

## 5章 教訓と提言

### 5.1 教訓

#### (1) 評価結果にみる日本の強み

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

##### ニーズ重視の姿勢

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

##### 現地化と持続可能性

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

##### 対象地域の選定

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

##### プロジェクト実施の効率性

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

#### (2) 評価結果にみる日本の課題

##### 援助戦略

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

に日本はどのような貢献ができるのかを明らかにし、その上で当該5分野が何故、選択されたのかの説明がより必要であることが示唆されているように思われる。

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

#### 援助戦略の共有

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

#### 援助協調へのアプローチ：援助モダリティ

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

#### 援助額

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

### (3) 援助協調について

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

#### 地方分権

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

#### 教育セクター、保健セクター

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

#### (4) 体制面

##### 現地 ODA タスクフォース

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

## 5.2 提言

### (1) より明確な援助戦略の策定

外交的な配慮も見据え、より戦略性が求められる援助計画

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

日本の援助戦略の認知

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

広報の工夫

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

### (2) 日本援助の伝統的な強みとモダリティ議論

日本援助の伝統的な強みをいかす

- ・ 援助協調と財政支援を中心としたモダリティ論議は表裏一体のように議論される傾向にあり、これはザンビアに限ったことではない。また、ザンビア政府とドナー間で協議されている MOU の中でも財政支援は援助協調を実現する上での重要な手段として扱われている。
- ・ しかしながら、日本はこれに必ずしもろ手を挙げて賛成する必要はないのだろう。被援助国の能力、オーナーシップなどのマインドセットなどを総合的に調査した上で、困難と判断したのならば、財政支援を施行しなくてもよいだろう。

- ・ また、日本援助の評判の高さの根拠は、明らかに、専門家による技術支援やインフラなどのプロジェクト支援にあった。無論、プロジェクトがノンプロジェクト支援よりも優れているという単純な議論ではなく、当該プロジェクトの形成の仕方、それを裏付ける援助の姿勢や方針に裏打ちされたものである。このような日本援助の伝統ともいえる「良さ」「強さ」は今後も大切に生かすべきであるとする。

#### モダリティの多様性を確保すべく理論武装するための調査研究

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

### (3) 援助協調への取り組み

#### 公共支出管理分野

- ・ 但し、援助協調を無視してよいということにはならない。他ドナー、ザンビア政府とのダイアログ<sup>44</sup>を重視し、情報収集、情報交換を頻繁に行っていくことは今後も重要である。
- ・ 特に、ザンビアでは財政支援が進められようとしているが、参加ドナーの複数からザンビア政府の実施能力について懐疑的な意見が聞かれた。日本は、この状況に対して背を向けるのではなく、むしろ、公共支出管理能力の現状調査やアセスメント、その結果に基づく、キャパシティビルディングやシステム設計の部分で、技術協力や助言を行ってはどうか。

#### 上流の政策への目配り

- ・ ザンビアにおいては、援助実施機関は JICA である。JICA は、ザンビアにおいて、現場をベースにしたプロジェクト支援や、専門家派遣による技術支援を行いその実績を積み重ねてきた。しかしながら、本評価報告書の第 4 章が示すように、他ドナーは政策の上流の部分に、日本は現場の部分にアプローチする傾向がある。
- ・ 援助の現場を熟知しているということは日本の強みではあるが、それを司るのは制度や

<sup>44</sup> 現在ザンビアで進む CP の役割分担は、取引費用削減の立場から、「ザンビア政府の各セクター官庁」と「リード CP 以外の個別 CP」とのコミュニケーションを制限する方向にあるので、その点は留意する。

政策である。制度や政策の変更によって、現場の状況が一変し、影響を受ける可能性がある。また、他国のドナー協議の例にみられるように、ザンビアにおけるドナー協議においても、政策や制度面に議論が集中することも予想される。したがって、日本の援助は現場の強みをいかしながらも、政策や制度について注意深い目配りが必要であるし、また場合によっては、制度改革については、現場情報を根拠に訴えてゆく必要もあるだろう。

- ・ 特にリード・ドナーとなった分野においては、制度設計の技量や法律案を解釈する能力をもとに、全体の意見をまとめてゆく力量が求められる。

#### 援助協調を見据えたプロジェクト形成

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

#### (4) 実施体制

##### リード CP に参入する際の人材投入

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

##### 現地 ODA タスクフォースの更なる強化

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

### 現地機能強化の浸透

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

### ザンビア政府、ドナー・コミュニティとの「日常対話」の重視

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

### (5) バランスある援助への配慮へ

- ・ ザンビアは HIV/AIDS の感染率、被害の大きな国のひとつである。各種援助機関も HIV/AIDS 予防、治療、感染者のクオリティ・オブ・ライフなど多方面から援助を実施しようとしており、1 億 224 万 US ドル(2004 年)と他セクターに比較しても多額の援助額が投入されている。また、投入量のうち、USAID とグローバルファンドが大部分を占めており、その配分先は国際およびローカルの NGO が大半を占める。
- ・ 他方、ザンビア保健省では、深刻な課題として看護師や医療技術者の民間への頭脳流出の問題を挙げていた。民間とは、NGO と民間企業のことである。地元新聞でも、比較的規模の大きな国際 NGO が新聞一面を用いて求人広告を行っていたが、給与は公的セクターよりも高額の傾向にある。このことから、単純に、援助資金が大量に NGO セクターに流れたことによって、公的セクターの医療技術者の頭脳流出を引き起こしたと断定することはできない。しかしながら、何らかの誘引になりうることを示唆している。このように考えると、政府セクターの体力が脆弱な国に対する援助については、援助資金の官民への配分の仕方にも注意を払ってゆく必要があるし、このような問題こそ、援助協調の場で議論されるテーマである。