

GRIPS Development Forum Policy Minutes

No.13

December 2002

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No.13

MDGs、PRSP とパートナーシップ

発行:2002 年 12 月

- 日本はミレニアム開発目標(MDGs)に対して如何に取り組むべきか
戸田隆夫
- PRSP プロセスの改善に向けて 本フォーラムでの議論を総括する
緒方健太郎
- 開発パートナーシップにおける日本のリーダーシップ 日本・
UNICEF 事業協力を例に考える

久木田純

日本はミレニアム開発目標（MDGs）に対して如何に取り組むべきか

JICA 米国事務所次長 戸田 隆夫

2002年6月26日

【ポイント】

1. MDGsのような国際目標と日本の援助の間には、大きな距離がある。日本の援助政策においては、「金をいくら出すか」は明確であっても、「具体的に何を達成するか」を明らかにすることはまれであった。また、援助の実施レベルにおいても、種々のプロジェクトや事業活動が個別に実施されており、それらが全体として具体的に何を達成しようとしているのかということ、必ずしも明らかにした上で実施されてきていたわけではなかった。MDGsは、正に、そのような日本の援助のあり方に対して問題を突きつけていると言える。
2. 日本はこれ以上傍観者であってはならない。MDGs自体にいろいろ問題点、あるいは改善すべき点があることは当然として、それらをあげつらうのみでは埒があかない。国際潮流への建設的な参画を通じてMDGsをよりよきものとするための議論を進めると同時に、MDGsのようなものを、日本のODAを改革するための機会としてとらえた議論がより一層深められるべきである。
3. その際、これまでの教訓に鑑みても、議論は、具体的なアクションを具体的な期限内に行うためのアジェンダを明らかにすることを目指すべきである。また、機を失することなく、かつ政策官庁のみならず援助の専門機関や学識者を交えてより幅広い視点から議論が行われなければならない。

戸田 隆夫（とだ・たかお）

1960年大阪生まれ。1984年京都大学法学部卒。同年JICA入職。東京大学新領域創成科学研究科修士、ロンドン大学ワイ・カレッジ大学院課程ディプロマ（Environmental Management）。外務省無償資金協力課、在ザール大、JICA改革推進室長代理、国際協力専門員等を経て、2001年4月よりJICA米国事務所次長。近著：「環境、平和と開発の相関を踏まえた新たな国際協力パラダイムの構築」（東大新領域紀要創刊号）、「南部アフリカ地域援助研究会提言」（JICA同研究会）、「環境とガバナンス」（JICA第二次環境研究会）、「平和構築の理解促進と配慮の徹底」その他（JICA平和構築研究会）。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントンDC開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. 国際協力の現場から

今回の発表は、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals 以下「MDGs」という)に日本が如何に取り組むべきかという問いに対して、具体的な行動に結びつくような実践的な回答を試みようとするものであり、そのような回答を求めている人の参考となれば幸いである。また、MDGs に対して懐疑的、批判的な人も是非ご一読願いたい。ちなみに、本稿は MDGs に関する既往の情報を体系的に整理した説明書ではない。ワシントン DC 開発フォーラムや私の属する組織(JICA)の見解を代表するものでもない。むしろ、援助現場から MDGs をどのように考えるかという視点からのアプローチを試みたものである。

(1) 「プロジェクト」から MDGs への遠い道のり

MDGs と言われてもピンと来ない、というのが、日本の援助実務者の多くが持つ率直な感想である。参考までに、今日本がどのような国際協力を実施しているかについて具体的なイメージを持つために、JICA の Web で公開されている事業事前評価表を見て頂きたい。たとえば、「中国大型灌漑区節水灌漑モデル計画」を見ると、最終的には、日本の全農地面積に匹敵する延べ470万haの農地を灌漑し、中国において4400万人の年間消費穀物量を生産する水量の節水確保に貢献することになるという。ただし、これほどの規模のインパクトを持ち、かつその効果を相当程度に定量化できる日本の協力事業はまれである。本年から開始された「ザンビア孤立地域参加型村落開発」を見ると、「本件終了後から5年後の2014年までに、参加型持続的村落開発手法が他の孤立地域で実施され、貧困軽減に向けた活動が開始され」、さらに「2019年までに村落の収入向上や栄養面の改善によりザンビア孤立地域の貧困軽減に貢献する」とあるが、その効果の発現までに長い長い道のりがある。かつ、その効果をあらかじめ定量化することは極めて困難である。日本の援助実務者は、これまで長年にわたり、このようなプロジェクトの一件一件を如何に効果的・効率的に実施するか、ということに腐心してきた。それがある日突然、「2015年までに世界の貧困人口を対1990年比で半減するという目標と関連づけて考えよう」と言われても、正直言って何をすればよいのかという点についてイメージを持つことは難しい。

無論、日本の援助実務者がこれまで MDGs の原型となった DAC の新開発戦略やその他の世界の諸潮流に無関心でいたわけではない。一部の関係者にはよく知られた話であるが、1996年のDACの新開発戦略の策定に際しては、日本は舞台裏で積極的なイニシアティブを発揮した。爾後、たとえばJICAでは、DAC新開発戦略に対応するための調査研究を実施し、1998年に提言をとりまとめた。同年はODA改革3カ年の第1年目となり、援助の実務機関であるJICAでは、国別事業実施体制の確立や、開発課題への効果的アプローチのための体制造りが軌道に乗ったが、これらは期せずして、貧困人口の半減などの目的を掲げたDAC新開発戦略の実行にとって必要な基盤づくりと重なった。また、組織体制のみならず事業実施のあり方についても抜本的な見直しが進められ、旧来、「研修員の受け入れ」「専門家の派遣」「機材の供与」「開発基本計画策定等のための調査」など、いわゆる業務の形態別に行われていた事業のあり方を改め、当該国に対する協力の計画を検討する段階から、開発の課題ごとに事業

をデザインする方式に改革が進められてきている。

しかしながら、MDGsのような国際目標と日本の援助のあり方の間には、依然として大きな距離がある。当該国のとあるセクターや開発課題ごとに、援助がどのような意味を持つのかという巨視的な観点から、日本の援助を総括することは大変難しい。よほど思い切った前提条件を課して「虚構のうえに虚構を重ねる」ことでもしない限り、日本の MDGs に対する貢献を具体的に、かつ、一般の人々にも理解できるかたちで明らかにすることはおおむね不可能に近いのではないかというのが、多くの援助実務者が今抱いている率直な印象である。

(2) 「日米競演」の対照性

G8 サミットの1週間前に当たる本年6月20日、日米政府は教育分野の協力に関するそれぞれのイニシアティブを発表した。コミットメントの額は、日本が5年間で2500億円(約20億ドル)、米国が同じく5年間で2億ドルである。例によって、日本のイニシアティブには、いくら金を出すかという以外に、「米百俵」という数字を除けば、成果に関連して数字で表されたものはない。他方、米国のそれには、16万人の教師育成、26万人の現職教師再教育、教科書450万冊の配布、奨学金25万人分の提供等の数字が目白押しに並んでいる。米国援助関係者に言わせると、「政治的コミットメントにおけるレトリックに過ぎない。いつものことさ。」とさりげない。この類の数字に議論が及ぶと、日本人は、「そのような無責任な数字を挙げることはできない」「達成できなかったらどうするのか」「会計検査院対策はどうするのか」と至極真面目である。アメリカ流のいい加減さ、あるいは、思い切りのよさを無批判に真似るべきであると言うつもりはない。しかし、当該イニシアティブが全体としてどのようなことの実現を目指すのかという点について日本では必ずしも十分な議論がなされていないようである、ということ指摘しておきたい。政府が「いくら出す」と約束する、援助実務者がその約束を果たすために予算を適正に執行することに精を出す、というプロセスにおいて、それらの営みが何を達成したか、ということが問われることはまれであった。

日本の援助が MDGs の達成に向けてどのような効果をもたらすかを定量的に明らかにすることは容易ではない。MDGs とは、世界全体で、地域全体で、国全体で、あるいは当該国のあるセクター全体において、どの程度の成果が達成されたかを問うことである。一方、これまでの日本の援助に関する政策は、金額、すなわちインプットで表され、援助の実施は細かなプロジェクト単位で行われる。政策に関しても、実施に関しても、MDGs と日本の援助の間には、「水と油」ほどの隔たりがある。

2. 国際潮流の形成

貧困撲滅をはじめとする国際社会の問題に対して、国際社会全体として具体的な目標を掲げて取り組もうとする動きは、それ自体決して新しいものではないが、特に1990年代初期から活発となってきた。DACの新開発戦略から国際連合ミレニアム総会を経て MDGs に至るプロセスは、それらの動きの集大成であるとも言える。これ

らの動きには、異なった立場の人々がそれぞれの立場から参画し、それが期せずして大きな国際潮流を形成した。

第一に、天然痘の撲滅などの成功体験を経て、人類全体の問題、とりわけその中で人道的な諸問題に対して、共同で取り組もうとした人たちの作った流れである。これらは、90年の子どもサミット、同年の万人のための教育に関する世界会議、95年の北京女性会議、同年の社会開発サミットなどを経て国際連合ミレニアム総会に続くアジェンダ設定の原動力となった。

第二に、上述の流れと重なるところが少なくないが、開発援助の受け手となる途上国が形成した流れである。DAC 新開発戦略の策定に至るまでは、G77など途上国全体としては、開発の成果に着目して世界共通の目標を策定しようとする試みに対して距離を保っていたが、援助疲れが顕在化するにつれ、これらの目標設定を開発援助の大幅増と結びつけようとして、特に国際連合外交の舞台において議論に積極的に参画するようになった。就中、MDGsのうちパートナーシップの強化を謳う第8目標の具体化に対しては、彼らの強い影響力が行使されている。ちなみに、これらの動きに対して、UNDPと世界銀行が同調して更なる援助増を唱和するに至っている。一方、米国政府は、MDGs第8目標の具体化のプロセスに対して反発し、DAC新開発戦略に由来するIDGs(International Development Goals)とミレニアム宣言には賛同するが、第8目標を含むMDGs全体は国際目標として是認していない。

第三に、日本の外交官が、成果重視のトレンドを形成すべく援助外交の舞台裏で活発に動いたことも記憶に留められるべきである。前述のとおり、これが1996年、DAC新開発戦略に結実した。これらの努力は、NYとパリ間を行き来しつつ最終的にはパリで実を結んだ。しかしながら、舞台がパリから再びNYへ移され、国際連合外交の中で、追加的資金の必要性に関する議論と関係づけられた時点にて、全体の流れは当初日本の関係者が企図した方向とは異なる方向に発展した。その後、日本の関係者は、これに対して積極的に関与するモメンタムを失ってしまった。「金額最初にありき」の風潮から「援助の目指すべき成果は何か」を重視する方向に転じようとした試みが、巡り巡って再び、「そのためには援助倍増が必要」という議論に帰着してしまったわけである。余談ながら、このような展開を読み切れなかったこと、そして、最初の段階で日本政府部内、就中、外交筋と財務筋の間での議論が尽くされないままで見切り発車せざるを得なかったこと、などが今後の教訓として残る。

第四に、人権、民主主義など、世界には共通した価値観が存在し、それらが開発援助の営為においても包含されるべきであると信じる人たちが作ろうとした流れがあった。これは、DAC新開発戦略形成の流れに対して、その尻馬に乗る形で顕在化してきた。私は、DAC新開発戦略が定まった後、DAC/OECD、国際連合および世界銀行の3者が協働して、世界共通の指標づくりをガバナンスの領域においても進めようとする動きに直接かかわる機会を得たが、その場では、世界人権宣言や国際人権規約に規定されている価値観を体現した指標を開発援助の指標として新たに盛り込むべきである、とする北欧諸国等の主張が注目を浴びた。結果的には、これらのもくろみは、複雑な世界の現状認識を踏まえない、そのナイーブさゆえ具体化に至らなかったが、各援助機関の取り組みにおいて内部化され、一部はガイドラインの中に取り入れ

られるなどして命脈を保っている。

最後に、各国が独自の目標を掲げ独自に開発援助に取り組んできた風潮を批判し、世界共通の目標に対して世界共通のやり方で取り組もうとする中で自らのイニシアティブを発揮しようとする、主に欧州の人々による動きがあった。この動きに対して、個別のプロジェクトを積み重ねる形で多額の援助を寛大に続けていた日本は、旧来から警戒心を持っていたが、MDGsの母体となったDAC新開発戦略に関しては、結果的に日欧協調のもと具体化の作業が進められた。

このように、MDGsの背景には、金額至上主義からの脱却、援助調和化の促進、更なる援助供給への期待など、出自やニュアンスの異なるさまざまな流れが期せずして同調した、という経緯がある。

3. MDGsが日本に突きつけた課題

(1) 貴賓席からの転落

本年3月の開発資金会議（Monterey会議）直前に発表された米欧の援助増額に関するコミットメントと対照的に、日本は沈黙を守った。少なくとも当面、米国が再び援助量に関するトップドナーとなることになった。欧州全体の援助規模も日本を凌駕している。少なくとも、金のみにものを言わせて、日本が存在感をアピールできる時代は終わった。2006年までに米欧がコミットメントどおり援助額を増やし、日本の援助額が再び対前年度比10%減、その後も横ばいとなれば、日本は世界の援助総額を2~3割を占めるトップドナーの存在からシェア1割強の1ドナーに変わる。無論、援助額の多寡はMDGsに対する貢献を図る尺度たり得ない。しかし、「MDGs達成のためには、現在の援助をおおむね倍増することが必要である」という議論が、当地ワシントンDCでもニューヨークでもさしたる根拠無く跋扈している現状においては、依然として「誰がいくら出しているか」という点が出し手のステータスに相当の影響力を持っている。個人的には全くもって是認しないが、仮に、MDGsの達成には年間1000億ドル相当のODAが必要であるとして、それに対するシェアをもって各ドナーの国際貢献度を計るとすれば、日本の貢献度はその点に限ると1割を切ることになる。従来のように、「トップドナーとして多額の援助をしているのだから、おそらく多大な貢献をしているのであろう。だから日本は大切である。」とは周りは言ってくれない。

(2) 流れの外にいる日本

援助量以外の点ではどうであろうか。少なくとも、DAC新開発戦略策定以降に関し、MDGsを含む国際潮流の形成は、日本の手を離れたところで行われてきた。MDGsを巡る現在の枠組みづくりに対して、日本はイニシアティブを発揮していない。国際連合はブラウンUNDP総裁をMDGsのCampaign Manager 兼 Score Keeperに任じ、また、ジェフリー・サックスを事務総長顧問として担ぎ世界各地の研究者を巻き込んで大規模な研究に乗り出そうとしている。ブラウン総裁は、「MDGsはPRSPを前提にして達成を目指す」（6/5-6 MDBs・DACラウンドテーブル）とMonterey会議以来

の UNDP・世界銀行蜜月をフォローしている。世界銀行は MDGs に関する Web を新設し、ペーパーを大量生産しており、特に、教育 (Education for all) ではその分野の国際連合専門機関のお株を奪う勢いで取り組もうとしている。EU は 2001 年首脳会合で MDGs を達成するために 0.7% 目標達成に向けて努力することを再確認している。オランダのハーフェンス開発協力大臣は、「新しい WTO ラウンドは MDGs 達成のための会合となるべし」と主張している。

米国のみ、MDGs に言及することを意図的に避けているが、その意識が政府関係者に浸透しているわけではない。たとえば、ドブリアンスキー国務次官は「MDGs 達成に向け努力すべきである」(6/5) と主張している。また、MDGs の第 8 目標以外について米国政府としては異論を唱えているわけではなく、第 8 目標の内容を含まない DAC 新開発戦略以来の IDGs (International Development Goals) の修辞を用いつつ「IDGs とミレニアム宣言」(Monterey 会合直前のブッシュ大統領演説) に対する支持を明確にしており、かつ、援助大幅増のコミットメントを梃子に、ますます強くその存在感をアピールしている。

日本は、Monterey 会議での植竹副大臣による政府代表演説等で MDGs に触れた。川口外務大臣は「今求められているのは、今世紀の初めに世界の首脳が定めたミレニアム開発目標をはじめ、これまで合意された事柄を着実に実行していくことだ」(6月 25 日朝日新聞) と言い切っている。しかしながら、それらの政治的意思表示にもかかわらず、少なくとも現時点において、政策官庁や援助実務のレベルで具体的な取り組みは見えてこない。日本の援助関係者の多くにとって MDGs は外来のものである。好むと好まざるにかかわらず、日本は今、その流れの外にいる。

(3) MDGs との関係づけが容易でない日本のお家芸

国際協力に関する日本のお家芸は、と訊かれると、その切り口により答え方は異なるが、その中には、経済社会インフラの整備と、人造りを含む途上国・社会のキャパシティ・デベロップメントの 2 つが必ず含まれるであろう。これらのお家芸と MDGs を客観的に理解可能な形で、あるいは定量的な因果を含めて関係づけることは容易ではない。とりわけキャパシティ・デベロップメントとの関係づけは相当無理な仮定をいくつか設けない限り不可能に近い。さらに、その効果発現も 2015 年などというタイムラインになじまない。先般来日した WBI (World Bank Institute) のローティエ副総裁は、最近「MDGs の鍵はキャパシティ・デベロップメントだ」と各所で繰り返して憚らないが、このコメントは、援助実務者の耳には「キャパシティ・デベロップメントを MDGs と関係づけるのは困難だが、だからといってキャパシティ・デベロップメントを等閑視すべきでない」というメッセージに聞こえてくる。

(4) MDGs に関する批判的見解

日本の関係者の間で囁かれている MDGs に対する主な批判的見解を並べてみると次のとおりとなる。

- ・ 「MDGs (就中第 8 目標) は途上国が先進国から新たな財政負担を引き出すため

のツールと化しており、これに対しては、距離を保つべきである。」

- ・ 「MDGs に対して、米国政府が留保していることに鑑み、日本としても、お付き合い程度以上の関与は控えるべきである。」
- ・ 「MDGs は、国際連合が国際社会における自らのリーダーシップを顕示するために途上国と組んで打ち出したものであり、日本としては、これに関与することについての国際連合や国際社会からの相当の見返りなしに積極的に関与すべきでない。」
- ・ 「MDGs には達成困難なものが少なくない。特に、サブサハラ・アフリカに関してはほとんどが達成困難である。これに日本が積極的にコミットした結果、後で達成できなかったことについて詰め腹を切らせられることのないようにすべきである。」
- ・ 「MDGs の中には、途上国が貧困から脱却するための不可欠な経済成長に対して考慮が払われていない。」
- ・ 「MDGs における貧困削減や社会開発関連の目標には、貧困問題に対する総合的なアプローチの必要性に関する認識が反映されていない。また、キャパシティ・デベロップメントと貧困とのかかわりなども明確でない。」
- ・ 「MDGs の内容は、さしたる科学的根拠や分析もなく設定されており、共通の目標として真剣に追求するに値しない。」
- ・ 「MDGs の実施に必要な経費については、現在の ODA 総額をおおむね倍増することが必要という主張が随所でなされているが、その根拠は極めて薄弱である。また、途上国の自助努力や貿易・外国投資の関係などに関する分析がなされていない。」
- ・ 「MDGs とはレトリックであり、援助の内実とは関係ない。」
- ・ 「MDGs とは単なる統計上の問題である。中国とインドの統計を操作すればなんとでもなる。真剣にかかわるべき問題ではない。」
- ・ 「WSSD を過ぎれば、MDGs も騒がれることはなくなる。流行り言葉に浮かれるのではなく、実際の援助の効果・効率の向上を地道に進めるべきである。」
- ・ 「MDGs への貢献と言われても、実際に何をすればよいのかわからない。作文はできても実際の問題に何ら影響を与えない。」

4. MDGs への建設的参与に向けて

(1) 受動的な思考パターンの超克

上述の見解には、それぞれそれなりの根拠があり、言下に否定できないところがある。しかしながら、これらの見解は MDGs を所与のものとしてとらえるという、受動的な思考パターンを総じて踏襲している点で問題がある。これらに対して、次のような観点からも議論を深めるべきである。

第一に、現行の MDGs あるいはそれへの取り組み方に関し問題があるのであれば、それへの対案の提示を含め、MDGs をよりよきものとするための努力に如何にして参画するかという、建設的なかかわりができないのか、という議論である。

第二に、MDGs が国際社会のコンセンサスとしてフロートされている現状を「機会」としてとらえ、日本の ODA 改革に関する既往のアジェンダを推進し、あるいは新たなアジェンダを設定し推進するために活用できないか、という議論である。

これら議論に対して、より多くの精力が傾注されるべきである、という点を強く主張したい。

(2) MDGs をよりよきものとするための努力への参画

MDGs には、まだまだ詰めていかなければならない点が沢山ある。8 つの目標にはそれぞれ価値があるが、達成の時期や具体的数値目標に関しては、国・地域ごとの実情に則した対応が望まれる。また、18 のターゲットや、48 の指標については、特に第 7 および第 8 目標関連を含め、生煮えの感がある。Costing のいい加減さについては、関係者自身が認めているところである。さらに、MDGs の実現に向けて、国際社会の諸資源を投入していく際に、陥りがちな罫に対しても認識を共有しておく必要がある。指標化が難しいが開発にとって重要な意味を持つ課題、特にキャパシティ・デベロップメントに関する課題への取り組みも判然としない。2015 年以降に顕在化する問題も見越しつつ、途上国の自立促進に向けて中長期的に効果を発揮する協力への資源投入とのバランスをどうするか、などという問題も議論されていない。

MDGs に対する取り組みの方法論についても、重要な課題が残されている。全般的な傾向として、短期的な視点で援助効率を論じる立場から、援助吸収力のある国に重点を置くという意味でのセレクトビティの議論が盛んである。しかしいわゆる「Poor Performer」に対してどの程度の資源を投じて、どのような処方箋を講ずるのかという点に関し、キャパシティ・デベロップメントを重視するという抽象的なコンセンサス以外は明らかにされていない。また、それぞれの目標に対してシナジー効果を期待しつつ総合的に取り組むべしと総論では言及しても、具体的な方法論が開発されているわけでもない(この点、たとえば初等教育と保健衛生、栄養改善などについて総合的に取り組んできた戦後日本の経験などは存分に活用されるべき価値のあるものである)。

(3) ODA 改革推進のための MDGs の活用

MDGs を機会として活用する、という議論は、日本の ODA 改革が焦眉の急となっている今日において説得力を持ち得るはずである。ODA に投入される税金が全体として何のために役立ち得るのかという問いに対して、一般の人々にもはっきりとわかるかたちでの説明が必要と言われて久しいが、国際社会が掲げる共通のスーパーゴールへの適切な貢献は、そのためのひとつの説明となり得る。

また、ODA の国際競争力強化の必要性を例証するための手段として MDGs とのかかわりを論ずることも必要である。ちなみに、1998 年に公表された「DAC 新開発戦略援助研究会報告書」(JICA)では、DAC 新開発戦略に掲げられた目標の達成によりよく貢献するために、当地の ODA 改革の流れを踏襲しつつ、国際的な援助協調、国別アプローチ、成果重視のアプローチ、マルチセクター・アプローチ等の取り組みを

提言している。これらは、新開発戦略を機に新たに浮上したものではなく、旧来から日本の ODA の課題として意識されていた事柄を「新開発戦略仕様」にしてクローズアップしたに過ぎない。これらの提言を執拗にフォローアップすることを含め、MDGs を機会としてとらえることは、日本の ODA 改革を推進するためにも有益なものである。

しかも、MDGs と日本の ODA との関係を論ずる際に表出する課題の多くは、PRSP に代表されるような、新たな国際協力の枠組みと関連して日本の ODA が直面している課題と共通している。特に、途上国の自助努力と他のドナーによる協力などとの関係も踏まえつつ、当該国・セクターにおける日本の協力の目標を如何に掲げ、かつその成果を「固まり」としてどのように扱い、かつ表現していくか、という基本的な課題は MDGs との関係に限られるものではない。

(4) アジェンダの設定と公表

MDGs を機会ととらえ建設的に参与していく、という姿勢のもとで素晴らしいアイデアが出されたとしても、それだけでは一時の熱が冷めると過去の経験に鑑みても雲散霧消する可能性が高い。MDGs と現在の日本の ODA の実態との間における「距離の大きさ」に鑑みると、段階的に実現可能かつ管理可能な目標を有し、かつ期限を明確にすること（アジェンダとして設定されること）およびそれを公表していくことが強く望まれる。

ちなみに、UNDP は、MDGs への取り組みの意義について先進国途上国を問わず国際社会に周知すること（アドボカシー）、MDGs への取り組みを効果的・効率的に行うために理論的研究を深めること、MDGs への国別・地域別の取り組みを含め進捗をモニターしていくことの 3 本の柱を設け、それらに沿って具体的なアジェンダを設定している。たとえば研究に関しては、2004 年 12 月までに所要コストの積算を終えることを目標としている。また、モニタリングとアドボカシーを兼ね、同年までに途上国ごとの MDGs レポートを作成することを目指している。

日本が作るアジェンダも、最初から野心的なものでなくともよい。特定の目標や国・地域に関する取り組みにモメンタムを与えるための行事を開催すること、日本の知見を活かすという観点から MDGs と日本の ODA のあり方について調査研究を実施すること、DAC 新開発戦略の際に行ったように、支援ニーズの高い国を重点国あるいはモデル国として当該国との間では日本がより積極的な役割を果たすことを試みること、あるいは、より実務的に UNDP が支援しようとしている国別 MDGs レポートや統計・モニタリングの整備などに関し、具体的な期限を持って取り組むことなどが考えられる。繰り返すが、ポイントは、日本の ODA の改革と MDGs 推進への貢献の双方にとって益のある部分に関して、具体的なアクションを、具体的な期限を設けつつ、対外的に公表し、国際社会との協調の中で、実施していくことということである。

(5) MDGs を超えて

MDGs に対する建設的参与を突き詰めていくと、MDGs の限界に対する批判と対案の提示という作業にも手を染めざるを得なくなる。その中でも、MDGs の達成が国別に見て著しく困難と思われる国への対応、ODA 以外のリソースの確保、2015 年を超えた開発展望などが重要である。

MDGs (あるいは IDGs) の達成可能性については、このまま行けば達成できそうな国とそうでない国を色分けし、さらに後者に関しては、途上国政府におけるグッド・ガバナンスや開発への真摯な取り組みの意思の有無や、援助の吸収力の有無や援助の効率的な活用の可能性について吟味したうえで、selective に援助を投入しようとする動きがある。そのような動きの中で、いわゆる「Poor performer without will」であるとドナー側から認識された国は、世界の開発の動きから取り残されることになる。これに対してドナー側は、開発への意思を政府が示すことを憑憑するメカニズムとして、このような selectivity の適用を正当化しようとする傾向があるが、このようなアプローチの有効性には疑問がある。ドナーの眼から見てグッド・ガバナンスに値しないと考える国においても、単に、「態度を変えるならば援助をあげる」式のアプローチのみならず、そのような国の置かれた状況に理解を示しつつ、グッド・ガバナンスを推進するための基盤整備に具体的にかかわっていくことも国際社会に求められる役割のひとつではないかと考えられる。またその際、既往の MDGs の諸目標を一律に適應するのではなく、その国の実情にあった目標を設定することが不可欠となる。

ODA 以外のリソースの確保については、十分に議論が尽くされていない。そもそも costing がいい加減であることが議論の進まない主たる原因であるが、いつ終わるともわからない costing の精緻化の作業完了を待たずとも ODA 以外のリソース(財源)を確保する枠組みについて具体的な議論を開始すべきである。Monterey 会議では、種々曲折を経て「革新的な資金源に関する分析」を継続することでコンセンサスが形成されたが、為替取引税、炭素税、武器規制と課税、エコ投資、グローバルコンパクトなど、新しい枠組みづくりへの具体的な検討について日本も積極的に参画していくべきである。

(6) 「世の中の不幸をすべて背負う」ことと日本の具体的貢献策

以上、累次述べてきたような提案は、ODA にかかわった者であれば容易に思い至るものである。しかしながら、これらの提案に対する援助実務者の多くが持ち得る率直な印象は「金も増えない、人もいない状況で、これらの新しいことにチャレンジする余裕はない。MDGs が国際社会共通の目標として重要であることは理解し得ても、それに対する貢献は、あくまでも応分のものであればよいわけであり、世の中の不幸をすべて背負い込むことなど必要ない。」という類のものであろう。実のところ、私も一実務者として同様な印象は感じている。しかしながら、「応分の貢献とは何か」あるいは「どうすれば最も効果的な貢献が可能であるのか」を突き詰めて考えていくにつれて、これまでどおりの受動的な対処を続けてよいのか、という疑問も湧いてくる。

途上国との国際協力とは、何事にも増して不完全な状況の中で不完全なリソースをもって行われるものである。国内の公共事業や先進国同士のやりとりのような予見可能性はほとんど期待できない。その中で、僅かでもよりよき選択を行い、失敗にめげず倦むことなく継続していくことを余儀なくされるものである。MDGs という枠組みにいくつかの瑕疵があり、かつ MDGs に対する日本の貢献は本来限られたものにならざるを得ない、という認識であればなおさらのこと、より早い段階でよりよきかわり方について、日本の ODA 関係者が広く内外の識者を巻き込んで、真剣に議論すべきである。特に、国際協力を生業とする者は、「これは政策官庁でまず議論すべきこと」などと嘯いて、国際協力に関する自らの知見を議論に注ぎ込むという責任の履行を怠ってはならない。「国際社会において名誉ある地位を占めたい」と願う日本が、MDGs に対してこれ以上傍観者であり続けることは許されないはずである。

【席上出された意見】

1. 具体的な提言について論じる前に、MDG 形成の基盤となった社会開発目標がらみの国際会議が 1990 年代になぜ増えたかという点について説明したい。これは、「明確で計測可能な、期限付きの (time-bound and measurable) 開発目標を設定することが基礎保健 (特に予防接種) の分野での飛躍的な改善に効果的だった」という、1980 年代の経験に基づくものである。

1980 年に就任した UNICEF のグラント事務局長は子どもの生存発達に大きな革命を起こすため、子どもの死亡率を急速に低下させる予防接種や経口補水塩などの普及に活動の的を絞った。特に予防接種は達成度と結果が解りやすいため、ドナーや途上国政府の資金や人材のコミットメントが得やすく、また各国が競って貢献することもできた。1977 年の世界保健総会での決定後に進展が遅れていたこの分野も、グラントのリーダーシップによって、UNICEF 全体が資金調達、ワクチンの調達、途上国の保健システムの強化、人材の育成、社会的動員を行うようになって接種率が大幅に向上した。1986 年には、WHO の総会も予防接種率を 1990 年までに 80% にするというのを再確認した。各国も政治的にアピールが強いということで大きな貢献をするようになった。この目標が達成可能という確証が出てきたのは 87 年か 88 年であった。

グラントはこれをテコに 1990 年の「子どものための世界サミット」開催にこぎつけ、それをさらに大きなアドボカシーツールとして活用した。子どもサミットでは、予防接種だけではなく子どもの死亡率・妊産婦死亡率・基礎教育・栄養・水と衛生・子どもの保護など 7 つの目標を掲げ、行動計画に各国が署名し、2000 年までに達成させようという仕組みを作った。その後のリオ、カイロ、北京、コペンハーゲンなどの各種サミットは、このパターンを踏襲し、計測可能なタイムバウンドの目標を設定してそれを定期的にレビューするというをしている。1996 年の DAC の「新開発戦略」は、それらサミットでの合意をまとめたものであり、MDG はそれにすべての開発パートナー、特に国際金融機関が参加したものだと言える。

2. MDGsのもとに48も指標も作ったのは勢いが止まらなかったからだと思うが、この指標の中には、どうすれば結果が達成できるかがわかっているものとわからないものが混在していることに留意すべきである。

大きな目標を設定して大きな旗を振るほうが元気が出るという面があるので、このように全てを包含するということが理解できる。他方、カネを出す側とすれば、あるいは他人が出した金を責任を持って使う側とすれば、どこに金を出したらどういう結果が出るかわかっているものに対してお金をかけるのが常道で、どこにカネを出したらどういう結果が出るかがよくわからないが目標としては降るせない、というものについては、分析作業が必要である。

MDGは世の中の不幸リストであるが、すべてを1人で背負うことはできるはずもなく、世界の不幸の中の「特定の不幸」を背負わしてもらい、という方向にいくしかない。どの不幸を担うかを早く見極めて方針を固め、それを具体的な事業につなげていく選択的対応が大事であって、それはMDGsの枠組みを否定することではない。

3. 開発援助の現場とMDGsの距離感と、日本国内でのMDGsの理解度に問題がある。ODAを減額するという議論や、ODAの効率性に多々問題があるという議論が大勢を占めている中で、MDGsが国際的な目標として固まっているということだけで、日本の納税者として納得がいくかどうかは疑問である。

4. MDGsについて一番困るのは、MDGsという枠組みが先に決まってしまったことだ。実際には、MDGsの達成には時間がかかるし、いかなる道筋をたどれば達成できるのかもはっきりしていない。関係者の多くも、恐らくMDGsは達成できないことを十分承知の上でMDGsを担っている面が強い。そして、世界銀行やUNDP、UNICEFなども、G8サミット用にMDGsに関するスタンスなど各種ペーパーを出したりして、達成のために欠けているものは何かを盛んに議論している。途上国は、当然、先進国が十分カネを出さないのが悪いと言うだろうし、結局、最後には誰が何をしなかったから達成できなかった、という話になるため、あらかじめ「お前が悪かった」と言われたいための理論武装をしているわけだ。日本としても、日本の援助が妥当であったことを説明できるようにしておかないと、どれだけ援助実績があっても、最後にMDGsが達成できなかった責任を問われかねない。現場で援助をやっている日本人の地道な努力は本当には重要だが、MDGsの文脈で説明する努力を怠ると、2015年の段階になって国際場裏で気がついてみたら全員がこちらを向いている、という事態になりかねない。

たとえば、PRSPを世界銀行と共同で進めているIMFもすでに身を引き始めている。オランダ病（オイルマネーなどで収入を得た故に経済がだめになる）は援助資金に当てはまるという主張を始めているのだ。モンテレイ会議や世界銀行のコストアセスメントではODA倍増が必要といっているが、倍増するとオランダ病が出るという弊害を考える必要がある、というわけである。世界銀行の試算どおりにODA倍増が実現するとは誰も信じていないが、試算が有効である限り、ODAを倍増させなかったためにMDGsが達成できなかったと言われることにな

る。しかし、倍増なんかしたらかえって問題が生じると示しておけば、試算どおりにカネを出さなかったから悪い、という論法を封じることができる。非常に賢いやり方だ。日本もこのような周辺部分の議論で短期的な結果を目指してカネを注ぎ込むより、持続可能な効果を求めることの方が重要ということを主張して、布石を張っていく必要がある。

もちろん、2015年段階では成果がはっきり出ないが、2015年以降に効果が発現する（かもしれない）という長期的な援助を実施するというのも、援助としてはあってもよいはずだ。ただし、その際には、2015年段階でその途中経過が正当に評価されるような指標を準備しておくことが重要だ。MDGsを分野別で見ると、水はよい線を行っており、保健は苦戦しているが一部いける。地域で見ると、東アジアはおおむねすべての指標で達成しそうであるが、アフリカはやはり多くの目標で駄目だったとなるかもしれない。このように、メリハリがついてくるのが現実である。このような中で確実に言えるのは、2015年以降に、達成できなかった部分をどうするかというイニシアティブが必ず生まれることだ。その際にMDGsの指標に結果が現れなかったという理由だけで、それまでの援助が正当に評価されないとすれば不幸なことだ。MDGsに対して懐疑的、批判的になるならばなおのこと、注意深く、日本としてどのように対応するのか十分に議論をしなければならない。

5. オランダ病に加えて、援助量との関係では援助吸収力も勘案しなければならない。IMFはMDGsの文脈で技術協力の必要性を語るが、これは外から見ていて上手な立論だと思う。世界銀行の試算では、オントラック国（順調にしている国）では対GDP比援助額が30%で飽和ポイントだという。ちなみに、オフトラック国では6%である。いずれにせよ、援助倍増の暁にはどうしても援助吸収力を超える部分が出てきてしまう。オランダは、だから調和化が必要と主張しているが、日本は何を主張するのか考える必要がある。日本のお家芸がキャパシティ・ビルディングであれば、政府、社会、市民社会の能力強化に取り組み、それを主張していくこともひとつのオプションとして考えられる。
6. 1995～96年に国際開発目標を議論した際、日本は熱気のなかで、対象国、セクターを決めて取り組んだ。JICAも当時、調査研究をして、その集大成として98年に報告書を出した。相当よい議論をしたが、残念ながらあのときには何年に何をやる、やらないというところまで議論が煮詰まらなかった。あれだけのオールジャパンとしての作業をしたものが、本棚にさらされているということについて、我々は現段階としてどう考えるか反省する必要がある。

大体、タンジブルな援助効果の表出という 이슈ーに関して、日本は2周くらい遅れている。しかし、遅れたまま留まっていたわけでは決してない。新開発戦略の議論華やかなりし頃、何をやったかということ、たとえばJICAでは国別アプローチや開発課題別アプローチに向けて、設立以外類例がない組織の大改革を含め、大鉦を振った。それまでは右肩上がりの予算をひたすら適正に消化するためのスキーム別の組織編成だったが、それが国と開発課題という2つを軸にする体制に舵を切った。それが今ようやく軌道に乗ってきている。開発課題別セク

ターポリシーなども少しずつ積み上がってきた。これで1周分くらいリカバーした。結果的には、IDGs 後の調査研究報告の提言の多くはそれなりに真剣に取り組まれ、かつ成果をあげたと言える。あとの1周は、援助の理念や成果についてグローバルレベルで見える、タンジブルな形で集計して、自分たちの理念や成果やアドバンテージを語り、さらに新たな課題に向けて実践していく過程で取り戻されるべきことである。

7. MDG の第 6 目標までのうち、半分は保健や教育、リプロダクティブ・ヘルスでの活動が主になるので、その分野で働く国際機関の経験から、何をどうやればどのような結果を達成できるかが予測できる。たとえば、マラリア対策については殺虫剤のついた蚊帳と予防薬があれば目標が達成できるし、妊産婦の死亡率も産科救急の普及によってはっきり効果がでることがわかっている。基礎教育のような分野でも有効なインターベンション・パッケージができていて、スケールアップに持っていけばいい段階のものも多くある。また、ヨード欠乏症のように安価で効果的な活動を維持していけばいいものもある。結果がほぼ確実に出せるところで、まず当面の結果を出しながら、その他のチャレンジングな目標に対して、上手く学習しながら取り組んでいくということが大事だろう。最初の貧困削減目標もこれらの社会開発目標を達成することで指標が大きく改善されることになる。「ポリオ根絶計画」をはじめ、日本はすでにそのような分野での貢献を始めているので、現場に強く NGO など動員できる国際機関と協力しながら、徐々に大きなリーダーシップをとっていくことが重要だ。ODA の 20% をこれらの「基礎」社会開発目標にシフトすることで、目に見える結果が出せる。(現在は 5% 程度) 世界的コンセンサスのあるところで、結果のわかりやすい貢献をするということは、日本の ODA への支持を内外ともに大きく高めることになる。
8. ローコスト・ハイインパクトが短期的に実現しそうな課題が部分的に含まれていることはわかる。しかし、たとえばマラリア対策の蚊帳は誰が買うのか、誰がどこまで運ぶのか、いつまで支給し続けるのか、そこにサステナビリティはあるのか。援助をいつ辞められるのか。援助現場を知る者の視点からは、国際機関や他のドナーが考えている処方箋に対して疑問点も少なくない。
9. 私は米国の NGO に勤務しているが、昨年 9~11 月に、上司に MDGs の扱いについて説明したところ、反応は芳しくないばかりでなく、政治的にも今後の動向が読みとれずリスクではないかという指摘も受けた。現在ドナー間で MDGs が議論されているが、政府以外のセクターから見ると、今ひとつ何をやっているのかがわからない。ゴール設定はよいが、今度世界銀行や他のドナーがどう変わるのか、不透明なところがある。

日本として MDGs にどうコミットするのかという問題は、選択肢の問題であるとも理解できる。達成見込みのあるところに援助するのはひとつの選択であり、他方、難しいところに敢えてチャレンジすべきである、という選択もある。

10. 民間投資との関係で MDGs の位置づけをどうするかといった議論を開始することが重要である。その中で、為替取引税なども視野に入れて議論がなされるべ

きであると考える。

11. MDGs を見ると、駆け出しはうまくいっても、結局挫折してしまうようなダイエットプログラムのようなものである。特に最近、開発援助業界以外の人と話をすると、MDGs を語る以前に、日本国内が危機的な状況なのになぜ ODA を出すのか、日本国内の問題を解決することが先決ではないか、という手厳しい批判を受けることが多い。MDGs に対する日本の貢献策を考えることも重要だが、それを「利用」して、日本の開発援助の有効性を MDGs の観点から国民に対して示していく努力も大切ではないか。
12. ターゲットを明確に意識した報告は重要であり、これまでのやり方を見直すよい機会だと思う。皆の共感を得られる議論は何かをしっかりと議論すべきである。たとえば、大抵の日本人は、国際社会における名声を得たいと希望しているが、これはある意味で国際公共財というよりは限定的な財であることが少なくない。欧米がやっていること、欧米が顕示しているプレゼンスに対して、日本がそれにとって代わろうとするのか、あるいは日本は、また別のアプローチ、別の個性を発揮して、国際社会にアピールしようとするのか。その辺りも含め、真剣に議論すべきである。
13. 日本の開発戦略は投資や成長に向けた援助が中心であり、それは今後とも続くだろう。他方、MDGs はこのような成長戦略をとる裏で取り残される層の問題をクローズアップしたし、そのような問題を担う人たちが主に担っているイニシアティブである。これまで日本は、これらの MDGs を担ぐ人と補完しあいながらも別個にやればよいという印象を持っていた。

しかしこの MDGs というのが大化けしてしまった。成長、投資に対する援助はどうせ続くといったが、そうではなく、MDGs を担いでいる人の中には、成長アプローチの失敗がもたらしたアンチテーゼとして MDGs を位置づけている人もいようだ。たとえば、アフリカにいくら金を注ぎ込んでも駄目だったという援助疲れの面もあるのではないか。MDGs が唯一の包括的な開発戦略の目標として定着してしまうと、日本のやってきた成長志向のアプローチが評価されなくなる恐れがあり、私はこれを心配している。日本が何をやっているかは解釈・説明の問題という面もあり、これまでやってきたことを必ずしも変える必要はないとも言える。ただし、MDGs の指標に照らしてみると、日本の貢献はかなり説明しづらいのも事実である。

14. 日本が MDGs、また PRSP や result-based management 等への動きに貢献しつつ存在感を確保するために、途上国における統計分野のキャパシティ・ビルディングでイニシアティブを発揮することを提案したい。今後、MDGs の達成度や PRSP の成果のモニタリングに際しては、統計の整備が鍵となる。この分野で十分な知見を蓄積することは、今後日本がバイやマルチの支援を（広報・開発効果の双方の意味で）効果的に展開するための布石としてよい投資となるものである。また、途上国側のキャパシティ・ビルディング関連なので日本国内でも支持・理解が得られやすい。

JICA の技術協力だけを見れば過去の実績はそれほど多くはないかもしれないが、オールジャパンとして見れば、国際連合 ESCAP の SIAP (アジア太平洋統計研究所) を千葉県に受け入れて経費の多くを負担しており、また IMF、世界銀行、米州開発銀行等の国際金融機関でも日本基金等を通じた技術協力やコンサルティング等の支援を行っている。これらを総体として活用すれば、日本として実弾(具体的支援)を背景としたメッセージを発信し、貢献をアピールできるはずである。

欧州や米国もこの分野の重要性(旨味?)に気づいてすでに動き始めており、ゆっくり検討していると他のドナーに全て先取りされてしまう。日本として行動を起こすためには、関係者をとりまとめナレッジマネジメントを行うための部局と若干の要員が必要であるが、日本の得意分野として確立すべく早めに何らかの方向性が打ち出されればよいと思う。

15. 開発援助という営為に常に伴う「不完全さ」に対して厳しくかつ謙虚な認識を持ち続けることと同時に、その「不完全さ」を理由に物事を諦観しないことの大切さを最後に改めて強調しておきたい。「不完全さ」という点では何事もある程度はそうだが、たとえば日本の国内公共事業との比較で、途上国相手の国際協力が如何に予測可能性の低い状況の中で実施されざるを得ないか、といった点も踏まえた議論がもっと日本でなされるべきである。今回は、MDGs という題材で議論をしたが、MDGs その他国際目標や国際的な枠組みの欠点をあげつらうことは易しい。また、それらと日本の開発援助のアクティビティとの距離感には相当なものがあるという厳しい現実もある。要は、それらとの対峙のプロセスで、日本が目指すことは何か、日本の国際貢献の在り方は何か、を常にプロアクティブに考えていく姿勢である。

【参考資料】

BEST OVERALL MDGs ON-LINE SOURCES:
<http://www.developmentgoals.org/> (World Bank)
<http://www.undp.org/mdg/> (UNDP)

【United Nations】

Annual session of the UNDP Executive Board, Address by Mark Malloch Brown, Administrator, UNDP, 24 June 2002.

In this address, Mr. Brown notes that the MDGs lie at the heart of the agenda.
<http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2002/june/24jun02.html>

Statement of Action “Campaigning for the MDGs in Central and Eastern Africa,” Addis Ababa, 19 June 2002 (Final report due mid-July).

“Between the 17th and 19th June of 2002, a distinguished group of Government Ministers and Officials, representatives of Civil Society, the Private Sector, bi- and multi-lateral donors, Bretton Woods Institutions, Regional Bodies, and UN agencies convened in Addis Ababa to deliberate on the Millennium Development Goals (MDGs) in Central and Eastern Africa.” Promote cooperation and action in pursuing

the MDGs.

Soon to be released on <http://www.undg.org/index.cfm>

Report of the Zedillo Panel to the Secretary General, International Conference on Financing for Development, March 2002.

This report covers various subjects pertinent to the MDGs, and in particular, includes an annex on costing the development goals.

<http://www.un.org/esa/ffd>

UN General Assembly "55/2. United Nations Millennium Declaration," September 2000.

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

UNDP Draft Strategy "Moving forward to help meet the MDGs," February 2002 (internal document. Not for public.). Includes a clear overview of the MDGs, Millennium Project, MDGs Reports, and MDGs Campaign.

UNDP Summary Report "Financing the Development Goals: an analysis of Tanzania, Cameroon, Malawi, Uganda and Philippines," March 2002.

An overview of progress towards and financing of the MDGs.

<http://www.undp.org/index.cfm>

UN CEA-SURF Report "Millennium Declaration Goals (MDGs) Central and Eastern African Mapping in 14 Countries."

An overview of selected countries (un)likelihood of meeting the MDGs.

<http://www.undp.org/index.cfm>

UNDP report on progress towards the MDGs "MDGs Are they feasible?" Jan Vandermootele, June 2002.

An overview of progress towards the MDGs, including some costing analysis.

<http://www.undp.org/MDGs/>

UNDP-UNICEF report "Development Goals in Africa: Promises and Progress," June 2002.

<http://www.undp.org/MDGs/>

【World Bank】

World Bank Press Release "The Costs of Attaining the Millennium Development Goals," 2002.

<http://www.worldbank.org.data/MDGs/Research.htm>

World Bank report "Achieving the Goals," 2002.

http://worldbank.org/data/MDGs/Achieving_the_Goals.htm

World Bank Report "World View," March 2002.

【IMF】

IMF Staff article, "Globalization: A Framework for IMF Involvement," March 2002.

<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/031502.htm>

IMF Staff article, "The Role of Capacity-Building in Poverty Reduction," 15 March 2002.

<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/031402.htm>

【EC】

EC Commissioner Nielson's speech at the European Parliament on the occasion of the Seminar on Development Policy Targets and Indicators, 26 February 2002.

MDGs are incorporated into the European Commission's development goals. He mentions the need for improving data to improve measurement of progress towards the MDGs.

http://europa.eu.int/comm/commisioners/nielson/speech/20020226_en.htm

【Japan】

Ministry of Foreign Affairs of Japan "BEGIN: Basic Education for Growth Initiative," June 2002.

Japan's approach for future Japanese assistance in the field of basic education, with reference to the MDGs.

<http://www.mofa.go.jp/region/africa/education3.html>

【U.K.】

Department for International Development (DFID), Departmental Report 2002, Annex 2: Achievements against DFID's Public Service Agreements, pg. 115-120.

<http://www.dfid.gov.uk/>

【U.S.A.】

Undersecretary of State for Global Affairs, Paula J. Dobriansky "Goals at the World Summit on Sustainable Development," 6 June.

The U.S. is committed to building effective partnerships for sustainable development, linked and built upon the MDGs.

【NGOs and Institutes】

Report by an NGO on the occasion of the G8 Summit in Kananaskis, "Halfway There? Fighting Poverty Together," Action Aid, June 2002.

This report is an NGO's constructive view of progress towards the MDGs. Action Aid calls on the G8 to lead in the following areas: increase aid volumes and improve aid quality, eliminate trade barriers, support the World Bank's Education for All initiative, double contributions to fight HIV/AIDS.

<http://www.actionaid.org>

Using the Millennium Development Goals (MDGs) as a Basis for Agency Level Performance Measurement, IDS Paper by Howard White, June 2002.

Paper provides background on International Development Goals (IDGs) and MDGs

and discusses desirable properties of performance measures, their use and appraises MDGs against these requirements. It also examines the use of MDGs at DFID and how they have addressed related problems.

<http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/pdf%20files/MDGS.pdf>

【Newspaper articles】

UN Wire "UN Celebrity Goodwill Ambassadors Highlight Humanity, Unity," 20 June 2002.

Danny Glover, Roger Moore, and Angelina Jolie, among others, were briefed on MDGs as a common unifying message in a two day meeting held at UN Headquarters last week.

<http://www.unfoundation.org/unwire/2002/06/20/current.asp#27179>

UN Wire "Ahead of G-8 meeting, Annan urges support for Africa, action on Millennium Goals," 19 June.

In an open letter to Group of Eight leaders preparing to meet for their annual summit, U.N. Secretary General Kofi Annan called on the countries to keep commitments made to developing countries in the last year and to act decisively on global concerns in the Millennium Development Goals, the United Nations said yesterday.

A lesson in development, Financial Times article by Gordon Brown, June 18.

Mr Brown, the chancellor of the exchequer in the UK and Sir Edward, the governor of the Bank of England, make the case for an increasing ODA for education quoting the UN MDGs of allowing every child the chance to go to school by 2015. This argument was encouraged by the recent meeting of the G-8 countries in Halifax where there was a to support developing countries that have credible education plans and strong policy commitments in place. The Group of Eight will meet again for their annual Summit in Alberta on June 26-27.

UN wire " NEPAL: Country Falls Short Of Development Goals, U.N. Says," 11 June. Note that this UN wire story originally attributed Nepal's MDGRs to the World Bank due to a mistake in transcribing story from an Associated Press article; it has since been corrected in the archives.

<http://www.unfoundation.org/unwire/2002/06/11/current.asp#26940>

UNDP Newsfront: Report says Nepal lags on key development goals, 11 June.

<http://www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2002/june/11jun02/index.html>

Nepal's MDGRs can be found at undg.org (under implementing the Millennium Declaration) and undp.org (under MDG Section).

PRSP プロセスの改善に向けて 本フォーラムでの議論を総括する

IMF 財政局 緒方 健太郎

2002 年 7 月 31 日

【ポイント】

1. PRSP とは「開発に向けたより良いアプローチの模索プロセス」であり、経験の蓄積や議論の進展に応じて発展していくプロセス (evolving process) である。我々 (日本) は、狭義の貧困削減に囚われることなく、より良いアプローチの模索プロセスとして PRSP と接し、そこから学び、可能であれば貢献していくことが重要である。
2. 開発における貧困削減、経済成長の関係は十分に解明されていない。現時点では、低所得国の開発政策には、良好な投資環境の整備と、貧困層への投資・能力付与 (エンパワメント) の 2 点が重要な要素となるというのが一般的な理解である。維持可能な貧困削減には持続的成長が不可欠であること、および、成長の際には貧困層が成長に参加することが重要であることに異論はない。ただし、貧困層への投資・能力付与が成長に資するという点は実証されていない。
3. 初期の PRSP は HIPC イニシアティブ適用国という特殊な条件下にある国が主体であったが、他の IDA 融資適格国については、各国の置かれた状況に応じて、PRSP の果たす役割や、結果として得られる開発戦略は異なって当然である。対象国の発展段階ごとに PRSP の役割・有効な開発戦略を整理してみるのには有益だろう。
4. 低所得国がとり得る政策オプションを羅列しても開発戦略にはならない。当該国が直面する制約要件 ファイナンス上の制約、人的・制度的キャパシティの制約、貿易・投資環境の制約等 の範囲内で、優先順位に基づき政策を選択し、実施順番を決定していくことが重要である。国際社会には、この判断に必要な政策のコスト分析や、貧困・社会に与える影響の分析等の研究を早急に進める責任がある。

緒方 健太郎 (おがた・けんたろう)

1969 年東京都生まれ。1992 年東京大学法学部卒業、同年大蔵省入省。メリーランド大学 MBA、主税局国際租税課、財務官室、国際局開発政策課 (パリクラブ担当) を経て、現在 IMF 財政局勤務。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. 総論：PRSP とは何か

本フォーラムの色々な局面において、PRSP に関しさまざまな視点から議論がなされてきたが、これについて私なりの視点でまとめてみた。この作業において私なりに疑問に感じた点や気づいた点について、若干の私見もお話したい。これらが今後の本フォーラムの議論の活性化に資することとなれば幸いである。

(1) PRSP が何であったかは重要ではない

PRSP を議論するに当たっては、まず PRSP とは何であるかを考える必要がある。この際、PRSP とはそもそも何であったのか、何を目的としていたのか、を究明することも無意味ではなかろう。しかし、本フォーラムでの議論、国際社会における他の多くの議論を観察してみると、PRSP の目的を何であると考えかは、個々人、組織や国によって異なり、また議論の進展に応じて時間とともに変化していると思われる。運用が硬直的だとの批判を受けている世界銀行自身、PRSP を moving target あるいは evolving process ととらえており、経験の蓄積や議論の進展に応じて軌道修正するのは必至であろう。

そう考えると、PRSP が何であったかは重要ではない。むしろ、3年後に予定されている再レビューの段階で、現在までの2年あまりの経験および今後3年の経験を踏まえ、PRSP が何になっているかを見据えていくことが重要であろう。そこで、PRSP を「開発に向けたより良いアプローチの模索プロセス」ととらえ直してみてもどうだろうか。もちろん、PRSP は闇雲に模索するプロセスではない。「より良いアプローチ」が何になるにせよ、貧困削減への適切な配慮、広範な参加プロセス、オーナーシップといった要素を含むであろうという作業仮説に基づく、秩序だった模索である。

(2) 我々は何をすべきか

若干結論の先取りにもなるが、PRSP に対して我々（日本）は何をすべきか、という点に関し、現在までに出されてきた意見を簡単にまとめてみたい。さまざまな視点から多くの意見が出されてきたが、おおむね、防御的な対応、自己改革的な対応、そして 攻撃的な対応（積極的関与）に分類できると考える。

防御的対応

防御的な対応としては、「PRSP ショック」や、より直接的には「貧困削減ショック」に負けず、我が国の開発援助政策を堅持すべきという主張があげられる。開発問題には silver bullet は無く、被援助国や援助国・機関ごとの多様性は維持されるべきであることを考えれば、PRSP（貧困削減）を画一的に適用しようとする潮流に流されてはいけないという主張にも一理ある。一方、国際社会において PRSP が「より良いアプローチの模索プロセス」だと漠然と理解されているとすれば、「我が国は PRSP とは別に独自に援助する」と言えば、「より良いアプローチの模索とは別枠で援助」と翻訳されてしまう。従って、自らの軸足をしっかり定めつつ、我が国自身の開発援助に PRSP というラベルを貼る、といったプレゼンテーション上の対応が重要であろう。

自己改革的対応

防御的な対応は、我が国の開発援助政策に問題は無いことを暗黙の前提としているが、我が国の開発援助が絶対最良であるわけではない。PRSP が無くともさまざまな改革が必要であったであろうし、たとえ実施時に最良であったとしても時代の変遷や状況の変化に応じて不断に見直されるべきものである。従って、PRSP という模索プロセスの過程で得られるさまざまな知見から学習し、不断の見直し・改善に資するという姿勢が重要である。たとえば、貧困への理解や、社会改革とマクロ政策の関係、貧困削減と成長の関係等について蓄積された経験や集約された知見から学ぶものがある。また、PRSP の時代は、前述のように、「二国間援助は独自に」という姿勢が評価されにくい時代なのであるから、ドナー協調等についても改善していく必要がある。

攻撃的対応

更に進んで、PRSP プロセスに一層積極的に関与し、貢献していくべきだという意見もある。これには、大きく分けて PRSP の枠組みへの貢献と、PRSP という枠組みに対応する中身への（実際の援助段階での）貢献があり得る。特に、枠組みへの貢献として、後述するように、我が国は、画一的な処方箋ではない各国の状況に応じた柔軟なテーラーメイドの処方箋への必要性を理解し、そのようなアプローチを（影響力を持って）支持できると考えられ、そのことをもって PRSP プロセスに貢献していくことが可能なのではないか。また、中身への貢献としては、東アジアの開発経験の共有が重要である。この点についても、後述のようにさまざまな議論がなされている。

我々の憂鬱

このような我々がなすべきこと、なし得ることに関連し、留意すべき点や克服すべき点を 3 点指摘しておきたい。

まず、本フォーラムでも多くの指摘がなされてきたように、我が国には開発援助戦略・哲学が希薄で、動きの速い開発コミュニティの展開にうまく対応できないのではないかという点である。確かに、何を議論するにも、まず「何がしたいのか」が分からずして「何をすべきか」は導けない。しかし現実問題として、国としての大上段に振りかぶった援助戦略や哲学を短期に醸成するのは至難であり、これが成されなければ他は議論できないとなれば前に進めない。

次に、PRSP と MDG の微妙な関係がある。PRSP は MDG を達成するツールであり、個々の PRSP には MDG 達成に向けた視点が必要であると言われている。これ自体はそのとおりだが、対象国に違いがあることに留意しておく必要がある。すなわち、MDG は全世界を対象としている一方で、PRSP は譲許的融資を受ける国のみを対象としている。このような MDG と PRSP の狭間に落ちるものに、対中所得国援助がある。たとえば、多数の貧困層を抱えるインドや中国の問題にどう対処するのか、また我が国との関連で言えば ODA 上位国である中国・インドネシアへの開発戦略はどうあるべきか、といった問題は PRSP の切り口からは答えが出ない。

最後に、前述の問題とも関連するが、アフリカにおける開発戦略とアジアでの開発経験との関係があげられる。後述するように、PRSP を含め開発戦略を議論する際に

は、どのような状況（段階）に置かれている国を対象として議論しているのかを明確にしておかないと、議論が噛み合わない。アジアの開発経験をアフリカに適用可能かどうかを議論する際には、この視点が欠かせない。

2. 背景：どれだけ「開発」問題は解明されたか

「より良いアプローチの模索」の本論に入る前に、開発問題の歴史について簡単に振り返ってみたい。

(1) 「開発」とは何か

そもそも「開発」が何を指すか、は常に必ずしも明確ではないが、大雑把にとらえれば以下のような変遷を辿ってきている。まず、開発が典型的には第二次大戦後の欧州・日本のような戦後復興を指す時代があった。現在も、ポスト・コンフリクト国の復興という形でこの型の開発が残っている。そして、第二次大戦後の戦後復興が一段落ついた頃から、開発が開発途上国の「途上」状態からの脱却を指すようになる。当初は、開発途上国の定義が低 GDP であったことから、途上からの脱却は GDP の増加を意味していたが、途上国の人口急増が顕著になると、per capita GDP の増加を指すようになった。さらに、実際に per capita GDP が増加し始めると、平均値ではなく所得格差が着目され、income poverty 状態にある者の数の減少を指すようになり、そして現在の「貧困削減」へとつながってきている。現在の「貧困削減」は、貧困を well-being ではない状態にとらえ、貧困のあらゆる局面（income poverty, illiteracy, poor health, insecurity of income, powerlessness など）へ総合的に対応することを求めている。

(2) 「開発」問題における哲学論争

このように「開発」概念が変遷し、認識が深まっていく過程において、さまざまな興味深い議論が行われてきている。しかしこの中には、議論としては興味深いが、明確に割り切った答えを出し得ないという意味で実益に乏しい、哲学論争というべきものもある。私なりに「哲学論争」だと考える議論について2点触れておきたい。

「開発政策」のあるべき姿

その典型と言えるものは、「開発政策のあるべき姿」に関する論争である。すなわち、50～60年代に主流であった、国家統制と輸入代替があるべき開発政策だとする議論と、80～90年代に主流となった、小さな政府と自由市場こそあるべき開発政策だとする議論の対立がある。これはその後、いずれかの政策だけでは成功しないことが認識されるようになり、制度構築（教育制度、司法・裁判制度、効率的な官僚組織、強力かつ、よく統制された金融システム、十分な競争等）の重要性に軸足が移されるようになった。

そして、99年のPRSP登場以降は、PRSPこそが開発政策のあるべき姿であるとの見方が出てきている。しかし、よく指摘されるように、PRSPはプロセスであって開発政策そのものではない。そして、PRSPが必要な政策（国家統制・輸入代替、小

さな政府・自由市場、制度構築等)のベストミックスとなればよいが、単なる shopping list となっては開発政策としての意味はない。

開発、成長、貧困削減

より哲学論争的なのは、開発、成長、貧困削減の3者の関係を巡る議論である。すなわち、「成長と貧困削減を併せて開発」とするか、「貧困削減が開発であり、成長は貧困削減の手段である」とするか、「成長が開発であり、貧困削減は成長の手段である」とするか、さまざまな考え方がある。もちろん、3者の関係につき恒等式が存在するわけもないし、極端に割り切った議論をする者も少ないが、成長と貧困削減への軸足の置き方には論争が絶えない。

この論争に関し、世界銀行・IMFの現時点での解答は、(PRSP策定国の)開発にとって、「良好な投資環境」と「貧困層への投資・エンパワメント」の2点が重要な要素である、というものである。長期的な視点から見れば、維持可能な貧困削減には持続的成長が不可欠であるという点に反対する者はなく、持続的な成長には良好な投資環境(マクロ経済の安定、貿易自由化、ガバナンス、制度構築等)が重要であろう、というのが1点目。2点目は、成長する際に貧困層が取り残されないよう貧困層が成長に参加できるようツールを付与する、という考えと、貧困層への投資・能力付与により成長が達成できるという考えからきているが、後者の関係については未だ実証されてはいない。

3. 本論：より良い開発へのアプローチに向けて

以上のような議論を踏まえ、それでは結局、より良い開発へのアプローチに向けて何をすればよいのかを考えてみたい。現在、開発に効果があると思われる政策のメニューは十分に揃っている。しかし、実行したらよさそうな政策をすべて並べてみた shopping list を策定したところで戦略とはいえない。確かに全部実行できれば開発は成功するのかもしれないが、それができないからこそ開発途上国、貧困国の問題があるのではないか。より良いアプローチとするためには、当該国が直面しているさまざまな制約要件の下で、政策間の実施の順番(シーケンシング)を吟味し、政策をどう優先順位づけしていくのが重要であり、この視点が、現在のPRSP策定には欠落しがちなのではないか。

(1) Shopping List は戦略ではない

あり得る政策を並べた shipping list から戦略に脱皮するには何が必要か。まずは、当該国が直面する制約要件を見極めることではないか。制約要件には、ファイナンス(予算)の制約、キャパシティ(人的・制度的)の制約、貿易・投資環境(物理的・制度的)の制約等が考えられる。これらの制約要件下で実施できる政策には限りがある。また、政策は実施する順番によって効果が異なり(たとえば、金融セクター改革と市場開放はどちらを先にすべきか)、さらに、政策にはさまざまなトレード・オフがある。これらを見極め、必要な政策とその実施順番を決定するのが理想的であると思われる。

しかし、政策間の優先順位づけやシーケンシングの判断をし、適格な戦略を描くほどの知識を国際社会は有するに至っていない。PSIA (Poverty and Social Impact Analysis : 政策の貧困・社会に与えるインパクトの分析) はまだ緒についたばかりだし、政策間のリンクやトレード・オフの研究もまだまだこれからである。さらに、MDG を達成するためには年間 500 億ドルの追加的援助が必要、とした世界銀行のレポートに代表されるように、ファイナンスの制約要件が解放されればよいとするアプローチに逃避しがちである。もちろん、問題解決に必要な資金規模を提示し、ドナー国の注意を喚起し、努力を促すことは重要である。しかし、理論的には十分に資金があればほとんどの問題は解決されるとしても、非現実的なファイナンスを云々しても意味は乏しく、現実的なファイナンスの制約の下で何が可能かを議論しなければならない。いずれにしても、PSIA などこの分野の研究は、国際社会側の課題として今後とも取り組んでいかなければならない。

とは言え、開発は現実の問題であり、これらの研究が完成するまで待つわけにはいかない。従って、有効性や波及効果がはっきりと分からなくとも、できるところからやるしかない。ただし、現在でも可能なこととして、まず、制約要件のアセスメントを出発点とするべきである。そして、最低限、制約要件が類似している国ごと、すなわち発展段階ごとの対応が整理されてもよいのではないか。

(2) 発展段階ごとの整理

発展段階ごとの整理にはさまざまな切り口があり得、本フォーラムでもいろいろと議論されてきていると思う。特に、朽木氏が提唱された¹、経済政策の優先順位づけのフローチャート(社会的な生活水準の達成 安定化政策 ハードとソフトのインフラ整備 経済自由化(貿易・投資・金融) 成長戦略 所得格差の是正) は非常に参考になる。

ここでは、私なりにファイナンスの制約要件を中心に発展段階を整理したものを、あくまで例示として提示したい。なお、このような議論を行う際には、具体的にどのような国々について議論しているのかを明確にしておくことが重要である。この観点から、PRSP 対象国を世界銀行のマニュアルを下地に一覧表にまとめたので、これを参照しながら考えていただきたい。

段階 1 : 「最低限の安定」確立期

まず、紛争当事国やポスト・コンフリクト国といった、いかなる政策を実施する際にも最低限必要な安定すら確立されていない国。これらの国は、当然にして、紛争の終了・最低限の政治的安定の確保が優先課題である。そして、これらの国に対する援助は復興支援や人道的援助に限定され、従って、PRSP の役割も NGO 等の広範な参加の確保に限定されよう。

¹ 詳しくは、2002 年 2 月ワシントン DC 開発フォーラム主催ブラウンバックランチにおける朽木昭文氏発表の「CDF・PRSP を越えて 開発戦略における日本の付加価値」(当ポリシー・ミニッツ・シリーズ No.1 に収録) をご参照。

段階 2 : 「 対外信頼 」 回復期

次に、HIPC 適用国（DP 到達国、CP 到達国）が典型であるが、対外信頼が損なわれ、近い将来において対外資金、特に民間資金の流入が期待できない国。これらの国は、いわば破産宣告もしくは禁治産者宣告を受けたようなもので、民間資金・バイの資金の流入が再び可能となるよう対外信頼を回復することが優先課題である。

【表 1】（別紙参照）からもわかるとおり、現在 PRSP を策定している国のかなりの部分が HIPC 適用を契機に PRSP を策定している。これらの国のファイナンス上の制約要件を考えれば、たとえば民間資金を前提とした成長戦略をすぐに実施できるわけではなく、とり得る政策オプションも限られており、PRSP の内容が貧困削減に重点を置いたものとなることは自然である。しかし、これらの制約要件を共有しない国に対し、同様の PRSP が求められるとすれば、問題であろう。

段階 3 : 「 良好な貿易・投資環境 」 整備

この段階と、次の適切な成長期は、かなりの部分がオーバーラップすると考えられるが、ここでは敢えて段階を分けてみた。最低限の安定が確保され、一定の対外的なファイナンスも期待できる国は、政策オプションが非常に広がるため、実施国自身の選択による政策の優先順位づけ・シーケンシングが非常に重要になってくる。PRSP も、ドナー間の協調や個々のプロジェクトとマクロ政策との整合性確保といった、難しい問題に対処することが期待されるであろう。

段階 4 : 適切な成長

上記のような段階を経て、成長に可能な最低限の要素が揃ってきている国は、貧困層が参加する成長をいかに確保するかが優先課題となる。PRSP の役割としても、貧困層への投資・エンパワメント・参加が重要となろう。

(3) 我が国が貢献できる可能性

最後に、このような PRSP プロセスに我が国が貢献できる可能性について考えてみたい。

まずは、前述のような発展段階ごとの対応や、個別国における対応において、画一的ではない、当該国の状況に応じた柔軟な対応が必要なことへの理解があげられる。我が国は、資本主義に対して柔軟に対応する素地があるし、ワシントン DC のように貿易自由化を無条件によしとするドグマも無く、金融システム改革を常に最優先すべきであると考えているわけでもない。従って、その国々に応じて政策をテーラーメイドする必要性への理解と実効性ある支持を与えることが、我が国の付加価値となり得るのではないか。

また、東アジアの開発経験の共有を通じた貢献の可能性もある。この際、東アジアの開発経験をツール化・製品化して（アフリカ諸国などと）共有するのがよいという意見もあるが、個人的には、成功事例として参照し得る状態にしておくことが有効な共有ではないかと考える。前述のように、重要なのは、当該国の置かれた制約要件下において当該国自身がどのような政策を選択するかであるから、東アジア諸国の置か

れていた制約要件と実施された政策およびその結果から、当該国が必要な事項を学び取るのが最良ではないか。

【席上および直後に電子メールで出された意見】

1. テーラーメイドの戦略

- (1) 典型的な IMF エコノミスト的なコメントだとは思いますが、各国個別のテーラーメイドの戦略への理解を促進すべしとの点は観念的には理解できるものの、これを「日本の」貢献の看板に掲げることは、にわかには賛同し難い。貿易自由化などの改革措置について、緩やかな改革を求める声は国内の単なる既得権益と結びついているに過ぎない場合がある。正当な声と単なる既得権益に基づく声を識別するには、相当の知識と分析力が必要。翻って、日本を見てみると、日本にはアジアの数力国を除いて、比較において優位な知見を持った国はほとんどないのではないか。こうした日本のような知的優位のない国が、テーラーメイドを看板に担ぐことは、長い目で見て危険であり、誰からも評価されないのではないか。単なるその時点における途上国政権への迎合に終わる危険がある。過去において、日本はアフリカや中央アジアで累次の失敗を繰り返しているのではないか。
- (2) 日本の融資政策の過去の経験に鑑みれば、確かに自信を持てるだけ充分の知識と理解があったかは問題であろうが、逆に PRSP を利用することにより、日本なりのテーラーメイドの開発協力政策が可能にもなろう。たとえば、いわゆる「対外信頼」回復期の国については、政府のガバナンス強化に PRSP をテコとして使いつつ、政府をバイパスし直接 NGO に開発資金をチャネルすることでガバナンス参加の裾野を広げることができる。このようなテーラーメイドの協力形態を PRSP の傘下で行うことはできる。

2. PRSP に対する日本の関与

- (1) 貧困削減と経済成長の関連については、まだまだ理解がされているわけではないのであるが、貧困削減を金看板として使うことにより、開発資金を調達してこようというもくろみが PRSP の裏にあらう。日本国内では、経済協力という言葉に表されるように、経済成長を支援するという視点が強いわけであるから、貧困削減という社会保障・社会福祉的なアプローチでは納税者の支持が得られるかは疑問である。結局、日本が outsider になるのを避けるための歩調合わせなのではないだろうか。
- (2) PRSP がどうであったという議論をしても意味のないことは分かるが、どうあるべきかの議論を進めるべきである。IDA 適格、HIPC という枠組みで対処できそうなものを、何故更に PRSP という枠組みをはめようとするのか疑問が残る。日本としては、途上国のオーナーシップを充分引き出すようなシステムにすることを主張するなどして、もっと現行の枠組みにチャレンジすべきである。

- (3) PRSP がアフリカを主対象にした枠組みであることを意識して、日本のアジアへの関与、アフリカへの関与を整理して議論すべきではないだろうか。
- (4) この場における議論と現場との温度差を感じざるを得ない。現場におけるドナー間の協調、国内社会と国際社会とのリンケージなどを場合分けをした上で、PRSP への関与を考えていく必要がある。

3. ガバナンス

- (1) 実際の対象国との協議においては、その時その時の政治的状況の要素を含めて考えなければならない。特に現場からの視点としては、国際機関は金を貸さねばならない相手として政府と接するわけであり、どの程度のガバナンスなら許せるのかは現実問題としては判断が難しい。
- (2) 現政権に対して外からガバナンスやオーナーシップを持たせようとするのは無理であるが、資金供与を通じて意識を啓発することは可能であるし、同時に NGO への直接供与により参加型のガバナンス強化を助長することもできよう。

4. 民間、インフラ整備

- (1) アジア型の開発モデルを念頭に置くと、市場経済を活性化させるということで民間の貿易・投資環境を整備することが第一であり、日本もそれを主張していくであろう。しかし、今後のインフラ整備について、日本は理解は示しつつも、果たして資金供与をすることになるかどうか、懐疑的である。
- (2) どこにでもインフラ整備をしていくというアプローチは、日本においても意味がなくなっている。しかし、理解があれば資金は廻るであろう。
- (3) 市場環境を整える上で、政府と民間の間で建設的な利益配分がなされるのであれば、癒着構造であろうと結果的に民間を誘導することになり、効果はあろう。他方、たとえばアフリカにみられるように、すべて政府のポケットに入り込んでしまうような腐敗構造では成長への効果がない。

5. 無条件貿易自由化ドグマ

自由貿易政策は、安価な輸入品を買うことにより浮いたリソースを他のセクターに廻すことが伴っていなければ、経済成長には結び付かない。国内金融市場の自由化についても言えることであるが、安易な自由化政策により国内のバランスを悪化させることについては、国際機関としてもより注視すべきであろう。特に既存の共同体基盤を壊してしまう危険性を考慮しなければならない。

6. 具体的方策

- (1) 日本の PRSP への取り組みについて、防御的な対応、自己改革的な対応、そして攻撃的（積極的関与）対応という 3 つのモードに分類できるという分析については心から同感する。さらに、この 3 つのモードを、(a)総論・理論面、(b)国別政策面という 2 つの戦線の双方で展開するとともに、2 つの戦線を有機的にリンクすることが大事だと思う。

具体的な方策としては次のものが重要と考えられる。すでに政府として取り組んでいるものもあるが、政府部内にとどまらず幅広く関係者を巻き込んで議論し、認識を共有しつつ推進することが有効ではないかと思う。

PRSP プロセスに対するオール・ジャパンの基本的スタンスの明確化と発信

PRSP プロセスに対する我が国の知見（特に問題点や我が国の利害関係に関する情報）は、関係省庁・実施機関本部の他、途上国現地の公館・事務所に広く分散している。PRSP プロセスの問題点や我が国への影響に関する情報を幅広く聴取した上で、関係省庁・実施機関の知見も集約し、オール・ジャパンの基本スタンス（裏づけとなる開発理念（哲学・思想）を含む）を明確化して、今後の関係会議等でその立場を発信・表明していくことが適当と考える。単に日本語でつくるのみならず、英語にしてウェブサイトに掲載することが効果的であろう。このような形で作成した基本スタンスは、今後 PRSP の策定が進み、現地での実施の段階に次々に移行しつつあるこれから一層重要となろう（また、この過程で関与した関係者をネットワーク化して今後ともスタンスの改善を図ることも有益である）。このワシントン DC 開発フォーラムの議論が、ひとつのきっかけになるのではないか。

PRSP プロセスへの対応マニュアルの作成

今後の対応の第一歩として、特に現地公館・事務所を念頭において（結局は個別国への PRSP プロセスへの関与が実質的に重要）、PRSP に関する我が国の基本方針、特に氾濫する情報と限られたリソースの中で、いかなる利益を確保するために、いかなる情報を入手し、いかなる対処・主張をしていくべきか、そのため東京と現地、関係省庁と実施機関でいかに効果的かつ機動的に役割分担をしていくのかを盛り込んだ、アクション・オリエンティッドな対応マニュアルを作成し、関係省庁・実施機関の関係者で広く共有することが適当ではないか。もちろん、省庁・実施機関ごとに異なる視点や要請もあり、このマニュアルのみですべての側面をカバーできるとは思わないが、少なくとも認識の共有に資すると思われる。

PRSP 情報共有体制の確保と関係者間の連絡の円滑化

PRSP に関する総論および個別国の動きについて、東京の関係省庁と実施機関本部、途上国現地公館・事務所、そして当地（世界銀行・IMF 理事室を含む）の情報を円滑に共有していくシステムを構築するとともに、その運用を常に改善していくことが重要と考える。特に、同システム上に関係省庁・実施機関の本部・途上国現地・当地の個別国担当者名と連絡先（メールアドレス）を掲載

し、個別国について関係者が広く横の関係で連絡するルートを確認することにより、相互の連絡を円滑化すれば、今後の個別国対応に効果的であろう。

個別国 PRSP に関する我が国の知見の集約と発信

上記の情報共有システム・連絡ルートと関係するが、単なる情報の共有を超えて、我が国として、相手国のニーズや適切な支援方法等についての知見を集約し、メッセージにして発信していくためには、どこかで誰かがリーダーシップを取り、総論のみならず個別国についてそれぞれ関係者のネットワークを形成し、実質的な検討作業を行うことが重要である。本フォーラムで本年5月に取り上げた「バングラデシュ開発援助ネットワーク」は、同国 PRSP に対する我が国のインプットを最終成果物のひとつとしているが、まずはこのような形で可能なところから作業を進めることは実務者自身でできる話である。本問題については、ODA 総合戦略会議というハイレベルですでに取り組みが始まっているが、そもそも数カ国を手当てすればよいものではなく、2~3年内にはかなりの国をカバーできるようなスピードで進めていくことが望ましい。中長期的には、途上国現地での情報収集・発信や恒常的な調整プロセスに対応するため、現地公館・事務所の体制強化および実施機関への権限委譲、そして、現地の活動を十全に支援するための本部の体制・組織の整備が必要と考えられる。

貧困削減ないし広く開発に関して日本が提示し得る理念の検討

緒方氏のプレゼンにあるとおり、世界銀行自身、PRSP は「行うことにより学ぶ(learning by doing)」という極めてオープンな姿勢を(少なくともタテマエでは)貫いている。我が国としても、自らの問題意識やアジアを中心とした経験を踏まえつつ、成功例の分析・理論化により、我が国の開発理念(哲学・思想)を明確化するとともに、相手国のニーズを勘案しつつ提示すれば、我が国のアプローチを宣伝できるのみならず、途上国の開発のための積極的な貢献となる(個別国の PRSP 対応に際しても、このような開発理念(哲学・思想)は立論のための重要な基盤となる)。まさに、IDEA(東アジア開発イニシアティブ)、WSSD、TICAD 等に向けての我が国の作業は、このような理念(哲学・思想)およびそれを具体化する開発戦略を提示しようとするものだと思うが、これらを日本の一貫したメッセージとして提示することが大事だと思う。また、各種の開発関連研究機関・研究者を有機的に結びつけて活用していくことも有効だと思う。

実際の支援内容への反映

国際会議で発信する開発理念(哲学・思想)や、個別国 PRSP に関する我が国の知的貢献に説得力を持たせるものは、我が国のバイやマルチの ODA を中心とする具体的な支援による裏づけである。昨今、ODA に対する見直しが強く求められているが、これを追い風にして、各種の支援スキームを機動的に活用できるよう一層改善していく必要があるのではないか。

以上の作業に必要な要員と予算の確保

以上の作業を推進するためには、本部・現地とも、片手間ではなくしっかりと対応するための要員と予算を確保する必要がある。PRSP に関する作業は従

来の経済協力業務からみれば純増の部分であり、限られたリソースの中でこのような優先課題に対応するためには、大胆なリソース配分の見直しや外部リソースの活用も視野に入れた方がよいのではないか。(世界銀行も焦点を貧困削減に変更してから、大幅な組織改編と人員交代、資金の再配分が行われている。)

- (2) 私はタンザニアで経済協力の仕事をしているが、ご承知のとおり、タンザニアでは PRSP が援助協調とセットになって急進的に動いている。2000 年 6 月の外務省経済協力局長タンザニア来訪以来、日本は積極的に参画していると申し上げたいところだが、それでいても周囲の『押し』に日本の援助の実施はますます困難になってきている。当地ではパリでの OECD 開発援助委員会(DAC) や SPA の議論は翌週のドナー会合で具現化されるべく建設的に議論が始まることもあり、時として総論賛成・各論反対の政府の姿勢は現場を更に苦境に陥れることになる場合もある。

現場として、今すぐに欲しいものは の「実際の支援内容への反映」である。それにはほとんどの場合、大きな改善を求めているのではない。今できる範囲内のことを着実に積み重ね、学識者の方々がその lesson を丁寧に検証・評価すれば、おのずと日本が進むべき道が見えてくるのではないかと思う。

今はまるで丸腰で「PRSP、セクタープログラム、援助協調は総論賛成、現場は対応せよ」と迫られているようで、具体的な「武器」を持たせてもらえなければ対応のしようがない。

マニュアル作成はよいアイデアだと思う。PRSP にその熟度のポイント、ポイントで、各国 PRSP で共通して日本が関与すべきと思われるものがあるように感じるので、実験的にいくつかの国で PRSP 参画してみて成功したことをマニュアルに反映させ、一種日本の PRSP 参画の標準化を図るとするのは有意義とを感じる。

2 年半タンザニアの PRSP にかかわっていて、PRSP というものはもしかして「対応」すべきものではなくて、「参画」するものではないかと感じている。個人的な感覚とこの国の関係者間のムードなのだろうが、私の限られた経験からは、PRSP を介して貧困削減に関係者が共に参画して実施していくという印象のほうがしっくりくるようで、そのためには援助協調や手続共通化の議論も含まれるのだというように感じる。非常に重要なことは、いかに早く参画するかという点で、そのプロセスを通じて日本の主張が理解されたり組み込まれたりし、それによって最終的には政策策定関与ができたということになっているように思う。そしてその「最初のゼロ地点」そのものを起こすことや、動きを察知するには、日頃から他の関係者と密な情報・意見交換が不可欠で、そのためには十分な人材配置と個々人の高い意識が必要ということになると思う。

- (3) 特に、ワシントン DC におけるブラウンバッグランチにおいて、しばし「現場との感覚のズレ」が指摘されたりすることから、メールでタンザニアより現場の声を聞くことができ嬉しい。PRSP のサブスタンスについてではなく、方

法論としての日本の対応について述べたいと思う。

「周囲の『押し』に日本の援助の実施はますます困難になってきている」「今はまるで丸腰で『PRSP、セクタープログラム援助協調は総論賛成、現場は対応せよ』と迫られているようで、具体的な『武器』を持たせてもらえなければ、対応のしようがない」という言葉は印象的である。同時に私自身が感じているのは、PRSP 参画の総論についても、決して日本の経済協力関係者で一致団結した理解があるわけでもなく、特に PRSP に盛り込まれている要素、それを支配する現在のレジームに対する哲学的な面、理念的な面で、煮えきらないものがあると感じられる。

勿論、日本の独自性を活かした PRSP への参画ということを考えれば、哲学面、理念面における日本の政策・戦略を打ち立て、PRSP を支配するレジーム（それが別に全体の整合性のとれたパラダイムというよりは、ブラウンバッグランチ・キックオフ担当の緒方氏曰く"shopping list"なのかもしれないが）と擦り合わせる必要はあろう。しかし、同時に援助協調という PRSP の方法論的側面について、日本における参画戦略を早期に確立する必要があるのではないだろうか。理念的な問題は時間がかかり、また時間をかけて議論する意義もある。しかし、援助協調という側面については、実際の援助活動のサイクルの速度が直接的に絡んでくる話であろうし、それなりのスピード感を持っての対応がクルーシャルであると感じる。「非常に重要なことは、いかに早く参画するかという点で、そのプロセスを通じて日本の主張が理解されたり組み込まれたりし、それによって最終的には政策策定関与ができたということになる」といったタンザニアからの指摘は、サブスタンスとともにスピードという次元での対応の重要性を感じさせられる。

援助協調について、あくまでも各論の技術的側面について、川下の部分でその場その場の判断で調和策に応じるのではなく、たとえば、援助協調により日本の ODA 政策・活動が受ける相乗効果の分析、その分析を受けての協調相手・方法・分野 / セクターごとの援助協調術の行動計画づくりなど、よりマクロ的な部分、川上の部分での戦略立てをすることの重要性を感じる。それが、先刻提起のあった「PRSP プロセスへの対応マニュアルの作成」という形態で、フィールドにチャネリングされれば、日本 ODA 政策として一貫性のある援助協調が現場レベルで可能になると思う。

同時に、そのマクロ的な部分、川上の部分のアイデアというものは、フィールドからの知見が土台になっているべきだと思うし、また、「現場主義」の日本全般の政策文化に鑑みると、むしろフィールドこそアイデアが湧く素地がある気がする。その際、現場で一体性のある意見に集約するパッケージ能力、そのパッケージ化された意見を東京まで運ぶ公式運搬チャネルの確保の 2 つが必要条件だと思う。同じく問題提起のあった「PRSP 情報共有体制の確保と関係者間の連絡の円滑化」、「個別国 PRSP に関する我が国の知見の集約と発信」というところに対応すると思う。については、組織事項だろうが、については組織事項であると同時に、生身の人間の話だと思う。タンザニアから「具

体的な『武器』がもらえない」との指摘があったが、その武器としては、カネ、アイデア、に並んでヒトではないだろうか。「必要な要員と予算の確保」についても問題提起があったが、私は特にフィールドにおける必要な要員の確保を最優先する必要性を強調したいと思う。フィールドにおける人員は、各国個別の状況、それに対する日本の対応、他援助機関との援助協調等々について、単に情報を収集し、東京に情報の横流しをするのではなく、情報・知見を集約させ、パッケージにし、現場事務所としての政策判断の提案といった意見具申的な付加価値を付けて東京に送るぐらいの充実した人的資源を確保すべきではないだろうか。

なお、マクロ的な部分、川上の部分での戦略立てについては、東京のみでなく、ワシントン DC（およびパリ、ニューヨーク）に存在する（あるいは存在するであろう）日本の非公式「経済協力コーカス」からの発信も大きな意義がある。ワシントン DC 開発フォーラムにおける PRSP 議論の一部として、サブスタンスとともに、援助協調枠組みとしての参画という側面から方法論的なところで議論を詰めていくことも、ワシントン DC ならではの貢献ができる点であるかも知れない。

- (4) コメントを頂き、現場で働く者としてとても心強く思う。私の考えることはとても学問的には理論立ってないと承知しているが、日々援助協調の議論や PRSP の進捗に苦悩する個人としてもう少し聞いて頂きたい。以下は勤務先ではなくあくまで私個人の見方である。

タンザニアには、東京の配慮により周辺国に比べてかなり優先的な人員配置や予算をつけてもらっていると感謝している。これを当地では「対アフリカの新型援助の実験的措置」ととらえており、そのために関係者はかなりのボリュームの通常業務をこなしつつ、最前線にも前のメールで申し上げたような他機関・政府との密な関係づくり（具体的には会合への積極的な出席、できる限りの資金的・知的貢献）を属人的なベースで努力して行っていると思う。これはひとえに個々人の意識の高さに寄っていると思うし、当地の関係者の努力は評価に値すると思う。また同様に、一緒に頑張っている他のドナーの担当者も、タンザニアのより良い援助とは何なのかとの模索を共に続けている。

PRSP が learning by doing であるのは日本に限らず、私の知る限り、どの現場のドナーにとっても同じである。私は他ドナーの担当に「なぜ PRSP の下、貧困削減を進めるにあたってのモダリティとしてセクタープログラムや財政支援が最適だと言えるのか」と繰り返し聞き続けているが、彼等の答えは「これまでの援助を真摯に分析した結果、従来のはやり方は少なくともアフリカにおいては間違っていたことだけは断言できる。だから従来のはやり方を続ける限り、成功はあり得ない。失敗を繰り返さないためには新しいやり方を試す方が better だ」と言っている。要すれば、彼等自身も、今試している方法が最適なグランドセオリーであるとは一度も言っていない。

私分からないのは、日本は真の意味で、今までの日本の援助（これも全世

界で包括的には言えないと思うので、政策研究大学院大学の野健一教授が提示しているような分類を含むいくつかのカテゴリー分けが必要と思う)が分析され、評価・反省された上で継続されるべきか否かの判断をされたことがあるのだろうか(もしかすると今まさにそれに着手しているのかもしれない)。そして分析・評価の結果、問題点が浮かび上がっているとして、改善のために「実験的な行動」が取られたことがあるのだろうか。日本の援助の文脈では、国税を使って「実験」などということは許されないのだろうか。タンザニア政府は(大蔵省など finance 関係の中央省庁の一部に限っては)財政支援・コモンファンドで PRSP を動かしたいことを TAS(タンザニア援助戦略書)で明確に表明している。

現場にいて決定的に他ドナーと日本の援助姿勢が違うのではないかと感じるのは、この「実験性」の有無である。セクタープログラムや財政支援が本当に貧困削減に資するかどうかは、正直なところ試してみないと誰にも分からないというのが現実だと思う。全世界に通用する PRSP 対応/参画を決めるのはもっと理論構築が必要で時期尚早だが、実験してみなければ「本当にうまくいくか?」と聞かれても分からないとしか答えようがない。事実、他のドナーもセクタープログラムなどでたくさん失敗をして、また振り出しに戻ったりしている。国民の血税を使っていてその曖昧さはなんだ!と怒られるかもしれないが、タンザニアでのかかわりに関する限り、その試行錯誤のプロセスに個人が属人的にチャレンジしてかかわる努力をしている結果、またいくつかの実験を行っている結果、少なくとも中央省庁、ドナー、現地研究者の間で日本のプレゼンスが向上したことは間違いない。これが「顔の見える援助」かと聞かれると、「顔の見える援助」の定義によるかと思うが、政策関与という点では Yes と答えられる。

私が他の組織の関係者から言われたことを紹介したいと思う。彼曰く、「日本はここ数年で大きく変わった。以前は日本が何を考え、どこに向かっているのか誰も分からなかった。日本の考え方は確かに他のドナーと大きく違っているかもしれない。しかし英国が世界銀行と違うように、どのドナーもそれぞれ違うのだ。日本の(政策への)関与は、これまでの議論にダイナミクスを与えた。そして(当地)世界銀行関係者でさえも、日本の参画には感謝している。」

私はこれが単純に日本援助全体のプレゼンスが上がった賛辞とは受け止めるつもりはないが、前回電子メールで「丸腰」と書いたものの周辺国に比べれば優遇されつつも限られたスキームやリソースで、必死にプロセスに食いつこうとしている結果、日本の意見は(煙たく思うドナーもいるにせよ)少なくとも聞く機会を持たれるようになった。それには議論の途中や後半から突然現れて、「反対、反対」と言っても有効でなく、応分に痛みを持ってプロセスに当初から参画・貢献していくからこそ生まれるプレゼンスなのだと思う。

私の話は PRSP と援助協調、援助モダリティをひとからげにしている面があるが、アジアは違うようだが、こと英語圏アフリカについては PRSP を実施していくための具体的ツールとして、それから PER や MTEF などが一緒に急進

的に動いているので、あえてそれぞれに分けないで説明させて頂いた。

- (5) バングラデシュで PRSP のプロセスにどうかかわってきたかご紹介したい²。

経緯

バングラデシュでは昨年 10 月に総選挙があり、政権交代があった。どちらかという前政権は PRSP 作成に熱心ではなかったが、総選挙後に発足した新政権は PRSP 作成のプロセスを加速させた。この背景には、当時、バングラデシュが外貨危機に見舞われ、IMF に支援を要請していたという事実があるが、とにかく漸く PRSP のプロセスが実質的に開始された。

PRSP セミナー

本年 2 月、IMF が主導する形で 3 日間の「PRSP セミナー」がバングラデシュの首都であるダッカで開催された。テーマは PRSP をどうやって作成するか。聴衆はバングラデシュ政府や政府機関の職員、NGO のスタッフ等であった。セミナーでは PRSP のプロセスが先行している他の国々やドナーからリソース・パーソンが招かれたが、IMF の要請で日本からもリソース・パーソンとしてセミナーに参加し、「インフラと貧困削減」のセッションのスピーカーとラウンドテーブルのモデレーターを務めた。そして本セミナーでの議論を参考に、以降、バングラデシュ政府は I-PRSP 作成のプロセスを加速させた。「バングラデシュ開発援助ネットワーク」では、立ち上げ時の目標のひとつに PRSP へのインプットを掲げていたが、いずれオール・ジャパンで PRSP にコメントすることを念頭に、同じく本年 2 月に「PRSP とは何か？」といったテーマを取り上げ、さらに「PRSP セミナー」における議論の内容についてもセミナー参加者から報告する場を設けた。

I-PRSP ドラフトの発表と我が国の対応

こうしてネットワーク参加者間で PRSP に対する理解を深める努力を続けたわけであるが、本年 6 月になってバングラデシュ中央銀行のホームページに I-PRSP のドラフトが掲載されるに至った。JICA 専門家の協力を得つつ、(a)「バングラデシュ開発援助ネットワーク」参加メンバーに本文と抄訳を配布し、コメントを求める、(b)同じようにダッカでは日本大使館、JICA、国際協力銀行、JICA 専門家、日本の NGO に本文と抄訳を配布し、コメントを求める（ダッカでも日本での動きに呼応してダッカ版「バングラデシュ開発援助ネットワーク」が立ち上がっている）という二段構えで取り組んだ。6 月下旬に JICA 専門家が一時帰国された際には先行していたダッカサイドの動き(b)を報告していただく場も設けた。このようなプロセスを経て、いわば、ネットワーク版コメントとダッカ版コメントが出来上がり、日本大使館が中心となってそれぞれの内容を吟味した上でコメントを一本化、さらに手分けして英訳してバングラデシュ政府に提出するということに漕ぎ着けた。

² 詳しくは、2002 年 5 月ワシントン DC 開発フォーラム主催 ブラウンバッグランチにおける岡崎克彦氏発表の「バングラデシュ開発援助ネットワーク 国別援助政策強化の新たな試み」(当ポリシー・ミニッツ・シリーズ No.7 に収録)をご参照。

今後の課題

以前、このフォーラムで世界銀行の日下部副総裁がプレゼンテーションを行った際の記録に、「日本がより積極的に知的支援を行っていくためには、総合的な知的支援システムが必要である。今の組織の枠を越えた、官庁、学界、NGO、コンサルティング産業の緩いネットワークを築くことが望ましい」³と書かれていたが、現在、「バングラデシュ開発援助ネットワーク」には外務省、財務省、経済産業省、国際協力銀行、JICA、NGO（10団体）、日本貿易振興会アジア経済研究所、国際機関（東京事務所）、民間企業（含む「日本・バングラデシュ合同経済委員会」）が参加している。勉強会やI-PRSPに対するコメント作成作業を通して、日本でバングラデシュに関心を持っている人達のプラットフォームを形成したいとの狙いは何とかワークするようになり、立ち上げ時の目標のひとつであったPRSPへのインプットについては曲りなりにもコメントを作成してバングラデシュ政府に提出することができた。しかし問題はこれからである。コメントした以上、言いつ放しというわけにはいかない。日本としてPRSPの実施段階にどう関与していくか、あるいはネットワーク参加者間の連携をいかにして強化していくか、そしてPRSPに沿った援助をどうやって実施していくかといった課題に取り組む必要に迫られている。

日本のNGOが積極的に活動しているバングラデシュとタンザニアとでは状況が全く異なっているだろうが、そのバングラデシュにおいても「バングラデシュ開発援助ネットワーク」を立ち上げたことによって関係者間の結びつきが強まったということは言えると思う。

- (6) 今年1月から、政策研究大学院大学（GRIPS）にて「開発フォーラム」というODA・経済協力分野の政策研究プログラムを立ち上げている⁴。ワシントンDC開発フォーラムの皆さんとも密接に連携しながら、進めさせて頂いている。なかでも、PRSPは我々の重要な研究テーマとしてフォローしている。タンザニアの現場からの問題提起は深く響くものがあり、我々も微力ながらも、現場での対応を支援するような仕組み・体制づくりへの協力が何とかできないか、という気持ちで取り組んでいる。以下、今までの意見と重複する部分もあるが、考えるところを共有させて頂ければ幸いである。

PRSP対応は、これ自体が特別に扱われるのではなく、国別援助計画づくり・アップデートや援助協調への取り組みと一体で考えられるべきものである。従って、PRSP対応を契機に（あるいは、現在ODA総合戦略会議で検討が始まっている「国別援助計画」の見直しを契機でもよい）、日本が開発アプローチに対し、戦略面、体制面の取り組みを強化していけば、これらすべてに対する取り組みの改善につながるはずである。

また、タンザニアからの電子メールにもあったが、開発アプローチは途上国、ドナーを含め関係者で考えていくもので、日本は主要ドナーとして、一緒に改

³ 詳しくは、2002年7月ワシントンDC開発フォーラム主催ブラウンバックランチにおける日下部元雄氏発表の「日本の開発問題への知的貢献について」（当ポリシー・ミニッツ・シリーズNo.12に収録）をご参照。

⁴ GRIPS開発フォーラム・ウェブサイト <http://www.grips.ac.jp/forum/>

善していく、関与していくという積極姿勢に切り替えることが必要だと思う。

そのためには、以下のような取り組みが必要と考える。すべてを一度に実現することは難しくても、志をともにする者たちが何が必要かについて共通認識を持ち、それぞれが可能なところから取り組み改善を蓄積していく、そしてその際にこういったネットワークを通じて情報共有していくことで重要な一歩になると思う。

オール・ジャパン・中央での指令塔の役割：

- (a) 国際的な議論、現場からの情報を踏まえ、対応にあたっての基本的方針づくり。
- (b) 現場への提示（ただし大枠の方針のみ、具体的対応は現場と下記の国別の戦略チームに任す）。
- (c) 本方針を現場が国別の事情に応じて対応する際に必要となる主な着眼点の整理・カテゴリーの提供：たとえば、戦略の中身（緒方氏の言う「発展段階」の勘案）、および我々が WSSD での発信も意図して作成中のペーパーで提起している貧困の原因、既存の計画システムとの関係、援助依存度などによる途上国のカテゴリー分けの試みなど。
- (d) 発信チャネルの戦略的考察、および実践（紀谷氏のいう「開発外交」の視点）。

現場での体制・役割：

- (a) 開発戦略チームの創設：「成長戦略」、「社会開発」、「対応のマルチ化」を担う、国別の戦略チームの創設。もちろん、オール・ジャパン体制。
- (b) この関連では、バングラデシュの開発ネットワークは東京と現場の両方で支えられており、現場では各専門家が専門分野に応じて PRSP をフォローしていく体制ができていると承知しており、注目に値する。ただし、同ネットワークからの指摘にもあるように、戦略の中身を具体的に深めていくには、上記のような専任チームも必要になるかと思う（JICA の国別援助研究会、市場経済化調査などのスキームの活用？）。

（中央・現場の双方に対する）支援ツールの整備：

- (a) マニュアル、国別戦略や PRSP の多様性を認めながらの着眼点整理、グッド・プラクティスの作成。
- (b) マニュアルや着眼点整理は横断的になるので、中央での作業が必要だと思うが、グッド・プラクティスは、現場・東京・海外を含め各担当者が知見・経験を共有、整理していくのが望ましいと思う。ただし、各担当者は皆忙しいので、インセンティブづくり、予算的な支援、そして作業にあたって研究者・NGO などを活用するなどの工夫も必要かと思う。

～ をサポートする研究体制、知的ネットワークの構築：

- (a) ワシントン DC、パリなどからの情報発信。
- (b) 内外の研究機関、関係者の知的ネットワークを活用した研究調査の実施、発信。

- (7) 現在、私は援助協調に関する業務を担当しているが、約3カ月前までいたスキーム別事業を主管する部署では、PRSPであるとか、現在、援助協調で議論されていることについては、話では聞いていたものの、当時の私の業務にはほとんど関係なく、遠い話と感じていた部分があった。また、最近でも関係機関の方々と話をさせていただいた際に「援助協調は必要なのか？」と言った質問がかなり出てくることから、現在、直接日本の援助の実施を行う関係者の多くは、PRSPや援助協調に対する「感覚」は同様だと思われる。

過去3カ月強の間で、日本で援助協調に関係する方々と話をしていると感じたのは、PRSPは「策定段階」から「実施の段階」に移行してきているということと、「援助協調」に関する我が国の体制整備や方針が理論武装も含めて遅れているということである。つまり、日本のスタンスとして、「PRSPの画一的な適用には反対であるものの、当該国のオーナーシップの下で、各ドナーを含む関係者が共有する戦略の必要性に関しては同意する」と言った共通認識はあるものの、右認識をいかに実施に移していくかが必ずしも明確になっていないように感じられる。

しかし、この理論武装や体制整備を単に議論で行っていくことは、容易なことではない。勿論「基本的な方針」や「国別・地域別の方針」は必要ではあるが、できることからやっていき、右経験をもとに理論武装と必要な体制整備につなげていくという方向にならざるを得ないと感じている。また、この過程で、多くの援助にかかわる関係者を巻き込んで、「認識の共有」を高めていくことが必要であると思われる。このような観点から、いままでに感じた今後進めていくべき事項は以下のとおりである（なお、今回は財政支援やコモン・バスケット・ファンド、手続き調和化に関する事項は除く）。

知的貢献を行っていく為の基盤の整備

各国のPRSPは、定期的なモニタリングと計画修正が必要なものであり、広い関係者・機関の意見により内容も変わっていくものである。このために、日本としての方針や戦略を、ドナー会合等で明確に伝えることで、PRSPに影響を与えることになる。このための体制は単発では効果が薄く、継続して戦略を見ていく常設の体制が必要である。このような体制整備としては、(a)本邦における支援母体（援助関係機関、有識者、NGO等）と、(b)当該国における我が国援助関係者の組織化が考えられる（勿論、両者のリンケージも重要）。また、現地の専門家をベースとした、知的貢献のための体制整備は、我が国が行うさまざまなプロジェクトをケーススタディとして政策提言につなげていくことで、プロジェクト効果の増大にもつながる。なお、このような体制整備を行う際の参考事例としては、ベトナムやバングラデシュにて行われている。

情報共有体制の整備

1999年のPRSPや「援助協調」が各国で進む中、各途上国にある日本の在外公館やJICA・JBIC事務所では、さまざまな取り組みがなされている。しかし、このような各途上国における日本のプラクティスは、他の途上国の日本側関係者との共有がされていないという問題がある。他の途上国におけるさまざま

まな取り組みは、現在の制約条件の中での実施可能な取り組み事例であり、各途上国により条件は異なるものの、非常に参考になるはずである。さらに、本邦における関係機関でも、さまざまな研究・考察が行われているが、これらの情報についても、必ずしも広く効果的に共有されていない状況であり、現在、行われている研究・考察としていかなるものがあるかを明確にすることは、各機関において非常に重要である。

各途上国の現場と本部・本省との意志疎通の強化

各途上国の現場で PRSP や援助協調を担当している方は、日々苦勞されている。また、日本サイドでも、可能なかぎり現場での活動をバックアップしていきたいと考えている人は多いと感じられる。しかし、現場での大まかな情報は一部入ってくるものの、具体的な活動プランとしてはなかなか入ってきていないのが現状である。このような具体的なプランは物事を動かしていく際には重要で、関係する部署の担当者にも具体的に話しやすいといった側面がある。また、現場の生の声が本省・本部・関係（者）機関に届くことは非常に重要である。このような現場から本部・本省までの意志疎通、さらには異なる国の現場で働く方々の情報交換のためのメーリングリストの設置等は、円滑な意志疎通に役立つと思われる。

PRSP および援助協調に関する協議の機会の増加

これは、異なった関係機関における「意志疎通」といった面もあるが、その他にもさまざまな方途が考えられる。これらを羅列すれば、(a)異なる関係機関間の意志疎通と情報共有、(b)個別機関内での意志疎通と情報共有、(c)個別案件の形成における、PRSP やセクタープログラムとの整合性等の事項の事前評価の拡充。なお、これらの事項は本邦および在外の両方にあてはまる。さらに、(d)一般のセミナーやオープンな協議の機会の拡充などがある。

関係機関および民間人材（主にコンサルタント）の育成と活用

現在、PRSP や援助協調に関する調査が徐々に増加しているが、各機関においてコンサルタント僱上の公示を行った際の、応札が少ないといった印象がある。また、非常に当該分野に習熟された方もおられるものの、このような方はまれな状況である。コンサルタント会社に勤める友人に、このような状況につき話した際に、あがった問題点としては以下のような事項がある。(a)援助協調や PRSP に関係した日本の市場は小さい、(b)個別案件形成で、PRSP やセクタープログラムとの整合性等が調査項目として入る場合があるが、PRSP やセクタープログラムは非常に大きな話であり、具体的に何を調査してほしいかが明確ではないケースが多い、(c)発注者側の担当者自体がよく解っていないので、調査結果に高いレベルが求められない。

主にこのような理由から、コンサルタントとしても、PRSP や援助協調に関することを専門性として加えるインセンティブが生じないのではとの意見であった。右は、少数の友人から聞いた内容であり、一般化はすべきではないが、かなりの部分で当たっているのではないかと思われる。この対応方法としては、(a) PRSP 策定に関係した活動の増加、(b)案件形成における PRSP や他のドナ

ーの活動との整合性の重視、などによる市場の拡大、(c) 関係機関の担当者の、PRSP やセクタープログラムに関する研修機会の増大と対応マニュアルの整備（マニュアル整備と書くと簡単だが、実際は困難な作業であり、ここでも実際の経験を通して深めていくことが必要）。

PRSP・援助協調担当人員の増員と在外への権限移譲

PRSP や援助協調を行っていく際には、やはりそれを対応する人員が必要である。しかし、現状としては予算の制約等があり、しっかりとした体制構築には、他の方が述べられたように、大胆なリソースの配分の見直しや、外部リソースの活用が必要との意見には全く同意見である。右を念頭に置きつつ、現状の中でやりくりしつつ、その結果どの程度のリソースの配分の見直しが必要かを考えていくことが重要と思われる。また、人員を有効に活用するとともに、現地におけるニーズにタイムリーに対応していくためにも、特に在外への権限移譲が重要と思われる。

また、現場で活躍される企画調査員の方がおっしゃるとおり、日頃からの他ドナーの関係者との意見交換やつきあいが重要である。これは、PRSP や援助協調を担当する人員に限ったことではなく、セクタープログラムに沿ったプロジェクトといった観点からは、個別専門家やプロジェクト専門家についても言えることだと思われる。

最後に

上記までで、幾つかの考えを述べさせて頂いたが、このような改善策（一部は動き出している）を実施に移していくとともに、各国の状況に基づくテーラーメイドの意見を発出していく際に、いくつかの制約条件があるように感じられる。たとえば、各国でテーラーメイドの処方箋をつくっていくにはそれだけ手間がかかるわけで、調整に関してだけでもそれに見合う人員を配置していく必要がある。しかし、日本が ODA の実施に直接携わる人員が、他のドナー国に比して少ないのは明白な事実であるし、現在の日本の情勢から大幅な人員増が簡単に見込まれるものでもない。また、席上で出された意見にもあったとおり、我が国はアジアにおいては他ドナーより知的優位を有する国ではあるが、アフリカや中南米等において他のドナーより比較優位があるわけではないと思われる。さらに、この他にも制約条件はかなりある。

さまざまなアイデアはあるにせよ、数々の制約条件があり、一気にすべてを実施に移せるわけではないが、さまざまな関係者や外部の方のお力を借り、着実にできることから実施していくべきと感じられる。

【表1】 Countries Ranked by Per Capita Income

A. IBRD Only : 65 countries					
Category V (over \$5185)					
Slovenia	9,780		Korea, Republic of	9,400	
Antigua and Barbuda	9,070		Argentina	6,960	
St. Kitts and Nevis	6,880		Palau	6,730	
Uruguay	5,670		Trinidad and Tobago	5,540	
Mexico	5,540		Czech Republic	5,270	
Seychelles	NA				
Category IV (\$2976 - \$5185)					
Hungary	4,800		Venezuela, RB de	4,760	
Croatia	4,550		Chile	4,350	
Poland	4,240		Lebanon	4,010	
Costa Rica	3,930		Mauritius	3,830	
Estonia	3,810		Slovak Republic	3,720	
Malaysia	3,640		Botswana	3,630	
Panama	3,290		Latvia	3,260	
Gabon	3,160		Lithuania	3,080	
Brazil	3,070				
Category III (\$1436 - \$2975)					
Belize	2,910		South Africa	2,900	
Jamaica	2,700		Turkey	2,530	
Dominican Republic	2,230		Marshall Islands	2,190	
Micronesia, Fed. Sts. of	2,150		Fiji	2,130	
Tunisia	2,070		El Salvador	2,050	
Peru	2,000		Thailand	1,970	
Namibia	1,960		Colombia	1,910	
Russian Federation	1,750		Jordan	1,750	
Iran, Islamic Republic of	1,750		Romania	1,710	
Macedonia, FYR of	1,690	I	Suriname	1,690	
Guatemala	1,670		Algeria	1,630	
Bulgaria	1,560		Egypt, Arab Republic of	1,530	
Category II (\$746 - \$1435)					
Kazakhstan	1,360		Swaziland	1,300	
Paraguay	1,300		Ecuador	1,240	
Belarus	1,200		Morocco	1,180	
Philippines	1,050		Syrian Arab Republic	1,000	
Turkmenistan	950		China	890	
Iraq	NA				
Category I (less than \$746)					
Ukraine	710		Equatorial Guinea	700	
B. Blend : 15 countries					
Category IV (\$2976 - \$5185)					
St. Lucia	3,970		Grenada	3,720	
Dominica	3,060				
Category III (\$1436 - \$2975)					
St. Vincent and the Grenadines	2,690				
Category II (\$746 - \$1435)					
Bosnia and Herzegovina	1,270		Bolivia	940	I/F HIPC/CP
Yugoslavia, FR	NA				
Category I (less than \$746)					
Indonesia	680		Azerbaijan	650	I CIS7
Papua New Guinea	580		Uzbekistan	560	CIS7
Zimbabwe	480		India	460	
Pakistan	420	I	Nigeria	290	
C. IDA : 65 countries					
Category III (\$1436 - \$2975)					
Maldives	2,040		Tonga	1,530	
Samoa	1,520				
Category II (\$746 - \$1435)					
Cape Verde	1,310		Albania	1,230	I
Vanuatu	1,050		Djibouti	890	I
Honduras	890	I/F HIPC/DP	Guyana	840	I HIPC/DP
Sri Lanka	830		Kiribati	830	
Category I (less than \$746)					

【表1】 Countries Ranked by Per Capita Income

Congo, Republic of	700		HIPC	Bhutan	640		
Cote d'Ivoire	630	I	HIPC	Solomon Islands	580		
Georgia	570	I	CIS7	Cameroon	570	I	HIPC/DP
Armenia	560	I	CIS7	Lesotho	550		I
Angola	500		HIPC/sus	Senegal	480	I	HIPC/DP
Haiti	480			Yemen, Republic of	460	I	HIPC/sus
Vietnam	410	I/F	HIPC/sus	Mongolia	400		I
Guinea	400	I	HIPC/DP	Moldova	390	I	CIS7
Comoros	380		HIPC	Bangladesh	370		
Benin	360	I	HIPC/DP	Mauritania	350	F	HIPC/DP
Kenya	340	I	HIPC/sus	Sudan	330		HIPC
Gambia, The	330	I	HIPC/DP	Zambia	320	I	HIPC/DP
Lao PDR	310	I	HIPC/na	Ghana	290	I	HIPC/DP
Uganda	280	F	HIPC/CP	Tanzania	280	I/F	HIPC/CP
Sao Tome and Principe	280	I	HIPC/DP	Kyrgyz Republic	280	I	CIS7
Central African Republic	270	I	HIPC	Togo	270		HIPC
Cambodia	270		I	Madagascar	260	I	HIPC/DP
Nepal	240			Rwanda	220	I	HIPC/DP
Mozambique	210	I/F	HIPC/CP	Mali	210	I	HIPC/DP
Burkina Faso	210	F	HIPC/DP	Chad	200	I	HIPC/DP
Eritrea	190			Malawi	170	I	HIPC/DP
Niger	170	I/F	HIPC/DP	Guinea-Bissau	160	I	HIPC/DP
Tajikistan	160	I	CIS7	Sierra Leone	140	I	HIPC/DP
Burundi	100		HIPC	Ethiopia	100	I	HIPC/DP
Nicaragua	NA	I/F	HIPC/DP	Myanmar	NA		HIPC
Somalia	NA		HIPC	Congo, Dem. Republic of	NA		HIPC
Liberia	NA		HIPC	Afghanistan	NA		

Source : World Bank Operational Manual (July 2002), IDA website and HIPC website.

Small island economy exception	10
Exceptional access to IDA	2

IDA inactive countries	4
------------------------	---

PRSP	45			HIPC	42		
I-PRSP	35	I		Sustainable	4		HIPC/sus
I-PRSP + Full PRSP	7	I/F		not applying	1		HIPC/na
Full PRSP	3	F		CP reached	4		HIPC/CP
CIS-7	7		CIS7	DP reached	22		HIPC/DP
				yet to reach DP	11		HIPC

開発パートナーシップにおける日本のリーダーシップ 日本・UNICEF 事業協力を例に考える

UNICEF 事業資金部上席事業資金担当官 久木田 純

2002年8月28日

【ポイント】

1. 開発への取り組みの中で、ミレニアム開発目標（MDGs）のように、共通の価値観に基づき目標設定をして、共通の戦略により計画を策定して実現しようという流れが世界的に高まっている。この実現のためのパートナーシップにおいては、（1）要因の明確化、（2）パイロット事業の実施、（3）パッケージ化、（4）制度化、（5）スケールアップ、（6）ハンドオーバーというプロセスを経る場合が多く、段階ごとに強みを持つ各アクターとのパートナーシップが必要となる。
2. パートナーシップにおいてリーダーシップを発揮する上で最も重要なのは、誰もが共感できる、共通の価値観に基づいた絵（ビジョン）を示すことである。その他、先進的で具体的な問題解決の方策を示せるか、必要なコンセンサスを形成できるか、率先して有効な解決策を実施例証できるか、パートナーシップを発展できるか、結果をわかりやすく説明できるかなどの課題に応じていくことが必要である。
3. パートナーシップを成功させるには、定期的な政策対話などによりプライオリティ・マッチングを十分に行うとともに、結果がわかりやすい分野に焦点を当てることが効果的である。

久木田 純（くきた・じゅん）

1955年福岡県生まれ。西南学院大学卒。シンガポール大学社会学部留学。九州大学教育心理学修士課程修了、同博士課程中退。国際連合児童基金（UNICEF）駐モルジブ事務所、駐ナミビア事務所、駐日事務所、駐バングラデシュ事務所の勤務を経て、現在ニューヨーク本部事業資金部上席事業資金担当官（日本・東アジア・国際金融機関担当）。1997年東京大学教育学部で非常勤講師として国際教育論「開発と教育」を担当。共著に「入門社会開発」（国際開発ジャーナル社、1995）、「援助研究入門」（アジア経済研究所、1996）等。「現代のエスプリ」376（至文堂、1988）で「エンパワーメント」特集を編集。共訳に「マネジメント・開発・NGO」（新評論、2001）。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. はじめに

私は、1986年にJPO（外務省派遣若手国連職員）としてUNICEFに入り、モルジブ、東京、ナミビア、東京、バングラデシュ事務所の勤務を経て、現在はNY本部の事業資金部でパートナーシップ形成、資金調達、そしてそれに関係する事業協力促進を担当している。特に、日本、韓国、豪州、ニュージーランドなど東アジア大洋州のドナー諸国との連携と、その地域のUNICEF事務所の資金調達を行っている。同時に、これから強化すべき分野として、世界銀行やアジア開発銀行など国際金融機関との協力を手がけている。今日は、日本とUNICEFとの事業協力を例に、パートナーシップにおけるリーダーシップについて議論したい。

2. 開発とパートナーシップ

(1) 共通の価値観・目標設定・戦略・計画

まず「開発」と「パートナーシップ」の関係について考えたい。「開発」についてはさまざまな議論がある。一番大きな枠組みは、「経済開発」中心の考え方と「人間開発」中心の見方であり、このマクロとミクロのパラダイムがいかに融合するかが今後の展開の鍵だと考えている。私見として、新旧開発パラダイムの対照表を作成したので参考にして頂きたい（【表1】参照）。

この「開発」への取り組みの中で、本年6月26日に本フォーラムで取り上げられたとおり、ミレニアム開発目標（MDGs）が非常に重要になってきている¹。共通の価値観に基づいて目標設定をして、それを共通の戦略により計画を策定して達成しようという流れが世界的に高まっている。その最先端にMDGsがあり、現在開催中のWSSD（ヨハネスブルグ・サミット）でもそのラインが強くなるのではないかと（ただし、もう少し広がりを持たせようということになるかもしれない）。

いずれにせよ、現在国際的に議論されている共通の価値観は、日本の外交政策、憲法、教育などの基盤にある価値や理念にかなり近いものである。それは平和であり、人権尊重であり、裏返していうと貧困削減、グローバルな問題の解決である。国際連合ミレニアム宣言は、現段階の国際社会の価値観の表れであり、MDGsはそのための具体的な目標設定である。「開発」とは何かと問われれば、現時点での国際的な合意はこのMDGsということになると思う。

(2) 共通の目標達成のためのパートナーシップ

それでは、そのような共通の価値観に基づく目標設定をした上で、いかなるパートナーシップが必要なのだろうか。パートナーシップという言葉を使い始めたのは、ドナーと受入国が上下の関係でなく平等な関係の中で問題解決をしようという

¹ 詳しくは、2002年6月ワシントンDC開発フォーラム主催ブ라운バックランチにおける戸田隆夫氏発表の「日本はミレニアム開発目標(MDGs)に対して如何に取り組むべきか」（当ポリシー・ミニッツ No.13に収録）をご参照。

考えに基づいている。パートナーシップはネットワーキングとも似ているが、共通の価値観に基づく目標達成を長期にわたって推進しようとするものである点で違うといえよう。(パートナーシップは、それぞれが持つ価値や優先順位についてオーナーシップを尊重することが前提であり、その上で共通価値の達成をめざすものである。その過程で、相互学習と相互変革が起き、更に高い価値目標を目指せるようになる。)

開発パートナーシップのアクターは、大きく分けて政府、企業、市民社会の3つがある。このうち、ODAというリソースを持つ政府・マルチの機関によるパートナーシップが最も進んでいるが、もちろんその他のアクターや、開発の主体である途上国とのパートナーシップも重要である。

(3) パートナーシップのモデル：プログラム展開プロセス

このパートナーシップのひとつのモデルとして、UNICEFの行っている保健・教育などの社会開発分野でのプログラム展開プロセス(Programme Innovation Process)について説明したい。必ずしもすべてに当てはまるわけではないが、広範な開発のインパクトを出そうとするプロセスは、大体このような形になると思う。

効果的な対策の特定 (Identifying)

たとえば、子どもの死亡率の削減に一番効果的なのは予防接種であり、これにより子どもの死亡率を15年間で約4分の1削減できた。これがEPI (Expanded Program of Immunization)という予防接種プログラムであり、一番成功した対策のひとつである。15年ほど前の状況では、子どもの死亡原因は予防接種で防げる麻疹、破傷風といった感染症が約4分の1で、他の4分の1は下痢、さらに4分の1が肺炎などの急性呼吸器感染症 (ARI)であった。これに栄養不良が重なって子どもが死んでいた。この一つひとつの要因に対して効果的なインターベンションが必要となり、それを見つけるのが第一のステップとなる。

パイロット事業の実施 (Piloting)

そして、パイロット事業を通じて効果を確認することが必要になる。この段階では、事業の効果を科学的な手法を用いて確認し、更に高めておくことも大切で、Low-cost, High-impact, Simple technologiesをいかに確立するかが鍵である。多くの事業がこの段階で終わっており、大きなインパクトも出せず、知識も失われてしまっている。この段階ですでにスケールアップを視点にいれて事業のマネジメントを行うことが必要となる。

パッケージ化 (Packaging)

それを踏まえて、どこでも使えるようにパッケージ化するのが次の段階である。たとえば、予防接種にはいろいろなコンポーネント技術が必要であり、ワクチン、注射器、滅菌機、冷凍保存、輸送システム、さらには関係者に対するトレーニングなどを、すぐに使えるようにするのがパッケージ化である。啓蒙のためのコミュニケーション・パッケージも必要である。初等教育のようなかなり異なるコンポーネ

ントを組み合わせる事業については、余計なものを取り去って、効果のあるものに絞る作業が必要である。

制度化 (Institutionalizing)

制度化は、キャパシティ・ビルディングともいえるが、パッケージを試行しながらそれを使えるような能力を政府や NGO などに付けていくものである。トレーナーのトレーニングも重要である。政府などが技術的なアドバイスや物資供給を行えるようなシステムも一緒につくる。これにより、上から流れてくるものが末端まで到達するようにする。パッケージの改善とローカル化もこの段階で進める。

スケールアップ (Scaling up)

その次がスケールアップだが、これが一番困難かつ重要であり、多くの場合はここで停滞し失敗する。その理由として、制度作りや技術面などの問題もあるが、途上国政府のコミットメントと市民社会の理解、支援するバイやマルチのドナーによるファンディングの条件やタイミング、資金量などのあり方が大きな問題となる。この段階では拡大のためのマネジメント能力と社会的動員とコミュニケーションの能力が要求される。この段階においてもパッケージの改善は有用である。

ハンドオーバー (Handing over)

以上で軌道に乗って、子どもの死亡率の低下などの大きなインパクトが出るようになるが、これを維持しさらにインパクトを高めるには、ハンドオーバーの過程が必要である。これは、薬や機材などを政府がいつまでも提供するのではなく、市場を活用して経口補水塩（下痢対策）やコンドームなどを各家庭の近くの店で買えるようにしたり、ハンドポンプなどの機材を提供し井戸を掘るメカニズムを営利ベースを含め定着させていくといったことである。低所得の国では、基礎社会サービスは政府とドナーが継続的に支援する必要のあるところもあり、ハンドオーバーは長期間かけて行われる。

以上のプロセスで重要なのは、最初に始めた段階ではハイリスクで成功するか失敗するかわからないものを、徐々にパッケージ化して効果が期待できる段階に持っていくという挑戦を、誰がどのように行うのか、また財源はどうするかという課題である。このためには、パッケージ化が上手なのは誰か、制度化が上手なのは誰か、スケールアップの時に誰がお金を出せるのか、ハンドオーバーの時にどういう手法を使えば本当にサステイナブルになるのか、ノウハウを持っているのは誰かなど、ステージごとに必要なパートナーシップを組むことが必要になる。

たとえば、効果的な対策を特定する段階では、科学的研究を行っている組織や、先進的なインターベンション手法を開発して小規模で実施している NGO など、特殊な能力を持ったパートナーと組む必要がある。時々、科学的なマインドを持ったドナーがいて、効果のあるブレイクスルーを紹介する場合もあるが、UNICEF 自身が研究機関と組んでやらなければならない場合もある。初期段階ではハイリスクの事業への投資に向く柔軟で小規模の資金が必要である。たとえば北欧のドナーには人権分野で革新的な対策法に使ってもよいという資金があり、有用である。ドナーがいないときは、UNICEF のコア資金を投入する。パイロットの段階では中規模のや

や制約のある資金が必要になり、ドナーの範囲が広がる。日本や米国、EU、国際金融機関などはスケールアップの段階で大量の資金を提供できる。

それぞれの段階でそれぞれのドナーやパートナーの役割がある。大事なのは、子どもの死亡率の低減、ポリオの根絶といった具体的なインパクトと結果が出るまで、最初から最後まで使命感をもって共同作業を引っ張っていくことである。

3. リーダーシップと日本

パートナーシップにおいて、日本はどの部分を担うべきだろうか。責任のあるやり方は、プロセスのすべての段階に関与し、結果が出るまでやることである。ただし、日本を含め誰もがすべてを得意とするわけではないので、実際は、適当なパートナーがいらないようなところで人を出し、金を出すというのがよいパートナーである。

リーダーシップとは、人をいかに動かすか、そしていかに動機づけるかという課題に応えていくことである。そのために一番重要なのは「絵」を描けるということであり、誰もが共感できる、共通の価値に基づいたビジョンを示せるか、そして先進的で具体的な問題解決の方策を示せるかが重要である。また、必要なコンセンサスが形成できるか、必要なリソースを動員できるか、率先して有効な解決法を実施例証できるか、さまざまなパートナーシップを形成して発展できるか、さらにその結果をわかりやすく説明できるかが問題である。日本が開発でリーダーシップをとるためには、目標達成までの全プロセスを知っていて、それをマネージしていく使命感と知恵が必要だ。

資金を出すだけではなかなか評価されないという議論が本フォーラムでもなされたが、以上述べたような結果重視のリーダーシップを発揮できれば日本に対する評価につながると思う。そのためにはパワーも必要なので、ある程度資金のあるうちに率先して効果的にやったり、あるいは投入できる資金が少ない場合でも適当な分野を選んで目に見える結果を出していくことが重要と考える。

4. 日本・UNICEF 事業協力の背景と展開

(1) 背景

日本と UNICEF は戦後すぐに協調があった。当時、日本は子どものための支援を受ける側であった。その後、日本はドナーとして育ったが、UNICEF への拠出金は増えず、一緒にやる事業協力もなかった。その理由として、UNICEF が開発機関ではなく、チャリティーだと思われていたこと、開発現場でのプレゼンスと能力が認識されていなかったこと、そして日本が経済開発中心のドナーであり、タイプの違う開発協力をしていたということがあげられる。

しかし、日本がちょうどトップドナーになろうとする 1980 年代末に、グラント UNICEF 事務局長が、「日本の ODA は増える一方だが、子ども以外の分野に資金が流れている。これを保健や教育、水と衛生などの子どもの分野に向けられないか」という問題を提起した。このため、現在 UNFPA 事務局次長をしている和気氏や UNDP のナンバー2 の渡辺英美氏など、当時の UNICEF の日本人幹部職員を集めてブレイン・ストーミングをやった。その結果、日本と UNICEF が事業協力を行うというアプローチが必要ということになった。

(2) 展開

1988 年、私はちょうど UNICEF のモルジブ事務所で JPO をしていたが、任期満了前に東京に呼び戻され、本件を担当することとなった。同年、第 1 回の定期協議が開催され、非常に興奮したのを覚えている。これにより、長期的なプライオリティ・マッチングをしながら、実際に協力ができることはないかを模索するという政策対話が初めて可能になった。以後、NY と東京で交互に毎年この協議が行われた。東京で開催される際は外務省経済協力局長が挨拶した。NY で開催される際は東京から外務省の課長が出席したが、グラント事務局長は初日の午前中ずっと出席していたことから彼の強い関心を感じられた。経済協力局政策課との対話が始まりであったが、2 回目以降は技術協力課がリーダーシップをとっていた。その時の最初のカウンターパートが飯村技術協力課長（その後、経済協力局長、駐インドネシア大使）であり、大変オープンなスタイルのよい人に巡り会えたと思っている。

協力可能な分野を選ぶために、翌 1989 年 1 月には外務省、JICA、厚生省と UNICEF で最初のミッションを出した。検討した事業は、バマコ・イニシアティブの下で、医薬品の供給を中心にコミュニティベースの保健システムを構築するというものであった。当時の最新のアプローチであったが、JICA や外務省にはそのようなアプローチは早すぎるとの考えがあった。そこで、第二の選択肢として、7 月に予防接種の合同ミッションをラオス、ザンビア、マダガスカル、マラウイ、ケニアの 5 カ国に出した。自分はそのうちの 3 カ国に参加した。その結果、予防接種で協力を推進しようということになった。JICA はワクチンやコールド・チェーンを UNICEF と政府がつくったプログラムの中に提供すると役割を担い、これはその後も順調に拡大していった。

その後、自分はナミビアに赴任したが、1992 年に東京事務所に戻ってきたときには、15 カ国くらいに広がっていた。その時点までに、日本側には UNICEF のワクチンやその他の機材の調達能力とプログラム・マネジメント能力、また現地でのオペレーションの実態を理解してもらっていた。また、UNICEF としても JICA、外務省の特性（何ができて何ができないのか）を理解してきた。折しも、1993 年からは技術協力に加えて無償資金協力の実施も JICA が担当することになり、共通の目標を設定して更に協力を推進しようということになった。当時、ポリオ根絶ならやれるという自信が UNICEF にもあったので、大規模の無償資金協力を展開しようということで、1993 年には日本の無償資金協力でポリオワクチンの調達を開始した。さらに、ヨードなどの微量栄養素対策も対象となった。

1994年には日米コモン・アジェンダの協力分野のひとつとして「子どもの健康」が打ち出された。当時の石川薫技術協力課長や大西事務官の積極的な対応によって、この時期に協力は第二段階に入った。1996年には調査計画課の率いる GII のミッションに日本政府の他、ジョイセフ等の NGO、WHO や UNICEF が加わり、自分も 12 カ国中の 10 カ国に同行して予防接種の案件を一つひとつ作っていった。UNICEF は当初事業のお膳立てと調達だけをやっていたが、その後 UNICEF に直接資金を拠出するというスキームもつくられ、規模が拡大した。この時期、定期協議をやっている一番の課題だったのは、予防接種以外に母子保健、栄養、教育や給水など UNICEF の得意とする他の領域に広げられないか、ということであった。そこで、協力を母子保健やヨード欠乏症対策に広げ、1997年には「子どもの健康」無償資金協力のスキームを開始した。これは、その後「子どもの福祉」無償となって、教育など他の領域を含む支援となった。

この 14 年間の協力によって、アジア、アフリカ、太平洋、カリブなど 50 以上の途上国が、予防接種、ヨード欠乏症、母子保健、エイズ、などへの 5 年以上の安定した支援を受け、特に西太平洋地域と南アジアでのポリオ根絶には日本の貢献がわかりやすい結果として表れることになった。合計すると約 200 億円超のワクチンやその他の医療機材がこの事業協力によって日本から支援され、何百万人もの子どもの生存と発達が可能になったと考えられる。2001年にはこれまでの協力を総括するというので、飯村氏が経済協力局長として戻った時期であったが、共同学習・評価ミッションを出した。

5. 協力の評価と教訓

UNICEF と日本の協力は拡大しつつある。これまでの協力の評価と教訓を取りまとめれば次のとおりである。

(1) 定期的な政策対話とプライオリティ・マッチング

非常に重要だったのは、定期的な政策対話を実施することにより、お互いの政策の理解とプライオリティ・マッチングができたことと、ハイレベルの人的交流ができたことである。これにより、相互学習と信頼関係の形成が促進され、効果的な協力を拡大できた。

(2) 結果がわかりやすい分野に焦点

結果がわかりやすい分野を選んでやったのがよかった。結果が明確に示せないと、協力を継続することが難しくなる。

(3) 日本のビジビリティの促進

日本のビジビリティをきっちり確保することにも注意した。日本の ODA ロゴを機材やキャンペーン用ポスターにつけたり、調印式や引渡し式などを機に日本の貢献

をメディアを通して紹介したりした。この点は、特に日本側の一部に危惧があったので、しっかりと対応した。

(4) 現場での大使館・JICA・UNICEF・政府の協調

本部レベルでの定期協議や、外務省・JICA と UNICEF 駐日事務所の日々のコミュニケーションと連携が重要であったと同時に、現場での大使館・JICA との協議、さらには途上国政府とのすり合わせが頻繁に行われたところでは信頼関係が深まり、よい成果が出ているというのが、これまでの教訓である。日本が基礎社会開発と人間開発に関心を持つようになってからは、日本側の調査団が UNICEF 事務所で社会開発関係のブリーフィングを受けたり、SWAP や PRSP についての意見交換をするなど連携が更に進んでいる。

(5) 高まる社会開発分野に対する日本のプロファイル

また、日本の支援が UNICEF を通して行われたことにより、社会開発分野での日本の支援のビジビリティが高まり、ドナー・グループ内や途上国政府との関係での日本のプロファイルが上がるという効果もみられた。

6. 今後の方向性

今後、日本・UNICEF 事業協力は、教育、水、環境、衛生、栄養、産科救急（妊産婦の死亡率を下げる）、エイズといった分野で更に拡大する予定である。本年 6 月の MDGs に関する本フォーラム・ブラウンバッグランチでも指摘されたが（脚注 1 参照）、特に低所得困難国（LICUS）、たとえば通常のガバナンスが機能していないソマリアなどの難しい国で UNICEF は力を発揮できる。日本だけでできるところはバイで行い、日本だけでは難しいところ、また MDGs の目標達成において今後大きなインパクトが期待できるような分野での協力を展開していきたいと思う。

【出席者より席上および直後に電子メールで出された意見】

1. パートナーシップにおける調整役のあり方

- (1) OECD・DAC（開発援助委員会）の新開発戦略の議論にも加わった経験からいえば、パートナーシップが成功するためには誰が調整するのかという問題が鍵である。特にプログラム展開プロセスを見ると、誰かが一貫して全体を見なければいけない。理想論からいえば途上国のオーナーシップが核となるべきである。ただし、その成功のためには相当しっかりしたオーナーシップが必要となるが、そこまで成功している例はないので、UNICEF といった特定の国際機関が全体のプロセスを調整する役割を演じる必要があると思う。

（久木田）調整は、UNICEF では誰もしなければ自分がするという意識である。たとえば、予防接種を WHO がやらない、初等教育を UNESCO がやらない、

といった場合に、子どものために誰もやらないならば UNICEF は自分であるという選択をする。しかし、自分が目立つと進まないの、他の機関を立てつつ、ミッション（使命）をエンジンとして進んできた。また、子どもを守るという使命は、一般の人たちにもわかりやすい自然の価値観に近い。

- (2) 開発プロセスにおけるパートナーシップは、さまざまなアクター間、さまざまな節（node）において必要な関係であることは充分認識しているが、「パートナーシップ」という概念を理想論に終わらせないためには、どのような関係を目指しているのか、その関係構築には何が必要なのか、何を変えなければならないのか、ということにつき、具体性の伴った議論をする必要がある。その意味では、日本政府と UNICEF のマルチ・バイ協力を、パートナーシップの一類型として、また成功した具体的事例として紹介することは意義深いと思う。

「パートナーシップ」という言葉の裏には、常に調整（コーディネーション）という言葉が隠されていると思ってよいのではないだろうか。かつて国際連合という多国間外交の場において、途上国との間でのコンセンサスを構築し、DAC 新開発戦略の普遍的採択を目指そうとの努力が日本によりなされていた際、常にコーディネーション、特に政策・事業双方におけるドナー機関間調整について、どう概念化すべきかささまざまな議論が錯綜していた。指揮者が不在でも、共通のスコアを使うことによりシンフォニーが演奏でき得るというアナロジーのもと、新開発戦略という共通のスコアを使うことにより、調整役がいなくともパートナーシップが実現できるとの意見も一部あった。もちろん、このような考え方は、国際連合と世界銀行の関係というニューヨークにおいてはセンシティブな問題を背景に、国際連合システム内の専門機関として、世界銀行・IMF はあくまでも国際連合（総会）による調整下に置かれるべきという途上国の意見に対抗して出されているという事情もある。

調整役無しの調整というのは、グローバルな国際政治の話、国際連合の会議場での理念の話であれば可能であろうが、実際のオペレーション、特にフィールドでのオペレーションの政策となれば大いに疑問がある。開発を静的なプロダクトとしてとらえた場合には、形式的に参加者の名前を連ねるだけでパートナーシップという銘打つことができってしまうという意味で、調整役も何も無いであろう。学術的になるが、ゲーム理論の「simultaneous move game」の例にあることは、結果に対する規範的な評価（社会厚生）の問題、また調整不良の問題はあるとしても、いわゆる「ナッシュ均衡」としての結果・プロダクトは存在するということである。しかし、開発を動的なプロセスとしてとらえた場合には、調整不良の問題を回避できるかどうか以前の問題として、調整役という外的な介入なしには、プロセスが破綻する、つまり均衡点が不在、あるいは存在しても不安定な状況に陥る危険性がある。特に、久木田氏より発表された「programme innovation process」といった時系列的な次元での効率的な政策介入の図式は、正に「sequential move game」の世界であり、さらにそれぞれのアクターの非対称性という複雑な側面が加わる。

また、この問題をより拡大したケースとしては、7月31日の「PRSP プロセスの改善に向けて」と題する BBL にて、キックオフの緒方氏より提起された policy sequencing の問題とも関連してくるであろう²。その中での安定した均衡点は、調整役による外的な介入無しでは確保できないと思う。そして、その調整役の介入あってこそ、さらなる課題として、全体の社会厚生への助長、調整不良の回避ということに繋げていける。プロセスの計画者・管理者・評価者としての調整役として、一連のプロセスにおけるリスクおよび効果の時系列的分配、それに見合った資源提供者、動員の必要性の識別を一貫して行える立場にある戦略の調整役が必要となる。

そういう意味では、「パートナーシップ」という問題を考える際に、「プロダクト・パートナーシップ」というよりはむしろ「プロセス・パートナーシップ」を目指し、いかに努力するかが我々の課題なのであるが、問題はそのような調整役を誰が演じるべきであるのか。答えとしては、端的には開発を進める途上国の政策担当者であろうし、その理念の拠り所としては開発オーナーシップにあると思う。前述の「外的介入」という単語といささか矛盾しているように読めるが、「外的」とは決して国外からということではなく、開発事業主体・援助主体に対する外的存在ということで、むしろ国内からでなければならない。要はいかに途上国国内のガバナンスを強化し、開発プロセス全体のオーナーとしての調整役を務められる主体性を育てるかが鍵となるという議論である。しかし、これはあくまでもゴールの話であり、そのゴールに達している国はどの程度あるかということ、誰もが答えに詰まるわけである。多くの場合は、そのゴールを目指す途中の移行期にある国々であり、効果的に政策介入を可能にすべく調整を図りつつも、いかにオーナーシップを拠り所に国内ガバナンス強化支援とのバランスをとるのかといった、移行期における望ましいアドホック調整役の課題があるだろう。

2. 目標設定とビジョンの重要性

- (1) 日本は WSSD で、パートナーシップのビジョンを提示し、自立と行動が重要であると強調したが、今後日本は目標設定と戦略の面でリードするとともに、コミットしていくことが重要ではないか。これまでは、金額のコミットが中心で、十分なフォローアップがされないことを繰り返しているような印象がある。

(久木田) 結果重視の数値目標がよく議論されているが、UNICEF の経験からみても、数値目標と結果を問題にすると、プロセスがついてくるものである。皆、結果が出て初めて喜ぶものである。これを実現するためには、「プレイクスルー」と「スピアヘディング」が必要である。後者については、実現

² 詳しくは、2002年7月ワシントンDC 開発フォーラム主催ブラウンバックランチにおける緒方健太郎氏発表の「PRSP プロセスの改善に向けて 本フォーラムでの議論を総括する」(当ポリシー・ミニッツ No.13 に収録)をご参照。

可能な部分から始めることが鍵である。たとえば、予防接種はどんどん進むので、それをスピーアヘッド（矛先）にして、他の保健改善なども展開していく。時間がかかりタスクも大きいことを進めながらも、結果の見えるところの成功体験をどんどん増やす。そして、ビジョンを描くことも重要である。ジョン・ローディーという公衆衛生の専門家があり、1981年に何十セントで子どもの命が救えると、ハイチ、中国、スリランカなどで実証して見せたので、UNICEFがこれを推進することとなった。

他方、数値化が難しい長期的な問題にも取り組む必要がある。エンパワーメントという言葉があるが、これは、女性、子ども、家族など総合的なシナジーで出来ているようなものにおける、政治的、経済的な力を指す。この数値化は難しく、たとえば、家庭内の男女間のパワー配分などは、難しい長期的な問題であるが重要であり、UNICEFとしては常にやっていく必要があるので並行して取り組んでいる。先にあげたバマコ・イニシアティブとEPIも並行して実施し、バマコはコミュニティレベルでの腰を据えた対策、EPIはトップダウンのワクチンと冷蔵庫の物量作戦ということで、ローコスト、ハイインパクトなもので結果を出しながら、大事なことにも取り組みサステイナブルなものにしていくというアプローチをとっている。

現在WSSDで活躍されている石川薫氏は、1993～94年に技術協力課長としてUNICEFとの協力も担当し、教育とアフリカを重点として打ち出されたことを覚えている。WSSDでは、全体の絵を描くことと、成功体験を持たせることの重要性を十分認識しつつ、日本が実施できるものを中心にプレゼンを行ったと思う。しかし、戦略、責任、経験の共有がある一方で、目標・価値の共有が強調されていない。日本には立派な憲法があり、そこでは価値が示されていると思うが、それがいまだに対外的に発信されていないのではないかと。UNICEFは、日本に社会経済分野で成功体験を持ち、それに基づいて目標達成というところまで行ってほしいと思い、1988年から協力を始めて96年のDACの新開発戦略まで到達したが、未だに目標設定的発想が前面に出てきていない。

- (2) 日本がパートナーシップに関与するためには、ガバナンスの問題が存在すると思う。いつも世界銀行が悪い、IMFが悪いと言われているが、それなりのことをやっていて、それなりに実績がある。日本は、そのようなガバナンスが十分でない気がする。日本国内の援助の成果を上げるためには、我々自身を追い込むことが必要である。計画を立てて、結果を出せない人はやめろというところまで日本国内の組織のガバナンスが進まないと、対外的にコミットするには至らない。公共部門は終身雇用かつ2年単位で変わるので、経済協力を担当する人は、どんなものを打ち上げてよく、事後的にうまくいかなければ後任者が適当に理屈を付けて替わりに新しいものを出すという対応をとりがちである。しかし、リーダーシップやビジョンといった話は、トップの人が追い込まれないと出されない。本来、ミッション・ステートメントは何であるかを基準として、「それに貢献してナンボ」というものである。経済協力に限らず、日本の組織は目標設定とその評価のシステムがない。か

つ、情報公開の歴史がないので評価しづらい。パートナーシップが進まないのは、日本の組織体制とリンクした問題である。

- (3) 日本は、今回の WSSD において、後で白黒が明確になるようなコミットを出してみるのも一案だったのではないか。たとえば、アフリカの小学校は日本が全部建ててみせるくらいの気構えがあってもいいのではないか。そのようなことをすれば、もちろんリスクは出てくるが、そのような目標に向かって継続して取り組むことによって、モラル（志気）を維持し、向上させるという効果も期待できるかもしれない。

(久木田) UNICEF でも、1980 年代にグラント事務局長のもとで目標を掲げたため、一層わかりやすくなり、人も金も集まって説得がしやすくなった。そのために、10 年間で資金が 4 倍、職員が 3 倍に増えた。ミッションやビジョンがはっきりしていれば、人もお金もついてくるということを実感した。その後、95 年以降、権利ベースのアプローチを導入して説明が難しくなった。UNICEF が MDGs に出遅れたのはその影響もあった。機関として活力をつけたいというのであれば、ミッション・ステートメントをはっきりさせるのが一番よい。ただし、夢だけではだめなので、その問題解決に向けての道筋と方策を示すことが重要である。

- (4) 資金の話が出たが、日本と共同事業を形成する段階で、誰がどれだけ資金を出すのかということが、対等なパートナーシップへの発展の障害になったことがあるのか。たとえば、日本は金を出すので A と B と C をやりたい、UNICEF は黙れ、ということはあったのか。

(久木田) そのような問題が生じないようにプライオリティ・マッチングをやった。双方が重視し、双方が説明しやすいところだけをやった。最初のプライオリティ・マッチングがしっかり行われ、目標が明確化していたので、そういう問題や主張は起きなかった。そのためには定期協議が重要である。2 年ごとに人事異動で担当者が変わるといったが、私自身の経験では、10 年たつと、大島・飯村元経済協力局長、石川国社部審議官をはじめとして、人はまた戻ってくる。離れている時もよく話をし、どうやったらよい協力ができるかなどの意見交換をしておく、戻った時にスムーズに協力が再開できる。

- (5) MDGs (IDGs) に表れている数値目標にしても、DAC 新開発戦略のコンテキストでは、開発問題についてのグローバル・レベルでの関心を、インプットからアウトプットへ、ODA 等開発資金の数値目標を巡る非生産的な議論から成果重視型の開発努力へ、焦点を移そうという意図があった。正に以前の本フォーラム BBL「日本はミレニアム開発目標(MDGs)に対して如何に取り組むべきか」(脚注 1 参照) において、戸田氏によるキックオフでの確に説明されているとおり、国際連合で料理している内にインプット目標と抱き合わせになったことは、一部推進者としての意図に反することであり、特に数値目標を含む開発戦略がパッケージとして南北間のコンセンサスにつながる前に数値目標のみが独り歩きし、1,000 億ドルというインプット試算が出されたこと

は時期尚早と感じる。ただ同時に、数値目標がタイムバウンドである点にも問題はあったわけである。いずれにせよ MDGs の議論の中で、開発パートナーシップ、その基盤となるべきオーナーシップ、そしてそれを支えるコーディネーションの問題という有機的な繋がりが薄れてしまっていることは事実ではないだろうか。

久木田氏より、WSSD に向けて発表された「小泉構想」について、グローバル・シェアリングの内容として、戦略の共有、責任の共有、経験と情報の共有はあるが、目標価値の共有に触れていないのはおかしいという指摘が出されたが、同感である。MGDs (IDGs) は、前述の成果重視型開発戦略への移行という北の意図に並行する形で、世界で共有できるような『夢』を開発から見いだしてみようではないかという素朴な意識から、90 年代の国際連合主催の各種サミットを通じて芽生え、数値目標を設定するというアクションがあったのだと思う。また、その『夢』も、途上国の市民にも、ドナー国の市民にも分かりやすい単純明快のもの、そしてその達成成果が評価しやすいものがよいということで、IDGs のような数値目標が選ばれた背景もあると理解する。いくら数値目標が成果重視型への転換から逆戻りし、インプット目標と抱き合わせになったとしても、この『夢』へのエネルギーは育てるべきであろう。その意味では、戸田氏が指摘しているように、日本が MDGs を ODA 改革の機会として利用していく中で、目標価値の共有に根差したパートナーシップのモデルづくりに知恵を絞るべきではないであろうか。

最後に、若干これまでの議論とはつながりが薄い点であるが、開発にせよ何にせよ、何らかのプロセスを通じて複数のアクターの間でプロセスの共有を図るために、まず個別の行動関数の総和を求め、全体としての設定目標、制約条件に応じた全体として行動の最適化を求めた後で、再度個々のレベルに戻り、目標達成からの利益、達成に向けたコスト・責任の配分を定めるという図式が考えられる。その意味では、グローバル・シェアリングというコンセプトも、既存の地球公共財の共有という誰もが素直に飲み込める話に限ってしまうのではなく、共同事業を通じた私有財の拡大という要素もタブー視することなく、むしろシェアリングに参画するアクターの自然な動機づけとして積極的かつ戦略的に取り入れる必要を感じる。特にドナー国と途上国とのパートナーシップという側面で、本当のパートナーとは何なのかということを考える上での基礎に置きたい。

3. パートナーシップにおける各アクターの強みの発揮

- (1) 世界銀行のオペレーション部門の勤務者としていえば、得意な分野と不得意な分野があることがわかる。世界銀行は理論家集団が大きく、実務家が比較的少ないので、ある程度の実践ができればよしとする内部の評価体系となっていることは否めない。プロダクト・イノベーションという観点からみれば、上流に強いが下流は弱く、プロジェクトの実施・管理のケアがどちらかといえば置き去りにされるという面がないわけではない。イニシアティブを

打ち上げるのはよいが、実施に当たる担当者が時間の経過に伴い異動してチームの構成が変化し、当初のプロジェクトの目的とは異なった方向で実施が行われることもないではない。一方、UNICEFは現場主義という発想で動いていると認識しているが、UNICEFとしての内部対応・評価はどうなっているか、また自分自身の強さ、弱さを見極めつつ、そのレベルに応じて適切な外部パートナーを見つけるため、どのような工夫をしているのか。

- (2) あまり煮詰めて考えたものではないが、アドホック調整役ということでは、ミッション性・専門性の高い機関が、一セクターを引き取る形でのUNICEFモデルと、リソース力・総合性で国全体を抱き込む世界銀行モデル、そしてその中間としてミッション性・総合性を追求し、まずは国際機関間調整を目指すUNDP/国際連合常駐調整官システム・モデルといったように類型立てることができようか。類型立ての仕方はともかく、国際機関が移行期のアドホック調整役として適しているということをひとつ持論として提起させて頂いた上で、UNICEFの事例から何が読み取れるのか、若干議論してみたい。UNICEFの事例が、どの程度総合的な意味から開発パートナーシップのプロトタイプ・モデルになり得るかについては、議論の余地があろう。上記のようにアドホック調整役としての一類型であろうし、特に「子ども」という誰もが認める地球的な未来資源に依拠した高いミッション性、そして規範性からの利点を活かしたものであることは、否定し得ない。他方、その特殊性ゆえに、プロトタイプになり得るかという議論はそもそも無意味とも感じる。ただし、さまざまな利害関係が錯綜する援助の世界において、実際に開発パートナーシップがあまり広く試されていないという点からすれば、UNICEFの成功例は貴重である。従って、モデルとしての型にこだわるのではなく、むしろパートナーシップを支えるエネルギーをUNICEFの事例から学ぶように心掛けるべきかも知れない。

それでもさらに形態の話をするれば、国際機関をアドホック調整役としてパートナーシップ構築の軸とした場合（これ自体、バイの開発協力の視点からすれば異論はあるかも知れないが）、これにいかによりの支援を引掛けていくかという課題に直面する。UNICEFの事例にみられるのは、定期的な政策協議を通じての優先課題の擦り合わせという大所高所のレベルから、事業実施のための調整というフィールド・レベルまで、すなわち上流から下流まで一連の流れにおいて協調することにより、効果的なマルチ・バイの協力形態を確保しているということであろうか。確かにマルチ国際機関といっても、ドナー各国がレバレッジを効かせられる信託基金があり、それらノン・コア基金と一般拠出からのコア基金を使い分けることにより、国際機関としての中立性・ミッション性を妥協させることなく、自らが軸になってパートナーシップ構築が可能になる。勿論、これは単一国際機関のケースであり、複数国際機関が存在する場合は機関間調整の問題があり、事態を複雑にすることは、念頭に置かねばならない。

またマルチ国際機関といっても、あくまでも機関のガバナンスは理事会/総会を通じてメンバー国が保持するものである。パートナーシップ構築とし

ては、マルチ・バイ協力を通じて個人プレイに興じるだけでなく、「マルチ・バイ」の「マルチ」部分にも、ガバナンスを保有するメンバーの一国としてグリップを効かせるべきであり、理事会というフォーラムを積極的に活用することにより、他国（特に他ドナー国）との連携をとりつつ、バイの利益・視点をマルチに擦り合わせる事が重要と感じる。そして、それに見合ったコア拠出が必要であろう。UNICEF を含む対マルチ国際機関戦略として、これから日本政府にとっては組織的に最も強化の必要性が感じられる分野のひとつである。その意味では、日本政府の在外フィールド機能の強化として、対国際機関代表部・理事室の強化も含めて考える必要があるかも知れない。

(久木田) UNICEF は大まかな体質だが、それは経験上持っているものである。開発に青写真と 100%を求めてはいけない。UNICEF 内では、事業のガイディング・プリンシプルとして、Adaptive Programming というのがある。コンサルタントによっては最後の 20%の精度や詰めをとやかくいう人がいるが、UNICEF は 80%くらいの信頼性でもよいということで進むことがある。また、状況に応じて 20%くらいの予算は新たにプログラミングしてもよいとしている。

個人的には、1997 年の国際開発学会で発表した開発パラダイムの議論に関心がある。たとえば、世界銀行はマクロが強くミクロになると先細りで、UNICEF はミクロが強くマクロはわからない。違ったキャパシティ、開発パラダイムを持っている機関がどうすれば一緒に働けるかが課題である。それがないと MDGs 達成はない。「正」と「反」はあるが、今のところ「合」がない。よい考えがあれば教えてほしい。

4. その他

- (1) これまでの日本・UNICEF 協力は、ひとつの成功体験という気持ちがあるが日本の援助実務者にあると思うが、今後の方向性としては次の 2 つがあり得ると思う。1 つの路線は、これまで結果がわかりやすい分野で相当なビジビリティがあったので、これを地道に続けるということである。もう 1 つの路線は、1989 年のバマコ・イニシアティブのような発想のもと、地域に根づく協力を holistic に展開するか、あるいは、特に LICUS (Low Income Countries Under Stress) への取り組みなど、いわば、ハイリスク・ローリターンの分野に踏み込むというものである。後者について、ビジビリティの確保を問題にし始めるとなかなか難しくなる。
- (2) この夏にバングラデシュで 3 か月インターンをして、UNICEF の IDEAL 事業などを見たが、特に教育分野では長期的な結果を目指すものであり、評価が難しいのではないかと。現地の人とモニタリングをする際に、リサーチ技術の差、パーセプションの差が大きくて困るのではないかと。

(久木田) UNICEF はポジティブ思考のかたまりで、外から見ると嬉しがり屋で成功したらどんどんやるし、手前味噌が多くなる。ただし、はっきり結果が出るところについて成果を出していくことが、子ども達には大切であるし、結局は自分達のプログラムに対するよい評価につながっている。子どもの教育のインパクト評価は難しいが、できるだけそれを代表するような近似指標(プロクシー・インディケーター)を探すのが一案である。おおよそここはうまくいっていると示せる指標を、政府や NGO と参加型で出していき、それをもとにプログラムの質をみていく必要がある。

- (3) セクター間のリンケージを利用することにより、一セクターにおけるパートナーシップの成功体験の他セクターへのスピルオーバー効果を見いだすことができるのではないだろうか。UNICEF が対象とする子どもを例にとれば、保健教育(教育)、母子保健(ジェンダー)、人口問題などにリンケージがあり得る。これを組織的に内部化して、分野を超えて協力が伝播するようになれば、新たなパートナーシップが見つけれられるのではないか。インターセクトリアルな視点が重要である。

【表1】開発パラダイム新旧対照表
Comparison of new and old development paradigms

パラダイム Paradigm	新パラダイム New Paradigm	旧パラダイム Old Paradigm
エンパワーメント Empowerment of poor	(エンパワーメント型) Empowering	(ディス・エンパワーメント型) Dis-empowering
動機付けメカニズム Motivational mechanism	内発的動機付け Intrinsic Motivation	外発的動機付け Extrinsic Motivation
視点 Perspective	マイクロ Micro	マクロ Macro
目標 Goals and Objectives	人間開発、基礎社会開発 Human Development	経済成長、経済開発 Economic Growth, Development
イニシアチブ Initiative	住民が問題解決のため By people for problem solving	援助側が外交政策や利益のため By donors for national interests
オーナーシップ Ownership	住民、途上国政府 People, Elected Government	一部官僚や援助側 Bureaucrats and donors
開発への責任 Accountable for	住民の自己責任 People themselves, citizens	援助側の官僚と納税者に対して Donor bureaucracy and tax payers
協力機関との関係性 Relationship	パートナーシップ、平等 Partnership, equal	援助側と被援助側、従属 Donor-Recipient, Subordination
協力機関の役割 Role of coop. agencies	対話と自助努力の促進 Promote dialogue, self-help	一方的な計画の遂行 Unilateral implementation of the Plan
優先事項の決定 Deciding priority	住民による民主的な決定 By people, democratic process	専門家による一方的な決定 By experts, unilateral
計画作成 Planning process	住民による発展的計画 By people, evolving, adaptive	専門家による青写真の作成 By expert, blue-print, rigid
対象へのアプローチ Approach	統合的、相互補完的 Holistic, complementary	セクター、分野別、垂直型 Sectoral, vertical
実施支援組織 Supporting organization	民主的地域組織、NGO Community organization, NGO	専門家、統制的中央組織 Expert, controlling central bureaucracy
実施形態 Implementation	参加型、自主的 Participatory, voluntary	外部主導型、 Externally controlled
コストの負担 Costs	自己負担、小規模融資 Self-financing, micro credit	インセンティブ、報酬 Incentives, rewards, paid by outside
実施のペース Pace	住民のペースで Community-paced	予算の実施期間にあわせて Based on donor financial years
事業の規模・対象 Scale and coverage	小規模、広範囲 Small scale, wide	大規模、特定地域に偏在 Large scale, small coverage

利用する資源 Use of resources	地域の人材と資源 Local capacity and resources	外部の資金、資材と技術者 External funds, material and technicians
技術の選択と使用 Use of technology	適正な地域技術の適用 Appropriate, locally-based	高度な外部技術の移転 High-tech, transfer of external technology
評価 Evaluation	住民により継続的、頻繁 By people, continuous, frequent	専門家により短期、一回 By experts, short term, once
評価指標 Evaluation indicators Control mechanism	人間的・社会的指標 Human and social By working together	物理的・経済的指標 Physical and economical Use incentives and sanctions
環境との関係 Environment approach	調和的 Coexisting,	制御的 Controlling
ジェンダーへの配慮 Gender consideration	高い、主流化促進 High, promote mainstreaming	低く、表面的 Low, superficial,
形成される心理状態 Mind set created	自立性、自尊心の向上 Self-reliant, high self-esteem	依存性、無力感の増加 Increased dependency, apathy
形成される行動類型 Behaviour pattern	積極的相互作用 Active, interactive	受動的、疎外、孤立 Passive, marginalized, isolated
貧富、地域差、性差 Disparity, eco, gender	縮小 Lessen	拡大 Expand
能力構築 Capacity building	高い High	低い Low
持続可能性 Sustainability	高い High	低い Low

(出所) 著者作成：1997年国際開発学会発表論文「新開発パラダイム概念化への試み」を一部改訂。Modified from Jun Kukita (1997) "Conceptualizing a New Development Paradigm" Proceedings of Convention of the International Development Association of Japan, and Jun Kukita (1998) "What is Empowerment", Chapter 1, in Jun Kukita & Fumio Watanabe ed. "Empowerment", L'esprit D'aujourd'hui vol.376, 1998. Original concepts developed from application of Deci's (1980) psychological theory of intrinsic and extrinsic motivation and David Korten's unpublished presentation. Other principles applied from Basic Services Strategy, Primary Health Care approach, Bamako Initiative principles, OECD/DAC 1996 policy paper.