

転機に立つ海外援助

GAO海外援助比較検討報告書から

勝野 憲 昭*

(元会計検査院第1局外務検査課専門調査官)

1. はじめに

アメリカ合衆国会計検査院（GAO：General Accounting Office）は、先進6か国（カナダ、ドイツ、日本、スウェーデン、オランダ、イギリス）及び欧州連合（EU）を対象に海外援助の現状と問題点について分析し、その結果を、“FOREIGN ASSISTANCE Selected Donors’ Approaches for Managing Aid Programs”と題する報告書にまとめ、1995年に議会に提出した。GAOは調査に当たって、OECD（経済協力開発機構）への各国からの代表者、OECDのDAC（Development Assistance Committee：開発援助委員会）事務局職員、援助事業の受益者、監査人、NGO関係者を含む事業実施関係者に面接し（日本については在ワシントン日本国大使館員に面接）、また、OECDレポート、評価報告書等を参照している。この報告書の公表以後、国際的には、重債務国の債務免除問題、環境問題等多様な問題が噴出した。また、国内を見ても、海外援助についての様々な議論が戦わされ、1999年8月には参議院行政監視委員会が「被援助国の実状に即した国別援助計画の作成について」、「事業の重点化と事業間の連携強化について」、「評価制度の充実について」、「情報公開・広報の積極的な推進について」、「NGOとの一層の連携について」等10項目¹⁾にわたる「政府開発援助に関する決議」を行ない、2000年には、同委員会の要請により、会計検査院が政府によるこれらの決議のうち「被援助国の実状に即した国別援助計画の作成」等5項目の実施状況について追跡調査を行って国会に報告している。しかし、GAOによるこの報告の後に起こった様々な変化にもかかわらず、この報告書は、海外援助に関わる根元的な問題を提起、分析しているという点で、日本の政府開発援助の現状と将来、またその評価について考える上で極めて示唆に富むものと考えられる。そこで、分析を交えつつ以下の2章から4章までで報告書の内容を紹介し、5章「報告書が示唆するもの」で若干の私見を述べてみたい。なお、報告書はあくまで1995年現在のものであるため、5年を経た現在の状況とはズレがある点があることをお含みおき戴きたい（次章以下の括弧内国名略称：カナダ＝加、

*1969年会計検査院入庁。87年から国際協力官としてINTOSAI（最高会計検査機関国際組織）、ASOSAI（アジア最高会計検査機関国際組織）主催の国際会議、セミナーへの参加等を通じ、外国会計検査院との情報交換、交流に従事した後、98年から外務検査課専門調査官として政府開発援助（ODA）の検査・調査に従事。2000年12月退官。

1) 参議院行政監視委員会が行った決議のその他の5項目は以下のとおりである。「環境問題への取組の強化について」、「被援助国の人材育成に関する援助の拡充について」、「開発援助の専門家の確保について」、「ODAの不正防止について」、「重債務貧困国に対する債務救済について」

ドイツ=独, 日本=日, スウェーデン=ス, オランダ=蘭, イギリス=英)。

2. 海外援助事業見直しの背景

現在(1995年現在), 各国(上記6か国+EU:以下同じ)とも, 海外援助事業の見直しを行なわざるを得なくなっているが, その背景には以下の事情がある。

- (1) 冷戦後の東西対立の解消に伴い特にODAの政治的側面から見た意義に変化が生じてきていること, 特に旧共産圏, 即ち東側に対抗するという意味でのODAは, 西側諸国にとってはその存在意義が薄れてきており, これに伴い, 援助のレベルを下げられた途上国からは不満がでてきていること,
- (2) 旧ソ連邦の崩壊に伴い, 旧ソ連邦諸国, 東欧諸国からの援助要請が増大しており, これが援助の総額を増大させていること,
- (3) 援助の専門化, 特化により援助機関に対する全体的コントロールが困難になってきており, 全政府規模での援助事業の調整システムが必要になってきていること,
- (4) 近年, 各援助国とも, 被援助国の自立性や主体性をより重視するようになってきており, (これは米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)がインフラ等ハードウェア建設への援助から人材育成を中心とした技術援助に重点を移してきていること等に典型的に見られる), これに伴い, 援助国サイドのアカウンタビリティーの性格に変化が生じてきていること,
- (5) 援助国サイドにおける財政上の逼迫,
- (6) 人材確保の困難,
- (7) 援助事業執行に対する批判の高まり,
- (8) 海外援助事業そのものに対する世論の支持の低下。

このうち(7), (8)に関してはODAが途上国の経済発展に役立っていないという批判も強く, 各国ともこのような批判に如何に対処し事業の正当性を納税者に訴えてゆくかに苦慮している。これらODA批判のなかには, ODAそのものの意義に疑問を呈するものもあり, 途上国が真に必要としているのは援助(aid)よりも“trading opportunity(輸出機会)”であり, 先進国側の保護貿易主義的傾向が是正されれば現在レベルのODA供与額とほぼ同額の輸出収入が途上国側に発生するという見方さえある(OECDオランダ代表, 世銀Chief Economist)。これらの疑問や批判を背景に, 各国とも, 予算上, 戦略上の双方からODAの見直しを行っている。例えば, 日本はODAの基本的ポリシーを定めた「ODA大綱」を1992年に制定したし, カナダ, オランダでは新たな開発援助チャーターを定めている。また, EUは域内での統一的な開発援助政策を策定する方向にある。このようななかで, 新たに浮上してきているのが「持続可能な開発(Sustainable Development)」という観念である。「持続可能な開発」とはもともと, 自然環境の破壊や資源の劣化を防ぎつつ開発を行い, 次世代のニーズに応えるという観念で, これには, 環境上の要請のほか, (1)援助の効率化, 経済機会の平等といった経済上の要請, (2)民主主義, 女性の役割の増加, 人的資源の開発といった社会的要請も含まれているが, 各国とも, 財政上の逼迫から, 従来の予算規模のままでもこのような新たな要請にも応えていかなければならなくなっている。また, 旧ソ連邦の崩壊により, 東欧諸国の市場経済への移行に対する援助といった新たな課題も浮上してきている。このようななかで, 各国とも, 限られたODA予算を如何に最も有効かつ効率的に被援助国に配分するかに苦慮しており, 国別援助の配分額決定の「基準(criteria)」を設定したり(加, 独, 日, ス, 蘭), 国別援助から「地域別」援助に変更したり(加, ス, 蘭), 事業のタイプや国別所得を考慮した援助基準を策定したり(独, 日, ス,

英)と、何らかの形で従来の援助政策の見直しを行わざるを得なくなっている。

3. 海外援助事業実施上の問題点

(1) 海外援助の政治的側面

上でも述べたとおり、旧ソ連邦の崩壊と冷戦の終結により、西側諸国から見たODAが果たす国際政治上の役割は著しく弱まったが、これに代わって、旧ソ連邦諸国及び東欧の国々が、市場経済への移行等の課題を抱えながら被援助国の仲間入りをしてきた(2(2)参照)。しかし、これらの国々のなかにはOECD(経済協力開発機構)のDAC(開発援助委員会)が定めた「発展途上国」の定義に合致しない「中進国」もある。“ODA”の定義をこれらの国々に対する援助にまで拡大することは政治的に“sensitive”な問題であり、アメリカを中心に、DACが「開発途上国」という言葉を厳密に定義することに反対する立場をとる国もある(現時点では、これらの国々に対する援助は、その大半が、ローンやクレジット等の有償援助の形をとっている)。だが、いずれにせよ、この問題はこれらの国々に対するODA供与の正当性、なにかんづく政治的正当性を国内的に如何に確保するか、被援助国の数の増加に如何に対処してゆくかという二つの問題を孕んでいる。ODAの量的側面を見ると、米国の世界全体に占める割合(シェア)は1960年には60%を占めていたものが、1995年には20%にまで低下している反面、日本は米国を追い越すところまでできている。

海外援助行政に関しては、確固たる戦略の下に効果的かつ効率的に援助事業を実施出来るか否かは、政府が首尾一貫した統一的援助政策を策定しているか否かによるところが極めて大きい。しかし、各国とも、援助担当の中央省庁、すなわち、日本でいう外務省、財務省、経済産業省のような政策策定官庁が特に強大な権限を持って援助事業実施機関をコントロールしている反面、これら省庁間の摩擦や対立関係も増大していて、統一的援助政策の策定はますます困難な状況となっており(スウェーデン、EU、英国、ドイツ)、一貫した政策策定、そのための省庁間の調整がますます必要になっている。

援助事業の政治化の顕著な傾向のひとつの例として挙げられるのが、海外援助事業により自国産業を保護育成するという国内経済的観点に重点を置く傾向である。その典例は「タイド化(tying: 援助事業における資材調達において自国からの調達を相手国に義務づけること)」の問題である。OECDは、タイド化は健全な国際貿易の慣行に反するとして米国の提唱により、タイド化抑制のガイドラインを定めたが、それにもかかわらず、タイド化を目指す傾向は各国とも依然として強い。また、統計に現れる明らかな「タイド案件」の件数は減少傾向にあるものの、自国業者が得意とする事業の選定、外国業者の参加が困難になるような調達条件の設定、自国業者に有利なスペックの設定、一般競争契約の制限、といった「インフォーマルなタイド化」の傾向も強い。EUについて見ると、複数の加盟国からの資金で実施するEUと途上国間の事業は増加しているが、OECDはこのような事業を「多国間事業(multilateral program)」とみなして二国間援助のように、OECDへの「タイド化報告義務」を課していない。したがって、このような事業が特定の加盟国の業者のみを参加させる「実質タイド」であってもOECDへの報告義務はない。このことから、欧州諸国はEUをタイド化の隠れ蓑として利用しているという声もある。専門家は、タイド化あるいは実質的タイド化により援助を国益にリンクさせる傾向は今後も続くものと見ているが、このように援助を自国の経済的利益の追求に結びつけようとする動きは、自国業者の既得権益の擁護に傾き易く、ややもすると相手国の経済発展よりも自国業者の利益を優先させる結果、援助政策の硬直化を招き、真に相手国の国益を反映した首尾一貫した統一的援助政策の策定を妨げる一因ともなっている。

(2) 援助予算配分上の問題点と予算削減への対処

1970年代、80年代のODA予算の全般的拡大期においては、各国とも、特に二国間援助においては、前年の供与額に何がしかの上乗せをして当年度の援助額を決定するといった形の定型的で安易な意思決定に流れがちだったが、90年代に入ると、財政赤字に伴う援助予算の削減、援助対象国の増加等により、より慎重に事業及び被供与国を選択しなければならなくなっており、したがって、従来にも増して綿密に全体計画を策定することが必要になっている。被援助国を選定する「基準 (criteria)」については、「社会的経済的ニーズの度合い (日)」、「UNDPによる貧困度基準 (日)」、「被供与国との歴史的関係 (加、日)」、といった概して中立的な基準から、「環境配慮度 (加)」、「人権尊重度 (加、独、蘭、英)」、「民主主義の浸透度 (加、独、蘭)」、「市場経済の浸透度 (加、ス)」、「軍事費の規模 (独)」といった供与国の価値観をかなり反映したものである。また、重点援助国 (program country) を指定したり (例：ス 19か国指定、蘭 3か国指定)、スウェーデンのように、異なった2つの援助担当庁に異なった国、異なったタイプの援助を担当させている国もある。

また、援助による「国連活動への協力」、「民主化への援助」といった国際的な問題や「環境問題」、「女性の地位向上」等グローバルな課題をも考慮に入れた事業計画が必要になってきており、これらと自国の国益を如何にバランスさせてゆくかが問題となってきた。援助の必要度については、一般的に、被援助国の所得水準、農業生産高、人口増加率等から判定しているが、更に、上記のように、民主化、人権の尊重、市場経済導入、軍事費の抑制等を途上国の経済発展に最も緊要なものと考え、また、援助をこれらの目標達成のインセンティブとして使用する傾向も一般的に見られる (例えば、これらの各項に対する努力が足りない国に対する援助を削減し、削減分を成果のあがっている国に対する援助に回す)。

イギリスでは、以下のように、被援助国を3分類して異なった重点配分を行っている。

- (1) 被援助国卒業を目指す国：貿易と投資促進に重点を置く。
- (2) 社会資本投資、技術力の欠けている国：従来型のインフラ整備等を中心とした援助を行う。
- (3) 人口増大が著しく、自然災害の多い国：人道援助に重点を置く。

各国とも援助政策上の重点地域に海外支局を重点的に配置しており、またこれにより、援助予算削減に対応した重点的援助事業の実施に努めている。オランダ、カナダでは、「国単位の援助」から「地域単位の援助」に変更した (例えば、オランダでは100カ国の被援助国を8地域に分割し、地域別の配分は固定化しながらも各地域内での国別配分に変化をつけた) 結果、被援助国サイドの「既得権意識」が少なくなり、国別配分にも政治的フレキシビリティが増した。また、このようなフレキシビリティの増大は事務経費の節減をももたらしている。また、特定の国を新たに重点援助国として指定して特定の分野に重点を置いた援助を行っている国もある (加、ス、蘭)。地域別・国別の事業配分、資金配分の決定とともに、援助スタッフの地理的配分を如何に決定するかは難しい問題になっているが、各国とも配分基準の合理化に努めており、最重点援助国 (target countries) を定めて重点的人員配置を行っている国もある (加・蘭・ス・英・EU)。

前記のように、冷戦後の援助政策の変化等により援助業務が増加しかつ多様化しているにも関わらず各国とも援助予算は横這いあるいは漸減の方向にある。これに対しては、上記のような地域別・国別援助配分基準の設定とその合理化、人的・財的資源の重点配分のほか、民間資金の活用 (NGOのより幅広い活用など) により対処している。また、事業を他の援助供与国や国際機関と共同で実施し、コスト・シェアリングによって予算削減に対処しようとする動きもある。例えば、英国の海外援助実施機関であるCrown Agentは、世界銀行 (世銀：International Bank for Reconstruction and Development：IBRD)、EU、そ

の他外国政府とのジョイント・プロジェクトによるコスト・シェアリングにより援助予算削減に対処しようとしているし、ドイツの技術協力庁（GZW）は他のEU諸国とのプロジェクトの共同実施に備えてベルギーの首都ブリュッセルに事務所を新設している。

(3) 援助実施機関間の業務調整上の問題点

前記のように、援助の効率的、効果的实施には首尾一貫した援助政策が不可欠であるが、一般的に、援助担当省庁間の対立や軋轢により、政府全体を通した統一的な援助政策を欠く傾向にある（独・蘭・ス・英）。特に政治的インプリケーションの伴う問題に関しては監督官庁である外務省と援助実施官庁の信頼関係が弱いため援助実施官庁の裁量権が殆ど例外的にしか認められず、業務執行が硬直化していたり（英、ス）、援助担当省庁の他省庁に対する相対的地位が低いため政策面で支障をきたしたりしている（独、蘭）。そして、このような省庁間の軋轢は今や省庁再編等の表面的対策だけでは対処出来ない段階にまで達している。また、援助の一層の専門分化に伴い事業の実施機関も分化する傾向にある。特に貿易、民間セクター援助といった新たな分野は、既存の援助機関では対処できない問題になっており、新たな援助機関設立の傾向が強い。例えば、イギリスでは、環境問題、人道問題担当の援助機関を新設したりしているが、このような援助機関の分立は専門性の高まりに対処出来る反面、機関相互間の業務調整に多大な労力を要する結果となっており、特に政府全体としての統一的援助の実施を困難にしている。例えばスウェーデンでは機関の分立による専担化の傾向にあり、(1)途上国の商工業部門への援助、(2)技術協力、ローン、研修、(3)途上国との共同リサーチの3部門に分けてそれぞれ専担の機関を設立している。ドイツでは、業務の重複、機関間の調整不足、業務の競合等の問題を解決するため技術協力担当援助機関と財政援助（ローン等）担当の援助機関の統合を検討していたが、結局、統合ではなく、機関間のより緊密な調整や連携が出来るシステムを確立するという事に落ち着いた。そして、同国では、技術協力等担当機関とローン担当機関の間の“coordination agreement”によって、国別に統一的な援助政策を策定し、重点セクターを検討・設定するとともに、技術協力等（技術協力等担当機関が実施）の無償協力から、返済義務を伴い相手国サイドがより自立性を保持できるローン（ローン担当機関が実施）に移行してゆくという政策をとっている。

中央省庁の援助政策が明確でないため、組織間の業務調整が困難になっている国もある（加、ス）。また、特に旧ソ連邦諸国等、中・東欧諸国のプロジェクトは「開発援助」というよりは政治性の高い、「市場経済化への援助」と考えられているため、直接の援助実施担当機関に実質的リーダーシップが与えられず、これがスムーズな事業執行を妨げるといった問題も発生してきている。例えばイギリスでは、中東欧援助担当部局が外務省に新設されたが、新設の部局は実際の援助実施担当機関に実質的リーダーシップを与えていない。

援助タイプ別配置人員数（配分割合）と配置先（大使館に配置するか援助機関の支部に配置するか等）は、国によって大きく異なるが、一般的に、返済義務を課さない無償資金協力や技術協力に比べ、返済義務を課すローンや商業ベースの援助の場合は職員数はぐっと少なくなる。海外支部への権限委譲（decentralization）については、経費の増加、複雑な事業を管理出来る職員の不足等から否定的な国（加）もあるが、特定の国について海外事務所に実質的的事业実施権限をすべて委譲して本省は議会とのコンタクトだけを担当することにしてしている国もあり（蘭、英）、各国とも国内と海外との権限配分を如何に最適化して最も効率的に業務を行うかに腐心している。

結局、援助機関間の役割分担、権限配分、人員配置の問題に関して各国が当面している課題は概ね以下

の4つに集約される。即ち、

- (1) 政策立案及び監督官庁である中央省庁(外務省)と実際の援助実施機関との間の軋轢を最適の権限・業務配分により、如何に解消するか、
- (2) 新分野の発生や援助の技術的専門分化により機関増設の傾向にあるが、例えば機関間の最適な業務配分・調整等によりこれをどう抑えてゆくか、
- (3) 人的物的資源配分を相手国内で如何に最適なものとするか、
- (4) 事業実施上その役割を益々増大させているコントラクターやNGO(次項(4)参照)を如何に適切にコントロールしてゆくか、

である。

(4) 民間団体活用と援助事業管理上の問題点

(4 1) 民間団体活用の現状

前記のように、全般的に各国政府とも経費削減の観点から海外の事業所・人員を削減する傾向にあり、援助事業の拡大と専門性の増大にもかかわらず、それに見合った人員が確保できていないのが共通の問題点になっている。そして、このことが事業の効果的実施の大きな障害になっており、また、多くの場合、援助スタッフの専門知識の不足が不適切な事業選択等の原因となっている。

このような人材や専門知識の不足には、程度の差こそあれ、各国ともNGO(Non Governmental Organization)の活用や民間コントラクターに対する業務委譲等、民間団体・業者とのタイアップの一層の強化により対処している。このような傾向は、益々高度化、複雑化する援助事業に専門家等を政府が直接雇用することなしに対処してゆくというメカニズムに現れている。そして、例えば、カナダのようにコントラクター確保の専担部門をプロジェクト経費で設立したり、イギリスのように一定数のコントラクターをプールして長期契約を結びそれを更新するといった形で人材を確保している国もある。特にイギリスの場合はこのような外注業務の質の確保のため、契約書でアウトプットの定義やテストの実施を厳密に定めており、計画値と実績値を公開出来るメカニズムの確立を目指している。

そして、このような動きは政府の人事上のポリシーにも変化をもたらしており、例えばスウェーデンのように、視野の広い“generalist”を政府が育成し、契約により民間の高度の専門家(specialist)を活用する方向に動いている国もある。また、大半の国で、民間が実施する援助事業に政府が財政援助するという方向でNGOへの資金提供を増やしている。そして日本を除く総ての調査対象(加、独、ス、蘭、英、EU)ではNGOの政策立案過程への非公式な参加や、政府が実施する二国間援助事業へのNGOの参加を促している。また、一般的に、NGOには事業実施の「事後報告」のみを求める等、相当の裁量権を与える傾向にある。しかし、民間団体の援助事業参加を制度的に確立している程度については、高度に確立している国(加、蘭、ス)から殆ど確立していない国(独)まで区々となっている。NGOは政府資金を自己裁量で使用する場合が多いが、事業の進捗状況や重大な決定についてはNGOに定期的に政府に報告させている。そして、このようなNGOの活用が政府サイドの専門知識の不足を補ったり、機動的に事業を実施するという面で一定の成果をあげていることも確かである。しかし、NGOへの支援の程度は国によって異なっている。例えば、NGOへの補助金の補助率を見ても、イギリスのように50%に限定している国もあれば、オランダやスウェーデンのように80%から100%(災害救助等)と高率の補助を行っている国もある。また、オランダやスウェーデンでは、援助機関と供与国のNGO・被供与国のNGOとの間の仲介を主要なNGOに委託している。イギリスでは、大きなNGOについては“Program”ベースで、小さなNGO

については“ Project ”ベースで補助している(“ Program ”は、個々の“ Project ”を包含する概念である)。日本はprojectベースの補助しか行っておらず、また、期間も1年に限定されている。カナダでは、事業単位の資金供与の承認から、個々のNGOの事業実施能力を総合的に審査し、相手国政府の事業実施への適合性等を審査する、団体単位の包括的承認に転換してきている。補助の方法について見ると、途上国NGOに対して直接補助する方法と自国を含む先進国のNGOを通して補助する方法があり、カナダ、スウェーデンはこれを併用している。スウェーデンの場合、通常は自国のNGOを通じた援助の形をとるが、プロジェクトの規模が大きくて自国のNGOの手に負えない場合は同国の海外援助庁が直接援助している。一般的に、NGOの使用により、

- (1) 被援助国の現地人、特に貧困層との協力を効果的、効率的に行える、
- (2) 援助の人員不足を補える、
- (3) 民間の資金力を有効活用することによって、経費のかからない事業執行が出来る、
- (4) NGO側から見ると、公的資金により事業をより有効に執行できる、

等の理由からNGOの役割の拡大には各国とも積極的である。

(4 2) 民間団体の活用を巡る問題点

しかし、反面、NGOの政府事業に対する姿勢、NGOの発達の歴史等が国によって異なることもあり、全ての場合にNGOの使用が好ましいとはいえないとする意見も多い。このような意見は、政府が人材不足等から単にNGOに行政責任を転嫁しているにすぎない場合が多いこと、NGOサイドにも委託された事業を執行する能力が欠けている場合が多いことを指摘している。例えば、スウェーデンの調査報告は、政府によるNGOへの資金援助が急増しているにもかかわらず、NGOサイドでの人材不足や業務執行能力の不足によりその効果はあまり上がっていないことを指摘し、資金提供のピッチを下げるよう勧告している。NGOが政府資金への依存度を高めてゆくことに関しては、(1)政治的にNGO補助金システムが作られる傾向がある、(2)予算獲得を巡って援助担当省庁とNGOとの間の競争が熾られ、官民の間に軋轢が生ずる、(3)事業分野が補助率の高い環境援助、人道援助、災害援助等(多くの場合100%補助)に傾斜し易い等の懸念が表明されている。また、このような政府サイドの専門知識の不足に起因する民間団体や民間業者の活用が政府のイニシアティブやリーダーシップの欠如という問題を招来していることも確かである。

OECDの報告は、政府サイドでは、多額の資金をNGOによる事業執行に投入している反面、事業効果の評価を真剣に行っている例は少なく、また、NGOサイドでは、政府からの継続的な援助を既得権と考えているような例も多いとしている。また、NGOの活用は、(4 1) で述べたような実利的なメリットがある反面、上記のように、政府・援助担当庁が本来の事業執行責任をNGOに転嫁しているに過ぎないという指摘もあり、政府・援助担当庁のアカウンタビリティーのあり方という重要な課題が発生してくる。事実、カナダではNGOに実施させる事業については政府のアカウンタビリティーを否定する議論や、オランダでは政府のアカウンタビリティーを段階分けする議論がでてきているが、これらはいずれも議会の反発を招いている。スウェーデンではNGOサイドの人材不足、事業執行能力の欠如を指摘するレポートも出されている。そして、政府の援助担当官が、何をNGOに委せるかを判断したりNGOが行った事業の効果を評価する能力を欠いている場合も多い。このような中で、例えばUSAIDは、NGOをどのような場合に活用するのが最も有益かつ有効なのかを現在検討中である。このように、政府がNGOを有効に活用しつつ、NGOによる事業実施を如何にコントロールしてゆくかが大きな課題となっている。

4 . 援助担当省庁のアカウントビリティーの確保と事業評価

ODAは、あくまでも、途上国による「自助努力」を援助国が支援するものであるから、理論的には非援助国が主体となって事業を実施するものであるが、実際には援助国が事業実施過程の殆ど全てに深く関与している。事業の選択は、被援助国からの要請、現地大使館からの情報、援助機関本部から派遣したミッションの報告等に基づいて行われる。6カ国すべてが何らかの評価システムを確立しており、事業実施中、中間、新たなフェーズに入る直前、事業完了後の、全てあるいはどれかの段階で評価を行っている。

援助事業実施に関して7カ国が共通して当面している問題点は、大きく、

- (1) 援助担当省庁で人材が不足しており、また、人事管理を含む管理情報システム (MIS : Management Information System) が不適切で十分機能していないこと、
- (2) 事業の実施や実施結果よりも計画や予算編成が過大に重視されること、
- (3) 事業評価システムや評価が不十分で、評価の結果を生かしていないこと、

であるが、以下に述べるように、これらは相互に密接に関連した問題である。

まず(1)に関しては、4 2でもふれたように、援助担当省庁での人材不足とNGOの活用、その結果として発生している政府の事業実施上のアカウントビリティーの問題がある。

上に述べたとおり、援助事業の拡大と専門性の増大は世界的な傾向であるが、これに見合った人材を確保出来ていないことが各国共通の問題となっており、事業の実施管理や事業効果の発現の上で解決すべき共通の課題になっている。そして、事業の量や要求される事業の質が援助担当省庁の能力を超えているため、内外の民間団体への外注が急激に増大しており、援助担当省庁はこれに対処した適切なシステムを確立することに力を注いでおり、とりわけ民間コントラクターに対する監査が政府のアカウントビリティー確保の上で極めて重要になっている (加, 独, ス)。スウェーデンのODA評価報告書は、援助担当省庁での各種専門知識が不十分なため、それらをあまり必要とせず支出手続きが簡単な商品援助 (commodity assistance) に傾き易いこと、行政能力が低い国への援助の場合ほど援助国サイドの専門知識が求められるためこのような傾向が強く、それが被援助国サイドの更なる行政能力の低下を招くという悪循環に陥っていることを指摘している。また1993年の米国の議会報告は、日本が、スタッフ不足を補うため少人数で一度に多額の支出が出来るインフラ整備に傾きがちであったことを指摘している。1991年のノルディック報告は、援助国サイドでの専門知識不足を補うために、二国間援助よりも国際機関や他国との共同援助が利用される傾向があることを指摘している。このような背景から、援助国サイドのスタッフは、多くの場合、知識不足のため、直接事業に関与し事業実施をモニターするよりも単なる被援助国との仲介人になってしまっている傾向もある (加, 独, 蘭, ス, EU)。人事政策面では、人事異動が頻繁すぎて事業に関する専門知識が得られず、その結果責任の所在が不明確になるといった問題も発生してきている。

次に上記(2)に関しては、事業実施やその評価よりも計画段階での援助の量的側面を過大に重視する傾向があり、このことが(3)の原因にもなっている。DACの報告書は、援助国サイドの問題として、単年度会計の制約から年度内での支出負担行為・支出の完了を急ぐあまり、計画、設計、実施が適切に行われないうといった問題も発生してきていることを指摘している。また、援助の量的目標の達成の過度の重視による弊害もでてきており、スウェーデンの例では、援助額が国民総生産の1%になることにあまりに重点が置かれ過ぎて援助の実効性の検証が軽んじられているといった指摘もでてきている。1992年の世銀 (IBRD) の

内部報告書も、IBRDが資金貸し付けの量的目標達成に重点を置いて特に新規貸付事業の計画と設計に傾斜した人員配置を行う結果、評価面がおろそかになり、客観的評価基準や評価の透明性を欠いていることを指摘している。これに対して、カナダ、スウェーデン、オランダ、イギリスでは、研修システムの改革、業務の有効性確保のためのスタッフインセンティブの設定（俸給等）等を組み合わせて実施したり、また、フォローアップのシステムの改革に乗り出したりしている。

上記(3)の評価の問題は前記(2)の問題と密接に関連している。公的部門の事業評価について政府規模で“result based management reform”(事業のアウトプットのみでなくアウトプットがもたらした事業の結果(アウトカム)を重視した事業管理の改革)を進めている国では、海外援助の評価の改革もその一環となっている。いずれにしても、評価システムの改革は増大するODA批判に対応したものであり、6カ国1機関全てが外務省あるいは援助機関内に機能的に独立した評価機関を設けている。スウェーデンでは、制度上、総ての政府事業について各省庁が3年度にわたる予算を提示することが義務づけられ、その中で3年スパンの達成目標を提示することとなっている。そして、これについては海外援助も例外ではなく、援助機関は定期的に達成目標と対比した事業実施結果の自己評価を行って結果を議会に報告している。

しかし、評価システムの改革に対する援助担当庁の反応は区々であり、イギリスのように積極的に推進してゆこうとする例もあるが、オランダ、スウェーデンのように、効果が短期的に発現しにくく援助担当庁がコントロール出来ないファクターがある等海外援助の特殊性を楯に海外援助事業を例外扱いにするよう主張する動きもある。オランダの場合、援助担当庁は、5段階の「コントロール可能度」に基づく評価を主張しているが議会の一部から反発を受けている。また、カナダでは、援助機関のアカウンタビリティをコントラクター等のコントロールのみに限定し、相手国の事業実施態勢等に依存する部面の多い「事業効果」や相手国による資金使用等については援助担当機関のアカウンタビリティを免除するという「限定的アカウンタビリティ(limited accountability)」の理論が援助機関によって主張されているが、同国会計検査院や議会の強い反発を招いている。一方、被援助国サイドから見ると、海外援助の強い政治的性格も事態を複雑にしている。例えば、援助供与の決定は被援助国サイドのアカウンタビリティ確保を含めたperformanceよりも援助国の現政権の援助政策に左右される部面も多く、国内事業と異なり、performanceが良いからといって相手国に援助の増額を約束出来るものでもないといった議論もある(米国予算担当官)。いずれにせよ、援助機関のアカウンタビリティの在り方と事業の評価の問題とは相互に深く関わっており、重要な課題となっている。

5 . 報告書が示唆するもの

以上、第1章から第4章までにGAOのレポート“FOREIGN ASSISTANCE Selected Donors’ Approaches for Managing Aid Programs”の内容をまとめてみた。本章では、このレポートに関する筆者の個人的見解を述べてみたい。

(海外援助の政治性)

私は1999年に米国を訪問し、GAOの海外援助評価担当者や国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development: 米国の海外援助の統一の実施機関)監察総監事務所の職員と特に海外援助事業の評価について話す機会を得た。そこでまず感じたことは、海外援助という政策が米国の納税者の間で相当に不人気の政策であり、海外援助が米国の国益に沿った意義のある政策であることを納税者に納

得させるのに、特にUSAIDが如何に苦心しているかということであった。このことは、外務省等我が国政府の海外援助に携わる機関全般についても言えることと思われるが、海外援助の政治的側面、特に国際政治におけるそれと、納税者としての一般国民の理解のしかたや意識との間のギャップが大きいということも不人気や批判の一因となっているものと思われる。このGAOレポートも、海外援助の正当性、必要性に対する国民の理解を如何に確保するかは各国とも如何に腐心しているかを浮かびあがらせている（第2章参照）。日本では特に事業実施の公正さが問題になり、この観点から事業の実施過程の公開等事業実施の透明性（transparency）の確保等がマスコミ等でしばしば取り上げられるが、海外援助の正当性、必要性の問題は、国益とも絡んだより高いレベルでの海外援助の根幹に関わる問題であり、適切な援助戦略を如何に樹立し、これに対する国民の理解を如何に得るかという高度に政治的な問題である。一方、国際問題としての「環境問題」、「市場経済への移行」、「民主化」、「良き統治（good governance）」といった新たな問題が浮上してきており、これらの問題解決に海外援助は重要な役割を果たしてゆくこととなる。そして、これらの中には、冷戦の集結後特に顕著に現れてきたような問題も多い。したがって、伝統的な海外援助とともに、国際社会の急激な変化にも対応した新しいタイプの海外援助の必要性、その意義についての国民の理解を得ることの重要性は今後ますます高まっていくものと思われる。

（問題点の所在と将来の展望）

このGAOレポートは、海外援助について、主に「援助する側」から見た問題点を分析したものである。したがって、被援助国サイドの問題よりも、主に援助国サイドでどのような変化や問題が発生し、それに対して援助国政府がどのように対処しようとしているかを分析したものである。そして、ここで述べられているような様々な問題が援助国サイドに出てきた背景として、旧ソ連邦の崩壊に伴う冷戦の終結、これに伴う新たな被援助国の登場、といった最近の政治的な変化をあげ、それが海外援助にもたらした影響を分析するとともに、援助事業の内容の専門化・高度化、そしてその結果としての援助国サイドでの人的・財的資源の逼迫といった、事業実施上新たに発生してきた問題点について論じている。このような問題点は、各国とも海外援助の「量的目標達成」を目指してひたすら努力していた1970年代、80年代にはあまり深く認識されていなかった問題である。そして、このような変化の中で、レポートが指摘するように、特に、統一的政策に基づいた一貫性のある援助事業計画の策定・実施の困難性、援助国サイドでの人材不足に伴う援助の質の低下、アカウントビリティーの確保等が特に深刻な問題として登場してきている。

我が国を例にとってみても、1992年6月に閣議決定された「政府開発援助大綱」、1999年8月に参議院行政監視委員会が行った「政府開発援助に関する決議」、同年同月に公表された「政府開発援助に関する中期政策」等の内容を見ると、GNPの1%等、ODAの「量的目標達成」を目指してひたすら努力していた1970年代、80年代と較べて問題点のありかがかなり変わってきているように思われる。ここで、GAOの調査対象となった6カ国及びEUに見られる問題点と、1999年8月の日本の参議院行政監視委員会の決議が提示した「被援助国の実状に即した国別援助計画の作成」、「事業の重点化と事業間の連携強化」、「評価制度の充実」、「NGOとの一層の連携」、「開発援助の専門家の確保」等の問題点との間でオーバーラップする点が多いことは注目すべきことではなからうか。しかし、例えば同決議が、「NGOには、現地の実状に精通し、住民との円滑な人間関係を有している人材も少なくないことから、政府は、今後、事業の企画から実施及び評価に至るあらゆる段階においてNGOと連携した援助方法を拡大すること。」としているのに対し、GAOレポートは、NGO活用のプラス面を評価しながらも、各国とも海外援助事業で益々そのプレゼンスを高めてきているNGOを如何にコントロールし、如何に政府のアカウントビリティーを確保するか等NGO活用に係る問題点の解決に腐心していることを述べている（(4)4 1(2)参照）。この例を見

ても、レポートが提示している個々の問題点について国によって問題のありかにかかなりの相異があることが分かる。例えば、援助対象国の選定や事業の重点化に当たっても日本のように政治的色彩の薄い国がある反面、欧州諸国を中心として、国家戦略上の配慮が高い国もある（3(2)参照）。このことは、援助業務の配分及び調整、援助の専門化・高度化等、このレポートが提起している他の問題についてもいえることである。しかし、このような差異があるにも関わらず、調査対象となった国々（+EU）が概して共通の問題領域を抱えていることは注目すべきことと思われる。

ところで、海外援助における1970年代、80年代から90年代にかけての最も大きな変化は、事業の多様化、複雑化により事業の「質」の確保の問題が出てきたこと、それに伴いアカウントビリティーの確保の問題が大きく前面に出てきたことであろう。援助の「質」の面を見ると、本報告書でも、1970年代、80年代には各国とも人的資源の裏付けもなく事業が拡大し援助の有効性の面で多くの問題を残したことで、そのため、90年代には、各国とも、スタッフの研修の強化や援助事業へのMISの導入、新たな評価システムの導入等多様な対策を執っていることが述べられている。我が国でも認識されていることではあるが、今や海外援助は、政策面も含め、「量」の時代から「質」の時代に入ったと言えよう。また、このような動きは反面、NGO等民間部門の技術の活用を巡り政府のアカウントビリティーの確保等の問題を産み出してきていることも既述のとおりである。この点では、plan do seeの最終段階である評価（中間評価を含む）、特に援助の質の評価を如何に公平、客観的に行い、また、如何に評価結果を新たな事業執行に生かしてゆくかが特に重要な課題になるのではないと思われる。そして、客観的な評価とその公表が、我が国の海外援助で現在焦点となっているアカウントビリティー確保の問題解決の最も有効な手段のひとつであることは言うまでもない。

一方、海外援助は、各国政府の援助ポリシーの問題に止まらず、複数の援助国間の共同作業という側面を持つと言う意味では、優れてグローバルな側面をも持つものである。すなわち、国際機関や援助国相互の間の連携を如何に強化し、それによって援助の効果を極大化するかという大きな課題を背負っている（3(3)参照）。即ち、海外援助は、援助を通じて個々の被援助国の「自立」を促すための「国際的努力」でもある。このことから、私は、本報告書は、効果的海外援助の実施が個々の援助国の国境を超えた「グローバル・イシュー」であることをも示唆していると考ええる。