

第 186 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：減速する経済下における開発 – 英国の視点から

(Development in a Downturn – UK Perspective)

講師：マシュー・サダーズ氏 / 英国国際開発省 (DFID) ドナー国関係課長

(Mr. Matthew Sudders / Head of Bilateral Relations, UK Department for International Development (DFID))

日時：3月12日(木) 開場 12:00 講演 12:30 – 14:00

今回の BBL セミナーでは、英国国際開発省 (DFID) ドナー国関係課長のマシュー・サダーズ氏をお招きし、未曾有の世界的な景気低迷の中、開発援助において、英国をはじめ各国ドナーがどのような課題に直面しているのか、また、目下の危機的状況を、いかに新たな制度改革へ向けての好機に繋げていくかについてご講演いただいた。

現状について

昨秋、経済危機が世界を襲った当初、それは銀行恐慌であるとの見方が強く、世界の貧困層への影響については特に言及されていなかった。しかし、経済危機の影響が拡大するにつれ、貧困層への余波が注目されるようになった。先週、UNESCO が発表した報告書には、サブサハラ・アフリカにおいて 1 日 1 ドル以下で生活する貧困層の収入が 20% 減少するという予測が出されている。銀行や企業がハイリスクな環境への投資により慎重になっている中で、発展途上国への貿易・投資が大幅に削減されると懸念されている。世界銀行は、今年から来年にかけて途上国へ投資されることが見込まれていた、2000 億ドルから 7000 億ドルもの巨額の資金が帳消しになるであろうと指摘している。国際貿易も大きな打撃を受けており、中国の輸出に関しては 25% 落ち込んだという数字さえ出ている。このように貿易が停滞するなか、保護貿易主義が台頭し始めており、この影響は緊急経済対策 (stimulus package) にも反映されている。

昨年夏まで我々は、ミレニアム開発目標 (MDGs) の一つである「2015 年までに、1 日 1 ドル以下で生活している人々の数を半減させる」という目標に到達できるところにいた。しかし、今では MDGs の達成が危ぶまれている。例えば、アフリカの現在の妊婦死亡率は 14 世紀のヨーロッパと同等であり、7000 万～7500 万人の子供たちが学校に行けない状況にあるといわれている。MDGs 達成に向けいくらかの進展は見られるものの、未だ多くの課題が残されている。

SWOT分析

開発が直面している現状の SWOT 分析をし、「強み (strengths)」、「弱み (weaknesses)」、「機会 (opportunities)」、「脅威 (threats)」の 4 分野に分けた分析を試みたい。

1) 強み (strengths)

昨年、途上国に対して質的にも量的にもより良い援助を行うという公約について話し合うため、先進諸国が一同に会する機会が度々設けられた。例えば、北海道洞爺湖サミットや TICAD IV では、議長国日本のリーダーシップのもと、新たな公約が打ち出された。9月には、ガーナのアクラで開催されたハイレベルフォーラムにおいて、援助効果向上に関して各国の同意が得られたほか、国連事務総長の主導のもと行われた MDGs に関するハイレベル会合では、援助国、被援助国をはじめ MDGs の達成に関心のある団体や企業などが集結し、MDGs 達成に向け一層の努力を誓った「MDG Call to Action」が採択された。この「MDG Call to Action」の効果について、DFID は、①行動を起こす決意のもと集まった人々の数がこれまでにない大規模なものであった、②160億ドルの追加予算が開発のために新たに設けられた、という2つの点で評価している。しかしながら、これらは経済危機以前の話であり、昨年9月以降、一部大きな変化が見られた。これが次の「弱み」につながってくる。

2) 弱み (weaknesses)

先進国の中には、G8 や EU の会合等において公約をしても、実際にそれを実行に移さないケースも見受けられる。また、全ての国に共通して、「コミュニケーション」の問題が挙げられる。開発に関連したメディア報道で、資金が悪用されたなどの批判的な内容のものは多く見られる一方で、援助によってどれだけの人たちが貧困から脱却しているか、どれだけの子供たちが学校に通えるようになったか、予防可能な病気にかかる人の数が減り、どれだけの人がより長く、健康で生産的な生活を送れるようになったかといったポジティブな話題はほとんどニュースになっていない。このように、国民に対してなぜ開発が重要なのかという説明が十分にできずにいる。開発は「チャリティー」ではなく、相互に依存し合っている世界の将来に対する「投資」であるという説明が必要とされる一方で、援助効果に対するモニタリングや実際に効果を出すということがなかなか上手く行っていない。複数のドナーが同じような援助を繰り返していることは、被援助国政府の関連する業務を増やし、それにより本来必要な日々の行政から遠ざけてしまっていることに加え、このような効率の悪さから、投入された資金を最大限に活用することができないでいる。更に、ただでさえ国民の支持が落ち込みがちな不景気のときに、票に直接つながらない開発の重要性をどう政治家に対して訴えていくかというのも難題である。

3) 機会 (opportunities)

未曾有の不景気のなか、国際金融や開発を取り巻く現行制度を見直そうという動きがこれまでにない高まりを見せている。第二次世界大戦後に設けられた制度は、もはや今我々が生きている世界に対応できるものではなく、現状により公正に対処できるような制度への変革の必要性が叫ばれている。「より良く、より公正な制度」の構築に向けて、今後4か月の間に2つのサミットが開催されるが、そのような制度が一体どのようなものなの

かについて合意に至るのはほぼ不可能に近いものの、現行制度の問題点については、複数の機関が重複した任務を担っている、世銀や IMF などの国際機関における理事会議席等の配分が不適切で途上国の声が十分に反映されていないなど、一致した意見も多い。

これに加えて、新たなドナーの参入に期待が寄せられている。2005 年に EU に加盟した国々が、被援助国を卒業して援助国となったほか、新興経済国もドナーとして頭角を現してきており、ゲイツ財団のような世界的な財団からも巨額の資金が投入されている。このように、開発の諸課題に対して、多方面からの新たな経験と資金が投入されている。貿易については何かしらの好転が見られるかどうか定かではないが、現状を好機と捉え、上手く利用していかなければならない。

4) 脅威 (threats)

すでに言及した保護貿易主義に加え、経済危機を受け、途上国や発展途上の市場への投資を抑制するような「利己的」な規制改正が行われている。これまでの悪い習慣は改めなければならないものの、開発とのバランスを考えた改革を進めていかなければならない。財政支出に関しても、世論の支持を得る上で、対外援助予算を確保するのは必ずしも簡単なことではないが、開発援助から何が得られるのか、なぜ我々自身に関わってくるものかといったことを国民に伝えていく必要がある。現在、多くの資金が緊急経済対策につき込まれているが、開発関連の分野ではほとんど使われていない。このままでは、MDGs 達成から逆行してしまうことにもなりかねず、途上国の貧困の悪化は、先進国にも新たな脅威をもたらすことを肝に銘じなければならない。

2009 年 – 2010 年度の主要政策課題

1) 気候変動

経済危機以前は、気候変動に対していかに合理的に公正に対処していくかということが英国政府の最優先課題の一つであった。気温上昇の許容範囲や、温室効果ガス排出削減を含めた「苦痛」をどう分け合うかといったことが議論され、さらに、気候変動に対する緩和策・適応策などの途上国支援に係る費用についても検討されてきた。

2) 国際金融制度の再建

先にも述べたように、より多くの人々が、合理的な金融制度や国際金融機関のより公平な議席配分を求めている。

ODA 支出額

援助額については、公約(pledge)が実現できないのではないかとといった悲観的な意見が多いが、英国としては、これまで以上に公約の履行が重要であると考えている。日本は G8 の議長国として指導力を発揮して良き模範を示した。他の G8 諸国も同様の責任感を自覚すべ

きである。EU 内でも公約の実現を懸念する向きが見られる。新 EU 加盟国についても、全ての国が 2010 年までに ODA/GNI を 0.17% まで増やすといった公約を果たせるか、定かではなくなってきた。さらに、旧 EU 加盟国について、各国の事情をよく掘り下げて見てみると、ODA/GNI 比 0.5% を達成するために十分な予算を確保することなく、実現性の少ない債務救済を含めるなど、対外援助の定義そのものを広げている傾向が見られる。

以上、悲観的な側面ばかり言及してきたが、期待が持てる一面もある。日本政府は、北海道洞爺湖サミットと TICAD IV において、新たな追加的資金援助を表明した。英国政府についても、2013 年までに対 GNI 比 ODA 予算比率を 0.7% に増やすといった公約達成に向け確実に歩みを進めている。英国政府は 3 年ごとに予算の見直しを行っており、2010 年には 0.56% に到達する見込みである。政府予算に限って言えば、最も心強い期待が持てるのが米国である。オバマ大統領就任後、新政府が発表した予算では、対外援助支出が 11% 増となっており、オバマ氏は大統領在任中にこれを 2 倍に増やし、また、USAID の人員を 3 割増やすという公約を掲げている。今回の訪日前に訪れた韓国でも、OECD・DAC 加盟への話が進み、韓国政府は、2015 年までに ODA/GNI を 0.2% に増やすと公約した。これが実現されれば、韓国は、援助額において世界でトップ 10 に入るドナー国となる。

英国の動向について

英国政府は、自身の公約を達成するとともに、他のドナーに対しても公約達成に向けて一層の努力を促している。我々は、開発協力に高い関心のある政治的指導者をもって非常に幸運だと思っている。ブラウン首相は、先週米国を訪問し、連邦議会で演説を行った際、その直前に、開発協力に関する知識と信条に基づき、演説の中でこの分野に言及する部分に自ら書き加えた。ブラウン首相は、開発に関して個人的関心を持っているに留まらず、オバマ大統領との初対面の場をはじめ、他の指導者に対しても言及している。その内容も、財政支援についてのみならず、7,500 万人の学校へ行けない子供たちについてなど、広く我々の将来に目を向けている。このようなリーダーシップがどの位続くのか定かではないが、この機会を最大限に活用すべきである。

4 月 2 日のロンドン金融サミットにおいても、これらの課題が議論されることとなるだろう。限られた時間の中で問題解決そのものに至るのは無理だとしても、特定の問題に対して、その解決に向けた新たな一步を踏み出すため、各政府が真摯な姿勢で臨むことが期待される。金融サミットで表明された公約について、その後進捗状況の監視がなされていないということが問題視されているが、公約実現に向けて監視を行っていくことが重要である。

英国政府の開発に係る政策についてまとめた白書が現在作成されている。開発白書は、政権交代以来 3~4 年に一回の頻度で発行されているが、1997 年以前は、30 年間改訂されなかった。白書の主な目的の一つが、国民とのコミュニケーションである。我々は相互に依存し合った世界に住んでおり、世界のある場所で起こったことが、遅かれ早かれ自分たち

にも影響を及ぼしてくることを伝え、共通の未来へ投資することの重要性を訴えている。このような「ストーリー」を伝えることは、白書の大切な役割である。

DFIDの日々の努力

この世の中に「完璧」なドナーや援助プログラムは存在しない。以前、DFID では、「More with Less」というスローガンを掲げていたが、今では「Making it Happen」をスローガンに、特に以下の3分野において改善に努めている。

1) 結果重視

何が達成されつつあるのかを明確に把握するため、プログラムの全実施期間を通じてのモニタリングを強化している。立案の段階で、「論理的枠組 (logical framework)」が重視され、プログラムを通じて何を達成しようとしているのか、そしてその達成の度合いをどのように評価するのかといった評価指標が要求される。これにより、職員一人一人の意欲を掻き立てるだけでなく、DFID 全体として結果を示すことにつながっている。

2) コミュニケーションの促進

国民に対して、DFID が行っている活動を紹介するとともに、直面している課題を伝えていくことにより、納税者への説明責任を果たす努力をしている。

3) 行政改革

他の官僚機構と同様、DFID も「ダイエツト」が必要とされている。英国政府は、各省庁に管理予算を抑えるよう通告しているが、DFID でも、全体の予算は倍増しているものの、管理予算については毎年5%ずつ減少している。しかし、給与レベルを引き下げることではなく、プロジェクト支援から財政支援への流れ、それに伴い必要とされるスタッフの資質・人数の変化、及び、二国間援助対象国の絞り込みや国際機関を通じた支援の拡大により対応してきている。尚、二国間プログラム対象国には必ずガバナンス分析を行っている。

終わりに

現在、貧困層は危機的状況に曝されている。前回の経済危機のときは、援助額が元のレベルに回復するまでに13年という時間を要したが、今回はもっと上手く対処していかなければならない。状況は危機的ではあるが、これを逆手に取り、現行のシステムを大きく改善する好機と捉え、慎重に対処していく必要がある。