

スウェーデンにおけるODA評価の視点

藤 岡 純 一

はじめに

本稿は、スウェーデンにおけるODAの評価について論じることを目的としている。スウェーデンのODAの実態について、すでに詳しい紹介がなされているが、その評価について論じたものは見当たらない。その規模は高い水準であるが、現在、結果ベースの管理や効率化がこれまで以上に求められている。

世界的に開発協力の指針となっているのは、国連ミレニアム目標（二〇〇〇年）である。八つの目標についてそれぞれ二〇一五年の達成を目指している。これに基づいてスウェーデンでも二〇〇三年に開発協力に関する法律が定められ、それまで以上に人道支援など国際貢献が進められた。政府の年次報告書では、自国の開発協力の教訓について言及されている。

OECDの国際開発協力部門であるDACは、メンバー国の開発援助に関して五〜七年の間隔で調査を行い、勧告を含む報告書(Peer Review)を提出している。本稿で主として取り上げるのはこのPeer Reviewで、スウェーデンに対しては二〇〇九年に出されている。

スウェーデンのODAが本稿の対象であるが、それを深めるために、主要指標の国際比較や日本に対するPeer Reviewとの比較検討も行っている。日本のODAの内容はこれまでスウェーデンと大きく異なっていたが、近年、国連ミレニアム目標を意識した改革が行われている。

1. スウェーデンにおけるODAの特徴

(1) 主要指標の国際比較

本稿の課題はODA評価の視点にあるが、評価を考察する前提として、まず、スウェーデンのODAの特徴を主な国際比較指標から明らかにする。

表1は、DAC諸国のODAの主な指標のみを取り出してまとめたものである。第一に、ODAの規模について、金額ではアメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、日本などが上位に来ており、スウェーデンはアメリカの約七分の一、日本の約二分の一である。しかし、一人当たり額とGNIに占める割合を見ると上位に位置する。一人当たり額ではノルウェー、ルクセンブルグ、デンマークに次いで四位で、アメリカの約五倍、日本の約六倍に達する。GNI比率でスウェーデンは、ノルウェー、ルクセンブルグに次ぐ三位で、アメリカが〇・二二%、日本が〇・二〇%であるのに対して、〇・九七%に達している。人口が合計で約二六〇〇万人の北欧諸国がODAに大きく貢献していること

表 1 DAC諸国の主なODA指標

	ODAの規模			アンタイル の割合(%)	LDCsへの ODAの割合 (%)	二国間援助の種類(%)				地域別二国間援助(%)			
	ODA額(100万 USドル)	一人当たり額 (USドル)	ODA/GNI (%)			社会・行政 インフラ	経済インフラ	人道的支援	サブサハラ・ アフリカ	中南アジア	アジアその他 ヒオセアニア	ヨーロッパ	
	2010			2009-2010									
オーストラリア	3,826	132	0.32	99.7	38.3	49.6	6.3	11.5	5.4	15.7	73.8	0.0	
オーストリア	1,208	143	0.32	54.5	45.4	42.9	10.2	5.0	40.3	6.9	5.7	34.4	
ベルギー	3,004	264	0.64	95.2	62.2	33.8	13.6	6.2	78.0	3.4	4.0	0.2	
カナダ	5,202	126	0.34	80.1	63.6	46.6	3.1	10.8	48.8	17.8	6.0	1.9	
デンマーク	2,871	518	0.91	93.8	56.3	43.4	10.1	8.0	56.5	19.1	8.8	1.7	
フィリピン	1,333	249	0.55	85.3	54.9	34.4	13.1	10.2	52.6	16.7	10.1	5.3	
フランス	12,915	202	0.50	95.0	34.2	33.1	9.0	0.5	50.8	4.1	17.3	3.8	
ドイツ	12,985	157	0.39	74.7	40.0	44.2	28.5	3.8	24.6	23.4	15.6	10.6	
ギリシャ	508	50	0.17	39.5	28.9	57.8	6.2	4.1	10.6	9.6	1.4	55.8	
アイスランド	895	217	0.52	100.0	69.4	56.4	1.0	13.9	81.6	5.0	6.7	0.4	
イタリー	2,996	53	0.15	58.4	46.8	34.5	6.1	8.1	46.1	11.2	3.6	8.4	
日本	11,054	79	0.20	78.6	47.5	25.8	41.3	3.3	12.9	25.2	43.6	5.4	
韓国	1,174	19	0.12	32.3	41.7	40.1	45.6	1.1	14.0	29.2	35.1	6.5	
ルクセンブルグ	403	832	1.05	99.2	48.5	46.3	5.7	14.2	53.3	6.0	12.3	7.9	
オランダ	6,357	393	0.81	94.3	56.7	23.7	5.5	5.9	59.1	12.2	8.7	3.6	
ニュージーランド	342	69	0.26	77.1	48.8	48.2	7.4	7.9	4.8	5.1	87.2	—	
ノルウェー	4,580	850	1.10	100.0	55.5	37.5	6.3	8.6	45.8	19.8	5.7	5.9	
ポルトガル	649	57	0.29	43.1	51.0	46.3	15.0	0.2	74.6	3.9	10.1	5.1	
スペイン	5,949	137	0.43	70.4	38.6	40.1	13.4	8.2	29.7	5.1	5.9	4.4	
スウェーデン	4,533	478	0.97	94.5	53.0	36.1	6.2	12.7	49.9	14.7	7.1	11.1	
スイス	2,300	295	0.40	67.6	49.0	21.2	6.4	11.9	38.9	18.3	8.4	15.1	
イギリス	13,053	195	0.57	99.9	50.9	44.5	10.6	8.1	53.0	31.7	6.5	1.0	
アメリカ	30,353	96	0.21	68.3	46.7	50.7	9.7	16.3	37.0	24.7	5.1	2.7	
全DAC諸国	128,492	129	0.32	79.4	46.6	40.2	16.0	8.8	36.1	19.7	16.9	4.7	

1) DAC, Aid Statistics (www.oecd.org/dac/aidstatistics/aidstatistics.htm: 2012年 6月20日)

が分かる。

第二に、スウェーデンのアンタイド比率(二国間援助で行政経費は除く)は大変高く、九四・五%である。一〇カ国で九〇%を超えているが、アメリカや日本などはDAC平均の七九・四%を下回っている。

第三に、国民総所得(GNI)が非常に低い後発開発途上国への援助(多国間援助も帰属計算されている)の割合は、スウェーデンでは五〇%を超えているが、アメリカや日本は五〇%を下回っている。

第四に、二国間援助の種類におけるスウェーデンの特徴は、二国間援助に占める人道的支援の割合がDAC平均よりかなり高いことである。アメリカ、ルクセンブルグとアイルランドに次いでDAC諸国内で第四位である。社会・行政インフラと人道的支援を合わせると、四八・八%になる。これに対して、日本は人道的支援の割合が低く、かつ社会・行政インフラの割合も低い。一方で、経済インフラの割合が高くなっている。

第五に、地域別の二国間援助を見ると、スウェーデンはサブサハラ・アフリカへの援助がDAC平均を大きく上回っている。平均を大きく下回っている国として、オーストラリア、ギリシャ、日本、韓国、ニュージーランド、が挙げられる。このうち日本・韓国・ニュージーランドでは、「他のアジア・オセアニア」への援助の割合が高くなっている。

(2) 日本との比較

須永は、「主要先進国における人材養成分野の国際協力施策調査報告書…平成一九年度スウェーデン編」において、スウェーデンのODAの特徴について、日本と比較しながら、次のようにまとめている。まず全体的な特徴として六

点を挙げている。

第一に、その基本は人権の確立、貧困からの脱却、民主化の促進である。そして最終目標は、人間の能力開発と組織の能力開発 (Capacity Development) である。この目標に基礎を置くスウェーデンのODA施策はまず相手国の貧困層を直接のターゲットにする。相手国の経済産業基盤の整備を優先する日本のODA政策と異なる。

第二に、スウェーデンが人権を謳い、被援助国に人道支援と民主化を優先して支援を行うとき、相手国がスウェーデンの言い分に耳をかすのは、無償援助が欲しいだけでなく、スウェーデン側のスタッフに人権と民主化に関して確固たる信念があり説得力があるからである。

第三に、スウェーデンのODAは一〇〇%無償であるのに対して、日本は五〇%である。これは日本のODAが経済インフラを優先して、かつODA全体に占める債務救済額が二七%と非常に低いことと関わっている。

第四に、スウェーデンの外務省予算の九三%がODA予算であるのに対して、日本では六八%である。無償供与は外務省予算の九三%対三四%ということになる。

第五に、日本ではODA額はGNIの〇・二八%であるのに対して、スウェーデンでは一%近く、一%の目標を国会で決議した。これをスウェーデンの国のプライドの現われと評価している。

第六に、ODAの透明性と情報公開である。一例として、調査に携わった総ての人の報酬金額、交通費などの費用を問い合わせれば誰でも知ることができていることを挙げている。

次に、援助組織と援助内容について三点にまとめている。

第一に、スウェーデンではODA施策を一元化し、外務省が多国間協力を、スウェーデン国際開発協力庁 (SID

A) が二国間協力を受け持っている。外務省には外務大臣の他に国際開発協力大臣を置きODAを統括している。日本でも一元化の方向に向かいつつあるが、外務、財務、経産の各大臣が同列で並んでいる状況では、効率的な運営に疑問が残る。

第二に、スウェーデンでは最貧国の行政担当者と技術担当者等を対象にした研修プロジェクトを実施している。スウェーデン政府機関だけでなく、大学、病院、コンサルタント会社、民間企業が受け入れる。研修終了後に母国で成果をチェックする研修の続編がある。技術研修に偏らず、高等教育、知的所有権などの行政分野を幅広くカバーしている。

第三に、スウェーデン国内の一〇〇〇以上あるNGOsのうちSIDAは一四NGOsと活動協定を結び、ODA予算の八%に当たる約一六〇億円を援助している。日本では三〇億円に過ぎない。

最後に、評価と成果の利用についてである。

スウェーデンでは、ODAの効果の分析と評価を広範囲に行い、評価報告書が作成されている。その理由は税金の使用を明確にするという国の説明責任が背景にあるとされている。

ODAに対する組織的な評価は、ODA担当各部署、SIDA全体、スウェーデン全体の三段階に別れ、それぞれの担当部署がある。評価作業は、中立性と客観性を保つために、コンサルタント会社に委託するケースがほとんどである。二〇〇六年には、開発協力評価庁(SADEV)という評価専門の庁をSIDAとは独立して設置された。

2. スウェーデンにおける開発協力の前提

スウェーデンのODAを考察し、評価するに当たって、(1)国連ミレニアム目標、(2)スウェーデンの二〇〇三年法、(3)援助効果に関するパリ宣言を欠かすことはできない。それらの概要を次に示す。

(1) 国連ミレニアム目標

国連ミレニアムサミットが、二〇〇〇年九月にニューヨークで一八九カ国の代表が参加して開催され、「国連ミレニアム宣言」を採択した。その宣言で、二一世紀の国際関係にとって重要な基本価値として、「自由」(Freedom)、「平等」(Equality)、「連帯」(Solidarity)、「寛容」(Tolerance)、「自然への配慮」(Respect for nature)、「責任の共有」(Shared responsibility)が掲げられ、それらを行動に移す中心目標として、「平和、安全、軍縮」「開発と貧困撲滅」「環境保護」「人権、民主主義、良いガバナンス」「子どもを含む弱者の保護」「アフリカの特別なニーズへの対応」などが挙げられた(UN2000)。これらの中心目標(Key objectives)を一九九〇年代の主要国際会議で採択されてきた国際開発目標を統合して、一つの共通の枠組みにまとめたのが「ミレニアム開発目標」(MDGs)である(外務省二〇一一)。

MDGsには八つの目標(goals)がある。

目標一…極度の飢餓と貧困の撲滅

目標二…普遍的初等教育の達成

目標三…男女平等の促進と女性の地位向上

目標四…乳幼児死亡率の削減

目標五…妊産婦の健康の改善

目標六…エイズ、マラリアなどの病気に対する闘い

目標七…環境の持続可能性の確保

目標八…開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

これらの目標は二〇一五年までに達成すべきものとされ、具体的なターゲットと達成状況を測定するための指標が設定されている。

二〇〇〇年以降、首脳会合やサミットなどにおいて、目標達成に向けての努力の確認、その成果と課題、具体的なアプローチについて議論が行われてきた。これらがスウェーデンの開発協力の根底にある。

「ミレニアム開発目標レポート二〇一二年」（UN2012）によると、極度の貧困は、サブサハラ・アフリカを含むあらゆる地域で減少しつつあり、このまま推移すると貧困削減目標は二〇一五年にグローバルレベルで達成されることになる。また、多くの地域で、初等教育年齢の人口が増加している中で、相対的に高かった非就業者は減少しつつある。人口の増加にもかかわらず、五歳以下の死亡率は減少してきている。エイズの治療を受けている人はあらゆる地域で増加し、マラリアによる死亡も減少している。一方、近年の自然災害や世界的金融危機がこれらの過程を遅らせ不平等が残る可能性にも言及している。

(2) スウェーデン二〇〇三年法

スウェーデンにおける現在の国際開発協力の政策は二〇〇三年に国会で採択された法律「責任の分担―スウェーデ

ンの国際協力開発に対する政策」に基づいている。この法律は、グローバルな開発のための政策について、あらゆる政策分野共通の目的を提示した。主なテーマは政策の一貫性である。また、国際的開発協力の新しい道筋とゴールを示した。

グローバル開発政策の目標は平等で持続可能な開発に貢献することである。法律の焦点は貧困な人々と貧困な国々に当てられている。これが国連ミレニアムも目標の達成に貢献することでもある。

二つの観点が政策全体を貫いている。第一は、国際的人権協定に基づく人権の観点、第二は、貧困の観点である。これらの政策の内容は次の八つの中心的構成要素から成り立つ。

- ① 人権の尊重
- ② 民主主義と良いガバナンス
- ③ 男女の平等
- ④ 天然資源の持続可能な利用と環境保護
- ⑤ 経済成長
- ⑥ 社会の発展と社会保障
- ⑦ 国際紛争への対処と安全保障
- ⑧ グローバルな公共財

その法律はさらに、すべての社会セクター、すなわち、中央政府、地方政府、市民社会、NGO、民間営利部門、そして労働組合の密接な協働の重要性を強調している。EU内そしてグローバルなレベルでの協働も強調されている。

貧困な人々自身の生活の質を改善する努力を支援することがスウェーデンの開発協力の目的である。開発協力は、より効率的で効果的に、特に、他の国々、とりわけEU内の国々、国際機関と協働して遂行される。

最後に、この法律は、グローバルな開発政策に関わる経営、行政、そして学習について述べている（Government Bill 2002/03）。

立法化の背景には、それまであまり注目を集めなかった政策も含めて、スウェーデンの進める援助政策が発展途上国の貧困層のおかれた状況に、大きな変化をもたらしてきたという政策担当者の認識の高まりがある（須永 2007:4）。

(3) 援助効果に関するパリ宣言

国際協力の担当大臣と多国間・二国間開発機関の長が、二〇〇五年三月にパリで会合を開き、援助をより効果的にするための指針を示したパリ宣言を採択した。それは、援助の質と開発のインパクトを改善する実践的で行動志向的な指針であった。それはまた、進行を評価するためのモニタリングのシステムを確立するものであった。

パリ宣言は援助をより効果的にするための五つの基本原理を明らかにした（www.oecd.org/document）。

- ① オーナーシップ：開発途上国は貧困減少のための独自の戦略を立て、その国の組織を改善し、不正と戦う。
- ② 連携（alignment）：援助国は目標ごとに組織を連携させるとともに地方組織を利用する。
- ③ 調和（harmonization）：援助国は協働して、プロセスを簡素化し、重複を避けるための情報を共有する。
- ④ 結果（result）：開発途上国と援助国は、開発結果に焦点を合わせ、結果を測定する。
- ⑤ 相互説明責任（mutual accountability）：援助国と被援助国は開発結果について説明責任を有する。

3. スウェーデン国内の評価

(1) 結果ベース管理を強化するためのモデル

スウェーデンのODAは二〇〇八年にGNIの〇・九八%と世界一になった。規模では世界に誇ることできる水準であるが、しかし、援助結果を管理し報告するという点で問題を残していた。この点を反省し、二〇〇六年から管理と報告について改善を行い、政府は二〇〇七年に結果ベース管理を強化するためのモデルを採用した。

そのモデルは、①テーマ別の管理とその方法についてのガイドライン、②他の国や地域との管理の協力、③その他の二国間援助の管理、④多国間開発協力の管理、⑤組織の管理、⑥実績報告の年間サイクル、⑦協議による情報の交換、⑧質の確保と人的資源開発、という八つの項目から構成されていた。

主な特徴は、ガバナンスのプロセスと実績報告のプロセスという反対方向のプロセスを組み合わせていることである。例えば、②の「他の国や地域との管理の協力」では、ガバナンスのプロセスとして、「政府の戦略決定」→「SIDAの国別計画」、実績報告のプロセスは、「非援助国の採用した貧困減少戦略（PRS）等に関わる結果指標のモニタリング」→「SIDA国別報告」→「戦略終了時の詳細結果分析」→「SIDA年報（結果添付）」→「外務省の検討」→「1. 議会への結果の情報伝達、2. 年報、3. 予算法案の結果の項」というプロセスが描かれている。

(2) 二〇〇九年報告書

このモデルにおいて、包括的報告の基本的な手段として、結果について議会へ「年次報告書」(annual

Communication)の提出が規定されている。二〇〇九年報告書は、二〇〇〇年から二〇〇八年までのスウェーデンの国際的開発協力の推移を示すとともに、その結果と東ヨーロッパにおける改革協力について説明している。

実施された多くの開発協力施策は目標に照らして、全体として、大きな貢献をもたらしてきたと、政府は評価している。同時に、スウェーデンの開発協力活動の長期的な効果の説明に問題があると表明された（GOS2009:7）。

「二〇〇九年次報告書」で、以下のように、一〇の主要な教訓が明らかにされた。

① 被援助国の政治的不安定とそれらの政府の計画と実行の能力の不十分さが、目標達成の障害になっている。とりわけ紛争中またはその直後の国や民主主義に大きな問題のある国である。このため、能力開発に焦点を当てた開発協力がより強化される必要がある。

② スウェーデンの開発協力は、多くの国際機関への拠出と一一にのぼる部門の存在によって、その効果が弱められた。したがって政府はこれらの援助と部門を集約する必要がある。このためにプログラム・アプローチの利用を増やすことも必要である。

③ 伝統的なプロジェクト援助よりも、多くの場合、プログラム・アプローチの条件があれば、その方がより効果的である。プログラム援助の比率をこの数年間で増やさなければならない。しかし、スウェーデンの援助はプロジェクト援助が依然として支配的である。その理由は、スウェーデンの多くの被援助国で紛争状態や政治的不安定がありプログラム援助の条件が満たされていないことである。NGOとの急速で柔軟な協働の必要もこの理由の一つである。

④ スウェーデンは、援助の様々な形態とチャネル間のバランス、協働パートナー間のバランスを追求し続けている。

国家部門への援助、プランナーや予算に責任のある人のための能力開発、民間組織への援助が、特定部門の援助と組み合わされる。このような組み合わせによって、スウェーデンは開発協力の効果を高め、多元主義に貢献し、政府と市民社会の信頼を強めている。

⑤ 意見交換 (dialogue) が、開発協力に影響を与える手段として重要な位置付けを与えられた。インパクトを高めるために、スウェーデンの関係者は被援助国や世界機関と、密着し深く考慮され焦点の絞られた対話を行うことが重要である。

⑥ テーマ別分野 (①民主主義と人権、②環境と気候、③男女平等と女性の役割の向上、④経済成長、⑤安全と開発、⑥社会開発と保護、⑦研究協力) のうち、「社会開発と保護」は全体として、UNミレニアム目標の半分に達している (encompass) が、その中の項目にはばらつきがある。乳幼児死亡率の減少と子どもの教育権については大きく前進しているが、母性保護についてはほとんど進んでいない。

⑦ 教育と就業における男女平等 (gender mainstreaming) は、男女平等を促進し女性の参加を増やす単一の方法としては効果が薄い。いくつかのアプローチを含む戦略が必要であるが、女性を直接の対象とした援助 (contribution) は、女性の政治的参加が進んだ地域や母性保護・権利の進んだ地域では、有効であることが明らかになった。

⑧ 経験によると、援助の必要は紛争状態からより安定的な再建段階への移行期に特に大きくなる。スウェーデンもできるだけ長期の国家建設プログラムのための援助を提供し続けるべきである。著しい紛争の状態にある国では、柔軟に対応すると共に目標達成に大きなリスクを伴うことを承知し、絶えずモニターしなければならぬ。

⑨ 紛争後の再建の段階にある国での他の教訓は、地域レベルでも国レベルでも、意志決定への参加を促進する援助

が重要なことである。社会におけるより多くの参加者（player）の間に権力の分散と分配が、紛争後のより安定した状態に貢献する。

- ⑩ 国際機関を通じた資源の配分は協働の相乗効果をもたらす。選挙、議会、司法での支援は、政治的に中立な正当性をもった国連開発プログラム（UNDP）などによって行われる。国連はまた、民主主義と人権の国際標準を維持し、発展させ、実行するのに中心的な役割を果たす。

この報告の中で、スウェーデンはもはや独自の援助プロジェクトを開始せず、他の援助者によって最初に行われた事業を援助することが表明されている。

SIDAには、二〇〇九年の政府指示にもあるように、援助の貢献の評価と体系的なリスク分析を含む、結果ベース管理の統一システムを確立することが求められている。そして、SADEVには、個々の国との政府強力戦略を決めるための、複数年にわたる評価計画を提案することが求められている。この評価は、新しい協力戦略を発展させる基礎を提供する。

二〇一〇年には、環境と気候に焦点を当てて、報告書が出された。それには、二〇〇九年に結果について特別なアセスメントが行われた四つの被援助国が含まれるが、本稿では省略する。

4. DACによるスウェーデンODAの評価と勧告

(1) 開発協力の枠組み

・ 法的政治的方針

DACによる二〇〇九年 Peer Review はスウェーデンのODAについて大変高く評価している。第一に、国際的な援助国の国々の中で大きなリーダーシップを発揮している。一九七五年以降、国連の目標であるGNIの〇・七%を継続的に上回り、二〇〇八年には〇・九八%、二〇〇九年予算では一%に達する。これは世界的な景気後退で開発協力予算に圧力がかかる中、このリーダーシップが特に重要である。また、援助の質を確保する上でも重要な役割を果たしている。例として、援助の効率性と人道主義的な援助のあり方が挙げられる。

スウェーデン政府は開発協力の三つの重点を(1)民主主義と人権、(2)環境と気候の変化、(3)男女平等と女性の役割に置き、さらに外務省が二〇一一年までに新たに二二のテーマを設定して、前回の Peer Review で指摘された「政策の森」を解決しようとしている。しかし、DACは過度な追加的ガイドラインやガイドドキュメントを避け、SIDAのガイドや他のドキュメントが政策の妨げにならないように提言している。

すでにスウェーデンはいくつかの改革を始めている。例えば、被援助国の数の減少、SIDAの構造改革、そして開発協力を管理する方法の導入である。これらとともに、パリ宣言の履行、外務省とSIDAとの役割分担の明確化、結果ベース管理の導入などを評価している。

・政策の一貫性の追求

二〇〇三年のスウェーデンのグローバル開発政策は、開発の中心に政策の一貫性を置き、このことがスウェーデンを一貫性を追求する援助国の先兵にしたと評価したうえで、チャレンジすべき課題が残されていると、Peer Reviewには書かれている。

開発政策の一貫性について、DACは次のように勧告している。

- ① 複雑な政策の枠組みの検討と明瞭化を継続し、二〇〇三年の「グローバル開発政策」との整合性を確保すること。そしてSIDAのガイダンス文書を追加的な政策文書としないこと。
- ② スウェーデンの開発協力制度がいかに変わり、その変化がパートナーにどのように影響するかを内外の関係者と話し合うこと。

- ③ 開発の政策一貫性について独立してモニタリングと評価をし、そしてその結果を議会に報告する機関を指定すること

- ④ 開発協力の政策一貫性へのさまざまな機関の貢献を表す指標を、被援助国と共同で完成させること

(2) 援助の規模、チャンネル、そして配分

スウェーデンのODAの規模は他の国の模範であるが、さらにつきのような勧告が出されている。

- ① スウェーデンの二国間援助は、二〇〇五年のピア・レビュー以降、対象国を六七から三三に減じるとともに、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国と東ヨーロッパへの援助を増加させ、ラテンアメリカとアジアへの援助を減少させて

いる。紛争国または紛争後の国への援助が増加したのは望ましいが、ヨーロッパへの援助は、EUの拡大政策を反映しており、これらの国が最貧国とはいえない。したがって、今後は二国間援助の地理的配分のどのような変化も、貧困の著しい減少と密接に関連していなければならない。

② 二〇〇七年にはスウェーデンは五〇の国際機関を通じた援助を行ったが、開発の優先順位と戦略的目標にしたがって国際機関を通じた援助を重点化すること。また、より多くのスタッフをより重要な多国間援助の政策目標を満たすように配置すべきである。

③ スウェーデンは市民社会組織(CSO)への強力な支援者である。被援助国においてCSOを援助するために資金を提供している。二〇〇七年にはそれは二国間援助の八%に達し、DAC平均の二倍に達する。しかし、CSOへの援助に比して、民間セクターとの共同が強固ではない。開発に民間セクターの参加を増やす必要がある。

(3) 組織と管理

組織的改革のためにDACは次のように勧告している。

① 外務省とSIDAはその役割の再編成が行われ、分担が明確にされた。外務省は政策立案を行い、SIDAは実施過程を担当する。しかし、DACはSIDAの改革について結論を出すのは時期尚早であるとして、SIDAの新構造によって生じる課題を引き続き管理する必要がある。例えば、実施部門を地域よりもむしろ契約のタイプによってグループ化しているが、異なる部門間で近隣地域の国についての知識を共有し分析する必要がある。また、部門間の境界を越える新しいスタッフのネットワークを作る必要がある。

② SADEVは二〇〇六年に独立した機関として設立され、SIDAとDAC加盟国の評価部門とますます密接に作業をしている。しかし、政府が全体としてSADEVの評価結果を採択するメカニズムがなく、その結果のインパクトを弱くしている。DACの評価委員会は、SADEVの結果に対応するメカニズムはまだ確立の途中にあると報告を受けた。他方、SIDAは内的評価機能の独立性と影響力を保持すべきこと、そして、新しい評価ガイドラインは、この保証について述べるものであるべきである。

③ 紛争によって影響を受けた国々への関与を増やし、国際機関により強く関わるために、外務省とSIDAにおける人的資源を確保し、必要な技能を身に付け経験を積ませる必要がある。

(4) 影響力の強化

援助の効果と結果をさらに改善するために、

- ① 他の援助国との共同、被援助国の戦略との調整を強め、共同で実行される仕事を増やすこと。
- ② 一般予算への援助に、同意した条件がいかん適用されるかを被援助国に明確に説明すること。
- ③ 結果を重視した能力開発のための援助を提供し、長期的な実施において期限内の目標の設定やそれと結びついた打ち切り戦略を立てること。
- ④ 能力開発がスウェーデンの開発協力の核となるべきことをスタッフに周知すること。
- ⑤ 環境変化と開発に関する国際委員会をフォローアップするにあたって、スウェーデンが国際共同体をリードしていくに足る十分な専門家と訓練されたスタッフを確保すること。

⑥ 環境と気候変化についての評価ツールと手引きを簡素化し統合して、それを世界の主流にすること。

(5) 人道主義的活動

スウェーデンは、国際的人道主義システムにおいて顕著な役割を演じている。近年、「望ましい人道主義援助」(GHD)グループの共同議長にもなった。しかしながら、結果ベースの管理を人道主義プログラムに適合するための測定可能な指標に欠けている。スウェーデンの人道主義的援助者としての指導的役割を強固なものにするために、DACは次のような勧告を行っている。

- ① 人道主義政策の改善を進めるとともに、人道主義の戦略目標に向けて取り組む過程を監視する適切な指標を明確にすること、
- ② 共同開発戦略の中に災害時のリスク軽減策を組み込み、男女平等と環境を含む、人道主義活動のより統合された中軸となる政策を作成すること、
- ③ 人道主義部門に学習、研究、そして説明責任のための計画を完成させること。

(6) 二〇一一年の中間報告

DACのPeer報告は通常五年毎に行われるが、二〇一一年に次の報告に先立って、中間報告が行われている。ここに、二〇〇九年Peer報告後の改善進行が読み取れる。

二〇〇九年Peer報告後、スウェーデンはDACの勧告の多くを実施してきた。すでに改革が行われている分野と

結論を下すには早すぎる分野がある。しかし、スウェーデンの開発協力のこの二年間のチャレンジは賞賛されるべきであると、述べている。

5. 考察—日本に対する Peer Review への比較

スウェーデンのODA評価の分析のために、日本に対する Peer Review と比較しよう。二〇一〇年に七年ぶりに報告が行われた。報告の全体構成は、スウェーデンの場合と同じであるが、内容は大きく異なる。

まず、日本のODA政策は、日本独自の優先順位と原理を持っているとしている。その原理とは、被援助国の「自助」努力への支援、経済成長と市場志向経済の重要性、非軍事目的の開発協力、被援助国の政治問題への干渉を避けることを含んでいる。何よりも重要なのは、日本が経済成長を強調し、主要なインフラストラクチャー建設に焦点を当てていると指摘していることである。これらに「人々の安全」の観点が追加され、それが成長志向の範囲内で貧困問題に取り組むことに役立った (OECD 2010:13)。

また、日本は、国際開発協力を自身の長期的な利益と広い外交政策の重要な要素と考えている。諸国との友好関係を築く重要な手段であると考えている。同時に、日本はその援助が中期的に日本の経済に貢献することを望んでいる。それにもかかわらず、日本の開発援助の規模は (負債救済を除いて)、二〇〇〇年をピークに減少してきた。二〇〇八年に二〇%増加したが二〇〇九年には再び一〇%減少した。

二〇〇三年の前の Peer Review 以来、日本のODAに大きな変化があった。一つは二〇〇八年の新JICAの発足である。借款を実施してきた旧国際協力銀行の一部や外務省が行ってきたいくつかの無償援助がJICAに統合

され、JICAは単に技術協力を行うだけの機関ではなく、借款、無償援助、技術協力の三つの役割を併せ持つようになった。これにより開発協力制度の効率性と効果性が高まった(OECD2010)。この他にも、手段別のアプローチから国別のアプローチへの転換と業務の実施機関への委譲などを評価している。また、民主党政権によって作成される新中期政策に期待を寄せている。

一方、改革の速度の遅い項目として、規模の増加、開発政策の一貫性などを挙げている。政策の一貫性について、①政府全体の優先順位を明確にする政策声明の欠如、②内閣レベルの機関が一貫性を促進する役割を十分に果たしていないこと、③政府内で一貫性についてモニタリング、分析、報告する制度が限られていることを、挙げている。

他にも多くの問題点が指摘された。二国間援助の中で、借款(四七%)、無償援助(四〇%)、技術援助(二三%)のうち借款が多すぎることで、多国間援助の割合が低いこと、NGOを通じるチャンネルが少ないこと、スタッフの能力を高めること、アンタイトの比率をさらに高めることなどである。

アンタイトについて、タイトの状態について報告がなされていないこと(二〇〇七・二〇〇八年)、また、日本が援助事業の第一の契約者になるならばアンタイトにすると、日本は考えているが、これはタイトとして報告すべきことを指摘している。

このように、日本のODAに対するDACの評価は、スウェーデンに対するものと大きく異なっている。まずODAの規模に差がある。そして主要目標がスウェーデンでは人道支援と能力開発であるのに対して日本では経済成長の促進である、として指摘されている。

スウェーデンのODAはすでに先進的であるが、DACはそれをさらに発展させ、政策の一貫性を貫き、重点化、

簡素化を促進して、より効率的で結果を重んじるODA政策にすることを望んでいる。これはミレニアム開発目標の二〇一五年達成に向けたDACの意思であると思われる。また、人的資源を確保し、必要な技能を身に付け経験を積ませることによって、紛争によって大きな影響を受けた国への援助や国際機関で活躍する人材を育成することの重要性が指摘された。国際社会をリードするスタッフの確保と育成も重要だとされている。さらに、環境と気候変化についての評価ツールを簡素化して世界の主流にすることが求められている。

おわりに

スウェーデンの開発協力は、国連のミレニアム開発目標を基盤に、相対的に大きな規模を誇るとともに、人権と貧困と能力開発の観点を貫き、世界の開発協力をリードしている。しかしながら、政策の一貫性、重点化・効率化、人的資源の確保などで改善の余地がある。また、SADEVの位置付けや東欧に対する援助の問題点なども指摘されている。結果ベースの管理や現地主義もさらに前進が求められている。

ミレニアム開発目標は、いくつかの分野で目標達成の見通しが立っている。極度の貧困の半減、安全な飲料水の人口の半減がその例として挙げられる。しかし困難な分野もある。中でも保健分野が遅れている。ODA予算が大きな増加が見込めない中で、これらの目標達成には、より効率的で効果的な取り組みが求められている。

参考文献

1. 外務省（二〇一一）、『二〇一〇年度版政府開発援助（ODA）白書 日本の国際協力』

2. 勝間靖編著 (二〇一二) 『テキスト国際開発論―貧困をなくすミレニアム開発目標へのアプローチ』ミネルヴァ書房
3. 須永昌博 (二〇〇七) 『主要先進国における人材養成分野の国際協力施策調査報告書…スウェーデン国編』
4. 西川潤・下村恭民・高橋基樹・野田真理編著 (二〇一三) 『開発を問い直す―転換する世界と日本の国際協力―』日本評論社
5. 山口しのぶ・毛利勝彦・国際開発高等教育機構 (二〇一三) 『ケースで学ぶ国際開発』東信堂
6. Government Bill 2002/03:122, *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development*.
7. Government Offices of Sweden (GOS2009), *Result in Development Cooperation 2008* (Government Communication 2008/2009:189).
8. Government Offices of Sweden (GOS2010), *Result in Development Cooperation-Thematic area: Environment and Climate* (Government Communication 2009/2010:214).
9. OECD (2011), *DAC Mid-term review of Sweden*, Peer/KJ (2011) 22.
10. OECD (2005), *Paris Declaration and Accra Agenda for Action* ([www.oecd.org/document/18:110112年6月10日閲覧](http://www.oecd.org/document/18/110112年6月10日閲覧))
11. OECD (2005), *Sweden Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*.
12. OECD (2009), *Sweden Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*.
13. OECD (2010), *Japan Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*.
14. SADEV (2011), *Evaluation of Sweden's implementation of the Paris Declaration* (www.sadev.se/en/News/:110112年6月15日閲覧)
15. SIDA (2011), *Evaluation of Sweden's Implementation of the Paris Declaration*.
16. SIDA (2012), *Sidas årsredovisning 2011*.
17. UN (2000), *United Nations Millennium Declaration*.
18. UN (2012), *Millennium Development Goals Report 2012*.

政経研究 第四十九卷第三号 (二〇一三年一月)

四七四 (八六六)

19. Utrikesdepartementet (2007), *Model for strengthened results-based management in development cooperation.*