

2007年11月14日

開発フォーラムBBL

「援助協調と世銀：日本への問いかけ」

キックオフプレゼンター：小寺清氏（世界銀行・IMF 合同開発委員会事務局長）

---

## 【冒頭プレゼンテーション】

### 1. はじめに

先日開催された世銀IMF合同開発委員会においては、特定セクターに特化したvertical fundの乱立、新興ドナーの参入など、国際的開発援助構造が細分化し援助の実効性減少のリスクが高まる今日、世銀がどのように新たなチャレンジに向き合い、その中でどのような役割を果たすべきかが議論され、世銀が援助協調のプラットフォームとなり、各国の援助協調を強化する役割を担うべきとの基本的方向が各国から支持された。また、途上国に国際公共財をより効果的に提供していくための方策も議論された。今世紀に入ってから開発援助の潮流の変化を概説し、これを踏まえて日本の開発援助はどういう方向に行けばいいのか？といったことを本BBLでは考えみたい。

### 2. 開発援助潮流の変化

近年、日本の開発援助は財政再建問題が重くのしかかり量的には厳しい状況にある。ODAは、たとえば防衛費などに比べても予算が削られすぎた。それに加えて、国際的な開発援助の潮流の変化の理解、またそれを踏まえた開発援助に対する哲学、将来の方向性などが専門家・担当官庁機関でしっかり議論されないままにきている。内向きになる日本では世界と比較して開発援助がどうあるべきか？援助は国益につながるべきという議論には一理あるが、援助は国際公共利益につながるという点への世論の理解が薄い。有識者やマスコミの間でも認識が浅く、今まさに日本の「国家の品格」が問われかねない状況である。

(1) 今世紀に入り、2000年にミレニアム開発目標(MDGs)が打ち出された。この目標が経済的に達成可能であるかどうかについては疑問が投げかけられるところだが、全世界で共有される目標が設定合意されたことは政治的には大きな意味がある。現在、8つの共通の大目標達成に向かって世界中が努力をしている。日本もMDGs達成を念頭に置きつつ援助を続けてきている。MDGs達成のための資金的裏付けを議論するために各国の首脳レベルが参加した2002年のモンテレー国連開発資金会議で援助量に関する流れが変わった。そこで欧米諸国が援助量の拡大をコミットし、それは2005年のグレンイーグルスサミットでも再確認された。モンテレー会議での日本の存在感は薄く、日本の援助額はその

後も減少の途を辿っており、ますます日本の援助の世界におけるプレゼンスが低くなってきていると感じざるを得ない。

(2) 次に、資金の出し手を見ると、国別アプローチではなく、例えば保健セクターや教育セクターといった、比較的広く政治的にもサポートが得やすい特定セクターにお金が集まりやすい傾向にあり、グローバル・エイズ基金や航空券課税を原資とした国際医薬品購入プログラムなどマルチ基金が多く立ち上げられているが、これらの中には日本が参加していないものもある。さらに、近年、新興ドナーの台頭も重要なポイント。アフリカの最貧国に対して中国などの新興ドナーが、資源開発のために必ずしもコンセンショナルではない条件の資金を大量に投入しているのではないかと疑問が開発コミュニティにある。特に、この10年の間に、HIP C (Highly Indebted Poor Countries) に対するバイの債務削減、MDRI のマルチ債権削減が着実に実行され、これによって最貧国に新たな借り入れ余地が広がった。これにはドナーの多大な負担が伴っている。債務管理能力が十分なく高度成長が望めないような国々に対して世銀やIMFは債務持続性分析に合致する範囲でのモDESTな借り入れを奨励するが、それとはお構いなしに新興ドナーがどんどん入ってってしまうという懸念が伝統的なドナーにある。新興ドナーが育ってくるのはいいことではあるが、ドナー間での情報交換や相互理解、協調が今はまだ十分ではない状況にある。

(3) 援助効果を高めるために各国が協調・調和化を図ろうという動きも重要だ。特に、援助協調が推進される中、欧州諸国を中心としたいわゆる“like minded group”は財政支援の拡大を提唱し、program based lending の数も伸びてきている。他方、財政支援を実施する前提として、借り入れ国側の公共行政管理、会計監査、調達といった点でのガバナンス強化がより一層求められるようになってきている。ドナーとして相手国の声にしっかり耳を傾け、機動的な援助を行うためには、現地へより権限委譲することも重要だ。例えば世銀において、プログラム策定の中核となる世銀のカントリーディレクター現在約50名のうち40名がワシントンDCではなく現地事務所に駐在している。また、カントリーディレクターのみではなく、プログラムを支えるセクター・ユニットの幹部も現地事務所へ出していこうという流れが現在できつつある。

(4) 気候変動、エイズ、鳥インフルエンザといったグローバル公共財への対応も新たな開発の課題となってきた。特に、ここ1-2年で気候変動問題が重要視され、今回の開発委員会のランチでも主題が気候変動であったり、ゼーリック総裁も繰り返し本件の重要性についてスピーチしている。気候変動問題は、世銀だけではなく国連でも大きく取り上げられてきているが、この問題はG8のみのアジェンダではなく、途上国の視点が非常に重要である。中国・インド・ブラジルなどといった国が対策のバンドワゴンにのるためには彼ら自身が自発的に取り組もうとする姿勢を持つことが大事であり、世銀はそれをサポートする役割を担う。気候変動はグローバル公共財とはいっても、たとえば鳥インフルエンザや

エイズ、貿易システム、国際金融の安定性などといったその他のグローバル公共財と大きく違うのは、非常に未知の分野であり間口が広いということ、如何にしてオペレーションナライズするのか、MDG達成との調整はどうあるべきか、新しいポリシー・アジェンダとしてどのように国別に途上国の政策担当者が納得する形で開発計画に組み込むのか、など課題は多い。

(5) 開発援助を「結果重視」で評価することについては、モンレー会議以降ここ数年でずっと議論してきているが、具体的な成果はわかるのはまだこれからである。成果を測る上で一番のボトルネックは途上国における統計整備の遅れ。統計整備のための人と組織のキャパシティ・ビルディングが早急に求められる。また、事後評価の充実、オペレーションへのフィードバック性も引き続き真剣にフォーアアップすべき課題である。

### 3. 日本の関係者への問いかけ

以上のように、過去10年で開発の世界は大きく変化してきている。日本のODA額が減少の途を辿る中、これからのODAの方向性をしっかりと示すことが今求められている。そのためには、国際的な援助潮流について日本国内のメディアに理解を深めてもらい、そこから世論へと繋げていくことが必要である。まず、「援助額＝援助の良さ」ではないことを強調しておきたい。日本のようにODA額が減少している場合、援助の質を高めることは非常に重要である。国際的にもモンレー会議以降、援助協調や援助効果についての議論が高まり、2005年にパリ宣言が発表され、日本を含むドナーがパリ宣言の中で提唱された目標に向かって努力をしている。2006年時点でパリ宣言の達成状況について、DACが借り入れ国およびドナーに対してアンケート調査を実施し、今月結果が公表された。援助の質について、単純にドナー間のランク付けをするだけでは意味がないが、国際援助の中で日本の位置するところや強み・弱みを確認し、自らの将来的な目標設定などをするためには示唆に跳んだレポートであると言える。全資料がウェブサイトからダウンロード可能となっている(末尾URL参照)。日本の課題として浮き彫りになったのは、他国、国際機関との共同作業をどうやって拡充させられるかという点であり、これには人材の充実が決定的に重要。外務省・財務省・JICA-JBICの幹部たちが真剣に考えなければいけない。

### 4. おわりに

2008年はMDGの中間年として重要だが、日本にとって、G8のホスト国であったりTICAD4など、国際的にプレゼンスの高い年でもある。ここでリーダーシップを発揮しつつわが国の今後の国際協力についてしっかりと方向付けをしてもらいたい。

<参考資料>

- 「援助効果向上のためのわが国の行動計画」（平成17年2月）

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/hl\\_kk.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/hl_kk.pdf)

- パリ宣言進捗計測指標

<http://www.oecd.org/dataoecd/57/60/36080258.pdf> （英語）

<http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36477834.pdf> （日本語）

- 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

[http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_15577209\\_38521876\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_15577209_38521876_1_1_1_1_00.html)

【席上の意見交換】 Q：質問、C：コメント、A：小寺氏による返答

Q.

最近では途上国への資金の流れは援助機関だけではなく、民間セクターなど多様化してきている。開発委員会の中ではどのような議論がされているのか。また、援助協調といったときに、ドナーとして議論に参加しないパーティについてはどう今後巻き込んでいくべきだと思うか。

A.

民間セクターの役割については、ここ10年の間で1-2回議題として上がっている。民間セクター問題はふたつの側面がある。まず、通常の民間ベースの仕事をどのようにして援助の土俵に乗せるのか。また、民間の寄付金団体や財団とどのように協力するのか。これは個別案件毎に対応するということになると思う。また、IFCとIDAとでより密接した関係を築こうという動きがあり、期待している。他方で、IFCは企業と仕事をし、その企業というのは収益機会がありそうなところへ動き、ある程度企業秘密というものもでてくるし、IFCもそれに合わせることになる。世銀としてはいかに外部性を確保できるかという価値観があるので、IFCとIDAの仕事の仕方や文化が異なるのも事実であり、一緒になにかしようとなるとマネジメントが難しい。ただ、IFCと世銀がより協力していくことにより生まれる正の外部性は必ずあると思う。

Q.

新興ドナーに対するアウトリーチに関して。特にパリ宣言発表後、どのような議論や実際の動きがあるのか。

C.

パリ宣言は12の目標をたててドナーが集まって議論している。日本も一生懸命取り組んでいるが、これをもってドナーの順位付けをするのはどうかと思う。

A.

ドナーとして、他のドナーの動向に関係なく、自らの2年後のビジョンを打ち出している国が多い中、日本はまだそれすらしていない。大事なのは隣と比べることではなく、次に自分をどこへもっていこうかという目標を持つことであると思う。そういう意味でパリ宣言の12の目標はよい指標であるといえる。結果は測定しなければ次の目標をたてにくいし、現実的な議論ができない。そういう意味において数値目標から逃げてはいけない。確かに他ドナーとの比較もされるという意味でのセンシティブな部分はあるにせよ、自らのタイムラインを検討するという意義は大きいといえるだろう。

Q.

援助協調についての議論は近年大変盛んではあるが、実際にどのようなインストルメントを用いて協調しようとしているのかが見えてこない。そのへんについてコメントはあるか。

A.

何か新しいインストルメントを考案すれば協調が進展するとは思えない。私なりに協調のイメージを敷衍したい。まず、調達手続きの調和化にどれだけ真剣になっているのだろうか？また、例えば日本は簡単に財政支援に踏み込めなくとも、あるプロジェクトを提案するとき、ドナー会合で「自分たちは借り入れ国、ドナー国で共有された開発戦略の「川下」のこの部分を担当する」といった国際的に共有されたPRSPなどの戦略の文脈の中に日本の援助をキチンと位置づける意思表示をすることが重要である。他には、世銀・アジ銀を東京によんで、個別国別にマクロ経済やPRSPについて認識を一致させるようにしたうえで具体的にどのような協力・補完が可能かつ込んだ議論をする癖をつけることが大切だ。予定原稿の読み上げでない議論できないといけない。実際、現地のJICA、JBIC、大使館、アジ銀チームを東京に呼んでドナー会合を開いたりしたことがある。より努力は必要だとは思う。開発のセクターは多岐に渡る中、全てを日本だけでやるということとはできない。他方、日本が他ドナーと協力してやっていくためには、英語でのコミュニケーション能力を向上させることが急務である。そういった人材の育成、他ドナーとのネットワークの構築にはもっと力を入れていくべきであろう。

C.

バングラデシュでは現地機能強化を意識的に進め、PRSPの策定の上流部分で相当頑張った。相手国と他のドナーとの調整には英語で連日コメントするだけの力が必要だが、東京からのアカデミックなサポートも得て共通の開発戦略作りに汗をかいたことは大いに評価できる。そこでは、マトリクスを作成してそれをバングラのPRSPに対応させ、それぞれのドナー機関の開発計画に落とし込んでいった。かなり成功したといえる。

A.

バングラデシュ、ベトナム、タンザニアはドナー・借り入れ国共通の開発戦略の上流部分まで食い込んだベストプラクティスである。ただ、成功の理由の要は「ひと」があることは否めない。当時のベトナムではIMFのレポートをすらすらと読めなさいけませんという立派な公使がいた。他方、別の大使館では国際機関のレポートに3-4日ではとてもコメントできないと大使自らがやる気のなさを露呈していた。そのときの担当者、参事官、公使等、現地のリーダーシップ・能力がうまく発揮されるかどうかで相当結果が変わってくる。いまのところうまくいったのは、上記三つの国のみであり、今後他の国にも広げていけるように努力しなければいけない。

Q.

日本国内で開発援助に対する一般レベルでの理解が不十分であると感じている。色々なアプローチ方法があると思うが、やはり在華のマスコミも巻き込んでもっと積極的に啓蒙活動をしていくべきだと思う。

A.

開発援助関係者からの情報発信が必ずしもベストな形で行われているとはいえないのは事実であると思う。私もできる限りの範囲で色々なひとに話をするようにしている。また、民間セクターと公共セクターが開発援助の場において今後もっと協力していくことが求められることになるが、官民の「文化」の違いというか、追求しているものが相反する場面もでてくる。そういったときに開発援助に関わる現状認識、課題、などをよく理解している人材が必要になる。そういう意味も含めて、今後も分かりやすい言葉で情報発信をしっかりとっていくことが重要である。

(以上)