困」を撲滅することです。教育の普及（特に男女差のない初等教育）と現金収入の途（例えばマイクロクレジット）を確保することで、これは達成できます。世界中に初等教育を普及するために必要な資金はたった年 100 億ドルです。

次に、世界人類の生存を根底から脅かす大気温暖化に、日本がどう対処するかをはっきりと世界に示すことが必要です。経済界の意向を汲み取るのではなく、経済・製造のあり方を根本的に変えるよう強力に指導し、今まで通りではなく、「非常時体制」で温暖化や異常気象に取り組むという政治姿勢をはっきりと示さねばなりません。さもないと、世界は、20~30 年後には、未曾有の食料不足や大量の環境難民を経験することになるでしょう。それに関連して、増え続ける LDC での人口にいかに対処するのか、女性のエンパワーメント、世界の農業や食のあり方に関するビジョンなども示す必要があります。

そのような日本による、世界を救うビジョンとともに必要なのが、行動力に富んだ

日本市民、特に、若人たちです。市民組織を優遇し、育てるという政策の下、日本の若者を動員して地球規模問題解決のために投入するのです。上述のように、市民組織は、官僚と違って、行動的であり、結果を出すことに熱心です。これからの日本は、アメリカのように、ODA のかなりの部分の実施を市民組織に担わせ、効果的な支援をするような政策を導入すべきです。

効果的な ODA のあり方について考慮すべきは、在来の政府諸機関による支援活動に加えて、日本による各種信託基金の設置です。日本のビジョンにもとづいた基金、例えば、「貧困撲滅基金」や「大気温暖化防止基金」、「感染症対策基金」などを設立し、簡潔で迅速なプロジェクト審査と説明責任の明確化を条件として関連国連機関に委託し、支援業務の遂行は NGO にさせるというものです。そのような三者協働の形式の対応、つまり資金は日本政府、モニタリングと調整、専門知識提供は国際機関、実務は NGO という、三者の利点を生かしての対応は、日本市民の広い参加を促し、草の根レベルの視点もとり入れた、真に効果が期待できる迅速な対応を約束するものです。国内における ODA の透明性は増し、国民の間に地球規模問題とわが国の対応に関する啓発も推進できる上に、雇用の創出にも繋がるという「ウイン・ウイン」の状況を作り出します。それがまた、国際社会での日本の先見性と指導力を確立し、日本に対する諸外国の信頼度の着実な構築と日本の更なる繁栄に繋がっていきます。

セッション1

討 議

議長：ダーレン・アントニノ・コストディオ議員（フィリピン）

[議長]

北谷さん、ありがとうございます。皆様のご質問をお受けしたいと思います。カンボジアの議員の方、どうぞ。

[ダムリー・オック議員（カンボジア）]

今日はすでに UNFPA、また元法務大臣のスピーチなどから多くのことを学ぶことができました。また、今、北谷先生のスピーチも非常に素晴らしいものでした。アジア・アフリカに関して必要なのは、JICA を含め、日本からの長期的な支援です。保健やリプロダクティブ・ヘルス、妊産婦の保健などに対する支援がこれからもずっと必要です。また、妊産婦の死亡率の問題ですが、50 万人の妊産婦が毎年死亡しているという事実は、私たちすべてにとって大きな懸念です。ODA の活用に際し、お願いしたいのは、こうした問題に対処するための何らかの継続的に機能しうるシステムの構築が必要だということです。それを実現するためには、大きなサポートが必要だと思います。

[北谷勝秀 NPO2050 理事長]

この質問は池上さんがお答えしたほうが、良いかもしれません。私も、妊産婦の安全に関して非常に心配しています。特に、妊娠中と出産時の妊産婦の健康が大きな問題です。多くの母親が、本来であれば受けるべき適切なアドバイスやサービスやケアを受けることができません。なぜこういう状況になるのかということを見極めていく必要があると思います。

この問題を解決に向ける上で、第一に、

国会議員が大きな役割を果たすべきだと考えています。世界中でどの社会を見ても、ジェンダーが完全に平等な社会はどこにもないと思います。例えば日本もそうですが、男性優位社会です。全てが男性によって決められ、男性に都合が良い社会になっています。そして女性が忘れられています。とりわけ、女性の役割が家庭に留まり、子育てをすることで、外には出るなという社会であればなおさらです。それを打破していく必要がありますが、どのようにそれを壊せるのでしょうか。

例えば私が UNFPA で仕事をしていた当時は、世界中が経済発展をしていた時代で、いわゆるアジアのトラと言われる新興国が台頭していました。女性が小学校にさらに1年行くと、経済成長が7~8%さらに成長する。それがシンガポール、中国、台湾について言われていました。当時そうした成長率があった時代です。女子が小学校にさらに1年行くことが、直接関係があったかどうかはわかりませんが、とにかく経済成長と教育が密接な関係にあることは事実です。ですから、そうしたところから始めていく必要があると思います。しかも、100億ドルあれば、全ての子どもたちの小学校教育を実現できます。それほど大した金額ではありません。そうしたところからスタートしていこうではありませんか。

そして、家庭なり社会において、女性の声を響かせる必要があると思います。発言を聞いてもらうためには、収入がある必要があります。ですから、例えどのようなに小額であっても、女性はお金に結びつく活動に従事する必要があります。それは国によって様々でしょう。ただ1つ私がすぐに思い付くのは、マイクロクレジットです。

女性が小学校教育をまず受ける必要があります。そして収入を得るための手段を得ることです。そうすれば女性が何か意見、それがリプロダクティブ・ヘルスであれば何であれ、意見を言った時に、皆かが耳を傾けるようになるでしょう。これが第1点です。

2点目は、途上国の貧しい母親の問題について先進国で啓発活動をする必要があります。自分の国以外に対して、まったく無関心な人が大勢います。このような人たちも、貧しい母親たちの惨状について、聞く機会があれば、その関心も変わると思いますが。池上さんが先程おっしゃっていたように、1分に1人母親が死ぬ必要がない病で死んでいます。理由は貧困です。ほんの少しのお金があれば助けることができます。従って、ビールを飲む量を少し減らせば、もしくは禁煙すれば、そしてステーキを食べる代わりにうどんを食べれば、それだけのお金を母親のために拠出できるのです。そして母親を救うための全国キャンペーンを実行することもできるでしょう。そういう意味では池上さんと私がお母さんの命を救おうというキャンペーンを日本で始めたことを非常に誇りに思います。2週間でもう100万円近く資金が集まりました。人々にそうしたことを伝えるだけでお金が集まります。これまで皆知りませんでした。日本でそれができたのであれば、アメリカでもイギリスでも、オーストラリア、シンガポールでもできるでしょう。

これは、全国的なそしてグローバルな取り組みである必要があります。その際に、国会議員が積極的な役割を果たす必要があります。官僚が積極的な役割を担うと期待してはいけません。というのは、彼らは法律によって縛られています。その範疇を超えて何かをやることはありません。しかし、国会議員は、こうしたアドボカシー活動で、非常に良い原動力になると思います。国会議員にもっと積極的な役割を果たして欲しいと思います。それが途上国であれ、先進国であれ、とにかく世界中の仲間たちに話を広げていただきたいと思います。

[池上清子 UNFPA 東京事務所長]

カンボジアの方、ご質問ありがとうございます。ここで少し母親をいかに安全にするかということについて追加したいと思えます。ご存じの通り、1年間に53万6000人の女性が妊娠・出産を原因として死亡しています。妊産婦の死亡の原因は、ほとんど回避できるものなのです。このような調査があります。ユニセフ、UNFPA、コロンビア大学が合同で、3、4年前に27カ国を対象に行いました。妊産婦の死亡原因として「3つの遅れ」が挙げられていました。

3つの遅れのうち、最初の遅れは、「妊産婦の健康に対する意識が、家族レベルで欠落している」ということです。妊娠は病気ではないとみなされ、そのため妊婦が何か異変に気づいたり、出血していたとしても、そういうのが普通だと片付けてしまいます。健康に対する意識が十分ではありません。妊娠の15%は、必ずリスクをはらんでいます。保健に対する意識が、家庭レベルで欠落しているために、妊娠している女性が、医療機関または保健機関で相談することが遅れることがあります。

2つ目の遅れは、「社会的なインフラの未整備」で起こります。家族が妊娠している女性を保健機関に連れて行きたいと考えても、十分な道路が整備されていない、また公共の交通機関がないために、医療機関を訪れることができないといったことが起こります。

そして3つ目の遅れは、「医療機関のサービスが得られない」ということです。妊産婦を救う最後の手立てが緊急産科ケアです。緊急産科ケア、略してEMOCは、安全な輸血、帝王切開ができる産婦人科医、そして医療機器が必要になります。産婦人科医が帝王切開を行うに当たっては、設備が整っていないければなりません。

こうした3つの遅れが妊産婦死亡率を高めています。このようになぜ、妊産婦が死亡するかという理由はわかっていますが、

子どもの命を救うほうがよりわかりやすいという現実があります。例えば5歳未満の乳幼児の命を救うには、ワクチン接種率を高めれば、死亡率は減ります。しかし、妊産婦の命を救うワクチンというものはありません。

この3つの遅れが意味するのは、医学的な介入が必要というだけでなく、保健システムの向上、また社会的なインフラの整備も必要だということです。北谷さんが、先ほど明確におっしゃいましたが、やらなければいけないことは明確です。今必要なのは、政治的なコミットメントと皆様方のリーダーシップです。保健のための予算を必要なところに配分していくという政治的な判断が求められていると思います。ありがとうございました。

[議長]

ザンビアの方、どうぞ。

[ピーター・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

池上所長から、ミレニアム開発目標の進捗が遅れている国として、特に12カ国あり、リベリアとナイジェリアを挙げられましたが、他にどの国が入っていますか。また、池上所長がMDG5の進捗が一番遅れているとおっしゃっていましたが、実際、どのMDGsが一番達成からかけ離れている状況なのかももう少し教えてください。

北谷さんのプレゼンテーションの中で、途上国、先進国問わず、全ての国の議員が力を合わせれば、世界は良くなるというお話がありました。例えば、南ヨーロッパにおいては、ずいぶんお金をかけて不法移民を追い出したり、小さなボートに乗せて放り出されるという状況があります。こういう状況を見ると、ODAでこうした状況を何とかできないものでしょうか。

私ども議員の役割としてODAが効果的に行われているということを見届けるとい

うことがあることは、わかりました。政府に対して強く働きかけ、ODAが確実に実施されているということの確証を得たいと思います。しかし、例えば日本のような援助供与国の議員の方たちと、どのようにしてODAに関する見解を共有し、連帯していけば良いのでしょうか。

また北谷さんもおっしゃいましたが、共生関係を国々で築いていかなければいけないと思います。例えば今、世界同時経済不況が起こり、自分たちの問題だけに固執する人々もいれば、外交政策のために国連を利用する国もあれば、他の国際社会と協力して、必要な支援を得る対象としての国連を捉えている国もあります。これは、人口問題とは関係ないかもしれませんが、私はとても大切な問題だと思います。

[北谷勝秀 NPO 理事長]

私がここで提唱したいのが、ぜひ、あなたのような国会議員が、どんどん質問を投げかけて欲しいということです。皆様に7日に初めてお会いした時に、ODAの活動について何も知らされておらず、政府の閉じられたドアの中で行われているというお話を伺いました。とにかく情報が下りてこないということでした。それは無理やり引き出さないとダメです。質問をどんどんして、無理やり引き出してください。

例えば妊産婦死亡率が高いのはなぜですかという質問をして、ぜひ答えを引き出してください。国際機関が皆様のニーズを満たしていないというのであれば、国連本部に送っている代表団に、適切な質問をさせましょう。例えば、UNFPAについて話をしますが、皆様の代表団こそが、UNFPAの代表団に対して、具体的に何をやることで、妊産婦死亡率を低下できるのか、具体策を教えるよう迫るべきではないでしょうか。質問しないと何も起きません。皆様は、官僚と対峙しているのです。官僚は情報をくれませんし、コミットしませんし、別に世界を救おうなんて思っていない。しかし、

議員や政治家は、そう思っています。ですから、適切な質問を浴びせることで、彼らに仕事をさせていただきたいと思えます。これが私のアドバイスです。

[池上清子 UNFPA 東京事務所長]

ご質問ありがとうございました。1 つ目の質問は、12 カ国というのは、どの国かよという質問でした。リベリア、ナイジェリアという国だけを挙げましたが、この2カ国は、今日参加しているはずだったので言及しました。その他の国の中には1カ国だけアジアのアフガニスタンがありますが、その他の11カ国はすべてサハラ以南の国々です。リベリア、ナイジェリア、ニジェール、モザンビーク、チャドといった国です。あとでリストをお渡しいたします。この12カ国は、1カ月前の6月に、世銀とIMFが協議して様々な被害を特に受けやすい「脆弱国」として特定されました。この協議にもとづいて母子保健に関して、社会的、経済的な基盤が弱い国として12カ国が挙げられました。

2 つ目のご質問ですが、妊産婦死亡率を減らすのに行われている、様々な介入の効果に関する質問でした。そもそもその介入の効果測定は非常に難しいと思えます。というのは、まず正しい情報がこちらには伝わってこないからです。私たちは、1分に1人の妊婦が亡くなっていると話しをしていますが、これもあくまで推計でしかありません。数字を仮定して、推計しているに過ぎないということをご理解ください。

妊産婦死亡率を減らすためには、3種類の介入があると思えます。まず一点目は「家族計画」です。頻繁に妊娠をすることは、妊産婦の健康に害を及ぼすリスクが高まり、妊産婦死亡の可能性も高まることとなります。

2 つ目のポイントは、「助産婦さんか少なくとも専門の技能を持った分娩介助者が、出産に立ち会う」ということです。妊産婦死亡は、出産に際に、非常に高まる可能性があるので、技能をもった介助者がい

れば、死亡率は減ると思えます。例えば、出血多量というような場合、こうした介助者が適切に判断し、より高度な医療機関に搬送できます。

3 つ目のポイントは、「緊急産科ケア」です。つまり、帝王切開ができるかどうかです。帝王切開は、母子の命を救う最後の手段です。この3つのサービスを合わせることで、妊産婦死亡の4分の3を減らすことができます。おわかりいただけでしょうか。この3つのサービスを全ての妊婦さんに提供できれば、少なくとも4分の3の妊産婦死亡を減らすことができるのです。このことを強調したいと思います。

[議長]

まだ情報が欲しい方は UNFPA にはホームページがあり、そういったデータや統計で見ることができますので、チェックしていただきたいと思います。

死亡率等のデータも大切ですが、私どものこのセッションの主体である今の段階で ODA と資金調達というところに軌道に戻す必要があるのではないかと思います。

ナミビアの方、どうぞ。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員 (ナミビア)]

2 つ質問させてください。1 つは UNFPA への質問です。家族計画や緊急事態の対応を実施するために、どのような方法ですべての女性に働きかけようとしているのでしょうか。特に、農村に住んでいる女性には、現地の言葉で働きかけをしているのでしょうか？ UNFPA の基金の中で、そういった情報の翻訳も提供しているのでしょうか。

2 問目は、北谷さんがおっしゃっていた女性のための収入を得るための活動ですが、ドナーの支援が得られないことが1つの大きな障害です。ワークショップといった活動にはドナーが支援しますが、所得を生むために活動には、ドナーから支援がきませ

ん。それを可能にする情報をご存知でしたら教えていただきたいと思います。毎回、資金の申請をする際、ワークショップやセミナーしか支援できないといわれます。良いアイデアがあっても、資金がなく、実施できないが私たちの国の状況です。ぜひご教示いただいて、国会議員として、女性たちが自分たちで所得を得られるようなプロジェクトをスタートできるよう指導していきたいと思います。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員 (タンザニア)]

私からも追加させていただきたいのですが、確かに政府からの家族計画のための予算もありますが、これはまとめた予算額ですので、1つ1つのことを全て実施しようとする、限られた予算ではできないことがあります。

例えば、我が国では2004年、2005年のこの2年で家族計画の資金は75億ドル計上されましたが、実際は55億ドルでした。2008年、2009年の予算では、92億ドルが家族計画に計上されていますが、実際に拠出されたのは35億ドルでした。それは政府の予算、資源が限られていたからです。そこでUNFPAに伺いたいのですが、そのようなアフリカの貧しい政府が、家族計画の予算をきちんと実行するために、UNFPAの役割はどのような働きをしてくださるのでしょうか。

[議長]

UNFPAの方、お願いできますか。

[池上清子 UNFPA 東京事務所長]

2点、アフリカからの国会議員から質問がありました。極めて重要なご質問だったと思います。最初のご質問は、どのようにしたら全ての女性の手が届くかということでしたが、これはいつも困難が伴って

ます。そのために、いまでもサービスが必要なところへどのようにそれを届けることができずにいるのです。そのために、1分1人の妊婦が死んでいるのです。MDG5は進捗が遅れていますので、地域社会の全ての女性にサービスを届けるよう尽力しています。しかし、実際的には、そこまでには至っていません。

では、何をしようとしているのかと申しますと、2つのレベルがあります。1つは、各国の公衆衛生担当の省庁と協力し、保健サービスを提供してきたいと思います。草の根のレベルのヘルスセンターでは、そこで働く職員が、患者とヘルスサービスを提供する人の間の通訳をできるのではないかと思います。ヘルスセンターで働く人たちは、2~3カ国語話せるということも珍しくありません。

もう1つは、NGOと協力して取り組むことです。例えば、多くの国には、助産師協会があると思います。アジアでも、ベトナムやその他の国にもあると思います。こうした助産師協会が、草の根レベルで、コミュニティの主たるサービス提供者または情報提供者を訓練し、育てています。この2点をUNFPAは主に実施しています。

最後のご質問は、予算のギャップに関してUNFPAは何ができるかというご質問でしたが、多くの国で予算のギャップがあります。そこで定期的な予算とプラス α の追加資金を配分しておきます。プラス α で、そのギャップを埋めることができますが、もちろん、そういった追加資金が融通できるかどうかにかかってきます。

もちろん、コアの予算支出から出てくればいいのですが、UNFPAは、そのようにはオペレーションできません。昨年以降、私どももファンディングと資金調達ということで苦労しております。UNFPA東京事務所の予算も、世界的な金融危機の後には減額されてしまいました。

しかし、良いニュースもないわけでもありません。テーマ別の基金ということで、妊産婦の健康のための基金ができ、25カ国

が優先の高い国ということに指定されております。タンザニアも含まれていると思います。この妊産婦の健康のための特別基金から、国別プログラムへ資金を得ることができるかもしれません。

[北谷勝秀 NPO2050 理事長] :

2つの質問をいただいていると思います。1つはナミビアからですね。どのような活動が考えられるかについてです。これについては例えば、UNFPAの事務所がナミビアにもあると思いますし、隣国のナミビアを兼務している日本大使館、またNGOの中にも、このマイクロクレジットのプログラムを実施したり、資金を拠出していることがありますので、調べてみていただきたいと思います。

このマイクロクレジットがうまく運用されれば、非常に女性のエンパワーメントの手助けになると思います。私も実際に、そうした事例をネパールやバングラデシュで見てきました。今申し上げたような組織にアプローチされたらいかがでしょうか。そこから様々なアイデアが得られると思います。

タンザニアの代表の方が提起された問題ですが、私の発表でも申しましたように、国際機関自体も資源不足で、資金を求めています。ですから、主要なドナーがテーマ別の基金、例えばリプロダクティブ・ヘルス基金や、貧困撲滅基金といった基金を作ることを提案しました。実際、そういった基金を作っている国もあります。

アメリカに新しい大統領が就任しましたので、前途は明るくなってきていると思います。オバマ大統領に、日本首相に訴えてもらえば状況が良くなるのではないかと思います。

[議長] :

ウガンダの方、手短かにお願いします。

[エリオダ・トムウェセゲ議員 (ウガンダ)]

素晴らしいプレゼンテーションにお礼を申し上げます。2つコメントです。1つ目に、まず、政府の透明性とNGOの役割についてお話がありましたが、私どものアフリカの多くの国においては、NGOが透明性やアカウンタビリティの手助けをしてくれていると思います。昨日、JICAに訪問した際、JICAから、日本のNGOは小さく、簡単には拡大できないので、世界のNGOとのパートナーになれないという話を聞きました。日本政府がNGOを助けるために、どうしたら良いと思われませんか？

例えばJICAの方が私の国にやって来て、官僚や省庁のみと関わっているということでは、何が行われているのか全くわかりません。UNAIDや欧州連合から学んでいただきたいのは、彼らの場合には、1つは公共部門とのチャンネル、もう1つはNGOのチャンネルと、2つ持っています。税金を払っている人たちに、税金で何がなされているかということを見せることができるようになっています。

2点目は、北谷さんは、経済危機の状況でも、政府はまだまだできることがあるとお話しされました。またODAとして拠出されている額は、日本のGNPの微々たるものでしかないというお話でしたが、見方を変えれば、日本のような国が、アフリカの問題を解決することを助けてくだされば、アフリカの1人ひとりの購買力は、非常に大きくなり、日本の経済にも寄与できるのではないかと思います。しかし、例えば、多くのアフリカの人々は、電気がきていないために冷蔵庫が使えない、音楽もかけることもできない、電化されていないから何もできないという状況があります。iPodにしても、携帯電話にしても、購買力がないのです。

しかし、想像してみてください。市場が機能すれば、アフリカの購買力が上がります。中国でも状況が変わったのは、購買力が増えたことによります。その結果、物価も上

昇しましたが購買力をつけることで経済発展するともいえるのです。日本へのお願いですが、アフリカへの協力をこのように考えていただくことはできないでしょうか。「アフリカを助ければ、良い市場になる」と考えていただきたいと思います。

[北谷勝秀 NPO2050 理事長]

日本の役割は変わりつつあります。例えば昨年のサミットで、福田総理は、アフリカに対する投資を増額するよう提唱しました。日本政府はその公約を守ると信じています。ただ、私の意見では、それはまだまだ小さく、もっと増額できると思います。

同時に申し上げたいのは、世界も変わりつつあります。世界は新しいテクノロジーの時代に入ったと思います。化石燃料による経済は、もはや歓迎されません。そうなると、太陽光発電や風力発電といった代替エネルギーが必要になります。これはアフリカの国々にとって大きなチャンスだと思います。アフリカの国々が自分たちの資源を使い、企業家をヨーロッパ、日本、中国等から呼び込むチャンスがあると思います。

中国の人口は 14 億人で、多くの貧しい人々がいます。私は植林のために 1 年に 3 回中国に行き、非常に貧しい人々と植林をしています。彼らの年収は 60 ドル、70 ドルぐらいで、アフリカの人々と同じぐらいです。しかし、国自体を見てください。中国ができたのですから、アフリカもできると思います。もちろん、各国にはそれぞれの制約や状況があると思います。ジェフリー・サックスの『貧困の終焉』でしたか、素晴らしい本がありますので、ぜひこの本を読んでいただければ、様々な洞察を得ることができるかと思っています。

また、JICA も変わることが必要でしょう。私も NGO で活動をしています。例えば、私がウガンダに行って人々を支援したいと思っていて、物理的、金銭的に制約があっても、JICA に資金のお願いに行きたくありません。JICA の官僚主義的なところや、ペ

ーパーワークに嫌気がさしているからです。しかし、こうしたことは変わらなければなりませんし、実際に世界は変わりつつあります。近いうちにもっともっと良くなると思います。ですから今、気持ちを引き締め、今後に向けて用意を積んでいきましょう。

[議長]

シフ・カレーさん、どうぞ。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

非常に革命的、そして物議をかもし出すような考え方もかもしれませんが、ODA に関しては過去 50 年、60 年間、同じパターンをずっと踏襲してきました。ODA が政府に渡され、それを政府が予算として拠出し、使われます。しかし、貧困は解消されません。こうしたことの繰り返しです。何か他のやり方はないのでしょうか。ODA 機関は政府とのコネクションを減らし、NGO をもっと活用すべきだと思います。また民間企業も活用すべきだと思います。アメリカは、途上国での開発事業をするために民間企業に資金を与えました。こうしたことを進めるべきではないのでしょうか。例えば、保健のインフラを作る際に、民間企業に資金を提供し、保健サービスを実施するということです。

これまでの拠出された金額を見ると、それぞれの国にもう十分な資金が提供されてきました。特に、アフリカ、アジアに対して拠出された ODA の金額を考えてみてください。例えばブータンの開発のために提供された資金が、政府ではなく、国民一人ひとりに直接与えられていたとしたら、皆が豊かになっていたでしょう。ですから、システムを変えていく必要があると思います。さもないと 10 年経っても、まだ皆貧しいままで、ほんの一握りの金持ちしかいないという世界のままでしょう。もっと革命的な思考の変革が、国会議員や ODA に求められています。そして援助の供与も、

政府を迂回するようなやり方を作る必要があります。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

ODA は外交努力の一部なのです。そのため、様々な障害を克服するためのメカニズムが必要です。いかにして ODA を効果的に人々に届けることができるかということに常に考えています。

ナミビアの質問に対して 2 つ答えたいことがあります。おっしゃるように、人口プログラムの実施だけでは十分ではなく、持続的に生計を営めるようにすることが非常に重要だと思います。私たちの組織の名前である、アジア人口・開発協会が表すように、私たちは、持続可能な開発という文脈で活動しています。人口問題はこの持続的な開発を実現するための、非常に重要な要素です。

国会議員は、目的合理的に行動されますので、目標を定めることが非常に重要です。まず、各国でどのような開発事業がそれぞれの国に必要なのかを議論していただき、それを実行するための方針を立案することが必要だと思います。

また、ザンビアからの質問、どのように先進国のこうした分野に関心のある国会議員と連携できるかということですが、私たちがいます。その役割を担うべきであると考えています。また増子議員が今いらっしゃっていますが、彼はネクストキャビネットの経済産業大臣です。また JFPF には 100 人以上の国会議員のメンバーがいます。APDA は JFPF の事務局を勤めています。で

すから皆様の意見を、日本の国会議員に APDA を通じて流していくことができると思います。

[議長]

私たちが国会議員としてやらなくてはいけないのは、まず自分の国の政府に説明責任を果たさせるということです。特に金融危機のために、この問題が今政府の最優先事項になってしまっています。ウガンダの国会議員の方が、非常に鋭く指摘していたと思います。たとえば、MDG5 や、貧困の緩和が達成できれば、世界の金融危機を緩和する上で寄与すると指摘していましたが、本当にその通りだと思います。金融危機に対して、グローバルな解決策があると思います。そして金融危機の解決策の 1 つがこの MDGs の達成なのです。国際機関やドナー国は、この重要性を忘れてはいけないと思います。

私たち国会議員の役割ですが、まず、自分たちの政府が責任を果たすように見張る必要があると思います。私たちの国は皆、こうした国際的な合意の締約国ですし、私たちの国それぞれが、MDGs に署名しています。政府が実際に何かやっているか、きちんと実施しているか、見ていく必要があります。また、ドナー国の政府にも、正しい方向性を伝えることができると思います。人間は自己中心的かもしれませんが、こうした支援により、実際に途上国の人々が助かると思います。ありがとうございました。

セッション 2

「グッド・ガバナンスにおける国会議員の役割」

高橋一生

国連大学 (UNU) 客員教授

いま G8 の各国首脳たち、また、途上国の代表者が、イタリアの首脳会議で、どのような形でこの危機を乗り越えていったらいいかを話し合っています。金融部門における民間企業のお粗末なガバナンス、また政府のお粗末なガバナンスによって世界経済が落ち込み、3000 億ドル、4000 億ドルの先進国から途上国への資源の移転が失われたと考えられています。

この非常に逆境な環境にあって、貿易の分野においても、大きな被害が及んでおります。商品の取引が量的にも落ち込んでおりますし、また価格も非常に暴落し、途上国にとっては非常に不利な状況です。数字は具体的には分かっていますが、この負の影響が非常に深刻であるということはよくよく身にしみてわかっています。また近年、先進国で働く途上国の労働移民から、自分の母国に、年間 2400 億ドルが送金されていますが、これもかなり影響を受けると言われています。現在の世界同時不況は、先進国によって引き起こされたものですが、その影響は広く途上国に及ぶことが非常に懸念されています。これについて、これまでの歴史の教訓に重ねて考えなければならぬと思います。

1980 年、第二次石油ショックが起こり、企業から途上国に対する資金の流入がゼロになりました。それまでは、先進国からの資金が主に銀行の融資という形で行なわれていたものが、全くゼロになりました。一方で、1980 年、1981 年の統計を見てみますと、ODA の金額は一定で変わりませんでした。そして現在の状況を見てみますと、民間部門から途上国への資金に関しては、非

常に大きな打撃であり、その規模は非常に大きいと思います。ODA の資金の流れは、それでも安定しているのではないかと思います。これは、第二次石油危機の時の教訓でしょう。

まず、今回の発表に当たり、私どもが生かすことのできる教訓について考えてみたいと思います。私のプレゼンテーションのテーマは、ガバナンスと人口政策：第 3 の道体制です。第 3 の道体制は、ヨーロッパで冷戦の終焉と共に生まれました。このアプローチは、開発にも有益だとも思います。私は、開発の第 3 の道を皆様に提案したいと思います。

最初に、数々の開発の成功例と、また惨めな失敗についてお話しします。数を挙げれば、過去 60 年間で、100 カ国以上の国々が開発の失敗で苦しんできました。多くの国々は脆弱な国家基盤のために失敗したといわれ、破綻国家と呼ばれました。一方、1960 年代はアフリカの時代の幕開けです。思い出していただきたいのですが、当時の 1 人当たりの所得は、アフリカの独立国家の方が、東アジアの独立途上国に比べ、25% も高かったのです。それが今では、アジアの国々は世界経済の期待の星となり、一方でアフリカの国々は、むしろ国際社会の心配の種になっています。一体、この半世紀の間に何があったのでしょうか。

これまで、4 つの開発の成功の波があったと思います。ガバナンスについて議論する際、この開発の成功に基づいてお話しをする必要があります。

第 1 の波は、1973 年の第 1 次石油ショックの直後、世界経済が混沌とした中で始ま

りました。台頭したのは、NIES という呼ばれるアジアの新興工業国でした。もともとは、最初 NICS と呼ばれていましたが、後に新興経済地域、NIES と名前が変わりました。ご存知のとおり、韓国、台湾、香港、そしてシンガポールが、この NIES とみなされていました。シンガポールはもう既に世界一流の経済国家の地位を築いており、韓国は OECD に加盟しています。こういった国々の、1970 年代の実績は、先進国にとって貿易における懸案となっていました。振り返ると、これらの 4 つの経済国が、開発における成功を達成した、第 1 波と考えることができます。

第 2 波は、1980 年代後半から始まり、1997 年まで続きました。1997 年は、アジア経済危機の始まりでした。この第 2 波では、東南アジアの国々が成功ドラマの中心的な役割を担っていました。世銀などは、「東アジアの奇跡」と呼んだほどです。開発学の専門家の私たちに言わせれば、これは奇跡ではなく、あくまで東南アジアの国々が行ってきた努力の賜物でした。この点については後でまた述べます。

そして中国、ベトナムが第 3 の波を始めました。この波はまだ継続しており、国際社会において、非常に注目されています。第 4 の波がインドから出てきておりまして、これも現在、継続中です。

こういった 4 つの波をまとめて考え、この開発に関わった国民の数という観点から見ると、世界の途上国の半分以上の人口が、第 1 から第 4 の波に携わったということになります。

開発がうまくいかなかった国々も、かなりの数になりますが、人口の上から見ると半数以上の人々が開発の恩恵を受けるプロセスにのっています。そういった状況が過去 60 年間に見られました。

開発の成功の共通点を挙げますと、2 つあります。1 つが、開放経済政策を施行したということです。19 世紀以降、自由主義経済を行うかどうかはイデオロギーの争点でした。開発については、イデオロギーと

してではなく、事実として、自由主義経済政策を導入することが、必要条件だと証明されました。

もう 1 つが、自分たちで政策を明確にするということです。関係国の官僚は、他の国からの受け売りでなく、自立性を持って意思決定を行うことが、開発における成功の必要条件です。他にも非常に興味深い点もありますが、少なくともこの 2 つは、4 つの波の途上国の成功体験の中で共通に見られました。

一方で、そうした成功の裏では、失敗あるいは犠牲が支払われました。そして代価が支払われた分野は、2 つあります。1 つは社会政策に対する考慮が欠けていました。例えば、教育、人口問題、保健といった社会分野の配慮が十分ではなかったために、成功した国でも貧富の格差の拡大といった結果につながりました。例えば、既に周知のことですが、暴力的な対立が、現在、中国の西部で起きています。中国国家主席はそのためにサミットから帰国せざるを得なかったのです。

2 番目のコストは、成功した全ての国に共通することですが、環境破壊です。開発の成功の環境的な対価は膨大なものです。多くの点が指摘される必要がありますが、私としては、成功例の理由と、その対価を大枠で捉え、何をなすべきかを考えていきたいと思えます。

成功をもたらした自由主義経済政策と自立した意思決定について考えると同時に、社会政策と環境政策、この両分野において考えていかなければならないと思えます。開発政策を考える最に、この両面を考えていかなければなりません。いかにするかを、60 年の開発教訓から学ぶ事項なのです。

この鍵となるものは、国会議員の皆様が果たされる役割です。例えば、社会政策の分野、また環境政策でも同じですが、何が必要され、何が重要かということは、市民との密接な関わり合いがあります。社会政策の欠如の犠牲になるのは市民ですし、環境政策の欠如の犠牲になるのも市民です。

有権者によって皆様方は選出されています。こうしたことを官僚的制度に任せてしまうことがあれば、草の根の有権者の立場を理解できず、自由主義経済政策と社会的、環境的な政策とを組み合わせなければいけないとは、思い当たりません。

それができるのは、皆様方国会議員です。今申し上げたような成功事例から、また負の結果から学び、改善できるのは皆様なのです。

そういう状況のなかで新しい政策の方向付けが必要になってきます。それが開発の第3の道と呼ばれるものです。この道において有権者と一番近い立場にいる国会議員の皆様方の役割は非常に重要です。

では、皆様方がこの面で役割を果たす役割の切り口はどこでしょうか。それは、各国の国会にあります。予算について議論をし、決定するのが議会の仕事の一つです。その時、社会的な考慮、環境的な考慮というものを加味していかなければなりません。この2つは、今まで非常に弱い分野でしたので、はっきりと行政に訴え、変えていけるのは、国会議員の皆様働きかけです。

2番目の切り口は、国会におけるODAプロジェクトの審査、また場合によっては認可です。そういった制度が整っていると限らないかもしれませんが、ドナー社会から申しますと、ODAの説明責任がドナー国にとって大きな問題となってきている今、国会議員皆様方が、有権者の観点を持ってそうしたプロセスに関わることは、非常に歓迎されることです。

まず、予算の審査を行い、ODAのプロジェクトに関して十分に議論し、承認すること。また、政策を作成し、予算を組む際に、社会的な面、環境的な面を考慮すること。そういった皆様方の役割は、以前に比べて大きくなっていると思います。

民間部門からの途上国への資金の流れが、現在の経済危機ということを理由に減っています。そんな中でも、ODAは一定した1つの要素ですので、国会議員がODAプロセスに参画をされることは、極めて有用で

あり、それをもって途上国での開発の第3の道が拓けると思います。

2点、私から先生方に伺いたいことがあります。1つは、国会議員が、人口政策というような社会ニーズを見た上で、それを政策にどう載せ、ODAプロジェクトの審査の対象として扱うことができるのでしょうか。

2つ目は、途上国の国会議員の皆様方が、第3の道体制を擁護啓発するグループをヨーロッパのように作り、国内外で発言力を強めていただくことはできるでしょうか。開発の第3の道は、古い言葉で申しますと、市場原理を取り入れた社会民主的なアプローチということになります。これは冷戦後、社会主義が影響力を失った後に生まれました。当時市場主義が、先進国的な共通項になりました。しかし、周知の通り、19世紀のマルクスが言うまでもなく、市場主義は社会的な問題を引き起こします。こうした社会的な問題は、公的部門が対処していかなければなりません。この2つをうまく組み合わせようとしたのが、第3の道と呼ばれているものです。

MDGsは、OECDの開発戦略の中から生まれました。それは1996年に策定されたもので、4年後に国連の総会が採択しました。これは第3の道体制の推進者たちが作ったものです。もし途上国の皆様方が、MDGsの達成を目指されるならば、開発のために第3の道を進んでいかなければなりません。

MDGsの原案が採択された当時、ヨーロッパで第3の道を推奨していたのは、15カ国のEU加盟国の内の13カ国でした。その当時、日本の政府は、社会党が政府を率い、首相を輩出し、第3の道をとっていました。アメリカでは、クリントン大統領が、ヨーロッパでの第3の道に関する会議に毎年参加していました。

そうした意味で、先進工業国は、第3の道の政策についてコンセンサスがあります。それがMDGsのベースになりました。そのような明確な政策の基盤なくして、MDGsの達成と言っても空虚に聞こえてしまいま

す。先進国の立場からしても、途上国の立場からしても、共同で第3の道体制の地球規模での連携を構築していく必要があります。

途上国の国会議員の皆様方には、この第

3の道をどのように皆様の国で推進し、お互いに国境を越えて共同グループをつくり、MDGsの目標達成に向けて働きかけていくことができるかをお伺いしたいと思います。ありがとうございました。

セッション 2

討 議

議長：エリオダ・トムウェセゲ議員（ウガンダ）

[議長]

ありがとうございました。まず、私からの最初の質問なのですが、私、この第3の道についてよく知らないのですが、これは、例えば、アメリカではオバマ大統領や民主党が医療改革を進めているといったことなのでしょう。オバマ大統領は、国民皆保険を実現し、4900万人のこれまで医療保険がなかった人に保険を提供するという政策を提唱しています。こういった、自由主義と社会政策を組み合わせるのが、第3の道の政策なのでしょう。今、こうした政策が主流になってきているのでしょうか？

例えば、私の国では、以前はIMFや世界銀行がやって来て、政府は民間企業に口出しをせず、「小さな政府」として政策をとるようにと言われていました。しかし今や、クライスラーやGMなどが破綻し、政府が介入しています。こうした社会主義的な政策を第3の道というのでしょうか。

[高橋一生 UNU 客員教授]

今のご質問はガバナンスという言葉にも関わるご質問だったかと思います。ガバナンスとはどういう意味でしょうか。この言葉が国際的な言葉になったのは1989年でした。冷戦の終結を目前にし、アメリカが、OECDの援助委員会で、先進国は、今後はソ連の脅威について心配する必要はなくなるだろうと発表しました。そして欧米の国々は、ソ連と対抗して途上国に援助を行うことはなくなるだろうと言いました。そうした状況下で、欧米諸国が途上国にそれでも援助をし続けるとすれば、何のための援助提供かという疑問がでてきました。戦

略的にも、ソ連が崩壊ということになれば、途上国を援助する意義は、もう意義を失われてしまいます。それが、1988年当時の状況でした。

そして、先進国が引き続き取り組むべきだと考えられたのが、途上国の民主化です。当時アメリカは、途上国は平和を維持するために民主主義を提唱しました。当時は、途上国では平和を保障するための民主主義という考え方は一般的ではありませんでした。従って、1989年以降は、途上国で民主化を促進するためにODAを供与することを提案しました。こうした考えに、北欧諸国は激しく反発しました。彼らは、それではODAは途上国の内政干渉になってしまい、その国の主権を侵害することになってしまうと主張しました。ODAについては、非常に慎重に行う必要があって、もし、内政干渉になるとしても、2国間援助ではなく、多国間援助で行われなければならないと主張しました。よって、内政干渉を回避するためにも、IMFや世界銀行を通じた援助にするべきだと、北欧諸国は言いました。

対するアメリカは、2国間援助は全て途上国の内政干渉につながっているわけではないと反論しました。北欧とアメリカの間のこの激しい議論は続きました。日本は当時、ドナー国として世界第1位になりつつありましたが、双方の意見に耳を傾け、そしてある時点で、この両者の妥協点を探ろうとしました。結局、妥協案を提案したのはカナダでした。カナダの代表者は、「カナダの憲法を私が引用しましょう」と申し出ました。カナダ憲法の序文には、ガバナンスという言葉があり、これは非常に中立な言葉で、民主主義ということではなく、参

加型で透明性があり、説明責任があり、公平であるという、大変良い政府の役割を意味していました。カナダ憲法の序文にはこうした内容が盛り込まれており、それをガバナンスと呼んでいました。そこでカナダの代表は、これをガバナンスと呼ぼうと提案しました。私たちは全ての人に干渉するつもりはなく、この考え方は使いやすいと提案しました。これによって、1989年、先進国の閣僚の政策宣言の中で、これからは私たちの国、そして途上国において、ガバナンスが最も重要なコンセプトだと提唱しました。

これが1990年代初めに、ヨーロッパの文脈の中で解釈され、第3の道の枠組みになりました。小さな政府ですが、社会的なニーズは政府と市民社会が責任を果たしていくというものです。小さく効率的な政府と市民社会が、市場型経済を促進する一方、人々の社会的なニーズにも対応します。こういう体制を第3の道体制と呼んでいます。なぜ第3の道なのかというと、これまでは市場型の資本主義、民主主義の欧米諸国対社会主義の国の統制経済の東欧諸国という構図でしたが、どちらにも属さない道として、第3の道と呼ばれるようになりました。市場型経済と社会的な平等を盛り込んだものが、第3の道体制です。

アメリカでは、あなたもおっしゃったように、クリントン政権がそれを始め、次の政権がそれを台無しにしましたが、オバマ政権が第3の道体制を再び追求しようとしています。

医療部門は、第3の道体制にとって、非常に重要な課題です。オバマ政権の医療保険に対する政策は、アメリカ版の第3の道体制の中でも非常に重要な要素です。

[議長]

高橋先生、お答えありがとうございました。お答えを聞きながら、ジェフリー・サックスの、アメリカやヨーロッパでの講演を思い出しました。ラジオで放送されたの

を聞きました。ではザンビア、どうぞ。

[デイビッド・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

ありがとうございます。素晴らしい洞察にとっても感心しました。先生の見解をお伺いしたいのですが、国会議員の役割は、食料の安全保障はMDG1、飢餓の問題にも関わりますが、どのようにお考えですか。今、一部の経済的に力を持っている国が、アフリカで大量の土地を買収して、そして自国のための食料生産を行っています。これがマダガスカルでは大きな問題になっています。長期間にわたるリース契約を獲得して、それによって自国民の食料を確保しようとしています。これは飢餓の解消になりMDG1の目的に合うと言いたいのかもかもしれませんが、その土地を提供している途上国自身が貧困や飢餓に直面しています。

こうしたケースでその問題を起こしている側の国会議員にはどのような役割があるのでしょうか。例えば、中国は経済大国になり、こうした形での食料確保に乗り出していますが、この問題をどのように位置づけますか。

[議長]

私からも付け加えたいのですが、実際に私の国でも、北朝鮮が広範囲の土地を買収、作物を育てています。そして、加工もせず、その収穫物を自国に持ち帰っています。リビアも土地を買収しに来ています。これはODAでもなんでもなく、単に土地を譲渡ということになります。

[デイビッド・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

これはODAじゃないですね。おそらく、彼らは診療所を作ったりもしているのかもしれませんが、最終的には、MDGsの達成には貢献しないのは確かです。

[高橋一生 UNU 客員教授]

もし、私があなただの立場でしたら、食料安全保障という問題の観点から、国際的に公共部門そして民間部門によって土地が搾取されている場合、私は食料に関する残った資源、つまり水資源に注目すると思います。食料の安全保障は非常に大きな課題であり、水資源が問題の場合、食料の安全も当然脅かされています。およそ70%の水が、農業用水として使われているからです。

概念的な問題として、農業の生産性は、これまで、ある一定の単位の土地からどれだけ生産物が得られるかということを目指し、生産性を測定していました。私は、この概念を転換すべきだと提唱しています。

農業の生産性は水1滴当たりで換算すべきです。そのほうがもっと現実的だと思います。例えば、政府と投資家等による国際的な農業生産物の契約を見ると、土地の話しかありません。水の話が全く出てきません。ですから、ぜひ水を管理することから始めてはいかがでしょうか。

[議長]

資源を求めて土地を取り合っていたのが、水の取り合いになりますね。米を作るのにどれだけお金をかけても、北朝鮮に持っていかれてしまいます。土地も失われ、さんざん水をかけてつくった稲も持っていかれ、水も土地も取られるということになります。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員 (ナミビア)]

第3の道は、私が考えていたことを、まさに行動に移したものです。この考えについては、議会に入ってからずっと持っていたのですが、どのように行動したらよいかわかりませんでした。やっと糸口が見えた思いです。ぜひ、この第3の道体制に関わっているヨーロッパの方たちのより詳しい情

報をお教えいただけないでしょうか。ぜひ参考にして、私たちの国でも広めていきたいのです。私たちの国の議会でも、新しく若い議員は、このような考えを持っています。社会主義とカリベラリストのどちらかということではなく、この新しい道に参画したいと思っています。

2つ目の質問は、教育、人口、保健といった社会政策における国会議員の役割です。私たちの国会にも、それぞれの問題を扱う委員会がありますが、誰がどの委員会に入るかということは党によって強制的に決められます。場合によっては、議員は全く関心がない委員会に入らなければならないこともあります。政策について委員会で話し合う際、どんなに正しい意見を言っていたとしても、却下すると言う意見が多数なら、どんなに優れた政策であっても通過しません。つまり、私たちの考え方は、まだ国家的な問題ではなく、党レベルの問題に集約してしまいます。どのようにこの問題を解決していけば良いのでしょうか。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

高橋先生、大変素晴らしいプレゼンテーションに感謝いたします。お話を聞いて、国会議員として自国に戻り、その第3の道体制をどのように築いていったら良いのかを、考えさせられました。先進国において問題を解決するといった際、隠されたアジェンダがあるような気がします。貧困を緩和するためのプロジェクトを実際に目の当たりにすると、実をパートナー国は利益を受けていないことがあります。実に資本主義的な利益追求でしかない考え方が現場でもままた見られます。

例えば、医療のサービスに関して、ケニアでは地元の安価な薬を手に入れることができますが、でもほとんどの薬が輸入されています。巨大な製薬企業は、地元の子会社を作ることせず、ただ政府と大口の契約の交渉をし、政府の資金を吸い取ってしまいます。他の大きな機関も、結局は、儲

けを自分の国に還流させているのです。

私ども途上国からの国会議員は、第3の道体制のグループを作ることができると思います。その可能性は否定しませんが、一方で私どもの国は非常に汚職が蔓延しています。汚職が本当に日常的に行われているので、私は非常に心配しています。プレゼンテーションで、私たちが国をどうしたら変えられるかについて先生のお考えを伺いましたが、自分の国に帰りますと、こうした大企業の影響を大きく受けているのです。彼らは、MDGsを達成するために必ずしも役立っていません。アフリカがどうしたらMDGsが達成できるのか、正直にいつてわかりません。

何年経っても汚職という問題にがんじがらめになっており、どのようにしたらこの問題を解決できるか分からないままです。議会で、私たちが非常に優れた政策を提案しても、その実行が非常に問題です。アフリカ連合に働きかけ、議員たちが説明責任について協議する会議を開催できるかもしれません。

しかし、アフリカ各地の権力に飢えた政府のリーダーが、そういった共同の取り組みを妨げることがあります。例えば東アフリカ連合について言えば、ウガンダ、タンザニア、ケニアも加盟して、非常に優れた政策を話し合っています。例えば、あるセミナーでは、1つの通貨を導入して、経済力を強化するという提案がありました。しかし、参加者の頭の隅では、大統領に話したら、実現などできないだろうと思っているのです。政策をもって変化を起こし、人々の社会的地位を向上させたいのですが、本当に可能か、非常に懸念しています。

[議長]

では、タンザニア。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員 (タンザニア)]

私どもがどのように組織したらいいか、教授にも助けていただけたらと思います。

アフリカ大陸とヨーロッパ大陸では、11世紀では開発のレベルと同じだったということを歴史で読んだことがあります。産業革命前でしたから。しかし時が経ち、アフリカは取り残されてしまいました。

開発の成功の波があったとおっしゃいましたが、もともと、アフリカの大半の国は、開発途上で、ドナーの援助に頼っている状態です。私どもの経済はまだ外部依存で。私どもだけでは何もできない状態です。意思があり、決意があり、今の状況から前進したいと思っても、まだドナーである先進国に頼らざるをえないのです。

私どもの国の中でいったい何ができるのか。私どもが手を携えて協同し、組織を立ち上げ、開発を達成していかなければなりません。開発政策も変えていく。教授のお立場で、新しい道を策定する上でお助けいただけるのではないかと思います。

[議長]

アフリカにとっては第4の道が必要なかもしれませんね。11世紀なんて昔々ですが、最近でも、教授が1960年代には、1人当たりの所得がアフリカの方がアジアより高かったとおっしゃっていました。なぜアフリカがこれ程取り残されてしまったのか。アジアでも、全ての国が発展できたわけではないのはなぜでしょうか。これからアジアの皆様がアフリカを助けてくれるかもしれません。外部の介入がどのような役割を果たせるのでしょうか。フィリピンの議員、どうぞ。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員 (フィリピン)]

フィリピンは地理的には東南アジアの一部ですが、タイや日本やベトナムといった隣国と同じ状況ではないのは非常に残念なことです。1960年代、フィリピンはアジア

経済のトラとも言われていましたが、その後、発展の機運をそがれてしまいました。

私どもは議員として、外に対して目を向けるよりも、内に目を向けるべきだと思います。外部の勢力はいつでもありますが、最終的には私たちの国の内側の問題だと思います。そこで、私どもが考えるべきは、特定の地域で成功した政策が、自分の国でうまくいくとは限らないということです。文化もオーナーシップという面でも同じではないからです。

フィリピンは、多かれ少なかれ、第3の道の体制をとっているのではないかと思います。フィリピンでは市場もリベラルです。土地の所有権ということは別ですが、かなり自由主義、市場経済になっています。実際に、政策の中には、WTOによって推し進められ、法制化されたものもあります。また、社会政策も実施されています。

政府の制度を強化し、国民のために尽くすというところへ力を置かなければならないと思います。ガバナンスが、今、ますます重要になってきていると思います。残念ながらフィリピンは、政府のチェック・アンド・バランスの機能が弱いと思います。上院がありますが、下院は、政権与党に支配されてしまっています。国会議員たちもコントロールされている状況です。

しかし、やれることはあります。人口政策について国会で働きかけています。非政治的な問題に関しては、与野党関わらずに協同できます。人口問題とリプロダクティブ・ヘルスの問題もその一つです。

困難は、制定されている政策がきちんと実施されているかどうかをチェックしていくことだと思います。多くの場合、議員は政策を問うことができません。ですから、民主主義を強化し、政府の諸制度も強化していく必要があると思います。そうして、政治的リーダーに対して、グッド・ガバナンスを要求する必要があると思います。

[議長]

やはりガバナンスの核心は、民主主義だと思います。次にベトナムの方、どうぞ。

[グエン・ヴァン・ティエン議員(ベトナム)]

教授、プレゼンテーションありがとうございました。2点伺いたいと思います。先生の言われた2問は重要なものだと思います。途上国の議員が第3の道体制で組織を作るということは可能だと思います。AFPPDやAPDAのように作ればよいと思います。会議やセミナーを開くことができると思うので、第三の道に関して1セッションを割いてリソースパーソンに来ていただき、講義をしていただくことができると思います。AFPPDやAPDAと共同で実施することもできると思います。

国会議員のODAと社会的な政策に対するサポートについてお話がありましたが、議会はそうした政策をサポートできると思いますが、社会的な分野のODAはあまりないが現状だと思います。ODAの多くはインフラ整備のために出されています。例えば、ベトナムへの日本からのODAの大半がインフラ整備です。

また、開発援助における第3の道ですが、私たちも経験があります。例えば、中国は今や経済に関して開放政策を取り始めました。そして最近、2000年には第3の道を推進しなくてはいけないと認識しました。中国はそれを調和型社会と呼んでいます。経済成長と社会平等の両方を目指しています。ベトナムでも開放政策を取ったとき、経済成長と社会平等というこの2つを目標に掲げました。しかし、これは、開発の面では非常に時間がかかります。平等が達成できるのは良いのですが、開発は遅々としています。

政府主導で進めていくと、民間企業よりお金がかかります。汚職という問題もあります。昨年、政府が100万ドルで病院を建設しましたが、民間ですと同じクオリティで50%~60%の予算で建設できるということで、議会で論争になりました。こうした

問題にも対応しなくてはならないと思います。

もう一つの質問は、日本の ODA の何%が、そうした社会政に拠出されているか、お伺いしたいと思います。

[議長]

シフ・カレーさん、どうぞ。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

東南アジアだけを見れば、経済発展に関しては、民主主義は最大の要素ではなかったかもしれませんが、しかし、グッド・ガバナンスが重要な要素として発展に貢献したと思います。

2 つ目の要素として、人口増加を削減できたことだと思います。タイ、ベトナム、中国での人口政策は成功しました。またこの 3 カ国は、いわゆる「指導される民主主義」の国です。一方で、民主主義国家で開放政策をとっているにもかかわらず、成功していない国もあります。なぜ発展しないのか、実際どのような開発政策を取るべきなのかというのが私の疑問です。

中東は民主主義国家ではないですが、発展しており、国民に必要なサービスを提供しています。つまり、政府の形態よりも、グッド・ガバナンスの方が大事なのではないのでしょうか。

[高橋一生 UNU 客員教授]

まず、ヨーロッパでの第 3 の道の連合を率いたのは、イギリスの労働党でした。この労働党にアクセスすれば、ヨーロッパがどういう経緯を辿ったかよくわかると思います。トニー・ブレアが首相の時にブレインとして「第 3 の道」構想を後押ししたアンソニー・ギデンスは、ロンドン大学経済学政治学大学院 (LSE) の教授として、この運動のブレインとしての役割を果たしています。彼らに質問すれば、よくわかると

思います。

汚職は、世界中で大きな問題です。この問題は、明日サミットが終わった暁には宣言文で取り上げられるでしょう。権力は腐敗するということは、もうお決まりになっています。そしてこれまでも、これに対処しようとしてきました。世界銀行の対応は非常にお粗末なもので、うまくいってはいませんが、とにかく世界中でなんとかする必要があります。イタリアの G8 サミットの成果文書の中にも盛り込まれるでしょう。

日本の ODA と社会政策の要素については、JICA 理事長の緒方貞子さんは、世界の金融危機のマイナス影響があっても、新生 JICA の最優先事項は、社会のセーフティネットをそれぞれの途上で強化することだと、はっきりと言っています。これは新たな分野ということで、具体的なプロジェクトにはなっていないということです。そう考えると、これまで、日本の社会政策面への ODA は小さかったと言えるでしょう。ただ、これから増えていくと思います。それが、新生 JICA の理事長の意向です。

皆様にご提案したいことが 1 つあります。これは、韓国、中国の同僚とこのようなやり取りをしたことがあります。韓国の友人は、韓国で援助機関を設立したいと言いました。そこで、私は中東のヨルダン川の話をしました。ヨルダン川の上流には、ガラリア湖という肥沃な湖があります。そして一番下に死海があります。個々の社会はそういうものだと思います。上流から水を受け止めるだけでは、死海になってしまいます。上流からの水を受け止め、下流にも流すことで、肥沃なガラリア湖になれるのです。それが社会の構図だと思います。

日本は 1954 年に ODA を始めました。当時日本はまだ混乱した状況にありました。にもかかわらず ODA を始めました。小さな ODA のプログラムからはじめたのですが、それでも、この ODA を実施することで、日本政府は非常に強化されました。というのは、ODA の実施に伴い、日本政府は自分たちの国民とパートナー国に対して説

明責任を果たさなくてはならなくなったからです。皆様のそれぞれの国において、もし皆様が国際協力プログラムをきちんと実

施する試みをされれば、必ずそれぞれの国のガバナンスが大きく向上すると思います。

セッション3

「ドナー国および国際機関から見たアカウントビリティ」

牟田博光

東京工業大学理事・副学長・日本評価学会副会長

「ODA モニタリング評価におけるドナーとパートナー国の効果的な協力」についてお話しします。まず最初に、ODA モニタリング評価に対するドナーとパートナー国の関係についてお話をしたいと思います。

これは日本だけではなく、ODA のモニタリング評価、こういうものは、従来ドナーが中心に行ってきました。しかし、最近ではパートナー国の参加が重要視されるようになっていきます。今日はこのことにつきまして、少し詳しく説明したいと思います。

もちろんこれまでもドナーとパートナー国の合同のモニタリング評価がなかったわけではありませんが、合同と銘打っていても、実際にはドナーが主体となって評価を行い、評価結果をセミナーの形でパートナー国に公開をするといった程度でした。しかし、今後の望ましいモニタリング評価は、パートナー国の積極的な参加が必要だと考えられます。むしろ、パートナー国こそが中心となって評価を行うべきだと、このように考えることもできるのではないかと考えられます。その背景として、以下の5つ説明をさせていただきます。

1. 援助評価目的の達成
2. 成果重視の流れ
3. 個別プロジェクトからプログラム重視へ
4. 援助協調
5. 現場主義

まず、援助評価の目的は何かということを考えてみたいと思います。様々な分け方があると思いますが、通常は2つ言われて

います。1つは説明責任と透明性の確保ということです。ODA で問題になりますのは、納税者のお金ということです。こういう公のお金を使用することに対し、妥当性、効果、効率、透明性、こういったものに関するアカウントビリティを確保することが、評価の大きな目的となっています。

この ODA は、資金を提供している援助国の国民に対してアカウントブルであると同時に、パートナー国の国民に対してもアカウントブルでなければいけないと思います。なぜならば、ODA の第1番目のターゲットである被益者はパートナー国の国民です。それから多くのステークホルダーです。援助が返済を必要とする融資（ローン）の場合はもちろんですが、例え供与（グラント）でも、パートナー国は、後でご説明するように、それなりの負担をしているからです。

また、援助に対する援助国の国民、およびパートナー国の国民の理解と参加なくしては、援助の発展はありません。アカウントビリティの確保は、多くのステークホルダーの理解と参加を促進する条件です。さらに評価によって、援助の透明性を向上させ、ドナーが自らの立場を明らかにすることで、他のドナーと協調することも可能となります。

もう1つの評価の目的は学習です。援助の政策プログラムやプロジェクトは、全て成功裏に進むとは限りません。学習のプロセスを通じて、改善が図られていくことが大事です。この学習プロセスを構築するためには、適切な評価を行うと共に、評価の

結果を効果的にフィードバックするシステムが確立されることが必要となります。評価の結果、当初の目標が達成されていれば、それまでのやり方を継続すれば良いのですが、改善点があれば、改めなければなりません。既に完了した政策プログラムやプロジェクトの評価であれば、その後で行われる類似の国際協力活動にも活かされます。もし、現在実施中の活動の評価をすることであれば、その評価結果は当該活動の改善に役立ち、ODA 評価は業務管理支援の役割を果たします。

この考えも多くのドナーの評価目的に共通しています。従って、評価の充実は ODA の質の向上に寄与することが言えます。そのために援助が終了した後の評価だけではなく、実施前および実施中にも評価を行って、自主管理を支援していくことが必要とされます。この学習はドナーにとって重要ですが、それだけではなく、パートナー国にとっても重要です。何度も繰り返しますが、ODA の効率化の恩恵を最も受けるのは、パートナー国であり、ドナーが提供する資源をより効率的によく活用できるからです。

2 番目に、現在、成果重視が主流となっています。日本では財政が逼迫する中で、開発援助の効果に疑問が強く出されるようになってきました。これは他のドナーも同じです。

開発援助が適切に行われ、社会や環境への影響も含めて、援助効果が上がっていることを示すことが強く求められています。それができなければ、援助の継続は不可能になってきています。また、援助の効果として単にプロジェクトを実施したという事実ではなく、そのプロジェクトの実施によって具体的に何が変わったかという、生活や社会経済発展に即した成果、アウトプットやインパクトが重視されるようになってきました。

成果を明確に示すためには、指標によって客観的に計る方法が有効です。指標化をされていれば、計る人が異なっても同じ結果が得られます。必ずしも全てについて計

量的な分析結果が求められているわけではないとは言え、説得力がある評価結果になるかどうかは重要だと考えられます。この成果はドナー国国民にとって重要であるのみならず、パートナー国国民にとっても重要です。資金がローンであればなおさらです。パートナー国の借金だからです。また、被益者の立場から言えば、贈与で貰うものであっても、より成果が高いほうがもちろん良いのです。

3 番目に、個別プロジェクトからプログラム重視へという課題です。ある個別のプロジェクトだけで望ましい社会的な成果を達成することは容易ではありません。そこで個別プロジェクト支援を中心とする援助形態から、対象地域全体、あるいはあるセクターの開発に向けた包括的、総合的な支援を提供し、援助効果を高める方向にあります。現在、多くのドナーは援助実施に際して、個々の具体的なプロジェクトの実施だけではなく、関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせて実施するプログラム・アプローチを取り入れるようになってきました。

これに呼応して ODA の評価もプロジェクトレベルの評価から、プログラムやセクターレベルの評価、あるいは国全体の評価に重点を移しつつあります。例えば、学校をつくるというプロジェクトは、ODA では比較的好く見られるプロジェクトです。学校をつくることの目的は何かということを考えてみますと、これは教育の改善でありまして、最終的には就学率を上げたり、質を高めたりすることだと思います。しかし、学校をつくるだけでそれができるかというそれは難しいと思います。教材を充実させたり、あるいは教員を訓練させたり、様々なプロジェクトを組み合わせることで初めて、教育の改善ができます。従って1つの学校を作るだけであればその効果は、限られているということになります。

プロジェクトからセクター全体の開発という流れは、ODA 活動によって直接得られたアウトプットよりも、それによって社会

生活がどれだけ改善できたかという上位目標であるアウトカムやインパクトの達成が重要であるという流れと同じ流れです。目標の達成が上位になればなるほど、その達成には1つのドナーだけではなく、多くのドナー、あるいはパートナー国の行政機関が関与することになります。

そこで、評価活動は1ドナーが行うだけではなく、関連するドナーやパートナー国と協同で行うという考え方が出てきます。このように上位目標を達成する方法が複数あれば、それをどこか1国の援助だけで行うことは不可能だと思います。そこでドナーが一緒になり、あるいは手分けをして必要なプロジェクトを支援することで、全体としてのアウトカム、インパクトの達成を確実にしようという動きが出てくるのは当然です。アウトカムの指標が好ましい方向に変化したとして、それに寄与した可能性のある要因とその背景となったプロジェクトは複数あり、どのプロジェクトがどれだけ寄与したかはなかなか定かではありません。セクターレベル、国レベルと上位になればなるほど、アウトプットが上位目標達成にどう影響したかを明らかにするのは方法論的に困難です。貧困削減戦略ペーパー（PRSP）、包括的な開発フレームワーク（CDF）等のように、多くのドナーが協力して、決まった目標達成のために協力して実施する案件の場合は、各国が個別に評価を行う意味は薄く、合同して評価を行い、各国の援助全体として上位目標をどれだけ達成したかの成果を計ることが現実的であると言えます。

しかし、我が国が行うプロジェクトの効果と同様の効果をもたらすものには、パートナーの援助プロジェクトだけではなく、当該パートナー国の日常の行政事業があります。各ドナーの中で日本のプロジェクトが突出している場合であっても、援助を受け取るパートナー国の投入と比較すれば、日本のODAによる投入は相対的に小さいのが普通です。例えば日本が教科書を提供して教育の質を向上させるというプロジェ

クトを実施すると考えたとしましょう。教育の質を向上させるためには、教員の訓練、あるいは建物といったものも必要です。教科書の費用に比べれば、教師、建物の費用の方が多額になります。実際的には、それらが一体となって教育の質を改善するというのを考えれば、パートナー国政府の投入が非常に大きいことがご理解いただけると思います。

先のロジックで言いますと、どのようなプロジェクトであっても、パートナー国と協同で事業を展開しているのであって、評価も合同で行うのが自然だと考えられます。

5つ目に、現場主義の重要性です。評価はその結果が客観的でなければならないことから、プロジェクトとは直接利害関係がない部門が行うのがよいと考えられる場合も多いと思います。例えば、東京のJICAの評価部門から評価調査団が派遣され、短期の評価活動を行うことがあります。その場合、プロジェクト内容の理解が十分でないことも多いのです。

従って評価は内容を十分知っている現場の人間の中心に行うのが効率的だといえます。そこには客観性の担保という問題がありますが、これは評価マニュアルの作成や、評価結果の二次評価でカバーできると思われるかもしれません。もし、指標のモニタリングだけであれば、評価担当者が評価に出向く必要はありません。事前評価で指標さえ定まっていれば、パートナー国のカウンターパートがモニタリング指標を集めるほうが効率的であり、なんら問題はありません。

指標を常時モニタリングして、変化や達成度に注意を払い、必要とあれば公式な評価をして、評価結果に基づいて方向転換をしたり、さらに新しい指標を設定し、その指標の向上に努力するといった改善が、プロジェクトを成功させる現実的な策だと考えます。

次に、より良い合同モニタリング評価を目指した課題について考えてみたいと思います。

1. 目的と目標を明確化し、ドナーとパ

- ートナー国が共有する
2. 事後評価から事前評価、中間評価にシフトする
 3. キャパシティ・ビルディング
 4. 評価結果のパートナー国へのフィードバック

以上について説明をしたいと思います。

まず、目的と目標を明確化し、ドナーとパートナー国が共有するという事です。目標が明確でないものを評価することはできません。目標は明確であるだけでなく、明示され、関係者がその達成のために意識的に努力して初めて達成されるものです。また、目標を達成できたかどうかを、何らかの形で計ることができなければなりません。達成されたかどうかを計ることができないものは、目標になりません。国レベル、セクターレベルの評価を行うためには、国レベル、セクターレベルとして意識的にODAが行われていることが必要です。プロジェクトレベルでの意識で行われたプロジェクトを束ねて評価してもセクターレベルにも国レベルの評価にもならないと思います。プロジェクトのまとまりが、セクターレベルのプログラムとして、1つの構造をなしていないからです。また、プログラムのまとまりが全体として政策を反映していないからです。

国やプログラムの援助計画プログラムで、目標が明確に述べられ、構造化、体系化され、願わくは、目標に対応した指標が設定されていれば、評価は比較的簡単です。予め設定された指標の変化を調べればよいからです。

セクター別評価を行うのであれば、セクター別の目標体系がまず作られ、それに沿って援助プログラム組み立てられていなければなりません。個々バラバラなプロジェクトを寄せ集めても、総合的な上位効果など出るはずもありません。幸運にも意図しない効果がある場合があるかもしれませんが、通常は意図しない効果は発現しないと思います。

どのような目的と目標を持って、我が国が

援助しているかということは、パートナー国側にも十分の理解を得ておく必要があります。目標の体系、その中でも各プロジェクトの位置づけの理解なくしては、十分な指標の収集もままなりません。パートナー国の理解と評価能力向上によって、継続的な指標の収集が行われることが質の高い評価を保障することにつながります。

参加型評価は、プロジェクトの事実発展性を担保するために必要だと言われますが、それだけではなく、そもそもドナーの援助政策プログラムの形成を効果的に行う上で欠かせないものなのです。

2つ目に、に事後評価から事前評価、中間評価にシフトという問題です。これまでの評価は事後評価が中心でしたが、今後は評価の重点を事後評価から事前評価、中間評価に移すことが必要と考えられます。事後の評価結果は建前としては、次の類似のプロジェクトに活用されるということになっていますが、現実的にはなかなかそうはいきません。次の仕事は先の話であり、また同じプロジェクトは厳密には2つとないこともあり、従来の評価のフィードバックがこれまで十分なされていなかったと思われます。

事後評価からも成果が十分でなかったプロジェクトは、そもそもの企画や設計が弱いことが知られています。事後評価で指摘されるような注意事項の中には、事前評価を十分行っていればわかっていたはずのものが含まれていたり、またプロジェクトの途中で改善の機会があったのに、必要な計画変更がされていないものも見受けられます。事前評価をきちんとやって、良い結果を出すことが、まず何よりも重要です。

しかし、どのように注意深く設計したプロジェクトでも、プロジェクトを始めると、このようなはずではなかったことがあります。そのような場合、中間評価を適宜行い、必要な軌道修正を行う必要があります。成果が十分ではなかったと事後評価で反省するより、事前評価や中間評価を充実させてプロジェクトの成果を確実にあげ

ることが重要です。事前評価や中間評価を重視すれば、結果的にはプロジェクトの成功率は高まると期待されます。

問題があれば、早期に見つけ改善策を考え、実施する上においてパートナー国の役割は大きいと思われます。援助活動とは言うものの、事業の主体はパートナー国の当事者であるからです。

3 つ目に、対応能力の構築（キャパシティ・ビルディング）の問題です。成果に基づく評価が重要であるということになれば、多くのデータが必要になります。まずデータを集めることを考えなければなりません。集めたデータは分析しなければなりません。そのようなデータの収集や分析には、それなりの技術が必要です。パートナー国にはそのような能力を持った人材が十分な数いるわけではありません。どのようにしてそのような人材を育成するかは、重要な問題です。

キャパシティ・ビルディングの1つのやり方は、ドナーとパートナー国が対等な立場で、合同でモニタリング評価を行うことです。合同でモニタリング評価を行う中で、パートナー国はドナーの評価方法を学習できます。同時にドナー側は理論倒れにならない評価技術を確立できます。

このような合同モニタリング評価によって国際協力が効率化されると同時に、評価に従事する者のキャパシティ・ビルディングにもなります。評価する開発目標として世界的な開発目標であるMDGsをアウトカムを中心として評価すれば、他の援助機関と評価結果の相互比較、参照が容易になります。様々な事情を抱えた開発途上国において、世界共通の目標だけで評価することはできないとしても、検討するに値する課題でしょう。

しかし、アウトカムやインパクトが大事ということで、MDGsのマクロな社会変数だけが過度に重視されてはなりません。一般に、プロジェクトのアウトプット指標と、マクロな社会経済指標との間には大きなギャップがあります。そのギャップを埋め、

アウトプット指標からマクロ指標へのプロセスを説明するためには、中間指標の収集や分析モデルの吟味が必要です。

目標とした成果の達成は重要ですが、そこに至るまでのプロセスの分析も重要です。成果達成に至るまでの間に予期しないプラス、またマイナスの副産物があることも留意すべきだと思います。

最後に、評価結果のパートナー国へのフィードバックについて述べたいと思います。評価結果はフィードバックされ、今後の援助活動に具体的に活かされなければなりません。評価結果が、援助計画の改訂、援助実施プロセスの改善等に活かされると同時に、予算を通じて援助事業にも反映されるべきです。

フィードバックはドナーに対してだけではなく、パートナー国に対しても行わなければなりません。ODAはパイロット事業的な要素を持ち、直接被益する地域、分野も限られているのが普通です。近年、ドナーの中にパートナー国や対象分野を絞り込む国が見受けられるようになりました。少ない資源を集中して投資することで、援助の成果を確実なものにし、評価に耐えられるようにするためです。

ODAはある意味では社会の改善を目指した社会実験です。援助活動の中でどのような問題が発生し、成果があがったかという評価結果は、ドナーよりもパートナー国自身のより強い関心であるべきであり、そこでの成果が他地域、他分野に普及がされることが期待されるのです。

また、評価を行い、その結果を次のプロジェクト、プログラム、政策に反映させるやり方は、教訓が活かされ、援助活動が改善されるまで、いくらか時間がかかります。そこでプロジェクトレベルだけではなく、上位のレベルでも因果関係に基づいて各種の指標を設定し、その動きを逐次モニタリングすることにより、必要なフィードバックをすぐかけられるようにすることも考える必要があります。

我が国としてもこれまで以上に評価結果

をパートナー国と共有することを通して、プロジェクト自体の改善を図ると共に、プロジェクトの成果をパートナー国に拡大していくことを加速させる必要があります。評価結果のフィードバックが援助プロジェクトやプログラムの改善に役立つと同時に、その経験と教訓がパートナー国自身の行政施策の改善に役立たなくてはなりません。その意味でフィードバックを活かすパートナー国の努力が重要となります。このように評価の重要な目的の1つが評価結果を援助活動にフィードバックすることであれば、フィードバック先の1つであるパートナー国の関係者を評価に加えるのは至極当然です。

ただ合同評価といっても合同の仕方には様々なレベルがあります。これまでも評価に際してドナー側がパートナー国側に評

価の目的や方法を説明したり、結果の報告をするということはやってきましたが、これでは Donor driven (ドナー主導) 過ぎます。

今後は、評価の企画、訪問調査、分析なども一緒に行い、さらに将来的にはパートナー国が主体となり、ドナーも参加する、今とは逆の形の合同モニタリング評価があっても良いと思います。

これまで、パートナー国と一般的な言い方をしましたが、具体的には担当行政官のみならず、政策立案者である国会議員の役割はますます大きくなるものと思われま。これらの人々がリーダーシップをとることで、評価人材の層を厚くし、評価文化を広く普及することが期待されています。

ご清聴ありがとうございました。

セッション 3

討 議

議長：グエン・ヴァン・ティエン議員（ベトナム）

[議長]

先生、ありがとうございました。それでは、質疑応答に移りますが、最初に、私から質問があります。どのプロジェクトも評価のためには、独立した専門家が必要だと思うのですが、彼らの独立性をどのように高めていくことができるのでしょうか。

2 つ目の質問は、もし優れた評価をするのであれば、そのプロジェクトに直接関わった人物が必要だというお話でした。UNFPA なり国際機関なりから援助を受け取った国会議員活動の場合、独立評価担当者は、国会議員の役割というのを良くわかっていないのではないかと思います。そして高いお金がかかるだけではないでしょうか。国会議員の運動のためのプロジェクトを実施している国連の職員がいますが、国会の内部で評価できる人はいるのでしょうか。しかし、国会議員内の人間が評価すると言っても、一体誰ができるのでしょうか。

[シフ・カレーAFPPD 事務局長]

アドボカシーはどのように評価するのでしょうか。わたしたちは、アドボカシーに関連したプロジェクトを数多く実施しています。アドボカシー・プロジェクトを評価する仕組みがあったら教えてください。

[エリオダ・トムウェセグ議員（ウガンダ）]

ODA 機関が私たちの国のプログラムのパフォーマンスの評価をした後、ドナー国に報告すると思うのですが、議会はどのようにこの情報を入手したらよいのでしょうか。

私たち国会はこうした評価が行われてい

ることを知りませんでしたし、財務大臣も教えてくれませんでした。ですから、評価が良いのかも知りません。ドナー機関が、評価を受けている国の国会にも評価結果を教えてくれるようにできないでしょうか。

2 点目は、ドナーはこうしたモニタリングや評価を強調しますが、アフリカの大学等では、こうした内容を教えるコースはありません。短期でのプロジェクト管理のコースという形でしか教えておりません。しかし、モニタリング評価のコースは聞いたことがありません。あったとしても、プロジェクトの企画立案といったところに多くの資金が割かれていると思います。

[議長]

それでは、お答えいただけますか。

[牟田博光教授]

私の説明が少し不十分だったかと思います。それでこれは人によっていろいろ意見があると思います。私は他の一般的に言われていることと違うことを申し上げるかもしれませんが、お許しいただければと思います。

まず、1 つは誰が評価をするかということで、今のお話を聞いておきますと、一般的には、評価者が、プロジェクトから独立をしている人が評価するのが良いのだと一般的に考えられているのではないかと思います。

もちろん、プロジェクトとは無関係な人が評価をすれば、利害関係がありませんから、公正な評価ができるであろうと通常は

考えられます。ところが、問題は、そういうプロジェクトから独立した人は、プロジェクトの様々な細かなことについては素人だということだと思います。

もちろん、評価をするときにいろいろ勉強をしてから評価をすると思いますが、例えばアウトカムがあったかどうか、指標が上がったかどうかは誰が見てもわかりますが、どうしても細かな、そのプロセスがどうであったかといったようなことまで、立ち入って評価をするということになった時に、プロジェクトと全く無関係な人が本当にそのきちんとした評価ができるかは疑問です。

一方で、評価のプロジェクトに関係した人は、プロジェクトのことはよくわかりませんが、利害関係者ですから、その人が評価をすると、評価の結果が自分の都合のいいように曲げられてしまうのではないかと考えられると思います。ここは一長一短だと思います。

ある1つのやり方は、プロジェクトに関わる人がまず、第一次的に、最初に評価をする。そしてその評価をした結果をプロジェクトとは無関係な人がもう一度それをレビューする。このような形でプロジェクトの中身を知っているかどうかということ、それから独立であるかどうか、このことを担保することも私は可能だと思います。

その時に、先ほど、評価を教える大学があるかということですが、日本には少数ですが存在しています。アメリカにもあります。したがってこのようなコースで学んだ評価の専門家はいますが、では普通の人々が評価をできないかということ、私はそんなことはないと思います。非常に高等な、例えば統計的な手法を使うというようなこともないわけではありませんが、通常は、それ程、非常に高等な数学を使うわけではなく、一定の研修を受ければ、だいたいの方は評価できるようになると思います。

その時に大事なことは、評価のマニュアルがきちんとしたものであることで、そのマニュアルに沿って評価をすることだと思

います。

今言いましたパートナー一国で評価をする人を広めるということは、JICA や世界銀行でもそういった評価人材の育成の研修プログラムは様々な国でやっていると思知しています。

評価というと、何か特別な人で、偉い人が来て、「おまえは正しい」とか「おまえは間違っている」といったように、あたかも評価者が神であるがごとくに、良いとか悪いとか言うのが評価だと思われているかもしれませんが、私はそのような存在ではなく、評価者は、コンサルタントのようなものだと思います。「ここは非常に良いので、この次もやりましょう」、「ここは少し具合が悪かったので、この次はもう少しこの辺を直したらどうでしょうか」というアドバイスを上手に与えられる人が、評価者なのだと思われれます。

ただ、評価は思いつきでものを言うわけではなく、評価には評価のやり方があります。ですからそれはある程度、研修を受ける必要があると思いますが、きちんとしたマニュアルさえあれば、評価は可能だと思います。

最後に、評価文化の普及についてですが、それはプロジェクトを行っている人が、自分で評価者になったつもりでプロジェクトを遂行すれば、私はおのずと良い成果が出るのではないかと考えております。

次に国会議員が評価をするのかという質問についてです。ここも少し私の説明が足りませんでした。国会議員は、自分が評価をするというわけではなく、特に法律を通して、必要な評価の枠組みをつくること、国会議員の一番大きな役割だと思います。現実問題として、日本の ODA の評価も日本が勝手にやっているというわけではなく、OECD DAC の基準に沿って実施しています。細かなところは違いますが、どのドナーの評価も、それほど違いがあるわけはありませんし、いわゆる政策評価とか、行政評価とか言われている国内行政の評価についても、基本的なやり方はほとんど

ど同じです。

そういう枠組みを作っていたら、その中で評価をするということであれば、私はそれ程他の国には適応できないものになるとは思いません。

例えば、国会議員としての役割として、そういう ODA の評価については、例えば海外のドナーが評価したものは必ず報告書を提出させるとか、そういうことを例えば法律で決めることもできるのではないかと考えています。

日本は ODA を拠出している国ですが、私は将来的には、それぞれのパートナー国が評価をした結果を日本に郵便で送れば、もう日本からは評価に行かなくてもいいという、そんな時代が来れば良いのかなと、極端なことですが、思っている次第です。

アドボカシーの評価はなかなか難しいわけですが、アドボカシーといえども、成果重視ということです。ではアドボカシーによって何が良くなったか。NGO はアドボカシー活動をよく実施します。肝心なことは、何を行ったかということではなく、それによってパートナー国の国民の生活がどれだけ良くなったか、そこが問題だと思います。そこが良くならなければ、評価結果は、効果はありませんでしたと言うしかないのだと思います。ですから、どのようなプラスの影響があったか、マイナスの影響があったか、という点を基準にして評価をすれば、私はアドボカシーの評価もできるのではないかと思います。いろいろお金を使って賑やかに活動したが、国民の生活は全く良くならなかったという評価になるのかもしれませんが、そういうことも含めて、評価は可能だと思っております。

[マンモハン・シャルマ IAPPD 事務局長]

シフ・カレーさんがアドボカシーについてご質問しましたので、インドの経験について私が少し付け加えたいと思います。私たちは、UNFPA や省庁と共同で、数多くのアドボカシー活動を行っています。

アドボカシー活動は、ベースラインとエンドライン調査することで評価できると思います。このプロジェクトにはこれらのことを含まなくてはいけないと思います。例を一つ紹介しますと、国会議員とその選挙区である村を選び、調査員を派遣して、リプロダクティブ・ヘルスサービスについて知っているかどうかを調査します。これがベースライン調査になります。

その時、多くの人々は、リプロダクティブ・ヘルスサービスについて知りませんでした。国会議員自身さえも知りませんでした。そこで、私たちはプロジェクトを開始し、村レベルでアドボカシー活動を行いました。コンドームは何かというレクチャーに始まり、どのように使うかも教育しました。その結果、エンドライン調査ということですが、評価者がまた選挙区の村に赴いて調査し、人々がプライマリー・ヘルス・ケア (PHC) や、医師との関わり方や、その他様々な意識が向上したとの結果が出ました。

私たちは通常このように調査し、アドボカシーは実際に効果があったことを示しています。

[議長]

ケニアの方、お願いします。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

少しわからないところがありました。説明責任と透明性の話でしたが、これは受け入れ国である途上国にとっては大きな課題だと思います。昨日、ODA のプロジェクトが JICA との協力関係においてどのように行われているかという話を聞きました。途上国が、本当に評価ができるのでしょうか？ JICA が引き続き評価をするのでしょうか。それとも、JICA のプロジェクトとは独立した形で評価が行われるということになるのでしょうか。

説明責任や透明性に関して、様々な課題

を抱えています。ODA は政府間のプロジェクトですので、同僚議員や、先生ご自身もおっしゃいましたが、議員の役割は評価を行うことではないということになります。

例えば私の国においては、議員がこの特定のプロジェクトに関与していなくても、プロジェクトは実施されますが、もし失敗したら、選挙区の人たちが、プロジェクトの実行者ではなく、その議員のところに来て、一体なぜ失敗したのかと質問をします。実際、議員よりも選挙民の方がよっぽどプロジェクトについて知識があるのです。しかし、選挙民は、国会議員の方がプロジェクトについて知識があり、何が起きたかを説明する義務があると思っています。

今後は、国会議員もプロジェクトに関与していかなければならないと思います。全ての行われている ODA 関係のプロジェクトの知識を持つことはできなくても、少なくともそうしたプロジェクトについて知らされ、評価についての知識も持つ必要があると思います。そうしなければ、もし私の選挙区で行われているプロジェクトが頓挫し、その説明ができなくなると、選挙民から職務怠慢とみなされて、再選されない可能性も出てくると思います。

[牟田博光教授]

ご発言ありがとうございます。大変良いポイントだと思います。私もそこまで考えて発言をしていたわけではありませんが、確かに議員の方は、国の行政に責任を負うだけではなく、自分の選出をされた地域に対して責任を負われているということで、今のようなご発言があったのだと思います。

通常、これまで JICA が行ってきた評価は、先程説明しましたように、東京から調査団を結成して、現地へ行って評価に 2 週間ほど滞在し、いろいろ調べて評価報告書を書いて公表するというようなやり方が主流でした。ただ、だんだん、それをケニアならケニアにある事務所が中心になって評価をしていく。そして評価の中に、例えば

現地のケニアのコンサルタントを入れると行ったことも行い、できるだけ現地の目線に立ったような評価を行うような努力はしていると思います。ただ、今、議員がご指摘になりましたように、その評価結果を、少なくともケニア側と共有し、あるいはその地域の議員の先生方とも共用していくといったようなことは必要だと思います。あるいは、評価をした時に、評価結果に対して議員のコメントをいただくといったことも可能かと思います。何度も申し上げますが、プロジェクトがうまくいったか、いかなかったかということは、その現地の人々の生活がそれによって少しでも改善されたか、とという点が一番大きいかと思いますので、これからも、現地側の情報がもっと主体的に入るようなやり方を考える必要があると思っています。

[議長]

私の経験をお話したいと思います。ベトナムでは議員は毎月選挙区の選挙民と連絡をとり、選挙区民や地元のリーダーを招待します。そこでは、道路の建設やヘルスセンターを建設するプロジェクトについての質問が出ることがあります。もし何か問題があれば、地元のリーダーに工事を担当している会社について問いただします。そして私たちは説明を受けるのです。

[ピーター・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

現行の状況において、多くの国々では、政府が、ODA プロジェクトに関する合意を交わしています。その合意には、プロジェクトの評価方法までは、含まれたり含まれなかったりしています。一度契約が済むと、政府が実行を始めますが、議員はこういったプロジェクトを知らされていれば、非常にラッキーです。逆に言えば普通はほとんど知らないということです。

評価について、契約の合意内容に含まれ

ているのかもしれないし、含まれていないのかもしれませんが、何か問題があった場合、選挙区民から問題が提起されます。政府の担当者、官僚、実行している機関に話しに言っても、あまり意見を聞き入れてくれません。もし担当者が良い人であれば、意見を聞いてくれるかもしれませんが、そうする必要を感じていません。といいますのは、もう詳しい内容は合意されているという前提のもとで実施しているからです。

もしプロジェクトがうまくいっていない場合、もっと援助が欲しいため、失敗したことをあまり強調したくないという傾向があります。ですから、ドナー側には、少し偏見が入った評価を送るかもしれません。

供与国は普通、自国から調査団を送り込んできます。例えば JICA がチームを、調査団を送ります。この場合にプロジェクトの成功の度合いを評価する尺度として、地元の人たちの評価や議員の評価を取り入れるのでしょうか。私たちの方から、また政府からも、プロジェクトの細かい内容について知りたい、また評価に関わりたいと、働きかけたいと思います。政府に働きかけていきますが、私たちが必ずその評価チームに入れる保証はありません。ただ、評価方法に私たちが担当者として加わるような項目を加えるのが、より簡単な方法かと思います。今、こうした方法ができれば、大きな違いをもたらすことができるのではないのでしょうか。どのように可能になるのでしょうか。

[牟田博光教授]

2点、お答えしたいと思います。1つは、誰が評価をするかということですが、今ご指摘がありましたように、確かに従来の評価は、JICA の東京の本部なり、あるいは現地事務所を含めて、ほとんどのその評価者は、日本の人間であることが多かったと思います。例えば、その構成を、現地の人も半分入れ、だいたい 50/50 になるように評価のメンバーを決める。関係の役所、団体、

ステークホルダーといった方たちと合同で評価する仕組みにするのがまず第1歩だと思います。そうであれば、そのようなことになって、だいたいドナー側、それからパートナー国側と同じ人数で評価をするような仕組みにしておけば、今おっしゃったような評価者の公正に対するご懸念はなくなると思います。

それから、もう1点は、これも私が話の中で申し上げたことですが、事後の評価が従来は重視されていましたが、それでは良かれ悪しかれプロジェクトは終わってしまっているということになります。ですから、プロジェクトをつくる前、あるいはプロジェクトの途中といった、まだ軌道修正が可能で、そこで修正すればプロジェクトが終わった時の成功の度合いが高まるという段階の評価を、もっとこれからは実施していくことです。事後よりも中間レベルで評価をし、必要があれば、当初の予定を修正していく。そのような方向に評価を持っていけば、評価が私は役に立つと思っています。

[北谷勝秀 NPO2050 理事長]

ODA 活動の評価という時に、その責任は議会か政治家にあります。活動の実施ということだけだと、政府の各省庁が報告書を提出します。その報告を見て、「OK、では次の議題は？」という感じだと思います。もし、そういった活動を監督する、議会に属した機関があればいいと思います。アメリカには、GAO と呼ばれる政府責任局があり、政府の実施する事業を、直接議会に対して報告します。そのような仕組みにしておければ、議員が参加し、評価できます。

ODA は皆の税金で成り立っていますから、そのようなアプローチがかなり有用になるのではないかと思います。その GAO というようなものがお国になれば、つくられるということをお考えになったらいかがでしょうか。

[議長]

それは GAO 設立の法律をつくれればいいということですね。楠本さん、どうぞ。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

評価を実施する側からすると、大きな機関が評価してくれれば、それで安心というところはあります。そうなりますと、小さな NGO が実際に実施している事業をどのように評価するのか。逆に言えば、小さな NGO の場合であれば、実際に事業実施とそれに伴う評価のために準備するような管理関係のコストをどのようにマネジメントするのが課題になると思います。極端に言えば、今のシステムの中でアカウントビリティを高めようとするほど、評価の費用も方も大きくなってしまわないかとの懸念があるかと思いますが、その点に関してはどのようにお考えですか。

[牟田博光教授]

基本的には評価は仕事を実施している人の近いところでやるのが良いと思っています。ただ、それですと評価の専門性が発揮できませんから、専門家が二次的に結果を見ることができれば、うまくいくと思います。つまり、まず評価のやり方を示した立派なマニュアルがあり、それに基づいて現場に近いところで様々な人が自分なりの評価をします。そして出た評価を、例えば評価の専門家、あるいは専門家の機関に見てもらい、二次的に評価結果を評価するような仕組みが取れば、評価のスタンダードを保ちながら、現場に近いところの人が評価できます。

私は今大学に勤めており、大学の評価の担当をしています。大学も今は法人化をされていますので、評価を受けます。しかし、これは基本的にはマニュアルに沿って自己評価をするが基本です。何が評価されるかということは、マニュアルに書いてありますから良くわかります。それが頭に入って

いれば、日頃の仕事も評価の結果が良くなるように仕事をするようになります、そのことが結果的に良い仕事ができるということになります。

最後に評価文化という話をしたのは、仕事をすれば、必ずその成果が問われ、こういう基準で成果が評価されということを皆が理解をすることで、全体としていい仕事ができるような世の中になるのではないのかと思います。

そういう意味で、評価の専門家はいなければならないと思っているのですが、その人が直接あらゆる評価をする必要はないと思っています。NGO や小さな組織は、ご自分でやればいいと思います。ただ、その時にある程度、研修を一度受けていただいて、マニュアルに沿ってやっていただくことで、ある程度のレベルの評価結果が担保できるのではないのかと思います。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

もう 1 つだけ質問があります。マニュアルに沿って実施すればある程度のレベルの評価を行うことが可能だということですが、これにはある条件があるのではないかと考えます。例えば想定される成果がかなり明確に具体的なレベルまで詳細に決まっているプロジェクトに関してはおっしゃるお話が適合すると思います。しかし、国会議員の政策決定といったレベルですと、その目的がそこまで必ずしも決まっていない場合があります。先生もお話にもありましたが、小さなレベルでの事業の集積が中レベル結論と同じになるかどうかかわからないですし、中レベルの結論がまた上位レベルの結論になるかわかりません。その階層性みたいなものは、どのようにつなぐことができるのでしょうか。

[牟田博光教授]

大変、厳しいご質問です。もともと評価の考え方や評価の手法が発達してきたのが、

具体的なプロジェクトレベルのところでは様々な議論があり、やり方が考えられたからです。ただ、それだけではなく、中位レベル、上位レベルも合わせて考えなければいけないことが、だんだんわかってきました。しかし、今ご指摘のように、具体的なレベルは比較的やりやすいのですが、一番下のレベルの考え方ややり方を上位に持って行ってできるかという点、これはなかなかできません。

ではどうするかというと、今一生懸命苦勞しているというのが、正直なところだと思います。これは何も私だけが苦勞しているわけではなく、日本でも、あるいは他の国際機関でも苦勞しているところだと思います。皆で苦勞しながらいろいろやっていますので、そのうちなんとかなるのではないかと思います。

[池上清子 UNFPA 事務局長]

2つ皆さんに質問を投げかけたいと思います。1つは評価の基準を向上させるための議員の役割として、評価の枠組みをつくることであるとおっしゃいました。実施という段階で、実際に議員が参加してリーダーシップをとったという例はありますか。

2 問目ですが、現在、結果志向の時代に入っていますが、この評価の環境というのは、また別問題です。実際は誰も評価されたくありません。そこで、評価されたくないという環境や意識を変えるような、良い例はありますか。

[議長]

教授のほうから議員の役割として、評価の法律をつくることだと述べられました。従って、その法律の中に議員の役割というのを書きこめば良いと思います。議員の役割が法律に書いてなければ、議会はタッチできません。

アドボカシーの評価をどうするかという

問題ですが、ベトナムでは国会議員や地方議員といった人たちの HIV 予防の能力構築の3カ年プロジェクトを終えたところです。UNDP から 100 万ドルの支援を受けて実施しました。アメリカや、その他の国から調査員が来て、プロジェクトの評価をします。そして提案をしますが、評価機関はベトナムの政治状況を分かっていませんでした。議員の役割を知っていただければ、何も始まりません。

このような組織でも議員の役割やオーナーシップということについて、しっかりと理解をするべきだと思います。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

日本については分かりませんが、アフリカでの ODA プロジェクトの中には、その分野で拠出国に依存させるように囲ってしまおうという形で援助されるものがあります。先進国が変わってきましたから、それは過去のものであってほしいと思います。そのようなプロジェクトについて書かれたことを読むと、現地の人たちのためのプロジェクトではありませんでした。これに気づいて発言をすると、国会議員は、これは政府間の契約だから、議員は口を出さないようにといわれてしまいました。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員 (タンザニア)]

私の国の経験についてお話ししたいと思います。プロジェクトは様々なレベルに分類されると思います。例えば全国レベルのプロジェクトというのがあり、それは国レベルで監視されます。このようなプロジェクトのほとんどは、ドナーからの援助や私たちの国の予算も一部使われて行われます。ただ地域レベル、または地方レベルのプロジェクトもあります。

タンザニアでは国会議員は、地方議会のメンバーでもあり、地方議会では、財政委

員会があります。財政委員会の中には、技術専門グループがあり、その地方や地域の中のプロジェクトの評価を担当しています。

それが全国レベルのプロジェクトになると、国会議員としてはもう手も足も出なくなってしまう。ですから、国会議員としては、閣僚に対して、こうした全国レベルのプロジェクトがうまくいっているかどうか、それを代表質問ができるだけです。つまり、こうしたレベルの違いで、法律やガイダンスによって国会議員は制約を受けています。

[池上清子 UNFPA 事務局長]

国会議員が評価プロセスに関与できる、そういう枠組みが既にあるということですね。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員 (タンザニア)]

実際、国会議員はこの両方に関与しています。地域レベルでは、地域が優先順位をつくるので、地方政府で権限を持っている限り、プロセスに関わることができます。

[池上清子 UNFPA 事務所長]

日本ではそうしたシステムはありません。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

質的な評価についてお伺いします。これはアドボカシーの評価などともつながる課題だと思います。先生は、大学の評価もされているということで十分お分かりだと思わうのですが、質的な評価は非常に難しく、特に基礎研究の分野は、どのようにいつ花が咲くかわからないと思います。

先程、ティエン議員が発言されましたが、同じように議員活動の評価も難しいと思います。去年は福田先生が首相だったので、国会議員活動の中で人口問題を国際的なア

ジェンダに入れるという目に見える成果をあげることができました。しかし1年1年を見ると、成果を具体的に示すことが本当に難しいのです。

例えばその活動を毎年、維持していることは当たり前であるとして評価されません。しかし、これは砂漠に水をやるような作業です。維持するためだけでも大変な労力を必要としますし、それがなければ決して花は咲きません。では成果が出ていないかといえばそんなことは有りません。25年というスパンで見れば、かなり大きな成果が上がっています。今回こういう会議を開催できることそのものが、議員活動の本当に大きな進展だと思っています。

質的なものや、普通の評価の枠組みに載らないようなものを、うまくカウントするようなメカニズムがないと、結果的には長期的な合理性が形成できず、おそらく非常に近視眼的になり、結果的に目的が喪失することになるかもしれません。そういったところの目標設定で、私たちも努力したいと思いますが、その努力を具体化していく上で、どのような設定をすればよいのか、ぜひご教示いただきたいと思います。

[牟田博光教授]

今の定義について1点だけお話をさせていただきます。25年経たないと成果がでないので、成果重視で評価するのはおかしいのではないかと、というご意見は必ずあります。しかし、確かに25年経てば成果があがるかもしれないのですが、成果があがっていないことの言い訳になっているだけ、ということもあります。ですから、本当に25年待てば成果がでるのか、25年待っても成果がでないのか、そこを見分けることが大事だと思います。それで、私のよく使う話ですが、種を蒔いて10年経てば大きな木になります。しかし、種を蒔いて1年経っても2年経っても芽が出なかったら、これは絶対10年経っても木にはなりません。1年後、2年後では、木にはなりま

せんが、芽は出ているはずですよ。ですから上手にその芽を見つけることです。

先ほどのアドボカシーでも、社会生活が豊かになるというのは、なかなか出ないかもしれません。しかし、その前にアドボカシーを行えば、まず最初に意識が変わります。意識が変われば行動が変わり、行動が伴って実際に社会が良くなります。こういうロジカルなステップがあるはずですよ。ですから、もし1年経っても、2年経っても、意識が変わらないのでは、これは何も変わらないでしょう。意識は計りにくいかもしれませんが、こういったものを上手に捉えていけば、評価はできると思います。25年経たなければわかりません、といったのでは評価にはなりませんし、要するにきちんと仕事をしていない人がのさばるだけです。

だからきちんと仕事をしている人にきちんとした評価を与え、そこにもっと資源を回せることが大事なことだと思います。そのための仕組みややり方を工夫していくべきだと思います。

[議長]

このセッション終了の時間となりました。非常に興味深く、難しいテーマでした。UNFPAは、議員のアドボカシー活動を支援してくださっていますが、国連機関ではあまり評価しているところはありません。非常に鋭い指摘だったと思います。牟田先生、ありがとうございました。

セッション 4

「先進国から見た ODA」

木俣佳丈

参議院議員(日本)

はじめに：講演のポイント

- ① 日本の政府開発援助 (ODA) は国民の理解と支持がないために減少している。
- ② しかし、国民が高い評価をしている事業を中心に、箱モノから「顔の見える援助」へと、更には国民参加型の援助へと切り替えることにより、ODA の援助量 (贈与、円借款など) を大いに拡充できる。
- ③ 更に、ODA の援助量を拡充することが、日本と開発途上諸国の相互にとって大きなメリットがある。

1. 参議院政府開発援助等に関する特別委員会の活動

ODA は我が国外交の基盤であり、外交の手段でもあります。我が国にとって ODA は重要な財産です。しかし、財政状況が厳しい中で ODA が着実に実施されるためには、国民の理解と支持が必要です。参議院政府開発援助等に関する特別委員会では、国民の視点に立ちながら、効果的、効率的な援助が行われるよう評価も含めた調査を進め、ODA と国益や外交戦略との関係、戦略的な援助と ODA 実施体制の見直し、ODA の透明性の向上などの諸課題について各種の調査を行い、議論を深めています。またベトナム向け ODA (PCI 事件) を巡る汚職事件の発生後、同類の ODA 不祥事の再発を防ぐために、政府に ODA 停止の延長等を求めるとともに、参議院政府開発援助等に関する特別委員会で「今回の PCI 事件に類する ODA 不祥事が発生した場合、また、これに伴い ODA の凍結・解除など重大な ODA 政策の決定・変更が行われる

場合には、政府から速やかに当委員会に対し報告を行うことを求めるとともに、委員会を開催し審議を行うこととしたい。」と参議院政府開発援助等に関する特別委員会の理事として、参議院政府開発援助等に関する特別委員会の設置の経緯、それに転換期を迎えた政府開発援助と委員会の役割について説明し、申し合わせを行った。

2. 国会議員が ODA の要請・受け入れ・実施・評価において重要な関与をしていない

今回、国際人口問題議員懇談会 (JFPF) および財団法人アジア人口・開発協会の主催で「人口・開発分野の政府開発援助実施における説明責任の向上に向けた国会議員能力構築プロジェクト」という長い名前の国際会議が開催された背景にあるのは、援助関係者の間で、開発途上諸国に於ける援助の透明性と効果を高めるには、国民の代表である国会議員の政府開発援助に対する理解を深めることが重要であるという認識が広がってきたことです。国会議員が、特に、政府開発援助の要請・受け入れ・実施・評価において積極的に、直接の関与をしなければ、せっかくの貴重な援助が受領国の国民の教育・医療・福祉等の向上に効率的・効果的に使われないという可能性が高まっています。

先進国の国会議員が、厳しい経済・財政状況の下で、ODA を拡充させて行くには、国民の一層の理解と支持が必要です。納税者である国民に、自国が供与した ODA が受領国の国民にとって具体的にどのような成果を挙げているのかを調べ、伝える義務

があります。更には、その成果を、自国の国民と一緒に評価し、より良い ODA 事業の立案・実施に向けて考えていく継続性も求められています。

日本は、1991 年から 2000 年まで 10 年間、世界一の援助大国でした。しかし、1997 年度をピークに縮減が続いており、2008 年には、第 5 位に下落しています。第一位は米国、第二位はドイツ、第三位は英国、第四位はフランスです。

「内閣府世論調査 2007」によると、日本国民の ODA についての理解は、「現在程度でよい」が 46.4%、「積極的に進めるべきだ」が 24.8%です。合計 71.2%の支持を得ています。しかし、「なるべく少なくすべきだ」が 21.2%、「やめるべきだ」が 2.8%と、合計 24%の方が現行の ODA の実施について否定的な意見を持っています。

こうした否定的な意見を持っている方に、その理由を問うたところ、「具体的にどのような経済協力が行われているか不透明だから」が 45.5%、「日本の経済協力が開発途上国から評価されている事が感じられないから」が 34.1%、「現在の経済協力には、現地の状況やニーズへの配慮不足などにより、必ずしも十分な成果を上げていない所が多いから」が 29.6%を占めています。(備考複数回答です)

逆に言えば、現行の ODA の供与方法・内容を改めて、国民の理解を得るように改善すれば、もっと大型の ODA の供与が可能になるのです。

3. 国連機関が ODA 事業の丸投げ

援助の効率を考えると、最適な実施機関に資金を供与すべきだと考えます。私は、現行の ODA 事業仕訳の正当性に疑問をもっています。どのような基準で実施機関を選択しているのでしょうか。ある国際協力(援助)事業の最適実施機関の選定は、国連機関でやるのか日本の援助機関でやるのか、その選別、仕訳はどのように行っているか、更にはそれが最適な選別、仕訳であったとの報告もありません。ODA 事業の仕

訳を明確にする必要があります。

この事業仕訳が不徹底なために、一つの問題があります。それは、国連機関に出資した政府の資金が先進国の NGO に丸投げ委託されている場合に起きます。国連機関が NGO に ODA 事業の丸投げをする際に、管理費(10~13%)を取っています。更に、その先進国の NGO が開発途上諸国の NGO に丸投げをする場合、その前者は 20%の管理費を取っています。事業仕訳をきちんとし、更に事業の丸投げをしていることが明らかでない場合、そうした国連機関への出資を取りやめて、最初から開発途上国の NGO 等に補助金を出すべきです。そうした丸投げが複数年度にまたがっている場合があります。そういう場合、国連機関を通すメリットはどこにあるのでしょうか。政府が最初から当該 NGO に委託した方が良いのではないのでしょうか。

4. ODA を拡充させるためのスクラップ & ビルド

ODA を拡充するための具体的な方法としてし、国民が ODA を必要・重要と強く認識できるようにリニューアルさせます。それは、一言で言えば、スクラップ & ビルドです。最初に、ODA 事業のスクラップ(取りやめ)について申し上げます。国民の目から見て、ダメな事業、効果がない・曖昧、評価の悪い事業を廃止します。特に、箱モノは、現地のレベルに合わせて供与すべきであり、日本仕様の高価すぎるもの、維持費が高いモノ等の供与はなくします。

ODA 事業のビルド(構築)とは、国民から見て良い事業を大いに伸ばそうとする考えです。大きく言って、顔の見える援助に力を入れるべきだと思います。箱モノから顔の見える援助へと切り替えるべきです。国境を越えた人と人との交流がお互いに良い刺激を与え、温かい交流・静かな発展につながります。こうした分野の良い事業は、青年海外協力隊の派遣です。青年海外協力隊の評判はとっても良いのです。平成 18 年度の市民アンケートによると、「青年海外

協力隊の必要性」について、32%の方が「とってても」、56%が「ある程度」必要と答えています。「青年海外協力隊の途上諸国への貢献度」については、31%の方が「とってても」、55%が「ある程度」の貢献をしていると答えています。

このように国民の理解を得ている事業を大幅に拡充することが国民の納得行くODAの拡充になるわけです。そのような理由で、私は顔の見える援助の代表である青年海外協力隊の派遣人数を拡充するように長年にわたって運動してきましたが、その効果が本年度になって出てきております。青年海外協力隊の派遣人数が20%増しになりました。ようやく「我が意を得たり」ととても喜んでおります。今後、もっと力を入れて、青年海外協力隊の派遣者数を10年ほどの間に現行の5~10倍に拡充させたいと思っています。

青年海外協力隊同様に開発途上諸国から喜ばれているのが、草の根・人間の安全保障無償資金協力（以下、「草の根無償」）です。これは開発途上国の多様なニーズに応えるために1989年に導入された制度です。草の根無償は、開発途上国の地方公共団体、教育・医療機関、並びに途上国において活動している国際及び各国のNGO（非政府団体）等が現地において実施する比較的小規模なプロジェクト（原則1,000万円以下の案件）に対し、当該国の諸事情に精通しているわが国の在外公館が中心となって資金協力を行うものです。開発途上国の草の根レベルに直接裨益するきめ細かい「顔の見える援助」であり、また、機動的な対応が可能な「足の速い援助」であるという特徴を有しています。

青年海外協力隊や、草の根無償を中心に、日本の市民団体・グループ、NGO等が開発途上諸国の地域市民等と連携して企画・実施している国際協力活動を積極的に支援して行きます。国際協力活動を通じて、先進諸国の市民と開発途上諸国の市民間の交流を強化させることを確立させたいと考えています。10年かけて、ODA予算の20%程

度を市民団体・グループ、NGO等が開発途上諸国の地域市民等の国際協力活動の支援に割り当てることも考えて良いと思います。

5. 感謝され喜ばれる援助を目指して

最後に、「感謝され喜ばれる援助を目指して」として私がもう一つ強力に推進していきたいのは、ODAの受入国にとって、これまで以上に感謝され、喜ばれる援助をすることです。その一つが、国際病院船（戦争や飢餓、大災害の現場で、傷病者に医療ケアのプライマリケアを提供したり、病院の役割を果たすために使われる船舶）による大災害時の緊急医療援助です。国際病院船による医療協力は迅速で、しかも目に見える効果があります。それに、紛争時と平和時の両方に使えます。

日本も、かつては、援助の受けとり国でした。例えば、東海道新幹線や東名高速道路そして黒四ダムに愛知用水は、世界銀行の低金利の融資を受けて建設しました。戦後間もない1953年から導入されはじめた世界銀行（国際復興開発銀行）からの低金利の融資は合計8億6,000万ドル（当時の日本円では3,200億円、現在の額に換算すれば約6兆円）に達しました。日本が、世銀に借金の返済を完了したのは、1990年7月のことです。

日本の戦後復興は国際社会からの寛大な援助によって支援されました。援助により整備されたインフラ等を利用して、極めて短い期間で先進国の経済レベルに達することが出来たのです。

日本は、援助受入国であった1954年には経済協力（技術協力）を開始しました。ビルマ（現ミャンマー）と結んだ「日本・ビルマ平和条約及び賠償・経済協力協定」を皮切りに、アジア諸国に対する経済協力を始め、その後、世界第一の援助大国になりました。

今日では、アジア諸国の経済発展には日本の援助が大きく寄与したことは世界の常識になっています。近隣諸国が富んで繁栄することは日本にとっても素晴らしい良い

ことです。

今回の講演を通じて、アジア・アフリカの国会議員の仲間と交流ができました。援助の供与国と受領国との違いがありますが、共通するのは、代表している国民のために、国民の見方で援助の流れ・中身等を真剣に考え、熱心に動いていることです。連携して、日本の援助が一層効率的に企画・実施

され、開発途上諸国の発展に大きなインパクトが与えられるように、双方の国民の理解・納得のいく形で推進して行きたいと考えます。日本の市民団体・グループ、NGO、地方公共団体で国際協力を推進されている方々とも一層緊密な協力関係を築いて参りたいと存じます。

セッション 4

討 議

議長：ピーダー・D・マチュングワ議員（ザンビア）

[議長]

木侯議員、ありがとうございました。課題をいただいたように思います。単に話すだけではなく、この機会に何ができるのか。この点について参加者の方はいろいろおっしゃりたいことがあるのではないのでしょうか。ナミビアの方とインドの方、どうぞ。

[エルマ・ジェーン・ディエンダ議員（ナミビア）]

議長、ありがとうございます。木侯議員の情報に富んだ素晴らしいセッションにお礼申し上げます。

3つ質問があります。1つ目は、ODAに関して私たちの国とどのような契約をかわしているのか教えていただけますか。なぜこの点を伺うのかといいますと、私の国では、中国政府が鉄道を作っています。実際、この建設で働いているのは、中国からくる人々で、ナミビアの人々は共同作業といっても、ボランティアで働いています。私にはどういう形で契約がなされるのか、わけがわからないのです。

2番目の質問ですが、日本の政府は日本の市民のためにどのようなプログラムを実施されていますか。例えば、医療や社会的な援助をしていますか。

3問目は、日本の教育政策について、優先順位は何でしょうか。初等前、初等、中等、高等、どの教育を優先していますか。こうした教育は手頃な料金なのでしょうか。

[マンモハン・シャルマ IAPPD 事務局長]

木侯議員の素晴らしいプレゼンテーションをしていただいたことに称賛を贈りたいと

思います。議員から私どもに対して、ODAの啓発をしていただいたように思います。

インドでも、開発が進んでおり、この開発に ODA が非常に重要な役割を果たしています。発電、道路、輸送、環境の分野です。極めてうれしく思っているところです。今回のこのワークショップを経て、さらにこうした成果を草の根に届けるための情報をいただけたと思います。

[議長]

ありがとうございました。他にありますか。シフ・カレーさん。

[シフ・カレー AFPPD 事務局長]

マルチよりバイの方が良い、それから NGO を通して実施したいとおっしゃいましたが、JICA に行って話を聞きましたが、JICA も NGO と一緒に働くスキームをあまりお持ちでないようで、主に政府対政府でやっているとお話でした。となると、ODA の仕組みを徹底的に見直す必要があるのではないのでしょうか。

[議長]

木侯議員に伺いますが、マルチより、より多く二国間援助を行うべきとお話ですが、それは日本の NGO が実施するべきということでしょうか。それとも、より多くの受け入れ国の NGO が実施したほうがよいという意味ですか。

[木俣佳丈議員（日本）]

まず、今の議長からの質問ですが、どちらの NGO でも結構です。私は日本人なので、日本の市民社会や NGO がもっと活動を拡大して欲しいと思いますが、受け入れ国の NGO も重要です。国際 NGO も非常に重要だと思います。ただ、いろいろ調査をしますと、受け入れ国で少し問題がある NGO を散見しますので、この点については非常に注意しなければならないかと思っています。

日本の場合、基本的には政府対政府で実施しています。さらに言うと、受け入れ国のリクエストベースで、実施しています。リクエストが来て、日本がそれを受け、それから調査団を派遣して実行可能性を考え、そして調査レポートをコンサルと一緒に検討し、具体的な設計に入っていきます。

また、大使館の大使の権限で、草の根無償プロジェクトと言って約 1000 万円までのプロジェクトについては、NGO が案件を発掘してきて、それに直接与えるというようなものがあります。ODA 全体からすれば、2%ぐらいですが、私は、その割合を 10%ぐらいにはしたいと思っています。

JICA の事業は、基本的に、受入国政府と直接、交換公文を交わした中で執行され、政府対政府の仕事になります。基本的には JICA も、執行機関であって、そのプランナーとしての政府があります。また、昔は無償資金援助と技術協力援助と円借款の援助が、それぞれ別の機関で執行されていたのですが、新生 JICA として、一体になって様々なものをミックスして出せるようによく変わりました。

しかし、JICA とて執行機関ですので、プランニングがどこまでうまくなされているのかはわかりません。しかも問題は、JICA はエリアごとの担当に変わっているのですが、外務省は、相変わらず無償資金の部分、それから技術協力の部分、円借款の部分と分かれていますので、整合性が欠けています。これは国内問題ですが、こういった問題も今発生しています。

ナミビアの方から、日本の教育はどこに力点を置いているかという質問がありました。今、ぱっと予算が浮かびませんが、まず、否定的なことから言うと、就学前は非常に薄いです。これは非常に大きな問題だと私は思います。GDP 比の義務教育も含んだ教育支出は、G7 の中で最低です。だいたい 3.5%と言われていますが、アメリカでは 4%を超えており、イギリスでも 4%を超えています。実は、日本は意外と教育にかけているお金が少ないのです。しかし、日本は資源がなく、資源は唯一人間だけです。ですから、ここが非常に大きな社会問題になっています。特に教育と言った場合に、小学校と中学校、つまりは 6 歳から 15 歳まで、日本では義務教育ですが、この義務教育をどうしようかということで、特別なタスクフォースを作って検討しています。

医療の話は、これまたいろいろ問題がありますが、ほぼ全国民が医療保険に入っています。ですから、基本的には、例えば入院して 1 週間いても、アメリカのように何百万円もとられることはなく、5 万円以内で済みます。アメリカでしたら、例えば出産したら 1 日で帰ります。入院しない方もけっこういます。とにかく、1~2 日で何百万円取られたりすることがありますよね。そういう医療制度とは全く異なります。アメリカでは 2 億 5000 万人の人口の 5 分の 1 の 5000 万人は医療保険がないという、先進国の中の貧しい国になっています。それに比べれば、日本はパーフェクトな医療を持っています。

[グエン・ヴァン・ティエン議員（ベトナム）]

国会の役割はどうなのでしょう。日本の国会議員はあまり ODA の枠組みを理解していないということでは、委員会はどのような機能を果たしているのですか。各国に対する拠出の決断するのですか。それとも、外務省に進言するのですか？

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

木俣先生が今回、こちらにいらして下さって、私たちをつなげる機会を与えて下さって本当に感謝しています。私たち国会議員が、ODA がどのように活用されているか、それを監視したいと私たちは思いますが、最大の障害は、官僚とどのようにやり取りするかということなのです。フィリピンでも日本担当の官僚と国会議員のコミュニケーションが非常に難しいのです。こうして国会議員同士がコンタクトを取り、私たちの国で実施されている ODA プロジェクトについて報告を行うことができれば、監視ができることになると思います。

[ダムリー・オック議員 (カンボジア)]

議長ありがとうございます。また、木俣先生、ありがとうございます。国会議員が ODA に関してどのような役割を果たせるか、私はまだはっきりよくわからない点があります。カンボジアにおいては、多くのパートナーから ODA を受けています。日本、USAID、あちこちから ODA を受けています。ただ、政府はそうした実行を担当していますが、国会議員はただ単に選挙区を代表しているというだけです。プロジェクトがうまくいっている時は良いのですが、何か問題が起こると、国民から国会議員に苦情が来ます。私としては、こうした ODA プロジェクトに、国会議員がどのように関わることができるかお聞きしたいと思いません。国会議員が情報をプロジェクトについての情報を常に入手できればと思います。

[ジェニスタ・ジョアキン・マガマ議員 (タンザニア)]

ヨーロッパの国々の話ですが、あるプロジェクトに資金を拠出して欲しいと要請があった場合に、議会の ODA 委員会等が、その拠出を拒否することがあります。日本の委員会も、政府の要請を拒否して、プロ

ジェクトに資金を拠出することを拒否することはあるのでしょうか。もし、そういうことがこれまであったなら、ODA 委員会が拠出を拒否する理由は何ですか。

[フレデリック・オウタ議員 (ケニア)]

木俣先生ありがとうございます。本当に素晴らしいプレゼンテーションでした。特に、同じ国会議員として、私たちがこうして一堂に会して ODA の資金をそれぞれ国でどう支出するかということで議論をしている理由もよくわかってらっしゃいます。

日本の国会議員のほとんどは ODA の枠組みを理解していないということでしたが、そのとおりかもしれません。昨年、日本の参議院議員が、私どもの選挙区を視察にやってきました、日本政府が資金を出したプロジェクトの視察をしました。その際に、私はこのプロジェクトに関するいくつかの懸念を説明しました。そのプロジェクトの資金の拠出方法や使い方といった点です。しかし、この視察に来た日本の議員の方たちは、誰もさっぱりわからないという感じでした。10 人程いらっしゃっていました。しかも私の選挙区の発電プロジェクトに膨大な資金が拠出されていました。

政府は、どの程度このプロジェクトに資金を投じているか、選挙区に対してもはっきり説明しませんでした。そのような中で、政府は ODA の資金がどう使われているかを示すために日本の参議院議員を招いたのです。そこで私はこの参議院議員の方々に、この資金はうまく使われていないので、もっと情報が欲しいとお願いしましたが、返事は全く頂くことができませんでした。ですから、本当におっしゃる通りだなという気がしました。国会議員が全員 ODA の枠組みについて理解していただく必要があると思いました。

[議長]

木俣先生自身は、この支援を受けている

側の国会議員が ODA を監視するうえでどのような役割が果たせるとお考えでしょうか。これが問題の核心ではないでしょうか。何らかの監視や評価の機能を持っていれば、プロジェクトがきちんと実施されているかを見届けることができます。国会議員として、特に、ODA 委員会の理事として、支援を受ける側の国会議員がどのような役割を果たしてほしいと思っていらいっしょにやりますか。

[木俣佳丈議員（日本）]

皆様から大変重要なコメントと、それから私のスピーチに対するお褒めの言葉をいただきありがとうございます。

我々は、アメリカの国会議員とは全く異なります。何が違うのか。我々は、役人と一戦を交えて、役人に直接指示をします。それは大臣だから、副大臣だから、政務官だからというキャビネットメンバーだからということではありません。それからあと地方の県の役人にもそのように指示します。アメリカではそんなこと絶対にやりません。イギリスでもありません。ですから、最終的に申し上げたいことは、私を信じていただければ、そういったお話を承れば、私はそのままダイレクトに回答します。

目は3つも4つありませんので、その各国の中で、皆様のお力を借りて、様々なアイデアをぜひいただきたいと思います。ただ、一度に多くの話がかきても、それに全部返せるか自信がありません。ですから、本来であればこういう機会に、議員同士の1対1の関係や、本国のことを思う親派の議員をつくるのが大切だと思います。

日本には、2カ国間の議員連盟があり、例えばフィリピン、ベトナムとの議員連盟があります。そういった場で様々な話を伺うということに一応になっています。もう一回言いますが、一応になっています。それは昔の自民党がそのパイプを通じてその利権を取るための議員連盟です。ですから、極端に言うと、皆様の国がどうなろうと関

係ありませんでした。しかし、今、我々の世代で国会議員をやっている者たちは、先程統計をあげましたように、若者も7割の者が社会に貢献したいと思っています。20代の自殺があんなに多いにも関わらずです。

日本の国会議員も同じで、本気で皆様が、声をかければ、社会に貢献したい人は、いっぱいいます。本当になんとかしたいという思いはあるのです。ODA を本当理解しているのは、ほとんどいないと先程言いましたが、多くの方は、きっと国会議員722人のうち、70人ぐらいの方は、本気で他国のために尽くしたいと間違いなく思っています。僕は希望で2割ぐらいになりたいと思うのですが。ですから、ぜひ日本に来られた機会に、そういう議員を私も紹介させていただきますので、そういったコネクションをつくっていただければ、おそらく相当な力が発揮できます。これは役人もコントロールできます。

ODA 委員会が拒否することに関するタンザニアの方からの質問ですが、現在は政府対政府で交換公文を結んだものには、拒否するということはできません。刑事事件といったことになれば、もちろんそれは止めることはできますが、一般的には止める権限は委員会にはありません。ただ、委員会で審議はしますので、もしそういったものがあれば、ぜひいろいろ教えていただければと思います。

また、カンボジアの方から、国民から ODA に関して苦情が来た場合、どのような役割を果たせるかという質問がありました。これは常に難しい問題ですね。どんなに良いことをしても、褒められないけれど、小さなことでも何か問題があれば、マスコミに文句ばかり言われます。議員の役割で一番大事なことは、事実をなるべく早く赤裸々に国民にお示しするということだと私は思います。実際の問題を、透明性を持ってお伝えすることだと思います。

それから、フィリピンの方ですが、ODA に関して、連絡が付きにくいというお話で事実そのようなこともあると思います。

ただ議員の活動の中から具体的な成果をあげた事例があります。それは日本の引きこもりの子どもに対する企画です。

日本には引きこもりという現象があり、部屋の中に閉じこもって外に出ることができないという子どもたちが、非常に多くいます。1億2000万人の人口の1%です。子どもだけでなく、30代、40代でもいます。そこで、フィリピンの教会と組んで、私もクリスチャンですが、その人たちの心を開放させるためのプログラムをやっています。今週、それに対して草の根無償のグラントが下りるという連絡を受けました。ですから、ぜひ具体的なお話があれば、同じようにされてみてはと思います。

それから、ベトナムの方から、ODAの批准についての質問がありましたが、それは委員会では特に行いません。基本的には内閣で決めて、交換公文を結びます。それを翻すことは極めて難しいです。難しいですが、委員会でもかなり厳しく審議をすることで変化をさせることができると思います。本当にご関心を持っていただき嬉しく思いました。ありがとうございました。

[議長]

楠本さん、どうぞ。

[楠本修 APDA 事務局長・常務理事]

会議をやっても意味がないという話もありましたが、途上国において国会議員がほとんどODAの実態を知らないという現状の中で、どのようにこれをきちんと知らせるメカニズムをつくるかが重要だと思います。

国会議員を通して、どのようにそのアカウンタビリティ、トランスパレンシーをつくり、国民の意識を向上させるかは、日本も途上国も同じ課題を共有していると思

ます。国会議員の方々は、十分な情報はあがってこないのに、責任は問われるという大変な状況にあります。私どもも議連の事務局として、そういうギャップの間を埋めることをしなければ、実際に機能するのは難しいと思っています。半歩か一歩かわかりませんが、実際に穴を埋める作業のために会議を実施しました。

[ダーレン・アントニノ・コストディオ議員 (フィリピン)]

日本は先進国ですから、制度なども非常に発展していると思います。途上国はあまり発達しておらず、議会がまだ監督機関を担える程の力を持っていません。中央政府が非常に大きな権力を集中的に持っています。マスコミのシステムが脆弱なので、中央政府はメディアの批判など意に介しません。それがフィリピンの現状です。汚職などが取り沙汰されてもあまり取り合わないという状況です。

[木俣佳丈議員]

このご意見もわかるのですが、例えばフィリピンであれば、私も親しい枢機卿がいるのですが、枢機卿の力を借りるなど、様々な方法でチェックすることもできると思います。言い訳を言えば、いろいろあるとは思いますが、その国にあったチェックの仕方、またはそれを動かす力があると思うので、ご検討頂き、またぜひ教えていただきたいと思います。ありがとうございました。

[議長]

長いお時間ありがとうございました。選挙でのご健闘をお祈り申し上げます。

セッション 5

「世界銀行の人間開発分野の現状と問題点」

ラケシュ・ナンギア

世界銀行人間開発ネットワーク (HDN) 戦略・業務相当局長

本日は皆様にお目にかかり、私たちが直面するこの重要な問題について議論ができることを大変光栄に思います。私自身、皆様方のグループにお招きを受けたのは初めてですが、日本の世界銀行国会議員ネットワーク (PNWB) は、2004 年に活動を始めたと同っています。今回、初めてこのような機会をいただいたことに感謝を申し上げます。

まず、母子保健について話をし、同僚のアーミンが、人生の後半の高齢問題について、高齢化の人口動態がもたらす課題についてお話しします。二人合わせて、人の人生の最初から最後までをカバーしたいと思います。

なぜ妊産婦と新生児の健康が重要なのでしょうか。まず、毎分一人の母親が出産で命を落としています。100 万以上の子どもが、4 時間経たずして亡くなっています。そしてこうした死亡の 99% は途上国において起きており、半分はアフリカで起きています。また、母子保健が、貧困の罠から脱出するための最初の機会だといえます。そして大半の場合、こういった死亡は予防できるのです。この問題を解決するために、緊急に行動を起こしていないということは、非常に残念なことです。

妊産婦死亡率は、南アジアとサハラ以南のアフリカ諸国で多いことがわかっています。サハラ以南のアフリカ諸国では、10 万人のうち 800 人が亡くなっています。この数字はあまり変化がありません。統計を見ていただきますと、7 人に 1 人のニジェールの女性は、出産または妊娠にまつわる問題で亡くなります。例えば、スウェーデン

では、1 万 7,400 人のうち 1 人が亡くなるだけです。スウェーデンの統計は、OECD の他の諸国とほとんど同じと言えると思います。

本日は、日本での講演ですので、日本の数字を見てみたいと思います。日本は、この 60~70 年で、ずいぶん変わりました。1930 年代の日本の統計では、妊産婦死亡率は、500 人、700 人にもものぼります。様々な行動、政策、保健システムの強化の結果、日本の妊産婦死亡率は一桁になりました。日本だけではなく、先進国でそうした成果が上がっています。

それでは、どのようにしたら良いのかということですが、出産前のケアというのを見ていきたいと思います。妊婦で出生前のケアを受けている人たちの割合を見ると、南アジアとアフリカでは不十分だと言われているのですが、数字だけでは、あまり他の地域と比べて変わりはないようにみえます。残念ながら、こうした数字では、実際の質は見えてきません。

早期にどれだけ問題が発見できるかが重要です。命を救うだけでなく、出産前のケアがあり早期に発見できれば、保健コストも低くてすみます。例えば、胎児の異常が発見できれば、帝王切開によって母子ともに命を救うことができます。しかし、多くの場合、そうした早期発見が行われないために、母子健康の問題となっています。

熟練した技能者が出産に立ち会うということも健康システムで極めて重要なカギです。TICAD では、アフリカで 10 万人の人たちを訓練し、こうした母子保健の状況を改善させることを公約しました。

サハラ以南アフリカと南アジアでは、文化的な背景が障害になっていることを指摘したいと思います。アフリカで聞いた話ですが、文化的に言っても、伝統的に言っても、家で出産をすることが正しいとされている国があります。そういった国では、病院で出産する方が良いと言っても、妊婦はそれでは伝統的にも正しくないということで、病院に行こうとはしません。こうした文化的・伝統的障壁へも対処していかなければなりません。

次にTFR（特別出生率）ですが、サハラ以南アフリカ諸国では、依然として5以上です。1970年代、1980年代には、世銀ばかりではなく、人口に関していろいろ議論されました。そのため、その当時、この問題に焦点が当てられ、様々な行動がとられ、状況が変わりました。残念ながら、今日、この問題に関する資源も注目度も低くなってしまいました。しかし、問題が消えたわけではありません。アフリカでまだTFRが高いのは、文化的な理由があるのかもしれませんが、子どもたちをたくさん持っていることが、自分の老後の安心につながるということだったり、農村経済での働き手になったり、ということかもしれません。

また、成功もあります。例えば、バングラデシュでは、20年でTFRが7から2.7まで画期的に下がりました。地域の文化などを踏まえて、この問題をどう扱うかが大事になると思います。現在、TFRが5より大きい35カ国のほとんどがアフリカの国々です。

避妊具の普及は、TFR低下のカギの一つです。かつて言われたような、避妊具が出回っていないというようなことは、現在ではもうありません。様々な形での避妊具が入手できるという時代になっています。文化的な障壁がありますが、コンドームを着用でHIV／エイズを予防でき、人口問題の解決やTFRの低下に良いインパクトを与えることを人々は理解しています。しかし、行動、習慣を変えていくには時間がかかります。

HIV／エイズに関しては、治療よりは予防が良いに決まっていますが、なかなかうまくいっていません。2人を薬やARVで治療している間に、3人がHIV／エイズに罹患しています。多額の資源を配分しても、行動がなかなか変わらなければ、改善はされません。

避妊の話に戻りますと、毎年2億以上の望まない妊娠が起きています。そのうち約20%が安全でない中絶を受け、その結果、母子の健康が損なわれています。

問題は明らかです。課題もわかっています。国際社会はこの課題に対してどういう手を打っているのでしょうか。ODAの保健分野への拠出を見てもみると、長年の間、多少の上下はありますが、低いまま、あまり変わっていません。人口問題とリプロダクティブ・ヘルスに対するODAをどのように増額させることができるのでしょうか。

世銀の視点から申しますと、人口とリプロダクティブ・ヘルスに対する貸し出しは、ほぼ10億ドルです。それに加えて進行中のもので3億ドルぐらいありますが、ほとんどがアフリカ諸国向けですが、明らかにさらに必要なのですが、各国支援戦略を立てる際に、政府と協力して立てますが、保健省などの省庁が強く要求しなければ、世銀の方からの資金援助は難しいという状況があります。

人口、リプロダクティブ・ヘルスは、様々なセクターにまたがっています。例えば、バングラデシュの場合は、この問題は女性のエンパワーメントにも密接に関わっています。マイクロクレジットをグラミン銀行等がスタートし、これによって女性が労働市場にどんどん参画するようになりました。それによって認識も高まり、それが女性の啓発教育につながり、そしてこれが人口とリプロダクティブ・ヘルスにも前向きな影響を与えました。

妊娠をあとに先送りできればできるほど、母親は教育を受け、労働市場に参画することが可能になります。また、成熟した母親の方が、ティーンエイジャーの母親よりも、

出産において生き延びる可能性が高くなります。

こうした事実は、皆さんもうご存知のことでしょう。問題は、こうした問題を、長期的に改善するためには、個人として、また政策立案者として、何をすればよいか、ということです。

お手元の資料に、地域ごとに世銀がこれまで行ったイニシアティブが網羅されています。本日は、1つ1つを全部お話する必要はないかと思います。様々なイニシアティブを世銀は、低所得国から中所得国に対してこれまで導入しています。中には、そろそろ高所得国の仲間入りをするような国もあります。このイニシアティブは広範囲にわたり、調査や開発、また分析作業も含まれています。ベトナムのプロジェクトでは、人口、リプロダクティブ・ヘルスが劇的に改善しました。トップダウン式ではない方法で、TFRも大幅に減少しました。

新しいパイロット・プロジェクトも行っています。ノルウェー政府の支援によるもので、現在、8カ国で実施しています。この目的は、インプットよりも結果に目を向けることにあります。そして資金を提供していますが、この資金は、ペイ・フォー・パフォーマンス、つまり、成果を上げたら支払うという考え方です。つまり、指標やタスクが実行できたら資金を提供します。従来型のやり方で、投入した資金がどれくらい成果をあげたかをトラッキングする方法はとっていません。成果が出たら払うというものです。この8カ国を、一年後くらいに評価したいと考えています。

また、世銀は、貸出収益金で創設された開発グラントファシリティ(DGF)が、資金を供与しています。例えば、人口、リプロダクティブ・ヘルス分野の能力構築プログラムでは、過去10年間、年間200万ドルを拠出しました。NGOや市民社会団体(CSO)などへ供与し人口、リプロダクティブ・ヘルス分野において、コミュニティレベルの能力構築に寄与しました。同様に年間200万ドル、国連機関と協力して、人

口再生産についての研究開発などに投じられています。

世界銀行研究所は、能力構築トレーニングを行っています。特に保健に関する多くのコースがあり、ハーバード大学と協力して、過去10年間、保健分野の政策決定者向けのトレーニングを実施しています。そして人口、リプロダクティブ・ヘルスの分野でも、バンコク会議に基づき、リプロダクティブ・ヘルス問題を扱ったプログラムを実施しています。

その他にも、地域の訓練機関とパートナーシップを組んで、能力構築のトレーニングを発展途上国の研究所に提供しています。

世銀は、様々なパートナーと協力して、現在直面する課題の分析を行っています。多くが文化的な問題に関わっており、お互いから学びあうことができると思います。しかし、それぞれの地域に根ざしたものであることが必要です。地域の枠組みの中で研究することが重要です。

同様に、南アジア地域では、人口、リプロダクティブ・ヘルス関係で多くのリサーチが行われ、その結果、政策に介入が行われて、こうした課題に対応できました。

最後に国際的なパートナーとの協力については、あまり強調されていませんが、ご存じの通り、私たち世銀は、国連機関だけでなく、世界基金や世界予防接種イニシアティブとも綿密に協力しています。また、妊産婦、新生児、幼児の保健に関するプロジェクトにも協力しています。国際的なパートナーシップが過去10年間で次々と始まり、特に過去5年間で、このパートナーシップの重要性が特に増したと言えるでしょう。私たちはこうしたパートナーシップを通じて大きな成果をあげていきたいと思っています。

それでは、同僚のアーミンにバトンタッチします。彼は高齢者向けの対策についてお話しします。ありがとうございました。

セッション 5

「世界銀行の人間開発分野の現状と問題点」

アーミン・フェドラー

世界銀行人間開発ネットワーク (HDN) 保健担当戦略アドバイザー

本日は私たちが直面している人口動態の課題についてお話しする機会を与えてくださってありがとうございます。ラケシュさんが、妊産婦、新生児、子どもたちの話をしました。多くの場合、人口の問題といえば、こうした問題が多いのですが、私たちのクライアントの国々は、中所得国や、また中所得国の中でも低所得に近い国々でさえも、この人口動態のもう 1 つの側面、高齢者の問題に直面しています。

私たちは人々の長生きを手助けし、人々が高齢化すれば、高所得国がすでに直面している問題に低所得国も直面するようになってきます。つまり、これは富裕国の問題のみならず、グローバルな問題になりつつあります。中所得国や、低所得国でさえも高齢問題に直面しつつあります。

問題は、低所得国の方が、こうした高齢化問題になかなか対応する準備ができておらず、必要なサービスも提供できません。

ラケシュさんがおっしゃったように、世銀は「レッドからグレーへ」と呼ばれる報告書を作成しました。これはすなわち、社会で高齢化が始まると、社会に大きな変化が起こります。60 歳以上の人たちの数が、今から数十年後 2050 年には大幅に増加し、一部の国では人口の 20~25% が 60 歳以上になると言われています。

この傾向は世界的に見られます。インドでも中国でも、インドネシアでも、こうした高齢化が起こっています。これは高所得国だけの問題というわけではなくなっています。

高齢化が進み、また人口全体が減少してしまうと、労働市場や、従属人口比率に影響

をおよび、年金基金や社会保障といった面で問題が出てきます。これは中央ヨーロッパの国々にとっては深刻な問題です。ただ中央アジアの国々は若年層がまだまだ増加しているので、まだそれほど問題ではありません。ただ、高齢化も非常に速いスピードで進んでいます。

さて、高齢化が保健関係の支出にどのような影響があるかについて、国際的にも議論がなされています。高齢人口が増えれば、保健関係の支出がどんどん増大していきま。かといって、高齢化が保健関連支出の最大の要因ということではありません。これには他の要素があります。経済成長や、福祉の改善、また新たな薬や技術の進化によって、保健関係の支出が増大します。

それでも、人口が高齢化すると、より高額で、高度な保健サービスへの重要が高まります。ただ、様々な要素に目を向ける必要があります。保健の支出が増大するのは、高齢化が唯一の原因だと見るのは誤りです。

EU 旧加盟 15 カ国の場合、保健関連支出の 15% が長期ケア、つまり、社会保障システムにおける高齢者の介護のために支出されています。様々な文献がありますが、例えば 2004 年のセミナーで公表された文献では、医療関係の支出は、高齢化進むとさらに増大していく傾向があることを指摘しています。ここで言わんとしているのは、医療関係の支出の大多数は死ぬ直前に増大します。特に高所得国では、多くの対策を講じて患者の寿命をなんとか延ばそうとします。そうすることで医療コストが増大していきます。この高齢層におけるコストをどのように緩和できるかどうか、様々なり

サーチが行われています。

この長期ケアについてどのような議論があるのでしょうか。まず、この長期ケアは比較的新しい言葉です。新たに出てきた政策分野として、調査や議論がなされてきました。しかし、特に中所得国では、こうした新しい現象や、または病気ではなくても、自分で自分の面倒をみられなくなり長期的なケアが必要な人々にどう対処したらいいかが問題となっています。

そして、すでに伝統的な家族による支援の体制がなく、また市町村が支える仕組みというものもなくなれば、この問題を解決するために社会は何ができるのでしょうか。高所得国においては、こういったサービスは税収入によって賄われます。しかし、そのサービスが続けられることができるかどうかは、ほとんどの国で危惧されています。というのは、社会の高齢化が進めば、高齢者向けのお金をもっと必要になります。また、お金をかけていても、本当に高い質のサービスを得られているのでしょうか。どういった質の指標に注意を払う必要があるのでしょうか。

保健関連の総支出と、長期ケアのサービスの割合を見ると、日本が一番割合が高く、ヨーロッパ旧加盟 15 カ国が次に続いています。その次がアメリカ、そして EU 新規加盟 10 カ国が続きます。

そしてまた調整の問題も出てきます。長期ケアは、保健サービスと社会サービスの密接なコーディネーションが必要とされます。多くの場合、この2つの分野の交流や協力は明確ではありません。証拠に基づいた協定やガイドラインはありませんので、多くの国々では、高齢者はとにかく病院に押し込まれてしまいます。例えば、東欧の国々では、高齢者のケアとしてこうして病院に入れてしまうというのが一般的でした。また、孤児も病院に入れてしまい、病院で育つというケースが東欧では数多くありました。

これは言うまでもなく適切なケアではありません。むしろお金もかかってしまいま

す。そして皆様、正直に申し上げますと、健康な人にとって病院は危険な環境です。非効率ですし、医療的も不適切です。そして病院は、家とケアが必要な人たちのニーズを満たす場所ではありません。

長期ケアの予算について、入院患者なのか、外来の患者なのかを見てみると、どの国も導入すべきであるというような、標準的で適切なモデルはありません。

皆様の国では、例えば家族によるケアや市町村といったインフォーマルな非常に重要かと思います。多くの場合、こうしたインフォーマルな介護者は、無給です。つまり、ボランティアで介護しています。これは、労働市場における問題を引き起こし、また質の保障における問題も出てきます。これが本当に適切なメカニズムなのでしょうか。

もし、こういったインフォーマルなサービスを、フォーマルな形にした場合、全体の支出はどのようになるのでしょうか。当然、サービスの質は上がり、適切なサービスを受けられるようになるでしょうが、公式なケアである以上はお金を払わなければなりません。そうすると、多くの国では予算的に困難になり、財政的に持続可能でなくなります。

これは国にとっても懸念です。もちろん、国の年齢構造の変化により需要が増大します。もし患者個人が、より質が高く、ハイテク技術を有したサービスを利用できるようになれば、障害を持ったまま生存する時間が延びることになります。施設でのケアを、外来ケアや在宅ケアに変えれば、必要とされる技能も変わってきます。

財源の分断は、多くの国で見られます。財源が政府の予算ではなく、社会保険から出ているのか、民間の保険からか、また家計から出ているのか様々です。この財源を見ると、不均衡があり、問題を生み出しています。

ですから、この財源に目を向ける必要があります。というのは、財源がインセンティブの枠組み、つまり、どのようにケアが

利用され、どのような形で説明責任がなされるかということに影響するからです。こういった長期ケアのための財源の確保は、介護者にとっても、そしてまた介護を受ける側にとっても大切な問題になってきます。

数年間に渡る調査結果によると、多くの国において、高齢者に提供されているサービスの質とその利用視しやすさはあまり良くありません。特に低所得国においてはそういった問題がありますが、高所得国においても、この問題があります。インフラを整備し、サービス規模も拡大する一方で、継続的に質を監督していかなければなりません。

各国には、長期ケアに関して様々な政策の選択肢があります。まず、権利が与えられて、サービスが給付されるパッケージです。これは財源にかかってきます。次に、サービスの提供です。院内入院患者、外来患者、そして在宅ケアがあります。また、公的なケア、インフォーマルなケアです。そして、財源に関しては、自己負担額なのか、公的な財源なのか、民間の財源なのか、それともそれらを組み合わせたものなのか。長期ケアを提供する際には、そういった政策の選択肢について、各国は取り組んでいかなければなりません。

私の母国のオーストリアは、何十年もの間、障害を7段階に分類してきました。例えば長期ケアが必要な人は、1から7の障害の分類に振り分けられます。1が一番軽度で、補助的な世話が必要な場合です。7は、24時間人工呼吸器をつけなければいけないといった、重度の障害です。この分類に従って、現金の手当てが貰えます。そしてその手当てを受け取った家庭は、どのようなサービスに使ってもよく、それによって市場が活気づきます。こうした手当てを障害者の家庭に配れば、そうしたお金の使い先として、様々なサービスが立ち上がります。

もちろん、こうした給付は、集中的なケアが必要な場合のための介護施設のネットワークといったサービスに追加するものです。このほとんどの財源は一般の税収入です。

市町村の公的資金からはわずかです。財源の86%が税収入によるものです。

これはかなり成功を収めています。というのは、ほとんどの人は老人介護施設に入る前になるべく長い間自分の家で過ごしたいと考えています。家族がこういったサービスを購入することで、可能な限り家庭でケアするようになります。人々は皆、高所得国、中所得国、低所得国に関わらず、介護施設に行くよりも家でケアしてもらいたいと思っています。そしてまた介護施設の費用対効果は高くありません。なるべく自分の家庭でケアをしてもらうのが、最も費用対効果の高い方法なのです。また医療的にも、家庭にまさる環境はありません。

日本での面白い数字があります。これは50歳以下の既婚女性に対するアンケートですが、高齢者をケアするということは、良い習慣であり自然の義務だと思っていかと質問しました。そう思うと答える人の数が減少しています。日本においては、他の国の傾向に追随して、ほとんど家庭の主婦が無償の介護者として高齢者の面倒を見ていました。しかし、女性が仕事を持つようになると、家庭で無償の介護者として高齢者の世話をしたいという人は減ってきます。

そして同様に、将来自分の子どもに依存したいという人も減っています。子どもたちが自分たちの面倒を見てくれるとは期待していません。これは、OECD諸国だけで見られることではなく、皆さんの国でも見られる現象だと思います。

家族の構造の変化もあり、都市化や人々の移動も関係しています。例えば中国では、田舎から都会に多くの人々が移住し、そのため家族のつながりが希薄になり、伝統的な介護の制度が崩れつつあります。しかし、これが何かによって代替されたというわけではありません。高齢者の長期介護ということになりますと、多くの国では頭を悩ませていると思います。

無償の介護者に対する費用の懸念もあります。これは、先程申し上げたように、市場の歪みを引き起こします。では、無償の

介護者に対してお金を支払い、こうしたインフォーマルな介護を支援するメカニズムが作れるかという問題がでてきます。これは様々な国々において試験的に試されています。これも、オーストリアのように、介護の必要な家族に対して手当を給付することで、サービスを購入したり、あるいは家族を介護するインフォーマルな介護者に対する対価として使うといったことができます。

これらは全て、どう高齢化に対応していくかということです。長期介護、社会的な保護に関わるだけでなく、高齢期における被伝染性の病気や障害といった問題に対処するかです。そのためには、統合的な制度と継続的な介護が必要です。

証拠に基づいた政策、治療の協定、また品質の協定が必要になります。重要なのは、互いの国で学び合うことです。財源確保とサービス提供に関して、多くの国では試験的な取り組みを実施しています。興味深い事例や経験が出ています。こういった事例から学び、特に中所得国、低所得国はこうした問題に直面し始めていますので、高所得国が今まで犯した失敗や経験から学ぶことによって、失敗を繰り返さないのではないかと思います。

最後に、長期介護は保健関連費が高くな

る原因なので、さらなる財源を見つけていかなければなりません。施設での長期介護は、急性期病院で介護するよりも、臨床的にも優れており、費用対効果が高いと思います。長期介護と急性期病院の乱用の間に線を引かなければなりません。家庭での介護は、施設での介護より臨床的に優れ、より安く、最も費用対効果が高いと思います。

例えば、デンマークでは基本的に在宅介護しか行っていません。施設での介護は廃止されています。これは、必要な財源があるときだけ可能です。もちろん無償の介護は、公的な介護より当然安くあがります。しかし、これは近視眼的な選択肢かもしれません。

皆様に現在の国際的な状況について、示唆できたなら嬉しく思います。今日の討議で申し上げたかったことは、これは先進諸国だけの問題ではなく、やがて全ての国の問題になるということです。ラケシュが申し上げたように、私たちは子どもの生存、妊産婦の死亡率、感染症に取り組み、成果を上げています。となると今度は、慢性病、寿命の上昇、それに伴い、長期ケアの政策、財源、サービスの提供が各国で必要になってきます。ありがとうございました。

セッション 5

討 議

議長：エルマ・ジェーン・ディエンダ議員（ナミビア）

[議長]

皆様方にご質問をいただく前に、一言申し上げたいとおもいます。私の国ナミビアでは、かつてはこういった問題はありませんでした。しかし、若い人たちがエイズに罹患して亡くなった結果、家族の面倒を見る人がいなくなってしまい、介護の問題が、私の国でも大きな問題になっています。

インドどうぞ。

[マンモハン・シャルマ IAPPD 事務局]

お二人の講演者から、極めて良い情報をいただいたことに感謝しています。我が国に持ち帰りしたいと思います。

アーミン氏に伺いたいのですが、世銀が国レベルにおいて NGO が出す何らかの提言やプロジェクトを支援していただけるのでしょうか。そうであるならば、どの程度支援していただけるのでしょうか。これは、インドにしても途上国にしても、大きな問題になりつつあります。

インドは今後数年、最も若い国の一つになるとは言われていますが、同時に高齢化も問題です。しかし、私どもの関係省庁もあまり真剣に考えていないようです。

[フレデリック・オウタ議員（ケニア）]

私もお二人のプレゼンターに対して詳細の情報をいただいたことに感謝したいと思います。1 点目ですが、ラケッシュさんに確認までに伺いたいと思います。サハラ以南の国々の避妊普及率について話されましたが、なぜそんなに低いのでしょうか。伝統的なものでしょうか。それについて教えてくださいいただけますか。

次に、アーミンさんに伺いたいのですが、プレゼンテーションがカバーした問題は、アフリカでも大きな問題になりつつあります。講演の中でサハラ以南のアフリカ、アフリカ全体についてあまり触れおられなかったので、何ができるのかについて教えていただきたいと思います。これはグローバルな課題になってきています。インドの同僚が質問したように、世銀にこうした提案を支援する資金があるのでしょうか。このワークショップからそのような具体的な答えを得て、こうしたプロポーザルに関して連絡できればと思います。

[エリオダ・トムウェセグ議員（ウガンダ）]

まず、ラケッシュ・ナンギアさんにコメントです。私どもの国においては、母子の保健分野に資金をつぎ込んでいるのに指標となる統計が、変化していません。このような現状の中で一体何ができると思われませんか。私どもは地域社会の努力に十分に焦点を置いていないのかもしれませんが。また家族と地域社会とが連携したレベルでのプログラムが必要かもしれません。この点に関して、コメントをいただきたいと思えます。

2 番目の質問ですが、世銀はたった年間 200 万ドルのグラントを NGO に支援しているとのことでしたが、それはコミットメントの表れでしょうか。それとも他に能力構築のためのお金があるということなのでしょうか。

最後のポイントですが、ヨーロッパや日本で、避妊具を使用していますが、家族計画はアフリカでどうもその普及がはかばかしくないのであります。どう考えられ

ますか。

[ピーター・D・マチュングワ議員（ザンビア）]

2つのプレゼンテーションから多くの情報をいただき、啓発されました。

ナミビアの同僚が取り上げた、高齢者の介護という問題ですが、アフリカのエイズ蔓延の影響について、援助機関等から注目が十分になされていないと思います。高齢者ケアの問題に関して、世銀は老人病学的な見地で見ているだけではないのでしょうか。

また、ラケッシュ氏のリプロダクティブ・ヘルスと母子健康についての話の中で、避妊具は大幅に普及していると言われましたが、実態はそうはなっていないと思います。多くのアフリカの国々において、農村の遠隔地では、十分に普及されているとは言えません。また、熟練を持った助産師さんが立ち会う出産についても、非常に限られています。

都市部ではお話の通りかもしれませんが、農村でもこの問題にきちんと対応しなければならないと思います。すくなくとも私の選挙区では、避妊具はあまり普及していません。

[アーミン・フェドラー世銀 HDN 保健担当戦略アドバイザー]

今のご質問で、私たちが直面する課題がいかにか大きいかがよくわかります。世界銀行は、高齢化と長期介護の問題に十分目を向けてきたかという質問ですが、多くの政策決定者同様、この問題がいかにか重要なのかということに突然知って不意打ちを食らいました。

特にここ5年間、私たちはクライアント国と緊密に連携して、長期介護というものを、普通の病院の治療とは切り離して考え、資金をどのように確保し、サービスを提供できるか、そして高所得国からどう学んでいけるか、そうしたことをいろいろ模索し

ています。

様々な理由があると思いますが、それが人口動態的な理由にせよ、従来の高齢者の支援構造の崩壊にせよ、伝統的な介護のシステムは、低所得国でも、変化し、崩壊しつつあり、私たちは協力してそうした問題に対処する必要があります。

こうした政策協議に対して需要があるということは素晴らしいことだと思います。そして世界銀行もこの政策の議論に参加したいと思います。

全ての疑問に答えられないかもしれませんが、私たちができることは、ヨーロッパでやってきたことを皆様の国に移転することです。世銀は触媒の役割です。つまり、高所得国の経験で学んだ教訓を消化し、その経験をクライアント国へ伝え、そこで証拠や政策を彼らの目的に合わせて応用できればと思います。こうした議論をアフリカ地域で行い、また南アジアでも行いたいと思います。

ロシアの政策についてコメントがあったかと思いますが、ロシアには、明らかに人々に出産するよう促す奨励策があります。西ヨーロッパ、東ヨーロッパでは、出生率が低下していますので、奨励策がとられています。私の国も同様です。出生率を上げるために、子どもをもっと多く産むようにと奨励策がとられています。

ただ、アフリカは、家族に選択肢がなければなりません。畑仕事をするために、もしくは老後の介護のために子どもを産まざるをえないというのではなく、子どもを産みたい数を自分で決めることができるという選択肢がなければなりません。そしてそれは女性の教育レベルを引き上げ、避妊具の利用ができるようになるだけで可能になると思います。

イタリアは出生率が数十年前、非常に高かったのですが、ローマ法王の教えにも関わらず、今やこのイタリアはヨーロッパの中で人口減少が一番顕著な国になっています。

中央ヨーロッパ、西ヨーロッパ、また日

本でもそうだと思いますが、子どもを持ちながら、仕事を続ける女性をどのように支援すべきか、検討されています。子育てと仕事の両立は非常に難しい選択となっています。その両立を可能にするために、フランスはここ 10 年、家族への支援を構築し、その試みは非常に成功してきました。他の国々も、こうしたことを考えていく必要があるのではないかと思います。

[ラケシュ・ナンギア世銀 HDN 戦略・業務相当局長]

興味深いご質問ありがとうございました。フェドラーさんがおっしゃったように、これがそうだという答えはありません。様々な問題もありますし、曖昧な部分もたくさんあると思います。

アーミンと私が昨夜、この高齢化問題でいろいろ話していました。これは前からこう来ることがわかっていたにも関わらず、皆不意打ちを食らいました。例えばアメリカでは団塊の世代が高齢化に差し掛かっています。過去を振り返ってみると、高齢者の財政面に対応するために年金制度がつけられました。しかし、国によって状況は違いますが、問題は、この年金で想定していた以上に寿命が長くなってしまったことです。年金がつけられた時、寿命は 50~55 歳でした。しかし、やがて 65~70 歳になりました。年金制度をもらえることは非常に幸運なこととなりました。しかし、そしてそれは財政の健全性が維持できることが前提になっています。

日本は様々な教訓を学び、どうしたら高齢者を最大限に活用できるかを考え、高齢化を引退した人と見なすのではなく、彼らが様々なスキルと持っている人と見なし、活用しています。同時に、今の賦課方式の年金制度を維持しようとしています。どうしたら国ごとの状況に沿った形で、持続的に、高齢者が社会に貢献していただけるようになるのでしょうか。そうすることによって、政府の財政の健全性も維持できます。

避妊具が入手できるかどうかというご指摘についてお話ししたいと思います。私は 1990 年代、正確には 1997 年から 2001 年までタンザニアに住んでいました。ある日、女性が私のオフィスにやって来て言いました。「民主化とは一体どういうものでしょうか。この国ではコーヒーよりもコンドームの方が簡単に入手できる。女性のトイレにも、受付にもコンドームが置いてあるなんて」と怒っていました。そこで私は彼女に対して、「あなたのおかげで誇りに思うようになりました。避妊具などがあちこちで入手できるようにすることが私の目標だったので」と伝えました。このことをベッドルームから街角に問題提起したいと思います。それが人々にとって非常に重要だからです。

避妊具が入手できるかどうか、そして文化の中で活用されるかですが、一步退いて、保健制度や WHO の保健制度がどうあるべきかというガイドラインについて考えていただきたいと思います。これは 6 つの柱から構成されています。

まず、サービスの提供が 1 つの柱。そして労働力が第 2、情報が 3 つ目で、いろいろと続いていきます。サービスの提供には物流が関わってきますので、もちろん地方よりも都市部の方が物流面は優れています。避妊具は都市部の方が確かに入手しやすいのですが、普及率は一時急激に上がりますが、そのあと落ちてしまいます。行動パターンがそれほど変わらないという問題があります。国によって違うと思いますので、これを一般化するつもりはありません。地方によっても違うことがあります。

ただ、本当にこれは緊急事態だと思います。スワジランドでは 42% の妊婦は HIV/エイズで陽性反応を示しています。また南アフリカでは 70% の病床がエイズ患者によって占められています。これは深刻な問題です。

また、NGO に対する無償供与ですが、世確かに金額は小額かもしれませんが、世銀は能力構築や研究等に大きく投じています。

また、これは私たちが設立した研究機関には拠出されていません。文献の規模は非常に大きく、たくさん公表されています。ただ問題は、その文献をいかに行動に結びつけるかが問題だと思います。

私もあなたと全く同意見です。人口、リプロダクティブ・ヘルス対策に様々なリソースを投じてきましたが、今停滞しています。コストベースで見ると、1970年代からそれほど変わっていません。見かけは増えているように見えますが、インフレ等を考慮すると、投じている資金は変わっていないのです。もっとリソースを増やし、様々な調査を活用し、行動に反映させていく必要があります。

さて、家族計画では、私たち遅れをとっているのでしょうか。この答えは、このシステムをいかに活用できるかということだと思います。オーストリアの事例をご紹介します。これは所得対策を通じて行ったものではありません。オーストリアでは全ての妊婦はパスポートを入手します。これは出産前から出産後までの全てのステップが記載されています。この手帳を抱いて出産前検査を受け、子どもが生まれた後は、ワクチン接種をすると、その手帳にスタンプを押してもらいます。そして出産した時には、800ドルもらえます。これは言ってみれば、税の移転と思うかもしれませんが、これは母親と、乳児の健康を守るための奨励策です。

家族計画の面では遅れをとっているということでしたら、問題は様々なメカニズムを通じて、健全なお母さんを、健全な赤ちゃんを増やしていくことが問題なのです。

[シフ・カレーAFPPD 事務局長]

世界銀行のお二方、ご出席ありがとうございました。私は AFPPD のものですが、AFPPD は UNFPA 主導のプログラムで、国会議員と長年にわたって連携をとってきました。そして、国会議員にいつも質問されるのは、どのようなシステムを変えていく

必要があるのかということです。

過去数年間、様々な機関がリプロダクティブ・ヘルス、妊産婦の保健のために資金を投資してきましたが、事態は変わっていません。ということは、すべてを大きく変えていく必要があるのでしょうか。大きなインパクトを与えるために、実行のアプローチを変えていく方法があるのでしょうか。

[グエン・ヴァン・ティエン議員(ベトナム)]

高齢化に関してですが、ベトナムでは定年の法律を作ろうとしています。国によっては年金の支払年齢が65歳ですが、国連では60歳ですよ。なぜそうした年齢の指標が違うのでしょうか。

[アーミン・フェドラー世銀 HDN 保健担当戦略アドバイザー]

まず、財源の筋道ということになりますが、もっとお金が必要になると思いますが、障害があると思います。国際社会において医療制度について議論がなされており、特に特定の経路が機能するかどうか議論になります。つまり、伝統的な財源の経路を補充すると同時に、医療セクター以外にも目を向け、どのような障害があり、これまでの伝統的な財源の経路がふさがれているのかということ調べ、改善したければなりません。

高齢化の問題になりますが、必ずしも年齢の問題だけではなく、年齢と長期療養ケアの問題になってきます。こういったサービスには障害のケアが含まれてきます。特にオーストリアでは介護をしている家族に給付金を与えるという例は、いわゆる年齢によってもらえるわけではないので、100歳でも健康であればお金は貰えません。一方、20歳であっても障害の7つのカテゴリーの区分に認定されれば、現金給付を受けることができます。障害はどうしても高齢者に頻繁に見られますが、若い人であっても障害があれば、現金給付は受けられま

す。ですので、年齢の問題とは切り離して考えたいと思います。

もちろん、年齢とともに障害も持つようになるとは思います。そうした給付金は、若い世代のためでもあります。

この実例でいくと、障害のカテゴリーによって金銭的な配分を受け、家族は自分が必要だと考えるサービスにお金を自由に使っていいのです。使い道を監視するということはありません。

[議長]

お二人のプレゼンターの方、素晴らしいご発表をありがとうございました。

[議長]

時間がなくなってしまいましたので、このあたりで午前の部を閉めたいと思います。

セッション 6

「ODA 受け入れ国の現状と問題点」

グループディスカッション発表

フレデリック・オウタ議員（ケニア）

アフリカ議員代表

アフリカの議員のグループディスカッションの総括をお聞きください。

アフリカの議員を代表いたしまして、今日はこのワークショップにご招待くださったことに感謝したいと思います。帰国の途に着きますが、ここで学んだことは、私ども途上国のエンパワーメントのために役立てられると思います。

私どもはグループで、援助受け入れ国側の機会と課題について話し合いました。そしてかなりの数の要因が、途上国地域の ODA のあり方に影響を与えるということ学びました。アフリカの議員皆様を代表して私の方からお話させていただきます。

第一に、私どもが ODA に影響を与えている要因だと認識したものとしては、いわゆる ODA のための条件です。なぜそのようなことを申し上げるかというと、ODA のドナー国は、いわゆる強制的に 2 国間の同意書を結ぶからです。2 国間の同意の中の内容には、援助提供に当たっての条件が良くないものもあります。しかし、署名後は、ODA の実施に際し、そういった条項や条件を審査するチャンスは与えられません。

透明性もなく、ドナー国から情報が共有されていません。情報が共有されないとなると、受け入れ国に対していつでも融資を差し止めることができるというような状況です。そうなりますと、ODA の先行きが予測できません。

契約を結んだ後には、受入国は、ODA

を年間予算に組み込んでしまいますので、実際に期限までにお金が入らないということになると、プロジェクトのための資金が不足してしまいます。

次に、これはどこの国においても見られることですが、汚職という課題があります。アフリカでは非常に大きな問題となっています。受け入れ国の政府のコミットメントの欠如や、全てのセクターについて起きている汚職を抑制する法が整備されていません。

3 点目に、説明責任を持たせる、また透明性を確保するということですが、利害関係者が ODA のプロジェクトに不適切に関与していることがあります。ここで意味しているのは、ドナー国がプロジェクトを提案する際、受け入れ国の国会議員やステークホルダーがそうしたプロジェクトに関わる余地がありません。当然、議員によるプロジェクトのフォローアップもできません。

4 点目は、インフラの未整備です。インフラが未整備なために、ODA のプロジェクトの効果的なモニタリングや評価ができない状況にあります。インフラとは、例えば道路、ICT、その他の整備といったことです。

5 つ目はプロジェクトの持続可能性です。ドナー国は ODA プロジェクトを提案する際に、このプログラムの持続可能性までは勘案しないで設計しています。ですからプロジェクトが持続性を持った形で定着するのかということこ

るまでは、当然考えが及んでいません。

最後の課題は、インフラに焦点を当てていない ODA プロジェクトです。例えば、道路建設といった交通手段の効率を高めることではなく、コンドームの配布といったことに ODA が使われますが、場合によっては効果的ではありません。

以上が課題ですが、私たちからの提言もいくつかあります。受け入れ国における ODA の効果を高め、議員が協力し、ODA のドナー国、と受け入れ国が正しく調整を行い、情報共有を行うことによって ODA を監督していく、そういった機能強化が必要です。そのような強い協力がなければ、ODA のプロジェクトは決して先に進まないと思います。これが第一の提案です。

2 番目に、議員が、ODA の計画、監視、評価で積極的に介入をすることで、ODA のプロジェクト達成に貢献することが重要です。全てのプロジェクトの最初の段階から、議員を取り込むことが必要となってきます。

3 番目に、NGO やその他の非政府組織に ODA の計画、実施、評価に加わってもらうことが必要だと思います。NGO や非政府団体、市民団体も最初から全てのプロセスまでも含めて、参加してもらう必要があると思います。

4 つ目になりますが、良いガバナンスのために、メカニズムの強化を図る必要があります。ODA プロジェクトの説明責任をさらに強化し、透明性を実際に確実なものにする。そして受け入れ国が、汚職を各セクターで防止する方法について、実際に取り組んでいく必要があると思います。

提言の 5 つ目は、人口・開発に関する議員間の連携のネットワークを強化する必要があります。これは国レベル、地域レベル、大陸レベル、そしてグローバルレベルでそのような試みを続けていかななくてはなりません。

最後になりますが、ODA 供与国の議員は ODA のプロジェクトにもっと関心を持ち、効果的な ODA を展開し、納税者に対して説明責任を果たす必要があります。そうすれば、納税者が ODA を評価し、ODA の実施に関して望まれる目標を達成するために、透明性を確保できます。

どのような打開のチャンスがあるでしょうか。まず、第 1 に民主政治、良いガバナンスをさらに広める必要があります。また、熟練した人材を増やし、ODA を実施する仕組みづくりが必要です。つまり、受入国においては、きちんと熟練した技を持った人がいなければ、計画や実行は効果のないものになってしまうかもしれません。

3 番目の可能性は、市民社会を活性化し、ODA の説明責任の向上に参加してもらうことです。もし市民社会が全ての受け入れ国の市民社会が全く参加しないとすると、実施ベースでなにか問題が出てきた時に、不正を告発できる人がいません。市民社会は、プロジェクトの透明性について目を光らせて、説明責任を促す役割を担うことができます。

最後に、環境を変えるというチャンスがあります。環境を変えるということ、意義は、オバマ氏はアメリカの大統領として変革をもたらしたように、私たちもオバマに倣って、環境を変えていきたいと思っています。皆様ご清聴、心からありがとうございます。

[ピーター・D・マチュングワ議員 (ザンビア)]

追加ですが、機会ということ、環境においてそういう機会が存在しているとおもいますので、私たちはそれを活用できると思います。

プレゼンテーションの最後に、オバマ大統領に触れましたが、これは本当

に大きな機会だと思います。過去においては、アメリカ政府は UNFPA に対する資金拠出にも反対をしていました。しかし、今は考え方が変わりました。これは私どもアフリカの議員にとって大きなチャンスではないかと思います。活性化された NGO、非政府組織が、透明性を求めてきましたが、議員として、

それに協力していきたいと思います。

現在、民主化が進み、独裁国家が減少しています。多党制の政治がなされるようになってきました。それもまたチャンスを提供してくれているのではないかと思います。ありがとうございました。

セッション 6

ODA 受け入れ国の現状と問題点

グループディスカッション発表

ダムリー・オック議員（カンボジア）

アジア議員代表・

アジア諸国からの報告をいたします。受け入れ国の課題と機会について、この2日間のワークショップで得たことを共有しながらまとめてみました。フィードバックそして結果について報告をいたします。

まず、課題から申し上げます。今回このワークショップに参加している私たちは、ほとんどが国会議員です。そこで ODA に関して私どもの役割と責任は、何であるかということを考えました。ODA をサポートし、プロジェクトを成功に導きたいと考えています。しかし今までは、情報が限られており、新聞やテレビ、ラジオで ODA について知る機会しかありませんでした。そのために十分な情報というものは、私どもに届かないといった現状です。

プロジェクトに関して何か起きてても、公式にはコミュニケーションがないので、議員まで伝わってきません。情報のフォローチャートというようなものをきちんと制度化する必要があると思います。ぜひそうした情報共有のメカニズムなりシステムをつくる必要があると思います。必要な情報を我々全てに伝達でき、選挙区、中央政府、地方自治体の皆が共有できる1つの情報システムが必要だと思います。

これは情報管理システムことが言えるかもしれませんが。1つの情報を中央政府から議員から、全ての人が共有する。ということをお願いしたいと思います。

現在の情報を定期的に流し、関わる人に全て届くようなものにする必要があります。そうすればプロジェクトが効果的に実施さ

れ、ドナーとパートナー諸国との間の協力も促進され、モニタリングや評価もできると思います。

これが、今後構築し、促進する必要がある点です。ODA に関連するドナー諸国とパートナー諸国の間の努力、協力する余地のある分野だと思います。

今までは課題の話でありましたが、良い面では、ODA は強い基盤を持つに至っていると思います。法的な基盤があり、メカニズムももっています。そして ODA には資源にせよ、人材にせよ、十分に備わっています。得ようと思えば現地当局、NGO、その他関係省庁から情報が得られるというお話も伺いました。

また、ほとんどの国において JICA の事務所があるということも素晴らしい機会だと思います。協力し、情報を得ることも促進されます。ほとんどの国に日本大使館があるということも、コンタクトをとって、ODA に関する情報や助言をもらうことができるという利点があります。

また、アジア地域では、国レベル、コミュニティレベルで、ODA の支援を受けています。カンボジアでは JICA と日本政府の大きなプロジェクトがありメコン川に橋梁が作られました。

引き続き私どもが協力しながら、受け入れ国の議員、ドナー国の議員が同じプロジェクトに携わり、監視をできればと思います。

次に、協力作業の基礎がありますので、これを活用して、さらなる協力をしていき

たいと思います。

そして私たちアジア国会議員の提案ですが、ODA の法整備支援を通じて国会議員が ODA の透明性を高めるような立法措置をとるべきだと思いますので、それを提案したいと思います。

第 2 に、ODA 関係の委員会もしくは小委員会の設置を提言します。そして議会内で ODA を監視していただきたいと思います。そしてドナー国が社会問題関連の資金を増やすよう、働きかけていただきたいと思います。リプロダクティブ・ヘルス、妊産婦死亡、そして子どもの保健といった分野に対して、ドナー国にぜひ増額をしていただきたいと思います。

もう 1 つの提言として、十分な情報を得ることができれば、ODA 協力の内容を見直すことにもつながると思います。

以上です。

[ダーレン・アンドニノ・コストディオ議員
(フィリピン)]

付け加えると、このプロジェクトは 3 年計画です。今の時点では議論はしましたが、情報の欠如といった問題からは逃れることはできませんでした。もっと多くの提言や課題を出したかったのですが、何せまだ情報がわかっていないために、それすらできませんでした。

従って、これから ODA を改革し、ドナー国とのつながりを強化するプロセスの中で課題がもっと洗い出せ、それによってその対処法等も編み出していくことができると思います。そしてより優れた政策を立案し、より多くの人を取り込んだシステムをつくることができるのではないのでしょうか。そうして ODA の透明性、説明責任をより取り込んだ形のシステムへと改革できると思います。

閉会式

閉会挨拶

南野知恵子

参議院議員

国際人口問題議員懇談会（JPFP）事務総長

閉会に当たりまして一言ご挨拶を申し上げます。今回のプログラムは ODA の効果的な実施を図るために、国会議員としてなすべき行動について、具体的に議論をするための基盤を作るものです。

このように具体的な国会議員の役割について、協議することは、これまであまりなかったように思います。私たちは、国民を代表して国政に参画しています。この私たちが政治的な意志を持って、責任のある形で、援助政策、また国の開発政策を決定し、または政策決定に対する勧告を行うことは、国民に対して ODA の透明性を示し、説明責任を果たすための、もっとも基礎となるものであると思います。このプログラムは本年を含め 3 年間継続して実施される予定です。

ここにご参加くださった議員の方々には、今後とも中心的に活躍して頂き、このプロ

グラムを完成させていきたいと考えています。

国際人口問題議員懇談会としては、この地球で一人ひとりの人間が人間らしく生きていくことのできる社会を構築するための ODA を実施するための、そして直接、途上国の国民に届く ODA を実施するための具体的対策を実施していきたいと考えています。

意志あるところに途は開けます。そして希望とは与えられるものではなく、自ら抱くものであると思います。希望を胸に抱き、同じ地球の住人として手を取り合って、未来を構築していきたいと思います。

この度は、わざわざ日本までお運び頂きありがとうございました。ぜひまた来年、皆様方にお目にかかりたいと思っています。ご無事にご帰国下さいますようお願い申し上げます。閉会挨拶といたします。

閉会式

閉会挨拶

広中和歌子 参議院議員

財団法人アジア人口・開発協会(APDA)理事
国際人口問題議員懇談会 (JPFP) 会長代行

皆様、4日間のプログラムお疲れ様でした。改めまして、このプログラムへご参加いただいたことに心より感謝申し上げます。今回のプログラムの趣旨として、最も大事なことは、ご参加いただいた先生方に十分なお協議を頂くことであったと考えています。そして今回のプログラムが先進国と途上国との間で、具体的な対処をとるための、具体的な協議を行う「場」を提供しえたのではないかと自負しています。

本来であればもっと多くの国際人口問題議員懇談会のメンバーとご協議いただく機会を作りたいと思っておりました。事務局も精一杯の努力をいたしましたが、日本が

衆議院選挙を控え、日本の国会議員の参加が十分でなかったことをお詫び申し上げます。また、APDAも非常に限られたスタッフで運営しており、何かとご不便をおかけしたのではないかと考えています。どうぞご寛恕下さいますようお願い申し上げます。

今回のプログラムを皮切りに、このプログラムは3年間継続して実施される予定です。地域議連の役員である皆様には、ぜひこれからも積極的にご意見をいただきたいと思っています。事務局を代表いたしまして、ご無事にご帰国され、また来年お会いできることを楽しみにしています。

提言と優先的課題

提言と優先的課題

人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた
国会議員能力構築プロジェクト
2009年7月10日採択

1. 政府への要請；
 - (1) 政府は国会議員に対して ODA プログラムのすべての面における、適切かつ時宜を得た情報を供与すべきである。
 - (2) 人口と開発における各国国会議員委員会は政府に対して ODA 形成及び要請の際に人口問題の優先順位を上げるよう政府に要請すべきである。

2. 人口と開発に関する地域の国会議員フォーラムに向けた要請；
 - (1) 地域の国会議員フォーラムの中で ODA 実施の優良事例を伝達し、共有するよう要請する。
 - (2) 人口と開発に関する国会議員委員会が存在しない国で国内委員会を設立するよう働きかける
 - (3) ODA の課題について地域の国会議員の間での交流を促進し、受益国と資金供与国の国会議員の連携を強化する。

3. ODA 受入国の国会に対する要請：
 - (1) ODA の説明責任を政府が果たすよう立法を行う。
 - (2) ODA の進展をモニターし、評価する指標を検討する。
 - (3) 委員会がない国では、人口と開発に関する国会議員の国内委員会を設立し、政策形成のための十分な能力を供給する。
 - (4) 包括的な人口、保健、開発関連政策を再検討し、構築する。そして持続可能な開発の考え方に基づいて関連立法を行う。

4. ODA 供与国の国会への要請：
 - (1) 国際開発に強い関心を持ち、ODA プロセスをモニターする。
 - (2) ODA 受入国のカウンターパートと協力することで ODA プログラムをより効果的なものにする。
 - (3) ODA の成果を適切に評価するための機構を設置する。

Recommendations and Priority Issues
Parliamentarians' Capacity Building Project on Accountability and Aid
Implementation for Population and Development Issues
July 10, 2009

1. Request to Governments:
 - (1) Governments should provide parliamentarians with adequate and timely information on all aspects of ODA programmes
 - (2) National Parliamentary Committees on Population and Development should request the government to place a higher priority on population issues when the formulating and requesting ODA

2. Requests to Regional Parliamentarians Fora on Population and Development:
 - (1) To compile and share good practices of ODA implementation within the Regional Forum
 - (2) Facilitate the establishment of a National Committee of Parliamentarians on Population and Development in countries that do not yet have such a committee
 - (3) Promote exchange on ODA issues between parliamentarians within the regions, and also link parliamentarians from beneficiary countries with parliamentarians from donor countries

3. Request to the Parliaments of Recipient Countries:
 - (1) Legislate to make government responsible and accountable for ODA
 - (2) Examine indices to monitor/evaluate the ODA progress
 - (3) Establish a National Committee on Population and Development, if there is not one yet and provide sufficient capacity for policymaking
 - (4) Re-examine and develop a comprehensive population, health, and development related policies and enact relevant legislation within the context of sustainable development

4. Request to the Parliaments of Donor Countries:
 - (1) Take a keen interest in international development and monitor the ODA process
 - (1) Cooperate with counterparts in recipient countries to make ODA programmes more effective
 - (2) Set up mechanisms to properly measure the ODA outcomes

直面している課題

人口・開発分野 ODA 実施における説明責任の向上に向けた
国会議員能力構築プロジェクト
2009年7月10日確認

1. 政府に対し:

一般的に政府は ODA の計画、デザイン、実施、焦点、評価、ガバナンス、そして期待される成果について適切な情報を供与していない。特に、人口と開発に関する ODA について、各国政府はその総額、成果、実施過程、ODA のガバナンス、課題そしてその ODA の人口開発課題との統合について適切な情報を供与する必要がある。

2. 人口と開発に関する地域の議員フォーラムに対して:

- (1) 国会議員が利用できる ODA そのほかに関する集約された地域のデータベースが存在していない。
- (2) 国によっては人口と開発に関する国会議員国内委員会が設立されていない。
- (3) 国によっては国内委員会の対応能力が十分ではない。
- (4) 途上国が直面しているニーズや課題についての情報を先進国と交換する一般的な仕組みが存在していない。

3. 受入国の国会に対して:

- (1) 場合によっては、各国国会は、ODA の受け入れプロセスや付帯する条件について説明責任と透明性を確保する枠組みを構築するための適切な行動及び対策をとっていない。例えば;
 - ① 人口と開発に関する国会議員国内委員会が存在しない場合がある。
 - ② 人口と開発に関する国会議員国内委員会の事務局の調査・政策立案能力が十分でない場合がある。
 - ③ ODA 実施のために透明性と説明責任を確保するための立法が十分ではない。
 - ④ 国によっては人口・保健政策と立法が持続可能な開発と統合されていない。
 - ⑤ 国によっては人口と持続可能な開発の文脈と一貫した形での開発政策や関連立法が欠如している。
 - ⑥ ODA の過程や進捗をモニターし、評価するための適切なメカニズムが存在していない。

4. 援助供与国の国会に対して:

- (1) 国によっては ODA 供与プロセスを国内で十分に検討していない場合がある。
- (2) 援助供与国と受入国の国会議員の間で、ODA に関する情報を交換する制度的枠組みが存在していない。
- (3) ODA をモニターし、評価するための適切なメカニズムが存在しない場合がある。
- (4) 国会議員によっては、ODA の正当性を評価できるだけの適切な情報を得ていない。

Identifying the Issues
Parliamentarians' Capacity Building Project on Accountability and Aid
Implementation for Population and Development Issues
July 10, 2009

1. In Governments:

In general, Governments do not provide adequate information on planning, design, implementation, focus, assessment, governance, and expected and actual outcomes of ODA; specifically, Governments need to provide adequate information on ODA for population and development regarding amount, outcomes, processes, governance of ODA, challenges, and also ODA integration with population and development.

2. In Regional Parliamentarians' Fora on Population and Development:

- (1) There is no centralised regional database accessible to parliamentarians of ODA or otherwise
- (2) Some countries have yet to establish a Parliamentarians' National Committee on Population and Development
- (3) The capacity of some Parliamentarians' National Committees is not sufficient enough
- (4) There is no general existing mechanism for developed countries to exchange information about the needs and difficulties the developing countries face.

3. In Parliaments of Recipient Countries:

- (1) In some instances, parliaments have not taken proper action and measures for creating an accountability and transparency framework of the ODA recipient process and its conditions. i.e.:
 - ① Absence in some countries of a Parliamentarians' National Committee on Population and Development
 - ② Some Parliamentarians' National Committees Secretariat do not have enough capacity for research and policymaking
 - ③ Insufficient legislation ensuring transparency accountability for ODA implementation
 - ④ Some countries do not have an integrated population/health policy and legislation within the realm of sustainable development
 - ⑤ Some countries lack development policies and related legislation in the context of population and sustainable development
 - ⑥ There are inadequate mechanisms to monitor and evaluate ODA processes and progress

4. In Parliaments of Donor Countries:

- (1) Some parliaments do not sufficiently examine the ODA donor process in their own countries
- (2) There are no institutional frameworks between parliamentarians of donor and recipient countries to exchange information on ODA
- (3) There are inadequate mechanisms for monitoring and evaluation of ODA
- (4) Some parliamentarians do not have adequate information to be able to appreciate the rationale for ODA

参加者リスト

アジア・アフリカ国会議員・事務局					
1	オック	ダムリー	国会議員	カンボジア	人口と開発に関するカンボジア国会議員連盟 (CAPPD)
2	アントニノ・コストディオ	ダーレン・マグノリア	国会議員	フィリピン	人口と開発に関するフィリピン国会議員連盟 (PLCPD)
3	ティエン	グエン・ヴァン	国会議員 VAPPD 副議長	ベトナム	人口と開発に関するベトナム国会議員連盟 (VAPPD)
4	オウタ	フレデリック	国会議員	ケニア	ケニア国会
5	ディエンダ	エルマ・ジェーン	国会議員	ナミビア	ナミビア国会
6	マガマ	ジェニスタ・ジョアキン	地域開発委員会委員長	タンザニア	タンザニア国会
7	トムウエセゲ	エリオダ	国会議員 FAAPPD 財務担当	ウガンダ	人口と開発に関するウガンダ国会議員連盟
8	マチュングワ	ピーター	国会議員 ザンビア議連議長 FAAPPD 役員	ザンビア	人口と開発に関するザンビア国会議員連盟
9	シャルマ	マンモハン	IAPPD 事務局長	インド	人口と開発に関するインド国会議員連盟 (IAPPD)
10	カレー	シフ	AFPPD 事務局長	タイ	人口と開発に関するアジア議員連盟 (AFPPD)
11	キッパ	カトリーナ	アシスタント・ディレクター	タンザニア	タンザニア国会
日本国国会議員					
12	広中	和歌子	国会議員 JPFP 会長代行	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
13	南野	知恵子	国会議員 JPFP 事務総長	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
14	森山	眞弓	国会議員 JPFP 副会長	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
15	増子	輝彦	国会議員 JPFP 幹事	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
16	木俣	佳文	国会議員	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
17	高橋	千秋	国会議員 JPFP 副事務総長	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)
18	藤谷	光信	国会議員	日本	国際人口問題議員懇談会 (JPFP)

リソースパーソン					
19	牟田	博光	東京工業大学理事・副学長(経営担当)/ODA評価有識者会議座長	日本	東京工業大学
20	高橋	一生	国連大学客員教授	日本	国連大学 (UNU)
外務省(MOFA)					
21	御法川	信英	外務政務官	日本	
22	木寺	昌人	国際協力局長	日本	
23	山田	彰	国際協力局参事官	日本	
24	植野	篤志	国際協力局多国間協力課課長	日本	
25	中田	昌宏	国際協力局多国間協力課課長補佐	日本	
26	秋山	ゆり子	国際協力局多国間協力課外務事務官	日本	
27	木塚	俊博	外交実務研究員	日本	
国連人口基金(UNFPA)					
28	池上	清子	UNFPA 東京事務所長	日本	
29	山本	美香	UNFPA 東京事務所	日本	
国際協力機構(JICA)					
30	上田	善久	JICA 理事	日本	
31	草野	孝久	JICA 地球ひろば所長	日本	
32	堀内	好夫	JICA 地球ひろば次長	日本	
33	立原	佳和	JICA 地球ひろば総務課課長	日本	
34	小畑	永彦	秘書官	日本	
35	竹内	智子	人間開発部保健行政・母子保健グループ 母子保健課課長	日本	
36	尾崎	由博	理事長室	日本	
世界銀行					
37	ナンギア	ラケッシュ	人間開発ネットワーク戦略・業務担当局長	米国	世界銀行
38	フィドラー	アーミン	人間開発ネットワーク保健政策・戦略担当主任アドバイザー	米国	世界銀行
39	谷口	和繁	駐日特別代表	日本	世界銀行 東京事務所
40	大森	功一	広報担当官	日本	世界銀行 東京事務所

41	加藤	信子	人間開発ネットワーク (HDN) 広報担当コン サルタント	日本	世界銀行
42	久木田	いずみ	業務調整官	日本	世界銀行 東京事務所
大使館					
43	モニラット	ハオ	特命全権大使	日本	カンボジア大使館
44	ジャモラリン	ジナ A.	臨時代理大使	日本	フィリピン大使館
45	エスカロナ	アンジェリカ	政務担当書記官	日本	フィリピン大使館
APDA 理事・評議員					
46	清水	嘉与子	副理事長	日本	
47	苅田	吉夫	APDA 評議員/前宮内 庁式部官長	日本	
48	北谷	勝秀	NPO 2050 理事長 /APDA 理事	日本	
49	櫻井	新	理事	日本	
50	武田	修三郎	理事	日本	
メディア					
51	西内	正彦	ジャーナリスト	日本	NPO 2050
オブザーバー					
52	ベデロ	サイモン	環境情報学部講師	日本	慶応義塾大学
53	ムワナタンブエ	ミランガ	東京本部アフリカ代表	日本	医療法人徳州会
54	新田	淳一	IDE-JETRO 研究支援 部成果普及課課長	日本	日本貿易振興機構アジア 経済研究所 (IDE-JETRO)
55	谷口	裕	木俣佳丈参議院議員 政策秘書	日本	参議院
APDA					
56	楠本	修	事務局長/常務理事	日本	
57	竹本	将規	業務課長・研究員	日本	
58	恒川	ひとみ	国際課長	日本	
59	ケイティ	ドンゼルマン	国際課職員	日本	
60	熊谷	早織	会議サポーター	日本	
61	川上	慶子	会議サポーター	日本	
62	森	春菜	会議サポーター	日本	
通訳					
63	原	不二子	通訳	日本	
64	筒井	伸子	通訳	日本	
65	蜷川	章子	通訳	日本	

