

## 第6章 「政策策定・実施プロセスの適切性」に関する評価結果

本章では、対ウガンダ援助政策の策定と実施プロセスが適切であったかどうかを評価する。

### 6-1 政策策定プロセスの概要

1997年の経済協力政策協議は、第1次貧困撲滅行動計画(PEAP: Poverty Eradication Action Plan)策定後、それに沿って日本の対ウガンダ支援が行われるよう、その方向性を定めるため開催された。在ウガンダ日本大使館、在ケニア日本大使館関係者が協議に参加していたが、外務省本省からの出席はなかった。それぞれの経済協力政策協議の議題は、政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)を巡る動向・現地ニーズ等を踏まえ、大使館と外務省にて協議した上で、ウガンダ政府と協議して決定された。<sup>61</sup>

その全体会議においては、ウガンダ側からは、計画予算担当国務大臣、財務・計画・経済開発省(MoFPED: Ministry of Finance, Planning and Economic Development)次官他関係者、日本側は在ケニア日本大使館関係者、在ウガンダ日本大使館関係者が参加した。個別協議としては、基礎インフラ、人的資源開発、基礎生活支援、農業開発に関する協議がそれぞれの担当省庁と持たれた。<sup>62</sup>

また、対ウガンダ援助政策は、経済協力開発機構(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)-開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)で1996年に採択された新開発戦略を重視し、本開発戦略の趣旨をウガンダ政府及びドナー間で共有し、互いに協調して可能な限り支援を遂行していくという方針にのっとり策定された。1997年と2006年の経済協力政策協議の協議プロセスの概要については表6-2に比較表をとりまとめた。

1999年に実施されたプロジェクト確認調査での協議はJICA本部からの人員参加のもと行われたが、資料が残っていないため、1997年の経済協力政策協議の内容がどのようにプロジェクトレベル協議に反映されたかは確認できなかった<sup>63</sup>。

2006年の経済協力政策協議は、2004年の第3次PEAPの変化に合わせて日本の支援の方向性をウガンダ側と再確認・合意するために開催された。第3次PEAPにおいては、市民社会との対話が強調されている他、目標ごとに課題と制約、戦略、アウトカム指標と目標値、政策措置が詳細に定められているなど、モニタリング及び評価指標が取り入れられている。同協議にはウガンダ側からは、財務・計画・経済開発省(MoFPED)、エネルギー・鉱物資源省、公共事業省、観光・貿易・産業省など関係省庁の代表が、日本側からは在ウガンダ日本大使館、JICAウガンダ事務所関係者が参加した。2006年の経済協力政策協議にも外務省本省からの出席はなかったが、1997年の協議同様、ODAを巡る動向・現地ニーズ等を踏まえ、大使館と外務省で合意した後、ウガンダ政府と協議して議題が決定された<sup>64</sup>。

対ウガンダ援助政策である「対ウガンダ国別援助方針」については、現在、「ODAの在り方

61 2010年11月外務本省ヒアリング

62 1997年7月経済協力政策協議全体協議概要

63 2010年11月JICA本部及びJICAウガンダ事務所ヒアリング

64 2010年11月外務本省ヒアリング

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の見直しを行っており、策定作業は一時中断している。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4分野、そして地域としては北部地域への支援を中心に、実施することになっている。こうした方向性のもと現在は、外務省ホームページで公開されている事業展開計画（ローリングプラン）が対ウガンダ支援の拠りどころとなっている。<sup>65</sup>

他方、JICAも内部資料である国別事業実施計画を作成している。また、JBICもJICAに統合されるまで国別事業実施方針を策定していた。JICAの国別事業実施計画（非公開の内部執務資料）は、2006年の改訂版が最新版となっており、2006年の経済協力政策協議で合意された4分野を重点支援分野とし、現地ODAタスクフォースを中心に作成された。また、JBICの国別業務実施方針は、JICAと統合するまで、JBIC主導で作成されていた<sup>66</sup>。

表 6-1: 日本の対ウガンダ援助政策、方針、計画について記されている文書一覧

文書名	主管	ステータス、最新版
国別援助方針	外務省	未策定。策定作業は中断。
事業展開計画	外務省	外務省ホームページに日本語版と英語版を公開。最新版: 2009年5月
国別事業実施計画	JICA	内部執務資料。最新版: 2006年8月
JICA 事業概要	JICA	内部執務資料。最新版: 2010年7月
国別業務実施方針	JBIC(当時)	内部執務資料。最新版: 2007年1月

出所: 2010年11月外務本省、JICA本部、JICAウガンダ事務所ヒアリング及び提供資料をもとに評価チームにて作成。

表 6-2: 1997年・2006年経済協力政策協議プロセス対比表

	1997年経済協力政策協議	2006年経済協力政策協議
タイミング	1997年PEAP策定後	2000年、2004年と2回のPEAP改訂後
議題	ODA政策全般(アフリカ開発会議(TICAD: Tokyo International Conference on African Development) II、ODA大綱等) 対ウガンダ経済協力方針(援助重点分野を含む全体方針、個別案件等)	ODA政策(2003年改訂版ODA大綱)、グリーンイーグルズ・サミットにおけるコミットメント、MIRAIイニシアティブ(Minimal Interest Rate Initiatives for low-income LDCs)、TICADIII等の説明 対ウガンダ経済協力方針(援助重点分野再合意、援助協調等)
議題の決定方法	ODAを巡る動向・現地ニーズ等を踏まえ、大使館と外務省にて協議した上で、ウガンダ政府と協議して決定	
参加者	ウガンダ側(全体協議): 計画予算担当国務大臣、MoFPED次官他関係者 ウガンダ側(個別協議): 地方省、電力:ウガンダ電力公社、教育省、保健省、労働省、環境保全局、農業省関係者 日本側: 在ケニア日本大使館関係者、在ウガンダ日本大使館関係者 外務本省からの参加はなし。	ウガンダ側: MoFPED(投資担当国務相、総務担当国務相、事務次官)、エネルギー・鉱物資源省、公共事業省、観光・貿易・産業省など関係省庁の代表など10数名 日本側: 在ウガンダ日本大使館、JICAウガンダ事務所関係者14名 外務本省からの参加はなし。
現地体制	在ケニア日本大使館兼轄。 同年(1997年)在ウガンダ日本大使館開設。	2003年在ウガンダ日本大使館に本任大使配置 2005年JICAウガンダ駐在員事務所開設、現地ODAタスクフォース設置

出所: 1997年及び2006年経済協力政策協議報告、外務本省、JICA本部、在ウガンダ日本大使館、JICAウガンダ事務所ヒアリング結果をもとに評価チーム作成

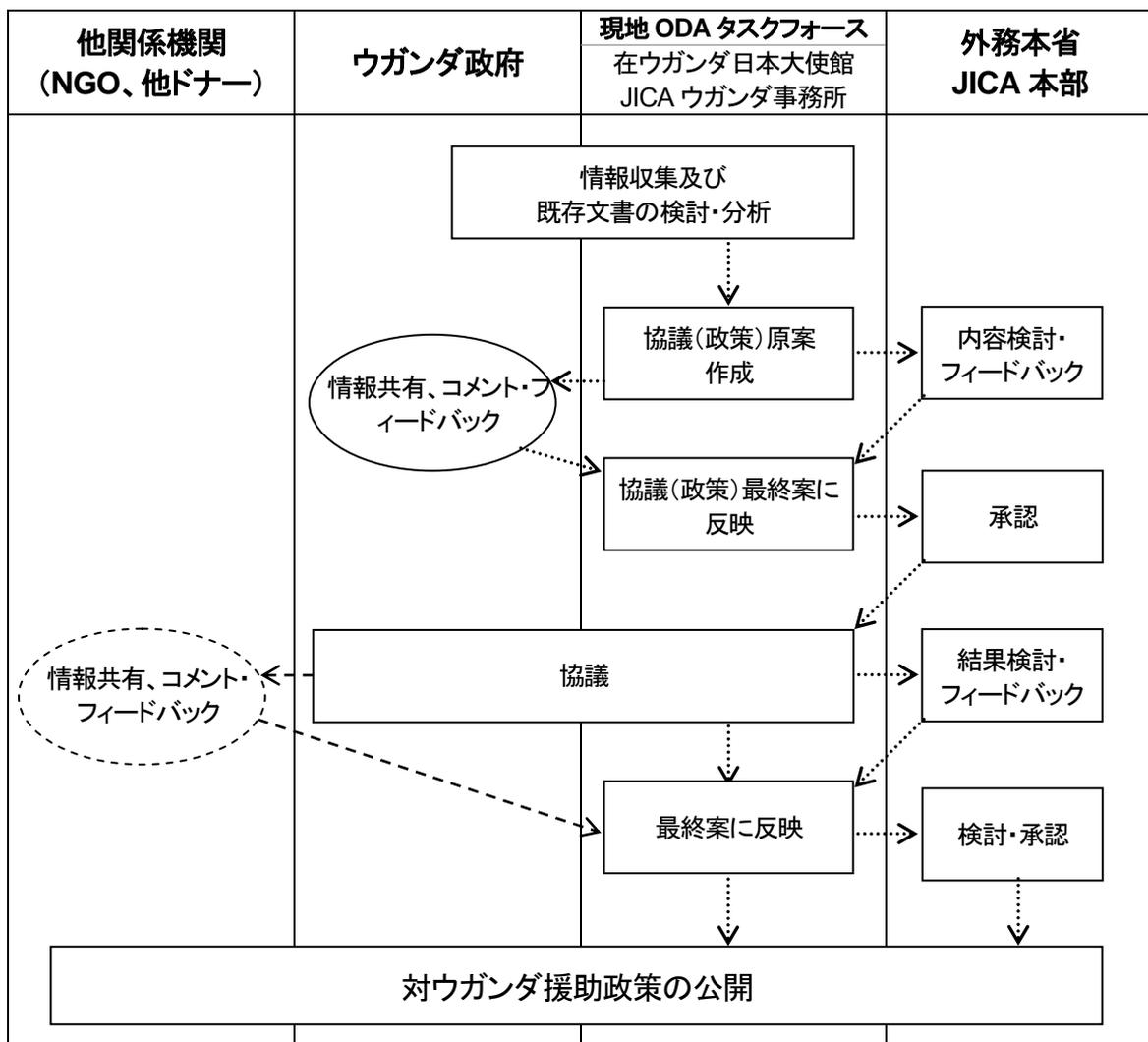
65 2010年11月外務本省、2010年12月元ウガンダ大使館員ヒアリング

66 2010年11月JICA本部ヒアリング

## 6-2 日本の対ウガンダ政策策定プロセス

日本の対ウガンダ援助の政策策定プロセスについて下図にとりまとめた。政策策定プロセスに関して得られる情報が限られているため、両経済協力政策協議の会議概要及び国内外の外務省や JICA 関係者(当時の関係者を含む)から聴取した内容を中心に同プロセスの確認を行った。

ヒアリング結果を総合すると、日本の対ウガンダ援助政策策定プロセスにおいて、政策協議や援助政策は、現地 ODA タスクフォース(在ウガンダ日本大使館、JICA ウガンダ事務所)が原案を作成し、それぞれ外務本省及び JICA 本部にて内容を検討し、ウガンダ政府との調整の後、協議(政策)の最終案に反映されている。協議結果は、外務本省及び JICA 本部にて再検討された上、援助政策に反映されている。図 6-1 に示されるように、非政府組織(NGO: Non-Governmental Organisation)や他ドナーに対しても、協議結果についての情報共有、コメント/フィードバックがなされるべきであるが、現在、他関係機関との間で日本の対ウガンダ援助政策に関する直接の調整は実施されていない。



出所： 2010 年 11 月外務本省、JICA 本部、JICA ウガンダ事務所ヒアリング及び提供資料をもとに評価チームにて作成。

図 6-1: 日本の対ウガンダ援助政策策定プロセスフローチャート(イメージ図)

### 6-3 現地実施体制

#### 6-3-1 在ウガンダ日本大使館と JICA ウガンダ事務所の実施体制

大使館開設及び JICA 駐在員事務所開設時の現地実施体制は、対ウガンダ援助の規模がそれほど大きくなかったこともあり、少ない人員体制であった。最初の経済協力政策協議が開催された 1997 年は、在ウガンダ日本大使館が開設された年に当たり(在ケニア日本大使館の兼轄)、青年海外協力隊(JOCV: Japan Overseas Cooperation Volunteers)調整員事務所さえも開所していなかった(現地実施体制の変遷については表 3-5 の年表を参照)。

在ウガンダ日本大使館は 1997 年に開設されたが、当初、同国に JICA 事務所が設置されていなかったため、JICA 職員 1 名が経済協力班長として大使館に出向していた。現在、経済協力を担当する経済協力班には、経済協力班長、専門調査員、経済協力調整員の 3 名、草の根無償担当の外部委嘱員 4 名(邦人 2 名、現地委嘱員 2 名)が配置されている。

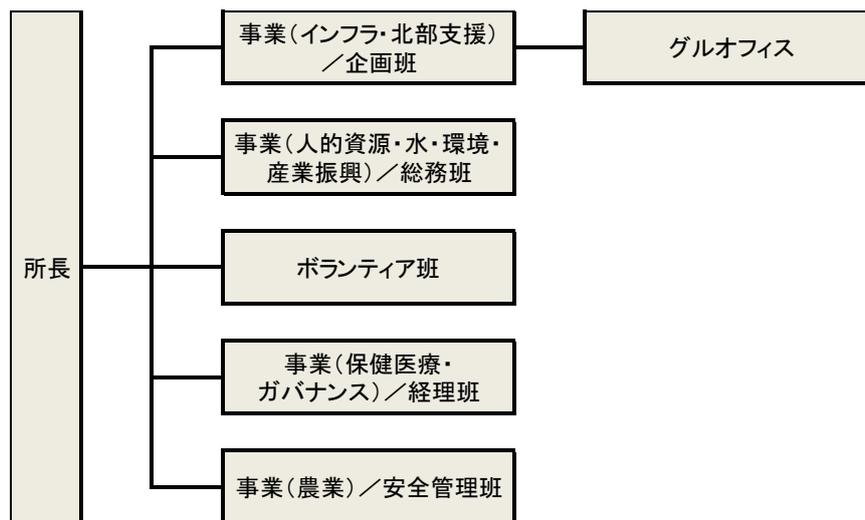
一方、JICA の現地事務所は当初ケニア事務所の兼轄下にあり、ウガンダにはボランティア調整員事務所が設置されていたが、2005 年に駐在員事務所となり、2006 年 4 月にはケニア事務所の兼轄を外れ、JICA ウガンダ事務所となった。

2005 年に駐在員事務所となった時点では、所長(ただし、当時の名称は首席駐在員兼ケニア事務所次長)以外はボランティア調整員が 2 名、企画調査員 1 名、ナショナルスタッフが 2 名の小さな事務所であった。その後、在外事務所への移行化に伴い、日本から派遣される所員は、2005 年 6 月、2006 年 3 月、2006 年 5 月ごろに 1 名ずつ増え、あわせて教育、保健、財政担当の企画調査員も 1 名ずつ赴任している。

2010 年 10 月 1 日時点における JICA ウガンダ事務所の人員体制は、下表のとおり職員 5 名、ボランティア調整員 6 名、企画調査員 4 名で、現地職員を含め総数は 41 名である。所長を筆頭に、「事業(インフラ・北部支援)／企画班」、「事業(人的資源・水・環境・産業振興)／総務班」、「ボランティア班」、「事業(保健医療・ガバナンス)／経理班」、「事業(農業)／安全管理班」の 5 班からなっている。また、2009 年 8 月からは、ウガンダ北部地域復興支援プログラムの活動拠点として北部のグルに拠点が新設され、企画調査員が常駐している。このように、過去 5 年間に於いてウガンダの JICA ウガンダ事務所体制は急速に整備されてきた。

表 6-3: JICA 事務所の人員変化

2005 年(首席駐在員事務所)	2010 年 10 月(JICA ウガンダ事務所)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・所長</li> <li>・ボランティア調整員 2 名</li> <li>・企画調査員 1 名</li> <li>・ナショナルスタッフ 2 名</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所長</li> <li>・職員 4 名</li> <li>・ボランティア調整員 6 名</li> <li>・企画調査員 4 名</li> <li>・経理支援要員 1 名</li> <li>・健康管理員 1 名</li> <li>・現地職員 24 名</li> </ul>
計 6 名	計 41 名



出所: JICA ウガンダ事務所提供資料を評価チームがアレンジ

図 6-2: JICA ウガンダ事務所業務分掌表

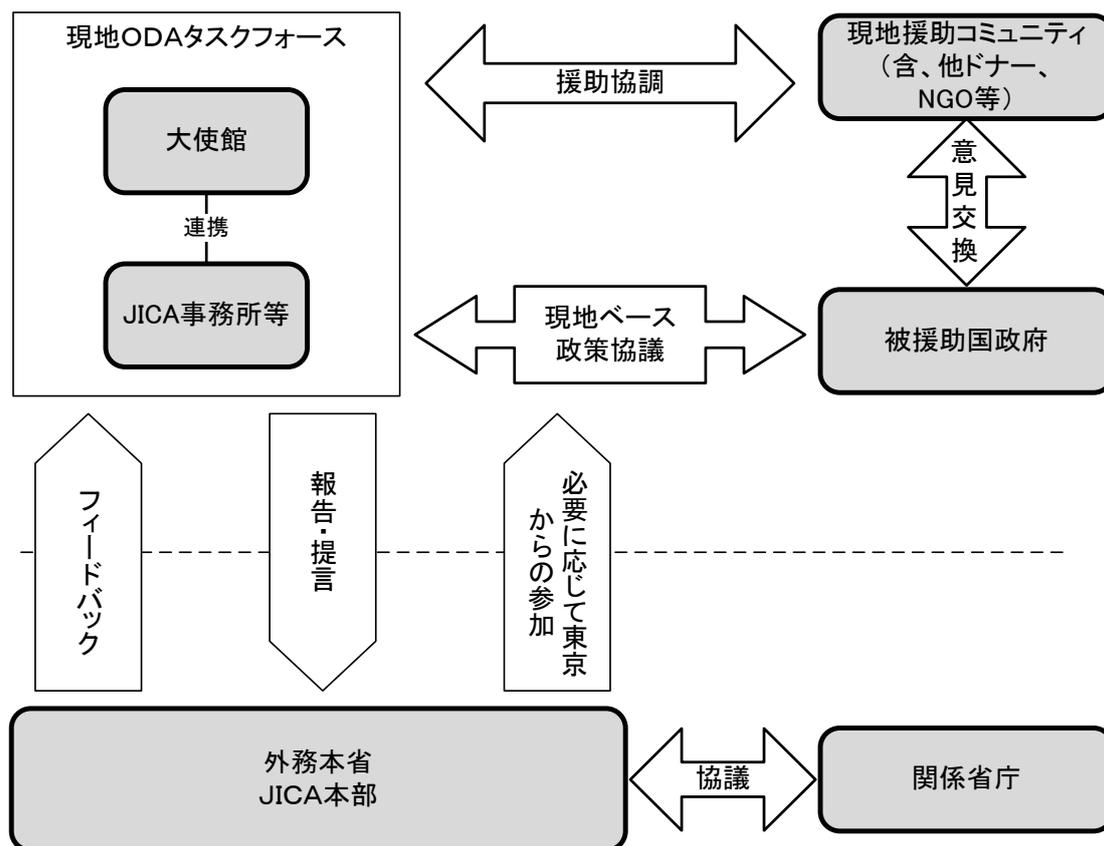
日本国内での JICA 関係者からのヒアリングでは、JICA ウガンダ事務所の現在の人員は十分だとされている。しかし、現地 JICA 事務所では、事業は増えても事務所の職員数は微増にとどまっており、大きな問題はないものの、現場では人手不足の感があるとのことであった。ウガンダへの JICA 技術協力実績は 2007 年度 9 億 5,800 万円であったが、2008 年 16 億 2,800 万円、2009 年度は 24 億 1,300 万円と急拡大している。それに加え、2009 年度以降 3 件の借款契約(L/A: Loan Agreement) (アティアクーニムレ間道路改修計画: 金額 33 億 9,500 万円、ナイル赤道直下湖周辺国送電線連結計画: 金額 54 億 600 万円、ナイル架橋建設計画: 91 億 9,800 万円)が締結されるなど、近年事業が急激に拡大している。特に、他ドナーとの援助協力を充実させるなど既存業務を強化したり、新たな事業展開を目指したりする場合には、人員補充が望ましいとの声があった<sup>67</sup>。

### 6-3-2 現地 ODA タスクフォース

現地 ODA タスクフォースは、日本大使館、JICA、JBIC の現地事務所を主要メンバーに、日本の援助政策の立案や実施体制、さらには、他ドナーなど関連機関との連携を強化する目的で結成され、2010 年 9 月時点で 80 カ国に設置されている。<sup>68</sup>

67 例えばウガンダ同様 3 スキームを活用して支援を実施しているザンビア事務所(2008 年度 ODA 実績 98.47 億円)では、所長 1 名・次長 1 名・職員 6 名の体制で運営している。ただし、人員構成については事業規模だけでなく重点分野内容・実施スキーム内容・人事的な配置等、幾つか要因があるため、単純比較はできない。

68 外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce.html>)



出所:外務省ホームページ

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce/genchi\\_ta.html#2](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taskforce/genchi_ta.html#2))をもとに評価チーム作成

図 6-3: 現地 ODA タスクフォース体制図

以前からウガンダでは、JICA 職員で大使館出向の経済協力班長と JICA ボランティア調整員との間で、定期的に情報交換を行うなど、大使館と JICA 現地事務所員が日々業務の中で密に連絡を取り合い、意見交換・調整を行っていた。2006 年に JICA ウガンダ事務所が開設され現地 ODA タスクフォースが正式に設置されるようになった。在ウガンダ日本大使館と JICA ウガンダ事務所、JETRO ナイロビ事務所がそのメンバーであるが、JETRO 事務所については遠隔地で予定が折り合わないため、情報共有にとどまっている。ウガンダにおいては日系企業はほとんどなく、現状では総合商社や日系商工会等は存在しない。JETRO ナイロビ事務所の現地 ODA タスクフォースへの参画もないことから、実質、現地 ODA タスクフォースの参加機関は外務省と JICA のみである。

現地 ODA タスクフォースは、基本的にその構成メンバーは大使館と JICA で従来と変わらず、活動内容も大きく変化することなく、引き続き現場レベルの政治・経済・社会情勢を踏まえたウガンダ政府の開発ニーズの把握と、本省に対する情報提供を行っている。外務省本省は、現地 ODA タスクフォースが提供する各種情報を政策策定の材料としている。

2010年11月時点における、現地 ODA タスクフォースの活動概要は以下のとおり。

ウガンダにおける現地 ODA タスクフォースの活動

構成メンバー:

在ウガンダ日本大使館(大使、参事官、経協班)、JICA ウガンダ事務所所長、担当職員(課題に応じて専門家、企画調査員等の出席もあり)、JETRO ナイロビ事務所(現在は情報共有のみ)。

開催頻度:

全体会合が年4回、その他情報共有ビジネスランチが毎週1回である。

協議内容:

1. 国別援助計画、2. 要望調査候補案件の準備・審査、3. 官民連携、4. 振興ドナーの動向、5. 援助協調の状況、6. ウガンダ5カ年国家計画、7. 在外経済協力担当官会議／東アフリカ経済協力ワークショップの結果報告／本省担当課首席出張時の新政権下における案件形成方針に関する情報共有等

### 6-3-3 政策策定・実施に関する意思決定プロセス

新規ODA案件の採択に関しては、基本的に現地ODAタスクフォースが外務省本省に対して要請案件についての情報の収集、審査・選定を行い、これに基づき本省が精査し、実施可能な案件を採択している。本件評価調査における現地政府機関等からのヒアリングによれば、ODAのスキームにより多少違いがあるものの、ウガンダ側は総じて要請から採択までに時間がかかると認識していた。一例を挙げると、現地におけるヒアリングでは、草の根・人間の安全保障無償案件の被供与団体が直面した課題として、申請から資金供与までの間に物価上昇があり、実際の費用が当初見積額を上回り、差額については自費負担とせざるを得なかったことなどが挙げられた。

重要事項についてはいまだ東京中心に決定されており、日本国内のプロセスに時間が費やされ、現場では決定権がないため即決できない傾向にある。日々の業務の意思決定については、以前に比べ現地事務所の裁量が増大しているとのことであるが、一層の拡大が望まれる。

### 6-3-4 その他

ウガンダは、青年海外協力隊員の受入れ人数が100名前後で推移しており、世界最大の受入れ国である。JICA ウガンダ事務所では、青年海外協力隊の機能役割を日々の現場での技術移転に加えて、「本格協力に先立つ現場情報収集と地ならし」、及び「他の協力成果の現場レベルでのモニタリングと提言」と位置付けている。各協力プログラムの1コンポーネントとして協力隊員を配置し、その効果を一層向上させるため、「中等理数科教育強化」に加え、「地方給水整備」、「地場産業強化・振興」、「コメ振興」、「保健サービス向上」でも活用を図る、としている<sup>69</sup>。

しかしながら、現実には100名もの協力隊員を管理するのは困難であるとの声もJICA側より聞かれた。協力隊員からの現地ヒアリングによれば、受入れ体制が十分に整っていなかったとの意見も聞かれた。例えば派遣前に受入れ機関の実態について調査を十分にすべき、派遣

69 出所: JICA ウガンダ事務所「JICA 事業概要」

されてみたらカウンターパートが不在であった、あるいは赴任するまでほとんど自分の業務内容について聞かされていなかった、との声も聞かれた。

## 6-4 政策策定・実施のための開発ニーズ調査及び関係機関との協議

### 6-4-1 ウガンダ政府との協議・調整、開発ニーズ調査

外務省関係者によれば、ウガンダの開発ニーズに関する情報収集は、在ウガンダ日本大使館と JICA ウガンダ事務所が随時行っており、プロジェクト確認調査の他、ウガンダ側関係者（MoFPED、首相府、外務省等）との継続的な対話、要望調査時点での関係省庁との密接なコミュニケーション（1～3 月キックオフ、4 月外務省・財務省との調整、6 月とりまとめ）などを通して行っている。そこで得られた開発ニーズをもとに、日本政府は先方政府からの要請及び日本の外交政策を踏まえながら、重要・適切と考えられる開発課題・援助アプローチ等を特定し、経済協力方針に反映させている。

また、プロジェクトレベルでは、JICA ウガンダ事務所が要望調査を軸にウガンダ側の日本への期待値を把握しつつ、経済協力政策協議後に個別に追跡調査を実施している<sup>70</sup>。

### 6-4-2 他ドナー及び NGO・市民社会との協議・調整

#### 1. 他ドナーとの協議・調整

##### (1) ウガンダ援助協調原則 (Partnership Principles between Government of Uganda and its Development Partners)

ウガンダでは、ウガンダ援助協調原則に2003年に署名するなど、国家開発計画及びセクター開発計画の策定や実施に関してウガンダ政府側とドナー側の協力体制や役割分担が進んでいる。更に近年では2005年のパリ宣言や2008年のアクラ行動計画(AAA: Accra Agenda for Action)を踏まえ、各ドナーと途上国が協力し合いながら効果的な開発援助のための取組を行うことで一致しており、こうした国際的な潮流も両者の協力体制に拍車をかけている。

現在援助協調のため、様々なレベルの会合が開かれているが、日本は大使館と JICA で分担しつつ、主要な会合に参加する体制をとっている。2010年11月時点で、日本は以下の会合に参加している。

表 6-4: 日本が参加している主な援助協調のための会合

政府間対話	ウガンダ側関係者	会合名
外交政策対話	Government of Uganda (GOU)	Partners for Democracy & Governance
開発政策対話	Government of Uganda (GOU)	Local Development Partners Group
専門的対話	MoFPED	Donor Economist Group
	MoFPED	Public Financial Management Donors Group
	Office of Prime Minister (OPM)	Northern Uganda Recovery & Development Group
	Ministry of Tourism, Trade, and Industry	One Village One Product (OVOP) Program
セクター・ワーキング・グループ	議長ドナーとメンバーについては、表 6-5 参照	

出所： 在ウガンダ日本大使館提供資料

70 2010年11月外務本省、JICA ウガンダ事務所ヒアリング

### Box 6-1: パートナーシップ原則

国際援助協調の枠組み(International Partnership Framework)として、「援助効果向上に関するパリ宣言(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」(2005年)や「アクラ行動計画(AAA: Accra Agenda for Action)」(2008年)が採択されたが、ウガンダは、これらに先駆けて類似の取組をはじめたことは注目される。

2003年、ウガンダ政府は、援助調和化を推進する目的でドナーとのかかわり方の原則を定めた枠組み文書である「ウガンダ援助協調原則(Partnership Principles between Government of Uganda and its Development Partners)」を策定した。「パートナーシップ原則」と言われるものであり、日本もこれに署名している。

この原則策定の背景には、被援助国として以下のような背景がある。

- 1) 援助国は極めて多くのチャネルを通じて、しかも様々な仕方で援助している。このため被援助国として、多くの多国間・二国間援助機関と統一されていない諸手続きに巻き込まれている。現在、ウガンダは、40の援助機関から支援を受けているが、そのうちの30の援助機関が援助全体の10%にかかわっている。
- 2) 援助について予測できなかったり不安定であったりして、被援助国として予算的にも調整が難しい。
- 3) 援助する側の担当者の早い交替や短期的な援助ではなく、長期的かつ整合性のある支援を望みたい。

これらの背景から、ウガンダは、政府と援助機関の間に唯一のチャネルを期待している。この点に関して、ウガンダ政府は、開発パートナーグループ(LDPG: Local Development Partners' Group)を通じた ODAを検討中である。これが実現すれば、すべてのODAの提供者は、LDPGに参加し、この傘の下に行動することになる。

出所: 2010年6月、フィンランドのヘルシンキで行われた The 2010 Development Cooperation Forum High-level Symposium におけるウガンダ首相府次官のスピーチによる

### Box 6-2: パリ宣言とアクラ行動計画

ミレニアム開発目標(MDGs)など、開発に関する国際的な目標を達成するために、近年、いかに援助国と被援助国、また援助国同士の協調を高め、効果的な援助を推進するかという課題との取組が進められている。この関連で、2005年に、より効果的な援助を目指したパリ宣言(Paris Declaration on Aid Effectiveness)が採択された。

同宣言の内容は、(1) 援助効果向上の5原則(ア自助努力=Ownership、イ制度、政策への協調=Alignment、ウ援助の調和化=Harmonization、エ開発成果管理、及びオ相互説明責任)、(2) 56の取組事項、(5原則についての援助国・機関等と被援助国のそれぞれが取り組むべき事項)及び(3) 12のモニタリング指標で構成されている。

また、2008年9月には、このパリ宣言の進捗状況を評価し、目標達成に向けた課題などを議論するため、「第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム(アクラHLF)」が、ガーナのアクラで開催された。このフォーラムにおいて開発途上国、援助国、国際機関及び市民社会からの参加者により活発な議論が交わされ、援助の効果向上に向けた作業を加速化させるための「アクラ行動計画(AAA)」が採択された。

AAAには、開発途上国がオーナーシップ(自助努力)を持ち、援助国は援助国同士の協調をより進め、ともに説明責任を高めるために取り組むべき内容が示されている。AAAの主なポイントとしては、(1) 援助国が開発途上国に対し、3年から5年間の援助計画の情報を提供する「予測性」の向上、(2) 援助実施の際に援助国の制度よりも開発途上国の制度を活用する「カントリーシステム」の活用、(3) 開発途上国の主導による援助国の「分業」の促進、(4) 開発途上国の開発戦略に基づくと共に、開発途上国と援助国が相互に合意した「コンディショナリティー」の活用、(5) 調達制度の透明性の向上及び現地・地域調達を図る援助の「アンタイト」化、(6) 開発途上国間で行われている「南南協力」と、南南協力に対する援助国の支援を含めた「三角協力」を促進することが挙げられている。

出所:外務省ホームページ

### (2) セクター・ワーキング・グループ

ウガンダは世界でもっとも援助協調が進んでいる国のひとつである。SWAps も定着しており、主要セクターごとにワーキング・グループが形成されている。例えば教育(リード調整役オランダ)、保健(同米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development))、農業(同世界銀行)、建設・道路(同欧州連合(EU: European Union))、エネルギー・鉱物開発(同ノルウェイ)、水・衛生(同ドイツ)等である。

各ワーキング・グループでは、月 1 回程度で会合を持ち、情報交換・情報共有や支援分野の協調を図ると同時に、支援内容の重複がないよう作業区分を試みている。

2010年4月時点で、主要なセクター・ワーキング・グループの議長とメンバーは以

下のおりである。

表 6-5: セクター・ワーキング・グループのメンバー

ワーキンググループ名	議長	C/P	メンバー
Agriculture Development Donor Group	農業・畜産・水産省	NARO, NAADS, NAGRIC, DDA, CDO, PMA, MoFPED, MAAIF, CSOs, PSFU 等	FAO, IFAD, AfDB, DANIDA, USAID, EU, 日本
Uganda Transport Sector Development Partners Group	土木事業・運輸省	MOWT, UNRA KCC, URF, Traffic Police	世界銀行, AfDB, DANIDA, DfID, 日本
Energy and Mineral Development Partners Group	エネルギー・鉱物資源開発省	MEMD	GTZ, KfW, 世界銀行, スウェーデン, AfDB, DANIDA, 日本
Education Development Partners	教育・スポーツ省	MOES	AfDB, EU, GTZ, USAID, UNICEF, 世界銀行, ベルギー, WFP, 日本 等
Health Development Partners Group	保健省	MOH	DfID, DANIDA, SIDA, イタリア, USAID, 日本, BTC-CTB, UNICEF, WHO, UNFPA, 世界銀行, ADB
Water and Sanitation Development Partners Group	水・環境省	MWE, MoFPED, MOH, MOLG, MAAIF, MOES, MGLSD, NGO's under UWASNET (Network for water and sanitation NGOs)	オーストリア, DANIDA, ドイツ (KfW & GTZ), 日本, 世界銀行, EU, UNICEF, フランス, SIDA, EU
Environment and Natural Resources Development Partners Group	水・環境省	MWE, MoFPED, MTTI, MOH, MOLG, MOEMD, NGO's	世界銀行, ノルウェイ, USAID, UNDP, GTZ, IUCN, EU, スウェーデン

出所: 在ウガンダ日本大使館

日本も支援分野のワーキング・グループに参加している。しかし現地ヒアリングの範囲では、セクターにもよるが他ドナーからは会議での更なる発言が期待されるとの声が聞かれた。具体的には、日本の対ウガンダ活動の進捗報告や今後の計画についての発表など、他メンバーとの情報共有の推進と積極的な参加が望ましいとのことであった。

日本側関係者によると、ウガンダは援助協調が進んだ国であり、政策策定の際もその点は考慮して行われたとされている。しかし、現地主要ドナーに対する日本の経済協力方針の周知度は低く、日本の政策策定プロセスにおいて、直接他ドナーとの協議・調整が持たれたかどうかを確認することはできなかった。セクターにもよるが、現地において英国国際開発省(DfID: Department for International Development)、デンマーク国際開発援助活動(DANIDA: Danish International Development Assistance)、オランダ、USAID等にヒアリングした限りでは、日本の援助について支援分野や内容についてはほとんど知られていなかった。ワーキング・グループ会合の場を利用してこれらについて情報発信することが望まれる。

### (3) 案件実施における他ドナーとの連携

日本と他ドナーとの協力・連携の例としては、USAID、アイルランド(Irish Aid)、ドイツ技術協力公社(GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)、

アフリカ開発銀行(AfDB)、世界銀行、国連世界食糧計画(WFP: World Food Programme)との関係が良く知られている。連携の形態としては、完全な合同型協力案件は少なく、むしろ相互補完型の協力案件が多くなっている。世界銀行や AfDB の場合には、広域大型案件の分割・協調型協力案件である。

近年のウガンダ支援における日本と他ドナーとの連携の主な例は、表 6-6 のとおりである。

表 6-6: 対ウガンダ支援における日本と他ドナーとの連携

分野	案件名	連携先	連携内容	内容
電力	ブジャガリ送電網整備計画	AfDB	協調融資	ウガンダ南東部にあるブジャガリ、カワンダ、ナルバレ、トロロ、ムトゥンデにおいて、電力系統に接続するための送電網電力系統に接続するためブジャガリ水力発電所の整備を行う。
電力	ナイル赤道直下湖周辺国送電線連結計画	AfDB	協調融資	ナイル流域 5 カ国(ウガンダ共和国、ケニア共和国、ルワンダ共和国、ブルンジ共和国、コンゴ民主共和国)を連系する送電線網のうち、ウガンダ部分の整備の支援を行う。
道路	アティアクーニムレ間道路改修計画	世界銀行	協調融資	ウガンダ北部地域に位置するアティアク村からスーダン国との国境にあるニムレ町に至る既存道路約 36km の改修を行うことにより、対象地域の輸送能力増強を図り、隣国との経済統合推進と経済活性化、沿線地域住民の生計向上を目指す。
北部支援	アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画策定支援プロジェクト	USAID	住宅建設	左記プロジェクトの緊急パイロット事業の一環としてアムル県職員宿舎を建設したが、計 8 棟のうち 4 棟を日本、4 棟をUSAID と建設。
教育 (理数科教育)	中等理数科強化全国展開プロジェクト	Irish Aid	教員研修	SESEMAT の枠組みを活用して、アイルランドとの連携によりカラモジャ地域で理数科教員研修を実施。
教育 (職業訓練)		GTZ	調査研究	職業訓練分野で政策戦略形成調査を実施し、研究カリキュラム策定と技能資格制度という政策へと反映した。
農業	ネリカ米技術指導	WFP	稲作訓練	WFP の北部ウガンダ事務所に青年海外協力隊を 1 名配置し、ネリカ米の技術指導を実施。

出所： 外務省 HP ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/africa/uganda/contents\\_02.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/africa/uganda/contents_02.html))、

JICA の HP ([http://www.jica.go.jp/press/2009/20100326\\_02.html](http://www.jica.go.jp/press/2009/20100326_02.html))、ヒアリング結果等をもとに評価チーム作成

現地関係者からの話によれば、これら他ドナーとの連携の一部は、政治的な経緯で発現したのもあった。例えば当時の麻生首相がアイルランドを訪問した際、首相会談で ODA における両国間の協力が決定され、その結果、中等理数科強化全国展開プロジェクト (SESEMAT: Secondary Science and Mathematics Teachers' Programme) に白羽の矢が立った。この活動が評価され、アイルランドが 2011 年から 3 年間で 30 万ユーロを拠出して同様の研修を実施する話が進捗している。また、GTZ との共同研究についても 2006 年に政策戦略形成調査を実施し、研究カリキュラム策定と技能資格制度という政策へと反映したが、これは JICA 本部と GTZ 本部との間で連携協定が締結され、ウガンダがモデル国として選ばれたため実施された経緯がある。

## 2. 市民社会・NGO との連携

NGO・市民社会との連携については、PEAP が市民との対話も踏まえ政策を策定しているという意味では、PEAP を踏まえた日本の援助には、間接的に市民社会との意見交換・調整プロセスが含まれている。しかしながら、NGO フォーラムとの対話やアフリカ市民協議会 (CCfA: Civic Commission for Africa) との合同調査の実施は、2008 年の TICAD IV のフォローアップ以降であり、対ウガンダ支援の方向性が合意された 2006 年以前に、直接の協議・調整が行われた形跡は見られなかった。ただし、プロジェクト・レベルのインフラ事業については、利害関係者、NGO、市民社会が参加するパブリック・ヒアリングが日本の規定にのっとり実施されている。

第 3 次 PEAP では、その策定や実施において市民社会の参加を重視している。現地調査時のヒアリングによれば、一部ドナーは政策対話やキャパシティ・ビルディング、モラル向上などでパートナーとして NGO と積極的に連携しているとのことであった。それに比べ、日本の場合、日常的な交流は限定されていると言わざるを得ない。

財政支援の場合、NGO 等市民社会も PEAP やセクター開発計画で掲げられた指標の達成状況についてモニタリングに参加することが奨励されている。しかしながら、日本のプロジェクトの場合は NGO の CCfA が青年海外協力隊 (JOCV) の隊員の支援を受けつつ、保健セクターにおいて日本の ODA のインパクト調査を実施した例はあるものの、そのようなモニタリング・システムは構築されていない。

### 6-4-3 日本の援助モダリティの適切性

#### 1. プロジェクト型支援の適切性

ウガンダは前述のとおりセクター・ワイド・アプローチ (SWAps: Sector Wide Approaches) が進んでおり、ドナーからの資金投入方法も一元化しようとする動きがある。具体的には従来のプロジェクト型支援に代わる財政支援を行う手法である。現在、日本や米国、国連はプロジェクト型支援を、欧州諸国は財政支援を中心に実施しており、そのため日本は財政支援ドナーを中心に構成されるウガンダ共同支援戦略 (UJAS: Uganda Joint Assistance Strategy) などの枠組みには参加していない。

1990年代後半における援助見直しの世界的な潮流の中、従来のプロジェクト型援助形態の再検証が行われ、援助依存度の高い低所得国で、かつ行財政能力の低い国では、プロジェクト型援助は十分な効果を生まなかったばかりか、途上国の手続きコストを増大させてきたという強い問題提起が世界銀行によりなされた。<sup>71</sup>その結果、英国、オランダ、北欧諸国などは、財政支援型援助が理想的との立場をとってきた。一方、日本や米国などはセクター・プログラムにおいて援助協調によるセクター開発計画策定の重要性には賛同しつつも、実施面では、被援助国の状況に応じて、多様な援助手法を適切に組み合わせていくことが現実的で有効な手法であるとの立場をとってきた。

日本政府が財政支援に消極的な背景としては、ウガンダ側の脆弱な行財政能力、汚職の頻出<sup>72</sup>、モニタリングの労力が膨大であること等に加えて、納税者への説明責任が挙げられるが、そもそも日本の場合、財政制度上の制約もあり、援助資金、特に無償資金を先方政府に直接渡すことが困難である。

一方で財政支援は、当該国の予算として計上されるため、ウガンダ政府の公共財政管理<sup>73</sup>に係る能力を強化し、政府が課題について優先順位を付けてそれに基づき予算配分を各省庁に行うため、省の枠組みを越えて対応できるといった長所も持ち合わせている。このためプロジェクト型支援と財政支援について、一概にどちらが良いかというのは難しい。

以下にプロジェクト型支援と財政支援のそれぞれの長所と短所をとりまとめた。

表 6-7: プロジェクト型支援と財政支援の長所と短所

	長所	短所
プロジェクト型支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 援助資金の使用について比較的透明性が高い。</li> <li>● インパクト計測が容易。</li> <li>● 「顔の見える援助」が実現しやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ドナー間の異なる援助手続きにより、途上国側に生じる手続きコストが財政支援に比べ高いと言われる。</li> </ul>
財政支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府の公共財政管理能力が強化される。</li> <li>● 政府が課題についてプライオリティを付けてそれに基づき予算配分を各省庁に行うことにより、省の枠組みを越えて対応できる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 予算執行や指標の達成状況についてモニタリングに時間と労力がかかる。支援の効果を測定するのがより難しい。</li> </ul>

出所: ヒアリングにより評価チーム作成

71 JICA「アフリカ援助入門」(2003年9月)

72 トランスパレンシー・インターナショナル(Transparency International)によればウガンダの汚職対策は178か国中127番目にあり援助成果の確保は難しい(在ウガンダ日本大使館参事官談)

73 公共財政管理: 公共部門全体の適切な管理手法の導入で、主な構成要素は、1) 財政収支をコントロールし適切な予算制約のもとに置くこと(規律ある財政)、2) その国の開発課題においてもっとも重要な事項に優先度を与え予算を配分すること(効率的な資源配分)、3) 予算が確保された計画を、法令を遵守した上で、もっとも効率的に実施すること(能率的な事務事業、サービスの提供)の3つである。(出所: FASID [http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP\\_9\\_J.pdf](http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP_9_J.pdf))

### Box 6-3: プロジェクト型支援と財政支援

財政支援(Budget Support)とは、被援助国政府予算に直接援助資金を投入する支援のことで、どのセクターあるいはどのプロジェクトにその投入資金を配分するかは、被援助国政府にゆだねられる。これに対して、従来、もしくは以前から採られてきたプロジェクト型支援は、被援助国からの要請に基づき、援助国が案件形成を行う形で支援するが、援助国の意向が強く反映される。被援助国としては、比較的主体性を持って援助資金を使用できる財政支援を歓迎している。しかし、予算執行面での能力と経験不足、地方行政サービスの向上不振、汚職発生の潜在性などから、当初財政支援を主張していたEUを中心とする援助国側も、近年ではトーンダウンしているように窺われる。

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ってきた。ただし、それぞれの支援は一長一短があり、いかにしたら両者の長所を生かした支援が考えられるかが模索されはじめている。今回の現地調査中に、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、といったような組合せた支援を実施してほしいとの要望も聞かれた。日本のODAとしても、財政支援型援助にどのように対応していくかについては、今後の研究課題となっている。

## 2. 重点支援分野の協力プログラム化の適切性

ウガンダに対する日本の支援は、案件同士を連携させることにより、計画段階で相乗効果を発揮できるよう、重点分野ごとに関係案件を束ねた協力プログラムの形成が意図されている。

コメ振興プログラムにおいては、個別専門家スキームから技術協力プロジェクトである「ネリカ米振興プロジェクト」に発展し、食用作物、村落開発分野の協力隊員との強い連携も見られた。さらに、無償資金協力による「稲研究・研修センター建設計画」によりナムロンゲに研修センターが完成するなど、プログラム内のスキーム同士の連携の度合いが強い。一方で同じプログラム内の案件にもかかわらず、例えば、日本関係者に現地ヒアリングした範囲において「中等理数科強化全国展開プロジェクト(SESEMAT)」では、理数科教育強化の協力隊員とプロジェクトのように情報共有さえもほとんど行われていないように見受けられる例もある。スキームを超えた連携が強くないプログラムでは、もともと両者が連携を図るように設計されていない場合が多い。

日本の援助は個別案件ごとの採択となっており、対ウガンダ ODA の場合も、この原則は踏襲されている。その結果、当初のプログラム化の意図とは異なりプログラムとして十分機能することなく、単なる個別プロジェクトの寄せ集めになってしまうケースが散見される。日本のウガンダに対する中長期的支援の方向性に基づいてひとつのプログラムとして一括採択する方式が望まれ、今後の改善が期待される。

## 6-5 結論と考察

### 6-5-1 政策策定プロセスの適切性について

政策策定プロセスの適切性に関し、1997年の経済協力政策協議は第1次PEAP策定直後に開催され、2006年の経済協力政策協議は、2000年及び2004年の2回にわたるPEAP改訂後、貧困削減及び成長志向が盛り込まれた第3次PEAPの変化に合わせて開催されるなど、PEAPの策定及び改訂に合わせ実施された点は評価できる。さらに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を中心に、関係省庁からの幅広い参加が得られた。1997年の協議では、日本側から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、関連省庁との個別協議が開催されるなど、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なされた。一方、経済協力政策協議は1997年以降2回開催されたが、2000年の第2次PEAP策定の際には行われておらず、2006年の協議も第3次PEAP策定から2年後のことでタイミングには問題がある。先方政府の意向を日本からの支援に反映させるためには、より頻繁な経済協力政策協議の実施が望ましい。



MoFPEDでのミーティング

現地ODAタスクフォースが発足した2005年以降については、2006年の経済協力政策協議に、現地大使館関係者及びJICA関係者が参加し、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。したがって、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。ただし、下記項目については検討・改善の余地がある。

#### 1. 対ウガンダ援助政策(国別援助方針)の策定と公開

現在、日本の対ウガンダ援助政策は、1997年と2006年の経済協力政策協議で合意された内容をもとに作成された事業展開計画(ローリングプラン)が拠りどころとなっている。支援3スキーム(無償、有償、技術協力)が出揃った対ウガンダ支援は、現在、増額傾向にあり、支援の拠りどころとなる国別援助方針を策定することは、先方政府、他関係機関に対して、日本の支援の方向性を目で見える形で提示することにつながるため早急な対応が望まれる。

#### 2. 政策策定プロセスの標準化・文書化

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、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精度を高める上でも重要であると考えられる。

### 3. 他ドナーや他関係機関との協議・調整の強化

政策策定段階において他ドナーの動向を勘案した形跡は見られるものの、現地の主要ドナーの日本の経済協力方針に対する周知度は低く、政策策定のために直接対話が行われたという事実は、今回の調査では確認できなかった。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、JBICとJICAの統合により技術協力、無償、円借款の3つのスキームを傘下に置いた新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。

#### 6-5-2 政策実施プロセスの適切性について

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、政策策定段階では、実施体制の整備は不十分であった。一方でウガンダに対する支援が急速に拡充したのに対し、他方で、日本の現地実施体制の陣容は近年整備されてきたとはいえ微増にとどまっている。

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。

援助モダリティについては、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。むしろ相手の立場に理解を示し、双方妥協点へ接近しつつあるように見える。現在明確に財政支援を推進しているのは、本件評価調査でヒアリングを行った中では、ウガンダ政府内部では首相府、ドナーではDfIDであった。日本はこれまで、財政支援型援助には一定の距離をとってきたが、援助協調の潮流とは常に共存関係を維持してきた。

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性格・行財政能力などに応じて、適切な支援内容に合わせて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、現状では大勢を占めた。

政策実施プロセスについては、今後、下記項目に関し検討・改善の余地がある。

#### 1. 現地体制

対ウガンダ援助政策(国別援助方針)策定を実現するためにも、また、今後既存業務を充実させ、新たな事業展開を目指すためにも、人員補充や優秀な人材の登用等、現地運用能力の強化が必要である。意思決定プロセスの改善については、現地大使館・JICA事務所への一層の権限拡大が望ましい。

青年海外協力隊については、近年100人以上で推移しており、ウガンダは世界最大の

受入れ国である。しかし多数の協力隊員を管理するには多大の労力を要し、また、協力隊員からの現地ヒアリングによれば、受入れ体制が十分に整っていなかったとの意見もあり、今後は隊員総数の適正規模について常に留意する必要がある。

## 2. ドナー及び市民社会との連携

他ドナーとの連携案件には、政治レベルの取決めにより生じたトップダウンのものが見られる。今後は現場における日常的な交流や情報交換による連携が一層拡充することが望まれる。

市民社会との連携では、1997年及び2006年の経済協力政策協議にて省庁レベルの協議は行われたが、直接市民社会との対話があったとは考えにくい。TICAD IV以降、TICAD フォローアップの一環として、NGO フォーラムを通じた市民社会との意見交換や、CCfAとJICA及び大使館との対話が開始されているが、今後他ドナーに見られるような市民社会との一層の連携の強化が期待される。

## 3. 援助モダリティの柔軟化

日本の場合、これまで財政支援には一定の距離をとってきたが、2006年経済協力政策協議の援助方針の中で、援助実施上の留意点として、「援助協調、調和化」、「財政支援の導入」を掲げており、また AfDB や世界銀行との協調融資の事例もあり、今後は積極的かつ適切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採択のみならず、中長期的な日本の対ウガンダ支援の方向性にとった協力プログラムごとの採択が、案件同士が連携しあい十分な相乗効果を発揮するためには不可欠となる。