

要 約

1. ザンビア国別評価の実施方針

- 本評価は、2002 年 10 月に策定された「ザンビア国別援助計画」を中心とするわが国の対ザンビア援助政策を全般的に評価し、同援助計画の改訂と今後のより効果的・効率的な援助の実施にとって参考となる教訓・提言を得るとともに、当該評価の結果を公表することで、国民に対する説明責任を果たすことを目的として実施したものである。
- 評価対象は、「ザンビア国別援助計画」を中心とするわが国の対ザンビア援助政策全体とし、同援助計画策定の 2002 年 10 月から 2006 年 12 月までに同援助計画に基づき実施されたすべての援助事業を概観するとともに、援助協調の動きのレビューを試みた。
- 評価の方法は、「ODA 評価ガイドライン（第 3 版）」（2006 年 5 月）に準拠して、目的、結果、プロセスの 3 つの側面に沿ったが、特に結果の側面では評価期間内のアウトカム指標を比較・検討するアプローチを採用した。

2. ザンビアの現状と課題

- ☆ 90 年代は経済が停滞したが、1999 年以降成長傾向にある。懸案の銅依存経済からの脱却は必ずしも進んでいないが、その国際価格の高騰もあって、現在は過去 20 年来最も高い成長傾向にある。
- ☆ 公共部門改革が開始され、公共財政管理、公共部門マネジメント、地方分権の 3 つの取組が平行して行われている。公共部門マネジメントは制度設計がなされたものがあるが、公共財政管理と地方分権はまだ開始されて間もない状況にある。

2.1 ザンビアの政治・経済状況

(1) 国家開発計画（FNDP と PRSP）

- 2002 年の PRSP 完成後、同年に誕生したムワナワサ新政権は 5 カ年計画策定を発表し、同年末に「暫定国家開発計画（Transitional National Development Plan: TNDP）」（～2005 年）を公表した。2006 年からは「第五次国家開発計画（Fifth National Development Plan: FNDP）」の施行が予定されたが、策定の遅延により 2007 年 1 月より施行された。

(2) 経済成長と産業構造

- 1998 年のマイナス成長以降、改善傾向にある。2002 年には早魃の影響で落ち込んだものの、2003 年以降は成長率が 5%を越え、2006 年には 6%の成長が見込まれている。また 2005 年以降銅の国際市場が高騰しており、さらにインフレ率は 2003 年の

17.2%から 2005 年には 15.9%へ、さらに 2006 年には 7.9%にまで下落した。

- ザンビアの持続的成長と開発には農業と鉱業の復活が不可欠であると指摘されており、鉱業は回復傾向にあるものの、農業は自然状況と社会経済上の問題があり、大きな改善は見られていない。

(3) 財政状況（債務削減含む）

- 2003 年以降の経済好転ともに、2005 年には拡大 HIPC イニシアティブの完了ポイントに到達し、財政は好転している。

(4) 国際収支、貿易、投資環境

- 経常収支の赤字が拡大する一方、資本収支の黒字が拡大している。しかし 2005 年には資本収支が大幅に改善したために国際収支が黒字に転じた。
- 世界銀行の投資環境調査(2003)ではザンビアの労働者一人当りの生産性はタンザニア、ウガンダよりも高く、ケニア、インド、中国よりも低い。また労働者賃金は周辺アフリカ諸国と比較して高いとの結果が出ている。

(5) 公共部門改革（PEMFA、PSM（エージェンシー化など含む）、地方分権）

① 公共財政管理

- 2000 年代前半の予算改革によって中期支出枠組み（MTEF）が導入されるとともに、2005 年より Public Expenditure Management and Financial Accountability（PEMFA）¹が開始され、公会計に関わるコンピュータによるマネジメントシステム（Integrated Financial Management Information System: IFMIS）が導入が進められている。

② 公共部門マネジメント（Public Sector Management：PSM）

- 公務員給与改革が 1990 年代より行われており、2000 年代初期の保健省のエージェンシー化（2006 年に再び保健省に吸収）、2006 年の道路部門のエージェンシー化などの改革が進められている。

(6) 地方分権

- 2002 年 11 月に地方分権政策（Decentralization Policy）が採択され、2004 年 8 月に実際に大統領によって開始された。この地方分権政策の内容は実質的には 1993 年の公共部門改革プログラムに沿っている。

¹財政マネジメントシステムの診断及び支援を行うプログラム。

2.2 ザンビアの MDGs 達成状況

- ザンビアのミレニアム開発目標の達成見通しは 2005 年の Status Report によると以下の通りである。
- 達成が困難な指標： 妊産婦の健康改善、環境の持続性確保
- 達成可能性の高い指標： 極度の貧困及び飢餓の撲滅、HIV/AIDS、マラリアその他との闘い、及びジェンダー
- 達成可能性がある指標： 子供の就労問題

3. ザンビア国別援助計画に対する評価

3.1 目的の妥当性に関する評価

- ☆ 現在の「国別援助計画」は、全体的に特に重点分野での「目的－手段」関係が明確ではない。今後、戦略性をより高めていくとの方針を踏まえると、「目的－手段」関係の明確化、重要案件の体系図上での明確な位置付け、重点分野の絞り込み（重点分野が多く広いカバレッジである一方、実施案件のない分野もあり、戦略計画としての意味が薄れるため）、等が今後の課題となる。
- ☆ 国別援助計画は、わが国の上位政策及びザンビアの開発ニーズと十分な関連・整合性がある。また、TICAD 及び MDGs に関しても同様である。そして、他の援助国・機関との役割分担を見ると、これまでわが国は農村開発、経済開発で重要な役割を負っている。（但し、JASZ の策定により、今後は大きく変化すると想定される。）
- ☆ ザンビア共同支援戦略（JASZ）の役割分担にて日本が割り振られている担当セクターは、概ね国別援助計画と整合的であると考えられる。（但し、エネルギー分野の国別援助計画上の位置付けは必ずしも明確ではない。）しかし、リード CP 制が導入され、担当セクター全てを同じ重さで実施することは現実的ではない中、今後はわが国の比較優位なども勘案して絞り込んでいくことが求められる。

(1) 「国別援助計画」を基にした目標体系図

- 日本の「ザンビア国別援助計画」を基にした目標体系図を「国別援助計画」の重点分野に関する記述から、重点分野毎に「目的－手段」関係を示している部分を抽出して作成した。表現等は、計画におけるものをほぼそのまま用いている。なお併せて、主要な案件をその体系図上で位置付けた。
- 今後、「国別援助計画」の「戦略性」を強化していくためには、以下のような改善が必要と考えられる。
 - 「農業振興」に関連する記述が、2 つの重点分野の下に重複して存在しているが、複数の目的に資するという位置付けであれば、それを明示して、戦略における「目的－手段」関係（目的とそれを実現する手段との関係）を明確にすることが求め

られる。

- 南南協力、エネルギー・セクターなどの案件が、目標体系図の上では明確には位置付けにくい。たとえば国別援助計画におけるエネルギー分野の記述は目的－手段関係を明確に限定した上でこのインフラ整備に言及しており、厳密に分析すると整合性が確保されているとはいいいにくい。今後は、実施案件の全てが国別援助計画にてカバーされている必要はないものの、「重要案件」については、同計画の中で明確に位置付けられることが望ましい。
- 重点分野（及びその一段解下の階層である「サブ重点分野」）として設定されているが、評価対象期間中に実施案件が殆ど存在していない分野がある。国別援助計画の戦略性を高めていくためには、重点分野の設定は多い（広い）のではないかと、この視点から見直していくことが求められる。
- 「国別援助計画」の目指す「目的」と「重点分野」との関係、及び各「重点分野」とその中での「サブ重点分野」との関係が明確ではないため、重点分野やそれを構成するサブ重点分野の意義が必ずしも明らかではない。サブ重点分野は重点分野の目的を実現するための「具体的な手段」として位置付けられるものであることを、十分に念頭に置く必要がある。
- 体系図の「最下段」の階層では、抽象度が高いままの場合（畜産振興、等）と具体的な援助形態にまで言及する場合（特定の技術協力、機材供与、等）とが混在している。全体として統一する方向で整理していくことが望ましい。

（2） わが国の上位政策との関連・整合性

- 「ODA 大綱（旧）（平成 4 年 6 月 30 日）」との関係では、「ザンビア国別援助計画（平成 14 年 10 月）」には「（2） ODA 大綱原則との関係」の項が設けられており、ザンビアの民主化推進と市場指向型経済導入を、「ODA 大綱原則の観点からは総じて望ましい方向に向けた努力」と位置づけている。このように「ODA 大綱（旧）」の重点項目と「ザンビア国別援助計画」の重点分野の整合性は存在する。
- 「ODA 中期政策（新）（平成 17 年 2 月 4 日）」と、「ザンビア国別援助計画」との関係を見ると、「ODA 中期政策（新）」では、分野横断的に重点課題が設定されているため、対象となるセクターに関しては全体的に広めに読み取れるようになっており、現行のザンビア国別計画の重点分野は基本的に大綱の重点課題と整合している。但し国別援助計画における重点の「選択と集中」が求められていること、評価対象期間中に実施案件がほとんど存在しない重点分野があること、及びザンビアの援助協調状況を踏まえると、今後の国別計画では、多くの重点分野を広くカバーするという方針ではなく、大綱の分野横断的な視点に合致する方向で、しかしわが国の対象分野（セクター、課題）としては絞り込んでいくことが必要である。

(3) ザンビアの開発ニーズ（PRSP/TNDP/FNDP）との関連・整合性

- 「PRSP（2002年3月公表：2004年12月まで）」との整合性は、PRSPが9セクター及び3つの横断的課題（HIV/AIDS、ジェンダー、環境）を明示しており、これらと国別援助計画の「重点分野」と「サブ重点分野」（重点分野から一階層下にある分野）までを比較すると、国別援助計画における分野は、PRSPの項目に基本的に整合していると考えられる。
- 「暫定国家開発計画（Transitional National Development Plan: TNDP）（2002年10月公表）（2002年から2005年までの予定。）」は2002年1月に現ムワナワサ政権誕生後策定を開始して、10ヶ月で公表したものであり、基本的にはPRSPを基にして、それに司法、公的秩序（Public Order）、防衛・安全保障等の要素を加えているものである。そのため、ザンビア国別援助計画との整合性は、基本的にPRSPと同様と考えて差し支えないと考える。
- 「第五次国家開発計画（Fifth National Development Plan: FNDP）（2007年1月）」も、基本的にPRSP/TNDPの考え方を踏襲している計画であり、ザンビア国別援助計画との整合状況は上記と同様である。

(4) 国際的な取り組みの中での位置付け

① TICAD、MDGsとの整合性

- ザンビア国別計画では、＜3＞わが国の対ザンビア援助政策の（5）援助実施上の留意点において、「（ホ）TICAD プロセス、域内協力、及び南南協力の推進」との項目を立て、同計画とTICADとの関連性を明確にしている。
- またMDGs（2000）との関連については、ザンビア国別援助計画ではMDGにおける全ての目標・ターゲットを直接的に取り扱っていないものの、国別援助計画にて言及の少ない自然環境分野などを除くと、基本的に同計画はMDGに整合した取り組みであると考ええる。

② 各 Co-operating Partner (CP) との役割分担

- 主要CPのザンビアに対する援助戦略（下記JASZ策定前のもの）における重点分野とわが国の国別援助計画上の役割分担を概観すると、教育、保健セクターへの支援は多くのCPが挙げているが、農業開発の側面ではなく農村開発の側面を重点としているCPは日本のみであり、この分野で日本は重要な役割を負うこととなっている。また経済成長（民間セクターあるいはビジネス環境改善を含む）を重点に挙げているドナーは、世銀、EU、オランダと日本である。
- 但し、ザンビアでは、援助協調の枠組みを通じて、同国へのCP共通の支援方針であるザンビア共同援助戦略（Joint Assistant Strategy for Zambia: JASZ）（後述）を策定中であり、そこでの分業体制、リードCP制の導入を踏まえると、このような役

割分担は、今後大きく変化していくと考えられる。

③ ザンビア共同支援戦略（Joint Assistance Strategy for Zambia: JASZ）との整合性

- ザンビアでは、FNDP で定義された国家開発目標の実施を支援するために、CP による開発援助を集中し整理することを目的として、ザンビア共同支援戦略（JASZ）の策定が進められている。JASZ は援助協調の枠組みとして、調和化を促進するとともに、各 CP の支援セクターを FNDP 上の 17 セクターに支援するドナーを割り振っている。これまでの広範な実績を背景として、日本が割り振られたセクターは 10 セクターであり、これらのセクターは、エネルギー・セクター以外はザンビア国別援助計画にて明示的な記述があり、セクターの整合性は存在する。

3.2 結果の有効性に関する評価

- ☆ 評価期間（2002 年 10 月～2006 年 12 月）の、日本のザンビアへの援助総額の減少は他ドナーと比較しても大きい。但し、その減少はザンビア政府及び他 CP からは認識されていない。他方他ドナーは援助分野の選択性を高めている。
- ☆ 日本の 4 つの重点分野の中で農業セクターは、評価期間の援助額が唯一減少しており、その減少幅も大きい。
- ☆ 保健セクターは評価期間における日本の援助額が増大しておりプロジェクトの連携等により感染症対策に効果を上げている。
- ☆ 経済開発セクターは評価期間における援助額が増大しており、インフラプロジェクトの認知度がザンビア政府及び民間セクターにおいて極めて高い。
- ☆ 人材育成（教育・地方分権）セクターは評価期間における援助額が増大しており、「地方分権」はリード CP としての評価が高い。

（1） ザンビアへの投入（日本及び他 CP）

- 日本のザンビア支援は 2002 年以降半減している一方、他 CP の支援は増加傾向にあり、2005 年の段階でわが国の対ザンビア援助額は主要 CP の中では最低になっている。また 1990-2005 年の年平均額よりもデータが入手可能な評価期間（2002-2005）の年平均が減少しているのは日本とスウェーデンのみである。
- 評価期間における日本の支援分野・支援額は教育、保健、水、インフラの分野で拡大傾向にあり、特に保健分野は、データが入手可能な評価期間（2002-2005）と 1990-2005 年を比較して年平均額が 2.9 倍に増加している。一方、農業と経済財政・ガバナンスに対する援助額が減少しており、特に農業分野はデータが入手可能な評価期間（2002-2005）と 1990-2005 年を比較すると約 1/3 に減少しており、日本の ODA 供与総額減少の影響が強く表れている。

- 他ドナーの支援状況を見ると、2000 年以降、教育、保健、水・衛生、経済財政・ガバナンスの分野が拡大しているのは多くのドナーに共通する傾向である。但し多くのセクターそれぞれに多額の支援をしているドナーは少なく、選択と集中を高め、支援額の配分によって特徴を示すことができる援助を行っているドナーも多い。具体的には、ドイツの水と衛生、デンマークのインフラ、ノルウェーの教育、スウェーデンの経済財政・ガバナンス、イギリスの保健と教育、米国の保健などである。（巻末の添付資料参照）
- わが国の支援分野毎の支援額の傾向を他ドナーの傾向と比較すると、支援額が多い分野は、教育、保健、水、インフラであり、他ドナーよりも支援分野が広いことが確認できる。

（2）重点分野毎の実績

① 農村開発を中心とする貧困対策への支援

（i）当該重点分野の現況と政策的課題

- ザンビアにおける農業は、国内の食糧供給上の観点、および直接・間接に雇用を創出する最大セクターであるとの観点から、重要なセクターである。
- PRSP では、ザンビアの農業セクターについて、潜在性のある農業を活かして経済成長・貧困削減に結びつけることの重要性を指摘し、セクターの個別の課題について、以下のように 5 本の柱（アウトプット）を立てて、具体的な取組の詳細を示している。
 - 1：農業資金と投資環境の改善により農産物の生産量とその生産性を改善し、収入と雇用を創出
 - 2：マーケティング、貿易、アグリビジネス環境改善により農業がマクロ経済に貢献
 - 3：土地とインフラストラクチャー開発を通して、農業物の生産量とその生産性を改善
 - 4：技術開発とその普及を通じた、国家及び世帯における食糧安全保障を確保
 - 5：食糧安全保障支援システムを通して、既存の農業資源のベースの維持及び改善

（ii）全体投入量と日本の投入量

- 「農村開発」を含めたザンビアの農業セクターに対する支援は、1990-2005 年では、年平均 2,060 万ドル規模で推移している。一方、データが入手可能な評価期間（2002-2005）内の全ドナー供与額の年平均は約 2,700 万ドルであり、ドナー全体で年平均供与額は 1.3 倍に増加している。
- 「農業」セクターは 4 つの重点分野の中で日本の年平均供与額が減少している唯一のセクターである。90 年代の日本の農業部門への援助額には、旱魃への支援としての食糧援助及び食糧増産援助が含まれている。一方 2002 年以降の評価期間には、2002 年に食糧援助及び食糧増産援助が含まれているものの、それ以外の年では旱魃の影響が

小さかったため、食糧関連援助の供与額は減少している。また 90 年代以降、日本は農業セクターにおいて、特定地域を単位とした農村あるいは村落開発計画を実施している。この農村あるいは村落開発計画一件当りの支援額は若干減少しているものの、大きくは変わっていない。以上から、食糧援助及び食糧増産支援の減少が、評価期間中の日本の農業セクターへの平均供与額の減少の原因と考えられる。

(iii) 政策課題に見る日本の援助の対応状況と貢献

- わが国による「農村開発による貧困削減」の分野への支援は、「食糧関連援助」と「農村開発プロジェクト」とに大別できる。
- 上述した、ザンビア政府が農業分野で課題としている 5 本柱に対する日本の支援状況を検討すると、日本が支援を行ったと見られる項目は全般的には数多く、これはザンビア政府の認識する課題に沿ったものとして評価できる。具体的には農村開発プロジェクトのモデル化とそのモデルの移転、技術的な支援として、1980 年代以降様々な形で続いている家畜・漁業への支援、食糧安全保障向上を目的とした食用作物多様化の支援等が期待される。
- 個別に見ると、村落道路、通信などインフラの支援がほとんど見られないこと、土地問題・情報整備、法制度整備には支援がなされていないことなどが指摘できる。

(iv) まとめ

- 「農村開発を中心とする貧困対策への支援」への達成状況をアウトカム指標（①農業の付加価値額の GDP に占める割合、②ザンビア農業生産高、③一人当りの食料農産物生産量、④貧困率）から見ると、貧困率、一人当りの食料農産物生産量、農業付加価値額（労働者一人当たり）、産業の GDP にしめる付加価値額シェアのいずれもほぼ横ばいであり、アウトカム指標からは日本の援助が評価対象期間にどの程度貢献したかは検証が困難である。
- 農民の現金獲得を一つの目標としてマイクロクレジットの実施を含めた村落開発モデルを作り、それを広げるというプロジェクトが行われている。わが国の農村開発支援では、農村開発モデルの開発と普及という方向で支援を行うことが多く、農村開発を支える制度的側面よりも、より個別具体的な農村開発の課題をより一般モデル化するという帰納的な手法を採用してきた。これは当該プロジェクトが上位目標で掲げた、「本開発のモデルをザンビア政府自身がさらに他地域に広げる」という方向にも合致しており、上位目標の達成途上にあると見て良い。今後は点となりがちな支援をより面へと広げていくことが容易になると考えられる。
- 食糧安全保障向上を目的とした食用作物多様化に関する支援は、開始直後でありまだ成果は上がっていない。しかしポテンシャルがありながらそれを発揮できないザンビアの食糧生産に対して、メイズ生産のみならず、食糧作物多様可能という観点かわが

国は支援を行っており、ザンビアの農業部門の課題の改善に貢献する方向にある。

② 費用対効果の高い保健医療サービスの充実

(i) 当該重点分野の現況と政策的課題

- ザンビアでは、マラリア、HIV/AIDS、結核、性感染症、リプロダクティブヘルス、子供の健康、安全な水と衛生、が大きな課題となっており、HIV/AIDS 罹患率は 20 年余に渡って二桁台を記録している。また、ザンビアの子供の栄養状態は悪く、発育障害が 2002 年時点で、全国レベル平均で約 42%である。
- 90 年代のザンビアでは、悪化する経済状況、脆弱な制度能力、非効率的な支出などに関連して全体的に保健システムの機能悪化が顕在化している。さらに保健サービスが行き届かない地域及び貧困層に対して、基礎的保健サービスを他地域と同様に提供することが困難であった。
- PRSP では保健セクターの具体的な取組の詳細を 3 つに分けて示している。
 - ✧ 1：ザンビア人全て、特に貧困層の健康状態の改善
 - ✧ 2：水資源の効果的な開発と安全な水と衛生、食糧生産増大、食糧安全保障の観点から、貧困削減に貢献
 - ✧ 3．HIV/AIDS の新たな感染を減らし、社会経済的なインパクトを減少

(ii) 全体投入量と日本の投入量

- 感染症対策を含めたザンビアの保健セクターに対する全ドナーによる援助額を見ると、1990～2005 年では、年平均 4,700 万ドルである一方、本評価期間の内データのある期間（2002～2005）には年平均約 1 億 4,000 万ドルと 3.0 倍に増加している。評価期間の総額では、日本は第 6 位（二国間のみでは第 5 位）であり、1990 年以降の年平均が約 600 万ドルであったのに対して、評価期間の年平均は約 1,100 万ドルと約 1.9 倍に増加している。日本の場合、他の重点分野と比較すると援助額及びその増加の割合は保健分野が最も多くなっており、相対的には重点的な事業立案あるいは資金配分がなされたと考えられる。
- 米国と GFATM による保健セクターへの支援は近年拡大しており、HIV/AIDS 分野では 7 割、感染症対策においては 8 割である。そして GFATM と米国の総計のうち、7 割近くの資金が NGO あるいは民間セクターに対して供与されていると考えられる。

(iii) 政策課題に見る日本の援助の対応状況と貢献

- わが国による「費用対効果の高い保健医療サービスの充実」の分野への支援は「HIV/AIDS 等感染症対策」「プライマリーヘルスケア」「給水システム拡充」の 3 つに大別できる。これは、上記のような、ザンビアの保健分野の課題にそのまま整合している。

- 上記の政策課題への日本の対応分野を見ると、「貧困層の健康状態の改善」に対しては、ルサカ市におけるプライマリーヘルスケア支援を通して、地域限定ではあるものの多くの課題に取り組んでいる。「HIV/AIDS の新たな感染を減らし、社会経済的なインパクトを減少」という項目ではわが国は検査及び治療予防という課題に集中的に取り組んでいる。「水資源」に関しては、村落部の地下水探索と井戸掘り、およびそれに関わる衛生教育に参与している。他方、もう一つの課題である多目的ダムなどには関与していない。
- また保健投資計画策定支援のため、「保健投資計画策定支援プロジェクト」が 2006 年より 2 年間の予定で実施されている。本プロジェクトでは、GIS システムを利用して地域医療の基礎データ化とマッピングを実施している。

(iv) 何が達成できていないのか

- 給水システム拡充支援では、村落地域の井戸掘削が主であり、維持管理には目配りされているものの、もう一つの課題である地方における水と衛生に関しては、ルサカ市プライマリーヘルスケア以外では見られないようであった。コレラの課題については他ドナーあるいは青年海外協力隊などとの連携を通じた衛生教育を普及させることで、より効果を上げることができよう。

(v) まとめ

- 「費用対効果の高い保健利用サービスの充実」への達成状況をアウトカム指標（①出生時平均余命、②総出生率、乳幼児死亡率、③「HIV/AIDS」の罹患率、④「マラリア」の発生数・死亡者数、⑤「結核」の発生数・死亡者数、⑥「コレラ」の発生数・死亡者数、⑦保健関連指標群、⑧子供の栄養状態、⑨清涼な飲料水へのアクセス状況）から見ると、全国的なデータからは、HIV/AIDS・結核・性感染症、及び流行病（コレラ等）に関しては、罹患率その他が減少し、改善傾向が読み取れる。リプロダクティブヘルスも若干であるが改善の方向にある。ルサカ市のプライマリーヘルスへの貢献を見ると、日本の援助は部分的ではあるもののこれらの指標改善に貢献したと考えられる。
- 「ルサカ市プライマリーヘルスケア」はルサカ市という首都地域に集中しているものの、ルサカ市貧困層居住地域ではプロジェクトレベルでは高い評価を得ている。またコレラのように発生がルサカに多い疾病の場合、本プロジェクトは全国レベルの罹患者の減少に大きく貢献していると考えられる。
- 感染症に関しては評価期間において国家レベルの指標は改善傾向にある。感染症分野で終了した事業は中央の検体検査機能の強化を主体としており、ザンビア全体の感染症改善には部分的な貢献があったと考えられる。JICA は感染症支援をプログラム化しており、本プロジェクトもその一環として実施されている。

- 援助協調の進む保健セクターへの計画部分への参画として、「保健投資計画策定支援プロジェクト」は従来と異なる支援のアプローチを採用しており、援助協調が進む中で日本の貢献方法として特筆できる。
- GFATM による支援がザンビアでは拡大しているが、GFATM の支援は物資供与を中心としている。ザンビアがこれらの拡大する支援を活用できるようにするための技術協力を供与することがわが国には可能であると思われる。

③ 均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援

(i) 当該重点分野の現況と政策的課題

- ザンビアの経済状況の推移は、ザンビアの現状と課題を参照。
- ザンビアの経済は伝統的に銅に依存しているが、長年の懸案であった銅採掘会社の民営化が 2000 年代に入って完了し、生産性の向上が見られるようになったことに加えて、近年急速に上昇した銅の国際価格が、同国の経済成長を支える要因となっている。また、ザンビアは海外直接投資と農業産品の輸出の促進を通して、銅のモノカルチャー経済からの脱却を図っている。
- ザンビアのマクロ経済に関しては、2000 年以降の経済回復を背景に、2005 年には拡大 HIPC イニシアティブの完了ポイントに到達し、多額の対外債務の削減がなされた。これが、ザンビアの財政状況が好転している一つの理由である。
- ザンビアの経済開発の課題を、各種文献を踏まえて整理すると、以下の三つに大別できる。
 - 1： 「マクロ経済マネジメントの改善」
 - 2： 「投資環境の改善」
 - 3： 「輸出を促進する貿易政策の立案」

(ii) 全体投入量と日本の投入量

- 本重点分野には、農業、経済インフラ、中小企業開発、観光産業協力等が含まれるが、農業を除くこれらの部門に対するドナー全体の援助額を以下の図表から見ると、1990 年から 2004 年までに年平均 3,488 万ドル規模の援助がなされた。なお、これが本評価期間では、年平均約 5,700 万ドルへと約 1.6 倍の規模に拡大された。
- OECD データベースによれば、日本の年平均の供与額は、1990 年から 2005 年には 536 万ドルで、評価期間の内データのとれる 2002 年から 2005 年においては、1.4 倍の 745 万ドルへと増加しており、同期間の年平均供与額では日本は第 4 位である。
- 一方、他ドナーの 2002 年～2005 年の年平均供与額を見ると、EU が第一位で、年平均供与額は 2,180 万ドルである。1990～2005 年と評価期間である 2002～2005 年との間の増加傾向をみると、ドイツが 2.8 倍、EU が 2.6 倍、デンマークが 1.9 倍となっている。同様の比較を日本で行うと、1.4 倍であり、日本の増加傾向は他の 3 カ国に比

べて若干小さく、かつドナーの全体平均（1.6 倍）を若干下回っている。

- 各国による債務削減額を見ると、1990～2005 年、及び 2002～2005 年のいずれの期間でも日本が第一位となっている。さらに 2002～2005 年では日本による削減額が、全削減額の 46%を占めている。

（iii） 政策課題に見る日本の援助の対応状況と貢献

- 「マクロ経済マネジメントの改善」に対しては、日本は拡大 HIPC イニシアティブによる債務削減により、ザンビアが財政上の債務を減らすことに貢献している。多額の債務返済額を削減することで、ザンビアの財政状況を好転させた。
- 「投資環境の改善」に対しては、日本はルサカ市道路整備計画を通じた支援によって、道路インフラを改善した。また「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」によって、海外民間直接投資の促進を、政策と実務の両面の改善を通して取り組んでいる
- 「輸出を促進する貿易政策の立案」に対しては、日本の支援は、「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」が投資環境整備を通して間接的に輸出促進に関与している。しかし本プロジェクトは貿易よりも投資を眼目としており、貿易政策の立案への直接的な貢献はさほど多くない。

（iv） 何が達成できていないのか

- ROADSIP を通じた、国別援助計画の重点項目である「均衡の取れた経済構造形成の努力に対する支援」への貢献は、道路の補修という側面では効果があると言えるものの、維持管理という側面で課題を残していると考えられる。
- なお、農業の商業農業化については事業がなかったが、これは現在新規案件の形成中とのことである。また、対象期間中において観光支援に関連する事業の実績は確認できなかった。

（v） まとめ

- 「均衡の取れた経済構造形成の努力に対する支援」への達成状況をアウトカム指標（① GDP 成長率、②財政収支と国内プライマリーバランス、③海外直接投資（ネット）（BoP, current 百万 US\$）と物品・サービスの輸出、④投資環境、および賃金の付加価値に対する比率、⑤インフラストラクチャーの状況の変化、⑥インフラストラクチャーの面から見た投資環境、⑦主要農産物の輸出額の動向）から見ると、2002 年以降の 5% を越える経済成長、それを支える民間投資の増加、輸出農産物の伸び、それらの基盤となる道路を初めとするインフラ整備、という指標が改善している。日本が評価期間中に終了した事業は道路インフラ整備であるが、この道路インフラ整備を通じて、その効果が経済成長、民間投資の増加などに波及する径路が考えられる。但し、日本の道路インフラ整備は援助協調の枠組みの中で実施され、ザンビアの道路の一部改修を

行っているため、アウトカム指標への貢献としては部分的であることに留意する必要がある。また維持管理等の課題も生じており、効果向上のために ROADSIP 全体でのさらなる取り組みが必要である。

- また「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」もザンビア政府から大統領レベルのコミットを得て民間投資導入策策定を進めている。改革に対するコミットメントが不足していたザンビアにおいて、大統領のコミットが得られて進められるということから、本事業の進捗が期待できる。
- ザンビアの貿易自由化が進む中で、花卉、新鮮野菜、綿花など非伝統農産物の輸出が伸びつつあるが、農産加工品など付加価値の付いた農産品の生産向上は、別の重点分野である「農村開発を主体とした貧困削減」と、現金収入の向上との点に関して内容的に密接に繋がっている。そのため、別項でも指摘しているが、今後のこれら二つの重点分野をどのように関連付けるかを検討する必要があると出てくる。

④ 自立発展に向けた人材育成・制度構築

- この重点分野では、基礎教育、WID、産業界への職業訓練、行政能力と、多岐にわたるサブセクターが設定されているが、ここでは実施案件が相対的に多い基礎教育セクターを中心に、ボランティア派遣が実施されている職業訓練について取りあげる。また、行政能力については、別途「援助協調」の項で詳述する。

(i) 当該重点分野の現況と政策的課題

- 基礎教育セクターでは、91 年「すべての子どもに教育を」(Education for All: EFA) というイニシアティブの下で、具体的な政策目標を設定している。翌 92 年、ザンビア政府は、教育の質・量両面の改善をめざす政策「Focus on Learning」を打ち出して、就学率を高めるだけでなく、子どもたちの「学び」の質を向上させることの重要性も明記するようになった。99 年には、国際援助機関の支持を得て、基礎教育サブセクター投資プログラム (Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP)) を開始して、そこで『グレード 1 からグレード 7 の就学率および教育の質を高める』という目標を明確にした。
- しかし中高等学校 (セカンダリースクール) については、施設の拡充とリハビリ、教材の充実、カリキュラムのレビューなどに関して適切な施策が実施されておらず、その結果、教育の質が低下しているとザンビア政府は認識している。また職業訓練を含む高等教育に関しては、それを実施しうる教育機関が非常に少ないため、中高等学校を卒業しても高等教育あるいは職業訓練を受けることができる生徒は非常に少ない状況にある
- PRSP では、「優先プログラム」として、以下の 6 プログラムをあげている。
 - 1: BESSIP の延長

- 2: 統合的かつ実質的に有効な識字プログラム
- 3: 技術訓練（教師再訓練を含む職業訓練）
- 4: 平等化プログラム（女子教育（Programme for the Advancement of Girls' Education (PAGE)）と初等学校での会計スキームの導入）
- 5: 中等学校（グレード 10 から 12）の改善
- 6: 高等教育 【PRSP 文中に統計値が挿入されているのみ】

(ii) 全体投入量と日本の投入量

- ザンビアの学校教育セクターに対する全体的な援助額を見ると、1990～2005 年では年平均 2,200 万ドルであるが、本評価期間（2002～2006）には、年平均約 5,400 万ドルと 2.5 倍に増加している。これはザンビアで、保健セクターに次ぐ高い伸び率である。
- 日本によるザンビアの学校教育への支援額は、1990 年以降の年平均額は 190 万ドルであるが、評価期間には年平均 320 万ドルであり、約 1.7 倍に増加している。他ドナーでは、オランダ、ノルウェー、アイルランド、英国の伸びが目覚しく、これらの国の援助水準を 1990～2005 年と 2002～2005 年とで比較すると、年平均額はオランダが 4.3 倍、ノルウェーが 4.4 倍、アイルランドが 4.0 倍、英国が 3.4 倍にそれぞれ増加している。なおこれら 4 カ国が、学校教育への援助額に関する 2002～2005 年での上位 4 カ国となっている。

(iii) 政策課題に見る日本の援助の対応状況と貢献

- わが国による教育セクターへの主な支援で評価対象期間中に実施しているのは、「理数科教育改善」「小中学校建設」「ボランティア派遣」である。基本的にザンビアの課題に対応した貢献がなされていると言える。
- 「ルサカ市小中学校建設計画」はプロジェクト型支援によって、学校数の増加に寄与したことから、日本の援助は地域限定的ではあるもの、初等学校及び中等学校の在籍者数の増加の指標（BESSIP の延長）の改善に貢献したと考えられる。
- 現在実施中の「SMASTE 理科研究授業支援プロジェクト」は教師再訓練、中等学校の改善に対応する。本事業はケニアで JICA が同様に実施している教員の再研修プログラムの成功を踏まえて進められている。本プロジェクトは実施中でありその成果を検討しうる段階ではないものの、ザンビア教育セクターの優先課題に沿った貢献である。
- 「職業訓練」という課題に対して、評価期間にはシニアボランティアによる支援及び上記 SMASTE が実施された。シニアボランティアは各分野の指導を通じて不熟練の若者の技能向上に貢献したと考えられる。さらに職業訓練校の経営改善のためにルサカの本省にもシニアボランティアが派遣されており、上述した「自立発展可能な訓練実施体制の確立」に向けた支援が行われている。

(iv) 何が達成できていないのか

- 基礎教育セクターにおいては、実施途上の案件もあるが、個別案件の成果を全国的に波及させていく点、及び学校建設により同時かつ必然的に課題となる教員数の増加（生徒/教師数割合の改善）も同時に改善させていく点、などでまだ課題を有していると考えられる。

(v) まとめ

- 国別援助計画にて、「基礎教育分野は長期的視野からベースの広い人的資源の開発を進めるために重要」とし、「ザンビアにおいては学校施設が絶対的に不足している」との認識から「施設建設・・・等ハード面の支援を検討する」と方向付けている点について、「ルサカ市小中学校建設計画」はプロジェクト型支援によって、学校数の増加に寄与したことから、日本の援助は地域限定的ではあるもの、初等学校及び中等学校の在籍者数の増加の指標（指標①）の改善に貢献したと考えられる。
- また、ザンビア国別援助計画では、「長期的な課題として教員の能力向上に資する人材育成」が言及されており、これは現在実施中の「SMASTE 理科学研究授業支援プロジェクト」が対応する。本プロジェクトは実施中でありその成果を検討しうる段階ではないものの、ザンビア教育セクターの優先課題に沿った貢献であり、案件の成果を適切にあげていくことが重要である。
- 「職業訓練」も、日本のザンビア国別援助計画の人材育成分野に明記されている重点項目であり、またザンビア政府にとっての優先課題である。この課題に対して、評価期間にはシニアボランティアによる支援が実施された。シニアボランティアは 2002 年から 2004 年までに 15 名が職業訓練改善事業に派遣されており、各分野の指導を通して不熟練の若者の技能向上に貢献したと考えられると共に、さらに職業訓練校の経営改善のためにルサカの本省にもシニアボランティアが派遣されており、「自立発展可能な訓練実施体制の確立」に向けた支援が行われている。

⑤ 域内相互協力の促進

- 本重点分野と対象想定プロジェクトとの関わりの一つは、①-1: ザンビア国内での成功事業を、ザンビア国内のみならず、南部アフリカ地域に拡大し、あるいは①-2: 主に南部アフリカ地域での成功事業をザンビア国内に移転し、②移転先と移転元の事業間での連携を通じて相互が成果を挙げることが想定されている。これは国別援助計画の「ザンビア及び域内諸国で実施している技術協力を有機的に組み合わせた広域的な協力体制づくりについての支援」という方向に沿った支援である。
- 本重点項目は、独立した課題というよりも横断的な課題であり、他の 4 つの重点項目それぞれの中で、南部アフリカ内の地域相互協力を促進する内容の協力が本重点項目に当てはまるものである。しかし、評価期間中には「ザンビア及び域内諸国で実施し

ている技術協力を有機的に組み合わせた広域的な協力体制づくりについての支援」の側面は上記のように実施されているものの、「地域経済の活性化に資する経済インフラの整備に係る無償資金協力及び技術協力」の側面の実施はなかった。また実施されている側面に関しても、現状では第三国研修を主体とした取組にとどまっている。

- 本重点分野は分野横断的なこともあり、集中的な取り組みという体制にはなっていない上、政策協議文書中での扱いも不明確である。今後、本重点分野を継続する場合には「広域的な体制造り」に向けて評価期間になされた以上の取組が必要であるし、あるいは現状のような取り扱いである場合には、強い努力目標のような形で残す程度にして重点項目からはずすことも一案であろう。
- 但し、現在、隣国のジンバブエの政治経済状況が不安定であるため、評価期間中には域内協力が主要なターゲットとならなかった面もある。ジンバブエの政治経済状況の安定化が進んだ際には、再び域内協力が重要な課題となることは十分考えられる。またザンビアは内陸国であり、陸上の輸出入に関しては周辺国を通過する必要があるため、運輸インフラ建設などの場合には南部アフリカ域内国とのかかわりは依然として重要である。

3.3 プロセスの適切性に関する評価

- ☆ 国別援助計画の策定にあたっては、日本側と現地の担当主体がそれぞれ利害関係者との意見交換を行うと共に双方の数次のやりとりのプロセスを経て策定されており、多様な意向を踏まえた計画策定として評価する。
- ☆ 国別援助計画の実施に際しては、政策協議が毎年実施されるとともに、現地 ODA タスクフォースが設置されさらにその中で重点項目別の WG が組成されるなど、適切な連携協議の下で実施されていると考える。他方で各 WG での専門能力向上の必要性が認識される中では、わが国の重点項目の絞込み及び現地体制の強化が、今後の重要な課題となる。

(1) 計画策定のプロセスにおける協議状況

計画策定のプロセスにおける協議状況を見ると、日本側の計画タスクフォースと現地大使館が、それぞれ利害関係者との意見交換を行うと共に、双方の協議が実施された上で計画が作成されており、国内及び現地における様々な主体の様々な意向が踏まえられた上で最終的な計画として策定されていると考えられる。この点において、適切なプロセスであったと考える。

(2) 計画実施のプロセスにおける連携協議状況

- わが国は毎年ザンビア政府との政策協議を行っている。その際にザンビア政府各省庁からの具体的な要請を通じたニーズ把握が行なわれており、このような対話の機会が、

ザンビア政府の具体的なニーズを継続的かつ適切に把握するための枠組みとして機能している。

- 2004 年には「Japan's ODA Strategy Paper」によるザンビア国別援助計画の見直しが行われている。これは完成後、ザンビア政府とわが国との毎年の政策協議で用いられており、現地 ODA タスクフォースによるザンビア政府との連携協議についての積極的な取組として評価できる。
- ムワナワサ大統領が 2005 年に訪日したが、その際、要請された「貿易と投資」に関して、「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」が、投資促進プログラムの一環として開始されている。これは、ザンビア政府のニーズを、わが国の方針に沿って汲み取って具体的な案件形成にまで結びつけたプロセスであり、適切な協議プロセスとして評価しうる。
- 現地 ODA タスクフォースでは、全体を取りまとめる「調整委員会」の下に、国別援助計画の 5 つ（実質的には 4 つ）の重点分野に対応する「サブセクターWG」が設置されている。これは各重点分野の下サブ・セクター（合計 12）ごとに、大使館員・JICA 事務所員・専門家等により構成される WG を設置している。現状では、現地の限られた人員体制で 12 のサブセクターという数多いセクターに対応している状況であり、WG 担当者には重複（同一担当者の複数 WG への参画）が多く存在している。その一方で、現地では各 WG の専門能力の向上も今後の課題として認識されている状況であり、これらの点からも、今後は、目的の妥当性などの項で言及しているような対象セクター（重点項目）の絞込み、及び（継続して対応するセクターに対しての）体制の強化が求められる。

4. 「援助協調」のレビュー（「援助協調」の現状）

4.1 ザンビアの「援助協調」の課題とわが国の「援助協調」への姿勢

（ザンビア共同援助戦略（Joint Assistance Strategy for Zambia: JASZ）と援助協調）

- ザンビアでは、「ザンビア共同援助戦略（Joint Assistance Strategy for Zambia: JASZ）」が、ザンビア政府により 2005 年に第一次草案が策定され、2006 年 10 月 18 日に第二次草案が策定された。その第二次草案には、ア）第五次国家開発計画（FNDP）を基本計画としたドナー（Cooperating Partner: CP）の援助実施、イ）CP の役割分担制（リード CP 制）の導入、ウ）CP 担当セクターの分業体制（division of labor）の構築、エ）一般財政支援中心の援助形態への移行（プロジェクトや SWAPs は過渡期には実施されるがその後は徐々に減少）、などの方針が示されている。（2007 年 3 月末現在、第四ドラフトにつき協議中）
- わが国は PSRP のコンポーネントである「地方分権」セクターにおいて、世界銀行及びドイツと共に、「リード CP」となっている。それ以外のセクターにおいては、9 セクターで「アクティブ CP」となっており、また、「バックグラウンド CP」となっている

セクターはない。援助協調に取り組むわが国の体制としては、2006 年、現地 ODA タスクフォースの中に「援助協調 WG」を設置して、ここで援助協調全般に関する事項（JASZ、MOU、財政支援などへの対応）に関する事項の検討を行っている。WG は、大使館 2 名、実施機関 3 名の計 5 名にて構成されている。

- しかし、リード CP（およびアクティブ CP）としてのコスト負担・体制整備の必要性は、多くの CP が共通して指摘するところである。わが国としては、「目的の妥当性」の項で言及している重点分野の選択と集中とも整合性を保ちながら、CP としてのコスト負担・体制整備とのバランスを踏まえた上で、今後是对応セクターを吟味して厳選していく必要がある。このような対象の厳選は、単にコスト面のみならず、資源の集中により有効性を高めることにもつながる。

（援助形態）

- また、ザンビアによる一般財政支援に対する要望が大きくなっていることも、インタビューなどにより明らかとなっている。わが国はこのような一般財政支援を中心とする援助形態という方向性について、援助協調の枠組みでザンビア政府と CP が協力してザンビアの開発課題の解決に取り組んでいくことの有効性・効率性の観点からの意義は十分に認めつつ、援助形態のあり方については、特定の援助形態を志向するのではなく、むしろ多様な援助形態の共存とその組合せにより、より柔軟にザンビアの課題やニーズに応じていくことを重視するとの立場を示している。

4.2 「地方分権」における「援助協調」の現状

（地方分権実施計画（Decentralisation Implementation Plan: DIP））

- ザンビアでは、2004 年より施行された「地方分権政策」の実施戦略として、2006 年には「地方分権実施計画 2006-2010（Decentralisation Implementation Plan (DIP) 2006-2010）」の草案が起草されている。この DIP 草案はその後の改訂を踏まえて、現在は新内閣による承認待ちの段階にある。

（わが国の地方分権セクターへの支援）

- ザンビアの地方分権に対して、わが国は本評価期間中に、2 つの案件（技術協力プロジェクト）を実施している。
- まず 2004 年より、地方政府職員の計画策定・モニタリング評価に関する能力向上等を目的として、技術協力プロジェクト「PRSP モニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」を実施している。その成果として、これまでに約半数の郡においてわが国の研修指導を踏まえたモニタリング報告書が作成されるとともに、わが国の支援を得て全ての郡で作成された郡開発計画が各郡議会で承認されている。
- この案件に対しては、ザンビア政府（地方分権担当者）及び他 CP から、案件の重要性

並びにその成果がポジティブに評価されている。既述のように、ザンビア政府の能力向上が重要視される中で、また地方分権の推進によって今後は地方（特に郡レベル）での能力向上が重要視される中で、本案件のように、地方レベルにおける政府職員に対する「モニタリング・評価に関する能力」向上に向けた地道な取り組みがなされていることへの評価である。

- その後、地方分権を促進して行政サービスを向上させるために、地方分権の中心となる郡の、組織・人事管理、政策立案・事業実施管理、財務管理などに関する体制整備との行政能力向上を目的として、もう 1 つの技術協力プロジェクト案件である「地方分権化のための能力強化プログラム」への要請がなされ、実施が開始された。なお、この案件は、世銀・地域開発プログラム（LDP）準備チーム、オランダ SNV、ドイツ GTZ、MS Zambia、アイルランド等、他ドナー及び NGO との連携・協力の下に実施しているものである。
- 今後、わが国の個別案件実施、及び援助協調の枠組みでのリード CP としての責務を果たして、ザンビアの地方分権に更に貢献するためには、専門能力面と体制面での一層の強化が必要になると考えられる。専門能力に関しては、ドイツが自国の地方分権の経験をザンビアにも活用しようとしているが、わが国の場合には地方分権に関してザンビアに適用可能な経験が必ずしも国内にあるわけではない。このような状況の中で、わが国はザンビアの地方自治体のキャパシティや財政状況を十分に踏まえてザンビアの地方分権を適切に支援していく能力を備えた人材が必要となっている。また体制に関しては、他 CP も特にリード CP として活動していくために体制強化の必要性を認識しており、現場に即した支援を実施するわが国としては、より長期間取り組むことのできる人員配置体制か、もしくは代替要員の配置の工夫を通じた、さらなる増強などにより一層力を入れる必要がある。

（地方分権セクター支援における日本の立場）

- 地方分権セクター支援においてわが国が対応している分野を見ると、中央政府をカウンターパートとして密接に協議・連携しながら、具体的には地方レベルにおける制度構築・能力開発を中心的に支援していることが分かる。他方で、地方分権でわが国とともにリード PC となっているドイツと世界銀行は、地方レベルでの制度構築・能力開発への取り組みに加えて、中央政府に対応する取り組みもそれぞれ行っている。わが国は相対的にも、中央政府の制度構築等への支援よりは、地方政府レベルでの制度整備及び人材育成に注力する傾向であることが伺える。
- わが国の「地方分権化のための能力強化プログラム」は、内閣府を支援して郡政府の組織構造の設計にも関与しており、その意味では中央政府にも支援を行っている。但し事業事前評価表に記載されている成果・活動・指標の主語がいずれも郡となっていることから、ここでは、このような支援も基本的には郡を対象とした活動として位置

付けている。

5. 教訓と提言

5.1 教訓

(1) 評価結果にみる日本の強み

日本の ODA はインフラ整備、専門家による技術協力プロジェクトを中心として高い評判を得ている。その理由として以下のような点が考えられる。

① ニーズ重視の姿勢

- ・ 先方政府の要請に基づく支援と円滑なコミュニケーションにより、ザンビア政府側の要求やニーズを丁寧に聞く姿勢が日本側で共有されている。
- ・ 案件形成プロセスにおいてきめの細かな協議が実施されているが、それは専門家が各省庁や実施機関に派遣されており、そこで日常的にコミュニケーションが可能になっていることに起因している。
- ・ ザンビア政府側とのすり合わせがきめ細かく行われている。
- ・ また、丁寧なすりあわせと表裏の関係にあると思われるが、他ドナーに比較してコンディショナリティーを強引に求めるところがない。

② 現地化と持続可能性

- ・ 持続性があるプロジェクト終了後もザンビア政府あるいは住民が自ら実施することを想定したキャパシティビルディングを組み込んでプロジェクトを立案・実施している。

③ 対象地域の選定

- ・ area-based approach のような特定地域に特化したプロジェクト方法を採用せず、モデル構築とその波及というように地域選定に偏りが無い。

④ プロジェクト実施の効率性

- ・ 計画どおりにプロジェクトが実施される。プロジェクト形成までには比較的時間をかけるが、ひとたび決定されると、プロジェクトは計画期間内に実施される。

(2) 評価結果にみる日本の課題

① 援助戦略

- ・ わが国の個別案件の認知度とわが国援助方針あるいは優先分野についての認知度を比較すると、ザンビア関係省庁の担当者間で前者は高かったが、後者は低かった。また、HP での紹介情報量は決して十分とはいえない。
- ・ しかしながら、これを広報の問題として捉えるのは適当ではない。むしろ、わが国の対

ザンビア援助戦略の問題であり、ザンビアに対して、何をゴールとするのか、そのために日本はどのような貢献ができるのかを明らかにし、その上で当該5分野が何故、選択されたのかの説明がより必要であることが示唆されているように思われる。

- ・ また、5 分野は教育、保健から経済政策まで幅広くカバーしているが、ODA 全体の予算が減少している近年において、この5分野の中においてもメリハリをつける必要がでてきているように思われる。
- ・ そして、「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」のように、経済成長を対象に、日本やアジアの強みをいかしたプロジェクトは援助効果のみならず、外交上の効果という点でも重要と思われるが、この点もより明確に示してゆくことが適当であろう。

② 援助戦略の共有

- ・ 先述のように援助戦略をより明確に打ち出した後に、それを ODA タスクフォース内でより積極的に共有することが望まれる。
- ・ 特に、外交上の配慮ある案件が含まれる場合には大使などトップから説明がなされるとともに、外務省と JICA 本部間でも情報共有を促進することでより認識が高まるのではないか。

③ 援助協調へのアプローチ：援助モダリティ

- ・ 日本は財政支援、バスケットへの参加については慎重な姿勢をとっており、そのために MOU への署名にも時間を要している。ザンビア政府の複数省庁から、パターン化された批判（プロジェクトに固執するがゆえに財政支援に否定的）が出ていた。
- ・ 本調査結果からも明らかなようにザンビア政府は一般財政支援を受けるだけの準備やキャパシティが整っているとは確証しがたい状態にある。日本政府としては、財政支援に着手しない理由、モダリティの多様性の何がどのように重要であるのかをより具体的に論証してゆく必要がある。

④ 援助額

- ・ ザンビアへの援助全体の中での日本の位置付けを確認するために日本の ODA 援助額について検討した。現地でのヒアリングでも ODA 援助額の投入量が減っていることによる批判、不満の声を聞くことはなかった。専門家派遣による face to face の技術協力があることから投入量の減少の影響は緩和されている可能性がある。また、減額の影響について認識されるまでに時間差があることも考えられるので、数年内には投入量の減少が意識される可能性がある。特に、ヒアリングなどで評判の高かった道路などのインフラ案件が、予算削減によって減少する場合、現地でも徐々に減額が意識されてくる可能性があるのではないか。

(3) 援助協調について

援助協調については、現在進行中のものが多いため、事後評価ではなくそのプロセスに着目することにした。ここから得られた findings は以下のとおりである。

① 地方分権

- ・ 2004 年に施行された地方分権にかかわる政策（Decentralization Policy）に基づき、それを達成するためにドナー協調のもと計画が策定されようとしている。日本はドナー協調が始まる以前から、地方自治体のキャパシティ・ビルディングを中心にプロジェクトを実施してきた経緯があり、またこの数年ザンビア政府からの要請案件数も増加傾向にあった。日本が地方分権においてリード・ドナーとなった背景にはこのような経緯がある。
- ・ ドナー協調の開始とともに、複数ドナーと地方分権プログラムの検討・計画策定が行われようとしている。リード・ドナーとなり、より多くの情報が早いタイミングで入るという点は大きな利点であると担当者はじめ、実施機関である JICA は実感している。しかしながら、リード・ドナーとなったドイツ、世銀、日本の 3 ドナーの主義主張の競争の場となるところもあり、調整の難しさも感じているところである。
- ・ 他方、地方分権政策については先進国のモデルが参考にされることが多いが、ザンビアの地方自治体のキャパシティや財政状況の現実に応じた計画が作られる必要がある。モデルが描く理想像と現実とのギャップを埋めるのも、現場に強い日本関係者の役割であると思われる。

② 教育セクター、保健セクター

- ・ 教育セクターについては、教育セクタープログラムにかかる MOU が既に施行されている。わが国は MOU には署名せず、バスケット支援に参加していないためにドナーの公式協議には参加せず、これまでサブセクター会合に参加していた。JASZ でアクティブ CP としての立場が公式に認められた場合、もしくは改訂される MOU に日本が署名参加した場合、アクティブ CP として参加することになる。
- ・ 保健セクターは 2006 年 6 月に MOU 署名済であり、日本は正式メンバーとして全ての公式協議に参加している。それ以前は、バスケット支援に参加していなかったため、公式協議には参加できないことになっていた。しかしこれまでの実績を議長が高く評価してくれていたために情報共有の機会を得ることができた。また、JICA のプロジェクトについてもその価値を容認されていた。さらに、JICA は、援助協調を見据えて、GIS を用いた医療施設のマッピング・プロジェクトを実施している。JICA のこれまでのプロジェクトは、モデル事業から広めてゆくという帰納法的なアプローチが多いが、援助協調を見据えて、全体を俯瞰するような演繹的なアプローチも取り入れていた。

(4) 体制面

① 現地 ODA タスクフォース

- ・ 分野別に 12 のワーキング・グループが編成され、テーマの緊急性によっては週 1 回以上の頻度で行われているものもある。現地化あるいは現地強化が指摘され対処方針が出されているが、現地では本省や本部で決定すべきものと、現地でできるものの判断に迷う点も散見された。対処方針とそれを現場で実地に移すのとは別のレベルの事柄であり、過渡期にあるようにもみえた。
- ・ ワーキング・グループが扱うテーマにはマクロ経済などある程度の専門知識を有するものがあるが、この分野での専門家の登用が必要という声が聞かれた。
- ・ 現地 ODA タスクフォースは対ザンビア援助戦略にもとづき案件を形成、選択する役割を担っている。援助戦略の項で述べたように、今後は外交上の効果も踏まえた上で、タスクフォース内で、援助戦略をより明確に議論し策定する必要があるのではないか。

5.2 提言

(1) より明確な援助戦略の策定

① 外交的な配慮も見据え、より戦略性が求められる援助計画

- ・ 援助協調が進み、かたや中国援助の台頭が目立つ中、日本には外交上の効果も踏まえた援助戦略の策定が必要になっている。
- ・ そのためには、対ザンビア援助のゴール、そのために日本がどのように貢献できるのか、そして何故、貢献するのか等、援助効果に加え、外交上の考えをより一層明らかにし内部で共有するとともに、外部に対しても可能な範囲で説明してゆく必要がある。ハイレベルの人物も含む ODA タスクフォース内での問題意識の共有と結束がより一層求められているといえよう。
- ・ また、現在は重点 5 分野が設定されているが、これらの 5 分野がどのような背景、理由で選ばれたのか、ザンビア側の要請、日本側の考えや条件などをすり合わせ、より明確にしてゆく必要がある。さらに、ODA 予算削減が続く中、優先分野の中でも、さらに重点をおく分野とそうでない分野などメリハリをつけ、効果的に資金と人材を投入する必要がある。

② 日本の援助戦略の認知

- ・ 援助戦略策定がある程度整った時点で、ドナー・コミュニティの中で議論し、コメントを得る機会を設け、日本の援助戦略に対する理解を促す工夫も必要であろう。特に、援助協調が進む中であっては、このような工夫は重要である。そのためには、明確でロジックの通った援助戦略（国別援助計画）を策定してゆく必要がある。

③ 広報の工夫

- ・ 援助戦略文書は HP に掲載し、ペーパー（英文）で用意するなど、広報的な努力がより一層望まれる。

（2） 日本援助の伝統的な強みとモダリティ議論

① 日本援助の伝統的な強みをいかす

- ・ 援助協調と財政支援を中心としたモダリティ議論は表裏一体のように議論される傾向にあり、これはザンビアに限ったことではない。また、ザンビア政府とドナー間で協議されている MOU の中でも財政支援は援助協調を実現する上での重要な手段として扱われている。
- ・ しかしながら、日本はこれに必ずしもろ手を挙げて賛成する必要はないのだろう。被援助国の能力、オーナーシップなどのマインドセットなどを総合的に調査した上で、困難と判断したのならば、財政支援を施行しなくてもよいだろう。
- ・ また、日本援助の評判の高さの根拠は、明らかに、専門家による技術支援やインフラなどのプロジェクト支援にあった。無論、プロジェクトがノンプロジェクト支援よりも優れているという単純な議論ではなく、当該プロジェクトの形成の仕方、それを裏付ける援助の姿勢や方針に裏打ちされたものである。このような日本援助の伝統ともいえる「良さ」「強さ」は今後も大切に生かすべきであると考ええる。

② モダリティの多様性を確保すべく理論武装するための調査研究

- ・ モダリティの多様性は、ドナー会合において日本代表が主張しているところである。しかしながら、ザンビア政府の間では、パターン化されたネガティブな受け取り方をされている点が散見された。これには、財政支援を強く望み、プロジェクト援助に否定的なドナーの影響なども考えられる。このような中、日本は、モダリティの多様性の効果、あるいは効果的なモダリティの組み合わせについて具体的かつ論理的に説明してゆくことが求められる。このような理論武装のためには、「モダリティの多様性と有効な組み合わせ」に関する調査研究を提案したい。さらに、可能であれば、財政支援とプロジェクト支援を組み合わせたミニモデルプロジェクトの実施をもって実証してゆくことも一案であろう。

（3） 援助協調への取り組み

① 公共支出管理分野

- ・ 但し、援助協調を無視してよいということにはならない。他ドナー、ザンビア政府とのダイアログ²を重視し、情報収集、情報交換を頻繁に行っていくことは今後も重要で

² 現在ザンビアで進む CP の役割分担は、取引費用削減の立場から、「ザンビア政府の各セクター官庁」と「リード CP 以外の個別 CP」とのコミュニケーションを制限する方向にあるので、その点は留意する。

ある。

- ・ 特に、ザンビアでは財政支援が進められようとしているが、参加ドナーの複数からザンビア政府の実施能力について懐疑的な意見が聞かれた。日本は、この状況に対して背を向けるのではなく、むしろ、公共支出管理能力の現状調査やアセスメント、その結果に基づく、キャパシティビルディングやシステム設計の部分で、技術協力や助言を行ってはどうだろうか。

② 上流の政策への目配り

- ・ ザンビアにおいては、援助実施機関は JICA である。JICA は、ザンビアにおいて、現場をベースにしたプロジェクト支援や、専門家派遣による技術支援を行いその実績を積み重ねてきた。しかしながら、本評価報告書の第 4 章が示すように、他ドナーは政策の上流の部分に、日本は現場の部分にアプローチする傾向がある。
- ・ 援助の現場を熟知しているということは日本の強みではあるが、それを司るのは制度や政策である。制度や政策の変更によって、現場の状況が一変し、影響を受ける可能性がある。また、他国のドナー協議の例にみられるように、ザンビアにおけるドナー協議においても、政策や制度面に議論が集中することも予想される。したがって、日本の援助は現場の強みをいかしながらも、政策や制度について注意深い目配りが必要であるし、また場合によっては、制度改革については、現場情報を根拠に訴えてゆく必要もあるだろう。
- ・ 特にリード・ドナーとなった分野においては、制度設計の技量や法律案を解釈する能力をもとに、全体の意見をまとめてゆく力量が求められる。
- ・ ドナー全体で HIV/AIDS 及びその他感染症の予防、治療、感染者のクオリティ・オブ・ライフなど多方面から援助を実施しようとしており、1 億 224 万 US ドル（2004 年）と他セクターに比較しても多額の援助額が投入され各種のプロジェクトが実施されている。しかし同時に政府機関の医療技術者の民間への流出の問題が深刻化しており、援助協調の場では、援助の効率性の議論とともに、ガバナンスや政府機関の能力向上についても配慮が必要であろう。

③ 援助協調を見据えたプロジェクト形成

- ・ 保健セクターにおいて、援助協調を見据え、GIS を用いて医療施設に関する設備・機材・人員・サービスの情報をデータ化するマッピング・プロジェクトをわが国は実施していた。これは、援助協調という新たな援助潮流と日本の伝統的アプローチを共存させる好例であると思われる。プロジェクト形成において、このような視点をより積極的に取り入れることを提案したい。

(4) 実施体制

① リード CP に参入する際の人材投入

- ・ リード CP、アクティブ CP としての参加に伴い、人員の配置、投入量を見定めてゆく必要がある。特にリード CP として参加した場合には、担当者に相当の力量・技術と作業量が求められている。現在は、契約形態による企画調査員を投入しているが、契約期限を鑑み、より長期間取り組むことのできる人員配置体制か、もしくは代替要員の配置の仕方を工夫する必要がある。

② 現地 ODA タスクフォースの更なる強化

- ・ ザンビアにおいては、援助協調のもと今後、本格的にセクター別の政策協議が進められることが予想される。したがって、日本の援助戦略、スタンスをより明確にし、必要であれば理論武装しながら、それらをタスクフォースで共有し、これまで以上に連携、役割分担を行ってゆく必要がある。
- ・ 援助戦略の項で述べたとおり、外交上の効果も配慮した援助戦略が望まれる中、トップの考えを含めタスクフォースの考えを整理し共有することはより一層重要になってきていると思われる。

③ 現地機能強化の浸透

- ・ これまで、わが国 ODA 全般について、現地機能の強化の重要性が指摘されており、外務省でも現地機能強化班の設置、援助協調への対処方針を策定し、現地への通達を行ってきた。その意味で、本省と現地の役割分担はより整備されてきているが、現地では想定以上、あるいは以外の事項が起こりうるので、それを実施に移し、浸透させてゆくためにはもう少し時間を要するようである。しかし、援助協調や外部環境の早い変化に対応するためには、先の対処方針に基づいた現地のマンドートを認識し、現地 ODA タスクフォース主導でスピーディーに対応することがより一層求められている。

④ ザンビア政府、ドナー・コミュニティとの「日常対話」の重視

- ・ 専門家派遣などを通してザンビア政府とのコミュニケーションは良く進められており、それが日本の援助に対する高い評判にもつながっている。
- ・ しかしながら、今後は援助協調が進み、異なる援助モダリティが進められる中であっては先の日本従来のアプローチだけでは対応しきれないところが出てきている。日本の立場を明確にしつつ、その理由を丁寧に説明しながら、ザンビア政府、ドナー・コミュニティの理解を得られる努力がより一層必要になっている。ドナー会合などの公式協議に加え、特に専門家派遣をしていない分野においては、日常的なコミュニケーションの機会を工夫する必要があるのではないか。