

スウェーデンによる法整備支援とその評価 —人権アプローチの可能性—

砂 原 美 佳

はじめに

法整備支援と呼ばれる政府開発援助政策（以下、ODA 政策）が確立して以来、「法整備支援を如何に評価するか」は、この分野をめぐる主要課題の一つとして問われ続けてきた。何を課題と認識するかは一様でないものの、松尾は、法整備支援の評価が抱える主要課題を次の3点に整理している¹⁾。第1は、法整備支援の政策体系が際限なく広がり、かつ慣習などの非形式的な制度変更を目的とする支援という性質上、客観的に目に見える成果を示すことが本質的に困難であること、第2は、とりわけ ODA 政策の一環として実施される法整備支援は、予算と執行期間の制約上、目標設定がプロジェクトの実現可能性に左右される場合が多いこと、第3は、政策評価法の下で事前・事後評価が厳格化し、「成果の客観化、ゴールの明確化および評価の厳格化の三者が悪循環に陥ることも危惧される」ことである。

近年は、法整備支援が本格化して約 20 年が経過したことを受け、実務主導による評価調査研究がこれまで以上に進められているが、日本における法整備支援の評価をめぐる議論は、国際的に見ると次のような特徴がある。第1は、客観的で目に見える成果を示すことが評価であるという共通認識から、現行の評価システムの問題、指標設定の不備、新たな評価手法開発への要請といった課題が議論されている点、第2は、その客観性を確保する手段として、定量的成果指標の設定が不可欠と認識されている点²⁾、

1) 松尾 (2009)、pp.123。

2) 国際協力機構による「法整備支援の評価手法に関する調査研究・分析業務 調査研究最終報告書」(2014年)は、これまで国内外で実施された法整備支援の評価に関する先行研究を包括的に調査し、評価実務において使用されている成果指標の洗い出しを行っている。成果指標の開発を急務とする実務上の要請を背景と

そして第3は、定性的手法よりも定量的手法が望ましいとする認識である³⁾。

確かに、目に見える成果を示すことはアカウントビリティを確保する上で必要不可欠であるし、評価の客観性は、評価結果の合理性を左右する重要な価値である。しかしながら、客観性の追求は、評価において絶対的な価値ではない。この点は、国際的な評価研究の潮流からも明らかである。近年の欧米主要評価専門誌を概観すれば、客観性が登場することは稀であり、能力向上やエンパワーメント、すなわち、いかに多くの人が評価プロセスに参加し、その意見が評価結果に反映されたかという点に関心が寄せられている⁴⁾。

法整備支援を評価する上で、定性的評価ではなぜ不十分なのか。数で表される指標のみが、評価の客観性を保証する手段なのか。評価における客観性の追求の程度を議論する余地はないのか。後述するように、日本の法整備支援評価は、有識者としての法律家の知見を重視する専門評価の色彩が強く、これは基本的に、専門外の人間が評価を担当することを想定した客観性評価とは目的を異にする。客観性への配慮は不可欠であるが、これを重視しすぎるあまり、松尾が指摘している「成果の客観化・プロジェクト目標の明確化・評価の厳格化のトリレンマ」⁵⁾を引き起こし、評価の議論を前に進まなくしているとすれば、本末転倒である。

本稿は、日本において法整備支援評価をめぐる議論の前提となっている認識（評価の客観性、成果の定量的把握など）を一旦脇に置き、別の視点から評価システムを構築しているスウェーデンに注目する。スウェーデンは、全ODA政策に「人権に基づく開発アプローチ（Human Rights Based Approach: 以下RBA）」を採用し、評価においては「人権に基づく評価（Human Rights Based Evaluation: 以下HRB評価）」を採用する数少ない国

した調査であることから、各国援助機関の評価手法よりも業績測定のための指標に注目した研究となっている。

3) 香川・金子は、スウェーデンの法整備支援評価報告書を分析し、成果ない目標達成度の判断に数で表現された指標が用いられる割合が少ないことを上げ、「若干のインタビューに依存する定性的評価にとどまり、改善の余地は大きい」と指摘している。意識的にせよ無意識にせよ、定性的評価では不十分とする認識がここに反映されているといえる。香川・金子（2007）、pp. 8-9。

4) 山谷（2016）、pp.1。

5) 松尾（2009）、pp.123。

の一つである。評価者の人選、評価方法、評価目的など、日本のそれとは異なる点も多い。しかしながら、スウェーデンの法整備支援評価システムは、国際的な援助評価の潮流にならい、客観性を追求する評価（目標達成度の検証を重視する「結果に基づく評価（Result-Based Evaluation）」：以下、結果重視評価）を強化する制度改革を進める一方、プロジェクト単位での目標達成度を重視しない独自の評価⁶⁾を使い分けている点で、検討する価値は十分にある。

本稿の目的は、スウェーデンの法整備支援とその評価システムの特徴を明らかにすることを通じ、日本における法整備支援評価をめぐる議論に、新たな視点を提供することである。以下の構成は次の通り。まず国際協力機構による法整備支援評価の特徴と問題についての本稿の見方を整理する。その上で、スウェーデンによる法整備支援とその評価の特徴を明らかにし、それぞれの評価体制の利点と問題について検討する。

2. 国際協力機構による法整備支援評価の特徴と問題

2.1. 特徴

ODA 政策として展開される以上、法整備支援も例外なく「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年6月29日法律第86号、2002年4月施行、以下「政策評価法」）に基づき評価される。ただし「政策評価法」に基づく ODA 評価は、外務省が管轄する 10 億円以上の無償資金協力および 150 億円以上の有償資金協力に対する事前評価、そして有償資金協力の中で未着手・未了とされる案件に対する事後評価のみであり⁷⁾、実は、法整備支援はこの何れにも当てはまらない。そのため国際協力機構（以下、JICA）は、政策評価法施行前と同様、自らが策定したガイドラインに従い法整備支援の評価を実施している⁸⁾。

6) 第四世代評価、目標度外視評価（Goal-free evaluation）にカテゴライズされる評価の一種である。

7) 未着手・未了案件に対する評価とは、政策評価法第7条第2号第2項イ号及びロ号の規定に基づいて実施される政策評価を指す。

8) JICA は、評価を実施する時期により、事前評価、中間レビュー、終了時評価、事後評価、事後モニタリングの6種類に区分している。この中で、「技術協力プロジェクト」に分類される法整備支援に適用されるのは、事前評価（全案件が対象）、

JICAによる法整備支援評価体制の特徴を整理すれば、概ね次の3点に整理できる。第1は、内部評価という点である。評価の際に編成される評価チームには、外部コンサルタントや学識経験者など、JICA職員ではない人間が含まれているが、総括を担当する評価チームの代表は慣例によって必ずJICA 主管部局の職員が務めることになっている。

第2は、法の専門家が評価実務に加わる点である。これまでのところ、1つの例外を除き、評価チームには必ず法律を専門とする学識経験者あるいは法曹が含まれている⁹⁾。評価コンサルタントの選定は調達部が担当が、実質的に法整備支援の内容を評価することになる法の専門家の人選は、法整備支援を担当する産業開発・公共政策部が担っている。評価実務を通じた知識の伝達・共有を図るため、評価対象案件の後継プロジェクトに従事する可能性の高い人材が評価チームに加わることもある。法整備支援を担当する弁護士出身の国際協力専門員がJICA 本部に常勤職として存在し、彼ら自身が評価を担当する点も、国際的に見れば大きな特徴である。

第3は、プロジェクト・サイクル・マネジメント (PCM)¹⁰⁾ 手法が、プロジェクトの立案・実施・評価の全過程に適用されている点である。これに基づき、プロジェクト単位での5項目評価¹¹⁾が実施されている。

中間評価（原則として協力期間が3年以上の案件が対象）、終了時評価（全案件が対象）、事後評価（終了後3年目、2億円以上の案件が対象）の4種類である。

- 9) 法整備支援の評価としては第2例目にあたる「ベトナム法整備支援（フェーズ2）」に対する終了時評価のみ例外であるが、その際指摘された教訓（5-2-（4）評価コンサルタントの適切性）から、これ以降の評価に対しては法律専門家が必ず加わるようになっている。
- 10) PCMとは、一般にロジカル・フレームワーク・アプローチ（LFA）と呼ばれるプロジェクト管理手法の日本版の呼称であり、計画、実施、評価という一連の政策過程をプロジェクト・サイクル（project cycle）とみなし、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）と呼ばれるプロジェクト概要表を用いて運営管理する手法である。JICAは、1994年、「プロジェクト方式技術協力」（現「技術協力プロジェクト」）を対象にPCMを導入しており、現在、総投入予定額1億円以上の技術協力プロジェクトにPDMの作成を義務づけている。JICAの評価制度一般についてはJICA（2016）参照。
- 11) 「5項目評価」とは、1991年、経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD・DAC）の下部機関である「援助評価に関する専門家グループ」（the Expert Group on Aid Evaluation）が国際的な援助評価基準として提唱した妥当性（relevance）、有効性（effectiveness）、効率性（efficiency）、インパクト（impact）、持続性（sustainability）から成る5項目を基準とする評価を指す。

2.2. 問題：評価主体と評価手法のミスマッチ

全てにおいて完璧な評価制度というものには存在しない。評価制度の良し悪しを判断する基準の一つに客観性（評価対象案件からの中立性・独立性）があるが、この点のみに注目すれば、JICAの法整備支援評価は、評価担当者及び人選方法に問題があるといわざるを得ない。また国民一般への成果説明を評価の第一目的とするならば、評価結果の分かりやすさを追求する必要があるため、プロジェクト目標の不明確さや指標の不備などが問題となるだろう。本稿は、前述（2.1）の第2、第3の点が共生することにより、評価主体と評価手法のミスマッチが生じ、それが評価実務においてある種のジレンマを引き起こしているのではないか、という点に着目する。

日本の法整備支援の評価は、この分野に精通した法の専門家が必ず評価チームに加わる。こうした評価担当者の人選から窺えるのは、法の専門家としての知見を評価に生かすことが期待されている点である。こうした評価は「専門評価」と呼ばれる。雑誌論文の査読（専門家同士の peer review）はその典型である。評価担当者の能力、関心事、責任感、倫理観などが評価結果に多かれ少なかれ反映されるため、主観的と批判されることもあるが、専門評価はそもそも専門家への信頼を前提とするため、画一的な評価基準を定めるのではなく、専門家の自由裁量に基づいて評価を実施することで、その効用は一層高まる。この意味で、評価結果の合理性を高める上で、客観性よりも専門性が優ると考えるのが専門評価の特徴である。

一方で、評価手法に目を向ければ、他の技術協力支援と同様、PCMに基づく5項目評価が採用されている。この評価は、先の専門評価とは目的が全く異なっている点に注意を向ける必要がある。PCMが評価手法ではなくプロジェクト管理手法であることから明らかなように、PCMに基づく評価の主眼は管理である。評価項目や文書フォーマットの統一、手続きのマニュアル化をもとに、評価担当者個人の資質に左右されることなく、評価の質を保証しようとする点に特徴がある。この点は、評価よりも業績測定の発想に近い。業績測定は、簡易評価方式の評価シートを用いた測定、あるいはそれに類似した手法を評価の代用とみなすことで、社会調査法や統計学等の専門知識のない一般公務員であっても評価を行うことができるよう簡略化した手法である。目標の明確化、指標の数値化が必要以上に求められる場合、その背景には、誰が担当しても同じ評価結果が導き出されるべきとする業績

測定の発想があると考えてよい。数は、誰が数えても同じだからである。客観的で公平性の高い評価となる可能性はあるものの、測定と評価の混同、画一的、手続き偏重といった欠点もある。

このように、JICAによる法整備支援評価には、異なる目的をもつ評価が共存している。その結果、専門評価に基づいて、その成果が多角的・専門的に検証されるだろうとの期待が寄せられる一方、PCMに基づく5項目評価は、PDMに記載されたプロジェクト目標が当初計画通りに達成されたかを確認する作業とも言えるため、そこに期待と実態とのギャップが生じるのである。専門家の関心事と評価手法が合致しない状況はよくあることであるが、評価主体と評価手法のミスマッチが無自覚に放置され、成果指標の定量的把握の困難さとPCM手法の限界を同レベルで問題視する議論や、定量評価の限界から新たな評価手法を開発すべきとする議論が繰り返される状況は問題と言わざるを得ない。こうした議論は何れもが、意識的にせよ無意識にせよ、主観的評価よりも客観的評価が、定性的評価よりも定量的評価が優るという暗黙の了解を基にしている。これらは優劣を競うものではなく、目的に合わせて使い分けるべきものである。

次節で検討するスウェーデン国際開発庁の評価制度は、結論を先に述べれば、評価主体と評価手法が合致したシステムを構築している。どのような制度にも長所と短所はあるが、同じ評価担当者が専門評価と5項目評価という目的の異なる評価を同時並行的に行うという職人技は要求されない。こうした違いはどこから生じているのか。スウェーデンの評価制度から、この点について検討したい。

3. スウェーデンによる法整備支援とその評価

3.1. ODA 評価システムの特徴

スウェーデンのODA政策は、「国内福祉の延長」と称され、1962年の「政府指針（1962:100）」¹²⁾以来一貫して、人道主義及び国際的連帯（solidarity）

12) 「Government Bill」（以下 Bill）は直訳すれば「政府法案」であるが、本稿は「政府指針」とした。Government Bill（1962:100）は、2003年に一新されるまで（ODAだけでなくスウェーデンの外交政策、EUや国連との関係に言及）、スウェーデン

という援助哲学のもと発展してきた歴史を持つ¹³⁾。開発途上国との連帯に対する国民からの支持は高く、開発協力に対する政策的正統性は安定して保たれている。全人口は約 900 万人弱であり、財政規模では絶対的な制約があるものの、国民一人当たりの ODA 負担額は年間約 500USD（日本は約 80USD）という高い水準を維持している¹⁴⁾。法整備支援に関連しては、1950 年代から実施してきた南アフリカに対する法律扶助の他、1960 年代初頭のモザンビークにおける行政裁判所の設置、東欧諸国における警察支援、パレスチナにおける文民警察の確立のための支援、ブルンジ共和国およびルワンダに対する裁判手続に焦点を当てた司法関係者の能力向上を目的とする支援など、これらを法整備支援に分類するならば、その経験は実に 60 年以上にのぼる。

一方、ODA 政策の評価システムは、劇的に変化している。森田・小川は、1990 年代前半までのスウェーデン及びノルウェーの ODA 実施・評価体制を概観し、両国の行政活動に対する民主的統制の仕組みの特徴として、情報公開の徹底が ODA 政策に対する国民による最終的評価の機会を形成していること、ODA に従事する職員が専門家として自律的な職業倫理を確立していること、専門的基準による自己評価を絶えず行なっていることなどをその特徴として取り上げながら、「ギルバートによる行政責任の類型でいえば、内在的非制度的責任のシステム」であると位置づけた¹⁵⁾。

しかしながら 1990 年代後半以降、ODA 評価制度は徐々に「外在的制度的責任のシステム」の方向へと転換している。1995 年の EU 加盟と同時に、スウェーデン国際開発庁（Swedish International development Agency: 以下、

開発協力のバイブルとされてきたものである。「海外援助法」として紹介された例もあるが、これは制定法ではない。しかし閣議決定の形をとる日本の「ODA 大綱」とも性質は異なる。Bill は、政府が「政策提案」として議会で提出し（議会 Riksdag 中の the Chamber に提出、委員会が審議）、それが委員会で承認されれば行政計画の指針としての性格を持つものとなる（統治法第 7 章第 7 条および第 8 章第 11 条）。制定法となる Bill の場合、議会で承認され statutes（法律 Lag や政令 Forordning）となり、たとえばこのバイブルが制定法ならば（SFS1962:100）と表記される。Bill には議事録および提出動機を記すことが義務付けられている（議会法第 3 章第 1 条：後段）。このような理由から、本稿は Government Bill を「政府指針」とした。

13) Danielson (2003)、pp. 4-7。

14) この値は年々増加傾向にあり、2014 年の統計によると、国民一人当たり年間 646 ドルである。この負担額は、ノルウェー（983USD）、ルクセンブルク（805USD）に続く世界第 3 位である。日本は 73USD で、米国に次ぐ第 19 位となっている。

15) 森田・小川（1994）、pp.50-51。

Sida) が発足し、ODA 実施体制は、4 機関による分業体制から Sida へ一元化された¹⁶⁾。同時に、Sida 総裁直属の「評価および内部監査局 (Secretariat for Evaluation and Internal Audit: 以下、UTV)」が設置され、Sida の評価及び内部監査を担当することになった。さらに 2006 年には、ODA 評価のための独立行政庁として「スウェーデン開発評価庁 (Swedish Agency for Development Evaluation: 以下、SADEV)」が設置され、UTV が内部評価を、SADEV が外部評価を担当する評価機能の分業体制が構築された。評価の独立性を高めるため、SADEV 本部は、Sida 本部のある首都ストックホルムから 300Km 以上離れたカールスタットに置かれるという徹底ぶりであった。1990 年代後半以降、スウェーデンの ODA 評価システムは、「外在的制度的責任のシステム」へと転換したとみて間違いはないだろう。

2016 年現在、ODA 評価体制は、Sida 制度開発局に属する「計画、モニタリング及び評価部」(Sida's Unit for Planning, Monitoring and Evaluations: 以下、PME。前 UTV) が、プロジェクト評価、プログラム評価、テーマ別評価を担当し、独立評価機関である「援助研究の専門家集団 (the Expert Group for Aid Studies: 以下、EBA。前 SADEV)」が、テーマ別評価、業績評価、セクター別評価、国別評価、政策 / 戦略評価を担当している¹⁷⁾。

このように、1960 年代から一貫した援助哲学を掲げる一方で、常にダイナミックな制度改革を行う点、そして内部評価と外部評価を組織的に分離した 2 重の評価体制をとる点が、スウェーデンの ODA 評価システムの特徴といえる。なお、ODA 評価専門の独立した外部評価機関を設置している国は、管見の限り、スウェーデンをおいて他にはない。

16) 前身は、1962 年に設立されたスウェーデン国際開発機構 (Swedish International development Authority: SIDA) である。1995 年までのスウェーデンの ODA は、SIDA の他、スウェーデン調査協力委員会 (SAREC)、国際技術経済協力準備委員会 (BITS)、国際商業産業活動援助庁 (SwedeCorp)、以上 4 つの機関が担当する分業体制であったが、1995 年の ODA 制度改革の結果、Sida に一元化された。なお、SIDA との区別のために、正式な組織名は S 以外、小文字で表記される。

17) その他、行政管理庁 (the Agency for Public Management: Statskontoret) が、スウェーデン政府の求めに応じた ODA 政策の管理及び評価研究を担当し、さらに会計検査院が議会の求めに応じ、必要に応じて ODA 政策の評価を担っている。PME は、その前身である UTV の評価機能だけを移され、その代わり計画立案機能との結びつきを高めている。一方、Sida 内部監査については引き続き Sida 総裁直属機関である内部監査局が担っている。なお SADEV 解体後に設立された EBA 本部は、首都ストックホルムに置かれている。Sida 本部と建物は違うものの、地下鉄の最寄駅は同じである。

本来であれば、この新しい評価体制のもとでの法整備支援評価について検討したいところであるが、評価体制が刷新されて間がなく（PME 及び EBA 共に 2013 年に新設）、評価マニュアルの中身に変化が見られず、何より法整備支援の評価事例が少ない。新体制の評価については今後の課題とし、以下では、UTV 及び SADEV 時代における評価事例である対ベトナム法整備支援の評価をもとに、スウェーデンによる法整備支援とその評価の特徴を明らかにしたい。

なお、スウェーデンによる対ベトナム法整備支援は、2012 年 12 月に完全終了した過去のプロジェクトである。分類すれば、萌芽期（1989-1991）、本格的なプロジェクトの実施期（1991-2008）、段階的撤退期（2008-2012）、法整備支援後の法整備「協力」期（2012-）の 4 期に分けられる¹⁸⁾。段階的撤退期には、法整備支援の出口戦略の策定とこれまでの総括のための終了時評価が実施された。プロジェクト開始から終了までの全ての評価が揃っているという意味で、対ベトナム法整備支援は、スウェーデンの評価の特徴を探る上で有益と思われる。

18) 砂原（2005）参照。

3.2. 対ベトナム法整備支援に対する評価事例

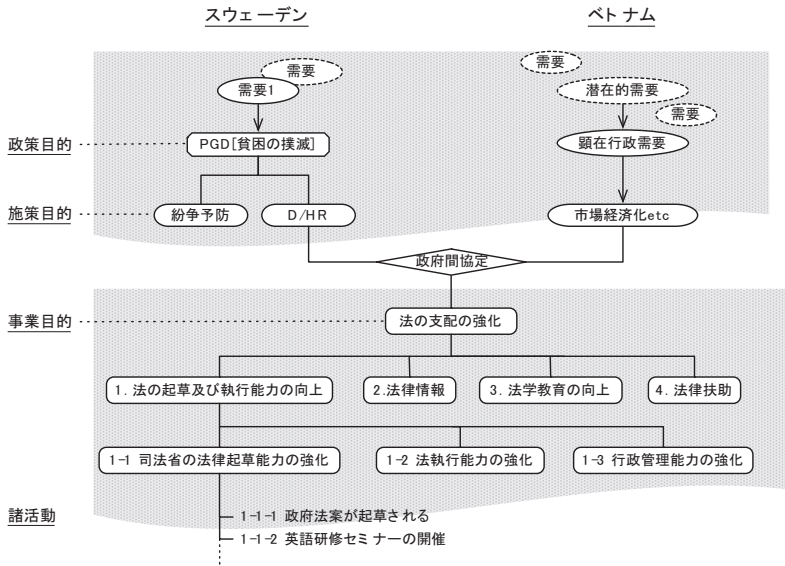
(1) 対ベトナム法整備支援の概要

図表1は、対ベトナム法整備支援（フェーズⅢ）を例とする政策体系のイメージである¹⁹⁾。スウェーデン側の政策体系は、「貧困の撲滅」を頂点に、「民主主義」「人権」（以下、D/HR）及び紛争予防という2つの施策目的に分解され、D/HRを目的とする施策が「法の支配」を目的とするプロジェクトに具体化されている。フェーズⅢのプロジェクト目標である「法の支配の強化」は、法の起草及び執行の強化、法律情報の強化、法教育の強化、法律扶助の強化という4つのサブ・プロジェクトに分解される。そのうちの1つ、法の起草及び執行の強化事業の詳細を見てみると、その目的はさらに3つの目標（ベトナム司法省の法律起草能力の強化、法執行能力の強化、及びベトナム司法省の行政管理能力の強化）に分岐している。さらに、司法省の法律起草能力の強化の手段として、英語研修、セミナーの開催などが位置づけられている。

本プロジェクトは、ベトナムから見れば、①法律の起草支援、②執行機関の能力向上支援、③法情報の一般国民への普及と法律扶助、④法学教育、⑤立法関連機関の能力向上という5分野を中心に、30以上の海外援助機関の関与のもとで展開される司法改革プログラムの一つであった²⁰⁾。

19) 国内において展開される評価とは異なり、ODA政策はこのように、複数の主権国家がそれぞれの政策を擦り合わせ、合意することから出発するモデルとして描く必要がある。本来であれば、ベトナム側からの分析も必要であるが、本稿の問題関心に従い、ここではスウェーデン側の政策体系のみを対象とする。

20) MoJV(2002)



図表 1 スウェーデンによる対ベトナム法整備支援の政策体系のイメージ
 (出典) プロジェクト文書をもとに筆者作成。

スウェーデンは、このように多種多様な機関が関わるベトナム法整備支援に、最初に関わりを持った国である。1991年から2012年に完全撤退する間に実施された法整備支援は、次の8つである。①法の支配強化プロジェクト（フェーズ I、1991-1995）、②法の支配強化プロジェクト（フェーズ II、1995-1997）、③法の支配の強化を目指した司法分野の支援プロジェクト（1997-2001）、④法の支配強化プロジェクト（フェーズ III、2001-2005）、⑤法律扶助制度への支援プロジェクト（2001-2004）、以上5つがメイン・プロジェクトである。また、これらに派生して実施されたサブ・プロジェクトに、法情報の強化支援（2001-2004）、立法および法の執行に関する能力強化支援（2001-2004）、法学教育支援（2001-2004）、法学教育の強化支援（フェーズ III、2005-2009）があった。なお、法の支配強化プロジェクトフェーズ I の拠出額は約 1700 万スウェーデンクローネ（SEK）（約 2 億 6 千万円、フェーズ II は約 4600 万 SEK（約 6 億 9 千万円）であった。

プロジェクト開始当初（1991年）の目的および概要は、次の3つの文書、① Sida PM（1991）、② 1991年プロジェクト文書、③ 1995年プロジェクト文書から読み取ることができる²¹⁾。政府間協定前に準備された Sida PM（1991）によると、ベトナム法整備支援の全体目標は「法の支配の強化及び経済改革プログラムを実施するための条件の創出を目的とした司法システムの構築」であった。そして、その手段として次の6つのプロジェクト目標が掲げられていた。①経済紛争解決システムならびに仲裁システムの構築、②会社登記制度の確立、③行政裁判所の設立に必要な基本文書の提供ならびに将来の行政法の整備に向けた意思決定者に対する支援、④組織開発および訓練を通じた立法過程における司法省の調整機能強化ならびに他諸機関との協力体制の向上、⑤法学教師の法律英語能力の向上、⑥経済関連分野の法学教師の知識向上、である。Sida PM（1991）は、コンサルタント会社である「開発研究のためのストックホルムグループ」(The Stockholm Group for Development Studies) による修正を受け、1991年末に1991年プロジェクト文書として策定された。

1991年プロジェクト文書では、プログラムの全体目標は「関連国家機関の機能強化によるベトナムにおける法の支配の強化」と定められており、経済改革を実施するための条件創出という文言は削除された²²⁾。また、プロジェクト目標は①経済紛争解決、②行政法及び行政裁判所、③立法過程、④リーガルトレーニングに再分類されている²³⁾。それぞれの指標を確認すると、その概要は次の通りである。

まず、①経済紛争解決を検証するための指標は、(a) 経済紛争解決の為に有効で信頼できる国家システムの構築、(b) 倒産システムの確立及び立法、(c) 適切な会社登記制度の確立、である。②行政法および行政裁判所の指標は、(a) 行政の決定に対する市民の対抗措置が法的に保障されるよう立法化すること、(b) 機能的な行政裁判所制度を確立すること、である。次に③立法過程の指標は、(a) 司法省が立法過程において能率的にその役割を担うようになること、(b) 他の省庁が立法過程に参画する機会の拡大、である。最後に④リーガル・トレーニングの指標は、(a) 英語能力の向上、

21) GoV-GoS(2001)、pp.43-68。

22) GoV-GoS(2001)、pp. 52。

23) Carlsson et al.(1999)、pp.1。

(b) 市場経済化に対応した紛争処理能力の向上、(c) 法関連機関に十分な機材が供与され、標準的な文献が入手可能であること、であった²⁴⁾。

両国政府間で正式な協定が結ばれたのは1992年である。そこで締結された政府間協定によれば、スウェーデン政府とベトナム政府双方が承認したプロジェクト目標は次の2つである。第1は、海外投資をひきつけ、計画経済から市場経済への移行を促進するような司法条件を創出すること、第2は、ベトナムにおける法の支配を強化する条件を高めること、である。このように、1991年プロジェクト文書において一旦消えたかに見えた経済発展との関係が改めて言及され、さらに法の支配の確立ではなく、その強化のための条件整備が目標とされた。すなわち、ベトナム法整備支援フェーズIは、「法の支配」確立のためにどのようなプロジェクトが必要かを調査・研究することを主眼とし、具体的なプロジェクト内容を確定するためのフェーズと位置づけることが確認された。とりわけ行政法、経済関連立法、立法過程、ならびに法曹および司法省職員の法律に関する再教育（legal training）に対するベトナム側からの強い要請に従い、これら4分野を中心にセミナー及び研修が実施されることとなった²⁵⁾。

このように、フェーズIにおいて「法の支配」は前面に押し出されることがなかったものの、フェーズII以降、状況が一変する。これ以降のプロジェクト目標にはすべて、「法の支配の強化」が掲げられ、さらにその上位目標にD/HRが掲げられた。プロジェクト目標は共通して、「ベトナムにおける法の支配の強化に貢献すること」であり、その手段としてサブ目標が2つ掲げられた。第1は、法律文書の起草に関わる司法省の能力強化、第2は、法の実施および施行の強化である。活動内容は、フェーズIから引き続き、①セミナーの開催、②研修、③英語の訓練を中心とするものであった。

フェーズII以降、スウェーデン側の実施担当機関は、ウメオ大学社会科学部法律学科に加え、ルンド大学法学部が担当することになった。①セミナーは、「公務員および学者の中に基本的人権に対する注意を喚起し、知識を普及させる」ことを目的に、様々なテーマで実施された。その内容は、立法過程、法学教育、行政法、行政手続法、法の支配、刑事訴訟法、民事訴訟法、破産法、ジェンダー、家族法、仲裁、会社法、法律扶助、人権、

24) GoV-GoS(2001)、pp. 52-56。

25) Carlsson et al.(1999)、pp.7。

企業会計、経済紛争解決などであり、これはベトナム側からの要請に従い、ルンド大学法学部の研究者がコーディネートし、ヨーロッパ各地の大学から講師を招く形で実施された。その内容は明らかに、フェーズⅠと比較し多様化した。(Carlsson et al. 1999:36-38)。また、ウメオ大学社会科学部法律学科はラウル・ワレンバーク研究所²⁶⁾と共同で、ホーチミン国家政治学院 (the National Political Academy) に人権センターを設置し、人権セミナーを開始した²⁷⁾。

次に②研修は、「海外機関がベトナムと同種の問題をどのように解決してきたかを議論する機会を提供する」ことを目的に、ルンド大学法学部の研究者がコーディネートし、スウェーデンの裁判所、刑務所、司法オンブズマン事務所に加え、ヨーロッパ人権裁判所において実施された。また、法の変容(legal transformation)をテーマとしたハンガリー、ポーランド、チェコ共和国研修、行政法体系の比較をテーマとするタイ、マレーシア、シンガポール研修等も実施された²⁸⁾。後者の研修場所及びテーマはベトナム側からの要求に基づきウメオ大学社会科学部法律学科の研究者が決定した。

最後に③英語の訓練は、シドニー大学との協力で、ハノイ法科大学に英語センター (the English Language Center) を設立し、「法律に関する文献を理解する能力を高めること」を目的に訓練コースが設けられた。

フェーズⅢ以降も同様の活動が展開されるが、活動内容として④図書館機能の強化と法学司書の育成が追加された。ハノイ法科大学に法学図書館を設置し、図書の寄贈をはかると共に、法令データベースの導入、データベース活用方法に関するセミナーの開催、さらには法律を専門とする司書の育成を目指し、ルンド大学法学部から図書館司書が派遣され、その訓練に当たった。

26) 正式名称は「ラウル・ワレンバーク人権および人道法研究所」(The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law)である。第2次大戦中にユダヤ人救出に尽力したとされるスウェーデン人外交官の名前を配し、人権教育とその促進を目的に1984年、スウェーデン南部にあるルンド大学法学部に付属する研究機関として発足した。

27) この学院は共産党幹部を輩出することで知られており、その学院内で人権セミナーを開催すること自体、これまで例を見ない画期的な出来事であった。そのため、人権セミナーの開催が実現したこと自体を、「フェーズⅠ以来一貫した専門家交流による信頼醸成の成果」として評価する専門家もある。Carlsson et al. (1999)、pp.12。

28) Carlsson et al. (1999)、pp.36-38。

(2) プロジェクト評価（1999年）および政策評価（2012年）の概要

以下では、1999年6月に実施されたベトナム法整備支援フェーズⅡのプロジェクト評価報告書と、ベトナムからの撤退が決定したのちに対ベトナムODAを総括するために実施された2012年政策評価報告書をもとに、評価主体、評価手法、及び評価結果を概観する²⁹⁾。

まずプロジェクト評価報告書を概観する。この評価は、国際入札により4人の評価者が選定され（専門分野は、地域専門家が2名、社会学者1名、ベトナム人司法関係者が1名であった）、その任に当たった。

ベトナム法整備支援は、先に述べたように4つのプロジェクトから構成される計画内容から出発したが、計画されたものが全て実施された訳ではない。プロジェクト評価報告書はまず、当初計画と比較し、実際に何が実施されたのかを明らかにしている。具体的には、①英語能力向上、②リーガル・トレーニング、③司法省の行政能力向上、④司法省の立法能力の向上の4つの視点から、改めて事実関係の確認が行われた。

まず①英語の能力向上については、(a) 全ての主な司法関連機関からベトナム人法律家（約50名）がシドニー大学法学部及び英語訓練センターの法律英語コース（期間3ヶ月）を受講、(b) ハノイ法科大学に英語訓練センターを設置、(c) ベトナム人法律家のための法律英語の教科書を出版したことが確認された。

次に②リーガル・トレーニングについては、(a) 法的争点を学習し議論することを目的としたワークショップ、セミナー、及び訓練コースが約40回実施され、延べ1730名がこれに参加したこと、(b) 海外への研修旅行を計15回実施したこと（延べ約100名参加）、(c) 法学部の学生向けの教科書が出版されたこと（計3冊）、(d) ベトナム人とスウェーデンの法律家それぞれ3名ずつで共同報告書『ベトナム法制度入門』（An Introduction to the Vietnamese Legal System）が出版されたことが確認されている。

次に③司法省の行政能力向上に関しては、(a) 組織管理に関する知識の改善を目的とする行政問題及び管理に関するワークショップを2回開催したこと、(b) コンピュータ使用に関する能力向上を目的に、コンピュータ

29) Carlsson et al. (1999), McGillivray et al. (2012)。

の訓練コースが数回実施されたこと、(c) 業務の円滑化をはかる為にコンピュータ、プリンタ、コピー機を司法省、ハノイ法科大学、およびその他の主な機関に提供したこと、(d) 行政機能および改善の方途に関する報告書が作成されたことが挙げられている。

最後に、④立法能力の強化については、司法省が作成した13の法案が列挙されている³⁰⁾。

なお、以上の事実は、プロジェクトの結果とされ、成果とは区別されている。Sidaの評価マニュアルによると、Sidaは、プロジェクトの計画策定において、「成果(outcome)」と「結果(result)」を明確に区分している³¹⁾。理由は、顧客である受入機関とSida及びスウェーデン側コンサルタントとの間のプロジェクトに対する責任関係を明確にするためとされる。「結果」は、顧客が何のサービスをそのプロジェクトにより受け取るかを示す指標とされ、プロジェクト管理者は当該プロジェクトの予定期間内に、「結果」において示されたサービスを提供する責任を負う。一方、「成果」は、そのプロジェクトの「結果」が利用された結果、顧客の状態の何が改善されたかを示す指標である。

「成果」は、5項目評価によって判断された。もっとも分かりやすい基準が目標達成度を表す「有効性」である。スウェーデンは、法の支配の強化をプロジェクト目標として掲げていたが、本報告書は、これをどのように評価したのか。この点は、最大の関心事といえようが、その結論は拍子抜けと言わざるを得ないほど簡潔な文章で終わっている。

「この5年から10年の間に、第1に、法案作成能力および立法能力の向上が、第2に、専門家の態度の中に法的諸問題に国際的視野から対応する姿勢が見られるようになった」ことから「有効性は高い」と判断する³²⁾。

30) 起草された法案は次の通り。① Law on amendment of and addition to some articles of the Law on Organization of the People's Courts, ② Ordinance on procedures for settlement of administrative cases, ③ Draft Law on Administrative Court and procedures, ④ Law on Promulgation of Normative Documents, ⑤ Draft Law on amendment of the Criminal Procedure Law, ⑥ Draft Law on amendment of the Law on Nationality, ⑦ Draft Law on amendment of the Family Law, ⑧ Draft on amendment of the Bankruptcy Law, ⑨ Ordinance on procedures to settle economic cases, ⑩ Draft Ordinance on Non Governmental Arbitration, ⑪ Co-operative Law, ⑫ Draft amendment of the Company and Enterprises Law, ⑬ Draft Civil Procedures Code、以上。Carlsson et al. (1999)、pp.13-17。

31) Molund et al. (2007)、pp.111-114。

32) Carlsson et al. (1999)、pp.10。

有効性に関する言及は、以上である。結果の確認が詳細に行なわれたことと比較し、有効性の検証部分はあまりに簡潔な印象を受ける。

では、「法案作成及び立法能力の向上、並びに国際的視野から法的諸問題に対応する姿勢が見られた」ことは、どのようにして判断されたのか。その検証は、「結果」によって判断された。すなわち、①法律扶助に関するオーストラリアへの研修の結果、法律扶助を受け取るための規定を記したベトナム語の小冊子が作成されたこと、②法情報に関するセミナーの結果、訓練教材が作成され、さらにプロジェクト参加者が共同研究を自発的に実施したこと、③共同報告書である『ベトナムの法制度入門』がベトナム人の手により出版されたこと、④セミナーに関連した12の法案がベトナム人により起草されたこと、である。これらは、「このプロジェクトから一切の支援を受けることなくベトナム人の手により生み出された。このような彼あるいは彼女ら自身の努力は、獲得した知識を使用する能力及び意思の反映である」とみなされ、結果として「有効性が高い」と結論付けられている³³⁾。

以上がプロジェクト評価報告書の概要である。次に、2012年に実施された政策評価報告書に若干触れておくこととする。若干とする理由は、これが法整備支援に特化した評価ではないためである。本政策評価は、2008年にベトナムからの段階的撤退が政策決定されたことを受け、スウェーデンによる対ベトナム2国間ODAを総括する目的で実施された。本決定によって、ベトナム法整備支援は終了を余儀なくされたが、これは法整備支援のみに適用されるというものではなく、ベトナムに対するODA全てからの撤退を意味した。そのため、評価対象時期は1969年から2011年までの約40年間、対象案件は9分野（保健衛生、製紙工場（Bai Bang）、経済改革、森林保全、貧困削減、地方行政改革、メディア、司法へのアクセス、及びパートナー主導）に及ぶ。

まず評価担当者は国際入札により決定された国籍の異なる3名（専門分野は、国際開発、経済分析など）であった。政策評価の方法は、従前の評価報告書の検討及び本評価において実施されたインタビュー調査である。評価において問われるのは、「どのようにして、またどの程度、Sidaの開

33) Carlsson et al. (1999)、pp.20-22。

発援助はベトナムの貧困削減に貢献したか」の1点であり、これを確認するためのサブ的な問いが4つ設定された³⁴⁾。①スウェーデンの援助はどの程度、ベトナムの多様な開発ニーズに応えたか、② Sida の開発協力プログラムがどの程度、有効かつ効率的に実施されたか、③どのようにして、またどの程度、スウェーデンの開発援助はベトナムの貧困削減に向けた環境を整えることに寄与したか、④今後、開発援助の有効性を高める上で、ベトナムとの開発協力から得られる教訓は何か、である³⁵⁾。

法整備支援関連プロジェクトは、主として上記「司法へのアクセス」分野に位置づけられ、その全体のインパクトとして、次の3点が指摘された³⁶⁾。第一は、法的枠組み及び行政システムの発展に貢献したことである。法の支配強化を目指した一連のプロジェクトは、ベトナム政府の政策に合致し、破産法や独占禁止法などの幾つかはスウェーデンによる支援が直接効果を発揮し、さらに起草された法はベトナム政府のニーズに合致していた。第二は、法律家集団 (legal profession) 及び専門的諸団体 (professional associations) が強化されたことである。各種セミナーの開催、ルンド大学法学部による大学院レベルの法学教育カリキュラムの作成及び法学教育担当者に対する研修 (ダブルディグリー制度による修士・博士レベルの教育法に関する実践教育を含む)、及びデンマークとともにベトナム弁護士会の設立 (2005年) に貢献したことを主な根拠としている。第三は、司法へのアクセスの拡大である。この点は、法律扶助支援、法学図書館及び法学司書に対する支援から判断された。その他の点として、法整備支援の萌芽期において、ベトナム司法関係者との援助機関との調整役として重要な役割を果たした点も高く評価された。

3.3. スウェーデンによる法整備支援の実施および評価体制の特徴

(1) ODA 評価体制の特徴—評価主体と評価手段の適合

現在、スウェーデンの法整備支援は次の3つの方向性を見せている。第1は、ラウル・ワレンバーグ研究所等を通じた D/HR の強化を目的とした

34) McGillivray et al. (2012)、pp.29。

35) McGillivray et al. (2012)、pp.29-31。

36) McGillivray et al. (2012)、pp.101-104。

アフリカ及び一部のアジア諸国(カンボジアなど)に対する支援³⁷⁾、第2は、外務省を中心とする東欧諸国に対する EU 加盟および難民対策を目的とした支援、第3は、安全保障の観点から司法省、警察、国会事務局により実施されているロシア、バルト3国に対する支援である。法整備支援を担当する部署は決まっていない³⁸⁾。なお、スウェーデンにおける対ベトナム法整備支援を実質的に担当してきたウメオ (Umeå) 大学社会科学部及びブルンド (Lund) 大学法学部は、先の政策転換によって支援が終了したため、現在は、研究協力という形での交流を続けるのみである。

スウェーデンにおける ODA 評価体制の最大の特徴は、二重のチェック体制にあることは先に述べた通りである。評価主体 (評価担当者) と評価手法に注目した場合、次の3点が大きな特徴といえるだろう。第1は、ODA の戦略性を高めることを重視し、評価手法は結果重視評価 (5項目評価) を採用する一方でプロジェクト目標からその有効性を判断していない点である³⁹⁾。

先に見た通り、「結果」の判断は、「プロジェクト文書」に記載された通りの諸活動が、ベトナム側の要求を満たす形で実施されたかが問われている。これに対し、「有効性」の判断は、プロジェクト目標である「法の支

37) カンボジアにおいては、ラウル・ワレンバーク研究所が出先機関を設置し、常時2名の研究者が常駐して法整備支援に当たっている。現段階における中核的活動は、法学図書館の設置、図書館司書の育成・強化に向けた人権セミナーの実施である。パンニャサストラ大学法公共問題学部においては、既に法学図書館を設立し、定期的にそのスタッフに対するセミナーを実施している。また同学部は、ブルンド大学との間で国際交流協定を結び、アジアにおける人権などをテーマとする共同研究活動も実施している。なお、図書館機能の強化を D/HR の根本とする活動は、どの国に対する支援においても共通しており、対ベトナム法整備支援では、共産党幹部輩出校として知られるホーチミン政治学院に人権センターを設置し、人権セミナーのほか図書館機能の強化を図った。またハノイ法科大学法学図書館に対しても、図書への寄贈、法情報システムの構築とデータベースの導入、その使用方法に関するレクチャー、法律を専門とする図書館司書の訓練などが実施されていた。現在も、両大学では、スウェーデンにおいて上記の研修や訓練を受けたスタッフが働いている。

38) 2012年の組織改編までは、全ての法整備支援の調整・管理は主に Sida の民主主義・社会開発局民主的統治課 (Department for Democracy and Social Development, the Division for Democratic Governance: DESA) が担当していた。地域局や新設された国際機関及び政策支援局 (Department for International Organisations and Policy Support) が担当するプロジェクトの中で、法分野に関わるものを法整備支援にカテゴライズすることは可能だが、Sida の中で特別に法整備支援を政策分野として意識してはいないようである。

39) 詳しくは砂原 (2005a)。

配の強化」が達成されたかではなく、ベトナム側が、スウェーデン側の協力をなしに自らの手で何を生み出したかを焦点としている。本来、プロジェクト目標は、プロジェクト完了時に達成されることを見込んで設定するが、ここでは、プロジェクト完了時に達成されるべきものは「結果」で、プロジェクト目標は、プロジェクト完了から1、2年後に達成されるべきものと明記されている⁴⁰⁾。事実、プロジェクト文書に記載されたプロジェクト目標の達成状況を判断する指標は、「一般的な市民が彼・彼女らの諸権利が尊重されているという確信を感じることでできる司法制度が構築されること」であったが、本評価において、指標の達成状況が具体的に検証された形跡はない。

このように見ると、スウェーデン政府とベトナム政府との間で締結された契約において、結果責任がどのように処理されるかが気になるところであるが、「結果」の達成にはスウェーデン側が責任を負うが、「目標」の達成に主な責任を負うのは、プロジェクトの主体であるベトナム側にあり、スウェーデン側が判断するのはベトナム側の「能力」が「法の支配」の強化に向けて向上したといえるかどうかという1点のみである⁴¹⁾。

これを、援助受入国の主体性を尊重する姿勢と捉えれば、ドイツ技術協力公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)、デンマーク国際開発援助(Danish International Development Assistance: Danida)、そして米国のミレニアム挑戦公社(Millennium Challenge Corporation: MCC)にもその姿勢は垣間みられる⁴²⁾。しかし、GTZ および Danida は、プロジェ

40) Carlsson et al. (1999)、pp. 8-9。

41) このような見方は、一見するとプロジェクト目標である「法の支配」の達成に対する責任放棄とも受け取れる。しかし、評価報告書は「法の支配」の達成度を評価することに対し、次のような見解を示している。「この目標（法の支配）に到達するには、依然として遠い道りがある。国家の法制度（legal system）の変革には、少なくとも50年以上の歳月と一貫した取り組みを必要とする。したがって、わずか7年間の基本的取り組みで、法の支配の確立にむけた何らかの測定可能な影響が生み出されるとの期待は持たないし、ベトナム社会全体、とりわけ私企業や女性企業家、女性や子供に何らかの影響を及ぼすことも期待していない。しかしながら、法の支配の確立を目指した一連の過程が生み出す何らかの変化に方向性を見出し、それが目標（法の支配）に向けた進歩であるかどうか、その傾向を指摘することは可能である。一連のプロジェクト活動が、個人の人権保障に裏打ちされた法の支配強化を目指す重要な法律や法令に影響を与え、ときにはその起草に影響を与えてきたことは疑いのない事実である。」(Carlsson et al. 1999:15-16) (括弧内筆者追記) この点について、詳細は砂原 (2005a) 参照。

42) 砂原 (2011) 参照。

クト目標の達成度の判断は自ら行う。また MCC は、米国があらかじめ設定した援助対象国の選定基準を、援助受入国側がクリアしなければ援助受給資格を与えないという条件を課し、MCC から援助を受けとった後もその代償として、MCC による業績測定を受ける義務と、MCC に対する報告義務を相手国政府に課していた。一方で Sida は、立案から評価にいたる全ての過程で、援助受入国側が主体性を発揮することを許容するにもかかわらず、援助受入国側に対しその代償を一切課していない。

第 2 は、国際協調に基づく実施・評価体制をとる点である。この点は、JICA のそれと比較すると分かりやすい。JICA による法整備支援の中で、ベトナムに対する支援体制は特別に充実した実施体制がとられてきた。派遣される長期専門家は、実務経験の豊かな法曹三者が揃い、日常的にベトナム側司法関係者と協議し、直接プロジェクトの実施にも関わっている。一方 Sida は、NGO や大学とコンサルタント契約を結び、学識経験者を長期的に派遣する方法をとってきた。ただし、その業務の性質は、プロジェクトの実施に直接関わるといっても、適切な人材や機関を紹介する相談役としての側面が強い。仮に、相手国の要求が、スウェーデン国内の人材でまかなえる内容ではないと判断されれば、ベトナム側の要求に合わせて他の国の専門家を紹介するなど良き仲介役となることが主な仕事である。このように、ほぼ全ての知的資源を国内から調達している日本に比べ、スウェーデンの場合、あらゆる局面で国際的ネットワークの活用を前提とする実施体制がとられている⁴³⁾。

第 3 は、評価主体およびその人選方法も国際協調を前提としている点である。UTV は、評価者の人選および評価報告書のフォーマットについて、次のルールを定めている⁴⁴⁾。評価報告書は英語（または現地語）で記述すること、付録を除き 30 ページ以内におさめること、現状に関する記述および将来へ向けた提言を別々の章に分けて記述すること、事後評価はプロジェクト担当者ではない 4 名の有識者を国際公募・国際入札し、そのうちの 1 人は協力相手国の専門家であること、である。

43) スウェーデン法整備支援関係者へのヒアリング調査による。スウェーデンでのインタビューは、2004 年以降継続的に実施している。2011 年 3 月から 2012 年 2 月にかけて、 Lund 大学法学部在外研究時における Sida 本部、Lund 大学、ウメオ大学、ストックホルム大学、司法省、外務省、警察庁、国会事務局において実施した。

44) Sida (2012)、pp.55-56。

Sida は、法整備支援の評価者を、他の ODA 分野の評価と同じ競争入札により選定している。評価担当者に求められる能力は、法律の専門知識ではなく、能力開発 (capacity development) の専門家としての経験である⁴⁵⁾。また、協力相手国の専門家が、通訳ではなく評価者として評価チームに加わる。こうした違いは評価報告書にも現れる。Sida の場合、評価報告書が母国語であるスウェーデン語で書かれることは滅多にない。少なくとも全ての報告書は、相手国との共通言語 (多くの場合が英語) で書かれ、一部を除き現地語でも作成され、相手国政府ないし協力相手機関に提出される⁴⁶⁾。一方、JICA の場合、評価においても日本国内の専門家同士のネットワークに頼る部分が大きく、通訳以外、全員が日本人である。また相手国政府への提出を主目的とした評価報告書ではないため、基本的に日本語及び英語で作成されている。

以上の特徴は、スウェーデン国民に対するアカウンタビリティを目的とする評価という視点から眺めれば、一見すると歪な形態に見える。また日本の法整備支援評価体制から見れば、法整備支援の評価に法律家に関わらないこと、またプロジェクト目標の達成度を重視しない点は、理解しがたいものといえるだろう。しかしながら、スウェーデン国内の中でこの点は、全く矛盾を持つものとして受け取られていない。

このような評価体制から明らかであるように、スウェーデンの法整備支援評価は法の専門家による知見を生かすことを目的とする専門評価ではなく、第三者による 5 項目評価である。この意味で、評価主体と評価手法は適合している。

こうした特徴はどこから生み出されるのか。次節 4 では、この点について

45) Sida の民主的統治課および UTV におけるヒアリング (2011 年 6 月実施)。

46) 1999 年の終了時評価報告書の場合、まずは草案が作成された時点で、Sida/UTV 及びベトナム司法省に 2 部ずつ提出された。その後、評価結果を検討するための共同セミナー (Sida、ベトナム司法省、ルンド大学、ウメオ大学関係者及び評価者が参加) がハノイで開催された。評価報告書の草案を関係者間で議論することは慣例として行われていたようである。共同セミナー終了から 2 週間以内に、UTV 及びベトナム司法省は草案に対するコメントを評価者に提出し、評価者は、受けとったコメントおよび議論の経過を付録に記し、草案 (修正版) とともに Sida 及びベトナム司法省に提出する。承認されればこれが、最終評価報告書 (各フェーズを締めくくる報告書) となる。なお、UTV は、最終評価報告書の承認後、これを公表する義務を負う。評価報告書は通常「Sida 評価シリーズ (Sida Evaluation Series)」として公刊され、その要約は「Sida 評価ニュースレター (Sida Evaluation Newsletter)」として Web 上に公表される。

て検討する。ただしその前に、Sida における 5 項目評価の定義を確認しておく。

(2) Sida における評価 5 項目の定義

Sida は、他の多くの援助機関と同様、経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD/DAC) の勧告にもとづき 5 項目評価（有効性、妥当性、効率性、インパクト、及び持続可能性）を実施している。図表 2 は、Sida 評価マニュアルに取り上げられている順番に従い、DAC の定義と Sida の定義を併記したものである⁴⁷⁾。

図表 2 Sida 及び DAC における評価 5 項目の定義

	Sida の定義	OECD / DAC の定義
有効性	開発介入が、その相対的重要性を考慮しながらその目標を達成した程度	援助活動がその「目標に到達した程度」。
インパクト	開発介入がもたらす影響のすべて（プラス面、マイナス面の影響および意図したもの、意図しなかった影響）	開発介入によって直接または間接に、意図的にまたは意図せずに引き起こされる、肯定的、否定的および一次的、二次的な長期的効果。
妥当性	開発介入が対象集団のニーズおよび受入国やドナーの政策に適合する範囲	開発介入の目標が、受益者の要望、対象国のニーズ、地球環境の優先課題およびパートナーやドナーの政策と合致している程度
持続可能性	開発援助が終了した後も開発介入からの便益が持続していること	ドナーからの資金提供が終了した後も継続してその活動の便益があるかどうか測定することに関する。プロジェクトは財政的な継続性を持つと同時に、環境的にも持続性を持つものである必要がある。
効率性	他の選択肢を考慮し、開発介入のコストがその結果により正当化される範囲	投入との関連で（質的量的側面から）アウトプットを測定するものである。これは経済用語である。つまり望まれる結果を達成するために可能な限り少ないコストで援助が実施されることを重視するのである。最も効率的なプロセスが採用されているかどうかを判断するため、通常同様のアウトプットを達成する代替的アプローチとの比較を必要とする。

（出典）Sida（2007）および OECD-DAC（1991）参照。DAC の定義に関する訳語については、外務省他（2003）を参照。

47) Molund et al. (2007) および OECD-DAC (1991)。

Sida は DAC の 5 項目評価を採用するとするものの、その定義には若干の違いが見られる。まず注目したいのは、各 5 項目を検討する順番である。図表 2 は便宜上、スウェーデンの評価マニュアルが記載する順番に従って併記したが、その順番は、評価基準の優先順位及び評価の手順を示すものでもあるため、ときに重要な意味を持つ。

DAC の場合、まずそのプロジェクトの妥当性を考慮し、その上で目標達成度を判断（有効性評価）し、さらにその目標がより少ない費用で達成されているか（効率性評価）を検証し、最後にプロジェクトの影響と持続可能性を評価する。一方 Sida は、有効性の検討を最初に行う。妥当性を出发点としない理由は、RBA に基づく援助国の選定自体が事前評価の役割を果たすこと（この点は後述）、またプロジェクト目標の妥当性は、プロジェクトの実施中も常に検討されるため、評価時点でことさらに妥当性を強調する必要はないとしている。

次に、その定義に注目する。Sida と DAC の定義の中で最も異なる基準は、効率性である。Sida の定義は、DAC の定義に比べて曖昧である。たとえば、「コストが結果により正当化されうる範囲」とは何を意味するのか。Sida でのインタビューによれば、5 項目評価を採用するにあたり直面した言葉の壁が、定義付けに際して少なからず影響を与えたようである。それは、スウェーデン語に、英語でいうところの *efficiency* に相当する語が存在しないことに起因する。DAC は *effectiveness* と *efficiency* を明確に区別するのであるが、スウェーデン語でいうところの *effektivitet* はその両方の概念を包摂する言葉である。したがって、評価報告書においては *effektivitet* を効率性の意味に用いるとしながらも、実際には有効性の意味合いで用いられたり、それとは別に、費用対効果を表す *kostnadseffektivitet* (*cost-effectiveness*) が *efficiency* と同等の意味に用いられるなど、用語上の混乱があったため、定義づけにあたり解釈の余地を広く残したようである。

有効性と効率性以外の残りの 3 基準は、有効性を補完するもので、コストとは独立し、結果（output）の査定を目的とする。インパクトは、対象集団やその他の重要な想定利用者を与える影響の全て、妥当性は、評価対象プロジェクトを、ニーズや優先順位、政策など、より大きな文脈に関連づけながら、プロジェクト目標自体の見直しを視野に入れる基準である。このように、他の基準がプロジェクト目標を所与のものとするのに対し、

妥当性はプロジェクト目標自体を検討対象とする点に特徴がある。最後に持続可能性は、Sida が支援を取りやめた後も、その介入により生み出された便益が維持されているかどうかを査定するものである。

このように、定義及び考慮する順番には若干の違いがあるものの、これに基づく評価を実施するという点では、日本を初めとする他の援助機関との大きな違いはない。では、3.3（1）に示した特徴を形成しているものは何か。それがスウェーデンの援助哲学及び、そこに示された「人権に基づく開発アプローチ」（RBA）である。

4. 人権に基づく開発アプローチ（RBA）に基づく 法整備支援とその評価

4.1. スウェーデンにおける RBA に基づく ODA の制度化

RBA とは、「開発を人権の視点から見直す」視点であり、「個々の人権条約が定める具体的な規範である『人権基準』と、人権宣言や人権条約により全体として確認されている『人権の原則』を区別し、その両方を開発プロセスに適用するという考え方」である⁴⁸⁾。また、「人権基準」と「人権の原則」を開発プロセスに適用する具体的方法として、ODA プロジェクトの事前、事中、事後において「人権アプローチに基づく評価」（以下、RBA 評価）を実施することが想定されている⁴⁹⁾。

現在、スウェーデンは全ての ODA 政策において、その上位目標に D/HR を掲げている。D/HR は、二国間 ODA 開始当初から国際開発政策の柱の 1 つとされてきたが、2000 年代初頭、RBA が全 ODA 政策に正式採用されたことを受け、援助国の選定、開発目標の設定、協力対象の選定と手段、評価方法といった ODA のあらゆる局面が RBA の観点から見直された。

1995 年に発足した Sida は、その前身である SIDA が 1993 年に作成した『D/HR 支援プログラムのための SIDA 戦略』⁵⁰⁾ を一新し、1997 年、『平和、

48) 川村 (2005)、pp.85。

49) 川村 (2005)、pp.87。

50) SIDA (1993)。

民主主義、及び人権に向けた Sida の活動計画』⁵¹⁾ を公表した。前者が、市民権 (civic rights) を重視したのに対し、後者は、「Sida の活動は国際的に認められた全ての人権を含むべき」としている⁵²⁾。また外務省は 1997 年、「貧困問題は人権問題である」との見解を現した政策文書⁵³⁾、翌 1998 年には、D/HR の指針として『スウェーデン開発協力における D/HR』及び『スウェーデンの外交政策における人権』を公表し、市民社会、民主的文化、民主的公共機関、及び独立したメディアの 4 分野を重点分野とした⁵⁴⁾。

これを受け、Sida は 2000 年代初頭、新たに 2 つの政策文書を公表した。『D/HR に基づく開発協力へのアプローチ』及び『貧困への視点』である⁵⁵⁾。ここで初めて、民主主義と人権をセットで扱うこと、そして RBA を全ての国別援助戦略の策定に用いることが宣言された。

RBA は、2003 年 12 月に議会を通過した新政府指針「グローバルな開発のための政策」(Swedish Government 2003) (以下、PGD)」において明確に宣言された⁵⁶⁾。これは「政府指針 (1962:100)」に変わり、スウェーデン ODA のバイブルと称されるもので、日本の開発協力大綱に相当する。国際的な人権宣言のいう「人権」と貧しい人々への「連帯」が、スウェーデンの全 ODA 政策を貫く柱であることが確認できる。以下は、PGD において宣言された援助哲学の一部抜粋である。

「冷戦が終結し、グローバリゼーションが高まる中、今や進歩の共有は全ての人々に実現可能なものとなった。その第一歩は、グローバルな発展のためのアジェンダが国際的に同意されたことである。これは国連ミレニアム宣言として採択された。今日、10 億人以上の人々が、

51) Sida (1997)。

52) Sida (1997)、pp.18。

53) Government of Sweden (1997)。

54) Government of Sweden (1998a)。Government of Sweden (1998b)。

55) Sida (2001)。Sida (2002) 参照。

56) 国際的な人権宣言に基づく「人権」と貧しい人々への「連帯」が、本政策全体に浸透している旨が明記されており、重点政策分野の筆頭に人権の尊重、その次に民主主義及び良い統治を掲げている。重点政策分野は、①人権の尊重、②民主主義及び良い統治、③ジェンダー、④天然資源の持続的利用及び環境保護、⑤経済成長、⑥社会開発及び社会保障、⑦コンフリクトマネジメント及び人間の安全保障、及び⑧グローバルな公共財、以上 8 項目である。Gov. Bill 2002/03:122、pp.22-20。

日々の生活を生き抜くことに精一杯の状況にある。これを道義的に受け入れることはできない。これは、人類のエネルギーと創造性の莫大な浪費である。開発は、全ての人々が参加することによってより強固なものとなる。生は全ての者にとりより良いものとなるべきであり、誰もその恩恵から除外されるべきではない。スウェーデンにおいてはこれが真実である。そしてこれは全世界において真実である。・・・(中略)・・・開発は決して外部から創造しうるものでも人々に強制しうるものでもない。開発はその社会に住む人々によって創り出されるものである。それ故、我々はよい聞き手にならねばならないし、同時に要求していかなければならない。我々の政策は、貧しい人々の生活、経験、能力、優先順位といったあらゆるものに基づく必要がある。我々は、貧困の削減という自らの経験から、平和、民主主義、良い統治、子供や若者への投資、経済成長、所得や資源の公正な分配、そしてジェンダーの平等を、その最も重要な要素とする。(以下省略)⁵⁷⁾

こうした援助哲学の下、スウェーデンは、ODA 政策全体を貫く最上位の目的として「最貧国に住む人々の生活水準の向上」を、その達成手段として、次の6つの長期目標を掲げた。①資源の増大(1962、1978)、②経済的および社会的平等(1962、1978)、③経済的および政治的自立(1962、1978)、④社会の民主的発展(1962、1978)、⑤天然資源の持続的利用(1988)、⑥男女平等(1996)、以上6つである(括弧内は「政府指針」に明記された年)。現在のスウェーデンによる ODA は全て、この6つの長期目標の何れかを上位目標とする政策体系を形成している⁵⁸⁾。

4.2. スウェーデンにおける援助国の選定及び援助方法の 選択基準としての RBA

PGD を受け、Sida は、ODA の中身の実質的見直しを開始した。その結果、援助対象国の選定基準と評価体制に大幅な変更が加えられることとなった。先

57) Gov. Bill 2002/03:122, pp.6-7.

58) 6つの目標に優先順位は存在せず、すべてが全体目標である貧困の撲滅を実現することに貢献する一連のものとして理解されている。

にみた対ベトナム法整備支援の終結は、この一連の政策変更によるものである。

まず Sida は、RBA にもとづき、実施中のプロジェクトを①人権を尊重していない政府を持つ国に対するプロジェクトと、②人権状況改善に向けて努力している政府を持つ国に対するプロジェクトの2つに大別した⁵⁹⁾。対象国が、①にカテゴライズされた場合、人権侵害の監視、法律扶助の供給、政府に対して圧力をかける世論の育成、紛争解決の支援、調停などの分野に対し NGO を通じた ODA を実施し、②の場合、機能的な執行機関の存在及び国際的基準に適合する法律の存在を特徴とする「法の支配の強化」を目的に、警察、検察、裁判所、刑務所、弁護士会といった受入国の既存の組織を対象とした ODA を実施する旨の方針を明らかにした⁶⁰⁾。

2000 年代後半になると、「国連ミレニアム開発目標」が掲げる最終目標、「最貧国の人々の生活水準の向上」の達成に向け、限りある資源をアフリカ諸国に集中させるため、援助対象国の見直しが行われ、RBA はその際の基準としての意味を持つようになる。

第一は、2007 年に決定された「対象国限定アプローチ」である。援助対象国の拡散による援助効果の低下という問題に対処するために、援助対象国を 3 カテゴリーに分類し、結果、Sida が 2 国間援助を展開する国は 33 カ国に限定された。図表 3 は、その概要、図表 4 はその選定基準である。

3 つのカテゴリーとは、①長期的な開発協力を実施する国、②紛争中または紛争終結直後の国、③スウェーデンが改革に協力する国、である。①に対しては、貧困削減、機能的な行政システムの構築、民主的な統治、②に対しては、平和構築、人間の安全保障、③に対しては、貧困削減、制度改革、及び EU 加盟を重点分野としている。全てのカテゴリーに共通する目的が、「国際社会の平和と安定」と「D/HR の確立」である。これらに既存の援助受入国を分類し、これらに当てはまらない、もしくは援助効果が比較的少ないと判断された国については、ODA を削減ないし撤退（2 国間援助以外の方法で支援を模索）するとし、実際にこの方針は実行に移された⁶¹⁾。

59) Sida (2003b)、pp.8-9。

60) Sida (2003b)、pp.8。

61) 対象国の限定にあたっては、①貧困の程度と被援助国のニーズの存在、②援助効果、③人権の尊重と民主的統治、が最重要視され、さらに④スウェーデンの援助の付加価値の現状と将来的可能性や他ドナーとの比較優位性、多国間ドナーの援助政策等を考慮して決定するとしている。

第二は、スウェーデンの2国間援助対象国を当面の間、アフリカ諸国に重点化することを定めた2008年の「新アフリカ政策」である。これにより、アジア地域において展開されてきた法整備支援の多くが見直されることとなった。

現在、スウェーデンが2国間援助において力を入れる国は、アジア地域では4カ国のみ（バングラデシュ、カンボジア、東チモール、アフガニスタン）である。法分野で長年にわたる協力体制を築いてきたベトナムは「段階的に撤退し限定的な協力方法に切り替える国」、同じく法学教育分野での協力を進めてきたラオスについても「他の援助方法に切り替えることで段階的に撤退すべき国」とされ、ODAは終了した。

図表3 Sidaの対象国限定アプローチ

	カテゴリー	アフリカ	中東	アジア	ヨーロッパ	ラテンアメリカ
重点的に援助を展開する国	①長期的な開発協力を実施する国	ブルキナファソ、エチオピア、ケニア、マリ、モザンビーク、ルワンダ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア		バングラデシュ カンボジア		ボリビア
	②紛争中又は紛争終結直後の国	ブルンジ、コンゴ共和国、リベリア、シオラレオネ、ソマリア、スーダン	イラク、ガザ地区西岸	アフガニスタン 東チモール		コロンビア グアテマラ
	③スウェーデンが改革に協力する国				アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、グルジア、コソボ、旧ユーゴ（マケドニア）、モルドバ、セルビア、トルコ、ウクライナ	
撤退予定の国	④限定的な協力をすることで段階的に撤退すべき国	ボツワナ ナミビア 南アフリカ		インド インドネシア 中国 ベトナム		
	⑤2国間援助以外の方法に切り替えることで段階的に撤退すべき国	アンゴラ、コートジボワール、マラウイ、ナイジェリア	レバノン	フィリピン、ラオス、モンゴル、パキスタン、スリランカ、タイ	アルメニア、アゼルバイジャン、キルギスタン、モンテネグロ、タジキスタン、ロシア	チリ、エルサルバドル、ハイチ、ホンジュラス、ニカラグア、ペルー

（出典）スウェーデン外務省およびSidaウェブページを元に筆者作成。

図表 4 法整備支援対象国の選定基準

- ① 貧困の程度と被援助国のニーズの所在
 - ニーズ指数の計算（一人当たり GNI、子どもの栄養失調、HIV / AIDS の蔓延度、悪化要因より）
 - 人間開発指数（UNDP）
 - 収入の分配
 - 初等教育修了率
 - GDP の伸び（10 年間の平均成長率）
- ② 援助の効果
 - 国家開発戦略（貧困者への視点重視）
 - スウェーデンのこれまでの援助効果の査定
 - 良い統治の普及度（世界銀行の CPIA スコア）
 - 汚職の蔓延度（Transparency International の国別ランク）
 - 援助の依存度
 - 全世界の援助額に占める当該国の相対比率
- ③ 人権の尊重と民主的統治
 - 民主主義に向けた進展
 - 主要な人権条約の批准状況、履行状況、人権機関への協力状況
 - 市民社会とのオープンな協議プロセス、国家開発戦略の受諾
 - 人権状況の改善、民主化への移行のために努力している機関等への効果的な支援の潜在性
- ④ スウェーデンの付加価値と比較優位
 - 専門性に対する比較優位（スウェーデン産業界の利益と活動の範囲、政府機関、NGO の活動）
 - スウェーデンの援助実施年数、ドナーとしての相対的重要性、援助量の変化（1995 年から 2005 年までの全 ODA 中のスウェーデンのシェアの変化）
 - 被援助国の特定分野における付加価値とノウハウ
 - 周辺地域への援助効果の波及、援助状況、プログラム支援
 - 他のドナー機関の当該地域・国への援助計画
 - 進行中の和平プロセスへのスウェーデンの参加状況

（出典）スウェーデン外務省および Sida ウェブページを元に筆者作成。

4.3. スウェーデンにおける RBA に基づく法整備支援プロジェクトの例

スウェーデンのいう、RBA に基づく法整備支援とは具体的にどのような支援を指すのか。対ベトナム法整備支援は、RBA を採用する以前から D/HR を上位目標に掲げており、この意味で、現在の視点から見れば、これも RBA に基づく法整備支援の一種である。しかし、見方を変えればスウェーデンの ODA は、その全てが D/HR に関連付けられているため、定義の仕方によっては全てのプロジェクトが法整備支援にカテゴライズされてしまいかねない。

そこで以下では、スウェーデンが過去、「法分野の国際協力」に分類してきた分野、すなわち ODA 予算枠組みの中で「民主的統治」⁶²⁾ に分類されてきた「人権」、「司法制度」、「民主主義」、「行政」、及び「平和及び紛争」分野の支援を「法整備支援関連分野」とみなし、その概要を示したい。なお、以下の記述は、「法整備支援関連分野」に対する評価可能性について調査した評価報告書を元としている⁶³⁾。資料としてはいささか古いものの、国際協力の分野において最も古くから関係を構築してきた南アフリカ、グアテマラ、及びエルサルバドルを対象としており、法整備支援の文脈にどのようなプロジェクトを含めてきたかを含め、その目標や対象を把握する上で有用である。

図表 5 は、ここで取り上げる 19 分野 28 プロジェクトの概要である。平和構築、グッド・ガバナンス、大衆参加、司法制度、メディアの独立、民主的な地方政府、議会の機能強化、民主化過程への女性の参加、人権状況

62) 民主的統治の概念はそもそも、OECD/DAC により提示されたものである。この概念は、民主化、人権、良い統治、および参加を含めた概念として定義されており、法の支配がその共通したテーマとなっている。Sida は、民主主義の諸制度を支援するととどまらず、民主的文化への支援をこれに含めていることから、DAC の定義よりも広い意味でこの概念をとらえていることが窺える。Sida は、民主的統治の概念を次のように定義している。「民主的統治は社会における貧しい人々の影響および権力を、参加、尊厳および諸権利の平等、ならびに透明性およびアカウンタビリティにより特徴付けられた民主的な政治過程を通じて増進することを目指すものである。すべての女性、男性、少女、少年の自由および人権を保障する責任に対する国家の意思および能力が民主的統治の中核である」とする。具体的目標は、立法機関の強化、司法の独立、裁判の効率性、法の支配の促進、行政能力強化、である。

63) Sida (2000a)。

改善のための組織活動、女性の人権促進、障害者の人権促進、民主化促進の重要性喚起を目的とした政府との対話、他の政治団体及び政党との対話、普通選挙のための能力開発、人権状況をモニタリングするための国際ネットワークへの支援、人権に関する市民教育、民主化過程における労働組合運動、及び先住民の権利・少数民族の保護の促進、以上 19 分野にかかるプロジェクトの総称として法分野の国際協力（スウェーデンの文脈における法整備支援）が位置付けられている。以下に表記される丸数字は、後掲図表 5 の政策分野に対応するものとする。

(1) 南アフリカの例

まず、①平和構築に位置づけられているプロジェクトに CPP がある。CPP は、1992 年に設立したコミュニティピース財団の運営を支援することを目的に、Sida がラウル・ワレンバーグ研究所に委託して行ったプロジェクトである。地域の安全を確保するには、地域コミュニティの強化が必要であるとの認識から、プロジェクト目標は、「地域の安全に対する地元の理解の促進」及び「民主的諸制度を構築するためのコミュニティ権限強化の重要性に対する理解の促進」であった。

②グッド・ガバナンスを目的とするプロジェクトは 4 つある。DPSA は、公共サービス省を対象とする行政改革プロジェクトで、目標は「全ての南アフリカの人々のニーズを満たす公共サービスが、首尾一貫し、代表制に基づき、有能で、能率的で、民主的に実施されるよう改革すること」とされた。その手段として、公共サービス大臣にアドバイス可能な人材育成セミナーを実施した。SAPS は、南アフリカ警察改革プロジェクトの代表例である。国際人権機関の上級職員との交流や、民主社会における治安維持を目的に、駅員に対する人権訓練などが実施された。PANC は、地方自治強化プロジェクトで、その目標は、「自治体組織を、地域のニーズ変化に能動的に応答できる組織へと改革すること」である。

③大衆参加を目的とするプロジェクトとして展開された UPEP は、地方政府の能力不足を改善し、社会的・経済的に多種多様な人種に対するサービスを提供することを目指すものであった。これはキンバリー市を対象とした包括的都市計画であり、内容は、植樹活動、道路の舗装および照明設備の設置、公営住宅の建設であった。

④司法制度改革に関するプロジェクトは2つある。CALC は、ラウル・ワレンバーグ研究所を通じ、ジェンダーおよび人権問題に敏感な司法制度の構築、および人権文化の促進を目的とする研究組織を設立することを目標とした。現在、ウィットウォーターズランド大学内にある応用法学研究所（Centre for Applied Legal Studies）は、このプロジェクト資金を主な資金源として設立された研究センターである。また、プロジェクト資金は、南アフリカにおける人権ジャーナルの発行、人権及び民主主義に関するドキュメンテーションセンターの設置、裁判官による会議運営、警察への訓練活動、さらには、行政法、労働法、連邦制度、及び人権分野に関する訴訟手続きを中心とする研究活動にも用いられた。LRGU は、司法制度改革プロジェクトである。目標は「裁判官が人種差別およびジェンダー差別に対する知識をもつこと」で、実際の裁判を例に、人種およびジェンダーに関連する論点を導き出す訓練や、法律解釈に対する訓練が実施された。

⑤メディアの独立に関連する IAJ は、テレビ関係者および新聞雑誌記者に対する訓練事業であり、プロジェクト名と同じジャーナリズムの進歩のための研究所（IAJ）は現在も、この地域におけるメディア振興の中核的センターとして、且つ主要なジャーナリスト訓練センターとして認知されている。

⑥民主的な地方政府については、既出の PANC および UPEP が分類されている。

⑦議会の機能強化、⑧民主化過程への女性参加、⑩女性の人権促進の全てに位置づけられているプロジェクトに WDF がある。WDF は、女性議員のための訓練事業で、「既存のシステムにおける不公正さを女性自身が認識し変革するための能力強化」を目的に、様々なセミナーが実施された。WILDD は、⑧および⑩に分類されるプロジェクトで、これはヨハネスブルグの女性団体及びスウェーデンの NGO による草の根レベルでの教育訓練活動への支援であった。目標は、「女性が民主化過程を積極的に担うことができるようにすること、そして女性に対する暴力、特にドメスティックバイオレンスに立ち向かえる能力を身につけること」であった。

番号は飛ぶが、表の⑰、人権に関する市民教育に分類されるものに AOG がある。AOG は、スウェーデンの教会団体と、ペンテコステ派（a Pentecostal church group）のアッセンブリーズ・オブ・ゴッド教団（the

Assemblies of God) が実施した選挙支援に対する支援プロジェクトである。1994年選挙においては、それ以前の選挙において選挙権を剥奪された人々を個別訪問し、励まし、訓練する活動が行われた。目標は、「一度不正選挙を味わった人々が、公正な選挙を思い描けるように導くこと、そして選挙への参加を通じ、その能力を向上させること」であった。選挙当日には、情報キオスクを設置し、パンフレットとポスターを配布し、さらに選挙に対する考え方に関する統計調査が実施された。1994年選挙においては、政党に対する支援も実施された。それが⑮普通選挙のための能力開発に分類される IDASA である。IDASA は、人権及び民主主義改革分野において実績のある NGO および専門家（合計 140 人）で実施された選挙監視事業で、トレーニング・プログラムの立案・組織化及び、それに基づいて、立候補者を出している主な政党全てに対するワークショップを南アフリカ全土で開催した。

最後に、⑯民主化過程における労働組合運動に位置づけられるプロジェクトがある。NUM は、採掘労働者を組織化する能力強化を目指し、スウェーデンの Raw Materials Group を通じて実施された。目標は、「ポスト・アパルトヘイト時代において、炭鉱労働者がより民主的に働くための環境を整えるために、全国炭鉱労働者組合を強化し、対立とストライキではなく団体交渉によって労働条件を改善できる能力を身につけること」である。そのために、各組合からリーダーとなる者を選抜し、彼らに対し、経営者と交渉するための武器として国際的な鉱山産業構造に関する情報へのアクセス方法及びそれを理解するための訓練が実施された。

(2) エルサルバドルの例

南アフリカと重ならない部分について、対エルサルバドル法整備支援の例を上げておく。②グッド・ガバナンスに分類された ANSP は、1992年の内戦終結により調印された和平協定に基づき、1993年に設立されたエルサルバドル警察学校を対象としたプロジェクトであった。上位目標に「グッド・ガバナンスの確立」、プロジェクト目標に「軍事的諸制度からの脱皮をはかり、公益を重視するプロの警察官を養成すること」を掲げ、具体的には警察学校の専門性強化、公平な新人募集および選抜のためのセミナーが開催された。

次に、③大衆参加に関するプロジェクトとして、SACDEL、FUNDAUNGO、ACJがある⁶⁴⁾。これらは、若者による社会運動によって社会組織を立て直し、和解の促進と平和構築を目指そうとするプロジェクトであり、主に大学生を対象に、若者のリーダーシップ訓練が実施された。

④司法制度改革に関連しては、ECJがある。ECJは、国連開発計画(UNDP)による3つのプロジェクトの補完を目的とするものであった。その内2つは、司法官僚のためのキャリアシステムおよび訓練方法のデザイン、国会議員および新刑法の起草に関連する司法関係者のトレーニング、もう1つは、刑事事件に関わる検察官および弁護士に対するトレーニングであった。⑫障害者の権利に関しては、FUNDOがある。これは、戦争負傷者および障害者に対するもので、目標は「内戦による負傷者に対するサービス改善のための制度強化」であった。以上が、スウェーデンの法整備支援関連プロジェクトの概要である。

このように、D/HRの強化に向けた取り組みは様々だが、日本の法整備支援の柱の一つである立法支援の例が一つもない点は注目される。どのプロジェクトの目標も、相手国の能力向上、それも技術的側面ではなく、D/HRに対する人々の意識を高めるという意味での能力向上が、スウェーデン法整備支援を貫く柱となっていることが確認できるだろう。

64) FUNDAUNGOは、民主化運動を推進するNGOであり、またACJは、YWCA-YMCA中央アメリカを支援するプロジェクトである。

図表5 法整備支援関連プロジェクト

政策分野	中央アメリカ	南アフリカ
①平和構築		CPP
②グッド・ガバナンス（アカウントビリティ、透明性、公的サービス部門へのアクセス可能性）	ANSP	PANG、UPEP、DPSA、SAPS
③大衆参加	FUNDAUNGO、ACJ、SACDEL	UPEP
④司法制度	ECJ	CALS、LRGU
⑤メディアの独立		IAJ
⑥民主的な地方政府	SACDEL、COINDE、INFOM、FUNDAUNGO、LDC、RAASRAAN	PANG、UPEP
⑦議会の機能強化	RAASRAAN	WDF
⑧民主化過程への女性参加		WILDO、WDF
⑨人権状況改善のための組織活動	IIDH	SAPS
⑩女性の人権促進	ONAM	WILDO、WDF
⑪子どもの人権促進	ACJ	
⑫障害者の人権促進	FONDO	
⑬民主化促進の重要性喚起を目的とした政府との対話		
⑭他の政治団体および政党との対話		
⑮普通選挙のための能力開発	CSE	IDASA
⑯人権状況をモニタリングするための国際ネットワーク・組織		
⑰人権に関する市民教育	CONSORCIO	AOG
⑱民主化過程における労働組合運動		NUM
⑲先住民の権利および少数民族の保護の促進	COPMAGUA	

（出典）Sida（2000: 30-35）を元に筆者作成。

* 略語の概要については以下の通り。

〔南アフリカ関連プロジェクト〕

AOG : Democracy and electoral training , CALS : Support to University of Witwatersrand , CPP : Community peace programme , DPSA : Support to civil service reform , IAJ : Institute for the Advancement of Journalism , IDASA : Training for election monitoring , LRGU : Law, race and gender unit , NUM : Support to National Union of Mineworkers , PANC : Provincial administration of the Northern Cape , SAPS : Police training , UPEP : Urban planning and environment project , WDF : Training of female parliamentarians , WILDO : Reaching for clarity

〔中央アメリカ関連プロジェクト〕

CSE : Support to the Supreme Electoral Council in Nicaragua , INIFOM : Training of local government staff , LDC : Local development committees , RAASRAAN : Institutional support to the autonomous Atlantic regions , IIDH : Human rights programme , ONAM : Technical support to gender-related legal reforms , ACJ : Central America YMCA – YWCA youth activities 94/95 , ANSP : Technical assistance for the National Academy of Public Security , CONSORCIO : Civil society's participation in the election process , ECJ : Support to the legal system of El Salvador , FONDO : Fund for the protection of wounded and disabled , FUNDAUNGO : Democracy and Local Development , SACDEL : Diakonia programme for El Salvador

4.4. RBA に基づく評価

(1) RBA に基づくプロジェクトの立案

RBA を採用したプロジェクト立案、実施、評価過程は、これを採用しない場合と何が異なってくるのか。PCM におけるプロジェクト立案過程を想定すれば次の通りである。RBA の場合、問題分析、参加者分析において明らかにされる開発課題は、「人権の享受」とのかかわりにおいて検討される。たとえば、通常「法律を学ぶ環境が不十分」とされてきた問題は、「教育を受ける権利が実現されていない」問題とみなされる。そして、問題分析は、誰の権利が実現されていないのか、それはなぜなのか、を分

析することになる。その過程で、教育を受ける権利を実現する義務を持つ主体（政府など）が果たすべき役割や、実現されていない理由（社会的差別、法制度、資金不足など）、権利主体の能力等（意思決定過程への参加、情報へのアクセス、教育レベルなど）が分析される。また、優先課題を特定する際には、人権の実現状況がより深刻な人々、あるいはより深刻な課題を抱える人びとを重視する⁶⁵⁾。Sida は、全ての国別援助戦略の策定において RBA を採用している。図表 6 は、その概要である。

図表 6 Sida の「国別開発戦略策定ガイド」における民主的ガバナンスおよび人権

	項目	概要
人権	人権条約	条約の批准状況、その法的な位置、国内での周知状況など
	法の支配	法の下での平等、公務員の法的地位、法律扶助、司法の独立、伝統法と近代法の関係など
	個人の安全保障（personal security）と尊厳	死刑、恣意的拘禁、人権団体の活動の自由、政治的弾圧、女性の自由、児童虐待、人身売買、自由な婚姻など
	差別のないこと	マイノリティ、先住民族の法的地位、マイノリティ等への政策、差別禁止措置、女性に対する差別、職業差別など
	十分な生活水準に関する権利	生活の基本ニーズの保障、住居の権利、妊産婦死亡率、リプロダクティブヘルス、児童労働、労働組合、土地の不法奪取と貧困、所有権の法的保護など
	教育	初等教育へのアクセス、人権教育、学校における虐待からの保護、教師の能力など
民主化	制度的要件	自由・公正な選挙、市民的・政治的権利の保障、司法の独立、独立した報道など
	選挙の前提としての市民的政治的権利	表現の自由、検閲、集会・デモ、利益集団の政治への影響、結社の自由、立候補権など
	選挙制度	選挙制度の種類、独立選挙管理委員会、選挙の意味についての投票者教育、政党助成、選挙監視の能力、選挙区の公平さ、立法院の選挙民の社会構成の反映など
	地方の政党	政党の役割、政党への支持の性質、政治組織の活動規制法など
	権力分立・行政府	立法院の行政の長の解任権、行政の長の指名権限、行政府の拒否権、大統領の免罪、行政関係者の権力の濫用（私財の蓄積）など
	権力分立・立法院	立法院の能力・資源（立法・政策形成、代表、予算執行の監視・決裁）、人々にとっての立法院の正統性、ステークホルダーとの協議手続き、PRSP 等の策定における立法院の権限など
	権力分立・裁判所・司法の独立	司法の独立の法的根拠、その尊重、警察・検察と政府の関係、裁判官の指名手続、裁判所の管轄権の範囲、軍・警察は裁判所の決定を尊重するかなど

65) たとえばユニセフは、RBA を適用する前は、「80% の子供が教育を受けること」を目標の 1 つに掲げていたが、適用後は、「教育を受ける権利を享受することのできない 20% の子供を見つけ出し、彼らに焦点を当てる」という目標を掲げている（Urban2003:9）。

スウェーデンによる法整備支援とその評価 (砂原)

民主化	軍・警察の文民統制	軍の文民統制、警察・治安当局の説明責任履行、軍・警察等の社会的構成、準軍事組織・私的軍隊・軍閥・組織犯罪の影響力など
	メディア・市民社会・経済団体の活動	メディアの独立、政府・大企業の監視能力、ジャーナリストの保護、メディアによる一般市民の報道被害、援助国・援助機関の影響力など
	権力の所在	権力の所在（中央－地方、エリート－大衆、民間－公的機関、階級・人種・ジェンダー・年齢）など
	民主主義の文化	民主政を評価する人の割合や問題解決能力の期待、異なる社会背景の人々との信頼、組織・ネットワークの開放性、選挙で選出された代表への信頼、政治制度を通じた自己の影響力行使能力への信頼、ガバナンスの過程における世論の役割・その正統性、子どもの意見表明の奨励、学校における民主的な決定、争点について協議する政治的意思など
	国家を超えた民主主義	その国のガバナンスの対外的独立、海外のドナーとの関係の透明性、国連人権条約・国際法の支持、難民政策、海外における民主主義・人権支援など
参加	参加	政府の伝統的社會・市民社会・周辺化された人々との協議、市民社会に参加していない人々のニーズ把握、NGOの法的地位、職場における参加についてのILO条約の尊重、女性の政治的地位、地域社会を超えた課題についての市民社会組織の取り組み、農村部における市民社会組織、市民社会組織の民主的運営、市民社会組織の代表性、多様な社会的集団の出身者を構成員とする組織の存在など
	分権化	地方議会への権限委譲、地方自治体の資源、説明責任、地方自治体のサービスの効率・公正など
良い統治	国家予算	予算作成過程、予算の公表、予算策定についての公的議論、予算配分の構成、国家債務の影響、健全なマクロ経済、支出と予算の整合性など
	軍事費	軍事費の対 GNP 比、公開など
	財源	財源、所得税・累進課税、税制の公正さ、徴税業務の実態、国家の財源、公共料金徴収の影響、不明な財源の存在など
	透明性と説明責任・汚職	公職と私的利害の分離、公的決定・情報へのアクセス、汚職廃絶の政策と実効性、独立した行政監査機関、個別の利益団体への従属の回避、大企業のための政策のチェックなど
	司法制度	(上記「人権」参照。)
	全体的な課題	貧しい人々の政府のサービスへのアクセス、保健医療・教育政策への人々の参加、分権化の貧困者への影響、政府機関・公務員の大臣、与党からの独立、公務員の雇用の公正さ、公務員による意見表明

(出典) Sida (2003: 1-24) および川村 (2005:89-90)

(2) RBA 評価の特徴と成果指標

こうした視点は、評価の際に一層鮮明に現れる。Sida の法整備支援プロジェクト文書を眺めれば、JICA の場合と同様、次の 2 種類の指標が一般的に用いられていることを確認できる。一方は、セミナーを開催した数、セミナー参加者の数、新たに立法された法律の数などの数で示される指標、もう一方は、インタビュー、参加者への質問、調査研究など数以外で示される指標である。RBA を採用する場合においても、プロジェクト文書の見かけは変わらない。

しかしながら、スウェーデンをはじめ、RBAを採用する援助機関が公表するODA評価報告書を眺めると、ジェンダーや子供、そして少数者への配慮がDAC5項目と同程度かそれ以上の比重で分析されていることが分かる。そこではプロジェクト文書に記載されたセミナー参加者の「数」ではなく、参加者の「男女比」が重視され、開発プロセスに女性が参加することや少数者の意見が反映されたかどうか、プロジェクト目標の達成以上に「成果」として強調される。

注意すべきは、数で示される指標がすべて同じ意味を持つ訳ではない点である。一般に、セミナーの開催数、起草された法律の数、セミナー参加の70%が知識を得る、などは「質的数値データ」と見なされるものであり、GNPや人口などの「量的数値データ」とは性質を異にする。純粋な質的データというものは、そもそも数値化できないから質的データと呼ばれるのであるが、定量化できない価値をモニタリングするために、あえて数値で代用することが求められる場合、これは「質的数値データ」となる。本稿の理解は、量的数値データは、データそのものに価値があるのに対し、質的数値データは何の性質を説明しようとしているかという点に価値がある。すなわち「起草された法律の数」は問題ではなく、その数で何の価値を代用しようとしたかが重要なのである。

RBAを採用する場合、まさに「人権」がその価値ということになる。法整備支援のプロジェクト文書において、仮に「起草された法案の数」や「開催するセミナーの数」が成果指標として設定されたとしても、「その数が多いほど良い」とみなすかどうかは別問題である。RBAは、仮に1つとして法案が起草されなかったとしても「人権」の観点から逆走するものでなければ、これを肯定的に評価する。スウェーデンが、一見するとプロジェクト目標の達成度を重視していないように見えるのはこのためである。

さらに、指標が量的数値データないし、代用としての質的数値データで表されていたとしても、指標の達成状況を説明することは定量的評価を意味しない。起草された法律の数を数えることや、セミナー参加者にアンケートをとり、満足と答えた数を集計することは、あくまで「測定」であり、「評価」とは別物、あるいは広い意味での評価の一部分として位置づけられる。測定のためには必ず指標が必要であり、その設定された指標から「業績」を示すことが業績測定である。一方、「評価」にとって指標は判断材料の

1つである。業績測定の結果は評価の際の参考にはなるが、「評価」そのものではない。この意味で、先に見たスウェーデンの評価報告書は、「結果」については業績測定、「成果」の一つである目標達成度（有効性）についてはRBAの観点から「評価」が実施されたといえるのである。

5. おわりに

スウェーデンの法整備支援評価の特徴を改めて整理すれば、次の通りである。第1は、評価主体と評価手法の一致である。専門評価を標榜せず、「結果」に対する業績測定と、それに基づく5項目評価が実施される。5項目評価によって判断されるのは、ターゲットの能力（意識の変化も含む）がD/HRの強化に向けて向上したか否かである。第2は、法整備支援の実施及び評価双方共に、国際的ネットワークの活用を前提とする点である。スウェーデン以外の国や地域への研修生の派遣や国際公募による評価者の人選はその典型である。第3は、ODAプロジェクトの立案、実施、評価の全過程への援助哲学の一貫した適用である。また国際的援助評価の潮流に適応したドラスティックな制度改革と、それを可能とする文化もスウェーデンの特徴といえるだろう。

一方、こうした特徴が生まれた背景には、スウェーデンのODAが抱える根本的な限界がある。すなわち、法整備支援に携わる人材の絶対的不足である。スウェーデンの場合、法整備支援の実施及び評価担当者を国内のみでまかなうことは実質的に不可能である。人口は約900万人であり、法学部を設置する主な大学は、ウプサラ大学、ストックホルム大学、ヨーデポリ大学、ウメオ大学、ルンド大学の5つのみである。この意味で専門評価を標榜しないのではなく、専門評価を可能とする専門家の絶対数が足りないため、止むを得ず、法の専門家が関与する必要のない業績測定を主とする評価を採用しているともいえるのである。

このように見た場合、日本の法整備支援評価をめぐる環境は、極めて高い比較優位性をもっていることが分かる。法律を専門とする学識経験者あるいは法曹関係者が、法整備支援の実施のみならず評価実務を担当することは、業績測定ではなく、法整備支援の内容に焦点を当てた評価を可能とする環境が整っていることを意味する。こうした比較優位性を活かすには、

評価主体と評価手法の適合性について改めて議論を深める必要がある。本稿の検討から明らかになったことは、評価の議論を深める上で、「援助哲学をどう捉えるか」が重要な意味をもっていることである。

評価は、「法整備支援の主体は誰か」という法整備支援の哲学にかかる重要な論点と関わる。目に見える成果を示すことは、スウェーデンにおいても意識されているが、援助対象国及び援助分野は日本のそれとは大きく異なっている。それは、スウェーデンの援助哲学とそれを反映したRBAの徹底した適用が、その選定基準となっているためである。南アフリカや南米の事例で見たように、選挙支援であれば選挙事務所のない場所へ、人材育成であれば学校のない場所へ、都市部ではなく貧困者の多い地方へとという具合に、援助哲学は末端のプロジェクトに反映される。評価においては、法律の「できない」「法が起草された事実」よりも、「司法にアクセスできない人々を見つけ出し、彼らに焦点を向けたか」に価値が置かれる。

こうしたアプローチは、法整備支援における負の側面を検討する上で不可欠な視点を提供する。法整備支援は、支援対象国のエリート層をさらに強化し、貧富の差を激化させ、より深刻な社会問題を引き起こす危険性を合わせもつ。特に、目に見える成果を意識するほど、援助効果が発現しやすい都市部のエリート層を直接のターゲットとする傾向が強くなる。そのため、相手国における既存権力に適合的で、それを強化する支援内容が選択されかねないという懸念は常につきまとう。「権利の上に眠るものは保護に値せず」といわれるが、法整備支援を必要とする国には、権利を主張する術を持たない人々が必ず存在し、ときにそれが深刻な問題となって表出する。法整備支援の評価というからには、スウェーデンのいうRBAの視点を忘れてはならない。

日本において法整備支援が何を究極のところ目指しているのかという点には議論の余地があるだろうが、スウェーデンの場合、RBAを援助哲学とする共通認識の存在が現行の評価制度を形作っている。ODA関係者のみならず広く一般国民に共有された援助哲学と、それに基づく制度設計を前提とするからこそ、個々のプロジェクト目標の達成度に言及しない評価であっても正当化されるのである。指標や評価基準の拠り所となる援助哲学をどう捉えるかが、日本の長所を生かした法整備支援評価を考える際の重要な鍵といえるのではないだろうか。

参考文献

- 鮎京正訓（2000）「『法整備支援』とは何か？それをどう考えるか」社会体制と法1号 17-36頁。
- 香川孝三＝金子由芳（編著）（2007）『法整備支援論—制度構築の国際協力入門』（ミネルヴァ書房）。
- 川村暁雄（2005）「開発協力における人権に基づく開発アプローチ（RBA）の可能性—対カンボジア援助政策の検討より」神戸女学院大学論集 52 卷 1 号 83-102 頁。
- 国際協力機構（JICA）（2016）『JICA 事業評価ハンドブック（Ver.1.1）』（国際協力機構評価部）。
- 砂原美佳（2005a）「スウェーデン開発協力政策の理念と評価システム—ベトナム法整備支援を事例として」国際開発研究フォーラム 30 号 2005 年 9 月。
- （2005b）「スウェーデン法整備支援の現状と課題（調査報告）」CALE News, 2005 年 5 月号。
- （2011）「法整備支援の評価とアカウンタビリティ—スウェーデン国際開発庁における LFA 適用事例の検討を通じたプログラム管理の課題」名古屋大学大学院国際開発研究科。
- 松尾弘（2009）『良い統治と法の支配—開発法学の挑戦』（日本評論社）。
- 山谷清志（2016）「自治体改革と評価」日本評価研究第 16 卷第 1 号、pp.1.2。
- 森田朗＝小川有美（1994）「北欧諸国の ODA」行政管理研究センター調査研究部編『ODA の評価システム（Ⅱ）—理論と国際比較』（行政管理研究センター）。
- Carlsson, J., Cars, T., Haggqvist, E. and Trung, D. (1999). *Reforming the Legal Sector in Vietnam: An assesment of Sida's support to the Ministry of Justice*. Värnamo.
- Danielson, A. and Wohlgemuth, L. (2003), "Swedish Development Co-operation in Perspective, "Working Paper, The Nordic Africa Institute.
- Government of the Socialist Republic of Vietnam and Government of the Kingdom of Sweden (GoV-GoS) (2001). Strengthening the Legal Training in Vietnam Annual Plan of Operation of the Project 2000.07.01-2001.06.30. Statement Annual Plan of Operation 2002, Sida. Hanoi.
- Government of Sweden (1997). The Rights of the Poor - Our Common Responsibility. SKR. 1996/97: 169.
- Government of Sweden (1998a). Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation: Government Communication. SKR.1997/98: 76.
- Government of Sweden (1998b). Human Rights in Swedish Foreign Policy: Government

- Communication. SKR.1997/98: 89.
- Ministry of Justice of Vietnam (MoJV) (2002), *Report on Comprehensive Needs Assessment for the Development of Vietnam's Legal System to the year 2010*, Inter-Agency Steering Committee for Vietnam's Legal System Development Needs Assessment.
- McGillivray, M., Carpenter, D. and Norup, S. (2012), *Evaluation Study of Long-Term Development Co-operation between Vietnam and Sweden*, Sida.
- Molund, S. and Schill, G. (2007), *Looking Back, Moving Forward: Sida Evaluation Manual 2nd revised edition*, Sida.
- Development Assistant Committee (OECD-DAC) (1991). DAC Criteria for Evaluating Development Assistance 1991.
- OECD/DAC (2000), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD (外務省 = 国際協力事業団 = 国際協力銀行 = 日本評価学会訳『評価と援助の有効性——評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集 (日本語版)』[外務省、2003]).
- SIDA (1993). *Sida's Strategy for Its Programmes of Assistance in Support of Democracy and Human Rights*, SIDA.
- Sida (1997). *Justice and Peace: Sida's Programme of Action for Peace, Democracy and Human Rights*. Sida.
- Sida (2000). *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects* [Sida Studies in Evaluation 00/3]. Sida.
- Sida (2001). *A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation*. Sida.
- Sida (2002). *Perspectives on Poverty*. Sida.
- Sida (2003a). *Country Strategy Development: Guide for Country Analysis from a Democratic Governance and Human Rights Perspective*. Sida.
- Sida (2003b). *Digging Deeper: Four Reports on Democratic Governance in International Development Cooperation Summary*. Sida.
- Sida (2012), *Utvärdering av svenskt bistånd: En översyn av utvärderingsverksamheten*, Sida