

付属資料：

最近の開発を取り巻く情勢と政策の動き

付属資料：最近の開発を取り巻く情勢と政策の動き

最近の開発政策を取り巻く情勢を整理し、政策一貫性の議論や取り組みの現状について取り纏める。

国際的な情勢

2008年の世界経済では、米国での実体経済を遥かに上回る信用取引拡大への不安が引き金となって世界的な金融危機が起きた。それと前後して、投機マネーが米国の金融商品から実物商品への投資に振り向けられ、一時期、食料やエネルギー価格が高騰したが、その後金融危機が本格化につれ、価格が下落した。先進国もこれら一連の動きの打撃を受けたが、エネルギー価格の高騰や食料価格の高騰は途上国の経済や人々の生活を直撃した。また、その後価格は落ち着いたが、援助資金や貿易の面で途上国も影響を受けている。これらのことから、途上国への援助だけでなく、世界的な経済状況及びそれを引き起こした先進国の政策の途上国経済に与える影響が大きく、グローバルレベルで持続的で安定的な開発のための政策一貫性の必要性の認識が高まった年であった。

開発協力の分野では、2008年5月に TICAD IV が開催された。この会議では、「MDGs などの開発目標の達成には、社会的なアプローチだけでなく、成長がなければ開発資金が生まれないこと」が再認識され、貿易のための援助、民間セクターの重要性、ビジネス環境の改善、インフラ整備、農業支援の重要性が再認識された。また、2008年9月には、援助効果向上に関するアクラフォーラムが開催され、援助効果向上のためのパリ宣言（2005年）の実現に向けた課題として、国のオーナーシップの重要性（キャパシティ・デベロップメントなど）、より効果的で包括的なパートナーシップの構築、成果重視の取り組みに焦点が当てられた。

また、貿易交渉において、多角的交渉である WTO ドーハラウンドが決裂する一方で、差別的個別的な経済連携協定（EPA）が進展した。日本もアジア諸国を中心に進展、より包括的な経済関係における協力を締結することとなった。EU もアフリカ諸国と EPA を締結した。

日本の食料・農業・農村を取り巻く動き

また、日本国内の食料・農業・農村を取り巻く情勢も次のような重要な動きがあった。

食料・農業・農村政策関連では、食の安全性を脅かす事件が相次ぎ、国内での不適切な食料の表示や管理、輸入食品への健康を害する物質の混入などから、食の安全性が重視されるようになった。一方で、食料価格が一時暴騰し、食料安全保障が再認識された¹。

農産物貿易政策関連では、上述の状況により食料安保への輸入の多元化、輸入食料の安全性確保

¹ 農林水産省、21世紀新農政 2008、H20.5.7 など

が重要視されるようになり、他方で、日本製品の輸出促進も図られている。また前述のように、WTO ドーハララウンドは決裂したが、EPA は2008年12月にベトナムと締結するなど進展している。

援助政策関連では、成長重視、特に貧困削減に資する成長（Pro-Poor Growth）が見直され、MDGs に対し社会アプローチのみでなく、成長の利益がないと社会に分配できないことが再認識された。また、これに関連した官民連携イニシアティブも発表された。更に、新 JICA が誕生し、援助のプログラム化を一層推進できる基礎が整備されてきた。

農林水産協力関連では、安全性にも配慮した世界の食料需給の安定、環境調和的な日本型モデル（対アジア）や地球の環境と資源を守ることに重点が置かれるようになった²。

以下にこれらの情勢を踏まえ、「政策一貫性」とそれに関連する「貿易のための援助」についての議論や取り組みについて記す。

1 開発のための政策一貫性(Policy Coherence for Development: PCD)の議論と動き

今日のグローバル化した世界経済において、援助のみでは貧困を削減して成長を促進することはできない。PCD の考え方は、その推進について重要な役割を果たしてきた OECD/DAC が1990年代より強調してきた³。また、国連のミレニアム開発目標（MDGs）、WTO のドーハ開発ラウンドとも関連づけられ、その達成のための基本的なツールであるとしている⁴。これらでは、貧困削減目標を達成するために、先進国と途上国が相互に責任を持ち、グローバルパートナーシップを推進することをコミットしている。また、援助効果向上（パリ宣言、2005年）においても重要視されている。

（1）OECD/DAC における PCD に向けての最近の取り組み

OECD では、2002年の閣僚理事会で採択された「共通の開発アジェンダのための OECD の行動」に基づき、開発途上国への OECD 政策のインパクト分析、OECD メンバー国に対する PCD の重要性の啓発、OECD メンバー国の政策を途上国の開発に貢献させるという分野横断的な活動を行っている。

OECD/DAC は PCD のレビューの一環として、2008年に OECD 諸国の政策一貫性についての教訓

² 農林水産省、これからの農林水産分野の国際協力のあり方、H19.3

³ The DAC strategy Shaping the 21st century (1996)では、“Emphasized the importance of ensuring that the relevant policies are consistent with and do not undermine development objectives.”と記述。また、The DAC Guidelines on Poverty Reduction (2001)では、“Overall coherence between the different policies of OECD governments as a key factor influencing the effectiveness of development co-operation policies on poverty reduction”と記述。Development Assistance Committee High Level Meeting, 15-16 May 2002.

⁴ Development Assistance Committee High Level Meeting, 15-16 May 2002.

Raili Lahnalampi, Office of the Secretary General, The Policy Coherence for Development work in the OECD.

をまとめた（PCD 報告書）⁵。DAC は DAC 諸国の援助審査（DAC Peer Review）を毎年数カ国について行っており、その中の 1 つの章を PCD について記している。PCD 報告書では 2003 年から 2007 年までの各国／機関の援助レビューに基づき、PCD への取り組みとグッドプラクティスからの教訓をまとめている。各国／機関の PCD への取り組みを、1）政策目標の設定と優先づけ（政治的コミットメント）、2）政策の調整と実施（調整メカニズム）、3）モニタリング・分析と報告システムの 3 つの局面から分析している（下表参照）。

局面 1 の政治的コミットメントについては、明確に優先付けされた一貫的な政策をとっているか、全政府的な開発に対するアプローチとなっているかについてレビューしている。その結果、EU、オランダ、スウェーデンについては、法律や条約におい、PCD を重視し、全政府的なアプローチをしているとしている。一方で、ギリシャ、イタリア、日本はまだ PCD に対するコミットメントが行われていない。

局面 2 の政策調整メカニズムについては、ドイツ、オランダ、スウェーデン、EU などが、公式な調整機関を持っており、この局面での先進地域／国としている。

局面 3 のモニタリング・分析と報告システムにおいては、EU、UK、スウェーデン、フィンランドなどがかなりの成功を収めているとしている。UK、スウェーデン、フィンランドでは毎年、議会に PCD について報告義務があり、EU では 2007 年に欧州委員会 (EC: European Commission) が PCD に関する隔年報告書を出している⁶。この報告は PCD についての議論を提供し情報ツールとなっている。一方、ベルギー、ギリシャ、イタリア、日本、ノルウェー、スペインなどが、PCD に関する分析キャパシティに欠けているか、分析キャパシティを活かしていないとしている。

表 A.1 OECD/DAC の PCD 評価（2008）

局面	成功／進展	ある程度の成功／進展	部分的成功／進展
1. 政治的コミットメント	EU、オランダ、スウェーデン	ドイツ、フィンランド、オーストリア、デンマーク、フランス、UK、ノルウェー、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア、アイルランド、USA	ギリシャ、イタリア、 日本 、ポルトガル
2. 政策調整メカニズム	EU、オランダ、スウェーデン、ドイツ	フィンランド、オーストリア、デンマーク、フランス、UK、ノルウェー、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア、アイルランド、USA、ルクセンブルグ、ベルギー、スイス、スペイン	ギリシャ、イタリア、 日本 、ルクセンブルグ、ベルギー、スイス、スペイン、ポルトガル
3. モニタリング・分析と報告システム	EU、オランダ、UK、フィンランド、スウェーデン	オーストラリア、フランス、デンマーク、カナダ、ドイツ、スペイン、ノルウェー	ギリシャ、イタリア、 日本 、ルクセンブルグ、ベルギー、スイス、スペイン、ポルトガル、USA、アイルランド、ニュージーランド、オーストリア

出所：OECD, Synthesis Report on Policy Coherence for Development, October 2008 より抜粋。

⁵ OECD, Synthesis Report on Policy Coherence for Development, October 2008

⁶ European Centre for Development Policy Management (ECDPM)/Particip GmbH/ICEI, Evaluation Study on The EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development Final Report, May 2007

尚、これらのレビューから以下の教訓を9つにまとめている。

局面1：政治的コミットメント

教訓1：人々の教育と参加、市民社会・研究機関・パートナー諸国（途上国）との協働により、アウェアネスを向上し、長期的にPCDに対する支援を築く。

教訓2：PCDに対する公的なコミットメントについて政治的に最高レベルの承認を得て、貧困削減と国際的に合意された目標との明確なリンクをする。

教訓3：PCDの進展のための明確な優先付けと期限を定めた行動計画を公表する。

局面2：政策調整メカニズム

教訓4：省庁間の効果的なコミュニケーションをはかる非公式な業務方法を確保する。

教訓5：政府のハイレベルな省庁間調整と政策調停のための公式メカニズムを確立する。これにより権限と責任が明確になる。

教訓6：開発実施機関が政策調整議論に積極的に取り組めることを促し権限を与える。

局面3：モニタリング・分析と報告システム

教訓7：現地資源と国際パートナーシップを活用し、PCDの実際のインパクトをモニターする。

教訓8：適正な資源を政策一貫性とその進捗の分析にあてる。国内外の市民社会や研究機関の専門性を活用する。

教訓9：議会や一般市民に対して、開発協力活動とMDGsの進捗報告の一貫としてPCDの進捗を報告する。

また、2008年6月のOECD閣僚理事会において、「PCDに関するOECD宣言」が採択され、PCDに対するコミットメントについて再確認している⁷。グローバリゼーションによりPCDの重要性が増し、特に2008年は食料価格の暴騰もあり、一貫性のあり持続的な政策が必要で、開発のことを無視すると他の政策目標をも減殺することが認識された。同宣言では、グローバリゼーションの下でMDGsを達成するために、PCDへの強いコミットメントを再確認された。PCDが考慮されるキーセクターは、環境、農業、移民、エネルギー、安全保障などで、OECDは、様々な政策の中の開発の側面の理解の普及、成果のアセスメント方法の開発を継続することが確認された。また、宣言では、パートナー国との一層の対話、よりよい国際的な調整、アウェアネス向上が必要で、かつPCDは援助効果向上の一部でありパリ宣言の支持を再確認している。

以上のようにOECD/DACはPCDに向け、基準作成（ガイドライン等）やレビューを行っているが、法的効力のある決定を出来ず、制裁措置もないために、その効力は限られたものとならざるを得ない。

（2）開発コミットメント指数

⁷ OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (PCD), adopted by Ministers of OECD countries at the Ministerial Council, on 4 June 2008.

OECD の評価に先立ち、2003 年より米国のシンクタンク Center for Global Development が、政策一貫性へのコミットメントを表す指標として、開発コミットメント指数 (Commitment Development Index: CDI) とアフリカに対する CDI を公表している。この CDI で日本をみると、日本は最下位であるが、前年より大きく改善されている。(2006 年は 2007 年より全体平均で 0.2 ポイント向上。その主な要因は、指標の貿易が 1.9 ポイント向上したことによる) また、2008 年からアフリカに対する GDI も公表しており、ここでも日本は最下位となっている。

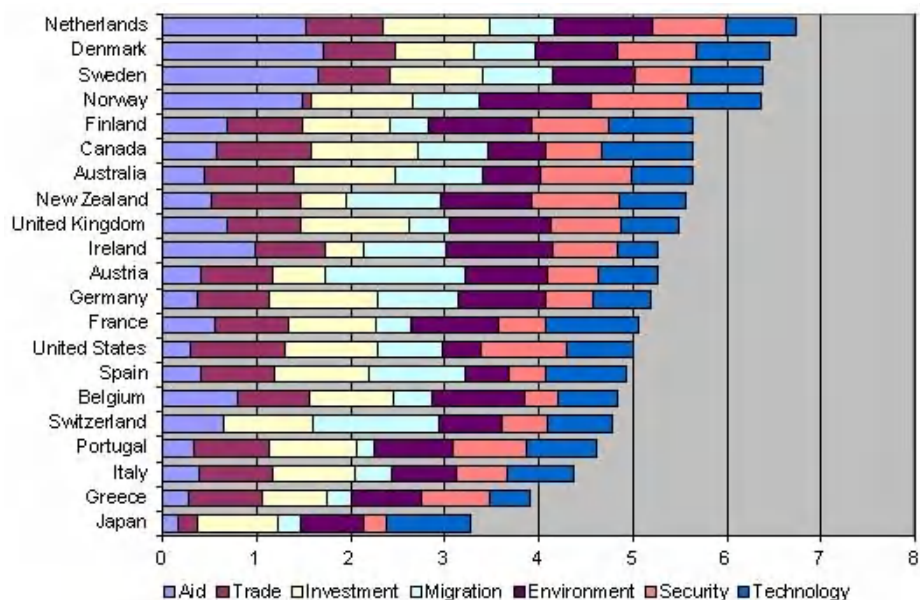


図 A.1 開発コミットメント指数 (2007)

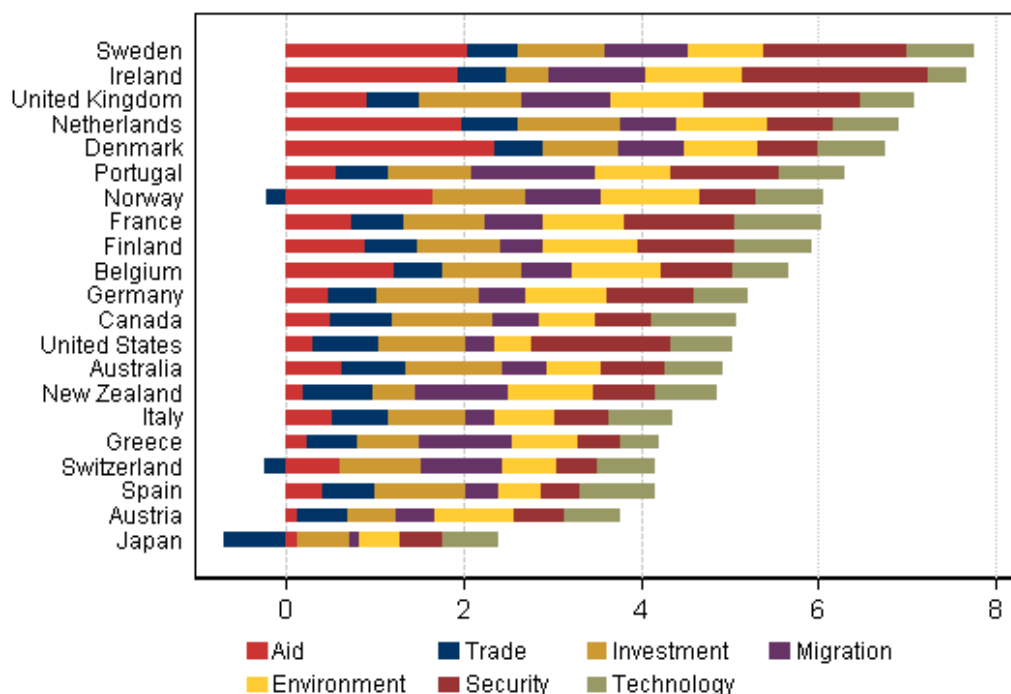


図 A.2 アフリカに対する CDI (2007)

出所 : Center for Global Development

尚、この指数はあくまでコミットメントを表す参考指数であり、その反論の意味もあり JBIC の調査で、アジアでの援助政策とその他の投資・貿易政策とが一貫性を持ってアジアの発展に寄与したことを分析している⁸。

2 貿易のための援助 (Aid for Trade: AfT)

PCD の分野の中でも貿易、投資、農業は特に焦点となる分野である。特に、今日のグローバル化された世界経済では、途上国が世界経済に組み込まれ、貿易が経済成長のエンジンとなり、貧困削減につながるとみられているからである。しかし、多くの途上国では、政策、制度、インフラなど貿易に関連するキャパシティが不足している。このため世界の政策一貫性の中で、どのように開発のために貿易を活用するか、貿易のための開発協力を活用するかが課題となっている。

2005 年の WTO 香港閣僚会議において、開発途上国が WTO 合意を開発に活用できること支援するために「貿易のための援助 (Aid for Trade: AfT)」の拡大が求められた。これは、新たなセクターとしてではなく、援助のうちの貿易に関連するものを分野横断的 (Cross-cutting) な視点から見たものである。また、援助の効果向上のために、AfT においてもパリ宣言がその実施における基本原則となることが確認された⁹。

OECD/WTO の定義では、AfT を次の 6 種類に分類している¹⁰。このうちの前 2 者を狭義の AfT として貿易関連援助 (Trade Related Assistance: TRA) としている。

- 1) 貿易政策と法規 (Trade policy and regulations: TPR) : 貿易政策と行政管理、貿易の容易化、地域貿易協定、多角的貿易交渉、貿易関連教育訓練
- 2) 貿易開発 (Trade development: TD) : ビジネス支援サービスと組織、官民ネットワーキング、E コマース、貿易信用、貿易促進戦略と実施、市場の分析と開発
- 3) 貿易関連インフラ (Trade-related infrastructure) : 輸送と貯蔵、コミュニケーション、エネルギー開発と供給
- 4) 生産キャパシティ構築 (Building productive capacity) : ビジネス支援サービスと組織化、銀行と金融サービス、農業、林業、漁業、工業、鉱業資源、観光業 (一部、上記 2 と重複)
- 5) 貿易関連の調整 (Trade-related adjustment) : 一般予算支援
- 6) その他の貿易関連ニーズ (Other trade-related needs)。

⁸ 国際協力銀行、地域経済アプローチを踏まえた政策一貫性分析、2005

⁹ The 2005 Hong Kong WTO Ministerial Declaration, Adopted on 18 December 2005

¹⁰ 統計上の英文分類は次の通り。TRADE POLICY AND REGULATIONS: Trade policy and administrative management, Trade facilitation, Regional trade agreement, Multilateral trade negotiation, Trade education/training; TRADE DEVELOPMENT: Business support services and institutions, Public-private sector networking, E-commerce, Trade finance, Trade promotion strategy and implementation, Market analysis and development; ECONOMIC INFRASTRUCTURE (TRADE-RELATED INFRASTRUCTURE): Transport and storage, Communications, Energy Generation And Supply; BUILDING PRODUCTIVE CAPACITY: Business support services and institutions, Banking and financial services, Agriculture, Forestry, Fishing, Industry, Mineral resources and mining, Tourism; TRADE-RELATED ADJUSTMENT: General budget support;

(1) 貿易のための援助 (Aid for Trade: AfT) の動き

WTO 香港閣僚会議を受けて、2007年にOECDとWTOが合同でAfTのレビューを行った¹¹。AfTに対する援助量は、日本、米国、IDA、ECが突出しているが、もともとの援助量全体が大きいためでもある。また、これらのドナーが貿易関連インフラや生産キャパシティ構築のような資本集約的な活動への支援の重要な供与国である。日本はトップとなっておりその理由はアジアへの貿易関連インフラへの援助が多いことによる。これらのトップ4ドナーのうち、ECと米国は貿易政策と法規への理解が供与量の3分の2を占めており、一方、IDAと日本はこれらの資本集約的でない協力のシェアは小さい。

¹¹ OECD/WTO, Aid for Trade at a Glance 2007, 1st Global Review.

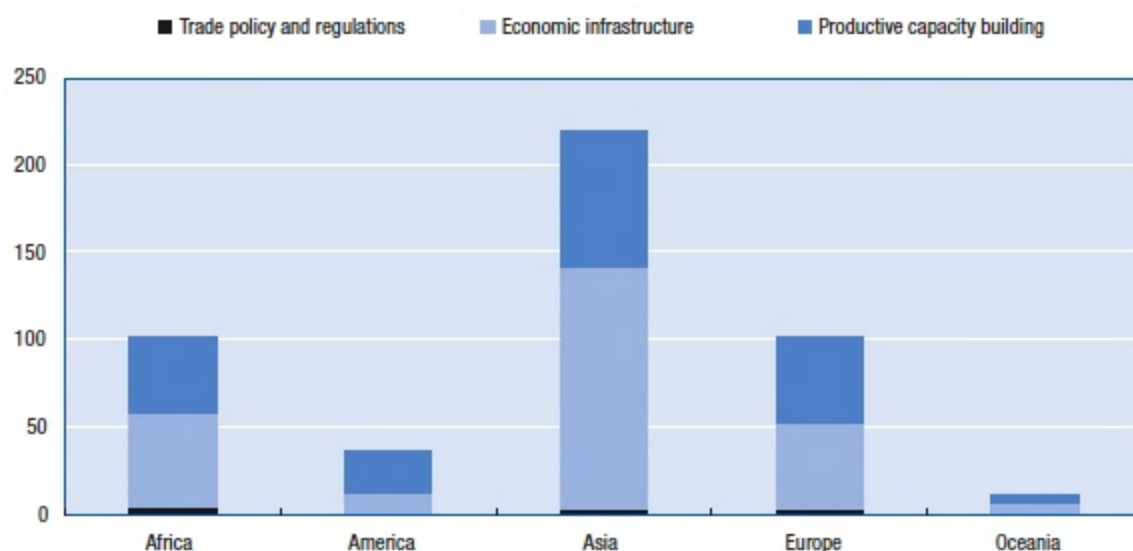
表 A.3 貿易のための援助の供与国トップ 10 (2002-05)

USD millions (2005 constant prices), commitments

	Aid-for-trade commitments	Donor's share of all aid for trade	Donor's share of loans in AIT commitments
Japan	4 764	22,8	82,0
United States	3 423	16,4	..
IDA	3 099	14,8	91,8
EC	2 403	11,5	12,8
Germany	1 140	5,4	48,1
AsDF	724	3,5	96,8
United Kingdom	711	3,4	..
France	660	3,2	60,5
AIDF	574	2,7	96,2
Netherlands	512	2,4	..

出所：OECD/WTO, Aid for Trade at a Glance 2007, 1st Global Review.

また、地域別、AfT タイプ別の援助量は、アジアへのインフラへの援助が最も多く、アフリカへの AfT の援助量が少ないことがわかる。



Note: Excludes Iraq, Afghanistan and Turkey.

Source: OECD DAC and Creditor Reporting Systems

USD million (2005 constant prices), commitments

図 A.2 地域ごとの貿易のための援助の額

出所：OECD/WTO, Aid for Trade at a Glance 2007, 1st Global Review.

2008年11月には、パリにおいてOECDでAfTへ向けての政策対話が行われた¹²。2006年にはAfTへの援助量が10%増加し、中でもアフリカと地域プログラムへの支出が多い。地域プログラムはAfTの18%を占めている。しかし、世界的な経済危機、商品価格の低下、ドーハ開発ラウンドの失敗もあり、途上国の貿易収入が低迷しておりAfTがより重要性を増していることが認識された。

¹² OECD Policy Dialogue on Aid for Trade, 2-4 November 2008, Paris

この会議では、どのように途上国の貿易キャパシティ開発を支援して供給側の制約に対処し、世界経済の統合から彼らが利益を得られるようにするかについて議論された。

(2) 援助効果の向上のためのパリ宣言

上述のように、パリ宣言は貿易のための援助 (AfT) の実施原則とされている。2005 年の DAC ハイレベルフォーラムでは、援助効果向上のためのパリ宣言が採択された。その内容は、援助の効果を高めるために、オーナーシップ (被援助国の戦略策定におけるオーナーシップを尊重し援助国側はそれを支援する自助努力の尊重)、アラインメント (被援助国の優先度や戦略に従い、相手国の制度を使う制度・政策への協調)、ハーモナイゼーション (援助国・機関等は、可能な限り援助の計画、実施、評価、報告等に関する制度・手続きを共通化する援助の調和化)、開発成果管理、相互説明責任を行うとしている¹³。

2008 年にはパリ宣言のモニタリング報告書が出され¹⁴、既述のように 2008 年 9 月のアクラフォーラムでは、アクラ行動計画 (Accra Agenda for Action) が採択された。モニタリング報告で、日本は、本調査において事例として取り上げたドイツと比較してハーモナイゼーション指標の合同ミッションと合同国別分析の点数が著しく低いことがいえる (指標は下記参照)。

援助効果の指標

オーナーシップ

指標 1 : パートナー国は実行可能な開発戦略を持つ

アラインメント

指標 2 : 信頼できる国のシステム : (a) 公共財政管理、(b) 調達

指標 3 : 援助フローは国の優先度に整合している (ドナー)

指標 4 : 調整された支援によりキャパシティを強化する (ドナー)

指標 5a : パートナー国の公共財政管理システムの使用 (ドナー)

指標 5b : パートナー国の調達システムの使用 (ドナー)

指標 6 : 並行的な実施体制を避けキャパシティを強化する (ドナー)

指標 7 : 援助がより予測可能 (ドナー)

指標 8 : 援助がアンタイト (ドナー)

ハーモナイゼーション

指標 9 : 共通のアレンジ/手続きの使用 (ドナー)

指標 10 : 分析の共有の奨励 : (a) 現地調査、(b) 国別分析 : (ドナー)

成果管理

指標 11 : 成果主導のフレームワーク

相互説明責任

指標 12 : 相互説明責任

以上のように 2008 年は、グローバル化の進展による相互依存関係が強化され、金融危機が世界に影響を与えたことにより、政策一貫性の重要性が世界でも強く認識され、各種の国際会議でも議題に上った。

¹³ DAC, Paris High-Level Forum, Paris Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, 2005.

¹⁴ OECD, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid More Effective by 2010.