

CSO ネットワーク & アジア・ファンデーション 開発セミナー

～民間開発支援(PDA: Private Development Assistance)の開発効果について～

基調講演

グローバルフィランソロピーと海外送金 ～変わりゆく海外援助～

キャロル・C・アデルマン氏 ハドソンインスティテュート グローバル・プロ
スパリティ・センター ディレクター

(Dr. Carol C. Adelman Director, Center for Global Prosperity, Hudson Institute)

本日は、CSO ネットワークとアジア・ファンデーションによる、重要でタイムリーなテーマを掲げたセミナーにお招きいただきありがとうございます。日本の皆さま、本日ここにおられる米国政府の皆さま、企業、財団、NGO の皆さまにもご挨拶申し上げます。

私は、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて、アジアや中東、東ヨーロッパで、米国開発庁(USAID)のアシスタント・アドミニストレーターとして、JICA や日本の外務省、アジア・ファンデーションとともに仕事をしてきました。そして今日 CSO ネットワークやたくさんの援助関係者とお会いできることを大変嬉しく思います。

私のグローバルフィランソロピーに対する関心は、1970 年代に USAID のキャリア外務職員として働いていたころに端を発します。私はそこで、国際開発援助に貢献している多くの企業や財団、ボランティア団体を間近で見える機会を得ました。1980 年代には、アシスタント・アドミニストレーターとして、民間開発援助のアクターたちとジョイントプログラムを開発する機会にも恵まれました。東ヨーロッパに関するこれらの多くのプログラムは、官民連携 (Public Private Partnership :PPP) という言葉ができる前に行われた民間連携のプログラムでした。

1998 年にハドソン・インスティテュートで研究を始めた頃には、民間寄付は増加の一途をたどっていました。グローバルフィランソロピーと海外送金に関するインデックスについての調査を始めたのはその頃です。調査の動機は、イギリスの物理学者ロード・ケヴィンが言った「測れないものは改良できない」という言葉に基づいています。どのくらいの額の民間援助がなされているか、また、どんなタイプのプロジェクトがどこになされているかを知らなければ、その効果もベストプラクティスについても私たちは語ることはできないのです。ですから、この調査結果を援助の実務家と分かちあいたいと考えています。

今日の報告では、民間支援の性質、役割、規模についてお話したいと考えています。最も強調したいことは、民間の援助によって海外援助の様相はすっかり変わったということ

です。

民間援助と海外送金の役割について理解するには、まずここ 30 年で途上国がどのように変わったかをみる必要があるでしょう。多くの途上国ではオープンマーケットとオープンソサイエティの拡大がみられます。経済成長、熟練労働者の増加、平均寿命の伸びや健康の増進、地域組織の自由な設立などは、人材と現地オーナーシップと安定した組織を生み出しました。もちろん、オックスフォード大学の特別研究員ポール・コリエが言うように、まだ 10 億人もの最貧層の人たちは存在しているのですが。しかし、その最貧層の大部分が住むアフリカでも、たとえば、ボツワナ、ガーナ、ルワンダ、モーリシャスなどの国では社会経済的な発展は進みつつあるのです。

また、テレビ、ラジオ、インターネット、携帯電話等の技術の広がり、と、数 100 万人にのぼる先進国帰りの留学生によってもたらされた知識と欲求の広がりも大きな変化と言えるでしょう。

これらの変化によって、民間によるフィランソロピー、海外送金、そして地域でのチャリティの拡大がもたらされたのです。このようなお金の流れは、戦後 1970 年代まではなかったものです。今では、コミュニティ基金、高い自己資本を持った個人(HNWI)、企業の社会的責任プログラム、地域 NGO、起業家などがたいの途上国に存在します。

このグラフ(スライド P.3)は、今私がお話した傾向を示すものです。黄色の線は、1991 年から 2008 年までの、先進国ドナーから途上国への民間資金の流れです。1991 年ごろから途上国への政府間援助の合計を民間資金が上回り始めていることが見てとれます。民間資金には投資資本、フィランソロピー、そして海外送金が含まれます。逆に言えば、1990 年代以前は、政府間援助が民間援助を上回っていました。マーシャルプランの頃やその後の 1950 年代 60 年代には、民間投資やフィランソロピー、海外送金は実質ありませんでした。このグラフは、民間資金の流入先である、途上国における人材の増加やビジネスの透明性の増進を反映しているとも言えるでしょう。

この円グラフ(スライド P.4)は、スライド P.3 で示した先進国から途上国に流れる民間資金と公的資金の割合を示したもので、民間資金がいかに大きな割合を占めているかを表しています。本来、民間資金はもう少し高め、この年 2008 年はリーマンショックによる大幅な減少があるのですが、それでも、米国の内訳は、政府資金 17%、民間資金 83%となっています。

このグラフ(スライド P.5)は途上国への民間資金の内訳です。2008 年はリーマンショックの影響で、民間資本投資は大きく減少し、奇しくも政府援助と同じ額になっています。興味深いのは、海外送金で、こちらは毎年確実に増加しており、経済ショックなどにも左右されず、世界の貧困層のライフラインになっていると思われます。

次に米国の民間支援資金の内訳をご紹介します(スライド P.6)。同じような数字は、DAC 諸国 22 カ国のうち 14 カ国から集まっています。米国の 2008 年の民間援助資金は 373 億ドル、政府援助は 268 億ドルとなっています。米国から途上国への海外送金は 968 億ド

ルです。海外送金のほとんどは家族への送金で、世界銀行などもその貧困削減効果を認めています。海外送金の一部はホームタウン組織を通じてコミュニティ開発のプロジェクトに使われることもあります。

これらの数字の背後には迅速で効率的な海外支援のかたちがあります。(スライド7の説明として) 社会的投資(Social Investment)とは、フィランソロキャピタリズム、ベンチャーフィランソロピー、BOP ビジネス、クリエイティブキャピタリズムなど、貧困削減等の大義のために資金を投資する活動を表しています。代表的な組織としてはアキュメンファンド、エンデヴァー、キックスタート、アクションインターナショナル、オポチュニティインターナショナル、そして多数のマイクロファイナンス組織があります。コーズリレーテッドマーケティングは、売り上げの一部をチャリティに寄付するという販売手法で、スターバックス、プロダクトレッド、MAC コズメティックなど多くの企業が実施しています。E-フィランソロピーとお財布携帯というのは、E-ベイ、グローバルギビング、IGive.com、FreeRice.com、やフェイスブックなどによる、IT を利用した寄付や融資などのサービスを指します。グローバルギビング代表のデニス・ホワイトは、「インターネットはフィランソロピーを民主化した。普通の人々が、それぞれの大義のために、それぞれに見合った額を寄付できるようになったのだ。」と述べています。官民連携(パブリックパートナーシップ: PPP) は、米国では 1980 年ごろから盛んになってきている手法で、特に、企業が数百万ドル規模のプロジェクトを政府や国際機関と連携しておこなうようになってきました。海外送金を民間援助の中に含めたのは、私たちの調査が最初ではないかと思います。今では世界銀行、IMF、IFAID などがその金額の測定に乗り出し、貧困削減にも大きな役割を果たしていると考えられるようになってきました。資金以外にも、食糧などの物資も送られているし、融資の担保ともなっています。途上国では、送金に基づいた信用格付けが開発され、信用履歴による融資もおこなわれているのです。

スライド8をご覧くださいとわかるように、米国からの送金先はラテンアメリカ、特にメキシコ、そして東アジア・東南アジア、特にインド、フィリピン、中国となっています。

スライド9は、米国の民間援助資金の地域別分類を示した円グラフです。

スライド10は 米国の民間援助資金の分野別分類を示した円グラフです。この割合は政府援助同様多面的なものとなっていますし、MDGs と齟齬をきたしてはいません。

スライド11は、OECD による各国の ODA 額とその対 GNI 比を表しています。日本と米国は、援助額は多いものの、対 GNI 比は DAC 諸国中最下位を競っています。しかしこの従来型の援助についての測定は、途上国側の変化や海外援助の変化に対応できていないとは言えません。

スライド12のグラフの緑の部分が、OECD による各国の民間援助資金額です。これは DAC 諸国政府が OECD に提出しているデータですが、往々にして、宗教団体や企業あるいは財団による寄付が抜けており、またボランティアな調査が使われていることもあり、あまり信頼性の高いものとは言えません。私どもの報告書ではこれらの国の中の14カ国から、

より精度の高いデータを集めており、それがグラフの紫色の部分になります。OECD のデータでは総額 237 億ドルとなっている民間援助資金が、私たちの報告書では 526 億ドルとなっています。

スライド 13 の右のグラフは、各国の ODA に民間援助と海外送金を合算した、ドナー国の途上国へのトータルな経済的な関わりを示しています。これによるとほとんどのドナー国は GNI の 0.7% 以上を拠出していることになります。

途上国に対する新しい海外援助モデルとしては、多様で変化のある問題に対する柔軟性、需要に即したプログラム、パートナーシップや共同投資、透明性・効率性・結果重視、などが重要になってくると考えます。

スライド 15 は、日本の 2003 年から 2009 年までの民間援助資金の変化をグラフにしたものです。日本の途上国への資本投資はとても大きく 2008 年時点で世界第三位となっています。一方、日本のフィランソロピーは他の西側諸国に比べると相対的に低くなっています。しかし日本政府が OECD に提出しているデータは、実態よりも少ない数字だと考えられ、今後、日本のどこかの機関と協力して、より正確なデータを得たいと考えています。

パネル・セッション

ジョン・ビード氏 米国開発庁公使
(Mr. John Beed, Counselor of US Agency of International Development)

このような議論の機会をいただいたことをアジア・ファンデーションと CSO ネットワークに感謝いたします。私は、官民協力についてお話ししようと思っておりますが、本当にお伝えしたいことは、関係を作ること、つまり人々や組織、アイデアをつなぎ、願わくば、お互いにとって利益となるような、深い理解をともなう息の長い関係を作ることです。

日本と米国の ODA における優先順位には共通する部分が多いように感じます。オバマ大統領が昨年発表した「グローバルヘルスイニシアティブ」は、ブッシュ前大統領による途上国の保健問題への取り組みの延長線上に立つものでした。一方で、日本は保健問題におけるリーディングドナーです。また、気候変動は日本が強いリーダーシップを発揮しているテーマですが、米国は今年この分野に対する資金を 40% 近く増やしています。アフガニスタンに対しても、日本とアメリカは二大市民援助国として、アフガニスタンの人々が安全で豊かな未来を築けるよう支援をしています。

この種の関心の重なりは、日本と米国開発庁 (USAID) のパートナーシップを進めることにつながりました。しかし、世界の状況は我々の協力以上のものを求めています。もは

や ODA だけでは世界の様々な問題にとっても対処できなくなっているのです。我々にとって、国内外の NGO は非常に大切なパートナーです。そして現在では、民間セクターとの協力が貧困削減や世界中の人々の生活の質の向上のために欠かせないものとなってきました。今や米国から途上国に流れる民間資金は 1,000 億ドルを超えています。ハイチ地震の際の民間による援助は各国政府からの援助の三倍にもものぼったそうですし、ダボスでの世界経済会議の話題をさらったのはゲイツ・ファウンデーションが 100 億ドルをワクチン開発にあてるというニュースでした。

USAID は、企業からの資金援助も含めた様々な協力を仰ぐことで開発プログラムの効果をより高める“win-win”の官民協力を始めています。2003 年以来 USAID は、グローバル開発連携の下、1,000 以上の組織と 90 億ドル以上のプログラムをおこなってきました。コカコーラとの、清潔な水事業のパートナーシップは 3,000 万ドル近くのプログラムに成長しました。ハインツとは、エジプトでトマト作りのトレーニングを一緒におこないました。またモンサント社とは、アフリカ諸国に干ばつに強い種の技術移転を一緒におこないました。このようなパートナーシップにはしばしば NGO もからんでいます。USAID とスターバックスの協力は、コンサベーションインターナショナルとの協力から生まれたものです。ウォルマートとは、中米や中国のサプライチェーンの改善について協力しましたが、その際には環境 NGO や現地 NGO とのパートナーシップがありました。

これらの官民連携は企業の利益のためのものではなく、私たちの目的を果たすためのものです。日本でも様々な官民連携がおこなわれ、企業が様々な形の途上国援助をおこなっています。彼らは、お金だけでなく市場に関する素晴らしい知識や技術をもたらしてくれます。開発効果を高めるためにも官民のパートナーシップを築き強める必要があるでしょう。

伊藤聡子氏 財団法人 日本国際交流センター(JCIE) チーフ・プログラム・オフィサー

グローバル・ヘルス分野の援助における民間アクターの役割

本日は、貴重な機会にパネリストとして参加させていただきありがとうございます。私は JCIE にて、民間財団や企業、NGO などの非政府アクターが、社会課題の解決や公益の担い手となるための基盤をつくる事業を行ってきました。また、6 年ほど前から、グローバル・ヘルスのアドボカシーに深く関わるようになり、ジュネーブにある「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」という国際イニシアティブを支援する日本委員会の事務局責任者を務めています。今日は、この二つの領域の視点から、開発の中でも、グローバル・ヘルスに焦点をあてて、民間セクターの役割についてお話をさせていただきたいと思います。開発効果の議論に必ずしも詳しいわけではないのですが、企業の CSR やフィランソロピーの視点というものが、開発効果の議論の幅を広げられれば幸いに思います。

グローバル・ヘルス（以下 GH）とは、地球規模の健康課題を意味します。MDGs でいえばゴール4の乳幼児死亡率の削減、ゴール5の妊産婦の健康改善、ゴール6の感染症の蔓延防止が該当します。ただし本来 GH とは途上国の問題だけでなく、先進国でも問題になる新型インフルエンザなども包括する広い概念です。さて、スライド2の表は、GH 分野の「援助」の主なアクターを、私なりに、マッピングしたものです。政府機関、国連機関、NGO は良く知られていますが、財団、企業、大学、宗教団体なども重要なアクターです。財団の欄には保健分野を重点課題にあげている主な財団を挙げてみました。企業の欄には、特にドナーとしての存在が大きい企業群として、薬を無償あるいはディスカウントで支援している製薬企業と、感染症との関係が密接な採掘産業を載せています。どのような企業でも、従業員とコミュニティの感染症対策への対応は重要課題ですが、特に採掘産業は鉱山などの開発によって生態系が変化し蚊が発生することでマラリアが流行しやすくなるなど、マラリアとの強い因果関係があるのでマラリア対策への貢献が特に大きいです。途上国の保健分野には、こうした官民の色々なアクターが入り乱れているのが現状です。

さて、民間財団が GH の援助に与える価値、言い換えれば民間財団の援助と ODA の違いはなんでしょうか。まず先導試行的な資金・視点をあげたいと思います。たとえばエイズワクチン開発への投資など ODA ではリスクが高すぎる事業への支援であり、また、新しい仕組みを作る際のシードマネーも財団の得意とするところです。NGO のアドボカシーへの支援も ODA にはない財団援助の強みでしょう。次に、企業が開発援助に関わることで、どのように援助効果が高まるのか。答えは、企業の数ほどいろいろあると思われませんが、4つ挙げてみたいと思います。まず何をおいても資金的貢献が大きいです。第2が成果重視の視点。第3がプロジェクトを動かしていく力。そして、最も対策を講じなければいけない人々が「労働者」の場合、働きかけの入り口として企業には大きな価値があると考えます。

この企業の与える価値をよくあらわしている、ある石油会社のアフリカでの事例をご紹介します。これはこれまで、世界基金と企業のいろいろなパートナーシップ事例を見てきた中で、個人的に、最も説得力があると感じる事例です。

マラソン石油という米国の独立系石油会社が、赤道ギニアの湾に浮かぶ島（ビオコ島）で始めたマラリア制圧プログラムが顕著な成果を収め、その実績に後押しされて保健省が世界基金のファンドを得て国家マラリア対策に発展させたという例です。当初、赤道ギニア保健省のマラリアに対する危機意識は低く、最新のマラリア対策を運営する予算や知見、キャパシティはないという状態でした。一方、マラソン石油側は、採掘権を獲得した段階から採掘にあたる労働者と地域の健康を保つためにはマラリア対策を講じることが不可欠という認識をもっていました。社会貢献というより生産性をあげるために不可欠なことと考え、専門家を含むコンソーシアムを作り、防虫スプレーの散布や蚊帳の配布等様々なプログラムを行いました。その結果、マラリア原虫をもつ蚊の数が95%減り、石油採掘労働者のマラリア発生数も63%低下するという顕著な成果をあげることにあります。そして

その成果に鼓舞された保健省が世界基金に支援を申請し、資金を受けられることになり、赤道ギニア本土での国家プログラムの施行に結びついたので。

マラソン石油がもたらした価値をまとめると、1) 健康な労働力を確保したいというビジネス上の危機感が、ニーズを顕在化したということ。2) 専門家を含む「実行部隊」を作り上げた機動力。疾病対策は、単純ではなく、どのような薬や薬剤をどのタイミングで、どのくらいの間隔をあけ使うか、薬剤耐性を生まない最新の治療は何か等、高い専門知識と経験を必要とします。慎重にモニタリングしながら対策を講じることのできる専門NGOを見つけ出してチームに引き入れ、他のビジネスパートナーと保健省も交えて、「実行部隊」をつくりあげたことが成功につながったと考えられます。3) 成果を求める姿勢。投入した資金とエネルギーに対して、どれだけ成果があがったかを科学的な根拠に基づいてデータを出す姿勢はマラソン石油に限らず企業一般にみられます。マラリアの場合、蚊の数や、マラリア原虫保持者の数、マラリア患者の数、マラリアによる死亡者数等、きちんとモニタリングし成果を示すよう求めたことが項を奏しました4) 戦略的な資金援助。採掘現場があるビオコ島のプログラムへの資金投資だけでなく、全国に拡大する際にも世界基金の資金がおりるまでのつなぎ資金を提供しました。少なくとも数百万ドルと言われているこの寄付が、初動資金となり保健省にやる気をおこさせるレバレッジになったのではないのでしょうか。まさに「戦略的な寄付」だったと言えるでしょう。

最後に強調したいことが2点あります。民間セクターが援助効果の向上に資するためには、企業や財団が持つ資金と視点を上手に取り入れる必要があります。援助効果の議論に民間援助も含めることは意義深いことですが、ODAと民間援助を同じ土俵で論じることで、民間援助がもつ柔軟性を殺がないことが大切だと思います。日本のCSR議論については、ややもすると既存の事業活動で環境や社会に負荷をかけないように配慮していれば事足りるような認識を時々耳にしますが、今グローバル企業に求められているのは、資金や人材や知恵を援助の世界に提供することです。リソースを会社の外に出す戦略的投資の重要性に目を向けてもらえたらと思っています。

今田克司氏 **CSO ネットワーク 共同事業責任者 CIVICUS: World Alliance
for Citizen Participation 事務局次長**

CSO の開発効果

1. 援助効果から開発効果へ

2005年、第二回援助効果向上閣僚会議（ハイレベルフォーラム：HLF）によって出された、援助改革論「パリ宣言」には、①オーナーシップ②アラインメント③調和化④成果マネジメント⑤相互説明責任の5つの柱があります。この柱に対しては、2010

年までの到達点が明示されており、指標を設け測定していくことになっています。またこのパリでの会議に先立ち 2003 年より、援助効果に関する作業部会が OECD/DAC 内に置かれ政府や国際機関等が関わって作業を進めています。第三回 HLF はガーナのアクラで開かれアクラ行動計画(Acra Agenda for Action: AAA)が採択されました。AAA の中の市民社会にとってのポイントは、パートナー国の民主的オーナーシップ能力強化を謳った 13 項と CSO を独自の開発アクターとして認識するとした 20 項です(スライド 8~11 参照)。特に 20 項の“CSO 自体を独自の開発アクターと見なし”の一文は CSO にとっての大きな成果であり、“CSO の開発に対する貢献を最大化できるような環境を提供する”の一文は非常に大きな意味を持っています。

開発効果とは、「ドナーによる援助」効果論議の枠組みを広げ、単なる技術論としての援助改革から、人権、社会正義、ジェンダーの平等など、より根本的な開発 이슈に議論をフォーカスさせることを目的としています。CSO を含めた多様な開発アクターの取り組みを一定の指標で評価する枠組みを模索していますが、様々な議論が混在しており共通の理解には達していません。

2. CSO の開発効果とオープン・フォーラム・イスタンブール会議

オープン・フォーラムとは援助効果についての NGO 側の会議で、AAA20 項を根拠に CSO が最大限力を発揮できるような基本原則と環境整備を提唱しています。去る 9 月 28 日~30 日、イスタンブールでこのオープン・フォーラムが開催され、約 80 カ国から約 180 名の CSO 関係者が集まりました。ここで 8 つからなる CSO 開発基本原則が採択されました。その原則とは①人権と社会正義を尊重し促進する。②ジェンダー平等と公平を実現し、女性や少女の権利擁護を促進する。③人々のエンパワメント、民主的オーナーシップ、参加を中心にすえる。④環境持続性を促進する。⑤透明性を確保し説明責任を果たす。⑥公平なパートナーシップと団結を追求する。⑦知識を創出、共有し、相互の学びにコミットする。⑧持続的変化への実現に寄与する。これらの原則をコインの表とするとその裏として、開発効果促進のための政策環境の整備が必要になります。効果を発現させる政策環境とは、①表現、結社、集会の権利②CSO に関する法税制③受益者・支援者に対する CSO の透明性・説明責任の確保の推進④マルチステークホルダーダイアログの推進⑤フィランソロピーや CSR の推進などが挙げられます。

3. 注目する必要性と今後

なぜこの活動が大切かという、政府、国際機関、自治体、民間、CSO 等の広範な合意が得られた場合、開発効果が今後の国際的指針となり、開発パラダイムの変化につながるということ。そしてパリ宣言からアクラ行動指針、そしてプサン閣僚級会議へと続く一連の流れの中で、多くのドナーが積極的に関与し、また CSO も正式な参加者として関わったということで、国際社会の合意プロセスの新たな雛形のひとつとなりうるということです。

弱点としては、この開発効果から援助効果への議論はドナー主導であり、南の政府の関

与は少なかったことから、その指針の正当性については議論のあるところですが、また、自治体や民間セクターの関与が乏しかったことや、パリとアクラの間はカナダとスウェーデンの政治力によって推進されていたという問題もあります。

日本のプレゼンスは弱く、OECD/DAC 援助効果作業部会への情報提供や、JANIC を中心とした NGO の関与などの動きはありますが、「開発効果」概念の民間セクターも含めたマルチステークホルダーダイアログの推進を期待したいと思っています。

質疑応答

フィリップ・ユン氏：今田さんにお聞きしたい。次回の HLF の中で一般原則のようなものが出てくると考えていますか。

今田氏：開発の効果は、原則とそれに対するモニタリング、評価をおこなうことで測定することができると思っています。MDGs がうまくいかないのは、目標を達成しなかったことに対するペナルティがないことにも原因があるので、国際社会の開発の枠組みに縛りをかけ、国際条約的なものに変えていきたいと考えています。その道づけができれば CSO 側の成功と言えるのではないかと思います。OECD/DAC よりも、より正当性のある場、たとえば国連などへ移行していくということも考える必要があるでしょう。

Q：伊藤さんへの質問。マラソン石油の事例は、開発の文脈の中で考える必要があるのか。今田さんへの質問。開発効果の基本原則が他セクターに普及していくと、NGO の選択が起こってくるのではないか。

伊藤氏：自社の労働者のためだけの対策であれば、一企業の福利厚生事業であって開発の枠組みで考える必要はないかもしれません。しかし、マラリアという病気の性質上、社会との関わりが広い。蚊は会社の敷地内だけで生きているわけではなく自由に飛び回るので、自社だけでなく地域社会を巻き込まないと対策の効果が薄いということがあります。また、国家の疾病対策との整合性も必要なので、開発という視点は必要だと思います。

今田氏：ある程度の選択は仕方がない部分もあると思います。基本原則が実際に行われるかということと、その正当性が誰によって裏打ちされるのかということがクリアすべき課題だと考えています。

Q：ビードさんに質問。BOP ビジネスは途上国援助に貢献できるのか。

ビード氏：企業は様々な理由から援助をおこなうが、その事業をおこなう理由が開発の理由と非常に近い場合もあると思います。