

C. ドナー本部（HQ）に関する調査結果

C-1. 文脈的要因

<予算>

2008年度中の日本の政府開発援助（ODA）の正味金額は95億7,900万ドルで、同年度についてはDACのメンバー中第5位であった。同年度において日本の国民総所得（GNI）に占めるODAの割合は0.19%に過ぎず、DACの平均割合である0.31%を大幅に下回っていた。さらに、同年度の日本のODAに無償資金援助が占めた割合は85.1%と計測されたが、二国間援助の割合は71%であった。

OECD-DACが最近日本について行い、2010年に発表されたピアレビューの報告書は、日本政府が以下の措置を取ることを勧告していた。まず、日本は、国連が掲げている0.7%というODAの対GNI比率を目指してODAを増額する予定を設定すべきであること、また、その目標を達成するための努力が確実に行われるようにするために、日本はODA配分の指標となるような複数年度にわたる計画を示すことが可能な枠組を確立に向けて、政治的サポートを強化するよう努めるべきであることが勧告された。OECD-DACのピアレビューは次に、援助の条件に関するDAC勧告によって確立された要件を必ず満たすこと、特にODAのグラントエレメントを86%に高めることを目指して、日本がODAの構成内容の見直しを行うことを勧告した。

<プログラムの地理的広がり>

日本が二国間ODAを支出した対象国／地域数は、2008年には189か国・地域に達した。日本は過去5年間、毎年140を上回る国／地域に二国間ODAを提供してきた。実際、2007-08年の期間にはこの数は146か国・地域であり、日本には支援対象の国／地域数を減らす予定はない。日本は世界的にODAの支出を行っており、公式に優先国を指定してはいないが、二国間ODAの大部分はアジア諸国に対して行われてきた。例えば2008年には、政府日本のODAの最大の割合がアジアに対して行われ（58%）、中東とアフリカがそれぞれ16%と15%を受け取った。アジアの諸国／地域の中では、中国、インド、およびインドネシアが合計で過去10年以上にわたって、年間平均で日本の二国間援助の総額の20.9%を受け取ってきた。

<組織構造とスタッフ>

日本の外務省の国際協力局と国際協力機構（JICA）が、日本のODA政策の策定と実施において重要な役割を果たしている。MOFAではODA関連のポストに510名のスタッフが配属されており、JICAではその人数は1,664名である。

過去数年間で、日本のODA制度の中核部分において重要な組織的変更が幾つか実施された。中でも最も重要だったのは、ODA融資計画の管理を担当していた旧日本

協力銀行(JBIC)の一部を統合し、また、それまで外務省が主管していた無償援助スキームの責任を移管して、2008年10月に刷新されたJICAが設立されたことである。これによりJICAは、技術協力を主眼とする機関から日本の三種のODAスキーム、すなわち借款、無償援助と技術協力のすべてを包括的に管理する機関へと変貌したのである。このJICA再編の主な目的は、日本のODA政策の「援助効果」を加速化し、増強し、拡大することであった。¹

一方外務省も、ODA関連事項に関する政策の策定と計画の機能を強化することを視野に入れて制度改革を実行した。2006年8月には、MOFAに国際協力局が新設された。この局は日本の総合的な外交政策に従ってODA政策を実施するために、より効果的に様々な二国間援助スキーム(円借款、無償資金援助と技術協力)を展開して、地理的な地域または開発部門の優先課題を特定することを期待されている。同局の設立に続いて2009年7月には、援助モダリティごとに設置されていた無償資金・技術協力課と有償資金協力課が廃止される一方で、ODAに関する同局の政策の企画立案と起案機能を向上させるために国別の計画を行う部課が強化された。これらの努力により、開発協力企画室の権限のもとに置かれた3つの国別開発協力課を通じて、より戦略的で合理化されたやり方で援助を提供することが可能になった。

<評価>

日本にはODA政策について、(1)説明責任の基盤を提供することと(2)今後のパフォーマンス改善に資する教訓を得るという、DACの原則に合致する2つの目標を基本として構築されている包括的な内部評価制度がある。外務省とJICAの双方が、ODA関連の評価の大多数に責任を負っているが、この二機関の間にはある程度の方業が行われている。つまり、外務省が政策、テーマおよびプログラムのレベルでの評価を担当しているのに対して、JICAは個々のプロジェクトとプログラムの実施レベルにおける評価に責任を負っているのである。外務省とJICAにはそれぞれ、OECD-DACの評価基準を反映した独自の評価ガイドラインがある。さらに、外務省とJICAにはそれぞれ独自の評価作業計画があって、評価の結果を一般に開示し、毎年評価報告書を作成している。

外務省における評価は、国際協力局政策課に属する評価・広報室が監督している。評価・広報室は第三者が主導するODA評価に関する外部諮問会議(「ODA評価有識者会議」)を開催するが、この会議は、現在は一次的に休止されている。とは言え2010年のOECD-DACによるピアレビューは、日本は評価の独立性、信頼性と組織的学習にとっての有用性を確保する上で、評価機能が現在外務省の内部に所在していることが適切であるか否かを検証すべきであることを指摘した²。

¹ http://www.jica.go.jp/tsukuba/topics/2008/080422_01.html

² 2010年6月に公表されたODAレビューの最終報告書(「開かれた国益の増進」)は評価をめぐるこのような問題点を解決することを目的として、「ODAの評価体制は客観性と評価の価値を

<政策の一貫性>

政策の一貫性という概念は、(1) 政治的コミットメントと政策綱領、(2) 政策の調整メカニズムと(3) モニタリング、分析と報告という3つの要因に分解することができる。1つ目の要因に関してはODA大綱と中期政策が、日本のODAについて最高の重要性をもつ2つの政策手段である。これらは一貫したODA政策を促進するための基盤を提供している。ただしOECD-DACの2010年のピアレビューは、ODA大綱も中期政策も、ODA政策と非ODA政策の双方がパートナー国の開発目標をサポートする方法について明快なガイダンスを十分には提供していないことを指摘していた。

2つ目の要因について日本政府内部では、ODA関連の意思決定のかなりの部分が一般的に省庁間の協調プロセスを通じて実施されるため、ODA政策の策定、計画と実施、そして—最も重要なことだがパリ宣言の文脈における—ODA政策の修正は、関係する全政府機関の一般的同意に基づいて行われている。省庁間での政策の一貫性を確保するために、法令上は外務省が日本のODA関連政策と計画上の問題を政府の他の部分と調整する責任を負っている。日本は種々の調整メカニズムを設けることによって、ODA政策を向上させるためのさらなる努力を行ってきた。例えば、日本の対外経済協力の政策協調と戦略的側面の強化を目指して、2006年には首相が議長を務める海外経済協力会議が設立された。現場レベルでは、現地の実施レベルにおいてODA政策が一貫して実行されることを確保するための作業を行う、国別のODAタスクフォースが2003年に導入された。ODAタスクフォースは一般に、日本大使館で経済協力を担当するスタッフと、JICAの海外現地事務所および日本政府のその他の機関のスタッフによって構成される。ODAタスクフォースは、ドナーの協調を促進すると共に、NGOや企業などのそれ以外の利害関係者との協議にも責任を負っている。

3つ目の要因については、省庁の進めるODA政策が開発に及ぼす影響のモニタリングと評価に関して確立されたガイドラインは存在しない。政府は透明性と報告に関して、インターネットや電子メールでのニュースレター、ODAの年次報告書などといった様々なメディア回路を活用することによって、ODA関連の諸問題についての一般の認識を高め、理解を促進するための努力を徐々に増やしてきた。

高めるための独立性強化によって増強される。よって MOFA は、ODA 評価部門の責任者に専門家を採用すること、または評価部門を ODA 政策部門から分離することによって ODA 評価部門を改革する」(pp.13)と述べている。

C-2. 総合的評価

<サブセクションの分析の枠組>

本セクションでは、日本政府がパリ宣言に盛り込まれている原則の1つ1つに従ってパリ宣言の実施に十分に取り組んでいるか否かを評価することに注力する。

PDの原則へのコミットメントの度合は、(1) 政府が*包括的政策のレベル*において、原則を実施するための明快な発言を行っているか否か、および、(2) 原則を忠実に守っている実際の取り組みが、*機関または個々のスタッフのレベル*において観察できるか否かという2つの観点から評価することが可能である。

次のセクション(すなわち「C-3.『コミットメント』の評価」)では、上述の(1)の観点から、パリ宣言全体に対する日本のコミットメントを検証することに焦点を絞るが、本セクションでは包括的政策のレベルと機関／個々のスタッフの実際の取り組みのレベルの双方において、原則の1つ1つについて日本のコミットメントの評価を行う。

<評価結果の概要>

日本のODA政策の包括的文書(ODA大綱や中期政策など)には、オーナーシップ(自助努力)、アラインメント(制度・政策への協調)、成果マネジメントに関するコミットメントについての明快な陳述が含まれているが、*調和化*と*相互説明責任*という残る2つの原則に関する日本のコミットメントは多少曖昧に思われる。

他方、*機関または個々のスタッフのレベル*を見ると、パリ宣言の各原則に密に対応するかなりの数の取り組みが観察できる。ただし評価チームは特に*成果マネジメント*と*相互説明責任*の原則に関して、パートナー国がこうした原則を追求する事務管理能力を強化するために、日本が他のドナーによる類似の努力と共に、技術援助の提供を更に拡大すべく努力することを勧告する。

さらに、国際社会が*調和化*の原則に付す重要性がますます高まっていることを考えて、評価チームは日本政府がこの原則にどのようにアプローチし、これを受け入れているか — 特にこの原則に対する政府のコミットメントが曖昧に見える包括的政策のレベルにおいて — を明確化し、そのことによって国際社会との関係においてだけでなく、日本の国民に対してもその立場を明快に主張することを勧告する。*調和化*の原則の追求は取引コストを最小限に抑えて、日本が比較的優位を保っている領域に日本のODA資源のより多くを集中することを可能にして日本に利をもたらすことに疑念の余地はないが、そうするためには日本の一般国民によるより良い理解と支持を築くことが必要になるというのが評価チームの確固たる信念である。

<原則1:オーナーシップ>

オーナーシップというPDの原則に対する日本のコミットメントは、ODA政策の基本文書(すなわちODA大綱と中期政策)に明確に規定されており、これら文書は双方とも

に内閣レベルで承認されたものである(それぞれ2003年8月、2005年2月)。事実、ODA機関とそのスタッフは東京にある本部での意思決定レベルのみならず、現場レベルでの実際の援助提供プロセスを通じて、この原則の厳格な実施に従事してきた。

パートナー国からの要請に応じて援助を提供するという日本のODA政策の基本原則は、日本がオーナーシップの原則を大いに尊重していることの証である。さらに、日本政府がODAタスクフォースに対してパートナー国政府と行うべきであると大いに奨励している政策対話³は、パートナー国の開発ニーズが日本の国別援助計画に正しく反映されることを確実にするメカニズムの役割を果たしている。事実、国別援助計画の準備プロセスの一環として、パートナー国の政府だけでなくNGOなどの市民社会組織の代表者とも対話が行われている。こうした取り組みは、パートナー国の国民による開発プロセスのオーナーシップが国別援助計画に可能な限り反映されることを更に確実にする(「包含的なオーナーシップ」の観念の尊重)。さらに、日本のODA政策が最も高い優先課題としている能力開発援助はパートナー国のオーナーシップを尊重するにとどまらず、これを強化する役割をも果たしている⁴。

<原則 2:アラインメント>

ODA大綱や中期政策などのODA政策の基本文書には、アラインメントに対する日本のコミットメントについてもオーナーシップと同様に明細な記載があり、2010年6月の「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」(次のセクション:「C-3. コミットメントを評価する」で詳細に論じる「開かれた国益の増進」)は、コミットメントについて更に詳述し、日本は「受益国との政策協議を通じて開発プログラムに開発目標が定義される」プログラム・アプローチを強化すべきであると述べている⁵。

アラインメントの原則はオーナーシップの原則と共に、現場でODA政策の実施に従事するスタッフ全員が採用しなければならない運営上の考え方において決定的に重要な意味をもつ一部と見なされている⁶。さらに、オーナーシップとアラインメントの2つの原則を取り上げれば、オーナーシップの方が一般的に2つの内でより重要だと考えられている。つまりアラインメントは、周囲の状態がそうすることを要求する場合(例えば、パートナー国の開発プロセスを指導する十分なリーダーシップがパートナー国政府に欠けている場合など)にオーナーシップの原則を事実上補完する原則と見なされているのである⁷。

上に述べた政策対話プロセスは運営のレベルで、日本のODAプロジェクト/プログラ

³ 外務省(2010)『2009年度 ODA 白書』pp.100。

⁴ 『政府開発援助大綱』pp.1。

⁵ 『ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ』(暫定的抄訳) pp.10。

⁶ 2010年6月17日に行われたJICAとのインタビュー調査。

⁷ 2010年6月17日に行われたJICAとのインタビュー調査。

ムと開発に関するパートナー国の目標、計画や戦略との密な整合性を確保する主要な回路の1つとして機能する。政策対話プロセスを通じて生み出される主な所産の1つである国別援助計画は、パートナー国の開発ニーズに呼応するようなやり方ですべてのODAプログラム／プロジェクトの方向性を示す一般的ガイダンスとして機能する。実際に今日では、日本は国別援助計画のガイダンスのもとで、パートナー国のそれぞれについて、5年の期間にわたって日本が展開する計画のODAプログラム／プロジェクトをまとめて要約する「国別事業展開計画」を作成している。このプロセスは、パートナー国のための日本のODA政策の今後の針路の予測可能性を向上させるにとどまらず、包括的なやり方でパートナー国の開発計画と日本のODA政策の中期的な方向性の整合性を確保する機能も果たしている。加えて、日本が提供するすべてのODAプロジェクトの企画・策定プロセスの一環として、ODAプロジェクトの内容とパートナー国の開発目標のアラインメントを確かめるための手続きも組み込まれている。つまり、パートナー国のJICA事務所は具体的なODAプロジェクトの企画・策定に当たって、計画中のODAプロジェクトが、対処しようとする開発ニーズの観点から見て適切であることを検証することを目的に予備的評価を実行することを義務づけられているのである⁸。

さらに、日本は伝統的に、援助提供の方法とパートナー国の行政システムとを慎重に調整してきた。それをよく表す例が、そうすることが不可避な状況が存在する場合（例えば、パートナー国の政府に、しっかりと機能する行政制度が欠けている場合など）以外には、独自のプロジェクト実施ユニット（PIU）を設けずに、適切な権限を与えられているパートナー国政府のサービス提供機関を通じてODAプロジェクトを提供する、という日本の原則である⁹。ただしパートナー国の行政制度との協調を更に進めるため、日本政府は他のドナーと共に能力開発援助、中でも特にパートナー国の調達と予算管理制度の精緻化を目指す能力開発援助を可能な限り強化すべきである。

<原則 3: 調和化>

調和化 (*harmonisation*) は、援助効果という点においてパリ宣言で最も重要な原則の1つであるが、包括的政策文書において感じられる日本のコミットメントは若干曖昧なように思われる。日本語で起案された中期政策は、日本が「エンジョ・キョウチョウ」（「エンジョ」は援助、「キョウチョウ」は協力、協調、協同、調和化などと訳すことができる）に積極的に参加すべきであることを宣言しているが¹⁰、英語版ではこのPDの原則の等価物として——故意なのか故意でないのかは不明であるが——「援助の調和化 (*harmonisation*)」ではなく「援助の協調 (*coordination*)」という言葉が用いられている。調和化の原則に対する、こうした比較的曖昧な姿勢の一部は、日本政府が調和化の機能とはアラインメントの原則を補完または強化することであると根本的に確信

⁸ 『新 JICA の概要』pp.3。

⁹ 2010 年 9 月 10 日に行われた外務省とのインタビュー調査。

¹⁰ 『政府開発援助に関する中期政策』（日本語版）pp.12。

している、という我々の調査結果によって説明することができる¹¹。

とは言え我々評価チームは、すべての締約国が実施のために同等レベルのコミットメントを行うべきであるとされているPDの原則の1つを調和化が構成しているという事実を照らして、日本政府がODA大綱などの包括的な政策文書の一部として、調和化の促進に対するコミットメントまたはリーダーシップをもっと明確に明らかにすることを勧告する。

ただしこれとは対照的に、日本はドナー・コミュニティとの調和化とそのコミュニティ内部における協調の精神で、特に現地での運営レベルにおいて実に様々な活動に実際に従事している。そのこれまでで最も顕著な例の1つは、タンザニアの農業部門のための調和化／協調の枠組の組織化においてリーダーとしての役割を果たしたことである。外務省とJICAも、様々なパートナー国においてドナー・コミュニティが行っている援助の調和化／協調努力に積極的に貢献する組織能力を強化することを目的として、いくつもの現場指向的な取り組みに着手している。例えば外務省とJICAはそれぞれ「経済協力調整官」と「プロジェクト策定アドバイザー(Project Formulation Advisor)」の配属を開始したが、その中心的な使命には、配属国における援助の調和化／協調に関する作業が含まれている¹²。さらに2010年1月、JICAは現地での運営レベルにおける調和化／協調のためのODA職員の取り組みを向上させることを目的として、「援助効果を最大化するための強力なツールとしての援助の調和化／協調(Aid Harmonisation/Coordination as a Powerful Tool for Maximizing Effectiveness of Aid)」と題されたセミナーを開催した。

より日常的に見ると、外務省とJICA内部の職員は現在、通例は「覚書」または「MOU」と呼ばれる文書によって構築される調和化／協調体制に参加することの必要性を受け入れつつある。我々の調査から明らかになったように、関係するODA職員の間でこうした必要性が感じられていることがMOUのガイドライン、「枠組の取り決めのためのガイダンス(Guidance for Framework Arrangements)」の作成へとつながり、このガイドラインは現場レベルでの援助の調和化／協調への日本の参加を大いに促進したと言われている¹³。

調和化の原則が現場レベルで実際に追求されていることで、日本政府はODA大綱などのような包括的な政策文書の一環として、調和化の原則に対するコミットメントをもっとはっきりと明らかにすべきだという評価チームの提案は更に強まるはずである。というのは、そのことはドナー・コミュニティによる援助の調和化／協調に重要な貢献をするという日本の意思を集団的に伝えるために現場レベルで行われている継続的な

¹¹ 2010年6月17日に行われた外務省とのインタビュー調査。

¹² JICAの「プロジェクト策定アドバイザー」の任務は付託条項(TOR)によって一般的に定められており、必ずしも援助協調の領域には限定されない可能性がある。

¹³ 2010年9月10日に行われた外務省とのインタビュー調査。

取り組みを、より一貫した明示的なやり方で促進するはずだからである。

さらに、日本がODA政策における*調和化／協調*を強化することの必要性が、ますます強まりつつあるODA予算の削減圧力と共に高まることには疑問の余地がないため、日本政府が*調和化／協調*へのコミットメントを*明確化*するだけでなく、*調和化／協調*を追求することの意義を国民にも*アピール*し、ひいては日本のODA政策の今後の方向性に対する一般からの支持を固めることが不可欠である。

＜原則 4: 成果マネジメント＞

*成果マネジメント*の原則について、日本の包括的政策文書はこの原則に対する日本の強力なコミットメントを明記している。この原則はODAの効果的な実施に不可欠な事項として現行のODA大綱の見出しとなっており、2005年の「援助効果の向上に関するわが国の行動計画」(Action Plan for Implementing the Paris Declaration)、および2010年の「ODAの在り方に関する検討 最終とりまとめ」によってより詳細に示されてもいる。

この関連からも着目すべき現地での実際の取り組みは、日本政府のODA評価制度である。「C-1 文脈的要因」のセクションで述べたように、ODA関連の評価の大多数は外務省とJICAが行っている。つまり、外務省が政策、テーマとプログラム・レベルでの評価に責任を負う一方で、JICAが実施レベルにおける個々のプロジェクトとプログラムの評価を担当しているのである。こうした評価制度に関するガイドライン文書は、提供されるODAのインプットばかりでなくODAが出した開発の*成果とインパクト*にも評価調査の焦点を置くべきであることを指示している¹⁴。このことは、外務省とJICAの双方が実際に、*成果マネジメント*の原則を自らの使命の中核として受け取っていることを裏付けている。

ただし、*成果マネジメント*は主にパートナー国の開発計画に基づく指標に照らして実施すべきであるが、日本のODA評価はこの点において必ずしも十分でないかもしれない。この問題の一部は、パートナー国の統計制度の信頼性をめぐる不可避の状況——これら制度はまだ発展段階にあるため——に帰すことができるが、日本政府はこうした問題点の克服に手を貸すため、他のドナーおよびパートナー国の政府と緊密に協力してより強固な能力開発努力を行うべきである。

＜原則 5: 相互説明責任＞

*調和化*の原則と同様に*相互説明責任*も、包括的なODA政策文書において日本政府のはっきりしたコミットメントが不足している原則である。ただしこの場合も慎重に観察すれば、相互説明責任の保証に貢献することのできるメカニズムが機関レベルに組み込まれていることが明らかになる。

¹⁴ 外務省(2009)『ODA 評価ガイドライン(第5版)』(日本語版)pp. 41-42、JICA(2010)『新JICA 事業評価ガイドライン(第1版)』(日本語版)pp. 17-35。

この件に関する例を幾つか指摘しよう。国別援助計画の作成がパートナー国の政府（およびある程度までは市民社会組織）との緊密な協議を経て実施されていること、具体的なODAプロジェクトの提供は原則として、パートナー国の政府から要請を受けることが条件であること、プロジェクト・レベルにおけるODA評価の調査作業は一般にJICAとパートナー国の政府との間の共同努力として実施されていること、ODA評価からのフィードバックが、一般的にはパートナー国の政府に提供されていることなどである¹⁵。日本のODA制度に組み込まれているこれら手続きはすべて、日本とパートナー国の間の相互説明責任の向上に貢献し得るものである。

ただし相互説明責任を更に深化させるために、日本政府は他のドナーおよび市民社会組織と緊密に協力して能力開発援助を拡大し、パートナー国が開発政策の成果についてその国民に対する説明責任を強化することを目指すべきである。

C-3. 「コミットメント」の評価

パリ宣言に対する日本のコミットメントとその促進のためのリーダーシップ — 同宣言を実施するための「可能化条件」の1つと見なされている — は、ODAとパリ宣言に関して内閣、外務省とJICAによって承認／作成される幾つかの包括的な政策文書についての調査によって評価される。これら機関の本部および大使館／海外事務所に見られるこれらコミットメントの幾つかの結果／アウトプットも幾つか捉えることができる。こうしたコミットメントおよびリーダーシップとは別に、日本はそのODA活動の様々な面やレベルにおいてPDの原則の実際の実施に取り組んでおり、これらについてはC-2.総合的評価において述べた。

C-3-a. 包括的な政策文書におけるコミットメントの評価

<ODA 大綱と中期政策>

日本のODA大綱(2003年8月)はその「基本方針」の部分において、「日本は開発途上国の自主性(オーナーシップ)を尊重し、その開発戦略を重視する」と述べ、また、「国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める」と述べている¹⁶。同大綱は、ODAの効果的な実施に不可欠な事項として、ODAの成果に対する評価を充実させることをも謳っている¹⁷。

日本のODAに関する中期政策(2005年2月)は「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」として、ODAタスクフォースに以下を行うことも要請している。

¹⁵ 2010年9月10日に行われた外務省とのインタビュー調査。

¹⁶ 『政府開発援助大綱』pp. 2-3。

¹⁷ 同上 p. 8。

- (i) 援助プログラムを被援助国の開発計画や開発目標と整合させようと努めること[オーナーシップ／アラインメントの原則に対応する]
- (ii) 中期的な優先課題や政策／制度上の課題に関する視点を共有するために被援助国と政策協議を実行すること[アラインメント]
- (iii) 国際機関その他の二国間ドナーなどの現地のドナー・コミュニティと緊密に連携して、ドナーとの協調(以下略)に積極的に参加すること[調和化]、ならびに
- (iv) 被援助国に対する日本の援助が意図していた目標および目的が達成されたか否かのレビューを行うこと[成果マネジメント]¹⁸。

いずれも内閣レベルで承認された基本的で包括的な2件のODA政策文書におけるこれらの記述は、パリ宣言に盛り込まれている原則、すなわちオーナーシップ、アラインメント、調和化と成果マネジメントを日本が最高に尊重していることを表している。これらの要素はすべて、1992年に承認された旧ODA大綱にすでに示されていたが、基本的なやり方で示されていたに過ぎなかった。よって、これら原則に対する日本の基本的コミットメントはこれまで一貫したものであったが、それにとどまらず強化もされている。

ただし、これらの点について解決すべき課題が幾つかある。まず、上記の2件の文書は基本的／包括的な政策のガイドラインとしての性質を考えればある程度不可避なことであるが、概して詳細と具体性が不足している。第2に、調和化の原則の含意は「協調」と「連携」という語にしか現れず、日本が他のドナーとの協調／連携を通じて追求するものを明確化していない。第3に、相互説明責任への言及が見られない。

<援助効果の向上に関するわが国の行動計画>

ODA 大綱と中期政策をめぐるこれらの疑問は、「援助効果の向上に関するわが国の行動計画」(2005年2月、以下、「PD 行動計画」という)によって一部が補われている。

PD 行動計画はまず、パリ宣言の実施に関する日本の基本的立場を明確化して、オーナーシップとアラインメントの原則に次のように言及している。「オーナーシップは、被援助国主導型の援助が有効性をもつための基盤である。被援助国とドナーとの間のパートナーシップは、有効性を向上させるために不可欠である」、「ドナーはその援助と、PRS を含めた被援助国の国家的な開発戦略とを整合させなければならない」¹⁹。同行動計画の主な章である「具体的な方策」はこのことを詳述して、「日本のODA とパートナー国の国家開発戦略との整合性向上」、「能力開発」、「開発成果マネジメント」等の詳細を示している。更に同章では、アラインメントと「能力開発」の双

¹⁸ 『政府開発援助に関する中期目標』pp. 20-21。

¹⁹ 『援助効果の向上に関するわが国の行動計画』p. 1。これらは、「パリ宣言の実施に関する基本的立場」の章からの抜粋である。

方が、以下の抜粋に見られるようにオーナーシップのカギであると述べられている。「[アラインメントは]パートナー国のオーナーシップ尊重の最も基本的な要素である」、「能力開発は、パートナー国がそのオーナーシップを十分に発揮できるようにする上で不可欠である(以下略)」²⁰

PD 行動計画は具体的な性格をもっているため、日本の援助の有効性向上努力がより体系的で完全、かつ首尾一貫したものになるのに役立ったとODA職員は考えている。こうした変化が生じた結果、MOU のテンプレートのサンプル(2006 年)や MOU についてのガイドラインである「枠組の取り決めのためのガイダンス」(2008 年)を含むパートナー国やその他のドナーとの覚書(MOU)締結への姿勢がより積極的になり、組織化されることになった。そのことが、オーナーシップ、アラインメントおよび調和化の原則に対する日本のコミットメントのさらなる向上に寄与したのである²¹。ただし、日本政府が MOU は拘束力をもたない場合にのみ締結すべきであるという立場を維持しており、この「拘束力をもたない」という条件の一般化が日本の MOU への参加の増大を促進する要因として機能するかもしれないことに着目すべきである。加えて、PD 行動計画はパリ宣言の実施をもっぱらの目的としているにもかかわらず、いまなお相互説明責任、更には調和化に対してさえ、はっきりとした言及を欠いている。

＜ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ＞

外務省は 2010 年に、ODA の戦略的な価値と有効性を向上させるためにレビューを実施し、「開かれた国益の増進」と題された最終報告書を作成した(2010 年 6 月)。この報告書は、「開発目標が被援助国との政策協議を通じて開発プログラムにおいて定義される」²²プログラム・アプローチを強化すること、ならびに ODA タスクフォースを補強し、援助の調整／調和化の責任を負う経済協力調整官を増員することを唱導している²³。また、ODA のプログラムとプロジェクトのそれぞれについて具体的な成果目標を定め、開示し、評価することも主張している²⁴。

上記の報告書などは、外務省がアラインメント、調和化および成果マネジメント、ならびに援助効果の向上という課題一般に更にコミットすることを提案している。ただし、これらの記述は概ね日本の国内措置に焦点を当てており、パートナー国やその他のドナーを含めた国外の利害関係者との関係や交流にはほとんど言及していない。

＜JICA の中期計画＞

一方 JICA は 2003 年 10 月に中期計画を作成し、2006 年 3 月にそれを改訂した。

²⁰ 同上 pp. 2-6。

²¹ 2010 年 6 月 17 日に行った外務省とのインタビュー調査。

²² 『ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ』(暫定的抄訳)p. 10。

²³ 同上 p. 13。

²⁴ 同上 p. 10。

これをパリ宣言に関する JICA の政策コミットメント文書と見なすことができるのは、この計画に PD の5つの原則に関して以下の記述(修正版から引用)が記載されているためである。

- (i) JICAは発展途上国のニーズをしかるべく顧慮しながらそのプログラム(以下略)を実施する。[PDのオーナーシップ／アラインメントの原則に対応する]
- (ii) JICAは発展途上国の政府および当該の職員と、十分な相互理解に達するよう努力する。[オーナーシップ／アラインメント]
- (iii) JICAは他の援助機関とのより緊密な連携を目指して努力する。[調和化]
- (iv) JICAは他のドナーおよび国際援助機関と共に国際援助の連携と協調を強化する一方で、日本の援助のアイデンティティと国際的な存在感の維持を確保する。「調和化」
- (v) JICAは体系的で効率的な評価システムを導入する(以下略)。JICAは一般に対して明確かつ包括的な方法で評価結果に関する情報を提供し、評価の結果と学んだ教訓を今後のプロジェクト向上のために直ちに、かつ適正にフィードバックする。[成果マネジメント／相互説明責任]
- (vi) JICAは、自機関に対する国民の信頼を確保するため、また国民に自らの活動について説明するという責任を果たすために、適切な情報の開示を行う。[相互説明責任]²⁵

上記の(v)および(vi)における「国民」とは、原語における「コクミン」(すなわちある国の国民)から判断されるように日本国民のみを意味すること、また、この計画に示されている相互説明責任に対する JICA のコミットメントは従って、パートナー国の国民との関係における説明責任の問題に対する関心を欠いていることに着目すべきである。

<国別援助計画>

現場、パートナー国における運営現場にずっと近いレベルでは、国別援助計画が、PD 原則への日本のコミットメントを促進し、日本が各パートナー国に適用する実際の ODA 政策を浸透させるための重要な手段としての役割を果たしている。

ODA に関する中期政策によれば、国別援助計画は「受益国の開発ニーズの正確な理解に基づいて、今後およそ5年間にわたる日本の ODA の方向性、優先部門や優先課題を明記している」。以下に示す中期政策からの抜粋は、国別援助計画がパートナー国における日本の ODA 政策におけるアラインメントの原則を保証するために欠かせない目的達成手段としての役割を担っていることのさらなる証である。

ODA TF(ODAタスクフォース)は現場レベルで得た知識と経験を最大限に活用し

²⁵ JICA 中期計画(暫定訳)pp. 3-4。

て国別援助計画の策定と修正に積極的に参加し、援助プログラムを受益国の開発計画および開発目標、ならびに国際的な開発目標と整合させることに努める。

幾つかの国別援助計画を子細に見れば、PD 原則を厳密に守る具体的な方向性を示していることが更に明らかになる。

タンザニア連合共和国に関する国別援助計画(2008年6月)

- この国別援助計画は、タンザニアにおける日本のODA政策の2本の柱を明記しているが、これはタンザニアの第2次貧困削減戦略(成長と貧困の削減のための国家戦略／ザンジバル戦略)によって特定された優先課題分野に対応している。すなわち、この柱とは、「生産性向上・競争力強化に対する支援」および「良い統治推進のための支援」である。[PDのオーナーシップ／アラインメントの原則に対応する]
- 加えて、タンザニア国別援助計画は、「我が国としても、JAST（すなわち2006年に策定された援助の調和化の枠組であるタンザニア共同援助戦略）を踏まえ、中期的に援助の方向性を示す援助の予測性の向上や、評価・モニタリング面での調和化、事業管理(報告書、調達等)面の同国政府制度の活用等に取り組んでいく必要がある」と述べている。[アラインメントと調和化]

バングラデシュ人民共和国に関する国別援助計画(2006年5月)

- バングラデシュ国別援助計画では、「我が国の援助は途上国の自助努力支援を基本としており、今後ともバングラデシュ側との緊密な政策対話を通じて、その自主性を最大限に尊重するとともに、その前提となる能力開発を支援しつつ協力をを行う。特に、当国では2005年10月にバングラデシュ政府によりPRSPが策定されたので、他の援助国・機関等とも連携しながら、その迅速かつ効果的・効率的な実施を強力に後押ししていく」旨が述べられている。[オーナーシップ／アラインメント]
- 「特に、援助戦略全般について、バングラデシュに対する主要援助国・機関である世銀・ADB・英DFID と緊密に連携し、相互補完や分業を進めることにより開発成果を最大化する。更に、各セクターにおいても、そのセクターで有力な援助国・機関と、重要な政策・制度改善についての政府への働きかけや具体的事業における協力などの連携を強化する。」「調和化]
- 「我が国の援助の成果については、MDGs、PRSP 等の各種関連指標(定量的・定性的指標の双方を含む)について、バングラデシュ政府、他の援助国・機関、NGO や研究機関等と連携してモニタリングを行うとともに、我が国の援助

の貢献をレビューすることにより、その後の我が国の援助方針の改善に最大限に活用する。」「*成果マネジメントおよび相互説明責任*」

ベトナムに関する国別援助計画(2009年7月)

- 「我が国のベトナムへの援助は、(中略)ベトナム政府自身がMDGsを踏まえて策定した、「社会経済開発10カ年戦略(2001-2010)」、「社会経済開発5ヶ年計画(SEDP:2006-2010)」等の国家開発計画に沿って実施する。」「*オーナーシップ／アラインメント*」
- 「ベトナム政府・ドナー間の対話の場として、各パートナーシップ・グループの活動は貴重であり、積極的に関与していく。今後特に重視していくべきものとして、援助効果向上、運輸交通、保健医療、法整備支援、財政管理改革などが挙げられる。」「*調和化*」

C-3-b. 「コミットメント」のアウトプットの評価

本項では、パリ宣言に対する日本のコミットメントから得られたアウトプットの計測結果として、パートナー国にある日本大使館とJICAの海外事務所を対象としたアンケート調査の結果を幾つか示す。

【大使館／JICA 事務所のスタッフのどの位の割合が、パリ宣言についての情報を得ているか】

アンケートへの回答によれば、回答を寄せた大使館の経済協力部の83.3%が、スタッフの大多数がPDの概略と目的について情報を得ていたと答えた。スタッフの大多数がパリ宣言の原則と詳細について知っていると答えた部の割合は、52.8%であった。スタッフの80%以上が原則と詳細を知っていると回答した部の比率に質問を狭めると、数字は16.7%へと激減する。回答を寄せたJICA事務所でこれに対応する数字はそれぞれ、94.4%、69.4%、13.9%である(C-3-1を参照)²⁶。

²⁶ 本文と表に現れる数字がわずかに異なる場合があるのは、表の数字は四捨五入して小数点以下第1位までにしてあるためである。

表 C-3-1: 経済協力部/JICA 海外事務所のどれだけの割合のスタッフが、PD についての情報を得ているか (Q1-1)

情報のレベル	情報を得ている スタッフの割合	80%超	50-80%	20-50%	20% 未満	ポイント
	PD の概要と目的	(経済協力部) (JICA 海外事務所)	38.9% 55.6%	44.4% 38.9%	11.1% 5.6%	5.6% 0.0%
PD の原則と詳細	(経済協力部) (JICA 海外事務所)	16.7% 13.9%	36.1% 55.6%	30.6% 25.0%	16.7% 5.6%	2.5 2.8

(注) 1. 上の段が経済協力部、下の段が JICA 事務所の数字を示している。
2. ポイントは、「80%超」を 4 ポイント、「50-80%」を 3 ポイント、「20-50%」を 2 ポイント、「20%未満」を 1 ポイントとした加重平均である。

【大使館/JICA 事務所のスタッフのどの位の割合が、PD 原則に関する本部の方針を心得ていると考えているか】

パートナー国にあって、オーナーシップの原則に関する外務省本部の方針を十分心得ているという自己認識のあった日本大使館の割合は、81.8%である。この割合は、アラインメントについては 72.7%、調和化については 78.8%、成果マネジメントでは 66.7%、相互説明責任については 72.7%である。本部の方針について理解しているという、これに対応する JICA 事務所の割合は、それぞれ 94.3%、91.4%、94.1%、72.7%、79.4%である(C-3-2 を参照)。

表 C-3-2: パリ宣言の原則に関する本部の方針を理解している大使館/JICA 事務所の割合 (Q1-5)

	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	相互 説明責任
大使館	81.8%	72.7%	78.8%	66.7%	72.7%
JICA 事務所	94.3%	91.4%	94.1%	72.7%	79.4%

【大使館/JICA 事務所のスタッフのどの位の割合が、PD 行動計画を心得ていると考えているか】

日本政府が 2005 年 2 月に公式に発表した「援助効果の向上に関するわが国の行動計画」(PD 行動計画)に関して、行動計画の具体的な内容を十分に理解していると回答した大使館の経済協力部長がわずか 11.1%であったのに対して、JICA 事務所の統括マネジャーでは、この割合が 22.2%であった。他方、PD 行動計画の具体的な内容を部分的に理解していると回答した経済協力部長の割合が 58.3%であったのに対して、JICA の統括マネジャーでは 47.2%であった。PD 原則の実施という観点で PD 行動計画が提供しているメリットに関しては、PD 行動計画の内容について

て十分に、または部分的に理解していると回答した経済協力部長と統括マネジャーの過半数が、パリ宣言についてスタッフメンバーの間に共通の理解があることをメリットだと指摘している(C-3-3を参照)。

表 C-3-3:大使館の経済協力部長と JICA 事務所の統括マネジャーによる PD 行動計画に対する理解のレベルとメリットの認識 (Q1-4)

		経済協力部長	JICA 事務所の統括マネジャー
理解または認識のレベル	内容を十分に理解している	11.1%	22.2%
	内容を部分的に理解している	58.3%	47.2%
	存在だけを認識している	16.7%	25.0%
	存在さえ認識していない	13.9%	5.6%
PD 行動計画のメリット (複数解答式)	スタッフによる理解の深化	50.0%	48.0%
	スタッフの間に共通の理解がある	50.0%	60.0%
	大使館と JICA 事務所の間に共通の理解がある	41.7%	40.0%
	総合的な ODA 政策の中で PD の実施方針が明確になる	37.5%	40.0%
	国別援助計画において PD の実施方針が明確になる	25.0%	20.0%
	覚書締結のための方針が明確になる	8.3%	16.0%
	その他	8.3%	8.0%

<評価>

アンケート調査から得られたこれらの数字は、パリ宣言とその原則に対する日本政府のコミットメントから得られたアウトプットの計測結果と見なすことができ、悪くはないが十分ではないレベルだと評価することができる。大使館またはその経済協力部の数字の方が JICA 海外事務所より概ね低いことも指摘すべきである。JICA のスタッフが開発援助のスペシャリストであるという性格をもっているのとは対照的に大使館詰めの外交官の性格がジェネラリスト的であることに照らせば、このことはある程度理解できる。ただし、このことを容認可能としてはならず、外務省が ODA 政策の策定に責任を負っていることを考えればなおさらである。

結論として、外務省と JICA 双方の本部には、例えばパリ宣言という総合的な枠組の内部で国際的に論じられ、行うことが可能な取り組みや施策の幅広さを伝えることなどによって、現場レベルでパリ宣言についての理解と知識の深化を助長するための努力を強化することを提言すべきであろう。

C-3-c. 評価と課題

オーナーシップ、アラインメントと成果マネジメントという原則に関する限り、包括的政策文書に現れるパリ宣言への日本のコミットメントは明確で(最も包括的な政策文書において明確化されている)、一貫性があり(1992年に承認された旧ODA大綱が承認されて以来姿を見せている)、更に強化されている(PD行動計画によって具体性を与えられている)と評価することができる。ただし、1992年のODA大綱におけるオーナーシップへの言及は、「自助」という言葉であり、援助の文脈において、「自助」よりも「自決」をほのめかすものである、オーナーシップという語のもつ真の意味とはわずかながら違って解釈することが可能である。

調和化は、援助効果という観点から見るとPD原則の中で最も重要なものの1つであるが、包括的政策文書に現れる日本のこの原則に対するコミットメントは、総体的に弱体または曖昧だと評価される。ODA大綱と中期政策は、「協調」と「連携」という語で調和化を暗に示しているが、援助を調和化するために日本が他のドナーと連携すると明確に主張してはいない。パリ宣言の実施をもつぱらの目的とするPD行動計画に、調和化に対する明快な言及がないことは説明できないことである²⁷。ODAに関する最新の前向きな包括的政策文書である「ODAのあり方に関する検討:最終とりまとめ」でさえ調和化を直接的に唱道せず、援助協調の専門家増員を要求しているだけである。JICAの中期計画は、調和化について断固として実のある主張を行っている稀有な例外である。

調和化に対するこうしたどっちつかずの態度はおそらく、誰が援助に貢献しているのかを示す(日本の援助貢献の可視性／弁別性)という日本に根強い傾向を反映しており、それはおそらく、以下に示す2つの背景が事実として存在するためであろう。

- (i) 日本のODAは、前世紀の前半に日本が侵攻したアジア諸国への戦後補償に端を発しており、その性質上、誰が行っているのかを示すことが必要であった。
- (ii) 急成長しているアジアにODAの最大の割合が向けられている日本は、長期間にわたって停滞しているアフリカ諸国を主に援助してきた欧州のドナーよりも援助の失敗や疲労の経験が少ないために、効果のなさを最小限に抑えるべく奮闘して、自身の貢献の可視性／弁別性よりも調和化を優先してきた欧州のドナーに比べて、援助効果や調和化を熟考しなければならない場面に直面することが少なかった。

²⁷ この計画は「調和化の手続き」に言及しているのみで、「より効果的な分業」、「連携行動のためのインセンティブ」などという観点でパリ宣言において論じられている、もっと幅広い意味における援助の調和化を包括的に主張しているわけではない。

残るPD原則である相互説明責任については、JICAの中期計画を除いて、主なODA政策文書のいずれにおいても言及されていない。これに対する取り組みは幾つかの活動で実際的に観察されるものの、この原則に対する日本の明示的なコミットメントまたはリーダーシップは、ほとんど認識することができない。

コミットメントのインプットの側面に加えてそのアウトプットは、日本のコミットメントがしかるべきものではあるが、パートナー国に駐在しているODA機関のメンバーやスタッフに浸透するほど十分ではないことを立証している。我々のアンケート調査から明らかになったように、パリ宣言の実際の内容(原則と詳細)は、在外拠点のODAスタッフにはそれほどしっかりと吸収されていない。さらに、パリ宣言の5つの原則の中で、成果マネジメントと相互説明責任に関する海外のODA職員による理解のレベルは、他の3つの原則についてよりも低いように思われる。結論として、評価チームは、外務省とJICA双方の本部が、現場レベルにおけるパリ宣言に関する理解と知識の深化を促進するための努力を強化することを提言する。そのための方法としては、例えばパリ宣言という総合的な枠組の中で国際的に論じられている、様々な取り組みや施策の選択肢について、幅広く情報提供を行うことなどが考えられる。

C-4. 「能力」の評価

パリ宣言という点から見た日本の能力(capacity)は、日本の援助制度全体の組織的能力と、個々の組織の制度的能力という2つの観点から評価される。組織的能力は、日本のODAを担当している個々の組織を超えて広がる要因から成る。これに対して制度的能力は、日本のODA政策の策定／実施に携わっている1つ1つの組織のレベルにおける組織構造、スタッフの配属、手続き、訓練や知識基盤などといった要素から成る。

C-4-a. 組織的能力

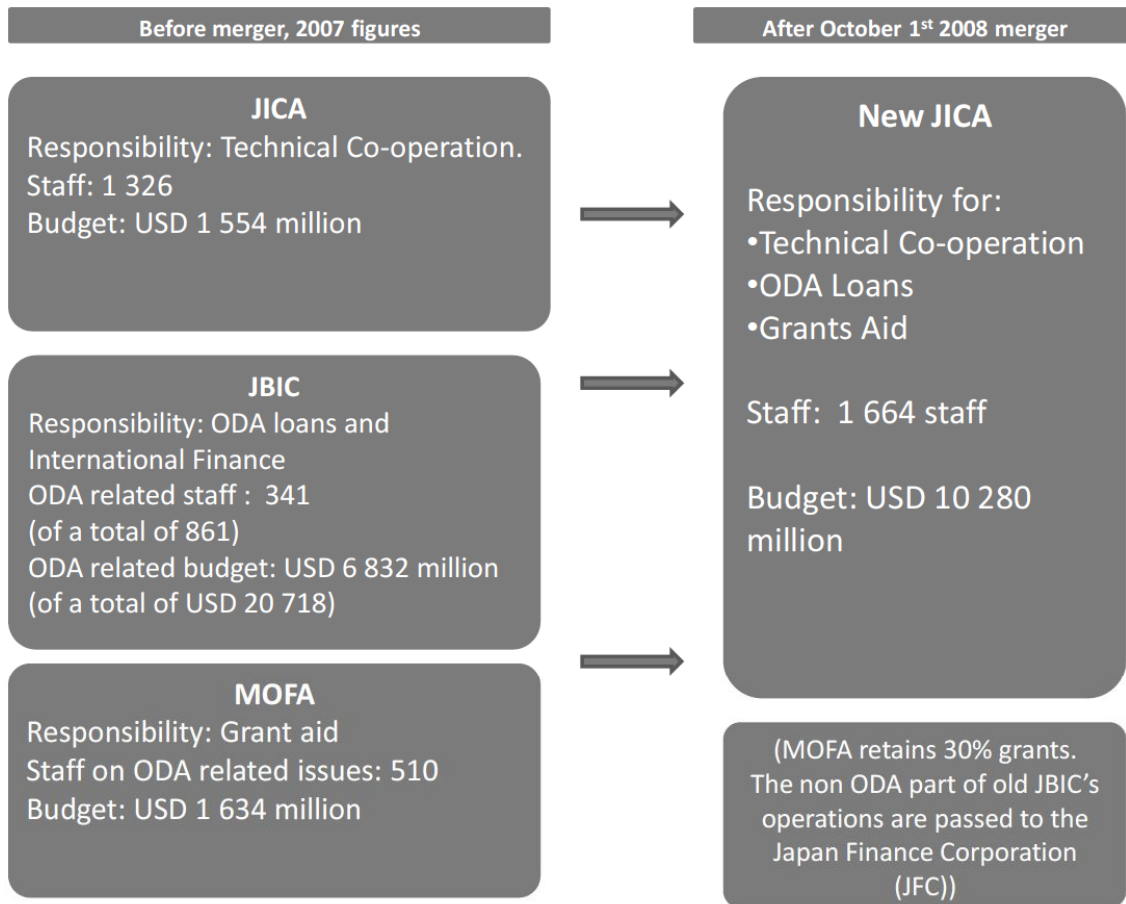
日本の組織的能力の進歩は、パートナー国それぞれのニーズを満たすための援助の様々なモダリティの強みが、どうやって柔軟に結び付けられるかによって示される。以下の6つの観点から評価が行われた。

<援助政策の一貫性:機関間で機能している協調>

日本では、内閣官房と12省庁が開発援助の政策分野に携わっている。2006年に内閣府のもとに設立された海外経済協力会議では、首相が議長を務め、内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣が海外経済協力に関する重要事項について柔軟かつ実際的な議論を行っている。

同会議は各省庁のODA政策が一貫性をもって立案、実行されることを確保して最大の成果を上げることができるよう、総合的なODA政策の企画と調整の核を担っている外務省と共に、他の省庁とも緊密な協力を行っている。

図表C-4-1: 新JICAの役割と資源



資料: OECD(2010年)『日本に関するDACのピアレビュー』p. 54. / 原資料: JICA(2008年)『新JICA』

<援助スキームの統合: 日本 ODA の「ワンストップ・ショップ」としての新 JICA>
 2008年にJBICの海外経済協力業務(OECO)と旧JICAが合併して、ODAを包括的に実施する新機関として新JICAが公式に設立された。新JICAは、日本のODAの3つのスキーム、すなわち(a)「旧JICA」が提供していた技術援助、(b)「旧JBIC」のOECOが提供していた譲許的借款(日本のODA借款)等、および(c)それまで外務省が監督していた無償資金援助(返済の義務がない)の一部のすべてを統合する、日本の

ODAの「ワンストップ・ショッパ」と言うことができる²⁸。つまり日本はいまや、パートナー国の開発ニーズにぴったりと合致する「援助のモダリティ・ミックス」を戦略的かつ柔軟に構築できるような制度的枠組を備えており、そのことが、援助効果の向上という針路を前進させる上でリーダーシップを取るためのより良い位置に日本を置くことになる²⁹。よって、ODA政策の総合的な効率と有効性の向上を推進する制度間改革を前進させるという観点から見て日本が大いに前進したというのは本当である。

ただし、開発の効果という点で改革の具体的な成果について評価を行うのは時期尚早である。望ましい成果を達成するにはさらなる改善が必要であろう。OECD-DACが日本について行ったDACのピアレビューは、日本がプロジェクトの手続きを更に合理化すること、3つの援助スキームにまたがって手続きを調和化すること、特にスタッフが異なる制度を管理し、その間での相乗作用を求めるのに役立つための研修を通じて、スタッフのさらなる能力強化に投資することを提言した。

＜国別援助の有効性強化：ODA タスクフォースの数と機能の拡充＞

現場事務所への責任の委譲は援助効果の向上を成功させるカギの1つである。このため、外務省もJICAも傘下の大使館／現地事務所の有効性を高めるために一連の対策をとってきた。日本は2003年、「国別ODAタスクフォース」と呼ばれる機関間制度を導入した。このタスクフォースの数は2009年11月現在で79にまで増えている。

ODAタスクフォースの果たす機能の幅も、東京本部のイニシアティブのもとで拡大しつつある。大使館、JICA事務所やJETROなどといった日本のその他の政府機関のスタッフによって構成されるODAタスクフォースは、国別援助計画と個々のプロジェクトの策定に手を貸している。

タスクフォースの導入により、各受入れ国における日本大使館とJICA事務所の間での連携と分業の方法も規定される。それが当然のことながら連携の基本として作用し、各受入れ国において日本、パートナー国とその他のドナー機関の間での分業がより効果的になったと言われている³⁰。事実、ODAタスクフォースの50から60%が、自分たちはパリ宣言に見られるような国際的に合意された援助の原則に合致した、効果的な活動を実施していると考えている(表C-4-1を参照)。

その一方で、現場レベルへの日本の権限の委譲は進んだが、なお改善の余地があると主張されている³¹。実際にアンケート調査の結果から、大きくないとは言え、今なお一定の改善の余地があると大使館とJICA事務所が考える傾向にあることが明らかになった。

²⁸ <http://www.jica.go.jp/english/news/field/2008/pdf/081003.pdf>

²⁹ 「C1 文脈的要因」(p.6)に述べたように、JICAのこの再編は日本のODA政策の「援助効果」の加速化、増強と拡大を主目的としたものであった。

³⁰ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

³¹ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

最初に、アンケート調査では回答側の大使館とJICA事務所に対して、現行レベルの権限の委譲が3つの意思決定領域、すなわち(1)新規プロジェクトの策定と承認、(2)承認されたプロジェクトの実施プロセス、および(3)受入れ国におけるドナーの協調活動への参加において「十分」であるか否かを尋ねた。この質問に対する回答によれば、回答を寄せた大使館とJICA事務所の過半数が、意思決定の3領域のすべてにおいて、現行の権限委譲のレベルについて必ずしも不満を有しているわけではないと言うことができる。つまり、現行レベルの権限の委譲が「十分」という問いに対して、(1)新規プロジェクトの策定と承認に関する意思決定については、回答した大使館の79.4%が、(2)承認されたプロジェクトの実施プロセスについては78.8%が、(3)駐在中の受入れ国におけるドナーの協調活動への参加については88.2%が「どちらかと言えばそう思う」または「大いにそう思う」と答えた。JICA事務所については、これに対応する数字はそれぞれ(1)が80.0%、(2)が84.8%、(3)が84.4%であった(表C-4-2を参照)。

同時に、回答を寄せた大使館とJICA事務所の無視できない割合が、特に受入れ国におけるドナーの協調に関係する活動という点から、権限委譲が強力に必要であると認識していたことに留意すべきである。つまり、受入れ国でのドナーの協調活動への参加に関する意思決定という観点から権限委譲は「必要」か否かという質問に対して、回答した大使館の17.6%が「大いにそう思う」と答えた。これに対応するJICA事務所の割合は24.2%である。

これに関連して我々のインタビュー調査対象の多くが、MOU(覚書)の草案に対して事前に本部の承認が必要であるために、時としてパートナー国におけるドナー・コミュニティの援助調整活動への日本の対応が時機を逸するリスクがあること、また、MOUは締約国に対して法的拘束力をもたないことが一般的であるために、日本政府はこの点に関して更に権限委譲を進める方が良いと指摘したことに留意すべきである³²。

上記のような調査結果を考えると、ドナーの協調関連の活動は、日本が現地事務所の意思決定権限を強化できる分野となる可能性があり、そうすればおそらく、様々なパートナー国におけるペースの速いドナー協調活動の展開に対する日本の即応力を強めることになろう。

³² 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査、および2010年6月18日に行った外務省とのインタビュー調査。

表 C-4-1: 国別の ODA タスクフォースは、パリ宣言に見られるような国際的に合意された援助原則に合致した有効な活動を行っているか？ (Q2-1)

	大いにそう思う	そう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	そう思わない	合計
大使館	2.9%	58.8%	32.4%	5.9%	0.0%	100.0%
JICA 事務所	5.7%	42.9%	42.9%	5.7%	2.9%	100.0%

表 C-4-2: パリ宣言の実施という点で見た場合に、意思決定権限の委譲の必要性和十分性を大使館/JICA 事務所はどう評価しているか (Q2-7)

[大使館]

		大いにそう思う	かなりそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	合計
新規プロジェクトの策定と承認に関する意思決定	必要性	5.7%	65.7%	28.6%	0.0%	100.0%
	十分性	0.0%	79.4%	20.6%	0.0%	100.0%
承認されたプロジェクトの実施プロセスに関する意思決定	必要性	8.8%	67.6%	20.6%	2.9%	100.0%
	十分性	0.0%	78.8%	21.2%	0.0%	100.0%
受入れ国におけるドナーの協調活動への参加に関する意思決定	必要性	17.6%	55.9%	23.5%	2.9%	100.0%
	十分性	0.0%	88.2%	8.8%	2.9%	100.0%

[JICA事務所]

		大いにそう思う	かなりそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	合計
新規プロジェクトの策定と承認に関する意思決定	必要性	11.4%	57.1%	31.4%	0.0%	100.0%
	十分性	0.0%	80.0%	20.0%	0.0%	100.0%
承認されたプロジェクトの実施プロセスに関する意思決定	必要性	9.1%	69.7%	21.2%	0.0%	100.0%
	十分性	3.0%	81.8%	15.2%	0.0%	100.0%
受入れ国におけるドナーの協調活動への参加に関する意思決定	必要性	24.2%	60.6%	15.2%	0.0%	100.0%
	十分性	9.4%	75.0%	12.5%	3.1%	100.0%

< 援助のモダリティの拡大: 財政支援への参画 >

日本は援助のモダリティをプロジェクト型援助に適したものから、財政支援を含めたプログラム型援助に直接貢献するものへと拡大した³³。一方、外務省は2005年に、日本がパートナー国に一般的財政支援(GBS)を提供すべきか否かとその方法に関する

³³ ここに言う「財政支援」には、日本が1980年代半ばにすでに導入していたSALやSECALなどの調整借款は含まれていない。

る意思決定に寄与するために、GBSの結果と課題を明確化することを目指したレビュー調査をODA評価に関する外部助言委員会(外務省の経済協力局長のための非公式な助言委員会)に委託した³⁴。

近年、日本は(i)タンザニア(2004年以降)とガーナ(2008年以降)、(ii)インドネシアに開発政策借款(DPL)として(2005年以降)、および(iii)ベトナムとラオス人民民主共和国に貧困削減支援融資(PRSC)の協調融資として財政支援を提供してきた。2007年にはPRSPについての財政支援を提供するために新たな援助手段を導入した。ただし日本が財政支援を提供してきたパートナー国の総数は2010年9月現在で、まだ限定されている。

＜援助手段の調整:パートナー国のための「国別事業展開計画」の導入＞

日本は最近「国別事業展開計画」と呼ばれる新たなメカニズムを導入したが、これは(i)技術協力、無償資金援助と有償資金援助の中、および(ii)プロジェクト援助と非プロジェクト援助(財政支援など)の間での有効な調整を確実なものとするよう機能するものである。

国別事業展開計画とは、日本のODAの各パートナー国に対する日本の援助の総合的な中期的全体像の概略を示すために、それぞれの国について作成される文書である。国別事業展開計画においては、基本的に継続中のODAプロジェクトのすべてがリストにされ、国別の優先分野、開発上の問題点、プログラム別に分類される。国別事業展開計画の活用により、ODAプロジェクトを立案、計画および実施する際に総合的なやり方で、様々な開発援助スキーム(技術協力、無償資金援助、ODA借款、国際機関を通じての協力等)のより効率的で効果的な採用が可能になることが期待されている。日本は援助の予測性を更に向上させることを目指して、パートナー国と国別事業展開計画を共有している³⁵。

2010年9月現在で、100か国を上回るパートナー国についての国別事業展開計画が作成され、現在は外務省のウェブサイト上で、英語と日本語の双方で閲覧が可能になっている。

日本は、ウガンダで日本がPFM改革プログラムに基づいて会計検査院に技術援助を提供してきたように、プロジェクト援助と財政支援の間の補完性を強め、ひいては財政支援プログラムの透明性と説明責任のさらなる強化に貢献するという努力も行っている。

＜新興ドナーとの「協力」の強化南南協力＞

かつては開発援助の単なる受益国にとどまっていた国々が、「新興ドナー」としての新

³⁴ 外務省(2005年)『一般財政支援報告書(タンザニア PRSB およびベトナム PRSC)』

³⁵ http://www.mofa.go.jp/policy/oda/rolling_plans/index.html (2010年9月13日にアクセス)

たな役割を引き受け始める例が最近はますます増えている。日本はすでに1990年代から、21世紀のための日本-シンガポール・パートナーシップ・プログラム(JSPP21)や日タイ・パートナーシップ・プログラム(JTPP)³⁶などのプログラムを通じて、南南協力という形でこういった新興ドナーと協力を行ってきた。JSPP21においては、日本はシンガポールと共同で発展途上国に技術協力を提供している。日本は南米の新興のドナー国とも絆を強化し、南南協力を実施している。チリ、ブラジル、アルゼンチン、メキシコとパートナーシップを結んで第三国研修を提供し、南米とカリブ海地域の他の国に第三国からの専門家を派遣しているのである。

日本は2008年4月、韓国と共同でDACに参加していない主要ドナー国と伝統的なDAC参加国をタイのバンコクに招待して「開発パートナーシップ拡大のための対話会合」を開催した。この会合はこれらドナーを含めた包括的な援助協調の枠組に貢献した。

2008年5月に開催された第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)でも、アフリカ地域と東アジア地域の間での人的交流の促進を通じて、貿易や投資と共に技術移転にも役立つためにパートナーシップの拡大を目指して動くことが確認された。

C-4-b. 制度的能力

制度的能力における日本の進歩は、日本の援助プログラムを担当する各組織の内部における要因で評価された。

<外務省：援助効果向上を求めての制度改革と能力構築>

2006年に設立された外務省の国際協力局はODA関連の政策の包括的な計画と起草を行う一方で、政府における調整にも中心的な役割を果たしている。2009年にはODA政策の計画・起案機能を強化するために局内で制度改革が実行された。

これまで、同局には3つの援助スキームに準じた使命をもつ課、すなわち無償資金・技術協力課と有償資金協力課があった、各課は様々な機関と協力していたが、同一のパートナー国と協力する際でさえ互いに交差する部分は限られていた。最近の改革で、この3分割が廃止され、国別に計画を行う課が強化された。これらの努力により、国際協力局のもとにある3つの国別開発協力課を通じて、より総体的なやり方で援助を提供することが可能になった³⁷。

さらに、パリ宣言の実施という点で見ると、開発協力企画室が改革の一環として同局のもとに新設された。同企画室が現在、以前は課レベルよりも低いチームレベルで取

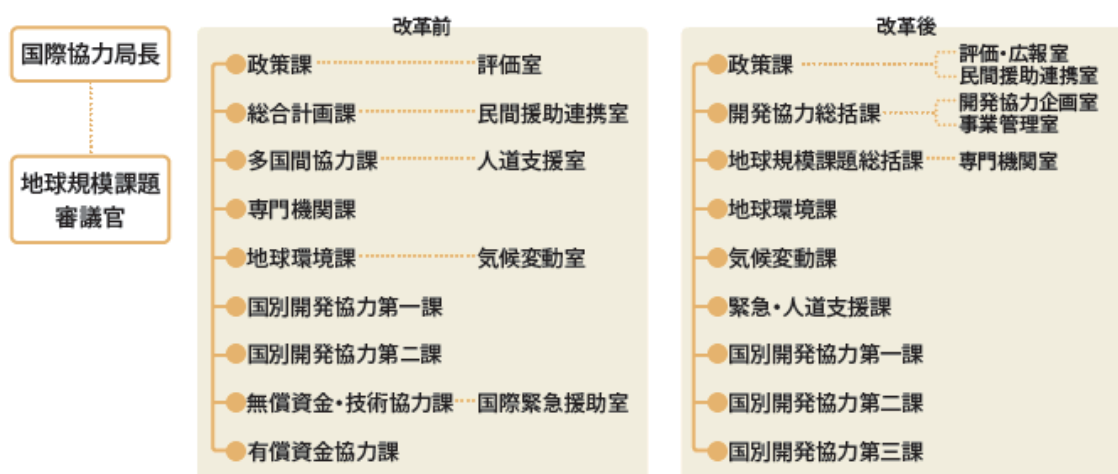
³⁶ JSPP は 1994 年に設けられ、1997 年に JSPP21 に昇格した。JTPP は 1994 年に設けられた。

³⁷ 外務省(2010年)『2009年版 ODA 白書』p. 102。

り組まれていたパリ宣言の実施を含めて、援助効果の向上計画を担当している。このことは、外務省が援助効果の向上計画を担当する機能を強化したことを意味している。

このように、外務省が制度的改革の点で大きく前進したというのは本当である。ただし2009年の制度改革は国際協力局の下にある部課への使命の割当に対する基本的アプローチに(スキーム別の使命の割当から国別の割当へという)思い切った変化をもたらすものであったため、改革の意図した目的が外務省の「組織文化」全般(意思決定の流れ、情報の共有プロセス、スタッフ間での分業、個々のスタッフの使命感——または考え方——等)にすでに浸透しているか否かについて確定的な結論を出すことは、現段階ではまた時期尚早であろう。

図表C-4-2: ODAを効果的に実施するための外務省の制度改革



資料: 外務省(2010年)『2009年版ODA白書』、p. 103

その一方、外務省は2006年、一部の大使館に経済協力調整官の配属を開始した。この調整官の業務のかなりの部分が、援助の調整に充てられている³⁸。ただし調整官は現在、任期が最長2年間の臨時職員によって構成されている。専門家の観察によれば、外務省とJICAのスタッフはタンザニアなど、日本の援助協調への取り組みが比較的成功しているパートナー国の現場レベルでは、援助協調に直接携わっている³⁹。加えて2010年7月現在、日本はパートナー国9か国に調整官を配置している。調整官を置くパートナー国の数を増やす必要があることも主張されている⁴⁰。

³⁸ 2010年6月17日に行った外務省とのインタビュー調査。

³⁹ GRIPS 大野泉教授とのインタビュー調査。

⁴⁰ 2010年6月17日に行った外務省とのインタビュー調査。

情報の共有／蓄積と能力構築に関して、外務省は進歩を見せた。国際協力局国別開発協力第三課が外務省自体、JICA、ODAタスクフォースおよびODA政策の領域に関わっているその他の省庁と援助効果を高めるためのグッド・プラクティスを幅広く共有することを目指して、月刊のニュースレターの発行を開始したことがその例である。この努力は、情報の「水平的」共有が援助協調を強化するための重要なカギの1つだという考え方を基本としている⁴¹。一方で、2005年には日本のODAタスクフォースの政策立案能力を強化するために、タスクフォースに対する遠隔セミナーが始まった。2009年12月に開催された最近の2件のセミナーは、援助効果についてのものであった。

＜JICA: 援助効果向上を求めての制度改革と能力構築＞

上述のように2008年にJBICの一部と合併したJICAも、制度改革を経験した。旧JICAでは、およそ3名から成る開発パートナーシップ・チームが援助協調計画を監督する責任を負っていた。2008年に、このチームは約10名から成る開発パートナーシップ課 (Development Partnership Division) に昇格した⁴²。このことは、JICAが援助協調計画を担当する機能を強化したことを意味している。JICAは、一部の現地事務所へのプロジェクト策定アドバイザー (Project Formulation Advisor) の配属も開始した。アドバイザーは援助協調を含めた幅広い業務に携わっている。ただしアドバイザーは現在、任期が最長でも3年間に限定される臨時職員によって構成されている。このため、外務省の経済協力調整官の場合と同じ課題があることが指摘されている。

能力構築に関しては、JICAはパリ宣言を含めた援助協調に関する研修を専門家とアドバイザー全員に対して実施している⁴³。JICAは2010年4月に、「援助協調: 7つの『現場の視点』」と題された内部文書を作成した。これは、パリ宣言に即した事業の考え方と姿勢をスタッフに示すためのものである。この視点には、(i) 援助協調とは、パートナー国政府 (アラインメント) および現地のドナー・コミュニティ (調和化) の態様に合わせてJICAの事業を可能な限り調整するという意味であること、(ii) 援助協調は義務化されたコストではなく、JICAの事業を最大化するためのツールまたは投資であること、(iii) 援助協調は、JICAの真の事業の基本的な一部であり、スタッフは自らの時間と配慮のおよそ3分の1を援助協調とセクター全般に関する分析作業に費やすべきであることが含まれている⁴⁴。この文書は援助協調、すなわちアラインメントおよび調和化に献身するようJICAのスタッフを励ますのに成功したと見なされている⁴⁵。

JICAは中国、韓国等の「新興ドナー」の援助関係機関と連絡を取るための枠組も確

⁴¹ 2010年6月18日に行った外務省とのインタビュー調査。

⁴² 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

⁴³ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

⁴⁴ 『援助協調: 7つの「現場の視点」』pp. 1-2。

⁴⁵ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

立した。JICAが中国輸出入銀行と対話を維持しているのがその例である⁴⁶。

＜制度的能力における日本の総合的進歩＞

アンケート調査に回答を寄せた日本の大使館とJICA事務所の70%以上が、受入れ国でドナー・コミュニティが行っているパリ宣言の原則関連の活動に対して、少なくともそれなりの貢献をしていると自己認識していた。

表 C-4-4: 日本の大使館/JICA 事務所は、受入れ国でドナー・コミュニティ全体が行っているパリ宣言の原則関連の活動への貢献についてどのような自己評価を行っているか(Q1-3)

[大使館]

	「十分に」または「比較的」(少なくとも比較的以上である)		「大したことはない」または「全くしていない」(「大したことはない」程度まで)		合計
	十分に	比較的	大したことはない	全くしていない	合計
2種の回答に分けると	70.4%		29.6%		100.0%
4種の回答の平均	9.5%	60.9%	22.9%	6.7%	100.0%
オーナーシップ	16.7%	58.3%	16.7%	8.3%	100.0%
アラインメント	17.1%	74.3%	5.7%	2.9%	100.0%
調和化	5.6%	72.2%	22.2%	0.0%	100.0%
成果マネジメント	2.8%	44.4%	38.9%	13.9%	100.0%
説明責任	5.6%	55.6%	30.6%	8.3%	100.0%

[JICA事務所]

	「十分に」または「比較的」(少なくとも比較的以上である)		「大したことはない」または「全くしていない」(「大したことはない」程度まで)		合計
	十分に	比較的	大したことはない	全くない	合計
2種の回答に分けると	72.8%		27.2%		100.0%
4種の回答の平均	16.9%	55.9%	24.3%	2.9%	100.0%
オーナーシップ	38.2%	50.0%	11.8%	0.0%	100.0%
アラインメント	14.7%	58.8%	26.5%	0.0%	100.0%
調和化	5.9%	58.8%	32.4%	2.9%	100.0%
成果マネジメント	8.8%	44.1%	38.2%	8.8%	100.0%
説明責任	8.8%	55.9%	26.5%	8.8%	100.0%

ただし、JICAによる評価が一般に大使館によるものよりも低いことに留意すべきであ

⁴⁶ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

る。それが最も顕著なのは、アラインメントの原則に関してである(表C-4-4を参照)。

C-4-c. 評価と課題

パリ宣言という観点から考えると、日本は能力面で実質的に進歩したと結論することができる。中でも新興のドナー、特にマレーシア、シンガポール、タイ等のアジア諸国を引きこんだ南南協力という点では、日本は主導的立場にあると断言できよう。

他方、改善を要する点が3つある。

まず、日本は組織的にも制度的にも能力を大幅に前進させた。日本の最近の努力には財政支援への参画、JICAとJBICの制度間改革、外務省とJICAの制度内改革などがある。ODA政策の策定／実施の新たな管理構造を開始してから数年にしかならないため、外務省とJICA双方の制度改革が所期の成果を達成したか、かつ／またはさらなる改善が必要なのか否かについて確定的な結論を引き出すことは現段階では時期尚早に過ぎる。ただし説明責任の観点については、日本政府が援助効果という観点で能力的な進歩のアウトプットと成果を特定し、評価する努力を行うことが勧告される。特に財政支援に関して、日本政府が特定のパートナー国に財政支援を提供すべきか否かを決定するに当たって検討する基準または要素を明確化すべきであると評価チームが確信しているのは、そうすれば、2010年9月現在で日本の財政支援を受けるパートナー国の総数がいまなお限定されている理由の説明に役立つだろうからである。

第二に、現場レベルへの日本の権限委譲は前進しているが、なお改善の余地があると主張されている。特に評価チームのアンケートとインタビュー調査の結果を考えれば、ドナーの協調関連の活動は、日本が現場事務所の意思決定権限を強化し得る1つの分野である可能性があり、そうすればおそらく様々なパートナー国におけるドナー協調活動の急速な展開に対する日本の対応力を強化することになる。

最後に、外務省の経済協力調整官やJICAのプロジェクト策定アドバイザーなど、現在は臨時職員だけによって構成されているポストが援助協調に実質的に専念している。専門家の観察によれば、日本の援助協調への取り組みが比較的成功しているパートナー国では、スタッフが援助協調に直接的に関わっている。従って、援助協調へのスタッフの関与を強化し、かつ／または臨時職員とスタッフメンバーの間、および臨時職員(調整官とその後任者)の中での援助経験の共有を拡大して、援助協調に関する日本の制度的記憶を蓄積することが推奨される。

C-5. 「インセンティブ」と「阻害要因」の評価

パリ宣言という点から見たインセンティブと阻害要因の評価は、個人、機関、政府の3つのレベルから成る。

C-5-a. 個人レベル

<本部におけるキャリア開発と経済的インセンティブ>

日本におけるPD原則の実施のために、機関の個人スタッフにインセンティブを与えることを目的とする制度的アプローチが幾つかある。先ず外務省においては、10年ほど前に外務省に確立された専門職員制度の一環として、開発援助分野における専門的知識を確立することを求める政府職員のための専門的なキャリアの道が「経済協力官(Economic Cooperation Officer)」として誕生した⁴⁷。この制度は、開発援助を含めた幾つかの分野における十分な経験と知識をもった応募者を認証し、被認証者にその目指す専門分野で仕事をするチャンスをより多く与えるというものである。一方、このキャリアへの応募者は適切なポストでの十分な経験をもち、貢献を行ったことを要求される。このため現時点では、経済協力官の数はまだ1桁にとどまっている。とは言え経済協力官の任命は、関心のある職務に関わり、パリ宣言の基本理念とその原則の包括的理解を深める意欲をスタッフに与えることができる。

これとは対照的にJICAは、業績評価における実際的な利得を通じて部長(director)レベルのスタッフに対する奨励を行っている。JICAにおいては、パリ宣言の実施を含めて部の業務計画に援助協調への言及を盛り込むことが各部の部長にとっての要件の1つとなっている。計画はJICAの管理委員会(administrative board)の承認を受け、年に2回行われるレビューと評定が部長の評価となってその給与に反映される⁴⁸。

<現場レベルにおけるインセンティブの現状>

現場レベルの業務に目を向けてみると、パートナー国にある日本大使館の経済協力部とJICA現地事務所に対するアンケート調査によれば、個人スタッフについては以下の要素が「十分な」インセンティブとして機能しよう。すなわち、PD原則の実施への責任者の強力なコミットメント(「十分」または「相対的に十分」と回答した大使館経済協力部の割合は57.6%で、JICA事務所は61.8%)、スタッフの間での緊密なコミュニケーションと相互支援(大使館の69.7%、JICA事務所の82.3%)、意思決定に対するスタッフの適切な裁量権(大使館の66.7%、JICA事務所の72.8%)である。

対照的に、大使館の経済協力部の84.9%とJICA事務所の69.7%が、PD原則を実施する能力向上のための研修(OJTを含む)は十分なインセンティブではないと考えら

⁴⁷ 2010年6月17日に行った外務省とのインタビュー調査。

⁴⁸ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

れると述べ、PD原則に即したワークフローの見直し、および実績のモニタリングと評価についても同様の意見であった(前者については大使館の78.8%、JICA事務所の76.5%、後者については大使館の78.7%、JICA事務所の76.5%) (表C-5-1を参照)。アンケート調査は、特に直接の管理者、および外務省も組織全体として強力にコミットし、それと同時にスタッフに対する具体的な研修と支援が提供されれば、スタッフに意欲を持たせる上で有意義であることをも示している⁴⁹。

表 C-5-1: パリ宣言に関してどの程度のインセンティブが提供されているかに関する大使館経済協力部/JICA 事務所の見方 (Q3-2)

要因	達成の程度			
	十分	相対的に十分	相対的に不十分	不十分
PD 原則の実施に対する責任者の強力なコミットメント	6.1%	51.5%	30.3%	12.1%
	11.8%	50.0%	32.4%	5.9%
スタッフの間での緊密なコミュニケーションと相互支援	18.2%	66.7%	15.2%	0.0%
	2.9%	73.5%	20.6%	2.9%
役割分担の明確な取り決め	18.2%	51.5%	21.2%	9.1%
	17.6%	64.7%	14.7%	2.9%
PD 原則の実施能力向上のための研修 (OJT を含む)	0.0%	15.2%	48.5%	36.4%
	0.0%	30.3%	51.5%	18.2%
PD 原則に即したワークフローの見直し	0.0%	21.2%	54.5%	24.2%
	0.0%	23.5%	64.7%	11.8%
意思決定に対するスタッフの適切な裁量権	6.1%	60.6%	27.3%	6.1%
	15.2%	57.6%	21.2%	6.1%
実績のモニタリングと評価	3.0%	18.2%	54.5%	24.2%
	0.0%	29.4%	50.0%	20.6%

(注) 1.上段は大使館経済協力部の割合、下段は JICA 事務所の割合を示している。

<プロジェクト指向型のワークフローとの葛藤>

先に述べたように、JICAは「援助協調:7つの『現場の視点』」と題された文書(2010年4月)において現場スタッフが業務を行うに当たっての考え方と姿勢をまとめ、スタッフにパリ宣言に従うことを奨励している。その一方で先の「文脈的な要因」で言及したように、最近ではタンザニア、ガーナ、インドネシア、ベトナムやラオス人民民主共和国など幾つかの国で他の援助モダリティ(一般的財政支援、共通基金など)が実施されるようになってきたものの、日本が長年にわたって提供してきた最大の援助モダリティは単独型介入とプロジェクト型介入であったことに留意すべきである⁵⁰。このことは、

⁴⁹ アンケート調査の質問 3-3。

⁵⁰ 詳細については pp.22-23(原文)を参照。

現場スタッフが伝統的なプロジェクト指向のワークフローに専念する理由の1つである可能性があり、このような状況のもとでは、彼らが援助協調とセクター全般にわたる分析作業、つまり調和化というPD原則に多くの時間をさき、配慮することは容易ではないかもしれない。

日本はある意味では、パートナー国におけるプログラム・ベースのアプローチと分析作業を拡大することによって援助協調を大幅に前進させてきた。とは言うものの、財政支援のための支出が、パートナー国や他のドナーが一堂に集う政策協議において発言権と議決権を確保するための手段として機能する場合があることも真実である⁵¹。最新のピアレビュー報告書で、資金をプールすることを本部が一般的には奨励していないと現場スタッフが感じていると指摘されていることを考えれば⁵²、現場スタッフに意欲をもたせるためにはさらなるサポートが必要である。

C-5-b. 機関レベル

＜国際社会のピア・グループからの圧力としての PD 行動計画＞

PD行動計画によれば、外務省はこの5年の間に2度フォローアップを行い、「『援助効果の向上に関するわが国の行動計画』の実施状況表(Progress on implementing 'Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration)」と題された報告書を発表した。2度のフォローアップは、まさに国際的のピア・グループからの圧力が、外務省がパリ宣言へのコミットメントを確認し、強めるのを推進した証拠の役割を果たしている。

＜政治的圧力としての ODA 政策へのコミットメント＞

上述したように、内閣レベルで承認された2件の基本的なODA政策文書、すなわちODA大綱とODAに関する中期政策における陳述には、PDの原則の幾つか(すなわちオーナーシップ、アラインメント、および成果マネジメント)についての明示的なコミットメントが含まれており、このことがODA担当機関に対する政治的圧力を引き起こしている。このことは、外務省とJICAがそのスタッフの取るべき具体的な措置を示す政策文書(PD行動計画や中期計画など)を策定する際に、背景となるインセンティブとして機能する可能性がある⁵³。

＜第三者評価を通じての向上＞

評価という点から見ると、外務省にはODAについて、国別評価と問題別評価から成る包括的な第三者評価制度があるが、これは援助の結果としてのアウトプットと成果を評価することに重点を置いている。このことは、日本の慣行がパリ宣言の究極的目

⁵¹ 2010年7月23日に行った外務省とのインタビュー調査。

⁵² OECD-DACのピアレビュー報告書、p. 67。

⁵³ 2010年6月17日に行ったJICAとのインタビュー調査。

標、すなわち援助／開発効果の向上を目指していることを立証している。これらの評価結果はODA機関とそのスタッフに、PD原則——特に開発の成果マネジメント——に注意を払いながら、自らが何のために仕事をしているかを再認識するよう促している。

また、この評価は援助プロセスを追いかけて、通例はPD原則、すなわち日本の援助とパートナー国の開発戦略とのアラインメント(整合)、ドナーの間での調和化に関して評価と勧告を行う。PDに関連するものを含めたこうした評価結果への対応として、外務省は毎年の評価報告書に準じたフォローアップを行うことを義務づけられている。

＜市民社会組織によるモニタリング＞

市民社会組織は、パートナー国において援助を実現、実施する上で重要なパートナーである。それと同時に、パリ宣言のような国際的総意の実施を見張る監視機関としての役割も果たす。日本では、PD原則の達成に関して外務省とNGOが定期的に議論を行っていることや、幾つかのNGOの意見書が外務省に提出されるなど、ODA担当機関によるPD原則へのコミットメントとその実施に対するモニタリングという点でNGOに一定水準の存在感があるというのは真実である。ただし、日本のNGO界の中には、自分たちが実際にODA機関の機動力になるに足るほどのアドボカシー力を発揮していないという感じ方があることに留意しなければならない。評価チームが面接したある調査対象者はこの点に関して、外務省とNGOの議論——原則的には実際的な政策協議ではなく「意見交換」の場として特徴づけられている——の性質により、自分たちがODA政策に対して有効な影響力を行使することが難しくなっているとコメントした⁵⁴。

その一方で、2009年9月の歴史的な政権交代に続いて、幾つか前向きな展開があった。外務省がNGOとの先進の対話(日本の開発援助に関するNGO諮問グループ(NGO Advisory Group for Japan's Development Assistance))を用意して、外務大臣がその議長を務めているのがその例である。この新たな対話は、ODAの政策決定プロセスにおいて市民社会組織の果たす役割を強化すると期待されている。さらに、2010年6月に出された「ODAのあり方に関する検討：最終とりまとめ」は、現場レベルでの実際的な専門知識をもつ人的資源を活用するために、政府が外務省／JICAとNGOの間での職員交換の可能性を探ると述べている⁵⁵。評価チームは、新政権とNGOが建設的な関係を更に強化するために、互いに努力してこうした前向きな展開を足がかりにして事態を前に進めることを期待している。

⁵⁴ 2010年7月1日に行ったJANIC(国際協力NGOセンター)とのインタビュー調査。

⁵⁵ 『ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ』(暫定版抄訳) pp. 16-19。

C-5-c. 政府レベル

＜省庁間での政策審議の試み＞

日本における政策の一貫性に関しては、ODA大綱が、発展途上国との二国間／多国間関係に関する政府としての総合的かつ最上位の戦略文書である。ただし、政府内でこうした政策の一貫性を築くための努力が幾つか行われている。2006年4月に内閣に設立された海外経済協力会議などである。この会議は首相が議長を務め、内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣が柔軟かつ实际的に海外経済協力に関係する重要事項について議論する⁵⁶。政府のトップレベルで、ODAの量と質、国別、部門横断的な経済協力の原則などに関して行われる議論は、内閣官房、13を上回る省庁など、いくつもの機関が開発援助に関与している日本政府にとっては重要なインセンティブである。

＜日本の援助貢献の可視性／弁別性に対する要求が阻害要因として作用し得る＞

日本の国会でのODA審議は概して、これまで長い間援助の可視性／弁別性に特に重点を置いてきたが、近年のほとんどの事例でもこのことは例外ではなかった。これは大いに、日本の援助経験の特性に帰することができる。日本特有の背景の1つが、第二次世界大戦後の東アジア諸国に対する賠償であったという援助の歴史的ルーツである。日本の援助がその使命を果たすためには、可視的で弁別的であり、パートナー国の開発に対する具体的な貢献として目立つことが必要であった。これに関連して、ODAは基本的に日本の外交政策の重要な構成要素としての特徴をもつために、ピアレビューが述べていたように、長期的には自国の利益に貢献することにも留意すべきである⁵⁷。また日本は1つにはそのODAの結果として、輝くばかりの東アジアの開発を目にし、パートナー国に大いに感謝されると同時に、国際社会によっても認知された。言い換えれば援助の失敗／疲弊の経験が欠けていることが、日本が旗印に固執することなく、援助効果に関する議論を相対的に跳び越してしまうことの理由の1つだと見なされているのである。

＜ODA 予算の減少とその影響＞

日本は援助疲弊をほとんど感じたことがないが、打ち続く日本経済の低迷と財政再建に影響を受けた近年の明白なODA予算削減は、政府内で援助効果に関する真剣な議論を刺激した。外務省で承認された最新の政策文書である「ODAのあり方に関する検討：最終とりまとめ」は、国内環境への制約の結果として戦略的で効果的な援助の必要性が高まっていることに明白に言及した⁵⁸。参議院のODA特別委員会での議論が証拠立てているように、日本の国会では援助効果が根本的問題として認識さ

⁵⁶ 外務省(2010)『2009年度 ODA 白書』p.102。

⁵⁷ OECD-DAC のピアレビュー報告書、p. 27。

⁵⁸ 『ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ』p.4。

れるようになったが、これは他方での援助のタイド化／アンタイド化に関する議論を思い出すことと密接に関連している⁵⁹。こうした状況は、「選別と集中」および他のドナーとの分業についての議論の強化を通じて、調和化のためのインセンティブとしての役割を果たす可能性がある。

C-5-d. 評価と課題

全体として、日本におけるパリ宣言の実施にはインセンティブと阻害要因の双方がある。機関と現場のレベルでは、一定量のスタッフが熱心に取り組んでいるが、政府の明確なコミットメントと制度的なフォローアップは共に、個人に意欲を起こさせるには不十分である。現場事務所（日本大使館の経済協力部とJIC事務所の双方）におけるスタッフがいまなお、政府と直接の管理者による強力なリーダーシップの拡充を必要としていることを考えれば、一層の援助のためにはより具体的で包括的なガイドライン、研修や支援を提供して、ODA担当機関と業務担当スタッフがPD原則を守ろうとする動機を推進することが有用であろう。また、外務省の専門職員の活用に関しては、開発援助の分野でのキャリアを進めることを希望する者のためのキャリア・パス・プログラムを導入することが重要である。

政府レベルの評価については、日本政府は海外経済協力政策の一貫性を達成するために、開発援助に携わる関係機関間での政策協調に取り組んできているが、ODAに縛られた協調の域を出ていない。パートナー国における開発効果の向上を進めるためには、ODA政策と非ODA政策を一貫させ、パリ宣言の基本理念に対応して発展途上国を互いに支えるものでなければならない。このため、ODA政策と非ODA政策のもつ限界を克服するために、政府が適法で権限あるコミットメントを大いに示し、開発政策の一貫性を促進することが必要とされているのである。

⁵⁹ 2010年6月18日に行った参議院の政府開発援助等に関する特別委員会とのインタビュー調査。