

3章 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 についても同様である。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、一部を除くとほぼ、国別援助計画と整合的であると考えられる。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以下のように構築した。これは、「国別援助計画」の、<3> 我が国の対ザンビア援助政策の（4）重点分野・課題別援助方針の記述から、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、図として構成したものである。表現等は、同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。（巻末資料参照）⁸ 今後、「国別援助計画」に「戦略性」を持たせていくためには、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。今後の戦略上で「農業振興」（網掛け部分）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。たとえばエネルギーは 確かに経済活動を支えるインフラ整備で

⁸ 2004年8月に策定された“Japan’s ODA Strategy Paper for The Republic of Zambia 2004-2006”では、重点分野別にその一段階下位にあるサブ重点分野（同文書上では開発課題と称されている）が設定されている。その中では、「(八) 均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援」のサブ分野が、「鉱物に過度に依存しない産業開発」及び「商業的な農業」の2本に整理されている。また、「(二) 自立発展に向けた人材育成・制度構築」では、「WID」に関するサブ重点分野が削除されて、残りの3本の柱で構成されている。このような整理はなされているものの、同文書の基本的な構成は、国別援助計画と同様と考えられる。

はあり、その点では国別援助計画の枠の中で読めるが、国別援助計画におけるこの部分の記述は目的 - 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の重点分野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、同計画の重点分野の中で明確に位置付けられることが望ましい。その際、「国別援助計画」が中期（5 ヶ年程度）を対象とすることを念頭に置くと、同計画と個別の案件形成とをつなぐ機能を果たすことになる「国別援助計画実行指針」を活用して、この指針の中で明快に記述することも有効な手法であると考えらる。

- 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存在する。財政的な資源の限定性や数年間という評価対象期間を勘案すると、致し方ない面が存在する一方で、戦略性を向上させていくためには、国別援助計画の重点分野の設定は多い（広い）のではないかと、と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。なぜ、その「重点分野」や「サブ重点分野」が重要と位置付けるのかを明確にするとともに、必要がある。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。なおその際、「サブ重点分野」の記述が、単なる「例示」とならないようにすべきである。
- 体系図の「最下段」の階層は、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）とが混在している状況である。上記「実行指針」の役割も踏まえながら、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

評価対象期間中にて対象となるわが国の上位政策としては、ODA 大綱（新・旧）と、ODA 中期政策（新・旧）がある。

まず ODA 大綱に関連しては、「ODA 大綱（旧）（平成 4 年 6 月 30 日）」との関係を見ると、「ザンビア国別援助計画（平成 14 年 10 月）」には、＜3＞我が国の対ザンビア援助政策の中で、「（2）ODA 大綱原則との関係」との項目が設けられている。そこでは、「我が国 ODA 大綱原則との関係におけるザンビアの主な課題は、民主化の促進である」とした上で、新政権下での取り組みを、ザンビアへの市場指向型経済導入の努力と併せて、「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が継続されている」と位置付けている。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。

次に、「ODA大綱(新)(平成15年8月29日)」との関連を分析する。この新しい大綱は、ザンビア国別計画の後に策定されたものであり、したがってここでは、国別計画がODA大綱に整合するように策定されたかという視点ではなく、新しい大綱の考え方を踏まえると、国別計画は今後、どのように改定していく必要があるのか、との視点から分析する。

ODA大綱では、重点の設定の仕方が、(新)(旧)で異なっている。(旧)では、重点項目として主にセクターが設定されているのに対して、(新)では、分野横断的な重点課題が設定されている。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と考えられる。

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、及び上記のように現行の国別援助計画では、評価対象期間中に実施案件が殆ど存在しない重点分野があること、(後述するように)ザンビアでは援助協調により、対象セクターの分業体制がドナーによって図られるとともに、セクターごとのリードCP制などが導入されていることを踏まえると、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。

図表-11 わが国 ODA 大綱（新旧）とザンビア国別援助計画

ODA 大綱（旧） （平成 4 年 6 月 30 日）	ODA 大綱（新） （平成 15 年 8 月 29 日）	ザンビア国別援助計画 （平成 14 年 10 月）
<p>< 原則 ></p> <p>(1) 環境と開発の両立</p> <p>(2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避</p> <p>(3) 国際平和と安定の維持・強化。開発途上国の支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向への十分な注意。</p> <p>(4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況への十分な注意。</p> <p>< 重点項目 ></p> <p>(1) 地球的規模の問題への取組</p> <p>(2) 基礎生活分野(BHN)等</p> <p>(3) 人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力</p> <p>(4) インフラストラクチャー整備</p> <p>(5) 構造調整等</p>	<p>< 基本方針 ></p> <p>(1) 開発途上国の自助努力支援</p> <p>(2) 「人間の安全保障」の視点</p> <p>(3) 公平性の確保</p> <p>(4) わが国の経験と知見の活用</p> <p>(5) 国際社会における協調と連携</p> <p>< 重点課題 ></p> <p>(1) 貧困削減</p> <p>(2) 持続的成長</p> <p>(3) 地球的規模の問題への取組</p> <p>(4) 平和の構築</p>	<p>< 重点分野 ></p> <p>農村開発を中心とする貧困対策への支援</p> <p>- 農業生産性の向上</p> <p>- 持続的な農村開発</p> <p>- 都市近郊と孤立地域の二重構造問題の解消</p> <p>費用対効果の高い保健医療サービスの充実</p> <p>- HIV/AIDS、マラリア・寄生虫、結核等の感染症対策</p> <p>- プライマリー・ヘルスケア及びリプロダクティブヘルス</p> <p>- 水供給設備の整備及び維持・管理能力</p> <p>- 他の援助機関との連携強化</p> <p>均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援</p> <p>- 栽培技術開発、野菜の保管及び流通技術、畜産振興等</p> <p>- 経済インフラ整備</p> <p>- 人材育成の技術協力</p> <p>- 観光産業への協力</p> <p>- 国際収支改善</p> <p>自立発展に向けた人材育成・制度構築</p> <p>- 基礎教育分野</p> <p>- 教育の質の改善</p> <p>- 成人識字率向上</p> <p>- 職業訓練</p> <p>- 中央政府のキャパシティビルディング</p> <p>- 地方行政の能力向上</p> <p>- 教育セクター投資計画</p> <p>域内相互協力の促進</p> <p>- 広域的な協力体制造り</p> <p>- 地域経済の活性化に資する経済インフラ整備</p>

次に、「ODA 中期政策（旧）（平成 11 年 8 月）」及び「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、「ザンビア国別援助計画」は「ODA 中期政策（旧）」のアフリカの部分を元に「ザンビア国別援助計画」の目的が設定されており、よく整合している。

図表-12 わが国 ODA 中期政策（新旧）とザンビア国別援助計画

ODA 中期政策（旧） （平成 11 年 8 月）	ODA 中期政策（新） （平成 17 年 2 月 4 日）	ザンビア国別援助計画 （平成 14 年 10 月）
<p>< 重点課題 ></p> <p>(1) 貧困対策や社会開発分野への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 基礎教育 - 保健医療 - 開発途上国における女性支援 (WID) / ジェンダー <p>(2) 経済・社会インフラへの支援</p> <p>(3) 人材育成・知的支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 人材育成 - 知的支援 - 民主化支援 <p>(4) 地球規模問題への取組</p> <ul style="list-style-type: none"> - 地球保全 - 人口・エイズ - 食料 - エネルギー - 薬物 <p>(5) アジア通貨・経済危機の克服等経済構造改革支援</p> <p>(6) 紛争・災害と開発</p> <ul style="list-style-type: none"> - 紛争と開発 - 防災と災害復興 <p>(7) 債務問題への取組</p>	<p>< 重点課題 ></p> <p>(1) 貧困削減</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 - 成長を通じた貧困削減のための支援 - 貧困削減のための制度・政策に関する支援 <p>(2) 持続的成長</p> <ul style="list-style-type: none"> - 経済社会基盤の整備 - 政策立案・制度整備 - 人づくり支援 - 経済連携強化のための支援 <p>(3) 地球的規模の問題への取組</p> <ul style="list-style-type: none"> - 環境問題への取組に関する能力の向上 - 環境要素の積極的な取り組み - わが国の先導的な働きかけ - 総合的・包括的枠組みによる協力 - わが国がもつ経験と科学技術の活用 <p>(4) 平和の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>< 重点分野 ></p> <p>農村開発を中心とする貧困対策への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 農業生産性の向上 - 持続的な農村開発 - 都市近郊と孤立地域の二重構造問題の解消 <p>費用対効果の高い保健医療サービスの充実</p> <ul style="list-style-type: none"> - HIV/AIDS、マラリア・寄生虫、結核等の感染症対策 - プライマリ・ヘルスケア及びリプロダクティブヘルス - 水供給設備の整備及び維持・管理能力 - 他の援助機関との連携強化 <p>均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 栽培技術開発、野菜の保管及び流通技術、畜産振興等に関する支援 - 経済インフラ整備支援 - 人材育成の技術協力支援 - 観光産業への協力 - 国際収支改善に資する支援 <p>自立発展に向けた人材育成・制度構築</p> <ul style="list-style-type: none"> - 基礎教育分野 - 教育の質の改善 - 成人識字率向上 - 職業訓練 - 中央政府のキャパシティビルディング - 地方行政の能力向上 - 教育セクター投資計画への協力 <p>域内相互協力の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> - 広域的な協力体製造り - 地域経済の活性化に資する経済インフラの整備

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

ザンビア側の開発ニーズを示す政策文書で、評価対象期間中にて対象としうるものとしては、貧困削減戦略ペーパー (PRSP)、暫定国家開発計画 (Transitional National Development Plan : TNDP)、第五次国家開発計画 (Fifth National Development Plan : FNDP) の 3 種類が存在する。

まず、「PRSP (2002 年 3 月公表 : 2004 年 12 月まで)」との関連では、PRSP が明示

する 9 セクター及び 3 つの横断的課題 (HIV/AIDS、ジェンダー、環境) と、ザンビア国別援助計画の「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。

図表-13 Zambia Poverty Reduction Strategy Paper とザンビア国別援助計画の比較

Zambia Poverty Reduction Strategy Paper (2002-2004) (2002 年)	ザンビア国別援助計画 (2002 年 10 月)
<p>< 重点分野 ></p> <p>農業 産業 観光 鉱業 教育 保健 水・衛生 エネルギー 運輸、コミュニケーション、道路 分野横断的な問題</p> <ul style="list-style-type: none"> - HIV/AIDS - ジェンダー - 環境 	<p>< 重点分野 ></p> <p>農村開発を中心とする貧困対策への支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 農業生産性の向上 - 持続的な農村開発 - 都市近郊と孤立地域の二重構造問題の解消 <p>費用対効果の高い保健医療サービスの充実</p> <ul style="list-style-type: none"> - HIV/AIDS、マラリア・寄生虫、結核等の感染症対策 - プライマリー・ヘルスケア及びリプロダクティブヘルス - 水供給設備の整備及び維持・管理能力 - 他の援助機関との連携強化 <p>均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援</p> <ul style="list-style-type: none"> - 栽培技術開発、野菜の保管及び流通技術、畜産振興等 - 経済インフラ整備 - 人材育成の技術協力 - 観光産業への協力 - 国際収支改善 <p>自立発展に向けた人材育成・制度構築</p> <ul style="list-style-type: none"> - 基礎教育分野 - 教育の質の改善 - 成人識字率向上 - 職業訓練 - 中央政府のキャパシティビルディング - 地方行政の能力向上 - 教育セクター投資計画 <p>域内相互協力の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> - 広域的な協力体製造り - 地域経済の活性化に資する経済インフラ整備

図表-14 両計画の主要な相違項目

PRSP にあるが国別援助計画にはない項目	PRSP にはないが国別援助計画にある項目
<p>鉱業 エネルギー 分野横断的な問題</p> <ul style="list-style-type: none"> - 環境 	<p>域内相互協力の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> - 広域的な協力体製造り - 地域経済の活性化に資する経済インフラ整備

次に、「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が誕生後に策定を開始して、その後 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。

そして、完成が大幅にずれこんで 2007 年より施行されている「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基本的に上記と同様である。具体的には、そこに示されている「優先支出の対象部門」である農業、インフラ、保健、教育と職業訓練、水と衛生、公共秩序の 6 分野⁹と、ザンビア国別援助計画の優先分野は、後者に公共秩序に関する直接的な記述がない点以外は同様であり、基本的に整合している。

⁹ なお 2006 年 4 月の JASZ に関する文書では、優先セクターは、農業、教育、保健、公共秩序 (Public safety, law and order: Governance)、インフラ / 道路、水と衛生、エネルギーと示されている。

図表-15 FNDP とザンビア国別援助計画の比較

Fifth National Development Plan (FNDP) (2006-2010) (2006年6月)	ザンビア国別援助計画 (2002年10月)
<p><重点分野> 農業 インフラストラクチャー 保健 教育と職業訓練 水と衛生 公共秩序</p> <p><対象分野> 農業 鉱業 コミュニケーションと気象 インフラストラクチャー 天然資源 観光 製造業 貿易 エネルギー 科学技術 教育と能力開発 保健 芸術と文化 水と衛生 住居 障害と開発 社会的保護 若者と子供の成長 雇用と労働 中央行政 地方政府と地方分権 情報サービス 外国との関係 国防 公共の安全と秩序 ガバナンス HIV と AIDS 環境 ジェンダーと開発 食料と栄養 地域開発</p>	<p><重点分野> <u>農村開発を中心とする貧困対策への支援</u> -農業生産性の向上 -持続的な農村開発 -都市近郊と孤立地域の二重構造問題の解消 <u>費用対効果の高い保健医療サービスの充実</u> -HIV/AIDS、マラリア・寄生虫、結核等の感染症対策 -プライマリー・ヘルスケア及びリプロダクティブヘルス -水供給設備の整備及び維持・管理能力 -他の援助機関との連携強化 <u>均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援</u> -栽培技術開発、野菜の保管及び流通技術、畜産振興等 -経済インフラ整備 -人材育成の技術協力 -観光産業への協力 -国際収支改善 <u>自立発展に向けた人材育成・制度構築</u> -基礎教育分野 -教育の質の改善 -成人識字率向上 -職業訓練 -中央政府のキャパシティビルディング -地方行政の能力向上 -教育セクター投資計画 <u>域内相互協力の促進</u> -広域的な協力体制作り -地域経済の活性化に資する経済インフラ整備</p>

図表-16 両計画の主要な相違項目

FNDP にあるが国別援助計画にはない項目	FNDP にはないが国別援助計画にある項目
公共秩序	<u>域内相互協力の促進</u> -地域経済の活性化に資するインフラ

(4) 国際的な取り組みの中での位置付け

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、またその中で「TICAD プロセスは、アフリカ諸国との協調の下、今後もわが国として真剣に取り組んでいく。」と述べており、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る。

各 Co-operating Partner (CP) との役割分担

主要 CP (World Bank、国連、EU、USAID、DFID 等) 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。

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 にて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 (focus and organise) 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。

しかし、(1) にても言及したように、現行の国別援助計画では評価対象期間中に実施

案件が殆ど存在しない重点分野があること、ザンビアでは援助協調によりセクターごとのリード CP 制が導入されていることなどを踏まえると、今後は、日本に割り振られたセクター全てを対象とする（しうる）ような国別計画ではなく、わが国としての対象分野を絞り込んでいくことが求められる。その際、すでにリード CP となり対外的な責務も負っている「地方分権」はひとつの重要な軸となっていくとして、他はわが国が相対的に得意としているアプローチなどを勘案して検討していくことになると考えられる。（この点の詳細は、後述する。）

3.2 結果の有効性に関する評価

評価期間（2002-2005）のうち、2005年は持ち直したものの、2002-2004年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いて、日本の援助額の増加率が最も大きいセクターである。地域限定的ではあるがプロジェクトの連携によりコレラ等の感染症対策に効果を挙げている。

経済開発セクターは2004-2005年にディスパース額が大きく減少しているものの、1997-2001年と評価期間を比較すると援助額は増大しており、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）

日本の対ザンビア援助額は2005年に拡大HIPCイニシアティブによる債務救済のために大幅に増大したが、2002-2004年では半減している。一方、他CPの支援は増加傾向にあり、その結果、わが国の対ザンビア援助額は2004年には主要CPの中では最低になった。また債務救済額を含まない年平均額を見ると、1997-2002年よりも2002-2005年が増加しているのは日本のみである（図表-17）。

図表-17 各CPによる対ザンビア援助額の推移（ディスパース）（100万USD）
（上段は債務救済額を含んだ額、下段は含まない額）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1997-2001	
										計	(年平均)	計	(年平均)
フィンランド	7.5 (7.5)	6.2 (6.2)	2.7 (2.7)	3.3 (3.3)	4.0 (4.0)	5.3 (5.3)	4.7 (4.7)			10.0 (10.0)	2.5 (2.5)	23.7 (23.7)	4.7 (4.7)
ドイツ	4.0 (4.0)	4.6 (4.6)	14.7 (14.7)	2.3 (2.3)	11.2 (11.2)	39.0 (39.0)	233.2 (37.7)	36.2 (36.2)	209.1 (38.8)	517.5 (151.7)	129.4 (37.9)	36.7 (36.7)	7.3 (7.3)
アイルランド				0.1 (0.1)	0.5 (0.5)	19.1 (19.1)	19.3 (19.3)	24.1 (24.1)	25.8 (25.8)	88.3 (88.3)	22.1 (22.1)	0.6 (0.6)	0.1 (0.1)
日本	35.7 (35.7)	23.0 (23.0)	53.0 (26.6)	23.7 (18.2)	41.6 (30.9)	47.8 (20.3)	36.1 (33.2)	21.8 (21.8)	748.1 (28.0)	853.8 (103.3)	213.5 (25.8)	177.0 (134.4)	35.4 (26.9)
オランダ		22.5 (22.5)			29.6 (29.6)	35.5 (35.5)	35.0 (35.0)	53.8 (53.8)	69.5 (69.5)	193.8 (193.8)	48.5 (48.5)	52.1 (52.1)	10.4 (10.4)
ノルウェー					16.7 (16.7)	27.4 (27.4)	35.6 (35.6)	39.5 (39.5)	49.0 (49.0)	151.4 (151.4)	37.9 (37.9)	16.7 (16.7)	3.3 (3.3)
スウェーデン	20.6 (20.6)	10.9 (10.9)	14.5 (14.5)	12.9 (12.9)	17.6 (17.6)	18.3 (18.3)	18.5 (18.5)	24.5 (24.5)	32.8 (32.8)	94.1 (94.1)	23.5 (23.5)	76.6 (76.6)	15.3 (15.3)
英国		10.4 (10.4)	9.7 (9.7)	34.6 (34.6)	61.7 (54.2)	39.2 (32.8)	55.9 (50.5)	275.7 (32.5)	158.5 (64.6)	529.3 (180.4)	132.3 (45.1)	116.5 (109.0)	23.3 (21.8)
米国	7.6 (7.6)		0.0 (0.0)	10.9 (10.9)	0.1 (0.1)	50.2 (50.2)	70.5 (61.9)	82.3 (77.7)	124.1 (124.1)	327.1 (313.9)	81.8 (78.5)	18.6 (18.6)	3.7 (3.7)
EC	22.6 (22.6)	14.9 (14.9)	70.1 (70.1)	16.6 (16.6)	49.0 (49.0)	91.7 (91.7)	59.2 (59.2)	87.7 (87.7)	159.8 (159.8)	398.3 (398.3)	99.6 (99.6)	173.0 (173.0)	34.6 (34.6)
その他	26.1 (26.1)	18.3 (18.3)	7.9 (7.8)	33.7 (23.5)	27.9 (22.1)	24.8 (20.4)	76.0 (47.0)	312.6 (101.8)	148.8 (98.2)	562.3 (755.5)	140.6 (188.9)	114.0 (97.8)	22.8 (19.6)
総計	124.0 (124.0)	110.8 (110.8)	172.6 (146.1)	138.1 (122.4)	259.9 (235.9)	398.3 (360.0)	644.0 (402.6)	958.1 (499.4)	1725.5 (690.6)	3725.9 (2440.8)	931.5 (610.2)	805.5 (739.2)	161.1 (147.8)

（出所）OECD データベースより作成

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、2002-2005年と1997-2001年を比較すると年平均額が5.6倍に増加している。一方、農業に対する援助額が減少しており、データが入手可能な評価期間(2002-2005)と1997-2001年を比較すると約40%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。

図表-18 日本の対ザンビア援助額の推移(分野別)(ディスパース)(1,000USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1997-2001	
							計	(年平均額)	計	(年平均額)
保健	2,606.68	0.00	2,298.48	4,580.07	9,998.80	7,772.03	24,649.38	6,162.34	5,457.92	1,091.58
教育	6,178.11	4,386.83	0.00	5,127.26	1,998.71	5,575.39	12,701.36	3,175.34	16,745.80	3,349.16
水	3,589.98	2,279.83	4,900.24	5,164.28	3,086.87	7,589.10	20,740.49	5,185.12	24,380.79	4,876.16
その他社会セクター	0.00	0.00	0.00	663.68	478.08	444.60	1,586.35	396.59	336.13	67.23
農業	0.00	0.00	0.00	2,474.72	2,173.82	3,117.17	7,765.71	1,941.43	22,839.24	4,567.85
民間セクター	0.00	0.00	0.00	665.66	275.02	430.70	1,371.38	342.85	0.00	0.00
インフラ	5,241.19	11,621.40	12,785.32	12,247.80	1,737.93	986.01	27,757.06	6,939.26	32,394.82	6,478.96
鉱業	0.00	0.00	0.00	0.00	43.94	14.53	58.47	14.62	0.00	0.00
経済財政・ガバナンス	0.00	0.00	0.00	1,205.95	775.21	924.34	2,905.50	726.38	0.00	0.00
ノンプロ支援	0.00	12,345.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25,515.13	5,103.03
債務免除	5,556.59	10,699.59	27,525.94	2,899.05	0.00	720,081.74	750,506.73	187,626.68	42,638.97	8,527.79
その他	575.14	312.76	295.29	1,087.58	1,220.63	1,157.95	3,761.44	940.36	6,735.49	1,347.10
総計	23,747.69	41,646.09	47,805.27	36,116.05	21,788.99	748,093.55	853,803.86	213,450.97	177,044.29	35,408.86
債務免除を除いた総計	18,191.10	30,946.50	20,279.33	33,217.00	21,788.99	28,011.81	103,297.13	25,824.28	134,405.32	26,881.06

(出所) OECD データベースより作成

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にそれぞれ大きな金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

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

ザンビアでは、1966年の第一次国家開発計画（First National Development Plan）以降、現政権政党 MMD による 1991 年及び 1996 年のマニフェスト、さらに第五次国家開発計画（2006）に至るまで、農業が鉱業と共に、経済開発のための重点分野として継続的に挙げられている。これは農業が、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ことによる。

1991年の複数政党制導入後初の大統領選挙では、MMDのチルバ候補は農業と鉱業の復活を掲げ、「農業市場の自由化」を公約として出馬して当選を果たした。新たに政権政党となった MMD は、政権樹立直後にメイズミールと肥料への補助金を撤廃した。しかしその後は、チルバ政権がその基本的な経済政策は自由化であると繰り返し公表したものの、実際には農業官僚による抵抗などのために自由化はなかなか進展しなかった。逆に、食料の安定供給のための食糧作物の予蓄を目的として設立された Food Reserve Agency (FRA)に農業市場への介入が次第に認められるようになるなど、自由化と反対の施策もとられるようになった。

1994年には、農業セクター投資計画（Agricultural Sector Investment Program: ASIP）が開始された。この ASIP では、農業部門のドナー・プロジェクトを包括的な政策の中に位置づけて、ザンビア及びドナーの資源を貧困削減、食糧安全保障の改善、経済成長のために明確に方向付けようとした。しかし、ASIP を実施するザンビア政府側の能力が十分でなく、まやドナー側も必ずしも十分な協調をとることができずに、ASIP は失敗に終わった。

近年は、頻発する早魃のために、ザンビアは食糧援助を頻繁に受けている。食糧援助は基本的には不定期かつ短期的な緊急支援として行われるものであるが、ザンビアの場合には早魃が頻発したため、90年代にはほぼ定期的に食糧援助を受ける形となった。その結果として、ザンビア政府はメイズを中心とする食用作物増産に積極的ではなかったと指摘されている¹⁰。

このように 90年代は、ザンビア政府及びドナーともに、農業セクターの生産向上を促進させることができなかった。これに頻発する早魃などの外的要因が相まって、現在に至るまで、同国が 70年代に示していたメイズを初めとする食用作物の生産ポテンシャルを復活できないでいると考えられる。

¹⁰ 1991-1992年の非常に規模の大きな早魃の際に、ドナーは90万トンの食糧援助を行ったが、この量は当該年の不足分以上の量であった。(Hill & McPherson eds (2004) Promoting and Sustaining Economic Reform in Zambia, Harvard Studies in International Development)

ザンビア国別援助計画（2002年）が参照しているザンビアの開発計画は、2002年5月に世銀・IMF理事会で承認された貧困削減戦略ペーパー（PRSP）である。以下ではこのPRSPを基に、ザンビアの農業部門の課題を整理する。

PRSPでは、ザンビアの農業セクターについて以下のように、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ている。

- ザンビアにおける農業には、経済成長と貧困削減を進めるポテンシャルがある。
- 好調であれば、農業セクターはザンビアのGDPの改善、雇用の創出、課税基盤の拡大に貢献する。これはザンビア人の大半が農業関連に従事し、生計を立てているからである。
- 村落地区では、限られた地区以外はほとんど投資を得ていない。
- ザンビアの農業生産及び生産性は非常に低い。これは市場アクセスが難しく、また普及支援サービスを受けていないために、生産コストが高くなっているためである。
- 農業生産・生産性・市場競争力の改善が、ザンビアが貧困から抜け出すために必要である。

さらにPRSPでは、それまでの農業政策について、以下のように評価しており、自由化政策の重要性を指摘している。

- 政府による農業セクターにおける価格政策、マーケティング政策は、農民が生産向上を図るためのインセンティブにならなかった。
- 農業投入物市場及び生産物市場において、（政府の介入のために）民間セクターと公的セクター間の信頼関係が失われ、民間セクター主導の農業開発への意欲を低減させた。
- 農業を活性化させるためには、農業自由化政策が必要である。

そしてPRSPでは、農業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。

アウトプット1：農業資金と投資環境の改善によって農業生産と生産性を改善し、収入と雇用を創出する

- ・ 革新的なマネジメントを持つ農業開発基金の設立
- ・ 融資と保険サービスへのアクセス改善
- ・ 利用可能な利率での融資額の拡大
- ・ 民間セクター投資の増加
- ・ 特に契約栽培農家¹¹ (out-grower) スキーム向けの、農村金融のための金融インフラの設立
- ・ 金融システムを持続的にマネジメントするための法令及び細則の制定

アウトプット2：マーケティング、貿易、アグリビジネス環境の改善を通して、国レベルの経常収支に農業が貢献する

- ・ 比較優位を持つ作物の同定と促進
- ・ 農業輸出ゾーンの開発
- ・ 輸出用家畜の疾病フリーゾーンの同定と開発
- ・ マーケットへの出荷を前提とした農業への農業普及員と公的農業普及サービスの方向付け
- ・ 農業普及員の企業家精神のスキルとキャパシティの開発
- ・ 持続的かつ市場を歪めない、戦略的な食糧備蓄の維持
- ・ 小規模農民による多様な食用作物生産の促進
- ・ 多様な高付加価値作物生産の促進
- ・ 農産加工他の付加価値化のための活動の改善
- ・ 村落の商業活動グループの強化
- ・ 農業投入物提供及び生産物マーケティングを行う、効率的な民間事業者の強化
- ・ 公的セクターと民間セクターのパートナーシップの強化
- ・ マーケット情報システムの強化
- ・ 法令と細則の立法と執行の改善

アウトプット3：土地とインフラストラクチャー開発を通して、農業の生産と生産性を改善する

- ・ 土地情報センターの設立
- ・ ステークホルダーによる機能するタスクフォースの設立
- ・ ステークホルダー・タスクフォースによる、土地の同定と境界の決定
- ・ 再定住地区と農場の区画の同定と開発
- ・ 潜在性の高い地域での村落道路の開発
- ・ 潜在性の高い地域での新たな村落道路のリハビリと維持
- ・ 潜在性の高い地域での通信方法の開発
- ・ 潜在性の高い地域への電力の供給
- ・ 村落遊水地と灌漑設備の建設とリハビリ
- ・ 土地活用を進めるためのインセンティブとモニタリングシステムの設置

アウトプット4：技術開発とその普及を通じて、基礎的な食糧を毎年、安価な価格で、適切な供給を可能にし、それに基づき国家及び世帯における食糧安全保障を確保する

- ・ 技術開発と普及のための基金の設立
- ・ 競争の優位性を持つ作物生産を向上させるために、農民が必要とする技術の提供
- ・ 改善された技術のパッケージ化と普及

¹¹ ここで指す「契約栽培農家 (out-grower) スキーム」とは、アグリビジネス等が、小農民に対して有料で投入財や技術を支援し、輸出用の換金作物（園芸作物等）を生産させて、生産物をアグリビジネスの持っている販売ルートに乗せるものである。これは大農場（プランテーション）生産によるものではなく、土地と労働力はあるが、技術や販路を持たず、投入財も入手しにくい途上国の小農民が、一定の品質や基準を要求する先進国の市場向け輸出作物の生産・販売を可能にするスキームとして、近年各国で導入が進んでいるものである。

- ・ 主な病害の発生をコントロールするための持続可能な手法の導入
- ・ 家畜の病気のモニタリング改善とその減少
- ・ 法令と細則の立法と執行の改善
- ・ 改善された灌漑技術に関する情報普及
- ・ 農業及びその他村落の生計活動における労働量を低減させる技術の普及
- ・ 農民、農民グループ、普及員、NGOの技術の改善

アウトプット5：食糧安全保障を支援するシステムを通して、既存の農業資源のベースの維持及び改善が図られる。

- ・ 農業投入物が少なく、環境保全を伴う農業技術の推進
- ・ 基準を満たす、対象農民の選定
- ・ 事業に必要な投入物の、時宜を得た配布
- ・ 農業普及サービスによる支援

これらの課題解決の進展状況は、2004年12月の第二次PRSP実施進捗報告書(2003年7月 2004年6月)にて、以下の12の観点から分析されている。

契約栽培農家スキーム (Out-grower Schemes)、灌漑開発プログラム、土地開発プログラム、農業研究及び技術開発、村落投資基金、農業投入物支援プログラム、種子繁殖、家畜による運搬/開墾、家畜補充、家畜疾病コントロール、農業訓練機関のリハビリ、養殖と漁業開発

上記の5本柱は、2004年に策定されたNational Agricultural Policy (NAP) (2004-2015)にもそのまま引き継がれており、さらに第五次国家開発計画 (FNDP) (2006)では、農業セクターの課題と目標としてNAPで設定された目標が用いられている。またザンビア農業共同組合省へのインタビューからも、PRSP(2002)からNational Agricultural Policy (NAP) (2004-2015) (2004)を経て、第五次五カ年計画(2006)に至るまで、農業部門の課題とそれに対する政策は変更がないことが確認されている。

この5つの柱について、関連する具体的な指標に基づいて、以下、課題の解決状況を整理・分析する。なお、本重点項目では「農村開発」による「貧困削減」への貢献が設定されているため、「貧困削減」についても指標を取り上げている。

(ii) アウトカム指標にみる援助効果の有無

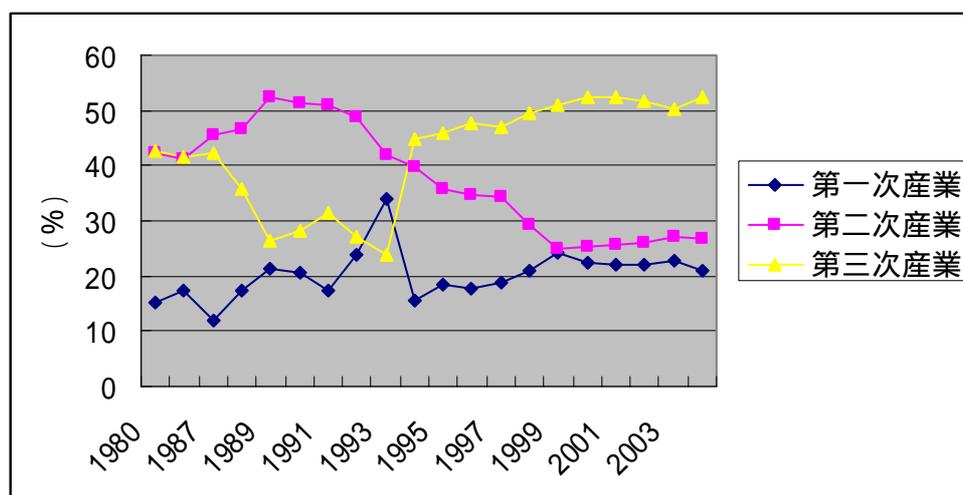
本重点分野における効果発現状況を見るため、次の指標の実績動向を分析する。

【指標】 農業の付加価値額の GDP に占める割合

上記のアウトプット 2 に含まれている、農業の経済成長への貢献を見るために、農業の付加価値額の GDP に占める割合を検討する。

以下の図表で、農業の付加価値額の GDP に占める割合を示した。90 年代の銅を中心とした製造業（第二次産業）が衰退して比率が減少したため、サービス業（第三次産業）の比率が増加している。一方、農業（第一次産業）の占める割合は、95 年前後以降ほぼ横ばいであり、ザンビアの GDP 総体を改善する潜在的可能性を発揮できていない。

図表-19 産業の GDP にしめる付加価値額シェアの変化（1965 - 2004 年）

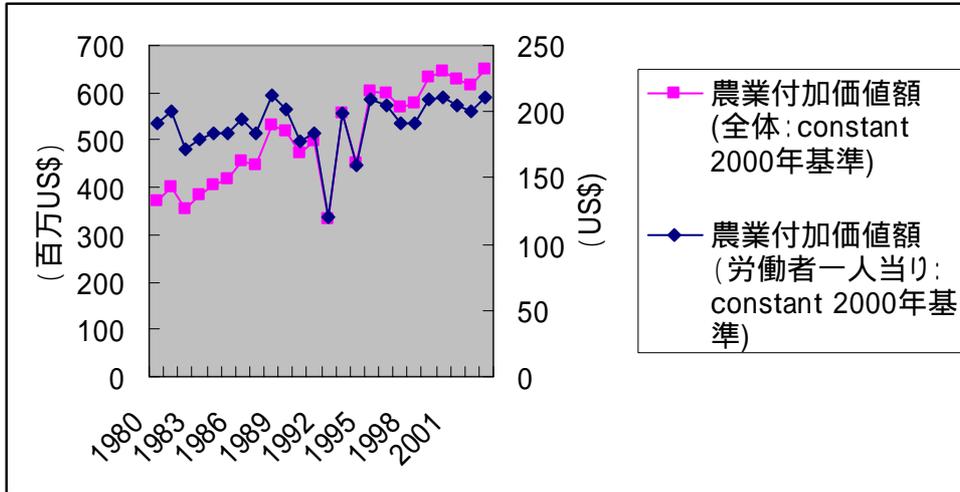


(出所) World Development Indicators 2006

農業付加価値額全体と労働者一人当たり農業付加価値額を以下の図表で示した。農業付加価値額（全体）は、1980 年から 2000 年にかけて約 74%増加している。下記にも示すように村落部の人口増加の割合は 89%であり、農業の付加価値額（全体）の伸びは農村部の人口増加である程度説明することができる。また、一人当たりの農業付加価値額は 1992 年の大旱魃時を除くとほぼ横ばいであり、農産加工などによる農業部門の付加価値化はあまり進んでいないと考えられる。但しこの傾向も必ずしも評価期間のみの特徴であるとはいえない。¹²

¹² 人口は 2000 年の国勢調査に基づき推計されている。人口の推移を以下の図表で示した。70 年代、80 年代、90 年代の人口増加率を見ると、2000 年には 2.3%にまで低下している。なお人口増加率に関して、90 年代は 80 年代と比較して 0.8%低下しているが、これは HIV/AIDS の影響が大きいと考えられる。一方、80 年代及び 90 年代ともに、人口増加の割合は村落部のほうが大きい。

図表-20 農業付加価値額：ザンビア全体と労働者一人当たり



(出所) FAOSTATS

図表-21 ザンビアの人口推移 (人口単位: 千人)

	1980	1990	2000	推計値				
				2001	2002	2003	2004	2005
全国	5,662	7,759	9,885	10,089	10,409	10,744	11,089	11,441
増加率 (%)	(69-80)	(80-90)	(90-00)	-	-	-	-	-
	3.2	3.1	2.3	-	-	-	-	-
村落部	3,403	4,810	6,416	-	-	-	-	-
都市部	2,259	2,949	3,469	-	-	-	-	-

(出所) Zambia in Figures 2004/2005 CSO

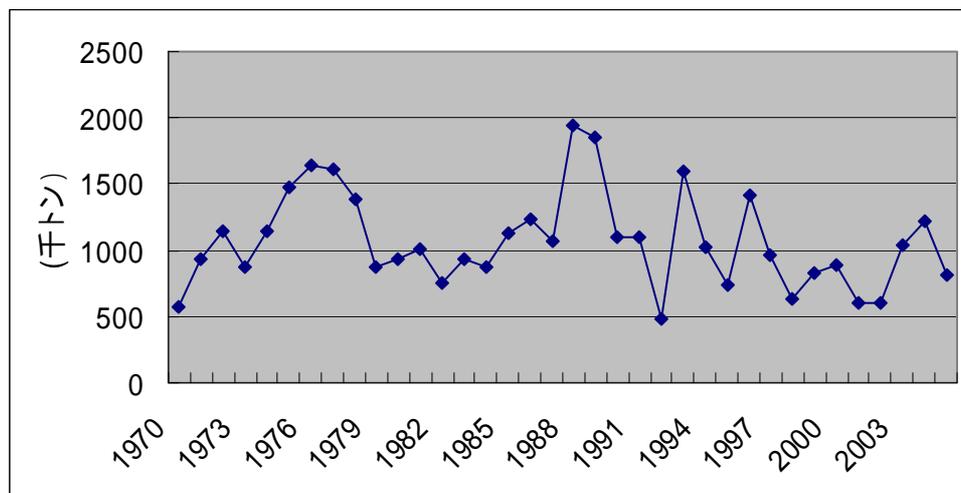
【指標】 ザンビア農業生産高

次に、アウトプット 1 とアウトプット 3 で示されている、農業生産量と生産性について、検討する。以下の二つの図表¹³でザンビアの農業生産量を示す。

ザンビアの農業生産は、主食であるメイズがその大半を占めており、メイズ生産高を 1970 年代から見ると、1976 年に 160 万 8 千トン記録して以降、雨期に十分な降雨のあった 1988 年の 194 万 3 千トン、1989 年の 184 万 5 千トンの 2 年以外は 1976 年の生産量を上回っていない。1992 年、1998 年、2002 年など、旱魃の頻発もあって、ザンビアのメイズ生産は 1970 年代に示した、その生産量のポテンシャルを生かすことができていない。

¹³ 以下の二つの図表「メイズ生産量の推移」、「メイズを除く代表的農産物生産量の推移」。

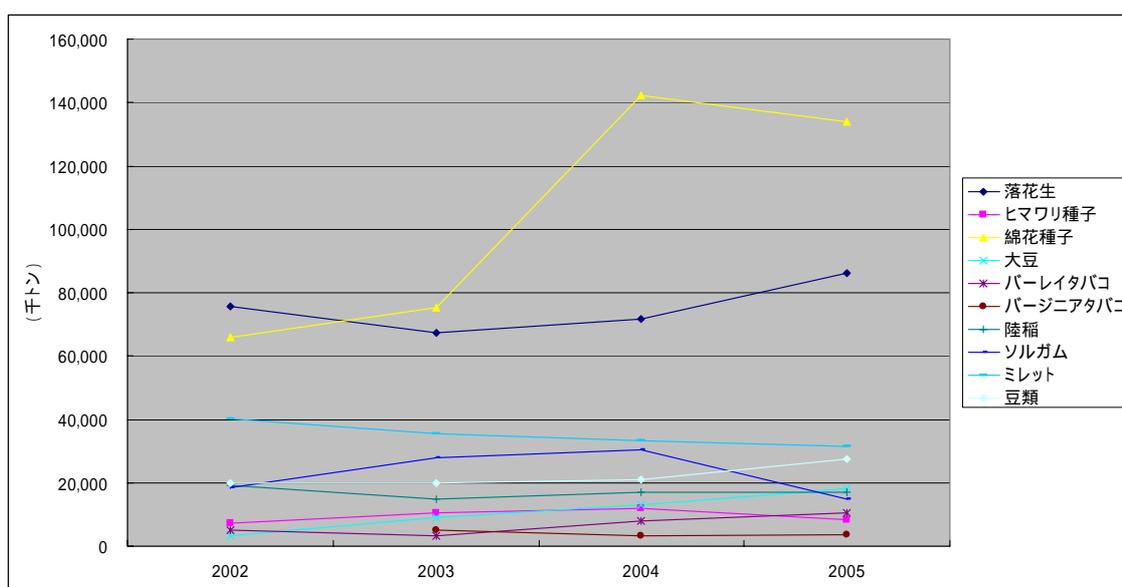
図表-22 メイズ生産量の推移 (1970-2005) ¹⁴



(出所) FAOSTATS

また以下の図表で、メイズを除く農業生産量の推移を見ると、評価期間においては綿花種子の増加が見られる。データの継続性が確保できないため、本グラフとは接続しないが、FAOSTAT のデータを見ると、綿花種子は90年代後半から増加傾向にあり、これは必ずしも評価期間のみの特徴ではないようである。したがって、評価期間中に特に農業生産の多様化が進んだとは言いがたい。

図表-23 メイズを除いた代表的農産物生産量の推移



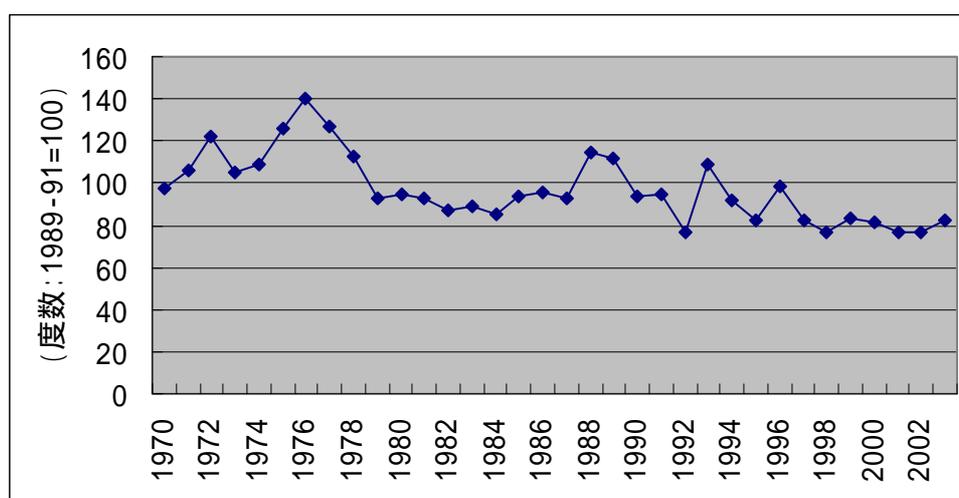
(出所) Zambia in Figures 2004/2005 CSO

¹⁴ 本図表では1970年より2005年までの推移を示している。横軸の最も右の値が2005年を示す。

【指標】 一人当りの食料農産物生産量

次にアウトプット 4 とアウトプット 5 で示された食糧安全保障についてみるために、以下の図表で、指標化された一人当りの食料農産物生産量を検討する。ザンビアの場合、食料農産物の大部分をメイズが占めていると考えられるが、1976年に最も高い生産量を記録した後、下落傾向にあり、2004年現在まで一度も1976年の生産量を上回っていない。さらに2000年には旱魃の発生がなかったにもかかわらず、一人当りの食料農産物生産量は旱魃であった1992年に次ぐ低いものとなっている。

図表-24 一人当りの食料農産物生産量



(出所) African Development Indicators

次に輸入額の動向を以下の図表で見ると、2002年及び2003年の旱魃時には、食糧関連を含む「未加工食品と家畜」の輸入が増加している。その後の2004年に減少したものの、旱魃とされる2005年に輸入額は再び若干増加した。経済の拡大を背景として、旱魃時には未加工食品の輸入が拡大し、食料不足を補うことが可能になり始めていると考えられる。

図表-25 輸入額の動向 (100万 US\$)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
未加工食品及び家畜	51.76	5.85%	75.07	6.95%	118.18	10.75%	160.77	10.23%	98.22	4.56%	108.79	4.35%
飲料及びタバコ	2.25	0.25%	2.49	0.23%	2.09	0.19%	2.11	0.13%	2.30	0.11%	3.06	0.12%
未加工製品 (燃料を除く)	5.14	0.58%	38.78	3.59%	35.76	3.25%	58.94	3.75%	68.90	3.20%	86.29	3.45%
鉱物燃料、潤滑油、その他関連品	108.01	12.21%	75.07	6.95%	72.44	6.59%	129.08	8.21%	243.77	11.33%	261.49	10.46%
動物油脂、植物油脂	15.75	1.78%	19.11	1.77%	23.22	2.11%	33.17	2.11%	41.26	1.92%	40.63	1.62%
化学製品	132.12	14.93%	171.47	15.87%	181.10	16.48%	291.33	18.53%	345.98	16.08%	442.37	17.69%
加工製品	129.23	14.61%	167.59	15.51%	152.55	13.88%	249.71	15.89%	314.35	14.61%	395.40	15.81%
機械及び輸送用製品	265.85	30.05%	368.70	34.12%	364.99	33.21%	503.86	32.06%	671.01	31.18%	788.62	31.53%
その他加工製品	171.98	19.44%	160.39	14.84%	147.44	13.42%	141.97	9.03%	364.82	16.95%	371.59	14.86%
上記に含まれない輸出品	2.25	0.25%	1.66	0.15%	0.93	0.08%	0.85	0.05%	1.05	0.05%	3.06	0.12%
総額	884.66	100.00%	1,080.61	100.00%	1,098.93	100.00%	1,571.79	100.00%	2,151.88	100.00%	2,501.07	100.00%

(出所) External trade Statistics Bulletin 2004

【指標】 貧困率

次に、貧困率について検討する。以下の図表で示す貧困率は、ザンビアの統計局で採用している「Income poverty」である。ザンビア政府ではこの「Income Poverty」を、「一家族 6 人の最低カロリーを摂取するための基礎的食品を購入するために必要な月別の収入額」と定義している。

ザンビア全体の貧困率は、98 年の 73%から 2004 年の 68%へと改善しつつある。一般的に農村部の方が都市部よりも、貧困の割合は高く推移している。農村部の貧困率は減少傾向にあったが、2002/2003 年には 74%であったものが、2004 年には 78%と 4 ポイント上昇している。ザンビアの経済成長率が、1999 年以降回復基調にあり、2003 年以降は 5%を越えていることを考慮すると、2002/2003 年のデータに示される農村部の貧困率の改善に経済成長が貢献したと考えられる。しかし 2004 年のデータは必ずしも農村部の貧困率改善に経済成長が安定的なインパクトを与えてはいないことがわかる。次に都市部の貧困率を検討すると、98 年のマイナス成長時に大きな負のインパクトを受けて貧困率が增大してからは、99 年以降の経済成長時においても、農村部よりは貧困率の改善が大きくない。このようなことから、評価対象期間の一部である 2002/2003 年と 2004 年の間で全体的な貧困率の改善がほとんど進んでいない理由は、都市部の貧困率の改善が進んでいないためであると考えられる。

図表-26 ザンビアの貧困ライン以下の世帯の割合の推移 (%)

	中央統計局データ					
	1991	1993	1996	1998	2002-2003	2004
ザンビア全体	70	74	69	73	67	68
居住地区別						
都市部	49	45	46	56	52	53
農村部	88	92	82	83	74	78
州別						
中央	70	81	74	77	69	76
コッパーベルト	61	49	56	65	58	56
東部	85	91	82	79	71	70
ルアブラ	84	88	78	82	70	79
ルサカ	31	39	38	53	57	48
北部	84	86	84	81	81	74
北西部	75	88	80	76	72	76
南部	79	87	76	76	63	69
西部	84	91	84	89	65	83

(出所) Zambia in Figures 2004/2005 CSO

(iii) 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

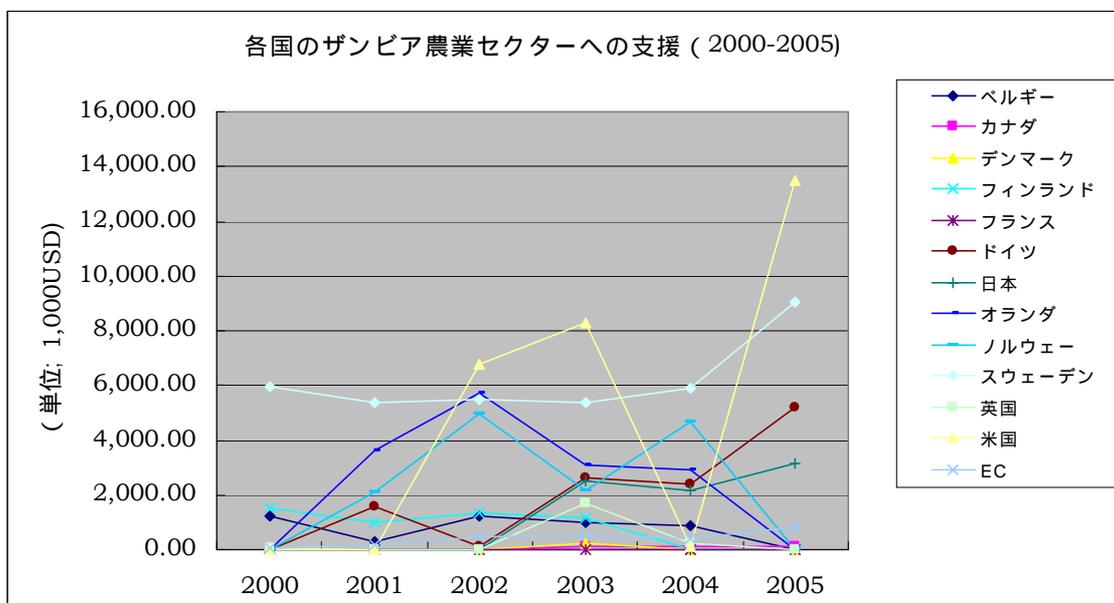
年平均供与額は 1.3 倍に増加している。

図表-27 農業セクターへの各 CP の支援額 (ディスパース) (1,000USD)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2002-2005		1990-2005	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	計	(年平均額)	計	(年平均額)						
ベルギー	1,225.88	311.65	1,202.53	1,010.77	894.15	0.00	3,107.44	(776.86)	4,925.47	(307.84)						
カナダ	0.00	0.00	0.00	128.54	138.33	126.27	393.14	(98.28)	3,156.87	(197.30)						
デンマーク	0.00	0.00	0.00	205.04	0.00	0.00	205.04	(51.26)	210.34	(13.15)						
フィンランド	1,528.74	973.92	1,336.35	1,150.52	0.00	0.00	2,486.87	(621.72)	38,384.20	(2,399.01)						
フランス	0.00	8.99	4.02	9.60	8.36	8.48	30.45	(7.61)	39.44	(2.47)						
ドイツ	0.00	1,580.70	126.28	2,635.02	2,421.64	5,209.06	10,392.01	(2,598.00)	12,297.32	(768.58)						
日本	0.00	0.00	0.00	2,519.85	2,173.82	3,152.86	7,846.53	(1,961.63)	64,813.21	(4,050.83)						
オランダ	0.00	3,636.04	5,739.33	3,067.17	2,892.52	0.00	11,699.02	(2,924.75)	18,035.51	(1,127.22)						
ノルウェー	0.00	2,101.09	4,989.61	2,135.12	4,654.57	0.00	11,779.30	(2,944.82)	13,880.39	(867.52)						
スウェーデン	5,958.56	5,344.73	5,496.35	5,400.34	5,878.42	9,078.65	25,853.75	(6,463.44)	127,687.44	(7,980.47)						
英国	48.44	0.00	0.00	1,673.77	239.04	27.27	1,940.08	(485.02)	2,468.67	(154.29)						
米国	0.00	0.00	6,796.00	8,274.00	122.00	13,496.00	28,688.00	(7,172.00)	28,688.00	(1,793.00)						
EC	33.17	147.77	490.06	525.41	428.02	842.66	2,286.14	(571.53)	11,352.72	(709.54)						
その他	267.59	0.00	373.34	453.32	521.90	80.85	1,429.41	(357.35)	3,621.63	(226.35)						
総計	9,062.38	14,104.89	26,553.85	29,188.44	20,372.78	32,022.09	108,137.16	(27,034.29)	329,561.19	(20,597.57)						

(出所) OECD データベースより作成

図表-28 農業セクターへの各 CP の支援額 (グラフ)



(出所) OECD データベースより作成

日本は、OECD データベースによれば、92 年と 93 年、及び 97 年と 98 年に、ザンビアの農業セクターに対してドナーの中では最も多い援助額を供与している。年度の区切りの関係などで日本の資料とは支援年は必ずしも一致しないが、両者を検討すると 92 年から 94 年にかけての食糧援助と食糧増産援助及び 2 件の無償資金協力による地域農村開発計画が貢献していると考えられる。なお、90 年代のザンビアへの農業支援額は日本とスウェーデンでその 8 割以上を占めている。

一方、2002 年以降は年平均額を見ると、ザンビアの農業セクターに対する支援を、スウェーデンは約 2 割減少させ、日本は約 5 割減少させている。但し 2002 年から 2005 年にかけての年平均額でスウェーデンは依然としてザンビア農業セクターへの米国に

次ぐ第二番目の援助額のドナー国である。それと比較すると日本の援助額の減少は大きく、その結果第六番目の援助額のドナー国となっている。日本による農業セクターへの援助額減少を補う形となったのがノルウェー、米国、ドイツ、ベルギーなどの援助額の増加である。

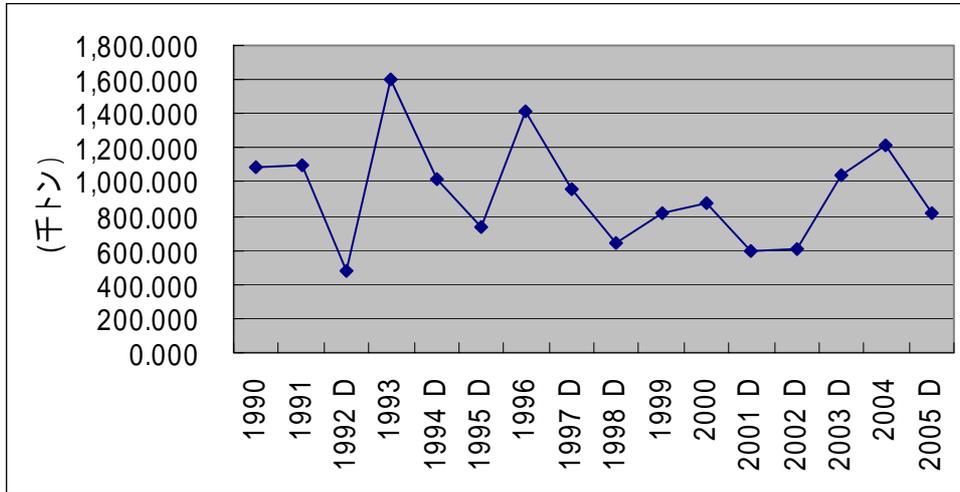
「農業」セクターは、他の 4 つの重点分野と比較すると、日本の年平均供与額が減少している唯一のセクターである。「農業」セクターの事業の構成を 90 年以降から検討すると、90 年代前半には合計額で毎年 10 億円以上供与されていた食糧援助と食糧増産援助は、95 年以降では、96 年と 2001 年を除いては実施されていない。

ザンビアの主食であるメイズと旱魃との関連を示した下図にて分かるように、90 年代は 92 年の大旱魃以降、94 年、95 年、97 年、98 年に旱魃が発生しており、これらの年にはメイズの収穫量が大きく減少している。このような状況に対して、日本から食糧援助及び食糧増産援助が実施されている。さらに 2000 年以降は 01 年、02 年、03 年、05 年¹⁵に旱魃が発生しており、ここでも日本の食糧援助、緊急無償（干ばつ災害）が、01 年及び 02 年に実施されている。評価期間である 2002 年以降を見ると、2002 年の「食糧援助（WFP 経由）」と「緊急無償（干ばつ災害）」に対する支援が合計で 6 億 6 千万円と最高額であり、それ以外の年には食糧関係援助が実施された場合でも 1 億円程度の援助に留まっている。

つまり 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おり、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大きくなり、食糧関連援助の供与額は減少している。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。

¹⁵ 03 年も旱魃の発生が示唆されているが、メイズ生産量に大きな影響がなかったため、食糧援助の必要はなかったと思われる。

図表-29 90年代以降の旱魃とメイズ生産量



(注) 西暦の後に D がつく場合、旱魃年を示す

(出所) 旱魃年：African Development Indicators、メイズ生産量：FAOSTATS

90年代以降、日本は農業セクターにて、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¹⁶、大きくは変わっていない。つまり食糧関連援助を除けば、評価期間以前と評価期間とでは、供与額及び支援対象にあまり大きな変化は見られない。

(iv) 政策課題に見る日本による援助の対応状況

評価期間中には、無償資金協力が6件、技術協力プロジェクトが4件、実施されている。

上述したように、90年代と比較して食糧援助及び食糧増産援助が減少しており、それが本分野の援助額の減少に直接繋がっている。評価期間では2002年に旱魃が発生して

¹⁶ 1990年から2001年までは無償資金協力による2件の地域農村開発計画が実施されていた一方、2002年以降は「孤立地域参加型村落開発計画」(技術協力プロジェクト)が実施されている。前者の案件金額は91年の「カナカントバ農村開発計画」(12.74億円)、96年の「モンゴ地域農村開発計画」(8.3億円)であり、「孤立地域参加型村落開発計画」の金額規模は6.2億円(フェーズ1と2の合計額;事前評価時)である。事業数の点では90年代の約10年代で2件、2002年以降で上記の1件と2006年より開始された「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト」で総計2件となり、実施している事業数は減少していないと見てよいだろう。また2002年以降の「孤立地域参加型村落開発計画」の金額規模が90年代の2つの事業と比較して減少しているようにみえるが、これは無償資金協力和技術協力プロジェクトという援助形態の違いがあるみられる。したがって2002年以降の評価対象期間に農村・村落開発への支援は「無償資金協力から技術協力プロジェクト」という援助形態の変更はあったと考えられるが、それ以外はそれ以前と大きな変更はないと考えられる。「平成18年度重点課題別評価：農業・農村開発」によれば、日本の農業・農村開発へのODA予算は日本のODA全体の20%程度(1996-97)から6-8%(2004-05)に減少しているとのことである。日本のODA全体は当該期間に大きく減少しており、絶対額ではより大きな削減額となっている。ザンビアの農村・村落開発の金額規模が減少しているのはこのような日本の援助全体の方向に影響を受けている可能性はある。

以降 2006 年まで大規模な旱魃は発生しておらず、食糧関連支援の必要性は 90 年代よりも低下していると考えられる。したがって援助対象である農村開発及びその規模について、評価対象期間とそれ以前とで、大きな変更はないものと考えられる。

技術協力プロジェクトでは、「孤立地域参加型村落開発計画 (The Project for Participatory Village Development in Isolated Areas: PaViDIA)」(2002-2007)において、市場から遠く離れた農村地域住民の問題解決能力の育成とそれを支える組織の強化を目的として、住民参加による村落開発と持続的農業の普及に係る活動を行っており、それらを連結させたモデルを確立しつつある(下記を参照)。さらにそのノウハウを活用して、2006 年からは「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト」が開始されている。ここではアンゴラ難民の受け入れ地域である西部州において、在住難民と地域住民を対象に、農業を軸としたコミュニティ開発のためのマイクロプロジェクト及び農業普及員に対する技術指導を行っている。

事例「ザンビア孤立地域参加型村落開発計画 (PaViDIA)」プロジェクト

プロジェクトの概要： 「孤立地域参加型村落開発計画」プロジェクトでは、「住民参加型マイクロプロジェクト実施による村落開発手法」を用いて、村落住民全員の参加の下、村落単位で農家が共同事業(マイクロプロジェクト)を展開することで、村落全体として収益を産み出させるとともに、その構成農家の収益を向上させることを目的としている。これまで村落で行動するという習慣のないザンビアの農民に対して、共同作業のための概念・組織・実践経験を提供しようとする案件である。

プロジェクトの現状： 現在はフェーズ (~2007)であり、「PaViDIA のための主要な実施メカニズムが確立されること」が、プロジェクト目標となっている。フェーズ (~2009)では、「孤立地域の参加型村落開発の実用モデルが確立される」ことが目標として想定されている。

プロジェクトの成果 (目標の達成状況)： 現段階で、モデル村における農家の収益向上という成果はまだ達成していないが、共同事業(マイクロプロジェクト)の実施により、村落としての収益を生み出す段階にすでに達している。その意味でパイロット型のモデル事業がすでに成果を出し始めており、その状況を踏まえて、当初予定を早めて、他地域における事業展開へと進展し始めている。

プロジェクトの成果 (裨益者の評価)： また、モデル事業の対象村落の直接の裨益者である村落農民は、「村落住民の参加により一緒に進めることの意義が、実践を通じて理解できた」「農業の進め方に対するものの考え方が変わった」「自分たち自らで考えて行動してみる経験が有益であった」などの反応を示しており、この案件が裨益者の考え方や行動に実際に役に立っていることが明らかとなっている。(現地調査における裨益者に対するヒアリング調査より)

プロジェクトの成果 (ザンビア政府の政策等への反映)： このような個別プロジェ

クトでの良好な成果を基に、このプロジェクトのコンセプト（村落住民の全員参加の下での村落レベルの共同事業の実施による村落及び構成農家の収益向上）が、ザンビア側実施機関（農業・協同組合省）の政策へと反映されるとともに、当該コンセプトを用いたわが国の他の援助案件（ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト）の形成にも発展している。

他方、直接的な農村開発を行わない事業として、技術協力プロジェクト「家畜衛生向上プロジェクト」(2006-2009)がある。これは、ザンビア畜産業における畜産衛生技術向上の支援を行うものである。

また食糧安全保障に係る事業として、技術協力プロジェクト「食糧安全保障向上を目的とした食用作物多様化支援」(2006-2011)があり、ここではメイズ以外の食用作物の生産と消費の増加を通して、食用作物の多様化を促進しようとしている。

(v) 日本の援助の貢献：どの政策課題にどのように貢献したのか・しようとしているのか

上記でも見たように、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。

ザンビア政府が農業分野で課題としている上記の 5 本柱に対する日本の支援状況を、以下に具体的に分析する。全般的に、わが国のザンビア農業分野への支援は、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。

アウトプット 1：農業資金と投資環境の改善によって農業生産と生産性を改善し、収入と雇用を創出する

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・革新的なマネジメントを持つ農業開発基金の設立 ・融資と保険サービスへのアクセス改善 ・利用可能な利率での融資額の拡大 ・民間セクター投資の増加 ・特に小作農スキーム（out-grower scheme）向けの、農村金融のための金融インフラの設立 ・金融システムを持続的にマネジメントするための法令及び細則の制定 	有(孤立農村)

アウトプット2：マーケティング、貿易、アグリビジネス環境の改善を通して、国レベルの経常収支に農業が貢献する

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・比較優位を持つ作物の同定と促進 ・農業輸出ゾーンの開発 ・輸出用家畜の疾病フリーゾーンの同定と開発 ・マーケットへの出荷を前提とした農業への農業普及員と公的農業普及サービスの方向付け 	
<ul style="list-style-type: none"> ・農業普及員の企業家精神のスキルとキャパシティの開発 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・持続的かつ市場を歪めない、戦略的な食糧備蓄の維持 ・小規模農民による多様な食用作物生産の促進 	有（多様化支援）
<ul style="list-style-type: none"> ・多様な高付加価値作物生産の促進 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・農産加工他の付加価値化のための活動の改善 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・村落の商業活動グループの強化 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・農業投入物提供及び生産物マーケティングを行う、効率的な民間事業者の強化 ・公的セクターと民間セクターのパートナーシップの強化 ・マーケット情報システムの強化 ・法令と細則の立法と執行の改善 	

アウトプット3：土地とインフラストラクチャー開発を通して、農業の生産と生産性を改善する

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・土地情報センターの設立 ・ステークホルダーによる機能するタスクフォースの設立 ・ステークホルダー・タスクフォースによる、土地の同定と境界の決定 	
<ul style="list-style-type: none"> ・再定住地区と農場の区画の同定と開発 ・潜在性の高い地域での村落道路の開発 ・潜在性の高い地域での新たな村落道路のリハビリと維持 ・潜在性の高い地域での通信方法の開発 ・潜在性の高い地域への電力の供給 ・村落遊水地と灌漑設備の建設とリハビリ 	（有：地方電化事業）
<ul style="list-style-type: none"> ・土地活用を進めるためのインセンティブとモニタリングシステムの設置 	

アウトプット4：技術開発とその普及を通じて、基礎的な食糧を毎年、安価な価格で、適切な供給を可能にし、それに基づき国家及び世帯における食糧安全保障を確保する

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・技術開発と普及のための基金の設立 	
<ul style="list-style-type: none"> ・競争の優位性を持つ作物生産を向上させるために、農民が必要とする技術の提供 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・改善された技術のパッケージ化と普及 	有（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・主な病害の発生をコントロールするための持続可能な手法の導入 ・家畜の病気のモニタリング改善とその減少 	有（家畜衛生）
<ul style="list-style-type: none"> ・法令と細則の立法と執行の改善 	
<ul style="list-style-type: none"> ・改善された灌漑技術に関する情報普及 ・農業及びその他村落の生計活動における労働量を低減させる技術の普及 	有？（孤立農村）
<ul style="list-style-type: none"> ・農民、農民グループ、普及員、NGOの技術の改善 	有（孤立農村）

アウトプット5：食糧安全保障を支援するシステムを通して、既存の農業資源のベースの維持及び改善が図られる。

課題	日本の支援
・農業投入物が少なく、環境保全を伴う農業技術の推進	有（孤立農村）
・基準を満たす、対象農民の選定	有（孤立農村）
・事業に必要な投入物の、時宜を得た配布	有（貧困農民支援）
・農業普及サービスによる支援	有（孤立農村）

しかし同時に、上の対応表からはいくつかの特徴も指摘できる。まず、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。これは本重点分野の農村開発関連事業が、農民の問題解決能力育成と組織化というソフト部分に焦点を当てているからであると思われる。また土地問題に支援を行っていないのは、伝統的な土地保有制度など複雑な問題が絡むために援助を進めにくい分野であるためと考えられる。一方、情報整備、法制度などにも支援がなされていない。これらは日本の支援が、基本的には特定農村での開発モデルを作り上げようとするか、あるいは農業・食糧生産に関する技術改善に焦点を当てているためと考えられる。さらに評価期間には日本による輸出作物への支援も行われていないが、これは重点分野3で農業生産拡大を図るプログラムが新規案件を形成中であり、今後その中で取り扱う可能性があるとのことである。

他方で上の対応表からは、ザンビアの課題に対して、日本が支援を行ったと見られる項目は数多いという特徴も見取れる。これは日本が農村開発支援を重要分野としており、対象モデル農村における農業活動を多角的に支援しているためである。具体的には「孤立地域参加型村落開発計画」が該当し、本計画は「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト」にモデルを移転するなど、その普及に成功しており、この点を前向きに評価できる。この開発のモデルをさらに他地域に広げることが本計画の上位目標であり、日本の主導による普及支援とともに、ザンビア政府自身による本モデルの他地域への展開が必要となっている。そのためには今後の地道な活動とともに、ザンビア政府による十分な理解と政策的なバックアップはかせないだろう¹⁷。また、農村開発支援のみならず、技術的な支援として、1980年代以降、支援が様々な形で続いている家畜、漁業への支援（「家畜衛生向上・生産技術普及向上計画」、「水産増養殖現地国内研修」等）は、畜産物その他の付加価値化などの技術的な側面に貢献していると考えられる。

また、別の重要な柱である食糧安全保障の側面では、2006年末に開始された「食糧安

¹⁷ 今回の調査において、「孤立地域参加型村落開発計画」に関して、「農業はグループで出来ることと個人でやるのがあり、グループを主体としてのみ考えたやり方ではうまくいかない」と考える。よりフレキシビリティを求めたい。」という進め方に関する懸念も、農業共同組合省より出された。本事業は村毎に資金を提供して住民参加によるマイクロプロジェクトを実施しているが、このマイクロプロジェクトは村単位で行われているわけではなく、小さなグループあるいは個人レベルで収入向上活動を行うために実施されている。したがって本文で記しているように、ザンビア政府による本事業のモデル化と普及に対する政策的なバックアップは上位目標の達成に向けて今後不可欠な段階にあり、本事業に関する、ザンビア政府の理解をより深める必要があるように思われる。

全保障向上を目的とした食用作物多様化支援」がその分野での支援にあたる。本事業では、メイズ生産量を上げることで食糧問題を解決しようとするのではなく、むしろメイズ偏重こそがザンビア農業の喫緊の課題であると捉え、食用作物多様化を行うことが急務であるとしている。PRSPでも、この「食用作物多様化」は食糧安全保障の側面とともにアグリビジネスの側面からも重視されており、本支援の開始はザンビアの持つ課題に対応しており評価できる。日本による90年代から数回にわたって行われてきた「食糧増産支援」は一定の効果を挙げているものの、頻発する旱魃ゆえに効果は限定的であると見られることから、「食用作物多様化」への支援は、ザンビアの今後の食糧安全保障への技術的な貢献が期待できるものと考えられる。

(vi) 何が達成できていないのか

日本は、上記のようにパイロット型の村落開発支援を行い、その結果を基に他の地域に普及させるという戦略を採用しているため、農村開発と貧困削減とが重要な開発課題であると認識している。このことから日本による援助は、農業開発金融機関の設立のような、ザンビア全国に影響を与える政策的な部分への直接的な関与ではなく、むしろ農村開発という地域的かつ技術的な課題の解決に当面は重点を置き、それを拡大させるという方向を採用している¹⁸。

日本がザンビア農業分野への支援に際して、農村開発を中心的に進めてきたことは、「農村開発を通じた貧困削減」を謳うザンビア国別援助計画の方向性に一致している。ザンビアでは、農村部の貧困層は減少する方向にあるものの、依然として7割の農村世帯が貧困層である。貧困層ラインには、最低カロリーを摂取するための基礎的食品を購入するために必要な月収額が設定されている。したがって、農村世帯の収入向上を目的とすることは貧困ライン以下の農村人口を貧困ライン以上に引き上げるために不可欠であると考えられる。しかしその一方でザンビア国別援助計画では、農業関係は、この重点分野である「農村開発」に加えて、3つ目の重点分野である「経済構造形成への努力への支援」の「農業の付加価値化(商業化)」にも記載がある。そのため、ザンビアの経済成長が上向きつつある本評価の期間において、農村開発事業と経済成長がいかなる関わりをもって貧困削減に寄与できるかについて、本援助計画では十分に汲み取ることが難しくなっている。つまり、農村の貧困に対してより深く裨益するための方策として、農村開発とともに、上述したような農業セクター全体を視野に入れ、経済成長との繋がりを見通した上での政策的な方針を示すことが必要であろう。ザンビア国別援助計画の見直しの際には「経済成長 農業・農村開発 貧困削減」という重点分野のロジックの十分な検討と、それを踏まえた支援戦略が必要と

¹⁸ PRSPでも繰り返し強調されているように、ザンビア農業の自由化政策は進んでいないが、そのような場合に政策に影響されやすい事業を実施することは不確実性が高いとも考えられる。そのような場合にはより農民に近い村落レベルでの支援、あるいは生産技術への支援などが確かな効果を挙げるためには有効であるとも考えられる。

なる。

(vii) まとめ

アウトカム指標から見た、日本の援助目標の達成状況：「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から見ると、貧困者率、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これらの指標改善にどの程度貢献できたかは検証が困難である。

「孤立地域参加型村落開発計画」では、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支援を行っている。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考えられることが多く、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が採用されてきた。現状ではモデル事業であるため規模が小さく、まだ国家レベルあるいは州レベルの貧困指標に影響を与え得る規模ではない。但しプロジェクトとしては他所にモデルの移転が行われる等、「孤立地域参加型村落開発計画」の主要な実施メカニズムの確立がほぼ終わり 2007 年までのプロジェクト目標を達成しつつある。さらにこれは上位目標で掲げた、「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、その達成途上にあると見て良い。今後はモデル村落への集中とともに、開発モデルを広げるために必要な制度的課題に取り組むことで、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支援」は、2006 年に事業が開始されたばかりの案件であり、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ら支援を行っているものであり、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事業である。

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

ザンビアの保健セクターには、世界で最も早く 1992 年にセクターワイドアプローチが導入された。92 年に始まったチルバ政権の下で保健省がリーダーシップを持ったことを契機として、ドナーからの支援が保健セクターに集まった。当時の保健セクターの優先課題は、基礎的な治療パッケージの提供、人的資源の不足への取り組み、資金の効率的な獲得と配分、伝染病のコントロール、保健サービスの提供に対する市民社会と民間セクターの参画通じたパートナーシップの改善、等であった。その後の PRSP 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、を課題として特に強調している。

これらの課題の内、子供の健康に関しては、ザンビアの子供の栄養状態は悪い状況であり、発育障害が2002年時点で、全国レベル平均で約42%である。なお、村落地区では38%から60%、都市部では33%から45%とばらつきがあることが確認されている。

そしてHIV/AIDSに関しては、ザンビアのHIV/AIDS罹患率は20年余にわたって二桁台を記録しており、大きな課題となっている。このため、HIV/AIDS国家戦略枠組が策定され、国家HIV/AIDS委員会が同分野への援助及び政策方針の調整を行っている。PRSPでは、国家的な優先事項としてHIV/AIDS感染の低減が目標とされており、具体的には、性行動の変化、避妊具の利用、カウンセリング及びテスト設備へのアクセスの拡大、HIV/AIDS患者に対するコミュニティー・ベース及び各戸ベースでの支援、抗レトロウイルス治療の拡大、HIV/AIDSで親を亡くした孤児への支援、結核や性感染症、その他の日和見感染のマネジメントと治療の改善などの施策を通じて、同目標の達成を目指している。

90年代のザンビアでは、悪化する経済状況、制度的能力の脆弱性、非効率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。そのため、政府保健省の取組みは、開発課題解決においても重要であったにもかかわらず、経済・社会状況の悪化の影響を受けて、関連する取組みは必ずしも十分な成果を挙げることができなかった。さらに保健セクターの予算配分と労働力配置が適切でなかったこともあり、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。実際、ザンビア国内において保健サービスの地理的な差は大きい。たとえば鉄道沿いの州¹⁹の場合には良好な保健サービスにアクセスすることが可能である一方、そうでない州ではそれが難しい。より具体的には、都市部では99%の世帯が保健施設に5キロ以内でアクセス可能である一方、村落部では50%の世帯しか5キロ以内でアクセスできない。つまり、ザンビアにおいては、地理的な観点を考慮した資金及び人的資源の配置が重要課題となってくるのである。現在、保健セクターの地方分権化に沿って、保健関連予算は地方と病院に透明性の高い基準に沿って配分が進められつつある。その原資としては、保健に関するバスケットファンドであるディストリクト基金が設置されている。(PRSP p.84)

保健セクターの開発目標は、保健サービスの提供やその改善のみによって達成されるものではなく、清浄な水や衛生へのアクセスの改善、農業生産の向上による食糧安全保障の確保などを組み合わせることが不可欠であるということが、PRSPと保健セクター戦略計画双方において指摘されている。

¹⁹ Line of Rail Provinces を示したものである。ザンビアには首都ルサカから中央州・北部州を通りタンザニアのダルエスサラームに通じる鉄道(タザラ鉄道は中央州のカピリムボシとダルエスサラームを結ぶ)とルサカから南部州を通りリビングストンを抜けてジンバブエに通じる鉄道があるが、これらの鉄道沿いの州を示している。

PRSP では、ザンビア保健分野の課題を 3 つ設定し、それらの改善に向けての具体的な取組みの詳細を示している。

【3 つの課題】

図表-30 ザンビア保健分野の課題

ザンビア人全て、特に貧困層の健康状態の改善	
1. 出生時平均余命の増加	<ul style="list-style-type: none"> ● 郡 (district) レベルでの基礎的保健パッケージの提供 ● 第2、第3レベルでの基礎的保健パッケージの提供 ● 感染及び非感染疾病の予防プログラムの実施 ● 統合的なマラリアコントロールプログラムの実施 ● 治療のための第一選択薬の購入と配布 ● 薬品キットを持つコミュニティレベルでの保健従事者の数の増加 ● 下痢症コントロールプログラムの実施 (経口補水塩 (ORS) の配布及び水と衛生の改善) ● EPIのコントロールのためのワクチン接種プログラムの定期的実施 ● 微量元素の補完的摂取プログラムの実施と成長モニタリング教育の拡大 ● 対はしかキャンペーンの実施
2. 健康を支援するライフスタイルの促進	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健教育プログラムの実施 ● IEC、アドボカシー、社会的流動化を通してコミュニティの意識を向上 ● HIV/AIDSのインパクトを低下させる政策立案と実施のためにセクター間の調整の促進
3. 健康を支援する環境の創造	<ul style="list-style-type: none"> ● コミュニティヘルスを理解させるプログラムの実施 ● 適切な衛生設備の提供
4. 健康の機会への平等なアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ● より多くの保健施設の建設 ● 既存の保健施設のリハビリ ● 病院のベッド (簡易ベッド含む) の人口比に沿った合理的な配置 ● 医療実務者の訓練 (環境保健、診療、看護) ● スタッフを第3レベルと第2レベルから郡病院と保健センターに明確な看護パッケージに沿って移動。 ● 医者、看護師、準医療従事者、医療オフィサーの訓練を行う場所の増加 ● 確かな質の保健サービスの供与 ● コミュニティ保健改善基金 (Community Health Innovation Fund) の設立 ● コミュニティー・ベースの保健医療の促進
5. サービス供給者が、高品質のサービス供給を行うよう政策立案を行い、ガイドラインを策定	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家食糧・栄養委員会の設立のような新たな制度あるいは政策を実施する際の法令を立案し既存の法令を改訂 ● 全ての保健ボードに対する技術支援を実施 ● SWAP のアレンジメントを促進

ザンビアの水資源が効果的に開発され、マネジメントされて、特に安全な水と衛生、食糧生産増大、都市部及び農村部の低所得者への食糧安全保障の観点から、貧困削減に貢献する。
1. 特に貧困村落コミュニティの参加を得て、平等かつ持続可能な形で国家水資源開発とマネジメントを効果的に進めるための包括的な枠組みの設定
● 水資源実行計画の実施
2. カフェ川流域パイロット統合水資源マネジメントプロジェクトの開発と実施
● カフェ川流域パイロット統合水資源マネジメントプロジェクトの実施
3. 多目的ダムの建設及びリハビリのためのプログラムを策定
● ダム建設とリハビリの実施
4. 地下水探索とマッピングの実施
● 地下水探索とマッピング計画の実施
5. 地方政府・住宅省、州、郡の各レベルでのRWSSの計画及びマネジメント能力の強化とその制度的構造の設立
● キャパシティビルディングプログラムの実施
6. 継続中の村落水供給と衛生プロジェクトにおいて衛生教育がけている場合、それを支援するD-WASHE ²⁰ （郡レベルの水、衛生、保健教育を包括的に考える概念）を実施
● D - WASHE 支援の補完的な実施
7. 村落部の人口に水と衛生を供給
● 村落水・衛生供給プログラムの実施

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させる
1. 新たなHIV/AIDS感染を減少
● 性行動変化のためのコミュニケーションを通じたキャンペーンを実施。
● 避妊具利用を促進
● 性感染症の治療の促進
● MTCTプログラムの予防を促進
2. 無症候のHIVポジティブの人々の積極的で健康な生活を促進
● VCTセンターの設立と拡大（VCT：自発的カウンセリングとテスト法）
3. AIDSを発症している人々の生活の質の改善
● コミュニティ及び各戸ベースでのケアの増加
● リボルビングファンドを利用した治療の導入
● 日和見感染への治療を提供
4. 孤児及び脆弱な子供の生活の質の改善
● 孤児及び脆弱な子供たち、また未亡人への既存のプログラムの拡大
5. 効率的なモニタリング、評価、監視システムの設置と改善
● 監視の実施
● オペレーショナル・リサーチの実施

²⁰ ザンビアでは 1996 年に WASHE の概念が、水供給・衛生サービスの改善を図る国家開発戦略として採用された。

(ii) アウトカム指標にみる援助効果の有無

本重点分野における効果発現状況を見るため、次の指標の実績動向を分析する。

図表-31 保健分野におけるアウトカム指標

指標	ザンビア保健分野の課題
【指標】 出生時平均余命	貧困層健康状態の改善（全体）及び HIV/AIDS
【指標】 総出生率、乳幼児死亡率	貧困層健康状態の改善（リプロダクティブヘルス）
【指標】 「HIV/AIDS」の罹患率	HIV/AIDS
【指標】 「マラリア」の発生数・死亡者数	貧困層健康状態の改善（感染症：マラリア）
【指標】 「結核」の発生数・死亡者数	貧困層健康状態の改善（感染症：結核）
【指標】 「コレラ」の発生数・死亡者数	貧困層健康状態の改善及び水と衛生
【指標】 保健関連指標群	貧困層健康状態の改善（主としてリプロダクティブヘルス）
【指標】 子供の栄養状態	貧困層健康状態の改善（子供の健康）
【指標】 清涼な飲料水へのアクセス状況	水と衛生

注) 指標選択の理由：
 指標 は PRSP の第一項目として挙げられている指標
 指標 ~、 は PRSP 上の指標であるとともに、MDGs の指標
 指標 はルサカ市プライマリヘルスケアで改善された指標
 指標 は保健セクター年間ジョイントレビューで示された指標

【指標】 出生時平均余命

「出生時平均余命の増加」は PRSP の第一の項目として挙げられている。その推移を見ると、出生時平均余命は 93 年以降では 95 年が 48 歳（男女平均）で最も高いが、その後 2001 年まで 10 歳以上も低下した。その後、2001 年から 2002 年の間で 2 から 3 歳増加し、2002 年から 2004 年まではほぼ横ばいである。

図表-32 出生時平均余命

1993		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女													
45	48	47	43									36.8		39.7		39					
								男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
								40	41	38	39	39.2	39.5	36.7	37	39.1	40.2	39	39	40	40

(出所) World Health Report (1995-2005)

【指標】 総出生率、乳幼児死亡率

総出生率は 90 年代以降減少傾向にあり、2001/2002 年以降特に大きく減少してはいない。一方、乳児死亡率及び 5 歳未満乳児死亡率は 2001/2002 年以降、90 年代の約 10 年間で達成した減少率を 2001/2002 から 2005 年の間で達成しており、特に 5 歳以下乳幼児死亡率は大きく改善されている。

図表-33 出生率と乳幼児死亡率

	1992	1996	2001/2002	2003	2004	2005
総出生率	6.5	6.1	5.9	5.8	5.8	5.7
幼児死亡率	107	109	95	85	83	81
5歳未満乳児死亡率	191	197	168	136	131	127

(出所) Zambia in Figures 2003/2004 及び 2004/2005

【指標】 「HIV/AIDS」の罹患率

「ザンビアの HIV/AIDS の罹患率の全国平均は 2002 年は 15.6%であったが、2005 年には 13.9%に減少している。また都市部、農村部ともに減少傾向にある。

図表-34 HIV/AIDS の罹患率の推移 (%)

罹患率	2002	2003	2004	2005
ザンビア全体	15.6	14.8	14.4	13.9
都市部	21.7	20.2	19.6	19.1
村落部	12.5	12.3	12.0	11.7

(注) 原データには都市部と村落部の区別がなく、州ごとのみだったため、ルサカ州とコッパーベルト州を都市部とし、それ以外を村落部とした。

(出所) Selected Socio-Economic Indicators 各年

ちなみにザンビアの罹患率を比較すると、サハラアフリカ平均よりも高く、南部および中部アフリカの中で、ボツワナ、スワジランド、レソト、南アフリカ、ナミビア、ジンバブエなどに次ぐ高さである。このため、日本のほか、国連機関(UNAIDS、WHO 他)、世界銀行、米国、英国、オランダ、デンマーク、スウェーデン等が HIV/AIDS を支援項目に挙げている²¹。

図表-35 南部及び中部アフリカにおける HIV/AIDS の罹患率(2003)

	罹患率推計値 (%): 最小の割合 - 最大の割合	総感染者数
スワジランド	38.8: (37.2 - 40.4)	220,000
ボツワナ	37.3: (35.5 - 39.1)	350,000
レソト	28.9: (26.3 - 31.7)	320,000
ジンバブエ	24.6: (21.7 - 27.8)	1,800,000
南アフリカ	21.5: (18.5 - 24.9)	5,300,000
ナミビア	21.3: (18.2 - 24.7)	210,000
ザンビア	16.5: (13.5 - 20.0)	920,000
マラウイ	14.2: (11.3 - 17.7)	900,000
モザンビーク	12.2: (9.4 - 15.7)	1,300,000
タンザニア	8.8: (6.4 - 11.9)	1,600,000
サブサハラアフリカ平均	7.5: (6.9 - 8.3)	25,000,000

(出所) African Development Indicators 2005

²¹ ドイツも保健セクターには日本を上回る支援額を供与しているが、GTZ の文書には支援項目に上がっていない。

【指標】 「マラリア」の発生数・死亡者数

「マラリア」の発生数は若干増加しているが、他方でマラリアによる死者数は減少している。

図表-36 マラリアの推移

	2000	2002	2004	2005
発生数 / 1,000	316	388	383	373
発生数	3,591,621	4,101,169	4,328,485	4,361,436
死亡者数	8,952	9,021	8,289	7,737

(出所) Health Sector Joint Annual Review Report 2005

【指標】 「結核」の発生数・死亡者数

「結核」は2000-2002年に罹患者、死亡者ともに減少しているが、それ以降2004年までにはあまり変化はなく、2004年には微増している。また「結核」の国際的な診断・治療法であるDOTによって診断・治療を受けた割合は高くないため、その効果が十分に発現していない。

図表-37 結核の推移

	2000	2001	2002	2003	2004
結核罹患率(人口10万あたり)	1,025	1,056	737	663	707
結核による死亡率(人口10万あたり)	210.0	226.0	138.7	128.2	137.3
DOTによって診断を受けた割合(%)	-	-	40.2	61.9	53.7
DOTによる治療が成功した割合(%)	-	75.2	83.4	75.0	-

(出所) UNSTATS (<http://mdgs.un.org/>)

【指標】 「コレラ」の発生数・死亡者数

「コレラ」はルサカを中心に頻発している。但し感染者数10,000人を越える規模の発生は98/99年を最後に起こっていないようである。

図表-38 コレラの発生

	1990/91	1991/92	1998/99	2003/04	2005/06
感染者数	13,154	11,659	11,327	3,835	5,526
死亡者数	-	-	393	179	137
死亡率	-	-	3.47%	4.66%	2.47%

(出所) WHO web site (<http://www.who.int>), 財団法人国際医学情報センター web site (<http://www.imic.or.jp>), 厚生労働省検疫所 web site (<http://qwww1.forth.go.jp>)

【指標】 保健関連指標群

「健康を支援するライフスタイルの促進」、「健康を支援する環境の創造」、「健康の機会への平等なアクセス」などを直接示す指標はないが、それらを間接的に示すものとして、以下の表のような指標がザンビア保健省発行の「Health Sector Joint

Annual Review Report 2005」に記されている。

評価期間に限定すると必ずしも大きな変化はない指標もあるが、「医療従事者が携わった出産」の割合の増加、「体重不足の子供の割合」の減少、「1,000 人あたりで新たな家族計画を受け入れた人数」の増加、「1,000 人の患者あたりで開封された医薬品キット数」の増加、等は比較的变化が大きく、栄養、家族計画、医薬品供給などの改善が見て取れる。一方、リプロダクティブヘルスに関しては、分娩前に一回目の検診診断を受診した女性の割合は改善しているが、分娩前の平均受診回数が減少しているので、必ずしも改善しているとは言えない²²。

図表-39 保健関連指標

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
一人当たりの外来への受診回数	0.42	0.77	0.73	0.86	0.76	0.78
分娩前に第一回目の健康診断を受診した女性の割合(%)	81	88	89	95	97	93
分娩前の平均受診回数	3.6	3.6	3.4	3.3	3.1	3.0
医療従事者が携わった出産(%)	39	44	49	55	61	62
1歳未満で全ての予防接種が終わった子供の割合(%)	76	86	76	74	80	82
体重不足の子供の割合(%)	23	23	22	21	17	16
1000人あたりで新たな家族計画を受け入れた人数	85	101	111	123	127	138
保健センター職員の業務量(患者/職員)	17	14	16	17	17	17
1000人の患者あたりで開封された医薬品キット数	0.73	0.75	0.69	0.73	0.93	1.08

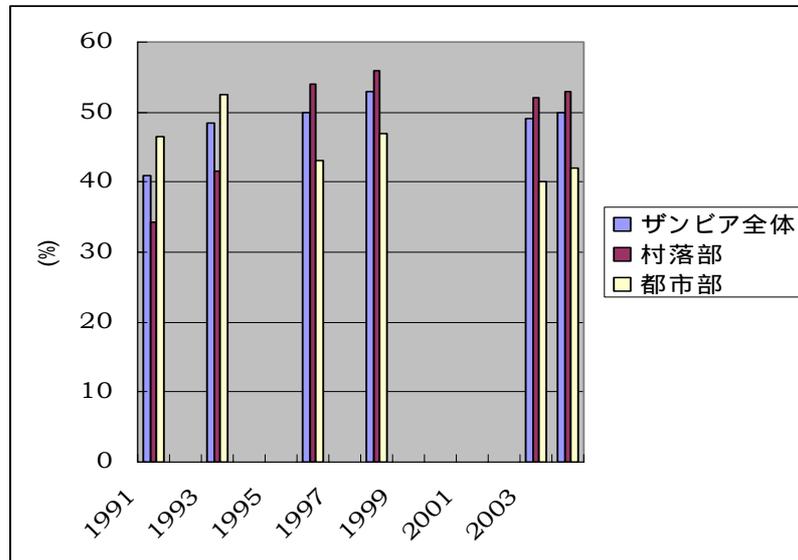
(出所) Health Sector Joint Annual Review Report 2005

【指標】 子供の栄養状態

子供の栄養状態は、ザンビア全体では1999年調査時が最も悪化していたが、2003年には改善傾向にあった。但し2004年には若干悪化している。都市部と村落部の子供の栄養状態を比較すると、90年代半ばに村落部の状態が都市部よりも悪化して、現在に至っている。また次の図を見ると、体重不足は発育障害以前の1997年以降、現在まで減少傾向にあるが、消耗状態はほぼ横ばいである。

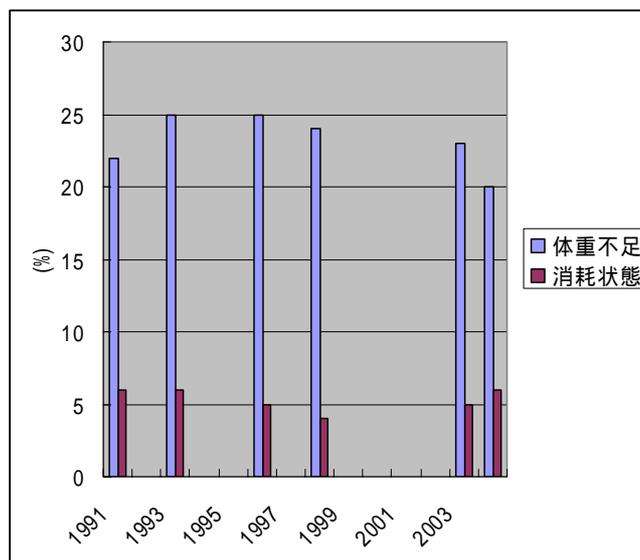
²² WHOは安全な分娩のためには、分娩前最低五回の健康診断が必要とのガイドラインを出している。

図表-40 都市部と村落部の子供の栄養失調の割合（発育障害）



(出所) Living Conditions Monitoring Survey Report 2004

図表-41 子供の栄養失調の割合（体重不足、消耗状態）



(出所) Living Conditions Monitoring Survey Report 2004

【指標】 清涼な飲料水へのアクセス状況

水と衛生については入手データが限られた。ザンビア全体では、雨期には未保護の井戸の利用が減少傾向にあり、湖沼、河川の利用及び保護された井戸、水栓等の利用は増加傾向にある。またこの傾向は、乾期も同様である。村落部では、雨期には湖沼、河川の利用が増加傾向にある一方、未保護の井戸及び保護された井戸、水栓の双方の

利用が減少傾向にある。乾期には未保護の井戸の利用は減少傾向にあるものの、湖沼、河川と保護された井戸、水栓の利用は増加傾向にある。さらに都市部では雨期には未保護の井戸、保護された井戸の利用が減少して湖沼、河川の利用が増加傾向にある。乾期には保護された井戸、水栓の利用が減少傾向にある一方、湖沼、河川と未保護の井戸の利用が横ばいか増加傾向にある。

図表-42 飲料水の入手先（％）

		雨期			乾期		
		湖沼、河川	未保護の井戸	保護された井戸、水栓他	湖沼、河川	未保護の井戸	保護された井戸、水栓他
ザンビア全体	2002/2003	17	29	54	16	29	55
	2004	18.3	24.7	57	17.8	25	57.2
村落部	2002/2003	25	38	47	24	38	38
	2004	28.4	33.2	38.4	27.5	33.1	39.4
都市部	2002/2003	0	12	88	1	12	87
	2004	2.3	11.2	86.5	2.5	12.3	85.2

(出所) Living Conditions Monitoring Survey Report 2002/2003 及び 2004

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）は罹患率その他が減少し改善傾向にあることが読み取れる。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。一方、マラリア、子供の健康、衛生・安全な水はあまり変化が見られない。

(iii) 全体投入量と日本の投入量

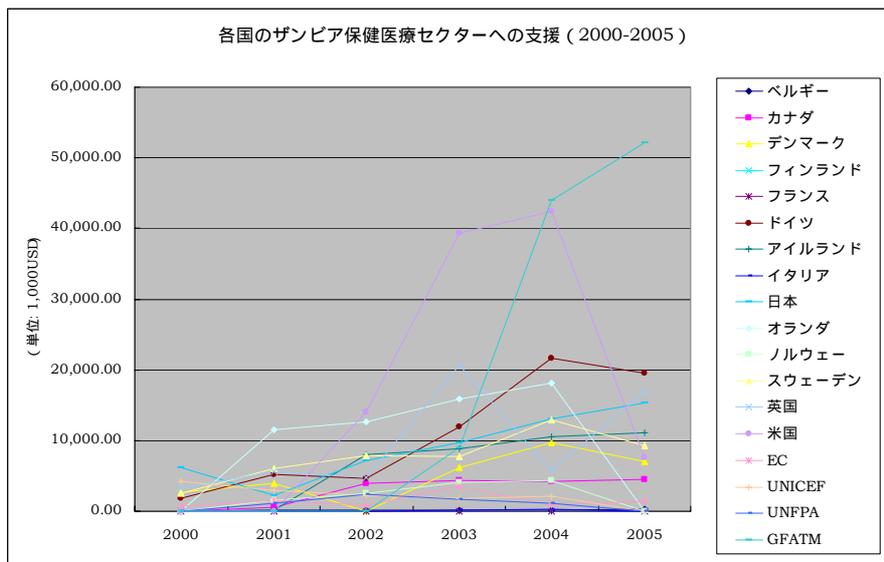
感染症対策を含めたザンビアの保健セクターに対する全ドナーによる援助額を見ると、1990～2005年では、年平均4,700万ドルである一方、本評価期間の内データのある期間(2002～2005)には年平均約1億4,000万ドルと3.0倍に増加している。なお、統計上では2002年以降、米国と世界エイズ・結核・マラリア対策基金（GFATM：グローバルファンド）による支援額が急速に伸びている。評価期間の総額では、日本は第6位（二国間のみでは第5位）であり、1990年以降の年平均が約600万ドルであったのに対して、評価期間の年平均は約1,100万ドルと約1.9倍に増加している。日本の場合、他の重点分野と比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。

図表-43 保健セクターへの各 CP の支援額 (ディスパース)(1,000US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1990-2005	
							計	(年平均)	計	(年平均)
ベルギー	60.31	116.42	162.10	149.83	131.69	270.94	714.56	(178.64)	950.19	(59.39)
カナダ	1.35	629.30	3,931.16	4,345.19	4,279.26	4,523.40	17,079.00	(4,269.75)	17,709.65	(1,106.85)
デンマーク	2,705.24	3,955.51	0.00	6,153.06	9,689.21	7,050.92	22,893.19	(5,723.30)	36,894.98	(2,305.94)
フィンランド	65.10	18.07	0.00	19.00	0.00	0.00	19.00	(4.75)	249.95	(15.62)
フランス	11.24	6.19	0.00	0.00	29.25	29.26	58.50	(14.63)	99.42	(6.21)
ドイツ	1,832.44	5,189.93	4,587.69	11,901.99	21,598.92	19,495.60	57,584.20	(14,396.05)	83,194.11	(5,199.63)
アイルランド	39.78	73.44	7980.516	8877.032	10502.682	11165.07	38,525.30	(9,631.33)	38,638.52	(2,575.90)
イタリア	0.00	0.00	9.24	206.41	338.90	0.00	554.54	(184.85)	2,939.93	(196.00)
日本	6,196.66	2,279.83	7,198.72	9,744.35	13,085.66	15,361.13	45,389.86	(11,347.46)	95,895.02	(5,993.44)
オランダ	0.00	11,518.91	12,649.14	15,885.93	18,073.90	0.00	46,608.97	(15,536.32)	59,595.27	(3,973.02)
ノルウェー	0.00	1,497.06	2,579.64	4,141.36	4,411.36	0.00	11,132.36	(3,710.79)	12,629.42	(841.96)
スウェーデン	2,465.66	6,064.00	7,821.62	7,790.47	12,953.03	9,220.71	37,785.83	(9,446.46)	85,224.36	(5,326.52)
英国	3,216.77	5,589.81	4,801.98	20,618.03	5,788.05	16,798.76	48,006.83	(12,001.71)	63,942.18	(3,996.39)
米国	0.00	0.00	14,007.00	39,325.00	42,461.00	7,591.00	103,384.00	(25,846.00)	103,384.00	(6,461.50)
EC	714.22	1,575.32	890.59	3,553.65	785.84	1,441.71	6,671.78	(1,667.95)	11,006.14	(687.88)
UNICEF	4,274.92	2,984.00	2,216.40	1,811.69	2,040.29	0.00	6,068.38	(2,022.79)	13,327.30	(888.49)
UNFPA	0.00	1,077.99	2,383.37	1,695.31	1,077.99	0.00	5,156.67	(1,718.89)	6,234.66	(415.64)
GFATM	0.00	0.00	0.00	8,941.42	43,955.58	52,091.90	104,988.90	(26,247.23)	104,988.90	(6,561.81)
その他	0.00	1,288.95	689.19	1,151.70	5,428.49	815.13	8,084.52	(2,021.13)	9,567.89	(597.99)
総計	21,583.69	43,864.73	71,908.36	146,311.42	196,631.09	145,855.53	560,706.39	(140,176.60)	746,471.89	(46,654.49)

(出所) OECD データベースより作成

図表-44 保健セクターへの各 CP の支援額 (ディスパース)(グラフ)



(出所) OECD データベースより作成

日本を含む各ドナーの保健セクターへの援助額の増加の割合を以下の図表で見た。他のドナーの多くが、保健セクターに対しては援助資金を増額している。これらドナー(日本含む)の保健分野への2002~2005年の平均援助額を、1990~2005年の平均援助額で除した数値を見ると、日本の割合は、他ドナーと比較して目立つ数字ではない。

図表-45 1990-2005 年から 2002-2005 年への年平均額の増加

	2002-2005年の年平均額 1990-2005の年平均額で 除した割合
ベルギー	3.01
カナダ	3.86
デンマーク	2.48
フィンランド	0.30
フランス	2.35
ドイツ	2.77
日本	1.89
オランダ	3.91
ノルウェー	4.41
スウェーデン	1.77
英国	3.00
米国	4.00
EC	2.42
GFATM	4.00
総計	3.00

上記の「保健」セクターへの全体的な支援額のうち、わが国の対ザンビア援助におけるサブ重点分野である感染症への主要ドナーの援助実績をみると、HIV/AIDS の分野では、主要ドナーの援助実績が 2001 年以降急増している。例えば、米国が支援の 5 割、世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (GFATM) による支援が 2 割強を占めている。

図表-46 各国のザンビア HIV/AIDS セクターに対する支援 (1,000USD)

													(1,000USD)	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2002-2004 総額
Australia 集計	-	-	-	-	-	-	118.07	-	-	-	-	-	-	0.00
Austria 集計	-	-	-	-	-	-	-	76.35	-	-	-	-	66.70	66.70
Denmark 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	122.03	-	-	-	-	0.00
France 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29.25	29.25
Germany 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	148.90	519.13	1,077.34	1,745.37
Greece 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	149.09	149.09
Ireland 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.45	392.30	1,129.63	-	1,521.93
Italy 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190.19	124.26	314.45
Japan 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69.03	3,427.84	3,496.87
Netherlands 集計	-	-	-	-	-	-	120.94	-	-	2,205.80	2,495.52	631.98	1,258.84	4,386.34
Norway 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	1,029.14	1,926.72	3,553.60	3,342.94	8,823.26	8,823.26
Sweden 集計	277.25	327.19	532.25	1,039.77	285.78	190.51	-	64.30	20.02	874.50	246.34	87.93	1,208.77	1,208.77
Switzerland 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	154.16	-	-	-	154.16
United Kingdom 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,296.27	280.53	91.80	2,589.87	2,962.20
United States 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,169.00	23,855.00	38,922.00	65,946.00	65,946.00
Bilateral 集計	277.25	327.19	532.25	1,039.77	285.78	190.51	239.01	76.35	186.33	4,581.68	9,441.63	30,286.71	51,076.05	90,804.39
AIDF 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	102.12	378.14	557.39	1,037.65
EC 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
IDA 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,300.00	4,300.00
UNICEF 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.84	105.13	118.53	248.50
UNAIDS 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	974.70	328.09	447.25	-	775.34
UNFPA 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55.60	-	55.60
GFATM 集計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,499.15	25,953.91	28,453.06
Multilateral 集計	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	974.70	455.05	3,485.27	30,929.83	34,870.15
総計	277.25	327.19	532.25	1,039.77	285.78	190.51	239.01	76.35	186.33	5,556.38	9,896.68	33,771.97	82,005.89	125,674.54

GFATM: 世界エイズ・結核・マラリア対策基金

(出所) OECD データベースより作成

その他の感染症 (マラリア、結核など) に対する支援では、GFATM による支援額が大きく、2002 年以降の評価対象期間では約 8 割を占めている。わが国の投入は 4%で、米国の 13%に次いでいる。

図表-47 感染症に対する支援

Donor	Donor level	Purpose	1990	1994	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005	1990-2005
Bilateral	Finland 集計		40.02	-	11.37	-	-	-	-	-	-	-	0.00	51.39
	France 集計		-	-	-	-	11.24	-	-	-	-	-	0.00	11.24
	Germany 集計		-	-	-	-	-	-	55.60	101.67	253.54	-	410.81	410.81
	Ireland 集計		-	-	-	-	-	-	-	-	1,242.45	45.21	1,287.66	1,287.66
	Japan 集計		-	-	-	-	2,606.68	-	-	-	-	-	2,316.08	4,922.76
	Netherlands 集計		-	-	-	572.94	-	907.22	-	-	-	-	0.00	1,480.16
	Sweden 集計		16.90	129.61	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	146.51
	United Kingdom 集計		-	-	-	-	850.74	102.26	235.52	-	-	-	235.52	1,188.52
	United States 集計		-	-	-	-	-	-	-	2,058.00	736.00	4,258.00	7,052.00	7,052.00
Bilateral 集計			56.92	129.61	11.37	572.94	3,468.66	1,009.48	291.13	2,159.67	2,231.99	6,619.29	11,302.07	16,551.05
Multilateral	GFATM 集計		-	-	-	-	-	-	-	6,442.27	18,001.67	20,217.20	44,661.14	44,661.14
Multilateral 集計			-	-	-	-	-	-	-	6,442.27	18,001.67	20,217.20	44,661.14	44,661.14
総計			56.92	129.61	11.37	572.94	3,468.66	1,009.48	291.13	8,601.94	20,233.66	26,836.49	55,963.21	61,212.19

(出所) OECD データベース

ザンビアにおける GFATM による支援の配分は、HIV/AIDS 分野では 6 割が民間部門に資金供与がなされ、マラリア、結核では、それぞれ資金の 3 割、4 割が民間に対して供与されている。総計では、政府に支援資金の 52%が配分され、民間へ直接配分された支援資金は 48%である。同様に資金の大半が民間セクターを通して直接供与されている米国を考慮すると、HIV/AIDS を含む感染症対策においては、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。(以下 2 つの図表参照)

USAID は物資の供与と技術協力を実施している一方、GFATM は技術協力ではなく、物資を供与を中心とした支援を行っている。

図表-48 GFATM による政府と民間への資金供与の割合の対比²³

拠出対象疾病	受益者	GFATMによる支払い額(USD)	支払額内訳(USD)	受益者別割合
HIV/AIDS	保健省、ザンビア政府 (Ministry of Health of the Government of the Republic of Zambia)	31,693,039	27,723,743	政府
	財務省、ザンビア政府 (Ministry of Health of the Government of the Republic of Zambia)		3,969,296	40.9%
	ザンビア健康連合教会 (The Churches Health Association of Zambia)	45,772,125	25,610,115	民間
	ザンビアナショナルAIDSネットワーク (Zambia National AIDS Network)		20,162,010	59.1%
マラリア	保健省、ザンビア政府 (Ministry of Health of the Government of the Republic of Zambia)	23,981,130	23,981,130	政府 73.9%
	ザンビア健康連合教会 (The Churches Health Association of Zambia)	8,455,149	8,455,149	民間 26.1%
結核	保健省、ザンビア政府 (Ministry of Health of the Government of the Republic of Zambia)	12,447,294	12,447,294	政府 59.9%
	ザンビア健康連合教会 (The Churches Health Association of Zambia)	8,341,284	8,019,626	民間
	ザンビアナショナルAIDSネットワーク (Zambia National AIDS Network)		321,658	40.0%
合計		130,690,021	130,690,021	

(出所) GFATM データベースより作成

²³ GFATM が公表している支出額は前述した OECD データベースの数値より総額で 1 割ほど多くなっている。

図表-49 GFATM と米国による政府と民間への資金供与の割合の対比 (US ドル)

2003-2005	GFATM	米国	総計
政府への支援額	68,121,463	0	68,121,463 (31%)
民間への支援額	62,568,558	90,377,000	152,945,558 (69%)

(出所) GFATM データベースより作成

(iv) 政策課題に見る日本による援助の対応状況

評価期間中には、無償資金協力が 5 件、技術協力プロジェクトが 6 件、実施されている。

まず評価期間外の 90 年代には、3 つの無償資金協力によって、地方給水 (1991-94 の 4 ヶ年)、首都ルサカ周辺への給水支援 (93 年から 98 年のうち 4 ヶ年)、南部州への給水支援 (96,97 年の 2 ヶ年) が行われていた。またプロジェクト方式技術協力として「ルサカ市プライマリーヘルスケア」及び「感染症対策」が 90 年代半ば以降に開始され、かつ、それぞれに関わる無償資金協力も実施されている。

2000 年以降は、1996 年より実施されてきた技術協力プロジェクトである「ルサカ市プライマリーヘルスケア」(評価期間外) に引き続き、評価期間内である 2002 年より 2007 年までの計画で、そのフェーズ 2 が実施されている。「ルサカ市プライマリーヘルスケア (フェーズ 1)」は、首都ルサカの低所得者居住地区においてプライマリーヘルスケア (Primary Health Care: PHC) の運営体制改善を目標として実施されたプロジェクトである。さらに、本技術協力プロジェクトと関連して、同地区に対する無償資金協力として、2002 年に「コミュニティーヘルスポスト建設プロジェクト」、2004 年に「ルサカ市未計画居住地区住環境改善計画」が実施された。これに加えて、2003 年に 2 件の「草の根・人間の安全保障無償」も供与されており、技術協力プロジェクト、無償資金協力の双方による支援が評価期間になされた。

感染症対策は、2001 年から 2006 年 3 月まで技術協力プロジェクトである「エイズ及び結核対策プロジェクト」がザンビア大学病院をベースとして実施され、2006 年 3 月からは同様に技術協力プロジェクトとして、より地方への展開を意図する「HIV・エイズケアサービス強化プロジェクト」が進められている。それに加え、2003 年から 2006 年 6 月まで現地 NGO を実施母体とした「国境における HIV/エイズ及び性感染症啓発活動」が開発福祉支援事業および技術協力プロジェクトとして実施されている。感染症分野に対する無償資金協力は 2003 年から 2004 年にかけて 2 期に亘り「感染症対策計画」として約 9 億円の支援がなされている。

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。

給水システム拡充では、技術協力プロジェクトは 2005 年に南部州及び中央州を対象に

「地方給水維持管理能力強化プロジェクト」が開始されている。無償資金協力では、「早魃地域給水計画（2000-）」「北部州地下水開発計画（第一期及び第二期）（2005-2007）」が実施された。また、「地方給水フォローアッププロジェクト」が実施され、過去 20 年間の無償資金協力によって設置された給水施設の修理を行っており、給水システム拡充においても手厚い支援がなされていることが読み取れる。

（v）日本の援助の貢献：どの政策課題にどのように貢献したのか・しようとしているのか

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。

なおここで掲げられている「費用対効果」は、国別援助計画では「保健医療サービス施設の都市集中、高次病院による治療サービスの偏重という高コスト体質の現状の下、貧困層を中心とした国民に直接裨益し、比較的 low コストで高い効果が得られるプライマリー・ヘルス・ケアの拡充及びリプロダクティブヘルスに対する協力方途を検討する。」と説明されている。つまり「プライマリー・ヘルス・ケアの拡充」と「リプロダクティブヘルス」を進めることによって「比較的 low コストで高い効果が得られ」、「費用対効果」が改善されること想定されている。評価期間には、国別援助計画に沿って、リプロダクティブヘルスを含んだプライマリーヘルスケアに対する支援が「ルサカ市プライマリーヘルスケア」を中心として実施されており、以下に示すようにプロジェクトレベルでは効果を挙げている。しかし、高次病院による治療サービスへの支援よりも費用対効果を高めるといった指標が本プロジェクトに設定されているわけではなく、プライマリーヘルスケアを支援することで実際に費用対効果が高まったかどうかについては確認できなかった。

以下、ザンビア保健分野の 3 課題のそれぞれについて、わが国の援助の状況を整理する。

ザンビア人全て、得に貧困層の健康状態の改善

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・ 出生時平均余命の増加 （基礎的保健パッケージの提供） （感染症、マラリアコントロールプログラムの実施） （薬品、ワクチンなどの配布） （関連保健従事者の増加） 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 健康を支援するライフスタイルの促進 （保健教育プログラムの実施、コミュニティの意識向上） 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 健康を支援する環境の創造 （コミュニティヘルスの理解促進、衛生設備の提供） 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 健康の機会への平等なアクセス （保健施設の提供、リハビリ） （医療実務者の訓練） （コミュニティレベルでの保健医療の促進） 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス供給者に対する、高品質のサービス供給を行うよう政策立案を行い、ガイドラインを策定 （SWAPのアレンジメントを含む） 	有(ルサカPHC)

ザンビアの水資源が効果的に開発され、マネジメントされて、特に安全な水と衛生、食糧生産増大、都市部及び農村部の低所得者への食糧安全保障の観点から、貧困削減に貢献する。

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・ 特に貧困村落コミュニティの参加を得て、平等かつ持続可能な形で国家水資源開発とマネジメントを効果的に進めるための包括的な枠組みの設定 ・ カフェ川流域パイロット統合水資源マネジメントプロジェクトの開発と実施 ・ 多目的ダムの建設及びリハビリのためのプログラムを策定 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地下水探索とマッピングの実施 	有 (地方給水関連)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府・住宅省、州、郡の各レベルでの村落給水・衛生計画及びマネジメント能力の強化とその制度的構造の設立 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 継続中の村落水供給と衛生プロジェクトにおいて衛生教育がかけられている場合、それを支援するD-WASHE（郡レベルの水、衛生、保健教育を包括的に考える概念）を実施 	有(ルサカPHC)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 村落部の人口に水と衛生を供給 	有 (地方給水関連)

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させる

課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・ 新たなHIV/AIDS感染を減少 (性行動変化のためのキャンペーン、性感染症の治療) ・ 無症候のHIVポジティブの人々の積極的で健康な生活を促進 (VCTセンターの設立と拡大 (VCT : 自発的カウンセリングとテスト法)) ・ AIDSを発症している人々の生活の質の改善 (コミュニティー及び各戸ベースでのケアの増加) (リボルビングファンドを利用した治療の導入) (日和見感染への治療を提供) ・ 孤児及び脆弱な子供の生活の質の改善 (孤児及び脆弱な子供たち、また未亡人への既存のプログラムの拡大) ・ 効率的なモニタリング、評価、監視システムの設置と改善 	有 (HIV等

日本の保健セクターへの支援は、日本の重点分野の他セクター (「農業」「教育」「インフラ」) と比較して、評価期間の年平均供与額は最も多く、1990～2005年と評価期間を比較した伸び率では1.89倍とももっとも大きい。但し他ドナーと比較すると評価期間のわが国の年平均供与額は第6位であり、またドナー全体の供与額の伸び率は3.0倍である。したがって、日本のザンビアの保健セクターに対する援助額はトップドナーではないにせよ、米国など保健セクターに非常に多くの援助をしているドナーを除けば、他の有力ドナーと資金的には遜色ない支援を行っているといえるだろう。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、「ルサカ市プライマリーヘルスケア」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させる」という点で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が、患者及び患者の家族の生活支援という課題では、日本は他ドナーに支援を任せている。さらに「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關与している。他方、もう一つの課題である多目的ダムなどには關与していない。

日本が90年代より取り組んでいるプロジェクトの1つは、首都ルサカにおけるプライマリーヘルスケアである。このプロジェクトでは、ルサカ市の貧困層集住地区 (コンパウンド) を対象に専門家派遣などを中心とした技術協力を通じて、コミュニティの子供の成長促進活動や環境衛生サービス改善活動、さらにレファレル活動改善などや、一般無償資金協力による給水施設建設による清浄な水の供給などが行われ、ルサカ市

の貧困層集住地区に集中して支援が行われた。このように技術協力と無償資金協力を組み合わせ、特定地域に集中して支援を行うことで当該地域の改善を図るという方法が採用されており、日本にとって比較優位のある支援であったといえよう。

本プロジェクトの終了時評価では、以下で詳細に記すように、子供の成長及び水・環境衛生に関する PHC 活動の面ではおよそ目標を達成できたが、リファレルシステムと学校保健分野ではその領域の広さから体制形成が未だ途上段階にあったと指摘されている。また相手国実施機関については PHC 運営能力が十分ではないものの、地域に根付いた PHC 管理体制を構築することができ、プロジェクトはその目標である「効果的かつ持続的なコミュニティをベースとした保健活動の確立により、選ばれたヘルスセンター管轄地域の 5 歳未満児の健康状態が改善される」という目標をほぼ達成したと評価している。

本プロジェクトでは、保健センターの混雑緩和、他 5 地区への活動の拡大、乳児の全予防接種率の向上(1999 年の 15%から 2000 年の 61%に)、はしか発生率の減少(1999 年の 5 歳未満児 1,000 人当り 8.5 件から 2000 年の 1.8 件に)、5 歳未満児の低体重児率の減少(1999 年の 23%から 2000 年の 15%に)といったインパクトが達成された。さらに無償資金協力で建設された給水施設がプロジェクトを通してフォローされ、パイロット地区のコレラによる死亡数の減少(1994 年の 1 万人あたり 70 人から 2000 年の 1 人に)も確認された。本プロジェクトは、上記の国家レベルの統計値の変動に直接の影響を見出すことができる規模ではないが、設定されている指標からはルサカ市(都市部)貧困層の感染症に関する指標の改善に貢献したといえよう。また、コレラに関しては、例えば 2005/2006 年の全国のコレラ死亡者 137 人のうち、ルサカの死亡者は 116 人とルサカに集中していることから、本プロジェクトの成果が直接国全体の数字に影響を与えている例もある。また「ルサカ市プライマリーヘルスケア」は、無償と技協が連携するとともに、第 2 フェーズが現在実施中であり、現地 NGO を主役にしたプロジェクトの運営がなされている他、共同水栓による水の料金徴収及びバスターミナルでのトイレとシャワーの利用料金徴収といった資金的な持続性にも配慮しており、保健分野支援における日本の代表的な成功プロジェクトといえよう。

一方、HIV/AIDS、結核に関しても技術協力プロジェクト「HIV・エイズケアサービス強化プロジェクト」及び医療特別機材供与「エイズ対策および血液検査特別機材」によって検査機能の強化が進められていた。今後は地方の 2 郡を選定し、HIV/AIDS に関しては地方病院、及び保健センターの能力強化などに展開が予定されている。本援助では、中央の検査機能を向上させた後、地方でパイロットプロジェクトを実施するという支援方法を採用している。パイロットプロジェクトのさらなる他地域への展開も想定しており、点のみに留まらない支援方向を持っているといえよう。

給水システム拡充関連に関しては、無償資金協力が多く評価が実施されていないが、

現地でのインタビューによれば、「北部州地下水開発計画」では首都から遠い貧困率の高い北部州で深井戸を供与し、175箇所までハンドポンプ付き深井戸給水施設を建設し、同時に水管理組合の組織化を図ったとのことであった。また従来の日本の援助の井戸の87%は稼働していたとの調査結果を現地調査から得ている。

「感染症対策」「給水システム拡充」などは、いずれの分野においても90年代から本評価期間に至るまで、継続的な支援がなされており、支援の積み重ねという強みを醸成するとともに、計画的かつ重点的に支援を行っている援助実績の一つと言えよう。

上記のように地域を対象としたプロジェクトによる支援において日本は重要な貢献を果たしてきたが、現在地域を対象としたプロジェクトではない支援が「保健投資計画策定支援」において行われている。ザンビアの保健セクターではバスケットファンドが導入されているが、カテゴリーは日本、USAID、その他ドナーという3つになっており、USAIDとその他ドナーはバスケットファンドに資金を投入している。日本はバスケットファンドに資金は投入していないものの、2006年6月に保健セクターのMOUに署名しており、正式メンバーとして、保健年次会合、半期毎のセクター諮問グループ（Sector Advisory Group: SAG）、月次保健政策会合など全ての公式の場に出席している。また、日本は援助協調の動向を意識し、「保健投資計画策定支援」においてザンビア全土の医療施設（ヘルスポストを含む）に関する設備・機材・人員・サービスの情報をデータ化したマッピングをGISで行うプロジェクトを実施し、援助協調に基づくドナー役割分担や計画策定のために必要な情報を提供している。これまでJICAはモデル構築からの展開というアプローチをとることが多かったが、先のマッピングは俯瞰的なアプローチであり、このような新規のアイデアや工夫も、特に援助協調の潮流の中にあっては重要である。さらに個別専門家が国家エイズ委員会に派遣され、他ドナーとの連携を図るとともに、その組織能力向上を図っている。このように保健セクターに対しては計画面と実施面の双方から支援が進められていると見て良いだろう。

また現地調査の際に、保健セクターにおける政府職員の国内民間企業及びNGOへの頭脳流出が問題となっていることが保健省高官より指摘されており、現地EU代表部によると、それについて支援を検討しているとのことである。保健セクターでは2006年に実施機関が保健省内に再統合されるなど制度的な改革が進められており、保健省のキャパシティが重要な段階であると考えられる。そのため頭脳流出によって保健省のキャパシティが下がり、その受け皿となる民間のキャパシティが向上することはザンビアの保健セクターにとって望ましくないという意見がある。他方で、医療技術者が政府セクターから民間（NGOなど）へ頭脳流出しているとは言え、技術者が国内に留まっているのであれば、サービス提供者が官であれ、民であれ存在しているためサ

ービスは当該国において維持されているのであるから、その限りにおいては問題ないのではないかという意見もある。EUがこの問題を課題として捉えているように、頭脳流出はザンビア保健セクターにおいて重要な課題になっている。この結果、医療サービスを受けられない人（多くはマージナライズされた人々）が出てくるという点、及び Nation Building（国づくり）の観点から検討する必要がある。

（vi）何が達成できていないのか

「ルサカ市プライマリーヘルスケア」に見られるように、プロジェクトとして成功した後、その教訓を他地域に移転する、あるいは教訓から得られた政策的な課題を改善するためにより上位課題の改善を図る、という取組については、平成 19 年度技術協力プロジェクトで他地域への展開を図るべく計画中である。

また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。これら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。

（vii）まとめ

アウトカム指標から見た、日本援助目標の達成状況：「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。

感染症に関しては国別援助計画で「感染症にかかる協力を積極的に推進していく」と記されている。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可能性がある。それに次いでエイズケアサービスの質・アクセス改善が地方に展開されている。本プロジェクトは開始直後のため、成果は明らかでないが、JICAが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。

その他、計画部分に貢献するなどの従来と異なる支援のアプローチが採用されており、

援助協調が進む中で日本の貢献方法として特筆できる。

保健セクターにおける NGO との連携は重要な課題であるが、現在、保健セクターの公務員の NGO を含む民間セクターへの流出が課題となっている。日本が NGO と連携した事業を行う際、その事業が保健セクターの公務員の民間セクターへの流出を促進することのないよう十分に留意すべきである。

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。

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

ザンビアの経済は 1998 年にマイナス成長に陥ったものの、1999 年には回復し、プラス成長を記録した。2002 年には旱魃の影響でいったん落ち込んだものの、2003 年以降は 5% を越える経済成長を記録し、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は高騰しており、現在は過去 20 年来最も高い価格水準にある。インフレ率も低下傾向にあり、2003 年の 17.2% から 2005 年には 15.9% に達し、さらに 2006 年には 7.9% にまで下落した。

ザンビアの経済構造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製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。

政府セクターの改革は、1990 年代後半から進められているものの、公営企業改革、公務員制度改革、財政管理改革などの重要な改革が遅延している。その背景には、改革のオーナーシップと政策の実施及びアカウンタビリティの確保に問題があると指摘されている。また、これらの課題に対してドナーが有効に対応できていないという指摘もある。

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²⁴。

- a) 「マクロ経済マネジメントの改善」 …… 下記の【指標 ~ 】
- b) 「投資環境の改善」 …… 下記の【指標 ~ 】
- c) 「輸出を促進する貿易政策の立案」 …… 下記の【指標 ~ 】

(ii) アウトカム指標にみる課題の解決状況

以下、これら課題とその解決況について、指標に基づきながら個別に整理・分析することとする。

a) 「マクロ経済マネジメントの改善」に関わる指標

【指標】 GDP 成長率

第二章の図表及び前ページで示したように、ザンビアの GDP 成長率は 80 年代後半から 90 年代には大きく変動する一方、1999 年以降は上昇傾向に転じており、2003 年以降は 5% を越える経済成長を記録し、2006 年には 6% の成長が見込まれている。

【指標】 財政収支と国内プライマリーバランス

第二章の図表で示したように、景気回復によりクワチャ（ザンビアの現地通貨）が強くなる傾向があり、外貨による歳入（ドナー支援、輸入関税にかかる VAT など）が、現地通貨ベースで GDP の 1.1% の幅で減少している。また 2006 年予算案で計上されていた新たな VAT が議会で否決されるとともに、燃料税の減税期間が延長されたため、さらに GDP の 0.2% の幅で歳入の減少が見込まれている。

国内プライマリーバランスは、2005 年の債務救済の結果として好転するが、2008 年以降はマイナスの予測がなされており、歳出と歳入の双方の改革を通じた公共財政管理の必要性の高まりがここに見て取れる。90 年代以降の傾向を見ても、財政規律に関しては、キャッシュバジェットが既に導入されていたにもかかわらず、予算の裏づけのない調達が行なわれたり、予算の裏づけのない公務員給与及び退職者年金の上昇が決定されたりした結果、国内債務が増加している。このように財政規律が維持できなかった結果、経済成長と多様化を進めるための財政上の余裕を持つことができなかった。

ザンビアの経済構造は、現状においても、依然として銅に依存しており、輸出の多様化を実現できていない。このことから、世界銀行も「1980 年代以降、ザンビア政府の

²⁴ World Bank (2004) Zambia: Country Economic Memorandum. Rankner, van de Walle (1999) Aid and Reform in Zambia, Aid and Reform, World Bank. Hill & McPherson eds (2004) Promoting and Sustaining Economic Reform in Zambia, Harvard Studies in International Development

政策に課題があることは変わらない」²⁵と指摘している。具体的な課題としては、公営企業（銅、電力、通信、金融）の民営化が遅延したことや、公務員改革が不十分な内容に留まったことなどがある。また、1996年に二国間ドナーがガバナンス問題のためにザンビアに対する援助資金を止めた際、世界銀行はそれに協調せず支援を続けるなど、ドナー間での調整・連携が不足した。その結果、ドナーが一致してザンビア政府に対応することができず、ザンビアの改革を加速させることはできなかった。

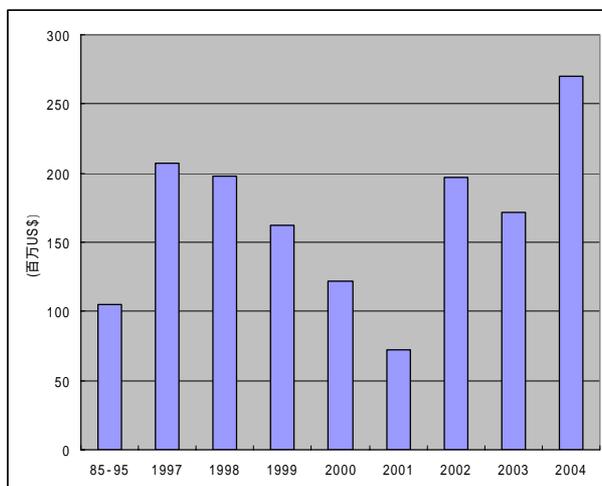
さらにトランスパレンシー・インターナショナルが2002年にザンビア政府の透明性を「102か国中77位」にランキングとしたことからわかるように、ザンビアのガバナンス状況は、特に1990年代後半において芳しくない。その理由の一つとして、司法制度における研修機関と熟練した法律家が不足していること、並びに、法律家がなかなか定着しないことが指摘されている。また、財政管理が適切に実施するための法律と制度が欠けており、実効的な予算のコントロール、報告、監査などが実施できず、結果として政府の透明性が確保できていないことも指摘されている。

b) 「投資環境の改善」に関わる指標

【指標】 海外直接投資（ネット）(BoP, current 百万 US\$) と物品・サービスの輸出
投資環境に関連してザンビアが90年代半ばまでに進めた様々な改革は、ある程度評価されてはいるものの、以下の図表で示したように、90年代半ば以降、民間投資は国内向け及び海外向けとも減少しており、民間投資と経済成長を進めるためには十分ではなかったといえる。但し2002年以降、民間投資は改善傾向にあり、同時に2001年以降は、物品・サービスの輸出も増加傾向にある。

²⁵ World Bank (2004) Zambia: Country Economic Memorandum

図表-50 海外直接投資（ネット）(BoP, current 百万 US\$) と
物品・サービスの輸出



ode	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FDI (ネット) (BoP, current 百万US\$)	62	-38	39	26	17	52	28	75	93	164	203	34	0	0	0	0	0	207	198	162	122	72	197	172	270
物品・サービスの輸出 (年間成長率: %)	-3.08	-12.76	15.69	-9.74	-6.85	-1.69	1.89	-5.93	-5.85	-1.41	-7.24	4.57	3.62	3.45	8.75	-16.50	6.68	19.21	4.94	4.94	-14.41	29.04	6.76	10.07	12.56
物品・サービスの輸出 (current 10億クワチャ)	961.0	838.4	970.0	875.5	815.5	801.6	816.8	768.9	723.4	713.2	661.6	691.8	716.9	741.6	806.5	673.5	718.4	856.4	898.8	943.2	807.3	1,041.7	1,112.2	1,224.2	1,377.9

(出所) World Development Indicators

【指標】投資環境、および賃金の付加価値に対する比率

世銀が 2004 年に実施したザンビアの国内企業へのアンケート調査 (World Bank (2004) Zambia Investment Climate Assessment) によれば、民間投資の制約条件として挙げられる上位の二つは、資金調達コストの高さとマクロ経済の不安定性である。また同様に、3 番目に指摘が多いの税率であり、4 番目は規制の不確実性である。これらのことは、1991 年以降のチルバ政権、さらに 2002 年のムワナワサ政権の双方が不安定な自由化政策を採用しており、それらの政策を民間セクターが信頼していなかったことを示すものであると考える。例えば 4 番目の点に関しては、具体的な事例として、移民法が修正され、期限の切れていない滞在許可証の有料更新が求められたり、鉱物掘削権のロイヤルティを突然 150%上昇させたことなどがあげられよう。また、政府の政策に一貫性が欠けるといふ指摘もないうる。例えば、投資法では経済における全てのセクターが海外投資に門戸を開くべきとする一方で、個人業者の労働許可証取得に制限をかけるなど、政策間の整合性が確保されていない例が存在する。また、上記アンケート調査の対象企業の約 4 分の 3 が政府の規制及び官僚の手続きに不満を持っているという。具体的には、個人業主の保護と就労許可証取得手続きの煩雑さ、営業ライセンス取得手続きの複雑さ、土地購入とその場所の開発の手続きの官僚的非効率さ、等が挙げられる。また税率が頻繁に変更され、それに対する政府からの合理的な説明も得られないことが多いという。これらの点はザンビアの企業にとっ

て、企業活動を行う上で大きな制約要因になっている。加えて、輸出入に際しての関税検査が遅延するとともに、課税費目の分類の不透明さも問題となっている。なお、世界銀行は、これらの問題点の大部分は、組織的なキャパシティの弱さ、資金的及び人的資源の不足によるものであると指摘している。

さらに以下の図表で示したように、ザンビアにおける労働者の平均賃金が高いという点も指摘することができる。南アジア（インド）や南米（チリ）ばかりでなく、周辺国（タンザニア、ウガンダ、ケニア）と比較しても、高額である。中でも労働者数50人以上の企業において、特に高くなる。

図表-51 賃金の、付加価値に対する比率（各規模の企業の間値）

企業規模	タンザニア	ウガンダ	ケニア	ザンビア	インド	チリ
全体	0.39	0.39	0.36	0.41	0.27	0.32
労働者数10人未満	0.45	0.33	n.a.	n.a.	0.29	n.a.
労働者数10 - 49人	0.56	0.41	0.38	0.41	0.3	0.38
労働者数50 - 100人	0.42	0.41	0.41	0.47	0.25	0.34
労働者数100人以上	0.25	0.35	0.34	0.39	0.24	0.29

（出所）World Bank (2004) Zambia Investment Climate Assessment

【指標】 インフラストラクチャーの状況の変化

さらに、以下の図表で示すように、1990年代にはインフラストラクチャーの質が改善しなかった。90年代は、3分の2以上の道路ネットワークは良好な状態になく、首都ルサカの外では道路に穴が開き、電力はザンビア全国にわたって安定供給がなされず、かつシステムロスが11%と深刻であった。通信コストも高く、また多くの工業地帯では水供給が不足したため、企業は井戸掘りに投資しなければならなかった。これらがザンビアでのビジネス・コストを押し上げ、ザンビア企業が南部・中部アフリカで競争力を失う遠因となった。

図表-52 インフラストラクチャーの状況の変化

	1980年代	1990年代
道路		
総道路距離 (km)	37,790	37,359
舗装道路距離 (km)	5,923	6,575
鉄道敷設距離 (km)	1,228	1,273
電話		
1000人当りの電話主回線	6.94	9.32
電話数	79,878	108,784
電話主回線数	48,172	75,867
電力		
電力生産 (百万kwh)	9,201	7,857
電力発電能力 (百万kwh)	2,082	2,436

（出所）World Bank (2004) Zambia Investment Climate Assessment

【指標】 インフラストラクチャーの面から見た投資環境

以下の図表で示したように、ザンビアの企業は、新規に電力を導入する際には、平均で 120 日間待たねばならないことに加えて、ザンビアの主要都市近郊の工業地帯では停電が頻発している。2003 年にはザンビア企業は、平均 37.2 回の停電を経験しており、大規模企業に限れば約 50 回経験している。これらの停電により生産ロスが平均 4.5%生じている（小規模企業に限れば 5.6%の生産ロスである）。そのため、全企業の 3 分の 1 以上（大規模企業に限れば 60%以上）が、自前の発電機を保有している。

図表-53 インフラストラクチャーの面から見た投資環境（2003 年）

	全ザンビア企業	小企業	大企業	外資企業	国内企業	輸出企業	非輸出企業
道路							
輸送時の生産ロスの割合（%）	3.8	4.7	2.3	3.3	4.0	2.6	4.2
電力							
新規に電力が開通するまでの日数	120.7	47.0	163.0	313.3	48.5	90.0	127.6
停電発生回数（2002年）	37.2	29.8	44.9	35.4	38.0	41.7	35.6
停電が原因で生じた生産ロスの割合	4.5	5.6	4.3	3.7	4.9	3.3	5.0
独自の発電設備を持っている割合	38.2	27.3	60.6	42.6	36.3	63.6	29.0
電話							
新規に電話が開通するまでの日数	132.5	135.0	21.7	283.3	67.9	102.5	152.5
水と衛生							
独自の井戸を持っている割合	59.9	42.9	81.8	59.0	60.3	72.7	55.3

（出所）World Bank (2004) Zambia Investment Climate Assessment

c)輸出を促進する貿易政策の立案

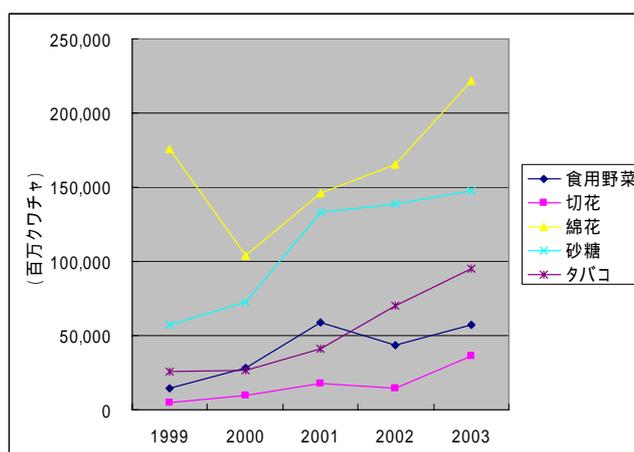
1992 年以降、ザンビア政府は貿易に関する包括的な改革プログラムを実施してきた。関税の自由化を通して、ザンビアは 90 年代に、アフリカにおいて最も自由な貿易制度を持つ国となった。また、輸出加工区法が 2001 年 11 月に成立し、同法に基づき輸出加工区局が 2002 年 9 月に設立された結果、ザンビアは、米国のアフリカ成長機会法の対象となった。また、ザンビアはコトヌ協定を結ぶなど様々な貿易アレンジメントに加盟している。このようにザンビアは、貿易の拡大、輸出の多様化に関する様々な取組みに着手している。しかし、ザンビアの貿易パフォーマンスは必ずしもその自由な貿易制度に対応しておらず、非伝統品の輸出は 90 年代にはなかなか伸びなかった。このようにザンビアの輸出が伸びなかった理由としては、次のようなことが考えられる。第一に、貿易自由化政策が輸出拡大を刺激する以前に為替の自由化が輸入を刺激し、輸入が増大したことが指摘される。第二に一方で、輸出主導型のセクターに短期のうちに資金と人材が移動することは困難であり、供給を早急に回復するためには補完的な政策が必要であったことを指摘できる。例えば、補完的な政策としては、マクロ経済安定、競争的な為替レート、十分な資金供給、インフラストラクチャーの整備、適切なセクター政策、などが考えられる。このように必要な補完的政策が採られなかったために、供給の回復がなかなか進まず、結果として、貿易自由化に輸出が迅速に反応しなかったと考えられる。またチルバ政権樹立直後の 92 年から 90 年代半ばまで

繊維を中心に多くの企業が、為替自由化に伴って急増した輸入品との競争に負け、企業閉鎖に追い込まれた結果、貿易自由化に対し、輸出拡大によって迅速対応しうる企業自体が少なくなっていたとも考えられる。

【指標】 主要農産物の輸出額の動向

本重点分野における、農業の商業農業化については、(既述のように)すでに農業生産を「農村開発を中心とする貧困対策への支援」の有効性で分析したが、そこでは食用作物の多様性は起こっていなかったことが確認されている。一方、非伝統農産物の輸出額の動向は以下の図表で示すように、1999年以降、砂糖、タバコ、切花、新鮮野菜が増加傾向にある。また綿も2000年には減少したものの、それ以降持ち直しており、非伝統作物の輸出額の多様化は進みつつある。

図表-54 主要農産物の輸出額の動向



(出所) External trade Statistics Bulletin 2004

さらに園芸農業(切花と野菜)は自由化以降拡大している産業であり、有機栽培など付加価値の高い野菜、夏季果実、バラ等の輸出が1999年の190億クワチャから、2003年は870億クワチャにまで、貿易全体に占める割合は大きくないものの、金額としては4.6倍に増加している。園芸農業は約18,000人の労働者を雇用し、約1,000世帯が契約栽培農家スキーム(Outgrower scheme)を締結している。この園芸農業に対しては、既に世界銀行とECが支援を行っている。

また、綿花はザンビアの小規模農家が主に生産する商品作物である。近年は、民間企業が参入して従来とは異なる新たなスキームが導入され、生産量は33%増加している。ザンビアは92年のチルバ政権発足以降、貿易自由化に基づく為替自由化が進んだ結果、工業製品の輸入が増加したことにより、製造業の回復が遅れることとなった。一方で、92年以降の貿易自由化の進展の結果、90年代においてザンビアはアフリカで最も進ん

だ貿易自由化が進んだ国の一つとなった。その成果の一つとして、90年代後半以降の輸出用作物の伸びに繋がったことが挙げることができる。同時に、ザンビアでは物品・サービスの輸出が2001年より増加しているが、これに伴って2002年より海外直接投資が増加している。このようにザンビアの現在の経済回復は90年代に進んだ貿易自由化が90年代後半に徐々に功を奏するようになったことが一つの原動力となっている。

(iii) 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²⁶。

図表-55 経済開発セクターへの各CPの支援額(ディスパース)(1,000USD)

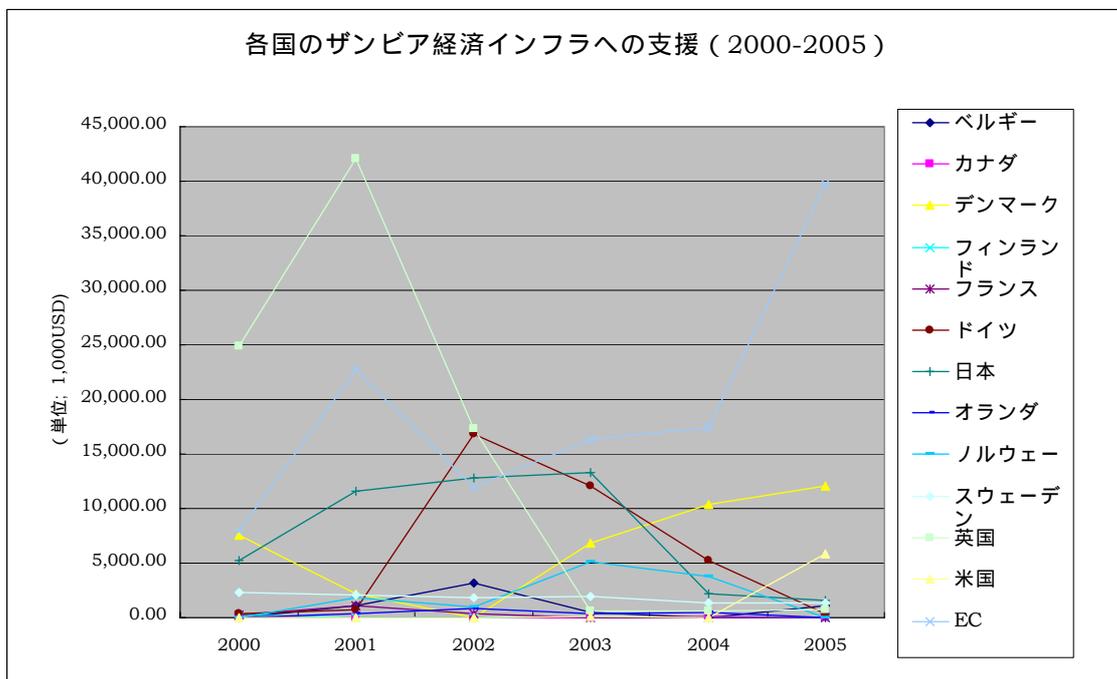
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1990-2005	
							計	(年平均額)	計	(年平均額)
ベルギー	0.00	1,090.16	3,211.76	536.60	0.00	1,048.97	4,797.33	(1,199.33)	5,887.49	(367.97)
カナダ	0.00	0.00	0.00	0.00	80.70	23.11	103.80	(25.95)	670.91	(41.93)
デンマーク	7,512.98	2,157.00	0.00	6,879.35	10,328.99	12,079.52	29,287.86	(7,321.96)	59,717.12	(3,732.32)
フィンランド	201.50	0.00	0.00	76.01	0.00	0.00	76.01	(19.00)	50,152.16	(3,134.51)
フランス	237.94	1,117.86	382.57	22.77	33.42	11.71	450.46	(112.62)	2,155.76	(134.74)
ドイツ	411.35	674.57	16,859.86	12,126.83	5,220.82	423.42	34,630.93	(8,657.73)	50,288.68	(3,143.04)
日本	5,241.19	11,621.40	12,785.32	13,236.32	2,217.76	1,571.12	29,810.52	(7,452.63)	85,894.06	(5,368.38)
オランダ	0.00	413.76	877.39	339.49	488.01	0.00	1,704.89	(568.30)	2,473.90	(164.93)
ノルウェー	0.00	1,865.67	1,019.21	5,152.38	3,761.04	0.00	9,932.63	(3,310.88)	11,798.30	(786.55)
スウェーデン	2,345.78	2,105.05	1,864.32	1,938.43	1,359.66	1,393.21	6,555.60	(1,638.90)	62,739.59	(3,921.22)
英国	24,921.27	42,063.95	17,340.23	567.21	589.94	694.42	19,191.81	(4,797.95)	88,799.10	(5,549.94)
米国	0.00	0.00	0.00	93.00	3.00	5,862.00	5,958.00	(1,489.50)	6,146.00	(384.13)
EC	7,876.69	22,731.51	11,946.09	16,351.47	17,460.91	39,751.43	85,509.91	(21,377.48)	131,188.23	(8,199.26)
その他	0.00	0.00	48.76	0.00	92.63	60.79	202.18	(50.55)	202.18	(12.64)
総計	48,748.70	85,840.93	66,335.51	57,319.86	41,636.88	62,919.68	228,211.93	(57,052.98)	558,113.48	(34,882.09)

(出所) OECD データベースより作成

(注) 本表ではECと記されているのは、European Community (欧州共同体)の略語である。正確にはEuropien Communityが援助を行っているが、一般にはEuropien Union (欧州連合)の援助と見なされているため、本文ではEUによる援助と記している。

²⁶ 拡大 HIPC イニシアティブに伴う債務削減額は含まれていない。

図表-56 経済開発セクターへの各 CP の支援額（ディスパース）(グラフ)



(出所) OECD データベースより作成

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。これは第 2 位のドイツの 3 倍弱の規模であり、EU の近年の供与額は他ドナーよりも大きくなっている。また、第 2 位のドイツの年平均供与額は、1990 年～2005 年と比較して 2002 年～2005 年は 2.8 倍に増加している。第 3 位のデンマークは、1990 年～2005 年と比較して 2002 年～2005 年は 1.9 倍に増加している。なお、実績では 2000 年と 2001 年に英国の支援が大きくなっているが、これは英国による鉱業部門への支援がこの 2 ヶ年に集中したためである。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。

その一方で、以下の図表より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。これは 70 年代の構造調整融資に対する世界銀行との協調融資及び 80 年代初頭の窒素肥料工場改修への融資な

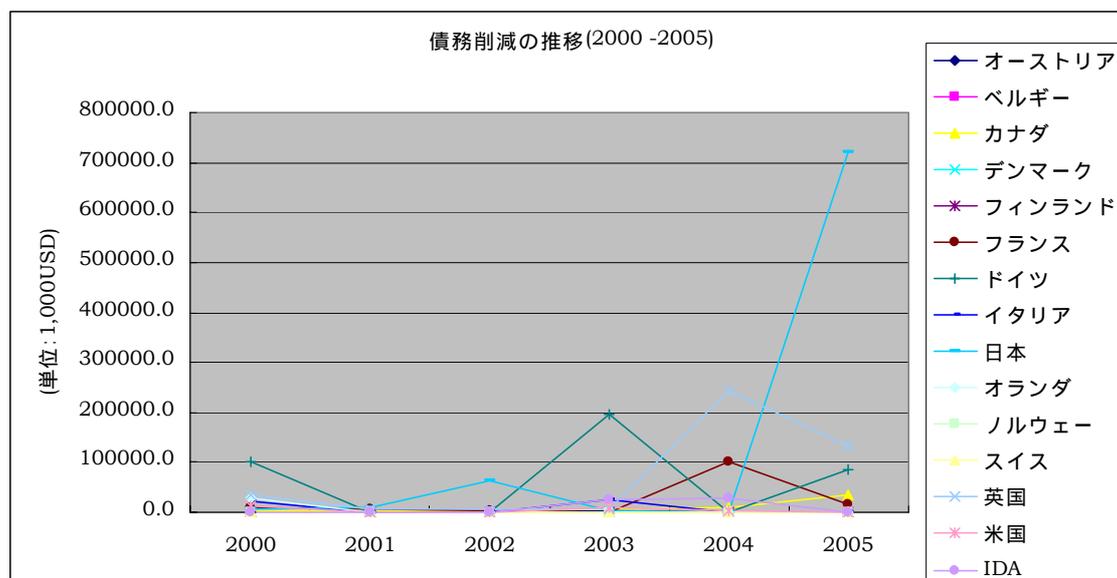
どにより、二国間援助においては最大の債権国となっていたためである。

図表-57 各国の債務削減額

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1990-2005	
							計	(年平均)	計	(年平均)
オーストリア	0.00	0.00	0.00	2,208.54	0.00	0.00	2,208.54	(552.14)	6,821.11	(426.32)
ベルギー	0.00	0.00	0.00	0.00	138.59	138.64	277.23	(69.31)	6,510.83	(406.93)
カナダ	3,081.77	3,577.07	4,585.17	6,894.95	9,024.65	35,560.00	56,064.77	(14,016.19)	158,558.02	(9,909.88)
デンマーク	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	25,638.51	(1,602.41)
フィンランド	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	8,305.86	(519.12)
フランス	10,210.00	5,550.00	2,190.00	350.00	100,750.00	14,980.00	118,270.00	(29,567.50)	159,740.00	(9,983.75)
ドイツ	100,734.11	0.00	0.00	195,460.00	0.00	85,140.00	280,600.00	(70,150.00)	893,447.77	(55,840.49)
イタリア	22,830.00	0.00	0.00	25,920.00	0.00	0.00	25,920.00	(6,480.00)	104,780.61	(6,548.79)
日本	5,554.54	10,696.71	63,504.37	2,901.62	0.00	720,077.29	786,483.29	(196,620.82)	1,093,689.46	(68,355.59)
オランダ	29,399.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	80,930.78	(5,058.17)
ノルウェー	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	12,045.63	(752.85)
スイス	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	22,968.33	(1,435.52)
英国	34,400.00	7,510.00	6,390.00	5,420.00	243,290.00	132,226.66	387,326.66	(96,831.67)	635,032.93	(39,689.56)
米国	12,073.00	0.00	0.00	8,587.00	4,569.00	0.00	13,156.00	(3,289.00)	39,879.00	(2,492.44)
IDA	0.00	0.00	0.00	25,770.00	28,730.00	0.00	54,500.00	(13,625.00)	54,500.00	(3,406.25)
総計	218,282.88	27,333.78	76,669.54	273,512.12	386,502.24	988,122.60	1,724,806.49	(431,201.62)	3,302,848.83	(206,428.05)

(出所) OECD データベースより作成

図表-58 各国の債務削減額 (グラフ)



(出所) OECD データベースより作成

(iv) 政策課題に見る日本による援助の対応状況

ここではまず、日本のザンビアへの援助内容を、90年代と2000年代とで比較する。90年代では、90年より4カ年にわたり「カフェ川道路架替計画」(無償資金協力)、92年より3カ年にわたり「ルサカ市電話網改修計画」(無償資金協力)、95年より現在まで続く「ルサカ市内道路整備計画」(無償資金協力)、98年より5カ年にわたり「チルンドゥ橋建設計画」(無償資金協力)が実施されている。評価期間には、上記「ルサカ市内道路整備計画」が引き続き実施されているのみである。これらの無償資金金額を年毎に整理すると、以下ようになる。92年から94年まで、及び、2000年から2002年までは2つの無償資金協力が併存しているが、基本的には経済構造支援に関わ

る無償資金協力は年1案件あるいは2案件が実施されている。評価期間中も経済構造支援に関わる無償資金協力は「第三次ルサカ市道路整備計画」の1案件である。評価期間中の無償資金協力事業数は、それ以前の状況と大きくは変わっていない。

図表-59 評価期間以前の経済構造支援に関わる無償資金協力

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002
カフェ川道路架替計画	[Shaded bar]												
ルサカ市電話網改修計画	[Shaded bar]												
ルサカ市道路網整備計画	[Shaded bar]												
チルント橋建設計画	[Shaded bar]												

評価期間中には、無償資金協力が1件、開発調査が1件、技術協力プロジェクトが1件実施されている。

無償資金協力事業は、「第二次ルサカ市道路網整備計画1/2期」(2000-2002年)である。関連する事業として、本事業のフェーズ1である「第一次ルサカ市道路網整備計画」(1996-1998年)及び「第二次ルサカ市道路網整備計画2/2期」(2001-2004年)がある。これらに続く事業として、「第三次ルサカ市道路網整備計画」(2005-)が実施されている。

それ以外では本重点分野²⁷に関して、技術協力プロジェクトとして、「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」(2006-)が実施中である²⁸。この「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」は、マレーシア人のコンサルタントを雇用し、マレーシアの経験を基にして、投資促進に必要な環境整備を進めようとするものである。この「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」に対しては、大統領からの強いコミットメントがあり、官民連携による12のタスクフォースが設置(農業、綿産業、人材育成、保健医療、ICT、観光、金融、中小企業育成等)されている。この12のタスクフォースのうち8つのタスクフォースが出した提言が、内閣によって承認され、現在、これらタスクフォースの提言に基づいて、ザンビア政府は投資促進のための具体的なプロジェクトを策定中である

²⁷ ほかに、開発調査「ザンビア地方電化マスタープラン」(2005-2007年)が実施中である。但しエネルギー分野への支援は国別援助計画上に明確には位置づけられていないことを「3.1 目的の妥当性に関する評価」で指摘している。「ザンビア地方電化マスタープラン」は、2006年3月にプロジェクト形成調査及び予備調査が行われており、それに沿って現在開発調査が進められている。ここではザンビア政府の地方電化推進政策(現在全国で20%、地方では2%の屋内電化率を2010年までに屋内電化率を35%にする)を支援するために、包括的な地方電化マスタープランの作成支援が行われている。

²⁸ 技術協力プロジェクトとして、2006年に案件として要請・承認され、開始されている。なお本プロジェクトはTriangle of Hope (ToH)と呼ばれるザンビア政府にて閣議決定された政策をサポートする案件である。

(v) 日本の援助の貢献：どの政策課題にどのように貢献したのか・しようとしているのか

第一の課題としての「マクロ経済マネジメントの改善」の目的は、財政規律を確保し、良好な財政政策と財政マネジメントを進めると同時に金融セクター改革を推進することである。特に金融セクター改革は、上記の投資環境調査でも民間業者から指摘されていた資金のアベリラビリティというボトルネックの改善への貢献が、一つの成果として想定されている。さらに援助協調を通じたドナー資金の予測性向上をドナーに対して働きかけることなども、課題の一つとなる。

日本は、まず拡大 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。

マクロ経済マネジメントの改善	
課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・ 良好な財政政策とマネジメント実施 ・ 民間投資を支援するための金融セクターの改革 ・ 援助協調を通して、ドナー資金の予測可能性を向上 	有 (HIPC)

以下では、投資環境の改善に関連する課題が対象となっている。なお投資環境整備と密接に関わる金融セクター改革は上記の「マクロ経済マネジメントの改善」に含まれており、本項目では触れていない。本項目に含まれる課題は、一つ目は、政策の予測可能性を確保するために、政府セクターと民間セクターが意見交換を密に行うことである。二つ目は、民間活動の支障となる規制を緩和或いは撤廃することである。三つ目は、ビジネスを開始する際の様々な規制、煩雑な手続きなどを簡素化することである。四つ目は、民間企業が業務を行う上で必要な、道路、鉄道、空港、橋梁、電気、通信、水道などの基礎的な社会経済インフラ整備である。

この課題について、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。

投資環境の改善	
課題	日本の支援
<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策の安定性の維持 ・ 企業の競争力を低下させる主な障壁の除去 ・ 投資に関する不必要な事務的障壁を除去 ・ インフラの改善 	<ul style="list-style-type: none"> 有 (南南協力による投資促進) 有 (南南協力による投資促進) 有 (ルサカ市道路)

第三の課題である「輸出を促進する貿易政策の立案」は、ザンビアで進んでいる貿易の自由化を実際の輸出促進に役立てるため、貿易実務改善を促進することである。具体的には、輸出奨励制度の簡素化、輸出振興ゾーンの設定、関税業務の改善、EU市場と米国市場への輸出機会（コトヌ協定、アフリカ成長機会法）の利用、さらに輸出製品の質の向上、政府内での貿易に関する政策調整、貿易政策における官民パートナーシップの確立、等が含まれる。

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が、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。

輸出を促進する貿易政策の立案	
課題	日本の支援
・貿易政策とその実務の改善	有（南南協力による投資促進）

評価対象期間において成果が明確に確認できた事業は、90年代より継続している「ルサカ市道路整備事業」と拡大 HIPC イニシアティブに伴う債務削減である。

「第二次ルサカ市道路網整備計画 1/2」の事後評価が 2005 年に実施されており²⁹、その評価において、案件の妥当性として、本重点分野と合致していること、道路開発の援助協調枠組みである道路分野投資計画（ROADSIP）に合致していることが指摘されている。また施設/機材の適切性・効率性、効果の発現状況（有効性）、インパクト、広報効果において全般的評価が A とされている。そして自立発展性に関してだけ全般的評価が B となっており、事業そのものとしては極めて優良な案件であるといえる。またザンビアの有識者 12 人にアンケートを行ったところ、9 人までが日本の援助として道路インフラへの支援を挙げており、2/2 期に実施した首都ルサカ市の真中を東西に走るグレート・イースト道路の完成等により、本案件が日本の援助についての大きな広報効果を有するものであることを確認できている。なお、公表された事後評価票によれば、本事業の目的は、破損の著しい国際幹線道路の改善による首都としての交通機能の向上、ルサカ市内の中級及び比較的貧しい市民が多数居住するコンパウンド地区への連絡路を舗装改善することによるルサカ市民の BHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の改善、工業地区内の舗装、排水改良によるルサカ市及びザンビア国の工業及び商業業務の活性化、にあると整理されている。さらに、同事後評価票によれば、インパクトの評価として、本プロジェクトにより、工業地・商業地へのアクセスが改善されたため、沿線に多数の工場や商業施設の進出が見られたことを指摘し

²⁹ 無償資金協力に係る事後評価票「第二次ルサカ市道路網整備計画 1 / 2 期」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/hyouka.html>

ている。但し、当初計画において想定した効果は、一様に発現しており、妥当であったと考えられるものの、上位目標への貢献については数値的指標から測ることができなかつたため、インパクトの評価も難しかった、とも言及されている。

「ルサカ市道路整備事業」は、ROADSIP という援助協調の枠組みの中で実施され、かつ、道路セクター全体の中で位置づけられている事業である。したがって、同事業は、これ単体で評価されるのみならず、ROADSIP という援助協調の枠組みの成果として評価されるべきであろう。なお、ROADSIP では、各ドナーによって以下のような援助がなされている。

図表-60 ROADSIP (フェーズ1)(~2004年)³⁰

プロジェクト名	GRZ	2003年完成
カサマ-ムピカ道路	GRZ	2003年完成
チンゴラ - ソルウェジ道路	GRZ	2003年完成
バトカ - マアンバ道路	GRZ	2003年完成
マゴエ - チブナ道路	GRZ	2003年完成
カピリ・ムボシ & チサンバ道路	EU/GRZ カウンターパート	2003年完成
ルサカ道路 (フェーズ2)	JICA/GRZ カウンターパート	2004年完成
リビングストン - シェシエケ道路	KfW/GRZ カウンターパート	2004年完成
カフィマムリ口橋	KfW/GRZ カウンターパート	2004年完成
カブエ - カピリ・ムボシ道路	EU/GRZ カウンターパート	2004年完成
ンボロコソ - ブラヤ	GRZ	80%完成
定期的な道路メンテナンス	世界銀行/GRZ カウンターパート	75%完成
住宅道路 / 能力構築	世界銀行	75%完成
モング - カラボ道路	Badea/クウェート /OPEC基金/GRZ カウンターパート	60%完成
能力構築 & 制度開発	NORAD	60%完成
ルサカ - モング道路	Danida/GRZ カウンターパート	15%完成

³⁰ 公式にはROADSIP(フェーズ1)は2003年に終了。ROADSIP(フェーズ2)がRoad Rehabilitation and Maintenance Programme (RRMP)と改称して2004年より開始されている。

図表-61 ROADSIP およびそれ以前の近年の道路事業

プロジェクト名	援助機関	進捗	
幹線道路			
グレートノース道路	世界銀行 / DANIDA	完成	
シアボンガ道路		完成	
ルサカ - カフェ	EU	完成	
モンゼ - ジンバ	EU	完成	
ムピカ - カサマ	道路基金	完成	
ルサカ - モング	Danida	15%完成	
ルアングワ橋 - ニンバ	道路基金	完成	
ルサカ - マケニ	世界銀行	0%完成	
マケニ - カフェ	世界銀行	30%完成	
モング - カラボ	OPEC	40%完成	
都市道路			
ルサカ都市道路リハビリ	道路基金	完成	
ルサカ (フェーズ1)	JICA	完成	
ルサカ (フェーズ2)	JICA	完成	
キトウェ都市道路	世界銀行	完成	
キトウェ都市道路	世界銀行	完成	
村落道路			
州	本線改修距離	枝道改修距離	援助機関
ルアブラ	323 km	252 km	世界銀行
北部	523 km	895 km	世界銀行
西部計	0 km	865 km	世界銀行
総計	846 km	2,012 km	

ザンビア財務国家計画省によれば、「ROADSIP は FNDP における重要な経済セクターの一つであり、かつ MDG 達成のために必要である」と指摘されており、ROADSHIP はザンビア国内の道路インフラ改善のみならず、貧困削減においても重要な役割を担っている。したがって、本「ルサカ市道路整備事業」は、ROADSIP を構成する事業として、またザンビアにとって重要なインフラの一部を構成しているとみなすことができよう。

「南南協力を通じた貿易・投資促進」に関しては、ザンビア政府からは本事業を「東南アジアからアフリカが学ぶ機会であり、日本の支援としては間接的ではあるが有効である」といった意見が得られるとともに、ドナーからは本事業が Pro-Active であるとの評価が与えられている。このように、本事業は途上ではあるものの、ザンビア政府と一部ドナーから既に多くの期待が寄せられており、ザンビアへの海外直接投資の促進に貢献が期待できる事業と考えることができる。

(vi) 何が達成できていないのか

「Second PRSP Implementation Progress Report July 2003 – June 2004」によれば、2003 年までの ROADSIP のパフォーマンスは悪くない (satisfactory) とされている。その実際の改善状況を、以下の表で示す。

図表-62 幹線道路、主要道路、郡舗装道路の状態の変化

	道路の状態 (%)		
	良好 (Good)	やや難あり (Fair)	悪路 (Poor)
1995	21	40	39
1998	31	36	33
1999	35	36	29
2000	43	28	29
2001	45	24	31
2002	59	22	19
2003	56	27	17
2004	57	22	21

(出所) NRFA Annual Report, 2004

ザンビア政府は当該期間中に 25,276km の道路の補修を実施する予定であったが、その内の 74%までしか達成できていない。また、良好な状態の道路距離は 2002 年に 59%であったものが、2003 年には 56%に減少したものの、2004 年には再び道路状態は改善したところである。また、悪路が 19%から 17%に減少したが、2004 年には再び増加している。悪路の減少は ROADSIP による事業のためであるが、一方良好な道路が減少したのは、定期的な維持管理がなされていなかったためであるという³¹。その結果、やや難ありの道路が 2002 年の 22%から 2003 年の 27%に増加している。このデータのみで判断すると、必ずしも進捗が非常に良好であったとはいえないように思われる。したがって、ROADSIP を通した、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。

(vii) まとめ

アウトカム指標から見た、日本援助目標の達成状況：「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して、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

³¹ PRSP プロGRESSレポート (2004)

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 Triangle of Hope 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出てくる。

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」の項にて詳述する。

(i) 当該重点分野の現況と政策的課題

基礎教育については、1990 年のジョムティエン会議以降、その重要性が世界的に強調されるようになってきている。これに応じて、ザンビア政府は翌 91 年に、援助機関や NGO などと協力したフォローアップ会議を開催し、ザンビアにおける「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。そのうち、初等教育に関しては、『2000 年までに 7-13 歳のすべての子ども—女子、ストリートチルドレン、障害児、貧困家庭の子どもなど周縁化されている子どもたちを含めて—が就学して、7 年間の初等教育を修了する』という就学率に関する目標が示されている。

続いて翌 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。これに対応して、同政府は 93～98 年の期間、「Zambia Education Rehabilitation Project」を実施して、学校の建設・補修、学校経営に係る研修、教材供給などを進めた。また 96 年になると、同政府は、新たな政治的・経済的・社会的な趨勢を反映して「地方分権化、パートナーシップ、平等、効率、質、民主化、効果」を盛り込んだ教育政策「Educating Our Future」を発表した。そして 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。さらに2002年には、7年間の基礎教育を無償とすることを決定して、2015年までにすべての子どもが基礎教育を修了するという目標を改めて確認した³²。

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³³。

このような就学率及び教育の質という双方の向上を目指す教育セクターの予算は、他のセクターの予算よりも規模が大きく、かつ援助資金と国内資金の割合を見ると、ザンビア政府による予算が援助額を大きく上回っていることがわかる。第五次国家開発計画によれば、2006年の教育省予算は14兆クワチャであり、その内訳は12兆クワチャが政府資金、2兆クワチャがドナー資金となっている。

図表-63 各セクターの国内予算とドナー資金の割合(2006年計画)(10億クワチャ)

セクター	国内予算額	ドナー資金	総額
農業	400.2 (65.5%)	211.0 (34.5%)	611.2
インフラストラクチャー	492.4 (46.3%)	572.0 (53.7%)	1,064.4
地方政府と地方分権化	82.7 (59.5%)	56.2 (40.5%)	138.9
鉱業	13.0 (100%)	0 (0%)	13.0
製造業	38.0 (45.3%)	46.0 (54.7%)	83.9
保健	557.0 (51.5%)	523.8 (48.5%)	1,080.8
水と衛生	15.1 (4.1%)	337.7 (95.9%)	352.8
教育(職業訓練除く)	1,206.4 (83.4%)	239.8 (16.6%)	1,446.2
職業訓練	24.4 (29.8%)	57.6 (70.2%)	82

(出所)第五次国家開発計画

そしてPRSPでは、教育セクターの課題として18項目を挙げており、その課題に取り組む「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。その内、技術訓練(職業訓練)、高等教育を除いた4つのプログラムに対しては、その進捗状況を把握するための指標が設定されている。

³² 以上のザンビア基礎教育に関する概況は、大津和子(2003)「ザンビア女子教育推進政策(PAGE)の意義と課題」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第6巻第1号(2003)pp.121~133を引用した。

³³ このパラグラフは、PRSPによる。

【6つの優先プログラム】

- BESSIP の延長 【指標 、 、 。詳細は次項以降を参照<以下、同じ>。】
- 統合的かつ実質的に有効な識字プログラム 【指標 】
- 技術訓練（職業訓練）【PRSP 文中に統計値が挿入されているのみ】
- 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） 【指標 】
- 中等学校（グレード 10 から 12）の改善 【指標 、 、 】
- 高等教育 【PRSP 文中に統計値が挿入されているのみ】

(ii) アウトカム指標にみる課題の解決状況

本重点分野における課題の解決状況を見るため、PRSP にて設定されている主要指標の動向を分析する。

【指標 】 初等学校（グレード 1 から 7）の入学者数

基礎教育分野では、「基礎教育サブセクター投資プログラム（Basic Education Sector Investment Programme (BESIP)）」が設定されており、同プログラムでは、国際的に求められている最低限の教育水準であるグレード 1 から 7（初等学校）の児童・生徒の入学者数・入学率の向上に重点が置かれている。まず、「入学者数」の推移を見ると、1996 年から入学者数が上昇しており、同年に 1,547,389 人が初等学校に在籍していたものが、98 年には 1,557,257 人となっている。99 年には、退学率の増加の影響により在籍者数が一旦 1,555,707 人に減少するが、翌 2000 年から 2004 年にかけては、初等学校への入学者は 39%増加するとともに、初等学校を含むグレード 1-9 への入学者も 40%増加している。その結果、在籍者は年約 9%の割合で増加している。2005 年も速報ベースではあるが、同様の傾向を示している。

図表-64 生徒の在籍数（ネット）

	2000	2001	2002	2003	2004
在籍者数					
グレード 1-7 （初等学校）	1,633,292	1,810,864	1,908,205	2,052,595	2,265,145
グレード 8-9	173,462	165,568	219,833	234,020	253,996
グレード 1-9	1,806,756	1,976,432	2,128,038	2,286,615	2,519,141
増減率					
グレード 1-7	-	10.9	5.4	7.6	10.5
グレード 8-9	-	-4.6	32.8	6.5	8.5
グレード 1-9	-	9.4	7.7	7.5	10.3

(出所) Selected Social Economic Indicators 2005

そして、PRSP のプログレス・レポート（2004）によれば、初等学校の入学率は男女とも設定された目標に達している。

図表-65 生徒の入学率

指標	ベースライン (%)	目標 (%)	達成した割合 (%)
入学率 (ネット)(グレード 1-7 : 女子)	2000: 69 2001: 69 2002: 71	(2000:74) 74	75.5
入学率 (ネット)(グレード 1-7 : 男子)	2000: 71 2001: 63 2002: 63	(2000: 67.7) 75	77.2
国平均		74	76.35

(出所) PRSP プログレスレポート 2004

【指標】 生徒 / 教師の割合

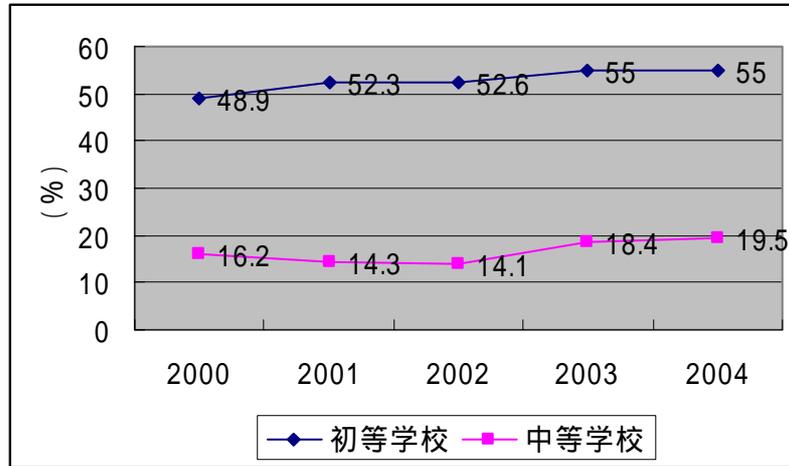
まず教師の数に関して、PRSP では 1990 ~ 2000 年の間に、毎年 4,400 人の教師を増加させる目標が設定されていたが、実際には 2,226 人に留まっている。その結果、教師の総数が減少する状況になっており、1996 年に公立学校の教師数が 40,488 人であったものが、98 年には 38,840 人、そして翌 99 年には 37,117 人に減少している。このような減少の原因として、同国で多い無資格教員の採用停止、HIV/AIDS、および（特に地方における）教員の処遇の悪さが、PRSP にて指摘されている。³⁴

これに相応して、生徒 / 教師比も上昇しており、96 年には 37% であったものが、98 年には 47% となっている。この生徒 / 教師比の悪化傾向は、2001 年以降も同様である。2003 年にザンビア政府は、教員数の維持・増加を目的として教師の給与水準の引き上げを実施したが、その結果として政府の財政支出が増加するなど、マクロ経済プログラムとの関係で問題となったため、予算上の給与総額は変更されなかった。そのため、改定された給与水準（引き上げられた給与水準）にて一人一人の教師に対して給与を支払う一方で、給与総額は変更されなかったため、結果的に雇用できる教師の数が減少するという矛盾を引き起こすこととなった。この結果、教師数が相対的に多い都市部においても生徒 / 教師比が悪化し、また村落部では、教師不足により一人の教師が全ての学年の授業を持たざるを得ないという状況となった。2004 時点で、初等学校では 8,500 人の教師が不足し、中等学校では 500 人の教師が不足しているという³⁵。世界銀行の 2006 年のデータでも、これよりも若干少ないものの、約 6,000 人の教師が不足していることが示されている。

³⁴ ザンビア国別評価（1999 年度）でも、「現場では無資格教員が非常に多い。これは、有資格教員が不足しているためでもあるが、地方へは行きたがらない教員が多いことにもよる。・・・農村部では 8 割以上の教員が無資格である学校もあるし、校長自身が無資格であることもある。」と、ザンビアの学校教育の現場での無資格教員への依存状況が指摘されている。

³⁵ PRSP プログレスレポート 2004

図表-66 初等学校と中等学校の生徒 / 教師の割合 (%)



図表-67 州別グレード別の生徒数、必要な教師数と実際の教師数 (2006)

	クラス Gr. 1-4	クラス Gr.5-7	クラス Gr. 1-7	クラス Gr. 8-9	必要な 教師数	実際の 教師数	必要教師数 / 在籍教師数 (%)
中央	4,114	2,607	6,721	322	5,147	4,005	78%
コッパーベルト	5,966	4,649	10,615	1,377	9,698	8,510	88%
東部	3,250	2,161	5,411	330	4,281	3,841	90%
ルアブラ	2,413	1,479	3,892	340	3,196	2,883	90%
ルサカ	3,397	2,462	5,859	546	4,980	5,235	105%
北西部	2,046	1,278	3,324	275	2,714	2,534	93%
北部	3,884	2,687	6,571	442	5,292	4,287	81%
南部	4,431	2,844	7,275	594	5,951	4,442	75%
西部	2,530	1,689	4,219	261	3,346	3,154	94%
全ザンビア	32,031	21,856	53,887	4,487	44,602	38,891	87%

(出所) World Bank (2006) Zambia Education Sector Public Expenditure Review

【指標】 進級率、初等教育の質

ザンビアでは、多くの中高等学校において、施設の拡充やリハビリが十分に実施されず、また教育の内容面でも、教材・カリキュラムの定期的なレビュー・改定などの適切な施策が実施されておらず、教育の質が全体として低下している。このような教育の質の低下とともに、初等学校を卒業後、中高等学校に進学する生徒の割合は5割以下と半数に至らず、同様にグレード9からグレード10への進級率(中等から高等レベルへの進級率)は、90年代の間、16.5%から20.5%の間で推移・変動している。

図表-68 進級率、落第率

	1985	1990	1995	2000	2004	サブサハラ アフリカ 平均
初等学校						
初等学校終了率	56.3	66.2	61.1
グレード5に到達する率	86.2	98.5
落第率	2.8	6.2	6.9	10.9
平均在籍年	7.8	6.6
中等学校						
初等学校修了者の中等学校への入学者率	49.8
落第率	13.5	5.1	..

初等教育については、PRSPのプログレスレポートによれば、初等学校の卒業率は男子、女子ともに設定した目標に達していない。目標自体が相対的に女子に厳しく設定されていることもあり、特に女子は男子に比べ、目標に対して達成率が低い。これは後述する女子の中等学校への入学率が低いことの原因の一つと考えられる。

図表-69 卒業率

指標	ベースライン (%)	目標 (%)	達成した割合 (%)
卒業率 (ネット) (グレード1-7:女子)	2000: 64 2001: 63 2002: 63	(2000: 67.7) 72	66.7
卒業率 (ネット) (グレード1-7:男子)	2000: 78 2001: 76 2002: 77	(2000: 80.8) 82	80.3
国平均		74.25	73.5

(出所) PRSP プログレスレポート 2004

但し、生徒/教師の割合の悪化、卒業率の目標未達という状況はあるものの、PRSPのプログレスレポートによれば、初等学校であるグレード5の生徒のテスト正答率は向上している。したがって、状況が悪化する中でも、教師の努力が見られると考えられる。

図表-70 教育の質の進捗 (グレード5) (国による評価: 正答率の平均値)

	1999	2001	2003
英語	33.3%	33.3%	34.8%
数学	34.6%	35.7%	39.3%

注) テストは複数設問回答方式をとり、各問題の選択肢は4つであった。

【指標】 識字率

識字率に関して、15歳以上の人口の識字率は1990年の68.6%から2000年の70.1%に改善している。女性の識字率も1990年の63.6%から2000年の65.5%に増加している。また村落部の識字率を見ると、1990年の50.3%から2000年の55.0%に増加している。そして都市部における識字率は、1990年の72.0%から2000年の73.3%へと増加している。このような改善の要因として、PRSP プロGRESSレポートでは、夜間に開講される識字クラスが功を奏していると指摘している。このように、識字率は全体として改善していることがうかがえるが、都市と村落間の差、女性と男性の間の差は依然として存在している。

図表-71 識字率 (%) ³⁶

	1990	2000	2003
全体	68.6	70.1	70
女子	63.6	65.5	66
男子	73.5	74.7	76
村落部	50.3	55.0	-
都市部	72.0	73.3	-

(出所) Selected Social Economic Indicators 2005 : 1990 と 2000 のデータ、PRSP プロGRESSレポート 2004 : 2003 のデータ

【指標】 就学率とジェンダー

基礎教育に関して、ジェンダーの観点が多くの特長となってきたが、就学率については改善状況が見られる。1994年には入学率が、男子で89.3%、女子で78.0%であったものが、1998年には810,873人(84.8%)の男子が入学する一方、女子は747,151人(86.0%)と純就学率の男女差が逆転した。これは学校環境のある程度の改善及び1996年以降のProgramme for the Advancement of Girls' Education (PAGE)キャンペーンの成果と言われている³⁷。しかし、女子生徒はグレード1から4までに集中しており、グレード5からは女子生徒就学率は減少している。データ上の連結が確保できないため、2003/2004及び2004/2005の2カ年にデータが限られるが、この2年間で男女を問わず全ての就学率で数値が改善・上昇しており、その中で初等学校では女子の就学率が男子よりも高かったが、中等学校になると男女が逆転している³⁸。この傾向は、98年以降変わっていない。

³⁶ 識字率のデータは時系列の変遷を一つのデータで確認できるような形では入手できず、いくつかのデータをつなぎ合わせたため、連続性が確認できない。

³⁷ MoE 2000

³⁸ 中等学校で女子の就学率が減少するのは、女子の小学校の卒業率が既に低いこと、家内労働力として働き始めること、妊娠などの理由が考えられる。

図表-72 就学率とジェンダー (%)

	2003/2004		2004/2005	
	初等学校	中等学校	初等学校	中等学校
全体	75	64	79	71
男子	75	71	78	76
女子	76	56	80	66

(iii) 全体投入量と日本の投入量

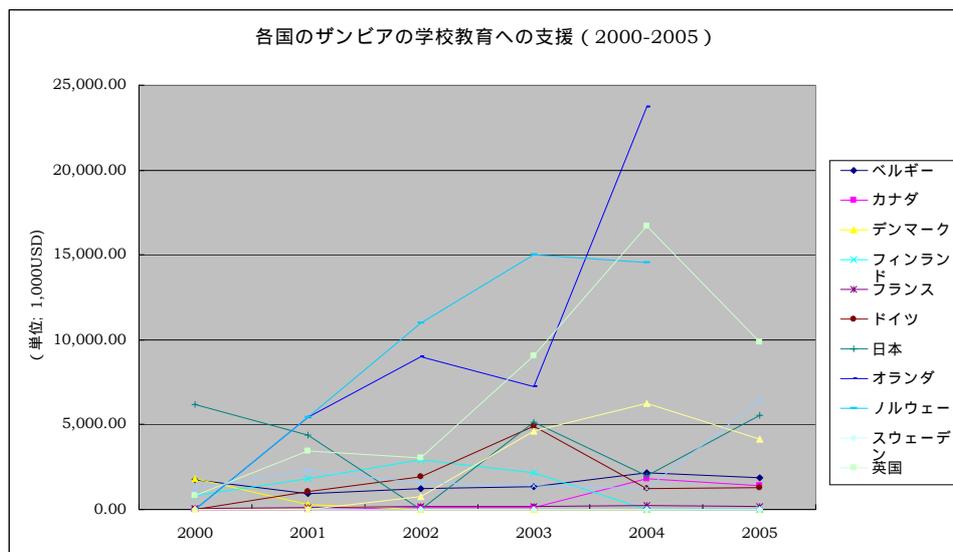
次に、教育セクターに対する援助額の動向を分析する。ザンビアの学校教育セクターに対する全体的な援助額を見ると、1990～2005年では年平均2,200万ドルであるが、本評価期間(2002-2005)には、年平均約5,400万ドルと2.5倍に増加している。これはザンビアで、保健セクターに次ぐ高い伸び率である。

図表-73 学校教育セクターへの各CPの支援額(ディスパース)(1,000USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2002-2005		1990-2005	
							計	(年平均)	計	(年平均)
ベルギー	1,740.36	947.50	1,230.80	1,326.30	2,133.51	1,885.41	6,576.02	(1,644.00)	10,960.33	(685.02)
カナダ	0.00	2.55	108.92	89.97	1,815.25	1,402.16	3,416.30	(854.08)	10,069.24	(629.33)
デンマーク	1,786.61	293.84	0.00	0.00	3.84	2.17	6.01	(1.50)	6,294.85	(393.43)
フィンランド	817.77	1,831.24	2,899.82	2,174.21	0.00	0.00	5,074.03	(1,268.51)	35,851.62	(2,240.73)
フランス	84.27	134.67	171.88	193.44	214.04	187.58	766.93	(191.73)	1,792.44	(112.03)
ドイツ	0.00	1,032.60	1,903.69	4,886.34	1,203.78	1,311.28	9,305.09	(2,326.27)	10,337.69	(646.11)
アイルランド	0.00	2.69	7,719.08	5,946.56	8,123.20	7,759.70	29,548.54	(7,387.13)	29,551.23	(1,846.95)
日本	6,178.11	4,386.83	0.00	5,127.26	1,998.71	5,575.39	12,701.36	(3,175.34)	30,512.67	(1,907.04)
オランダ	0.00	5,405.69	9,011.40	7,239.59	23,693.30		39,944.29	(13,314.76)	46,829.95	(3,122.00)
ノルウェー	0.00	5,440.26	11,010.19	15,007.68	14,563.06		40,580.93	(13,526.98)	46,021.19	(3,068.08)
スウェーデン	0.00	18.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.00)	37,185.31	(2,324.08)
英国	806.84	3,475.44	3,021.30	9,042.62	16,679.72	9,861.84	38,605.49	(9,651.37)	44,854.87	(2,803.43)
米国	0.00	0.00	738.00	4,625.00	6,235.00	4,149.00	15,747.00	(3,936.75)	15,747.00	(984.19)
EC	1,200.82	2,288.20	1,573.84	1,380.95	1,217.98	6,409.40	10,582.16	(2,645.54)	22,303.05	(1,393.94)
UNICEF	67.52	275.00	475.23	659.42	648.42		1,783.07	(594.36)	2,125.59	(132.85)
その他	175.57	236.21	121.81	118.39	1,589.07	238.96	2,068.23	(517.06)	3,034.37	(189.65)
総計	12,857.87	25,771.19	39,985.96	57,817.73	80,118.85	38,782.90	216,705.44	(54,176.36)	353,471.39	(22,091.96)

(出所) OECD データベースより作成

図表-74 学校教育セクターへの各CPの支援額(ディスパース)(グラフ)



(出所) OECD データベースより作成

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。

(iv) 政策課題に見る日本による援助の対応状況

教育分野への日本の支援を見ると、90年代には、92年の「ザンビア大学獣医学部技術協力計画(I)(II)」(プロジェクト方式技術協力(無償資金協力コンポーネントを含む))、98～99年の「ルサカ市小中学校建設計画」(無償資金協力)の2事業がある。

本評価期間では、まず2004年に「第二次ルサカ市小中学校建設計画」(無償資金協力)が実施されている(2006年完了)。そして2005年からは、技術協力プロジェクトとして「SMASTE 理科教育事業支援プロジェクト」が開始され、現在も継続中である。これは90年代後半からザンビアの初等・中等学校で導入されてきたSPRINT-CPDという教師の校内研修の仕組み(各学校やゾーンで継続的に教員の研修会を行う仕組み)に「授業研究」と呼ばれる研修活動を導入し、教員の教授能力と授業の質的向上を学校レベルで目指す事業である。ザンビアでは90年代より理数科の青年海外協力隊員が広範囲に派遣されており、これらの隊員の活動が「SMASTE 理科教育事業支援」開始の下地になったとも考えられる。このように、学校教育に関して評価期間中に実施されている2案件は、90年代に開始された事業を基点として連続性を持って実施された事業である。

また、「職業訓練」に関しても、わが国は1987年から92年までザンビアの職業訓練を支援してきており、評価期間にはシニアボランティアによる支援が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いる。

なおまだ開始されていないが、基礎教育セクターでは、技術協力プロジェクト「コミュニティスクール支援プロジェクト」の実施が予定されている。これは、貧困などが原因で公立小学校に通えない子供たちのための学校建設及び無資格教員の研修を実施しようとするものである。

本重点分野で実施されている各案件に関する「インプット」「アウトプット」「アウトカム」に関しては、巻末の参考資料を参照のこと。

(v) 日本の援助の貢献：どの政策課題にどのように貢献したのか・しようとしているのか

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。PRSPでのザンビアの教育セクターの優先6プログラム(前述)に対するわが国のこれら取組状況を示すと以下のようなになる³⁹。各案件がこれら6プログラムにある個別プログラムに対応した形となっており、この点で、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。なお以下で「学校建設」としている場合、全国的なカバレッジではなく「ルサカ市小中学校建設計画」事業に基づく、ルサカ市における取組である。

あらゆる国民にとって、適切で、公平で、効率的で、質の高い教育を提供する

課題	日本の支援
BESSIPの延長：上級ベーシックスクール(グレード6とグレード7)のアクセス改善と教育の質と適切性を改善	有(学校建設) 有(コミュニティ・スクール)
統合的かつ実質的に有効な識字プログラム：質の高い教育の確保とアクセスの改善	
技術訓練(職業訓練)：技術訓練へのアクセス、質、適切性を向上させる)	ボランティア派遣
平等化プログラム：ジェンダーに基づく不平等を含め、教育セクターでの不平等を減少させる	
中等学校(グレード10から12)の改善：質の高い教育の提供とアクセスの向上	有(SMASTE)
高等教育：質、アクセスの向上、教員の能力向上、高等教育の適切性の確保	

日本のザンビア国別援助計画は、「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。これについて、「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)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 理科研究授業支援プロジェクト」が対応する。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(ケニア中等理数科教育強化計画：SMASSE)を踏まえて、ケニアに第3国研修として10名を派遣するなど他国の教訓を踏まえながら進められている。本プロ

³⁹ 未実施の「コミュニティスクール」案件も、図表には含めている。

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て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。2001年のザンビア職業訓練拡充計画アフターケア調査団報告書によれば、「ザンビア国の職業訓練校では、技術教育・職業訓練・起業家育成訓練（TEVET）政策の実施により財政面及び運営面における自立が求められており、独自財源の確保と市場ニーズを反映したカリキュラム設定による自立発展可能な訓練実施体制の確立が課題」となっている。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、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。

（vi）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。

今後、「入学者数」（指標）の改善にさらに貢献するためには、現在の貢献をルサカ地区のみではなく、全国的に波及させていくことへの取り組みも必要となる。その際、日本の支援による小中学校の建設費用がザンビアの一般小中学校の3倍かかっており、その質の高さはあるものの同一費用でより多くの学校建設が可能では、との指摘が教育省へのインタビューの際になされたことを踏まえると、今後はより効率的な方法にて多くの学校建設に貢献することが求められる。そこでは、2006年度から創設された「コミュニティ開発支援無償資金協力」（現地仕様・設計による施工や、現地業者・資機材の活用を通じてコスト削減を図るもの）などを積極的に活用することなどが考えられる。

同時に、たとえ学校建設数のみを全国的に増やしていても、生徒数/教師数の割合（指標）の改善にはつながらないため、わが国としては、教師数の増加のために何を行おうのかの検討も重要になる。MTEF（2007-2009）によると教育セクターへの支出は今後3年間連続して増加する見通しであり、そのような方向性を踏まえると、既述のような教員給与予算を起因とする教員雇用数の制約の改善など、方策も見えてくるのではないかと考えられる。わが国としてそこに貢献していくためには、ドナー会合への参加及びプレゼンスが重要になると考えられる。また、「コミュニティスクール支援プロジ

ェクト」が予定しているような無資格教員への研修などを通じた有資格化など、教師養成の仕組みの改善などの問題への取り組みもより一層重要となるのではないか。

今後、教育の質（指標）への貢献という観点からは、実施中の案件 SMASTE の成果が、教員の能力向上に留まらずに、生徒の理解力向上にも反映されるような仕組み・環境が整備されているのか、その点の課題は何かを、先行するケニアの状況も参考にしながら現段階から見据えて対応していくことが期待される。さらに同じ観点からはまた、本件が特定州での取り組みであり、それを如何に全国に波及させることができるか、という上記と同様の点への目配りも重要である。

職業訓練に対しては特定の評価指標は設定されていないが、今後も、現在取り組んでいる課題である「自立的な実施体制」の確立に向けた進展が見られるのかどうか、モニタリングを継続していくことが重要である。

（vii）まとめ

アウトカム指標から見た、日本援助目標の達成状況：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）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て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。

域内相互協力の促進

本重点項目は、国別援助計画によれば、「国毎の市場が狭狭隘な南部アフリカ地域において開発を効率的に進めるためには、地域協力・地域統合の枠組みの中で各国の経済

発展に結びつける視点が必要である」とされている。そしてそれに対して「我が国としては、南部アフリカ各国の比較優位を最大限に活かしつつ、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に加え、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を検討する」と具体的な取組を述べている。

関係者への聞き取りによれば、評価期間中に、本重点項目に当てはまる事業は、技術協力プロジェクト「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト（2006-2008）」（重点分野 と重複）、技術協力プロジェクト「家畜衛生向上プロジェクト（2004-2007）」（重点項目 1 と重複）、技術協力プロジェクト「SMASTE 理科研究授業支援プロジェクト（2005-2007）」（重点項目 4 と重複）等である。また計画上では本重点項目との関連を当面想定してはいないものの、将来的には関連の可能性があると考えられるものは、「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト（重点分野 3 と重複）」がある⁴⁰。

「家畜衛生向上プロジェクト」は農業共同組合省とザンビア大学獣医学部との連携を強化させ、州・郡レベルの獣医師と獣医行政官、獣医師補などの再研修を実施するものである。本プロジェクトでは、そのような国内の再研修とともに、ザンビア周辺国からの第三国研修もザンビア大学獣医学部で受け入れている。

「SMASTE 理科研究授業支援プロジェクト」は中部州において、初等学校及び中等学校の理科教育に関する行内研修を改善しており、JICA がケニアで実施している教員再教育に関するプロジェクト（ケニア中等理科教育強化計画プロジェクト（SMASSE））での研修に 15 人のザンビア人研修員を第三国研修として参加させている。

「ザンビア・イニシアティブ地域における農村開発プロジェクト」は、アンゴラ難民の受け入れ地域である西部州において、在住難民と地域住民を対象に、農業を軸とした支援を行っている。本プロジェクトは重点項目 1 でも記したように、技術協力プロジェクト「孤立地域参加型村落開発計画」の村落開発モデルをザンビア国内に移転したものであるが、当初本「ザンビア・イニシアティブ」プロジェクトが計画されたときには、国内のみならず周辺国にも「孤立地域参加型」の村落開発モデルの移転が想定されていた。

ここから、本重点分野に当てはまると見られる事業の、本重点分野との関わりは、 -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 -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、 移転先

⁴⁰ 「南南協力を通じた貿易・投資促進プロジェクト」は当初のスコープを、東南アジア及び南アジアからの投資促進としており、具体的には、マレーシア、インドネシア、インド等を想定している。これらの国々からザンビアの海外直接投資が進み、次に東南アジア及び南アジアへと拡大することが当初は想定されている。南部アフリカ地域、サブサハラアフリカ地域、EU 地域等からの海外直接投資への取り組みはその次のスコープとなっている。

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。一方、国別援助計画の「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」に沿った支援は評価期間内に実施されていない。但しボツワナ、ジンバブエ、ザンビアの三国が関係するカズングラ橋の建設について90年代半ば以降、支援の可否について、わが国は他ドナーとともに、検討を行っている。

本重点項目については、大使館及び JICA より、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、と説明を受けている。それを踏まえて、JICA では本重点項目の視点を各事業に盛り込むよう配慮している。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おり、「広域的な体制作り」のためには、より注力する必要があると考える。

さらに、本重点項目は位置付けが不安定である。2004 年 8 月に策定された Japan's ODA Strategy Paper for The Republic of Zambia 2004-2006 には第五番目の重点分野として「Promotion of regional cooperation」が記されており、そこには開発課題が 3 点、それに対応したプログラムが記述されていた。次に 2005 年の政策協議の文書には、依然として第 5 番目の重点分野がプログラムとともに記されていた。しかし 2006 年の政策協議の文書を見ると、5 つの重点分野は掲載されているものの、付属の 2006-2009 年のローリングプランから 5 つ目の重点分野が削除されている。

したがって、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安定である。今後、本重点分野を継続する場合には「広域的な体制作り」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つた面もある。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しうる。

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にて重点項目別の 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

まず、ザンビア国別援助計画の策定時のプロセスについて、分析する。

全般的には、ザンビア国別援助計画は、東京側に設置された計画タスクフォースと在ルサカ日本大使館とが、それぞれ多様な主体との意見交換を行って、それを基にした両者の数次の協議を経て策定されている。日本側の計画タスクフォースが省内、実施機関、他省庁や有識者等との意見交換を担当し、現地大使館が、ザンビア政府、他ドナーなどとの意見交換を担当している。またそのプロセスの中では、ザンビア国別評価調査団の現地調査・報告、および対ザンビア ODA 政策協議なども実施されている。以下、具体的な策定プロセスを概観する。

2000 年 1 月には、「ザンビア国別評価」調査団が現地調査を行い、同年 12 月に報告書が作成されている。それと平行して 2000 年 4 月 4 日から 6 日にかけて対ザンビア経済協力総合調査団が派遣されて、ザンビア政府との「対ザンビア ODA 政策協議」がルサカで開催された。その時点で既に、確定したザンビア国別援助計画にある 5 つの重点項目が示されている。この 5 つの重点分野は、「ODA 中期政策」(旧版、1999 年 8 月)にて「アフリカ地域」に対する支援のありかたとして示されている項目に近似しているため、したがって 2000 年 4 月の「対ザンビア政策協議」では、前年(1999 年)8 月に作成された ODA 中期政策に基づいて、ザンビア政府との政策協議が行われたものとみられる。

その後、2000 年 7 月に完成した国別援助計画の素案(大使館作成)にも、重点項目として、確定した計画に見られる通りの「農村開発を中心とする貧困対策への支援」、「費用効果の高い保健医療サービスの充実」、「均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援」、「自立発展に向けた人材育成・制度構築」、「域内相互協力の促進」との表現が明記されている。この素案の段階で現・国別援助計画の骨格はほぼ固まっていたことが分る。その後、国別援助計画の素案に対して出された計画タスクフォースからのコメントを元に、修正案が作成された。

2000 年 12 月には、ザンビア国別評価報告書が完成し、そこでの情報を含んだザンビ

ア国別援助計画第一次案が、日本側にて 2001 年 1 月末に作成された。この第一次案に関して、現地関係者との協議・意見交換が行われ、また日本でも関係省庁との調整を経て、ザンビア国別援助計画案が策定された。

以上のような経過を経て、2002 年 10 月に「ザンビア国別援助計画」の策定プロセスが完了した。

このように、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。

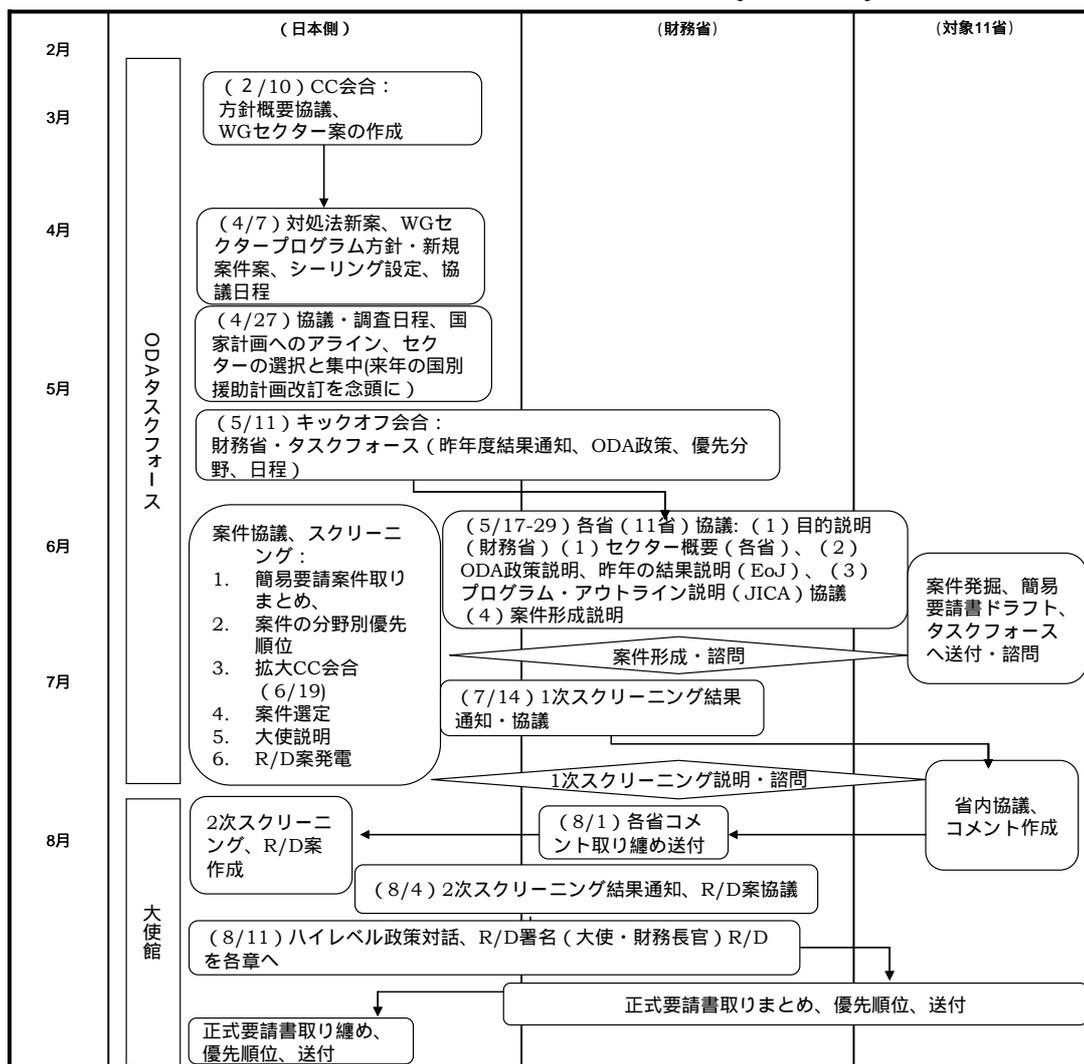
(2) 計画実施のプロセスにおける連携協議状況

次に、国別援助計画の実施段階のプロセスに関して、個別の案件形成・実施に係るプロセス以外の状況について整理する。

政策協議： ザンビア側のニーズを継続的に把握する努力

わが国は毎年、ザンビア政府との政策協議を実施している。2006 年の場合には、5 月にキックオフ会合、8 月に要望調査に係る政策協議などが実施されている。通常は、これらの場において日本の援助方針が示されるとともに、それを踏まえた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。

図表-75 政策対話・要望調査の実施フロー（2006年）



注) CC: Coordinating Committee, WG: Working Group
(出所) JICA 資料

「Japan's ODA Strategy Paper」(2004年8月)

ザンビアの現地 ODA タスクフォースは、その設置後、2004年8月に、ザンビア国別援助計画の見直しを行い、今後3年間(2004年 - 2006年)の日本の対ザンビア支援計画である「Japan's ODA Strategy Paper」を作成し、5つの重点分野の若干の修正、重点分野のサブ重点目標(「開発課題」)を設定してプログラム化に取り組んでいる。この Strategy Paper 策定は、2004年及びそれ以降のザンビア政府と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。(現地 ODA タスクフォースについては、下記も参照。)

ムワナワサ大統領訪日(2005年1月)

ムワナワサ大統領が2005年1月に訪日し、その際に、(a) 農業、(b) 観光、(c) 鉱業、

及び「貿易と投資」に関する支援を、日本政府に対して要請した。この内、「貿易と投資」に関しては、2004年11月のTICADアジアアフリカ貿易投資会議がアジアとアフリカとの間の貿易促進を掲げたこともあり、南南協力と絡めた「貿易と投資」分野への支援である「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。

他ドナーとの連携

他ドナーとの連携状況に関しては、次の援助協調に関する章にて、まとめて取り扱う。

現地 ODA タスクフォースの活動

わが国は平成15年3月以降、主要な援助対象国にて、日本の援助政策の立案や実施体制、及び他ドナーなど関連機関との連携を強化する目的で、日本大使館、JICA・JBICの現地事務所を主要メンバーとする「現地 ODA タスクフォース」を設置してきており（平成18年12月現在で72カ国に設置）、ザンビアもそのうちの1カ国である。

ザンビアの現地 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のサブ・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を設置しているものであり、各WGは、ザンビア政府や関連ドナーとの協議、ドナー会合への出席などを行うと共に、それを踏まえた各セクターの支援方針の策定を行っている。

また2006年には、ザンビアでの援助協調関連協議の進展を踏まえて、「援助協調WG」が調整委員会と並列する形で設置されており、このWGを中心として、関連する各サブセクターWGが援助協調に関する活動を行っている。

各WGの開催頻度は、セクター等の状況に応じてまちまちであるが、週1回ペースにて開催されるWGもある。その中で、「援助協調WG」も頻繁に開催されるWGであり、多いときには週2回開催されている。

図表-76 現地 ODA タスクフォースの組織

機構名	活動概要
調整委員会	・各 WG の意見・検討結果を取りまとめ、最終調整を行い、タスクフォースとしての最終承認を行う。
援助協調 WG	・援助協調全般に関する事項（JASZ、Aid Policy、直接財政支援、MOU への対応）に関する検討及び調整委員会に対する助言を行う。

協力重点分野	サブセクターWG
農村開発を中心とする貧困対策への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農村開発 ・ 食料安全保障
費用対効果の高い保健医療サービスの充実	<ul style="list-style-type: none"> ・ HIV/AIDS ・ 母と子 ・ 保健行政 ・ 安全な水
均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 観光・経済開発 ・ インフラ ・ 農業生産性向上 ・ 職業訓練
自律発展に向けた人材育成・制度構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 初等中等教育 ・ ガバナンス

このようなザンビアの現地 ODA タスクフォースは、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。

(3) 検証システムの有無

わが国の評価システム

わが国の「ザンビア国別援助計画」には、5年間という期間が設けられ、策定・改定1年前を目処に国別評価を実施している。国別援助計画のモニタリングや見直しは2004年にODAタスクフォースによって行われている。

ザンビア側のモニタリング・評価システムの構築・運用状況と課題

ザンビアにおいては、FNNDP モニタリング・システムの構築が進められており、現在、財務計画省、内閣府、地方政府・住宅省の三者が、構築したモニタリング指標の統合の作業に取り掛かっている。但し現状ではいずれも準備段階であり、運用はされていない。