

プサン成果文書第2草案の分析と提言

2011年9月20日

評価概要

第1草案に見られた傾向が内容面を伴って強化されている。①期限を切ったグローバル及びナショナルレベルの具体的なコミットメントがある。②非DACドナーに、PDとAAAに賛同しないままBODに署名できる道を開いている。③ジェンダー、透明性、予測可能性、オーナーシップなどの面で著しい前進あり。

援助効果から開発効果へのパラダイム・シフトはタイトルにも反映されている（「開発効果のためのプサン・パートナーシップ」）。構成は：

1. 政治的な前文
2. イシューごとの具体的コミットメント
3. ポスト HLF4 のフォローアップ活動に関する記述

全体の基調は「永続的で持続可能な成果」となっているが、ここでいう成果と貧困削減、人権との関連は明確ではない。Nationally-owned, country-led な協力に大きな優先順位が与えられ、当事国の開発アジェンダの民主的オーナーシップを確保するために議会の役割強化に触れている。

貧困問題に対する認識は前案よりも強化されており、MDGs とディーセント・ワークへの言及も増えている。しかし、PD/AAA を経ずに BOD に署名する選択肢を新興ドナーに与えており、本文も新興ドナーおよび民間セクターの重要な役割を強調している。プサンでの共有原則は以下の通り：

1. 脆弱国を含む、当該国の文脈に適合させる
2. 具体的かつ持続可能な成果の追跡
3. 南南協力、三角協力への支持を拡大
4. ローンとグラントの混合援助、税、貿易支援、フィランソロピーなどを含む、非援助型の開発資金を動員する被援助国の努力を支援
5. PPP の促進
6. 包摂的オーナーシップの深化と実施
7. 透明性とアカウンタビリティ向上の促進

PD の 5 原則のうち、成果、オーナーシップ、アカウンタビリティは維持されているが、調和化、アラインメントは落ちている。結果的に、責任は途上国に偏る形に。一方、「パートナーシップ」は「人権、ディーセント・ワーク、ジェンダー平等、障がいに関する国際合意と適合するいくつかの共通のコミットメント」によって導かれるとしている。

カントリー・レベルのモニタリングと実施を強調している点は変わらないが、以前に比べて、限定的なグローバルな指標について、2012 年 7 月までに合意する、としている。グローバル・モニタリング報告書は毎年発行され、国レベルの報告書は「定期的」な発行としている。国レベルについても、全ての開発アクターが、当該国の援助及び開発政策に基づく「限定的な指標と目標」に合意することになっている。

具体的イシュー：

①透明性

著しい前進がみられる。前回のドラフトでは「すべての重要な情報」の公開に触れていたが、今回は開発協力に関する「あらゆる情報」を、2015 年 12 月までに IATI のフォーマットに則って公開する可能性に言及（中期コミットメントの期限として 2012 年 12 月を設定）。予測可能性については、AAA を承認したドナーについては、2013 年までに支出もしくは実施に関する 3～5 年計画を作成するとしている。他の援助機関については、「意図に関する時機

に適った重要な情報」を提供するとしているが、期限は設けていない。

②援助の細分化

全体的な取引費用の軽減のために「country-led な調整メカニズム」を使うという弱めのコミットメントをしており、第 1 草案の「カントリー・システム」という表現から変わっている。多国間援助については 2012 年末までに合意するガイドラインに沿って簡素化するとしている。また、2012 年末までにすべてのドナーは、「援助配分に関するベンチマーク」に合意し、援助孤児国(aid orphans)の問題に対処するとしている。

③脆弱国

脆弱国の状況におけるパートナーシップに関する「新たな国際枠組み」の可能性に言及。そこでは、治安(security)と司法を優先する一方、貧困削減の優先順位は落ちている。一方、資金不足を理由に政治対話が失敗することはあってはならないとしている。また、レジリエンスとリスク軽減戦略に投資することの重要性を強調。

④民間セクター

PPP が今後増大すると明言し、当該国における法的環境の改善による利益を約束。価値連鎖の強化におけるディーセント・ワークと衡平性確保の必要性について触れてはいるものの、海外直接投資の自由を国家の規制に優先していることは明らかな書きぶり。民間投資による社会・環境上のインパクトに関する言及は皆無。

⑤ジェンダー平等

1 章まるまる割かれており、性別ごとの情報、実績レビュー、平和構築・国家建設におけるジェンダー主流化などについて提案。

⑥その他

PD/AAA ドナーは 2015 年までに全ての援助をアンタイド化すること、政府調達(国家の主要な機能とリンクさせる)、腐敗と不法な資金流用の根絶(ゼロ・トレランス文化の執行および個別の努力の加速という、曖昧な文言)、気候変動資金に対する援助効果原則の適用なども含まれている。気候変動資金については、UNFCCC に対し、「新規かつ追加的」の定義について合意するよう呼び掛けている。

⑦今後について

マルチ・ステークホルダーによる(市民社会も入る?)閣僚級運営委員会を設置し、2012 年半ばまでに合意する、プサン後のあり方について議論を進めることを提案している。地域機構は域内各国レベルでのプサン合意の実施を支援し、それとグローバル・レベルの取り組みとのリンクを確保することになっており、それ以外のフォーラムやグループは、「具体的な努力を行う」としている。特定の 이슈を推し進める有志国連合である、「building blocks」に関する言及は消えた。プサン後に WP-EFF が存続するのかどうかは不明で、UNDCF についての言及もない。新しいアーキテクチャーは、過去のコミットメントを継続させるには曖昧すぎる。2012 年 6 月以降、何が起るのか不明なままであり、過去 10 年近くの援助効果への取り組みが継続するかどうか不透明。

BOD 最終版に向けたオックスファムの提案

BOD 最終案へのオックスファムの提案は以下の通り:

1. **PD および AAA の原則とコミットメントについて再確認する:** いわゆる非伝統ドナー(「新興ドナー」)の台頭が関心を集めていますが、これらアクターの参加が、パリ宣言(PD)やアクラ行動計画(AAA)で示された文言や政治的コミットメントの希釈という結果を招くようなことがあってはならない。PD 進捗評価報告書で明らかになっている通り、これらの原則は「新興」ドナーを含む全ての援助及び開発アクターに当てはまる。しかしながら、BOD 第 2 草案で提示されている「グローバル・パートナーシップのための共有された原則」は、

途上国側に不相応の負担を課している。また、PD 原則のうち、ハーモナイゼーションとアラインメントの 2 つが、理由の提示なしに除外されている。さらに、パートナーがいかにして PD と AAA のコミットメントの実施を確保するのかについても明示されていない。このままでは過去 10 年間の前進を後退させかねない。したがって、BOD 最終版は PD と AAA の原則を基盤とし、パートナーがいかにして、拘束力のあるタイムテーブルに沿ってコミットメントを履行していくかを明記すべき。特に、新興ドナーについては既存のコミットメントをエンドースし、また実施するための別のタイムラインを用意すべき。

2. **新しい援助・開発アーキテクチャーにおいて、包摂性と継続性を確保する：** 2012 年 6 月までにマルチ・ステークホルダーの閣僚級運営委員会を設置するという案は興味深い。オックスファムとしても、CSO として貢献する用意がある。他方、強力な政治的コミットメント不在の下では、過去 10 年間の援助・開発効果に関する取り組みが終わってしまうのではないかと懸念もある。BOD は、新しい援助・開発アーキテクチャーがいかにして既存および将来の援助効果コミットメントの実施を確保するのかについて、明記する必要がある。また、この運営委員会において、特に途上国政府及び市民社会の代表性をいかにして確保するのかについて、見通しを示す必要がある。さらに BOD は、この運営委員会の活動期間をのばし、2013 年に再召集すること、そして 2015 年の MDGs 期限まで活動することを提案すべき。
3. **PD と AAA に基づく新たな指標と目標の設定を：** BOD 第 2 草案では、2012 年 6 月までに合意される限定的な指標に沿ってグローバル・レベルでの進捗を測定するとしている。しかし、パリおよびアクラですでに合意されている指標や目標については言及されていない。PD 評価報告書は、これらの目標や指標は、援助効果向上に全体的に重要なものと結論付けている。BOD は、この結論に基づいて、野心的なグローバル・モニタリング・プロセスを確保するために、新しい指標は既存のパリ指標から導くか、パリ指標を参考にすると明記すべき。また、2012 年 6 月までに見直す指標の暫定リストを含むべき。
4. **開発成果を貧困削減と人権に関連付ける：** BOD 草案で示されている、援助・開発行為の究極的な目的は具体的かつ持続可能な成果であるという認識は正しい。しかし、BOD 案にはその成果について明確な定義をしていない。BOD が目指すべき成果は、ドナーの嗜好に沿ったアウトプットではなく、既存の援助効果アジェンダと MDGs を始めとした国際開発成果枠組みとの整合性を持った、貧困の削減と人権の達成に寄与する良質な援助に関するものであるべき。また、同様に、いかなる成果ベースの枠組みも、貧困の克服、人権やジェンダー平等、ディーセント・ワーク、持続可能なインパクトなどの促進に具体的に寄与する開発のために何が必要とされるのかについての合意に基づいて形成されるべき。
5. **民主的オーナーシップと、議会と市民社会のための政策環境を強調する：** BOD 第 2 草案の歓迎すべき前進として、途上国の開発アジェンダの広範かつ民主的オーナーシップを確保するうえで議会が果たす役割を支持していること、また、CSOs が独立した役割を果たせるようにするためのコミットメントの完全履行に向けた計画について言及していることが挙げられる。BOD 最終版では、民主主義と人権が、途上国の人々が自国の開発アジェンダの主導に能動的に参画できるようにするための原理的な前提条件であるという認識が強調されるべき。また、議会と市民社会を支えるために、提案されるコミットメントの具体的な実施タイムラインを示し、支援と保護の対象も、女性団体を含むより広範な市民社会に拡大すべき。このことは、パートナー国や脆弱国など、市民に対する抑圧の危険性が高い状況においては特に重要な原則である。
6. **適切な状況におけるカントリー・システムの活用を奨励：** BOD 第 2 草案は、透明性と予測可能性の向上、分散化の低減などの課題について踏み込んでいる点で評価できる。一方、現行案からは、カントリー・システムに対する言及が抜け落ちている。「Country-led coordination arrangements」という文言は、援助の活用方法の決定においてパートナー国の政府と市民が果たす中心的な役割を支持する定義としては弱すぎる。PD 進捗評価で、アラインメントの進捗が必ずしも芳しくないという結果が出ていることに鑑みて、BOD 最終版はカントリー・システムや財政支援を始めとした関連チャネルの活用を、援助・開発効果、機構強化、市民保護の必要条件として位置付けるべき。脆弱国においては、ドナーは可能な限りカントリー・システムを活用すべく努力すること、また、透明で包摂的なプロセスを通じて個別の脆弱環境に適応するために、それぞれ個別の目的を持った異なる援助モダリティを組み合わせることも検討すべき。

7. **脆弱国における援助・開発効果原則の適用：** BOD 第 2 草案は脆弱国に関する章を拡大し、ドナー間調整、資金供与における柔軟性、レジリエンス・リスク低減戦略への投資などについて記述している。BOD 第 2 草案は、「このような状況におけるパートナーシップのための新たなグローバル・フレームワーク」を別途設ける可能性について示唆しており、そこでは包摂的政治、治安、司法、経済的基盤、国内資源基盤および歳入の優先化を掲げている。BOD 最終版は、脆弱国の文脈における既存の援助効果原則と国際開発目標の適用のあり方について明記し、これを新たなパートナーシップの基調とすべき。脆弱国における国家・社会間の関係強化のための支援の重要性、および包摂的でマルチ・ステークホルダーによる計画策定・実施・審査のプロセスを支えるための明確なコミットメントについて言及がないことは懸念される。BOD 最終版はこれらの点について具体的なコミットメントを示すべき。
8. **援助を他の開発資金の触媒として活用することのインパクトを審査する：** 借款と無償援助の混合供与や、その他の開発資金動員のための触媒として援助を活用することが検討されているが、それらの資金は、すべてが MDGs の達成のために活用され、貧困層に利益をもたらすものであるという条件の下のみ、出口戦略として機能し得る。BOD は拙速に混合を奨励するのではなく、このような資金供与のあり方が受益者に対して与える影響についての早急な独立評価を求めるべき。また、官民連携(PPP)の促進においては、このチャネルを通じて供与される援助はすべてアンタイド化することを明確にすべき。
9. **民間セクターの規制当局としての国家の役割を重視：** BOD 第 2 草案は、開発と成長の促進に果たす民間営利セクターの役割が拡大していることに対する認識を提示している。この文脈で、BOD がディーセント・ワーク実現のための状況改善に言及していることは評価できる。一方、民間セクターの活動環境を規制し、民間投資を社会的責任と環境的持続可能性に適い、当事国の国家開発計画に整合性のあるものにするために、パートナー国政府が重要な役割を負っていることについても明記すべき。

以上