

第7章 提言

7-1 「対セネガル国別援助政策」のあり方に関する提言

7-1-1 目的および目標の明確化

まず、日本の対セネガル ODA の「目的」を明示する必要がある。

過去 10 年の対セネガル援助政策の基本をなしてきた国別援助方針は目的・目標を明示してこなかった。そのため、セネガル側や日本国民には日本の援助の趣旨が十分理解されず、実際に援助に携わる人々にとっても何を達成するために援助するのが必ずしも明確ではなかったと思われる。

したがって、援助の一貫性（援助実施担当者間）、透明性（対国民）、予測可能性（对被援助国）、そして効果を高めるためにも、上位目的を明示するとともに、5 年間程度を目処にした具体性のある中期目標を設定する必要がある。中期目標は、PRSP などに掲げられたセネガル自身の開発目標に沿って、可能な限り数値目標を含めて提示することが望ましい。そして、全体を目標体系図にまとめるなど、分かりやすく提示する工夫も求められる。

7-1-2 「選択と集中」の徹底

日本の ODA 全体で選択と集中が進む中で、セネガルでは準メジャードナーである（ないしは準メジャードナーに過ぎない）日本が成果およびインパクトの高い援助を行なっていくには、思い切った絞り込みが欠かせない。セネガルへの援助規模および援助要員で 8 重点分野も設けることは、散漫で効果・効率の低い援助とならざるを得ず、過去 10 年を振り返っても援助効果の薄い分野がいくつか見られる。

選択と集中にあたっては、セネガルの開発ニーズを中心としながら、これまでの日本の実績や比較優位性、他ドナーとの協調などを勘案して決めるのが適切と言える。それらを勘案した上で、これまでのように分野を基準に絞り込むのか、課題を基準にして絞り込むかの二つの選択肢がある。ここでは、分野を基準とした場合と課題を基準にした場合の二通りの方法で、選択と集中のあり方を示す。ただし、今回の調査は過去 10 年の評価が中心で、現在および今後の開発ニーズについての調査が不十分であることから、あくまでも試論に過ぎない。

分野を基準とした時は、開発ニーズが高いと思われる分野としては農業や民間セクター支援があり、これまで日本が実績を残し、比較優位があると思われる分野には、水供給や水産、人的資源開発（職業訓練）がある。

一方、開発課題を基準とした時には、PRSP などに照らして「持続可能な経済成長」、「貧困削減と格差是正」、「キャパシティ・ビルディング（能力強化）」の三つが大きな課題と思われる。このうち「持続可能な経済成長」という課題に関しては、農漁業の振興、民間セクター支援や経済イ

ンフラ整備、職業訓練、環境保護によって達成されうる。また「貧困削減と格差是正」は、基本的社会サービスの提供（教育、保健衛生、生活用水）、ジェンダー主流化、NGO との連携によって達成されうる。そして「キャパシティ・ビルディング（能力強化）」は、行政官や地域住民を対象とした人材育成などによって達成されうる。

分野を基準とした場合、および開発課題を基準とした場合、それぞれ一長一短がある。分野を基準とした場合には、絞り込んだ分野でより良い成果を出せると期待できる半面、縦割りのなアプローチになることによってより大きな開発課題（たとえば持続可能な経済成長）に十分寄与できなくなる恐れがある。開発課題を基準とした場合、分野横断的なアプローチによって課題をより良く解決できると期待できる半面、日本の援助キャパシティが弱い部分があったり、いくつもの分野を手がけることで散漫な援助になってしまう恐れがある。

現在は分野別アプローチよりも課題別アプローチが主流になりつつあるようだが、課題別アプローチを取る場合には、散漫にならないよう、例えば貧困削減と格差是正に確実につながる持続可能な経済成長（零細農業・零細漁業の振興、中小企業支援、農村インフラ整備など）に絞り込んだり、基礎教育・ノンフォーマル教育、農村部の保健医療に絞り込んだり、人材育成を中央レベルよりも地方・草の根レベルに絞り込んだりすることが必要と思われる。

7-1-3 取組み姿勢の明記

開発課題に取り組むにあたっては、前述のように援助の一貫性、透明性、予測可能性を高めるべく、日本として具体的にどのような方針・姿勢で取り組むかを現在の ODA 上位政策の整理に即して、明確にすることが望まれる。明確にしすぎることによって柔軟な対応が難しくなるという主張には一理あるものの、当初の方針・姿勢を修正すべき条件や環境の変化があった場合には、理由を明確にして修正することができる。

7-1-4 援助形態の検討

（1）有償資金協力（円借款）への慎重な対応

セネガルが経済インフラの整備を望んでいることから、日本政府は有償資金協力によるインフラ支援を検討しているようである。それが NEPAD に基づく地域統合の促進を目的とした経済インフラの整備であれば、「持続可能な経済成長」の促進剤として有用であるかもしれない。しかし、セネガルが HIPC であることを考慮し、再び持続不可能な累積債務に陥ることのないよう、有償資金協力の実施にあたっては、債務の持続性などを慎重に検討して対応する必要がある。また、日本として債務負担能力があると判断する場合には、その判断の根拠を示す必要がある。

（2）財政支援の試み

当面はプロジェクト型支援を基本としつつも、財政支援（セクターないし一般）に試行的に取り組んでいくことが望ましい。

これは、第一義的にはセネガルのオーナーシップを高めるためであり、第二義的にはセネガルにおいても財政支援への動きが強まる中で、日本が重視する分野や課題でリーダーシップを発揮してより効果的な援助を行うためである。

ただし、財政支援への移行に付きまとうアカウンタビリティの問題などにも配慮し、タンザニアなど他国で進む先駆的取組みに学びながら、漸進的に取り組む必要がある。また、財政支援を実施する場合も、援助効果向上の観点から、日本の得意とするプロジェクト型支援と適切に組み合わせ実施していくことが望ましい。

7-1-5 援助手法の駆使

(1) 各種連携の強化

援助の効果、効率を高めるために、ドナー間連携、スキーム間連携、セクター間連携、NGOとの連携など、各種の連携についての政策、戦略を立て、強化していくことが望まれる。スキーム間連携はこれまでも具体的な成果を上げており、セクター間連携も潜在性が高い。さらに、活発かつ成熟したNGOセクターが存在し、地方分権化が進むセネガルにおいては、他ドナーと同様にNGOとの連携を検討していく必要がある。

ただし、連携にはコストも伴うため、連携ありきではなく、効果・効率の向上を念頭に置いた取り組みが必要である。

(2) 南南協力の推進

JICA 中西部アフリカ地域支援事務所が開設された今日、西アフリカおよび仏語圏アフリカの中心的存在というセネガルの優位性を活かし、地域内の南南協力を推進していくことが望ましい。また、東アジアの経験に学びたいという強い意欲をセネガル側が示していることから、日本のODA上位政策が掲げるアジア アフリカ間の南南協力にも積極的に取り組んでいくことも望まれる。

ただし、南南協力もコストを伴うため、南南協力ありきではなく、効果・効率の向上を念頭に置いた取り組みが必要と言える（特にアジア アフリカ協力において）。

7-2 セネガルとの枠組み合意と定期政策協議

7-2-1 セネガルとの枠組み合意

セネガルのオーナーシップを高め、両国間のパートナーシップを強化するために、セネガル側と開発協力に関する中期の枠組み合意を行なうとともに、枠組み合意に準拠して国別援助計画を策定することが望ましい（したがって、枠組み合意と国別援助計画の策定・見直しをシンクロナイズさせる）。

枠組み合意では、5年程度の期間に達成すべき目標（PRSPに沿った目標）や、取り組むべき開

発課題・重点分野、達成方法、中間レビューや評価のスケジュール・基準などについて合意するとともに、双方の役割や義務を明確化する。また、日本側が期間中のおおよその援助額を提示（indicate）することによって、セネガル側にとっての予測可能性を高めることができる。

7 - 2 - 2 定期政策協議

セネガル側との枠組み合意および国別援助計画の策定・見直しにあたっては、ハイレベルの政策協議を開催する必要がある。そこでは現地 ODA タスクフォースの主体性を尊重しながらも、外務本省や JICA 本部も参加して、ODA 上位政策やその他のイニシアチブとの整合性を確保する。

ハイレベルの政策協議を開催する時期としては、合意および策定・見直しの時はもちろんのこと、中間レビューを行なう時にも開催するのが望ましい。それ以外の年は、現地 ODA タスクフォースがセネガル政府と年次協議を行なう。

また、定期政策協議の開催や枠組み合意・国別援助計画の策定にあたっては、それらの正統性や透明性を確保するために、市民社会（NGO）をはじめとする多様なステークホルダーの参画を得る。

以上