



Ireland

第7章 アイルランド



基礎情報157

1. 組織と戦略159

1.1 アイルランド開発援助の概要159

1.2 運営管理体制159

1.3 政策決定162

1.4 意思決定プロセス162

1.5 現在の戦略163

1.6 多国間戦略164

2. 実施165

2.1 予算概要165

2.2 パートナー国166

2.3 セクターの絞込み（セクター集中型政策）167

2.4 モダリティ：プロジェクト、プログラム、財政支援169

2.5 パートナー国制度とのアラインメント172

2.6 調和化173

2.7 援助タイプ174

2.8 NGO との協力関係174

2.9 モニタリングおよび評価175

3. 研究機能およびナレッジ・マネジメント177

図 7-1 開発協力事務局161

図 7-2 2007 年二国間援助モダリティの分類169

表 7-1 2007 年予算基礎情報165

表 7-2 パートナー国一覧166

表 7-3 プログラム・カントリーにおけるセクターの絞込み168

表 7-4 2006 年パリ宣言モニタリング調査：アラインメント評価172

表 7-5 2006 年パリ宣言モニタリング調査：ドナー間協力173

表 7-6 アイルランド調査研究構造概要177

基礎情報

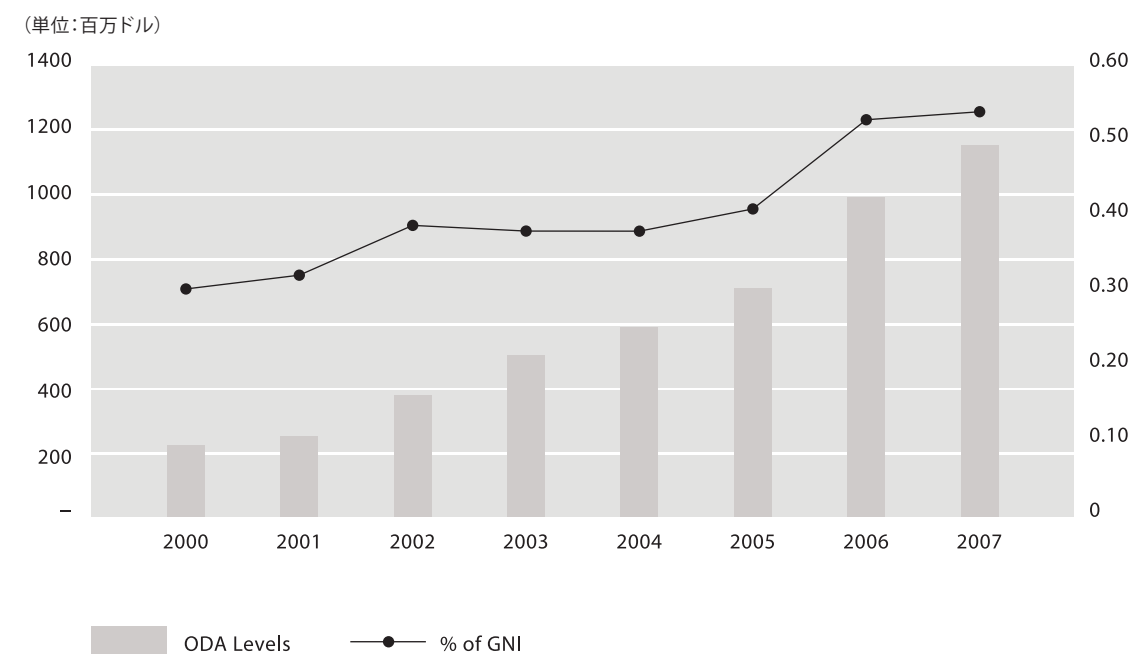
北欧諸国プラス（The Nordic Plus）は、援助効果アジェンダに対する強いコミットメントを有し、同じ考えを共有するドナー国の集まりである。デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン、英国、およびオランダが参加しており、共同出資や共通の調達手続きの実施等、国際協力における特定の分野において、他ドナー国との協働を目的としている。右グループは、開発協力における発展途上国による運用上の負荷を減少するために、メンバー間の相互協力の増進と、手続き及び業務の調和化を目指し、2003 年に設立されたものである。そのため、北欧諸国プラス参加諸国は、パリ宣言の牽引的存在となっている。参加諸国は、共通の政策および業務の増進を活発に進めることに加え、相互の委任協力にも同意している。原則として全参加国は、共同拠出のプロジェクトまたはプログラムにおいて、他参加ドナーに比較優位がある場合には、右ドナー国が主導ドナーとして活動できるという事前相互承認を有している。

（本文 2.6 Box 4. 参照）

報告書使用換算レート

EUR = ¥124.22 USD = ¥97.95 (2009 年 3 月 JICA 統制レート)
 2006 : \$1 = €0.80 2007 : \$1 = €0.73 (DAC 統計に基づく)

ODA 総予算レベル (2000 - 2007)



2007年 ODA 総予算内訳 (単位: 百万ドル)

二国間政府開発援助		多国間政府開発援助	
無償資金	824.08	UN Agencies	134.64
投資計画援助	...	EC	133.15
プログラム型援助	346.01	IDA	38.92
技術協力	20.17	各地域開発銀行	10.44
人道援助	190.24		
債務免責総額	...		
NGO 支援	131.51		
運営・管理費	41.15		
無償資金以外の二国間政府開発援助	...	合計	1 192.15

1. 組織と戦略

1.1 アイルランド開発援助の概要

アイルランドは、伝統的に貧困層と財産を失った人々との結束を図っており、これは近年の植民地化と貧困という直接的な経験に基づくものである。アイルランドの ODA プログラムは、Irish Aid と知られており、比較的最近である 1974 年に開始されている。わずか 150 万ユーロ (約 18 億 6,330 万円) から開始し、35 年後の 2009 年には 8 億 9,100 万ユーロ (約 1,106 億 8,002 万円) の予算規模にまで成長を遂げている。

右伝統は、貧しい国における開発事業へ多くのアイルランド国民が積極的に参加していることから明らかである。アイルランドは特に、長い布教活動の歴史を有しており、最近では、Concern、GOAL および Trócaire といった重要な国際的 NGO 団体が参入しており、右を通じた国民参加もなされている。アイルランド開発協力プログラムは、貧困削減への明確な取組みとパートナーシップ原則及び方向性で区別される。右原則と方向性は 1996 年アイルランド外交白書において強調されており、続く 2001 - 2002 年のアイルランド援助プログラムの包括的な見直しにおいて、また最近では、2006 年に発行された初の開発政策白書において再確認されている。

1.2 運営管理体制

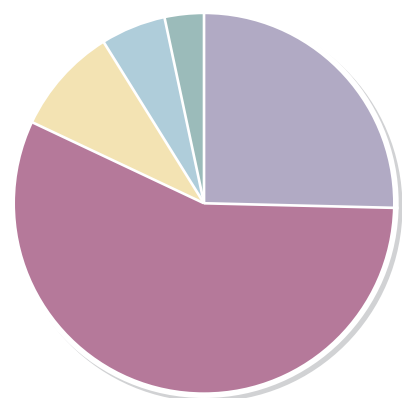
アイルランド開発協力プログラム (Irish Aid) は、外務省内にある開発協力局 (事務局) が専任の調整役となっている。近年の権限委譲プロセスにより、Irish Aid プログラムはアイルランドの行政首都ダブリンからリムリックへ移転している。これは、政府計画の一旦であり、アイルランドの行政が国内の富裕地域に集中している状況を軽減するためである。

外務省内には、外務大臣、海外開発大臣、欧州担当大臣の 3 大臣がいる。外務大臣が正式には省の長であるが、開発協力への直接的な責務は海外開発大臣が有している。にもかかわらず、Irish Aid プログラムは極めて外交的であり、よって少なくとも部分的には外交戦略の側面がある点は否めない。

開発協力事務局は、以下 9 つのセクションにおいて展開している。

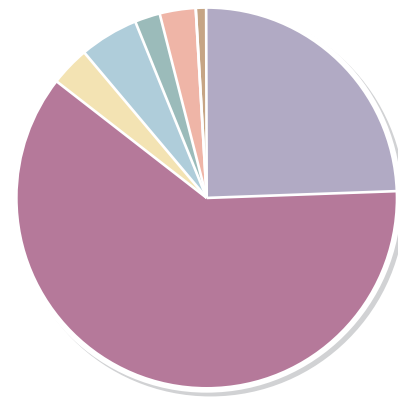
- UN (多国間援助)
- EU (多国間援助)
- 重点国「プログラム・カントリー」(二国間援助)
- 緊急・復興
- 市民社会、人権、民主化
- 東欧 (二国間援助)
- 技術協力、専門家協力
- 評価および監査
- コミュニケーション、情報および開発教育
- 支援活動

2006/2007年平均 所得層別二国間割当額



■ その他
■ 後開発途上国
■ その他低所得国
■ 低中所得国
■ 高中所得国

2006/2007年平均 地域別二国間割当額



■ その他
■ サブ・サハラアメリカ
■ 南・中央アジア
■ アジアその他及びオセアニア
■ 中東及び北アフリカ
■ 中南米及びカリブ地域
■ 欧州

事務局の役割分担に係る詳細は、図 7-1 に示したとおりである。

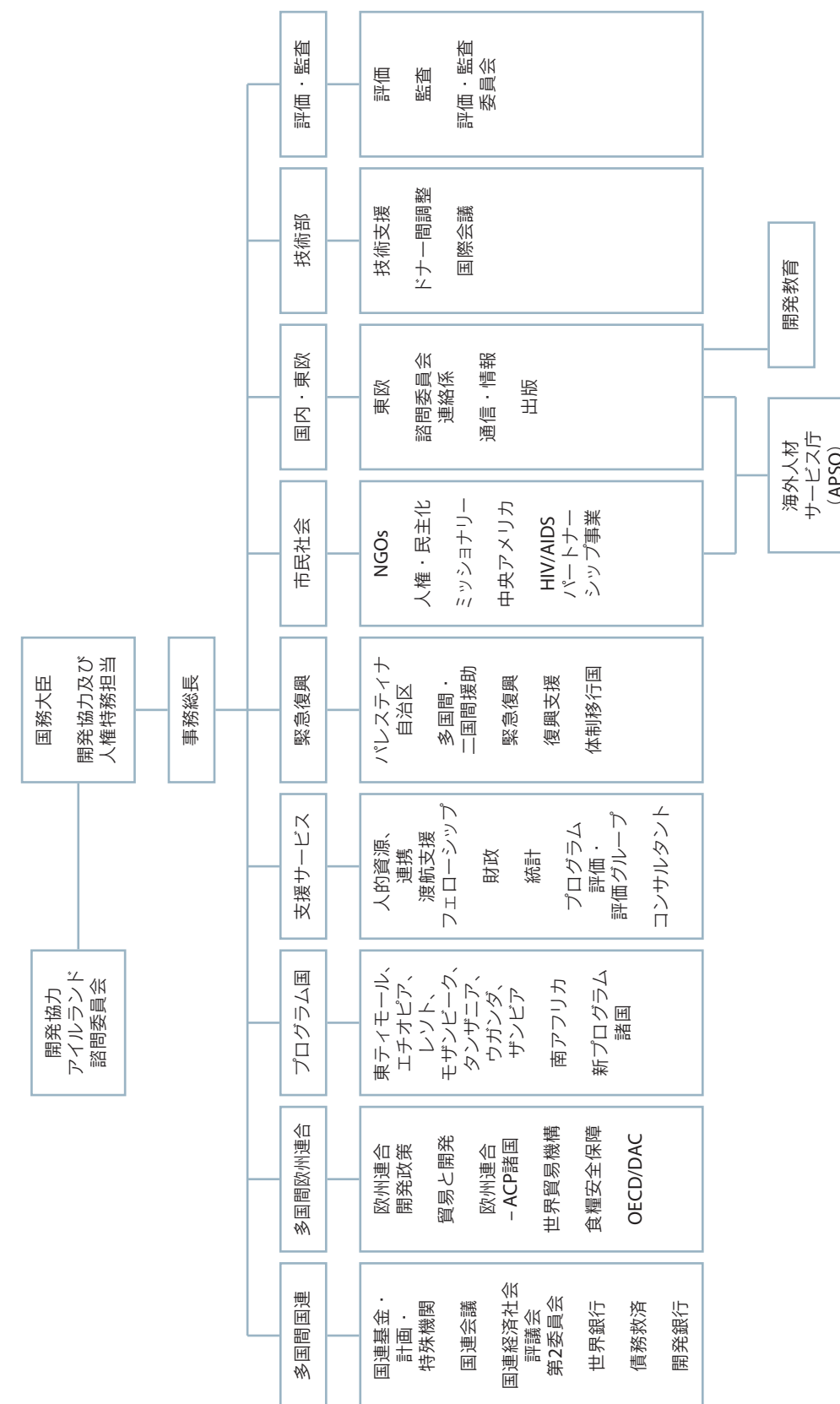
議会は援助プログラムを様々な方法で監督している。外交合同特別委員会、右特別委員会開発協力小委員会において開発問題が頻繁に議論されている。各大臣および高官が右委員会に招かれ、予算編成過程の一部を担っている。公会計常任委員会による政府経費事後分析は開発協力プログラムを含むものである。よって、議員の関心に応えることも、Irish Aid 本部職員の重要な仕事の一つとなっている。開発関連予算は、“Vote 39”として毎年承認されており、比較的厳しい財務会計責任の一旦となっている。

諮問委員会が 2002 年より設置されており、年間 6 回召集され、戦略的議論を展開している。また、評価および監査を所管しており、人事配置、および研究プログラム管理を実施している。委員会のメンバーは外務省が任命し、個人の専門能力に関係なく特定の地位に 3 年間従事することとなる。現在の委員会は、2005 年に任命され、議会、NGO、労働組合および民間企業のバックグラウンドを有する 15 のメンバーで構成されている。しかしながら、市民社会からは、右委員会の権能がまだまだ成熟していないという不満がでている。大臣への委員会の助言および意見が公開されていないという点は、委員会および大臣の責任を問うという観点から特に懸念されているのである。また、省間開発委員会が 2007 年に設立されており、省庁を超え、開発に対する政府アプローチの首尾一貫性を強化することが目的とされている。右委員会は、2007 年に 3 度会合を開いており、今後も発展していくこととなっている。

現在の職員数は、184 名の本部採用職員であり、そのうち 145 名がアイルランド国内勤務、39 名が現場勤務となっている。さらに現地採用も行われているが、現時点ではその人数は不明である。尚、開発専門家を必要とする場合があるかもしれないが、増員に関しては、大規模な新規採用を実施するというよりは、現公務員の人員配置換えにより実施されているようである。

全面的な管理体制の編成が近年実施されている。現在のところ右結果については公表されていないが、外務省との非公式協議において、新規体制を確立するというよりは、現在の体制の強化に努める方向性について示唆されている。

図 7-1. 開発協力事務局



出典：アイルランド外務省

1.3 政策決定

アイルランド政府は、初の開発政策白書を2006年に発刊しており、右において初めてアイルランド開発協力の戦略枠組みを画面で提示している。政策決定項目は、以前は臨時政策要綱や戦略レビュー文書内および外交白書の一部として提示されていた。今でも重要な政策文書は、特定のテーマごとに定期的に公表されており、Irish Aidの政策上の立場に係る詳細な報告がなされている。2007年には、そのような公文書が10刊ほど発刊されており、保健、緊急人道援助、環境等をテーマとしている。

政府内での全体的な戦略的方針は、開発協力大臣により規定されているものの、近年においては、首相(ティーショク：Taoiseach)もまた特定の開発問題に対し、さらなる強いコミットメントを示している。財務大臣もまた、アイルランド開発協力プログラムにおいて重要な役割を果たしており、特定の政策エリアにおいて少なからずの影響を与えている。Irish Aid内においては、明確に政策オーナーシップを有する単一部署はない。プログラム・カントリーおよび技術支援部は、重要部署となっている。諮問委員会もまた、戦略的方針の促進に寄与している。右役割として、諮問委員会は外務省とNGO、伝道団体との接触を目的としたフォーラムを開催している。諮問委員会は直接大臣への報告を行うが、右報告は非公開となっているため、市民社会から批判されており、また、最終的な政策決定においてどれほどの考慮がなされているか疑わしいとされている。

1.4 意思決定プロセス

重点国「プログラム・カントリー」への支援全般は、国家4ヶ年戦略を指針としている。大使館およびIrish Aid本部はパートナー国との対話を交え、予算見積詳細を含む右戦略を共同で編成している。右は、パートナー国のニーズについて共通の定義付けを行うことを目的としている。また、パートナー国独自のPRSP(または同等のパートナー国独自の開発戦略)を補うべく、パートナー国のニーズに取り組む実施プログラムに関し、アイルランドとパートナー国間で合意することを目的としている。右過程において、現在、政府や市民社会といったより広い範囲のステークホルダーが包括的に参加している。

重点国「プログラム・カントリー」内のアイルランド在外公館は、アイルランド政府間プログラムの管理、日々の実施業務全般を担当している。在外公館は、ダブリンにある「プログラム・カントリー」部が後方支援しており、右部局は各国プログラム、外務省内の他の部局およびアイルランド内のその他のステークホルダー間の主要な橋渡し役となっている。「プログラム・カントリー」部はプログラム実施に係る調整、支援および促進をおこなっており、右は各国の戦略および全体的な戦略的優先事項に沿って実施されている。

「プログラム・カントリー」部の重要タスクとして、「プログラム事前評価・評価グループ(Programme Appraisal and Evaluation Group (PAEG))」による調査案作成に寄与している。PAEGは独立委員会であり、8週間毎に会合を開き、30万ユーロ(約3,727万円)以上の新規のプロジェクトやプログラムの承認を実施している。より小規模なプロジェクト/プログラム案は、現在、PAEGへの提言を行う「上級管理グループ(Senior Management Group)」が検討することとなっている。このため、計画や資金拠出に係る最終決定はダブリンにおいてなされているものの、右決定は現場から始まる一連のプロセスを集結したものであり、本部との率直な対話を伴うものとなっている。Irish Aidは現在のところ右アプローチによる問題はないとしている。にもかかわらず、現在実施中の経営監査により、Irish Aidの急速な拡大を踏まえ実施されており、本部および現場事務所の役割担当が再定義される可能性がある。これは、国家戦略、計画および実行、財務管理および行政上の手続きに係るさまざまな課題に取り組むためである。

1.5 現在の戦略

政策全体の方向性は、2006年発刊、アイルランド政府初の「開発協力白書(White Paper on Development Cooperation)」に規定されている。右白書では、アイルランド開発協力を形づくる3つの主原則「有効性」「首尾一貫性」「公的説明責任(public accountability)」を強調している。右原則は、Irish Aid設立にかかる以下の5つの重要な価値観の中核を成している。

- (1) 100%アンタイド援助
- (2) パートナーシップ
- (3) 有効性および質管理
- (4) 公的オーナーシップと透明性
- (5) アカウタビリティ

Irish Aidは、自らの最も重要な役割を貧困削減としている。特にアフリカに重点をおいており、様々な手段を通じてODA全体の約80%をアフリカに充てている。

白書では、社会セクターへの関与はアイルランド開発協力の伝統的核であり、継続すべきと主張している。加えて、Irish Aidは以下4つの優先課題に取り組むこととしている。

- グッド・ガバナンス
- HIV/AIDS
- 環境維持
- ジェンダー平等

右4つの課題は、アイルランド介入全般にわたる計画、実行、評価の各段階において主流化すべきとされている。特にグッド・ガバナンス、HIV/AIDSは開発協力白書内で非常に強調されているテーマである。右テーマはそれぞれが現行のIrish Aid開発協力の中核を担うものとされ、他のセクター、プロジェクトおよびプログラム内のみならず主流化されるべきものとされている。

1.6 多国間戦略

アイルランドは自国の ODA 割合からすると多国間関与を多く実施しており、2007 年には ODA 全体の 31% が多国間チャンネルを通じ拠出されている。開発協力白書は、このような形の協力体系をアイルランドが援助プログラムを拡大する上での中核としている。予算規模が急速に増加している小規模ドナーであることから、今後数年間で、パイのチャンネルはアイルランドにとってますます重要なツールとなっていく可能性が高い。

右援助の約 30% が EU 開発協力予算 (EU Development Cooperation Budget) および欧州開発基金 (EDF) を通じて実施されており、同様な割合を国連機関に割当てており、これまでアイルランドは国連機関に深く関わってきている。近年における合理化プロセスにより、中でもアイルランド主要政策優先課題への取組み強化に有益と考えられる国連機関に焦点が絞られてきている。拠出金の多くを享受するべく以下 7 つの国連機関がパートナーとして選択されている。

- UNDP
- UNICEF
- UNHCR
- High Commissioner on Human Rights
- UN Population Fund
- UNAIDS
- WHO

2. 実施

2.1 予算概要

表 7-1. 2007 年予算基礎情報

総予算 (単位：百万ドル)	1 192 (100%)	一般財政支援拠出額 (単位：百万ドル)	29 (二国間援助全体の 4%)
対国民総所得 (GNI) (%)	0.55	EU の ODA 予算への 貢献額 (単位：百万ドル)	133
二国間援助総額 (単位：百万ドル)	824 (69%)	国際開発協会 第 15 次増資への拠出額 (単位：百万ドル)	135
アフリカ地域への 二国間援助割当額 (単位：百万ドル)	444 (二国間援助全体の 54%)	運営・管理費 (単位：百万ドル)	41 (3%)
NGO への拠出額 (単位：百万ドル)	132 (二国間援助全体の 16%)	援助予測性 (最低年数)	4 年間

2006 年における Irish Aid の ODA 予算は 10 億ドル (約 979 億 5,000 万円) 強、GNI 比 0.54% であった。約 62% が二国間チャンネルを通じ拠出されていた。2007 年の予算割当額は約 11% (約 11.9 億ドル、約 1,165 億 6,050 万円) 増加しており、引き続き増加が見込まれている。これはアイルランドが 2012 年までに ODA 割当額につき GNI 比 0.7% 達成を目指しているためである。しかしながら、2008 年はアイルランド経済において著しく低迷の一年であり、政府歳入の急激な減少により、7 月の補正予算 (mini-Budget) において公共支出の大幅な削減が強いられた。これを受け、2009 年度予算は厳しい予算設定となっており、さらなる経費削減および増税が見込まれている。2008 年 7 月、アイルランド政府は 2008 年度 ODA 予算につき、4,500 万ユーロ (約 55 億 8,990 万円) の削減を発表している。10 月に公表された 2009 年度予算においては、政府は ODA 予算の大部分を確保し、公共支出削減の最低値には至っていない。アイルランドの 2009 年度全 ODA 支出額は 89,100 万ユーロ (現為替レートで約 11.5 億ドル、約 1,126 億 4,250 万円) を見込んでおり、2009 年には GNI 比 0.56% 到達が期待されている。これは、2010 年には自主目標である 0.6%、2012 年には 0.7% の目標値に到達する勢いであり、この時点で Irish Aid について 15 億ユーロ (約 19.3 億ドル、約 1,890 億 4,350 万円) への予算増が予想されている。

2.2 パートナー国

アイルランドによる援助は極めて多くが地理的に集中しており、ODA 全体の約 80%がアフリカに向けられている。現在、約 90 ヶ国が Irish Aid より開発援助を享受しているが、その多くは国際 NGO を通じ出資されている。地理的集中は、多分にアフリカにおけるアイルランドの歴史的関与を背景としている。長い布教活動を通じ、アフリカへの関与についてアイルランド国民の理解を得る上での強固な基盤が構築されている。援助は 8 つの重点国 (programme countries) に集中して実施されており、そのうち 6 つがアフリカの国である。また近々、マラウイが 9 つ目の重点国となることとなっている。2007 年アイルランド大使館が開設され、国家の戦略白書を作成しているところである。

Irish Aid のプログラム拡大に伴い、さらなるパートナー国最低 1 ヶ国を追加する計画である。パートナー国の追加については、2012 年までに実施される予定となっている。右は、ほぼ確実にアフリカの国となる予定であり、審議中の候補国の中では、ルワンダが最有力とされている。しかしながら、Irish Aid のプログラム拡大を無制限に継続するというよりは、アイルランドは向こう数年間においては既存パートナー国に対する関与を深めることに専念することとしている。右は熟練スタッフ数の増加および重点国における予算増大を含む。

重点国「プログラム・カントリー」は、最も広範囲の支援を受けており、非常に大きなコミットメントおよび対話量を有している。これは、非重点国へは特定の介入を実施している点と異なる。2006 年には、プログラム・カントリーは二国間援助の 32.8%を享受しており、非プログラム・カントリーである南アフリカおよびバルカン諸国もまた、大規模な資金を受けている。貧困および予期される影響を含む様々な基準に基づき、国の選択を実施しているものの、その基準は公式化されていない。特に、地域におけるその国の重要性に係る分析を重視しており、最も重要な地域的相乗効果を提供すると思われる国を特に高く評価している。

表 7-2. パートナー国一覧

プログラム・カントリー	その他二国間援助享受国	2007 年度支出額別上位パートナー国
エチオピア	東欧*	ウガンダ
レソト	リベリア	モザンビーク
マラウイ	パレスティナ	エチオピア
モザンビーク	シエラレオネ	タンザニア
タンザニア	南アフリカ	ザンビア
東ティモール	西バルカン*	スーダン
ウガンダ	ジンバブエ	南アフリカ
ベトナム		レソト
ザンビア		ベトナム

* 東欧および西バルカンは、Irish Aid の統計上、単一の存在として扱われている。

Box 1. 地域的アプローチ

Irish Aid は、現在、プログラム・カントリーへの取組みを補完すべく地域的アプローチを展開している。

東南アジアでは、在ベトナム大使館がカンボジアおよびラオスをも掌握しており、地雷除去および不発弾処理に重点をおき活動している。同様なアプローチが、西アフリカにおいてもみられ、シエラレオネおよびリベリアに焦点が当てられている。シエラレオネのフリータウンにある Irish Aid 事務所管理の別予算線が設けられており、Irish Aid 内の「緊急・復旧部 (Emergency and Recovery Section)」と密接に協働している。

アイルランドは開発協力を地域的特徴を確立し、国境を越えた課題に取り組もうとしている。また、プログラム・カントリーほど重要視されていないものの、対象となる国および地域の資源を最大限に活用することを目的としている。そのようなプログラム第一弾は、南アフリカに焦点を当てることとなっており、同様なプログラムがアフリカ南部および西アフリカに対し計画されている。

2.3 セクターの絞込み (セクター集中型政策)

Irish Aid は過去数年間において、自らの開発に対するアプローチ方法を展開してきている。アイルランドは ODA に対する批判に答えるべく、ローカル・オーナーシップの重視、パリ宣言目標実施に重点を置いている。よって、セクター・ワイド・アプローチ (SWAp) を取り入れ、プロジェクト型からプログラム型アプローチへと傾倒している。

Irish Aid が生産セクターへ関与することが一因となり、特に農業およびインフラ分野において Irish Aid の関与が著しく減少する結果が生じている。しかしながら、農業分野への関与は、Hunger Task Force の報告結果を受け、また、政府白書においてアイルランドは右分野において専門知識を有することが認識されていることから、再開する可能性を有している。Irish Aid 予算の約 50%が社会セクターへ拠出されており、現在のところ「成長志向」のアジェンダへ焦点を戻すつもりはないようである。少なくとも、その理由の一つに、Irish Aid 内において小規模ドナーとして他のセクター内でのほうがより貢献できるとの認識がある。これは、インフラへの投資を必要とするような、大規模な資本を要するプロジェクトを実行するキャパシティおよび資金の不足に起因するものである。

他のパリ宣言参加ドナー国と同様に、Irish Aid はその ODA においてセクターの絞込みを行っている。プログラム・カントリーにおいては、社会セクター同様、ガバナンスへの強化は、Irish Aid 戦略書内の中核としても見受けられる。

Box 2.

Irish Aid の Hunger Task Force は、Bono および Jeffrey Sachs も参加しており、著名な前大臣が議長を務めている。初回会合は 2007 年 9 月に開催されている。右タスク・フォースは、Irish Aid による飢餓削減への国際的貢献を見直すことを目的としている。最終報告書は 2008 年 9 月に発行されている。

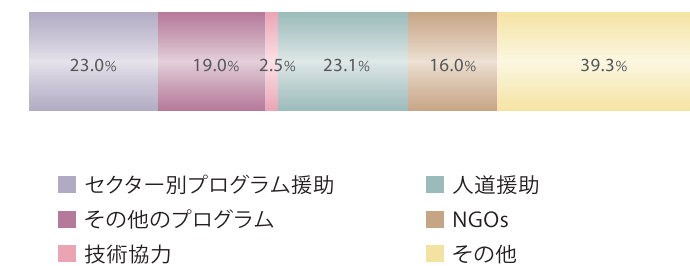
表 7-3. プログラム・カントリーにおけるセクターの絞込み

プログラム・カントリー	2006年度支出額別重点セクター	2006年度支出額 (単位：ユーロ)
エチオピア	グッド・ガバナンス	10,718,554
	社会的保護	7,829,277
	保健	4,000,000
Lesotho	水および公衆衛生	2,323,192
	教育	1,609,999
	グッド・ガバナンス	1,556,884
モザンビーク	一般財政支援	6,000,000
	教育	4,497,000
	グッド・ガバナンス	3,196,722
タンザニア	一般財政支援	10,400,000
	保健	6,019,708
	グッド・ガバナンス	5,113,693

プログラム・カントリー	2006年度支出額別重点セクター	2006年度支出額 (単位：ユーロ)
東ティモール	グッド・ガバナンス	5,396,035
	ジェンダー平等	128,515
ウガンダ	財政支援	9,300,000
	教育	9,021,341
	保健	5,240,816
ベトナム	グッド・ガバナンス	3,000,000
	民間セクター開発	1,500,000
	保健	1,028,844
ザンビア	教育	5,695,104
	保健	4,113,240
	水および公衆衛生	3,481,820

2.4 モダリティ：プロジェクト、プログラム、財政支援

図 7-2. 2007 年二国間援助モダリティの分類



援助プログラムにおいて、Irish Aid は様々な援助モダリティと拠出チャンネルとのバランスに心掛けている。右は、Irish Aid の柔軟性およびある程度リスク管理を可能としている。

ほとんどのドナーと同じく、アイルランドは過去数十年を通じ、開発協力実施手段において重要な展開を行っている。右展開は以下3つの形から成る。

- (i) 地域別プログラム：セクターを跨いだ能力構築を目的とし、予め合意された優先事項における地域機関との関与
- (ii) セクター・ワイド・アプローチ (SWAps)：通常他のドナーとの協力の下、国家レベルにおける単一セクターへの支援
- (iii) 一般財政支援：パートナー国政府予算への直接的な財政支援

政策および制度環境がプログラム型援助の実施に適さない場合は、個別プロジェクトへの支援を含む他の援助形態が検討されることとなっている。DAC 統計では、Irish Aid はプロジェクト事業に関与している場合があるものの、アイルランドによるプロジェクト型援助はいかなる統計実施年においても全く記録されていない。その一方で、プログラム型援助は2007年アイルランド二国間開発協力の42%を占めている。アイルランドはまた、予算全体に対する人道的援助貢献の占める割合が平均よりも顕著に高く、二国間支援全体の23.1%を占めている。各国におけるモダリティと現場状況とのバランス基準は、公式には決まっていない。

プログラム型アプローチを頑なに実施しているにもかかわらず、アイルランドは一般財政支援に対しては消極的である。今までのところモザンビークおよびタンザニアのたった二ヶ国のみ一般財政支援を実施しているが、アイルランド政府関係者によると、他の国においても修正を加えた形で実施されており、右対象国には、ウガンダおよびベトナムが含まれているとのことである¹。とりわけ、アイルランドが他のモダリティと比較して、一般財政支援を承認することに躊躇しているのは、ガバナンスを懸念しているからであり、同様に、公共財政管理能力に対する懸念も一因となっている。しかし、Irish Aid は一般財政支援が実施される場合は、持続的な実施であるべきとしており、それ故、モザンビークにおける汚職が継続的な懸案事項であるにもかかわらず、同国への一般財政支援を継続している。Irish Aid の評価・監査部は、大規模な一般財政支援ジョイント評価を執り行っている。右評価によると、財政支援は国家貧困削減戦略との援助アラインメントを格段に向上し、調和化促進、政府-援助パートナー間の対話の向上が見られる。また、その一方で、右評価結果によると、他の援助形態と比較し、乱用の可能性があり著しく脆弱な援助形態であるという点は証明されていないとしている。しかしながら、Irish Aid が制限を課している理由として、パートナー国制度利用に全面反対を訴える強力な NGO セクターの存在を伴い、市民サポートを得る点で難しい課題に直面していることが挙げられる。2007年予算は約1,350万ドル（約13億2,233万円）がタンザニアへ、775万ドル（約7億5,911万円）がモザンビークへの支援に費やされている。

¹ 2008年3月20日外務省職員からのヒアリングによる。

Box 3. 一般財政支援現状

モザンビーク

Irish Aid は現在、モザンビークへの一般財政支援を実施している19ドナー (G19 グループ) の一つである。パートナーシップは2004年に調印された覚書 (Memorandum of Understanding (MoU)) に基づいている。覚書によると、年間の政府・ドナー・市民社会ジョイント・レビューが作成され、モザンビーク政府絶対的貧困削減プログラム (Programme for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA)) をモニタリングすることとなっている。PARPA は一般財政支援によるサポートを計画したものである。政策対話に続き、予算のうち65%が毎年貧困削減セクターへ優先的に割当てられることとなっており、そのうち少なくとも50%が保健および教育分野への拠出である。アイルランドはまた、一般財政支援調整グループ (Troika+) の一員となっている。右グループは、3つのバイ・ドナーおよび2つのマルチ・ドナーから成り、共同でG19グループの利益を代表している。

タンザニア

Irish Aid は他の13ドナーと共に、タンザニア政府への一般財政支援を実施している。財政支援により、タンザニア国家開発計画 (The Mkukuta) 全体へ出資がなされており、タンザニア政府が資源利用のより有効的な割当計画を立てることが可能となっており、援助の予測性が向上している。右により、Irish Aid は優先課題をより幅広い開発政策対話へ組入れる機会も有すこととなる。慎重に資金運用がなされるために包括的なモニタリングおよび審査メカニズムを設けている。Irish Aid は積極的にこれらのメカニズムにも関与しており、重点地域内において政府が有効的に活動するよう、更なる支援の基礎としている。

現在、公式な財政支援ガイドとなる「Guidelines for Budget Support」の草案作りにある。大使館は一般財政支援に関し、任国の持続可能性評価に基づいた提言をすることが求められている。また、それに基づき、原則、本部の上級管理職による承認を得ることとなっている。さらには、より詳細な査定において、特定の国における一般財政支援の付加価値に対し焦点を当てることとなっている。例えば、選択されたモダリティの使用は、現存のモダリティに加え、いかにIrish Aid の国内政策優先事項を進展させることに有益かといった点である。

2.5 パートナー国制度とのアラインメント

表 7-4. 2006 年パリ宣言モニタリング調査：アラインメント評価

指標数	指標	2005 年 基準比	2010 年に向けた 具体的目標値
3	国家優先事項と援助フローとの調整	48%	93
4	協調支援による能力強化	52%	100 (EU 目標値)
5a	公共財政管理制度の利用	90%	50 (EU 目標値)
5b	当該国調達制度の利用	96%	50 (EU 目標値)
6	並列実施構造 (parallel implementation structures) の回避	6	3; 新規 PIU 設立の禁止 (EU 目標)

アイルランドは北欧諸国プラス (The Nordic Plus) のメンバーであることから、パートナー国の取引費用削減および援助効果の向上を目指している。アイルランドはドナーの実践とのアラインメントおよび幅広い分野において広義の意味での国家貧困削減戦略とのアラインメントを強く支持しており、今後もその支持を継続していくこととなっている。規定の政策を順守し、アイルランドはパリ宣言のアラインメント・モニタリング指標において平均以上を示しており、特に、公共財政管理制度および調達制度の利用においては、2010 年目標値を大幅に超えている (上記表 7-4 参照)。右の結果はアイルランドが一般財政支援を通じパートナー国制度との完全なアラインメントを図るといった、さらなるステップを踏むことを躊躇している点と矛盾するように見受けられる。

調達に関しては、アイルランドの政策として、被援助国が調達全てにおいて自国制度を活用することとしている。当該国の調達制度が脆弱であると考えられる場合、アイルランドは能力開発援助を実施することがある。OECD/DAC 国家調達制度評価方法が使用されており、また、発展途上国における北欧プラス諸国の大使館または事務所において、プログラム・オフィサー (本部採用ならびに現地採用スタッフ) またはプログラム・オフィサーの役割を担う職員スタッフが、国内調達システム評価および適切な調達方法決定を促進するための調達プロセスおよび方法に精通することを目的とし、北欧諸国プラス参加諸国の調達グループは、調達のための e ラーニング・コースを構築している。

多くの場合 (パリ宣言モニタリング調査によるとアイルランド開発プロジェクトまたはプログラムの 90%)、パートナー国により調達の実施されている。自国およびパートナー国の調達プロセスにおいて、欧州調達規程を遵守している。具体的には以下のとおりである。

- 50,000 ユーロ以下の契約においては、見積り、入札は不要
- 50,000 ユーロ以上 133,000 ユーロ未満の契約は、見積りによる
- 133,000 ユーロ以上の契約は競争入札による

2.6 調和化

表 7-5. 2006 年パリ宣言モニタリング調査：ドナー間協力

	調査対象国数	最低他ドナー国 1 ケ国と 協調している国数	調査国における 使節団/国家分析全体数	協調平均率
使節団との協調	6	13	32	41%
国分析での協調	6	4	7	57%

アイルランドは近年の国際的なドナー・コミュニティによるドナーの実地における調和化を歓迎している。アイルランドは長い間、特に、調和化の促進に力をいれてきている。右は援助効果の向上およびパートナー国内の二重構造の撤廃による取引費用削減によるメリットを期待していることによる。Irish Aid の体制は一般的にそれほど複雑ではない。それ故、アイルランドは柔軟なアプローチを取ることができ、調和化を促進するために自己の手続きを調整することができる。アイルランドはセクター別プログラム内での調和化に係る調査を 1999 年に遡り実施している。右調査はモザンビークにおける農業セクター改革 PROAGRI 上級会合で使われている。また、アイルランドは後の北欧諸国プラス・グループの前身である 6 ドナー・グループのオリジナルメンバーとなっている。6 ドナー・グループは 2003 年にザンビアにおいて調和化に係る試験案件に参加している。

Irish Aid は、ウガンダ、タンザニアおよびザンビアにおいて Joint Assistance Strategies (JAS) に参加しており、当該国において、いくつかのセクターより撤退している。また、Irish Aid に比較優位があるセクターにおいてはリード・ドナーの役割を担っている。さらに、モザンビークを例にとると、アイルランドは道路セクターにおいて PRISE プログラムの一環として受託型協力を活用している。モザンビークにおいては、Irish Aid は G19 プログラム援助パートナーシップ・グループ (The G19 Programme Aid Partnership Group (PAP)) での議長役を引き継いでおり、財政支援提供に係る新規覚書の形成を掌握することとなっている。

Box 4.

「サイレント・パートナーシップ」は、同じ考えを持つ援助機関により実施されている委任型協力体制であり、「アクティブ・パートナー」が管理するプロジェクトまたはプログラムへ「サイレント・パートナー」が拠出している。

パートナー国は、アクティブ・パートナーのみを直接の相手とする。つまりは、アクティブ・パートナーがサイレント・パートナーへの責任を伴うのである。北欧諸国プラスは、原則、委任型協力に適しているかどうかを相互評価している。カナダも参加が承認されている。

2.7 援助タイド

アイルランドの開発協力は当初から 100%アンタイドである。民間セクターからの圧力は強くないとされている。右は、Irish Aid が低開発諸国およびアフリカを特に重視している点および、それらの国々とアイルランドは商業的な結びつきがそれほど強くないという点による。これらの理由により、Real Aid Index においてアイルランドは上位 1 位となっている。

2.8 NGO との協力関係

Irish Aid は NGO および市民社会団体との強固な協力関係構築に尽力している。今までの Irish Aid の政策展開においては、係る協力関係の性質や範囲は必ずしも明確に示されてはこなかった。しかしながら、2008 年 Irish Aid 市民社会政策 (The 2008 Irish Aid Civil Society Policy) においては、Irish Aid が市民社会団体の役割へ広く貢献している点を例示している。政策展開に関し、市民社会との対話は好調の時もあるが、時として、NGO との協力への取組みは Irish Aid の市民社会政策に掲げられたものから程遠いことがある。

Box 5. 2008 年 MAPS 拠出先

Christian Aid	€ 3,580,772
Concern	€ 26,000,000
GOAL	€ 17,787,000
SHDI	€ 3,500,000
Trócaire	€ 20,000,000
合計	€70,867,772

NGO 自体、多大な拠出金を享受している。2006 年においては、約 1 億 8,000 万ドル (約 176 億 3,100 万円) が様々なメカニズムを通じ NGO へ拠出されている。その多くは、「Civil Society, Human Rights, and Democratisation」へ割当てられている。中でも、「市民社会基金 (Civil Society Fund (CSF))」は NGO への事業支援に対し包括的補助金 (block grant) を提供している。また、「多年度プログラム・スキーム (Multi-Annual Programme Scheme (MAPS))」においては、5 つのパートナー機関 (Concern, Trócaire, GOAL, Christian Aid and Self Help Development International) が展開するプログラムへの支援として、長期的で予測可能性を有する拠出を実施している。また、NGO との協調出資スキーム (co-financing scheme) および国家マイクロ型プロジェクトにおいてはより小規模な NGO への拠出を実施している。

2.9 モニタリングおよび評価

Irish Aid 内独自の評価および監査機能を維持することが、評価・監査部 (E&A Unit) の役目となっている。評価・監査部の綱領では、「評価および監査業務の遂行を通じ、Irish Aid 内における効率的、有効的、適切かつ独立した評価・監査機能を維持し、Irish Aid 内において、評価・監査結果受入の促進および政策展開に寄与すること」とされている。

Irish Aid 評価項目は以下のとおりである。

- プロジェクト結果と政策目標との関連性
- プログラムの長期的影響および持続可能性
- 持続可能な開発プロセスが地域主体性を有し、統制、実施される中で、特に貧困層、女性および他の不利な条件の下に置かれた集団といった対象受益者への成果の値
- Irish Aid 支出に係るアカウンタビリティおよびコストパフォーマンス

Irish Aid 内部監査の役割は以下のとおりである。

- 内部管理制度上の妥当性、適用性および有効性を伴うマネジメントの実施による Irish Aid 支出全体への
のアカウントビリティおよびコストパフォーマンスの確保
- 重大な過失、損失、障害または他の望ましくない事態を引起す可能性のある管理上の欠点への注意喚起
- 管理向上およびリスク管理に係る提言実施。右に伴い、将来的な問題浮上の可能性を低減すること。

E&A Unit は Irish Aid 長官への直接報告を行っている。現在、右部局は部長、プロジェクト・プログラム評価専門員、財務監査担当職員 2 名、事務支援要員の合計職員 5 名で構成されている。

E&A Unit は年間計画表（1 - 12 月）に基づき、業務を実施している。右年間計画に加え、各評価または監査事業に沿った具体的な計画が立てられている。関連する管理ラインと協力し、評価・監査部は各アサイメントに係る諸条件を適合させている。現在、右部局はリスクベースの手法へ移行することで、計画プロセスの向上を図っているところである。計画プロセスにおいて公式なリスク査定方法を使用することで、3 - 5 年といった長期的な評価および監査計画と関連付けることができるようになる。右のような、業務管理者の協力を伴う戦略評価、監査計画およびリスク査定の編成により、ステークホルダー間の結びつきを強固にし、評価および監査プロセスにおいて、独立機能を損なうことなく、共有オーナーシップの確固たる構築を促すこととなる。

評価および監査結果の主な利用先は、本部と二国間・多国間援助関連の当該国職員となっている。他の利用者としては、実施パートナー国、受益者および Irish Aid 基金の受益団体または、サービス提供者がいる。

3. 研究機能およびナレッジ・マネジメント

表 7-6. アイルランド調査研究構造概要

リサーチ専用部署の有無	無	リサーチ専用予算の有無	有
リサーチ業務掌握部署	Advisory board; Technical department	外務省内における 専属リサーチャーの有無	無
リサーチ戦略の有無	有	重要出版物	N/A

アイルランド開発協力枠組みにおける調査研究は、諮問委員会が掌握している。右委員会は調査研究の委託を直接実施しており、また、必要とされる調査研究内容を検討する調査研究委員会を任命している。2003 年に右諮問委員会が設立されて以来、300 万ユーロ（約 3 億 7,266 万円）が調査研究目的で支出されている。

Irish Aid 調査研究戦略では、重点分野における知識を高めることを戦略上、重要な柱の一つに掲げている。知識の向上を図るため、ケース・スタディを実施し、政策を監視することが重点事項となっている。現在までに、10 の研究が実施されており、そのうちグローバル・ヘルスに関して 4 つの研究、政策一貫性、市民社会、グッド・ガバナンスおよび評価法に関し、それぞれ研究がなされている。調査研究の委託は、三者間協働の形態をとっている。OECD 参加国の主要研究機関へ委託しており、右機関は対象調査研究をリードし、パートナー国所在の 1 または 2 つの機関と協働することとなっている。（右パートナーシップにおいては名目上だけでなく、両機関ともが同等のステータスである点が強調されている。）加えて、Irish Aid 開発専門家が、各調査研究プロジェクトにおいて実際の監督役となっている。

さらに、「積極的な普及（pro-active dissemination）」を要求しており、右により、学識者の研究成果が単に先進国内に留まるだけでなく、当該パートナー国にも確実に研究成果が普及されることとなっている。大規模な調査研究プロジェクトでは、3 ヶ月毎に Irish Aid 内の関係者から成る運営委員会会合を開いている。右会合では Irish Aid 関係者がもたらす政策重視の観点だけでなく、研究者を招くことにより、学術的観点も取り入れている。これらにより、Irish Aid は調査研究に関しては自らを「要求の多い拠出者（a fairly demanding funder）」と見なすに至っている。

個々の調査研究プロジェクトと同じく、Irish Aid は高等教育局（Higher Education Authority）と長期的関係を構築しており、開発問題に係る調査研究に対し拠出している。この点に関し、開発協力白書では調査研究プログラムにおける重要性を繰り返し表明している。右はアイルランド援助プログラムにおけるさらなる有効性向上を目指していることによる。このような協力関係は覚書に基づいており、最新の覚書によると、2,060 万ユーロ（約 2,700 万ドル、約 25 億 5,893 万円）が 2007 年から 2011 年にかけて提供されることとなっている。



Finland

第8章 フィンランド



基礎情報181

1. 組織と戦略183

1.1 フィンランド開発援助の概要183

1.2 運営管理体制183

1.3 政策決定185

1.4 意思決定プロセス187

1.5 現在の戦略188

1.6 多国間戦略190

2. 実施191

2.1 予算概要191

2.2 パートナー国192

2.3 セクターの絞込み（セクター集中型政策）195

2.4 モダリティ：プロジェクト、プログラム、財政支援196

2.5 パートナー国制度とのアラインメント198

2.6 調和化199

2.7 援助タイプ200

2.8 NGO との協力関係201

2.9 モニタリングおよび評価202

3. 研究機能およびナレッジ・マネジメント203

図 8-1 フィンランド開発協力構成図184

図 8-2 フィンランド開発政策決定関係者図186

図 8-3 フィンランド開発協力における意思決定循環図187

図 8-4 2007 年二国間援助モダリティの分類196

表 8-1 2007 年予算基礎情報191

表 8-2 長期パートナー国の基準192

表 8-3 長期パートナー国概要193

表 8-4 フィンランドのパートナー国一覧194

表 8-5 長期パートナー国におけるセクターの絞込み195

表 8-6 2000 - 2006 年主要国における財政支援状況197

表 8-7 2006 年パリ宣言モニタリング調査：アラインメント評価198

表 8-8 2006 年パリ宣言モニタリング調査：ドナー間協力199

表 8-9 フィンランド調査研究構造概要203

基礎情報

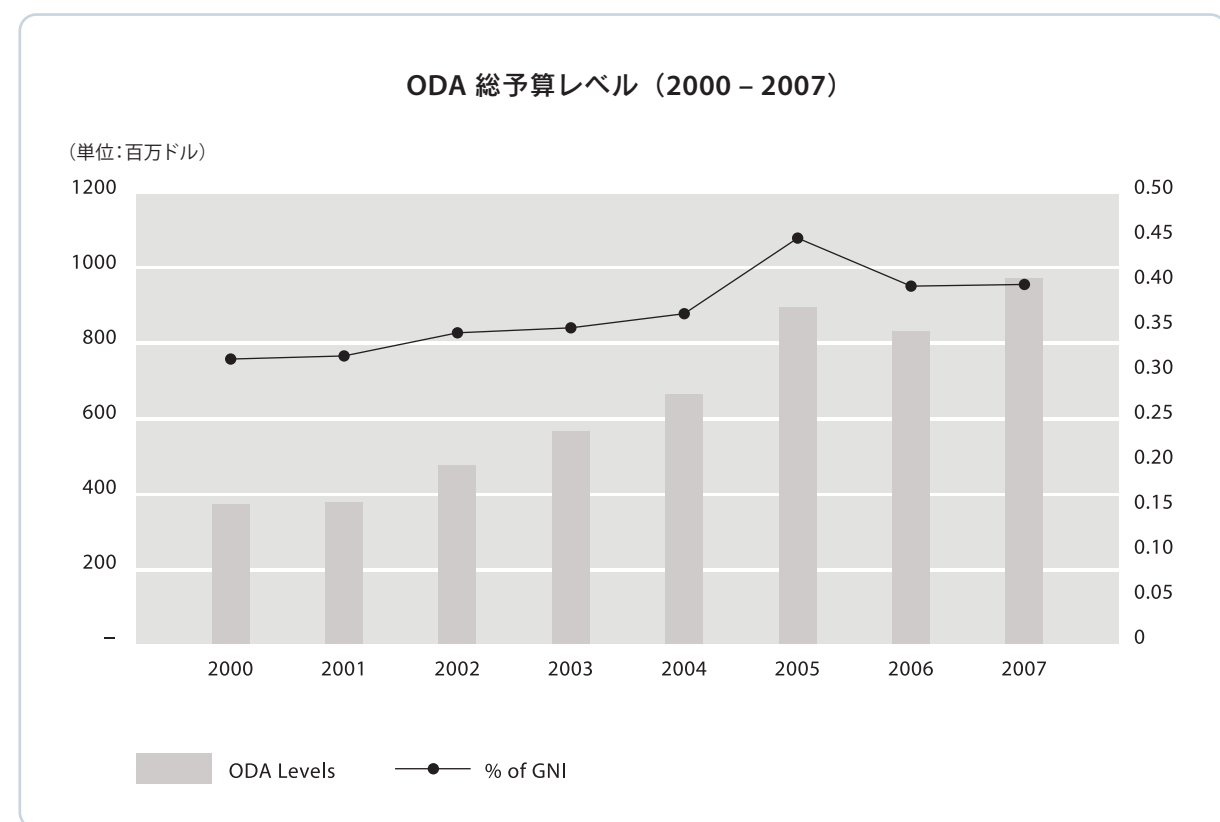
北欧諸国プラス（The Nordic Plus）は、援助効果アジェンダに対する強いコミットメントを有し、同じ考えを共有するドナー国の集まりである。デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン、英国、およびオランダが参加しており、共同出資や共通の調達手続きの実施等、国際協力における特定の分野において、他ドナー国との協働を目的としている。右グループは、開発協力における発展途上国による運用上の負荷を減少するために、メンバー間の相互協力の増進と、手続き及び業務の調和化を目指し、2003年に設立されたものである。そのため、北欧諸国プラス参加諸国は、パリ宣言の牽引的存在となっている。参加諸国は、共通の政策および業務の増進を活発に進めることに加え、相互の委任協力にも同意している。原則として全参加国は、共同拠出のプロジェクトまたはプログラムにおいて、他参加ドナーに比較優位がある場合には、右ドナー国が主導ドナーとして活動できるという事前相互承認を有している。

（本文 2.6 Box 4. 参照）

報告書使用換算レート

EUR = ¥124.22 USD = ¥97.95（2009年3月 JICA 統制レート）

2006 : \$1 = €0.80 2007 : \$1 = €0.73（DAC 統計に基づく）



2007年 ODA 総予算内訳 (単位：百万ドル)

二国間政府開発援助		多国間政府開発援助	
無償資金	574.9	UN Agencies	113.52
投資計画援助	27.03	EC	176.03
プログラム型援助	28.13	IDA	48.02
技術協力	242.25	各地域開発銀行	32.87
人道援助	105.42		
債務免責総額	..		
NGO への拠出額	7.89		
運営・管理費	45.74		
無償資金以外の二国間政府開発援助	9.14	Total	981.34

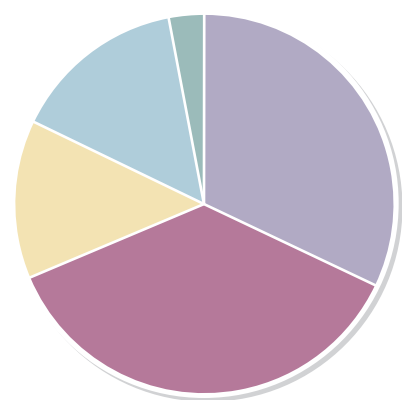
1. 組織と戦略

1.1 フィンランド開発援助の概要

フィンランドは国際開発協力への貢献において長い伝統を有している。1961年に初めて国家予算が政府開発援助 (ODA) へと割当てられ、1965年には、外務省 (MFA) 内に初の国家開発協力局が開設した。1972年には、開発協力部門は外務省内独立部門となり、その後直ぐに職員数最大の部局へと発展する。1970年からフィンランドは、国民総所得 (GNI) の0.7%を ODA 予算の割当目標額として尽力している。しかしながら、右目標は、1991年に一度達成されたのみであり、これは、開発協力への割当予算が増加した結果というよりは、同年の深刻な景気後退に伴う GNI 総額の減少により達成されたものである。

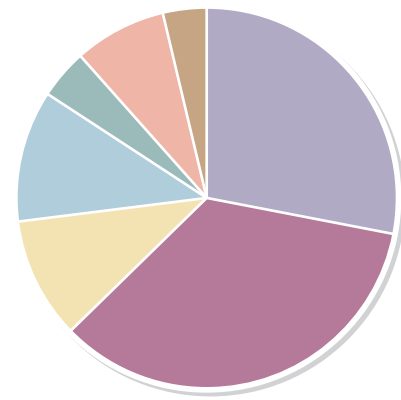
1992年以来、主要貿易相手国であるソビエト連邦の崩壊に伴う経済危機に伴い、フィンランドの政府開発援助 (ODA) の量および GNI 比は著しく低下している。1998年時点のフィンランドに係る評価では、ODA の GNI 比は 0.31%と最低値を示している。しかしながら、近年では、経済の回復を受け、フィンランド政府による GNI 比 0.7%の目標に対する持続的な取組が見受けられる。フィンランドの最初の開発協力戦略は、1993年に公表され、続いて1996年には、発展途上国との政府間関係に纏わる政策大綱、1998年には、同政策大綱の実施プランが公表された。右をもって、2001年にフィンランド政府は開発政策白書を採択するに至る。その主たる目標は、貧困緩和、地球環境脅威の予防および平等、民主主義および人権の促進である。

2006/2007年平均 所得層別二国間割当額



■ その他
■ 後開発途上国
■ その他低所得国
■ 低中所得国
■ 高中所得国

2006/2007年平均 地域別二国間割当額



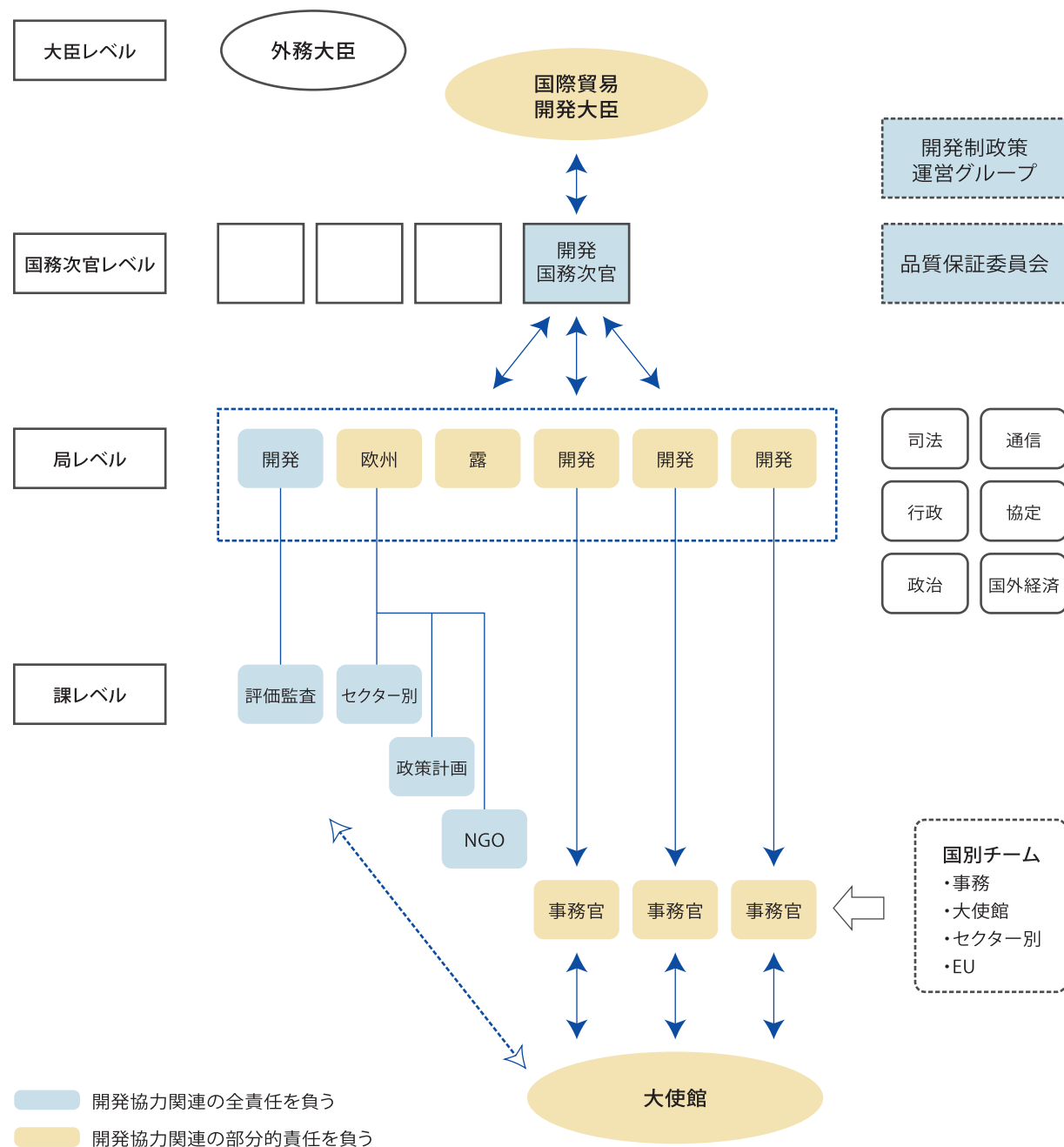
■ その他
■ サブ・サハラアメリカ
■ 南・中央アジア
■ アジアその他及びオセアニア
■ 中東及び北アフリカ
■ 中南米及びカリブ地域
■ 欧州

1.2 運営管理体制

フィンランドの開発政策は、外務省が掌握し、外交政策の一部として捉えられている。省内には、外務大臣、国際貿易開発大臣、および北欧協力大臣が存在する。外務大臣が公式には外務省の長であり、よって、開発協力に係る最終責任を有しているものの、國務次官 (Under-Secretary of State) との密接な協力に基づき、国際貿易開発大臣が直に政策を統制している。国際貿易開発大臣の職位は、政治問題、商業問題および開発問題を単一の省へ集結し、首尾一貫した対策を取ることを目的とし、意図的に編成されたものである。フィンランド政府は、約10年間にわたり右のような組織を構成している。

外務省は、3つの政策部を有しており、その中で開発政策局 (Development Policy Department) は、開発援助に係る計画全般およびモニタリング業務を掌握しており、また、開発資金の大部分を管理している。最新の ODA 総予算額 8 億 3,000 万ドル (約 812 億 9,850 万円) のうち 6 億 7,000 万ドル (約 656 億 2,650 万円) が、右部署に割当てられている。しかしながら、フィンランドは、開発協力と外交を一体とする姿勢を誇っており、外務省 12 部署中 9 部署が何らかの開発協力関連業務を実施している。

図 8-1. フィンランド開発協力構成図



Box 1.

現国際貿易開発大臣は、1991年リオ会議においてフィンランドの環境大臣を勤めていた。彼の経験を基に、フィンランド政府は、環境問題に対し包括的アプローチを進めてきている。

4つの「地域」局は、各地域的地域におけるプログラムの準備、実施およびモニタリング業務を掌握している。各地域局が、開発協力と外交政策、ならびに貿易および文化的問題に対する共同責任を有する。各地域局はフィンランドの開発協力を現場で管理している大使館を監督すると共に、大使館へ可能な限りの権限委譲を行っている。

外務省は1,673名の職員を有しており、そのうち、921名がヘルシンキの本省を拠点とし、752名が大使館赴任である。その他942名が現地採用である。全360名の職員が主に開発協力関連へ配属されており、170名がヘルシンキ勤務、71名が現場の外務省職員、119名が現地職員と推定される。ODA貢献度は上昇しているものの、政府においては人員の削減が予定されており、2011年までに外務省内ほぼ全部署にわたり職員133名の削減が展開されることとなっている。フィンランド開発協力業務の大部分は、必ずしも専門知識や技術を有していないキャリア外交官が遂行している。採用後のトレーニングでは、3ヶ月間の研修のうち、たった1週間しか開発問題に関する研修に当てられていない。また、半ば技術力不足を補う形で、技術専門家の採用を実施している。2007年フィンランドDAC評価報告書は開発実行者の技術基盤管理改善に係る戦略を導入すべきであると結論づけ、2007年における管理費総額は、4,350万ドル（約42億6,083万円）の見込みであるとしている。

1.3 政策決定

開発政策局はその名が示すとおり、フィンランド開発協力戦略全般を構築する政策合意プロセスにおいて、開発政策に関する第一義的な責任を担う。政策決定に係る関係者図は、図8-2に示したとおりである。

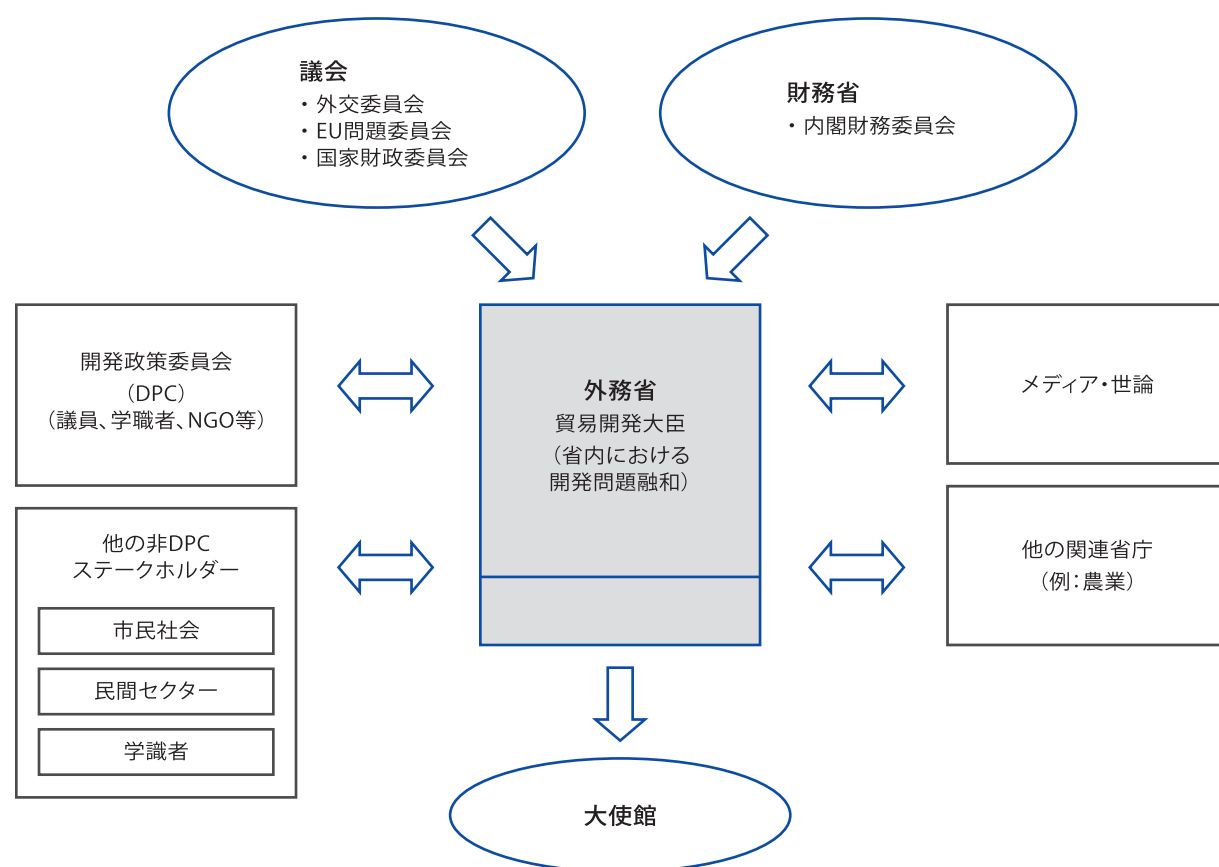
開発協力は特定の法令を基盤とせず、むしろ年間国家予算を基盤とし、政府は議会（エドゥスクンタ）の任期である4年間の予算枠に基づき年間国家予算枠を制定している。右年間予算枠はフィンランドの開発協力に係る戦略枠組み全般を構築する政府白書に沿ったものである。このような戦略は、開発協力をモニタリングしている外交委員会、EU問題大委員会（The Grand Committee on EU Affairs）及び国家財政委員会の3議会委員会と共に、議会が決定、所管している。

政党、研究機関、産業界および規模の大きなNGO団体の集まり（umbrella organisation）から形成される諮問委員会は影響力を保持し、政策決定プロセスにおける重要なステークホルダーとなっている。以下は、諮問委員会の主な役割である。

- 1) フィンランドの開発政策の方向付け
- 2) 開発政策の質・効果の評価
- 3) 開発援助に対する公的資金導入率のモニター

上記に加え諮問委員会は、フィンランドの発展途上国関連に係る政策全般における政策首尾一貫性のモニタリング、並びにフィンランド国内における地球開発問題の議論促進といった、やや非公式な2つの役割も担っている。委員会のメンバーは議会および社会双方の代表として選定され、現委員会の任期は、2011年5月31日までとなっている。

図 8-2. フィンランド開発政策決定関係者図



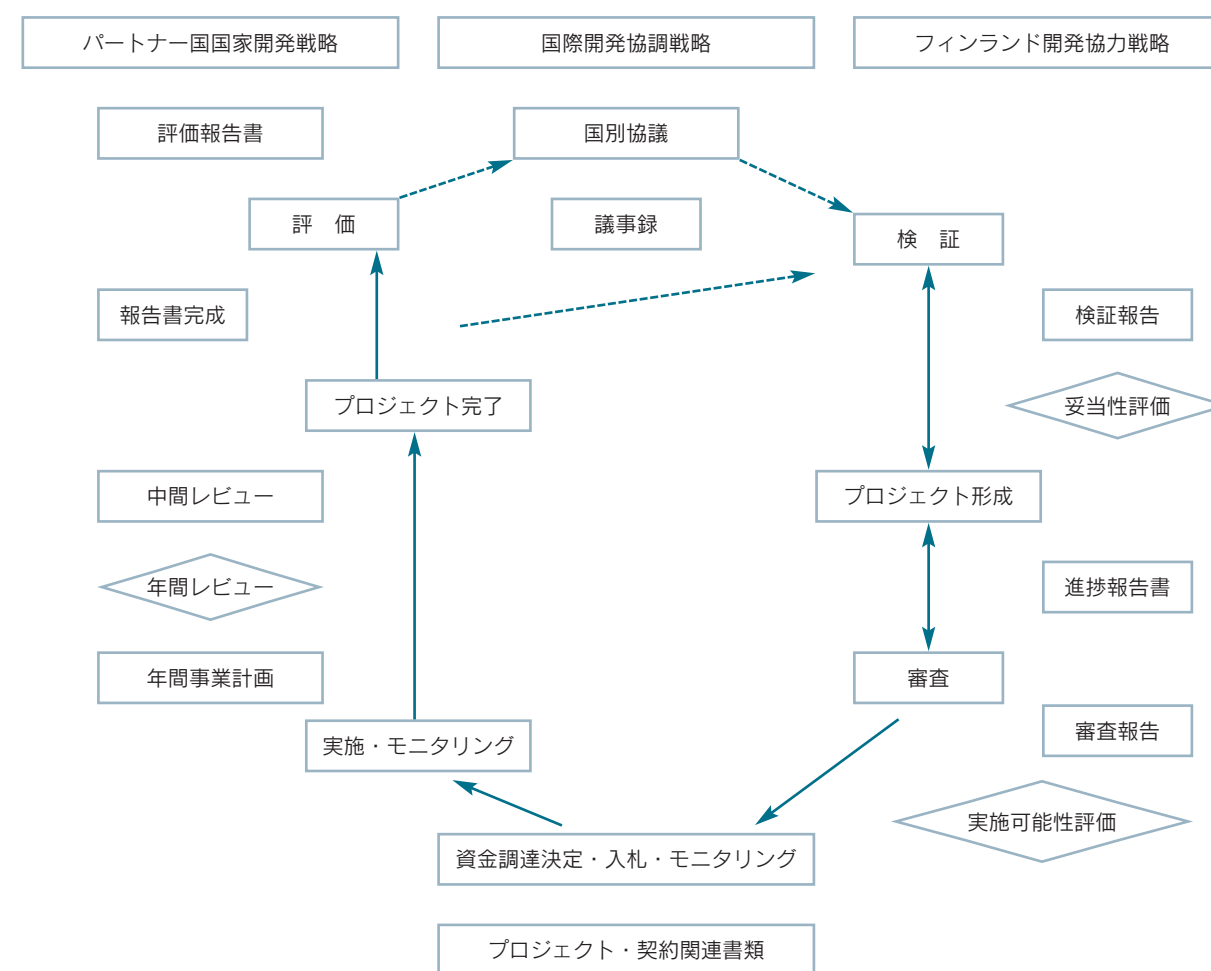
Box 2.

現在、2009 - 2012 年度新白書の策定中であり、持続的森林管理が特段の焦点となっている。大臣は、右白書作成過程に深く関与しており、大臣自ら一部文書の執筆を行っている。

1.4 意思決定プロセス

フィンランド開発協力における意思決定は、極端に中央集権化されている。現場の大使館職員が重要な指針を示すものの、オペレーションを進めるにあたり、地理的地域局 (P. 184 図 8-1 参照) の国別事務官 (country desk officer) が指揮を執っている。大抵、行政官、事務官自身、フィンランド大使館内の専門家及び外務省内のセクター別専門家、省内課題別専門家から成る国別チームが事務官をサポートしている。

図 8-3. フィンランド開発協力における意思決定循環図



右国別チームのサポートを得て、事務官は当該国のプロジェクトまたはプログラムの計画、実行およびモニタリング業務を実施している。事務官は、案件を品質保証委員会 (Quality Assurance board) に提出することになっており、計画が 20 万ユーロ (約 2,484 万円) 以上の場合には大臣承認を、それ以外の場合、開発政策局長承認を必要とする。また、事務官はコンサルタント契約、金融取引および事業介入状況見直しといった業務も掌握している。尚、2008 年初めの権限委譲により、各大使館公使 (Head of Mission) が一定の資金を管理することとなっている。右資金は、地元連携促進基金 (Funds for Local Cooperation (FLC)) として知られ、大使館の希望通りに利用することが可能である。

フィンランドでは、毎年、年間の予算制度により全予算が議会承認されるが、議会は各支出項目に対して、「予算権限 (budget authorities)」も承認している。例えば、繰越支出が発生するような年間コミットメント (公約) を行う権限である。これにより、二国間および多国間プログラムの両方において多年度にわたるコミットメントが可能となっている。それ故、地域局および政策局は、4年間の「業務・財務」計画を作成することが可能であり、右によりフィンランドの開発援助は予測可能性がより高い効果的なものとなっている。現行の業務・財務計画は2012年まで継続されることとなっている。

フィンランドでは、外務省内意思決定に係る中央集権的な体制は政策一貫性の維持といった多くの利点を有すると考えられているものの、実際の計画作成においては、大使館へ財務権限を委譲している。2005年より、フィンランドの長期パートナー国中、十分な能力を有すると考えられる在ベトナムおよび在ニカラグア大使館をパイロット大使館として選出し、権限委譲を開始している。右過程における第一段階では、意思決定および行政経費 (recurrent costs) に係る権限が大使館へ委譲された。8つの長期パートナー国の大使館は、セクター専門職員の投入により強化され、業績管理制度の構築に至っている。外務省内意思決定プロセスの縮小改編および合理化に係る内部プロジェクトの基本方針には、大使館への権限および資金面における権限委譲の推進が盛り込まれている。尚、右プロジェクトは、2008年に満了する予定である。

1.5 現在の戦略

フィンランドの開発協力戦略に係る現在の指針文書は「*The 2004 Government Resolution on Development Policy* (2004年開発政策政府決議)」である。右文書における優先課題は以下の通りである。

- ミレニアム開発目標 (MDGs) の確約
- 政策の首尾一貫性
- 権利に基づくアプローチ
- 持続可能な開発
- 開発への包括的出資
- 官、民、市民社会パートナーシップ
- カントリー・オーナーシップ
- 予測可能性および透明性

また、右政府決議では、援助供与実施国に係る以下3つの目標を定めている。

1. 国民総所得 (GNI) の0.7%に至る援助総額の増加および低開発国に対し GNI 比 0.15%に至る援助増加。
2. サブ・サハラ・アフリカ諸国との協力関連に係る資金増加。
3. 国別、地域別開発協力全体における長期パートナー国割当の60%増。また可能であれば、各国に対し最低1,000万ユーロ (約12億4,220万円) の年間支出増。

戦略枠組みは「2007年政策プログラム (*Development Policy Programme 2007*)」文書により政府決議内優先事項を踏まえ、更新されている。右は、新たに国連の GNI 比 0.7% 支出開発目標を含む他の課題に焦点を当て、環境的、経済的および社会的持続可能な開発といった「3つの柱」を掲げた戦略を示している。

また、右文書において改めて表明されたフィンランド開発協力における分野横断的課題は以下のとおりである。

- 権利と子女地位の向上およびジェンダー、社会的平等の推進
- 排除の対象となり易い集団、特に子供、障害保持者、先住民および少数民族の権利向上および参加機会平等の促進
- HIV/AIDS への取組；健康問題および社会問題としての HIV/AIDS

以上のテーマが2004年政府決議内の優先事項である環境、グッド・ガバナンスおよび情報技術といった以前からの分野横断型テーマに加え表明されている。

さらに、2005年の外交戦略文書「*Finland's Interest - Global Responsibility: A Strategy for the Ministry of Foreign Affairs*」は右戦略枠組みを方向付けるものであり、5つの外交政策戦略目標を掲げるとともに、フィンランドの開発協力における紛争予防および脆弱な国家への関心を拡大している。

Box 3. フィンランド開発協力戦略の概要

主な基本方針（目標）：貧困撲滅および持続可能な開発の推進

- ・ ミレニアム開発目標（2000年国連総会）

持続可能性：経済、環境、社会

優先事項

- ・ 気候および環境問題
- ・ 危機予防
- ・ 平和構築プロセスの支持

先進工業国を含む、生産および消費習慣への考慮

「人道的政策」：人類の将来への配慮

開発政策における分野横断的テーマ

- ・ 子供の地位向上および平等促進
- ・ 子供、障害保持者、先住民および少数民族の権利向上
- ・ HIV/AIDS 問題への取り組み

1.6 多国間戦略

多国間システムは、フィンランド開発戦略全体において重要な位置を占めており、近年、ODA 総額の 40 - 45%相当が多国間援助に係る ODA に割当られている。

配分決定は、長期予測可能資金（predictable funding）の原則に則っており、また、フィンランド戦略目標の推進にあたり最も適した機関へ資源を集中して注ぐという要望に沿って決定が下されている。そのように、多国間への拠出の配分決定において、フィンランドは自己の影響力を最大限にするため、選ばれた援助機関中 5 番目に大きいドナーに位置することを目標とし、EU 開発協力の他、4 つの国連機関、UNDP、UNICEF、UNFPA および WFP を強く支持している。

政策文書では、特に、MDGs 達成への貢献度、実績評価メカニズムおよび他の関係者との協働キャパシティを評価し、異なる機関の長所および短所を概説している。

2. 実施

2.1 予算概要

表 8-1. 2007 年予算基礎情報（特に明記された年度のものを除く）

総予算 (単位：百万ドル)	981 (100%)	2006 年度 一般財政支援拠出額 (単位：百万ドル)	79 (二国間援助全体の 14%)
対国民総所得 (GNI) (%)	0.39	EU の ODA 予算への 貢献額 (単位：百万ドル)	176
二国間援助総額 (単位：百万ドル)	581 (60%)	国際開発協会第 15 次 増資への拠出額 (単位：百万ドル)	154
アフリカ地域への 二国間援助割当額 (単位：百万ドル)	185 (二国間援助全体の 32%)	運営・管理費 (単位：百万ドル)	46 (5%)
NGO への拠出額 (単位：百万ドル)	8 (二国間援助全体の 1%)	援助予測性 (最低年数)	3 年間

フィンランド ODA の対 GNI 比は、2000 年より確実に上昇傾向にあるが、未だに GNI 比 0.7% 達成には至っていない。しかしながらフィンランド政府は、GNI 0.7% のレベルへ開発協力のスケールアップを目論んでおり、2010 年には国連目標値 ODA の対 GNI 比 0.51% 達成のために予算を立てている。今年度（2008 年）には、ODA の対 GNI 比が 0.44% 相当となる予定である。

2007 年フィンランドの開発歳出予算は、約 9 億 8,100 万ドル（約 960 億 8,895 万円）であり、これは、GNI 比 0.39% 相当に値する。DAC 統計によると、右のうち、60% が二国間に費やされている。2011 年までに総額 40% 増という指針に沿い、2007 年度予算は 2006 年度予算の 11% 増となっている。また同時に、職員数を 1% 減らす予定となっている。

2.2 パートナー国

2003年 DAC Peer Review 内における提言に従い、フィンランドは2004年「Government Resolution（政府決議）」文書において開発協力取組みの増加を公約した。被開発援助国全体のうち14ヶ国、そのうち8ヶ国が「長期パートナー国」、3ヶ国が「援助卒業予定パートナー国（Transition Countries）」および3ヶ国が「その他のパートナー国」となっている（表8-4参照）。2006年では、フィンランド二国間開発協力（人道関連、NGO関連資金を除く）の約53%が長期パートナー国へ割当てられている。

長期パートナー国選択にあたっては、基本的にフィンランドの限られた資源を最大限有効的に生かしているかどうか論点となっている。一般的な基準は、表8-2に示したとおりであり、長期パートナーとその他の協力形態との実施面での相違は、表8-3のとおりである。

表8-2. 長期パートナー国の基準

援助の必要性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困（低開発諸国または低所得国）
開発への公約	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市場経済の原理に基づく経済成長促進、プライマリ・ヘルス・ケアや初等教育といった基本サービスへの普遍的なアクセスの拡大、および平等な所得の分配を通じ、貧困削減のために利用可能な資源を計画的に利用している国 ・ 国家の経済政策により、開発協力が可能な環境に整えられている国 ・ 民主主義および平等を促進し、腐敗を減らす確固たる努力を行っている国 ・ 政府として人権をめぐる状況の向上を公約している国 ・ 天然資源の持続可能な利用および環境保護に対し投資を行っている国 ・ 自己の開発アジェンダを推進するために世界経済および国際貿易制度との統合努力を行っている国 ・ 域内において平和的開発を促進している国
フィンランド援助前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ フィンランド在外公館の所在国 ・ フィンランド側関係者は、当該国との連携経験があり、右国が必要とする専門知識を有していること。
有効性に係る前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 紛争、または緊急／急迫な紛争は、連携を妨げない。 ・ 当該国の管理能力が、連携を通じ利用可能となる資源を有効活用することの出来る水準にあること。 ・ 開発協力の有効性に係る実績が肯定的であること。

表8-3. 長期パートナー国概要

	長期パートナー国	その他のパートナーシップ
期間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持続的パートナーシップ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 期間は個別に決定される
協力の本質	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困削減が基本方針（テーマ別協力も対象外ではない。） ・ 活発かつパートナー国との様々なレベルにおける継続的な対話 ・ 政府プログラム実施への資源の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・ テーマ別の協力 例）環境、グッド・ガバナンス、平等、人権、紛争予防および緩和、民主主義への移行、HIV/AIDS、国際貿易問題 ・ 行政、民間セクターおよび市民社会における人事または他の資源の開発を通じての支援
協力手段	<ul style="list-style-type: none"> ・ パートナー国政府との政治的対話 ・ 政府間開発プログラムおよびプロジェクト（二国間プロジェクトおよびプログラム）に基づくパートナーシップ ・ 上述に加え、通商経済協力を含む、その他幅広い方法の使用 ・ 協力の管理基盤が「開発協力一般規程および手続同意書（Agreement on General Terms and Procedures for Development Cooperation）」に定められている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ NGOsを介した協力および人道支援、多国間、および通商経済協力 ・ パートナー国の状況により、政府間プログラムおよびプロジェクトを伴う。
プレゼンス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 通常パートナー国内フィンランド在外公館の所在 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該国内にフィンランド在外公館が不在の場合は、通常多国間およびEU組織、非政府組織等を通す。

プロジェクトおよびプログラム型の二国間協力は、長期パートナー国に限定されており、フィンランドは、上記が必要としている継続的かつ積極的な参加および対話を実施することが可能である。その他のパートナー国と共に、フィンランドは、テーマ別プログラムに集中的に取り組むこととなっている。右プログラムは、国内外の支援を伴う開発活動の成功に必要な能力を強化するものである。右協力はフィンランド国際開発政策目標に従って実施され、政府間協力プロジェクトおよびプログラム以外の他の手段が使用されている。パートナー国数国が同時に参加する開発プロセスを支えるために、地域協力が使われている。右協力は開発プロセスの計画および実施を担う地域協力組織との連携において実行されている。地域協力は、国内開発プログラムのみでは解決不可能な課題に取り組むことを目的としており、地域統合および安全保障への支援に対し、特別な配慮がなされている。フィンランドの地域協力支援地域は、南部アフリカ開発共同体（SADC）地域、中央アメリカ、メコン川領域および中央アジアである。

援助卒業予定パートナー国においては、開発協力はより一般的な外交関係へと数年をかけて移行することとなっている。フィンランドは、より多様化された協力への移行に纏わる遷移戦略を用い、抑制の利いた持続可能な方法により援助を削減する必要があると強調している。例えば 2015 年に援助卒業を予定しているベトナムの国別戦略には、右効果に関する「Trade and Investment Promotion (貿易および投資推進)」と題した条項が含まれている。右は、フィンランドとベトナム企業間の商業パートナーシップの醸成のための対象貿易および投資策の例が含まれている。右案件の大部分は、ベトナム市場におけるフィンランド企業への支援が主となっているようである。エジプトおよびナミビアとのパートナーシップは、2007 年に段階的に廃止されることとなっており、南アフリカとは 2010 年に段階的な廃止が実施される予定である。

表 8-4. フィンランドのパートナー国一覧

長期パートナー国	援助卒業予定国	他のパートナー国	2006 年度支出額別上位 10 ヶ国 (単位：百万ドル)
エチオピア	エジプト	アフガニスタン	モザンビーク : 20.59
ケニア	ナミビア	南アフリカ	タンザニア : 20.44
モザンビーク	ペルー	西バルカン諸国*	ベトナム : 13.47
ニカラグア			ニカラグア : 12.49
ネパール			南アフリカ : 11.03
タンザニア			アフガニスタン : 7.81
ベトナム			エチオピア : 6.53
ザンビア			ザンビア : 6.12
			セルビア・モンテネグロ : 6.05
			パキスタン : 5.31

* 西バルカン諸国は、単一パートナーとして含まれている。

■ 非パートナー国

その他の各国は、「期間限定協力」という名の下で援助を享受している。右は、フィンランド開発協力の比較的新しい要素であり、暴力的危機の防止または危機から脱却し国家再建への国際社会の努力の一貫として協力を促進するものとして導入されている。アフガニスタン、東ティモールおよび西バルカン諸国は、右カテゴリーの援助受入国である。

フィンランドは過去に DAC により脆弱な国家に係る明確な政策を有していないと批評されている。しかしながら、フィンランドは公式な戦略が無いにもかかわらず、以前より脆弱な国家関連において圧倒的な活躍をしてきている。フィンランドのアプローチの形式化については議論中であるが、外務省職員によると、大幅な改編は考えにくいとのことである¹。「社会的持続可能」な開発アジェンダとして、危機回避を強調し、平和プロセス支援を引き続き実施していくこととなっている。

¹ 2008 年 2 月 28 日外務省職員からのヒアリング結果による。

2.3 セクターの絞込み (セクター集中型政策)

パリ宣言に沿い、フィンランドは長期パートナー国に関し必要に応じて財政支援に加え、最大 3 セクターまたは開発プログラムへの援助に絞込むことを基本方針としている。以下表 8-5 のとおり、右方針は、タンザニアを除き、往々にして達成されている。

表 8-5. 長期パートナー国におけるセクターの絞込み

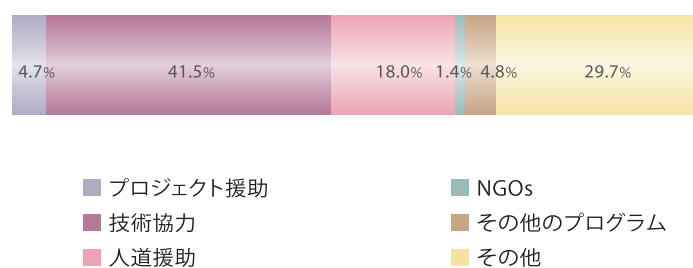
国名	優先セクター	2006 年度貢献額 (単位：百万ドル)
エチオピア	教育 水	セクター別支援 (2003 - 2006) : 17.16 プロジェクト数 1 (2003 - 2006) : 12.64
ケニア	グッド・ガヴァナンス エネルギー 森林	セクター別支援 (2005 - 2008) : 12.48 セクター別支援 (2005 - 2008) : 12.48 セクター別支援 (2006 - 2009) : 19.81
モザンビーク	財政支援 教育 健康 農村開発	(2006) : 7.8 プログラム数 2 (2006 - 2009) : 31.04 プログラム数 1 (2003 - 2007) : 33.23 セクター別支援、1 プロジェクト (2006 - 2009) : 32.76
ネパール	教育 環境 水および公衆衛生	プログラム数 1 (2004 - 2009) : 19.5 プログラム数 1 (2001 - 2007) : 7.63 プログラム数 1 (2006 - 2010) : 17.78
ニカラグア	財政支援 グッド・ガヴァナンス 健康 農村開発	(2005 - 2006) : 7.8 プロジェクト数 1 (2004 - 2007) : 11.7 プロジェクト数 1、プログラム数 1 (2005 - 2007) : 14.2 プロジェクト数 1、プログラム数 1 (2004 - 2009) : 26.68
タンザニア	財政支援 教育 環境 森林 グッド・ガヴァナンス	(2006 - 2008) : 33.07 プロジェクト数 1、プログラム数 1 (2005 - 2008) : 13.68 プログラム数 1 (2003 - 2009) : 9.24 プロジェクト数 1、プログラム数 1 (2003 - 2006) : 8.24 セクター別支援、プログラム数 2 (2005 - 2008) : 24.49
ベトナム	森林 農村開発 水と公衆衛生	プログラム数 1 (2003 - 2007) : 4.68 プロジェクト数 2 (2004 - 2009) : 32.76 プロジェクト数 1 (2004 - 2008) : 29.64
ザンビア	農業と森林 財政支援 教育 民間セクター開発	無 無 セクター別支援 (2004 - 2006) : 15.6 プログラム数 1 (2006 - 2008) : 3.51

フィンランドでは国レベルでの優先事項に加え、分野横断的テーマも指針となっている（セクション1.5 参照のこと）。右の目的は、分野横断的テーマをその他のプロジェクトまたはプログラム内の主流テーマに組み込むことである。とは言え、他の多くのドナー同様、フィンランドは実現する難しさを感じている。

フィンランドは、開発協力における社会セクターを非常に重視している。2006年には、生産セクターおよび経済インフラへの8,300万ドル（約81億2,985万円）と比べ、約2億3,100万ドル（約226億2,645万円）が社会セクターへ割当てられている。特に注目すべきは、ガバナンス及び市民社会支援プロジェクトまたはプログラムを介するODAの増加であり、右によりODA全体の2%から17%へと割合が増加している。

2.4 モダリティ：プロジェクト、プログラム、財政支援

図 8-4. 2007 年二国間援助モダリティの分類



フィンランド援助モダリティの詳細は、上述図 8-4 のとおりである。フィンランドの独自プロジェクト援助は、OAD 報告によると 4.7%であり、約 80 ヶ国にわたり実施されている。多くのドナー同様、フィンランドは、開発協力における右要素を徐々に削減しており、特定セクターへのプログラム援助または、直接の財政支援といったフィンランドが「広域援助対象 (larger aid entities)」と称する援助対象へ移行している。

明確には、二国間援助全体の 4.8%のみがプログラム型援助へと割当てられているが、パリ宣言モニタリング調査のデータによると、フィンランドの援助のうち 39%がプログラム型援助²を通じ拠出されている。このことは、現場においては、より多くの資金がプログラム型アプローチを介し拠出されていることを示唆している。しかしながら、パリ宣言モニタリング調査データでは、フィンランドの二国間協力全体像に反し、11 ヶ国のみが取上げられている点は留意すべきところである。

² この場合、セクター別援助または一般財政援助、SWAp または SWAp 類似手段と定義されている。

フィンランドは常に他のドナー国との協力の下、長期パートナー国のみ一般財政支援 (GBS) 供与を実施している。GBS 供与国は少数であるが、外務省は、一般財政支援の活用比較的熱心であり、フィンランド自らだけでなく、フィンランドが貢献している多国間機関を通じて一般財政支援供与を行っている。フィンランドはモダリティの一つとして GBS を活用することにより、パートナー国とのハイレベルでの対話が可能になるというドナーとしての恩恵を受けている。また本省内では、フィンランド国民は「顔の見える援助 (flag visibility)」をさほど問題視していないと考えられていることから、多様なモダリティの利用が容易となっていると言える。

以下表 8-6 は、2000 年からの財政支援受入国とその支援額を示したものである。また、限定的な財政支援がベトナムに供与されているが、スケールアップをするには信託リスク (fiduciary risks) が高すぎると考えられている。ザンビアは、近い将来、財政支援の受入を開始することとなっている。

表 8-6. 2000 - 2006 年主要国における財政支援状況 (単位：百万ユーロ)

国名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
モザンビーク				3.00	4.00	4.00	5.00
ニカラグア				2.00	2.00	1.50	3.50
タンザニア	1.60	1.77	1.77	1.68	3.07	4.00	10.60
合計	1.60	1.77	1.77	6.68	9.07	9.50	19.10

外務省では、「Guidelines: Budget Support Cooperation (財政支援協力ガイドライン)」により一般財政支援に係る規定として一般基準を設けている。右基準は以下のとおりである。

- 当該国の援助必要性
- 開発および貧困削減戦略書に対する当該国のコミットメント
- フィンランドの援助供与能力 (例：当該国内の一般財政支援に精通した専門家の有無)
- 有効性に関する前提条件 (例：紛争状態に無い、または紛争の脅威が無い)

2.5 パートナー国制度とのアラインメント

表 8-7. 2006 年パリ宣言モニタリング調査：アラインメント評価

指標数	指 標	2005 年 基準比	2010 年に向けた 具体的目標値
3	国家優先事項と援助潮流との調整	87	93
4	協調支援による能力強化	53	100 (EU 目標値)
5a	公共財政管理制度の利用	38	50 (EU 目標値)
5b	当該国調達制度の利用	52	50 (EU 目標値)
6	並列実施構造 (parallel implementation structures) の回避	9	3; 新規 PIU 設立の禁止 (EU 目標)

フィンランドは、パートナー国の独自制度を可能な限り利用すると公約しており、EU 諸国パートナーと同様に、財政支援またはセクター別支援を含む政府間援助の 50% が政府制度を介して実施されている。

2006 年出版パリ宣言モニタリング調査におけるパートナー国制度とのアラインメントの評価指標に対するフィンランドの実績は、評価が混合したものであった。例えば当該国公共財政管理制度の利用においては、フィンランドは 38%、他のドナーが 40% となっており、フィンランドの実績は平均的なものである。一方で、例えば、当該国調達制度の利用に関してはフィンランドの利用率が 52%、他のドナーは 40% であり、フィンランドは平均以上を示している。

また、カントリー・システムとのアラインメントが適さないと考えられる場合は、アラインメントの原則へのコミットメントを示しており、そのようなケースでは、国際的に認知されている世銀または International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) の基準との調整を試みる方法が取られる。

調達に関し、OECD/DAC は国内調達制度に係る評価方法を構築している。右方法は、発展途上国ならびにドナー機関が国内調達システムの質および有効性の評価に利用できる、共通のツールの提供を目的としている。発展途上国における北欧プラス諸国代理として、プログラム・オフィサー（本部採用ならびに現地採用スタッフ）またはプログラム・オフィサーの役割を担う職員スタッフが、国内調達システム評価および適切な調達方法決定を促進するための調達プロセスおよび方法に精通することを目的とし、北欧諸国プラス参加諸国の調達グループは、調達のための e ラーニング・コースを構築している。大抵の場合、調達の実施はパートナー国が担当し（パリ宣言モニタリング調査統計によると 78% の実施率）、大使館は、パートナー国自国の調達を評価するにあたり、自ら実施するよりもむしろ外部監査を好んで利用している。一見反対している政府状況下でも調達の実施はパートナー国が実施し、その評価にあたっては外部監査を利用している。

自国およびパートナー国の調達プロセスにおいて、欧州調達規程を遵守している。具体的には以下のとおりである。

- 50,000 ユーロ以下の契約においては、見積り、入札は不要
- 50,000 ユーロ以上 133,000 ユーロ未満の契約は、見積りによる
- 133,000 ユーロ以上の契約は競争入札による

2.6 調和化

表 8-8. 2006 年パリ宣言モニタリング調査：ドナー間協力

	調査対象国数	最低他ドナー国 1 ケ国と 協調している国数	調査国全体数	協調平均率
使節団との協調	11	21	80	26%
国分析での協調	11	11	19	58%

ドナー国としては小国であるフィンランドは限られた資源で最大の効果を得るためには、パートナーシップと調和化が自らの開発協力において極めて重要な要素であると認識している。

よって、フィンランドは、共同作業型アレンジメントを強く提唱している。特に、フィンランドは、異なるドナーが異なるセクターにおいて主導を果たすといった連携のあり方を支持している。限られた人材の中、フィンランドの関与の高い特定のセクターで主導する機会を得て特化し、比較優位のないセクターでは他ドナーに主導を与えることにより役割負担の軽減を促す合理的な方法と認識している。右考えは、EU の分業 (division of labour) の考え方に最も顕著に現れている。パリ宣言モニタリング調査においても、比較的高い協調体制が浮き彫りとなっている。(上述参照)

Box 4.

「サイレント・パートナーシップ」は、同じ考えを持つ援助機関により実施されている委任型協力体制であり、「アクティブ・パートナー」が管理するプロジェクトまたはプログラムへ「サイレント・パートナー」が拠出している。

パートナー国は、アクティブ・パートナーのみを直接の相手とする。つまりは、アクティブ・パートナーがサイレント・パートナーへの責任を伴うのである。北欧諸国プラスは、原則、委任型協力に適しているかどうかを相互評価している。カナダも参加が承認されている。

フィンランド政府の会計監査官は、フィンランドの委任型協力への参加を 2005 年に承認している。外務省および開発政策委員会 (The Development Policy Committee) の両者とも右取組みに賛成しており、これを受けフィンランドは、直ぐに委任型協力アレンジメントへの参加を開始している。

2.7 援助タイド

フィンランドの政策はアンタイド援助の提供であり、パリ宣言モニタリング調査によると、フィンランド援助の 98%がアンタイドとなっている。しかしながら、譲許的貸付制度 (concessional credit scheme) は引き続き二国間援助におけるタイドでの実施となっている。

譲許的貸付制度は、開発協力においてフィンランドの商業部門を巻き込む方法として捉えられており、特に、フィンランドの無償型援助が徐々に終了する予定となっているエジプト、ナミビア、ベトナムといった暫定中所得国に右状況が当てはまると見なされている。しかしながら右制度は、近年改編されている。案件内容全体の 50%をフィンランド関連の「content (内容)」が占めなくてはならないという概念的制限は、「interest (フィンランドの利益)」というより幅広いコンセプトへ取って代わっている。右により、フィンランドがパートナー国の利益となる知識および技術の提供ができる場合、より低い数値 (30%以上) をフィンランド関連内容が占めれば、長期パートナー国における該当セクター内のプロジェクトに拠出することが可能となる。

2.8 NGO との協力関係

近年、NGO へ直接割り当てられている開発予算レベルは 4,800 万ユーロ (約 59 億 6,256 万円) から 2006 年には、6,600 万ユーロ (約 81 億 9,852 万円) と上昇している。毎年、約 200 に及ぶ NGO 団体がフィンランドからの財政支援を受けてプロジェクトを実施している。NGO 団体は、政府間協力では不可能とされる形で、フィンランド開発協力の戦略目標 (本稿 1.5 参照) を推進するために利用されている。

NGO との協力に係る政府の新政策文書『The NGO Development Cooperation Guidelines』が 2006 年 12 月に承認され、右政策文書において、外務省の市民社会との関係に纏わる目標および原則が提示された。右ガイドラインによると、該当 NGO 団体は、最小 30 名のメンバーを抱え、十分な能力と知識を有しており、応募案件の審査時点において最低過去 2 年間の登録、活動実績を有することが求められる。

外務省は、NGO 団体に対し、「パートナーシップ機関」と「小中規模機関」という 2 つのカテゴリー分けをしている。現在、多年度 (3 - 4 年) にわたるプログラム支援を受けている 10 のパートナーシップ機関が存在する。パートナーシップ機関の開発プログラムは、2006 年には 250 以上のプロジェクトから構成されており、小中規模組織は、外務省 NGO 基金総額の最低 30% (2007 年では、約 1 億 1,500 万ドル (約 112 億 6,425 万円)) の資金を受けている。

国際 NGO 機関への支援は、形式化されていない。外務省内の 10 程の異なる部局および課が国際 NGO 機関への援助を提供している。約 50 の機関がフィンランドより「discretionary government transfer (裁量的な政府移転収支金)」を受けており、総援助額は、毎年 1,000 万ユーロ (約 12 億 4,220 万円) を少し上回る程度となっている。

2.9 モニタリングおよび評価

フィンランド開発協力における評価は、2つのレベルにおいて実施されている。事業部門は、小規模な評価プロジェクトまたは限定範囲内の他の評価（例えば、中間プロジェクト評価、終了プロジェクト評価）を実施することが可能である。その一方で、評価・監査課では、より大規模で、戦略的重要性を有する、テーマ別またはプログラムの評価を執り行っている。右課は、開発政策局に位置している。右課の課長は、直接開発政策局局長へ報告を実施する。しかしながら、明確な独立体制を確保するために、開発政策局から右課を切り離す案が浮上している。年間約 100 万ユーロ（約 1 億 2,422 万円）の予算を保有し、評価事業の競争入札による外部委託に支出されている。

Box 5. 2006 年に委託された大規模な評価事業

- *The environmental sector in Finnish development cooperation*
- *Pilot phase of the Centre for International Mobility's (CIMO) North-South Higher Education Network Programme*
- *Finnish micro-financing activities*

自己評価事業を委託すると同時に、評価課（The Unit for Evaluation）では、国際貿易センター（ITC）、国連食糧農業機関（FAO）、OECD 開発援助委員会（DAC）評価ネットワーク、EU、北欧諸国プラス・グループの作業により実施される評価を含む幾つかの国際的な評価活動に携わっている。

評価事業に加え、20 以上の内部監査が年間を通じ委任されている。右は、以下の 3 分野に分けられる。

1. 在外公館の現地連携予算割当額に係る監査
2. フィンランド内および対象地における二国間協力に係るプロジェクト限定型監査
3. フィンランド内およびパートナー国内における NGO プロジェクトに係る監査

開発協力への予算割当額の増加および継続的な増加予測に伴い、特に、内部監査において、追加資金の使用をモニターするために、評価課の著しい業務拡大が予定されている。

3. 研究機能およびナレッジ・マネジメント

表 8-9. フィンランド調査研究構造概要

リサーチ専用部署の有無	無*	リサーチ専用予算の有無	無
リサーチ業務掌握部署	Global Affairs 局; Policy, Planning and Research 課	外務省内における 専属リサーチャーの有無	無
リサーチ戦略の有無	有	重要出版物	N/A

* 開発調査研究を掌握する単独の局または課は存在しない。例えば、Policy, Planning and Research 課は、外交問題全般に重点を置いている。

フィンランドは、調査研究を監督する主席サイエンティストやエコノミスト、または、単独割当予算を有していない。政策課、地球問題局、政策計画調査課から部分的に資金が割当てられている。

調査研究は、個々のプロジェクト委託およびフィンランド学界との長期的関係といった 2つのレベルで実施されている。資金拠出パターンは以下のとおりである。

- 委託型調査：50 万ユーロ（約 6,211 万円）
3 - 12 ヶ月間に渡る認可された 6 プロジェクトの実施。
それぞれ、環境問題 3、安全保障問題 2、ヘルス問題 1 となっている。
- 長期調査研究：300 万ユーロ（約 3 億 7,266 万円）
フィンランド学界

外務省独自のリサーチ戦略は、開発協力全体の水準を高めるために展開されるべきだとの周知にもかかわらず、フィンランドは、他のドナー機関との共同調査への可能な限りの関与を試みている。2004 年に実施された調査研究に係る評価結果は以下のとおりである。

- (1) 調査研究資金への理解向上の必要
- (2) 調査研究は、開発政策目標により近い対象に絞る。
- (3) 調査研究コミュニティとの連携強化
- (4) 結果普及の強化
- (5) 調査研究評価は良好だが、品質管理は不十分である。
- (6) 財務状況は満足。

リサーチ戦略展開により、上記課題が改善されることが期待されている。

参考文献

第2章 英国

外務省職員からのヒアリング結果と、以下の文献に基づく。

DFID Research Strategy 2008 – 2013 (2008)

DFID Annual Report (2008, 2007)

PSA Delivery Agreement 29 (2007)

UK DAC Peer Review (2006)

White Paper: Making Governance Work for the Poor (2006)

DFID Public Service Agreement 2005 – 2008 (2005)

第3章 オランダ

2008年3月3日オランダ外務省職員からのブリーフィング結果と、以下の文献に基づく。

Our Common Concern – Investing in Development in a Changing World (2007)

Results in Development 2005 – 2006 (2007)

The Netherlands DAC Peer Review (2006)

Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Cooperation en route to 2015 (2003)

第4章 スウェーデン

2008年2月29日SIDA職員からのブリーフィング結果と、以下の文献に基づく。

Annual Evaluation Report 2008 (2008)

SIDA Annual Report 2006 (2007)

Sweden DAC Peer Review (2005)

SIDA Procurement Guidelines (2004)

Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development (2003)

第5章 ノルウェー

2008年2月27日外務省職員からのヒアリング結果と、以下の文献に基づく。

Annual Report on Norwegian Development Cooperation 2006 (2007)

Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries (2007)

The Soria Moria Declaration on International Policy (2005)

Norway DAC Peer Review (2004)

Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy (2003)

第6章 デンマーク

2008年2月26日外務省職員からのヒアリング結果と、以下の文献に基づく。

Denmark's Participation in International Development Cooperation 2007 (2008)

Denmark DAC Peer Review 2007 (2007)

Commitment to Development: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2007 – 2011 (2007)

Partnership 2000: Denmark's Development Policy (2000)

第7章 アイルランド

2008年3月20日外務省職員からのヒアリング結果と、以下の文献に基づく。

Irish Aid Annual Report (2007)

Why Give Aid? White Paper on Development Cooperation (2006)

Ireland DAC Peer Review (2003)

第8章 フィンランド

2008年2月28日フィンランド外務省職員からのブリーフィング結果と、以下の文献に基づく。

Finland DAC Peer Review (2007; 2003)

Finnish Development Cooperation in 2006 (2007)

Development Policy Programme 2007 (2007)

Government Resolution on Development Policy. (2004)

編集・発行

独立行政法人国際協力機構 英国事務所
30 Buckingham Gate, London SW1E 6NN U.K.
Tel: +44 (0)20-7963-9552
www.jica.go.jp

編集協力・デザイン

a Concept Limited
31 Oval Road, London NW1 7EA U.K.
Tel: +44 (0)20-7267-9677
www.a-concept.co.uk

落丁・乱丁はお取り替えいたします。
© 2009 国際協力機構 英国事務所
Printed in UK

