

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

1-1-1 「成長を続ける貧困国」バングラデシュへの援助の意義と本評価

バングラデシュは国別援助計画(以下、援助計画)で称されているように「成長を続ける貧困国」であり、縫製業を中心とする輸出の伸びや出稼ぎ労働者からの送金を原動力に、過去10年にわたり年平均5.7%の高い経済成長率を維持している。依然として最貧国ではあるが¹、経済成長に伴い、貧困層の割合は2000年の約半分から2005年には40%まで低下し²、同時に乳幼児死亡率、妊産婦死亡率などの保健医療指標(共に1990/1991年に比し半減)、初等教育就学率(1990/1991年の60.5%から91.1%(2007年)に改善)などの社会指標も大きく改善している³。一方で、今日においても、人口の40%にあたる、5500万人⁴という膨大な貧困層が存在する。さらに、こうした経済成長にもかかわらず、富裕層と貧困層、東西地域間の経済格差が拡大し、経済成長から取り残された層の底上げが課題となっている⁵。しかし、かかる課題を解決すべき行政の能力は十分とはいえず、他方、高い専門性と能力を有するNGO/市民社会⁶によるサービス提供が国民にとって不可欠となっている。

日本はバングラデシュ独立以来、一貫して友好関係を保ち、同国の開発を支援してきた結果、バングラデシュの親日的姿勢は外交の場から一般国民のレベルまで浸透している。また、同国は穏健かつ民主的なイスラム国であると同時に、核拡散防止条約(NPT)加盟国かつ不安定な南アジア地域で最初の包括的核実験禁止条約(CTBT)批准国である点で、日本の多国間外交にとって重要である。地政学的にも、東南アジアと南アジアの結節点に位置し、また、南アジア地域連合(SAARC)の提唱国として、重要な位置づけにある。国際開発の観点からは、バングラデシュをはじめとする南アジアはサハラ以南アフリカとともに貧困層が多い地域であり、この地域において貧困削減を推し進めることは、グローバルなミレニアム開発目標(MDGs)の達成において、重要である。さらに、経済面でも、急速な発展で注目を集める南アジア地域の主要国であり、また、次世代の成長の局といわれる「NEXT11」⁷としてその開発ポテンシャルは注目されており、将来の市場・投資先としても日本にとって今後ますますその重要性が高まっていくと思われる⁸。

¹ ここでは国連の定義による「後発開発途上国」を指す。2009年時点で49か国。

² General Economic Division, Planning Commission, Government of the People's Republic of Bangladesh (2009)

³ 「3-3-2 ミレニアム開発目標(MDGs)と課題」を参照

⁴ 第3章 表3-6を参照

⁵ 「3-2-1 バングラデシュ開発政策・動向」を参照

⁶ 市民社会(civil society)とは、いわゆる開発NGO/市民社会だけではなく、バングラデシュにおいて重要なマイクロファイナンス組織(micro finance institution)、社会的企業(social business)をはじめ、コミュニティ組織、協同組合、労働組合、宗教団体等、民間非営利セクター全体をさすより広い概念である。

⁷ 「3-1-2 経済」を参照

⁸ 「4-1-2 日本の上位政策及び外交政策との整合性」を参照

本評価は、このようなバングラデシュの開発の現状と援助の意義を踏まえ、2006年5月に改定された日本の対バングラデシュ国別援助計画を全般的に評価し、同計画の次期改定に向けて援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を導き出すことを目的として実施されたものである。評価においては、「ODA 評価ガイドライン」に則り、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」という3つの観点から分析を行った。評価結果の要点は次のとおりである。

1-1-2 政策の妥当性

援助計画における日本の対バングラデシュ援助の方向性・方針・重点分野は、日本の上位政策(ODA 大綱、中期政策)、バングラデシュ政府の主たる国家開発計画である貧困削減戦略文書(PRSP)、MDGs などの国際的優先課題、主要ドナー・国際機関との援助政策、さらには日本によるイニシアティブの何れの側面とも整合性があり妥当性は高い。

PRSP におけるバングラデシュの政策課題は多様であり、日本の援助計画もそれに呼応しあらゆるセクターを網羅するものとなっている。しかし詳細に各セクターを見ると日本の支援は日本の経験・実績に基づき焦点を絞った内容となっている。他ドナー・国際機関とは、電力、運輸、上水道、教育、保健分野で補完性を高める試みがなされている。

援助計画策定後にバングラデシュ政府の PRSP が二回改訂され、マルチセクター的な対応への必要性が生じたり、気候変動への取組という新しい潮流が打ち出されるなどの動きがあり、PRSP II 改訂版(NSAPR II)における最貧困層への重点的対応の表明など、バングラデシュ政府の優先課題にも変化が生じた。だが、援助計画はこれに十分対応できておらず、今後は柔軟に見直しを図る必要がある。

1-1-3 結果の有効性

援助計画の最重要課題である貧困削減については、貧困率の低下という意味では進展が見られるものの、より本質的な意味での貧困問題の解消においては課題が残されている。すなわち、重点目標に即して言えば、経済成長の恩恵は必ずしも貧困層・貧困地域へ十分に裨益しておらず、教育、保健、環境等の社会開発を通じた人間の安全保障の実現についても、グッド・プラクティスが確認される一方で、スケールアップは不十分である。さらに、こうした諸課題を解決する前提となる「制度インフラ」とでもいうべき、ガバナンス、とりわけ、貧困層に社会サービスを提供するメカニズムにおいては、意欲的な試みはみられるものの、バングラデシュ政府の行政機能の脆弱性を克服するには至っていない。

重点セクター別の日本の支援は、電力、上水道、砒素対策、教育、保健ではバングラデシュ政府の政策に則った支援のプログラム化、またはバングラデシュ政府のセクタープログラムの枠組みの中での協力が行われている。また、上記のセクターに加え鉄道などの分野では他の援助国・機関の援助活動やプログラムとの補完的

関係や、協調関係も見られる。以上のセクターでは、日本の支援は他ドナー・機関と協調しながらバングラデシュ政府の各セクターにおける目標達成に向けて行われていると言える。セクターによっては、日本の優位性を活かしつつ限られた資源を、焦点を絞って投入したセクター内での「選択と集中」が行われた結果、各支援の質も高く、定められた地域内において、期待された成果が発現しているケースが多い。

ただし、現行の援助計画の目標体系図は、最重要課題である貧困削減について、セクター別の成果を目指すものとなっており、実際の協力の成果もセクターの枠をほとんど超えていない。セクター間での連携、協調、相乗効果もほとんど見られず、協力のインパクトは限定的である。そのため、限られた地域である程度の目標に到達するが、それ以上のより上位の目標との間には大きな隔たりがある。提言で述べるのとおり、貧困削減にはセクターの枠を超えた、課題中心のアプローチが重要である。

1-1-4 プロセスの適切性

援助計画の策定プロセスに関しては、援助計画改定の体制、バングラデシュ側の関与、現地ドナーとの調整、日本のステークホルダーの関与の観点から策定プロセスが適切であったかの評価を行った。援助計画改定は、現地 ODA タスクフォース（現地 TF）が大きな主導権を持って進められ、現地 TF の体制と知見が果たした役割は大きい。一方で現地 TF の体制が出来上がっていたが故に重点分野の絞り込みを難しくした側面もある。というのも、セクターチームの体制が確立していたことで、セクターを超えた議論が難しくなり、最重点目標である貧困削減に対して、どのセクター・サブセクターがどのように貢献するか、あるいはセクターを超えたどのようなアプローチが有効であるか、といった戦略にかかる政策判断が十分になされなかった。

バングラデシュ側のニーズの反映の点では、援助計画の改定プロセスと PRSP の策定プロセスを合わせることで両者の整合性を高めることが試みられた。また、主要ドナーである世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、英国国際開発省（DFID）と政策上の連携、調整も密に行われた。ただし、策定の際のコンサルテーションに際し、バングラデシュの開発において重要なステークホルダーである、高い専門性と能力を有する NGO/市民社会などの参加は限定されていたこと、策定プロセスが長引いたこと等は今後改善すべき課題である。

援助計画の実施プロセスにおいては、援助計画が実施機関の援助戦略に反映され、案件発掘・形成時には援助計画に基づいた協力が検討されている。同時にバングラデシュ側との継続的な協議によりニーズを汲み取っており、実施過程は概ね適切であったと言える。開発パートナーと具体的な相互補完や分業を行いつつ、各セクターにおいて、PRSP の目標体系に則ったプログラム化を念頭に案件が形成されており、限られた資源を有効活用しての効率的・効果的な実施が試みられている。以上の過程において現地 TF の果たした役割は大きい。しかしながら、3 つの ODA のスキームを実施する新 JICA の誕生後、現地 TF の機能の一部は実質的に JICA

のみで行われている現状もあり、環境の変化に伴った現地 TF の定義の再検討も必要であろう。NGO/市民社会との連携は、グッド・プラクティスを生んでいる一方、スキームや手続き面を中心に制約が多く連携事例は限られている。NGO/市民社会との連携は支援が断片的となり継続性が担保出来ない、政府の社会サービス提供を代替することにより政府の能力向上への努力をかえって阻害する、といった懸念は存在する。だが、政府のキャパシティに限界がある中で、貧困層等の社会的弱者に開発の成果をもたらす人間の安全保障を実現するためには、NGO/市民社会との連携やその持ち味を活かした支援は、より真剣に検討されてしかるべき課題である。

1-2 提言

1-2-1 バングラデシュ国別計画改訂にむけての提言の基本的考え方—人間の安全保障実現のためのより効果的・効率的支援に向けての「4つの新機軸」

上述のような課題と分析結果を踏まえ、次期援助計画改定・実施に向けて以下のとおり提言を行う。本提言の基本的考え方として、日本の ODA の基本指針である人間の安全保障の実現のためのより効果的・効率的な支援にむけての以下の「4つの新機軸」あるいは「発想の転換」を示したい。

第1に、「選択と集中」については、セクターを絞り込む発想を転換し、重点課題を絞り込み、これに対して「横串」的に、セクター横断型の支援を行う。その際、援助を「フロー」だけで捉えるのではなく、従来の援助の成果を「ストック」としてとらえ、その上に更なる効果の発現を積み上げる。第2に、「政策のPDCAサイクルの強化」については、現地TFの役割と体制をより機動的なものとし、国別援助計画に関して上述の課題を絞り込んだ立案・実施を行うとともに、モニタリングを強化し、当該国の状況や援助計画の変更にも柔軟に対応しつつ、次の国別援助計画につながるようなシステムとする。第3に、「グッド・プラクティスのスケールアップ」については、プロジェクト中心の支援から発想を転換し、着実に成果をあげているプロジェクト型の支援を、特定の地域にとどめるのではなく、地域的な広がりやセクターワイドな広がりを持って展開するために、他ドナーや他のスキームとの連携を強化する。第4に、「NGO/市民社会や社会的企業等の多様な開発アクターの持ち味を生かした支援」については、「政府開発援助は政府間で行うもの」という「発想を転換」し、政府間の支援を基本としつつも、バングラデシュで有効な社会サービスを提供しているNGOや社会的企業等の開発アクターの持ち味を活かし、政府がファシリテーターとなった「日本の人々から、バングラデシュへの人々へのpeople to peopleの支援⁹」という視点に立った援助を行う。

1-2-2 提言1: 重点課題に対するセクター横断アプローチによる「選択と集中」

日本の援助活動は、各セクター内で現地のニーズや日本の優位性に基づき、限

⁹ 2006年ノーベル平和賞受賞、ムハマド・ユヌス博士(グラミン銀行総裁)へのインタビュー

られた資源の中で焦点を絞って行われている。しかし、現行の援助計画の目標体系図はセクター割りとなっており、セクターを超えて目指すところが明確でないため、結果として協力のインパクトはセクター内に限られるケースがほとんどである。このため、日本の個々の支援活動の質は高い反面、セクターが異なる複数のプロジェクト間での連携や相乗効果はあまり見られず、インパクトもプロジェクトレベルよりも上位のレベルにまで到達することが難しくなっている。

これを解決するためには従来のセクター志向ではなく、課題志向の「横串」的なセクター横断アプローチが必要である。「選択と集中」においては、総花的となっているセクターの数を少数に絞り込むことも一つの方法ではある。しかしながら、バングラデシュにおいては、これまで日本は幅広いセクターで援助実績を積み上げてきており、築いてきた現地との関係、専門家の経験等があり、援助は「フロー」だけではなく、こうした「ストック」を生かしていくことが必要である。だが、セクターの絞込みはやり方によっては、こうした「ストック」を無に帰する危険性もあるため、こうした「ストック」を活かしつつも、重要課題を絞り込み、これに対して「横串」的にセクター横断アプローチをとるタイプの「課題の選択と集中」が有効であると思われる。援助計画の次期改定において検討すべき新たなアプローチは、バングラデシュが直面する最重要課題の中から、日本が支援すべき課題をはじめに選択し、その解決のために、セクターの枠にとらわれない援助計画を作成することである¹⁰。セクターは異なっても同じ課題に向かって援助活動を行うことにより、プロジェクト間の連携も行いやすく、相乗効果も生みやすい。そして、インパクトはプロジェクトレベルの目標達成だけでなく、より高いレベルにも到達しやすくなり、さらには国際的インパクトのある援助のメッセージ性を高めることが可能ともなる。

バングラデシュのニーズは多岐に渡っているが、その中でバングラデシュと日本の援助政策上の優先度や日本が有する知識、技術、経験を最も活かせるという視点から、重点課題の例を3つ、以下に示す。

重点課題(1) 貧困削減に資する経済成長(pro-poor growth)

日本は電力・道路などのインフラ整備によりバングラデシュの民生の向上に着実に寄与する一方、産業発展の社会基盤を整え、経済活動を支援してきた。その中にはバングラデシュの経済成長を牽引する地場の縫製業などの雇用を産み出し、女性の経済的エンパワーメントを図る産業も含まれており、日本の支援は経済成長および貧困削減に資するものであった¹¹。また、同時にこれらのインフラ整備は国民生

¹⁰ 英国国際開発省(DFID)の現行の援助計画はこの形に近く、ビジョンと課題が全面に出ている(「3-3-2 主要国・機関の最近の援助動向」参照)。

¹¹ バングラデシュの場合、経済成長に大きな役割を果たしている縫製業の多くは地場資本であり「ODAを呼び水とした海外直接投資による経済成長」という発展パターンでは必ずしもないことに注意が必要である。途上国の経済成長のパターンは様々であり、また、経済の発展段階によっても多様である。「ODAによるインフラ整備と海外直接投資による成長」といった、ステレオタイプ化された官民連携のシナリオだけで捉えるべきではない。他方、経済成長には自助努力やODAだけでは実現できず、貿易や投資とも有機的にリンクした、バングラデシュの

活の改善にも貢献してきた。しかしながら、電力不足や道路ネットワークの未整備・老朽化などは依然として地場産業の発展および海外からの直接投資のボトルネックとなっている。また、貧困地域や貧困層においては、こうしたインフラ整備の成果が十分に享受されていない。今後も貧困削減に資する経済成長を促進するために、雇用を産み出す産業の発展を促進するとともに、貧困地域や貧困層の民生向上をはかるために、インフラの整備支援を継続すべきである。また、貧困削減のための経済成長については、1) 経済成長の果実を貧困層に分配する(トリクルダウン)、と同時に、2) 経済成長において貧困層が安価な労働力として搾取されることがないようにする、という側面も重要である。今回の評価結果から直接導くことは出来ないものの、経済成長を牽引する労働者の労働状況や生活環境にも配慮した、生計向上に資する支援や、労働条件を改善する起業の社会的責任(CSR)に対する支援についても検討する必要がある。

重点課題(2) 社会的弱者への支援と社会サービス提供のための「制度インフラ」の強化

バングラデシュでは、日本の援助計画の重点目標の一つであった経済成長が着実に進んでいる一方で、それに伴う経済格差の急速な拡大により、経済成長から取り残された層や地域の問題が顕在化している。現行援助計画の下では日本のこれらの層に対する支援は非常に限定的であり、特に最貧困地域への支援はほとんど実施されていない。しかし、貧困削減のためにはこれら最貧困層の所得向上、及び彼らにとってアクセスが困難な保健医療や教育の分野でのサービスへのアクセス改善が必要である。これらのニーズにこたえ貧困削減を実現するためには、日本が母子保健分野で実施してきたような現地の状況をよく把握している現地NGO/市民社会との連携により社会サービス提供の効率化と行政の強化を目指すことが有効であろう。また、社会サービスを貧困層や貧困地域に届けるためには、行政の能力向上や行政とコミュニティとの連携強化といった「制度インフラ」の充実・支援が不可欠である。「リンクモデル」によるローカルガバナンス向上は、本評価ではその効果は直接検証できなかったものの、先駆的試みであるといえよう¹²。と同時に、日本による直接支援が困難あるいは行政によるサービスが行き届いていない場合には、社会サービス提供の代替が必要であり、現地NGO/市民社会への事業委託を念頭に入れ、最貧困層のニーズへの対応を確保することが重要である。

重点課題(3) 気候変動に対する脆弱性への対応

バングラデシュは世界でも気候変動に影響を最も受けやすい国の一つであり、中でも最貧困層は気候変動による自然災害の被害に最も脆弱である。バングラデシュ

実情に合った包括的な経済協力を検討していくことが必要である。

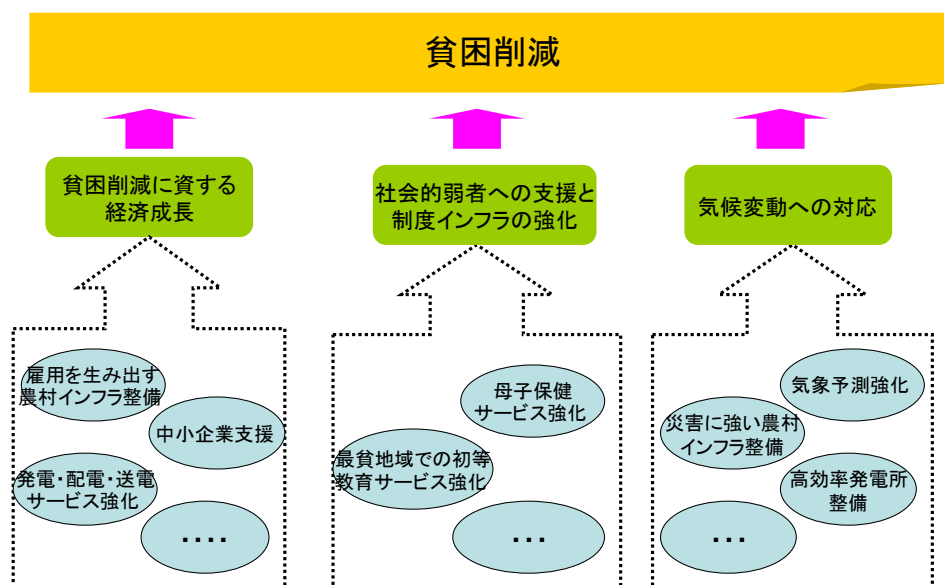
¹² 「4-2-5 ガバナンス」を参照。

政府は、PRSP II、NSAPR IIで気候変動に焦点を当て、また、2005年に国家適応策行動計画、2008年には気候変動戦略・行動計画を策定するなど、政策において気候変動を重視している。財務省経済関係局(ERD)は日本に対しても期待する支援の一つとして気候変動を挙げており、日本の支援に対するニーズも高い。近年、国連開発計画(UNDP)、DFIDなど他の援助機関が気候変動支援への支援を強く打ち出している中で、日本もまた、今般、「鳩山イニシアティブ」において、気候変動にかかる様々な提案をし、更なる途上国支援を表明している。

気候変動においては、「適応策(adaptation)」と「緩和策(mitigation)」の両方が重要な意義を持つ。日本は、気候変動の悪影響に脆弱なバングラデシュに対して、気候変動支援を実施してきているが¹³、今後の支援においてさらに気候変動に対する脆弱性への対応として災害管理、農村開発分野、環境分野等にまたがる複合的支援を行っていくことが期待される。適応策としては気候変動による自然災害の被害を最小にすべく、既の実施してきた防災分野でのハード面の支援の持続とソフト面での協力を強化しつつ、その他の分野での支援においても気候変動や環境に資する案件の形成が期待される。緩和策としては、ハリプール新発電所計画、中部地域配電網整備事業のような高効率の発電、配電ロスの低減などエネルギーの効率的利用を促進すべきである。

上記のような重要課題とその解決のための支援策の例を参考までに以下に提示する。

図 1-1 重点課題の「選択と集中」とその解決へ向けたセクター横断的支援分野の例



¹³ 「4-1-4 日本によるイニシアティブとの整合性 (4)クールアース・パートナーシップ、(5)鳩山イニシアティブ」参照

1-2-3 提言 2: 効率的なモニタリング体制の整備と現地 TF 再編による政策の PDCA サイクル強化

援助計画の実施に関して、計画策定、実施、モニタリング・評価、評価結果の計画へのフィードバックの PDCA サイクルを有効に機能させることが重要である。バングラデシュでは特に援助計画のモニタリング強化と、より機動的な現地 TF の新たな体制や役割を検討・整備することにより、PDCA サイクルの強化を行う必要がある。

(1) 効率的で持続的なモニタリング体制の整備

援助計画は、援助の成果につきモニタリングを行い、日本の貢献をレビューするとしており、また、環境の変化に応じて暫定的に目標、重点セクターを設定することも可能としているが、現行の援助計画は、計画策定以降モニタリングもレビューもされていない。一方、バングラデシュのニーズや経済社会環境は刻々と変化し、現行の援助計画では現状に必ずしも合致していない部分が出ている。同援助計画の次期改定においては、外務省主導の下、ニーズや環境の変化に迅速に対応できるモニタリング体制を整備することが必要である。具体的には、以下の点に留意されたい。

第1に、モニタリング自体が目的化することを避けるため、既存の枠組みを最大限に活用し、モニタリングのための新たな業務を極力少なくした効率的な体制にすることが重要である。例えば毎年の事業展開計画の改定時に展開計画に掲載される重点分野ごとの開発の状況、課題、日本の対応方針を見直すと共に、それらを踏まえた援助計画の改定の有無を検討するといったことを提案する。援助計画の改定の検討にあたっては、事業展開計画策定と同様に大使館を中心に現地主導で行う一方で、可能な限りにおいて外部の視点を入れ、より効果的な援助を目指すことが望ましい¹⁴。

第2に、援助計画の策定、実施、モニタリングに至るまで、アドホックではない、持続性のある体制でのぞむことが重要である。例えば、従来、国別援助計画策定においては、外務省、JICA、NGO および外部有識者によって、東京国別援助計画タスクフォース（東京 TF）が立ち上げられてきたが、PDCA サイクルの一貫性の観点から、この体制は維持・強化されるべきである。東京 TF は計画策定をもって終了ではなく、ひきつづき東京サイドとしてモニタリングを担当し、状況に応じた援助計画の改定の検討等にあたっては、現地 TF を中心としつつも、両者でコミュニケーションを密にして行うことが望ましい。

(2) 現地 ODA タスクフォースの機動性の向上: 体制と役割の抜本的見直し

バングラデシュの現地 TF は、「バングラデシュ・モデル」と呼ばれるとおり、現在世界中に拡大された現地 TF の先駆けとなり、支援のプログラム化を前進させ、バング

¹⁴ 現在、大臣の下で ODA のあり方の見直しを行っていることから、現行の援助計画のあり方自体について外務省内で再検討中であり、今後モニタリングや事業展開計画のあり方についても大きく見直される可能性がある。

ラデシュ政府はもちろん他のドナーへの対応においても日本の顔として大きな役割を果たしたことは高く評価されてしかるべきである。他方、日本の ODA 体制の変化等により、その役割やあり方を根本的に見直す時期に来ている。具体的には、JICA と JBIC の統合、無償資金協力の外務省から JICA への移管により、当初目的とした日本のアクター間の情報共有や連携促進はある程度達成された。また、新 JICA 誕生に伴い、セクターグループの活動が実質 JICA のみにより行われることも多くなっており、現地 TF の自己目的化や形骸化及びそれによる現場の負担増が危惧される。

今後、現地TFがより機動的に活動し、より質の高く戦略的な援助を実施するために、外務省は現地TFと相談しつつ、現在現地TFが行っている業務の見直し、取捨選択を行い、バングラデシュの現地TFを取り巻く環境に見合った効率化を進めるべきである¹⁵。

具体的な現地TFの機動性を高める改革案としては以下の形が考えられよう。第 1 に、現地TFのトップの機能として、大使館およびJICAのトップレベル間において、ODA戦略にかかわる重要事項の意思決定に置く。必要に応じて、専門性を有する NGO や JETRO および外部有識者の知見も得る¹⁶。第 2 に、現地TFのマネジメントレベルの機能として、上述の重点課題別チームをおき、大使館およびJICAのマネージャーレベルおよび専門的知見を有する NGO や JETRO、外部有識者等の参加も得て、各課題に対しそれぞれの課題の解決のために、どのセクターの案件がどの様に貢献しうるかを、セクター横断的に検討し、援助計画の策定・実施・モニタリングを行う。そして、第 3 に、セクターチームについては、JICAの実務レベルを中心に重点課題への各セクターの貢献を検討するとともに、セクター別のドナー連携等外交的視点が必要な場合には大使館も参加し、セクター固有の課題に対応する。また、専門的知見を有する NGO や JETRO、外部有識者等の参加も得る。各レベル間においては、十分な情報共有とコミュニケーションを必要とする。

1-2-4 他のスキームや他ドナーとの連携によるグッド・プラクティスの「スケールアップ」

バングラデシュに対する日本の支援においては、教育・保健分野でのプールファンド型支援と技術協力の連携、廃棄物管理に見られるような日本の支援の政策レベルへの貢献といったグッド・プラクティスが存在する。これらの注目案件については、セクターワイドアプローチによるプールファンドの活用や、債務削減相当資金

¹⁵ 本評価における現地 TF への提言は、あくまでバングラデシュ国別評価における提言であり、現地 TF 一般への提言ではない点、確認しておく。

¹⁶ JETRO については、東京 TF には参加していない一方、現地 TF には参加している。また NGO や外部有識者については東京 TF には参加している一方、現地 TF には参加していない。こういった、「ねじれ」を解消するため、本文にあるように提言した。JETRO の現地 TF における位置づけについては国によって多様だが、バングラデシュの更なる発展のためには、開発援助だけでなく貿易や投資も重要であり、こうした包括的な経済協力をむけて、JETRO が外務省や JICA、NGO、外部有識者とともに積極的な役割を果たすことが期待される。

(JDCF)の活用等によるスケールアップの試みがなされ始めている。日本は「資金」だけをバングラデシュに持ち込んでいるのではなく、「開発のアイデアや好事例」を持ち込んでいるという認識に立ち、効果的なプロジェクトを実施してきた経験を踏まえて、プールファンダー等他ドナーとも連携によるグッド・プラクティスの「スケールアップ」戦略をより一層推進すべきである。ただし、日本がスケールアップのためにプールファンドそれ自体に参加すべきか否かについては、他ドナーの動向やバングラデシュ政府のキャパシティおよび日本の援助戦略等もふまえてさらに検討の余地がある。

1-2-5 NGO/市民社会や社会的企業¹⁷等の多様な開発アクターの持ち味を活かした、「people to people」支援の拡大

バングラデシュでは優秀な現地の NGO や社会的企業 (social business) 等の市民社会が社会開発を中心に開発活動で大きな実績を上げてきたことは世界的に知られている。バングラデシュ政府もその開発における役割の重要性を十分に認識して協働しており、社会サービスの担い手としてなくてはならない存在になっている。一方、日本の支援においては、「ODA は政府間援助」という考え方や、連携にかかるスキーム上や手続き上の制約から、現地 NGO や社会的企業等の多様な開発アクターの活用は非常に限られている。例えば、予防接種の分野においては、BRAC がバングラデシュ政府をエンパワーする形でカントリーワイドなプロジェクトを展開しており、これに DFID 等のドナーがプールファンドという形で支援をし、成果をあげている。だが、現行の草の根・人間の安全保障無償資金協力といった日本の ODA スキームではこういった形の支援は困難である。

しかし、ここで我々は一度立ち止まって、日本の ODA の基本指針について考え直さなければならない。日本の ODA の基本指針とは「人間の安全保障」の実現であり、これは政府が社会サービスの提供者であることは基本ではあるものの、政府がその役割を十分に果たせない場合には、人間一人ひとりへの保護やエンパワーメントの視点にたつて、政府以外の多様な開発アクターとも連携していく必要がある。

これまで日本が支援してきた経済成長は貧困層の減少に寄与したことはすでに見た。他方、依然として格差は拡大し、開発から取り残された膨大な層が存在することは看過できるものではない。こうした格差の是正や成長から取り残された最貧困層に焦点を当てた支援がますます重要となっている現在、かかる支援に優位性を持つ NGO や社会的企業等の多様なアクターの持ち味を活かした支援は不可欠となっている。

具体的には、以下のような NGO や社会的企業等の多様なアクターとの 4 つのタイプの連携が考えられよう。第 1 に、NGO/市民社会の得意とする、草の根のニーズ

¹⁷「社会的企業」に統一した定義はないが、一般的に社会的ミッションをビジネスのやり方(市場ベースの戦略)で達成しようとする組織・事業。営利目的の場合と非営利目的の場合がある(Social Enterprise Alliance ウェブサイト http://se-alliance.org/about_movement.cfm)。

に即した決め細やかな援助である。これは、外務省の日本 NGO 連携無償資金協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力および JICA の草の根技術協力等のスキームにおいて従来から取り組まれてきており、これを拡充しつつ、より現地のニーズにあった形で改善していくことが望まれよう。例えば、草の根・人間の安全保障無償資金協力については、物資調達が中心であり、社会開発に不可欠なソフト支援にも柔軟に対応可能にするべきであろう。第 2 に、NGO/市民社会との連携による行政の強化、NGO/市民社会を通じた行政のエンパワーメントであり、その好例は先に紹介した JICA の母子保健分野で実施してきたグッド・プラクティスである。これは、スキームとしてはいわゆる「ODA 本体」である、JICA の技術協力を NGO や社会的企業等の多様なアクターが参画する形になる。今後は技術協力だけでなく、円借款や無償資金協力等の ODA 本体事業においても、NGO や社会的企業等の多様なアクターの専門性を活かせるようなスキームの改善が望まれよう。第 3 に、行政のキャパシティ不足に対し、NGO や社会的企業等が社会サービスの提供を代替・補完する連携である。無論、記述のとおり、バングラデシュにおいて貧困層や社会的弱者に対するサービス提供に第一義的責任を持つべきは政府であることは言を待たない。とはいえ、現実に行政の能力に限界がある一方で、セクターワイド・カントリーワイドにサービスを提供している NGO や社会的企業等のアクターが存在する以上、「人間の安全保障」の実現のためには、非政府のアクターを通じた、人間一人ひとりへの直接的支援も視野に入れられてしかるべきであろう。スキームとしては、上述の通り、DFID が実施しているような、NGO が政府を支援しながらセクターワイド・カントリーワイドに展開するプロジェクトに対する資金提供やプールファンドが考えられる。第 4 に、これからの開発アクターとして特に注目される社会的企業については、民間のベンチャー企業の育成と同様に、インキュベーション支援や活動のスケールアップ支援を、政府、NGO、民間企業等がプラットフォームをつくって行っていく方法も重要であろう。

日本のバングラデシュ援助においては、対政府を基本としつつも、「人間の安全保障」の実現のためには、NGO や社会的企業等の多様な開発アクターとも連携していく必要がある。「援助は日本の人々からバングラデシュの人々への贈り物であり、政府はそのファシリテーターとしての役割を果たすべきである」¹⁸という、「people to peopleの支援」の視点がますます重要となるであろう。

¹⁸ ユヌス博士へのインタビュー

図 1-2 提言の根拠となる評価結果

