

第5章 プロセスに関する評価

本章では、日本の対セネガル援助政策の策定過程および実施過程の適切性を評価する。まず、援助政策の策定過程については、政策協議のタイミング、策定準備過程、政策協議そのものおよび協議結果の政策への反映、政策協議のあり方の適切性について検証する。

次に、援助政策実施過程について、重点分野に従った案件の選択、分野横断的課題／留意点、援助形態、援助手法、現地実施体制の観点から検証する。

5 - 1 援助政策の策定過程の適切性

ここでは、1) 政策協議のタイミング、2) 策定準備過程（ニーズ把握、ステークホルダーの参画など）、3) 政策協議（参加者、日程、協議内容）、4) 協議結果の政策への反映、5) 政策協議のあり方の5点から適切性を評価する。

5 - 1 - 1 政策協議のタイミング

3章の図3-1で概観したように、日本の対セネガル援助に関する政策協議（準政策協議を含む）は、これまで1995年3月、1998年2月、2000年6月、2004年6月の計4回実施されている。

1995年3月の政策協議は、1993年のTICAD Iのフォローアップとして西アフリカで初めて実施した本格的な政策協議で、セネガルに対する中期的（5年程度）な経済協力の方針について協議することを目的としていた¹。1995年はまた、同年のセネガル第8次経済社会開発計画終了を前にして、第9次経済社会開発計画（1996-2001）の策定が行なわれた年でもあり、それらに照らして、1995年に政策協議を行なったことは時宜を得ており、適切性が高い。

続く1998年2月の政策協議は、1996年5月のDAC新開発戦略の決定を受けて、日本政府がセネガルを同戦略の援助重点国に選定したこと、1997年に対アフリカ支援イニシアチブを発表したこと、日本の1998年度ODA予算の10%が削減されたこと等を受けて実施した²。また同年10月には、TICAD IIに向けたリージョナルワークショップ（UNDP主催）の開催がダカールで予定されており、TICAD IIへの地ならしという意味もあったと推察される。1995年に策定した中期の国別援助方針の中間レビューという意味でも、この年に政策協議を行なったのは適切と言える。

2000年6月のプロジェクト確認調査³は、本来はJICAによる技術協力プロジェクトに関する協議だが、3-1-2で見たように事前に外務省を交えて詳細な資料が作成され、これらの内容を見ても、

¹ 外務省資料による。

² 外務省資料による。

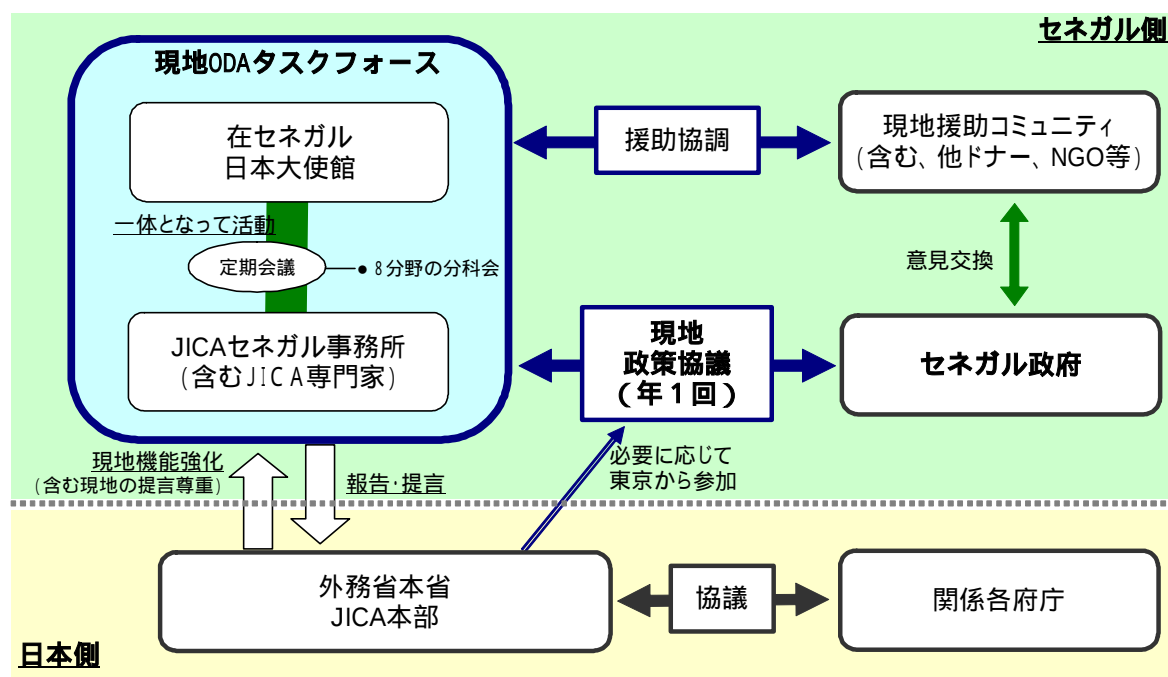
³ JICAの技術協力事業の効果的、効率的実施を図るための援助効率促進事業のひとつで、援助事業実施における重点分野を絞り込むための作業の一つ。

日本の ODA 基本政策の説明、セネガルの国家開発計画・開発ニーズについての意見交換、今後の援助重点分野および協力実施上の留意点についての討議を行っており、実質的には政策協議に匹敵する協議となっていることから、準政策協議と位置づけられる。

同協議は、ODA 中期政策が 1999 年 8 月に策定されたこと、1998 年に TICADII が開催されたこと、ワッド新大統領が 2000 年 3 月に選出されたことなどを受けて行なわれた。日本、セネガル両国の ODA ないし開発を取り巻く状況に大きな変化があり、1995 年に策定された国別援助方針から 5 年経って見直しの時期に来ていたことからしても、この年に協議を行なったのは適切性が高い⁴。

2004 年の協議は、初の現地 ODA タスクフォース(以下、現地 TF)主導の現地政策協議⁵だった。それは、外務省の方針に従って 2003 年に現地 TF (BOX 5-1 参照)が設置され、現地 TF 主導のもとに現地政策協議を実施することになったためである。2000 年の準政策協議以降、2002 年にセネガル政府が完全版 PRSP を策定して MDGs の目標も設け、日本政府は 2003 年 8 月に新 ODA 大綱を策定し、2003 年に対アフリカ協力イニシアチブを発表するとともに TICAD を開催するなど、セネガルの国家開発計画や日本の上位 ODA 政策に大きな変化があった。したがって、この時期に協議を行なったのは適切のように思える。しかし、2000 年を最後に国別援助方針を改定していないこと、本格的な政策協議を 1998 年以来行なっていないこと、2002 年に PRSP というセネガルの最上位の開発計画が策定されたことなどを総合的に考えると、遅きに失していたと言える。

BOX 5 - 1 現地 ODA タスクフォース



出典：外務省ホームページを参考に編集。

⁴ 外務省資料による。

⁵ 準備段階の文書における同協議の名称は『統一課題別要望調査・関係省庁説明会』となっている。

5 - 1 - 2 政策準備過程

ここでは、対セネガル援助政策策定の準備過程におけるセネガルの開発ニーズ把握の適切性、および準備過程へのステークホルダー参加の適切性について検証する。

(1) セネガルの開発ニーズ把握

2003 年に現地 TF が設置されてからは、同タスクフォースによってセネガル全体の政策や開発ニーズ、援助コミュニティ全体の動向が良く把握できるようになりつつある。⁶しかし、現地 TF 設置以前は、セネガル側のニーズを把握する体系的なメカニズムの存在が確認できなかった。経済財務省経済協力局からは、日本は他ドナーのような共同の援助政策策定プロセスがなく（5-1-5 参照）、セネガル側のニーズを把握するメカニズムが弱いという指摘があった。

援助重点分野については、1999 年以降アドバイザーを担当省庁に配置し、省庁のニーズを把握する態勢を整えてきた（表 5-1 参照）。特に海洋経済省への政策アドバイザーの配置は、水産分野のニーズを適切に把握・反映した案件形成につながっており、セネガル側の満足度も高い⁷。一方、環境・自然保護省には政策アドバイザーが配置されていたにもかかわらずコミュニケーションが不足していた模様で⁸、カウンターパーからは意思決定に参加できていないという不満が強く聞かれた。以上のように、セクターによる違いが大きく、総論としてセクターレベルでのニーズ把握が適切だったかどうか評価するのは難しい。単にアドバイザーを配置するだけでなく、その任に適した人材を送ることが適切なニーズの把握には重要であると言える。

表 5 - 1 政策アドバイザー等配置実績

教育省	教育プロジェクトアドバイザー（2003～2005 年） 教育行政アドバイザー（2005 年～）
保健省	保健アドバイザー（2003～2004 年） 保健アドバイザー（2005 年～）
環境省	森林環境アドバイザー（1999～2001 年） 森林行政アドバイザー（2002～2004 年）
内務省（農村開発局）	村落開発アドバイザー（2001～2002 年）
海洋経済省	水産行政アドバイザー（2001～2005 年）

出典：JICA 年報等より評価チーム作成。

(2) ステークホルダーの参加

日本側について言えば、2003 年の現地 TF の発足によって、在セネガル日本大使館と JICA セネガル事務所が定期的に援助政策や援助戦略を話し合う場ができた。しかし、日本人専門家や事業に関わっている開発コンサルタント、NGO などのステークホルダーの定式化された参加はほとんどないと言う。日本国内でも、外務省、JICA 以外のステークホルダーの政策策定過程への参加は確認できない。

⁶ JICA、『平成 17 年度 JICA 国別事業実施計画』、2005 年。JICA セネガル事務所、在セネガル大使館へのヒアリング等による。

⁷ 海洋経済省、JICA セネガル事務所へのヒアリングによる。

⁸ JICA、『協力隊チーム派遣に関する評価分析調査報告書』、2002 年における森林局へのヒアリング等の比較による考察による。

セネガル側について言えば、援助受け入れ窓口の経済財務省による聴取を通して関係省庁や地方行政が参加しているほか、関係省庁は政策協議の場そのものにも参加しているということである。セネガルの市民社会（主に NGO）については、在セネガル日本大使館や JICA セネガル事務所が、不定期に NGO と意見を交換する場を持っているとのことだが⁹、定式化したメカニズムはない。ただし、後述するとおり 2000 年のプロジェクト確認調査時に開催したいわゆる ODA セミナーにセネガルの NGO を招いてその参加を得たことがある。これに対してセネガル NGO 協議会「CONGAD」（165 の NGO を束ねるネットワーク NGO）は、セネガル政府や他ドナーは 2000 年以降の PRSP 策定プロセスで市民社会・NGO を重要な開発パートナーとして位置づけ、NGO を正式に参画させる仕組みを強化しているのに対して¹⁰、日本の場合は現地 NGO が正式に参加できる仕組みがなく、重要な開発パートナーとしての位置づけが見られない、と指摘している。

以上のことから、これまでは日本・セネガルの双方において、ステークホルダー、とりわけ市民社会・NGO の政策策定過程への参画が非常に限られていたという意味で適切性を欠いた面があった。今後援助政策の策定にあたっては、開発ニーズをよりよく把握し、援助政策の正統性を確保するためにも市民社会・NGO をはじめとするステークホルダーの参画を得る仕組みを整備する必要がある。

5 - 1 - 3 政策協議（日程、参加者、内容等）

過去 4 回の政策協議について、開催日程、参加者、内容等の点から、その適切性を検討する。なお、昔を知る関係者から直接ヒアリングすることができなかったことなどから、必ずしも十分な情報が得られない中での評価とならざるを得なかったことをお断っておきたい。まず、各政策協議の概要は表 5-2 のとおりである。

表 5 - 2 政策協議の日程・参加者

開催日程	セネガル側	日本側
1995 年 3 月 （3 日間）	（外務省資料より） 大統領以下、首相他 19 閣僚 在日本セネガル大使館大使 大規模な報道体制あり	（外務省資料より） 外務省本省、JBIC 本部、JICA 本部、関係 7 省庁、大使館、JICA 事務所
1998 年 2 月 （期間不明）	（外務省資料より） 不明	（外務省資料より） 不明
2000 年 6 月 （4 日間）	（外務省資料より） 全省庁 主要ドナー（WB、UNICEF、UNESCO、UNFPA、仏 AFD）、主要 NGO（詳細不明） 大規模な報道体制あり	（外務省資料より） JICA 職員のみ
2004 年 6 月 （4 時間）	（外務省・大使館資料より） 10 省の局長・部長レベル	（外務省・大使館資料より） 大使館経済協力班、JICA 次長他セクター担当職員

出典：外務省資料より、評価チーム作成。

⁹ ASBEF、CONGAD へのヒアリングによる。

¹⁰ 例えば、AFD（フランス）は現在、過去 10 年間を包括的にレビューする二つのタイプの評価を実施中だが、その一つに CONGAD が正式な評価者として入っている。

1995 年 3 月の政策協議は 3 日間の日程で実施した。参加者は、セネガル側は大統領以下、首相その他 19 閣僚で（さながらセネガルの閣議に参加したようだと当時の記録にある）、駐日セネガル大使も同席した。日本側は、外務省本省、JBIC・JICA 各本部、関係 7 省庁の代表に加えて、在セネガル日本大使館および JICA セネガル事務所が参加した。日本、セネガルとも事前に周到に準備した模様で、セネガル側が日本の ODA の仕組みや援助政策を理解する場として、また日本側がセネガルの最新の開発ニーズを把握する場として有意義なものだったという¹¹。

1998 年 2 月の政策協議は、日程、参加者、内容等の詳細は不明である。その後の文書によると他ドナーとの意見交換の場を持ったことが分かる。セネガル経済財務省の当時を知る担当者によると、この年の政策協議のインパクトは大きく、その後の援助事業のスムーズな実施に寄与したという。

2000 年 6 月の準政策協議は 4 日間の日程で実施した。セネガル側は全省庁が参加した。日本側は、プロジェクト確認調査という性格上、JICA 本部アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長と職員 1 名のほか、在セネガル日本大使館および JICA セネガル事務所が随時参加したのみで、外務本省や関係省庁からの参加はなかった。同協議に向けては、事前にセネガル側が関係省庁間で綿密な打ち合わせを行なった模様で、重点分野のセネガル側のセクター政策や取り組み状況について包括的な意見交換ができ、日本の ODA について発信する良い機会となったと報告されている¹²。日本側も事前に外務省と JICA の間で対処方針が念入りに策定されたことは評価できる。また、2000 年の協議では、NGO や主要ドナーの参加を得ていわゆる ODA セミナーを開催した。それによって、NGO を通したセネガルのニーズの把握や他ドナーの援助方針の把握ができたこと、他ドナーと援助協調について話し合い¹³、その後の援助協調につながったこと（後述 5-2-4 参照）、日本の ODA 政策を広く周知できたことは適切だった。

その一方で、前述のとおり、両国を取り巻く状況に大きな変化があったことや最初に策定した対セネガル援助方針の期限切れに当たっていたこと等を考えると、プロジェクト確認調査という形ではなく、外務省本省なども参加したハイレベルの本格的な政策協議を行ない、新たな援助方針策定の機会とすべきだった。その意味で適切性に欠けていた。

2004 年 6 月の現地政策協議はわずか半日（4 時間）だった。参加者は、セネガル側は 10 省庁の局長・部長レベル（表 5-3）、日本側は在セネガル大使館経済協力班およびセネガル JICA 事務所次長以下各セクターの担当で、双方とも実務者レベルの協議だった¹⁴。

現地主導で開催したこの年の協議にあたっては、現地 TF が対処方針案を作り、議論を積み重ねた上で協議に臨んだ。セネガル政府との間では事前に日本大使館からセネガル経済財務省に協議

¹¹ 外務省資料による。

¹² 外務省資料による。

¹³ 外務省資料による。

¹⁴ 外務省資料による。

の趣旨を説明し、セネガル側の関係省庁の調整や意見の取りまとめを依頼したという。経済財務省側も、セネガル側の要望（中央レベルから末端レベルまで）を集約して協議に臨んだという¹⁵。

議題は、日本の経済協力基本方針の説明、課題別要望調査にかかる説明、援助スキームの概要説明、8つの課題別自由討議で¹⁶、日本側の援助方針や手続きに関する実務的な説明が大半を占めていた。外務省資料によると、2000年のプロジェクト確認調査以来5年ぶりに実施された日本のODAに関する総合的な説明会・意見交換の場となり、セネガル側からも翌年の開催要望が寄せられるほど有意義だったという。

しかし、協議時間がわずか4時間しかなく、議論の大半が課題別要望調査の説明や分野別の個別協議に費やされたため、セネガルのPRSPの実施状況とその中での日本のプロジェクトの位置づけや、日本の対セネガル援助の基本的方針に関する議論など、対セネガル援助政策についての本質的な議論はほとんど行なえなかった、と報告されている¹⁷。この年の協議は現地TFが生まれてから初めての政策協議で、前年に改定された新ODA大綱が現地主導の援助政策の決定・実施を打ち出していたことから、本省・本部からの介入は極力避けて現地のイニシアチブを大事にしようとしたことは十分理解できる。しかし、前述のとおり、2000年以降（ないし最後の本格的な政策協議が行われた1998年以降）大きな政策環境の変化が日本、セネガル、さらに国際社会にあったことを考えると、この年に本省・本部も出席した本格的な政策レベルの協議を行なわなかったことは、やはり適切性を欠いていたと言わざるを得ない。

5 - 1 - 4 政策への反映

1995年の政策協議は、その後協議結果に基づいて「対セネガル国別援助方針」が策定され、同年5月に閣議報告されて公式の対セネガル援助政策として結実した。その一方で、協議後に日本の援助の一層の効果的実施のために政策対話を強化すべきという提案が日本側団長からあったものの、その後1998年に同規模（セネガルによれば最大・最高レベル）の協議が行なわれたのを最後に、本格的な政策協議は今日まで行なわれていない。

1998年の政策協議がその後日本の対セネガル援助政策にどう反映されたかは、当時の資料が非常に乏しいため不明な部分が多いが、国別援助方針を見ると、1999年以降、他ドナーとの協調やTICAD「東京行動計画」の推進に資する協力、南部武装独立運動の動向への留意などが新たに加えられており、協議の成果が反映されていると思われる。一方、当時を知るセネガル側関係者からは、協議内容に関する資料が両国によって作成されたものの、その後日本側からフィードバックがなかったという指摘があった¹⁸。

¹⁵ 経済財務省経済協力局へのヒアリングによる。

¹⁶ 在セネガル日本大使館資料による。

¹⁷ 因みに、現地調査によると、この時の招聘省庁は多岐にわたり、日本の援助重点分野以外に対する要望も出されるなど散漫な議論になった部分もあり、2005年の政策協議ではこの点を改善したという（在セネガル日本大使館、JICAセネガル事務所）。

¹⁸ 経済財務省経済協力局へのヒアリングによる。

2000 年の準政策協議は、関係省庁のほか主要ドナー、主要 NGO など広くステークホルダーとの意見交換の場を持ち、セネガル側のニーズ把握にも大きな効果があったと思われるが、プロジェクト確認調査という性格のためか、協議の成果がその後の政策に目に見える形で反映された形跡は乏しい。むしろそれ以降、国別援助方針は公表されずに今日まで至っている。

2004 年の現地政策協議の後には、重点分野に人的資源開発とインフラが加えられた。協議期間がわずか半日で、政策をめぐる協議がほとんどなく、本省・本部からの参加もないままに、1995 年以来の対セネガル援助方針に初めての大幅な修正を加えたことを考えると、その適切性、妥当性には疑問を持たざるを得ない。セネガル側の開発ニーズや政治社会情勢をよく把握できる立場にある現地 TF が政策協議を主導することは、より適切な援助政策作りに大きく貢献しうることには疑いを容れないが、大局的な判断を欠いた援助政策の変更・実施につながる可能性があることにも十分注意する必要がある。

5 - 1 - 5 政策協議のあり方

日本との政策協議について、セネガル側の援助受け入れ窓口である経済財務省経済協力局は、1998 年のような大掛かりでハイレベルの政策協議は日本の援助を良く知る機会となり、その後のスムーズな援助実施にも貢献していたが、2004 年以降は実務者による案件レベルの協議にとどまっており、中長期的なビジョンに基づく政策レベルの協議の場が必要であると指摘している。

また、日本との政策協議が日本側主導であるとも指摘している。政策協議の記録を見ると、日本側が事前に対処方針を決定し、協議の場でセネガル側に説明をして同意を求めるといった形を取っており、協議の中でセネガル側から表明された要望が反映されていないように見える（その代表的な例が民間セクターの育成）。協議の仕組みとしても、他ドナー（世界銀行、EU、国連機関、USAID 等）の場合、定期的に（3～5 年に一度）セネガル側と中長期の戦略を話し合うハイレベルな政策協議の場を設けて、共同で援助方針を決定して 3～5 年の援助供与額を示し、その後も協調して定期的なモニタリングや評価を行なっているのに対して、日本の場合にはそうした仕組みがないとセネガル側は指摘する。そこで、他ドナーのように日本との間でも共同で中期的な開発協力の枠組みを作る場を持ち、対セネガル援助の計画立案から実施、モニタリング・評価の一連のプロセスを共同で行なう仕組みを設けることをセネガル側は提案している。さらに、日本が他ドナーのように数年間の援助額を示すことを期待している。そうすることで予測可能性が高まり、セネガルとしても中期の開発計画を立てやすくなるからである。

5 - 2 援助政策の実施過程の適切性

ここでは、日本の対セネガル援助政策に沿って援助が適切に実施されたかどうかの検証、より具体的には、重点分野に従った案件の選択、分野横断的課題・留意点への対応、援助形態、援助手法、現地実施体制の適切性についての検証を行なう。

5 - 2 - 1 援助案件の選択の適切性

1995～2003年までの援助重点分野は、水供給、教育、保健・医療、環境、農業、水産業の6分野だった。それらに2004年以降、人的資源開発、インフラが追加され、全8分野となった。まず、国別援助方針（2001年以降は国別データブック）に記載された重点分野と其中的重点サブセクターを抜き出し、それらと評価対象期間中に実施された主な案件を対比する（表5-3）。

表 5 - 3 援助重点分野と主な案件の関係

援助重点分野	重点サブセクター	主な案件
水供給	地下水開発等による生活用水の確保	給水施設整備
		水管理委員会の機能強化（実施中）
教育	ハード・ソフト両面から基礎教育の充実	教育政策アドバイザー、学校建設（ソフトコンポーネントによる維持管理指導）、校長研修、青年海外協力隊
		子どもセンター
人的資源開発		日本－セネガル職業訓練センターにおける人材育成
		第三国研修による域内協力
保健・医療		ノンプロ無償、保健政策アドバイザー
	公衆衛生等基礎的保健・医療体制の整備	州レベルの拠点病院の整備
	プライマリー・ヘルス・ケア	地域保健の人材育成、保健ポストの管理運営強化支援、青年海外協力隊
	人口・エイズ対策	感染症関連機材供与、ポリオワクチン供与（WHO・UNICEF連携）
		マラリアのための蚊帳供与
		HIV/AIDS対策（USAID、UNFPA連携）（実施中）
		家族計画資機材の提供（UNFPA連携）
環境	苗木供給	砂漠化防止、農地保護
	植林運動への支援	総合村落林業開発計画 総合村落林業開発計画延長フェーズ（実施中） マングローブ保全（実施中）
農業	食糧増産援助	食糧増産援助による農薬、肥料、農業機械の供与
		稲作再編マスタープラン策定（実施中）
	灌漑施設等整備への支援	灌漑設備
		青年海外協力隊による野菜・果樹等の技術指導 村落開発政策アドバイザー、青年海外協力隊、技プロによる総合的な村落開発
水産業		水産政策アドバイザー、水産資源調査、調査船供与
	零細漁業の振興	資源の保全と有効活用指導、女性の収入創出 第三国研修による域内協力
（経済） インフラ		国営放送局整備
		首都圏社会基盤情報管理システムの整理、地理情報管理
		太陽光利用地方電化、ダカール地区電力設備拡充

出典：評価チーム作成。

以下に、分野ごとに案件選択の適切性を見ていくが、人的資源開発とインフラが追加されたのは 2004 年で、評価対象期間中の案件の選択には物理的に反映され得ないため、ここでは評価対象から除外する。

(1) 水供給分野

国別援助方針は「地下水開発等による生活用水の確保」を重点サブセクターに挙げてきた。それに対して、過去 10 年間の水供給分野の援助は地下水を利用した地方村落給水に重点を入れており、適切である。

(2) 教育分野

国別援助方針は、「基礎教育の充実（1997 年からハード・ソフト両面からの基礎教育の充実）」を重点サブセクターとしてきた。このうち、ハード面では基礎教育を行なう小学校教室の建設に重点を置いて実施してきており、適切である。ソフト面への支援は 2001 年の第四次小学校建設におけるソフトコンポーネント導入（UNICEF 連携）からで、その後 2003 年の教育プロジェクトアドバイザー派遣、2004 年の校長研修など、ソフト支援案件の形成が続いている。実施までに時間がかかりすぎた感もあるが¹⁹、1990 年代にはセネガルの基礎教育分野に精通した日本の ODA 関係者が少なく、ODA の案件形成までに通常 2～3 年かかることから、政策実施が遅きに失したとは一概に言えない。

基礎教育以外では就学前児童（0～6 歳）の Early Child Development²⁰に関する開発調査が行われた。これは、2000 年の世界教育会議（ダカールで開催）で採択された「万人に教育を（EFA）」の柱の一つに「就学前児童の福祉および教育の改善」が掲げられ、セネガル大統領が積極的に取り組んでいく姿勢を表明したのを受けて実施したものである。就学前教育は国別援助方針に含まれていないものの、新大統領のイニシアチブに答え、かつ先駆的な取組みを行なう意味があり、その選択が不適切とは言えない。

(3) 保健・医療分野

国別援助方針は、「特に農村部において医療サービスが低迷しているため、プライマリー・ヘルス・ケア、公衆衛生等の基礎的保健・医療体制の整備を支援する」とし、1997 年からはエイズ対策も重点サブセクターに加えた。それに対して、1990 年代は日本側の援助キャパシティ（人材や経験）不足もあって、国レベルと州レベルでの医療施設の整備を中心に支援し、エイズ対策も国際機関経由で行なってきた。援助キャパシティが向上した 2000 年以降は地域保健人材の育成への取り組みが始まった。農村部のプライマリー・ヘルス・ケアや基礎的保健・医療体制の整備を掲げながら、それへの対応が非常に限られていたことは、理由はあるにせよ、やはり適切性に欠けて

¹⁹ 教育省へのヒアリングでも、日本の案件は良質だが、案件形成に 3～4 年かかるのが問題との指摘があった。

²⁰ 受胎期ないし出生から初等教育就学前までの乳幼児にとって最善の全人的発展を促すべく、教育、保健、衛生、栄養など複数のセクターにわたるケアと教育活動のことで、UNICEF をはじめ開発援助の世界で注目されている手法。

いた。(問題はむしろ、援助キャパシティを十分に考慮せずに重点サブセクターを決めたことにあったと言える)。

(4) 環境分野

国別援助方針は、砂漠化や土壌劣化の防止の観点から、苗木供給と植林運動への支援に重点を置いてきた。これに対して過去 10 年、苗木育成場の整備と沿岸地域植林を中心に支援してきたことは適切と言える。「マングローブ保全」に関する開発調査や技術協力プロジェクト(実施中)も、大きな意味では重点サブセクターから外れるものではない。

(5) 農業分野

国別援助方針は、食糧作物の生産性向上のための食糧増産援助、灌漑施設等整備への支援に重点を置いてきた。過去 10 年間の案件は食糧増産援助(肥料や農薬の供与)、灌漑施設改修、稲作再編計画調査が中心で、選択は適切と言える。ただし、セネガルの首相が 1995 年の政策協議で、技術移転や組織化、運営方法指導といったソフト面での支援を要望していたのに対して、モノやハードでの支援にとどまったのはセネガル側のニーズに応えたものではなかった。

(6) 水産分野

国別援助方針は、零細漁業の振興に重点を置いてきた。この 10 年間の日本の援助は中央卸売市場、地方魚市場、水産センターの整備や漁業調査船建造を中心に行なってきた。地方魚市場や水産センターの整備は零細漁業との関わりが比較的強く適切と言えるが、中央卸売市場や漁業調査船は、零細漁業にマイナスの影響を及ぼすような商業的な漁業の振興につながる可能性もあり、意識的に零細漁業の振興に結び付ける配慮をしていなかったのであれば、適切性に疑問が残る。他方、零細漁業に限らず漁業全般の振興がセネガル側のニーズとして高く、日本として対応すべきものだったのであれば、国別援助方針の方を改定する必要があった。

5 - 2 - 2 分野横断的課題への対応

3 章で見たように、対セネガル援助方針が分野横断的課題に言及したのは、紛争ないし平和の定着に関わる南部武装独立運動の動向についてだけで、そのほかは、「TICAD で採択された東京行動計画の推進に資する協力」という表現で間接的に言及するにとどまった。ただし、技術協力レベルでは、JICA 国別事業実施計画がジェンダー平等および地方分権化への配慮をうたっていた。東京行動計画が掲げた分野横断的課題のうち、セネガルに関わりの大きいのは、キャパシティ・ビルディング、ジェンダー主流化、貧困削減(貧困層/社会的弱者層が直接裨益する施策)、対外債務問題である。それらに加え、ここではセネガルにとって重要性の極めて高い地方分権化への対応について検証する。ただし、対セネガル援助政策が明示的に分野横断的課題を挙げていないことに鑑み、紛争に関わる分野横断的課題以外は適切性の評価は行なわないことにする。

(1) 南部武装独立運動の動向

南部カザマンス地方の武装独立運動について、1999 年と 2000 年の対セネガル援助方針は留意

点の一つに挙げたが、どのように「留意」するのかは明示しておらず、多様な解釈が可能である²¹。どのように留意するか第三者が分かるように明示していないため、援助の見合わせが援助方針の適切な実施にあたるかどうかは判断できない。

（２）キャパシティ・ビルディング

キャパシティ・ビルディングに関しては、対セネガル援助政策の開発課題の一つに「経済社会開発の基盤である人材育成」を掲げており、日本として問題意識を持っていたことがうかがえる。実際に、ほぼすべての分野でカウンターパートの行政官（中央レベル）の能力強化のコンポーネントが入っており、その意味で、分野横断的課題として明示していないものの、中央レベルでは常時配慮され、実行されていたと言える。

（３）ジェンダー主流化

ジェンダーについては、水供給プロジェクトで水管理委員会への女性の積極的な登用や女性の水汲み労働の軽減を図ったり、就学前教育プロジェクトに母親のエンパワーメントの視点を取り入れたり、漁業分野で女性の水産加工を支援したりなど、技術協力のプロジェクトレベルで取り組みが見られる。JICA 国別事業実施計画はジェンダー配慮をうたっているが、いずれも女性の受益・参加にのみ焦点を当てるという意味で WID の視点にとどまり、ジェンダーの視点には到達しているとは言い難い。また、教育分野では男女の就学率の差を問題意識としては持ちながらも、案件の選択・実施に男女格差の積極的な縮小／解消はほとんど反映されておらず、さらに職業訓練分野においてもジェンダーの視点は弱い。ジェンダー「主流化」と言うからには、上記のキャパシティ・ビルディングがどの案件にも当然のように組み込まれていたと同様に、すべての案件にその視点（女性を受益者とするだけでなく、さまざまな社会的性差をなくす視点）および具体的行動が含まれている必要がある。

（４）貧困削減

ミクロ的に見た場合、水供給や就学前教育のプロジェクトに収入創出活動を含めたり、水産分野で水産加工を支援したり、といった貧困削減につながりうる案件は形成されており、プロジェクトレベルで貧困削減に配慮する姿勢は見られる。しかし、上記の例でも、農漁村の住民＝貧困層と見なされ、地域住民の中でも貧困ライン以下の人々への裨益という踏み込んだ視点は希薄である（２章で見たように、農漁村部の貧困ライン以下の人口は約半分で、残りの約半分はいわゆる貧困層ではない）。例えば、就学前教育では、就学前教育を子どもに受けさせられる家庭は平均よりも豊かな層であり、水産加工でも貧しい女性を加工グループに入れることにメンバーたちが否定的な反応を見せた。貧困ライン以下の貧困層にしっかりターゲットを絞らないと、農漁村内での貧富の格差拡大に手を貸す結果を招きかねないという認識が必要である。

²¹ 外務省資料を見ると、日本の援助関係者の安全性に配慮して見合わせるという要素が強い。ODA 大綱でも援助関係者の安全確保をうたっており、安全性に配慮することは妥当と言えるが、援助政策の本質からすれば、身の安全を図ることよりも、被援助国の開発課題に日本としてどう取り組むかという基本姿勢を示すことが重要である。

（５）対外債務

対外累積債務について日本政府は、1991 年から「新トロントスキーム」適用国に対しては原則として新たに円借款を供与しないという方針を採っており、同スキーム適用国となったセネガルに新規円借款を実施してこなかったことは妥当だった。1995 年の政策協議でセネガル側が債務返済期間の延長を要望したのを受けて、日本政府は 1995 年に 7.63 億円、1997 年に 0.68 億円、1999 年に 20.28 億円の債務繰延べを行ない、2004 年には 98.42 億円の債務削減を行なった。

（６）地方分権化

1995 年当時からセネガルの地方分権化が加速していたのに対して、過去 10 年の日本の援助は中央省庁を対象にしてきた。JICA 国別事業実施計画は地方分権化への配慮をうたってきたが、最近になって、ルーガ州の小学校長への学校運営研修(2004 年)、同州の州教育行政の向上支援(2005 年)²²、タンバクンダ州の保健行政・保健医療サービスの強化に対する支援プログラムの検討²³などを始めたところで、地方分権化への対応は遅れている。

５－２－３ 援助形態

セネガルは 1991 年に債務削減の新トロントスキーム適用国になり、評価対象期間を通して債務救済対象国だったことから、日本は「新規円借款の供与は現在のところ困難／慎重に検討」ないし「現在／当分の間、新規円借款の供与による協力は困難」と判断し、無償資金協力と技術協力で対応するという方針を採ってきた。この方針に従って、1995 年以降は新規の円借款は供与せず、無償資金協力と技術協力のみを供与してきたことは適切だった。

５－２－４ 援助手法

セネガルに対する援助手法として日本は、「他ドナーとの協調」を援助方針に掲げ、「スキーム間連携」を 1998 年以降強調し、また TICAD 東京行動計画の推進をうたうことで間接的に「南南協力の推進」にコミットしてきた。ここでは、それら 3 手法について適切性の評価を行なうとともに、「セクター間連携」、「住民参加・市民社会（NGO）との連携」についても検証することにする。

（１）他ドナーとの援助協調

1999 年の対セネガル国別援助方針から「フランス等の他の主要ドナーとの協調を図る」という援助協調に関する留意点が盛り込まれた。また、TICAD の東京行動計画も主要なアプローチとして「援助協調の強化」を掲げた。援助協調の実施にあたっては、政策レベルではドナー会合での情報収集・交換、プロジェクトレベルでは個別の対応が主だった。

４章の 4-5-2 の「援助協調の動き」でも触れたとおり、セネガルにおける各種ドナー協調のうち、日本は全ドナーによる開発パートナー会合と、テーマ別会合の一部に参加している。地方村落給

²² JICA セネガル事務所へのヒアリングによる。

²³ JICA セネガル事務所、JICA 保健長期専門家へのヒアリングによる。

水に関するドナー会合は日本が議長役を務めているが、その他の会合については情報収集・交換と重複回避のための参加にとどまっている。

プロジェクトレベルでは、いくつか連携の実例が見られる。保健医療分野では国際機関との援助協調（いわゆるマルチ・バイ協力）として、UNFPA とは家族計画、UNICEF・WHO とは感染症対策で連携している。教育分野ではルーガ州の校長研修に対してフランスが講師を派遣したり、フランスと共同で修了認定を発行したりしているほか、日本が建設した小学校に UNESCO がトイレを設置している。また、就学前教育の開発調査では、UNICEF とフランスが共同開発した教材を日本が活用する一方、日本のハード・ソフト両面の成果を他ドナーが活用している。

以上のように、ドナー会合への参加も、プロジェクトレベルでの協調も、ともに限定的である。しかし、援助方針は「協調を図る」としているだけで、どのような協調かを明示していないだけに、これまでの協調のあり方が適切だったかどうかの評価は難しい。

他ドナーとの協調が限定的だった背景には、セネガルのドナー・コミュニティがドナー間協調についてあまり積極的でないことがある。ドナー間で援助哲学・予算年度・手法に違いがある中で、それらの壁を乗り越えて協調するには多大な困難とコストが伴うという認識が多くのドナーにある²⁴。援助協調に関して日本は、2000 年の政策協議の際、UNICEF との意見交換の中で協調や連携は本部レベルだけで進めるのではなく、現場での相互理解が根底となるべきという考え方を表明した。ドナー協調を行なうには多大な時間や労力を要することから、トップダウンで闇雲な協調に走るのではなく、相互理解や効果・効率といった現実的な判断に立って是々非々で進めるという考え方は適切と言えるが²⁵、援助協調の流れが強まり、一種のリーダーシップ争いが展開される中では、受身な対応だけではなくより積極的な姿勢が求められる。

（２）スキーム間連携

スキーム間連携は、公表されている文書としては 2004 年の国別データブックに初めて登場したが、1998 年の政策協議に関する資料でもその推進を強調していた。実際に水供給、職業訓練、保健医療、環境の分野で、無償資金協力と技術協力の有機的な連携が行なわれ、特に 1999 年の JICA の協力プログラムの策定（JICA 国別事業実施計画のこと）以来、連携案件が増えている²⁶。具体例としては、セネガル-日本職業訓練センターで無償資金協力と技術協力プロジェクト、第三国研修、長期専門家、青年海外協力隊など複数のスキーム間連携、保健セクターで「国立保健医療社会開発学校」の整備に伴う無償→技術協力プロジェクト→無償→個別専門家・青年海外協力

²⁴ 世界銀行、EU、KfW へのヒアリングによる。日本の経験でも、2003 年の「水分野における日仏協力」の締結を受けて、技術協力プロジェクト「安全な水」の案件形成時に現場で粘り強くフランスと連携の可能性を探ったものの、日仏の援助戦略の根本的な違いによって接点を見出すことができず、連携に結びつかなかったという（JICA 水分野専門家へのヒアリングによる）。

²⁵ 外務本省や JICA 本部が様々なイニシアチブを打ち出すのは、国際的なリーダーシップやビジビリティという点ではプラスであっても、それによって人手の足りない現場が対応に追われ、計画的・持続的な支援に支障をきたすというマイナス面も考慮する必要がある。

²⁶ JICA アフリカ部中西部アフリカチーム、JICA 協力隊事務局へのヒアリングおよびデータ等による。

隊派遣といった連続した連携、 セネガル中部マングローブ地帯で展開している青年海外協力隊と開発調査の連携²⁷などがある。無償資金協力と技術協力の二つのスキーム間の連携が常時考慮され、コンスタントに連携案件が形成されてきたことは適切と言える。

(3) 南南協力

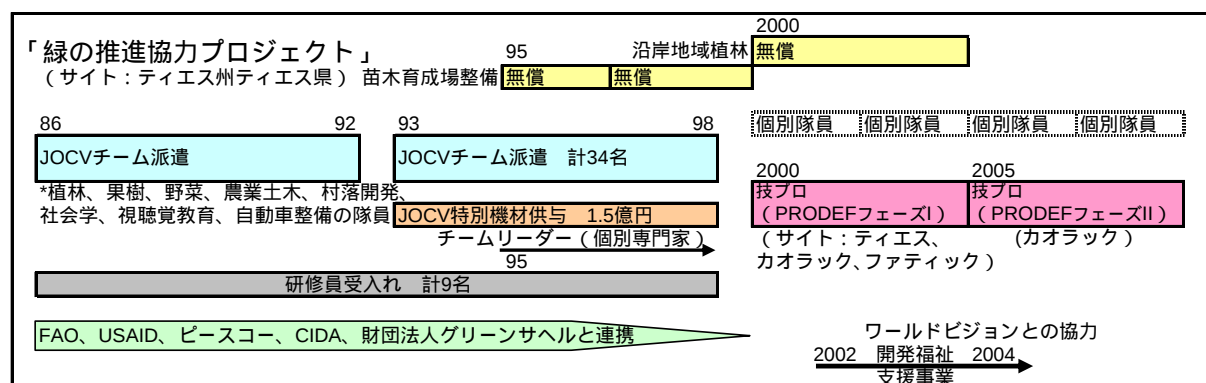
セネガルにおける過去 10 年間の南南協力としては、職業訓練・環境分野での西アフリカ諸国に対する第三国研修実施²⁸や、第三国研修への研修員派遣(アフリカの水産先進国モロッコへの研修員派遣など) セネガルでの水分野の経験を周辺諸国に波及させるためのセミナー開催などが適宜行なわれてきた。それでもなお限定的で、政策的・戦略的な南南協力の推進には至っていない。

日本政府は 1997 年の対アフリカ支援イニシアチブでアジア - アフリカ協力の推進を掲げ、セネガル側からも東アジアの経験から学びたいという要望がたびたび寄せられたが、実施例はほとんどない。効果についての成算がないままに闇雲にコストの高いアジア - アフリカ協力を推進する必要はないにしても、今後は可能性を積極的に模索する姿勢が望まれる。

(4) セクター間の連携

セクター間連携は、間接的な形でも対セネガル援助方針に言及がないが、案件レベルではいくつかの実績が見られる。セクター間・スキーム間が多彩に展開されてきた事例としては、環境(砂漠防止) 分野で JOCV チーム派遣の「緑の推進協力プロジェクト」に始まって、環境・農業・農村開発・保健など各種セクターとの連携に発展した例がある²⁹。JOCV チーム派遣「グディリ医療プロジェクト」でも保健・教育・村落開発の協力隊員間でセクター間連携が見られた。また、技術協力プロジェクト「安全な水」では、人間の安全保障の観点から水供給、農村開発、保健、教育分野で、セクター間・スキーム間の多彩な連携が見られる。

BOX 5 - 2 ティエス州における複層的な連携の事例



出典：評価チーム作成。

²⁷ これらの実績に基づき、2005 年 11 月より新たに技プロ「サムールデルタにおけるマングローブ管理の持続性強化」が開始されている。

²⁸ 2003 年度までは 1 コース、2004 年度は 2 コース、2005 年度は 3 コースとコースを拡充している。

²⁹ JICA、『協力隊チーム派遣に関する評価分析調査報告書』、2002 年による。

(5) 住民参加と市民社会（NGO）との連携

市民社会（特に NGO）との連携はなお限定的だが、草の根・人間の安全保障無償（詳細な実績は添付資料参照のこと）の NGO への供与や旧・開発福祉支援や開発調査や技術協力プロジェクトの社会調査の業務委託といった例がある（表 5-4 参照）。ユニークな例としては、JOCV の村落隊員への現地技術研修を NGO「ENDA」³⁰に委託した例がある。また、無償による小学校建設（ソフトコンポーネント含む）で、現地で活動する日本系 NGO「ヒューマンネットワーク」との学校運営・地域振興のための連携プログラムなどがある。今回の現地調査では、NGO との連携ではなく NGO の活用、という視点が日本側援助関係者に垣間見られた。現地 NGO ネットワーク団体からも、重要な開発パートナーとして NGO を位置づける姿勢が日本には見られないという指摘があった（5-1-2 参照）。今後は、対等かつ重要なパートナーとして NGO との連携を築いていく姿勢が求められる。

表 5 - 4 NGO の連携・活用実績

(1) 現地の NGO との連携・活用
・ 草の根・人間の安全保障無償受託 NGO（多数）
・ 開発福祉支援（ワールドビジョン、AfriCare）
・ 衛生教育・施設維持管理プロジェクトにおいて地域住民に対する学校教育に関する啓蒙活動（ENDA TIERS MONDE/ECOPOP）
・ セネガル青少年 STI/HIV 感染予防啓発プロジェクトにおいて VCT サービス設置に関わる人材育成（Family Health International）
・ 教育分野の技術協力の一環として学校給食を実施（ANAFALouga）
・ JOCV のための研修（ENDA）
・ JOCV の活動レベルでの地元住民組織との連携
・ 無償「小学校建設+ソフトコンポーネント」と NGO ヒューマンネットワークとの連携
(2) 日本の NGO との連携・活用
・ 財団法人グリーンサヘル

出典：評価チーム作成。

5 - 2 - 5 現地実施体制

(1) 在セネガル日本大使館の実施体制

在セネガル日本大使館では、主に経済協力班が中心となって援助事業を実施している。経済協力班員は、セネガル国内の担当分野のほか兼轄国の担当がある。2005 年度に経済協力班員が拡充されたが、兼轄国があるため海外出張も多く非常に多忙で、対セネガル援助の政策策定や実施のモニタリング等の業務に十分な時間を割くことが難しい状況にある。また、セネガルを含め、担当する国がほとんどフランス語圏であることも、英語圏に比べ負担が多くなっている要因でもある。各種書類を日英両語に加えて仏語でも準備する必要があり、また日本からの訪問者に対してフランス語通訳を手配するなど、時間および経費の面で負担が多くなるのである。

(2) JICA セネガル事務所の実施体制

JICA セネガル事務所は、JICA 全体の改革（BOX 5-3）と連動して 2004 年から在外主管試行体

³⁰ セネガル政府の村落普及員の研修も実施している。

制へ移行した。またそれに先立つ 2003 年に、在セネガル日本大使館との間で現地 TF が設置された。これらの改革によって現地要員も大幅に拡充された。在外主管試行によってニーズ把握・計画・実施が一貫して行なえることで、現地のニーズにより即した事業サイクルや、業務の効率化・迅速化が実現できるようになった³¹。

また、2004 年 10 月に中西部アフリカの JICA 事業の案件形成を支援する「JICA 中西部アフリカ地域支援事務所」³²がセネガル事務所に併設され³³、NEPAD 支援など域内協力を推進する体制が整った。また、視野を域内に広げることでセネガルの位置づけがより明確になり、セネガル国内の案件形成にも良い影響を与えているという（例えば、水産分野における南南協力の推進、NEPAD 対応の窓口等）。

他方、ODA 改革の一環として、業務の効率化と民間活用という観点から、技術協力では民間コンサルタントへの委託業務が増加している。

BOX 5 - 3 JICA の改革

1999 年度	：JICA はセネガルにおいて「国別事業実施計画」策定を開始し、これにより課題別の「協力プログラム」を作成開始。→中期的な開発課題を設定し、プログラムのアプローチによる協力に移行。
2003 年 10 月	：JICA 独立行政法人化。 ：セネガルに現地 ODA タスクフォース（現地 TF）設置。
2004 年 4 月	：JICA 抜本的な組織改編。
2004 年 10 月	：JICA セネガル事務所は在外主管試行事務所として試行開始。JICA 中西部アフリカ地域支援事務所設置（本格的な事業開始は 2005 年 1 月）。

出典：評価チーム

（３）フランス語圏の援助人材

西アフリカはフランス語が主流で、日本から遠く交流が少ないという点から、総じて援助人材が不足している。セネガルでも 1990 年代は援助キャパシティ（知識、経験、人数）に限定があり、援助スキームの多様化やドナー協調へ積極参加のネックとなっていた。しかし、1980 年代後半からセネガルで活動した協力隊 OB/OG などが 2000 年代には ODA を担う人材として成長し、現在これらの人材が政策アドバイザーや民間コンサルタントとしてセネガルの ODA コミュニティの一翼を形作り、日本の援助キャパシティ向上に寄与している。

5 - 2 - 6 モニタリング・評価体制

JICA セネガル事務所が在外主管になって以来、プロジェクトレベルでは現地主導のモニタリン

³¹ JICA アフリカ部中西部アフリカチーム、JICA セネガル事務所へのヒアリングによる。

³² JICA 中西部アフリカ地域支援事務所は中西部アフリカ諸国を対象とし、基本的に案件発掘・案件形成を中心に行っている。同事務所の対象分野は教育、保健・医療、農業・農村開発、水産の 4 分野のみで、各分野に企画調査員と JICA 職員（セネガル事務所との兼任）が配置されている。JICA セネガル事務所は、もともと兼轄国（マリ、モーリタニア、ガンビア、カーボベルデ、ギニア、ギニア・ビサウ）が多く、現在の地域支援事務所と類似の役割を果たしてきたことから、地域支援事務所の立上がスムーズにできた経緯がある。

³³ ただし、同事務所の本格的な事業開始は 2005 年 1 月である。

グ・評価が一貫して実施されるようになってきた。また、2003年に現地TFが結成されてからは、実施中の協力案件を中心に具体的に検討するといった現場に即したプロジェクトモニタリングが実施されるようになった。

しかし、セネガル側の財務経済省経済協力局長は、他ドナーが国別援助政策の協力フレームワークにのっとり体系的なモニタリング・評価体制を構築しているのに比べて、日本のモニタリング・評価体制は弱いと指摘している。また、既述のとおり、他ドナーが「援助政策立案、実施、モニタリング・評価」という一連のサイクルをセネガル側と共有しているのに対して、日本はセネガル側と協働する姿勢が弱い点も改善すべきであると指摘している。そうした政府見解だけでなく、NGO 連絡協議会「CONGAD」の代表からも、他ドナーが「援助政策立案、実施、モニタリング・評価」のサイクルにセネガルの市民社会を積極的に参加させているのに比べて、日本はそうした取り組みが遅れているという指摘があった。

現地TF設置以降は、プロジェクトレベルのモニタリング・評価の体制は改善されてきたが、対セネガル援助全体のモニタリング・評価システムの構築はなお大きな課題として残されており、国別援助政策の策定と実施にあたっては、セネガル政府や市民社会（NGO）との協働を視野に入れていく必要がある。

5 - 3 まとめと考察

5 - 3 - 1 援助政策策定過程の適切性

まず、政策協議（2000年の準政策協議を含む）を行なったタイミングを見ると、1995年、1998年、2000年の協議は日本国内やセネガル国内の動きに照らして開催時期が適切だったが、2004年の協議は、セネガルの開発計画として最重要の完全版PRSPが2002年に完成していたこと等に鑑みると遅きに失していたと言える。

政策策定の準備過程としては、セネガルの開発ニーズを体系的に把握するメカニズムが弱いという指摘がセネガル側からあった。現地タスクフォース主導となった2004年以降は開発ニーズの把握が向上し、適切性が高まっているように思われる。準備過程へのステークホルダーの参加、特に市民社会・NGOが体系的に参加する仕組みが日本およびセネガル国内で整っていなかった。そうした中で、2000年の準政策協議の際に現地NGOや他ドナーを招いてODAセミナー的な会合を開き、ステークホルダーとの意見交換を行なったことは適切だった。

政策協議の内容・レベルとインパクトを見ると、1995年と98年はハイレベルによる内容の濃い政策協議が行なわれた模様で、協議結果は国別援助方針の策定やその手直しという形で政策に反映された。2000年は実質的には政策協議に近い協議だったが、プロジェクト確認調査という性格上、日本側らの参加はJICAのみで、協議結果がその後の政策に目に見える形で反映された形跡は乏しい。2004年の現地政策協議も実務者によるわずか半日の会議で、政策レベルの協議はほ

とんど行なわれなかったものの、協議の結果、援助重点分野を 2 分野追加することになった。

以上のように、1990 年代の政策協議は内容・レベル・インパクトともに適切だった。最初に策定された国別援助方針の有効期限が切れた 2000 年以降は、本来であれば外務本省・JICA 本部も参加したハイレベルの政策協議を定期的に行なって、新たな援助方針の策定ないし見直しをすべきだったと言える。

国別援助方針ないし政策は通常 5 年前後のスパンで策定 / 更新するもので、策定・更新と中間レビューの時期に合わせてハイレベルの政策協議を行なうのが適切である。今後は、セネガル側が他ドナーの例を引いて提案しているように、3~5 年に一度ハイレベルの政策協議の場を設けて開発協力の中期的な枠組みを合意すること、枠組み合意のもとに開発協力の計画策定、実施、モニタリング・評価という一連のプロセスを共同で行なう仕組みを作ること、日本として中期的な援助額の概算を提示すること、が望ましい。

また、政策協議にあたっては現地タスクフォースのイニシアチブを最大限尊重し、ハイレベル協議を行わない年は現地 TF による年次政策協議を行なうようにするとともに、開発ニーズのより良い把握や正統性確保のためにも市民社会・NGO などのステークホルダーが政策協議に体系的に参加できる仕組みを作ることが望ましい。

5 - 3 - 2 政策実施過程の適切性

対セネガル援助政策の中核をなす重点分野および重点サブセクターに沿って援助案件が選定されたか否かという点では、水供給、教育、環境、農業分野では、ほぼ重点サブセクターに絞って案件が選定されてきた。ただし、環境分野では村落レベルでの苗畑整備というニーズに対して州レベルの対応だったり、農業分野ではセネガル側のニーズが高かったソフト支援ではなくモノ(農薬・肥料)の支援が中心だったりした。保健衛生分野では、重点サブセクターであるプライマリー・ヘルス・ケアや基礎保健医療分野への取り組みが遅れ、国・州レベルの医療施設案件が中心だった。水産分野は重点サブセクターの零細漁業の振興に直結しない案件が少なかった。

一部不適切な面があったのは、一つには当時の援助キャパシティに見合わない重点サブセクターを選んだこと(例えば教育分野でのソフト支援、保健・医療分野でのプライマリー・ヘルス・ケアや基礎保健医療)や、一つには水産分野のように、過去には重点サブセクター(零細漁業の振興)に直結した援助を十分に実施してきたために、評価対象期間中は間接的な環境整備に重点を移しながらも重点サブセクターの表現を変えなかったことに起因していた。したがって今後は、援助キャパシティや現実に即した重点サブセクターの選択と記述が必要である。

分野横断的課題に関して国別援助方針が取り上げたのは南部武装独立運動への留意だけだった。評価対象期間中に南部を対象とした援助を行なわなかったことをもって方針の適切な実施と言えるなくもないが、「留意」の具体的意味が明確でないため、適切な実施だったかどうか判断できない。

その他の課題は、国別援助方針が TICAD 東京行動計画の推進という間接的な取り上げ方しかしていないため、適切に政策を実施しているかどうかの評価は困難である。実態として見ると、キャパシティ・ビルディングと対外債務には対応していたが、ジェンダー主流化や貧困削減、地方分権化への対応は不十分だった。

援助形態に関しては、評価対象期間中は無償資金協力と技術協力だけで、新規の有償資金協力は供与されず、政策は適切に実施されたと言える。

援助手法のうち、ドナー協調は政策レベルの情報交換とプロジェクトレベルの個別対応が中心だったが、国別援助方針がドナー協調の具体的内容を示していないため、適切な実施かどうかの評価は困難である。スキーム間連携は、無償資金協力と技術協力の連携が常時考慮され、コンスタントに連携案件が形成されており、適切と言える。南南協力は間接的な表明でしかないため、適切性の評価が難しい。セクター間連携、NGO との連携は限定的に実施されてきたにとどまる。

最後に、援助政策を体系的にモニタリング・評価する仕組みが弱かったことも政策実施の適切性確保を難しくしていると言える。国別援助計画を策定するにあたっては、達成目標や達成度を測る指標を国別援助計画に作り込むとともに、モニタリング・評価の時期、方法などについて事前にセネガル側と合意し、体系的なモニタリング・評価の仕組みを作り実施することによって、計画の適切な実施を確保することが重要である。