

援助協調の実践（実戦！？） 【バングラデシュ編】

1. なぜ「援助協調」が必要なのか？

(1) 現在の開発援助のルール（SWAP、PRSP、MDG 共通の目標を掲げ、ドナーが一丸となってバ国に対する支援を行うというスタンス）

(2) その心は？

- ◆ タテマエ：政策への働きかけ強化、重複回避・スケール効果
- ◆ ホンネ：支援額が減る中、発言力の確保（バ国ではデンマーク・蘭が顕著）

(3) 我が国にとってのメリット

- ◆ ドナーのリソース（セクター調査に莫大な資金を投入&案件の規模大、例：貧困のメカニズム解明はDFIDが得意、マクロ・データは世銀・ADB等）
- ◆ 「現場の経験」を政策へ反映（JICAの「モデル構築 普及」型プロジェクト拡大の近道）
- ◆ 日本も「『ルール』を守っている」と国際社会にアピール（ルールを守らないデメリットのほうが大きい）
- ◆ 功名心???

要は、援助額減少の中、政策への影響力を確保するための手段。他方、バ国のような援助展示場の場合、援助額が大きくても説明責任は求められる。

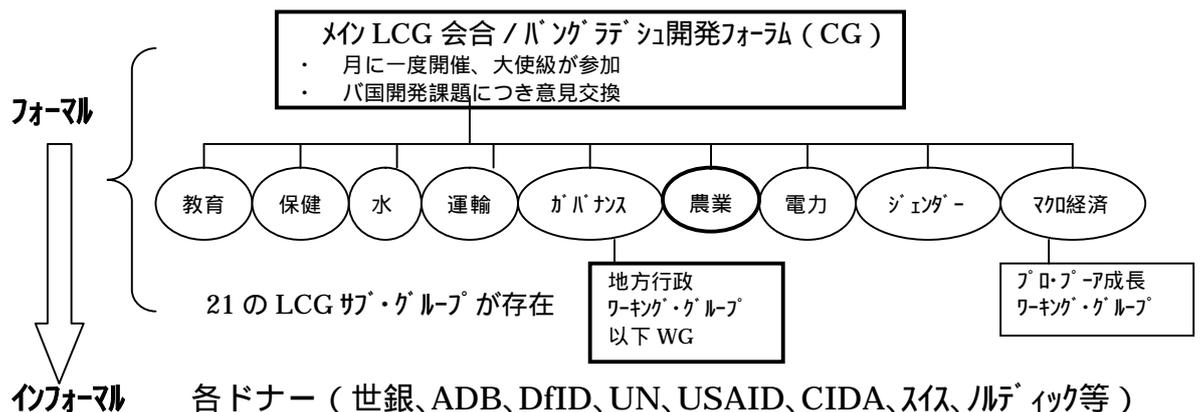
2. 甘くはない援助協調の実戦

「援助協調」は、シンクロナイズトスイミング!?単に「なんとなく協調したい」では費用対効果が芳しくない。「援助協調」は、あくまでも目的を達成する手段!

(1) バ国の援助協調の舞台は4層構造

- LCG/CG 会合：外交テーブル、大使級が参加。我が国からは、経協担当参事官、JBIC 首席、JICA 所長および 当方（メモとり）が参加。
- LCG サブ・グループ会合：バ国には、21のサブ・グループが存在。各国のセクター担当が参加、「セクターに関する知見（＝皆が知らないことを発言する）」と「インテリジェントな発言」が勝利の鍵（ポイント：迎合するのではなく、言うべきことは言う）。
- バイ(ビジネス)：での影響力確保および具体的連携の合意はバイ協議が決め手。
- バイ(プライベート)：日本人だとここが欠けるのは避けられず…。

下に行けば行くほど重要。ただし、 が沈下すると と が沈下する。



(2) 「援助協調」ケース・スタディ（農村開発・地方行政）

STEP 1：連携の目的整理

- ◆ その1（難易度中）: JBIC の借款で建設する施設（ユニオン合同庁舎、以下 UPC）の利用促進（例：JBIC がハードを建設、他ドナーがソフトを実施）。
- ◆ その2（難易度高）: JICA パイロット案件（農村開発行政支援、以下 PRDP）の全国展開（例：バ国政策への反映、ドナー SWAp への反映）。

STEP 2：援助協調の F/S

調査すべきは、各ドナーのアプローチ（ドナーのホンネは一枚岩では無いので各々について調査）、各ドナーの連携ニーズ、WG の動向の3点。WG 会合の参加および個別の面談を通じて把握。プロジェクト運営能力等、仕事のパートナーとして適切か属人的な面からもチェック要。

調査結果

スイス: 支援額が最も少ないのになぜかワーキング・グループの議長。SIDA と仲良し。発言力を高めるためか SWAP を導入したい意向有り。

UNDP: 当該セクター支援額最大。地方行政支援事業(ソフト)を4つのプロジェクトを通じ実施。日本人担当なので意思疎通は問題ないが、バ政府との関係悪化が課題。

SIDA: UNDP と同様のプロジェクトを JBIC の事業実施地域で実施。日本との連携経験は皆無で先方に迷い有。担当はロジカルな説明をモットーとしているため交渉は要準備。

USAID: 案件の実施の70%を NGO が実施するため、また担当の個性のためか WG 内で孤立。他方、実施コンサルタは早くから UPC に注目(先方連携ニーズ有)。

DfID: 当該セクター後発。日英協調会議を受け、連携ニーズはあるものの具体案無し。

ADB: わが道を行く。JBIC と同じ施設を建設しているが利用状況は問題ないとの認識。

世銀: ジャパン・ファンドを活用し地方行政案件(ソフト)を形成したい(ホンネは、PRSC を活用した SWAP)との意向有り。多額の資金力であること、唯一のローカル・スタッフであるためか WG 内で孤立。

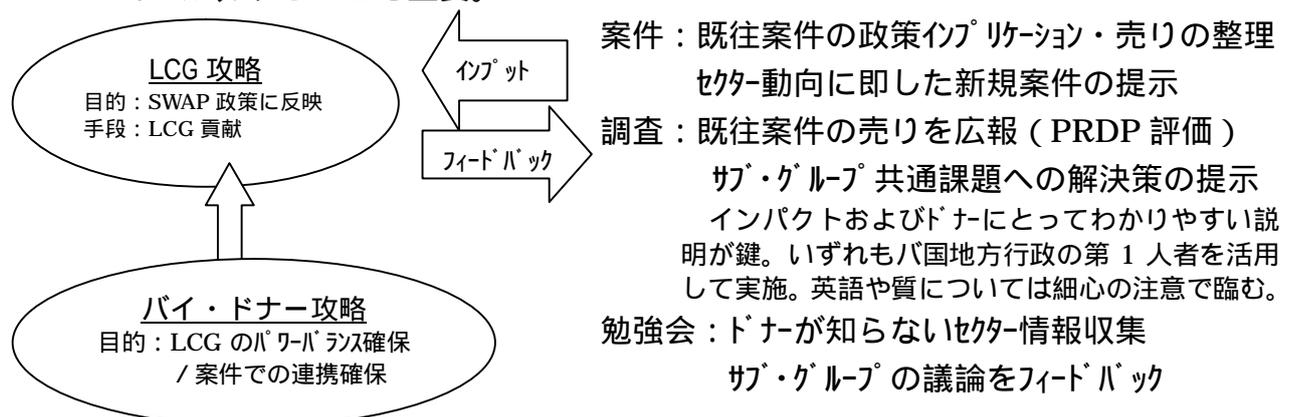
F/S 判定結果

ハードに興味を持つドナー複数有(SIDA & USAID)。特に SIDA は JBIC とプロジェクト地域が同じため連携コストが低い。

SWAP は遅かれ早かれ導入される(が、全てのドナーがパイロットを行っている状況のため競争は熾烈)。また、PRDP の知名度は低く(+ UNDP や SIDA と異なるアプローチのためか懐疑的な見方大)、このままでは SWAP には反映されない。

STEP 3：外部戦略の策定 & 現地体制の整備

ドナー・コミュニティへ打って出る「玉」は、案件（既往・新規）、調査、JICA 専門家の知恵。「打って出る」だけでなく、ドナー・コミュニティの議論を我々の活動にフィード・バックすることも重要。



STEP 4 : 結果

- ◆ その1:達成済み。JBIC・SIDA は利害(?)が一致し連携実現(ただし、SIDA 案件の勉強等を経たため連携実現までには1年半以上を要した)
- ◆ その2:道半ばで帰国。世銀と共同でSWAP を睨み地方予算に関する調査を実施中。PRDP の手法をSWAP に盛り込むことを念頭におきドナーの good practice 調査をスイス・SIDA と実施予定。

(3) しつこいですが、マニュアル的に時系列に整理すると・・・

事前情報収集

協調の目的整理: JBIC 案件のトラブル・シュート&来るべきSWAP にPRDP の知見を反映

我が国の持ち駒整理: 現場活動政策インプケーション (Tax 完納、サービス供給強化、ムラの知見)

事前情報収集: 主要ドナーの把握およびセクター動向の予測(他国では地方分権が盛ん)

「援助協調」バトル参戦 (日本の援助ポリティィも説明、迎合しないのも重要)

バイの表敬: 相手の活動内容把握および我が国の活動の説明

サブ・グループ会合: 仲良しグループの実態およびLCG サブ・グループの方向性把握

バイの協議: LCG サブ・グループ内の発言力確保&独自の連携案件形成のため協力関係構築

現地体制の強化 (インパクトとドナーにとってわかり易い説明が鍵、量より質)

提供資料の作成: 調査 (PRDP 評価、予算調査) PRSP コメント BDF ステートメント

主流化に耐え得る案件の実施: PRDP のコンセプト変更 & LGED パイロット案件実施

勉強会の実施: 農村開発ナレッジの結集(情報共有強化および政策インプケーションの明確化)

SWAP はHQ の指令等で唐突に導入されることもある、また、担当の顔ぶれも替わるため、上プロセスは繰り返し行う。

3. 援助協調の課題

(1)要するに「現場」の「属人性」?

セクター・プライオリティおよび連携ニーズに基づくリソース配分が決め手。

- ◆ バンガラ・モデル (別紙): リソース集中メカニズム。大使館/JICA/JBIC が5つの最重点セクター、5の重点セクターを決定 大使館/JICA/JBIC が共同し選択的に LCG をフォローする体制構築 セクター・プライオリティに基づく新規案件の形成。
- ◆ セクター別勉強会: 英知結集メカニズム。保健、教育、農村開発で開催。農村開発については、大使館(農水アタッシュェ)、専門家(農業土木、農村開発、人類学、ジェンダー、漁業)、国際機関(FAO)、JOCV、JICA が参加。

現場では、JICA リソース(特に専門家)の活用を念頭に置くことが有効だが・・・。

現場で申し上げたこと

現場の実務レベル(問われるのは「属人性」)

- ◆ 「援助協調」に対する偏見を捨てる(「ドナーは現場をわからない」は禁物)
 - ◆ 援助協調ゲームのルールは欧米式(フェンシング試合に剣道で切り込むのは×)
 - ◆ 「顔の見える」コミュニケーションを重視(情報の質も専門家の質を上げる)
 - ◆ 自分の業務を「客観的」に見る(政策にはどのようなインプテーションがあるのか)
- 現場の政策レベル(問われるのは「説明責任」)
- ◆ 「連携ありき」は止める(援助協調コストは多大、費用対効果を見極めよう)
 - ◆ 成果物は量より質(情報収集・発信・人材育成・案件形成)にお金・手間をかける(ドナーが馴染むような英語の言い回し、調査実施者のネットワークの影響力大)
 - ◆ セクター・プログラムを見直してみても? (実力主義の援助協調を勝ち抜くためには、ニッチ、日本の得意分野の見極めに基づくプログラム作成も一案)

(2) それでは東京で何ができるのか(偉そうではありません)

= 現地業務のファシリテーターとしての役割。

- ◆ JICA との連携促進: 政策アドバイザー及び企画調査員の派遣(TORにLCGフォローを盛り込む) セクター課題に基づいた(アド・ホックではない)案件の形成が要(言うは易し...)。但し、JBICからの継続的なフォローも要。
- ◆ ハイ・レベルでの連携合意: トップ・ダウンで「連携推進」をフラグ・アップすることも要(例: DFID との連携会議)。
- ◆ 本店職員の援助協調への積極参加: 所員が LCG 会合に参加 来バ時に LCG 会合へ参加等。

個人的に JBIC に期待するのは、JICA・外務省と他のドナーとの橋渡し。

JICA 本部で申し上げたこと

実務レベル

- ◆ セクター課題の重視: 政策アドバイザー派遣 セクター課題に基づいた(アド・ホックではない)案件の採択
- ◆ 企画調査員間の情報共有の徹底: メリット・リストは機能せず HP の導入(企画調査員作成文書のデータベース化)・企画調査員連絡会議の開催
- ◆ 刊行物の質向上: 出版の目的・利用者が不明確(現場とのコンサルテーション要) 英語表現も工夫が必要
- ◆ JICA 職員の援助協調への積極参加: 所員が LCG 会合に参加 調査団派遣時に LCG へ参加等

政策レベル

我が国および JICA が「援助協調」で何をしたいのかを明確にすべき。また、他国の支援モダリティや当該国の状況を見た上で、我が国の支援の在り方(例: MDG 達成のために何をするのか)および実施能力(例: 貧困モニタリング等の分野で国際的な競争力のある人材はあるのか)を客観的に考えるべき。

その上で、

- ◆ (短期的には) 我が国の援助モダリティの周知徹底(日本の援助は他国から見ればまあ特殊なところもある 専門家、職員、企画調査員が5分でできるような明快な説明が必要)
- ◆ (中長期的には) 人材交流・人材育成(ドナーの考え方を勉強するためにも実施期間同士の人材交流を実施 現場のコーディネーターとなるような人材の育成)

参考: LCG ウェブサイト <http://www.lcgbangladesh.org/>

バングラモデル・ウェブサイト <http://www.bd.emb-japan.go.jp/bdmodel/>