

援助効果向上のためのわが国の行動計画

I. はじめに

1. 国際ドナーコミュニティでは、ミレニアム宣言の採択（2000年）、モンテレイ・コンセンサス（2002年）、ミレニアム・プロジェクト報告書（2005年）によって、援助の量的拡大と並んで、援助の効果向上（aid effectiveness）を中心とする質的側面に対する関心が高まっている。特にサブサハラ諸国を中心とする開発援助の現場では、2003年のローマ調和化宣言の採択、SPA（Strategic Partnership with Africa）での継続的な議論、マラケシュ開発成果マネジメント・ラウンドテーブル会合の開催（2004年）を経て、調和化・国家開発戦略への整合性（アラインメント）、公共財政管理・援助予測性向上、調達、開発成果マネジメントなどに焦点を当てた援助効果向上への取り組みが主流化しつつある。地域的にも、これらの動きは、アフリカにとどまらずアジア、大洋州、中南米の各地域にも広がりを見せており、我が国としても、今後、特にアジア地域の調和化に関してリーダーシップをとるとともに、援助効果向上努力を更に強化していくことが重要であると考えている。

2. 他方、これまでの開発支援とその成果を地域的に比較した際、全ドナーによる対東アジア・対サブサハラ地域への支援の累計額と開発成果の間に歴然とした格差が見られることに留意する必要がある。LDCや紛争国の多いアフリカの現実を踏まえ、対アフリカ支援において、アジアで成功したアプローチをどのように適用していくかについて、新たな方向性を指し示すことが有用である。今後、世界レベルで対アフリカ支援の重要度が増していく中で、MDGsなど開発目標を達成していくためには、わが国の援助政策の立案及び実施体制の強化を図っていくことが重要である。

3. 上記の問題認識に立って、わが国はパリ宣言の実施のために最大限努力するため、ローマHLFで発表したわが国の行動計画の上に、以下の新たな行動計画を定める。

II. 基本認識

パリ宣言のフォローアップに当たって、我が国は以下の観点を重視する。

1. オーナーシップは、援助効果向上を図る上での出発点である。同時に、パートナー国政府・他ドナーとのパートナーシップが重要である。
2. 適切な能力開発が伴わなければならない。
3. 途上国の開発政策との整合性（アラインメント）を確保する。

4. パートナー国の各種制度（含む、公共財政管理）の改善に向けた努力を支援する。
5. わが国の実施体制のより一層の強化が重要である。
6. 援助効果向上努力を進めるにあたって、以下に留意する。
 - (1) ローマ調和化宣言の精神に則り、援助効果向上のために最大限努力する。（オーナーシップ尊重、国別アプローチ尊重、援助モダリティの多様性尊重）
 - (2) 費用対効果を勘案した実践的なアプローチの下、着実に成果を出していく。
 - (3) 包括的アプローチ。（援助効果向上の阻害要因を広範に捉え、それぞれに対応措置を講じていくことによって、援助効果向上の実現を図る。）
 - (4) グッドプラクティスの一般化。また、パートナー国・他ドナーとのグッドプラクティスの共有を進めていく。

III. 具体的方策

わが国は、パリ宣言の実施に向けて努力する中で、以下に重点的に取り組んでいく。

1. 国家開発戦略への整合性（アラインメント）向上

被援助国の国家開発戦略・予算システムへの整合性の確保（アラインメント）は途上国政府のオーナーシップ尊重の最も基本的な要素である。Program-based approaches (PBAs) は、ドナーにそれを促す有効な手段である。今後、我が国は、既にPBAsに参加している援助協調重点国においては更にPBAsの拡大（expanding）及び深化（deepening）を図っていく。それ以外のパートナー国においては、PBAsの拡大を図っていく。PBAsを実践するにあたっては、以下に留意する。

- (1) パートナー国のニーズ及び現地の能力に見合った柔軟な PBAs の枠組みづくり。
- (2) 上記（1）を途上国自身が独自に分析・立案・実施できるための能力開発。
- (3) パートナー国のニーズに応じて、プロジェクト型援助（project aid）やノン・プロジェクト型援助（non-project aid）等の様々な援助モダリティを機動的に組み合わせる。（援助モダリティの補完性）
- (4) セクター支援の計画立案・予算システム・実施・評価という一連のプロセスを通じた一体的マネジメント。

《上記のための具体的措置》

具体的措置 1： Program-based approaches のより一層の強化。

- (1) 援助協調重点国において、アップストリームの分析作業に積極的に参加する。また、現地の他ドナー国及び国際機関と十分協議した上で、わが国の比較優位が認められ支援が出来るセクターを選択し、PBAs への関与をより一層強化していく。PBAs にお

- いては、パートナー国のオーナーシップ・リーダーシップ発揮を支援する。
- (2) 関係するドナーが途上国政府と結ぶ共同文書 (Joint arrangements such as Declaration and the memorandum of understanding) は、法的拘束力をもたないなどの柔軟性をもつ限り、PBAs 実施のための有効な枠組みとなりうる。右文書への署名に向けて、前向きに対応する。
 - (3) 援助ニーズにあわせて、様々な援助モダリティを柔軟に適用していくことによって、より高い援助効果の発現を図る (ドナー・ドナー間で補完性ととも、わが国 ODA における借款と無償援助、技協との有機的連携による援助効果向上、プロジェクト型援助とノン・プロジェクト型援助の連携を含む)。
 - (4) PBAs の計画立案・実施プロセスで行われる、パートナー国・ドナーによる様々な共同作業 (joint diagnostic work, joint review, joint mission 等) に積極的に参加する。
 - (5) 我が国の国別援助計画や各種協議等のプロセス及び結果の共有を進めていく。

2. 能力開発

能力開発は、パートナー国が援助効果向上プロセスにおけるオーナーシップを発揮する上でも、また近い将来自立して、自らの開発ビジョンを自ら描き、その中から優先順位付けを行い、主体的に事業を実施・評価していく上でも、得られた効果を持続し、その後の社会状況の変化にあわせて改善していく上でも不可欠な要素である。そのためには、これまでの我が国の経験から、多くの場合、パートナー国・ドナーがそれぞれ以下に取り組むことが適切である。

- パートナー国： 能力開発ニーズの現状診断。公務員制度など、持続的な能力開発の前提条件となる行政改革 (public administration reform) の断行。
- ドナー： パートナー国による上記制度レベルの取り組みに対する支援。能力開発支援の改善、さらなる工夫。(例：パートナー国関係者主導によるプロジェクトの設計・実施プロセスの徹底、在来技術・知識の活用、南々協力及び地域協力の活用等。)

《上記のための具体的措置》

具体的措置 2： 開発援助の各段階 (国・セクター分析、援助戦略の立案、プロジェクト事前準備、実施、モニタリング評価の各段階) において能力開発をより一層主流化する。

具体的措置 3： 途上国の能力開発ニーズの現状診断を支援する。

具体的措置 4： 有効な場合、南々協力及び地域協力を推進する。非 DAC 諸国との対話継続に努める。

上記に取り組むにあたって、JICA-NET 及び世銀の東京ラーニングセンター (T D L C) 等の IT インフラ・技術を活用する。

3. 公共財政管理制度の改善

健全な公共財政管理 (public financial management) は、健全な財政規律の下、国家開発戦略 (含む、貧困削減戦略) に基づき資源配分 (含む、ODA 資金) を行っていく上で極めて重要な要素である。しかし、多くのパートナー国は、かかる公共財政管理を構築するに至っていないのが実情である。そのために、早急にその能力開発を推し進める必要がある。いくつかの国においては公共財政管理に関する改革プログラム等が開始されているところ、今後、我が国は、様々なリソースを活用し、これらへの参加を強化する。

サブサハラ諸国など援助依存度の大きいパートナー国においては、ドナーからの援助の予測性向上は、中期的な歳入見通しの下、健全な公共財政管理を行っていく上で不可欠な要素の一つである。援助予測性向上は、(1) パートナー国或いは特定セクターへの援助資金のフロー (マクロレベル)、(2) 事業実施計画 (注：円借款の年次供与国におけるロングリスト方式はその一例) (メソレベル)、(3) 個別プロジェクトの事業予算 (マイクロレベル) の3つのレベルで整理出来るが、わが国としては実現可能なレベルから取り組んでいくことによって、わが国ODAの予測性を向上させていく。

《上記のための具体的措置》

具体的措置 5： 公共財政管理分野の能力開発を支援する。
様々なリソースを活用し、パートナー国の公共財政管理能力向上のための能力開発を支援する。例えば、世銀等が実施する CFAA (country financial accountability assessment) や PEFA (public expenditure and financial accountability) が実施する P M F (Performance Measurement Framework) 等に積極的に参加し、共有する。

具体的措置 6： 援助予測性を向上させる。以下に最大限努力する。
(1) マクロレベルの措置： パートナー国或いは特定セクターへの援助資金のフロー見通しに関する情報の共有。
(2) メソレベルの措置： 将来の事業実施見通しに関する情報の共有。
(3) ミクロレベルの措置： (プロジェクト実施について合意に達した案件については) 案件開始前に速やかに個別プロジェクトの事業予算の通報。

上記に当たって、わが国財務省の知見も活用する。

4. アンタイド化

具体的措置 7： DAC 「LDC アンタイド化勧告」を引き続き遵守する。

5. 援助手続きの改善

援助手続きの改善は、パートナー国政府への取引費用（Transaction cost）を引き下げるための有効な手段の一つである。パートナー国によっては援助手続き調和化及び合理化のための広範な議論が進行しており、その調和化議論に積極的に参加し、可能な限りパートナー国の取引費用の削減に向けて協力する。わが国は援助手続きの改善のために最大限努力する。

《上記のための具体的措置》

具体的措置 8： 借款分野における援助効果向上のための作業を一層推進する。調達、公共財政管理等において、世界銀行、地域開発銀行等との間で手続きの調和化を進める。

具体的措置 9： 贈与分野における援助手続き合理化に最大限努力する。

具体的措置 10： わが国 ODA を供与する際に、将来的にはドナーのスタンダードに見合っただけで採用することが可能と思われる調達、公共財政管理、モニタリング報告等の country system を有する国及び当該 country system に関しては、制度改善及び人材育成等の能力開発を支援する。

具体的措置 11： 調査団の数及び二国間ベースの会議の回数の削減を図る。

（1）国際機関をはじめとする他ドナーの既存の基礎的な調査成果物の共有の徹底、案件形成における現地への権限委譲を進めることにより、TOR の重複する調査団の派遣を回避する。

（2）同一テーマについては、複数の機関合同の調査団派遣の可能性も検討する。

多国間ベースでの援助手続き調和化努力が進められているパートナー国においては、わが国としても、コスト・ベネフィットを勘案しつつ、前向きに議論に参加し、調和化の可能性を探ることとする。

6. 開発成果マネジメントの強化

パートナー国は、ODA を含む開発資金を効果的、効率的に活用し、ミレニアム宣言等を達成するためには、国家開発戦略やセクター開発戦略における目標の明確化と優先順位付け、裏付けとなる公共支出計画の策定、実効性のあるモニタリング評価制度づくりを進めるとともに、これらの相互の関連付けを強めていくことが重要である。今後、わが国は、開発成果マネジメントをすでに実践しているいくつかのパートナー国の先進的な事例を共有しながら、徐々に開発成果マネジメントを実践していく。

《上記のための具体的措置》

具体的措置 1 2： 今後、策定予定の国別援助計画については、試行的に成果主義を導入する。（例：当該国の開発目標の中で特に我が国が追求すべき開発目標を明確にし、そのために必要な援助の重点分野、重点項目を検討していく。）

具体的措置 1 3： パートナー国の成果重視によるモニタリング・フレームワーク（result-based monitoring framework）に基づき、現地レベルにおけるわが国 ODA の案件の実施状況のレビューを強化する。

（注）IDA の第 1 4 次増資交渉において、結果計測についての議論が行われ、結果計測の際に経済、健康、教育等に関する 1 4 の指標が用いられており、参考に出来る。

7. 援助の政策立案・実施体制強化

《上記のための具体的措置》

具体的措置 1 4： パートナー国における援助効果向上ニーズに柔軟に対処するため、以下について最大限努力する。

（1）東京サイド・現地サイドの業務効率向上を図る。既存業務を見直し、整理・統合・合理化を図る。

（2）中期政策における現地 ODA タスクフォース強化方針や JBIC・JICA の現地機能強化（含む、特に重点国において現地ドナーコミュニティで積極的に関与できるよう専門的知識やコミュニケーションスキルを備えた人材の配置）に引き続き取り組んでいく。

IV. モニタリング・評価の仕組み

「ポスト・パリ」において、この行動計画に沿って、毎年パリ宣言の実施状況のモニタリング・評価を行い、その結果をパートナー国及び他ドナーと共有する。

（了）