

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

ウガンダは1962年のイギリスからの独立以来、相次ぐクーデターや内戦、隣国タンザニアとの戦争、独裁政権による人権侵害と経済的崩壊などを経験し、内政は著しく混乱したが、1986年1月にムセベニ氏の率いる国民抵抗運動(NRM: National Resistance Movement)が政権を樹立した後、治安の回復と社会秩序の安定がもたらされた。

ムセベニ大統領は就任後、政治改革と経済改革に着手した。政治面においては、政党活動を禁止した無政党民主主義体制の採択と地方分権化を実施した。経済面においては、構造調整政策の実施を軸としてこれまでの国家統制から市場重視の経済運営へと転換した。

特に1980年代後半から世界銀行及び国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)による各種構造調整プログラムを積極的に受け入れた結果、1990年代以降マクロ経済は安定的に推移している。このような状況の中で、貧困問題は依然として深刻であり、しかも貧困ライン以下の人口の大多数が地方に居住していること、地方住民の主な生業は農業であることにかんがみ、ムセベニ政権は農民の所得向上を優先課題とし、第1次及び第2次貧困撲滅行動計画(PEAP: Poverty Eradication Action Plan)において、「農業近代化」を重要な柱として位置付けた。なお、農業については、輸出の約38%、労働人口の約80%を占めている。ただし、GDP全体に占めるその割合は年々低下傾向にあり、民間投資及び公共支出の増加に伴う工業とサービス業のシェアが増加傾向にある。

第1次PEAPは2000年に改訂され、この改訂版である第2次PEAP(2000/01~2003/04)は、世界銀行・IMFにより世界最初の貧困削減戦略文書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)として認定された。政府は世界銀行・IMFの支援の下、第2次PEAPの実施に取り組み、そのパフォーマンスは、ドナーの間で「アフリカの優等生」として評価された。これにより、2000年3月にウガンダでは他国に先駆けて拡大重債務貧困国(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries)イニシアティブに基づく債務削減が実施されることになった。

その後、PEAPは2004年12月に再び改訂され、第3次PEAP(2004/05~2008/09)が発表された。第3次PEAPは、貧困削減、特に教育・保健を中心とする社会開発を重視した第1次・第2次PEAPと比べて成長志向が強く、貧困削減とともに、民間投資による産業振興を通じた中所得国への転換を目指している。PEAPによる貧困対策を核とした開発政策が一定の役割を果たしたのを受け、2010年11月より、PEAPの後継文書として国家開発計画(NDP: National Development Plan 2010/11~2014/15)が施行されている。

NDPでは第3次PEAPよりも更に経済成長を重視する方針が打ち出され、第3次PEAPの柱の1つである「生産・競争力・所得の向上」により重点を置いた形となっている。その目標として、「生産セクターでの雇用創出とその質の向上」「社会・経済・投資インフラの改善」「国際競争力のある産業の育成」「経済活動を支える天然資源の最適な活用と環境保全」「人間の安全保障及びグッド・ガバナンスの向上」「生活水準の改善」が掲げられている。

ウガンダは、先に述べたように、PEAPが世界最初のPRSPとして世界銀行とIMFより認定され、HIPCにおいて最初の債務救済国となったほか、独自に貧困活動基金(PAF: Poverty Action Fund)を設置して貧困削減に努めた。他の重債務貧困国もウガンダと同様にPRSPを

策定するなど、その積極的な姿勢は他国にも影響を与えている。また、セクター・ワイド・アプローチ(SWAp: Sector Wide Approaches)のメカニズムの採択や、他国に先駆けての一般財政支援への転換、更に地方分権化の進展など、多くの取組を行ってきた。ムセベニ政権下のウガンダは、このような急速な改革により国際社会からアフリカの改革推進国として期待され、多くの援助資金も投入されてきた。

ところが「アフリカの優等生」と称されたウガンダも、20年以上にわたる NRM の長期政権化に伴い様々な弊害が生まれており、かつてほどには現在の国際社会の評価は高くない。例えば政府や軍の重要ポストの大統領出身地である西部出身者への厚遇、主要ポストへの大統領親族の登用などの縁故主義的人事、隣国コンゴ民主共和国への軍事介入等、新家産主義的性質(neopatrimonialism)を色濃く映し出すようになっている。2006年の大統領選挙の際には三選を禁じる憲法を改定し、ムセベニが再選され、野党大統領候補の逮捕に踏み切るなど、反民主的な動きが国際社会から非難されることとなったが、最終的にウガンダ最高裁は選挙結果を承認した。



カンパラ市内の風景

また、当初幅広い政治勢力の参加を促していた姿勢も転換し、現在の NRM は各種の分野において、独裁政権による国家支配の色彩が強くなり、その結果、地方政府から中央政府までの様々な政治組織において汚職が蔓延しているとも言われている。トランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International)による汚職ランキングでは、ウガンダは毎年下位にランクされ(例えば2010年では178カ国中127番目)、汚職問題への取組やより透明な選挙実施を求める声が内外から高まりつつある。近年、蔓延する同国の汚職を懸念し、支援額を減額している欧米のドナーもある。

ウガンダの援助依存率は、2000年代前半には対国内総生産(GDP: Gross Domestic Product)比で平均11%であり、援助額は国家予算の約半分を占めていた。ここ数年は国家予算に占める援助の割合も40%を下回り、2007/08年度には28%まで減少したが、依然として援助依存率が高い。

ウガンダは、外交面では善隣外交、非同盟主義をとり、アフリカ連合(AU: African Union)を含むアフリカ諸国との連携、東アフリカ共同体(EAC: East African Community)や政府間開発機構を通じた域内協力・地域統合を推進しており、さらに、直接投資の誘致も含め、主要先進国やアジア新興国、中東諸国との関係強化を積極的に図っている。

ウガンダの国際的な役割としては、2009年から2年間の任期で国連安全保障理事会の非常任理事国になっており、紛争解決や紛争後の平和構築の問題にも取り組み、2007年以降、AUソマリア・ミッション(AMISOM: AU Mission in Somalia)に自国軍兵士を派遣しており、小国でありながらアフリカ及び国際社会においてその存在感を示している。

2008年までの日本のウガンダに対する援助実績は、円借款107億3,900万円、債務免除

62 億 4,700 万円、無償資金協力 420 億 4,500 万円(以上、原則交換公文ベース)、技術協力 144 億 2,400 万円((独)国際協力機構(JICA: Japan International Cooperation Agency)経費実績ベース)である。なお、他国も含めた対ウガンダ二国間総援助額のうち、日本の割合は約 3%(2007 年)である。

日本の対ウガンダ援助方針は、現時点では策定中である。これまでは 1997 年並びに 2006 年の経済協力政策協議の結果に基づいて援助方針が打ち出され、その方針に沿って重点分野が決められ、種々のプログラムやプロジェクトが形成され実施されてきた。その過程で、同国における他ドナーとの援助協調の重要性にかんがみ、日本としても、主要セクターのドナー会合等へ積極的に参加し、政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)について他ドナーとの各種調整に努めている。

1-1-1 政策の妥当性に関する評価

1. 日本の対ウガンダ援助政策と日本の ODA 上位政策との整合性

1997 年及び 2006 年の経済協力政策協議で確認された日本の援助政策は、支援の目的・内容・手法などにおいて、新・旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策、国際協力重点方針等、それぞれの上位政策に沿っており、日本の上位政策との整合性は高い。また、両経済協力政策協議で確認された援助の重点課題・重点分野は、共にアフリカ開発会議(TICAD: Tokyo International Conference on African Development)プロセスの重要性を認識し、その実現に貢献する内容となっている。

2. 日本の対ウガンダ援助政策とウガンダ国家開発戦略との整合性

ウガンダの開発計画は、PEAP に沿ったセクター別の政策・戦略(例:保健、教育)及び開発が遅れている同国北部についての地域計画からなっている。1997 年と 2006 年の経済協力政策協議で確認された日本の援助重点分野は、それぞれ第 1 次 PEAP と第 3 次 PEAP を踏まえて策定された。1997 年の経済協力政策協議においては、プロジェクトレベルでは必ずしも相手国の中心課題に直接対応していないものも見受けられたが(例えば、農道、初等教育無償化)、全体として要請受理の段階でセクター政策・地域政策との整合性を考慮して採択されている。

したがって、ウガンダの国家開発戦略との整合性は徐々に高まってきたといえる。その中でも、2006 年経済協力政策協議における重点分野である農業分野は、第 3 次 PEAP の開発目標の 1 つである「生産、競争力、所得増進」の立場から重視されており、日本の優位性があるコメ振興は、ウガンダの上位政策に対応している。同様に平和構築の観点から、ウガンダの緊急課題へ対応した特別課題である北部地域の復興支援を行っており、ウガンダの上位政策・セクター政策との明確な整合性が認められる。

3. 国際的優先課題との整合性

1997 年及び 2006 年の経済協力政策協議での経済協力方針は、それぞれ開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)の「新開発戦略」、国連ミレニアム開発

目標(MDGs: Millenium Development Goals)の実現に向けて支援目標・支援内容を考慮しており、ともに国際的な優先課題への積極的な取組姿勢が見られる。特に被援助国の主体性、ドナー間のパートナーシップ、開発における成果重視の立場に関して高い整合性が認められる。

4. 日本の援助の独自性・優位性

2006年の経済協力政策協議での支援重点分野は、日本の援助の特徴並びに技術的独自性・優位性を十分に考慮したものであり、日本が長期にわたって重視してきた点が網羅されている。特に、ウガンダ側から高い評価を得ている農業分野の稲作振興、人的資源開発分野の理数科教育の強化・全国展開、職業訓練校への支援は、他ドナーとの比較において、顕著な独自性と優位性を発揮している。また、援助手法においても、技術移転・技術指導を中心とした協力形態により、長期の取組を要する人材育成への貢献や地域コミュニティ開発、北部地域復興支援などを実施しており、「人間の安全保障」「平和構築」の観点から公平性と透明性が要求される分野への支援が著しいことが確認できる。

ナカワ職業訓練校に対する支援のような息の長い協力は、日本とウガンダ両国間の信頼関係の発展に貢献するだけでなく、日本の支援の波及という点でも、ウガンダが東アフリカ地域を対象として実施している第三国研修を通じて、大きな効果を発揮することが予想される。

1-1-2 結果の有効性に関する評価

職業訓練分野については、ナカワ職業訓練校に対して40年にわたり継続的な支援が行われている。日本の協力が青年海外協力隊員の派遣のみとなった現在も、周辺国への研修や民間企業からの訓練の依頼にオーダーメイドで対応するなど、自立意識の芽生えが認められる。

教育分野については、中等理数科強化全国展開プロジェクト(SESEMAT: Secondary Science and Mathematics Teachers' Programme)を中心に理数科分野での支援が実施されている。ウガンダ教育・スポーツ省(MoES: Ministry of Education and Sports)がプロジェクトに強い関心と熱意を持っており、プロジェクト対象地域が同省の意向で拡大されるなど、その波及効果は大きい。日本側関係者へのヒアリング調査の範囲では、SESEMAT対象校に派遣されている理数科教員とプロジェクトの間には現時点ではほとんど交流がないが、今後の連携を模索中である。

保健分野では、インフラ整備で日本は中心的ドナーである。非政府組織(NGO: Non-Governmental Organisation)の調査によれば、施設や機材の整備によって今まで病院に来なかった患者が来院するようになり、またスタッフの勤務モチベーションが改善した等の副次的な効果も生じている。保健分野の協力プログラムとしては、日本の無償資金協力により整備した病院に対する協力隊員の派遣が挙げられる。

持続的経済成長分野については、近年その支援額が急増し、金額的に円借款が大きな割合を占めるようになった。円借款案件は、支援規模が大きくなる傾向があり、案件採択

に当たっては十分留意しつつスキームを活用することが望ましい。

農業開発分野の中では、コメ振興プログラムの効果が発現しはじめている。技術協力プロジェクトに協力隊員も連携して相乗効果を生み出している。

平和定着支援分野については、本格的に開始されたのは 2000 年代後半とごく最近であるためその有効性を議論するのは時期尚早であるが、複数の国際機関と連携体制にあり、今後、結果の有効性を高めていくためには、関係機関との調整・連携を更に密にしていけることが望まれる。

対ウガンダ援助における日本の貢献は、金額的には少ないものの、案件形成の段階で可能な限り個々のプロジェクトを束ね、プログラム化がなされている。しかしながら、プログラムの中で異なったスキーム同士が強い連携により相乗効果を発揮している例は、「コメ振興プログラム」に限られる。その他については、プロジェクト群がひとつの戦略的プログラムとして有機的に連携した場合にどのようなインパクトを発揮するかを計画・実施段階を通じて配慮した場合に期待される、目に見える有機的な連携や相乗効果・補完効果(事業の迅速かつ戦略的な実施、きめ細かな協力の広範囲かつ包括的な展開など)を発揮するには至っていない。よって、案件の設計段階から、案件同士の連携(組合せ)や順序について検討・研究し、プロジェクトごとの採択のみならず、同一セクターの案件群¹を包括してひとつのパッケージとして採択することが望まれる。

なお、プログラム化に当たっては、援助終了後の持続的発展の可能性を十分考慮することが不可欠である。今回の調査では、農業セクターにおいて、技術を定着させて、普及につなげる活動が弱かったとの声が聞かれた。このようなケースでも、いかなるスキームがより成果を期待でき、技術の定着あるいは普及に適切か、スキーム間の連携をあらかじめ想定したプログラムの形成が望まれる。

また、無償資金協力により整備されたカンパラ市内の道路案件において、ウガンダ側の予算不足による維持管理体制の欠如が問題になったケースがあった。このような事態を回避するためには、事前評価段階でのウガンダ側の維持管理能力を十分に勘案すると共に、緊急不測の事態に対処するための予備費の確保を義務付けることが必要である。また、案件実施中にその維持管理能力の育成・強化を図り、更に案件終了後の維持管理能力不足を補うフォローアップ体制を明確にすることも重要である。

日本の支援が PEAP で掲げた「成長を通じた貧困削減」やモニタリング指標の達成にどれだけ貢献したか、また、MDGs や各セクター戦略計画にある指標達成にどの程度貢献しているかを定量的に計測するのは困難である。しかし、コメ振興プログラムでは、ネリカ米の作付面積の飛躍的拡大や、研修受講農民の増大など、援助案件の周辺地域にまでインパクトが波及している例が認められた。

1 ここでは同一セクターの案件群の連携について言及しているが、個々のセクター内のプロジェクト(案件)群の組合せだけでなく、異なるセクター間の連携も考えられる。例えば、農業セクターと工業セクターとの連携により、農産品加工(農業セクターのアウトプットの加工、パッキング類の製造など)、農村工業、農業サポーターインダストリー(農機具の製造・修理、肥料・殺虫剤の製造、各種パッキング=袋類など農業セクターへのインプット類の製造)などの振興を図ることが考えられる。

なお、現地調査において、援助担当の財務・計画・経済開発省 (MoFPED: Ministry of Finance, Planning and Economic Development) 次官より、「日本の援助案件は目的を明確にしており、しかも付加価値の高いプロジェクトを実施しており、有益な効果をもたらしている」との評価を得ている。

1-1-3 政策策定・実施プロセスの適切性に関する評価

1. 政策策定プロセスの適切性

政策策定のプロセスとして、第 1 回経済協力政策協議は PEAP が策定された年と同じ 1997 年に行われたが、第 2 回協議は PEAP の第 1 次改訂 (2000 年) の 6 年後、第 2 次改訂 (2004 年) の 2 年後の 2006 年に開催されている。1997 年から 2006 年までの間に、ウガンダにおける開発政策課題は「貧困削減中心」から「成長を通じた貧困削減」へとシフトした。この間、ウガンダの開発重点分野における大幅な変化は見られなかったため日本の援助政策内容が妥当性を欠くことはなかったが、よりプロセスの適切性を高めるためには、経済協力政策協議はウガンダの国家開発政策の発表や改訂の都度、実施されるのが望ましい。

ただし、1997 年及び 2006 年の両協議とも、ウガンダ政府側の援助統括機関である MoFPED が中心となって、関係省庁からの幅広い参加を促した。1997 年の協議では日本側からの出席者は現地大使館関係者に限られていたものの、全体会議の後、ウガンダの関連省庁との個別協議を開催するなど、策定プロセスにおいてウガンダ政府の意向を汲み取るための努力が続けられた。また、現地 ODA タスクフォースが発足した 2005 年以降は、2006 年の協議に現地大使館関係者及び JICA 関係者が参加して重点分野が合意され、協議内容についても日本の対ウガンダ経済協力方針に反映されたことから、政策策定プロセスはおおむね適切であったと考えられる。しかし、政策策定プロセスの適切性をより高めるためには、「1-2 提言」部分で述べるように検討あるいは改善の余地がある。

2. 政策実施プロセスの適切性について

大使館開設や JICA ウガンダ事務所の人員体制が整ってきたのは比較的最近であり、政策策定段階においては、実施体制についてはまだ整備されていなかった。ウガンダに対する支援が急速に拡充し、日本の現地実施体制の陣容についても近年整備されてきたが、人員は微増にとどまっている (ウガンダにおける大使館や JICA 事務所の開設時期については、「表 3-5: ウガンダ国家開発に関するウガンダ・日本関係概略史」参照)。

援助協調のため、日本は 10 を超える様々なレベルのウガンダ政府やドナーとの会合に参加している。しかし、会議においては必ずしも活発に発言をしているわけではなく、人員不足の中、援助協調会議には満遍なく参加していることは評価できるが、さらなる積極性を期待するドナーもあり、日本側からの情報発信を希望する声が聞かれた。

欧州のドナー諸国が実施する財政支援型援助と、日本・米国が実施するプロジェクト型援助は、どちらも一長一短があり (「表 6-7: プロジェクト型支援と財政支援の長所と短所」参照)、近年、どちらを支持するグループも 1990 年代のように自説を強硬に主張する立場

はとっていない。

ウガンダ政府内の省庁や支援ドナーからは、開発案件の種類・特徴・フェーズ、実施するカウンターパートのキャパシティ・行財政能力などに応じて、ウガンダのニーズに合ったより高い効果が望める支援内容を想定しつつ、財政支援とプロジェクト型支援の連携を図っていくことが望ましい、という意見が現状大勢を占めた。

1-2 提言

本評価結果から得られた教訓を基に、以下に「対ウガンダ援助政策の改善に係る提言」、「対ウガンダ援助実施体制の改善に係る提言」、ウガンダ以外の援助国も対象とする「ODAの効果的・効率的実現に係る提言」をまとめる。

1-2-1 対ウガンダ援助政策の改善に係る提言

1. 対ウガンダ ODA の戦略的位置付けを明確化する。そのために、現地 ODA タスクフォースを支援する学術研究者、民間企業関係者を含む意見交換の拠点（「拡大タスクフォース（仮称）」）を設置する。

ODA の政策・戦略は、日本の国家戦略（国民益²）だけではなく、国際益を通じて決められるため、ウガンダに対しても ODA の戦略的位置付けをする際は、広い視野からの検討が必要となる³。

ウガンダを取り巻く様々な内外の状況は、1986 年のムセベニ政権成立以降、大きく変化した。その変化とそれが ODA に対して持つ意味合いについて十分に検討し、ウガンダに対する日本としての ODA の位置付け、アフリカ全体の中での対ウガンダ ODA の重要性をより明確化する必要がある。特に今後注視すべき点は、内政面では NRM 政権の長期化による弊害（2011 年 2 月の大統領選挙によりムセベニ大統領の四選が確定した）がある。外交面では大湖地域（Great Lake Region）の平和と安定への貢献、AU の平和維持軍への派兵、EAC の共同市場化の促進、更にはウガンダと日本が外交上重視する諸国（米国、欧州連合（EU: European Union）諸国など）との関係性等がある。経済面では西部地域の原油発見（埋蔵量 25 億バレル、日産 10 万バレル）等が今後の開発の進展度合いに影響を与えるものと考えられる。

援助の戦略的位置付けを検討するためには、長期にわたってウガンダの政治・経済・社会状況を調査し、現況分析、将来予測などが的確にできる学術研究者、民間企業関係者等の貢献が不可欠である。これらの人々と、在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所との意見交換の場（例えば「拡大タスクフォース（仮称）」）があれば、ここを拠点として、より適切な対ウガンダ援助戦略の策定ができるものと考えられる⁴。

《→本報告書 第 3 章》

2 資源、エネルギー、食料、安全保障、貿易・投資、国連の一票など

3 GRIPS「新しい日本の ODA」マニフェストより（「新しい日本の ODA」を語る会、2007 年 10 月）

4 過去には JICA ウガンダ事務所がまだ JOCV 調整員事務所であった時に、「ウガンダの会」という名称で非公式の場が設けられていた。

2. 対ウガンダ援助政策の枠組みを確立し、早急に国別援助方針を策定・公表する。

日本はウガンダに対し、これまで国別援助方針⁵あるいはそれに類する文書を明文化してこなかった。したがって、日本の対ウガンダ援助は、1997年及び2006年の経済協力政策協議で確認・合意された内容を基に作成された事業展開計画(ローリングプラン)に沿って、重点4分野(人的資源開発、基礎生活向上、持続的経済成長、農業開発)を中心に実施されてきた。対ウガンダ国別援助方針については策定中であるが、現在、「ODAの在り方に関する検討 最終とりまとめ」の結果を受けて策定プロセス自体が見直され、中断されている。

日本の援助政策の枠組みは、上位から順に並べるとODA大綱、ODA中期政策、国別援助方針、事業展開計画、個別のプログラム・プロジェクトの計画から成っている。その中で国別援助方針は、具体的な案件策定の指針となるだけでなく、援助政策の評価基準の拠りどころともなるものである。したがって、将来の援助政策評価のためにも速やかに国別援助方針あるいはそれに類する文書を策定すべきである。

ウガンダ政府と在ウガンダ日本大使館及びJICAウガンダ事務所との対話・意見交換は日常的に行われているものの、経済協力政策協議という形では、過去13年間でわずか2回しか行われていない。両政府間相互の協調関係を構築し、中長期的展望の下、個別プロジェクトごとの協議ではなく、重点開発課題の解決に向けた包括的かつ戦略的開発協力プログラムを策定するためには、国別援助方針はもっとも有効な文書であり、より広範囲にわたる援助関係者との情報共有も可能となる。

経済協力政策協議実施当時のウガンダは、アフリカ諸国の中でも援助対象国として高い優先度が与えられてこなかったのは事実である。しかしながら、現在、中所得国への転換を目指し、日本からの対ウガンダ支援が増額傾向にあることを考慮すると、支援の拠りどころとなる国別援助方針の策定と、日本側外務省・JICA、ウガンダ政府、他ドナー等といった関係者への公表は急務である。これにより、先方政府、関係機関に対して、日本の支援の方向性を目に見える形で提示でき、まさにグローバル・パートナーシップの促進を図ることが可能となる。

《→本報告書 第4章》

3. 戦略的開発協力プログラムの形成促進に努力する。

日本の援助がより効果的となるためには対ウガンダ援助の位置付けを明確化した上で、優先的に協力すべき分野の選択が求められる。そのうえで重点開発課題の解決に向けた包括的・戦略的開発協力プログラムを作成することが期待される。特に2008年のTICAD IVの4本柱の1つである「成長の加速化」に沿って案件形成を図る際には、1)国境を越えた広域経済インフラ(運輸、電力)の構築、2)アフリカ稲作振興のための共同体(CARD: Coalition for African Rice Development)の推進による稲作を中心とした農業生産性の向

5 「国別援助計画」は制度見直しにより、2011年1月より「国別援助方針」へ名称変更となった。(外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo_m.html)

上、食糧増産支援、3)貿易・投資・観光促進／官民連携促進のための基盤整備、人材育成、といった視点をプログラム化していくことが求められている。

こうした協力プログラムの策定によって、技術協力と資金協力(有償・無償)の連携や、他ドナー・機関との連携・協調が促進され、事業の迅速化と戦略的实施が可能になると考えられる。また、「コメ振興プログラム」のように、プログラム化の中で異なったスキーム同士が直接連携し、より高い相乗効果を発揮することも期待される。

《→本報告書 第5章》

4. 積極的な情報開示と継続的な対話を通して、他ドナーとの協議・調整を強化する。

ウガンダに対する援助政策の策定段階において、日本側は他ドナーの動向を検討するため、ドナー協調のメカニズムへ定期的に関与してきたことが確認された。しかし、現地でのヒアリングによれば、セクターによって異なるものの、主要ドナーによる日本の経済協力量針の周知度は低く、また政策策定のために直接対話が行われた事実は今回の調査では確認できなかった。したがって、他ドナーとの関与の度合いについては、より積極性が望まれる。

他ドナーとの調整は、セクター会合とは別の個別のチャンネルを通じて実施しているということであるが、国際協力銀行(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)の海外経済協力部門と JICA の統合により、技術協力と無償、円借款の3スキームを兼備した新 JICA の存在感は高まっており、今後は、積極的な情報開示と継続的な対話を通して、他ドナーや関係機関との協議・調整を強化する必要がある。これにより、日本独自の援助の明確な姿勢を国際社会に発信できることになる。特に、他ドナーから要望の高かった支援活動の計画段階での情報(日本の対ウガンダにおける活動の進捗報告や今後の計画等)の開示が実現すれば、他ドナーとの調整・協調がより円滑に進展すると考えられる。例えば、米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)は日米協力という枠組みも依然として認識しており、現在のところ、ウガンダでは具体的活動はないものの、個別プロジェクトに係る日本側からの連携の提案は歓迎するとの立場である。

《→本報告書 第6章》

5. 重点支援分野を選定するに当たっては、ウガンダ側の要望との調和化を図る。そのための関係者との継続的対話を促進する。

1997年第1次PEAPが策定された頃の日本の対ウガンダ支援の内容を見ると、ウガンダ側の要望を重視した上で重点分野を決めたというよりも、むしろ日本側が支援したい分野をより優先したことが窺える。例えば1997年の経済協力政策協議では、日本側の掲げた重点分野は、「基礎インフラ整備(道路、電力等)」「人的資源開発(教育)」「基礎生活支援」「農業開発」となっていた。つまり、日本側の各々の重点分野は、ある意味で、ウガンダ側のどんな要望もカバーできる非常に幅広い分野指定となっており、重点分野の「選択」と「集中」がなされていなかったと考えられる。

当時はまだ駐ウガンダ本任大使赴任前であったこと、また JICA 事務所もなかったため、開発ニーズの確認や関係者との日常的な対話が不十分であったことは否めない。

JICA 事務所が開設され、現地体制が整ってきた 2005 年以降、状況は改善されてきてはいるものの、今後も相手方関係者との継続的対話による開発ニーズの発掘・確認を通して、日本側の重点分野の「選択」と「集中」を図っていくことが求められる。



保健省でのインタビュー

《→本報告書 第 6 章》

1-2-2 対ウガンダ援助実施体制の改善に係る提言

1. 現地実施体制の整備・強化を図る。特に、現地 ODA タスクフォースの機能の拡充・強化、及び現場主義の強化を推進する。

日本の援助体制全般において、現地機関への権限委譲は近年進みつつあるものの、依然、更なる進展が望まれる。他のドナーからは、日本の機関は、日本の対応に関する決定権が現地にないため、東京(本省・本部)へ常にお伺いを立てる必要があり、案件形成や承認において「時間がかかる」という苦言も少なからず呈された。こうした課題に対しては、現地 ODA タスクフォースの機能の拡充・強化や現場主義の強化が必要である。

(1) 現地 ODA タスクフォースの機能の拡充・強化

ウガンダ側のニーズに合致した援助を実施するためには、現場での情報収集、分析、調整能力が不可欠であり、そのための体制として現地 ODA タスクフォースの役割が非常に重要となってくる。

現地 ODA タスクフォースを強化するには、現地 ODA タスクフォースに、機会があるごとに、現地事情に明るい学術研究者、民間企業関係者など民間代表者を招くことも一案である。前述の学術研究者、民間企業関係者を交えた「拡大タスクフォース(仮称)」を活用することも一考に値する。特に現在、対ウガンダ国別援助方針が策定準備中であることから、学術研究者による広角的視野からの貢献は非常に重要である。また、ウガンダの国家開発計画(NDP)において、重点分野が貧困削減路線から経済成長路線へと移行し、経済競争力強化の立場から生産投入財の開発・活用に役立つ科学、技術、革新、情報通信技術(ICT: Information and Communication Technology)への関心が高まっていること、また、TICAD IVにおいても民間投資倍増がうたわれていること等を考慮すると、民間企業関係者からの意見も尊重すべきである。

(2) 現場主義の強化

「現場主義の強化」のためには、現地 ODA タスクフォースの事務局機能を担い、その活動を主導する立場にある JICA の現地事務所の組織・機能の更なる強化が必要である。ウガンダの場合、JICA 事務所の設立は 2006 年と歴史が浅いため、職員の数も少ない。特に、今後他ドナーとのパートナーシップの強化、財政支援とプログラム型支援の連携、NGO や市民社会との連携強化、情報開示の促進など新たな挑戦に対処するには、人員増加を図るか、各々についてどのように実施するのか、明確なシステムを構築する必要がある。また、「有償、無償、技協の 3 スキームの効果的運用」、「地域国際機関・地域経済共同体との連携による広域案件の実施強化」、「地域の安定、平和に資する復興・開発支援機能の強化」など柔軟な実施体制が求められている⁶。事務所機能の一層の効率化・強化のためには現地人材の活用促進も含め、業務環境の更なる改善推進が必要である。また、広域案件の形成と実施促進のために、JICA のケニア事務所、タンザニア事務所、ウガンダ事務所が更に緊密に連携することが望まれる。

《→本報告書 第 6 章》

2. NGO 及び市民社会との連携・協力関係を強化する。

1997 年と 2006 年の二度にわたって対ウガンダ経済協力政策協議が実施されたが、これらは省庁レベルの協議であり、直接市民社会と対話が持たれたわけではない。また、ウガンダの市民社会においても日本の ODA の貢献度は余り知られていない。ただ、そうした中、TICAD IV のフォローアップの一環で、NGO フォーラムを通じて市民社会との意見交換や、アフリカ市民協議会(CCfA)と現地 JICA 事務所・大使館との対話が開始されている。

CCfA は TICAD IV(横浜)にも参加し、限られた範囲ではあるが青年海外協力隊と合同で調査業務を実施した実績もあり、現在、更なる活動を展開したいという強い意欲を持っている。しかしながら、事務所員や運営資金の不足といった課題を抱えており、日本としては、今後、NGO や市民社会との更なる協調強化のため、こうした NGO を支援し、活性化する努力が求められている。

NGO 及び市民社会との連携・協調は、地方農村部で包括的かつセクター横断的なコミュニティ開発を実施する場合、あるいは復興支援や平和構築等の活動を展開する場合、非常に有力な支援組織となりうる。2008 年の TICAD IV においても持続的経済成長と貧困削減を推進するためには、貿易投資・インフラ整備・農業を含む幅広い真のパートナーシップの構築が必要であると提起されている。

日本はウガンダにおいても、地域の活性化や経済的自立を促進するため、一村一品運動やコミュニティベースでの社会サービス(食糧事情、保健・衛生、学校教育等)の提供に協力しており、早急に NGO・市民社会との連携を強化する必要がある。いずれにせよ、よ

6 JICA「アフリカ地域事業展開の方向性(平成 21 年版)」

り一層の改善に当たっては、現地オフィサーの活用や JICA 帰国研修員による同窓会の活用等、現場での限られた人員の中での創意工夫が必要である。

《→本報告書 第 6 章》

1-2-3 ODA の効果的・効率的実現に係る提言

1. 財政支援型援助とプロジェクト型援助のより柔軟な連携促進を図る。

欧州のドナー諸国が実施する財政支援型援助と日本・米国が実施するプロジェクト型援助は、どちらも一長一短があり(「表 6-7:プロジェクト型支援と財政支援の長所と短所」参照)、近年、どちらのグループも 1990 年代のように自説を強硬に主張する立場はとっていない。ウガンダ政府の公式の立場は財政支援が望ましいとしているが、実際の反応は、政府機関によっても異なる。首相府のように実際の活動現場を持たないところは財政支援の積極的支持の立場に立っているが、保健省のように実際の活動を抱えているところでは、財政支援でもプロジェクト型支援でもどちらも歓迎するという、より現実的で柔軟な姿勢を示している。また、セクターを管轄する省庁は、一般財政支援という形で、政府の全体予算の中で、援助資金がセクターにどのように配分されるのかが不透明になることは避けたいというのが本音のようであり、一般財政支援(General Budget Support)ではなく、むしろセクター財政支援(Sector Budget Support)を歓迎している⁷。さらに、インフラ整備などはプロジェクト型で、またインフラの維持管理費用は財政支援で、といったように両方実施してほしいとの要望も聞かれた。

日本の場合、ウガンダに対しては、これまで行財政能力の脆弱さ、汚職の頻繁な発生、モニタリング・コストが大きいこと、また、国内納税者への説明責任等を理由として、財政支援型援助とは一定の距離をとりつつ、援助協調の潮流とは常に共存関係を維持してきた。2006 年の経済協力政策協議においても、援助実施上の留意点の中で、「援助協調、調和化」、「財政支援の導入」を掲げており、またアフリカ開発銀行(AfDB: African Development Bank)や世界銀行との協調融資の事例もあり、日本側は、今後、積極的に、また適切・柔軟に援助協調に取り組む姿勢を表明している。従来のプロジェクトごとの案件選択ではなく、中長期的な立場からの戦略的協力プログラムの策定、同プログラム案件の一括採択・実施へと転進するためにも、今後、財政支援型援助とプロジェクト型援助のより柔軟な連携促進を図ることが必要である。その際、ウガンダ政府の省庁、支援ドナー、案件の種類・特徴・フェーズ、実施カウンターパートの能力等にあわせて、両者の連携を図ることが望まれる。

《→本報告書 第 6 章》

7 ウガンダへの財政支援の種類については、第 6 章「Box 6-3 プロジェクト型支援と財政支援」参照。

2. 小額援助でも大きな成果を生む効率性の高い ODA についての研究を促進するため、JICA の研究調査機能を強化する。

対ウガンダ援助での日本のような援助割合の少ない国にとっては、いかに少ない援助額で大きな成果を生み出すか、グッド・プラクティスを含む研究が必要である。このため、JICA の研究調査機能の強化を図り、こうした援助戦略に関する政策提言、研究活動並びに研究成果の発信を図るべきである。



草の根無償 エイズ孤児識字教育
(Ashinaga Uganda)

例えば、ウガンダの経験からは、以下のような研究課題を挙げることができる。

(1) 戦略的組合せ、戦略的順序付けに関する研究

同一セクター内あるいは同一プログラム内における、異なるスキームの効果的な組合せ、個々のプロジェクトの効果的組合せ、諸スキームやプロジェクトの効果的・効率的実施の順序付け。

(2) 農業・工業・インフラ等セクター間の組合せ

例えば、グッド・プラクティスとして、ネリカ米の増産(農業セクター)+インプットとアウトプット関連工業の振興(産業セクター)+ネリカ米産地のインフラ整備(インフラセクター)が挙げられる。

(3) 財政支援とプロジェクト型支援の効果的な組合せ

セクターごとに、効果的な両組合せを研究・検討する。関連の内容として、前述「1-2-3 ODA の効果的・効率的実現に係る提言」の 1.参照。

《→本報告書 第 5 章》

3. 政策決定プロセスの効率化

日本の援助は、決定から実施(具体化)までは迅速にとりかかることができるが、要請から決定(採択)までに時間がかかりすぎるという認識が依然として相手国関係者に根強く残っていたことが判明した。時間は、特に途上国に対する援助にとって貴重な要素と見なすことができ、決定までに時間がかかりすぎるということは、援助国が相手国(被援助国)に対し時間的負担を強いることになる。近年では、新興国による迅速な援助対応が具体化しており、日本として適切なタイミングに配慮をした政策決定プロセスの効率化が求められる。こうした課題の克服のためには、現地(特に JICA 事務所)への更なる権限移譲、諸プロセス・諸手続きの更なる簡素化などが必要とされている。

《→本報告書 第 6 章》

4. 政策策定プロセスの標準化・文書化を図る。

対ウガンダ援助政策策定のプロセスについては、文書化された資料が乏しく、また、担当者の異動等により得られる情報が限られている。そのため、援助政策がどのようなプロセスで策定されるのか、ある程度標準化し、実際に行われたプロセスを文書化することは、日本側の援助実施関係者にとって、今後の政策策定プロセスの適切性・迅速性を向上させるだけでなく、その後行われる援助政策の評価の精度を高める上でも重要である。

《→本報告書 第6章》

表 1-1: 提言内容・優先度・提言先一覧

提言内容	優先度	主な提言先
対ウガンダ援助政策の改善に係る提言		
対ウガンダ ODA の戦略的位置付けを明確化する。そのために、現地 ODA タスクフォースを支援する学術研究者、民間企業関係者を含む意見交換の拠点(「拡大タスクフォース(仮称)」)を設置する。	早期に実行	在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所
対ウガンダ援助政策の枠組みを確立し、早急に国別援助方針を策定・公表する。	早期に実行	外務省担当課
戦略的開発協力プログラムの形成促進に努力する。	早期に実行	外務省担当課
積極的な情報開示と継続的な対話を通して、他ドナーとの協議・調整を強化する。	早期に実行	在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所
重点支援分野を選定するに当たっては、ウガンダ側の要望との調和化を図る。そのための関係者との継続的対話を促進する。	早期に実行	在ウガンダ日本大使館、外務省担当課
対ウガンダ援助実施体制の改善に係る提言		
現地実施体制の整備・強化を図る。特に、現地 ODA タスクフォースの機能の拡充・強化、及び現場主義の強化を推進する。	早期に実行	在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所
NGO 及び市民社会との連携・協力関係を強化する。	早期に実行	在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所
ODA の効果的・効率的実現に係る提言		
財政支援型援助とプロジェクト型援助のより柔軟な連携促進を図る。	中期的に実行	外務省担当課、在ウガンダ日本大使館
小額援助でも大きな成果を生む効率性の高い ODA についての研究を促進するため、JICA の研究調査機能を強化する。	中期的に実行	JICA 本部
政策決定プロセスの効率化	中期的に実行	外務省担当課
政策策定プロセスの標準化・文書化を図る。	中期的に実行	外務省担当課

注： 早期が 1 年以内、中期が 2～3 年以内、長期はそれ以上。