

(抄 訳)

DFID とその他多くの援助機関は、援助と貧困削減へのアプローチ先を国家レベルや政策などの上流部分に移行させている。1960年代の援助の形態はプロジェクト方式が太宗を占めていたが、それから徐々にプログラム方式、政策・制度支援へ、そして最近では、政治にまで焦点があてられるようになってきた。グッドガバナンスは、1990年初頭より注目を浴びてきたが、そのアプローチは、基準的かつ介入的なもので、援助のコンディショナリティーやセレクトイビティーと結び付けられてきた。しかし、最近では、このような介入主義的な考え方と袂を分かち、援助戦略を立てる際の分析の基礎として、相手国の歴史的、社会的構造を分析する研究が進んできた。

援助国は伝統的に被援助国の政治領域から一線を画してきたが、同時に政治は開発を妨げる要因になることも大いに認識してきた。しかし、援助の失敗が政治的意思の欠落が原因だとする評価が多いわりには、その原因をシステムティックに分析したものはない。援助国は、これまで援助は主権国家に対する技術的な介入であり、相手国の政治に関与する権利はないと考えてきたが、その一方で、相手国の主権は尊重するものの、そのことによって援助国が被援助国の構造をより深く知ろうとする努力を妨げてはならないという認識も持っていた。

このように援助国側にも援助は政治的な介入であり、被援助国の政治に接触し、あるいは影響を与えることは避けられないとの認識も高まってきた。そもそも開発は政治的な仕事という宿命を帯びており、PRSPの導入とそれに伴うPRSプロセスが進行する中で、開発における政治的な領域に関心が集まってきた。すなわち、このことは、貧困削減に対する被援助国のオーナーシップとリーダーシップを高め、その力を援助国から被援助国へ、豊かな人から貧しい人へ移行させることを意味する。このような変化は、技術的なものではない。援助国が真剣に途上国の貧困削減を支援しようとするなら、自分たちが援助をしている国の政治的構造をよく理解し、援助活動がそれに与える影響を知る必要がますます高まってくる。「変化の要因」(Drivers of Change)アプローチは、このような変化に対処するための重要かつ新しい試みである。

「変化の要因」とは何か。

「変化の要因」アプローチは、援助国はMDGの達成と広範囲にまたがる貧困を削減するために何が必要かは知っているが、そのための変化をどう起こしたらよいのかを知らないという状況を出発点としている。したがって、「変化の要因」アプローチは、それぞれの国において変化がどのようにもたらされるかに焦点をしばって、その国の政治・社会構造を詳しく分析することを提唱している。別の言い方をすると、変化をもたらす要因は何かを分析することである。「変化の要因」アプローチでは、まず、相手国内の構造やすでに起きつつある変化の兆候を幅広く、かつ詳しく理解したうえで、次のステップとして、そのような変化がどうしたら貧困層にインパクトを与えるかを分析する。このような知識に基づき、援助国は、より貧困層にやさしい援助介入の手段を選択できるようになるというのが「変化の要因」アプローチの仮説である。

「変化の要因」アプローチに関するDFIDのこれまでの経験

DFIDにおいて「変化の要因」アプローチが開発されたのは、ここ数年であるが、各在外事務所は、国別援助計画案の作成段階での参考とするため、急速に「変化の要因」に関する調査委託を開始した。DFIDの在外事務所は、相手国をPRSプロセスに取り組みせなければならないというプレッシャーと、困難な政策環境でPRSを実施しなければならないという状況の中で、この「変化の要因」アプローチのもつ政治経済的分析に没頭していった。その結果、現在20以上の在外事務所で「変化の要因」に関する調査作業を実施し、これらの調査が貧困削減へのインパクトはまだ確認されていないものの、相手国の政治経済に關与するアプローチのよい影響が出始めている。（詳しくはBOX 7を参照のこと。）

援助のプログラム作りに関するよいインパクトとしては、DFIDがこれまで援助プログラムを作成する際の前提条件としてきたことにチャレンジしようとする動きである。例えば、これまでDFIDがあまり取り込んでこなかったエリート集団や海外へ逃避した人達（diaspora）と協力しようとする動きや、援助のタイムスケールを長期的に取ることや、援助国が単にできることだけを援助するという姿勢を見直そうという動きである。

DFID内部におけるよい変化としては、ナショナルスタッフと国際スタッフの間、そして異なった分野の専門スタッフの間でチーム意識が強まったこと、DFIDが援助している国の構造とそれがDFIDに与える影響に関する知識が共有され、それにともない制度的な記憶力が改善されたこと、そして、外務省など英国内の他省庁と緊密に連携して仕事をする能力が高まったということが挙げられる。

しかし、この「変化の要因」アプローチの課題はまだ多い。
（詳細はBOX 8参照のこと。）

「変化の要因」アプローチの限界とも言える課題として、調査から援助実務に参考となる事例が抽出しにくいことや、調査に従事する職員やコンサルタントの技能と経験が十分でないため、調査の多くは、中期的、動態的な要因よりも、広範囲な要因に注目してしまう傾向があること、「変化の要因」アプローチは、まだDFIDの国別援助計画に十分組み込まれていないこと、そして相手国の關与がまだ少ないことなどが挙げられる。

マネージメントに関する課題としては、このアプローチを主流化するためにはDFID全体で大規模な職員訓練を行う必要があること、この作業に関わる職員の高い期待を幻滅させないための方策が必要なこと、またこのアプローチに基づいてDFIDが内部の報償システムを改革するのであれば、ロンドン本部の強いリーダーシップが必要であることなどが挙げられる。

援助計画作りに関する課題としては、「変化の要因」アプローチによる分析の結果、DFID内の援助を増やそうとする動きに反対して、慎重な姿勢を取る事を提起する場合である。例えば、分析の結果、既存のプログラムが貧困削減にほとんど

インパクトがないか、あるいは負のインパクトがあることが判明したした場合、DFIDがそのプログラムを変更することは難しいだろう。

全般的に見て、「変化の要因」は、よい結果を生んでいるが、極めて課題の多い革新的アプローチである。しかし、それはDFIDや他のドナーにとって被援助国の政治とそれが与える開発へのインパクトへの関心を高める潜在的効果がある。そしてこのことが開発への注意深さと現実主義をさらに喚起することになる。DFIDが、「変化の要因」に関する調査結果をできるだけ他のドナーと共有することを希望しており、既に最近発足したDACのガバナンス・ネットワークの中に設置された「変化の要因」ワーキンググループをつうじて他ドナーとも協力している。このような政治経済的な分析から援助実務に役立つ事例を引き出すことは難しいため、DFIDは、日本をはじめ他ドナー、パートナー機関、途上国政府そして英国内の他省庁との連携に期待している。

以上