

PARIS21の活動と我が国の 統計国際協力のあり方

平井文三

1 はじめに

これまで、先進各国、あるいは個別の国際機関が独自に行ってきた統計分野の国際協力においても、1990年代末以後、ドナー（援助国・機関）間の国際協調の取り組みの動きが始まっている。本稿では、この国際協調の取り組みの中心である国際コンソーシアムのPARIS21について、昨年11月にマニラにおいて開催された、「ASEAN 諸国のための統計能力構築に関するハイレベルフォーラム (High Level Forum on Statistical Capacity Building for ASEAN Countries)」の報告を含めて紹介するとともに、これからの我が国の統計国際協力のあり方について、私見を述べたい。

2 PARIS21の概要

(1) 設立の経緯

PARIS21とは、PARTnership In Statistics for development in the 21st century の略で、開発のための統計における国際協力を協調的に行っていくための国際コンソーシアム（「組合、共同体」の意）で、1999年11月に設立された¹。これに先立つ1999年7月に、国連経済社会理事会第46回総会において、「加盟国、国連諸プログラム及び基金、事務局、二国間援助機関、ブレトン・ウッズ機関並びに地域援助機関が、開発途上国における統計能力構築を支援するために必要な資源を動員し、それぞれの統計能力構築プログラムを調整するため

に密接に協力することを要請する」旨の決議が行われた²。これを受けて、国連、経済協力開発機構（OECD）、世界銀行、国際通貨基金（IMF）及びヨーロッパ連合（EU）は、同年11月にパリで、各国及び国際機関の上級統計専門家及び政策決定者による会合を開催し、PARIS21の設立を決めたものである（この会合の議事進行は、国連統計委員会とOECD 開発援助委員会（DAC）の共同）。

PARIS21発足の背景には、各種国際会議において数多くの数的目標・指標が設定され、その進捗状況測定のために、タイムリーで、比較可能で、包括的な統計データに対するニーズが高まり、そのために開発途上国がそのような統計データを作成する能力を早急に整備することが求められたことにある。発足時点では、目標・指標の中心は、国際開発目標（7目標）及び同指標（21指標）であったが、現在では、ミレニアム開発目標にその地位を譲っている³。

(2) 特徴

PARIS21の特徴としては、次のような点が挙げられる⁴。

①中立性

PARIS21は、特定の国際機関や援助国にも属していないことから、統計能力開発の「善意の仲介者」の立場での情報交換役を果たすことが可能である。

②開発パートナーとの対等性

中立性に基づき、国際機関、発展途上諸国、政策立案者及び統計作成者等、あらゆる主体に対し平等に対応することができる。非政府機関、民間部門、諸統計機関等からも事業へ参加可能である。

③協力体制の整備

地域ごとのワークショップ等を通じ、途上国の統計能力構築におけるニーズを的確に把握し、要求に応えることが可能となっている。また、世界銀行に2000年に設立された統計能力構築のための信託基金（Trust Fund for Statistical Capacity Building：TFSCB）によって、PARIS21自体が主体となって活動することが可能となっている⁵。

④二国間協力プログラムの推進

統計能力開発のために、限られたリソース、知識及び技術上の支援を効率的に投入する方法の開発を進め、援助国間のノウハウの共有を図る。

⑤地域活動の推進

専門的知識・技術・手法等のリソースの効果的な活用場としての地域ワークショップを活用し、地域における被援助国同士の情報の共有を進め、自助努力の推進を図る。

⑥ジョイント・ミッション

援助国・機関の協力の一環として、地域ワークショップのフォロー・アップのためのジョイント・ミッションを実施している。

⑦南々協力

統計能力構築のレベルが進んでいる諸国のノウハウを遅れている諸国の統計能力構築に生かせるよう、前者の諸国からの専門家の活用等の方策を推進する。

⑧ドナー間の連携

OECD・DACに置かれた事務局（後述）が、各国の統計能力開発への取り組み及び関係機関との協力を主導する。

⑨パイロット・プロジェクトの活用

技術革新を促進するため、統計能力構築に関する新しいアイデアについて、援助国・機関での採用のために、PARIS21においてパイロット・プロジェクトとして試行し、評価を行う。

⑩開発政策と統計の融合

PARIS21は、統計専門家と政策決定者の両者を包括する点で特徴があり、開発政策とそれに資するための統計との融合・発展を目指す。

(3) 組織

①コンソーシアム・メンバー

PARIS21のコンソーシアム・メンバーは、政策決定者、統計専門家及び開発支援のための統計利用者に及び、政府、国際・地域機関、専門家団体、学会等からの個人から構成されている。2002年11月現在で、768名がメンバーとなっている⁶。

②コンソーシアム会合

年1回（第1回（2000年）は6月、それ以後は10月）に2日間で開催される。第1回（2000年）及び第2回（2001年）は、全メンバーを対象として、PARIS21活動に関する情報の共有を目的として開催されたが、第3回（2002年）は、作業プログラムを審議するため、作業プログラム関係者だけを対象とする参加者限定の会合して開催された。2003年の第4回は再び全メンバーを対象として開催される予定。

③運営委員会

PARIS21の運営のための理事会的な組織として、最初に2000年のコンソーシアム会合において暫定運営委員会（Interim Steering Committee）が設置され、2001年の6月及び10月の2回開催されている。暫定運営委員会においては、日本もメンバーであった。2001年10月のコンソーシアム会合において、恒久的な運営組織として運営委員会（Steering Committee）が設置され、2002年の6月及び10月に開催されている。メンバーは以下の

とおり。

議長：Pali Lehola（南アフリカ共和国）

職権（ex-officio）メンバー：Guest Charumbira（ボツワナ：暫定運営委員会の議長）

国際機関：世界銀行、IMF、国連統計部、国連開発計画（UNDP）、OECD、EU

援助国：フランス、ドイツ、アメリカ、スイス、イギリス、日本⁷

被援助国：Afristat [フランス語圏アフリカ代表]、タンザニア（南部アフリカ開発共同体（SADC））[英語圏アフリカ代表]、パレスチナ [アラブ代表]、シンガポール [アジア太平洋代表]、コロンビア [中南米代表]、キルギス [CIS 諸国代表]

④援助国会合

2001年及び2002年のコンソーシアム会合に併せて、半日から1日の期間で、PARIS21事務局の資金需要、TGSCB、援助国の協力状況、被援助国の資金需要等を話し合う援助国会合が開催されている。

⑤事務局

PARIS21の事務局は、OECD・DAC事務局が兼務している（従って、パリに置かれている）。事務局職員は7名（外務省資料によれば、専任職員は3名）で、事務局長は、当初はDAC事務局統計課長のBrian Hammondが務めていたが、2001年10月のコンソーシアム会合で、Antoine Simonpietriが選ばれている。世界銀行等からも4名が出向しており、世界銀行のハリソン牧子氏は日本人である。外務省資料によれば、日本政府は日本・DAC基金から累計で70万フラン（約10万ドル、1,200万円）の資金拠出を行っている⁸。

⑥タスク・チーム

個別のテーマについての活動を進めるため、PARIS21の下に、以下のタスク・チームが設立さ

れている。

- ・ 宣伝（Advocacy）（2000年6月設置、2001年6月活動終了）：開発政策における統計の重要性を政策決定者等に認識させるためのCD-ROM、ポスター、パンフレット等を作成。
 - ・ センサス（2000年6月設置）：センサスの財源確保、コスト削減について取り組む。我が国政府は、2001年11月にプレトリア（南アフリカ共和国）で開催された国連人口基金（UNFPA）との共催の「10周年期人口センサスの持続的確保に関する国際専門家会議」に福井武弘総務省統計局統計調査部調査企画課長（現統計局総務課長）を派遣。
 - ・ 農村・農業統計（2001年10月設置）：アフリカを中心とする、食料、農業及び農村統計の能力構築を狙いとして、国連食料農業機関（FAO）が中心となって活動。2001年にプレトリア（南アフリカ共和国）においてワークショップを開催。
 - ・ 統計能力構築指標（2000年6月設置）：開発途上国の統計能力を測定するための指標を開発。2002年9月に最終報告書を提出し、現在、指標の試行中。我が国政府は、2002年4月にワシントン（アメリカ）で開催された「統計能力構築指標に関するセミナー」に北田祐幸総務省統計局統計基準部国際統計課長を派遣し、戦後の日本の統計再建史をプレゼンテーションした。
 - ・ 戦略統計開発計画（当初は「順序だった情報戦略」）（2000年6月設置）：国家が統計開発計画を立案するに当たってのベスト・プラクティスの収集・整理に取り組む。
 - ・ 開発目標のモニターのための統計による支援の改善：（2002年6月設置）：開発目標のモニターに必要な統計能力の構築、国家データと国際機関データの整合等に取り組む予定。
- ⑦ワークショップ

地域別のニーズの把握や情報交換を目的としたワークショップが2001年から開催されている。当初はアフリカ及び CIS 諸国から始まり、2002年には南アメリカ及び東南アジアでも開催され、2003年にはその他のアジア、アラブ諸国及び中央アメリカにおいて開催が予定されている。筆者が参加したワークショップは、この活動の一環として行われたものである。

3 「ASEAN 諸国のための統計能力構築に関するハイレベルフォーラム」について

(1) 概要

本フォーラムは、2002年11月7日から9日まで、アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）及び PARIS21 の共催で、メトロ・マニラ大都市圏にあるマンダルーヤン市のエドゥサ・シャングリラ・ホテルにおいて開催された。筆者は、日本政府を代表して、伊藤伸彰外務省経済協力局国際機構課長とともに出席した。参加国・機関は次のとおり。

主な議題は、①被援助国側からのカントリー・プレゼンテーション「国家統計システム：問題、課題及び展望」、及び②援助国・機関側からのプレゼンテーション「各国のニーズに対応する戦略」であった。

（ASEAN 域内国）ブルネイ、カンボジア、マレーシア、ラオス、ミャンマー、ベトナム、インドネシア、フィリピン、シンガポール、タイ（援助国）イギリス、ドイツ（以上援助機関）、オーストラリア、ニュージーランド（以上統計機関）、日本

（国際機関）OECD、ADB、PARIS21、ASEAN 事務局、世界銀行、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）、国連アジア太平洋統計研修

所（SIAP）、UNDP、FAO、UNFPA、EU 統計局（Eurostat）

(2) プレゼンテーションを聴取した感想

① ASEAN 諸国のプレゼンテーションを比較すると、ASEAN 諸国では、統計能力に大きな差がある。いまだ統計制度や基幹統計の整備の段階にあるのは、ブルネイ、カンボジア、ラオス、ミャンマー及びベトナムの5ヶ国である（頭文字から BCLMV 諸国と呼ばれている）。他の諸国（ASEAN の原加盟国であるところから、「ASEAN 5」と通称される）は、IMF の特別データ公表基準（SDDS）を既に達成しているなど、一定の水準は達成しているところが多い。シンガポールを除く多くの諸国は、個別の政策課題との関係で、関係統計の整備、地域表章、マッピング等に能力構築のニーズがある。政策課題の中心は貧困対策である。インドネシアのように、貧困統計マッピングから個別世帯の貧困データまでのリンクを試みている例もある（これには統計における秘密保護の観点からの指摘がフィリピン代表からなされていた）。ミレニアム開発目標との関係での支援のニーズはあまりない。

② 国際機関では、世界銀行のみが明確なビジョンと戦略を有している模様である。彼らの発想は、経済学的合理主義に基づく新しい公共マネジメント（New Public Management：NPM）と軌を一にする⁹。経済的貧困削減という政策目標のために、現状分析、戦略計画作成を行い、そのモニターのために指標を設定し、統計を利用しようというもの（そこでその統計自体の信頼性確保が必要となり、統計能力構築指標でそれをモニターしようという発想につながる）。ADB は、この動向に乗じて統計部門の生き残りない

しは拡大を図っているように思われる。なお、最終日の総括の時間に、世界銀行及び ADB から、統計能力構築に対する資金を無償資金から借款にシフトしたい意向が示されたが、ASEAN 諸国からは、投資効果が明確でない統計能力構築に借款を用いることは適当ではなく、また、各国の財政当局を説得することも困難である等、借款利用に対する極めて強い抵抗が表明された。他の国際機関は、より広い（その分焦点が曖昧な）ミレニアム開発目標を自機関（の統計部門）の活動分野の拡大に生かしたい模様である。この戦略が一番明確なのが UNDP であった。UNDP は、国連グループの中で、開発途上国によるミレニアム開発目標の達成報告の作成を支援する機関と指名されているのも理由のひとつであろう。日本を始めとする援助国（又はその援助実施機関）（ここでは Eurostat も含む）は、明確な戦略は有していないように感じられた。ASEAN 諸国からのプレゼンテーションでは、スウェーデン（ラオス）、カナダ（フィリピン）等の諸国の支援の評価が高い。

- ③ SIAP の活動は、ASEAN 各国においても評価が高い。トマス・アフリカ所長は、域内国が現地の日本大使館又は JICA 事務所に SIAP の研修参加に対する強い要望を提出することの重要性を強調しており、JICA コースの存在が、SIAP が多国籍機関でありながら、それに対する日本の支援が ASEAN 諸国にとって日本の顔の見える援助になっている一因と感じられた¹⁰。

4 今後の我が国の統計国際協力のあり方について

PARIS21の発想は、どちらかと言えば重債務貧困諸国（heavily indebted poor countries :

HIPC）が多いサブサハラ諸国に適合する印象がある。もう少し発展水準が高い地域、例えば筆者が参加したワークショップの対象である ASEAN 地域においては、統計能力構築に関する限り、ASEAN 5 のような中進国が先導する南南協力を中心とし、日本を始めとする援助国はそれを側面支援する形の方が適当ではないかと思われた。

次に、日本が政府としてコミットしていくのであれば、単に友好促進といった抽象的なレベルではなく、統計能力構築によって、被援助国の政治・経済・社会がこうなるべきであるという明確な価値・目標の設定が必要と思われる。このためには、政府全体で戦略を設定し、それに基づいて協力を実施していく体制作りが必要なのであるが、現在の我が国政府にはそのような体制は残念ながら存在しない。

まず、統計に関する国際協力の実施体制であるが、各府省の統計主管部局が、それぞれ独自に実施している。協力の手段は国際協力事業団（JICA）の技術協力及びプロジェクト協力が主であるが、経済産業省は ASEAN に、農林水産省は FAO に、それぞれ独自の基金を設定し、その基金を活用した協力も実施している。

これら各府省の協力事業を調整するメカニズムとしては、国際統計に関する関係府省等連絡会議（各省連）がある。これは、平成7年に統計審議会答申の形で策定された、5～10年を目標とする統計行政の戦略文書である「統計行政に関する新中・長期構想」に基づき、国際統計に関する関係府省間の連絡・調整を改善するために設けられたものである。しかし、現状では、年に2回会合を開催し、会合前、半年間に参加した国際会議の報告を行う程度の活動のみで、しかも、各府省の担当課長クラスの会合でありながら、現実には課長補佐や係長の代理出席がほとんどであった。

政府では、昨年から各府省統計主管部局長等会議（各府省の統計主管部局の局長クラスの会議）の下に関係府省のほか、オブザーバーとしての学識経験者、地方統計機構代表等を構成員とする「統計行政の新たな展開方向に関する検討会議」を設け、「新中・長期構想」に代わる新たな統計行政の中・長期的戦略文書として、「統計行政の新たな展開方向について」の策定を行い、この6月27日に取りまとめ、公表している「第5 国際協力の推進」においては、統計国際協力の総合的・一体的な推進のために各省連の機能強化を図るとともに、PARIS21への協力については、各省連に情報交換の場を設置し、国内での情報交換を推進しながら、総務省統計局統計基準部が外務省の協力を得てPARIS21運営委員会に参加することとしている。

筆者も立案者として起草に参加したが、ここでの起草者の狙いは、PARIS21に関して、政府全体で戦略を議論し、一体となって取り組む仕組みを構築するということである（今回の「新たな展開方向」の国際協力に関する部分では、PARIS21に限らず、国際統計協力の主要課題に関し、各省連を中心として政府全体で戦略的に取り組むことを強調している）。すなわち、ヒト、カネ、モノ、それに時間という限られたリソースの中で、日本政府としての優先順位付けをした上で、単なる追従者としてではなく、主導者として参加していこうということなのである。

ここでもうひとつ問題となるのが、窓口となる外務省側も、一体として動く体制になっていないことである。PARIS21についての主管は国際協力局国際機構課であるが、実際に協力を進めていく手段の中心となる JICA の技術協力は同局技術協力課、構成メンバー国際機関への対応は、OECD は経済局、国連は国連局（ESCAP のような地域機

関は各地域局）、世界銀行及び IMF に至っては、実質的な窓口は外務省ではなく財務省国際局である。そして、運営委員会のメンバー登録の遅れにみられるように、国際機構課がこれらを糾合して取り組んでいこうという姿勢も筆者にはあまり感じられない。

日本政府がPARIS21で主導権を握るためには、政府が一枚岩で取り組むこと、TFSCB への拠出等、発言力に見合う負担も担うことが必要であろう。筆者は、外務省及び JICA が、各省連での戦略立案にもコミットするとともに、その結果を尊重し、各種施策・リソースを戦略上の重点分野に集中していくべきではないかと考えている。

¹ PARIS21のホームページ (http://www.paris21.org/html/about_us.htm) では、PARIS は以下の5つの活動方策の頭文字としても用いている。

| | |
|---------------------------|---|
| パートナーシップ (Partnership) | 国によって所有された開発戦略の支援において、支援国・機関及び諸政府を糾合する |
| 提唱 (Advocacy) | 政策決定のための統計の威力と利用を示す |
| 資源 (Resource) | 政策形成のための正しい情報を収集するために資源を動員する |
| 情報 (Information) | 知識を共有し、調整を育むために情報を交換する |
| 戦略 (Strategy) | より効果的な開発のためのツールとしてのデータをよりよく活用することにより、持続可能な統計能力を構築する |

² E/1999/55, "Integrated and coordinated implementation of and follow-up to major United Nations conference and summits", para 20参照。

³ 国際開発目標 (international development goals) は、OECD の DAC (開発援助委員会) が1996年5月に採択した新開発戦略において提唱されたもの (国際協力事業団年報2002, 110ページ参照)。ミレニアム開発目標は、2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおいて、189か国の代表により採択された、国連ミレニアム宣言に基礎を置くものである (国連ミレニアム宣言 (決議A/RES/55/2) 本文は、<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (訳文は、<http://www.unic.or.jp/centre/pdf/millen.pdf>) 参照)。国連ミレニアム宣言は、a) 平和、安全保障及び軍縮、b) 開発及び貧困、c) 環境保護、d) 人権、民主主義及び良い統治 (good governance)、e) 弱者保護、f) アフリカの特殊

なニーズへの対応、並びに g) 国連の強化について、21世紀初頭に達成すべき大まかな目標を宣言文として取り決めたものである。この国連ミレニアム宣言を、その達成状況を把握できる程度に具体化するため、国連事務総長は、「国連ミレニアム宣言の実施に向けた里程標 (Road map toward the implementation of the United Nations Millennium Declaration)」と題する報告書を、1年後の2001年9月に国連総会に提出している。この中で、開発及び貧困部分並びに環境保護部分に関しては、「ミレニアム開発目標」として、8つの目標 (Goals)、18の目的 (Targets) 及び48の指標 (Indicators) に整理している。国連ミレニアム宣言文を指標に分解し、目標、目的の体系に整理し直したのと言える (前出国際協力事業団年報2002によれば、ミレニアム開発目標は、OECD・DACの国際開発目標を発展させたものとのことである)。

⁴ 2001年2月1日付けPARIS21事業計画案及び平成14(2002)年9月付け外務省経済協力局国際機構課作成「PARIS21に対する今後の我が国の方針」参照。

⁵ TFSCBの2001年10月現在の活動報告によれば、同基金に対し同時点までに世界銀行のほか、イギリス、オランダ、フランス及びスイスの4ヶ国が拠出を行い、さらにドイツが拠出の確約を行っている。基金の総額は(確約も含めて)9,188,505米ドルである。これらの国は、すべて運営委員会のメンバーである。アメリカを除く運営委員会メンバーすべてが拠出を行っていることに留意すべきである。

⁶ <http://webdomino1.oecd.org/MailingLists/Paris21.nsf/Main?OpenForm> において、誰でもメンバー登録可能である。メンバーは、電子メールにより、PARIS21の情報(ニューズレターを含む。)の送付を受ける。事務局では、768人のメンバーの他、584人の非メンバー(ワークショップ、ミッション等で事務局がリストアップした者)を含め1,352人を活動参加者としている。

⁷ アメリカ及び日本は、2001年10月のコンソーシアム会合の時点

では運営委員会のメンバー国とされるも、メンバーの指名を行わなかったが、アメリカは第1回運営委員会までに指名。現時点では、日本は「指名予定 (To be nominated)」のままでメンバー名簿に記載されている。日本政府は、2002年9月に、外務省及び総務省から各1名登録することを決定するも、登録作業が遅れ、2003年1月に登録指示を外務省からOECD代表部に公電で行ったところ。

⁸ 外務省、2002参照。

⁹ NPMは、1980年代に旧英領諸国(イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ等)に始まり、1990年代に入って先進諸国に広く行きわたった公共部門におけるマネジメントの潮流で、i) 目標の明確化とそれに対する(可能である限り量的な)達成度の評価、資源の利用に関する裁量の拡大等を中心とする戦略的マネジメント、ii) 市民重視、iii) 発生主義会計と評価を両輪とするアカウントビリティ(説明責任)の強化、iv) 市場競争を始めとする関係主体のインセンティブの重視、等が特徴である。1990年以後のUNDPの「人間開発報告」の発行、そして国連ミレニアム宣言のミレニアム開発目標への転化等は、まさにこの時流に乗って、目標の明確化とその達成度の測定を強調したものである。国連やブレトン・ウッズ機関(IMF及び世界銀行)における、意思決定機構や職員数等で見たアングロ・サクソンのプレゼンスの強さは、この現象に対するひとつの説明として成り立ち得ると思われる。

¹⁰ 千葉県千葉市にあるSIAPの施設で実施される研修に対しては、JICAが参加費用(旅費、滞在費等)を技術協力プログラムとして援助しており、この援助を受けるためには、各国のJICAに対する援助要望の中で、順位が高くなければならない。また、全体として参加希望が多いことは、JICAの技術協力プログラム全体の中でのSIAP研修参加プログラムの位置付けを高めることにつながる。

(ひらい ぶんぞう・総務省人事・恩給局調査官
前総務省統計局統計基準部国際統計課)