

特集

特集／貧困削減—先進国に向けられる目

開発援助—途上国の自主性を活かすパートナーシップ

紀谷昌彦

ミレニアム開発目標(MDGs)の実現

に向けて、先進国には開発援助の量と質の改善が求められている。MDGs目標8のターゲット13・第三項には、「貧困削減にコミットする国に対する一層寛容なODA供与」が掲げられた。具体的な方策として、国民総所得の〇・七%のODA供与やODAのアンタイド化をはじめ、ODAの量的拡大・質的向上に向けて、二〇〇〇年のミレニアム・サミット以降の一連の国際会議や報告書で様々な提言が出されている。

先進国の一員である日本として、これらの提言をどのように受けとめ、開発援助の改善を具体的にどのように進めるべきなのだろうか。様々な処方箋は、本当にMDGsの達成にとって有効的を射たものなのか。限られたリソースの中で、何を優先課題として取り組むべきなのか。

以下、グローバルな開発パートナーシップが進展する中で、ODAの量的拡大と質的向上がどのように求められてきたかを概観し、論点を検討した上で、個別の途上国の視点から先進国にとっての課題を改めて整理し、今後の日本の取り組みのあり方に

ついて展望することとしたい。

開発パートナーシップの進展

冷戦終了後、国際社会の不安定要因として開発問題が着目され、一九九〇年代後半以降、主要先進国も本腰で取り組みを進めるようになった。そして、開発パートナーシップが様々な国際会議での主要テーマとして取り上げられ、様々なイニシアティブが並行して進展することとなった。

第一に、MDGsを中核とした流れがあげられる。開発推進のため明確で計測可能な期限付きの目標を設定するというアプローチは、一九八〇年代に予防接種等の分野で始まったが、一九九六年、経済協力開発機構(OECD)・開発援助委員会(DAC)の新興開発戦略において、七つの具体的な国際的目標(IDGs)として包括的なものとなった。そして、二〇〇〇年のミレニアム宣言を受けて、MDGsとして国際社会の共通目標として確認され、その達成に向けて途上国と援助国・機関の双方の責務が明確化された。二〇〇二年三月にはモンテレイで国連開発資金会議が開催され、

MDGs達成に向けてのパートナーシップの重要性が再確認された。また、国連を中心にミレニアム・プロジェクトが立ち上げられ、二〇〇五年一月にはミレニアム報告書が発表された。このような流れや、二〇〇一年の九・一一事件以降の国際テロ対策の一環としての貧困削減の重要性への認識を背景に、先進各国は軒並みODA予算の増額を表明し、実施に移しつつある。

第二は、貧困削減戦略文書(PRSSP)を中心とした流れである。ウォルフエンソン世銀総裁は、一九九九年一月に包括的開発フレームワーク(CDF)を提示し、同様の考えに基づき、同年九月のIMF世銀総会でPRSSPの導入が決定された。貧困削減を目指す、オーナーシップ(途上国自身の政府と国民の主体性)とパートナーシップ(援助国・機関をはじめとする幅広いステークホルダーの協調)を掲げたPRSSPの作成が、拡大HIPCイニシアティブによる債務救済の前提条件とされ、その他全IDA(国際開発協会)対象国についてもPRSSPが作成されることになった。これにより、多くの途上国において、援助

協調のプロセスが、途上国政府を中核に据えての包括的な政策を基盤として行われることになり、援助国・機関の支援も、その枠組みの中で行われることとなった。

第三に、援助効果向上 (aid effectiveness) を中心とした流れである。当初の問題意識は、多くの援助国・機関がそれぞれの方法で援助を供与しモニタリングを行うと「取引費用」が大きくなるので、手続きの調和化が必要との点にあった。しかし、二〇〇三年二月のローマ調和化ハイレベル・フォーラム、二〇〇五年二月三月のパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムを通じての作業の中でより包括的な内容となり、パリ宣言においては、オーナーシップ、整合化、調和化、開発成果マネジメント、相互説明責任の五つの論点について、途上国及び援助国・機関のコミットメントが表明されることとなった。

第四は、開発成果マネジメントの流れである。MDGsやPRSPを推進する中で、それがいかなる成果を生み出しているかモニタリングし、実際の成果を確保するマネジメントを行うことの重要性が強調されるようになった。二〇〇二年三月のモンテレイ会議を受けて、同年六月の国際開発金融機関 (MDBs) とOECD・DACの開発成果マネジメント円卓会議で具体的な検討プロセスが始まった。二〇〇四年二月にはモロッコのマラケシュで同円卓会議の第二回会合が開催され、行動規範と行動計画

からなるメモランダムが採択された。その内容は、二〇〇五年三月の援助効果向上に関するパリ宣言に合流し、途上国を含めての承認が得られることとなった。

第五に、スケールアップの流れである。MDGs、PRSP、援助効果向上といった議論を踏まえ、数少ない良い成果からの教訓をどのように迅速にスケールアップできるかとの問題意識に基づき、世界銀行の主導による新たな取り組みが進められている。二〇〇四年五月には上海で途上国数カ国の首脳レベルを招いて「スケールアップ会議」が開催され、その成果を踏まえた実務プロセスとして、二〇〇五年九月にはワシントンで第一回会合、同年二月にはパリで第二回会合が開催された。具体的には、援助量の短期・中期見通しの予測性向上、そのための政府・ドナー会合の活用や機能強化などの方策が検討されている。

第六に、分野別パートナーシップの流れである。MDGs達成のための実施が大きな課題として認識される中で、従来からの個別分野でのパートナーシップの動きが加速されることとなった。二〇〇二年の環境と開発に関する世界サミット (ヨハネスブルグ・サミット) では、エネルギーや生物多様性など分野別パートナーシップの枠組みが合意された。保健分野では、二〇〇二年にアナン国連事務総長の提唱により世界エイズ・結核・マラリア対策基金が発足し、二〇〇三年春から二〇〇五年秋まで、オタ

ワ、ジュネーブ、アブジャ、パリで保健MDGsに関するハイレベル会合が開催された。教育分野では、二〇〇二年より世銀を中心に万人のための教育・ファストトラックイニシアティブ (EFA FTI) が推進されている。水分野では、二〇〇三年に京都等で世界水フォーラムが開催された。

援助の量と質を巡る議論

このような動きの中で、MDGsを達成するためのODAの量的拡大と質的向上のあり方について、様々な議論が行われることとなった。ただし、グローバルな議論において特に注意すべきことは、特に先進国向けのアドボカシーに活用したり、多くの途上国に共通する部分に焦点を当てた対策を提示したりする結果、途上国における多様かつ複雑な問題状況の多くが捨象され、単純に整理されるきらいがあることである。

例えば、量的拡大について、「MDGsを達成するのに必要な資金量はいくらか」といった試算をもとに先進国のODA増を求めるといった議論も一部見られた。しかし、途上国においてはいかなる資金投入がMDGs達成のために最も有効か、途上国政府やその他の組織に援助を有効に活用する能力が備わっているのか、公的資金と民間資金の役割分担はどのような形が望ましいか、成果の持続性が確保されるのか、といった様々な課題があり、一定額の資金量で一定の成果が達成できるといった単純な

問題ではない。また、先進国からのODA増は、十分な開発効果が確保されることが前提となることから、ODAの量の確保は質の向上と密接に結びついている。

質的向上についても、財政支援といった新援助スキームの導入やアントライド化等の方策で解決するような簡単な問題ではない。援助の開発効果は、援助の対象となる貧困削減戦略の策定プロセスと内容はいかなるものか、それを実施に移す途上国の政策・制度環境やガバナンス・政治構造といった制約はどのようなものか、援助資金に加えて国内資金をどのように確保し活用するのか、モニタリング・評価を行う際に途上国政府とドナーの役割分担や体制をどのように構築するのか、といった様々な要因に左右されるものである。援助の質的向上を図るためには、個別の途上国の問題状況を踏まえて取り組む必要がある。

途上国の視点に立った取り組み

以上の通り、MDGsが打ち出されてから五年間にわたる様々な取り組みの進展を踏まえれば、矢継ぎ早に打ち出されたグローバルなイニシアティブ自体は、重要な作業といえるものの、その有効性は一定程度にとどまるものであることが理解されよう。個別の途上国において、MDGs、PRSP、援助効果向上というグローバルなイニシアティブの考え方は今や着実に浸透しつつある。しかし、それを実施に移すに際し

て、個別国毎の課題に直面している。これらは、グローバルなアジェンダやモニタリングをさらに洗練化・精緻化することのみで解決できるものではない。

このような状況下で、MDGsを達成するための大きな鍵は、個別の途上国毎に、援助国・機関がグローバルなイニシアティブの実施に向けて、どのように具体化し、きめ細かく適切な支援を行えるかという点にある。以下、個別の途上国の視点に立つて、先進国としていかなる取り組みを行うべきかという課題について提示したい。

第一に、個別の途上国におけるPRSPの内容と実施体制について、途上国のオーナーシップを尊重しつつ、どのように質を確保するかという問題である。PRSPは既に多くの国で策定されているが、往々にして総花的であり、貧困削減に向けての有効な処方箋になっているか、大きな課題が残されている。また、個別セクターの政策文書との整合性、年次予算や中期支出枠組みとのリンクといった実施体制面でも改善が必要な場合が多い。しかし、援助国・機関として、途上国になり代わってPRSPを起草しても途上国側のコミットメントは期待できず、また実施体制についても特定の形態を押し付けることは困難である。中長期的観点から、途上国のオーナーシップのもとで質の高い政策立案・実施が行われるよう、十分な政策対話と途上国政府の能力開発を根気強く行っていく必要がある。

第二に、途上国内の政治的対立や腐敗などのガバナンスの問題にどのように対処するかという問題である。政治的利権や汚職などにより、援助資金が効果的に使われないおそれがある国に対して、どのように関わっていくかは難しい問題である。途上国政府に問題があるからといって支援を打ち切ってしまうと、当該途上国の国民が苦しむばかりでMDGsの達成も難しくなる。援助を活用しつつ政策改善を促すという、機微なハンドリングと判断が必要となる。

第三に、モニタリング・評価体制をどのように構築するかという問題である。昨今、開発成果マネジメントが重視される中で、途上国はPRSPの中で成果指標を定めているが、統計担当部局等の能力不足により、成果のモニタリングをその後の政策に反映させることが困難な場合が多い。他方、世銀等の国際開発金融機関は成果主義の国別援助戦略を導入し、PRSPを尊重するといっているが、PRSPとは別途に自らの観点から具体的な指標やベンチマークを設定している。さらに国連関係機関は国連開発援助枠組み(UNDAF)を作成し、別途に政府と国連機関から構成されるモニタリング枠組みを構築している。途上国政府の能力や援助国・機関に対する発言力が限られる中で、様々な援助国・機関が成果主義を導入することで生じ得る混乱をどのように回避していくかは大きな課題である。

第四に、援助国・機関の現地機能をいか

に強化するかという課題である。援助国・機関は、援助資金を背景とした強大な発言力を持ち、またグローバル・スタンダードの知見を有している場合が多い。しかし、現地駐在の職員は途上国政府の職員に比べはるかに数が少なく、当該途上国での経験が少ない場合もあることから、現地の実情に適さない支援や政策アドバイスを行うおそれがある。今後、途上国政府を中心に援助国・機関が緊密にパートナーシップを組んで支援を行っていくためには、援助資金を持つ側が、本国の納税者の視点やグローバルな知見のみならず、途上国の現状に関する知見を自ら蓄積し、持てる発言力を効果的に活用することが求められる。

日本にとっての課題

以上、グローバルな開発イニシアティブの展開を背景として個別の途上国の視点から、先進国として取り組むべき具体的な課題を例示した。これらを踏まえて、日本はMDGs達成に向けて、いかなるスタンスで取り組みを進めて行くべきであろうか。結論から言えば、個別の途上国の自主性を尊重した現地におけるパートナーシップを推進するとともに、そこで得られた知見を踏まえて、グローバルなパートナーシップを改善するという「二正面作戦」を展開すべく、その双方に必要な体制を整備し人材を育成すべきと考える。

開発援助を巡る議論は、もはや「総論」

から「各論」、特に「国別」(さらにはセクター別)のパートナーシップを具体化する段階に入っている。個別の途上国(さらには個別のセクター)で具体的な成果を示すことなしに、日本が先進国として貢献をアピールすることは困難になってきている。幸い、日本はアジアを中心に、途上国の自主性を尊重し、自助努力を促す形での開発実現に成果を上げてきている。現在求められているのは、具体的な支援を媒介とした途上国の自立に向けての「コーチング」である。日本は自ら開発を経験した唯一の主要先進国として、そのための資質を十分に持っている。MDGs、PRSP、援助効果向上といった新たな「枠組み」が途上国現地に導入される中で、日本自身の開発や開発援助の経験から得られた知見を整理し体系化するとともに、他のドナーとのパートナーシップへ参画し、さらに主導していくために活用すれば、日本として途上国からの期待に応えることが可能になるのではない。

また、このような個別の途上国の自主性と多様性を踏まえた開発の実現を重視するとの発想を、今後のグローバルな開発パートナーシップのアジェンダ設定に反映させていくことも、日本が果たすべき大きな役割である。国連、世界銀行、OECD・DAC、さらには分野別の国際機関・会議においては、個別の途上国における実情を十分に踏まえ、理論重視の画一的な処方箋

を性急に推進しようとする動きも見られる。日本として、グローバルな開発パートナーシップが効果的な形で推進されるよう、知的な貢献を行うことが重要と考える。

そして、日本として早急に取り組むべき課題は、そのための体制を整備し、人材を育成することである。先に述べた通り、開発問題への取り組みについて、日本は多くの経験を持ち、有益な知見を蓄積している。これを有効に活用するためには、まずは途上国現地にコミュニケーション能力と専門性を持った人材を配置し、人材が不足する場合にはそれを組織的に育成することが急務である。また、グローバルな議論においても、各種の研究機関を活用しつつ、日本の知見を整理するとともに、国際会議等で論陣を張ることができる人材を政府・実施機関内外に確保することが不可欠である。

開発援助を巡る議論は、一刻と進展しつつある。この流れの後を追うのではなく、流れの先にある新たな課題を提示し、議論をリードしていくこそ大切である。それは、「途上国の自主性を活かすパートナーシップをいかに構築するか」という、言い古されたよつで実現が難しい問題ではないだろうか。日本が、能力開発や南南協力をはじめ、様々な蓄積を活用して取り組みを進め、MDGsの実現に向けて、先進国の責務を果たしていくことを期待したい。

(きや まさひこ) 在バンングラデシュ日本大使館参事官