

資料 28

Development
Co-operation
Review Series
Japan

日本の開発協力政策および
計画に関する審査報告書 (抄)(ジェンダー部分のみ)

経済協力開発機構
開発援助委員会

はじめに

開発援助委員会（DAC）では、各DACメンバーおよび全体の開発協力活動の向上を図るために定期的な審査を実施しています。各メンバーは、ほぼ3年に1度の割合でその政策および活動に対する厳しい審査を受けます。毎年およそ6メンバーが審査を受けています。

相互審査は、事務局の代表と審査国として任命されるDACメンバー2ヶ国の政府関係者がチームを組み、準備します。まず審査の対象となる国は自らの援助政策および活動の主な進展状況を説明したメモランダムを提供します。そして事務局と審査国は被審査国の首都を訪問し、同国が開発協力活動で直面している課題を直接把握するために、政府、国会議員、非政府組織（NGO）の代表と面談します。また、被援助国でメンバーがDACの政策、原則および重点事項をどのように取り入れて活動を行っているかを調べるために、短期の現地調査を実施します。調査にあたっては、特に持続可能性、ジェンダー平等、および参加型開発や現地での援助活動の調整に重点が置かれます。

事務局はこれらの情報と分析結果を統合して、DACの審査会合の基礎資料となる被審査国の開発協力報告書案を作成します。この会合では対象国の幹部は、「主要審査事項」という短い文書に示された一連の質問事項について説明します。これらの質問は、事務局が審査国と共同でまとめたものです。そして、審査会合で討議された主な事項や活動方針に関する提言は、報告書の「要約および結論」にまとめられます。

本書には、1999年4月13日にパリで開催された委員会によって合意された「要約および結論」、そして審査国であるフランスおよび英国と共同作成した日本の開発協力政策と実施状況に関する報告書が含まれています。本報告書はOECD事務総長の承認のもとに発行されています。

DAC議長

ジャン・クロード・フォール

横断的課題：貧困、ジェンダー平等、良い統治

ODA大綱では「現在でも多くの開発途上国の人々が飢餓と貧困に苦しんでいる」と述べられている。しかし、大綱にもその他の公式文書にも貧困とは何なのか、貧困撲滅とはどういうことなのか、そして貧しい人々とは誰を指すのかについて明確な定義がされていない。同時に、経済インフラ支援を通じてトリクルダウンを期待するかわりに、貧困層を直接対象とするかという選択についても詳しく説明されていない。さらに日本は「基礎生活分野(BHN)」に関する事業とは何を指すのかを定義しなければならない。即ち、初等教育、基礎医療、農村への水の供給や公衆衛生等の事業に対して、高等教育、第三次医療、都市部での上下水道等の事業が厳密にBHNに該当するかどうかを検討する必要がある。一般的に、日本の援助では貧困撲滅支援でのモニタリングや評価は依然として弱い。日本は新開発戦略を実施するために7つの重点国で新しいモニタリング制度を確立しようとしているが、この制度がいずれ日本のODA全体に一般化されることが望まれる。

日本の援助で「途上国の女性支援(WID)」およびジェンダー平等に対する配慮というのは、おもに女性支援事業がわずかにある程度である。日本は徐々にジェンダーを重要視しつつあるといっても、ジェンダー平等問題に対する分析能力や専門性を十分に持ちあわせていないことは問題である。日本はWIDイニシアティブに謳われている高い目標を達成することに同意しているものの、ジェンダー問題の専門家の数が不十分である。ジェンダー問題への注意は今だに一部の関係部署や関係者の個人的問題意識に大きく依存している。ジェンダー分析の結果が主要な事業に組み入れられるようになるには、援助行政の指導層が大々的にジェンダー対策計画を支持し、実施を確実に奨励し、研修も行う必要がある。評価方を事業効果を分析する結果重視型に変えることも、この分野に貢献することになる(付属資料III ガーナ訪問に関する報告参照)。

日本がガバナンスに関与した例はほとんどない。これは以下の理由によるものと思われる。

- ・日本が要請主義をとっていること。
- ・被援助国の自助努力に重点をおいていること。
- ・内政干渉について慎重な態度をとっていること。

従って、この分野での日本の援助は、ほとんどが研修や行政能力改善など間接的な方法であった。ただし、TICAD IIの東京行動計画では民主主義と良い統治こそが開発の基盤であるということが提唱された。また、日本はOECD内でマネー・ロンダリング防止のための金融活動作業部会に参画し、国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関するOECD条約も締結した。DACにおいては、日本はODA調達で汚職防止条項を加える勧告にも加わった。ODAおよびその他の開発一貫性の分野において、日本はこうした課題への貢献を継続すべきである。このような課題は、概して被援助国の開発過程に決定的な影響をあたえるため、無視することはできない。

評価と有効性

評価は日本のODAの一環として長年行われており、何段階かで実施されている。まず外務省は年間約150の評価を行い、JICAやOECDも独自の評価を行っている。評価の結果はそれぞれの機関でまとめられ、報告書として発行されている。しかしこれらの評価の大きな弱点は、事業の社会的経済的效果に関するデータへの言及がほとんどなく、逆に建設施設の物理的状态や受益者が事業に如何に感謝しているかに重点が置かれていることである。つまり案件が実際に対象とした受益者の生活をどのように改善したか、という因果関係に触れようとする努力が明らかに欠けている。事業のモニタリングに関して、JICAの場合は相対的に見て、現場レベルでの全般的な事業管理に力を入れている。OECDは、事業の成否を

決定する二つの重要な要素は事業サイクルの事業形成審査段階と被援助国実施機関の脆弱性であると指摘し、管理職、技術スタッフ、更には現場レベルにおいて、これらの要素を評価して常にそこから学ぼうとする努力を行っている。

日本は援助全体を新開発戦略の全般的な目標と調和させるよう一層努力をする必要がある。国別援助計画の採択は、この方向性において大きな前進である。つまり国別援助計画に基づけば、例えば貧困対策や広範囲なプライマリー・ヘルスケア計画とは直接無関係で高コストな都市病院建設ではなく、公共診療所への援助を増やしたりするであろう。あるいはまた高コストで貧困対策には重要でない大学教育の代わりに、初等教育への援助を増やしたり、維持できないハイテク機材、インフラ、サービス等の提供を避けることにつながるであろう。さらに、国別の援助研究に基づきながら、案件の妥当性、適切性、持続性、費用対効果、社会的経済的效果に対してより注意を払うことで評価活動の質を高めていく必要がある。また、他の援助国の参加を増やすことによって、評価方法が改善され、事業の効果についての幅広い見方が取り入れられるようになるであろう。日本が「国際社会において名誉ある地位を占めたいと望む」のであるなら、自ら目指しているように「飢餓と貧困に苦しんでいる多くの人々」に対して効果的に手を差し伸べるのが、ODAを手段とする中では究極的には最も確実な道である。

政策の一貫性、アンタイド・ローン、債務救済

日本の長期に渡る不況と東アジアでの深刻な経済悪化という状況下においては、日本の援助、投資、および市場開放政策に一貫性があるかということはますます重要になってきている。例えば、低所得諸国が比較的優位である分野に対し、日本や他のOECD加盟国が市場へのアクセスを制限すると、開発途上国の輸出主導型経済成長や世界経済への参入が妨げられる。

日本は1970年代後半にODA借款のアンタイド化を始め、現在ではほとんどがアンタイド・ローンとなっている。しかし、アジア危機と日本の不況下で行われた6,000億円(推定50億米ドル)の特別円借款については、OECDのルールに則った上でのタイド性借款となる予定である。無償資金協力を取り扱うのは総合商社のような日本の企業に限られるが、調達する物資やサービスは日本のものに限定されていない。技術協力は通常タイドとなっているがノンプロ無償はアンタイドである。ODA借款についての調達手続きと契約情報は既になかなか公開されているが、日本は有償・無償を問わず入札者や契約に関する情報を公開することによって全ての調達をより一層透明なものとしていく予定である。

日本は援助のアンタイド化を最も強く支持してきた国のひとつである。DACメンバーは現在、対後発開発途上国援助のアンタイド化に合意すべく懸命に努力しており(この課題は以前から援助国の援助政策に一貫性があるかどうかを判断する試金石となっていた)、この提案に対する日本の立場は多国間のアンタイド化を大きく前進させる上で決定的である。従って、この合意に達しつつある提案に、日本が政治的意志と柔軟性を発揮して参加することが大切である。

ODA借款についての日本の立場は、日本自身が戦後、世界銀行からの借入れを全て返済して発展した経験に基づいている。従って、日本は規律と「自助努力」を極めて重視しており、被援助国の返済義務が簡単に免除されるようなことは「道義的危険(モラル・ハザード)」と考えている。従って、日本は返済能力のない国の負担を軽減するにあたり、こうした国の主権国家としての義務履行を助けながら、債務返済を軽減させる巧みな方法を模索してきた。借款の中にはこれらの措置によって累計債務の80パーセント相当額がキャンセルされたものもある。日本が行なった主な措置は、より貧困な国に無償資金供与をして債務救済をすることであった。例えば1997年度には、日本に返済すべき元本と利子を補うために2億3,300万米ドルの無償援助が14カ国に対して約束された。

勧告

- 日本はODAの量を維持し増加すべきである。
- ODA行政を強化すべきである。具体的には人員の増加、実施機関の役割強化、現地事務所の権限委譲、援助協調の改善、NGOの参加促進が含まれる。
- 日本の援助政策と管理を方向転換させ、新開発戦略(IDS)に一致するための基礎となる新ODA中期政策が発表される。国別援助計画も新開発戦略に従い、特に被援助国、他の援助国およびNGOの参画によって作成されるべきである。国別計画の策定に携わるチームは、現地に派遣される前に新開発戦略について十分に理解を深めるべきである。さらに新開発戦略の重点実施国7カ国から学んだ事項はODA全般に反映させるべきである。
- OECFとJEXIMの統合後も、それぞれ別の政策や会計が保たれ、ODAの尊厳が維持されることが重要である。
- アジア危機の国内的要因とその意味合いについての分析が必要である。これには「経済的離陸」の持続性、「自助努力」、良い統治、汚職、行政機能向上や人材育成が含まれる。
- 「基礎生活分野(BHN)」、「貧困層」、「貧困」、「貧困削減」をまず明確に定義し、貧困、ジェンダー、良い統治などの横断的課題を一般化させるべきである。
- 事業の形成、モニタリングおよび評価にあたっては、費用対効果、持続性、技術的適性、社会・経済的效果および影響等が重視されるべきである。政策対話も従来より強調されるべきである。
- 途上国の貿易や投資に影響する日本のさまざまな経済政策と開発協力との一貫性を制度的に促進する必要がある。
- DACのアンタイド化推進提案を考慮に入れ、日本も特に後発開発途上国ODAのアンタイド化に一層の努力を行うべきである。

の再配分が行われ、農村の貧困層が安全な飲料水を確保できるようになるであろう(付属資料II 中国訪問に関するレポート参照)。

基礎生活分野

日本は基礎生活分野に向けられる事業とは何であるかを明確に定義するための議論を充分に行うべきである。つまり基礎教育、基礎医療、農村への給水や公衆衛生というような事業以外に高等教育、第三次的医療、都市部における上下水道等の事業は厳密に言って該当するののかという事である。このような議論は社会セクターに対する日本の支援にとってプラスになるであろう。さらに、社会セクター全般において、対象となるグループを特定し、目標を明確にする制度を確立すれば、日本の援助の質は大幅に改善されるであろう。特に事業実施中に事業効果をモニターし、完了後にもそれを評価することは新開発戦略の観点から見て重要なことである。

貧困

ODA大綱は「開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでいる」と述べている。しかし、大綱にもその他のどの公式文書にも、貧困、貧困削減、貧困層とは誰を指すのか等について明確な定義がされておらず、貧困に直接対応するのか、それとも経済インフラ支援を通じてトリクル・ダウンを期待するのかの選択についても説明されていない。ただ、最近になって、外務省は貧困削減に関する特別な研究を委託し、また1994年にはJICAも貧困についての手引きを作成した。この手引きはJICAの職員や専門家の訓練に使用されているが、遵守しなければならないものではなく、案件形成と実施にあたって留意すべき点を要約したものである。これには、JICAの全活動において貧困問題を検討しなければならないことが強調されている。さらに、貧困削減の関連活動において対象グループを指定して社会分析を行い、地域の参加を促すことの重要性も強調されている。OECFの場合、現在までのところ特別貧困削減に関連する手引きやハンドブックは作成していない。ただし、社会側面および社会分析を検討するための手引き書「社会配慮についてのハンドブック」が近々発行されることになっており、これには貧困削減や受益者参加に関連する問題も取り上げられている。このハンドブックはOECF職員の日常業務の実用参考書として利用される予定である。さらにOECFは、社会構造、ジェンダー関係、ないしは草の根の組織化能力を分析できるように、SAF(有償資金協力促進調査)を徐々に拡大してきた。またこの調査用基金は、受益者参加増加といった貧困軽減活動に必要な活動を行うためにも使われる。しかし、日本の援助活動における貧困削減のモニタリングや評価に対する努力は全体的にはまだ足りない。新開発戦略実施の対象7カ国に確立される新モニタリング制度が、いずれは日本のODA制度全体に浸透することが望まれる。

ジェンダー平等

日本は1995年にジェンダー問題に焦点をあてる姿勢を公式に表明した。即ち、この年にDACの「ジェンダー平等指針」に同意し、北京で開催された国連の第4回世界女性会議では「北京宣言と行動綱領」に署名するとともに、「途上国の女性支援(WID)イニシアティブ」を発表した。また同年、日本は大規模な「日本WID基金」を国連開発計画(UNDP)と共同出資で設立した。この基金に対する日本の拠出は1995年度から1998年度までの累計で790万米ドルとなり、これはUNDP全体のなかでも比較的多額である。この基金は、おもに経済開発、貧困削減、小規模事業開発や教育等を通じて女性の地位向上をめざしている。事業形成と調整はUNDPが日本と協議して行うことになっている。DACジェンダー作業部会のメンバーも、この日本の貢献によってジェンダー平等が促進されるとして歓迎しており、これが継続されることを望んでいる。日本はジェンダー問題について、他のドナー国との連携も図っている。例えば、「地球的展望

に立った協力のための日米コモン・アジェンダ」は女子教育事業の推進や女性起業家への支援を目的としている。日本はジェンダー平等においては他のドナー国および国際機関の方が高い専門知識を持っていると認識している。従って、特に女子の小中学校就学率を上げること为目标とする新開発戦略のジェンダー関連の目標達成に貢献するには、日本はもっとドナー間の協調活動に参加することが有益であろう。

日本の二国間援助制度のなかでWID/ジェンダー平等は、経済的・社会的参加、教育、保健等の三分野において注目されている。1995年以来、WIDやジェンダー平等を事業形成や実施面で取り入れた案件数が増えてきている。WID/ジェンダープロフィールは約50カ国で作成されており、国別援助計画作成にも利用されていると推測される。しかし、日本の援助では、まだ女性に焦点をあてたわずかな事業を実施しているにとどまり、そこからジェンダー分析を全事業に適用する制度へ移行するにはいくつかの難しい問題をかかえている。

ジェンダー問題の普遍的取り組みは徐々にではあるが改善されてきている。例えば、1998年度にJICAはそのWID活動を再検討するために重要な評価を始めた。それは、WID/ジェンダー平等への配慮を奨励し、ジェンダー意識の主流化と現在の努力不足を是正するための方策を勧告するためのものである。一例としては、スリランカで実施されている事業で良い効果と悪い効果を性別に評価し、現地に派遣された職員や現地人関係者のジェンダーに対する配慮を見極めようとする方法があげられる。さらに、JICAの評価においてジェンダーについての認識を高め、これをより多く取り入れるための模範例もこれから提示していく予定である。また、スリランカでジェンダー問題に積極的に取り組んでいる他の開発パートナー(例えばカナダ国際開発庁(CIDA)やCAREのようなNGO)の対処法も検討し、JICAの事業にも取り入れていく。一方、OECDは独自のWIDガイドラインを1991年に作成し、主要な援助機関(例えば世界銀行、アジア開発銀行、UNDP)が採用しているWID/ジェンダー平等に関する分析方法を研究するなどの努力をした。そしてこのような援助機関の模範例を参考にしてWID/ジェンダー平等問題への配慮についても奨励している。OECDが近く発行する「社会配慮ハンドブック」ではジェンダーに関する分析や配慮が最重点項目の一つとなっている。

日本は男女平等を特に実現せずに発展してきた国である。日本の開発援助の中でこの分野の優先順位が低いのもそこに起因しているのであろう。例えば10人で構成されているODA改革懇談会にも、ジェンダーの専門家がいなければかたが女性が一人も含まれていなかった。日本がジェンダー平等の問題を分析する能力と人材を持ちあわせていないことは重大な問題である。ジェンダーの専門家の採用は以前よりも増えているようであるが、DACと北京会議で日本が同意したWIDイニシアティブの高い目標を達成するには、その数は依然として不足している。現在ジェンダー問題への対応は一部の関係部署や関係者の個人的問題意識に大きく依存している。援助行政の指導層がジェンダー問題に関する総合的戦略を支持し、現地において十分なインセンティブや訓練を行うことによってジェンダー意識が主流化し、ジェンダー分析の結果が主要事業に組み入れられるようになるであろう(付属資料III ガーナ訪問に関する報告参照)。さらに、事業効果を分析するのに結果重視の評価方法に変えていくのも改善に寄与することになるだろう。

ガバナンスと汚職

1997年ODA白書英語版の234ページ(日本語版では378ページ)に引用されているODA改革懇談会報告には、「開発途上国における制度作りや政策策定への助言を行う政策支援型の援助は、これまで我が国援助の中で相対的に比重が小さかった」と述べられている。つまり、過去の日本の援助形態では純粋にガバナンス的な貢献にはほとんど注目してこなかった。その理由としては、日本の援助は要請主義であること、被援助国の自助努力を重視していること、そして微妙な内政問題と思われるようなことへの干渉については消極的で慎重な態度をとるということがあげられる。この分野での日本の支援は、ほとん

援助後はガーナ側がこれらの供給を受けもつと合意されていた。ところが、日本の自己評価報告でも指摘されているように、被援助国の多くは機器を技術的に維持したり、日本の無償資金協力で供給されてきた資材や部品を購入する資金を確保できない場合が多い。そこで日本は、相手国側が機器や予備部品を補充できない場合に利用できる「アフターケア」制度を考案した。しかし、この措置は状況を緩和するものの、この種の投資がはたして持続可能かどうかという問題には疑問が残る。

この案件の当初の目的が、研究対象の病気の発生率を低下させるという効果や成果を上げることと達成されたとはいえない。さらに同研究所の活動が幼児の生存率やその健康または栄養状態の改善、予防接種率の増加、感染症の予防等に貢献したという証拠も示されていない。ガーナは平均人口25,000人に対して医師1人しかおらず、政府の年間保健医療支出が1人当たり6ドルにも満たない。さらに1～2歳児の半数しか予防接種を受けておらず、児童の10人に1人は5歳まで生き延びない。このような国において、こうした第三次レベルの投資がはたして妥当で費用効果があるかどうか再検討する必要がある。特に、この案件はガーナに無償で提供されてきたとはいえ、人材面や設備維持の資金面では同国の貢献を要求するものである。財源を同じ部門内で他の用途にあてることもできるため、この種の大規模投資案件を企画する段階で政府支出分配において犠牲になる部分について慎重に考慮すべきである。

1989年に導入された草の根無償資金協力(GGP)は、民間援助団体(NGO)および地域政府の自助努力に役立つ案件に対し、1件最大10万米ドルまで援助するものである。この制度によって1997年度末までに、ガーナ全体で86案件に資金が提供されている。資金協力の受け手は地元および国際NGO、町村の開発組合、診療所、病院、研究機関、地方議会などである。この制度は、初等教育、プライマリー・ヘルスケア、環境、人口、貧困救済、基本インフラなどの分野において申請者が提案する案件を支援する。ただし、管理費は支援されないため、援助事業の規模は限られてくる可能性がある。適格な案件としては、医療機器および医薬品の供給、学校、寮、診療所の建設などの例があげられる。案件の選定に際しては、その効果、持続可能性、途上国の女性支援(WID)活動等を考慮するというになっている(囲み記事III-2参照)。

囲み記事 III-2 ジェンダー問題

日本の対ガーナ援助におけるジェンダーへの配慮は、主として旧来のWID型事業への支援に反映されている。その一例が、村落へ給水ポンプを提供することにより、女性が水汲みに要する距離と時間を短縮させるということを目指した「地方給水計画」である。同事業では、各村落は今後の維持管理費を賄うために資金を事前に収集して銀行に預けることが条件であった。これらの資金は各村落の女性代表が管理すると予想される。また同事業では、村落の女性たちが地元でより積極的な役割を果たせるような給水委員会制度も導入した。さらに、母親を対象に水利用や家事に関連した保健衛生講習会を地方行政が1～2回行うよう求めた。その他のWID事業としては、職業訓練センターへミシンや絞り染め素材を提供する女性支援事業などがある。また、草の根無償援助を受けた案件のうち半数は、女子中高等学校の寮、働く女性のための保育所、母子センター等の建設を含み、女性を対象としている。

これらは日本の対ガーナ援助総額から見ればわずかな額ではあるが、WIDに集中する取り組みは、日本の援助においては著しい進歩である。そしてジェンダー問題を普遍化するようさらに努力すれば、対ガーナ援助は大幅に改善されるであろう。例えば、非WID型の事業においても男女別役割のデータ収集と分析をすることや、女性だけを対象としない事業においても、特に女性の社会経済的地位向上をめざし、女性の役割を支援する措置を事業考案と実施段階で導入する。また、実施可能性や進捗状況によって女性への支援を調整できるよう、数量的なモニタリング・システムを確立することなどがあげられる。

新開発戦略の目標の一つに女子の就学率を増やすことがあげられているが、日本はガーナにおいてこれを実践する方針をたてる必要がある。視察団が訪問した草の根無償資金協力による学校建設事業では、女子の就学率向上は事業準備段階で問題提起されておらず、モニタリングや評価も行なわれていなかった。これに関して最大の障害の一つは、ジェンダーに関する政策や方針を主流化させようとするのに必要な指導力が日本政府の本部では欠けていると思われることである。日本はジェンダーに関する手引書を現地事務所やコンサルタントに配布する以上のことをしなければならない。ジェンダー意識を高めたり、一般化させるには、ジェンダー専門家の現地事務所への配置、分析方法や実践方針に関するスタッフの研修等が必要である。特に、全部のもしくは大部分の事業においてジェンダー問題を必ず提起し、定期的に評価するような国レベルのモニタリング制度を確立することが必須である。

c) 技術協力

技術協力の目的は、開発に必要不可欠とみなされる細かい技術を移転させることである。以下は、日本がガーナに対して実施している各種の技術協力である。

青年海外協力隊 (JOCV) 役立つ技能を持っている日本の青年がガーナ各地のさまざまな機関に派遣されてボランティアとして働いている。1977年にJOCV制度がガーナに導入されて以来、各部門において600人以上のボランティアが奉仕をしてきた。平均すると常時50～60名のボランティアが活動しており、その任期は2年もしくはそれ以上である。ボランティアの派遣されている機関は、中高等学校、職業訓練学校、地方村落体、病院などである。ガーナにおけるJOCVの半数近くは理科や数学の教師である。

専門家の派遣 行政機関、研究所、学校、職業訓練センターなどさまざまな組織に日本の専門家が派遣されている。これらの専門家は政策問題について助言したり、技術教育、研修、機材の運用・管理・維持についての指導を行なう。1997年末までに、合計334名の専門家がガーナに派遣されている。

研修プログラム さまざまな部門で働くガーナ人が日本におけるJICAの研修に送られている。この制度の目的は、人材育成ならびにガーナと日本の相互理解と友好である。

プロジェクト方式技術協力 研修生受け入れ、専門家派遣、機材供与といった多様な手段が組み合わせられるとき、その援助を「プロジェクト方式技術協力」と呼ぶ。社会開発、農業、保健、人口、家族計画がこの技術協力の優先分野となっている。1997年に開始された新規事業には小規模灌漑農業を推進するものや、母子健康のための職場研修を改善する事業などがある。

開発調査 開発計画の策定においては、現状調査やデータ収集は不可欠と考えられている。この分野では、公共部門における開発計画や事業を作成支援するために調査団が派遣される。現在、ガーナでは南部地域および移行区域内保護林の地形図作成が行なわれている。