

## D. 一般的な評価ポイントに関する主な結論、教訓と提言

---

---

### D-1. 主な結論と教訓

#### D-1-a. PD 原則について

これまでのセクションの1つ(C-2. 総合的評価)ですでに論じたように、PD原則に対するコミットメントの度合は、(1)政府が包括的な政策レベルにおいて、原則の実施に関して明確な陳述を行っているか否か、また(2)機関またはスタッフ個人のレベルにおいて、原則を忠実に守る実際の取り組みが見られるか否かという2つの観点から評価することができる。

つまり、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、アラインメント、および成果マネジメントの原則に対するコミットメントについての明確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つの原則については、日本のコミットメントは多かれ少なかれ曖昧であるように思われる。

他方、機関またはスタッフ個人のレベルを見ると、調和化および成果マネジメントを含めて、PD原則の1つ1つに厳密に対応するかなりの数の取り組みが観察できる。例えば調和化の原則に関しては、ODA職員の間で覚書(MOU)に参加することが必要だという意見が高まったことが「枠組取り決めのためのガイダンス」の作成につながり、この文書は現場での業務レベルにおける援助の調和化努力に日本が参加することを実質的に促進したと言われている。

話の筋道として評価チームが、日本政府は包括的政策文書の一環として調和化原則へのコミットメントを明確化し、主張すべきであると提言することになるのは、より一貫した明確なやり方でドナー・コミュニティによる援助の調和化努力に重要な貢献を行うという日本の意思を集団的に伝えることが、上に述べたような現場レベルでの継続的取り組みを促進するはずだからである。

更に評価チームは、成果マネジメントと相互説明責任の原則に関する取り組みが実際に存在してはいるものの、こうした原則の十分な実現には、日本が技術援助を拡大して、パートナー国がこうした原則を追求する能力を強化する必要があることにも着目する。

#### D-1-b. 説明的側面からの評価

上に述べたように、特に調和化へのコミットメントは、援助効果の向上と現場での援助の実践的な取り組みにとってこの原則がもつ実践的な重要性を考えて増大すべきで

あるし、増大することができる。調和化はアラインメントを補足し、これに従属する原則であるために、調和化よりもアラインメントが優先されるのは理解できることではあるが、PDだけを問題とする行動計画や、ODAのこれからを考える政策文書においてさえ、調和化への言及が避けられることは容認し難い。相互説明責任にも同様の評価を適用することができる。日本は国際社会における議論をリードし、国家的なソフトパワーを強めて(あるいは、少なくともこうしたパワーを弱めずに)世界の積極的平和に知的に貢献して国としての注目度を高めるために、もっと積極的かつ戦略的に政策的なコミットメントの展開法を学ぶべきである。

PD原則を実施するための日本の組織的、制度的能力は、概して改善されてきた。特に、新興ドナー国との関係を築き上げて南南協力や三角協力を推進するための努力は先駆的であり、アクラ行動計画の先を行っている。ただし、改善は制度的枠組の改革に限定され、事業運営の文化や実際の人的資源の開発には及んでいないようである。パートナー国にある日本の機関への権限委譲もいまだに十分ではない。我々が行った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)が海外拠点のODA職員によってそれほど良くは吸収されていないことも指摘しなければならない。

PD原則を実施するためのインセンティブの確立も弱体で、改善すべきである。ことに、市民社会組織によるインセンティブの確立が十分に促進、または活用されていない。外務省とNGOとの間の関係は従来から堅固でなく、最近では改善されてきたものの、それが更に改善するかどうかは、一貫性のない人的要因に左右されそうである。キャリアの道筋を作ってそれに適した人的資源を開発することは、卵と鶏とどちらが先かというような問題ではあるが、専門家としてのキャリアの道を設けることによって個々のスタッフに意欲をもたせることも成功していない。さらに、最も問題の大きな阻害要因の1つは、経済協力部の部長などの直接の管理者から東京の本部までによる強力なコミットメントの不足である。

## D-2. 提言

評価チームは先ず何よりも、ODA分野に携わっている職員が蓄積されたPD実施の経験にもっと幅広く触れることができるように、ODAタスクフォースに対してパリ宣言とその原則に焦点を絞った遠隔セミナーの開催頻度を増やすなど、教育努力を強化することが大いに必要であると認識している。我々が行ったアンケート調査から明らかになったように、ODA職員の中でパリ宣言の実際の内容を良く心得ている者の割合は不十分なほど少ない。日本が2010年以降にパリ宣言の今後の行方のかじ取りにリーダーとしての役割を果たすことを選択するのであれば、この状況は間違いなく改善する必要がある。

第二に、評価チームは実施した調査をもとに、日本政府がPD宣言のきわめて重要な一部をなす調和化の促進にコミットする、あるいはリーダーシップを取るという意味を明確に示すことを提言する。

調和化の基本的機能は——日本政府が主張しているように<sup>60</sup> – アラインメントの原則を補足する、または強化することであると見なすことができるが、それにしても、すべての締約国が実施に同等のレベルのコミットメントを示すべきPD原則の1つなのである。

我々が行ったインタビュー調査とアンケート調査の双方が明らかにしたように、援助の調和化の精神で行われた取り組みの実例は、現在数が増えていることが認識できる。このことは、調和化の原則に対する正しい認識が機関のレベルでも個人のレベルでも日本政府内で徐々に内部浸透していることを裏付けている。ただし、調和化の原則へのコミットメントを政府の不可欠な立場として固め、一般国民のためにそのことを明確化するためにはなお、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その旨の明確な声明を行うことが大いに推奨される。アラインメントの原則へのコミットメント声明の単なる一部として調和化の原則をほのめかすことは、上述の目的のためには十分ではない。

その上、調和化の原則へのコミットメントを政府が明確に表明すれば、開発援助のための資源とアプローチを国際的なドナー・コミュニティの他のメンバーと共有することが、現在の状況において重要な価値をもつことを、国内の市民社会組織に有効に説得できるはずである。よく言われるように、日本の一般国民は誰が援助に貢献しているのかを知らしめるようなODAの提供様式を良しとする傾向がある(日本の援助貢献の可視性/弁別性)<sup>61</sup>、このことは必ずしも、調和化の原則になじむものではない。ただし国際的な援助努力が、日本のODA提供経験が比較的不足しているサハラ以南のアフリカ地域にますます集中していくように思われるため、同地域に日本が提供しているODAの開発効果を向上させるためには、より多くの経験を積んでいる他のドナー積極的に援助アプローチの調和化を図ることが不可欠である。さらに、日本政府が直面している予算の緊縮化状況を考えれば調和化アプローチの強化が決定的な重要性をもつのは、そうすれば日本が比較優位を保っている分野に集中できるために、日本のODAの「費用と便益」の効率を推進することができるからである。

この点で、日本政府は調和化の原則の追求に対する一般国民の支援を築き、固めることを目的として、広報の強化を図る必要がある。さらに、調和化原則を追求するためのこうしたPR努力を外務省とJICAだけでなく、特にODA政策に深く携わっており、国際的なドナー・コミュニティとの関係で日本が何を期待されているかを日本国民に

<sup>60</sup> 2010年6月17日に行ったMOFAとのインタビュー調査。

<sup>61</sup> pp.20(原文)を参照。

説明するかなり高度な責任を負っている国会をはじめとして、他の関係者も実行することが決定的な重要性をもつ。PR努力の到達範囲を広げるためには、これら関係者がNGO、学界、マスメディアなどの他の関係者と協力することにより、調和化の原則への日本のコミットメントに対する一般からの支持をより幅広くより深いものとして確立することも重要である。

やはり日本政府が若干曖昧なコミットメントを示してきた「相互説明責任」の原則にも、上と同じ提言が当てはまる。

調和化の原則の場合と同じく、これら原則を忠実に守る取り組みの実例は機関のレベルでの個々のスタッフのレベルでも観察することができる。このため、調和化の原則に関して論じたように、政府の不可欠な立場として相互説明責任の原則へのコミットメントを固め、一般国民の利益のためにそのことを明確化するためには、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その旨の明確な声明を行うことが大いに推奨される。

我々のアンケート調査への回答者の多くが答えたように、政府の最も上のレベルではっきりと表明されるコミットメントを目にすることが、政府に代わって彼らとその達成に向けて努力するための最も強力なインセンティブの1つになる。日本政府は実際に「援助効果」向上という課題を推進するために多種多様な刺激策を導入してきたが、包括的な政策レベルで「調和化」と「相互説明責任」の原則の双方に対して明確なコミットメントを示せば刺激策の効果は更に向上し、ひいてはパリ宣言の今後の行方のかじ取りをする上での、日本政府のリーダーとしての役割を強化することになろう。