

### 第3章 日本の対タンザニア援助の評価

#### 3.1 目的の妥当性

本節では、対タンザニア国別援助計画（以下、「援助計画」）の目的の妥当性を、日本の上位政策との整合性、及びタンザニアの開発ニーズへの適合性の観点から検証するとともに、タンザニアを取り巻く援助協調についても注視する必要があることから、「援助計画」策定時に、主要ドナーの援助動向をどの程度考慮したかという観点からも検証する。

「援助計画」では、日本の対タンザニア援助政策を以下のとおり位置づけているが、明確な目的が設定されていないため、妥当性を検討することに限界がある。したがって、ここでは、重点分野や留意点をもとに目指すべき方向との整合性を概観する。

表 3-1-1 対タンザニア国別援助計画の骨子

援助の意義	タンザニアは、国際場裏で積極的な外交を展開しており、近隣諸国の紛争解決に向けた仲介にも積極的で、東部・南部アフリカの安定勢力として認識している。また、民主化や経済改革にも積極的・主体的に取り組んでいる。 各種資源も豊富で潜在的な発展可能性があり、日本のアフリカ支援の効果を高める上で重要であると位置づけている。
ODA 大綱の原則との関係	「タンザニアの政治経済は ODA 大綱に則し総じて望ましい方向にある。「良い統治」の進展を注視。
日本の援助の方向	◎82 年以降は無償及び技協。 ◎債務削減措置から、円借款は困難。 ◎経済的格差は正に留意しつつ、質に重点を置く援助を目指す。
重点分野・課題別援助方針	基礎生活分野を対象とする事業を優先。経済的格差の是正に注意、援助による経済成長が社会各層に分配されるように注意。 ◎農業・零細企業の振興のための支援 インフラ、農業技術移転、農業協同組合の整備・育成、小規模金融 ◎基礎教育支援 教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムへの支援も検討。 ◎人口／エイズ及び子供の健康問題への対応 地方医療サービス向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動 ◎都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善 他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力。地方主要都市等のインフラ整備も地方都市の貧困改善、人口流出の点から重要。 ◎森林保全：引き続き森林の持続可能な開発に対する協力を推進。

国別援助計画をもとに調査チームにて作成。

##### 3.1.1 日本の ODA 政策との整合性

本節では、「援助計画」が日本の上位政策である ODA 大綱、中期政策、TICAD 等を含むアフリカ政策等との程度整合性を有しているかについて検証する。

###### (1) ODA 大綱（新／旧）との整合性

本評価調査では、「援助計画」が、2000 年 6 月に策定されたことから、その上位政策との整合性は、第一義的には旧 ODA 大綱との関係で検討されるが、本評価対象期間（2000 年 6 月～2005

年3月)中に新ODA大綱が発表されたことから、新旧両方のODA大綱との整合性を概観する。

1) 旧ODA大綱

旧ODA大綱<sup>17</sup>は、日本の政府開発援助について、「内外の理解を深めることによって幅広い指示を得るとともに、援助を一層効率的・効果的に実施すること」を目的として作成された。1992年に閣議決定された後、10年以上にわたって日本の援助政策の根幹をなしてきた。「基本理念」「原則」「重点事項」「政府開発援助の効果的実施のための方策」「内外の理解と指示を得る方法」「実施体制」の6つの項目から成り、この中で「人道的見地」「相互依存関係」「環境保全」「平和維持・国際社会の繁栄」「自助努力」を基本理念としている。このような考え方の下に、「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や良い統治の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」と明記している。

一方、「援助計画」では「ODA大綱原則との関係」において、タンザニア政府が民主化の進展に伴い、構造調整、市場経済化の取り組み等、経済再建、汚職追放を重要な国家的課題の一つと位置づけ、ムカパ大統領以下政府が一丸となって取り組んでいることについて、「総じて望ましい方向に向けて努力がなされている」と評価しつつも、「良い統治の推進に向けた政治の民主化、汚職防止、行政の透明性、法の支配、人権保障の面での進展を引き続き注視していくとともに、援助国の立場より助言並びに支援を行っていくことが重要」としている。したがって、資源配分の効率と公正、「良い統治」の確保、健全な経済発展の実現を目指しているという点で、整合性があると言える。

また、重点分野を比較すると、「援助計画」では「農業・零細企業振興」「基礎教育支援」「人口・エイズ及び子供の健康への対応」「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」「森林保全」の5分野を挙げており、以下の表に示す通り、旧ODA大綱の重点事項をカバーしている。

以上の理由から、旧ODA大綱と「援助計画」は、基本的に整合性があると言える。

表 3-1-2 旧ODA大綱の重点事項と国別援助計画との整合性

旧ODA大綱の重点事項の項目	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
地球的規模の問題への取組 (環境問題、人口問題等の地球的規模に関する途上国支援)	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関する対する協力を進めていく」としている
基礎生活分野 BHN 等 (飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする支援)	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融(マイクロクレジット)も検討」としている。また、「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらし協力 (長期的視野に立った自助努力の重要な要素であり、国造りの基本となる人造りでの支援、研究協力等技術の向上・普及支援)	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。また、「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」が「援助実施上の留意点」とされている。

<sup>17</sup> 外務省「2000年版ODA白書(上巻)」P307-309

インフラストラクチャー整備	重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種とへの人口流入防止等の観点から重要である」としている。
構造調整等 (民間の創意、活力が発揮できるような経済構造への調整、及び累積債務問題の解決に向けた支援)	「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。

旧 ODA 大綱をもとに調査チームにて作成。

## 2) 新 ODA 大綱

援助動向の変化に伴い、新たな開発課題への早急な対応、先進各国の ODA への取組強化、様々な援助主体による開発協力と相互連携の深化が急務となってきた。ODA の戦略性、機動性、透明性、効率性を高めるとともに、幅広い国民参加を促進し、日本の ODA に対する内外の理解を深めるため、2003 年 8 月、新 ODA 大綱が閣議決定された<sup>18</sup>。新たな開発課題、新しい発想の出現として、「貧困問題の深刻化」「平和の構築の重要性」「人間の安全保障の視点」をますます重要な課題と位置付けている。先進各国の ODA への積極的な取組みとしては、ミレニアム開発目標 (MDGs: Millenium Development Goals) 等、貧困削減を重点援助課題とする動きが活発化し、日本の ODA においても貧困削減に関する取組みを一層明確にする必要性を説明している。また、NGO をはじめとした援助主体の多様化と、援助手法の多様化が登場した。なかでもプロジェクト型支援からプログラム支援への移行、財政支援、コモン・ファンドの導入、援助手続きの調和化といった新しい手法や考え方が援助効果を高める手段として提案されたことも踏まえ、従来の二国間援助に加えて、PRSP の援助協調の流れに積極的に関わっていく必要性を強調している。

「援助計画」は、このような経緯に基づいて改訂された新しい ODA 大綱の流れも踏まえて検証する必要がある。

新 ODA 大綱<sup>19</sup>は、「理念」「援助実施の原則」「援助政策の立案及び実施」「ODA 大綱の実施状況に関する報告」の 4 点からなり、「理念」は、「目的」「基本方針」「重点課題」で構成される。「目的」では、国際社会の平和と発展に貢献し、これに通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」とし、それを達成するために「基本方針」では、「開発途上国の自助努力支援」「『人間の安全保障』の視点」「公平性の確保」「我が国の経験と知見の活用」「国際社会における協調と連携」の 5 点を掲げている。この中で「開発途上国の自助努力支援」では、「良い統治 (グッドガバナンス) に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国 ODA の重要な考え方」と説明している。このため、「開発途上国の自主性 (オーナーシップ) を尊重し、その開発戦略を重視」し、「平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取り組みを積極的に行っている開発途上国」に対しては「重点的に支援する」方向にある。

旧 ODA 大綱からの大きな変更は、上述したように、ODA を取り巻く国内外の変化とニーズに対応すべく、新たな開発課題への早急な対応、先進各国の ODA への取組強化、様々な援助主体による開発協力と相互連携の深化を取り入れ、より現状に即した政策文書として改訂した点にある。しかし、これらの新しい観点は、「援助計画」に反映されているとは言えない。

なお、新 ODA 大綱の基本方針の「国際社会における協調と連携」では、「国際機関が中心とな

<sup>18</sup>外務省「2003 年版 ODA 白書」P15, 2004 年

<sup>19</sup>外務省「2002 年版 ODA 白書 (上巻)」P212-214, 2003 年

って開発目標や開発戦略の共有化が進み、様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすように努める。同時に、国連諸機関、国際開発金融機関、他の援助国、NGO、民間企業等との連携を進める」と明記されている。援助協調が進んでいるタンザニアの現状においては、ますます重要な課題であると言えるが、新 ODA 大綱の改訂以前に策定された「援助計画」には、この点は明記されていない。

また、重点分野を比較すると、以下の表に示す通り、新 ODA 大綱の「重点事項」と、「援助計画」の「重点分野」及び「留意点」については、「平和の構築」に関しては、具体的な取り組みを示していないものの、ほぼ、重点事項をカバーしていると判断できる。

表 3-1-3 新 ODA 大綱の重点事項と国別援助計画との整合性

新 ODA 大綱の重点事項の項目	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
地球規模の問題への取組 (地球温暖化を始めとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪等に積極的な役割を果たす)	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関する協力を進めていく」としている。
貧困削減 (教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する)	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融(マイクロクレジット)も検討」としている。 また、「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
持続的成長 (開発途上国の貿易、投資、人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに政策立案や制度整備や人づくりへの協力も支援する)	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。 重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行うつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種とへの人口流入防止等の観点から重要である」としている。 また、「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。
平和の構築 (和平プロセス促進、難民、元兵士の武装解除、動員解除、社会復帰等の支援を行う)	

新 ODA 大綱をもとに調査チームにて作成。

## (2) ODA 中期政策(新/旧)との整合性

本評価調査では、「援助計画」が、2000年6月に策定されたことから、その上位政策との整合性は、第一義的には1999年8月に策定された旧 ODA 中期政策との関係で検討される。しかし、本評価対象期間(2000年6月～2005年3月)中の2003年8月に ODA 大綱が改訂されたことに伴い、新中期政策が2005年2月に策定されたことから、新旧両方の ODA 中期政策との整合性を概観する。

## 1) 旧中期政策

旧中期政策<sup>20</sup>は、旧ODA大綱の下に、日本のODAの考え方やアプローチ、取り組み等について内外に対してより具体的に示すべき事項を中心としたもので、基本方針の一つとして、1999年8月に策定された。旧ODA大綱のもと、5年程度を念頭に置いた日本のODAの基本的考え方、重点課題、地域別援助のあり方等を明らかにしたもので、内外情勢の変化に対応して適宜見直しを図るものと認識されている。「概要」「基本的考え方」「重点課題」「援助手法」「実施・運用上の留意点」の5項目で構成されている。この中で以下を「基本的考え方」として位置づけている。

- 1) DACが策定した「新開発戦略」<sup>21</sup>の目標を念頭に置き、ODA大綱の下、ODAに取り組む、
- 2) 開発途上国自身の経済的離陸に向けた自助努力とその主体的な取り組みが鍵であり、開発途上国の政策運営能力向上等を通じた「良い統治」の促進を重視し、援助の適正実施と透明性確保を働きかける。自助努力と主体的取り組みを前提として、他の援助国や国際機関との協調・連携の強化、パートナーシップの構築に努める、
- 3) 国の発展段階に応じて各種援助形態の効果的な組み合わせを図りつつ、開発途上国との政策対話や事前調査に基づき、国ごとの事情に適合した効果的・効率的な支援をし、援助に関する種々の制度については、状況の変化に応じ適時適切に見直しを図る、
- 4) あらゆる主体の持つ利用可能な資源との役割分担と連帯を図る包括的取り組み、公正かつ効率的な資源配分や格差是正等に留意し、民間資金が流入しにくい部分への支援を重視する、
- 5) 開発途上国の経済成長と社会開発をバランスよく支援し、「人間の安全保障」の視点に十分留意する、
- 6) 「顔の見える」援助を積極的に展開し、被援助国においても我が国の援助に対する認識と理解の促進に一層努める。

一方、「援助計画」では「ODA大綱原則との関係」において、「良い統治の推進に向けた政治の民主化、汚職防止、行政の透明性、法の支配、人権保障の面での進展を引き続き注視していくとともに、援助国の立場より助言並びに支援を行っていくことが重要」としている。また、今後5年間の援助の方向性として、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、…（中略）5分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施」し、「社会的弱者に直接裨益する基礎生活分野(BHN)を対象としたプロジェクトを優先的に取り上げ、経済的格差是正に意を払っていく。更に、貧困削減の前提となる経済成長を実現する基礎インフラの整備にも、援助による経済成長の果実が、…（中略）貧困層を始めとした社会各層にも分配されるよう配慮する」と明記されている。さらに「援助実施上の留意点」として、「援助受入体制の強化」「NGO、他の援助国・機関との連携」「債務管理能力の強化」「域内協力」「南南協力推進」を挙げ、他の援助国・機関と協調した効率的・効果的な援助の実施、タンザニアの主体性尊重の観点から、具体的な援助を実施していく上で、貧困削減戦略ペーパーを十分に考慮していく必要性を明記している。

<sup>20</sup>外務省「2000年版ODA白書（上巻）」P310-329

<sup>21</sup>1996年、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が、過去50年の先進国による開発援助の経験と、国際社会に果たした役割を分析した上で今後の開発援助のあり方をまとめた戦略。国際社会において開発途上国の開発に関する共通のガイドラインとして定着しつつある。

これらの点から、タンザニアの自助努力と主体性の尊重、良い統治の促進、援助の適正実施と透明性確保、関連機関との協調・連携の強化、パートナーシップの構築、公正かつ効率的な資源配分及び格差是正、経済成長と社会開発の支援、人間の安全保障に注視しているという点で、整合性があると言える。

また、重点分野を比較すると、以下の表に示す通り、中期政策の「重点課題」と、「援助計画」の「重点分野」及び「留意点」については、「経済構造改革支援」「紛争・災害と開発」に関しては、具体的な取り組みを示してはいないものの、ほぼ重点事項をカバーしていると判断できる。

表 3-1-4 旧中期政策の重点事項と国別援助計画との整合性

旧中期政策の重点事項の項目	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
地球規模問題への取組 (環境保全、人口・エイズ、食料、エネルギー、薬物)	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関するに対する協力を進めていく」としている。
貧困対策や社会開発分野への支援 (基礎教育、保健医療、開発途上国における女性支援(WID))	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融(マイクロクレジット)も検討」としている。また、「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
人材育成・知的支援	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。 また、「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」が「援助実施上の留意点」とされている。
経済・社会インフラへの支援	重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種々への人口流入防止等の観点から重要である」としている。
アジア通貨・経済危機の克服等 経済構造改革支援	
紛争・災害と開発	
債務問題への取組	「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。

旧中期政策をもとに調査チームにて作成。

## 2) 新中期政策

新中期政策は、ODA 大綱に関して、「考え方や取組み等を内外に対してより具体的に示すべき事項を中心としたものとし、ODA 大綱の基本方針の一つである「人間の安全保障の視点」、重点課題である「貧困削減」「持続的成長」「地球的規模の問題への取組み」「平和の構築」、そして「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」を取り上げ、我が国の考え方やアプローチ、具体的取組みについて記述し、大綱に則って ODA を一層戦略的に実施するための方途を示す」として位置づけられている。

旧中期政策からの大きな変更は、ミレニアム開発目標(MDGs)等、貧困削減への新たな対応、環境問題や災害といった地球的規模の問題への取組み、多発する紛争やテロの予防といった平和構築に関する課題等、国際社会が直面する喫緊の課題において、ODA の目的を踏まえ、戦略的かつ効率的な ODA の活用を通じて、日本の地位にふさわしい役割を果たすという考えに基づくものである。基本方針の一つである「人間の安全保障の視点」では、国際的な課題(テロ、環境破壊、

感染症、国際犯罪等）に対するグローバルな視点と、個々の人間に着目した視点が必要であり、個人または地域社会の保護と能力強化を通じて、各人が尊厳ある生命を全うできる社会づくりを目指している。「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチは以下の通りである。

- 1) 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助（住民のニーズを的確に把握、人々の対話の促進、援助関係者との連携・調整）
- 2) 地域社会を強化する援助（政府の機能が十分でない場合は、政府の行政能力の向上と住民参加型の支援を組みあわせる。地域社会の機能を強化して人々の保護能力を高める）
- 3) 人々の能力強化を重視する援助（保健・教育等社会サービスの提供、職業訓練等による生計能力の向上、能力発揮のための制度・政策の整備を通じ、自立を支援）
- 4) 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助（貧困・紛争等で尊厳が脅かされている人々への重点的な支援）
- 5) 文化の多様性を尊重する援助
- 6) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助

現在の国際社会が抱える喫緊の課題については、それ以前に策定された「援助計画」には盛り込まれてはいないものの、「援助計画」の「ODA 大綱原則との関係」では、「良い統治の推進に向けた政治の民主化、汚職防止、行政の透明性、法の支配、人権保障の面での進展を引き続き注視していくとともに、援助国の立場より助言並びに支援を行っていくことが重要」としている。また、今後 5 年間の援助の方向性として、「社会的弱者に直接裨益する基礎生活分野 (BHN) を対象としたプロジェクトを優先的に取り上げ、経済的格差是正に意を払っていく」ことを明示している。したがって、新中期政策の基本方針の一つである「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチと、「援助計画」の目指すべき方向性及びアプローチの仕方は、基本的に整合性を有していると考えられる。

また、重点分野を比較すると、以下の表に示す通り、新中期政策の「重点事項」と「援助計画」の「重点分野」及び「留意点」については、「平和の構築」に関しては、具体的な取り組みを示してはいないものの、ほぼカバーしていると判断できる。

表 3-1-5 新中期政策の重点事項と国別援助計画との整合性

新中期政策の重点事項の項目	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
地球的規模の問題への取組 ・ 環境問題への取組み（環境問題の取組みに関する能力の向上／環境要素の積極的な取り込み／日本の先導的な働きかけ／総合的・包括的枠組による協力／日本が持つ経験と科学技術の活用） ・ 災害への取組み	・ 重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得源となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能な開発に関するに対する協力を進めていく」としている。
貧困削減 ・ 発展段階に応じた分野横断的な支援 ・ 貧困層を対象とした直接的な支援（基礎社会サービス（教育、保健、水、居住の確保、電化等）の拡充／生計能力の強化（小規模経済インフラの整備、小規模金融支援、貧困層対象失業プログラムの実施、能力開発／突然の驚異からの保護（社会問題や自然災害からの保護及び対応能力強化） ・ 成長を通じた貧困削減のための支援（雇用創出／均衡のとれた発展（格差是正） ・ 貧困削減のための制度・政策に関する支援	・ 重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。 ・ 重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。 ・ 重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。

<p>持続的成長</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済社会基盤の整備（経済社会インフラ整備・環境社会配慮／ソフト分野での支援）</li> <li>・ 政策立案・制度整備（マクロ経済の安定化／貿易投資促進のための制度整備）</li> <li>・ 人づくり支援</li> <li>・ 経済連携強化支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種とへの人口流入防止等の観点から重要である」としている。</li> <li>・ また、「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。</li> </ul>
<p>平和の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平和の構築に向けた取組み（紛争前後の段階に応じた支援／一貫性のある支援／迅速かつ効果的な支援／政府に対する支援と地域社会に対する支援の組みあわせ／国内の安定と治安の確保のための支援／社会的弱者への配慮／周辺国を視野に入れた支援）</li> </ul>	

新中期政策をもとに調査チームにて作成。

### (3) TICAD 等を含むアフリカ政策などとの整合性

冷戦終結に伴い、国際社会のアフリカへの関心が低下するのを憂慮し、日本は1993年にTICAD<sup>22</sup> プロセスを開始して以来、アフリカの開発問題に関し、国際的なイニシアティブを発揮してきた。TICADは、2003年10月、「アフリカ開発の鍵となるコンセプト」として「オーナーシップとパートナーシップ」「南南協力(アジア・アフリカ協力)」「人間安全保障」「アフリカの多様性の尊重」、「平和の定着」「経済成長を通じた貧困削減」「人間中心の開発」の3点をアフリカ支援の重要な柱として掲げている<sup>23</sup>。また、TICADのプロセスにおいて、一貫してオーナーシップとパートナーシップを提唱し続けたことにより、アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)<sup>24</sup>、アフリカ連合(AU)の成立等、アフリカ自身による取り組みの萌芽に貢献してきた。また、自助努力を支える要素として、人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備(教育、保健・衛生、水供給といった社会インフラ、運輸、エネルギー、通信といった経済インフラの整備)が重要であるとしている<sup>25</sup>。

一方、「援助計画」には、アフリカの開発努力に対する国際社会の支援を促進するため、1993年に引き続き、1998年10月に東京に於いて、国連及びアフリカのためのグローバル連合(GCA)との共催でTICAD IIを実施する等、積極的に関与する姿勢を表明している。TICAD IIのフォローアップは、アフリカ諸国との協調の下、日本としても真剣に取り組む必要性が強調され、オーナーシップ、パートナーシップの重要性が随所に記されており、この点で整合性を有していると判断できる。

以下の表に示した重点分野を比較すると、TICADの「重点事項」に挙げられている「経済成長を通じた貧困削減」では、アジアの開発経験を踏まえた対アフリカ貿易・投資の促進と、農業インフラ整備及び技術協力を通じた支援を目指しており、「人間中心の開発」では、TICAD IIにて表明した教育、水、保健医療分野、及び食糧支援等、アフリカの人々に直接裨益する支援を重視している<sup>26</sup>。一方、「援助計画」の「重点分野」及び「留意点」では、貿易投資促進に関する具体的な取組みは見られないものの、「農業」「インフラ整備」「基礎教育支援」「人口・エイズ及び

<sup>22</sup> TICAD: アフリカ開発会議 (Tokyo International Conference on African Development) は、日本政府が、国連 (アフリカ特別調整室 (OSAA) 及び国連開発計画 (UNDP))、アフリカのためのグローバル連合 (GCA) 並びに世界銀行との共催で開催するアフリカ開発をテーマとする国際会議

<sup>23</sup> 外務省資料「日本の対アフリカ協力政策」P1 平成17年7月

<sup>24</sup> NEPAD (New Partnership for Africa's Development): 2001年10月に成立したアフリカ自身による包括的なアフリカ開発プログラム。アフリカの自助努力による貧困撲滅、経済成長を目的として、国際社会の支援はアフリカのオーナーシップを補完するものと位置付けている (外務省「2003年版ODA白書」P27参照)

<sup>25</sup> 外務省「ODA白書2003年版」P27-28, P161

<sup>26</sup> 外務省資料「日本の対アフリカ協力政策」P1 平成17年7月



子供の健康問題への対応」等を取り上げていることから、比較的整合性は保っていると考えられる。

また、TICADで取り上げている「平和の定着」は、近年国際社会が取り組むべき課題として重要度が増しつつあるが、それ以前に策定された「援助計画」では十分取り込まれていない。また、「援助計画」で掲げている「森林保全」に関しては、TICADでは重点事項として取り上げられていない等、対象とする重点分野にばらつきが見られる。しかし上述したように、全般的に見れば「援助計画」は、TICADを含むアフリカ政策も十分視野に入れた上で策定されたものと判断できる。

表 3-1-6 TICAD の重点事項と援助計画との整合性

TICAD の重点事項の項目	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能な開発に関する協力を進めていく」としている。
経済成長を通じた貧困削減 ・30億ドルの債権放棄を実施 ・アジア・アフリカ貿易・投資促進イニシアティブ ・投資金融を通じた協力 ・NERICAの開発・普及促進 ・運輸／通信／エネルギー／水の4分野のインフラ関連のODAを2003年以降10.6億ドル実施	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。 ・重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種とへの人口流入防止等の観点から重要である」としている。 ・重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。
人間中心の開発 ・TICADIIにて表明した教育、水、保健医療分野での7.5億ドルの支援を達成。 ・アフリカの人々に直接裨益する支援を更に推進すべくこれらの分野及び食糧支援等で、今後5年間で10億ドルを目標に無償資金協力を実施	・重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。 ・「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。
平和の定着 ・開発の基盤造りのため、紛争地域の和平推進、切れ目のない復興支援のための包括的な取り組み（平和維持活動への貢献／平和の定着のための支援／人道支援／人間の安全保障、コミュニティ支援の推進／地域機関を通じた広域的支援）	
<アフリカ開発の鍵となるコンセプト> ・オーナーシップとパートナーシップ ・南南協力（アジア・アフリカ協力） ・人間安全保障 ・アフリカの多様性の尊重	「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」が「援助実施上の留意点」とされている。

外務省「2003年版ODA白書」、「日本の対アフリカ協力政策」をもとに調査チームにて作成

### 3.1.2 タンザニア国家開発計画との整合性

1980年代、世銀・IMFによる構造調整政策の導入後、アフリカを取り巻く援助環境は著しい変化を遂げてきた。タンザニアでも1995年に発表されたヘライナレポートを始め、現在の援助環境に至るまでに様々な変遷を経てきた。本節では、タンザニア側の一連の開発政策・計画の進展を整理した上で、「援助計画」の重点分野・留意点等が、タンザニア側の開発ニーズにどの程度適合していたかを検証する。

## (1) 策定時におけるタンザニアの開発計画との整合性

「援助計画」が策定された当時には、まだ第1次 PRS も策定されていなかったため、「援助計画」策定時におけるタンザニアの国家開発計画との整合性については、2000年6月前に策定された国家貧困撲滅戦略（NPES）や Vision 2025 と比較する。

## 1) 国家貧困撲滅戦略（NPES）

国家貧困撲滅戦略（NPES）は、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る。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ものである。

一方、「援助計画」では「今後5年間の援助の方向性」において、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、…（中略）5分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施していく」と明記されており、貧困削減を目指した方向性としては妥当なものだと判断できる。

以下の表に示すように、NPESにおいて2010年までの重点分野として掲げている項目を概観すると、「水」供給分野や「雇用」対策、「居住」対策等については、「援助計画」ではカバーしきれていない部分がある一方で、「援助計画」で取り上げている「森林保全」についてはNPESでは対象になっていない等、重点分野に偏りが見られるものの、目指すべき方向性としては概ね妥当なものであると判断できる。

表 3-1-7 NPES の重点分野と国別援助計画との整合性

NPES 2010年までの重点分野	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
経済成長 所得向上	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。
教育	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。
水・公衆衛生 健康・栄養	重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
雇用 居住	
インフラストラクチャー	重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や首都への人口流入防止等の観点から重要である」としている。
	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関するに対する協力を進めていく」としている。
<重要な視点> ・ガバナンス ・コーディネーション ・参加型	「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。

NPESをもとに調査チームにて作成。

2) タンザニア開発ビジョン 2025

タンザニア開発ビジョン 2025 (以下、Vision2025) は、タンザニアのローリングプランや PRSP 等、開発計画全体を包括する長期計画として位置付けられたものであり、開発目標及び目標達成時期 (2025 年) を定めたものである。

以下の表に示すように、2025 年までの長期目標として掲げている項目を概観すると、「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」を目標としており、社会経済開発の全体的な到達目標として、経済成長率 8%を達成した中所得国への仲間入りをすることを目指している<sup>27</sup>。「援助計画」の「今後 5 年間の援助の方向性」には、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする、政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、… (中略) 5 分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施していく」と明記されている。したがって、貧困削減、社会経済の自立発展を目指した方向性としては妥当なものだと判断できる。

以下の表に示すように、Vision2025 において、2025 年までの重点分野として掲げている具体的項目を概観すると、「競争力のある経済の達成」については、「援助計画」ではカバーしていない部分がある一方で、「援助計画」で取り上げている「森林保全」については Vision2025 では対象になっていない等、重点分野に偏りが見られるものの、目指すべき方向性としては概ね妥当なものであると判断できる。

表 3-1-8 Vision2025 の長期目標と国別援助計画との整合性

Vision 2025 2025 年までの長期目標	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
生活水準の向上 ・ 年経済成長率 8%の達成 ・ 乳幼児死亡率や人口増加率の低減 ・ 安全な水のアクセス ・ 全国民が利用可能基礎保健サービス ・ 全国民が利用可能なリプロダクティブヘルスサービス ・ インフラの供給	重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。 重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や首都への人口流入防止等の観点から重要である」としている。 重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。
平和・安定・団結	「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」が「援助実施上の留意点」とされている。
グッドガバナンス	「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。
教育 ・ 初等教育の完全普及による非識字率 0% ・ 非識字人口の根絶 ・ 開発に貢献できる人材を育成する高等教育の拡充	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。
競争力のある経済の達成 ・ 世界市場で活動する人材、組織の育成	
	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関する対する協力を進めていく」としている。

Vision 2025、平成 13 年度援助実施体制評価調査報告書を参考に調査チームにて作成

<sup>27</sup> 外務省「平成 13 年度援助実施体制評価調査報告書」P9-10

## (2) 策定後におけるタンザニアの開発計画との整合性

前項では、2000年6月以前に既に発表されていたNPESやVision2025を対象とするべき国家開発計画と位置付け、整合性を確認した。しかし、その後5年間でタンザニアの開発計画は大きな進展を見せ、援助関係者が重視すべき各種政策文書が次々と発表された。この一連の流れと比較して、「援助計画」が整合性を維持してきたかという点についても論じる必要がある。ここでは、2000年6月以降に策定された第1次PRS、タンザニア支援戦略書(TAS)、成長と貧困削減のための国家戦略(NSGRP(MKUKUTA): National Strategy for Growth and Reduction of Poverty)をその後の国家開発計画と位置付け、現在策定中の共同援助戦略(JAS: Joint Assistance Strategy)も概観しつつ、この中で整合性を確認する。

第1次PRS、TAS、NSGRPは、いずれも貧困削減のための社会経済開発を目的としたものである。重点分野については、当初、第1次PRS等では保健医療、教育等、優先セクターを特定し、貧困層への直接的裨益を目指した取り組みであったが、その後NSGRPでは、成長と所得的貧困の削減、生活の質の改善と社会福祉、生活環境の改善といった分野横断的な課題を広く包含するクラスターと言う概念を導入し、成長への取り組みも重視されるようになった。TAS、及びJASは、政策文書というよりは、援助手続きに関する政府とドナーとの関係を示す文書である。TASにおいてすでに、政府・ドナー間の協調を要請しているが、JASにおいてはさらに踏み込んで、ドナーが相互に役割分担して特定分野に注力すること、一般財政支援に資金の多くを投入すること等を盛り込んでいる。これらは、援助活動を行って行く上で、今後注視すべき文書である。詳細については、以下に述べる通りである。

### 1) 第1次貧困削減戦略 (PRS: Poverty Reduction Strategy)

第1次PRSは、国家貧困撲滅戦略(NPES)をもとに、貧困削減のための社会開発を主な目的として策定されたもので、3年間の目標が設定されている。

一方、「援助計画」では「今後5年間の援助の方向性」において、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、…(中略)5分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施していく」と明記されている。したがって、貧困削減のための社会開発を主な目的としている第1次PRSと整合性を有していると判断できる。

また、以下の表に示した重点分野を比較すると、第1次PRSの「重点分野」に掲げている項目のうち、「司法」については、「援助計画」には反映されていない。また、「援助計画」で取り上げている「森林保全」については、第1次PRSでは取り組んでいない等、重点分野に偏りが見られるものの、目指すべき方向性としてはほぼ整合性が保たれていると判断できる。

さらに、「重要な視点」や「留意点」を比較すると、第1次PRSでは「オーナーシップ」「パートナーシップ」「包括的アプローチ」「結果重視」「中長期的視野」を重要な視点として位置づけている。一方、「援助計画」では、「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」を取り入れていることから、「オーナーシップ」や「パートナーシップ」の面では整合性はあるが、対応していない視点も見受けられる。

第1次PRSが策定され、タンザニアを取り巻く援助環境は急速に変化してきた。これに伴い、「各ドナーが個々に独自のプロジェクトを行った場合、タンザニア政府はそれらプロジェクトを把握できず、十分な予算や人材の確保ができず、援助の効果も十分にあがらないといった状況」

<sup>28</sup>を改善すべく、タンザニア政府がオーナーシップを持ち、援助目的の共有化や援助手続きの共通化など、援助機関の協調が重視されるようになってきた。しかし、「援助計画」は、このような援助環境となる以前に策定されたものであるため、これらの視点に十分対応しているとは言えない。

表 3-1-9 第1次 PRS と国別援助計画との整合性

PRS の「重点分野」「重要な視点」	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
・教育	・重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。
・農業	・重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。
・水 ・道路	・重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担をいっつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や首都への人口流入防止等の観点から重要である」としている。
・司法	
・保健	・重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
・HIV/AIDS	・重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能な開発に関するに対する協力を進めていく」としている。
<重要な視点> ・オーナーシップ ・パートナーシップ ・包括的アプローチ ・結果重視 ・中長期的視野	・「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。

第1次 PRS をもとに調査チームにて作成。

## 2) タンザニア支援戦略書 (TAS: Tanzania Assistance Strategy)

TAS は、2000 年にタンザニア政府及びドナーとの間で合意された、社会経済開発のための戦略書で、これまで以上にタンザニア政府のオーナーシップを強調し、ドナーとスムーズな連携を図り、PRSP で定められた貧困削減を最優先課題として、よりよい統治を確立することを目指したものである。

一方、「援助計画」では「今後5年間の援助の方向性」において、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、…（中略）5分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施していく」と明記されている。したがって、貧困削減のための社会経済開発を主な目的としている TAS と整合性を有していると判断できる。

また、以下の表に示した重点分野を比較すると、TAS において「重点分野」に掲げている項目のうち「地方給水」「雇用」「民間セクター開発」「災害救済管理」「貿易開発」に関しては、「援助計画」ではカバーしきれていない。その一方でこの頃より、次第に環境に対する視点が盛り込まれるようになってきたため、「環境と自然資源管理」という項目が取り上げられており、こ

<sup>28</sup> 外務省「平成13年度援助実施体制評価調査報告書」P19

で「援助計画」の「森林保全」が結果的に対応していることになる。

表 3-1-10 TAS の目標と国別援助計画との整合性

TAS の「重点分野」「重要な視点」	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
農業食糧安全保障 農村開発	・重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。
インフラストラクチャー-道路	・重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や首都への人口流入防止等の観点から重要である」としている。
教育	・重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。
保健医療	・重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
地方給水	
環境と自然資源管理 HIV/AIDS 子供 人的・組織制度能力 データ情報通信 雇用 民間セクター開発 土地 ジェンダー配慮及びコミュニティ開発 災害救済管理 グローバルイゼーション、貿易開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関する協力を進めていく」としている。</li> <li>・重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上や HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。</li> <li>・「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。</li> </ul>

TAS をもとに調査チームにて作成。

### 3) 成長と貧困削減のための国家戦略 (NSGRP: National Strategy for Growth and Reduction of Poverty) (スワヒリ語:MKUKUTA)

第1次 PRS では、7つの優先セクターアプローチを設定していたが、貧困削減目標との整合性を示しにくく、それを補完するために他のセクターでアプローチすることは現状として困難とされていた。これを踏まえて、2005年4月に第2次 PRS として策定された NSGRP (MKUKUTA) では、「成長と所得貧困の削減」「生活の質と社会福祉の向上」「グッドガバナンスとアカウンタビリティ」といった結果志向でクロスセクトラルな3つのクラスターの下に、それぞれ開発目標、ゴール、実施目標が示された。一方、「援助計画」の「今後5年間の援助の方向性」には、「貧困の削減、社会開発、経済的自立に向けた産業支援等を対アフリカ援助の重点課題とする政府開発援助に関する中期政策を踏まえつつ、…(中略)5分野を重点分野としていくことでタンザニア側と合意しており、これに基づき援助を実施していく」と記されている。したがって、NSGRP (MKUKUTA) の目指す「成長と所得貧困の削減」「生活の質と社会福祉の向上」については整合性を有していると判断できる。また、「グッドガバナンスとアカウンタビリティ」については、「援助計画」の留意点の「援助受入体制の強化」の中で、「良い統治との関連として、政府・行政組織における透明性の向上等にも十分な配慮を払っていく必要がある」と明記されていることや、「債務管理能力の強化」において「対外資金の活用や債務の管理能力を高めることが重要であることから、

債務管理能力の強化に向けた支援を行っていく」と記されており、整合性を見出すことができる。

また、以下の表に示した重点分野を比較すると、NSGRP (MKUKUTA) の実施目標のうち、クラスター1では26目標、クラスター2では70目標が設置されているが、中でも、都市と農村地域における貧困削減、教育及び保健に関する項目が多く、「援助計画」の重点分野と目指すべき方向性が妥当であることが伺われる。クラスター3の「ガバナンスとアカウンタビリティ」については、先に述べたとおり、「援助計画」の留意点として位置づけられている「援助受入体制の強化」と「債務管理能力の強化」において整合性があると判断できる。しかし「森林保全」に関しては、NSGRP (MKUKUTA) においてはゴールの一つに取り入れていない。このように「援助計画」の重点分野との整合性においては若干の不整合が見られるが、全体的には、目的、方向性、重点分野とも概ね整合性が取れていると見ることができる。

表 3-1-11 NSGRP (MKUKUTA) の目標と国別援助計画との整合性

NSGRP (MKUKUTA) のクラスター、開発目標、ゴール、実施目標	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
<b>クラスター1: 成長と所得貧困の削減</b> 開発目標: 視野の広く公平な成長が達成され持続する ゴール1: 健全な経済運営の確保 ゴール2: 持続的で視野の広い成長の促進 ゴール3: 都市と農村地域における世帯レベルでの食料確保、アクセスの改善 ゴール4: 農村地域における男女双方の所得貧困の削減 ゴール5: 都市地域における男女双方の所得貧困の削減 ゴール6: 信頼できて廉価なエネルギー消費者への供給	重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融(マイクロクレジット)も検討」としている。 重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や種とへの人口流入防止等の観点から重要である」としている。
<b>クラスター2: 生活の質の改善と社会福祉</b> 開発目標: ・生活の質と社会福祉の確保。特に最貧層と最も脆弱な人々のグループへ配慮 ・地域、所得、年齢、ジェンダー等の区分けにおける格差を減少させる ゴール1: 男女のための質の高い初等、中等教育へのアクセス、普遍的成人識字の達成、及び高等、技術並びに職業教育の拡大 ゴール2: 全ての子供と女性、特に脆弱層グループの生存、保健、及び福祉状態の改善 ゴール3: 清潔で廉価、安全な水・衛生・最低限の住居と安全で持続的な環境へのアクセスの向上と、環境悪化による脆弱性の低減 ゴール4: 適切な社会保護と最も脆弱な人々への基礎的サービスの供給	重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。 重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。
<b>クラスター3: ガバナンスとアカウンタビリティ</b> 開発目標: ・よい統治と法による支配の確保 ・効果的な腐敗の防止と情報へのアクセスを通じてリーダーと公務員のアカウンタビリティが確保される ・民主主義と政治的、社会的寛容の深化 ・平和、政治的安定、国家的統一及び社会的結合の構築と維持	「援助受入体制の強化」「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」が「援助実施上の留意点」とされている。

ゴール1：民主的、参加型、代表制、アカウンタブルで包括的なガバナンス構造とシステム及び法制度 ゴール2：効果的な腐敗防止を伴う公的資金の公平な配分 ゴール3：サービス供給の改善と貧困削減の基礎となる効果的な公共サービス枠組みの確保 ゴール4：司法システムにおける貧困層と脆弱者層の権利の保護と促進 ゴール5：政治的、社会的阻害と不寛容の低減 ゴール6：人的、物的保障の改善、犯罪の軽減、性的虐待及び家庭内暴力の撲滅 ゴール7：国家文化アイデンティティーの高揚と促進	
	重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関するに対する協力を進めていく」としている。

「NSGRP の概略」(JICA タンザニア事務所)をもとに調査チームで作成。

4) 共同援助戦略 (JAS: Joint Assistance Strategy)

JAS は、以下の表に示されるように、目的や方向性や重点分野等を記した政策文書というよりは、援助に関する調達手続き、ドナーの役割、タンザニアとドナーとの関係を表した手続き文書で、2005年5月にファーストドラフトが策定された。タンザニアとドナーとの間での手続きの大枠を決める文書として、タンザニア政府、ドナーともに重視している文書である。2006年3月現在もなお、最終版は策定されていない。当初 JAS はタンザニアとドナーとの間で法的拘束力のある文書として位置付けられていたが、2006年3月現在では、法的拘束力はない見込みとされている。

したがって、「援助計画」との整合性を見る際には、「重点分野」との比較ではなく、援助活動を実施していく上での「留意点」との整合性を見るのが妥当と考えられる。この中で、「タンザニア政府とドナーとの対話の透明化・民主化」「援助に関する調達の手続きをタンザニア調達のシステムに則って実施」という点は、「援助計画」の「援助実施上の留意点」で対応している視点である。しかし、「技術協力のアンタイド化及びプール化」「援助総額の50-70%を一般財政支援へ」という視点は、日本を含む多くのドナーの間で物議を醸している。聴き取り調査を行った際、タンザニア政府の多くのライン省庁は、JAS を最終的には一般財政支援に向かうものと想定していた。タンザニア財務省の強いリードで作成されたものと考えられる。

日本は技術協力のアンタイド化に応じるのは現状としてはなかなか困難である。また、日本の財政は単年度主義予算を採用しているため、長期間の財政支援に応じることも難しいのが現状である。しかし、こうした動向を踏まえて、援助予算を単年度から多年度に切り替える等、より柔軟に対応できる仕組みづくりや改善を期待する声も聞かれる。

表 3-1-12 JAS (ドラフト) の目標と国別援助計画との整合性

JAS	国別援助計画の「重点分野」「留意点」
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重点分野「農業・零細企業の振興のための支援」では、「貧困救済の観点から、農業共同組合の整備・育成や小規模農民及び零細企業への小規模金融（マイクロクレジット）も検討」としている。</li> <li>・重点分野「都市部等におけるインフラ整備等による生活環境改善」では、「他の援助国・機関との連携・役割分担を行いつつ協力を検討。地方主要都市部等のインフラ整備も地方都市貧困層の生活改善や首都への人口流入防止等の観点から重要である」としている。</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重点分野「人口・エイズ及び子供の健康問題への対応」では、「地方医療サービスの向上やHIV感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動を支援」としている。</li> <li>・重点分野「基礎教育支援」では、教育セクタープログラムを踏まえ、他の援助国・機関との連携に配慮しつつ、同セクタープログラムに適切に位置づける形で学校施設整備を検討。教育内容の質的向上に向けアドバイザー派遣や教員再教育プログラムなどへの支援も検討している。</li> <li>・重点分野「森林保全」では、水資源の確保や土壌保全の機能に加えて将来の外貨獲得限となりうる観光資源としても位置付けており、「引き続き森林の持続可能的開発に関するに対する協力を進めていく」としている。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術協力のアンタイド化及びブール化</li> <li>・援助総額の50～70%を一般財政支援へ</li> <li>・援助に関する調達の手続きをタンザニア調達のシステムに則って実施</li> <li>・タンザニア政府とドナーとの対話を透明化・民主化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「NGO・他の援助国・機関との連携」「域内協力」「南南協力推進」「援助受入体制の強化」「債務管理能力の強化」が「援助実施上の留意点」とされている。</li> </ul>

JAS（ドラフト）をもとに調査チームにて作成。

### 5) 一般財政支援

最近の傾向として、援助協調としての財政支援方式の導入も検討され始めている。2000年以降、各ドナーが単独で個別プロジェクトを実施するのではなく、被援助国政府の財政にODAを直接投入する「財政支援」の流れが2000年以降、サブサハラアフリカ諸国で広がりつつある。世銀・IMFは、1980年代以来、プログラム融資方式による援助を実施してきたが、90年代後半より、二国間ドナーについても、援助モダリティを見直す動きが出てきている。限られた援助資源で効率的・効果的な開発を実施するためには、PRSを始めとする国家開発計画や、セクター開発計画（セクタープログラム）をもとに、援助関係者が連携・協調して包括的に支援することが必要との考えに基づくものである。

タンザニアでの現状を踏まえると、一般財政支援の流れは今後加速するものと思われる。2005年10月には、日本の外務省とタンザニア財務省との間で、一般財政支援に関する協議が実施された。後述するように、タンザニア政府内でもライン省庁の一部では、セクターアプローチを推進しつつ、モダリティの組みあわせを推進したいという意見も多く、援助モダリティの議論については、様々な見解が見られる。なお、第1章1.2において既述したように、本評価調査と並行して実施されているタンザニア、ベトナムの一般財政支援に関する評価調査において、一般財政支援に関するレビューを行っているため、ここでは評価の対象とはしていない。

### 3.1.3 主要ドナーの対タンザニア援助政策への配慮

タンザニア援助においては、ドナー間、タンザニア政府／ドナー間における「援助協調」の議論が盛んであり、1990年代後半、急激な展開を見せている。タンザニアの援助動向を概観するには、このようなタンザニアを取り巻くドナーの動向も見逃せない。日本もこれに対し、近年様々な取り組みを行っている。

本節では、主要ドナー／国際機関の援助政策と日本の政策との相違点、共通点について整理をすると共に、「援助計画」を策定する際、他ドナーの援助動向をどのように考慮したか、また重点分野及び「援助協調」に向けてどのような取り組みが行われたかについて検証する。また、ドナーによる日本の援助に対する全般的評価や、タンザニア政府機関・ドナーによるプロジェクト

及びセクターアプローチに関する考え方についても聴き取り調査を中心にとりまとめる。

### (1) 主要ドナー／国際機関の援助政策と日本の政策との相違点、共通点

世界銀行 (WB: World Bank)<sup>29</sup>は、過去の経験からの教訓として、効果が見られた点に関して、PERおよびMTEFの実行、並びにそれに伴う公共支出の規律、ドナー間の援助協調、個別プロジェクトの実施状況改善、IFCによる民間の活性化、タンザニア政府との対話を掲げている。一方、効果が見られなかった点として、成長があったにもかかわらず貧困層まで裨益効果が浸透しなかったこと、国民の厚生状況などに関する情報の不足・不正確さ、タンザニア政府のセクター省庁の実施能力への過剰期待、IFCとの政策レベルでの協調を掲げた上で、今後の援助戦略として、以下を掲げている。

- マクロ経済政策および公共支出に関する対話の継続・充実
- 民間分野及びインフラ分野の開発
  - ・民間投資促進のための制度改革
  - ・農村のマイクロファイナンス援助、金融セクター活性化支援
  - ・セクターの制度改革、電力・ガス開発
  - ・道路セクター、給水セクター
  - ・SME 振興、鋼業、観光の振興
  - ・民営化促進
- 持続可能な農村開発
  - ・土壌改良、肥沃土低下防止
  - ・極貧層支援のための小規模インフラ
  - ・森林保全管理
  - ・ビクトリア湖保全
- 社会的インフラの改善
  - ・初等教育支援
  - ・高等教育支援
  - ・保健セクター開発計画（他ドナーと協調）
  - ・HIV/AIDS 支援
- 公共部門改革と制度構築・強化
  - ・公共セクター改革プログラム
  - ・説明責任／統治プログラム
  - ・地方自治体行政能力強化、スラム改善プログラム

世銀は、政府の独自資金と二国間援助に資金ギャップが生じない限り、融資を控えるという姿勢をとっている。家計調査に対して当初世銀は融資による資金支援を予定していたが、2000年8月に家計調査の資金不足が明らかになった際に、日本、ノルウェー等の二国間ドナーによる追加支援の見通しがたつたため、融資を控えたことがある。一方、作業部会等に対する人的貢献には積極的である<sup>30</sup>。

<sup>29</sup> Country Assistance Strategy: CAS (2000, June)を参照

<sup>30</sup> 榎木とも子「PRSP・貧困モニタリング・援助協調—タンザニアの事例」2003年4月、P22-23より一部抜粋

**国連開発計画 (UNDP: United Nations Development Programme)**<sup>31</sup>は、「貧困・モニタリング指標」の策定において中心的役割を發揮してきた。1994年、社会開発サミット以降、タンザニア副大統領府に新設された貧困削減ユニットに対して、包括的な支援を実施してきたが、貧困モニタリング・アドバイザーの派遣を開始したのは、2000年8月。これまでの協力と教訓から、以下を戦略として位置づけており、特定分野への専門的支援というよりは、貧困削減ユニットを通じた調整的な立場をとっている。

- 貧困撲滅に向けた開発マネジメントのための国家機能能力の強化
- 基本ニーズに向けたサービスへの平等な利用と質の改善のための提案
- 民主的で透明性のあるコミュニティ主導の開発のための環境づくり
- 持続可能な経済成長のための環境づくり

**イギリス (DFID: UK Department for International Development)**の国別援助計画 (Country Assistance Program: CAP)の対象期間は基本的に3年間であるが、JASの策定に伴い、現在、適用期間を延長している。貧困モニタリングの投入管理、組織的/構造的な枠組みの強化、貧困削減目標の達成の3点に強い関心を有しているほか、PER/MTEF、公共財政改革プログラム、予算の地方分配などについても技術支援や調査研究を行う等、タンザニアの貧困モニタリングの分野で活発なドナーの一つである。DFIDの戦略・支援は以下のとおりである。

- TAS、及び政府の考え・方向性を尊重
- 援助手続きの調和化に向けた一層の努力
- タンザニアの状況を考慮し、その達成目標に関して一層現実的に考慮
- 貧困層の現実を直視し、その軽減に取り組む
- 一般財政支援への投入増大
- HIV/AIDSへの対策
- PRS関連の活動への更なる支援 (MTEF, PER等)
- 経済成長への支援 (政府との対話拡大、民間部門の活性化、貿易政策の見直し等)
- 有効で責任ある政府の構築に関しては、政府の改革を支援 (改革間での優先順位付け、改革に関する決定権の問題等)

**デンマーク (DANIDA: Danish International Development Assistance)**<sup>32</sup>は、貧困が世界の安定と開発の脅威になっているとの認識の下、貧困削減を開発援助の主要目標に掲げている。国連ミレニアム開発目標 (MDGs)の達成も視野に入れ、以下を5重点分野として取り入れている。

- 人権、民主化、良い統治
- 安定、安全保障、テロとの闘い
- 難民、人道援助
- 環境
- 社会経済開発

貧困削減財政支援 (PRBS)の資金支援における主要ドナーの一つ。貧困モニタリングの資金モダリティの議論では、コモンファンドを強く推進している。暫定的にはコモンバスケット、中長期的にはPRBSを通じた一般財政支援の中で、貧困モニタリング支援が行われるべきであると主

<sup>31</sup> The United Nations Development Assistance Framework (2000, December), Second Country Cooperation Framework for the United Republic of Tanzania (2000–2006)を参照

<sup>32</sup> Danish Development Policy, Ministry of Foreign Affairs of Denmarkを参照

張している。

**欧州連合 (EU: European Union)**<sup>33</sup>は、人権・民主主義・法の支配、及び良い統治の促進を目指す、持続可能で、公平な人材・社会開発が開発政策の基本原則としている。援助の主要政策目的を貧困の削減、究極的にはその撲滅に置き、そのためには持続可能な経済・社会・環境開発の支援、途上国の漸進的な世界経済への統合促進、不平等と戦う決意の必要性を掲げ、以下の6重点分野を挙げている。

- 貿易と開発のリンク
- 地域統合と協力への支援
- 貧困削減戦略に直接リンクしたマクロ経済政策への支援
- 運輸（道路）
- 食料安全保障と持続可能な農村開発
- グッドガバナンス及び法の支配を中心とした制度の強化

援助の質・効率向上を目指し、ドナーの援助活動政策・手続きの調和・協調、援助のアンタイド化を提唱。また、パートナーシップと援助受益国のオーナーシップを重視している。長期的にセクター全般にインパクトを与えるとの観点から、受益国政府主導のセクター政策・支出プログラムを支援し、その一環として財政支援にシフトしている。

また、マクロ経済／交通分野／水分野／教育分野／グッドガバナンス／天然資源及び観光分野／農業分野／保健医療分野／人道支援／ジェンダー、の支援も行っている。

次ページの表に主要ドナー及び日本の援助重点分野をまとめた。

多くのドナーは、特定分野への専門的支援というよりは、援助の主要政策目的を、貧困削減／撲滅や貧困モニタリングと位置づけ、タンザニアのオーナーシップや援助受入体制の強化、グッドガバナンスやアカウンタビリティ（説明責任）、パートナーシップ等、分野横断的な課題に焦点を当て、持続可能な経済・社会・環境開発の支援を目指している。

日本の援助は、これらの視点の一部を「援助計画」の「援助実施上の留意点」で補う形で対応しているが、必ずしも十分とは言えない。しかし、日本は援助協調に関して、近年、積極的に参画する方向にあり、関連する他ドナーのタンザニア援助政策にも配慮を深めつつある。

<sup>33</sup>The European Commission's Delegation: EU Agreement with Tanzaniaを参照

表 3-1-13 主要ドナーの戦略／重点課題と日本の援助の重点課題との対照

		重点分野／重点課題				援助実施上の留意点					
		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	都市部等における基礎的インフラ整備等による生活環境改善	森林保全	化援助受け入れ体制の強化	との連携	債務管理能力の強化	域内協力	南南協力推進
		農業インフラ整備、率農業技術移転の効率的な実施、農業協同組合・小規模農業者の組織の整備・小規模農業者への金融の促進	学校施設整備、教育内容の質的向上	地方医療サービスの向上、HIV感染予防、家族計画、啓蒙活動等の支援	地方主要都市等のインフラ整備	森林の持続可能な開発への協力					
WB	マクロ経済政策及び公共支出に関する対話の継続／充実										
	民間分野及びインフラ分野の開発	○			○						
	持続可能な農村開発	○				○					
	社会的インフラの改善 公共部門改革と制度構築		○	○			○				
UNDP	貧困撲滅に向けた開発マネジメントのための国家機能能力の強化						○	○			
	基本ニーズに向けたサービスへの平等な利用と質の改善のための提案										
	民主的で透明性のあるコミュニティ主導の開発のための環境づくり										
	持続可能な経済成長のための環境づくり										
DF ID	IASおよび、政府の考え・方向性を尊重										
	援助手続きの調和化に向けた一層の努力							○			
	タンザニアの状況を考慮し、その達成目標に関して一層現実的に考慮										
	貧困層の現実を直視し、その軽減へ取り組む										
	一般財政支援への投入をさらに増大						○				
	HIV/AIDSへの対策			○							
DANIDA	PRR 関連の活動への更なる支援 (MTEF, PER など)								○		
	経済成長への支援 (政府との対話拡大、民間部門の活性化、貿易政策の見直し等)										
	有効で責任ある政府の構築に関しては、政府の改革を支援 (改革間での優先順位付け、改革に関する決定権の問題等)							○			
	人権、民主化、良い統治										
EU	安定、安全保障、テロとの闘い										
	難民、人道援助										
	環境					○					
	社会経済開発										
EU	貿易と開発のリンク										
	地域統合と協力への支援									○	○
	貧困削減戦略に直接リンクしたマクロ経済政策への支援										
	運輸										
EU	食料安全保障と持続可能な農村開発	○			○						
	グッドガバナンス及び法の支配を中心とした制度の強化						○				

出所：調査チームにて作成

(2) プロジェクト及びセクターアプローチに関するタンザニア政府／ドナーの見解

1) タンザニア政府の考え方

援助モダリティの議論については、以下の表に示すとおり、様々な見解が見られる。タンザニアのライン省庁としては、セクターアプローチを推進しつつ、モダリティの組みあわせを推進するケースが多く、現状として各機関の反応は様々である。

表 3-1-14 主な機関の援助モダリティの考え方

援助モダリティ	主な機関
セクターアプローチへの移行に賛同	財務省、教育省、水家畜開発省
基本的にセクターアプローチに理解を示しつつも、平行して二国間支援にも賛同	農業省、副大統領府アセイ局長代理
セクターアプローチ・一般財政支援・プロジェクト型支援のいずれも重要であると認識	公共事業省、保健省、貿易産業省、PORALG

ヒアリングをもとに調査チームにて作成。

聞き取り調査によると、**教育省**では、個別プロジェクトをあくまでもセクタープログラムの一部として位置付けており、**副大統領府**では、インフラ整備については、プロジェクト型で支援した方が迅速に進められ、結果的に効率的であるが、政府のコモンファンドに資金が投入されると、調達・品質管理・手続き等の問題でより長い時間がかかり、非効率であるとの見方を示している。さらに**大統領府地方自治省 (PORALG)**では、一般財政支援が難しければ、セクターアプローチに、特定地域に限定したアプローチはさらにその後の優先順位となるとの姿勢を示した。その一方で、**貿易産業省**では、プロジェクト型やプログラム型の支援があることは理解してはいるものの、セクターアプローチについては、あまり理解していないという現状も見受けられた。**保健省**では、セクターアプローチのデメリットは、合意までに非常に長い時間がかかることであり、メリットは、資金がセクターに直接適用できることであると分析している。

2) ドナー関係の考え方

ドナーにおいても、援助モダリティについての見解は統一されていないが、基本的考えとしては、今後徐々に単独プロジェクトを減少させ、セクターアプローチを優先的に採用する方向にある。

表 3-1-15 主なドナーの援助モダリティの考え方

援助モダリティ	主なドナー
プロジェクト型支援を止め、セクターアプローチのみに移行することに賛同	イギリス、デンマーク
プロジェクト型支援・セクターアプローチとの組み合わせに賛同	世銀、ドイツ、EU

ヒアリングをもとに調査チームにて作成。

さらに多くのドナーは、セクターアプローチを一般財政支援に向かう過渡期と捉えている。聞き取り調査では、多くのドナーより「現在、すぐに一般財政支援に移行することはタンザニア側の受入能力の点から困難だが、能力強化を図りながら将来的には一般財政支援の実現を考えるのが妥当」との見解を得た。

しかし注意すべき点として、セクターアプローチを取り入れることと、セクターバスケットに参加することは必ずしも同義ではなく、多くのドナーは明確に両者を分けて議論している（世銀、EU、UNDP、ドイツ、デンマーク）。特にEUは、セクターの政策協議に参加することは重視しているが、セクターバスケットには今後参加しないと明言している。その理由として、セクターバスケットでは、タンザニア政府側がバスケット設置の際に決めた条件を遵守できないことが多い点、逆に条件を遵守させることがセクターレベルでは難しい点などを挙げている。

さらに多くのドナーは、モダリティーの選択よりも、政策協議を深める点が重要であると強調している。中でもドイツは、バスケットに参加することよりも、政策協議に参加することの方がはるかに重要であると説明した。

セクターバスケットの延長として一般財政支援への参加の議論がある。一般財政支援に対する姿勢はドナー間において、積極的推進派と漸進的推進派の、大きく2グループに分けることができる。

表 3-1-16 一般財政支援に対する姿勢

積極的推進派	緩やかな推進派	非推進派・無関心派
イギリス、ノルウェー	世銀、EU、ドイツ、デンマーク、スイス	アメリカ、中国
-Transaction Costs を下げ、当該国の Ownership を高めることができる。 -開発に努力し成果を挙げている国に対して選択の自由度を増やし、彼らの努力に報いることが可能となる。 -セクターバスケットに比較して、定期的なレビューなどシステム化されており、管理が容易である。 -一般財政支援に参加することでタンザニアの開発促進に最も重要な行政や財政の改革に、政策協議の形で深く関与でき、一層効果的な開発支援が期待できる。	-推進理由は左記なるも政府の能力（執行・調達・会計監査・モニタリングなど）がまだ不十分で、リスクが大きい。 -汚職問題がまだ解決されていない。 -セクターの特徴によっては一般財政支援に馴染まない（道路、電力、IT など）。	-アメリカは政府を通じての支援よりも貧困層などへの直接支援を重視しており、NGO などを通じた支援を中心としている。 -中国については不明。

ヒアリングをもとに調査チームにて作成。

### (3) 共同援助戦略（JAS: Joint Assistance Strategy）（ドラフト）に関するタンザニア政府・ドナーの考え方

#### 1) タンザニア政府の考え方

Joint Assistance Strategy (JAS)に関する考え方について聞き取り調査を行った。当初、関係者間で本文書は最終的に一般財政支援に向かうための方向を示すものと考えられたが、その後の協議の中で多様なアプローチも認めるより包括的なものとする方向に変わりつつあるようである。省庁の多くは、JAS と一般財政支援とがほぼ同義で考えられており、議論はともすれば一般財政支援に集中する傾向があった。

副大統領府貧困モニタリング局は、一般財政支援への参加について「確かに成果の把握が明確でなければ貢献は難しいということは理解するが、実施体制・モニタリング・レビューのメカニズムが確実であれば、ある程度信頼して参加できるのではないかと説明した。

教育省は、一般財政支援のメリットとして「地方政府に流す資金の遅れが生じにくくなる。また、資金管理システムで管理することが可能となり、資金の追跡が容易になる。タンザニアとド

ナー間の合意もMOU一つで済み簡略化される」と分析している。

一方、**公共事業省**は、「JAS・一般財政支援は、オーナーシップが拡大されるので賛成するが、JASとなってもプロジェクト型アプローチは残るだろう。重要なのは自ら計画する道路を完成するために十分な原資を得られるかどうかであり、資金源がどこであろうと気にしない」との見解を示した。

**農業省**は、「協調の中でドナーが自らの比較優位を考慮して支援して欲しい。一般財政支援については反対ではないが、急激に全てのドナー資金が政府への一括投入となるのは問題である。セクターアプローチを途中経過と見做し、そこである程度経験を積んだ後に一般財政支援に移行するのが望ましい」とする姿勢を表した。現状のまま一般財政支援に移れば、農業セクターが政策の中心から外されてしまうことを危惧している。

**貿易産業省**は、「一般財政支援とプロジェクト型支援の組み合わせがよい。JASはタンザニア自らの優先順位を反映できる点が良いと思うが、ドナーにはそれぞれ望む分野・プロジェクトがあるのではないか」と理解を示した。

**保健省**は、「政府予算の中でドナー資金が一括して扱われれば、Transaction Costが減少する」と説明しつつも、「保健省の政策内容・方向性に沿うものであれば、ドナーからの支援は、バスケットでも、それに並行するプロジェクト型支援でも構わない。最も重要なのはセクターの優先課題を解決すること」とし、一般財政支援については「現在の保健セクターの状況を悪化させることがない限り同意する」との見解を示した。

**水家畜開発省**では、「我々のセクターへの年間資金配分が明確でないと開発計画の立案が困難。一般財政支援ではこの点が不確定となる恐れがある」と指摘している。

一般的に言えば、一般財政支援については、オーナーシップ醸成の観点から賛同はしつつも、セクターアプローチから一般財政支援に移っていく時期については、十分タイミングを見計らう必要があると、多数の機関が共通した認識を有している。

## 2) ドナー関係

JASに関するドナー間の共通の認識は、以下の点に集約できる。

- JASはまだ協議の最中で、今後様々な議論を行う必要がある、
- JASはNSGRPを実施するための手段である、
- JASはローマ/パリの手続き調和化<sup>34</sup>に関する国際的進展の文脈で理解する必要がある、

しかしJASの最終的な内容に関してはドナー間で意見の差がある。例えば、**WB**は「JASは将来のゴールを示すもの」との認識を示し、**デンマーク**は、「JASがある程度の拘束力を持たなければ失敗である」と説明している一方で、**ドイツ**は、「JASは法的拘束力を持つべきでない」と明言している。

また、JASの有意義な点について**EU**は、(従来から言われている単なる手続きの調和化ではなく)「政府との政策対話を協調している点」を取り上げた。

<sup>34</sup> 2005年2月28日～3月2日、「援助効果向上のためのパリハイレベルフォーラム」が開催された。MDGs達成のために、更に援助効果向上が必要との認識にたち、ローマハイレベルフォーラムのフォローアップとして位置づけられ、開催された。ローマ調和化宣言以来のアジェンダである「オーナーシップ」「アラインメント」「調和化」に、「Mutual Accountability (相互説明責任)」「Fragile States (脆弱な国家)における援助効果向上」「Capacity Development (能力開発)」「開発成果マネジメント」が新たに追加され宣言された。



JASは2005年12月にまとめられる予定になっていたが、2005年12月現在、策定は来年度に延長との情報を得ている。JASの動向に伴い、一部ドナー（WB、ドイツ、イギリス）は、次期タンザニア援助計画の策定を延長している状況にある。加えて、ドイツ・イギリスは、新しい援助計画が基本的にタンザニア側の政策（NSGRP、JAS等）を前提とするものであり、内容的にはかなり簡略化されたものになることを想定している。

また、JASの取りまとめに向かう動きの中で、タンザニア側、及び推進派ドナーの間でも参加ドナーの数が減ってしまうことを恐れ、JASをより穏健なものにしようとする考えも見られる。

### 3.1.4 目的の妥当性のまとめ

#### (1) 日本のODA政策との整合性

「援助計画」で取り上げる重点課題については、同文書がタンザニアに対する全体的な援助政策を示すという目的から、かなり包括的なものとなっている。それらの項目は、ODA大綱、中期政策、アフリカ政策等の重点事項と比べると、僅かにばらつきは見られるものの、総合的にどの政策にも十分対応している。また上位政策が目指す方向性についても概ね整合性があることから、「援助計画」は日本の上位政策の枠組みを十分踏まえて策定されていると判断できる。

#### (2) タンザニア国家開発計画との整合性

「援助計画」は、基本的には1997年2月にタンザニアに派遣された経済協力総合調査団とタンザニア政府との合意に基づく援助重点分野を基にしている。従って、当時既に策定されていたNPES及びVision2025等とは基本的には整合性がとれている。しかし、その後の援助環境の変化に伴い、2000年6月以降に策定されたタンザニア各種政策文書とは整合性が必ずしも十分でないものが徐々に散見されるようになってきた。これは「援助計画」策定当時の予想を超えて状況が速くまた大きく変化したためと思われる。しかし、全般的には「援助計画」の重点分野が十分包括的であったことから、結果的に多様な分野に対応でき、タンザニア側の様々な政策にもある程度柔軟に対応できることとなった。

また、「援助計画」においても、複数あるタンザニア国家開発計画においても、貧困削減／撲滅に向けた社会経済発展計画という目指すべき方向性については基本的に同様であり、この基本線においては「援助計画」は妥当性を保っていたと判断される。

#### (3) 主要ドナーの対タンザニア援助政策への配慮

タンザニアにおける援助が、「援助協調」を中心に動いていることから、主要ドナーの援助動向を把握することも重要である。

多くのドナーは、特定分野への専門的支援というよりは、援助の主要政策目的を、貧困削減／撲滅や貧困モニタリングと位置づけ、タンザニアのオーナーシップや援助受入体制の強化、グッドガバナンスやアカウンタビリティ（説明責任）、パートナーシップ等、分野横断的な課題に焦点を当て、持続可能な経済・社会・環境開発の支援を目指している。日本の援助は、これらの視点の一部を「援助計画」の「援助実施上の留意点」で補う形として対応しているが、必ずしも十分とは言えない。

しかし、日本は援助協調に関して、近年、積極的に参画する方向にあり、関連する他ドナーのタンザニア援助政策にも配慮を深めつつある。

## 3.2 結果の有効性・インパクト

### 3.2.1 援助重点分野での活動の有効性

本節では、「援助計画」に基づいて実施された援助活動を重点分野毎に捉え、各分野での有効性の評価を試みる。しかし、個別案件の評価と異なり、分野での有効性においては、相手国の政策・制度、相手国の経済状況、他ドナーの政策・援助活動等、関係する外的要因が多いこと、また成果として何を測定するかが必ずしも「援助計画」の中で明確になっていないこと等から、指標に基づいた客観的な評価は現実問題として困難である。したがって、ここでは、直接的な成果を示す指標ではないが、有効な成果をもたらすための必要条件と見なせる下記の4項目を検証し、有効性の程度を評価する。なお、専門家派遣、研修員受け入れ等に関する個別の検証は行っていない。

- ・資金的貢献度
- ・タンザニア側ニーズの反映度
- ・プロジェクト間の相乗効果・波及効果
- ・セクター／地域・マクロ的指標の改善度

以下に各項目の評価の概要を説明する。

**資金的貢献度**：本項目はタンザニア政府の当該分野への投入資金（政府、及びオンバジェット化されたドナーの開発資金）と比較して日本の援助資金がどの程度であったか（比率）を検証する。基本的に金額の比率が大きいほど貢献の度合いが大きかったと見なす。なお、資金的貢献度の観点では無償資金協力が多く分野に評価が偏る可能性がある。しかし、投入資金のスキーム間の配分（無償資金協力、技術協力プロジェクト、専門家派遣等）は日本側の戦略的選択の一つと考えられることから、日本の支援を全体で見るとはやはり総額の多寡が貢献の大きさを図る一つの目安になると考えられる。

**タンザニア側ニーズの反映度**：本項目は、日本の援助の内容がタンザニア側のニーズにどの程度対応していたかを検証するものである。タンザニア側のニーズとしては当該分野の政策的ニーズとの対応と地域的ニーズとの対応を調べる。政策的ニーズとの対応は「3.1 目的の妥当性」と類似しているが、ここでは個別の分野・セクターのレベルで検証する。また地域的ニーズは、援助事業（プロジェクト）が実施された地域（特定地域を対象とする場合）、その地域がタンザニアの中でそのような事業を十分必要としている地域かどうかを検討する。ニーズに整合的な援助であれば、有効性が高かったと判断する。

**プロジェクト間の相乗効果**：本評価調査が政策の評価であって、個別事業の評価でないことから、本視点では、複数の援助事業が同一セクターで実施された場合に、それらが全体として当該セクターの開発に有効となるように配慮されたかどうかを検証する。全体として、有効であるためには案件が各々独立に実施されるよりも、相互に連携をもち、相乗効果を発揮するような意図で選定・計画されることが重要と考えられる。なお、日本の案件間の連携とともに当該セクター内での有機的位置づけも重要な評価視点であるが、今回調査では、まずその目的が主に日本の「援助計画」の評価であること、ならびにセクター内での位置づけ評価に必要とされるデータ（政府事業・他ドナーの活動の詳細）の制約などから、今回は案件相互間の関係に対象を絞って評価を行った。

**セクター／地域・マクロ的指標の改善度**：実施された諸事業が、当該セクター、対象地域あるいはマクロ的なレベルで確認しうる何らかの改善をもたらしたかどうか検証を試みたのが本視点である。これは、有効性の評価として最も直接的な評価視点であるが、現実的にはその検証は非常に困難であった。その理由は、(1)データ入手が困難、(2)日本が実施した事業、あるいは一連の援助活動も、多くの場合、当該セクター・地域の中ではなく小規模・部分的であって、それらだけで何らかの全体的な変化・改善を発生させるほどのものとはなり得ない、さらに(3)状況の改善に必要な活動は多様であって(制度・行政・技術・人材・資金等)、日本の事業だけですべての改善条件を満たすことはできない、等である。しかし、部分的ではあるが、データが若干でも利用可能であり、また日本の事業の効果を比較的直接的検証できそうなくつかの点について検証を行った。「援助計画」に基づいて実施された活動は、技術協力プロジェクト、無償資金協力、開発調査等多様な内容であるが、ここでは政策評価の観点から重点分野別に効果の検証を試みた。したがって、以下の取りまとめも重点分野に沿って整理した。

### (1) 農業・零細企業の振興のための支援

本分野で実施された援助案件は下表の通りである。

表 3-2-1 農業分野の援助案件

農業・零細企業の振興のための支援（農業）	モロゴロ州ムウェガ地区小規模灌漑開発計画	無償資金協力
	食糧増産援助	無償資金協力
	食糧援助	無償資金協力
	キリマンジャロ農業技術者訓練センター	技プロ（プロ技）
	キリマンジャロ農業技術者訓練センター(フェーズ2)	技プロ（プロ技）
	ソコイネ農業大学地域開発センター	技プロ（プロ技）
	コースト州貧困農家小規模園芸開発計画	開発調査
	地方開発セクタープログラム策定支援調査	開発調査
	全国灌漑マスタープラン調査	開発調査
同上（水産業）	ダルエスサラーム魚市場建設計画	無償資金協力
	ムワンザ市キルンバ魚市場建設計画	無償資金協力
	水産業振興マスタープラン調査	開発調査

表に見られる通り、本分野での実施案件は農業分野と水産分野とに大別されるため、以下において両分野に分けて記述する。なお、零細企業振興への支援に関しては、実施された案件はなかった。

#### 【農業セクター】

##### 1) 資金的貢献度<sup>35</sup>

日本の貢献度を資金的規模から確認するために、農業分野においてタンザニアで支出された金額と日本の援助で支出された金額を対比したのが下記の表である。なお、政府支出の金額は農業

<sup>35</sup> 本章の資金的貢献度の表で、日本の援助金額の算出方法は次の通りである。(1)案件ごとの総額を実施期間で均等割り一年あたりの当該プロジェクト援助額を算出、(2)次に各案件の各年の金額を分野ごとに集計して当該年の当該分野の支出を算出援助総額を算出、(3)さらにその金額を以下の換算レートでタンザニアシリングに変換：TSh/US\$レート：801(2000)、876(2001)、967(2002)、1038(2003)、1089(2004)：「The Economic Survey 2004」、¥/US\$：2000-2004まで¥110/\$で一定と想定。

また、タンザニアの会計年度(7月開始6月終了)と日本の会計年度との間に差があるが、タンザニアの例えば2001/02年度(2001年7月-2002年6月)は日本の2001年度に相当と仮定。

分野支出でも特に PRS 関連と認められた支出のため、政府予算に計上されている農業分野支出額より小さいものとなっている。また、政府予算以外に多数のドナー（世銀、アフリカ開発銀行、EU 等）が農業セクターの支援を行っているが、これらの支援額はここには含まれていない。

表 3-2-2 農業分野の資金的貢献度<sup>36</sup>

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
農業	タンザニア政府（総額 Bil. TSh.）	19.0	31.9	60.2	113.3	543.9
	同（経常：Recurrent）	10.3	17.2	36.0	67.9	62.9
	同（開発：Development）	8.7	14.7	24.2	45.4	481.0
	日本援助額（Bil. TSh.）	6.1	17.5	13.8	7.7	2.8
	比率（日本/政府総額，%）	32.0	54.9	22.8	6.8	0.5
	比率（日本/開発総額，%）	59.0	101.8	38.2	11.3	4.4

この表から、PRS の関係で、農業セクターの支出が年々拡大しているが、政府予算の総額はなお小さく（日本円で数十億円から数百億円の範囲）、日本の支援は無償資金協力案件がある場合には金額的にかなりの貢献となることが読み取れる。開発資金で見るとその貢献度はさらに大きくなる。本評価対象期間（2000 年～2005 年）においても、特にその初期の期間ではタンザニア政府資金と比較して貢献度が高かったと判断される。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応：** 農業分野に関するタンザニアの開発政策は、農業セクター開発戦略（ASDS）ならびに同開発プログラム（ASDP）に示されている。タンザニア農業セクターの開発ニーズは、具体的な開発内容を示す ASDP によると以下の通りである<sup>37</sup>。

開発の主要な活動（3つのプログラム）

- A. 県レベルの農業投資の実施（開発予算の 75%を投入）  
設備投資、人的投資事業が対象。開発は各県が自主的に作成する県農業開発計画（DADP）に基づく。
- B. 中央レベルの農業開発支援（開発予算の 20%を投入）  
農業技術普及、研究事業、全国対象の規則等が対象。民間による開発を促進する。
- C. 分野横断的課題（クロスカッティングイシュー）（開発予算の 5%を投入）  
土地制度の改革、地方道路の改善等が対象。

これらのプログラムを支える開発の基本方針は、中央主導の開発を転換し、各地の状況に応じた地方分権による地方の自主的開発に移行すること、また、その実施においては資金的にはなお中央からの交付金に依存しつつも具体的執行は参加型の農民、及び民間主体の活動に移行していくというものである。これに対応して、政府は農業セクターへの交付金を拡大する一方、ドナーとともにバスケット・ファンドの立ち上げを計画している。

以上の政策的ニーズに対して、「援助計画」下で実施された日本の農業分野の支援は大きく、灌漑稲作にかかる技術移転及び生産基盤整備（灌漑等）の支援と、農業セクター開発政策にかかわる政策的支援とに分けられる。前者については無償資金協力によるムウェガ地区灌漑整備

<sup>36</sup> 本項の資金的貢献度の全ての表の出典は以下の通り：タンザニア財務省 Financial Statement 各年、The Economic Survey 2004 の PRS 関連支出等から抽出、日本援助額は実施案件（無償資金協力、技プロ、開発調査）の実施期間と総額から年平均支出額を算定。詳細は Appendix 参照。

<sup>37</sup> 「Agricultural Sector Development Programme Framework and Process Document」(March 2003)

計画、技プロによるキリマンジャロ農業技術者研修センター支援、さらに全国灌漑マスタープラン策定等が含まれる。後者としては開発調査で実施された地方開発セクタープログラム策定支援、ソコイネ農業大学地域開発センター計画がある。

現在、タンザニアの農業セクターの開発は、中央主導の特定作物、あるいは地域支援に焦点を当てた開発の方向ではなく、中央は全般的政策策定に特化し、実際の開発は地方（主に県）主導で実施する、という方向に進みつつある。その意味で、中央政府を通じた米生産に特に焦点を当てた日本の支援は、近年はタンザニア側ニーズに十分に沿ったものとは言い難くなってきている。ASDPにあるタンザニア農業セクターの開発に則した支援とするためには、県レベル・農民レベルの開発需要に応えたものとしていく必要がある。以上から、日本の支援活動のうち、前者はASDPとの関連で見ると政策的ニーズに十分的確に対応していたとは言い難い。しかし後者はASDP策定への直接的貢献であった政策的ニーズに的確に対応したものであったと言える。

**地域的ニーズへの対応：**地域に関わる農業支援として、日本はキリマンジャロ州・モロゴロ州に灌漑・米作技術の支援を行ってきた。タンザニアにおける灌漑可能面積を見ると、モロゴロ州（可能面積217,480ha、タンザニア全国可能面積の23%）が第1位で、キリマンジャロ州（可能面積125,449ha、タンザニア全国可能面積の13%）が第2位となっており<sup>38</sup>、地域的ニーズにはよく合っていたと考えられる。

### 3) 相乗効果

案件の中で特記されるものは、2001年より開始された「地方開発セクタープログラム策定支援調査」で、これはPRSPに対応して、タンザニア政府の援助協調を通じて農業セクターの開発政策策定を支援しようとするもので、日本としてはセクターアプローチ、リードドナーとして援助協調への積極的参加等、新たな内容を多々含むものであった。一方この間、全国灌漑マスタープラン策定、キリマンジャロ州農業技術支援等、比較的従来のパターンを踏襲する案件も実施された。PRS以降、タンザニアの農業開発の基本方針はASDS、ASDPに示される通り、市場原理に基づいた農業生産活動の活性化を促進し、政府の役割は、一つには地方政府による地域の実情に沿った開発計画の整備、他方、中央は技術指導・研究開発等、技術の普及を支援する環境造りを行うこととしている。このような政策の中で、政府は特定作物の生産を奨励する方向からは徐々に距離を置きつつある。日本はこのような農業開発政策であるASDS/ASDPの策定を支援したわけであるが、その一方で灌漑稲作を奨励する灌漑整備計画、灌漑マスタープラン、あるいはキリマンジャロ農業技術訓練センターの支援を行っており、両者の間には若干の齟齬がある。しかしこの齟齬も、これらの支援がいずれかの州、あるいは地域の具体的な農業活性化計画の中で求められているもの、つまりASDP/DADP（県農業開発計画）に則ったものに今後統合されることによって、一貫性のある、政策支援と特定技術支援とが相互に相乗効果を持った支援としていくことができる。しかしこれまでのところ、この相乗効果への配慮は必ずしも十分とは言えない。

同様の指摘は、ソコイネ農業大学地域開発センター支援についても言える。同事業は伝統的な村落社会機能を利用した効果的な農村開発手法を確立しようとしたものである。事業自体は、農村地帯で受け入れ易く、そのため持続性が期待できる新たな開発手法を見出すという画期的なものであった。しかし事業の後、その成果がタンザニアの農村・農業開発政策にどのように盛り込まれ得るのかについては十分踏み込んだ検討がされておらず、その点でタンザニアの農業開発と

<sup>38</sup> 「Basic Data for Agriculture Sector 1995/96-2002/03」 by Ministry of Agriculture and Food Securityのデータから調査団が計算。

の連携への配慮がやや不足であったことは否めない。

#### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

まず、農業セクターの援助であるが、日本は灌漑事業、及びその技術普及に比較的焦点を当てて援助を実施してきており、また対象地域も長らくキリマンジャロ州であった。この点から、キリマンジャロ州、及びタンザニア全体の米作の単収の変化を見てみると以下の通りである。

表 3-2-3 キリマンジャロ州及びタンザニア全国平均の米作単収 (Kg/ha) <sup>39</sup>

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Kilimanjaro	2,897	1,800	2,900	2,300	2,300	1,000	5,121
Average	1,161	1,468	1,668	1,532	1,758	1,626	1,897

変動があるが、タンザニア全国平均では上昇傾向が読み取れる。しかしキリマンジャロ州のデータでは必ずしも上昇傾向とは言えない。キリマンジャロ州における日本の支援活動も、過去10年間は、農業技術研修センターとしてタンザニア全国から研修生を受け入れており、米作の技術研修では同センターがほとんど唯一の研修場所であることから、全国大で単収が増加傾向にあることは若干の効果が発現しているとも言える。

一方、農業セクターの成長率を概観すると下表 3-2-4 に示す通りである。農業はタンザニア経済の中心的セクターであると言われながらも、実体的には経済全体より低い成長率に留まっている。米を含む穀物部門の成長率は、他の部門（畜産および林業等）よりも高めの成長を続けているが、十分な高さとは言えずまた拡大傾向も明確でない。農業セクターの改善はタンザニア政府の政策および他ドナーの支援活動にも大きく依存することから日本単独の貢献度は判定しがたいが、セクター全体としては必ずしも十分な進展とは言いがたい。

表 3-2-4 GDPおよび農業セクター実質成長率 (1992年価格) <sup>40</sup>

Economic Activity	2000	2001	2002	2003	2004	Avg. (00-04)
<b>GDP</b>	<b>4.9</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>5.7</b>	<b>6.7</b>	<b>5.8</b>
Agriculture	3.4	5.5	5.0	4.0	6.0	4.8
Crops	2.9	5.9	5.3	3.6	6.2	4.8
Livestock	3.9	3.3	3.5	3.5	5.0	3.8
Forestry & Hunting	4.8	3.6	3.0	4.2	4.0	3.9
Fishing	6.4	7.0	6.5	6.4	6.9	6.6

#### 【零細企業振興】

本分野では、評価対象期間中に実施された案件は1件もなかった。

#### 1) 資金的貢献度

実施案件は皆無であったため、資金的貢献度は0%である。しかし、本分野でのタンザニア政府側の支出状況を確認する意味で、下表を示す。ここで政府資金として上げられているのは、産業貿易省 (Ministry of Industry and Trade) の予算額である。

<sup>39</sup> 「Basic Data for Agricultural Sector 1995/96-2002/03」 農業食糧保障省

<sup>40</sup> 「The Economic Survey 2004」 タンザニア計画省

表 3-2-5 零細企業振興分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
零細企業振興	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	0.5	7.5	8.1	8.4	8.9
	同 (経常: Recurrent)	0.5	6.8	7.3	6.6	7.3
	同 (開発: Development)	0.0	0.7	0.8	1.8	1.6
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	比率 (日本/政府総額, %)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	比率 (日本/開発総額, %)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

表に見られるように、本分野の政府支出は小さく（各年8億円前後）、またそのほとんどは経常費（給与等）への支出である。若干の拡大傾向は見られるが、ほぼ横ばいである。本分野はPRSの中で重点分野として取り上げられてもおらず、政府内での位置づけも低いものとなっている。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応：**タンザニア政府の零細企業振興に関する政策文書として「Small and Medium Enterprise Development Policy (2003)」を入手した。それによれば、政府は、零細・中小企業の活性化のために制度的環境作りを進めることを中心としており、具体的には規制緩和、道路・物流等のインフラ整備、ビジネス研修、情報普及、技術研修、小規模金融の拡大等を上げている。本分野での日本の支援の可能性は大きいですが、今回評価の対象期間では、具体的な支援は1件も実施されなかった。

なお、民間企業活性化の環境整備を目的として、デンマーク、イギリス、スウェーデン、オランダの支援により（バスケットファンド設立済み）、2005年2月から「タンザニア・ビジネス環境強化計画：Business Environment Strengthening for Tanzania (BEST)」が開始されている。同計画が焦点を当てているのは以下の5項目である。

- 規制の緩和
- 取引に関する紛争の解決
- タンザニア・投資センターの強化
- 政府内のビジネスに対する考え方の転換
- 民間部門の重要性のアピール

## 【水産業セクター】

### 1) 資金的貢献度

日本の水産業セクターでの資金的貢献度を見るために、タンザニア政府の同分野での支出と日本の援助金額を下表に対比した。

表 3-2-6 水産業分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
水産業	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	5.3	6.5	8.5	10.2	11.4
	同 (経常: Recurrent)	4.9	6.1	8.0	9.0	9.9
	同 (開発: Development)	0.4	0.4	0.5	1.2	1.5
	日本援助額 (Bil. TSh.)	5.9	1.3	1.4	2.9	3.1
	比率 (日本/政府総額, %)	111.9	20.0	16.5	28.4	27.1
	比率 (日本/開発総額, %)	121.0	21.3	17.5	32.2	31.2

ここに見られる通り、水産業セクターにおけるタンザニア政府による支出は極めて小さく（日本円で毎年数億円規模、開発支出では1億円前後）、日本が水産無償資金協力で実施する案件は

資金的に非常に大きなものとなっている。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応：**タンザニアの水産業セクターは、産業的には大きなものではない。対GDP比率ではわずか3%前後であり<sup>41</sup>、就業人口も40万人前後にしか過ぎない（漁業に直接従事している人数は8万人程度で、40万人は関連産業従事者を含む）<sup>42</sup>。また、タンザニア政府の国家開発計画である「貧困削減戦略」には、水産業は主要開発産業として含まれておらず、上述のとおり、国家予算の配分を見ても水産業への予算は極めて小規模である。同国の水産業は、現在もそのほとんどが個人レベルの零細漁業となっており、またその捕獲後の処理・加工においても極めて小規模の活動がなされているに過ぎない。これらの点から、タンザニア政府の開発優先分野としての水産業の位置づけは比較的低いと考えざるを得ない。

しかし、その一方で、水産物（ナイルパーチ、及びダガー等、主に内陸淡水湖で捕獲される魚種）は、タンザニア国民の貴重なタンパク質源となっており、重要な栄養源となっていることから、その活性化は貧困削減の観点から重要であると思われる。この点において、日本の支援は重要な貢献であったとは考えられる。しかし、同セクターはタンザニア政府の開発計画において必ずしも重要分野とは認識されておらず、タンザニア政府の開発政策に沿った支援という観点では不十分であったと判断せざるを得ない。

本調査では、タンザニアの水産業に関する政策文書は入手できなかったが、タンザニアの以上の現況を考えると、同国水産業で必要とされる政策は、基本的には国民の栄養改善、したがって、貧困削減のために漁業の一層の活性化、そのために必要な市場へのアクセス改善・技術の近代化・基礎的設備整備などを含むものとなる。

日本の水産業セクターへの支援は、無償資金協力によるダルエスサラーム、及びムワンザの2大消費地での市場施設の建設と、開発調査による水産業振興マスタープランの作成であった。タンザニア水産業が抱える広範な課題に対して、いずれの支援も同セクターの重要な点に対するものであり、なお部分的とは言え、政策的ニーズには沿ったものであったと考えられる。しかし、前二者はスポット的な対応であり、長期的・持続的な開発政策を十分踏まえたものであったかどうかについては、やや疑問が残る。マスタープランの作成はこの点で重要な貢献であり、タンザニア側によりそれが有効活用されることが望まれる。

さらに、農林水産業という位置付けで水産振興の案件が実施されたが、水産業振興がタンザニアの開発戦略である「貧困削減戦略（PRS）」の中でどのように位置づけられるのか、タンザニアの農村開発／所得機会向上の政策とどのように関連づけられるのかについては必ずしも明確にされてはいなかった。

**地域的ニーズへの対応：**水産業における日本の支援は、既述の通り、ダルエスサラームとムワンザにおける魚市場の建設と全国を対象とした開発マスタープランの作成であった。前二者については地域的ニーズへの対応が考えられるが、いずれも地域的ニーズにはよく応えたものであったと言える。その理由は、いずれの事業もタンザニアで最も人口が集中している地域を対象としたものであり、また水産業需要の大きな地域であった（ダルエスサラームは海産物の水揚げが多い一方、ムワンザはビクトリア湖からの水揚げが大きい）ことである。魚市場の建設により同地域の水産業、及び水産物消費に貢献した。

<sup>41</sup> 「The Economic Survey 2004」タンザニア計画省

<sup>42</sup> 「タンザニア水産業マスタープラン報告書」 JICA



### 3) 相乗効果

水産業セクターでは3つの案件しか実施されておらず、案件相互の相乗効果を判定することは必ずしも容易でない。しかし少なくともムワンザの魚市場建設事業は、水産業振興マスタープラン策定後、その中で提言された一事業の実施であったことから、相互に連携したものであったとはいえる。ダルエスサラーム魚市場建設については、他の事業との明確な関連性は確認できなかった。水産業において相互に相乗効果を持つ案件形成を図るためには、面的な展開もさることながら、漁民の組織化・近代技術の導入等産業の上流部と、水産物の流通・商品化・消費の方法等下流部の連携を効果的に進めることが重要と思われる。この点での配慮は十分であったとはいえない。さらにタンザニアの貧困削減戦略等のマクロ的政策の中の位置づけの明確化等が望まれるところであった。

### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

日本の支援がタンザニア水産業にもたらした改善の効果を、プロジェクトより高いレベル（つまりセクター全体・地域全体・マクロ経済等のレベル）で確認することはデータの制約から困難であった。ただし、「農業セクター」で参照したGDP成長率の表（下記に再掲）から水産業の成長率が把握可能である。そこにみられる通り、水産業の成長率は農業部門の中では最も高く、また経済全体（GDP）の成長率よりも高くなっている。日本の水産部門への支援は資金的にも大きいことから、日本の支援は同部門の比較的高い成長率に貢献している可能性が高い。

表 3-2-7 (表 3-2-3) GDPおよび農業セクター実質成長率 (1992 年価格)<sup>43</sup>

Economic Activity	2000	2001	2002	2003	2004	Avg. (00-04)
<b>GDP</b>	<b>4.9</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>5.7</b>	<b>6.7</b>	<b>5.8</b>
Agriculture	3.4	5.5	5.0	4.0	6.0	4.8
Crops	2.9	5.9	5.3	3.6	6.2	4.8
Livestock	3.9	3.3	3.5	3.5	5.0	3.8
Forestry & Hunting	4.8	3.6	3.0	4.2	4.0	3.9
Fishing	6.4	7.0	6.5	6.4	6.9	6.6

しかし水産業セクター内での日本の貢献（具体的な水揚げ量の変化等）あるいは地域経済への貢献等については、マスタープランの作成については計画策定であることから、直接的な経済効果は期待できないが、他の2件の無償資金協力案件についても事業評価等が実施されていないこともあり、具体的な改善効果を把握は困難であった。

<sup>43</sup> 「Basic Data for Agricultural Sector 1995/96-2002/03」農業食糧保障省

## (2) 基礎教育支援

本分野で実施された活動は下記の通りである。

表 3-2-8 教育分野の援助案件

基礎教育支援	ムトワラ職業訓練学校機材整備計画	無償資金協力
	国営ラジオ放送局教育放送用機材整備計画	無償資金協力
	ダルエスサラーム小学校施設整備計画	無償資金協力
	地方教育行政強化計画(スクールマッピング・マイクロプランニング)	開発調査
	地方教育行政強化計画フェーズII	開発調査

### 1) 資金的貢献度

教育分野における日本の資金的貢献度を確認するために、タンザニア政府支出と日本の援助金額を下に対比した。

表 3-2-9 教育分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
教育	タンザニア政府(総額 Bil. TSh.)	254.9	344.9	436.2	517.5	581.4
	同(経常: Recurrent)	189.2	282.1	422.9	486.2	501.4
	同(開発: Development)	65.7	62.8	13.3	31.3	80.0
	日本援助額(Bil. TSh.)	13.3	5.4	5.9	0.4	0.4
	比率(日本/政府総額, %)	5.2	1.6	1.4	0.1	0.1
	比率(日本/開発総額, %)	7.0	1.9	1.4	0.1	0.1

ここに見られる通り、日本の本分野での資金的貢献は必ずしも大きなものではない。PRSの関係から、政府は教育セクターへの資金配布を拡大しており、また非常に多数のドナー(2004年のピーク時で9ドナー)がバスケット資金を通じて初等教育開発へ貢献していることを考えると、日本のこの分野での資金的貢献は限定的であったと言わざるを得ない。

### 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応:** タンザニアの教育セクターに関する政策はセクターアプローチである「教育セクター開発プログラム: Education Sector Development Programme」にまとめられている。PRSの関係から2000年以降、とりわけ初等教育の改善に力が注がれ、政府・ドナーの協調的努力によりかなりの改善を見ている。

タンザニア初等教育に関する政策(Primary Education Development Programme: PEDP)の概要は、以下の通りである。すなわちタンザニアにおける初等教育完全就学、及び教育の質の向上を目指して、(1)就学率の拡大、(2)教育・学習の質の向上、(3)教育関連の組織能力の強化、(4)教育サービスの計画・執行に関する体制強化の5要素を考慮する。さらに具体的な活動として、就学率、教員採用、教室の改修・建設、さらに不就学児童に対する学校外教育の計画策定などを含む。

タンザニア側のこのような政策に対し、日本の支援事業は全般的に見ればこれに答えたものであったと言える。しかし、一部の支援については対応が弱いと考えられるものもあった。具体的には、ダルエスサラーム市の小学校建設(無償資金協力)は、政策で表明されている教室の改修・建設に直接答えたもので政策ニーズに合致したものであり、地方教育行政強化計画(開発調査)も地方の教育関係者(特に教育委員会)の能力強化を支援したもので適切なものであった。

しかし、「ムトワラ職業訓練校機材整備」、「ラジオ放送局教育放送用機材整備計画」は、その対象が主に一般、中等教育等であったことを考えると、政策ニーズへの整合性はやや弱かったと言わざるを得ない。しかし、「ラジオ放送局教育放送用機材整備計画」については、学校に行けない子供たちへの教育番組も一部支援したことから間接的な意味で「初等教育」向上のニーズに合致していたと言える。

**地域的ニーズへの対応**：教育分野における地域的ニーズへの対応としては、ダルエスサラーム市小学校建設事業はニーズによく応えたものであったと言える。学校当たりの生徒数で見ると、ダルエスサラームは1,237名/学校と全国で最悪となっており<sup>44</sup>、高いニーズがあったものと考えられる。なお、ムトワラの教育機材整備計画、ダルエスサラームの放送機材整備計画に関しての地域ニーズは確認できなかった。地方教育行政強化計画は全国100余りの県のうち、65県を対象に学校交付金の受領のために必要なスキルの向上のための支援を行った。これは特定地域のニーズではないが、各地で広く必要とされるスキルへの対応で、ニーズの高いものであったと考えられる。

### 3) 相乗効果

限られたODA資金の有効利用の観点からは、一部は職業訓練に、また他の一部はラジオ放送設備に、さらに別の一部は学校建設にといった広く浅い支援よりも、焦点を絞った集中的な投入の方が一層の効果があると考えられる。一方、開発調査で実施された地方教育行政強化計画は各地の教育委員会の能力強化支援であり、タンザニアの教育セクタープログラムに則した開発支援であった。個別の支援事業はそれぞれ十分な効果を生んだと思われるが、全体として見ると、相互の連携は必ずしも十分とは言えず、全体的な相乗効果はやや弱かったと言わざるを得ない。

### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

教育セクターについて、タンザニアの初等教育の就学率を見ると、下表のように顕著な改善を示している。

表 3-2-10 初等教育の就学率の変化

	1997-99 (Avg.)	2000	2001	2002	2003
Net Enrolment Rate (%)	57	59	66	81	89
Gross Enrolment Rate (%)	77	78	85	99	105
Girl/Boy: all grades	0.99	0.98	0.97	0.96	0.95

日本は、初等教育に関係する分野では、ダルエスサラームでの小学校建設、及びタンザニア65県を対象とする地方教育行政強化計画を実施した。小学校建設に関して言えば、学校が新たに近くに建設されたことにより子供が学校に通い易くなり、就学率向上に貢献した。教育行政強化事業では、各地区で地域のニーズに一層即した教育計画が作成されるようになり、また地域の親にとって学校がより身近になったり、教育の質の向上につながる等、貢献があったと考えられる。なお、教育セクター、特に初等教育は非常に多数のドナーが支援している分野であり、また政府もPRSの最重要部門としていることから、これらの改善効果は、日本の支援とドナーグループの支援の共同事業の成果であった点には留意が必要である。

#### (3) 人口・エイズ及び子供の健康問題への対応

本分野で実施された案件は下記の通りである。

<sup>44</sup> 「Basic Education Statistics in Tanzania 1995-2005」 by Ministry of Education and Cultureから調査団が算出。

表 3-2-11 保健分野の援助案件

人口・エイズ 及び子供の健 康問題への対 応	感染症対策計画	無償資金協力
	第2次感染症対策計画	無償資金協力
	モロゴロ州保健行政強化プロジェクト	技プロ (プロ技)
	小児医療プロジェクト (急性期医療)	技プロ (プロ技)
	包括的マラリア対策プロジェクト (旧称: マラリア早期発 見診断強化プロジェクト)	技プロ (プロ技)

## 1) 資金的貢献度

日本の資金的貢献度を下表にまとめた。

表 3-2-12 保健分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
/ 保 A 健 I H D I S V	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	100.7	146.1	192.0	238.4	312.3
	同 (経常: Recurrent)	70.3	94.9	153.6	188.6	261.2
	同 (開発: Development)	30.4	51.2	38.4	49.8	51.1
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.0	1.3	5.0	5.3	5.3
	比率 (日本/政府総額, %)	0.0	0.9	2.6	2.2	1.7
	比率 (日本/開発総額, %)	0.0	1.4	3.2	2.8	2.0

ここに見られる通り、タンザニア政府の支出はかなり大きく (日本円で 100 億円～300 億円)、日本の貢献は金額的には限定的である。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応:** タンザニア政府は、2003 年の「国家保健政策」<sup>45)</sup>において、保健セクターでの具体的な戦略を次のように設定している。

- ▶ 地方の保健サービスの強化
- ▶ 医療施設間の参照 (referral) システムの強化
- ▶ 公共・民間その他の資金による多様で相互補完的な医療保健支払い制度の導入
- ▶ 包括的な人的資源開発計画を実施し様々なレベルのキャパシティを增強する。
- ▶ 啓蒙活動により人々の意識・知識を高める。
- ▶ 他セクターとの協力・共同を拡大する。
- ▶ 保健サービスの提供において関係者・村落共同体の参加を確保する。
- ▶ 保健サービス提供において公共・民間のパートナーシップを拡大する。
- ▶ ドナーその他の関係者の協調を進める。

さらに、同政策では基礎的医療 (Basic Health Care) の重要性を強調しており、その中でリプロダクティブ・ヘルス、及び小児医療、マラリア・HIV/AIDS など感染症対策の重要性に特に触れている。

以上のような国家政策と比較すると、日本の対タンザニア保健セクター支援は、先方のニーズによく応えたものであったと判断できる。日本の支援は、感染症 (HIV/AIDS、及びマラリア) への対策支援、地方の保健医療行政能力強化や、政策アドバイザー (援助調整) 等の分野であるが、いずれもタンザニア側が重視している分野での活動であった。

**地域的ニーズへの対応:** 本分野での支援活動で地域性が明らかなものは、ダルエスサラーム (小児医療プロジェクト)、及びモロゴロ (州保健行政強化プロジェクト) での活動である。小児医

<sup>45)</sup> 「National Health Policy」 by Ministry of Health (October, 2003)

療プロジェクトはダルエスサラーム市内の病院に小児専門の検査室を設置し、的確な小児医療体制の構築を目指したものであった。本プロジェクトの直接的活動ではないが、小児医療の実態を示す一つの目安として乳児（12-23 ヵ月）の予防接種比率（BCG、DPT、ポリオ）を見ると、ダルエスサラームは70%と全国平均（73.9%）を下回っており、支援の必要性の高い地域であることは確かである。しかし、予防接種率がさらに低い諸州（ムベヤ州50%、シニヤンガ州55%等）も存在する。タンザニアの医療体制を中心から改革するという観点でダルエスサラームでの支援は重要なものであったが、地域ニーズへの対応という観点ではやや不十分であったと考えられる<sup>46</sup>。地方保健行政能力強化プロジェクトがモロゴロ州で実施されているが、同州は種々の指標（HIV罹患率、予防接種比率など）で見ると、とりわけ大きな問題を抱えているようには見えない。したがって、同州が支援の対象となった理由は明らかではないが、地方分権化が進む中で、地方行政能力の向上は重要な分野であることに間違いはない。

3) 相乗効果

本分野では、無償資金協力の2件がHIV/AIDSのための資機材の供与を行っており、最初の「感染症対策計画」では予防接種拡大について支援する等、相互に連携したものであった。また「小児医療プロジェクト」と「包括的マラリア対策プロジェクト」も小児医療の関係で連携したものであった。「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」は、行政能力向上の支援を目的とした新しいタイプの支援であり、タンザニアで現在進行中の分権化の流れの中で、保健行政についても地方政府（州、及び県）が中心的役割を担うという観点から、極めて重要な支援活動であった。しかし、案件間の補完性・相乗効果の観点からは、実施された5案件がすべて関係付けられていたものではなく、案件間の相乗効果への配慮は必ずしも十分であったとは言い難い。

4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

日本の保健セクターの支援の効果を何らかの指標で確認する試みとして、感染症対策に関連して、タンザニアのAIDS感染者の傾向を見てみる。その動向は、右の表の通りである。

これは1983年から2000年までのAIDS感染者の累積人数である。これに見られる通り、近年は増加率が安定してきており（まだ減少には至っていないが）、AIDSに対する社会的対応が広がってきていることを示している。日本の支援は、採血時にHIVに罹患しているかどうかを調べる検査器具の提供であったが、このような支援は、感染した血液の除去、感染者の確認等によりHIV/AIDSの拡大抑制に貢献したと言える。しかし、表に見られる成果（拡大率の減少）は、日本の支援だけでなく、タンザニア政府あるいはその他のドナーの活動との共同作用であり、日本援助の単独効果と言うことは難しい。しかし少なくとも、日本の支援は他の援助活動とともに共同でHIV/AIDSに対してある程度の効果を及ぼしたと言うことは可能であろう。マラリア対策（含む小児医療対策）、及び地方保健行政強化については、改善を確認できるデータが入手できず、検証はできなかった。

表 3-2-13 累積 AIDS 感染者数

	# of Cases
1983	3
1984	109
1985	404
1986	1,525
1987	4,462
1988	4,462
1989	9,301
1990	25,503
1991	44,195
1992	60,066
1993	73,572
1994	79,668
1995	84,167
1996	92,593
1997	101,188
1998	109,863
1999	118,713
2000	130,386

Health Statistics Abstract 2002  
by Ministry of Health

(4) 都市部等における基礎的インフラ整備等による生活環境改善

<sup>46</sup> 「Tanzania Demographic and Health Survey 2004-2005, Preliminary Report」 by National Bureau of Statistics のデータから調査団が計算。

本分野で実施されたプロジェクトは下記の表の通りである。表に見られる通り、本分野での支援事業はさらに3つの分野（道路、水資源、電力）に分類されるため、以下ではこれらの分野ごとに記述する。

表 3-2-14 インフラ分野の援助案件

都市部等における 基礎的インフラ整備 等による生活環境 改善（道路）	マクユニ・ンゴロンゴロ間道路整備計画	無償資金協力
	タンザム幹線道路改修計画(キトンガ峡谷地区)	無償資金協力
	道路メンテナンス管理能力プロジェクト	技プロ（プロ技）
同上（水）	中央高原地域飲料水供給計画	無償資金協力
	リンディ州・ムトワラ州水供給計画	無償資金協力
	南部地域水供給計画調査	開発調査
	首都圏周辺地域水供給計画（事前）	開発調査
	ムワンザ・マラ州水供給計画	開発調査
	内部収束流域における地下水開発／管理計画プロジェクト	開発調査
同上（電力）	主要都市配電設備リハビリテーション計画	開発調査

## 【道路セクター】

### 1) 資金的貢献度

道路セクターにおける日本の貢献度を資金的規模から確認するために、タンザニア側支出と日本の援助金額を下記にまとめた。

表 3-2-15 道路分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
道路	タンザニア政府（総額 Bil. TSh.）	92.4	179.6	190.2	235.0	274.3
	同（経常：Recurrent）	60.7	65.7	71.9	83.5	88.2
	同（開発：Development）	31.7	113.9	118.3	151.5	186.1
	日本援助額（Bil. TSh.）	0.0	8.4	9.3	9.9	7.9
	比率（日本/政府総額，%）	0.0	4.7	4.9	4.2	2.9
	比率（日本/開発総額，%）	0.0	12.8	12.9	11.9	9.0

ここに見られる通り、日本の支援は、対タンザニア政府資金比率で10%前後であり、金額的にある程度の貢献をしていると言える。

### 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応：**道路セクターに関して、タンザニアは2001/02—2010/11の10年間を対象とする道路セクター開発10年計画（The 10 Year Road Sector Development Programme）を策定している。同計画は、第1次5カ年計画と第2次5カ年計画に分かれており、本年度（2005年）には、これまでの第1次5年間の総括と改訂版第2次5カ年計画の策定を行っているところである<sup>47</sup>。同計画では、10年間で建設（舗装化）する道路区間、及び維持管理を重点的に実施する区間を特定している。第1次5カ年計画において幹線道路2,159km、州間道路3,505kmの建設・改修が予定されていたが<sup>48</sup>、同期間で達成された工事距離数は幹線道路で1,168km、州間

<sup>47</sup> 「The updated Ten year Road Sector Development Programme (2001/02-2010/11), Proposed Programme for Second Phase (2006/07-2010/11)」 by Ministry of Works (June, 2005)

<sup>48</sup> ここに記載された道路延長は「開発（Development）」として分類された計画距離で、道路開発計画ではこれに加えて

道路で4,185kmと幹線道路では約半分(54%)、州間道路では計画以上(119%)の達成率となった。

日本が支援した2つの道路計画は、いずれもこの第1次計画に含まれていたもので、タンザニア政府の道路政策に則ったものであった。したがって、道路セクターでの日本の支援はタンザニア側の政策に対応したものであったと判断できる。ただし、タンザニアの全体的開発戦略(PRS等)では幹線道路よりも地方道路の整備に力点が置かれている。

**地域的ニーズへの対応:**道路セクターで実施された2案件は、マクユニ・ンゴロンゴロ間道路、キトンガ峡谷道路であった。前者については、ンゴロンゴロ国立公園がタンザニア国内でセレンゲティ国立公園に次いで観光客が多いことから、そのアクセス道路である本道路区間の整備事業はニーズの高いものであったと考えられる。一方、キトンガ峡谷道路の改修工事も、同区間が穀倉地帯であるイリンガ、ムベヤ、ルクワ等と最大消費地であるダルエスサラームを結ぶ幹線道路の最大のボトルネックとなっていたことから、ニーズの高い事業であったと考えられる。したがって、両案件は地域的ニーズにも十分対応したものであったと考えられる。

### 3) 相乗効果

道路セクターでは、幹線道路・州間道路の政策、総合調整については、公共事業省が開発10年計画に従い事業を担当する一方、幹線・州間道路の開発実施・維持・管理についてはTANROADS(タンザニア道路公社)の所管となっている。無償資金協力の2案件は(マクユニ・ンゴロンゴロ道路、及びキトンガ峡谷道路)はそれぞれ重要性の高いものであり、また開発10年計画に沿ったものであった。なお、農業等他セクターとの連携効果がさらに考慮されれば、一層効果的な支援が可能であったと考えられる。この点、技プロで実施されている道路メンテナンス監理能力強化プロジェクトは、TANROADSの道路維持・管理能力の向上を目的としたものであるが、上記無償資金協力案件で建設された道路の長期有効利用確保の点で連携がある。

### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

道路セクターへの支援の効果を示すセクター・地域・マクロデータは入手できず、この観点での有効性の評価は困難であった。

道路部門の経済開発的効果ではないが、タンザニア政府が道路ネットワークの積極的拡大を目指していることを踏まえ、タンザニア経済全体での道路・橋梁部門の資本整備(Capital Formation)の年変化率で、日本の道路部門における貢献の推測を試みる。表に見られるように、タンザニアにおける道路・橋梁部門の資本整備率は同国全体の整備率を大きく上回っている。特に2001年以降の拡大傾向が著しい。これはタンザニア政府においても道路基金(Road Fund)が整備され積極的な投資が開始された状況にも対応するが、日本の無償資金協力も2001年から拡大されたことから、それによる貢献も少なからず含まれているものと推測される。

表 3-2-16 タンザニア経済の道路・橋梁部門資本整備変化率<sup>49</sup> (年変化率)

「維持修理(Maintenance)」として計画された道路計画があるが、これらはタンザニアの国内資源による活動であるためここでは省略した。

<sup>49</sup> タンザニア計画省「The Economic Survey」

Year	2000	2001	2002	2003	2004	Avg. (00-04)
Road and Bridges	-0.1	67.8	68.0	30.6	15.3	36.3
Total Capital Formation	7.5	13.4	19.0	25.8	17.3	16.6

なお、日本の道路セクター支援の具体的経済効果については、タンザニア側のプロジェクトの評価ではあるが、マクユニ・ンゴロンゴロ間道路建設計画について、通行時間 (travel time) が50%にまで減少したとしてプロジェクトのインパクトを高く評価している報告が存在する。

### 【水セクター】

水セクターにおいて、日本は評価対象期間内に6件の事業を実施した。これは農業セクターに次いで多い案件数である。

#### 1) 資金的貢献度

水セクターでの日本の資金的貢献度を見るために、下表にタンザニア政府の支出金額と日本の援助金額をまとめた。

表 3-2-17 水分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
水 供 給	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	18.2	32.5	51.9	63.7	127.8
	同 (経常: Recurrent)	8.1	15.5	16.5	16.8	23.5
	同 (開発: Development)	10.1	17.0	35.4	46.9	104.3
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.1	3.3	3.5	5.1	8.7
	比率 (日本/政府総額, %)	0.5	10.2	6.6	8.0	6.8
	比率 (日本/開発総額, %)	1.2	21.3	20.9	30.4	37.0

この表から確認されるように、水セクターでの日本の支援は資金的に見てかなり大きなものといえる。特に開発資金に対しては20〜30%の比率となっており、タンザニアにとって重要な資金源といえる。

#### 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応:** 水供給分野の国家政策として、は2002年に策定された「国家水政策 (National Water Policy: NAWAPO)」及びその具体的戦略を記述した「国家水セクター開発戦略 (National Water Sector Development Strategy: NWSDS) (2004)」がある。いずれも開発課題に関し、あまり明確な優先順位の記述がないが、NWSDSによれば、以下の達成目標を設定している。

- 農村部の安全な水へのアクセス人口比率を2009年までに65%に引き上げ。
- 都市部の安全な水へのアクセス人口比率を2009年までに90%に引き上げ。
- 下水普及率を2009年までに30%に引き上げ。
- 水資源環境、及び汚濁防止ネットワークの強化、その結果汚濁レベルを2006年までに10%まで引き下げ。
- 地方の村落、及び民間セクターの水資源開発へ参加できるよう体制・制度を強化。

以上のような政策目標と比較すると、日本の給水分野での支援は、農村部の水アクセス人口比率の引き上げの側面に比較的集中してはいるが、基本的にタンザニアの水供給開発政策に則したものであって、適切であったと判断される。



**地域的ニーズへの対応**：実施されたプロジェクトは、リンディ、ムトワラ等の南部地域、中央高原地域（シンギダ、シニヤンガ、タボラ各州）、またムワンザ・マラ等ビクトリア湖周辺地域が中心となっている。これら地域はいずれも給水率が全国平均（53.5%）以下の地域であり（例えば、リンディ 37.7%、タボラ 26.9%、シンギダ 37.2%など）、地域のニーズをよく取り込んだものであった。

### 3) 相乗効果

日本のインフラ関係の支援プロジェクトでは給水分野の案件数は比較的多くなっている。この分野の案件形成は、基本的に開発調査で特定地域の水需要と供給可能性の検討（FS 調査）を実施し、それに基づき無償資金による具体的案件実施という流れを踏まえており、案件相互の整合性はよく取れていると判断される。しかし、給水部門だけでなく他の部門、例えば保健セクターとの連携等については、十分な配慮は確認されていない。

### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

給水セクターにおいて、日本は各地でかなりの援助活動を実施しているが、残念ながら州別あるいは全国大でも井戸本数の増加、あるいは安全な飲料水が利用可能となった人口数の変化等のデータは入手できなかった。したがって、具体的な数値指標で日本の支援の有効性を評価することはできなかった。しかし、ここでも道路セクター同様、資本整備の変化率を見ると、日本の支援の貢献が間接的ではあるが推測される。タンザニアでの水セクターの資本整備は2001年より急拡大している。これは、貧困削減戦略が採択され農村地帯の水供給に積極的に政府資金が回され始めたことによるが、一方日本からの水セクター支援も2001年から拡大しており、政府の政策とも歩調を合わせて状況の改善に貢献したのではないかと推測される。

表 3-2-18 タンザニア経済の水部門資本整備変化率<sup>50</sup>（年変化率）

Year	2000	2001	2002	2003	2004	Avg. (00-04)
Water Supply	-44.8	63.1	103.6	17.7	20.3	32.0
Total Capital Formation	7.5	13.4	19.0	25.8	17.3	16.6

### 【電力セクター】

本セクターでは1件（開発調査）が実施されたのみである。

#### 1) 資金的貢献度

電力セクターでの日本の資金的貢献を見るために、タンザニア政府の毎年の支出金額と日本の援助金額を下表にまとめた。

表 3-2-19 電力セクターの資金的貢献度

<sup>50</sup>タンザニア計画省「The Economic Survey 2004」

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
電力	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	2.3	2.9	1.1	2.6	2.5
	同 (経常: Recurrent)	2.3	2.9	1.1	2.6	2.5
	同 (開発: Development)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.5	0.5	0.6	0.0	0.0
	比率 (日本/政府総額, %)	21.7	17.2	54.5	0.0	0.0
	比率 (日本/開発総額, %)	21.7	17.2	54.5	0.0	0.0

この表から確認されるように、タンザニア側の電力セクターへの資金配布は非常に小さく（2億円前後）、拡大していない。当初3年間に実施された日本の開発調査は、金額的にはかなり大きなものとなっているが、政府側の現状（政府事業での拡大なし）では、この比率が大きいとしてもそれだけで支援事業の貢献が大きいとは言い難い。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応：** タンザニア電力セクターに関する政策文書は入手できなかったが、一般的情報から、現在のタンザニアの電力セクターの状況は次の通りである。すなわち、まず電力セクターは全体としてその民営化を鋭意推進しているところである。国営の電力事業体であった「タンザニア電力公社 (TANESCO)」の経営が民間に移行しつつある一方、既存の発電・送電・配電部門は、引き続き政府所有とし安定的なサービスを確保する方針のようである。昨年度には、外国企業の投資で、インド洋沿岸のソングソング・ガス田からの天然ガスにより（パイプラインでダルエスサラーム市内まで輸送）ダルエスサラーム市の発電能力が増強されたところである。電力需要の点では、中心的消費地であるダルエスサラーム市の比重が非常に大きく（2004年度の全国電力消費の47%）、また同地域の消費伸び率も非常に高くなっている。

このような状況から、電力セクターの開発では、水力・天然ガス等による新規電源開発とともに、一大消費地であるダルエスサラームの配電網近代化（それによる電力損失・停電率の低減）は政策ニーズとして大きなものであったと判断される。したがって、日本が開発調査を実施した「主要都市（ダルエスサラーム、アルーシャ、モシ）配電設備リハビリテーション計画」は政策ニーズに対応したものであったと推定される。基本的に開発調査はその結果、調査終了後比較的近い時期に実際のプロジェクトに繋がることを期待されていると考えられるが、本件はカウンターパートであるタンザニア電力公社 (TANESCO) の民営化の影響もあり、現在もすぐにプロジェクト実施に繋がるとは言い難い状況と思われる。従って、開発調査自体は先方政府から評価を得られたとしても、実際にはプロジェクト実施に移されていない状況から、現時点では効果は限定的であったと判断せざるを得ない。しかし、その後 JICA の予備調査が進展していることから、本件の有効性はタンザニア側からはなお期待されているものと判断できる。

**地域的ニーズへの対応：** 既述の通り、ダルエスサラーム、アルーシャ、モシ等は、タンザニア国内でも主要な電力消費地であり、それら地域の配電設備の改修に対するニーズは、非常に高いものがあつたと想定される。したがって、実施した案件は地域的ニーズに適切に応えたものであつたと考えられる。

## 3) 相乗効果

電力セクターでは、評価対象期間中に開発調査が1件実施されたのみであつて、その後の詳細設計（基本設計）、案件の実施（タンザニアにおいては無償資金協力）へのつながりもなく、適切な案件形成には繋がらなかった。電力供給は経済活動拡大のために不可欠であることから、日本の対タンザニア支援の中で農業・零細企業振興等と密接に関連付けて案件形成されることが重要であると思われる。

#### 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

電力セクターでの日本の支援は開発調査1件である。しかし、ここで留意しなければならないのは、タンザニア電力公社(TANESCO)の民営化問題をはじめ、タンザニア政府の明確な方向性が示されていないことから、件数の少なさのみでは測り得ない様々な状況が生じている点である。開発調査は実施したものの、すぐにプロジェクト実施に繋げることが困難であるという点により、セクターあるいは経済全般の改善に貢献したとまでは言い難いが、これは同時に、プロジェクトレベルの効果を、セクター、さらには国全体レベルの効果に繋げる難しさもあり、ドナー共通の課題とも言える。

## (5) 森林保全

本分野では、評価対象期間中に実施された案件は1件もなかった。

## 1) 資金的貢献度

実施案件は皆無であったため、日本の資金的貢献度は0%と判断する。しかし、本分野でのタンザニア政府側の支出状況を確認する意味で、下表を示す。

表 3-2-20 森林保全・環境保全分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
林業	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	3.1	3.8	3.8	5.5	6.4
	同 (経常: Recurrent)	3.1	3.8	3.8	5.5	6.4
	同 (開発: Development)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	比率 (日本/政府総額, %)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	比率 (日本/開発総額, %)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

ここに見られる通り、本分野の政府支出は非常に小さい (各年3億円～6億円程度)。若干の拡大傾向はあるが、全政府支出に対する比率では0.3%前後でほぼ横ばいである。しかし農林水産業全体の比率が拡大している (2000/01年度の3.9%から2004/05年度5.6%に拡大) ことを考えると、本分野の政府内での重要度はむしろ低下傾向にあるといえる。

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応:** タンザニア政府の森林保全あるいは環境保全に関する政策文書は入手できなかった。2000年以降のタンザニアの開発戦略は基本的に「貧困削減戦略: PRS」に集約されるが、同戦略では森林保全は優先分野としては取り上げられていない。また上述の通り、政府支出から見ても必ずしも主要分野とは言えず、タンザニアにおける本分野の政策的重要性は高くなかったと判断される。

## (6) その他の支援分野 (PRS 対応等)

本分野は、2000年以降タンザニアがPRSに基づく具体的な開発活動を活発化させてきた中、日本もそれに対応するべく支援を拡大してきた分野である。この分野での実施案件は以下の通りである。

表 3-2-21 その他の支援分野の援助案件

その他 (PRS対応等)	国家統計局データ提供能力強化計画	技プロ (プロ技)
	アフリカ人づくり拠点プロジェクト	技プロ (プロ技)
	社会的弱者に係る参加型貧困アセスメント調査 (PPA)	開発調査
	地方自治体の社会経済データ管理システム整備調査	開発調査
	公共財政管理能力向上支援プロジェクト	開発調査

5 案件中、データ管理関連の案件 2 件と、参加型アセスメント調査は貧困モニタリング関連、公共財政管理プロジェクトは一般財政支援への対応、そしてアフリカ人づくりプロジェクトはケニアに拠点を置く広域人材育成プロジェクトの活動の一部である。

## 1) 資金的貢献度

本分野についてはタンザニア側の貧困削減戦略 (PRS) 実施に伴う新たな対応ということで、「援助計画」の 5 重点分野に含めにくい分野の活動をすべて網羅した。したがって、タンザニア側支出として比較すべき適当な分野がないため、またその一方、この分類に入った案件 5 件のうち 3 件が貧困モニタリングに関係していることから、一つの目安として貧困モニタリングのために設定されたバスケットファンドの資金額を比較対象とした。下表に、貧困モニタリング・バスケットファンド資金額と日本の援助金額とを比較した。

ここに見られる通り、貧困モニタリングのバスケットは 2002/03 から開始された。日本の案件はそれ以前から実施されたものもある (社会的弱者に係る参加型貧困アセスメント調査) が、金額的には小さいもの (数百万円規模) であった。それ以降も支援は続けられているが、本分野では資金的には小さなものである。

表 3-2-22 貧困モニタリング分野の資金的貢献度

分野	タンザニア政府/日本	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
人グ貧 造・困 り除モ ・ア ニ フ タ リ リ カ ン	タンザニア政府 (総額 Bil. TSh.)	0.0	0.0	0.0	4.1	2.9
	同 (経常: Recurrent)	-	-	-	-	-
	同 (開発: Development)	-	-	-	-	-
	日本援助額 (Bil. TSh.)	0.0	0.0	0.2	0.2	0.5
	比率 (日本/政府総額, %)				4.4	17.6
	比率 (日本/開発総額, %)					

## 2) タンザニア側ニーズの反映度

**政策的ニーズへの対応:** 本分野の案件は、タンザニアの新たな開発方針 (PRS、一般財政支援等) に直接的に対応しようとする試みの中で形成・採択されたものである。このような背景からタンザニアの政策ニーズへの対応は十分あったと判断される。

**地域的ニーズへの対応:** 本分野の案件はいずれも特定地域を対象としたプロジェクト実施でないため、地域的ニーズへの対応は検証の対象外である。

## 3) 相乗効果

本分野の案件中、統計局データ提供能力強化計画、参加型貧困アセスメント調査、及び地方自治体の社会経済データ管理システム整備調査は、主に貧困モニタリング関連の支援で相互に整合性のあるものと考えられる。一方、公共財政管理能力支援は、一般財政支援への動きが見られる中、タンザニア政府の財政管理能力の強化が急務であることから開始された案件で、新たに対応が必要となった分野での支援事業といえる。アフリカ人造り拠点プロジェクトは、地域協力の観点から実施されているもので、他案件との連携への配慮はあまり見られない。このように、貧困モニタリングについては、比較的相乗効果の期待できる案件実施が行われたが、それ以外は相乗効果への配慮はあまり明確でない。しかし公共財政管理の案件は、今後その重要性の増大が予想されることから関連する支援活動が拡大することが期待される。

## 4) セクター・地域・マクロ指標の改善度

本分野の活動は人的能力強化・管理体制強化等の支援活動が多いことから、それらがもたらした効果を何らかのアウトプットとして数値的に検証することは困難であった。

## 3.2.2 援助重点分野での結果の有効性のまとめ

本項では、前項で検討した援助重点分野での援助活動の有効性評価をまとめる。前項の検討に関して、記号を用いて一覧にしたのが下表である。

表 3-2-23 重点分野の結果の有効性のまとめ

重点分野	資金的貢献度	タ側ニーズの反映度		相乗効果	セクター・地域・マクロ指標改善度	全体評価
		政策的ニーズ	地域的ニーズ			
農業・零細企業の振興						
農業	○	○	○	△	○	○
零細企業	×	×	×	×	×	×
水産業	◎	△	◎	△	-	◇
基礎教育	△	◇	◇	△	○	◇
人口・エイズおよび子供の健康	△	○	◇	○	○	○
都市部等におけるインフラ整備						
道路	○	○	◎	△	○	○
水	◎	○	◎	○	-	○+
電力	◇	×	○	×	×	×
森林保全	-	-	-	-	-	-
その他 (PRS対応等)	△	◎	-	◇	-	○

注: ◎=非常に大、○+=かなり大、○=大、◇=中程度、△=小(弱い)、×=(ほとんど)無し

結果を見ると、最も有効性が高かった分野は、水供給の分野となった。効果が高いと判断された理由は、資金的インパクトの大きさ、対象地域の選定の適切性等であった。それ以外に比較的有效と判断されたのは農業セクター、人口・エイズ、及び子供の健康分野、道路分野、PRS 対応等の新しい分野であった。前3者については、各評価項目全般に相当であったが、最後の PRS 対応等の分野では基本的にタンザニア側の現行の開発政策に直接応えているという点が評価された。

教育分野の問題点は、職業訓練校への機材供与、あるいはラジオ局への放送機材供与等の無償資金協力と技術協力プロジェクトが十分連携しているとは言えず、また前者についてはタンザニアの教育セクターの重点分野と必ずしも整合していないため、結果的に分野としてのあまり有効な支援とはなっていないと判断された。

水産分野は、資金的には極めてインパクトが大きく、また地域の選定（ダルエスサラームとムワンザ）も適切であったが、やはりタンザニアの開発コンテキストの中で他の支援事業（農業開発、貧困削減あるいは保健セクター等）との連携が十分でなく、政策的観点において改善すべき点を確認された。

森林保全については、タンザニア側の開発需要にどの程度沿っていたのか不明であり、政策的観点の有効性は十分確認できなかった。

電力に関しては、開発調査が1件実施されたが、現状ではタンザニア電力公社（TANESCO）の民営化の影響もあり、すぐにプロジェクト実施に繋がるとは言い難い状況と思われる。タンザニア側の諸事情という困難は認められるが、なお効果は限定的であったと判断せざるを得ない。

評価項目で分野を跨ぎ全般的にあまりよい評価を得られなかったのは「相乗効果」の点であった。これは、分野内の案件選択において相互に効果が期待できるような、つまり戦略的な案件形成・選択が必ずしも十分でないことを示していると思われる。

なお、重点分野として記載されながら活動がなかった「零細企業振興」は「森林保全」と同様に、有効性がなかったと判断せざるを得ない。

### 3.2.3 日本の援助に対するタンザニア政府／ドナーの見方

本節では、現地調査で収集した関係各所（タンザニア政府機関、及び）へのヒアリング結果を基に、日本の援助に対する全般的評価をまとめる。先方からの意見聴取であるため、明確な指標に基づく有効性評価ではないが、日本の支援の効果に関して関係者の評価を見ることは有効と考えられる。

#### (1) タンザニア政府関係省庁の見方

政府関係省庁へのヒアリングにおいて、従来の日本の援助で特に高い効果が得られたと認識されている分野は、インフラ関係の案件であった。日本のインフラ（特に道路）は高品質であると評価されており、今後もこの分野における日本の役割を期待する声が多い。技術的支援の分野では、農業等での貢献も大きいとの評価もあった。

#### (2) ドナーの見方

日本の援助の有効性については、多くのドナーが有効性の直接的検証は困難としながらも、日本のドナー間、及びドナー政府間協議への積極的参加を非常に高く評価していた。また、ドナー共同のモニタリングやPERへの参加に対しても高い評価を与えていた。一部ドナーは、日本が世界の他の国々で示す比較的内向きの姿勢と対比して、タンザニアでの日本の援助姿勢を特に顕著なものとして評していた。

一方、日本の援助におけるセクター別の有効性に関しては、あまり明確なコメントは得られなかった。これは日本が支援しているセクター（農業・保健・教育・貧困モニタリング等）が複数ドナーの共同支援となっているため、日本が特筆して大きな貢献をしている状況でないためと思われる。しかしその中でも農業でのリードドナーの役割、道路などインフラ整備での日本の存在は比較的多くコメントされた。

### 3.2.4 「援助計画」の「支援の意義」に関する有効性

「援助計画」には、援助の目標は明示されていないが、タンザニアへの「援助の意義」として、

「対アフリカ援助の重点国として、…（中略）良好な二国間関係の更なる強化を図ること」が重要とされている。また、「TICAD…（中略）に象徴される日本のアフリカ開発支援の効果を高め、日本の国際貢献を一層進める上でも」同国への支援が重要とされている<sup>51</sup>。

以上の観点を踏まえ、本評価調査では、「援助計画」実施により、そこで意義深いとされていた上記諸点に向上が見られたかどうかを調べ、「援助計画」の有効性の検証の一助とする。

(1) 外交関係への貢献度

外交関係の改善を測る明確な指標はないが、一つの目安としてタンザニアー日本二国間の関係の変化として、要人往来の頻度を見る。相互の訪問回数をまとめたのが以下の表である。

本年（2005年）は5月時点までの数字であることを考慮すると、両国間相互の要人訪問回数は明らかに増加の傾向にあることがわかる。増加の理由は必ずしも特定できないが、2005年の首脳国サミットでアフリカ支援が主要課題として採択される等、アフリカへの関心が徐々に拡大する中、日本のアフリカ支援の拠点国であるタンザニアへの関心も高まっているものと推測される。

このような潮流と相俟って、タンザニアへの「援助計画」に基づいた日本の着実な開発支援は、両国間の関係改善に有効であったと考えられる。

表 3-2-24 タンザニアー日本要人往来頻度

年度	日本→タンザニア			タンザニア →日本	総訪問 回数
	外務省 幹部	政治家	合計		
2000	1	0	1	1	2
2001	2	2	4	2	6
2002	0	1	1	2	3
2003	0	1	1	3	4
2004	2	2	4	4	8
2005*	2	1	3	1	4

\*:2005年5月まで、出所:外務省ホームページから

(2) 日本のアフリカ支援効果の向上度

日本は、1990年代初めより TICAD 等を通じてアフリカへの支援を拡大してきており、2005年7月のグレーンイーグルズサミットでは、下記の内容のアフリカ支援のさらなる強化を表明したところである。

- 今後も引き続き TICAD での経験を最大限に活用してアフリカ開発に関する議論を主導
- 今後5年間の ODA 事業量を100億ドル積み増すことを目指す。またアフリカ向け ODA を今後3年間で倍増する。さらにアフリカ諸国に対し全債権国中最大級の債務削減を実施。
- アフリカの人々の健康を守るための支援を拡充。今後5年間で総額50億ドルを目処とする「保健と開発」に関するイニシアティブを実施（アフリカは主要な裨益者）。世界エイズ・結核・マラリア対策基金への拠出を増額し、当面5億ドルを拠出。
- アフリカでの「平和の定着」に向け、人間の安全保障を重視しつつ支援を拡充。
- アフリカの「緑の革命」の実現と農村の暮らしの向上を支援。
- アフリカ諸国の貿易・投資の促進のため、包括的な支援を実施。
- アジアの経験をアフリカ開発に生かすため、アジア・アフリカ協力を強化。

日本は、以上の方針の下、今後、積極的なアフリカ支援を展開していくこととしているが、このようなアフリカ支援を有効なものとするために、これまで実施されてきたタンザニア援助がどのような貢献をしたか検討するのが本項の目的である。しかし、日本のアフリカ支援効果への貢献の検証は、現実問題としては、特定の指標もなく一般論としては極めて困難である。したがって、一般論ではなく、より具体的な側面で見ると、「支援の方法論」の観点での貢献の評価が可能であるように思われる。

<sup>51</sup> タンザニア国別援助計画 <3>日本の対タンザニア援助政策、(1) 対タンザニア援助の意義



現在アフリカ諸国では、「援助手続の調和化」、「援助の効率性の向上」の動きの中で、新たな援助環境が急激に拡大しつつある。ここでいう新たな援助環境とは、個別のプロジェクトに焦点を当てるのではなく、複数のプロジェクトを含むセクター全体をまとめて考えるセクターアプローチ、政府とドナー間の緊密な協議、手続きの調和化促進、開発資金のプール化の促進等の新しい援助枠組みの台頭のことである。これらの動きはすでに1990年代後半よりエチオピア、ガーナなどで始まったものであるが、タンザニアもこれらの動きに迅速に反応し、現在は最も先進的な状況にある。このような援助の動きは、開発に係る国際的な協議の場でも現在中心的議題となっており、日本もこれらの多くの会合で積極的なコミットメントを表明しているところである<sup>52</sup>。

タンザニアでのこのような動向に対し、「援助計画」はその内容において必ずしもそれらを十分予測したものとはなっていなかったが、日本は、タンザニアをアフリカ支援の拠点国と位置づけ、同国で展開しつつある新しい援助動向に対して、種々の制約がある中、既存スキームの流用、人的組織の拡大により果敢に対応してきた。そして現在、タンザニアにおけるこれらの試みは、ベトナムにおける事例とともに、新しい援助枠組みに対する日本の真剣な対応としてかなり広く認知されるに至り、また各種報告書でも言及されるようになってきた<sup>53</sup>。また、タンザニアでのこの経験は、基本的に類似の開発課題を抱える他のアフリカ諸国での援助活動においても極めて重要なものと考えられている<sup>54</sup>。しかし、当初「援助計画」が想定していたタンザニアの援助環境は、現実に展開したものとは異なり、政策として「援助計画」が示す援助の方針等は現実には必ずしも有効でなく、効果も限定的なものとなった。したがって、結論としてはタンザニアを重点国として「援助計画」を策定し、支援を明確にした点は評価されるが、援助環境等の想定にはなお改善の余地があったように思われる。したがって、日本のアフリカ支援の効果の向上に関して、本「援助計画」は、現実に展開する新たな援助環境と、日本の援助体制との乖離・不具合を明らかにし、対応を迫ったという意味で有効であり、また限定的ながらも、対応を模索した点は評価されるべきであると考えられる。しかし具体的な対応を迅速に考案し、実施に移すという点では、今後の更なる改善が期待される場所である。

### 3.2.5 結果の有効性・インパクトの全般的評価

本項では、この3.2節で検証してきた「タンザニア国別援助計画」の政策としての全体的有効性を検証する。

タンザニアは、日本の「援助計画」が策定・執行された5年間で、かなりの制度改革を成し遂げ、現在もそのプロセスを続行中である。経済状況は安定しており、また拡大傾向にある。貧困削減に関する達成度はまだ確定的なことを述べる段階には至っていないが、少なくとも教育等の一部セクターでは大きな改善が見られている。総体的に言えば、タンザニアの開発は、比較的順調に進んでいると言える。もちろん、このようなタンザニアの順調な開発は、日本の支援だけで実現したものではない。援助資金的に見れば、日本は主要ドナーの一つには数えられるものの、東南アジア地域のような突出した資金額を拠出してはいない。むしろ、多数のドナーの一国として政府・ドナーと協調しつつ援助を実施してきたと言えよう。

このような支援形態の中で、日本だけの援助効果（有効性）を特定することは困難であるが、上述の検証項目に従って検証した結果を踏まえ、「援助計画」の政策的有効性に関する評価をま

<sup>52</sup> 手続き調和化に係るハイレベルフォーラム2003年ローマ宣言、同2005年パリ宣言等。

<sup>53</sup> 「DAC Peer Review」 DAC Journal 2004, Vol. 5, No. 4 by OECD

SPA (Strategic Partnership for Africa) 報告、など

<sup>54</sup> 「専門調査員報告書」遠藤衛（在タンザニア日本大使館）あるいは「援助協調—日本の対貧困国協力への問い」高橋基樹（IDCJ Forum No. 23、特集／援助協調を超えて）

とめると、おおよそ以下の通りである。なお、援助協調への対応についての評価は、第4章で論ずる。

- (1) 日本の支援は全体として、タンザニア側（及びドナー）から重要と認識されている、すなわち日本の支援のプラスの効果が認識されている。表3-2-23で示されるように、全体的評価としては、農業、保健、道路、水、PRS対応等で有効性が大きかったと考えられる。
- (2) 日本の援助が有効とされた分野は、「農業」、「道路」等のインフラ関係の分野であった。農業セクターでは、日本はセクタープログラム推進のリード役を担い、タンザニア農業の開発政策策定に貢献するとともに、無償資金協力による灌漑分野及び食料援助等の見返り資金を通じた農村開発への貢献も比較的大きかった。また道路分野では、無償資金協力により、整備計画に含まれていた重要道路の新設・改修を実施し、資金的貢献も比較的大きく、また対象プロジェクトの選定等も概ね適切であった。
- (3) 「教育」、「保健」セクターでは、例えば教育セクターでは、セクターバスケット資金には参加しておらず、資金的貢献は限定的だが、同セクタープログラムを補完する地方レベルの教育計画策定能力の強化支援プロジェクトを実施し、学校建設等直接的に就学率向上に貢献する活動も実施した。また保健セクターでも、セクターバスケットには不参加で、資金的には必ずしも大きな貢献ではないが、感染症対策への支援、地方の保健医療行政能力の強化支援、政策アドバイザー（援助調整）の投入等、タンザニアの政策に沿った重要な部分を支援してきた。このようにこれらのセクターではある程度の貢献が確認されたが、教育及び保健セクター全体に占める資金的割合からみると、日本だけの貢献が特記されるほどであったとは言い難い。ただし、量的貢献とは別に、日本の自らの政策目標達成の観点では、これらのセクターに他ドナーと共に政策レベルにおいて積極的に参加することはそれなりに意義があったと言える。これらのセクターは、MDGsや社会開発、貧困削減等との関連で、いずれもその重要性は認識されるが、タンザニアへの支援において日本がどう効果的にそれを行うかという戦略的な観点からはなお検討が必要なように思われる。
- (4) 「援助計画」には含まれず、その後の現地の実情への対応として開始された「その他（PRS対応等）」は、資金的な貢献は小さいが、2000年6月以降に策定された第1次PRSを始めとするタンザニア側の政策によく対応しており妥当性があった。またタンザニア側からも評価されている。
- (5) 「水産業」への日本の支援は、水産業におけるタンザニア政府公共支出額と比較すると、資金的には比較的大きく、また、水産物がタンザニア国民の貴重なタンパク質源で重要な栄養源となっていることから、貧困削減の観点からも重要な貢献であったといえる。しかし、本評価調査の主たる対象である「援助計画」では日本の水産業、並びにタンザニアの水産業に関する記述は見られず、またタンザニア政府の開発計画においても重要分野とは認識されていない。以上から、日本の支援は重要な貢献であったとは考えられるものの、タンザニア政府の政策に沿った支援という観点からは必ずしも有効なものであったとは言い切れない。
- (6) 「電力」、「森林保全」、また「零細企業振興」では、援助活動自体が少なく、「援助計画」という政策には含まれていながらも、十分な対応は取られてこなかった。「電力」に関しては、開発調査が1件実施され、先方政府から高い評価を得られたものの、カウンターパートであるタンザニア電力公社（TANESCO）が民営化され

る可能性もあったことから、効果は限定的であったと判断せざるを得ない。

次いで、重点分野毎でなく、援助の全体に関する有効性については以下の通りである。

- (1) 各分野の案件形成・採択は、その分野のニーズを背景に考慮されているが、さらに深く戦略性を検討して、相乗効果が期待できるように案件を採択・実施することが期待される。ここでの戦略的案件形成では以下のような一連の活動が行われることが想定されている。
  - ▶ 限られた援助資源を有効活用する観点から、援助の結果としてタンザニアにどのような変化を期待するのか全体目標を明らかにすること。
  - ▶ その全体目標達成のために、個別の援助分野/課題の中でどのような面を特に支援するのか明らかにすること。
  - ▶ また、個別の支援活動（プロジェクト）の選択に際して、それらが全体として効果的に日本の支援目標達成に役立つように相互連携を考慮すること（例えば、農村開発を目標にする場合には、灌漑プロジェクト・農村道路プロジェクト・農業技術指導・農産品市場活性化プロジェクト、等を連携させて支援する、等）
  - ▶ さらに、人材育成・政策策定支援・体制整備支援、等ソフト分野の支援も有機的に連携させること。
- (2) 今回対象の「援助計画」には明確な指標が設定されていない。今後の効果的な援助実施のためには何らかの指標の導入が有効と思われる。あくまでも参考例ではあるが、第6章「提言3.「援助計画」への指標の導入」において、具体的な指標の参考例を記した。
- (3) 「援助計画」による外交関係への貢献についての分析は困難だが、両国間の要人往来は密になっており、これを見る限りでは関係の緊密化が見られる。タンザニア支援は日本のアフリカ支援政策の中で重要な位置を占めていることが確認された。

以上から、政策としての「援助計画」の有効性は、概ね妥当なものであったと判断される。しかし一部支援分野では有効性はかなり小さなものであった。また戦略的支援の観点では今後一層の改善が期待される。

### 3.3 プロセスの適切性

本節では、日本の対タンザニア国別援助計画の策定・実施プロセスの適切性について、「対タンザニア国別援助計画の策定過程の適切性」「同実施過程の適切性」「タンザニア側の援助受入体制」「援助計画対象期間中の見直し・検証状況」の4つの観点から考察する。

#### 3.3.1 国別援助計画の策定過程の適切性

ここでは、「援助計画」が関係者の十分な情報と分析を踏まえ、適切な体制によって策定されたか、策定手続き及び策定体制の適切性について検証する。

「援助計画」策定当時の体制については、作業開始から7年、策定時からすでに5年を経ているため、当時の様子についての詳細を確認することはできなかった。聞き取り調査等により確認された概要は下記の通りである。

「援助計画」の策定作業は、1997年3月の対タンザニア経済協力総合調査団の報告に基づき開始された。「援助計画」の策定体制は以下の通りである。

策定チーム名称	: 「国別援助計画策定のためのタスクフォース」
監督者	: 経済協力局参事官
責任者	: 国際機構課長（現 国別開発協力第2課）
幹事	: 国際機構課（現 国別開発協力第2課）
メンバー	: 調査計画課、技術協力課、開発協力課、有償資金協力課、無償資金協力課、アフリカ2課

ここに見られるように、中心となったのは国際機構課（現：国別開発協力第2課）で、そこでタタキ台を作成し、関係各課及び数名の有識者からコメントを得るというプロセスで作成作業を実施したようである。

表 3-3-1 タンザニア国別援助計画の策定に関与した組織とその役割

日本側	外務省本省 (国際機構課/調査計画課/無償資金協力課/技術協力課/開発協力課/アフリカ2課) 在タンザニア日本大使館	1997年3月に「経済協力総合調査団」を派遣。タンザニア政府と方向性及び重点分野の妥当性について協議。 国別援助計画タスクフォースの開催。 省内各局及び、JICAへ国別援助計画案のコメント依頼、とりまとめ、国別援助計画の承認及び公表。
	JICA 本部・在外事務所	「援助計画」案へのコメント 「新規案件要望調査に係る国別留意事項」を作成する際に、必要な情報を提供。要望調査票の「留意事項」についてはベースをJICAで作成し、外務省が承認
タンザニア側	タンザニア政府 (タンザニア側のどの機関と政策協議を行ったかについては、経協ミッション報告書で確認。)	1997年3月、日本の「経済協力総合調査団」とタンザニア政府間で方向性及び重点分野の妥当性について協議

出所：調査チームにて作成

メンバーとして参加した無償資金協力課の担当官（当時）によると、策定の手続き面でのコメントはしないものの、現地の状況で必要と考えられる無償案件の実現可能性や、無償スキームに

関連した国々の事情等についてコメントを提供していたとのことである。アフリカ2課では、「最近の政治・経済・社会情勢」「対タンザニア支援の意義」等について情報提供、執筆を行った。また、当時は有識者の支援委員会というものはなく、数名の有識者から随時聞き取り調査で情報・コメントを得ていたようである。策定プロセスが5〜7年前であったことから、策定はほとんど東京中心で、現地大使館からは現場の情報をインプットしてもらうという関係であった（現在はかなり現地主導型の策定体制に変わってきている）。

「援助計画」は2000年6月に策定されているが、当時タンザニアではPRS（第1次貧困削減戦略：2000年10月完成）の準備が進行中であった。このような状況の中、「援助計画」の策定期間に関して、タイミングを見計らったかどうかについては、記録は残っていない。「援助計画」の策定開始は1997年頃と想定されるが、プロセスを進めていくうちに、結果的に策定開始から2年が経過し、PRSの策定期間に重なってしまった、というのが実情のようである。タンザニアのPRS・援助協調の動き等は1999年当時より始まっており、現地大使館あるいはJICA事務所からは積極的に情報が発信されていた<sup>55</sup>。しかし、外務省本部では当時それらの新しい動きに対する認識はまだ十分広がっておらず万全の対応はなお困難であったと思われる。しかし、2000年末〜2001年初頭には政策課内に援助協調ユニットが設置され、本格的対応が開始された。対応が比較的緩やかとなった理由の一つには本省を中心とする政策策定のプロセスがあったと考えられる。援助協調への対応が十分始まる前に「援助計画」が策定されたため、結果的に「援助計画」にはそれらの動きは十分反映されないこととなった。ただし、策定の最終過程で、現地の状況の事実関係を含めるべく、記述が追加された。このように「援助計画」策定過程において当時の現地の状況を反映することが難しかった理由としては、聞き取り調査等でも明確なコメントは得られなかったが、多くの関係者が指摘したのは、「援助計画」の策定過程が、様々な関係者の承認を経て進められるものであり、例えば、対外経済協力関係閣僚会議での決定後では、変更は極めて困難であるというような点にあったと考えられる。また、当時は国別の「援助計画」を策定するという業務が開始されたばかり<sup>56</sup>であり、策定作業自体が試行的で、柔軟性を確保しにくかったとも考えられる。対外経済協力関係閣僚会議での決定による「援助計画」承認プロセスは、現在も変わっていないことを考えると、策定プロセスの改善が望まれる。

しかし、次項「実施プロセスの適切性」でまた論じるが、「援助計画」の実施においては、その策定とは別にタンザニアでの援助環境の激変に対応して、2000年6月の経済協力局長のタンザニア訪問を境に大きく変わり、日本は農業セクターでリードドナーの役割を担う等、援助協調に積極的に関与する方向に転換した。さらに2005年5月には日英の経済協力局長レベル要人が同時にタンザニアを訪問し相互に協力してタンザニア支援を進めることが確認された。

「援助計画」の焦点である5重点分野については、1997年の経済協力総合調査団とタンザニア政府との合意が前提となり決定されたものとされるが、いずれも一般的な課題で包括的な内容となっている。

このようになった理由は、やはり当時が国別「援助計画」の策定の最も初期の頃で、基本的に現地ミッション1回の情報、及び本省中心の策定プロセスというまだ現在のようない現地主導のプロセスが確立される前のことであり、そのためタンザニア側の開発政策を十分明確には反映させていない重点分野決定になったものと考えられる。しかし逆に包括的な内容であったために、現在でも「選択された5分野は概ね妥当なものである」というコメントがタンザニア側も含め大半の関係者から得られ、タンザニアの援助環境の変化に対しても大枠として適応を可能としたもの

<sup>55</sup> 外務省・JICA関係者の複数から同様のコメントを入手。

<sup>56</sup> 政策課内に国別計画策定室が設置されたのは1999年末〜2000年初頭。また、「タンザニア国別援助計画」は同種政策文書の中でも最も初期のものである。

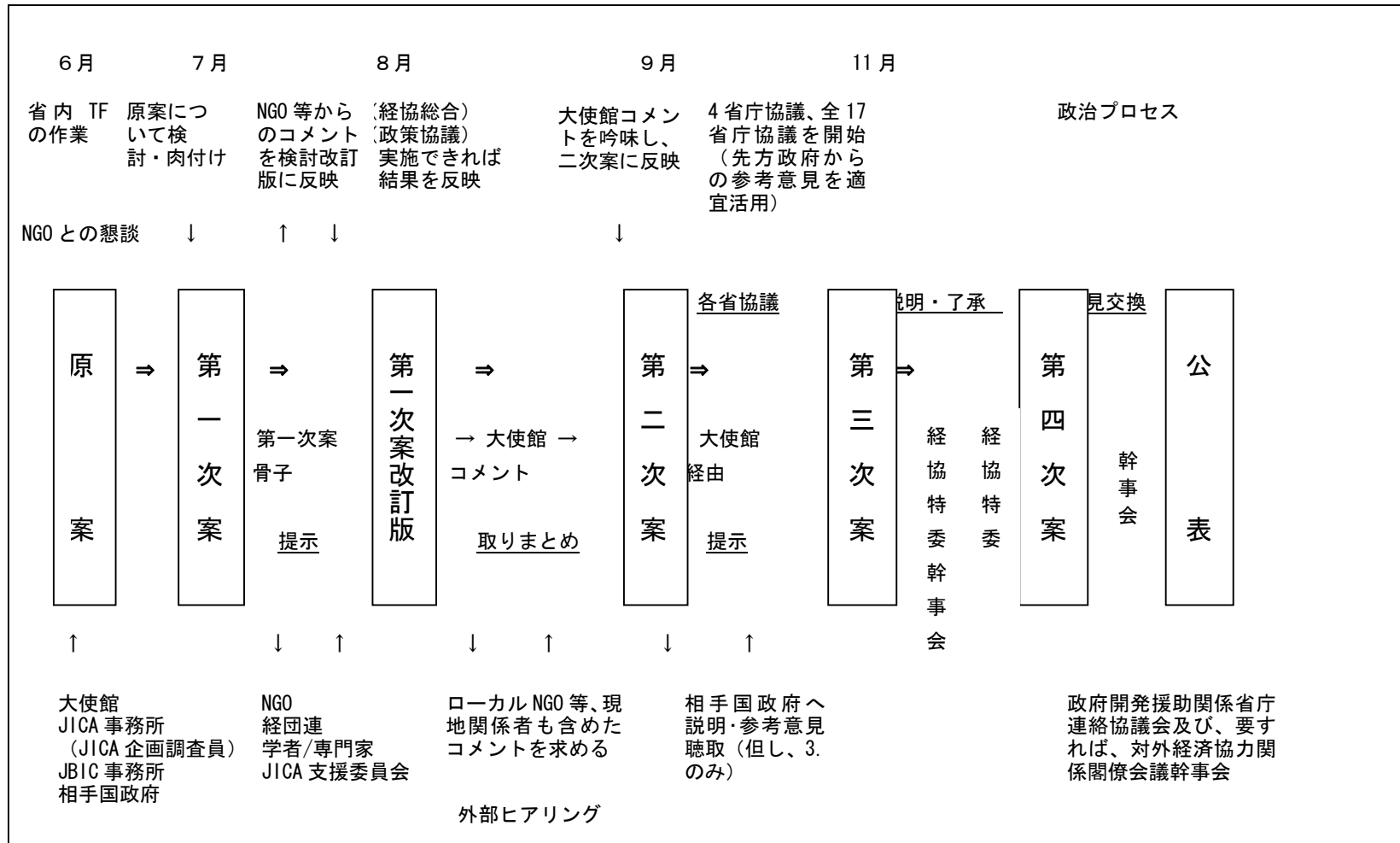
であった。

なお「森林保全」等については、当時から懸念があり、重点分野に含めることに疑問の声もあった。「森林保全」が重点分野として含まれた経緯については明確な説明は得られなかったが、「当時(1997年)、キリマンジャロ州で森林案件を実施しておりその経緯で取り込まれたものの、その後フォローが無くなったのではないか」というコメントが得られている。いずれにしても、「援助計画」に盛り込まれた後は、その内容の変更が難しいこともあり、実施上の対応で現状に適応するという方向が選択された。

「援助計画」には、5重点分野とともに「援助実施における留意点」が含まれている。しかしこの「留意点」もどちらかというと日本側関係者に対する注意事項という傾向が窺え、タンザニア側の状況を反映するという面は比較的少ないように思われる。いずれにしても、現行の「援助計画」にはタンザニア側の状況に沿って支援するという視点が比較的少なく、想定されているタンザニアの援助環境に関しても、現在の環境と開きが出ており抜本的な見直しが必要になっていると思われる。

「国別援助計画」の策定プロセスは概ね以下の通りである。

表 3-3-2 国別援助計画作成の流れ（2000年当時）



出所：外務省

さらに最近のエチオピア「援助計画」の策定例の場合では、現地でドラフトを作成し、東京のタスクフォースで確認するという流れに変わってきている。ODA 総合戦略会議での説明を、東京のタスクフォースが行っているため、現在では、東京のタスクフォースも現状把握のため、現地調査を2回実施するように努めている。

### 3.3.2 国別援助計画の実施過程の適切性

「援助計画」の実施においては、現地大使館、及び JICA（円借款がないため JBIC は対象外）が案件の発掘・形成・選定において「援助計画」を適切に反映していくことにより、政策としての実施機能を果たすことになる。本節では、日本の対タンザニア「援助計画」及び案件の形成・選定は適切だったか、JICA 国別事業実施計画への重点分野・留意点の反映度は適切であったかを検証する。

#### (1) 援助実施機関の援助方針への反映

JICA は、毎年「タンザニア国別事業実施計画」を作成している。以下の表に見られるように、JICA「事業実施計画」は概ね外務省「援助計画」に合致した内容で構成されている。違いが存在するのは「横断的な留意点や基本的な考え方」の項目で、ここではタンザニアの援助環境の展開を反映して PRSP 対応、援助協調対応、キャパシティビルディング等の項目が挙げられている。

表 3-3-3 「タンザニア国別援助計画と JICA タンザニア国別事業実施計画の重点分野の比較」

対タンザニア国別援助計画		JICA タンザニア国別事業実施計画	
重点分野	重点課題	重点分野	重点分野毎の基本的な考え方
農業・零細企業の振興のための支援	農業インフラ整備、農業技術移転の効率的な実施、農業協同組合組織の整備・育成、小規模農民及び零細企業への小規模金融の促進	農業・零細企業の振興のための支援	農家所得向上、灌漑農業推進、農業生産性の向上及び技術向上、農村インフラ・社会サービス向上、生産者組織化、地域開発、観光事業等支援
基礎教育支援	学校施設整備、教育内容の質的向上	基礎教育支援	教育行政能力強化、教育のアクセス向上、教育環境の整備、教育の質の向上
人口・エイズ及び子供の健康問題への対応	地方医療サービスの向上、HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動等の支援	人口、エイズ及び子供の健康問題への対応	保健行政能力強化、保健サービス向上、人口問題、エイズ対策
都市部等における基礎的インフラ整備等による生活環境改善	地方主要都市等のインフラ整備	都市部等における基礎インフラ整備による生活環境改善	水資源開発、農道整備、住宅、保健教育施設、上下水道等整備、農村部と都市部の物流輸送システム、電力供給、情報通信システムの確立
森林保全	森林の持続可能な開発への協力	森林保全	森林保全技術開発、社会林業活動支援及び普及活動の推進
	援助受け入れ体制の強化	横断的な留意点や基本的な考え方	PRSP 促進支援
	NGO、他の援助国・機関との連携		PRSP の対応スキームの課題と問題点の検討・検証
	債務管理能力の強化		援助協調への対応
	域内協力		緊縮財政を考慮した援助
	南南協力推進		政府関係者のキャパシティビルディングの強化
			難民受入地域における貧困削減対策の実施
			環境・ジェンダー等分野横断的課題の「タ」国制度への主流化

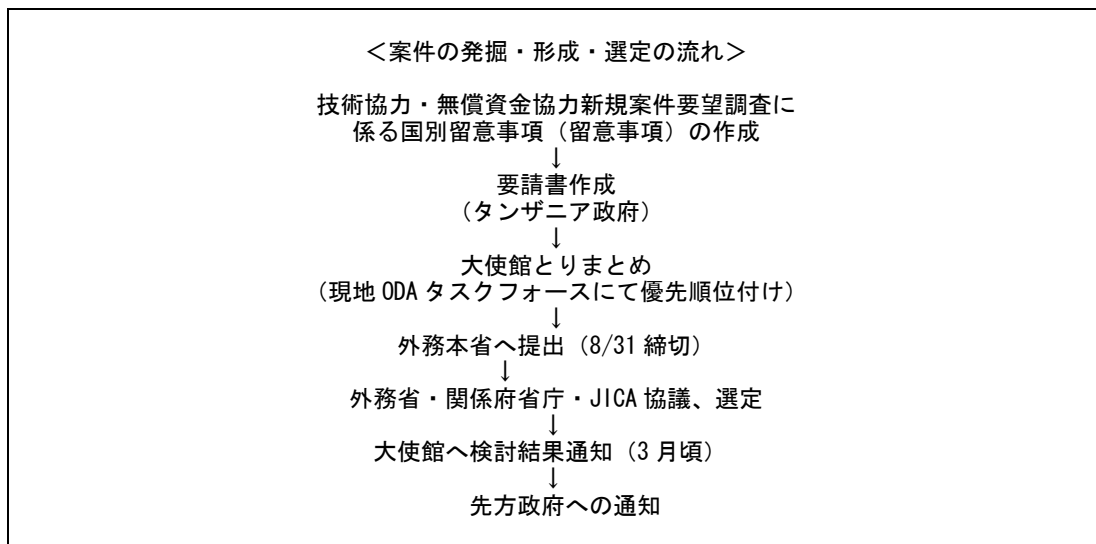
出所：外務省「国別援助計画」、JICA「国別事業実施計画（2000年度）」2-1「重点分野毎の基本的な考え方」より抜粋し、調査チームにて作成



現状の案件形成・採択プロセスでは「森林保全」のウェイトは低い。また、5重点分野の中でも案件形成が難しい分野も発生している。例えば「基礎教育」については、ドナー間ではバスケットファンドを中心に組み込んでいくことになっているため、単独でプロジェクトを形成することが困難となっている。

現在も案件の発掘・形成・選定にあたっては、基本的に現行の「援助計画」の重点分野、及び留意事項を踏まえた上で実施されている。支援の対象分野などについては「援助計画」の分野が包括的であったことからこれまでは比較的適切に対応できてきたが、タンザニアの援助環境である「援助協調」の動きや、それに関わる制度・体制支援等、新しい援助ニーズに関しては「援助計画」では対応が困難となりつつある。これらの新たな展開に対しては、援助実施の実務プロセス上で、最新の留意事項をとりまとめた文書「技術協力・無償資金協力新規案件要望調査に係る国別留意事項（以下、「留意事項」）」を外務公電として毎年発信して、現地の新たな展開に対応している。留意事項の素案は、外務省技術協力課が JICA と相談した上で作成する。その後、関係各課からのコメントを反映させた上で、本省案として大使館経由で現地 ODA タスクフォースに諮られる。最後に現地 ODA タスクフォースからのコメントを反映させた上で、最新版が作成される。

現在の案件の発掘・形成・選定の流れを示すと、以下のようになる。



案件の採択経緯を概述すると以下の通りである。まず「留意事項」が相手国政府（財務省）に提出される。政府はそれをもとに要請書を作成する。案件形成について、「ODAガイドライン」には、「共同形成主義<sup>57</sup>」が明記されているが、要請内容を日本のフォーマットで作成するよう先方政府に求めるのは難しく、その結果要請から案件実施まで時間がかかり、結果として時期的にも内容的にもずれた案件になってしまうことが危惧される。

とりまとめられた要請案件につき、優先度の高い案件から A、B、C、D と順位が付けられる。「留意事項」において、A 案件の実施予定率は〇%、B 案件は〇%、と目標値が記載され、これをもとに案件の選定を行っている。

無償資金協力の案件採択プロセスでは、通常、要請書は 8 月 31 日締め切りで日本に送られ、まず JICA で技術的検討が行われる。その後外務省の案件検討委員会で検討され、翌年 4 月まで

<sup>57</sup> 「共同形成主義」：途上国の自助努力を尊重しつつ、援助供与国も自らの援助方針を示し、共同して援助計画と適切な案件を探っていく、という考え方。

に採択の可否が決定される。その後、JICA 無償資金協力部で事前調査を実施し基本設計を行う。

援助協調という潮流の中で、他ドナーと実施案件が重ならないように、現地にてかなり調整されているため、とりまとめられた要請案件においては、重点分野の偏りはあまり見られない。

**【援助実施プロセスに関する現地調査ヒアリングの内容】：**

援助実施プロセスに関して、現地調査でのタンザニア側（およびドナー）への聞き取り調査で得た内容は以下の通りである。

\*\*\*\*\*

日本側と政府とのコミュニケーションに関して、多くの政府機関は、日本側関係者との緊密なコミュニケーションが存在し、良きパートナーシップが保たれていると答えている。一部の省庁からは、2000年以降、日本との関係がやや希薄になっているとの指摘があり、また別の省庁からは予算サイクルの差が業務遂行のタイミングを難しくしているとのコメントがあった。さらに、プロジェクトの有効性や発現があまり見られなかった事業もあり、援助実施にあたっては、現地のニーズに即した事業への反映、適切な案件採択が必要である。

コミュニケーションの頻度・内容とは別に、日本の援助プロセスへの苦言として、意思決定において東京に承認を求めるために時間と柔軟性が失われている点や、援助活動における規制が厳しく、認可する内容が制限的である点、現在のタンザニアにおける援助環境の大きな変化に伴い、新しい考え・方法等に十分対応できていない点に関する指摘もあった。

しかしながら、以下の点に関しては各機関からの共通した評価を得た。すなわち、(1)日本の援助は合意までには時間がかかるものの、一旦合意されれば、プロジェクトは確実かつ円滑に実施される、(2)かつプロジェクト型支援に熱心だったものの、現在は援助協調への理解を深め、積極的に参加している。

また、複数の省庁では、日本は他のドナーとは異なり、タンザニア側に理解を示し、タンザニアを尊重して支援を実施しているとの評価を得た。さらに別の機関からは、専門家の属人的性質の可能性もあるが、日本人はタンザニアに対して適応的（adaptable）であるとの評価も受けた。

一方、複数のドナーからは、援助実施、あるいは政策協議参加のプロセス的側面について問題点が指摘された。一つは、意思決定において東京に承認を求めるために時間がかかりすぎるという点で、これは他の多くのドナーで現地組織への権限委譲がかなり進んでいることが反映されていると考えられる。デンマークからは一年間に数件の1億円規模の活動が現地事務所の決定で実行可能と説明された。別の指摘は、インフラ・プロジェクトに関して、なぜ現在もターンキー方式的な手法を続けているのかというもので、費用対効果・現地の民間セクター活性化等を考えると、一層オープンな手法の方が良いのではないかというものであった。タンザニアでは、資金協力がアンタイドで実施されるセクターバスケットや、一般財政支援の話がすでに大きくなってきており、そうした状況の中で、タンザニア政府及びドナーの間では、資金協力のアンタイド化はもう当然のことと考えられている。だからこそ、次のステップである技術協力のアンタイド化がJASの中で明示的に要請されているわけであり、日本のインフラ・プロジェクト（無償資金協力）の実態がそれらの状況とずれてきているのが現状である。

**「援助計画」と並行して出された援助方針：**「援助計画」の実施に関しては、当初からそこに書かれている内容と実際の対応との間に差が存在した。「援助計画」は2000年6月に完成したが、ちょうど同時期に経済協力局長がタンザニアを訪問し、タンザニアへの援助の方向性に関して先方と協議し、その結果、現地で進展していた援助協調への積極的な対応が確認され、現地大使館、及びJICA事務所にその方向での対処が指示された。この結果、援助事業の内容として「援助計画」にある5重点分野に加え、援助協調、及び貧困削減戦略により対応した分野（制度・体制強化）への支援が開始された。

これは援助の方向性として大きな転換であり、「援助計画」にも反映されるべき内容であったようにも考えられる。しかし「援助計画」の変更には至らず、その後は実務レベルで対処するこ

ととなった。すなわち、毎年の案件形成では「新規案件要望調査に係る国別留意事項」により現地事情を汲み取り、毎年更新される JICA「国別事業実施計画」において「インスティテューショナルビルディング」分野として認知され、その中で支援事業を採択することとなった。

こうした援助環境を巡る新たな展開は、日本の援助の方向性に大きな影響を与えるものであり、それ故に、日本の政策を示す「援助計画」においても、盛り込まれるべき重要な変化であったと考えられる。このような重要な変化が「援助計画」に取り込まれず、実務上においてのみ対応が試みられたことは、「援助計画」が重要な政策文書ではありながらその改訂が容易でなく柔軟性の点において課題があることを示していると考えられる。しかし一方、こうした環境の変化に応じて様々な協議や文書等で方向性を示し、また実務上で対応してきた点は評価すべき点である。

## (2) タンザニア政府及び主要ドナーへの説明・周知の度合い

本節では、「援助計画」に関するタンザニア政府、及びドナー側の「援助計画」の認知度、日本側からの説明状況について考察する。

「援助計画」策定以来、日本から明確な形で「援助計画」の内容をタンザニア側に説明したかどうかは日本側関係者からの聞き取り調査でも確認は取れなかった。しかし、「援助計画」の英文版も作成され、2000年以降すでに2回の政策協議が行われ、またその他の要人往来もあることから、いずれかの時点で日本の援助政策の説明が行われていた可能性は高い。

現地調査では「援助計画」の存在やその内容について、タンザニア政府各省庁、及び主要ドナーに認知を確認した。その概要は以下の通りである。

### 【タンザニア政府関係者】

日本の「援助計画」の存在については、タンザニア各政府機関とも認識してはいるものの、詳細な内容までは把握していないところが散見された（副大統領府、公共事業省、教育省、タンザニア銀行）。しかしながら、日常的な協議を通じて、日本の支援内容に関する理解を示す機関は数多く見受けられた。

日本が掲げている「援助計画」の5重点分野については、タンザニア政府機関の多くが重要な視点を盛り込んでいると評価しており、概ね妥当であると判断されるものの、例えば財務省は、貧困削減には多様な分野が相互に関係してくるため、これまでのような5分野だけに焦点を充てるだけでは不十分との見方も示している。

また、各機関それぞれが、日本の5重点分野は重要であるとしながらも、今後さらに検討すべき課題として、多数の分野/課題を列挙した。機関毎の要求リストの提示と捉えられる部分もあるが、一方で日本に対する期待の高さを示しているとも考えられる。

### 【主要ドナー関係者】

日本の「援助計画」の存在、及びその内容を具体的に認知しているドナーは少なかった。しかし、ドナー間の協議の場で日本の支援の内容・程度に関する情報は広く流布されており、ほとんどのドナーは日本の主要活動分野を認識していた。特に良く知られているのは、日本が農業セクターでリードドナーとなっていること、教育・保健セクターでドナーグループの一員となって活動していること等である。さらに、多くのドナーで触れられたのは、日本がインフラ関係（特に道路）で大きな役割を果たしていることである。また、一部ドナーでは、日本が一般財政支援にも参加していることも認知していた。結論的に言えば、日本の「援助計画」そのものはドナーに

知られてはいないものの、日常的なドナー間協議の場を通じて日本の援助の内容が知られていると言える。

以上をまとめると、タンザニア側（政府およびドナー）は、「援助計画」の存在については比較的よく認識しているように思われるが、これは、先方政府やドナーに対して説明するというよりは、むしろ関係者への聞き取り調査や、ドナー会合への積極的な参加を通じて、結果的に関係者に認識が広がったというのが現状のようである。近年、多くの援助機関がホームページ等を利用して積極的に政策の公表・宣伝を行っていることから、日本も同様にタンザニア援助の政策を先方（ドナーも含め）にさらに強く説明・周知することが重要と思われる。

なお、JICAの「国別事業実施計画」についてはJICA現地事務所が説明している。外務省を中心とするプロジェクト確認調査においてJICAの役割を説明していたが、「JICA国別事業実施計画」自体は日本の援助政策を示す正式な文書として位置づけられているものではなく、実施機関の業務運営上の文書である。

### 3.3.3 タンザニア側の受け入れ体制の適切性

本項は、「援助計画」の実施プロセスの評価として、本来タンザニア側の案件実施プロセスに踏み込んで検討するべきものであるが、調査の時間的・データの制約から、「タンザニア政府のオーナーシップ」ならびに「タンザニア側の案件実施・モニタリング体制」に関して、検討するに留める。基本的な想定は、タンザニア側のオーナーシップが高く、実施モニタリング体制がしっかりしていればタンザニア側の受入体制は適切であるというものである。

#### (1) タンザニア政府のオーナーシップの適切性

ヘライナ・レポート以来、タンザニア政府の自らの開発姿勢を見ると、PRSPの策定、TASの策定、さらに近年のNSGRP(MKUKUTA)およびJAS (Joint Assistance Strategy) の策定等、タンザニア側の非常に積極的な動きが伺える。これら政策文書はもちろん政府内の一部のイニシアティブで作成されているとも言えるが、1995年のヘライナ・レポート作成時の政府・ドナー間の相互不信の状況を克服するべくタンザニア側の強い改善意欲、オーナーシップの強化、また政治的コミットメントにより進められてきたものであることも確かである。タンザニアのオーナーシップの高さは他の場でも確認されている<sup>58</sup>。さらに最近政府から提示され政府・ドナー間で検討されているJASは、ドナー間の協調をさらに進め、政府のシステム（予算・調達など）に一元化を求める内容にまでなっており、政府がドナーに対して強いリーダーシップを示しているものとも言える。

しかし、援助プロセスの適切性の判断には、このようなハイレベルでのオーナーシップとは別に、より実務的なレベルでのオーナーシップの存在が重要である。以下では、セクターレベルでの開発計画における行政能力等、より実務に近いレベルでのオーナーシップについて検証を試みる。

#### 1) セクターレベルでのオーナーシップ

ここでは、セクターレベルのオーナーシップとして、セクター政策の策定、及びその中で具体

<sup>58</sup> 「専門調査員報告書」遠藤衛（在タンザニア日本大使館）、p.60

的にプロジェクト間での優先順位を自ら付けられるかについてを見る。上述の通り、タンザニア政府は最上位の国家開発計画の策定に関しては十分なオーナーシップがあるようであるが、以下に述べるようにセクターレベルでのオーナーシップは必ずしも十分でないように見受けられる。例えば、農業セクターでは、農業セクター開発プログラムが策定されているが、同プログラムに関する農業関連省庁内での認識はなお不十分とされている<sup>59</sup>。また道路セクターでは、2000/01年度からの10カ年計画が策定されているが、実施予定プロジェクトに優先順位がついたのはようやく今年度の改訂版第2次5カ年計画からである。保健セクターの政策文書（National Health Policy 2003）あるいは水セクター開発戦略（National Water Sector Development Strategy）を見ても、アクションプランが示されておらず、また優先順位まで踏み込んだ計画とはなっていない等、開発に重要な点を網羅しているに過ぎない。これらの観察を踏まえると、セクターレベルでのタンザニア側のオーナーシップはまだ必ずしも十分高いものではないと判断される。

また、現地での聞き取り調査でも、日本への要望提出に際し、必要な案件の優先順位付けに関し、財務省レベルでも必ずしも十分詰め切れず、結局大使館等でタンザニア側の状況を勘案しながら決めていくという状況である。

## 2) 税収の確保

この検証項目は、開発に関わる自国負担分をどの程度確保しているか、つまり自国の責任に対してどの程度真摯に向き合っているかという点である。しかし個別案件での内貨分負担の状況までは検証が難しいため、ここでは国家予算における税収の変化を見る。次ページに歳入の対GDP比率の推移を示した。これを見ると、税収は1999/00年を最低に、以後は改善していることが分かる。IMF報告書<sup>60</sup>でもタンザニアの歳入改革の効果を確認しており、政府の歳入増加への意欲は明確に示されている。従って、この観点でのタンザニア側のオーナーシップは十分高いものとい判断できる。

表 3-3-4 タンザニア政府歳入の推移（対GDP比率）

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
A. Domestic Revenue	73.1	89.7	78.3	73.3	74.3	66.5	71.1	71.3	61.2	58.0	53.7
1. Tax Revenue	66.1	76.7	69.1	68.5	66.4	58.6	63.3	64.2	55.6	53.4	48.7
2. Non-tax Revenue	6.9	12.9	9.1	4.8	7.9	7.9	7.8	7.1	5.6	4.6	5.0

## 3) 個別の省庁のプロジェクト実施に際してのオーナーシップ

ここでの点はセクターレベルのオーナーシップと若干重複するが、より実施レベルでの省庁の実務者でのオーナーシップの視点である。今回の調査では個別省庁の実務状況まで検証する余裕はなかったが、現在タンザニアで進行中の分権化の関係で問題点が伺える。タンザニアでは2000年のPRS導入以後、中央省庁の権限を順次地方政府（州政府）に移譲し、政策策定は中央に、事業は地方政府にとの役割分担を進めているところである。この改革のため、現在中央省庁の多くは権限縮小の傾向にあり、職員の意欲は全般的に低いと言われている。しかし一方でにわかに関与・業務が増大した地方政府はまだ十分な能力を蓄積しておらず、結果的に事業のスムーズな実施が滞っている状況がある。例えば、農業セクターでは農業セクター開発プログラム（ASDP: Agricultural Sector Development Programme）実施に伴い、中央の事業実施権限が地方政府に移譲されるため中央職員のASDPへの関わりは限定的であるとされている<sup>61</sup>。また道路セクターで

<sup>59</sup> ASDPプロセスレビュー文書

<sup>60</sup> 「Tanzania-Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the PRGF and Requests or Waiver of Performance Criteria」IMF (July 2005)

<sup>61</sup> ASDPプロセスレビュー文書

も、関連機能が通信運輸省・公共事業省・地方自治省の3省庁に分割されていること、また中央省庁の機能を政策機能に縮小する政府方針から公共事業省の事業実施権限が大幅に縮小されたこと等により、道路セクター政策での政府調整機能に疑問が持たれている<sup>62</sup>。このような状況から判断すると個別の省庁でのプロジェクト実施に係るオーナーシップ（能力）はなお不十分であると考えられる。

これらの点から、今後は、タンザニアのオーナーシップを向上させるために、日本がどのような支援を行うことが可能か、さらに検討していくことが重要であると考えられる。

既述の通り、タンザニア政府のオーナーシップは中央の一部（財務省・大統領府等）では非常に高いものがある。しかし上記の3つの視点で見ると、特に事業実施の実務レベルでのタンザニア側オーナーシップはまだ必ずしも十分とは言えないように思われる。税收拡大等の分野では努力は見られるが、オーナーシップの政府全体への浸透にはまだ時間がかかると考えられる。

## (2) 案件管理・モニタリング体制の適切性

本項では、省庁レベルの具体的なモニタリング体制を検証する。上記のオーナーシップとやや重複する点もあるがここでは主に事業実施管理能力の問題点に焦点を当てる。モニタリング体制が確立していることは適切な事業実施プロセスに不可欠と想定されるからである。

### 1) 農業セクター

本セクターでは農業セクター開発戦略（ASDS: Agricultural Sector Development Strategy）・同プログラム（ASDP）が策定され、新たな開発状況が醸成されつつある。しかしモニタリング機能はまだ不備と判断される。農業セクターではASDPを県レベルで具体化するための県農業開発計画（District Agriculture Development Plan, DADP）の実施に伴い、地方政府に毎年40億シリングが配布されることとなったが、中央政府の資金供給機能・モニタリング機能、地方政府の計画策定機能・管理機能は不十分とされている<sup>63</sup>。現在、ASDP体制強化のために新たな協議が始まりつつあるところである。

### 2) 教育セクター

1990年代後半よりセクタープログラムが開始され、中央および地方政府のモニタリング能力等の状況は改善中であるが、会計報告の提出遅延、報告の質の悪さなどプロジェクト管理上の問題点が確認されている。さらにこのような状況から政府職員およびドナー関係者に現行の実施プロセスに疑問の声が出ているようである<sup>64</sup>。

### 3) 保健セクター

教育セクターと同じくドナーの大きな支援を受け、セクタープログラムで開発が進められている。しかし、地方政府の能力強化が最大の懸念となっており、現在JICAが実施中のモロゴロ州で地方保健行政能力強化支援もその重要な一環である。

### 4) 道路セクター

幹線道路・州間道路の開発および維持管理に関してはタンザニア道路公社（TANROADS）に権限が

<sup>62</sup> 在タンザニア日本大使館からの情報。

<sup>63</sup> ASDPプロセスレビュー文書

<sup>64</sup> JICA企画調査員（教育SP）の報告書送付について（2004年7月）

委譲され、公共事業省の機能は大きく縮小した。案件実施・モニタリングについては実施機関であるTANROADSが担っている。地方道路・農村道路については実施機関となる地方政府の能力強化が大きな課題である<sup>65</sup>。

このような状況から判断すると、個別の省庁でのプロジェクト実施に係る管理・モニタリング能力は、現状ではなお不十分であり、タンザニア側の案件実施／モニタリング体制はまだ不十分と考えられる。

以上から、タンザニア側の案件実施／モニタリング体制はまだ不十分と判断する。

### 3.3.4 検証システムの適切性

本項では、「援助計画」が策定されて以降、「援助計画」の適用状況、実際の状況との整合性を検証するようなフィードバック作業があったかどうか、さらに不整合等があった場合に「援助計画」の変更などを検討する手続きがあったかどうか等の点を検証する。中途での検証フィードバック作業は政策に弾力性を持たせ、より有効・効率的な適用を可能とする。

近年では各プロジェクト・政策レベルにおいて、効率的・効果的な援助の実施が可能となるよう評価／モニタリングシステムが定着しつつあることは、一般論として評価すべき点である。しかし、本評価調査に関しては、「援助計画」適用期間の中途での検証作業としては、平成13(2001)年度「援助実施体制評価調査」が確認されたのみであった。この調査の目的は以下とされている。

「タンザニア政府の開発計画や日本を含めたドナーおよび国際機関の援助動向を把握し、新しい援助環境の下で日本が効果的な援助を実施するための方向性を示すとともに、こうした援助を可能とする実施体制の整備に関する提言を行うこと」

この調査は「援助計画」策定1年後の作業であり、「援助計画」の実際の成果を検証する点ではやや時期的に早い印象を受けるが、しかしタンザニアにおける日本の援助事業を幅広く網羅し、総合評価を行い、また多様な提言を行っている<sup>66</sup>。

しかし、それらの提言がその後考慮され実施に移されたかどうかについては疑問の残るところである。同調査の提言の一つは「援助計画」の改定であったが、同調査の後もその改定は行われず、今回の評価調査での結果も、同調査と類似の部分も多い。ただし一つの大きな改善としては、同調査の結果、大使館職員の増員が実現したことである。

上記調査以外には、残念ながら現在に至るまで検証作業としての明確な成果はなく、「援助計画」の実効性についての確認作業は行われてこなかったようである。現在は、国別援助計画のとりまとめ課である国別二課において、「援助計画」の策定、チェック、フォローアップを行う体

<sup>65</sup> 「Study for the Institutional Strengthening of the Rural Road Sub-sector with regard to the Agricultural Sector Development」JICA (March 2005)

<sup>66</sup> 本項は上記調査の内容を紹介するところではないが、調査の結論を要約すれば以下の通りである。

(1) 個々のプロジェクトの連携が弱い、(2) 日本の援助政策の紹介・周知が弱い、(3) 現在(当時)の援助はスキームの特徴をよく生かしている、(4) 援助の予測性の向上が必要、(5) 援助協調の場で議論できる人材が必要、(6) 現地への更なる権限委譲、(7) 情報収集の意味からでもコモンバスケットに参加すべし、(8) タンザニア側のキャパシティビルディングに注力すべし、(9) 援助協調、財政支援等の新しい援助スキームにも対応しつつ従来型のプロジェクト支援も継続、日本は新スキームにも柔軟な対応が可能となる必要がある、(10) 現地の協議の場に積極的に参加し、現地の情報を迅速に日本にフィードバックし、「国別援助計画」の改定・修正を行う、(11) 日本の立場を政府・ドナーに明確に示していく、(12) 草の根無償資金協力をさらに拡大。

制が構築されつつあることから、「援助計画」の実効性についての確認作業を始め、今後さらなる検証システムの持続的な導入が期待される。

このような状況から、「援助計画」に関する有効なフィードバック体制、及び検証システムはこれまでは十分ではなかったと考えられる。しかし今後は現在のフォローアップ体制の一層の整備とともに、より効果的なフィードバック機能が確保されるものと期待される。

### 3.3.5 プロセスの適切性に関するまとめ

#### (1) 策定過程の適切性

「援助計画」の策定にあたっては、当時、外務省本省の審議官又は参事官を監督者、局内各課課長、評価室長、及び有償資金協力課・技術協力課・政策課企画官をヘッドとし、当該国を担当する各課担当官、及び地域局担当官を構成員とするタスクフォースを設置していた。政策課が中心となり（但し、タンザニア国別援助計画については国際機構課（当時）課長が国別援助計画策定タスクフォースのヘッドとして事務作業を実施）、関係各課及び数名の有識者からの情報・コメントを得て作成し、それに対して、現地大使館が現場の情報をインプットするという、どちらかというところ東京中心で策定されたものであった。策定プロセスが5～7年前であり、本省に重心を置いた政策決定が通例であった時期でもあり、現地における最新の援助動向を十分に反映できる体制にはまだ至っていなかった。

「援助計画」の策定開始は1997年頃と想定されるが、プロセスを進めていくうちに、結果的に策定開始から2年が経過し、PRSの策定期間に重なってしまった、というのが実情のようである。タンザニアのPRS・援助協調の動きは、1999年当時より始まっており、現地大使館やJICA現地事務所は積極的に情報を発信していたが、外務省本部では当時それらの新しい動きに対する認識はまだ十分広がっておらず、万全の対応はなお困難であったと思われる。しかし、タンザニアでのPRSの完成等の情報は「援助計画」策定のほぼ最終過程で、追加的に記述された。このように現地からの情報が発信されていたにも関わらず、「援助計画」の内容が変更されなかった理由は、「援助計画」の策定過程が、様々な関係者の承認を経て進められるものであり、変更が極めて困難であるという点にあったと考えられる。対外経済協力関係閣僚会議の決定による「援助計画」承認プロセスは現在も変わっておらず、策定プロセスの改善が臨まれるところである。

「援助計画」の5重点分野は、1997年の経済協力総合調査団とタンザニア政府との合意に基づくものとされている。また、5重点分野はいずれも一般的な課題で、前述したように包括的な内容となっている。その一方、その包含性のため、現在でも「5重点分野は概ね妥当」とのコメントがタンザニア側も含め、大半の関係者から得られており、タンザニアの援助環境の変化に対しても大枠として適応が可能であった。また、5重点分野と共に記されている「援助実施における留意点」は、どちらかというところ日本側関係者に対する注意事項という傾向が窺え、タンザニア側の状況を反映するという面は比較的少なかったように判断される<sup>67</sup>。

したがって、策定過程の適切性についてまとめれば、当時の状況ではタンザニアで発生しつつあった新たな援助環境に関し、まだ十分に対応できる状況になく、そのため「援助計画」策定において現地からの情報と分析を十分適切・柔軟に取り入れ、タンザニア側の状況に沿う形でまとめることはやや困難であったと思われる。しかし一方、当時すでに一部とは言え、現地の最新情報が本省に届いており、また「援助計画」策定のわずか後に本省要人の現地訪問により援助の方

<sup>67</sup> 日本側関係者からのヒアリングによる。



針がかなり変更されたことなどを考えると「援助計画」策定においても何らかの柔軟な対応があつてしかるべきであつたと考えられる。

## (2) 実施過程の適切性

JICAは国別援助計画の下に、毎年「JICA国別事業実施計画」を作成しており、案件の発掘・形成・選定は、「援助計画」の重点分野、留意点を踏まえた上で実施されている。「援助計画」の5重点分野は包括的に作成されているため、実施上大きな混乱は発生しなかつたようである。しかし、タンザニアの「援助協調」の動きや、それに関わる制度・体制支援等、新しい援助ニーズに関しては、「援助計画」では対応が困難であつた。そのため、現地の新たな展開には、実務プロセス上で対応することとなつた。したがって、援助実施機関であるJICAの「国別事業実施計画」において「援助計画」の重点分野・留意点を適切に反映させつつ、現状に即した事業展開がなされてきたと言えよう。

日本の援助実施プロセスに関して、タンザニア側（政府および他ドナー）からのコメントとして、重要な意思決定に時間がかかり、柔軟性が失われており、現場への権限委譲が進んでいない点、援助内容が制限的であること等から、現在のタンザニアにおける援助環境の大きな変化に十分対応できていない等が挙げられている。その一方で、日本の援助プロセスの良さとしては、いったん合意されれば、プロジェクトは確実かつ円滑に実施される点、日本が援助協調への理解を深め、現在は積極的に参加している点、タンザニア側関係者とパートナーシップが構築されている点を挙げた。日本の援助協調への対応の変化は、2000年6月に当時の経済協力局長のタンザニア訪問に伴い、進展していた援助協調の動きが確認され、現地大使館及びJICA現地事務所にその方向での対処が指示されたことによるものである。こうした援助環境を巡る新たな展開は、日本の援助の方向性に大きな影響を与え、それ故に、日本の政策を示す「援助計画」においても、盛り込まれるべき重要な変化であつたと言える。このような重要な変化が「援助計画」に取り込まれず、実務上においてのみ対応が試みられたことは、「援助計画」が重要な政策文書ではありながらその改訂が容易でなく柔軟性の点において課題があることを示していると考えられる。しかし一方、こうした環境の変化に応じて様々な協議や文書等で方向性を示し、また実務上で対応してきた点は評価すべき点である。

タンザニア側（政府およびドナー）は、「援助計画」の存在については比較的よく認識しているように思われるが、これは、先方政府やドナーに対して説明するというよりは、むしろ関係者への聞き取り調査や、ドナー会合への積極的参加を通じて結果的に関係者に認識が広がつたというのが現状のようである。近年、多くの援助機関がホームページ等を利用して積極的に政策の公表・宣伝を行っていることから、日本も同様にタンザニア援助の政策を先方（ドナーも含め）に強く説明・周知することが重要と思われる。

以上から、実施過程の適切性については、タンザニアの援助環境の変化に応じて、実務上では、より現状に即した事業が展開されるようになった。しかし援助実施の大前提である「援助計画」が5年間を目処に作成されるものではあつたとは言え、タンザニアにおける援助環境の急激な変化を適切に反映できずにきたことは、同政策の柔軟性の点において課題があることを示していると思われる。当該国の環境変化に応じて柔軟に対応できるようにするためには「援助計画」策定自体もさることながら、実施過程に関しても当該国の状況に応じて柔軟に対応できるよう運用規則の一層の改善なども重要であると考えられる。

### (3) タンザニア受け入れ体制の適切性

タンザニア政府では、貧困削減戦略の策定以降、マクロレベルでの開発戦略・政策の策定を自ら積極的に進めており、この点から、財務省・大統領府等、中央の一部政府機関は、非常に高いオーナーシップを発揮していると思われる。しかし、タンザニア政府のライン省庁やドナーへの聞き取り調査で得た情報、さらにセクターの政策文書の内容、それらの外部評価結果等によると、事業実施の実務レベルでのオーナーシップは、まだ必ずしも十分とは言えないと考えられる。税収拡大等、オーナーシップ向上に向けて努力は見られるが、政府全体でのオーナーシップ確立には、まだ時間がかかると思われる。

### (4) 検証システムの適切性

これまでの検証作業としては、2001年度「援助実施体制評価調査」が確認されたのみであり、上記調査以外には、現在に至るまで、「援助計画」の実効性についての確認作業は行われてこなかったようである。現在は国別援助計画の取りまとめ課である国別二課を中心に「援助計画」の策定、チェック、フォローアップを行う体制が構築されつつあることから、「援助計画」の実効性についての確認作業をはじめ、今後さらなる検証システムの持続的な導入が期待される

このような状況から「援助計画」に関する有効なフィードバック体制、及び検証システムはこれまでは十分ではなかったと考えられる。しかし今後は現在のフォローアップ体制の一層の整備とともにより効果的なフィードバック機能が確保されるものと期待される。

以上の点から、「援助計画」全体のプロセスの適切性については、必ずしも十分であったと判断することはできない。