

OECD インターンシップ報告書

「OECD-DAC の潮流と国際環境協力」

早稲田大学アジア太平洋研究科 2 年 松岡俊二研究室
碓井 健太

2010 年 4 月 2 日



この報告書の内容はあくまで個人的な見解であり OECD の公式見解ではありません。筆者は本報告書に記載されている事柄の正確性などについて責任を負いかねます。ご連絡等は ukendayo@gmail.com までお願い致します。

0. はじめに

2009年9月15日から2010年3月14日にかけて早稲田大学の提携を通し、経済協力開発機構（OECD）開発協力局（DCD）の環境を担当する部署にてインターンシップを行う機会を頂いた。この報告書は、私が関わっていた開発援助委員会（DAC）の現在の潮流と、DACにおける国際環境協力の扱いについて述べる。松岡研究室、次世代のインターン生、及び途上国開発に関わる方々の参考になれば幸いである。まず、DACという組織について簡潔に述べ、現在のDACの潮流、そしてDACにおける国際環境協力への取り組みへと話を進めて行きたい。

1. DACは何をしているのか

一言で言えば、DACは世界各国の主要援助機関が一堂に会し、より良い効果的な援助のあり方を議論、合意する場である。DAC会合はほぼ毎月行われ、年に1回シニアレベル会合もしくはハイレベル会合が開催される。シニア/ハイレベル会合では特に重要な課題が議論され、DACの活動の指針を与える。DACのメンバーは現在24カ国（EU含む、韓国が2009年末加盟）、加えてオブザーバーとして、世界銀行、IMF、UNDPが参加している。OECDの委員会の一つであるDACだが、DACはさらに多くの下部組織を持っている（表1）。これらの下部組織には各援助機関からの専門家が議論に参加する。

表 1 主な DAC 下部組織

| DAC 下部組織名 | 主な活動内容 |
|----------------------------|-------------------------------|
| 貧困削減ネットワーク (POVNET) | 貧困削減と経済成長 |
| ジェンダーと開発ネットワーク (GENDERNET) | 援助における、女性の役割の主流化 |
| 環境と開発協力ネットワーク (ENVIRONET) | 援助における環境問題の扱い |
| 紛争と脆弱に関する国際ネットワーク (INCAF) | 紛争などにより脆弱な国家に対する援助のあり方 |
| ガバナンスネットワーク (GOVNET) | より良いガバナンスによる、汚職などの防止 |
| 評価ネットワーク (EVALUNET) | 援助の評価 |
| 援助効果作業部会 (WP-EFF) | パリ宣言、ア克拉行動計画の事務局 ¹ |
| 援助統計作業部会 (WP-STAT) | ODAの金額や目的などの情報集計、分析 |

DACは、事務局であるOECD Development Cooperation Directorate (DCD)によって補佐されている。DCDは100名程度のスタッフを抱え、議題の作成、合意文書の草案作成、ワーキングペーパーの作成、他のOECD部局との協調など、業務は多岐に渡る。また、上記DAC下部組織でカバーされていない重要な課題は、DCD内にその専門家がおり、DAC

¹ DACでの合意は援助国のみによる合意なのに対し、WP-EFFは被援助国や非DAC援助機関も含めたより幅広い合意である（パリ宣言、ア克拉行動計画など）。従って、WP-EFFの合意はDACの活動に大きな影響を与える。

や下部組織を必要に応じて手伝う。例としては、能力開発 (Capacity Development)、貿易のための援助 (Aid for Trade) などがある。

2. 現在の DAC の潮流

DAC は援助の潮流が生まれる場所と行っても過言ではないが、今大きな変革を迫られている。近年の DAC の潮流を、「予算」「Reflection Exercise」「OECD 内での位置づけ」の 3 つの側面から見てみたいと思う。

予算から見た DAC の潮流

どこの官僚機構でも同じであるが、予算配分は非常に政治的意味合いが大きく、その組織の将来戦略を示す一つの指標と言える。OECD の全ての委員会の予算は全て 2 年単位で決められており、2010 年 4 月現在、DAC は 2011-12 年の予算を議論中である。予算はまだ承認されていないが、総額は 3000 万ユーロ (38 億円) 程度の予定であり、「気候変動と持続可能性」「紛争と脆弱性」の二つが特に重要な分野と認識されている。これは、DAC 下部機関である ENVIRONET 及び INCAF の予算が大幅に増えるということも意味する。

すなわち、予算から見ると、DAC の現在の潮流は環境と気候変動、及びアフリカの紛争国を主とする「最底辺の 10 億人」に向かっているとと言える。ただしこれは他のテーマ、例えば貧困削減やガバナンスが重要でないという意味では決して無く、上記 2 分野に関する濃密な議論の必要性が認識されているに過ぎない。

Reflection Exercise から見た DAC の潮流

Reflection Exercise (RE) は日本語に訳すのが困難であるが、敢えて訳せば「反省」と言えるだろう。OECD 理事会 (OECD における最高決定権を持つ) は 2007-2008 年にかけて DAC の活動評価を行い、DAC の活動に改善の余地があると判断した。これを受けて DAC は RE、すなわち反省を行い、DAC の改革案を作成した。これを元に、DAC は 2010 年末までに、新たなマנדート (方針) を採択する予定である。この改革案は多くの要素を含むものの、重要な要素として「開発へ向けた政策の一貫性 (PCD- Policy Coherence for Development)」、「グローバル公共財 (GPG - Global Public Goods)」、「包括性 (inclusiveness)」の 3 つがある。

政策の開発への一貫性 (PCD) とは、途上国の開発は援助 (すなわち ODA) のみにて成り立つものではなく、民間による投資活動、貿易、国際条約など多くの要素が複雑に絡み合ったものであるという認識である。これに伴い、新 DAC は ODA のみならず、開発に強く関わる様々な政策への提言を行っていく。PCD の認識により、DAC は、OECD 内の他の委員会 (例えば貿易・農業委員会や環境政策委員会など) 及び OECD 以外の機関 (例えば世銀、国連など) との共同作業をより推進していくことが求められる。同時に各国は、

それぞれの国内において、あらゆる民間活動や政策立案に対して、途上国開発という重要な目標が認識されるよう努める必要が出てくる。PCD は、ODA の限界の認識とも見ることができ、ODA に留まらないあらゆる政策が一貫して途上国開発を支援する枠組みを整える必要がある、ということである。

グローバル公共財(GPG)は、グローバル化により、国境を超えて便益をもたらす公共財の重要性を認識するものである。GPG の具体例としては、安定した気候、国際平和、伝染病の不在などがある。これはすなわち、気候変動、紛争解決、伝染病の撲滅などを重要な政策分野として DAC が認識しているということである。

包括性(Inclusiveness)は、援助ドナーはもはや DAC や OECD 加盟国のみではない、という認識である。BRICs やアラブ諸国を始めとする新興国はすでに DAC とは別に途上国援助を行っており、財団や NGO も相当額の途上国支援を行っている。3 兆円規模の資金をもって途上国支援を行うビル&メリンダ・ゲイツ財団などはその最たる例である。中国もアフリカ等に対し巨額の援助を行っているが、その不透明性から、DAC の中には懸念の声もある。DAC はこれらの新しいアクターとどう協調し、援助効果を高めていくかを模索している。その例として、China-DAC Study Group という取り組みは、中国と DAC の共同ワークショップを通して、人脈の構築、知見の共有を試みている。

OECD 全体との関連でみた DAC の潮流

DAC は、OECD の一委員会に過ぎない。しかし、OECD の前身である欧州経済協力機構(OEEC)は米国によるマーシャル援助資金の分配を主な目的としていたため、DAC は OECD において非常に重要な位置を占めて来た。しかし DAC のプレゼンスは近年、低下傾向にあるように思われる。これは、二つの理由による。

1 つ目の理由は、OECD そのものの存在感の低下である。OECD はいわゆる「先進国クラブ」であるが、新興国の成長により、世界経済における OECD 諸国のシェアは低下しつつある。また、新興国を巻き込んだ G20 という枠組みの誕生により、重要な決定が OECD ではなく、G20 によって成されるようになってきた。これに OECD は、ある種の危機感を抱いている。

2 つ目の理由は、DAC の OECD における存在感の低下である。昔は OECD=先進国、非 OECD=途上国もしくは共産圏という区切りが比較的明快であり、DAC は途上国担当、他の委員会は OECD 諸国を担当する、という傾向があった。しかしグローバル化の流れの中で、近年は DAC 以外の委員会も頻繁に途上国に関する政策分析、提案を行うようになった。これにより、途上国関連の政策はもはや DAC の専売特許ではなくなっており、OECD における DAC の比較優位が薄れつつある。だからこそ上記 Reflection Exercise において、開発に向けた政策の一貫性(PCD)が重要性を帯びてくるのである。

DAC がそのプレゼンスを保てるかどうかは、DAC 改革案を如何に実施していけるかにか

かっていると言える。

3. DAC と国際環境協力

私が配属されたのは、DCD の中でも「環境と持続可能な発展」という部署であり、DAC における環境問題の扱いを一手に担う部署である。以下ではこの部署での活動に焦点を当てて、活動の仕方、組織構成などは他の部署も類似である。

DCD 内の「環境と持続可能な発展」は、表 1 に記した環境と開発協力ネットワーク (ENVIRONET) の事務局として機能し、私を含め 3 人、アシスタントが 1 人、という構成である。ENVIRONET そのものは各国の代表からなる数十人の組織であり、年 2 回会合を行い、環境と援助に関する課題を議論する。加えて ENVIRONET も下部組織を持っており、これらはタスク・チームと呼ばれる。現在タスク・チームは「気候変動と開発」「環境管理能力開発」「戦略的環境アセスメント」の 3 つであり、やはり各国から専門家が集まって議論を行う。

最近では、2010 年 2 月末に第 10 回 ENVIRONET 会合が行われた。議題の原本は [こちら](#) で見られるが、以下に議題を日本語で記す。この議題は今 DAC が環境について何をやっているかを端的に示している。

表 2 第 10 回 ENVIRONET 会合の議題 (2010 年 2 月)

| |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 議長及び議長団の再選挙²2. 第 9 回会合の議事録承認3. 自由論議：コペンハーゲン会合と ENVIRONET への意味4. 世界銀行新環境戦略の発表5. 環境管理能力開発：タスク・チーム進捗状況報告と将来展望6. (1)戦略的環境アセスメント (SEA) に関する DAC ガイダンスの実施状況 (2)国別環境分析に関するワークショップ進捗状況報告7. 気候変動と開発：タスク・チーム進捗状況報告と将来展望8. 生物多様性と開発協力:声明文草案³9. OECD グリーン成長戦略10. DAC ピア・レビューにおける環境の扱い11. 環境援助の統計マーカー (リオ・マーカー) に関する ENVIRONET/統計作業部会合同会議報告 |
|---|

² この会議の議長はイギリスとデンマーク、議長団は日本 (JICA 須藤智徳氏)、フィンランド、オーストリアであった。議長団は議長を支援する立場であり、任期が議長より長い傾向にある。

³ これは、日本が生物多様性条約 (CBD) の COP10 を 2010 年 10 月に主催することに関連し、日本のイニシアチブで議論されたものである。

上記表だけでは何が重要なのか分かりにくい、現在の ENVIRONET には大きく 4 つの政策分野主要がある。

1. **気候変動適応策**：これは、2009 年に採択された「気候変動適応策の開発協力への導入」ガイダンスが核となっており、現在セクター別適応策の検討などがなされている。
2. **戦略的環境アセスメント (SEA)**：これは 2006 年に採択された「戦略的環境アセスメントの利用」ガイダンスに基づき、現在は途上国における研修、導入状況のモニタリングなどを行っている。
3. **能力開発(Capacity Development)**：現在、「開発計画」「複数年予算枠組み」「環境管理能力の評価」に関するワーキングペーパーが出されており、2011 年中にガイダンスが合意される予定。
4. **環境関連援助統計の改善**：OECD の援助統計には、「環境」「生物多様性」「気候変動緩和」「気候変動適応」「砂漠化防止」の 5 つの環境関連「マーカー」と呼ばれるものがある。これらは、環境の分野にどの程度の援助が流れているかを測るものである。気候変動適応は 2009 年末に採択されたばかりなので、データはまだ少ない。これらの統計の質の向上と一貫性の確保が目下の課題である。

これらは現在進行中の分野であるが、過去 5 年で「自然資源と貧困削減に寄与する成長」「環境財政改革」といったガイダンスも出している。また、OECD 全体で行う水資源管理プロジェクトや、グリーン成長戦略といったプロジェクトにも参画し、国際協力からの知見を提供している。ちなみに、気候変動緩和における開発援助の役割については、つい最近まで DAC 内での合意が得られず、議論がなされてこなかった。しかし最近途上国における低炭素成長の在り方が議論されており、これからより重要性を帯びてくるものと考えられる。

まとめ

OECD-DAC は、主要ドナーが一堂に会する場であり、援助の潮流が生まれる場である。最近の DAC の潮流は環境と気候変動、及び「底辺の 10 億人」とも呼ばれる脆弱国家に向いている。しかしながら、援助効果の向上という DAC の至上目的から見ると、DAC は今変革を迫られている。ODA 以外の政策に途上国開発を盛り込むこと、また、DAC 外の新興国ドナーや非政府ドナーとより強く連携していくことが、これからの新 DAC の課題と言えるだろう。

国際環境協力に関して、DAC は強い関心を持っている。これは、気候変動への関心の高まりによるところが大きく、OECD 全体が環境問題を最重要課題として掲げ、2009 年に OECD 理事会は「グリーン成長宣言」を採択した。DAC は下部機関 ENVIRONET を通して、様々な環境関連の課題に取り組んでいるが、中でも途上国の環境管理能力開発と低炭

素成長は、これからの DAC における環境への取り組みの中核となっていくだろう。中国、インドなど新興国のみならず、全ての国が環境負荷の少ない形で「グリーン成長」を遂げるための知見が DAC に今求められている。