

OECD 開発協力相互レビュー
日 本
2014

OECD Development Co-operation Peer Reviews

Japan

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“OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan”という表題で、英語で出版したものである。

© 2014 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。

© 2014 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）が日本政府との議論も踏まえ出版したものについて、外務省で仮訳を作成したものであり、本書中の記載は必ずしも日本政府の公式見解を反映するものではない。

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。

本書及びここに含まれる地図は、あらゆる領土の地位や主権、国際的な境界設定や国境を、また、あらゆる領土や都市、地域の名称を害するものではない。

以下のように本書を引用すること

OECD (2014), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2014, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264218161-en>

ISBN 978-92-64-21814-7 (print)

ISBN 978-92-64-21816-1 (PDF)

Series: OECD Development Co-operation Peer Reviews

ISSN 2309-7124 (print)

ISSN 2309-7132 (online)

イスラエルの統計データは、イスラエル関係当局の責任において、同当局によって提供されたものである。国際法規約の下、OECDがそれらのデータを使用することは、ゴラン高原、東エルサレム、西岸のユダヤ人入植地の立場を侵害するものではない。

OECD出版物の正誤表は、www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm を参照すること。

© OECD 2014

OECD 出版物の内容は、個人使用の目的で、転写、ダウンロード、印刷できる。OECD の出版物、データベース、マルチメディア製品は、出典及び著作権が明記されている場合には、個人使用の目的で、文書、プレゼンテーション、ブログ、ウェブサイト、教育資料に引用することができる。これらの資料の公的又は商業目的による使用又は翻訳に関する申し込みは、rights@oecd.org に提出すること。これらの資料の一部を公的又は商業目的で使用するための許可は、Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com もしくは Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com に直接要求すること。

開発協力相互レビューの実施

経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）は、DAC 加盟各国の開発協力について定期的にレビューを実施している。加盟各国の政策及びプログラムについて、概ね 4～5 年毎に批評的にレビューを行っている。1 年間に 5 か国がレビュー対象となる。OECD 開発協力局は、レビューにおける分析を支援するとともに、DAC と緊密に協議しながら、レファレンスガイドとして示される方法論及び分析枠組みを開発・維持し、その枠組の下、相互レビューを実施している。

DAC 開発協力相互レビューは、開発協力政策・システムの質及び有効性の向上と、開発途上国における貧困削減及び持続可能な開発に一層効果的に貢献すべく、より良い開発の為のパートナーシップの促進を目的としている。本レビューは、開発協力に関する機関のみならず、レビュー対象国全体の実績の他、政策及びその実施についてレビューを行う。また、レビュー対象国の開発協力及び人道支援に関する活動についての統合的かつ総合的な視点が用いられる。

本レビューは、事務局の代表者及び「レビューアー」に指名された DAC 加盟国 2 か国の政府代表者からなるチームにより実施される。レビュー対象国は、政策及びプログラムの主な進展状況を記載したメモランダムを提出する。これを受け、事務局及びレビューアーはレビュー対象国の首都を訪問し、政府、議会、市民社会組織・NGO の代表者に聞き取り調査を行い、レビュー対象国の開発協力が現在抱える課題について理解を深める。この本国調査によって、DAC の主要な政策、原則、関連事項の実施についてレビューするとともに、援助対象国である相手国における活動状況について、特に貧困削減、持続可能性、ジェンダー平等など参加型開発の側面及び現地における援助協調の観点からレビューを行う。フィールド調査期間中、レビューチームは、相手国の行政機関、議会、市民社会組織及びその他の開発パートナーの代表者と面談を行う。

続いて、事務局はレビュー対象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 において行われる DAC 開発協力相互レビュー会合の基礎資料となる。本会合において、事務局がレビューアーと共同で用意した質問事項にレビュー対象国の政府高官が回答する。

本報告書には、開発援助委員会による主要なレビュー結果と提言、及び事務局報告が含まれる。本報告書は、オーストラリア及びフランスのレビューアーの協力を得て、日本の開発協力相互レビュー会合のために 2014 年 6 月 17 日に作成された。

目次

略語及び頭字語	7
日本の援助概観	9
日本の開発協力相互レビューの背景	10
DACの主要なレビュー結果及び提言	11
事務局報告	20
第1章：日本の包括的な開発努力に向けて	21
グローバルな開発課題	21
開発のための政策一貫性	22
相手国における取組：相手国レベルにおける政府の取組の調整	24
開発資金	25
第2章：日本の開発協力のビジョンと政策	29
政策、戦略、コミットメント	29
意思決定	31
政策の重点課題	32
第3章：日本の政府開発援助の配分	38
ODA 総額	38
二国間 ODA の配分	39
多国間 ODA のチャンネル	43
第4章：日本の開発協力の運営	47
組織	47
革新と行動の変化	49
人的資源	50
第5章：日本の開発協力の実施とパートナーシップ	53
予算編成とプログラム策定のプロセス	53
パートナーシップ	56
脆弱国	59
第6章：日本の開発協力の結果と説明責任	62
成果重視の管理システム	62
評価システム	65
組織学習	67
広報、説明責任、開発に関する意識	68
第7章：日本の人道支援	71
戦略的枠組	71
効果的なプログラムの設計	72
効果的な実施、パートナーシップ、手段	73
目的に適合している組織	76
成果、学習、説明責任	76

付属 A: 2010 年 DAC 開発協力相互レビュー提言の実施状況	79
付属 B: 政府開発援助に関する OECD 統計	82
付属 C: インドネシア及びセネガルへのフィールド調査	89
日本の包括的な開発努力に向けて	89
日本の政策、戦略、援助の配分	91
組織と運営	95
パートナーシップ、成果、説明責任	95
付属 D: 組織図	98
表	
表 3.1 上位援助受取国に対する二国間政府開発援助の割合の推移	40
表 3.2 ODA 供与の条件（債務救済を除く）2011-2012 年（%）	42
表 3.3 2012 年の日本の支出純額ベース ODA の形態別上位供与相手国（債務救済を除く）（百万米ドル）	42
表 3.4 2012 年の多国間機関向けノンコア拠出の割合	45
表 B.1 日本からの資金の流れ	82
表 B.2 政府開発援助の主要分類別実績	83
表 B.3 二国間政府開発援助の地域別・所得グループ別実績	84
表 B.4 二国間政府開発援助の主要供与相手国	85
表 B.5 二国間政府開発援助の主要目的別実績	86
表 B.6 援助実績の比較	87
図 0.1 日本の 2010 年度開発協力相互レビュー提言実施状況	9
図 3.1 日本の ODA 純額	39
図 3.2 2012 年の日本の二国間援助実績（総額）の内訳	41
図 3.3 政府開発援助支出総額、2011 年基準年、百万米ドル	44
図 3.4 多国間機関向けコア・ノンコア拠出の割合	44
図 6.1 日本の PDCA サイクル	64
図 A.1 2010 年開発協力相互レビュー提言の日本の実施状況	81
図 B.1 2012 年 DAC 加盟国の政府開発援助実績（純額）	88
図 C.1 セネガル及びインドネシアに対する政府開発援助実績	92
囲み	
囲み 1.1 開発のための政策一貫性の事例：一般特惠関税制度	22
囲み 1.2 地球上の気候変動に対応するための日本の新外交戦略	24
囲み 3.1 災害リスク軽減に対する日本の取組の強化	42
囲み 4.1 革新の実現に向けた連携	49
囲み 5.1 日本の三角協力の評価	57
囲み 7.1 台風 30 号「ハイヤン」への日本の対応	74
囲み C.1 インドネシアにおけるインフラ開発に対する日本の支援	90
囲み C.2 インドネシア及びセネガルにおけるドナー間調整	93

略語及び頭字語

ASEAN	東南アジア諸国連合
CAP	国別援助方針
CPA	受益国計画可能援助
DAC	OECD（経済協力開発機構）開発援助委員会
FAO	国連食糧農業機関
FY	会計年度
GHG	温室効果ガス
GNI	国民総所得
GSP	一般特惠関税制度
HIPC	重債務貧困国
HLF	（第四回援助効果向上に関する）ハイレベル・フォーラム
ILO	国際労働機関
JBIC	国際協力銀行
JDRT	（日本の）国際緊急援助隊
JETRO	日本貿易振興機構
JICA	国際協力機構
JPY	日本円
LDCs	後発開発途上国
LDP	自由民主党
MOFA	外務省
NGO	非政府組織
ODA	政府開発援助
ODA-TF	政府開発援助（ODA）タスクフォース
OHCHR	国連人権高等弁務官事務所
PDCA	P（計画） D（実行） C（評価） A（改善）
PPP	官民連携
PSIF	海外投融資
SATREPS	地球規模課題対応国際科学技術協力
SECURE	災害復旧スタンド・バイ借款
TICAD	アフリカ開発会議
UN	国連
UNDP	国連開発計画
UNESCO	国連教育科学文化機関
UNFPA	国連人口基金
UNHCR	国連難民高等弁務官事務所

UNICEF	国連児童基金
UNOCHA	国連人道問題調整部
UNRWA	国連パレスチナ難民救済事業機関
WFP	国連世界食糧計画
WHO	世界保健機関

記号：

EUR	ユーロ
USD	米ドル
JPY	日本円

- () 事務局が全部又は一部を推計
- (ゼロ)
- 0.0 「1」に満たない数値を示す
- .. 該当データなし
- ... 個別データはないものの総額に含まれている
- n. a. 該当なし

四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

年間平均為替レート：1米ドル = 日本円

2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
103.5円	93.4円	87.8円	79.7円	79.8円

日本の援助概観

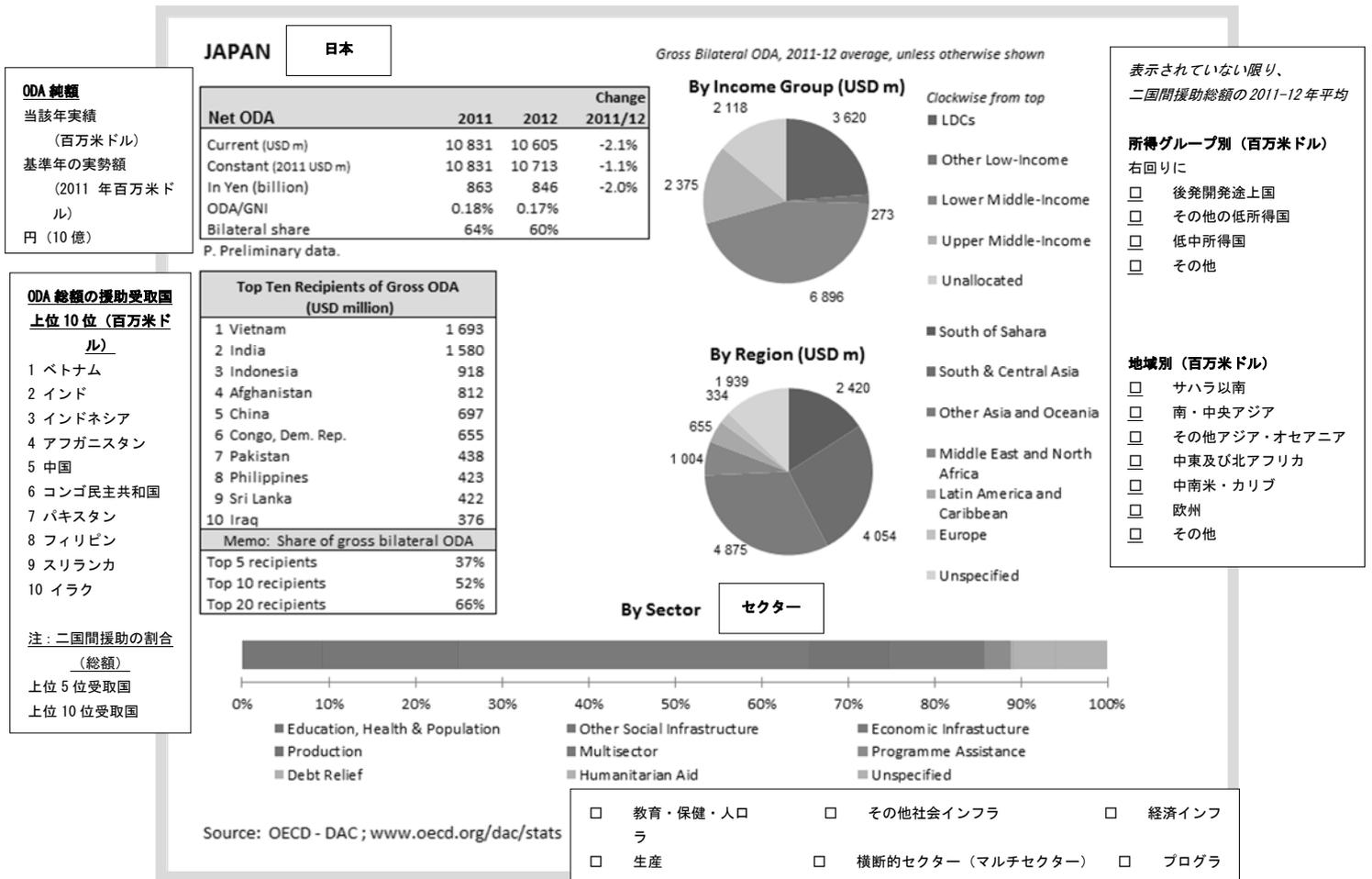
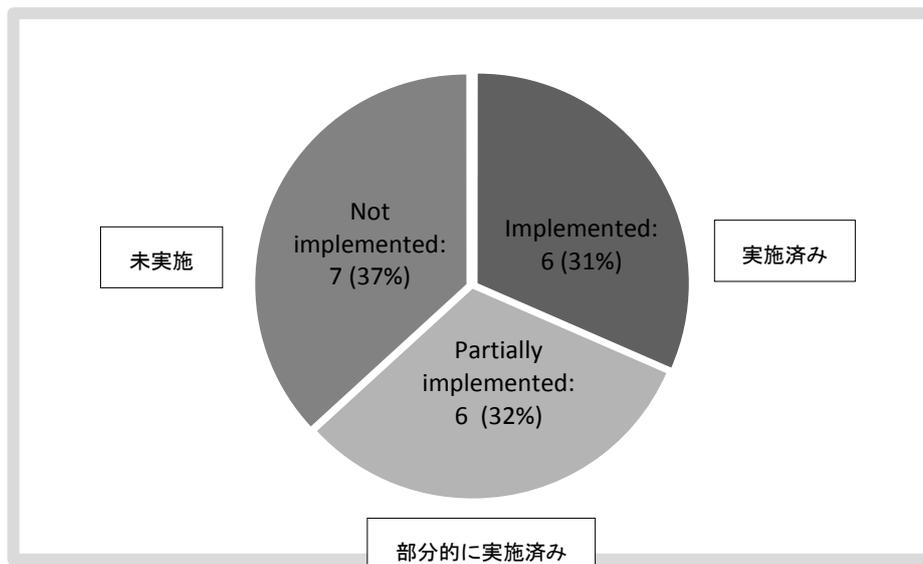


図 0.1 日本の 2010 年度開発協力相互レビュー提言実施状況



日本の開発協力相互レビューの背景

経済・政治情勢

日本では、2つの深刻な出来事—2008年の世界金融危機及び2011年3月の東日本大震災—の後、2012年に過去5年間で3度目の景気後退が始まった。高齢化は加速し（社会保障費の増大要因となっている）、公的債務残高は過去20年間にわたり増加を続け、グロスでGDP比230%超と、先進国の中で最も高い水準に達している。福島第一原子力発電所事故の後、原子力発電の役割は縮小し、日本の電力部門の抜本的改革が求められている。

このような状況下、自由民主党(LDP)は、2012年12月の衆議院選挙において3年ぶりに勝利を収め、安倍晋三総裁率いる同党は政権与党に復帰した。連立パートナーである公明党と合わせ、自由民主党は衆議院480議席の3分の2以上を獲得した。また、連立政権は2013年7月の参議院選挙においても勝利を収めた。衆参両院における安定多数の獲得により、安倍政権は、経済再生と自信回復に向けた野心的な経済改革プログラムである「アベノミクス」を推進する上で必要な議席数を確保した。

安倍首相は、経済成長の実現と過去15年間にわたり日本を苦しめてきたデフレからの脱却を政権の最優先課題としている。首相就任後、安倍首相は、大胆な金融政策、機動的な財政政策、中期成長戦略を組み合わせた「3本の矢」戦略による日本経済の再生に焦点を当てている。日本政府は、今後10年間で、200兆円(2.7兆米ドル)の公共投資により年率3%以上の名目GDP成長達成を目指している。日本銀行が2%のインフレ目標を導入し、積極的な金融緩和を実施するとの見通しから、円の実質実効為替レートは20%下落し、株価は急上昇した。これにより、短期的成長及びインフレ期待が高まった。また、日本は長期的成長戦略の一環として、環太平洋パートナーシップ協定交渉にも正式に参加している。

有権者は、経済を重視する政府を支持し、世論調査結果は安倍政権に好意的である。自由民主党が選挙において勝利した後に株価が急上昇したことは、景況感が改善したことを示唆している。最新の「*OECD 経済見通し (エコノミック・アウトルック)* (OECD、2013年)」⁽¹⁾によれば、2014-15年の経済成長率は財政再建に向けた取り組みにより減速するものの、プラス成長が続くと予測されている。また、「*OECD 経済見通し*」は2014年に予定されている8%への消費税引き上げが財政の持続可能性の確保に向けた重要な第一歩であり、2015年には10%へと2回目の消費税引き上げを行うべきであると強調している。消費税引き上げは、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化するという日本の目標達成に必要とされる多くの施策のうち、最初に取り組むべきものと見なされている。

外交については、安倍首相はすでにアジア諸国を訪問している。日本のアジア外交は、経済・安全保障問題によって活性化されている。日本企業は、東南アジアの成長を見据え、重点的に投資している。さらに安倍首相は、アフリカを日本外交の新たなフロンティアと呼び、2014年初め、アフリカ3か国(首相のアフリカ訪問は8年ぶり)を訪問している。

(1) OECD (2013年)「*OECD 経済見通し (エコノミック・アウトルック)*『日本』(2013年)」 Vol. 2013、Issue 2. OECD Publishing、パリ

www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2013-issue-2/japan_eco_outlook-v2013-2-4-en#page1.

DAC の主要なレビュー結果及び勧告

1 日本の包括的な開発努力に向けて

指標： レビュー対象国は、開発及び開発資金について援助を超えた広範かつ戦略的な取組を行っている。この取組は、開発協力全体の政策、政府内における調整、実施に反映されている。

主要なレビュー結果

日本は、グローバルな開発リーダーシップを発揮し、保健や防災等、付加価値の創造が可能と考えられる政策分野において影響力を強めつつある。また、日本は、気候変動に関する活動に見られるように、開発及び開発資金について広範かつ戦略的な取組を行っている。これらの重要な地球規模開発課題におけるリーダーシップの発揮は賞賛に値し、国際舞台における日本の更なる地位向上に資するであろう。

日本は、閣僚級会合の設置により、ODA 及びその他の公的資金、民間資金の間の政策調整及び戦略的側面を強化している。また、日本は、国家安全保障会議のもとで「3つのD」（開発、外交、防衛）が一体化した新たな政府全体の国家安全保障戦略においても、国家安全保障の政策一貫性に対する取組を進めている。

開発のグローバル戦略における重要性の高まりと、2014年に予定されている開発政策—ODA 大綱—の改定は、日本にとって、政府内における開発問題への理解を深め、議論するよい機会となる。国内・外交政策は開発途上国の発展に影響を及ぼし得るが、日本は現在のところ、国内・外交政策を開発目標達成に資するものとするための、開発のための政策一貫性に関する明確なアプローチを有していない。政府全体にまたがるモニタリング・報告システム等の方策も同様である。

前回の開発協力相互レビュー以来、日本は、政府一体となって開発のための取組を強化してきた。国別援助方針において、相手国に対する日本政府全体としての援助重点分野を定めている。インドネシア及びセネガルでのフィールド調査において見られたように、大使館職員及び国際協力機構（JICA）在外事務所構成する現地 ODA タスクフォースは、国別援助方針に合致した援助の実施を確実なものとする上で有効な仕組みである。

日本は、22か国において ODA タスクフォースの対象を拡大し、在外公館及び JICA 以外の政府機関及び非政府機関の参画も得ている。この拡大 ODA タスクフォースをさらに多くの国で活用することで、政策一貫性を一層促進し、民間セクターとの連携の役割を含む ODA の目的についての共通理解を促進することができる。このような優良事例から得た教訓を生かし、この包括的なアプローチについてのガイドライン又は方針を策定することも日本にとって有益である。

日本は過去数十年間、開発を促進するべく、ODA 以外のアプローチ及び政策も重視し、貿易・投資に関する戦略と援助を密接に結びつけ、投資リスクを低減し、相手国内における、また国外からの民間資金フローの活発化を支援している。民間資金は、日本の開発途上国への資金流入において、恒常的に最も大きな部分を占める。

日本の様々な資金供給手段は、相手国の開発プロセスにおける民間資金需要の高まりに対応するべく活用されている。日本は、開発とビジネスの機会が交わる分野を対象に、相手国への働きかけに際し国内的に一貫したアプローチを採用している。日本が、革新的な資金調達手段の活用に関する教訓及び経験をより広い開発コミュニティと共有し始めていることは前向きな動きである。同時に、ODA を民間投資動員のための触媒として活用する場合、日本は、民間投資による包括的かつ持続的な長期的開発効果の確保と最大化に努めるべきである。例えば、インドネシアにおいては、在外公館及び JICA がこのような目的を達成するためにどのような取組を行っているか明確ではなかった。

提言

- 1.1. 日本は、開発目標と他の政策目標の一貫性を確保すべく、（開発途上国の開発に影響を与え得る日本の）国内・外交政策の意思決定がなされるよう重点課題を定めるべき。予定されている ODA 大綱の改定は政策一貫性のあるアプローチを明確にする上で良い機会である。

2 日本の開発協力のビジョンと政策

指標： 明確な政治的指示、政策、戦略がレビュー対象国の開発協力の方向性を決定し、それらが国際コミットメント・ガイダンスと一致している。

主要なレビュー結果

日本は、明確な原則に基づき、開発パートナーとして高い評価を得つつ開発協力を実施してきた過去60年間の経験を活かしている。日本の開発協力の理念は「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）。

日本は、開発協力は長期的な国益に資するもので、広範な外交政策・外交努力の重要な一部であると捉えている。日本は、開発協力を、他国との関係を構築するための重要なツールであると考え、「自助努力」の理念を強力に推進する一方、「内政不干渉」のアプローチを採用している。

日本は一貫して、人間の安全保障、持続的な経済成長、平和と安全というテーマ別重点課題に沿った政策策定及び支援を行っている。成長及び民間セクターの重視は、開発途上国へ日本の技術を輸出し、日本の知見を開発途上国において活用するための推進力として ODA の役割を改めて重視していることと結びついている。

政策は、2003年に改定された ODA 大綱、一連の中期政策、年度毎の政策文書に定められている。2014年現在、日本は ODA 大綱の改定作業を進めている。この改定は、開発協力の効果向上及び結果重視に係るコミットメントの一層の強化を伴うものであり、日本にとって開発協力の長期的効果、一貫性、支援を高める良い機会となる。

日本は、重点課題を明確化したうえで、上位供与国に二国間 ODA を集中させている。また日本は、重点分野で優れた実績があると評価する多国間機関に対する主要拠出国でもある。一方、援助の配分については、政策優先順位、相手国、援助方式、チャンネル間の体系的基準は見当たらない。異なる配分決定の根拠も明確ではない。日本はより体系的な取組により、様々な形態の支援から期待する結果を得るためにリソースを配分し管理することが可能となるであろう。これにより、日本は、支援がどのように使われているか、相手国及び国民に対して保証し、根拠を説明することが可能となる。

貧困削減は、日本の開発協力の重点目標である。しかし基準がないため、貧困が配分決定にどのように反映されているかは明確ではない。また、日本は、基礎生活分野のみならずすべての分野における援助活動を貧困削減関連の目標に関連付け、活かすためのガイダンスを持たないように思われる。

日本は、援助プログラムを分野横断的課題と一体化させるための取組を行っており、環境主流化に関する取組において進展が見られる。日本は、適切に設計されたキャパシティ・ディベロップメントによる「自助努力」支援を引き続き重視している。また、日本は最近、野心的なアジェンダにも取り組んでおり、ジェンダー平等及び女性のエンパワーメントを重視している。フィールド調査においては、日本がこれらの分野に従事するスタッフに必要とされる職務遂行能力の見直しを行い、様々な資金援助モダリティによるプログラム・サイクル全体に分野横断的課題を反映させるべくガイダンスの改訂を行う必要があることが確認された。

提言

- 2.1. 日本は、開発効果に関する国際コミットメントの遂行に重点的に取り組むべく、ODA 大綱の改定を活用すべき。
- 2.2. 日本は、国、チャンネル、ツールごとの援助配分のための理論的根拠をより明らかにすべき。
- 2.3. 日本は、中所得国への協力も含む全てのポートフォリオについて貧困削減の目標を達成するためのガイダンスを更に開発すべき。
- 2.4. 日本は、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントに関する政策目標を実施するためのガイダンスのアップデートとキャパシティの向上を図るべき。

3 日本の政府開発援助の配分

指標： レビュー対象国の国際・国内コミットメントに基づき援助量及び配分が決定されている。

主要なレビュー結果

過去5年間、日本のODA予算は100億米ドル（純額）前後で推移している。2011年に起きた東日本大震災後の復興支出及び財政・経済的困難により、政府の援助予算の持続的な増額を確保することはますます難しくなっている。

しかしながら、日本は、大幅な円安にもかかわらず、ドルベースでODA予算水準を維持するよう取り組んでおり、成果を上げている。2013年の日本のODA（純額）は118億米ドルと、2012年に比べ実質で36.6%の大幅増を達成したが、これはミャンマーの債務免除及び借款の増額によるものである。その結果、日本はDACドナー中の順位を第4位と前年より1つ上げ、ODAの対GNI比は0.23%と2012年の0.17%から大幅に上昇している。日本のこの努力は賞賛に値する。開発分野におけるグローバルリーダーになるという希望を叶えるために、日本は、2013年の水準から増加基調を維持し、ODAの対GNI比目標値0.7%の達成に向け、さらにODAを増加させるべきである。

日本は、ODAを短期的に増加させるため、また政治的優先事項に対応するため、補正予算を有効に利用し、ODA量の減少を回避してきた。しかしながら、補正予算の臨時的な性質に鑑み、同予算への依存度を高めることは、持続可能な戦略とはいえず、ODAの不安定化に繋がる。一般会計当初予算によるODAを増加させることで、相手国側から見た予測可能性を高めることができる。

日本は、5年間の事業展開計画により計画を進めるための日本及び相手国の能力を向上させている点において着実に進展を遂げている。中期的な予測可能性は高く、大部分の相手国に明確かつ詳細な将来の実施計画を提供できている。日本は、援助の透明性に関する釜山共通基準の適用等により、予測性を引き続き向上させることができる。

日本は、例年140か国以上を支援対象国としているが、その配分は一部の対象国に集中している。年間の二国間ODAの66%は援助受取国上位20か国に配分されており、そのほとんどがアジアの中所得国である。借款を中心とした経済インフラ支援がこれら相手国における日本のプログラムの主要部分となっている。日本は、16か国において最大の二国間ドナーであり、28か国においては第2位の二国間ドナーであった。また、日本は、援助受取額が少ない多くの国にとって重要なドナーでもある。

日本は、引き続きアジアの開発途上国に対する支援を重視しているものの、第5回アフリカ開発会議（TICAD V）などを通じ、アフリカへの援助の割合及び金額を増やすための一連の取組も行っている。後発開発途上国（LDC）に配分されている日本の二国間ODAは、DAC加盟国の平均41%に対し総額の約25%である。純額で見た場合では、配分割合は約50%である。日本は、アジアにおける強いプレゼンスを維持しつつ、アフリカ及び後発開発途上国を含む、支援を最も必要とする諸国に対する支援を引き続き増加させるべきである。

日本は、多国間支援において主要な拠出国であり、毎年平均57の多国間機関・基金に多額の拠出金を支出している。多国間機関の支出全体に占めるコア拠出の割合はDAC平均を上回っている。日本は、多国間機関の持つ専門知識や中立性等、多国間機関の比較優位性を認識している。日本は、資金拠出先となる多国間機関の戦略的重点課題と協調する傾向があり、ハイレベルかつ戦略的な対話を多国間機関と積極的に行っている。日本のパートナーである多国間機関は、日本の支援の大部分を有益であると見ている。しかしながら、多国間機関を通じた日本の援助は大規模かつ広範に及ぶことから、多国間機関を通じた支援の中期目標を明確に定めることで、一層の影響及び効果の発現が可能となるであろう。中期政策の策定に際しては、多国間機関の実績を評価するための透明性を確保した取組も行うべきである。

提言

3.1. 日本は、ODAの対GNI比0.7%目標に向け進展を図るべく、ODA増額のためのロードマップを策定す

べき。

3.2. 日本は、国際コミットメントに留意しつつ、LDC を含む支援が最も必要な国々への ODA 配分を引き続き増加させていくべき。

4 日本の開発協力の運営

指標： レビュー対象国による開発協力の計画策定及び運営は、その目的に適合している。

主要なレビュー結果

外務省（2009 年）及び JICA（2008 年）の機構改革について、レビューは行われていないものの、機構改革は確実に完了し、その結果、日本の開発協力は進展している。外務省による政策立案と JICA による実施という責任・役割分担は、現在では明確になっている。JICA は現在、3 つの資金手段（無償資金協力、技術協力、有償資金協力）を一元的に取り扱うことができるようになっている。

日本は、現場主導型の開発協力を進めている。ODA タスクフォースは、円滑な調整を果たし、政策一貫性の確保に寄与している。ODA タスクフォースは、JICA の国別分析ペーパーを活用し策定された国別援助方針の下に活動する責任を負っている。日本は、国別プログラムについて 5 年間の事業展開計画を策定している。

一方で、日本のプロセス及び手続きはいまだ本国主導である。外務省と JICA 双方における意思決定及び財政に関する決定権限のさらなる現場への権限移譲は、日本がより柔軟で迅速かつ連携にふさわしいパートナーとなることを後押しするものである。また、日本は、脆弱国向けの特別な援助アプローチが欠如しており、情勢の変化や危機的状況に対応する柔軟性や継続性が不足している。

日本は、ODA を実施するための層の厚い人材を維持できている。一方で、機構改革以降、在外公館及び JICA 在外事務所の職員数は年度によって変動している。この点は、相手国を重視したアプローチと一致していない。また、日本の重点課題（評価及び分野横断的課題）に関連した特定の専門知識については、在外において不足しているように思われる。加えて、脆弱国で勤務する職員に求める要件は、脆弱国以外の勤務職員の場合と同じとなっている。中期人員配置計画が策定されていないことは、時間をかけてこのような課題に戦略的に対処するための対応能力を制約している。

在外公館・JICA 在外事務所を含め、外務省及び JICA の職員に対して定期的に研修セミナーの機会やオンライン資料が提供されている。しかし、外務省においては、技術的・管理的な能力を深化させる機会を提供していないように思われる。経済協力部門に配属されているすべての外務省職員が開発の専門家であることを義務付けられていないことから、開発分野の意識向上に関する研修に継続的に参加することは、外務省職員にとって有益と考えられる。外務省及び JICA は、単発のセミナーではなく、知見・経験を蓄積した上で、それに基づいた研修を設計することを検討するとよいと思われる。

JICA の在外事務所においては、現地職員の管理職への登用も一部行われている。現地職員の管理職登用制度は、現地職員の貢献と彼らのスキルを高めていくという組織内の良い事例となり得る。この目的を達成するため、日本は、現地職員が現地の言語で業務文書、ガイダンス、研修を適時に参照、受講できることを確実にすべきである。

開発協力のための日本のビジネスモデルは、革新を促進するのに大変適している。特に、本国における外務省及び JICA の機構改革、スキーム、資金、パートナーシップを通じた革新的な取組の具体的な事例が複数ある。プログラムの設計・実施における革新が実現するためのインセンティブの付与やポートフォリオ全体のリスク管理アプローチの導入により、現場レベルの事業実施においても革新的な取組が進み得る。

提言

4.1 日本は、在外への権限委譲の進捗レビューを含め、開発協力に係る全般的な組織や運営のさらなる改善という視点に立った組織改革のレビューを行うべき。

4.2 日本は外務省及び JICA の中期的な人員計画を導入すべき。

4.3 日本は、政策や実施上の重点分野を含め、職員の研修制度や能力開発をさらに進めるべき。

5 日本の開発協力の実施とパートナーシップ

指標： プログラムの実施方法に対するレビュー対象国の取組が相手国援助の質の向上に繋がり、釜山で定められたようにレビュー対象国の支援効果の最大化に繋がっている。

主要なレビュー結果

日本は、開発協力の予測性及び有効性の向上に向け努力しており、予算の単年度制度の制約の中で様々な資金援助モダリティを活用している。インドネシア及びセネガルにおいて見られたように、日本は、相手国の状況に応じて異なる資金手段を適切かつ柔軟に活用している。日本は合意した条件・期日に資金供与を行う信頼できるパートナーであると相手国は証言している。また、日本は、相手国における調和性・協調性の向上及びプログラム・アプローチへの移行について進展が見られる。

これらのことから、日本は、開発効果向上のための国際コミットメントに沿って、どのように開発協力の実施を段階的に発展させることができるかを示していると言える。一方で、日本は、釜山コミットメントの進捗が不十分な重点分野に関する明確な戦略が欠如している。

カントリーシステムの活用等に対する一層の努力が必要である。2014 年度グローバル・パートナーシップのモニタリング調査によれば、日本の対政府援助の 63%は相手国の予算に計上されている。セネガルのようにカントリーシステムが強固でない国においては、他の開発パートナーと協調し、カントリーシステムの弱点を特定し、そのキャパシティを向上させることができる。このことは、開発途上国における自助努力支援と一致する。

日本は、DAC による ODA アンタイド化勧告の対象となっている ODA についてはすべてアンタイド援助で実施していると報告している。一方で、(行政・ドナー国内難民経費を除く) 二国間 ODA 総額のうち、2012 年のアンタイド援助の割合は 71%と DAC 加盟国の平均 79%を下回っている。その割合が 84%と最も高かった 2008 年以来、日本のアンタイド援助比率は徐々に低下している。日本は、援助プログラムにおける民間セクターとの連携強化を明確に強調していることを踏まえ、タイド援助と結びつかない民間セクターとの連携を推進する有効な方策を見つけるべきである。

日本は、リスクマネジメントを日本の戦略、政策、事業実施の一部としてより統合することができる(特に、脆弱国における日本の活動にとって重要)。これにより、日本は、異なるリスク分類に応じてプログラムの実施方法を調整し、手続き及び現場への権限移譲について異なる対応を取ることができる。腐敗防止強化に対する日本の取組は、このようなアプローチの一部となる。

日本は、援助効果の確保と開発成果の拡大のため、他の開発パートナーとの連携を強化している。例えば、インドネシア及びセネガル両国における開発パートナーは、日本の積極的な連携に広く感謝の意を表明していた。また、開発パートナーは、日本がさらなるリーダーシップを発揮し、開発パートナーを結集し、彼らとの連携機会をより広げることに期待している。

日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、日本の NGO との連携を拡充してきたが、相手国の市民社会組織との連携は明確な政策もしくは戦略目標に基づいて行われているようには見えない。日本は、相手国の NGO の参画を強化し、彼らのキャパシティ・ビルディングを支援することが可能である。

日本は、長い間、南南協力分野の支援におけるリーダーであり、この分野における日本の努力は革新的かつ先進的なものである。日本は、釜山パートナーシップ合意に基づき開発結果を達成するために必要な相手国の知識や経験を活用するため、三角協力を戦略的かつ効果的に活用している。

脆弱国に対する日本の援助予算の大幅な増額及び「脆弱国における関与のためのニューディール」への

日本のコミットメントは歓迎すべきことであるが、このような困難な環境における柔軟な援助アプローチはいまだ見られない。日本には、脆弱性及び複合的緊急事態からの復旧のための計画及び手段についてさらに検討する余地がある。

提言

- 5.1. 日本は、アンタイド援助率の減少を反転させるべき。
- 5.2 日本は、汚職不正対策を含め、コーポレート・ガバナンスやマネージメントの一部としてのより包括的なリスク管理手続きを導入すべき。
- 5.3. 日本は、戦略や明確なガイドラインに基づき、途上国における適切な場において市民社会とさらに協働すべき。
- 5.4. 日本は、脆弱国での支援政策及びプログラムにおいて、より柔軟なアプローチを導入すべき。

6 日本の開発協力の結果と説明責任

指標： レビュー対象国は、結果、学習、透明性、説明責任に関する計画を策定し、運営を行っている。

主要なレビュー結果

日本は、個別案件のレベルにおいては事業結果を管理する手段及びガイダンスを整備している。成果レベルを含め、プログラムの結果の連鎖における指標の策定が段階的に行われている。

一方、ほとんどの国別援助方針及び分野別開発政策に定量指標は導入されていない。これらの指標を導入することにより、日本は、相手国から入手したデータ及びシステムを利用して、成果の発現に寄与した要因の特定や成果の測定方法についてより確かなアイデアを得る機会となるだろう。また、定量指標の導入は、現在不足している日本の開発協力に関する成果重視の事業管理システム及び文化を作り上げるための重要な前提条件でもある。日本は、戦略・計画・予算の策定及び対話のために成果を恒常的には利用していない。

日本は、P（計画）- D（実行）- C（評価）- A（改善）からなる優れたプログラム管理アプローチを取り入れている。このサイクルにおける評価の役割は明確である。評価同様にプログラム管理サイクルの一部として、モニタリング及びレビューの機能及び形態に関するより明確なガイダンスを作成することにより、成果を測定するためのアプローチを強化することができる。概念上の区別は外務省のガイドラインに明確に記載されているものの、モニタリング、レビュー、評価それぞれの実際の運用がどのように異なるものであるかについては、事業の現場レベルにおいて明確ではない。

日本は、DAC の評価原則を取り入れた評価に関する包括的な政策及びガイドラインを整備している。現在の外務省の評価制度の独立性は高い。JICA にとって、リスク評価からの観点やより教訓を得られる案件といった分析に基づいて案件評価をより選択的に行うことが有益である。200 万米ドルを超えるすべての援助案件を評価する現在のアプローチでは JICA の限られたリソースをあまりに薄く広げることになり、評価の質及び有効性に影響を及ぼし始める可能性がある。

日本は、評価のフィードバックシステムを開発し、それが評価の説明責任及び透明性の向上に繋がっている。日本は、ODA 評価年次報告書の公表を通じ、評価の提言への対応を行っている。また、日本は、相手国においてもアプローチ及び評価結果を積極的に共有している。この取組は、外務省及び JICA によるナレッジ・マネジメントに関する組織的なバックアップと強力なシステムによって支えられている。

日本は、ODA に対する国内の支持を増やすことを重視している。ODA60 周年を迎え、東日本大震災に対する国際社会の対応を契機に生み出された ODA に対する国民の理解を深めるため、日本の開発協力の成果に基づく、豊富なリソースに支えられたより体系的で対象を絞り込んだ広報への取組により、日本は、国民の開発に対する意識と参画を高めることができる。

2011 年以来、日本は、相手国におけるプロジェクト情報の公開を進めることにより、透明性の向上に取り組んでいる。一方、外務省及び JICA は、より包括的でアクセスしやすく、かつタイムリーな情報を公開している他の機関に国際的に見て後れをとっている。日本は、2015 年までに透明性に関する釜山スタンダードを満たそうとするのであれば、世界的な透明性の変化に歩調を合わせる必要がある。

提言

- 6.1. 日本は、国・分野別支援に関する政策とプログラムにおいて成果を測るための指標及び測定方法を導入する努力を継続すべき。
- 6.2. JICA は、リスク及びナレッジ・マネジメントに関する基準に基づき、より戦略的に評価対象を選定すべき。
- 6.3. 日本は、開発に関する国内の意識の向上と参画の拡大のためのコミュニケーションの改善に関する戦略を策定し適切な支出を行うべき。
- 6.4. 日本は、開発協力に関する情報の適時性、包括性、予測性を向上し、透明性に関するコモン・スタ

ンダードの実施に対する努力を高めるべき。

7 日本の人道支援

指標： レビュー対象国はショック及び危機の長期的影響を最小限に抑えるために貢献するとともに、危機・災害が発生した状況において、人命を救い、苦しみを軽減し、人間の尊厳を保っている。

主要なレビュー結果

日本は、国際的なアジェンダを推進する点において、また自国のプログラムにおいても防災への取組を強力に支持しており、他のドナーは日本の取組から学ぶことができる。

日本は、高い評価を受けている災害対応システムを有し、この分野において世界のリーダー的存在であることは明らかである。アジアにおける災害対応においては、他ドナーと緊密に連携している。早期警報と初期対応のリンケージは明確かつ体系的である。また、日本は、被災した女性の災害対応への参加を増やす努力を行っている。政府全体による災害対応体制はうまく機能しているように思われ、民軍調整の仕組みは国際的なグッド・プラクティスに従っているが、これを上回るセーフガードが確立しているわけではない。

人道支援予算総額は減少傾向にあるものの、十分な予算を維持している。日本の2012年のコミットメント額は740百万米ドルであり、これは人道支援を行う全DACドナー中第3位であった。日本の人道支援予算は、国連機関及び緊急対応予算へのノン・イヤーマーク拠出を含む一般会計予算と、毎年度2月に審議が行われ、特定の「予見し難い事態」のために計上される補正予算から構成される。補正予算には、一般的に長期的な対応が求められる複合危機への対応も含まれる。

日本は、特にトランザクションコスト、資金供与の予測性・柔軟性等について改善する余地はあるものの、国内のNGO及び国際機関にとって良きパートナーとなりつつある。他国・機関の人道支援に関するパートナーは、日本の人道支援担当者は人道問題について適切な知識を有しているが、頻繁に関係の再構築をしなければならない状況が改善されるべく、人事異動の頻度が減ることが望ましいと考えている。日本は、パートナーの活動の成果やその成果における「良き人道支援ドナー」としての自国の実績をモニタリングするよりも、二国間関係上の対応や補正予算の性質という制約により、パートナーに対して支出した資金のディスパース率をモニタリングすることを重視せざるを得ない。

日本は、プログラム実施における透明性の確保に関する明確なコミットメントを行っているが、結果に関するより多くの情報を国民やその他の主要なステークホルダーと共有することができる。日本の人道支援に関する新たな政策枠組には、複合危機及び災害が対象として含まれ、グッド・プラクティスを踏まえ策定されたものであるが、人道支援における取組を根本的に変えるまでには至っていない。アフリカにおける複合危機に対する政策的コミットメントは、プログラムに対する異なるアプローチを必要とするなど、新たな課題である。

アフリカにおける人道支援を重視する場合、新たな支援ツール及び予算の予測性の向上が必要とされることは明らかである。複合危機の大部分に補正予算で対応することは、柔軟性の少ないイヤーマークや予測性の不足、短期的なタイムフレームに繋がりがちで、このような困難かつ長期にわたる危機的状況に対し効果的な資金配分を行う上で大きな障害となる。資金配分に関する意思決定プロセス、特に何を支援対象とし、どのパートナーを通じて支援するかが明確ではなく、日本の人道支援の予測性の低下の原因となっている。イヤーマーク拠出を減らすことにより、パートナーは復旧までを視野に入れた活動ができる。複合危機からの復旧を支援する特別なツールを新設することは、日本にとって有益である。

提言

7.1. 日本は、防災及び災害対応に関するアプローチを他ドナーと積極的に共有すべき。

7.2. 日本は、緊急複合危機に対する人道支援予算の予測性を強化し、また、急速に変化する状況に対応できる柔軟な資金メカニズムを整備すべき。

事務局報告

第 1 章：日本の包括的な開発努力に向けて

グローバルな開発課題

日本は、保健や災害リスク軽減等、価値を付加することができる政策分野において、これまで以上に積極的な外交を展開し、グローバルなリーダーシップと影響力を発揮しつつある。日本がこのような重要かつグローバルな開発課題においてリーダーシップを発揮していることは賞賛に値し、国際舞台における日本の地位をさらに高めることに役立つ。日本は、気候変動分野の取組に見られるように、開発及び開発資金に対して広範かつ戦略的な取組を行っている。

日本は、グローバルレベルでのリーダーシップを発揮している。

政府開発援助（ODA）は日本の外交政策にとって不可欠なもので、地球規模課題の解決に国際社会の一員として貢献するための主要な手段である。世界・地域経済環境における力学が急速に変化する中、日本は、これまで以上に積極的な経済外交を展開し始め、開発に対する世論の注目度に良い影響を与えている¹。新たに策定した国家安全保障戦略（日本政府、2013年 a）は、日本が国際社会で積極的な役割を果たす必要性をこれまで以上に強調している。国家安全保障戦略は、外交及び防衛とともに開発を日本のグローバルな関与戦略に取り入れることによる恩恵について明記している。現行の日本の安全保障政策はアジア地域及び世界の平和及び安定への積極的な寄与という視点から推進されている。例えば、日本は、

- 東アジアにおける東南アジア諸国連合（ASEAN）主導の多国間協調主義の拡大及び特に海洋の安全・海賊対策の分野における地域安全保障協力の促進において積極的な役割を果たしている
- アフリカにおける平和構築及び開発に対する支援を行っており、アフリカにおける包摂的な成長及び人間の安全保障を促進するため、2013年から2017年までに公的資金及び民間資金 320 億米ドルをコミットしている（第 3 章）
- パレスチナ自治政府の国家建設に対する支援のあり方を協議・調整し、東アジアの経済発展のリソース、知見、経験を動員する枠組—パレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（CEAPAD）—を設置し、中東和平プロセスを支援している。

日本は、防災及びユニバーサル・ヘルス・カバレッジ等、価値を付加することができる政策分野において、グローバルレベルでのリーダーシップや影響力を発揮しつつある。日本は、保健、気候変動支援（囲み 1.2）、女性のエンパワーメント、防災等の分野において一連の新たなグローバルレベルのイニシアティブに着手しており、これらのイニシアティブすべてが日本のグローバルレベルでの影響力及びインパクトを高めるポテンシャルを有している。

¹ 例えば、安倍晋三首相は、首相就任後 1 年目に ASEAN 加盟 10 か国を訪問した最初の首相である。2014 年 1 月に安倍首相はアフリカを訪問しているが、日本の首相訪問は 8 年ぶりである。

開発のための政策の一貫性

指標：国内の政策は開発途上国を支援している、又は開発途上国に悪影響を与えていない。

日本は、閣僚級の会議を設置することにより、ODA 及びその他の公的資金、民間資金の間の政策調整及び戦略を強化している。一方、日本は、国内・外交政策を開発目標達成に資するものとするための、開発のための政策一貫性をもたせるための明確なアプローチを有していない。予定されている ODA 大綱の改定は、このような政策一貫性を保つための取組を明確にする機会である。

開発のための政策一貫性を確保するため一層の努力が必要とされる。

国益に資することが日本の外交政策及び開発政策の主要目的のひとつである。日本は、開発協力が地域社会及び国際社会の安定に寄与し、また、日本の国家安全保障にも寄与すると考えている。そのため、日本は、国家安全保障会議が舵取りを行い「3D」（開発、外交、防衛）を一体化した政府全体の新たな国家安全保障戦略において、「国家安全保障のための」政策一貫性に対する取組を強化しながら進めている。

日本は、政策一貫性に関する OECD 閣僚理事会宣言（OECD, 2008 年）を承認している。日本は、グローバルレベルの関与戦略において開発を重視していることを踏まえ、日本は、政府全体において開発問題がより良く理解、また議論され、さらに開発途上国の開発に影響を与えうる ODA 以外の政策（例えば、貿易、農業、不正資金の流れ）が開発目標に資することが確保されるため一層の努力を行うことが可能である²。

日本は、開発目標の実現のためにすべての政策を一体化できるよう、予定されている ODA 大綱（2003 年改定）の改定（第 2 章）を、開発と他の国内政策、外交政策、国家安全保障政策の目標との相乗効果を生むための道筋を明確に示す機会として使うことができ得る。これらは、後発開発途上国（LDCs）に対する日本の一般特惠関税制度（GSP）及び特惠措置等、開発のための政策一貫性を実現するために行われてきたこれまでの努力を足掛かりとして進めていくことも考え得る（囲み 1.1）。

囲み 1.1 開発のための政策一貫性の事例：一般特惠関税制度

貿易は、経済成長、貧困削減、開発のための強力な原動力となり得る（OECD、2011 年）。貿易だけでは開発問題を解決することはできず、貿易の門戸を開放すること、サプライサイドのキャパシティ支援は、開発のための一貫性を確保した戦略の重要な要素である。日本では、実際に貿易分野において一貫性を確保した取組を示すものがいくつかあるように見える。日本は、一般特惠関税制度に基づき 138 の開発

² 2008 年 6 月、OECD 加盟国の閣僚は、「関連するすべての政策において、とりわけ国レベル及び OECD 内におけるインパクト分析の改善及び一層の政策調整により、とりわけ環境・農業・漁業・経済・金融の各政策、貿易・移民・安全保障・エネルギー・科学技術の各分野の OECD 加盟国の政策が国際開発目標に及ぼす効果を考慮し、開発問題が考慮されることを確保する努力を継続する」ことを誓った（OECD、2008 年）。

途上国及び 7 の地域に特惠関税措置を供与している。しかしながら、日本の一般特惠関税制度の対象外とされている数多くの農産物、水産物、鉱工業製品は、開発途上国が比較優位性を有している輸出品目である（WTO、2013 年）。

また、日本は、48 の後発開発途上国原産のほとんどすべての製品（関税分類品目レベルにおいて定められている品目の約 98%）についても無税・無枠の措置を供与している。後発開発途上国からの輸入金額は 2008 年度から 2010 年度までの間に約 31%増加している（WTO、2013 年）。以下の表は、日本の一般特惠関税制度の特惠受益国上位 10 か国を示している。日本の最大の貿易相手国である中国が一般特惠関税制度の最大の特惠受益国である。また、一般特惠関税制度の特惠受益国のほとんどが日本の ODA の上位援助受取国（バングラデシュ、中国、インド、スリランカ）でもあり（表 B. 4）、これは、「総体として開発途上国の経済成長を促進」（日本政府、2003 年）するため、援助と貿易間の一貫性を確保することに日本が価値を置いていることを反映している。

一般特惠関税制度の 上位特惠受益国	一般特惠関税制度の特惠適用輸入金額 百万米ドル ⁽¹⁾ （全体に占める割合%）	ODA 総額、2011-12 年、百万米ドル（現行為替レート） （全体に占める割合%）
中国	9340 (73.3)	697 (4.6)
ミャンマー	521 (4.1)	68 (0.4)
バングラデシュ	498 (3.9)	326 (2.1)
南アフリカ	440 (3.5)	12 (0.1)
ブラジル	345 (2.7)	160 (1.0)
カンボジア	269 (2.1)	159 (1.0)
インド	243 (1.9)	1580 (10.3)
モーリタニア・イスラム共和国	178 (1.4)	12 (0.1)
ペルー	87 (0.7)	156 (1.0)
スリランカ	80 (0.6)	422 (2.8)

(1) 2011 年為替レートを使用して計算：1 米ドル=79.7 円

出典：WTO（2013 年）表 II.2 及び DAC 統計

日本には、開発の視点からのモニタリング、分析、政策フィードバックのためのシステムが必要である。

政策調整は、従来日本政府の意思決定プロセスの一部であるように見え、このプロセスには、関係省庁間における調整及び政策仲裁が含まれる傾向がある。日本には ODA 政策に関する調整を管理するための効率的な仕組があり、外務省が省庁間調整の主要機能を果たしている。例えば、日本は、ODA 及びその他の公的資金（OOF）、民間資金の間の政策調整及び戦略の強化を、特に経協インフラ戦略会議の設置を通じて行っている。また、国内政策及び外交政策に関する調整についても閣僚レベルで議論されているものの（政府内における全般的な政策一貫性を確保する上で官房長官がファシリテーターの役割を担って

いる)、政策意思決定プロセスに影響を及ぼすべく、議論において費用・便益の両面について開発に関するイシューを取り扱っていることを示唆する証拠は見当たらない。

日本は、開発教育の重要性を認識し、国民の意識向上及び国際協力に対する支持増加に取り組んでいるものの、OECD 閣僚理事会宣言において公約した国際開発の目標に及ぼす日本の国内及び外交政策の影響を考慮する必要性についての意識を向上させることを目的とした取組はほとんど見当たらない。過去に日本の農業貿易政策が開発途上国に及ぼす影響に関する調査が数件実施されているものの³、多くの DAC 加盟国同様、日本は、国内及び外交政策が開発に及ぼす影響について体系的に測定、モニタリング、分析、報告を行う制度上の仕組み又はキャパシティを有していない。したがって、どのような政策変更が開発目標との政策の一貫性を向上させることができるかを判断することは難しい(図み 1.2 の気候変動の事例を参照)。

図み 1.2 地球上の気候変動に対応するための日本の新外交戦略

日本は、気候変動交渉における主要国であり、この分野において日本がリーダーシップを発揮している正当な理由がある。また、日本は、気候変動分野への ODA 供与の点で DAC 加盟国の中で抜きん出た存在である。日本は、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) における短期資金について最大のドナーであった。135 億米ドル又は気候変動支援総額 (350 億米ドル) の 39% を 2010 年から 2012 年までに拠出することを表明した。同期間に、追加的に民間セクターから 34 億米ドルが、日本の 2 つの輸出信用機関 (国際協力銀行 (JBIC) 及び日本貿易保険 (NEXI)) が供与した公的金融手段 (協調融資、保証、リスク保険) の活用により動員された。

2013 年 11 月にワルシャワで開催された気候変動枠組条約締約国会議において、日本は、新たなイニシアティブである「美しい星への行動」を発表し、官民合わせた開発途上国支援として (2013 年から 2015 年までの) 3 年間に 1 兆 6,000 億円 (約 160 億米ドル) をプレッジした。このプレッジの実行により、国際気候変動支援及び先進環境保全技術の主要な供与国としての日本の知名度はさらに高まることになるであろう。また、ワルシャワにおいて、日本は、2020 年の温室効果ガスの削減目標を 1990 年比 25% 減としていたのを、2005 年比 3.8% 減にすると発表した。この変更は、福島第一原子力発電所事故によるもので、日本は、電力発電分野において原子力エネルギーから遠ざかり、化石燃料の利用を拡大している。日本は、引き続きエネルギー政策及びエネルギーミックスについて見直しを行う。気候変動との闘いにおける国際的リーダーとしての地位を維持するため、日本は、国内・国際気候政策行動に対する取組のより良いバランスをいかにしてとるかについての検討を望むかもしれない。

相手国における取組：相手国レベルにおける政府の取組の調整

³ 農林水産省は、農業、貿易、援助の各分野における日本の政策措置及び当該政策措置が開発途上国に及ぼす影響に関する政策の一貫性について考察するため一連の委託調査を実施している。各委託調査においては、調査対象とする農産物を選定し、バラ及び茶 (国際開発センター、2007 年)、野菜及び果実類 (海外貨物検査株式会社、2008 年)、香辛料及び植物性油脂 (海外貨物検査株式会社、2009 年) に焦点を当てている。

指標：戦略的枠組、組織の構造・仕組みにより一貫性のある行動が促進されている。

前回の開発協力相互レビュー以来、日本は、国レベルにおける政府一体の取組を強化してきた。主たる調整は、国別援助方針の取りまとめにおいて行われている。現地 ODA タスクフォースはドナー間調整を進め、現場において首尾一貫した ODA 政策が実施されることを確保している。これは優れたモデルである。日本は、拡大 ODA タスクフォースをさらに多くの国において活用し、外務省及び JICA といった組織を超えて政策一貫性を一層促進することができる。

日本は相手国において、これまで以上に調整の取れた取組を行っている。

日本のプログラム策定はいまだ本国主導であるものの（第 4 章）、日本は、相手国における政府一体の取組を強化している。インドネシア及びセネガルにおいて見られたように、大使館職員及び JICA 在外事務所構成する現地 ODA タスクフォースは、首尾一貫した日本の支援が実施されることを確保するための有効な仕組みである。政府一体となって取りまとめた国別援助方針（CAP）は、主要な調整を行う際の指針として機能している。これらの国別援助方針に関する文書は、関係者との協議や JICA の分析ペーパー作成に活用され、日本の相手国に対する ODA の実施における一貫性に繋がっている。

日本は、22 か国において、外務省及び JICA 以外の政府機関及び非政府機関の参画も得るため、拡大 ODA タスクフォースを設置している⁴。日本は、この取組をさらに多くの国において展開し、政策一貫性を一層促進すべきである。例えば、インドネシアにおいては、日本政府と日本貿易振興機構（JETRO）及び国際協力銀行（JBIC）等その他の主要な公的機関間において定期的に対話が行われているものの、調整のためにどのようなアプローチが取られているか、もしくは調整を行う上で関係者間の共通目標があるかどうかは明確ではない。インドネシアにおける拡大 ODA タスクフォースは、さらなる政策一貫性に資するであろう。また、あらゆる脆弱な状況及びそれ以外の状況における政府一体の取組の指針となるガイドラインもしくは方針を今後策定することは日本にとって有益である。

開発資金

指標：レビュー対象国は、ODA 以外の開発資金に関する取組を行っている。

日本は、ODA 及びその他の資金を活用して相手国の発展に貢献することができることを示している。日本は、ODA を超えた活動に長い間取り組んでおり、開発途上国のための民間投資を活用するための有効な資金手段を

⁴ 現在、日本は、拡大現地 ODA タスクフォースを、アンゴラ、バングラデシュ、カンボジア、エルサルバドル、フィジー、ガボン、ガーナ、ケニア、ジャマイカ、モンゴル、モロッコ、パナマ、ペルー、ネパール、ルワンダ、ソロモン諸島、南アフリカ、スーダン、タンザニア、チュニジア、ウガンダ、ザンビアの 22 か国に設置している。

有している。ODAが民間セクター投資の触媒となっている場において、日本は、これらの民間投資が開発に及ぼす持続的な効果を確保し、最大化すべきである。

日本は、民間資金フローを増やすための触媒として ODA を推進している。

日本はこれまでの数十年間にわたり、援助プログラムを貿易・投資に関する戦略と結びつけ、投資リスクを低減し、相手国への民間資金の流入及び相手国国内における民間資金フローを増やしている。日本は、民間企業の開発効率性を高めるための仕組みとして、ODAが機能する方法についての調査を行っている。いくつかの調査は、道路、発電所、港湾の整備により、日本からの企業進出に好ましい投資環境が一定程度整えられていること、日本企業の進出インセンティブを高められていることを示している (Kimura and Togo, 2010 年; Kang et al., 2011 年)。この点において日本は、開発とビジネスの機会が接点を持つ分野をターゲットとし、相手国との協働に関して国内において一貫した取組を行っている。

日本は、DAC に対して ODA 以外（その他の公的資金及び民間資金）の流入金額を報告しているが、活動レベルのデータを報告していないことから、透明性には限界がある。その他の公的資金総額は 120 億米ドルに達しているが、日本から開発途上国への資金流入においては、民間資金が恒常的に最も大きい。2012 年の日本の ODA 総額は公的資金全体の 60%、開発途上国への資金流入総額の 17% を占めている。債券の購入、海外直接投資、輸出信用を含む 2012 年の日本の民間セクターからの資金流入総額は 780 億米ドルと、ODA 総額の 4 倍以上である。日本の民間慈善団体からの資金流入は他の開発資金に比べ少額であるものの、2012 年には再増加傾向が見られ、601 百万米ドルに達している。

日本は、民間資金を開発のために活用するための革新的な手段を有している。

日本は、開発途上国のために民間投資を活用するための資金ツールを有している。2010 年「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」は、日本の成長戦略（日本政府、2013 年 c）の枠組の中に ODA を位置付け、地球規模開発課題に対処するため、革新的な資金調達仕組みを含むその他の公的資金及び民間資金を活用する必要性について強調している（外務省、2010 年）。例えば、JICA は、官民連携（PPP）により、日本の民間企業による開発への貢献を加速することを目的に、2012 年に海外投融資（PSIF）制度（出資及び融資）を再開した⁵。

⁵ 海外投融資スキームは、2012 年 10 月に本格再開された。JICA は、これまでに 3 件の契約を締結している。

	プロジェクト名	国名	目的
1	産業人材育成事業	ベトナム (融資)	産業分野における人材訓練のための新校舎建設、訓練の質の向上により、人材育成を支援し、海外直接投資を促進する。
2	貧困層向けマイクロファイナンス事業	パキスタン (出資)	資本強化及び銀行のキャパシティの向上により、銀行の金融サービスを拡大し、貧困層・低所得者の金融アクセスを改善し、生活環境を改善する。
3	ロンアン省環境配慮型工業団地関連事業	ベトナム (融資)	外資を誘致するための環境整備を行い、地域の海外直接投資及び経済発展に貢献するため、工業団地向けユーティリティ事業（排水処理及び給電）の整備・運営維持管理を行う。

日本は、これらの資金ツールが相手国の開発プロセスにおける民間資金需要の高まりへの対応に資すると考えている。日本は制度に関する知識及びキャパシティを相当蓄積しており、これまで以上に国際開発資金にかかわり、影響力を及ぼすことができる良い位置にいる。この点において、日本が、革新的な資金調達手段の活用に関する教訓及び経験の他に、この分野における最近の考え方及び実践をより多くの DAC 加盟国と共有していることは前向きな動きである。

日本は、開発目標を維持し、推進するため注意深く行動すべきである。

レビューチームがインドネシア及びセネガルにおいて見たように、両国では異なる方法ではあるものの、民間資金の活用についてこのような包括的な取組を深化させる機会がある。セネガルにおいて日本は、同国の長期的利益に資するよう、より多くの民間セクターの投資を活用するための触媒として ODA を活用することができ得る。これは、まさしくセネガル政府の要望に対応するものである。また、日本が重点課題としているセネガルにおける人的資源及びスキルの開発を補完するものでもある。新任の在セネガル大使を日本の民間セクターから直接任命するなど、日本がこのような方向性を志向しているように見えるのは好ましいことである。インドネシアにおいては、日本の ODA が触媒となり動員された民間セクターの投資が開発に及ぼす持続的な効果を確保し、最大化するため、日本がどのような取組を行っているかは明確ではなかった。このような目的を達成するため、民間セクターを含む拡大 ODA タスクフォースを通じ、インドネシアにおける ODA の目的及び官民連携の役割についての共通理解を促進することが可能である。

参考文献

政府関連文書等

GoJ (Government of Japan) (2003), *Japan's Official Development Charter*, Economic Co-operation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.

GoJ (2013a), *National Security Strategy*, Government of Japan, Tokyo, http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf.

GoJ (2013b), *Infura Shisutemu Yushutsu Senryaku* (Infrastructure Systems Export Strategy), Government of Japan, Tokyo.

GoJ (2013c), *Japan Revitalisation Strategy – Japan is Back*, Government of Japan, Tokyo, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2010), *Enhancing Enlightened National Interest, Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity, ODA Review Final Report*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo, www.MOFA.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf.

MOFA (2013), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

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*, IDCJ, Tokyo.

Kang, S.J., H. Lee and B. Park (2011), *Does Korea Follow Japan in Foreign Aid? Relationships between Aid and Foreign Investment*, *Japan and the World Economy*, Vol. 23, pp. 19-27.

Kimura, H. and Y. Todo (2010), *Is Foreign Aid a Vanguard of Foreign Direct Investment? A Gravity-Equation Approach*, *World Development*, Vol. 38, No. 4, pp. 482-497.

OECD (2008), *OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*, OECD, Paris, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=138&InstrumentPID=134&Lang=en&Book=False>.

OECD (2010), *DAC Peer Review of Japan*, OECD Publishing, Paris, doi: [10.1787/9789264098305-en](https://doi.org/10.1787/9789264098305-en).

OECD (2011), *Trade for Growth and Poverty Reduction: How Aid for Trade Can Help*, The Development Dimension, OECD Publishing, doi: [10.1787/9789264098978-en](https://doi.org/10.1787/9789264098978-en).

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*, 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*, OMIC, Tokyo.

WTO (World Trade Organization) (2013), *Trade Policy Review of Japan: Report by the Secretariat (Revision)*, WT/TPR/S/276/Rev 1, WTO, Geneva.

第 2 章：日本の開発協力のビジョンと政策

政策、戦略、コミットメント

指標：プログラムの指針として、明確な政策ビジョン及び強固な戦略が策定されている。

日本の開発協力は、明確なビジョン及び原則を指針として実施されている。ODA は、日本の広範な外交政策の重要な一部であり、国益に繋がるものとしている。同時に、日本は、政策及び支援を人間の安全保障、持続可能な経済成長、平和と安全という重点課題と一貫して整合させている。政策は、2003 年に改定された ODA 大綱、一連の中期政策、年度毎に作成される政策文書に明記されている。日本は、ODA 大綱の改定作業を進めている。ODA 大綱の改定は、日本が開発のための政策一貫性、援助効果向上、成果に基づいた事業管理に対する取組を強化する機会となるであろう。

明確な理念及び戦略の方向性に基づき日本の ODA は推進されている。

日本は、明確な理念に基づき、開発パートナーとして高い評価を受けながら開発協力を実施してきた 60 年間の経験を活かしている。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）。日本は、開発協力は自国の長期的な国益に繋がるもので、広範な外交政策の重要な一部であると捉えている。日本は、開発協力を他国との関係を構築するための重要なツールであると考え、「自助努力」の理念を維持している一方、「内政不干渉」のアプローチを推進している。

日本の現在の ODA 政策の理念及び原則は、ODA 大綱（1992 年閣議決定、2003 年改定）（日本政府、2003 年）に明記されている。ODA 大綱及び 2005 年に改定された ODA 中期政策に加え、「開かれた国益の増進」（外務省、2010）において、開発協力の 3 つの柱（貧困削減、平和への投資、持続的な経済成長の後押し）についてより具体的に記載されている。さらに、外務省は毎年度「国際協力重点方針」を公表している。重点課題は、ODA 大綱に述べられた基本方針：開発途上国の自助努力支援、「人間の安全保障」⁶ の視点の採用、日本の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携、に沿って対応が行われている。

日本は、これらの方向性及び指針に従い、グローバル・地域政策イニシアティブの優先順位を決定している。人間の安全保障の視点をもって、日本は、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）を実現するため、2013 年 5 月に国際保健外交戦略を発表している（日本政府、2013 年 a）。日本は、他のパートナーとの協力の下、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進について国際的なリーダーシップを発揮している。優れた経験及び知識を有する日本は、ポスト 2015 年開発枠組に関する議論を含む、開発協力における防災主流化を重点課題としている。日本は引き続きインフラ支援及び貿易・投資の促進を含む、

⁶ 人間の安全保障は、一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である（日本政府、2005 年）。1990 年代以来、人間の安全保障は、ミレニアム開発目標（MDGs）の実現に貢献している日本の主要な理念である。日本は、この理念に関する国際的なアドボカシーをリードしている。

開発途上国の経済成長支援を重点課題としている。2013年に開催された第5回アフリカ開発会議（TICAD V）⁷において、民間セクターが主導する成長の重要性について言及されている。

成長及び民間セクターの重視は、エネルギー、輸送インフラ、気候変動の緩和・適応等の戦略的に重要な分野において開発途上国への日本の技術の輸出を拡大するための推進力として ODA を改めて重視していることに付随している⁸。

ODA 大綱の見直しは、政策と実施の一致、国際コミットメントの実現、事業実施の強化に繋がる。

日本は現在、ODA 大綱の改定作業を行っている⁹。ODA 大綱の改定は、政策と実施を整合させ、日本がグローバルな開発への貢献を最大化するためにどのように計画を策定しているかを示す機会となる。ODA 大綱の改定は、国際コミットメントや事業の効果を踏まえ、日本の開発協力の効果、政策一貫性、支援の強化に取り組むことができる。したがって、新たな ODA 大綱においては、

- 開発のための日本の政策一貫性に対するコミットメントの優先順位を決定すべき（第1章）
- 開発目標の達成に向け、民間セクターからの投資を含め、他の開発支援の触媒としての ODA の活用を促進すべき
- 援助の配分及びチャネル・ツールの選択に関する意思決定の方法について明確な根拠を示すべき（本章）
- 釜山その他の開発効果向上の国際コミットメントを組み込むべき（第5章）
- 日本の開発協力において、成果重視の方向性を重点課題とすべき（第6章）

また、ODA 大綱の改定により、日本は、現行の重点課題の決定方法を簡素化することも可能である。前回の開発協力相互レビューにおいて指摘されたように、外務省の「国際協力重点方針」に基づく年度毎の重点課題の決定と5年ごとに改定される中期政策／目標及び国別援助方針との間に乖離が生じている可能性がある。ODA 大綱の改定の機会に、中期政策が定期的に改定されることも視野に、年度別重点課題を定める必要性を軽減すべきである。これは、年度別重点課題の策定が JICA にとって計画の複雑性を高め、他の開発パートナーに混乱を生じさせる原因となるリスクがあるためである。新たな政策上の重点課題又は視点を取り入れる必要が生じた場合には、分野別戦略又はテーマ別戦略において反映することにより対応可能である。

⁷ 第5回アフリカ開発会議において発表された日本のアフリカ支援パッケージ：www.mofa.go.jp/files/000005505.pdf.

⁸ 日本政府の「インフラシステム輸出戦略」（日本政府、2013年b）及び閣議決定された「日本再興戦略」（日本政府、2013年c）は、日本企業のインフラシステム受注額を3倍にし、2020年に約30兆円の受注を目指すという明確な目標を明記している。

⁹ 岸田文雄外務大臣は、2014年3月28日、政府が ODA 大綱の見直しを行うことを発表した。学識経験者、NGO 代表者、ジャーナリスト、経済界の専門家等を含む有識者懇談会が設置され、外務大臣に報告書を提出する。2014年3月31日に第1回会合が開催された。国民との意見交換会が開催される予定である。

意思決定

指標：援助及びその他のリソースの配分の根拠が明確で、根拠に基づいたものである。

日本の二国間 ODA の配分は、上位供与国に集中している。日本が重視する分野において優れた実績を上げていると評価する多国間機関に対する重要な拠出国でもある。一方、これらのチャネルによるリソースの配分方法について体系的なアプローチが取られているようには見えない。異なる配分決定が行われている根拠は明確ではない。

配分の指針となる明確な根拠が見当たらない。

上述したように、日本の戦略及び政策においては、重点または集中すべき課題が決定されている。一方、配分については、政策優先順位、相手国、援助モダリティ、チャネル間でどのように援助が配分されているかを体系的に裏付ける一連の基準は見当たらない。むしろ、これまでの実績に基づき配分の決定が行われており、また一連の援助投入に関する目標に基づいている場合もある。援助の配分に関するより体系的で戦略的なアプローチは、日本の支援の柔軟性及びニーズへの対応を低下させるほど厳格なものとする必要はないが、体系的で戦略的な援助の配分を行うことにより、様々な形態の支援を通じて達成すべき結果を得るためのリソースの配分や成果の管理が可能となる。これにより、日本は、相手国及び国民に対して支援がどのように使われているかを保証し、根拠を説明することができる。

二国間 ODA の供与は、上位供与国に集中している。

日本は、外交ツールとして ODA を活用するという方針に沿って 140 か国以上において二国間プログラムを実施している。全体としては特定地域への集中は見られないものの、2011 年から 2012 年までにおいて、日本の二国間 ODA の 37% は援助受取国 5 か国に、66% は援助受取国の上位 20 か国に集中している。この集中度は、DAC 加盟国の平均を大きく上回っている。また、ASEAN 及び TICAD 等の地域枠組を含め、日本が歴史的にアジアを重視していること及びアフリカ重視を強めていること（第 3 章）に基づき、供与地域の選択が行われている。

日本には、透明性のある多国間機関戦略が欠如している。

日本は、多国間システムに対して多額の拠出を行っているものの、明確な多国間戦略又は政策を策定していない。日本は、外交政策上の重点課題との整合性、当該機関の影響力・実績、管理・財務マネジメント能力、アピール度を考慮し、多国間援助を配分していると説明している。多国間機関の実績評価は行われているものの、公表はされておらず、多国間機関との議論が行われることは稀である。

このことは、多国間機関が日本側の懸案事項に対応する能力又は必要な改革を行う可能性を制限している。日本は、多国間機関に対する援助配分決定の根拠の透明性を高めるべきである。また、多国間機関に対する対応に日本政府全体として一貫性のある取組がなされるよう、外務省と財務省（多国間開発銀行に関する主管省庁）間の調整を強化することも必要である。

政策の重点課題

指標：特に後発開発途上国（LDC）及び脆弱国における貧困との闘いが重点課題とされている。

貧困削減は、日本の重点目標とされている。そのため、日本は、相手国及び開発援助の選定基準に明示的に貧困削減を追加すべきである。さらに、日本は、人間の基礎生活分野を満たすための活動だけではなく、すべての開発援助に関し、貧困削減という目標との関連性及び適用について定めたガイダンスを策定すべきである。日本は、事業計画及びツールを脆弱な状況及び複合危機に適応できるようにすべきである。

日本は、援助プログラムにクロスカッティング・イシューをより統合させるための取組を進めている。環境主流化分野において進展が見られる。日本は、適切に設計されたキャパシティ・ディベロップメントによる「自助努力」支援を重視している。また、日本は、最近では女性に対する支援という意欲的なアジェンダにも取り組んでいる。日本は、これらの分野におけるスタッフのキャパシティのレビューを行い、様々な資金支援のプログラム・サイクルにクロスカッティング・イシューを盛り込むべく、ガイダンスの改訂を行う必要がある。

貧困削減は依然として重点課題であるが、より明確なガイダンスが必要とされる。

貧困削減は、ODA 大綱（日本政府、2003 年）及び「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」（外務省、2010 年）に明記されているように、依然として日本の開発協力の主目的とされている。一方、貧困削減への貢献を最大化するための開発援助の計画、モニタリング、評価に関する具体的なガイダンスが策定されていないように見える。例えば、インドネシアにおけるフィールド調査中に見られたように、日本は、開発協力に関するポートフォリオ全体、特に重要なインフラ開発及び民間セクターに関するプログラムにおいて、貧困削減とのつながりを強化することができ得る。2010 年の「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」においては、人間の基礎生活分野に対する援助のみならず、経済成長に関連する援助を含むすべての活動に貧困削減を盛り込むことが想定されている（外務省、2010 年）。これを実現するため、外務省から JICA 及び政府全体のパートナーに対して指針を示すことが必要である。さらに、日本は、相互利益を重視することが、貧困削減の重視及び ODA の開発目標を犠牲にするものではないことを確保すべきである。

相手国の選定基準は明確ではないが、脆弱国に対する資金供与の増加は歓迎すべきことである。

援助配分基準の不足から、貧困、脆弱性及び紛争又はそのいずれかの要素がどの程度、相手国の選定基準又は二国間資金供与をどこに集中的に供与するか決定に取り入れられているかが明確ではない。後

発開発途上国（LDC）への援助額は増加しているものの、日本の ODA 総額に占める割合は相対的に小さい（第 3 章）。

一方、2011 年までの時点で、脆弱国に対する日本の支援が大幅に増加し、無償資金協力のポートフォリオの 40%以上を占めていた点は歓迎すべきことである（外務省、2013 年）。国家安全保障戦略において、日本は、紛争解決、アフガニスタンにおける平和構築、人間の安全保障の促進、アフリカの発展と平和の定着への貢献を含む、「平和への積極的な寄与」を公約している（日本政府、2013 年 b）。

日本は、災害リスク軽減・復旧における世界的リーダーであるが、複合危機からの復旧を支援するための特別なツールをさらに増やすことは有益である。

国家安全保障戦略において、日本は、円滑な移行を推進することを公約しており、実際に復旧への迅速な対応を確保するために革新的な取組を行っている災害対応において確実に実践されている（7.1.2）。また、日本は、2011 年の東日本大震災を含む、災害に関する広範な知識及び災害に対処してきた長い歴史を適切に活用し、災害リスク軽減に関するグローバルなアジェンダを推進するとともに、日本のすべてのプログラム策定に災害リスク軽減の要素を包括的に取り入れている。一方、複合危機において、日本は、（プロジェクトレベルではなく）国レベルにおいてのみイヤーマーク拠出を行うことにより、一部のパートナーはプログラムに復旧の側面を取り入れることができているものの、復旧支援のための特別なツールをさらに増やすことは、日本にとって有益である。しかしながら、人道支援パートナーは、外務省内における復旧のための長期資金供与手続きは複雑であることから、開発資金供与チャネルへの関与が難しいと説明している。

新たな脆弱国に対する政策コミットメントがあるが、その取組に根本的な変化は見られない。

日本の国家安全保障戦略は、主に人間の安全保障の視点を通じて、紛争予防を含む、民主化、法制度整備、人権分野、女性のエンパワーメントのための支援を活用し、平和維持の展開と ODA のつながりを強化することを求めている（日本政府、2013 年 b）。日本は、「脆弱国における関与のためのニューディール」（IDPS、2011 年）を承認しているが、脆弱な状況における援助の計画・実施の方法に根本的な変化はまだ現れていない。一方、日本は、「紛争と脆弱国際ネットワーク」（INCAF）の他の参加国と協力して、ニューディールにおけるコミットメントを実現するための改革を実施することに合意している¹⁰。明確な改革計画の概要をまとめることは有益なスタートとなり得る。JICA は、前回の開発協力相互レビュー以来、平和構築指針の改訂を行っている。これらは、グッド・プラクティスである脆弱国家支援原則（FSP）¹¹に従っており、4 つの柱である、社会資本の復興、経済活動の復興、国家の統治機能の回復、治安強化を重点支援分野としている（JICA、2011 年）。

クロスカッティング・イシューの主流化において進展が見られるが、さらなる統合を行う余地がある。

日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、プログラムにクロスカッティング・イシューをより統合させるための取組を進めている。日本は、環境分野に対する強い資金供与コミットメントを維持しつつ、

¹⁰ 2012 年 11 月に「紛争と脆弱に関する国際ネットワーク（INCAF）」ディレクターレベル会合において行われたコミットメント。

¹¹ 脆弱国家支援原則（FSPs）については、www.oecd.org/dac/fragilestates/において閲覧できる。

ジェンダー平等分野における資金供与を増やしつつある。2010年7月に、JICA 環境社会配慮ガイドラインが導入された（外務省、2010年）。すべてのプロジェクトについて包括的な環境社会スクリーニング手続きが導入され、リスクの度合いに応じて段階的な対応が行われている¹²。一方、フィールド調査において見られたように、クロスカutting・イシューの主流化については課題が残っている。

レビューチームが訪問した2か国の事務所には環境又はジェンダー平等に関する特定の専門的知見は見られなかった。また、ジェンダー平等問題に関する研修を通じた鋭敏化も限定的であるように見えた。現地又は地域レベルにおける知見の不足から、日本は、国別戦略・ポートフォリオの他、政策対話において環境及びジェンダー平等のさらなる主流化の機会を逃しているリスクがある。

クロスカutting・イシューを効果的に組織内で、またプログラムにおいて主流化するためには、プログラムマネジメントサイクルと一致させることが期待される。これは日本にとって確立し内在化された「P（計画）D（実施）C（評価）A（改善）」のアプローチである（第6章）。一方、PDCAに関するガイドラインは、プログラムマネジメントサイクルのそれぞれの段階におけるクロスカutting・イシューの統合に関する指針又は実務上のガイダンスを提供していないように見える（JICA、2013年a）。例えば、指標を性別ごとに分計すること、又は環境等のクロスカutting・イシューを評価対象とする必要性について言及されていない。

日本は、これらの分野におけるスタッフのキャパシティのレビューを行い、主要事業におけるクロスカutting・イシューの統合の促進を確保すべきである。

気候変動及び環境に対する強いコミットメント

日本は、開発協力において環境問題への対応にコミットしてきた長い歴史がある。このコミットメントは、すべての戦略・政策文書に記載されている。また、日本は、環境及び気候関連課題について他のパートナーとの協働を進めている。日本（JICA）は、DACの環境と開発協力ネットワーク（ENVIRONET）の4ビューローメンバーのうちの1枠を務め、ENVIRONET 会合に積極的に参加している。

気候変動及び気候資金イニシアティブについては、第1章において触れたが、日本は、2010年から2012年まで環境分野における最大のDAC 二国間ドナーで、ODA ポートフォリオの45%が環境関連及びリオ3条約又はそのいずれかに関連した活動を対象としていた。2010年から2012年まで日本は、特に気候変動緩和・適応及び生物多様性保全又はそのいずれかを対象とした活動に対する第1位のDAC 二国間ドナーで、砂漠化対処関連活動に対する第2位のDAC 二国間ドナーであった¹³。

¹² セーフガードポリシーは、影響の性質に応じてカテゴリA—「環境や社会に、重大で望ましくない影響を及ぼす可能性がある」—に分類されたプロジェクトについて、環境影響評価の実施、住民移転行動計画及び先住民族行動計画の策定を必須としている。これらの評価結果は公表され、その後モニタリングが実施されている。2012年、JICAの有償資金協力の22%がカテゴリAに分類された（JICA、2013年b）。

¹³ 環境分野における日本のODA：2010-12年平均、二国間コミットメント（10億米ドル、2011年基準年価格）：

マーカー	主要な目的 (10億米ドル)	二次的な目的 (10億米ドル)	合計 (10億米ドル)	約束額に占める割合 (%)
環境合計*			7.7	45
環境	3.4	3.7	7.1	41

ジェンダー平等及び女性のエンパワーメント政策の変革を実践につなげている。

2013年の国連総会において、安倍首相は女性のエンパワーメント及びジェンダー平等のための国際社会との協力及び途上国支援を増やす日本の意向を強調した¹⁴。女性のエンパワーメント、女性を対象とした保健医療、平和及び安全保障分野における女性の権利を重点政策とした日本のイニシアティブは、「女性が輝く社会」と呼ばれている。

これら3つの柱を重点政策とし、日本は、2013年から3年間で30億米ドル超のODAを供与することとしている。このODA供与がすべての分野の活動におけるジェンダー主流化の継続的な取組に加えて実施されるとすれば、ジェンダー平等支援に対する日本の援助（分野別二国間援助全体に占める割合）が他のドナーに比べ最近（増加してはいるものの）相対的に少ないことを考えれば、重要な優先順位決定が行われたことになる¹⁵。

外務省は、2005年にジェンダーに関する政策を策定して以来改定を行っていない（外務省、2005年）。ジェンダー政策については、2012年に評価が行われている（外務省、2013年a）。本評価においては、プログラムサイクルマネジメントプロセスに関する上記の考察と同様に、「開発支援に関する案件の審査・計画・実施・評価の段階でのジェンダー視点からのレビューを引き続き重視し、一見してジェンダー平等と直接の関係が薄いと考えられる案件にもジェンダー平等のための活動を取り入れ、適応していくことを提言している（外務省、2013a年：23ページ）。2013年における外務省及びJICAによるDACジェンダー平等ネットワークへの自己報告からは、ジェンダー平等に関する詳細な報告要件及び指標が整備されていないことが読み取れる。

リオ・マーカー	緩和	4.7	0.2	4.8	28
	適応	0.7	1.6	2.3	13
	気候変動 (緩和 + 適応 - 重複)			6.6	38
	生物多様性	0.9	0.2	1.0	6
	砂漠化対処	0.3	0.1	0.4	2

¹⁴ 首相の演説は、次のサイトで閲覧できる。 http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201309/26generaldebate_e.html

¹⁵ ジェンダー平等分野における日本のODA実績：

	2009	2010	2011	2012
対象となった分野別援助に占めるジェンダー平等に焦点が当たっているプログラムの割合 (%)	12	11	18	21
主要な目的、百万米ドル、基準年価格	1,220	1,404	1,997	2,537
二次的な目的、百万米ドル、基準年価格	124	97	59	213

また、本評価においては、ジェンダー平等に関する知見の不足についても強調されている。外務省は、100の在外公館にジェンダーフォーカルポイントを配置しているが、ジェンダーに関する知見を若干のみ有している、もしくは有していない若手職員が担当官になっている傾向がある。同様に、JICAのキャパシティも限定的である。ジェンダー平等・貧困削減推進室は、事業に関する技術的な情報を提供している。同室には7名の職員がいるが、このうち1名だけがジェンダー平等に関する常駐シニアアドバイザーで、1名が非常勤のシニアアドバイザーである。現地事務所における知見不足と併せ、このことは、JICA全体におけるジェンダー平等主流化を推進し、ガイドラインの遵守を確保する上でのキャパシティが不十分であるように見える。

現行方式におけるこれらの課題に対処し、安倍首相が政策に示している意欲を満たすため、外務省及びJICAは、ジェンダー平等及び女性のエンパワーメントに関する政策及びガイドラインの改定を検討すべきである。これらの改定においては、成果測定の明確な方法の導入、実施計画の策定、主流化のためのガイダンスの更新を行うべきである。日本は、これらを実施するために活用できる日本のジェンダー平等に関する知見を蓄積すべきである。

自助努力の理念がキャパシティ・ディベロップメントのための支援の推進力となっている。

インドネシア及びセネガルへのフィールド調査から得た印象では、日本の技術協力モデルは強固なもので、ニーズに対応した形で適切に実行されている。このモデルの背景には、長期に亘るキャパシティへの投資、人的資源開発、知識移転がある。このモデルは、ODA大綱（日本政府、2003年）に明記されている開発協力の推進力ともなっている自助努力の支援を日本が重点課題としていることと一貫性がある。

JICAは、日本と開発途上国の知識、経験、技術を活用して、開発途上国における人的資源開発、組織強化、政策立案、制度の整備に対して多層にわたる援助を実施している。技術協力プロジェクトの他に、JICAは、相手国にかなりの人数の日本人専門家を派遣している。また、JICAは、社会経済分野の開発を担当している開発途上国の有能な人材を研修員として日本に招へいしている。研修員は日本における研修プログラムに参加し、自国において必要とされる知識及び技術を習得している。2012年の技術研修員数は26,081名、JICAから派遣された専門家数は9,325名、調査団メンバー数は9,021名、青年海外協力隊員数は948名、その他ボランティア数は329名であった（JICA、2013年b）。

第4章において見たように、技術協力とその他の資金支援の相乗効果を合わせ、最大化することにより、日本は、すべてのポートフォリオについてキャパシティ・ディベロップメントの主流化を推進することが可能である。これは、有償資金協力及び無償資金協力と共にキャパシティ・ディベロップメント活動を強化することに資する。また、これは、より明確に定められた出口戦略と併せて、達成期限と成果をより重視した技術協力プロジェクトへの取組を推進する。

参考文献

政府関連文書

GoJ (Government of Japan) (2003), *Japan's Official Development Charter*, Economic Co-operation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.

GoJ (2005), *Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance*, GoJ, Tokyo.

GoJ (2013a), *Japan's Strategy on Global Health Diplomacy*, Tokyo, www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf.

GoJ (2013b), *National Security Strategy*, Government of Japan, Tokyo, http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/NSS.pdf.

JICA (Japan International Co-operation Agency) (2010), *Guidelines for Environmental and Social Considerations*, JICA, Tokyo.

JICA (2013a), *Handbook for JICA Professionals 2013*, JICA, Tokyo.

JICA (2013b), *Annual Report 2013*, JICA, Tokyo.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2005), *Initiative on Gender and Development*, MOFA, Tokyo, www.mofa.go.jp/policy/oda/category/wid/gad.html.

MOFA (2010), *Enhancing Enlightened National Interest, Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity*, ODA Review Final Report, MOFA, Tokyo, www.MOFA.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf.

MOFA (2013a), *Annual Report on Japan's ODA Evaluation* MOFA, Tokyo, www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2012/text-pdf/annual_report_2012.pdf.

MOFA (2013b), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2013c), *Priority Policies for International Co-operation*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

Abe, S. (2013), "Comment – Japan's Strategy for Global Health Diplomacy: Why it matters", *The Lancet*, Vol. 382, No. 9896, pp. 915-916, www.mofa.go.jp/files/000014304.pdf.

IDPS (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding) (2011), *A New Deal for Engagement in Fragile States*, agreement signed in Busan, www.newdeal4peace.org/about-the-new-deal/.

OECD (2010), *DAC Peer Review of Japan*, OECD Publishing, Paris, doi: [10.1787/9789264098305-en](https://doi.org/10.1787/9789264098305-en).

OECD (2013), *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment – Donor Charts*, Paris, <http://www.oecd.org/dac/gender-development/CRS%20overview%20web.pdf>.

OECD (2013), *Putting Green Growth at the Heart of Development*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, doi: [10.1787/9789264181144-en](https://doi.org/10.1787/9789264181144-en).

OECD (2013, unpublished), Questionnaire for GENDERNET's study on DAC donors' approaches to gender equality and women's empowerment – March 2013, JICA and MOFA.

第3章：日本の政府開発援助の配分

ODA 総額

指標：レビュー対象国は、ODA の国内目標及び国際目標を達成するため、あらゆる努力を行っている。

日本は、大幅な円安にもかかわらず、ドルベースで ODA 予算水準を維持すべく取り組んでいる。この取組により、前向きな効果が出ている。2013 年の日本の ODA（純額）は 118 億米ドルに達し、債務救済及び ODA の有償資金協力の増加により、2012 年に比べ実質で 36.6% 増と大幅に増加している。日本のこの努力は賞賛に値する。日本は現在、世界第 4 位の DAC ドナーであり、2013 年の ODA の対 GNI 比は 0.23% と 2012 年の 0.17% から上昇している。日本は、補正予算を有効に利用し、ODA の減少を回避できていた。一方、補正予算への依存度を高めることが、持続可能な戦略となるとは限らず、ODA の不安定化に繋がりが得る。開発分野におけるグローバルリーダーになるという希望を叶えるためには、日本は、日本経済の回復に伴い、ODA の対 GNI 比 0.7% の目標に向け ODA を増加させるべきである。

日本は、円安にもかかわらず、ドルベースでの ODA 予算水準の維持に取り組んでいるが、日本経済の回復に伴い、ODA の増額に努めるべきである。

過去 5 年間、日本の ODA 予算は国内経済の停滞により、100 億米ドル前後で変動している。2011 年に起きた東日本大震災後の復興支出及び現在の財政・経済的困難により、政府の援助予算の持続的増額を確保することはますます難しくなっている¹⁶。さらに、円安は、ドルベースで同水準の ODA を維持するために現在ではこれまで以上に多くの予算配分を確保しなければならないことを意味している。しかしながら、日本は、ドルベースで ODA 予算水準を維持するよう取り組んでいる。

2013 年度の暫定値によれば、（ミャンマーに対する）債務免除及び二国間借款の増額が押し上げ要因となり、日本の ODA 純額は約 37% 増加し（DAC 加盟国中、最も高い増加率）、118 億米ドルに達した（図 3.1a）。このため、日本の順位は 1 つ上がり世界第 4 位の DAC ドナーとなり、ODA の対国民総所得（GNI）比は 0.23% と 2012 年の 0.17% から大幅に上昇している。DAC は ODA のこの大幅な増加を歓迎するとともに、債務免除が行われない場合においても今後水準を維持し、引き上げることを確保することを日本に求める。日本は、ODA の増加に対する明確なコミットメントを行い、このコミットメントを実現するための明確なスケジュールを作成することにより、国連の目標である ODA の対 GNI 比 0.7% の達成に向け前進することができる。

補正予算の増加は、日本の将来の援助の流れが予測不可能となり得ることを意味している。

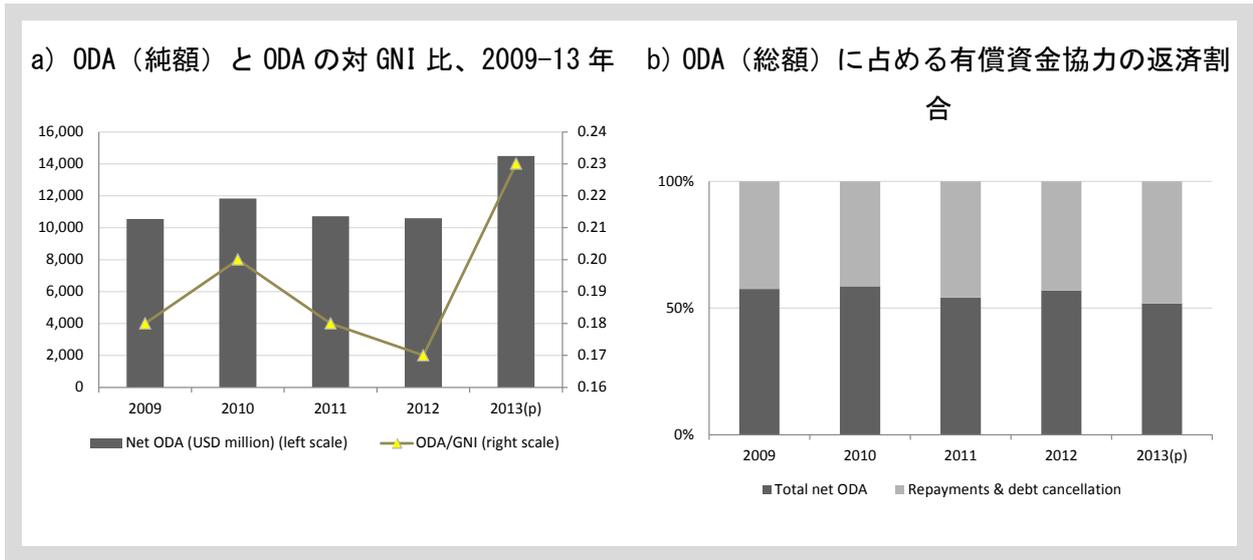
ODA の短期的な増額を行い、政治的優先課題に対応するため、外務省は、補正予算の利用を増やしてきた¹⁷。2000 年から 2001 年までの外務省の ODA 予算全体に占める補正予算の割合は 1% 未満であったが、現在で

¹⁶ 2011 年 3 月に東日本大震災が発生した後、日本政府は、利用可能な公的リソースの利用目的を復興努力に変更する決定を行った。政府の 2011 年度 ODA 補正予算の 20% 削減案に対して、参議院政府開発援助等に関する特別委員会は、とりわけ東北地方で発生した災害に際し（日本の多くの援助受取国を含め）国際社会から寄せられた支援を踏まえ、政府に対して「戦略的かつメリハリの効いた形での ODA の持続的な推進に努めるべきである」との決議を採択した。

¹⁷ 特定プロジェクト又は多国間基金に対するイヤーマーク拠出

は約 26%になっている。補正予算の利用により日本は ODA の短期的な増額を確保できてきたが、補正予算は臨時予算としての性質を持つものであることから、このアプローチは ODA 予算の維持又は増額のための持続可能な戦略とはならないかもしれない。補正予算の利用は、ODA の不安定化及び将来の援助フローの予測性低下の原因となりえ、この分野における前進を無に帰し、計画策定を困難にする。一般会計当初予算による ODA を増加させることで、予測性が一層高まる。

図 3.1 日本の ODA 純額



注：2013 年は暫定値に基づいている。

出典：DAC 統計

二国間 ODA の配分

指標：援助に係る主旨書及び国際コミットメントに従い、援助の配分が行われている。

日本の援助の配分は、一部の対象国に集中している。日本の年間の二国間 ODA の大部分は、援助受取国上位 20 か国に配分されており、そのほとんどがアジアの中所得国である。これらの相手国における日本の主要プログラムは、有償資金協力を中心とした経済インフラ支援である。日本は、引き続きアジアの開発途上国に対する支援を重視しているものの（2012 年には日本の二国間援助の 70%を受け取っている）、アフリカへの援助の配分及び金額を増やすための一連の取組を行っている。後発開発途上国に配分されている日本の二国間 ODA は、DAC 加盟国の平均 41%に対し総額の約 25%である。日本は、ODA 予算総額を増やすことにより、アジアにおける強いプレゼンスを維持しつつ、アフリカ及び後発開発途上国を含む、支援を最も必要とする諸国に対する支援を引き続き増やすべきである。

日本の ODA の国別配分は、一貫して一部の対象国に集中している。

日本は、どの年度においても 140 か国以上を支援対象国としているが、ODA の配分は一部の対象国に集中している（表 3.1）。日本は、経済・戦略上重要な相手国に対してかなり大きな金額を一貫して供与して

いる。表 3.1 から分かるように、日本の二国間援助の大部分は、ほとんどがアジアの中所得国で構成される援助受取国上位 20 か国に配分されている（2011 年から 2012 年までにおいては、DAC 加盟国の平均が 52%であるのに対して、66%であった）。また、これらの相手国は多くの貧困層を抱えている。表 3.2 に援助形態別の日本の ODA 上位受取国を示した。

日本は、すべての地域に援助を行っており、ODA の約 5 分の 1 を 120 か国以上の相手国に広く薄く配分している。例えば、2011 年から 2012 年までに援助受取国下位 50 か国に配分された日本の援助の割合は、わずか 1.53%であった（援助受取国下位 100 か国に対する配分割合は 8.51%）。一方、外務省（2014 年）によれば、16 の相手国において最大の二国間ドナーであり、他の 28 の相手国において第 2 位の二国間ドナーであった。また、日本は、ガンビアやマダガスカル等の潜在的に援助額が少ない多くの国（いわゆる「援助孤児」）にとって重要なドナーでもある¹⁸。日本は、援助額が少ない国において活動を行った経験や当該国に関するドナーとしての配分決定の影響について DAC と共有することが可能である。

表 3.1 上位援助受取国に対する二国間政府開発援助の割合の推移

	2001～2005 年の平均割合 (148 援助受取国)	2006～2010 年の平均割合 (147 援助受取国)	2011～2012 年の平均割合 (143 援助受取国)
受取国上位 5 か国	39%	39%	37%
受取国上位 10 か国	56%	55%	52%
受取国上位 15 か国	64%	63%	61%
受取国上位 20 か国	69%	68%	66%
受取国全体	90%	88%	86%
配分対象外	10%	12%	14%

出典：DAC 統計

今後もアジアは日本の ODA の主要受取国であるが、アフリカも重視されつつある。

日本の二国間プログラムには、受益国計画可能援助（CPA）の割合が高いという特徴がある。2012 年の日本の受益国計画可能援助額は、120.5 億米ドルに達し、二国間 ODA 総額の 82%を占めており、DAC 加盟国の平均 54%をはるかに上回っている（図 3.2）。アジア地域は、引き続き日本の受益国計画可能援助に占める割合が最も高く、2012 年は 77.7%であった（サブサハラ・アフリカ地域は 15.4%であった）。日本の受益国計画可能援助受取国の上位 5 か国は、ベトナム、インド、インドネシア、アフガニスタン、中国の順であった。また、日本は、主としてより大きな国において重点課題とされる傾向が見られるインフラ支援のために多くの援助を供与していることから、一般に中所得国を重視している。2012 年の相手国の所得別実績では、低中所得国が占める割合が最も大きい（56%—表 B.3 参照）。

一方、最近、日本は、後発開発途上国（LDCs）、特にアフリカへの援助の配分及び金額を増やす取組を行っている¹⁹。日本は、2012 年までにサブサハラ・アフリカ地域に対する援助を倍増し（債務救済を除

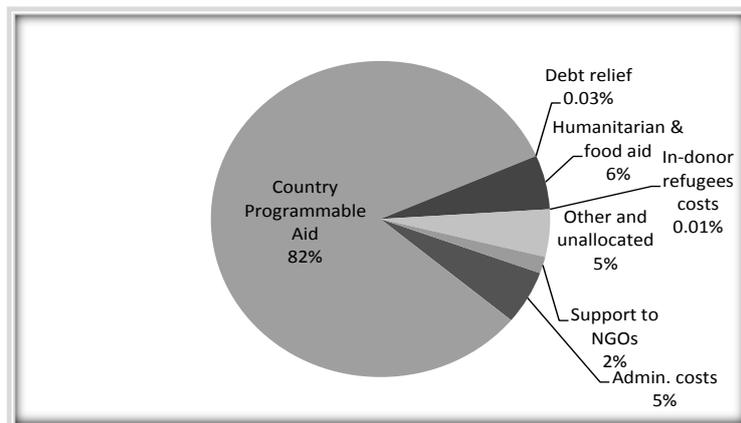
¹⁸ OECD（2013 年 b）援助額が少ない諸国一覧を参照。

¹⁹ 2013 年 6 月に開催された第 5 回アフリカ開発会議（TICAD-V）において、日本は、アフリカ支援パッケージを発表し、貿易投資、インフラ整備、民間セクター支援、食料安全保障、環境・気候変動・防災、教育、保健、グッドガバナンス、平和構築等の戦略分野におけるプログラムを支援するため、2013 年から 2017 年までの 5 年間にアフリカに ODA1.4 兆円（約 140 億米ドル）を含む 3.2 兆円（約 320 億米

く)、18 億米ドルとする 2008 年の公約を実行した。サブサハラ・アフリカ地域は、2012 年に二国間 ODA18.6 億米ドルの供与を受けた。今日、国別に配分されている日本の二国間 ODA 総額の 25%超が後発開発途上国に配分されており、10 年前に比べほぼ倍増している。純額ベースで計算した場合、日本の ODA 純額の約半分が後発開発途上国に供与されている。日本は、アジアにおける強いプレゼンスを維持しつつ、アフリカ及び後発開発途上国に対する支援を引き続き増やすことが奨励される。これは、配分の指針となる一連の明確な基準に基づく ODA 予算総額の増加を意味する（第 2 章）。

ODA 借款は、日本の開発協力の重要な特徴となっている。日本の ODA 全体の贈与比率（約束額ベース）は 54%であったのに対し、ODA 借款のグラント・エレメントは 76%と借款を供与している DAC 加盟国 10 か国の平均を上回っている（表 3.2）。借款の利用は、贈与に比べ借款の方がリソースを動員するのが容易であると日本が考えていることを反映しているが、その他に、相手国の自立精神を築くことを日本が重視していることも反映している²⁰。上位援助受取国のほとんどに対する日本の二国間援助は、借款の形態で行われている（表 3.3）。一方、特に日本が債務持続可能性を重視していることから、近年、ODA の新規借款案件数の大幅な増加は見られない。代わりに、贈与が増えている。2011 年から 2012 年までの間、日本は平均して ODA 総額の 60%を二国間・多国間贈与として配分している。また、この傾向は、日本がサブサハラ・アフリカ及び南アジアを重視する姿勢を強めていることとも密接に関連している。

図 3.2 2012 年の日本の二国間援助実績（総額）の内訳



出典：DAC 統計

日本は、援助の条件に関する DAC 提言を満たすために措置を講じている。

日本は、前回の開発協力相互レビューにおいて受けた提言を踏まえ、援助の条件に関する DAC 提言が求める要件を日本の ODA 事業が満たすための取組を行っている。2011 年の日本の ODA グラント・エレメントは 89.2%と DAC 提言の 86% を上回っている（表 3.2）。日本の ODA 借款は譲許性が非常に高いが（平均グラント・エレメントは 75%）、日本は、借入国、特に中所得国にとってこれらの借款をより魅力的なものにするため、戦略上重要な分野（例えば、環境、人的資源開発、防災、保健）については借款の優

ドル)の官民イニシアティブに取り組むとした。第5回アフリカ開発会議のプレッジの実施状況については、アフリカ開発会議閣僚級フォローアップ会合において毎年レビューが行われる。

²⁰ 日本は、「民間セクターによる開発プロジェクトへの資金供与が可能となるまでの移行期間を対象とし、民間資金の流入を促進するために ODA 借款を活用している (JICA、2013 年)。

遇金利（0.01-0.6%）をさらに引き下げている。また、日本は、ODA 借款スキームに「外貨返済型円借款」も導入した。2014 年 1 月から、借入国は、当初の円建て ODA 借款を米ドル建てで返済することができるようになっている。借入国に対して、これまで以上に柔軟性がある条件を提供することにより、日本は、ODA 借款の利用国の利便性をさらに高めることを期待している。

表 3.2 ODA 供与の条件（債務救済を除く）2011-2012 年（%）

	ODA 全体のグラント・エレメント (提言: 86%)	贈与比率:		借款のグラント・エレメント	ODA の対 LDCs グラント・エレメント	二国間 ODA の 対 LDCs グラント・エレメント
		二国間 ODA	ODA 全体			
日本	88.8	43.1	54.3	75.5	98.4	97.7
DAC 計	95.2	79.9	85.4	64.2	99.3	98.9

出典: DAC 統計

表 3.3 2012 年の日本の支出純額ベース ODA の形態別上位供与相手国（債務救済を除く）（百万米ドル）

無償資金協力 ⁽¹⁾		技術協力		政府貸付等		借款	
アフガニスタン	789.96	ベトナム	148.27	ベトナム	1,478.05	ベトナム	1,866.99
タンザニア	88.68	中国	131.68	インド	647.06	インド	1,484.02
カンボジア	83.14	インドネシア	131.61	イラク	338.24	インドネシア	672.01
パキスタン	83.07	フィリピン	85.49	バングラデシュ	248.26	バングラデシュ	392.29
ガーナ	82.76	アフガニスタン	83.62	アゼルバイジャン	152.64	中国	390.76

(1) 無償資金協力は、技術協力を含まない。

出典: 外務省（2014 年）、DAC 統計

分野別配分は、日本の政策の重点課題に沿って行われている。

日本は広範な分野に対する支援を行っているが、主流は開発途上国の経済インフラ支援である。日本は経済インフラ支援に二国間 ODA 総額の 40%以上を配分しており、そのほとんどを借款として供与している（表 B.5）。このような取組は、産業化を促進するための経済基盤構築という日本自身の戦後の経験に基づくものである。その点において、資金拠出面のみならず、他ドナー及び世界中の開発途上国と日本の経験や知識を共有するといった面からも、インフラ整備における日本の取組の付加価値を評価することができる。また、日本は、世界の災害に対する回復力（レジリエンス）を構築するためのハード・ソフトの両面についての支援も強化している（囲み 3.1）。また、社会セクター（25%）及び人道支援活動（5%）に対する日本の支援もここ数年増加している。

日本は、インフラ分野、水・衛生分野、産業・貿易分野に関する最大のドナーであり、また、農業・食料安全保障分野に対する第 2 位のドナーである。これらの援助配分は、外務省の政策文書において定められた分野別重点課題とおおむね一致している（第 2 章）。

囲み 3.1 災害リスク軽減に対する日本の取組の強化

東日本大震災は大規模な災害であったが、開発の視点からいくつかの重要な教訓を提供している。東日本大震災が 2011 年 3 月に発生した直後、緊急支援・寄付が開発途上国を含む世界中から被災地に届けられた。この経験は、日本人の考え方に影響を及ぼし、日本人の心の中に世界に対する一定程度の信頼感・世界との連帯感と、この信頼感・連帯感を強化する上で ODA が果たしている役割に関するさらなる評価をもたらした。

また、この経験は、日本が災害リスク軽減の経験・知識を他の諸外国とさらに共有することを後押しした。例えば、日本政府は、議長国を務めた 2014 年 OECD 閣僚理事会において、「強靱性とリスク軽減」を中心テーマのひとつとした。また、日本は、2015 年に仙台において開催される第 3 回国連防災世界会議を主催し、災害に関するポスト 2015 年枠組に合意し、世界中に災害リスク削減努力を拡大することを目指している。

多国間 ODA のチャネル

指標：レビュー対象国は多国間援助チャネルを効果的に活用している。

日本は、多国間援助に対する主要な拠出国であり、毎年度多額の拠出金を支出している。日本は、多国間機関の持つ専門知識や中立性等の比較優位性を認識し、ハイレベルかつ戦略的な対話を多国間機関と積極的に行うとともに、重要かつ中核となる貢献を行っている。日本の多国間機関に対する援助の規模及び範囲を踏まえ、多国間機関を通じた支援の中期的な目標を明確に定めることは、日本にとって有益であろう。

日本は、多国間援助における主要なプレーヤーである。日本は、多国間援助及び相乗効果の発現に対する戦略的な取組を強化することができ得る。

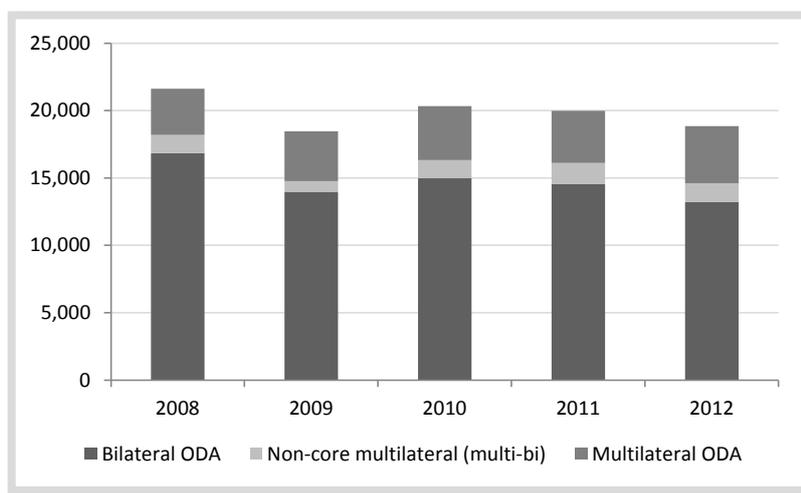
第 2 章において述べたように、日本は、明確に定められた多国間戦略を有していない。一方、ODA の二国間チャネルと多国間チャネルの配分傾向は全般的に変わっておらず、近年は二国間チャネルが配分総額の約 80% を占めている（図 3.3）。歴史的に二国間援助が日本の開発支援プログラムの大部分を占めているものの、2012 年の日本の多国間機関を通じた援助額が 42 億米ドル（多国間・二国間を含めた場合、56 億米ドル）とかなりの規模に達していることは、日本が引き続き多国間援助において主要な拠出国であることを意味している。例えば、日本は、2011 年にアジア開発基金第 10 次財源補充会合において合意された 46 億米ドルの 44% をプレッジした（OECD、2012 年 b）。

日本は 2010 年から 2012 年までの間に、年間平均で 57 の多国間機関・基金に拠出しており、そのうち 37 の多国間機関・基金がこの間毎年度拠出を受けていた（外務省データ）。日本は、各多国間開発銀行に設立された信託基金に拠出している。このような信託基金に対する拠出を通じて、日本は、小規模で銀行融資が不可能な貧困削減プロジェクトやキャパシティ・ビルディングに対する支援を行っている。

日本は多国間機関を通じた支援に関し、定期的にハイレベル対話を行い、理事会においても積極的に活動を行っているが、多国間パートナーは日本の支援についておおむね効果的であると見ている。日本は、多国間機関の戦略的重点課題と協調する傾向があり、多国間機関のコア予算を重視している（図 3.4）。日本による多国間機関を通じた支援全体に占めるコア予算（ノンイヤーマーク）の割合（76%）は、他の DAC 加盟国の割合（69%）に比べて高い（OECD, 2013 年 a; 表 A.1）。日本は、2012 年に二国間チャネルを通じて ODA 総額の 77.5% を拠出し、そのうち 9.4% がノンコア多国間 ODA（又は多国間機関を通じた二国間支援）として拠出した（図 3.3）。一方、平均値ではなく各多国間機関別について見てみると、日本のコア／ノンコア拠出の割合には多国間機関によって大きく異なる。例えば、表 3.4 から分かるように、日本は、自国の影響力が大きいアジア開発銀行に対する拠出はほぼすべてコア拠出であるのに対して（94%）、人権に係る国際機関（例えば、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR））に対する拠出はすべてノンコア拠出である。

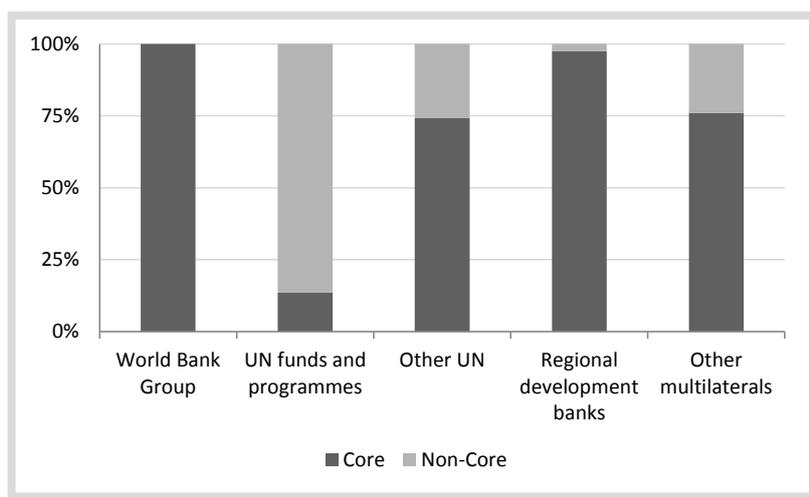
日本の多国間機関に対する援助の規模及び範囲を踏まえ、また、2010 年の開発協力相互レビューの中で提言されているように、多国間機関を通じた援助の中期的な目標（多国間戦略）を明確に定め、また、日本の拠出による事業のモニタリング・評価に取り組むことは日本にとって有益である（2.2.3）。これにより、日本は、意思決定プロセスにおいて期待し得る相乗効果（二国間プログラムとの相乗効果を含む）を考慮しつつ、開発協力戦略に沿って多国間援助を実施することができ、このような戦略枠組は、多国間パートナーにとって日本の戦略が明確となるとともに拠出に関する予測性を高め、また、これらの多国間機関における日本の影響力を高め得る。

図 3.3 政府開発援助支出総額、2011 年基準年、百万米ドル



出典：DAC 統計

図 3.4 多国間機関向けコア・ノンコア拠出の割合



出典：OECD（2013年a）表B.26に基づき計算。

表 3.4 2012年の多国間機関向けノンコア拠出の割合

OHCHR	100%	UNICEF	91%	UNFPA	30%	アジア開発銀行 (AsDB)	6%
UNOCHA	100%	UNHCR	88%	UNESCO	30%	WHO	3%
WFP	96%	UNDP	81%	ILO	27%		
UNRWA	92%	FAO	51%	World Bank	8%		

出典：OECD（近刊）

参考文献

政府関連文書

JICA (Japan International Co-operation Agency) (2013), *Handbook for JICA Professionals 2013*, JICA, Tokyo.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2013), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2014), *Japan's ODA White Paper 2013*, MOFA, Tokyo, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/13_hakusho_pdf/pdfs/13_all.pdf (in Japanese).

その他の文書

OECD (2011), "Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid", *2011 OECD Report on Division of Labour OECD Publishing*, Paris.

doi: [10.1787/9789264178885-en](https://doi.org/10.1787/9789264178885-en).

OECD (2012a), "Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and efforts since HLF-4", *2012 DAC Report on Aid Predictability*, Paris. http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012_DAC_Report_on_Aid_Predictability.pdf.

OECD (2012b), *2012 DAC Report on Multilateral Aid*, DCD/DAC(2012)33, OECD Publishing, Paris. [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC\(2012\)33_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf).

OECD (2013a), *Multilateral Aid Report*, October 2013, OECD Publishing, Paris.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2013\)39&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)39&docLanguage=En).

OECD (2013b), *Identification and Monitoring of Potentially Under-aided Countries*, OECD Publishing, Paris.

<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification%20and%20Monitoring%20of%20Potentially%20Under-Aided%20Countries.pdf>.

OECD (2014), *Secretariat Report on ODA Loans in 2011*, DCD/DAC(2013)27/FINAL, OECD Publishing, Paris.

OECD (forthcoming), *Multilateral Aid Report 2014*, OECD Publishing, Paris.

第4章：日本の開発協力の運営

組織

指標：組織構造が開発協力の一貫性及び質の確保に繋がっている。

外務省（2009年）及びJICA（2008年）の機構改革は順調に進み、日本の開発協力は改善が進んでいる。現在では、外務省とJICAの役割分担は以前に比べ明確になっている。改革により、在外主導の取組が一層可能となった。一方で、開発のためのプロセス及び手続きはいまだ本国主導である。在外への一層の権限移譲により、効率性が向上すると思われる。脆弱国における支援については、継続しその取組を強化していくことが必要である。この目的を達成するため、日本は、機構改革のレビューを行うことにより、日本の開発協力全般の事業運営の効果を向上させ得る部分を検討し得る。

日本における機構改革は定着し、組織間調整が強化され、役割分担がより明確になっている。

外務省（2009年）及びJICA（2008年）における大規模な機構改革は順調に実施され、補完し合いながら、より良い開発協力の実施を進めている。

2008年の機構改革を経て、JICAは現在では、二国間ODA全体の60%以上の実施を担当しており、無償資金協力、有償資金協力、技術協力を途上国において一元的に取り扱っている。これによりスキーム上の制約が軽減され、これまで以上に戦略的かつ統合的な取組が行われており、国の重点課題を重視した協力を行っている。また、JICAは、様々な資金手段の手続きを簡素化できるようになってきている。

2008年の機構改革は、2010年の「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」（外務省、2010年）の公表によりさらに強化された。この「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」において、JICAには、プログラム及びプロジェクトの計画策定能力の向上、機動力のある実施体制の整備、コスト削減、マネジメント・透明性の向上、多様なステークホルダーの結節点としての役割の強化を行う余地があると強調されている。これらの運営上の重要課題は、JICAの中期計画・年度計画（JICA、2013年）に適切に反映されており、定期的に外部評価を受けている²¹。

役割分担に関するアクションプラン（2011年8月承認）に従い、外務省とJICAの間には明確かつ共通認識が得られた役割分担が確立している。その結果、外務省は企画・立案能力を、JICAは実施能力を向上することができている。前回の開発協力相互レビュー以来、例えば、外務省は、直接所管する無償資金協力の割合を30%（2008年）から13.4%（2012年）に引き下げている。また、ODAにおける財務省及び経済産業省の役割及び機能については明確に定められ、適切な調整が行われている。

²¹ 事業評価外部有識者委員会は、(i) JICAの年次報告書案及び各事業年度の業務実績の自己評価のアカウントビリティ、(ii) JICAの中期計画案及び中期目標の妥当性について、JICAに助言を行う。事業評価外部有識者委員会は、パブリックマネジメントが専門の学識経験者2名を委員とし、外務省「独立行政法人評価委員会」によるJICAの外部評価が行われる前に会合が毎年度開催されている。また、事業評価外部有識者委員会の委員は、相手国のプロジェクト現場及びJICA国内機関を訪問し、事業実施の改善についてJICAに提言を行っている。

日本の開発協力は現場主導が進んでいるが、権限移譲・手続きの簡素化の余地が残っている。

ODA タスクフォースの設置により、外務省及び JICA は引き続き共同で戦略の検討、事業案の策定、進捗や課題のレビューを行うことができる。インドネシア及びセネガルにおける在外職員や両国における開発パートナーは、ODA タスクフォースは意思決定及び調整を行うための有益な仕組みであると考えている。前回の開発協力相互レビュー時には 79 の ODA タスクフォースが設置されていたのに対し (OECD、2010 年)、現在は、80 の在外公館に設置されている (外務省、2013 年)。日本は、外務省と JICA がともに活動しているすべての国においてこのような仕組みを設けるべきである。

日本では現場主導型の開発協力が進んでいる。2012 年の OECD 権限移譲に関する調査に対する日本の回答にあるように、在外職員の割合は現地職員を含め 55% (2008 年) から 64% (2012 年) に増えている (各国在外事務所当たり平均 22 名) (OECD、2012 年)。現在までに、JICA の国別分析ペーパーが明らかにしている開発の背景や必要性についての情報を活用して、23 か国に対する国別援助方針が策定されている。ODA タスクフォースは、援助受取国及びその他のドナーと協議し、協力プログラムの 5 年間の事業展開計画案を作成し、外務省の承認を受けている。これらは、日本の開発協力における仕組みや制度上好ましい動きであり、日本は、ニーズに対してさらに適切に対応し、より良いパートナーとなることを可能とする。

一方、日本の開発協力におけるプロセス及び手続きはいまだ相当程度が本国主導である。JICA への財政に関する決定権限の委譲は 241,546 米ドル (2008 年) から 268,000 米ドル (2012 年) と僅かながら増加している (OECD、2012 年)。国別援助方針の策定やさらなるプログラム・アプローチの推進は、外務省及び JICA にとって、新たな政策・手続上の重点課題に対処するために必要な在外公館・事務所に委譲すべき権限のレベルを検討したり、現地職員を含む職員のスキルを向上させたりする機会となっている。これにより、釜山コミットメントに沿って、日本の意思決定及び運営の効率性と有効性が向上する。

さらに、日本の脆弱国に関するアプローチ・仕組み・制度は、その他の国に対するものと同じである。契約手続きは、契約締結後にプロジェクトを変更することはできないなど柔軟性に欠けるため、日本は、脆弱国等、変化する状況に適応することが困難となっている。安全管理面も懸案事項であり、日本は、治安が悪化した場合には、JICA 職員、請負事業者、日本の NGO に至るすべての邦人を避難させることとなっており、治安悪化時には、プロジェクトを事実上一時中断又は中止することとしている。例えば、現地職員や多国間システムをこれまで以上に活用することも含めて、危機発生時にいかに事業を継続するかについて計画を策定することは、日本にとって有益な次のステップになり得るだろう。

日本は機構改革のインパクトについてのレビューを実施すべきである。

大規模な機構改革から 5 年がたち、外務省及び JICA の上層部にとって、今が機構改革がもたらしたインパクトについてレビュー・評価を行う絶好の機会である。外務省及び JICA それぞれの事業の一貫性、有効性、効率性を最大化するため、業務上の取決め・手続きをさらに改善する余地があるかもしれない。本レビューで議論した他の 이슈ー、例えば、階層化された政策文書及び計画文書 (第 2 章)、権限移

譲（上述）、リスク管理に関する取組（第5章）、NGOとの連携に関する調整（第5章）等、をレビュー対象に含めることもできる。

革新と行動の変化

指標：組織が革新の実現を支えている。

開発協力のための日本の事業モデルは、革新を促進するのに大変適している。特に、本国における外務省及びJICAにおける機構改革、スキーム、資金、パートナーシップを通じた革新的な取組の具体的事例が複数ある。プログラムの設計・実施段階での革新を実現するためのインセンティブの付与や事業全体に対するリスク管理アプローチの導入により、現場レベルの事業実施においても革新的な取組が進む。

日本は革新的な取組を行っているが、リスクもいとわれない事業を行うためのインセンティブや組織文化は見られない。

日本は、組織の改編やプログラムにおいて革新を進めている。

JICAは、最新の動向や新たな重点課題に対応するため、過去5年間にわたり新しい部署の設置、改編又は強化を行ってきた。これには、民間連携事業部²²、東日本大震災復興支援室²³、国際援助協調企画室及びJICA研究所²⁴が含まれる。例えば、2013年4月に設置された民間連携事業部は、日本のODAにおける民間セクター重視方針に沿って、民間セクターを支援し、投資を動員するJICAのキャパシティ強化に繋がっている。

日本は、数多くの革新的なスキーム、資金、パートナーシップを生み出してきた。囲み4.1に2つの事例を取り上げた。日本は、これらのスキームとともに自国の比較優位性及び知見を効果的に活用する一方、その潜在的な規模及び影響を最大化するため、他のパートナーとの連携を模索している。日本が推進している官民連携件数が増えている点からもそのことがうかがい知れる²⁵。

革新及び変化は本国からもたらされているが、現場レベルにおいては、「失敗を恐れる」文化が革新を阻害しているかもしれない。外務省及びJICAのマネジメント層は全般的なリスク管理アプローチの一環として、プログラムの設計・実施において革新を起こすための動機づけのためさらなる努力を行うことが可能である（第5章）。

囲み 4.1 革新の実現に向けた連携

²² 民間連携事業部については、www.jica.go.jp/english/news/press/2013/130401_01.html。

²³ 東日本大震災復興支援室については、www.jica.go.jp/about/report/2012/ku57pq00000sc3za-att/53.pdf。

²⁴ JICA研究所については、<http://jica-ri.jica.go.jp/>。

²⁵ JICAの官民連携の詳細については、次のサイトで閲覧できる。

www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/partnership/index.html。

2013年4月、グローバルヘルスの研究開発に対する新たな資金供与モデルであるグローバルヘルス技術振興基金（GHIT 基金）が東京に設立された。GHIT 基金は非営利組織で、開発途上国において流行している感染症向けの医薬品、ワクチン、診断技術を含む、ヘルス関連の新技术の発見・開発を中心に事業を行っている。この種の医薬品開発基金としては日本で最初のもので、日本政府、国連開発計画（UNDP）、日本の大手製薬会社、ビル&メリンダ・ゲイツ財団の支援を受けている。

<http://ghitfund.org/>

地球規模課題対応国際科学技術協力（SATREPS）は、開発途上国の社会的ニーズに基づき、日本の研究機関と開発途上国の研究機関が協力して取り組む国際共同研究を推進している。SATREPS は、環境・エネルギー、生物資源、防災、感染症等の地球規模の課題の解決に向け、新たな知見の獲得及びその成果の将来的な社会実装を目指している。同時に、SATREPS は、開発途上国の人材育成及び自立的な研究開発能力の向上、地球規模課題の解決に資する持続的な活動体制の構築も目指している。SATREPS の事業は、外務省、JICA、文部科学省、独立行政法人科学技術振興機構（JST）の4つの日本の組織が連携して実施している。JICA は、プロジェクトの対象国に対して技術協力を供与している。また、科学技術振興機構（JST）は、日本国内を含む相手国以外に必要な研究費について日本の研究機関に委託研究費を支援している。

www.jica.go.jp/english/our_work/science/satreps.html

人的資源

指標：レビュー対象国は、現場の要請に対応するため、人的資源を有効に管理している。

日本は、ODA を実施するための層の厚い人材を維持している。一方で、在外における職員数は増えていない。この点は、相手国を重視したアプローチと一致していない。また、日本の重点課題に関連した特定の技術上のスキルの不足があるように思われる。日本は、このような課題及び職員の業務量の多さに対処するため、中期人員配置計画を策定し、実施することが可能である。また、この中期人員配置計画においては、研修の必要性、脆弱国における人員配置、現地職員のより積極的な活用についても評価すべきである。

日本は、適材適所を重視し、人員配置計画を策定することが必要である。

日本は、援助プログラムを実施するための高水準で安定的な人的資源を有している（付属 D 外務省及び JICA の組織図を参照）。2014年3月現在、外務省では、ODA に関連する部局において約 290 名が勤務している。2009年、JICA には 1,714 名の正職員又は契約職員が在籍し、このうち 416 名が在外事務所に勤務していた。2009年、JICA は 50 名を新規採用し、38 名が退職した。2013年、JICA には 1,888 名が在籍していた。2013年、JICA は 103 名を新規採用した。退職者数はまだ計算中であるが、2012年の退職者数は 97 名であった。2013年、401 名が在外事務所に配置されており、このうち 149 名が 26 の脆弱国に配

置されていた。また、JICA は多数の技術専門家、政策アドバイザーを採用しており、相当数のボランティアプログラムを運営している²⁶。

現場主導が重視されていることを踏まえると、2008年の機構改革以来、在外事務所に配属される JICA 職員のあきらかな増加が見られないことは驚きであろう²⁷。大使館の経済協力のシニアポストへの配属は、必ずしも開発協力分野の知見ではなく、言語への配慮によって行われることがある。各分野の専門性を有す職員の多くが東京に配置されており、その数も不足している（例として、第2章「政策の重点課題」参照）。中期人員配置ビジョン又は計画を策定することにより、外務省及び JICA は職員の現場への配置を進めるための目標設定を行うことや、援助プログラムを効果的に実施し続けるために必要な技能や能力についての計画をつくることが可能である。

日本は、脆弱な状況下で勤務する職員に対してそれらの状況を踏まえた職務内容を有しておらず、また、個人の安全確保研修以外のこのような困難な状況下において勤務するための追加的な研修も実施していない。在勤手当、休暇の追加付与、現地勤務期間の短縮化を含む、このような困難な環境への配属をより魅力的なものにする制度はいくつか導入されている。日本は、アフガニスタンにおける事業実施の経験から、特に職務内容、職員のスキル、一連のインセンティブに関する教訓を導き出すことができる。また、退職する職員を対象とした面接により、厳しい環境下で勤務する人材に関する方針を策定する上で有益な情報を入手することもできるだろう。

外務省及び JICA は、地方又は東京においてオンラインでの研修セミナーを実施している。JICA は、毎月、在外事務所に配属される職員向けに赴任前研修を実施している。外務省は、1年間に5つのテーマについて在外公館を対象とした現地 ODA タスクフォース遠隔セミナーを実施しており、また、大使館の経済協力担当官向けの研修を毎年度実施している。一方、これらの研修は、情報共有をベースとした学びという形態をとっていることが多いように見える。外務省が技術面もしくはマネジメント面のより専門的なスキルを向上するためどのような研修を提供しているかは明らかではない。また、外交官が開発協力分野の基礎知識を習得するためのリソースへの投資も必要である。外務省及び JICA が研修リソースを共有する方法について検討することは有益である。

JICA インドネシア事務所における現地職員の管理職への登用は組織にとって良い事例である。外務省及び JICA において現地職員が研修を受講する、もしくはそのリソースにアクセスできるための努力を続けることにより、現地職員の貢献及びスキルに付随する、またそこから得られる価値をさらに強化することが可能である。相手国の業務において用いられる言語で情報をより迅速に現地職員に伝えることも、現地職員の貢献を最大化することに資する。現在 JICA が現地職員の人材育成に関する指針を策定中であることは好ましいことである。外務省においても、このような指針の策定を検討することは有益である。

JICA の機構改革により、相当量の新たな業務が追加された。国際協力銀行の職員は新 JICA にうまく溶け込んでいるように見えるものの、職員の業務量について懸念が表明されている。管理費削減により、状

²⁶ JICA のボランティア事業は、開発途上国の経済、社会の開発及び復興のために協力しようとする市民の活動を支援するものである。帰国後、グローバルな視点を持ったボランティアは、日本社会において貴重な存在として期待されている。2012年度、青年海外協力隊員として948名が派遣され、1965年の事業開始以来の累計派遣人数は、37,899名、88か国に及んでいる。2012年度、シニア海外ボランティアとして264名が派遣されている。現在までの派遣国は71か国、累計派遣者数は5,138名である（JICA、2013年b）。

²⁷ 2013年度、401名が在外事務所に配属されている。2009年度416名、2010年度383名、2011年度402名、2012年度384名（人数はJICA提供）。

況は悪化しているかもしれない。中期人員配置計画の策定とともに、本章において述べられている権限移譲、手続簡素化の継続、職員の研修、現地職員の貢献に関する取組を進めることで、特に JICA 本部における職員が抱えるプレッシャーを緩和することに役立つ。また、職員の残業代を減らすことで、（潜在的に大きな）経済的利益も生む。

参考文献

政府関連文書

JICA (2013a), *JICA's Mid-Term Plan/Annual Plan for Fiscal 2013*, JICA, Tokyo.

JICA (2013b), *Annual Report 2013*, JICA, Tokyo.

MOFA (2010), "Enhancing Enlightened National Interest, Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity", *ODA Review Final Report*, MOFA, Tokyo, www.MOFA.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf.

MOFA (2013), *Annual Evaluation Report*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2013), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

OECD (2010), *DAC Peer Review of Japan*, OECD Publishing, Paris, doi: [10.1787/9789264098305-en](https://doi.org/10.1787/9789264098305-en).

OECD (2014), *Decentralisation of DAC Members' Development Co-operation Systems: Reporting on the 2012 OECD/DAC Survey on the levels of decentralisation to the field*.

第 5 章：日本の開発協力の実施とパートナーシップ

予算編成とプログラム策定のプロセス

指標：これらのプロセスが釜山コミットメントの定める高い質の援助を支えている。

日本は、途上国における調和と整合性のある支援の実施に前向きに取り組み、プログラム・アプローチを進めている。一方、援助の効果向上及び釜山コミットメントの実施を優先するような明確な戦略を策定することにより、特にカントリーシステムの活用及び援助のアンタイド化といった、最も進展が必要とされる分野に集中的に取り組むことが可能となる。リスク分析は、日本の援助プログラムの一部において実施されているものの、包括的なリスク評価・管理プロセスが整備されているようには見えない。

日本は、単年度予算の制約下で予測性の向上に取り組んでいる。

日本の予算編成は単年度制であることから、複数年にわたる予測性を確保できず、また補正予算への依存度の高まりは将来の援助資金の流れを一層不安定にさせている（第 3 章）。それでも日本は、単年度予算制という制約下で様々な資金援助モダリティを活用しつつ、開発協力の予測性と効果向上に取り組んでいる。

第 3 章で示したように、日本は、相手国ごとに中期の事業展開計画をもとに事業計画を進めるため、自国及び相手国の能力を着実に高めている。グローバル・パートナーシップの第 1 回モニタリング調査によれば、日本による援助の年間の予測性は向上している（OECD/UNDP、2014 年）。2013 年のデータによれば、日本は、援助の 98%を当初のスケジュールどおりに支出している。フィールド調査を通じて、日本は合意した条件と期日どおりに支出を行う信頼できるパートナーであるとの相手国の認識を確認している。

特定の課題又は政治上のイニシアティブに対する資金のイヤーマークは、2013 年に行われたように²⁸、現行のプログラム・プロジェクトを将来の支出目標として割り当てるプログラム・プロジェクトの再パッケージ化又は二重計上を助長し得る。日本はむしろ、明確かつ戦略的な配分と将来の支出計画に基づき、ODA 量総額の増加を目指すべきである。このような配分モデルは、予測性及び効率性の向上に繋がる（第 2 章及び第 3 章）。

日本の支援は、相手国の戦略と整合性がある。

²⁸日本は、2013 年に一連の新たなコミットメントを発表した。2013 年から 2017 年までに 140 億米ドルのアフリカ支援パッケージ（6 月に開催された第 5 回アフリカ開発会議）；2013 年から 2015 年までに女性のエンパワーメント・ジェンダー平等支援に 30 億米ドル（9 月に開催された国連総会）；2013 年から 2015 年までに気候変動支援に 160 億米ドル（11 月に開催された気候変動枠組条約締約国会議）；今後 5 年間で ASEAN 経済統合支援に 200 億米ドル（12 月に開催された日・ASEAN 特別首脳会議）。一方、これらのコミットされた金額は複数回計上されている可能性があり、明確に区別できるものではない。

日本の支援は、相手国の重点課題と整合性があり、日本の経験を有効に活用している。相手国の要望に基づき案件を形成する日本の取組は、日本の支援と相手国の戦略との整合性の確保に役立っている。レビューチームはセネガルにおいて、国別援助方針（CAP）に明記された日本の援助重点分野とセネガル政府の政策重点課題との高い整合性により、貧困削減をより重視したプログラムが実現している様子を確認した。同様に、インドネシアの活動についても、インドネシア政府の開発戦略・計画に関する文書において明記されたインドネシア政府の重点課題との整合性を確保しようという日本の意欲が明確に見られる。

日本には、地域レベルの目標の達成に向けた仕組みは無いが、そのような目標は、セネガルを含む複数の相手国の国別援助方針に盛り込まれている。例えば、セネガルに所在する大使館及び JICA 事務所はセネガルの近隣諸国を兼轄しているため、より地域的なアプローチや、二国間プログラムに加え、地域的プログラムを実施する機会に繋がり得る。

日本は、相手国のニーズ・キャパシティに合致するように援助ツールを効果的に活用しているが、カントリーシステムの活用を定着させるべきである。

日本は、相手国のニーズ及びキャパシティに合致するよう、無償資金協力、技術協力、譲許的貸付（借款）から成る資金供与手段をうまく活用している。インドネシアにおける借款方式に見られるように、日本の資金供与方式は受け手にとって望ましい柔軟性を備えている。プログラム策定を通じて日本が供与するスキル及び知見は、ニーズに対応したものである。とりわけ、日本の技術協力モデルはしっかりとしたもので、幅広いパートナーから高く評価されている（第2章）。

日本の援助では、引き続きプロジェクト型支援が活用される傾向にある。それでも、日本は例えば、（セネガルの教育・保健分野、インドネシアのジャカルタ首都圏投資促進特別地域マスタープランにおいてレビューチームが見たように）プロジェクト支援をプログラム・アプローチに統合することにより、単体のプロジェクトからより全体的なアプローチへ移行する方法を検討している。また、日本は、一般財政支援を通じた二国間援助額（無償資金協力及び有償資金協力）を 67 百万米ドル（2011 年）から 167 百万米ドル（2012 年）と 2 倍以上に増やしている。予算に占める割合はいまだ低いものの、このような形態により援助効果向上原則に沿った形で実施を展開できることを示している。

日本は引き続き、3つの資金スキーム（有償資金協力、無償資金協力、技術協力）の柔軟な組み合わせ及びそれを通じて得られる相乗効果をレビューし、これを促進すべきである。プログラム・アプローチを増加させることで、共通目標の実現に向けたツールの組合せの補完的活用を促進できる。この点は日本の国別援助についてのいくつかの評価から得られた教訓でもある（例えば、外務省、2013 年 c: 15 ページの『キューバ』参照）。

また、日本は可能な場面におけるカントリーシステムの活用のための一層の努力が必要とされる。グローバル・パートナーシップのモニタリング調査（OECD/UNDP、2014）によれば、日本の対政府援助の 63% が相手国の予算に計上されている。セネガルの場合、この割合はわずか 6%であった。セネガルのようにカントリーシステムが強固でない国については、日本は、他の開発パートナーと協力してカントリーシステムの弱点を特定し、能力構築に努めるべきである。このような取組は、開発途上国の自助努力を行う日本の支援とも整合性がある。

日本は、援助のアンタイド率の低下を反転させる機会を模索するべきである。

日本は、DAC による 2001 年 ODA アンタイド化勧告の対象となっている ODA については、100%アンタイド援助であると報告している。DAC 加盟国の平均は 90%である。しかし、（行政・ドナー国内難民経費を除く）日本の二国間 ODA 総額のうち、2012 年のアンタイド援助の割合は 71%であった。これは、DAC 加盟国平均の 79%を下回っている。また、最も割合が高かった 2008 年の 84%以降、日本のアンタイド援助比率が徐々に低下している。日本は、技術協力のタイピング・ステイタスを報告していない。技術協力を計算から除いた場合、2012 年のアンタイド援助の割合は 86%となる。日本は、ODA のタイド化は日本の技術、知識、経験の移転に寄与していると主張している。DAC 加盟国全体では、援助のアンタイド化はよく維持されており、援助予算削減圧力が高まる中でも、2010 年以降増加傾向にある。

アクラ及び釜山において合意された援助のアンタイド化コミットメントに関して、日本は、このコミットメントはアンタイド化勧告の対象とされている ODA にも適用されると解釈した DAC 加盟国 2 か国のうちのひとつである。したがって、日本は、アクラ／釜山コミットメントを 100%履行していると考えている。さらに、2013 年後半に後発開発途上国以外の重債務貧困国へのアンタイド化勧告の適用範囲拡大についてレビューが行われた後、日本は、この規定の 5 年間の追加延長に同意しなかった唯一の DAC 加盟国であり、したがって現在、このグループに属する諸国に対する ODA の一部についてタイド援助を活用する権利を留保している。

技術協力のタイピング・ステイタスの報告は義務化されていないものの、ほとんどの DAC 加盟国はほぼすべてについて報告を行っている。日本からの報告がないことから、日本の援助のタイピング・ステイタスの計算及び他の DAC 加盟国との比較を正確に行うことができない。また、アンタイド化勧告をモニタリングするため、すべてのドナーは、アンタイド化する義務を負っていないものの、アンタイド化勧告が適用される国に対する技術協力のタイピング・ステイタスを報告することに合意している。この点においても、日本は報告することに合意しておらず、合意することが望まれる。また、日本は、日本の元請事業者を通じて調達しなければならない援助をアンタイド援助として報告しているが、この形態は複数の DAC 加盟諸国からはタイド援助として報告されている。この種の援助のタイピング・ステイタスについてどのように報告すべきかを規定するため、DAC 内における議論が必要である。これらの件については、前回の日本に対する開発協力相互レビューにおいて取り上げられたが、現在まで進捗は見られない。

レビューチームが本国及びインドネシアで見たように、日本の援助プログラムへの民間セクターの参画強化は明確に重視されている（第 1 章）。民間セクターに関する新たな戦略及びツールの展開にあたり、日本はアクラ及び釜山において合意された援助のアンタイド化コミットメントに従うべきである。DAC 内における民間セクターとのより効果的な連携に対する関心の高まりを踏まえ、日本は、タイド援助のコストと DAC ドナーが拡大しつつあるアンタイド援助の利点に関する DAC 内における幅広い議論に学ぶとともにこれに寄与し、また、相手国の民間セクターの発展を支援するために ODA を有効活用する方策を検討する余地がある。

日本は、援助に条件を付けていない。

日本は、透明性を確保しつつ相手国と協議を行っている。その際、成果重視アプローチであるかどうかを問わずいかなる条件も付与していないと思われる。これは、自助努力及び内政不干渉の原則を踏まえた、他国とは異なる開発協力への取組を反映している（第2章）。

リスクマネジメントを日本の援助戦略の一部に統合すべきである。

リスクについては、日本の開発協力のいくつかの側面から分析が行われている。しかし、日本の援助戦略には包括的なリスク評価・管理のプロセスが整備されているようには見えない。例えば、各国別援助方針の策定時に活用される JICA の国別分析ペーパーには包括的なリスク評価が含まれていないように見受けられる。日本は、リスクマネジメントを日本の戦略、政策、事業実施のより不可欠な部分とすることができる（特に、脆弱国における活動にとり重要）。これにより、日本は、リスク分類に応じて手続き及び実施機関毎に異なる対応を取り、プログラムをより均整の取れたものにすることができる。

日本は、1996 年の DAC 腐敗防止に関する勧告を遵守しており、OECD 外国公務員贈賄防止条約の締約国である。2008 年に起きた東南アジアのある開発途上国における ODA 大型インフラプロジェクトに関連した贈賄事件を契機に、日本は、外国公務員に対する贈賄に適用する入札参加排除期間を延長することにより、JICA の「独立行政法人国際協力機構が実施する資金協力事業において不正行為等に関与した者に対する措置規程」及び外務省の「日本国の ODA において不正行為を行った者等に対する措置要領」の強化を含む、ODA 関連の広範囲な制度改革を実施した。また、不正腐敗情報相談窓口が外務省本省・在外公館、JICA 本部・在外事務所にも設置されている。

これらの措置にもかかわらず、日本企業の代表者が 41 百万米ドル超の ODA 建設プロジェクトを落札するため、東南アジアのある開発途上国において外国公務員にリベートを渡したことを認めたとの最近の報道を含め、ODA 案件における日本企業及び個人による外国公務員に対する贈賄容疑は引き続き発生している。これらの報道は、日本政府当局によって確認されていない。この新たな疑惑は、公共調達方針におけるリスクマネジメントを重点課題とし、援助プログラムに適切なリスク軽減策及びデューデリジェンス措置が含まれていることを確保する契機となっている。また、贈賄作業部会は、OECD 外国公務員贈賄防止条約実施報告書（OECD、2011 年）における日本の実施状況に関する直近の評価において、日本の外国公務員に対する贈賄事件の執行に関する記録については不十分であると評価している。腐敗防止に対するコミットメントを示すため、日本は、外国公務員の贈賄に関与した日本側の関与者を有罪とし、企業を入札参加排除処分とした 2008 年の贈賄事件において得た経験を生かすべきである。

パートナーシップ

指標：レビュー対象国は、調整を適切に行い、相乗効果を高めるために戦略的パートナーシップを推進し、相互説明責任を強化している。

日本は、援助効果を確保し開発成果を向上させるべく、他の開発パートナーと対話を行い、協働している。日本は、主要な重点分野において民間セクターのアクターと積極的に連携を行っている。日本は、長い間、南南協力の支援を主導してきた。日本は、開発成果の達成に向けて相手国の知識及び経験を活

用するべく、三角協力を戦略的かつ効果的に活用している。日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、日本の NGO との連携を拡充してきたが、相手国の市民社会組織との連携については明確な政策目標又は戦略目標に基づいて行っているようには見えない。日本は、相手国 NGO の開発協力への参画を強化し、キャパシティ・ビルディングを支援すべきである。

日本は、他のパートナーとの協力を強化しており、その努力を継続すべきである。

日本は、援助効果を確保し開発成果を向上させるべく、他の開発パートナーとの協働の機会を増やしている。例えば、政府の強力な主導のもとドナー間の調整が行われつつも援助が断片化しているインドネシアにおいて、日本がフランス、世界銀行、アジア開発銀行といった他の開発パートナーと協調融資を行っていることは前向きな動きである。これらは、カントリーシステムを活用した調和のとれた効率的なパートナーシップであるといえる。日本はセネガルにおいて、教育分野における小規模パイロット案件の形成にあたり政府と連携し、将来的な規模拡大を支援するべく世界銀行からの融資を活用している。

二国間レベルにおいて、日本は、様々な主要なドナーと戦略的パートナーシップを結んでいる。最近では、JICA とフランス開発庁は、アフリカにおける食料安全保障、気候変動、ポスト 2015 年開発アジェンダにおける連携を推進することに合意している。また、日米は、グローバル協力パートナーシップに合意し、日米高級実務者レベルの開発対話の仕組みを設置した。

セネガル及びインドネシア両国の開発パートナーは、日本の積極的な取組を評価し、開発パートナー間の結集と連携への日本のさらなるリーダーシップと積極性を期待している。例えば、日本は、セネガル及びインドネシア両国で、特に日本が主導的な役割を果たしている分野に分野横断型アプローチを導入する際に、ドナー・コミュニティにおいて主導的役割を果たすことができる。日本はまた、他のパートナーが形成した、又は主導しているプロジェクト及びプログラムを積極的に支援することを検討する余地がある。

相互説明責任の仕組みへの一貫した関与が必要である。

アフガニスタンの開発目標達成を支援するべく、日本がその設置に際して主要な役割を果たした、相互責任に関する「東京フレームワーク」等、日本が積極的に相互責任促進のために支援した事例がいくつかある（「脆弱国」の項を参照）。インドネシアにおいて、日本は、インドネシア政府及びその他のドナーと共にジャカルタ・コミットメントとして知られている相互責任フレームワークに調印し、インドネシアが国家レベルで推進する援助効果向上原則の実施を支援している（付属 C）。日本は、相互責任を促進するため、継続して共同の取組に参画すべきである。例えば、セネガルにおいて、保健は日本の対セネガル重点分野のひとつであり、プログラム・アプローチ実施分野であるにもかかわらず、政府及びドナーによるヘルスコンパクトへの参加を見送っている。

日本は、三角協力におけるリーダーであり、幅広いパートナーとの戦略的パートナーシップを積極的に追及している。

最近行われた OECD の調査研究（OECD、2013 年 a 及び 2013 年 b）によれば、日本は「三角協力の実施方針」に則り、第一線で南南・三角協力に取り組んでいる（外務省、2013 年 b）。日本は、アジアの新興ドナーへの関与において主導的立場にあり（例えば、アジア開発フォーラム）²⁹、中南米の新興ドナーとの連携を強化している³⁰。例えば日本は、2008 年に「日・インドネシア経済連携協定」を締結して以来、知識共有を通じて南南協力の援助国になるというインドネシアの長期的野心と、その目標達成に向けた能力の育成を支援している（JICA、2013 年）。

この分野における日本の努力は革新的かつ先進的なものであり、「釜山パートナーシップ合意」第 31 項で定められた三角協力に関する意欲的なコミットメントに沿ったものである。日本の過去の三角協力に関して最近行われた評価においては、この分野における新たな課題及び教訓に言及しているが（囲み 5.1）、日本はこの課題と教訓を他のドナーと有効に共有することを検討する余地がある。

囲み 5.1 日本の三角協力の評価

2013 年、外務省は、マレーシア及びザンビアをケーススタディ対象国に選定し、外部委託により三角協力活動に関する第三者評価を行った。報告書（野村総合研究所、2013 年）によれば、日本による過去の三角協力は、多大な実績を上げている。その成果は、日本の開発協力政策全般及び国際的な援助潮流の他、相手国（マレーシアは南南協力のリソース国、ザンビアは受益国）の政策及びニーズとも整合している。報告書は、三角協力を「国際社会に対する日本の知的貢献を高める貴重な手段」（外務省、2013 年 c）であると評価している。報告書は一方で、日本と相手国の関係は戦略性が希薄で、外交政策との整合性を高める必要があるとも報告している。主な提言は以下の通り。i) 政府全体において統一した三角協力の定義を共通する、ii) 三角協力の案件形成・実施に際し、開発途上国における開発効果向上と、外交戦略ならびに国益を考慮した戦略的アプローチをとる、iii) 日本の三角協力の実施面における柔軟性の向上、iv) 戦略的に重要な新興ドナーと ODA の活用により互恵的協力関係を確保する、v) 国際社会における日本の地位向上に努めるべく、主要な外交ツールとして三角協力の位置付けを高め、十分な予算を確保する。

日本は、市民社会組織、とりわけ相手国 NGO との協働に対する取組をこれまで以上に戦略的に行うことが必要である。

日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、日本の NGO との連携を拡充し、ODA プログラムにおける日本の NGO の関与を拡大させているが、日本はこの関与が後退することのないよう留意すべきである。日本の NGO との実質的な連携としては、政策の方向性に関する意見交換、市民社会組織の知識・経験の活用などがある。外務省及び JICA は、日本における世界市民のコンセプトの普及と推進に向け、NGO のキャパシティをさらに活用することができる。

²⁹ アジア開発フォーラムは、アジア地域に関する新たな開発課題、協働の方向性、国際社会におけるアジア地域の役割について議論を行うため、2010 年に設立された地域フォーラムである。第 4 回アジア開発フォーラムがインドネシア政府主催で、2013 年 3 月 13～14 日にジャカルタにおいて開催された。アジア 10 か国（バングラデシュ、カンボジア、中国、インドネシア、日本、韓国、ラオス、フィリピン、タイ、ベトナム）、世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画が参加した。これまでの 3 回のアジア開発フォーラムは、2010 年ソウル、2011 年東京、2012 年バンコクにおいて開催されている。

³⁰ メモランダムによれば、JICA は、三角協力を実施するため、12 か国（アルゼンチン、ブラジル、チリ、エジプト、インドネシア、ヨルダン、メキシコ、モロッコ、フィリピン、シンガポール、タイ、チュニジア）とパートナーシップ・プログラム合意文書に署名している。これらの合意に基づき、日本と各相手国は第三国に対して様々な開発協力活動を共同で実施する（外務省、2013 年 a）。

日本は、相手国の NGO を必要不可欠な現地パートナーと認識している。日本は、特に相手国 NGO を対象とした能力強化研修により、相手国 NGO と持続的な関係を保ち、協力を強化している。日本による関係持続のための支援及び努力は、現地 NGO により感謝されている。例えば、JICA は、インドネシア事務所内に NGO 専用デスクを設置し、日本とインドネシアの NGO 間の関係構築と、良好な関係の促進に努めている³¹。

日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、日本の NGO への資金供与手続きの簡素化に積極的に取り組んでいるが、これには業務日報及び専門家の詳細情報の提出義務簡素化等が含まれる。また日本は、日本の NGO を対象とした、1 案件当たり 3 年で最大 3 億円（約 3.8 百万米ドル）の供与を可能とする、より長期で、より柔軟な資金供与スキームを導入している。

一方、相手国の市民社会組織に対する日本の関与を規定した明確な政策的および戦略的な目標は見当たらない。レビューチームは、現地の市民社会組織は日本の戦略及びプログラム策定について相談を受けておらず対話の機会も限られているとの印象を得た。また、少額の資金供与を受けるために高いトランザクションコストが発生しており、また予測性を欠いた方法で現地 NGO 向けの小規模無償資金協力が管理および調整されているように見うけられる。また、資金供与が単年度ベースで行われることも NGO 活動の持続可能性を阻害している。外務省（在外公館レベル）は相手国 NGO が実施主体であるプロジェクトに対する無償資金協力を管理・運営する一方、JICA は上述のように日本の NGO と相手国の NGO 間の対話及び連携を推進している。しかし、JICA 及び外務省が現地の市民社会組織との連携においてどのように協力し、両者の NGO 支援プログラム間の相乗効果をどのように向上させようとしているのかという点については明確ではない。

脆弱国

指標：援助実施モダリティ及びパートナーシップにより、質が確保されている。

脆弱国に対する日本の援助予算の大幅な増額は歓迎すべきことであるが、このような困難な環境で活動するための柔軟なアプローチが必要である。

脆弱国における情勢分析・計画策定を最重要視しているが、柔軟性が犠牲となっている。

日本は、平和構築及び国家建設の目標に則り対脆弱国国別援助方針（第 1 章における「相手国における取組：相手国レベルにおける政府の取組の調整」の項を参照）を策定していると報告しているが、実際にどのように策定されているのかは明確ではない。日本は、脆弱国以外の国と同じシステムを用い、「脆弱国支援原則」が定めるように脆弱国の持つ特殊な事情を踏まえ、比較優位性を有する分野で支援を行っている。そこでは予測性が強調され、計画が重視されている（戦略は事業展開計画で詳述されている）。しかし、脆弱国の困難な環境では状況変化がつきものであるにもかかわらず、柔軟性及び現実的な求め

³¹ 本報告書の執筆時点で、JICA は、開発途上国において活動している日本の NGO の活動を支援するため、21 の在外事務所に NGO-JICA ジャパンデスクを設置していた。アジア 12 か国（インド、インドネシア、カンボジア、スリランカ、中国、ネパール、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、ラオス）；アフリカ 5 か国（ガーナ、ケニア、ザンビア、セネガル、タンザニア）；中南米 4 か国（アルゼンチン、パラグアイ、ブラジル、ボリビア）。

る成果を犠牲にして予測性を強化すれば、策定された計画及び委任されたプロジェクトからの逸脱はほとんど不可能となる。日本は、既に合意したように³²他のドナーと協力し、相手国固有の平和構築及び国家建設の目標を国別援助方針に取り入れる方法に関する内部手引きの策定を検討する余地がある。

アフガニスタンにおいては他ドナーやアフガニスタン政府との調整が積極的に行われているが、他の脆弱国においては行われていない。

日本は、アフガニスタンにおける多国間ドナー信託基金にかかわった経験があり³³、相互責任に関する「東京フレームワーク」（アフガニスタン政府と国際社会間の相互コミットメントで、開発及びガバナンスの目標達成を支援）において主導的な役割を果たしている³⁴。また、日本は、ソマリア・コンパクトの支援についても報告しているが、この支援の裏付けとなる資金供与をまだプレッジしていない。他の脆弱国において、日本は、国別援助方針を策定後に相手国政府と共有しているが、相手国政府は策定段階の協議には参加していない。ソマリア等のケースにおける、共同のリスクマネジメントフレームワーク整備に向けた他ドナーとの協力は、枠組への共同拠出及び国家体制建設目標の策定に対する支援を可能にし、有益な次の一歩であろう。また、日本は、民間セクターの活動支援の経験を活かし、その経験を脆弱国において適用することについて検討する余地がある。

ほとんどが自国のプロジェクトスキームにおけるものであるが、脆弱な状況下における手続きの簡素化が一部行われている。

日本は、ほとんどの脆弱な状況下において自国のプロジェクトを通じて支援を行っており、受託者リスク及びリスク吸収能力に関する懸念から実施にあたり日本の制度を利用することを好む。JICA が主な実施パートナーであるが、安全面でのリスクが高く JICA 職員では対応できない場合に国際パートナーが利用される。災害復旧及び平和構築を目的とし、外務省の迅速な拠出が可能な復興支援のための無償資金協力や技術専門家・コンサルタントの採用も含む物資・役務調達の簡素化が可能な JICA のファスト・トラック制度を含む、資金供与及び調達を迅速化するためのツールがいくつか導入されている（外務省、2013 年 a）。一方、リスク軽減を重視するとしても、結果が保証されずリスクフリーでないからといって大きな成果が見込まれるプログラムへの参画を回避すべきではないことに、日本は留意する必要がある。

³² 2012 年 11 月に開催された「紛争と脆弱に関する国際ネットワーク」（INCAF）ダイレクターレベル会合において行われたコミットメント。

³³ 例えば、アフガニスタン復興信託基金（www.artf.af/）及びアフガニスタン法秩序支援信託基金：
www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/lotfa/。

³⁴ 相互責任に関する「東京フレームワーク」（TMAF）は、アフガニスタンが、自国の開発及びガバナンスの目標を達成することを支援するため、アフガニスタン政府と国際社会の相互がそのコミットメントに基づく取組を構築する。国際社会は、権限移譲後におけるアフガニスタンの予想される財政ギャップに対応するため、援助効果の向上及び 2015 年までの 160 億米ドルの開発支援の供与をコミットした。これに対しアフガニスタン政府は、信頼性がある選挙、腐敗対策、財政の透明性向上、人権の促進（女性と子供の権利を含む）を含む重要な経済・ガバナンス改革にコミットした。
www.MOFA.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html。

参考文献

政府関連文書

GoJ (Government of Japan) (2013), *National Security Strategy*, GoJ, Tokyo.

JICA (Japan International Co-operation Agency) (2011), *Thematic Guidelines on Peacebuilding*, JICA, Tokyo.

JICA (2013), *Indonesia-Japan: Fostering Global Development through South-South and Triangular Co-operation*, JICA Indonesia Office, Jakarta, Indonesia.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2013a), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2013b), *The Implementation Guideline for Triangular Co-operation* (Outline, Provisional Translation), MOFA, Tokyo.

MOFA (2013c), *Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2013*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

IDPS (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding) (2011), *A New Deal for Engagement in Fragile States*, agreement signed in Busan, www.newdeal4peace.org/about-the-new-deal/.

NRI (Nomura Research Institute, Ltd.) (2013), "Evaluation of Triangular Co-operation: Summary" in *Third Party Evaluation Report 2012*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo.

OECD (2011), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Japan*, December 2011, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/japan-oecdanti-briberyconvention.htm>.

OECD (2013a), *Triangular Co-operation: What's the Literature Telling Us?*, Paris, <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf>.

OECD (2013b), *2012 Report Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved?*, Paris, www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Survey%20Report%20-%20June%202013.pdf.

OECD / UNDP (United Nations Development Programme) (2014), *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*, OECD Publishing, Paris.

第6章：日本の開発協力の成果と説明責任

成果重視の事業管理システム

指標：相手国の開発重点課題、目標、及びシステムに基づき成果を評価するための成果重視の事業管理システムが整備されている。

日本は、事業レベルにおける成果の測定・管理上の教訓を踏まえ、成果重視の管理システム・文化を作り上げるべきである。事業の成果を踏まえ戦略・計画・予算を策定するべく、日本は、プログラムや課題別・国別の援助重点分野に対する成果を測定するための指標及び目標の設定について一貫した取組を行う努力を継続する必要がある。それにより、日本は、相手国が提供するデータ及びシステムを利用して、成功の要素の特定及び成果の測定方法についてこれまで以上に理解を深めることができる。そのため、日本は、モニタリング、レビュー、評価に対する取組を差別化し、職員が適切な研修及びリソースを活用し、成果の測定に対するこのような取組を実施できることを確保する必要がある。

日本には、成果重視の事業管理システム及び文化が必要である。

日本の開発協力全体において、また職員に関して、成果重視の文化を推進するには、リーダーシップ、戦略、システム、インセンティブが必要とされる。成果重視の事業管理に関する取組を一層強化することにより、成果や成功を測定し、経験に基づいた学習・適応が可能となる。

日本は、個別の活動レベルにおいて開発成果を管理するためのシステム及びツールを整備している。各活動は、2005年に導入されたP（計画）D（実施）C（評価）A（改善）のサイクルに従っている（図6.1）。各活動においては、ロジカル・フレームワーク又はプロジェクト・デザイン・マトリックスのアプローチを利用して、成果の測定及び管理を行っている（外務省、2013年）。2010年「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」において、日本は、プログラム又はプロジェクトで目指す具体的な成果指標を明示・公表すると述べている（外務省、2010年）。フィールド調査期間中、職員によってこのような取組がうまく取り入れられており、プロジェクト及びプログラムにおいて実施されている証拠を確認した。

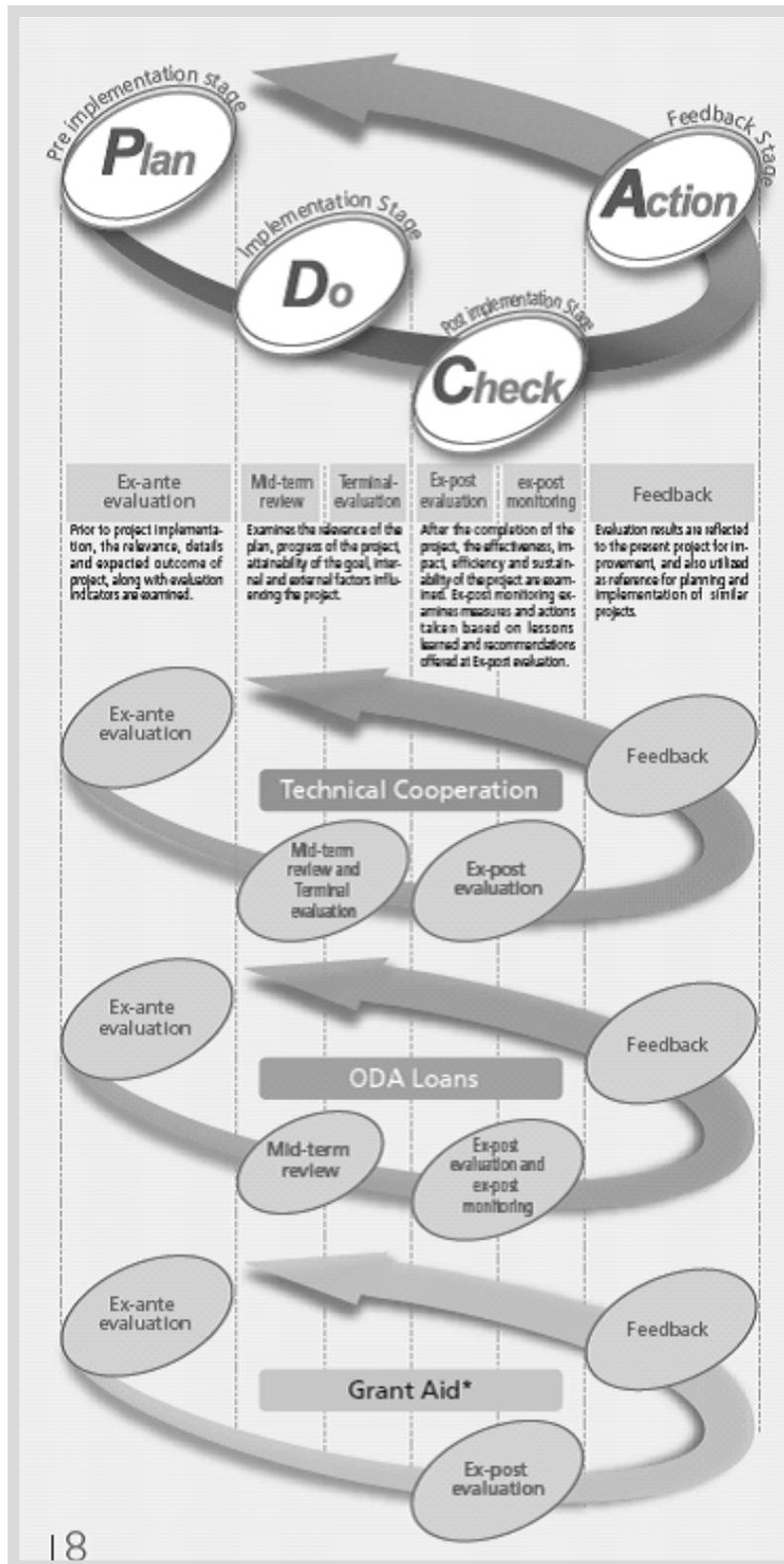
一方、他のドナー同様、すべてのプロジェクト及びプログラムにおいて、成果の連鎖全体を対象とした指標が導入されているようには見えない。日本の課題別政策重点分野のほとんどには、測定可能な指標及び目標が導入されていない。また、国別戦略において「成果」は優先化されておらず、測定も行われていない。国別援助方針（CAP）において測定可能な指標が欠如しているというのが、セネガル及びインドネシアにおけるフィールド調査から得た主たる印象であった。このことは、日本が相手国の開発重点課題への貢献の「成功」を定義づけし、支援の全般的なインパクト・成果を測定することを限定的にしている。例えば、日本の対ネパール援助に関する第三者評価においても、「援助戦略の戦略化及び具体化の観点から」国別援助方針に目標数値及びベースライン・データを盛り込む必要があると提言されている（外務省、2013年b: 15）。

日本は、成果重視の事業管理に関する体系的なアプローチを有していない。指標及び目標が設定されていない中、システム全体の戦略策定、成果測定、リスク軽減、広報活動のために成果に関する情報をどのように活用しているかが明確ではない。したがって、日本は、可能な限り相手国の指標を活用して、プログラム別・国別・分野別方針に測定可能な目標、指標、成果目標を導入する必要がある。これらの目標、指標、成果目標の進捗を定期的に測定すべきである。前回の開発協力相互レビューにおいて述べられているように、外務省及び JICA が共同で成果に関する情報を活用し、リスクマネジメントを行うとともに、計画・予算の意思決定を行うべきである。

成果の測定に関する取組は文書上では明確であるが、職員にとっての明確さ、職員の意識及びキャパシティの向上が必要とされる。

日本は、成果の評価に対して包括的な取組を行っている。下図 6.1 は、この取組がどのように全般的な PDCA サイクルにうまく取り入れられているかを、資金スキーム毎に説明したものである。また、日本は、可能な限り、相手国のデータ及びシステムと整合させることも公約している。インドネシアにおいて、このような取組の実例が見られた。

図 6.1 日本の PDCA サイクル



評価同様にプログラムマネジメントサイクルの一部として、モニタリング及びレビューの機能及び形態に関するより明確なガイダンスを作成することにより、成果測定アプローチを強化することができる。概念上の区別は外務省の ODA 評価ガイドラインに明確に記載されているものの、モニタリング、レビュー、評価の実際の運用がどのようにお互いに異なるものであるかについては、現場レベルにおいて明確ではない（外務省、2013 年 a）。

モニタリング、レビュー、評価の手続きについて一貫したわかりやすい運用を確保するため、日本は、すべての職員、特に在外職員の意識及びキャパシティを向上させる必要がある。この結論は、JICA による技術協力プロジェクトに関する基本調査における評価にも見られる。この JICA による評価は、「職員及び専門家間の指標に関する意識及び知識を向上させるとともに、成果重視の事業管理及び指標の改定に関する情報を様々なセミナーに取り入れる」必要性を確認している（JICA, 2013 年 b: 44）。

脆弱な状況に適用するより適切な指標・結果について検討が行われている。

日本のプログラムは、具体的な成果を実現することを重視しており、このことは、脆弱な状況においても当てはまる。「日本の顔が見える外交」という可視性も現場においては大変重要である。これは、日本の納税者に対する説明責任を果たす必要があるためであるとされている。目に見えやすい成果を出さなければならないというプレッシャーにより、プログラムの計画及び実施方法の検討が進められている。例えば、土地に関する権利等ソフトイシューに関する活動よりも橋梁建設プログラムの設計・実施の方が容易であることを職員は認めている。日本は、この点は問題であると認識し、現在、脆弱な状況に適用するより適切な指標の策定に取り組んでいるが、この取組は好ましいものである。JICA は、紛争予防を目的としたプロジェクトも含む、脆弱な状況におけるプログラムを評価するための新 JICA 事業評価ガイドラインを適用している（外務省、2013 年）。また、日本は、脆弱な状況における現場のモニタリング・キャパシティを開発する方法を研究し、可能な場合には、成果を共同モニタリングすることが可能であろう。

評価システム

指標：評価システムは DAC 開発援助の評価原則に沿っている。

日本は、DAC 原則を取り入れ、評価に関する包括的な政策及びガイドラインを有している。外務省の評価制度の独立性は高まりつつある。JICA は、リスクの程度により、もしくは、評価結果や教訓の活用といった必要性に基づき、評価すべき案件の選択をより戦略的に行うことができる。外務省及び JICA は、評価を設計、実施、活用する職員のスキルを向上させる必要がある。また、日本は、パートナー間の評価キャパシティを開発する努力を継続し、強化すべきである。

評価は DAC 開発援助の評価原則に沿っており、独立性が高まっている。

外務省及び JICA の評価への取組は、DAC 開発援助の評価原則に沿ったしっかりとした方針及びガイドラインに基づき行われている（JICA、2010 年及び外務省、2013 年 a）。外務省が政策レベル評価及びプログラムレベル評価を実施し、JICA が（数件のインパクト評価を含む）プロジェクト別・プログラム別・テーマ別評価を実施している。

前回の開発協力相互レビューにおいて提言されたように、日本の外務省は、外務省外から採用した評価専門家を長とする評価室として大臣官房内に評価機能を移管することにより、外務省内における評価機能の独立性を強化している。また、2010 年には、JICA に国際機関、学識経験者、NGO、マスコミ、民間団体の専門家からなる事業評価外部有識者委員会も設置された。この事業評価外部有識者委員会は、JICA による評価の質の向上、評価結果に関するフィードバックの強化、評価の説明責任の一層の確保を目的としている³⁵。

優先順位の設定、さらなるリソース及びスキルにより、評価の価値・活用を最大化する。

評価対象の選定にあたり、リスク評価又は教訓を活かす必要性に基づき、より戦略的なアプローチにより、日本は、評価を最大限に活用することができる。そのため、評価には十分なリソースを配分し、適切な研修を受けた職員が評価を担当し³⁶、評価を外務省及び JICA 全体における学習文化の一部とする必要がある。

例えば、JICA は現在 200 万米ドルを超えるすべての案件を評価対象としている。すなわち、年間約 180～200 件の事後評価が実施されていることになり、JICA 本部ではわずか 10 名の職員で事後評価を担当している。これらの職員の研修に対する投資も行われているが、評価に関する深い専門知識は不足している。優先順位付けが不十分であること、組織内の専門知識が限られていることから、組織学習及び意思決定のための評価の価値は必然的に低下している。また、すべての評価作業の質を一貫して確保することは一層困難となる可能性がある。優先的に評価すべき案件のための基準を導入することにより、JICA はこのような課題に対処できる。また、この点については、事業評価外部有識者委員会の提言においても指摘されている³⁷。

一方、外務省は、評価の予算及び担当職員が削減される中、評価をより選択的に行っている。ODA 評価室は、対象国別、重点課題別、スキーム別、セクター別に、評価対象を選定し、年間評価計画の一部として、年間 8 件から 10 件の政策レベル評価を実施している³⁸。これらの評価はすべて外部の専門家に委託されている。このように案件評価をより選択的に行うことにより、評価結果をさらに有効活用できる。一方、外務省は、組織学習・改善に資するよう、ポートフォリオ全体を十分カバーしているかどうか慎重に検討すべきである。

³⁵ 事業評価外部有識者委員会の議事録は、以下のサイトで閲覧できる。

www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/advisory/index.html

³⁶ JICA 評価部の職員数は 23 名で、予算は 900 万米ドルである。部内評価専門家はわずか 4、5 名である。外務省 ODA 評価室の職員数は 9 名で、その半数は評価専門家というよりもむしろ外交官である。予算は 160 万米ドルである。

³⁷ 新 JICA 事業評価ガイドラインの 47 ページを参照（JICA、2010 年）。

³⁸ 2012 年外務省評価：国別評価（キューバ、マラウイ、ネパール、パレスチナ自治政府）；重点課題別評価（ジェンダー平等、三角協力）；スキーム別評価（国際緊急援助隊）；セクター別評価（カンボジアにおける保健分野）（外務省、2013 年 b）。

上においても述べたように、評価の質及びインパクトを向上させるため、外務省及び JICA は、評価に関する職員の理解、評価への取組、評価の活用を向上させるため、職員向け研修の頻度及び対象を引き続き増やすべきである。内部評価が今後も増加傾向にあることから（例えば、2011 年度においては 180 件のうち 73 件が現場職員が主導したものである）、この点を優先課題とすべきである。

評価におけるパートナーシップ及びキャパシティを重視している。

日本は、評価のためのパートナーシップ構築及びキャパシティ・ディベロップメントに関する強固な事例を有している。2007 年から 2010 年までに 11 件の借款案件についてベトナムと、2007 年から 2011 年までに 15 件の借款案件についてフィリピン政府との共同事後評価が実施されている。また、2006 年には、インド及びインドネシア政府との共同事後評価も実施されている。モザンビーク（2011 年）における教育分野及びセネガル（2010 年）における水分野に対する日本の ODA に関する被援助国による評価が実施されている。外務省は、毎年度、アジア大洋州諸国における評価キャパシティ向上を目的として、ODA 評価ワークショップを開催し、アジア大洋州諸国の政府職員及び専門家を招待している。直近では、2012 年 11 月にマニラにおいてフィリピン政府と共同で開催されている³⁹。

このような長い歴史を踏まえ、日本は、特に評価に関する能力開発を目的としたこのような取組を増やすことができる。例えば、セネガルにおいては、相手国から、必要性の高い評価に関する能力開発に対する日本の支援を求める明確な要望が見られた。

組織学習

指標：評価及び適切なナレッジ・マネジメントシステムが管理ツールとして活用されている。

日本は、評価のフィードバックシステムを開発し、評価の説明責任及び透明性に正の影響を及ぼしている。日本は、評価年次報告書の公表を行い、評価提言について公に対応している。また、日本は、相手国に対してもアプローチ及び評価結果を積極的に共有している。これらの進展は、指導力を伴ったナレッジ・マネジメントに対する支援及び強固なシステムによって支えられている。

日本は、優れた評価フィードバックの仕組みを有し、透明性・評価結果の公表を推進している。

日本は、多くの評価フィードバックの仕組みを構築し、説明責任及び透明性を向上させている。この仕組みには、ODA 評価有識者会議、ODA 評価フォローアップ会議（フィードバック内部連絡会議）、開発協力適正会議が含まれる⁴⁰。また、政府全体における ODA に関する相互学習及び説明責任を確保するため、ODA 評価連絡会議が毎年度開催されている。

³⁹ ODA 評価ワークショップに関する文書は、以下のサイトで閲覧できる。

www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/seminars_and_workshops/.

⁴⁰ 2011 年、開発協力適正会議が設置された。会議は 2 カ月に一度開催されている。新規の無償資金協力案件又は有償資金協力案件の協力準備調査が実施される前に、外務省及び JICA は、NGO、経済界、学界、言論界の 6 名の外部専門家と意見交換を行っている。専門家・

外務省は、すべての政策レベル評価の提言に対して対応策を公表している。評価から得られた、すべてではないものの多くの評価提言について現在では、どの部署が担当し、どのようなスケジュールで対応するかが明確にされている。2010年以來、外務省の対応策及び対応策のフォローアップ状況については、ODA 評価年次報告書において公表されている（外務省、2013年b）。また、JICAの事業評価年次報告書においては、事後評価から学んだ教訓を総合的に扱い、提言に対して計画された措置及び「未着手・未了の日本のODA 借款案件の見直し」を含め、「事後評価において課題があると指摘」（JICA、2013年b）された案件について透明性を確保しながら議論が行われている。これは、評価に関する報告方法として極めて包括的で透明性の高い努力である。

毎年度開催されている ODA 評価ワークショップ及び相手国で行われる「日本の ODA プロジェクト評価セミナー」には、相手国のパートナー及びその他のステークホルダーが参加し、評価の結果及び教訓について議論が行われており、日本は、情報の共有の面でこれまで以上に積極的かつ効果的に取り組んでいるとの印象がフィールド調査において相手国におけるパートナーから報告されている。例えば、日本は、セネガルにおけるプログラムの年度レビューへの開発パートナーの参画を得ている。

日本は、ナレッジ・マネジメントの分野において進歩を見せている。

外務省及び JICA は、ナレッジ・マネジメントを重要視している。評価結果が分野別に分類されている JICA データベースがある。JICA は、オンラインの「ナレッジサイト」を立ち上げている⁴¹。また、JICA は、現在、知識の移転及び教訓からの学習を推進する 19 のナレッジネットワークを設けている。成果重視の事業管理システムを強化し、評価の優先順位の決定を一層明確にすることにより、これらのナレッジ・マネジメントに対する取組は、将来の計画策定及び意思決定の管理ツールとして一層活用される可能性がある。

広報、説明責任、開発に関する意識

指標：被レビュー国は、開発の成果について透明性を確保しつつ誠実に公表している。

日本は、ODA に対する国内における支持を増やすことを重視している。この目標を達成するために戦略的な取組を行い、十分なリソースを提供する必要がある。日本は、国内の様々なステークホルダーに働きかけるにあたり、開発の成果に対する独自の貢献を強調すべきである。透明性に関する釜山スタンダードに沿って、これまで以上に透明性を確保したドナーとなるために行ってきた最近の努力を生かす必要がある。

日本には、豊富なリソースに支えられた広報戦略が必要である。

過去の経験の視点が新規案件の実施に盛り込まれ、PDCA サイクルの有効性及び透明性を強化している。

⁴¹ JICA のナレッジサイト：<http://gweb.jica.go.jp/km/FSubject1601.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator>.

ODA60周年を迎え、東日本大震災に対する国際社会の対応を契機に生み出された ODA に対する国民の理解を深めるため、日本の開発協力の成果に基づき、より体系的でより充実した資金と対象を絞り込んだ広報アプローチにより、国内における開発協力に対する問題意識と参画を高めることができる。

日本は、定期的に援助プログラムに関する国民の意識調査を実施しており、直近では 2013 年に実施されている。ODA 量増加に対する国民の支持率は 18.7% (2004 年) から 31.5% (2010 年) に上昇している。一方、2011 年には 27.4% に低下している。2011 年、国民の約 75% が ODA に対する一定の支持 (現状維持又は増加) を表明しているのに対して、20% が ODA の減少又は廃止を支持している⁴²。このように安定的な傾向がある一方で、2010 年「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」は、「日本の ODA は国民の共感が十分には得られていない」との認識があることを踏まえ、始められたものである (外務省、2010 年)。2010 年「ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」において強調された点及びこれ以降の実際的な取組は、ODA に関する説明責任、可視化、国益を強化する試みを表している。

国民の参加を促進することを目的とした市民社会組織を含む多数の革新的で多くの取組がメモランダムに記載されている。例えば、JICA 地球ひろばが国民の意識向上を目的に、「国民の国際協力への参加」の拠点として、2006 年 4 月に東京に開設された⁴³。また、外務省及び JICA は共同で ODA 見える化 (「可視化」) の取組を進め、日本の援助の可視化を推進し、利用可能なオンライン情報を整備している⁴⁴。ODA 見える化サイトには現在、最近の技術協力 (200 万米ドル以上)、有償資金協力、無償資金協力から成る約 1,800 件の案件が掲載されている。

一方、これらのイニシアティブは多様な対象者に様々なメッセージを伝えたり、様々な取組を行うという戦略によってもたらされたものではない。外務省の広報予算は、10 年前に比べ 25% 削減されている。また、JICA の広報予算も徐々に削減されている。外務省及び JICA の広報部門の職員数は少なく、そのほとんどは専門家としての広報スキルを有していない。

さらに、成果重視の事業管理に関する考察と同様に、外務省の ODA 白書、JICA 年次報告書、外務省の ODA 評価年次報告書、JICA の事業評価年次報告書等の広報資料 (JICA、2013 年 b、2013 年 c; 外務省、2013 年 a、2013 年 b) は、全般的に柱となる成果を伝えるよりも、分野別、地域別、国別の援助重点分野や支援内容・活動の報告に焦点をあてたものになっている。

透明性の確保に向け、継続的な努力が必要とされる。

2011 年以来、日本は、より多くの国レベルのプロジェクト情報を公表することにより、透明性の向上に取り組んでいる。一方、外務省及び JICA は、より包括的で入手しやすいタイムリーな情報をパソコンで処理可能な便利な形式で公表し始めている他の機関に後れをとっている。2015 年までに透明性に関する

⁴² 世論調査の詳細については、次のサイトを参照。

<http://www8.cao.go.jp/survey/h25/h25-gaiko/zh/z24.html> 及び

<http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-gaiko/2-2.html> (日本語のサイトのみ)

⁴³ JICA 地球ひろば: www.jica.go.jp/hiroba/english/。

⁴⁴ 「ODA 見える化サイト」: www.jica.go.jp/oda/ (日本語のみ)

釜山スタンダードを遵守するのなら日本は、透明性に対する国際的な取組の変化に歩調を合わせる必要がある。

参考文献

政府関連文書

JICA (Japan International Co-operation Agency) (2010), *New JICA Guidelines for Project Evaluation – First Edition*, JICA, Tokyo, www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/pdf/guideline_2010.pdf.

JICA (2013a), *Handbook for JICA Professionals 2013*, JICA, Tokyo.

JICA (2013b), *Annual Evaluation Report 2012 – Inclusive and Dynamic Development*, JICA, Tokyo. www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/reports/index.html.

JICA (2013c), *Annual Report 2013*, JICA, Tokyo.

MOFA (2010), *Enhancing Enlightened National Interest, Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity, ODA Review Final Report*, MOFA, Tokyo, www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2013), *“OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum”*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2013a), *ODA Evaluation Guidelines – Eighth Edition*, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/pdfs/guidelines2013.pdf

MOFA (2013b), *Annual Report on Japan’s ODA Evaluation 2013*, MOFA, Tokyo. www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/annual_report_2012/text-pdf/annual_report_2012.pdf

MOFA (2013c), *Japan’s International Co-operation White Paper 2012*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

OECD (2010), *DAC Peer Review of Japan*, OECD Publishing, Paris, doi: [10.1787/9789264098305-en](https://doi.org/10.1787/9789264098305-en).

第 7 章：日本の人道支援

戦略的枠組

指標：災害へのレジリエンス、対応、復旧に関する明確な政治的指針及び戦略がある。

日本は、国際的なアジェンダ及び自国のプログラムの推進という点で、災害リスク軽減のグローバルリーダーであり、他のドナーは日本の取組から学ぶことができる。人道支援に関する新たな政策枠組は、複合危機及び災害を対象にグッド・プラクティスを踏まえて策定されたものであるが、人道支援における日本の取組を根本的に変えるまでには至っていない。アフリカにおける複合危機に対する政策コミットメントは、プログラムに新たな方向性と課題をもたらすものである。予算総額は減少傾向にあるものの、十分な金額を維持している。災害復旧においてグッド・プラクティスを提供し続けているものの、複合危機からの復旧を支援する特別なツールが必要である。

人道支援プログラムに関する新政策と意識向上

日本は、2010 年開発協力相互レビューの提言を受け、災害及び紛争状況を対象に含み、グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ原則（GHD、2003 年）を適用した新たな人道支援政策を策定した（外務省、2011 年）。この新政策は、大きな被害をもたらした 2011 年の東日本大震災の発生もあり、外務省が実施する人道支援に対する認識向上に役立ってきたが、人道支援に対する日本のアプローチを根本的に変えるまでには至っていない。また、国家安全保障戦略（日本、2013 年）も、日本が国内における経験を活かし国際社会において強力なリーダーシップを発揮する分野として、災害リスク軽減及び災害対応を含む人道支援に言及している。さらに日本は、アフリカ開発会議（TICAD）においてアフリカに対する政策コミットメントを行ってきている（第 1 章及び第 2 章）。これによりアフリカにおける複合危機への資金供与は増え、これらの分野（複合的危機及びアフリカ）が日本の新課題となっている。人道支援政策の策定に際しては、人道支援のパートナー諸国・機関等は参加していなかった。

災害復旧には効果的な支援体制があるが、複合危機に応じた対応策が不足している。

新政策により、日本は移行期支援の円滑な実施が可能となった。これは特に、迅速な復旧のために革新的取組を活用している災害対応で顕著である。ツールには、自然災害発生後（資金流動が最も制約される時）、事前合意に基づき相手国政府がすぐに使える資金を提供する SECURE（災害復旧スタンド・バイ借款）と呼ばれる予防的クレジットラインが含まれる。また、日本が災害発生時の緊急支援のための国際緊急援助隊に加えて、復旧専門家も派遣している点（囲み 7.1）はグッド・プラクティスといえる。複合危機発生時、パートナーにとっては（プロジェクトレベルではなく）国レベルに対しイヤーマーク拠出を受ける方が自らのプログラムに復旧の側面を含めやすい反面、日本にとっては復旧に特化したツールをさらに増やす方が有益であろう。他方で、人道支援パートナーにとっては、外務省の開発資金供与チャンネルへのアクセスは困難なため、長期的な復旧資金にアクセスするのは容易ではない。

災害リスク軽減分野におけるグローバルリーダーシップ及び影響力の発揮

日本は、災害リスク軽減に関する地球規模のアジェンダを牽引し、プログラム策定のすべての段階においてリスク軽減要素を包括的に取り入れるべく、災害に関する広範な知識と 2011 年の壊滅的な東日本大震災を含む災害対応の長い歴史を有効活用している。日本は国家安全保障戦略において、人間の安全保障に対する国際コミットメントの一部として災害マネジメントに関する国際的なリーダーシップを位置づけている⁴⁵。国際場裏において、日本は兵庫行動枠組（国連、2005 年）を強力に支持し、仙台で第 3 回国連防災世界会議を開催予定である。同会議において、国際社会は災害リスク軽減に関するポスト兵庫行動枠組に合意する予定である（囲み 3.1）。リスク軽減は、日本の協力プログラムの重要な柱でもある。リスク軽減プログラムに対しては、この分野における日本の優れた経験及び知識の共有を促進するべく、JICA の専門家派遣による技術協力に加え、譲許的融資（借款）、無償資金協力、官民連携による資金拠出が行われている。その他の開発プロジェクトについても、JICA の災害リスク評価等のツールや、災害に強い社会づくりと持続可能な開発のリンケージをまとめた JICA の災害リスク管理指針（JICA、2012 年）等を活用し、防災への配慮がなされるよう設計されている。リスク軽減は、中央政府から地方自治体・地方のコミュニティまで社会のすべての層を対象としている。日本が、この重要な分野において他のドナーと共有すべき優れた経験を有していることは明らかである。

予算額は大きい減少傾向にあり、イヤーマーク拠出の増加と予測性の低下がみられる。

日本の人道支援予算は、2 つの予算で構成されている。国連機関へのノン・イヤーマーク拠出及び緊急対応予算を含む一般会計予算と、多くの場合 2 月に承認され複合危機を含む特定の「予見し難い事態」にイヤーマークされる補正予算である。しかし、皮肉なことに、複合危機は殆どの場合長期間に及ぶ。人道支援予算の総額（一般会計予算と補正予算の合計）は、日本国内の困難な財政事情、2011 年に発生した災害の影響、円安により減少傾向にある（第 3 章）。実際に 2013 年から 2014 年までに多くのパートナー機関への拠出額は約 40% 減少している。また、人道支援は、例えば日本の食料品の購入等のタイド部分を含んでいる（第 5 章）。しかし人道支援予算規模は依然大きく、日本は 2012 年に 740 百万米ドルのコミットメントを報告し、DAC 加盟国中 3 番目の人道支援ドナーであった⁴⁶。

効果的なプログラムの設計

指標：開発協力プログラムは人間の生命及び生活にとって最もリスクが高い分野を対象としている。

全般的な資金供与基準は、対アフリカ支援を含む新たな政策コミットメントに合わせて変更された。一方、意思決定プロセス—特に何に、また誰に供与するか—についての透明性は改善の余地がある。災害

⁴⁵ 国連総会決議 A/66/L. 55/Rev. 1 を参照。

⁴⁶ 報告されているコミットメントの数値は、現在価格（米ドル）である。

時における早期警報と初期対応には直接的な関係がある。また、日本は、被災者支援において、女性被災者をより体系的に含めようとする取組も行っている。一方、これらの取組は、複合危機においてはまだ十分に反映されていない。

在外公館からの情報も考慮し、国益・政策コミットメントに基づき意思決定が行われているが、プロセスの透明性改善の余地がある。

日本の人道支援基準は、政策手段及び国益により規定されている。日本は、アフリカ開発会議においてアフリカ重視を公約した。国家安全保障戦略においてエネルギー安全保障上必要な中東の安定の一環としてシリア情勢に対処する必要性を強調している。また災害リスク軽減にコミットメントも行っている。人道支援政策は、「最適な」二国間・多国間拠出パッケージを通じ時宜を得た効率的な実施を最優先している。実際には、資金供与の対象者、対象案件、対象場所を決める上で、現地の在外公館からの情報は大変重要である。パートナー機関は、組織内の邦人職員数や幹部の訪日回数が資金供与交渉上の重要な要因でもあるように思われると述べている。同時に日本は、国民の安全確保を優先するという意図から、日本人の人道支援専門職員の紛争状況下での活動を禁ずることはできない点に留意しなければならない。パートナー組織は、資金供与の意思決定プロセスの透明性を高めれば予測性が向上し、現場の成果を向上できるだろうとしている。

早期警報が迅速な災害対応に繋がっている。

日本は、災害早期警報システムについて注意深くモニタリングを行い、日本の在外公館も危機に関する情報収集を続けている。このような取組は災害発生時の迅速な対応を可能としている（囲み 7.1）。他のドナー同様、複合危機に対する早期資金拠出との関連性は明確ではない。

受益者の参画に関する教訓を学んでいる。

国内の危機対応から得た教訓—とりわけ 2011 年に発生した 3 つの災害に関する教訓—から、日本は、災害対応支援にこれまで以上に体系的に女性を含める必要性を学んだ。全般的に二国間支援はうまくいっている。日本の国際緊急援助隊（JDRTs）に関する評価は、国際緊急援助隊が被災者に寄り添った支援を行うことに言及し、このような姿勢を今後も続けるよう提言している（外務省、2012 年）。他の状況（例えば、複合危機）において日本は、パートナー機関を通じた支援において被災コミュニティの参加を促進している（外務省、2013 年）。

効果的な実施、パートナーシップ、手段

指標：実施モダリティ及びパートナーシップにより、高い質の支援の実施が可能となる。

日本は、高い評価を受けている災害対応システムを有し、この分野における世界のリーダー的存在であることは明らかである。アジアにおいては、災害対応に関して他のドナーと緊密に提携している。日本

は、特にトランザクションコスト、資金供与の予測可能性・柔軟性等、改善の余地は大きいものの、日本の NGO 及び国際機関にとって良きパートナーとなりつつある。複合危機に対する支援の大部分を補正予算で賄うことにより、柔軟性の少ないイヤーマーク、予測可能性の欠如、短期的なタイムフレームが余儀なくされ、困難な状況において効果的な資金配分を行う上で大きな障害となっている。アフリカにおける人道支援を重視する場合、様々なツール及び予算の予測性向上が必要とされることは明らかである。

柔軟性の少ないイヤーマーク、予測性の欠如、短期的なタイムフレームは、複合危機に対して効果的な対応を行う上で大きな障害となっている。

複合危機に対する資金供与の多くは補正予算から拠出されているが、これは制限の多い極めて政治的な予算であり、案件毎に用途を限定してイヤーマークされ、予測性が欠如し、タイムフレームが短い⁴⁷。国際的なグッド・プラクティスでは、長期化した危機に対処するためには複数年度にわたる資金拠出が最善であるとされている。一方、日本は、複数年度にわたるコミットメントを行ったことがない。むしろ、パートナー機関には各案件の予算を12月までに支出する（補正予算配分の条件）というプレッシャーがかけられている。これらの条件は厳格に適用されている。案件が規定の期間内に完了できなかった場合、国際機関は残余金を返還又は期間延長を申請する。国連機関に対するコア拠出も行われているが、金額は少なく減少傾向にある。これらすべてが複合危機に対し効果的な資金供与を行う上での大きな障害となっており、日本の新たな政策がアフリカにおける危機へのコミットメントを行っていることを考慮すると残念なことである。このような複合危機に対する資金供与の財源を一般会計予算に変更することは、次の段階として有益であろう。

高い評価を受けている災害対応システム

日本は、迅速かつ適切な危機対応を確保するための優れた災害対応システムや、適切な手段・パートナーシップを有している。財源は一般会計予算に加えて、国際レベルと認識されている国際緊急援助隊⁴⁸の活動のための JICA 及び防衛省予算からのものもある（外務省、2012年）。NGO パートナーは、ジャパン・プラットフォームの緊急災害支援基金（外務省の日本 NGO 連携無償資金協力を利用するより短時間で利用可能）を利用している。国際機関を対象とした無償資金協力は、フラッシュ・アピールが発出されたときに拠出可能となる。復旧支援のため、被災国政府に対して無償資金協力及び有償資金協力も供与されている。また、日本は、人道支援政策に対するコミットメントを履行し、中央緊急対応基金に年間約300万米ドルと一定の拠出を行っている。さらに日本は、緊急援助物資備蓄倉庫を世界6か所で管理している。これらのツールはすべて、フィリピンにおける台風30号ハイヤンへの対応を支援するため効果的に活用された（囲み7.1）。

⁴⁷ 補正予算は前年12月に提出され、2月に成立し、同じ年の12月までに全額支出しなければならない。

⁴⁸ 被災国からの要請に対応できるチームが4つある。(i) 国際捜索救助諮問グループ (INSARAG) により「Heavy (ヘビー)」と評価された国際緊急援助隊救助チーム、(ii) 医療チーム、(iii) 緊急支援及び災害復旧に関する技術的助言又はガイダンスを行う専門家チーム、(iv) 自衛隊部隊。各種チームは、JICAにより運営されている。詳細な情報は、次のサイトで閲覧できる。

www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/emergency.html

囲み 7.1 台風 30 号「ハイヤン」への日本の対応

台風 30 号「ハイヤン」はこれまでになく強力な熱帯低気圧で、2013 年 11 月 8 日、東南アジアの各地、とりわけフィリピンに壊滅的な打撃を与えた。1,100 万人以上が被災し、多くの人々が住む家を失った⁽¹⁾。

日本は、国際的な早期警報システムから入手した情報に基づき、台風 30 号「ハイヤン」が上陸する前に対応準備を整えた。（JICA を通じ）日本の専門家が国連災害評価調整チームにただちに派遣された。日本の専門家は、台風が上陸する前にフィリピンに向かっていた。次に日本は、支援活動の実施パートナーと連絡を取った。日本の NGO は、ジャパン・プラットフォームからの依頼に基づき緊急プロポーザルをメールで提出し、プロジェクトの承認は 3 日後に行われた。国際機関は資金援助の申し出を受け、フラッシュ・アピール（ほとんどが短期プロジェクト）を支援するため、2,000 万米ドルが国際パートナーに配分された。

二国間においては、日本は、フィリピン政府に対して救助チーム及び医療チームの提供を申し出た。フィリピン政府の同意取り付け後、日本国内において登録しているボランティアの医療スタッフで編成された医療チームが被災地に飛び、24 時間以内に到着した。開発プロジェクトに携わっている日本人スタッフは到着した災害対応チームに助言を行い、チームの活動終了後の自治体への活動引き継ぎを手伝った。また、自衛隊は航空機及び医療隊を派遣し、救援物資・被災者の輸送、ワクチン接種その他の防疫活動を中心に活動を行った。国土交通省は、重要な通信サービスを復旧するため、電気通信専門家を派遣し、海上保安庁が、洋上発電所の修理のため派遣された。日本のインフラ専門家 1 名がインフラ復旧についてフィリピン政府のカウンターパートに助言するため派遣された。また、日本は、フィリピン政府に対してシンガポールにある緊急援助物資備蓄倉庫から援助物資を提供し、フィリピン政府が被災コミュニティに配布した。

(1) 台風 30 号「ハイヤン」の詳細については、次のサイトで閲覧できる。
<http://reliefweb.int/disaster/tc-2013-000139-phl>.

出典：東京におけるレビューチームと日本側との議論

日本は、より良いパートナーとなりつつあるが、改善の余地は大きい。

日本は、前回の開発協力相互レビュー以来、パートナーシップの分野において進展があったが、改善の余地は大きい。政府代表部含め外務省の職員は大変協力的で、全般的に良好な関係を構築していると国際機関は述べている。一方、日本が定める独自の要件も多いことからトランザクションコストが高く、日本はこのコストを引き下げるべく努力することができる。高いトランザクションコストには、一部の国連機関に対して日本国内に事務所を設置すること及び定期的な（少なくとも年 1 回）国連機関の幹部訪日、邦人雇用への継続的な働きかけが含まれる。資金供与面においては、補正予算プロセスの要件に関連し、予測性の欠如、予算総額が示されないこと、コア資金拠出の減少、資金を迅速に支出しなければならないプレッシャーがパートナーから報告されている。また、パートナーは、（国連機関のものでなく）日本が定める様式で個別プロジェクトの提案を提出することが求められている。一方、イヤー

マーク拠出については、一部のイヤーマーク拠出は現在、分野・プロジェクトレベルではなく、国レベルで行われるなど改善が見られる。さらに、補足情報が強く要望されている。これらに対し、外務省は、これまで国際機関から管理手続きの負担に係る問題を提起されたことはないとしている。

ジャパン・プラットフォームは、日本の人道支援 NGO、民間セクターの代表者、外務省員を集め、定期的な対話及び迅速な初動資金の供与を行っている。これは、人道支援分野における官民連携のモデルとなり得るが、パートナーからは、人道問題に関する民間セクターからの貢献が限られている点が残念であるとの声が聞かれる。

アジアにおける緊密なドナー間調整

人道支援政策において日本は、ドナー間の緊密なネットワークを構築する努力を行うとしている。日本は、中国及び韓国との緊密な調整について報告しており、2013 年に再確認された災害救助に関する米国との特別な関係について述べている。また、日本は、ASEAN 諸国との災害緊急対応シミュレーション演習にも定期的に参加している。

目的に適合している組織

指標：システム、仕組み、プロセス、ヒトが効果的かつ効率的に一体となって機能している。

政府全体のシステムは十分に機能しているように思われる。有効なセーフガードは整備されていないものの、民軍との調整は国際的なグッド・プラクティスに準じて行われている。職員は人道問題について適切に理解しているが、頻繁な関係の再構築を迫られることのないよう人事異動の頻度が減ることが望ましいとパートナーは考えている。

外務省は政府内において主導的役割を果たしている。

本国においては、外務省が人道支援を主導しており、情報の一元管理・共有を行い、他省庁の支援を要請している。現場においては、ODA タスクフォース（第 1 章）は緊急対応における役割はないが、災害後の復旧活動の優先順位決定には参加している。

民軍調整に関する懸念は提起されていない。

2010 年開発協力相互レビューにおいて、日本は、日本の人道支援の中立性を保つため、人道支援関係者と防衛関係者間の対話を促進すべきであると提言されている。積極的な対話は行われていないものの、新人道支援政策は、民軍連携に関する国際的なグッド・プラクティス（IASC、2008 年；OCHA、2007 年）を踏まえ、国際的な対話及び共同演習への参加を約束している。また、日本は、自衛隊のすべての展開は外務省からの協力要請により行われており、文民の指揮下にあることも強調している。このように、体系的なセーフガードが整備されていないにもかかわらず、今回の開発協力相互レビューにおいて、このような原則に基づいた日本の民間・自衛隊の対応システムの性質について懸念は提起されなかった。

職員の人事異動が懸念されている。

人道支援を担当する職員には、JICA の国際緊急援助隊事務局、外務省の 16 名のコアチーム、法務省から政府代表部に出向し、国際機関との連携を担当している職員が含まれる。訓練・研修が実施されており、そのほとんどは災害対応に関するものである。パートナーは、職員が人道問題についての知識を有していることに満足しているが、人事異動の度に個々の機関のプロセス及び権能に関する理解形成を含め、関係の再構築が必要となることから、頻繁な人事異動に懸念を示している。

成果、学習、説明責任

指標：成果の測定及び広報が実施されており、教訓から学ばれている。

良き人道支援ドナーとして、パートナーの成果及び自国の実績をモニタリングすることは、日本にとって最優先課題ではない。代わりに、二国間関係上の対応及び補正予算の性質上パートナーの予算執行率のモニタリングが重視されている。プログラムの実施における透明性確保に関する明確なコミットメントを行っているが、成果を国民その他の主要なステークホルダーと共有するため、さらに多くのことができる。

ドナーとしての日本の実績をモニタリングする計画はない。

2012 年に国際緊急援助隊の実績について評価が実施され（外務省、2012 年）、現在、同評価でなされた提言が実行に移されている。また、レビューチームも 2014 年に行われた人道支援ドナーとしての日本の評価案に関する議論について承知している。今後、このような評価を支援する第一段階としては、第 6 章において述べたのと同じ方法で人道支援の目標及び戦略に関する検証可能な指標を特定することも一案である。

モニタリングにおいては成果よりも予算執行率が重視されている。

パートナーは、プロジェクト毎の報告書の提出、予算執行率の定期的な報告を義務付けられており、管理上の事務負担は極めて大きい。日本は、人道支援資金供与により達成された実際の成果よりも予算執行率の方をより注意深くモニタリングしているように見える。パートナーはまた、日本の資金供与により実施されたプロジェクトの写真提出も義務付けられている。日本は、予算執行率よりも成果を明確に重視するために、モニタリングをより役立てるべく再検討するのも一案である。

透明性の確保に取り組んでいることから、日本は、これまで以上に積極的に成果を共有することができる。

人道支援政策において、日本は、人道支援の透明性を向上させ、プログラムのモニタリングの結果の共有及びその他の関連情報の提供を含め、国民に対する説明責任を十分に果たすことを約束している。外務省は、ホームページにおいて評価結果を公表するとともに、国際機関、JICA、NGO とともに人道支援に関するセミナーを定期的開催している（外務省、2013 年）。外務省は、ホームページに人道支援政策

及び最近の無償資金協力供与決定の詳細を掲載しているが、人道支援プログラムの成果共有にもより積極的に取り組むことが望ましい。

参考文献

政府関連文書

Government of Japan (2013), *National Security Strategy*, Tokyo.

JICA (Japan International Co-operation Agency) (2012), "Building Disaster Resilient Societies": *JICA's Co-operation on Disaster Management*, JICA, Tokyo.

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2011), *Humanitarian Aid Policy of Japan*, MOFA, Tokyo.

MOFA (2012), *Evaluation of Japan Disaster Relief Team – Summary*, Third Party Evaluation Report, MOFA, Tokyo.

MOFA (2013), *OECD DAC Peer Review of Japan 2013-14 Memorandum*, MOFA, Tokyo.

その他の文書

GHD (Good Humanitarian Donorship) (2003), *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, declaration signed in Stockholm, June 2003.

IASC (Inter Agency Standing Committee) (2008), *Civil-Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies* (2008), comprising:- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies – "MCDA Guidelines" - Rev. 1 (January 2006), Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper (June 2004) and Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – IASC Discussion Paper and Non-Binding Guidelines (September 2001), ISCA with OCHA, Geneva.

OCHA (United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs) (2007) *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – "Oslo Guidelines" - Rev. 1.1*, OCHA, Geneva.

United Nations (2005), *Hyogo Framework for Action: "Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters"*, endorsed by the UN General Assembly in Resolution A/RES/60/195, United Nations, New York.

付属 A: 2010 年 DAC 開発協力相互レビュー提言の 実施状況

主な課題: 戦略の方向性

2010 年の提言	実施状況
開発効果及び「開発のための政策の一貫性」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。	未実施
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。	未実施
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・プロセスを強化し、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（戦略的環境評価）を開発政策／計画／プログラムの策定及び評価で一層活用する。	実施済み

主な課題: 援助を超えた開発

2010 年の提言	実施状況
「開発のための政策の一貫性」の政策文書を活用し、政府機関、議会及び広く一般の間に、開発のための政策の一貫性に対する認識を高め、理解を深める。また、開発のための政策の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。	未実施
開発のための政策の一貫性に関し、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。開発のための政策の一貫性を向上する取組において得た教訓を他 DAC 加盟国と共有する。	未実施

主な課題: 援助の金額、チャネル、配分

2010 年の提言	実施状況
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。	未実施
今後、援助の条件に関する DAC 勧告を満たすように、ODA のポートフォリオを見直す。	実施済み

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。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。	実施済み
--	------

主な課題：組織及び運営

2010年の提言	実施状況
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、及び外務省やJICAから現場への更なる権限委譲。	実施済み
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。	一部実施済み
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。	一部実施済み

主な課題：援助の効果向上及び結果

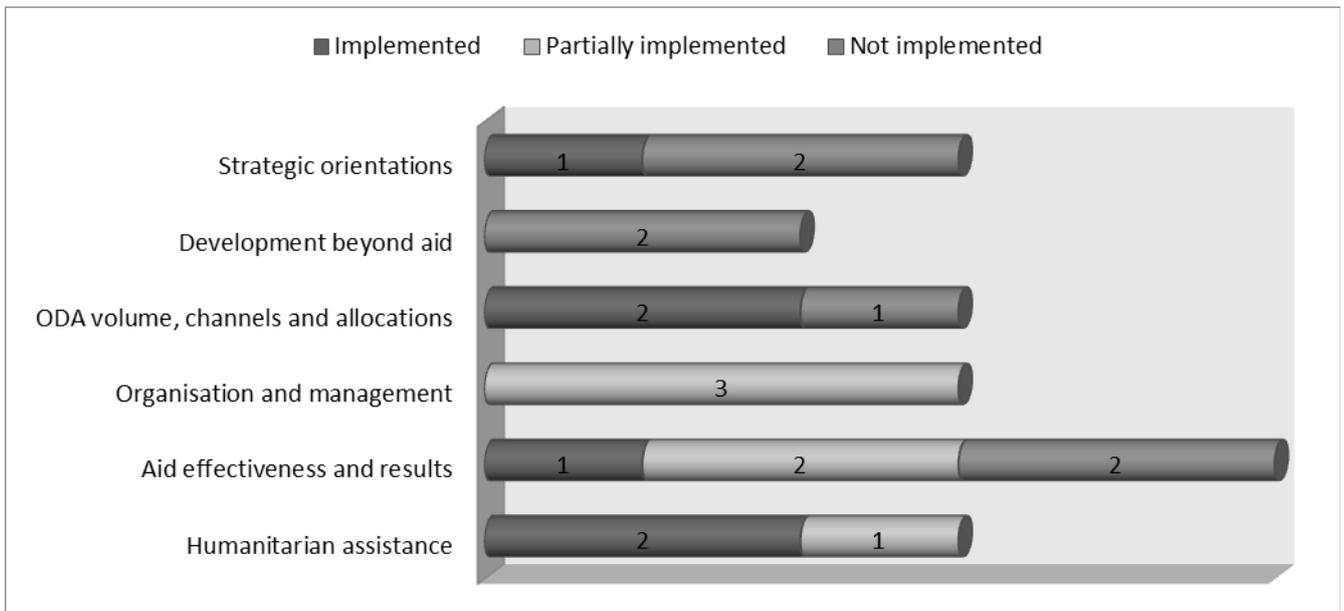
2010年の提言	実施状況
相手国主導のプログラムの中での調整及び協調（アライメント）についての成功事例をより体系的に適用する。すなわち、より多くのプロジェクトを相手国のプログラムに沿った形で行い、適切な場合にはプールファンドの使用を検討する。また、相手国の国家予算に反映される援助の割合を増加させ、将来の支援額を提示する。	一部実施済み
アンタイド化の推進を継続し、透明性の向上のため、(i) 技術協力を含む、全ての支援のタイドの状況を報告する、(ii) 契約業者が調達代理としての機能のみを有しているか、案件監理やサービス及び資材の供給者としても機能しているか、を調達ガイドラインで明確に規定する。後者の場合には、タイド援助として報告すべきである。	未実施
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。	一部実施済み
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。	実施済み
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、十分な予算手当てを行う。	未実施

主な課題：人道支援

2010年の提言	実施状況
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。	実施済み
「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。	実施済み
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。	一部実施済み

* 2010年開発協力相互レビューに盛り込まれた2つの提言（キャパシティ・ディベロップメント及び気候変動）は、「特別なトピック」に関するものである。この2つの提言については、現在の開発協力相互レビュー枠組においてモニタリングの対象とされていないことから、上記の表には含まれていない。

図 A.1 2010年開発協力相互レビュー提言の日本の実施状況



付属 B: 政府開発援助に関する OECD 統計

表 B.1 日本からの資金の流れ

単位：百万米ドル、現行価格・現行為替レート

Japan	Net disbursements						
	1998-2002	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total official flows	12 951	9 094	7 615	17 732	14 720	13 736	15 997
Official development assistance	11 088	9 952	9 601	9 467	11 058	10 831	10 605
Bilateral	8 589	7 135	6 823	6 176	7 337	6 943	6 402
Multilateral	2 499	2 817	2 777	3 290	3 720	3 888	4 202
Other official flows	1 863	- 858	-1 986	8 266	3 662	2 905	5 393
Bilateral	1 897	- 692	-2 581	6 712	3 178	3 267	6 206
Multilateral	- 35	- 167	594	1 554	485	- 362	- 813
Net Private Grants	217	355	452	533	692	497	487
Private flows at market terms	- 102	10 042	23 738	27 217	32 837	47 594	32 494
Bilateral: of which	2 266	11 120	24 784	25 230	31 845	48 013	33 734
Direct investment	5 367	12 568	25 710	19 440	21 650	40 315	31 215
Export credits	-1 446	948	-4 878	-1 220	2 767	1 853	-3 951
Multilateral	-2 367	-1 078	-1 046	1 987	992	- 419	-1 241
Total flows	13 066	19 491	31 805	45 482	48 249	61 828	48 977
<i>for reference:</i>							
ODA (at constant 2011 USD million)	14 190	13 037	11 881	10 625	11 921	10 831	10 713
ODA (as a % of GNI)	0.26	0.22	0.19	0.18	0.20	0.18	0.17
Total flows (as a % of GNI) (a)	0.30	0.43	0.63	0.88	0.86	1.02	0.80
<i>ODA to and channelled through NGOs:</i>							
- In USD million	318	321	248	294	335	369	503
- In percentage of total net ODA	3	3	3	3	3	3	5
- DAC countries' average % of total net ODA	8	8	7	8	10	13	13

a. To countries eligible for ODA.

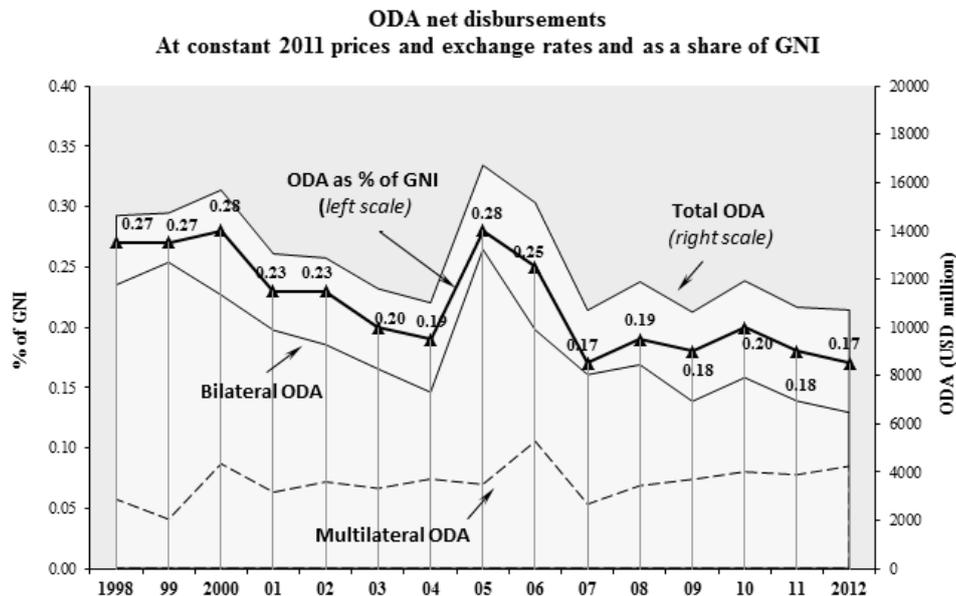
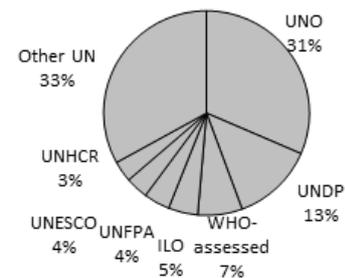


表 B.2 政府開発援助の主要分類別実績

Japan	Constant 2011 USD million					Disbursements					Total DAC 2012%
						Per cent share of gross disbursements					
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
Gross Bilateral ODA	18 188	14 771	16 327	16 104	14 608	84	80	80	81	77	73
General budget support	316	1 066	501	67	167	1	6	2	0	1	1
Core support to national NGOs	152	138	152	97	115	1	1	1	0	1	1
Investment projects	9 577	9 451	8 937	8 391	8 324	44	51	44	42	44	11
Debt relief grants	3 467	77	23	1 445	5	16	0	0	7	0	2
Administrative costs	1 164	812	789	783	802	5	4	4	4	4	5
Other in-donor expenditures	6	5	5	4	4	0	0	0	0	0	3
Gross Multilateral ODA	3 437	3 693	4 011	3 888	4 245	16	20	20	19	23	27
UN agencies	746	743	597	594	686	3	4	3	3	4	5
EU institutions	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
World Bank group	1 551	1 576	2 082	1 744	1 566	7	9	10	9	8	6
Regional development banks	719	843	996	1 057	979	3	5	5	5	5	3
Other multilateral	422	530	336	494	1 015	2	3	2	2	5	5
Total gross ODA	21 625	18 464	20 338	19 992	18 854	100	100	100	100	100	100
Repayments and debt cancellation	-9 744	-7 839	-8 417	-9 161	-8 140						
Total net ODA	11 881	10 625	11 921	10 831	10 713						
<i>For reference:</i>											
<i>Free standing technical co-operation</i>	2 413	2 581	2 878	2 747	2 873						
<i>Net debt relief</i>	2 155	59	198	98	0						
<i>Imputed student cost</i>	-	-	-	-	-						
<i>Refugees in donor countries</i>	0	0	0	1	1						

Contributions to UN Agencies
(2011-12 Average)



Contributions to Regional Development Banks (2011-12 Average)

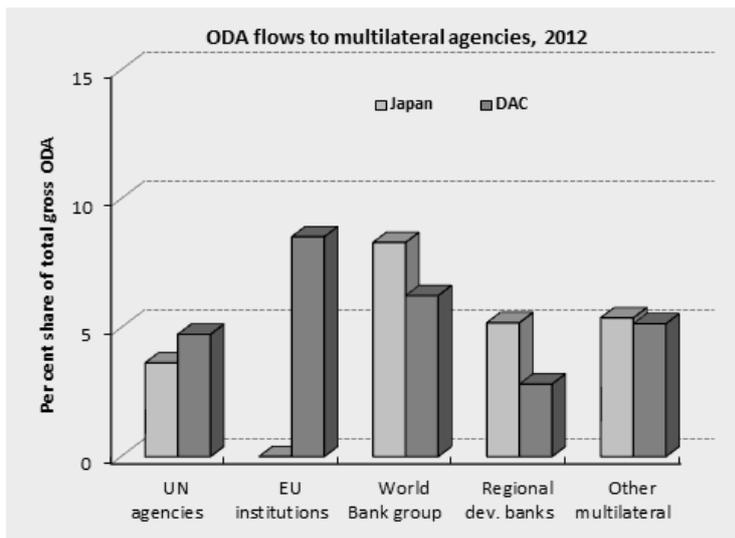
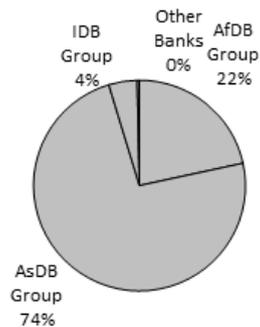
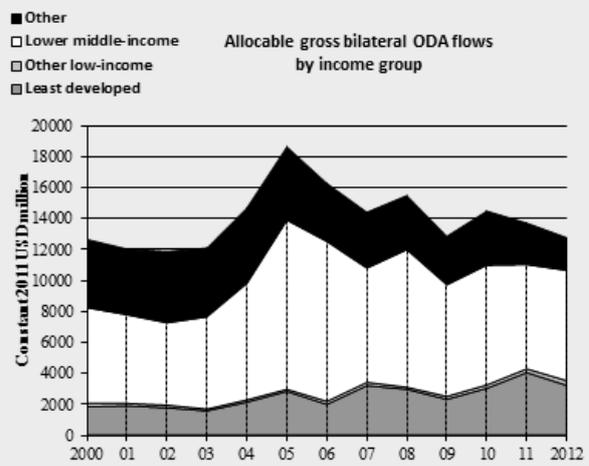
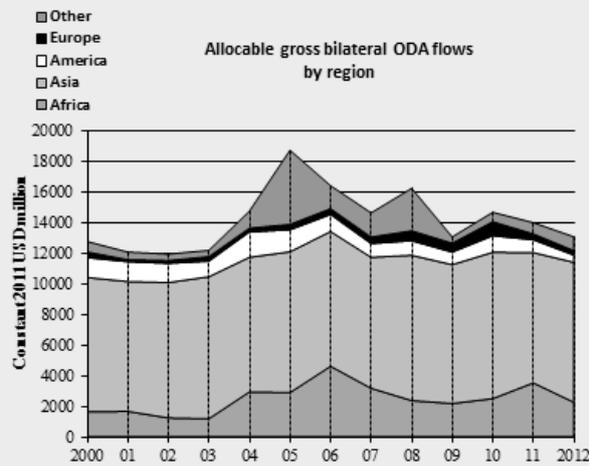


表 B.3 二国間政府開発援助の地域別・所得グループ別実績

Japan	Gross disbursements										
	Constant 2011 USD million					Per cent share					Total DAC 2012%
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
Africa	2 364	2 169	2 492	3 518	2 254	15	17	17	25	17	43
Sub-Saharan Africa	1 708	1 630	1 904	3 040	1 818	11	13	13	22	14	37
North Africa	513	423	513	334	391	3	3	4	2	3	4
Asia	9 478	9 056	9 541	8 495	9 121	58	69	65	61	70	34
South and Central Asia	3 954	2 959	3 945	3 966	4 185	24	23	27	28	32	20
Far East	5 469	6 065	5 541	4 435	4 811	34	47	38	32	37	14
America	951	822	1 084	837	478	6	6	7	6	4	10
North and Central America	348	355	509	241	202	2	3	3	2	2	4
South America	592	455	560	583	268	4	3	4	4	2	5
Middle East	2 560	263	403	548	748	16	2	3	4	6	7
Oceania	207	146	212	183	154	1	1	1	1	1	2
Europe	643	577	910	386	285	4	4	6	3	2	3
Total bilateral allocable by region	16 202	13 033	14 643	13 967	13 040	100	100	100	100	100	100
Least developed	2 972	2 326	3 036	4 049	3 225	19	18	21	30	25	41
Other low-income	130	183	218	245	304	1	1	2	2	2	4
Lower middle-income	8 886	7 211	7 734	6 737	7 127	57	56	53	49	56	36
Upper middle-income	3 485	3 119	3 480	2 668	2 102	23	24	24	19	16	18
More advanced developing countries	2	2	5	-	-	0	0	0	-	-	-
Total bilateral allocable by income	15 475	12 842	14 473	13 699	12 758	100	100	100	100	100	100
<i>For reference:</i>											
<i>Total bilateral</i>	18 188	14 771	16 327	16 104	14 608	100	100	100	100	100	100
<i>of which: Unallocated by region</i>	1 987	1 738	1 684	2 136	1 568	11	12	10	13	11	24
<i>of which: Unallocated by income</i>	2 713	1 929	1 854	2 405	1 850	15	13	11	15	13	32



1. Each region includes regional amounts which cannot be allocated by sub-region. The sum of the sub-regional amounts may therefore fall short of the regional total.

表 B. 4 二国間政府開発援助の主要供与相手国

Japan	2001-05 average				Memo: DAC countries' average %	2006-10 average				Memo: DAC countries' average %	Gross disbursements 2011-12 average				Memo: DAC countries' average %
	Current	Constant	Per cent	Per cent		Current	Constant	Per cent	Per cent		Current	Constant	Per cent	Per cent	
	USD million	2011 USD mln	share			USD million	2011 USD mln	share			USD million	2011 USD mln	share		
China	1 406	1 827	12		Indonesia	1 282	1 561	9		Vietnam	1 693	1 704	11		
Indonesia	915	1 191	8		China	1 178	1 467	9		India	1 580	1 588	10		
Iraq	839	1 063	7		India	1 081	1 289	8		Indonesia	918	922	6		
Philippines	737	961	6		Vietnam	950	1 147	7		Afghanistan	812	816	5		
India	735	963	6		Iraq	757	978	6		China	697	699	5		
Top 5 recipients	4 632	6 005	39	34	Top 5 recipients	5 247	6 442	39	30	Top 5 recipients	5 700	5 730	37	29	
Thailand	728	948	6		Philippines	664	825	5		Congo, Dem. Rep.	655	655	4		
Vietnam	542	702	5		Nigeria	446	604	3		Pakistan	438	439	3		
Sri Lanka	281	365	2		Turkey	414	493	3		Philippines	423	425	3		
Bangladesh	260	339	2		Sri Lanka	332	407	2		Sri Lanka	422	424	3		
Ghana	233	291	2		Bangladesh	327	411	2		Iraq	376	378	2		
Top 10 recipients	6 677	8 651	56	47	Top 10 recipients	7 430	9 181	55	45	Top 10 recipients	8 013	8 052	52	40	
Malaysia	218	281	2		Afghanistan	300	345	2		Bangladesh	326	328	2		
Pakistan	204	269	2		Malaysia	243	308	2		Thailand	292	293	2		
Zambia	186	240	2		Tanzania	211	279	2		Turkey	231	232	2		
Peru	163	212	1		Thailand	175	218	1		Malaysia	201	202	1		
Brazil	155	203	1		Pakistan	170	208	1		Kenya	193	195	1		
Top 15 recipients	7 603	9 857	64	56	Top 15 recipients	8 529	10 538	63	54	Top 15 recipients	9 256	9 301	61	47	
Bolivia	147	184	1		Peru	156	189	1		Brazil	160	160	1		
Honduras	136	176	1		Morocco	134	162	1		Cambodia	159	160	1		
Tanzania	121	157	1		Egypt	132	159	1		Peru	156	156	1		
Cambodia	107	140	1		Cambodia	123	151	1		Egypt	155	156	1		
Tunisia	102	133	1		Kenya	105	130	1		Azerbaijan	146	147	1		
Top 20 recipients	8 215	10 647	69	59	Top 20 recipients	9 179	11 330	68	59	Top 20 recipients	10 031	10 080	66	52	
Total (148 recipients)	10 685	13 859	90		Total (147 recipients)	11 933	14 689	88		Total (143 recipients)	13 163	13 228	86		
Unallocated	1 185	1 542	10	20	Unallocated	1 638	2 004	12	27	Unallocated	2 118	2 128	14	34	
Total bilateral gross	11 870	15 401	100	100	Total bilateral gross	13 571	16 693	100	100	Total bilateral gross	15 282	15 356	100	100	

表 B.5 二国間政府開発援助の主要目的別実績
2011 年実質価格・為替レート

Japan	Commitments - Two-year average						
	2001-2005 average		2006-10 average		2011-12 average		2011-12 Total DAC per cent
	2011 USD million	Per cent	2011 USD million	Per cent	2011 USD million	Per cent	
Social infrastructure & services	3 485	21	4 395	24	4 169	25	41
Education	1249	8	999	6	858	5	8
of which: basic education	178	1	119	1	145	1	2
Health	433	3	374	2	578	4	5
of which: basic health	124	1	227	1	304	2	4
Population & reproductive health	16	0	43	0	102	1	7
Water supply & sanitation	1259	8	2 333	13	1 937	12	5
Government & civil society	282	2	443	2	506	3	13
of which: Conflict, peace & security	2	0	179	1	105	1	2
Other social infrastructure & services	246	1	204	1	188	1	2
Economic infrastructure & services	4920	30	6 340	35	6 762	41	16
Transport & storage	2771	17	4 048	22	4 644	28	7
Communications	187	1	94	1	132	1	0
Energy	1905	12	2 023	11	1 944	12	6
Banking & financial services	32	0	34	0	29	0	2
Business & other services	26	0	141	1	13	0	1
Production sectors	1566	9	1 678	9	1 565	9	8
Agriculture, forestry & fishing	1221	7	1 034	6	745	5	5
Industry, mining & construction	252	2	480	3	684	4	2
Trade & tourism	92	1	164	1	137	1	1
Multisector	613	4	1 108	6	1 819	11	10
Commodity and programme aid	122	1	926	5	513	3	3
Action relating to debt	4 501	27	2 318	13	48	0	3
Humanitarian aid	373	2	460	3	821	5	8
Administrative costs of donors	907	5	921	5	793	5	6
Refugees in donor countries	-	-	1	0	1	0	4
Total bilateral allocable	16 485	100	18 148	100	16 493	100	100
<i>For reference:</i>							
Total bilateral	17 259	85	18 851	85	8 723	67	73
of which: Unallocated	773	4	703	3	191	1	1
Total multilateral	3 063	15	3 411	15	4 278	33	27
Total ODA	20 321	100	22 262	100	13 002	100	100

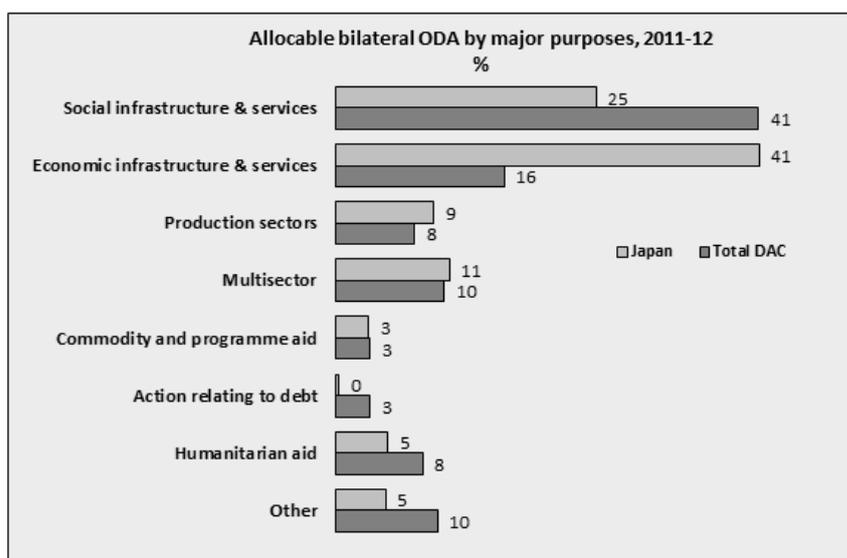


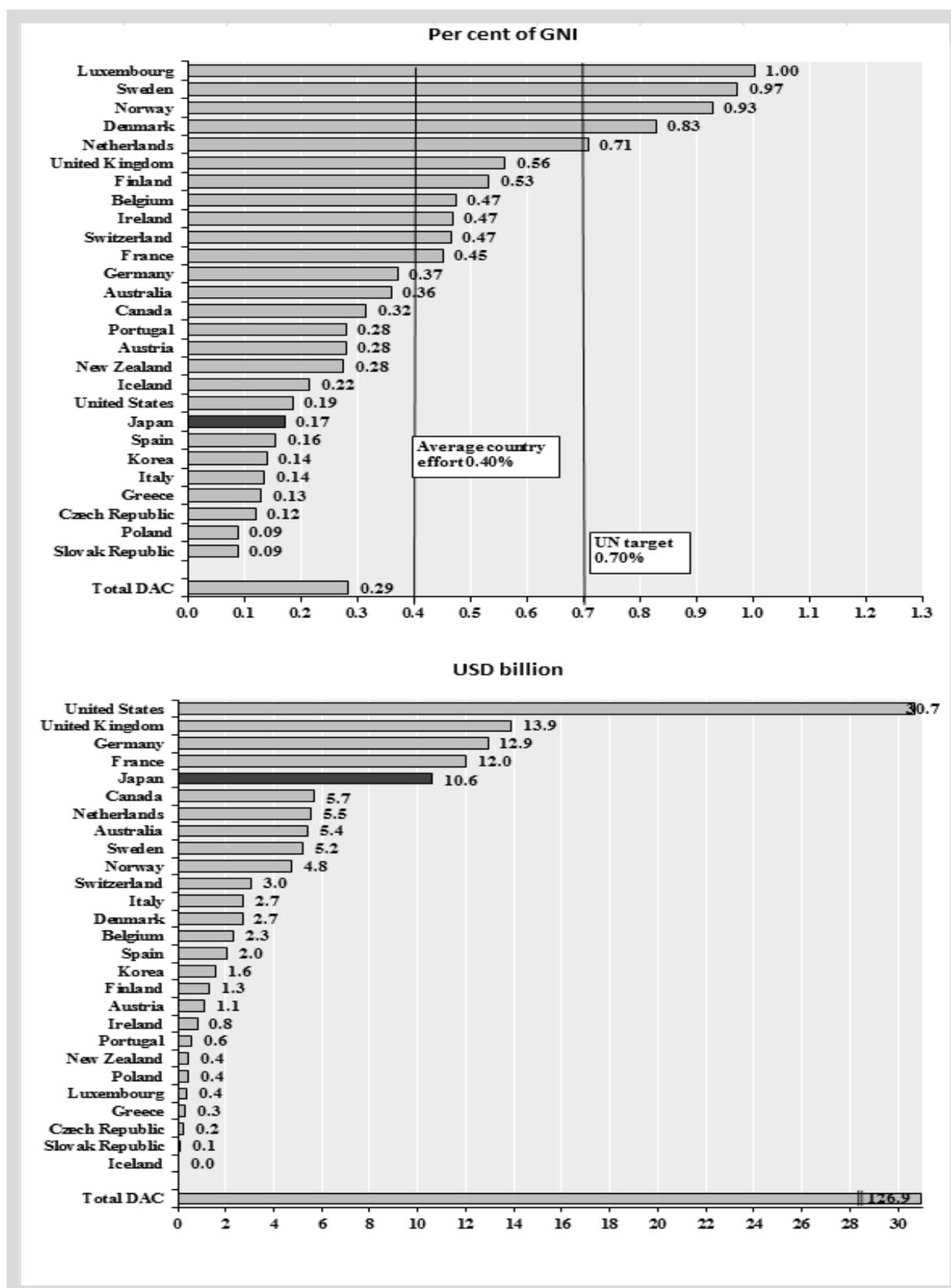
表 B.6 援助実績の比較

	Official development assistance			Grant element of ODA (commitments) 2012	Share of multilateral aid				ODA to LDCs Bilateral and through multilateral agencies 2012		
	2012		2006-07 to 2011-12 Average annual % change in real terms		2012				% of ODA (b)	% of GNI (c)	% of ODA
	USD million	% of GNI				(b)	(c)	(b)			
				(a)							
Australia	5 403	0.36	6.9	99.8	15.6		0.06		30.3	0.11	
Austria	1 106	0.28	-9.6	100.0	51.6	26.7	0.14	0.07	22.0	0.06	
Belgium	2 315	0.47	3.0	99.7	38.1	18.7	0.18	0.09	30.4	0.14	
Canada	5 650	0.32	3.2	100.0	28.3		0.09		34.4	0.11	
Czech Republic	220	0.12	2.9	100.0	69.8	16.2	0.08	0.02	26.7	0.03	
Denmark	2 693	0.83	0.5	100.0	28.6	19.7	0.24	0.16	37.3	0.31	
Finland	1 320	0.53	5.9	100.0	39.5	25.3	0.21	0.13	33.7	0.18	
France	12 028	0.45	2.0	79.5	34.1	16.7	0.15	0.08	21.1	0.10	
Germany	12 939	0.37	2.1	88.4	33.7	14.9	0.13	0.06	28.4	0.11	
Greece	327	0.13	-6.4	100.0	67.2	4.9	0.09	0.01	15.3	0.02	
Iceland	26	0.22	-5.8	100.0	18.8		0.04		45.1	0.10	
Ireland	808	0.47	-3.6	100.0	33.7	17.9	0.16	0.08	51.7	0.24	
Italy	2 737	0.14	-3.5	99.4	77.2	21.8	0.11	0.03	25.6	0.04	
Japan	10 605	0.17	-3.6	88.5	39.6		0.07		43.8	0.08	
Korea	1 597	0.14	21.5	94.2	25.9		0.04		36.2	0.05	
Luxembourg	399	1.00	0.2	100.0	30.7	22.8	0.31	0.23	36.5	0.37	
Netherlands	5 523	0.71	-1.2	100.0	30.2	19.2	0.21	0.14	21.1	0.15	
New Zealand	449	0.28	2.7	100.0	19.5		0.05		32.0	0.09	
Norway	4 753	0.93	1.9	100.0	25.9		0.24		29.1	0.27	
Poland	421	0.09	3.1	..	73.5	5.8	0.07	0.01	18.5	0.02	
Portugal	581	0.28	6.7	84.6	31.6	5.1	0.09	0.01	30.4	0.09	
Slovak Republic	80	0.09	1.5	100.0	76.2	8.3	0.07	0.01	19.3	0.02	
Spain	2 037	0.16	-8.5	100.0	51.6	4.6	0.08	0.01	23.7	0.04	
Sweden	5 240	0.97	2.3	100.0	30.6	24.0	0.30	0.23	29.4	0.29	
Switzerland	3 045	0.47	5.4	100.0	19.7		0.09		23.3	0.11	
United Kingdom	13 892	0.56	5.7	100.0	37.3	24.0	0.21	0.13	33.2	0.19	
United States	30 687	0.19	4.4	100.0	17.0		0.03		37.2	0.07	
Total DAC	126 881	0.29	1.9	94.6	30.2	0.09			31.9	0.09	
Memo: Average country effort		0.40									

Notes:

- a. Excluding debt reorganisation.
- b. Including EU institutions.
- c. Excluding EU institutions.
- .. Data not available.

図 B.1 2012 年 DAC 加盟国の政府開発援助実績（純額）



付属 C: インドネシア及びセネガルへのフィールド調査

日本の開発協力相互レビューの一環として、レビューチーム及び OECD 事務局は 2013 年 12 月にセネガル、2014 年 2 月にインドネシアを訪問した。レビューチームは、日本の開発協力に携わる職員やプロジェクト専門家、相手国行政機関職員、地方自治体、議会、その他の二国間・多国間援助機関、市民社会組織・民間セクターの代表者と面談を行った。

日本の包括的な開発努力に向けて

日本は、高い評価を受けている効果的な開発パートナーである。

日本は、インドネシア及びセネガル両国において高い評価を受けている開発パートナーである。日本は、ODA 及びその他のリソースを活用して相手国の発展に貢献できることを行動で示している。その支援は、インドネシア及びセネガルの優先課題との整合性が高く、また、適切に運営されている。

日本は、第二次世界大戦後、経済協力を外交政策及び国家安全保障の追求の主たる手段として用いている。グローバル化及びパワーバランスの変化は、日本が、アジア及び世界においてこれまで以上に積極的な外交を行うことを後押ししている。インドネシア及びセネガル両国への訪問中にレビューチームが見たように、日本にとって重要な外交ツールである ODA は、このような状況において不可欠な役割を果たしている。

インドネシア：日本にとっての戦略的パートナー

日本は、東南アジア最大の国かつ東南アジア唯一の G20 メンバーであるインドネシアと緊密で長い関係を有している。日本は、「インドネシアの安定は、日本を含むアジア全体の安定と繁栄に不可欠である」（外務省、2012 年 a）と捉え、2007 年の日インドネシア経済連携協定の締結を含め、幅広い分野においてインドネシアと緊密な関係を有している。日本は、インドネシアにとって輸出入の両面で最大の貿易相手国である。また、日本は、インドネシアにとって最大の海外直接投資国でもある⁴⁹。

インドネシアへの関心を示している日系の民間企業は多い。インドネシアにおいて、1, 000 社を超える日系企業が活動しており、約 300, 000 人の労働者を雇用している⁵⁰。また、インドネシアは、

⁴⁹ 2013 年、日本の対インドネシア投資は 47 億米ドルに達し、2012 年の 25 億米ドルからほぼ倍増しており、対外投資全体の 16.5% を占めている（金融業及び石油産業を除く）。対外投資の増加は、日本の自動車メーカー及び自動車部品メーカーの投資増加によるものであった。日本の自動車メーカーは、インドネシアの自動車市場において約 95% のマーケットシェアを占めており、インドネシアの急増している中所得者層の需要増加に対応する態勢を整えている。

⁵⁰ 「日本の投資の大きなチャンス」、ジャカルタ・ポスト、2010 年 8 月 23 日

日本にとってエネルギー及びその他の鉱物資源の重要な供給国でもある。インドネシアを支援し、より良いビジネス・投資環境を整備し、経済成長を達成することは日本の利益に資する。インドネシアに対する最大のドナーとして、日本は、特にインフラ開発協力の分野において、民間セクターの投資を促進するための触媒として ODA を戦略的に活用している（囲み C.1）。

日本政府と日本の民間セクター、日本貿易振興機構（JETRO）、国際協力銀行（JBIC）等の他のアクターとの間で定期的に対話が行われている。一方、日本の ODA が触媒となり動員された民間セクターの投資が開発に及ぼす持続的な効果を確保し、最大化するために日本がどのような取組を行っているかは明確ではない。インドネシアにおける非政府アクターも含む拡大 ODA タスクフォースの仕組みは、ODA の目的及び目標に関する民間セクターの意識向上及び参画に適した取組であるように見える。

囲み C.1 インドネシアにおけるインフラ開発に対する日本の支援

2010 年、日本及びインドネシアは、2020 年までにジャカルタ首都圏に首都圏投資促進特別地域 (MPA) を設立する包括的なインフラ開発計画の実施に合意した。JICA がインフラ開発の全体計画を策定する MPA マスタープラン調査の費用を拠出し（インフラ開発の推定費用総額 3.4 兆円、そのうち約 1 兆円は ODA 予算から拠出）、45 件の重点インフラプロジェクトを特定している（2013 年末までに実施される 18 件のファスト・トラック制度適用プロジェクトを含む）。計画は官民連携コンセプトに基づき策定されており、JICA の様々なプロジェクトが含まれている（ジャカルタ都市高速鉄道南北線事業（インドネシア初の地下鉄）、ジャカルタ首都圏への電力供給を目的としたジャワ・スマトラ連系送電線事業、ジャカルタにおける水害対策への貢献を目的としたプルイット排水機場緊急改修等）。また、ジャカルタ首都圏の東側のチラマヤ新港開発事業及びジャカルタ首都圏の道路・鉄道・汚水の改善事業の計画を策定するため、フィージビリティ調査が実施されている。民間セクターはマスタープランの設計に深くかかわっており、日本企業・コンサルティング会社 11 社からなる合併企業がチームメンバーとしてマスタープラン調査に参加している。

セネガル：日本にとっての地域的拠点

インドネシアとは対照的に、セネガルにおける日本の活動は経済的性質ではなく外交的性質のものであるように見える。日本は、セネガルを西アフリカ地域及び日本のアフリカ政策の重要な戦略パートナーのひとつとして捉えているものの（外務省、2012 年 b）、日本の対セネガル投資金額は極めて少ない。セネガルには日本企業 8 社が事業を実施している。一方、（西アフリカ地域における地域貿易・経済活動の重要な拠点として）地理的位置等の利点及び安定した治安情勢を評価し、日本はセネガルにおける投資・ビジネス及び日本から西アフリカ地域への民間投資の促進に有益な環境の構築をこれまで以上に重視している。

www.thejakartapost.com/news/2010/08/23/huge-opportunity-japanese-investment.html

この目的を達成するため、日本政府は、2013年9月に日本の大手コングロマリットのひとつである三井物産の元フランス支社長を新たな在セネガル大使に任命している。この決定は、ODA及び民間投資の活用等によってセネガルにおける経済外交を推進しようという日本の意図の現れとみなすことができる。

日本の政策、戦略、援助の配分

日本の長期にわたる関係と支援

日本は、インドネシアと緊密な長い関係を有しており、1950年代以来、開発協力を実施してきた。日本は、2010年から2011年までにODAとして平均13億米ドルを供与し、インドネシアの最大のドナーとなっている（総額ベース）。同様に、インドネシアは、インドに次いで、第2位の日本の援助供与国である。日本は、様々な分野において支援を行っているが、インドネシアに対する日本のODAの主要部分はハード面のインフラ支援で、主として借款が供与されている（88%）。2009年から2012年まで、日本は、気候変動プログラムに6億米ドル以上、インドネシアのインフラ整備分野のプログラムに2億米ドル以上のプログラム借款をインドネシアに配分している。日本は、民間セクター（インドネシア系及び日系）と積極的に協働し、ビジネス開発の機会を支援している。また、日本は、三角協力を通じてインドネシアの南南努力を積極的に支援している。

日本は、1976年以来セネガルに対する開発協力を実施している。日本は重要なドナーで、セネガルの第6位の援助供与国である。日本は、2010年から2011年までにODAとして平均6千9百万米ドルを供与しており、主としてハード面のインフラ支援、生産のためのキャパシティ強化、保健、教育を重視している。セネガルにおける日本の援助は、一般的にプロジェクト方式で、無償資金協力及び技術協力を組み合わせて実施している。セネガルにおいては、借款の供与は行われていない。セネガルは、西アフリカ地域における日本の三角協力活動の拠点とされている。また、日本は、貧困層を対象としたビジネス（BOPビジネス）に対する支援も実施している。

日本は、相手国の重点課題との整合性を強化している。

インドネシア及びセネガル両国において、日本は、両国の情勢及び計画に対して適切な対応を行う一方、日本の比較優位性を効果的かつ効率的に活用している。

日本は、インドネシア政府のリーダーシップ及びオーナーシップを尊重し、それに応じて自国の位置付けを決定している。日本は、様々なアクターと強固な関係を構築し、維持している。日本は、インフラ及び災害マネジメント等、比較優位性を有する分野において顕著な活動を行っている。これらの分野において、日本は、政策助言及びプログラム支援の両方を実施している。支援はインド

ネシア政府の重点課題と非常によく整合されており、日本の経験を効果的に活かしている。一方、インドネシアの状況分析においては、不平等及び貧困という課題の深刻化について強調しているにもかかわらず、貧困削減に及ぼす日本の事業実施の長期的効果を最大化するため、日本がどのようにインドネシアにおける事業実施を体系的に設計、モニタリング、評価しているかは明確ではない。日本の開発協力において貧困削減に関するガイダンスが策定されていない点に留意する必要がある。

政策文書において反映され、対セネガル国別援助方針に明記されている日本の政策の重点課題とセネガル政府の重点課題の間には強い関連性が見られる。日本は、セネガル国内における活動分野数を減らすことに成功し、貧困削減の視点を取り入れた、対象をさらに絞ったプログラムを実施している。

図 C.1 セネガル及びインドネシアに対する政府開発援助実績

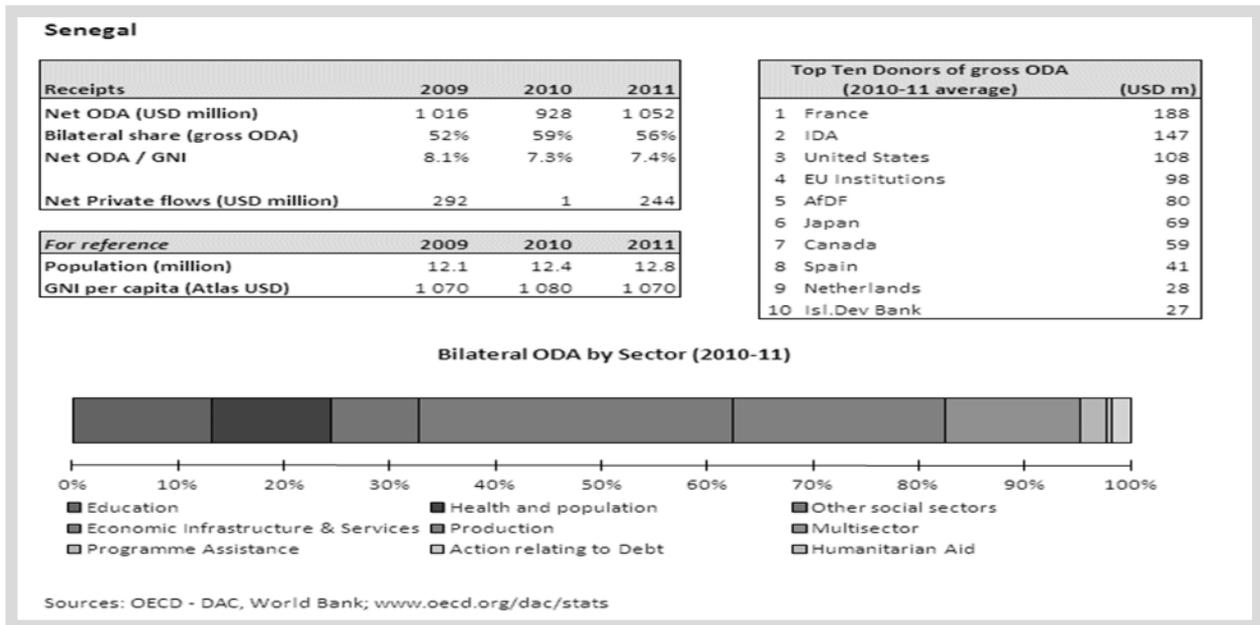
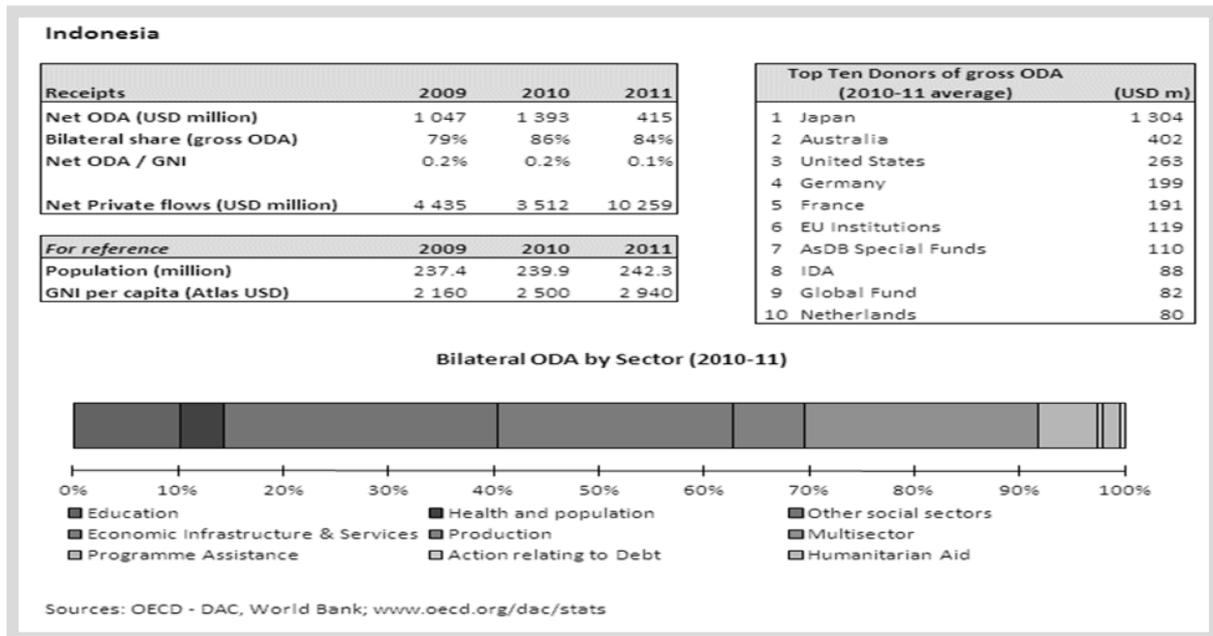


図 C.1 パネル B



日本は、援助ツールを効果的に活用している。

日本は、インドネシア及びセネガル両国において、様々な資金ツールを効果的に展開している。例えば、セネガルにおいては、日本の無償資金協力及び技術協力の拡大に対する前向きな取組を確認した。教育プログラムを通じて見られたように、日本は、小規模パイロット案件の設計に当たりセネガル政府と連携し、その後の案件拡大を支援するため、世界銀行からのファイナンスを活用して

いる。

インドネシアにおいては、日本が一般無償資金協力事業を段階的に減らすにつれ、インドネシア政府は日本の譲許的融資の様々な選択肢の中から選択できることを特に高く評価している。また、災害マネジメント対応のために活用されているツールは迅速で、高く評価されている。

両国において、日本の技術協力モデルは強固なもので、適切に実行されている。このモデルを支えているのは、キャパシティ・ディベロップメントへの長期投資及び知識移転の重視である。日本がプログラムを通じて移転しているスキル及び知見は、ニーズに応えている。この技術協力モデルは、パートナーによって広く高く評価されている。

日本の援助はより効果的に実施されているが、リーダーシップ及び協力的な姿勢をさらに示すことができる。

日本は、開発効果向上原則の遵守について進展が見られる。インドネシアにおいては、ドナー間調整がインドネシア政府主導で行われているものの、十分な協調が行われていないように見える環境において、日本が、世界銀行及びアジア開発銀行等、他のパートナーとの協調融資を行っていることは前向きな動きである。これらは、カントリーシステムを活用し、良く調和のとれた効率的なパートナーシップであるように見える。

インドネシア及びセネガル両国において、日本は、より全体的なプログラム・アプローチに移行しつつある。これは歓迎すべきことで、日本が援助効果向上原則に沿って開発協力の実施を発展させることができることを示している。また、日本は、このアプローチを活用して、他の開発パートナーと協力して、カントリーシステムの弱点を特定し、カントリーシステムにおけるキャパシティを構築すべきである。このことは、すべてのステークホルダーがカントリーシステムの脆弱性を認めているが、キャパシティを構築するためのドナー間調整が適切に行われていないセネガルのケースに特に当てはまる。

インドネシア及びセネガル両国において、パートナーは、日本は開発パートナーを結集させ、協働するためにさらに多くのことをできるとの考えを表明している。パートナーは、日本がこれまで以上に政策対話に参加し、パートナーとの協働において日本がリーダーシップをさらに発揮することを歓迎するだろう。日本は、インドネシアの最大の二国間ドナーとして、またセネガルの様々な分野における主要ドナーとして、両国において、これらをこれまで以上にできる良い位置にいる。また、日本は、他のパートナーが形成した、又は主導しているプロジェクト及びプログラムに対する支援にもこれまで以上に協力的な姿勢を示すことができる。

インドネシアにおいて、日本は、インドネシアが国家レベルにおいて援助効果向上原則を実施できるようインドネシア政府その他のドナーとジャカルタ・コミットメントとして知られている相互責任フレームワークに参加している。一方、セネガルにおいて日本は、保健が重点分野のひとつであり、プログラム・アプローチを採用している分野であるにもかかわらず、政府系ドナーによる保健コンパクトへの参加を見送っている。このような仕組みは、受益国とのドナー間調整及び対話が脆

弱に見えるセネガルのような環境において、特に重要である。

囲み C.2 インドネシア及びセネガルにおけるドナー間調整

インドネシア及びセネガルは、開発パートナーとの協働及び調整に関して極めて多様な状況を示している。インドネシアにおいては、政府は調整をしっかりと管理しており、パートナーを管理するための強固なシステム及びプロセスを保有している。セネガルにおいては、調整はインドネシアに比べ進んでいない。開発パートナーの取組はバラバラで、ほとんど単独で活動する傾向が見られる。相手国政府のキャパシティ、政府開発援助への依存度（図 C.1 参照）、パートナー間調整を行おうという全体的な意志の有無を含む、インドネシア及びセネガル間に見られるこのような相違の説明に役立つ要因がいくつかある。

2009 年、インドネシア政府は「ジャカルタ・コミットメント：開発援助効果向上」を作成した。このジャカルタ・コミットメントは、インドネシア政府及び開発パートナーが「援助効果向上に係るパリ宣言」及び「アクラ行動計画」をインドネシアにおいて 2014 年までに実施するためのロードマップである。ジャカルタ・コミットメントは、国固有の期限を定めたモニタリング可能な行動計画である。インドネシア政府がこの行動計画を実施するキャパシティを備えていることを確保するため、開発援助効果向上事務局が国家開発企画庁内に設置された。26 の開発パートナーがジャカルタ・コミットメントを採択し、インドネシア政府のプログラムとのより良い調整及びインドネシアの公共財政管理・調達システムの活用の拡大を公約した。

外国借款・無償援助の効率性及び有効性を高め、インドネシアの 2010～2014 年中期国家開発計画に定められた開発目標を達成するため、インドネシア政府は、「ブルーブック」として知られている 2011～2014 年中期外国借款・無償援助計画を策定している。ブルーブックは、外国借款・無償援助を利用した開発プロジェクトの計画、準備、実施にかかわるすべてのステークホルダーのためのガイドラインとして利用されている。ジャカルタ・コミットメント及びブルーブックは、インドネシア政府のリーダーシップ及び開発パートナーとの調整の象徴的存在である。ジャカルタ・コミットメント及びブルーブックによって、需要主導のプログラム策定、役割分担、相互責任関係が確保されている。開発パートナーはインドネシア政府が発揮しているリーダーシップに敬意を表し、このような状況において、開発パートナー間で強力な調整を行っていない。

セネガルには、増えつつある非伝統的なパートナーを含め、多くのドナーが存在する。ドナー間調整は、開発パートナー会合（G50 として知られており、現在は EU 及び米国が共同議長）及び 20 のテーマ別作業グループによって推進されている。また、2009 年に、技術・資金協力パートナー諮問委員会（G12）が設置されている。この諮問委員会は、開発パートナー会合の事務局としての機能を有し、様々なテーマ別作業グループ間の調整を行い、援助調整に関する情報を共有している。セネガル政府は、これらの開発パートナーの月例会合に選択的に招待されている。その他の国レベルの調整の仕組みがない中において、このような状況は、パートナー国がセネガル政府のリーダーシップの下で調整を行い、信頼関係を築き、説明責任を果たすための最適な取組には見えない。これに

より、開発パートナー間の役割分担を弱め、また、その役割分担が非公式な位置付けとなることにより、プログラム策定の調和が阻害されている。

セネガル政府は、キャパシティが弱いという制約の中で開発パートナーに対するリーダーシップをさらに発揮しようとしている。セネガル政府は、公共財政管理を改善するための改革に着手している。セネガル政府は、カントリースystemを強化する必要性を認めており、この目的に向け努力している。分野レベルにおいて、分野戦略に合致した保健分野におけるパートナー・コンパクト等、強いオーナーシップ及び優れた調整の仕組みを築く動きが見られる。パートナーは、国家レベルにおいてこの分野レベルのグッド・プラクティスを活かし、再現するセネガル政府の努力を支援し、カントリースystemを強化し、対話のための包摂的な仕組みを確立すべきである。

出典：インドネシア及びセネガルにおいて実施した面談

日本は、クロスカッティング・イシューの主流化を可能にするため、さらに多くのことができる。

JICA はセネガル及びインドネシアにおいて、本部が策定したクロスカッティング・イシューに関するガイドラインを理解し、利用している。一方、環境分野を除き、ジェンダー平等及びガバナンス等のイシューに関する戦略・政策レベルの関与の優先順位を決定していないように見える。また、日本は、すべてのプログラムの評価において、これらのイシューへの対処を行っていない。クロスカッティング・イシューに関する知見を現地事務所で活用できれば、日本は、効果を最大化し、これらの問題を一層効果的に主流化することができる。ジェンダー平等分野に関して、とりわけセネガル及びインドネシアの現地事務所は日本の女性のエンパワーメントに関する新たな政策コミットメントを具体的な目標及び現地における成果につなげるためのガイダンス及びキャパシティを必要とする。

組織と運営

組織間調整はうまく機能しているが、日本は現場への権限移譲をさらに進めるべきである。

在外公館と JICA 在外事務所間の組織上の取決めについては、インドネシア及びセネガル両国においてうまく機能しているように見える。現地 ODA タスクフォースは、首尾一貫した日本の支援を確保するための有効な仕組みである。外務省及び JICA 両組織のそれぞれの役割は明確に定められており、内部においてよく理解されているように見える。

前回の対日開発協力相互レビュー以来、また、提言において指摘されたように、外務本省及び JICA 本部から現場への権限移譲が進んでいることが確認された。例えば、セネガルの保健プログラムにおいて、意思決定権限の一部委譲、プログラム管理上の一部柔軟化、スキルを有したスタッフの配置が見られた。一方、インドネシア及びセネガル両国のすべての事業実施において、本省・本部と現場の役割・責任間のより良いバランスを引き続き取る必要があるように見える。パートナーは、日本の手続き及び承認プロセスは厳格であると考えている。権限移譲をさらに推進することにより、

日本のプログラム管理の有効性・効率性にプラスの影響を及ぼすことができる。

インドネシアの JICA 事務所の現地職員の管理職登用は、現地職員を重視している良い事例である。外務省及び JICA における研修機会について今後も注視することにより、現地職員の貢献・スキルに付加される価値及びその貢献・スキルから得られる価値をさらに高めることができる。これに関連して、現地職員に現地の公用語でこれまで以上に迅速に情報提供することは、日本の支援に対する現地職員の貢献を最大化することに役立つ。

パートナーシップ、成果、説明責任

日本は、三角協力分野でリードしている。

インドネシア及びセネガル両国において見られたように、日本は、南南協力・三角協力におけるキャパシティを積極的に開発・促進している。インドネシアにおけるこの分野の日本の努力は、戦略的かつ革新的なもので、開発知識を共有するパートナーとしての国際的な知名度を上げるというインドネシアの意欲を高めるのに役立っている。また、セネガルを拠点とした三角協力への日本の取組についても、広範なナレッジ・マネジメント戦略の一部とみなすことができる。

国別援助方針には、指標が欠けている。

インドネシアにおける日本の成果重視マネジメントにおいてグッド・プラクティスが見られる。プロジェクトレベルを超えた指標及び目標値が設定されている。一方、セネガル同様、国別援助方針には、インドネシアの開発重点分野に関する日本の貢献の全般的な効果及び達成度合いを測定できる指標が欠けている。

評価について一層の支援が必要とされる。

JICA 及び外務省は、インドネシア及びセネガルにおいてガイドラインに従い事前・事後評価を行っている。一方、より選択的でニーズに基づいたアプローチ及び本省・本部からの一層の支援により、途上国における評価結果が意思決定及び組織学習に及ぼす影響の程度を高めることができる。また、現地スタッフには、モニタリング、レビュー、評価間の相違及びそれぞれの役割に関する追加のガイダンスが必要であるように見える。

現地の市民社会組織との協働に関するガイダンス又は政策が策定されていない。

セネガルの現地市民社会組織はしっかりとしており、ドナー及びセネガル政府とのさらなる対話に関心を持っているように見える。このような状況において、現地市民社会組織は日本の戦略・プログラムに関する協議に参加しておらず、対話は限定的であるとの印象をレビューチームは得た。また、少額の資金供与にもかかわらず高いトランザクションコストが発生しており、また、現地 NGO に対する少額無償資金協力制度がどのように管理・運営され、調整されているのかという点に関する予測性が欠如しているように見える。

日本は、インドネシアにおいて現地市民社会組織と協働している。現地 NGO は、持続的な関係を維持するための日本の支援及び努力に感謝の意を表明している。一方、セネガルにおいて確認されたように、現地 NGO との日本の協働の指針となる戦略目標が策定されていないように見える。JICA 及び外務省が現地市民社会組織との協働において、どのように協力しているかは明確ではない。

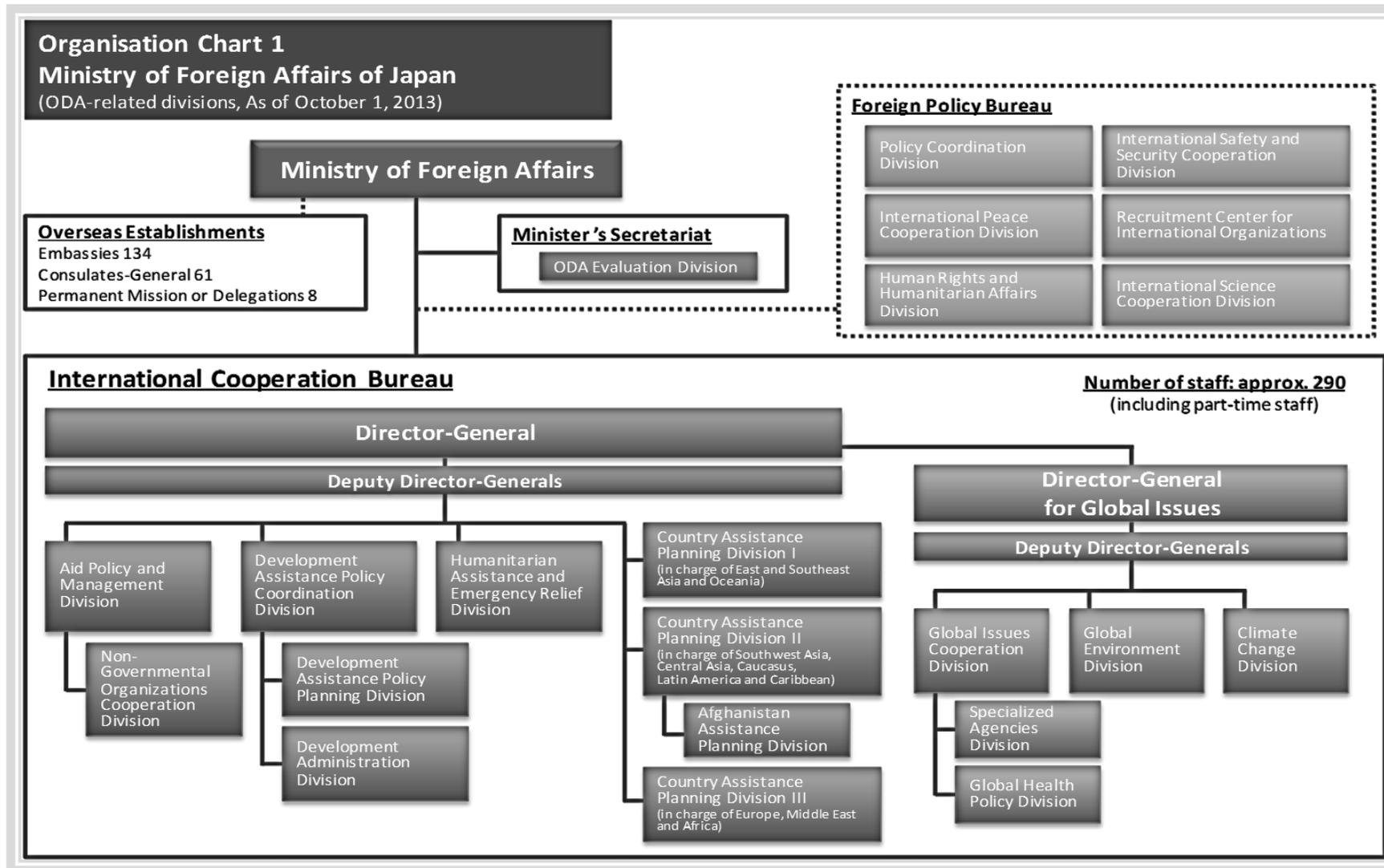
参考文献

政府関連文書

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2012a), *Country Assistance Policy for the Republic of Indonesia*, April 2012, MOFA, Tokyo, www.id.emb-japan.go.jp/oda/en/policy.pdf.

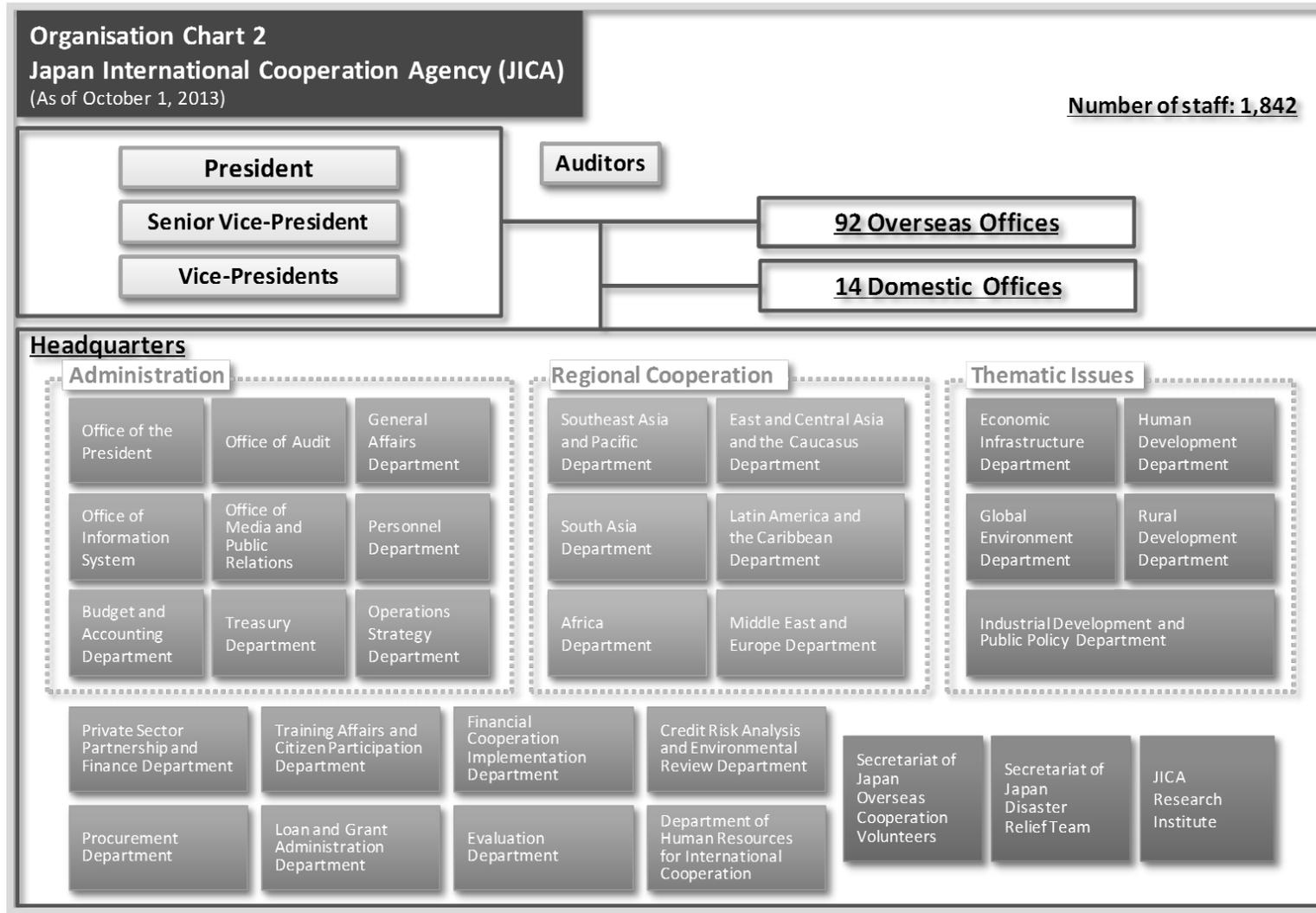
MOFA (2012b), *La Politique d'Assistance du Japon pour le Sénégal* (Traduction provisoire), Mai 2012, MOFA, Tokyo, <http://www.sn.emb-japan.go.jp/fr/senegal/senegal.html>.

付属D: 組織図 外務省 (2013年10月1日現在)



編集注：最新の組織図（和文）は <http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/index.html> において参照可能

国際協力機構（JICA）（2013年10月1日）



編集注：最新の組織図（和文）は <http://www.jica.go.jp/about/jica/org.html> において参照可能