

研究ノート

一般財政支援-タンザニア：導入 10 年目の検証

中村 泰徳

はじめに	26
1. 対タンザニア援助フロー	27
2. 検証：‘一般財政支援は失敗したのか’	28
(1) パフォーマンス評価枠組み (Performance Assessment Framework: PAF)	28
(2) パートナーシップ枠組み覚書 (Partnership Framework Memorandum:PFM) における一般財政支援の目的	29
(3) 援助の歴史の中の一般財政支援	34
(4) 開発インパクト	38
3. まとめ：一般財政支援の評価	41
おわりに	44

はじめに

タンザニア会計年度 2009/10 年度は、タンザニアの一般財政支援が大きな変化を経験した年であった。タンザニアの一般財政支援は、2001/02 年度に 10 ドナーにより開始され、その後 14 ドナーに拠出ドナー数が増加したが、減少することはなかった。しかし、2009/10 年度にはオランダが一般財政支援から手を引いた。2010/11 年度の拠出コミットメントの際には、その他のドナーも一般財政支援の減額を表明した。一般財政支援を主導してきた英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) も、一般財政支援からコモンバスケット型セクター別財政支援への変更を示唆している。これらの動きにより、一般財政支援導入以来続いてきた額ベースでの増加傾向も 2010/11 年度予算では終わり、初めて大幅に減額される予定である。

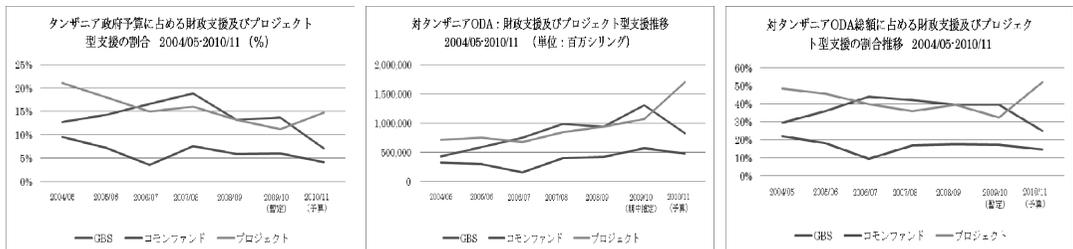
一般財政支援に何が起こったのであろうか。本論は、タンザニアにおける今日の一般財政支援を取り巻くネガティブな流れが、一般財政支援の失敗を意味しているのか否かを確認するために、一般財政支援の有効性と開発インパクトという観点から、4 つの評価基準を利用し、同支援を検証する。次節では、まず一般財政支援を含む、対タンザニア援助フローの推移を確認し、2010/11 年度予算において一般財政支援が額ベースで大きく減額され、また全援助に占める割合も下がっていることを確認する。その次の節から、これらの流れが一般財政支援の失敗を意味するのか否かを 4 つ評価基準から検証する。検証の際には、2008/09 年度下半期から開始された成長と貧困削減ための国家戦略：第 2 次貧困削減戦略 (MKUKUTA) レビュー報告書、年次国家政策対話報告書を含むタンザニア政府報告書、経済協力開発機構/開発援助委員会 (OECD/DAC) 報告書を含むドナーの報告書等の既存の調査・研究、また関係者より聴取した発言等を利用する。

1. 対タンザニア援助フロー

(タンザニア会計年度 2004/05 年度¹⁾から 2008/09 年度実績ベース、2009/10 年度期中推定ベース、2010/11 年度予算ベース。本節末のグラフを参照)

2004/05 年度以降の対タンザニア援助フローを確認すると、援助全体では、政府開発援助 (ODA) 総額が増額傾向にあり、タンザニア政府予算に占める ODA の割合は 2004/05 年度実績ベースの 43%から 2010/11 年度予算ベースでは 28%に減少している。

一般財政支援に関しては、2004/05 年度と額ベースで比較すると 2006 年度以降倍近い、もしくはそれ以上のレベルに増大している。2009/10 年度も世界経済危機への対応としての一部ドナーによる支援の増額またタンザニア・シリング安の影響等があり、その解釈に留意が必要であるが、一般財政支援の額が大幅に増加することが推定されている。一方、2010/11 年度予算においては、一般財政支援開始以降これまで続いてきた額ベースでの増加傾向が終わり、大きく減額されることが予定されている。また、一般財政支援が対タンザニア全援助額に占める割合は、2004/05 年度以降上昇し、2006/07 年度以降は 40%以上となっていたが、額ベースでの減少と国内歳入増、歳入源としての商業借入の導入等もあり、2010/11 年度は 25%に減少する予定である。



1) 2001/02 年度、2002/03 年度の実績では、一般財政支援とコモンファンド型財政支援の区別をせずに援助額を記載している、また、2003/04 年度の実績では財政支援とプロジェクト型支援を区別していないため、援助フローの確認ができなかった。

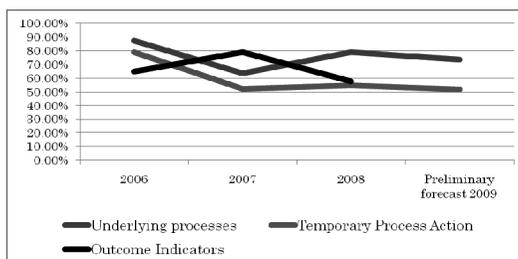
2. 検証：‘一般財政支援は失敗したのか’

1 節で述べた対タンザニア援助フローの変化またその原因となっているこれまで一般財政支援を引導してきたオランダ、DFID をはじめとした欧州ドナー、世界銀行の一般財政支援からの撤退、減額またその示唆は、一般財政支援の失敗を意味するのだろうか。この問いを検証するために、以下の 4 つの評価基準に基づいて一般財政支援を評価したい。(1)は現在一般財政支援ドナーの間で利用されている評価基準、(2)/(3)は一般財政支援の有効性を測る評価基準で一般財政支援導入時/導入後、その目的を明記した文書が存在する評価基準、(4)は一般財政支援の開発インパクトを測る評価基準となっている。

(1) パフォーマンス評価枠組み (Performance Assessment Framework: PAF)

PAF は、Underlying Process (UP/セクターレビュー指標)、Temporary Process Action (TPA/短期的行動指標)、Outcome Indicators (OI/成果指標) の 3 つの指標を評価基準として、一般財政支援により期待される行動・成果の促進・モニタリングをするために導入されたモニタリング・評価枠組みであり、現在、ドナーは PAF を利用して一般財政支援の評価を行っている。2006 年から 2009 年までの PAF 達成率を示した下のグラフによると、2009 年 (OI は 2008 年) はすべての指標で 2006 年より達成率が低くなっている。中でもドナーが最重視している TPA は、80%近い達成率であった 2006 年と比べ 2007 年以降は 50%近い低い達成率となっている。

PAF 達成率(2006 年から 2009 年)



出典：African Development Bank プレゼン資料から抜粋²⁾

2) African Development Bank's presentation at CG meeting on October 6, 2009

(2) パートナーシップ枠組み覚書 (Partnership Framework Memorandum:PFM³⁾) における一般財政支援の目的

タンザニアの一般財政支援拠出ドナーと政府の間で署名された一般財政支援に関わる PFM では、一般財政支援の大目的を、「財政、実施およびモニタリング面で MKUKUTA を支援することを通じて、タンザニアの経済成長、貧困削減のすべての側面に対して貢献する」とし、5 つの中目的あげている。ここでは、それぞれの中目的に関して進捗状況を確認する。

i) 成長と貧困削減促進のために公共セクターに財源を提供する

a) 一般財政支援は、PFM テクニカル・ノート⁴⁾パラグラフ 3.01 に記載の通り、全額開発予算となるが、2004/05 年度以降の開発支出 (予算) への一般財政支援の割合を確認すると 2004/05 年度から 2009/10 年度まで一般財政支援が開発支出の 34%以上を担ってきたことがわかる。2010/11 年度予算ベースでは 22%となっており、一般財政支援がタンザニアの開発支出に与える影響が小さくなっているが、2010/11 年度予算でも 8 千億タンザニアシリング (約 5.5 億ドル) 以上の開発支出が一般財政支援によるものになるとされており、一般財政支援の開発支出への貢献度は大きいといえる (下表を参照)。

タンザニア政府開発支出 (予算)

(百万シリング)

タンザニア会計年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (期中推定)	2010/11 (予算)
經常支出	2,124,580	2,788,580	3,167,160	3,458,070	4,925,442	6,413,370	7,790,506
開発支出	1,240,150	1,130,020	1,746,842	1,791,766	2,763,426	2,825,431	3,819,051
GBS	429,676	588,702	746,783	990,452	936,422	1,307,707	821,645
GBS/開発支出	35%	52%	43%	55%	34%	46%	22%
政府予算	3,364,730	3,918,600	4,914,002	5,249,836	7,688,868	9,238,801	11,609,557

出典: タンザニア政府予算書を元に筆者が計算

一般財政支援の開発予算への貢献度は、実際に執行された予算を半期、四半期ごとに確認するとさらにその大きさがわかる。開発支出に占める一般財政支援の四半期ごとの割合を計算すると、2007/08 年度、2008/09 年度とも第一四半期の割合が

3) The United Republic of Tanzania (2006)

4) The United Republic of Tanzania (2007)

88.4%、74.3%と高い。このことから、開発支出、特に第一四半期の開発支出においては、一般財政支援の拠出額がほぼそのまま開発支出の拠出額に影響することがいえる。

また、タンザニアの省庁、地方自治体の予算執行率は 2007/08 年度、2008/09 年度は、それぞれ 48%、52%となっており⁵⁾、より早く拠出された予算から執行していくと仮定すると、2007/08 年度は第一四半期の拠出で予算執行率の 90%を超え、2008/09 年度は上半期の拠出でその 90%を超えることになる。同時期のそれぞれの開発支出に占める一般財政支援の割合を計算すると、88.4%と 62%となり、省庁、地方自治体レベルにおいても一般財政支援がその開発支出に与える影響は非常に高いことがわかる（下表を参照）。

タンザニア政府開発支出(実績)

タンザニア会計年度	(10億シリング) (%)			
	2007/08	2008/09	2007/08	2008/09
July-September	956.8	326.4	45%	15%
October-December	474.5	723.6	22%	34%
January-March	365.2	501.1	17%	24%
April-June	338.2	578.2	16%	27%
合計	2,135	2,129	100%	100%

出典：タンザニア政府予算執行報告書を元に筆者が計算

タンザニア一般財政支援(四半期実績)

タンザニア会計年度	(10億シリング) (%)			
	2007/08	2008/09	2007/08	2008/09
July-September	845.7	242.4	87%	22%
October-December	111.2	410.0	11%	38%
January-March	0.0	217.2	0%	20%
April-June	13.3	213.8	1%	20%
合計	970	1,083	100%	100%

出典：タンザニア予算執行報告書を元に筆者が計算

タンザニア政府開発支出に占める一般財政支援の割合 (%)

タンザニア会計年度	2007/08	2008/09
July-September	88.4%	74.3%
October-December	23.4%	56.7%
January-March	0.0%	43.3%
April-June	3.9%	37.0%
合計	45.4%	50.9%

出典：タンザニア政府予算執行報告書を元に筆者が計算

タンザニア政府開発支出に占める一般財政支援の割合(半期実績) (%)

タンザニア会計年度	2007/08	2008/09
July-December	67%	62%
January-July	2%	40%
合計	45%	51%

出典：タンザニア政府予算執行報告書を元に筆者が計算

b) MKUKUTA への予算配分に関して、2009 年の年次国家政策対話報告書によると、2009/10 年度予算では予算の 71.2%が MKUKUTA 関連事業に配分されたが、

5) PER Macro Group (2009)

2007/08 年以降政府予算の MKUKUTA 関連事業への配分は 70%強となっており、大きな増額はされていない。一方、MKUKUTAII ドラフト⁶⁾に記載された政府予算の MKUKUTA 関連事業への配分は、2010/11 年度は 60.7%と配分率が下がるものの、2014/15 年度の最終年度には 84.4%の配分を予定する等、タンザニア政府の成長と貧困削減へ予算を配分する意向が確認できる。

ii) 開発アジェンダにおける援助効果および政府のオーナーシップの強化、取引費用の削減、援助の予測性の強化、公共支出・財政管理の強化、国家計画/予算プロセスの強化、対ドナーアカウンタビリティから対国民アカウンタビリティへのシフト
本中目的は、援助の歴史の中の一般財政支援に期待された成果であり、評価基準(3)及び評価基準(2)v)で確認したい。

iii) モニタリング・評価の改善および相互アカウンタビリティの確立

2005 年に JICA の委嘱を受けた英国シンクタンク Overseas Development Institute の貧困削減戦略と財政支援のレビューおよびパフォーマンス評価に関する報告書⁷⁾によると、タンザニアを含むアフリカ諸国の年次レビュー報告書でまとめられるモニタリング・評価は、ドナーの要求を満たしておらず、政府の実施したモニタリング・評価の報告書の他に様々なモニタリング・評価報告書が作成されていた。タンザニアにおいても、政府の年次レビューとは別に一般財政支援の PAF を設定している。

一方、タンザニア政府は、2005 年に Medium Term Strategic Planning and Budgeting Manual を作成し、モニタリング・評価に関しては、評価指標を通じたモニタリング・評価の必要性、目標値（中期的目標と年次目標）と比較が可能なモニタリング・評価を含んだモニタリング・評価枠組みの必要性を示し、モニタリング・評価報告書の質を上げることで一般財政支援の PAF との調和化を示唆してい

6) The United Republic of Tanzania (2010)

7) Discoll, R *et al* (2005)

る⁸⁾。しかし、現在までにこれは実現されていない。

また、タンザニア政府は、2006 年に MKUKUTA Monitoring Master Plan (MMMP) を策定し、MKUKUTA のモニタリング・評価の統合されたアプローチを目指した。MKUKUTA レビューの一環として実施された MKUKUTA モニタリング評価システムの評価⁹⁾によると、MMMP の実施により、従来ドナーの支援により Ad hoc に行われてきた統計調査が中期計画に従い定期的に実施されることになり成長と貧困削減に関するデータが入手可能になり、同データに基づく分析が行われたことは、モニタリング・評価の質の向上に貢献したと述べている。データに基づくモニタリング・評価に関しては、政府・ドナー間の相互アカウンタビリティの強化にも貢献しており、PAF の成果指標の一部も MMMP の一環として収集されたデータをモニタリングに利用している等、タンザニアのモニタリング・評価は一部において改善が見られたといえる。

iv) 成長と貧困削減のための国家戦略の質向上のための政策対話の実施

関係者の話¹⁰⁾からは、HIPC イニシアティブ完了に向けた 1990 年代後半から 2003 年頃までは、政策対話が頻繁に開催されていたようであるが、それ以降は、タンザニア政府・ドナー間対話構造は、技術レベル・ハイレベル両方で、Ad hoc であったという（鈴木 2009）。一方、前述の MKUKUTA モニタリング評価システムの評価では、MMMP の前進である Poverty Monitoring System により一般財政支援導入翌年の 2002 年から開始された政府、ドナー、市民社会等により貧困削減戦略に関わる政策協議を行う貧困政策週間（Poverty Policy Week: PPW）が開始されたことを、MKUKUTA のための年次政策対話の設立という大きな進展と評価している。

8) The United Republic of Tanzania (2005)

9) Van Diesen, A *et al* (2010)

10) 1997 年から 2001 年まで JICA タンザニア事務所副所長であった古川氏（現 JICA 研究所）及び当時世界銀行タンザニア事務所で PER を担当していたンドゥル氏（現タンザニア中央銀行総裁）より聴取。

政策対話に関しては、2006年にタンザニア政府・ドナー間で署名されたタンザニア版共同支援戦略 (Joint Assistance Strategy of Tanzania: JAST)において、政府・ドナー間の主要政策対話フォーラムとして、PPW、公共支出レビュー(Public Expenditure Review: PER)、一般財政支援、JAST等が明記され、セクター対話を励行したタンザニア政府主導の政策対話の構造化が開始された。2009/10年には、MKUKUTA、PER、一般財政支援を一括した新対話構造が開始され、政策・予算計画/執行を議論するより効率的で包括的なセクター対話が行われる土台が体制面においては整いつつあり、現在同対話構造を有効に機能させるために、政府・ドナーが取り組んでいる。

v) 国家計画および予算プロセスの強化と活用、MKUKUTA 実施部隊である地方自治体の能力強化

国家計画の強化に関して、タンザニア政府は、長期的開発戦略のビジョン 2025、中期的開発戦略の MKUKUTA、またセクターレベルの中期的開発戦略や地方レベルの中期的開発戦略等を作成し、ピラミッド型の国家計画を作成し、その実施に取り組んでいる。

また予算プロセスに関して、タンザニア政府は国家計画を実施するための中期支出枠組み (Medium term Expenditure Framework: MTEF) を導入している。MTEF の導入により、各省庁、地方自治体は3カ年の予算予測性の向上、計画実施における予算の持続性の向上、インプットから生まれる予算からアウトプットから生まれる予算への移行、各省庁、地方自治体レベルの競争等が期待されている。

国家計画、予算プロセスを含む包括的な計画サイクルに関しては、前述の Medium Term Strategic Planning and Budgeting Manual が作成され、計画・予算・実施・モニタリング・評価・分析といった計画サイクルを示した。国家計画と予算のリンケージに関しては、「計画と予算ガイドライン」によって国家計画を如何に各省庁、地方自治体に還元させるか、また「戦略的予算配分システム (Strategic Budget Allocation System: SBAS)」を通じて国家予算を如何に各省庁、地方自治体に配分

するか、予算シーリングをどうするかを戦略的に決定し、「計画と予算ガイドライン」で示している。

一方、2009年の年次国家政策対話報告書は、省庁の予算執行率、特に開発予算執行率が2007/08年度は45%、2008/09年度は52%と低かった理由として、地方自治体レベルの計画・予算管理能力不足等の各省庁、地方自治体の職員の能力不足、財務経済省から各省庁、地方自治体への資金抛出の遅延等をあげており、新しく導入された制度・システムを今後確実に運用するための財務経済省、各省庁、地方自治体職員の能力強化が求められている。

地方自治体の能力強化に関しては、MKUKUTA レビューの一環として実施された権限移譲による地方分権化に関する調査報告書¹¹⁾で、増額傾向にある地方自治体レベルの予算を消化しきれていないとの報告がなされている。地方行政改革プログラムによって、67%の政府職員は地方自治体に異動になったが、地方自治体の役所レベルでは、技師、会計、財政管理、政策立案、監査といった技術が必要な職員が不足しており、能力強化のための予算も少ない。

(3) 援助の歴史の中の一般財政支援

一般財政支援導入の背景としては、プロジェクト型援助の濫立、それによる被援助国政府の行政処理能力のオーバーフロー（行政機関の管理能力の弱化、人材の分散によるプロジェクト効率の低下等）等の援助の非効率化の問題を解決するために開始された援助効果向上の流れ、ドナー側の援助調和化の流れ、また被援助国の政治・社会事情等を考慮せず画一的に実施された構造調整融資の失敗がオーナーシップやよい政策の必要性を浮き彫りにし、調整融資の失敗の原因としてあげられた良いガバナンスの必要性が現れたことがあげられる。これらの援助効果やガバナンスの問題に対処することが援助の歴史の中の一般財政支援の目的であった¹²⁾。

ここでは、援助の歴史的な背景から期待された一般財政支援の成果のうち、外務

11) Liviga, A (2010)

12) 外務省 (2006)

省（2006）によりまとめられた各ドナー共通とされる成果であり、PFM の中目的 ii)にも明記されている成果を振り返りたい。

- オーナーシップは強化されたのか？

バリ宣言フォローアップ報告書¹³⁾では、オーナーシップを、世界銀行が実施する被援助国の開発戦略の実施価値におけるレーティングで判断しているが、タンザニアは5段階評価で上から2番目の評価、中長期的に実施可能な開発戦略が概ね開発された、つまりタンザニア政府がオーナーシップをとって開発戦略を策定・実施・モニタリングするベースが整ったとの評価を受けている（評価基準(2) v)を参照）。現在は、導入された制度・システム実施のための政府・地方自治体両方における能力強化が求められている。

- ガバナンスは強化されたのか？

ガバナンス強化に関しては、評価基準 (2) iii)から v) でも記載しているが、ここでは、ガバナンスとして最も頻繁に取り上げられる公共財政管理と腐敗防止を取り上げる。これら2つの項目は、一般財政支援供与の前提条件 (Underlying Principle) としてPFMにも記載されている。

公共財政管理に関しては、2009年年次国家政策対話報告書¹⁴⁾によると、公共財政管理改革プログラムの成果として、外部監査および内部監査の強化、国際公会計基準の中央、地方レベルでの適用等があげられ、政治レベルの高いコミットメントが伺えると評価されている。一方、財政システムの間調整に関する懸念、援助予測性および各省庁予算予測性の低さ、予算配分計画の戦略性の弱さ等が問題点としてあげられ、改革スピードの遅さを指摘している。

一方、腐敗防止に関しては、特に2007年1月の対外債務口座 (External Payment Arrears: EPA) 不正支出問題が注目を集めたが、ドナーが一般財政支援の拠出条件

13) OECD (2008)

14) The United Republic of Tanzania (2009b)

としてあげた、EPA に関わる行動計画の実施、その他の不正疑惑の追及等にタンザニア政府は真摯に対応してきている。2009 年年次国家政策対話報告書では、腐敗防止対策における成果として、大きな腐敗の摘発件数の増加、国連腐敗防止条約の批准等の進展を確認している。また、国家反腐敗戦略および活動計画第二フェーズ (National Anti-Corruption Strategy and Action Plan Phase II: NACSAP II) により、各省庁、ドナー、民間セクター、市民社会、メディア、地方自治体、政党、議会等全ステークホルダーが反腐敗戦略へ向けたアクションプランを実施することになる。今後の課題として、摘発された腐敗ケースの裁判のモニタリング、各ステークホルダーのアクションプランのモニタリングの制度化等を挙げている。

- 援助に伴う取引費用は最小化されたのか？

一般財政支援の導入により援助に伴う取引費用は最小化されたのか否かに関して、被援助国の開発戦略・システムへのアライメント、ドナー間調和化という点から確認する。まず、被援助国のシステムへのアライメントに関しては、パリ宣言フォローアップ報告書で、2 つの指標（予算執行、財務報告、監査等の公共財政管理システムの活用、購買システムの活用）によって評価されている。同報告書によると、援助がタンザニア政府の公共財政管理システムを活用した割合は、2005 年度の 66% から 2007 年度は 71% に向上、また購買システムの活用に関しても、2005 年度が 61%、2007 年度が 69% と向上している。同報告書は数値が向上した原因を一般財政支援の全援助に対する割合の増加¹⁵⁾としている。

ドナー間の調和化に関して、パリ宣言フォローアップ報告書で、2 つの指標（プログラムアプローチ内での共通アレンジメントの利用、ジョイントミッションと合同分析の実施）により評価されている。プログラムアプローチ内での共通アレンジメントの利用に関しては、2005 年度の 55% から 2007 年度の 61% に向上している。これは、一般財政支援やセクターおよびプログラムレベルのコモンファンド型財政

15) 政府予算書をベースに筆者が計算したところ、2004/05 年の 13% から 2006/07 年は 17% に増加している。

支援のみならず、セクターワイドアプローチをとるプロジェクト型支援の増加が原因と同報告書は述べている。ジョイントミッションと合同分析の実施に関しては、2005年度はジョイントミッションが全ドナーミッションに占める割合は17%であったが、2007年度も16%とほぼ変わらなかった。一方、タンザニアに関する合同分析に関しては、実施されたタンザニアに関するドナーの全分析に対して、2005年度の38%から2007年度の65%に大幅に向上している。合同分析における向上に関しては、一般財政支援拠出ドナー内の調和化や開発パートナーグループ (Development Partner's Group) による合同分析等が原因として挙げられている。

- 援助予測性は確保されたのか？

対タンザニア援助全体では、パリ宣言フォローアップによると、2007年度のドナーの拠出コミットメントから判断した予算上の援助額は、実際の援助額の84%であった。2005年度（パリ宣言ベースライン調査時）の90%と比較すると援助予測性が下がったことになる。

過去3年の予算上の一般財政支援と実拠出額を確認すると、2006/07年度は約-7.7%、2007/08年度、2008/09年度は約11%、約13%となっており、差だけを考えると年々予測性が低下している（下表参照）。現在、タンザニア政府は、援助予測性の向上をひとつの目的として援助管理のためのウェブシステムである援助管理プラットフォーム (Aid Management Platform: AMP) を導入し、取り組んでいる。

一般財政支援予算と実拠出額（百万シリング）

年度	予算	実拠出額	差
2006/2007	804,554	746,783	-7.74%
2007/2008	881,320	990,452	11.02%
2008/2009	812,113	936,422	13.27%

出典：タンザニア政府予算書を元に筆者が計算

- 国内へのアカウントビリティは強化されたのか？

タンザニアにおける国内へのアカウントビリティに関して、2005 年以前の調査¹⁶⁾では、貧困削減戦略や予算策定において国民の声が反映されることはほぼなく、国内へのアカウントビリティよりは、ドナーアカウントビリティが重視されていたと報告されている。また、Lawson and Rakner (2005) は、過去 1 年の間に住民との協議を実施した地方自治体が 10%に満たなかったことを報告している。一方、2007 年にはダルエスサラームでは 90.3%、他の都市では 75.8%、農村部でも 87.6%が四半期に一度、住民との協議を実施と報告され、地方自治体の 39.7%が同自治体の予算、歳入、歳出に係る情報を住民のアクセスが容易な場所に掲示していると報告されている等、国内へのアカウントビリティが強化されてきていることが確認できる。

(4) 開発インパクト

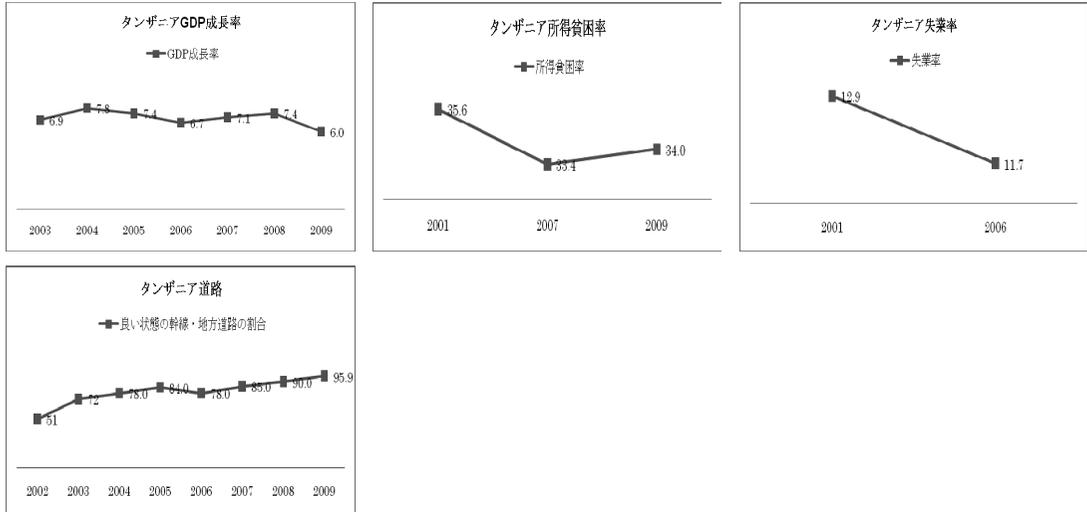
一般財政支援による開発インパクト、つまり開発成果指標はいかに変化したのかを確認したい。前述の通り一般財政支援は、各省庁、地方自治体の開発予算執行の多くを担っており、一般財政支援のタンザニアの開発指標へのインパクトを確認することは意味があると考ええる。ここでは開発成果としてしばしば取り上げられる成長と所得貧困の削減に関連する開発指標および社会開発に関する開発指標の推移を見ることで開発インパクトを確認したい。

・成長と所得貧困の削減に関する開発指標の推移

経済成長は、2009 年は世界経済危機の影響があり 6.0%にとどまったが、2003 年以降 7%前後と高いレベルで推移している。PAF の OI の一つであり、ドナーが最も重視している開発指標でもある所得貧困率は、2001 年以降大きな改善はない。次に、政府支出によって影響が出やすい開発指標に関して、失業率は、2001 年から 2006 年までに、12.9%から 11.7%に改善、幹線道路・地方道路のうち良い状態であると評価される道路の割合は、2002 年から (2006 年を除いては) 徐々に増加して

16) Gould and Ojanen(2003)、Wang (2005)、Hyden (2005)、Lawson and Rakner (2005)

おり、最新の入手可能なデータ（2009年）によると 95.9%の道路が良い状態と判断されている（下グラフ参照）。



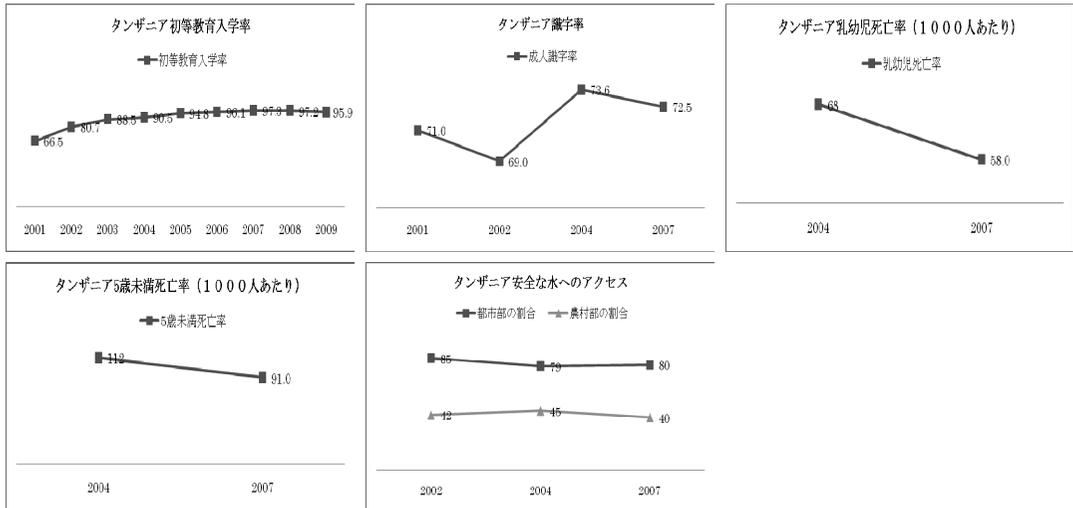
- 社会開発に関する開発指標の推移

社会開発は一定の成果がみられる。Millennium Development Goals (MDGs) 中間報告¹⁷⁾によると、タンザニアはMDGsのゴールのうち2つである初等教育入学率と乳幼児死亡率、5歳未満の死亡率を達成すると予想されている。これらの成果指標の上昇は、一般財政支援の開始時期および2004/05年度から数年間でその支援額が約倍増した時期と重なっていること、また政府が教育・保健セクターに重点的に予算配分を行ったことを考えると、政府支出により変化が出やすいこれら教育・保健セクターにおける成果には一般財政支援が貢献したといえる。一方、妊産婦死亡率は、あまり向上していないと報告されているが、妊産婦死亡率のデータは、1990年と2004年のデータを比較した評価であり一般財政支援の開発インパクトを評価する上で適切とは言えないためここでは言及しない。また、貧困と人間開発報告書2009 (Poverty and Human Development Report 2009: PHDR2009¹⁸⁾)によると、識字率や安全な水へのアクセスといった指標でほとんど進展が見られていない。識

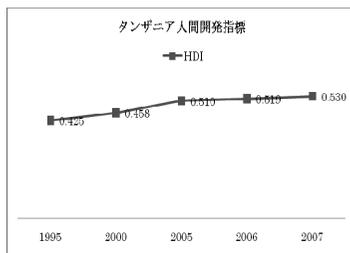
17) The United Republic of Tanzania (2008)

18) The United Republic of Tanzania (2009c)

字率に関しては、初等教育入学率が上がっている一方で卒業率は 62.5%（2008 年）であること、水へのアクセスに関しては、水道管拡張の失敗や高い人口増加率を成果が上がらなかった原因としている（下グラフ参照）。



また、国連人間開発報告書 2009 年¹⁹⁾によると、経済、保健、教育等の多面的な指標によって開発を測る人間開発指標では、タンザニアは 2000 年から 2007 年の間平均年 2.09%の成長をしている（下グラフ参照）。これは、世界で第 5 位の成長率である。一方、人間開発指標を元に算出した人間貧困指標のレベルと所得貧困のレベルの差をその差が大きい順で並べるとタンザニアは世界第 2 位となっており、所得貧困レベルは依然高く、保健、教育分野での開発が人間開発指標を上げたことが示されている。



19) UNDP(2009)

3. まとめ：一般財政支援の評価

以上の4つの評価基準による検証より、一般財政支援に関する評価は、以下にまとめられる。

- ① 現在ドナーが利用している一般財政支援の評価基準である PAF において、2006年と比べ全指標でその達成率が下がっている。中でもドナーが最重視する TPA は2007年以降50%近い低い達成率となっている。
- ② 一般財政支援の PFM で示された目的において、財政面においては、一般財政支援が政府開発予算の増額に貢献している、特に各省庁、地方自治体レベルの開発予算執行額でみると一般財政支援の同レベルの開発支出への貢献は非常に大きい。一方、ガバナンス強化面に関しては、目的を達成するためのシステム・制度は多数導入されたが、各省庁、地方自治体の能力不足を含む実施面での問題に直面している。
- ③ 援助の歴史的背景から期待された成果において、援助の予測性に関しては少し後退した。一方、成果達成に向けた制度・システムの導入を実施したという点で他の成果に関しては進展が見られるが、実施面での問題に直面している。
- ④ 開発インパクトにおいて、成長と貧困削減に関する指標のうち経済成長率、失業率、道路等に関する開発指標、社会開発に関する指標のうち初等教育入学率と乳幼児死亡率、5歳未満の死亡率に関しては改善が見られる。そのうち、政府開発支出が指標の変化に結びやすい失業率、道路、初等教育入学率、乳幼児死亡率、5歳未満の死亡率の改善に関しては、各省庁、地方自治体の開発予算における一般財政支援の割合からその貢献は大きいと言える。一方、成長と貧困削減に関する指標のうち所得貧困率、社会開発に関する指標のうち識字率、安全な水へのアクセスといった指標に関してはあまり進展が見られない。また、国連人間開発指標では、世界でも上位の開発を遂げている。一方、その開発は、保健、教育分野に寄与するところが多い。

以上の検証から、筆者は現時点での一般財政支援の評価を次のように結論する。つまり、一般財政支援は、現在ドナーが評価に用いている PAF ではその評価は低いものの、その中期的有効性及び開発インパクトの観点から評価するとある程度の成果が確認できる。まず有効性に関しては、タンザニア政府の開発予算に対する財政面での貢献は非常に大きい。また、広域なガバナンス強化のための制度、システムが多数導入されたことは、一般財政支援の成果といえる。但し、それら制度、システムの実施面は課題を抱えており今後引き続き取り組む必要がある。開発インパクトの観点からは、貧困率の改善には大きな成果は見られないものの、開発支出の増加が指標の変化に結びつきやすい開発指標に関しては、成果を確認できる。これらの評価から、広域なガバナンス強化へのタンザニア政府による取り組みを途切れさせないためにも、また開発予算への財政面での貢献及びそれにつながる開発指標における成果を途切れさせないためにも、今後も中期的に一般財政支援を続けていくべきである。

筆者の評価は各ドナーの評価における重点項目が異なるため一般化はできないが、検証結果のような一般財政支援の現状を “Glass is half empty” と判断するか “Glass is half full” と判断するかによって評価が異なってしかるべきであり、現在の一般財政支援をめぐるネガティブな流れ、つまり同支援からの撤退や減額が増え始めている状況を見直す必要があると筆者は考える。一般財政支援離れを引き起こしているドナーの同支援に対する“低い”評価の原因は何だろうか。筆者の考える原因を以下に挙げたい。

- ① 評価基準としての PAF の独占的影響力と PFM で示された成果や歴史的背景を踏まえた一般財政支援の中期的な成果という視点の欠如：一般財政支援の評価が PAF という単年度の評価、特に TPA の評価のみに特化してしまい、タンザニアにおける援助の歴史的背景を踏まえたガバナンス強化や援助効果といった PFM にも示された一般財政支援の導入目的に対する中期的な成果を評価していない。

- ② 経済指標への評価の偏り：PAF の OI の一部でもある開発インパクトにおいては、所得貧困率という経済指標のみに評価が集中しがちであり、一般財政支援による開発支出の増額が貢献するところの大きい、所得貧困率以外の成長と貧困削減における成果（失業率、道路等）や社会開発（教育、保健）における成果を見逃している。
- ③ ドナー側の政治的な理由：特定ドナー(オランダ)においては、同国の一企業のビジネスの問題をビジネス環境の問題とし、ビジネス環境の改善は進んでいない、つまり一般財政支援の成果はないとの評価をしており、特に 2009/10 年度以降のタンザニア政府のビジネス環境改善の活動を認めていない。

また、①の PAF の影響力に関しては、以下のように評価基準やその実施プロセスに問題があるとも考えられ、PAF を通して一般財政支援の評価をすること自体誤りとも言える。

- ④ タンザニア政府のオーナーシップの欠如：PAF の設定において、タンザニアの行政・政治・社会的要素を考慮しない設定をしている²⁰⁾。また、一般財政支援にまつわる政策意思決定過程においてタンザニア政府の政策対話構造を尊重しない方法で意志決定を図るドナーもいる。タンザニア政府の実務レベルでは PAF はドナーが設定したもので、政府の所有物ではないと発言するものもいる。また、PAF は、タンザニア政府の行動を促進させる要因とはならず、国内の政治的圧力のみが政府の行動を促進させるとの報告²¹⁾が出ているなど、PAF の設定においては、タンザニア国内の政治・社会的要素を考慮し、タンザニア政府のオーナーシップを尊重する必要がある。

上記の①から④が原因で、ドナーによる一般財政支援の評価は“低く”なり、そ

20) 例えば、本来政策の承認は内閣でなされるべきところを、議会の承認を TAP のコンディショナリティとする等が例として挙げられる。

21) Lawson, A *et al* (2005)

の結果として支援額の減額や撤退が起こっており、これらはタンザニアにおける一般財政支援を終わらせる原因となりかねない。筆者はこの方向に進むことは、タンザニアの開発・貧困削減にネガティブな影響をもたらしかねないと考えており、次のように一般財政支援の評価方法を変え、より多角的に一般財政支援を評価する必要があると考える。まず、単年度の評価は政府のオーナーシップを尊重した 3.(1)PAF で行う、次にその有効性に関する複数年評価を 3.(2)(3)の一般財政支援の目的である広域なガバナンス強化および援助効果に関する指標で行う、そして 3.(4) 開発インパクトに関しては一般財政支援のみの成果とはなり得ないが、開発予算執行額における一般財政支援の割合が非常に高い現状では、特に政府支出が変化に結びやすい指標に関して、成長と貧困削減のために予算が執行されているかを測る評価の材料として活用する。このようなバランスのとれた評価を単年、複数年単位で行うことが一般財政支援の正確な成果、失敗を確認し、本来達成される可能性のある成果を失わないためにも必要と筆者は考える。

おわりに

本論では、昨今タンザニアのドナーの間で、撤退、減額が見え始めている一般財政支援を 4 つの評価基準を用いて検証した。検証結果より、タンザニア政府の広域なガバナンス強化は道半ばであること、また一般財政支援が開発予算に大きく貢献していることを考慮し、今後も中期的に一般財政支援を続けていくべきと結論した。そして、現在の一般財政支援の評価の“低さ”は、評価指標の PAF 特に TPA への偏り、経済指標への偏り、またドナー国の政治的背景が原因となっていることを指摘し、援助の歴史的背景から見た中期的成果、開発予算への貢献といった有効性及び経済指標以外の開発インパクトといった視点を評価に加えることが必要であり、また現在の評価の中心である PAF に関しても、その実施プロセス自体に問題があり、今後はタンザニア政府のオーナーシップを尊重した PAF の作成に努めることが必要である、と一般財政支援の評価方法に対する提言を行った。

一方、一般財政支援で期待するところのガバナンス強化に関しては、多くの制度・システムが導入されている為、今後は実施主体であるタンザニア政府・地方自治体はその制度・システムの活用に努める必要があり、同制度・システムの活用に関していつまでをターゲットとするかを決める必要があると考える。ターゲットに関しては、今後政府との協議を持ち合意するべきと考えるが、現在一般財政支援が大きな割合を占める開発予算における一般財政支援への依存度を減らしていくことが、一般財政支援の拠出をやめることで生じる可能性のある開発予算へのネガティブな影響を減らすために必要である。

上のようなタンザニア政府の取り組みに対し、ドナーは、一般財政支援を通じて政策レベルでその取り組みを後押しすることに加え、現在ガバナンス強化の実施面の課題に直面しているタンザニア政府の能力強化を目的とした技術協力に、より一層力を入れていくことが重要と考える。

一般財政支援は、被援助国の広域なガバナンス強化を通じた“国内行政革命“により、持続的な開発を可能とする国家作りが目的であり、それは一般財政支援がなくなった後も被援助国国内に残るものである。10年、20年先に、一般財政支援が残っていた制度・システムを能力のあるタンザニア政府職員が使いこなし、タンザニアが自信を持って国家という船の舵を切り国家の開発に取り組んでいることを期待したい。

(筆者は前在タンザニア日本国大使館専門調査員)

【参考文献】

英文文献

Discoll, R *et al* (2005) “Progress review and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support. A survey of current thinking and practice” Overseas Development Institute’s report submitted to the Japan International Cooperation Agency, May 2005

- Gould, J and Ojanen, J (2003) “Merging in the Circle’ The Politics of Tanzania’s Poverty Reduction Strategy”, Institute of Development Studies, University of Helsinki Policy Papers 2/2003
- Hyden, G (2005) “Why do things happen the way they do? A power analysis of Tanzania”, Undated
- Lawson, A and Rakner, L (2005) “Understanding Patterns of Accountability in Tanzania Final Synthesis Report”, Oxford Policy Management, Chr. Michelsen Institute and Research on Poverty Alleviation, August 2005
- Lawson, A *et al* (2005) “Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania”, Overseas Development Institute, London and Daima Associates, Dar es Salaam, July 2005
- Liviga, A (2010) “Effectiveness of Decentralization by Devolution: Financial Resources versus Absorption Capacity”, Draft Report, February 2010
- OECD (2008) “2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010”
- PER Macro Group (2009) “Tanzania Public Expenditure Review Rapid Budget Analysis FY09/10 Synoptic Note” November 2009
- The United Republic of Tanzania (2010) “National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRPII)”, Draft, March 8, 2010
- The United Republic of Tanzania (2009a) Household Budget Survey 2007, Ministry of Finance and Economic Affairs and National Bureau of Statistics Tanzania, January 2009
- The United Republic of Tanzania (2009b) “The Annual National Policy Dialogues Report 2009”, Ministry of Finance and Economic Affairs, Conducted at the Bank of Tanzania Conference Hall on 19th – 25th November 2009
- The United Republic of Tanzania (2009c) Poverty and Human Development

Report 2009, December 2009

The United Republic of Tanzania (2008) Mid-term Millennium Development Goals Report: 2000-2008 December 30, 2008

The United Republic of Tanzania (2007) “Technical Note on General Budget Support (GBS) for Implementation of MKUKUTA”, June 2007

The United Republic of Tanzania (2006) “Partnership Framework Memorandum Governing General Budget Support (GBS) for Implementation of MKUKUTA”, January 2006

The United Republic of Tanzania (2005) Medium Term Strategic Planning and Budgeting Manual Working Documents, November 10, 2005

UNDP (2009) Human Development Report 2009

Van Diesen, A *et al* (2010) “Assessment of the MKUKUTA and MKUZA Monitoring and Evaluation Systems”, Final Draft Report, February, 2010-07-19

Wang, V (2005) “The Accountability Function of Parliament in New Democracies: Tanzanian Perspectives”, WP 2005:2 Chr. Michelsen Institute

和文文献

外務省 (2006) 『平成 17 年度外務省第三者評価 一般財政支援 (タンザニア PRBS・ベトナム PRBS) のレビュー報告書』 平成 18 年 3 月

鈴木裕子 (2009) 『援助協調、援助効率向上の理想と現実 タンザニアにおける援助協調と今後の課題』、国連フォーラム私の提言 (<http://www.unforum.org/teigen/22.html>)

【参考プレゼンテーション】

African Development Bank's presentation at CG meeting on October 6, 2009