

4章 「援助協調」のレビュー（「援助協調」の現状）

4.1 ザンビアにおける「援助協調」の経緯と現状

（1）「援助協調」の経緯

ザンビアでは 1990 年代半ばに、第二次チルバ政権の下にて、「セクター投資計画」（Sector Investment Programme: SIP）が導入され始めた。このセクター投資計画は、1980 年代の構造調整プログラムの結果として、個別のプロジェクト型援助の問題、途上国の公共支出管理能力欠如の問題、オーナーシップと持続性の欠如の問題などが生じたことへの反省を踏まえて、それへの対処として、包括的セクター戦略、政府歳出プログラム、共通の開発プログラム実施フレームワーク、ドナーと被援助国による資金プール、などの要素を組み合わせた統合的なセクター・アプローチによって投資支援を実施するものであった⁴¹。ザンビアでは、農業（1996-1999）、基礎教育（1999-2002、2002-2005）、保健（毎年ローリング）、道路（1998-2002）の各セクターにおいて、このセクター投資計画が導入されている。

セクター投資計画ではセクター毎のバスケット・ファンドが設定される場合がある。これはドナーによっては、バスケット・ファンドへの援助資金の投入が基本的にできなかったり、ザンビア政府のセクター担当省庁の財政管理能力を不十分として参加しないなど、当初は全てのドナーが容易に参加できる援助形態ではなかった。しかし、ザンビア保健セクターのセクター投資計画では、当時としては先進的な試みとしてバスケット・ファンドが設定された。バスケット・ファンドに投入された資金は郡病院に配分され、地方の保健サービスの改善に向けた支援がなされた。

2002 年に誕生したムワナワサ政権の下では、2001 年前後から OECD/DAC で開始された「手続きの調和化」の議論の流れを受けて、援助協調への取り組みが推進されている。2004 年 4 月には、ザンビアに対する「援助効率化のための調和化イニシアティブ」（Coordination and Harmonization of GRZ/Donor Practices for Aid Effectiveness in Zambia、略称は Wider Harmonization in Practice: WHIP）に関する覚書（MOU）が、ザンビア政府及び 10 ドナーの間で署名されている。そして同年 6 月には、日本もこの MOU に署名している。当該 MOU では、ザンビアにおける援助協調の枠組みの中で実施されるべき事項とその実施タイミングが、以下のように「プログラミング」「ファンディング・メカニズム」「人的資源」「ハウスキーピング」の 4 つの観点から特定されている。プログラミングの中には、共同戦略計画の策定・試行、公共支出マネジメントと財政アカウンタビリティ（Public Expenditure Management and Financial Accountability: PEMFA）プログラムへの協力などが含

⁴¹ Harrold P et al (1995) The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector Investment Programmes, World Bank Discussion Paper no.302

まれており、またファンディングには、セクター・バスケット・ファンドへの投入（セクター財政支援）や国庫に資金を直接投入する直接財政支援の増加などが含まれている。そして人的資源の中には、TA プール制の確立などが含まれている。

図表-77 MOU の概要

事項	目的
A : プログラミング	A-1 : 「援助政策の枠組み」の開発 A-2 : 「共同戦略計画」の試行 A-3 : 共同「CDF 型マトリクス」の作成（役割分担用） A-4 : 主要プログラムにおける共同 MOU/合意作成 A-5 : 「PRSP モニタリング・システム」の構築 A-6 : 「公共財政管理（PEMFA）」を改善するプログラムの実施に係る協力 A-7 : 「NGO に対する支援」に係るコーディネーション及び簡素化
B : ファンディング・メカニズム	B-1 : 資源の共有及び「援助委譲」（「サイレント・パートナーシップ」）の増加 B-2 : ドナー資源の安定的な提供（複数年のものを含む） B-3 : （ザンビア政府及びドナーの）資源のフローに関する情報（計画・実施）の改善。ザンビア政府は様式に従ってドナーに情報提供 B-4 : ドナー資金のザンビア政府予算への統合の改善 B-5 : ドナーからの資金流入管理用の銀行口座数の削減 B-6 : ドナー資金によるプログラムに対する会計検査院（Office of Auditor General: OAG）による監査の増加 / OAG による外部委託の増加 B-7 : 資金提供及び対話の手段としての「SWAPs」の活用増加 B-8 : 資金提供及び対話の手段としての「直接財政支援」（DBS）の可能な範囲にての増加
C : 人的資源	C-1 : セクター/プログラム段階における、需要を基礎とした「技術協力（TA）プール」の確立 C-2 : 共同訓練プログラムに対する他ドナー及びザンビア政府関与 C-3 : ザンビア政府職員の給与・手当に対するドナー支援に関する原則・実践方法の合意 C-4 : ローカル・コンサルタントへの支払いに関するガイドラインの合意
D : ハウスキーピング	D-1 : 在外公館のスケジュール（現地及び本部での調整） D-2 : ザンビア政府により定められた静かな（ミッションのない）期間の尊重 D-3 : ハーモナイゼーションに対する努力に関するモニタリング D-4 : ザンビア政府の Web site における情報共有（報告書、分析等）への参加

(2) 「援助協調」の進展状況

JASZ 草案の策定

(概況)

「ザンビア共同援助戦略 (Joint Assistance Strategy for Zambia: JASZ)」は、ザンビア政府により 2005 年に第一次草案が策定され、2006 年 10 月 18 日に第二次草案が策定された。その第二次草案には、ア)第五次国家開発計画 (FNDP) を基本計画としたドナー (Cooperating Partner: CP) の援助実施、イ) CP の役割分担制 (リード CP 制) の導入、ウ) CP 担当セクターの分業体制 (division of labor) の構築、エ) 一般財政支援中心の援助形態への移行 (プロジェクトや SWAPs は過渡期には実施されるがその後は徐々に減少) などの方針が示されている。日本もドナー会合に出席し、JASZ に署名すべく意見交換を行っている (3 月末現在第 4 ドラフトを協議中)。

(CP の役割分担制)

この内、イ) CP の役割分担制 (リード CP 制の導入) は、援助協調の有効性・効率性の観点から、各セクターにて CP が果たすべき役割を 3 段階に分けようとするものであり、具体的には、CP が各セクターにて「リード CP (Lead Cooperating Partners)」、「アクティブ CP (Active Cooperating Partners)」、「バックグラウンド CP (Background Cooperating Partners)」という 3 つのカテゴリーに分類される仕組みが導入されようとしている。

リード CP: リード CP は、CP のコンタクト・ポイントとして機能するとともに、CP を代表してザンビア政府と折衝する。

アクティブ CP: アクティブ CP は、自らもセクターの協議等に積極的に関与するが、全体的にはリード CP のコーディネーションに従う。また、リード CP との調整無しには、ザンビア政府と協議・評価・調査などを行うことは認められない。そしてリード CP とともに、計画、予算、セクター・レビューに参加できる。

バックグラウンド CP: バックグラウンド CP は、その権限を完全にリード CP、アクティブ CP に委ねることになる。ザンビアでの実務的な形態として、3 つの委任の種類があると考えられるが、何れも調和化の要素の一つである援助委任 (Delegated Cooperation) の考え方に基づく。まず第一に、北欧ドナー間で実施されるように緊密な関係のドナー間で権限が委譲されているケースである。具体的にはドナー会議への出席・発言を関係の近い CP に委任して、委任した CP は当該会議で決定された内容に沿って援助を行う。但し委任した CP が受け入れられない内容が決定された場合には、当該 CP が援助を止める権限は留保されていると考えられる。実際には、農業セクターでスウェーデンがリード CP、ノルウェーがバックグラウンド CP になっており、またガバナンス・セクターでノルウェーがリード CP、フィンランドがバックグラウンド CP

になっている。第二に、リード CP が国際機関である場合に、他 CP が当該国際機関に委任することがある。例えば、マクロ経済セクターでは、世銀と EU がリード CP となっており、4CP がバックグラウンド CP になって、マクロ経済に関する議論と援助方向を世銀と EU に委任している。そして第三は、国際機関がバックグラウンド CP になり、ラストリゾートとして他 CP を支援するものである。これは国際機関が政策面では関与せずに、文字通りバックグラウンドとして資金面で当該セクターを支援するものである⁴²。

わが国は、「地方分権」セクターでリード CP となっており、9つのセクター（農業、教育、エネルギー、保健、HIV/AIDS、民間セクター、観光、水（資源・衛生）、運輸）でアクティブ CP になっている⁴³。そして、バックグラウンド CP となっているセクターはない。一方、他 CP を見ると、多くの CP（特に二国間 CP）は、1つか2つのセクターでリード CP を取り、それ以外に何セクターかでアクティブ CP となっている。日本のように、1セクターのみでリード CP になり、他は全てアクティブ CP という役割分担の参加の仕方は、他のドナーにはあまり見られない。

図表-78 各 CP の役割分担

	AfDB	EC	UN	WB	デンマーク	独	日	蘭	ルウェー	スウェーデン	英	米
リード	0	3	4	6	1	3	1	2	2	2	5	2
アクティブ	4	4	7	7	3	2	9	5	6	2	3	7
バックグラウンド	1	2	2	1	3	0	0	2	2	0	0	2
計	5	9	13	14	7	5	10	9	10	4	8	11

⁴² 但し事例によっては、国際機関同士での援助委任に見える事例もないわけではない。

⁴³ 地方分権に関する詳細は、後述する。

図表-79 Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) (2006 - 2010)による各ドナー

国家開発計画 によるセクター	主管官庁	中国	ADB	アフリカ経済開発銀行	EC	IMF	クウェートファンド	OPEC	国連機関	世界銀行	カナダ	デンマーク	フィンランド	フランス	ドイツ	アイルランド	日本	オランダ	ノルウェー	スウェーデン	イギリス	アメリカ合衆国	Lead/Active 総計
農業	MACO																	x					8
地方分権	MLGH																						6
教育	MoE										x		x										10
エネルギー	MEWD																						4
ジェンダー	CO-GIDD																						4
ガバナンス	MOJ																			x			10
保健	MOH											x				x							9
住居	MLGH, MOL																			x			2
HIV/エイズ	MOH																						7
マクロ経済	MOFNP																						9
民間セクター開発	CO-DSC/MCTI																			x			7
社会保護	MCDS S																						4
科学技術	MSTVT									x													0
観光	MTENR																						4
水(資源、衛生)	MEWD/MLGH																						7
運輸	MWS/MCT														x								7
環境	MTENR																						4
lead 総計					3				4	6		1	1		2	1	1	2	2	2	2	5	2

■ WHIP MoU 未署名 ■ Lead CP ■ Active CP ■ Background CP ■ Phasing out

(出所) African Development Bank, African Development Fund, "Zambia, 2002-2004 Country Strategy Paper, 2006 Update"より作成

(CP 担当セクターの分業体制)

上記ウ) 分業体制 (division of labor) は、イ) と同様に援助協調の有効性・効率性の観点から、各 CP が担当するセクターそのものを分業化しようとするものである。ザンビア政府によれば、CP は、PRSP あるいは MDGs 等への支援を行うために貧困削減により直接的に貢献すると思われる社会セクターへの支援に集中する傾向があることから、ザンビア政府としては、その結果としての支援の偏在をなくすために、参加 CP の多いセクターから少ないセクターへと CP を割り振りたいという意向があった。しかし結果としては、参加 CP が多い順にセクターを見ると依然として、教育とガバナンスに 10CP、保健とマクロ経済に 9CP、農業に 8CP が参加している。また科学技術では、CP の参加はなく、また住居では 2CP に留まっている。

分業体制を構築するにあたっては、これまでの各 CP の援助実績等を基にして、まずザ

ンビア政府がコンサルタントを雇用して CP の希望を取った上で自ら一次案を作成し、その後、当該案を基に各 CP と協議する形で、具体的な分業体制案が作成されていった。
(上図表)

わが国の場合には、第 3 章にて分析しているように、これまで多くのセクターでの援助実績があり、その実績を踏まえて、当初よりリード CP が 1、アクティブ CP が 9 という構成の希望を行い、それが受け入れられて、多くのセクターを担当する形となっている。

今般ザンビアで導入されている、CP 側の希望は取るものの最終的には被援助国が担当セクターを割り振るとい仕組みは、世界的に見てもあまり多くの事例があるわけではない。本方法のザンビア側のメリットは、上述のように(成功はしていないものの)資金をセクター間で平準すること、リード CP とのみの会合で協議を進展させることで交渉のコストを軽減できること、などである。またデメリットとしては、アクティブ CP はリード CP の調整無しにはザンビア政府との直接交渉は行わないことになっている⁴⁴ために、客観的な成果の程度をもって当該セクターを支援し続けるかどうかを判断してしまう場合があることである。例えばセクター全般の業績が振るわないことをその一つの理由として、保健セクターから撤退した CP も複数ある⁴⁵。

他方で、この仕組みのドナー側のメリットは、参加 CP の少ないセクターでは相対的に目立つことが可能になることである。このメリットは、特に小規模 CP に当てはまると見られるが、実際の参加状況を見ると、該当するのはフィンランドの観光セクター(CP は 4)程度であり、現実的な事例は多くない。またデメリットとしては、この仕組みでは CP が希望するセクターのリード CP になるとは限らないことがある。その CP が本国の政治的・政策的重要性に基づいて当該セクターを支援の重点としている時にリード CP になれなければ、自国に対する説明がしにくいことになる。

(援助形態)

ザンビア政府へのインタビューにおいて、教育省のようにセクター・バスケット・ファンドへの投入の必要性を強調した省庁もあったが、それ以外の省庁は必ずしもセクター財政支援あるいは直接財政支援を強調せず、日本のプロジェクト型の援助も容認できるという立場であった。Zambia Aid Policy and Strategy (2005) においても、「直接財政支援、プログラム/セクター支援、プロジェクト支援」のガイドラインと手続き書の作成という項目が存在する。また JASZ の会合でも、援助形態に関して排他的でない枠組みにしたいとの意向が、ザンビア政府より表明されている。

一方、ザンビアによる一般財政支援に対する要望が大きくなっていることも、インタ

⁴⁴ Ndopu, D. (2006) Presentation of the Governments Preferred Sectoral Presence of Co-operating Partners, Government of Zambia

⁴⁵ 上の「図表 Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) (2006-2010)による各ドナー」によれば、デンマークとアイルランドが保健セクターから撤退しつつある。

ビューなどにより明らかとなっている。ドナーの支援が 100%直接財政支援である必要はないが可能な限り直接財政支援となることを望むとのコメントも、財務省よりあった。

わが国はこのような一般財政支援を中心とする援助形態という方向性について、「援助協調の枠組みでザンビア政府と CP が協力してザンビアの開発課題の解決に取り組んでいくことの有効性・効率性の観点からの意義は十分に認めつつ、援助形態のあり方については、特定の援助形態を志向するのではなく、むしろ多様な援助形態の共存とその組合せにより、より柔軟にザンビアの課題やニーズに応えていくことを重視する」との立場を示している。

わが国は、現在、基礎教育セクターのバスケット・ファンドへの資金投入の可否を検討している段階であり、後述する財政管理システムが動き出す前に一般財政支援を行うことは考えがたい。これを踏まえて、わが国が、評価が高いプロジェクト援助は財政支援など他の援助形態と補完的であり、開発課題の解決に効果的であることを示すことができれば、それは援助協調を考慮したプロジェクト支援を正当化しうるばかりでなく、ザンビアにおける援助効果を向上させる貢献ともなる。

一般財政支援をめぐる CP 側の懸念、及びそれらを踏まえたわが国のあり方などについては、下記(3)援助協調の課題の項でまとめて分析する。

中国の対ザンビア援助

中国の対ザンビア援助は、1960年代半ば以降、現在まで約40年間にわたる実績がある。対象セクターとしては、保健、教育、インフラ（運輸・交通、政府関連建造物）情報（FM 放送送信機）等が中心であり、その中でも、タンザニアとザンビアを結ぶタザラ鉄道関連、道路建設関連（橋梁建設、道路整備用機材、路盤材料業者支援を含む）等、運輸・交通セクターに対する支援の割合が多いものと推察される。また、保健セクターの技術協力として、医師の派遣等も実施されている。中国による援助の形態としては、技術協力、無償資金協力、借款の3種類が用いられている。借款の場合には、金利は0%であり、償還期間は20年程度である。無償資金協力の場合には、100%タイドが条件となっている。なお、ザンビアに対する直接財政支援は実施されていない。援助協調との関連では、中国はハーモナイゼーション関連の会合にオブザーバーとして参加するようなことはあるももの、策定中のJASZのCP分業体制及びリードCP制の中では、フランスと共に、どのセクターも担当することになっていない（バックグラウンドCPとなっているセクターもない）。このように中国は、ザンビアの援助協調に積極的に参画する意図は薄く、今後も二国間での援助を継続していく意向のようである。

但しその一方で、わが国のザンビアでの援助活動には一定の知識を有しているとともに、わが国の案件形成プロセスなどへの関心を示すなど、わが国との情報交換の機会

を期待する側面も見受けられた。中国やインドをドナーとして受け入れてドナー全体としての透明性を高めていくことの必要性も DAC にて議論される中、今後わが国としては、在ルサカ中国大使館との情報交換の機会を適宜設けて相互交流を深めていくことも有意義であろう。

また、ザンビア国内では、日本の実施案件が中国によるものであると、市民に誤解されているケースもあり、このような観点からも日本としての広報体制を強化して、このような誤解が生じないようにしていくことも重要と考える。

セクターMOU の進捗状況

(概況)

上記 JASZ における役割分担及び分業体制を基に、現在は各セクターにおける MOU を作成する段階にあり、わが国は保健セクターでは MOU を締結済である。

(保健セクター)

保健セクターにおいては、2005 年 12 月に、「保健戦略計画 2006-2010 (National Health Strategic Plan 2006-2010)」が策定されており、以下のような優先課題が示されている。(詳細は、第 3 章 「3-2 結果の有効性」の項を参照。)

図表-80 「保健戦略計画」にて設定されている優先課題とアプローチ

カテゴリー	優先課題	
A: 人的資源		
B: パブリック・ヘルスに関する優先事項	・統合的幼児保健と栄養	- 栄養失調の5歳未満幼児数を2010年までに20%減少させる。同時に栄養状態を大きく改善させる
	・統合的リプロダクティブ・ヘルス	- リプロダクティブ・ヘルスと家族計画サービスへのアクセスをより容易にし、2010年までに出産後死亡率を現在の3/4にする。
	・HIV/AIDS、性感染症、血液の安全性	- 質の高い治療と予防（及びカウンセリング）を通して、HIV/AIDSと性感染症の拡大を減少に転じさせる。 - 患者及びその家族のケアを行う。
	・結核（TB）	- TB DOTシステム拡大する。 - 結核とHIVを合わせて予防する活動の強化。 - 官民パートナーシップの強化
	・マラリア	- 蚊帳やスプレーなどによる予防強化 - 検査機能の強化 - 効果的な治療薬の利用 - 官民のパートナーシップを強化し、全てのレベルでの予防活動の強化
	・防疫とパブリック・ヘルス・サーベイランス	- 伝染病・非伝染病に関わらず、国家レベルの調査を行える能力強化 - 検査機関の能力強化
	・環境衛生と食品安全	- WASHEアプローチの強化 - 清涼な水を得るための適切なキットの配布 - 健康に関わる廃棄物の適切な管理強化
C: サポートシステムに関する優先事項	・必須医薬品と医療用品	- 必須医薬品とそれ以外の薬品の調達、保管などを統合 - 調達の3年ローリングプランの作成 - 低価格の医薬品が製造できる製薬会社の設立を奨励 - 治療マニュアルを利用して薬品と医療用品の適切な利用
	・インフラと設備	- 保健インフラデータベースの確立 - 異なるレベルの治療に対する適切な施設規模を決定 - インフラのメンテナンス政策とガイドラインを完成・配布
	・システム強化	- 現存する保健情報管理システムにおいて定期的な情報のアップデートを図る - ジョイント保健セクターレビュー実施のメカニズムを開発 - 人口に基づく保健サーベイの実施
	・保健制度のガバナンス	- 既存の政策と法令を検討し、新法の制定が進行中のプロジェクトを阻害することがないようにする - 費用効果の高い保健政策の立案とその能力強化

公共セクター改革プログラム (PSRP) の進捗状況

(概況)

ザンビア政府における「公共セクター改革プログラム (Public Sector Reform Programme: PSRP)」は、「公共サービス・マネジメント」「公共財政管理」「地方分権」の3つのプログラムにより構成されている。これらはいずれも、特定の政策分野におけるプログラムではなく、ザンビア政府全体の運営にかかる改革を推進する包括的・横断的なプログラムであるが、いずれも、援助協調の「対象セクター」としても位置付けられている。

図表-81 公共セクター改革プログラム

名称	概要	所管
公共サービス・マネジメント (Public Service Management: PSM)	公共セクターのマネジメント改善によるサービス提供、プログラム実施能力の強化を目的とするプログラム	内閣府
公共財政管理 (Public Expenditure Management and Framework for Accountability: PEMFA)	国家開発計画の実現に向けた公的財源利用の効率性・有効性・透明性の向上を目的とするプログラム	財務国家計画省 (MFNP)
地方分権 (Decentralization)	2002年に採択され2004年より施行されている「地方分権政策」の実現を推進するプログラム(開発プログラムの計画・実施に地方自治体を効果的に組み込む)	地方自治体住宅省 (MLGH)

これらの公共セクター改革プログラムが目的とするのは、以下の4点である。

- 協議 (consultative) プロセスのより広範な活用を通じた意思決定過程の民主化
- 政府の政策分析遂行に関する能力、及び適切な機能を果たす能力の改善
- 公共支出の効果的なマネジメントによる財政の安定化
- より効率的でかつ国民のニーズに的確に対応できる公共サービスの実現

(PEMFA)

これら3プログラムの内、「公共支出マネジメントと財政アカウンタビリティ・プログラム (Public Expenditure Management and Financial Accountability: PEMFA)」は、国家開発計画の実現に向けた公的財源利用の効率性・有効性・透明性の向上を目的とする、5カ年(2005年～)のプログラムであり、12のコンポーネントから構成されている(下記参照)。この各コンポーネントに対して、アウトプット、及び目指すアウトカム/インパクト目標が設定されると共にそれをモニタリング・評価するための指標が設定されている。PEMFAはまた、セクター・バスケットの枠組みをも一つの

セクターとしても位置付けられている。PEMFA においては、世界銀行、EU、英国がリード CP となっている。

PEMFA の課題については、下記（3）援助協調の課題にて記述する。

PEMFA のコンポーネント

Commitment control and financial management system (コミットメント・コントロール及び財政管理システム)
IFMIS implementation (統合財政管理情報システム)
Improved fiscal policy and economic planning (財政政策及び計画立案の質向上)
Reformed budget preparation and budget execution (予算立案準備及び執行の改善)
Improved debt management (債務管理の改善)
Improved internal audit (内部監査及び管理の強化)
Better external finance co-ordination (外部財政のより良い調整実施)
Consistent legal framework for public expenditure management (公共財務管理に係る矛盾のない法制フレームワークの策定)
Strengthened external audit (外部監査の強化)
Enhancing Parliamentary oversight (議会による監視体制の強化)
Accountancy training and regulation (会計職研修の充実及び規制の改善)
Public procurement reform (公的調達改善)

図表-82 PEMFA の 12 コンポーネントの概要

コンポーネント	概要
(1) コミットメント・コントロール及び財政管理システム (FMS)	・承認された予算額との整合性を保持した支出管理を実施するためのもの
(2) 統合財政管理情報システム (IFMIS)	・部局/機関/中央と地方等、政府機関をネットワーク/オンライン化するもの
(3) 財政政策及び計画立案の質向上	・新たなマクロ経済モデルを用い複数年度計画を可能とするフレームワーク策定
(4) 予算立案準備及び執行の改善	・ユーザーフレンドリーな会計関連書類の開発、定期的公共支出レビューの実施、及び現金管理システムの改善、を通じた政策/予算/実支出間の整合性確保
(5) 債務管理の改善	・債務データベースの作成、ローン及び補償法の見直し等を通じた、国内債務政策及び債務削減戦略の実施
(6) 内部監査及び管理の強化	・内部監査のための予算割当て、システムの見直し、関係者への研修実施等を通じた、財政状況レビュー/アセスメント/評価体制及びシステム改善の実施
(7) 外部財政のより良い調整実施	・計画策定/報告のための標準的フォーマット、データベースの策定等を通じた、ドナー支援部分の予算への整合性を確保
(8) 公共財務管理に係る矛盾のない法制及び規制フレームワークの策定	・現存する関連法規制及び関連機関の不整合を改善し、調和の確保を図ることを通じ、説明責任を果たしうる制度を確立しようとするもの
(9) 外部監査の強化	・会計検査院地方事務所設立や関係者への研修等、ハードソフト両面での充実を図り、もって会計検査院のキャパシティ向上を実現しようとするもの
(10) 議会による監視体制の強化	・議員及び議員会館人員の能力開発を通じ、公共財政の予算策定や支出実績に関する対外的説明責任能力を向上させ、本来の役割を機能させようとするもの
(11) 会計職研修の充実及び規制の改善	・現存する法規制を改善し、会計職の職務強化及び効果的な規定サービスの実施を図ろうとするもの
(12) 公的調達改善	・新たな公共調達法の施行、関連ガイドラインの見直し、行動規範の設立等を通じ、公平性/透明性/効率性を堅持した調達制度を構築しようとするもの

(3) 援助協調の課題

財政支援への懸念

ザンビア政府は、多様な援助形態を尊重すると述べながらも、一般財政支援を望む方向にある。CP へのインタビューによれば、ザンビア政府が財政支援による援助資金を利用して円滑な財政運営を実現し、FNDP にて重視する施策を遂行していくためには、ザンビア政府職員の能力構築を通じて、PSRP (特に PEMFA) が機能するようになることが極めて重要である。しかし、統合財政管理情報システム (IFMIS) の調達が遅延

するなど、財政情報が管理できない状況が続いたため、いわばザンビア政府職員の財務管理能力構築以前の段階であった。このため一般財政支援を支持する CP も、ザンビア政府職員の財務管理能力に関して共通して強い懸念及び危機感を表明している。

その一方で、KfW が一般財政支援を行うことを本調査団が訪問する直前に公表したり、DFID が依然として財政支援を援助額の 5 割から 6 割程度の水準で維持するなど、一般財政支援の実施も継続及び拡大している。

このように PEMFA の遅延という状況の下で、財政支援には財政マネジメント能力の存在が前提となるので当面は実施しないあるいは中断するという意向の CP と、Learning by doing により財政支援を進める中でマネジメント能力を高めていこうとする CP という、2 つの流れが存在する。しかし、後者の立場の CP から、ザンビア政府のマネジメント能力が不足する中で財政支援を行うことはザンビア政府が改革のインセンティブを持ちえず、逆にオーナーシップを弱めるとの見方も出始めている状況であり、CP からのコメントは、全般的に現段階での財政支援（特に一般財政支援）の実施および強化に対して懸念を示すものが目立っている。

またザンビア政府のこのようなマネジメント能力上の課題に加えて、一般財政支援の成果が二国間ドナーの自国民には見えにくいいため、説明責任の観点から一般財政支援に対して自国国内で理解を得ることの難しさを指摘する CP、あるいは自国の利益追求の観点から、ザンビア政府財務省を通さずに援助を実施できるセクター支援の重要性を指摘する CP も存在する。

わが国としては、これらの意見も参考にしながら現状分析をした上で、財政支援への対応方針を決める必要がある。仮に財政支援に参加しないと判断したとしても、否定的な対応よりも、むしろ CP 側の懸念の中心であるキャパシティ・ビルディング面での支援強化など、協力的な姿勢を示す必要がある。

リード CP、アクティブ CP のコスト増

多くの CP が共通して指摘するように、リード CP およびアクティブ CP として活動することは、ザンビア政府の業務コストの削減には貢献するかもしれないが、CP 側の業務コストは、むしろ増加している。具体的には、協議用の文書作成や、CP 間の協議（リード CP 間、リード CP とアクティブ CP 間の協議）、ザンビア政府との協議などに要する CP 側の手間と時間が大きく、それに対応するための体制整備（要員配置）を実施している状況である。そして、更なる体制強化の必要性を認識している CP も存在する。JASZ の各セクターでは、1CP のみでリードを務めるのが 5 セクター、2CP でリード CP を分けるものが 6 セクター、3CP でリードを分けるものが 8 セクターであり、3CP でリードの責務を共有するセクターが最も多い。これはザンビア政府と直接交渉できるというリード CP のステータスを多くの CP が求めていることの現われである一方で、CP 間でのコストシェアリングが目指されているとの側面も存在する。また、アクティ

ブ CP の場合には相対的に限定的な参加形態ではあるが、たとえアクティブ CP であつたとしても参加するセクターが多い場合には、その分、コスト負担は増加することとなる。日本の場合、リードとなっている 1 セクターは他の 2 CP との共同体制であるが、アクティブ CP として最も多い 9 セクターに参加しており、そのコスト負担は CP 会合に出席するだけでも大きなものがあると考えられる。

日本は今後、このような CP 側の負担となるコストを想定し、わが国のキャパシティに見合った数のセクターに絞って参加していく必要がある。仮に、現状のセクター数が政策的に不可欠である場合には、その責務遂行のために、人員の増員あるいは企画調査員の派遣などを通じて体制を強化していくことが不可欠であると考えられる。

4.2 「地方分権」における「援助協調」の現状

ここでは、わが国がリード CP の一員となっている「地方分権」セクターの現状と課題を分析する。

(1) ザンビアの「地方分権」の現状

地方分権化政策

ザンビアは南部アフリカの最貧国の一つであるが、近年の好調なマクロ経済成長を経て、2005年に拡大 HIPC イニシアティブの完了点に達し、債務削減による資金を社会開発に当てて、MDG の達成に向けて努力することが求められている。そして、MDG 達成のためには、社会に密接するサービスを担う郡 (District) の強化が緊急の課題となっている。しかし郡は、ア) 中央出先機関と議会を持つ郡政府との二重構造、イ) 中央・州・郡へと流れる非効率な資金の流れと慢性的な資金不足、ウ) 行政能力の脆弱性、という構造的な問題を抱えている。⁴⁶

このような状況を踏まえて、2002年11月に「地方分権化政策 (Decentralization Policy)」がザンビア政府により策定されており、この政策を下に、2006年から2010年にかけて地方分権化が進められることとなっている(同政策の施行は、2004年8月より)。

この政策では、同国の地方分権に対する基本的な考え方として、透明性のある政策プロセスの実現、政府の意思決定への地方コミュニティの参画、地域の課題に対する地域による対応、などが示されている。また、それを踏まえた具体的な方策として、住民のニーズに合致した行政サービスの向上を目指すために、基礎保健、初等・中等教育、水・衛生、地方道路、コミュニティ開発など、生活に密着する行政サービスの機能と権限が、郡政府へ委譲、具体的には、現在中央省庁の地方出先機関を郡政府に統合していく方向となっている。このため、サービス供給能力と資金管理の双方の能力向上が求められている。

「地方分権化政策」(2002) に示されているビジョン

政府のビジョンは、完全に分権化されかつ民主的に選出された統治システムの実現により、a:オープンかつ予測可能で透明な政策決定・実施プロセスが公共サービスの全レベルにて行われること、b:意思決定に対して地方コミュニティのより効果的な参画が得られること、c:中央政府と地方政府との密接な連携を維持した上で、地域における課題への地域による対応がなされること、である。

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

その後、この「地方分権政策」の実施戦略として、2006年には「地方分権実施計画 2006-2010 (Decentralisation Implementation Plan (DIP) 2006-2010)」の草案が

⁴⁶ このパラグラフは、JICA 事業事前評価表より作成している。

起草されている。この DIP 草案はその後の改訂を踏まえて、現在は新内閣による承認待ちの段階にある（2007 年頭に承認される見通しである）。この DIP は、以下の 10 のコンポーネントにより構成されている。地方分権に関する学説及び実務においては、地方分権には、一般に「政治的側面」「制度・組織的側面」「財政・予算的側面」の 3 つの主要な側面があるとされており、それを踏まえると、この DIP は、主として「制度・組織的側面」「財政・予算的側面」に着目した実施戦略になっていると考えられる。

DIP の 10 コンポーネント

Sensitisation and Civic Education（市民の認識向上と教育）
Legal and Regulatory Framework（法及び規制の枠組み）
Institutional and Human Resource Capacity Development（組織的及び人的資源の能力開発）
Local Development Planning and Budgeting（地方開発計画策及び予算の策定）
Financial Management and Accounting（財政管理及び会計）
Fiscal Decentralization and Revenue Mobilization（財政の地方分権化と歳入の確保）
Sector Devolution（セクターにおける権限委譲）
Infrastructure Development and Services Provision（インフラの開発及びサービス提供）
Monitoring and Evaluation（モニタリングと評価）
Programme Management and Coordination（プログラム・マネジメント及びコーディネーション）

2006年8月には、「地方分権政策のモニタリング・評価の枠組み(案)(Decentralisation Policy Monitoring and Evaluation Framework)」が策定され、この DIP に対するモニタリング・評価指標の案が設定されている。これは具体的には、各コンポーネントにおける「中間成果」「ベースライン(現状)」「年次目標(アウトプット・レベルが中心)」が設定されているものである。

それを踏まえて現在は、公共セクター改革プログラム全体としてのマネジメント・システムの構築とマネジメント能力の開発をめざして、この DIP の評価指標と、PEMFA 及び PSM という他の公共セクター改革プログラムの評価指標との統合作業が実施されている。公共セクター改革プログラムに関しては、構成する 3 プログラムを所掌する省庁間の情報交換や調整が十分に実施されていないとの問題がこれまで指摘されてきている⁴⁷が、そのような指摘等を踏まえての改善作業の一環と考えられる。

⁴⁷ JICA「地方分権化のための能力強化プログラム」事業事前評価表(2006年5月)にて、そのような指摘の存在に言及されている。

図表-83 地方分権政策のコンポーネント毎の成果目標と現状

コンポーネント	中間成果	ベースライン（現状）
市民の認識向上と教育	地方自治体と地方分権化した統治システム全般に対する利害関係者の自信の増加	市民の認識向上については、戦略がない。国家地方分権化政策は承認され実施されているが、包括的な実施計画は未だ準備中である。
法及び規制の枠組み	包括的な法及び規制枠組みを政府の地方分権化政策に沿うように整備	現状の（中央政府及びセクター関連の）法体系は、中央集権的な統治システムを運営するために設計されたものである。
組織的及び人的資源の能力開発	あらゆるレベルの政府にて、政府の地方分権化政策に沿った義務を果たすための適切な能力がある	公共サービス提供の仕組みと、政府の地方分権化政策による権限委譲とまだ整合していない。包括的な賃金政策が未整備である。
地方開発計画及び予算の策定	国家と地方自治体の計画及び予算策定が、利害関係者参加型で明確に決定された優先事項と整合	計画策定時の地方政府・住宅省（MLGH）と財務国家計画省（MOFNP）との関係が不明瞭である。開発のガイドとなるべき国家開発計画がまだ利用できない。計画及び予算策定プロセスへの利害関係者の参加は、限定的である。郡政府の計画は予算策定プロセスとリンクしていない。活動基準別予算（Activity Based Budgeting: ABB）のデータが郡政府に転送されていない。
財政管理及び会計	全ての地方自治体における財政管理及び会計の改善	財政管理及び会計のシステムが、郡政府レベルでは実施されていない。資金に対する不適切なマネジメント、及びアカウントビリティの欠如が多く、多くの地方自治体で見られる。
財政の地方分権化と歳入の確保	財政制度の一貫した地方分権化	歳入の政府間移転や財源委譲のメカニズムが未整備である。地方自治体への補助金支出がタイムリーではない。投資予算として地方政府に支出されるのは国家予算の0.2%である。
セクターにおける権限委譲	政治・行政・財政各分野の権限が地方自治体に委譲されることによる、適切・公平かつ質の高いサービスの提供	地方分権化政策の中では委譲すべき機能は特定されているが、実際に委譲されたものは未だない。地方自治体は、地方レベルでサービスを提供することに否定的なイメージを抱いている ⁴¹ 。
インフラの開発及びサービス提供	インフラ整備による、サービス提供の改善	インフラ整備に関する包括的な政策が存在しない。地方レベルのインフラ整備状態の悪さにより、サービス提供に支障をきたしている。
モニタリングと評価	全ての政府レベルにおける、地方分権化政策を含めた、開発プログラムの効果的なモニタリング及び評価の実施	国・州・郡レベルにおけるモニタリング・評価の枠組みは、地方分権化のプロセスに整合していない。MLGH の、モニタリング・評価プロセスの中での役割が明確ではない。
プログラム・マネジメント及びコーディネーション	地方分権化プロセスの効果的かつ効率的なマネジメント	包括的な地方分権化実施計画が、まだ最終化されていない。

（資料）“Decentralisation Policy Monitoring and Evaluation Framework,” MLGH (2006)より

⁴¹ “Local Government Authorities have negative image in terms of service delivery at the local level.”と記されている。

(2) 「地方分権」における援助動向

地方分権セクターの活動の現状

「地方分権」セクターにおける CP の援助協調に関して、2006 年、「地方分権分野での CP コーディネーションに係る TOR(Terms of Reference for Cooperating Partner Coordination in the field of Decentralization)」が起案されている。この TOR は、地方分権セクターにおける援助協調のあり方を規定するものであり、「イントロダクション」「一般原則」「役割と責任」「リード CP に適用される基準」「適切なインターフェイスを確保するための制度的枠組み」「DIP の実施に向けた CP の貢献」により構成されている。この内、リード CP が果たすべき役割については、以下のような具体的な内容が盛り込まれている。

- リード CP (2006 年 7 月から 2~3 年間): 世界銀行、ドイツ、日本
- リード CP の役割と責任:
役割 1: MLGH 及他の関連機関と CP 間の政策対話のインターフェイスとして機能
役割 2: 地方分権政策の計画・実施・マネジメントに関するコーディネーションに関して、関連するザンビア政府機関を支援

<役割 1 について>

地方政府・住宅省(Ministry of Local Government and Housing: MLGH)及び関連ザンビア政府機関に対して)

- 地方分権の全般的な進捗をフォローして、ザンビア政府を支援する。
- CPs の見解等をまとめて、MLGH 等に報告する。
- MDG など国際的に合意されている開発目標の内、地方分権関連部分に関して支援する。
- MLGH 等による CPs との年次の政策・進捗協議を支援する。協議では、進捗状況、主たる方針、実施に係る課題などを協議する。

(他の CPs に対して)

- アクティブ及びサイレント・ドナーの意向や懸念事項を明確に踏まえて、CP の見解について合意形成を行って、適切な対話の機会 (SAG を含む) に提出する。
- 他セクターに参加している CPs の経験などを、政策対話の機会にフィードバックする。

<役割 2 について>

(MLGH 及び関連ザンビア政府機関に対して)

- CPs による支援必要性の判断、及びセクター内での CP 間の適切な分業体制構築に関して、MLGH 等を支援する。これには、CP の NDP 及び MLGH セクター計画への支援を調整することを含む。
- MLGH が、地方分権セクターで適切な共同メカニズム (例えば、SWAPs、バスケット・ファンディング、プール TA) を、開発・確立・マネジメントするのを支援する。これには、MLGH が新しい援助を計画、コーディネートするのを支援することを含む。

- MOU、諸様式、共同手続の説明、等を適切に利用できるようにする。
- 技術的な事項やプロセス・マネジメントに関して、MLGH等を支援するために、（自らもしくは他のCPsの）専門能力を提供する。
- MLGH等が、情報の流通及びマネジメントをコーディネートする仕組みを確立して実施することを支援する。

（他のCPsに対して）

- 計画・予算のサイクルにて、CP活動の連携を図る。
- 情報マネジメント： 地方分権に係る全ての関連する情報が、他のCPに対して、定期的かつ要請に応じて、容易に利用可能な状態で、アップデートされ流通されるようにする。
- ハーモナイゼーションに関して、年次の実績をモニタリングする（CPによる年次セクター・レビュー）。CPsに対して、リードCPの年間活動、年次の実績（パリ宣言の指標に対して）などに関する年次報告を行う。
- ザンビア政府のコーディネーションの仕組みに則して、調整及び事務局機能を果たして、CP会合を召集し、準備し、記録する。
- サイレントCPの資金提供チャンネルとして機能する。

「地方分権」分野においては現在、セクターMOUの締結に向けて、CPとザンビア政府との議論が展開されている段階である。ここでも、今後は（一般及びセクター）財政支援を主たる援助形態とする方向性を重視するCPと「援助形態の多様性」を重視するわが国との間で、熱心な協議が続けられている。

地方分権セクターの活動の問題点

このように、ザンビアの地方分権に関連するCPの援助協調への取り組みが進展する中で、（１）ザンビアの「地方分権」の現状、に示したようなザンビアの地方分権に関する問題点と同様の点が、やはり現時点でも問題として認識されている。具体的には、ア）地方分権のための政策・計画はあるもののザンビア政府による地方分権に対する政治的意思が不明確であること、イ）地方分権をザンビア政府のオーナーシップに基づき進めるためにはマネジメント能力が不足していること（中央政府、州・郡政府）、ウ）地方分権で重要な役割を担うこととなる郡政府への地方交付税の配分の不足が懸念されること、などである。

この内のア）に関しては、内閣府にて地方分権を担当していた部門が、ライン省であるMLGHに移管されたことなどに端的に示されている。またこれに加えて、CPからは、MLGH内でCPとの協議アジェンダ等を設定できない、MLGH幹部の間でも地方分権の実施プロセスが共有されていない、DIPを実現するためのロードマップについてMLGH内でコンセンサスを形成できずにいる、等の指摘がなされている。⁴²さらに、ウ）に関しては、現行制度下でも実態的に郡への税交付が円滑ではなく、その結果として郡政府は恒常的な資金不足に陥っていることから、地方分権により郡に権限が委譲されたとしても、セクター毎に郡に下ろされる事業予算以外の運営資金が調

⁴² ローカルコンサルタントによる複数ドナーへのヒアリング調査による。

達できないことが懸念されるものである⁴³。

これらの問題点に対して、わが国は現状では、後述のように、イ)及びそれを通じたア)への対応を中心とした取り組みをおこなっており、成果も出し始めている段階である。今後はリード CP として他 CP との協力の下で、わが国の個別案件(後述)及び援助協調による取り組みの双方を通じて、これらの解決を全体的に推し進めていくことが期待される。特にウ)に対しては、DIP の 10 コンポーネントの内、「地方開発計画及び予算の策定」「財政管理及び会計」「財政の地方分権化と歳入確保」などの前進を強力に支援すること、既述の PEMFA の枠組みへの参画を通じて、地方分権に関連する財政管理の制度及びその運用の改善に貢献していくことが期待される。

わが国の地方分権セクターへの支援

ザンビアの地方分権に対して、わが国は本評価期間中に、2 つの案件(技術協力プロジェクト)を実施している。

まず 2004 年より、地方政府職員の計画策定・モニタリング評価に関する能力向上等を目的として、技術協力プロジェクト「PRSP モニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」を実施している。この案件では、州・郡政府職員を対象とした PRSP モニタリング研修とフォローアップの実施、郡開発計画の策定支援、会計監査状況調査が行われている。その成果として、これまでに約半数の郡においてわが国の研修指導を踏まえたモニタリング報告書が作成されるとともに、わが国の支援を得て全ての郡で作成された郡開発計画が各郡議会にて承認されている。

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

そして、この案件の実施を通じて明らかになった課題として、ア)郡議員も含めた幅広い対象への研修・指導とフォローアップの必要性、イ)郡開発計画を年間計画・予算に落とし、実施状況のモニタリング・評価結果を分析し翌年の年間計画・予算に反映する体制構築の必要性、ウ)マニュアルの更新を含めた会計監査・財務管理体制の構築と研修の必要性、エ)郡役場の人事管理体制の強化の必要性、などが挙げられる。これらの課題を踏まえ、地方分権を促進して行政サービスを向上させるために、地方分権の中心となる郡の、組織・人事管理、政策立案・事業実施管理、財務管理などに関する体制整備との行政能力向上を目的として、もう 1 つの技術協力プロジェクト案件である「地方分権化のための能力強化プログラム」への要請がなされ、実施が開始

⁴³ 郡へのヒアリング調査による。

された。なお、この案件は、世銀・地域開発プログラム（LDP）準備チーム、オランダ SNV、ドイツ GTZ、MS Zambia、アイルランド等、他ドナー及び NGO との連携・協力の下に実施しているものである。

図表-84 地方分権に関する技術協力プロジェクト

名称	PRSP モニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム	地方分権化のための能力強化プログラム
形態	技術協力プロジェクト	技術協力プロジェクト
期間	2004年～2007年	2006年～2009年
実施機関	地方自治住宅省、財務国家計画省	地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府
概要	全国9州72郡の州・郡の行政担当官及び開発計画担当官に対し、研修等を通し、地方政府が開発計画の策定・モニタリング評価を実施できる制度を構築する。これまで、PRSP モニタリング研修とフォローアップを実施したほか、PRSP の後継となる国家開発計画（NDP）に含まれる郡開発計画（DDP）戦略策定も支援、郡の外部会計監査の状況調査、それに基づくマニュアル改訂支援も行う。	全国9州72郡の郡政府において、開発計画の政策マネジメントサイクルを確立するための、人的・制度的能力を強化するため、政府・他ドナーと連携・協力して、郡政府の人事管理・計画/予算/モニタリング評価・財務監視能力の向上を支援する。

ザンビアの地方分権を支援するわが国の実施体制としては、現地 ODA タスクフォースの下に、ガバナンス WG（ワーキング・グループ）が設置されて、ここがわが国としてのザンビアの地方分権への取り組みの実務を担っている。この WG は、国別援助計画の重点分野に沿って設置されている 12 のプログラム WG の 1 つであり、大使館（1 名）、JICA 事務所（4 名）、専門家（1 名）の計 6 名にて構成されている。本 WG の取りまとめ役は JICA 事務所の契約形態の企画調整員が担当している。また JICA 事務所の 1 名は、現地人スタッフ（元ザンビア政府高官）である。なお、2006 年に新たに現地赴任した JICA 職員 1 名も地方分権を担当することとなるなど、体制の強化が図られている。

わが国が地方分権にてリード CP となっているのは、このような取り組みの実績が背景となっている。リード CP になった結果として、わが国が入手しうる情報がその量・質の両面で飛躍的に向上したことが現地に於て認識されている。また一方で、リード CP のトロイカ体制の中で、他の 2CP との主義主張の競争を踏まえて調整していくことの困難さも同時に認識されているところである。

今後、わが国の個別案件実施、及び援助協調の枠組みでのリード CP としての責務を果たして、ザンビアの地方分権に更に貢献するためには、専門能力面と体制面での一層の強化が必要になると考えられる。専門能力に関しては、ドイツが自国の地方分権の経験をザンビアにも活用しようとしているが、わが国の場合には地方分権に関してザンビアに適用可能な経験が必ずしも国内にあるわけではない。このような状況の中で、

わが国はザンビアの地方自治体のキャパシティや財政状況を十分に踏まえてザンビアの地方分権を適切に支援していく能力を備えた人材が必要となっている。また体制に関しては、他 CP も特にリード CP として対応していくためには、体制強化の必要性を認識しており、より現場に即した支援を実施するわが国としては、さらなる専従者の増強などにより一層注力する必要性がある。

地方分権に関する支援での日本の立ち位置

ここでは、わが国がリード CP となっている「地方分権」セクターでのわが国の立ち位置を、他 CP の戦略枠組みを参考にして確認したい。

まず、「地方分権」に対する支援にて採用しうる戦略として、USAID は、「戦略 1：好ましい環境整備」「戦略 2：民主的な地方ガバナンスの開発」「戦略 3：地方ガバナンスに関する能力開発」という 3 つの戦略を想定している。まず戦略 1 は抽象的な名称がついているが最も川上の戦略であり、地方分権に関する中央政府を対象として国レベルでの制度設計・体制整備、人材育成を支援するものである。次に戦略 2 は、国レベルでのこのような制度導入を前提として、それを地域レベルで制度面・運用面の双方から具体的に支援するものである。そして戦略 3 は、最も川下の現場レベルでの支援として、分権化された地方自治体で地域住民に公共サービスを提供する自治体職員への能力開発面での支援をおこなうものである。USAID は、これら戦略の選定にあたっては、相手国の状況と自国のリソース等に応じて、単一の戦略のみの選択、および複数戦略の同時選択の何れも可能であるとしている。

図表-85 「地方分権」に対する支援にて採用する戦略

戦略	概要
戦略 1：好ましい環境の創出	<ul style="list-style-type: none"> 主に中央政府への支援（中央政府に影響を及ぼす範囲で自治体も対象に） 中央政府による効果的な地方分権制度の設計及び導入を促進・支援
戦略 2：民主的な地方ガバナンスの開発	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府およびコミュニティへの支援 効果的かつ応答性が高く、参加型かつ説明責任を果たす地方政府の創出への支援
戦略 3：地方ガバナンスに関する能力開発	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府への支援 地方政府職員のパフォーマンス能力の向上（公共サービス提供、財政マネジメント）に焦点を当てた支援

（資料）USIAD, “Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook,” May 2000 より

この 3 戦略を表側に、そして DIP の 10 コンポーネントを表頭にしたマトリクスに、下記表 8) に示されている各 CP が優先する DIP コンポーネントをあらわしたものが、下記の表「DIP におけるドナーの立ち位置」である。各セルの中に が示されている

のは、地方分権に關与する CP の実績もしくは今後の実施意向がある部分である。そして、J が日本として実績もしくは今後の実施意向がある部分である。同様に、わが国とともにリード CP である G がドイツ、W が世界銀行である。

DIP の 10 コンポーネントの全てが、戦略 1 に対応して、中央政府レベルが中心もしくは中央レベルにも何らかの関連性があるものである。そして、戦略 2 に対応するのが 7 コンポーネント、戦略 3 が 1 コンポーネントである。また 10 コンポーネントの内の 7 つが、戦略 1 と戦略 2 の双方にまたがっている。

これらの中でわが国が対応しているのは、「組織的・人的資源の能力開発」「地方開発計画及び予算の策定」「財政管理及び会計」「モニタリングと評価」の 4 コンポーネントであり、この表を見るとわが国の場合には、これまでの実績及び今後の意向として、戦略 2 と 3 への取り組み、つまり中央政府をカウンターパートとして密接に協議・連携しながら、具体的には地方レベルにおける制度構築・能力開発を中心的に支援していることが分かる。他方で、地方分権でわが国とともにリード PC となっているドイツと世界銀行は、戦略 2・3 への取り組みに加えて、戦略 1 に対応する取り組みもそれぞれ数コンポーネントある。わが国は相対的にも、中央政府の制度構築等への支援よりは、地方政府レベルでの制度整備及び人材育成に注力する傾向であることが分かる。わが国の「地方分権化のための能力強化プログラム」では、内閣府を支援して郡政府の組織構造の設計にも關与しており、その意味では中央政府にも支援を行っている。但し事業事前評価表に記載されている成果・活動・指標の主語がいずれも郡となっていることから、ここでの分析では、このような支援も基本的には郡を対象とした活動として位置付けている。

このようなわが国の立ち位置は、現場の課題を具体的にかつ地道に解決していくというわが国の強みを活かしたものであり、ザンビアの地方分権を推進する観点からも、このような立場を維持していくことは非常に重要と考えられる。特に前述のように、他 CP とのある種の競合状況の中で、ザンビアの実態に即した制度・運用を実現していくためには、現場の状況を熟知してかつ現場を重視するわが国の果たす役割は大きいと考える。

その一方で、ザンビアの地方分権をめぐる重要な課題には、地方分権制度そのもの及びその運用に関することも残されている。そのような点を解決していくためには、現場の知見を駆使しながらも、国の制度そのものの改善をより直接的に支援することが重要となる。特に、地方分権でわが国がリード CP としての重責を担うことも踏まえると、今後の方向性として、わが国がこのような点でも貢献しうる体制を一層整備していくことが求められよう。

図表-86 DIPにおけるドナーの立ち位置

戦略1 (対中央政府)	W		G	JG		GW			JGW	G
戦略2 (対地方政府)	W			JGW	JGW			G	JGW	
戦略3 (対地方政府)			JGW							

(注1) 表中の ~ は、DIPのコンポーネントを示す(番号については、下記・参考を参照)

(注2) 表中の は、3戦略とDIPコンポーネントとの相互関連性を示す

(注3) 表中の J は、わが国の「実績」及び「今後の実施意向」のある部分であることを示す。同様に G はドイツ、W は世界銀行を示す。

(参考) DIPの10コンポーネント(再掲)

Sensitisation and Civic Education (市民の認識向上と教育)
Legal and Regulatory Framework (法及び規制の枠組み)
Institutional and Human Resource Capacity Development (組織的及び人的資源の能力開発)
Local Development Planning and Budgeting (地方開発計画策及び予算の策定)
Financial Management and Accounting (財政管理及び会計)
Fiscal Decentralization and Revenue Mobilization (財政の地方分権化と歳入の確保)
Sector Devolution (セクターにおける権限委譲)
Infrastructure Development and Services Provision (インフラの開発及びサービス提供)
Monitoring and Evaluation (モニタリングと評価)
Programme Management and Coordination (プログラム・マネジメント及びコーディネーション)

図表-87 各 CP の優先 DIP コンポーネント

DIPコンポーネント	政府の レベル	SNV(オランダ)		オランダ		ドイツ		アイルランド		JICA		世銀 (ZAMSIF LDP)		UNDP	
		支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野	支援経験 あり	今後支援 を希望す る分野
地方分権に関する啓発 および市民教育活動	中央政府 州政府 郡政府他														
法および規制の枠組	中央政府														
制度・人的資源開発	中央政府 州政府 郡政府他														
地方開発計画および予 算制度	中央政府 州政府 郡政府他														
財政マネジメントおよ び会計	中央政府 州政府 郡政府他														
財政の地方分権化およ び税収の増加	中央政府 州政府 郡政府他														
セクター権限の地方へ の委譲	中央政府 州政府 郡政府他														
インフラ開発および サービス供給	中央政府 州政府 郡政府他														
モニタリング・評価	中央政府 州政府 郡政府他														
プログラム管理	中央政府														

(出所)「Operationalising the Decentralization Implementation Plan」(March 2006)

4.3 わが国の「援助協調」への姿勢と活動状況

(1) わが国の「援助協調」に対する「戦略」

わが国においては、ザンビア政府における援助協調に関して 2004 年 6 月に「援助効率化のための調和化イニシアティブ」MOU に署名した後、同年 8 月に、わが国の援助方針及びモダリティに対する考え方を示した文書「ODA Strategy Paper 2004-06」を、ザンビア政府財務国家計画省と共に作成している。ここにおいて既述のような援助形態に対する多様性・補完性を重視するわが国の姿勢を明確にしている。

(2) 現地機能の強化

現地機能の強化については、これまでに、本省での援助協調・現地機能強化班の設置、ザンビア現地 ODA タスクフォースの設置などがなされている。またザンビア政府のみを対象とした方針ではないが、2006 年半ばには援助協調の推進に関する対処方針が策定され、法的拘束力のない文書化、援助モダリティの偏向の回避、などの方針が示されている。

このような現地機能の強化策が実施されてきているが、現地では、現地にて対応しうる事項と本省にて対応すべき事項との判断に迷うような状況もあり、制度としての強化策が運用としても現地に浸透していくためには、もう少し時間を要すると考えられる。

(3) わが国の「援助協調」活動状況と課題

わが国は、既述のように PSRP のコンポーネントである「地方分権」セクターにおいて、世界銀行及びドイツと共に、「リード CP」となっている。それ以外のセクターにおいては、9 セクターで「アクティブ CP」となっており、また、「バックグラウンド CP」となっているセクターはない。

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

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

なお、教育セクターにおいては教育セクタープログラムにかかる MOU が既に施行さ

れている、わが国は同 MOU に署名せず、バスケット・ファンドに参加していないため、ドナーの公式協議には参加せずに、サブセクター会合に参加してきた。しかし今後、JASZ の MOU が正式に施行されわが国のアクティブ CP としての立場が公式に認められた場合には、もしくは改訂されたセクター MOU に日本が署名した場合には、アクティブ CP として公式協議に参加することとなる。一方、保健セクターにおいては、わが国は 2006 年 6 月に MOU 署名を行い、現在は公式協議にも参加している。それ以前にはバスケット・ファンドに参加していなかったため、公式協議には参加できないこととなっていたが、同セクターでのこれまでのわが国の援助の実績を踏まえ、情報共有の機会を得ていた。また、これまでのわが国のプロジェクトは、モデル事業からそれを広めていく帰納的アプローチが多かったが、保健セクターでは、援助協調を見据えて、国全体を俯瞰するような演繹的なアプローチも取り入れられ始めている。具体的には、保健投資計画策定支援プロジェクト（2006 年 2 月～2008 年 1 月）であり、全国の医療施設（病院、ヘルス・センター、ヘルス・ポスト）について、GIS による位置情報、及び設備・機材・人員・サービスなどに関する情報をデータ化して、これを基に、ザンビア政府の保健投資計画の策定・実行能力の向上を支援しようとする案件である。

（４） わが国の援助協調への取り組みに対する他 CP の意見

現地ヒアリングによると、現地におけるわが国（大使館、実施機関）の援助協調関連会合への参加状況は、他 CP により、全体的にポジティブに評価されている。財政支援への参加が困難であること、意思決定のために本国と協議が必要であることなどの制約がある中でも、熱心に援助協調に関する議論に参加していることに対する評価である。

同時に、多くの CP が現地への権限委譲を行って分権化している中では、日本と同様の状況にある CP が日本の対応に理解を示す一方で、援助協調の議論の有効性・効率性を高めるために、日本における現地への更なる権限委譲の必要性を指摘する CP も多い。このような指摘を踏まえると、わが国としては今後、担当セクターの絞込みを行う必要があるが、重点的に参加するセクターにおいては、現在のような熱心な参加を継続していくことが重要である。また、援助協調の推進に関する対処方針など現地機能の強化策の現地への浸透をさらに進めて、現地における援助協調の進展のスピード感到に整合するように活動していくことが求められる。そこでは、別項でも議論するような現地 ODA タスクフォースの強化も、重要な視点となる。

4.4 まとめ

わが国は、これまでのザンビアへの広範な支援の実績が反映されて、援助協調の枠組み（JASZの枠組み）でも、地方分権というMDG達成の観点から重要なセクターでリードCPになるとともに、相対的に多い9セクターでアクティブCPとなっている。また、このような多くのセクターでの積極的な活動が前向きに受け止められている。そのこと自体はわが国の活動成果の一側面である。しかしリードCP・アクティブCPとしての活動にはその実施体制を含めて多くのコスト負担が必要となる状況、また限られた資源を集中させて有効性をより高めていくことが求められている状況を考慮し、さらにわが国としては現状のキャパシティも踏まえると、対象セクターをより絞り込んでいくとの方向性が重要と考える。

援助形態に関して、JASZにおいて一般財政支援中心の方向性が示される中、その前提となる財務管理能力などザンビア政府のマネジメント能力、およびザンビア政府のオーナーシップに対する強い懸念が、多くのCPにより共有されている。わが国は、このような点も十分に勘案して、その対応を決めていくことが重要である。また、一般財政支援に参加しない方向の場合には、これらザンビア側の問題点の解決を積極的に支援する姿勢が重要である。

また同じく援助形態について、わが国援助の特徴であるプロジェクト支援はこれまで、ザンビア政府にも他CPにも高く評価されており、このアプローチの強みは、援助協調の枠組みの中で、今後も継続していくことが望まれる。その際、わが国が主張する援助形態の多様性と形態間の補完関係については、その効果を自ら立証していくことが重要な視点となる。その際、援助のアプローチとして活用しているパイロット型の支援に加えて、一部、芽が出始めている演繹的なアプローチも今後さらに試行していくことが望ましい。

わが国として実施してきている現地機能の強化策がさらに浸透していくことが望まれる。そのような状況の実現を通じて、ザンビア政府や他CPによるわが国の現地機能強化への要請にこたえていくこととなる。

わが国がリードCPである地方分権に対する支援では、わが国の強みである郡政府での取り組みをさらに強化する一方で、分権化の制度設計へのわが国の貢献可能性が検討されることが、地方分権の推進の観点からも望ましい。また、専門能力の一層の向上、実施体制の一層の強化も、不可欠な状況である。