

「脆弱な国家」においていかに効果的な援助を行うか

- 英国における昨今の考え方(抄訳)

「脆弱な国家」とは、DFID及びOECD-DACによれば、政府が貧しい人を含めた国民に対して基本的に重要な機能を果たせないか、果たす意思のない国家と定義される。このような国は、現在進展しているPRSPに基づくパートナーシップを基本としたオーソドックスな開発モデルにはなじまない。なぜなら、それは成績のよい国が多くの援助を受け取るしくみであり、脆弱な国家は、このモデルの適用を受けるための十分なキャパシティーがなかったり、また、その意思がなかったりするからだ。しかし、「脆弱な国家」は、現在の定番の開発モデルにはなじまないものの、世界の治安に関する関心の高まりや、近隣国や地域に対する影響の大きさから、最近注目をあびるようになった。

現在「脆弱な国家」には、パートナーシップモデルとは逆の方式が適用されている。それらの特徴は、短い期間に少しのお金を流すこと、お金より政策対話を行うこと、財政支援よりプロジェクト型援助を行うこと、政府機関よりNGOを使うこと、開発機関より人道援助機関を使うことなどである。しかし、最近の研究の結果、このような援助アプローチの前提となっている考え方はあまりにも単純であり、実際に「脆弱な国家」は、十分な援助を受けていなかったり、受けていてもタイミングが悪かったり、効果の不十分なものであることが判明している。

調和化とアラインメント

援助の調和化とアラインメントに関するローマ宣言は、通常の国よりもむしろ「脆弱な国家」において重要なのではないかという考え方に大きく変わりつつある。言い方を変えれば、上述の「脆弱な国家」に対する標準的なアプローチを完全にひっくり返すということである。その理由は二つある。

ひとつは、既存の行政システムを迂回して、並行的なシステムを作ると、その分援助取引費用が増大し、それだけでなく脆弱な国家がさらに脆弱になるからだ。

もうひとつは、「脆弱な国家」では、政府がバラバラで、いろいろなアクターが複雑に絡み合っており、政府に政策を遂行する指導力がないことが多いため、ドナー側が調和化とアラインメントの行動を取ることによって、これらの国に能力と意思を築ききっかけになるからである。

援助の調和化とアラインメントに関するローマ宣言の考え方を「脆弱な国家」にまで拡大することに関して、「影のアラインメント」という概念が使われるようになった。これは、

ドナーが完全なアラインメントを実施すると、脆弱で国民を抑圧しているような国家に正当性を与えてしまい、高い預託者リスクを負うことになるため、政策レベルではアラインせず、予算の期間や行政の区割りなど政府のシステムだけにアラインする方法で、相手国政府の政策や優先順位に従わなくても、また、直接政府に資金を与えなくても、ある程度の能力構築ができるというメリットがある。

援助モダリフィケーションの選択

脆弱な状況では、マルチドナー基金や共同プロジェクト実施のためのプール基金が調和化とアラインメントの観点からはより多くの機会を提供するよう見える。相手国を合法的と認めたくないドナーや委託者リスクを懸念するドナーは、伝統的な援助手法に偏る傾向があるが、マルチドナー基金、プール基金その他社会開発基金などを革新的に改善することにより、このようなドナーの懸念に対応することが可能である。

広範囲な政治的分析の必要性

「脆弱な国家」に対して大きな援助リソースを動員する前に、なぜその国が破綻したかを政治的インセンティブと組織制度の観点から分析し、貧困層にやさしい政策への変更を促すためのエントリーポイントを見つけ出す必要がある。DFIDでは「改革の推進者」アプローチがこの点で非常に意義のあるものだと考えている。規定の概念的なアプローチではなく、実際の現場のアクター分析に基づく政治経済分析をつうじて、ドナーは、調和化とアラインメントや影のアラインメントに入るためのエントリーポイントを最も確実に見つけだすことができる。

長期的なコミットメント

これまでのPRSPや財政支援の経験では、流動的で予測不可能な援助資金の流れがマイナスの効果を生むことから長期的アプローチの重要性が判明しているが、脆弱な体制にもとでは、長期的アプローチは何よりもまして重要である。国家の能力構築を行い、貧困削減政策に変更する意思を持たせるには長期的なプロセスが必要である。ドナーはある程度の揺り戻しは覚悟の上で、長期的なコミットメントを約束することで、相手国に「信頼票」を投じることになり、これがよい波及効果を生みだす可能性がある。

ガバナンスが重要な鍵

「脆弱な国家」において最低限の能力や意思が復活した場合は、ガバナンス改革を優先すべきである。またドナーは、「脆弱な国家」が援助を受けるにあたって過度で非現実的な政策条件を突きつけられないよう「必要十分なガバナンス」の概念を持つべきである。必要十分なガバナンスの例としては、国が国民を危害から守り、国民自らが生活を維持する

ための経済的枠組みを提供していることなどがあげられる。

以上の提言は、主として調査研究から導き出されたもので、脆弱国家との実際の係わり合いから得た経験は限られている。しかし、最近DFIDがまとめた実例集によればこれらの提言を裏付けるものが多い。特に重要なことは、ドナーが援助スキームを柔軟に使うことによりコミュニティーレベルで関与することである。ドナーが市民社会組織とパートナーシップを持ち、さらに市民社会とその国の政府とパートナーシップを促進することで、国全体としての能力構築を行うことができる。

したがって、これまでのオーソドックスな議論とは裏腹に、通常の状態の国から得た教訓、なかんずく、調和化とアラインメントの重要性、政治的分析と長期的コミットメントが、むしろ「脆弱な国家」でこそ必要であるように思える。

全体としては、まず、各ドナーが色々な脆弱国家で何をしているのかを理解し、それを基に調和化とアラインメント、緊密な援助調整を進める必要がある。DFIDその他のドナーは、「脆弱な国家」における強力な援助調整の役割を国連に求めているが、当面はドナー間の対話と議論をつうじて、この新しく、かつ重要な分野である「脆弱な国家」への対応を行うための確固な基盤を作ることが死活的に重要だ。

以上