

書評

援助とイノベーション

林 薫
文教大学教授

Birdsal, N. and Savedoff, W.D., 2010, *Cash on Delivery : A New Approach to Foreign Aid*, Center for Global Development

今回書評として取り上げたのは米国のシンクタンク Center for Global Development (CGD)を率いるナンシー・バードサル (Nancy Birdsall) 氏の提唱する、新援助方式 Cash on Delivery (COD)に関する著作であるが、まずCODそのものについて紹介する必要があると思う。CGDは2001年に創設された米国の独立系シンクタンクであり、世銀等が発注する委託研究には依存せず基本的には民間のコア・ファンディングによって運営を行う中立性・独立性の高い政策提言志向型の研究機関である。中心となる研究テーマは援助とその効果 (aid effectiveness) である。その生産力の高さは驚異的で、これまで発行されているディスカッションペーパーは300件にのぼり、その他にも単発のポリシーペーパー等を多数発行している。最近の注目される研究活動としては援助のインパクト評価で、科学的、実験的方法により厳密なインパクト評価を目指している。特に注目されるのは、デイヴィッド・ロッドマン氏によるマイクロファイナンスの検証や、“QuODA”と言われる断片化(fragmentation)や拡散(proliferation)などの問題を考慮した援助の国・機関別アセスメント、MDGsの達成状況の再評価など、国際援助に関する既存の言説、パラダイムに正面から切り込んでいこうとする一連の評価作業である。

このCGDは日本では評判があまり良くない。ロッドマン氏が考案し、2003年以降発表されている開発コミットメント指標(Commitment to Development Index: CDI)で、日本が常に最下位にされていることがその理由である。CDIはDAC加盟諸国の「国際協力」に係る「政策一貫性(policy coherence)」を評価したものであるが、発表当時、日本のODA関係者の反発ぶりは尋常ではなかった。私自身はこのCDIはそれほど常軌を逸したものではなく、むしろ日本の国際協力に関しては実力相応の評価ではないかと思っていた。貿易に関する農産物の高い輸入関税率、国連PKO活動における人的貢献の少なさ、援助の対GDP比の低さなどが日本の低スコアにつながっているが、貿易に関しては説明不要だろう。

日本の政策一貫性への無関心は、DACの対日援助審査で毎回問題にされるが、政府レベルではまったく気に留めている様子はない。援助に関してはネットディスバースメントを基礎指標として援助のパフォーマンスを評価する点に関してはDAC統計も同様であり、そのこと事態は特異な方法とは言えない。借款比率の高い日本では、早晩、ODA倍増期の返済がピークに達し、ネットのディスバースメントが減少し、あるいはマイナ

スになることは必至である。ただ、援助は単に資金ギャップを埋めるものではなく、プロジェクトやプログラムを通じたコミュニケーションにも本質的な意義があると思うので、私自信も、ネットとグロスの意味の違いと分析への応用を、研究テーマとして取り組んでいるところである。

さて、標題の著書であるが、CGDの援助の有効性の一連の研究から生み出されたものである。“Cash on Delivery”の原義は「着払い」で、荷物の到着を待って対価の支払いを行うような取引形態を意味する。ここから、「実際の開発の成果達成と引き換えに資金を提供する」という意味に応用されている。在来型のプロジェクト援助は拡散 (proliferation) や断片化(fragmentation)のほか、計画・実施ユニットを既存開発行政システムから独立して設置することの弊害、財と役務の調達に際してドナー国の選好がもたらす歪みなどの問題点が指摘されているが、それに代替するはずの財政支援も、コンディショナリテイの内容が多岐にわたっており基準があいまいなことが多く、条件設定がもっぱらドナーによるものであり、事後的に再交渉の余地があるため、「条件達成判断における恣意性を免れない」。また、成果の達成に向けたインセンティブが十分に埋め込まれておらず、アカウントビリティが不十分で途上国の能力強化にも役立っていない。従って、もっと根本的な援助のイノベーションを提案しようというものである。

具体的な方法は次の通りである。

- ①インプットではなく成果（アウトカム）に対して資金支援を行う。アウトカム目標はドナー・レシピエントの合意で決定される。
- ②インプットあるいは活動 (activities) に対する条件はつけない。どのような政策 (改革) を行うか、どのようなトレーニング・プログラムを実施するか、どのような施設を建設するかはレシピエントに任せる。技術協力が必要かどうかもレシピエント側の判断に任せる。
- ③合意したアウトカム目標に対する進捗状況や成果達成如何は独立した第三者が判定する。ドナー・レシピエント双方で監査人の候補や指名方法についてあらかじめ合意しておく。
- ④ドナー・レシピエント間の COD 契約や第三者の判定結果は公開される。また指標は、解釈や再交渉の余地を残さないように、極力簡単明瞭なものとする。

COD の利点は援助のコミットメントと実現された成果との対応関係の明確さである。イメージとしては、成績優秀な学生に資金を提供する「奨学金」である。成果実現へのインセンティブとアカウントビリティの強化、途上国の市民・民間の参加拡大などの効果が期待される。一方で、最初に生ずる疑問は、事業着手資金をどのように確保するかということである。「つなぎの融資」で問題は解決可能だと思われるが、有償資金と無償資金の組み合わせなど、さらなるイノベーションを考える余地は大きい。原理的には「援助」なのか「報奨」なのかが本質的な問題である。上の「奨学金」の例では、本来奨学金は「経済的理由で勉学の継続困難な学生を支援」すべきであって、成績優秀な学生に対して与えるというなら、それは援助としての「奨学金」ではなくご褒美として

の「報奨金」「特待生」ではないかということである。

このような実務面、原理面での課題はあるものの、2010年に政権を奪還した英国与党保守党の国際開発政策（Green Policy Paper）の中でも、COD方式を活用することを謳っており、DfIDの担当者に聞いたところでも具体化に向けて動き始めているようである。また、世銀でも、成果に応じて資金支出を行う方式の具体化に向けて検討を行っており、釜山のハイレベルフォーラムでも議論が行われたと伝え聞く。このように、CODないしCOD類似の援助方式の今後の展開には目が離せない状況である。

考えて見れば、これだけ世の中が変化する中で、有償、無償の援助方式は半世紀の間、特に大きな制度的、技術的革新もなく続けられてきた。そろそろ、イノベーションを期待したい。しかし、それは援助そのものを不要にする、あるいはマージナル化する、例えばワープロの普及で和文タイプが消滅したような「破壊的イノベーション」かも知れない。

COD 関連 WEB サイト <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/codaid> （2012年1月1日確認）