

第 50 回財務省 NGO 定期協議 議事録

◆日時：2012 年 2 月 17 日 15：00-18：00

◆会場：財務省 4 階 財総研会議室

◆議題

- 世界銀行の成果連動型プログラム融資制度における環境社会配慮について
- 第 4 回援助効果ハイレベルフォーラムの評価と今後について
- 2012 年 IMF 世界銀行年次総会に向けた、保健財政に関する我が国・世銀の共同イニシアティブについて
- カンボジア GMS 鉄道改修事業（ADB 融資案件）における住民移転・補償問題～主に状況改善に必要な情報公開をめぐって
- ADB の異議申立て制度、特にスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）の適切な運用をめぐって
- ビルマ（ミャンマー）に対する二国間及び多国間の延滞債務について

◆ 出席者：

【財務省国際局】

清水茂夫（開発機関課長）、上村晃嗣（開発機関課 課長補佐）、金哲太郎（開発機関課 課長補佐）、金山茂明（開発政策課 課長補佐）、新田桃子（開発政策課 課長補佐）、米山泰揚（参事官室 課長補佐）

【NGO 等】

松本悟（FoE Japan／メコン・ウォッチ）、福田健治（メコン・ウォッチ）、山下政道（メコン・ウォッチ）、山田太雲（オックスファム・ジャパン）、湯村帆名（ヒューマン・ライツ・ウォッチ）、林明仁（国際協力 NGO センター）、大内穂（トランスペアレンシー・インターナショナル・ジャパン）、鹿角契（世界銀行）、開裕香子（世界銀行東京事務所）、望月章子（アジア開発銀行駐日代表事務所）、田辺有輝（JACSES）、上野渉（JACSES）

財務省挨拶

MOF 清水：

今回は第 50 回ということで、長い歴史を積み重ねきて、お付き合い頂き感謝している。97 年当時は認識が恐らく低かったと思うが、この会を通じて色々教えて頂く事がすごく多かったのではないかなと思う。私どもにとっても、アジア開発銀行等から色々な情報は得るが、それとは違った観点から、違うソースの情報を得られる事は有意義であるし、ここで議論を積み重ねる事により、我々が世銀や ADB に対して発言する時の参考なる。議論する上での重要なバックグラウンドになっている。それによりポリシー、個別案件共にそれぞれの機関の改善に繋がっているのではと思う。

世界銀行の成果連動型プログラム融資制度における環境社会配慮について

田辺：

前回の協議会でもこの世銀の制度については議論しており、この制度がどのようなものかは省略させて頂く。1 月 24 日に理事会が開催され、このプログラム融資制度の導入が決定された。本件についてはこれまで色々議論させて頂いているが、環境社会配慮の基準の適用について、これまでの基準よりも低下しているのではとの懸念を持っており、その実際の制度の内容と、それから今後運用していくにあたり、どのような運用を行うかを今回議論させて頂きたい。

質問 1 は、24 日の理事会において、どのような議論が行われてきたか、日本理事がどのような発言をしたかを可能な範囲で教えて頂きたい。

質問の 2 点目は、これまで世銀事務局と財務省の上村さんとも個別に議論させて頂いたが、この OP/BP9.00 の改定の方針が今後あるかどうか。もし無いのであればその理由を伺いたい。特に以下 6 点に関してお聞きしたい。

まず、A は OP9.00 のパラグラフ 8 と BP のパラグラフ 29、どちらもプログラム融資制度における環境基準が書かれているパラグラフである。これを遵守の要件とすべきではないかということ。もし借入国のシステムと環境基準にギャップがある場合は、このギャップを埋める事をきっちりと書くべきではないか。

B に関して、環境アセスメントには緩和ヒエラルキーというものがあり、まず回避を優先する、そして回避が不可能である場合は、最小化もしくは緩和することになっている。その回避を優先化するとの所が欠けているのではないかということ。

C に関して、パブリック・コンサルテーションの時期だが、これを早期の段階で実施すること。このパブリック・コンサルテーションでの情報の適切な公開であるとか、アクセス可能な場所、理解可能な言語及び様式で、公開を要件とすることをこれまで通りきちっと書き込むべきではないか。

Dに関しては、自然生息環境の顕著な改変、英語では significant conversion of natural habitats だが、これまでの世銀の政策ではカテゴリ A に該当するものなので、そもそもこのプログラム融資はカテゴリ A には融資をしないと掲げられているので矛盾するのではないか。

Eに関しては、土地に根差した生計を抱えている人達に対して、まずは土地を提供することを優先するような補償の方針を要件とすべきでないか。

Fに関しては、インスペクションパネルによる遵守レビューの対象であることをきちっと OP で言及すべきでないか。

質問 3 について、これらに関する世銀の回答に対して財務省としてどう考えているかをお聞きしたい。

質問の 4 点目は、今回の文書の Annex G には今後 12 か月で実施を予定している 13 件の候補リストが掲げられている。この内、カテゴリ B に相当する案件が含まれる可能性のある案件を教えてください。それから、環境アセスメントが想定される案件、住民移転計画が想定される案件、先住民族への影響が想定される案件をそれぞれ教えてください。

質問の 5 点目は、いわゆるパイロット的なレビュー期間にこれから入るが、そのレビューにあたり、この様なパイロットプログラムが適切なバランス良い選定になっているか、財務省のお考えをお聞きしたい。

MOF 上村：

まずは質問 1 の議論の概要と理事の発言だが、ご指摘の通り、P4R（成果連動型プログラム融資制度）は 1 月 24 日の理事会で承認されており、議論の内容としては、理事会冒頭に世銀から P4R についての説明があり、インベストメント・レンディング、それからディベロプメント・ポリシーレンディングを補完する新しい融資制度で、政府の策定したプログラムの成果に応じて世銀が支援を実施して、成果を重視し、顧客の能力の強化、途上国の能力強化等の効果が期待できるとの説明があった。その後議論に移り、各国とも P4R のコンセプトには積極的な支持を表明している。それから実施にあたっては途上国のカントリースシステムのキャパシティビルディングの重要性、キャパシティビルディングをきちっとする事が重要であるという事について一致した見解であった。それからドナー間の協力、それから関係者・ステークホルダーズとのコミュニケーション強化、影響を受ける地元の住民への対応、それから適切な中間目標というか、その最終成果に至るまでの指標等、達成したらお金を出すとのディスバースメント・リンクド・インジケーターの適切な設定。それから、透明性とアカウンタビリティの向上等の要請についてもほぼ一致した見解が見られた。

日本理事からの発言だが、大体ポイントは 6 点ほどあり、1 点目は P4R のコンセプトを支持した上で今後実施にあたりこの融資制度のファインチューニングを期待すると言っている。2 点目は実施にあたってのリスクを踏まえた上での進め方、カテゴリ A 案件等を除いているといったアプローチを評価したい。3 点目としては、今後案件組成にあたり、新しい融資制度であり、量よりは質を重視して案件組成して欲

しい。4 点目はディスバースメント・リンクド・インジケータの設定に工夫を加えて途上国のインセンティブが失われない様な案件を作って欲しい。5 点目としては、成果を達成する上でも、それからキャパシティビルディングの効果をあげる上でも、それから社会環境等のリスクを回避する上でもいずれをとってもプログラムを実施する前の段階のカントリーシステムのアセスメントが極めて重要であり、それをきちっとやって欲しい。6 点目は今後の経験を踏まえて、引き続きこれで新しい融資制度が完成ではないと思っており、当制度の透明性を高めていって欲しいと理事の方から話している。

質問 2 に移り、まず世銀のそれぞれの点に対する回答をご紹介させていただきたい。まず、A だが、世銀の回答は P4R においては途上国のシステムに弱い部分や何らかのリスクがある場合は、プログラムの一部として含まれているキャパシティビルディングを通じて対処する、との返事があった。そもそも P4R を用いるかどうかはリスク等期待される成果を勘案して決めるとの返答になっている。

それから、B の緩和ヒエラルキーの基準については、P4R においても回避を優先するとの原則は維持されているとの回答があった。

C のパブリック・コンサルテーションについては、P4R のバンキング・プロシージャに書かれている通り、案件承認前に関係者との協議を実施してタイムリーでアクセシブルな指標の公表を行うと。それから環境社会評価のアセスメント結果もドラフト段階から公表していくとの返答になっている。

D の significant conversion of natural habitats だが、重要な自然生息地、critical natural habitats の著しい転換 significant conversion はカテゴリ A であって P4R から排除される。その他の自然生息地の転換を伴う場合は、適切な対処がなされれば、P4R で支援が可能ではないかと考えている、との返答になっている。

E の補償については、P4R のアプローチでは、より広範な状況、例えば都市近郊でのプロジェクトや農業以外の収入を得ている人を対象にしたプロジェクトの場合、代替の土地を提供する事が相応しくも望ましくもない場合は別の方法で補償を行う事が出来ると理解している、との回答がきている。この点についてももう少し確認をした所、土地に対する土地の補償が相応しい場合も当然あり、その場合は土地に対しては土地で補償するとの返答があった。

F のインスペクションパネルだが、オペレーショナル・ポリシーでも明らかになっている通り、P4R のインスペクションパネルの対処となっているとの回答があった。この趣旨はそのオペレーショナル・ポリシーの冒頭の表の記述に入る前の所にインスペクションパネルに関するオペレーショナル・ポリシーが適応されるとの記述がある事を言っているのだと思う。

世銀の回答に対する財務省の答えだが、全体として P4R の社会環境リスクについて財務省がどう考えているか、我々としても P4R が社会環境リスクを抑えた上で、そのコンセプト通りの成果を上げるには、元々冒頭理事の発言を紹介した所にもあるが、事前のカントリーシステムのアセスメントを相当しっかり行わなければいけないと考えている。前回の議論でもあったが、P4R が本来 IL（インベストメント・

レンディング) の元で適切なリスク管理を行わなければならない様な案件の抜け穴として今後用いられるとするのであれば我々として問題であり、そのような事態は望んでいない。先ほど理事の発言を紹介した際と同じになるが、透明性の向上を申し上げたが、これについては今後の案件の組成から得られる経験も踏まえて、実務上の規定となるオペレーショナル・ポリシーとバンク・プロシージャの改善と精緻化を図って欲しいと考えている。ただ、P4R は先月承認されたばかりのものであるので、現時点で直ちに OP・BP を改訂すべきとは考えていない。

個別の所だが、A だが、P4R は基本的なアプローチとしては、カントリーアセスメントをして何らかのリスクなり問題がある場合はプログラムの中でキャパビルをして、そのリスクを抑えていくアプローチをとっている融資制度かと思う。一方で IL は仮に何かあった場合にプログラムを実施する前に途上国の責任において、そのリスクは何らかの改善を図って取り除かなければいけないとの形になっており、コンセプトとして、やはり少し違うのかと考えている。

B の緩和ヒエラルキーの点だが、世銀の回答での回避が優先されるとの事なので、それで現状の仕組みが維持されていると考えている。

C だが、実際にオペレーショナル・ポリシー、バンク・プロシージャを見ると、世銀の回答にあった通り、承認前の関係者協議、ドラフトレベルでの環境影響社会評価書の公表が定められているので、タイムリーな、アクセシブルな方法かという所も含め、今後の案件組成できちんと実施されるのか関心を持って見ていきたいと思っている。

D の自然生息地の転換だが、確かにそのオペレーショナル・ポリシーの IL の方を見ていると、significant conversion であれば、クリティカルなのか、そうでないのかに関わらず、文面だけ見るとカテゴリ A に分類されるのではないかと思われるので、世銀の回答がやや我々も不十分なのではないか、理解できないものがあるので、実は今回、この話を頂いた後にすぐ世銀に質問を我々もして、再三催促はして回答は来た、この点に関しても確認はしているが現段階でまだ回答が得られておらず、この点については引き続き、世銀の考えをもう少し確認したいと考えている。

補償についてだが、彼らの答えを見ると、IL で採られている土地補償優先の原則が変わっているのではないと思われる部分もあるので、この点についてももう少し世銀に本当に変わっているのかどうか、変わったとするのであれば何故なのかという所も、先ほどの自然生息地の転換の部分と同様に答えを一旦もらった後、再度確認をしている。まだちょっと返事を得られていないとの状況で、この 2 点については、引き続き世銀にも確認をしたいと考えている。

最後のインスペクションパネルについては、対象となっているとの事で、それについては今後適切にちゃんと運用されることになるのか、よく見ていきたいと思っている。

質問の 4 について、世銀にこれも確認した所、未だ全ての案件が準備段階とのことで頂いている質問に対して確定的なお答えがまだ出来ないとの話があった。ただ、その中で見通しとして彼らの回答であっ

たのが、13 件のうち 4 つについては、結局 P4R ではなく、IL（インベストメント・レンディング）で行う事になりそうとのことだ。ちなみに、これら 4 件で、多分カテゴリ B か C になるのではとの参考情報を頂いている。残りの 9 件については、まだかなり早期の準備段階との事で、個別の案件について、それぞれ環境影響の評価、住民移転、先住民族への影響等について今の段階で見通しを述べるのは難しい、との回答になっている。

それを踏まえてだが、我々としては現在入手出来る応募案件にする情報を理事会ペーパーの Annex についている情報だけだと、バランスの良い選定になっているのか部外者が判断するのは難しいのではないかと考えている。今後、世銀が責任を持って案件の選定を進めてその点は考えて欲しいと思っている。いずれにしても P4R で実施されるものについては、事前のアセスメント次第との所もあると思うので、それに基づいてきちんと対処なされるのか良く見ていきたいと考えている。

田辺：

個別の質問に入る前に、特に BP のパラ 29 に環境社会配慮は詳しく載っているが、結局これが出たのがほぼ最終段階で出てきており、これに関するコンサルテーションはほとんど実施されていない。この融資承認が終わった段階でも、これだけ確認が取れていない状況はポリシーの、特に環境社会配慮に関する重要な政策変更において、もう少し事前にきちっと情報を出して市民社会と議論をしていく必要があったのではと思っている。特にこれからセーフガードポリシーを改訂していくと聞いており、是非、早期段階からこういった細かい部分に関してもきちっと市民社会と議論する場を持って頂きたいと思っている。

具体的な質問に入る。質問 2 の A に関してだが、例えばカントリーシステムでギャップを埋めることをしっかりとやってきた。ADB もこのプログラム融資に関してもプリンシプルを決めて、これに関しては守るんだと掲げており、IFC に関してもプログラムのものは無いが、まずその守るべき基準をしっかりと明記している。何故この成果連動型プログラム融資だけそういう対応が出来ないのか、理解できない部分ではある。

B に関してだが、このヒエラルキーが維持されている所で、回避・最小化・緩和は並列されて記載されているが、回避を重視する所はどこなのか、若干私は分からない所で、もし財務省さんでわかれば教えて頂きたい。

C に関してもアクセスに関しては書いてあるが、言語である、様式であるとの記載はないので、それは実施すると世銀の方で言っても、結局遵守されているかのチェックかは、この文章上でチェックされる事であるから、政策の一貫性を維持していくことは必要であると思っている。

D と E に関しては引き続き確認中とのことなので、是非引き続き議論させて頂ければと思っている。

質問の 4 と 5 に関してだが、これは確かに難しい所で、我々としても慎重にやっていくというのはその通りだと思うが、その一方でパイロットだけ小さい案件、あまり影響が大きい内容のものをピック

アップしてしまって、レビューの時に問題が大きくないから全面展開しましょう、との話となると、それはそれで問題だと思っている。慎重にやりつつもきちんとレビュー出来る様な案件、環境社会配慮に関して、これがきちんと運用できるかどうかチェック出来る様な案件をやっていかないとチェック出来ないのではないかとこの事で、是非この辺も考慮しつつやって頂ければと思っている。

MOF 上村：

パイロットの 2 年経って何もなければうんぬんとの部分も元々我々も申し上げたが、社会環境リスクがあるとの所は認識しており、抜け穴的に使われるのはあるのであれば、やめて欲しいと思っている。レビューの段階でこういった形の実施結果を踏まえて、こういった形で説明があるのか我々としても注意をしてみたいと思っている。実際に世銀の方で説明があったのは、2 年経つまで何もしないとの事ではない、とあったので今後もファインチューニングを我々としてもして行って欲しいと考えている。

田辺：

質問 2 の B、C あたりは。

MOF 上村：

アボイダンスの所は我々としても、世銀の回答で優先を維持していると、回避を優先している所があり我々としてもそういう所であろうと考えている。それから、パブリック・コンサルテーションは確かにその言語様式については記述が無いというのはご指摘の通りでして、我々としても今後実施する段階でどの程度世銀がやっていくのか見ていきたいと思っている。

田辺：

B について、世銀が言っているからではなく、確認して頂ければ幸いだ。これは文章上並列になっており、優先はされていない。ご確認いただければありがたい。

MOF 上村：

世銀に OP/BP 上でどういう形で優先が反映されているのか確認を先程の 2 点に加えて確認させて頂きたい。

第 4 回援助効果ハイレベルフォーラムの評価と今後について

山田：

11 月末から 12 月上旬にかけて行われた釜山でのハイレベルフォーラムに行って来た。本番の前日、中国が交渉に現れないという問題があった。そういう混乱を考えれば、最終的に落ち着くところに落ち着いたと思っている。私たちが入れてもらいたいと思っていた所は文言としては概ね入った。ただ、あの文書の主語の we が誰を指すのかも分からない中、新興国ドナーが自発的でのみ参加をするとの表明があったり、期限切れになったパリ宣言以降の指標をどういうかたちでモニタリングしていくかについて、OECD の DAC で行っていた体制を今後どうするかなど、具体化の部分は 6 月まで先延ばしになった。苦労して結んだ文書が実際に効果を発するためには、この 6 ヶ月間がすごく重要になると思う。

質問を用意させて頂いたが、2月13日、14日に行われたポスト釜山暫定グループ（PBIG）会合の前に作った質問書なので、若干状況が変わっていると思いつつ、主な内容はあまり変わらないので、質問をさせて頂く。

最初の質問は、グローバルレベルのモニタリング指標について、PBIGの会合に向けて、援助効果作業部会が用意したコンサルテーションペーパーでは、「釜山での交渉期間中にアフリカ、ラテンアメリカ、市民社会の代表が出してきた指標案がスターティングポイントとして使えるのではないか」と書いてあった。ただ、実際に13日、14日のPBIG会合では、多くのドナーがこれに対して否定的で、指標の数をより少なくし、4~5、もしくはそれ未満に抑えたらどうか、という発言まで出たと聞いている。それに対して途上国側がプッシュバックをしていた中で、日本はあまり積極的な発言がなかったと聞いている。この辺りについて、釜山で出された案を今後議論のたたき台にできるかどうか、財務省の見解を教えてください。

他にも、「南南協力や民間セクターなどの新しく入ってきたアクターや気候変動対策の資金などについては、すぐに半年間で指標ができるわけではないとの考えの下、もう少し時間を掛けてはどうか」ということがコンサルテーションペーパーには書いてあったと思う。この辺りについてはどうお考えか。基準やモニタリングの設定について、詳細な調査を要するような新しいイシューについては、「段階的に行っていく」と書かれていたかと思う。この辺りについてはどうお考えか。

2点目については、モニタリング指標群の設定の仕方だが、コンサルテーションペーパーには、モニタリング・ツールキットを作る可能性について触れられている。そのやり方として2つが提示されている。1つは、一通りの指標・目標群が提示され、各パートナー国がそこから好きなものを選んでいくやり方。もうひとつは、すべての国に適用される中心的な指標群と、似たような課題を抱える国ごとに適用されるオプションな指標群の2段階構造。この辺りについてはどうお考えか。

3点目の質問は釜山合意文書のパラ35のbのモニタリング作業の間隔について、これまでは毎年行っていたが、これを“on a rolling basis”という書き方になっていた。これが何を意味するのか、人によって解釈が異なっていた。コンサルテーションペーパーでは、特定の日にグローバルサーベイを発表するというやり方と同時に、もう一つのやり方として、国別モニタリングプロセスをしっかりと行い、定期的なグローバル進捗報告というかたちで報告することが書かれていた。どういったやり方が望ましいと思っているか、ご意見があれば聞かせて頂きたい。

最後に PBIG の会合は基本的に援助効果作業部会が呼び掛けて、UNDP とか UNDCF も参加をする形で行っているが、実際に 6 月以降、どういうやり方で行うのか。グローバルパートナーシップを組むことは釜山で合意されたが、コンサルテーションペーパーではグローバルパートナーシップの設立とは別に、細かいモニタリング作業を支援するための何らかの作業部会を設ける可能性を提示していた。財務省の見解を伺いたい。

MOF 金山:

頂いた質問の前に、釜山の結果について、同じ認識の部分はあって、今までと異なる潮流がある中で、新たなアクターを巻き込んで話ができるようになったことは評価すべき点と考えている。ご指摘の通り、重要な部分が 6 月まで、あるいはもっと後になるかもしれないが、今後議論されることとなっている。これは中国などへの配慮もあったのだろうと感じている。

現在、ポスト釜山暫定グループで議論が始まったばかりと認識しており、釜山の成果文書をドラフティングするシェルパの会合とほぼ同じメンバーで、DAC ドナーのメンバー、途上国側、UNDP などの国際機関からも出て頂いたりしている。Better Aid から出席されていると承知している。なお、日本からは外務省から出席している。

質問 1 の日本として指標についてどのように考えているかについては、援助効果向上の取り組みが開発効果や成果の発現にいかに関与しているか、ということから検討するべきであろうと考えている。今、どういう指標にするか議論されている中ではあるが、既存の指標の有効性を見た上で、それを取捨選択するような議論が進んでいくのではと考えている。これまでに提案された指標案をたたき台にする可能性はあるかについては、13 日、14 日に行われている中で、何が良い悪いという話には行っていないと思うが、多様なステークホルダーがいる中で、一つの提案として良いと思う。今後も色々な所からの提案などがあり、その中で中身を議論していくことになると思っている。

追加的指標の部分だが、例示で挙げられている南々協力であるとか、官民連携などは重要だと考えている。具体的な数値を挙げるのかどうか、数値化になじまないものも当然出てくると思うので、その辺を見極めながら、定量的評価をすべきもの、定性的評価をすべきものを考えていく必要があると考えている。我々が聞いているところによると、例えば、南々協力についてどういう指標が良いのかを含めて、南々協力をやっている途上国のプレイヤーから考える時間が必要だとの意見が出ていていると承知している。

段階的アプローチになるが、指標をどうするかが議論されている中で、出来るものがあればすぐにやってみれば良いと思うが、出来ないものがあれば追々考えていくしかない。そのようなやり方が現実的なアプローチだと思うが、そういう可能性もあると思っている。

質問 2 について、釜山での合意については、グローバルライト・カンントリーフォーカスで援助効果を評価する方が良いとなったと認識している。グローバルな指標は、コア指標として多くのパートナー国が採用できて、グローバルな比較ができるようなものにするのが望ましい。一方でそういうコア指標は出来るだけ少なくし、国のコンテキストに合ったような各パートナー国が柔軟に設定する方針が望まれていると考えている。コンサルテーションペーパーに出ている現在の案は二者択一ではなく、我々の考えは頂いた質問の中の 2 つ目のものに近いと思うが、国によって柔軟性を持たせて、パートナー国で選ぶような指標があるのであれば、それが釜山の合意に則ったものではないかと思っている。

質問 3 のモニタリング作業の間隔について、“on a rolling basis”となっているが、具体的期限を切っているわけではないので解釈の余地はあると思う。ただ、単にタイミングの問題と期間の問題が議論に挙げ

られているわけではなく、それらも重要な要素であるが、この文書を読んでいる限りにおいては、釜山の合意に基づいてどういう風に行うかが重要であると考えている。頂いた質問の1つめのようにパリ宣言の時には時期を区切ってやっていたかもしれないが、そうすると国ごとの指標を詳しくは見ることができないという意見もある。2つめの国別に見ていくことについて、コンサルテーションペーパーの中には期間が国によってまちまちになることを勧告して作られている。そうすると、手法にもよるが、背景にあるものに左右されると考えている。一方で事務的なコストを見たときに、グローバルレベルであろうが国別であろうが、モニタリングを同時並行または頻度を高くやっていくことにはコストが嵩んでいくことになり、負担を減らすことも重要という合意があったと承知しているが、それに反することになる。すなわち、これらを総合的に見て今後議論するべきと考えている。財務省の見解については、どちらが良いのか現時点では分からないというのが実情である。

質問4について、グローバルパートナーシップとは別にどういうものができるのかという質問であるが、グローバルパートナーシップがどういう機能を果たして、どのような体制になるのかについて、議論と承知している。なお、日本としては、グローバルパートナーシップは単に数値目標をチェックするだけのものではなく、多様な開発主体による包摂的なパートナーシップの構築であるとか、国レベルの開発協力の有効性、開発の質の向上をどうやっていくのかなど、を見ていく場であろうと主張しているところである。各国の意見も出ているのでどうなるか分からないが、専門的な検証が必要な部分は出てくるので、そういったところには作業部会などを設けるのもひとつの案としてはある。ただ、これまでの経験として、いろんな部会を乱立させて、結局何をやっているか分からないという反省も踏まえたスリム化が重要で、できるだけ限定的な所で専門性を追求する場ができ、効率的に機能すれば良いと考えている。最終的にどのような出来上がりになるのか、我々として一案として考えているのは、パリ宣言のモニタリングサーベイが行われているが、そこでの中立的な実施体制を踏襲しつつ、必要に応じて例えば国・地域レベルで、例えばUNDPとかのネットワークを利用しつつ、Better AidなどCSOの方の専門知識を吸い上げるような、もしくはネットワークを活かすような、そのような協力をしつつ、全体のグローバルパートナーシップを考えることかと思う。議論のさなかであり、日本はこう言っても相手が受け付けないということも当然あるので、一案としてはあるが、我々としては外務省と連携をとりつつやっていくことになる。

山田:

「グローバル・ライト カントリー・ヘビー」について、国レベルでの援助効果・開発効果を発現することを重視していくことで、そこをどれだけ詰めていくのが大事だと思う。そこは同意をしているところだが、グローバル・ライトのライトがあまりにも軽すぎて、どこかに飛んで行ってしまうのは問題だ。PBIGの会合などを見ると、カナダやアメリカなどライトを強調する意見が、出来ればなくしてしまいたいという意見に聞こえた。指標の数がパリの時点で13あって、単純にアクラと釜山を足していけば数が増えてしまうので、事務作業も大変なことになるし、あまりにも非現実的だと思う。一つの指標で今までの2つ、3つをキャッチできるような指標の組み方であったり、釜山では新しくジェンダーの問題とかハイライトされているが、意思決定に女性グループがどれだけ参加できているかといった指標の組み方であったり、工夫をすることで数は増やさずに効果的なモニタリングを組むことは可能なのではないかと考えている。減らすこともあるだろうが、あまり減らしてしまうと意味がない。一つ二つを測

った所で何が分かるのかとなってしまうので、内容次第であり、数から入るのは間違いだと思う。減らすことに走って欲しくないと考えている。

体制の部分は私たちも悩んでいるところで、この間、このプロセスで良かったのは、市民社会が議席を持てたこと。これは国連では難しい。そういう意味では、市民社会の位置づけがしっかり入っているし、釜山の中でも、市民社会の役割がサービスプロバイダーとしての役割と権利ベースでアカウンタビリティを図っていく役割があったので、その役割が発揮できるような体制が必要だと思っている。今考えている案は、細かく精査してみないと言えないが、専門性と中立性を持った上で、各国のネットワークや市民社会も入ったものという原則自体は良いものだと思感を持った。残り四カ月くらいだが、建設的に議論に貢献して頂けたらと思っている。

2012 年 IMF 世界銀行年次総会に向けた、保健財政に関する我が国・世銀の共同イニシアティブについて

山田:

この件についても前回質問をさせて頂いた。今年の秋に IMF 世界銀行年次総会が東京で開かれるとのことで、保健について一緒に打ち出したいという話があったことは前回説明して頂いた。1 月 24 日にバンコクで Prince Mahidol Award Conference (PMAC) が開催され、世界銀行と日本政府が共同でサイドイベントを開催されたと聞いている。前半は日本政府の皆保険制度に関するプレゼンテーションだったが、後半で世界銀行のプログラム計画が発表されたと聞いている。そこでは Universal Coverage Challenge Program (UNICO) をやっていきたいと、目的としては途上国が Universal Health Coverage を実現していこうと思ったときにどこに財源を求めればよいのかを各国の財務大臣が聞いてくる。それに対して世界銀行として答えを提示したいという意欲の中からこのプログラムを立ち上げることとなったと聞いている。そこで、保健医療サービスのカバレッジを拡大した国 20 カ国を研究し、アセスメントツールを作るとのこと。コンパレーターとして、日本とマサチューセッツ州の名前が挙げられている。10 月の総会では中間報告を出すと言っているが、そこでの議論がどういう方向に行くのか、強い関心を持っている。

その関心から質問したいと思っているが、前提の認識として、このパートナーシップは、途上国の保健医療サービスにおける窓口での受益者負担を軽くすることを目的としているのか。その認識で間違いないか。対象国は低所得国も含むのか、中所得国はどこまでが入るのか、GDP だけではなく、国内格差の程度などは基準に入るのか、情報があれば教えてほしい。

日本政府が PMAC の会議で出していた姿勢は、皆保険の制度が日本でうまくいったと、保健支出を抑えながら万人の健康を維持することができていると、強い押し出しがあったと聞いている。しかし日本国内で保健医療に関わって来た市民社会組織などに聞いてみると、国内でも貧困層は保険で守られているわけではなく、税を財源とした生活保護で支えられており、その数も今後増えていくと聞いていて、皆保険の制度は、国全体が貧しくなればなるほど有用性に疑問がある。今後、我が国の経験を途上国と共有する際、プロプアー (pro poor) の観点から見たときの課題はどのような形で反映されうるか。教えて頂きたい。

3 点目は、前回新田さんに質問させて頂いた時、財務省としてはどのモデルが良いということではなく、ゼロベースでやりたいという話をされていた。そこは今も変わらないと思うが、税方式も有力な選択肢として提示する予定・可能性は今も残っていると理解して良いか。

4 点目は具体的な進め方だが、年次総会本番ではどういう企画を考えているのか。例えばシンポジウムを開くのか。イベントのモダリティについて決まっていることがあれば教えて頂きたい。また、年次総会后、どのようなフォローアップ・プロセスがありそうか、教えて頂きたい。

最後に、議論はワシントン DC と東京で進んでいくと思うが、日本でも皆保険が一つの柱になって来るとすれば、日本でも注目が高まって来ると思っている。日本の NGO としても、ひとつは公に、ひとつは実際の過程に何らかの影響を及ぼす形で関与したいという気持ちがあり、特に後者の世界銀行と日本政府で行っている議論に実際に関与するためには何らかの対話の機会があると助かる。そういったものを設ける予定はあるか。

MOF 新田：

10 月の東京総会では引き続き保健の共同研究をテーマとしたイベントを行いたいと思っていて、今準備を進めているところである。ご質問を聞いていて誤解があるかと思ったのは、保健財政だけではなく、保健人材も含めた二本柱で研究を進めていく予定である。ご指摘の通り、1 月 24 日にバンコクで PMAC が開かれ、そのサイドイベントとしてこの研究をやることを世の中に発表する場があった。そこにはオックスファムの本部からご参加頂き感謝したい。PMAC では活発な意見交換がなされ、このテーマについて世の中の関心が高いことが確認された。

質問 1 のパートナーシップが途上国の保健医療サービスの利用者負担の解消を支えるものと理解して差し支えないか、はおっしゃる通りで、保健財政で重要な点として取り上げられると思われる。利用者負担を完全に解消するよりは、税方式が良いのか、社会保険方式が良いのか、国の歴史や社会制度、人種の構成、産業構造など、いろいろなことに左右されて、それぞれいろいろなパターンがあり得る。その最適な組み合わせ、この国ではこのパターンといったことを政策提言できる研究にできたらと思っている。財政面だけではなく、持続的な財政でありつつ、保健サービスのカバレッジ、一部の人がしかカバーされていない保健を貧困層にも届くようにする、かつ質も向上させるにはどうしたら良いか、合わせて考えていければと思う。対象国だが、これから絞っていくところで、所得水準がバランス取れるように低所得国も中所得国も入れられればと思っている。低所得国の一部ではまだ皆保険を視野に入れられる段階ではない国もあるので、何年か先ながらも、今後制度として導入して行けそうな国を選ぼうかと思っている。地域的にもアフリカとかアジア、中南米を含めてバランスを取れればと思っている。

質問 2 で頂いた日本の経験が所与のものではないのではないのだが、おっしゃる通り、日本の皆保険制度は割と早い段階で達成できた。診療報酬体系も合わせて導入することによって比較的公平性が高く、費用を抑制しつつ、そこそこのサービスを提供できて来たという良い面がある一方で、今は高齢化が進んでいたり、無保険者が増えてきたりしていて、産業構造が転換していく中で対応しきれなくなっているという話は国内でも指摘されている通りで、日本が皆保険を導入した当時のことだけではなく、今日

本が直面している課題についてもこの研究ではカバーして、制度を導入していく途上国は、先々を見据えた制度を導入すべきだという提言にできたらと思っている。日本の制度を所与のものにして、優位性があるから導入せよと言うつもりは全くない。

質問 3 の税方式は残っているかとのことだが、そういうご理解で良いと思う。PMAC のイベントで日本がモデルとして押し出す印象を与えてしまったかもしれないが、PMAC のイベントの構成が第一部がランセットという去年の 9 月に発表された日本の制度を振り返ったレビューが第一部で、第二部で共同研究の紹介だったので、第一部を聞いた後に第二部を聞くと、日本の制度を前提とした研究になるのではないかという印象を与えてしまったのかと思うが、そうではなく、日本の制度も第三者的に批判的にレビューして、良かった点とともに課題も研究して、途上国にとって真に意味あるような研究にできたらと思っている。その中では税方式もひとつの有力な候補になり得るだろうと思う。

質問 4 であった総会の企画内容について、いま世銀と協議をしているところで、一般的に総会のセミナーはダボス会議形式といって、単に発表者がプレゼンテーションを一方的に行うだけでなく、参加者からも意見を引っ張り出して、壇上にいる人と参加者がアクティブに意見交換できるようにするガイドラインがある。この研究もなるべくそれに沿って、参加者と意見交換ができたと思っている。

フォローアップ・プロセスだが、10 月の総会でみなさんから意見を頂いて、その後の研究に活かして、最終的には 2013 年の秋に最終報告書をまとめられればと思う。その過程では、アフリカ地域とか、中南米とかアジアのカントリースタディをやっている国で地域会合を持つことを考えていて、そういった場には幅広いステークホルダーの参加を得られればと思っている。2013 年の秋には東京で成果発表の会議を開催できたらと思っている。

質問 5 で頂いた国内外の NGO のみなさんの意見を聞くプロセスがあるかどうかだが、総会に参加登録をされれば、国内外の NGO のみなさんもこのセミナーには参加頂けると理解しているので、ぜひ参加頂いて、このスタディへの意見を言って頂ければと思っている。これは考え中であるが、総会のイベントだけではなく、NGO の意見を吸い上げられる場を持てればと思っている。それは世銀と調整中である。

山田：

保健財政と保健人材両方あるのという話で、人材も入っていることは認識している。私どもとしては特に財政に関心を持っていて質問させて頂いた次第である。

2、3 点あるが、1 つは、保健財政を議論する際に、何を一番重視するのが重要。PMAC のイベントでも強く皆保険について言われていたのが、コストを抑えることが成果の一つとして挙がっていたと思う。特に世界銀行にアドバイスを求めてくるのが各国途上国の財務省であることを考えたときに、折からの経済危機もあって、お金が増えないことを前提に何か策がないかと話が進んで行くと、ニーズから必要な金額をはじき出すという議論になりづらいと考える。そういう意味で保険は一部の人に魅力的に映るのではないかと思う。実際に保険のシステムは、ルワンダとかガーナとかで施行されているが、必ずしもエクイティ（衡平性）という意味で成果をあげていないところがある。必ずしも貧困層がサービスを

受けられない結果が出ている。CSO としては、権利ベースに立つと、保険は少なくとも低所得国に関しては妥当性が低いと思う。中所得国でも膨大な貧困層を抱えていたり、多くの人がインフォーマルセクターで働いていたりする国では、機能し得るのだろうかと思ってしまう。アクセスを重視するのか、コストを重視するのかでずいぶん結果が変わって来るとお伝えしたい。では、税方式にすべての国が変えられるのかというと、これも大変で、おそらくみんなが健康である社会を応能負担でやっていくことが良いという社会的合意が成り立たないと、富裕層は私立病院に行けば良いわけで、政治的に難しいのではない。植民地からの独立以降、政治的に分断が続いてきた国では難しいと思うし、必ずしも途上国だけの話ではなく、アメリカなども含めて、分断がある国では普遍的制度の導入はすごく大変である。私たちも夢想家ではないので、現実的に難しいとは思いますが、貧困層の権利から考えていくと、どうやってアウト・オブ・ポケットがない形でサービスを作っていくか、そのために必要なお金をどう動員するのか、議論が進んでくれると嬉しいと思っているところである。

今後の CSO の参画については、洞爺湖サミット以降、国際保健について政府と対話を続けているグループがあり、ここでも意欲を持っているので、今後、調整させて頂けたらと思う。

MOF 新田：

公平性の観点も入れてという点は、おっしゃる通りで、特にいろんな民族が混在している国だと政治的にもこういった制度の導入は難しいと認識している。そういう認識を踏まえて、総会で最終的にこういう形になるかは分からないが、保険を投資する意義は何かを大きな枠組みでハイレベルの人たちに議論してもらおうかと思っていて、保険に投資することによって、長期的には経済成長やその国全体の底上げに資するということを世の中に伝えられればと思っている。

カンボジア GMS 鉄道改修事業（ADB 融資案件）における住民移転・補償問題～主に状況改善に必要な情報公開をめぐって

福田：

現地で移転作業は、特にプノンペンにおいては止まっていて、何か大きな動きがあるわけではない。問題解決のために ADB の業務担当部局の方との間で様々な協議がなされた。今回のアップデートになるが、この事業について影響を受ける住民がスペシャル・プロジェクト・ファシリテーターに、アカウントビリティメカニズムに基づいて、協議を求めて申し立てを行ったという経緯がある。こう着状態になってしまっているところがあり、今まで ADB が約束していた対応策がきちんと履行されないまま、ずるずると時間が経っていることもある。これまで議論させて頂いた内容の確認、フォローアップが多くなってしまいかもしれない。

最初の 4 つの質問はすべて情報公開に関する質問である。1 点目として、2011 年 7 月に ADB がカンボジアを訪問して、カンボジア政府との間で本事業に関する移転問題の改善について合意をしたことで、合意をしたこと自体は公表されて、前回の協議会でも伺った。その合意内容の全容が明らかになっていない。ADB とカンボジア政府の間で何を合意したのかを教えて頂きたい。前回教えて頂いた内容で ADB が公開していないものがあつた。

2 点目だが、同じく 7 月の合意の中にあった詳細財産調査（Detailed Measurement Survey : DMS）の見直しを判断する基盤となる第 13 回 Social Monitoring Report という報告書があり、外部のコンサルタントが移転の進捗状況について、モニタリングを行ってカンボジア政府に報告するとなっている。これが未公開のままである。これを ADB に出して欲しいとお願いしたら、そもそも受領していないと、メコン・ウォッチで回答を受けている。相当遅れていて、この報告書は 1 年くらい前には出ていて然るべきもので、四半期に一回、年間四回出る約束になっている。その公開が遅れている。近々公開されると前回頂いていたが、どうなったのか。

3 点目は、この協議会では取り上げていなかったと思うが、プノンペンの Samrong Estate に住む移転住民について、土地に対する補償がなされるのかどうか、移転住民が土地所有権を有しているのか、いないのか、が紛争になっている。カンボジアの土地法に基づいて住民は土地の所有権を有していると主張している。この点について ADB は調査を行うとなっていて、その結果がどうなったのかについてペンディングになっているので、その結果を教えてください。

4 点目について、前回、前々回と議論させて頂いている内容で、このプロジェクトのモニタリングを行っている現地の STT という NGO がカンボジア政府から活動報告に関する不備があることを理由として活動を停止せよという処分が行われたという事件があった。これに関連して、この活動停止処分は、ADB が雇ったコンサルタントがカンボジア政府に働きかけたのではないかという疑惑がある。これを裏付けるレターを NGO が入手している。今回資料として STT のレターの中に記載されている通りである。この指摘に対して ADB 側は、内部調査を行って、そのような ADB コンサルタント側の関与はないと答えている。そもそも調査報告が公開されていないのでいかなる調査が行われたのか、今のところ分からない。この点についても公開して頂きたい。

5 点目だが、STT への活動停止処分が今どうなっているのか。活動停止処分の紙には 12 月末まで活動停止となっていた。1 月以降活動して良いのか。良く分からない状況になっていて、活動はやって良いとなるのだろう。カンボジア政府はそうに理解していないと ADB から STT は聞いている。情報が錯綜している。そもそも ADB はどのように認識しているのか。端的にお答え頂ければ、現地も安心して活動できるとなる。その点を教えてください。

MOF 金：

質問 1 について、ご指摘の通り、昨年 ADB が現地にミッションを派遣して、カンボジア政府と各種改善策について合意している。その合意の概要は、Fast Facts として ADB のホームページに英文で掲載されている。合意内容の概要を ADB が公開したことは評価できると考えている。Fast Facts 以外の合意内容の公開について、今回のご指摘を踏まえて、ADB に対してカンボジア政府との合意内容の公開について確認をした。ADB としてはカンボジア政府の了解が得られていないこと、また、ADB としても情報公開政策上公開できないものであることから、公開できないという回答を頂いている。

2 点目の Social Monitoring Report だが、改めて ADB に確認したところ、外部モニターから ADB に対す

るレポートのドラフトは提出されているが、ドラフト・レポートの中に含まれている補償額の算出データの参照作業を進めている。ご指摘の通り、レポートの公開が大幅に遅れているということだが、補償額の算出データの公表は非常に重要な部分であり、ADB として、慎重に対応していると理解している。最終的なレポートは近々に提出されると聞いており、レポート自体は ADB のホームページで公開すると聞いている。

3 点目の調査だが、ADB が Mekong Law Group (MLG) 事務所に所有権の確認のため依頼を行った調査のことかと思う。法律事務所が出す法律意見書は公開される予定と聞いている。

4 点目だが、ADB の独自調査について、ADB がコンフィデンシャルで入手している情報も含まれていることから、ADB の情報公開規定上、公開できないと聞いている。

最後の STT の活動停止処分についてだが、ADB のカンボジア事務所がカンボジアの内務省に確認し、聞いているところでは、内務省が求めている形式で STT が登録書類を提出していないことから、活動停止処分は解除されていないと聞いている。登録上の不備の主なものとしては、関係法規に従って STT の公式言語をクメール語にするべきところを英語のままである点と聞いている。STT はカンボジアの国内 NGO なので、クメール語にするべきとカンボジア内務省は求めていると聞いている。ADB のカンボジア事務所は STT に対して登録の不備を解消するよう働きかけている。また、内務省に対しても STT の事務所の閉鎖処分を行わないよう働きかけている。両者の仲介の役割を ADB のカンボジア事務所が果たしていて、貢献していると考えている。他方、STT は内務省の要請に応じる考えはない模様であると聞いている。ADB からは、日本の NGO から STT に対して内務省の要請に応えるよう働きかけてもらいたいと言われているが、日本の NGO のみなさんの意見を聴かせて頂ければと思う。

福田:

最後の所から行くが、STT の公式言語が英語となっているのでクメール語とするよう内務省は求めているということか。何に基づいて内務省は求めているのか。

MOF 金:

関係法規に従ってと聞く。

福田:

その関係法規はどこにあるのか。

MOF 金:

カンボジアの国内の法律に従ってと聞いている。

福田:

私たちに何かしろと言われても、その関係法規は、どの法律の何条でと・・・実際にそんなものはないと思う。私の推測ではなくて、カンボジアには NGO の法人としてのステータス、内部組織を定めた一般

的な法律はない。カンボジアの関係法規が何に基づくのか分からない以上、私たちからそれを求めることはなかろうと思う。私たちが STT から聞いているところでは、ピリオドとカンマの使い方が間違っているとか、ハイフンの入れ方とか、STT が提出している報告書についてそういった内容のクレームを内務省から受けていて、そのようなものは直すような筋合いのものではないという話をしているということのようだ。何度も同じことを申し上げているが、カンボジア政府に活動停止なり、事務所閉鎖をする権限があるのか、カンボジア政府の法律上の権限がまず問題にされるべきであって、STT が何かしないと活動できないと言うからには、カンボジア政府の側が、法治国家なわけだから、法律上の根拠を示すべきであって、カンボジア政府に言われたから STT が何かしなければならない義務はない。私たちメコン・ウォッチが、財務省からこうしなさいと、でなければ活動してはいけなくなれば大問題になるわけで、そのようなことは日本では通常ないわけで、カンボジアでは現実として起こっている。そのこと自体が大きな問題だと思う。ADB が仲介役を務めようとしていること自体は評価できると思うが、仲介においては、両者の言い分が法律ないし根拠ある権限に基づくのか、まず精査されるべきで、法律に基づかない NGO に対する干渉は、一般論として正当化され得ないものだろうと考える。今伺った範囲の話では、我々から STT に何かを求める話ではないだろう。

もう 1 点、モニタリング報告書で気になったが、前回の定期協議の回答とほぼ同じではないか。何の進展もないと聞こえたのだが。

MOF 金:

49 回でも補償額の算出に関わる元データに不備があり、追加の情報を外部モニターに求めているところと説明申し上げた。また、データが揃えば数週間で ADB のモニタリング結果を提出できる見込みと回答している。現在もこの作業を続けているものと理解している。先程ご説明した通り、作業は遅れていると我々も承知しているが、補償額の算出データは最も重要なデータで、検証が十分に行われない状況で中途半端な情報を外部に出すことより、内容をまず精査することが重要と ADB が考えているものと見ている。

福田:

カンボジア政府、カンボジア政府が雇用している外部モニター、ADB の 3 つのアクターが出てくる。補償単価を算出する責任があるのはカンボジア政府である。ADB でもなければ、外部モニターでもない。それを外部モニターが見て、妥当性を見て、一定の評価を外部モニターがすること自体は通常のプロセスだろうと。外部モニターがどう評価したかを公開すること自体は何の問題もないはずである。もし問題があれば、それを公表した上で、次のステップとしてカンボジア政府と ADB の間でどのように修正するかという議論になるべきであると考え。データに対する指摘があったとして、算出し直しというのを誰がやっているのか分からなかったのだが。先回りする形でカンボジア政府に何かやらせる、算出のやり直しを ADB が働きかけるというのは外部モニターを何で使っているのか分からなくなる。外部モニターの報告書が定期的に公開される前提であることは、まさにカンボジア政府がどのような補償をやっているのかファクトの部分を外からも見える状態にするという目的で外部モニターが調べ、それが公開されるという前提になっているわけで、問題が発見されたから報告書が出てこなくなる。問題の修正が先行するのは、何のために外部モニターを雇っているのか、報告書の公開をやっているのか分からな

くなってしまう。

MOF 金:

ADB が見て明らかに誤りがあったり、データに信ぴょう性がないものを公開するべきかどうか分からないが、我々としては出来るだけ早く報告書が公開されるよう ADB に申し入れている。年に四回出すべきものが一年遅れていることは、相当プロセスが遅れているということであり、ADB には速やかにやってもらいたい。今回は近々提出したいと ADB が言っているので、状況を良く見ていきたいと思っている。

ADB の異議申立て制度、特にスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）の適切な運用をめぐって

福田：

このカンボジアの鉄道事業の関係で申し立てをして、その準備に色々関わる中で若干クエスションが出てきた。あるいは実際に走らせてみて疑問が出てきたので、この様な議題を提案した。何か政策について大きな議論をするというよりは、今実際に動いている SPF についての運用上の問題点の指摘になる。

そもそも SPF に申し立てた後、ずっと ADB と議論していたが、ADB 東南アジア局の方から、SPF に申し立てたのだから SPF の方で話をしようという回答を拒否されることがあった。これは我々としては意外な出来事であった。理由の一つとしては、我々としては SPF に申し立てるべきものは申し立てるが、一方で ADB、特に千賀局長からは今後話し合いを継続したいということをメッセージとして頂いていたので、突然 SPF の方で話をしようという話を一方化しようとしたことは驚きだったからである。もうひとつは、逆にこの様な申し立てをした際の通常の（ADB の）業務担当部局の対応として、私たちが関与してきた中では、SPF に色々言われる前に積極的に問題解決をしようと思うことであると考えた時に、そちらに話し合いのイニシアティブを丸投げしてしまうことは意外な対応であると受け止めている。その点について ADB の東南アジア局側がどの様に考えているのかを聞きたい。

2 点目の質問は、今 SPF がいないことについてである。ボブ・メイさんという、以前お話しした ADB が融資したカンボジアの国道一号線の事業の SPF の申し立てをした際に担当して頂いた方だが、現在退職して我々が把握している範囲では SPF がいない。SPF の事務局のトップの方が今回の鉄道事業の申し立てについて SPF の職務を代行する形で様々なプロセスを現在進めている。カリン・オズワルトさんという方だ。SPF はご存じの通り選任にあたって様々な要件が定められており、そのレベルからこれまでの ADB の業務との関わりも含めて、中立的な問題解決のためのファシリテーターという立場にふさわしい方の人選が行われている。一方で、SPF の事務局のメンバーにそのような要件はない。ある意味本当の横の ADB のスタッフの内部の移動で来た方が現在も SPF の事務局を運営している。この方が、SPF の業務をそのまま代行している状況は望ましくはないし、そもそもそれが許容されるのかも疑問が残る。もちろん SPF の不在が長くなればそのまま放っておく訳にはいかない。SPF のプロセス自体はタイムバウンドなもので、放ったらかしにするわけにはいかないためこの様な事態はやむを得ない。いったい、実際担当されている方の中立性はどの様に確保されるのか、SPF はいつまで不在なのかについて確認させて頂きたい。

3 点目の質問だが、SPF の異議申し立ての登録の一覧表を見たときに、適格性要件で切られているものが最近散見されるようになっている。適格性要件で切られているうち、リスト表を"lack of good faith efforts to work with OD"「業務担当部局と協調するという真摯な態度に欠ける」という要件で切られているものが数件ある。このような要件はそもそも SPF の申し立ての要件にはない。SPF の要件として、実際政策上、accountability mechanism の政策上書かれているのは、申し立て前にその問題を業務部局と解決しようとしたかである。SPF の申し立て後業務担当部局と真摯な対応を行うつもりがあるかは要件となっていないはずだ。そもそもなぜ人々は SPF に申し立てるかという、いったんは業務部局とやりあうが、それではきちんと解決できず、そこで SPF に ADB と現地国政府との間の仲介をして欲しいためである。その段階では既に一定の業務担当部局に対するフラストレーション・不満が存在するのが前提であると思う。にもかかわらず、この要件で適格性なしと判断して、今後の進め方について SPF が Review Assessment Report を提出することになっているが、それすら出さないことになれば、そもそもなぜ SPF が存在する必要があるのかにも繋がってしまう。このような基準で適格性を欠く判断をしているとすれば、これは政策違反であると考えるが、この点についてお考えをお聞かせして頂きたい。

MOF 金：

まず 1 点目の質問だが、東南アジア局は、申し立て住民やその代理や CNCO との対話を拒否しているということではない、と説明している。これまで現地 NGO や住民との会話も開催していて、最近では 1 月 27 日にプノンペンで Inter-Ministerial Resettlement Committee (IMPC)が開催したコンサルテーションも行っており、こちらにも関係 NGO も参加したと聞いている。SPF 手続きが実施中で、この手続きにおけるコンサルテーションを阻害しないように、SPF の作業が円滑に進むよう注意を払っていることは説明していた。繰り返しになるが、申し立て住民、代理それから支援 NGO との対話を拒否していることはない。

2 点目の質問だが、ご指摘の通り SPF は現在空席である。SPF に代わり lead facilitate specialist が代理を務め業務を進めている、と報告を受けている。SPF 自体は現在採用プロセスを進めており、新たに SPF の着任の明確な時期は分からない。もちろん速やかに SPF が採用されて業務に就くことが望ましいと考えている。

3 点目の質問で、"lack of good faith efforts to work with OD"の意味するところだが、申立人がそもそも業務局 OD とコンタクトを取っていない状況である。または業務局が既に問題解決に取り掛かっており、申立人が業務局とよく相談すれば解決を図ることができるため、不適格としているものが"lack of good faith efforts to work with OD"に含まれることを意味する、と聞いている。因みに、申し立てがこうした理由で不適格と判断された場合にも申立人を業務局に紹介するなどの努力を ADB が行っていると説明していた。Accountability Mechanism を定める規定においても申立人が明示しなければいけない事項として"description of complaints made to address the problem fast to the OD concerned"と規定されているため、"lack of good faith efforts to work with OD"の判断は規定に沿ったものであり批判には当たらないと考えている。ご指摘の通り、complaints registry には、"complainants have yet to address the problem with the concerned operations department"というカテゴリと"lack of good faith efforts to work with OD"という二

つの重複カテゴリがある。今後は混乱を招かないように、"complainants have yet to address the problem the concerned operations department"という表記に統一され、現在では修正されたと聞いている。今朝ウェブサイトを見たところ、ご指摘の点はすべて修正されて一本化されている。

福田：

1 点目についてはそのような見解であると現地の方にも伝えたいと思う。2 点目だが、そもそもなぜ SPF の不在期間が長いかという問題がある。ボブ・メイさんのこの時期に退任すること自体は既定路線であり、もっと早く人選に着手すべきではないか。基本的には空席が無いように、すなわち前任者の退任後、速やかに新しい人が職を開始することができるタイミングに引き継ぎを行えるように SPF の選任への一連の手続きを準備すべきではないかと思う。この点について、なぜこの空白が生じてしまうのかについてご存じであれば教えて頂きたい。

3 点目だが、修正されたことは分かった。ただ、最初に"lack of good faith efforts..."と表記されているのには二つの理由があるとおっしゃっていたが、一点目のコンタクトを取っていないという点については私も申し上げた通り、適格要件のひとつが事前に既に業務担当部局とのやりとりがある事とあるので問題はないと思う。2 点目の、既に業務担当部局が問題解決に当たっており、相談すれば解決するというカテゴリがあるそうだが、これは事前の業務担当部局との問題解決のための努力とは別のものであろうと受け止めた。その点について明確にして頂きたい。よく相談すれば解決するものが、事前に何らかのコンタクトを取っているにもかかわらず、現状としてまだ不満が残っているままということであれば、それはそれで SPF がこの案件に取り組むべき十分な基礎があるのではないかと思う。こちらのカテゴリが一体どうなっているのか気になることところだ。事前の問題解決とはまた違う話であると私には聞こえた。

MOF 金

なぜ SPF の空席が続いているのかは我々も確認できていないが、ただ空席の期間が無いのが望ましいことはご指摘の通りで、本来であれば退職される前に人選を始めて滞りなく SPF が活動できるのが理想的である。申立人が業務局とよりよく相談すれば解決を図ることができたため不適格ということについては、先ほど説明した通り、Accountability Mechanism に定めてある申立人が明示しなければいけない事項として、"good faith efforts made to address the problem fast to the OD concerned"に該当する為、このような理由で不適格と判断すること自体は Accountability Mechanism 規定に反するものではないと考えている。

福田：

もう一度正確に、二点目のカテゴリはどういった表現なのか。

MOF 金:

二点目のカテゴリは、申立人が業務局とよりよく相談すれば解決を図ることができるものもこの不適格の理由として判断している、ということだ。業務局が既に問題解決に取りかかっている、業務局とよりよく相談していけば、業務局が問題を解決することができるという意味である。まさに解決に向けて見通しがついていることだと思われる。

福田：

これ以上の議論は具体的な案件ベースでないと煮詰まらないのではと思うが、SPF に申し立てるのは必ずしも簡単に住民の方から決断しているわけではなかろうと思う。裁判手続き、あるいは SPF の後にくる CRP の手続きとは違い、基本的には SPF は ADB の中の総裁部局の中の仕組みである。しかし何らかの業務担当部局とのコンタクトがありながら SPF に申し立てることについては何らかの理由があろうと思う。それが政策違反かどうかという議論についてこれ以上詰めるのは難しいが、SPF の関与は望ましいかどうかの観点からすれば、SPF が関与することで、準備されようとしている解決策からきちんとコミュニケーションされ、よりスムーズに実施されることもあると思う。あまりそのストライクゾーンを狭く取るというのは SPF のあり方として望ましくないのではと思う。

田辺：

私からひとつコメントするとすれば、今のまさにこの点で、これまでの ADB の古いインスペクションパネルの例でもパキスタンのチャシュマ灌漑プロジェクトなどでは、異議申し立てをしたが、そのプロセスを始める前に事務局と実施機関で解決策をまず進めようということで、異議申し立てプロセスそのものを遅らせてしまった。その反省をもとに、新しい政策のひとつとして、すぐ始めるような規定になったと思う。細かいケースでは私も把握していないが、これを拡大解釈して古い政策で起こってきた問題をオープンにしてしまうのではと思うため、少し慎重にやるべきではないのかと思う。

ビルマ（ミャンマー）に対する二国間及び多国間の延滞債務について

松本：

ミャンマーへの延滞債務についてだが、少し書き方がおかしく、「ミャンマーに対する」であれば延滞債権であって、その様なものを日本は持っているのかと思われてしまう。もちろん債務を持っているのはビルマの方である。昨今報じられているように民主化が進んでおり、今非常に望ましい変化が始まっていることは確かだと思っている。一方で報道は結構先走って、ビルマの天然ガスにやれ投資だ、どんどん日本はいけいけという雰囲気を感じられないこともない。その中で冷静に考えてみると、今後 ODA をビルマに拡大することに当たっても、最初に考えなければいけない延滞債務の問題があるだろう。一週間ほど前のビルマの国会で、異例かもしれないが、自分たちが抱えている債務を公表して日本に対しては 4800 億円であることが報じられた。

今を遡ること 9 年前の定期協議で私が質問させて頂いたが、当時、債務救済無償資金協力がなくなることが 2002 年の 12 月に決まり、これで公的債務の救済という新しいスキームになった時点で日本の持っていた債権の残高は 2735 億、延滞が 1500 億程度と言われていた。これを公的債務免除に移行することにあたってどうするのか。それまではまがりなりにも債務救済無償資金協力を供与する際に、当該国の経済発展、あるいは社会開発に資する使われ方をしなくてはいけないということで、買ったものの領収書を提出するとしていた。それが非常に問題があったとはいえ、少なくともそういう姿勢を見せていたものの、公的債務免除になった。そのときに、解消した債務がビルマにとって、人々の生活向上や貧困削減に使われていることをどうやって確認するのかについての質問に対して、議事録から書かせて頂い

たような発言が財務省の方からあった。ざっくりと言えば、財務省としては、「はい、もう全部キャンセルです」というよりは、むしろ「ちゃんと PRSP のようなものがあれば良いが、無かったら無いなりにちゃんと確認をする方法を考えなければいけない」というようなご意見をおっしゃっていたと思う。

以上のような認識で私としては、現在のやり方でいってしまうと延滞債務を含めて全部帳消しになり、一からやり直しになる雰囲気を感じないでもない。ここはしっかりとこの件についてどのような決着をつけるのを伺いたい。

質問の一点目は、ファクトとしてどのくらいの債務をビルマが抱えているのか教えて頂きたい。

二点目については、現地の方から聞くにつけ、財務省の幹部の人がビルマの政府とこの件について協議を行っていると言っている。財務省として一定の方向を常にお持ちなのではないか、ということでご質問させて頂きたい。「なお」と書いてあるのは、私はこれは適当だと思っていないという意味で 92 年のベトナムの ODA 延滞債務の帳消しについて書いてある。詳しくは説明しないが、民間銀行のブリッジローンで返した。このときは確かアメリカの大統領選挙があり、アメリカの意向にやや配慮して大統領選挙が終わってから事はなされたのではないかと私は理解している。かなり政治的に色々考えてやられていたと理解している。これが二国間に対してである。

多国間については基本的に趣旨は同じもので、世界銀行及びアジア開発銀行がどのくらい債権を持っているか、である。これについても 93 年のペルー及びベトナムの例では、当時の輸銀、今日でいえば JBIC がブリッジローンをして、ペルーの場合は即日に使った返済、ベトナムの場合は翌日の返済。いずれも輸銀の年度末の貸付残高には当然計上されないという形で処理されていた。最初のベトナムの二国間のケースでいうと、商品借款になったが使途の条件付きが無い。つまりある程度ブリッジローンは国際的方法として存在していることは確かだが、一方で使途を定めない商品借款というやり方をしたり、輸銀の年度末の貸付残高に計上されないような非常に綱渡りの取引をしたりすることがどこまで今日的に accountable か、というような疑問もある。こういったことも含めてお聞きしたい。

MOF 米山:

色々歴史のある話なので私も可能な限りでお答えしていきたいと思う。まだ色々議論をしている最中で、どういうふうな形で決着していくかについてまだ分からないこともあるが、松本先生はじめ皆様と意見交換を通じて皆さん方のご意見を踏まえながら、どうしたら上手くミャンマー側と話を進めていくことができるか、これから考えていきたいと思っている。

今ミャンマーとどういう状況になっているかということだが、やや復習になってしまい、ご存じの方もいると思うが、去年の 11 月に日本と ASEAN の間で首脳会議が開かれている。場所は今年の年末はたまたまインドネシアのバリ島で行われている。ASEAN の各国の首脳が来られているが、その中にミャンマーのテインセイン大統領もいらした。その際に野田総理とテインセイン大統領の間で首脳会談が行われた。このとき総理から先方にくつお伝えしていることがあり、まず一つ目は民主化の動きや国民和解などいろんなことが動き始めているが、こういった動きをしっかりとしたものにしていく必要がある

ということを申し上げている。

次に、政治的な所での改革も大事だが、経済運営についても、金融や財政など長年の課題があるため、経済面についても様々な分野において改革をしっかりと続けて頂くことが必要であり、この 2 点、政治面と経済面についてしっかりと改革を続けてほしいということをお願いしている。その上で両国間には長年の関係があり債務の問題というのもあるため、こういう債務の問題も含めて専門家同士でチームレベルで協議をしましょう、ということ伝えた。先方側も「わかりました」ということで、11 月の首脳レベルの合意を受けて、事務レベルの協議をこれまで 2 回やっている。一回目は早速ということで去年の 11 月、2 回目は今年の 1 月にやっており、これは財務省の幹部も行っているが、ODA の話でもあるため政府全体ということで外務省が団長になり、そこに財務省の我々と経済産業省とが加わって三省でミャンマー側と議論した。

改めて、総理からお伝えした民主化等の政治面でのきちんとした改革が必要であり、経済面での改革が必要であることを伝えつつ、我々としては、ミャンマーは長年孤立してきたため、国際社会にきちんとした形で復帰してもらうことが大事である。そのためにはいくつか必要になることがあり、まずは民主化、人権の話、国民和解といった政治面でのしっかりとした改革進展が必要である。それは動きとしてはあるため、今後どうなっていくのかしっかりと見守っていくことを伝えた。債務の問題については日本とミャンマーの間だけではなく、他にも国際機関、世銀やアジ銀に対する延滞の問題などあるため、ミャンマーがしっかりと国際社会に戻ってもらうためには国際機関も含めて全体的な道筋を書いていくことが必要であることを申し上げた。経済改革をしっかりとやり、人権や国民和解、民主化などしっかりとやるよう説明してきた。

具体的にこの先どうなっていくのかについては、今まさに先方と話をしている状況である。ベトナムの話もあり、私も昔のことを勉強した。彼らは彼らなりに苦しんでいると思うし、よその国の事例はよく調べ始めているみたいで、ベトナムのケースも多少勉強していたようだ。当時どの様にやっていたのか、彼らからも聞かれたので、我々からも事実関係としてこの様な事が行われた、と説明してきた。当時の議事録も読み返してみても、色々ご指摘頂いているのはもっともなところが多いと思っていた。当時もいろんなことを説明をしているようだが、やはり色々なことをやっていくにあたって、政治面の動きもあるが、我々財務省はマクロ経済を中心に見ており、経済面においてもしっかりとした改革が進んでいくことが当然大事であろう。

債務問題というと、色々な枠組みがあるが、代表的なものとして HIPC がある。HIPC では、世銀と IMF が入って経済改革のモニタリングを 3 年間継続して卒業するときに延滞債務が解消されることになる。他にもやり方はあるが、いずれにしても経済改革がしっかりとした形で進んでいくことが大事である。ミャンマーの債務問題を具体的にどうするかはこれから議論していかなければならない。大事なことは経済面において改革が進んでいくことになる。もちろん、経済の前に民主化や人権など政治面での改革がしっかりと進んでいくことになる。この二つは大前提になると考えている。

最後に金額について質問があった。ミャンマーの国会でも報告があったという記事は私も拝見している。

貸付残高について、これは JICA のアニュアルレポートにも載っているが、昔からのものが積み上がっていて、2700 億円ほどある。88 年に軍事政権が成立しているが、供与されている円借款はこれより前のものなので、30 年くらい前になる。当時、供与していた円借款の期間は 30 年だったので、ほぼ 30 年たっているので、現時点で残っているものは、ほとんど延滞になっている。

MOF 上村:

世銀、ADB の延滞債務について、お話しさせて頂く。まず、世銀がミャンマーに対して持っている債権全体としては約 7 億 8700 万ドルで、このうち延滞は 3 億 9200 万ドルとなっている。ADB が債権全体としては 6 億 4200 万ドルである。ADB に確認したところ、延滞額は ADB の情報開示ポリシーに基づいて開示ができないという返答になっている。

質問 2 の解消方法だが、米山から申し上げた通り、政治面と経済改革両方についてミャンマーが前進することを前提として、日本に対する延滞債務だけではなく、世銀、ADB に対する延滞債務も解消した上で、きちんとした形で国際社会に復帰することが一番大事かと考えている。その際にはミャンマーの足元の経済状況なども考えながら、こういった形で話を進めるか考えていかなきゃいけない。

現在、世銀、ADB は IMF の 4 条協議のミッションに同行したり、国連からの情報提供のルートを通じてミャンマーの状況を把握したりしているようだ。ミャンマーの延滞債務の具体的な解消方法については、まずは世銀・ADB 自身がミャンマーと協議して欲しいと思っている。それを踏まえた上で、日本としても道筋を付けることに必要な役割を果たしたいと考えている。

松本:

遠回しな議論になってしまうのは避けたい。私の関心はただ一つで、例えば ODA 白書を読めば、ミャンマーに対して新規円借款は供与できない、なぜならば延滞債務があるからだ、とある。しかし、延滞債務をここに書いてある方法で解消できるとすれば、そもそも延滞債務が新たな円借款の障害であるということ自体が詭弁で、もともと民主化が進んでいないからではないか。解消する方法はあるがその方法は使わないとしか読みとれない。現実はそのなのだと思う。仮に何らかの方法で延滞債務をなくしていく、借り換えをしていくことになったときに、HIPC を使わないであろう。HIPC を使うのであれば世界銀行のルールに従って 3 年かけてコンプリーションポイントを目指せばよい。しかし、色々な情報を聞くにつけ、そんなに待ってははいられないと。民主化を後戻りさせないためには、早いところ成果を見せなければいけないという外交的な動きの方が圧倒的に強い。そういう前提を度外視してきれいな話だけをしてもしょうがない。世の中はそういう方向に行っているようだ。

だとすると、最後のポイントはこのプロセスで、どうやって経済改革、民主化、人権、国民和解というものを一過性の政治犯の釈放とかではなく、4800 億円ものお金、世界銀行と ADB を合わせれば 1000 億円程のお金が何らかの方法で解消していくわけだから、どうやって HIPC 以外の方法でこのプロセスをチェックしていくのか、ドナー側としての責任だと思う。今日はどこまで前提の話になるか分からないが、私としてはオブラートに包まずに、ある程度の方向性を決めたならば、HIPC 以外の方法で、どうやってビルマという国のガバナンス、困っている人たちに資金が流れるようなメカニズムをつくるか。

チャラにしたことで潤うのは軍であっては困る。どう透明性を持って日本の納税者・市民にもわかるようなかたちで示していくかが大事だと思う。交渉事であることは分かるが、ある程度の所からは具体的にどうやるのか、議論をしてほしい。あの国にまた債務を課して良いのかという意見もある。ブリッジローンをするにしても忌憚のない議論をやっていかなければならないと思っている。

MOF 米山:

頂いた意見はその通りだと思う。我々も色々考えているし、先方との話もあるので時間はないのかもしれないが、みなさんと意見交換しながら民主化の動きをしっかりとしなきゃいけないとか、経済改革しっかりやっていかなきゃいけないとか、きちんとモニタリングしなければいけないというのは、極めてごもっともだと思うので、どういった形でできるのか、日本単独でやっていくのは難しいことだと思うので、世銀やアジ銀とも話をしているが、どういった形でモニタリングしていくことができるのか、アカウンタビリティの高い政策運営をしていくことができるのか、みなさん方、国際機関、他の国とも協議しながら考えていきたい。今日の段階では具体的な所に入れてはいないが、時期を置かずに議論を続けていきたいと思っている。お気づきの点など言って頂けるとありがたい。

松本:

言いにくいかもしれないが、各省でも温度差を感じる。何人かの人と話をしていくにつけ、無条件で解消という方もいれば、ルールに則ってやった方がよいなど、色々な意見があるが、日本として延滞債務のことで一定の方向を出すのは外務省なのか。ここについては財務省もかなり発言をしていくのか。

MOF 米山:

円借款については三省の体制があるので外務省と財務省と経済産業省があり、その中で財務省の役割とはマクロ経済なり、国際金融機関なり、IMF であり、世界銀行であり、アジ銀でありということなので、そういった観点から我々としても考えは述べていって、相手国政府とやる話なので三省バラバラではなく、これまでも二回、事務的なミッションで行っているが、続けていきたいと思っている。

ミャンマーについて、昔と今とでは経済状況が変わって来ている。彼らの経済統計がどこまで信用できるものかはわからないが、国際機関が出していたものもあるし、新聞記事的な所にはなるが、資源の輸出も始まっていて、昔とは状況が変わって来ている。そういったことも踏まえながら、経済改革の動きをしっかりやっていくためにはどうしたら良いのか、国際機関やその国とも一緒になって考えていきたい。

松本:

ひとつはお金の流れが非常に不透明で、どれくらいが民生に流れず軍に流れてしまうのか、外からの支援が本当に、二十年あまり苦しんでいた人々のところに裨益するかどうか。バイだと言いにくいものだから、米山さんがおっしゃったように、マルチと連携を取りながら言いにくいことも言っていくくらいの覚悟でやっていくべきだ。ビルマの持っている債務の半分は日本が持っていると言われているので、日本だけではないと言え、日本の比重はかなり大きい。外務省のやや腰の引けた言い方ではなく、もう少し立ち入って民政移管を確認して欲しいと強く思っている。

MOF 米山:

しっかりやっていかなければいけないと思っている。国際機関も我々と手を組んでやっていきたいという思いが強いと思っている。ミャンマーに入れる国際機関はそれほどないが、IMF だけは 4 条協議で定期的に入っていて、これまで大したことはできていないが、今回のミッションが終わった後に発表されたプレスリリースがあるが、相当踏み込んでいる。かなり異例のことだ。本来であればレポート本文に書くようなことを細かく書いている。経済改革において、金融セクター、財政、為替など色々課題があってやらなければいけないということを指摘しつつ、今回のミッションにおいて、ミャンマーから改革はしっかりやっていくという姿勢が表明された。それは歓迎すると。これからどうやって実行していくかが課題であると謳われている。我々も IMF のミッションとだいぶ話をしたところで、経済の透明性を高める上で、やるべきことは多いと思っている。彼らの知見や国際機関としての中立的な立場であるからこそ言えることなので、IMF や世界銀行との関係を担っている財務省として、しっかりと取り組んでいきたい。

田辺:

世銀も ADB も情報公開政策の中身は変わらない。ビルマとの関係性も、政治的には色々あるだろうが、お金を貸す相手として変わるわけではない中で、情報公開政策の運用に差が出ているのはなぜなのか。

MOF 上村:

ADB の説明によると、開示した結果、当局の経済管理能力について偏見を抱かせる可能性があるということを根拠に数字を出さないと言っている。私から世銀に確認したところ端的に数字の説明があって、reported publicly と、数字が公になっているのでと、世銀としてはフランクに数字を教えてくれた。

田辺:

政策上は、偏見を抱かせるかどうかというよりは、相手国との関係において、関係性が途絶えてしまうと、今後の関係が危うくなってしまうという話であれば、非公開という対応も出来ると理解しているが。偏見を抱かせることが非開示の理由になる根拠が分からなかった。

MOF 上村:

世銀は数字を出してくれたと ADB に言ったが、こういった形だった。我々としても出来れば出してもらいたかったことはあるが、ADB が出さないということだった。我々としても世銀と ADB の対応に違いがあることに戸惑いがある。似たようなポリシーでも運用が違うということだと思う。

松本:

世銀はホームページで各国の毎月の残高が出る。

MOF 上村:

計算をしようと思えば出る数字だと思う。