

平成25年度 外務省ODA評価

貧困削減戦略支援無償の評価
(第三者評価)

報告書

2014年2月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

はしがき

本報告書は、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社が、平成25年度に外務省から実施を委託された「貧困削減戦略支援無償の評価」について、その結果を取りまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決するために寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本評価は、貧困削減戦略支援無償(PRS 無償)の意義をふまえつつ、これまで実施した案件を対象に総括的に評価し、PRS無償に関係する今後の政策立案やより効果的・効率的な実施に資する教訓・提言を行うと同時に、その評価結果を広く公表することにより国民への説明責任を果たすとともに、援助関係国政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、今後のPRS無償供与の参考に供し、かつ日本の援助の広報に役立てることを目的としています。

本評価の実施にあたっては、神戸大学大学院 国際協力研究科 高橋基樹教授に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督して頂き、また、専修大学経済学部 稲田十一教授にアドバイザーとして、国際援助協調についての専門的な立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地 ODA タスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や他ドナー、NGO 関係者など、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載された見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2014年2月

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

本報告書の概要

評価者(評価チーム)

- ・評価主任
神戸大学大学院国際協力研究科教授
高橋 基樹
- ・アドバイザー
専修大学経済学部教授 稲田 十一
- ・コンサルタント
三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社

評価実施機関: 2013年7月～2014年2月

現地調査国: タンザニア

評価の背景・目的・対象

本評価は、PRS無償で実施した案件を対象に総括的に評価し、今後の政策立案や実施のために提言を行うこと、評価結果を公表することにより国民への説明責任を果たすことを目的として実施された。評価対象は、2007～2011年度までのPRS無償(5か国計14案件)である。外務省「政府開発援助(ODA)評価ガイドライン(第8版)」(2013年5月)に基づき、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」及び「外交の視点」からの評価を行った。

評価結果のまとめ(総括)

本スキームは、政策支援型の財政支援であるPRS無償ならではの付加価値が享受できるスキームである。受入国の国づくり支援・政策制度改革支援のニーズに鑑みて、PRS無償を戦略的に活用していくこと、そして、中長期的には支援規模を拡大していくことが期待される。

● 開発の視点

(1) 政策の妥当性

1) PRS無償受入国の開発ニーズとの整合性, 2) 日本の ODA 政策, 対アフリカ支援政策, 国別援助方針との整合性, 3) ミレニアム開発目標(MDGs)・財政支援を巡る国際援助動向との整合性, 4) 日本の比較優位性, 5) 日本の財政支援への参画の観点から妥当性は高い。

(2) 結果の有効性

全般的に、時間的経過の観点から開発プログラム目標の達成状況を定量的に測るまでには至っていないものの、タンザニアの事例においては、一定の効果が既に現れていると判断された。3つの改革促進効果について、改革進捗の加速への貢献という観点から「後押し効果」はあった。「シンボル効果」の発現には少し時間が必要である。「コーディネーション効果」については政策改革に関する協議や方向性の共有が政府内及び政府・ドナー間で促進された。

(3) プロセスの適切性

本スキームの制度設計及び実施・モニタリングプロセスにおいておおむね適切であったと判断されるが、今後、政策の妥当性や結果の有効性を確保する上では改善すべき点がある。

● 外交の視点

PRS無償はドナー間及びドナーと政府間の開発協調を促進し、政策改革に関する協議や方向性の共有化に貢献した。また、日本が財政支援に参加することによって、政策面においてもより大きな協力になった。さらにPRS無償は、受入国の重要政策や行財政改革を実施するために必要な知識・技術・スキルを、日本が技術協力を通じて普及・拡充するという積極的な意義があることが確認された。これは外交的効果に留まらず、同時に、受入国の国づくり支援において、技術協力との連携を通じて開発効果を高めていくという日本の援助アプローチの特徴を最大限に発揮させるものである。

主な提言

(1) PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進

現状、PRS無償の供与国については供与国選定の方針・考え方は策定されているが、供与国の決定のプロセスが日本の関係者間で共有されていない。これまでの経験を踏まえて、PRS無償の供与国の決定過程を明らかにし、関係者と共有することが重要である。

(2) 供与規模・供与時期の見直しと政策レベルにおける複数年度のコミットメント

供与規模については、PRS無償の役割の重要性に鑑みると、中長期的には拡大していくことが期待される。

供与時期については、受入国側の予算システムを踏まえて会計年度の早いタイミングでの供与、あるいは各プログラムの共通ルールなどを考慮して柔軟に決定することが重要である。

政策面において、複数年度のコミットメントを公式表明することを検討するべきである。PRS無償の継続的な実施を公式に表明することは、日本が当該国の国づくり・政策制度改革支援を重要視し、改革の方向性を支持していることを表明するものであり、当該国との二国間関係で外交上においても信頼関係の強化につながるものと期待される。

(3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備

短期的には、「選択と集中」に基づいて、日本としての重点国に対して優先的に投入（現地体制・機能の整備や人材の配置など）を行うことが重要である。中長期的には開発協調を基盤とするPRS無償／財政支援に対する意欲と能力を持った人材、貧困な途上国における行財政改革支援についての意欲と能力を持った人材を数多く育成していくことが重要である。

(4) 日本独自の効果／外交効果のモニタリング

日本独自の効果／外交効果のモニタリングを行う枠組みの構築と、その枠組みに基づく定期的なモニタリングの実施及びその結果の公表を行うべきである。日本の外交効果のモニタリングは他ドナーも含めた共同実施には馴染まない。そこで日本としての目的の達成状況をモニタリングする枠組みを作り、定期的にレビューを行い、その結果を公表すべきである。

(5) 国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信

これまでの日本の開発アプローチをPRS無償の枠組みを通じて発信していくことが重要である。これにより、援助効果向上の観点からは逆行する支援を行う新興ドナーに対して、財政支援の枠組みを通じて受入国政府と一緒に団結して規制をつくることも可能となろう。

※PRS無償の名称について、再考することを提案する。昨今の国際的な援助動向に鑑みて、PRS無償の名称が時代遅れのものになる前に名称変更の検討が行われることが望まれる。

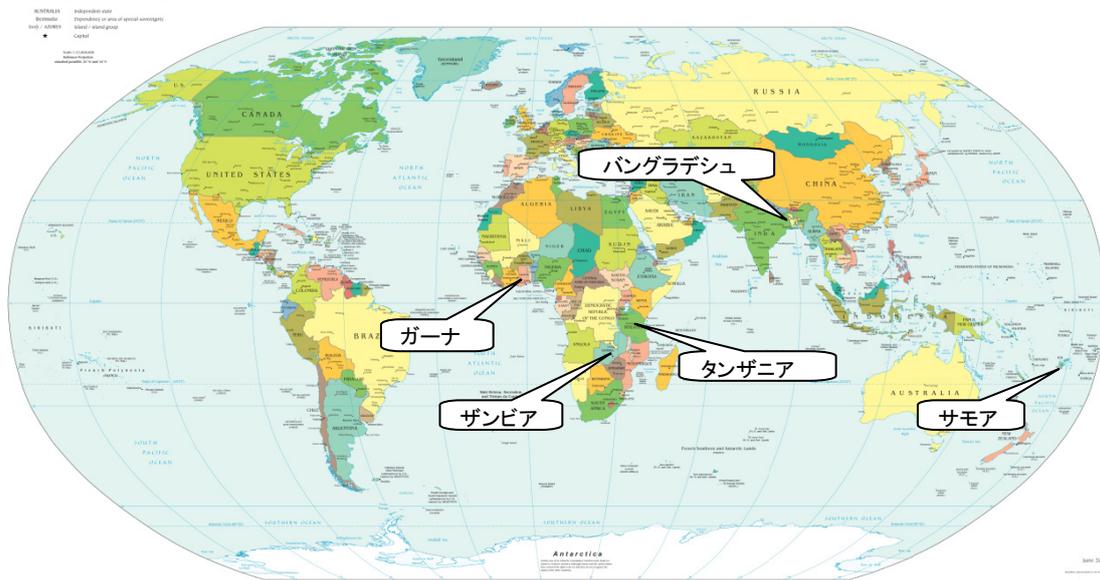
目次

第1章 評価の目的と実施方針	1
1-1 評価の背景と目的	1
1-2 評価の対象	2
1-3 評価の実施方法・評価の枠組み	3
1-3-1 評価の実施方法	3
1-3-2 評価の枠組み	5
1-4 評価実施上の制約	6
1-5 評価実施体制	7
第2章 PRS無償の概要と実績及び財政支援を巡る国際的援助動向	9
2-1 PRS無償のスキームの概要	9
2-1-1 PRS無償の実施の目的・経緯	9
2-1-2 PRS無償の支援形態と支援対象分野	9
2-2 PRS無償受入国の概況と実績	10
2-2-1 タンザニア	10
2-2-2 ガーナ	11
2-2-3 バングラデシュ	18
2-2-4 ザンビア	22
2-2-5 サモア	26
2-3 財政支援を巡る国際的援助動向の変化	28
2-3-1 財政支援の導入時の状況	28
2-3-2 進化の方向性	32
第3章 ケーススタディ: 対タンザニアPRS無償の概況と実績	36
3-1 タンザニアの政治・経済・社会状況	36
3-1-1 政治・社会状況(貧困状況など)	36
3-1-2 外交	37
3-1-3 経済動向(経済概況, 政府の財政状況など)	38
3-2 タンザニアの開発計画	44
3-2-1 国家開発計画・戦略	44
3-2-2 各セクターにおける開発計画の概要	47
3-3 タンザニアにおける開発協調の状況	49
3-3-1 開発協調/援助の概況と特徴	49
3-3-2 各ドナーによる支援の概況(主要ドナーの援助額の実績)	53
3-3-3 ドナー・コミュニティにおける日本の位置づけ	56
3-4 日本の対タンザニアPRS無償の概況	60
3-4-1 PRS無償導入の目的・経緯	60
3-4-2 PRS無償/共通基金の成果	62
3-4-3 PRS無償の実施体制・実施プロセス	78
3-4-4 外交効果	83
第4章 PRS無償の評価	85

4-1 政策の妥当性	85
4-1-1 日本の援助政策の受入国の開発ニーズとの整合性	85
4-1-2 日本の援助政策の上位政策との整合性	88
4-1-3 国際的優先課題・財政支援を巡る国際援助動向との整合性	97
4-1-4 日本の比較優位性	100
4-1-5 日本が財政支援に加わったことの妥当性	102
4-2 結果の有効性	105
4-2-1 支援対象分野・開発プログラム目標の達成状況	105
4-2-2 改革促進効果	107
4-3 プロセスの適切性	111
4-3-1 策定プロセスの適切性	111
4-3-2 実施・モニタリングプロセスの適切性	114
4-4 外交の視点からの評価	122
第5章 評価のまとめと提言	124
5-1 評価のまとめ	125
5-1-1 政策の妥当性	125
5-1-2 結果の有効性	126
5-1-3 プロセスの適切性	128
5-1-4 外交の視点からの評価	130
5-2 評価を踏まえた提言	133
5-2-1 本評価の提言に係る基本的な考え方	133
5-2-2 提言	133
5-2-3 提言の分類と提言の検討・実施のタイミング	140
補論—今後の検討のために	143
1. 貧困削減戦略支援としての一般財政支援の原点から考える	143
2. ガバナンスが弱い国(脆弱国家)に対する財政支援の事例と意義	146

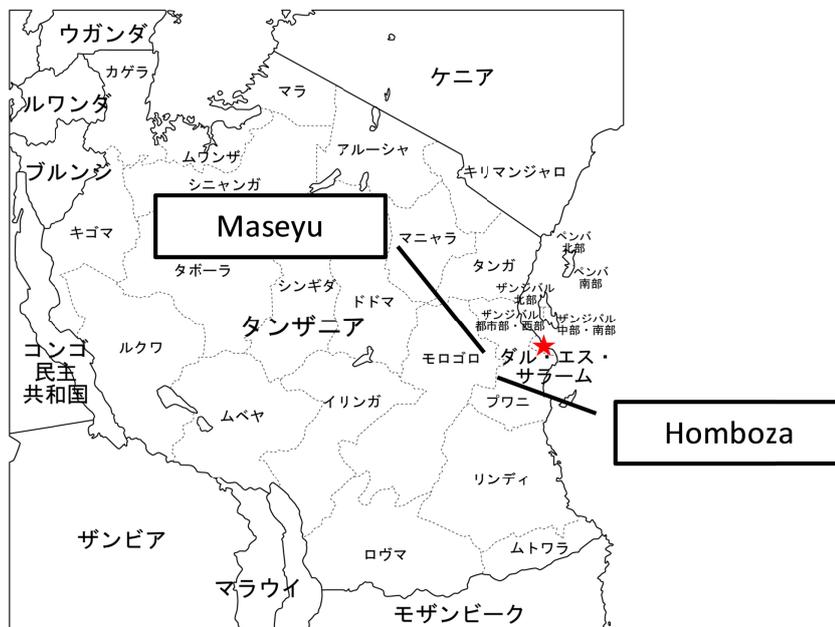
貧困削減戦略無償拠出国

Political Map of the World, June 2012



(出所) University of Texas Libraries

【現地調査を実施したタンザニア及び訪問村】



略語表

略語	正式名称	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AFROSAI-E	African organization of Supreme Audit Institutions in English -Speaking Africa	最高会計検査機関アフリカ英語圏組織
ASDP	Agricultural Sector Development Programme	農業セクター開発プログラム(タンザニア)
ASDS	Agriculture Sector Development Strategy	農業セクター開発戦略(タンザニア)
AU	African Union	アフリカ連合
BRN	Big Results Now!	ビッグ・リザルツ・ナウ(タンザニア)
CPIA	Country Policy and Institutional Arrangement	国別政策・制度評価
CPR	Country Performance Rating	国別パフォーマンス指標
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DADP	District Agricultural Development Plan	県農業開発計画
D by D	Decentralization by Devolution	権限委譲による分権化
DCF	Development Cooperation Framework	開発協力フレームワーク
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DLI	Disbursement Linked Indicators	ディスバースメント・リンクド指標
DoL	Division of Labour	ドナー間分業
DPG	Development Partners Group	開発パートナーグループ
EAC	East African Community	東アフリカ共同体
EC	European Commission	欧州委員会
E/N	Exchange of Notes	交換公文
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	拡大構造調整ファシリティ
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国際連合食糧農業機関
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
FNDP	Fifth National Development Plan	第5次国家開発計画(ザンビア)
FYDP	Five Year Development Plans	5カ年開発計画(ザンビア)
G/A	Grant Agreement	贈与契約
GBS	General Budget Support	一般財政支援

略語	正式名称	日本語訳
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GNI	Gross National Income	国民総所得
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy	ガーナ貧困削減戦略
GSGDA	Ghana Shared Growth and Development Agenda	ガーナ中期国家開発計画
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HSMTDP	Health Sector Medium-Term Development Plan	国家保健セクター中期開発計画(ガーナ)
HSSPIII	Health Sector Strategic Plan III	保健セクター戦略計画 III (タンザニア)
IDA	International Development Association	国際開発協会
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	統合財政管理情報システム
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	国際公会計基準
JAST	Joint Assistance Strategy for Tanzania	タンザニア共同支援戦略
JASZ	Joint Assistance Strategy for Zambia	ザンビア共同支援戦略
JICA	Japanese International Cooperation Agency	国際協力機構
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LDCs	Least developed countries	後発開発途上国
LGDG	Local Government Development Grant	地方自治体開発交付金(タンザニア)
LGRP	Local Government Reform Program	地方政府改革プログラム(タンザニア)
LTPP	Long Term Perspective Plan	長期展望計画
MAIR	MKUKUTA Annual Implementation Report	MKUKUTA 実施年次レポート
MDBS	Multi-Donor Budget Support	一般財政支援(ガーナ)
MDF	Multilateral Debt Relief Fund	多国間債務救済基金
MDGs	Millennium Development Goals	国連ミレニアム開発目標
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング及び評価
MKUKUTA	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty	成長と貧困削減のための国家戦略(タンザニア)
MOU	Memorandum of Understanding	覚書

略語	正式名称	日本語訳
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NAO	National Audit Office	会計監査院(タンザニア)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
O&OD	Opportunities and Obstacles to Development	参加型計画策定プロセス(タンザニア)
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
PAF	Progress Assessment Framework	進捗評価枠組み(ガーナ)
PAF	Performance Assessment Framework	パフォーマンス評価枠組み(タンザニア)
PDCA	Plan, Do, Check, Act	案件形成, 実施, 評価, フォローアップ
PEDP	Primary Education Development Program	初等教育開発計画(バングラデシュ)
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PFMRP	Public Financial Management Reform Programme	公共財政管理改革プログラム(タンザニア)
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	貧困削減貧困削減予算支援
PRS	Poverty Reduction Strategy	貧困削減戦略
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
PSR	Public Sector Reform	公共部門改革
QDA	Quick Disbursement Assistance	足の速い援助
RDS	Rural Development Strategy	農村開発戦略
SACMEQ	Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality	東南部アフリカ教育の質管理コンソーシアム
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SDS	Strategy for the Development of Samoa	サモア開発戦略
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SIP	Sector Investment Program	セクター投資計画
SMASTE	Strengthening of Mathematics, Science and Technology Education	理科研究授業支援プロジェクト(ザンビア)

略語	正式名称	日本語訳
SNDP	Sixth National Development Plan	第6次国家開発計画 (ザンビア)
SO	Strategic Objective	戦略プログラム
SPA	Special Program of Assistance for Africa	アフリカ支援特別プログラム
SWAps	Sector Wide Approaches	セクター・ワイド・アプローチ
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略書
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
TRA	Tanzania Revenue Authority	タンザニア歳入庁
UN	United Nations	国際連合(国連)
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV and AIDS	国連合同エイズ計画
WB	World Bank	世界銀行
WSDP	Water Sector Development Programme	水セクター開発プログラム (タンザニア)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国連貿易開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第1章 評価の目的と実施方針

1-1 評価の背景と目的

本評価の目的は、貧困削減戦略支援無償(PRS 無償)の意義をふまえつつ、これまで実施した案件を対象に総括的に評価し、PRS無償に関係する今後の政策立案やより効果的・効率的な実施に資する教訓・提言を行うことである。同時に、その評価結果を広く公表することにより国民への説明責任を果たすとともに、援助関係国政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、今後のPRS無償供与の参考に供し、かつ日本の援助の広報に役立てることを目的としている。

日本の支援はこれまでプロジェクト型を中心に実施してきたが、近年、アフリカ諸国などを対象に、ドナー国と被援助国が共同で開発目標を策定し、ドナー国が目標達成に必要な資金を供与して被援助国の財政を支援し、被援助国がその達成に責任を負うという、いわゆる「財政支援型」の援助手法が、特に欧州ドナーを中心に進められてきた。現地主導による継続的な政策協議の実施や実施進捗のモニタリングが財政支援プロセスの重要な構成要素となっており、こうした流れの中で財政支援を行うことが開発目標策定の議論の発言力の確保につながるようになった。

このような潮流の中で、財政支援型の援助を受けている被援助国において日本が開発目標の設定などに関与し、また日本の個別プロジェクト型支援が、当該国の開発のために十分な効果を発揮させるためにも、開発目標の策定段階から積極的に関与する必要があった。このような背景の下、日本も2007年度より財政支援型の支援としてPRS無償を導入し、2007年度から2011年度まで、5か国計14案件を実施し、累計で47.835億円を拠出してきた(表1-1参照)。PRS無償は、無償資金協力のスキームの一つであり、援助資金を直接被援助国政府に投入することにより、開発途上国のオーナーシップの強化、公共財政管理能力の向上、事務処理負担の軽減などを図り、被援助国の貧困削減戦略の実施・達成を包括的に支援することを目的としている。

一方、PRS無償は達成すべき目標が明確にされ、その達成状況をフォローするメカニズムが確保されること(案件形成、実施、評価、フォローアップ(PDCA)サイクルの確立)が重要である。2012年6月に実施された行政事業レビューにおいても、国際機関や非政府組織(NGO)などの例も活用しつつ、その効果の評価につき透明性を改善しPDCAサイクルを確立することが指摘されており、これを受けて、平成24年度中に事前評価の実施、公表が導入されている。そして、今後も引き続き現地プログラム形成プロセスや合同モニタリング・評価への参画強化などの改善に取り組むこととしている。

以上の背景を踏まえ、本業務では、日本が供与してきたPRS無償を総括的に捉え、開発効果及び外交的な意義についてバランス良く分析するとともに、今後の政策立案やより効果的・効率的な実施に資するよう有益な教訓と建設的な提言を得ることを主たる目的として評価を実施した。

1-2 評価の対象

本評価は、2007年度から2011年度まで日本が実施してきたPRS無償(5か国計14 案件)を対象とし、当該スキーム全般を評価対象とした(表 1-1)。

表 1-1 PRS無償実績(2007年度-2011年度)

国名 (供与額累計)	年度	供与額 (億円)	支援形態	目的・主な活動内容
ガーナ (18.14億円)	2007	3.375	一般財政支援	第二次貧困削減戦略実施支援。公務員能力強化や公共財政管理等、日本の個別事業の開発効果を高め、ガーナの行政能力向上に寄与することが期待される。
	2008	3.50		
	2009	3.36		
	2010	3.40		
	2011	3.50		
	2010	2.00	セクター支援 (保健)	保健分野の開発計画で示された課題に取り組みことを支援するための財政支援。日本のこれまでの母子保健機能強化等個別事業の開発効果を高めるとともに、ガーナ全体の保健政策や指標の改善に寄与することが期待される。
タンザニア (17.7億円)	2007	6.30	コモンファンド 型	農業、公共財政管理、地方自治、貧困モニタリング分野に対する財政支援。
	2008	5.20		農業、公共財政管理、地方自治、地方行政の4分野に対する財政支援。特に農業および行財政管理能力強化を推進することを目的に支援。
	2010	4.70		農業、地方自治、地方行政改革の3分野を対象として財政支援。TICAD4における「コメ生産量倍増を含む農業生産性の向上のための支援」にも貢献。
	2011	1.50		地方自治、地方行政改革の2分野への財政支援。
バングラデシュ (5億円)	2010	5.00	セクター支援 (教育)	初等教育セクター開発プログラムの実施及び「質の高い初等教育の完全普及」という政策目標を包括的に支援するための教育セクターへの財政支援。
ザンビア (3億円)	2011	3.00	セクター支援 (教育)	教育の質の向上を目的とした教育政策の実施を支援するための財政支援。日本の理数科教員に対する能力向上のための技術協力支援の成果を拡大し、より一層の教育の質の向上に資するべく、必要な資金を教育セクタープール基金に投入する。この協力により、ザンビアの学生の学習習熟度が向上し、ザンビアの経済・社会の発展を担う人材育成への貢献が期待される。
サモア (1億円)	2011	1.00	セクター支援 (教育)	国家開発戦略の優先分野である「教育の質の向上」への取り組みを支援するための財政支援。日本は理数科教育の質の向上に対する支援を行っており、本件協力との相乗効果と教育の質の向上への高い開発効果が期待される。
合計		47.835		

(出所)評価チーム作成

分析を行うに当たっては、PRS無償受入国5か国のうち、ケーススタディとして本スキームを最初に導入したタンザニアへ現地調査を行い、より具体的に分析を行った。その目的は、1) PRS無償の受入国における具体的な運用や成果の実態をより深く把握すること、2) 受入国政府、関係ドナーなどから日本のPRS無償実施についての生の声を聴取し、日本の具体的な貢献や開発協調における日本の役割などを確認すること、3) 具体事例に関係する情報を収集し、評価報告書に反映することによって「分かりやすい評価」の実現に資することである。

【ケーススタディ国:タンザニアの選定】

ケーススタディ国の選定に当たっては、以下の手順・観点に基づいて総合的に判断した。

- 後述の「1-4 評価実施上の制約」で記述したとおり、PRS無償受入国のうちバングラデシュ、ザンビア、サモアの3か国に関しては、供与年がまだ浅く、本評価実施のタイミングにおいては具体的な成果の把握が難しいと判断した。
- タンザニア及びガーナの2か国間で比較したところ、タンザニア向け支援は全ての分野で2007年度から開始されているのに対して、ガーナ向け支援は一般財政支援を2007年度

¹ 「援助協調」はドナー間の協調の意味合いが強いいため、本評価報告書ではあえて「開発協調」の文言を使用することとした。本報告書でいう「開発協調」は、ドナー間の協調だけでなく、相手国政府も含めた、政府内及び政府とドナー間のより広い意味での協調も意図しており、あるべき姿を表した言葉である。

より開始しているが、保健分野でのセクター支援は2010年度から開始と供与年は浅い。

- また、タンザニアは、開発協調が急進的に展開した経緯があり、財政支援の最前線国として認識されている。さらに、日本としてもドナー・コミュニティとしても開発援助においてパイロット的な活動が多く展開されており、ドナー・コミュニティから注目を受けている国の1つである。

以上より、PRS無償のスキームの計画・実施における課題の抽出や改善に向けた政策提言を行う観点から、有効かつ広範な情報収集が期待できる国としてタンザニアをケーススタディ国に選定することが妥当であると判断した。

1-3 評価の実施方法・評価の枠組み

1-3-1 評価の実施方法

本評価の分析作業においては、外務省「政府開発援助(ODA)評価ガイドライン(第8版)」(2013年5月)に基づき、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの観点から評価を行った。さらに、日本の国益上の観点を踏まえ、「外交の視点」からの評価を例として実施した。なお、評価の実施方法の検討に当たっては、以下の諸点にも留意し、検討会などでの関係者を交えた協議により、評価の実施方法を確定した。

(1) 財政支援の効果を測定する評価手法は国際的に確立していないことから、財政支援の評価に関する国際的な動向も見据えつつ²、PRS無償の意義や目的にも留意して評価業務を行った。

(2) 分析に際しては、以下の理論系図(ロジックツリー)を念頭に置いた。本理論系図をベースに、評価対象案件がどのように論理的に対応し、どのような成果をあげることができたか(できつつあるか)を可能な範囲で分析した。また、評価対象国固有の経済・社会・政治状況³や評価対象セクターの特性や実情などを踏まえて、被援助国の文脈を十分に理解した上で、その国の状況に応じた評価・分析を行った。

² Sector Budget Support in Practice(ODI, Mokoro, 2010年)及びそのベースとなった一般財政支援の共同評価(IDD and Associates, 2006年)、EUによる財政支援の3ステップ評価手法(2009年)などで採用した評価手法を参照した。

³ 財政支援は、被援助国の政治情勢の変動に左右されやすいことに十分留意した(例えば、エチオピアでは、民主化勢力が弾圧された総選挙後、複数のドナーが政府に対して財政支援を中止している)。

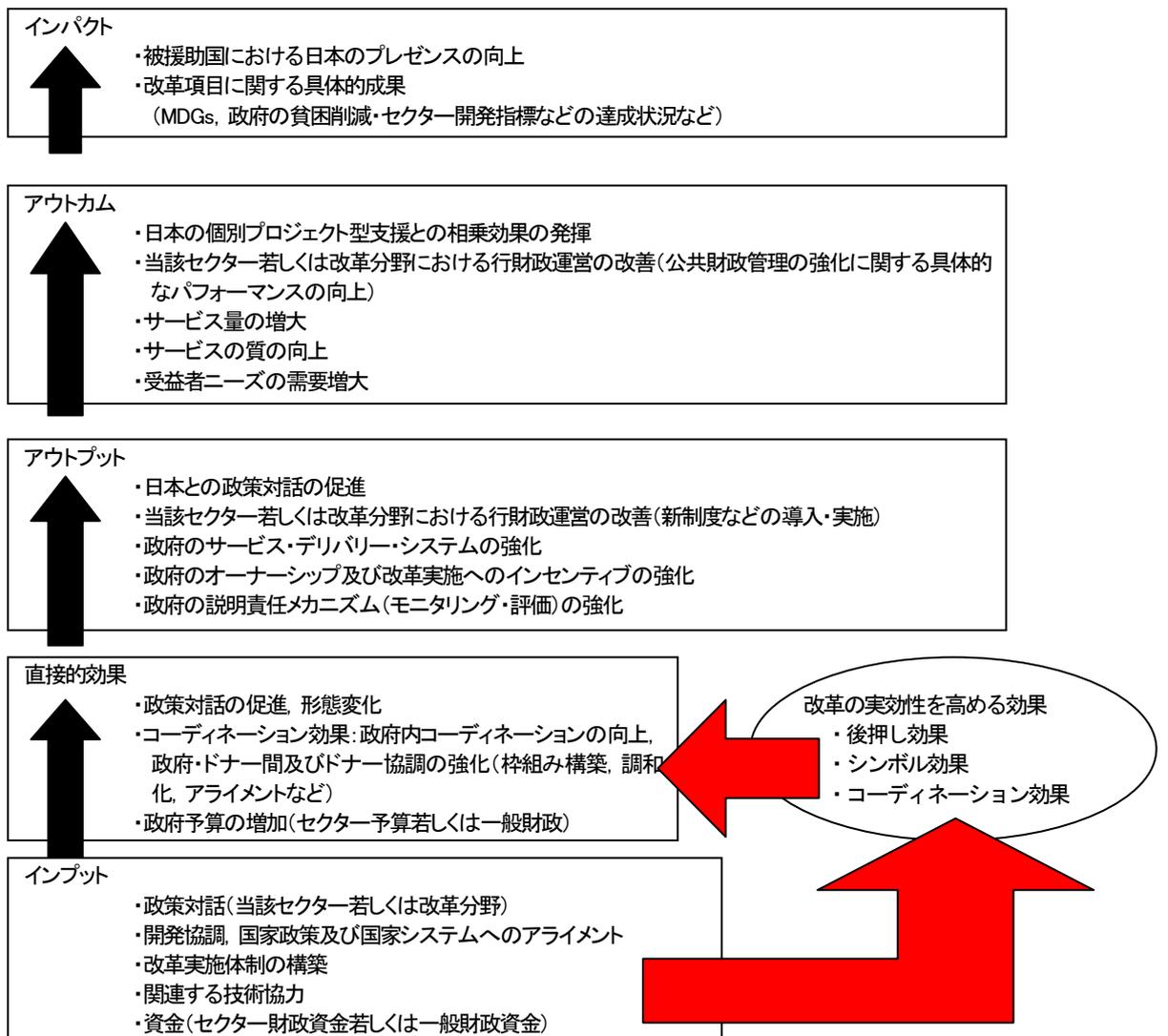


図 1-1 論理系図

(出所)評価チーム作成

(3) 財政支援には、政策対話、開発協調及び国家政策・国家システムへのアライメント⁴、そして改革実施体制の構築・強化を促進させ、上記理論系図に基づく改革プロセスを側面よりサポートする機能があると想定した。これにより、図 1-1 に示した財政支援のインプットから「後押し効果」「シンボル効果」「コーディネーション効果」、すなわち改革の実効性を高める効果が生み出され、財政支援実施プロセスの過程で策定される政策アクションの実行推進に貢献するものと考えた(表 1-2 参照)。本評価では、現地調査国(タンザニア)を対象に、これら 3 つの効果の発現状況についてのレビューを行った。

⁴ 本評価報告では、ドナーが受入国の国家政策や開発戦略などに沿って、受入国の制度や手続きを利用して支援を行うこと(名詞)を総称して「アライメント」と呼ぶ。

表 1-2 財政支援のインプットより生み出される改革の実効性を高める効果

後押し効果	被援助国政府内における改革推進者を支援し、相手政府自身の改革を「後押し」する効果
シンボル効果	改革に向けての被援助国政府の強いオーナーシップ、コミットメントとそれを国内外にアナウンスする「シンボル」効果
コーディネーション効果	改革実行のための実施体制の構築・政府内及び政府・ドナー間の「コーディネーション」の円滑化・強化(政策改革に関する協議や方向性の共有の促進を含む)、開発協調を図る効果

(出所)評価チーム作成

1-3-2 評価の枠組み

「政策の妥当性」については、1) 支援先の政策・開発ニーズとの整合性(国家開発計画、貧困削減戦略、セクター開発計画など)、2) ODAの上位政策や日本の対アフリカ外交政策との整合性(2005年のグレンイーグルズ・サミット及び過去アフリカ開発会議(TICAD)で表明された対アフリカ支援政策・方針)、3) 国際的な優先課題や潮流との整合性(国連ミレニアム開発目標(MDGs)、財政支援を巡る国際的援助動向)、4) 日本の比較優位性、5) 日本が財政支援に加わったことの妥当性(日本がおかれていた状況(援助環境や抱えていた課題)において、財政支援に参加するという援助方針をとったことは適切だったか)などを検証した。

「結果の有効性」については、1) 本スキームによる投入が行われたことで、支援対象分野の開発プログラムにどのような影響を与え、何がどこまで達成されたか(日本が現地主導の政策対話に参加することにより、日本にとっていかなる便益が生じたかといった観点にも留意して評価を行った)、2) マクロレベルでどのような効果が見られたか、3) 改革の実効性を高める効果/改革促進効果(「後押し効果」「シンボル効果」「コーディネーション効果」)が発現したか(タンザニアのケーススタディにて検証)、4) 日本が実施するプロジェクト型支援との補完⁵・互換性、比較優位性などを検証した。

「プロセスの適切性」については、1) 策定プロセス(制度設計)の適切性(PRS無償スキーム設立の必要性があった背景に鑑みた制度設計プロセスの適切性)及び 2) 実施・モニタリングプロセスの適切性についてレビューを行った。その視点としては、被援助国(若しくは支援対象分野)のニーズの把握及び実施計画を策定するための政策協議及びセクター/分野別会合がどのように実施されたか、援助実施に際して、日本国内(外務省、国際協力機構(JICA)本部)及び現地ODAタスクフォースがどのような機能を果たしたか、援助受入国・国際機関・他ドナー・NGOなどとの開発協調・連携の適切性(受入国政府及び他ドナー国・機関との協調やNGOとの連携を円滑にするための適切な協議が実施されているか、実施状況の進捗状況を定期的に把握しフォローするようなプロセス(PDCAサイクルの確保)がとられていたか、政策及

⁵ 日本が実施するプロジェクト型支援との補完性と政府(セクター)全体の政策からみた補完性についても留意した。

び実施プロセスの透明性及び説明責任の確保に係る対応が行われていたかなどの点から検証を行った。

上記に加えて、日本の国益上の観点をつまみ、外交の視点からの評価を行った。具体的には、1)外交的な重要性(相手国との二国間関係上のODAの重要性、日本が掲げる外交理念を踏まえた相手国への支援の重要性など)、2)外交的な波及効果(親日度の増大など友好関係の促進、国際社会における日本の立場への理解増進、日本の存在感の強化など)について評価を行った。

本評価は2013年6月から2014年3月までの期間に、以下の手順で実施した。国内・現地調査における面談先及び視察対象事業は、添付資料に示すとおりである。

国内調査Ⅰ	2013年6月 - 2013年9月 第1回検討会(2013年7月25日) 第2回検討会(2013年9月10日)	評価方針及び評価の枠組案作成、資料収集・分析、質問票の作成、国内関係者・専門家への聞き取り調査
現地調査	2013年9月17日 - 9月27日 (*コンサルタント・チームは、9月28日まで)	<タンザニア(ダルエスサラーム及び近郊の事業サイト)> 日本の援助関係機関、タンザニア政府・関係機関、タンザニアで活動するドナー各国・援助機関などへの聞き取り調査 <英国(ロンドン)> 英国国際開発省(DFID)及びOverseas Development Institute(ODI)への聞き取り調査
国内調査Ⅱ	2013年10月 - 2014年3月 第3回検討会(2013年11月7日) 第4回検討会(2014年1月29日)	現地調査で収集した資料の分析、国内関係者への聞き取り調査、情報整理、提言策定・報告書作成

*コンサルタント・チームは、タンザニア渡航の帰路にロンドンに立ち寄り、財政支援を巡る援助動向についてDFID及びODIに聞き取り調査を実施した。

1-4 評価実施上の制約

本評価の実施過程における主な制約として、以下の諸点について指摘しておく。

本評価はプロジェクト評価ではないという意味でスキーム評価ではあるが、PRS無償の意義や役割が国によって異なることに鑑みて、一括りに全般的な評価を行うことはしなかった。むしろ、前記のとおり、PRS無償受入国各国の文脈を理解した上で、その国の状況に応じた分析を深めていくことに意味があるとの認識の下、評価業務を実施した。ただし、ケーススタディ国として現地調査を実施した国がタンザニア1か国に限定されていたことから、タンザニアとは事情が大きく異なる他国(ガーナ、ザンビア、バングラデシュ、サモア)のPRS無償の実施や成果発現状況などの実態を十分に把握するには限界があった。評価チームは、情報の偏りを避けるため、国内での関係者インタビューを実施するとともに、文献やウェブサイトからの情

報収集に努めたが、評価判断の前提となる検証・分析の範囲は限定された領域がある。特に、「プロセスの適切性」については、情報が得られた範囲で他国についても記載しているが、タンザニアの事例を中心とした記述となっている。

なお、PRS無償受入国のうち、特にバングラデシュ、ザンビア、サモアに関しては、評価の時点においてまだ供与年が浅く(バングラデシュは2010年度、ザンビア及びサモアはそれぞれ2011年度に供与。また、ガーナのセクター支援(保健)は2010年・2011年度に供与)、成果の発現にはタイムラグもあることから、支援対象分野における成果の評価は限定的にならざるを得ず、評価の時点で可能な範囲で検証を行った。検証に当たっては、定量的データの確認に加えて、文献調査や関係者への聞き取りから得られた定性的な情報を十分活用した上で、有効性を総合的に判断した。成果の発現に要する時間に鑑みると、上記3か国の評価については、中間的なレビューといった性格を有すると考えるのが妥当であろう。

PRS無償による政策・制度改革支援は、受入国各国政府の貧困削減戦略や開発プログラムなどと一体化しており、PRS無償自体によって促進された政策アクションと政府のプログラムを切り分けることは難しい。また、PRS無償が対象とする政策・制度改革の成果発現への経路は、外部要因の影響や、タイムラグもあり複雑である。さらに、複数のドナーが共通の開発課題の改善・改革に向けて、資金供与や政策協議を行い、改革の進捗状況について共同でモニタリングを行う財政支援においては、PRS無償のみを取り出して、それが実際にどれほど改革に寄与しているかを定量的に測定することは困難である。すなわち、こうした財政支援固有の特性による制約から、「結果の有効性」のアウトカム及びインパクトレベルの分析については、PRS無償のみを取り出して評価することは現実的ではなく、また、意味をなさないことから、受入国の財政を含むセクター全体の改革進捗状況という観点から分析を行った。

1-5 評価実施体制

本評価調査は、評価主任、アドバイザー、外務省、コンサルタントを含む関係者を交えた協議により、評価の実施方法を確定し、国内及び現地調査を行った。本評価チームメンバーは以下のとおりである(*印は、現地調査メンバー)。なお、本評価の重要性にも鑑み、検討会において、客観的かつ学術的な視点を議論の中に取り入れて、評価チーム及び援助関係者との議論・意見交換を深め、評価結果に活かすことを目的として、浅沼信爾 一橋大学国際・公共政策大学院客員教授がアドバイザーとして参加した。

評価主任	高橋 基樹*	神戸大学大学院国際協力研究科 教授
アドバイザー	稲田 十一*	専修大学経済学部 教授
コンサルタント	島村 真澄*	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 主任研究員
	坂野 太一	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 主任研究員
	渡邊 恵子*	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 副主任研究員
	前村 明佳子	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 研究員
	近藤 碧*	三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 準研究員

また、現地調査には、外務省大臣官房ODA評価室から石本毅課長補佐がオブザーバーとして参加した。

第2章 PRS無償の概要と実績及び財政支援を巡る国際的援助動向

2-1 PRS無償のスキームの概要

2-1-1 PRS無償の実施の目的・経緯

冷戦終結後、1990年代から援助の有効性を巡り、プロジェクト型支援への反省が行われるとともに、先進国の援助疲れ、構造調整に対する批判、被援助国のオーナーシップやガバナンス重視などを受けて、援助効果を向上させる新しい援助手法や貧困削減を直接目的とする戦略に関する議論が活発化した。こうした中、北欧諸国、英国、アイルランド、オランダなどが、セクター・ワイド・アプローチなどの新たな開発協調の枠組みを開始するようになった。

このような状況を背景に、1999年世界銀行及び国際通貨基金(IMF)が債務削減及び融資供与の条件として包括的な経済社会開発計画であるPRSP(3-5年間)の導入を開発途上国に要請することを決定した。これを受け、開発途上国はドナー諸国など関係者と共同で開発目標を策定し、PRSPの作成を主体的に進めることを求められるようになった。PRSPの実施を包括的に支援するため、多数のドナーが援助資金を直接被援助国政府に投入する財政支援型の援助手法を導入した。その一方で、開発途上国側では、多数のプロジェクト型援助実施により、取引費用が増大し、非効率性が増大しているとして、「プロジェクトの氾濫」の弊害が指摘されるようになり、財政支援を有効な援助手法と認識するようになった。

2000年代前半、このような財政支援を主とする国際的援助動向を背景に、日本の援助関係者間で、従来のプロジェクト型支援の効果を十分に発揮させるためには、開発政策の上流における議論に積極的に参画し、途上国政府との政策対話及び他ドナーとの開発協調を促進させることが重要という認識が高まった。特に、開発協調の枠組みに参加することによって、通常入手が困難な政治・政策などの重要な情報の収集が可能となること、更に開発途上国政府との政策協議に参加できるようになることが、有効な支援の計画・実施を実現するに当たって喫緊の課題となった。こうした状況を背景に、財政支援型のスキームとして、貧困削減戦略支援無償を2007年度より導入することが決定された。(「第5章 評価のまとめと提言」の冒頭をあわせて参照。)

2-1-2 PRS無償の支援形態と支援対象分野

貧困削減戦略支援無償においては、日本の援助の重要なスキームである技術協力と組み合わせる実施することが基本とされている。同時に、途上国の財政に投入した資金の透明性確保のための公共財政管理の能力強化の重要性も合わせて確認されている。

審査・決定のプロセスにおいては、開発途上国から、日本に対して行われる援助要請を踏まえ、相手国の情勢、PRSPの進捗状況、財政支援の枠組み、日本のプロジェクト型支援との補完の観点、現地ODAタスクフォースの体制、相手国における開発協調に対する考え方などを総合的に勘案し、実施対象国を選定し、閣議で決定している。

表 2-1 PRS無償の主要目的

<ul style="list-style-type: none"> ● PRSPIに対する包括的支援 ● 被援助国のオーナーシップ促進 ● 被援助国の財政管理能力の向上 ● 被援助国の事務処理負担の軽減 ● 被援助国における開発協調 ● 日本のプロジェクト型支援との補完
--

(出所)外務省『2012年版政府開発援助(ODA)参考資料集』より評価チーム作成

貧困削減戦略支援無償(PRS無償)の支援形態は一般財政支援、セクター財政支援、コモンファンド型財政支援の3つから選定される(表 2-2)。

表 2-2 PRS無償の支援形態

一般財政支援	被援助国とドナーが合意したPRSPIに基づき、被援助国政府の一般会計に資金の使途及び支出項目を特定せず直接援助資金を供与する。
セクター財政支援	一般会計に直接援助資金を供与するが、資金の使途としてPRSP上の重点分野(教育、保健など)を特定するもの。
コモンファンド型財政支援	被援助国及びドナーが被援助国予算に設けられた特別会計(口座)に援助資金を供与する。

(出所)外務省『2012年版 政府開発援助(ODA)参考資料集』 p.29

これまで実施されたPRS無償は供与国によって支援形態や対象分野、さらに金額の面からも異なる。まず、一般財政支援が実施されたガーナでは、主に公務員行政能力強化分野での支援が実施された。ガーナでは保健分野でのセクター財政支援も実施されている。コモンファンド型の支援形態でPRS無償が実施されたタンザニアでは、年度により異なるセクターへの供与が行われている。バングラデシュ、ザンビア、サモアにおいては、いずれも教育分野でのセクター財政支援が実施された。したがって、PRS無償が各国の開発状況に与えるインパクトは各国ごとに異なる。

2-2 PRS無償受入国の概況と実績

2-2-1 タンザニア

(1) PRS無償の概況

タンザニアにおけるPRS無償は、2007年度から2011年度まで総額17.7億円が供与されており、重点分野であるセクターの共通基金(農業セクター開発プログラム(ASDP)、公共財政管理改革(PFMRP)、地方自治体開発交付金(LGDG)、地方政府改革プログラム(LGRP)、貧困モニタリング)に投入されてきた。

現地のODAタスクフォースは、人数的にも専門性においても他国にはない強固な実施体制となっており、大使館の経済協力班が複数名体制で全体の総括・調整を担う他、国際協力機構

(JICA)では各セクターについて技術的提言及び政策協議が実施できる職員を置いている。特に、重点分野である農業セクターでは、開発協調を専従に実施する企画調査員を代々派遣し、現在は次長を配置するなど、政策協議、またリード・ドナーを執れる人材を置いている。以上の人員配置の中、25分野のセクター別会合のうち、9分野(農業、電力、水、保健、運輸・交通、民間セクター、ガバナンス、地方行政、公共財政管理)の会合にほぼ全て出席する他、開発パートナーグループメイン会合など、全体的なドナー会合にも参加し、ODAタスクフォースで積極的な開発協調活動を実施している。

(2) PRS無償の経緯

タンザニアは、2000年前後に始まった開発協調の議論及び実践の場として、アフリカ諸国の中でも特に活発であり、援助の効率化・効果向上に向けたドナー間開発協調が特に進展していた。英国を始めとする欧州ドナー及びタンザニア政府側も財政支援が最も望ましい支援形態として、財政支援による援助効果最大化、オーナーシップの醸成が図られてきた。日本は1960年代からプロジェクト型支援を中心に対タンザニア支援を行ってきたが、プロジェクト型援助への逆風が強い中、新規の技協の実施及びドナー・コミュニティでの対話に参加することができる状況にはなく、これまで実施してきた技術協力プロジェクトの開発効果の拡大のためには財政支援を入れる必要性が非常に高かった。このような背景を踏まえ、2007年以降⁶、財政支援とプロジェクトで相互補完を行うタンザニア方式(モダリティ・ミックス)を実践してきている。

(3) PRS無償の成果

他ドナーと比較した金額的な投入額は小さいものの、長年実施してきた農業分野、そして農業のみならず保健、教育など地方での具体的な開発プロジェクトの実現の基礎となる地方行政プロジェクトの成果を面的に拡大し、そしてセクター全体における政策意図の実現という積極的かつ明確な意義をもって実施されてきている。また、公共財政管理改革プログラムの共通基金への投入は、財政支援の効果の発現に重要な公共財政管理分野の制度構築及び能力強化(内部監査プロジェクトなど)に結び付けて、持続的に全国に裨益させていく、という戦略的な位置づけとしてPRS無償を活用している。詳細は第3章参照。

2-2-2 ガーナ

(1) 概況

ガーナでは2003年に一般財政支援の枠組みである一般財政支援(MDBS)が出来上がっており、MDBSは、ガーナの公共政策に関するドナーとガーナ政府の政策対話のメカニズムとなるとともに、ガーナ政府による改革を支援し、資金と成果のモニタリングする枠組みである。

⁶ PRS無償が導入される2007年度までは、債務削減無償やノンプロジェクト無償の見返り資金などを活用して財政支援として投入してきた。

PRS無償もこの枠組みの中で支援されている。

MDBSはガーナ政府とドナーとの間の政策対話によって達成目標が定められており、達成目標として、2012年には①成長、収入、雇用の促進、②人間開発、生産性と雇用、③透明性が確保され、説明責任を持つ政府、が定められている。なお、MDBSの評価のために、「進捗評価枠組み」が策定されており、2012年のMDBS Annual Reviewによれば、そこには全省庁関連トリガー(政策の達成目標)が12、セクター・ターゲットが20設定されている。援助資金全体の中に占めるMDBSを通じた一般財政支援の割合は20%から30%である。また、MDBSへのコミットメント額が実際にディスバースされた割合をみると、いずれも80%を超えている。

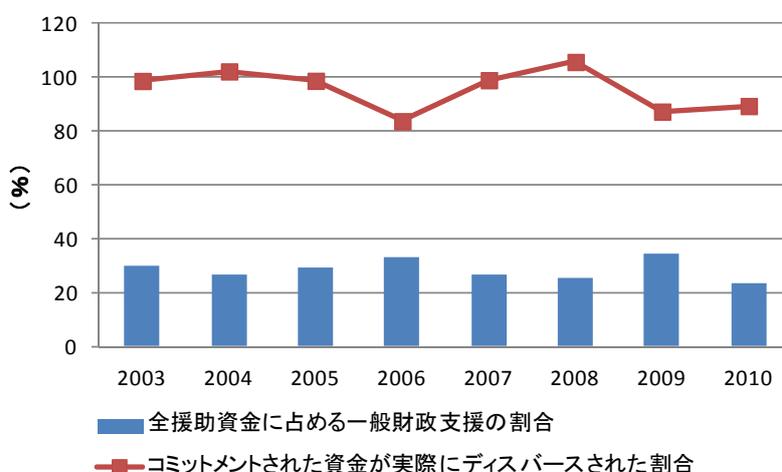


図 2-1 全援助資金に占める一般財政支援の割合とそのディスバースの割合

(出所)ガーナ政府 MDBS web サイト

(http://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/docs/mdbs/Facts_and_Figures.pdf)

(2) 実績

(ア) PRS無償の概要・実施の背景

ガーナでは90年代後半より保健セクターで共通基金(コモン・ファンド、コモンバスケット、バスケットファンドとも呼ばれる)⁷を利用したセクター財政支援が開始され、教育、道路、農業、地方分権、公共セクター改革などの分野でもセクター単位の支援が強化されるようになった。保健セクターで共通基金が成立した際は、共通基金への資金供与ドナーにのみ保健省から詳細情報が伝えられるなど、共通基金への出資がないドナーには保健セクター改革全体の状況が分かりづらくなるような状況が生じそうになったこともある。しかし、当時の日本を含む共通基金への出資を行っていなかったドナーの努力、及びMDBSの成立⁸などもあって、保健省は共通基金への資金供与以外の財政支援も受け入れるようになった。

⁷ 共通基金への資金投入ドナーは、英国、オランダ、デンマーク、欧州委員会(EC)、世界銀行。

⁸ MDBSが成立することで、保健セクターへのドナーの資金は、共通基金への資金のみならず、MDBSを通じても配賦されることになる。そのため、保健セクターへの出資ドナー間のみで情報を限定的に得ることで、共通基金への出資を促す意味があまりなくなったためもある。

なお、拡大重債務貧困国(HIPC イニシアティブ⁹)による債務削減のため、政府全体の公共支出管理がドナー側の重要な課題となり、ガーナ政府全体の公共セクター改革あるいは公共財政管理改革が従来以上に強調されるようになった。日本が公共政策分野への一般財政支援に参加した理由はこのような改革の一環である。債務削減の結果生じた、返済しなくても良くなった余裕資金、及び財政支援による資金、の双方が中央の財務省の管理となって、セクター財政支援も一般財政支援に移行することが求められるようになり、2003年には一般財政支援の枠組みとして、MDBSが出来上がった¹⁰。またセクター財政支援として保健セクターが選定された理由は、日本が技術協力、一般無償資金協力、ユニセフを通じた支援を組み合わせたプログラムアプローチの1つのコンポーネントとして保健セクター財政支援を検討したためである。Holistic Assessment of the Health Sector Programme of Work 2012, Ghana」(p.6)によれば、ガーナ政府が保健部門中期開発計画(Health Sector medium term Development Plan)(2010-2013)で設定した目的3の中で、ボルタ州、アッパーウエスト州、ノーザン州、そしてブロング-ハファホ州の4州の5歳以下の乳幼児死亡率が高いとされている。アッパーウエスト州では近年それは大きく低下したと評価されているものの、上記4州における取組の必要性が依然として必要と見なされている。日本は、保健省の中期開発計画を支援することを主な目的として、特にアッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラム¹¹と同様の取組を全国展開していく支援の一つとして、セクター財政支援の供与を決定した。

なお、ガーナでは、2003年2月に、拡大HIPCイニシアティブ適用の条件となる貧困削減戦略としてガーナ貧困削減戦略(GPRS)(2003-2005)が策定された。その後、第二次貧困削減戦略(GPRS II)(2006-2009)が策定され、これに整合する形で「第6次五カ年計画 2011-2015」がまとめられた。さらに第三次の貧困削減戦略として、「ガーナ中期国家開発計画(GSGDA)」(2010-2013)が策定され、2013年現在の開発戦略となっている。

(イ) PRS無償の支援対象分野における開発パートナー・開発協調の動向

2011年の時点でMDBSにはアフリカ開発銀行、英国、カナダ、デンマーク、欧州委員会(EC)、フランス、日本、ドイツ、オランダ、スイス、世界銀行の11ドナーが参加している。

なお、ガーナに対する援助について、ガーナ財務省は一般財政支援(ガーナでいうところのMDBS)を望むと表明しているようだが、公式には以下の様にセクター財政支援、プロジェクト支援、技術支援も認めるとしている。

⁹ HIPCイニシアティブは、1996年に世界銀行・IMFIにより提唱され、各国政府によって合意された重債務貧困国を対象とした債務救済計画。HIPCの認定基準(1993年の1人当たりのGNPが695ドル以下で、1993年時点における現在価値での債務残高が、年間輸出額の2.2倍若しくはGNPの80%以上)を満たした国の厳しい債務負担を持続可能な水準に引き下げることを目的とした。1999年のケルンサミットではHIPCイニシアティブを拡充し(拡大HIPCイニシアティブ)、ODA債権の100%削減と適格な非ODA債権90%削減を含む「より早く、より広範で、より深い」救済を行うことが打ち出された。

¹⁰ 2003年当初のMDBSへの参加ドナーは、世界銀行、英国、EC、カナダ、オランダ、デンマーク、ドイツ、スイス、フランス、アフリカ開発銀行の10ドナーである。

¹¹ 2010年までは、「アッパーウエスト州住民の健康改善プログラム」が実施。

ガーナ政府が認める援助形態

- 1) セクター財政支援(手法は一般財政支援(GBS)と同様であるが、投入した資金が特定のセクター(例えば保健、あるいは教育部門)にイヤーマークされている。)
- 2) プロジェクト支援(本資金の場合、政府システムを通しても通さなくとも良い)
- 3) 技術支援(公務員向けトレーニング、専門家によるアドバイスなど)

(出所)ガーナ政府 MDBS web サイト「Multi-Donor Budget Support in Ghana: Questions and Answers」
(http://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/docs/mdbs/Questions_and_Answers.pdf)

日本がガーナに対して実施したPRS無償は、一般財政支援型及びセクター財政支援型の二つであり、一般財政支援型は本MDBS枠組みの対象となる。

さらにMDBSは、現時点では 2008 年に改訂された「枠組みメモランダム (Framework Memorandum)」と「進捗評価枠組み (PAF)」を踏まえている。PAFには全省庁関連トリガーとセクター・ターゲットの2つの範疇からなる指標が定められており、ガーナ政府とドナーによる年間共同レビュー (Annual Joint Review) において毎年5月にレビューが行われている。2011年のPAF評価によれば、設定されている12の全省庁関連トリガーのうち、11が達成され、20のセクター・ターゲットのうち、16が達成されている¹²。全省庁関連トリガーのうち達成できなかったものは、保健と教育などの分野横断のコミュニティベースの共通目標メカニズムの設定、であり、全省庁関連トリガーはほとんど達成されている。また、セクター・ターゲットの中で達成できなかったものは、1) 学校報告カード(地方における学校関係データベース)、2) 高等教育におけるジェンダーバランス、3) 公務員の行動規律を議会に提出、4) 国家ジェンダー平等政策の作成と承認、である。少なくともこれらの指標の達成の状況からは、目標達成の度合いは高いように見える。

一方、ガーナ保健セクターの Aide Memoire 2011 に署名している援助国・機関は、世界保健機関(WHO)、オランダ、英国、デンマーク、米国、国際連合エイズ合同計画(UNAIDS)、世界食糧計画(WFP)、国際連合人口基金(UNFPA)、世界銀行、日本、国際連合児童基金(UNICEF)、アフリカ開発銀行の12機関であり¹³、2012年時点でも、保健セクターの主要ドナーとして12機関が示されているが、左記の12機関において、UNAIDSに代え、欧州連合(EU)を入れて示されている¹⁴。また2013年初めにおいて引き続き保健セクター財政支援を行う予定の国・機関は、日本、EU、デンマーク、英国の4カ国・機関とのことである¹⁵。保健セクターには共通基金が設定されていたが、各機関による共通基金への拠出額の情報は文献上では得られなかった。なお、保健セクターの共通基金はその後一般財政支援やセクター財政支援に切り替えが進められた。ただし目安としては、例えば、2006年の世界銀行による公共支

¹² 2011 PAF, Outcomes, Challenges & Lessons Learned (<http://www.mofep.gov.gh/CG2012/documents.php>).

¹³ Joint Ministry of Health and Development Partners' Health Summit, Accra AIDE MEMOIRE, 11 – 15 April 2011. EUは2011年段階でも保健セクター支援を行っていたが、本AIDE MEMOIREには署名していない模様である。

(<http://www.moh-ghana.org/UploadFiles/Publications/Aide%20Memoire%20April%202011120423055446.pdf>)

¹⁴ JICA 貧困削減戦略支援無償(保健)事業事前評価表, 2012。

¹⁵ 同上。

出追跡調査が公開されており、それによれば、2006年においては保健支出全体(5兆200セディ)のうちドナー資金は7%(3,660億セディ)である¹⁶。また2010年に作成された「国家保健セクター中期開発計画(2010-2013)(HSMTDP)の4年間に対する各国の拠出予定額(2010年時)は以下の様になっている。

日本:6億円(7百万米ドル相当)(3年間),2億円(2.3百万米ドル:2012年度)

EU:13.1百万米ドル(2012年コミット値)

デンマーク:12.1百万米ドル(2012年コミット値)

オランダ:23.5百万米ドル(2012年コミット値)

英国:11.6百万米ドル(2012年コミット値)¹⁷

(ウ) PRS無償の成果

(a) 公共政策分野(行政能力向上(全体),公務員能力強化,公共財政管理(個別事業)への支援

日本のPRS無償は、技術協力との相互関係を重視して導入されてきた。ガーナの一般財政支援においては、平成20年と平成21年にはその目的を「我が国が実施するプロジェクトから得た知見を生かしつつ、我が国が重視する政策分野におけるガーナ政府の取組を促し、当該分野の開発効果を向上」させることとし、必ずしも特定のプロジェクトとの関係は示されていない。しかし平成22,23,24年には「行政能力向上(全体),公務員能力強化,公共財政管理(個別事業)の開発効果」と特定事業が示されている。関連があると考えられる事業は以下のとおりである。

日本の、対ガーナ共和国 国別援助方針(平成24年4月)によれば、「行財政機能の強化」は重点分野(中項目)の4項目の一つである。

そこでは、協カプログラムとして、「行財政人材育成プログラム」が設定されており、それに以下の様なプロジェクトが示されている。

¹⁶ Ghana Public Expenditure Tracking Surveys (PETS), 2007 Education and Health (<http://www.statsghana.gov.gh/nada/index.php/catalog/57>).

¹⁷ JICA 2012 同上。

表 2-3 日本の公共政策分野への支援

協力プログラム名	協力プログラム概要	プロジェクト名	スキーム	実施期間	支援額(億円)
行財政人材育成プログラム	公務員能力全般及び財政、モニタリング・評価などに関係する能力と制度の強化を通じて、行財政人材の育成を図る	財務経済計画省経済官僚キャパシティ強化	国別研修	2011-13	
		財務経済計画省経済官僚育成支援(長期研修)	国別研修	2011-13	
		公務員研修センター機能強化プロジェクト	技プロ	2011-13	2.66
		財務省モニタリング・評価能力強化支援	国別研修	2010-11	
		食糧農業省・財務管理改善プロジェクト	技プロ	2010-13	5.30

(出所)外務省 web サイト(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/hoshin/pdfs/ghana.pdf>)

また、日本の、対ガーナ国別援助計画(平成 18 年)¹⁸でも横断的分野として、「行政能力向上・制度整備」が掲げられており、以下の様に示されている。

「行政能力の向上: 目的: 戦略プログラム(Strategic Objectives: SO) 1-4(に必要な行政能力の強化): 財務管理・開発計画などについて地方行政機関や中央省庁の管理能力の向上と政策・制度づくり、執行能力の強化を支援。その際、地方分権化の流れに沿って、中央と地方の相互補完機能の強化も支援」

なお、JICA による事業は、いずれも事業期間が 2013 年までであるが、「進捗評価枠組み(PAF)」よれば、政府による未払いの解消等、設定された指標は改善していると評価されている。一方、PFM 改革の全体プランが欠如していることから、部分的な改革は進んでいるが全体的な向上には必ずしもなっていないと指摘されている。

(b) 保健分野への日本の支援

保健セクターへのセクター財政支援については、平成 22 年の開始以降、「ガーナ全体の保健政策や保健指標の改善。日本がこれまでアッパーウエスト州で実施してきた地域保健機能強化などの個別事業の開発効果」と対象が示されている。

日本の、対ガーナ共和国 国別援助方針(平成 24 年 4 月)によれば、「保健・理数科教育」は重点分野(中項目)の4項目の一つであり、保健はその小項目として挙げられている。協力プログラムとしては、「アッパーウエスト州 母子保健サービス強化プログラム」が実施されている。以下表に日本の保健分野への支援をまとめた。(技術協力のみを記した)

¹⁸ 外務省 web サイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/ghana0609.pdf>

表 2-4 日本の保健分野への支援

協力プログラム名	協力プログラム概要	プロジェクト名	スキーム	実施期間	支援額(億円)
アッパーウエスト州 母子保健サービス強化プログラム	日本のこれまでの協力実績を活かし、アッパーウエスト州を始めとする地方・農村部における医療施設の建設、保健関係の啓発活動強化、医療従事者の能力向上支援などを通じて保健サービスの改善を図る。また、他の国・国際機関などとの協力を念頭に置いた事業を展開する。これらを通じてMDG4及び5の達成に寄与する	アッパーウエスト州地域保健機能を活用した妊産婦・新生児保健サービス改善プロジェクト	技プロ	2011-15	8.7
		地域保健政策アドバイザー	個別専門家	2011-13	
		アッパーウエスト州住民の健康促進	青年海外協力隊(JOCV)	2010年以前-11	
		ガーナ ノーザン州及びアッパーイースト州における母子、新生児及び幼児死亡率削減促進のための取組	マルチ	2011	0.79

(出所) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/hoshin/pdfs/ghana.pdf>

なお、日本の、対ガーナ国別援助計画(平成18年)には保健セクターの記述はあるが、この時点では、母子保健あるいは妊産婦の健康といった課題は必ずしも明示されているわけではない。

また、主たる対象プロジェクトの「アッパーウエスト州地域保健機能を活用した妊産婦・新生児保健サービス改善プロジェクト」の事業期間は2016年までであり、現状ではアウトプット、アウトカム、インパクトともに「アッパーウエスト州地域保健機能を活用した妊産婦・新生児保健サービス改善プロジェクト」を通したPRS無償の明示的な結果を検討しようとするには時期尚早である。一方、PRS無償そのものを考えれば、PRS無償が目的とする母子保健関連の指標の推移は以下の様に概ね改善しており、貢献していると考えられる。

表 2-5 ガーナ保健分野(主として母子保健)の指標の推移

指標	2009	2010	2011	2012	2013
妊産婦死亡率(対10万出生)	451	N/A	N/A	N/A	226
出産率	4.0	N/A	N/A	3.8	3.8
施設内妊産婦死亡率	196	185	170	160	150
5歳未満児死亡率	80	N/A	N/A	<50	<50
乳幼児死亡率	50	N/A	N/A	<30	<30
訓練を受けた医療従事者の介助による分娩率(%)	39.4	50.3	55.6	60.0	65.0

(出所) Ministry of Health, Ghana (2013) Holistic Assessment of the health Sector programme of Work 2012
(<http://www.moh-ghana.org/UploadFiles/Publications/2012%20Holistic%20Assessment%20Report%20ofoe130715062103.pdf>)

表 2-6 ガーナ保健部門への財政支援額

年	財政支援総額 (百万米ドル)	日本の支援額 (百万米ドル)	日本分/ 総額	財政支援総額/ 保健分野予算総額
2011	55.1	2	3.6%	7.0%
2012	57.5	2	3.5%	4.4%

(出所) Ministry of Health, Ghana (2013) Holistic Assessment of the health Sector programme of Work 2012
(<http://www.moh-ghana.org/UploadFiles/Publications/2012%20Holistic%20Assessment%20Report%20of%20oe130715062103.pdf>)

(エ) 実施体制

財政支援の特徴として、中央政府レベルにおいて被援助政府と援助国・援助機関との非常に密な作業が発生する。ガーナにおいては、公共政策分野では5つのグループが設置され、保健分野では1つのグループが設置されていた。公共政策分野の5つのグループは、①国連ミレニアム開発目標(MDGs)・調和化、②公共財政管理(PFM)、③公共部門改革(PSR)、④モニタリング及び評価(M&E)、⑤地方分権化、である。このうち、特に日本の公共政策分野支援に関わりが深いと思われるのは②PFM、③PSR、④M&Eであり、企画調査員1名(JICA)と経済協力調整員1名(大使館)を中心とした対応であった。いずれもPRS無償が新規に開始されて以降の増員はない。

一方、保健部門は月例ドナー会合及びセクターワーキンググループ会合(ドナー及び保健省関係者)、年1回のヘルスサミット及び年3回のビジネスミーティングなどの参画が必要であり、JICA専門家1名、企画調査員1名(JICA)、経済協力調整員1名(大使館)の3名を中心に対応されていた。保健部門もPRS無償以降の増員はない。

(オ) 外交効果

公共政策部門へのPRS無償に関しての外交効果は同国の財務状況の改善を直接求めることができるようになったことである。一方、保健セクターへのPRS無償では、日本が、技術協力、一般無償資金協力、ユニセフを通じた支援が組み合わさったプログラムアプローチに1つのコンポーネントとして保健セクター財政支援を検討し、それに対して保健大臣より謝辞が述べられている。これらは援助外交上の効果を持ったといえる。

2-2-3 バングラデシュ

(1) 概況

バングラデシュでは、2008年10月に第二次貧困削減戦略として「Moving Ahead: National Strategy for Accelerated Poverty Reduction II 2009-11」が策定された。その後、国家の長期計画として Perspective Plan of Bangladesh 2010-2021 が策定され、これに整合する形で「第6次五カ年計画 2011-2015」がまとめられ、現在PRSPの役割はこの計画に集約されている。同五カ年計画の中で、人材開発は重点分野として位置づけられている。

教育セクターにおいては1990年に義務教育法が制定され、初等教育が義務化された。さら

に、第一次初等教育開発計画(PEDP I)(1998-2003)、PEDP II(2004-2010)が策定され、初等教育の普及・拡充が図られてきた。現在は、PEDP 3(2011-2015)が実施されている。PEDP 3は「質の高い教育の完全普及」を目標とし、①学習と指導の改善、②参加と格差是正、③分権化と効果向上、④プログラム計画・運営能力強化の4つのコンポーネントから構成されている。

バングラデシュの教育関連の指標は改善している。政府の報告書によると純就学率は2011年には94.9%となった。また、初等教育最終学年(5年生)までの残留率も、2007年の52%から、2011年には79.5%と大きく改善し、初等教育修了率が増加している。この背景には、小学校修了試験の導入による通学促進効果が指摘されている。つまり、生徒の両親が、子どもが通学を継続し修了試験を受験することに対してメリットを見出したと考えられる¹⁹。しかしながら、留年率や最終学年までの残留率は、地域格差や学校の種類による格差が残っている。

表 2-7 バングラデシュの教育関連の指標

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
初等教育純就学率(%)	87.2	90.9	91.1	91.9	93.9	94.8	94.9
男子	84.6	87.6	87.8	87.9	89.1	92.2	92.7
女子	90.1	94.5	94.7	94.0	99.1	97.6	97.3
留年率(%)	10.5	11.2	11.6	11.3	12.1	12.6	11.1
初等教育退学率	47.2	50.5	50.5	49.3	45.1	39.8	29.7
初等教育修了率	52.8	49.5	49.5	50.7	54.9	60.2	70.3
初等教育最終学年(5年生)までの残留率	52.9	50.2	51.9	54.8	59.7	67.2	79.5

(出所) Government of the People's Republic of Bangladesh, Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report [ASPR-2012], May 2012, p.47, p.60, 64.

(2) 実績

(ア) PRS無償の概要・実施の背景

バングラデシュにおける日本の代表的支援として、PEDP IIのコンポーネントの枠組み内の活動として位置づけられている「小学校理数科教育強化計画」がある。日本の支援により初等教育教員養成のカリキュラム策定や試験、教官訓練を実施している初等教育アカデミーの専門性が強化され、教育の質の向上につながり、教授法の変化や児童の成績向上がみられたと評価されている。さらに当該プロジェクトにより開発された教育パッケージは、PEDP IIの共通基金を利用して印刷され、全国に配布された。パッケージ自体は理数科教育であるが、他の教科の強化にも応用できる点、教員育成プログラム改善にもインプットしており、初等理数科教育以外にもプロジェクトの知見と経験が広がっている点から、グッド・プラクティスと位置付けられている²⁰。このようにPEDP IIを活用しつつ教育セクターにおいて、プレゼンスを示して

¹⁹ Government of the People's Republic of Bangladesh, Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report [ASPR-2012], May 2012, p.64.

²⁰ 平成21年度外務省第三者評価『バングラデシュ国別評価報告書』p.101。

きた日本に対し、バングラデシュ政府、ドナー双方からは財政面でも参加することに期待が示された。こうした期待や日本が実施してきた初等教育分野での技術協力プロジェクトの成果を拡大するため、PRS無償支援実施が開始されることとなった。

PRS無償によるPEDP3への資金供与は、2010年度に閣議請議が実施され、2011年度より毎年5億円、計5年間の総額25億円の支援を前提に開始されている。日本では、当該資金供与は毎年内閣の閣議の対象とし、PEDP3が採用する結果重視のマネジメント(Result Based Management)に基づき、事業進捗と成果達成度を確認しながら拠出を閣議決定している。

PEDP3では、プロジェクトのアウトカム及びインパクトレベルの指標として、重要パフォーマンス指標(Key Performance Indicators)が設定されている。また、本プログラムは具体的なプログラムの進捗に関して、29のサブ・コンポーネントのうち9つに関して支出にリンクしたデイスパースメント・リンクド指標(DLI)が設定されていることが特徴である。DLIは、9つのコンポーネントごとに年次の目標が定められている²¹。ドナーは、プログラム全体の進捗とあわせてこのDLIの達成状況に応じて、資金をデイスパースしていくことになる。

表 2-8 DLI

1	各教科の教科書が印刷され、全ての該当する学校に対して開校より1カ月以内に配布されること。
2	教員の能力が強化されること。教員研修施設が強化されること。教員・校長の能力が強化され、教員資格の授与が行われること。
3	幼児教育：幼稚園や幼児教育施設への入所率。幼稚園や幼児教育を受けた児童の小学校入学率。
4	インフラが整備されること。
5	分権化された学校運営とガバナンスが行われること。
6	小学校最終年(5年生)の最終試験が強化されること。
7	教員の雇用と配置が行われること。
8	年次学校調査が実施されること。
9	ファイナンス：初等教育予算が中期予算枠組みと整合的であること

(出所) Ministry of Primary and Mass Education, *Third Primary Education Development Programme (PEDP 3)*, June 2011, Attachment 1, Government of the People's Republic of Bangladesh, *Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report [ASPR-2012]*, May 2012, p.34.

(イ) PRS無償の支援対象分野における開発パートナー・開発協調の動向

アフリカ諸国とは異なり、バングラデシュでは一般財政支援は行われておらず、初等教育分野と保健分野において開発援助機関の協調によるセクター・ワイド・アプローチの枠組みでプログラム実施予算を支援している。アフリカ諸国のように一般財政支援をより望ましい援助形態であると定義するようなことはなかったものの、セクター財政支援を望ましいものとする流れがあった。

バングラデシュの教育セクターでは、1998年から2003年までセクター・ワイド・アプローチ(SWAp)により第一次初等教育開発計画が実施された。これは、SWApsといいながらも、

²¹ Ministry of Primary and Mass Education, *Third Primary Education Development Programme (PEDP 3)*, June 2011, Attachment 1, Government of the People's Republic of Bangladesh, *Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report [ASPR-2012]*, May 2012, pp.33-34.

実際にはプロジェクトの集合体であり、SWAps型の協調はできていなかった。続いて実施されたPEDP IIでは、共通基金に資金を提供するドナーが多かったが、日本を含む一部のドナーは共通基金への資金提供はせずに、並行した支援を実施した²²。SWApsにおいては、バングラデシュ政府やドナーの能力不足などのために、共通基金の執行率の悪さが指摘されていた。その一方で、独立したプロジェクト型支援に関して、セクタープログラムの優先順位との齟齬や、バングラデシュ政府全体のシステム(調達、実行、財政管理)との齟齬など、セクター全体への支援のゆがみを生じさせているという他ドナーからの指摘もあった。そのため、共通基金と並行する形で、日本が実施するパラレル・プロジェクトによる具体的な成果をプログラムで普及させるというアプローチは、バングラデシュ支援において相乗効果をもたらすとして評価されていた。しかし、平成 21 年度の国別評価においてはPEDPセクタープログラムの中で、共通基金ドナーと共通基金に拠出していないドナーが明確に区別されており、共通基金に参加しないことにより、他ドナーと情報の量や入手の時期に差が生じ効果的な支援に影響を及ぼしかねないというデメリットも考えられるとの指摘もあった²³。

PDEP3 には、計 9 ドナーが参加し(アジア開発銀行(ADB)、世界銀行(WB)、EU、国連児童基金(UNICEF)、オーストラリア、カナダ、英国国際開発省(DFID)、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA)、日本)、これらの 9 ドナーが全て財政支援を実施している。

(ウ) PRS無償の成果

PEDP3は現在2年を終了したものの、5か年の活動計画の途中であり、インパクトの面では具体的な成果は明らかではない。しかし、プログラムの進捗という観点からは、世界銀行の実施報告書によると、2年目は、9つのDLIのうち、5つは達成されていることが確認されている²⁴。

金額の観点では、PEDP3は、日本のPRS無償による投入上限額は25億円であり、ドナー側支援額10億7,500万米ドルに占める割合は最大でも約2.3%である。尚、ドナー側の全投入のうち約85%はADB、WB、ヨーロッパ(EU、DFID、SIDA))が拠出している。このように金額面での支援は大きくない。しかし、当初の目的であった技術協力プロジェクトの成果拡大という目的については、初等教育制度の強化、小学校卒業試験改革といった日本が貢献していた分野において、バングラデシュの政策に反映されたという成果がある²⁵。例えば、PEDP3の中で2011年6月に策定された初等教員教育の戦略計画(National Plan and Strategy for Primary Teacher's Education and Development)では、JICAの技術協力プロジェクトが実施している理数科の教科別研修プログラムを全国の小学校へ展開し、制度化することが明記された。JICAによる技プロが導入及び試行した授業研究²⁶の成果が認められ、PED

²² 平成 21 年度外務省第三者評価『バングラデシュ国別評価報告書』p.77。

²³ 平成 21 年度外務省第三者評価『バングラデシュ国別評価報告書』p.136。

²⁴ World Bank, *Bangladesh Primary Education Development Program III : Implementation Status Results Report*: January 2014。

²⁵ 外務省 国際協力局 国別開発協力第二課ヒアリング。

²⁶ 教員が互いの授業を観察し、評価結果を述べ研鑽し合うことで授業の質の向上を図る日本で伝統的な手法のこと。

P3の活動として正式に採用され、授業研究の手法の適用が2013年4月より開始されている。

(エ) 実施体制

PEDP3実施の側面では、JICA専門家とJICA事務所所員が、合同年次会合、合同進捗確認会合、定期的ドナーコンソーシアムなどのPEDP3の技術的な実施枠組に参加している。大使館には経済協力担当参事官、教育セクター担当書記官と開発協調及び教育担当の経済協力調整員(計3名)が配置されている。大使館関係者は、バングラデシュにおける公式開発協調枠組の教育分科会に参画し、PEDP3に留まらない初等教育の政策レベル、グローバルファンドの活用、ポストMDGsなどの議論にJICAと共に参加している。

技術協力は、小学校教育強化計画フェーズ2と初等教育アドバイザーの2件が実施されている。PEDP3全体進捗管理並びに包括的な助言については初等教育アドバイザーが行い、技術協力プロジェクトは、教師育成、教科書・カリキュラム改訂、学校運営研修などPEDP3の重点課題に対して、実質的な指導・助言を行っている。

なお、JICAアドバイザー専門家は、PEDP3の形成段階においてドナー側の取り纏め役を担い、ドナー代表としてバングラデシュ政府との調整を行い、PEDP3の計画策定と円滑な開始に大きく貢献した。

(オ) 外交効果

日本のバングラデシュにおけるPRS無償供与決定の背景には、バングラデシュ政府及びドナー双方から日本政府のこれまでの支援の成果が評価され、その成果をPEDP3の枠組みに参画して展開していくことに対する期待が示されたことが挙げられる。したがって、バングラデシュ政府及びドナーの期待に応えたという点に外交的効果があったといえる。また、PRS無償実施を通じて、開発パートナーとのコンソーシアムの中で、日本が他ドナーとより緊密に情報共有や意見交換を実施できるようになった、と評価されている²⁷。

2-2-4 ザンビア

(1) 概況

ザンビア国家財政の財政支援への依存度は高く、国家予算に占める海外からの支援の割合は2001年には53%とピークを記録、2000年から2005年における国家予算に支援が占める割合は平均で43%であった²⁸。ザンビアはIMF及び世界銀行の指導の下で経済財政改革を実施し、2005年4月に拡大HIPCの完了時点に到達、債務負担が大幅に削減された。また、国家予算に占める支援の割合は減少し、2007年には28%、2008年には24%にまで減少し

²⁷ 外務省 国際協力局 国別開発協力第二課ヒアリング。

²⁸ Francis Chigunta & Neddy Matshalaga (2010), Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Zambia, Final Report, January 2010, pp.7-8.

た²⁹。財政支援の割合の減少は、主としてHIPCによる債務削減、銅価格の上昇と経済成長によるクワチャ高³⁰、さらに税収増加³¹による歳入が拡大したことが評価できる。

ザンビア政府は2030年までの長期的な開発方針として「ビジョン2030」を策定し、2030年までに中所得国となることを目指している。そのための中期計画として、第5次国家開発計画(FNDP)(2006-2010)を策定し、2007年に公表した。FNDPはPRSPに該当する包括的な経済・社会開発計画であり、特に「経済インフラ整備と人的資源開発」に重点が置かれている。また、FNDPに続く、第6次国家開発計画(SNDP)(2011-2015)は、「経済成長の持続と貧困削減」を目標として、「インフラストラクチャーと人間開発」に焦点が置かれ、教育と能力開発は人間開発として、社会経済発展のために極めて重要な要素として位置づけられている。

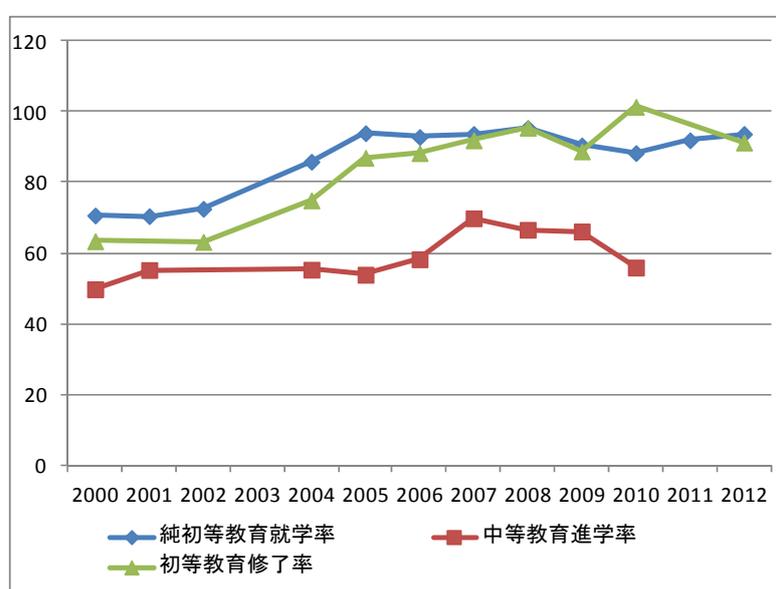


図 2-2 ザンビアの初等教育純就学率及び中等教育進学率

(出所) World Development Indicators

教育セクターにおいて、具体的にザンビア政府は第二次国家教育政策(National Implementation Framework II)2008-2010の中で、教育へのアクセスに重点を置き就学率の向上に向けて取り組んだ。就学率は向上したものの、その後退学率や東南部アフリカ教育の質管理コンソーシアム(SACMEQ)の学力調査でザンビアは最下位であるなどの教育の質が次の課題として認識されるようになったため、第三次国家教育政策(National Implementation Framework III)2011-2015においては、教育の質の向上にも重点を置くこととなった。教育の質に関しては、教員の資格やモチベーションが不十分であること、学校や県レベルにおけるマネジメント能力の不足、さらに就学率の増加に対する教員数や教材、教室数の充足ミスマッチ

²⁹ Francis Chigunta & Neddy Matshalaga (2010) pp.7-8.

³⁰ Francis Chigunta & Neddy Matshalaga (2010) pp.7-8, Antonie de Kemp, Jörg Faust and Stefan Leiderer (2011), *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia*, Synthesis Report, Bonn/The Hague/Stockholm, BMZ/Ministry of Foreign Affairs/Sida, p.55.

³¹ IMF Zambia Country Report No. 09/188, 2009, p.16.

といった問題が指摘されている³²。

(2) 実績

(ア) PRS無償の概要・実施の背景

日本はザンビアの教育セクター支援において、「SMASTE理科研究授業支援プロジェクト」(2005-2008)、「SMASTE授業研究支援プロジェクトフェーズ 2」(2008-2011)、青年海外協力隊(理数科教師)の派遣など、主に理数科教育分野の教員の授業実践力向上を支援してきた。こうした中、ザンビア政府の要請を受け、日本は「授業実践能力強化プロジェクト」(2011-2015)を実施し、過去の理数科教育における教員能力強化の成果をザンビア全国に展開することになった。このタイミングで、日本がPRS無償を実施することによって全国展開に必要な予算不足の懸念がなくなることも予想された。

さらに、ザンビアの教育セクターではデンマークとオランダが撤退することを決定していたため、日本のPRS無償実施によって、日本のプレゼンスを高めることも期待され、PRS無償の必要性が現場で高まったことも、PRS無償の実施へとつながった。

(イ) PRS無償の支援対象分野における開発パートナー・開発協調の動向

ザンビアでは2003年頃から開発協調の動きが始まり、日本も2004年から開発協調の取り組みに参加している。ザンビア政府が、FNDP2006-2010年を策定したことから、ドナーは2005年からザンビア共同支援戦略(JASZ)策定を開始した。JASZは、2007年に完成し、日本を含む16カ国及び国際機関が署名した。ザンビア政府は、JASZの交渉過程の中で、財政支援が望ましい援助形態であると表明し、これに対して4ドナー(欧州委員会、世界銀行、DFID、オランダ)との間で2005年に貧困削減予算支援(PRBS)の覚書(MOU)が締結された。これは、国家開発計画への直接の財政支援を行うための取り決めであり、その後、スウェーデン、ノルウェー、ドイツ、フィンランド、アフリカ開発銀行が続いてこの枠組みに参加した。2011年からは、新たにJASZ IIが開始されている。ザンビアにおいては、JASZにより、セクターごとのドナーの分業が確立された。

表 2-9 対ザンビア支援の調和の流れ

年	
2003	HIP: Harmonization in Practice
2004	WHIP: Wider Harmonization in Practice
2005	PRBS MOU
2006	Zambia Aid Policy Strategy
2007	JASZ

(出所)Antonie de Kemp, Jörg Faust and Stefan Leiderer(2011), *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia*, Synthesis Report, Bonn/The Hague/Stockholm, BMZ/Ministry of Foreign Affairs/Sida, p.58

³² Ministry of Education, *Education Sector National Implementation Framework III 2011-2015*, pp.15-16.

(ウ) PRS無償の成果

ザンビアでは、開発協調は進んでいたものの、財政支援に参加しないドナーがドナー会合に出席できなかつたり、情報共有がなされなかつたりするという状況にはなかつた。しかし、複数のドナーが教育セクターから撤退することを決定する中、日本がPRS無償を実施することでプレゼンスを高めることが期待された。また、日本の技術支援の成果を全国展開するに当たって、財政支援を実施し、全国展開を支えるということも期待された。したがって、ザンビアにおいては、PRS無償資金によって教育省への財政支援に参加することは、財政支援ドナーのコミュニティに参加することよりは日本の技術支援のアウトプットを如何にうまく活用するかという点に重点が置かれていたといえる。

PRS無償が投入された教育セクターのプール資金は、教育セクターでの具体的な学校現場での活動予算や教材・教具の購入資金などによる教育サービス・デリバリーのために用いられ、人件費に用いられない。したがって、プール資金が教育省の予算に占める割合は約1.3%(2012年)となっているものの、人件費が教育省予算を大きく圧迫している現状について、サービス・デリバリーの資金面でのインパクトは大きい。

(エ) 実施体制

PRS無償は、大使館とJICAの教育セクター担当者との協力の下で実施されている。大使館には書記官が配置され、経済協力調整員が必要に応じサポートし、書記官はドナー会合も担当している。よって、PRS無償実施に当たって人材増員は行われていない。2012年からはSWApsの枠組みを尊重しつつ、教育省の関係部局に対する政策的助言を行い、教育の質の向上に貢献すべく、JICAより教育省の要請を受け教育政策アドバイザーが派遣されている。

(オ) 外交効果

日本がPRS無償実施を決定した時期は、他ドナーが教育セクターからの支援から撤退することが決まっていたため、PRS無償実施決定は、教育セクターでの日本のプレゼンスを示すことに大きく貢献した。この点、ザンビアにおいては、PRS無償やプロジェクトなどの日本の支援の実績をもとに、先方政府との信頼関係が構築されているという利点があった³³。また、教育分野の支援は成果が表れるのに時間がかかる分野であるため、長期的な視点から分析・検討することが重要である。したがって、具体的なプログラムの成果は現時点では明らかではないものの、教育分野がザンビア政府にとって重要セクターであったことを想起すれば、日本がPRS無償を供与することによって、ザンビア政府の「教育の質の向上」といった政策目標の達成に向け、様々な改革へのコミットメントを支援するというシンボル効果を下支えするという効果があったといえる。

³³ 外務省国際協力局 国別開発協力第三課ヒアリング。

2-2-5 サモア

(1) 概況

ポリネシアのほぼ中心に位置する島国であるサモアは、人間開発指数では全 187 カ国中 96 位の低開発途上国である。また、環太平洋火山帯に位置するため、地震やサイクロンなどの自然災害に脆弱である。

サモア開発戦略(SDS)2008-2012 の中で³⁴、教育セクターの改善は目標 3 に掲げられ、重要事項として位置づけられている。教育セクターの中長期政策については、教育省が戦略をまとめている³⁵。

2006 年-2015 年の目標としては、以下の 6 つが掲げられている。

- 教育の全てのレベルにおける質の改善
- 初等教育の完全普及
- 幼年教育の拡大と改善
- 成人識字率の改善と成人及び若年層の生活技能及び生涯教育へのアクセス改善
- 学校におけるジェンダー格差の解消、ジェンダー間の平等の達成
- 貧困削減、グッド・ガバナンスの発展、病気の削減、持続可能な環境作り

(2) 実績

(ア) PRS 無償の概要・実施の背景

サモアの主要なドナーは、オーストラリア、ニュージーランド及び日本であるが、近年EU及び中国による支援も増加しつつある。近年は、新興ドナーの影響力拡大により、日本の立場の相対的な低下が指摘されており、日本からサモアに対して継続的な支援を行うことが重要と認識されている。2009 年 7 月に開催された日・サモア経済協力政策協議では、日本は両国が合意した以下の分野を中心に協力を実施することが確認された。

- 人的資源の開発: 基礎教育, 職業技術教育訓練
- 持続可能な成長: 環境保全, 廃棄物処理
- 保健医療サービスの向上
- 経済成長基盤の強化: インフラ整備, 産業振興

教育分野では、ボランティアなどを通じた教員の水準の向上など、全体の基礎学力の底上げに資する支援を行うことを方針としている。

日本の教育分野での支援として、技術職業教育訓練強化計画プロジェクト(2006-2008 年)、サモア国立大学連携経済危機対応型地元経済育成支援専門家(2010 年 3 月-11 月)派遣が挙

³⁴ サモアにおいては、いわゆる PRSPI は策定されていないが、PRSPI に相当する国家開発計画としてサモア開発戦略がまとめられている。

³⁵ Ministry of Education, Sports and Culture: Strategic Policies and Plan July 2006-June 2015.

げられるが、これらのプロジェクトはPRS無償の供与時期とは重なっていない。また、JICAボランティアの教育分野の派遣は行われているものの、PRS無償と連携する技術協力プロジェクトとはなっていない。

この背景には、サモアの教育セクターにおける支援は財政支援の援助形態がベースである分野だったため、日本の支援は小規模での投入・協力となり、しかも後発での参加であったことから、教育セクター全体の政策的な議論に当初からアクセスできていなかったことが指摘されている³⁶。

サモア政府による教育セクターの開発プログラムである教育セクタープロジェクト(フェーズI) (Samoa Education Sector Project II)においては、5つの重点項目があり、それぞれ①カリキュラムの改訂、②教員養成、③教育アクセスの改善、④調査研究に係る計画策定能力強化、⑤実施・維持管理の能力強化、である。日本はPRS無償を拠出するに当たって、目に見える援助という視点、さらにこれまで日本が実施してきた協力分野との関連性、使途の説明性の観点から、③教育アクセスの改善にイヤーマークをした。

(イ) PRS無償の支援対象分野における開発パートナー・開発協調の動向

2007年までサモアにおいてはプロジェクト型の支援が主体であったが、SWApsが導入され、援助形態が大きく変化した³⁷。また、2009年9月に発生した大規模な津波による災害に際して、世界各国から多くの支援がサモアに供与されたが、支援物資などが直接被災地に供給されるなど、以前とは異なるデリバリー方式が採用されるようになった。津波に対する緊急支援・復興後、世界銀行、アジア開発銀行、ニュージーランド、オーストラリアは、サモアに対して試行的に一般財政支援を開始した³⁸。さらにEUは、サモア政府が公共財政管理改革を実施するということを条件に、水セクターにおいてセクター財政支援を2010年から2015年の期間で開始した。EUは2010/2011年は支援の85%をセクター財政支援により提供している³⁹。

さらに、サモア政府の要請により共通基金のシステムも導入され、保健、教育、電力、民間セクター、公務員、法・司法、コミュニティ開発のセクターで共通基金が設置され、世界銀行、アジア開発銀行、オーストラリア、日本、ニュージーランド、国際連合開発計画(UNDP)、EUが参加した⁴⁰。教育セクターでは、2010年の段階では、オーストラリアが調整ドナー(Coordinating Donor)としてドナー間の調整を行い、ニュージーランド、ADB、国連が参加するようになった。

(ウ) PRS無償の成果

日本はPRS無償の導入によって、これまで参画できなかった教育セクターのドナー会合に

³⁶ 外務省 国際協力局 国別開発協力第一課ヒアリング。

³⁷ Government of Samoa, Evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, Samoa Country Report, 28 December 2010, p.38.

³⁸ 前掲, p.29。

³⁹ 前掲, pp.28-29。

⁴⁰ 前掲, pp.28-29。

参加し、情報の収集や政策決定に関係する議論に加わることができるようになった。

2013年3月に教育セクタープロジェクト(フェーズII)の合同レビューが行われた。現在プロジェクトは実施中であり、プロジェクト実施による明示的な成果は明らかにはなっていない。しかし、特にPRS無償により日本の貢献が行われた教育のアクセス分野においては、8つの小学校の改築が実施されていることが確認されている⁴¹。

(エ) 実施体制

実施体制については、PRS無償供与時にサモアに大使館実館がなかったことから、在ニュージーランド大使館から出張ベースモニタリングを実施し、JICAサモアの支所長と企画調査員の2名がそれに対してフォローを行う体制が当初敷かれ、PRS無償供与による実施体制の拡充はなかった。その後2013年1月にサモアに大使館が新設されたが、評価チームによる調査時点では、在ニュージーランド大使館からフォローアップがなされていた。関係者によると、今後、徐々にフォロー体制を現地ベースに移行していくとの回答もあった。

(オ) 外交効果

PRS無償を実施することによって、日本の対サモア援助の規模が拡大したため、対サモア援助外交という観点からすると、日本とサモアの関係が強化された。さらに、ニュージーランドやオーストラリアとの開発協定の強化につながり、副次的に日ニュージーランド及び日豪の関係強化に寄与することになった。これらの成果に鑑みると、教育セクタープロジェクト(フェーズII)は全体の計画が約30億円であるところ、日本が拠出した1億円は割合としては小さいものの、少ない金額で大きなインパクトを得られている⁴²。

2-3 財政支援を巡る国際的援助動向の変化

2-3-1 財政支援の導入時の状況

(1) 一般財政支援の前には何があったのか

援助プロジェクトを組み立て、それを通して途上国を援助する「プロジェクト型援助」と対比して、特定のプロジェクトの活動に対して資金を供与することを意図しない援助形態を「プログラム型援助(Program aid)」と呼ぶ⁴³。

⁴¹ Samoa-Education Sector Project II 8th Joint Review Mission (JRM)-Joint Review Record, 11-15 March, 2013. (<http://aid.dfat.gov.au/countries/pacific/samoa/Documents/esp2-8th-joint-review.pdf>)

⁴² 外務省国際協力局国別開発協力第一課ヒアリング。

⁴³ OECD (1991)。本用語は、パリ宣言などの文脈で使われるPBAs (Programme-based Aid)とは異なることに注意。

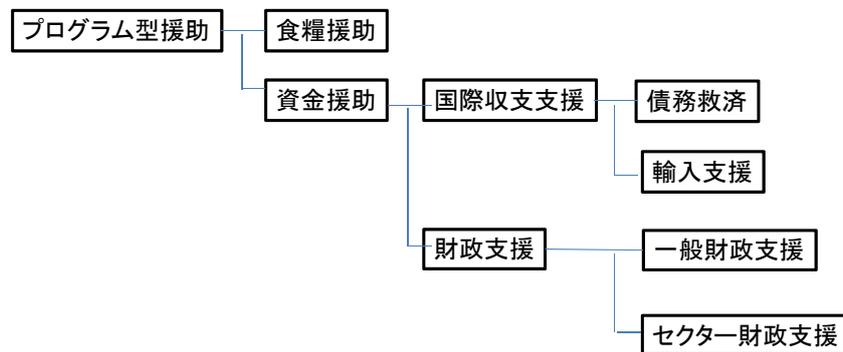


図 2-3 プログラム型援助の分類

(出所) OECD (1991) Principle of Programme Assistance

プログラム型援助に共通する性格は、それが経済改革(つまり援助国から見れば、開発政策支援)と関わりを持つことである。1990年代までは、世銀による構造調整融資⁴⁴やIMFの拡大構造調整ファシリティ(ESAF)⁴⁵などがそれに当たる。

ただし上記の分類が実質的に意味を持つかどうかについては1990年代半ばに議論があった。例えばODA(DFIDの前身)は「国際收支支援を供与することで与えるインパクトと財政支援を行うことで与えるインパクトは、マクロ経済レベルでいえば同じである」と指摘している。実際の手続きとしては、国際收支支援においては、途上国政府は用途が限定された外貨を受け取り、それを内貨と交換して、必要な物資を購入する。財政支援の場合も、理想的な形としては、途上国政府は外貨を受け取り、それを内貨と交換し、予算資金とする。つまり、ある種の制限を除けば、両者は実質的にはほぼ同じである。それではなぜある援助には「国際收支支援」というラベルが付けられ、一方、ある援助には「財政支援」というラベルが付けられて、その導入が強く推進されたのか以下検討する。

⁴⁴ 調整融資は、第2次石油危機、国際金利の高騰を背景として危機に陥った開発途上国を支援するため、1980年に世界銀行によって開始された。1980年代後半は、国際收支の悪化した途上国の、足の速い短期的な国際收支支援へのニーズが大きかったこと、また、当時は小さい政府を志向する新古典派理論(ワシントン・コンセンサス)が調整融資の根底にあったことから、国際收支支援を目的とした融資が多く拠出された。しかし、被援助国の個別の政治・社会状況を必ずしも考慮しない無理な構造調整プログラム(経済自由化、民営化など)の実施により、社会的費用の増大、オーナーシップや良い政策の欠如などにより、貧困をむしろ悪化させるとの批判を相次ぎ受けた。また、メキシコなど一部の国を除き、特に多くのアフリカ諸国に対する調整融資の成果は、あまり上がらなかったとされている。(出所)平成17年度外務省第三者評価『一般財政支援(タンザニアPRBS・ベトナムPRSC)のレビュー』)

⁴⁵ IMFの最貧国に対する譲許的融資制度。最貧国の国々が直面する国際收支問題に対処する目的で供与。1970年代半ば以降、このような支援は信託基金を通じて利用可能となり、1986年3月からは構造調整ファシリティ(SAF)、そして1987年12月からはESAFを通じて提供されるようになった。(出所)IMFウェブサイトより <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/esafj.htm>

(2) 財政支援の意味

1990年代に、国際収支支援に代わって、財政支援が推進された時、その意味として、以下の2点が挙げられていた。

- ① 為替レートが自由化されたことで、外貨制約がなくなったために国際収支支援の必要はなくなった
- ② 援助国は、途上国の予算配分と予算手続きにより関心を持つことが、途上国の開発には重要である。

前項で解説したように、実質的には国際収支支援と財政支援は同様な手続きをとるため、マクロ経済的には①の議論にはあまり意味はない⁴⁶。①を進めたものとして、“途上国で埋めねばならないギャップは国際収支ギャップではなく、財政収支ギャップであり、財政収支ギャップを計算して、支援額を決定すべき”という議論もあったが、この議論もその根拠は疑わしい⁴⁷。

国際収支支援から財政支援への移行は、実質的には同様の効果を持つにもかかわらず、援助国の関心が「為替レート」の側面から、「途上国の予算財源」の側面に移ったためと考えるのが、おそらく最も現実に合っていると考えられる。援助国の関心が移行した一つの理由は、国際収支支援による輸入支援が非効率かつ腐敗を招いたことによる。パフォーマンスの低い公営企業に配分された輸入支援資金は高すぎる公式為替レートや見返り資金の未払と相まって、結局補助金として働いており、非効率と腐敗を助長した。つまり、国際収支支援として供与された外貨は被援助国のマネジメントが未熟なゆえに、その用途を必ずしもはっきりとたどることができず、被援助国全体の変化を促すことができないと援助国は考えるようになったのである。後者の被援助国の改革を進められないという認識はプログラム型援助の新たな方向付けとして援助国の関心を財政支援に向けさせた。

例えば、1996年のオランダ政府による財政支援(セクター財政支援)のガイドラインを見ると、貧困削減が主たる政策目標として設定されており、そのための手法としてプログラム型援助の一つであるセクター財政支援が取り上げられている。つまり、ここで重視しているのは、貧困削減に資すると考えられるセクターにおいて、途上国予算と援助資金を含めた予算資金を、「貧困削減」という古くて新しい課題に対する変革を達成するよう配分する／させる手法として財政支援が考えられた。また Norton and Bird(1998)は、セクター財政支援によって、援助国が当該セクター内の資源配分にそれ以前よりも大きく関与できるようになり、その結果、貧困

⁴⁶ これらの議論に加え、国際収支支援の特徴の一つとして、「足の速い援助」(QDA)かどうかという問題がある。QDAであるかどうかという軸で考えると、国際収支支援は一般にQDAだが、財政支援は一般にQDAではない。ただし、QDAは被援助国の吸収能力に必ずしも制限されないが、財政支援は被援助国の吸収能力が問題となるものであり、マクロ経済のレベルの問題ではなくなる。QDAという観点で分類するのであれば、被援助国の吸収能力が十分ある国に対する財政支援はQDAになり得るが、吸収力が不足するゆえに財政支援の場合はQDAにならないと見ることもできる。

⁴⁷ この議論はギャップモデルの考え方に沿っており、最大のギャップが制約条件となっていると考え、目標とする成長率に達するために必要な資金額のギャップを埋めるべきとした。しかし、「必要な」ギャップの計算方法が必ずしも明確でなく、臆目に見ても、実際の供与額のインパクトが限定的である。これを考慮すると、国際収支ギャップから財政収支ギャップに計算方法を変えてもあまり大きな効果の違いはないように思える。

層や差別された人々へより多くの資源配分を向けるようにすることが可能になったと述べている。

(3) アフリカ支援特別プログラム(SPA)の役割

前項で示したような、援助国の関心が「為替レート」の側面から、「途上国の予算財源」の側面に移る過程をアフリカの文脈で直接議論していたのが、アフリカ支援特別プログラム(SPA)である⁴⁸。SPAには数多くの作業部会が設置されていたが、それらの作業部会における議論を踏まえ、セクター財政支援、そして一般財政支援の形が作られてきた。財政支援と関わるSPAでの代表的な提案と作業は以下の様なものである。

(ア) セクター投資計画(SIP)：1993年SPA本会議で発表されたもので、セクターレベルの公共支出計画の改善を促進するとともに、ドナー間で資金アレンジメントの共通化(具体的には、共通基金などによるセクター財政支援)と援助手続きの調和化が提案された。

(イ) 公共支出レビュー：SPAによって取り扱われるトピックは様々であったが、中でも公共支出レビュー(Public Expenditure Reviews)は当初から議論がなされていた課題である⁴⁹。これは国際収支支援の際に生じるカウンターパート資金の利用法が議論された際、一部の途上国がカウンターパート資金に用途を設けることなく、一般財政支援として途上国に提供すべきと主張したことから、援助国は公共支出の質に関心を持つべきと考えるようになった。それ以降公共支出レビューはSPAにおいて長らく高い関心をもたれた分野であり、1995年には「公共支出管理プロセス強化のためのガイドライン」が出されている。上記①のセクター投資計画は、本公共支出レビューの議論(軍事支出との検討も含め)と連携が進み、セクター財政支援の議論と財政マネジメントの議論がまとまっていった。さらに、1990年代後半には、貧困削減を一国への援助の到達目標とするという流れが拡大したが、その中で、「貧困削減」に向けた資金配分に焦点が集まるようになった。そして財政支援もセクター単位から国家単位へと拡大し、SPAにおいても一般財政支援の促進に関する議論が2000年代前半に被援助国を巻き込んで高まった。なお、1999年からPRSP体制が拡大する際、PRSP実施の主幹部局はほとんどの国で財務省となり、セクター官庁の強化以前に財務省の強化を進めるという方向も一般財政支援を後押しするものとなった。

(4) Assessing Aid (『有効な援助-ファンジビリティと援助政策』)

上記のプロセスと同時期に、世界銀行において援助効果に関する研究がなされ、その結果としてAssessing Aidが発表された。本書の一部は援助資金のファンジビリティに焦点を当て

⁴⁸ SPAは1987年にサブサハラアフリカの重債務国の経済危機に対応して設置された、援助国のインフォーマルな集まりであり、世界銀行・IMFとともに、各国の構造調整プログラムを支援するものであった。その後、サブサハラアフリカの課題と援助形態を議論する場となり、2000年代半ばまで続いた。

⁴⁹ 1991年のSPA本会で、公共支出作業部会が設置されている。

ている。援助国は援助資金の額を投入した分だけ、被援助国においてその資金が投入された支出が増加すべきと考え、プロジェクト型援助は完全に追加的と考えられていた⁵⁰。言い換えれば、援助国のプロジェクト型援助によって生じた途上国側の資金的余裕が、開発・貧困削減以外の目的にすり替わり、プロジェクト型援助は完全に追加的とは言えないことがあり得る訳である。そのため、援助効果を見るためには途上国予算も含めた公共支出全体の効果を見ることの重要性が理解されるようになった。

上記のファンジビリティの議論は、当初、援助国からの援助資金のアカウントビリティを確保することに焦点が当てられてきた。しかし、1990年代後半から高まり始めた援助国と被援助国が共に開発パートナーであるという考え方、さらに、財政支援によって投入された資金が途上国政府による政策執行のために利用されることから、被援助国も自国民に対して財政支援資金を含む予算執行に伴う成果のアカウントビリティが求められるようになった。このように財政支援に伴って援助国側と被援助国側の双方にとって予算のアカウントビリティが求められることは相互アカウントビリティ(Mutual Accountability)と呼ばれる。この結果、援助国とともに被援助国自身も財政システムの健全性を高めることにより強く関心を持つようになり、公共財政管理改革が進んだ。

(5) まとめ

「財政支援」は、プログラム型援助の一つであるが、現在行われている一般財政支援及びセクター財政支援は、以前の国際収支支援とは異なり、被援助国の公共支出を特定の目標達成(途上国策定の計画を踏まえたものと想定されている)のために利用することが目的となっている。その資源の効果の効率的な利用を確保するために、公共財政管理支援が導入され、援助国と被援助国が共同でその改善に取り組む過程で、被援助国の財政をガラス張りにする努力が進められていると言っても良いだろう。それに加えて、財政支援に際して、途上国の財政の健全性(マクロレベル)と執行された政策・施策の有効性・効率性(ミクロレベル)の双方を、予算資源配分において担保することが重要であり、そのために公共財政管理という国の中核的なシステムの改革は避けて通ることのできない開発課題と認識されるようになっている。

2-3-2 進化の方向性

前節で述べたとおり、現在実施されている財政支援(一般財政支援及びセクター財政支援)は、被援助国の公共支出を、被援助国の国家開発計画、貧困削減戦略、セクター開発計画などの実施・達成のために利用することが目的となっており、その資源の効果の効率的な利用を確保するために公共財政管理支援が導入されている。すなわち、財政支援は援助国と被援助国が共同で、被援助国の国家システム(計画策定や予算管理など被援助国政府の重要中枢機能)の信頼性の強化を図り、政策・制度改革を推進するためのツールとして使われてきたと

⁵⁰ 追加性(Additionality)と呼ばれる考え方である。

言える⁵¹。そして、その改善に取り組む過程で行われてきた「被援助国の財政をガラス張りにする」努力は、援助国による公共財政管理支援の実施に加えて、中期支出枠組み(MTEF)の導入、公共支出レビュー(PER)の実施など財政支援と密接に関わる各種取組を通じて、これまで実現されてきている。

これまでの財政支援の具体的な成果についてタンザニアを例にとると、財政支援は予算システムに一貫した規律をもたらし、予算作成・執行の効果的な実施に加え、透明性の確保、説明責任の向上にも貢献してきた(例えば、中央政府及び地方政府の会計検査報告書の無限定適正意見(unqualified opinion)⁵²の比率の増加⁵³に寄与していると考えられる)。また、公共調達法(2004 及び 2011 年)、公共監査法(2008 年)、公共監査規則(2009 年)、官民連携法(2010 年)の制定・施行といった目に見えるアウトプットも創出している。(以上、詳細は「3-4-2 PRS無償／共通基金の成果」の「(3)公共財政管理」を参照)そして、日本は財政支援／PRS無償の実施を通じて「政府の財政をガラス張りにさせる」こと、すなわち財政支援の原点ともいべき機能の実現に貢献してきている。

一方、近年、財政支援を巡る動きに変化が見られ、過去の成果に更に積み重ねるかたちで財政支援に求める意義や役割に変化が出てきている。これまで貧困削減支援に特化した援助姿勢を示し、援助の効率化や効果の向上を図るため「新しい援助形態」として財政支援を積極的に開拓・推進してきた英国は、今後は政策・プログラム・プロジェクトの各レベルにおいて、複数の援助形態を導入していく方向にある⁵⁴。実際、英国国際開発省(DFID)は、途上国への支援メニューの選択肢を拡大していく方針を打ち出しており、英国が1997年以降実施してこなかった借款の再開についての議論も行われている。開発援助を巡る国際的な動向について、これまで最先端の議論を牽引してきた英国のこうした政策・方針変更は、今後、他の援助国・ドナーの動向にも少なからず影響を及ぼしていくものと考えられる。

こうした変化の背景には、受入国側及びドナー側双方の要因があるが、受入国側の環境の変化として、以下の諸事情が挙げられる。

⁵¹ 財政支援の供与という形で、受入国政府の国家システムを使うことで、ドナー側には信託リスク(fiduciary risk)が発生し、説明責任が求められる立場におかれる。そこで財政支援の供与に際しては公共財政管理改革が必要となる。

⁵² 無限定適正意見とは、財務諸表監査などの監査人による監査において表明される意見の一つ。一般に公正妥当と認められる監査の基準に従って監査を実施した結果として、監査対象となった財務諸表などについて「すべての重要な点において適正に表示している」という相当の心証を得た場合に表明される監査意見のこと((出所)日本公認会計士協会のウェブサイト http://www.hp.jicpa.or.jp/ippan/cpainfo/student/ke_word/2007/10/post_54.html などを参考に評価チームが作成)。

⁵³ 中央政府及び地方政府の検査報告書の無限定適正意見は、2010/2011年はそれぞれ85%、54%であったのに対して、2011/12年はそれぞれ95%、78%と向上している((出所)タンザニア現地調査時の National Audit Office への聞き取り調査より)。

⁵⁴ DFIDの過去10年間の対アフリカ一般財政支援支出の動向(DFIDの対アフリカ支出に占める一般財政支援支出割合の経年変化)を見ると急激に減少している。DFID(本部)より入手した資料によると、ピーク時の2004/05年は31.7%であったのに対して、2013/14年は7.0%となる見込みである。しかしDFIDによると、これに代わってセクター財政支援の比率が増加しているわけではなく、財政支援の比率は全体的に減少傾向にあるとの指摘があった。ただし、この動向の背景には、アフリカ諸国の財政規模が逆に相対的に大きくなっていることがあると考えられる。

- 開発ニーズの変化・新たなニーズの出現(貧困削減や社会開発の重視から経済成長へ対象範囲の拡大, 民間セクター開発における支援ニーズの増大, MDGsへの関心など)
- 財政支援だけでは十分に対応することができない, あるいは今まで対応してこなかったセクターの課題の複雑化(例えば, 農業, インフラ, 資源エネルギー開発などより高度な次元できめ細かい技術支援やノウハウの移転が求められる分野における, 個別の開発課題に合わせた支援の必要性の出現)
- 教育・保健などの社会開発セクターにおいては, 「サービスの量の拡充からサービスの質の確保」への軸足の移行, また, 個別具体的な活動・知識の重要性の高まりや, 具体的成果の提示への期待など
- 受入国側の財務状況の改善, 歳入の増加(資金調達源の多様化, 財政支援の資金面での影響力の相対的な低下)

一方, ドナー側の援助環境の変化として, 以下の諸事情が挙げられる。

- 財政支援は, 上述のとおり一定の改革成果の発現に寄与してきているものの, 調整コストが増大するなど手間がかかっており, また, 必ずしもドナー側が期待したとおりの成果(例えば, 腐敗の撲滅や貧困削減)は十分に発現していなかったこと(財政支援に対するドナー側の過度の期待に起因するフラストレーションの増加)
- ドナー側の経済財政状況の悪化(2008年のリーマン・ショックによる世界的な金融・経済危機の影響による, ドナー側の実需の落ち込みや実体経済への影響に伴う経済財政状況の悪化)
- 現在, 開発援助委員会(DAC)において「ODA再定義」の議論が進められており, 今後, 開発の枠組み自体が変わり, 国際ルールが変わる可能性があること(民間投資の増大により, 先進国から途上国への資金の流れが大きく変貌を遂げ, ODAの割合が減少していく中で, ODAのカウントの方法について, より広く開発資金を捉えるべきではないかとの問題意識が示されており, これを踏まえてDAC内部で議論が進められていること⁵⁵⁾)

このように, 受入国政府の開発課題の拡大や, ドナー側の援助環境の変化を背景に, 「受入国側の開発の新たな段階」に適切に対応し, 開発効果の一層の強化を図るため, これまで英国をはじめ欧州ドナーが中心となって進めてきた財政支援の主流化への動きから, 他の援助形態への拡大の動きが見られる。

実際, DFIDは, ガーナやザンビアなど着実に成長を遂げている国に対しては包摂的(inclusive)な経済成長を念頭に, 財政支援から民間セクター開発支援に移行していく方向性にある。そして, そのためには従来の財政支援ではなく, 個別のセクターに焦点を当てた支援が必要との議論が出ている模様である。一方で, 財政支援の支援相手国は, ナイジェリア, コンゴ民主共和国, スーダン, ソマリアなどの脆弱国に向けられるようになってきているとのこと

⁵⁵⁾ 国際開発ジャーナル「英国で借款の再開を議論」(2013年10月)

である⁵⁶。このように、DFIDは、財政支援を廃棄してしまうのではなく、途上国側の政治経済状況や開発ニーズに応じて、支援のメニューや援助形態の適切な組み合わせ(“right blend”)を見極めて、最も効果的な援助を行うことを目指している。

このように財政支援を巡る援助の動向が変化しつつある中で、日本が今後も財政支援を継続していくことの意義は大きい。財政支援に拠出しているドナーの発言権やプレゼンスが他ドナーと比べて圧倒的に大きいのは事実である。また、今後、日本がアフリカ地域などに資金協力を行っていくためには、「受入国政府の財政をガラス張りにする」機能を確保しておくことが重要である。すなわち、日本は財政支援の実施を通じて受入国の国家システムの強化を図りつつ、財政支援とプロジェクト型支援とのベストミックスの達成を念頭に効率的かつ効果的な援助を展開し、開発効果の向上を図っていくことが重要であると考えられる。

⁵⁶ DFID(本部)への聞き取り調査より。

第3章 ケーススタディ：対タンザニアPRS無償の概況と実績

3-1 タンザニアの政治・経済・社会状況

3-1-1 政治・社会状況（貧困状況など）

(1) 内政状況

タンザニアは、本土とザンジバルが合併してできた連合共和国であり、日本の約 2.5 倍(94 万 5087 平方キロ)の国土に約 4, 500 万人の総人口(独立時の約 5 倍)を有し、ナイジェリア、エチオピア、コンゴ民主共和国、南アフリカ共和国に次ぎ、サブサハラ域内で 5 番目の人口規模を誇る。

同国の政治状況を概観すると、タンザニアは、サハラ以南アフリカ諸国の中で最も政治的に安定している国の一つであり、国内における多様な宗教や人種の混在という不安定要素も存在するが、独立以来一度もクーデターが実行された経験がなく、内政は概ね安定的に推移している。1985 年の初代大統領の任期以降、10 年ごとに大統領が交代しており(選挙は 5 年毎)、現在は、2005 年及び 2010 年の選挙を経て、キクウェテ大統領が政権を担っている。また、1992 年に一党支配から複数政党制に移行した後も、革命党による政権が維持され、与野党間での大きな対立はなく、近年革命党への支持に若干の陰りが見られるものの、安定的に政権交代が行われてきている。ガバナンスに関しては、世銀の「ガバナンス指数(worldwide governance indicators)2010」の 6 つの指標全てにおいて、サブサハラ諸国の平均を上回っている他、世銀の国別政策・制度評価⁵⁷⁾においても常に上位に位置しており、2010 年の統計ではサブサハラ諸国における第 8 位であり、良好な状況と言える。汚職防止に向けても、2011 年以降、反汚職に関する政府ハイレベル協議プロセスが活性化しており、政府主導で実施した国家ガバナンスの調査結果と戦略的対策を公表するなど、汚職対策が進められている⁵⁸⁾。

(2) 社会開発・貧困状況

タンザニアは一人当たり国民総所得(GNI)が 540 米ドル(2011 年、世界銀行)、貧困率は 34%⁵⁹⁾、人間開発指数が 0.466(2011 年)の後発開発途上国の一つである。人間開発指数の経年変化を見ると、1990 年(同指数は 0.352)から 2011 年までの間、約 32%(年率 1.4%)改善しているが、186 カ国中 152 位と依然低い値である。

近年、経済成長率が年 7%前後と高水準であるものの、同国の全人口の 3 割以上は依然として貧困状況にあり、貧困指数は、2001 年の 35.7%から、2007 年の 33.6%と大幅な改善が見られていない⁶⁰⁾。首都ダルエスサラームでは、非正規雇用のいる世帯が、2001 年の 22 万世帯から 2006 年には 2.3 倍の 52 万世帯に拡大するなど、急激な都市化による都市部の貧困が

⁵⁷⁾ Country Policy and Institution Assessment (CPIA).

⁵⁸⁾ 外務省関係者へのヒアリングにより入手。

⁵⁹⁾ 外務省『政府開発援助(ODA)国別データブック 2012』2013 年。

⁶⁰⁾ The Tanzania Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16, p.13.

拡大している。また、地方における貧困は、同国にとって主要産業である農業に深く関係しており、天水農業が主流であり天候の変化に脆弱であること、小規模農業が中心で生産性が低く、農業の近代化(機械、肥料などの利用)が進んでいないことなどが影響し、農民の約80%が依然貧困層⁶¹であるとされる。同国の労働人口の4分の3が従事する一方、国内総生産(GDP)の4分の1を創出するにとどまっており、農業分野における生産性の向上が同国全体の貧困削減、経済成長に与える効果は大きい。

一方、タンザニア政府によると、最近の統計では、貧困層による医療や教育など、社会サービスへのアクセス改善が見られており、経済成長による貧困層への恩恵の効果が出ているとしている⁶²。同国の国連ミレニアム開発目標(MDGs)目標のうち、特に改善が著しい項目として、小学校入学率、HIV蔓延の防止、都市部における飲料水へのアクセス改善が挙げられ、2015年までの目標の達成可能性が高いとされている⁶³。また、平均寿命が1980年代から7.7年改善し、2011年には58.2年となった背景にはHIV/AIDS感染率の減少及び子供の生存率の改善が指摘されている⁶⁴。

タンザニア政府は、これら貧困課題の解決及び社会開発の推進に向け、同国の国家開発計画において成長と貧困削減を目標に掲げつつ、社会セクターにより重点を置き、対策を進めている。

3-1-2 外交

タンザニアはアフリカ大陸東部の近隣内陸諸国にとって、インド洋へのアクセスルート上にあるという地政学的要衝に位置しており、アフリカ連合(AU)を中心とするアフリカ近隣諸国との協力を重視し良好な関係を築いている他、国連などの国際社会でも積極的に活動し、欧米やアジア諸国との友好関係の維持に努めている。また、東アフリカ地域の協力強化・地域統合を特に重視し、2001年にはケニア及びウガンダとともに、東アフリカ共同体(EAC)を発足し、2005年には関税同盟の結成に署名した他、2010年に共通市場を創設し、域内の貿易・経済活動を原則自由化した。

また、大湖地域全体の和平定着・安定化に向けて指導力を発揮しており、2006年にはブルンジ政府と反政府勢力間の和平合意の仲介を行うなど、同地域の紛争の解決に関わってきた。1970年代以降、アフリカ有数の難民受け入れ国として、寛容かつ積極的な難民政策を継続しており、2010年には16万人以上のブルンジ元難民に市民権を付与するなど、異例の政策を実行し、国際社会から高い評価を得ている。

また、国連平和維持活動のため、コートジボワールやダルフル、シリアなどに約1,000人の要員(累計)を派遣するなど、平和の安定に向け積極的な関与を歴史的に行っている他、南

⁶¹ Household Budget Survey 2007.

⁶² The Tanzania Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16, p.13.

⁶³ United Republic of Tanzania (2008) MDGs Mid-Way Evaluation 2000-2008, p.3.

⁶⁴ Ministry of Finance and Economic Affairs(2010) MKUKUTA II p.12-13.

部アフリカ開発共同体(SADC)などを通じて、アフリカの地域内貿易の活性化にも取り組んでいる。

3-1-3 経済動向（経済概況、政府の財政状況など）

(1) 経済動向

タンザニア政府は堅実なマクロ経済運営を行っており、マクロ経済は 1990 年代後半から順調に推移している。名目GDPは毎年増加し、2001 年以降の経済成長率は、平均約 7% (2012 年は 6.86%) である。アフリカ開発銀行(AfDB)によると、2013 年の実質GDP成長率は 7.1% とされ、輸出成長率も 10% 前後となることが見込まれている。

2012 年の国別政策・制度評価(CPIA)の全 11 項目中 10 項目において、サハラ以南アフリカの平均スコアを上回っており、特にマクロ経済運営の部門においては最高評価を受けている。また、2011 年の海外直接投資(FDI)は、EAC5 カ国中最大の約 11 億米ドルのFDIを呼び込み、10 億米ドル以上のFDIを引き寄せた後発開発途上国(LDCs)8カ国のうちのひとつとなった⁶⁵。FDI誘致におけるタンザニアの強みとして、「政治的安定性」に加え、「政府の健全なマクロ経済運営」が挙げられている⁶⁶。

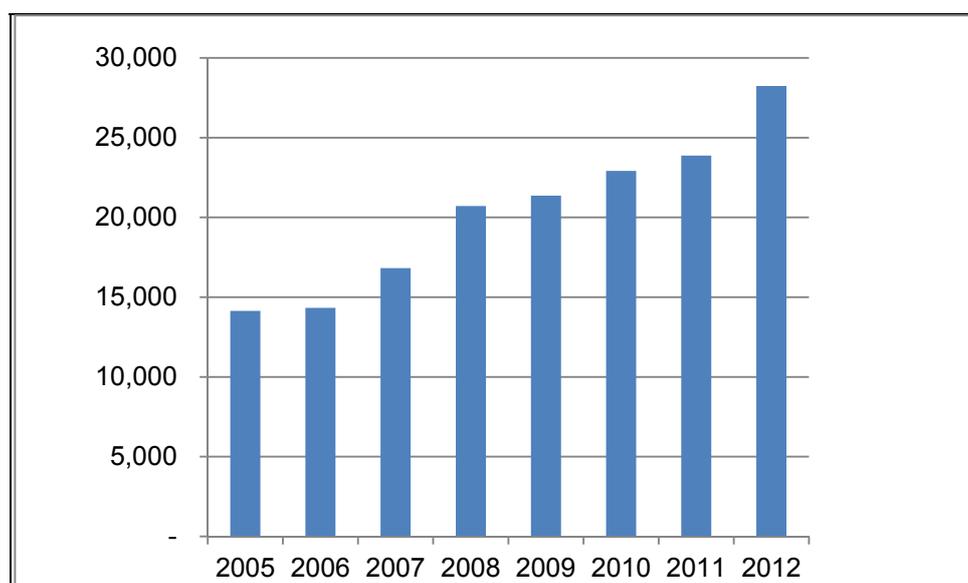


図 3-1 近年のタンザニアのGDPの推移

単位: 百万米ドル

(出所) The World Bank, Country Profile, Tanzania

⁶⁵ UNCTAD, *World Investment Report 2012*, 2012.

⁶⁶ Ernst&Young, *Africa Attractiveness Survey 2011- It's time for Africa*, 2011.

表 3-1 近年のタンザニアの実質経済成長率

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP成長率 (%)	7.37	6.74	7.15	7.44	6.02	7.04	6.45	6.86

(出所) The World Bank, Country Profile, Tanzania

また、2002年から2010年にかけて、平均年間インフレ率は約7%であり、特に、2008年以降原油価格高騰の影響などを受け、10%以上のインフレが続いており、経済活動への影響が懸念されていたが、2012年は9%、2013年は8.3%と一桁台に落ち着く見通し⁶⁷であり、最新の統計値(2013年3月)においても一桁台となっている⁶⁸。一方、経常収支の巨大な赤字が以前から指摘されていたが、原油を中心とした輸入全体量の減少と、コーヒー及び綿花など伝統一次産品の輸出増により、表3-2に示したとおり、若干の改善が見られる⁶⁹。2012年/2013年の国際通貨基金(IMF)の統計では、主要鉱産物である金の輸出量が減少しており、また、金価格が下落していることから、今後、経済成長を安定軌道に乗せるためにもGrowth Driversを特定し、輸出を伸ばすことが不可欠である。一方、2012年には大規模の天然ガス田が発見され、将来天然ガスの有力な輸出拠点となる可能性が指摘されている。

表 3-2 近年の経常収支指標の推移

	2006	2007	2008	2009	2010
経常収支 (百万ドル)	-1,173.8	-1,643.0	-2,595.4	-1,768.2	-1,863.8

(出所) Bank of Tanzania, "Selected Economic Indicators" in Monthly *Economic Review* July 2012

一方、世銀の「Doing Business 2014」によると、タンザニアの世界ランクは145位であり、ビジネス環境改善の進捗が他国と比して十分に進んでいないが、EACの経済統合が深まるにつれて、東アフリカ市場全体への関心が高まっている。同国への進出日本企業数はサブサハラ諸国の中では3番目に大きく⁷⁰、今後豊富な資源の探査・開発が進めば、資源の輸出国としての国際的重要性、関心が高まると見られている。また、ビジネス環境改善のために、2010年に大統領主導で投資環境整備ロードマップを策定し、ビジネス環境改善のための省庁横断型作業部会を開始する⁷¹など、政府による積極的な取り組みが進められている。

(2) 産業構造

近年、輸出・輸入ともに増加傾向にあり、鉱業、ユーティリティ産業(電気・ガス・水)や製造業、

⁶⁷ African Development Bank Group 「African Economic Outlook 2012」。

⁶⁸ IMF United Republic of Tanzania: Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Second Review Under the Standby Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tanzania (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40692.0>)

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 外務省 国別『政府開発援助(ODA)国別データブック2012』2013年。

⁷¹ 外務省関係者への聞き取りより。

建設業及びサービス産業の伸びが顕著となっている。2010年において前年比10%以上の伸びを見せた産業としては、コミュニケーション(22.1%)、建設・電気・ガス(10.1%)、金融業(10.1%)であり、GDP成長に大きく貢献したセクターとしては、貿易・修理業、農業、製造業、不動産業となっている⁷²。

一方、GDPに占める産業構造の経年変化をみると、以下の図のとおり、2000年・2001年で、46%を占めていた農業セクターが2011年/2012年には約28%となり、産業構造に変化が見られる。依然、GDPの約4分の1を農業に依存しており、タンザニア経済にとって産業構造の多様化及び民間セクター開発は引き続き重要な課題となっている。

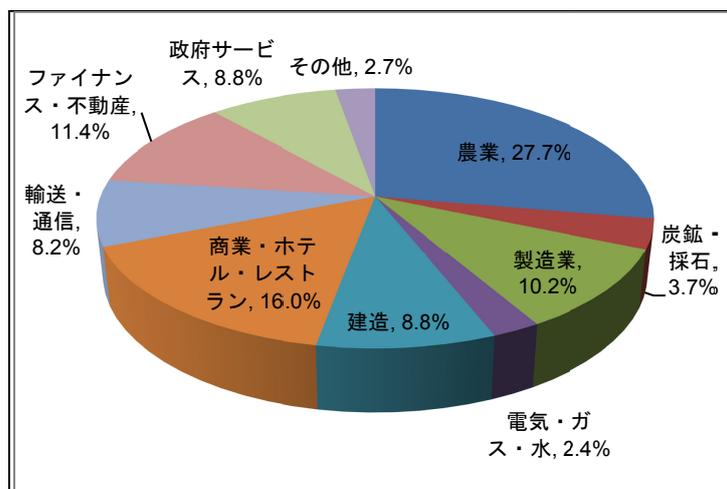


図 3-2 2011/2012年のセクター別GDP比率

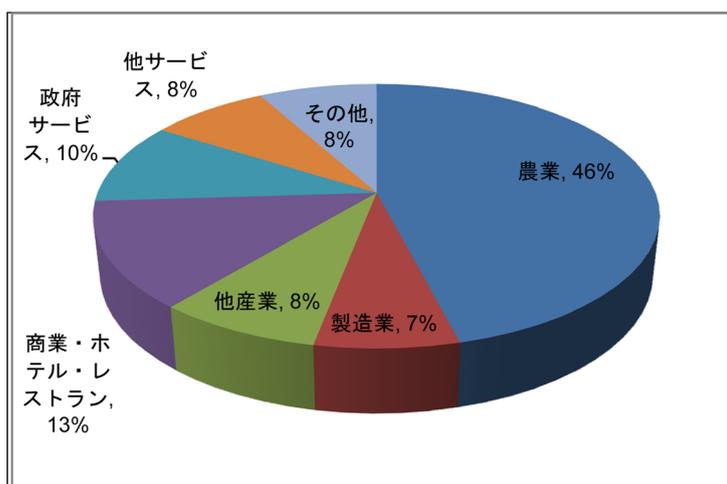


図 3-3 2000/2001年のセクター別GDP比率

(出所)世界銀行統計より評価チーム作成

⁷² The Tanzania Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16, p.12.

(3) 国家財政運営

国家財政に関しては、以下の表 3-3 のとおり、近年税收などの歳入は年々大幅に増加しており、2012 年の歳入は 2003 年と比較し約 6 倍となっている。また、2000 年前後は、GDP に占める歳入の割合は 10% に過ぎなかったが、現在は 18% にまでに改善している⁷³。これは、同期間における近隣諸国の数値(ウガンダ:10%→11%、ケニア:26%→21%)と比較しても、非常に順調に改善を遂げている⁷⁴と言える。また、歳入に占める ODA の割合も 2000 年頃の 55% から 25-26% に低下(目標値は 18%)しており⁷⁵、タンザニアの歳入状況は改善傾向にある。一方、恒常的に政府支出が歳入を上回る財政赤字の状況にあり、財政赤字は年々拡大傾向にあり、課題となっている。

表 3-3 近年のタンザニアの国家財政の推移

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
総収入	1,459	1,774	2,125	2,739	3,502	4,028	4,800	5,739	7,221	9,077
税收	1,343	1,615	1,946	2,529	3,299	3,794	4,428	5,296	6,480	8,070
税收外収入	117	140	178	210	203	234	372	449	498	1,007
総支出	2,528	3,248	3,873	4,475	5,948	6,583	8,312	9,439	10,765	13,592
経常支出	1,886	2,300	2,920	3,296	3,747	4,371	5,700	6,690	6,990	9,060
開発投資	642	949	953	1,179	2,201	2,213	2,611	2,749	3,775	4,533
財政収支	-400	-541	-924	-954	-751	-1,091	-1,940	-2,321	-2,070	-2,655
融資(借入)	400	541	924	954	751	1,091	1,940	2,321	2,070	2,655
海外	434	396	561	717	1,004	877	1,380	1,077	1,735	3,472
国内 ⁷⁶	-44	145	349	237	-224	249	560	1,244	335	-817
名目 GDP	11,504	13,017	16,857	19,010	21,758	24,868	30,253	34,913	41,125	48,385

単位: Billions of Tanzanian Shillings

(出所) International Monetary Fund, Tanzania and the IMF

また、総支出に占める経常支出の割合が高く、2011 年における経常支出の総支出に占める割合は約 64% であり(2000 年は 79%)、インフラ整備など、新たな開発投資への予算確保の予測性を難しくしている⁷⁷。今後、インフラ開発の促進及び教育セクターでの教員養成・採用などの拡充により、経常経費も大幅に必要な見込みである⁷⁸。

国家財政運営に際し、タンザニア政府は、政府予算の策定・執行・監査メカニズムの強化に取り組んでおり、1997 年に「公共支出レビュー(PER)」を導入、1998 年には、3 年間の政府予

⁷³ 現地調査 中央銀行からの聞き取りより。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ マイナスは返済が国内借入を上回ることを意味する。

⁷⁷ The Tanzania Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16, p.83.

⁷⁸ 現地調査 財務省 予算局からの聞き取りより。

算執行計画を策定する「中期支出枠組み(MTEF)」を導入した。毎年、MTEFのもと、各省庁、州政府の予算上限額を示す予算ガイドラインを策定し、国連ミレニアム開発目標(MDGs)及び国家開発計画(MKUKUTA 及び 5 年開発計画(FYDP))に沿った予算策定が行われている。また、政府全体の財政の管理能力・透明性を向上させ、健全な財政管理と財政サービス提供における規範を達成することを目標に、1998 年より、公共財政管理改革プログラムを開始した。統合財政管理システム⁷⁹の導入の他、公共財政管理に関係する関係法規の公布、会計・調達・監査に関する能力向上に向けた活動を実施しており、政府全体の財政の管理能力・透明性を図る取り組みが進められている。公共財政管理改革(PFMRP)プログラムによるこれまでの主な成果としては、以下の点が挙げられる⁸⁰。

- (1) 統合財政管理情報システム(IFMIS)の導入による会計管理の大幅な改善
- (2) 税務行政の改善(税収の増加と援助の予算における割合低下)
- (3) 外部監査能力・独立性の強化
- (4) 内部監査局の設置及び内部監査能力の改善
- (5) 国家委員会による監視の強化
- (6) 中央・地方政府における内部統制の強化(予算執行・会計処理の改善)
- (7) 法・規則に基づいた調達の増加
- (8) 予算関連文書の一般公開による予算透明性の大幅な改善

また、タンザニアの最高会計検査機関である NAO(National Audit Office)は、中央政府、地方政府、公的機関が扱う資金の歳入と歳出に関わる説明責任の強化が図られている。近年、会計検査官の能力が向上し、AFROSAI-E(African Organization of Supreme Audit Institutions in English-speaking Africa)の加入国(24 カ国)のピアレビューで、タンザニアが上位 2 位(1 位は南ア)となるなど、大きな改善が見られる。

次項以降、タンザニア政府の開発政策、日本及び主要ドナーの対タンザニア支援について分析を行うため、タンザニアの政治・経済・社会・開発援助の潮流と日本の援助動向について次ページに概略を示す。

⁷⁹ Integrated Financial Management System: IFMS

⁸⁰ JICA タンザニア事務所作成資料。

	世界の援助潮流	タンザニアにおける援助協力の動き	日本の支援・協力方	タンザニア開発戦略	タンザニア政治・経済・社会
1950年代					
1960年代後半					1961年 英国より独立 1962年 共和制移行(ニエシレ大統領) 1963年 アフリカ統一機構(OAU)本部設置 1964年 タンガニーカ・ザンジバル合邦 タンザニア連合共和国成立
1961年代前半			66' ・日本青年海外協力隊派遣取組 ・駐タンザニア日本大使館開設		
1970年代前半			70' 駐日タンザニア大使館開設		
1970年代後半		BHNアプローチ			
1980年代前半			80' JICA タンザニア事務所開設		
1980年代後半		社会・構造調整 ・民営化 ・規制緩和 ・経済自由化			1985年 ムウニ大統領選出・構造調整、市場志向型経済への移行 1986年
1990					1990年 ムウニ大統領再選
1991					
1992					1992年 ・憲法改正 ・複数政党制を導入
1993			93' ・TICAD I		1993年 ローリング・プラン(「Rolling Plan and Forward Budget」: RFPB)の導入
1994					
1995	社会開発サミット	95' 「ヘレイナー・レポート」(※)の策定			1995年 複数政党制の下での初の選挙 ムカバ大統領選出
1996	DAC新開発戦略	96' 政府-北欧諸国(New Nordic-Tanzania Development Partnership)に合意	96' 初の借款供与		
1997		97' 支援の方向性に関する政府・ドナーの合意メモ(Agreed Notes)策定	97' ・タンザニア国別援助研究会を設置		
1998			98' TICAD II		1998年 長期開発計画「ビジョン2025」が策定
1999	CDF (PRSP)の導入				1999年 ケニア、ウガンダと東アフリカ共同体(EAC: East African Community) 設立条約に署名
2000	MDGs策定	00' ・貧困削減戦略文書(PRSP)が世間で承認 ・独立モニタリングチームの設立(タンザニア政府とドナーの援助活動をモニターするためのチーム)	00' ・国別援助計画策定、国別事業実施計画策定 ・外務省経済協力局長タンザニア訪問 ・PRSP、農業セクターへの積極的支援を表明		2000年 ・ムカバ大統領再選 ・長期開発戦略「タンザニア開発ビジョン2025」発表 ・HIPC決定待機 ・PRSPが閣議承認 ・2000年より、 ・公共サービス改革プログラム(Public Service Reform Program: PSRP)を開始
2001		01' ・「貧困モニタリング・マスタープラン」が完成 ・貧困削減財政支援(Poverty Reduction Budget Support: PRBS)の導入	01' ・政策協議 ・PRBS に対して債務救済無償資金を拠出(約5億円)		2001年 ・HIPC1(完了点)到達承認 ・農業セクター開発戦略(ASDS)の策定 ・農村開発戦略(RDS)の策定
2002		02' ・タンザニア支援戦略書(Tanzania Assistance Strategy(TAS)) (※)の策定 ・独立モニタリング開始(独立モニタリンググループ)	02' ・PRBS に対して債務救済無償資金を拠出(約5億円)		
2003	ローマ宣言	03' TAS Action Planが完成	03' ・ノンプロ無償スキーム拠出(約5億円) ・TICAD III		
2004			04' ・ノンプロ無償スキーム拠出(約5億円) ・技術協力協定 ・政策協議		2004年 ・公共財政管理改革プログラム(PFMMP)の開始
2005	・バリ宣言 ・グレンイーブルスサミット(債務削減)				2005年 キクウェチ大統領選出
2006		06' 共同援助戦略(Joint Assistance Strategy: JAS)の策定※	06' ・国別評価実施(評価対象: 2000年度～2005年度)		
2007			07' 貧困削減戦略支援無償(6.3億)		
2008	アクラハイレベルフォーラム		08' ・TICAD IV ・ケルアースパートナーシップ構築 ・貧困削減戦略支援無償(5.20億) ・「ASDP 事業実施総管理強化計画プロジェクト」(フェーズ1)(2008～2011) ・「よりよい農業業助成計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクト」(2009～2012)		
2009					
2010			10' ・第二回TICAD閣僚級フォローアップ会合 ・貧困削減戦略支援無償(4.7億)		2010年 ・連合共和国及びザンジバル共に大統領選挙・国民議会選挙 ・キクウェチ大統領再選
2011			11' 貧困削減戦略支援無償(1.5億)		
2012					
2013					

3-2 タンザニアの開発計画

3-2-1 国家開発計画・戦略

タンザニア政府は、1997年に貧困撲滅戦略、1999年には2025年までの中進国入りを目標とする「タンザニア開発ビジョン 2025」を策定するなど、1990年代中頃から貧困削減に向けた長期目標・戦略を打ち出している。この長期開発戦略「タンザニア開発ビジョン 2025」を踏まえ、2000年に第1次貧困削減戦略(PRS)、2005年に第2次PRS「成長と貧困削減のための国家戦略」(MKUKUTA)が策定され、2010年から現在においては、第3次PRS(MKUKUTA II)のもと、包括的な国家開発が進められている。また、2011年には、「タンザニア開発ビジョン 2025」の目標達成に向け、5年ごとに区切った開発計画を発表し、第1次5カ年開発計画(FYDP-1)では、インフラ及び人的資源の開発推進を通じた、貿易構造の改革ならびに競争力強化を図る戦略を示している。加えて、大統領主導によるトップダウンのイニシアティブで、より実利的な成果主義の考え方に基づく新施策「Big Results Now!」が施行され、2013年9月より始動されている。

(1) 国家貧困撲滅戦略(NPES)

タンザニア政府がPRSに先行して作成していた戦略書であり、1995年の「国連世界社会開発サミット」の結果を受けて採択され、2010年までに極度の貧困を50%削減し、2025年までに全ての貧困を撲滅することを目指して策定された。NPESにおける2010年までの重点分野として掲げている項目としては、経済成長、所得向上、教育、水・公衆衛生、雇用、インフラストラクチャーなどが挙げられている。

(2) Vision2025(The Tanzania Development Vision 2025)

タンザニアのローリングプランやPRSPなど、開発計画全体を包括する長期計画として、2025年までの開発目標を定めものであり(1999年策定)、「生活水準の向上」「グッド・ガバナンス」「競争力のある経済の達成」など、6分野が重点目標とされる他、社会経済開発の到達目標として、中所得国へ仲間入りすることが目指されている⁸¹。

2011年にレビューが実施され、2015年までの残り15年間で達成すべき目標の実現に向け、5年ごとに区切った開発計画(第1次5カ年開発計画(FYDP-1))を発表している。インフラ及び人的資源の開発推進を通じた、貿易構造の改革ならびに競争力強化を図る戦略を示している。

⁸¹ 貧困撲滅及び開発の方向性を示しており、全てのセクターがカバーされた戦略であったが、具体的な計画を有するものではなかった。

(3) 「成長と貧困削減のための国家戦略」(MKUKUTA II: National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II)

2010年、タンザニアは同国にとって第3次PRSに当たる「成長と貧困削減のための国家戦略 II」(スワヒリ語で「MKUKUTA II」)を作成し、2010/2011年度から5年間に亘る開発目標を設置している。MKUKUTA IIにおいては、貧困削減の加速化を最重要目標として掲げ、Pro-Poorな介入成長へのボトルネックの抽出を行い、具体的な取り組みとして以下の3つのクラスター、「成長と経済的貧困(income poverty)の削減」、「生活及び社会福祉の質の向上」及び「良い統治と説明責任」を重点に置き、その下に具体目標を設定している。

(ア) 成長と貧困削減

堅調な経済成長とGDPの伸びにもかかわらず、貧困率において大幅な改善が見られておらず、地方における貧困指数の数値が特に高くなっている⁸²。これらの貧困問題に対応するため、MKUKUTA IIでは主に以下5つの目標を設定している。

1. 健全なマクロ経済管理
2. 包括的・持続的で、雇用創出を伴う成長と開発を通じた貧困の削減
3. 生産性の高い雇用の創出と維持(特に女性、若年層、障害者)
4. 食糧・栄養面での安全保障と環境の持続性、気候変動適応・緩和
5. 国家資源の国内、特に農村のコミュニティへの還元

(イ) 生活及び社会福祉の質の向上

最貧困層及び脆弱な人々の生活及び社会福祉の改善、格差の解消に向け、以下6つの目標が設定されている。

1. 教育への平等なアクセスと成人の識字率の向上
2. 職業・専門学校教育、高等教育及びインフォーマル・生涯教育の改善
3. 特に児童、女性等、社会的脆弱者の生活、健康、栄養、福祉の改善
4. より清潔で安全な水へのアクセス向上
5. 環境の質を維持した住居環境の改善
6. 適切な社会保障サービスの提供と社会的脆弱者への権利付与

(ウ) グッド・ガバナンスと説明責任

政府の行政能力向上に向け、グッド・ガバナンスと法の支配システムの確保、政治家及び公共サービス部門の信頼向上などの達成を目標に掲げている。

なお、前身となるMKUKUTA I(2005/2006年度-2009/2010年度、5カ年)では、IIと同様、3つのクラスター(1)成長と経済的貧困の削減、2)生活の質及び社会福祉の向上、及び3)グッド・ガバナンスと説明責任)で構成され、主な成果として、教育、保健、水、エネルギー、

⁸² MKUKUTA II, p.5, Table 2.1.

通信, インフラ(特に道路)といった社会サービス提供及びガバナンスの改善が挙げられている。具体的な成果としては以下のとおり。

表 3-4 MKUKUTA I(2005/06 年度-2009/10 年度, 5 カ年)の主要な成果

教育	<ul style="list-style-type: none"> ・新規中学校建設数:2,171 校 ・中等教育就学者数が 52 万 4,325 人から 163 万 8,669 人に増加
保健	<ul style="list-style-type: none"> ・医療施設の建設の推進(診療所, 保健センター, 病院の新規建設) ・医療器材, 薬の新規購入
水	<ul style="list-style-type: none"> ・農村部のアクセス率の改善(53.7%から 60.1%) ・都市部のアクセス率の改善(74%から 84%)
道路	<ul style="list-style-type: none"> ・新規の 2,200km の道路舗装
ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・行政改革の推進 ・PFMシステムの改善 ・司法制度の改善

(出所) Ministry of Finance and Economic Affairs (2010) National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II, p.iv

(4) 「BRN: Big Results Now!」

上述の「Vision2025」で定めた 2025 年までの中所得国への移行を達成するため, マレーシアの開発政策アプローチ(“Big Fast Results”)に倣う形で, 大統領直轄による新たな国家開発推進策(“Big Results Now!”, 以下 BRN)が 2013 年 10 月に閣議決定された⁸³。本施策は, アウトプット・アウトカム重視の戦略であり, 政府主導で具体的な成果発現に向けた「選択と優先順位付け」を行い, 各課題へのアプローチが機能的に行われているかについて詳細にモニタリングし, パフォーマンスに対する説明責任を果たすことを狙いとしている。

BRNの重点分野に指定されているのは以下の 6 分野であり, 2015 年までに具体的な数値目標を示し(鉄道の運行率, 電化率など), 大統領直轄の実施部局「President's Delivery Bureau(PDB)」のもと, 実施されている。なお, フェーズ 1 の予算⁸⁴は, 英国国際開発省(DFID)が約 1,885 億タンザニアシリング支援し, タンザニア政府予算は 2,274 億タンザニアシリングである。他の開発計画との関連性では, BRNは既存の各開発計画の優先課題のうち, 特に早期に進めなければならない最重要プロジェクトについて, ハイレベルの観点から促進させるため実施枠組みを策定し, モニタリングを実施するというものである(新しいものを並行して実施しているのではなく, 既存の枠組み(課題)から抽出してより計画的に実施できるような枠組みを作り, それをハイレベルから監督・モニタリングする仕組み)。

① エネルギー・天然ガス

② 農業

小農従事者の集合化, 農業の商業化を通じた食糧安全保障の確保, 食糧自給率の向上な

⁸³ 大統領府資料「Transformation of government delivery on national development projects and programmes」

⁸⁴ 一方, BRNは, 予算の裏づけが不十分であり(巨大な財政ギャップがある), 2015 年の総選挙に向けた現政権の政治的パフォーマンスの色彩が強いとの批判もある(現地調査 ドナー関係者からの聞き取りより)。

どを目指す。

- ③ 水資源(地方部における水資源供給と公衆衛生の改善)
- ④ 教育(初等教育, 中等教育の修了率を60%(2013年), 80%(2015年)に向上させることを目標とする)
- ⑤ 輸送・交通(交通網の整備)
- ⑥ 資源の流動化・資金動員

(5) 第1次5カ年開発計画(FYDP-1))

国家開発計画であるMKUKUTA I及びIIは, 成長と貧困削減を目標に掲げた5カ年計画であるが, 社会セクターにより重点が置かれており, より成長ファクターに重点をおいた5カ年計画を策定する必要性があった。このような背景の中, 2009年-2011年にVision 2025のレビューが実施され, 体系的な開発計画, 実施, フォローアップメカニズムの構築が提唱されたことを機に, 目標である2015年に中所得国入りを目指すため, 残りの15年間にわたる長期展望計画(LTPP)が策定された。同LTPPを5カ年ごとに区切った5カ年計画が5カ年開発計画(FYDP)であり, 2015年までの開発計画として「第一次5カ年開発計画(2011/2012 - 2015/2016)」が発表された。LTPPでは, 国内及び域内, また, 国際市場で競争力のある半工業国に向けた成長フローを段階的に区分しており, 第一次5カ年計画では, 「タンザニアの直近の成長ポテンシャルの開放」をテーマに掲げている。大規模投資プロジェクト(ガスパイプラインの建設, 中央鉄道の修復, 港湾拡大など)など, 経済成長につながる具体的な計画がなされている。

3-2-2 各セクターにおける開発計画の概要

MKUKUTA IIやVision2025 など, 包括的な国家開発計画や貧困削減戦略に加え, セクター別にも戦略が策定されており, 各セクターにおける主要な戦略計画は以下のとおりである。

(1) 教育

・「教育セクター開発計画」(2001年-):

教育へのアクセスの拡充及び教育サービスの質向上に向けた地方の教育行政能力強化を掲げている。

(2) 保健

・「保健セクター戦略計画 III(HSSPIII:2009年 - 2015年)」:

保健サービスの質とアクセスの改善を図る5カ年計画。

・保健人材開発戦略(2008年 - 2012年):

保健人材開発における計画策定の能力強化, 公共部門及び民間セクターにおけるリーダーシ

ップ・経営能力の強化, 保健人材育成研修の提供・マネジメント体制の強化と研修の質の確保, 保健人材の雇用・配置メカニズムの改善などを目的とした戦略。

(3) 水

・「水セクター開発プログラム(WSDP)」:

統合水資源管理・開発の促進など, 4つの柱に基づく, 水管理開発プログラム。

(4) 農業

・「農業セクター開発プログラム(ASDP)⁸⁵」:

国家開発計画MKUKUTA IIで目標とする農業の近代化・商業化の達成を図るための具体的な取り組みとして, 1)農家に対し農業に関する知識, 技術, 市場システム, インフラへのアクセスを改善し, 農業の生産性・収益性の向上, 農家の収入向上を図ること, 2)規制, 政策などの投資環境の改善を通じて民間からの投資を促進すること, の2つを実施するもの。プログラムは地方レベル(village, ward, district)の支援と中央レベルの支援に分かれるが, 予算の75%は地方レベルの支援に振り向けられているなど, 地方分権化の流れの中で地方主体の農業開発が進められている。

(5) ガバナンス(4大公共セクター改革)

国家行政に関係する4大公共セクターの改革として, ①地方政府改革, ②公共財政管理改革, ③公共サービス(公務員)改革, ④司法改革, を実施している。(さらに, 汚職対策, ビジネス環境改善を加えた6つの改革をCore Reformsとしている。)

(ア) 「地方政府改革プログラム(LGRP)」

タンザニア政府がガバナンス強化を目的として実施している4大公共セクター改革の一つであり, 1998年に策定された地方分権化政策⁸⁶の実施のため, 2000年から2008年までフェーズ1が実施され, 2009年/10年度からフェーズ2が実施されている。地方分権化を通じ, 全ての国民が恩恵を受ける開発と貧困削減を推進していく骨組みとなるプログラムであり, 地方自治体が地域のリーダー及びコーディネーター役として, 社会経済開発及び公共サービスの提供, 並びに, 貧困削減に取り組むことを目標としている。

⁸⁵ タンザニアでは開発協調の流れの中, 農業セクターにおいてもセクター・ワイド・アプローチの導入が検討され, 「タンザニア開発 Vision 2025」実現に向けた中期的な戦略が必要との認識のもと, 「農業セクター開発戦略(ASDS)」が2001年に策定された。ASDSを更に具体化するためのプログラムとして2003年に策定されたのが農業セクター開発プログラム(ASDP)である。ASDPは2006年7月より開始した。

⁸⁶ タンザニア政府は1996年に地方分権化政策を推進する“Local Government Reform Agenda 1996-2000”を策定し, 1998年には“Policy Paper on Local Government Report, 1998”を政府政策文書として採択し, 分権化政策が政治的権限, 財政的権限, 行政的権限を地方自治体に委譲する“Decentralization by Devolution”(D by D)であることを明確化した。D by Dにより中央 - 地方間の関係を大幅に変革し, 地方自治体は中央政府の憲法上定められた全体的な指導のもとに, 地方議会が独自に権限を行使することとなった。中央 - 地方間の関係は首相府地方自治庁におかれ, その担当大臣が地方分権化を推進することとなっている。

(イ) 「公共財政管理改革プログラム」

タンザニア財務省は、政府全体の財政の管理能力・透明性を向上し、健全な財政管理と財政サービス提供における規範を達成することを目標に、1998年より、公共財政管理改革プログラムを開始した。同プログラムは、統合財政管理システム(統合財政管理システム)の導入の他、公共財政管理に関係する関係法規の発布、会計・調達・監査に関係する能力向上に向けた活動を実施するものであり、現在は第4フェーズ⁸⁷(2012年-2016年)が実施中である。

第4フェーズにおいては、より効率的な公共財政管理とモニタリング枠組みに重点が置かれ、歳出管理、財政政策・計画に関係する改善が狙いとされている。さらに、発生主義会計、財政の説明責任と透明性に向かいつつ、MTEFの信頼性や予算管理・監督の改善とともに、計画と予算のよりよいリンクにも重点的に取り組むこととされる。

なお、同分野への技術支援は、プロジェクト支援は、スウェーデン(SIDA)、米国(USAID)、英国(DFID)、アフリカ開発銀行、ドイツ(ドイツ国際協力公社(GIZ))から受けている⁸⁸。(DFID:汚職対策関連、アフリカ開発銀行:国際会計基準遵守、GIZ:モニタリング及び評価(M&E)の分野での支援。)

3-3 タンザニアにおける開発協調の状況

3-3-1 開発協調／援助の概況と特徴

(1) 開発協調のこれまでの経緯

タンザニアでは、1990年代より世銀やIMF、アフリカ開発銀行などによる国際収支支援を受け入れ、1998年からは多国間債務救済基金(MDF)を受けていた。HIPCの完了時期を迎えた2000年前後より開発協調の動きが活発になり、一般財政支援(GBS)が2001年より導入された背景としては、以下二つの点が挙げられる。

第一は、プロジェクトの濫立による弊害の顕在化である。タンザニアは、1960年代の独立以降、40年以上にわたり多くの援助を受けてきたが、多くのドナーによる中小のプロジェクト型援助が濫立し、それによるタンザニア政府側の行政処理能力のオーバーフロー(管理能力の弱体化、プロジェクト効率の低下など)が指摘されてきた。1995年に作成された「ヘライナー・レポート」⁸⁹では、「過去、タンザニアでは、資源・人材を開発に有効に活用することへの政治的コミ

⁸⁷ 第一フェーズでは、予算プロセスの改善及び統合財政管理システムの導入を行い、第二フェーズ(2004-2008年)では、公共財政管理に関係する手続きやシステムの近代化を図った。第三フェーズ(2008-2011年)では、中期財源の予測可能性及び利用可能性拡大を目標とした。

⁸⁸ スウェーデンは、遵守監査(compliance audit)及びvalue for money 監査に関係する8年間の支援(2005-2012)プログラムを実施。GIZは、今後3年間専門家を通じた技術支援を実施する予定(現地調査 NAOからの聞き取りより)。

⁸⁹ 『タンザニアと援助ドナー間の開発協力に関する独立アドバイザー・グループの報告(Report of the Independent Advisers on Development Cooperation Issues Between Tanzania and Its Aid Donors)』(1995)。1990年代に入り、政府とドナーの関係が悪化したことを契機にタンザニア開発援助の在り方を問い直した報告書で、

ットメントが弱く、行政能力も極めて低い中、連携なきまま、ドナーや非政府組織(NGO)によるプロジェクトが濫立し、開発資源が非効率的に費やされ、その効果も限定的」であり、「40 のドナーにより約 2,000 件のプロジェクトが実施されていた」と報告し、開発協調の重要性を強調している。

また、ドナー側の動向として、被援助国の政治・社会事情などを考慮せず、画一的に実施された構造調整融資の失敗から、1990 年代より被援助国のオーナーシップや行政能力の必要性が浮き彫りとなった。援助の非効率化の問題及び援助の歴史的な背景から期待されたオーナーシップに対処すべく、援助効果向上の議論、及び、ドナー側の援助調和の流れが開始され、アフリカ諸国で活発に議論される中、開発協調の実践においてタンザニアは最先端の国であった。

このような背景の中、先述した「ヘライナー・レポート」において、タンザニア政府とドナーとの関係、ドナー間関係、タンザニア自身のオーナーシップ、ドナー側のアプローチなど、援助を効果的、効率的に進めるに当たっての基本的な枠組みが提言された。その後、PRSの策定(2000 年)を始め、財政支援、援助手続きの調和化など、タンザニア政府の主体性に基づき、政府とドナーが協力する開発協調の取り組みが活発化した。

2002 年には、タンザニア政府とドナー間で、社会経済開発のための戦略書「タンザニア支援戦略(TAS)」が合意され、タンザニア政府のオーナーシップを強調し、PRSPで定められた貧困削減を最優先課題として、ドナーとの連携及び開発の促進が図られた。また、2006 年には、タンザニア政府とドナー合同で、各ドナーの援助調和化やタンザニア政府のシステムなどへの整合化の推進を定めた「タンザニア共同支援戦略(JAST)」がタンザニア政府及び 19 ドナーにより署名された。JASTには、タンザニア政府の開発協調に対する考え方が記載されており、援助形態については、GBSがタンザニア政府にとって望ましい援助形態(preferred aid modality)であり、プロジェクト型支援は段階的に廃止していくべきであると記されている。また、プロジェクト型支援及び共通基金(コモン・ファンド)を通じた支援は、国家、セクター、地方の優先順位付け、戦略・計画などに資するという説明責任、タンザニア政府の要請ベースでの実施、援助の予測性向上、タンザニア政府システムを活用した形で実施することが求められた。このような背景を踏まえ、英国を始めとする欧州ドナー、そして政府側からもドナーは財政支援を通じて援助を行うことが、オーナーシップの醸成、ドナー調整、アライメント、成果のマネジメント、そして説明責任の観点から最も望ましい支援形態として認識されてきた。その結果、タンザニアでは、財政支援(一般財政支援+共通基金)が援助の中で大きな比重(予算ベースで援助総額中約 6 割)を占め、主要な援助形態となってきた。

また、同時期より、各ドナーの比較優位につき、担当する分野や課題を絞り込み、援助効率を高めようというドナー間分業(DoL)の議論が進められた。特定の分野・課題に多くのドナーが集中すると重複や非効率が発生するという問題意識の下、欧州ドナーは欧州連合(EU)の枠組みでの援助効率性を向上するため、Code of Conducts に合意し、各ドナーの援助分野を 3 つ程度に削減することとする他、国際連合(UN)も「One UN」の枠組みのもと UN 機関間の援

通称ヘライナー・レポート。

助分野の絞り込みをする中、この二つの大きな流れを背景に、タンザニアにおけるドナー間分業(DoL)は一層推進された⁹⁰。

(2) 現在の主要な開発協調の動き

(ア) 2005年からの5カ年国家開発計画であるMKUKUTAの終了に伴い、2009年-2010年の間、ドナーと政府間での共同により、これまでのレビュー及び次期MKUKUTAの策定が進められた。共同策定プロセスにおいては、これまで進展していなかった貧困削減の要因分析と、今後の成長要因の予測及びガバナンスの問題などが焦点となった。

(イ) 援助形態に関する最近の傾向として、援助全体に占める一般財政支援の相対的な減少とプロジェクト支援の増加が見られ、プロジェクト型援助について再認識される動きがある。財政支援が開発の「万能薬」ではなく、キャパシティの向上のためには技術協力が必要であるとの認識が最近広がりつつあり、技術協力やプロジェクト型援助に対する否定的な圧力は最近では軽減している。特に、直近3-4年間で、欧州ドナーの間ではタンザニアに対し早急かつ目に見える行動・成果を期待する傾向が増す中、そのような成果が見えにくいことにドナー側でフラストレーションが高まっている⁹¹⁹²。世界金融危機の影響による本国の経済状況の悪化も背景にあるとされるが、一般財政支援を積極的に後押しした時代の「モメンタム」が失われつつあり⁹³、また、ドナーにとっても協議回数や手続きコストが増えたことから、説明責任を確保するような運営方法が期待したとおりに進んでいないとの見方もある⁹⁴。このような背景の下、開発効果・援助効果の向上には、財政支援とプロジェクト支援のベストミックスが重要であるという考えがドナー側でも広まりつつある⁹⁵⁹⁶。

(ウ) これまで、タンザニア政府とドナーは、援助効果最大に向けた開発協調の取り組みで足並みを揃え、良好な関係であった中、最近緊張関係が生じてきていると言われていいる。政治的・経済的にも安定しているタンザニアは、アフリカの数少ない援助受け入れの優等生であり、かつ、援助効果向上及び開発協調の議論と実践において、最先端の援助実験現場として注目されてきた。一方、開発協調の最先端の議論で導か

⁹⁰ 一方、タンザニア政府が強いオーナーシップを持ち、意中のドナーをセクターリード・ドナーとする、また、分野の在り方にも特定の考えを示すなど、ドナーの意見と平行線をたどることも見受けられた(外務省関係者からの聞き取りより)。

⁹¹ 欧州ドナーからの批判に対し、タンザニア政府関係者からは、「GBSの効用が出るには時間がまだかかる中、ドナーからのGBSの成果に対する期待が大きすぎる」というコメントがあった(現地調査での聞き取りより)。

⁹² 現地調査UNDPからのヒアリングでは、財政支援について、援助実施に伴う取引費用の低減や援助効率化(予測性の向上、カントリー・システムの利用促進など)に向けて道を開いたといえる一方で、ドナー間の権力構造の顕在化により、内向き思考に拍車をかける結果にもなってしまった」というコメントがあった。

⁹³ 現地調査 GIZからの聞き取りより。

⁹⁴ 同上。

⁹⁵ 現地調査 UNDPからの聞き取りより。

⁹⁶ 「GBS一辺倒から欧州ドナーも含めプロジェクト支援との Mixed approach が必要と言う認識に変わっている」という意見があった(現地調査 GIZからの聞き取りより)。

れた援助形態である一般財政支援を10年ほどかけて実施してきた中、前述の「国家財政運営」で見られたような着実な成果が確認されている⁹⁷。しかしながら、特に世界金融危機の影響が深刻な欧州ドナー各国がタンザニアに対し早急かつ目に見える行動・成果を期待する傾向が増す中、その成果を測りにくいこと、また改革の成果により汚職問題が明るみになったことに、各ドナーは危機感と焦燥感を感じている。ドナー側及び政府関係者側でJASTの共同作成に深く関与した調和化主義の世代が多く後退したという人的要因も背景にあると言われるが、特に2008年初頭より、先述した一連の汚職問題⁹⁸が明るみになり、各ドナーの厳しい姿勢が強まるにいたった。2006年以降、政府とドナー間の信頼関係が低下しているとも言われ⁹⁹、従来の関係から、関係性に変化が生じており、緊張関係は続いていくと見られている。

- (エ) 開発協調の大きな枠組みとして、開発パートナーグループ(DPG)と言われるドナー会合が設置され、タンザニアで開発援助に携わる援助国や国際機関が参加しており、援助効果向上に向けた議論や調整が進められている。同会合は、開発援助委員会(DAC)ドナーだけでなく、中国などの新興ドナーにも開放しているものの、中国からの参加はこれまでにない状況である。中国やブラジルといった新興ドナーの台頭は、民間セクターとのリンケージを含め、タンザニア政府にとって「資金源の多様化」をもたらしており、また、タンザニア政府側の歳入の拡大に伴い、財政支援が持つ資金源として魅力(経常経費の補填など)や政策面でのレバレッジ効果は相対的に下がってきており¹⁰⁰、財政支援ドナーのフラストレーションが増大してきている¹⁰¹。
- (オ) 援助効果向上に関する釜山ハイレベルフォーラムで採択された「効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ」(釜山宣言)をタンザニアのコンテキストに沿って策定した「開発協力フレームワーク(DCF)が現在政府・ドナー間で策定作業中¹⁰²である。DCFはJASTの後継版という位置づけであり、新興国等より幅広い開発関係者が参加できる開発協調枠組みが模索されているところである。

(3) タンザニアの援助依存度(政府予算における援助、援助内訳の推移含む)

1961年に独立以降、約50年にわたり先進諸国から援助を受け続けてきたタンザニアの援助の歴史は、財政に占める援助依存度の高さに反映されている。タンザニアの政府支出に占める海外援助額の割合は、1997年度で26%、2002年度に最大の55%に達し、その後若干低下傾向にある¹⁰³。また、予算ベースで見ると、タンザニア財務省が作成している予算骨子で

⁹⁷ 2012年GBS合同独立評価“Joint evaluation of Budget Support to Tanzania”

⁹⁸ 中銀による対外支払口座資金不正支出問題など(JICA資料より)。

⁹⁹ 現地調査 世銀からの聞き取りより。

¹⁰⁰ 中国の援助について、タンザニア政府関係者(大統領府計画委員会)からは、中国の援助は補完的で伝統的なドナーができない分野・形態で支援していると認識しており、(伝統的ドナー及び中国の)両者による支援を歓迎している、という声があった。

¹⁰¹ 現地調査 UNDPへのヒアリングより。

¹⁰² 現地調査 UNDPへのヒアリングより。

¹⁰³ 外務省 ODA評価一般財政支援(GBS) ケーススタディ(タンザニア) p.45。

は、2010年度から2012年度まで60%を超えていた開発予算に占める海外経済協力の比率が、2013年度では約50%まで減少している。

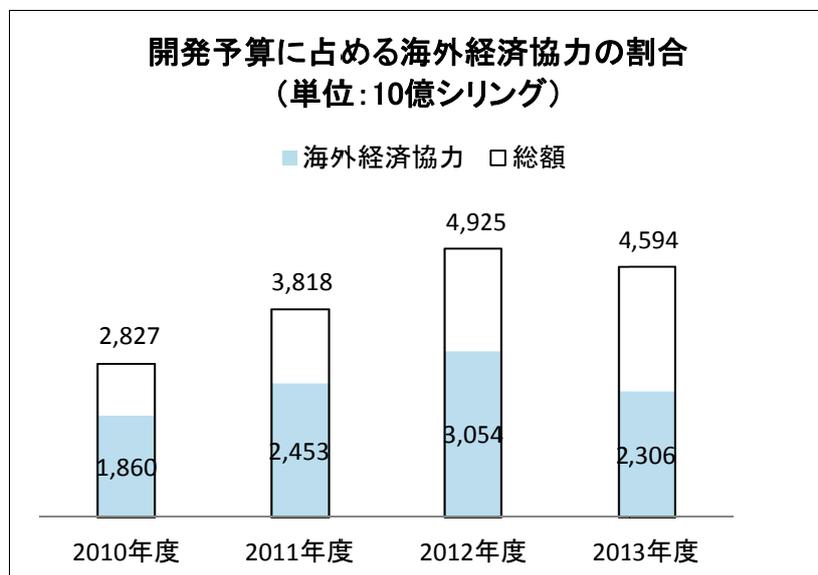


図 3-4 タンザニアの援助依存度(開発予算に占める海外経済協力の割合)

(出所)タンザニア財務省より入手した資料より作成

3-3-2 各ドナーによる支援の概況 (主要ドナーの援助額の実績)

(1) 援助実績の概況

タンザニアはアフリカにおいて、ODA援助受入額が最も多い国の一つであり、過去10年間継続的に援助がなされ、年間のODAによる支援額は25億米ドルである¹⁰⁴。タンザニアでは、25の2カ国間ドナー及び40の国際機関が支援をしており、以下の図表は、過去10年間におけるドナー各国の対タンザニア援助協力実績を示している。2008年まで英国をはじめ、欧州ドナーがトップドナーの地位を確立していたが(2007年を除く)、直近3年間では米国がトップドナーとなっている。

¹⁰⁴ UNDP資料「Development Effectiveness in Tanzania」。

表 3-5 二国間ドナーによる対タンザニア経済協力動向（2002年-2011年）

（単位：百万米ドル）

	2002		2003		2004		2005		2006	
1	オランダ	138.29	イギリス	169.26	日本	157.88	イギリス	205.52	イギリス	222.42
2	イタリア	126.30	ドイツ	101.89	イギリス	150.72	アメリカ	93.60	アメリカ	121.54
3	イギリス	97.93	オランダ	95.75	フランス	124.29	オランダ	90.23	オランダ	114.56
4	アメリカ	85.38	日本	76.27	オランダ	117.64	スウェーデン	88.59	スウェーデン	108.80
5	ベルギー	83.71	アメリカ	75.16	アメリカ	89.44	デンマーク	65.80	ノルウェー	75.41
外	日本	39.23					日本	36.12	日本	39.32
	その他	238.63	その他	271.37	その他	376.56	その他	229.75	その他	284.43
	合計	809.48	合計	789.71	合計	1016.54	合計	809.60	合計	966.48

	2007		2008		2009		2010		2011	
1	日本	721.67	イギリス	254.40	アメリカ	283.56	アメリカ	457.42	アメリカ	535.20
2	イギリス	230.79	アメリカ	246.95	イギリス	216.65	イギリス	241.94	イギリス	196.36
3	アメリカ	166.89	ノルウェー	127.65	日本	120.46	ドイツ	134.48	デンマーク	126.36
4	オランダ	128.15	スウェーデン	125.53	ノルウェー	116.42	デンマーク	129.45	スウェーデン	125.25
5	ノルウェー	114.29	オランダ	114.86	デンマーク	99.50	ノルウェー	123.95	日本	119.44
外			日本	70.99			日本	104.60		
	その他	454.59	その他	415.02	その他	578.58	その他	466.96	その他	611.75
	合計	1816.38	合計	1355.40	合計	1415.17	合計	1658.81	合計	1714.36

（出所）OECD, Creditor Reporting System Online Databases

また、国際機関による支援では、世界銀行グループで低所得国を対象とする国際開発協会（IDA）、欧州共同体委員会（EU）、アフリカ開発銀行（AfDB）、国連機関では国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）が主な援助機関である。また、感染症対策基金として2002年に創設された世界基金（グローバル・ファンド）もタンザニアの感染症対策のために資金援助を行っている。

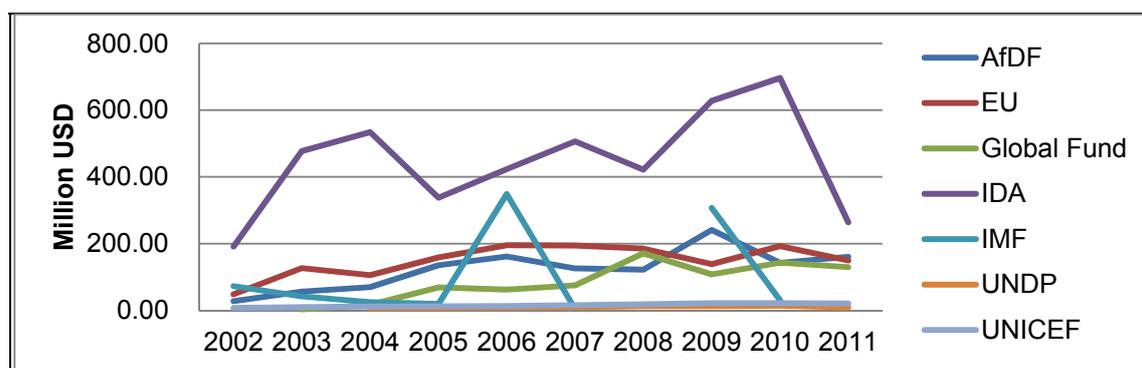


図 3-5 国際機関などの援助動向(2002年-2011年)

（出所）OECD, Creditor Reporting System Online Databases

(2) 主要ドナー／国際機関による援助動向（主に財政支援関連）

(ア) 世界銀行グループ（World Bank Group／国際開発協会（IDA））

対タンザニアの最大ドナーの一つであり、GBSグループにも参加している。引き続きGBSに参加して方針を掲げているが、政府一般会計に拠出しつつより個々のセクターの成果を重

視した支援に移行していく方針である¹⁰⁵。また、従来のインプットベースの考え方(政策アクションの策定)からアウトプット及び開発成果を重視したオペレーションへの移行を計画しており、パフォーマンスに応じて、供与金額を増減させていく予定である。

(イ) 国連開発計画 (UNDP)

開発パートナーグループ(DPG)の事務局機能を有しており、国連各機関及びドナー各国の調整役としての機能を有し、タンザニア政府と密接にコミュニケーションを取りながら支援を行っている。対タンザニア援助における重点分野¹⁰⁶として、民主的なガバナンス、気候変動対策及びエネルギー、環境、天然資源、民間セクター開発、キャパシティデベロップメントを掲げている。

(ウ) 英国 (英国国際開発省 (DFID))

財政支援との関連では、現在、重点分野として、(1)富の創造(民間セクターとの連携)、(2)教育、保健、栄養、水衛生分野におけるMDGs目標の達成、(3)行財政能力の向上、を掲げる¹⁰⁷。対タンザニア一般財政支援の最大のドナーであり、2012年の一般財政支援ワーキンググループの議長国であるが、今後はセクター横断の成果を評価して拠出する一般財政支援を取り止め¹⁰⁸、個々セクターの成果評価に基づき財政支援を拠出(ただし拠出先は政府一般予算であり各省庁予算ではない)する新たな援助形態を模索している段階である¹⁰⁹。セクター重視の方向性にあり、政策、プログラム、プロジェクトの各レベルにおいて、複数の援助形態が導入される見込みである。また、引き続き財政支援は継続する計画であり、タンザニアのカントリー・システムを通じ、タンザニア政府主導の開発イニシアティブを重視していく方針である。これまでの重点方針と異なる点は、支援分野の軸足をサービス・デリバリー中心から経済開発分野にシフトしていく点であり、具体的には、大統領のイニシアティブでタンザニア政府が導入した、「Big Results Now!」の6重点分野(エネルギー、交通、農業、水、教育、歳入強化・資源動員)を支援する方針である。

(エ) USAID¹¹⁰

タンザニアはアフリカの中でエチオピアなどと並んで重点国の1つとなっており、過去10年での対タンザニアの援助予算は約10倍に拡大(4千万米ドルから4億米ドル)している¹¹¹。特

¹⁰⁵ 現地調査 世界銀行タンザニアへの聞き取りより。

¹⁰⁶ http://www.tz.undp.org/content/tanzania/en/home/operations/about_undp/

¹⁰⁷ <https://www.gov.uk/government/world/organisations/dfid-tanzania>

¹⁰⁸ 背景には、タンザニアが開発の新たなステージに入ったと考えられることに加え、汚職の問題がハイライトされるなど、本国への説明において、政治的にもGBSを正当化することが難しくなっていることが挙げられる。また、こうした動きの背景には、英国本国の政権交代による影響もある(現地調査 DFIDタンザニアへの聞き取りより)。

¹⁰⁹ 現地調査 DFIDタンザニアへの聞き取りより。また、新たな援助形態を検討するためのデザインミッションが、本国からタンザニアに派遣されている(2013年9月時点)。

¹¹⁰ 現地調査 USAIDからの聞き取りより。

¹¹¹ 現地調査 USAIDタンザニアへの聞き取りより。

に、重点分野としているのが保健及び農業分野であり、対タンザニア援助予算のうち、約70%が保健分野に配分されている。また、「Big Results Now!」の農業分野での施策を積極的に支援する予定であり、2013年以降、3年間で15百万米ドルの拠出を計画している。

財政支援との関連では、上述した2つの分野の共通基金に2015年より援助資金の30%を財政支援で供与することが検討されている。現在、USAIDはプロジェクト型援助のみを実施しているものの¹¹²、現オバマ政権が「援助の有効性」を重視する方針をとっており、財政支援も援助形態の一つとして加える方向にある。

(オ) ドイツ

ドイツ政府は釜山宣言を受け、ドイツ政府は3分野に限って支援を実施することとしており、現在の対タンザニア重点セクターは、水、保健、地方行政¹¹³分野(3大重点分野)である。特に、地方行政分野においては2006年より、GIZを通じた地方政府改革プログラム(LGRP)共通基金への財政支援及び技術協力プロジェクトを実施している他、ドイツ復興金融公庫(KfW)を通じ、地方自治体開発交付金(LGDG)共通基金への財政支援を実施している。

その他、タンザニアはG8の「食糧安全保障と栄養のニューアライアンス」(New Alliance for Food Security and Nutrition)やGrowth for Africaイニシアティブで農業のフォーカル国となっている。

3-3-3 ドナー・コミュニティにおける日本の位置づけ

(1) 開発協調の枠組み

TASに基づく援助効率化の向上のため、2003年に、DACドナーによる開発パートナー協調の公的枠組みとして、開発パートナーグループ(DPG¹¹⁴)が設けられた。DPGは、タンザニア政府による開発協調への取り組みを推進する包括的な体制枠組みとして、また、TAS及びJASTで提唱されている開発ドナー間内部の透明性及び一貫性の促進を図るためのプラットフォームと位置付けられている¹¹⁵。DPGには、17の二国間ドナー及び5つの多国間機関が参画しており、これらDAC諸国に加え、タンザニアで開発援助に携わる援助国(例えば中国などの新興ドナー)にも門戸を開放している¹¹⁶。月毎の全体定例会合には、平均で35の援助機関代表が出席しており、セクター毎に19のワーキンググループ(WG)が設けられ、国家開発計画MKUKUTAの目標実現に向けた取り組みが進められている。各WGでの作業部会で協議された内容が全体会合でも共有されるとともに、重点課題についてはタンザニア政府側の関連省

¹¹² USAIDは1980年代半ばから1990年代前半にかけて財政支援を行ってきた時期もあるが、それ以降は100%プロジェクト型支援に移行。

¹¹³ 2014年下期以降、地方行政分野に代わり、エネルギーセクターを3大重点分野の一つとする予定。

¹¹⁴ Development Assistance Group

¹¹⁵ UNDP資料「Development Effectiveness in Tanzania」

¹¹⁶ 現地調査 UNDPへの聞き取りより。

庁との政策対話を通じた開発協調が推進されている。国連代表としてUNDPがパーマネント議長となり、毎年交代する二国間ドナーと共同で議長を担っている他、DPG事務局として、一連のタンザニア政府と開発ドナー間の窓口となっている。日本はDPGにおける主要ドナーであり、作業部会のコアのメンバーに位置づけられている。

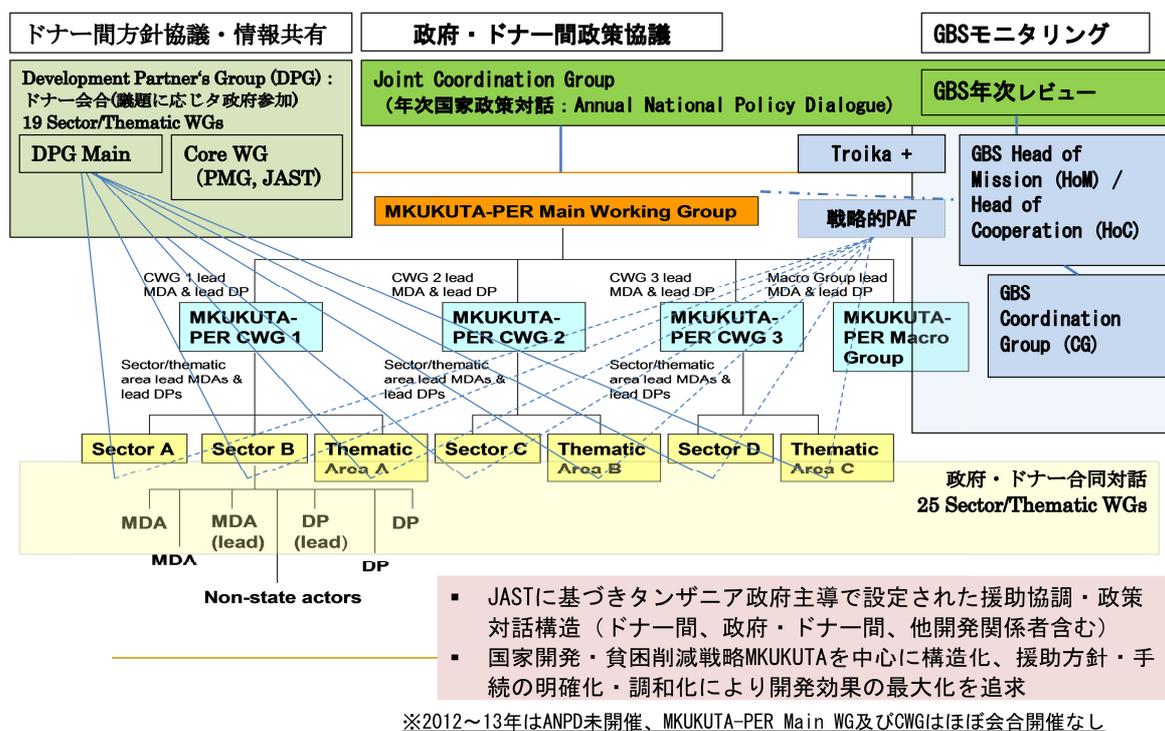


図 3-6 タンザニアにおける開発協調の枠組み

(出所)JICAタンザニア事務所からの入手資料

DPG主要会合が主にドナー会合の場で、タンザニア政府との関係性では情報共有が主な機能(議題に応じタンザニア政府も参加)であるのに対し、タンザニア政府とドナー間での政策対話の場としては、JCG(Joint Coordination Group)／ANPD(Annual National Policy Dialogue)及びGBSドナー会合が機能存在している。ANPDはGBSドナーを含む全ドナーとタンザニア政府間の最上位の対話の場として位置づけられているが、2012及び2013年には開催されておらず、GBSドナー会合がタンザニア政府の政策を評価・提言する実質的な政策対話の場として最も機能している。GBSグループとセクターグループ間には分野別に4つのクラスターワーキンググループ(CWG, MKUKUTAのクラスター毎に形成)が設けられ、ANPDやGBS等上位グループとセクターグループの調整機能を有している¹¹⁷。ただし、CWGは近年あまり活動しておらず、実際にはセクターと上位グループ間では直接やり取りがなされている。

¹¹⁷ 関係者からの聞き取りによると、GBSレベルとセクターレベルのつなぎ役という機能を担うことが期待されていたクラスターについては近年機能していない。

その他、国家開発計画MKUKUTA IIの実現に向け、「MKUKUTA-PER Main Working Group」が設けられているが近年機能しておらず、上記枠組みに吸収されている。

表 3-6 開発協調の主要な全体会合

JCG (Joint Coordination Group)	対話構造では最上位の協議の場
GBS ドナー会合	タンザニア政府の政策に対する評価・提言機能を有する場として、実質的な政策対話の場。
クラスターワーキンググループ(CWG)	クラスター分野別の活動、政策対話の機能の場 CWG1：成長・貧困削減 CWG2：生活の質向上・社会福祉 CWG3：ガバナンス・説明責任 CWG4：予算、マクロ経済、PFM

(出所) UNDPから入手した資料をもとに評価チーム作成

また、援助実施におけるタンザニア政府側の取引費用の軽減に向け、ドナー間で援助の分業化(DoL)を図るため、25の各ワーキンググループで、ドナーの位置付けが整理されており、リード・ドナー、副リード・ドナー(Deputy Lead donor)、参加メンバー(アクティブ・ドナー(active donor)及び貢献ドナー(contributing donor))が把握できるようドナー・マッピングが進められている。また、各ワーキンググループで窓口となるタンザニア政府側のリード担当省庁及び副リード省庁が明確になっている。

(2) 日本の参加状況

GBSドナー会合や開発パートナーグループメイン会合など、全体的なドナー会合には、大使館、国際協力機構(JICA)ともほぼ全ての会合に100%出席している。またセクター会合においては、25分野のセクター別会合が存在するが、日本は基本的に9分野(農業、電力、水、保健、運輸・交通、民間セクター、ガバナンス、地方行政、公共財政管理)の会合にほぼ80-100%の割合で出席しているなど、大使館・JICAとも開発協調活動を活発に実施している。参加状況は以下表3-7のとおりである。

表 3-7 ドナー・政府会合への日本の参加状況

カテゴリ	セクター／ イシュー	グループ	ドナー/ ドナー数	会議 頻度	大使館	JICA	備考
コーディネーション	クロス・セクター	JCG(Joint Coordination Group)	●		大使	所長	対話構造では最上位の協議の場
		GBS ドナー会合	●				政策に対する評価・提言機能を有する
		MKUKUTA-PER Main Working Group	●				開発協調全般を協議
		DPG main (Development Partners Group)	○	月1回	班長 (経協調整員)	所長	ドナー側援助全般協議、タンザニア政府との情報共有
		JAST ワーキンググループ	●				JAST2 策定
	クラスター作業部会 (CWG)	CWG1: 成長・貧困削減	●	不定期			
		CWG2: 生活の質向上・社会福祉	●	不定期			
		CWG3: ガバナンス・説明責任	●	不定期			
	CWG4: 予算, マクロ経済, PFM	●	不定期			重点支援分野の行財政管理が含まれる。	
CWG1 セクター	農業	農業セクターコンサルタティブ会合	●	四半期	担当書記官	担当次長, 所員	
		DPG 農業	○	月1回	担当書記官	担当次長, 所員	
		ASDP 課題別作業部会	●	月1回		専門家	
		ASDP 共通基金運営委員会	●	四半期	担当書記官	担当次長, 所員	
	産業・貿易ビジネス	DPG 産業・貿易	○	不定期		専門家	
	エネルギー	DPG エネルギー	○	不定期	担当書記官		
	運輸・交通	合同作業部会 (Joint Technical Committee)	●	年2-3回	担当書記官	担当次長 企画調査員 専門家 専門家	2012年5月より議長。年1回セクターレビューを開催 (10月)
	DPG 運輸交通	○	不定期		担当次長 企画調査員 専門家		
CWG2 セクター	水	合同作業部会	●	年2回		所員	
		WSDP 合同課題別作業部会	●	四半期		所員	
		DPG 水	○			所員	
	保健	SWAps 会議	●	年2回		所員	
		SWAps 課題別作業部会	●	不定期		所員	
		DPG 保健	○			所員	
HIV/AIDS	DPG AIDS	●○	月1回			隔月でドナーのみと政府合同の交互開催	
CWG3 セクター	ガバナンス	ガバナンス作業部会 (GWG)	○	月1回	専門調査員		ガバナンスに関する情報共有の場。
	地方行政	LGRP 技術委員会	●	年2-3回		担当次長 企画調査員 専門家	
		LGRP 共通基金運営委員会	●	年2-3回		担当次長 企画調査員 専門家	
		LGDG 共通基金運営委員会	●	年2-3回		担当次長 企画調査員 専門家	
		DPG 地方行政	○	月1回		担当次長 企画調査員 専門家	
CWG4 セクター	公共財政管理 (PFM)	PFMRP 共通基金合同運営委員会	●	年2回 (臨時会合有)		企画調査員 在外専門調整員	
		PFMRP 共通基金管理委員会	●	年2回 (臨時会合有)		企画調査員 在外専門調整員	

				含有)			
		PFMRP 技術作業会合	●	不定期		企画調査員 在外専門調整員	
		DPG 公共財政管理	○	不定期		企画調査員 在外専門調整員	
一般財政支援 (GBS)		GBS・PRBS 合同トロイカ	●	不定期	-	-	政府と議長国のみ参加のハイレベル協議
		GBS・PRBS トロイカ (プラス)	○	不定期	-	-	議長国及び世銀・IMFのみ参加のハイレベル協議
		GBS・PRBS HOC	○	不定期 (最低月1回)	班長	次長	一般財政支援協議
		GBS・PRBS CG	○	不定期 (最低月1回)	経協調整員	企画調査員	一般財政支援作業部会、CWG4 と合同開催もある。

(注)MKUKUTA, PER, GBSの政策対話構造を統一した「新政策対話構造」(2009/2010 年度開始)による。セクター会合については、日本が active として参加している会合のみを含む。

(出所)大使館からの入手資料

また、実施体制としても、人数的にも専門性においても他国にはない強固な実施体制を整備していた。詳細については3-4-3(2)を参照。

3-4 日本の対タンザニアPRS無償の概況

タンザニアにおけるPRS無償供与の状況について、導入の目的・経緯、PRS無償を投入した共通基金による成果、PRS無償の実施体制・実施プロセス、そしてPRS無償がもたらした外交効果について検証する。

3-4-1 PRS無償導入の目的・経緯

第2章2-1-1でPRS無償実施の経緯を説明しているが、タンザニアは開発協調の議論や実践において特に活発な国であった。そもそも援助の有効性を巡る議論の発端の一つとなった1995年に出されたヘライナー・レポートは、タンザニアにおけるプロジェクト援助の濫立を指摘し、政府とドナー間の新たな関係の構築を指摘した。それ以来、タンザニア政府は改革へのコミットを強化する一方、ドナー側に対して、そしてドナー自身からも積極的な協調的援助が求められるようになった。この流れから、2000年にPRSPが策定され、プロジェクト型援助から共通基金や政府財政へ直接援助する財政支援型の支援に移行した。セクター・ワイド・アプローチも拡大し、ほぼ全てのセクターで政府・ドナー協調が実施されている。

関係者によると、当時日本は、対タンザニア支援において貧困削減支援の一環として長年農業分野を重点分野として支援しており、現場からは、これまでの知見を生かしながら農業分野でのリード・ドナーとなり、制度・政策面から積極的な参画及び技術協力プロジェクトの成果を面的に拡大し、開発効果を高めたいという強い意向があった。一方、プロジェクト型援助への厳しい意見・逆風が強く、新規の技術協力プロジェクトの実施が難しく、財政支援に参加しな

いドナーは他ドナー・コミュニティとの対話から排除されるという厳しい状況にあった。さらに、セクターのリード・ドナーになるためには、財政支援を実施していることが前提となっており、財政支援を実施しているドナーとして認知されて初めて発言権が得られるという状況であった。このような状況の中で、これまで実施してきた技術協力プロジェクトの開発効果の拡大のためには財政支援を入れる必要性や重要性が非常に高かったと言える。

当時財政支援を行うスキームは存在しなかったため、PRS無償が導入される 2007 年度までは、債務削減無償やノンプロジェクト無償を活用し、財政支援を実施してきた。また、日本は、財政支援を実施しているセクターに対しては、技術協力プロジェクトなど技術協力と相互補完を行うタンザニア方式(モダリティ・ミックス)の形で援助を実施してきている。つまり、「協力プログラム」として様々なスキームとの連携を行いながら実施されており、農業及び地方行政分野で顕著である。

従って、タンザニアにおけるPRS無償の導入の目的は、単なる政策協議の場への「参加費」あるいは「開発協調グループから排除されないためのコスト」というものではなく、長年実施してきた農業分野、そして農業のみならず保健、教育など地方での具体的な開発プロジェクトの実現の基礎となる地方行政分野での成果を面的に拡大し、そしてセクター全体への政策意図の実現化という積極的かつ明確な意義を持っていたと言える。さらに、公共財政管理改革プログラムの共通基金への投入は、財政支援の効果の発現に重要な公共財政管理分野の制度構築及び能力強化(内部監査プロジェクトなど)に結び付けて、持続的に全国に裨益させていく、という戦略的な位置づけとしてPRS無償を活用している。

一方、タンザニアにおいては一般財政支援が実施されているが、一般財政支援は援助の用途を特定せずに被援助国における政府の全体の一般会計予算に資金を投入し、各分野プログラムを含めた課題の中から国家の優先事項に対する政策策定・実施を支援するものである。従って、その資金は一般会計予算で充当される全ての領域に及ぶものであり、農業普及員・保健師・教員といった国家優先分野における公務員給与にも充当される。他方、現在のタンザニアの歳入では、一般財政支援を含めても各プログラムの事業費を賄うまで余裕がなく、各事業を実施するためには、特定のセクターの基金から資金や能力強化の多くを賄っているのが現状である。タンザニアにおいて PRS 無償は、特定のプログラムの目的を達成させるための資金として用いられ、用途は事業の活動費に充てられ、公務員給与には使えないことになっている(但しプログラム上必要な研修・会合の日当・宿泊費には充当可能)。従って、2 つの財政支援(一般財政支援とセクター共通基金支援)は補完的な関係にあり、後述する農業セクターでの成果の事例のように、農業普及員の増員を一般財政支援から、農業普及員の能力強化及び活動資金の多くを農業セクター開発プログラム(ASDP)から拠出したからこそ成果が現れたという事例も見られる。つまり、一般財政支援とセクターに拠出する共通基金支援(タンザニアでは PRS 無償)の財政支援はそれぞれに支援対象が異なっており、プロジェクトや活動の成果が国内で広く波及するためには、タンザニアの現状では両方からの支援が必要となっていると言える。

3-4-2 PRS無償／共通基金の成果

タンザニアにおけるPRS無償の投入先は、表3-8のとおり2007年度から2011年度まで続けられており、年度によって投入先は違うが、重点セクターである農業セクター開発プログラム(ASDP)、公共財政管理改革プログラム(PFMRP)、地方自治体開発交付金(LGDG)、地方政府改革プログラム(LGRP)、貧困モニタリングの共通基金に投入されてきた。

表 3-8 タンザニアへのPRS無償

(単位:億円)

年度	2007 (H19)	2008 (H20)	2010 (H22)	2011 (H22)	合計
贈与契約(G/A)締結日	08/01/05	09/03/03	10/11/18	11/12/5	
農業セクター開発(ASDP)	3.25	3.2	3.2	0	9.65
公共財政管理(PFMRP)	0.5	0.5	0	0	1
地方自治体開発交付金(LGDG)	1	1	1	1	4
地方政府改革(LGRP)	0	0.5	0.5	0.5	1.5
貧困モニタリング	1.55	0	0	0	1.55
合計	6.3	5.2	4.7	1.5	17.7

(出所)外務省ウェブサイト及びヒアリングにより評価チーム作成

(1) 農業

(ア) 開発課題とタンザニア政府の取組み

農業セクターはタンザニアのGDPの約4分の1(27.6%, 2012)及び輸出額の2割程度を占める。全人口の約4分の3が農村地域に居住し、その8割以上が農業セクターに従事している。その一方、貧困層に占める農村地域の割合が8割以上に達する。従って、農業セクターはタンザニアにおける経済成長の重要なセクターであるとともに、貧困削減の鍵となっている。このような状況の中で、タンザニア政府は現国家開発戦略である「MKUKUTA II」(2010/2011 - 2014/2015)で年間4%程度に留まっている農業セクターの成長率(3.4%, 2011)を2015年までに6.0%に上げることを目標として掲げている。

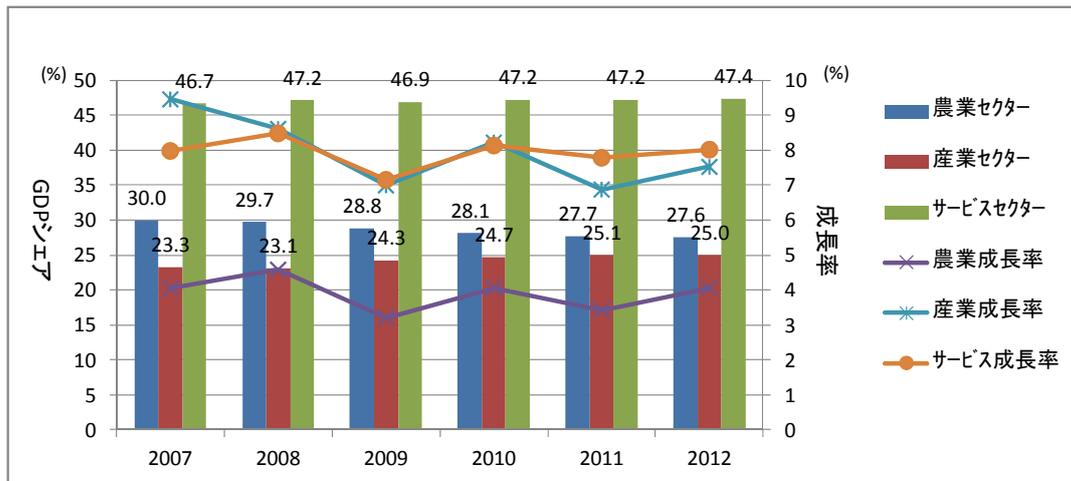


図 3-7 各セクターGDP割合と年間成長率

(出所) World Development Indicators

また、農業については、「キリモ・クワンザ」(スワヒリ語で「農業第一」との標語を掲げ、最近では大統領直轄で実施している「Big Results Now!」イニシアティブの6つの優先課題の一つに入っているなど、タンザニアにとっては最も重要なセクターの一つとして位置づけられている。

戦略としては、農業の近代化・商業化の達成を挙げており、具体的には、灌漑施設の改修・拡張、その他農業インフラの整備、ビジネスとしての農業のための知識・技術・情報の獲得、土地制度改革、農業機械化のための投資促進などが優先的に取り組む課題となっている。タンザニア政府は、これらの取組みをASDPを通じて実現しようとしている。

タンザニアでは、2001年以降、援助効果の向上とタンザニア政府のオーナーシップ強化の観点から、政府、ドナー間の開発協調体制の構築が進んでおり、農業セクターにおいてもセクター・ワイド・アプローチの導入が検討されていた。農業・農村開発セクターにおいては、「タンザニア開発 Vision 2025」実現のために中期的な視野に立つ戦略が必要との認識があり、「農業セクター開発戦略(ASDS)」が2001年に策定された。なお、ASDSはPRSP(2000)の中期的な目標に基づいて策定されたものである。このような背景の下、ASDSを更に具体化するためのプログラムとして2003年に策定されたのがASDPである。

ASDPの目的は、「農業の近代化・商業化」の達成を目指しているMKUKUTA IIIに向けた具体的な取組として、1)農家に対し農業に関する知識、技術、市場システム、インフラへのアクセスを改善し、農業の生産性・収益性の向上、農家の収入向上を図ること、2)規制、政策などの投資環境の改善を通じて民間からの投資を促進すること、の2つである。プログラムは地方レベル(village, ward, district)の支援と中央レベルの支援に分かれるが、予算の75%は地方レベルの支援に振り向けられている。

地方レベルでは、農業の質の向上、県の開発計画策定能力の強化、農業改革、農民のエンパワーメント、農業への民間投資を誘発する規制、政策などの投資環境の改善などを実施している。中央レベルに対しては、農業研究及び政策の質の向上、官民パートナーシップを通じ

た国レベルでの灌漑開発支援, 食糧安全保障の改善, 農業市場の活性化及び農業関連の民間セクター開発, モニタリング・評価分野への支援を実施している。

ASDPの実現に必要な予算を確保するため, 2006年7月にASDP共通基金が設立された。設立に際し, 共通基金に供与するドナー・国際機関¹¹⁸及びタンザニア政府の間で基金の目的, 用途, モニタリング・報告などを規定した覚書(MOU)が取り交わされた。表 3-9 は, ASDP基金への各ドナーの拠出状況である。日本は設立当初よりASDP共通基金へ投入を行っており, PRS無償は2008/2009年度から投入されてきた。

表 3-9 ASDP共通基金への各ドナー拠出状況

(百万米ドル)

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
世界銀行	8.05	26.69	18.11	32.33	37.99	28.69	5.00
IFAD	0	13.9	7.24	26.37	16.76	13.9	15.55
AfDB	0	12.01	20.87	23.74	6.02	0	0
アイルランド	1.53	3.96	6.87	5.6	5.73	5.47	5.84
日本 (割合)	0.75*	0.78*	3.03 (5.4%)	3.36 (3.7%)	3.64 (5.2%)	0	0
EU	9.38						
合計	19.71	57.34	56.12	91.4	70.14	48.06	26.39

(注)2006/2007年, 2007/2008年の日本拠出は食糧援助の見返り資金。2008/2009年からはPRS無償。
(出所)JICA提供資料

ASDP基金は基本的にプログラム実施のための投資費用であり, 人件費など経常経費は支払われない。ASDP基金の主な用途は, 1) 農業インフラ, 2) 普及活動, 3) キャンパシティブルディング, 4) 灌漑基金, 5) 計画・モニタリング・評価となっている。

(イ) これまでのASDPの成果

現在までに様々な農業セクターにおける成果があがっている。多くのアウトカム, インパクトレベルの成果は, 農業セクター全体としての成果であり, ASDPの範囲外の関連プロジェクトやイニシアティブが存在することを考えると, ASDPのみが成果達成にどの程度貢献したかを正確に抽出し検証することは困難である。なによりも, 農業セクターは農家他民間セクターが主体であり, そのアウトカムは農家等の活動なしに達成しえない。しかしながら, 日本が実施している関連技術協カプロジェクトをはじめ, JICAによる研修, 調査などや他ドナーによる支援, そして農家など民間セクターの活動などとの相乗効果により成果が生じていると考えられる。以下は2011年に発行されたASDPに関する評価, レビュー報告書など¹¹⁹及び現地ヒアリ

¹¹⁸ 当初署名したのは, 世界銀行, IFAD, FAO, EU, アイルランド, 日本の6ドナー。2007年末にアフリカ開発銀行が署名し, 7ドナーとなった。2007/8年以降EUは一般財政支援に統一し, 共通基金への拠出はなくなった。

¹¹⁹ “Evaluation of the Performance and Achievements of the ASDP”, Final Draft, 12 June 2011, “ASDP

ングによるものである。

ASDPではモニタリング及び評価(M&E)フレームワークを策定し、その中で成果指標を設定している。特に重要な成果指標をショートリストにし、定期的にレビューを行っている。表3-10は、2011年11月にレビューされた成果指標である。

ショートリストの指標実績によると、農産品輸出額(インパクト指標)や補助金の上乗せ、あるいはボーナスがついた地方自治体(アウトカム指標)など改善している指標もあるが、その他はあまり改善がみられない。ただし、明確な因果関係を検証することは困難であるものの、農業開発における地方自治体のパフォーマンスの向上には、下記に述べる県農業開発計画のガイドライン策定や関係職員の研修、また、地方行政分野における日本の技術協力が大きく貢献していると推測される。

表 3-10 ASDP成果指標ショートリスト実績(2011年11月)

	指標		2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11	2011/ 12	2012/ 13
インパクトレベル	実質GDP成長率(%) (年)	目標				3.9	4.1	4.3	4.3	4.4
		実績	4.3	3.8	4.0	4.5	3.2	4.2		
	農村地域における貧困率(%) (2000年基準)	目標						24		
		実績	38.7		37.6					
	農産品輸出額(百万米ドル)	目標			607	663	707	741	816	
		実績	568	504	648	726	821			
アウトカムレベル	食糧自給率(%)	目標				122	126			
		実績	102	112	109	104	102	111		
	農業セクターへの民間資金の流れ(億TSH)	目標								
		実績	177	267	298	516	467	691		
	農産品の輸出における農業加工品の割合(%)	目標			20.8	22.0	23.3	24.7		
		実績	18.7	21.8	27.7	29.8	23.3	27.4		
	補助金の上乗せが受けられた地方自治体の割合(%)	目標					100	100	100	
		実績	37	47	82	95	96	96		
	成果によるボーナスが受けられた地方自治体の割合(%)	目標					100	100	100	
		実績	NA	64	61	89	92			

(出所)“ASDP Performance Report 2010/2011”, Draft 2, November 2011, ASDP M&E Working Group

(a) 評価(M&E)フレームワークの確立

ASDPの活動成果をアウトプット、アウトカム、インパクトベースで測る成果指標が設定された。これは日本の技術協力による貢献が大きい。日本はASDPの実施枠組み策定の初期の段階より積極的に係わってきており、ASDPの枠組みを強化する技術協力では、農業統計に関する技術協力プロジェクト(「ASDP事業実施管理能力強化計画プロジェクト」)(フェーズ 1, 2)

Performance Report 2010/2011”, Draft 2, November 2011, ASDP M&E Working Group.

を通じてASDP成果指標や農業統計の改善などモニタリング・評価(M&E)の枠組みを技術的に支援してきた。また、特に重要と思われる指標については、協議を重ねた上で「M&Eショートリスト指標」を設定し、現在ASDPのパフォーマンスを評価する指標となっているなど、M&Eフレームワークが確立されたことは大きい。ただし、課題も残っており、ASDP自体のモニタリングにおいて、指標に必ずしも目標値が設定されておらず、ベースラインのトレンドを追っているのみとなっている。また、ASDPの枠外で行われている農業開発事業もあるが、ASDPの指標は農業セクター全体を扱ったものが多く、ASDPの取組みのみに焦点をあてて評価分析できるデータが限られている。現在、農業統計の改善に向け、国連食糧農業機関(FAO)や米国農務省(USDA)が中心となって農業統計改善プログラムの準備がなされており、ASDPのM&Eシステムとの連携が期待されている。

(b) 制度強化・現場における能力強化

ASDPでは農業セクターにおける制度の強化が図られている。例えば、県レベルでの農業開発計画(DADP)のガイドラインが策定され、ASDP基金により全国でガイドラインを用いたDADP策定方法に関する研修が実施された。これにより、DADPの策定及び実施体制が全国で強化され、現在では全ての県でDADPが策定、実施されている。これは、日本の技術協力プロジェクト「よりよい県農業開発計画づくりと事業実施体制づくり支援プロジェクト」(フェーズ1, 2)の成果である。同様に、県における灌漑開発ガイドラインも技術協力プロジェクト「県農業開発計画(DADP)灌漑事業ガイドライン策定・訓練計画」を通じて策定されており、同ガイドラインは2010年1月に制度化され、全国に展開中である。これら面的拡大に必要な研修費用などはASDP基金から拠出されており、JICAの技術協力プロジェクトの成果の制度化及び面的拡大が財政支援により可能となった好事例となっている。また、ASDP基金の約75%がDADPの実施に向けられている。このような基金の用途を協議する委員会に日本は積極的に係わってきたが、それが可能となったのは、PRS無償をASDP基金に投入してきたからこそである。日本が積極的に他ドナー及び農業関連省庁間との協調を促進させてこそ可能となったものである。さらに言えば、日本の積極的な関与が可能となった背景には、PRS無償をASDP基金に投入し、政策協議の場に参加できたからこそである。

さらに、ASDPIによって農業普及員の強化がもたらされている。ASDP評価報告書によると、2008-2010年の間に普及員の数が増加していることが指摘されている。また、人数のみならずASDP基金を使ったOJTや短期研修など能力強化研修により普及員の質の向上が見られていると報告されている。人員増に関しては、ASDP基金ではなく一般財政支援から拠出されたものであるが、人員増に伴い、研修をASDP基金で実施するという連携が可能となった例である。

人数的には「1村に1人の普及員(計15,000人)」という目標から比べればまだかけ離れた状況であるが、経常経費が限られている政府予算の中、人数の増加及び研修に充てる費用を捻出できたことはASDP基金をはじめとした財政支援の大きな貢献と言える。また、関係者によると、ASDP基金が活用できる以前は、普及員がいたとしても活動費がなく実質的な活動が実施されていなかったが、現在では県農業事務所職員とともに農民への技術指導など活動を

行えるようになったとの報告があった。

(c) 日本のASDPへの貢献

上記のとおり、日本はASDPの枠組みの策定や、技術協力プロジェクトの成果とASDP基金を活用した成果の面的展開を通じて、ASDPの開発目標達成に大きく貢献している。日本は2013年7月より農業セクタードナー会合のリード・ドナーとなっている他、それ以前の2年間には副リード・ドナーとして農業分野に積極的な参画を行っている。今年度よりリード・ドナーとなり、農業省をはじめ政府関係者及びASDP基金のドナーから以前にも増して日本に対し大きな期待の聲が寄せられている。これは、日本のこれまで果たしてきた役割が認知されている証拠である。

ASDP基金への参加ドナーは、表3-9のとおりである。当初6ドナーから始まったが、2007/2008年にEUが一般財政支援への拠出に統一したことからセクターへの財政支援への拠出を停止したため、参加ドナーは5カ国/機関となっている。拠出額では、世界銀行、IFAD、AfDBが大きく、日本は参加国/機関中最下位であり、全体の3.7%-5.4%と割合も非常に低い。しかしながら、基金に関与しているドナーであるということにより、ASDPの政策協議に参画できている他、日本のプロジェクトの成果をASDP基金を活用して面的拡大することもできている。従って、PRS無償はASDPの開発効果を引き出すレバレッジ効果が非常に大きかったと言える。

(2) 地方行政

(ア) 開発課題とタンザニア政府の取組み

タンザニア政府は1996年に「Local Government Reform Agenda 1996-2000」を策定し、地方分権化政策を進めている。1998年には「Policy Paper on Local Government Report, 1998」を政府政策文書として採択し、分権化政策が政治的権限、財政的権限、行政的権限を地方自治体に委譲する「権限委譲による分権化(D by D)」であることを明確化した。D by Dにより中央-地方間の関係を大幅に変革し、地方自治体は中央政府の憲法上定められた全体的な指導のもとに、地方議会が独自に権限を行使することとなった。中央-地方間の関係は首相府地方自治庁におかれ、その担当大臣が地方分権化を推進することとなっている。

タンザニア政府は、2000年から2009年6月まで、同政策の実行計画に当たる地方政府改革プログラム(LGRP)、2010年からは地方政府改革プログラムフェーズ2(LGRP2)の実施を通じて地方分権化を推進している。LGRPでは、以下の目標が掲げられた¹²⁰。

- ・ 権限移譲による分権化のメインストリーミング(D by D)
- ・ 財政分権化(Fiscal Empowerment)
- ・ 自治体レベルでの人材育成(Human Resource Empowerment)
- ・ 法整備(Legal Framework)
- ・ 自治体の構造改革(Restructuring LGAs)

¹²⁰ 地方自治庁「LGRP Midterm Plan and Budget 2005-2008」。

- ・ ガバナンス(Governance)
- ・ 地方自治庁及び州行政府能力開発(PMO-RALG & RS Capacity Building)

具体的な戦略として、D by Dの概念を中央・地方自治体に名実ともに広めるため、D by Dを可能とさせる法整備や人事権の委譲、地方自治体職員の行財政能力強化、住民参加を可能とする参加型計画策定手法である参加型計画策定プロセス(O & OD)手法の全自治体への導入などが挙げられた。LGRPの実施に必要な予算を確保するために、LGRP共通基金が設置された。さらに、2004年からは地方自治体への交付金制度(LGDG)も発足し、地方自治体開発共通基金も設立された。これらの基金を通じて、ガバナンスの強化、住民参加の促進、地方政府及び人的資源の能力強化への取組みを進めることで、説明責任の強化、サービス・デリバリーの促進、財政の地方分権化の推進を図っている。

2007/2008年度からのLGRP及びLGDG共通基金の実績は表3-11及び3-12のとおりである。日本のPRS無償からの拠出は、LGRP基金では全体の3-4%、LGDG共通基金では2-3%程度の割合となっている。

表 3-11 LGRP共通基金

(百万米ドル)

	2007/08 年度	2008/09 年度	2009/10 年度	2010/11 年度	2011/12 年度
オランダ	2.7 (17.5%)	-	3.0 (15.2%)	4.0 (21.0%)	3.0 (19.0%)
フィンランド	4.1 (26.6%)	2.8 (45.9%)	7.1 (36.0%)	7.1 (37.4%)	4.6 (29.1%)
ノルウェー	3.8 (24.7%)	-	-	-	-
アイルランド	2.8 (18.2%)	2.3 (37.7%)	1.8 (9.1%)	1.2 (6.3%)	1.8 (11.4%)
スウェーデン	0.8 (5.2%)	1.0 (16.4%)	4.4 (22.4%)	4.4 (23.2%)	4.7 (29.8%)
ドイツ	1.3 (8.4%)	-	2.8 (14.3%)	1.6 (8.4%)	1.0 (6.3%)
日本	-	-	0.6 (3.0%)	0.7 (3.7%)	0.7 (4.4%)
合計	15.4 (100%)	6.1 (100%)	19.7(100%)	19.0 (100%)	15.8 (100%)

(注1)2007/2008年度まではLGRPフェーズ1の実施期間であり、2008/2009年度の移行期間を経て、2009/2010年度からフェーズ2が開始。

(注2)PRS無償の拠出は財務省の特別口座に入金され、LGRPの進捗状況によりLGRP基金の口座に振替されるため、PRS無償の拠出年度とLGRP基金実績年度にずれが生じている。

(出所)現地ODAタスクフォース資料を基に評価チーム作成。

表 3-12 LGDG共通基金

(百万米ドル)

タンザニア 会計年度	2007/08 年度	2008/09 年度	2009/10 年度	2010/11 年度	2011/12 年度
オランダ	-	19.4 (36.5%)	20.3 (32.0%)	20.0 (26.8%)	15.7 (32.0%)
フィンランド	5.6 (11%)	4.4 (8.3%)	6.0 (9.4%)	10.0(13.4%)	7.2 (14.7%)
アイルランド	4.0 (7.9%)	5.5 (10.4%)	1.3 (2.0%)	5.0 (6.7%)	2.8 (5.7%)
EC	16.7 (32.9%)	-	-	-	-
ベルギー	7.5 (14.8%)	-	2.6 (4.1%)	9.0 (12.1%)	10.0 (20.4%)
ドイツ	5.6 (11.0%)	10.0 (18.8%)	13.8 (21.7%)	18.5 (24.8%)	9.0 (18.4%)
デンマーク	-	1.8 (3.4%)	-	-	-
スウェーデン	-	-	3.7 (5.8%)	1.4 (1.9%)	3.0 (6.1%)
世界銀行	11.3 (22.3%)	11.0 (20.7%)	14.7 (23.1%)	9.5 (12.7%)	-
日本	0.0	1.0 (1.9%)	1.1 (1.7%)	1.2 (1.6%)	1.3(2.7%)
合計	50.7 (100%)	53.1 (100%)	63.5 (100%)	74.6 (100%)	49.0 (100%)

(出所)現地ODAタスクフォース資料を基に評価チーム作成。

地方行政セクターの開発パートナーグループの役割は、一貫性をもって効率的にタンザニアが進めるD by Dによる地方分権化を支援することとし、また、地方政府改革は農業、保健、教育など他のセクター改革にも密接に係わることから、セクターを超えた全体的な視点からも調整及び主流化の支援を行うこととなっている。2 つの上記共通基金を活用し、またプログラムベースアプローチを通じて地方政府改革支援を促進している。

(イ) 地方行政分野における成果

LGRPに関する報告や活動計画に基づく進捗管理及び全体のモニタリングは、半年ごとに開催される運営委員会を通じて実施されている。また、一般財政支援のパフォーマンス評価枠組み(PAF)に基づき、毎年10月頃に政府・ドナー合同で前年度の評価を実施し、次年度の目標設定などを行っている。LGRPフェーズ1の結果を受け、フェーズ2(LGRP2)が始まった。LGRP2では、フェーズ1の教訓を踏まえてプログラム実施ユニット(Program implementation Unit)を廃止し、タンザニア政府側に主体性を移すことを基本方針としている。また、中央及び地方自治体全体に地方分権化を主流化させ、受け皿強化、すなわち、地方自治体レベルの行財政マネジメント能力強化にさらに力を入れることとしている。具体的には権限移譲による分権化の実施環境の強化、地方自治体の能力強化(リーダーシップ、人事、財務、計画・M&E、情報通信)、市民参加と説明責任の強化、プログラムの実施とモニタリングの4つのコンポーネントから成り立っている¹²¹。

¹²¹ 地方自治庁 “LGPR2 Vision Document”, 2009。

地方行政におけるM&E枠組みは、LGRP2:「ビジョン、ゴール、戦略」¹²²を策定する際に作られ、その後「D by D M&Eハンドブック」が2011年7月に策定されている。LGRP2の上記4つのコンポーネント(目的)の下に、サブコンポーネント、さらにその下にアウトプットレベルの指標が設定されている。表3-13にLGRP2の主要なアウトカムレベルの指標に対する2011/12年度の年次報告による結果を示した。M&E枠組みは2011年に完成したばかりであり、2011/12年度の年次レビューは最初のものであったため、結果ではなく進捗状況をモニタリングしているものであった。

また、地方行政分野が関連するPAF指標は、ガバナンスクラスターの7つのアウトカム指標のうち、1)政府予算に占める地方自治体予算の割合、2)地方自治体間の格差是正(医療機関における訓練を受けた看護師の割合、小学校における学齢児童に対する教師の割合)、3)公共サービスに対する市民の満足度、の3つの指標である¹²³。2012年11月に実施されたGBS年次レビューにおいては上記指標の評価はなされていなかった。

表3-13 LGRP2における主なアウトカム指標と進捗状況

コンポーネント	サブ・コンポーネント	2011/12年度結果
1. 権限移譲ができる分権化の実施環境の強化	政府内でD by Dの制度化	ある程度達成(Some)
	人事権の分権化	良好(Good)
	財政の分権化	不良(Poor)
	法の分権化	苦戦中(Struggling)
2. 地方自治体の能力強化	リーダーシップ、管理能力向上	良好(Good)
	組織及び人材開発強化	ある程度達成(Some)
	財務管理システム強化	ある程度達成(Some)
	情報通信化	良好(Good)
3. 市民参加と説明責任の強化	地方ガバナンス	良好(Good)
	情報、教育、コミュニケーション強化	苦戦中(Struggling)
4. プログラムの実施とモニタリング強化	戦略マネジメント能力の強化	良好(Good)
	モニタリング・評価の強化	妥当(Reasonable)
	プログラム実施能力の強化	ある程度達成(Some)

出所: 地方自治体によるLGRP2 M&Eハンドブック及び年次報告(2011年7月~2012年6月)を基に評価チーム作成。

LGRP第1フェーズに関しては、タンザニアの政策研究を実施している著名な独立研究機関がインパクト調査報告¹²⁴を実施しており、2000年以降、選挙への住民参加、情報へのアクセス、地方政府への信頼度、汚職の低下の点で大きく改善していると指摘している。主な点は以下であるが、2010年の調査時点では、改善点がみられるものの、財政分権の一つの目安である地方への財政移転率も上昇しておらず、LGRPが成功しているとは言えず、強化が必要であると結論づけている。ただし、地方政府改革には長期的な視点から取り組むべきとも指摘されている。

¹²² “Local Government Reform programme II (Decentralization by Devolution): Vision, Goals and Strategy, July 2009-June 2014”, Prime Minister’s Office, Regional Administration and Local Government, December 2009.

¹²³ “Decentralization by Devolution, Monitoring & Evaluation, LGRP II”, July 2011, PMO-RALG.

¹²⁴ Tidemand Per and Jamal Msami, “The Impact of local government Reforms in Tanzania 1998-2008”, Research on Poverty Alleviation (REPOA), 2010.

<インパクトレベル>

- 2006 年に実施した住民へのインタビューによると、78%の住民が「地方政府改革はサービス・デリバリーの改善に役立っている」と回答。2003 年に実施した同様の調査の58%から大きく改善。
- 2006 年時点で75%の住民が最近2年間でサービスが改善していると回答(2003年時点では54%)。
- 教育分野のサービス・デリバリーの改善(91%の住民が初等教育サービスが改善したと回答, 67%が中等教育サービスが改善したと回答)。
- 保健分野のサービス・デリバリーの改善(50%以上の住民が村の診療所や県病院の改善がみられると回答)。

ただし、農村道路、市場、クリニック、水、電気、農業普及サービスに対しては満足している住民は4分の1以下であった。また、上記の改善にもかかわらず、教育セクター以外ほどのセクターもサービスに関して十分満足していないという結果となった。

<アウトカムレベル>

- 2003年から2007年にかけて、中央から地方への財源の移転が増えたことで、地方行政の予算が約2倍となったが、割合(約18%)について変化はなかった。2008年においては2007年と同額であった。
- 地方行政官の増員及び能力の強化(地方政府が直接雇用する職員の割合が1999年の59%から2006年には67%に増加)

一方、LGDGはプログラムではなく政府の地方開発交付金であり、LGRPのように目標が定められているわけではないため、目標の達成度をモニタリングするのではなく、地方自治体のパフォーマンスを評価する「アセスメント枠組み」によりモニタリングが実施されている。評価を行っているのは、財務管理、機能性、計画・予算、調達、プロジェクト実施状況、人材開発、農業の7分野であり、それぞれに指標が設けられている。パフォーマンスを評価することで経年モニタリングが可能となり、また評価結果が次年度の予算配分に反映されている。

(a) 地方行政分野における日本の貢献

地方行政分野における日本の関連協力は表3-14のとおりである。

表 3-14 地方行政分野における日本の主な関連協力

支援スキーム	プロジェクト名	実施期間	内容
技術協力プロジェクト	1.「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」	2009年10月-2014年10月	LGRPの一環として導入しているO&OD手法の有効なモデルの開発
	2.「地方自治体研修能力強化プロジェクト」	2008年-2010年	LGRPにかかわる地方自治庁による地方自治体の行政官の包括的な研修戦略の策定
	3.「地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ2」	2011年7月-2015年7月	第1フェーズで策定した研修戦略を実施する中核となる研修機関の能力強化
専門家派遣	4. 地方行政アドバイザー	2002年-2007年, 2010年9月-現在	地方政府改革の進め方や地方制度の在り方などに関係するアドバイザー業務
開発調査	5. 地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画	2006年6月-2008年3月	O&OD手法導入に関する課題及び対応策に関する調査
本邦研修	6. 地方政府改革プログラム研修	2002年-現在	地方分権化に関する研修

(出所)評価チーム作成

地方行政分野における日本の貢献は、住民参加型で行う開発計画策定とコミュニティ開発強化として、1)タンザニア政府が導入しているO&ODアプローチのモデル構築、2)地方行政官の基礎的能力向上を目指す研修のしくみづくり、を上記技術協力プロジェクトで支援していることである。また、地方自治庁にアドバイザー型専門家を置くことで、現場のプロジェクトレベルの知見を踏まえて上流の政策レベルへインプットができる体制をとっている。

特に現在実施中の上記技術協力プロジェクト(1と3)はPRS無償を投入したLGRP及びLGDG共通基金と密接に連携し、成果の拡大を図っている。具体的には、技術協力プロジェクト(上記2,3)を通じて構築、改善した地方行政官の能力研修の研修制度がタンザニア政府内で正式に承認され、LGRP基金を使って研修が全国で実施される基盤が形成された。

同様に、上記1の技術協力プロジェクトではO&ODアプローチの手法をパイロット県で実施しており、現在制度化及び全国展開に向けた準備を行っている。O&ODアプローチの構築に際しては、LGDG共通基金との連携を積極的考慮に入れながらモデルの構築を図っている。具体的には、O&ODアプローチを採用したコミュニティが、住民ができる範囲まで自分たちが実施し、その後LGDGと連携した好事例が発現している。例えば、村の診療所を建設するにあたり、村人が一人ひとり煉瓦を焼き、枠組みを構築し、そのイニシアティブを評価した地方行政官により、コミュニティでは賄いきれないトタン屋根の購入及び取付けのための費用をLGDG基金から拠出することが承認され実施された例などである。こうした事例は、コミュニティファシリテーションを通じた地方自治体開発計画策定のモデルやパイロット地域での取り組みが地方自治体に普及し、サービス・デリバリーの質の改善に役立っている自治体も多いことを示す。地方行政セクターは農業、保健、教育などとも密接に関係していることから、このような地方行政官の能力向上は、上記ASDPのアウトカム指標にあった「補助金が上乗せされた地方自治体の割合」などの指標への貢献も大きいと推測される。

一方、O&ODアプローチの全国への普及の重要性については、上記JICA地方行政アドバイザーからは関連省庁への働きかけを行い、政策協議の場に議題に乗せ、そして承認を得る

ことに成功している。これにより、技術協力プロジェクトの成果が共通基金を通じて面的に拡大することが期待されているところである。

さらに、上記6の本邦研修においては、地方自治庁幹部、自治体の行政長官などを招聘し、タンザニアの地方分権化のあるべき姿について考える研修を行ってきている。2002年から実施している本研修の参加者により、同窓会ネットワークが立ち上がっており、現在では研修に参加した地方自治庁幹部及び全ての州・県行政長官の間で本研修を踏まえた経験・知見の共有ネットワークができています。このネットワークを通じて技術協力プロジェクトのパイロット経験、グッド・プラクティスを普及し、ここから得られた教訓がLGRP2の提言にもなっているなど、研修の効果が目に見える形で表れている。

上記の成果は、日本の技術協力プロジェクトをはじめ様々なスキームを使った支援が、財政支援とともに「地方行政改革支援プログラム」として包括的に実施されてきたからこそ可能となったものである。

(3) 公共財政管理

(ア) 開発課題とタンザニア政府の取組み

タンザニアでは、1998年から公共財政管理改革(PFMRP)が実施されてきた。2008年公共監査法(Public Audit Act No.11 of 2008)が成立し、会計検査院の独立性強化が行われた。また、2001年財政法(Public Finance Act No.6 of 2001)及び2010年の改正法、2004年公共調達法(Public Procurement Act No. 21 of 2004)(2011年修正)は、財政の透明性及び説明責任の拡大に寄与した。政府財政統計コード2001(Government Financial Statistics Codes)もまとめられるなど、様々な改革が実施されている。しかし、予算の信頼性や分類、多年度の観点からの財政計画、歳出政策などの分野において一層の改善が求められている。

1990年代以降、債務救済や財政支援による追加的財源の用途に関する説明責任の確保、PRSP体制の広まり、財政支援に軸足を置いた援助効果向上アジェンダの潮流の中で、被援助国の公共財政管理部門の支援が重要開発課題とされるようになった¹²⁵。

PFRP共通基金は2004年7月のPFMRP第2フェーズに発足し、タンザニア会計年度2008/2009年度に発足した第3フェーズでは基金に5つのドナーが参加している。多くのドナーは一般財政支援にも拠出していることから、政府の予算策定、管理、会計、報告、監査など公共財政管理の一連のプロセスの改革を重視している。

日本はタンザニア会計年度の2005/2006年度から財政支援を行っているが、PRS無償では2008/2009、2009/2010年度にそれぞれ5千万円の拠出を行った。

¹²⁵ JICA「課題別指針 財政—公共財政管理」2013年。

表 3-15 PFMRP共通基金

(百万米ドル)

タンザニア 会計年度	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2010/11
DFID	0	0	5.43(58.7%)	5 (35.7%)	2 (21.0%)
デンマーク	3.16(52.4%)	0	0.82(8.9%)	2 (14.3%)	1 (10.5%)
EU	1.78(29.5%)	0	0	0	0
ノルウェー	0.81(13.4%)	0	0	1.5(10.7%)	1 (10.5%)
世界銀行	-	-	3 (32.4%)	5 (35.7%)	5 (52.6%)
日本	0.28 (4.6%)	0.32 (100%)	0	0.5 (3.6%)	0.5 (5.3%)
合計	6.03	0.32	9.25	14	9.5

(注)2005/2006, 2006/2007 年度の日本の拠出は食糧援助の見返り資金を投入。

(出所)現地ODAタスクフォース資料より評価チーム作成。

(イ) 公共財政管理改革の成果

これまで公共財政管理に関し、数々の成果がでている。公共財政管理分野は一般財政支援とも密接に関係することから、PFMRPのみの効果とは言えないが、PFMRPも成果の達成に貢献していると言える。

PFMRPは財政管理分野をほぼ包括的に対象としたプログラムであることから、PFMRPの成果指標はGBSのPAF指標とほぼ同一となっている。特に公共財政改革はGBSの中でも「重要政策アクション(KPA)」の一つとなっており、改革の評価に対しては、1)歳入管理、2)予算・計画、3)予算執行、4)予算管理、5)運営の変更・プログラムモニタリング・コミュニケーション、といった5つの指標から判断されている。2012年11月のGBS年次会合レビューにおいては、この5つの指標を基に、「公共財政改革は目に見える進捗を挙げており、90%の達成率をもって『満足 of いく結果』(Satisfactory)である」と評価されている。

関係者からのインタビューでは、顕著な成果として、例えば統合財政管理情報システム(IFMIS)の導入による会計管理・現金管理・内部統制などの大幅な改善、税務行政、納税コンプライアンスの改善、外部監査能力・独立性の強化、国会委員会による監視の強化など、多くの改善点が指摘された。特にPFMRPに関連し、また日本の支援と連携しているものとして以下を挙げる。

(a) 会計分野

一般財政支援の会計検査を実施している会計監査院(NAO)へのインタビューからはPFMRPの成果として以下が挙げられた。多くはアウトプットレベルの定性的な成果であるが、PFMRPの成果の具体例である。

- 中央政府及び地方政府の検査報告書の無限定適正意見は、2010/2011 年はそれぞれ85%, 54%であったのに対し、2011/2012 年度には95%, 78%と向上している。これはPFMRPの成果といえる。(「2-3-2 進化の方向性」を参照)

- PFMRP実施以前は大統領への監査年次報告書の提出が9-16か月遅延していたが、PFMRP実施後、この7年間継続して期限内に提出できている。
- 地方政府も合わせ会計監査官に1人1台のコンピューターがPFMRP基金を通じ提供でき、電子文書化が進められている。
- 国際的会計基準及び国際公会計基準(IPSAS)の導入に向けた研修がPFMRP基金を通じて実施されている。このような電子文書化、研修により、会計検査官の能力が向上し、アフリカ英語圏の最高会計検査機関(AFROSAI-E)の加入国(24か国)のピアレビューでタンザニアは上位2位の成績を上げた。また、会計検査官の能力評価が5段階評価で2005年はレベル1(最低)だったが、2012年はレベル3に向上した。

(b) 内部監査

公共財政法改正により、内部監査を実施していた会計局の一部が、2010年より「内部監査局」として財務省の一部局に昇格した。これは日本の「内部監査能力強化プロジェクト」の貢献が大きい。また、プロジェクトによりそれまで存在していたが正式に承認が得られていなかった内部監査システムや既存の制度が整備された。また、実務にノウハウを持つ人材が多く育成され、中央省庁及び地方政府に内部監査ユニットが設置され、全省庁及び地方政府を監督する体制が整った。またプロジェクトにより、タイムリーな財務状況報告書の提出が可能となった旨、内部監査局のインタビューにより確認された。その他、会計検査官の研修をPFMRP基金により実施しており、日本の技術協力プロジェクトが種となり、会計プロセスの簡素化、能力の高い会計士が育成されている点が指摘された。

(c) 日本の貢献

日本はPFMの重要性を踏まえ、より積極的に支援していく戦略の下、上記のとおり内部監査の能力開発に関する技術協力プロジェクトを始めるのを契機に、PRS無償による財政支援をPFMRP共通基金に行った。PFM分野における日本の主な関連協力を表3-16に示した。日本の本分野での貢献の一つは、技術協力プロジェクトを通じ、そしてPFM改革の政策協議の場で指摘してきた内部監査の重要性についてタンザニア政府が認識し、会計局の一部が2010年には「内部監査局」として独立した局として設立させたことである。これは財政支援とプロジェクト協力との連携により、改革を押し進めた「後押し」効果の一つの具現化とも言える(「4-2-3改革促進効果」を参照)。また、プロジェクトの専門家が財務省に入ったことで、PFMRP共通基金をはじめPRS無償を入れた共通基金のモニタリング及びPRS無償の円滑な実施に多少なりとも貢献していたと考えられる。

タンザニア会計年2010/2011年度以降PRS無償をPFMRP基金に拠出は実施していないが、本分野のドナー会合に出席できるのも内部監査能力強化プロジェクトの存在が大きい。ただし、本分野でリード・ドナーとなり積極的に参画するためには財政支援への投入が前提条件となっている。

表 3-16 公共財政管理分野における日本の主な関連協力

支援スキーム	プロジェクト名	実施期間	内容・目的
技術協力プロジェクト	1.「税務研修能力強化プロジェクト」	2012年3月-2015年3月	歳入庁(TRA)職員及び関係者の能力強化
	2.「内部監査能力強化プロジェクト」	2009年9月1日-2012年10月	監査室の業務遂行能力を強化し中央省庁・州政府における内部監査業務の質の一層向上
開発調査	3. 公共財政管理能力向上支援調査	2005年7月-2007年7月	公共財政管理の能力向上に関係するアクションプランの詳細分析・改訂, ならびに改訂アクションプランのパイロット実施

(出所)評価チーム作成。

(4) 貧困モニタリング

(ア) 開発課題とタンザニア政府の取組み

前述のとおり、タンザニアは年率経済成長率が7%前後と高水準であるものの、全人口の3割以上は依然として貧困状況にあり、貧困指数は、2001年の35.7%から、2007年の33.6%と改善が見られていない。貧困モニタリングの共通基金は、政府の上位目標である貧困削減をモニタリングするために設けられた共通基金である。現在では貧困モニタリングはMKUKUTA モニタリングシステム(MMS)と称されており、開発計画であるMUKUKUTA IIの進捗状況をモニタリングするものである。

MMSは、政府機関を中心に構成されている。データや情報構築については、統計局(NBS)が調整を行い、一方で、リサーチや分析機能は、科学技術委員会の下で貧困削減研究機関(REPOA)が調整を担当している。MMSはMKUKUTA IIモニタリング・マスタープラン¹²⁶に基づいて実施される。

MKUKUTAの進捗状況については、MKUKUTA実施年次レポート(MAIR)にまとめられ、MAIRの作成に当たっては、財務経済省が他の関係省庁、地方政府、研究機関の調整を行う。MMSの具体的な役割としては、貧困のトレンドや貧困削減に関する政策に関する情報やデータのモニタリング及び分析において役割を果たし、その成果や提言をタンザニア国の関係者(統計局、国会、メディア、市民社会など)やタンザニア政府、ドナーグループに発信することである。

MMS共通基金は、ドナー及び政府のファンドによるが、資金供与の額は下降傾向にあり、十分な資金の確保も重要課題となっている。また、質のあるデータに関しては、セクターごとに状況は異なるものの、標準化された質のあるデータが十分には整備されていない状況にある。データ分析などの能力も強化の必要がある。

MMS共通基金の状況は表3-17のとおりである。PRS無償が投入される前までのデータし

¹²⁶ Ministry of Finance, MKUKUTA II Monitoring Master Plan, December 2011.

か入手できなかったが、PRS無償は、2011/2012年度に前年同様5千万円(約0.46百万米ドル)が拠出された。MMS共通基金においては、日本の拠出は全体の10-40%を占める割合であった。

表 3-17 MMS共通基金

(百万米ドル)

タンザニア 会計年度	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2010/11
DFID	0.53	1.82	1.71	2.37	0
スイス	0.48	0.68	0	1.25	0.64
デンマーク	0.48	0.53	0	0	0
ノルウェー	0.60	0.59	0.61	0	0
日本	0.50(19.3%)	0.50(10.6%)	0.46 (13.9%)	0.46(9.6%)	0.46(41.8%)
EU	0	0.59	0.53	0.71	0
合計	2.59	4.71	3.31	4.79	1.10

(注)日本はノンプロジェクト無償本体又は見返り資金により拠出。

(出所)現地ODAタスクフォース資料より評価チーム作成。

(イ) 貧困モニタリングの成果

MMSは、開発の上位政策であるPRSP、現在ではMKUKUTA IIの実施をモニタリングすることから、各種統計の整備を行っている。明確な成果は確認できなかったが、アウトプットレベルでは、例えば、家計調査、マラリア調査、センサスの実施を行ってきている。また作成した報告書の広報資料の作成(MKUKUTAパンフレット、カレンダーなどの作成及び配布)を実施し、内外への広報を実施していることが確認された。さらに、各種調査の他、政策研究のための人材育成が行われていることが確認された。

日本は財政支援を行うに当たり、まず一般財政支援における適切なモニタリングメカニズムである「貧困モニタリングシステム」を支援することが重要との認識からMMS共通基金に拠出を行った。関係者からのヒアリングによると、日本の本分野への貢献の一つとして、日本の技術協力を通じて策定した農業統計がMMSで実施した家計調査の指標のベースに活用されたことが挙げられた。日本がMMS基金に拠出していたからこそ、MMSの政策協議の場に出席ができ、このような連携が可能となった事例である。農業統計自体よりも大規模かつ費用のかかる家計調査が日本の技協の成果を活用しながらMMS基金により可能となったことは、PRS無償のインパクトが大きいことを示し、また政府、他ドナーへ与えるインパクトも大きかったと言える。

3-4-3 PRS無償の実施体制・実施プロセス

(1) 実施プロセス

各年度のPRS無償の要請に関しては、正式な要請を外務省本省に上げる以前から、関連ドナー・コミュニティや相手国政府との間でニーズの調整など様々な政策協議がなされた上で要請している。その後、外務省総括課より調査表が発出され、調査表と要請書を取り付けている。外務本省で総括課が中心となり、タンザニアを担当する国別課と協議が行われた後、閣議を経て最終的に支援が決定される。閣議の後、交換公文(E/N)及び贈与契約(G/A)が取り交わされ、資金はタンザニア財務省の口座に入金されることとなっている。

表 3-18 はタンザニアにおける実施プロセス及びタイミングを示した表である。

表 3-18 タンザニアにおける実施プロセス

早いケース	遅いケース	実施項目
随時	随時	ニーズ調査・調整(現地) (「タ」政府との意見交換、関係ドナーとの協議)
5-6月	8-9月	調査票・要請書の取付け
7-9月	10-11月	審査・決定 (総括課が国別課と協議して決定)
10月	12-1月	閣議
11-12月	1-2月	E/N及びG/A
年内に拠出 (タンザニア会計年度の 第2四半期)	3-5月 (タンザニア会計年度の 第3,4四半期)	拠出

(出所)現地調査による聞き取り。

実施資金の目的、用途に関しては、共通基金ごとに、政府と関係ドナー間で覚書(MOU)を取り交わしている。例えば、LGDG共通基金における覚書では、序文、基本的原則、LGDGの目標及び実施範囲、政府及びドナーの責任、実施体制、基金管理、相談及び意思決定、基金からの支出、レビュー・評価、監査、違反、汚職、覚書の改訂・新規ドナーの参入、紛争解決、の章から構成されており、基金の目的、用途、実施体制、モニタリング・報告方法、政府側及びドナー側の役割など、基金への拠出・支出方法や期待される拠出時期などが明記されている。

日本からタンザニア政府への拠出においては、一般無償資金協力と違ってプロジェクトの進捗状況を見て段階的に行うのではなく、一度に支払っている。しかし、基金に入った資金を支出する際には、覚書で合意された条件に沿って支出されている。例えば、LGRP基金においては、プログラムの進捗状況に鑑みながらの支出がなされている。

また、表 3-18 に示したように、早いケースでは 10 月閣議で決定後、タンザニア会計年度の第 2 四半期(年内)までに拠出しているケースもあるが、しかし、現地関係者へのヒアリングによれば、近年 12 月以降の閣議で決定されており、早くもタンザニアの会計年度の第 3 四半期、遅い場合は第 4 四半期での拠出となっている。覚書には明記はないが、会計年度の早い段階への拠出がタンザニア政府から要望されている中、現地側から拠出タイミングの課題とし

て指摘する発言があった。一方、拠出額については、各基金の覚書によっても異なるが、AS DP基金の覚書では、拠出ドナーに対し、「毎年できれば12月31日までに次年度の拠出額を提示する」よう要請が書かれている。これはMTEFを作成するために政府として予算の予測性を確保するために必要な措置となっている。日本は会計単年度予算であることから、その時期に次年度の拠出額の提示はできていない。

(2) 実施体制

タンザニアにおいては人数的及び専門性において他国にはない強固な実施体制を整備していると言える。現在の体制は表3-19のとおりである。

表 3-19 現地ODAタスクフォース体制(2013年9月時点)

大使館 (計8名)	大使(1)本官(2)(経済班長(外務), 農水アタッシェ), 専門調査員(1)(ガバナンス・地方行政・PFM 担当), 経済協力調整員(1)(開発協調・財政支援), 草の根無償委嘱員(3)(内1名はタンザニア人)
JICA (計11名)	所長(1), 次長(3)(事業担当(GBS, セクター全般), 農業担当, 地方行政担当), 所員(5)(農業担当, 地方行政・公共財政管理・水担当, 運輸担当, 電力・産業開発担当, 保健・教育・研修担当), 企画調査員(2)(インフラ, PFM), その他各セクタープロジェクト専門家, アドバイザー(地方行政)が適宜参加している。

(出所)現地調査による聞き取り。

重点分野である農業分野においては、財政支援を実施することが決定しており、これをフォローするためJICAは技術的提言及び政策協議が実施できる職員を企画調査員としてこれまで代々派遣してきた。この職員は農業分野における開発協調活動に専従してきた。2011年度より、企画調査員から農業担当の次長ポストとして配置しており、引き続き政策協議、またリード・ドナーを執れる人材を派遣してきている。

地方行政においても、JICAは企画調査員の派遣を通じて対応してきたが、2011年度よりは、協力プログラム化の更なる推進及びリード・ドナーを執るという狙いもあり、農業同様に政策協議の場で技術的提言や助言を実施できる本分野に精通した職員を次長として配置している。また本分野のJICA専門員を政策アドバイザーとして地方行政省に配置するなど、精鋭を集めた体制となっている。

ただし、この体制になるまでは上記のとおり、セクターに知見を持つJICA職員をそのセクターに関するドナー及び政府との協議などに集中させるため企画調査員として配置し、専門調査員やJICA在外専門調整員などを活用して実施していた。経年の正確な人員配置については確認できなかったが、2007年度より始まったPRS無償を実施したセクターにおいては以下表3-20に示した人員が中心となり対応してきたことが確認できた。

表 3-20 タンザニアのPRS無償拠出セクターにおける現地実施体制の推移

年度	農業セクター	貧困モニタリング	PFMRP	LGRP/LGDG	GBS 他、政策レベルのドナー会合等
2007年度	書記官, 企画調査員(農業セクタープログラム), JICA 所員	大使館専門調査員, 企画調査員, JICA 現地職員	大使館経済協力班長(専門調査員), 企画調査員(PFM)	JICA 所員, 在外専門調整員, 企画調査員(地方行政)	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長 セクター会合: 適宜
2008年度	大使館書記官, 企画調査員(農業セクタープログラム)	大使館書記官, 専門調査員	大使館経済協力班長(専門調査員), 企画調査員(PFM)	専門調査員, JICA 所員, 企画調査員(地方行政), 在外専門調整員	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長 セクター会合: 適宜
2009年度	大使館書記官, 企画調査員(農業セクタープログラム)	大使館書記官, 専門調査員	大使館経済協力班長(専門調査員), 企画調査員(PFM)	専門調査員, JICA 所員, 企画調査員(地方行政), 在外専門調整員	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長 セクター会合: 適宜
2010年度	大使館書記官, 企画調査員(農業セクタープログラム)	大使館書記官, 専門調査員	大使館経済協力班長(専門調査員), 企画調査員(PFM)	専門調査員, JICA 所員, 企画調査員(地方行政), 在外専門調整員	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長 セクター会合: 適宜
2011年度	大使館書記官, 企画調査員(農業セクタープログラム), JICA 農業担当次長	大使館書記官, 専門調査員	企画調査員(PFM)	JICA 地方行政担当次長, JICA 所員, 企画調査員(地方行政), 在外専門調整員	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長 ガバナンス: 専門調査員
2012年度	大使館書記官 JICA 農業担当次長	大使館書記官, 専門調査員	企画調査員(PFM)	JICA 地方行政担当次長, JICA 所員, 在外専門調査員	GBS: 大使館経済協力班長, JICA 事務所次長, 経済協力調整員 ガバナンス: 専門調査員

(出所)タンザニア現地ODAタスクフォース提供資料を基に評価チーム作成。

この他、PRS無償を実施しているセクターには関連技術協力プロジェクトを実施していることから、専門家が各省庁に配置されており、現場レベルでの技術的支援が行われている。従って、政策レベル(大使館担当、政策アドバイザー、JICA担当職員など)と現場レベル(JICA 専門家、青年海外協力隊(JOCV)など)の両方から積極的な連携ができる体制となっている。

また、他ドナーとのインタビューにおいて、このような日本の実施体制は他ドナーに比べて優位性がある旨指摘された。GIZは地方行政の共通基金の弱点として、基金に拠出しているドナーに地方行政に関する知見がある担当がほとんどおらず、本質的な議論ができない点を挙げていた。その点、日本とドイツは地方行政の経験豊富な専門家や職員を担当にし、また現場レベルでは実施プロジェクトを通じて抽出される知見を上流の議論に載せることができる旨評価があった。また農業分野ではUSAIDやIrish Aidから同様の指摘がなされており、日本は

農業分野をリードするに適任であるなど、他ドナーからも日本の専門的かつ専任としての投入が評価されていることが確認できた。

さらに、この人員で約40もある各種開発協調会議に大使館・JICAで手分けをしつつほぼほとんどの会議に参加している。GBSDドナー会合や開発パートナーグループメイン会合など、全体的なドナー会合には、大使館、JICAともほぼ全ての会合に100%出席している。またセクター会合においては、25分野のセクター別会合が存在するが、日本は基本的に9分野(農業、電力、水、保健、運輸・交通、民間セクター、ガバナンス、地方行政、公共財政管理)の会合にほぼ80-100%の割合で出席しているなど、大使館・JICAとも開発協調活動を活発に実施していることが確認された。

(3) モニタリングプロセス

前述のとおり、タンザニアにおいて、PRS無償を拠出した共通基金及びそれに伴うプログラムの進捗状況のモニタリングは、各プログラムの覚書や関係省庁と関連ドナーが合意したプロセスや共同で策定された指標に則り実施されている。表3-21は、開発状況全体、PRS無償を拠出した関連セクター(農業、地方行政、公共財政管理)、PRS無償を拠出した関連プログラム(ASDP, LGRP/LGDG, PFMRP)の3つのレベルごとにモニタリングシステムを示した表である。

開発状況全体においては、一般財政支援(GBS)に拠出していないドナーも含め政府とドナー間の全体的な開発評価を行う「国家政策年次対話年次会合」¹²⁷が全ドナーを含む総合的な協議の場となっている。しかし、実質的にはGBSDドナーと政府間との年次レビューが最も重要な政策対話の場となっている。また、各セクターにおいては、政府とドナー間の年次レビューの他、ドナー間のみでの協議を毎月実施しており、セクターの進捗状況のレビューや課題について討議している。共通基金のあるプログラムレベルにおいては、共通基金運営委員会や諮問委員会等を意思決定機関とし、プログラムの年次レビューの他、基金からの調達状況や財務状況のモニタリング、課題別の作業部会などをプログラム毎に頻度を決めて実施することとなっている。ただし、関係者からは、活動の進捗状況や報告書作成の遅れなどに左右され、設定どおりの開催頻度にはなっていない場合もあること、そして作成する報告書の質を更に改善する必要があることが指摘された。

¹²⁷ 2012/13年度は開催はなかった。

表 3-21 タンザニアにおけるモニタリングプロセス

レベル/内容	ASDP	LGRP/LGDG	PFMRP	MMS	
全体	<ul style="list-style-type: none"> 開発状況全体 (政府・ドナー間) ・国家政策年次対話会合 (GBS に拠出していないドナーも含めた開発全体の評価の場) ・GBS 年次レビュー年 1 回 (11 月頃) (最終評価の場) ・合同トリカ会合 (不定期 (月 1 回程度) : 政府・ハイレベルと GBS 前・現・次期議長国) ・その他 GBS ドナー議長国が代表し日常的に政府と調整 				
関連セクター	年次レビュー (政府・ドナー間)	<ul style="list-style-type: none"> ・農業セクターレビュー (8-10 月, 年 1 回) ・ASDP 実施共同レビュー (年 1 回) 	<ul style="list-style-type: none"> ・LG セクターレビュー (年 1 回 (10 月頃)) ・LGA パフォーマンス アセスメント (LGDG の配分に影響) (年 1 回 (5 月頃)) 	<ul style="list-style-type: none"> ・PFMPR レビュー協議 (活動詳細レビュー) (年 1 回 (9 月)) ・PFMRP 年次進捗報告 (活動サマリー及び共通基金からの調達・財務レビュー) (年 1 回 (6~9 月頃)) 	年次進捗レビュー報告 (MAIR) (年 1 回 (9 月頃))
	関連省庁・ドナー間の調整会合 (政府・ドナー間)	農業セクターコンサルタティブ会合 (ASCGM) (政府・ドナー・民間) (四半期毎及び随時)	以下の会合を除けば、ドナー側議長が代表して日常的に政府との調整を図っている。	以下の会合を除けば、ドナー側議長及び事務局が代表して日常的に調整	N/A
	ドナー間調整 (ドナー間)	農業セクタードナーグループ会合 (月 1 回 (第 3 木曜))	地方行政ドナーグループ会合 (月 1 回 (第 1 水曜))	PFM-ドナーグループ会合 (月 1 回以上 (不定期))	N/A
関連プログラム	最高意思決定機関 (政府・ドナー間)	ASCGM 及び ASDP-共通基金運営委員会	<ul style="list-style-type: none"> ・LGRP 共通基金運営委員会 (年 2 回 (6, 1 月頃)) ・LGDG 共通基金運営委員会 (年 2 回 (6, 1 月頃)) 	PFMRP 合同運営委員会 (年 2 回定期会合 + 必要に応じ不定期開催) (財務次官/副次官及びドナーによる協議)	N/A
	活動計画に基づく進捗管理及び共通基金管理 (調達, 財務レビューを含む) (政府・ドナー間)	ASDP 共通基金委員会 (四半期毎)	<ul style="list-style-type: none"> ・LGRP 共通基金運営委員会 (年 2 回 (6, 1 月頃)) ・LGDG バスケット運営委員会 (年 2 回 (6, 1 月頃)) (関連省庁・ドナー) ・LGDG システム運営委員会 (年 4 回 (関連省庁次官)) ・LGDG 技術委員会 (年 4 回 (関連省庁・ドナー)) 	<ul style="list-style-type: none"> ・PFMRP 合同運営委員会 (年 2 回定期会合 + 必要に応じ不定期開催) ・PFMRP プログラム管理委員会 (年 2 回定期会合 + 必要に応じ不定期開催) (財務省計画局長及び各局長とドナー間の協議) ・PFMRP 技術作業会合 (不定期 (年 3~4 回)) ・PFMRP 年次進捗報告 (年 1 回報告書 (6~9 月頃)) (活動サマリー及び共有基金からの調達・財務レビュー) ・PFMRP 半期報告書 (12~2 月頃) 	N/A
	課題別の進捗管理 (作業部会) (政府・ドナー間)	9 つの ASDP 課題別作業部会 (随時開催, 主に政府)	不定期 テーマ別作業部会	・PFMRP 技術作業会合 (不定期 (年 3~4 回))	N/A
その他		上記テーマ別作業部会の 1 つに M&E 作業部会あり	<ul style="list-style-type: none"> ・個別テーマ別に必要に応じ不定期会合あり ・PFM 及び GBS にも関係の近いレビューとして政府・ドナー (世銀中心) によるテーマ別公共支出レビュー (PER) を 2-4 テーマ/年につき実施, 年 1 度年次協議開催 		

(出所) 現地調査及び現地関係者からの情報提供。

以上のように、関連セクター及びプログラムでは、年次レビューから毎月の作業部会、又はe-メールを利用した日常の協議など、様々なレベルで協議やモニタリングを行っていることが確認された。日本としては、大使館及びJICA関係者の両方又はどちらか一方がこれらの会合全てに積極的に参画しており、政策的・技術的見地からインプットを行っている。特に農業セクターでは、2013年7月からリード・ドナーを担当しており、政府・ドナー・関連民間セクターを集めた「農業セクターコンサルティブ会合」のリードとしての対応、農業セクタードナーグループ会合の議長、GBS会合では、パフォーマンス評価枠組み(PAF)指標の農業関連指標への対応を実施し、モニタリング活動においても中心的な役割を担っている。また、地方行政分野においても、JICA担当者がドナー代表としてM&E作業部会のメンバーに入り¹²⁸、M&E枠組みの議論に技術的な貢献を行っている他、実際の現場での活動のモニタリングを技術協力プロジェクトや又は政策アドバイザーを通じて実施していた。公共財政管理に関しては、PFMRPが対象としている内容がほぼPFMセクター全体をカバーしており、日本は、GBSレベルではPFMIに関する貧困削減支援借款(PRSC)トリガー(政策の達成目標)及びPAF指標(いずれもPFMRPの成果指標と連動)のモニタリングを中心に実施している他、プログラムレベルでの成果M&E枠組みにおいて内部監査を中心に活動目標の策定から進捗モニタリング及び評価などに積極的な関与を行っていた。貧困モニタリングは、開発計画全体のモニタリングであるため、実質上位のレベルでのモニタリングを実施している。

以上のように、PRS無償を拠出したプログラムや関連セクター及びその共通基金をモニタリングする体制やメカニズムは整備されている。ただし、前述したように、設定されたとおりに毎年開催されていない会合があったり、前述したとおりの報告書の質やモニタリングの指標の改善などの課題も残っており、更なるM&E枠組みの強化が必要となっている。

3-4-4 外交効果

日本がタンザニアにおいてPRS無償を実施することにより発現されたと考える外交効果を以下にとりまとめた。これは、後述の「4-1-4 日本の比較優位性」及び「4-1-5 日本が財政支援に加わったことの妥当性」とも密接に関係する内容である。ここでは、PRS無償を通じた日本の対タンザニア援助をスタートラインとしつつ、個別の援助を超えて、対タンザニア政府及び現地ドナー・コミュニティにおける日本の立場の理解増進、日本の存在感の強化、国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信、信頼関係の深化などの観点から記述した。

(1) 日本の知識・技術・スキルの拡大化

技術協力プロジェクトの成果としての日本の知識・技術・スキルを全国レベルに普及し、制度の実効的機能の強化を図ることは援助を通じて達成しえる最も高度な外交的効果である。タンザニアにおいては、農業分野における県農業開発計画(DADP)や灌漑開発の全国的な展開、地方行政分野ではO&ODアプローチ及び地方行政官のための研修枠組みの制度化、そして

¹²⁸ ドナー代表は他にオランダ、ベルギーの計3か国。

普及など、日本の技術協力の成果が、PRS無償を投入した共通基金の資金を通じて定着・普及・拡充することに成功しており、プロジェクトの枠を超えた成果の発出が実現されていることが確認された。

(2) 政策的インプットができる位置づけの確保

タンザニアでは開発協調のプロセスの中で、途上国政府の手続きコスト削減のため、各セクターでドナーの意見を調整し、リード・ドナーが代表して政府高官と協議することとなっている。すなわち、リード・ドナーにならないければ直接政府高官との協議ができる機会が限られており、逆にリード・ドナーになれば、政府高官へ直接政策的なインプットを行うことができ、二国間としての外交効果も高まる。セクターのリード・ドナーになるためには、セクター共通基金へのPRS無償などを通じた資金的貢献が前提条件となっている。リード・ドナーをはじめ中心的ドナーはセクター内のドナー間ではもとより、政府との信頼関係を高め受入国政府との距離を縮めることができる。一方、財政支援への投入がリード・ドナーになるための前提条件であるものの、政府及び他関係ドナーからの信頼を勝ち得ていなければリード・ドナーにはなり得ない。「日本の技術協力は、明確に政府の政策と合致して実施しており、また、コメなど農業分野での長期に亘る技術協力を通じて政府から信頼を勝ち得ている、そのため、日本の発言には影響力があり、他ドナーが発言するよりも政府高官からの注目を浴びている」とUSAIDから発言があったように、技術協力による裏打ちがあつてからこそ、実現可能となっている。農業セクター及び地方行政セクターにおいてはこれが実現できており、日本の政策がセクターにインプットされていることが確認できており、政府及び他ドナーに対し、日本のプレゼンスの高さを示すことができていた。

(3) 日本の成長戦略(民間セクター支援)強化

PRS無償が対象としている農業、地方行政、公共財政管理の分野における制度構築・強化は、民間セクターのための投資環境整備にもインパクトを与え、民間セクターを通じた途上国の開発促進の観点からも日本の成長戦略の実現に貢献する外交効果を有する。

(4) 人的ネットワークの構築及び信頼関係の醸成

PRS無償を実施しているセクターにおいては、政策協議及び調整において政府関係者及びドナー関係者と密に協議することとなり、そのことを通じた人的ネットワークや信頼関係の構築・強化は日本の開発協力への理解と支持拡大に貢献する。これは一つのプロジェクトでは成し得ないことである。特に、タンザニア外務省からは、「日本は財政支援への協力に参画するまでは時間がかかったが、日本の協力は非常に慎重かつ戦略的で信頼できるパートナーと認識している」、また、「日本の財政支援への参入は、他ドナーに対しても保証(assurance)を与える役割を担った」などの発言があり、PRS無償を拠出したことで、日本と政府及び他ドナーとの信頼関係が更に強化されたことが確認された。さらに、日本の協力は、親善・善意に基づくものとの認識が草の根レベルから政府高官にまで根付いている旨の発言があり、強い信頼関係を裏付けた。

第4章 PRS無償の評価

4-1 政策の妥当性

4-1-1 日本の援助政策の受入国の開発ニーズとの整合性

(1) タンザニア

タンザニア政府側は、ドナーは財政支援を通じて援助を行うことが、オーナーシップの醸成、ドナー調整、アライメント、成果のマネジメント、そして説明責任の観点から最も望ましい支援形態として認識していた。したがって、まず財政支援に対する強いニーズがタンザニア側にあったことが確認できる。

セクター別にみると、まず農業セクターについてはMKUKUTAにおいて、成長と貧困の削減のために、食糧へのアクセス、さらに地方における貧困の削減が目標として掲げられている。また、MKUKUTA II(2010/2011-2014/2015)においても農業セクターは重要分野と位置づけられ、特に年間4%程度に留まっている農業セクターの成長率(3.4%, 2011)を2015年までに6.0%に上げることが目標とされていた。また農業セクター開発プログラム(ASDP)が策定され、同プログラムの実現のために共通基金が設立された。

次に、地方行政・地方自治については、タンザニア政府は1996年から地方分権化政策を進めるなどタンザニア政府にとって重要な分野であったといえる。さらに、地方政府改革プログラム(LGRP)が策定され、LGRP共通基金が設置されていた。

公共財政管理についても、1998年からタンザニアで公共財政管理改革が実施されており、公共財政管理関係法規の改定、公布、会計・調達・監査に関する能力向上などの活動を含む公共財政管理改革プログラムの策定・導入を実施している。こうしたタンザニア政府の取り組みから、公共財政管理における支援のニーズがあった。

貧困モニタリングはPRSP実施のモニタリングであり、タンザニア側には国家開発計画の円滑な実施というニーズがあったと判断できる。

このようにタンザニアでは財政支援に対する強いニーズがあるとともに、各重点セクターにおいてプログラムが策定され、共通基金が設置されていた。したがって、財政支援が適切な援助形態であったとともに、タンザニアのオーナーシップ促進及び被援助国の財政管理能力の向上の観点からも、PRS無償がタンザニアの開発ニーズと合致していたといえる。

表 4-1 タンザニアの開発ニーズとの整合性

開発ニーズ	整合性	根拠
財政支援のニーズ	○	財政支援が望ましい援助形態とされる
農業	○	MKUKUTA において重要分野として位置づけられている。ASDP が策定され、実施のための共通基金が設置。
地方行政・地方自治	○	1996 年から地方分権化政策が推進。LGRPが策定され、共通基金が設置。
公共財政管理	○	1998 年からタンザニアで公共財政管理改革が推進。
貧困モニタリング	○	PRSPのモニタリングのニーズ

(出所)評価チーム作成

(2) ガーナ

ガーナでは、2003 年より一般財政支援の枠組みである一般財政支援(MDBS)が、ガーナの公共政策に関する政府とドナーの政策対話のメカニズムとなっており、ガーナ財務省は当該枠組みを最も望ましい支援形態として要望しつつ、セクター財政支援、プロジェクト支援も受入れていた。各セクターへの支援形態をみると、セクター財政支援が主流となっていた。したがって、ガーナにおいては一般財政支援及びセクター財政支援のニーズがあったことが確認できる。

さらに保健セクターへの支援については、ガーナ政府から、日本が実施してきた母子保健サービス強化の全国展開の要請がドナー会合であり、当該分野でのガーナ側の開発ニーズがあったことも確認できる。ガーナでは、共通基金への資金供与以外の財政支援も受け入れており、プログラムの全国展開といった政策実施のために、わが国はセクター財政支援を選択した。

以上より、ガーナにおいては一般財政支援・セクター財政支援のニーズがあり、セクター選定に当たってもガーナの開発ニーズと適合しており、ガーナの政策実施のためには共通基金への財政支援が妥当であったことが確認できる。

表 4-2 ガーナの開発ニーズとの整合性

開発ニーズ	整合性	根拠
財政支援のニーズの有無	○	ガーナでは、MDBSがガーナの公共政策に関する政策対話のメカニズムとなり、望ましい支援とされた。
一般財政支援へのニーズ	○	ガーナ政府により望ましい支援形態と認識。
保健セクターへの支援のニーズ	○	ガーナ政府からの要請により、日本の支援プログラムの全国展開といった政策実施のために、わが国はセクター財政支援を選択した。

(出所)評価チーム作成

(3) バングラデシュ

バングラデシュにおいては、アフリカ諸国と異なり、政府は財政支援が望ましい援助形態とするという姿勢はみせていない。しかし、セクター・ワイド・アプローチの枠組みでプログラム実施予算が支援されているため、セクター財政支援はバングラデシュにおいて政府の政策実施を支援する上では、適切な援助形態であった。

教育セクターの支援に関しては、バングラデシュの第6次五カ年計画 2011-2015 において、人材開発は重点分野として位置づけられている。また、バングラデシュ政府は、第一次初等教育開発計画(PEDP I)(1998-2003)、PEDP II(2004-2010)、PEDP 3(2011-2015)を通して、初等教育の普及・拡充に取り組んでおり、教育セクターへの支援のニーズは大きいといえる。

以上より、バングラデシュにおいては、教育セクターへの貧困削減戦略支援無償(PRS 無償)による支援供与に整合性があった。

表 4-3 バングラデシュの国家開発計画・政策との位置づけ

開発ニーズ	整合性	根拠
財政支援のニーズの有無	○	財政支援が援助形態として望ましいとはされていないものの、セクター・ワイド・アプローチが採用されているため、セクター財政支援のニーズがある。
教育セクターへの支援のニーズ	○	人材開発は第6次5カ年計画における重点分野。

(出所)評価チーム作成

(4) ザンビア

ザンビアでは開発協調の動きが活発であり、日本も2004年からこうした取り組みに参加している。また、ザンビア政府は一般財政支援が望ましい援助形態であると表明しており、教育セクターでは2008年に締結された覚書(MOU)において、一般財政支援とセクター財政支援が当該セクターにおける支援様式であるとされた¹²⁹。

ザンビア政府は第5次国家開発計画(FNDP)(2006-2010)及び第6次国家開発計画(SNDP)(2011-2015)の中で、インフラ整備と人間開発を重要な要素として位置づけており、教育は国家開発政策の中の重点分野となっている。第二次国家教育政策(NIF II)では、教育へのアクセスに重点が置かれたが、第三次国家教育政策(NIF III)においては、教育の質に重点を置くこととなり、その中で、日本が実施してきた理数科教育における教員能力強化の成果を全国展開することになった。こうしたNIF IIIの施策実現を支援するためには、財政支援に対するニーズがあった。

以上に鑑みると、PRS無償による財政支援の供与はザンビア政府のニーズに対して整合的であった。

表 4-4 ザンビアの国家開発計画・政策との位置づけ

開発ニーズ	整合性	根拠
財政支援のニーズの有無	○	ザンビア政府が一般財政支援を望ましい援助形態であると表明。教育セクターにおいては、一般財政支援とセクター財政支援が援助形態であるとされる。
教育セクターへの支援のニーズ	○	FNDP 2006-2010 及びSNDP 2011-2015において教育セクターは重要分野として位置づけられている。NIF IIIにおいては、教育へのアクセスから教育の質に重点が置かれ、そのためのプロジェクトの成果を全国展開するにあたって、財政支援のニーズがあった。

(出所)評価チーム作成

(5) サモア

サモアにおいては、前述のとおりプロジェクト型の援助から、援助形態が変化し、サモア政府が共通基金のシステム導入を要請するという経緯があり¹³⁰、PRS無償による財政支援はサ

¹²⁹ Antonie de Kemp, Jörg Faust and Stefan Leiderer (2011) *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia*, Synthesis Report, Bonn/The Hague/Stockholm, BMZ/Ministry of Foreign Affairs/Sida, p.60.

¹³⁰ 前掲, pp.28-29.

モア政府の開発ニーズに整合的であった。

教育セクターの支援ニーズについては、サモア開発戦略(SDS)2008-2012の中でも、教育セクター改善が目標3に掲げられ、重要事項として位置づけられている。また、2009年に開催された日・サモア経済協力政策協議においても人的資源への育成は日本からの協力分野とされている。以上より、教育セクター支援はサモア政府の開発ニーズに整合的であった。

表 4-5 サモアの開発ニーズとの整合性

開発ニーズ	整合性	根拠
財政支援のニーズの有無	○	サモア政府による共通基金のシステム導入
教育セクター支援のニーズ	○	1. SDSの中で教育セクターは重要事項として位置づけられている 2. 日・サモア経済協力政策協議において人的資源の育成への協力が明確化

(出所)評価チーム作成

4-1-2 日本の援助政策の上位政策との整合性

(1) 政府開発援助大綱(ODA大綱)・ODA中期政策

2003年に改訂されたODA大綱は、開発途上国の自助努力支援、「人間の安全保障」の観点、公平性の確保、日本の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携という5つの基本方針を掲げている。

PRS無償の目的は、被援助国のオーナーシップを促進するとともに、PRSP支援に対して包括的支援を実施し、日本のプロジェクト型支援を補完し、援助効果を拡大することである。加えて、PRS無償においては被援助国の財政管理能力向上及び事務処理負担の軽減という観点からも、援助効果拡大を期待できる。また、国際社会における協調と連携による被援助国の事務処理負担の軽減の実現を目指しているといえる。以上を踏まえると、図4-5が示すように、PRS無償の目的とODA大綱の基本方針との整合性を確認することができる。

さらに、重点課題としてODA大綱及びODA中期政策は、貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題の取組、平和の構築を掲げている。これについては、PRS無償がPRSPへの包括的支援という観点から中期政策との整合性を確認することができる。

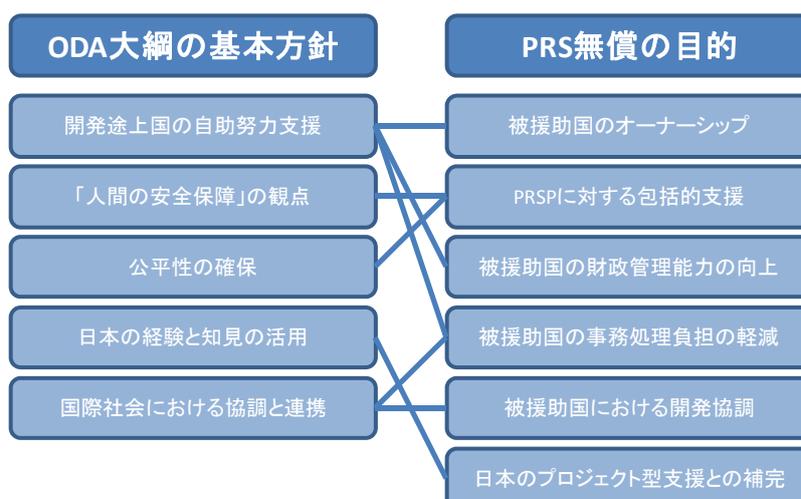


図 4-1 ODA大綱の基本方針とPRS無償の目的

(出所)評価チーム作成

(2) 日本の対アフリカ支援政策

PRS無償は、アフリカを含む開発途上国に対して適用しうるスキームである。しかし、評価対象期間におけるアフリカ諸国への供与が多いことから、ここでは日本の対アフリカ支援政策との整合性についても検討する。

日本は対アフリカ支援政策として、2005年のG8 グレンイーグルズ・サミットに際し、今後アフリカに開発に関する議論を日本が主導し、ODAの倍増を行うとともに、国連ミレニアム開発目標(MDGs)の達成に寄与するための協力を行うことを表明し、人間の安全保障を重視しつつ、平和の定着、農業支援、貿易投資促進実施を推進することを明らかにした。さらに、日本がイニシアティブをとって取り組んでいるアフリカ開発会議(TICAD)プロセスにおいては、アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)と理念を共有し、アフリカのオーナーシップを重視するとともに国際社会のパートナーシップの拡大を行うことを基本方針としている。

以上より抽出される日本の対アフリカ支援政策とPRS無償の目的の関係(図 4-2)を検討する。PRS無償の目的であるオーナーシップの促進、PRSPIに対する包括的支援、開発協調は、日本のアフリカ支援政策と同様の目的である。また、PRS無償の特徴である被援助国の財政管理能力の向上は、被援助国のオーナーシップに貢献する。国際社会とのパートナーシップを通じて、被援助国の事務処理負担の軽減の実現が目指されている。また、明示的にはミレニアム開発目標には記載されていないものの、被援助国の事務処理負担の軽減や日本のプロジェクト型支援との補完は、開発効果拡大が目的であることから、MDGsなどの開発目標の達成寄与に貢献する。したがって、PRS無償の目的は日本の対アフリカ支援政策に対して高い整合性がある。

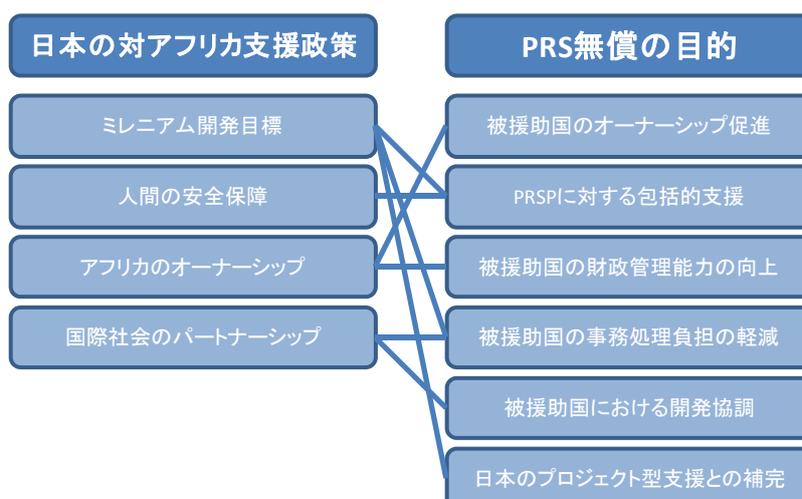


図 4-2 日本の対アフリカ支援政策の基本方針とPRS無償の目的

(出所)評価チーム作成

(3) 国別援助方針との整合性

(ア) タンザニア

タンザニアでは、2000年6月に策定の旧対タンザニア国別援助計画、2008年策定の対国別援助計画、2012年策定の現行国別援助方針がある。したがって、2007年度のPRS無償支援については、2000年策定国別援助計画、2008年策定国別援助計画、及び現行の2012年国別援助方針との整合性を、2008年以降のPRS無償支援については2008年国別援助計画、及び現行の2012年国別援助方針双方の整合性をみる必要がある。

(a) 2000年策定対タンザニア国別援助計画

2000年策定対タンザニア国別援助計画は、貧困削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援を重点課題とするODA中期政策に基づいていることから、前述のとおり国別援助計画とPRS無償は方向を同一としている。また、PRS無償は財政支援という性質上、援助受入体制の強化という側面を有する。さらに、開発協調の観点からPRS無償は援助実施の留意点に挙げられた「非政府組織(NGO)、他の援助国・機関との連携」を促進するための支援である。

セクター別にみると、農業は重点分野に掲げられおり、直接2000年策定対タンザニア国別援助計画との関連性がある。一方、その他のセクターについては、必ずしも重点分野に直接あてはまる支援ではないが、公共財政管理は特に援助受入体制の強化及び債務管理能力強化に寄与する点が挙げられる。地方自治については、直接的にセクターとして国別援助計画については記載されていないものの、地方行政は、日本が重点セクターに位置付けている農業、インフラ分野における協力とも緊密に結びついている分野である。さらに、貧困モニタリングについてもPRSP実施のモニタリングという観点からも2000年策定国別援助計画との整合性を確認できる。

表 4-6 2000 年策定対タンザニア国別援助計画とPRS無償の関係(2007 年度)

2000 年策定対タンザニア国別援助計画		PRS無償との整合性			
		農業	公共財政管理	地方自治	貧困モニタリング
方向性	貧困の削減, 社会開発, 経済的自立に向けた産業支援などを重点課題とするODA中期政策を踏まえる	○	○	○	○
重点分野	農業・零細企業の振興のための支援	○			
	基礎教育支援				
	人口・エイズ及び子供の健康問題への対応				
	都市部などにおける基礎的インフラ整備などによる生活環境改善				
	森林保全				
援助実施の留意点	(イ)援助受入体制の強化	○	○	○	○
	(ロ)NGO, 他の援助国・機関との連携	○	○	○	○
	(ハ)債務管理能力の強化		○		
	(ニ)域内協力				
	(ホ)南南協力推進				

(出所)旧対タンザニア国別援助計画より評価チーム作成

(b) 2008 年策定対タンザニア国別援助計画

2008 年策定対タンザニア国別援助計画には, タンザニア政府が主体的に取り組む開発協調の方針と, 日本の援助の優位性や援助の効率化の視点を踏まえて, 援助重点分野について選択と集中を図ることが明記されている。

重点分野では, 農業については共通基金による支援と農業セクター開発プログラムとの政策対話について述べられ, PRS無償が重点分野の中で重要な位置を占めているといえる。また, 「ガバナンスと行政の説明責任」に関して, 中央・地方政府における行財政管理能力の向上が日本の重点支援分野における効果発現にとって重要であると明記され, さらに「地方行政」, 「公共財政管理」に加えて, 「貧困削減戦略のモニタリング」に重点を置くことが記載されており, PRS無償が国別援助計画の中に取り込まれている。

表 4-7 2008 年策定タンザニア国別援助計画とPRS無償の関係(2007-2011 年度)

2008 年策定対タンザニア国別援助計画		PRS無償との整合性				
		農業	公共財政管理	地方自治	地方行政	貧困モニタリング
重点分野	農業	○				
	インフラ					
	ガバナンスと行政の説明責任: 行財政管理能力強化		○	○	○	○
	その他(保健, 教育)					

(出所)対タンザニア国別援助計画より評価チーム作成

(c) 2012 年策定対タンザニア国別援助方針

2012 年の対タンザニア国別援助方針は、援助の基本方針を持続可能な経済成長と貧困削減に向けた経済・社会開発の促進としており、貧困削減戦略の達成を目標とするPRS無償の目標と一致している。重点分野である中目標では、(1)貧困削減に向けた経済成長のためタンザニア政府の農業開発計画への支援を実施することが記されている。これは、PRS無償による財政支援を通じたタンザニア側のオーナーシップを尊重した農業開発計画の遂行を目指す目的と合致している。次に(3)国民全てに対する行政サービスへの改善では、タンザニア政府の行政管理能力の強化が掲げられ、具体的に地方行政改革の推進と公共財政管理能力の強化が明記されている。したがって、公共財政管理、地方自治、地方行政に関するPRS無償は現行国別援助方針と整合性があるといえる。さらに国別援助方針の留意事項では、ドナー間の協調が言及されると共に、タンザニア共同支援戦略の基本理念を尊重した協力が掲げられていることから、貧困モニタリングの趣旨が現行タンザニア国別援助方針と高い整合性を有していることが確認できる。

表 4-8 2012 年策定タンザニア国別援助方針とPRS無償の関係(2008-2011 年度)

2012 年策定 対タンザニア国別援助方針		PRS無償との整合性				
		農業	公共財政 管理	地方自治	地方行政	貧困モニタ リング
援助の基 本 方 針 (大目標)	持続可能な経済成長と貧困削減 に向けた経済・社会開発の促進	○	○	○	○	○
重点分野 (中目標)	(1) 貧困削減に向けた経済成長	○				
	(2) 経済成長と貧困削減を支える インフラ開発					
	(3) 国民すべてに対する行政サ ービスの改善		○	○	○	
留意事項	(1) MDGsやTICAD公約等の 国際的コミットメントに向けた取 り組みを進める					
	(2) タンザニア共同支援戦略の 基本理念を尊重した協力					○
	(3) 東アフリカ地域広域での持 続可能かつ安定的経済成長と 貧困削減					

(出所)タンザニア国別援助方針より評価チーム作成

(イ) ガーナ

(a) 2006 年ガーナ国別援助計画

ガーナの国別援助計画は 2006 年に策定されている。基本的視点としては、ガーナ側のオーナーシップに基づいた開発を支えること、ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施、長期的視野に立った目標達成型の援助実施を行うという 3 つの視点が記されている。そして、「自立的経済成長のための、人造りと経済社会基盤を含む基本環境の整備」を重視した支援を展

開することが掲げられている。対ガーナ援助の重点開発課題として「地方・農村部の活性化」と「産業育成」が挙げられ、4つの戦略プログラムが策定されている。「地方・農村部の活性化」には、農業振興、貧困地域における基礎生活環境の改善、「産業育成」には「民間セクターの開発」及び「産業人材育成」が掲げられている。また、行政能力向上・制度改善は、国別援助計画の中でガーナ側の優先開発課題と位置づけられている。

ガーナへの一般財政支援は、主に地方の行政能力向上及び制度整備、さらに公共財政管理を対象としているが、これは重点課題の行政能力向上・制度整備と整合的である。さらにガーナへのPRS無償として保健分野のセクター財政支援が行われているが、保健分野は戦略プログラム2の基礎環境改善の中に、地域保健改善、感染症対策が位置づけられている他、ガーナ政府の保健セクター活動計画の策定・実施に取り組むことも明記されている。

したがって、ガーナにおける一般財政支援及び保健分野での財政支援は国別援助計画と高い整合性があった。

表 4-9 対ガーナ国別援助計画とPRS無償の関係

対ガーナ国別援助計画		PRS無償との整合性	
		一般財政支援	保健
基本的視点	ガーナ側のオーナーシップに基づいた開発政策を支えるための援助方針策定	○	○
	ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施	○	○
	長期的視野にたった目標達成型の援助実施	○	○
重点課題	地方・農村部の活性化		
	戦略プログラム1: 農業振興		
	戦略プログラム2: 貧困地域における基礎生活環境の改善		○
	産業育成		
	戦略プログラム3: 民間セクターの開発		
	戦略プログラム4: 産業人材育成		
	行政能力向上・制度整備	○	

(出所) 対ガーナ国別援助計画より評価チーム作成

(b) 2012年対ガーナ国別援助方針

現行の対ガーナ国別援助方針(2012年)における援助の基本方針は、広く国民が受益する力強い経済成長の促進実現である。ガーナ政府は、地理的にも社会・経済階層的にも分け隔てのない、国家全体の発展実現を開発の大目標とし、国別援助方針ではこのようなガーナ政府の開発目標実現の支援を行う方針が示されている。したがって、PRS無償の目的であるPRSPIに対する包括的支援を行うことと整合性があり、開発計画全体を支援する一般財政支援と高い整合性を有する。さらに、中目標である重点分野(4)では、安定的なマクロ経済運営と行財政規律の確立支援が盛り込まれ、財政支援の効果的な実施が明記されている。また保健分野については、重点分野(3)において、他の国や国際機関などとの協調を行いつつ保健サービスへの改善を図る、と記載されている。

以上から、財政支援及び保健分野におけるセクター財政支援を実施しているPRS無償は、現行のガーナ国別援助方針とも高い整合性を有している。

表 4-10 2012 年策定ガーナ国別援助方針とPRS無償の関係(2008-2011 年度)

2012 年対ガーナ国別援助計画		PRS無償との整合性	
		一般財政支援	保健
援助の基本方針	広く国民が受益する力強い経済成長の促進	○	○
重点分野 (中目標)	(1)農業(稲作)		
	(2)経済インフラ(電力, 運輸交通)		
	(3)保健・理数科教育		
	(4)行財政運営能力の強化	○	
留意事項	対ガーナ支援における日本企業との連携機会の積極的活用		
	格差の是正を重視し, 他の国・国際機関と連携し, 援助効果の更なる向上に努める	○	

(出所)ガーナ国別援助方針より評価チーム作成

(ウ) バングラデシュ

(a) 2006 年対バングラデシュ国別援助計画

バングラデシュの国別援助計画は, 2000 年 3 月及び 2006 年 5 月に策定されている。2006 年 5 月の対バングラデシュ国別援助計画では, 日本はバングラデシュの自主性を最大限に尊重し, そのための能力開発支援を行う旨明記されている。また, 2005 年に策定されたバングラデシュの PRSP の実施を促進し, バングラデシュの主要な国家的目標である貧困削減を中核に据えた支援を行うとしている。教育セクターは, 重要セクターの「(b) 社会開発と人間の安全保障」の中で, 保健と並んで重要セクター位置づけられている。

以上より, 教育セクターにおける PRS 無償の供与は, 対バングラデシュ国別援助計画との間で高い整合性がある。

表 4-11 2006 年対バングラデシュ国別援助計画とPRS無償の関係

対バングラデシュ国別援助計画		PRS無償との整合性 (セクター:教育)
基本方針	(イ) 自主性・自助努力の支援	○
	(ロ) 開発パートナーシップの推進	○
	(ハ) ジェンダーと環境への配慮	○
重要セクター	(a) 経済成長	
	(b) 社会開発と人間の安全保障	○
	(c) ガバナンス	

(出所)対バングラデシュ国別援助計画より評価チーム作成

(b) 2012 年対バングラデシュ国別援助方針

現行のバングラデシュ国別援助方針では, 基本方針として, 中所得化に向けた, 持続可能かつ公平な経済成長の加速化と貧困からの脱却を掲げ, バングラデシュ政府の目標である経済成長と貧困削減の支援を行うことを明記している。したがって, PRS 無償の主要目的である PRSP への包括的支援及び相手国のオーナーシップの尊重と整合性がある。

さらに, 中目標では社会脆弱性の克服が掲げられ, その中に初等教育分野における教育の

質の向上と初等教育修了率の引き上げ貢献が明記されていることから、PRS無償における教育分野へのセクター支援は国別援助方針と整合性があることが確認できる。

さらに、国別援助方針の留意事項においては、他の援助国・機関との緊密な連携を通じた二国間援助の効果向上が掲げられている。また、あらゆる分野の支援における、政府機能の強化、行政サービス向上を目指すことが明記されている。こうした留意事項は、PRS無償の主要目的である被援助国のオーナーシップ促進、被援助国の財政管理能力の向上、被援助国における開発協調と合致している。

以上より、バングラデシュにおけるPRS無償は現行の対バングラデシュ国別援助方針と高い整合性を有している。

表 4-12 2012 年策定対バングラデシュ国別援助方針とPRS無償の関係

対バングラデシュ国別援助方針		PRS無償との整合性 (セクター:教育)
援助の基本方針 (大目標)	中所得国化に向けた、持続可能かつ公平な経済成長の加速化と貧困からの脱却	○
重点分野 (中目標)	(1) 中所得国化に向けた、全国民が受益可能な経済成長の加速化 (2) 社会脆弱性の克服	○
留意事項	(1) 関係援助国・機関との緊密な連携により二国間援助の効果向上を図る	○
	(2) 新しいビジネスのパートナーシップなど、革新的な試みを積極的に取り入れるとともに、日本の技術力の活用も視野に入れた案件形成に留意する	
	(3) ガバナンスの改善のため、あらゆる分野の支援において政府機能の強化、行政サービス向上が図られるようにする。	○

(出所) 対バングラデシュ国別援助方針より評価チーム作成

(エ) ザンビア

(a) 2001 年対ザンビア国別援助計画

ザンビアの国別援助計画は 2002 年に策定され、援助の方向性としてザンビア政府のオーナーシップの尊重と、援助の実施の質の向上と効率化に努力すると指摘されている。国別援助計画では、「(二) 自立発展に向けた人材育成・制度構築」において、とりわけ基礎教育分野が長期的視野からベースの広い人的資源の開発を進めるために重要と記載されている。

したがって、ザンビアにおける教育セクター分野でのPRS無償供与は、国別援助計画とも高い整合性があった。

表 4-13 対ザンビア国別援助計画とPRS無償の関係

対ザンビア国別援助計画		PRS無償との整合性 (セクター:教育)
重 要 セ ク タ ー	(イ)農村開発を中心とする貧困対策への支援	
	(ロ)費用対効果の高い保健医療サービスの充実	
	(ハ)均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援	
	(ニ)自立発展に向けた人材育成・制度構築	○
	(ホ)域内相互協力の促進	

(出所)対ザンビア国別援助計画より評価チーム作成

(b) 2012年対ザンビア国別援助方針

現行のザンビア国別援助方針は、基本方針として鉱業への過度の依存から脱却した裾野の広い持続的経済成長の促進を掲げている。これは、ザンビアが「下位中所得国」として格付けされたものの、貧困レベルが依然として高いためである。したがって、貧困削減を目標とするPRSPの包括的支援を主要目的とするPRS無償は、当該援助基本方針と高い整合性がある。

さらに、国別援助方針の重点分野(3)では、持続的な経済成長を支える社会基盤の整備が掲げられている。教育分野については、教室数と教員数、教員の教授能力の不足を背景とした低い学力が指摘され、教育の質の向上を支援することが記載されている。

以上より、ザンビアにおけるPRS無償は現行の対ザンビア国別援助方針と高い整合性を有している。

表 4-14 2012年対ザンビア国別援助方針とPRS無償の関係

対ザンビア国別援助方針		PRS無償との整合性 (セクター:教育)
援助の基本方針 (大目標)	鉱業への過度の依存から脱却した裾野の広い持続的経済成長の促進	○
重点分野 (中目標)	(1)産業の活性化	
	(2)経済活動を支える基礎インフラの整備・強化	
	(3)持続的な経済成長を支える社会基盤の整備	○
留意事項	(1)教育分野において国際機関経由の援助と二国間援助との連携の具体的取組の強化	
	(2)エネルギー分野における援助協調を主導	

(出所)対ザンビア国別援助方針より評価チーム作成

(オ) サモア

2011年に実施された日・サモア経済協力政策協議において(イ)環境・気候変動:環境保全, 防災, 気候変動対策のための支援, (ロ)社会サービスの向上:保健医療サービスの向上, 教育機能強化のための支援, (ハ)経済成長基盤の強化:インフラ整備, 産業振興のための支援, を行うことが確認されている¹³¹。

¹³¹ サモアにおいては、PRSPは策定されていないが、PRSPIに相当する国家開発計画としてサモア開発戦略がまとめられている。

対サモアの国別援助方針は2012年4月に策定され、環境に配慮した持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上を大目標とし、その上で、環境・気候変動と脆弱性の克服を中心に支援を行っている。教育分野に関しては、ボランティア等を通じて、教員の水準の向上等、全体の基礎学力の底上げに資する支援を行うこととしている。また、留意事項において主要ドナーであるオーストラリアやニュージーランドを始めとした他援助国との意見交換を行い、効果的かつ効率的な援助実施に努めるとある。これは、PRS無償の目的と合致する。

以上より、PRS無償における教育セクター支援実施は、日本の対サモア援助政策に対して高い整合性がある。

表 4-15 対サモア国別援助方針とPRS無償の関係

対サモア国別援助方針		PRS無償との整合性 (セクター:教育)
援助の基本方針 (大目標)	環境に配慮した持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上	○
重点分野 (中目標)	(1)環境・気候変動	
	(2)脆弱性の克服	○
留意事項	(1)主要ドナーであるオーストラリア、ニュージーランドを始めとした他の援助国と積極的な意見交換を行い、効果的かつ効率的な援助の実施に努める	○
	(2)2013年に策定される新たな国家開発計画の内容を踏まえ、国別援助方針に対して必要な改訂を行う	

(出所)対サモア国別援助方針より評価チーム作成

4-1-3 国際的優先課題・財政支援を巡る国際援助動向との整合性

(1) MDGs

2000年、国際社会の共通の目標として、MDGsが設定された。MDGsの第一の目標は、極度の貧困と飢餓の撲滅である。したがって、まず貧困削減を目的とするPRSPへの包括的支援を主要目的とするPRS無償は、MDGsと貧困削減という観点から第一義的に合致しているといえる。

次に、各国の事情に応じてPRS無償が実施され、支援に関するセクターが異なることから、各PRS無償の支援が実施されたセクターとMDGsとの関係性をみる。

(ア) 農業

タンザニアにおいて農業セクターは国内総生産(GDP)の約4分の1(27.6%, 2012)及び輸出額の2割程度を占める重要産業である。また、全人口の約4分の3が農村地域に居住し、その8割以上が農業セクターに従事している。さらに、貧困層に占める農村地域の割合が8割以上に達する。従って、農業セクターはタンザニアにおける経済成長の重要なセクターであるとともに、貧困削減の鍵となっている。したがって、タンザニアにおける農業セクターへの支援は貧困削減(MDGs目標1)と整合性がある。

(イ) 地方行政・地方自治

地方行政については、直接的にMDGsの目標との関係はない。しかし、タンザニアにおいて地方分権分野は、農業やインフラ分野における協力とも緊密に結びついている分野であり、急速な地方分権化が進められているタンザニアにおいて、国民への公共・福祉サービスの向上の観点から重要であった。したがって、MDGsとの関連を直接的に読み取ることは困難であるものの、貧困削減や基礎的社会サービス提供の観点からMDGsに整合性を有していたといえる。

(ウ) 公共財政管理

公共財政管理の共通基金に対してPRS無償が供与されている。公共財政管理が、援助において重要性を帯びた背景には、債務救済や財政支援による追加的財源の使途に関する説明責任の確保、PRSP体制の広まり、財政支援に軸足を置いた援助効果向上アジェンダの潮流の中で、被援助国の公共財政管理部門の支援が重要開発課題とされるようになったことが指摘できる。MDGsには、明確に公共財政管理に関して言及した目標はないものの、目標 8「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」の中で、「債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置を通じて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む」との記述がある。したがって、公共財政管理分野の支援はMDGsと相反するものでなく、同じ方向性を有しているといえる。

(エ) 貧困モニタリング

タンザニアにおいて2005年に策定された第二次貧困削減戦略(MKUKUTA)、2010年7月に第三次PRS(MKUKUTA II)が策定され、MKUKUTA IIでは、貧困削減のための成長、生活の質と社会福祉、グッド・ガバナンスと説明責任が重要なコンポーネントとされている。このMKUKUTAモニタリングシステム(MKUKUTA Monitoring System)は、かつて貧困モニタリングと称されていた。具体的な役割としては、貧困のトレンドや貧困削減に関する政策に関係する情報やデータのモニタリング及び分析において、役割を果たし、その成果や提言をタンザニア国の関係者(統計局、国会、メディア、市民社会など)やタンザニア政府、ドナーグループに発信することである。貧困モニタリングでは、まず効率的なデータ収集や関係報告書の作成の促進を活動内容としている。また、主要な政策関連事項に関する提言の取りまとめ・発信も重要な役割の一つである。さらに、タンザニア国内のプロセス、機関や関係者との対話を行うことも、役割となっている。したがって、当該セクターへの支援は、貧困削減全般に関係する支援であり、MDGsの目標と合致していたといえる。

(オ) 教育

MDGsにおいては、目標 2 は初等教育の完全普及の達成である。さらに、目標 3:ジェンダー平等推進と女性の地位向上の中には、女子の就学促進も含まれている。バングラデシュ、ザンビア、サモアにおいては初等教育の普及やさらに質の向上が目指されていることから、MDGsと合致している。

(カ) 保健

目標4:乳幼児死亡率の削減, 目標5:妊産婦の健康の改善, 目標6:HIV/AIDS, マラリア, その他の疾病の蔓延の防止は, 保健全般に関係する目標である。特に保健セクターの支援が行われたバングラデシュにおいては, PRS無償支援の契機は, 母子保健サービスの強化プログラムであったことから, MDGsと合致している。

表 4-16 ミレニアム開発目標とPRS無償の整合性

ミレニアム開発目標	PRS無償の目的	PRS無償の支援セクター					
	貧困削減	農業	地方行政・自治	公共財政管理	貧困モニタリング	教育	保健
1 極度の貧困と飢餓の撲滅	○	○	○	○	○		
2 初等教育の完全普及の達成						○	
3 ジェンダー平等推進と女性の地位の向上						○	
4 乳幼児死亡率の削減							○
5 妊産婦の健康の改善							○
6 HIV/AIDS, マラリア, その他の疾病の蔓延の防止							○
7 環境の持続可能性確保							
8 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進				○			

(出所)評価チーム作成

(2) 国際的援助動向の重要アジェンダ

開発効果の向上のため, 援助の調和化の重要性への認識が高まる中, 2005年のパリ宣言では, 被援助国のオーナーシップ, アライメント, 調和化, 開発成果マネジメント, 相互説明責任, さらにモニタリングメカニズムが追加されている。また, 2008年にはパリ宣言を補完する計画としてアクラ行動計画が採択されている。

図 4-3 が示すように, PRS無償の目的の多くは直接的に, 国際的援助動向の重要アジェンダと目的を同一としている。PRS無償においては, モニタリングメカニズムが明記されていないが, 2012年6月に実施された行政事業レビューにおいてPDCAのサイクルの導入が指摘され, 平成24年度中の事前評価の実施及び公表が導入されている。

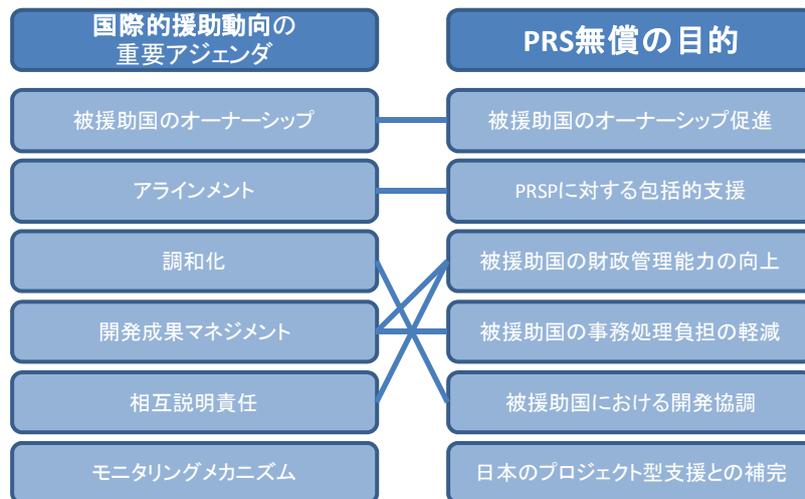


図 4-3 国際的援助動向の重要アジェンダとPRS無償の目的の関係

(出所)評価チーム作成

4-1-4 日本の比較優位性

日本の援助が他国と比較して優位性を持つとされる点について、以下 5 点に分け、記述する。

(1) 援助手法の多様性／相乗効果

1つは、援助手法の多様性であり、受入国側のニーズに合ったスキームを組み合わせるパッケージで提供できる点である。日本の開発援助は、技術協力、無償資金協力、有償資金協力の主要スキームを軸に、それぞれのスキームの下で、開発ニーズや支援規模、アプローチ毎に多種多様な援助形態を有している。主要な援助手法として財政支援が中心となっていたタンザニアにおいても、日本の優位性としてその援助手法の多さを評価する声を受入国政府関係者から多く挙がっており、その多様性を活用した援助手法の組み合わせが可能である点が他の援助機関にない大きな強みと言える。

また、その援助手法の組み合わせによる相乗効果の発現という点でも大きな比較優位がある。各援助手法にはそれぞれ強みや制約があるが、その組み合わせによるインパクトや持続性の担保などのメリットが得られる。特に、PRS無償は、技術協力プロジェクトで確立したモデルを他ドナーの資金も含む共通基金で全国展開し(資金の動員)、また、開発協調の枠組みで制度・政策整備を後押しできることから、他の援助手法との相乗効果が見られる。例えば、タンザニアにおいては、地方行政官の研修枠組みを支援する技術協力(地方自治体研修能力強化プロジェクト)により、研修戦略が策定され、全国に普及されるなど、政策レベルにつながった例があるが、この研修の拡大には、PRS無償による共通基金への資金が活用されている。さらに、タンザニアにおいては、本邦研修からの帰国研修員により同窓会が設立され、現在では全ての州・県行政長官が経験・知見を共有するとともに、地方の実務リーダーの視点からLGRPIに提言するネットワークとなっている。これにより、技術協力の経験やモデルの成果を他地

域へ波及するという仕組みが構築され、LGDG基金を活用した優良事業の実施につながるなどの相乗効果がみられた。技術協力と財政支援の組み合わせでは、技術協力では困難である財政基盤の強化及び政策推進を財政支援により実現することが可能であり、このように、現地のニーズや実情に沿って、適切な援助手法を組み合わせ、援助効果の最大化を図ることが可能であるという点で、日本の優位性は高いと言える¹³²。

(2) 現場力

また、主に技術協力を通じた「現場力」の優位性は非常に高い。タンザニアでの例をとると、「現場のニーズや優先度を重視する日本の援助は他国の援助と大きく異なる点である」という評価の声も得ており¹³³、援助の現場があり、現場に人材を置き、その人材からの現場のニーズや課題を抽出できる現場力は大きな強みと言える。また、タンザニアにおいて、日本はプロジェクト型支援を実施している数少ないドナーであるが、プロジェクトで得られた現場での知見を政策対話の場にフィードバックすることができ、「現実的かつ説得力を伴った議論ができるドナー」¹³⁴と評価されている。

財政支援の導入・推進を図ってきた主要な欧州ドナーは、マクロセクター上流の政策・制度の変更を重視する傾向にあり、インセンティブ・メカニズムに着目して枠組から政策・制度改善に取り組んできたのに対して、日本は「実務的な側面の改善の積み上げ」の視点から政策・制度の改善提案ができる数少ないドナーであると言える。とりわけ、タンザニアにおける技術協力の場合、国レベルのシステム構築・能力強化を目指すものが主流となっており、財政支援との親和性・融合性がより高いと言える（逆に言えば、技術協力の成果も、財政支援という血液の注入なくしては拡がらないという側面がある）。すなわち、プロジェクトの実施や現場での地に足のついた経験をボトムアップし、それを横断的・整合的に検討して、実際的なアプローチから政策に反映することができる強みを有している。

(3) 援助の質／日本に優位性のある知見の直接的な移転

加えて、日本の支援の特徴として、日本に優位性のある分野の専門家が現場で援助の実施を担っているという点が挙げられる。地方自治庁へのアドバイザー専門家派遣など、政府システムへの専門人材の配置は他国ドナーで多く持ち合わせている援助形態ではなく、優位性があると高く評価されている¹³⁵ほか、日本に優位性がある知見を移転できる専門人材が現場において、本質的な議論ができ、援助の質の面で高いクオリティを提供している点で比較優位がある¹³⁶。

¹³² 現地調査 タンザニア政府外務省関係者からも「プロジェクト、共通基金、一般財政支援など多様な援助形態を持ち、ベストミックスを実施できるというところに日本の比較優位がある」というコメントがあった。

¹³³ 現地調査 タンザニア政府外務省からの聞き取りより。

¹³⁴ 現地調査 GIZからの聞き取りより。

¹³⁵ 現地調査 USAIDからの聞き取りより。

¹³⁶ 同上。なお、タンザニアの地方政府改革プログラム共通基金には11のドナーが支援に参加しているものの、専門的知見を有するドナー関係者は少ない中、地方行政分野での本質的な議論ができないことが多い。一方、日本は地方行政の経験豊富な専門家がタンザニアの現場に派遣されており、専門分野ならではの質の高いアドバイス

(4) ニーズ抽出に向けた参加型プロセス

日本の援助プロセスは、被援助国側のニーズを受けて援助を実施するという「要請主義」をとっており、また、ニーズ選定においても、被援助国側との参加型のプロセスで進められており、その対話力及び参加型プロセスは大きな強みである。タンザニアの政府関係者からは、「被援助国側のイニシアティブを尊重している点が他ドナーと大きく異なる」と評価を得ている¹³⁷。開発協調の推進を通じ、ドナー側で被援助国側のオーナーシップ及びアライメントが尊重されているが、現地のニーズに真に対応した支援を実施するため、長い時間をかけ丁寧にニーズや現場の声を抽出するという点は、日本の援助の特性と言える。

(5) 信頼の高さ

また、他ドナーにない特徴として、ドナー関係者及びタンザニア政府関係者から大きく評価されていた点に、「信頼性」が挙げられる。タンザニアでのヒアリングでは、日本は「政府から信頼を勝ち得ており、日本の発言には影響力がある」¹³⁸、「日本の協力による付加価値としては、親善・善意(goodwill)である」、「日本の協力は非常に慎重かつ戦略的で、信頼できるパートナーと認識している」¹³⁹という評価を得ており、また、「草の根レベルの国民からも信頼されている」¹⁴⁰とされる。草の根・人間の安全の保障無償資金協力をはじめ、技術協力などで、顔の見える援助を実施してきていることがこれらの評価につながっており、上述した日本の援助の特性、及び、その蓄積により得られた最大の強みと言える。

4-1-5 日本が財政支援に加わったことの妥当性

本節では、PRS無償導入時に日本が置かれていた援助環境や抱えていた課題に応えるものとしてPRS無償という支援ツールを選択したことが適切であったかについてみていく。

関係者へのヒアリングなどによると、PRS無償のスキームが導入された当時、日本は、1) PRS無償と技術協力を組み合わせること、2) PRS無償を通じて、受入国の公共財政管理能力の向上を他ドナーと協力しながら実施すること(財政規律・公共財政管理能力の強化を通じてドナーによる一体的な協力を促進し、受入国の国家開発計画の実施に対する包括的な支援を展開すること)を基本として、以下の目的の達成に向けて取り組んでいくことが期待されていたものと推察される。

- プロジェクト型支援による援助を主として継続しつつ、それと相互補完的に財政支援を実施することで援助効果を一層拡充していくこと
- ナレッジ(知識・技術・スキル)を相手国のシステムの中で定着、普及させること

ができていない(現地調査 GIZからの聞き取りより)。

¹³⁷ 現地調査 大統領府計画委員会からの聞き取りより。

¹³⁸ 現地調査 USAIDからの聞き取りより。

¹³⁹ 現地調査 タンザニア政府外務省からの聞き取りより。

¹⁴⁰ 同上。

- 資金供与と政策対話・能力開発支援を併せ行うことで、政策上流の協議枠組みに参加し、日本が重視する分野において発言力を強め、日本のプレゼンスの一層の向上を図るとともに受入国の着実な自立化を支援すること
- 日本の援助の理念や方針を受入国の開発計画に反映していくこと、また、受入国政府の開発ニーズをよりの確に把握し、全体像を十分理解した上で、案件形成・実施・モニタリングを行うこと
- 個別事業の有効性や持続性の発現の鍵を握る経常経費の予算を支援していくこと(財政への補填)
- 受入国の開発戦略に基づいて、極力受入国の制度や手続きを利用して支援を行う(アライメントの向上を図る)ことにより、受入国のオーナーシップの強化を図ること
- 受入国側の取引費用の削減を図ること

PRS無償の導入当時、アフリカにおいて途上国及びドナー間の開発協調が進む中で、日本は 1)ドナーの一員としての責任をしっかりと果たし、効果的な援助を実施するためには、従来から実施してきた無償資金協力・技術協力及び有償資金協力を介した二国間援助に加えて、財政支援の枠組みに参加して政策協議の場で発言権を確保する必要があり、また、2)ODAに対する日本国内からの改革要請への対応(内なる改革の推進)が求められていたと思われる。これは、関係者への聞き取り調査に加えて、現地ODAタスクフォースの一層の活性化や現地機能の強化といった、当時の日本の全般的な援助政策・方針からも推察できる。こうした背景より、日本は途上国への政策・制度への能動関与を一層強めていこうという機運が高まっていたものと考えられる。

上記 1)の実現のためには、財政支援を可能とする枠組みを新たに設置する必要があり、議論・検討の結果、PRS無償を新たなサブスキームとして制度設計することとなった。その背景には、日本の開発援助によるものを含む個別事業(社会インフラ整備や技術協力)の実施には、経常予算の確保が必要であり、経常予算が不足する途上国には財政の補填も必要であるという考え方があった。そこで、プロジェクト型支援と組み合わせるPRS無償を供与するとともに、受入国の財政に投入した資金の透明性を確保するため公共財政管理能力の強化を支援するといった点が確認された。2)については、外務省経済協力局内にて「内なる改革」が着手され、4つのタスクが組織された。この中の1つのタスクにおいて日本が財政支援に参加することについての具体的な議論が展開された¹⁴¹(詳細は、「4-3-1 策定プロセスの適切性」の「(1)策定の経緯・背景」を参照)。このように、日本の財政支援への参加は、より積極的な意味合いを持つものであり、現地の開発コミュニティに参加し、情報などを得る上での「参加料」という考え方は第二義的なものとして認識されていたと思われる。当時、日本が抱えていた課題や問題意識に対してPRS無償という支援ツールがこれを解決する手段として期待されており、評価時においてこれが実現している。このことから、日本がPRS無償を手段として財政支援に加わったことは正しかったと考える。

¹⁴¹ (出所)関係者への聞き取り調査より。

日本が目指していたPRS無償の概念図を以下のとおり取りまとめた。

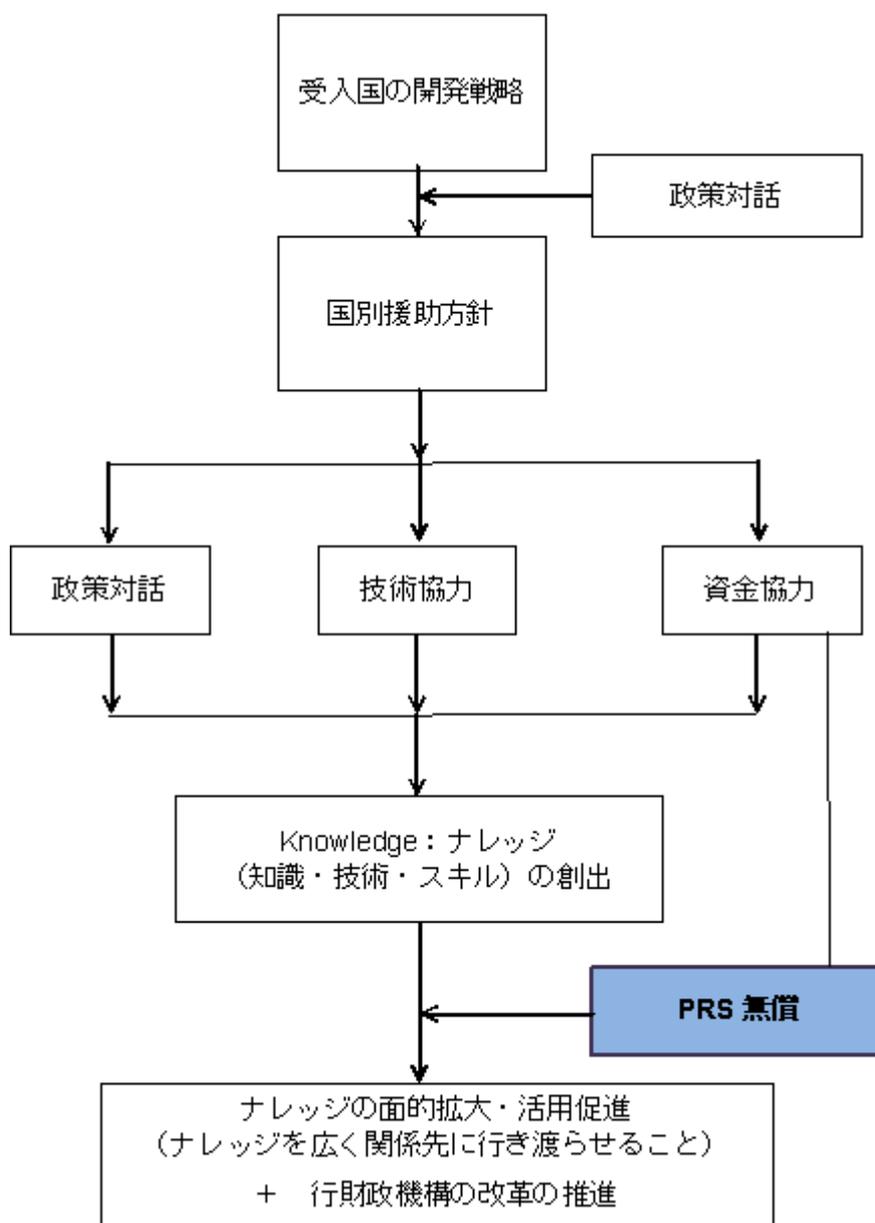


図 4-4 日本が目指していたPRS無償の概念図

【PRS無償概念図の説明】

日本が受入国の開発戦略を尊重し、それにアラインする(受入国の開発戦略に基づいて、極力受入国の制度や手続きを利用して支援を行う)ことを前提とし、政策対話を通じて国別援助方針が決まる。国別援助方針を実施に移すため、先方とより具体的な次元での政策対話が進められ、さらに現実に技術協力・無償資金協力が行われ

る。アライメントの趣旨から言えば、この実施の過程は、受入国の開発戦略の具体的な実現過程であるべきで、そこでは、より具体的な内実を伴った Knowledge: ナレッジ(知識・技術・スキル)が産み出される。この点に政策対話並びにプロジェクト型支援投入の役割がある。問題は行財政機構の整備・改革の途上にある受入国政府には、そのナレッジを広く関係先(政府・民間及び潜在的受益者の両方を含む)に行き渡らせる能力が欠けている場合が多いことであり、その原因は端的にリソースの不足や配分の不調によって先方組織の一部ないし全部が機能していないことによる。それは本来のプロジェクト型支援では補えないものであり、ここにPRS無償の役割がある。同時に先方の行財政機構の機能不全は構造的なものであることがほとんどで、その点での改善を促す必要がある。

人体に例えて言うと、PRS無償は循環器系の機能の強化、すなわち受入国の制度・システムそのものの強化に貢献する支援ツールとして期待されていたと言えよう。

上記の概念図で述べたPRS無償の役割とともに、PRS無償はプロジェクト型支援とは異なり、「政策支援型の財政支援ならでは」の付加価値が享受できるスキームであると言える。実際、財政支援への参加を通じて受入国政府、しかもマクロの経済政策省庁の関係者と継続的に連携をとることができるようになったことは非常に重要である。従来の援助のやり方では受入国政府とのコンタクトがミクロ省庁に限られ、日本の援助関係者が関係する開発政策もミクロの政策になりがちであった。また、日本の問題意識を受入国政府内のハイレベルの改革推進者に直接提起でき、諸改革に向けての政府のハイレベルのコミットメントを得ることが可能であり、さらに、受入国政府の改革実施のモニタリングを他ドナーと協力して継続的に実施するといった活動がPRS無償という手段を通じて実現している。また、前記のとおりPRS無償は、日本が従来から実施してきたプロジェクト型援助と補完的關係を持ち、援助効果の一層の向上を図るためのツールとして期待されており、評価時においてこれが実現している。

以上を総合的に判断すると、日本がPRS無償の実施を通じて財政支援に加わったことは、正しい選択だったといえる。

4-2 結果の有効性

4-2-1 支援対象分野・開発プログラム目標の達成状況

(1) タンザニア

PRS無償が対象としている農業、地方行政、公共財政管理、貧困モニタリングのための開発において、以下のようなPRS無償による効果が現れていることを確認した。農業分野では、例えば県農業開発計画(DADP)のガイドラインが日本の技術協力プロジェクトで策定され、ガイドラインを用いた計画策定方法の研修が県の職員に対して実施された結果、農業セクター開発プログラム(ASDP)共通基金の用途75%を占めるDADPが現在ではすべての県で策定、実施されている、という目に見える成果が上がっている事例もあった。また、地方行政分野では参加型計画策定プロセス(O&OD)アプローチの「モデル」が策定され、現在地方自治体開

発交付金(LGDG)共通基金により全国へ普及するための制度枠組みが形成されつつある。公共財政管理では3章で挙げたように、中央政府及び地方政府の検査報告書の質の改善、会計検査官の能力向上及び設備の整備などの成果もあがっている。貧困モニタリング分野においては、家計調査や各種セクター調査などの実施、データの整備、職員の能力向上などが実施されている。これらの多くはアウトプットレベルの成果であるが、それでもなお、これらのアウトプットは、PRS無償が入った共通基金がなければ実現しえなかった、あるいは実現するにしてもより時間が必要であったと推測されるものであり、財政支援の効果と言えるものである。

(2) ガーナ

2011年のPAF評価では、設定されている12の全省庁関連トリガーのうち、11が達成され、20のセクター・ターゲットのうち、16が達成されている。全省庁関連トリガーのうち達成できなかったものは、保健と教育などの分野横断のコミュニティベースの共通目標メカニズムの設定であり、全省庁関連トリガーはほとんど達成されている。

保健分野については、主たる対象プログラムは事業途中であり、PRSの達成状況を測ることは時期尚早である。しかしながらPRS無償が目的とする母子保健関連の指標は改善傾向にある。

(3) バングラデシュ

開発プログラムが現在途中でであるため、最終的なプログラム目標の達成には至っていないが、進捗状況はDLIによりモニタリングされ、9のDLIのうち5つが達成されている¹⁴²。

技術協力プロジェクトの成果拡大という点に関しては、日本の技術協力による貢献が、PE DP3に反映され、実施されているという成果が確認されている。例えば、JICAの技術協力プロジェクトの成果である理数科の教科別研修プログラムの全国展開が、PEDP3に明記されたり、JICAの技術協力プロジェクトで試行的に導入した活動が、PEDP3の活動として正式に採用され、実施されるようになったりしている¹⁴³。

(4) ザンビア

PRS無償は、複数のドナーが教育セクターから撤退した後、教育省によるサービス・デリバリーの資金面で大きな貢献を行っている。このような支援を背景に、PRS無償により促進が期待される日本の技術プロジェクトが、現在全国展開中となっている。

(5) サモア

PRS無償が対象とする開発プログラムは現在実施途中であるが、特に日本のPRS無償が貢献した教育のアクセス分野では、8つの小学校の改築が実施されるなど、プログラムの実施

¹⁴² World Bank, *Bangladesh Primary Education Development Program III : Implementation Status Results Report* : January 2014.

¹⁴³ 外務省 国際協力局 国別開発協力第二課ヒアリング。

が進んでいる¹⁴⁴。

4-2-2 改革促進効果

本節では、PRS無償の支援対象分野の改革プロセスを遂行する過程で行われた政策対話、開発協調及び国家政策・国家システムへのアライメント、改革実施体制の構築・強化を通じて発現すると想定された財政支援の3つの効果：1)後押し効果、2)シンボル効果、3)コーディネーション効果についてみていく。これらは、前記「2-3-1 評価の実施方法」において、「改革の実効性を高める効果」として取り上げたものである。本節では、現地調査を実施したタンザニアを対象に、3つの効果の発現状況についてレビューを行った。

なお、留意すべきこととして、タンザニアにおけるPRS無償の支援対象分野(農業、地方行政、公共財政管理、貧困モニタリング)の改革進捗はいずれも同国で実施されている一般財政支援¹⁴⁵とも密接に関係しており、PRS無償が資金投入する共通基金による改革実施とは補完関係にあるという点である¹⁴⁶。したがって、改革進捗効果をみるに当たっては、共通基金部分の貢献のみを取り出して、それがどれほど改革促進に寄与しているかを分析することは実際には困難である¹⁴⁷。しかし、本評価においては、両者の関係性に留意しつつ、共通基金部分がカバーする「個別の開発プログラムの進捗への貢献」を念頭にレビューを行った。

また、PRS無償の支援対象分野における改革は、財政支援(一般財政支援及び共通基金によるセクター財政支援)が供与されずともタンザニア政府自身による改革の取組によって進められるものもあったと考えられる。財政支援なかりせば実際にはどうなっていたかを実証することは困難であるが、本評価業務の実施においては、「財政支援が実施されたことで、それがなかった場合に比べて何が異なったのか」という反事実的(counterfactual)な視点を持って現地調査時に関係者に聞き取り調査を行った。

¹⁴⁴ Samoa-Education Sector Project II 8th Joint Review Mission (JRM)-Joint Review Record, 11-15 March, 2013. (<http://aid.dfat.gov.au/countries/pacific/samoa/Documents/esp2-8th-joint-review.pdf>)

¹⁴⁵ タンザニアにおいての一般財政支援は、行財政執行能力の強化を図ることにより、国家開発計画に示されている貧困削減と経済成長の実現に貢献するという狙いがあり、公共サービス、地方行政、司法、民営化といった公共部門全体の行財政改革、農業、インフラ、保健、教育、金融といった各セクターの能力開発及び技術支援を通じて、貧困削減と経済成長を達成する行財政改革のプロセスを間接的に支援している側面がある(出所)平成17年度外務省第三者評価「一般財政支援(タンザニアPRBS・ベトナムPRSC)のレビュー」)。

¹⁴⁶ 例えば、日本が長年重点支援分野としてきた農業セクターにおいて、農業セクター開発プログラム(ASDP)を実施するために必要な経常予算(例えば、農業分野の行政サービスを担う公務員の給与など)は、一般財政支援による投入資金より充当されている。これに対して、PRS無償が資金投入する共通基金は、ASDPに基づいて実施される個別の取組(例えば、ASDPの主要コンポーネントである、県農業開発計画(DADP)の計画策定ガイドラインづくりなどの取組)を支援するための開発予算として活用されている。したがって、ASDPの実施には一般財政支援、共通基金のいずれも重要な役割を担っており、両者が互いに効果的に機能することが改革推進には不可欠である。

¹⁴⁷ 現地聞き取り調査において、「共同基金の弱点としては、共同基金の枠組みでの政策協議の内容は非常に細かい話が多く、政策レベルの成果までの議論ができていない」との指摘があった。このことから、改革効果として、共同基金による支援でも当該分野・セクター内の改革をある程度進めることは可能だが、マクロでの改革まで推し進めるのはまだ限定的であると考えられる。一般財政支援は、共同基金による支援が届かない政策上流・マクロレベルの改革進捗に対応する支援であり、この点からも両者の連携・補完の重要性が指摘できる。

(1) 後押し効果

財政支援なかりせば、支援対象分野での改革進捗の速度は現在の状況ほど効果が上がっていなかったものと推察する。財政支援の導入・実施時のキーパーソンへの現地聞き取り調査において以下の発言があった。

- 財政支援の枠組みを通じて実施された公共支出レビューにより、全ての関係者が同じテーブルにつき、財政管理、予算執行、説明責任に関する議論が展開された。公共支出レビューを実施することは非常に時間と労力がかかるが、全ての関係者が同じ情報を共有することができ、これが非常に重要であった。
- 財政支援は全ての予算システムに一貫した規律を構築した。財政支援は、予算作成・執行を効果的に行うだけでなく、説明責任を高めたことは 2000 年当初と比べて大きく変化があった点である。
- 財政支援は国家予算に対する国民の関心・意識を高めた。国家予算に関する国民との対話を実施され、予算が何にどれだけ使われるのかといった関心が高まった。
- 財政支援は公共財政管理の強化につながった。公共財政管理は財政支援のプロセスから実施されたものであり、国家システムの利用を促進する過程で説明責任の向上がもたらされた。

上記はいずれも現地ヒアリング調査による定性的な情報であるが、後押し効果の具体例として、国際協力機構(JICA)の技術協力の支援による成果が制度化され全国へ普及化されてきていることが挙げられる。もともとJICAの技術協力は、プロジェクトで完結するものではなく、その成果を関係先(政府・民間及び潜在的受益者の両方)に広く行き渡らせ、より広い地域や全国に広げて主流化させること(面的拡大)が狙いであり、これを実現させるには多くの課題はあるが、タンザニアにおいては以下のとおり具体的な成果があがっており、好事例として特筆できる。いずれも財政支援なかりせば、改革は現状より遅滞していたものと思われる。これは「財政支援は、インフラや社会サービスなど公共支出すべきものの面的拡大に大変有効であり、これらのセクターの進捗は評価されるべきものである」、「財政支援がなければ改革は進まなかったと考えており、財政支援は改革の後押しとなっている」という複数のタンザニア政府要人の声からも推測可能である。なお、受入国の国づくり支援において、財政支援(PRS無償)と技術協力を連携させてその成果の拡大を図っていくという日本の援助アプローチは、受入国の改革促進に貢献すると共に、日本の外交効果の向上にも資するという二面性があると言える。

- 農業分野: JICAプロジェクトで策定された県農業開発計画(DADP)の計画策定ガイドラインが制度化され、DADP策定の研修が実施され、現在では全国の県でDADPが策定されている。こうした全国展開に必要な研修費などは、PRS無償が資金投入する共通基金から充当されている。
- 地方行政: JICAプロジェクトで作成された地方行政官の研修戦略がタンザニア政府内で正式に承認され、全国の地方自治体への普及化が進められている。全国展開に必要な資

金は、PRS無償が資金投入する地方政府改革共通基金から拠出されている。

また、公共財政管理においても後押し効果の好事例が挙げられる。JICAプロジェクトを通じて中央諸官庁・州政府の内部監査室の業務遂行能力の強化が図られ、また、公共財政管理改革の政策協議の場で日本が内部監査強化の重要性を指摘してきたことが契機となって会計局の一部であった内部監査室が2010年には「内部監査局」として独立した局が設置されたことは目に見える成果と言えよう。日本がPRS無償による資金を公共財政管理改革プログラムの共通基金に投入していたことにより、こうした具体的な改革促進につながったものと考えられる。

このように個別の開発プログラム実施の予算に充当される共通基金への資金投入を通じた改革支援は、一般財政支援とは異なるレベル-現場レベルにより近い、具体的な取組の実施における能力の構築・強化などに貢献してきていると考えられる。

(2) シンボル効果

財政支援がタンザニア政府の改革へのコミットメントを内外に示し、政府の信用強化に貢献するツールとして十分な機能を果たすことができたのか、現地ヒアリングからは明確には確認できなかった。タンザニアは2000年代初頭より財政支援を実施しており¹⁴⁸、他国と比較して財政支援の長い歴史がある。財政支援の導入当初、タンザニア政府及びドナー関係者は、この新たな援助形態に期待を抱いており、より強固な開発協調の枠組みが形成されていった。前記のとおり、関係者が一堂に会した公共支出レビューの実施はその一例として挙げられる。

しかし、2008年のリーマン・ショックによる世界的な金融・経済危機以後は、改革の進捗に陰りが見られるようになった。「公共投資、財政、金融などマクロ分野の改革に向けた政府内の機運が下がり、財政支援実施の推進力がタンザニア政府及びドナーの双方で低下した」との指摘¹⁴⁹もある。また、「初期の改革を動かしたドナー担当者がタンザニアを去り、政府側も中心的な人物が去ったことが政府とドナー間の信頼関係に負の影響を及ぼす一因となったのではないか」、「財政支援の効果が出るのは時間がかかる。しかし、ドナーの財政支援の成果発現に対する期待が過大であり、政府側の認識とのギャップがある」といった指摘もあった。実際、公共支出レビューのプロセスは数年にわたって停止しており、現在、同プロセスの再開に向けて関係者の努力が行われている模様である。

なお、特筆すべき点として、現地聞き取り調査においてタンザニア政府要人から「財政支援の実施を通じて“シンボル効果”を対外的にアピールしていくことが重要」との指摘があったことが挙げられる。「財政支援の実施を通じて、公共財政管理の改善、説明責任の向上など民間セクターが投資しやすい環境を作り出すことで、民間セクターからの投資誘致ができる。つまり、財政支援を受けているということは受入国がこうした改善につながる改革を進めていると

¹⁴⁸ タンザニアでは1998年から一般財政支援の前身に当たる方式での資金援助が開始され、2001年から本格的に開始された(注:重債務貧困国(HIPC)イニシアティブの基準に2001年に達し、債務帳消しを受ける資格ができたため正式に開始された)。なお日本は、2001年からタンザニアにおける一般財政支援に参加している。また日本は、2003年度より共通基金によるセクター財政支援を供与している((出所)外務省資料より)。

¹⁴⁹ タンザニア政府要人及び現地ドナー関係者からこうした指摘があった。

いうことを国内外にアピールすることができる」との発言があり、財政支援が政府の信用強化に貢献するツールであることに賛意が示された。こうしたことから、今後、シンボル効果が発現するためには、タンザニア政府は、公共支出レビューのプロセスを早期に再開した上で、同政府が引き続き国家システムの改善・強化に向けて努力を行っていることを積極的に对外発信していくことが重要である。また、日本としては粘り強く先方政府の改革努力を促し、支援を継続していくことが重要である。

(3) コーディネーション効果

「5-14 マクロレベルでの貢献・外交的波及効果」の「(1)タンザニア」に記述したとおり、政策レベルにおいて、PRS無償を含む財政支援がドナー間及びドナーと政府間の開発協調を促進し、政策改革に関する協議や方向性の共有を図ることに繋がったことが確認できた。現地ヒアリングの結果、「コーディネーションについて、ドナー間、政府内、ドナー・政府間の協調が促進されている。特に財務省とライン省庁間の協力が促進されてきている。」との発言があった。また、現地ドナー関係者から、「財政支援の導入は、援助実施に伴う取引費用の低減や援助効率化(予測性の向上、国家システムの利用促進など)に向けて道を開いたといえる」との指摘もあった。そして、前記のとおり、公共支出レビューの実施は開発協調を促進し、改革実施の後押しにもつながったと考えられる。しかし、その一方で、世界的な金融・経済危機の影響といった外部要因も相まって、政府とドナー間の連携・調整の低下がみられると指摘する声もあった。また、「財政支援の実施によって、ドナー間の思惑が交錯・顕在化し、ドナー側の内向き思考に拍車をかける結果にもなってしまった」、「ドナーにとっては毎週のように協議が求められるなど手続きコストが増えた」、「ドナー側に援助疲れが出てきている」といった指摘が複数の現地ドナー関係者から寄せられたのも事実である。一方、政府関係者からは財政支援実施に伴う取引費用の増加について特に指摘はなく、「財政支援はタンザニア政府にとって引き続き望ましい支援形態であると考えている」との発言が複数の省庁・関係者から示された。ドナー側の負担・コスト増が果たして、“政府側の調整コストを肩代わりするもの”で、実際に政府側のコスト削減につながっているのか検証することは困難であるが、財政支援が大きな破綻をすることなく現在も継続していることを考慮すると、取引費用は関係者にとって「対処可能な範囲内に収まっている」と考えることは妥当であろう。

以上より、財政支援は、改革進捗の加速に貢献したという観点から「後押し効果」はあったと考えられるが、「シンボル効果」については明確には確認できなかった。今後、同効果が発現するためには、タンザニア政府が公共支出レビューのプロセスを早期に再開した上で、引き続き国家システムの改善・強化に向けて努力を行っていることを積極的に对外発信していくことが重要である。「コーディネーション効果」については様々な意見が示されたが、政策改革に関する協議や方向性の共有がタンザニア政府内及び政府・ドナー間で促進されたと考える。

4-3 プロセスの適切性

プロセスの適切性については、本スキームの策定プロセス及びモニタリングを含む実施プロセスの適切性について評価する。

4-3-1 策定プロセスの適切性

(1) 策定の経緯・背景

PRS無償スキームは2007年度より開始された無償資金協力のスキームの一つである。毎年発行されているODA白書の2008年度版以降の参考資料集には、本スキームに関する事業概要が提示されており、(1)事業開始時期・経緯・目的、(2)事業の仕組み(概要、審査・決定プロセス、決定後の案件実施の仕組み)、(3)最近の活動内容(概要、当該年度実績)が書かれている。

右参考資料に記載されているとおり、本スキームには1990年代から活発となった援助の有効性を巡る議論が大きく影響している。本スキームの設立に特に影響を与えたは、プロジェクト型支援の濫立やオーナーシップに対する議論、そして公共財政管理を含むガバナンス重視の意識が高まったことにある。その他、先進国の援助疲れ、構造調整に対する批判となど、援助効果を向上させる新しい援助手法や貧困削減を直接目的とする戦略に関する議論が活発化した。1999年には、世界銀行・国際通貨基金(IMF)が債務削減及び融資供与の条件として包括的な経済社会開発計画であるPRSPの導入を被援助国に要請することを決定した。これを受け、被援助国はドナー諸国など幅広い関係者と共同で開発目標を策定し、PRSPの作成を主体的に進めることとなった。こうした動きに合わせ、多数のドナーはPRSPの実施を包括的に支援し、被援助国のオーナーシップ、財政管理能力の向上、被援助国の事務処理負担の軽減の観点から、援助資金を直接被援助国政府に投入する財政支援型の援助手法の導入が重視されるようになった。

関係者からのヒアリングによると、アフリカにおいて開発協調の動きが盛んであった国々の現場においては、財政支援に参加しないと情報が遮断され政策協議に入れなくなり、効果的な援助が実施できないという危機感が強く、援助の現場からは財政支援を実施できるスキームの確立に対する強い要望があった。このような状況にあり、日本は2001年からタンザニアで財政支援を始めた。しかし、当時日本に財政支援を実施する無償資金協力のスキームが存在しなかったことで、債務救済無償やノンプロジェクト無償等で対応しており、既存のスキームを例外的な措置として実施したものであった。特に見返り資金は本来相手国政府の資金であり、それを日本政府からの拠出としてみなして財政支援を行っていたもので、このような例外的な措置ではなく、財政支援を可能とするスキームが必要であるという強い意見が現場及び本省より出されていた。

当時、外務省経済協力局では、このような現場からの意見に耳を傾けたODAの「内なる改革」を進めていた。そこで、「内なる改革」の4つのタスクフォースの一つがPRS無償の制度設計に当たった。策定に当たっては、外務省経済協力局国別第二課(当時)が中心となり、在外

公館からの情報収集に加え、外務省内の技術協力課、有償資金協力課、無償資金協力課(いずれも当時の部署)、JICAなどと議論を繰り返した上、制度設計を行っている。現場からの強い危機感に基づく要望と、援助コミュニティの一員として当時の援助議論に参画する必要性に鑑み、現場からの意見を取り入れながらPRS無償の制度を試行的であるにせよ設立したことは適切であった。また制度設計に携わった担当者の多くはそれぞれ開発協調が盛んであった国々での現場経験が豊富であり、現場での問題意識を共有することができ、現実的な制度の設計を行うのに適任の関係者が素案の策定に携わったと言える。

ODA白書の参考資料集に記載あるとおり、PRS無償の目的は、「日本のこれまでのプロジェクト型支援などを主要な援助手法として継続しつつ、PRS無償により財政支援を行い、従来のプロジェクト型支援などを補完することにより援助効果の拡大を狙う」とした。つまり、PRS無償では、これまでの技術協力プロジェクトなどと組み合わせ、協力プログラムとして実施することを基本とした。本スキームは、従来のプロジェクト型支援の効果を十分に発揮させるためには上記のような開発のマクロレベルにおける議論に積極的に参画する必要性を重視し、また被援助国政府との政策対話及び他ドナーとの開発協調を促進させることを踏まえて、現場からの意見も取り入れながら策定されたことが確認できた。また、当時の開発援助を取り巻く動向からも策定のタイミングも適切であったと言える。

(2) 事業の仕組み

各年度のPRS無償の要請に関しては、現地が中心となり、相手国政府及びドナーとの協議の中でその必要性を検討し、公式、非公式ベースで外務省と協議を行っている。正式には、外務省国際協力局開発協力総括課(以下、「総括課」)よりPRS無償の要望に関する調査表を供与が想定される国の在外公館に送付し、調査表とともに相手国政府からの要請書の取付けを行う。要請書を基に、PRS無償の実施国及び供与額の決定は総括課が実施しているが、国際協力局の再編によって国別アプローチの強化が図られており、各国の開発援助を担当する国別開発協力第一課-第三課とも協議を行った上で決定する。総括課によると、PRS無償は現地機能強化の点から、現地から上がった調査票や在外公館の意見を意思決定の材料として重視している。総括課が各意見のとりまとめを行い、PRS無償の実施の有無について検討した上で、一般無償資金協力と同様最終的には閣議を経て決定される。閣議決定後には、両国が速やかに交換公文(E/N)及び贈与契約(G/A)を取り交わし、同資金が被援助国に支払われる。

(3) PRS無償の供与国

PRS無償の供与国についてはODA白書参考資料集及び総括課からのヒアリングによると、対象国は、以下の基準を定性的に評価し、閣議で決定される。対象国を選定するためにこのような供与国選定の方針・考え方はあるものの、採択された場合とされなかった場合についての、決定プロセスに関する情報共有が日本関係者間で行われていない。

- PRSPが策定されているか、ただし、計画だけではなく実際に実施されているのか判断。

また中期的な実施枠組みの存在の有無

- 経済、政治の安定状況
- 行財政改革への取り組み状況
- 世銀・IMFを含め、財政支援の枠組みが既に存在しているか（他ドナーから既に財政支援を受け入れているか）
- モニタリング機能が確立しているか
- 連携すべき優良技術協力案件があるか
- 日本側の現地の体制が整っているか（現地ODAタスクフォース体制）

(4) PRS無償の支援内容(セクター)の決定プロセス

PRS無償の支援内容に関しては、これまでの技術協力による効果の拡大が目的となっていることから、関係者からのヒアリングによると、日本の技術協力を通じて創出されたナレッジ（知識・技術・スキル）があるセクター、又は日本として重視している、知的な政策への貢献を実施しようとするセクターにPRS無償が供与されている。

タンザニアにおいては、タンザニア政府及び日本政府としても重点セクターであった農業セクターを中心に財政支援をはじめ、農業セクターの活動の実施は地方の現場であることから、地方行政セクター、そして財政支援を効果的に実施するために公共財政管理の分野への拠出を行った。ガーナにおいては、日本は、保健省の中期開発計画を支援することを主な目的として、特にアッパーウエスト州母子保健サービス強化プログラムと同様の取組みを全国展開していく支援の一つとして、セクター財政支援の供与を決定した。ザンビアにおいては、中等教育の理数科教育に長年支援を行っており、ザンビア政府の策定した教員養成のマスタープランにもその成果が盛り込まれており、その実施を全国的に展開するという計画がある中で、PRS無償の供与が要請された。バングラデシュにおいても、それまでの理数科教育分野での技術協力プロジェクトの成果を「顔が見える援助」として拡大させるという目的の下、初等教育セクターに投入された。このように、PRS 無償を拠出したセクターは、どれも相手国にとって、かつ、日本の援助方針に照らして重点セクターであった。また、当該セクターには、日本は技術協力プロジェクト等で支援を行っており、そのナレッジが相手国政府のナレッジとして吸収され、さらに拡大することが期待されていたセクターに拠出を決定していた。従って、PRS無償の目的に合致して投入するセクターの選定がなされたことが確認できた。

一方、サモアにおいては、やや例外的な拠出であった。日本はサモアへの教育分野での連携する技術協力プロジェクトはなく、これまで青年海外協力隊(JOCV)の派遣などで小規模で支援を実施してきた。サモアの教育分野はニュージーランド、豪州、アジア開発銀行(ADB)が拠出した基金を基にパッケージ支援を実施していたが、サモア政府からの拠出負担が不足していたことから、日本はニュージーランドや豪州とのドナー協調という立場でPRS無償を支援した。関係者によると、これまで入れなかった教育分野へのドナー間協議に入ることができるようになっている。サモアの場合は、日本の技術協力の効果拡大というよりは、政府との政策対話及び他ドナーとの開発協調を促進させることに重点が置かれていた。

4-3-2 実施・モニタリングプロセスの適切性

(1) 実施のプロセス

閣議で決定された後、同資金協力について日本国政府と被援助国政府との間でE/Nが交わされる。PRS無償はJICA法第13条に基づき、実施主体はJICA、外務省は予算・制度の管理を行っていることから、E/N締結後はJICAとの間で贈与契約(G/A)の署名が行われる。このE/N及びG/Aには、援助の目的、供与金額、使途などが書かれている。これは、外務省のプレスリリースとして公表されているが、例えば平成23年度のタンザニアへのPRS無償供与におかれては、以下のとおり書かれている。

【援助の目的・使途】タンザニア政府は地方政府改革を優先課題として、貧困削減戦略を実施しています。この協力は、そうしたタンザニア政府が策定する開発、財政の総合計画である貧困削減戦略文書の課題の実施・達成を包括的に支援するため、地方自治体開発、及び地方政府改革の2つの分野を対象として財政支援するもの。この協力を通じ、日本がこれまで実施して生きている技術協力の成果を生かしつつ、タンザニア政府の優先課題に対する政策の実施やその全国的な展開などへの支援を強化することにより、開発効果を高めることが期待される。

【供与金額】合計1億5,000万円(地方自治体開発:1億円, 地方政府改革第二フェーズ:5,000万円)
(外務省ホームページより)

実際資金を何のためにどのように使うのか、モニタリングはどうするのかといった詳細な取り決めについては、通常現地で策定された相手国政府と財政支援を実施するドナー間で覚書(MOU)の中に明記されている。日本が拠出したPRS無償の資金だけを取り出してモニタリングすることはできないが、基金全体の財政管理及び基金が目的するプログラムの成果をモニタリングすることとなる。

(2) 拠出プロセス

拠出プロセスにおいてタンザニアの事例から、拠出のタイミングがタンザニア側の望む時期とギャップが生じている、という課題も浮かび上がった。覚書(MOU)にはいつまでに拠出すべきということは明記されていないが、「年間計画が実施できるようタイムリーな拠出」が求められており、タンザニア会計年度の早い時期への拠出が望まれている。

各基金における日本のPRS無償の比率は決して大きくはないが(例えばASDP基金では全体の3-5%)、同じ額でも必要とされる時期に入れる方が相手国政府及び関係ドナーへの印象も異なり、日本が拠出しているというインパクトが高まると考えられる。バングラデシュにおいても、関係者からはよりタイムリーな拠出を望む意見があった。

(3) モニタリングプロセス

援助資金拠出後は、「現地ODAタスクフォースが共同レビュー会合などにおける拠出資金のモニタリングや成果の評価に参加するとともに、被援助国の会計検査院報告などをフォロー

し、拠出した資金が適切に使用され、成果を上げているかどうかを確認する」(ODA白書参考資料集)こととなっている。

タンザニアの例からは、PRS無償で拠出したセクターの各共通基金(地方自治体開発交付金(LGDG)、地方政府改革プログラム(LGRP)、ASDP、公共財政管理プログラム(PFMRP)、貧困モニタリング)の覚書(MOU)に、レビュー・評価、報告システムなどが規定されており、これに従って基金の使用状況などが定期的に報告書にまとめられ、プログラムによっても異なるが、年に2-4回関係者間でレビューを行っていることが確認された。モニタリングは、基金の財務状況のみならず、各セクターでは、各プログラムの内容的な実施状況をモニタリングする成果指標を政府及びドナー共同で設定しており、このようなプログラムの成果も合わせてドナー会合や政府との政策協議の場でモニタリング、レビューを行う体制・メカニズムが存在していた。このように、定量的及び定性的なモニタリングにより、プログラムの進捗を管理しつつ、課題に対応していることが確認できた。例えば、ASDPにおいては、政府・ドナー間の協議によりモニタリング・評価のフレームワークが共同で策定されており、この中にASDP成果指標(アウトプット、アウトカム、インパクト指標)を指定している。このASDP成果指標の策定にはJICA技術協力プロジェクトが、データソース、データの定義の確認など技術的なアドバイスを提供するなど貢献していたことが確認された。ASDPでは政府及び関連ドナーメンバーからなる「モニタリング・評価作業チーム」が成果指標に基づき結果報告を毎年作成しているが、これにもJICA専門家がチームメンバーとして作業を支援していた。地方行政分野においても同様の作業が実施されており、JICA専門家や関係者がモニタリングや指標作成に技術的な支援を行っている。このように、日本として基金の使われ方及びセクター全体の成果のモニタリング・評価を実施する体制に積極的に参画していることが確認できた。ただし、モニタリング・評価に関する課題もある。報告書の質や測るべき指標を設定してもそのデータをとることが費用面、技術面でまだ難しいなどである。例えば、モニタリング結果と予算サイクルとの連動について覚書(MOU)では明記されているが、関係者からのヒアリングでは現状ではまだできていない。また、指標がセクター全体の指標となっており、当該プログラムの効果を明確にできる指標が設定されていないなど指標自体の見直しが必要であったり、目標値が必ずしも設定されていないという課題も明らかとなった。実施の進捗状況を定期的に把握し、フォローするプロセス(体制・メカニズム)は確かに存在するが、それ自体では十分ではなく、今後、その国の現状にあった入手可能な指標の選定や適切な目標値の設定を行うなど、中身の質の向上が課題となっていると考えられる。

(4) PDCAサイクルの確立

2012年度の行政事業レビューにおいて、財政支援型の援助であるPRS無償に対し、達成すべき目標を明確にし、その達成状況をフォローするメカニズムであるPDCAサイクルの確立の必要性が提言された。具体的には、計画(P)段階で、解決すべき開発課題、問題を整理した上で指標を設定し、チェック(C)において可能な限り数値などを用いて客観性を向上する、また、一層積極的な情報発信などを通じた信頼性向上などの方策を検討することが特にコメント

された。また、効果の評価については、透明性を改善することが言及された¹⁵⁰。

これを受け、外務省及び実施機関であるJICAは、具体的な対応として、1)現地プログラム形成プロセス、合同モニタリング・評価への参画の強化(技術協力プロジェクトや専門家などとの戦略的連携)、2)「事前評価」の実施及び公開、を開始した。タンザニアについては、現地調査により 1)は行政事業レビュー以前から上記のとおり実施されていたことが詳細に確認できた。また、日本側関係者へのヒアリングで、バングラデシュにおいては、第三次初等教育開発計画(PEDP 3)の策定にJICA 技術協力専門家や政策アドバイザーが実質的な助言を行っており、成果指標の策定に対しても参画していることが明らかとなった。ガーナ、ザンビアにおいても同様に、PRS 無償を拠出するプログラムの策定に技術協力関係者が技術的な助言を行うなど積極的に参画があった旨回答があった。一方、2)については行政事業レビューの提言を受けてから実施されたものであり、レビュー以降にPRS無償が決定したバングラデシュ、ガーナ、ザンビアの案件について「事業事前評価」が実施され、それぞれ事業事前評価表が外務省ウェブで公開されているなど、透明性確保の改善を図っている。

(5) 現地の実施体制

財政支援であるPRS無償では、現地でマクロレベルの開発・改革プログラムの進捗をモニタリングし、その状況を踏まえた具体的な議論・提言ができる専門性を有する人員が配置される必要があることから、現地ODAタスクフォースの整備状況が支援の実施に重視されている。

タンザニアの事例では、他PRS無償供与国と比較すると強固な体制であったことが確認された。「制度」の面では、効果的・効率的な開発協力を進めていこうという共通目的の実現を目指して、情報共有の充実、現場間でのグッド・プラクティスの共有などが現地ODAタスクフォース関係者内で図られている。さらに、「人」の面では、現地ODAタスクフォースのメンバーには、開発援助・開発協調に関係する知見・実績を十分に有し、かつ、自分の考えを論理的に説明し対話と協調によって仕事をしていくことができる人材が多く揃っているという印象を受けた。このように、タンザニアでは「制度」の面及び「人」の面の双方が互いに相補って現地体制の強化につながっていると考える。一方、他PRS実施国における実施体制については、詳細なことは確認できなかったが、担当者へのヒアリング及び質問票の結果、表 4-12 のとおり回答があった。PRS無償の実施による増員や強化などの措置がなされていない国もあったが、バングラデシュのように、タンザニア同様、大使館及びJICAに専門性のある要員を配置するとともに、関係省庁へ政策アドバイザーの配置、またプロジェクト専門家やJOCVなどマクロ的な政策協議を行うレベルから、実際援助を現場で実施しているレベルまでを包括的かつ連携を考慮して「協力プログラム」として実施している国があることが確認できた。これはそれぞれの国の開発協調の状況やPRS無償を供与する経緯も国によって異なるためであると考えられる。

¹⁵⁰ 平成 24 年行政事業レビューシート

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/h24/pdfs/musyo_k.pdf)

表 4-17 PRS無償実施国の実施体制

国	実施体制
バングラデシュ	現在の教育分野への体制は、6名。JICA4名(基礎教育専門家2名, JICA職員2名), 大使館2名。その他, 初等教育局に政策アドバイザーの他, JOCVを基礎教育分野に配置。なお, 大使館の経済協力担当の体制は全員で6名。
ガーナ	PRS無償供与のために体制が強化されたことはない。企画調査員1名(JICA)と経済協力調整員1名(大使館)を中心とした対応であった。いずれもPRS無償が新規に開始されて以降の増員はない。
ザンビア	PRS無償供与のために大使館が増員されることはなかった。大使館からは書記官がドナー会合に出席。その他協力として, 経済協力調整員, JICAの教育担当がいる。
サモア	供与当時は大使館が現地になかったため, ニュージーランド大の経済協力担当官が出張ベースでモニタリングし, JICA サモア支所長と企画調査員の2名でフォローする体制。その後2013年1月にサモア大使館が新設されたが, 評価チームによる調査時点では, 在ニュージーランド大使館からフォローアップがなされていた。

(出所)評価チームによる質問票への回答及び外務省担当官へのヒアリング

(6) 他ドナー・国際機関との連携

PRS無償は他ドナー・国際機関との連携が前提となる財政支援型のスキームであり, 財政支援を行っているセクター共通基金や一般財政支援を行っているドナー・国際機関と共通の目的(一般財政支援の場合, 国の開発目標, セクター共通基金の場合はセクター目標や基金がついているプログラムの目標など)を達成するために使用するため, その基金の使途や使途方法, 目標については, 関係者が共同で策定した指標や規定によって定められている。そのため, 公式・非公式の場での情報共有が活発に行われており, ドナー関係者との連携が図られている。タンザニアの場合, むしろPRS無償を投入することでこのような他ドナー・国際機関との連携が可能となり, そして活発化したとも言える。タンザニアでは前述したとおり, 開発協調の議論が活発であった1990年代後半では, 財政支援をしなければドナー・コミュニティの一員として認められず, ドナー会合や政府との政策協議の場にも参加できない状況であった。関係者の多くから, 財政支援を入れなければ, 情報が遮断され, そして政策への提言ができない状況であったが, PRS無償を入れたことで連携が可能となったと発言があった。この状況は現在も引き続いており, 財政支援を入れなければ基本的に直接政策協議ができず, また情報も限定的となっている。また, 財政支援を入れなくても, オブザーバーとして政策協議の場への参加はできるが, オブザーバーでは発言権は与えられていない状況である。

具体的には, タンザニアの地方政府改革分野において日本とドイツ国際協力公社(GIZ)とで, 支援分野の重複がないよう連携を行っていたり, 公共財政管理改革においては特に世界銀行と情報共有が行われている。共通基金に入れたドナーの担当者同士は, 日常的にメールなどで情報共有や協議を行っていた。また, 農業分野では, G8の「食糧安全保障と栄養のニューアライアンス」といったマクロレベルでのイニシアティブの下, ASDPIにそれを具体的な活動と

して取り入れる協議なども実施している。特に、ASDP策定時においては初期の段階から日本が主導的にリードし、ドナー側の議長とし、ドナーと政府間の調整を行ってきている。こうした日本の取組みは2003年12月の開発援助委員会(DAC)対日援助審査会合においても高い評価を受けている。

一方、サモアの例のように、ニュージーランドなどとのドナー協調を目的の一つとしてPRS無償を供与した例も見られた。

また、第2章2-3-2でみてきたように、援助を取り巻く動向が財政支援型援助を重視していた時代から進化している中、新興ドナー又はパートナーとして新たに参入している国々による個別の単独プロジェクトが増えてきている。現地調査における関係者からのヒアリングによると、これら新興ドナーの動向に関する情報については必ずしもドナー会合や政策協議の場で十分に共有されていない。このような動きはこれまで培ってきた伝統ドナーによる開発援助の方向や開発協調の動きに逆行するものである。

(7) 日本の他ODAスキームとの連携

PRS無償は従来実施してきた技術協力プロジェクトの効果の拡大を目的としていることから、基本的に優良な技術協力プロジェクトが実施されている国・セクターと連携している。また、技術協力プロジェクトだけではなく、政策アドバイザーなどの専門家派遣、JOCV、本邦研修などを含め、様々な技術協力のスキームと組み合わせて「プログラムアプローチ」として実施していることが確認できた。表4-13は各国におけるPRS無償と他スキームとの連携事例である。

表 4-18 PRS無償と他ODAスキームとの連携

国名	セクター	連携している技術協力など
タンザニア	農業	【技術協力プロジェクト】 ・「よりよい県農業開発計画づくりと事業実施体制づくり支援プロジェクトフェーズ 2」 ・「ASDP 事業実施管理能力強化計画プロジェクトフェーズ 2」 ・「県農業開発計画灌漑事業推進のための能力強化計画」 ・「灌漑農業技術普及支援体制強化計画」 【有償資金協力】 ・「小規模灌漑開発事業」
	地方行政	【技術協力プロジェクト】 ・「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」 ・「地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ 1・2」 【専門家派遣】 ・地方行政アドバイザー派遣 【開発調査】 ・地方自治体開発計画策定手法の改善調査 【本邦研修】 ・地方政府改革プログラム研修
	公共財政管理	【技術協力プロジェクト】 ・「税務研修能力強化プロジェクト」 ・「内部監査能力強化プロジェクト」 【開発調査】 ・「公共財政管理能力向上支援」
	貧困モニタリング	【専門家派遣】 専門家「国家統計局データ提供能力強化計画」
ガーナ	保健	【技術協力プロジェクト】 ・「アッパーウエスト州地域保健機能を活用した妊産婦・新生児保健サービス改善プロジェクト」 【専門家派遣】 ・地域保健政策アドバイザー 【JOCV】 ・アッパーウエスト州住民の健康促進
	一般財政支援 (行財政強化)	【国別研修】 ・財務経済計画省経済官僚キャパシティ強化 ・財務経済計画省経済官僚育成支援 ・財務省モニタリング・評価能力強化支援 【技術協力プロジェクト】 ・「公務員研修センター機能強化プロジェクト」 ・「食糧農業省・財務管理改善プロジェクト」
バングラデシュ	初等教育	【技術協力プロジェクト】 ・「小学校理数科教育強化計画フェーズ 2」 【専門家派遣】 教育政策アドバイザー 【JOCV】 理数科教員、小学校教諭
ザンビア	理数科教育	【技術協力プロジェクト】 ・「授業実践能力強化プロジェクト」 【JOCV】 理数科教師
サモア	教育の質	【JOCV】 理数科教師など

(出所)評価チーム作成

(8) 広報の活用

行政事業レビューでも指摘があったように、「一層積極的な情報発信などを通じた信頼性向上」が求められている。PRS無償は財政支援であるため、財政支援だけで目に見える成果をアピールすることは難しいが、日本のPRS無償に関する考え方やPRS無償により何がどう変わったかを日本国内及び被援助国に広く共有することが重要である。

タンザニアの現地調査においては、日本がPRS無償を通じて当該セクターの基金に財政支援を行っていることは政府関係者やドナー間では広く知られていることが確認できた。また、日本が財政支援を拠出するまでの議論や単年度予算制度のために複数年のプレッジが難しい点などについても理解が示された。日本大使館は、PRS無償の拠出の際にはプレスリリースを出し、署名式の開催はタンザニアの英語及びスワヒリ語の新聞やテレビにも大きく取り上げられている(添付参照)。しかしながら、PRS無償が投入された地方行政や農業といった実際に裨益する地域住民にとっては、関連技術協力プロジェクトが実施され、日本人専門家が訪問するような地域でなければ、日本が財政的な支援も実施しているのが理解されていない。

一方、日本国内においても、成果の広報という意味では十分ではないと思われる。特にタンザニアの地方行政や農業分野では「プログラムアプローチ」により、それまで実施してきた技術協力プロジェクトの成果(O&ODアプローチやDADPなど)が制度化され、PRS無償と連携し全国展開にまで進んでいるというグッド・プラクティスがある。プロジェクトとしての効果はJICAホームページ等で広報が実施されているが、この中でPRS無償と連携し、「プログラム」として実施されていることを広く周知していくことが肝要である。更なる広報の改善に向けて一層取り組んでいく余地はあると考えられる。



Finance Minister Mustafa Mkulo and Japan's Ambassador to Tanzania, Masaki Okada, exchange documents in Dar es Salaam yesterday after signing a 3.2 billion/- agreement on Grant Aid for Poverty Reduction Strategy in Tanzania. (Photo courtesy of Japanese Embassy)

THE GUARDIAN Tuesday 06 December 2011 page 4

Japani yaipiga jeki Tanzania

Na Evans Magege
Dar es Salaam

TANZANIA imepokea msaada wa Sh bilioni 3.2 kstoka kwa Serikali ya Japani, ili kuboresha maendeleo katika Serikali za mitaa nchini. Akiingumiza jijini Dar es Salaam jana, Balozi wa Japani nchini, Masaki Okada, alisema msaada huo ni moja ya Sera za Serikali yake katika kupunguza umasikini kwa Wafanzania. Alisema msaada huo utatolewa kwa

awamu mbili, awamu ya kwanza itatumika kusaidia maendeleo ya Serikali za Mitaa na awamu ya pili itatumika kuboresha utendaji wa shughuli hizo. Serikali ya Japani inasaidia kutekeleza sera yake ya kuunga mkono juhudi za maendeleo za Serikali ya Tanzania na hii leo tumeamua kutoa msaada huu kwa ajili ya kuboresha maendeleo ya Serikali za Mitaa. Tumefanya hivi kwa sababu tunajua maeneo hayo ndiyo yeye vyanzo vingi vya maendeleo ambayo vikiboreswa nchi haweza kupiga hasu katika maen-

deleo," alisema Balozi Okada. Naye Waziri wa Fedha na Uchumi, Mustafa Mkulo, aliishukuru Serikali ya Japani kwa kutoa msaada huo na kusema Tanzania inabachimu msaada inayotolewa na nchi wahisani, ikiwamo Japani, kwan. nchi hizo zimekuwa ziki-onyesha moye wa upendo kwa kuhakikisha Wafanzania wanasondoka katika hali ya umasikini ulokithiri. Alisema msaada ulitolewa na Japani utaharashisha mipango ya Serikali ya kuboresha maendeleo ya Serikali za Mitaa katika maeneo mbalimbali nchi-

ni. "Nawashukuru wenzetu Japani kwa kutoa msaada huu, kwani umet- uongeza nguvu ya kuharashisha maore- shoya maendeleo ya Serikali za mitaa. Hatua hii waiyoifanya ni ya moye wa kipekee, kwani hivi majuzi tu walikuwa na matalizo ya kupasuka kwa mitalimo ya nyakha na hivyo walitumia fedha nyingi kutatua tatizo hilo. Lakini kutokana na wema waliorao- badu wako pamoja na sisi katika kuto- aida msaada mbalimbali," alisema Waziri Mkulo.

MTANZANIA Tuesday 06 December 2011 page 3

4-4 外交の視点からの評価

前記のとおり、受入国の国づくり支援において、財政支援（PRS無償）と技術協力を連携させてその成果の拡大を図っていくという日本の援助アプローチは、受入国の改革促進に貢献すると共に、日本の外交効果の向上にも資するという二面性がある。本評価においては、こうした観点も踏まえて外交の視点からの評価を行った。

(1) タンザニア

第3章で詳述したとおり、タンザニアにおいて日本の技術協力で得られた知識・技術・スキルが拡大するという、援助を通じた外交効果の達成がみられた。例えば、農業分野における県農業開発計画（DADP）や灌漑開発の全国的な展開がそうである。また、地方行政分野ではO&ODアプローチ及び地方行政官のための研修枠組みの制度化し、そして研修が全国展開されている。公共財政管理分野では内部監査に関し、財務省の一部機能を局の構築をもって強化したことは大きな貢献である。PRS無償を入れたセクターにおいては、積極的に他ドナーとの協議に参画するとともに、政策アドバイザーから、技術協力プロジェクト、研修、そして専門性を有した担当職員を配置するなど、政策レベルから現場レベルまでを包摂した協力プログラムとして対応していることで目に見える成果が表れていることが確認できた。このような体制で行っている日本の支援については、政府関係者をはじめ他ドナーからの信頼も勝ち得ている証拠である。例えば、前述したように、タンザニア政府外務省からは信頼できるパートナーであり、草の根レベルから政府高官まで日本の支援は親善・善意を基に実施されていることが認知されている、との発言や、USAIDやGIZからも同様の認識である旨の発言があった。このように日本の貢献が政府及び他ドナー間で認知されているとともに、今後の大きな期待も表明する発言が多かったことは、外交効果の一環である。

その一方で、多くのグッド・プラクティスがあり、日本の支援アプローチなどは相手国政府には理解されているものの、PRS無償が技術協力と連携し、その成果を拡大させているといった、PRS無償の効果についての認知度は相手国政府及び日本国の一般市民に対して限定的である。技術協力や様々な援助形態との連携といったプログラムとしてのPRS無償の効果について更なる広報の強化が必要であることも明らかとなった。

政策レベルにおいては、PRS無償を含む財政支援がドナー間及びドナーと政府間の開発協調を促進し、政策改革に関する協議や方向性の共有を図ることに繋がったことが確認できた。また、このような財政支援を通じた開発協調の枠組み全体が、ヘライナー・レポートに指摘されたような状況の解決に役立っている。そして、タンザニア政府をはじめ、他ドナーにとっても相互に開発協力をしやすい状況を作り出している。日本はこの開発協調の枠組みに積極的に参画しており、PRS無償を通じた財政支援とともに、公共財政管理改革や地方政府改革の分野での技術協力が側面的に支援してきたからこそ改善されたと言える。この点で、PRS無償は、財政支援とともに、日本の技術協力が掘り起こした知識・技術・スキルを拡大したという積極的な意義があったと言える。

(2) ガーナ

公共政策部門へのPRS無償に関しての外交効果は同国の財務状況の改善を直接求めることができるようになったことである。一方、保健セクターへのPRS無償では、日本がプログラムアプローチの1つのコンポーネントとして保健セクター財政支援を検討し、それに対して保健大臣より謝辞が述べられている。これらは援助外交上の効果を持ったといえる。

(3) バングラデシュ

バングラデシュにおいては、アフリカ諸国と異なり財政支援を望ましい援助形態とし、それ以外の援助形態を劣後させるということはない。セクター財政支援を望ましいとされたものの、アフリカ諸国の例とは異なり、財政支援に参加することにより生じる直接的な外交的な効果というものは明確には確認できなかった。しかし、PRS無償によって、開発パートナーとのコンソーシアムに日本が参加することを通して、日本が他ドナーと円滑に意見交換を実施できるようになったこと¹⁵¹、さらに政策レベルのインプットを行うことを可能にしたこと、また、日本が参加することによって、政策面においてもその支援が大きくなり、より大きな協力になったということは外交上の効果であった。

さらに、日本のPRS無償による投入上限額は25億円であり、ドナー側支援額10億7,500万米ドルに占める割合からみると金額面での支援は小さい。しかし、以上のように日本の技術協力プロジェクトの成果拡大、対バングラデシュ政府への政策レベルでのインプットや他のドナーとの関係強化などの成果が確認されている。

(4) ザンビア

他ドナーが教育セクターから撤退する中で、日本がPRS無償実施を決定したことにより、日本の教育セクターでのプレゼンスを示すことができたことが指摘されている¹⁵²。

(5) サモア

日本はPRS無償を導入することによって、これまで参画できなかった教育セクターのドナー会合に参加できるようになり、情報の収集や政策決定に関係する議論に加わることができるようになった。また、PRS無償を実施することによって、ニュージーランドやオーストラリアとの開発協調の強化につながり、副次的に日ニュージーランド・日豪の関係強化に寄与することになった。これらの成果に鑑みると、教育セクタープロジェクト(フェーズII)は全体の計画が約30億円であるところ、日本が拠出した1億円は割合としては非常に小さいものの、少ない金額で大きなインパクトを得られている¹⁵³。

¹⁵¹ 外務省国際協力局 国別開発協力第二課ヒアリング。

¹⁵² 外務省国際協力局 国別開発協力第三課ヒアリング。

¹⁵³ 外務省国際協力局国別開発協力第一課ヒアリング。

第5章 評価のまとめと提言

貧困削減戦略支援無償(PRS 無償)は、貧困削減戦略を実施している途上国に対して財政支援を行う日本の無償資金協力のサブスキームの1つであり、2007 年度に開始された。財政支援は、冷戦終結後、特に 1990 年代以降、開発援助の適切な役割やその有効性を巡る議論が活発化する中、新たな援助形態として 2000 年代初頭に導入された。その主な特徴として、国別アプローチを基本とした、途上国自身のイニシアティブ、オーナーシップによる改革実施と現地主導による、途上国・ドナー間の継続的な政策対話と開発協調の推進などが挙げられる。財政支援は、具体的には以下に述べる国際援助動向を背景に、援助見直しにおける援助形態再考の動きの中で、欧州ドナーを中心に導入・推進されたものである。

- 小規模でオフ-budgetのプロジェクト型援助濫立の反省と開発協調の重要性に関する意識の高まり
- 構造調整融資への批判と被援助国のオーナーシップやガバナンス重視の援助政策への意識の高まり
- 援助における貧困削減の上位目標化
- 重債務貧困国(HIPCs)イニシアティブによる債務救済 など

こうした動きを背景に、日本の援助関係者間で、従来のプロジェクト型支援の効果を十分に発揮させるためには、開発政策の上流における議論に積極的に参画し、途上国政府との政策対話及び他ドナーとの開発協調を促進させることが重要という認識が高まった。こうして財政支援型のスキームとして、日本はPRS無償を 2007 年度より導入した。

以下、「5-1 評価のまとめ」に第 4 章「PRS無償の評価」のまとめを記述した上で、「5-2 評価を踏まえた提言」にこれらの評価結果を踏まえて、今後のPRS無償のスキームの改善に向けた提言を示す。なお、本評価では既述のとおり、日本のPRS無償の支援規模は非常に小さいという事実認識のもと分析を行っており、開発効果を引き出すレバレッジ効果の発現状況にも着目して評価を行った。「結果の有効性」については、アウトプットレベルのものであっても評価の時点で確認ができたものは積極的に記載した。アウトカム及びインパクトレベルの分析については、1)PRS無償による政策・制度改革支援は、受入国各国政府の貧困削減戦略や開発プログラムなどと一体化しており、PRS無償自体によって促進された政策アクションと政府のプログラムを切り分けることは難しいこと、2)PRS無償が対象とする政策・制度改革の成果発現への経路は、外部要因の影響や、タイムラグもあり複雑であること、3)複数のドナーが共通の開発課題の改善・改革に向けて、資金供与や政策協議を行い、改革の進捗状況について共同でモニタリングを行う財政支援においては、PRS無償のみを取り出して、それが実際にどれほど改革に寄与しているかを定量的に測定することは困難であることから、セクター全体の改革進捗状況という観点から分析を行った。

5-1 評価のまとめ

5-1-1 政策の妥当性

PRS無償の実施は、1) PRS無償受入国の開発ニーズとの整合性、2) 日本の援助政策の上位政策(政府開発援助大綱(ODA 大綱)・ODA中期政策)、日本の対アフリカ支援政策、国別援助方針との整合性、3) 国際的優先課題(国連ミレニアム開発目標(MDGs))・財政支援を巡る国際援助動向との整合性、4) 日本の比較優位性、5) 日本の財政支援への参画の観点から妥当性は高いと判断される。「政策の妥当性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

(1) 日本の援助政策の受入国の開発ニーズとの整合性

PRS無償の供与は、援助形態(財政支援)及び支援対象分野・セクターの双方の観点から、受入国各国の開発ニーズに対して整合的である。援助形態については、アフリカ各国の政府(タンザニア、ガーナ、ザンビア)は、財政支援が望ましい形態としている。バングラデシュ政府は、財政支援が望ましい援助形態とするという姿勢はみせていないが、セクター・ワイド・アプローチ(SWAp)が採用されており、セクター財政支援のニーズがある。サモアは、プロジェクト型援助から、援助形態が変化し、同政府がプール・ファンドのシステム導入を要請するという経緯があったことから、財政支援のニーズがある。また、PRS無償による支援対象分野・セクターは、タンザニア(農業、地方行政・地方自治、公共財政管理、貧困モニタリング)、ガーナ(行政能力向上及び制度整備・公共財政管理、保健)、バングラデシュ(教育)、ザンビア(教育)、サモア(教育)となっており、各国の各開発ニーズに対して整合的である。

(2) 日本の援助政策の上位政策との整合性

PRS無償は、日本のODA政策、日本の対アフリカ支援政策、国別援助方針に整合している。PRS無償の目的はODA大綱の基本方針と整合的であり、PRS無償が貧困削減戦略文書(PRSP)への包括的な支援を実施するという観点からODA中期政策とも整合的である。また、PRS無償は、日本の対アフリカ外交政策(2005年のグレンイーグルズ・サミット及び過去、アフリカ開発会議(TICAD)で表明された対アフリカ支援政策・方針)との整合性も確保されている。さらに、支援対象国の国別援助計画の基本方針、支援の方向性、重点分野・セクターなどに照らして、PRS無償は当該計画とも整合的である。なお、対サモアの国別援助計画は策定されていないが、2009年の第5回太平洋・島サミットで日本が表明した援助方針や2011年に実施された日・サモア経済協力政策協議で合意した支援政策に照らして、PRSは日本の対サモア援助政策に対して整合的であると言える。

(3) 国際的優先課題・財政支援を巡る国際援助動向との整合性

貧困削減を目的とするPRSPへの包括的支援を主要目的とするPRS無償は、MDGsと貧困削減という観点から第一義的に整合的であるといえる。また、各PRS無償の支援が実施さ

れた各セクター(農業, 地方行政・地方自治, 公共財政管理, 貧困モニタリング, 教育, 保健)は, 直接的及び間接的にMDGsとの整合性があることが確認された。また, PRS無償の目的の多くは直接的に, 援助効果向上の取組に係る国際的な援助動向の重要アジェンダと目的を同一としている。

(4) 日本の比較優位性

タンザニアの事例分析から, 日本の援助が他国と比較して優位性を持つとされる点として, 1)援助手法の多様性／相乗効果, 2)現場力¹⁵⁴, 3)援助の質／日本に優位性のある知見の直接的な移転, 4)ニーズ抽出に向けた参加型プロセス, 5)信頼性の5つが挙げられる。いずれも日本の援助ならではの特性であり, 現地調査においてタンザニア政府及び他ドナーから高く評価されていることが確認された。

(5) 日本が財政支援に加わったことの妥当性

PRS無償導入時に日本が置かれていた援助環境や抱えていた課題に答えるものとしてPRS無償という支援ツールを選択したことは正しかったと言える。PRS無償の導入当時, アフリカにおいて途上国及びドナー間の開発協調が進む中で, 日本は1)ドナーの一員としての責任をしっかりと果たし, 効果的な援助を実施するためには, 財政支援の枠組みに参加して政策協議の場で発言権を確保する必要がある, また, 2)ODAに対する日本国内からの改革要請への対応(内なる改革の推進)が求められていたと考えられる。当時日本が抱えていた課題や問題意識に対してPRS無償という支援ツールがこれを解決する手段として期待されており, 評価時においてこれが実現していると言える。(「5-1-4 外交の視点からの評価」の「(b)政策的インプットができる位置づけの確保」を参照)

5-1-2 結果の有効性

全般的に, 時間的経過の観点から開発プログラム目標の達成状況を定量的に測るまでには至っていないものの, タンザニアの事例においては, 一定の効果が既に現れていると判断された。また, タンザニアにおいてはPRS無償支援セクターのアウトカム, インパクトレベルの効果を明確に測るためにはモニタリング・評価枠組みの更なる強化が必要であることが確認された。今後, その国の現状にあった指標の選定を行うなど, 中身の質の向上が期待される。PRS無償の「改革実効性を高める効果」については, 財政支援は, 改革進捗の加速に貢献したという観点から「後押し効果」はあったと考えられるが, 「シンボル効果」については現地ヒアリングからは明確には確認できなかった。今後, 同効果が発現するためには, タンザニア政府が公共支出レビューのプロセスを早期に再開した上で, 引き続き国家システムの改善・強化に向けて努力を行っていることを積極的に対外発信していくことが重要である。「コーディネ

¹⁵⁴ 援助の現場があり, 現場に人材を置き, その人材からの現場のニーズや課題を抽出できる力。そして, こうした課題を横断的・整合的に検討して, 実際的なアプローチから政策に反映することができる力。

ーション効果」については様々な意見が示されたが、政策改革に関する協議や方向性の共有がタンザニア政府内及び政府・ドナー間で促進された。「結果の有効性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

(1) 支援対象分野・開発プログラム目標の達成状況

(ア) タンザニア

PRS 無償を対象とした農業、地方行政、公共財政管理、貧困モニタリングのための開発において、以下のようなPRS 無償による効果が現れていることを確認した。農業分野では、例えばASDP共通基金の使途 75%を占める県農業開発計画(DADP)が現在ではすべての県で策定、実施(報告を含む)されるに至っている、という目に見える成果が上がっているが、これは日本の技術協力プロジェクトを通じて DADP のガイドラインが策定され、ガイドラインを用いた計画策定方法の研修が県の職員に対して実施された結果である。また、地方行政分野では、参加型計画策定プロセス(O&OD)アプローチの「モデル」が策定され、現在地方自治体開発交付金(LGDG)共通基金により全国へ普及するための制度枠組みが形成されつつある、という段階であった。公共財政管理では、中央政府及び地方政府の検査報告書の質の改善、会計検査官の能力向上及び設備の整備などの成果もあがっている。貧困モニタリング分野においては、家計調査や各種セクター調査などの実施、データの整備、職員の能力向上などが実施されている。

(イ) ガーナ

2011年のPAF評価では、設定されている12の全省庁関連トリガーのうち、11が達成され、20のセクター・ターゲットのうち、16が達成されている。全省庁関連トリガーのうち達成できなかったものは、保健と教育などの分野横断のコミュニティベースの共通目標メカニズムの設定であり、全省庁関連トリガーはほとんど達成されている。

保健分野については、主たる対象プロジェクトは事業途中であり、PRSの達成状況を測ることは時期尚早である。しかしながら、PRS無償が目的とする母子保健関連の指標は改善傾向にある。

(ウ) バングラデシュ

開発プログラムが現在途中であるため、最終的なプログラム目標の達成には至ってはいないが、進捗状況はDLIによりモニタリングされ、9のDLIのうち5つが達成されている。

技術協力プロジェクトの成果拡大という点に関しては、日本の技術協力による貢献が、PE DP3 に反映され、実施されているという成果が確認されている。例えば、JICAの技術協力プロジェクトの成果である理数科の教科別研修プログラムの全国展開が、PEDP3に明記されたり、JICAの技術協力プロジェクトで試行的に導入した活動が、PEDP3の活動として正式に採用され、実施されるようになったりしている。

(エ) ザンビア

PRS無償は、複数のドナーが教育セクターから撤退した後、教育省によるサービス・デリバリーの資金面で大きな貢献を行っている。このような支援を背景に、PRS無償により促進が期待される日本の技術プロジェクトが、現在全国展開中となっている。

(オ) サモア

PRS無償が対象とする開発プログラムは現在実施途中であるが、特に日本のPRS無償が貢献した教育のアクセス分野では、8つの小学校の改築が実施されるなど、プログラムの実施が進んでいる。

(2) 改革促進効果

PRS無償の支援対象分野の改革プロセスを遂行する過程で行われた政策対話、開発協調及び国家政策・国家システムへのアラインメント、改革実施体制の構築・強化を通じて発現すると想定された財政支援の3つの効果について、タンザニアの事例をレビューした。「後押し効果」については、財政支援なかりせば、支援対象分野での改革進捗の速度は現在の状況ほど効果が上がっていなかったものと考えられる。「シンボル効果」については、財政支援がタンザニア政府の改革へのコミットメントを内外に示し、政府の信用強化に貢献するツールとして十分な機能を果たすことができたのか現地ヒアリングからは明確には確認できなかった。今後、同効果が発現するためには、タンザニア政府が公共支出レビューのプロセスを早期に再開した上で、引き続き国家システムの改善・強化に向けて努力を行っていることを積極的に対外発信していくことが重要である。また、日本としては粘り強く先方政府の改革努力を促し、支援を継続していくことが重要である。「コーディネーション効果」については、政策改革に関する協議や方向性の共有がタンザニア政府内及び政府・ドナー間で促進されたと考えられる。

5-1-3 プロセスの適切性

PRS無償は、本スキームの策定(制度設計)プロセス及び実施・モニタリングプロセスにおいておおむね適切であったと判断されるが、今後、政策の妥当性や結果の有効性を確保する上では改善すべき点がある。「プロセスの適切性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

(1) 策定(制度設計)プロセスの適切性

PRS無償スキームの設立プロセス(設立の必要性があった背景に鑑みた制度設計プロセス)及び事業の仕組みについては適切である。一方、PRS無償の供与国の決定及び支援内容(セクター)の決定プロセスについては、今後改善の余地がある。

PRS無償スキームの設立プロセスについては、当時の日本を取り巻く援助環境の中、援助の現場からの強い問題意識や要望を踏まえて、現場での最前線の声を取り入れながら本スキームが設立されたことは、策定のタイミングも含めて適切であった。また、制度設計に携わっ

た担当者の多くはそれぞれ開発協調が盛んであった国々での現場経験が豊富であり、現場での問題意識を共有することができ、現実的な制度の設計を行うのに適切な関係者が素案の策定に携わったと言える。

事業の仕組みについては、現地機能強化の観点から、現地から上がった調査票や在外公館の意見が意思決定の材料として重視されている。こうした現場志向の意思決定は、受入国政府や現地ドナー・コミュニティでの継続的な政策対話や開発協調をベースとするPRS無償において極めて重要であり、事業の仕組みは適切であると考ええる。

PRS無償の供与対象国を選定するにあたっては、どのような国が対象になるかといった方向性を示す方針・考え方はあるが、採択された場合とされなかった場合についての、決定プロセスに関する情報共有が日本関係者間で行われていない。

また、PRS無償の支援内容(セクター)の決定プロセスについては、タンザニア、ガーナ、ザンビア、バングラデシュについては、これまでの日本の技術協力を通じて創出されたナレッジ(知識・技術・スキル)があるセクター、又は日本として重視している、知的な政策への貢献を実施したいセクターにPRS無償が供与されている。一方、サモアの場合は、政府との政策対話及び他ドナーとの開発協調の促進の観点から実施された向きがあり、異なる位置づけとなっている。こうしたことから、今後、現場レベルと本邦本部レベルとの間で決定プロセスの共有を図り、現場での支援活動の見通し・予測性や計画性を高めることにより、効率的・効果的な援助実施につなげていくことが望まれる。

(2) 実施・モニタリングプロセスの適切性

PRS無償はJICA法第13条に基づき、実施主体はJICA、外務省は予算・制度の管理を行っている。資金拠出のプロセスについては、タンザニアの事例から、拠出のタイミングがタンザニア側の望む時期とギャップが生じている、という課題も浮かびあがった。受入国側の予算システムを踏まえて、当該国会計年度の早いタイミングでの拠出が可能となるよう手続きが進められることが重要である。

モニタリングプロセスについては、タンザニアのケースでは、政府及びドナー共通の成果指標が策定されており、モニタリングの実施体制・メカニズムも存在していた。拠出した基金の使われ方及びセクター全体の成果のモニタリング・評価を実施するこのような体制に日本は積極的に参画していることが確認できた。ただし、実施の進捗状況を定期的に把握し、フォローするプロセス(体制・メカニズム)は確かに存在するが、それ自体では十分ではなく、今後、その国の現状にあった入手可能な指標の選定や報告書の質の改善、適切な目標値の設定を行うなど、中身の質の向上が課題となっている。

2012年度の行政事業レビューにおける改善提案を受けた、PDCA¹⁵⁵サイクルの強化につ

¹⁵⁵ PDCA: Plan(案件形成), Do(実施モニタリング), Check(評価), Act(フォローアップ)。。PRS無償のような政策支援型財政支援は、政策課題・プログラムの継続的な協議・検討・進捗モニタリングを通じて受入国の改革努力の促進を図る援助形態であり、モニタリングは実施の一部分であることから、いわゆる実施に関しては、「実施モニタリング」として「D」に分類した。行政事業レビューに関する外務省の資料においても、「D」は「実施モニタリング」と記載されている。

いて、1)現地プログラム形成プロセス、合同モニタリング・評価への参画の強化、2)「事前評価」の実施及び公開について、タンザニアでは1)は既に実施されていることが確認できた。また、日本側関係者へのヒアリングで、バングラデシュにおいては、第三次初等教育開発計画(PEDP 3)の策定に JICA 技術協力専門家や政策アドバイザーが実質的な助言を行っており、成果指標の策定に対しても参画していることが明らかとなった。ガーナ、ザンビアにおいても同様に、PRS 無償を拠出するプログラムの策定に技術協力関係者が技術的な助言を行うなど積極的に参画があった旨回答があった。一方、2)については行政事業レビュー以降にPRS無償が決定したバングラデシュ、ガーナ、ザンビアの案件について「事業事前評価」が実施され、それぞれ事業事前評価表が公開されている。しかし、いずれも2012年12月以降に交換公文(E/N)が締結された案件であり、また、PRS無償を拠出したプログラムがまだ実施途中であるため、明確なインパクト等は発現されていなかったが、プログラムが目指す目標に向かったアウトプットの発現が確認できた。

現地の実施体制については、現地でマクロレベルの開発・改革プログラムの進捗をモニタリングし、その状況を踏まえた具体的な議論・提言ができる専門性を有する人員が配置される必要があることから、現地ODAタスクフォースの整備状況が支援の実施に重視されている。タンザニアの事例では、他PRS無償供与国と比較すると強固な体制であったことが確認された。

他ドナー・国際機関との連携については、拠出資金の使途や使途方法、目標の達成状況について、公式・非公式の場で情報共有が活発に行われており、ドナー関係者との連携が図られている。タンザニアの場合、PRS無償を投入することでこのような他ドナー・国際機関との連携が可能となり、そして活発化したとも言える。また、サモアの例のように、ニュージーランドとのドナー協調を目的としてPRS無償を供与した例も見られた。

日本の他ODAスキームとの連携については、PRS無償は従来実施してきた技術協力プロジェクトの効果の拡大を目的としていることから、基本的に優良な技術協力プロジェクトが実施されている国・セクターと連携している。また、技術協力プロジェクトだけではなく、政策アドバイザーなどの専門家派遣、青年海外協力隊(JOCV)、本邦研修などを含め、様々な技術協力のスキームと組み合わせて「プログラムアプローチ」として実施していることが確認できた。

広報の活用については、タンザニアでは、日本がPRS無償を通じて当該セクターの基金に財政支援を行っていることは政府関係者やドナー間では広く知られていることが確認できた。日本大使館は、PRS無償の拠出の際にはプレスリリースを出し、署名式の開催はタンザニアの英語及びスワヒリ語の新聞やテレビにも大きく取り上げられている。一方、日本国内においても、成果の広報という意味では、プロジェクトレベルの効果は広報していても、PRS無償と連携して「プログラム」としての広報がみられず、十分とは言えないと考えられる。更なる広報の改善に向けて一層取り組んでいく余地はあると考える。

5-1-4 外交の視点からの評価

受入国の国づくり支援において、財政支援(PRS無償)と技術協力を連携させてその成果の拡大を図っていくという日本の援助アプローチは、受入国の改革促進に貢献すると共に、日本

の外交効果の向上にも資するという二面性がある。本評価においては、こうした観点も踏まえて外交の視点からの評価を行った。

(ア) タンザニア

政策レベルにおいては、PRS無償を含む財政支援がドナー間及びドナーと政府間の開発協調を促進し、政策改革に関する協議や方向性の共有を図ることに繋がったことが確認できた。日本はこの開発協調の枠組みに積極的に参画しており、PRS無償を通じた財政支援とともに、公共財政管理改革や地方政府改革の分野での技術協力で側面的に支援してきたからこそ改善されたと言える。この点で、PRS無償は、財政支援とともに、日本の技術協力が掘り起こした知識・技術・スキルを拡大したという積極的な意義があったと言える。

外交の視点からの評価については、タンザニアの事例から以下4点が挙げられる。

(a) 日本の知識・技術・スキルの拡大化

技術協力プロジェクトの成果としての日本の知識・技術・スキルを全国レベルに普及し、制度の実効的機能の強化を図ることは援助を通じて達成しえる最も高度な外交的効果である。タンザニアにおいては、農業分野における県農業開発計画(DADP)や灌漑開発の全国的な展開、地方行政分野ではO&ODアプローチ及び地方行政官のための研修枠組みの制度化、そして普及など、日本の技術協力の成果が、PRS無償を投入した共通基金の資金を通じて定着・普及・拡充することに成功しており、プロジェクトの枠を超えた成果の発出が実現されていることが確認された。

(b) 政策的インプットができる位置づけの確保

また、手続きコスト削減のため、各セクターでドナーの意見を調整し、リード・ドナーが代表して政府高官と協議することとなっている。すなわち、リード・ドナーにならないければ直接政府高官との協議に参加することが限られており、逆にリード・ドナーになれば、政府高官へ直接的な政策的なインプットを行うことができ、二国間としての外交効果も高まる。リード・ドナーとなるためには、セクターにおいてはセクターの共通基金へのPRS無償などを通じた資金的貢献が前提条件となっている。リード・ドナーをはじめ中心的ドナーはセクター内のドナー間はもとより、政府との信頼関係を高め受入国政府との距離を縮めることができる。特に、タンザニア外務省からの発言は、日本がPRS無償を拠出したことで、日本と政府及び他ドナーとの信頼関係が更に強化されたことへの証明となっている。さらに、日本の協力は、親善・善意に基づくものとの認識が草の根レベルから政府高官にまで根付いている旨の発言があった。農業セクター及び地方行政セクターにおいてはそれが実現できており、日本の政策がセクターにインプットされていることが確認できた。

(c) 日本の成長戦略(民間セクター支援)強化

PRS無償が対象としている農業、地方行政、公共財政管理の分野における制度構築・強化は、民間セクターのための投資環境整備にもインパクトを与え、民間セクターを通じた途上国の開発促進の観点からも日本の成長戦略の実現に貢献する外交効果を有する。

(d) 人的ネットワークの構築及び信頼関係の醸成

PRS無償を実施しているセクターにおいては、政策協議及び調整において政府関係者及びドナー関係者と密に協議することとなり、そのことを通じた人的ネットワークや信頼関係の構築・強化は日本の開発協力への理解と支持拡大に貢献する。これは一つのプロジェクトでは成し得ないことである。タンザニア外務省からは、「日本が財政支援への協力に参画するまでは時間がかかったが、日本の協力は非常に慎重かつ戦略的で、信頼できるパートナーと認識している」、また、「日本の財政支援への参入は、他ドナーに対しても保証(assurance)を与える役割を担った」などの発言があり、PRS無償を入れたことで、日本と政府及び他ドナーとの信頼関係が更に強化されたことが確認された。さらに、日本の協力は、親善・善意に基づくものとの認識が草の根レベルから政府高官にまで根付いている旨の発言があり、強い信頼関係を裏付けていた。

(イ) ガーナ

公共政策部門へのPRS無償に関しての外交効果は同国の財務状況の改善を直接求めることができるようになったことである。一方、保健セクターへのPRS無償では、日本がプログラムアプローチの1つのコンポーネントとして保健セクター財政支援を検討し、それに対して保健大臣より謝辞が述べられている。これらは援助外交上の効果を持ったといえる。

(ウ) バングラデシュ

バングラデシュにおいては、アフリカ諸国と異なり財政支援を望ましい援助形態として、それ以外の援助形態を劣後させるということはない。そのため、PRS無償に参加するということによる直接的な外交的な効果というものは明確には確認できなかった。しかし、PRS無償によって、開発パートナーとのコンソーシアムに日本が参加することを通して、日本が他ドナーと円滑に意見交換を実施できるようになったこと、さらに政策レベルのインプットを行うことを可能にしたと、また、日本が参加することによって、政策面においてもその支援が大きくなり、より大きな協力になったということは外交上の効果であった。

(エ) ザンビア

具体的なプログラムの成果は現時点では明らかではないものの、教育分野がザンビア政府にとって重要セクターであったことを想起すれば、日本がPRS無償を供与することによって、ザンビア政府の改革へのコミットメントを支援するというシンボル効果を下支えするという効果があったといえる。

(オ) サモア

日本はPRS無償を導入することによって、これまで参画できなかった教育セクターのドナー会合に参加できるようになり、情報の収集や政策決定に関係する議論に加わることができるようになった。また、PRS無償を実施することによって、ニュージーランドやオーストラリアとの開発協調の強化につながり、副次的に日ニュージーランド・日豪の関係強化に寄与することに

なった。

5-2 評価を踏まえた提言

5-2-1 本評価の提言に係る基本的な考え方

提言は、本評価実施の前年度(2012年度)に行われた行政事業レビューにおける改善提案を受けた、PDCAサイクルの強化や事業の効率化に向けた取組¹⁵⁶を念頭に、今後の更なる強化に向けて、PDCAサイクルに照らして行う。(行政事業レビューを受けたPDCAサイクル強化の取組については「4-3-2 実施・モニタリングプロセスの適切性」の「(4)PDCAサイクルの確立」を参照。)

財政支援型の支援としてPRS無償が2007年に新設されて5年以上が経過し、2012年度には行政事業レビューが実施され、PRS無償の課題として前記のとおり、PDCAサイクル確立の必要性が指摘された。被援助国の開発目標達成のために必要な資金を共通基金(コモン・ファンド)や被援助国の一般会計に直接拠出する本スキームにおいて、日本独自の効果が分かりにくいという指摘がこの背景にある。PDCAサイクルの確立には、個別案件ごとに事業目的に照らして適切に評価し、その結果を次のサイクルに生かす仕組みの確立が必要であり、PRS無償についても、達成すべき目標が明確にされ、その達成状況をフォローするメカニズムが確保されることが重要である。具体的には、1)事前評価の実施・公表、2)その結果を踏まえた支援実施、3)共同モニタリングを活用した事後評価、4)次年度への反映という日本独自のPDCAサイクルが導入されている¹⁵⁷。評価チームはこうした背景を踏まえて、今後のPRS無償の政策立案やより効果的・効率的な実施に向けて、以下を提案する。(本評価で取り上げた提言は、Plan(案件形成)及びDo(実施モニタリング¹⁵⁸)段階に該当する提言である。)

5-2-2 提言

Plan(案件形成)に関する提言

(1) PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進

現状、PRS無償の供与国については供与国選定の方針・考え方(以下囲み参照)は策定されているが、供与国の決定のプロセスが日本の関係者間で共有されていない。これまでの経

¹⁵⁶ 現地プログラム形成プロセス、合同モニタリング・評価への参画の強化と事前評価の実施及び公表の重要性が認識され、2012年度中にバングラデシュ(教育セクター)及びガーナ(保健セクター)向けPRS無償(教育)の事前評価が実施・公表されている。

¹⁵⁷ PRS無償はJICA法13条に基づき、実施主体はJICAとなっている(外務省では予算・制度管理を実施)。

¹⁵⁸ 前記のとおり、PRS無償のような政策支援型財政支援において、モニタリングは実施の一部分であることから、いわゆる実施に関しては、「実施モニタリング」として「D」に分類した。

験を踏まえて、PRS無償の供与国の決定過程を明らかにし、関係者と共有することが重要である。

【PRS無償の供与国に関する現状の選定方針・考え方】

- PRSPが策定されているか。ただし、計画だけではなく実際に実施されているのか判断。また中期的な実施枠組みの存在の有無
- 経済、政治の安定状況(支援を行うことが安定に貢献する可能性が高いかどうかという観点も含む)
- 行財政改革への取組状況(改善に向けた取組があり、それを支援することで改善が見込めるかどうかという観点も含む)
- 世銀・国際通貨基金(IMF)を含め、財政支援の枠組みが既に存在しているか(他ドナーから既に財政支援を受け入れているか)
- モニタリング機能が確立しているか
- 連携すべき優良技術協力案件があるか
- 日本側の現地の体制が整っているか(現地ODAタスクフォース体制)

(出所)ODA白書参考資料集及び外務省国際協力局開発協力総括課からのヒアリングによる

関係者からのヒアリング結果を総合的に判断すると、現在の供与対象国以外にも、今まで非公式ベースで開発効果向上の観点からPRS無償の実施に関心を示していた国が複数あったと考えられる。これに対して、サモアへのPRS無償の拠出は、開発効果の観点というよりは、サモア政府との政策対話やニュージーランドとのドナー協調の促進の観点から単発的に実施された向きがあると考えられる。サモアの場合、PRS無償スキームの設立の経緯からみると、他国が重視する開発効果の観点とは異なる点(外交的効果)が着目されて選定されたものと考えられる。上記のとおり、供与国の選定は、PRS無償の供与国選定の方針・考え方を踏まえて検討が行われているが、関係者へのヒアリングによると、採択された場合とされなかった場合についての、決定プロセスに関する情報共有はなかったものと思われる。現場レベルと本邦本部レベルとの間で決定プロセスの共有化を図り、現場レベルでの支援活動の見通し・予測性や計画性を高めることにより、効率的・効果的な援助実施につなげていくことは、行政事業レビューでの指摘にも対応するものである。また、これによって、相手国政府や他ドナーに対する日本の立場を一層確固たるものにできると考える。

供与国を検討する際の視点としては、「対象途上国にとって重要な開発課題を見極めた上で、当該政府及びドナーが開発協調を図りながら課題の改善・改革促進に向けて包括的に取り組んでいくこと」を大前提¹⁵⁹に、「対象途上国のPRSP／開発戦略に盛り込まれた重要政策や、マクロレベルの行財政改革を実施するために知識・技術・スキルの移転が有効であり、こうした支援ニーズに対して日本が技術協力を通じてサポートができる国」を優先的に選定することを提案する。これは、「より熟した技術協力のナレッジを定着・普及・拡充するセクタープログラムが当該国政府にあり、それを日本がPRS無償で支援する」ことを意図している。すなわち、PR

¹⁵⁹ 当然、前記囲み【PRS無償の供与国に関する現状の選定方針・考え方】の要件を満たす必要がある。

S無償と技術協力の一層の連携を図り、日本の比較優位性がある「現場力」を発揮することで開発効果を一層高めていくということである。プログラムアプローチの効果を高めるために戦略的な制度としてPRS無償を活用していくことが望まれる。これは、受入国の国づくり支援において、改革促進に貢献すると共に、日本の外交効果の向上にも資するという二面性があると考えられる。この方向性を追求するための相手国側の条件としては、財政支援を実施するための枠組みが存在し、かつ、改革に向けたオーナーシップとコミットメントがあり、受入国政府の改革の方向性を主要ドナーが支持していることである。そして、日本側の条件としては、相手国政府との政策対話や技術協力の成果を先方の国のシステム（計画策定や予算管理など先方政府の重要中枢機能）に組み入れ、持続可能な形で広げるためにPRS無償が活用できることである。これは、取りも直さず「PRS無償を供与することによって、公共財政管理を中心とする財政運営の強化に役立つ国であれば、PRS無償を実施する意義（以下囲み参照）を充足する限りにおいて、今後の供与対象国となり得る」ことを意図している。

【PRS無償を実施する意義】

- プロジェクト型支援による援助を主として継続しつつ、それと補完的に財政支援を実施することで援助効果を一層拡充していくこと
- ナレッジ(知識・技術・スキル)を相手国のシステムの中で定着、普及させること
 - 資金供与と政策対話・能力開発支援を併せ行うことで、政策上流の協議枠組みに参加し、日本が重視する分野において発言力を強め、日本のプレゼンスの一層の向上を図るとともに受入国の着実な自立化を支援すること
 - 日本の援助の方針や考え方を受入国の開発計画に反映していくこと、また、先方政府の開発ニーズをより的確に把握し、全体像を十分理解した上で、案件形成・実施・モニタリングを行うこと
- 個別事業の有効性や持続性の発現の鍵を握る経常経費の予算を支援していくこと(財政への補填)
- 先方政府の開発戦略に基づいて、極力相手国の制度や手続きを利用して支援を行う(アラインメントの向上を図る)ことにより、相手国のオーナーシップの強化を図ること
- 受入国側の取引費用の削減を図ること

(出所)関係者へのヒアリングなどから総合的に判断して取りまとめた

(2) 供与規模・供与時期の見直しと政策レベルにおける複数年度のコミットメント

(ア) 供与規模

供与規模については、PRS無償の役割の重要性に鑑みると、中長期的には拡大していくことが期待される。これはPRS無償全体の規模の増大と一件当たりの規模の増額の双方を意図した提言である。特に第5回アフリカ開発会議(TICAD V)を踏まえ、アフリカ諸国へ資金協力を増やしていく方向性が示唆されている中で、開発援助が日本の対外的な活動として有効なものであるためには、途上国側の公共財政管理や調達管理などの国家システムを改善・強化していくことがますます重要になってくると思われる。そして、こうした支援ニーズに対して技術協力を通じてナレッジ(知識・技術・スキル)を相手国のシステムの中に定着・普及・拡大させ

て開発効果の向上を図ることは従来以上に必要であると考え。さらに、日本が実施するプロジェクト型支援の有効性や持続性を高めることも視野に、経常予算への資金手当てが必要となることもあろう。このようにPRS無償には、他の援助形態にはない特異性があり、こうしたPRS無償の特徴を活かす余地が今後ともなお一層あるものと確信する。こうした中で、今後もPRS無償を戦略的に活用していくことは重要である。これらの開発課題を抱えるアフリカ諸国は今後も増えていくことが予想され、また、こうした国々のうち、開発支援ニーズ全体に占める行財政改革の支援ニーズが高い国(行財政が十分に整っていない途上の国)が含まれることも想定される。供与規模の増額は、日本としてその国との関係を重視し、更に強化していこうとのメッセージになる。また、PRS無償を継続的に実施することにより、日本がその国の行財政改革支援を重要視し、その国の改革が望ましい方向に向かっていると日本が評価していることのメッセージにもなる。こうしたメッセージを発信することによって、日本はその国における発言力の一層の強化を図ることができる。途上国において、日本が重要と考える開発課題で状況の変化があるのであれば、供与規模を検討する際、こうした変化に応じた対応をとることが期待される。

(イ) 供与時期

供与時期については、受入国側の予算システムを踏まえて、当該国会計年度の早いタイミングでの拠出が可能となるよう手続きが進められることが重要である。また、各プログラムの状況によっては予算システムのみならず、各プログラムの共通ルールなどを考慮して供与時期を柔軟に決定することが重要である。同じ額を拠出する場合でも、受入国の予算サイクル若しくはプログラムのタイミングに沿って最も必要とされる時期に供与することにより、受入国政府及び関係ドナーへの印象も異なり、日本が拠出していることのインパクトが高まると考える。タンザニアへのPRS無償資金供与の場合、日本は近年、早くもタンザニアの会計年度の第3四半期、遅い場合は第4四半期での拠出となっている。現地関係者からは、タンザニア側が望むタイミングとギャップが生じている、という課題が指摘され、改善を求める強い要望が示されている。先方の資金ニーズに応じて効果的に供与するためには、日本側の手続き(調査票・要請書の取付け→審査・決定→閣議→E/N 及び贈与契約(G/A)→拠出)の前倒し、若しくはファーストトラック手続きの導入といった措置を検討すべきである。

(ウ) 政策レベルにおける複数年度のコミットメント

日本は、単年度予算制度のため複数年のプレッジは難しいとしても、政策面においては、複数年度のコミットメントを公式表明することを検討すべきである。基本的に、PRS無償を含む財政支援は、受入国の開発課題への対処や国家システムの改善・強化を、受入国の開発戦略に基づいて、受入国の制度や手続きを利用しつつ、受入国政府及び関係ドナーが協力して進める取組である。また、財政支援は、改革進捗状況のモニタリングについても政府及び関係ドナーが共同で行い、その結果を次の政策・プログラム策定などにフィードバックする、といった継続的な取組である。実際、日本はこれまで、少なくともPRS無償を拠出するセクターのプログラムが完了するまでは継続して入れ、プログラムの途中で止めるということはしていない

¹⁶⁰。日本は、こうした“財政支援の特質”に留意し、支援を途中で中止する特段の事情がない限り、政策面でのコミットメントを公式に表明するべきである。これにより、受入国政府の予測性を高めるとともに、日本側の現場レベルでの支援活動の見通し・予測性や計画性を高めることにもなり、効果的な援助実施につなげていくことが可能となる。また、PRS無償の継続的な実施を公式に表明することは、日本が当該国の国づくり・改革支援を重要視し、改革の方向性を支持していることを表明するものであり、当該国との二国間関係で外交上においても信頼関係の強化につながるものと期待される。逆に、複数年度のコミットメントを行わないことにより、現場の開発協調の枠組みにおいて、日本の孤立を招く可能性は否定できない。

Do(実施)に関係する提言

(3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備

PRS無償を実施するための日本側の投入(現地体制・機能の整備や人材の配置など)には限りがあることから、短期的な対応としては、「選択と集中」に基づいて、日本としての重点国に対して優先的に投入を行うことが重要である。

実施体制及び人材の配置は、政策支援型財政支援であるPRS無償の実施において非常に重要な要素である。資金を投入するだけでなく、日本が重視する分野で日本がリードを取り、「政策協議の場で発言力を強化して政策に食い込んでいく」ためには、当該国の重点分野において、「具体的にどのような取組が必要で、実際にどのような支援を実施し、どのような成果を上げているか」について対話と発信を行い、受入国政府や主要ドナーから評価されることが重要である。現地調査を行ったタンザニアでは、JICA事務所の人員が非常に充実しており、PRS無償を効果的に活用するための現地体制が整備されていると考える。しかし、今後、短期的には支援対象国全てにタンザニアと同じレベルの人員配置や現地体制・機能を展開するには限界がある。そこで、まずは「選択と集中」に基づいて戦略的に資源配置を行い、日本としての重点国に対してはPRS無償実施による開発効果が最大化できるようにするべきである。そして、中長期的にはこうした開発協調を基盤とするPRS無償／財政支援に対する意欲と能力を持った人材、貧困な途上国における行財政改革支援についての意欲と能力を持った人材を数多く育成していくことが重要である。

戦略的に現地体制・機能の整備を図るためには、まず「制度」の面では、重点国を中心に、現地ODAタスクフォース内での情報共有の充実、現場関係者間でのグッド・プラクティスの共有などを強化していくことが必要である。さらに、こうした取組を通じて、現地ODAタスクフォースが有効に機能するための条件を抽出し、マネジメントを改善するためのガイドラインにとりまとめて役立てていくことが有効であると考えられる。本邦本部レベルにおいては、現場での業務にすぐに役立つセクター・開発課題・スキームなどについての情報やアドバイスを適時現場に提供するなど、日本からのサポート体制を強化していくことが重要である。そして「人」の面では、

¹⁶⁰ 外務省国際協力局開発協力総括課からのヒアリングによる。

重点国において、開発分野の経験者や専門家を従来以上に組織的に登用・配置することが大切である。特に重点分野においては、リードがとれるような有能な人材を戦略的に送り込むことが肝要である。前者の「制度」面での提案は、現場及び本邦本部レベルいずれも行動に移すこと自体はそれほど難しいものではないものとする。後者の「人」の面での提案は、人事や予算などとも密接に関わることから、早急な実施は難しいと思われるが、早めに検討を開始することが望まれる。

中長期的な対応策である人材育成については、例えば、人事交流や国際機関での経験の推進、内外の機関での研修の充実なども有効であるとする。

(4) 日本独自の効果／外交効果のモニタリング

日本独自の効果／外交効果のモニタリングを行う枠組みの構築と、その枠組みに基づく定期的なモニタリングの実施及びその結果の公表を行うべきである。これまでプロジェクト型援助を主たる援助形態として途上国支援を実施してきた日本にとって、財政支援は新しく、馴染みの薄い援助形態であり、現状、財政支援の業務や研究などに従事した経験のある援助関係者は限られている。また、PRS無償のような政策支援型の財政支援のアウトプットは、インフラプロジェクトのように目に見えるわけではなく、その意義・目的を理解し、成果を把握することは高度な知識を要する。日本がPRS無償を実施することについて、日本国民への説明責任を果たすだけでなく、その意義や重要性について国民から積極的な支持を得るためにも、「日本独自の効果」をモニタリングし、その結果を公表することが重要である。

行政事業レビューでの指摘を踏まえて、PRS無償のPDCAサイクル強化の取組は既に着手されているが、モニタリングに関しては、「被援助国及び我が国を含むドナーの間で、財政支援の枠組みを整備。右枠組みに基づき、ドナー会合などの場を通じモニタリング・評価を実施し、我が国が積極的に参画¹⁶¹」することとなっている。すなわち、「関係者による共同レビュー」が基本的なモニタリングとして想定されており、これは日本独自の効果をレビューするものではない。相手国側の開発効果の発現状況に関するモニタリングは、円滑化・効率化の観点からも開発協調の枠組みの中で関係者が共同で実施することが基本であるとするが、日本の外交効果のモニタリングは他ドナーも含めた共同実施には馴染まないものであり、日本が独自に行うべきものとする。そこで、日本としての目的の達成状況をモニタリングする枠組みを作り、定期的にその枠組みに基づいてレビューを行い、その結果を公表すべきであるとする。

「日本独自の効果」の指標として、受入国からのPRS無償への評価の声を聴取することを提案する。例えば、「日本が重視する分野における日本の発言力」、「日本の技術協力の成果の相手国システムへの定着・普及・拡充状況」、「開発協調における日本のプレゼンス」、「マクロの経済政策省庁関係者との人的ネットワークの構築状況」、「受入国の行財政改革における

¹⁶¹ 外務省資料より。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/kanshi_kouritsuka/gyosei_review/h24/pdfs/musyo.pdf

日本の貢献」などが考えられる。これらの指標そのものが外交的効果を含むものであり、また、外交的効果に留まらず、受入国の国づくり支援において、技術協力との連携を含む「協力プログラム」レベルでの評価にもつながるものである。そもそもPRS無償は、これまでの技術協力プロジェクトなどと組み合わせ、協力プログラムとして実施することを基本としていることから、こうした指標に基づく評価を受入国から現地の日本大使館を通じて集めることにより、外交的効果及び協力プログラムの評価を含んだかたちでPRS無償への評価の声を聴取することが可能であるとする。このように日本の独自の効果を、共同レビューとは別に定期的にモニタリングし、公表することにより、国民のPRS無償への理解・支持が深まるものと期待される。

(5) 国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信

日本は、これまで国際援助社会のルールに則った国づくり支援に貢献してきたことをPRS無償／財政支援の枠組みを通じて積極的に発信していくことが重要である。こうした取組は、援助効果向上の観点からは逆行する支援を展開する新興国・ドナーに対しては、財政支援の枠組みを通じて受入国政府と一緒に団結して規制をつくることも可能となることが期待される。こうした取り組みを日本が率先して実施することにより、受入国及び他ドナーからは、日本がより信頼あるドナーとして認知されることにもつながり、ひいてはより高次元での国益の増進にも資することが期待される。

財政支援型援助の主流化が唱えられていた 2000 年代前半から比べると、援助を取り巻く動向が変化してきている一方で、新興ドナー又はパートナーとして新たに参入している国々による個別の単独プロジェクトが増えてきている。そして、これら新興ドナーの動向に関する情報については必ずしもドナー会合や政策協議の場で十分に共有されていない。このような動きはこれまで培ってきた伝統ドナーによる開発援助の方向や開発協調の動きに逆行するものである。

これまで伝統ドナーが進めてきた「援助効果向上」のための国際的な議論が活発化してきた背景はいくつかあるが、この 1 つに、開発援助の在り方として、開発目標や開発戦略を受入国とドナーが共有化し、様々な関係者がその活動を協調させながら効果的・効率的な開発協力を進めていこうとの開発協調の考え方が広く浸透してきたことが挙げられる。日本も効果的・効率的な援助を実現するため「援助効果向上」に積極的に取り組んできた。財政支援型援助への参加もこの一環であると思われる。こうした中で、日本には「どのようにすれば途上国の開発に効果的に役立つか」、という日本なりの開発アプローチについての考えが形成されている。例えば、日本は、中長期的な開発志向のもと開発プロセスの重要性にも着目し、現場における具体的な開発課題について受入国政府と問題意識を共有しながら、互いに協力しながら改善・強化に取り組んできた。これは、相手国政府のオーナーシップを尊重した開発アプローチであり、こうした取組の積み重ねを通じてナレッジ(知識・技術・スキル)が相手国側に蓄積され、日本と受入国の間の信頼関係の深化につながっていった。PRS無償は、ナレッジが受入国のシステムの一部のみに定着するのではなく、当該国に広く普及・拡充させることが可能な援助形態である。今までの日本の長年の経験を踏まえて、日本としての開発アプローチをP

RS無償／財政支援の枠組みを通じてきちんと発信していくことが重要である。

最後に、PRS無償の名称について、本評価の実施を契機に再考することを提案する。近年、途上国側の開発課題が多様化してきており、貧困削減支援以外にも開発ニーズが出てきていること、これまで財政支援の主流化を主導してきた欧州ドナーが財政支援導入当初の貧困削減一辺倒の動きを改めており、ポストMDGsに向けた議論が進められていることなどがこの背景にある。また国際的な動向として、途上国の国家開発計画・戦略自体が貧困削減戦略を包含するものと認識されてきている。PRS無償の名称が時代遅れのものになる前に名称変更の検討が行われることを提案する。これは、国際開発動向の変化に日本が機動的かつ適切に対応していることを対外的に発信していくためにも重要なことである。具体的な変更案として、例えば、「開発戦略・貧困削減支援無償」といった名称が候補として挙げられる。

5-2-3 提言の分類と提言の検討・実施のタイミング

(1) 提言の分類

上記の5つの提言について以下のとおりまとめた。以下表は、外務省『平成21年度外務省第三者評価：過去のODA評価案件のレビュー』（2010年3月）において提案された「提言の質を高めるための改善提言」に沿った分類である。各提言を「政策・戦略の方向性レベルの提言」、「援助手法・援助手続レベルの提言」に整理した上で、それぞれの提言について、どの機関が主導的役割を担いながら検討すべきかを示している。

表 5-1 提言の分類

	本邦本部レベル (外務省／JICA 本部)	現場レベル (日本大使館／JICA 事務所)
政策・戦略の方向性 レベル	(1) PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進 (2) (ア) 供与規模の見直し, (ウ) 政策レベルにおける複数年度コミットメント (3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備	(3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備 (5) 国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信
援助手法・援助手続 レベル	(2) (イ) 供与時期の見直し	(2) (ウ) 政策レベルにおける複数年度コミットメント (4) 日本独自の効果／外交効果のモニタリング

(出所) 評価チーム作成

「(1)PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進」については、PRS無償の政策的・戦略的な方向性について記述しているものであり、外務省本省に対する提言となっている。

「(2)供与規模・供与時期の見直しと政策レベルにおける複数年度コミットメント」については、上記表の3つの領域に跨っている。「(ア)供与規模の見直し」及び「(ウ)政策レベルにおける複数年度コミットメント」については、PRS無償の政策的・戦略的な方向性について記述しているものであり、外務省本省に対する提言となっている。「(イ)供与時期の見直し」については、本邦本部レベルで戦略的に、援助手続の見直しを行うべきという観点から、外務省本省、JICA本部に対する提言となっている。そして、「(ウ)政策レベルにおける複数年度コミットメント」については、外務省本省での政策決定を踏まえて、現場レベル(日本大使館/JICA事務所)でコミットメントの公式表明を行うという観点から、現場での援助手続レベルの提言となっている。

「(3)「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備」については、上記表の2つの領域に跨っている。PRS無償の政策的・戦略的な方向性について記述しているものであり、本邦本部とともに現場レベルにおいても適切な人材配置・体制整備が必要という観点から、本邦本部レベル及び現場レベルの双方に対する提言となっている。

「(4)日本独自の効果/外交効果のモニタリング」については、現場レベルにおけるモニタリング実施について記述しているものであり、現場レベル(日本大使館/JICA事務所)に対する提言となっている。

「(5)国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信」については、PRS無償の政策的・戦略的な方向性について記述しているものであり、現場での発信が重要という観点から、現場レベル(日本大使館/JICA事務所)に対する提言となっている。

(2) 提言の検討・実施のタイミング

各提言の実施・検討時期については、「(1)PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進」、「(2)(ウ)政策レベルにおける複数年度コミットメント」、「(3)「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備」(特に「制度」の面)は優先度が高く、短期的(1~2年以内)に検討に着手し実行することを提案する。これらは、今後のPRS無償の方向性について戦略面・実務面の双方で重要な鍵を握るものであり、受入国や現地の援助コミュニティに対しても外交的なインパクトを及ぼすものである。早急に検討を着手すべき事項と考える。

「(2)(ア)供与規模の見直し、(イ)供与時期の見直し」、「(3)「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備」(主に「人」の面)、「(4)日本独自の効果/外交効果のモニタリング」及び「(5)国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信」は中期的(3~4年程度)に実施していくことを提案する。

表 5-2 提言の検討・実施のタイミング

提言	検討・実施時期
(1) PRS無償の供与国の決定過程に関する情報共有の促進	◎短期的(1~2年以内) に検討・実施
(2) (ウ) 政策レベルにおける複数年度コミットメント	
(3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備(主に「制度」の面)	
(2) (ア) 供与規模の見直し, (イ) 供与時期の見直し	○中期的(3~4年程度) に検討・実施
(3) 「選択と集中」に基づく戦略的な現地体制・機能の整備(主に「人」の面)	
(4) 日本独自の効果／外交効果のモニタリング	
(5) 国際援助社会のルールに則った日本の開発アプローチの発信	

(出所) 評価チーム作成

1. 貧困削減戦略支援としての一般財政支援の原点から考える

評価主任 高橋基樹

(1) 一般財支援の普遍的意義

「貧困削減戦略(PRS)支援無償」はその名称が示すとおり、PRSの策定・実施を中心軸として、援助効果向上の取り組みとアフリカ諸国の行財政改革が進められようとしていた2000年代の国際援助潮流を背景として始められたスキームである。

重債務貧困国、特にアフリカ諸国の多くは、国家の歴史の浅さの故に、徴税能力の弱さ、行財政実施機構のずさんさ、会計検査や行政評価などのチェック機能の未発達という問題をかかえている。2000年代の援助効果向上・行財政改革の追求の中で課題となったのは、援助に関わる、重い債務負担、援助の氾濫やファンジビリティの負の効果を除去することに加えて、こうしたアフリカ諸国の行財政機構の問題点を克服していくことであった。前者を援助改革の課題、後者を行財政改革の課題とすることができるだろう。

一般財政支援は、それを提案した英国際開発省等の北西欧諸国ドナー、世銀・IMFの観点から言うと、上記の援助改革・行財政改革を強く後押しするという観点からは、いちばん有効な援助形態であると考えられていた。それは主に次の理由による。

- 一般財政支援は、援助受入国側が策定するPRSに従って、当該国の国内財源と差別なく用いられる。その支出配分の権限は一義的には受入国側政府にあり、その点でオーナーシップを高めることができる。
- 一般財政支援は、究極の脱プロジェクト型プログラム支援であり、援助プロジェクトの氾濫を乗り越えることができる。また、財政・予算当局の政府内での立場を強め、財政の一元化に役立つ。そのことは援助受入国側の運営管理費用を削減することにつながる。
- 上記のオーナーシップの強化の反面、援助ドナーは、当該国の納税者と同様の立場で、財政の配分支出について発言権を確保でき(したがって、供与側の望まない支出を増やすというファンジビリティの負の効果を防ぐことができる)、事前的にPRS、開発政策、財政配分に意見を反映させ、事後的に支出した財源についての説明責任を強く求めることができる。このレベラージュ機能は、債務救済が終了した後の状況ではいっそう重要である。
- 普通教育、基礎保健など、経常費用が成果達成の大きな要素となる分野の開発の推進には一般財政支援が最も直接かつ大きな効果を持つ。

以上の点から、一般財政支援はPRSを軸とする政策策定作業と連動しつつ、援助改革と行財政改革に多面的な効果を発揮するものとして期待されていたことが分かる。それは2005年に採択された援助効果向上に関するパリ宣言の「途上国のオーナーシップ」「援助の開発政策への整合化」「援助の調和化」「相互説明責任」「開発効果を至上目的とする運営」という理念にもかなうものであった。

今回の評価調査では、日本の援助実施当局者は、上記のような北西欧や世銀等の一般財政

支援についての趣旨を理解していたことは印象論として理解することができた。ただ、その後の実践のなかで、日本のPRS支援は、セクター財政支援、セクター共通基金支援が主体であり、上のような一般財政支援には、ガーナを除き、参加しなかった(そのことは日本が上記のことに無関心であったことを意味しない。タンザニアでの円借款による一般財政支援への協調融資と公共財政管理改革支援に見られるような貢献をしたことも指摘しておくべきであろう)。

(2) 一般財政支援の供与の条件とその実情

一般財政支援が成果を挙げられる条件についての詳細は今後の研究にまつ必要がある。ただ、過去 10 余年の経験から次のことが言えるだろう。

- 支援の相対的規模：一般財政支援は、レベレッジとして効果を発揮するためには、受入国の財政規模に比べて相対的に大きな量である必要がある。したがって、他の援助ソースの増加や財政収入の拡大などがあると、レベレッジ効果がそがれることになる。
- 政治的健全性：一般財政支援は、究極のプログラム型援助であるために、その供与が受入国政府への政治的支持という含意を持つ。したがって、受入国政府の統治形態等が供与側の意向に沿わない場合、供与が困難である。典型的には、反民主主義的な弾圧、人権抑圧、大規模な政治的汚職などが生ずる場合が、その供与困難な場合として挙げられる。
- 成果の説明責任：一般財政支援は、物的なアウトプットを示すことが本質的にできないため、成果の説明責任を求める圧力に対して脆弱な一面を持つ。特にこの圧力は供与国の国内で強い。そこで、行財政制度の改革、また行財政パフォーマンスの向上などを成果として受け入れ、高く評価する土壌を供与国自体が供える必要がある。
- 供与側の運営管理費用（コーディネーションの費用）：一般財政支援が成功するためには、一般財政支援を供与するドナーが意思をおおむね統一し、足並みを揃えて、受入国との対話に臨まなければならない。さらに一般財政支援を供与しないドナーからも消極的にせよ、支持を得ていなければならない。

2000 年代以降、以上のような条件は、イギリスなど一般財政支援を主導したドナーの思い描いたとおりには、整わなかったと考えられる。規模に関しては、資源ブーム等による財政収入の拡大や新興国からの援助の増加により、一般財政支援の相対規模は縮小せざるを得なかった。政治的にも、その他のことについては受入国としてのパフォーマンスが比較的よい場合でも、野党への弾圧などで中央政府に一般財政支援が供与できない状況に陥った場合や、大規模な腐敗が明るみに出て供与が難しくなった場合などが見られた。

成果の説明責任については、供与国の市民社会は、援助の果実として貧困削減(教育や保健での開発の進捗)などのアウトカムを求める傾向があり、一方で制度改革などの目に見えにくい成果は評価しない傾向がある。

一般財政支援を円滑に実施するためには、関係ドナーの間のコーディネーションが不可欠だが、受入国側の運営管理費用の削減を掲げ、またアフリカの政府にその負担を負うだけの能力がないがゆえに、イギリスなど中軸ドナーに著しい負担が集中する傾向が生じた。新興国が、パリ宣言で求められるような協調的な行動をとらないことも、コーディネーション費用を間

接的に増やす影響を及ぼしていると考えられる。

(3) イギリス等における一般財政支援「疲れ」

今回の調査において、一般財政支援に対して主唱国のイギリスにやや「疲れ」が見られる状況が判明した。政権交代による一般財政支援へのコミットメントの変化や、インフラ等投資費用を必要とする分野のニーズの拡大など、外的環境の変化も作用していると考えられるが、直接、間接に上記のような条件が十分に整わなかった状況も大きく作用していると考えられる。

特に、ドナーとの共同のモニタリングや支出レビュー、会計検査の強化などの公共財政管理改革は、今まで隠れていた腐敗やずさんな資金管理の実態を明るみに出す作用を持っている。長い目で見れば、そのことは、若い低所得諸国における行財政機構の発展における一つのプロセスと考えられるが、西欧諸国をはじめ国民の税金を一般財政支援として投入している国々は、行財政改革が即腐敗の撲滅につながることを求める傾向があり、この点については厳格かつ性急と言ってもよい。経済成長による汚職の機会の増大も相まって、受入国での腐敗の表面化は一般財政支援に大きな打撃となる。

あえてイギリス等の批判をするならば、その一般財政支援のアプローチは援助改革のようないわば短中期的な課題と、受入国の行財政改革のような長期の課題とを同じ次元で捉え、同じ援助形態で対応するという問題点をかかえていたと言えるかもしれない。

(4) 日本として如何に考え、対処すべきか

日本の当局は、以上のような一般財政支援の趣旨は一定程度理解しつつも、それほど重点を置いてこなかった。円借款はいざ知らず、日本としてのPRS支援無償の一般財政支援としての投入は全体の規模、したがってレベラージュを劇的に拡大するような大きなものではなかった。

しかし、パリ宣言や一般財政支援に込められた、援助改革、行財政改革の理念は(アプローチに議論はあるにしても)日本も共有すべきものであり、現に日本はパリ宣言の署名国である。その点で、現在までの北西欧諸国や世銀・IMFのアプローチについて継承すべきものは継承すべきである。

一方で、日本としてイギリスはじめ他の一般財政支援供与国に訴えるべきは、若い途上諸国の行財政改革には正に国家建設や民主主義の深化・定着という発想に立つ長い歴史的期間が必要であって、短兵急な観点からの支援や条件の要求ではなく、先方の問題を共有する政策対話や技術協力をも交えた、息の長い制度構築支援が必要だということであろう。そのための政治的意志を備えた政治的リーダーシップと財政当局の強いコミットメントと能力がある国については、より規模の大きい本格的な一般財政支援が検討されてよいと考えられる。

(以上)

2. ガバナンスが弱い国（脆弱国家）に対する財政支援の事例と意義

アドバイザー 稲田十一

(1) 財政支援と貧困削減戦略(PRS)・公共財政管理(PFM)の連動

2000年代半ば以降、世界銀行、英国(DFID)やEUなど、公共財政管理(PFM)や財政支援に熱心なドナーの支援金額全体が増えてきており、こうしたドナーが貧困削減戦略(PRS)を中核とする援助協調や財政支援やPFMを重視する国際潮流そのものを引っ張ってきた。こうした中、PRSの作成そのものが、ガバナンスの弱い国での支援のエントリーポイントとされてきた経緯もある。当初、脆弱国家の多くでPRSを作成することが困難で、その原因は、政策形成能力の弱さ、行政組織の未整備・能力欠如、歳入管理・予算プロセスの未熟さ、政策の透明性や説明責任の欠如、等とされた。

援助協調とPRSの作成自体は、カンボジアやアフガニスタンのようないわゆる脆弱国家でも熱心に進められたが、こうした国では、行政能力や公共財政管理能力に大きな課題があると認識され、財政支援の供与は時期尚早とされた。財政支援の前提として、いわゆる fiduciary risk への懸念の低減・解消が求められ、途上国の財政の健全性と財政を通じた資源配分の有効性と効率性を達成するために、PFM改革が避けて通れない。すなわち、PFMを中心とするガバナンスの強化は、財政支援型の援助と表裏一体であったと言えよう。

(2) 財政支援対象国のガバナンス度(CPR)の推移

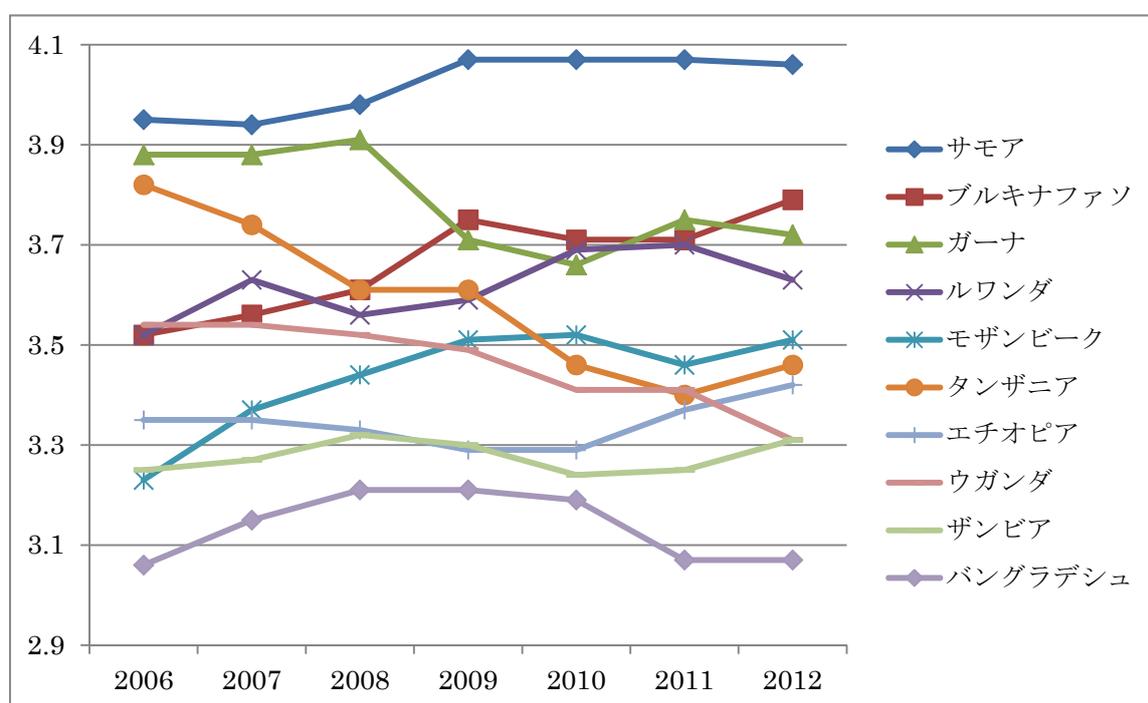
ひとつの大きな論点は、こうしたガバナンスの弱い国々への財政支援は有効なのかどうかである。現実をみると、ガバナンスの弱い国に対して財政支援が供与されてきた例は少なくない。2000年代半ば以降に多くのドナーが財政支援(セクター財政支援を含む)を供与してきた国は、アフリカをとって見ると、タンザニアのほかモザンビーク、ウガンダ、ブルキナファソ、ガーナ、エチオピア、ルワンダなどであり(OECD 資料等による)、紛争関連国も少なからず含まれている。こうした国々、及び日本のPRS無償が供与されたザンビア、バングラデシュ、サモアのガバナンス度とその変化を、公共部門の政策・制度のパフォーマンスを測る代表的な指標である世銀の国別パフォーマンス指標(CPR)の数値で見よう¹⁶²。

これらの国々に対しては財政支援とともにガバナンス改革のための支援がなされてきたが、図1で示されるように、上記10カ国の7年間(2006-2012年)のガバナンス度(CPR)の変化を見ると、(1)改善が見られたのは、モザンビーク(3.23→3.51)、ブルキナファソ(3.52→3.79)、ルワンダ(3.52→3.63)といった紛争関連国とサモア(3.95→4.06)であり、(2)逆にタンザニア(3.82→3.46)、ウガンダ(3.54→3.31)、ガーナ(3.88→3.72)は低下しており、(3)エチオピア(3.35→3.42)やザンビア(3.25→3.31)やバングラデシュ(3.06→3.07)は浮き沈みしながらほぼ横這いである。

¹⁶² IDA Country Performance Rating 2006-2012 より。なお、CPRはCPIA(国別政策・制度評価)のA~C項目の比重を28%、D項目(公共部門管理・制度)の比重を68%、ポートフォリオ達成度を8%として、ガバナンス度により焦点をあてた指標として2008年のIDA15より採用されるようになった指標である。CPIAと同様、1~6点で表され数値が大きいほど良い。

世銀はCPRのもとになるCPIA(国別政策・制度評価)の総合指標で 3.2 以下を脆弱国家と位置づけている(サハラ以南アフリカ各国のCPIAの平均値は 2006-2012 年を通して 3.2 である)ので、上記の国々は、バングラデシュを除いて、相対的にはガバナンス度がそれほど悪くない国といえるかもしれない。それでも、財政支援参加国の多い緊密な援助協調の枠組みが成立した国の中には、紛争後の国やガバナンスの弱い国が含まれ、必ずしもガバナンス度が高い国だけを財政支援の支援対象としているわけではないこともわかる。また、日本の PRS 無償の支援の対象にはならなかったが、紛争後国であっても比較的ガバナンスが良い国では援助協調と財政支援が有効に機能する可能性があるともみることが出来る。

図 コラム-1 財政支援が供与された主要国(10カ国)のCPRの時系列変化



(出所) IDA Country Performance Rating 2006-2012 より作成。

(3) PRS無償供与対象国の公共財政管理(PFM)能力の推移

CPRはCPIAのうち公共部門のガバナンスに重点を置いた指標とはいえ、依然としてマクロ経済政策や構造政策など、財政支援が求める効率的な財政運営以上の政策制度改革が含まれているため、より公共財政管理(PFM)に特化した評価指標であるPEFA(Public Expenditure & Financial Accountability)の評価の推移を確認してみよう。以下の表 1 は、2001 年以降 2010 年までに実施されたPEFAの評価を 30 点満点で表記し、上記 10 カ国のうち日本がPRS無償を供与したアフリカの 3 カ国について、その時系列変化を国別に整理した表である。

この表を見ると、日本がPRS無償を供与した国々のうち、ザンビアとガーナのPEFA評価は、2001 年当初の評価が低くその後高まっているのに対し、タンザニアは 2001 年時点で既にか

なりの高い評価であるため、その後もほぼ横這いの評価である。また、三つのカテゴリーごとにその傾向も異なり、PFM改革の進捗状況は、その国の状況によりきわめて多様であることが伺われる¹⁶³。

表 コラム-1 日本の PRS 無償供与対象国(アフリカの 3 カ国)の PEFA 評価の推移

	透明性/包括性				予算/計画/政策				管理/監査/説明責任				合計			
	01	04	07	10	01	04	07	10	01	04	07	10	01	04	07	10
ザンビア	7	6	6	9	3	4	6	7	7	8	8	9	17	18	20	25
タンザニア	8	9	9	8	7	7	7	7	9	9	10	9	24	25	26	24
ガーナ	6	8	9	9	5	5	6	6	4	9	10	8	15	22	25	23

(出所)ODI, *Evaluation of Donor Support to Public Financial Management Reform in Developing Countries: Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence*, November 2010, p.16より抜粋。

なお、2001、2004年の数値はPEFAにもとづくIDA/IMF(2005)の評価、2007年の数値は2005-07年に実施されたPEFA、2010年の数値は2008-10年に実施されたPEFAにもとづく評価。

(4) 結論とPRS無償供与の際の留意点

ここから以下のようなことが推測される。(1)財政支援は必ずしもすべての国で公共部門のガバナンス改善という成果をあげているわけではなく、こうしたことが財政支援ドナーのフラストレーションを生んでいると考えられる。(2)公共財政管理の能力に限定してみると、財政支援対象国の改善を後押しする効果はある程度あったとみることもでき、日本のPRS無償対象国の中では例えばザンビアやガーナである。(3)ただし、財政支援の結果、ガバナンスや公共財政管理能力の改善・向上の成果が上がったかどうかは結果論であって、むしろガバナンスに問題があるからこそ援助協調と財政支援の枠組みのもとでガバナンス改革やPFM改革を求めてきた。(4)紛争後の国であっても(モザンビークやルワンダ等)、あるいは当初ガバナンスの弱い国であっても(バングラデシュ等)、援助協調と財政支援が進められてきた国はあり、これらの国々の中には、その後ガバナンス改善が進展している国も少なくない。

実際、世銀は、政府の能力が弱い脆弱国家においてもPRSのような支援の枠組みを構築し、ドナーの協調体制の中で、相手国の貧困削減にむけた制度構築と政策づくりを促進しようとしてきた。世銀やDFIDがこうした脆弱国家でもPRSの導入に熱心なのは、そのPRS作成のプロセスを通じて、ガバナンスやキャパシティの脆弱な状態を改善するモメンタムを作り、またその支援をすることが重要であるという考えからである。財政支援は、公共財政管理を始めとする国家システムの信頼性の強化を図り、政策改革を推進するためのツールとして使われてきたと言えよう。

その観点からいえば、日本がPRS無償の供与を決定する際に、次の点に留意しておくことが望ましいであろう。(1)紛争後国やガバナンスが当初弱い国であっても、援助協調の枠組み

¹⁶³ PEFAではそれぞれの国が抱える特有の状況(country context)や歴史的な経緯(historical context)は無視されており、同様な評価枠組みを適用してはいるが、厳密な形で時系列の変化や国別比較ができるわけではなく、こうした一覧表はかなり大雑把なものであるということは留意しておく必要がある。

の中で財政支援を提供しているドナーが少ない国は、PRS無償の供与対象になりうること。
(2) 財政支援と公共財政管理(PFM)の能力向上・改善の努力は表裏一体であって、PRS無償を供与するのであれば、可能な限りPFM改善のための何らかの(日本が知見を持つ分野での)政策的な助言や技術協力の提供があわせてなされることが望ましいこと。

(以上)

参考資料

1. タンザニア現地調査日程・訪問先リスト
2. 国内ヒアリング先リスト(機関・部署名)
3. 参考文献一覧
4. サイト視察の写真

1. タンザニア・英国現地調査日程・訪問先リスト

【現地調査日程】

日順	月日	曜日	行程
1	9月17日	火	日本発
2	9月18日	水	ダルエスサラーム着 チーム内打ち合わせ
3	9月19日	木	09:00-09:30 在タンザニア大使館 岡田大使 表敬訪問
			09:30-10:45 現地 ODATF との面談
			11:30-12:30 大統領府計画員会訪問
			13:00-14:30 GIZ 訪問
			15:20-16:20 UNDP 訪問
17:30-20:00 現地 ODATF との面談			
4	9月20日	金	10:00-11:30 会計検査院訪問
			13:30-15:30 下田専門家 (JICA 地方行政アドバイザー) との面談
5	9月21日	土	7:00-18:30 「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト (O&OD プロジェクト)」現場視察
6	9月22日	日	議事録作成及び資料整理。チーム内打ち合わせ。
7	9月23日	月	09:30-11:00 首相府地方自治庁訪問
			11:25-12:30 財務省貧困削減部訪問
			昼食 (12:30-) 元ガーナ大使館専門調査員 中瀬氏
			15:30-16:30 農業食糧安全協同組合省訪問
			17:00-18:30 現地 ODATF との面談
8	9月24日	火	08:30-09:30 中央銀行総裁との面談
			11:00-12:15 財務省内部監査局・会計局訪問
			13:20-14:15 財務省内部監査局・資金調達局訪問
			15:20-16:50 DFID 訪問
			16:40-18:00 USAID 訪問
9	9月25日	水	08:00-09:00 世界銀行タンザニア事務所訪問
			09:20-11:00 EU 訪問
			12:30-14:00 Irish AID 訪問
			16:00-17:00 Mr. Peniel Lyimo 氏訪問 (元財務次官)
10	9月26日	木	09:00-09:50 外務省 Kairuki 局長表敬訪問
			11:40-12:20 財務省 Likwelile 次官 表敬訪問
			現地 ODA TF への報告
			ダルエスサラーム発
11	9月27日	金	【評価主任・アドバイザー】
			【コンサルタント】
12	9月28日	土	日本着
			ロンドン着 10:00-11:30 英国国際開発省 (DFID) 訪問 14:00-15:30 Overseas Development Institute (ODI) 訪問
			日本着

【訪問先リスト】

日本側関係者		
在タンザニア 日本国大使館	岡田 眞樹	特命全権大使
	松永 一義	公使
	佐藤 盟信	一等書記官/経済協力班長
	樋口 崇	二等書記官
	池田 佑子	経済協力調整員
JICA タンザニア事務所	大西 靖典	所長
	岩間 創	次長
	本間 穰	次長
	木全 洋一郎	次長
	近藤 吉祐	企画調査員

タンザニア側関係者		
財務省	Dr. Servacius B. Likwelile	Permanent Secretary
	Ms.Mameltha.K.Mtagwaba	Assistant Commissioner-Bilateral Aid, External Finance Department
	Mr.Abdallah Lyangu	Finance Management Officer, External Finance Department
	Ms.Neema.Mkwizu	Economist, External Finance Department
	Mr.Pius M.Mponzi	Assistant Commissioner, Government Budget Division
	Mr.Nikundiwe Kibaja	Internal Auditor, Internal Auditor General
	Mr.Choffo L.Sendo	Internal Auditor General
	Mr.Mawie Ngako	Accountant General
	Mr.Mariana lamosai	PCSA, Accountant General
	Mr.Vietus Paul	Accountant General
	Mr.James.F.Luppembe	Accountant General
	Mr. Damas.D.Kizenga,	Senior Financial Analyst
	Mr. John Mihayo Cheyo	Assistant Commissioner for Budget, Finance Director, Poverty Eradication Division
	Mr. Abziallah Lyangn	Assistant Director, Poverty Eradication Division
会計監査院	Mr. Francis Mwakapalila	Deputy Auditor General
	Mr. Malima M.C. Nkilijiwando	Ag. Head-Planning Unit
	Mr. Athumani S. Mbuttuka	Deputy Auditor General
首相府地方自治庁	Mr. Jumanne A. Sagini	Permanent Secretary
	下田 道敬	政策アドバイザー
中央銀行	Professor Benno Ndulu	Governor
	Dr. Joseph Leina Masawe	Director of Economic Research & Policy
大統領府 計画委員会	Mr. Cliford Thondari	Deputy Executive Secretary, International Trade & Economic Relations (副委員長)
	Mr. Jacob I. Focas	Senior Economist, International Trade & Economic Relations
	Mr. Senya R. Tuni	Economist, International Trade & Economic Relations
外務省	Mr. Mbelwa Kairuki	Director for the Department of Asia and Australia

タンザニア側関係者		
農業食糧安全協同 組合省	Mrs. Sophia E. Kaduma	Permanent Secretary
	Ms. Nkuvililwa J. Simkanga	Director of Policy & Planning (ASDP BF manager)
有識者	Mr. Peniel Lyimo	Deputy Chief Executive Officer, President office, President Delivery Bureau

現地ドナー関係者		
世界銀行	Mr. Yutaka Yoshino	Senior Economist, Africa Poverty Reduction & Economic Management
	Mr. Emmanuel Mungunasi	Senior Economist, Africa Poverty Reduction & Economic Management
GIZ	Mr. Hans-Jurgen Cassens	Sector Coordinator, Governance
	Mr. Philipp Schattenmann	Support to Local Governance, Governance & Accountability Advisor
UNDP	Mr. Niels Vestergaard Knudsen	Program Management Specialist (Aid Effectiveness)
USAID	Mr. Daniel C. Moore	Deputy Mission Director
	Mr. Thomas Hobgood	Team Leader, Agriculture and Food Security
DFID	Mr. Marshall Elliott	Director
EU	Mr. Olivier Coupleux	Head of Section, Economics & Governance
	Mr. Rodrigo Romero Van Custsem	Programme Officer, Economics & Governance
	Mr. Guillaume Barraut	Programme Officer, Economics & Governance
Irish Aid	Dr. Sizya Lugeye	Chief Advisor/Rural livelihood and Growth
	Ms. Aileen O'Donovan	Development Specialist

英国側関係者		
在英国日本国 大使館	平田 万由里	一等書記官
JICA 英国事務所	中村 浩孝	所長
DFID	Mr. Gerard Howe	Head of Africa Cabinet, Africa Division
	Mr. Jonny Richards	Economic Advisor, Africa Division
ODI	Ms. Rebecca Simson	Research Officer, Centre for Aid and Public Expenditure

2. 国内ヒアリング先リスト(機関・部署名)

外務省	国際協力局 開発協力総括課
	国際協力局 国別開発協力第一課
	国際協力局 国別開発協力第二課
	国際協力局 国別開発協力第三課
JICA	総務部
	農村開発部
JICA 研究所	上席研究員
AfDB アジア代表事務所	担当官

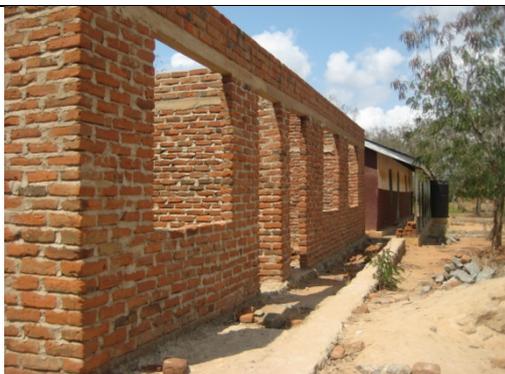
3. 参考文献一覽

- Antonie de Kemp, Jörg Faust and Stefan Leiderer (2011), *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia*, Synthesis Report, Bonn/The Hague/Stockholm, BMZ/Ministry of Foreign Affairs/Sida
- Francis Chigunta & Neddy Matshalaga (2010), *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Zambia*, Final Report, January 2010
- Government of the People’s Republic of Bangladesh, Bangladesh Primary Education Annual Sector Performance Report [ASPR-2012], May 2012
- Government of Samoa, Evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, Samoa Country Report, 28 December 2010
- IMF United Republic of Tanzania: Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Second Review Under the Standby Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tanzania
- IMF Zambia Country Report No. 09/188, 2009
- ITAD, *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future*, Final Report, 2013
- Ministry of Primary and Mass Education, *Third Primary Education Development Programme (PEDP 3)*, June 2011
- Ministry of Finance and Economic Affairs(2010) MKUKUTA II
- Ministry of Finance, MKUKUTA II Monitoring Master Plan, December 2011
- Prime Minister’s Office, Regional Administration and Local Government, “LGPR2 Vision Document”, 2009., United Republic of Tanzania
- Samoa-Education Sector Project II 8th Joint Review Mission (JRM)-Joint Review Record, 11-15 March, 2013
- The Tanzania Five Year Development Plan 2011/2012-2015/16
- United Republic of Tanzania (2008) MDGs Mid-Way Evaluation 2000-2008
- United Republic of Tanzania, 2012 General Budget Support Annual Review, 19 November 2012
- United Republic of Tanzania, Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST), November 2006
- Tidemand Per and Jamal Msami, “The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1998-2008”, Research on Poverty Alleviation (REPOA), 2010
- UNCTAD, *World Investment Report 2012*, 2012
- World Bank, *Bangladesh Primary Education Development Program III : Implementation Status Results Report* : January 2014

- 平成 17 年度外務省第三者評価『一般財政支援(タンザニア PRBS・ベトナム PRSC)のレビュー』
- 平成 21 年度外務省第三者評価『バングラデシュ国別評価報告書』
- 外務省「対タンザニア連合共和国 国別援助方針」平成 24 年 6 月
- 外務省 『政府開発援助(O DA)国別データブック』各年
- 外務省『2012 年版政府開発援助(O DA)参考資料集』2012 年
- JICA「課題別指針 財政—公共財政管理」2013 年
- 国際開発ジャーナル「英国で借款の再開を議論」2013 年 10 月

4. サイト視察の写真

【地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト(O&OD) (技プロ)】



村民により建設中の小学校 (Maseyu 村)



Maseyu 村の村行政官 (セクター担当)



ヒアリング風景



村民により建設された診療所と PRS 無償資金を通じて供与された屋根 (Maseyu 村)



Homboza 村の村役場



Homboza 村の診療所
(人間の安全保障・草の根無償資金協力で建設された診療所に PRS 無償資金で取り付けられた給水タンク)