

( 抄 訳 )

開発における新しいパラダイムであるパートナーシップの目的は、援助国が車の運転席から降りて、被援助国政府がその席に座ることである。それは途上国それぞれが独自の貧困削減と成長のための戦略を策定し、援助国がそれを適切に支援することであり、これを促進するのが貧困削減戦略ペーパー ( P R S P ) である。

このようなパラダイムシフトにあたって援助国側の行動にも変化が必要であるが、キーとなるのは調和化とアラインメントである。調和化とは、援助国が共通の取り決めを作り、援助手続きを簡素化したり、情報を共有することで、アラインメントは、援助国がパートナー国が定めたアジェンダに整合した援助を行うことと、段階的にパートナー国のシステムを使って援助をすることを意味する。

2003年2月にローマで開催されたOECD - DAC援助調和化ハイレベルフォーラムは、この問題を議論する初めての高官レベルの会合であった。

同会合から生まれた所謂調和化とアラインメントに関するローマアジェンダは、それ以来拡大され、今ではその結果を管理することが必要になってきた。2005年3月2日にパリで開催された第2回援助調和化ハイレベル会合では初めてローマアジェンダの進捗状況を図る指標が検討された。表1にここで議論された12の進捗指標の案と2010年までのその達成目標を示す。

*ローマアジェンダを追求するDFIDの行動*

DFIDはPRSPに組織をあげてコミットしているが、その一環として調和化とアラインメントについても高官レベルでコミットしており、DFIDは二国間及び多国間のレベルで以下のような多彩な行動を取っている。

(二国間レベル)

- ・ 他ドナーとの合同事務所の設置
- ・ 他ドナーとの共同国別援助戦略の作成
- ・ セクターワイド・アプローチや一般財政支援をつうじた共同資金供与

(多国間レベル)

- ・ コンディショナリティーに対する立場の明確化
- ・ 援助の予測可能性の改善
- ・ 援助のより多くの部分を低所得国に配分
- ・ 援助国と被援助国相互の説明責任の担保

- ・ 能力構築支援に関するコーディネーションの改善
- ・ 合同で診断的な作業を行うこと

英国の援助予算の約20パーセントが欧州委員会に支出されていることから、DFIDは調和化とアラインメントの具体化を進めるにあたって欧州連合を潜在的に最も適切な議論の場所だと考えている。最近では、調和化に関する欧州連合行動計画などの進歩が見られが、この行動計画では、欧州連合とその加盟国が途上国の現場において、いかにして調和化とアラインメントを実現するかに関して共同で作業を行うこと、本部レベルにおいては、共同で援助計画のプログラム作りを行ったり、国別の診断を行うことが合意された。各援助国の強みや弱点を考慮して各国が異なった役割を果たすという相互補完が欧州連合のアプローチの鍵である。このアプローチは潜在的には威力があるが、これまでの経験は限られている。

このようにDFIDは、欧州委員会が調和化とアラインメントを進めるために積極的に関与しているが、まだいくらかの緊張が生じている。欧州委員会は一般に政策決定プロセスが官僚的で不透明だと言われており、欧州連合主導の調和化とアラインメントのイニシャチブを懐疑的に見る人もいる。他の加盟国の中には調和化を警戒的したり、消極的な国もある。多国間援助チャンネルの方がさらなる調和化を進めるにあたってより大きな潜在力を持っているよう見えるが、二国間援助でも改革や政治的関与や柔軟性を可能にするため、二国間の援助機関は常に色々な援助モダリティーを混合したポートフォリオを維持することを好む傾向がある。表2は二国間援助と多国間援助の長所と短所を簡単にまとめたものである。

#### *これまでの進捗に対するアフリカの被援助国の見方*

高官レベルでのプレッジやこの分野における更なる行動の必要性に関する一般的な合意にもかかわらず、調和化とアラインメントに向けた道のりは順調とは言い難い。アフリカとの戦略的なパートナーシップ(SPA)がアフリカ諸国を対象に2003年の秋に実施した調査によると、調査対象国17カ国のうち13カ国が援助国の調和化とアラインメントの動きに不満を示している。援助の取引費用に関しては、5カ国が費用が増加した、8カ国が変化なし、4カ国が減少したと答えている。

さらなる調和化とアラインメントが必要だという議論には異論はないものの、実際の進捗は遅い。その理由は、各援助機関の抱える複雑な内部事情があり、これが調和化とアラインメントへの道を進むにあたって、押したり引いたりする作用が生じるから

である。

### *DFIDのこのアジェンダへの取り組みをプッシュする要因と阻害する要因*

援助機関における調和化へのインセンティブは、政策的コミットメント、制度的インセンティブ及び個人のインセンティブの3つのレベルで分析することができる。

政策レベルで見ると、DFIDが高官レベルでこのアジェンダにコミットしていることから2005年から2008年までの財務省の予算見直しにおいて調和化に向けて進歩を遂げることが明記された。しかし、いくつかの英連邦諸国の英国大使館からは英国の歴史的伝統を尊重し、顔の見える援助をすべきとの声も聞かれる。DFIDのマンデートが純粋に貧困削減に特化しており、英国の援助が英国旗のラベルを必要とする圧力は全くないにもかかわらずこのような意見が出るのである。

DFIDは高度に在外主導の組織であるため、各在外事務所は、その国において調和化とアラインメントがフィットすると考えれば、それを実施する権限と柔軟性を持っている。DFIDの内部手続きもそのような行動を取りやすいように改善されている。例えば、DFIDの在外事務所業務指示書の中に調和化におけるグッドプラクティスの項目を入れるべく改善中である。また職員の導入研修においても調和化の科目を入れていくし、調和化のヘルプデスクの設置も検討中である。

組織レベルで見ると、調和化は入り混じったメッセージを与えている。上級管理職レベルでは、現在の政府全体の合理化の流れの中で職員の数が減ることに対する対抗策として調和化を捕らえているように思える。その結果、在外事務所は調和化に対して、よりよい援助を行うためのものなのか、それとも職員の数を減らす手段なのかと疑問を投げかけている。いくつかの在外事務所では、職員の首切りを恐れて調和化を積極的に進めることに嫌気をさしているところもある。。

個人レベルで見ると、現在のDFIDの職員のキャリア構造はローマアジェンダに全く寄与しないものである。すなわち、職員は共通の枠組みのもとで他のドナーと仲良く仕事をするという能力よりも特定のセクターで積極的に目立った貢献をすることが期待されているからである。さらに在勤期間が比較的短いことが他ドナーとの長期的なかわりを阻害している。概して言うと、高官レベルでのコミットメントとは裏腹に、在外事務所レベルではどのように調和化を進めていけばよいのかが明確になっておらず、明確なガイダンスを求めているのが現状である。そうは言うものの、職員研

修と職員の評価基準の中に調和化に関連する項目が入ってきていることは事実である。

さらに注意すべき5つのテーマ

DFIDは近年調和化に向けていくつかの進歩を遂げているが、さらに調和化とアライメントを進めるにあたって以下の5つのテーマについて更なる検討を要する。

- ・ 国内での説明責任
- ・ 短期、中期的なドナーの高い取引費用
- ・ ビジビリティと政策的インセンティブの必要性
- ・ 他ドナーのやる気なさ
- ・ 在外事務所に対する実務的なガイダンスがないこと

さらに最近の研究の結果、調和化を進めるにあたって現場レベルでは解決できない以下のような広範囲の緊張が援助システム全体の中で発生することが判明した。

- ・ 援助分配全体における不均衡
  - ・ 援助を具体的な成果にリンクさせるのか、それとも長期のコミットメントに基づいて行うのか
  - ・ 国別援助ニーズと援助する側の対応能力の差
  - ・ 援助国と被援助国との間でお互いに説明責任を担保する信頼できる仕組みが欠如していること
  - ・ 平和と安全、財政の安定、環境などの国際公共財についてはグローバルレベルで対応すべき
- 以上