

開発援助委員会 (DAC)

援助審査

日 本



経済協力開発機構

OECD

(外務省 仮訳)

本報告書のオリジナルは、経済協力開発機構（OECD）が“DAC PEER REVIEW OF JAPAN”という表題で、英語で出版したものである。

© 2010 経済協力開発機構

全ての著作権 は経済協力開発機構に帰属する。

© 2011日本政府外務省（日本語仮訳版）

本報告書はパリの経済協力開発機構（OECD）との調整によって作成されたものである。

日本語翻訳の質及びオリジナル報告書との一貫性に関する責任は日本政府外務省が負う。

経済協力開発機構(OECD)

OECDは、民主主義国31カ国の政府が協力してグローバリゼーションに伴う経済・社会・環境問題に取り組む多国間機構である。同機構は企業統治、情報経済、高齢化問題などの新たな進展や懸念事項を把握し、各国政府がそれらに対処できるようにするための取組を先導している。また、各国政府が政策経験を比較し、共通の課題に対する解決策を模索し、模範的事例を見つけ出し、国内・対外政策の調整を進めることができる環境を提供している。

OECDの加盟国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国及び米国である。また、欧州委員会がOECDの取組に参加している。

OECD は出版物の発行を通じて、同機構が行った経済・社会・環境関連の統計収集・調査の結果、及び加盟国が合意した協定・ガイドライン・基準の周知に取り組んでいる。

本書は OECD 事務局長の責任において出版したものである。本書中の意見・主張は、必ずしも OECD 又は加盟国政府の公式見解を反映するものではない。

援助審査のプロセス

DACは、DAC加盟国が個々に行う開発協力活動を定期的に審査している。各加盟国の政策・プログラムは概ね4、5年に1度詳細に審査され、1年間に5カ国が審査対象となる。OECD開発協力局は、分析のための支援を提供するとともに、援助審査の概念的枠組を確立・維持する責任を負っている。

援助審査の準備は事務局の代表者が「審査国」に指名された2加盟国の政府関係者と協力して、チームを組んで行う。被審査国は、自国の政策・プログラムの主な進展状況を記した覚書を提出する。その後、事務局と審査国の担当者が被審査国の首都を訪問し、政府関係者、議会関係者、市民団体、NGOの代表者に聞き取り調査を行って、被審査国の開発協力活動が現在抱える課題についての洞察を直接的な形で得る。また、現地調査によって、加盟国によるDACの主要な政策・原則・関連事項の実施につき評価するとともに、被援助国で実施される援助活動の状況を、特に貧困削減、持続可能性、男女平等など参加型開発の側面及び現地での援助協調の観点から審査する。続いて、事務局は被審査国の開発協力に関する報告書案を作成する。同報告書案は、OECDで行われるDAC審査会合の基礎資料となる。この会合では、事務局が審査国と共同で用意した質問に、被審査国の政府高官が回答する。

本書には、開発援助委員会の主な審査結果・勧告と事務局報告が掲載されている。本書は「審査国」であるデンマーク及びドイツの審査担当者の協力を得て、2010年5月20日の審査会合のために作成された。

OECDはその目的を達成するために、専門委員会を設置している。そのうちの1つが開発援助委員会であり、加盟国は開発途上国に活用可能な総資源の増大の確保とその効果の向上に合意している。そのために、加盟国は定期的に共同で、援助プログラムや二国間及び多国間援助に対する加盟国各国の貢献の量と内容につき審査し、また、開発援助政策のあらゆる点について協議している。

開発援助委員会の加盟国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国、及び欧州委員会である。

日本の援助概観

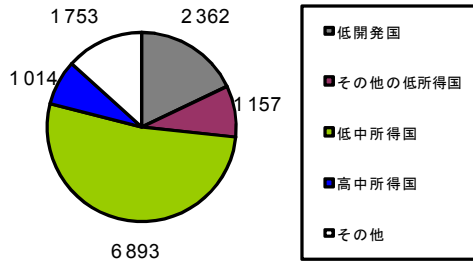
日本

記載がない限り、二国間援助総額の2007年・08年平均

ODA総額	2007	2008	変化 2007/08
当該年実額(百万米ドル)	7 679	9 579	24.7%
基準年の実勢額(2007年百万米ドル)	7 679	8 502	10.7%
円(10億)	905	991	9.6%
ODA/GNI	0.17%	0.19%	
二国間援助の割合	75%	71%	

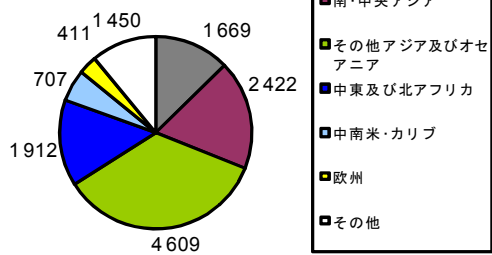
所得グループ別(百万米ドル)

上から時計回り

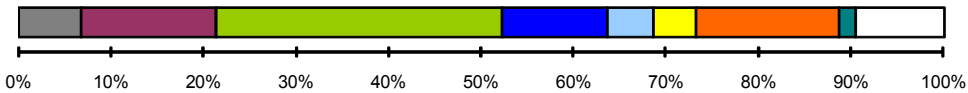


ODA総額の援助受取国上位10位 (百万米ドル)	
1 イラク	1 402
2 中国	1 196
3 インドネシア	1 191
4 インドネシア	949
5 ベトナム	780
6 フィリピン	599
7 バングラデシュ	540
8 タンザニア	396
9 トルコ	354
10 スリランカ	288
注: 二国間援助の割合	
上位5位受取国	42%
上位10位受取国	58%
上位20位受取国	69%

地域別(百万米ドル)



セクター別



教育、保健、人口	その他社会インフラ	経済インフラ
生産	横断的セクター(マルチセクター)	プログラム支援
債務救済	人道支援	その他

目次

DACの主な審査結果・勧告	9
事務局報告	22
第1章 戦略的方向性	
日本の開発協力の土台と最近の変化	22
経験が土台	22
新しい方向性	22
日本の展望とアプローチ	24
明確な展望	24
日本独自のアプローチ	25
分野横断的課題の主流化	29
開発協力に対する国民の支持	31
今後の検討課題	33
第2章 政策一貫性	
開発のための政策一貫性を促進する必要性	34
政治的コミットメントの探求	35
政策調整機能	36
今後の検討課題	40
第3章 援助量、チャンネル、配分	
政府開発援助全体	41
上昇傾向の始まりか	41
予算削減にもかかわらず増加を確保	41
配分	43
地理的分析	43
セクター分析	45
チャンネル	46
2国間援助	46
NGOへの支援とNGOを通じた支援	48
多国間援助	50
今後の検討課題	52

第4章 組織と運営

日本の援助体制の全体	53
外務省と新JICA：システム核心部での改革	53
日本の業務プロセスの効率化	56
より現場志向のシステムの構築	58
戦略に現場の意見をより多く反映	58
権限委譲と職員の分散化	59
人的資源：システムの核心	60
説明責任・評価・成果重視型管理	61
成果重視型管理の拡大	62
今後の検討課題	63

第5章 援助効果

援助効果アジェンダへのコミットメント	65
パリ宣言の原則・指標に照らした進捗状況	67
オーナーシップとアラインメント	67
予測可能性と信頼性	68
他ドナーとの調和と調整	69
説明責任と成果志向型のマネジメント	71
橋渡し役としての日本	72
日本の援助のアンタイト化の強化	73
今後の検討課題	75

第6章 特別課題

能力開発	77
政策と原則	77
ツールと運用ガイダンス	78
幅広い開発コミュニティとの経験の共有	78
実質的な能力開発	79
ア克拉会議後の能力開発支援	81
今後の検討課題：能力開発	83
環境・気候変動	83
日本の政策	83
制度的責任	84
環境分野の支援	84

気候変動への取組みにおける強いリーダーシップ	86
主流化・環境影響のアセスメント	88
今後の検討課題 – 環境・気候変動	89

付属A 2003年DAC援助審査勧告に関する進展	91
付属B OECD/DACの標準的数値表一覧	95
付属C 日本とグッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ・イニシアティブ	102
付属D バングラデシュとケニアの現場訪問報告	111
用語説明	121
参考文献一覧	124

表

表1. 日本の実地的な「開発のための政策一貫性」の要素	34
表2. スキーム別ODA供与相手国上位10カ国（2008年支出純額ベース。債務救済を除く）	43
表3. 日本のアフリカ向けODAコミットメントの現状	44
表4. JICAによる技術支援（2007～2008年。単位：100万ドル）	47
表5. 日本のNGO支援プログラム	49
表6. 環境重視型2国間援助合計額（2003～2008年）	85
表B.1. 総資金フロー	95
表B.2. 主要カテゴリ別ODA	96
表B.3. 地域・所得階層別二国間ODA	97
表B.4. 二国間ODAの主要受取国	98
表B.5. 目的別二国間ODA	99
表B.6. 援助パフォーマンス比較	100
表D.1. 現行の国別援助計画に示された優先課題	107
表D.2. 借款として供与されたODA支出の割合（2007年実質値）	108
表D.3. バングラデシュとケニアで日本の開発協力に参加する職員（2009年）	109

図

図1. ODAに対する国民の支持	32
図2. ODA事業予算及び一般会計ODA予算（1997～2010年）	42
図3. 円借款支出額（1997～2009年。単位：10億ドル）	49
図4. 新JICAの役割と資源	54
図5. 外務省国際協力局の新しい構造	56
図6. JICA再編前後の無償資金協力承認プロセス	57

図7. パリ宣言指標（抜粋）に照らした進捗状況	67
図8. 環境とリオ条約とに配慮した2国間援助（2003～2008年）	85
グラフB.1. DAC加盟諸国ODA支出純額（2008年）	101
図D.1. 日本のケニア及びバングラデシュ向けODA（2003～2007年）	112
図D.2. ケニアとバングラデシュにおける援助協調	118

囲み

囲み1. 日本の開発協力に関する政策と優先課題	25
囲み2. 人間の安全保障	26
囲み3. TICAD	28
囲み4. 男女平等	29
囲み5. 「開発のための政策一貫性」の実践：貿易と投資	37
囲み6. パリ宣言実施のための日本の行動計画	65
囲み7. 日本と三角協力	69
囲み8. 本邦技術活用条件（STEP）借款の利用	75
囲み9. 災害リスク低減と能力開発	80
囲み10. ケニアの中等教育での理数科の強化	81
囲み11. 日本のクールアース・パートナーシップの進捗状況（2008～2009年）	86
囲み12. 日本の中期政策とGHDコミットメントとの関連性	103
囲み13. アジア防災センター	107
囲み14. 国際緊急援助隊のための評価ガイドライン（“STOP the pain”）	109
囲み15. バングラデシュに関するパリ宣言実施評価の結果（抜粋）	110

DACの主な審査結果・勧告

開発協力のための全体的枠組

法的・政治的方向性

経験に基づくアプローチ

日本は主要な国際ドナーとしてのすばらしい歴史を持っている。日本の開発協力の背景にある理念は、自国の開発経験に根ざしたものである。日本の政府開発援助(ODA)大綱及び中期政策は、日本の開発協力における優先事項と原則とを明確に示しており、相手国の「自助」努力を支援すること、経済成長及び市場経済の重要性、開発協力を軍事目的に利用しないこと、及び、相手国の政治問題に干渉しないことを定めている。日本は経済成長を重視し、主要なインフラ計画に焦点を合わせている。「人間の安全保障」という視点が加わったことで、成長志向の展望に貧困問題が重視されるようになった。これにより、日本はミレニアム開発目標(MDGs)と貧困層に配慮した成長(pro-poor growth)に十分配慮したアプローチを取ることができるようになった。

日本の開発の包括的ビジョンは、「国際社会の平和と発展とに貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」である。日本は国際開発協力を、長期的視点で見た自国の利益、広範な外交政策の重要な構成要素、そして、他国と友好関係を築くための重要な手段と考えている。また、援助が中期的には自国の経済にとって利益になることも期待している。それにもかかわらず、日本の開発援助量(債務救済を除く)は2000年をピークに減少している。2001年、日本は援助量ベースで最大の2国間ドナーという重要な地位を失った。DACは、日本の2008年の開発協力が前年より10%増えたことを歓迎したが、2009年の暫定値は前年比10%減で、前年の増加分が帳消しになったとも述べている。

刷新の機会

日本の開発協力に対する理念とアプローチは揺るがないが、2003年DAC援助審査(付属A)以後は、重要な好ましい変化も現れている。特に「債務持続可能性の尊重」「援助の手段よりも国を重視したアプローチへの転換」「実施機関への権限委譲」に関する2003年援助審査勧告への対応は、ある程度進んだ。しかし「援助量の増加」「開発のための政策一貫性」などその他の分野では、あまり進展が見られない。つまり、日本の開発協力システムは変化し始め、発展し続けているものの、そのペースがある分野では他より遅いという状態である。2008年の「新JICA」(国際協力機構)の創設は、根本的な組織改革だった。また2009年、日本では新政権が発足し、この政権はこれまでの進展を足がかりに、日

本の開発協力システムを改善する機会を迎えている。日本はこの機会を生かして、開発協力のための自国の公的な政策枠組を一新するべきであり、実際、*中期政策*は改定の時期を迎えている。現行の中期政策は援助効果や開発のための政策一貫性について明確に言及していないため、改定によってこうした不均衡を解消すべきである。

新しい分野横断的課題への対応

日本は分野横断的課題の主流化に関して、複雑な進展を遂げてきた。日本は、ジェンダーについての進展と優先的取組から、環境やガバナンスなど他の分野への取組に関する教訓を得ることができるであろう。ジェンダー問題への取組によって得られる明らかな教訓の1つは、ハイレベルで承認され、運用レベルでの明確な意義を有する戦略文書をもつことによるプラスの影響である。日本はガバナンスの弱い状態や脆弱国への関与を強めており、平和構築に携わるスタッフを支援しているにもかかわらず、脆弱な状況に関与する際の指針となる戦略や政策枠組を持っていない。平和構築についての日本の関心は、紛争中や紛争後の状況ではないが著しく統治の弱い、きわめて脆弱な状況に関与するための指針をスタッフに示すものではない。こうした状況での活動の課題や実務に取り組むための戦略文書があれば、スタッフの役に立つであろう。

国民の支持を築くことの重要性

日本は開発協力への世論の後押しを非常に重要視している。開発援助の増加を支持する国民の割合は、2004年以降増えている。こうした進展にもかかわらず、国民の支持の構築・維持は今後も引き続き日本の最優先課題となるはずであり、政府は一層の進展に向けて積極的なアプローチをとる必要があるだろう。したがって、新政権が国民の支持の重要性を認識しているにもかかわらず、広報活動予算を削減可能と判断したのは驚くべきことである。できれば政府全体に承認された、国民の支持を得るための包括的・資金的な戦略があれば、日本は広報活動に力を入れることによって、利用できる資源を最大限利用しながら、すでに獲得した国民の支持をさらに拡大することができるであろう。重要なのは、どのような戦略であっても、すべての関係者を関与させる一層積極的なアプローチを示すということである。特に、戦略レベルまたは政策レベルでの議員の関与は、議会の関与を促進できる可能性がある。現在、こうした関与はきわめて特殊な国会質問という形で行われているが、できればより実質的な討論や検証を行って、日本の開発協力の説明責任と有効性を国民に改めて確認させると同時に支持を獲得すべきである。

開発のための政策一貫性

一貫した援助政策と開発のための政策一貫性の区別

日本は「2008年開発のための政策一貫性に関するOECD宣言」を承認した。開発のため

の政策一貫性を向上させるということは、国内政策と対外政策が一貫していて、開発途上国の開発目的を相互に支援する、または少なくともそれら目的を損なわないことを意味する。日本は開発協力政策の一貫性・協調性を向上させており、このことは特に、多数の省庁が援助関連活動に資金を拠出し、実行している場合には重要である。しかし日本は、関連するすべての政策が国際的に合意された開発目標を支援するものになるような取組を拡大していない。農業、漁業、移民、環境といったテーマが、開発途上国に影響を与えうる政策分野として、OECDで幅広く論議されており、日本はこうした政策分野を注視・分析するよう求められている。日本が全体として一貫性向上における強力な基盤を持っていることを考えれば、日本は開発のための政策一貫性に対するアプローチを構築しやすい立場にある。

開発のための政策一貫性に向けた基盤作り

日本は、開発のための政策一貫性に必要な3つの要素を欠いている。まず、開発のための政策一貫性を政府全体の優先課題に据える明確な政策文書が日本にないこと、次に、総理大臣が議長を務める閣僚レベルの海外経済協力会議が政策調整の役割を担っているにもかかわらず、開発のための一貫性を向上させるための具体的な役割が同会議に課せられていないことである。そして3つ目は、一貫性の問題をモニタリング・分析・報告するシステムが限定的なことである。また、日本のこうしたシステムでは、開発途上国に対する国内・外交政策の潜在的影響の分析・モニタリングを行う必要性に対応する能力・意識もきわめて低い。日本は、1つ目の要素である政治的コミットメントと明確な政策文書を導入し、残りの2つの要素を強化するという形で、公約を実行に移すべきである。そうすれば、一貫性の問題への認識や理解も深まるであろう。また、既存の調整システムを利用して、よりよい開発のための一貫性を実現することも可能であろう。

勧告

日本がその強固で戦略的な開発協力の枠組の上に一層の構築を行うためになすべき事項：

- 援助・開発効果及び「開発のための政策一貫性」への日本のコミットメントについて具体的に言及するために政策文書を改定する。その過程で、国会議員や他の関係者の（援助への）実質的な関与を高めることも可能。
- 「開発のための政策一貫性」の政策文書を活用し、政府機関、議会及び広く一般の間に、開発のための政策一貫性に対する認識を高め、理解を深める。また、開発のための政策一貫性に関する政策文書の実施及びモニタリングは、既存の省庁間の調整機能を活用可能。
- 開発のための政策一貫性に関し、政府内でのモニタリング、分析及び報告の能力を強化する。また、日本の政策の開発に対する影響を把握するために、分析能力を有する独立した機関（調査機関、大学）を一層活用する。開発のための政策一貫性向上において得

た教訓を他のDAC加盟国と共有する。

- 日本独自の経験やドナー社会の教訓を基に書かれた戦略を用いて、紛争国、脆弱国や弱い統治等の状況に適した開発協力を実施する。
- 開発に関する国民の認識を向上させ、より積極的な広報とあらゆる関係者の関与を高めるため、戦略（可能であれば全政府的な戦略）を策定し、十分な資金的手当てを行う。

援助の量・チャンネル・配分

援助量を増やしコミットメントを達成する必要性

2008年、日本は政府開発援助（ODA）の純量を2007年より実質ベースで10%以上増やし、長く続いた減少期間は終わったかと思われた。2008年の日本のODAは96億ドルで、DACドナー中第5位だった。この期間中、日本では国民総所得（GNI）に対するODAの割合も、0.17%から0.19%に上昇した。しかし2009年の速報値によれば、同年の日本のODAは2008年より実質ベースで約10%減少し、2008年に達成した増加は相殺され、GNIに対するODAの割合も0.18%に低下した。この割合はDACの平均値0.31%を大きく下回っており、国連の目標値0.7%には程遠い。日本はグレンイーグルズ・サミットで、2005年から2009年にかけて2004年の援助量に合計100億ドルを積み増すというコミットメントを行ったが、2009年が1年後に迫った2008年、コミットメントに対し40億ドルが不足していた。日本は毎年、補正予算を利用して開発協力予算の一時的な増加を達成してきた。この方法は短期的には有効だが、将来の援助フローが予測できず、計画策定が複雑になる。日本は明確かつ戦略的な将来支出計画をもとに開発援助拠出額の増加を目指すべきであり、1990年代の対GNI比ODA最高値0.28%を再び達成するという短期目標を掲げるべきである。この目標の達成に向けた工程表を作ることにより、日本は国際的に合意された目標（グレンイーグルズにおけるコミットメントや国連の対GNI比ODA目標値0.7%など）の達成に向けて進むことができるだろう。また、日本は2008年、援助条件に関するDAC勧告に従って1978年に合意された「グラント・エレメント86%以上」を達成できず、2008年の日本のODAポートフォリオ全体における平均グラント・エレメントは85.1%だった。日本は同勧告の合意の非遵守を修正するべきである。

もともと日本はアジア地域、中でも特に東アジア地域の開発協力を重視してきた。だが最近、日本はアフリカ地域への援助量を増やす一連のコミットメントを行った。2007年までにアフリカ向け援助を倍増させるという約束を、日本は、主に並外れたレベルの債務救済により達成した。さらに2008年、日本は債務救済を含まない2つ目の「倍増」コミットメントを行った。この目標は2003～2007年の平均支出額の倍額をもとにしており、すでに2008年にほぼ達成していたため、2008年から2012年にかけての実際の増加幅は小さいと見られる。日本は、東アジア地域での強力な存在感ときわめて高い評価とを維持しながら、アフリカ地域への支援の拡大を継続するよう求められている。これにより、当初の計画よ

り時期が遅れるだろうが、グレンイーグルズにおけるコミットメントの達成も可能になるだろう。そして、日本の開発援助全体が拡大することになるだろう。

2国間チャンネルを優先する日本

日本は2国間援助を最優先しており、2国間援助は日本が2008年に行った援助の84%を占めた。日本の2国間援助の優先は、日本の援助の可視性や政治的影響力・外交政策手段としての重要性に対する関心を反映している。日本は2国間開発援助を行うにあたり、3つの主なチャンネル又は「スキーム」、すなわち(i) 借款(2008年の日本の2国間ODA総額の47%)、(ii) 無償資金協力(同40%)、(iii) 技術協力(同13%)を利用している。借款の利用が比較的多いのは、無償資金協力より借款のほうが資源を動員しやすいと日本が考えているためである。また、返済条件をつけるほうが、供与相手国がより責任ある財政運営を行い、少ない資源を一層有効に配分するようになると考えているからでもある。こうした考えは、日本が相手国の自立促進を重視している点と結びついている。しかし近年、借款の総量はそれほど増えていない。これは、日本が一部の債務の繰延や免除を行ったことから、新規に借款契約を締結する際、相手国の返済能力をこれまでより重視するようになっているためである。

限定的でありながら複雑な非政府組織への支援

非政府組織(NGO)向けの開発援助やNGO経由の開発援助は、日本の2国間援助のわずかな部分を占めるにとどまっている(2008年は約3%)。日本は、自国のNGOも現地のNGOも実施パートナーとして活用しない傾向にある。日本がNGOに支援を提供する場合はたいがい、特殊かつ小規模なプロジェクトである。今のところ、資金的規模は比較的小さいものの、さまざまなNGO支援スキームが実施されており、その一部は外務省やJICAによって運営されている。これらのスキームはそれぞれ個別に管理されており、非常に煩雑で時間のかかる手続を伴う。また、相手国のNGOは、ほんのわずかな金額しか利用できない。新政権は、日本の開発援助へのNGOの関与を増やすことに関心を示しており、状況によってはNGOが比較優位を持つことを認めている。こうした意図を最大限生かすため、日本は、多くの支援スキームを調和化・単純化し、自国・相手国双方のNGOとの対話・関与を深めていく方法を導き出す戦略文書に合意するべきである。

より戦略的な多国間援助

2004~2008年の日本の政府開発援助総額のうち、平均約17%は国際機関を通じて配分されており、2008年にはその額が24億ドルに達した。最大の受益者は世界銀行グループで、2004~2008年に日本の多国間ODAの平均約42%を受け取った。この期間中、日本は国連機関に対する拠出額を54%減らしており、2010年には国連機関への任意拠出金をさらに減らそうとしている。日本は、国連機関の効率性・有効性を高めるような方法で、これらの機

関に対する支援を再び増やすよう促されている。DACは、以下に関する指針を国際機関への拠出にかかわるすべての政府省庁に示す戦略文書に同意するよう、日本に求めている。

- ・ **どの組織にどの程度の量の支援を行うか。**日本は配分決定を (i) 既存の国際機関パフォーマンス評価法で (特に、国際機関自らのパフォーマンス・データを用いて) 測定されたパフォーマンス及び (ii) 国際機関の専門・重点分野が日本の優先課題と一致しているかを基準に行うべきである。
- ・ **イヤーマーク支援とコア支援との間のバランス。**国際機関への任意拠出金の中で、日本はコア拠出よりイヤーマーク拠出を優先する傾向がある。これは、政治的優先課題に対処したい、そして結果を日本の拠出に結びつけられるようにしたいという意図を反映している。日本はイヤーマーク資金について個別・追加的な報告を求めることが多く、個々の案件概要書の承認に関与する場合もある。しかし、このようなアプローチをとれば、日本と関与する国際機関との双方の取引費用が高額になり、国際機関の説明責任構造が二重になる可能性もある。

勧告

公約を達成し、ODAの最大限の効果を達成するために日本がなすべき事項：

- ・ ●この10年で失った基盤を回復すべく、ODA量増加のための工程表を設定し、国連の対GNI比0.7%目標や他の既存の公約達成に向けた取組を進める。このため、複数年度のODAの枠組及び大まかな配分に関する政治的支持を得る。
- ・ ●今後、援助の条件に関するDAC勧告 (ODA全体のグラント・エレメント86%以上) を満たすように、ODAのポートフォリオを見直す。
- ・ ●NGOを支援するために明確な戦略を立て、その中に (i) NGOの支援スキームの調和、簡略化、(ii) 日本及び相手国NGOとの対話や関与の拡大の継続、を含める。
- ・ ●国際機関への拠出決定の手引きとなる公式戦略に合意する。効果的で日本の優先事項に合致した国際機関へのコア拠出を、イヤーマーク拠出や日本独自の基金よりも重視する。

組織と管理

日本の開発協力システムには13を超える省庁が関与しているが、このシステムは調整され、中枢を持っている。ODA大綱は外務省に、開発協力についての調整の役割を明確な形で与えており、日本のODAの約3分の2は外務省及び新JICAを通じて管理されている。システムへのその他の主要な参加者としては、世界銀行・国際通貨基金・地域開発銀行への日本の拠出に対して責任を持つ財務省がある。

システム核心部での大改革

こうした背景のもと、前回の援助審査以降、日本の開発協力システムでは大規模な組織改革が行われた。まず、2008年10月に新JICAが設立された。新JICAは、日本のODA借款を管理していた旧国際協力銀行（JBIC）の一部を統合し、以前に外務省が管理していた一部の無償資金協力に対する責任を負った。JICAは、技術協力の実施に重点を置いた機関から、以前はばらばらだった日本の3つの開発援助チャンネル又は「スキーム」（すなわち借款、無償資金協力、技術協力）のすべてを調整する機関に変わった。この統合によって日本は、特にこれら3つのスキームを連結させることにより、自国の開発協力システムを効率化しやすくなったといえる。だが、統合から時間が経っておらず、2つの異なる組織文化がまだ調整段階にあることは疑いの余地がない。この規模の組織統合は成果を得るまでに時間がかかる上、統合後数年間は、慎重に管理しなければならない課題に必ず直面する。しかし、これまでの経過と進展は大きな成果を収めている。

また、2009年には外務省の国際協力局も再編され、借款・無償資金協力・技術協力による分類から、地域による分類に改められた。これにより、職員は各国での日本の開発協力活動をより全体的に見渡せるようになる。この組織再編は実施されてまだ日が浅いが、JICAの変化とともに、日本がアプローチの基準を手段から地域に移すために役立っている。

一層の進展に向け組織改革を拡大

日本は、2つの主要分野におけるこれまでの改革を強化・拡大するべきである。第1に、日本は3スキーム間の「相乗効果」を見つけるためにこれまで行ってきた取組を進化させることにより、開発協力システムをさらに効率化することができるかもしれない。こうした進化には、異なるスキームの手続の同一化、最も時間のかかる手続の合理化、及び、場合によっては承認レベル・階層の削減が含まれる可能性がある。日本の無償資金協力には多くのサブスキームが含まれており、それらのサブスキームはそれぞれ手続が異なっている。たとえば、NGOへの日本の支援に必要な各種手続は、統合・合理化を進めるべきである。そうすることで、日本はより信頼性・迅速性・反応性の高い開発パートナーになるだろう。この可能性を実現するため、日本はスタッフに十分な研修を行ったり、新しいスキームの活用を支援したりする必要もあるだろう。

第2に、日本は自国の開発協力システムの水平・垂直分業の両方を再検討するべきかもしれない。水平分業、すなわち外務省とJICAとの間の分業は明確化している。一般的に外務省が政策を立案し、JICAがそれを実施するという形になっているからである。しかし、2008年に一部の無償資金協力の管理をJICAに譲渡したものの、外務省はまだODA無償資金協力の約30%を管理している。日本はより多くの実施責任をJICAに移転して、外務省には政策、調整及び全体的な説明責任に注力させることを検討するべきである。また垂直的分業、すなわち本部と現場との間の分業についても、日本は再検討するべきである。相手国は、プロジェクト承認の障害は現場ではなく本部で生じていると考えている。現地事務所が一

部のスキームについて一部の権限を委譲されているのに対し、本部はまだ、その他の多くの段階に参与している。現地にもっと多くの権限を委譲すれば、日本の開発協力の反応性・効率性・有効性を高めることができ、より現場志向の組織になるというJICAの長期目標にもかなう。経験豊富な人材を現場に分散させ、優秀な現地スタッフの役割を継続的に増やし、委譲された権限をスタッフが生かせるよう、全スタッフの能力開発に投資すれば、これは実現できるだろう。

説明責任、評価、及び成果重視型管理

日本は国内での報告・説明責任を最優先しており、自国の開発協力に対する評価を国内で行うための包括的システムを持っている。日本のプロジェクト評価の重要かつ顕著な特徴は、相手国の担当者と共同で評価を行う度合いの高さである。外務省とJICAは援助に関する評価の大部分に対して責任を持ち、両者のそれぞれの役割は明確化されている。しかし、日本の開発協力には他にも11の省庁が参与しており、その多くが独自の評価を実施している。このことは調整を難しくしており、外務省はすべての援助関連の評価（他省庁が実施するものも含む）を適切に包含・標準化するための手段・権限を必要としている。外務省内部では、評価機能は国際協力局評価・広報室に置かれており、評価・広報室は同局政策課に報告を行う。このことは、評価機能の独立性と専門的監視という点から見て疑問である。

プロジェクトレベルでは、日本は成果重視型管理（RBM）の要素を持っており、この要素が実際かつ確実に適用されるようにしようとしている。しかしプログラムレベルでは、成果重視型管理はまだ初期段階にある。日本は国別プログラム全体を成果の上がる形で設計・管理し、より大きな全体に貢献できるよう、プロジェクトレベルでの経験を積み上げることができるかもしれない。新しい国別援助計画（CAP）に明確な全体的目的を盛り込むことは、日本がこの方向に動いている印となるため、日本はすべての新しいCAPに明確かつ測定可能な目的（相手国の目的と一致し、個々のプロジェクトがそれに貢献するよう設計されるようなもの）を盛り込むべきである。また、パフォーマンスと研究情報についても照合・分析を行って、ハイレベルな政策、意思決定者及び事務レベルのスタッフに伝えるようにすべきである。これらのグループにとっては、成功や失敗から学ぶことが重要だからである。

勧告

組織改編の成果をさらに向上させるために日本がなすべき事項：

- 関係機関の水平的及び垂直的役割分担の見直し、即ち、外務省からJICAへのさらなる業務委任及び外務省及びJICAから現場への更なる権限委譲。
- 無償資金協力、借款、技術協力の3つの主要スキームについて手続を調和化及び合理化する。無償資金協力についてはサブスキーム、特にNGO支援の様々な手続を調和化及

び合理化する。

- 職員の能力向上に取り組む。特に研修を通じて、3スキームを管理し、相乗効果を創出できるように、現場要員の能力を向上させる。日本語を解しない者も含めた現場での全ての主要関係者を研修の対象とし、必要な資料等を共有する。
- 外務省内の評価担当部署の配置を見直し、評価の独立性を確保するとともに、他省庁の事業の評価も含め、然るべき権限と調整機能を付与する。

より良い援助効果をもたらすための取り組み

効果的に援助を実施

日本は、援助効果向上に関するパリ宣言とアクラ行動計画の両方を支持している。日本は能力開発や三角協力に取り組む等、援助の効率化のいくつかの側面において、ドナーの取り組みの先頭に立っている。だが、調和化や援助調整機能などその他の側面に対しては慎重である。日本は、援助をより効果的にして開発成果を上げながら、同時に日本の開発協力の独自性を維持しようとしている。調和化が「均質化」を引き起こし、相手国の「選択肢」を減らすのではないかと懸念を示している。相手国主導の調整は相手国による管理を促進するはずであり、こうした調整によって各ドナーが比較優位を活かして支援を行うことが可能となり、結果的に不均衡や重複を防げることを、DACは日本に指摘する。日本は、自国の開発援助の調和化とアラインメントとの増進に関して一部の国ですでに実現した進展を継続できるよう、自国のスタッフを支援するべきである。日本がプログラムのアプローチ、すなわち個々のプロジェクトが相手国の包括的なプログラムの中に位置付けられるアプローチを取ってきた際、このアプローチは有効に機能した。このアプローチをより体系的に行えば、日本の援助効果は高まり、特に多数のドナーが活動している国で、より優れた国際パートナーになるだろう。

日本は2005年から2007年までの間に、相手国の公共財政管理及び調達システムの利用を2倍以上に増やした。これは賞賛に値する。日本は無償資金協力と借款との両方、そして小規模なプロジェクトと大規模なプロジェクトとの両方のすべてにおいて被援助国の制度を活用することにより、引き続きこの援助効果測定値を引き上げることができる。日本は、相手国が自ら特定した優先課題に合わせた支援を増やしているが、2007年に相手国予算に直接提供した援助は半分未満にとどまっているため、パリ宣言におけるこの指標の目標値85%の達成に向け、一層の努力をする必要がある。

開発パートナーは、特に日本が主導的役割を果たす場合、援助調整機能への日本の関与はきわめて重要かつ有益と考えている。だが一部のパートナーは、日本は自らが主要な役割を果たすセクターに、政策レベル（規制改革や統治問題など）で密接に関与することにより、リーダーシップを強化できるのではないかと述べている。自らが参加するあらゆる援助調整の場で、もっと積極的に発言権を行使すれば、日本はより大きな影響を持ち、き

わめて有意義な経験や観点を共有できるようになる可能性がある。

日本は国際開発コミュニティの中で重要な橋渡し役を引き受けるようになっており、本部・現場双方のレベルでアジアの新興ドナーを政策討議や援助調整の場に参加させようとしている。また、日本の三角協力での経験やこうした協力の活用は、他のドナーが南南協力を促進・支援しようとする際に参考になる。日本がこれらの分野で引き続き主導的役割を果たすことを、DACは歓迎する。

援助のアンタイド化をさらに進める必要性

日本は自国のODAのアンタイド化をある程度進めてきたが、この問題は複雑である。政府開発援助のアンタイド化に関する2001年DAC勧告は、後発開発途上国（LDCs）向け及び最近では重債務貧困国（HIPC）向け援助のアンタイド化を加盟国に勧告している。日本は、2008年に実施したODAの84%がアンタイド援助だったと報告した。この数字は、2008年のDAC加盟国平均値81%を上回っており、2007年に日本が報告した数字を4%上回っていた。だが、日本は2008年に行った援助のうち13%のタイドの状況を報告していない（2007年の未報告率15%から改善）。また、日本は主契約者を日本企業にすることを要件としているプロジェクトもアンタイドと見なしている。主契約者はプロジェクト管理者であり、自由に下請契約を行うことができるという理由で、日本はこの考え方を正当化している。しかし、主契約者が日本企業でなければならず、その契約者が財又はサービス（管理業務を含む）の代理業者・供給者の両方として活動できる場合、日本はそうした援助をタイド援助として報告するべきである。また近年、日本のタイド借款プログラムである本邦技術活用条件（STEP）が増加している。このプログラムはLDCsに適用されないため、2001年の勧告に違反してはいないが、このプログラムの利用は、アクラ行動計画の「参加国は『一層の』アンタイド化を追求する必要がある」という主張と一致していない。

特別なテーマから学ぶ

能力開発：プロジェクトから体系的な能力開発へ

能力開発は日本の開発協理念の中心となっている。ODA大綱は、相手国の自立への取組を支援することが、日本の開発協力の最も重要な目的であると説明している。日本は主に、日本の専門家の活用、すなわち技術協力を通じて、能力開発を支援しようと試みている。原則として、日本の専門家が「ギャップを補う」ために配置されることはない。その代わりに彼らは、知識や好事例を伝えることで、相手国の能力向上を支援するよう求められている。しかし、実際には、日本は他の多くのDAC加盟国と同様、能力開発に関する広範かつ体系的な課題に包括的に取り組むところまでは行っていない。日本のスタッフは、開発を広範囲で弱体化させたり開発に悪影響を与えたりする可能性のある組織的・体系的な問題への取組みより、特定のプロジェクトの実施に必要な能力の開発に、より大きな関

心を持っている場合もある。日本は、自らの能力概念の実際的適用の改善に努め、政策と実践との間の差を縮めるべきである。また、自国の支援を、相手国が特定した能力関連の優先課題（脆弱国や非政府パートナーでは異なる可能性がある）に一致させるよう努めるべきでもある。それでも日本は、災害リスク低減というきわめて重要な分野の有力な能力開発支援者である。他の多くのドナーも政策と実践との間の差を縮めようと努める中、日本はこうした分野での知恵や、能力開発に関する自国の幅広い経験を共有するよう求められている。

環境と気候変動：強力なコミットメントと新しいイニシアティブ

日本政府は地球環境問題を、最優先すべき戦略的課題に掲げている。これは、日本が重要な経験を持っている分野である。環境協力の促進に対する日本の強力なコミットメントは、同国のODA大綱にも盛り込まれており、同大綱は持続可能な開発と環境保全との重要性を強調している。2008年の日本の「環境保護のための援助」（すなわち、必ずしも環境プロジェクトではないが、環境問題を目的の一つとしているプロジェクト）は全体として2007年から6%以上増加し、約42億ドルに達した。だが、2008年に日本が環境セクターで行った支出は、全体の約10分の1の4億5200万ドルに留まっていた（それでも、近年はこの数字も増加している）。

環境への配慮を自国のすべての活動に主流化することを、日本は優先課題とするべきである。日本は環境プロジェクト関連の支出が限定的な一方で、潜在的に重大な環境影響のあるセクター（特に、大規模なインフラプロジェクト）への支出が多いからである。日本は環境審査を導入して、あらゆる種類のプロジェクトで環境問題が考慮されるようにしているが、発見された機会やリスクがどの程度フォローアップされているかは、必ずしも明らかになっていない。日本はまた、相手国が自ら行う環境アセスメント（EIA）を利用している。戦略的環境アセスメント（SEA）の要素が部分的に統合されているようであるが、セクター・国レベルでこれらのアセスメントの適用をどのように支援するのかという点について、日本のガイドラインは明確ではない。当委員会が入手した情報によれば、JICAは2010年に、戦略的環境アセスメントを組み込んだ環境的・社会的配慮に関する新ガイドラインを公布した。

日本は気候変動に関して、重要なハイレベルのコミットメントを行っている。新政権は、2008年に日本で開催されたG8サミットで発表されたクールアース・パートナーシップを拡大し、同パートナーシップに取って代わる鳩山イニシアティブを打ち出した。この新しいイニシアティブのもとで、日本は開発途上国の気候変動問題への取組を支援するため、公的資金110億ドル（内訳はODA72億ドル、その他の公的資金（OOF）38億ドル）及び民間資金40億ドルを2012年までに提供することになっている。この財政的コミットメントは非常に歓迎すべきものであるが、他の気候資金調達メカニズムとうまく調整されるよう、

また、他のコミットメントのもとですでに配置済みの資金が加えられることのないよう、注意する必要がある。さらに、コストパフォーマンスを最大化し、日本やその他の国の環境技術に公開入札手続を通じてアクセスできるようにするため、ODA に計上される資金はタイド化されないようにするべきである。

勧告

前回の援助審査以降の援助効果向上における進展をさらに促進するために日本がなすべき事項：

- 相手国主導のプログラムの中での調整及び協調（アライメント）についての成功事例をより体系的に適用する。すなわち、より多くのプロジェクトを相手国のプログラムに沿った形で行い、適切な場合にはプールファンドの使用を検討する。また、相手国の国家予算に反映される援助の割合を増加させ、将来の支援額を提示する。
- 能力向上の実施及びアセスメントに係る J I C A ガイドラインを活用し、（i）包括的又はシステム全体を考慮したアプローチを実践し、（ii）他のドナーと連携し、（iii）相手国の認識した能力向上の優先順位と課題に一層焦点をあてる。
- アンタイト化の推進を継続し、透明性の向上のため、（i）技術協力を含む、全ての支援のタイド状況を報告する、（ii）契約業者が調達代理としての機能のみを有しているか、案件監理やサービス及び資材の供給者としても機能しているかについて調達ガイドラインで明確に規定する。後者の場合には、タイド援助として報告すべきである。
- 気候変動に関する大規模なイニシアティブの効果を最大限にすべく、他の国際的取組や相手国の取組と十分に調整し、ODA で実施する支援は DAC アンタイト勧告に則って実施すべきである。
- 環境以外の分野での支出において環境問題についても配慮すべく、組織的なアプローチをとる。具体的には、（i）スクリーニング・プロセスを強化することにより、課題等が適切に確認され、フォローアップされるようにする、また、（ii）SEA（戦略的環境アセスメント）を開発政策／計画／プログラムの策定及びアセスメントで一層活用する。

日本とグッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ原則

包括的枠組の導入

日本は 2003 年、グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ（GHD）原則を支持し、2010 年に GHD グループの正式参加国となった。しかし、日本は自国の GHD 実施計画を策定していない。日本の開発協力に関する広範な法律・政策枠組は、人道支援を行うための合理的で一貫した政策の基盤を築いている。だが、日本の政策アプローチは、自然災害に関連した人道支援と紛争又は「複合的人道危機」に関連した人道支援とを区別している。後者の状況における人道支援の目的について述べた政策文書があれば、それは防災協力イニシ

アティブを補完するものとなるだろう。そしてこの文書は、（長期的開発につながる平和構築支援とは異なる）人道支援に特有の目標を明確化し、GHDの公平性・独立性に関する原則を危うくするリスクを相殺するだろう。近年、日本の自衛隊が複合的人道危機においてますます大きな役割を担うようになってきている。この動きと日本の開発協力政策の中で紛争・安全保障問題がますます強調されるようになってきている動きは、日本で人道関係者と防衛関係者との間の対話を促進する必要性が生じていることを意味している。当委員会は、紛争と脆弱に関する国際ネットワークへの日本の参加を称賛した。

信頼性・柔軟性の高い人道支援ドナーへ

日本は2008年、2億2800万ドル（純額）を人道支援に支出した。2国間ODAにおける人道支援の割合は1.6%で、同年のDAC平均値7%を大きく下回った。国際人道支援機関へのコア拠出額2100万ドル（見積値）を含めても、2008年の人道支援総額において、日本はDAC加盟国中18位であった。だが、日本の人道支援への拠出額は、年によって大きく変動する傾向がある。これは、補正予算を利用して重大な危機に対応しているからである。例えば、日本は主にインド洋津波とカシミール地震に対応するため、2004年に6億5700万ドル、2005年に5億2700万ドルを拠出した。また、防災イニシアティブへの日本の支援は認知されるべきである。2008年、これらはほぼ4億7900万ドルであった。これは、日本が特にアジアで貴重な経験を持つ分野である。

国際人道支援システムに対する日本の支援は、国連諸機関及び赤十字・赤新月社国際委員会からの要請を優先している。日本は人道支援の大部分を国際機関にイヤーマーク拠出として提供している。日本のNGOによれば、参加NGO 32団体への政府・民間からの資金拠出を調整する「ジャパン・プラットフォーム」が導入されて以来、政府の対応の適時性が向上したという。しかし、この方法で拠出される金額は年間約1000万ドルと、まだ比較的少ない。この方法には、より多くの資金を配分する能力があるように思われる。日本の人道支援資金を受け取っている国際機関やNGOは、手続の一部が複雑で時間がかかると感じており、これは、日本がGHD原則に基づいて解決を図っていくべき問題である。

勧告

人道支援へのアプローチを強化するために日本がなすべき事項：

- 人道支援は、GHD(Good Humanitarian Donorship)の原則に沿って実施することを確保する。
- 「防災協カイニシアティブ」を補完し、開発目的の平和構築支援とは区別して人道支援の目標を明確にするために、紛争状態における人道支援に関する政策文書を策定する。
- 日本の人道支援の公平性を維持するため、人道支援関係者と防衛関係者との間の対話を更に進める。

事務局報告

第1章

戦略的方向性

日本の開発協力の土台と最近の変化

経験が土台

日本は主要な国際ドナーとしてのすばらしい歴史を持っている。日本の開発協力の背景にある理念は、第二次世界大戦後の自国の急速な経済発展の歴史に根ざしている。1940年代後半から、日本の国家政策は国内経済の成長・回復と平和的な国際関与とに重点を置くものとなった。後に「吉田ドクトリン」として知られるようになったこのアプローチを通じて、日本は1世代で先進的なグローバル経済への転換を実現した。日本は国際的な財政支援を活用することによってこの努力を支えたのであり、日本の開発協力はこの経験によって形作られている。「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」と述べる1947年施行の日本国憲法も、日本の開発協力の強力な基盤となっている（日本政府、1947年）。また、自国の開発の歴史だけでなく、東南アジアの一部の国々で経済開発の成功に貢献した経験も、日本の現在のアプローチを形作っている。

こうした歴史的起源や開発経験は、日本の現行の国際開発協力政策に反映されている。改定後の政府開発援助大綱（日本政府、2003年）では、日本のすべての政府開発援助（ODA）の「基本政策」に、開発途上国の「自助努力」と日本の経験と知見の活用が含まれると説明している。同大綱によれば、日本の援助実施の「原則」には、ODAの軍事的用途への使用の回避と市場経済の重要性が含まれている。日本にはODAに特化した法律はないが、外務省にODAを調整する役割を与える法的枠組がある。ODA大綱は、法令文書ではないものの、内閣レベルで承認されており、日本の開発協力の有効な政策基盤となっている。

新しい方向性

日本の開発協力に対する理念とアプローチは揺るがないが、前回のDAC援助審査以降、重要な変化も現れている（付属Aでは、2003年勧告に関する進展をまとめている）。日本の開発協力システムは変化し始め、発展し続けている。こうした変化は「外圧」によって駆り立てられてきたが、さらに注目すべきなのは、その多くが1990年代に始まった景気後退と関連する「内圧」によることである（ランカスター、2010年）。前回の援助審査の直前に行われた1992年ODA大綱の改定は、政策優先課題の明確化を促し、全体的な成長志向型アプローチに貧困という側面を含めるための道を開いた。これによりODA大綱は、2001年DAC貧困削減ガイドライン（OECD、2001年a）、プロブア成長の促進（OECD、2007

年 a) 及びミレニアム開発目標 (MDG) と調和するものとなった。また、過度に複雑なシステムを合理化するための ODA 改革も実施された。国際協力機構 (JICA) は、独立行政法人となった 2003 年、組織改革を開始し、数多くの援助管理方法を変更した。2008 年には「新 JICA」が創設された。これは大規模な組織再編であり、それ自体が偉業である (第 4 章)。JICA は現在、技術協力の大部分を管理するほか、無償資金協力及び借款の大部分も管理しており、世界最大の 2 国間援助機関となっている。また、この再編を支援するために、外務省も再編された。さらに、前回の援助審査以降、日本はパリ宣言とアクラ行動計画とに署名し、他ドナーとの関係を拡大し、自国の援助を他ドナーの援助や相手国の戦略と調和・一致させる努力をした。こうした方向性は、ODA 大綱が国際社会との協働や自助努力の原則に重点を置いていることによっても支えられている。

日本の ODA 量 (債務救済を除く) は 2000 年にピークに達した。2001 年、日本は (名目量で) 世界最大のドナーという重要な地位を失い、援助量を減らし続けた。しかし、2008 年には ODA 枠を 96 億ドルに拡大し、DAC ドナー国中第 5 位となった (第 3 章)。それでも日本の ODA の国民総所得 (GNI) に対する割合は 0.19% に過ぎず、米国とともに全 DAC 加盟国中最低だった。日本は 2008 年の増加を増加傾向の始まりとするべきであり、そうすることで、日本は過去 10 年間に失ったものを取り戻すことができる。

今回の援助審査は、2009 年 9 月の新政権発足後間もなく実施された。これは、日本では過去 50 年間で最大の政権交代であり、新政権は改革を求める声を受けて誕生した。新政権は一連の改革を実行し、官僚の権限を減らして当選した政治家や市民社会を後押ししようとしている。行政側は、こうした変化は「革命」というより「進展」の形をとると予想しているが、政策・予算の両面でさらなる変化が起きると予想される。新政権は、過去 5~10 年間に日本の開発協力に起きた変化をもとに前進する機会を有しており、日本の非政府組織 (NGO) や民間セクターの役割の拡大など、いくつかの新しい方向性をすでに打ち出している。2009 年、鳩山首相は就任後わずか数週間後に国連総会で行った演説で、気候変動問題への取組を強力に後押しし、国際関与における多国間アプローチを推進すると述べた。また、新政権は既存の公約を履行する意向を表明しており、ODA の「基本的見直し」を 2010 年半ばまでに完了すると発表している。だが一方で、予算削減も目指しており、削減すべき支出分野を特定する委員会を設置した。削減が予定されている分野には、広報、研究、ハードインフラへの無償資金協力などが含まれている。予算削減と ODA 全体を含む様々な支出コミットメントとを両立させることは難しいだろう。また、開発協力システムへの支出がかなり以前から削減され続けてきたことを考えれば、一層の削減によって、同システムが全体として有効に機能しにくくなる可能性があると言える。

日本の展望とアプローチ

明確な展望

日本の開発協力の包括的なビジョンは、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」である（日本政府、2003年）。ODAは、憲法で約束された平和的国際関与や日本の輸出志向型経済のため、基本的に日本の広範な外交政策の重要な要素となっている。要するに、日本は開発協力が長期的に見て自国の利益になることを明示しており、そのことはすべての関係者に十分に理解されている。

開発協力における日本の理念と優先課題は、ODA大綱（日本政府、2003年）と*政府開発援助に関する中期政策*（日本政府、2005年a）の中で述べられている（囲み1）。2005年の中期政策は、特にミレニアム開発目標（MDGs）と貧困削減について言及している。これらの文書は、MDGsの達成、保健、教育、水と衛生、環境、ジェンダー、また国レベルでは国別援助計画（CAP）など、一連の具体的な課題を取り上げた短い政策文書によって補足されている（第4章）。¹ さらに、政府は、中期的な重点課題に加え、年度毎に重点事項を設定している。2009年の優先課題には、テロリズムの撲滅に向けた支援や、開発途上国での日本企業の活動を促進するための環境の整備が含まれていた（囲み1）（日本政府、2009年）。また、2008年には農業生産性の向上、2007年には民主化や経済成長が優先課題となっていた。このように、大綱と中期政策が安定的枠組を示すのに対し、重点事項は年単位で変わり得る。2009年の日本企業支援に向けた目標は、日本のODAの中心的目標や長期目標と十分に整合性がとれているように見えない。日本には、開発目的達成への日本の民間セクターの関与を増やし、相手国の民間セクターの発展を支援するという目標がふさわしく、そうした目標は日本自身の民間セクター開発の経験を活用しやすくするだろう。また、優先課題が毎年変わらなければ政策枠組の構造が明確で一貫しているのに、あえて毎年変えることに価値があるかどうかという点について、一考してみるべきかもしれない。新JICAも「すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発」という独自のビジョンを掲げている。これは、「グローバル化に伴う課題への対応」「公正な成長と貧困削減」「ガバナンスの改善」「人間の安全保障の実現」という4つの使命と結びついている。

新政権は、日本の開発協力に関する公式の政策枠組を一新するという選択肢を持っており、実際、中期政策は改定の時期を迎えている。現行の中期政策は、援助効果（第5章）や開発のための政策一貫性（第2章）に言及していないため、改定によってこうした不均衡を解消することができるだろう。新しい中期政策は、パリ宣言、アクラ行動計画、開発

¹ 日本は100カ国以上で開発協力活動を行っているが、国別援助計画を策定している国は28カ国である。国別援助計画は、特定の国で日本が行う開発協力の全体的方向性と優先分野とを策定している。日本はまた、すべての被援助国について「事業展開計画」（実施中・計画済プロジェクトの一覧）を作成・使用している。

のための政策一貫性に関する OECD 宣言を反映し、貧困削減及びプロプア成長を補うものとなるであろう。これらは、どのような政策の刷新においても重要視すべき要素でもある。

囲み1. 日本の開発協力に関する政策と優先課題

基本政策（ODA大綱に記載）

1. 開発途上国の自助努力を支援
2. 人間の安全保障
3. 公正性の確保
4. 日本の経験と知見の活用
5. 国際社会における協調と連携

優先課題（ODA大綱に記載、2005年中期政策で詳述）

1. 貧困削減
2. 持続的成長
3. 地球的規模の問題
4. 平和の構築

2009年度の優先課題

1. 金融危機に対応したアジア諸国の支援
2. テロリズムの撲滅
3. 気候変動を含む環境問題
4. アフリカ開発会議（TICAD）でのコミットメントの実施
5. 開発途上国での日本企業の活動を促進する環境の整備
6. 国際協力への広範な国民参加の促進

日本独自のアプローチ

日本の ODA 政策は、他ドナーと同じ課題を多く掲げており、DAC の主要なガイドラインや政策文書²の多くを反映している一方で、何をどこで誰とどのようにして行いたいかという点については特殊性を持っている。何を、どのようにして行いたいかという点で、日本は貧困削減につながる経済成長の促進に重点を置いている。ミレニアム開発目標で強調された人間開発に関する課題の多くを優先課題に掲げてはいるものの、日本は引き続き経済成長中心のアプローチをとっている。「人間の安全保障」という視点が加わったこと（囲み2）は、こうした成長志向の展望の中で貧困の側面の促進に役立った（レーニー及びウォレン、2010年）。また、日本の中期政策がミレニアム開発目標に言及したことも、貧困削

² DAC 貧困削減ガイドライン（OECD、2001年 a）、男女平等・女性地位向上に関する DAC ガイドライン（OECD、1999年）、貧困削減に資する経済成長の促進に関する DAC ガイドライン（OECD、2007年 a）、能力開発に関する DAC ガイドライン（OECD、2006年 c）など。

減の概念を政策に組み込むのに役立ったかもしれない。重要なのは、日本が自ら表明した「成長が貧困削減につながる」という意思を、支援のためにどのような種類のイニシアティブを選択するか、そして貧困層への良い影響をどのような方法で最大化するかという観点から、実践することである。日本は気候変動や平和・安全保障などの「グローバルな課題」の優先度を上げている（日本政府、2009年）ほか、自国の脆弱性を理由に、自然災害への対応やこうした災害のリスク低減にも注意を払っている（付属C）。また、軍事費支出や不拡散の問題がある場合を除き、相手国に対する内政不干渉を基本に活動している。

囲み2. 人間の安全保障

日本は人間の安全保障を、恐怖及び欠乏からの自由の達成と定義している。人間の安全保障の概念は、「個人が恐怖及び欠乏から自由になり、こうした自由を守る権能を個人及び社会に与える能力を損なう危険や脅威を排除すること」に注力できるようにする（JICA、2006年a）。この概念はまた、すべての人が「恐怖と欠乏から免かれ」生存する権利を有するという日本国憲法とも共鳴している（日本政府、1947年）。

人間の安全保障の概念は、国連難民高等弁務官の任期中に国連人間の安全保障委員会のメンバーであった緒方貞子JICA理事長が推進している。また、この概念には外務省も高い優先度を置いている。日本は人間の安全保障の概念を、自国の開発協力の中と同様、国際的にも推進しようとしている。日本が政策全体において人間の安全保障に高い優先度を与えたことによって、それまでは個人より集団、貧困より経済開発、地域社会より国家を重視して来た援助プログラムに、人間又は個人の側面が加えられた。このようにして、人間の安全保障の概念は日本のODA政策における貧困削減志向を助長している。

JICAは、最も小規模なプロジェクトから最も大規模なプロジェクトに至るすべての活動に、人間の安全保障の側面を加えることを試みている。しかし、政策を実践することは、特に主要な経済インフラなど大規模なプロジェクトでは難しい。JICAはプロジェクト関係者に、設計段階で人間の安全保障の側面に配慮することを要求するようになってきている。JICAはまた、人間の安全保障の概念を実現するための、以下7つの一般的原則も定めている。

1. 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助
2. 人々を援助の対象としてのみならず、将来の「開発の担い手」としてとらえ、そのために人々のエンパワメント（能力強化）を重視する援助
3. 社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々に確実に届くことを重視する援助
4. 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両方を視野に入れた援助
5. 人々の抱える問題を中心に据え、問題の構造を分析したうえで、その問題の解決のために、さまざまな専門的知見を組み合わせる総合的に取り組む援助
6. 政府のレベルと地域社会や人々のレベルの双方にアプローチし、相手国や地域社会の持続的発展に資する援助

7. 途上国におけるさまざまな援助活動者やほかの援助機関、NGOなどと連携することを通じて、より大きなインパクトを目指す援助

外務省は、特に人間の安全保障に関するプロジェクトを支援するため、2つの援助チャンネルを設置した。国連人間の安全保障基金（1999年以来、3億4、660万ドルを拠出）と草の根・人間の安全保障無償資金協力（2008年の予算は1億ドル弱）である。これらは日本の開発協力の大部分と切り離して管理されており、どちらも複数のセクターにまたがる地域社会主体の小規模なプロジェクトに重点を置いている。人間の安全保障基金は複数の機関が利用できるため、日本は、この基金によって、国連機関が共同プロジェクトを共同申請する形で協力し合う動きが促進されることを期待している。

日本の政策文書や幅広い討議を通じて明らかになったのは、日本のODAの質の向上に対する関心である。日本は無償資金協力、技術協力、借款という3つの主な「スキーム」又はモダリティを通じてODAを配分しており、それらの間での相乗効果を追求している（第4章）。借款（日本はこれが相手国のオーナーシップを支えると考えており、供与しやすいとも感じている）は重要な要素であり、2国間ODA総額の半分弱を占めている。日本は資金の大部分をプロジェクトに供与しており、それらは小規模な技術協力プロジェクトから大規模な借款プロジェクトまで様々である。日本は技術協力を通じて、相手国が自国の開発努力を支援できるようにする能力を構築しようとしている（第6章）。また、日本の技術・専門知識を導入することの重要性や、経済成長にとっての経済インフラの価値も重視している。これらの柱（自助努力を支援する能力の構築、日本の技術・専門知識の活用、成長のためのインフラ）は日本のシステム全体で明確化されており、その根源をたどると日本自身の開発経験に行き着く。

開発目的を達成するため誰と協力するかという点について、日本は常に国家間の関係を重要視してきた。日本は相手国政府との間に強力な関係を築き、信頼性、謙虚さ、多くの事情への不干渉といった評判を得ている。また、南南協力の支援である日本の三角協力の経験も特筆すべき点である（第5章、囲み7）。日本の2国間プログラムの中で、NGOなどのパートナーを通じた資金供与の割合はほんのわずかである（第3章）。しかし、新政権が日本のNGOの関与を増やすことを強調しているため、この状況は変わるかもしれない。また、十分な経験・能力を持ったNGOが緊急事態発生時の機敏かつ有能なパートナーになりうることを、日本は認識している（田中、2010年）。さらに、日本は自国の民間セクターを開発協力に参加させた経験も有している。日本は現在、例えば、成長政策促進に向けた官民協力の復活、アフリカ投資ファシリティの創設（囲み3）、現地に設置されるODAタスクフォースを拡大して日本企業を参加させる取組などを通じて、この種のパートナーシップを再び活発化させるべく努力している（第4章）。日本は、自国の援助のアンタイド化の進展を損なわないようにする必要があるだろう（第5章）。援助審査で訪問した相手国（バング

ラデシュとケニア、付属D) はどちらも、日本が**現地**の民間セクターの開発を支援する役割を拡大する可能性について言及していた。

次に、どこで活動したいかという点について言えば、日本は伝統的にアジアを重視しており、このことはODA大綱に明示されている。しかし、同大綱の制定以降、日本はアフリカ向けODAを倍増させることを約束し、同大陸への関与を増大させている(囲み3)。日本はODAを自国にとっての重要な外交政策手段と捉えているため、多くの国で存在感を示すことを重要視しており、自国のODAの地理的拡大を止めようとは考えてはいない。それでも日本は、ODAを利用して国際的な友好・同盟関係を築こうとするとき、本来の開発目的を無視してはならない。日本が地域開発を重視していることは、アジア地域とアフリカ地域との両方で顕著であり、日本メコン行動計画63や東アフリカ地域のワンストップ・ボーダーポスト・プロジェクトなどがその例として挙げられる。

日本の開発協力政策はトップダウン方式で決定されるが、特に国別援助計画立案の段階で現地スタッフの経験や相手国の考え方が一定の役割を果たす機会が増えており、今では現地事務所が国別援助計画の原案を提案するようになっている。また、日本のTICADプロセス(囲み3)は、特にアフリカ向け政策を立案する際、アフリカ諸国政府の考え方を取り入れることに力を注いできた。最近では、日本国内のNGOとの政策対話も増えており、NGOが関与するための2つの正式な仕組み(1つは政策について、もう1つは協力について討議するための仕組み)が作られた。NGOは、これまで自分たちの関与は、意思決定レベルではなく実務レベルでの関与であったと感じているが、新政権がODA実施と政策対話の両方でNGOの関与の増大を重視しているため、彼らはこれまでの状況が変化するのではないかと期待している。一方、これまでのところ、相手国の市民社会組織の関与を認める同様の仕組みはない。

囲み3. アフリカ開発会議 (TICAD)

第1回アフリカ開発会議(TICAD)は1993年に開催された。同様の会合が、アフリカ全域から国家元首や閣僚を招いて、5年に1度開催されている。TICADは、アフリカ地域のオーナーシップとアジア・アフリカ間の協力とに重点を置いている。TICAD IVは「元気なアフリカを目指して」というスローガンのもと、成長の加速化、ミレニアム開発目標の達成、平和の定着・グッド・ガバナンス、環境・気候変動問題への対処を重点課題として、2008年5月に日本の横浜市で開催された。TICAD IVで、日本は以下の一連のコミットメントに同意した。

- ・ アフリカ向けODAを2012年までに倍増
- ・ 地域道路網やワンストップ・ボーダーポストなどの地域インフラ開発の支援
- ・ 食糧援助を含めるとともに、アフリカ地域のコメ生産量を倍増
- ・ 貿易・投資の促進 ---- 日本からアフリカへの海外直接投資(FDI)の倍増、25億ドルのアフリカ投資ファシリティ創設、及び、官民合同ミッションの派遣

- ・ 教育、保健、水の重視 ---- 特に、インフラ構築とサービス供給者の訓練
 - ・ 鳩山イニシアティブ（旧称クールアース・パートナーシップ）への拠出 ---- 今後5年間に、全世界への気候関連支援にODA及びその他の政府資金を含む110億ドルを拠出
- これらのコミットメントはすべて、横浜行動計画（日本政府、2008年）に盛り込まれている。アフリカ諸国のパートナー国からの提案を受け、日本はコミットメントに対する進捗状況をモニタリングするための TICAD フォローアップ・メカニズムも設置した。毎年、アフリカ地域でフォローアップ会議が開催されている。

分野横断的課題の主流化

分野横断的課題の主流化に関する日本の進展は複雑である。日本のジェンダーについての優先的取組（囲み4）は、ガバナンスのような他の分野への似たような取組に関する教訓を提供し得る。ジェンダー主流化についての見直しはそのような教訓を特定し、また、一層体系的なアプローチの構築のために模範的事例をいかに活用することができるかを確認することにより、ジェンダーについて得られた進展を強化できる可能性がある。こうした見直しでは、ジェンダー担当官が十分な権限や支援を得ているかどうか、また、例えば、ジェンダーに関連した活動をすべてのプロジェクト予算に含めることで、ジェンダー主流化という課題が大規模な経済インフラプロジェクトにおいてどのように対処されているのか検証されるべきである。日本の「男女平等に焦点を合わせた」援助の中では、このセクターの割合が低いためである。例えば、ジェンダーに関連した活動をすべてのプロジェクト予算に含めるなどの対応がとられているかについても、検証が行われるべきである。³ ジェンダー問題への取組によって得られる明らかな教訓の1つは、ハイレベルで承認された戦略文書を持つことによるプラスの影響である。日本のプロジェクト提案はすべて、ジェンダー・環境影響を評価するための基本的なスクリーニング手続を通過している。環境の主流化については第6章で論じる。

囲み4. 男女平等

日本には、男女平等を促進する法的・政策的基盤がある。1999年、日本では男女共同参画社会基本法が制定された。この法律には日本は開発協力を活用して男女平等を推進しなければならないという条項が含まれていたことから、男女平等とODAに対して、内閣府が高い関心を持つようになった（田中、2010年）。さらに、ODA大綱と中期政策は、どちらも日本の開発協力におけるジェンダーの重要性を強調している。2005年、日本はジェンダーと開発（GAD）イニシアティブを発表して、視点を「女性の問題」から「男女平等促進」

³ 2006/07年、日本のODAの約40%が経済インフラセクターに割り当てられたにもかかわらず、日本が独自に行ったアセスメントの男女平等指標によれば、日本の「男女平等に焦点を合わせた」援助のうち、同セクターに割り当てられた分は15%未満にとどまっていた。

及び「男女両方の参加」に移した（外務省、2005年c）。これは、男女平等に関するDACガイドライン（OECD、1999年a）の優先課題を適切に反映している。GADイニシアティブは日本のすべてのODAでジェンダー主流化を推進しているが、それだけでなく、政策立案への女性の参加を可能にする具体的なイニシアティブや男女平等を確実にするための制度や法令にも重点を置いている。また、男女平等はJICAの中期目標にも含まれている。日本は開発協力におけるジェンダー主流化を促進するため、次のような段階を踏んできた。

- ・ ジェンダー・スクリーニング手続を導入して、すべてのプロジェクトに適用するとともに、環境社会配慮ガイドライン（ジェンダーを含む）を作成した。
- ・ すべての現地事務所にジェンダー担当官を配置し、職員にオンライン研修を実施した。一部の国別チームは、ジェンダーの統合や研修・支援の追及において、他より進んだ行動をとった。
- ・ すべての現地事務所に、ジェンダーに関する年次行動計画 ---- その事務所が次年度にジェンダー問題をどのように考え、組み込むかを明らかにする計画 ---- の策定を要求する仕組みを導入した。
- ・ 外部アドバイザーからの支援を得て、ジェンダー主流化のための委員会を設置した。
- ・ ジェンダー主流化に関する課長レベルの定例会議を開催した。
- ・ 過去の評価から得た教訓を活用して、模範的事例を記した小冊子を作った。
- ・ ジェンダーに配慮した評価を推進し始め、DAC評価基準にジェンダーの視点を取り入れた。

外務省はグッド・ガバナンスを主流化の課題と捉えており、また、グッド・ガバナンス支援はJICAの4つの主な使命の1つである。政府の制度構築に対する支援は、ODA大綱と中期政策との両方で重要視されている。主要な統治機関における能力開発は、日本の多くの国別プログラムの中心的要素となっている（第6章）。統治の能力構築面では強力な存在感を持つにもかかわらず、日本は相手国の上流政策や腐敗や法規制改革などの統治問題に一貫して関与することがない。これは「政治」問題への不干渉という理念に基づいている。それでも、統治が特に脆弱な国では、政府が非常に意欲的で有能なパートナーである国とは別のアプローチをとる必要がある。日本は、統治の問題が生じたときに意見を述べたり、適切な政策立案を支援したりすることによっても、統治の能力開発の支援経験を拡大することができるであろう。日本が主要プロジェクトに出資しているセクターに、こうした努力が結びつく国では、日本の財政投資に対するリスクの軽減にも役立つだろう。

日本は、脆弱国や紛争影響国への関与を拡大している。特に、日本はアフガニスタンとパキスタンへの関与・資金供与を増やしており、これは非軍事的手段による国際的な対テロ対策への支援を日本が優先していることを反映している。⁴ また、平和構築は日本が明示し

⁴ 新政権は2009年、NATO軍への燃料補給という形で行ってきたアフガニスタンでの軍事活動への支援を継続しない代わりに、同国への人道支援・開発支出を増やす意向を発表し

ている優先課題である（日本政府、2003年。日本政府、2005年 a。外務省、2006年 a）。日本は現在、一部の国の安全保障セクター改革にも関与している。JICAは公共政策部の中に、平和構築を担当する部署を設けた。2009年には、平和構築に関するテーマ別ガイダンスも改定した。さらに、人間の安全保障の視点と紛争への配慮とに重点を置いた*移行期支援ハンドブック*や、*平和構築アセスメントの実務に関するハンドブック*も用意している。これらのガイダンス文書はどれも、多くの脆弱な状況に有用なものである（JICA、2006年 b。JICA、2009年 c）。しかし、日本は脆弱な状況への関与の指針となる戦略又は政策枠組を持っていないため、こうした状況で政府全体としてのアプローチをとるという課題、あるいは、紛争中や紛争後の状況ではないが著しく統治の弱い、きわめて脆弱な状況にどのように関与するかという課題に、十分に組み立てていない。日本はまた、アフガニスタンでの平和構築活動について外務省が行った評価から得られた教訓も活用すべきである。これらの教訓には、全体的な政策枠組の欠如や、人材や危険状態に対する準備不足などの重大な実務的制約への対応が含まれていた（外務省、2006年 b）。*脆弱国家や脆弱な状況に対する効果的な国際関与のためのDAC諸原則*などのガイドラインは、こうした状況での日本のアプローチを洗練していくために役立つであろう（OECD、2001年 b。OECD、2005年 a。OCED、2007年 b。OECD、2007年 c）。日本の人道支援については、付属Cで論じる。

開発協力に対する国民の支持

日本はODAに対する国民の支持に高い優先度を置いており、1977年から、国民の支持率に関する委託調査⁵を毎年実施している。全体として、これらの調査からは、1990年代（日本がODA量で最大のドナー国だった期間）のODA増額を支持する人の割合が減っていることがわかる。2004年以降は、ODA増額に対する国民の支持はほぼ倍増した。つまり、2004年には史上最低の18%だった支持率が、2008年には30%超にまで上昇した（図1）。一方、この期間中、ODA削減を支持する人の割合は減少した。こうした最近の国民の支持の高まりは、日本が最大のドナーでなくなったことを国民が広く知ることになったことか、国民の意識・支持を高めるための政府の取組かのいずれかを反映している可能性がある。独立した調査によれば、国民の支持を最も多く集めているセクターは、貧困・保健・食料援助である（APIC、2009年）。最近、国民の支持が高まっているとしても、日本は引き続き、こうした支持の維持・拡大に高い優先度を置くべきである。

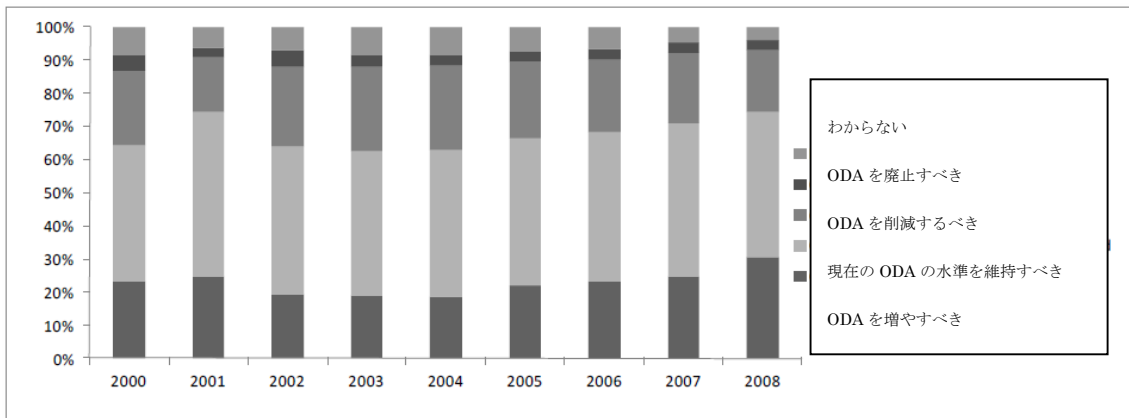
日本には国民の意識・支持を向上させるための包括的な戦略がないが、JICAはコミュニケーション戦略を持っており、また、JICAと外務省との両方が、多くの広報活動に従事している。たとえば、これらの機関はNGOと協力して、*グローバルフェスタ JAPAN*などの

た。

⁵ 外交に関する世論調査（日本の外交政策に関する年次世論調査）、日本政府／内閣府
<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html>

大規模な公共イベントを企画している。同イベントは東京で毎年開催され、環境・気候変動をテーマにした 2009 年は、9 万 6000 人の参加者を集めた。JICA 地球ひろばは、開発教育コースや双方向学習を学校の団体向けに提供している。この施設は会議スペースとしても利用されており、年間約 13 万人が訪れている。さらに、政府は NGO と協力して、国際開発問題に関する教材も制作した。また、JICA は日本全国に 17 の地域支部を置いており、これらの支部では、青年海外協力隊（JOCV）帰国隊員を活用するなどの方法で、開発問題に対する認識を地域レベルで高めようとしている。しかし、新政権は最近、開発協力のための広報活動予算を大幅に削減すると発表しており、そうなれば、JICA 地球ひろばや地域支部は直接影響を受ける。こうした動きは最近の進展を危険にさらす可能性があるが、限られた資源を最も有効に利用するための明確な戦略の必要性を明らかにしている。

図 1. ODA に対する国民の支持（2000～2007 年）



出典：外交に関する世論調査、2009 年 10 月、日本政府／内閣府

包括的な戦略 ---- できれば政府全体としての文書 ---- があれば、日本がこれまでに進展させた認識の向上をさらに促進させるのに役立つであろう。政府全体としてのアプローチは、たとえば、文部省が、開発教育を教育課程に組み込むような形で、他の省庁が関与するという利点を持つ。また、このアプローチは、目標とする対象、様々な方法の価値、これまでの成果など、確かな証拠に基づいていなければならない。これは、意識・コミュニケーション向上への取組の目標を効果的に設定するのに役立つだろう。重要なのは、どのような戦略であっても、すべての関係者を関与させる一層積極的な取組を促すものにするのである。日本の民間セクターや NGO は、ある程度すでに関与している。一方、国会やマスコミはスキャンダルの追及にばかり関与する傾向があり、そのために、政府は受け身のアプローチをとりがちである。より積極的なアプローチ、すなわち、国会議員を特定の問題や地域に関与させ、彼らに単純な予算承認ではなく政策や優先課題の策定への関与を促すアプローチは、関心を高め、支援を増やし、最終的に支持を築くのに役立つだろう。また、国会の衆参両院で開発協力に関係する委員会の関与が増えれば、議員の関与がきわ

めて特殊な国会質問から実質的な討論や検証に移るであろう。たとえば、次期中期政策を整備したり ODA 大綱を改定したりするために、開発政策・優先課題に関する諮問協議に、議員の積極的な関与を求めることは、これを達成するために役立つであろう。また、主要報道機関の開発協力への関心はスキャンダル発覚時を除いて低いが、主要な関係者との積極的な関与と支持の確立によって、報道のバランスを適切なものにすることができるかもしれない。多くのドナーが同様の問題に直面しているため、日本は OECD 開発センターが主催する開発コミュニケーターのネットワーク（DEVCOM）のようなフォーラムにより参加することによって、利益を得られるかもしれない。

今後の検討課題

- ・ ODA大綱や中期政策を改定したり、政策枠組を見直したりすることにより、援助・開発効果や開発のための政策一貫性について具体的な言及を加えることができるだろう。こうしたプロセスを活用して、国会など他の関係者の実質的な関与を増やすこともできるだろう。
- ・ 日本は実務レベルとハイレベル、本部と現場のいずれにおいても、NGOとの対話を拡大し続けるべきである。また、相手国のNGOの役割を増やし、彼らと協力することを考えるべきである。
- ・ 進捗状況进行评估し、ジェンダー主流化を促してきた要素を特定することによって、日本は進展を強化し、国家の脆弱性やガバナンスなど他の分野横断的な課題又はテーマ別の問題を統合し得る。
- ・ 日本は、自国の経験や、広範なドナー・コミュニティによって集められた多くの教訓を活用して、紛争状態、脆弱な状況、及び弱いガバナンスに最も適した活動方法を検討すべきである。脆弱な状態又はガバナンスが弱い状況での活動に関する戦略文書も、こうした状況下で働く職員の支援に役立つかもしれない。
- ・ 日本は国民の意識・支持の向上に関する戦略を、できれば政府全体で策定し、十分な資金を投入する必要がある。こうした戦略は、コミュニケーションについてはより積極的なアプローチを促し、また、すべての主要な関係者を関与させるものとするべきである。

第2章

政策一貫性

開発のための政策一貫性を促進する必要性

開発のための政策一貫性（PCD）の促進は、OECD加盟国全体で十分に認識されている課題である。OECD諸国の閣僚は2008年、開発のための政策一貫性に関する宣言を採択し、「とりわけ国レベルとOECD内部の双方での影響分析・政策調整の向上を通じて、関連する政策のすべてにわたって開発問題が考慮されるようにすること」を約束した（OECD、2008年b）。これは、国内・対外政策の双方が一貫性を持ち、途上国の開発目的を相互に支え合うべきであり、少なくともそうした目的を損なわないようにすべきであることを意味する。これが開発のための政策一貫性である。開発のための政策一貫性に向けて前進するためには、(i) コミットメントを行動計画に転換する政治的コミットメントと政策文書、(ii) 政策間の対立や矛盾といった問題を解決できる政策調整機能、(iii) 開発効果に関するモニタリング・分析・報告を行い、説明責任を果たすために実証を提供し、また、実証に基づく政策立案を行うためのシステム、という3つの要素が必要になる（OECD、2008年c）。

日本はこのOECD宣言を承認し、自国の開発協力政策の一貫性・調整機能を向上させた。特に、多くの省庁が援助関連活動に出資・従事している日本にとっては、開発政策における一貫性の実現は、PCDの促進に向けた重要な一歩である。しかし、すべてのOECD加盟国と同様、日本では援助の範囲を超えた幅広い開発関連活動（農業、貿易・投資、保健、環境、移民など）が行われており、包括的で一貫性のある政策が求められている。本章では、開発目的と非援助政策の一貫性を向上させるために日本がこれまで行ってきた取組に焦点を合わせ、あらゆる政策分野で開発のための政策一貫性を向上させるための一層の取組がどの点で必要かにつき検証する。なお、上記の3つの要素に関する日本の進捗状況を表1にまとめている。

表1. 日本の「開発のための政策一貫性」の3要素

要素	2003年の状況	2009年までの進捗状況
要素A： 政治的コミットメントと政策文書	日本には、PCDについて明記した、政府全体を対象とする文書がなかった。	日本にはまだ、PCDについて明記した政策文書がない。2003年ODA大綱及び2005年中期政策には、首尾一貫したODA政策を促進する根拠が示されているが、これらの根拠はPCDに特有のものではない（つまり、これらはODAを超えるもので

		はない)。
要素 B : 政策調整機能	省庁間の調整機能（内閣官房長官が議長を務める対外経済協力関係閣僚会議、ODA に関する省庁の局長・課長級会議、及びタスクチーム）は整っていたが、PCD の促進は明確な目的ではなかった。	総理大臣が議長を務める閣僚レベルの海外経済協力会議が、海外経済協力関係閣僚会議に代わって設立された。その他の省庁間調整機能はそのまま残されているが、PCD の促進はまだ明確な目的ではない。
要素 C : モニタリング、分析、報告	日本は、自国の政策が開発途上国に及ぼす影響についての分析的作業をほとんど行っていなかった。国会への報告は、外務省が毎年行う ODA 報告に基づいており、PCD 概念の目に見える促進はなかった。	政府・国民の PCD に対する認識は限定的である。貿易・投資など、何らかの取組を行っているセクターもあるが、非 ODA 政策（農業、漁業、移民、環境など）を含む PCD 問題を分析する能力にはまだ限界がある。

政治的コミットメントの探求

政治的コミットメントと政策文書は、PCDの1つ目の重要な要素である。前回援助審査時のDAC総合報告によれば、日本には、PCDに対する部分的な政治的コミットメントはあったが、明確な政策文書はなかった（OECD、2008年c）。

日本の援助の主な根拠とガイドラインとを示したODA大綱は、「我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保すること及び「政府全体として一体性と一貫性をもってODAを効率的・効果的に実施する」ことを政府に求めている（日本政府、2003年）。開発のための政策一貫性について明確に言及してはいないものの、同大綱は、東アジア地域での日本の経験を生かしながら、開発政策分野（貿易、投資など）で一貫した政策をとることの重要性を認めている（囲み5）。

しかし、ODA 大綱も中期政策も、どうすれば ODA 政策及び非 ODA 政策（国内政策及びその他の政府資金に関するものを含む）の双方が相手国の開発目標を支援するものになるかについて、明確な指針を示していない。OECD 宣言で合意された十分な一貫性を実現するため、日本は、開発援助の範囲を「超える」、開発一貫性のためのさらに広範な枠組を必要としている。政策文書の形をとった明確な政策があれば、日本が自身のコミットメントを具体的な政策措置に転換し、一貫性を政府全体の開発に対するアプローチの中心に据えるために役に立つであろう。

政策調整機能

2つ目の要素は調整機能である。政策調整は、日本政府の意思決定プロセスでは自然なことのようなものである。省庁間で調整を行って、関係するすべての政府機関から変更に対する同意が得られるようにするという意思決定方法がとられる傾向にある。外務省は、省庁間の政策一貫性を確保するために、日本のODA関連政策の調整と、他の政府機関と共同で行う企画立案に対して、法的責任を負っている。言い方を変えれば、他の省庁が自身のODA活動を計画・実施する際は、外務省と協議・調整をしなければならない。

前回の援助審査は、日本が政策調整機能の整備をある程度成功させていたと述べていた（OECD、2003年a。OECD、2008年c）。そのとき以来、日本は省庁間の政策決定を調整する次のようなメカニズムを通じて、ODA政策の一貫性向上に向けた取組をさらに進めている。

- ・ 頂点にあるのは、海外経済協力会議（OECC）である。総理大臣が議長を務め、内閣官房長官と経済協力を担当する3人の閣僚（外務大臣、財務大臣、経済産業大臣）が参加する。OECCは、日本の海外経済協力（すなわちODA、その他の政府資金、及び民間資金）の政策一貫性と戦略的側面を強化する目的で、2006年に設置された。議長は、OECCの常任メンバー以外に、関係する他の大臣、実施機関の長、専門家に出席を要請することができる。OECCは創設以来、前政権下で23回、鳩山新政権の下で1回（2009年12月）開催された。政策一貫性に関連するテーマは幾度も取り上げられてきた（後発開発途上国からの輸出を促進するための貿易と開発の連携、開発のための民間投資の促進を目的とした官民連携など）。しかし、開発のための政策一貫性が強力に推進されたかどうかははっきりしない。
- ・ OECCは省庁間連絡組織によってサポートされており、局長・課長級の会合を定期的で開催している。たとえば政府開発援助関係省庁連絡協議会は、程度の差はあるものの、開発協力に関与する13省庁から局長が出席して開催されている。この局長会議は、各省庁の課・室長によって構成される実務レベルの政府開発援助関係省庁連絡協議会幹事会と、開発協力の3つの主要分野（無償資金協力や借款などの資金協力、技術協力、評価）に重点を置く一連の連絡会議によってサポートされている。外務省の国際協力局は、この省庁間ODA連絡協議会の事務局の役目を果たしている。これらのメカニズムは、外務省が援助調整の中心となり、異なった関心を有する様々な政府部門が情報を交換し、政策・目標を共有し、また、特定の政策措置を実施する際に政策の一貫性を維持できるようにする責任を果たすのに役立っている。さらに、省庁間の人事交流が積極的に行われており、それによって、優れた業務慣行や非公式な情報伝達経路が作られている。
- ・ 現場レベルでは、経済協力を担当する大使館職員、JICA現地事務所、及びその他の日本政府機関（日本貿易振興機構など）が参加する現地ODAタスクフォースが、首尾一貫した政策の実施を確保するため協力し合っている。またタスクフォースは、ドナー協調の

促進及びNGOや企業など他の関係者との意見交換に対しても責任を負っている。2003年にこのシステムを導入して以来、外務省はODAタスクフォースを79カ国に設置している（第4章）。現地及び東京にあるODAタスクフォースは、互いに協力しながら、現場のODA政策の調整や政府全体での国別援助計画（CAP）の立案に当たっている。しかし、開発のための一貫性の促進、すなわち開発目的により合致した政策の立案は、これらのタスクフォースの目的には入っていない。

- ・このように、ODA政策に一貫性を持たせるための強力な調整機能はあるものの、それらは開発のための一貫性を十分に促進できていない。日本は援助関連活動の一貫性向上に取り組むだけでなく、開発を目的とする他の政策の一貫性向上にも取り組んで、すべての政策が開発の達成に向けて力を合わせるようにしていく必要がある。日本本国及び現地事務所の双方で、これら2つの一貫性アジェンダの違いに対する理解が十分でないようである。このことは、最も高いレベルでこの問題に対する政府・国民の意識を高め、日本のコミットメントを強化するための、全体的な政策枠組を示す明確な政策文書の必要性を明らかにしている。外務省を除く日本政府では、開発の重要性を訴える声が弱い。例えば、農林水産省は伝統的に、ODAは日本の農業に悪影響を与えるべきではないと主張しており、同省の政策が日本の開発目的に影響を与えるかどうかを考える義務を負っていない。日本の農業セクターは今も外国との競争から比較的保護されており、日本の国内生産者保護の全体的水準はOECDの平均を大きく上回っている（OECD、2009年k）。日本がいくつかの開発途上国と結んでいる自由貿易協定や一般特惠関税制度は、農産品や日本政府が非常にセンシティブであると判断した革製品や履物などの工業製品を除外している（WTO、2009年a）。また、日本は一部魚類などについて、幾つかの輸入禁止や輸入数量制限を行っている（WTO、2009年a）。その上、外務省が相談を受けるのは、国内政策などの政策がODA・外交政策に直接関係する場合のみに限られている（つまり、ケースバイケースでの対応になる）。したがって、途上国の開発可能性に影響を与えるかもしれない政策についての省庁間の調整においては、一貫性への体系的な対応は行われていない。しかし、貿易・投資の分野では、ある程度一貫性が実践されていることが見て取れる（囲み5）。

囲み5. 「開発のための政策一貫性」の実践：貿易と投資

日本は自らの経験に照らして、開発途上国は援助を受けるだけでは持続可能な経済成長を達成できないと強く信じており、貿易促進・投資の支援に特に高い優先度を置いている。こうした信念はODA大綱に反映されており、同大綱は、「ODAと貿易や投資が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう」ODAと貿易・投資とを組織的に連携させることについて言及している（日本政府、2003年）。

実地的な「開発のための政策一貫性」：貿易と投資（続き）

貿易に関するPCDの進展には、(i) 開かれた貿易に対する首相レベルでの強力な政治的支援、(ii) 省庁間の優れた業務慣行、(iii) 日本の長年にわたるアジアでの貿易開発促進の経験という3つの要素が貢献してきた。省庁間に政策調整の取決めが存在することは、貿易の開発側面を日本の全体的な援助戦略に主流として組み込むこと、そして本部と現場との両方でのプログラム作成に役立っている。特に、総理大臣が議長を務める海外経済協力会議

(OECC) の戦略指針のもとで、外務省と経済産業省とが緊密に協力したことにより、政府はLDCとの貿易に関するより一貫性の高い開発政策を策定することができた。経済産業省が関与したことにより、投資・貿易のためのODAと民間セクターとの結びつきが一層強化された。また、JICAは貿易・投資に民間セクターが果たす役割の重要性を考慮して、民間セクター開発分野の知識・経験を強化するためのタスクフォースを設置した。

2005年に打ち出された開発イニシアティブ (DIT) に基づく日本の活動は、ある程度プラスの影響を及ぼしている。DITのもとで、日本は相手国の貿易開発ニーズに関係する一連の活動を採択し、生産（供給サイドの支援）、販売（輸出品の流通の支援）、購入（市場アクセスの支援）の三つのそれぞれの段階で技術・財政協力を行っている。日本は相手国の貿易・投資の促進に関して、被支援国政府と協力しながらDITのもとで実施すべきプロジェクトを特定するために、大使館、援助実施機関の海外事務所及びその他の公的団体を動員しながら、政府全体としてのアプローチをとっている。DIT戦略の一環として、日本は2006年から2008年にかけて、貿易のための2国間援助に100億ドル、また、相手国の貿易拡大能力を構築するため、2009～2011年にさらに120億ドルを支出することを約束した。

民間企業とODAとの間のパートナーシップは、「成長加速化のための官民パートナーシップ」という政策措置を通じて促進されている。たとえば2008年8月から9月にかけて、日本は貿易・投資の促進とアフリカ大陸の投資環境改善とを目的として、政府・企業の代表者から成る3つの合同ミッションをアフリカ地域の12カ国に派遣した。また、国際協力銀行 (JBIC) は日本の民間企業のアフリカ地域での活動を促進するため、2009年にアフリカ投資ファシリティ (FAI) を創設した。同ファシリティは、アフリカ諸国で実施するプロジェクトに対して、株式投資、日本の民間銀行の融資への保証、及び現地通貨建て資金調達を行うものである。2008年に第4回アフリカ開発会議(TICAD-IV)で採択された横浜行動計画（囲み3）も、DITを通じた援助の促進と、アフリカ地域への日本の民間投資を2012年までに倍増させることとによって、アフリカ諸国の国際競争力を強化することを目指している。

2007年4月、日本はWTO香港閣僚宣言で採択した決定に従って、LDC特惠（すなわち無税・無枠 (DFQF) の市場アクセス）の範囲をLDC49カ国のほぼすべて（タリフラインで約98%）の産品に拡大した (WTO、2009年b)。政府によれば、LDCからの輸入は2007年は2006年に比べ5.4%増加し、2008年には30.9%増加した。しかし、日本は自国の農業貿易政策において開発側面をさらに強化するべきである。日本の一般特惠関税 (GSP) 制度はまだ、開発途上国から輸出される多くの農産品と一部の工業製品を除外している (WTO、2009年a)。実

際、OECD加盟国のタリフピークとLDC輸出品との両方が相互に集中していることを踏まえれば、わずか3%のタリフラインをDFQFから除外することでも利益が大幅に減少することが、最近の研究からわかっている（ブエ他、2010年）。

日本は2003年に開始されたOECD開発のための投資イニシアティブの主要な立案者として、投資分野でのOECD全体のPCD向上にも貢献した。また、開発途上国の投資環境改善を支援するドナーの参考となる、投資のための政策枠組（PFI）の立案を担当するOECDタスクフォースで、チリと共同議長を務めた（OECD、2006年a）。2007/08年、日本はベトナムにPFIを導入・適用することにより、同国のOECD投資政策レビューに密接に関与した。さらに、開発途上国が開発のための民間投資を動員しやすくなるようにするため、ODA利用に関するドナーのためのDACの政策指針を積極的に支持した（OECD、2006年b）。

モニタリングに関して言えば、省庁がそれぞれの政策の開発との関係を監視・評価するための指針はない。1つの省庁又は省庁内の部署が、日本の政府システム全体での一貫性の実現及びモニタリングに対して包括的な責任を負うことはない。2009年7月に行われた外務省国際協力局の組織改革では、評価・広報室と、日本のODA関連政策の立案・調整能力を向上させる目的で開発協力企画室が設置された（日本政府、2009年）。これは歓迎すべき動きである一方、他省庁の国内政策を含む非援助政策をモニタリングする権限のない状態で、外務省は開発のための政策一貫性に関する分析能力をどのような方法で強化しようとしているのかがはっきりしない。こうした権限は、政策の相違・利害関係の問題を解決する十分な動機と政治的影響力とを持つ組織に与えられる必要がある。1つの選択肢として、OECCの権限を拡大し、開発のための一貫性についての監視責任を同会議が負うことが考えられる。OECCはすでに、開発に利用された民間資本などの非援助資金フローを検証する一定の責任を負っており、これは非常に有効な土台となる。OECCが政府の最高レベルから一貫性向上に向けたプロセスを有効な形で後押しすることにより、いかなる政策矛盾のケースも、既存の省庁間の調整機能を通じて解決できるようになるであろう。

最後に、透明性と報告について言えば、政府はインターネット、メールマガジン、ODA年次報告書など様々な媒体を利用して、ODAに関する問題についての国民の関心を高め、理解を深めるための取組を進めてきた。こうした取組には、ODA政策の一貫性（ただし、ODAの範囲を超えた一貫性ではない）を確保するための取組が含まれている。外務省がNGOと定期的に行う対話でも、政策一貫性についての一般的な問題について話し合う機会が設けられるべきである。こうした取組にもかかわらず、一貫性の概念に対する議員や省庁関係者を含む国民の認識又は理解の程度は限定的である。これは、開発のための政策一貫性のモニタリングや報告についての幅広い公の議論を要求する声が、日本では足りないことを物語っているかもしれない。日本のNGOは、外部の重要な開発支持者として、開発のための一貫性のモニタリングにおいて、もっと重要な役割を果たすことができるであろう。

今後の検討課題

- 日本は、開発のための政策一貫性への国際的コミットメントを政策文書にまとめ、国内政策を含む関連するすべての政策が開発目標に資するようにするにはどうすればいいかをその文書に記すべきである。このような文書があれば、日本は既存の省庁間調整機能を活用して、開発のための政策一貫性を実現及びモニタリングすることができるであろう。
- 日本は、開発のための政策一貫性を確保するための仲裁機能を、政策の矛盾や利害関係の問題を解決できるだけの十分な動機と政治的影響力とを持った組織に付与すべきである。
- 日本は、一貫性に関する問題のモニタリング・分析・報告の能力を政府の内部で強化するとともに、独立した分析能力（研究所、大学）をもっと活用して、日本の政策の開発影響を探るべきである。また、日本はこの目的のために、現地ODAタスクフォースの専門知識をもっと活用し、同様の課題に直面する他のドナーから学んだり、教訓を共有することが可能であろう。
- 日本は、開発のための政策一貫性に対する認識を高め、この概念に対する政府省庁及び一般国民の理解を促進すべきである。

第3章

援助量、チャンネル、配分

政府開発援助全体

上昇傾向の始まりか

減少期間が続いた後、日本は2008年、ODA支出純額を2007年の水準より実質ベースで10.7%増やした。⁶ 2008年の日本のODAは96億ドルで、DACドナー国中第5位だった。日本の国民総所得（GNI）に占めるODAの割合も、2007年の0.17%から、2008年には0.19%に増加した。だが速報値によれば、2009年は0.18%（95億ドル）に後退している（OECD、2010年d）。これはDAC加盟国の平均値0.31%を大きく下回っており、目標値0.7%には程遠い。⁷ さらに、2009年の速報値によれば、日本はグレンイーグルズにおけるコミットメント（2005年から2009年にかけてODAを合計100億ドル増額するという約束）に対し、36億ドルが不足していた（OECD、2009年d）。最近10年間に、日本はDACの援助総額に占める割合を、20%近く（ピークは1999/2000年）からわずか7.7%（2007/08年。OECD、2009年d）にまで減らした。それとは対照的に、2007年から2008年にかけて、日本から開発途上国への対外直接投資は42.5%増加して、257億ドルに達した。

予算削減にもかかわらず増加を確保

長引く景気低迷とそれに伴う財政赤字・債務増大のため、日本はODA予算、中でも特に「一般会計」（すなわち無償資金協力、技術協力、及び国際機関への拠出）の持続的増加を実現しにくくなっている。実際、内閣が2006年に財政改革を決定して以来、一般会計のODA予算は毎年2~4%ずつ削減されている。全体として、このODA予算は1997年のピーク時から名目で42.5%減少しており、来年度にはさらなる削減が予想されている（図2）。2006年の改革の決定を尊重しながら国際的コミットメント⁸を達成するため、外務省は補正予算（特定のプロジェクト向けのイヤーマーク拠出、又は国際機関に対する拠出）を活用して、短期的増加（2008年度の770億円（7億4400万ドル）、2009年度の1068億円（10億4000万ド

⁶ ODA 事業量の経時変化を示すため、2007年時点価格の数値が使われている。

⁷ 2002年、国連のモンテレー開発資金会議で、日本は対GNI比ODA0.7%の目標達成に向け、具体的な取組を行うと約束したが、達成までの工程表は示していない。

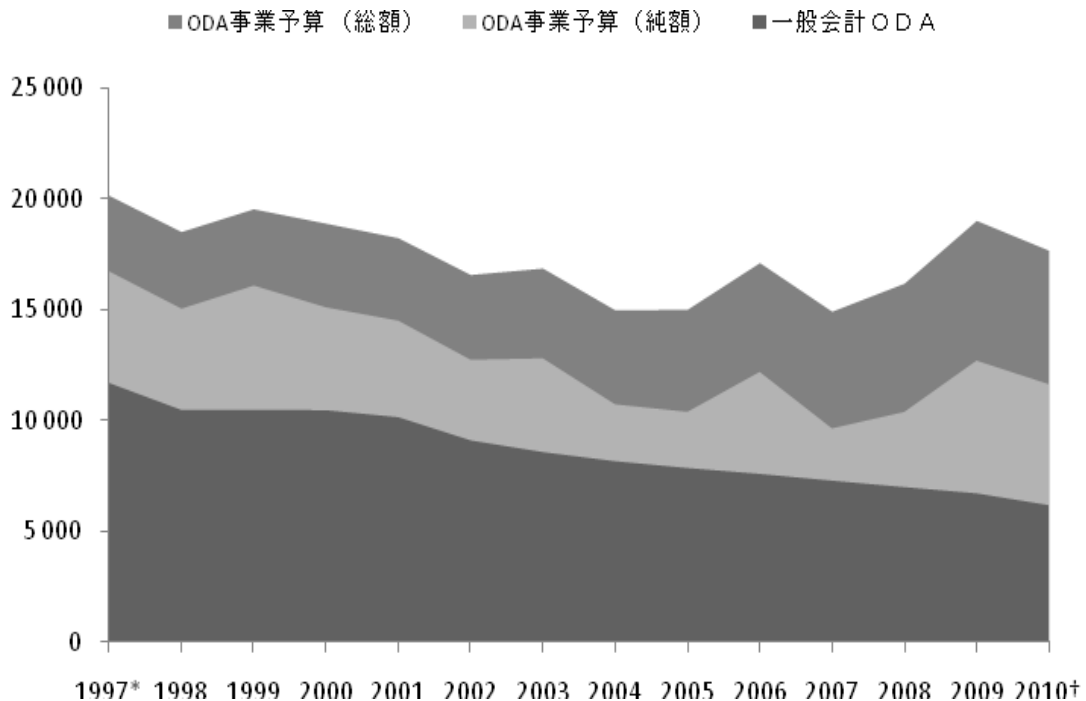
⁸ 日本は2009年、パレスチナの経済復興支援に2億ドル、アジア諸国の金融危機対応の支援に最大200億ドル、アジア諸国の食糧生産性向上の支援に5年間で10億ドル、パキスタン支援に2年間で最大10億ドル、太平洋諸島の国々の支援に3年間で500億円（4億8500万ドル弱）、貿易のための援助に3年間で120億ドル、農業セクター向け援助に3年間で30億ドル、アフガニスタン支援に5年間で最大50億ドル、メコン地域全体の支援に3年間で5000億円（49億ドル弱）以上といった一連の新しいコミットメントを発表した。

ル) など) を実現している。⁹ その結果、一般会計のODA予算は4%削減されたにもかかわらず、その他簿外のものを加えた補正予算により、事業 (ODA事業) 予算総額は2008年度は5.8% (1兆5900億円又は153億ドル)、2009年度はさらに14.1% (1兆8100億円又は176億ドル) 増加した。

2009年12月25日に政府が発表した2010年度予算によれば、ODA予算はさらに7.9%削減されて (これまでの倍の削減幅)、6187億円 (60億ドル弱) にとどまる見通しである。しかし、補正予算に円借款プロジェクトの増加分と国際機関に対する拠出を加えたものを含めると、ODA事業予算は全体としてグロスベースで2%増加すると予測される。

図2. ODA事業予算及び一般会計ODA予算 (1997~2010年)

(単位: 1億円。当該会計年度)



注: 予算は当該会計年度の名目値。* 2007年度以前はODA補正予算と非ODA補正予算とが分離されていないため、2007年度は補正予算を除外。† 2010年度の補正予算は未定。

出典: 外務省 (<http://www.MoFA.go.jp/MoFAj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>)

補正予算によって日本は全体的な増加を確保することができているが、補正予算の利用は臨時的かつ短期的なアプローチであるため、将来の援助フローを不安定化させて予測不

⁹ 2007年は1ドル=117.8円、2008年は1ドル=103.5円、2009年は1ドル=103円の為替レートを適用。日本の会計年度は4月から3月まで。

可能にし、計画の立案を難しくする。また、このアプローチは予算削減に対応する戦略としても持続可能なものとは思われない。しかも、特定の課題のため、資金にイヤーマークをつける手段（たとえば鳩山イニシアティブや、場合によっては補正予算）は、既存のプロジェクトやプログラムの再パッケージ化（二重計算）を促進し、こうしたプロジェクトやプログラムが将来の支出目標に反映される結果を招く可能性がある。日本はそうする代わりに、明確かつ戦略的な将来支出計画に基づいて、ODAの全体量の増加を目指すべきである。また、そのための取組として、1990年代のピーク時のODA水準に匹敵する中間目標（及びその達成に向けた工程表）を掲げることにより、国際的に合意された目標（国連の対GNI比ODA目標値0.7%など）の達成に向けて前進することを検討するべきである。これらの目標を達成し、必要な資金を確保するためには、国民の支持を得た政府の最高レベルから、強力なリーダーシップが発揮される必要がある。

配分

地理的分析

最近5年間に、日本は140を超える国に2国間ODAを供与しており、2007-08年には、実に146カ国を支援していた。日本には、支援する国の数を減らすつもりはない。表2は、日本の3つのODAスキームの供与相手国上位10カ国を示している。日本は優先国を公式に指定してはいないが、2国間ODAの大部分をアジアの特定の国々に供与していた（付録B、表B.4）。特に、中国、インド、インドネシアの3カ国が日本の2国間ODA合計額（純額）に占める割合は、最近10年間の平均値で20.9%に達している。また、バングラデシュ、スリランカ、フィリピン、ベトナムなど他のアジア諸国も、常に供与相手国上位10カ国に入っている。さらに、日本はアフガニスタンの復興需要に対処するため、同国向けの支援も増やしている。2008年、アフガニスタンは日本の無償資金協力の最大の供与先であり、ODA配分額全体でも第5位だった（表2）。全体として、日本の2国間援助合計額の約45%が上位10カ国に、60%が上位20カ国に供与されている。最近のDAC（2009年a）の調査からも、日本の援助ポートフォリオでは、援助額が大きいかつ/又は重要な相手国の割合が比較的大きいことがわかっている（DACの平均値58%に対して、日本は70%）。このことは、広がりがある一方である程度の集中もあること、そして、日本は供与相手国にとって重要なドナーである場合が多いことを示している（OECD、2009年a）。日本はすべての地域に援助を支出しており、2008年の最大の支出先はアジア（58%）、中東（16%）、アフリカ（15%）だった（付録B、表B.3）。

表2. スキーム別ODA供与相手国上位10カ国（2008年支出純額ベース。債務救済を除く）

無償資金協力	技術協力	円借款	ODA支出純額
1. アフガニスタン	1. 中国	1. インド	1. ベトナム

2. スーダン	2. ベトナム	2. ベトナム	2. インド
3. カンボジア	3. インドネシア	3. トルコ	3. トルコ
4. スリランカ	4. フィリピン	4. マレーシア	4. 中国
5. コンゴ民主共和国	5. タイ	5. モロッコ	5. アフガニスタン
6. タンザニア	6. カンボジア	6. ブラジル	6. マレーシア
7. ケニア	7. アフガニスタン	7. アルメニア	7. カンボジア
8. ウガンダ	8. ラオス人民民主共和国	8. チュニジア	8. スーダン
9. モンゴル	9. バングラデシュ	9. カザフスタン	9. モロッコ
10. インドネシア	10. タンザニア	10. ウズベキスタン	10. スリランカ

注: 外務省の原表には韓国とルーマニアが含まれているが、両国はODA供与相手国ではないため、本表には含まれていない。

出典: 外務省 (2010年、p.142) 図 III-15.2 を編集

もともと日本はアジア、特に東アジアでの援助に重点を置いてきたが、近年になって、アフリカ向け援助のシェア・量を増やすという一連のコミットメントを行っている(第1章)。日本のアフリカ向け援助総額は、実際には2005年以後減少している(付録B、表B.3)。しかし、日本のサブサハラ・アフリカ向け援助純額は2005～2008年に9%増加しており、2006年に最高額を記録している(OECD、2009年d、表29)。より長い期間で見ると、この変化は明らかである。日本の2国間ODA総額のうち、サブサハラ・アフリカに配分された割合は、1997～1998年は平均10.2%にとどまっていたのに対し、2007～2008年は14.3%に達していた。(OECD、2009年d、表27)。

表3. 日本のアフリカ向けODA額のコミットメントの現状

公約	現状
TICAD III (2003年9月) 日本はアフリカの保健・医療等の分野で5年間(2004～2008年)で 10億ドル を目標に無償資金協力を実施する。	達成済 2004年から2008年にかけて、日本はアフリカの社会・インフラ・サービス・セクターに17億7000万ドル(2007年 実質額)の無償資金協力を供与した。
アジア・アフリカ首脳会議 (2005年4月) 日本は今後3年間(2005～2007年)でアフリカ向けODAを倍増し、引き続きその中心を贈与とする考えである(2007年までに16億8000万ドル)。	達成済 2007年、日本は17億7000万ドル(純額)をアフリカ向けに支出した。しかし2008年には、この数字が13億9000万ドル(2007年実質額)に減少した。

<p>TICAD IV (2008年5月)</p> <p>日本は以下の方法で、2012年までにアフリカ向けのODA支出純額合計（債務救済除くがアフリカ開発銀行への拠出は含む）を9億ドル（2003～2007年のベースライン）から18億ドルに倍増させる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2012年までに、アフリカ向けの無償資金協力及び技術協力を7億ドル（2003～2007年のベースライン）から14億ドルに倍増させる。 ・ 2012年までにアフリカ向け円借款を最大40億ドル供与して、支出純額が倍以上になる（つまり、支出純額が8000万ドルから1億6000万ドルに増える）ようにする。 	<p>進行中</p> <p>2008年、日本はアフリカ向けに17億5000万ドル（純額。債務救済を除く）を支出し、そのうち12億ドル（名目）は無償資金協力だった。日本はまた、総額6億ドル近い借款もアフリカに供与した。したがって、日本は2012年に向けたコミットメントを、そのコミットメントを行った年に、すでに達成しつつあったことになる。</p>
--	---

表3からわかるとおり、日本は以前に行ったアフリカ向けコミットメントを、すでに達成している。しかし、アフリカ向けODAを2007年までに倍増させるというコミットメントは、大部分が異例の水準の債務救済により達成されたものだった。日本が2008年に2度目の「倍増」コミットメントを行ったことも特筆すべきであり、この2度目の目標が債務救済を除外していることは建設的である。だが、2012年までに18億ドルを達成するという目標設定は、日本がすでに2008年にアフリカ向けODA17億5000万ドル（純額。債務救済は除くがアフリカ開発銀行への拠出は含む）を支出していたことを考えれば、見た目ほど野心的なものではなかった。日本はこの目標を「倍増」と表現しているが、それは、このコミットメントを行った年に比べてアフリカ向けODA（債務救済を除く）がはるかに少なかった2003～2007年の平均支出額をベースラインとしていたからである。日本には、強力でしかも高く評価されているアジア向け支援を維持しながら、アフリカへの支援を引き続き拡大することが求められている。したがって、日本はODA枠全体を広げるとともに、（たとえ当初の計画より遅れるとしても）ODAを100億ドル増額するというグレンイーグルズでのコミットメントの達成に向けて前進できるようにする必要がある。

セクター分析

日本は幅広いセクターで活動しているが、そのODAの中心は相変わらず、主に借款によるハードインフラ援助である（付録B、表B.5）。2008年、日本は全セクターの配分可能なODAのうち32%（44億ドル）を経済インフラ・サービス・セクターに割り当て、同セクタ

一への割当額のほぼ93%を運輸・エネルギー・セクターに割り当てていた。この割合はDAC加盟国の平均値15%の倍以上に当たるが、日本が2国間援助の40%超を経済インフラ・セクターに割り当てていた20年前に比べれば減少している（OECD、2009年b）。日本が社会インフラ及び社会サービスの両セクターの支援に充てた2国間ODAの割合は、2008年は22%（31億ドル）だった。これはDAC加盟国の平均値41%のおよそ半分である。経済インフラへの日本の長期的な関与を考えれば、DAC加盟国平均値とこのようにした落差は驚くべきことではなく、経済インフラ・セクターへの日本の継続的関与は、社会セクターへの支援の拡大と合わせて、相手国や多くの開発コミュニティから高く評価されている。日本は、国レベルで優先度の低いセクターを特定して重点分野を絞り込もうとしているが、今のところ、こうした取組は日本の国別プログラムとセクター配分額合計とのどちらにおいても目立った効果を発揮していない。日本はODA大綱と中期政策において「平和構築」を優先的テーマに掲げている（第1章）。しかし、日本が行った平和・紛争・安全保障分野への2国間支出総額は依然として少なく（1～2%未満）、1997年から2008年までの間にほとんど変化していない。これは、日本の横断的な「平和構築」への取組の大部分が、教育などの分野に対するものだったためである。同様に、日本のODA総額に占める人道支援の割合も、1～2%と非常に小さい（付録C）。だが、最近アフガニスタンとパキスタンとに対して行ったコミットメントが、この状況を変える可能性がある。

チャンネル

2国間援助

2008年、日本はODA総額の84%を、二国間援助チャンネルを通じて支出した。日本が2国間アプローチを優先する背景には、目に見える援助への関心や、政治的影響力・外交政策手段としてのこのアプローチの重要性がある（カワイ、タカギ、2004年）。日本の二国間ODAは、以下の3つの主なチャンネル又は「スキーム」によって構成されている。

- ・ **技術協力**：2008年、日本の二国間ODA総額の13%が技術協力として供与された（付録B、表B.2）。技術協力には、専門家・ボランティアの派遣（JOCV）、研修員受け入れ、機材供与及びプロジェクト形成・開発調査の実施が含まれる（表4）。
- ・ **無償資金協力**：日本は2008年、2国間ODA総額の40%を無償資金協力として供与した。無償資金協力スキームの中には15のカテゴリーがあり、それぞれが特定のテーマ又は目的に結びついている。¹⁰ その重要な区分として、プロジェクト無償資金協力とノン・プロジェクト無償資金協力とがある。。後者は、深刻な国際収支難に直面した途上国が国

¹⁰ 一般プロジェクト、ノン・プロジェクト（セクター・プログラム無償資金協力を含む）、水産、文化、草の根・人間の安全保障、日本 NGO 連携プロジェクト、人材育成奨学プログラム（JDS）、コミュニティ開発支援、貧困削減戦略、防災・災害復興、環境・気候変動、緊急プロジェクト、食糧援助、貧困農民支援及びテロ対策等治安の無償資金協力が含まれる。

家開発戦略の実行に必要な輸入資金を調達できるように設計された物資援助の一種である。2008年、無償資金協力の実績は2007年より15.2%増加したが、それは債務救済が28%増額したことによるところが大きい（付録B、表B.2）。

- ・ **借款**: 日本は2008年、二国間ODA総額の47%を借款（債務繰延を含む）として供与した。日本は全DAC加盟国のODA合計額に占める借款の割合が最も高い。2007～2008年、二国間ODA（コミットメント）総額に占める借款の割合は、平均で約49%だった（OECD、2009年d）。日本のODA融資額は2008年から8.3%増加したが、開発途上国の返済率が上昇したことにより、こうした増加の効果がODA純額に現れにくくなった（日本は62億ドルの新規借款を供与したのに対し、70億ドル近くの返済を受けた）（付録B、表B.2）。2008年の日本の借款のグラント・エレメントは平均74.1%で、DAC加盟国の平均値67.1%を上回っている（OECD、2009年d）。しかし、借款は2008年の日本のODAの大きな特徴であったため、日本はこの年、援助条件に関するDAC勧告（OECD、1978年）が設定した2つの基準のうち1つを満たせなかった。同勧告は各ODA加盟国に、グラント・エレメントを全体で86%以上とするよう求めているが、日本は数年ぶりにこの基準を下回った（2008年は85.1%）。しかし、同勧告が特に後発開発途上国（LDC）について述べている部分、すなわち、LDCグループに対するグラント・エレメントを毎年90%以上とする、又は個々のLDCに対するグラント・エレメントを3年間で86%以上とするという基準は満たした。

表 4. JICA による技術支援（2007～2008年。単位：100万ドル）

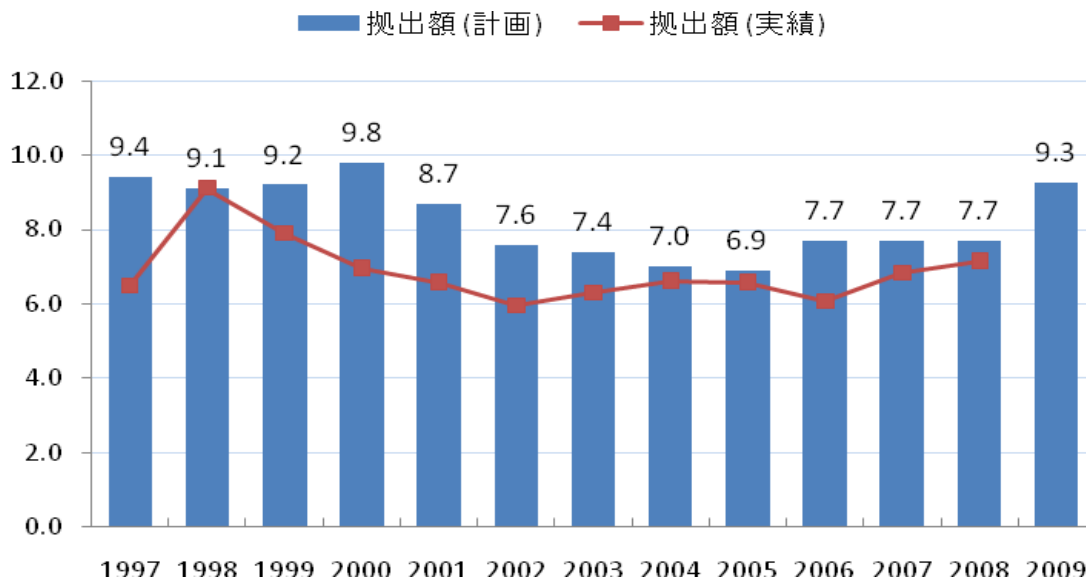
	2007		2008	
	金額	割合	金額	割合
研修員受入れ	162.9	13%	228.9	16%
専門家派遣	171.5	14%	189.4	13%
調査団派遣	195.2	16%	193.2	13%
青年海外協力隊	134.9	11%	153.6	11%
その他ボランティア	41.6	3%	42.5	3%
機材供与	35.7	3%	42.5	3%
その他	499.2	40%	608.7	42%
JICA 合計	1 241.1	100%	1 458.9	100%

出典：JICA（2009年a）、JICA 年次報告書2009年度版、JICA、東京

日本が借款を多用するのは、自助努力と自立とを重視しているからである（第1章）。返済を求めることにより、被援助国は財政的責任を強化するよう促され、限られた資源をより効率的に配分するようになると日本は考えている。経済が拡大すれば財政収入が増え、相手国は借款を返済することができる。また、日本は簿外資産（金融市場から借り入れた資金）を利用して借款資金を調達することにより、一般会計予算の大規模な配分に頼らず

に、ODA 予算全体を急拡大することが可能となっている。それにもかかわらず、近年、新規の ODA 借款プロジェクトは大幅に増加していない（図 3）。その理由の 1 つは、日本が新規借款を決定する際、債務持続可能性を意識するようになってきていることである。¹¹ 2008 年に日本が供与した技術協力を含む無償資金協力（総額ベースで 77 億 6000 万ドル。2007 年より 30%増）は、借款（同 69 億 3000 万ドル）を上回った。この傾向は、日本がサブサハラ・アフリカを以前に増して重視するようになってきていることと関係している。

図 3. 円借款支出額（1997～2009 年。単位：10 億ドル）



出典：財務省国際局

NGOへの支援とNGOを通じた支援

DACはNGOの支援として(i) コア支援を含むNGOへのODA（NGOが実施するプロジェクトへの資金拠出を含む）と(ii) NGOを通じて行われるODA（ドナーが提案し、NGOが実行するプロジェクト）との2種類を記録している。2008年の日本のODA支出純額合計のうち、NGOに配分したODA又はNGOを通じて行ったODAはわずか3%に過ぎず、DAC加盟国の平均値7%を下回った（付録B、表B.1）。こうした違いの大部分は、日本がNGOを実施パートナーとして幅広く活用していない（つまり、NGOを通じて日本の支援が限定的である）ことにより生じている。日本がNGOに支援を提供する場合は、たいていNGOのコア予算にはではなく、彼らの個別のプロジェクトに資金を供与している。しかし、コア拠出はNGO自身の能

¹¹ 日本政府は 2002 年、債務返済と引き換えにマッチング・グラントを提供する制度（債務救済のための無償援助）を廃止することを決定した。その代わりに、2003 年度からは、重債務貧困国（HIPC）のための国際的枠組で合意されたすべての未払債務を帳消しにしている。

力構築に役立つ。2006年、外務省は日本のNGOとの戦略的パートナーシップを促進・強化するため、「NGOの能力構築・協調のためのビジョン」と称する5カ年計画を発表した。これは、5年間に、NGOが参加するプロジェクトの量を大幅に増やすことを目的としていた。NGOの国際協力活動への関与拡大促進は、外務省も2009年の重点政策課題に掲げており、新政権も高い優先度を置いている。

NGO支援スキームは数多くあり、それぞれが別々に運営されている(表5)。現在、NGO支援金の大部分は、主に草の根・人間の安全保障無償資金協力(年間予算約1億ドル)及び日本NGO支援無償資金協力(年間約2700万ドル)を通じて、外務省が供与している。これらは合わせて、2007年に支出された無償資金協力の8.4%を占めていた。外務省はまた、日本のNGOのプロジェクトに対する無償資金協力の約半分を、ジャパン・プラットフォームを通じて配分している(ジャパン・プラットフォームは日本の人道支援NGOの統括組織で、こうした資金を加盟NGOのプロジェクト実施資金として活用している)(付録C)。さらに外務省は、プロジェクト助成金(年間予算約30万ドル)や能力構築の機会(同230万ドル)も提供している。JICAは草の根パートナーシップ・プログラム(3年間で最大48万5000ドル)やNGO運営研修など、日本のNGOを支援するための独自のプログラムを持っているほか、場合によってはNGOを実施パートナーとして活用している。これらのNGO支援スキームは別々に運営されており、非常に煩雑で時間のかかる手続を伴う。日本はNGOへの支援を増やす中で、自国及び現地のNGOとの協力方法を明確に定義したガイドンス戦略を策定するとともに、十分に合理化・調和化された、NGO自身の能力を支える手続を設けるべきである。

表5. 日本のNGO支援プログラム

プログラム	資金供与規模	申請・承認に対する責任者	有資格者
日本NGO支援無償資金協力	年間最大1億円	外務省又は大使館・領事館 承認は外務省	日本のNGO
NGOプロジェクト助成金	プロジェクト経費の半分、又は最大1000万円	外務省	日本のNGO
JICAパートナーシップ・プログラム	最長3年間で、1000万～5000万円。	JICA現地事務所。 承認はJICA本部	日本のNGO、大学、及び地方自治体
国際ボランティア貯金	500万～1000万円	日本郵政	日本のNGO
地球環境基金の助成金	日本での活動については400万円。 海外での活動につ	環境再生保全機構	日本及び海外のNGO

	いては 600 万円		
農林業プロジェクトのための NGO 援助	専門家の配置、研修	国際農林業協力協会	日本の NGO と、彼らが協力する途上国の現地 NGO
草の根・人間の安全保障無償資金協力	年間 1000 万～1 億円	大使館・領事館。承認は外務省	相手国の NGO 及び国際 NGO

出典：外務省

(http://www.MoFA.go.jp/MoFAj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/kyoumi/enjyo.html)

多国間援助

2004～2008年に日本が国際機関を通じて配分した金額は、平均してODA支出総額合計の約17%であり、2008年には24億ドルに達した（付録B、表B.2）。2008年、日本の国際機関への拠出額全体は19億ドルから24億ドルに増えており（増加率28.7%）、その主な要因は世界銀行への大規模な拠出（IDA第15次増資）であった。報告された多国間支援に加え、日本は一部の2国間無償資金協力を、国際機関を通じて提供している（マルチ・バイ援助）。これは、DACの指示に従って、2国間援助として報告されている。2008年、日本のマルチ・バイ支援は2007年に比べて85%増の7億3000万ドルにのぼった（外務省、2008年）。しかし、政府は、2国間協力と多国間協力との間での援助配分及び多国間協力についての枠組又は戦略を有していない。現在、このプロセスは統一性がなく、それぞれの省庁が全体的な予算の枠組に関係なく、独自の予算を作成しているようである。

世界銀行グループは国際機関の中で最大の多国間支援の受益者であり、2004～2008年に日本の国際機関に対する拠出総額の平均約42%（又はODA支出総額合計の7%）を受け取っていた（付録B、表B.2）。この期間中の地域開発銀行への拠出は、多国間機関向けフローの17%（又はODA支出総額合計の3%）を占めていた。地域開発銀行の中で、アジア開発銀行は、日本の多国間支援の最大の受益者である（12%。付録B、表B.2）。日本はまた、協調融資や他のパートナーシップ協定を通じて、多国間開発銀行と協力している。

日本は国連通常予算の分担率で第2位であり、複数の国連機関にとって最大の拠出国のひとつである。2008年、国連機関は日本の多国間ODAの21%（又はODA支出総額合計の3%）を受け取った。中でも国連開発計画（UNDP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、及び国連食糧農業機関（FAO）はその資金量において最大の受益機関だった（外務省、2010年）。日本はまた、国連人間の安全保障基金（国連機関が実施するプロジェクトに資金を供給し、複数セクターにまたがるプロジェクトや機関間プロジェクトに重点を置く）への支援によって、現場での国連機関間の協調が促進されることにも期待している。

しかし、国連機関への日本のコア拠出は予算削減の犠牲になっており、国連機関に対する日本の拠出額は2004～2008年に54%減少して、ODA支出総額合計の3%となっている。たとえば、日本はUNDPへのコア拠出において、2001年には最大の拠出国（シェアは14.7%）

であったが、2008年にはその地位は第6位（同6.7%）にまで低下した。また、同じように日本は2001年から2008年までの間に、国連人口基金（UNFPA）への支援では第2位から第6位に、国連児童基金（UNICEF）への支援では第5位から第15位に、それぞれ順位を下げている。政府は今後数年間に国連機関全般への拠出をさらに削減することにしており、すでに2010年度の国連機関への任意拠出金を削減している（外務省、2010年）。これらの大規模な削減を振り分けるための戦略的アプローチがなければ、日本の多国間活動の場での影響力が損なわれる可能性がある。また、日本はこうした大規模かつ突然の削減が国際機関パートナーに及ぼす影響も考慮するべきである。対照的に、日本は、活動基盤が存在しない、又は安全上の理由により直接活動することができない国や地域に自国のODA（マルチ・バイなど）を供与するため、UNDPなどの国連機関を活用することが多くなっている。

日本は国連機関への任意拠出を行うにあたり、国際機関へのコア拠出よりイヤーマーク拠出を好む傾向がある。これは、日本が政治的優先課題への対応、拠出の責任を負い、結果と拠出との因果関係を示すことができるようにすること、援助の可視性への関心、そして時には補正予算への依存に対応する必要があるということを反映している。イヤーマーク拠出はコア拠出に対して大きくなっている可能性がある。たとえば、UNICEFが日本から受け取っているイヤーマーク拠出金は年平均約1億5000万ドルにのぼるが、コア拠出は1500万ドルに留まっている。また、2009年にUNDPが受け取ったコア拠出金は7400万ドルであったのに対し、イヤーマーク拠出金は2億ドル超に達していた。日本はイヤーマーク資金については、しばしば単独報告を要求するものの、一般的に、コア拠出については各機関の標準報告手続を受け入れている。また、日本は国内の有権者、特に国会議員の要求に応えるため、非常に具体的な質問への回答や*特定の問題についての(アドホックな)報告書*の作成をごく短期間に行うよう、国際機関に求めることが多い。人間の安全保障基金の場合、日本は個々の提案されたプロジェクト案のコンセプト・ノートを審査している。以前、日本はプロジェクト案の承認も行っており、日本と同基金を運営する国際機関との両方にとって煩雑な手続を1つ加えていた。このプロセスは2008年に簡素化され、平均的な承認手続期間は以前の29カ月から6カ月にまで短縮された。それでも、イヤーマーク化と個別に運営される垂直的な基金運営は取引コストの増大を招いており、国際機関の説明責任構造を損なったり二重にしたりする可能性もある。

日本は最近、パフォーマンスの悪い拠出先から良い拠出先に資金を移すことによって、自身の多国間支援をより戦略的にする取組を行った。しかし、良いパフォーマンスをどのように評価するのか、また、日本の評価が説明責任や開発成果に左右されるかどうかという点が明確ではない。実際、日本は2010年にほぼすべての国連機関への拠出を減らす予定であり、そのアプローチは戦略的ともパフォーマンスに基づいているとも見えない。更に、国際機関への拠出の指針、若しくは日本の関与を示す戦略、又は多国間ODAとマルチ・バイODAとの相互補完性を強化するための戦略がない。国際機関に対する拠出配分を示し、主要な2省などすべての関与者を協調させ、多国間援助と二国間援助との一貫性を向上さ

せる戦略的枠組によって、日本は利益を獲得し得る。日本はこうした戦略の情報源として、国際機関パフォーマンス評価ネットワークのような既存の国際機関パフォーマンス評価や、国際機関が自ら収集したパフォーマンス・データを活用できるかもしれない。最後に、日本は 2010 年の資金の流れから、拡大版 DAC 債権国報告システム (CRS++) を利用した国際機関への拠出の報告を開始しようとしている。これは非常に喜ばしいことである。こうすることによって、日本は国際機関向け資金の流れ及び民間資金の流れの透明性も向上させることができ、DAC のデータの全体的な質の更なる向上にも貢献できる。

今後の検討課題

- ・ 既存のコミットメントを達成するため、日本は 2008 年の ODA 予算増額に更なる ODA 予算の上乗せを行うべきである。いかなる増額であっても持続可能なものとするため、日本は以下のことを行うべきである。
- この 10 年で失った基盤を回復すべく、ODA 量増加のための工程表を設定し、国連の対 GNI 比 0.7% 目標や他の既存の公約達成に向けた取組を進める。
- 複数年度の ODA の枠組及び大まかな配分に関する政治的支持を得る。
- ・ 今後、援助の条件に関する DAC 勧告 (ODA 全体の Grant・Element 86% 以上) を満たすように、ODA のポートフォリオを見直す。
- ・ 日本はアフリカ向け援助を倍増させるという先の援助目標を達成したことで賞賛されているが、今後の目標は相応に野心的で真の増加に基づくものとするべきである。
- ・ NGO への支援及び NGO を通じた支援を増やすという新政権の意向は、明確な戦略と既存のスキームの見直し (日本は NGO 支援スキームをどのように調和化・簡素化するのか、そして、NGO が日本から受ける支援が NGO 自身の能力をどのように支えるのかをはっきりさせるための見直し) とによって支えられるべきである。
- ・ 日本は、国際機関への拠出決定の手引きとなる公の戦略を策定することで、国際機関支援の戦略的重点を強化し得る可能性がある。こうした戦略では、日本の優先事項に合致し効果的な業務を行っている国際機関へのコア拠出を、イヤーマーク拠出や日本独自の基金よりも重視するべきである。

第4章

組織と運営

日本の援助体制の全体

日本の援助体制には13以上の省庁が関与しているが、この体制は中枢部を中心に調整されている（第2章）。ODA大綱は、日本の開発援助における中心的な調整者としての役割を明確な形で外務省に与えており、日本の政府開発援助の約3分の2は、体制の中核を成す2機関、すなわち同省と国際協力機構（JICA）とを通じて運営管理されている。JICAは独立行政法人であり、複数年行動計画を通じて、外務省から責任を課せられている。日本政府の活動様式には省庁間での比較的適切なレベルの協議が組み込まれており、海外経済協力会議（OECC）がODA政策課題の調整に助力する（第2章）。また、この体制のもう1つの主要な関与者は財務省であり、世界銀行、IMF及び地域開発銀行への日本の貢献に対して責任を負う。財務省と経済産業省はJICAの借款の承認にも関与している。経済産業省の支出額は日本のODA予算の4%程度に過ぎないが、同省はさらに、官民連携の分野でも一定の役割を担っている。全体として、これら3省は日本の政府開発援助の約92%について責任を負っている。開発援助に関与する他の省は少額の開発協力案件（主に技術協力）を扱っている。このほかにも開発協力に関与している機関があり、最も注目すべきは経済産業省所管の日本貿易振興機構（JETRO）である。2008年、日本はJICAを除いた運営費をODA合計額（DAC統計）の約3%と報告した。JICAの運営費は約7.5%であった（JICA、2008年b）。¹²

外務省と新JICA：システム核心部での改革

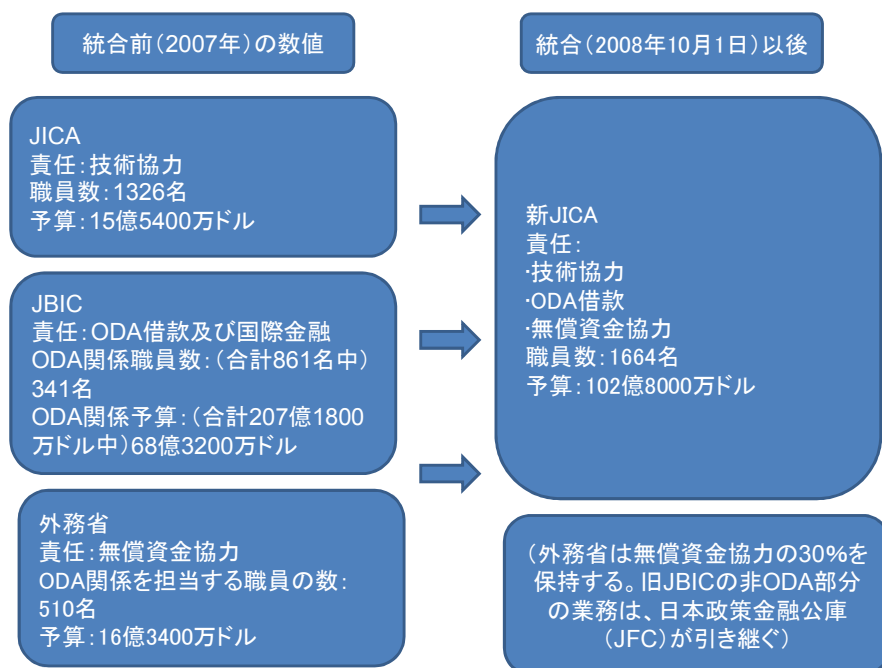
前回の援助審査以降、日本の開発協力システムの核心部では、重要な組織的変化があった。2008年10月に「新JICA」が創設されて、国際協力銀行（JBIC）の一部（日本のODA借款を管理していた部門）を統合するとともに、それまで外務省が行っていた一部の無償資金協力の管理を担当することになった。JICAは技術協力の実施に焦点を合わせた機関から、日本の3つのODAスキーム（借款、無償資金協力、技術協力）のすべてを扱う機関に変わった（図4）。JICAは現在、他のDAC加盟国のどの機関よりも多くの資金を管理しており、その額は、世界銀行が管理する資金の約半分にのぼる（JICA、2008年a）。このような統合を行ったのは、運営費を徐々に減らし、日本の3つのODAスキーム間の効率化を達成させるためであった。

¹² DACの数値は暦年の2008年、JICAの数値は2008会計年度のもの。

この統合によって、日本は開発協力システムの効率性・有効性を高めやすくなる。内部について言えば、新 JICA は比較的フラットな構造であり、30 を超える部門が理事長または副理事長の直属となっている（JICA、2008 年 b）。

この統合がまだ行われたばかりであり、2つの異なる組織文化がまだ調整中であることは間違いないが、これまでのプロセスと進展は大きな成功であると審査チームは考えている。すでに、日本が 3 つのスキームの間で一層大きな相乗効果を得られそうな兆候が現れている。この統合が成功した背景には、明確なビジョン、強力なリーダーシップ、長い導入期間、詳細な計画策定という要素があった。また、旧 JICA が 2004 年から 2008 年にかけて 3 段階にわたる内部改革を行ったことで、より大胆な変化への下準備ができた可能性がある。外務省はすでに JICA の中期計画を承認している。この計画は先の計画（JICA、2007 年 a）と同様、効率性向上とサービス提供とに焦点を合わせているが、JICA の幅広い役割に合わせるとともに、3 スキーム間の相乗効果を高めるよう JICA に強く求める計画となっている。

図 4. 新 JICA の役割と資金

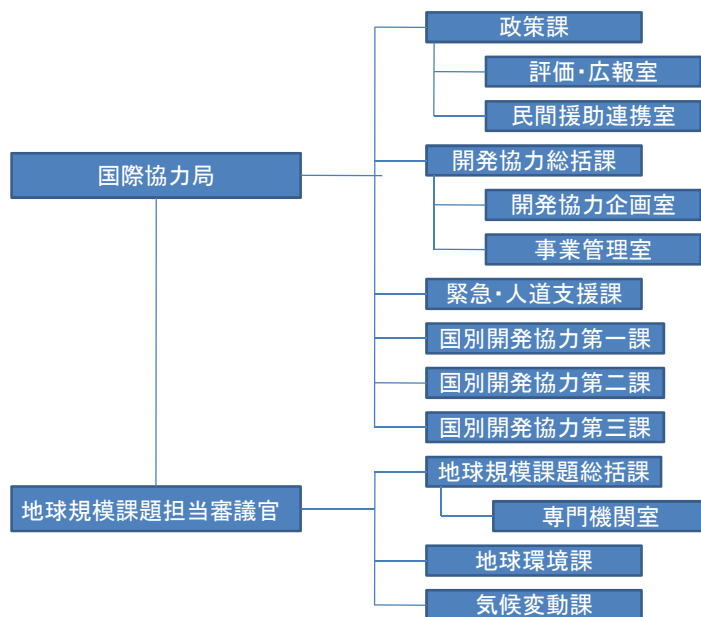


出典: JICA(2008年a)、新JICAパンフレット、JICA(東京)

外務省内で開発協力を担当する同省国際協力局は、2006年に設立され、2009年に再編された。以前、同局は「スキーム」別に細分され、局内に無償資金協力、技術協力、借款の各部門が置かれていた。それぞれの部門は異なる機関と協力しており、同じパートナー国を扱っていても、互いに枠を超えることはほとんどなかった。だが、現在の国際協力局は地域単位で構成されているため、職員が各国での日本のODA活動を大局的に見ることができ、スキーム間のつながりも強化されている（図5）。ごく最近のことであっても、この組織再編は、JICAの再編、現場での変化、そして国別援助計画（CAP）や事業展開計画の策定に加えて「日本は手段重視型から国重視型にアプローチを変えるべき」という2003年援助審査の勧告に対する日本の対応に役立っている（OECD、2003年a）。

外務省・JICA間の本省・本部レベルの業務分割は、これらの再編によって明確になった。以前、外務省は日本のODA無償資金協力の大部分を実施する責任を負っていた。今では、外務省が主として政策を定め、JICAがそれを実施するという形に変わっている。この傾向は、「外務省はより多くの実施をJICAに委任すべき」というDACの2003年の勧告に対応する喜ばしいものであり、さらに前進させることができるであろう。外務省は以前、法的契約文書の認証、拠出、モニタリング・評価などに責任を負っていたが、今ではJICAがこれらの業務を担当している。また、JICAは政策決定に意見を反映させることもできるようになり、JICAのプロジェクトに関する提案は、数年前に比べて外務省の意思決定者に受け入れられることが多くなっている。しかし、外務省は依然としてJICAの小規模なプロジェクトの承認にまで関与し続けている。外務省は、自らの関与のレベルが、外交的影響、国民に対する説明責任、相手国の開発ニーズのアセスメント及び社会経済的影響の検討を確実なものにすると考えている。だが、外交的影響を除き、なぜ外務省がJICAよりこれらの問題を検討するにふさわしいのかが明確ではない。また、借款に関しては、JICAは外務省と財務省との両方に承認を求めなければならない。他にも、外務省が実施を管理し続けている分野がまだいくつかあり、特にNGOの支援については、JICAもNGO支援スキームを有しているにもかかわらず、外務省が実施を管理している（第3章）。実際に、2008年には一部の無償資金協力の管理をJICAに引き継いだにもかかわらず、外務省はまだ約30%の無償資金協力を管理している（外務省、2008年）。日本は、こうした横並びの分業が最適かどうかを検討することが望まれる。

図 5. 外務省国際協力局の新しい構造

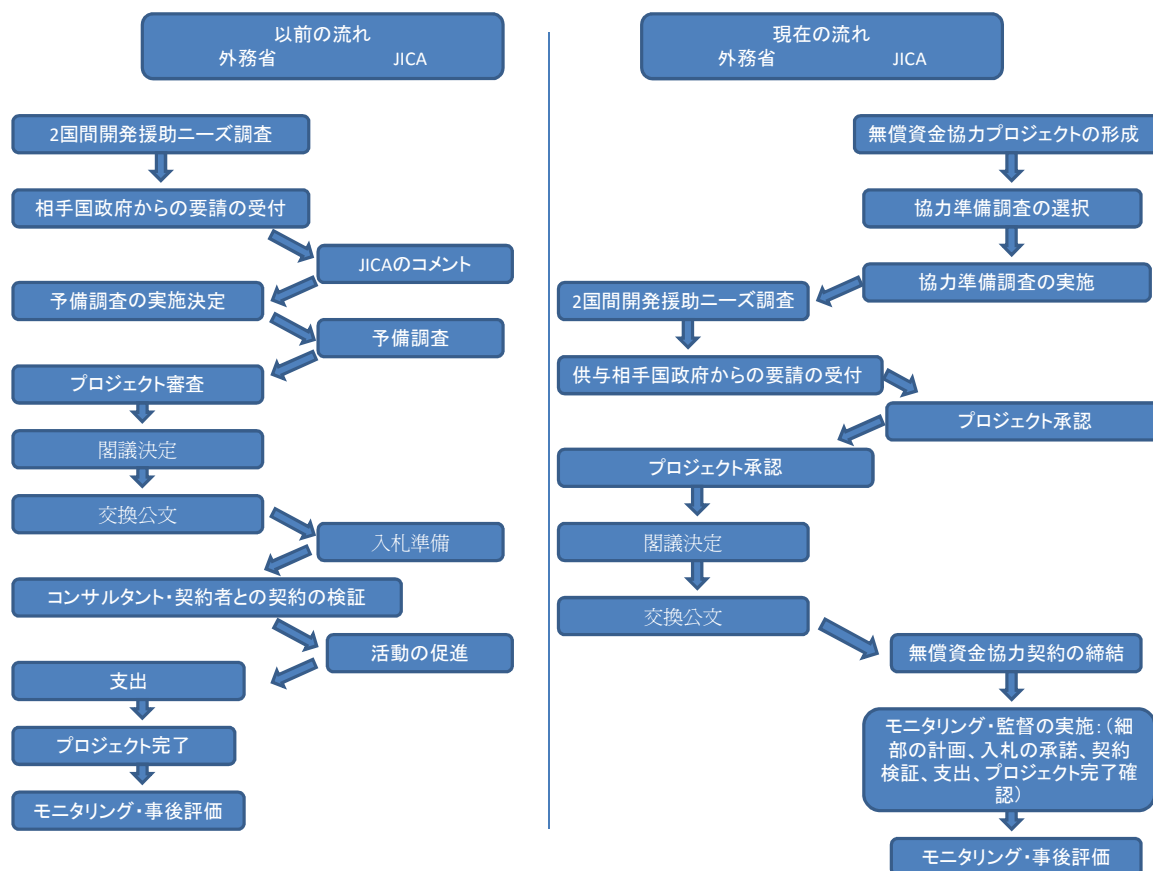


出典：外務省ウェブサイト

日本の業務プロセスの効率化

日本のプロジェクトの準備・承認期間は長くなる傾向があり、相手国と日本側職員との両方から制約と見なされている。その原因の 1 つは、時間がかかっても合意を導き出すために重要な東京との協議など、完璧な計画・準備プロセスである。また、プロジェクトを正式に承認した後、日本は迅速に実施し、相手国がこの迅速性と信頼性を大きく評価していることも特筆すべき点である。しかし、プロジェクトによっては承認されるまでに数年かかる場合もあり、そのために当初のプロジェクト計画の適切性が確保できなくなることがある。したがって、状況の変化に伴ってプロジェクトを調整できるようなより高い柔軟性が求められる。旧 JBIC と旧 JICA の統合により、準備段階の長さが短縮されている。これは、別々の組織がそれぞれのスキームのための「準備調査」を未調整のまま個別に行うのではなく、1 回調査を行うだけで足りるようになったためである（図 6）。JICA の推測では、これによって平均的な準備期間が 6 カ月ほど短縮された。日本はまた、プロジェクトプロポーザルの質や初期調査の不足も準備期間がかかる原因だと主張している。したがって、日本は質の高い初期調査とプロジェクトプロポーザルを確保するために、能力を備えた調査チームを迅速に派遣すべく投資を行うべきである。

図 6. JICA 再編前後の無償資金協力承認プロセス



注：この図はJICAと外務省の役割を比較するために簡略化された二次元のプロセスであり、外務省又はJICAの現場・本部間の関与の差を示すものではない。

出典：JICA（2008年a）、新JICAパンフレット、JICA（東京）の内容を編集

日本はまた、例外的なケースに限ってであるが、特に緊急時や紛争状態のプロジェクト承認手続に「ファスト・トラック」システムを導入した。一部の緊急事態（最近ではバングラデシュやケニアの事例など）で、日本は真っ先に人道支援を行った。また、金融危機の発生時、日本は2カ月足らずで東アジアの一部の相手国への技術協力を開始した。こうした柔軟性により、日本は迅速性・反応性の高いパートナーとなることができている。だが、普通の状況では合意に達するまでの時間が長くなりがちのため（場合によっては、相手国側が原因で遅延が起きることもあるが）、日本はこの時間を短縮するよう努力するべきである。自国の開発協力システムの業務プロセスを分析することで、すでに合併によって達成した進展をさらに前進させることにより、日本は効率性・有効性を一層高めることができるであろう（図6）。こうした分析により、以下のような機会を見出すことができるだろう。

- ・ **承認の階層・レベルの削減。**現場チームは様々な段階で東京からの派遣団や承認を待たなければならないため、多くの相手国は現地事務所より東京が「ボトルネック」になっていると考えている。この問題には、承認プロセスの簡素化によって対処することができる。また、日本は国際機関に対する拠出の手続（国連人間の安全保障基金の個々のプロジェクトに対する外務省の承認など）についても検証するべきである。
- ・ **スキーム間の手続のさらなる調和化。**審査・承認・モニタリングのプロセスは、まだスキームごとに分かれている上、様々なプロセス・時間枠を伴っている。日本は、環境・社会的配慮を目的とした一連のガイドラインの導入と準備調査の整理統合とによって、すでに手続を調和化させているのだから、こうした調和化をさらに進めるべきである。
- ・ **煩わしい手続の合理化。**政治・金融リスクが比較的小さい場所でのプロジェクトならば、手続を合理化することができるだろう。外務省では、プロジェクトの種類や規模に関係なく、すべてのプロジェクトについて職員が詳細な査定を行っている。たとえば、NGO向けの小規模な無償資金協力の手続は時間がかかり、ごく小規模な無償資金協力の申請のアセスメント・査定を、大使館や本部の職員が長時間かけて行っている。JICAと外務省との間では、こうしたスキームが少なくとも7種類あり、それぞれに異なる手続が付随している（第3章）。

より現場志向のシステムの構築

日本のODA大綱と中期政策は、現場志向の考え方を明確に支持している（日本政府、2003年、2005年a）。また、JICAは、独立した機関となり、新らに力のある理事長が就任した2003年以降、より現場志向の組織に変わることを中心的な目標に掲げている。JICAは海外事務所の強化を目指し、進展を果たしている。日本のシステムがスキーム重視型から国別アプローチ重視型に変わろうとしていることを考えると、合併が役立つ可能性がある。だが、日本はさらなる現場志向を実現するため、引き続き現地事務所を強化し、それらに権限を委譲する必要がある。

戦略に現場の意見をより多く反映

日本は、ODAタスクフォースとCAP・事業展開計画の活用という、現場志向の拡大に役立つ2つのメカニズムを導入している。これらは共に、国別プログラムの優先事項に同意したり、大使館・JICAの現場意見の調整に助力したりする形で、現場がより重要な役割を果たせるようにしている。

- ・ 現地ODAタスクフォースは、大使館、JICA事務所及びその他の日本政府機関（JETROなど）の職員によって構成されている。場合によっては、日本の民間セクターの代表者も参加する。このタスクフォースはCAPや個々のプロジェクトの立案に助力し、その提

案は外務省・JICA本部双方で尊重される。現場から発信された合意済みの見解を持つことにより、本部は十分な情報をもとに迅速な決定を下せるようになっている（大野、2010年）。現地ODAタスクフォースはまた、日本が更に強化すべき相手国との現地レベルでのコンサルテーションの仕組みも提供している。現在、現地ODAタスクフォースは79存在する（日本政府、2009年）。日本政府がODAを130カ国以上で提供しており、JICAが90か所を超える海外拠点を持っていることを考えれば、日本側関係者、相手国及び現地の市民社会の間での協議を確保するために、より幅広いタスクフォースの活用が有効となるだろう。

- ・ 国別援助計画（CAP）は、その国で日本が行うすべての援助のための優先事項を示すことを目的としており、28カ国の計画が存在する。日本はまた、約80の事業展開計画（進行中のプロジェクトの一覧）も策定している。以前に策定されたCAPの中には、明確な目的や進捗状況の評価方法が曖昧なものがあつたが、最近作られたものは、そうした必要性に以前よりも十分に対応している（付録D）。明確な戦略を構築し、意図した成果を達成することは非常に重要であり、受理した申請の中から職員が適切なプロジェクトを選定することに役立つ。したがって、現場の意見を十分に汲み、相手国の戦略に沿い、他ドナーの戦略と調和した、最新の情報と優先事項とに基づく明確なCAPの立案が促進されるべきである。

権限委譲と職員の分散化

二国間プロジェクトの正式な承認は、その規模に関係なくすべて外務省が行うため、JICA及び外務省が運営するプロジェクトはすべて東京に承認を求めなければならない。JICAの技術協力プロジェクトで2億円（200万ドル）未満のものについては、年次実施計画の承認を現地事務所の長が行うことができる。これより大規模なプロジェクトについては、JICA現地事務所の長が当該地域担当部門の長に承認を求めなければならない。しかし、無償資金協力と借款とについては、その規模に関係なく、年次実施計画の承認を東京に求めなければならない。技術協力（プロジェクト）と無償資金協力・借款との間のこうしたアプローチの違いは、3つのスキーム間で（ある程度の必要な特殊性は維持しつつ）手続を調和させ、垂直的な分業を見直すことによって、現場志向の強化と効率性の向上とを追求できる可能性をはっきりと示している。たとえば、現地事務所が年次実施計画をもとに活動を進めるようにしたり、小規模なプロジェクトであればスキームに関係なく現場に委任するようにしたりすることが可能であろう。包括的な国別援助計画・事業展開計画があるという点で、日本は、構成するプロジェクトの実施に対する責任をより多く現場に委ねるための、優れた土台を有しているといえる。また、一部の相手国は、現場への権限委譲が全体的に不足しているために、現場に駐在する職員が自分たちのできることや現場レベルで外部の対話に実質的な関与をする方法に限界を感じているのではないかと考えている（第5章）。

現場に駐在する職員の割合を増やすことは、日本の現場志向戦略の中心となっている。

現地採用の職員を除き、日本は前回の援助審査以降、現場に駐在する日本人職員の割合を増やしていない。実際、JICAでは、統合によって一時的に傾向が変化している可能性があることを考慮すべきではあるものの、現場に駐在する職員の割合が微減している。2009年、JICAでは、職員1664名のうち413名（約25%）が現地に駐在していた。しかし、現地採用の職員約1200名（すべての階級・職種の職員を含む）を加えると、現場で働くJICA職員の割合は56%に達する。現地採用の職員は、JICAの現地事務所できわめて重要な役割を果たしている。したがって、2008年には（JICAと外務省との両方を含む）システム全体で55%の職員（国外在住者及びすべての職種の現地職員を含む）が現地で活動していたと日本が報告したことは特筆に値する（OECD、2009年m）。外務省・JICAのどちらの本部の職員も現地駐在期間は2~4年で、配属先が過疎地や非常に「苦難」の多い地域である場合は駐在期間が短くなる。

人的資源：システムの核心

日本の開発協力の質は、熱意ある職員の努力によって確保されているが、これらの職員は現場でも本部でも大量の仕事を担い、プレッシャーを受けている。2008年、開発関連業務を担当する職員の数は、外務省510名（現地採用職員を除く）、財務省63名、経済産業省50名、JICA1664名であった（日本政府、2009年）。厳しい財政的制約のため、人材強化は困難に直面している。たとえば、2003~2007年の中期目標のもとで、JICAは本部の一般管理費を、この期間中に10%削減するよう求められていた（JICA、2003年b）。新政権もJICAに職員の給与を減額するよう求めている一方で、JICAの新中期計画は、一般管理費をさらに年3%削減することを約束している（JICA、2007年a）。

こうした制約にもかかわらず、ODA関連業務を担当する人員数は、2003年から2009年にかけて（外部人材の採用と短期契約との増加により）外務省・JICAの双方で増加した。しかし、職員の福利厚生が削減されており、特に現場の職員はそうのように感じている。新JICAは旧JBICの職員を統合した。JICAの職員数が2003年以後4分の1しか増えなかった一方で、取扱いスキームにODA借款と一部の無償資金協力とが追加されたため予算は6倍に増えたことにも注目すべきである（図4）。このことは、2003年の援助審査で指摘しているように、職員の仕事量が依然として多いことを物語っている。

日本は、職員数を大幅に増やすことが難しい見込みであるため、上述のように、手続の合理化・調和化によって職員の仕事量を減らすことが非常に重要になるだろう。また、現在いる職員の能力を強化し、現地採用の優秀な職員をより活用する必要があるだろう。どの組織にも言えることであるが、職員の能力開発はきわめて重要なことである。日本の大きな改革は、これまで1つのスキームだけを担当していた職員に、3つのスキームすべてを担当する能力を直ちに身に着けるよう求めている。JICAはすでに、この求めに応じられる

ようにするための研修を行っているが、改革の規模から言って、JICAはこの分野に引き続き重点を置くべきである。また、職員が現場レベルでもっと十分に関与できるようにするため、語学研修も重視する必要がある。一部の現地職員は相手国の政府や援助仲間が使う言語の研修を受ける必要があるが、青年海外協力隊が時間をかけて現地の言語を学んでいるとして賞賛されている点にも注目すべきである。日本（特にJICA）は、現地採用の職員を現地事務所で活用することが多くなっている。審査チームが訪問した2カ国（付録D）では、非常に有能な現地プロジェクト担当職員が、日本のチームの環境で働くことや雇用が保障されていることに満足している一方で、より大きな責任を引き受けることに関心を示していた。現地職員がより十分な役割を果たし、昇進できるようにするため、日本は彼らの能力開発を支援する必要がある。しかし現在、研修やガイダンスその他の重要文書の中には日本語でしか利用できないものがあるため、こうした能力開発は限定的なものになっている。JICAはより多くの文書を翻訳し始めており、2010年には60以上の文書を英訳することにしている。

説明責任・評価・成果重視型管理

日本は、国内での報告と説明責任とに高い優先度を置いている。日本には自国のODAのための包括的な内部評価システムがあり、このシステムは、(i) 説明責任を果たすための基盤の提供及び(ii) 今後のパフォーマンス向上に向けた学習というDAC諸原則に沿った2つの目標を持っている（外務省、2009年。OECD、1998年）。外務省とJICAは、大半のODA評価に対する責任を負っている。しかし、日本のODAには他に11の省庁と機関が関与しており、これらも評価を実施しているため、調整が難しくなっている。外務省は、すべてのODA評価に適用される範囲及び基準を設ける手段・権限を必要としている。また日本のODAは、省庁や実施機関が内部評価を行うだけでなく、会計検査院も精査している。会計検査院は、年間約10カ国及び100件のプロジェクトの規則性・効率性・有効性を調べ、総合的な年次検査報告書を発表する。外務省は、これを受けて講じた是正措置の最新情報を提出する。また、国会の参議院も年間3～4組の現地派遣団を送っている。この派遣団は報告書を作成して参議院に提出し、外務省とJICAはそれに基づいて行動するよう求められる。

外務省とJICAは評価の分業体制を構築した。外務省は、政策・テーマ・プログラムのレベルの評価（国別プログラム及びセクターの評価を含む）を担当する。一方でJICAは、個別のプロジェクト及びプログラムの実施レベルでの評価（現在も外務省が運営する一部の無償資金協力プロジェクトを除く）を担当する。それぞれの組織は独自の評価ガイドラインを持ち、どちらのガイドラインもDAC評価基準を反映している。外務省もJICAも独自の評価作業計画を策定しており、評価結果を発表するとともに、年次評価報告書を出版する。しかし、ここにはいくつかの変化や問題があり、以下にその例を挙げる。

- ・ 外務省は無償資金協力を評価する際、5つのDAC評価基準に「可視性」という6つ目の基

準を加えている（外務省、2009年b）。これは、供与相手国・日本国内の両方での日本のODAの目の付き易さに、外務省が高い優先度を置いていることを反映している（外務省、2007年b）。

- ・ 外務省では、評価・広報室に評価機能が置かれている。評価・広報室は政策課の所管であり、それが運営管理からの業務の独立に影響を与えている（OECD、1998年）。外務省はODA評価有識者会議を設置しており、同省が一度テーマを設定すると、評価の大部分は第三者が主体となって行う。それでも日本は、外務省の内部評価機能の現在の位置付けが、独立性、信頼性及び組織的学習面での有用性の確保につながるのかどうかを検証すべきである。JICAは独立した評価部門を持っており、この部門は非常に多くのプロジェクト評価を行うほか、現地事務所の評価の視点を裏付けている。

2003年の援助審査が評価結果のフィードバックを改善する必要性を強調したこと受け、日本はこの分野に一層注意を払うようになった。外務省では、評価有識者会議が、フォローアップすべき実行可能な提言を毎年行っている。しかし、これらの提言がどのように優先順位付けされ、選ばれるのかが明確になっていない。一方、JICAでは、成果の上がないプロジェクトに関する勧告が理事会に提出されている。またJICAは、評価によって得られた教訓を業務レベルで活用しやすくするため、こうした教訓のデータベースを設けて、職員がキーワード検索できるようにしている。職員のこれまでの評価結果活用方法を調査した結果（JICA、2004年b）に基づき、新プロジェクト設計時にこれらの教訓を確認しておくことが、2004年に義務化された（JICA、2005年a）。

日本のプロジェクト評価の非常に重要かつ顕著な特徴の1つは、こうした評価を相手国政府と共同で行う度合いが高いことである。このような評価が行われれば、両当事者が教訓を学ぶ可能性が高くなる。日本はまた、数は少ないものの、いくつかの評価を他ドナーや相手国のNGOと共同で行った。日本は一部の大規模な借款プロジェクトの影響評価を行っており、これをさらに行うことを検討している。他の多くのドナー国と同様、日本は、結果をどのように起因させるかという問題に取り組んでいる。日本は、結果の直接的な原因となる成果・影響だけでなく、より幅広い成果・影響に対する自国の貢献を計画・監視・評価する方法を検討すべきである。これは、日本がより幅広い成果を国民に知らせ、もっと多くの共同アプローチに参加するための役に立つだろう。

成果重視型管理の拡大

プロジェクトレベルでは、日本は成果重視型管理（RBM）の要素を設けており、それらの要素が実際に適用されるよう努めている。プログラムレベルでのRBMは、まだ初期段階にある。「計画・実行・評価・改善」のサイクルは、プロジェクトを成果によって管理するというJICAの取組の核心であり、JICA職員のスローガンになっている。プロジェクトは、論理的枠組すなわち「プロジェクト・デザイン・マトリックス」を利用して設計・モニタリングされる。JICAはまた、技術協力プロジェクトの成果指標の利用についてのハンドブ

ックも作った（JICA、2005年 a）。このハンドブックは段階的なガイドを示すとともに、技術協力の成果測定の理想と現実について述べている。

このような、設計段階での実用的なガイダンスを伴った成果重視型管理は、日本の他のスキームにより体系的に適用されるべきである。現在、JICAのチームは、プロジェクトを成功裏に完了させることではなく、サービスの最終的な提供を目的として、プロジェクトを設計するよう求められている。日本は、個々のプロジェクトの貢献度が明確に把握できる、成果の挙がる方法で自国の国別プログラム全体を設計・管理できるように、プロジェクトレベルでの経験を積み上げることができるだろう。最近、CAPに明確な全体的目的が入るようになったことは、日本がこの方向に進んでいることを示している。学習の文化を創るための幅広い取組の一貫として、JICAは知識管理システムを構築した。職員が十分な成果を得られるようにするために、テーマ別チームが教訓やグッド・プラクティスを特定する作業を行っている。2008年に設立された新JICA研究所は、職員が実務と学術的研究・証拠との繋がりを持つことができるようにすることを目的としていた。しかし、2009年に新政権は研究を削減対象分野と見なしており、こうした努力をくじくことになるだろう。パフォーマンスや研究に関する情報も収集・分析して、ハイレベルの政策・意思決定者やプロジェクトを担当する職員に伝えるべきである。これら両者にとって、失敗や成功から学ぶことは重要だからである。

今後の検討課題

- ・ 新 JICA が活動するようになった今、日本は以下のようにして、実績の見直しと積み上げとを行うべきである。
- ・ システム内部の水平・垂直分業を見直す。すなわち、JICA がより多くの実施責任を負担できないか、そしてより多くの意思決定権を現場に委譲できないかについて検討する。
- ・ 各事業（特に NGO への支援）の 절차를さらに合理化し、3 つのスキーム全体で手を調和させる。
- ・ 特に、職員がスキーム間の相乗効果を管理・追及できるようにするための研修という形で、職員の一層の能力強化に投資する。研修や文書を、現場で重要な役割を果たす（日本語を話さない人を含めた）すべての人々が利用できるようにする。
- ・ 日本は、自国での組織統合の成功点や課題を他ドナーと共有するよう求められている。
- ・ 日本は、外務省内の評価機能の位置付けを見直すとともに、他省庁が主導するものも含めたすべての援助評価に適切な範囲・基準を適用するための手段・権限をこの機能に持たせることによって、自国の開発協力の評価をさらに改善できるであろう。
- ・ 日本はプロジェクトレベルで成果重視型の運営アプローチを構築しながら、プログラムレベルで強力なアプローチをとるべきである。また、すべての国別プログラムに明確か

つ測定可能な目的を取り入れ、それらに貢献するプロジェクトを設計すべきである。

第5章

援助効果

援助効果アジェンダへのコミットメント

日本は援助効果向上に関するパリ宣言（OECD、2005年b）とアクラ行動計画（OECD、2008年e）の両方を承認した。日本は、援助効果アジェンダのいくつかの側面（能力開発や三角協力など）をドナーの先頭に立って実行しながら、プールファンドの利用やドナー間分業などの他の側面に対しては、より慎重なアプローチをとっている。また、援助の有効性を高めて開発成果を挙げようと努めながら、日本特有のアプローチを確実に維持できるように努めている。日本はパリ宣言の実施を促進するため、定期的にモニタリングする様々な項目を盛り込んだ行動計画を策定した（囲み6、日本政府、2006年）。「アクラ会議後」の行動についての日本のフォローアップは、日本が開発協力で強みを持つ分野を重視している（OECD、2009年b）。したがって、一層の進展を図るためには、当初の行動計画に照らした改善状況をモニタリングし続けることが重要である。日本は、DAC援助効果作業部会に参加しており、モニタリング評価を担当するクラスターの共同議長を務めるほか、作業部会内で能力開発のフォーカルポイントにもなっている。現場レベルでの参加に加え、日本は本部レベルでも、2010年パリ宣言本部評価に参加することになっている。

囲み6. パリ宣言実施のための日本の行動計画

日本が2006年に策定したパリ宣言実施のための計画には、以下の各テーマに関する行動が盛り込まれている。

- ・ 合同の分析・調整枠組みに参加することによる、日本のODAと相手国の国家開発戦略との協調の促進。
- ・ 能力開発（能力開発の主流化、相手国の能力開発ニーズの現状診断の支援及び南南協力の支援を通じたものを含む）。
- ・ 公共財政管理（PFM）（相手国の公共財政管理改革に助力するとともに、プロジェクトレベル・プログラムレベルで援助の予測可能性の向上を図る）。
- ・ DAC勧告の実施を通じたアンタイト化。
- ・ 無償資金協力のための手続を含む援助手続きの合理化、相手国の調達、会計検査などに関する能力強化のための支援、2国間の会合及び調査団派遣数の削減。
- ・ 開発成果志向型の援助マネジメント（国別プログラムへの成果管理（RBM）の段階的導入及び相手国の成果管理枠組への調和化を図る。）
- ・ 手続きの見直し・合理化と現地機能強化による、日本のODAの計画・実施枠組の改善。
- ・ 行動計画に照らした進捗状況のモニタリング・評価。

日本の開発協力制度には、援助効果に関する十分な基礎知識が取り込まれている。日本は職員に対して援助効果についての理論的研修を行っており、現場の職員には遠隔研修を行っている。実際に、審査チームが訪問した 2 カ国では、現場の職員のほうが本部の職員よりも十分な実践的知識を持っている。これは、現場の職員が国レベルの討議に関与しているからである。また、現場の職員は、援助調整・協調の利点を直接体験によって理解している。現場の職員は、日本特有のアプローチと優先課題に即した独自性のあるプロジェクトの実施を維持する一方で、日本のアプローチを協調・調和化させるために努力している。日本の行動計画は、現地事務所の機能強化を効率性・有効性を向上させるために核となる行動と位置付けている（現場志向、権限委譲及び分権化については第 4 章で論じた）。より実務的な研修を導入し、援助効果を高める動機を職員に提供することも、日本が自国の行動計画に沿って進歩を遂げるのに役立つであろう。日本は、自らの理解を深め、より広範な議論に貢献するため、インフラ分野での援助効果についての研究（ガーネット他、2009 年）、援助効果と DAC 加盟国以外の開発協力実施者についての研究（OECD、2008 年 e）、能力開発のための有効な技術協力についての研究（JICA、2008 年 d）及び相互説明責任についての研究（ガーネット他、2009 年）に共同出資している。また、2006 年に開催された援助効果向上に関するアジア地域フォーラムや、2009 年に開始したアジア・太平洋地域における開発効果向上に向けた能力開発プログラム（CDDE）など、地域的な援助効果イニシアティブの共同スポンサーにもなっている。さらに、援助効果の問題に関心を持つ日本の NGO との対話も開始しており、こうした対話の深化は NGO に歓迎されるだろう。

パリ宣言の原則・指標に照らした進捗状況

図7. パリ宣言指標（抜粋）に照らした進捗状況

指標	2005	2007	変動方向
援助フローが相手国の優先課題と一致	31%	45%	↑
支援の協調による能力の強化	74%	76%	↔
相手国の公共財政管理システムの活用	29%	62%	↑
相手国の調達システムの活用	26%	61%	↑
パラレルに設置された援助実施構造の防止	2	2	↔
援助の予測可能性の向上	32%	48%	↑
援助がアンタイド	89%	95%	↑
共通の取決め・手続の利用	33%	52%	↑
ドナー合同調査団の派遣	2%	2%	↔
ドナー共同での相手国の分析作業	52%	31%	↓

注：この調査は、33カ国を対象として行われ、日本の協力プログラムの半分未満を対象としている。アンタイド援助の数値は、全体的なアンタイド化の状況ではなく、調査対象国に限定した数値を表している。パラレルで設置された援助実施ユニットの数字は、調査対象国のユニットの数を表している。

出典：OECD（2007年c）、2006年パリ宣言モニタリング調査、結果概要（OECD、パリ）（OECD、2008年a）、2008年パリ宣言モニタリング調査、2010年までに援助効果を向上（OECD、パリ）。

OECDのパリ宣言モニタリング調査は、主要な援助効果指標に照らした日本の進捗状況を明確に示している（図7。OECD、2007年c。OECD、2008年a）。これらの進捗状況からわかるのは、日本がより効果的な援助を提供できるということである。他の指標は、援助効果を向上させるために一層の努力が必要な継続的な課題があることを強調している。

オーナーシップとアラインメント

相手国のオーナーシップの尊重と、自助努力及び能力開発の重視は、日本の開発理念の中心となっている。実際に、相手国のオーナーシップが強い場合では、それらが主要な成功要因となっている（囲み9、第6章）。日本は、相手国が自国の開発に対して十分な責任

を持てるようにするためには、能力開発が欠かせないと考えている。日本が支援案件を形成するアプローチも、相手国のオーナーシップに基づいており、日本は相手国政府からの特定のイニシアティブの支援に対する要請に応じる方法を取っている。しかし、オーナーシップに対するこうしたアプローチを成功させるためには、イニシアティブが相手国によって作られたものであり、ライン省庁の優先課題だけではなく相手国の全体的な優先課題と調和していることが極めて重要である。日本への正式な支援要請は、調整担当省庁（通常は財務省）経由で行われる場合が多くなっている。その他の国では、正式な要請は調整担当省庁から直接行われるのではなく、外務省又は指定されたその他の省庁を経由して行われることがある。日本がこの手続の履行を確実なものにし、他の非公式なチャンネルを排除している場合には、そのことが、支援を相手国の全体的な優先課題と調和させ、相手国政府の監督・調整者としての役割を促進している。さらに、援助国側(日本)と相手国双方の取引費用を減らしている。

パリ宣言モニタリング調査は、日本が相手国の公共財政管理・調達システムの活用を倍以上に増やしたことを示している（図7）。これは賞賛すべきことであり、日本は借款に加え、より多くの無償資金協力（小規模なプロジェクトを含む）で相手国のシステムを活用することにより、この基準に照らした実績を更に向上させ続けることができる。日本は一層多くの支援を相手国が特定した優先課題にアライン（協調）させて行っている。たとえば、日本の国別援助計画（CAP）は、相手国の貧困削減戦略文書（PRSP）に記された優先課題を反映することが多くなっている。新しいCAPを立案したり既存のCAPを一新したりする中で、日本は相手国の優先課題とのアラインメントをより向上させることができるかもしれない。今では、CAP立案の過程で現地ODAタスクフォースが相手国との協議を行うようになっている（第4章）。多くの場合、日本は相手国政府のセクター戦略に合わせる試みも行っている。しかし、2007年に日本が行った支援のうち相手国の予算書に計上された支援は半分未満にとどまっており、パリ宣言の目標値85%を達成するためには、この割合をもっと増やす必要があるだろう（図7）。日本は相手国政府と緊密に協力するというアプローチをとっているため、可能であればパラレルで設置されたプロジェクト実施ユニットの利用を避け、自国の技術協力専門家を相手国政府の省庁及び実施ユニットに組み入れる方法をとるようにしている。しかし同モニタリング調査によれば、日本の技術協力の約4分の1はこれらの調整がなされていない。技術協力が日本の開発協力の重要な要素であることを考えれば、日本はこの分野でのアラインメントと調整を一層強化させるよう努力するべきであると言える。

予測可能性と信頼性

単年度予算制度と不安定な補正予算による制限があるにもかかわらず（第3章）、日本は予測可能性の向上に取り組んできた。日本は、一度プロジェクトへの資金供与に正式に同意すると、年間支出計画を策定・共有する。たいてい数年がかりになる大規模な借款プ

プロジェクトの場合は、プロジェクト継続期間が予測可能である。また、日本は信頼性の高きで評判を確立しており、一度合意書に署名したならば、合意どおりの内容を合意した時期に拠出する。拠出の遅延や内容変更は非常にまれである。それが可能な理由の1つは、合意に達する前の準備が相手国と合同で行われるからであるが、内政干渉しないという理念に基づき、日本がプロジェクトへの条件付けをほとんど行わないことも理由の1つである。同モニタリング調査によれば、日本の援助の年間予測可能性（すなわち、日本が1年間にコミットした資金と実際に拠出した資金との相関関係）は向上した。しかし、コミット額の拠出額に対する平均国別比率（2007年は48%）には、たとえばバングラデシュ（94%）とケニア（26%）との間にあるような大きな落差が隠れている。日本は、年間予測可能性が高いバングラデシュなどの事例を学ぶことによって、年間予測可能性をさらに高めることができるかもしれない。また、日本は各国で5年間の事業展開計画を活用することにより、自国及び相手国の計画能力を強化しようとしている。これらは特に、正式に合意された拠出スケジュールに加えて、目安額が相手国との間で非公式に共有される可能性のある国で有効なツールとなっている。また職員は、一部の相手国に将来の支援量の目安を伝えるために、TICAD（囲み3、第1章）などの公式の政策的コミットメントも活用している。

他ドナーとの調和と調整

日本は、関与の度合いはセクターや国によって変わるが、他のドナーとの関与及び調和化を進めている。長期に渡り日本の援助を見てきた者によれば、現場レベルでの他ドナーへの日本の関与の度合いは10年前に比べて高まっており、そのことは歓迎されている。日本は国レベルの共同支援戦略に関与することが出来ており、たとえばバングラデシュで、日本は計画された共同戦略への署名に同意したほか、すでに最大級のドナー3カ国との共同戦略に同意している。また、ケニアでは共同ドナー戦略に関与しており、この戦略を次回の対ケニア国別援助計画の策定に活用しようとしている（付録D）。どちらの国でも、日本はハイレベル及びセクター別の作業部会に参加している。他ドナーは日本の関与のレベルと質とを大変歓迎しており、特に日本がセクターグループの議長又は共同議長を務めるなどの主導的な役割を果たしている場合には、職員が非常に有能かつ熱心であったと述べている。また、セクター内の規制改革やガバナンスなどに関する政策レベルの課題により密接に関与することで、リーダーシップをさらに強化できるかもしれないという意見もあった。こうした関与は、これらのセクターでの日本の支援に対するリスクを減らすと同時に、開発成果を向上させることができるかもしれない。また、相手国は、日本は双方の国での重要なドナーとして、援助協調の場でより強く意見を表明することにより、さらに大きな影響を及ぼし、援助効果アジェンダの策定に助力できるかもしれないと考えていた。一部のドナーの間には、現場の職員への権限委譲が進んでいないことがこのプロセスの障害になっているという認識があった（第4章）。

日本は、援助の調和化とドナー間分業には概ね賛成であるが、相手国が「選択」の要素

を持ち続けることができるようにしたいという理由で、ドナーが相手国に提供できる支援の種類の特定化又は個々のドナーによる特定のセクターの独占は避けたいと考えている。したがって、日本は他ドナーとの調整の試みを増やす一方で、相手国政府関係者との直接的な2国間関係をもとに多様なセクターでの支援を続けることを望んでいる。他方で、日本は自らの効率性を向上させるため、実質的に関与するセクターの数を合理化しようとしている。このアプローチは相手国政府の取引・調整費用の削減にも役立つため、特に日本が多数のドナー国の1つであり、相手国の「選択」が問題になりそうにない相手国では、このアプローチが推進されるべきである。東京も、日本が活動する国の数の削減に焦点を合わせた決定ではなく、その数を維持または増加する決定において、相手国の選択という要素を引合いに出している(第3章)。日本は、実務レベルでの調和化をより進めることができるはずである。パリ宣言も日本の行動計画も、他ドナーとの合同調査団の派遣及び審査を奨励している。しかし、調査が示すとおり、日本はまだこれらの指標で進展を果たしていない(OECD、2008年a)。実際に、調査対象国では共同分析作業は減少しているようであり、日本はこの傾向を逆転させるよう努力するべきである。2つのケーススタディ国の一部のパートナーも、日本が共同分析を行わない場合は作業計画や調査結果をより幅広く共有するよう求めていた。

プールファンドや予算支援は制度上認められていないわけではないが、日本は概して慎重なアプローチをとり、独立した資金チャンネルを利用する傾向がある。日本は特定の国で財政支援を行うことができ、特に、金融危機を受けてアジア諸国に行った財政支援はその事例である。日本は、2004～2008年に年平均2億4400万ドル(ODA合計の約2%)を財政支援として供与すると約束しており、その92%をアジア諸国に配分した。だが、現場の職員は、相手国及び日本国民への日本の顔が見える援助に対する東京の関心の高さによって、一般にプールファンドが奨励されていないと感じている。特定の成果と日本の資金の因果関係を示すことは、日本国内で説明責任を果たすために欠かせないと考えられている。しかし場合によっては(特に小規模なプロジェクトの場合)、プールファンドは日本の援助資金の効果を高め、相手国の取引費用を減らすことができる。ケニア及びバングラデシュの教育セクターでは、相手国がプールファンドを望ましい資金チャンネルと考えているにもかかわらず、他大多数のドナーと異なりプールファンドを活用していなかった。日本は、プールファンドは選択肢の一つとなり得ることを確かにするこゝで、現場の職員がプールファンド・メカニズムを活用可能な選択肢の1つとして本部に提案することをより促進できたはずである。

日本はプールファンドに慎重かもしれないが、それでもバングラデシュとケニアでは、プロジェクトが政府の広範なプログラムやセクター全体のアプローチの中に位置付けられるよう、またセクター内での日本のプロジェクトに関する情報が他ドナーと共有されるよう、職員が努力していることを審査チームは知った。これらは相手国の政策プログラムの中に支援が位置付けられるプログラム型アプローチといえるが、その資金管理やプロジェ

クト運営管理は分離している。バングラデシュでは、ある日本のプロジェクトが、プールファンドを通じて進められるイニシアティブの大半に「パラレルで実施されているのではなく、（それらのイニシアティブを）補完している」と説明されていた。同様に、ケニアのエネルギー・セクターでも、資金管理とプロジェクト運営管理は独立して行われているものの、日本の支援は国家プログラムの1要素の実施をするものであった。こうした実績は、たとえプールファンドを用いなくとも、日本が相手国の広範な戦略のもとで他ドナーとの協調を図ることができることを示している。これは日本のODAの取引費用を削減し、援助効果を高め、リスクを減らすことにつながる。審査チームは日本に、プールファンドが利用できないと考えられる場所で、こうしたアプローチをより体系的に取り入れるよう求める。

説明責任と成果志向型のマネジメント

日本の関係者は、国内での高レベルの報告を特徴とする構造の中で働いている。また、ある程度、成果重視型管理にも取り組み始めている（第4章）。日本は共同で合意された成果指標の利用を徐々に増やしているが、日本のポートフォリオはプロジェクト重視型であるため、これらの指標は別の指標によって補足されている。また、日本は相手国の統計能力開発も支援している（第6章）。日本は自身の行動計画に沿って、支援の上位目標を相手国の目的・指標と明確かつ十分に調和させるため、国別援助計画の設計方法を見直してきた。日本は最近、プロセスを重視した援助効果の議論から、成果を重視した開発効果に議論を移すことに関心を示している。成果や政策的費用対効果(Value for money)を最大化するためにシステムを適切化することは間違いなく重要であるが、これを重視することは、日本が2011年に予定されている次回の援助効果向上に関する閣僚級会合で既存のコミットメントの上に築く有効な議論の土台を提供するものである。

援助資金の透明性とオン・バジット化は、相手国が説明責任をより十分に果たすために重要である。しかし調査は、日本の、オン・バジットで提供された援助資金の比率の代用値で測定するアラインメント目標の達成状況が順調ではないことを示している（図7）。バングラデシュでは、日本は援助額情報を政府及び全ての開発パートナーと共有し、バングラデシュ政府がより詳細な情報を国会に提供できるようにしていた。さらにバングラデシュでは、相互説明責任の履行ツールとして、政府の「調和化行動計画」が立案された（付録D）。日本はまた、バングラデシュでのパリ宣言実施状況を評価する同国政府の取組に資金を供与していることからわかるように、相手国が主導する評価の支援も行っている（チョウドリー、2008年）。

相手国の援助説明責任メカニズムへの支援、あるいは国会や市民社会などのステークホルダーへの支援は、日本の開発協力の顕著な特徴ではない。日本は多くの相手国政府と強力な関係を築いている一方で、相手国内で一定の政治的役割を果たす関係者との関係構築を避ける傾向にあり、実際には、相手国政府に国内の説明責任問題への対応を委ねている。

日本が（日本又は相手国の）NGOに供与する少額の無償資金協力は、たいてい事業実施の支援を目的とし、アドボカシーの支援を目的とすることは稀である。しかし、現地NGOなど説明責任に関与する者への支援を増やすことは、資金の透明性や説明責任への日本の一般国民の関心、そして新政権のNGOとの連携への関心とびったり一致するだろう。日本はまた、一部の国では地方自治体とも協働しており、バングラデシュでは地域社会と地方自治体との連携を検討していた。日本は自国民の説明責任を重要視しており、最近、不正行為に関与した国民を起訴した（2008年にベトナムで起きたPCI（パシフィックコンサルタンツインターナショナル）事件など）。そして、同様の事件が繰り返される危険を減らすため、手続を見直している。

橋渡し役としての日本

日本は重要な関係者間の橋渡し役としての評判を築いている。第1に、2つの途上国パートナーの間の協力（南南協力）に日本が支援を提供する「三角」協力は、今では日本のアプローチの重要な特徴となっている（囲み7）。2000年から2007年にかけて、日本は毎年こうした支援を（通常は専門家の派遣又は研修の形で）30カ国以上に提供し、年間2000～4000人以上に研修を施した（JICA、2007年b）。日本はこの分野での数十年に及ぶ経験を幅広いドナー社会と共有するよう努めており、国連南南協力特別ユニットやUNDPの南南協力信託基金と密接に協力している。日本はアジアでの南南協力の経験を、TICADプロセスで優先課題として強調されている分野であるアジア・アフリカ間の協力の構築に活かしている（囲み3、第1章）。審査チームは、ケニアでの日本のプロジェクトに、東京、フィリピン、又はマレーシアでの研修がどのようにして含まれていたかを理解した（第6章）。第三国の助言への満足度は高く、日本に対費用価値の向上をもたらした。

囲み7. 日本と三角協力

政策の背景

- ODA大綱は、日本が南南協力を積極的に促進すると述べている。
- 中期政策は、南南協力を、日本が自助努力を支援できる1つの方法として挙げている。
- JICAの中期計画（2007～2012年）は、南南協力の支援において自らが果たす役割の概略を述べている。
- TICAD III及びIVでは、アジア・アフリカ間の協力の重要性が強調された。

チャンネルとメカニズム：

- 1996年、日本は南南協力イニシアティブを支援するため、UNDPの当時の日本人造り基金へのイヤーマーク拠出を開始した。一般的な日・UNDPパートナーシップ基金を通じて、日本は今もUNDPの南南協力イニシアティブへの主要な拠出国の1つとなっている。

- ・ JICAは国別プログラムでの南南協力の活用を推進するため、南南協力に関するタスクフォースを設置した。
- ・ 日本は南南協力のためのパートナーシップ・プログラムを承認し、このプログラムを通じて、援助を実施する12カ国との合意書に署名した。
- ・ 日本は、具体的なプロジェクトに関して討議するJICA-ASEAN地域協力会議年次会合を支援している。

日本の経験から得られた教訓：

- ・ プロジェクトを、提供者側供給能力に基づくものではなく受益者側の需要に応えるものにする。
- ・ （多数になることの多い）参加組織の間で十分な意思の疎通を図る。
- ・ 適切な言語・技術・設備を提供する。
- ・ 円滑なコミュニケーションとフォローアップのために、現地の関係者ネットワークを活用・強化する。
- ・ 現地及び地域に属する専門性を、能力開発の支援に活用する。
- ・ 異なる支援チャンネルと途上国パートナーとの間に相互補完関係を見出す。
- ・ 地域内協力を促進する。

第2に、日本は非伝統的ドナーに関与・協力している。東京と現場との両方で、日本はアジアの新興ドナーと伝統的ドナーとの重要な橋渡し役になれると認識している。ケニアの例は、日本がアジアのドナーに関与させようと努力していることを示すものであり、同国で日本大使館は中国と韓国とに情報提供を行い、援助協調会議への両国の参加を促していた。日本はまた、2008年のアクラハイレベルフォーラムに先立って、OECD DAC援助効果作業部会のために、非伝統的ドナーと援助効果についての調査の実施を支援した（OECD、2008年e）。

日本の援助のアンタイド化進展を強化

アンタイド化に関する2001年のDAC勧告は、DAC加盟国に対し、後発開発途上国向けのODAをアンタイド化するよう求めた（OECD、2001年c）。またその後の勧告では、対象が重債務貧困国にまで広がった（OECD、2006年g、2008年h）。技術協力と食料援助は、この勧告の範囲から除外されている。この合意に沿って、日本はアンタイド援助の割合を大幅に増やした。DACに報告された数字によれば、2008年には日本の2国間ODAの84%がアンタイド化されており、この数字はDACの平均値81%を上回ったほか、日本の2007

年のアンタイド化率 80%も上回っていた。¹³ しかし、日本がアンタイド化での進展を続けるためには、以下のように解決しなければならない問題も数多くある。

- ・ 日本は2国間ODAの約13%についてタイド状況を報告しておらず、それは主に、これらのODAが技術協力であるからである。日本は主要な債権国報告システムに関係なく、技術協力も含めたすべてのODAのタイド状況を報告することが望まれる。¹⁴ また、日本は報告の詳細（事前通報や事後の契約者情報通報）も改善することが望まれる。
- ・ 2008年、ア克拉行動計画に署名した国々は、自国の援助のアンタイド化を「最大限に進める」ための行動計画を策定することで合意した。この合意がなされたとき、すでにDAC加盟国はDAC勧告が指定した国への援助のアンタイド化を求められていた。¹⁵ 事務局及び大半のDAC加盟国は、ア克拉会議でのコミットメントはDAC勧告を超えて、すべての援助に適用されると考えている（OECD、2010年b）。しかし、日本はこのコミットメントがすべての援助に適用され得る可能性もあると考えている一方で、必ずしも当初の勧告の範囲を超えた（つまり、LDC・HIPC向け以外の援助、技術協力及び食糧援助の範囲を超えた）アンタイド化を加盟国に要求する必要はないと考えている。したがって、日本のアンタイド化計画は、専ら勧告に沿ったアンタイド化を進めるものであり、勧告を超えたアンタイド化の進展を目指してはいない。援助審査チームは、勧告の範囲を超えて援助をアンタイド化するための、明確な目標と工程表とを持った計画を策定するよう日本に勧告する。
- ・ 日本は2002年、日本からの財・サービスの調達を明確に義務付けるSTEP（本邦技術活用条件）借款を導入した。OECD公的輸出信用アレンジメント（OECD、2009年1）を厳守するため、日本はこれらの借款に特別に良い条件を付与している（囲み8）。だが、日本はタイド借款をアンタイド借款より譲許的なものにしており、それが相手国にタイド条件を選ばせる動機となっている。したがって、日本は、アンタイド借款がタイド借款と同程度に有利なものになるようにするべきである。STEP借款のさらなる実施は、日本が実現してきたアンタイド化の進展を脅かすことにもなるかもしれない。日本がアンタイド化を前進させたいのなら、STEP借款を徐々に減らしていく必要があるだろう。
- ・ 日本は、日本人を主契約者とするよう求めるプロジェクトもアンタイド化されていると見なしている（こうしたケースは無償資金協力で多く見られる）。主契約者はプロジェクト管理者であり、下請契約を自由に行えることを根拠に、日本はこの考え方を正当化

¹³ これらの数字は DAC への報告に基づいており、パリ宣言モニタリング調査の数字(図 8)とは異なっている。これは、DAC 報告値にはすべての国が含まれているのに対し、同モニタリング調査の数字にはサンプルしか含まれていないためである。

¹⁴ 2007 年債権国報告システム(Creditor Reporting System:CRS)のための報告指示書は、技術協力を個々の活動レベルで報告するよう DAC 加盟国に求めており、最低限、LDC 向け援助のアンタイド化状況の年間総計を報告するべきであると述べている。

¹⁵ 当初の勧告に定められたアンタイド化目標日は 2002 年 1 月 1 日、2008 年の新しい勧告に定められた目標日は 2008 年 10 月 1 日だった。ア克拉行動計画は 2008 年 9 月に合意された。

している。調達プロセスの管理に代理業者を利用することは、DACの中では珍しいことではない。だが、日本は主契約者をプロジェクト型無償資金協力の実施管理に利用している。日本は、自国の報告を他のDAC加盟国の報告と一致させるため、主契約者が日本企業でなければならず、代理業者と財又はサービス（管理を含む）の提供者との両方の役割を果たすことができる援助は、タイド援助として報告するべきである。

囲み8. 本邦技術活用条件（STEP）の利用

譲許的なタイド借款制度である日本のSTEPは、後発開発途上国（LDC）及び中進国を除くすべての国に提供することができる。この借款は、プロジェクト費用合計の30%以上を日本からの資機材及び役務の調達に充てるよう相手国に求めるものであり、インフラ関連の一部セクターと環境プロジェクトとに限定して提供される。2008年、STEPは借款支出の約10%を占めていた。STEPを実施する理由は、日本のノウハウと技術とを確実に利用することにより、日本のODAを供与相手国・日本双方の国民に見えやすくすることである。

STEPは2種類の借款のうちの1つのオプションとして提示される。つまり相手国は、非常に譲許的な（通常、金利0.2%、償還期間40年、措置期間10年*）タイド借款か、譲許性がいくらか低い（金利0.3～1.2%、償還期間15～40年、措置期間5～10年）アンタイド借款かのいずれかを選択することができる。これは事実上、相手国にタイド条件を選ぶ動機を与えている。

日本は最近、ケニアでモンバサ港開発計画を支援するための新規借款を承認した（付録D）。ケニア政府は、より譲許的だがタイド借款であるSTEPの条件を選択した。ケニア政府は、日本の主契約者から下請契約を受注するという形で、ケニア企業がこのプロジェクトから利益を得ることを望んでいる。日本は、このプロジェクトには日本の技術が必要なため、借款がタイド化されているのだと言う。しかし、公正かつ健全な国際競争入札手続が行われれば、その技術の適切性が中心的問題となるだろう。モンバサ港開発計画は、その規模の大きさから言って、ケニアにおける日本のプログラムの構成を、大半がアンタイド化されていたものから、主としてタイド化されたものへと変えるだろう。その他、最近STEPにより支援されたプロジェクトとしては、ジャカルタ都市高速鉄道計画（インドネシア）、新ウランバートル国際空港建設計画（モンゴル）、貨物専用鉄道建設事業計画（ネルー、インド）などがある。このうちインドのプロジェクトは、OECDが商業性があると判断したにもかかわらず、日本はタイド借款であるSTEPを利用したため、OECD公的輸出信用アレンジメント（OECD、2009年1）に違反する形となった。

* STEP 借款の条件は変更される場合がある。ここに示した数字は2010年1月現在のもの。

今後の検討課題

- ・ 日本は特に日本が最大の関与・経験を持っている分野(ガバナンス分野を含む)における

発言力を高め、相手国との政策対話に参画することによって、既に確立している援助協調枠組みへの関与を強化することができる。

- ・ 日本は、相手国主導の開発プログラムの中におけるプロジェクトの調整とアラインメントに有効なアプローチをより体系的に用いるべきである。すなわち、より多くのプロジェクトを相手国のプログラムの中に位置付け、必要に応じてプールファンドの利用を検討するというアプローチが重要である。また、相手国の国家予算に計上する援助の割合も増やし、将来の援助見込み額について情報共有するべきである。
- ・ 日本には、既存の国際フォーラムを通じた三角協力の経験の積み上げ及び共有が求められる。
- ・ 日本は以下のようにして、自国の援助のアンタイド化をさらに進展させるべきである。
- 技術協力を含めた、自国のすべての ODA のタイド状況を報告する。
- アクラ行動計画の「さらなるアンタイド化」の要求の意図を汲んで、自国の ODA を、2001 年の DAC 勧告に示された範囲を超えて「さらなるアンタイド化」を行う方法に関する計画を策定する。
- 調達ガイドラインにおいて、日本企業に限定された主契約者が専ら代理業者として活動する場合と管理者若しくはサービス提供者として活動する場合を明確に規定する。また、後者の場合の援助は、タイド化されているものとして報告する。

第6章

特別課題

能力開発

政策と原則

日本のODA大綱には、能力開発についての明確なコミットメントが示されている（日本政府、2003年）。同大綱は、相手国の自立に向けた「自助」努力を支援することは日本の開発協力の最重要目的であり、このアプローチは相手国のオーナーシップに強く根差していると明言している。そのため、能力開発は日本の開発協力の中心的信条となっている。日本は、能力開発を「個人的・組織的・社会的レベルでのあらゆる要因を考慮に入れることによって開発途上国の問題解決能力を向上させる、進行中のプロセス」と定義している（JICA、2006年c）。そして、相手国の能力向上のための複合的アプローチを取り、支援の文脈の分析を行い、社会システム全体を重視することの重要性を強調している。こうした理解は、2006年のDACのグッド・プラクティス文書に記された定義に概ね沿っている（OECD、2006年c）。

日本は、持続可能な成長と国のオーナーシップを実現するためには能力が不可欠であり、能力開発は第一義的には相手国の責任であると考えている。そのため、相手国が「開発問題の自力での解決」と長期的な能力の維持に積極的かつ内発的に取り組むことを重視している。日本がこれを実現するために実施してきた伝統的な支援方法は、日本の専門家やボランティアの派遣と現場レベルでの関与である。原則として、日本の専門家が「能力のギャップを補う」ために派遣されることはない。その代わりに、彼らは、相手国が国民のニーズに適切に対応し、主要セクター及びテーマ別分野で公共サービスを提供する能力を強化できるようにするための知識や好事例を伝授するファシリテーター又はカタリスト（触媒）として活動することを期待されている。

基本的に、JICA は、知識とはある国から別の国に単純に移転できるものではないと考えている。相手国が知識を獲得して内在化できるよう、能力強化を支援する必要性を強調している。これは、先進国の知識を採用し、適用し、内在化することを通じて近代化を果たした日本自らの経験に基づいている。こうした日本特有のアプローチは、段階的な政策面及び制度面の開発のためには「ボトムアップ型」及び「実践を通じて学ぶ(Learning-by-doing)」アプローチを好む傾向がある。その目的は、政府機関が中核的な公的機能を強化するための動機を与えることである。JICA はまた、技術協力・無償資金協力・有償資金協力の3つの援助スキームを適切に統合することによって、能力開発のアプローチを一層強化しようとしており、継続的な取り組みが進められている。

ツールと運用ガイダンス

JICAの上層部は能力開発のアプローチを強力に支援しており、JICAの中期目標の1つに位置付けられている（JICA、2003年b）。さらにJICAは、案件の形成・実施を助け、JICAの全職員の間で能力開発についての理解を共有するために、様々なツール、ガイドライン及び運用マニュアルを作成してきた。JICA職員のための能力開発ハンドブックは、技術協力プロジェクトの運営管理を、能力開発の視点から評価・改良するための枠組を示している（JICA、2004年c）。このハンドブックは、能力開発をすべての技術協力プロジェクトにおいて主流化し、組織及び/又は制度レベルで能力に関連した明確な目標を設けるための政策ガイダンスを提供している。

また、能力に関する運用ガイドツールも複数存在する。中でもプロジェクト・マネジメント・ハンドブックとキャパシティ・アセスメント・ハンドブック（JICA、2007年c、2008年c）は、能力開発が個々のプロジェクト及び国別援助計画（CAP）に十分に組み込まれるようにするため、JICA職員がプロジェクト計画段階に利用している。さらにJICAは、同機構の職員・専門家に能力開発の理論と実践についての研修を施すと同時に、マルチメディア教材も提供している。

幅広い開発コミュニティとの経験の共有

技術協力（専門家派遣、研修、機材供与、調査研究など）は、日本の主要な能力開発支援方法である。しかし、1990年代に高まった技術協力の開発効果に対する批判などを受け、JICAは、能力構築を目的とする技術協力の有効性を評価・実証するためのナレッジ・マネジメントと分析能力の強化に取り組むようになった。たとえば2003年、JICAは、能力開発に対する自身のアプローチの有効性を再検証するための包括的研究を実施した（JICA、2003年a）。JICAの組織的な知的資源の開発を担当するJICA研究所も、様々なセクター（教育、環境、ガバナンスなど）でのプロジェクト実施の効果を検証する一連のケーススタディを委託した。これら調査研究及びその他関連するセクター別・テーマ別の調査研究の成果が、専用ウェブサイト「JICAナレッジサイト」（日本語のみ）に掲載されている。しかし他ドナーと同様、日本にとっても、包括的な方法で能力開発に取り組み、その効果を実証することは依然として難しい。

日本は共同イニシアティブにも参加している。技術協力をより能力開発に役立てる方法を検討するために2008年に実施されたドナー・相手国共同調査研究では、日本が積極的な役割を果たした（JICA、2008年d）。この共同調査の結果と勧告は、JICAのキャパシティ・アセスメント・ハンドブック（JICA、2008年c）にも反映された。審査チームは日本に、能力開発の支援強化に向けた全体的取組（パリ宣言及びアキラ行動計画の実施に向けた日本の行動計画（日本政府、2005年b）など）の一貫として、技術協力の進展・改善状況をモニタリング・報告するよう奨励する。また日本は、現在、技術協力改革に取り組んでいる他

のDACドナー国（欧州委員会やオーストラリアなど）と経験を共有することも有益であろう。

JICA はさらに、独自に行った分析作業の結果を発表したり、国際的な対話に貢献したりすることにより、能力開発の経験や模範的行動を、幅広い開発コミュニティの中で共有する機会を増やしている。また、CD アライアンス、能力開発のためのラーニング・ネットワーク（LenCD）、アジア・太平洋地域における開発効果向上に向けた能力開発プログラム（CDDE）などの主要な国際的イニシアティブにも積極的に参加している。たとえば、現在、JICA の上級職員が CD アライアンス中核グループのメンバーとなっており、この職員は DAC 援助効果作業部会執行委員会の「能力開発ファシリテーター」も務めている。日本はまた、能力開発に関する 2 つの国際会議（2003 年にマニラで開催された援助効果に関する会議、2004 年に東京で開催された変化を促す触媒としての外部者の役割に関する会議）を共同企画したほか、最近では、2009 年にマニラで CDDE 会合を共同開催した。

実質的な能力開発

JICA は日本の主要な技術協力実施機関として、日本の開発協力システムの中で、特に人材育成・制度構築分野での活動を通じて能力開発に大きく関与している。JICA の技術協力は個人のスキルと知識の移転に焦点を合わせているが、その重点は、能力（すなわち個人・組織・制度的能力）開発に向けた多層的アプローチを通じた公的セクターの能力・機能（被援助国制度など）の構築・強化に置かれている。JICA はまた、大学・事業者団体・NGO が参加する小規模な能力開発プログラムも実施している。さらに JICA は、準備調査の段階でプログラムレベルでの能力を評価するとともに、包括的な能力開発を実現するため、無償資金協力、有償資金協力、技術協力、ボランティアといった援助モダリティの最適な組み合わせを活用して案件形成しようとしている。

能力開発に対する日本の財政的貢献を正確に推定するのは難しい。それは、日本がこの目的に特定の資源をイヤーマークしていないためである。代替の尺度として、2008 年の技術協力は 17 億ドルで、日本の平均 ODA 総額の約 11% を占めている。日本は、災害予防・管理能力の構築に積極的に取り組む（囲み 9）など、教育、保健、農業、地方開発、民間セクター開発、環境、ガバナンス、平和構築などの幅広いセクター・テーマ別分野で技術協力を実施している。¹⁶ また、日本は質の高いデータを重要視しているため、70 カ国以上の援助相手国の国家統計局に対して、一般的には専門家派遣や研修といった技術協力及び無償資金協力を通じて、統計能力開発の支援を行っている（OECD、2008 年 d）。日本は以前、開発途上国の統計能力を構築するための国際的パートナーシップ PARIS21 の活動を支援していたが、近年はその活動に参加していない。この分野で多くの経験を積んでいる日本には、この世界的イニシアティブへの関与を強めるとともに、統計能力開発のための活動を相手国内での他の活動と十分に調和させることが求められている。これは他者を利するだ

¹⁶ 詳細は www.jica.go.jp/project/english/index.html を参照。

けでなく、調和化のアプローチを通じて成果を向上させることにもなるだろう。

囲み9. 災害リスク低減と能力開発

日本は、自国の知識・経験を大いに活用しながら、災害リスクの軽減・管理に向けた世界的・地域的な取組を先頭に立って行っている。能力開発は、日本の防災協力において不可欠な要素である。日本は、この分野での支援を主にアジアに対して行ってきたが、アフリカの災害多発地域への支援を増やすことを検討している。たとえば、2005年のアジア・アフリカ首脳会議で、日本は、アジア、アフリカ及び他地域の防災分野への支援として、5年間で25億ドル以上を供与することをプレッジした。

JICAは「ハード」（サイクロンシェルターなど）及び「ソフト」（洪水予測・警報業務など）両面のインフラの支援を提供しており、相手国の災害リスク評価・予防能力の構築を図っている。JICAは相手国の政府関係者、コミュニティグループ及びNGOを対象に災害予防・管理研修を実施しているほか、地域レベルでの研修も実施している（地域レベルの研修は、アジア防災・災害救援ネットワークなど他の団体と共同で行うことが多い）。2008年度の防災リスク低減のための日本のODAコミットメント総額は約5億5000万ドル（外務省データ）であった。また、日本は2007～2008年、防災グローバル・ファシリティ（低中所得国での兵庫行動枠組2005-2015の実施を支援するために世界銀行が運営する複数ドナー・プログラム）に600万ドルの資金拠出を行った。

評価に関する能力開発は、日本がDAC評価ネットワーク内と自国内の両方で積極的な役割を果たしてきたもう1つの分野である。たとえば、日本は相手国の評価能力開発に関する2006年DAC実態調査を主導し、この調査は、相手国の評価能力へのドナー国の支援の実態を詳しく知るのに役立った。JICA評価部は、相手国政府（計画省など）と協力して、その国の評価能力開発プロセスの計画と促進を図っている。インドネシア、フィリピン及びベトナムの各政府とは、評価能力の分野で協力するための覚書を交わしている。JICAは、年1回のODA借款評価セミナーなど、相手国政府を対象とした評価システム・技術に関する研修を行っている。

JICAは自身をファシリテーターと考えており、技術協力を個人、組織、制度・社会的レベルの能力開発プロセスに結びつけることによって、プロジェクトに関連する研修を提供するという伝統的な視点から、相手国の「自力での問題解決能力を向上させる」包括的な視点へと、徐々に移行しつつある。したがって、技術協力の役割は、相手国の自発的な能力開発プロセスを支援する1つの方法と考えられている。バングラデシュとケニアでは、この包括的アプローチが複数のプロジェクトで用いられていることが明らかであった（囲み10）。日本は、包括的アプローチが、自国の開発協力全体でより体系的に用いられるようにすべきである。

日本は、能力の構築がなぜ優先課題となるのかについて、明確な考えを有している。だ

が、他の多くの DAC 加盟国と同様、実際には、能力関連の課題に体系的かつ包括的に対処するにはまだ課題があるようである。審査チームが感じたのは、日本のアプローチは、場合によってはまだ、能力開発を蝕んだり悪影響を与えたりする可能性のある政治や個人的動機などの重要な制度的問題に取り組むことなく、技術協力プロジェクトを実施するための能力開発を目指しているように見えるということである。日本は、能力に関する概念の実際的適用を改善するよう努め、政策と実践とのギャップを埋めるとともに、自国の支援を相手国の能力関連の優先課題に沿ったものにするべきである。

囲み10. ケニアの中等教育での理数科の強化

ケニアでは、1998年から2008年にかけて、JICAの支援で「中等理数科教育強化」プロジェクト (SMASSE) が実施された。これは、現職教員研修 (INSET) と呼ばれる研修プログラムを通じて、中等学校の理数科教員の教授内容の質的向上を目指すものであった。INSET プログラムは、まず校長と上級レベルの教員とが国レベルでの研修 (教員研修) を受け、彼らがそれぞれの地域の学校に戻って仲間の教員に研修を行う、2段階式の「カスケードシステム」をとっていた。このシステムによって、研修効果を国レベルから地域レベルへと拡散させることが可能となった。

このプログラムは、学校の授業料の一部を地域レベルの研修の費用に振り向けることによって持続可能なものになった。研修とINSET運営の質を十分に向上させるため、ケニアの教員たちには、すでにINSETモデルが採用されている日本、フィリピン、マレーシアでの研修の機会も提供された。当初、9つの地域で試験的プロジェクトとして開始されたこのプログラムを、ケニア教育省は全国的政策とすることにした。そのため同省は、INSETを国家制度に組み込んで、毎年確実に資金調達ができるようにするとともに、教員及び地元教育当局にプログラムへの参加を義務付けた。

審査チームとの面談で (付録D)、ケニア教育省はSMASSEの主な成功要因として、特に(i) 適切な目標の設定、(ii) ケニア側のオーナーシップ、(iii) 強力な政治的支援、(iv) 国家制度への組み込み及び(v) プログラム受益者による効果的なリーダーシップを挙げた。また、SMASSEの成功は、他のアフリカ諸国の間でも共有されつつある。ケニアの国立研修センターは、アフリカ地域のますます多くの国の理数科教員にINSETを提供するために利用されている (地域内南南協力)。

出典：JICA (2007年 d)、ケニアの中等理数科教育強化 (SMASSE) プロジェクト：能力開発の視点からの分析、国際協力総合研修所、JICA、日本

アクラ会議後の能力開発支援

援助効果に関するアクラハイレベルフォーラムで、ドナー社会は、アクラ行動計画に示された能力開発関連の優先課題に取り組むことを約束した。その優先課題とは、(i) 被援助国の市民社会と民間セクターがその役割を果たせるようにすること、(ii) 主な中央政府レベ

ル・地方政府レベル・セクター別・テーマ別の戦略に能力開発関連の優先課題を適切な形で組み込むこと、(iii) 南南協力を含む、需要主導の技術協力を目指して努力すること、(iv) 被援助国の能力開発を阻害する制度的要因（又は能力開発を促進する環境）に対応すること、(v) 被援助国制度の利用を評価・強化・促進すること及び(vi) 脆弱な状況での能力開発活動を状況に応じて段階的に形成・調整することである。

これらの優先課題の一部、つまり(ii)、(iii)、及び(v)は、すでに日本の政策やガイドラインに盛り込まれている。例えば、日本は南南協力や三角協力に取り組むドナーの先頭に立って積極的に相手国の能力向上に取り組んでいる（第5章）。日本が南南協力を非常に重要視していることは、ODA大綱、中期政策、及びJICA中期計画に明確に現れている。日本は南南協力を支援することによって、途上国パートナーの視点を十分に採り入れることができ、またそれによって、能力開発に対する自国のアプローチを向上させることができる。審査チームは日本に、援助効果の向上のために好事例や教訓を共有することで能力開発の有効性を向上させるなどの形で、引き続きこの分野で積極的な役割を果たすよう求める。他の優先課題分野への日本の関与は、以下のように、比較的進展が遅れていると思われる。

- ・ 日本は様々なレベルで自国のNGOとのパートナーシップ強化に取り組むとともに、自国のNGOほどではないが、相手国のNGOとのパートナーシップにも取り組んでいるが、外務省は日本のNGOの能力開発に対して、少額の財政的支援を行っているのみである（2008年度は2億4400万円（237万ドル）、2009年度は2億3500万円（280万ドル））。また、日本のNGO支援スキームは、人件費の支援も行わない。日本では、いくつかの機関（国際開発高等教育機構や国際協力NGOセンターなど）がNGO向けのセミナーや研修を定期的に行っている。日本は、開発パートナー及びサービス提供者として、相手国のNGOの能力の支援に一層力を入れ、彼らを日本の能力開発戦略の重要な一部分にすべきである。日本はこの目的を達成するため、ドナー社会の中で、この分野の国レベルでの好事例を有効な形で共有できるかもしれない。
- ・ 日本のアプローチは依然として多くの部分が技術協力に関係していることが多く、能力の要素をプロジェクトに主流化して組み込むことを重視している（知識移転、技術スキル、組織的な手続など）。今のところ、日本の技術協力には「オーダーメイド」的な性格があるため、主流化の度合いは多くの場合、個々のプロジェクト管理者の裁量次第となり、プロジェクトごとに大きく異なる。日本は、特に、適切な制度環境の構築を図るために、能力アジェンダを日本の全体的な開発協力アプローチに適合させる方法及び論理的かつ一貫性のあるやり方で能力開発の実用性向上に取り組む方法を定義するための明確な運用枠組を作る必要がある。特に、日本は上述のアクラ行動計画に示された実践的なエントリー・ポイントを検討する必要がある。
- ・ 日本は、脆弱国や紛争影響国への関与を増やすことにより（第1章）、国家建設と能力開発プロセスの支援における自信を獲得している。日本はこの分野での自国の経験や蓄

積した知識を吟味して、脆弱な状況での能力開発という問題に対処するための明確なアプローチを考案するべきである。また、国家の中核機能の能力開発を適切に整理・調整して実施するため、他のDAC加盟国と密接に協力することによって、アクラ行動計画で特定された能力開発に関する優先分野への全体的支援を強化するべきである。

今後の検討課題：能力開発

- ・ 日本は明確な運用ガイドラインを適用することによって、職員が (i) 実際に持続可能な能力開発を支援するための包括的またはシステム全体のアプローチをとり、(ii) 共同分析作業や共同評価などの形で他ドナーと協力し、(iii) 相手国が特定した能力関連の優先課題・問題点を適切に統合させることができるようにすべきである。
- ・ 日本には、(i) 自国のアプローチを脆弱国での能力開発でどのように適用しうるか、及び (ii) 地元NGO、より広義には、民間セクターを含む市民社会の能力開発をどのように支援することができるかといった点を検討することによって、相手国政府の能力開発の支援において果たす大きな役割を補完することが求められる。

環境・気候変動

日本の政策

日本には、一連の環境問題に取り組んできた長い経験がある。国際的な環境協力に関する日本の政策は、産業公害の問題に取り組み、国内政策を国際的な成功事例に合わせてきた自らの経験を反映している。日本政府は、地球環境問題への取組を、自国の最優先課題の1つに掲げている。たとえば、2006年に閣議決定された第3次環境基本計画には、日本の国際的な戦略活動を6つの主要目的の1つとして強化することが盛り込まれている。また2007年、日本政府は自国の国際環境戦略として、*21世紀環境立国戦略*（日本政府、2007年）を発表した。この戦略文書には、気候変動、生物多様性、持続可能な資源利用、産業公害、及びクリーン技術を利用した経済開発といった課題に取り組むための具体的な優先的行動が示されている。日本の包括的目標は、持続可能な社会を実現するための「日本モデル」を確立し、アジア及び世界の開発・繁栄に貢献することである。

環境協力の促進に向けた日本の強力なコミットメントはODA大綱にも盛り込まれている。同大綱は、持続可能な開発と環境保全とが地球規模の課題として重要であることを強調し、「環境保全と開発は同時に追求されるべきである」とも述べている（日本政府、2003年）。また、中期政策は、地球温暖化対策（緩和・適応）、環境（大気・水質）汚染防止、廃棄物管理及び環境保全などの環境問題を最優先課題として具体的に列挙している（日本政府、2005年a）。日本は、2010年10月に開催される生物多様性条約第10回締約国会議（CBD-COP 10）の開催国にもなっており、この会議で、自身が提案した「生物多様性条約ポスト2010年目標」の採択を働きかけたいとしている。この目標には、「生態系保全とその他の人間

活動（開発や貧困緩和など）との間で調和のとれたアプローチをとるための仕組みを作る」という、開発目的に関係する個別目標が含まれている。¹⁷日本には、今後何年間にもわたって環境問題を優先課題とし、この分野に十分な予算手当てを行っていくことが求められる。

制度的責任

ODA政策全体の調整・立案は外務省が担当する一方、日本の国際環境アジェンダの枠組内での主導的活動は、環境省の地球環境局が担当している。外務省は、気候変動課の人員を増強し、省内の関連部署（クールアース・パートナーシップ（囲み11参照）の立案を担当する開発協力総括課など）及び気候変動問題に関与するその他の省庁との調整を行っている。

JICAの地球環境部は2004年に創設され、同機構の環境関連協力事業を担当している。地球環境部は、JICAがセクター横断的なものも含めた環境問題に一体的に対処できるようになることを目的としており、4つのテーマ別分野（自然環境保全、環境管理、水資源、防災）を中心とした構造になっている。それぞれのテーマ別分野には、2つの地域別部署が設けられている。また、総合的な企画・立案及び部内の業務の調整を担当する部署もある。審査部の中の2つの環境社会配慮審査課は、環境影響評価（EIA）（JICA環境社会配慮ガイドラインの継続的な見直しを含む）を担当している。JBICとの合併に伴うJICAの再編によって、同機構は気候変動をますます重視する体制となった。さらにJICAは、2008年に気候変動対策室を設置した。

環境分野の支援

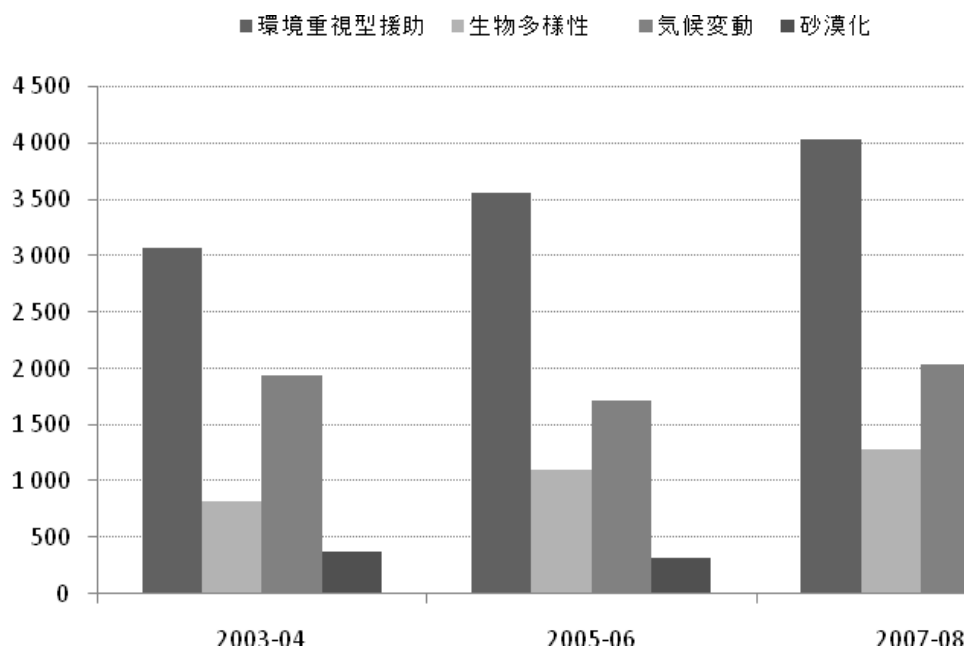
全体として、「環境保護の援助」への日本のODA（コミットメントベース）は年々増加している（図9）。2008年、日本の環境重視型援助の合計額は2007年より6.5%多い約42億ドルに達し、その大部分は借款の形で実施された（表6）。¹⁸ クールアース・パートナーシップとそれに続く鳩山イニシアティブとを考えると、この金額は今後数年間に大きく増えると思われる（囲み11）。

¹⁷ www.MoFA.go.jp/MoFAj/press/release/22/1/PDF/010703.pdfの個別目標Bを参照。

¹⁸ これらの活動は、必ずしも環境のみを目的としていない。定義については、OECD、2009年iを参照。

図8. 環境とリオ条約とに配慮した2国間援助（2003～2008年）

平均コミットメント額、セクター別 ODA、100 万ドル、2007 年実質額



出典：OECD CRS

表6. 環境重視型2国間援助合計額（2003～2008年）

コミットメント、セクター別 ODA、100 万ドル、2007 年実質額

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
環境分野の事業	106	231	322	244	459	452
環境を「第1の」目的と位置付けているその他の事業 a	1 738	534	2 103	1 448	2 432	2 084
環境を「重要な」目的としているその他の活動 b	1 427	2 093	1 813	1 167	1 007	1 616
合計	3 271	2 858	4 238	2 858	3 898	4 151
うち、二国間無償資金協力	6.5%	13.4%	6.8%	7.0%	6.1%	8.0%
二国間借款	93.5%	86.6%	93.2%	93.0%	93.9%	92.0%

a) 「第1の」は、環境がその活動の明確な目的及びその設計の基礎であったことを意味する。

b) 「重要な」は、環境がその活動の、重要ではあるが二次的な目的であったことを意味する。

出典：OECD CRS

セクター間の配分に関して言えば、その他の社会インフラと経済インフラが、環境を目的とした日本の援助全体の70%を占めていた（OECD、2009年i）。インドと中国は日本の環境重視型援助の最大の受益国であり、両国が2006～2007年に受け取った援助の68%をこ

の援助が占めていた（OECD、2009年i）。しかし、環境セクターそのものの中での日本の支出はもっと少なく、2008年は4億5200万ドルであった。日本は国連の3つのリオ条約を（気候変動と生物多様性については1993年、砂漠化については1998年に）批准した。リオ指標¹⁹に照らした日本の報告によれば、リオ条約の目的、すなわち生物多様性、気候変動、及び砂漠化に対する直接的又は間接的な援助は、2005～2007年の日本の2国間ODAコミットメントのそれぞれ9.5%、11.3%、2.5%を占めていた（図9。OECD、2009年j）。

気候変動への取組における強いリーダーシップ

世界第6位の温室効果ガス排出国である日本は、将来の低炭素化を政治的にコミットしており、環境・気候変動問題への地球規模レベルでの対応に積極的な役割を果たしていくというハイレベルのコミットメントを示している。たとえば、日本は2008年のG8北海道洞爺湖サミットの直前に、100億ドルの「クールアース・パートナーシップ」イニシアティブ（囲み11）などを盛り込んだクールアース推進構想を発表した。これに加え、日本は、世界銀行が運営する複数ドナー信託基金である気候投資基金（CIF）に12億ドルを拠出することをプレッジした。

2009年9月の政権交代にもかかわらず、気候変動は今も最優先課題となっている。9月の国連気候変動サミットで、鳩山新首相は、2020年までに温室効果ガス排出量を1990年の水準より25%削減するという日本の中期目標を発表した。この目標は、2009年12月の第15回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP15）で再び発表されたが、このときには「すべての主要国による公平かつ実効性のある枠組みの構築と意欲的な目標の合意」という条件が付けられていた。²⁰ この目標は前政権が発表した（2005年の水準より）15%削減よりはるかに意欲的であり、これによって、日本は意欲的な温室効果ガス排出削減をコミットした国の1つとなった。

囲み11. 日本のクールアース・パートナーシップの進捗状況（2008～2009年）

クールアース・パートナーシップ基金は、2008年から5年間の財政・技術協力に1兆2500億円（100億ドル）を要するものであり、開発途上国の温室効果ガス排出削減を支援すること（緩和）と、気候変動の深刻な影響を受けている国を支援すること（適応）とを目的としている。コミットされた100億ドルのうち、合計20億ドルは（無償資金協力、技術協力、及び国際機関に対する拠出を通じて）適応策及びクリーンエネルギーへのアクセスの支援に

¹⁹ 1992年に3つのリオ条約に調印した先進国は、開発途上国のこれらの条約の実施を支援することを約束した。1998年以来、DACは債権国報告システム（CRS）といわゆる「リオ指標」とを通じて、リオ条約を目的とした援助のモニタリングを行っている（OECD、2009年j）。

²⁰ www.MoFA.go.jp/announce/announce/2010/1/PDF/012601e.pdf に、日本の2020年に向けた排出目標が掲載されている。

配分されることになっている。残りの80億ドルは、緩和策に割り当てられる（クールアースODA借款として40億ドル、その他の政府資金の流れ及び民間資金として40億ドル）。このイニシアティブは、日本の経験・専門知識・技術をもとに、政府全体としてのアプローチを通じて実施される。

2008年から2009年（10月）にかけて、日本はLDC35カ国を含む93の国・地域とクールアース・パートナーシップを構築し、2175億円（ODAとして1045億円、その他の公的資金（OOF）として1130億円）を支出した。これはコミットされた合計額の17.4%であった。経済産業省と外務省はこれらクールアース基金の大半を拠出しており、経済産業省は47.3%（OOF及びODAとして1029億円）、外務省は45.5%（ODAとして990億円）をそれぞれ占めている。残りは財務省、農林水産省、及び環境省からの供与による。政権交代により、クールアース・パートナーシップは、3年間で合計1兆7500億円（約150億ドル）を支援する鳩山イニシアティブに取って代わられた。外務省によれば、クールアース・パートナーシップの未履行分のプレッジ1兆円は、そのまま1兆7500億円の鳩山イニシアティブに引き継がれる。

新政権はクールアース・パートナーシップに代えて、短期（2012年まで）・長期（2020年まで）両方の資金供与メカニズムを特徴とする鳩山イニシアティブを打ち出した。日本は今後、気候変動問題に対応するための開発途上国の取組を支援するため、短期資金供与として、公的資金110億ドル（内訳はODA72億ドル、OOF38億ドル）及び民間資金40億ドル（2012年まで）を供与する。このメカニズムを通じて、政府は特に(i)（開発途上国における森林減少に由来する排出の削減（REDD+）のメカニズムを含む）経済全体での排出削減に貢献し、(ii) 2013年以降の新たな枠組への円滑な移行を促進し、(iii) 新体制への開発途上国の積極的な参加を促そうとしている。

これらの大規模なイニシアティブにより証明されたように、気候変動と開発への日本の強力なコミットメントは、喜ばしいものであり、コペンハーゲン合意の開発側面の実施を促すだろう。²¹ また、鳩山イニシアティブは、無償資金協力・借款・技術協力の相乗効果を実現する好機を提供してもいる（第4章）。それでもなお、資金の使途、追加性（つまり新規援助資金）の度合い、被援助国制度を通じた資金配分の可否など、明確性・透明性のさらなる向上が求められる分野が数多くある。巨額の資金がかかわるだけに、このイニシアティブが他の優先課題から資金を流用することのないよう、そして関係国間で他の気候変動資金メカニズムと調整されるよう、慎重を期す必要がある。また、官民パートナーシップを通じた日本の技術・経験の活用を政府が強調しているが、これはすなわちタイド援助（囲み8参照）であり、日本のアンタイト化の進展を脅かす可能性がある（第5章）。

日本は排出削減義務の一部を、クリーン開発メカニズム（CDM）、共同実施（JI）、及

²¹ COP15会議で、国際社会は「大規模で新しい追加的かつ予測可能かつ適切な資金調達とアクセスの改善とが、開発途上国に提供されなければならない」という意見で一致した。

び排出量取引といった京都メカニズムを利用して達成しようとしている。CDMは、開発途上国で排出削減プロジェクトを実施することによってクレジットを生じるものである。日本は世界最大のCDMクレジット購入国の1つであり、数年前から開発途上国で、援助を活用したこのメカニズムの促進に取り組んでいる。例えば、2007年には、エジプトに風力発電所を建設するための日本の借款プロジェクトが国連CDM理事会によって承認され、これはCDMプロジェクトの認定を受けた日本初の開発援助プロジェクトとなった（OECD、2009年f）。また、日本は開発途上国（バングラデシュなど）で公害対策を促進するための基盤として、CDMに「コベネフィット」（例えば、気候変動対策と大気汚染対策から経済的利益を得ながら、ホスト国の開発プロセスの利益にもなる）アプローチの利用を拡大している。日本のこのコベネフィットアプローチは賞賛されるべきであり、このアプローチを引き続き重視することは、こうしたプロジェクトの開発配当の活用に関与するかもしれない。

主流化・環境影響のアセスメント

JICAのプロジェクトはすべて、承認前に、経済・社会環境面から見た実行可能性について体系的に評価される。計画・承認前段階のプロジェクトの評価結果はJICAのウェブサイトで公開されており、そこでは、環境に悪影響を及ぼす可能性に応じて、プロジェクトが4つのカテゴリー（カテゴリーA、B、C及びFI）に分類されている。²² カテゴリーAのプロジェクトについては、プロジェクト情報の公開後30日以内に一般から意見を募集する。²³ カテゴリーA及びBのプロジェクトのスクリーニング手続（環境レビュー）では、「正負両方の環境影響可能性」を調査するが（JICA、2009年b）、そこで特定された好機やリスクがフォローアップされているかどうかは、必ずしも明らかになっているとは限らない。

JICAはまた、自身の環境ガイドラインの遵守を徹底するための手続も設けている。外部の専門家で構成される環境社会配慮審査会が、高リスクのプロジェクト案の実施について検討し、答申を行うほか、JICA理事長が選任した外部監査人2名が異議申立審査役として、「JICAのガイドライン不遵守が原因で、実際に重大な損害が発生している、又は将来発生しそうなすべての協力プロジェクト」について、外部関係者から提示された個々の疑義を調査・解決する（JICA、2005年b）。外部監査人は、調査の結果をJICA理事長に直接報告する。

環境アセスメント（EIA）については、環境的考察（環境配慮）と環境的評価（環境配慮確認）との両方を包含する明確な手引きが示されている。JICAは、統合後、旧JBICと旧JICAが使用していた異なるガイドラインを1つの環境社会配慮ガイドラインに統合し、新

²² カテゴリーAが最大で、カテゴリーCが最小（つまり、悪影響がほとんどない）。FIは、JICAが資金供与を承認した後でなければサブプロジェクトの選定・アセスメントが開始されないため、承認手続前にカテゴリー分けすることができないプロジェクトに付与されるカテゴリー。

²³ www.jica.go.jp/english/operations/social_environmental/archive/reviews/category_a.html を参照。

しいガイドラインを2010年4月に公布した。18カ月を要したその改訂プロセスは、学者、NGO、民間セクターの代表者、及び主要省庁（環境省、外務省、財務省、経済産業省）関係者など外部専門家から成る有識者委員会が主導した。また一般市民にも、ガイドライン草案について意見を述べる機会が与えられた。JICAは新ガイドラインの一部を、世界銀行及びアジア開発銀行のガイドラインと大きな乖離がないようにしている。また、JICAは「マスタープラン調査」を行う際に戦略的環境アセスメント（SEA）を適用するよう義務付けられているため（JICA、2009年b）、そのプロセスにはSEAの要素が部分的に組み込まれているようであるが、すべての政策・計画・プログラムに組み込まれているわけではない。しかも、新ガイドラインは、SEAの適用をセクター・国レベルで支援する方法について、明確な手引きを示していない。日本のSEAは、より詳細な手引きと模範的行動マニュアルを参照する必要があるだろう。その際、SEA適用のためのDACガイドラインは、自国のアプローチをSEAへと発展させ続けている日本にとって、有用なツールとなる可能性がある（OECD、2006年f）。

相手国政府は自国のシステム及びガイドラインがある場合にはそれらを利用してEIAを実施する責任を負っており、これらのEIAは、後に国の認定機関から認証を取得しなければならない。そうすることによって、場合によっては、社会・環境基準の不遵守や必要な保護措置（影響を受ける地域社会での補償や再定住など）の不履行といった不十分な能力及び脆弱な説明責任メカニズムが原因で、実施の遅延や融資金支出の一時中止を引き起こすことがある。しかし、審査チームは、EIAの結果が良くなかったために不採択、一時中止、又は中止されたプロジェクトはほとんどないと報告をJICAから受けている。JICAは一部の相手国政府の環境アセスメント能力が比較的低いことを考慮し、必要又は要請に応じて、相手国政府がJICAの環境ガイドラインとEIA報告とを完全に遵守できるよう技術的な支援を行っている（JICA、2009年b）。日本は、自国の巨額の援助が、重大な環境影響を及ぼす可能性のある大規模なインフラ開発プロジェクトに投入されるため、このプロセスは不可欠であると考えている。また、日本はより説明責任を全うするとともに、有効な援助実施を促進するための環境コミットメントを相手国が遵守するようにするため、自身の透明性・説明責任メカニズムも強化するべきである。

今後の検討課題 - 環境・気候変動

- ・ 日本が環境・気候変動問題への取組を支援する大規模な援助イニシアティブを打ち出すことは賞賛に値するが、日本は利益を最大化するために、自国の活動を他ドナーの活動と十分に調整し、相手国の優先課題や予算に合ったものにすべきである。
- ・ 環境問題の主流化に向けた日本の取り組みは、開発政策・計画・プログラムの立案・アセスメントにSEAを適用するためのより体系的なアプローチをとることによって、また、環境スクリーニング手続で特定したリスク・好機を確実にフォローアップすることによって改善できる可能性がある。

- 日本はDACアンタイド勧告に従って、クールアース・パートナーシップ及び鳩山イニシアティブのもとで自国の環境技術に限定したタイド援助を行わないようにすべきである。それは、こうした援助が、援助のアンタイド化の分野で日本が果たしてきた進展を脅かし、日本の環境支援の対費用価値を低下させる可能性があるからである。

付属 A

2003 年 DAC 援助審査勧告に関する進展

主な課題	2003年の勧告	2003年以後の実績
<p>新たな進展と 全体的枠組</p>	<p>ODA 大綱の実施に際して、日本は、ODA の主目的が供与相手国の開発であることを強調し、狭い国益がこの目的に優先することのないようにすべきである。</p> <p>特に MDG 達成の一環としての貧困削減に関して、分野横断的課題を単独のセクターとして扱うのではなく、こうした課題を主流化するための政府全体としてのアプローチを確立する。</p>	<p>日本は長期的には、開発協力は自国の利益になると考えている。「国際社会の平和と発展」に対する憲法の約束に関連して、ODAは日本の幅広い外交政策の重要な要素と見なされている。</p> <p>日本は一部の分野横断的課題（特にジェンダー）の主流化で十分な進展を果たしてきたが、統治や脆弱性など他の課題については、まだ進展の余地がある。人間の安全保障の視点は、日本のアプローチに貧困の側面を加えるのに役立ったが、日本は必ずしもすべてのプロジェクトにこれを組み込んでいるわけではない。</p>
<p>援助量と配分</p>	<p>経済状況が回復したならば、ODA の水準を引き上げるためあらゆる努力をし、これを促進するため幅広い国民の支持を築く。</p> <p>重債務貧困国への借款供与が巨額の債務救済に終わったことから学んだ教訓を、将来の借款政策に活用すべきである。</p>	<p>2008 年、日本の援助は 2005 年以来 3 年ぶりに増加した。日本は、補正予算及びその他の簿外資産を利用することで ODA 水準の増加を達成した。しかし、このような場当たりのアプローチは持続可能と思われない上、予測可能性を損なう。ODA の増加に対する国民の支持も向上した。</p> <p>日本は新規借款を決定する際、債務持続可能性を以前より意識するようになっている。決定は IMF4 条協議報告書及び IDA の債務困窮リスク格付によって通知される。原則と</p>

	<p>日本が貧困国又は各国の貧困層にどのように重点を置こうと考えているかについて、より明確な政策の立案が検討されるべきである。</p> <p>貧困を削減するための基本的な保健・教育サービスへの投資の強化に重点を置くことにより、新 ODA 大綱の方向性に沿った、さらに均衡のとれたセクター・ポートフォリオの実現に向けて努力する。</p>	<p>して、延滞国は新規借款を受ける資格を持たない。たとえば、日本は 2008 年、借款より多くの無償資金協力（技術協力を含む）を支出した。</p> <p>日本のアプローチは成長重視型であるが、次第に貧困の側面を含むようになってきている。日本はアフリカ向け ODA を増やしており、2012 年までにアフリカ向け ODA を倍増させると約束している。最近 10 年間には、後発開発途上国向けの ODA 支出純額の割合も増えている。</p> <p>日本の ODA の大部分は、まだ経済インフラに配分されているが、その割合は年々減少しており、社会セクター向け ODA との差が狭まりつつある。日本の長年の経験・知識を考えれば、経済インフラへの日本の継続的な関与は、社会セクターへの支援と併せて歓迎すべきことである。</p>
--	---	---

<p>政策一貫性</p>	<p>開発のための政策一貫性に関する政策文書を作成し、この問題を国民に知らせる方法を検討する。</p> <p>開発のための政策一貫性に関する分析能力を向上させることにより、適切な政策決定を行う能力を高める。</p> <p>海外直接投資及び地域経済協力協定の環境・社会・統治側面をモニタリングするシステムを構築する。</p>	<p>日本はまだ、<i>開発のための政策一貫性（PCD）</i>に関する明確な政策文書を作成していない。</p> <p>貿易・投資など、一部のセクターでは、ある程度の取組が行われているが、PCDに関する日本の分析能力は、まだ限定的である。</p> <p>日本はOECD多国籍企業ガイドラインを遵守している。社会・環境に配慮し、必要に応じて問題を討議するための条項が、2国間投資協定及び経済連携協定に含まれている。JBIC、JETRO、及び日本貿易保険が、それぞれの環境ガイドラインに照らして、貿易・投資プロジェクトの審査とモニタリングを行っている。日本経団連が、加盟企業のCSR活動を毎年モニタリング・報告している。</p>
<p>援助の管理と実施</p>	<p>手段別の開発協力システムから国別のアプローチへの移行、及び国別予算枠の確立を検討するとともに、ベトナムやタンザニアで実施したような、日本関連機関全体による国別・戦略アプローチの有効活用を特に重視した権限委譲の実験的取組を、さらに広範囲で実施する。</p> <p>無償資金協力の大部分の管理を</p>	<p>現在は外務省もJICAも地域別の構造になっており、職員が各国での日本のODA活動をより包括的に捉えるよう求められるようになってきている。</p> <p>・日本は、より現場志向型のシステムを構築するとともに、CAPや現地ODAタスクフォースを打ち出すことで、現場の役割の拡大と十分な調整とを促している。意思決定権の現場への委譲は、それほど大きく進んでいない。</p> <p>現在、JICAは無償資金協力の大部</p>

	<p>JICAに委ねること、及び戦略・政策立案・システム調整にエネルギーを集中することを検討する。</p> <p>特に権限委譲が成功した場合は、システム全体にわたって、より多くの開発協力担当職員が必要になる。開発担当職員のレベル・技能の計画・分析を含む、統合的なODA人員政策が確立されるべきである。</p> <p>DACと協力して、LDC向けODAのアンタイド化に関する勧告に沿った、無償資金協力資金の主契約者向けの利用を徐々にアンタイド化するための具体策を見つけ出す。</p>	<p>分を管理・実施している。しかし、外務省はまだ無償資金協力の約30%を管理している。また、外務省はJICAのプロジェクトの計画・承認にも関与しているが、一部の実施の役割からは退いた。</p> <p>2009年、外務省では、2003年当時より多くの職員がODA関連の課題に取り組んでいた。合併により、JICAの職員数は4分の1増加した一方で、予算は6倍に増えた。職員はスキルと経験（特に語学力）に応じて配置されている。しかし、組織全体ないし主要部署の人材能力やニーズの全体的分析は行われていない</p> <p>日本はアンタイド援助の割合を増やした。だが日本のODAの約13%は未報告である。日本は、自国の主契約者を利用して無償資金協力プロジェクトを管理している。日本人の主契約者がサービス・資材の供給者でもある場合は、タイド援助として報告されるべきである。</p>
--	--	---

付録 B
OECD/DACの標準的数値表一覧

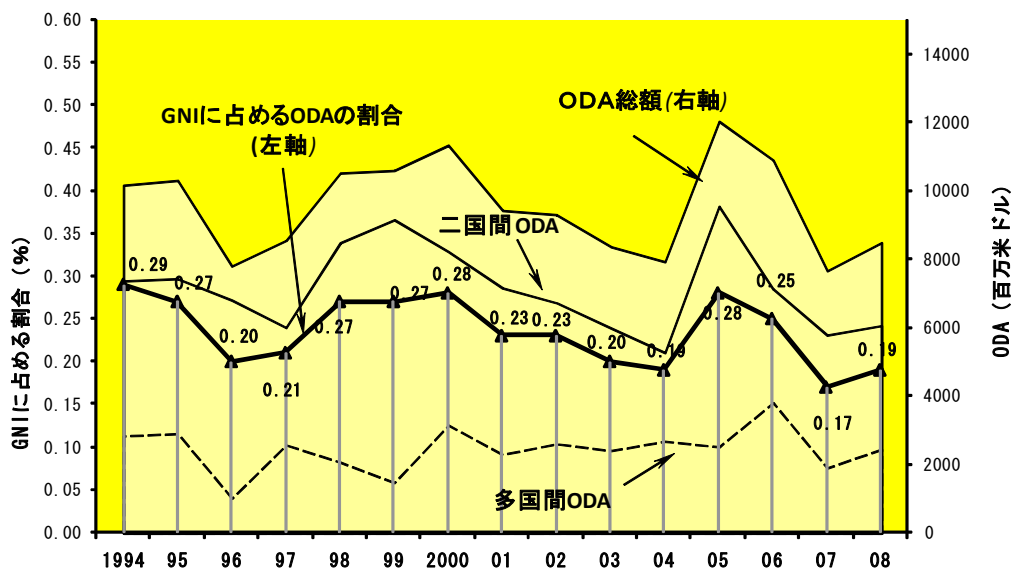
表B.1 総資金フロー

当該年の価格及び為替レートの百万米ドル

日本	総拠出額						
	1994-98	1999-2003	2004	2005	2006	2007	2008
公的資金総額	16 333	10 008	6 551	10 705	13 573	7 890	7 593
政府開発援助	11 433	10 736	8 922	13 126	11 136	7 679	9 579
二国間	8 658	8 146	5 917	10 385	7 262	5 778	6 823
多国間	2 775	2 590	3 005	2 740	3 874	1 901	2 756
他の公的資金	4 900	- 728	-2 372	-2 421	2 438	211	-1 986
二国間	3 910	-355	-2 006	-1 423	2 732	-229	-2 581
多国間	989	-373	-366	-997	-294	441	594
民間贈与総額	217	244	425	255	315	446	452
民間資金(市場レート)	14 706	501	4 392	12 278	12 290	21 979	23 738
二国間: 内訳	16 584	1 883	7 412	12 197	13 218	23 874	24 784
直接投資	8 291	5 600	9 171	14 472	14 144	18 037	25 710
貿易信用	110	-190	1 667	-3 433	275	2 586	-4 878
多国間	-1 877	-1 382	-3 020	81	-928	-1 896	-1 046
総資金量	31 256	10 753	11 368	23 238	26 179	30 315	31 783
参考:							
ODA (2007年物価価値換算、百万米ドル)	9 487	9 826	7 947	12 055	10 918	7 679	8 502
ODA (GNIに占める割合(%))	0.25	0.24	0.19	0.28	0.25	0.17	0.19
総資金量(GNIに占める割合(%)) (a)	0.68	0.24	0.24	0.50	0.58	0.67	0.63
NGOに対する及びNGOを通じたODA							
- 百万米ドル	376	326	418	352	229	247	248
- ODA 総額に占める割合(%)	3	3	5	3	2	3	3
- ODA 総額に占める割合(%)のDAC平均	4	8	8	9	7	7	7

a. To countries eligible for ODA.

ODA 拠出総額
2007年物価価値換算百万米ドル及びGNIに占める割合

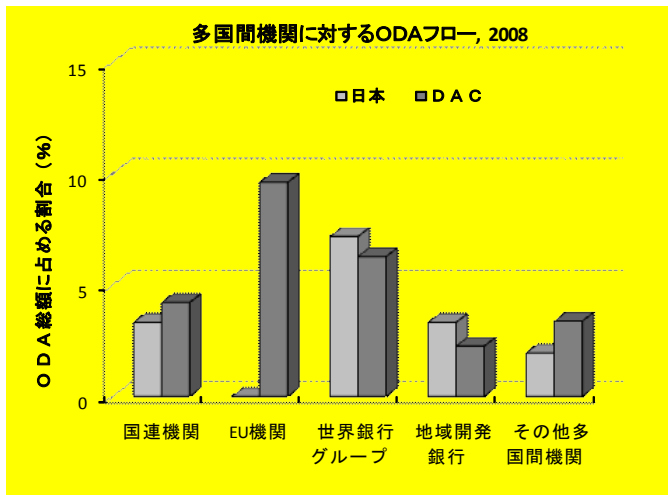


表B.2. 主要カテゴリ別ODA

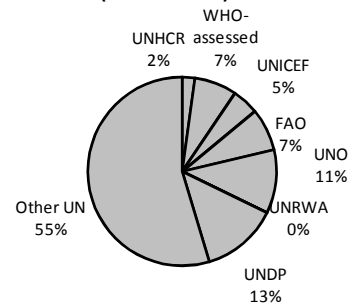
日本	2007年物価価値換算、百万米ドル					総拠出額に占める割合(%)					DAC全体 2008%
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
二国間ODA総額	11 730	14 583	12 932	11 665	13 045	81	85	77	86	84	74
贈与	6 351	8 425	7 501	5 983	6 891	44	49	45	44	44	65
プログラム型・プロジェクト型援助	916	881	1 086	1 101	1 171	6	5	6	8	8	25
技術協力	1 705	1 701	1 811	1 813	1 731	12	10	11	13	11	12
食糧援助	43	54	83	135	232	0	0	0	1	2	1
人道支援	585	484	179	95	228	4	3	1	1	1	7
債務関連	2 149	4 386	3 475	1 941	2 486	15	26	21	14	16	8
行政費用	597	645	655	669	835	4	4	4	5	5	4
その他贈与	356	275	212	229	207	2	2	1	2	1	8
贈与以外の二国間援助	5 380	6 158	5 431	5 683	6 154	37	36	32	42	40	9
新しい開発借款	5 283	5 293	5 219	5 657	6 151	37	31	31	42	40	8
債務スケジュール調整	97	866	212	25	3	1	5	1	0	0	0
資本取得及びその他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
多国間ODA総額	2 677	2 517	3 798	1 901	2 446	19	15	23	14	16	26
国連機関	1 122	999	576	567	516	8	6	3	4	3	4
EU機関	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
世界銀行グループ	922	824	2 525	173	1 112	6	5	15	1	7	6
地域開発銀行(a)	401	447	445	460	515	3	3	3	3	3	2
その他多国間ODA	232	247	252	702	303	2	1	2	5	2	3
ODA総額	14 407	17 100	16 730	13 566	15 491	100	100	100	100	100	100
返済及び債務救済	-6 460	-5 046	-5 812	-5 887	-6 989						
ODA純総額	7 947	12 055	10 918	7 679	8 502						
参考:											
関連財務(b)	-	-	-	-	-						
債務救済純額	215	4 104	3 100	1 579	1 515						
留学生支援費用	-	-	-	-	-						
ドナー国内の難民支援経費	-	-	-	2	0						

a. EBRDは除外

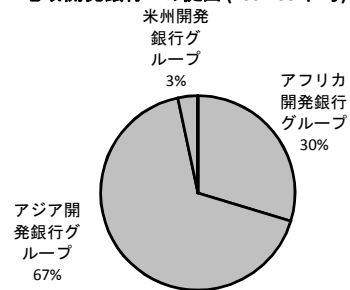
b. 関連財務パッケージにおけるODA贈与及び借款



国連機関への拠出 (2007-08 平均)

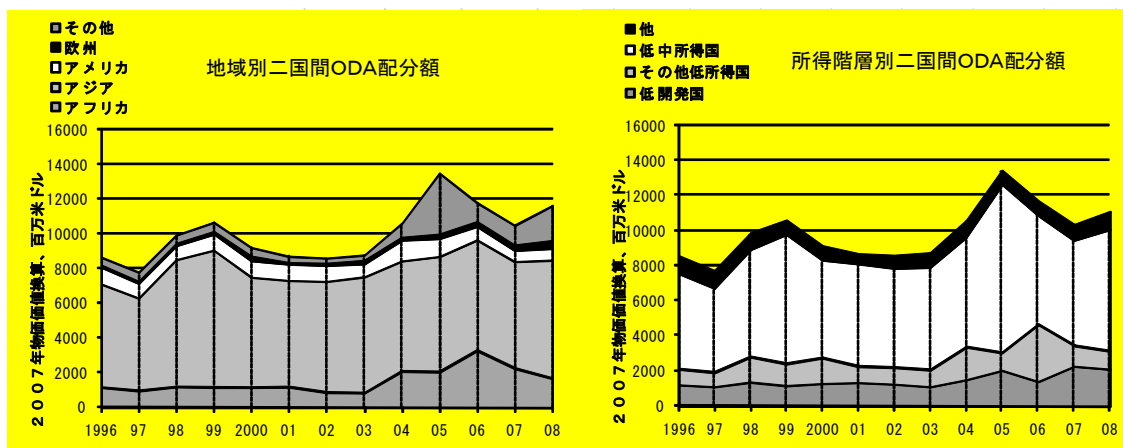


地域開発銀行への拠出 (2007-08 平均)



表B.3. 地域・所得階層別二国間ODA

日本	2007年物価価値換算、百万米ドル					総拠出額に占める割合(%)					DAC全体 2008%
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
	アフリカ	2 113	2 079	3 316	2 274	1 695	20	15	28	22	
サブサハラアフリカ	1 836	1 806	3 080	1 959	1 225	17	13	26	19	11	32
北アフリカ	275	269	223	301	368	3	2	2	3	3	4
アジア	6 336	6 622	6 329	6 144	6 798	60	49	54	59	58	30
南・中央アジア	1 861	1 412	1 809	1 648	2 836	18	10	15	16	24	17
極東アジア	4 452	5 175	4 473	4 471	3 922	42	38	38	43	34	12
アメリカ	1 195	1 038	800	645	682	11	8	7	6	6	10
北米及び中米	322	621	382	230	250	3	5	3	2	2	4
南米	872	414	411	407	424	8	3	3	4	4	4
中東	748	3 380	982	1 041	1 836	7	25	8	10	16	17
オセアニア	57	107	97	93	148	1	1	1	1	1	2
ヨーロッパ	172	255	270	303	461	2	2	2	3	4	4
地域別の二国間ODA総額	10 623	13 481	11 793	10 500	11 620	100	100	100	100	100	100
低開発国	1 552	2 068	1 443	2 312	2 140	15	15	12	22	19	35
その他低所得国	1 839	1 007	3 232	1 160	1 024	17	7	28	11	9	10
低中所得国	6 258	9 590	6 198	5 987	6 923	59	71	53	58	62	46
高中所得国	933	760	831	889	1 012	9	6	7	9	9	10
より開発が進んだ途上国	6	5	5	4	-	0	0	0	0	-	-
所得階層別の二国間ODA総額	10 587	13 429	11 710	10 351	11 099	100	100	100	100	100	100
参考:											
二国間援助総額	11 730	14 583	12 932	11 665	13 045	100	100	100	100	100	100
うち: 地域別配分対象外	1 108	1 102	1 138	1 166	1 425	9	8	9	10	11	19
うち: 所得階層別配分対象外	1 143	1 154	1 222	1 315	1 946	10	8	9	11	15	27



1. 各地域のODA額には下位の地域別の分類ができない金額も含まれている。それ故、下位の地域別ODA額の合計は地域別合計額を下回っている。

表B.4. 二国間ODAの主要受取国

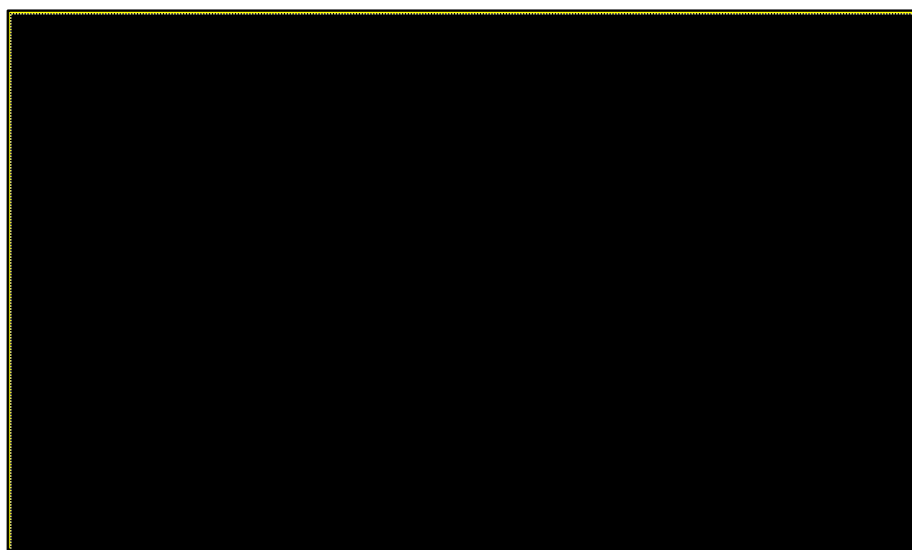
拠出総額

日本	1997-2001 平均			メモ: DAC 諸国 平均	2002-06 平均			メモ: DAC 諸国 平均	2007-08 平均			メモ: DAC 諸国 平均	
	当該年実額 百万米ドル	基準年の実勢額 2007年百万米ドル	% 割合		当該年実額 百万米ドル	基準年の実勢額 2007年百万米ドル	% 割合		当該年実額 百万米ドル	基準年の実勢額 2007年百万米ドル	% 割合		
インドネシア	1292	1174	11	中国	1445	1363	12	イラク	1402	1294	11		
中国	1224	1121	11	イラク	1000	925	8	中国	1196	1128	9		
タイ	873	793	8	インドネシア	945	894	8	インドネシア	1191	1117	9		
インドネシア	764	700	7	フィリピン	756	717	6	インド	949	878	7		
フィリピン	689	628	6	インドネシア	683	649	5	ベトナム	780	735	6		
上位5カ国	4 842	4 416	42	上位5カ国	4 830	4 548	39	上位5カ国	5 517	5 152	42		
ベトナム	544	489	5	タイ	622	585	5	フィリピン	599	572	5		
バングラデシュ	324	296	3	ベトナム	580	547	5	バングラデシュ	540	490	4		
パキスタン	291	271	3	ナイジェリア	452	442	4	タンザニア	396	392	3		
スリランカ	239	219	2	スリランカ	300	283	2	トルコ	354	328	3		
マレーシア	237	218	2	バングラデシュ	256	243	2	スリランカ	288	269	2		
上位10カ国	6 476	5 907	57	上位10カ国	7 039	6 648	56	上位10カ国	7 693	7 204	58		
ブラジル	165	150	1	マレーシア	254	238	2	マレーシア	267	255	2		
タンザニア	150	137	1	ガーナ	234	210	2	アフガニスタン	155	143	1		
ペルー	141	127	1	パキスタン	216	207	2	ペルー	138	131	1		
エジプト	114	103	1	ザンビア	182	169	1	エジプト	134	125	1		
ガーナ	104	96	1	ボリビア	153	139	1	モロッコ	133	125	1		
上位15カ国	7 150	6 520	63	上位15カ国	8 077	7 612	65	上位15カ国	8 520	7 982	65		
シリア	101	90	1	ペルー	148	140	1	タイ	128	121	1		
ラオス	100	90	1	ホンジュラス	148	139	1	マラウイ	126	125	1		
ヨルダン	97	88	1	ブラジル	139	131	1	ブラジル	125	115	1		
ネパール	92	84	1	トルコ	133	126	1	カンボジア	116	110	1		
モンゴル	91	83	1	カンボジア	104	99	1	ネパール	112	104	1		
上位20カ国	7 630	6 956	67	上位20カ国	8 749	8 247	70	上位20カ国	9 127	8 556	69		
合計 (155カ国)	10 105	9 214	88	合計 (150カ国)	11 259	10 618	90	合計 (146カ国)	11 428	10 725	87		
未配分	1315	1194	12	38	未配分	1202	1137	10	22	未配分	1753	1630	13
二国間総額	11 419	10 408	100	100	二国間総額	12 461	11 755	100	100	二国間総額	13 181	12 355	100

表B.5. 目的別二国間ODA

コミットメント - 2年間平均

日本	1997-2001 平均		2002-06 平均		2007-08 平均		2007-08 DAC全体 パーセント
	当該年実額 百万米ドル	パーセント	当該年実額 百万米ドル	パーセント	当該年実額 百万米ドル	パーセント	
社会インフラ・サービス	2 457	21	2 726	22	3 122	22	41
教育	793	7	926	7	709	5	9
うち: 基礎教育	66	1	133	1	110	1	2
保健	294	3	315	2	254	2	4
うち: 基礎保健	81	1	100	1	168	1	3
人口・リプロダクティブヘルス	19	0	11	0	28	0	7
水供給・衛生	1108	10	1 035	8	1 705	12	5
行政・市民社会	97	1	267	2	268	2	13
うち: 紛争、平和、安全保障	-	-	15	0	48	0	3
その他の社会インフラ・サービス	147	1	172	1	156	1	4
経済インフラ・サービス	4455	38	3 477	27	4 427	32	15
運輸・備蓄	2743	24	1 847	15	2 667	19	6
コミュニケーション	194	2	146	1	80	1	0
エネルギー	1447	12	1 443	11	1 428	10	4
銀行・金融サービス	13	0	22	0	36	0	3
ビジネス及びその他サービス	58	1	19	0	216	2	2
生産セクター	1591	14	1 030	8	1 626	12	6
農業、林業、漁業	1147	10	726	6	991	7	4
産業、鉱業、建設	401	3	168	1	578	4	1
貿易、観光	2	0	50	0	49	0	1
その他	19	0	86	1	8	0	0
横断的セクター(マルチセクター)	587	5	418	3	742	5	6
商品及びプログラム援助	733	6	115	1	671	5	5
債務関連	875	8	3 648	29	2 215	16	10
人道支援	132	1	325	3	256	2	8
ドナーの行政コスト	684	6	649	5	752	5	5
対NGO支援(コア支援)	66	1	283	2	215	2	2
ドナー国内の難民	-	-	-	-	1	0	2
二国間援助配分総額	11 580	100	12 671	100	14 027	100	100
参考:							
二国間総額	12 276	84	12 908	85	14 428	88	75
うち: 未配分	696	5	238	2	401	2	1
多国間総額	2 298	16	2 289	15	1 896	12	25
ODA総額	14 575	100	15 198	100	16 324	100	100



表B.6. 援助パフォーマンス比較

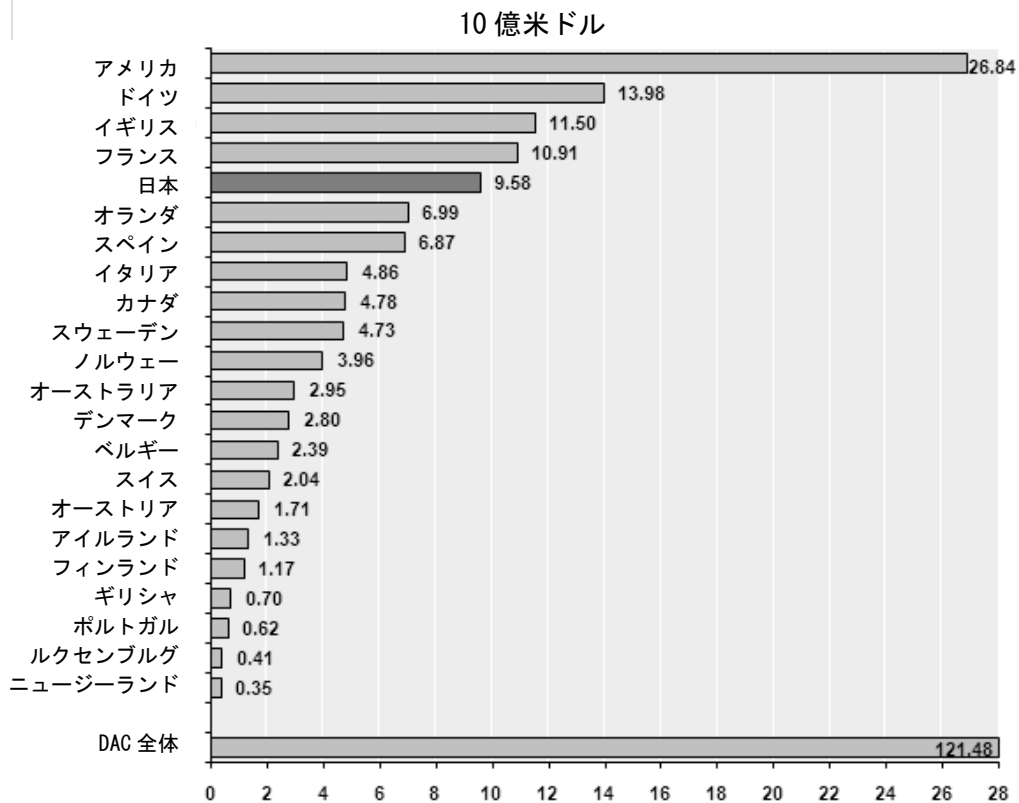
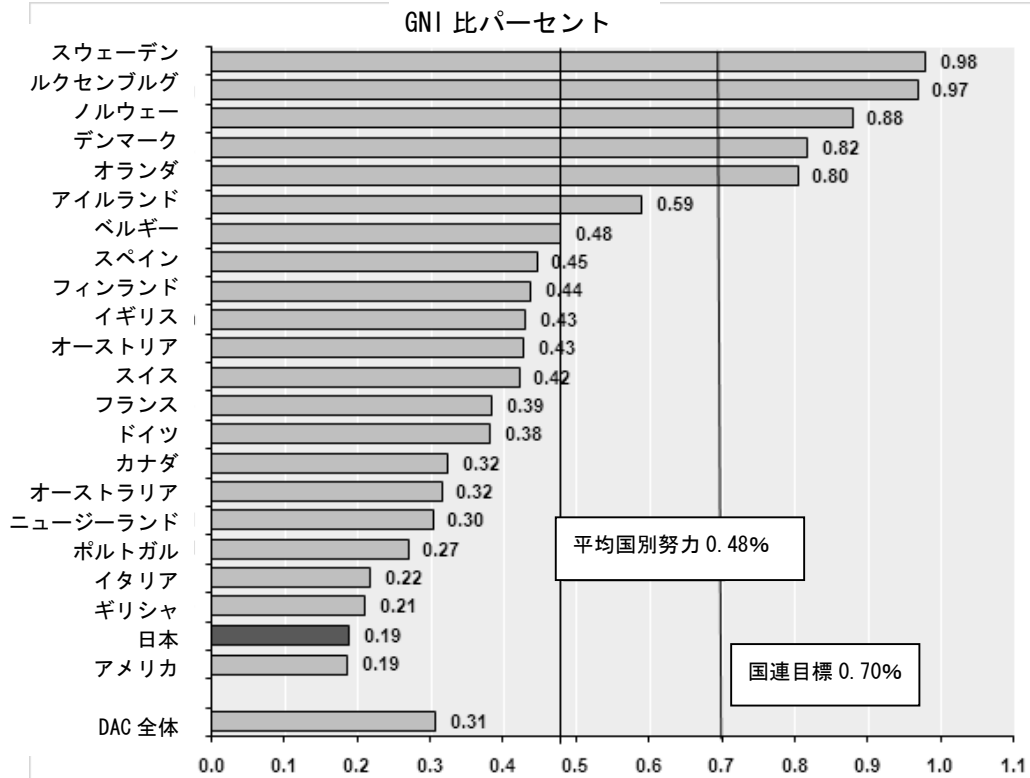
純拠出額

	政府開発援助			ODA グラント・エレメント (コミットメント) 2008 % (a)	多国間援助の 割合				低開発国向けODA 二国間及び 多国間機関経由 2008	
	2008		2002-03 ~ 07-08 年平均 リアルターム % 変化		2008		2008		ODA比%	GNI比%
	百万ドル	GNI比%			ODA比%	GNI比%	(b)	(c)		
オーストラリア	2 954	0.32	8.3	100.0	10.2		0.03		25.9	0.08
オーストリア	1 714	0.43	18.0	100.0	28.0	10.9	0.12	0.05	16.3	0.07
ベルギー	2 386	0.48	-0.2	99.7	42.3	19.3	0.20	0.09	39.0	0.19
カナダ	4 785	0.32	6.4	100.0	29.8		0.10		38.8	0.13
デンマーク	2 803	0.82	0.7	100.0	34.8	25.1	0.28	0.21	39.1	0.32
フィンランド	1 166	0.44	7.7	100.0	40.5	22.4	0.18	0.10	34.3	0.15
フランス	10 908	0.39	1.7	90.0	40.8	17.6	0.16	0.07	28.0	0.11
ドイツ	13 981	0.38	8.7	92.1	35.2	15.1	0.13	0.06	25.9	0.10
ギリシャ	703	0.21	3.4	100.0	55.6	21.6	0.12	0.05	20.5	0.04
アイルランド	1 328	0.59	13.4	100.0	29.9	18.3	0.18	0.11	50.8	0.30
イタリア	4 861	0.22	3.7	99.0	62.2	26.9	0.14	0.06	32.7	0.07
日本	9 579	0.19	-1.8	85.3	28.8		0.05		26.1	0.05
ルクセンブルグ	415	0.97	7.7	100.0	32.9	24.3	0.32	0.24	39.1	0.38
オランダ	6 993	0.80	4.1	100.0	25.6	16.6	0.21	0.13	29.0	0.23
ニュージーランド	348	0.30	8.1	100.0	20.2		0.06		29.1	0.09
ノルウェイ	3 963	0.88	3.8	100.0	23.4		0.21		37.8	0.33
ポルトガル	620	0.27	1.6	79.2	39.8	13.8	0.11	0.04	36.2	0.10
スペイン	6 867	0.45	14.6	94.3	30.1	15.0	0.13	0.07	21.3	0.10
スウェーデン	4 732	0.98	7.4	100.0	33.6	25.8	0.33	0.25	19.2	0.19
スイス	2 038	0.42	4.5	100.0	23.9		0.10		24.5	0.10
イギリス	11 500	0.43	6.8	100.0	35.9	18.3	0.16	0.08	36.5	0.16
アメリカ	26 842	0.19	7.4	100.0	11.1		0.02		26.2	0.05
DAC全体	121 483	0.31	5.6	96.0	28.8	18.1	0.09	0.06	28.8	0.09
メモ: 国別努力平均		0.48								

注釈:

- a. 債務再編成は除く。
- b. EU機関を含む。
- c. EU機関を望む。
- .. データなし。

グラフ B.1. DAC 加盟諸国 ODA 支出純額



付録C

日本とグッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ・イニシアティブ

2003年にストックホルムで開催された第1回目のグッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ（GHD）会議で、日本はGHD原則を支持した。²⁴ 現在、日本はGHDグループの正式参加国と見なされているが、2004年のオタワでのハイレベル会合で合意された、自国のGHD実施計画の策定を行っていない。今回の援助審査は、DACが日本のGHDコミットメントに照らして日本を評価する初の機会である。そのため、前回の援助審査では、何らの特定の勧告を行っていない（OECD、2003年a）。

今回の審査は2008年人道支援評価枠組（OECD、2008年f）に従って行われたものであり、GHD原則の4つのテーマ群（すなわち (i) 人道支援のための政策枠組、(ii) 資金供給の流れ、(iii) 基準の向上と実施の促進、及び (iv) 学習と説明責任）に沿って構成され、日本の開発協力システムがさらに考慮すべき課題を特定して締めくくっている。この報告は主に、外務省とJICAの関係者及びNGO（ジャパン・プラットフォームなど）の代表者が参加して、2009年10月に東京で開催された一連の会合を基に作成している（以下参照）。また、ヨーロッパに本拠を置く複数の国際機関からも補足的意見を募った。

日本の人道支援の法的・政策的枠組

法的根拠

日本は、すべての外交運営に政治的中立性を求める1947年憲法の枠組の中で、自国が世界で果たすべき人道的責任を定めている。外務省設置法は、ODA（人道支援を含む）に関する政策を調整する責任を外務省に与えている。人道支援の法的根拠は、日本赤十字社法（1952年）、国際緊急援助隊の派遣に関する法律（1987年）、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（1992年）、及び国際協力機構法（JICA法）（2002年、2006年修正）の4つの法律によって、さらに詳しく定められている。

人道支援とODA大綱

他の開発協力システムと同様、日本の人道支援はODA大綱に定められており、同大綱は「極度の貧困、飢餓、難民、自然災害などの人道的問題…は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である」（1条）（日本政府、2003年）と認めている。同大綱は、紛争から復興及び開発に至るあらゆる段階で人間の尊厳が保たれるよう、個人を保護し権限を強化するために、人間の安全保障（囲み2、第1章）の概念が必要であるとし

²⁴ www.goodhumanitariandonorship.org/background.asp

ている（2.2条）。

日本のODA中期政策における人道支援

日本のODA中期政策は、人間の安全保障に対する国境を越えた脅威（紛争やテロリズムから自然災害、感染症、自然破壊に至る一連の脅威）を強調し（日本政府、2005年a）、これらの脅威に対する予防的アプローチと対処的アプローチとの両方を提案している。そして、これらのアプローチのうちのいくつかは、一部のGHD政策コミットメントと相互に関連している（囲み12）。

囲み12. 日本の中期政策とGHDコミットメントとの関連性

日本のODA中期政策（2005年）	GHD原則（2003年）
<p>人々を中心に捉え、人々に確実に届く援助： 日本は、支援の対象となっている地域の住民のニーズを的確に把握し、ODAの政策立案、案件形成、案件実施、モニタリング・評価に至る過程でできる限り住民を含む関係者との対話を行うことにより、人々に確実に届く援助を目指す。</p>	<p>GHD原則No.6： ニーズに比例して、及びニーズ評価結果に基づいて人道支援予算を配分する。</p> <p>GHD原則No.7： 人道支援実施機関に対し、可能な限り裨益者が人道支援の形成・実施・モニタリング・評価に適切に関与できるよう求める。</p>
<p>地域社会を強化する援助： 政府が十分に機能していない場合には、政府の行政能力の向上を図るとともに、援助が人々に直接届かないおそれがあることから、地域社会に対する支援や住民参加型の支援を組み合わせる。</p>	<p>GHD原則No.8： 政府と地域社会とが自らの責任を果たし、人道支援のパートナーと効果的な調整ができるよう、対象国及び地域社会の、人道危機への予防・軽減・対応能力を強化する。</p>
<p>人々の能力強化を重視する援助： 人々を援助の対象としてのみならず、自らの社会の「開発の担い手」と捉え自立に向けての能力強化を重視する。</p>	<p>GHD原則No.9： 復興と長期的開発を支えるような人道支援を実施し、必要に応じて持続可能な生計を維持・回復するための支援や、人道支援から復興・開発支援への移行を確保するよう努める。</p>
<p>脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助： 「人間の安全保障」の視点を踏まえた援助では、貧困を始めとする「欠乏からの自由」と紛争のような「恐怖からの自由」の双方を視野に入れ、人々が直面している脅威に対して、可能な限り包括的に対処していく必要がある。</p>	<p>GHD原則No.3： 人道支援には、一般市民やもはや敵対行為に参加しない者の保護、並びに、食料、水、衛生施設、シェルター、保健サービスなど人々の利益及び通常的生活及び生計の回復の促進を目的とする支援が含まれる。</p>
<p>文化の多様性を尊重する援助： 人々が文化的</p>	<p>GHD原則No.2： 人道支援は、公平性の人道</p>

背景のために差別されることなく、文化の多様性が尊重される社会の形成を支援する。	原則に基づいて実施されるべきである。つまり、人道支援は、対象となる人々を差別せずに、ニーズのみに基づいて実施されるべきである。
---	---

現在、日本の人道支援は、中期政策の4つの優先分野のうちの3つ（すなわち貧困削減、地球規模の課題への対応、及び平和構築）に分散している。貧困削減の分野には突然の脅威（経済危機や自然災害など）からの脆弱層の保護が、地球規模の課題の分野には災害多発国としての自国の経験を活かした防災イニシアティブが、平和構築の分野には紛争直後及び紛争後の復興援助に必要な緊急人道支援が、それぞれ含まれている。貧困削減と地球規模課題との両分野において災害関連の優先課題が部分的に重複していることは、防災に関して2面的アプローチ（貧困削減と脆弱性低減）がとられていることを反映している。新JICAでは、防災（DRR）と危機後の復興支援とが、「（人々を）脅威から保護し、尊厳ある生命を全うできる社会づくりを目指す」JICAの使命〔MISSION〕4「人間の安全保障の実現」に組み込まれている。

人道支援政策

人道支援に関する原則的かつ一貫性のある政策の基盤は、日本の開発援助の広い法的・政策的枠組の中にある。しかし、日本の政策アプローチは、自然災害に関連する人道支援と複合的人道危機における人道支援とを区別している。したがって、日本は、包括的な人道支援政策や、自然災害と紛争を含む複合的人道危機と双方に適応できるような、GHDコミットメントを国内で実施する枠組みを有していない。

自然災害時の人道支援

日本は自国の経験を活用することにより、自然災害の軽減や自然災害対応において、グローバルなリーダーシップを発揮してきた。2004年のインド洋津波発生直後の2005年に神戸で開催された国連防災世界会議で発表された、ODAを通じた防災協力イニシアティブは、災害サイクルの全段階での包括的な協力戦略（災害予防の開発政策への協力統合、災害直後の迅速で的確な援助、及び災害に耐える経済社会基盤・システム・技術の構築を目的とした復興支援）を定めている。重要なことは、防災協力イニシアティブは、兵庫行動枠組2005-2015に基づく日本のコミットメント（特に、相手国が防災のための第一義的な責任を担うための知識の高度化、組織開発、及び技術移転を通じた支援）を実施するための枠組を提供していることである。さらに、このイニシアティブは、日本を国際的・地域的な国際協力の全面に位置付けるとともに、日本の2国間の緊急援助メカニズムや災害への備えの活動支援のための政策基盤をも提供している。日本はまた、防災のための財政支援も行っており、2008年の支援額は約5億5000万ドルであった（外務省、2008年。防災のための能

力開発については第6章の囲み9も参照)。

複合的人道危機における人道支援

複合的人道危機における人道支援に関わる政策はなく、日本は日本国憲法に従って慎重なアプローチをとっている。この文脈では、人道支援は一般的に平和構築に含まれ、「人々の平和な暮らしの回復」を目的として実施される(外務省、2009年a)。人道支援をこのように捉えると、人道支援が人命救助の手段ではなく、平和構築の手段と見なされるリスクがある。JICAはこのリスクを明確に認識し、テーマ別ガイドラインを修正して、平和構築分野の優先課題から人道支援を外した。しかし、複合的人道危機における人道支援の目的を示した明確な政策文書を外務省が策定すれば、人道支援を平和構築支援と区別することができ、公平性・独立性の原則を損なわずにすむだろう。

日本の人道支援予算

管理

日本は国際的な人道支援システムをサポートするために、幅広いスキーム(無償資金協力、技術協力及び緊急援助物資)と、2国間・多国間・NGOといったチャンネルを通じた援助を実施している。日本政府の人道支援予算は外務省に配分され、国際協力局の緊急・人道支援課が管理する。JICAは2国間部分を管理し、国別援助に防災の視点を反映させるための支援を担当する。

援助額

日本の2007年における2国間人道支援の支出純額は9500万ドルであった。同年の2国間人道支援ODAの占める割合(1.6%)は、DAC平均値(7%)を大きく下回っていた。国際人道支援機関へのコア拠出(推定2100万ドル)を含めても、日本の人道支援総額はDAC加盟国中18位にとどまった。だが、日本の人道支援への予算配分額は、重大危機に応じて動員される補正予算の割当額(第3章)によって、年ごとに大きく変動する。例えば、2004年の支出総額6億5700万ドルと2005年の支出総額5億2700万ドルは、インド洋津波及びカシミール地震に応じて割り当てられた補正予算を反映している。

支援方法

日本はマルチの人道支援システムへの一貫したドナーであり、緊急事態発生時の国連統一アピール(CAP)、フラッシュアップアピール、及びICRC/IFRCアピールへの支援を重視している。日本は2008年、UNHCRへの拠出額で第3位、WFPへの拠出額で第6位のドナーであった。日本は、OCHAのコア予算に対してはそれほど積極的なドナーではないが(2008年は250万ドルで第14位)、OCHAのリリーフウェブ・ネットワーク(全世界での危機発生時の24時間体

制でのカバーに貢献している)のアジア拠点を神戸に受け入れているほか、OCHAが運営する国連人間の安全保障基金への最大のドナーでもある。国連中央緊急対応基金への日本の支援も、それほど多くはない(2006年の創設以来の拠出合計額は1070万ドルにとどまっており、その大部分(750万ドル)は最初の年に拠出したものであった)。日本はICRCの正規ドナー国でもあるが(2008年は1430万ドル)、拠出額に大きな変動がある上、他ドナーに比べて複雑な報告を義務付けている。

NGOの人道支援に対する日本政府の支援は、主にジャパン・プラットフォーム(JPF)のメカニズムを通じて提供されている。JPFは、緊急事態に対応するかどうかの決定、案件の発掘・評価、モニタリングの実施、及び政府・他ドナーへの支出額・成果の報告を行う責任を負っている。また、JPFは報道機関向けの情報プラットフォームの役割も果たしている。資金は加盟する32のNGOのネットワークを通じて分配され、管理費(職員7名)は政府が無償資金協力の形で負担する。日本のNGOは、JPFが創設されて以来、政府の支援の適時性が向上したと述べている。だが、このメカニズムを通じて支出される公的な人道支援ODAの量は、相変わらずあまり多くない(年平均1000万ドル)。開発協力システムの中でこのNGOを通じた活動への関心が高まっていることを考えれば、日本は、JPFを通じた人道支援拠出額を、加盟NGOの実質的な能力に合わせて増やすことを検討するべきである。また、手続の簡素化(財務会計に必要な詳細事項の削減など)が実現すれば、JPFを通じた無償資金協力の価値はさらに高まるだろう。

優先課題

2008年、日本はほぼすべてのCAP及びフラッシュアップへの支援をコミットしたが、当然、支援のコミットメントは災害多発地域に偏っている。たとえば、日本は2008年、中国で起きた四川省大地震のためのIFRCアピールに対応した。他方で、日本は同年、世界的な食糧危機を受け、主にアフリカを対象とした緊急食糧援助のために相当な資金(1億ドル)をコミットした。しかし、長期的に見て、日本のODA全体の地域配分が、人道支援へのこれまでの支出パターンに影響を及ぼすかどうかは不明である。さらに、「日本はこれら(CAPやICRC/IFRC)のアピールだけでなく、例えば2国間援助における相手国の援助要件や受入能力に配慮して資金を配分している」(日本政府、2009年)。

日本の資金供給の質

日本はその支援の大部分を、イヤーマーク(2国間)拠出の形で国際機関に供与している。国際機関の中には、日本の拠出に係わる案件プロポーザルや報告での高度なカスタマイズを求められると指摘したところもある。一方、日本のNGOは、手続の煩雑さや厳しい報告要件、そして、復旧活動資金の調達予測可能性の欠落(下流でのプログラムの計画を妨げる)を指摘している。日本は人道支援資金供給のこうした側面を、GHDコミットメントに沿って、さらに改善することができるだろう。

基準の改善と実施の向上

日本は、アジア太平洋地域の災害多発地域に近接することから、迅速な支援の実施と、影響を受ける地域社会のニーズや脆弱性の正確な特定とが可能になると考えている。こうした考えのもとで日本は、地域の能力を構築し、アジア太平洋地域の人道支援コミュニティの中で基準を改善するための2つの重要なイニシアティブ、つまりアジア防災センター（囲み13）と UNHCR e センターの主催者・支援者となっている。更新可能な同意書に基づき JICA との共同出資で設立されたこの e センターは、「強制移住・強制退去に関する問題を特に重視しながら、人道的な緊急事態への準備・対応ができるようにするため、アジア太平洋地域の NGO・政府機関・国際機関の運営能力を強化する」という使命を持っている。²⁵ 特に、外務省と JICA は、e センターでの研修を自らの組織の職員の能力開発プログラムに活用してきたほか、日本の NGO の参加も促進している。この点で、e センターのイニシアティブは、日本の開発協力システムに国際的な基準・慣行を根付かせる手助けをしていると言える。

囲み13. アジア防災センター

アジア防災センター（ADRC）は1998年、「加盟国の災害に対する強靱性を強化することにより、安全な地域社会を構築し、持続可能な開発を行える社会を創造する」ことを目的として、神戸に設立された。ADRC は (i) 防災分野での多国間協力の促進、及び (ii) 加盟国間での災害関連情報（ベスト・プラクティスや教訓を含む）の発信・共有に取り組む。ADRC は、防災に関するアジア・パートナーシップ（IAP）の2つの地域メンバーのうちの1つとして、アジア諸国の政府や市民社会グループをグローバルな防災イニシアティブに関与させる重要な役割を果たしており、また、兵庫行動枠組に基づくコミットメントをアジア地域全体で促進するためのプラットフォームの役割も果たしている。

日本の2国間災害援助能力

国際緊急援助隊の派遣に関する法律（1987年）のもとで、外務省は、大規模な災害を受けた国の政府、又は国際機関からの要請への対応に関する権限を付与されている。日本の災害対応省庁及び自衛隊（SDF）から成る国際緊急援助隊（JDR）は、捜索・救助、医療、及び技術支援（火山監視や流出した原油の除去作業など）の分野での援助を行う。こうした展開可能な能力は、要請に迅速に対応できるよう、フランクフルト、ヨハネスブルグ、マイアミ、及びシンガポールに備蓄されている緊急援助物資によって補完されている。2007年にはJDRの派遣が1回、緊急援助物資の供与が21回行われ、これらは370万ドルに相当した（外務省、2008年）。

政府の無償資金協力によって支援されている日本のNGOは、外務省の安全指導に従うよ

²⁵ www.the-ecentre.net/about/index.cfm accessed 17 November 2009

う求められている。また、治安環境が悪化した場合には、業務を制限するか、業務を打ち切ってスタッフを撤退させるよう指示されることがある（この指示は、過去にアフガニスタンで、また現在、ソマリアで出されている）。しかし、日本の一般市民を守るためにこうした行動方針がとられる中で、大使館は、業務の中止を命令することとNGOの人道支援を他の政策課題から独立させ続けることとの間で、適切なバランスを維持する必要がある。これは厄介なジレンマであるが、この種の一方向的な決定に対して人道支援NGOコミュニティの一部から示されている懸念は、こうした状況下での援助要員の安全について、JPFのメンバーとさらに包括的な対話をすることによって回避できるかもしれない。

自衛隊との協力

日本の自衛隊は、国際緊急援助隊の枠組のもとで、自然災害発生時に派遣されてきた。たとえば、2005年のカシミール地震発生時には、自衛隊の部隊が重要な輸送能力と医療援助を提供し、2006年のジョグジャカルタ地震発生時には、自衛隊の部隊が診療所を速やかに設置した。さらに最近では、地震に見舞われたハイチとインドネシアに自衛隊の部隊が派遣されている。GHD原則に従って、自衛隊はこうした状況での最終的な選択肢の1つと見なされている。

自然災害発生時の人道的活動を支援する役割に加え、自衛隊は、脆弱な紛争の影響を受けた状況に派遣される機会が増えている。国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（1992年）は、自衛隊が一定条件のもとで国連の平和維持活動及び国際的な人道支援活動を行うことを認めている。これらの条件が満たされれば、自衛隊は停戦監視、医療、土木工事、輸送などの一連の活動に参加することができる。さらにその後、イラク南部の非戦闘地域での復興・人道支援活動を条件として自衛隊の派遣を認めた、イラク復興支援特別措置法（2003年）などの時限法が国会で可決されている。だが近年、自衛隊の資産に頼る機会が増えるとともに、紛争や安全の問題がますます重要視されるようになってきていることは、自衛隊が今後より頻繁に人道支援関係者と接触するであろうことを示している。したがって、GHD原則に沿って、日本の人道支援の独立性、公正性、及び文民主導の性格を維持するため、一般市民と自衛隊の関係者間での対話を早急に促進する必要がある。

緊急援助と復興・開発支援の連携

日本は自然災害に対する包括的アプローチを重視しており、緊急援助から復興・開発支援への「切れ目のない移行」を確実に進めている。緊急援助が自然災害に対する現代的・国際的アプローチと密接な関係を持つ一方で、復興・開発支援は、人道支援の意思決定プロセスと開発援助の意志決定プロセスとの間の強い結びつきを必要とする。特に、緊急時の予算の配分プロセスは簡素化されたが（JPFなど）、日本の援助はまだ、他の開発協力プログラムの負担となる煩雑な形成・承認プロセスの制約を受けている（第4章）。これらは、切れ目のない移行に必要で、しかもGHD原則のもとで日本がコミットしている「実施機関

による時宜を得た裨益者主導の援助の実施」を妨げる。たとえば、サイクロン・シドル（2007年11月）の被害後に日本が迅速な緊急援助を実施したことは、バングラデシュのフィールド訪問中に確認できたが（付録D）、サイクロンシェルターを建設する長期プロジェクトはそれほど速やかに実施されていない。

学習と説明責任

人道支援セクターにおける学習・評価に対する日本のアプローチは、広範な開発協力プログラムと変わらない。テーマとプロジェクトとを選んで評価を行い、約12カ月後にいくつかの勧告をフォローアップし、経済協力に関する年次評価報告書の中で完全に開示する（第5章）。複合的人道危機発生時の人道支援の評価に必要であるとして、DACは日本の人道を評価するための一連の独立した基準を定めるよう勧告しているが、外務省のODA評価ガイドラインはこれを定めていない（外務省、2009年b。OECD、1999年）。だが、JICAの中期目標（JICA、2003年b）によれば、自然災害発生時の日本の2国間ODAを評価するための、独立した4つの基準が定められている（囲み14）。これらの基準は、2006年に実施された7回のJDR派遣の評価の個別的・総合的分析に適用された（JICA、2008年f）。このうち総合的分析は、4つの基準が継続的にベンチマークされるとともにモニタリングされるべきであり、また、将来の実施にデータ収集と情報伝播とが義務付けられるべきであると勧告している（JICA、2008年f）。

囲み14. 国際緊急援助隊のための評価ガイドライン（“STOP the pain”）

1. スピード（迅速な行動）：派遣決定後、日本を出発する段階、活動地に到着した段階、活動開始までに、チームは迅速に行動したか？
2. 目標とするグループ（被災者のニーズの充足）：チームは被災者のニーズを十分に理解し、それらのニーズを満たせるよう適切に行動したか？
3. 運用（活動の効率性）：チームは成果を出せるよう、自分たちの資源（チーム構成員、装備、資材など）を十分に活用したか？
4. 存在感（認知度）：国民（罹災者を含む）、影響を受けた国の政府、国際機関、及び他ドナー国に、チームの活動及び成果が十分に認知されたか？

人材管理

最近行われた国際協力局の再編の中で、人道支援室と国際緊急援助室が緊急・人道支援課に統合された。このことは、日本の人道（特に、紛争と自然災害とが重複する多くの複合的事態での活動）の結束性を高める。しかし前述のとおり、政策枠組はまだこうした責務の統合をサポートしていない。JICAでは、国際緊急援助隊の管理を専門に行う事務局を

設置しているが、危機関連の課題については、予防から対応・復興に至るすべての段階で、地域別部門が外務省と連携する責任を負っている。人道支援関連の政策課題は、JICA公共政策部の平和構築・貧困削減課の担当となっている。

人道に関する横断的課題

日本の人間の安全保障の視点（囲み2、第1章）及びジェンダー主流化政策によれば、「自然災害など地球規模の課題に対処するための活動には、ジェンダー視点が組み込まれなければならない」（日本政府、2005年a）。さらにODA中期政策は、「緊急人道支援から紛争後の復興・開発援助に至る、平和構築支援の全段階にわたってジェンダー視点を組み込んだ行動をとることにより、女性及び男性のニーズを適切に反映しなければならない」と述べている（日本政府、2005年a）。また、*平和構築に関するテーマ別ガイドライン*（JICA、2003年c）も、「（人道）援助を提供する場合は、異なるジェンダー及び年齢のグループの異なるニーズに、正確に対応しなければならない」と述べている。JICAが2006年に発行した*移行期支援ハンドブック*も、職員がジェンダー関連の問題を特定しやすくするための質問の一覧表を掲載している（JICA、2006年b）。こうした明らかな政策意図があるにもかかわらず、日本の人道的活動が実際的なジェンダー問題、及び人道支援の場で男女が直面する様々な難題にどう対応するのかは明確になっていない。統治と人権の観点から見て、公正性・独立性の原則を確実に適用することが役立つかもしれない。ケニアで選挙後に起きた衝突による人道への日本の対応は、これらの原則を適用することの重要性が明らかになった1つの例である。

今後の検討課題

- ・ 日本は、GHD原則を実施するための計画を立案するべきである。
- ・ 「防災協力イニシアティブ」を補完し、開発目的の平和構築支援とは区別して人道支援の目標を明確にするために、紛争状態における人道支援に関する政策文書を策定する。
- ・ 日本には、国際人道支援システムへの援助量を増やし、その安定性を高めることが求められる。また、*ジャパン・プラットフォーム*（JPF）を通じて支出される人道支援額は、増やすことができるかもしれない。報告手続きが簡素化されれば、JPFの無償資金協力の価値は高まり、日本は人道支援ニーズへの対応を迅速化することができるだろう。
- ・ 危機的状況での役割を一層明確化し、日本の人道の統合性を保持するための、一般市民と自衛隊の関係の深化。これはまた、NGOコミュニティと相互の政策懸念（援助要員の安全など）についての対話を深めるための、重要なプラットフォームも提供するだろう。

付録D

バングラデシュとケニアの現場訪問報告

デンマークとドイツの審査担当者4名及びDAC事務局のメンバー2名から成る援助審査チームが、2009年10月にバングラデシュを、同年11月にケニアをそれぞれ訪問した。同チームは、日本の開発協力スタッフ、相手国政府（財務担当省及び関係省庁を含む）の関係者、他の2国間ドナー、国際機関、及び日本・相手国双方の市民社会組織の代表者と面談した。

国の状況

世界銀行の分類によれば、バングラデシュとケニアはいずれも低所得国（LIC）である。²⁶ また、バングラデシュは、国連によっても後発開発途上国（LDC）50カ国のうちの1カ国に分類されている。²⁷ どちらの国も民主主義が脆弱であり、一定の内政不安を抱えている。トランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International)の2009年版汚職・腐敗度指数では、バングラデシュが139位、ケニアが146位であった。²⁸ さらに両国は、世界銀行の世界ガバナンス指標のほとんどで最下位4分位群にランク付けされている。²⁹ ケニアは主に旱魃によって、バングラデシュは主に洪水とサイクロンとによって、たびたび人道的緊急事態を経験している。最近ケニアで起きた選挙後の衝突も、約25万人の国内避難民を出す結果となり、これらの避難民の多くは人道支援を必要とし、一部の避難民は、2年が経過してもまだ避難生活を送っている。

どちらの国でも、援助は国の開発支出の重要な要素となっている。しかし、2008年のODAの対GNI比はバングラデシュで2.4%、ケニアで4.0%であり、両国とも援助への依存度は高くない(OECD、2010年)。それにもかかわらず、両国では多数のドナーが活動しており、2007年にはバングラデシュで33、ケニアで34のドナーが活動していた(OECD、2009年a)。どちらの国も、現行の貧困削減戦略文書（PRSP）を有している。バングラデシュでは、政権交代に伴い、2005年に作られたPRSPが2008年と2009年に相次いで修正された。バングラデシュ政府は3カ年戦略を5カ年戦略に変更することを決定しており、2つの5カ年計画を活用してビジョン2021の実現を目指そうとしている。また、3カ年中期支出枠組も活用している。さらに、バングラデシュ政府は教育・保健のセクター全体でのアプローチを支援するためのセクター戦略も持っているほか、2008年には気候変動戦略・行動計画にも

²⁶ http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#Low_income, accessed 1 December 2009

²⁷ www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/, accessed 1 December 2009

²⁸ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table, accessed 1 December 2009

²⁹ http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp, accessed 1 December 2009

合意した。

ケニア政府は最近、経済再生戦略に代えて、さらに長期的な戦略である *ビジョン2030* を導入した。また、長期的ビジョンに立って資金調達の詳細を決めるための中期計画（2008～2012年）も導入した。ケニア政府は教育セクターで、セクター全体でのアプローチと戦略とを十分に確立している。バングラデシュとケニアでは、政府の援助調整・管理は財務省内の部署が主導している。

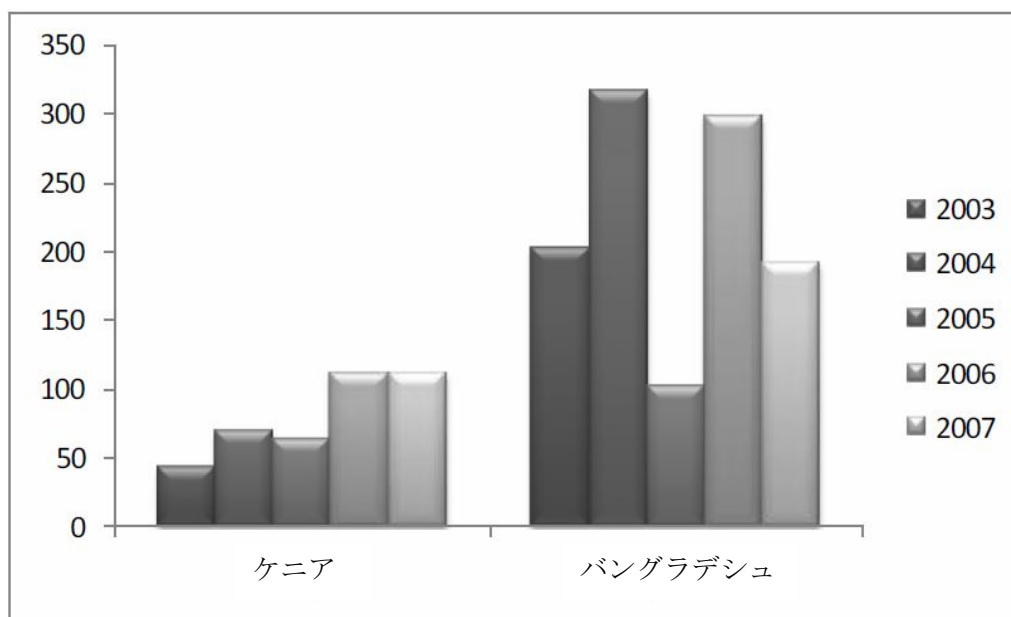
日本のプログラム

バングラデシュとケニアはいずれも、日本の重点援助国である。両国は日本の国別プログラムの進化の象徴であり、日本が将来的に望む国別プログラムの方向性を示す良い例となっている。

日本は、バングラデシュでは1973年から、ケニアでは1964年から（つまり独立直後から）活動している。どちらの国でも、日本は安定した評判の高いパートナーである。現在、日本は両国にとって主要なドナーであり、2007年にはバングラデシュで3位、ケニアで4位であった。この年、日本にとってバングラデシュは11位、ケニアは17位のODA供与国であり、それぞれ日本の2国間援助の2%と1%を受け取った。日本がケニアで実施しているプログラムの規模はバングラデシュの約半分であるが（図D.1）、日本のアフリカ向け援助プログラムの中では最大規模であり、最近5年間に2倍に拡大している。

図D.1. 日本のケニア及びバングラデシュ向けODA（2003～2007年）

支出額（単位：ドル、2007年実質値）



出典：OECD 統計

日本はこれら2つの供与相手国について、個々に国別援助計画（CAP）を策定している。この包括的な文書は公開されている外務省の公式文書であり、日本の優先課題を示している。バングラデシュ向けのCAPは、2000年に初版が作られた後、外務省が委託した外部評価の結果を受けて、2006年に修正された。バングラデシュ政府の戦略の改定が見込まれることを受け、日本は2010年に戦略を再度改定することになっている。ケニア向けの2000年版CAPは、2006年に評価が行われたにもかかわらず、まだ改定されていない。表D.1は、両国のCAPの優先課題の要点を示している。2006年のケニア向けCAPの評価で得られた主な所見の1つは、進捗評価対象に対する明確な全体的目的・下位（サブ）目的・達成目標が欠落していることであった。これとは対照的に、バングラデシュ向けの最新版CAPには、全体的目標、3つの優先的目標及び具体的なサブ目標が盛り込まれている（外務省、2006年c）。審査チームの訪問時、ケニア向けCAPを改定するプロセスがちょうど始まったところであったが、既存のCAPに対する2006年の評価結果が十分に反映されているかどうかは不明であった。日本は、自国のCAPを相手国政府の戦略と一致させようとするのが多くなっている。しかし、現行のケニア向けCAPは9年も前に作られたものであり、現政権のどの戦略よりも古くなっている。したがって、CAPの改定は一致・調和を促進する良い機会であり、日本はビジョン2030と共同ドナー支援戦略との両方を活用して、新CAPを策定することになっている。日本はまた、ケニア向けアプローチの立案に、アフリカ開発会議（TICAD）で示された優先課題も活用するだろう（囲み3）。

日本はそれぞれの国についての「事業展開計画」も持っており、これには計画中・進行中のプロジェクトの一覧が含まれている。個々のプロジェクトが正式に承認されると、年間支出額がこの事業展開計画に書き込まれ、相手国政府と共有される。

表 D.1. 現行の国別援助計画に示された優先課題

	バングラデシュ（2006年）	ケニア（2000年）
最重要課題	貧困削減（PRSP実施のための援助）	記載なし
重点分野	経済成長 社会開発と人間の安全保障 ガバナンス	人材育成 経済インフラ開発 農業開発 保健・医療 環境保全
セクター目標	セクター別の35の目標	記載なし

日本は両国で、無償資金協力、技術協力、及び譲許的融資を組み合わせて利用している。

2003～2008年に借款として提供されたプログラムの割合は変動しているが、両国における全体的傾向は反対方向に向かっており、借款として供与された援助の割合はケニアで増加する一方、バングラデシュでは減少している（表D.2）。しかし、日本は2006年と2007年にバングラデシュに対して合計5億ドル超、2007年にケニアに対して2億7500万ドルの新規借款のコミットメントそれぞれ行っており、これらのコミットメントは現在の支出額に反映されていないため、この傾向は続きそうにない。両国共に、日本のODAを最も多く受け取っているセクターは、経済インフラセクターである。これは、いくつかの大規模インフラプロジェクト（借款で資金調達されることが多い）が、一連のセクターの中で、小規模な無償資金協力・技術協力プロジェクトと並んでいるからである。

表D.2. 借款として供与されたODA支出の割合（2007年実質値）

	2003	2004	2005	2006	2007
バングラデシュ	40.1	14.9	32.9	4.9	13.4
ケニア	3.5	46.9	23.3	54.5	50.7

出典：OECD統計

これら2カ国における日本の開発協力の重要な特徴としては、上述の他に、三角協力の活用と、新興ドナー国や非DACドナー国への関与とが挙げられる。特にケニアで、日本は技術協力プロジェクトの1つに東南アジア諸国を関与させている（囲み10、第6章）。日本大使館も、同国内で活動していても一般的な援助調整グループに関与していないドナーや、ケニア共同支援戦略（KJAS）に調印していないドナーとの対話を積極的に開始している。

組織と管理

日本は、バングラデシュとケニアとの両方に現地ODAタスクフォースを設置しており、実際バングラデシュは、このモデルが最初に導入された国の1つであった。ODAタスクフォースを構成する組織は、日本大使館、JICA（現在は旧JBICの一部を含む）及びJETROである。また、ケニアの現地ODAタスクフォースは、日本学術振興会に助言を求めている。現地ODAタスクフォースは、正式な会合を年1～2回開催するほか、より定期的に非公式な会合を開いており、これらの会合は有益な調整機能を果たしている。

これら2カ国での大使館とJICA事務所との分業関係は、主に外務省とJICA東京本部との分業関係を反映している（第4章）。JICAは実施機関であり、大使館は政策決定者であるが、大使館はプログラム実施の一部の側面（特に、草の根・人間の安全保障無償資金協力）に密接に関与している。また、バングラデシュとケニアの両国で、日本大使館は相手国及び援助調整グループに対して日本政府を代表し、政策全般を承認している。JICAの職員も、

特定のプロジェクトについて政府の担当者と密接に連携しているほか、セクター・レベルでは調整グループに大きく関与している。JICAはまた、ODAタスクフォースを通じて、戦略に意見を反映させてもいる。

表 D.3 は、職員の配置についての基本情報を示している。どちらの国でも、職員の定数は数年前より微減しているにもかかわらず、大使館でも JICA 事務所でも、職員の仕事量は非常に多い。限られた数の大使館員が、開発協力の様々な側面への関与・参加を要求されるということは、彼らの仕事が著しい困難に直面していることを意味している。日本は、どちらの国でも高い能力を持つ現地職員を採用することができており、これらの職員は、きわめて重要な役割を果たしている。JICA は現在、より多くの責任を現地職員に委譲しており、これらの職員の一部は、同機構の中で昇進することができる。しかし、外国人職員は、多くの文書や研修機会が日本語でしか利用できないため、困難に直面している。両国の日本大使館は、草の根・人間の安全保障無償資金協力スキームの運営に助力するための日本人職員を現地でも採用している。JICA はそれぞれの国の国別チームに、評価を担当する職員とジェンダーを担当する職員とを 1 名ずつ配置している。

表 D.3. バングラデシュとケニアで日本の開発協力に参加する職員（2009 年）

	バングラデシュ	ケニア
大使館	10	12
JICA	40	49
JETRO	1	2

出典：日本政府。運転手や清掃係などの補助要員は人数に含まれていない。

注：補助要員はすべて人数に含まれているが、相手国政府組織に配置されている技術協力要員は除外されている。

JICAはどちらの国でも有名ブランドであり、同機構が運営する青年海外協力隊（JOCV）プログラムも、国民によく知られている。バングラデシュでは、JOCVの地元社会への関与・融合が、特に現地の言葉を理解しているという理由で現地政府などの関係者から高く評価されていた。2008年、ケニア国内の選挙後の衝突による影響を受けた地域を拠点としていたJOCVは、別の場所に拠点を移さなければならなかった。

日本はまた、東アフリカの地域機能の一部をケニアに置いている。たとえば、JICAケニア事務所は、ブルンジ、エリトリア、セーシェル、及びソマリアへの日本の協力を担当しており、サブサハラ・アフリカ地域の全事務所を支援する地域ユニットを持っている。日本はソマリアの担当をエチオピアからケニアに移した。これは、大多数の他ドナーや機関がソマリア向けプログラムをケニアで管理しているため、日本もそうしたほうが、調整がしやすくなるからである。日本は、東アフリカ地域のワンストップ・ボーダーポストなど

のプロジェクトからわかるとおり、地域開発の重要性をはっきりと理解している。

援助協調の状況

バングラデシュとケニアでは、それぞれ30を超える2国間・多国間ドナーが活動しており、ドナーと相手国政府とが援助協調の拡大に取り組んでいる。前述のとおり、どちらの国も PRSPを持っており、政府の援助協調・管理は財務省内の1部門が主導している。その部門とは、バングラデシュでは経済関係局（ERD）、ケニアでは外部資源局（ERD）である。どちらのERDもドナーと協働する責任を負っている。ドナーと関係省庁とが直接コミュニケーションをとることは奨励されておらず、その代わりに、ERDが仲介者又は調整者の役割を担っている。

また、バングラデシュの ERD は、局内に調和化などを含む援助協調を専門に担当する部署を設置している。ERD は 2006 年、パリ宣言に対するバングラデシュ独自の応答として、調和化行動計画を策定した。この計画は、ドナー、政府及び両者のための期限の定められた計測可能な活動を含んでいるため、相互的な説明責任手段として機能すると考えられていたが、実際には、そうした機能を十分に果たしていない。JICA は、2008 年のバングラデシュでのパリ宣言実施評価（囲み 15）を主導するため、ERD の調和化行動計画セルに資金を提供した。2008 年、バングラデシュのための共同援助戦略（JCS）の立案に対する協力意図表明文書に、日本を含む 15 のドナーが調印し、2009 年初めまでに、この戦略の第 1 草案についての協議が行われた。このプロセスは、バングラデシュ財務省が主導している。以前、バングラデシュでは、日本とその他最大規模の 3 ドナーとが共同戦略とその要素とを承認しているが、それを実施するためのプロセスは、より包括的な共同戦略と支援プロセス（承認された場合）に取って代わられる見通しである。

囲み15. バングラデシュに関するパリ宣言実施評価の結果（抜粋）

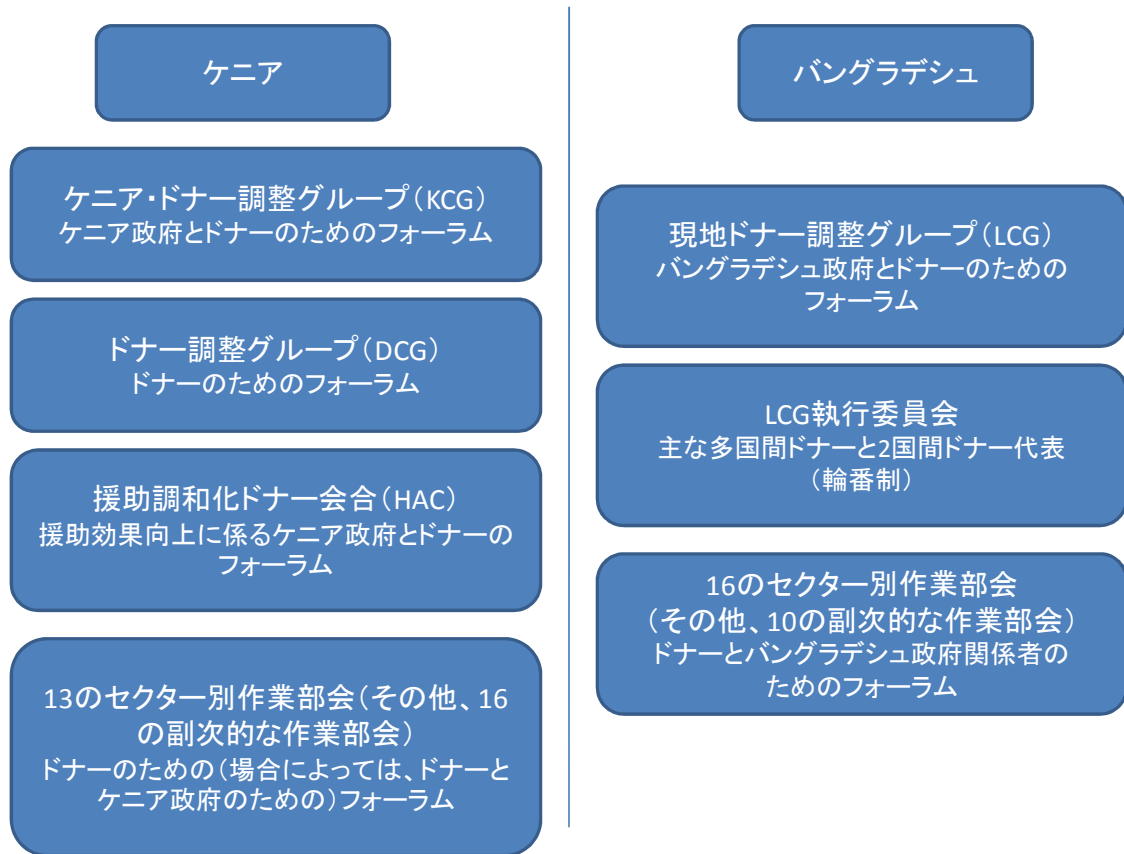
- ・ 開発パートナーの間にはパリ宣言に対する認識があるが、その知識の深さは、パリ宣言に具体的に対応する者のそれを十分に上回っているとは言えない。同様に、この原則を深く理解している政府関係者はほとんどいない。
- ・ 本部が援助効果を重視している開発パートナーは、そうでない開発パートナーに比べて、より一層の現場でのコミットメントを表明している。
- ・ 評価期間中、並行したプロジェクト実施ユニットの数はほとんど減っておらず、ミッションの数は60%増加した。
- ・ 一部の開発パートナーの能力と職員の異動による再編成とに問題がある。また、一層の前進を果たすために、バングラデシュ政府関係者の能力の問題にも取り組む必要がある。
- ・ 調和化については、共同2国間ドナー戦略の導入、国連機関の調整の拡大、及び政府の

初等教育・保健セクター全体でのプログラムの導入という形で、相当な進歩があった。
出典：チョードリー、2008年『パリ宣言実施評価：バングラデシュにおける国レベルのケーススタディ』

ケニアでは2007年に、日本を含む17のドナーがケニア共同支援戦略 (KJAS) に調印した。この戦略は2012年末を有効期限としており、2009年の審査チーム訪問時には、前年に選挙後の衝突が起きたことを受け、中間レビューを行っていた。開発パートナーは、KJASの初版の欠点（特に、分業とモニタリング・評価枠組とに関連した欠点）について率直に自己批判をしているが、2008年に起きた選挙後の衝突へのドナーの対応の調整に、この文書が有用性を発揮したことは広く知られている。KJASの初版の立案は非常にドナー主導型のプロセスであったが、今回はケニア政府の関与とイニシアティブとを強める試みがなされている。

ケニアとバングラデシュには、包括的な援助協調グループがある（図 D.2）。このグループは、バングラデシュでは現地ドナー調整グループ (LCG)、ケニアではケニア・ドナー調整グループ (KCG) として知られている。また、ケニアでは、特に援助効果向上に関する課題を重視するグループが設立され、援助調和化ドナーグループ (HAC) と呼ばれている。これらの包括的な調整グループには、ハイレベルの代表者（通常、大使又は援助プログラムの長）が参加する。また、これらのグループは、多数の作業部会によって補足されている。現在、バングラデシュにはセクター別作業部会と副次的な作業部会とが合わせて26あるが、政府と開発パートナーはこの数を15～16程度に減らすとともに、作業部会をもっと PRSP の優先課題に沿ったものにするよう努力することで合意している。ケニアには、作業部会と副次的な作業部会とが合わせて29ある。ここでは、省庁の分割・再分割及び政府機能再編の複雑なプロセスが、セクター・レベルの作業部会が政府にどのように関与しているのかをわかり難くしている。

図 D.2. ケニアとバングラデシュにおける援助協調



出典：ケニア及びバングラデシュの日本大使館

注：最近、KCGは開発パートナーシップ・フォーラムに、HACは援助効果グループに、それぞれ名称を変更した。

プロジェクト・アプローチの調和化・アラインメントに向けた日本の取組

バングラデシュとケニアとの両方で、日本はドナー協調メカニズムに関与している。日本はセクター別作業部会に参加し、これらの作業部会に深く関与している（場合によっては、リードドナー又は議長を務めている）。実際、すべての開発パートナーが、日本の関与はきわめて重要かつ有益と強調していた。他ドナーは、日本が（セクター別グループの議長や共同議長を務めるなど）主導的役割を果たすとき、職員は非常に有能でよく働くと述べている。だが、こうしたリーダーシップは、セクター内の規制改革や統治の問題など関連する政策レベルの課題に一層密接に関与することによって、強化できるだろうという意見も出された。また、日本は両国の主要なドナーとして、参加するすべての援助調整フォーラムでもっと力強く発言すれば、より大きな影響力を持ち、その有意義な経験や視点

を共有することができるだろうと、パートナーは考えていた。さらに、一部のドナーの認識によれば、現場で働く日本の職員は、日本の現場への権限委譲が限定的であるために、自分たちの関与や日本の意見の表明に限界を感じている。これらの問題は、両方の国で提起された。

2008年のパリ宣言モニタリング調査によれば、ケニアとバングラデシュでの日本の技術協力は国別プログラムと一致しており、また、日本はどちらの国でも並行したプロジェクト実施ユニットはまったく作っていなかった。

しかし、バングラデシュでは日本の援助の大部分（94%）が政府の予算見積額の中での予測どおりに支出されていたにもかかわらず、ケニアでは、必ずしもそうではなかった（26%）。バングラデシュでは、政府セクター向けの日本の援助のうち、被援助国のカントリーシステム（監査及び調達）を利用した割合は約半分であり、2005年調査時の59%から下がった。ケニアでは、被援助国のカントリーシステムを利用して支出された割合は約25%で、2005年調査時の7%から向上した（OECD、2008年a）。

審査チームは2カ国のそれぞれで、日本の活動方法を明らかにするため、2つのプロジェクトについて討議した。³⁰ これらのプロジェクトの一部は、プロジェクト・アプローチを維持しながらも日本の活動を協調させていく方法の模範的事例となるかもしれない。たとえば、プールファンド・メカニズムには関与していなかったものの、日本は自国のプロジェクトを政府の優先課題と一致させ、他の開発パートナーと情報を共有していた。

両国の教育セクターでは、相手国政府がセクター全体での戦略を確立しており、プールファンドなどの積極的なセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）がとられている。だが、どちらのケースでも、日本はプールファンドに貢献していない。それにもかかわらず、日本は両方のケースで、自国の教育プロジェクト（ケニアの中等理数科教育強化プロジェクト（SMASSE）（囲み10、第6章）及びバングラデシュの小学校理数科教育強化計画）を政府の全体的な戦略と一致させ、プロジェクトに関する情報が幅広く共有されるよう努力してきたと、すべてのパートナーが考えていた。東南アジアで成功したモデルを基にしたこのプロジェクトは、現在、バングラデシュとケニアで運営されている。これはケニアで、理数科の指導能力を向上させるという大きな成功を収めた。このプロジェクトをケニアで成功させた重要な要因の1つは、ケニア教育省がプロジェクトにおいてハイレベルで、強力で高いレベルのオーナーシップを発揮したことである。同省は、教員研修プログラムを自らのシステムに完全に統合することを決定した。このことは、参加の拡大につながっただけでなく、地元レベルでのプロジェクト実施に政府の既存の建物・職員を活用したことによる、単位原価の削減という効果ももたらした。一方、バングラデシュで援助審査チーム

³⁰ 今回の援助審査では政策・プロセス・管理に焦点を合わせたため、審査チームはプロジェクトについて主要な関係者及び管理者と討議した。審査チームは、プロジェクトの成果又は影響を十分に評価したり、プロジェクト実施現場を訪問したりはしなかった。

が耳にしたのは、このプロジェクトが政府の教育に対する全体的アプローチと十分に連結又は融合していないことが懸念され、拡大可能性と持続可能性とについての課題が提起されているということであった。それ以来、バングラデシュ政府はこのプロジェクトの一部を、プールファンドからの資金調達と、より幅広いセクター・プログラムへの編入とによって拡大する方法を選択している。バングラデシュの地方行政技術局（LGED）に対する日本の支援も、バングラデシュ政府が示した要望に応じたものであった。日本は運輸セクターで、日本がある程度の比較優位を持つとバングラデシュ政府が考えた分野に的を絞って、研修と技術を提供した。

どちらの国でも、日本のチームは協調を推進しようとしているが、この種のアプローチは、まだ体系的とは言えないようである。たとえば、ケニアでの日本の最大のプロジェクトは、モンバサ港の貨物処理能力の拡大を支援するものである。このプロジェクトは政府の最優先課題に沿っているものの、港湾開発に向けた幅広いプログラムの一部としてではなく、独立したプロジェクトとして設計されている。このプロジェクトの成功は、実際、プロジェクトの範囲外（つまり日本の資金供与部分以外）の要因である、拡大区域への連絡道路の建設や船が入れるようにするための浚渫工事に左右されると思われるが、審査チームの訪問時には、これらの問題はまだ解決されていなかった。

他の開発パートナーは、日本のプロジェクトがより幅広い港湾開発計画に組み込まれており、このプロジェクト範囲外の要素が他ドナー及び民間セクターなどの潜在的パートナーによって手当てされていたならば、このプロジェクトが成功しないリスクは大きく低下していただろうと指摘した。しかし、ケニア政府はこのプロジェクトの推進に強い意欲を示しており、こうしたリスクを認識した上で、他の調達源から資金を調達することによって問題を解決したいと考えている。これとは対照的に、ケニアのエネルギー・セクターでは、日本は共同合意した熱エネルギー開発プログラムの一部を提供しているが、今後は自国の担当部分を他ドナーと並行して提供していくことになっている。

用語説明

以下に、本出版物の中で使用している主な開発協力用語を、一般的な背景知識として簡単に説明する。³¹

混合借款：政府開発援助（無償資金協力又は借款）を他の政府開発援助又は民間資金と組み合わせて、資金調達パッケージを形成するもの。

国別成果平均値：DAC加盟国の対GNI比ODA非加重平均値。すなわち、GNI合計に対するODA合計の比率ではなく、各加盟国自身の比率の平均値（「対GNI比ODA」の項を参照）。

DAC（開発援助委員会）：開発協力問題を扱うOECDの委員会。同委員会の目的の説明及びメンバーの一覧が、開発協力報告書の扉に掲載されている。

DACのODA受取国リスト：DACは統計の作成を目的としてODA受取国のリストを使用しており、3年毎にこれを修正している。2007年1月1日から、このリストには以下のカテゴリーが適用されている（「国」という言葉には地域が含まれる）。

LDC：後発開発途上国。国連が設定したグループ。LDCに分類される国は、収入・経済多角化・社会開発に関して設定された限界値を下回っていないなければならない。LDCグループに変化があった場合、DACリストは直ちに更新される。

その他LIC：その他の低所得国。2004年時点で1人当たりGNI（世銀アトラスベース）が825ドル以下であったすべての非LDCが含まれる。

LMIC：低中所得国。つまり、2004年時点で1人当たりGNI（アトラスベース）が826～3255ドルであった国。LMICでもあるLDCは、LMICではなくLDCとして表示されている。

UMIC：高中所得国。つまり、2004年時点で1人当たりGNI（アトラスベース）が3256～1万65ドルであった国。

債務再編（債務再構築とも言う）：以前に設定された返済条件を変更する、債権者と債務者との間で正式に合意された行為。この行為には、債務免除又は債務繰延若しくは借り換

³¹ これらの用語の詳しい説明は、*開発協力報告書 2009 年版第 10 巻第 1 号*を参照。

えが含まれる。

直接投資： DAC の ODA 受取国リストに掲載されている国の企業への継続的関与を獲得又は追加するために行う投資。実際にこの投資は、親会社に対する被供与国内の子会社の純資産の変動として記録され、親会社の帳簿に表示される。

支出： 被援助国のために資金を放出、又は財若しくはサービスを購入すること（さらには、そのようにして費やした金額）。支出は**総額**（一定の会計期間に支出された金額の合計）又は**純額**（同じ期間に受領した融資元本返済額又は無償資金協力回収額を除いた総額）で記録される。

輸出信用： 貿易を目的とした借款で、流通証券によらないもの。公的セクター又は民間セクターにより供与される。民間セクターにより供与される場合は、公的保証が付くことがある。

無償資金協力： 現金、財、又はサービスの移転で、返済が要求されないもの。

グラント・エレメント： コミットメントの金融条件、すなわち金利、償還期間及び措置期間（元本の初回返済までの間隔）を反映する。これは借款の譲許性を測るものであり、譲許性は一連の返済予想額の現在価値が所定の指標金利での返済額を下回る割合で示される。DACの統計によれば、指標金利は10%であり、この金利は国内投資の限界効率の代用として（ドナーにとっては資金を利用可能にする機会費用を示すものとして）選ばれた。したがって、グラント・エレメントは、金利10%の借款では0%、無償資金協力では100%、金利10%未満の借款では0%超かつ100%未満となる。

借款： 返済が要求される移転。借款（純額）のフローのデータでは、以前の借款の元本返済額（金利支払額は含まない）が差し引かれている。

政府開発援助 (ODA)： DACのODA受取国リストに掲載されている国及び領土並びに国際機関に対し、公的セクターが経済開発及び福祉の促進を主な目的として譲許的な金融条件（借款の場合、グラント・エレメントは25%以上）で提供する無償資金協力又は借款。

対GNI比ODA： 加盟国のODA事業は、国民総所得（GNI）に対する割合として表示すると比較しやすくなる。「DAC合計」の対GNI比ODAは、加盟国のODAの合計額をGNIの合計額で割ったもの、すなわちDAC加盟国の対GNI比ODA加重値である（「国別成果平均値」の項を参照）。

その他の政府資金の流れ (OOF) : 公的セクターがDACのODA被供与国リストに掲載されている国と行う取引のうち、開発を主な目的としていない、又はグラント・エレメントが25%未満であるという理由で、政府開発援助としての資格条件を満たさない取引。

技術協力: a) 被援助国の国民が本国又は外国で教育又は研修を受けられるようにするための無償資金協力、並びに b) 被援助国でサービスを提供するコンサルタント、アドバイザーなどの人員及び教員・管理者への報酬との両方を含む。

タイド援助 : 公的な無償資金協力又は借款のうち、契約に含まれる財又はサービスの調達先が、ドナー国、又は実質的にすべての被援助国を含まない国のグループに限定されているもの。

資金量 (実質ベース) : 資金フローのデータは米ドル (USD) で表示されている。長期間のフロー量が意味するところを正確に示すため、一部のデータは基準年を明示した実質額及び実質為替レートで表示されている。これは、対象年と基準年の間のドナー国の通貨インフレと、この期間中の当該通貨・米ドル間の為替レートの変化との両方をカバーするために調整が行われたことを意味する。

参考文献リスト

- APIC (Association for Promotion of International Co-operation) (2007、 2009)、
Kokusai-kyōryoku / ODA ni kansuru chōsa hōkokusho, (Public opinion surveys on
 Japan's international co-operation), available at
www.apic.or.jp/plaza/know/material.html (in Japanese only).
- Arase, D. (2002), *Japan's Foreign Aid: An International Comparison*, Oxford, Routledge.
- Choudhury, S. et al, (2008) *Evaluation of the Paris Declaration: Case study at country level
 – Bangladesh*. Natural Resources Partners, Dhaka.
- Clay, E. et al. (2009), *Aid Untying: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the
 Paris Declaration and the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to LDCs*,
 Danish Institute for International Studies, Copenhagen
- FASID (Foundation for Advanced Studies on International Development) (2005), “Japanese
 ODA: Adapting to the Issues and Challenges of the New Aid Environment”, *Discussion
 Paper* no 8. Foundation for Advanced Studies on International Development, Tokyo.
- Garnett, H., R. Nayyar-Stone and S. Polen (2009), *Study on Aid Effectiveness in the
 Infrastructure Sector: Final Report*, the Urban Institute, Centre on International
 Development and Governance, Washington, DC, available at
www.urban.org/UploadedPDF/411848_studyonaideffectiveness.pdf.
- GoJ (Government of Japan) (1947), *The Constitution of Japan*, Government of Japan,
 Tokyo.
- GoJ (2003), *Japan's Official Development Assistance Charter*, August 28, 2003, Economic
 Co-operation Bureau, Ministry of Foreign Affairs.
- GoJ (2005a), *Japan's Medium Term Policy on Official Development Assistance (Provisional
 Translation)*, February 4, 2005, Government of Japan, Tokyo.
- GoJ (2005b), *Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration*, February 2005,
 Government of Japan, Tokyo, available at
www.oecd.org/dataoecd/30/56/30215785.pdf.

- GoJ (2006), *Progress of Implementing “Japan’s Action Plan for implementing the Paris Declaration”*, Internal Document, April 2006, Government of Japan, Tokyo.
- GoJ (2007), *Becoming a Leading Environmental Nation in the 21st Century: Japan’s Strategy for a Sustainable Society* (tentative translation), Government of Japan, Tokyo, available at <http://www.env.go.jp/en/focus/attach/070606-b.pdf>.
- GoJ (2008), *Yokohama Action Plan*, May 2008, Government of Japan, Tokyo.
- GoJ (2009), *Peer Review of Japan Memorandum*, August 2009, unpublished, Government of Japan, Tokyo.
- Group for Renovating Japanese ODA (2007) *ODA Manifesto: 30 Proposals for Enhanced International Co-operation*, available at [www.grips.ac.jp/forum-e/pdf_e08/manifesto\(Eng\).pdf](http://www.grips.ac.jp/forum-e/pdf_e08/manifesto(Eng).pdf)
- IDCJ (International Development Centre of Japan) (2007), *Report of the Basic Study on the Coherence in Policies on ODA and Trade of Agricultural Commodities – Rose and Tea – (Summary)*, A report prepared for the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan, IDCJ, Tokyo.
- ISDR (International Strategy for Disaster Risk Reduction) (2005) *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. ISDR, Geneva.
- JANIC (2009), *Position Statement of JANIC in line with DAC Peer Review Content Guide*, October 2009. Document submitted to review team only, Japan NGO Centre for International Co-operation (JANIC)
- Japan Bank for International Co-operation (JBIC) (2005), *Chiiki keizai approach wo fumaeta seisaku-no ikkan-sei bunseki: Higashi Asia no keiken to ta-donor no seisaku*, (Regional Economic Approach to Policy Coherence Analysis: East Asia Experience and Other Donor Policies), Research Institute for Development and Finance, JBIC, Tokyo.
- Japan International Co-operation Agency (JICA) (2003a), *Capacity Development and JICA’s Activities*, JICA, Tokyo, available at: www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/capacity/200302/index.html.
- JICA (2003b), *JICA’s Mid-term Objectives for 2003-2007*, (provisional translation), available at www.jica.go.jp/about/jica/pdf/midterm_objectives.pdf.

- JICA (2003c), *Thematic Guidelines on Peacebuilding Assistance*, JICA, Tokyo.
- JICA (2004a), *JICA Guideline for Project Evaluations*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/english/operations/evaluation/tech_and_grant/guides/guideline.html
- JICA (2004b), *JICA Annual Evaluation Report 2004*, JICA, Tokyo.
- JICA (2004c), *Capacity Development Handbook for JICA Staff: For Improving the Effectiveness and Sustainability of JICA's Assistance*, Task Force on Aid Approaches, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/capacity/200403/pdf/200403.pdf.
- JICA (2005a), *Handbook for Selecting Outcome Indicators: A Guide to Practical Evaluation of Technical Co-operation*, JICA, Tokyo.
- JICA (2005b), *The Operating Procedures of Objection Systems*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/english/operations/social_environmental/archive/reviews/pdf/objection.pdf.
- JICA (2006a), *Poverty Reduction and Human Security*, Institute for International Co-operation, JICA, Tokyo.
- JICA (2006b), *Handbook for Transition Assistance*, JICA, Tokyo, available at:
[http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0501.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/811e24ba027fdb304925714f001c174e/\\$FILE/Handbook_for_Transition_Assistance_3_Mar_06%5B1%5D.pdf](http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0501.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/811e24ba027fdb304925714f001c174e/$FILE/Handbook_for_Transition_Assistance_3_Mar_06%5B1%5D.pdf).
- JICA (2006c), *Towards Capacity Development (CD) of Developing Countries Based on their Ownership: Concept of CD, its definition and its application in JICA projects (Summary of the Report)*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/cd/pdf/200603_aid_sam02.pdf.
- JICA (2007a), *JICA's Mid-term Objectives for 2007-2012*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/about/jica/pdf/chuki_mokuhyo02.pdf (in Japanese only).
- JICA (2007b), *JICA Annual Report 2007*.

- JICA (2007c), *Programme and Project Management Handbook (Jigyo management handbook)*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/200712_aid.html (in Japanese only).
- JICA (2007d), *Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education (SMASSE) Project in Kenya: Analysis from a Capacity Development Perspectives*, Institute for International Co-operation, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/capacity/200701/.
- JICA (2008a), *New JICA*, leaflet, JICA, Tokyo.
- JICA (2008b), *JICA Annual Report 2008*, available at:
www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/.
- JICA (2008c), *Capacity development wo jitsugen suru jigyo management (Capacity Assessment Handbook)*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/200809_aid.html (in Japanese only).
- JICA (2008d), *Joint Study on Effective Technical Co-operation for Capacity Development*, a joint study by eleven countries and seven development agencies, JICA, Tokyo, available at www.jica.go.jp/cdstudy/about/output/index.html.
- JICA (2008e) *JICA 2008 Annual Evaluation Report*, JICA, Tokyo.
- JICA (2008f), “Synthesis Study of Evaluation: Emergency Disaster Relief Activities”, in *JICA Annual Evaluation Report 2008*, JICA, Tokyo.
- JICA (2009a), *JICA Annual Report 2009*, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/about/report/2009/index.html (in Japanese only).
- JICA (2009b), *Guidelines for Environmental and Social Considerations, Draft*, version dated October 23, 2009, JICA, Tokyo, available at:
www.jica.go.jp/english/operations/social_environmental/archive/public/pdf/guideline.pdf.
- Katada, S. (2010), “Old visions and new actors in foreign aid politics”, in Leheny and Warren (eds) *Japanese Aid and the Construction of Global Development*, Routledge, Oxford.

- Kawai, M. and Takagi, S. (2004), "Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions", *Journal of International Development*, vol.16, pp.255-280.
- Lancaster, C. (2010), "Japan's ODA: naiatsu and gaiatsu", in Leheny and Warren (eds) *Japanese Aid and the Construction of Global Development*, Routledge, Oxford.
- Leheny, D. and Warren, K. (eds) (2010), *Japanese Aid and the Construction of Global Development*, Routledge, Oxford.
- MoFA (Ministry of Foreign Affairs) (2004), *ODA and NGOs: Partnership with Japanese NGOs under ODA*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2005a), *Evaluation of "the Grant Assistance for Japanese NGO Projects Modality"*. Summary. Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2005b), *Country Assistance Evaluation of Bangladesh*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2006a), *Japan's ODA White Paper 2006*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, available at www.mofa.go.jp/policy/oda/white/index.html.
- MOFA (2005c) *Gender and Development Initiative*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo
- MoFA (2006b), *Evaluation of Japan's Peacebuilding Assistance Policy, A Case study: Afghanistan, Summary Report*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2006c), *Country Assistance Evaluation of Kenya*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2007a), *Japan's ODA White Paper 2007*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2007b), *Annual Evaluation Report on Japan's Economic Co-operation*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2007c), *Evaluation of Japanese Assistance to Africa through the TICAD Process*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2007d), *Trends and Approaches on Gender and Development (GAD)*, Gender Equality Team, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.

- MoFA (2007e) *International Co-operation and NGOs: Partnerships between the Ministry of Foreign Affairs and Japanese NGOs*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2009a), *The Trust Fund for Human Security: For the “Human Centred” 21st Century*, Ministry of Foreign affairs, Tokyo.
- MoFA (2009b), *ODA Evaluation Guidelines*, Fifth Edition, ODA Evaluation Division, International Co-operation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, available at: www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/guideline.pdf.
- MoFA (2009c), *Japan’s ODA White Paper 2008*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (2010), *Japan’s ODA White Paper 2009*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- MoFA (Undated), *Gender Mainstreaming in ODA*, leaflet, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.
- OECD (1998), *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/63/50/2065863.pdf.
- OECD (1999a), *DAC Guidelines for Gender Equality and Women’s Empowerment in Development Co-operation*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/56/46/28313843.pdf.
- OECD (1999b), *DAC Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, OECD, Paris, available at www.the-ecentre.net/resources/e_library/doc/OECD.pdf.
- OECD (2001a), *DAC Guidelines on Poverty Reduction*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf.
- OECD (2001b), *DAC Guidelines for Helping Prevent Violent Conflict*, OECD, Paris.
- OECD (2001c), *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf.
- OECD (2003a), *DAC Peer Review of Japan*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/43/63/32285814.pdf.

- OECD (2003b), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Volume 1, OECD, Paris
- OECD (2004), *ODA Eligibility Issues for Expenditures under the Clean Development Mechanism (CDM)*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/12/47/33657913.pdf.
- OECD (2005), “Managing Aid: Practices of DAC Member Countries”, *DAC Guidelines and Reference Series*, 2005, OECD, Paris.
- OECD (2005b), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECC, Paris.
- OECD (2006a), *Policy Framework for Investment*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/1/31/36671400.pdf.
- OECD (2006b), *Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA*, OECD, Paris, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/23/40/36566902.pdf>.
- OECD (2006c), *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/34/29/42389282.pdf.
- OECD (2006d), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Volume 2, OECD, Paris.
- OECD (2006e), *Emerging Good Practices For Managing For Development Results*, OECD, Paris.
- OECD (2006f), *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, OECD, Paris.
- OECD (2006g) *Recommendation on Untying ODA to the least developed countries and heavily indebted poor countries*, amended 2006 . OECD, Paris.
- OECD (2007a), *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34621_38206045_1_1_1_1_00.html#How_to_access.
- OECD (2007b), *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf.

- OECD (2007c), *DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice*, OECD, Paris.
- OECD (2007c), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/document/20/0,2340,en_2649_3236398_38521876_1_1_1_1_00.html.
- OECD (2008a), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid for Effective by 2010*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf.
- OECD (2008b), *OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*, OECD, Paris. Available at www.oecd.org/dataoecd/19/20/42887998.pdf.
- OECD (2008c), *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, OECD, Paris.
- OECD (2008d), *Partner Report on Support to Statistics (Press): Volume 2*, Paris 21, OECD, Paris.
- OECD (2008e), *Aid Effectiveness and non-DAC Providers of Development Assistance*, background document to Roundtable 9, Third High Level Forum for Aid Effectiveness, OECD, Paris.
- OECD (2008f), *Revised Humanitarian Assessment Framework for DAC Peer Reviews*, OECD, Paris.
- OECD (2008g), *Accra Agenda for Action*, OECD, Paris.
- OECD (2008h) *DAC Recommendation on Untying ODA to the least developed countries and heavily indebted poor countries*, amended 2008. OECD, Paris.
- OECD (2009a), “2009 Report on Division of Labour: Addressing Global Fragmentation and Concentration, ” *Working Draft*, November 2009, OECD, Paris.
- OECD (2009b) *Implementing the Accra Agenda for Action “Beginning now” commitments – Updated Compendium*, May 2009, internal document, OECD, Paris.
- OECD (2009c), *Development Co-operation Report 2010*, OECD, Paris.
- OECD (2009d), *Statistical Annex of the 2010 Development Co-operation Report*, available at www.oecd.org/dac/stats/dac/dcrannex.

- OECD (2009f), *Economic Survey of Japan 2009*, OECD, Paris.
- OECD (2009g), *Implementation of the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2009 Review*. May 2009, DAC internal document, OECD, Paris.
- OECD (2009h), *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2009i), *Aid in Support of Environment: Statistics based on DAC Members' reporting on the Environment Policy Marker, 2006-2007*, July 2009, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/53/54/43960145.pdf.
- OECD (2009j), *Measuring Aid Targeting the Objectives of the Rio Conventions*, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/46/13/42819225.pdf.
- OECD (2009k), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009*, OECD, Paris.
- OECD (2009l), *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, OECD, Paris
- OECD (2010), *Development Co-operation Report*, OECD, Paris.
- Ohno, I. (2010), "Projecting the East Asian development vision into the global aid debate" in Leheny and Warren (eds), *Japanese Aid and the Construction of Global Development*, Routledge, Oxford.
- OMIC (Overseas Merchandise Inspection Co., Ltd.) (2008), *Report of the Basic Study on the Coherence in Policies on ODA and Trade of Agricultural Commodities – Fruit and Vegetables – (Summary)*, a report prepared for the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan, OMIC, Tokyo.
- OMIC (2009), *Report of the Basic Study on the Coherence in Policies on ODA and Trade of Agricultural Commodities – Vegetable oils/fats and Spices – (Summary)*, a report prepared for the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan, OMIC, Tokyo.
- Palanovics, N. (2006), *Quo Vadis Japanese ODA? New development in Japanese Aid Politics*, Springer Verlag, New York.
- Senapaty, M. (2009), *Cambodia, Laos and Vietnam: Joint Initiative on Mutual Accountability*, Capacity Development for Development Effectiveness draft report,

available at

www.aideffectiveness.org/images/stories/DRAFT_Mutual_Accountability_report_151209.pdf

- Sumi, K. (2006), “Compensation/Rehabilitation Issues of People Affected by the Koto Panjang Dam in Indonesia and the Post-Project Legal Battles in Japan’s Courts”, a paper prepared for the *19th IAPS International Conference on Environment, Health and Sustainable Development: Section for Involuntary Resettlement, Social Sustainability and Environmental Risks*, Alexandria, Egypt, 11-16 September 2006.
- Tanaka, Y. (2010), “Promoting Gender Equality in Japanese Development Assistance”, in Leheny and Warren (eds), *Japanese Aid and the Construction of Global Development*, Routledge, Oxford.
- Watanabe, M. (2008), *Japan’s Foreign Aid Policy in Transition: An interpretation of TICAD IV*, Japan Aktuell.
- WTO (2009a), *Trade Policy Review of Japan: Report by the Secretariat*, 14 January 2009, WTO, Geneva.
- WTO (2009b), *Trade Policy Review of Japan: Report by Japan*, 14 January 2009, WTO, Geneva.



コメントやご提案は開発援助委員会までお寄せ下さい。

Eメールによる連絡先 : dac.contact@oecd.org

郵便による連絡先: **Organisation for Economic Co-operation and Development
Development Co-operation Directorate
Communications and Management Support Unit 2、 rue André-Pascal 75775
Paris Cedex 16 France**

www.oecd.org/dac/peerreviews