

A. 序論

A-1. 評価の背景と目的

A-1-a. 「フェーズ2評価」の背景に関する認識

「援助効果向上に関するパリ宣言」(以下、「パリ宣言」または「PD」)は、パートナー国とドナーの双方による開発と援助の努力の総合的な質を向上させることを目的として、2005年に合意された。

パリ宣言は、5つの「原則」(オーナーシップ、アラインメント、調和化、成果マネジメント、および相互説明責任)に基づき、パートナー国とドナーが実行に注力すべき「パートナーシップ・コミットメント」を提示すると共に、こうした取り組みの進捗をモニターするための12の「指標」を列挙している。締約国が150か国を上回った現在、パリ宣言は一般的に、国際社会のメンバーが行う開発／援助努力の指針となる枠組と見なされている。

パリ宣言は、国際レファレンス・グループ(IRG)が主導・指揮することになっている2段階式の評価プロセスを具体的に定めており、我々のチームに実行が命じられた評価プロジェクトは、第2段階評価の一部を成している。

パリ宣言の評価の枠組には2つの要素がある。その1つは、パートナー国が実施することになっている「国レベル評価」であり、もう1つは、ドナー国とその本部レベルにある機関が実行すべき「ドナー国／機関本部(HQ)調査」である。

PD評価の総合的な枠組の中で中心的なポジションを与えられている「国レベル評価」は、インプットとアウトプット(すなわち「開発／援助努力はパリ宣言を守って実行されているか?」など)だけでなく、成果とインパクト(すなわち、「こうした開発／援助努力が、開発／援助プロセスの効率または開発成果の有効性に関する具体的な成果として実を結んでいるか否か?」)をも評価することを目指している。

他方、「ドナー国／機関本部(HQ)調査」の主要な目的は、「第2段階評価の主な焦点である国レベル評価の基盤を補完・強化することであるとされている。従って、我々の評価チームが実行した「ドナー国／機関本部(HQ)調査」の主な焦点は、インプットとアウトプットのレベルに据えられているが、その関心は特に、「パリ宣言は本部(HQ)レベルでどのように理解・解釈されており、こうした解釈は援助の政策とプロセスにどのように反映されているか?」という質問への回答を抽出することにある。

我々のチームの評価の成果は、最終的には、「ドナー国／機関本部(HQ)調査」および「国レベル評価」を実行する他のチームの成果と共に、統合報告書(Synthesis

Report)に組み込まれることになる。PD評価の総合的な枠組の包括性を確保するために、我々の評価プロジェクトは、「ドナー／機関本部(HQ)調査の包括的な調査事項(TOR)」を基本にして構造化され、実施されてきた。この調査事項(TOR)は、パリ宣言に基づくドナーのコミットメントの実施を促進する上で不可欠と見なされる3つの「可能化条件」(「コミットメント」、「能力」および「インセンティブ」)を中心に構築されている。

A-1-b. 目的

我が国の評価チームは上に述べたPD評価の背景を認識して、包括的TORを基本とした調査と分析の作業を実施した。つまりその質問とは、「日本の政府開発援助(ODA)制度はパリ宣言の原則とパートナーシップ・コミットメントをどのように解釈し、こうした解釈は日本の政策措置にどのように反映されてきたか？」と、「こうした政策措置は、日本の開発援助プロセスの総合的効率の向上を究極的に目指すことによって、パリ宣言に合致していると評価することが可能か否か？」という点を理解することを特に重視してきたのである。

なお、我が国の評価チームは、*成果／インパクト*の観点からの追加的な質問、すなわち「日本によるPD指向型の措置は、日本のみならず国際社会全体の開発援助プロセスの効率向上に*実際に*寄与してきたか否か？」への答を発見することをも目指した。また、「PDによって裏打ちされた日本の協力措置は結果を目指し、成果マネジメントを行うことに対する開発パートナーのコミットメントを強化してきたか否か？」を明確化することも、チームの関心である。こうした観点から行った我々の調査では、日本政府のために毎年実施されている第三者によるODA評価の結果、および日本の開発協力についてOECD-DACが行った直近のピアレビューの結果を幅広く参照した。

さらに、総合的な評価の枠組の策定に際して、我が国の評価チームは、本年がパリ宣言にとって意義深い節目、つまり宣言に盛り込まれた具体的な目標の期限となることを銘記しておくことが重要であると考えた。PDの期限となる本年以降に向けた将来的な行動方針に関する議論の展開に貢献することを視野に入れ、我が国評価チームは、PDの実施に向けた努力を通じて日本がこれまでに蓄積してきた重要な含蓄や教訓を引き出そうと努め、さらには、他の国際的な開発パートナーがこれまでに行ってきた重要な努力にも大いに注目して、どうすればこうした含蓄や教訓を今後における国際的な開発援助の文脈に適合させることができるかの分析にも努めた。

A-2. 評価のグランドデザイン

A-2-a. 評価の焦点

先に言及したように、我が国チームの評価は、PD実施のための日本のODA制度の取り組みを包括的かつ批判的な視点で捉え、分析することを目指した。この目標を達成するため、我が国チームは政策文書だけでなく現場レベルにおける実際の活動についても可能な限り調査を実行した。我が国チームが採用した評価の枠組はOECD-DACの包括的TORに準じて、柱となる下記の観点を中心に構築されている。

- a) 「コミットメント」 – 日本政府(外務省と JICA:いずれも ODA 政策の運営に関する責任を直接に負っている)のみならず、内閣および国会をも含む)は、パリ宣言の原則とパートナーシップ・コミットメントを守ることを十分に誓約しているか？
- b) 「能力」 – パリ宣言の原則とパートナーシップ・コミットメントを実践に移すための有効な能力が日本に備わっているか？
- c) 「インセンティブ」 – 日本政府は、開発援助に携わっている様々な当事者がパリ宣言の原則とパートナーシップ・コミットメントに従い、これを実践するのを奨励するための施策を行っているか？

A-2-b. 評価の範囲

我々の評価作業の主な対象である日本のODA制度は、以下の構成要素(層)から成る「多層的メカニズム」と見なすことができる。

- a) 「包括的な政策の枠組」 – ODA 大綱や ODA 中期政策などの政策文書がこの層に属する。日本の ODA 政策の総合的枠組に影響を及ぼすような内閣または国会からのインプット(文書化された資料のみならず、口頭でのコメント等も含む)も、この層に属する。
- b) 「組織構造」 – ODA 政策の策定と実施の責任を負っている組織が、この層に属する。外務省および JICA である。
- c) 「人的資源」 – 現場で日常的に ODA 政策の策定／実施プロセスに携わっている個々のスタッフメンバー。

我が国チームの調査・評価作業は、上述の各層に注目し、3つの層の各領域においてPDに合致する取り組みが実行されているか否かを検証した。

以下の表は、我々評価チームの調査の範囲に含めるべき日本のODA制度の主な構成要素の幾つかを示したものである。

表 A-2-1: 我が国チームの調査／評価の主な対象

ODA 制度の要素	
包括的な 政策の枠組	<ul style="list-style-type: none"> ODA 政策の枠組の総合的構造に関して内閣と国会から行われるインプット 「ODA 大綱」、「ODA 中期政策」、「各年度国際協力重点方針」 「援助効果の向上に関するわが国の行動計画」 「国別援助計画」、「分野別イニシアティブ」
組織構造	<ul style="list-style-type: none"> 海外経済協力会議(内閣官房)、ODA 特別委員会(参議院) 外務省(国際協力企画立案本部を中心に構築された意思決定のメカニズム)、JICA(企画部国際援助協調課を中心に構築された意思決定のメカニズム) ODA 関係省庁間連絡会議 日本大使館および ODA タスクフォース
人的資源	<ul style="list-style-type: none"> 外務省および JICA の職員 ODA に携わっている他の省庁の職員 日本の在外公館および ODA タスクフォースのスタッフ NGO、企業および学者など、日本の ODA 政策促進のパートナーとして貢献している民間部門の関係者