

ワシントンDC開発フォーラム

www.developmentforum.org

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

2002年8月28日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開
銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者約25
名が、開発パートナーシップにおける日本のリーダーシップについて、昼食を交え個人
の資格で意見交換を行ったところ、概要次の通り。

【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、段階毎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等の課題に答え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、定期的な政策対話等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。

冒頭プレゼンテーション担当：久木田 純(くきた・じゅん) jkukita@mbg.nifty.com

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。国連児童基金(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(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)。

(プレゼンテーション内容は発表者個人の見解であり、所属先、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、世銀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」については様々な議論がある。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の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たい(別添参考資料)。

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通り、ミレニアム開発目標(MDGs)が非常に重要になってきている。共通の価値観に基づき目標設定をして、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、裏返して言うと貧困削減、グローバルな問題の解決である。国連ミレニアム宣言は、今の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」とはなにかと問われれば、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、如何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ことばを使い始めたのは、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ていこうという考えに基づいている。パートナーシップはネットワークとも似ているが、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言えよう。(パートナーシップのためには、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おき、さら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一つのモデルとして、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。

(イ) 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。この一つ一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。

(ロ) 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かめ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、さら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。この段階で既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だ。

(ハ) 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。例えば、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、関係者に対するトレーニング等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。初等教育のような幾つかのかなり異なるコンポーネントを組み合わせる行う事業については、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。

(ニ) 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などにつ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。政府等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作る。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。

(ホ) 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。

(ヘ) 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、だんだんと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。

例えば、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。例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るが、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だ。

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、実際上は、適当なパートナーがいらないような足りないところで人を出し、金を出すというのが良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、そしていかに動機付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、様々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挙げられる。

しかし、日本が丁度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事務局長をしている和気氏やUNDPのナンバー2の渡辺氏など、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、私は丁度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協局長が挨拶した。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は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。経協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（その後経協局長、駐インドネシア大使）であり、大変オープンなスタイルの良い人にめぐり合えたと思っている。

協力可能な分野を選ぶために、翌1989年1月には外務省、JICA、厚生省とユニセフ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しようと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か国に出した。自分はそのうちの3か国に参加した。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・チェーンをユニセフと政府が作ったプログラムの中に提供するとの役割を担い、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か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際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（何が出来て何が出来ないのか）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。更に、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か国中の10か国に同行して予防接種の案件を一つ一つ作っていった。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作られ、規模が拡大した。この時期、定期協議をやっていて一番問題だったのは、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事で、飯村氏が経協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

ユニセフ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とりまとめれば次の通りである。

（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良かった。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、更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、良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さらに進んでいる。

(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見られた。

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、特に低所得困難国（LICUS）、例えば通常のガバナンスが動い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やっていただいて、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言えば、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程度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、ユニセフでは誰もしなければ自分がするという意識である。例えば、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は自分でするという選択をする。しかし、自分が目立つと進まないのので、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、様々なアクター間、様々な節（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、何を变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良いのではないだろうか。かつて国連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について様々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出来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、国連と世銀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、国連システム内の専門機関として、世銀・IMFはあくまでも国連（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、国連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。開発を静的にプロダクトとして捉えた場合には、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、所謂「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、開発を動的にプロセスとして捉えた場合には、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「program 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さらに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。その中で安定した均衡点は、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、如何に「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は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、その理念的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。要は如何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あ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、効果的な政策介入を可能にすべく調整を図りつつも、如何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であろう。

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、「ブレイクスルー」と「スピアヘッド」が必要である。後者については、実現可能な部分からはじめることが鍵である。例えば、予防接種はどんどん進むので、それをスピアヘッド(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やる。そして、ビジョンを描けることも重要である。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、例えば、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。先に挙げたバマコ・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、1993-4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。UNICEFは、日本に社会経済分野で成功体験を持ってもらい、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。いつも世銀が悪い、IMFが悪いといわれているが、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、われわれ自身を追い込むこ

とが必要である。計画をたてて、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、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変わりに新しいものを出すという対応がとりやすい。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。経協に限らず、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と。例えば、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と。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良い。ただし、夢だけはだめなので、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。例えば、日本は金を出すのでAとBとCをやりたい、ユニセフは黙れ、ということはあるのか。

(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年毎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・飯村元経協局長、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て、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新開発戦略のコンクリストでは、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」(6月26日)において、戸田氏によるキックオフにて的確に説明されている通り、国連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もある。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ら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。MDGs (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』を開発から見出ししてみようではないかという素朴な意識というもあるわけであり、90年代の国連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易いものが良いということで、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作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の複数のアクターの間でプロセスの共有を図るということは、先ずは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・責任の配分が定められるという図式が考えられる。という意味では、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、共同事業を通じての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付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) 世銀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。世銀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良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見れば、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良いが、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、どのように工夫をしているのか。
- (2) 余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銀モデル、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/国連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の一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「子供」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うるかという議論はそもそも無意味とも感じる。ただし、様々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）、これに如何にバイの支援を引掛けていくかというの課題に直面する。UNICEFの事例に見られるのは、定期的な政策協議を通じた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、自らが軸になっての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のみではなく、「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を含めての対マルチ国際機関戦略として、これから日本政府として組織的に最も強化する必要がある分野の一つである。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のかも知れない。

（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良いということで進むことがある。また、状況に応じて20%くらいの予算は新しい状況に応じて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、世銀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、ということが課題である。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。良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1つの成功体験という気持ち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。ひとつの路線は、これまで結果がわかりやすい分野で相当程度の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。もうひとつの路線は、1989年のバマコ・イニシアティブのような発想のもと、地域に根付く協力をholisticに展開することか、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事業等を見たが、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、子ども達には大切だし、結局は自分達のプログラムに対する良い評価につながると思っている。子どもの教育のインパクトの評価は難しいが、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見ていく必要がある。
- (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出すことができるのではないだろうか。UNICEFが対象とする子供を例にとれば、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るれば、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と。インターセクトリアルな視点が重要である。

(以上)