

第5章 援助協調への対応と試案

すでに周知のように、タンザニアでは政府・ドナーが一体となって開発を進める援助協調が広く適用され、現在、主要セクターのほとんどでセクターワイドアプローチ (SWAp) が常態となっている。本年度に至り、タンザニア政府はこの方向をさらに前進させるべく政府とドナー間の新たな関係を規定する JAS (Joint Assistant Strategy) を提案している。今後、タンザニアにおける援助協調がどのように進展するかは予想困難であるが、日本が現況にどう対応しようとしてきているのかについては第4章で分析を試みた。

現在までの対応は、基本的に協議への参加を通じての「政策合意」のレベルに留まっており、「資金的な合意 (分野別バスケット、オンバジェット化、一般財政支援等プールファンドへの投入)」、あるいは「手続き的合意 (調達・会計報告等)」に関しては極めて限定的な対応となっている。資金および手続きについては日本の援助体系の基本に関わる問題だけにその変更は容易でないことは明らかである。しかし、援助国のオーナーシップの尊重という現在の流れの中、タンザニアを含む多くの途上国はますます援助協調の開発政策を進める傾向にある。このような状況下では、日本が援助協調への対応に関し一定の方向を提示した支援を実施しない限り、援助サークルの蚊帳の外に置かれてしまう可能性も否定できない。現地 ODA タスクフォースが苦慮しているのは、このような現状を踏まえているからである。

今後のタンザニアの援助協調にどのように参加するのかを考える際、様々な点に留意する必要がある。まず、外交政策としてタンザニアを「援助重点国」と位置づけるのかどうかであろう。これは、かなりハイレベルな政治的な判断である。ミレニアム開発目標 (MDGs) の合意以後、貧困削減を核とする社会開発が脚光を浴びているが、その関連でもアフリカへの支援は特に重要とされている。そのアフリカ諸国のなかでも、タンザニアとの外交関係はかなり良好であるといえるが、この良好な関係を今後どう活用するのか慎重な検討が必要であろう。

次に、分野別バスケットに関しては、今まで以上に選択と集中ができるかどうか問われてくる。全ての援助協調バスケットに参加する必要はないし、そうすることは不可能であろう。従って、タンザニア政府が優先順位を高く設定する分野で、かつ、日本がリードをとれるような、またはリードをとらなくとも日本に知見や経験の点で比較優位がある分野に集中することが前提とならない限り、日本の援助協調の効率は低下せざるを得ないと思われる。

3点目は、技術支援の内容が大きく変化する可能性が高いことであり、これに対応ができるかどうかは、援助協調のみならずプロジェクトを含む援助全般に関しても重要なポイントとなる。すなわち、分野別のバスケットへの拠出においても、政府の政策策定能力や実施能力を高めることに関する支援が求められるからである。政策アドバイザー的な専門家、例えば汚職撲滅の専門家や行政能力強化の専門家等が必要とされることになる。このような専門家をプールできるか、養成できるかが課題となる。さらに、従来のプロジェクト型の支援では、達成目標が比較的明確であることから直接的な成果が見えやすく、その見える範囲は広いが、バスケットや一般財政への支援では、これまでのような意味での日本の援助の「顔」は見えにくくなる。つまり、援助協調の中では、日本の支援がどのような成果を達成しているのかに関しては、タンザニアの国全体の指標がよくなっているのかどうかということをもって計る事になる。日本の援助の「顔」から、タンザニアにおける一人一人の生活の質が向上したのかどうかという点が問われることになるため、こうしたより広い範囲の目標を持つ援助を受け入れる環境が日本に育っているかどうか説明責任の観点から援助協調への参加程度を判断する際の重要な点になるであろう。

より具体的に援助協調を考える場合には、現行の援助体系の改訂に取り組む必要がある。改訂

の焦点は「資金」と「手続き」の2面となる。資金面については、セクターバスケットあるいは一般財政支援に容易に投入できる新たな費目の設置、「援助金額の予測性 (predictability)」の改善のために複数年度にわたる資金提供見通し情報の提供、さらに「手続き」の面にも関係するが、投入資金に関する会計手続き（監査等）の弾力化、等である。「手続き」面での課題は、無償資金協力・技術協力全般に関わる調達の問題である。プロジェクトのアンタイト化とも関係するが、現地主導の調達・現地資源の有効利用等を拡大する必要がある。また、事業管理・事業会計管理についても現地政府あるいは国際的会計会社による第三者報告を認める等運用規則の柔軟化が必要である。さらに、日本の、スキーム別に援助が構築される体制は、現地のセクター全般をカバーする横断的アプローチと整合性が取りにくくなってきており、現在のスキーム別援助体制のあり方にも改編が求められよう。特に、調達から実施まで日本中心で実施される無償資金協力のアプローチは、タンザニア主体の開発が進展しつつある現状では根本的な変革が迫られる可能性も高い。

以上の留意点・課題はいずれも、日本の ODA 体系の骨格に関わる問題であり、改変は容易ではないと思われる。しかし、世界の援助の潮流は想像以上に早く進展しており、日本はそれに遅れることなく速やかに対応していく必要があると思われる。

これまで分析・提言してきた内容を念頭に、新たに策定される「援助計画」の骨子について、以下、3つの試案を例示することにした。次期「援助計画」には多様な選択肢が考えられるので、3案に限られるものではないし、これらの例が、妥当であるとか適切であるという主張ではないことを確認しておきたい。あくまで新「援助計画」の構成・内容の概要をイメージしやすくするためのガイドという程度のものに過ぎない。なお、例2および3で、文中太字となっているのは例1と異なる部分である。

例1. 【現行計画の踏襲・延長型】

基本方針：

- (1) 被援助国の自助努力を最大限尊重
- (2) 当該国の貧困削減を支援
- (3) タンザニアとの従来からの関係（二国間関係）に基づく支援

援助協調への対応：

- (1) 政府・ドナーとの対話に積極的に参加
- (2) 資金的投入、手続きの調和化については可能な範囲で対応

重点分野/セクター：

- (1) 農業、教育、保健セクターを支援
- (2) PRS 支援として貧困モニタリング、財政管理支援として公共財政管理支援を推進
- (3) 人材育成、体制・組織強化を推進（研修生受け入れ、専門家派遣）
- (4) インフラ投資を推進（道路、水供給等）

達成目標：

- (1) PRS 指標（農村所得、就学率、マラリア罹患率、等）
- (2) 道路舗装延長、農村部飲料水アクセス率、等
- (3) 研修生人数、専門家派遣人数、等

留意点：

- (1) 汚職撲滅等グッドガバナンスの進展を注視
- (2) 債務管理能力の改善を注視

例2. 【援助焦点転換型：焦点を重点セクターから重点課題に転換】

基本方針：

- (1) 被援助国の自助努力を最大限尊重
- (2) 成長を通じた貧困削減を支援
- (3) アジアでの開発経験の共有

援助協調への対応：

- (1) 政府・ドナーとの対話に積極的に参加
- (2) 資金的投入、手続きの調和化については可能な範囲で対応

重点課題：

- (1) 雇用の拡大および所得増大
- (2) 産業の育成

具体的支援分野：

- 人材育成（農業、中小企業、貿易振興）
- インフラ投資（道路、地方電化、港湾整備等）
- 経済特区・貿易特区設置支援
- 南南協力の推進

達成目標：

- (1) 失業率低下、所得上昇
- (2) 中小企業数の増大
- (3) 貿易の拡大

留意点：

- (1) 域内協力の促進
- (2) 日本あるいはアジア諸国との情報交流拡大

例3. 【援助協調対応型】

基本方針：

- (1) 被援助国の自助努力を最大限尊重
- (2) 当該国の貧困削減を支援
- (3) 多国間協調の一層の推進

援助協調への対応：

- (1) 政府・ドナーとの対話に積極的に参加
- (2) プール資金への投入拡大
- (3) 事業実施にかかる手続きに関し現地手続きの最大限の尊重

重点分野/セクター：

- (1) 農業、公共財政管理、貧困モニタリング、道路、水セクターを支援
- (2) 農業、水セクターでは、政府・ドナー間協議を積極的にリードし、効果的なセクター開発の策定・実施を支援する。
- (3) 公共財政管理においては主要なアクターとなり、政策策定・人材育成の面で最大限の支援を行う。
- (4) 貧困モニタリングではデータ収集・分析・整理・公開の各面で組織・人材強化を積極的に支援する。
- (5) 道路セクターでは体制整備・人材育成とともに幹線道路・地方道路の整備に積極的に関わる。

達成目標：

- (1) PRS 指標（農村所得、就学率、マラリア罹患率、等）
- (2) 農業、道路、水セクターではそれぞれの主要指標の改善
- (3) 政府公共財政管理における改善（予算作成、資金配布、監査報告の質・タイミング等）
- (4) プール資金への投入金額（予定投入額あるいは比率を事前に明記）

留意点：

- (1) 政府の財政管理能力を注視
- (2) タンザニアの実例を通じて援助協調に関する国際間の議論に日本の視点を積極発信