

### 3章 対タンザニア援助

### 3. 対タンザニア援助

2.1 で開発計画や財政の側から援助もみたが、ここでは援助側のデ・タと政策を対象とした分析を行なう。

#### 3.1 対タンザニア援助を取り巻く環境の変化と現状

##### (1)援助の動向

全途上国の政府開発援助受取純額は実質ベースでみて、1995年から1999年にかけて微増である。日本の援助もこの間微増であり、全DACメンバーの援助総額に占める比率は、1995年の21.2%、1998年に21.6%である。

サハラ以南アフリカに対する援助受取純額は、同じ期間において実質で15.8%減少した。全途上国地域に占める同地域の比率は、1995年の31.3%から1998年の26.1%に減少した。ドナー側の援助額が減少していない中で、アフリカの比重が低くなっているのがわかる。

タンザニアはアフリカの最大の援助受益国である。援助の実質額でみると、1987～88年において、最も多い政府開発援助額（純額）を受け取っている。1997年の輸入価格で実質化して、1987～88年の平均受取額が12.26億万USドルであり、1997年に9.44億USドル、98年に10.19億USドルである。1997年と1998年も、モザンビークに続く被援助国である。

1987～88年と1997～98年の二国間援助について、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーにとってタンザニアは、第1位もしくは2位の援助供与先である。また、フィンランド、イギリス、オランダにとって、第3位の援助供与先である。

タンザニアから見た主要な援助国としては、日本の他では、スカンジナビア諸国、イギリス、オランダである。

##### (2)援助政策の全般的推移

世界的な援助政策の推移としては、最も重要なものは、IMF・世銀主導の構造調整計画の導入である。1980年前後のイギリスのサッチャー政権とアメリカのレーガン政権の登場を背景に市場経済の導入が重要な経済思想となり、その具体化としての構造調整計画が世界で最初に導入されたのがケニアである。その後、多くのアフリカ諸国が1980年代末から1990年代初めにかけて同計画を実施することになる。この期間に、社会主義政策を強く標榜していたモザンビーク、ザンビア、そしてタンザニアが相次いでIMF・世銀の軍門に下ることになる。

1990年代においては、1991年12月のソ連邦崩壊を契機に、市場経済が世界全体の支配的な思想となり、途上国において構造調整計画が確固となる地位を占めると共に、援助側でも国内経済改革をバックに援助政策に反映されることとなった。

1980年代初頭の構造調整のプログラムにおいて、世銀 IMF は、経済政策の内容としての市場経済に加えて、カントリー・アプロ - チと援助協調の枠組みを勧告していた。カントリー・アプロ - チは、マクロ、セクター、プロジェクト（ミクロ）間の政策の整合性を意味するが、近年のセクター・ワイド・プログラムはその枠組みの具現化である。例えば、世銀の1994年のSIPペーパーの発表とその後の融資、そしてスカンジナビア諸国、オランダ、EUなどのガイドライン発表などが指摘できる。また、重点部門としては、直接生産部門は極力民間に委ね、経済インフラの開発・整備にも民間を導入することになり、結局援助の対象分野は社会サービス部門が中心となった。

一方、「1980年代は失われた10年」と言われたラテンアメリカは1990年代に入って経済が回復したが、同じような評価を得たアフリカは対外債務問題を解決できていない。結局、構造調整計画は中進国では成功したが、低所得国ではインフラの不備など経済基盤の脆弱さを原因として失敗に終わったと言える。こうした結果から、一連の債務削減取り決め（ナポリ、リヨン、ケルンの各サミット後の措置とHIPC）を実施せざるをえず、また経済低迷への対処として貧困層の問題がクローズアップされて1990年代後半の貧困削減重視（1996年のDAC新開発戦略とPRSP策定）につながったと言える。

### (3)援助機関毎の政策の推移

主要な援助国・機関の1990年代の政策は、上述の構造調整計画の進行を背景に貧困削減重視となった。また、援助の効率化のために、援助協調が進められることになる。そして、援助実施体制の強化のために、関連組織の合理化と分権化が図られることになった。具体的には、世銀の地域局を柱とする機構改革と現地事務所の権限強化、包括的開発フレームワーク（Common Development Framework: CDF）の採用がまず挙げられる。

次に、主要先進工業国の中で、英国の労働党政権（1997年樹立）は、DAC新開発戦略をその援助戦略の柱とし、また「国旗を超えて援助を行なう」といった援助協調の強化を打ち出し、スカンジナビア諸国を中心に追隨の動きが出てきている。

デンマークは、1994年と1997年に援助戦略を見直し、被援助国とのパートナーシップを強調した。また、プロジェクト援助からプログラム援助へ移行して、支援分野も絞り込むようになった。スウェーデンの国会は1996年に援助政策について従来からの貧困重視に新たな目標（環境やジェンダー支援）を加えたが、同時に現地事務所の権限の強化を打ち出した。この権限委譲は、イギリスやデンマークも採用している。

同時に、援助対象国の数の削減も行なわれた。例えば、デンマークは、1994年の戦略策定時に、1995年当時には60あった援助対象国を20に減少することを打ち出した。また、オランダは、1998年末から、援助対象国を78カ国から19カ国に絞り込む検討を始めた。ただし、援助側全体で見ると、サハラ以南アフリカは依然主要な援助対象地域となっている。

### 3.2 対タンザニア援助の動向と現状

表 3.1 をみると、タンザニアへの援助額は、二国間、多国間とも増加していない。日本は 1990 年代の中頃からトップドナーとなっている。

表3.1 タンザニアへの援助額

	(US百万ドル)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
2国間ODA (コミットメント・ベース) 全DAC諸国による	846.9	1026.3	815.9	855.0	551.8	512.4	557.4	731.9			
日本のODA (コミットメント・ベース)	62.1	62.1	78.5	90.3	93.8	132.8	119.4	108.8			
日本のシェア (%)	7.3	6.1	9.6	10.6	17.0	25.9	21.4	14.9			
日本の順位	7	7	6	3	2	1	1	2			
World Bank コミットメント・ベース 調整業務	513.6	136.1	250.8	340.7	194.7	12.5	115.9	196.4	45.3	41.5	
	210.3	16.1	211.3	11.3	0.0	0.0	0.0	128.9	2.6	1.5	
DAC諸国からのネットのODA受取金額	1147	1084	1344	953	965	877	877	944	998		
日本からのネットODA受取金額	40.7	51.9	73.2	88.8	104.8	124.3	105.7	55.4	83.4		
日本のシェア (%)	3.5	4.8	5.4	9.3	10.9	14.2	12.1	5.9	8.4		

出所: World Bank (Operations Evaluation Dept.), Tanzania: Country Assistance Evaluation, 2000, pp.51-52.  
OECD (DAC), Development Cooperation Report, 複数。  
Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA, 複数。

#### (2) 主要援助機関のセクター別配分の推移

表3.2.a と表3.2.bで主要援助国のセクター別配分をみると、日本の援助は、1992～95年、1996～97年ともに交通/通信、農業、エネルギー、水供給、保健と多セクターにわたっている。これに対して、複数の他援助国が、1992～95年時点から、あるいは1996～97年になってからセクターを絞り込んだ援助をしていること分かる。

表3.2.a 主要援助国のセクター別コミットメント 1992～97年

	日本		イギリス		ドイツ		オランダ		デンマーク		ノルウェー		スウェーデン		フィンランド		スカンジナビア諸国	
	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%										
教育	14.2	4.4	11.8	5.9	36.3	13.7	4.8	1.5	46.2	13.7	38.9	14.8	5.1	3.6	1.2	2.1	91.4	11.4
保健	45.5	14.1	13.8	6.8	28.3	10.7	8.9	2.7	94.7	28.1	8.3	3.2	3.4	2.4	0.4	0.7	106.8	13.4
水供給と衛生	25.9	8.0	2.4	1.2	34.1	12.9	29.5	9.0	12.2	3.6	-	-	26.0	18.2	4.1	7.3	42.3	5.3
エネルギー	32.3	10.0	1.3	0.6	38.5	14.5	14.3	4.3	42.4	12.6	103.9	39.6	71.6	50.2	7.0	12.4	224.9	28.2
交通とコミュニケーション	97.7	30.3	27.9	13.8	32.5	12.3	17.2	5.2	80.8	24.0	28.1	10.7	32.0	22.5	3.5	6.2	144.4	18.1
農林漁業	89.3	27.7	70.6	35.0	38.1	14.4	47.9	14.5	51.6	15.3	28.8	11.0	2.0	1.4	11.5	20.4	93.9	11.8
工業、鉱業と建設	7.9	2.4	6.2	3.1	4.9	1.9	36.9	11.2	-	-	15.2	5.8	0.2	0.1	0.0	0.0	15.4	1.9
貿易と観光	2.3	0.7	53.8	26.7	1.9	0.7	47.3	14.4	1.0	0.3	19.0	7.2	1.4	1.0	-	-	21.4	2.7
複数セクター	7.6	2.4	13.9	6.9	50.1	18.9	122.5	37.2	8.4	2.5	20.1	7.7	0.8	0.6	28.7	50.9	58.0	7.3
合計	322.7		201.7		264.7		329.3		337.3		262.3		142.5		56.4		798.5	

出所: World Bank (Operations Evaluation Dept.), Tanzania: Country Assistance Evaluation, 2000, p.51, JICA CPE Study Team.

表3.2.b 主要援助国のセクター別コミットメント 1996～97年

(金額=US百万ドル)

	日本		イギリス		ドイツ		オランダ		デンマーク		ノルウェー		スウェーデン		フィンランド		スκανジナビア諸国	
	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%	合計	%
教育	5.6	3.8	3.3	4.8	8.3	10.0	0.8	0.7	9.1	5.2	20.1	29.3	0.0	-	0.2	3.8	29.4	7.1
保健	14.7	9.9	0.9	1.3	12.7	15.3	2.3	1.9	50.0	28.7	1.8	2.6	0.0	-	0.3	5.8	83.4	20.1
水供給と衛生	18.8	12.6	1.3	1.9	17.7	21.3	0.3	0.2	6.6	3.8	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	10.4	2.5
エネルギー	22.6	15.1	0.3	0.4	16.2	19.5	2.2	1.8	0.0	0.0	13.5	19.7	0.0	-	1.9	36.5	35.1	8.5
交通とコミュニケーション	43.6	29.2	0.0	0.0	3.8	4.6	1.8	1.5	70.9	40.6	11.3	16.4	0.0	-	0.0	0.0	139.3	33.6
農林漁業	36.4	24.4	9.7	14.1	10.1	12.2	4.3	3.6	34.7	19.9	7.4	10.8	0.0	-	0.9	17.3	73.7	17.8
工業、鉱業と建設	2.6	1.7	4.4	6.4	2.7	3.3	13.4	11.1	0.0	0.0	7.9	11.5	0.0	-	0.0	0.0	19.4	4.7
貿易と観光	1.3	0.9	39.6	57.6	0.0	0.0	16.2	13.4	0.0	0.0	4.2	6.1	0.0	-	0.0	0.0	10.3	2.5
複数セクター	3.6	2.4	9.2	13.4	11.5	13.9	79.2	65.7	3.2	1.8	2.5	3.6	0.0	-	1.9	36.5	13.1	3.2
合計	149.2		68.7		83.0		120.5		174.5		68.7		0.0	-	5.2		413.9	

出所: World Bank (Operations Evaluation Dept.), Tanzania: Country Assistance Evaluation, 2000, p.51, JICA CPE Study Team.

例えば、イギリスの援助は、1992～97年、1996～97年ともに農業、流通/観光という経済セクターへの配分割合が大きく（第1位、2位）これら2セクターへの配分割合合計は61.7%である。1996～97年になると順位が逆転するものの、配分割合合計は全体の71.7%に上る。なお、2000年8月に実施された本評価調査の第一次調査では、重点分野<sup>1</sup>としては経済管理（財政支援）教育、保健医療、生産的機会、市民参加が表明された<sup>2</sup>。

デンマークの援助は、1992～97年においては保健セクターへの配分がもっとも大きく、次いで交通/通信、農業セクターへの配分が大きい。これら3セクターへの配分割合合計は67.4%であった。1996～97年になると、交通/通信、保健、農業の順となり、配分割合合計は上位2セクターのみで60.5%、3セクターでは89.2%に上り、絞り込みが進んだことが分かる。なお、2000年8月に実施された本評価調査の第一次調査では、重点分野としては保健医療、農業、インフラ（道路）統治（法改革）が表明された。

スウェーデンの援助は、1992～95年においてはエネルギーと交通/通信セクターへの配分割合が高く、2セクターのみの配分割合合計で全体の72.7%に上っている。しかし、1996年時点では、重点分野としては民主化の継続、経済自由化、組織制度づくり、農村開発が表明され、近年は経済分野から社会分野への援助の集中をはかるために世銀を通じた協力の切り替えを行っていることも表明された<sup>3</sup>。

ノルウェーの援助では、1992～95年、1996～97年ともに絞り込まれているとは言い難い。1992～97年における上位3セクターはエネルギー、教育、交通/通信セクターであり、配分割合合計は65.1%である。1996～97年になると、教育、エネルギー、交通/通信セクターの順となったが、配分合計は全体の65.4%である。本評価調査の第一次調査の結果からは、1999年に同国が実施した国別事業評価を受けて、同国は援助対象セクター絞り込んだことが明らかになっている<sup>4</sup>。本評価調査の第一次調査の時点では、重点分野としては保健医療、環境、インフラ（道路）、エネルギー

<sup>1</sup> 国際協力事業団企画・評価部「タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書」、2000年11月、PP.27～30からは、重点分野は必ずしもセクターを意味せず、あくまでも個別ドナーが捉える重点とする分野と理解される。

<sup>2</sup> 同上、P.28。

<sup>3</sup> 同上、P.28。

<sup>4</sup> 国際協力事業団企画・評価部「タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書」、2000年11月、P.29。

一、地方政府改革、多国籍政府救済基金が表明された<sup>5</sup>。

フィンランドとオランダの援助では、「複数セクターを対象とする形態の援助」（表3.2.aと表3.2.bの「Multisector」）が第1位の配分先となっている。フィンランドの場合、第1位への配分割合と第2位のセクター（1992～97年においては農業セクター、1996～97年においてはエネルギーセクター）への配分割合を合計すると、1992～97年、1996～97年ともに、全体の70%以上となっている。本評価調査の第一次調査の時点では、教育、林業、地方政府改革・民主主義（選挙）、貧困削減・多国籍政府救済基金が重点分野として表明され、リンディ、ムトワラ両州が重点地域として位置づけられていた（両州には全援助実施金額の25%を占める県プログラムが両州にある）<sup>6</sup>。

オランダの場合、1992～97年においては第1から3位までのセクター（1位は「複数セクターを対象とする形態の援助」、2位は農業セクター、3位は流通/観光セクター）を合計すると全体の66.1%であるが、1996～97年においては、第1と2位（2、3位が逆転し、2位は流通/観光セクターとなった）のセクターへの配分割合の合計のみで全体の79.1%となり、絞り込みが進んだ。本評価調査の第一次調査の結果から、同国が1994年の国別事業評価報告書を受けて援助対象セクターを4セクターに集中することを決定したことが明らかになっている<sup>7</sup>。また、本評価調査の第一次調査時点で、重点分野は保健医療、教育、給水、観光天然資源と表明された<sup>8</sup>。

1991～99年の世銀援助の重点セクターは農業、運輸、エネルギー、金融である。なお、本評価調査の第一次調査時点（2000年8月）では、重点は教育、保健医療、給水、農村道路、農業（調査）と表明された。世銀からは、1990年代の前半には農業、金融を中心として調整融資が供与されたが、1994年～96年にかけて調整融資は中断された。これは、1990年代の前半に公的部門改革の遅れからタンザニアとの関係が悪化したためである。さらに、1995～96年には国際収支支援融資が中断される事態が生じた。1993～95年には、IMFの拡大構造調整融資もゼロとなった。

タンザニアにおいては、Sector Programは世銀の主導でない。他ドナーがセクターの計画策定に積極的である。

---

<sup>5</sup> 同上、P.29。

<sup>6</sup> 同上、P.29。

<sup>7</sup> 同上、P.28。

<sup>8</sup> 同上、P.28。

#### (4) 援助形態別の動向

表 3.3.a と表 3.3.b で援助形態別の動向をみると、まず技術協力の比重が減っていることがわかる。投資支出は、1990 年代前半に比べて比重が高くなっている。その多くは、世銀と日本によるものと考えられる（3.3「1990 年代の日本の対タンザニア援助実績」参照）。

表3.3.a タンザニアに対する形態別援助（金額）

	(US百万ドル)									
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
技術協力	238.8	311.2	384.5	385.9	219.7	244.9	191.9	248.3	219.0	
独立型	195.0	238.4	302.3	362.0	162.5	215.3	96.2	217.5	139.7	
投資関連	43.8	72.8	82.2	23.9	57.2	29.6	95.7	30.8	79.3	
投資案件支援	402.7	415.7	416.6	290.1	437.8	373.4	539.7	437.6	450.2	
プログラム/財政（国際収支支援）	214.1	275.2	279.5	223.9	138.7	69.2	110.8	233.7	157.2	
食糧援助	42.1	4.9	12.0	2.4	7.8	5.3	5.5	1.8	6.6	
緊急援助	7.5	12.0	20.0	3.2	84.4	121.4	58.5	54.7	78.5	
分類不能	51.0	40.8								
合計	956.2	1059.8	1112.6	905.5	888.4	814.2	906.4	976.1	911.5	

出所: UNDP (Tanzania Office), Development Cooperation Report, 複数。

表3.3.b タンザニアに対する形態別援助（割合）

	(合計に対する%)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-95	1996-98
技術協力	25.0	29.4	34.6	42.6	24.7	30.1	21.2	25.4	24.0	32.3	23.5
独立型	20.4	22.5	27.2	40.0	18.3	26.4	10.6	22.3	15.3	26.9	16.1
投資関連	4.6	6.9	7.4	2.6	6.4	3.6	10.6	3.2	8.7	5.4	7.5
投資案件支援	42.1	39.2	37.4	32.0	49.3	45.9	59.5	44.8	49.4	40.8	51.3
プログラム/財政（国際収支支援）	22.4	26.0	25.1	24.7	15.6	8.5	12.2	23.9	17.2	20.0	17.8
食糧援助	4.4	0.5	1.1	0.3	0.9	0.7	0.6	0.2	0.7	0.7	0.5
緊急援助	0.8	1.1	1.8	0.4	9.5	14.9	6.5	5.6	8.6	5.5	6.9
分類不能	5.3	3.8									0.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: UNDP (Tanzania Office), Development Cooperation Report, 複数。

#### (5) 援助方式の変化と変化をめぐる援助機関の動向

タンザニアでは、過去の援助が十分に効果を上げ得なかったこと及びタンザニア政府の能力の有限性を見直しから、援助方式に大きな変化が生じている。この変化のきっかけとなったのが、ヘレイナー・レポートや策定中のTASである<sup>9</sup>。援助機関の援助方式は、タンザニア政府が財政的に掌握しにくい技術協力やプロジェクト方式から、バスケット・ファンドや政府財政への直接的支援へ移行しており、内容面では政府の優先課題であるセクター・プログラムへの支援の重要性が高まっている<sup>10</sup>。この背景には、以下の基本的な考え方がある。各援助機関が独自に（バラバラに）支援を行っている、それに対応するタンザニア政府は自らの限られた資源（財政、人材）の有効活用ができなくなり、結果的に援助効果が十分上がらない。この状況を改善するためには、援助機関

<sup>9</sup> 国際協力事業団企画・評価部「タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書」、2000年11月、P.14。

<sup>10</sup> 同上、P.14。

の協調（援助目的の共有化、援助手続の共通化）の推進を通じて、タンザニア政府の限られた資源の最大限の有効活用をめざすべきである。

以下では、援助方式の変化及びそれらに対する援助機関の重要動向について説明する。なお、本評価調査の第一次調査ではこれらの点について詳細な調査を実施しているため、ここではその調査結果を中心とした簡単な記述に留める。詳細については、第一次調査報告書を参照されたい。

- 1) プロジェクト方式からプログラム方式（セクター・プログラム含む）への移行
- 2) バスケット・ファンドへの参加
- 3) 財政支援への参加
- 4) 技術協力の見直し
- 5) 県支援

#### 1) プロジェクト方式からプログラム方式（セクター・プログラム含む）への移行

この変化を推進しているのは、「プロジェクトへの支援ではなく、政府の政策及びプログラムへの支援をすべきである」という主張である。この主張の背景には、a. 限られた資源を優先分野／課題へ投入すべき、b. プログラム方式の方が、政府が財政を十分に把握できる、という二つの理由が存在している。また、この主張の立場からは、政府の優先課題以外に政府の財政を通さずしてプロジェクトによる支援を行うことは無駄な労力と財源を使うと理解され、評価が低いものとなる。

#### 2) バスケット・ファンドへの参加

セクター・プログラムにおいて、バスケット・ファンドへの参加は「政府の財政を通る」ことを重要視していることを意味し、援助機関の手続きの共通化による合理化をはかる試みでもある。しかし、援助機関によっては、本国の法律等の制約やタンザニア政府の財政管理能力、納税者へのアカウントビリティの不十分さからバスケット・ファンドには参加しない援助機関もある。

#### 3) 財政支援への参加

援助機関の財政支援への参加も「政府の財政を通る」ことを重要視したことの現われであるが、バスケット・ファンドの運営に問題を認めて財政支援に移行する援助機関もあった。

財政支援への参加においては、金使途が不明となる（イギリス）ことやタンザニア政府の財政管理を強化するための手段を講じなければならなくなった（EU）等の事態がこれまでに生じたものの、援助機関は政策面への影響力が拡大できたこと等を財政支援への参加のメリットとして認識

---

<sup>11</sup> 国際協力事業団企画・評価部「タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書」、2000年11月、PP.12～24。

<sup>12</sup> 同上P.15。

<sup>13</sup> 同上、P.16。

<sup>14</sup> 同上P.17。

している<sup>15</sup>。

#### 4) 技術協力の見直し

タンザニア政府の技術協力に対する批判は、外国人専門家に対する批判を中心として大きい。例えば、長期にわたる技術協力の実施にも拘わらず技術が移転されない理由は専門家が契約を更新したいがためであるという批判がある。また、専門家制度のコストの高さや政府財政を通らない点にも批判がある<sup>16</sup>。これらをヘレイナー報告書が取り上げたため、ノルウェーとオランダは技術協力の見直しを行った<sup>17</sup>。ノルウェーは2000年6月でノルウェー人専門家とボランティアの制度をなくし、技術協力にはノルウェー人を活用しなくなった<sup>18</sup>が、この方向転換は援助機関の中では「例外的」措置であり、他の援助機関は依然として技術協力の活用を行い、専門家の役割の意義を認めている<sup>19</sup>。

#### 5) 県支援<sup>20</sup>

県支援は、援助機関によって「県プログラム」と呼ばれ、総合的なマルチ・セクター支援の形となっているためプロジェクトの範疇には入らない場合が多い。県の財政を通るか否かは援助機関によって異なっている。

援助方式の変化とそれらに関する援助機関の動向を基礎として、各援助機関の援助戦略の配置を図示したものが、図3.1である。

---

<sup>15</sup> 国際協力事業団企画・評価部「タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書」、2000年11月、P.16。

<sup>16</sup> 同上、P.18。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> オランダは技術協力および専門家への予算配分を減少させた、同上。

<sup>19</sup> イギリスによる技術協力への予算配分（全予算の40%）、オランダによる専門家の戦略的な配置等、同上、P.18。

<sup>20</sup> 同上、P.19。

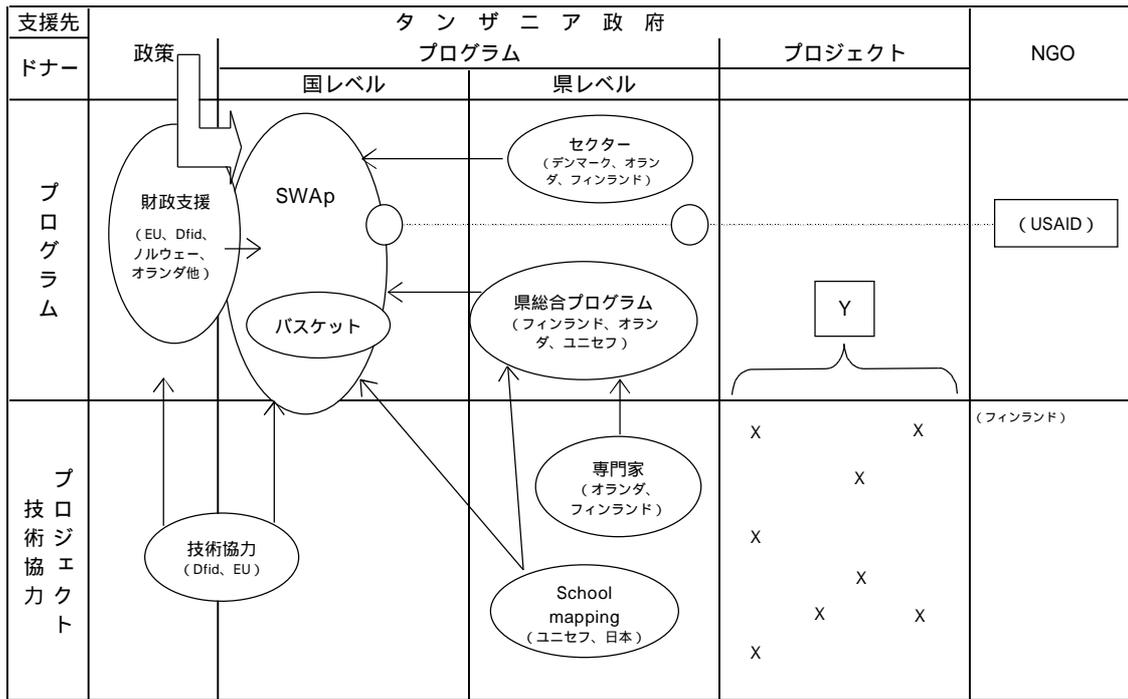


図 3.1 援助機関の対タンザニア援助戦略

### 3.3 1990年代の対タンザニア援助実績

#### (1) 日本の ODA における対タンザニア協力の位置付け

日本のタンザニアを含む対アフリカ協力は、1993年10月の東京アフリカ開発会議(TICAD I)において採択された、(1)自らのイニシアティブに基づく政治・経済改革、(2)民間セクターの活動を通じた経済開発、(3)アフリカ諸国間の地域協力・地域統合、(4)自然災害・人的災害の予防と緊急援助の意義、(5)アジアにおける開発の経験をアフリカ開発に移転及び南南協力の拡大、(6)女性、環境、エイズ、NGOなど幅広い課題解決のための国際協力、の6つを柱としており、さらに1998年の第2回東京アフリカ開発会議(TICAD II)の開催を通じて、アフリカ諸国の開発イニシアティブを引き続き支援することを明確にしている。

タンザニアについては、1996年5月に開催されたDAC上級会合において日本のイニシアティブのもとに採択された「DAC新開発戦略」を重点的に実施していくアフリカ4カ国の一つとして位置づけられていることから、日本はタンザニアをサブサハラ・アフリカにおける援助最重点国として位置付け、援助形態別にはこれまで無償資金協力、技術協力を中心に協力を実施してきている。

分野別には、1990年代初期の日本・タンザニア政府間の年次協議において、援助の重点分野として経済インフラ整備、農業振興、BHN分野(保健・医療)を中心とすることが合意されており、1990年代前期ではこれらの分野への協力が中心となっている。現在の援助重点分野は、1997年2月にタンザニアに派遣された経済協力総合ミッションとタンザニア政府との合意に基づく援助重点分野に依拠しており、農業・零細企業の振興、基礎教育、基礎的保健医療サービス、基礎インフラ整備による生活環境改善、森林保全を重点分野としている。

#### (2) 援助実績

##### a. 無償資金協力

無償資金協力については、1998年度末までに交換公文ベースで累計1,017億2,300万円(816.25百万USドル)の供与(表3.4)を行っており、域内第1位の実績である。1990年から1998年の供与額は576.72百万USドル(表3.4)であり、分野では通信・放送、道路・橋梁整備、電力供給等の基礎インフラ整備、保健・医療分野等の基礎生活分野を中心としており、この両分野については1990年代を通して協力を実施している。また、タンザニアの構造調整努力を支援するため、1987年度以降ノン・プロジェクト無償資金協力(累計165億円)を行っている。

表3.4 タンザニアに対する日本の政府開発援助

(単位：US百万ドル)

年	贈与			借款		合計
	無償資金			支出 総額	支出 純額	
	協力	技術協力	合計			
1990	28.37	15.03	43.40	0.85	-2.72	40.68
1991	42.76	13.74	56.10	0.08	-4.24	51.86
1992	63.33	16.00	79.33	0.32	-6.13	73.20
1993	74.27	25.33	99.60	0.30	-10.77	88.83
1994	79.61	27.06	106.67	0.54	-1.91	104.76
1995	90.21	35.65	125.87	0.99	-1.56	124.30
1996	80.29	29.20	109.49	-	-3.82	105.68
1997	36.83	29.05	65.88	-	-10.51	55.37
1998	81.05	21.81	102.86	-	-19.49	83.37
90/98合計	576.72	212.87	789.20	3.08	-61.15	728.05

出所：外務省、ODA白書、複数。

b. 技術協力

技術協力では、1998年度末までにJICA経費実績ベースで累計408億5,500万円(309.95百万USドル)であり、域内第2位である。

1991年度から1998年度までの技術協力の内訳(表3.5)を見ると、専門家派遣では毎年度30～40名程度の専門家が派遣されているが、分野別に見ると農業、工業、保健医療、運輸交通の派遣実績が多い。

表3.5 タンザニアに対する日本の技術協力

年度	技術協力	研修費	専門家	調査団	青年海外協力隊員	機材供与	プロジェクト方式技術協力	開発調査
	百万円	人	人	人			案件数	
1991	1,831	69	12	53	36	336	3	2
1992	2,267	75	35	103	32	345	4	3
1993	2,566	139	32	93	41	253	1	5
1994	2,619	165	43	82	37	215	3	4
1995	2,779	190	39	90	31	217	3	4
1996	3,120	174	36	120	39	255	3	6
1997	3,477	208	29	98	24	382	3	4
1998	2,192	293	28	43	24	272	3	2

出所：Japan's ODA White Papers, MOFA

青年海外協力隊員の派遣についても、毎年度25～40名前後の人員が派遣されているが、分野

では農業、工業、社会基盤、人的資源分野における派遣実績が多い。

研修員受入れでは、1990年代初めには毎年70名前後を受入れていたが、次第に増加して最近では300名前後に増えている。分野では、農業、工業、保健医療、運輸交通、行政への派遣実績が多い。

1990年代に実施されたプロジェクト方式技術協力では、キリマンジャロ州農業開発II(1986-93)、キリマンジャロ州中小工業開発II(1988-93)、キリマンジャロ村落林業計画I及びII(1991-00)、母子保健(1994-01)、キリマンジャロ農業技術者訓練センター(1994-01)がある。

開発調査では、農業、水資源開発、経済インフラ整備等について実施されており、ダルエスサラーム道路開発計画とダルエスサラーム電力供給拡充計画、ワミ川中流域灌漑農業開発計画では、その後、無償資金協力を繋がっている。

### c. 有償資金協力

1998年度までの日本の有償資金協力は累計403億100万円(177.45百万USドル)で、アフリカ域内では第7位である。有償資金協力については1981年にローアモシ農業開発、キリマンジャロ送配電網計画を実施しているが、タンザニアの経済悪化にともなって、トロント・スキーム、新トロント・スキームの適用による債務削減措置を受けており、債務繰り延べを除き、1982年度以降の円借款の供与は行っていない(表3.4参照)

### (3)日本のセクタープログラムへの関与

タンザニアでは、これまで保健および教育分野におけるセクターワイドアプローチが実施されている。例えば、保健医療分野においては保健省主導により策定されたセクタープログラムの枠内で、コモンバスケット方式がとられ多くのドナー<sup>21</sup>が参加している。日本は保健省が現段階で十分に投入資金を管理する能力を有していないと判断し、またこの場合に投入資金の有効性につき納税者への説明責任を果たせないことを懸念し、これまでコモンバスケットには参加しないスタンスを取り続けてきた。また、同様の理由で直接財政支援型による資金援助も行っていない。

一方、農業/農村開発分野に関しては、日本は、2000年末、農業セクター開発戦略(ASDS)および地方開発戦略(RDS)の策定を積極的に支援していくことを正式に表明した。ASDS策定のためデンマークおよびアイルランドとともに、RDS策定のためデンマークとともに資金援助(条件付き<sup>22</sup>のコモンバスケット型支援)を行ってきた。また、ASDSの策定支援のため、タンザニア農業食糧省内に位置付けられる食糧・農業セクター・ワーキング・グループ(ASWOG)(事務局:FAO、メンバー:農業関連省庁およびドナー)の下、ASDSの策定のためのタスクフォースが結成され、日本はこの中で事務局として機能してきた。2001年中にASDSが策定され、農業セクター開発プログラム(ASDP)の策定が開始される。RDSも2001年度中に策定される予定である。

<sup>21</sup> WB、デンマーク、DFID、GTZ、KfW、オランダ、Irish Aid、Swiss Aid、ノルウェー

農業 / 農村開発分野に対する日本の協力は、今後RDS および ASDS が策定され、さらに農業分野に関しては ASDP が策定されれば、全ドナーがタンザニア政府による共通の枠組みの中で、援助を実施することが可能となり、日本もこの枠内で協力を行なっていくことになる。

アジアを中心とした我が国援助は、これまで日本対協力相手国のみ関係の中で計画が策定され実施されてきた経緯がある。しかしながら、タンザニアでは欧州のドナーが古くから援助を行ってきたため、欧州のドナーが築き上げてきた援助哲学を無視して、すなわちドナーとの協調無しに独自の計画を遂行することは、他のドナーの反発にあうのみならず、他ドナーが支援する既存案件との整合性の欠如から援助の非効率をも招きかねない。このため、日本は、特にタンザニアでは、政府の主導権を尊重することはもとより、関係ドナーを含め情報共有を行いながら計画を策定していくという援助環境を十分に認識した上で、協力を行なう方向に転換しつつある。

---

<sup>22</sup> 一般に、「イヤマーク」と言われており、資金の用途を指定した上で出資することをいう。

## 4章 JICA事業評価

## 4. JICA 事業評価

### 4.1 評価手法

#### (1) 評価項目の選定

本調査に先立ち第一次調査団が、2000年8月下旬～9月下旬にタンザニアに派遣され、他ドナーによる国別事業評価の経験に関する情報収集他を行い、第二次調査団（本調査団）の国別評価調査方法を評価視点も含めて提案した<sup>1</sup>。最終的に本調査の調査方法は、この第一次調査団からの提案と本調査に対する JICA による業務指示書を基本としている。

OECD/DAC の 評価指針は、以下の5つである。

（内容は、財団法人国際開発高等教育機構、『PCM 手法に基づくモニタリング・評価』より抜粋）

- 1) 効率性：実施過程における生産性。『投入』がどれだけ『成果』にどのように転換されたか。
- 2) 目標達成度：『目標の達成度』は、『プロジェクト目標』がどこまで達成されたか、  
(ア)あるいは達成される見込みかを見る。
- 3) 効果（インパクト）：プロジェクトが実施されたことにより生じる直接的、間接的な正負の効果を検討する。計画当初に予想されない効果も含む。
- 4) 妥当性：評価時においてもプロジェクトの計画内容が適切、有効であるか検討する。計画内容には、プロジェクトの成果、目標、組み立て、受益者ニーズ等が含まれる。
- 5) 自立発展性：援助が終了した後も、プロジェクト実施による正の効果が持続されるかどうかを、プロジェクトの自立度を中心に検討する。プロジェクト事業の継続のために実施機関に求められる財政能力、管理運営能力、技術力等について評価する。

この内、本評価調査団は第一次調査団からの提案に従い、妥当性、効率性、自立発展性を評価の視点とした。インパクトは、タンザニアにおける他ドナーのこれまでの評価において、評価がもっとも難しい項目として捉えられていることが第一次調査を通じて判明した。例えば、国別評価を実施したことのあるオランダは、インパクトを評価することの難しさについて、「まず、ドナーとしての寄与が問題となり、援助の結果としての効果であると結論することは難しい。また、評価は自立発展性と関係しているため、一時的な効果があったようでも、持続せず

---

<sup>1</sup> 第一次調査団が行った活動と第二次調査団の評価方法の提案内容詳細については、国際協力事業団企画・評価部『タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書』、2000年11月を参照。

効果が見えなくなった場合、効果がなかったということになる」という指摘を第一次調査団に対して行った<sup>2</sup>。また、単独ドナーでのインプットについてインパクトを測るのは困難、という一般的見解も存在している。以上の理由から、インパクトは、本評価調査の評価視点には含まなかった。

第一次調査団が、他ドナーによる国別事業評価について情報を整理した表が、表4.1である。

実施ドナー国	実施年	評価期間	視 点
オランダ	1994	1970-1992	各援助形態の効率性・効果、政策的妥当性、政策選択肢
スウェーデン	1994	1965-1991	成長と分配を視点とした援助の効果
フィンランド	1995	1972-1993	政策妥当性、援助管理、貧困への影響、マクロ経済への貢献、自立発展性
日本	1995	長期	市場経済移行・貧困緩和への貢献
アイルランド	1996	1997-1999	1997-1999プログラムの作成
スイス	1998	1993-1998	EmpowermentとOwnership、制度的・経済的自立発展性、ジェンダー
EU	1998	1974-1998	政策形成、ECと相手国との政策対話、援助実施・管理
ノルウェー	1999	1994-1997	一般的開発支援、セクター支援、横断的課題、結果評価、国別戦略計画
EU、DFID、IA	2000	1997-2000	教育プログラム

出所：国際協力事業団、『タンザニア国別事業評価 第一次調査報告書』

表 4.1 他ドナーによる過去の国別事業評価

本評価調査では、評価項目の中では「自立発展性」の評価をより重要視している。理由は“自立発展性のある JICA 事業”こそが JICA の目指すプログラム/プロジェクトであり、事後評価ではこの項目を評価することが極めて重要であるからである。また、「自立発展性」を評価するには、「インパクト」及び「目標達成度」を含む評価 5 項目全てを総合的に判断することが前提となるためである。なお、「目標達成度」については、今回の調査の規模が大きいこともあり、事後評価において重要度の比較的低い項目と位置づけられた。

「自立発展性」を評価するケーススタディとしては、農業、インフラ整備、保健医療の各セクターのプログラムからそれぞれ 1 プログラムを対象として実施した。評価対象プログラムは、各セクターのプログラムの中から、例えばプロジェクト方式技術協力等の JICA 事業としての特性をより備えた案件を含むプログラム、また教訓・提言を導き出すために一番説得性のあるプログラム等を観点として選択した。教育分野のケーススタディが採りあげられていないのは、教育分野に対する協力は比較的最近であり、自立発展性を計るのは困難という判断に基づいている。

<sup>2</sup> 国際協力事業団企画・評価部『タンザニア国別事業評価第一次（事前）調査報告書』、2000年11月、P.40.

本評価調査では、援助の対象レベルの観点から述べると、国レベルとプログラムレベルで、妥当性、効率性に重点を置いて評価を行い、特定プログラムについて自立発展性を評価する。

**妥当性**

妥当性では、JICA の協力が対象期間におけるタンザニアの開発課題を解決するものとして妥当であったかを国レベルおよびプログラムレベルで検証する

**効率性**

効率性では、対象期間に実施された JICA の協力が効率的に実施されていたかを国レベルおよびプログラムレベルで検証する

**自立発展性**

自立発展性では、対象期間に実施された JICA 協力の内、今次評価調査の対象分野（農業、保健・医療、インフラ）における特定プログラムを選定し、ケーススタディ的に検証する。

**（ケーススタディとしてとりあげる特定プログラム群）**

具体的な各セクターにおける対象プログラムの選定は各種情報収集の後に最終的に確定するが、1) プロジェクト数（プログラムとしての評価が可能な一定数があること）、2) 援助形態のバランス、3) 各プロジェクトの終了年度（最近終了したプロジェクトばかりで構成されないこと）、4) プロジェクト情報の量、等を総合的に考慮すると以下のプログラムが選定できる（表 4.2 の網かけ部分対象）。

表 4.2 各セクターに含まれるプログラムと評価対象プログラム

農業（農村開発）*	灌漑農業改善プログラム
	農業技術向上プログラム
	中小零細企業振興プログラム
保健医療	保健行政能力の向上
	保健医療サービス実施強化プログラム
	人口・エイズ対策プログラム
インフラ整備	運輸インフラ整備プログラム
	通信インフラ整備プログラム
	電力インフラ整備プログラム
	水資源開発プログラム
	住環境改善プログラム

\* 「灌漑農業改善プログラム」の自立発展性を検証するケーススタディの対象とする理由は、農業分野では日本は歴史的に灌漑農業にかかる協力を軸としてきた経緯があるからである。なお、今回の評価対象の内、「農業技術向上プログラム」にも灌漑農業にかかるプロジェクトが含まれており、より様々な側面を検証するために、それらも全てケーススタディの対象とした。また、「灌漑農業改善プログラム」に含まれている2KRについては、1) 灌漑農業へは、若干見返り資金の灌漑協力への活用が認められるものの、農業インプットの投入という観点からが主であり、他のプロジェクトに比べ灌漑農業への直接的な関連性が薄いため、また2) その自立発展性の検証が困難なため、ここでは対象外とした。

出所：本評価調査団作成

以下には妥当性、効率性、および自立発展性を検証するための基本的な項目例を示した。

a. 妥当性

国レベルの視点（対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した全協力）

- A-1 日本の外務省の対タンザニア政策に対する妥当性
- A-2 タンザニアの開発課題に対する妥当性
- A-3 セクター別、協力形態別投入量の構成の妥当性

プログラムレベルの視点（対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した 4 分野の協力）

- a-1 日本の外務省の対タンザニア政策に対する妥当性
- a-2 タンザニアの開発課題に対する妥当性
- a-3 協力形態の構成の妥当性
- a-4 プログラムを構成するプロジェクトの協力内容の妥当性
- a-5 タンザニアの受益者ニーズに対する妥当性

b. 効率性 国レベルの視点（対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した全協力）

国レベルの視点（対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した全協力）

- B-1 タンザニア社会経済動向の時間的経過に対する効率性
- B-2 タンザニア政府の開発戦略の時間的経過に対する効率性
- B-3 対タンザニア国際援助動向の時間的経過に対する効率性
- B-4 他のドナーと協調に関する効率性

プログラムレベルの視点（対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した 4 分野の協力）

- b-1 実施過程の効率性
- b-2 「投入」がどれだけ「成果」に反映されたかに関する効率性
- b-3 地域的な視点における効率性
- b-4 ステークホルダー（関係政府機関、裨益者等）の意見の考慮に関する効率性
- b-5 他ドナーとの連携 / 日本のプロジェクトとの重複に関する効率性
- b-6 モニタリングの効率性

c. 自立発展性（ケーススタディー）

プログラムレベルの視点のみ対象：JICA が 1991 年度から 2000 年度まで実施した農業、

保健・医療、インフラの3分野の中でそれぞれ選定されたプログラム群の協力

- c-1 タンザニア政府のオーナーシップに関する自立発展性
- c-2 維持管理主体の財政的、組織的（人材面も含む）、技術的自立発展性
- c-3 効果発現の自立発展性
- c-4 ジェンダー、環境等の横断的課題に関する自立発展性

（2）評価分析ツール（評価マトリックス、評価グリッド）

評価には、最初にツールとして評価分析マトリックスを利用した。評価分析マトリックスは、妥当性および効率性評価用の国レベルおよびプログラムレベルのマトリックス、自立発展性評価用のプログラムレベルのマトリックスから成る（表 4.3～4.5）。

表 4.3 国レベルの評価分析マトリックス（妥当性、効率性）

評価項目	具体的 質問	質問の答え			
		所得向上のための 農業・零細企業の 振興	基礎教育分野の 充実	基礎的保健医療 サービスの向上	基礎インフラ整 備等による生活 環境改善
妥当性					
A-1 日本の外務省の対タン ザニア政策に対する妥 当性	a				
	b				
	c				
A-2 タンザニアの開発課題 に対する妥当性	a				
	b				
	c				
A-3 セクター別、協力形態 別投入量の構成の妥 当性	a				
	b				
	c				
効率性					
B-1 タンザニア社会経済動 向の時間的経過に対 する効率性	a				
	b				
	c				
B-2 タンザニア政府の開発 戦略の時間的経過に 対する効率性	a				
	b				
	c				
B-3 対タンザニア国際援助 動向の時間的経過に 対する効率性	a				
	b				
	c				
B-4 他のドナーと協調に関 する効率性	a				
	b				
	c				

表 4.4 プログラムレベルの評価分析マトリックス（妥当性、効率性）

分野名：

プログラム名：

評価項目	具体的 質問	質問の答え					
		サブプログラムA			サブプログラムB		
		プロジェクトA	プロジェクトB	プロジェクトC	プロジェクトD	プロジェクトE	プロジェクトF
妥当性							
a-1 日本の外務省の対タンザニア政策に対する妥当性	a						
	b						
	c						
a-2 タンザニアの開発課題に対する妥当性	a						
	b						
	c						
a-3 協力形態の構成の妥当性	a						
	b						
	c						
a-4 プログラムを構成するプロジェクトの協力内容の妥当性	a						
	b						
	c						
a-5 タンザニアの受益者ニーズに対する妥当性	a						
	b						
	c						

（効率性次頁）

表 4.4 プログラムレベルの評価分析マトリックス（妥当性、効率性）続き

分野名：

プログラム名：

評価項目	具体的 質問	質問の答え					
		サブプログラムA			サブプログラムB		
		プロジェクトA	プロジェクトB	プロジェクトC	プロジェクトD	プロジェクトE	プロジェクトF
効率性							
b-1 実施過程の効率性	a						
	b						
	c						
b-2 「投入」がどれだけ 「成果」に反映され たかに関する効率性	a						
	b						
	c						
b-3 地域的な視点におけ る効率性	a						
	b						
	c						
b-4 ステークホルダー （関係政府機関、裨 益者等）の意見の考 慮に関する効率性	a						
	b						
	c						
b-5 他ドナーとの連携/ 日本のプロジェクト との重複に関する効 率性	a						
	b						
	c						
b-6 モニタリングの効率 性	a						
	b						
	c						

表 4.5 プログラムレベルの評価分析マトリックス（自立発展性）

分野名：（例）インフラ  
 プログラム名：運輸インフラ

評価項目	具体的 質問	質問の答え					
		サブプログラムA			サブプログラムB		
		プロジェクトA	プロジェクトB	プロジェクトC	プロジェクトD	プロジェクトE	プロジェクトF
自立発展性							
c-1 タンザニア政府の オーナーシップに 関する自立発展性	a						
	b						
	c						
c-2 維持管理主体の財 政的、組織的（人 材面も含む）、技 術的自立発展性	a						
	b						
	c						
c-3 効果発現の自立発 展性	a						
	b						
	c						
c-4 ジェンダー、環境 等の横断的課題に 関する自立発展性	a						
	b						
	c						

「評価項目」の A-1 や a-1 等の番号は、「4. 評価項目」の事項に対応しているが、ここでは紙面の関係上すべてを表すことはしない。これらに基づき、さらに細項目として「具体的質問」を設定した。プログラムレベルの評価マトリックスにおける「サブ・プログラム」の項には JICA プログラム・ツリーに設定された体系図の分類に基づいてサブプログラム名を記載し、「プロジェクト」にはその下に構成されるプロジェクト名を記載した。

次に、ここまでの段階の評価分析マトリックスを基礎として、評価作業においてより使いやすいツールである評価グリッドを作成した。すなわち、具体的な質問と情報入手の方法および情報源、情報入手の可能性や信頼性等を検討して、評価グリッドを作成した。それを基にして国

内および現地調査調査を行い、個別質問事項に対する回答、すなわち評価結果を評価分析マトリックスに記入した（本報告書 Appendix を参照）。

### (3) 情報収集方法

本評価調査においては、JICA 案件に関する既存の各種報告書の有効活用を目指すことが定められたため、国内調査では、これらの情報源からの情報収集を中心的に行った。既存報告書の中には、本評価調査の第一次調査報告書も含む。また、他ドナーの国別評価レポートから情報収集をした。さらに、評価対象案件を過去に担当した JICA 職員及び専門家、コンサルタントからのインタビューによる情報収集を行った。

現地調査では、評価対象案件を担当した JICA 職員及び専門家、タンザニア側カウンターパート、受益者、他ドナーから、インタビューとアンケートにより情報収集を行った。文献資料の提供も受けた。実施時期の古いプロジェクトの中には、カウンタパートの担当者が組織を去っており、情報収集に困難が生じたプロジェクトもあった。

セクター評価の担当団員は、地方も含めて複数のプロジェクト・サイトを訪問し、現場視察、関係者からの情報収集を行った。

## 4.2 国レベルにおける分析

### (1) 妥当性および効率性

#### a. 妥当性

##### 外務省のタンザニア援助計画と JICA のタンザニア国別事業実施計画との整合性

日本政府による協力計画とその実施機関による実施計画であるから、この 2 つは本来整合しているのが当然であるが、JICA は無償資金協力（事前の調査、実施の促進）及び技術協力の実施機関であり、日本のもう一つの重要な援助形態である有償資金協力は対象外であるため、両者がつねに一致するとは限らない。しかし、1990 年以降の対タンザニア協力では、上述のようにタンザニア国の経済悪化にともなって、債務繰り延べを除き、1982 年度以降円借款の供与は行なっていないため、実質的に JICA による協力が対タンザニア協力の中心であったので、両者は当然整合しているはずであり、また事実整合していた。

最近年次に策定された「平成 12 年度 JICA 国別事業実施計画」と「外務省の国別援助計画」を見ても、いずれも 2000 年 6 月に策定されているが、両者の協力重点分野はともに 1997 年 2 月にタンザニアに派遣された経済協力総合ミッションとタンザニア政府との合意に基づく援助重点分野に依拠しており、その意味では両者の間に大きな相違点は見られない。経済協力総合ミッションには JICA から 2 名がオブザーバーとして参加しており、調査実施段階から外務省と JICA との調整はなされていたものといえる。

両者の相違点は、外務省「援助計画」が重点 5 分野（農業・零細企業の振興、基礎教育、基礎的保健医療サービス、基礎インフラ整備による生活環境改善、森林保全）のみを重点分野として示しているのに対し、JICA「事業実施計画」は重点 5 分野に加えて、キャパシティ・ビルディング、その他（観光開発、水産業、地方拠点開発、湖水環境の保全）を援助重点分野に加えている。

また、外務省「援助計画」が援助実施上の留意点として、NGO、他の援助国・機関との連携、債務管理能力強化、域内協力、南南協力推進を取り上げているのに対し、JICA「事業実施計画」ではこれらの問題への直接の言及はない。しかしながら、他の援助国・機関との連携に密接に関わる問題であるセクター・アプローチへの参画・推進をあげ、ドナー間連携について一歩踏み込んだ考え方を提示している。また、我が国協力の有機的連携、プログラム・アプローチの推進等、これまでのプロジェクト・アプローチからの脱皮を目指す政策方向を滲ませた記述ぶりとなっている。

以上にあげた両者の相違点は、相対立する意味での相違点とはいえ、外交政策を担う外務省と、実施機関としての JICA との役割の違いに根ざす問題の取り上げ方の相違と考えられ、全体として両者は相互補完的であると考えることが出来る。

なお、タンザニアへの援助方針は、1990 年代初期の年次協議においても、日本の経済協力 4

原則に基づいて実施し、援助の重点分野としては経済インフラ整備、農業振興、BHN 分野(保健・医療)を中心とすることが合意されている。現在の援助重点分野には、これに教育、森林保全が加わっているが、援助の基本的方向が変化したというよりは、1990 年代の協力過程で BHN 分野の一つである教育が加わり、さらに世界的な開発課題としての重要性を増している環境問題としての森林保全が追加されたものである。1990 年代を通じての日本のタンザニアに対する協力方針には基本的な変化はなかったといえる。

### タンザニア政府の開発計画との整合性

#### 1990 年代初期の援助

1990 年代にはいつてからのタンザニア政府の経済計画は、1990 年 1 月に策定された経済復興計画 II(ERP II: Economic Recovery Programme II 1989/90 ~ 1991/92) の3カ年計画である。これは、経済復興計画(ERP 1986/87 ~ 1988/89)による経済改革を継続して実施するためのもので、主要な計画目標には、a. 食料作物と輸出用作物の生産増大、b. 国内資源の利用と人的動員の効率化、c. 国内生産力強化のためのインフラストラクチャー、特に輸送と通信のリハビリの推進、d. 適正な財政、金融、貿易政策による国際収支不均衡の改善、e. インフレの抑制、f. 工業部門の活性化、g. 社会サービスの拡充、が挙げられている。

ERP II には「経済社会行動計画」という副題が付けられている通り、ERP には含まれていなかった社会サービスの拡充を打ち出しており、日本政府とタンザニア政府との間で 1990 年代初期に実施された一連の年次協議においては、日本の経済協力 4 原則に基づいて実施することを明示するとともに、援助の重点分野としては経済インフラ整備、農業振興、BHN 分野(保健・医療)を中心とすることが合意されているが、これらはいずれも ERP II の計画目標に沿ったものといえる。

1990 年から 1995 年にかけての無償資金協力案件では、マラリア抑制計画、首都圏道路網整備計画、道路補修機材整備計画、ダルエスサラーム電話網整備計画、キリマンジャロ州配電網整備計画、等の我が国援助の重点分野のほか、タンザニアの構造改革を支援するためのノン・プロジェクト無償資金協力、債務救済無償が実行されている。援助の重点分野の一つである農業振興に関連しては、無償資金協力ではプロジェクトへの支援はなく、食糧増産援助を通じての援助が行われているのみである。

一方、同期間の技術援助に関しては、プロジェクト方式技術協力では地域的にキリマンジャロ州に集中しており、農業開発(II)(1986 ~ 93)、中小工業開発(II)(1988 ~ 93)、村落林業開発(1991 ~ 93)、村落林業開発(II)(1993 ~ 00)の各プロジェクトがいずれもキリマンジャロ州で実施され、さらに農業技術者訓練センター・プロジェクト(1994 ~ 99)がスタートしている。これは、1968 年にタンザニア政府が各ドナーに地域を割り振り、日本に対してはキリマンジャロ州の開発を要請してきたことに端を発している。1990 年代には既に各ドナーへの地域の割り振りは解消されているが、日本ではこの時期以降、協力プロジェクトの自立発展性が十

分でないこととも相俟って、キリマンジャロ州での協力を継続してきたものである。

世界銀行はこの時期、マルチ・セクター・リハビリ、工業・貿易、農業、金融の SECAL を実行しているが、マルチ・セクター・リハビリ、工業・貿易、農業については一部改善は見られるとしているものの、金融については殆ど見るべき成果を挙げなかったと評価<sup>1</sup>している。実際、この時期のタンザニア経済は、行政能力の弱体を露呈して構造改革の実行が進展せず、政府職員のモラルは低下し、経済成長は停滞し、インフレは高進し、国際収支不均衡は拡大する等の混乱状況にあった。

この時期、1990 年から 1995 年にかけて、日本からの無償資金協力及び技術協力を含むタンザニアへの贈与額は、4,340 万ドルから 1 億 2,587 万ドルへと約 3 倍に増加している。1990 年代初期において我が国はタンザニア援助について、平成 3 年度対タンザニア無償・技協年次協議調査団は「アフリカの中で政治的経済的安定を保っている数少ない国として、対アフリカ援助の中でタンザニアの比重は高まらざるを得ない」<sup>2</sup>と位置付けているが、1990 年から 1995 年にかけての援助額の増加は、このような判断に基づく対アフリカ援助の中でのタンザニア重視の結果といえる。

さらに、当時のタンザニア政府の構造調整政策への対応については、平成 3 年度対タンザニア無償・技協年次協議調査団は 1980 年代後期の成果について「これまでの 5 年間については極端な不効率体制に手を付けた初期効果といった面も強いと思われ、今後改革が公社公団や為替制度の改革といった核心に進むにつれ、大きな困難が伴うことが予想される」と慎重な見方にたちながらも、全体の流れについては「目に見えて経済が改善されてきた」と肯定的に判断している<sup>3</sup>。タンザニア経済の将来見通しについて、同調査団はタンザニア政府、在タンザニア世界銀行事務所から楽観的な見方をヒアリングしているが、後の世界銀行の評価調査が明らかにしている通り、当時の世界銀行及び各ドナーは政府の行政サービスの弱体さを十分に把握していなかったし、また、異なるセクターの改革が相互に密接にリンクしていることを軽視していたとしている<sup>4</sup>が、実際、タンザニア政府の行財政の弱体によるプロジェクト遂行能力の低さ、低成長と経済不安定による開発プロジェクトの効果が期待できないような状況が続いていた。このようなタンザニアの行政・経済が十分に機能していない状況では、我が国の援助だけがうまく機能するとは考えられない。

表 3.1 に見るように、1990 年代中ごろにおける各ドナーの援助額は減っているが、これはタンザニアの開発・援助受入れ体制が不十分であること、ならびに IMF・世界銀行主導の SAP のもとでの公的部門改革が進まなかったことによる。このような時期に無償資金協力、技術協力の拡大を決定する前に、タンザニアの政治・経済状況についての詳細な分析にもとづく判断が望まれ、そのような分析機能を外務省と JICA 事務所に備えることが必要であった。日

---

<sup>1</sup> World Bank, Tanzania Country Assistance Evaluation, September 13, 2000

<sup>2</sup> 対タンザニア無償・技協年次協議記録、外務省、1991 年 12 月

<sup>3</sup> 対タンザニア無償・技協年次協議記録 (前出)

<sup>4</sup> World Bank, Tanzania Country Assistance Evaluation (前出)

本からタンザニアへの1990年代初期の援助は、タンザニア政府の開発政策・計画に沿うものであり、長引く低成長、経済不安定の下にある貧困層を下支えし、また、無償資金協力によるインフラ整備の促進は一定の効果をもたらすものではあった。しかし、SAPのもとでの制度改革が停滞する中での協力拡大が、タンザニアの抱える開発課題の長期的、根本的な解決・改善につながる結果を残したか、という観点では、限定的な結果に止まらざるを得なかった。

#### 1990年代中期の援助

1990年代前半期のタンザニアについて、世界銀行によれば、マクロ経済の不均衡が再発し、国营企業の民営化はParastatal Sector Reform Commission (PSRC)が1993年に設立されたにもかかわらず一向に進展せず、公共サービスでは多くの幽霊職員が給料支払い簿に存在するといった状況が続いた。最も重要なNational Bank of Commerce (NBC)を初めとする国营金融機関の改革は進まずに損失の蓄積を重ね、貧困ライン以下の人口の比率は58%を数える迄になり、他のアフリカ諸国よりも悪化するという状況にまで陥った<sup>5</sup>。

1995年、タンザニアではムウィニ大統領からムカパ大統領に政権が移行し、これらの積年の課題に果敢に挑戦を開始し、1996年にはワリオバ委員会により、タンザニアの行政機構に巣くっている腐敗の状況を明らかにし、対処方策を提示した。

一方、ドナーの側では、タンザニアの独立以降多額の援助を実施してきたにもかかわらず期待した成果を挙げてこなかった状況を分析し、その問題点を明らかにし、今後の開発の方向を明確にするために、1995年6月にデンマークの主導によりカナダのヘレイナー教授を中心とするグループによるヘレイナー・レポートが作成された。この中で、タンザニア側のオーナーシップとドナー側のパートナーシップの重要性を指摘し、タンザニア側とドナー側がそれぞれの責任分担を果たしつつ、協調しながら公共支出の見直しや政策形成を行なう上での枠組みが提示された。1997年12月のCG会合において、対タンザニア支援は同レポートの提案方向に沿って実施していくことが確認されている。

この時期、日本は1997年2~3月に溝口ミッション(経済協力総合調査団)し、我が国の対タンザニア経済協力の在り方についてタンザニア政府と意見交換を行なっている。日本は、タンザニアが東・南部アフリカの指導的国家として積極的に活動していること、1986年以降、金融部門改革、公社・公団改革等の構造調整・市場指向型経済政策を着実に推進していること、複数政党制の導入、大統領・国会議員選挙の実施等民主化を推進していること、我が国との関係が極めて良好であること等を踏まえて、タンザニアを我が国援助の重点国の一つに位置付け、1995年までの累計においてアフリカ地域ではケニアに次いで第2位の受取国として積極的に援助を実施してきた。特にタンザニアは、1996年5月にDACにおいて採択された「新開発戦略」を重点的に実施していく6カ国の一つとしても位置付けている。同ミッションは、新開発戦略を踏まえてタンザニア側がオーナーシップを発揮し、開発計画の目標を

---

<sup>5</sup> World Bank, Tanzania Country Assistance Evaluation (前出)

ドナー側と密接に協議しつつ、一つずつ着実に実現していくこと、また、新開発戦略の実施においてドナー間の協調を強化することは、効果的で無駄のない援助を実施するとともに、ドナー間のパートナーシップを強化するうえで不可欠であることが双方で確認された<sup>6</sup>。

このような新開発戦略を踏まえての協議を通じて、対タンザニア経済協力における重点分野として以下の分野に重点を置くことについての合意がなされた。

- 1) 農業・零細企業の振興のための支援
- 2) 基礎教育支援
- 3) 人口・エイズ及び子供の健康問題への対処並びにその一環としての基礎的保健医療サービスの向上
- 4) 都市部を中心とする基礎インフラ整備等による生活環境改善
- 5) 森林保全

この重点分野 5 項目は、タンザニア政府のハイレベルの政策担当者との意見交換に基づいて選定されたもので、以後これらの分野を対象に無償資金協力、技術協力が実施され、現在に至るまで対タンザニア協力の重点分野として継続されている。援助分野の選定に関して、従来よりも妥当性の高い選定プロセスがとられたものと評価できる。

なお、我が国は溝口ミッションの報告書の中で、タンザニアが 1986 年以降、金融部門改革、公社・公団改革等の構造調整・市場指向型経済政策を着実に推進していることを評価しているが、世界銀行を初め他のドナーは、この時期のタンザニア政府による改革推進の成果が一向に上がらないことに対し、一般的に厳しい見方をしている点で相違が見られる。

また、溝口ミッションは、成果重視型の開発目標の実現に向けて、開発の成果について定期的にモニタリングを行なっていくことの重要性を指摘しており、これについてタンザニアの実施するモニタリングの支援、他のドナーや国際機関との連携が提案されているが、今回の評価調査においてこの面での進捗は十分とはいえない。

#### 1999 年以降の援助

1999 年以降、タンザニアに対する JICA の協力は大きな変革の過程にある。JICA の側での最も顕著な変化は、JICA は 1999 年度以降、「タンザニア国別事業実施計画」を策定し援助を実施していることである。JICA はこの中で、各協力重点分野についてプログラムを編成している。即ち、従来の個別プロジェクトによる協力から、特定の開発課題について複数のプロジェクトから成るプログラムを編成し、それぞれのプロジェクトの連携による効果によってプログラム目標を達成しようとするものである。勿論、これまでの協力においても特定のプロジェクトの効果を高めるために補完的なプロジェクトを実施し、結果としてプログラム

---

<sup>6</sup> 対タンザニア経済協力総合調査団(溝口ミッション)の派遣、外務省、平成 9 年 4 月。

による実施と同様の効果を求めるケースはあった。しかし、1999年以降のプログラムによる協力は、個々のプロジェクトの実施形態、実施のタイミング等を予めプログラム計画に組み入れて、プロジェクト相互間の補完性・相乗性による効果を最大限に発揮して、最大効果を実現しようとするものである。

しかしながら、ヘレイナー・レポートが出されて以降のタンザニア援助を巡るタンザニア政府・各ドナーの動きは、極めて急速なスピードで展開している。タンザニアの長期開発計画として「Vision 2025」が策定され、その中で貧困削減が政府の最優先の目標として設定されているが、「Vision 2025」は「タンザニア支援戦略書」(Tanzania Assistance Strategy: TAS)と「貧困削減戦略書」(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の2つの文書で具体化されている。すなわち、TASはタンザニアに対する協力において貧困削減が中心であることを位置付け、PRSPは中期的に実施するアクション・プランを定めたものといえる。

現在策定中のTASはローカル・オーナーシップとリーダーシップを推進し、タンザニア開発を支援するパートナーが活動する枠組みを定めるものである。また、TASはヘレイナー・レポートが出されて以降のタンザニアにおけるタンザニア政府の改革努力とドナーの協調の推進状況をレビューしているが、政府のマクロ経済運営、ドナーの協調の進展を初めとして全般的にうまく進んでいる中で、問題点として多くのドナーの援助システムの併存がタンザニア政府に対し大きな負担を強いていること、全体計画と協調していない個別のプロジェクト支援が効率性と有効性を減じていること、オフバジェットの援助供与が透明性と説明性を阻害している、等を指摘している。これらは、ベストミックス論に立っての個別のプロジェクト援助を指向し、オフバジェットの援助を続けている日本の援助アプローチに対応した問題への指摘でもある。

このようなTASの方向は、日本がイニシアティブをとって合意するに至った、1996年5月にDACにおいて採択された「新開発戦略」並びに1998年のTICAD IIの方向を基本的に踏襲しているものでもあるが、日本は制度的な制約もあってTASのフレームによる協調支援に積極的に参画できていない。今回調査においてヒアリングしたドナーの多くは、日本の制度の中にそのような制約があることを理解はしつつも、できるだけ早くそれを変更して、SWAPs等のタンザニアへの協力フレームの内側で積極的な役割を担って欲しいというのがほぼ一致した見方であった。

タンザニア政府には、このようなドナー・グループの主導によるTASに基づいた援助方式と、日本が主導する課題に即したベストミックスによる援助方式との2つの方式に直面して、一部には日本の援助方式を認める人もいるものの、大勢はドナー・グループによるTASに基づいた援助方式がよいとするほうが多かった。

JICAタンザニア事務所をはじめ、他のドナーとの協議に参加してきた関係者は、このようなタンザニア政府及び他のドナーの考え方を十分に把握しており、タンザニア開発の有効性を高めるためにはベストミックスによる援助方式の原則に立ちながら、他のドナーとのより協調した援助方式にも関与していくことが妥当であり、必要と考えているものと理解された。

## タンザニアへの国際援助動向の経年的変化に対する JICA 協力プログラムの妥当性

開発課題に関して、エコノミストの間で合意がある短期の政策目標 3 つと、中長期の政策目標 3 つに即して説明する。一般に短期の目標は、国際収支赤字の是正、インフレ抑制、失業削減である。中長期の目標は、資源配分の効率化 (efficiency)、持続的成長 (growth)、所得分配 (distribution) の是正となる。

タンザニアで 1986 年から始まった構造調整計画を、経済安定化計画 (IMF 主導) と狭義の構造調整計画 (世界銀行主導) に分けると、経済安定化の目標は、国際収支赤字の是正とインフレ抑制である。これら 2 つの政策目標を達成するために、政府支出の削減による総需要抑制というデフレ政策が採用されるので、短期的に失業削減という政策目標の達成は困難である。

狭義の構造調整計画の目標は資源配分の効率化である。構造調整計画の後の政策目標は、外国投資も含めて投資が活発化した状態の持続的成長である。国際収支赤字の是正は、後でみるようにタンザニアでは構造的に脆弱であり、資源配分の効率化も含めて、中長期の課題として考える必要がある。

まず短期の目標に対応するマクロ経済指標をみると、1991～95 年の国際経常収支赤字の GDP に対する比率は 16.6%、インフレ率は 27.7% である。これに対して、1996～99 年の同じ指標が 9.3% と 14.3% である。インフレ率の低下が近年著しく、1999 年には 7.9%、2000 年には 5.5% (タンザニア銀行と計画委員会) とみられている。

したがって、1990 年代前半は経済安定化が最大の課題であり、1990 年代の後半は安定化がある程度達成された時期であるといえる。経済安定化の主要政策である政府支出 (実質) は、1991～95 年に年平均で -1.6% にとどまったが、1996～99 年には -13.1% であった。

しかし、総需要抑制政策は失業削減の代替指標として考えられる経済成長率に負の影響を及ぼすものであり、1991～95 年に 1.8%、1996～99 年に 2% にとどまっている。低所得国であるタンザニアにおいて、失業者の増大が大きな問題となっていると考えられる。失業については、中長期的には上述の所得分配の是正に関わるものであり、要するに貧困削減という政策目標となる。この点で、JICA 援助プログラムは構造調整の負の影響が甚大な貧困者に対するものであり、適切なものであったと言える。

一方、国際収支赤字の是正に関しては、低所得国の危機的な水準は -8% であり (JICA の「マクロ経済指標マニュアル」)、上述のようにタンザニアでは過去 10 年間ずっと危機的な状況にある。公的贈与を除く経常収支はもっと大きい (1997～98 年で -14%)。とりわけ重要な問題は、輸出が輸入の半分程度しかなく、国としての国際競争力が極めて脆弱であるということである。

IMF と世界銀行主導の構造調整計画開始の契機となったのは、対外債務負担であるが、1991 年時点で対外債務ストックの対 GDP 比率は 1,000% を超えており、政治的に安定していた国の中で世界で抜きん出た重債務国であった。1999 年時点で 600% 以下に減少しているとはい

え、上述のように輸出競争力がなく、外貨不足が10年間を通じて続いてきたと考えられる。こうした状況下では、短中期的には対外債務返済に直結する直接生産部門の活性化と外資誘致を図る必要があり、無償資金協力による経済インフラ整備への支援はこのような効果を狙ったものといえる。しかしながら、経済インフラ整備への支援が短中期的な直接生産部門の活性化と外資の誘致に直接繋がったとまではいえず、むしろそれ以上の悪化をくいとめるために下支えするものであったと捉えることができる。

開発戦略については、すでに政策目標に関して議論したので、政策手段に限って説明すると、部門的には直接生産部門は民間主導、社会サービスこそが政府対象部門というのが構造調整計画におけるセクターの順位付けであり、この点で JICA 援助の社会サービス重視は構造調整計画の方向に沿ったものである。

財政再建の観点では、自立化を支援するためには、予算外の支出の除去と構造調整計画の目標により合致したプログラム援助が望ましく、この点では他のドナーと同様に JICA の対応は不十分なものであったと言えよう。

## b. 効率性

### タンザニアの社会経済的变化に対する JICA による援助の効率性

1990年代におけるタンザニアの社会経済動向の変化に対し、JICA 援助プログラムはフレキシブルに対応してきたか、これらの変化をプログラムの構成に効率的に反映させてきたか、の観点で、タンザニアの社会経済開発や実績の予件の変化について検討する。

まず第一に、自然条件としての天候に関して、1992年、1997年、1998年に大きな干魃に見舞われ、タンザニアの農業はマイナス成長ないし低成長を余儀なくされた。このような天候不順による農産物収量の変動に対処する技術を獲得することが、タンザニア産業の基盤である農業の安定的な生産を確保する政策方向であり、灌漑農業の普及はそのような政策に沿うものといえる。無償資金協力では1970年代からキリマンジャロ地域で行なってきた大規模灌漑による稲作に加えて、バガモヨ灌漑農業普及計画、ワミ川中流域農業開発計画等、住民参加型の小規模灌漑計画を実施しているが、これらの灌漑に対する援助は長期的にこのような天候の変動に対処し、援助の効率性を向上させるものであった。

次に自然条件の中で地理要因については、タンザニアの主要な農産地が国境地域にあり、国内市場が物理的にリンクしていないという問題がある。無償資金協力による道路や橋梁への支援は、支援の行われた対象地域と国内市場のリンクを支援するものであり国内市場の効率性を高める効果があった。

社会条件と政治条件については、タンザニアには周辺のアフリカ諸国のような民族問題もなく、民主化への移行も平和裡に行われ、政治も安定しており、近年のザンジバル問題が発生するまでは比較的平穏に推移し、ウガンダ、ルアンダ、ブルンジ、コンゴ(旧ザイール)において不安定な政治状況が続く中で、東アフリカ地域の安定勢力として重要な役割を果たして

きた。社会開発の動向については、社会経済指標は悪化しており、例えば、安全な水へのアクセスがある人口の割合は、1982～85年の52%から1990～96年の49%に低下した。

経済動向については、国際収支赤字の持続化によって、外貨準備の輸入カバー率は1991～95年に2.1カ月、1996～99年に5.0カ月である。1990年代前半は危機的な状況であり、1990年代後半も国際収支赤字は大きく、外国からの資材に依存したプロジェクトの実施が困難になっている。無償資金協力では、インフラ整備における自立発展性の分析(4.3.2 参照)に見られるように、定期的な補修費用が大きな財政負担を生じている例(p.4-62 参照)もあり、このような観点からも、輸入依存度の少ないプロジェクト形成が行われたかは疑問である。

財政に関しては、赤字構造が続いていたが、開発支出に占める日本の援助規模は極めて大きな比率を占めていた。この場合、個々のプロジェクトの必要性はあったとしても、開発支出の内貨分が殆ど手当てできないような状況の下では、財政の負担能力を視野において援助の規模を決める観点も必要である。

政府業務と公企業の民営化は1992年から基本方針は出されており、その後無償資金協力でも電力、通信などへの投資が行われており、その意義は関連部署・機関の効率性との関連で吟味する必要がある。

最後に、1995～96年にはタンザニア政府が財政面の政策条件を満たせなかったために、世界銀行、IMFの構造調整支援融資がストップしているが、その間日本の援助総額は減らず、また無償資金協力も継続して行われている。このような状況の下での援助の継続は、個々のプロジェクト援助の内容と効果がどうであったのかにもよるが、財政との関係、ドナー間の協調からみた効率性の観点からも、この時期の多額の援助が妥当であったとはいえない<sup>7</sup>。

#### 他のドナーとの協調における効率

JICAでは他ドナーとの調整について、1997年3月に策定された「タンザニア国別援助研究会報告書」のなかで、重点分野への協力を計画・実施・評価するためには、他ドナーとの援助調整が必須であるとして、特に当時のタンザニア政府の財政危機の状況によりかなりの援助プロジェクトが実施不可能となっている状況を踏まえて、援助調整による援助案件の厳選が必要であるとしている。このような認識の背景にあるように、我が国の対タンザニア援助において他ドナーとの調整が従来必ずしも十分ではなかったという欠陥は、その後の我が国援助において実際に改善されていったであろうか。

1999年3月の政策協議ミッションが各ドナーを一同に招いて意見聴取を行なった際には、まだ、「日本の声が聞こえてこない。もっと意見を述べて欲しい。」との意見が一部ドナーから出されていた。しかし、今回の評価ミッションで各ドナーを回ってヒアリングを行なったところでは、日本がタンザニアにおいて開催されるドナー間の各種会合において積極的に発

---

<sup>7</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部監理課からコメントがあった。コメントの内容は、本章章末 P.4-95 を参照されたい。

言するようになって以来、日本が各政策イシューでどのような立場にあるかはタンザニア政府及びこれらドナーに十分に理解されており、その上でバスケット・ファンディング等、日本にはいま一步踏み込んで他のドナーと共同歩調をとって欲しいとの声はあったが、日本は十分に“visible”である、というのが一般的なコメントであった。

しかしながら、これをもってドナー間の調整が成功裏に進んでいると評価することはまだ出来ない。ドナー間調整において、次の 2 つの段階の間には大きな相違があると考えられることができる。

- 1) ドナー間会合等において、積極的に自国の考え方を提示し、他のドナーに自国の見解を正確に理解させる。
- 2) 自国の考え方について他のドナーの賛同を得て、自国の考え方に基づく政策・戦略を他のドナーに提案し、ドナー全体の政策形成・決定において積極的な貢献を行なう。

ドナー間調整にこのような段階があるとすれば、日本の関わりの現状はまだその 1) の段階にすぎない。今後、2) の段階へと、ドナー間の調整に積極的に関わることが必要であり、このような段階に至って初めて、日本の協力がドナー間調整の観点で効率的に実施されたといえることができる。

1999 年のタンザニア政府主導により作成された PER<sup>8</sup>では、教育、保健医療、水、運輸、農業の 5 セクターに重点をおいて、ドナーの支援を、漸次、予算編成過程に統合していく方向が打ち出されている。これに基づいて、現在、タンザニアの保健医療セクターでは多くのドナーが参加してセクター・プログラムを導入し、これに基づいて保健医療改革に着手している。教育セクターについても、保健医療セクターほどには進展していないものの、EU、英国をはじめとする主要ドナーがセクター・プログラムを採用して教育セクター開発計画の共通枠組みのなかでの協力を模索してきている。

このような中で、タンザニアの発展にとって最も重要な生産セクターである農業セクターについては、農業開発戦略を策定するだけの知識の集積がまだ十分ではない<sup>9</sup>というのがこれまでの実情であった。この農業セクターについては、日本が中心となり、各ドナーの協力を得てタンザニア政府による開発戦略の策定を支援するよう、その準備が開始されたところである。

一方、ドナー間調整の内容面では、今後、ドナーのタンザニア支援の方向は財政支援に進むものと思われる(世界銀行もそのように見通している)。今の段階で直ちに財政支援の導入に着手するについては、日本を含め消極的なドナーがまだ少なくないが、今後、タンザニア政府が資金の支出に関しより透明性を高めることができれば、財政支援を受入れるドナーも増

---

<sup>8</sup> The United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review, November 1999

<sup>9</sup> The World Bank, Tanzania Country Assistance Evaluation, September 13, 2000

えるものと考えられ、日本もそのような方式の導入について制度面の整備を考えておく必要がある。

## (2) タンザニア協力における留意点

### 現行 JICA プログラムの課題

現在、タンザニアのみならずアフリカ諸国一般では、ドナー間・当該国において「プログラム・アプローチ」の語がよく用いられるが、この場合セクター全体の開発をどのようなプログラム(セクター計画の策定、プログラムを構成するプロジェクトの選定、実施のタイミング、予算化、プロジェクト実施、調達、モニタリング、評価の全プロセスが含まれる)で進めるかが課題となっている。この場合のプログラムはいわば、セクター・ワイド・プログラムの意味で、タンザニアの保健分野ではその語が用いられ、教育分野、地方行政改革では別の表現が用いられているものの、同じくセクター・ワイドな対応が指向されている。

これに対して、JICA 国別事業実施計画において用いられる「プログラム」は、JICA における各プロジェクトの協力を通じて蓄積された各セクターの課題の分析に基づいて、各セクターの主要開発課題が抽出されたもので、これに既存協力案件(プロジェクト別)、今後の協力予定案件を配分して編成されたものが現在のプログラムである。したがって、当初からセクター・ワイドにカバーすることを目指して作成されたプログラムではなく、イシュー・オリエンテッドなプログラムとも言うべきものである。もとより、タンザニア(或いは途上国一般)の開発課題は多くの要因が複雑に入り組んでいることから、単一のプロジェクトの実施によって解決できる問題は少なく、相互に補完的な一群のプロジェクトによって解決・改善を図ることは望ましく、案件の効果、効率性、自立発展性等の観点からも、個別プロジェクトによる協力からイシュー・オリエンテッドなプログラムによる協力に進んだことは大きな発展といえ、今後の成果が期待される。

現行の JICA プログラムは、個別のプロジェクトでは達成しえないセクター課題の中の主要なコンポーネントについて、複数の、相互補完的なプロジェクト群からなるイシュー・オリエンテッドなプログラムで解決・改善を図ることを目指しており、プログラムによって解決すべき目標が明確に規定され、その課題の解決手段である各プロジェクトについては、相互補完が十分に確保されるよう適切な実施のタイミングと実施形態が選択されるならば、おおきな力を発揮しえよう。

しかしながら、現行プログラムは、平成 11 年度 JICA 国別事業実施計画と 12 年度 JICA 国別事業実施計画のプログラムと、プログラムを構成するプロジェクトを比べて見て、両者に変更がなされていることからわかるように、現行のプログラムは、

セクター分析    セクター課題抽出    プログラム目標設定    プロジェクト群選定  
の手順を踏んで作成されたものではないために、プログラムとして眺めた場合にはバラツキ

があり、他のプロジェクトとの関連性、補完性から見て同一のプログラムに含めるのが適切かどうか判断に迷うプロジェクトも含まれていることが指摘される。

もっともこのようなことは、新しいシステムの導入時には往々にして起こりえることであり、総合的に見ればイシュー・オリエンテッド・プログラムによる新しいJICAアプローチは、セクター課題の解決・改善に向けて、従来の個別プロジェクトによる対応に比べてよりシステムティックに対応したアプローチであることは疑問の余地はない。

今後、我が国がタンザニア政府・他ドナーによるセクター・ワイド・プログラムとある程度独立にこのイシュー・オリエンテッド・プログラムをより効果的な手法として定着させていくためには、以下のような手順を踏んでプログラムを作成・実施することが必要と考えられる。

- 1) セクター分析： セクター開発過程のレビュー、セクターの現況と課題の調査分析、セクター内各課題のプライオリティー付け
- 2) 他ドナー分析： 当該セクターへの協力を行なう他のドナー(又はドナー・グループ)の援助方針、セクター援助計画、プロジェクト援助計画、等との整合性検討
- 3) プログラム編成： 上記情報を考慮に入れてのイシュー・オリエンテッド・プログラムの編成(プログラム目標設定、プログラムを構成するプロジェクト群の選定、プログラム PDM 作成を含む)
- 4) セクター調整： オーナーであるタンザニア政府ならびに他ドナーへ、JICA 援助プログラムの説明、セクター計画(セクター・ワイド・プログラムの実施に伴ってタンザニア政府ならびに他ドナーが作成する)との調整
- 5) モニタリング： セクター・レビュー(政府・他ドナーのプログラムの進展状況レビューを含む)、プログラム実施状況のレビュー、両者の整合性の確認、必要ならば JICA プログラムの軌道修正・新規案件の投入
- 6) 評価： プログラムの実施期間に応じて、適切なタイミングでのプログラム終了時評価、事後評価の実施

このような手順のうち、「1) セクター分析」についてはタンザニア政府、バスケットに参加する他ドナーがセクター・ワイド・プログラムを作成する際に必ず行なう作業過程である。JICA がイシュー・オリエンテッド・プログラムを進めるに当たって、セクター分析についてはタンザニア政府・他ドナーによるセクター分析を十分参考にしながらも、我が国の技術に基づく独自のセクター分析を行い、これに基づいて日本独自の技術をベースとしてのイシュー・オリエンテッド・プログラムの編成を行なうことが望ましい。このようなセクター分析は、タンザニアの当該セクター全般をカバーする開発調査として実施し、その成果はイシュー・オリエンテッド・プログラム編成のベースとするのみならず、タン

ザニア政府のセクター把握にとってのインプットとすることを指向する。

この段階で特に鍵となるのは「5) モニタリング」である。当該プログラムを構成する各プロジェクトの進捗状況並びに問題点を常時把握し、他ドナーによる協力の進展状況をモニターし、追加的なインプットの加除の必要性を判断して必要な措置をとり、プログラム全体のスケジューリングを効率的に調整することが要求される。これを、現在の事務所の要員で実施するのは各人に過大な作業量を要求することになり、専任の職員又は企画調整員の配置、或いは長期専門家の配置が必要と思われる。

作成・実施されたプログラムは、常時のモニタリングに加えて、およそ5年ごと(或いはプログラムに含まれるプロジェクトの切れ目に応じて)に当該セクターの専門家(複数)を投入してレビューし、プログラムの改訂を行なう。

この場合、考慮しなければならない点は、現行の制度では多年度のコミットメントは出来ないうために、実際には多年度のプログラムを持ちながらも、これをタンザニア政府或いは他ドナーに示すことが出来ないという制度上の制約である。現在、日本側の内部資料としての位置付けで作成しているイシュー・オリエンテッド・プログラムによるアプローチは、従来の個別プロジェクトによる協力よりも明らかに大きな前進を遂げているといえる。このようなより改善された方式を有しながら、これをタンザニア政府及び他ドナーに提示することなしに、従来の個別プロジェクトによる協力方式にこだわっているかのごとき印象をタンザニア政府或いは他ドナーに与えるのは得策とは言えず、また、本当の意味でのセクター調整、ドナー間調整はできるかどうか。日本側の制度上の制約を取り外し、JICAのイシュー・オリエンテッド・プログラムをタンザニア政府ならびに他ドナーに認知させることが適切な方策ではないかと考えられる。

また、これを公表することが出来るようになった場合でも、当該セクターへの援助において中心となる他ドナーの多くがセクター・ワイド・プログラムへの協力に集まるような場合に、これとは独立に日本のみがセクター内でのプライオリティーの高い課題への協力を、優先的に選択し、協力実施することが可能かどうか、また、そのような分野について日本が協力することの合意をタンザニア政府ならびに他ドナーから取り付けることへの時間的コストをどう見るか、が問題となる。それよりも、制度的な制約が無くなった場合を想定してのことではあるが、バスケット・ファンディング及びセクター・ワイド・プログラムに部分的にでも日本も参加して、主要ドナーとして積極的に活動を展開するほうが、より「顔の見える援助」になるのではないだろうか。

#### バスケット・ファンディング、セクター・ワイド・プログラムへの関与

バスケット・ファンディング、セクター・ワイド・プログラムへの対応に関しては、日本に近い立場にあると考えられるドイツのGTZの対応が参考となる。

バスケット・ファンディングについてはドイツにとってもこれまでに経験していない新しい取り組みであり、法的にも実施可能かどうか問題が合ったため、ドイツ国内においては相

当の議論があった。しかし最終結論としては、大局的判断(high level decision)により、現行体系の例外扱いで参加することを決めたとのことである。ただし、保健セクターに対する協力額の年6~7百万DMに対し、バスケットへの拠出は1.5百万DM/2年間で、タンザニア保健セクターに対する協力の10~12%程度、しかも3年間のみの試行的なバスケット参加である。GTZのタンザニアに対する年間の協力額25百万DMにkfwも25~30百万DMの協力を行なっているので、ドイツ全体の協力額に比べると、まだ極めて些少である。このように、バスケットへの参加と従来からのプロジェクト協力を並行させて行こうとするドナーはEU、CIDAをはじめ少なくないし、フランスのように当面はプロジェクト協力で行こうとするドナーもある。

ドイツがバスケット・ファンドに参加を決めた理由は、(1)セクター・ワイド・アプローチ自体はタンザニアにとって適切と考えられること、(2)参加によるリスクは少ないと判断したこと、(3)参加することでバスケット・ファンドの運営委員会に参加し、ドイツの見解を表明し、決定に反映できること、(4)ファンドに参加することで経験を積めること(モニタリングの結果がもしよければ、ファンドへの額を増やすことも考えているとのこと)、(5)(ファンジビリティがあるので実質的な意味はないが)ドイツとしてはリプロダクティブ・ヘルスの分野に限っての拠出である、ドイツの法令に反するため経常費用の支出には当てない、という条件をつけることが出来たこと、をあげている。なお、他に訪問したノルウェー、スウェーデン等のドナーは、援助資金の透明性、説明責任の問題に関連して、ファンドとしての統一的な支出に関する報告様式の他に、特定のドナーが自国の制度上から必要とする別個の様式による報告をタンザニア政府に求めることは可能としている。ただし、報告文書の90%は統一様式でカバーされるとのことである。

一方、問題点としては、ファンドを運営するだけのスタッフの質が確保されるか、きちんとした会計処理が出来るかといった点には疑問がある、としている。その他、GTZがあげた問題点のほかに、セクター調整が成果を挙げるためには、当該セクターの利害関係者の連携を出来るだけ高め、組織性を追求する必要があるが、あまり厳密な組織性を求めるとセクター調整グループから脱落するドナーが出てくる可能性があり、本来のセクター調整ができなくなる可能性のあることが一般に指摘されている。

このようにドイツが様々な考慮を払いつつ参加の意思決定を行なったセクター・ワイド・アプローチによる援助スキームは、日本の援助にとっても多くの難しい問題を突きつけている。そもそも、日本の援助は、これまで主たる援助対象地域としてきた東アジアにおいてその基本形を形作ったが、東アジアでは相手国側に案件形成能力、計画策定能力を含む一定の援助吸収能力があることを前提とすることが出来た(国により獲得された能力の程度に差はあったが)。要請主義、自助努力の支援といった日本の援助の基本的構成要件は、まさにこのような前提のもとに成り立つものであった。

しかしながらアフリカでは、東アジアで前提としてきた案件形成能力、計画策定能力を含む一定の援助吸収能力が、相手国側に一般的に存在することを前提とすることはできない。

一方、タンザニアのみならず多くのアフリカ諸国ではマクロ経済レベルからセクター・レベルへの協力へ重点の移行が見られる。これは、構造調整のパフォーマンスが良かった国ではマクロ調整がある程度進展し、マクロ支援についても国際収支支援から財政支援に移りつつあることである。しかし、これらの国といえども政府の徴税能力の弱さは克服されておらず、このため歳出面の管理を、政府の能力の範囲内で、より厳密に行なうことが重視されるに至った。

タンザニアでは、マクロ経済のパフォーマンスの改善が各ドナーにより評価されているが、国際収支支援の必要から脱却しているわけではない(タンザニア中央銀行総裁のコメント)。また、これまで各ドナーがそれぞればらばらに行なってきた援助プロジェクトの寄せ集めがセクター開発計画の実態であったとすれば、開発支出とそれに連動した経常支出を実効的に制御することはタンザニアにとっては困難であったろうが、セクター・レベルの歳出管理であればきちんと出来るかといえ、バスケット・ファンドに参加することを決めたドナーでも疑問を呈している。

そのような中でタンザニアにおいてもプログラム援助に重点を移そうというのは、個々のプロジェクトを独立に実施するのではなく、相互に有機的に関連づけて行くべきという発想に発しているならば、これは JICA のイシュー・オリエンテッド・プログラムと発想は同じである。であるからこそ、イシュー・オリエンテッド・プログラムを日本が援助するプロジェクト間の連携にとどめるのではなく、タンザニア政府、各ドナーに積極的に提示し、政府とバスケット参加のドナーが作成する(出来れば日本も作成に参加して)セクター計画の中に正当な位置付けを確保することが求められる。

したがって、日本がバスケット・ファンディング、セクター・ワイド・プログラムに部分的に関わることを想定して、今後の方策としては以下の方向が考えられる。

- 1) GTZ のように、日本として参加できる条件をつけたうえで、試行的に(当該セクター援助の一部について)バスケット・ファンドに参加し、バスケット内での発言権を確保するとともに、特にセクター計画策定については積極的に主導権をとるよう働きかける。
- 2) セクター・ワイド・プログラムは構造調整の反省に根ざしているだけに、一時的な援助方式に終わるとは考えられず、日本としても試行的参加の状況をモニターしながら、本格的に参加する必要性が生じた場合のための制度整備を進める。

## 4.3 プログラム分析

### 4.3.1 農村開発 / 貧困削減

#### (1) 妥当性および効率性

##### a. 妥当性

過去 10 年の農村開発分野における JICA による協力（「農業技術向上プログラム」、<sup>1</sup>「灌漑農業改善プログラム」、<sup>2</sup>「中小零細企業振興プログラム」）は以下の理由から一部を除き、概ね妥当であったと判断出来る。

- ・ 外務省および JICA の計画がほぼ整合しており、JICA 協力はそれら計画と整合性を保ちながら実施されてきていること
- ・ タンザニア上位計画との整合性を確保しながら新規案件形成を行ってきたこと
- ・ JICA 協力プログラムにおけるプロジェクトの構成は一部を除いてそのタイミング、内容ともに、適切な選択であったこと
- ・ 受益者ニーズに即した案件形成に取り組んできたこと

ただし、2KR（食糧増産援助）<sup>1</sup>についてはその継続自体の是非、また、今後も投入していく可能性があるのであれば、「灌漑農業改善プログラム」におけるその役割、肥料・農薬・農機にかかるニーズの把握、最終受益者への裨益効果等の把握方法につき、引き続き十分に検討していく必要がある<sup>2</sup>。

#### 日本の援助計画との整合性

我が国のタンザニアに対する援助計画およびその下に位置付けられる JICA の国別事業実施

---

<sup>1</sup> 2KR（食糧増産援助）は外務省所管のスキームであるが、JICA はその実施促進業務を担当している。本件評価調査では、対象である「灌漑農業改善プログラム」の中に 2KR を位置付けているため、所管は外務省であるが、JICA が関与している事業として評価の対象としている。

具体的に 2KR において JICA が関与している部分は、1) 調達の準備、2) 案件監理、3) 要請の妥当性の検討の 3 つに大別できる。1) については、1996 年より日本国際協力システム(JICS)が、協力相手国政府による委託業務として請け負い業務を遂行している（資金源は本体資金-E/N 額）。3) については、1989 年より JICS が JICA と契約を結び（支援契約）JICA 調査（役務提供型調査）として実施している。（JICA 無償資金協力部）

なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 P.4-96 を参照されたい。

<sup>2</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 P.4-95 を参照されたい。

計画を比較し整合性を確認するため、次には外務省の国別援助計画および JICA の国別事業実施計画に示された記述を抜粋した。

## 外務省計画

タンザニア国別援助計画（外務省2000年6月）  (4) 重点分野・課題別援助方針 (イ) 農業・零細企業の振興のための支援 (中略) 農業・農村開発の観点からは、地域住民による維持管理の可能な小規模灌漑施設や農産物輸送のための道路などの農業インフラ整備や農業技術の移転が重要であり、我が国は、無償資金協力、有償資金協力、技術協力を有機的に組み合わせることによって、キリマンジャロ州の農業開発に貢献した実績を有している。債務削減措置の対象となっていることからタンザニアに対しては新規円借款の供与が困難であるが、こうした経験も踏まえ、無償資金協力や技術協力を組み合わせることによって効率的な援助を実施していく必要がある。一方、貧困農民救済の観点からは、農業協同組合組織の整備・育成、及び小規模融資（マイクロ・クレジット）の促進など直接小規模農民に裨益する協力が効果的である。 また、農林産物の付加価値を高めるための加工技術の普及及び企業振興等、さらには縫製、製粉、皮革製造、金属加工、窯業といった、比較的技術の習得が容易な分野における技術開発や技能訓練、及び小規模融資等による起業家支援を行うことも、零細企業の育成を通じた貧困救済には効果的であると考えられるので、協力を検討していく。
---

## JICA 計画

平成 12 年度国別事業実施計画（2000年6月） 2 - 1 援助重点分野の基本的な考え方 (1) 農業・零細企業の振興のための支援 (中略) 農村インフラと社会サービスの向上によって、農民に生産インセンティブを与えることが必要である。また、天水の有効利用技術の導入とあわせ、天水依存型に比べて安定した生産を得られる既存の灌漑地域や、灌漑農業のポテンシャルのある地域を選定し、生産性の向上に必要な技術移転を図ることも重要である。一方において、タンザニアの伝統的農業技術の有効性にも注意を払い、持続的に運営可能な方策も念頭においての支援が必要である。 また、政府の主導する経済成長路線を達成するためには、農業だけでなく製造業部門の成長が不可欠である。特にインフォーマルセクターは、タンザニア本土の労働人口の21%の雇用を生んでおり、タンザニア経済全体の付加価値総額に占める割合は31.6%に及んでいる。さらに、製造業、商業、サービス業においては、インフォーマルセクターが創出した付加価値は、フォーマルセクターを上回っており、雇用と所得を生む生産的なセクターである。これらインフォーマルセクターを含む零細企業は、農業や賃金労働を営む家計に現金収入を付加し、絶対的貧困の緩和に重要な役割を果たしていることから、これら零細企業の振興を図る方策を具現化する援助を進めていく必要がある。
---

外務省の国別援助計画および JICA の国別事業実施計画に記述を比べてみると、その表現振りは異なるものの、ほぼ同様の内容が示されていることが判る。JICA の記述は外務省の記述より包括的で曖昧であるため、上抜粋の記述からは何を重点にしているのかが分かり難いが、国別事業実施計画には上記記述の他により具体的な開発課題マトリクスおよびローリングプランが付してあり、これらは外務省の国別援助計画に示される記述（上）をほぼ網羅するものとなっているため、整合性が取られていることが確認できる。但し、小規模融資に関しては JICA 計画にはその記載がなく、過去にも将来的にも具体的プロジェクトが実施される計画は示されていない。

過去および現在において、実際にそれら計画に示される開発要因が実施された / されているのかを示したものが表 4.6 である。これによると、小規模融資の促進以外は全て実施されたもしくはされていることが判る。

表 4.6 外務省・JICA の重点および過去の協力の実施状況

農業分野における開発サブセクター	外務省	JICA	過去の協力 (91-00)	実施中の協力 (00-)
小規模灌漑施設建設	存在	存在	存在	実施中
農村インフラの整備	存在	存在	存在	実施中
農術技術の移転	存在	存在	存在	実施中
農民共同組合組織の強化	存在	存在	存在	実施中
小規模融資の促進	存在			
零細企業の技能訓練	存在	存在	存在	実施中
小規模融資による零細企業の振興	存在	存在		実施中

出所: 当調査団作成

### タンザニア政府の上位計画との妥当性

1991年から2000年に実施された協力プログラム(「農業技術向上プログラム」、「灌漑農業改善プログラム」、「中小零細企業振興プログラム」)は、タンザニア政府の政策、特に農業開発および農村開発に関する政策と、十分に整合性を保持しながら行われてきた点で妥当性は高い<sup>3</sup>。しかしながら、他方で、各プログラムを構成する個別案件は、日本政府およびタンザニア政府の上位計画もしくは戦略に忠実に従って形成されたというよりは、枠組みの中で相当の自由度をもって形成・採択されてきたといえる。これは、過去10年に日本側に具体的な戦略やローリングプランがなかったことが大きく影響しているとともに、実効性があり且つより具体的なタンザニア側の農業セクターにおける開発戦略および計画がなかったことも影響している<sup>4</sup>。

具体的かつ明確な戦略がなかったとはいえ、タンザニアでは、農業生産性の向上による国民の食糧保障と栄養改善および所得向上による生活水準の向上を図ると共に、人口の多くが農村生活を営んでいる中で農村組合のエンパワメントを通じて農村の資源を、国の社会、経済開発のために自由に活用し波及すること目指してきた。過去10年の日本の協力は、これらの理念を反映した農村開発および農業開発に係るタンザニア政府の政策<sup>5</sup>との整合性を保持しながら実施されてきている。

<sup>3</sup> 零細企業振興に関しては対象協力期間中にタンザニア政府の具体的な政策がなかったことから、特にここでは上位計画との整合性を判断できない。通産省による持続的工業開発計画(SIDP,1996-20)は、上位計画に当たるものであろうが、中小企業振興に関する記述は計画の内のわずかな部分でしかすぎない。

<sup>4</sup> 2000年度のJICA国別事業実施計画からは具体的なローリングプランと戦略が盛り込まれている。

<sup>5</sup> 政策の主なものとして、農業政策(1982)、農業畜産政策(1997)、および協同組合政策(1997)があり、戦略、計画には国家食糧戦略(1984)、国家灌漑計画(1994)などがある。

## 農村開発 / 貧困削減分野のプログラムの構成

日本の協力は、こうした理念と整合性を保持しつつ形成・採択されてきた。以下には、1970年代末に開始されたキリマンジャロ州ローアモシへの協力から始まる主要な農業案件をレビューした。

ニエレレ政権時にキリマンジャロ州が日本の協力地域として位置付けられて以来(因みに、1990年代に入り地理的な役割分担は既に無くなっている)、日本はローアモシ地区に多くの投入を施して農民の生活改善を図ることを目指してきた。その結果、1970年代末の「キリマンジャロ農業開発センター計画(KADC)」(プロ技)から始まった一連の協力は過去の評価結果<sup>6</sup>でも明らかのように農民の生活を潤わした。

キリマンジャロ州への最初の投入であるKADCの協力は7年半に亘ったものの、その成果を引き続き持続させるためには、栽培技術や水管理の確立と普及を図る必要があった。また、円借款による1,100haの灌漑施設の完成も間近であったこともあり、KADCのコンポーネントをその一部とした「キリマンジャロ農業開発計画(KADP)」(プロ技)の協力へと継続されることになった。

KADPは結局延長期間も含めて7年間継続された。これにより、農民の生活水準は生産性および所得の向上により大幅に改善した<sup>7</sup>。しかしながら、プロジェクトが移管される農民組織(CHAWAMPU)の能力は十分ではなく、また、水不足が生じたプロジェクト地域と上流部で取水をしているプロジェクト外地域の間で水利権をめぐる争いも生じた。CHAWAMPUはこうした争いの仲裁をする等の短期的な役割は果たしているものの、灌漑のO&Mやマイクロクレジット等に関する長期的な視点をもった役割は十分に果たしていない。なお、農村組織管理の個別専門家が現在派遣されており、CHAWAMPUの組織管理能力向上のための支援活動が行なわれている。

こうした問題を解決するため、「ローアモシ農業農村総合開発調査」(開発調査)が実施され、現状の諸問題の解決に向けた、農業支援サービスや農民組織強化を含む調査が実施された。現在、開発調査結果は活用されていない。

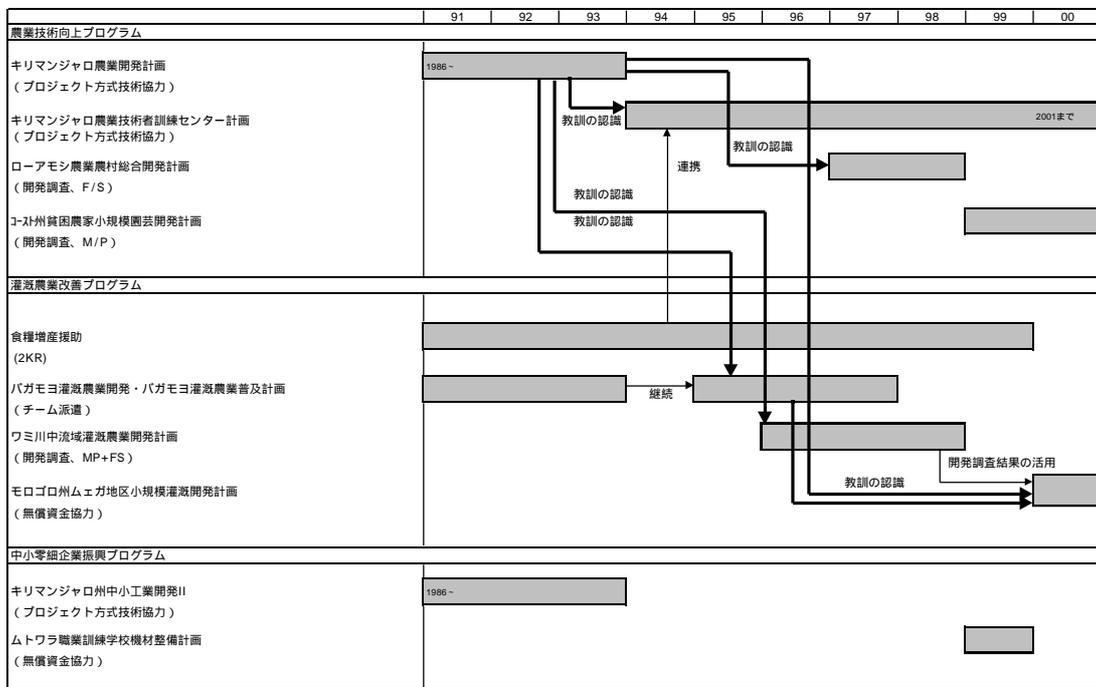
---

<sup>6</sup> JICA、キリマンジャロ農業開発計画— JICA-CIDA 合同評価報告書、1998年3月 JICA、IFIC、キリマンジャロ農業開発センター計画 / キリマンジャロ農業開発計画：プロ技活動事例シリーズ、1994年3月 JICA、キリマンジャロ農業開発計画評価報告書、1991年3月

<sup>7</sup> その改善効果は様々な、過去に実施された様々な評価報告書で確認されている。具体的には、農家収入は事業実施前から水田稲作を行っていた農家に比べ6.3倍に増加して、単位収量も1.5t/haから6.5t/haに増加した(JBIC、「ローアモシ農業開発事業事業評価報告書」の情報による)。その他、JICA、[JICA-CIDA Evaluation Study on The Kilimanjaro Agricultural Development Project](#), 1998.や JICA、[The Kilimanjaro Agricultural Development Project - Post Evaluation Report\(in Japanese\)](#), 1991.でも同様に生産性向上、農家収入の向上が確認された。

1970年代末から始まった一連のローアモシへの協力では、計画時から農民主体で且つタンザニア側のオーナーシップの下で実施されてこなかったという反省点が残った。「バガモヨ灌漑農業普及計画」(チーム派遣)では、農民組織を当初から巻き込んだ上で実施して成果を上げており、現在実施中の「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」(無償資金協力)でも、農民主体のアプローチを可能な限り取り入れ、一次水路のみを日本が実施し、二次水路以下は農民側で実施することになっている。

ローアモシの教訓は、広く関係者に認識され参考にされているが、認識レベルで留まっているため、具体的に教訓として活かし、さらには農村農業開発プロジェクトの手法にまで深化させることが望まれる。なお、これは「バガモヨ灌漑農業普及計画」(チーム派遣)や「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」(無償資金協力)についても同様であり、これら案件の実施により得られた教訓は、さらに JICA 事業に参考にされ発展させることが必要である。



注) 2 億円規模以上のプロジェクトのみを示した。

図 4.1 他プロジェクトによる教訓の認識と教訓を反映させるべき方向性

出所: 当調査団作成

注) 援助額 2 億円以上の案件のみを示した

なお、先にも述べた通り、これまでのタンザニア政府および日本政府の計画は総花的で具体性に欠けていたため、どの JICA 事業もおおよそ整合性が取れているという結果になってしまうため、これらと JICA 事業との整合性を検証すること自体にあまり意味をなさない。

しかしながら、タンザニアでは農業開発戦略(ASDS)が策定され、今後より具体的な農業開発の方向性が示されることになっており、ASDS の下、数年後には JICA 協力の枠組みも他のドナーの協力までも視野に入れたより明確になっていくものと思われる。この状況になり、

漸くタンザニア政府の上位計画および JICA の国別事業実施計画と JICA 事業との整合性を検証することに意味が出てくることになる。

### JICA プログラムにおけるプロジェクトの構成

JICA プログラムにおけるプロジェクトの構成は、後述の通り「灌漑農業改善プログラム」に含まれるプロジェクトの構成に片寄りが見られた以外にほぼ妥当であったと判断できる。

#### 農業技術向上プログラム

「農業技術向上プログラム」に含まれるプロジェクトの構成は妥当であったと言える。このプログラムに含まれるプロジェクトには、ローアモシへの一連プロジェクトおよび近年その数が増えつつある農村開発型開発調査がある。

ローアモシへの協力は 1970 年代からの継続であり、1990 年代はこの一連の農業開発による成果を「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 (KATC)」(プロ技)が核となって全国へと波及させる段階であった。タンザニアへの農業協力においてローアモシへの農業協力から日本側およびタンザニア側が得た教訓は多く、これを基に全国へ技術の波及を行っていることは、キリマンジャロ州の特にローアモシ地区に集中していた開発利益を分散させるという点で正当化できるものである。

また、農業開発型の協力が農村開発型の要素が組み入れられるようになりはじめたのも、1990 年代に入ってからであり、同プログラムに含まれる「ローアモシ農業農村総合開発計画」(開発調査)や「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」(開発調査)には、ローアモシの経験を活かしつつ、農民組織強化、コミュニティベース、参加型開発のアプローチが組み込まれている。

また、「ソコイネ大学」へは 1991 年から 2000 年までの間に 20 名以上の専門家が派遣され、タンザニアの自然環境に適した在来技術、環境に配慮した参加型地域開発手法 (SUA メソッド)の開発が行われたが、研究成果を具体的に今後どう活用・波及し貧困削減に結びつけるかという課題は残るものの、農業セクターにおける研究という役割としては必要な部分であったと思われる。

#### 灌漑農業改善プログラム

「灌漑農業改善プログラム」に含まれるプロジェクトの構成には片寄りが見られた。このプログラムには、小規模灌漑の整備とその普及および 2KR が含まれている。

中小規模の灌漑整備は農民組織を当初から巻き込んで行うもので、タンザニア政府の政策とも合致していることおよび一定の効果を発現しているもしくは効果が期待できることから、その投入は妥当であると言える。

しかしながら、一方で 1991-00 年の評価対象期間に実施された食糧増産援助の投入額は 71.5 億円に達する。2KR は「灌漑農業改善プログラム」に位置付けられているプロジェクト

( 専門家および協力隊は含まない ) への 1991-00 年の投入総額の 88%を占めると共に、農業セクターへの投入総額 ( 専門家および協力隊は含まない ) の中でみても 66%とその大きさが目立つ<sup>8</sup>。

2KR に関しては、見返り資金が十分に積み立てられておらず<sup>9</sup>その実効性自体に問題があること、食糧増産効果が見え難いこと、1993 年以降肥料への補助金が削減されてから平均的な農家にとっては肥料の値段が高すぎるなど貧困層へ向けられていない援助となる可能性も高いことなどから、その投入は、「灌漑農業改善プログラム」の中で見た場合でも、また農業セクター全体の中においても妥当であったとは言い難い<sup>10</sup>。

まず、「見返り資金が積み立てられていない」点については、1990 年から 1998 年の実績 ( 下表 ) によると、積立義務額<sup>11</sup>が十分に積み立てられていないことがわかる。

表 4.7 見返り資金の積立および使途状況 ( 1990-1998 )

	( 百万円 )
積立義務額	2,002
積立実績額	764
回収率	38.2%
使用済の見返り資金	530
今後使用される見返り資金	235
使途が内定済みの見返り資金	225
使途が未定の見返り資金	9

\* 115円 / US\$, 800Tshs / US\$で換算

出所：JICA 無償資金協力部資料 ( 平成 12 年 12 月 7 日 )

積立率 ( 回収率 ) が低い主な理由としては、1) クエラ鳥の農作物への被害を食い止めるため、特にその被害が生活に大きく影響する貧農地域に向けて、タンザニア政府の方針で無償で 2KR の農薬 ( Fenthion ) を散布していること、2) 市場の歪みを最小限にとどめるため市場価格に近い価格で肥料が売却されているため、2KR の規定積立額 ( FOB 価格の 3 分の 2 ) よりも実際は見返り額自体が少ないこと、3) 手続き上の問題で積立に一定の期間を有するため、回収率に反映されるであろう回収資金が計上されていないこと、等があげられる<sup>12</sup>。

このように、現状として見返り資金の積立額自体が実体と既に乖離が生じている状況にあるため、我が国は、見返り資金の積立義務額について既にその見直しの検討を開始した<sup>13</sup>。

次に、「食糧増産効果が見え難いこと」に関して、その理由としては、1) 農業投入財 ( 主に肥料 ) は流通メカニズムを活用した配付を行なっていることから、一般的に援助効果の把

<sup>8</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課からコメントがあった。コメントの内容は本章章末 p.4-97 を参照されたい。

<sup>9</sup> 2 月 8 日に JICA 無償資金協力部へのインタビューを行った際に入手した資料に基づく。

<sup>10</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課及び監理課からコメントがあった。コメントの内容は本章章末 p.4-95, 98 を参照されたい。

( 1 ) 妥当性および効率性の最後にある追記を参照。( 「無償資金協力部からのコメント」 1 及び 2 )

<sup>11</sup> 在タンザニア大使館報告ベースの積立義務額に基づく。

<sup>12</sup> JICA 無償資金協力部の情報に基づく。

<sup>13</sup> JICA 無償資金協力部の情報に基づく。

握が困難である、2) 仮に把握する努力がなされたとしても、日本が毎年投入している肥料、農薬、農機は、タンザニア全体の中における全体利用可能量の内、それ程大きな比率を占めないため、全体としての効果として見え難いこと（例えば、1996/97-1998/99年のタンザニアにおける肥料利用可能量の内、2KR による投入量は 10-20%をであった）、3) 農業生産性向上には、農業投入財が与える効果の他に、総合的な農業生産体制、労働生産性、あるいは気候の変化など他の要因が与える影響が大きいいため、直接的に農業投入財による影響を把握することが困難であることがあげられよう。

表 4.8 タンザニアにおける肥料の利用可能量に占める

2KR 投入量および前年度からのストック

	96/97			97/98			98/99					
	2KR(a)	在庫 (95/96)	利用可能量	2KR	在庫 (96/97)	利用可能量	2KR	在庫 (97/98)	利用可能量			
	a/b(%)			a/b(%)			a/b(%)					
UREA(尿素)	10,000	29%	3,495	35,015	7,116	14%	13,305	50,405	6,315	14%	14,960	43,574
SA(硫安)	4,788	12%	25,904	39,555	1,277	4%	18,400	29,830	1,804	8%	6,005	22,209
CAN	0	0%	9,496	38,300	4,561	23%	9,600	20,200	7,217	28%	7,802	25,662
DAP	5,000	47%	5,596	10,696	4,561	59%	3,022	7,783	4,511	57%	4,036	7,849
その他	0	0%	51,563	29,972	0	0%	63,500	49,473	0	0%	34,851	26,763
合計	19,788	13%	96,054	153,538	17,515	11%	107,827	157,691	19,847	16%	67,654	126,057

出所: MAC, Basic Data: Agriculture and Livestock Sector, 2000 および JICA 入手資料に基づく

タンザニアにおける州別の米とメイズの生産性の推移を見てみると、93/94-98/99 年においてむしろ全体的に生産性は向上しているとは言えず（図 4.2 および 4.3 参照）また、肥料に関しては、前年度からのストックがまだ残存する状況で、新たに 2KR を投入しているという事実もあり、この中で 2KR による投入が果たした貢献度は果たして如何程あったのかは、全く不明である。

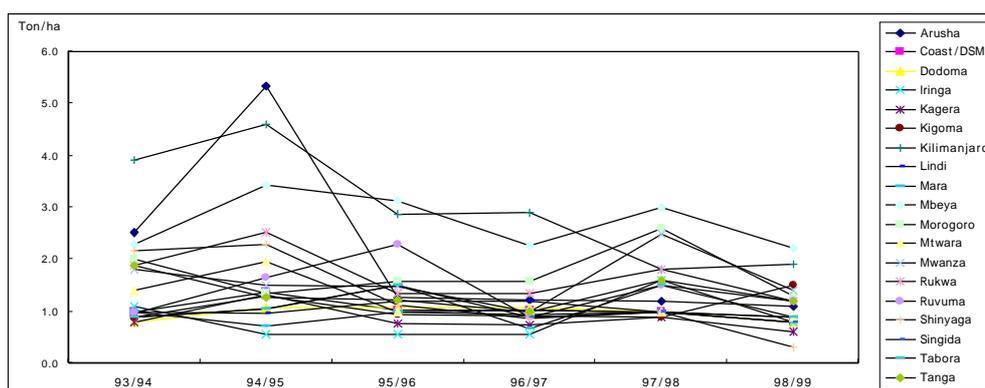


図 4.2 米の生産性の推移 (Ton/ha, 1993/94 年-1998/99 年)

出所: MAFS, Basic Data: Agriculture and Livestock に基づく。

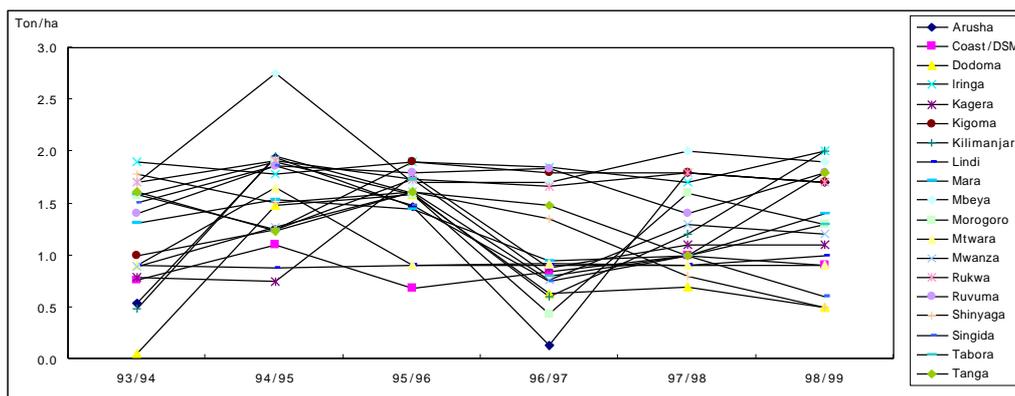


図 4.3 メイズの生産性の推移 (Ton/ha, 1993/94 年-1998/99 年)

出所: MAFS, Basic Data: Agriculture and Livestock に基づく

さらに、「2KR が貧困層へ向けられていない援助となる可能性が高いこと」に関しては、平均的な農民にとって、農業投入財が高価であるため、購入するインセンティブが低いことが関係している。

農業投入財の流通は自由化されており、すなわち、民間部門の参入が認められ、輸入が自由化され、補助金や価格統制も撤廃されている中で、資本の少ない貧困層が高価な農業投入財を購入できないことは、市場原理であって防ぐことはできまい。しかし、こうした中で政府の役割、この場合は 2KR の役割は何かが問われているということである<sup>14</sup>。

1997 年の食糧増産援助調査報告書で説明されているタンザニア政府による要請段階の資料には、2KR の投入により生産性を 1997 年時点の 2 倍程度に向上させることが計画されている<sup>15</sup>。これに対して同報告書では、「計画通りの単収の増加を短期間で達成することは困難であろうが、継続的な資機材の投入により、病虫害の防除を推進し、生産性向上にふさわしい環境を形成することにより、徐々に生産量を増加させることが可能であり、今年度計画はタンザニア国の農業に大きく寄与するものであると判断される」とある<sup>16</sup>。

しかし、他方で平均的な農民が農業投入財の利用に積極的になれない側面があるのも、事実である。例えば、農民による肥料の利用率は、1991-92 年には 27%であったのが、1994-95 年には 15%に低下している<sup>17</sup>。農業省が 1995 年-98 年に実施した調査結果をレビューした結果では、肥料の利用が 1990 年代に入り落ち込んだ理由として、1) 1993 年に政府の補助金の削減による肥料購入価格が上昇したこと、2) 金融サービスへの農村組織もしくは農民のアクセシビリティの欠如、3) 安定した作物流通ルートが確保されていないことから採算がとれるかどうか判らない肥料を購入するインセンティブが低いこと、4) 農村インフラの欠如

<sup>14</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 p.4-97 を参照されたい。

<sup>15</sup> JICA, 平成 9 年度 2KR 現地調査報告書, p.23 : 団長逸見謙三 (東和英和女学院大学教授)

<sup>16</sup> 同上, p.23

<sup>17</sup> World Bank, Agriculture in Tanzania Since 1986: Follower or Leader of Growth?, June 2000, p39.

により過疎地に行けば行く程、農業投入財の価格が高くなることなどを上げている<sup>18</sup>。仮に、農民に肥料や農薬を購入する資本があったとしても、農民にとっては農業投入財に資本を投入しただけのリターンが見込まれなければ、農業投入財の購入には消極的である<sup>19</sup>。

農業省は、Agriculture and Livestock Policy, 1997年の目標の一つとして、民間部門の参入を促進する中で、民間部門が参入できない部分を政府がサポートする、としている。農業投入財の流通は、既に肥料に関しても、農薬に関しても民間部門の参入が認められ、輸入が自由化され、肥料の補助金も撤廃されていることから、市場を歪めないためにも民間主導で行われることが必要である。政府が関与する部分は、民間参入のサポートおよび民間がサポートできない部分、すなわち、辺境に济む農民の農業投入財および市場へのアクセシビリティ確保の促進をサポートすることであろう。

このように、食糧増産効果が見え難く、農業投入財が効果的に利用される環境が整っていない状況下で、2KRによりどのような食糧増産効果が期待できるのかを、当初計画段階でより明確にして実施の有効性を説明できるようにするべきであり、その上で実施するのであれば2KRは妥当な投入であるといえよう。したがって、1991-99年までの2KRの投入については妥当であったとは言い難いという結論に達する<sup>20</sup>。

#### 中小・零細企業の振興プログラム

「中小・零細企業の振興プログラム」に含まれるプロジェクトの構成はほぼ妥当であった。いずれの投入もプログラムの目的を目指して実施されたものである。同プログラムには含まれる主な投入として「キリマンジャロ州工業開発(KITC)」(プロ技) 企画調査員(2名) および「ムトワラ職業訓練学校機材整備計画」(無償資金協力) などがある。「キリマンジャロ州中小工業開発フェーズ2」は、1970年代の「キリマンジャロ州総合開発計画」を上位計画として実施されたフェーズ1の継続案件であるが、フェーズ2の終了をもって1993年に協力を終了した。企画調査員(1992年、1997年)による調査では、鉱工業部門および零細中小企業育成に関して専門的な見地から現状把握、提言およびプロジェクトファイディングを行っている。「ムトワラ職業訓練学校機材整備計画」(無償資金協力)はまさに開始したところであり、職業訓練局(VETA)が校舎を建設し日本が機材を供与するという協力である。この機材を用いた研修および研修員の習得技術の小規模企業振興への活用・波及が事前に十分に検討された上で、本件投入が実施されたと判断されるため<sup>21</sup>、投入としては妥当であろう。但し、事前調査結果などに示される成果の達成は今後モニターしていく必要がある。

<sup>18</sup> Ministry of Agriculture and Cooperatives, Agricultural Inputs Market Review(1997/98), December, 1999.

<sup>19</sup> According to the study conducted by Mowo J.G., "If yield increase resulting from the application of fertilizer is less than twice the cost of fertilizer is less than twice the cost of fertilizer, the farmer is usually reluctant to apply fertilizer (MAC, Agricultural Inputs Market Review(1997-1998), 1999).

<sup>20</sup> なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第4課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 p.4-98 を参照されたい。

<sup>21</sup> 2/27 に実施された VETA へのヒヤリングによる。

## 受益者のニーズの反映

「農業技術向上プログラム」、 「灌漑農業改善プログラム」、 および「中小・零細企業の振興プログラム」に含まれる各案件とも、事前調査を行いスコープを絞り込んだ上で、また受益者ニーズ把握のためのワークショップ等を通じて現地の事情を把握した上で、プロジェクトが実施されていることから、受益者ニーズの点で、全体として概ね妥当性であったといえる。

特に、KADP、 および「ローアモシ農業農村総合開発計画」（開発調査）では既に過去の協力から十分な状況把握が出来ていたこと、「コースト州貧困農家小規模園芸開発計画」（開発調査）では PRA や PCM などの参加型計画を通じた現状およびニーズ把握が行われていること、「ワミ川中流域灌漑農業開発計画調査」（開発調査）でも、公聴会等を通じた受益農民からのニーズ把握が行われていること、また、「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」（無償資金協力）は同開発調査の提言に基づいていることなどから、受益者ニーズの把握はある程度出来ていたものと思われる。

しかし、受益者ニーズの把握を行うには、相応の時間と労力が必要とされることから、これまでよりも事前段階でさらに時間をかけて最終受益者もしくはキーパーソンとの対話を行うことが必要であろう。これにより、プロジェクト型の協力の場合にはプロジェクトの最終受益者のオーナーシップも高められ、引いては最終的な自立性発展性を高めることができよう<sup>22</sup>。

KIDC（プロ技）についてはフェーズ 2 が開始される頃に構造調整が始まったため、協力終了時には市場の自由化により KIDC への協力分野である機械、金属、および窯業関連の中小工業の発展を促進する環境ではなくなった<sup>23</sup>。KIDC が構造調整による影響を十分に事前に検討していたかには疑問が残る。

### b. 効率性

過去 10 年における農村開発分野における JICA 協力（「農業技術向上プログラム」、 「灌漑農業改善プログラム」、 「中小零細企業振興プログラム」）は以下の理由から一部を除き、ほぼ効率的であったと判断出来る。

- ・各プログラムを構成するプロジェクトは一部を除き所期の成果<sup>24</sup>を概ね達成していること
- ・プロジェクトの実施プロセスも問題なく効率的に実施された/されていること
- ・投入額に関しては、一部を除き投入量に見合った成果が得られていることから適切であったと判断出来ること

<sup>22</sup> タンザニアでは、タンザニア政府主導で様々な戦略や計画が策定されているが、その策定プロセスで殆どの場合に最終受益者を含むのステークホルダーの意見を反映するためステークホルダー・ワークショップが開催されている。その際一般的に、形式的にステークホルダー・ワークショップを行い、実施したという実績を作ることを目的としていることが問題になる。この場合、ワークショップの参加者の職種別や性別の割合を十分に検討しなかったための片寄りが生じる等、の問題が発生するケースがある。開発調査で、ステークホルダー・ワークショップを行なう際にも、同様の問題が生じる可能性があり、この点十分に留意する必要がある。

<sup>23</sup> 2/24 に実施された KIDC へのインタビューでもこの点は明らかにされた。

<sup>24</sup> 表 4.10 参照。

なお、2KR は後述のとおり、その成果が十分に達成しているとは言い難く、効率性は高かったとは言えない<sup>25</sup>。またその投入量に見合った効果が得られているかどうか判断しかねる部分があるため、最終受益者への裨益効果等をスコープが広い国別評価ではなく、よりスコープを絞った個別の評価として検証する必要がある<sup>26</sup>、この点引き続き十分に検討していく必要がある<sup>26</sup>。

ローアモシへの一連の投入は生産性の向上および農家収入の向上をもたらした点で大きな成果を達成したものの、投入額自体は多額であり、投入 - 成果の関係でみるとその効率性は高かったとは必ずしも言えない。

KIDC（プロ技）では訓練生の技術向上が図られることやセンター自体の質的向上を図ることが第一義的な目標となっていたため、移転技術の波及が十分ではなかった。限られた対象者への技術移転のための投入としては、適切な額とは言えず、この点で効率性が高かったとは言えない。

## 成果の達成度

所得向上のための農業・零細企業の振興を目的として設定された3つのプログラム群（プロジェクト群）の成果の達成度<sup>27</sup>は、「農業技術向上プログラム」に関しては十分に達成、「灌漑農業改善プログラム」および「中小零細企業振興プログラム」に関しては一部を除き十分に達成と判断できる。

### 農業技術向上プログラム

「農業技術向上プログラム」を構成する各プロジェクトとも所期の成果（表 4.10 参照）を達成している。KADP、KADC、「ローアモシ農業農村開発計画」、「コスト州貧困農家園芸開発計画」ともに、成果を十分に達成している。

### 灌漑農業改善プログラム

「灌漑農業改善プログラム」に関しては一部を除き十分に所期の成果を達成されている。「ワミ川中流域灌漑農業開発計画」、「バガモヨ灌漑農業開発／バガモヨ灌漑農業普及計画」ともに十分に成果を達成している。2KR に関しては、見返り資金が十分に積み立てられていない点、見返り資金も従って十分に活用されていない点で成果を達成しているとは言い難い<sup>28</sup>。

---

<sup>25</sup>なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部監理課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 p.4-98 を参照されたい。

<sup>26</sup>なお、本記述（「なお、2KR は後述のとおり...言えない。また...必要がある。」）に関しては、JICA 無償資金協力部業務第4課及び監理課からコメントがあった。コメントの内容は本章末 p.4-95、98 を参照されたい。

<sup>27</sup> JICA ではプログラム毎の成果の達成目標は、当初から明確に設定していないため、ここでの成果の達成度は、プログラムの中に構成されるプロジェクト群の成果の達成度を総合的に検証している。

<sup>28</sup> 2KR の「成果」に関して、本件評価では表 4.10 でも示したとおり、「1. 見返り資金が積み立てられる」、「2. 見返り資金が適切に使用される」、「3. 肥料、農薬、農機が売却・供与され、利用される」と設定した。これに従い、本評価では「成果を達成していない」と判断している。

見返り資金が十分に積み立てられなかった理由は、前述の JICA プログラムにおけるプロジェクトの構成の灌漑農業改善プログラムの節を参照。

なお、「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑開発計画」は評価時点では施設の建設が終了していないため成果の検証が難しい。

#### 中小零細企業振興プログラム

「中小零細企業振興プログラム」に関しては、KITC で工場経営にかかる技術の向上が十分に達成されていなかった点を除けば、概ね成果は達成されているといえる。KITC 以外の投入、例えば、中小企業零細企業振興等の企画調査なども、質の高い成果物を残している点で所期の成果は達成されている。なお、「ムトワラ職業訓練学校」（無償資金協力）は評価時点で機材供与の手続きが終了していないため成果の検証が困難である。

#### 実施過程の効率性

実施過程の効率性は、「農業技術向上プログラム」、「灌漑農業改善プログラム」、および「中小零細企業振興プログラム」の3プログラムとも高かったと判断できる。

#### 農業技術向上プログラム

「農業技術向上プログラム」を構成するプロジェクトの実施過程における効率性は高かったと言える<sup>29</sup>。その理由として、第一に、キリマンジャロ州ローアモシにおける一連のプロジェクトの連携が効果的であった点がある。KADP は OECF の円借款により整備された灌漑施設、および 2KR による農機の利用によりローアモシにおける局部的な開発効果を上げ、それをさらに全国に波及するため KATC が実施され成果をあげている<sup>30</sup>。第二に、実施過程ではステークホルダーの意向を十分に反映し、C/P チームおよび日本側チームの間の協力関係も十分であったと言え、これにより現地の事情に調和した実施が行われていたと言える。第三に、特に、プロ技では、巡回指導、終了時評価の結果が適宜活動に反映され、より効率的な実施のため努力されていたことがあげられる。

#### 灌漑農業改善プログラム

「灌漑農業改善プログラム」を構成するプロジェクトの実施過程における効率性も高かったと判断できる<sup>31</sup>。おもな理由は、構成プロジェクトにおける C/P チームおよび日本側チーム間の協力関係が十分であったと共に、ステークホルダーの意向を実施過程に十分に反映したものであったと判断できること、特に「バガモヨ灌漑農業開発／バガモヨ灌漑農業普及計画」では、現地の事情に調和した実施が行われていたことがあげられる。また、「モロゴロ州ム

---

この部分に関しては、JICA 無償資金協力部業務第 4 課及び監理課からコメントがあった。コメントの内容は本章章末 p.4-95、98 を参照されたい。さらに本脚注についても、JICA 無償資金協力部業務第 4 課からのコメントがあった。コメントの内容は本章章末 p.4-95 を参照されたい。

<sup>29</sup> Appendix にある Evaluation Matrices に示される結果に基づいている。Evaluation Matrices の内容は個別案件毎に配付した質問表への回答および関係者へのインタビューに基づいている。

<sup>30</sup> 「成果」とは、KATC、「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画のあらまし」（2001 年）によれば、KATC 自体の運営管理能力（内規の制定、会計処理能力、物品管理能力等）の向上、研修業務の実施（稲作コース 19 州の 125 名、水管理コース 123 名、稲作機械コース 39 名、トラクタオペレーターコース 45 名、中核農民コース 471 名、受託コース 20 コース 470 名、他巡回指導、現地研修会等）が報告されている。

<sup>31</sup> 前脚注と同様。

エガ地区小規模灌漑」(無償資金協力)ではコントラクターの配置として日本のコントラクターのアドバイスの下で現地コントラクターが工事を行う体制をとっていることは、効率的実施のため妥当な選択と言える<sup>32</sup>。

#### 中小零細企業振興プログラム

「中小零細企業振興プログラム」を構成するプロジェクトの実施過程における効率性も概ね高かったと判断できる<sup>33</sup>。KITC(プロジェクト方式技術協力)に関しては、ステークホルダーの意向を十分反映した実施がなされていたこと、他プロジェクトとの重複もなかったことから、その実施については、ほぼ効率的であったと言える。なお、「ムトワラ職業訓練学校」(無償資金協力)は開始したばかりであり効率性の判断ができない。

#### 成果と投入額の関係

成果に比した投入規模に関して、「農業技術向上プログラム」、「灌漑農業改善プログラム」、および「中小零細企業振興プログラム」のそれぞれの一部案件で適切とは言えないことが判った。

#### 農業技術向上プログラム

「農業技術向上プログラム」における投入額に関しては、キリマンジャロ州ローアモシへの一連の投入以外は成果を達成するために適切であったといえる。キリマンジャロ州ローアモシへの一連の投入<sup>34</sup>は生産性の向上および農家収入の向上をもたらした点<sup>35</sup>で大きな成果を達成したものの、投入額自体は多額であり、投入-成果の関係でみるとその効率性は高かったとは必ずしも言えない。以下では灌漑プロジェクトへの投入額に対する比較の対象として世銀の投入額に着目してみる。世銀報告書<sup>36</sup>によるとサブ・サハラアフリカ地域における灌漑案件の平均投入額は、実績ベース(Adjusted unit cost)で、ヘクタール当たり 31,000 ドルと、他の地域に比べ高額となっている(表 4.9)。これはサブ・サハラ地域の灌漑整備案件の場合、多額の初期投資が必要であることなどが影響していると思われる。サブ・サハラ地域の灌漑事業には相当額が必要であることはこれでも明らかであるが、ローアモシを対象とした「ローアモシ農業灌漑事業」(有償資金協力、1987 年完工、33 億円)をはじめ、「キリマンジャロ農業開発センター(KADC)」(1978-85 年、プロ技、12 億円)<sup>37</sup>、「キリマンジャロ農

<sup>32</sup> 世銀タンザニア事務所員によると(3月7日)世銀の「Smallholder Irrigation Improvement Project」では農業省の意向で第1年次に現地コントラクターのみの実施を行ったところ、ミスマネジメントや大幅な遅延が生じた。

<sup>33</sup> AppendixにあるEvaluation Matricesに示される結果に基づいている。Evaluation Matricesの内容は個別案件毎に配付した質問表への回答および関係者へのインタビューに基づいている。

<sup>34</sup> ここでの一連の投入とは、特にローアモシを対象に投入された案件であり、キリマンジャロ農業開発センター(KADC)(1978-85年、プロ技)、ローアモシ農業灌漑事業(1987年完工、有償資金協力)、キリマンジャロ農業開発計画(KADP)(1986年-93年、プロ技)などがあげられる。

<sup>35</sup> 農家収入は事業実施前から水田稲作を行っていた農家に比べ6.3倍に増加して、単位収量も1.5t/haから6.5t/haに増加した。(JBIC, ローアモシ農業開発事業事業評価報告書)。その他、JICA, JICA-CIDA Evaluation Study on The Kilimanjaro Agricultural Development Project, 1998.やJICA, The Kilimanjaro Agricultural Development Project - Post Evaluation Report(in Japanese), 1991.でも同様に生産性向上、農家収入の向上が確認された。

<sup>36</sup> William I. Jones, OED, A World Bank Operations Evaluation Study - The World Bank and Irrigation, p.98

<sup>37</sup> JICAのデータに基づく大凡の額

業開発計画 (KADP)」（プロ技、1986-93年、12億円）<sup>38</sup>のみの合計でも既に57億円で、ヘクタール当りに換算すると43,000ドルとなる<sup>39</sup>。さらに2KRやKADC以前の専門家等の投入（1974-77年）を加えるとヘクタール当りの投入額は、世銀のサブ・サハラアフリカへの平均投入額を遥かに上回ることが明らかである。

表 4.9 世銀による灌漑案件の平均投入コスト

	単位あたりコスト (\$/ha)	数量	調整済み単位あたり コスト (\$/ha)	数量	調整済み /非調整 割合
全体	4,837	191	7,950	184	1.64
満足できる	2,643	128	2,906	125	1.10
不満足	9,294	63	18,637	59	2.01
重力式	5,584	113	10,355	112	1.85
ポンプ式（主に地下水）	3,766	52	4,415	112	1.17
混合	3,727	26	3,846	46	1.03
新規建設	7,740	86	12,915	81	1.67
改善	1,633	34	5,258	34	3.22
改善と拡大	3,171	55	3,834	54	1.21
水田	6,374	73	11,063	72	1.74
非水田	3,886	118	5,950	112	1.53
特定地域					
東及び南アジア	2,831	112	4,694	107	1.66
東アジア	4,291	56	7,379	56	1.72
南アジア	1,370	56	1,746	51	1.27
インド	1,421	30	1,596	27	1.12
ヨーロッパ	4,743	17	4,759	17	1.00
中東	5,026	9	4,663	7	0.92
アフリカ	12,925	30	20,833	30	1.61
北アフリカ	4,911	12	5,226	12	1.06
サブサハラ・アフリカ	18,269	18	31,238	18	1.71
ラテンアメリカ	3,923	20	10,283	20	2.62

注：単位当たりのコストについては、「単位あたりコスト」と「調整済み単位あたりコスト」の2つの観点から計算した。「単位あたりコスト」は実際のコスト（US\$）/予定面積（ha）、「調整済み単位あたりコスト」は（実際のコスト（US\$）/予定面積（ha））×建設完成度（%）である。「Lake Chad Polders Project」（チャド）と「Black Bush Irrigation Project」（ガイアナ）の2つのプロジェクトについては、分母の「予定面積」がゼロであるため分子の「単位あたりコスト」が無限値になってしまうことから、平均値からは外してある。

出所：William I. Jones, OED, A World Bank Operations Evaluation Study - The World Bank and Irrigation, p.98

但し、一方で、「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画（KATC）」（1994-01年、プロ技11.5億円）は、こうした一連の投入の成果を広域に波及するために実施されてきている。この計画は一定の成果<sup>40</sup>をこれまでに上げており、さらに効果が波及すればするほど、同プロ技も含めた全投入費用に対する効果<sup>41</sup>の関係において一連の多額の投入を正当化するこ

<sup>38</sup> 同上

<sup>39</sup> US\$1=120で計算した場合

<sup>40</sup> 一定の成果とは、KATC、「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画のあらまし」、2001年によれば、KATC自体の運営管理能力（内規の制定、会計処理能力、物品管理能力等）の向上、研修業務の実施（稲作コース19州の125名、水管理コース123名、稲作機械コース39名、トラクタオペレーターコース45名、中核農民コース471名、受託コース20コース470名、他巡回指導、現地研修会等）が報告されている。

<sup>41</sup> 先ず、費用対効果について簡単に定義しておく。ここでいう費用対効果は、一般的にいわれる費用対便益とは異なる。先ず、「費用」であるが、これは前者も後者も貨幣価値で換算できる。そして、「便益」と「効果」の違いであるが、「便益」が貨幣価値に換算されるのに対し、「効果」は様々な指標等で表現することができる。費用対効果で、例えば、効率性を測る場合は、同様の効果を発現した2つのプログラムを比べて投入が少なかったほうが効率的であったとする方法などがある。

キリマンジャロの協力の場合であるが、「投入」は[ローアモシへの一連の協力投入+KATCの投入]であり、「効果」は、[ローアモシへもたらされた効果+KATCがもたらした効果+KATCが今後もたらす波及効果]と

とができよう。

#### 灌漑農業改善プログラム

「灌漑農業改善プログラム」における投入額に関しては、一部を除き成果に比して概ね効率的であったといえる。2KR の投入額に関しては、先にも述べたとおり農業セクターにおける全プロジェクトの投入額（個別専門家、協力隊、企画調査員、およびプロ形は含まない）に占める割合は大きく（66%）、投入額では 1991 年から 1999 年までの合計で 71.5 億円に達している（表 4.10 参照）。2KR に関しては記述の通りその見返り資金も十分に積み立てられておらず、また、見返り資金の用途も一部を除き不明であること、機材、肥料、および農薬売却および供与による正および負の効果が明確に把握されていないことから、こうした多額の投入を行ったことが必ずしも効率的であったとは言えない。この投入を正当化するのであれば、その効果<sup>42</sup>について、今後説明する必要がある。

このため、現行スキームを維持するのであれば、当面は供与もしくは売却投入財の配付ルートでのモニタリングの強化、農薬等の安全使用および適正使用の強化、正および負の効果が明確化が必要となる。

#### 中小零細企業振興プログラム

「中小零細企業振興プログラム」については、KIDC（プロ技）では訓練生の技術向上が図られることやセンター自体の質的向上を図ることが第一義的な目標となっていたため<sup>43</sup>、移転技術の波及が十分ではなかった。波及のない限られた人員への技術移転のための投入としては、適切な額とは言えず、この点で所期の目標は達成しているものの、そのための投入額としては適切ではなかったと言わざるを得ない。他方、「ムトワラ職業訓練学校機材整備計画」（無償資金協力）は、「地域社会と地域産業との関係の強化」（表 4.10 参照）<sup>44</sup>を目指しているもので、開始したばかりで成果が確認できていないためその投入量の適不適は判断できない。しかし、地域産業に十分に貢献すること、すなわち技術移転を行ったことの波及効果が十分に発現されることが、今後当初の投入の正当性を大きく左右する<sup>45</sup>ものであることは明確であり、今後注意深くモニターする必要がある。

---

捉えることができる。つまり、KATC が今後もたらず波及効果が大きくなる程、効果に対する投入の比率が小さくなるということであり、費用対効果で見た場合に正当性が高くなるということになる。

<sup>42</sup> 前脚注と同様の論理による。

<sup>43</sup> 2/24 に実施された KIDC へのインタビューでもこの点は明らかにされた。

<sup>44</sup> JICA, and Intem Consulting, INC., Basic Design Study Report on The Project for the Supply of Training Equipment to Mtwara Regional Vocational Training and Service Center in The United Republic of Tanzania, March 2000, p.3

<sup>45</sup> 脚注 41 と同様の論理による。

表 4.10 プログラムを構成するプロジェクトの投入額、成果、プロジェクト目標の概要

所得向上のための農業・零細企業振興										
プログラム名	農業技術向上プログラム				灌漑農業改善プログラム				中小・零細企業育成プログラム	
プロジェクト名	1. キリマンジャロ農業開発計画 (プロジェクト方式技術協力)	2. キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画 (プロジェクト方式技術協力)	3. ローアモシ農業農村総合開発計画 (開発調査-F/S)	4. コスト州貧困農家小規模園芸開発計画 (開発調査-M/P)	5. バガモヨ灌漑農業開発/バガモヨ灌漑農業普及計画 (チーム派遣)	6. ワミ川中流域灌漑農業開発計画 (開発調査)	7. モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑開発計画 (無償資金協力)	8. 食糧増産援助 (2KR)	9. キリマンジャロ州中小工業開発II (プロジェクト方式技術協力)	10. ムトワラ職業訓練学校機材整備計画 (無償資金協力)
実施年	1986-93	1999-2001	1997-98	1999-2000	1990-93 1995-98	1996-98	2000 (E/N)	1991, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99	1986-93	2000 (E/N)
プロジェクト目標	近代的な農業機械を用いた灌漑農業がローアモシ地域に広がる	灌漑稲作に関し、タンザニア国の研修指導教官、農業改良普及員、水管理職員、農業機械職員、中核農民の技術水準向上と、研修機関・機能が強化される	ローアモシ地区における農業開発、土地利用、作物生産、農業支援事業強化、運営体制強化、水資源開発、農村基盤施設にかかる提言が行われ農村総合開発計画が策定される。	コースト州における貧困削減のための小規模園芸マスタープログラムおよび優先地区におけるアクションプランが策定される	110haのパイロット圃場の造成を行い、地域の中核農民の灌漑稲作に関する研修及び普及活動を行い、小規模農家の技術、経済、社会的な発展が図られる	ワミ川中流域灌漑農業開発計画が策定され、選定優先地区におけるプロジェクトの実効性が検討される。	作付け面積の拡大と灌漑用水の安定的供給により土地生産性と農作物生産量の増大	農業生産性が向上し、食糧保障が担保される	フェーズIを通じて達成された実績をベースとして、機械・金庫および窯業の生産と工場経営の分野において人材が育成される	ムトワラ職業訓練学校の職業訓練機能が改善され、地域社会と地域産業の関係が強化される
成果	1. プロジェクト・マネージメントシステムが確立される 2. KADCの研修コースとカリキュラムが設計され、教材が準備される 3. KADCの講師、農業技術者、水管理技術者、普及員の研修が行われる 4. 稲作・畑作適性品種が選択される 5. 農民に普及サービスが提供される 6. 農業機械が適切にメンテナンスされる 7. 水管理が農民組織により行われる	1. 研修指導教官の教育的技術水準が向上される 2. 研修方法が改善される 3. 研修教材が改善される 4. 政府職員や中核農民の研修が行われる 5. 普及方法が改善される 6. 広域技術協力の準備活動が行われる	1. ローアモシおよび周辺地区の現状(気象・水文、土壌・土地分級、農業、農業支援事業、灌漑・排水、農村基盤施設、運営維持管理機関、農民組織、環境、ジェンダー等)が把握される 2. 調査実施により関連技術の移転が行われる	1. 調査、農家インタビュー、PRA等を通じてコースト州における園芸農業の現状が把握される 2. 開発阻害要因が特定される 3. 園芸農業開発の優先地区の検討・選定が行われる 4. 調査実施により関連技術の移転が行われる	1. 灌漑施設/設備が整備され、農民に提供される 2. 農民及び、普及員等の政府関係職員に対して、育種/保護の研修がなされる 3. 農民及び、普及員等の政府関係職員に対して、灌漑用水の管理および収穫後技術に係る研修が行われる 4. 農民組織、流通機構が確立される 5. 調査実施により関連技術の移転が行われる	1. 技術的側面、社会/経済的側面、環境の側面から調査、農村経済調査を通じて、優先開発候補から最優先地区が選定される 2. 航空写真撮影および図化の為に地上測量が行われる 3. 地形図を作成される 4. 最優先地区に対して、受益者農民に対する公聴会等を通じた意欲の確認およびニーズの確認等の現状把握が行われる 5. EIAが実施される	1. 計画灌漑面積580haを対象とした頭首工建設、用水路建設、道路改修、河川改修が行われる	1. 見返り資金が積み立てられる(注1) 2. 見返り資金が適切に使用される 3. 肥料、農薬、農機が売却され、利用される(*下記参照)	1. 工場経営にかかる技術が向上される 2. 機械設計、生産設計および設計管理にかかる技術が向上される 3. 鍛造・鋳造熱処理、機械加工および組立にかかる技術が向上される 4. 食器、ブリケット/磚子にかかる技術が向上される	1. 職業訓練機能と能力が改善される 2. タンザニア南東地域の青少年が技能労働者に育成される 3. ムトワラの人々の起業家精神が育成される
投入額 (百万円) (専門家、施設・機材、研修員の受入を含む)	220	1,153	445	750	293	374	285	7,150	238	339
プログラム合計投入額 (百万円)	2,778				8,117				589	
分野合計投入額*計 (百万円)					10,895				589	
投入額/分野合計投入額 (%)	2%	11%	4%	7%	3%	3%	3%	66%	40%	58%

\* 企画調査員、プロ形、専門家、協力隊経費は含まれていない。投入額の数値はJICA評価監理室より入手したデータに基づく。

\*\* なお、この部分に関しては、JICA無償資金協力部監理課長よりコメントがあった。コメント内容は本章末p.4-95を参照されたい。

- (参考資料) 1. キリマンジャロ農業開発計画 JICA-CIDA合同評価報告書、98年3月/プロジェクト方式技術協力活動シリーズ: キリマンジャロ農業開発センター・キリマンジャロ農業開発計画、94年3月/キリマンジャロの農業開発計画評価調査報告書、91年3月  
 2. キリマンジャロ農業技術者訓練センター(KATC)計画のあらまし、2001年2月/キリマンジャロ農業開発計画-終了時評価報告書、98年3月  
 3. ローアモシ農業農村総合開発計画 主報告書 98年7月  
 4. コスト州貧困農家小規模園芸開発計画事前調査報告書 99年7月/コースト州貧困農家小規模園芸開発計画 主報告書 2000年11月  
 5. Bagamoyo Irrigation Development Project (BIDP): Summary of The Final Evaluation Report-Mini Project, 1999  
 6. ワミ川中流域灌漑農業開発計画 主報告書 98年1月  
 7. モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑開発計画 基本設計調査報告書 99年10月  
 8. 食糧増産援助 調査報告書 94年3月, 95年3月, 96年3月, 97年3月/食糧増産援助 事前調査報告書、92年10月  
 9. キリマンジャロ州中小工業開発協力事業(フェーズ2) 評価調査報告書/キリマンジャロ州中小工業開発協力事業(フェーズ2) 評価調査報告書計画打合せ調査団・報告書、91年11月  
 10. Basic Design Report on The Project for the Supply of Training Equipment to Mtwara Regional Vocational Training and Service Center in the United Republic of Tanzania, March 2000

Source: The Study Team

注1: ここで取って「見返り資金が積み立てられること」を成果の一部とした理由: 第一に、タンザニアへの2KRは本来的にFOB価格の2/3を積み立てを義務としている点、第二に、仮にタンザニア政府の意向により農業投入財の無償配付が行われ、またこの場合は積み立てをしなくてもよいという例外が認められるとしても、無償配付を行っている農業投入財(農業)は金額ベースで2KR全体のわずかを占めているにすぎないこと。因みに、2KRの総額の内、農業の比率は約40%(95-98年におけるFOB値)で、その内、国家防除用農薬として無償で配付されていることが確認された農薬(Fenthion)は、2KR全体の約8%でしかすぎない(無償資金協力部資料に基づく)。

## (2) 自立発展性（ケーススタディ）

### a. 自立発展性のケーススタディとしての対象

タンザニアに対する農村開発分野における JICA の協力は灌漑改善による生産性および所得向上を軸としてきたことから、自立発展性では特に灌漑農業に係る協力を全て対象とした<sup>46</sup>。過去 10 年の JICA による協力で、灌漑農業に係る主なプロジェクトには、以下がある。

- 1) 「キリマンジャロ農業開発計画（KADP）」（プロ技）（1986-93 年）
- 2) 「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画（プロ技）（1994-01 年）
- 3) 「ローアモン農業農村総合開発調査」（開発調査）（1997-98 年）
- 4) 「バガモヨ灌漑農業普及計画」（チーム派遣）（1990-93 年、1995-98 年）
- 5) 「ワミ川中流域灌漑農業開発計画調査」（開発調査）（1996-98 年）
- 6) 「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」（無償資金協力）（2000 年）

この内、特に灌漑農業（普及）プロジェクトとして自立発展性を検証するのに適しているのは、開発調査を除いた 1)、2)、4)、6) である<sup>47</sup>。この 4 案件はその案件の性質上、2 つの種類に分類できる。一つは、灌漑農業プロジェクトで特定の対象地域に対する灌漑農業改善のための協力を通じて農作物生産性および農家収入の向上を目指すもの((1), (4), (6))、もう一つは研修という手段を通じて灌漑農業技術の広域的な波及を目指すもの((2))である。ここでは、特に、日本がこれまで農業セクターにおける協力の軸としてきた前者について自立発展性の検証・考察を行う。

表 4.11 自立発展性検証・考察のための対象 3 案件

「キリマンジャロ農業開発計画（KADP）」	プロ技	1986-1993
「バガモヨ灌漑農業開発」 / 「バガモヨ灌漑農業普及計画」	チーム派遣	1990-1993 1995-1998
「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」	無償資金協力	2000 (E/N)

なお、類似の灌漑農業プロジェクトは、他のドナーでも数多く実施されており、世銀、

<sup>46</sup> 当初評価計画（インセプションレポート）では、「灌漑農業改善プログラム」を自立発展性を検証するためのケーススタディの対象とする予定であったが、「農業技術向上プログラム」にも灌漑農業にかかるプロジェクトが含まれており、より様々な側面を検証するため、それらも全てケーススタディの対象とした。

また、「灌漑農業改善プログラム」に含まれている 2KR については、1) その自立発展性の検証が困難なため、また 2) 灌漑農業へは、若干見返り資金の灌漑協力への活用が認められるものの、農業インプットの投入という観点からが主であり、他のプロジェクトに比べ灌漑農業への直接的な関連性が薄いためここでは対象外とした。

<sup>47</sup> 3) および 5) は開発調査であるため、その自立発展性は調査結果が活用されてはじめて検証可能となる。3) は今だ活用段階になく、5) は 6) に活用されたため、6) を検証することにより 5) はここでは検証しない。

FAO、DANIDA などにより数件が現在進行中である（表 4.13 参照）。自立発展性に関しては、これらドナーによる協力も参考にしながら自立発展性について考察する。特に、本評価調査実施中に情報収集が可能であった以下の案件を参考にする。

表 4.12 他ドナーの参考案件

River Basin Management and Smallholder Irrigation Improvement Project / Smallholder Irrigation Component (The World Bank)	Loan	1996-2001
Agricultural Sector Programme Support / Irrigation Component (DANIDA)	Grant and Technical Cooperation	1998-2000
Special Programme on Food Production in Support of Food Security / Pilot Phase (FAO)	Grant and Technical Cooperation	1995-1998

出所：本調査団作成

表 4.13 他ドナーの灌漑プロジェクト

プログラム	ドナー	実施期間	対象地域	協力の種類	Organizational Set up
RBMSIIP	World Bank	1996-2001	Rufiji Pnagani river basin	小農のための灌漑 (ローン)	Dar es Salaamベース
PIDP	IFAD	2000-2005	Dodoma region Tabora region Shinyanga region Arusha region	小農のための灌漑、 取水にかかる支援 (ローン)	Dodomaベース
TIP	SNV	1988-2001	Pangani basin	小農のための灌漑」 (無償)	Moshiベース
ASDS /Irrigation Component	Danida	1998-2002	Mbeya region Iringa region Morogoro region	小農のための灌漑 (無償)	農業食糧省灌漑局お よびゾーン別灌漑ユ ニット (Morogoro、 Mbeya, Kiroso、 Iringa、Mbozi県) ベース
SPFS (Pilot Phase)	FAO	1999-2000 (1995-1998)	Morogoro region Morogoro rural district - Mkindo scheme (Morogoro & Dodoma)	小農のための灌漑 (無償)	FAO Dar es Salaam事 務所ベース
SMUC	DFID	1998-2001	Usangu plains	Ruaha河上流域灌漑 にかかる研究 (無 償)	RujewaおよびMbeya 地域ベース
Madibira	ADB	1994-2000	Madibira scheme Mbeya region	小農のための灌漑改 善」(ローン)	Madibiraベース

出所：DANIDA, Agricultural Sector Programme Support- Irrigation Component : Component Implementation Plan 2000-2002, July 2000, Annex V.

b. 自立発展性の検証

結果表 4.14 は、JICA による灌漑農業改善のための協力プロジェクトの自立発展性を検証した結果を示したものである。

表 4.14 自立発展性の検証結果

プロジェクト名	技術的側面	組織的側面	財政的側面
「キリマンジャロ農業開発計画 (KADP)」	高(CHAWAMPU)	低(CHAWAMPU)	低(CHAWAMPU)
「バガモヨ灌漑農業開発」 / 「バガモヨ灌漑農業普及計画」	中(TFICS)	中 / 高(TFICS)	高(TFICS)
「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」	未だ実施中であるため、自立発展性は判断できない		

出所：本調査団作成

「キリマンジャロ農業開発計画 (KADP)」の自立発展性は高いとは言えない。同計画は技術的側面においては自立発展性は高いものの、組織的、財政的側面において自立発展性が低い。KADP は 1993 年のプロジェクト終了に際して農民稲作組合である CHAWAMPU (1993 年 3 月設立) に引き継がれたが、現在、未だキリマンジャロ州政府の KADP 部のサポートを受けていると共に、JICA の専門家の支援を受けながら活動している。CHAWAMPU への登録農民も 50%にも満たず、十分な活動資金も確保できていない。2KR により供与されたトラクターのスペアパーツも十分に購入することが出来ない状況である。また、活動資金の紛失等も起きている<sup>48</sup>。

登録農民が増えない最大の問題は水不足である<sup>49</sup>。水不足が解決せずに十分に水がある時のように稲作が活発に行われない状況では、農民は CHAWAMPU に登録費や会費を払ったことによる利益を得ることはできず、インセンティブがない<sup>50</sup>。

他方、「バガモヨ灌漑農業開発」および「バガモヨ灌漑農業普及計画」の自立発展性<sup>51</sup>は、概ね高いと判断できる。農民組織である The Tegemeo Farmer's Irrigation Cooperative Society (TFICS)が協同組合として維持管理を行っており、組織として財政管理能力に若干の不安は残るものの、プロジェクトサイト 100ha の組合としての機能を十分に果たしており組織的にも問題はない。財政的にも自立しており、農民からの会費で十分に維持管理、農機にかかる経費、肥料 / 農薬をカバーできている。技術的には、プロジェクト実施により一定の技術レベルには達していると思われるが、収穫後処理技術、流通システムなどの知識もしくは技術の

<sup>48</sup> CHAWAMPU に関する情報は、2/24 の CHAWAMPU 幹部メンバーとのディスカッションおよび現地の専門家から入手情報に基づく。

<sup>49</sup> 稲作農業の上流側への波及によりプロジェクトサイト(1,100ha)の水源上流部で取水が行われているため当サイトで水不足が生じている。

<sup>50</sup> CHAWAMPU に関する情報は、2/24 の CHAWAMPU の幹部メンバーとのディスカッションおよび現地の専門家から入手情報に基づく。

<sup>51</sup> 「バガモヨ灌漑農業普及計画」の自立発展性にかかる評価結果は Wise Association, Bagamoyo Irrigation Development Project (BIDP)- Mini-projects, 1999 に基づく。

向上のさらなる向上が期待されている。

なお、「モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑」、未だ実施中であるため現評価時点自立発展性の判断はできない。

#### c. 自立発展性の考察 ～オーナーシップと自立発展性～

本節では、農業灌漑分野の協力におけるオーナーシップと自立発展性の関係を考察することにより、農業灌漑プロジェクトが成功<sup>52</sup>する条件を導き出す。

表 4.15 は JICA の灌漑協力のプロジェクト実施中と実施後のプロジェクト活動にかかる意志決定主体、すなわちオーナーシップ<sup>53</sup>の所在を示したものである。1970 年代および 1980 年代に実施された KADC / KADP は JICA および C/P である地方政府機関が当該プロジェクト活動にかかる意志決定の主体であり実施中に農村組織もしくは農民がプロジェクト活動にかかる意志決定過程に加わらなかった。プロジェクト終了に際し農村組合（CHAWAMPU）が設立されプロジェクトが移管された。これに対し、1990 年代に実施されたバガモヨ灌漑農業開発/バガモヨ灌漑農業普及計画は実施中に農民組織および農民を巻き込んでいる。実施後もそのまま継続的に農村組合がプロジェクト活動にかかる意志決定主体として運営管理を行っている。

---

<sup>52</sup> ここでの「成功案件」とは、技術的、組織的、財政的自立発展性が高い案件のことである。

<sup>53</sup> ここでの「オーナーシップ」があることとは、プロジェクト活動にかかる意志決定が当該組織により行われることである。

表 4.15 オーナーシップの所在

プロジェクト実施中における当該活動にかかる意志決定主体							
	実施年	JICA (専門家、協 力隊含む)	農業省 Ministry of Agriculture and Cooperatives Ministry of Agriculture and Food Security (2000-)	州政府 (Region)	県政府 (District)	農村組織	農民
キリマンジャロ農業開発センター計画 (KADC) /キリマンジャロ農業開発計画 (KADP)	78-85 /86-93			(Kilimanjaro Region)			
バガモヨ灌漑農業開発 /バガモヨ灌漑農業普及計画	90-93 /95-98			(Coast Region)		(TFICS)	
モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑計画	2000(E/N)-				(Kilosa District)	?	?
プロジェクト実施後（評価時）における当該活動にかかる意志決定主体							
キリマンジャロ農業開発センター計画 (KADC) /キリマンジャロ農業開発計画 (KADP)	78-85 /86-93			(Kilimanjaro Region)		(CAWAMPU)	
バガモヨ灌漑農業開発 /バガモヨ灌漑農業普及計画	90-93 /95-98			(Coast Region)		(TFICS)	
モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑計画	2000(E/N)-	-	-	-	-	-	-

出所：The Study Team

前節の KADC / KADP とバガモヨ灌漑農業開発 / バガモヨ灌漑農業普及計画の自立発展性の検証結果を再度確認してみると、前者は、自立発展性が「高いとは言えない」、後者は「概ね高い」という結果になっている。要するに、もしプロジェクト実施中から（もしくは実施前から）農民がプロジェクト活動にかかる意志決定過程に加わっていれば、実施後に自立発展性が高まる、すなわち プロジェクトの直接的裨益者のオーナーシップが高いほど、プロジェクトが成功<sup>54</sup>する可能性が高いという仮説が導き出される。こうした直接的裨益農民のオーナーシップの高低には、様々な要因が影響すると考えられる。ここでは、オーナーシップの高低に影響する主な要因として次の4点の考察を試みる。

第一に、灌漑施設の維持管理、水利費の徴収など、農民の生産性向上のために母体となる組織が必要であり、これらは「農民が自発的に設立、加入、登録すること」により、オーナーシップを高めることができる。

第二に、農民自身が灌漑農業にかかる技術的レベルを向上することにより、自らの技術力でプロジェクトを行っていけるようになるという点でオーナーシップが高まることから、農民を主体としながらも「州や県の普及員による技術的支援」が必要である。

第三に、技術力等の問題で農民自身で出来る範囲は限られるとしても、「農民自らが自らの意志により直接的に灌漑施設の施工を行うこと」は、オーナーシップを高める。

<sup>54</sup>ここでの「成功案件」とは、技術的、組織的、財政的自立発展性が高い案件のことである。

第四に、新規の灌漑施設の建設よりは、「従来からその土地に存在した灌漑の改善」のほうが、農民にとって違和感が少ないと思われ、オーナーシップを高めることができる。

表 4.16 では、これらのオーナーシップに影響すると思われる要因を、JICA による自立発展性検証対象 3 案件と他ドナーの 3 案件に当てはめたものである。それぞれの案件につき、次の 4 項目について検証してみた。

- 1) 組合の設立、加入、登録が農民の意志により当初から行われている / 行われるか否か
- 2) 普及員による技術指導が行われているか否か
- 3) 主な灌漑施設整備工事が農民自身により行われた / 行われるか否か
- 4) 既存の灌漑施設の改善コンポーネントを含むか否か

この結果、この 4 点を満たすもので、実施済案件のものは、バガモヨ灌漑農業計画 / バガモヨ灌漑農業普及計画と FAO の Special Programme on Food Production in Support of Food Security (Pilot Phase) であることが判り、いずれも自立発展性は「高い」(成功)という結果になっている<sup>55</sup>。

逆に、「組合の設立、加入、登録が農民の意志により当初から行われて」おらず、灌漑施設整備工事が当初農民自身により行われなかった「キリマンジャロ農業開発計画」は、自立発展性が「高いとはいえない」という結果になっている。

他の案件であるモロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑計画、River Basin Management and Smallholder Irrigation Improvement Project / SIIP component、および Agricultural Sector Programme Support (ASPS)- Pilot Stage については、一部を除きほぼ農民のオーナーシップを高める要因は満たしていることから、今後の自立発展性に期待ができよう。

なお、成功 2 案件で他に共通している点として、両方ともその規模が小さいということがある。バガモヨ灌漑農業計画 / バガモヨ灌漑農業普及計画では 8ha の圃場実験を行った後、100ha のパイロット事業へと発展させた。FAO の Special Programme on Food Production in Support of Food Security (Pilot Phase) もパイロット事業であるためその規模は小さい。小規模の利点は、維持管理が比較的容易であること、農民組織が一団となってプロジェクトの実施に関わることができることなどがある。従って、規模が小さければ成功する可能性が高く、但しインパクトも少ない、他方、規模が大きければ成功する可能性は下がるが、成功した場合のインパクトは大きいということも言える。いずれにしても、プロジェクトを成功させるためには農民もしくは農村組織の運営管理能力に見合ったプロジェクト規模である必要がある。

ここで導きだされる結論としては、以下の条件を満たしオーナーシップが当初から農民自

---

<sup>55</sup> 「バガモヨ灌漑農業普及計画」の自立発展性にかかる評価結果は Wise Association, [Bagamoyo Irrigation Development Project \(BIDP\)- Mini-projects](#), 1999 年、および 2001 年 2 月 26 日に実施した農業食糧省へのインタビューに基づき、Special Programme on Food Production in Support of Food Security (Pilot Phase) の自立発展性に関しては 3 月 7 日に実施した FAO へのインタビューおよび FAO 関連資料に基づく。

身もしくは農民で構成される農民組織にある場合は、自立発展性が高まるということである。

- 1) 組合の設立、加入、登録が農民の意志により当初から行われている
- 2) 普及員による技術指導が行われている
- 3) 主な灌漑施設整備工事が農民自身により行われる
- 4) 既存の灌漑施設の改善コンポーネントを含む
- 5) プロジェクト規模が農民もしくは農民組織の運営管理能力と比べ適切である

上記条件以外にも、様々な成功（高い自立発展性）の条件があるものと思われるため、これについてはさらに調査が行われることが望まれる。

#### 4.3.2 インフラ整備

##### (1) 妥当性および効率性

###### a. 妥当性

#### 日本の援助計画との整合性

日本国外務省のタンザニア国別援助計画（2000年6月）では、以下のように述べられている。

##### （4）重点分野・課題別援助方針

##### （二）都市部等における基礎的インフラ整備等による生活環境改善

都市部の人口増加により、道路、橋等の輸送網、通信、送配電網、上水道、下水道、廃棄物処理施設といった基礎インフラ整備の必要性が高まっていることから、我が国としては、今後とも、他の援助国・機関との連携・役割分担を行いながら協力を進めていく。特に首都ダルエスサラームについては、我が国はこれまで舗装道路総延長の20%、全送電網の40%、電話回線の30%を整備しているものの、未だ首都機能を担うには不十分な状況にあることから、引き続き支援を検討していく。

一方、地方主要都市及び地方都市間のインフラ整備も、地方都市貧困層の生活環境改善やその副次的効果としての首都への人口流入防止等の観点から重要である。更に、近隣諸国（ウガンダ、ザンビア、マラウイ等）を視野に入れた広域インフラの整備も地域間経済協力の促進には重要である。具体的には地方の主要幹線道路の整備、南部地域の水資源開発等に可能な支援を検討していく。

また、平成12年JICA 国別事業実施計画（2000年6月）は以下のようになっている。

##### 2-1 援助重点分野毎の基本的な考え方

##### （4）基礎インフラ整備による生活環境改善

（前略）貧困対策のためのインフラ開発として、農村では水資源開発、農道整備、都市では住宅、保健・衛生、上下水道、教育等が必要である。また、産業基盤整備のためのインフラ開発として、農村部と都市部の物資輸送システム、通信システム、電力システムを確立し、国内産業の活性化を促すことが必要である。

JICA の計画の中で、農道整備、住宅、下水道、物資輸送システムについては、過去に実績がない。電力システム、通信システムについても、地域間を結ぶような長距離のものは実績がない。

加えて、保健・衛生、教育も基礎インフラに入れてしまうことにより、それより前の（2）基礎教育支援との関係が不明瞭となってしまっている。

外務省が都市部のインフラに重点を置いているのにくらべ、JICA の方は包括的であるがゆえに、何を重点としているのか不明瞭である。「生活環境改善」というタイトル自体も内容と矛盾し、後半は、産業基盤整備のためのインフラについて言及している。生活環境改善のためと

するならば、都市部の道路、水をはじめとするインフラが、重視されるべきであろう。一方で地域幹線道路等は、産業基盤の観点から重要である。

しかしながら以上の二つの計画はこれまでのタンザニアへの案件とは矛盾するものではない。また、これより以降に開始されている2つの案件（道路、電力）とも整合するものである。各サブセクターごとに見てみるならば、以下のようになる。

表4.16 外務省・JICAの重点分野および過去の実績

サブセクター	外務省	JICA	過去の協力 (91-00)	実施中の協力 (00-)
道路、橋梁	都市		存在	実施中
通信	都市		存在	
電力	都市		存在	実施中
水供給	都市	都市	調査のみ	
下水道	都市	都市	なし	
廃棄物処理	都市		調査と小規模贈与	
幹線道路	州	州	存在	実施中
水資源	南部	農村	存在	
フィーダー道路		農村	なし	
住宅		都市	なし	

出所: 本調査団作成。

これまで、実績が無いにも関わらず、下水道、住宅、農道に関してはJICAは協力の重点分野に指定している。加えて、この3分野に関しては、現時点においても、協力が行われる見通しが立っていない。

したがって、外務省の計画が都市部への重点、道路、電力、通信へのこれまでの貢献から将来への継続的な展望を示している点において、援助実績、進行中の案件との整合性・妥当性が高くなっている。逆にJICAの計画は、これまでの実績との整合性がないために、無理が生じている。

#### タンザニア側のマクロ計画との整合

Vision 2025 (February 2000)

Vision 2025 では、道路網の建設が農村開発のために最も重要であると考えられ、エネルギー、水、通信も地元・外国投資を刺激し、富みを発生させ、雇用を生み出すのに重要な役割をはたすとしている(Planning Commission, 1999, pp.20)。

加えて、道路政策・戦略としては、

- 政府による幹線道路への投資の増加
- 民間による交通施設への投資の促進
- 地方政府・コミュニティの投資イニシアティブと努力による農道への投資促進
- 幹線道路・農道双方の定期的な維持に対する持続的なシステムの確立

があげられている。

これらに対して、JICA のインフラ分野の協力は、道路、エネルギー（特に電力）、通信を中心としてきており、極めて整合性が高くなっている。

### インフラプログラムの構成

タンザニアにおける「インフラストラクチャー・プログラム」は、JICA 国別実施計画協力において明示されているものである。したがって、今回の評価対象期限の最初である991年当時より設定されていたものではない。ここでは、実際にあったプロジェクト群をいくつかのストリームとして捉えた上でグルーピングし、以下のように設定した。JICA の設定しているサブグループとの対応は以下ようになる。

表4.17 インフラ分野のプログラムとサブプログラム

JICA プログラム		評価対象プログラム	
プログラム	サブプログラム	プログラム	サブプログラム
運輸	運輸セクター強化	運輸	ダルエスサラーム市街道路 幹線道路橋梁
	道路料金等からの資金の確保 包括的計画		
通信	電話網拡大	通信	なし
	通信サービスの改善		
	料金徴集の改善		
電力	電力強化	電力	なし
	安定供給		
	料金徴集の改善		
水資源	水資源開発	水資源	なし
	水資源供給		
居住環境	廃棄物処理機械	固形廃棄物	なし
	組織強化		

出所：本調査団作成

### 運輸プログラム

#### ダルエスサラーム都市道路サブプログラム

#### (1)構成

ダルエスサラーム都市道路サブプログラムは、ダルエスサラーム市内の道路を改良するもので、二つの開発調査、無償資金協力による二次にわたる道路建設、専門家派遣をその構成要素としている。開発調査は2回に及び、その提案プロジェクトの中から、無償の対象となる案件が選定されている（Appendix 2 および下記表4.18）。

1 「首都圏道路網整備計画 (Dar es Salaam Road Improvement and Maintenance Project, DRIMP)」及び「ダルエスサラーム道路改善計画 (Dar es Salaam Road Improvement Project, DRIP)」

表4.18 DRIMP 及び DRIP のフェージング

DRIMP

フェーズ	地域/道路名	距離	プロジェクト/金額 交換公文、百万円	契約期間
I	3-Kinondoni 地区道路 Ocean 道路、中央地区道路およびその他	27.4km	896	91/12-92/12
II	Ali Hassan Mwyinyi New Bagamoyo 道路	9.8km	987	92/12-94/3
III	Morogoro 道路	5.7km	1,333	93/12-95/3
IV	Kariakoo 地区道路 Changonbe 道路	18.1km	886	95/2-96/3
	合計	83.6km	4,102	

DRIP

フェーズ	地域/道路名	距離	プロジェクト/金額 交換公文、百万円	契約期間
I	Ilala 地区 Sinza 地区 Mwanayamala 地区	15.5km	1,089	97/12-98/12
II	New Kigoro 道路	2.8km	1,068	98/12-00/3
III	Kawawa 道路 (消滅した部分も含む)	4.3km	1,436	99/10-01/3
	合計	22.6km	3,593	

出所 : JICA

(2)妥当性

DRIMP はダルエスサラーム市を直接のカウンターパートとしつつ、公共事業省(MOW)をも巻き込んだ形でプロジェクトが実施された。一方、DRIP は MOW を直接のカウンターパートとしている。

サブプログラムの上位計画となるMOW の IRP-I では、当初 JICA からのプロジェクトは数に入っておらず、終了時に近くなって、DRIMP のいくつかのコンポーネントが、IRP のコンポーネントとしてカウントされている(表 2.17)。また、IRP 自体が全国の幹線道路の整備を大きな目標としており、都市道路についての言及はない。IRP の中に日本の援助としてカウントされている案件は、都市道路の内、幹線道路として分類されているものである。したがって、上位計画の主眼とする全国の幹線道路網の整備という大目標と都市道路サブプログラムとの整合性はほとんどないといえる。

一方で、ダルエスサラーム市の道路の整備状況が 1990 年前後において劣悪だったことは事実であり、上位計画よりは、援助ニーズの現実から始まったプロジェクトであるといえ、妥当性を有している。

## 幹線道路橋梁サブプログラム

### (1)構成

幹線道路が多くの水系と交わるタンザニアにとって、道路橋は重要な役割を果たしている。1990年代には、それまでの老朽化に加え、エルニーニョ現象による集中豪雨が続き、多くの橋梁が流され、仮設橋となったままである。幹線道路橋梁サブプログラムは、橋梁分野の長期派遣専門家と、橋梁を実際に建設する無償資金協力から構成されている。

### (2)妥当性

道路橋整備の必要性は1988年にERPにより実施された橋梁実態調査によって明らかになった。これによれば、調査対象となった 476 橋全てについて何らかの問題があることが判明し、橋梁専門家の派遣要請につながった。

当初は MOW 内の橋梁チームに対する技術移転を主な目的とし、1989 年からキビティ～リンディ道路プロジェクト及びソンゲア～マンバブエ道路プロジェクトの橋梁建設を直営方式で施行し、技術の向上をはかり、1996 年迄、約 1 年に 1 橋のペースで工事を実施した。この工事の内、ボックスカルバート用の資機材には、ノンプロ無償が充てられている。

同時並行して、1991 年には橋梁チームは橋梁ユニット(Bridge Unit)に改組され、1996 年には南部の 4 橋への無償資金協力が開始された。

対象となった 4 橋はミンゴヨ～ムトワラ間のものであり、1990 年の集中豪雨により橋梁が流されてしまった地区である。対象となった区間は、それまでの上記南岸道路やミンゴヨから内陸に向かっての道路とともに、マラウィ、モザンビークに達する国際回廊の 1 セクションを形成する予定であった(図 4.4)しかし、度重なる災害による南岸道路の状況悪化、内陸部分を担当したドナーの工事の未了により、ムトワラ～ミンゴヨ～マサシ間だけが、良好な道路状況を保って孤立した区間となっている。

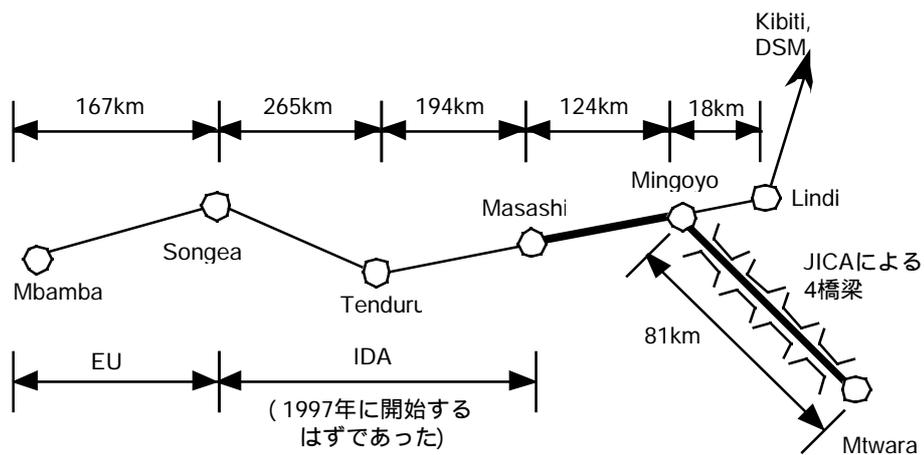


図 4.4 南部回廊とドナー間分担 (1996年当時)

したがって、計画当初においては極めて高い妥当性を有していた橋梁プログラムも、他ドナーのプロジェクト実施が遅れているという外部的な要因のために効果を十分に発現できていない。このことは、交通量によっても明らかである。平均的な交通量は300~400台/日(12時間ADT、1997年)であったが、本年3月の現地調査時の推計では約200台/日程度であった。



写真 4.1 Mkwaya 橋

### 電力プログラムの構成

#### (1)構成

電力プログラムは、開発調査及び無償資金協力からなり、そのほとんどがダルエスサラーム市の

送配電網に集中している。ダルエスサラーム市以外のものには、キリマンジャロ州のものがある (Appendix 1 参照)。

## (2)妥当性

タンザニア国の電力セクターは、水力発電に大きく依存しており、発電側の問題も大きい。日本の援助は送配電に集中し、発電サイドは世銀に大きく依存している。電力プログラムは、世銀の援助計画のもと、デマケーションがきちんとなされており、日本の担当も明確であり、妥当であった。

しかしながら、TANESCO の料金徴集をはじめとする経営改善の側面に対する日本の関与は薄く、プリペイド式電力料金カードは、南アより導入されている。また、TANESCO の民営化問題に関しても、日本がどのように関与していくのか、また、これまでの日本の技術協力・無償資金協力との連携が明確にされていない。

## 通信プログラム

### (1)構成

通信プログラムは、前述のように TRP 下においてドナー分担が効率的に行われ、日本はダルエスサラーム市を中心に、無償資金協力を二波にわたって行っている。最初の無償は、現二エレ道路周辺の通信設備改善を対象とし、次の無償は中央局のデジタル交換機及び周辺加入者回線を対象とするものであった (Appendix 1 参照)。

### (2)妥当性

TRP のもと、上位計画との整合性が高い援助が行われてきている。しかし、TTCL が直面している課題は複雑で多様であり、電話加入者数を地方においても伸ばさなければならないという途上国固有の課題を持つ一方、インターネット・ISDN 等のデータ通信網や携帯電話等の付加価値の高いサービスを提供しなければならないという今日的な課題も抱えている。

TTCL は民営化への進展が比較的早い企業であり、携帯電話においては既にライセンス供与による民ベースでのサービス供給が始まっており、ODA ベースの協力は、民営化後の TTCL には馴染まないものとされている。しかし、基本的な通信サービスをどのようにユニバーサルに供給するかの目途は立っておらず、どのような支援が必要かつ可能かさらに模索する必要がある。

## 水資源プログラム

### (1)構成

水資源プログラムは、5つの開発調査と1つの無償資金協力とからなる(Appendix 1 参照)。

### (2)妥当性

個別プロジェクトはそれぞれの時期に対応して妥当なものであった。しかしながら、プログラム全体で見ると、都市水道、地下水開発、総合水資源開発と、関係性のないプロジェクト群となってしまう。JICA によって実現されたものはカゲラ州の1案件であり、これも難民対策関連として緊急かつ単発的な案件に留まっている。

しかしながら、開発調査自体に対する評価は高く、ダルエスサラーム市給水施設整備調査(1989-91年)は、他の調査が行われた後、近年に世銀による実現が決まっている。ルブ川水資源開発調査(1993-94年)は、キドウンダ・ダムについて、世銀に要請中である。

## 廃棄物プログラム

### (1)構成

廃棄物管理は、開発調査「ダルエスサラーム市廃棄物管理計画(1996-97年)」とそれに続く無償資金協力(1997-98年)から構成される(Appendix 1 参照)。

### (2)妥当性

タンザニア国の中でも、ダルエスサラーム市は他を抜き出て大きな人口を擁し、近年は生活水準も向上していることから、廃棄物問題に着手することは緊急の課題であった。また、直接のカウンターパートであるダルエスサラーム市は、財政基盤が弱く、廃棄物の収集処理に様々な問題を生じており、援助として取り組む対象としては非常に妥当なものであった。

開発調査の結果、F/S 対象案件の内部収益率は、20~25%と非常に高いものであったが、前提条件が8つ必要とされ、その内いくつかを満たされておらず実現にいたっていない。その一方で、開発調査終了後、市政が大きく改革され、コミッションナー制によって、様々な事業が民営化の対象とされた。清掃事業に関しては、BOT ベースとすることが必要とされ、開発調査による提案と整合しなくなっている。

## b. 効率性

### 運輸プログラム

#### 都市道路サブプログラム

各プロジェクトがサブプログラムの中で関係されて行われており、効率性が高い。ただし、開発調査の中で提案されたプロジェクトのうち、道路工事ばかりが、無償資金協力を用いられて実施されており、交通マネジメント等、ソフト分野の提案プロジェクトについては、どれも実現にいたっていない。

また、実施した道路事業はほとんどが、拡幅を含む現道改良であり、用地取得等も比較的小規模なものであり、実施をスムーズに運ばせてきたものと考えられる。

一方、幹線道路としても分類される、モロゴロ道路、新バガモヨ道路だけではなく、地区内の生活道路ともいべき地区 (Ilala 地区等 DRIP Phase I 分) についても無償の対象とされている。全体の資源の分配という観点からは、援助の予算が限られているのに、受益者の少ない地区道路の整備を行えば、公共性の高い部分の整備ができなくなるため、効率的ではなかった

道路整備による外部経済性の発現は明らかで、幹線道路に沿って様々な商店や市場が軒を連ねている。また、運送事業者にとって新たなミニバス事業の参入機会を提供することとなった。

地域住民への社会的なインパクトも顕著である。キノンドニ、テメケ両地区では、道路整備によって、児童の小学校への通学時間が半減された地区もあり、小学校の在籍児童が増加し、遅刻等も減っている事実がある(株)国際開発アソシエイツ2000, pp.6-1)。

#### 幹線道路橋梁サブプログラム

1989年から5期10年にわたる橋梁専門家派遣事業は、それまでの外国援助依存から脱却する方向で、約1年1橋の直営橋梁建設を計画し、技術移転を図ってきた。実際に1989年から2000年迄、6橋が日本のノンプロ無償等を受けながら、建設されて来た。

一方、タンザニア側の構造調整の進展により、MOW が直営事業型官庁から、契約マネジメント型官庁に移行することとなり、道路の維持補修と同様、橋梁建設についても、内部的に技術者を抱えるよりは、外部との契約を管理する体制となってきた。

これにより、当初からの5期10年にわたった長期派遣専門家による技術移転が効率的に活かされなくなっている。橋梁部門の自国予算は、災害復旧等の緊急を要する案件に回ってしまい、外国援助依存から脱却できていない。橋梁計画部門の業務は、諸外国への援助要請が主体となり、援助

---

<sup>2</sup>なお、本記述に関しては、JICA 無償資金協力部業務第4課からコメントがあった。コメントの内容は本章末p.4-98を参照されたい。

要請の妥当性・要請資料の作成が主な業務となってしまう。

無償資金協力による4橋梁の建設はこうした政策転換や、タンザニア国の予算不足に対応したものであり、技術的な難易度の高い橋梁建設を行うことにより、現場経験を補完するものとなっている。ただし、他の区間の道路が完成していないという外部的な要因ではあるものの、結果的に通過交通量の少ない区間に、これだけのフル規格の橋梁を架けることが効率的であるとはいえない。

### 電力プログラム

最大都市のダルエスサラーム市の送配電網に集中したことによって、極めて効率性の高い援助を実施してきている。また、他ドナーの案件とも技術的な整合性も含めて、効率的な分担を行っている。

進行中の案件は、ダルエスサラームだけではなく、地方都市（アルーシャ、モシ）も対象とするものであり、現状に即して効率的である。

### 電気通信プログラム

プログラム自体は、他ドナーとの協調もなされており、プログラム内部での関係も高く、効率的であった。

日本の供与したデジタル交換機は、20,000回線あり、それにAfDBの資金によって10,000回線分加えた30,000回線分が、ダルエスサラーム市の中央交換局の交換機容量となっている。しかしながら、上記20,000回線の内、13,000回線しか使われていないと同時に、市の一部（工業地帯）では、旺盛な通信需要によって、当初の日本の援助にもかかわらず積滞も生じており、一定の非効率さが認められる。

電気通信は費用回収が比較的容易であることから、無償援助による交換機によって全体の生産性を高め、新たにサービスを供給することが期待される。

### 水資源プログラム

全体として水資源プログラムとして括ることができても、プログラム内部の関係は弱く、他ドナーとの関係も希薄であり、結果として効率的ではない。カウンターパートも、上水公社、水資源省、地方開発総局と、それぞれの課題に応じて個別のカウンターパートが選ばれている。

### 廃棄物プログラム

---

<sup>3</sup>なお、本記述に関しては、JICA無償資金協力部業務第4課からコメントがあった。コメントの内容は本章章末p.4-99を参照されたい。

ダルエスサラーム市の改革が、開発調査の予測を上回るスピードで行われたため、結論が活かされるにはいたらなかった。

また、無償資金協力による機材供与も、開発調査の結果とは直接的に関係の無いものであり、効率的な関係がプログラムの中で行われたわけではない。

## (2) 自立発展性（ケーススタディ）

### ダルエスサラーム都市道路サブプログラム

技術的な自立発展性という点では、道路建設自体が特段難しい工事ではないが、施工品質の管理など、タンザニア側にとっても未だ課題となっている要素は多い。道路工事の中でも、中環状道路は、ボックスカルバート工、新規区間<sup>4</sup>を含むため、技術的な難易度が高かったものと考えられ、タンザニア側自体が同様の工事を再現できるかは比較的難しいと考える。

サブプログラムのすべてのコンポーネントが無償資金協力であったため、資金返済の義務は生じていない。また、都市道路自体が料金を徴集するものではないため、自立発展性の経済的な側面を見る上ではローカルコスト負担がポイントとなる。

タンザニア側のローカルコスト負担には、便宜供与と費用分担がある。便宜供与には、現況の特定、日本人の入国許可関連手続、資材・労働に対する免税措置、安全確保、データの提供などがある。費用の分担を伴うものには、

- 用地取得（住宅、公共施設の補償と移転を含む）
- 工事現場を囲う門と塀の建設
- 工事現場の外の道路建設
- 工事現場への電力・水・電話の供給

---

<sup>4</sup> 中環状道路の新規区間（Kawawa Road を Uhuru Rd. から、Nyerere Rd. に延ばす部分）は、2001年3月17日に開通式が行われた。M/Pの中では、鉄道を立体交差する案が示されているが、実際の工事では平面交差となっている。

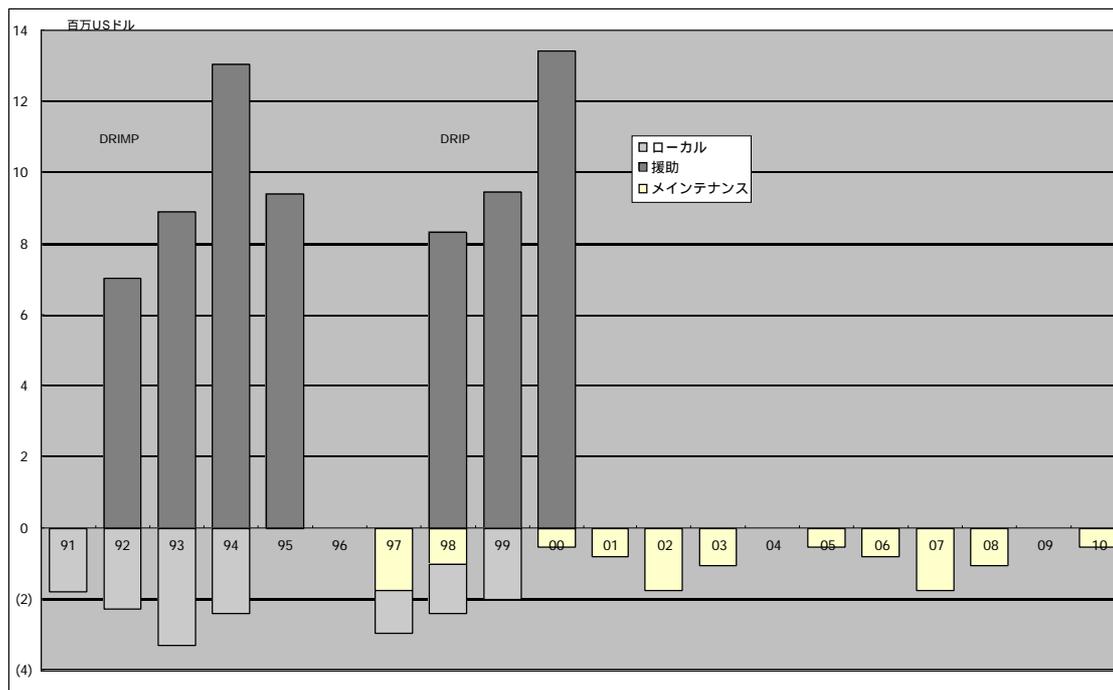


図 4.5 ローカルコスト、援助、メンテナンス費用の発生とその規模

出所：本調査団作成

しかし、ローカルコストの内、用地取得費は、DRIMP で 35 億シリング、DRIP で 29.8 億シリングを要した。これは日本の無償資金協力の25% ( DRIMP )、 14%(DRIP)におさまっており、M/P による当初計画の範囲となっている。

一方で維持費用もタンザニア側の負担となっており、掃除等の経常費用と5年おきの補修費（舗装のオーバーレイ）が最低限必要である。地区道路を除く幹線道路について、これらを図示したものが、図 4.5 である<sup>5</sup>。経常費用は多くはないが、5年ごとの補修費がプロジェクト建設後も経常的に100-200万ドルの経費が必要となり、大きな負担となる。この数値はANROADSによる年間予算（約2,000万US\$）の約5-10%にも相当する規模であり、調達が極めて困難となることが予想される。したがって、これらの資金手当てが十分でない限り、プログラムの自立発展性についての明確な展望はない。

#### 幹線道路橋梁サブプログラム

全国の橋梁の維持管理システムはノルウェイの援助によって、台帳が整備され、点検・補修のマニュアル作成も、JICA の専門家の手によって行われている。したがって、維持管理の制度的な枠組みは整備されている。

<sup>5</sup> 用地費はプロジェクトの前年に発生するものとして比例配分した。維持費用は幹線道路について、発生し、地区道路については発生しないと仮定した。また、経常費用は\$1,029/km、補修費（5年おき）は\$17,800/kmとして計算。いずれもM/P(1994)の数値より。

PC 橋の技術自体は、日本では既にベーシックな範疇のものであるが、高強度コンクリートの品質管理及びプレストレスなどの技術を、タンザニア国のオーナーシップのもとで技術的に再現可能は困難であると考える。

無償資金協力の対象となった南部の4橋は、橋梁自体は長さも短いため、維持費用が大規模にかかるというものではないが、TANROADS ムトワラ地域事務所の約60橋梁の予算700万 Tsh の内、約100万 Tsh が配分されているものの、十分な予算ではないとされている。

### 4.3.3 保健医療

#### (1) 妥当性および効率性

#### 日本の援助計画との整合性

外務省の計画である「タンザニア国別援助計画」（外務省 2000 年 6 月）では、以下のように述べられている。

#### (4) 重点分野・課題別援助方針

##### (八) 人口・エイズ及び子供の健康問題への対応

保健医療分野に対する我が国の協力は、これまで中核病院や難民地区への医療機材の供与や、マラリア抑制のためのプロジェクト、ポリオワクチン全国一斉投与計画への支援、母子保健分野で実施され、大きな評価を得ているが、タンザニアの置かれた状況を勘案すれば、引き続きこの分野における協力を継続することが重要である。

今後は、特に地方における医療サービスを充実していくことが大きな課題である。多くの地区レベルでの基本的な医療技術の向上、及び地区医療センター、地方病院、中央病院に繋がるリファーマル体制\*の充実、更には衛生知識に関する住民啓発運動等を充実させていくことが重要である。

また、我が国は、タンザニアを「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」（GII\*\*）の重点国の一と位置づけており、開発福祉支援事業\*\*\*などにより住民の HIV 感染予防、家族計画に関わる教育・啓蒙活動実施を支援していく。

なお、保健分野においてもセクタープログラムが策定され段階的に実施されているところ、我が国としてもこれを踏まえて、他ドナーとの連携にも配慮しつつ協力を検討していく。

注：リファーマル体制\*、GII\*\*、開発福祉支援事業\*\*\*については脚注に、外務省による注のオリジナル内容を表示してある<sup>1</sup>。

<sup>1</sup>本文では連番の注がついている。注の内容は本文のまま。リファーマル体制\*：「患者の容態に応じて順次上級の病院に診察・治療を委ねていく体制のこと。」「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」（GII\*\*）：「人口の抑制は、地球環境や食料（ママ）・資源エネルギー問題と共に地球規模の問題になっているが、こうした中で、1994 年 2 月、我が国は、1994 年から 2000 年度までの 7 年間で ODA 総額 30 億ドルを目途に、この分野での援助を積極的に推進していくことを内容とする『人口・エイズに関する地球規模イニシアティブ（Global Issues Initiative on Population and AIDS: GII）』を発表した。GII は、人口や家族計画及びエイズに関する直接的な協力に加え、女性と子供の健康に資する協力を含めた包括的なアプローチを目指すものである。GII 推進にあたっては、1998 年度までに 15 カ国に対して調査団を派遣し、案件発掘・形成を推進してきた。また、この分野で国際機関との連携に努めているほか、調査段階から NGO との参加、協力を得ている。開発福祉支援事業\*\*\*：「開発福祉支援事業は、日本の社会福祉分野での経験を踏まえつつ、開発途上国における福祉向上活動を推進するため、現地で活動を展開している NGO や地域組織の協力を得て、住民

## JICA 計画

「平成 12 年 JICA 国別事業実施計画」（JICA2000 年 6 月）では、以下のように述べられている。

### 2-1 援助重点分野ごとの基本的な考え方

#### (3)基礎的保健医療サービスの向上

（前略）しかしながら、保健政策の目標は予算不足や行政上の低効率性等から必ずしも十分に達成されているとは言えず、リプロダクティブ・アンド・チャイルド・ヘルス活動を通じた出生率抑制や乳幼児・妊産婦死亡率の低減、マラリア等の寄生虫やエイズを含む感染症対策の改善など、タンザニアの抱える保健医療分野の課題は依然として大きい。教育分野同様、現在、タンザニア政府は保健医療分野の改善のために SP(保健分野では特に「SWAP」と呼ばれる)を導入し、地方分権化促進の流れにそって地方行政主導型の保健医療改革に着手している。（中略）当面は従来の各スキーム毎の協力目的に応じて有機的に組み合わせて包括的な地域支援の実施を検討するなど、水平プログラムを意識しつつ当該分野で活動現場レベルにおける協調・連携を一層強化して、コモン・バスケット・ファンド以外の形で SP アプローチの推進を図る方が現実的と認められる。（中略）

具体的には、地域の保健のニーズの具体的な把握と地域住民の参加、および関連 NGO 等との連携を含めた「保健行政とコミュニティとの関係強化」の観点からの保健サービス向上のための協力計画の策定が極めて重要であり、「Good Practice」として実効性の高い支援スキームの検討・実施を積極的に推進してモデル事業の形成に資することが重要である。また将来的には「保健問題」に限らず当該地域に対する「貧困」および「教育」にかかる支援計画とも協調が可能な包括的な開発支援の構想と展望を考慮していく。

JICA の援助計画では、セクタープログラムに対しては、(1)各スキームを有機的な組み合わせを行い包括的な地域支援を実施、(2)活動レベルにおける他ドナーとの協調、連携の強化、(3)コモン・バスケット・ファンド以外の形でセクタープログラムの推進を図ること、が明らかである。活動現場レベルでの協調・連携を強化するという点から、コミュニティ・レベルへの支援が重点になっていることも分かる。しかし、スキームの中では何が重要か、他ドナーとの連携では、どの健康課題の重要性が高いのか明らかではない。これは、在外事務所は、プログラムの実施にあたりスキームや他ドナーとの連携を自由に組み合わせられるものではないからである。在外事務所は、限られたスキーム、他ドナーとの連携の中で最も効果の期待されるプログラムの実施を目指している。

『保健行政とコミュニティとの関係強化』の観点からの保健サービス向上のための協力計画の策定が極めて重要」という記述からは、どの保健サービスを向上させるのか特定がされず、保健行政サイドの積極的なコミュニティへの働きかけとコミュニティ側の保健活動への参加を促進することに重点があり、その結果、保健サービス向上が実現するというロジックになっている。

図 4.6 は、外務省と JICA の計画から重要ファクターを抽出して、同様な内容のファクターを線でつなぎ、さらに過去と現在進行中のプロジェクトの有無を示したものである。両者のいずれかで実施があれば"Exist"とした。これは、外務省の計画では疾病名が細かく挙げられているが、JICA ではそれらをリプロダクティブ・アンド・チャイルド・ヘルスと感染症という 2 分野にまとめた形にしているためである。この図によると、外務省と JICA 共に過去にはこ

---

参加による福祉向上のモデル事業を実施するものである。

れら 2 分野に重点を置き、両者で整合性が高かったことが分かる。今後の計画内容も整合性が高くなっている。セクター・プログラムにも重点が置かれることが分かるが、具体的なプロジェクトはこれから成立する<sup>2</sup>と見られる。また、トップ・レファラル病院や難民受け入れ地域に対する医療機材供与は、今後も無償案件としての案件実施が継続する旨表明されているが、セクター・プログラムにどう統合していくのが課題となる。

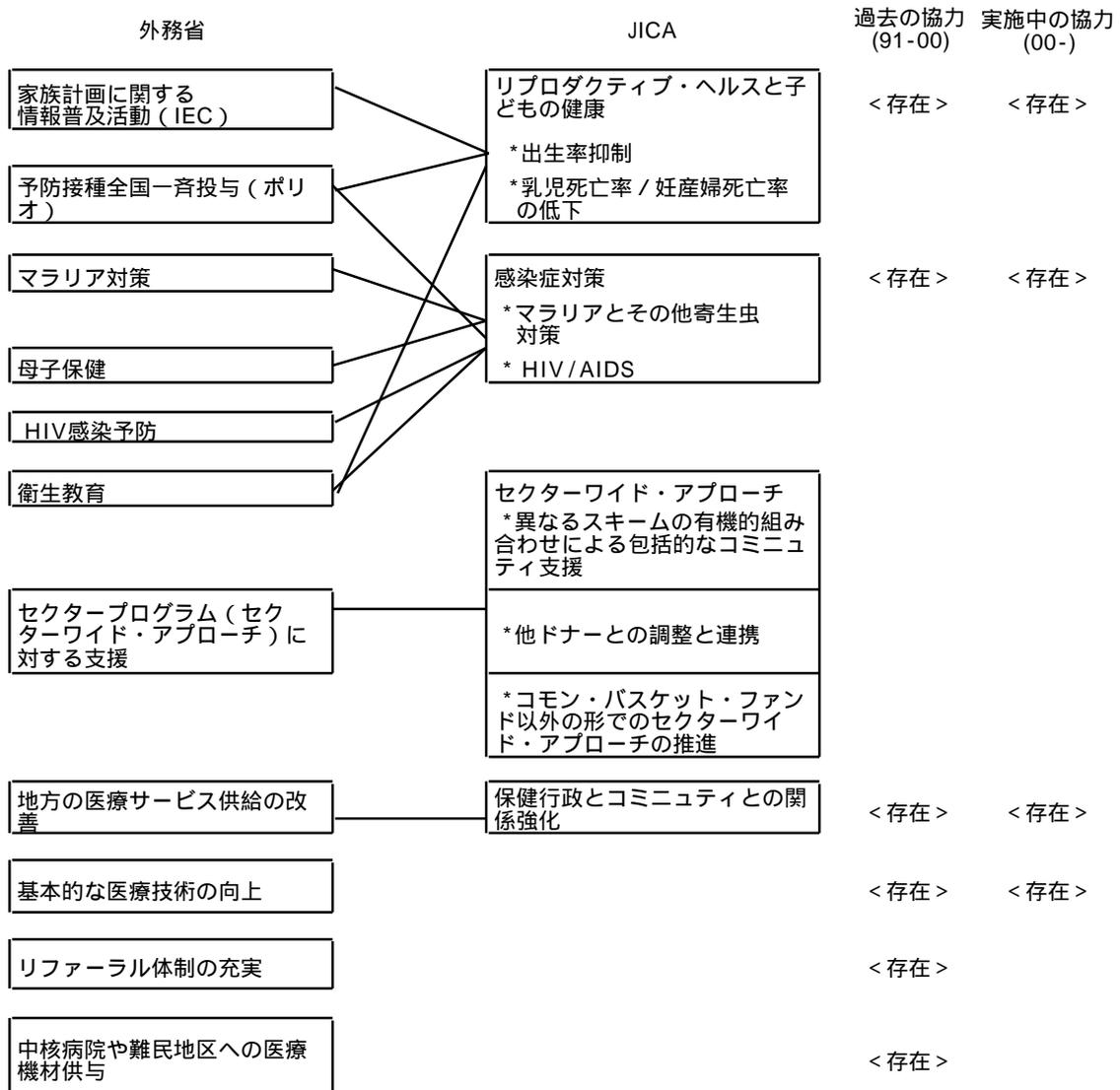


図 4.6 外務省「国別援助計画」及び JICA「国別事業実施計画」の重要ファクター

出所：外務省「国別援助計画」及び JICA「国別事業実施計画」に基づき本調査団作成

<sup>2</sup> プロジェクト方式技術協力である「モロゴロ州保健行政プロジェクト」は短期調査がすでに実施済みである。

## プログラムの分類上の課題 「保健医療サービスの強化」に関して

表 4.19 は、1991～00 年度までの保健医療分野の JICA 実施事業（専門家、協力隊派遣除く）をプログラムごとに分類したものである。2 番目のプログラムである「保健医療サービスの強化」には、HIV/AIDS 関連を除いた物品供与案件がほとんど全て入れ込んである。保健医療サービスといっても様々なレベル（プライマリー・ヘルス・ケア（PHC）から第三次医療まで）のサービスがあり、サービス供給のために様々なアプローチがあるが、ここに入っているプロジェクトは、保健医療サービスの強化を目指したという点以外、共通項が何であるかはっきりしない。そして、どのレベルの医療サービスの強化を目指したのか、どのようなアプローチのサービスをどう強化しようとしたのか、戦略が見えてこない。これには、JICA において開発課題ごとに協力プログラムを策定した当初は、このプログラムがコミュニティレベル強化プログラムと保健医療サービスの強化プログラムの 2 つに分けられていたものが、その後 1 つにまとめられた<sup>3</sup>という事実も反映しているはずである。

これら過去の案件について詳細に検討し、かつ、サービスのレベルが判定しづらいものを除外して検討すれば、後述するように一定の特徴を表すことは出来る。しかし、将来的には、Health Sector Reform(HSR)や Sector Wide Approach(SWAP)の進展との関連で、日本がどのレベルのサービスに焦点を当てるのかを明らかにする必要性に迫られる可能性が高い。さらに、サービスの供給を不足あるいは欠乏させないための物質的支援は非常に重要であるが、物質的支援のみでは本質的な開発にはつながりにくい。そこで、今後は、サービスを実施するためのタンザニア側の能力の強化（技術およびマネージメント）にどう関わっていくかが課題となるであろう。「保健医療行政能力の向上プログラム」がすでに存在しているので、これを活用し、本プログラムと「保健医療行政能力の向上プログラム」を関連づけるべきである。

---

<sup>3</sup>国際協力事業団医療協力部との 2001 年 1 月 16 日のインタビューより。

表 4.19 保健医療セクターに含まれる案件 実施年度順

年度	プログラム	サブ・グループ	案件名 (専門家・専門、協力隊：職種)	形態	SY	SM	EY	EM	M	金額 (千円)		
1	保健医療行政能力の向上		保健医療分野	在外プロ形	99		99					
			現地国内研修「郡保健行政チーム強化」	本邦特設研修	99		00					
			タンザニア保健行政強化計画 (事前)	プロ技	0		05					
2	保健・医療サービスの実施強化	コミュニティと保健行政との連携体制の強化	イロンガ母子福祉センター拡充プロジェクト	協力隊チーム派遣	92	2	97	2				
			ムヒンビリ病院向け医療特別機材	機材・医協	91		92				50,892	
			母子保健プロジェクト、F/U	プロ技	94	12	01	11			921,206	
			青少年のためのファミリーライフ教育	開発福祉支援	99	10	02	10				
	基礎的保健・医療サービスの実施の強化		感染症対策特別機材供与 (マルチバイ)	機材・医協	91		92				97,973	
			タンザニア感染症基礎調査 (マルチバイ)	機材・医協	91		91				28,429	
			マラリア抑制計画 (4/5期)	無償資金協力	91		91				304,000	
			タンザニア感染症対策機材供与 (マルチバイ)	機材・医協	93		98				214,519	
			マラリア対策1	現地国内研修	93		97				28,898	
			マラリア抑制計画 (5/5期)	無償資金協力	93		93				674,000	
			タンザニア向け医療特別機材 (マルチバイ)	機材・医協	94		98				68,137	
			中核病院医療機器整備計画	無償資金協力	94		94				794,000	
			ポリオ撲滅計画 (1/2期)	無償資金協力	96		96				405,000	
			ポリオ撲滅計画 (2/2期)	無償資金協力	97		97				229,000	
			マラリア対策2	現地国内研修	98		2000				853	
			感染症対策 (マルチバイ)	特別機材			2001					
			母と子の健康 (マルチバイ)	特別機材			2002					
			予防接種拡大及び栄養素欠乏症対策計画機材	無償資金協力			99					406,000
			英語圏アフリカ地域「医療機材管理・保守 (基礎)」	無償資金協力	99	8	99	12				
タンザニア医療特別機材 (マルチバイ)	機材・医協	98		98					38,393			
3	人口・エイズ対策		人口エイズ	在外プロ形	95		95					
			人口エイズ	プロ形								
			タンザニア人口家族特別機材供与 (フロントライン計画) (マルチバイ)	機材・医協	96		97				17,840	
			タンザニア国エイズ対策・血液検査特別機材	機材・医協	97		98				57,385	
			人口家族計画 (マルチバイ)	特別機材			2000					
0			日米コモンアジェンダ合同プロ形 (人口エイズ)	プロ形	1	1	01					

出所: 国際協力事業団作成リストより本調査団作成

a. 妥当性

プログラム：保健行政能力の強化

構成の妥当性

プログラムに含まれるすでに終了したプロジェクトは、調査 (「保健医療分野」、形態は在外プロ形) と研修案件 (「現地国内研修「郡保健行政チーム強化」、形態は本邦特設研修) が各 1 件、合計 2 件のみであり、プロジェクト数が少ないため、プログラムの構成の妥当性を評価することは出来ない。

上位計画との妥当性

本プログラムの名称からは、対象となる保健行政のレベルが明確ではないが、本プログラ

ムに含まれるプロジェクト「現地国内研修『郡<sup>4</sup>保健行政チーム強化』（1999年度実施。プログラムに含まれる案件は合計2案件。他の1つは調査である）は、県レベルの行政能力の強化を目指している。タンザニアにおいては地方分権が重要な課題であり、本プログラムはこの地方分権の流れに合致しているため妥当性が高い。また、本プログラムは、保健セクター改革の支援を目指したものであり、保健セクター改革は地方分権と切り離すことができないものであり<sup>5</sup>、この点からは、本プログラムは、保健セクター改革と地方分権の両方に対して妥当性が高いものと言える。

さらに、「Strategic Health Plan 1995-1996」においては、県（district、上記案件名中の「郡」と同じ）レベルの保健行政能力の大幅な向上が必要として認識され、県の保健行政能力向上が重要な戦略として位置づけられている（表 4.20）。

表 4.20 Strategic Health Plan 1995-1996 の重点

1	県保健委員会への権限の委譲
2	県保健計画管理チームの保健計画管理に関するトレーニング
3	保健医療施設の設置
4	適正な医療資材、薬品、人材の供与と資金供給
5	包括的な家庭保健開発
6	職業と環境保健サービスの適正化
7	プライマリー・ヘルス・ケア活動の強化
8	保健セクターと人材開発における人材トレーニング政策の開発
9	研究開発

出所：Strategic Health Plan 1995-1996 より本調査団作成

県レベル行政が、PHC の指導、監督、計画策定、予算分配等の責任担当機関であるため、ここを強化することは、PHC のシステム全体の改善強化につながる。よって PHC の拡充を目指していた当時（1999 年前）の上位計画との妥当性は高かった。また、実施当時は、本報告書 2.2.3 で記述したように SWAP の実現のための計画が策定され、その中でも県レベル行政の強化は最重要点の1つとされた。よって、本プログラムは将来的にも妥当性が高いといえる。

#### プログラム：保健医療サービスの実施の強化

##### 構成の妥当性

このプログラムに含まれている案件は、実施時期が 1990 年代の前半と後半ではその特徴が異なっている(表 4.21)。

<sup>4</sup> 国際協力事業団医療協力部とタンザニア事務所による合意で、現在では district は県と訳されている。

<sup>5</sup> 国際協力事業団タンザニア事務所からのコメント 2001 年 4 月より。

表 4.21 「保健医療サービスの実施の強化プログラム」に含まれる

プロジェクト実施年順

サブ・グループ	問題解決のための方向性	年度	案件名（専門家・専門、協力隊：職種）	形態		SY	SM	EY	EM	M	金額（千円）
1	コミュニティと保健行政との連携体制の強化	91	イロンガ母子福祉センター拡充プロジェクト	協力隊チ・ム派遣		92	2	97	2		
		91	ムヒンビリ病院向け医療特別機材	機材・医協		91		92			50,892
		94	母子保健プロジェクト、F/U	プロ技		94	12	01	11		921,206
		99	青少年のためのファミリーライフ教育	開発福祉支援		99	10	02	10		
2	基礎的保健・医療サービスの実施の強化	91	感染症対策特別機材供与（マルチバイ）	機材・医協	UNICEFとの連携	91		92			97,973
		91	タンザニア感染症基礎調査（マルチバイ）	機材・医協	UNICEFとの連携	91		91			28,429
		91	マラリア抑制計画（4/5期）	無償資金協力		91		91			304,000
		93	タンザニア感染症対策機材供与（マルチバイ）	機材・医協	UNICEFとの連携	93		98			214,519
		93	マラリア対策1	現地国内研修		93		97			28,898
		93	マラリア抑制計画（5/5期）	無償資金協力		93		93			674,000
		94	タンザニア向け医療特別機材（マルチバイ）	機材・医協	UNICEFとの連携	94		98			68,137
		94	中核病院医療機器整備計画	無償資金協力		94		94			794,000
		96	ポリオ撲滅計画（1/2期）	無償資金協力		96		96			405,000
		97	ポリオ撲滅計画（2/2期）	無償資金協力		97		97			229,000
		98	マラリア対策2	現地国内研修		98		2000			853
		99	感染症対策（マルチバイ）	特別機材	UNICEFとの連携			2001			
		99	母と子の健康（マルチバイ）	特別機材	UNICEFとの連携			2002			
		99	予防接種拡大及び栄養素欠乏症対策計画機材	無償資金協力				99			406,000
		99	英語圏アフリカ地域「医療機材管理・保守（基礎）」	本邦特設研修		99	99	8	99	12	
		0	タンザニア医療特別機材（マルチバイ）	機材・医協		98		98			38,393

出所：国際協力事業団作成のリストより本調査団作成

1990年代前半の案件は、対象課題も母子保健、マラリア（1998年の現地国内研修案件除く）、医療機材供与（対象は、トップ・レファラル病院対象、低次レベルの複数種類の保健医療施設対象、ワクチン供与含む）と多岐にわたっている。トップ・レファラル病院への医療機材供与案件（「中核病院医療機材整備計画」、「ムヒンビリ病院向け医療特別機材」）と「母子保健プロジェクト」の一部コンポーネントを除けば、他プロジェクトは、おおむねPHC分野での案件であったと判断できる。ここでの「他プロジェクト」は、協力隊による案件を除いてUNICEFとのマルチ・バイ案件（「感染症特別対策機材供与」、「タンザニア感染症対策機材供与」等）である。なお、マラリア対策は、媒介蚊の抑制を主要活動とする無償資金案件と、市および県、州という異なるレベルの保健医療スタッフも対象とした研修案件であるため、PHCかそうでないかの判断の対象からは、はずしている。

1990年代後半のプロジェクトは、ポリオ撲滅や栄養素欠乏対策、母と子の健康分野（下位レベルのサービス）等のPHC分野を対象とした案件になっている。すなわち、1990年代後半になり、本プログラムの課題である「保健サービスの強化」は、PHC分野のサービスの強化に絞り込まれたと結論づけることができる。なお、PHC分野への支援であることは、上位

計画との妥当性の観点から次項で評価する。

本プログラムの目標である保健医療サービスを強化するためには、サービスの供給量を増やすことと、質を改善することの両方が必要である。前者を実現するためには、人と物をこれまで以上に確保する必要がある。後者には人の訓練と一定程度の物が必要となる。1990年代のタンザニアの財政状態は逼迫し、保健セクターにおいては予算不足のため保健医療施設での医薬品と資材の不足が生じた。このことから、当時は、サービスの供給量をそれまでのレベルに確保することが重要であったと判断できる。本プログラムでは物品供与案件が案件数の上では多く、妥当性が非常に高かったと言える。

#### 上位計画との妥当性

本報告書 2.2.3 で説明したように、タンザニアの保健医療分野においては、PHC の拡充による人々の健康の改善が長期にわたり重要開発戦略である。1967 年のアルーシャ宣言以来、多数派である農村の住民に保健医療サービスが届くよう PHC の拡充が強調され続けている。1988 年には、未達成の部分達成するために、PHC の充実を目指して戦略が策定され、「Rolling plan and Forward Budget for Tanzania 1993/94 -1995/96」においても、全てのタンザニア人への保健サービスの提供やアクセスの改善、さらにはニーズに合致したサービスの提供等の目標達成のために、PHC に重点を置く、ヘルス・サービスの重点を治療から予防に転換する等の政策が導入された。

プログラムの構成の詳細な検討の結果、本プログラムは、全体としては PHC 分野のサービスに対する支援と結論づけることができたが、この特徴は、対象期間の 1990 年代のタンザニアの保健セクターの開発計画との妥当性が高かった。

ただ、現時点で金額の明らかなものを PHC 分野とそうでない分野に分類すると、2 つの分野の金額は、ほぼ同じとなる（マラリア関連案件については上記と同じ理由で除外した。母子保健のプロ技案件は、タンガでの活動コンポーネントのみを PHC 分野の活動と分類して、プロジェクトの総額の 3 分の 1 のみを計上）。

#### 上位計画との妥当性：バイ案件とマルチ・バイ案件という視点から

本プログラムは、バイ案件のみならず、マルチ・バイ案件も含まれていて、数の上では、マルチ・バイ案件の方が多いという特徴も持っている。そこで、バイ案件とマルチ・バイ案件という視点から妥当性を検討する。

##### <バイ案件>

日本の国際協力が要請主義を基礎にしているため、バイの個別案件の目標と上位計画との妥当性は高い、という一般的認識がある。バイ案件の中で金額的に見て最大のプロジェクトは、プロ技の「母子保健プロジェクト」である。母子保健分野は、タンザニアにとって長年

にわたり重要分野であることは間違いない。そこで、評価の観点、母子保健のどのような課題への介入であれば妥当性が高いのかという点に移る。母子保健分野での介入と言っても、国立の小児科専門病院での高度医療を対象とした協力から、コミュニティでの予防接種や妊産婦検診まで含まれる。

JICA の「母子保健プロジェクト」は、コミュニティ・レベルのヘルス・ボランティアの育成から、国立の医学教育大学のウイルス検査室（ポリオ・ウィルス関連検査を中心とする）までをコンポーネントとして含む、つまり一次から三次医療までを対象とする変則的なプロジェクトであり、どのコンポーネントを主要コンポーネントと捉えるかにより、タンザニアの保健セクターの開発計画との妥当性の濃淡が異なってしまう。主要コンポーネントがどれか、また、何故このような構成となったかという点については、今回の調査での関係者数名からのヒアリングと文献調査からでは判断しがたい。したがって、本案件が実施された時期の PHC を重点とする上位計画との妥当性に関する評価は、行わない。

バイで実施したポリオ・ワクチンの供与案件は、マルチ・バイ案件にもほぼ同じ内容の案件がある。マルチ・バイ案件とバイ案件の違いは、同じポリオ・ワクチンの供与が、ルーティンの活動の支援用かルーティン外の活動の支援用であるかという点にある。マルチ・バイ案件がルーティンの活動の支援用、バイ案件がルーティン外の活動の支援用である。どちらも有効な支援であったと言える。

なお、バイ案件の実施時期は 1 件を除いて 1990 年代前半であり、Health Sector Reform (HSR) の前であるため HSR との妥当性を検討する対象とはなり得ない。

#### < マルチ・バイ案件 >

マルチ・バイ案件は、マルチ機関がタンザニア政府と十分協議の上で作成したマルチ機関のカントリー・プログラムの一部を JICA が支援したわけであり、上位計画との妥当性は、HSR との妥当性、SWAP との妥当性も含めて、非常に高いと理論的には結論づけられる。実際の支援内容も EPI 分野のワクチン、冷蔵庫等の供与であり、PHC に重点を置き、乳幼児の死亡率を下げようとした当時のタンザニアのセクター開発計画との妥当性は高い。

#### プロジェクトのデザインの妥当性

このプログラムに含まれるバイ案件のプロジェクト・デザインを見ると、複数課題を対象としているために活動コンポーネントが複数種類にわたっている、あるいは、一つの課題対策のためにプロジェクト実施期間中に代替策的に複数のアプローチが実施されたプロジェクトがある。このため、結果的にこれらに対するタンザニア側カウンターパートの人的対応（数能力）のレベルの面で、活動実施に困難が生じた事例<sup>9</sup>が、インタビュー及び文献中に複数指摘された。より具体的には、特定の人口グループを対象とする 1 件の案件において、その人

---

<sup>9</sup>困難が生じて、タンザニア側が対応できない部分を日本側が当初予想された以上に補うことがあった。この

口グループの複数の健康問題を対象としたり、また、特定の健康問題あるいは疾病を対象とする1件の案件において、健康問題解決/疾病対策のために異なるアプローチの活動を同時あるいは次々に実施した事例がある<sup>7</sup>。

もちろん、このようなプロジェクト・デザインは、健康問題解決/疾病対策という観点からは有効性が高い場合があり、また、必要な場合もある。さらには、タンザニア側から多種多様な活動を実施してほしい旨、要請があった事例もある<sup>8</sup>。しかし、タンザニアのようにカウンターパートの能力が相当の改善を要する国においては、多種多様な活動の実施は、タンザニア側に大きな負担をかけることとなり、妥当であったとは必ずしも言い難い。タンザニア側の技術を高めつつも（すなわち、技術移転を行いつつ）も、タンザニア側に大きな負担をかけないプロジェクト・デザインにする事が重要であったはずである。実際には、タンザニア側が対応できない部分を日本側が当初予想された以上に補うことがあった。この点は、本節の自立発展性の項も参照されたい。

#### 妥当性の議論から離れた案件

上で論じた妥当性は、セクター開発計画の中での優先事項に対する JICA プログラムの妥当性であるが、タンザニア側が日本に案件要請をする理由は、この妥当性の議論から離れたところにも存在する。すなわち、案件要請の理由の中には、「日本が得意な分野である」、あるいは「日本しか支援してくれない」というものがある。この理由に基づいて、案件がセクター開発計画の中で優先順位が高くない内容でも要請が上がり、日本がそれに応じて実施されることもある。本サブ・プログラムの中のプロジェクトあるいは、プロジェクトの一部コンポーネントにはこれがあてはまる。

「中核病院医療機材整備計画」プロジェクトの要請の目的は、基本設計報告書には『6 中核病院において緊急的に必要とされている医療機材の更新・補充を行い、基本的医療サービス活動の機能回復をはかる<sup>9</sup>』と記述されている。ここでの「中核病院」とは、タンザニア国内のトップ・リファラル病院のことであり、第三次医療を提供する総合病院と専門病院（結核、精神病院）である。よって、要請目的の『基本的医療サービス』とは第三次医療サービスの中で当然（基本的に）提供されるサービスのことと受け取ることもできるが、いわゆる基本的な医療サービスのことを指しているようにも受け取ることができる。実際に行われた供与内容からは、このプロジェクトが後者の改善を目指したことが分かるが、案件採択の段階で、高次の医療を提供するトップ・リファラル病院での基本的な医療サービスを支援する意義と

---

点は、本節の自立発展性の項も参照されたい。

<sup>7</sup> 例としては、「母子保健プロジェクト」のタンガでの公衆衛生分野とウイルス分野、小児科分野での活動、「イロンガ母子保健福祉センター拡充プロジェクト」での栄養知識の普及活動や栄養改善のための野菜栽培活動等、「マラリア抑制計画」での複数種類のマラリア蚊対策がある。

<sup>8</sup> 「母子保健プロジェクト」のウイルス分野の活動がこの事例である。

<sup>9</sup> ピンコー株式会社、「タンザニア連合共和国中核病院医療機器整備計画基本設計調査報告書」、平成7年3月、p. 1.

は何か、議論されるべきであった。

また、この案件の妥当性は、「目的が『BHN』を支えるものであることなどから本計画（筆者注：本プロジェクトのこと）の実施は妥当であると結論される」と主張されている。この主張の『BHN』は何を指しているのか説明がないために不明であるが、主張の理論展開には、コストシェアリングが導入された中、経済的に余裕がある人々がどの程度、トップ・リファラル病院での「基本的な医療サービス」強化の恩恵を受けることができるのか（遠くから交通費をかけて病院へやってくるができることも含む）という点<sup>10</sup>への配慮が見当たらない。かえって、保健医療案件であれば全ての人々の健康に貢献するものであり、妥当な案件であるという理論展開である。

高次医療サービスにおける医療機材供与、あるいは施設整備というこの種の案件は、「日本が得意な分野である」、あるいは「日本のみ支援してくれる（する）」案件という日本のイメージがタンザニア側とドナーの一部に相当強くあるようである。むしろ、これは、今回のヒアリングで得た情報であり、より詳細な調査を行い、実証的な裏付けを求めることは必要であるが。今回のヒアリングでは、「日本のイメージ」に基づいて、今後の施設整備や機材供与を希望する旨の表明もセクター評価担当者に対して複数回答あった。

---

<sup>10</sup> 本評価調査団が、2001年3月5日、Bugando Medical Centerの小児科入院病棟における入院患者の母親から行ったインタビューでも、「親戚から交通費を借りて来た」、「初診料は払ったが、その後の入院費用を払える見込みがない」、「初診料なしで何とか診察をうけたが、今後の薬代のメドが立たない」等のコメントを得た。

## プログラム：人口・エイズ対策プログラム

### 構成の妥当性

本プログラムは、1995年の調査案件を最初の案件として、全部で6件の案件から構成される。内、調査案件が3件であり、その他3件は、すべて機材供与案件である。機材供与案件の内、2件はマルチ・バイ案件で、1件のみバイ案件である。つまり、全体の中で調査でないバイ案件は、「安全な血液の供給」を支援した「タンザニア国エイズ対策・血液検査特別機材供与」の1件のみである。

1990年代半ばの時点では、日本は、HIV/AIDS分野への協力には世界的にもほとんど経験がない状態であった。この時点で、タンザニアにおいて、JICAは、まず在外プロ形およびプロ形という調査を実施し、現状の把握と日本の協力の可能性を十分に探り、その上で、当該国の上位計画との妥当性の高いカントリープログラムに則っている国連機関との連携案件（マルチ・バイ案件）を実施し、同分野での協力の経験を積んだことは、順当な取り組みである。よって、プロジェクトの構成は、妥当性が高いと結論づけることができる。

### 上位計画との妥当性

JICAの唯一のバイ案件のエイズ対策案件は、「安全な血液の提供」という、エイズ対策において必ず対応すべき課題に対する介入である。また、JICA案件は、「安全な血液の提供」のための手段としては必須で基礎的な血液検査を実現させようとしたもので、これらは評価にあたり、まず重要な点である。

1990年代はじめのタンザニアのエイズ対策プログラム（National AIDS Control Program）の重点分野は、調査・研究分野と予防分野、ケア分野<sup>11</sup>と総花的である。したがって、多くのドナーのエイズ対策プログラムは、このどれかに当てはまるため、妥当性が高いという結論になってしまう。

そこで、根本的な治療策がなく、かつ治療に多くの費用を要するHIV/AIDS対策では、特殊な状況を除いて予防の方が、治療よりも重要性が高い<sup>12</sup>、という大前提に立ち、予防分野の介入の中で、「安全な血液の供給」を支援したことの妥当性について検討する。

予防分野での当時のタンザニアでの重点を詳しくみると以下のようになっていた<sup>13</sup>。

---

<sup>11</sup> 国際協力事業団医療協力部、『国別医療協力ファイル タンザニア』、1994年。

<sup>12</sup> 1990年代後半以降は、アフリカ諸国を中心にHIV感染率が高まり、AIDSを発症する人の人口比も高まった。これらの国々ではAIDS患者のケアやAIDS薬剤のアクセスの改善等、治療面の介入の重要性が高まっている。

<sup>13</sup> 国際協力事業団医療協力部、1994年。

- 1) 性行為による感染を減少させる
- 2) 輸血による感染を減少させる
- 3) 注射などの医療行為による感染を減少させる
- 4) 母子感染を減少させる

これは、予防面での必須事項をともかく全方的に行い、感染を予防しようとするアプローチである。

JICA のパイ案件の妥当性を評価すると、まず、予防分野である<sup>14</sup>ことはタンザニアの重点分野と一致しており、妥当性が高い。予防分野の中で重点の内、JICA のパイ案件は、(2)と合致する。但し、JICA 案件に限らず、ドナーによるエイズ予防分野案件の多くは、(1)~(3)のどれかに分類できてしまい、妥当性は高いということになる。そこで、JICA のパイ案件についてさらに詳細に検討してみる。

当時の HIV 感染状況とルートから JICA のパイ案件の妥当性を評価する。まず、そこで、当時の HIV 感染状況とルートから JICA のパイ案件の妥当性を評価する。タンザニアでは、1997 年には、リプロダクティブ・エイジ（15~49 歳）に属する成人男女の HIV 感染率は 9.4%と推定されていた。より高い推定値としては 10~14%という値もあった<sup>15</sup>。当時すでに HIV スクリーニングが輸血用血液の全体の約 80%に対して実施されていた<sup>16</sup>が、輸血による HIV 感染は、全感染の約 10%<sup>17</sup>あると推定され、輸血による感染者は、貧血あるいはマラリア治療のために輸血を受けた乳幼児と女性の間が多かった<sup>18</sup>。日本の案件が、特に乳幼児と女性という社会的弱者の輸血による HIV 感染を防いだという意義は高い。

予防分野における他ドナーの主要案件<sup>19</sup>は、性交渉による感染の予防を目指し、案件実施により、

人々の HIV/AIDS に関する知識と予防に関する知識を提供する 人々の行動変容を引き起こす 感染が予防される、という段階的な取り組みとなる IEC 等であった。性交渉による感染は、最大の感染ルートではあるものの、この取り組みはすぐには効果が上がりにくい。JICA の案件の方が、人々の行動変容を促すという難しい側面を含まず、より直接的で確実に

---

<sup>14</sup> 輸血自体は、治療行為の中で実施されるものであり、安全な血液の供給は治療面での介入であるとの分類も可能であるが、ここでは、輸血による感染の予防という側面に注目して、予防面での介入として扱う。治療面への政府の介入の是非についての議論もあるが、安全な血液の提供も含めて輸血血液の供給サイドに関するサービス（血液を集めること自体は除く）は、プライベート・ベースに乗りやすく、特に途上国では政府の果たすべき役割が大きい。この点からも、途上国政府の安全な血液の供給確立への支援は、正当性を主張しうる。HIV/AIDS 関連の安全な血液の供給における政府の役割についての議論の詳細は、The World Bank, *Confronting AIDS: public priorities in a global Epidemic*, Washington D.C. 1999, pp.187-189, pp.301-303.

<sup>15</sup> World Bank, 2000.

<sup>16</sup> 国際協力事業団、医療協力部、1994 年。

<sup>17</sup> 国際協力事業団基礎調査部、『タンザニア/ケニア 人口・エイズ分野プロジェクト形成調査結果資料（内部検討資料）』、1997 年。

<sup>18</sup> 国際協力事業団、医療協力部、1994 年。

<sup>19</sup> 予防分野には限定しないが、予防分野も含むドナー案件として、NCP 本部への支援、地域を限定して総合的支援を行う案件があった。また、専門家を派遣するドナー案件もあった。

効果の上がりやすい取り組みと結論できる。

安全な血液の供給を確保すれば、輸血を受けた人々の感染を予防でき、さらに、人々の行動変容（コンドームの使用、パートナー数の削減等）を必要とせずに直接輸血を受けた人からの2次的感染も予防できる。この2次的感染まで視野に入れると、安全な血液の供給は、対費用効果が高い介入と評価することができる<sup>20</sup>。なお、一般的には、安全な血液の供給を確保することは、病院を清潔な状態に保つことと同様に必須なものと捉えられている。

以上の点から、日本による支援は妥当性が高いと結論できる。また、HSR 中の予防対策分野において、家族計画および HIV/AIDS 対策は、重点分野であり、本プログラムは妥当性が高い。2000 年秋には、政府が HIV/AIDS 問題をタンザニアの国家的危機と宣言しており、今後も本分野に対する支援は、妥当性が高い。なお、日本の機材供与により、現在では輸血用血液の検査の約 7 割が、カバーされている。他ドナーは、「安全な血液の提供」以外に重点を置いており、日本は、「安全な血液の提供」では中心ドナーである。

マルチ・バイ案件の場合、過去の日本の保健分野援助の重点（「国際人口開発会議」と GII で、人口・エイズ分野を日本は重点分野とした）が強く反映されていることも事実である。

---

<sup>20</sup> The World Bank, 1999, pp.187-189

## b. 効率性

### プログラム：保健行政能力の強化

調査案件以外に案件が過去に 1 つしか実施されていないため、プログラムとしての効率性を判断することは尚早である。

### プログラム：保健医療サービスの強化プログラム

本プログラムは、本節の(1)妥当性および効率性の「プログラムの分類上の課題 「保健医療サービスの強化」に関して」の項で説明したように、様々な医療サービスレベルと取り組みの案件を含み、的がしぼられていないという構成上の問題点があるため、全体を 1 つのプログラムとして効率性の観点から評価するのは適当ではない。敢えて見るならば、物品供与案件の中にマルチ・バイ案件が約半数あるため、マルチ・バイとバイのどちらが効率的であるか、という観点がある。また、その他の点で何がメリットとしてあるかという視点となる。

### 実施過程における効率性

#### < マルチ・バイ案件 >

物品供与案件の配付に関しては、マルチ・バイで行っても、バイで行っても、日本側が責任を持つのは、薬剤等の物品の保管を担当している保健省関連組織<sup>21</sup>への引き渡しまでである。従って、この段階までは、マルチ機関と連携することによる効率性の変化はない。この後の配布については、マルチ・バイの場合、マルチの機関が一定の監督を行うが、バイの場合はタンザニア政府の責任となる。

マルチ・バイ案件は、全体としては実施過程における効率性は高かったが、一部、マルチの機関と日本側が作業分担をしているために効率性に問題が生じた案件もあった。

#### < バイ案件 >

複数のバイ案件では、インタビュー及び文献調査によれば、カウンターパートの能力（組織的实施能力、権限）や現地の基礎インフラ整備状況が、案件の目標達成のためには大幅な改善が必要なレベルであった。このため、案件実施段階では、案件が目指した目標の達成に向けた努力の中には、目標達成のための直接的努力以外に、これらの部分の改善のための日本側からの多くの投入（日本人専門家の尽力も含む）が行われた。その意味では、効率は悪

---

<sup>21</sup> 政府系の独立法人である。

いという判断となる。

プロジェクト・デザインの妥当性の箇所でも記述したが、バイ案件の中には、複数の課題に対応するために複数のコンポーネントを内包したり、同一課題への対応であっても複数のアプローチを次々に採用した案件がある。これらの案件は、タンザニア側カウンターパートの人的対応（数、能力）の面で課題を生じ、結果的に効率性の向上にマイナスの影響を及ぼした。

#### 実施前の段階における効率性

マルチ・バイの場合、案件実施に至るまでにマルチ機関の現地事務所との各種調整が必要となる。調整においては、マルチ機関の現地事務所に、効率的に案件を進捗できる対応能力が十分にあるか否かが、検討を要する事項である。マルチ機関の現地事務所の対応能力には、職員の数の問題もあるが、その事務所と JICA との事務手続きの違い（どの段階で双方が協議をするべきなのか等）、さらには、その事務所にとっての連携のメリットが反映されてくる。また、JICA 側にも、マルチ機関が連携のために要求してくる各種手続に対応できる能力があるか否かの検討が必要となる。これらの双方の対応能力について十分な検討を行わずに、連携の実績づくりのみに重点が置かれると、双方の実務レベルの職員に多くの負担がかかることとなる。

#### 人口・エイズ対策プログラム

##### 実施過程における効率性

人口・エイズ対策プログラムの実施課程における効率性は、全体として高かったと判断できる。「a.妥当性」のプログラムの構成の妥当性の検討においてすでに記述したが、本プログラムに含まれるプロジェクトは、基礎的な調査案件（プロ形）がすぐに物品供与案件につながったものであり、効率性は高かった。各プロジェクトの実施上の効率性については、今回調査では十分な情報は入手できなかったが、マルチ・バイの案件の中には、カウンターパートが複数となり、カウンターパート間のプロジェクト・アプローチについての意見調整に時間がかかり、実施が計画どおり進まなかったものもあった。

##### 投入と成果の関係から見た効率性

「人口分野」に対する介入への支援として、マルチ・バイ案件である「タンザニア人口家族計画特別機材供与（フロントライン計画）」があるが、人口家族計画分野への介入は、効果が統計上の数値に現れるまでには、長期間を要するため、現時点での効率性の判断は難しい。

「エイズ分野」に対しては、バイ案件で「タンザニア国エイズ対策・血液検査特別機材供与」がある。この案件が対象とした「安全な血液の供給」を目指す介入には、複数の利点があることは、本節の「a. 妥当性」の項ですでに述べたが、その中で直接的感染（被輸血者の

感染と二次的感染（被輸血者からさらに感染が拡大すること）を高いレベルで確実に予防し得たという点からは、各種制約から数値化はできないが、投入に比して高い成果を上げ、効率性は高かったと結論づけることができる。

## (2) 自立発展性（ケーススタディ）

### プログラム：保健医療サービスの実施の強化

本プログラムに含まれるプロジェクトについては、表 4.21 を参照されたい。対象案件は、2 つのサブ・グループの合計 20 案件である。プロジェクトの種類は、協力隊チーム派遣、プロ技、開発福祉支援、機材供与、ワクチン供与、研修など多岐にわたっている。

### オーナーシップの確立

案件実施前の過程から、JICA 側とタンザニア側の案件関係者の間では、案件内容、運営方式について十分な意見交換と意思疎通が行われ、これが案件実施中も継続した。これによって、双方の納得した内容、運営方式が案件に反映され、オーナーシップの確立を促した。タンザニア側の財政および事務 / 運営面での負担も、案件実施前に明確化され、それらについて双方が合意の上で、案件実施を開始し、継続した。

### 供与機材に関する自立発展性

#### < 維持管理全般 >

物品供与が大多数案件であるなか、供与物は、一部を除いて全体的に消耗品的性格が強い。これらの消耗品的性格の強い供与物品に関しては、維持管理面での自立発展性は評価しない。

マルチ・バイ案件では、消耗品の供与が大勢を占めるが、ヘルス・センターで使用するような単純なレベルの医療器械も供与されている。これらの維持管理については、マルチ機関に加えて NGO とも連携した案件では、被供与先は NGO が熟知した施設が選択されたため問題はないはずであるという回答を NGO からは得たが、今回の調査では維持管理の実態はつかめなかった。その他、マルチ機関の地方支所の存在する地域での供与も実施されており、上記と同様な点がマルチ機関から指摘されたが、今回の調査では維持管理の実態はつかめなかった。

マルチ・バイ案件では、車輛やコンピューターが供与されたこともあったが、それらの維持管理は、タンザニア政府の責任となっている。マルチ機関にとっても供与物品の維持管理は重大事項であり、供与物品によっては使用及び維持管理のためのトレーニングを被供与先に対して行っている他、現場を訪問する機会があるごとに維持管理状況の把握に努めているとの回答をインタビューを通じて当該機関から得た。また、定められたタイミングでモニタリングや評価を行い、供与物品の維持管理面の自立発展性を確保しようとしている。

以上から、マルチ・バイ案件では、マルチ機関等が関わることで、案件による供与機材の維持管理面の自立発展性にプラスの影響がもたらされる可能性もあることが分かる。これらをまとめたものが、表 4.22 である。

表 4.22 自立発展性の確保にあたりマルチ・バイ案件が有利な点（指摘された点）

供与物品の内容	給与品を受領した施設	その他の有利な点
主要供与品 - ワクチンやコンドームなどの消耗品。消耗品は持続発展性の問題が発生しない。 その他 - プライマリーレベルで使用される基礎的医療器材。コンピューターと車輛。受領した施設に対するトレーニングが国連機関によって実施される。	プロジェクトに参加したNGOが施設を大変よく知っている。あるいは施設が国連機関の支所のある地域に存在している。	持続発展性を確保するためのモニタリングと評価が決まった時期に実施される。 「タンザニア政府が維持管理に直接的に責任があるが、国連は維持管理に関心が高く、維持管理状況を頻繁にチェックする」

出所：本調査団作成

#### <維持管理技術>

維持管理に必要な技術に関しては、「中核病院医療機材整備計画」案件について、案件実施後に、JICA が、2度にわたり日本人の短期専門家を派遣し、詳細な調査を実施している。この調査結果からは、被供与先の病院の一部で維持管理技術が十分ではないことが指摘されている。本プロジェクトに関連して、過去に維持管理担当者が日本で研修を受けている。また、今後、保健省全体の取り組みとして、医療機材の維持管理能力を高めていくことになっており、これに対して、日本が支援をすることが決定している。

JICA の他プロジェクトにより供与された機材に関する維持管理技術は、全体として極端に高度なものではなく、かつ JICA によりタンザニア側が維持管理にも活用できる技術移転が行われたこともあり、機材の自立発展性を確保するに足るものとなっている。

#### <維持管理に必要な資金>

タンザニアでは、1980年代後半から財政悪化とそれに続く構造改革により保健セクターに対する予算が削減され、1990年代に入り、病院が政府所有の組織から独立法人組織に移行して独自財源を確保せざるを得なくなった。独自財源の確保は、政策として導入されたコスト・シェアリング（患者がコストの一部を負担する）を通じて行うが、貧困層がほとんどのタンザニアでは十分な確保は不可能に近い。このような状況下で、被供与機関に、供与された機材を使用継続していく資金があるか否かという点が問題となる。機材運転のための電気代、試薬代、スペアパーツ代等である。

本プログラムの中で、この点で考察が必要となるのは、「中核病院医療機器整備計画」（トップ・リファラル病院への機材供与）案件である。このプロジェクトは無償資金協力案件であるため、供与された機材はごく一部を除き日本製品である。逼迫した財政状況の中で、被供与先となった病院がどのように日本製品のスペアパーツを入手するかという課題が生じて

いる。スペアパーツが必要となった場合は、保健省にスペアパーツ購入予算の供与要望を提出している。しかし、病院自体が、保健省に請求しただけの予算額は長年にわたり供与されず、予算不足のなかで運営してきている状況下、結局は、スペアパーツは病院全体予算の中からやりくりして購入できるもののみを購入している。

#### <維持管理に必要な手続き>

今回調査で訪問したムワンザ州のブガンド医療センターでは、スペアパーツの購入を主に隣国のケニア・ナイロビの代理店を通じて行っている。この理由は、ムワンザからは首都ダルエスサラームよりもナイロビの方が距離的に近いことであるが、ナイロビの方がダルエスサラームよりもスペアパーツの調達が行きやすく、ブガンド医療センターはその点では有利である。また、直接、日本に注文を出して購入したこともあるという。この場合、事務手続きには、日本との注文書のやり取りや外貨の準備も含めての支払い決済に要する事務手続きが含まれ<sup>22</sup>、タンザニアの通信および金融事情を考慮すると病院側にとっては一定の負担であった<sup>23</sup>ことは確実で、継続的にスペアパーツが必要となる日本製機材を供与することの意義が再考されるべきである。なお、JICA では、案件実施後のフォローアップとして、一部スペアパーツの供与を行っている。

#### 財政的面での自立発展性

タンザニアの公的保健医療機関は、全般的に財政不足の状態にある。このため、パイ案件では、案件実施のために JICA 側が追加的投入を行った事例が複数ある。案件実施遂行のためには、やむを得ない対処であったと結論づけられる。しかし、JICA からの投入が終われば案件が導入した活動が継続できなくなる可能性が高い案件もある。それでは、JICA およびタンザニア側がそれまでに行った各種投入（人、物、金）の意義が減少する。案件実施前に、カウンターパート機関（関連機関含む）の財政事情について、自立発展性の見通しを明らかにするより詳しい審査が必要であった<sup>24</sup>。

#### 組織面での自立発展性

本プログラムのカウンターパート組織（マルチ・パイ案件除く）では、個別カウンターパートの死去等かなり特殊な場合を除いては、JICA 個別案件の実施にマイナスの影響を与えるような大きな人材の異動もなかった。この点からは、組織面での自立発展性は、全体として高かったといえる。しかし、HSR の関連で縮小したカウンターパート組織はあった。今後も

---

<sup>22</sup> 2001年3月4日、5日の Bugando Medical Center の関係者とのインタビューより。

<sup>23</sup> 2001年3月4日の Bugando Medical Center の関係者とのインタビューより。

<sup>24</sup> カウンターパート機関の財政事情のより詳しい審査の必要性は、2001年2月27日、母子保健プロジェクトとのインタビューにおいても指摘された。通常の援助では受入れ国側が負担すべき投入であっても、タンザニアのような最貧困国への援助においては援助国側が負担すべきなのか、また、どこまで負担すべきかという議論については、本報告書の「5.2 今後の JICA 協力システム改善への提言」を参照。

HSR 関連で課題のプライオリティの変化により、組織の改編が起こるであろう。また、地方分権化の流れで地方レベル保健医療行政機関の組織面で変化が起こる。

#### 4.3.4 教育

##### (1) 妥当性および効率性

#### 日本の援助計画との整合性

##### 外務省計画

タンザニア国別援助計画（外務省 2000 年 6 月）では、以下のように述べられている。

(4) 重点分野・課題別援助方針 (ロ) 基礎教育支援 低下しつつある就学率を改善し、人材育成の根本をなす基礎教育の充実を図ることはタンザニアの国家開発上重要である。我が国としても、タンザニアの抱える開発課題の解消には、基礎教育が重要な鍵となるとの認識の下、同国の教育セクター・プログラム*を踏まえ、他の援助国・機関との連携にも配慮しつつ、セクター・プログラムの中に適切に位置づける形で無償資金協力による学校施設の整備を検討していく。 (中略) 教育自体の必要性に対する理解が国民一般に共有されるような教育内容自体についても改善する必要がある。この観点より、教育政策アドバイザーの派遣等を検討し、教員の質的向上を支援するための教員再教育プログラムへの支援を検討していく。この場合は、(中略) 理数科教育分野を担当していくことが妥当と考えられる。また、基礎教育課程への簡単な保健衛生教育の導入やラジオ放送等を利用した遠隔地教育、さらには成人教育への支援等、我が国独自の工夫を打ち出すことが望ましい。
---

注：セクター・プログラム\*については脚注に、外務省による注のオリジナル内容を表示してある<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup>本文では連番の注がついている。注の内容は本文のまま。セクター・プログラム (Sector Program): 「1993 年に、サブサハラ・アフリカの調整政策に取り組んでいる『サブサハラ・アフリカ特別援助プログラム』(SPA: Special Program of Assistance for Low-Income Debt-Distressed Countries in Sub-Sahara Africa) において、従来の構造調整支援中心の協力から、生産セクターへも資金を振り向けるべきとの観点から、我が国が提唱したアプローチ。援助国の援助の重複や援助国の人材・財源の非効率の利用、被援助国の開発計画との整合性の不足等の問題を解決すべく、被援助国が中心となって各セクターの開発計画を作成し、被援助国・ドナー間で同計画を見直し、ドナーが右計画に従って調整を行った上で援助を行うという開発アプローチである。当初、セクター・インベストメント・プログラム(SIP: Sector Investment Program)と呼ばれたが、現在はセクター・プログラムと呼ばれている。上記 DAC 新開発戦略との関係でも、被援助国のセクター開発計画の策定や援助国間協調における主体性の発揮 (オーナーシップ)、それを踏まえた援助国間の協同等の支持体制構築 (パートナーシップ) という考え方とも合致している。」

## JICA 計画

「平成 12 年度 JICA 国別事業実施計画」（JICA2000 年 6 月）では、以下のように述べられている。

### 2-1 援助重点分野ごとの基本的な考え方

#### (2)基礎教育支援

（前略）タンザニアの基礎教育関連指標はサブサハラ・アフリカにおいてもっとも高い水準にあった。（中略）これらの指標は低下しつつあり、教育開発の必要性は高い。加えて我が国はタンザニアを DAC 新開発戦略の重点支援国として位置づけており、JICA としても教育環境の整備、教育の質の向上等で積極的な支援の必要性のある分野である。

タンザニア政府は教育分野でいわゆるセクター・デベロップメント・プログラム（SDP）を採用しており（セクター・アプローチを総称して以下セクター・プログラム（SP）と呼ぶこととする）、EU、英国をはじめとする主要ドナーも教育セクター開発計画の共通枠組みの中での協力を実施あるいは模索してきている。JICA としても、SP の動きに十分留意しつつ、同開発計画の策定段階及びその後のプログラム／プロジェクト実施の段階において、必要なインプットを行っていく必要がある。

JICA の国別事業実施計画では、Ed-SDP(=SP)の策定段階及びその後のプログラム／プロジェクト実施において、教育環境の整備、教育の質の向上等を通して、基礎教育の充実を図ろうとするものである。ところで、プログラムの課題としては、もう一つ「教育行政のキャパシティの向上」が存在しているが、上記の国別事業実施計画の中にはこの言葉は見当たらない。「教育行政のキャパシティの向上」<sup>2</sup>を国別事業実施計画の中に明記することが望ましい。

外務省と JICA の計画から重要ファクターを抽出して、同様な内容のファクターを線でつなぎ、さらに過去と現在進行中の案件の有無を示したものが、図 4.7 である。この図によると今後の計画内容では、過去に引き続いて、援助計画で表明されたように基礎教育に対する支援に重点が置かれることが分かる。また、セクター・プログラムにも引き続き重点が置かれることが分かる。外務省の国別援助計画では、セクター・プログラムの中に無償資金協力による学校施設建設を位置づけようとしているが、セクター・プログラムとの詳細な比較検討を行い、そこから導き出される適切なスペックの学校を、適切な数、場所に建設することが重要となってくる。

<sup>2</sup> JICA, Tanzania JICA Program Charts.

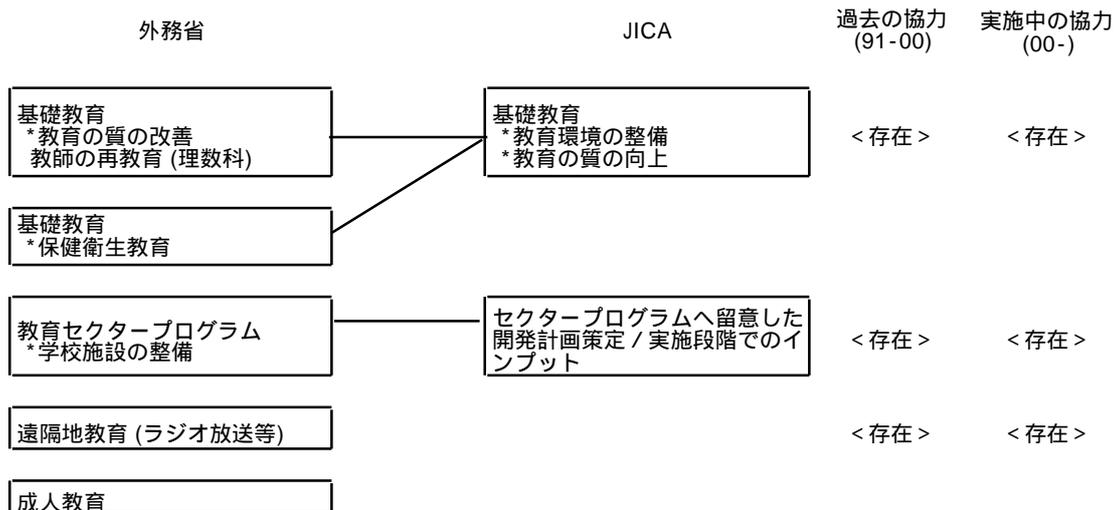


図 4.7 外務省「国別援助計画」及び JICA「国別事業実施計画」

出所：外務省「国別援助計画」及び JICA「国別事業実施計画」に基づき本調査団作成

### プログラムに含まれる案件に関して

表 4.23 は、教育セクターに含まれる案件を示している。この中で、JICA が教育セクターの最重要課題と捉えている基礎教育の充実に直接的な意味で貢献する可能性が高いプロジェクト（進行中の専門家派遣、協力隊案件を除く<sup>3</sup>）として、今回調査では、スクール・マッピング案件（名称「地方教育行政強化/スクールマッピング」）を主要対象とした（スクール・マッピング案件に先立って案件選択に関するセクター調査案件が実施された<sup>4</sup>）。しかし、現地調査期間中は、教育省の複数のスクール・マッピング案件担当者が非常に多忙である等の理由で、残念ながら担当者からのインタビュー数が最終的に限定的となり、結果的に情報源も限られたことを附記する。また、インタビューの内容は、率直さという面からは、異なる stakeholders が同席する場のみで述べられた『進行中』のプロジェクトに直接的に関わる事柄も含んでいることを附記する。

教育省の担当者からは、スクール・マッピング案件は JICA にとって初めての案件であるため試行錯誤の点はあるが、それは初めて故に仕方のないことであり、これまで改善された点も多く、今後もさらに改善が期待できる状態にあるとの前向きなコメントを得た。また、同担当者は、この案件が JICA にとって初めての種類の案件であるために、詳細な点について評価及び他ドナーの案件との比較からの評価は、インタビュー時点では述べないとのことであった。

スクール・マッピング案件以外の案件は、以下の内容である。「国営ラジオ放送局教育放送用機材整備 BD」の内容は、基礎教育に限らず成人も対象に含めた教育番組を制作するため

<sup>3</sup> 1991 年度から 2000 年度までの期間に、教育分野の協力隊派遣は約 130 件あったが、その中で、基礎教育対象として分類されているのは 1 件のみである。

<sup>4</sup> この他に、ザンジバルテレビ局復旧計画、ザンジバルテレビ局番組供与案件が存在しているが、今回調査団訪問時点ではザンジバルの治安悪化のため、調査対象から除外した。

のスタジオ建設、送信設備建設である。また、建設されるスタジオで作成される予定である教育番組の予算と内容は、教育省の負担と担当事項であり、教育省がどこまで負担が可能で、実際に基礎教育分野の番組が制作されるか否か、それはいつから実施できるのか、現時点では不確定要素が大きい。「タンザニア国中波ラジオ放送網拡充計画」は、以前はインフラ案件として扱われていた。

他に 2 件の機材供与案件があるが、これらは、日本で研修を受けたタンザニア人研修員のフォローアップとしての機材供与であり、高等教育機関（大学）を対象としている。

表 4.23 教育セクターに含まれる案件

形態	案件名（専門家・専門、協力隊：職種）	年度	SY	SM	EY	EM	M	金額（千円）	案件概要	終了時評価	事後評価	事後現況調査	外務省評価	備考	州・県
企画調査員	教育	93	93	11	94	1									
プロ形	教育	96	96		96										
企画調査員	教育	98	98		99										
在外プロ形	アフリカ教育分野セクターワイド・アブ・ロ・チとド・ナ・コ・テ・イネーション	98	98		98										
企画調査員	セクタープログラム（教育）	99	0	3	02	3									
機材供与	タンザニア国情報処理教育用機材（小規模）	95	95		95			9,377							教育文化省ダルエスサラム大学
機材供与・F/U費	タンザニア国高等教育建築大学校向け職業訓練用機材	98	98		98			606							
開発調査	地方教育行政強化/スクールマッピング	99	99		1	11									
無償資金協力	国営ラジオ放送局教育放送用機材整備BD	0	0		00			1,434,000							
無償資金協力	ザンジバルテレビ局復旧計画	94	94		94			448,000			B				ザンジバル
無償資金協力	ザンジバルテレビ局番組供与	97	97		97			50,000							ザンジバル
機材供与・無償事業費	タンザニア国中波ラジオ放送網拡充計画 機材	98	98		98			19,815							

出所：国際協力事業団作成リストより本調査団作成

#### a. 妥当性

##### 構成の妥当性

プログラムのコンポーネントについては、本稿の初めに書いたように、

- スクール・マッピング案件
- スクール・マッピング実施につながった調査案件（企画調査員による「セクタープログラム（教育）」）
- 上記したように高等教育への支援案件
- 基礎教育の充実にどの程度貢献するか不確定要素を含む案件（ラジオ局無償案件）

が含まれているため、全体としては妥当性があるとは言えない。

しかし、直接的に基礎教育分野であるスクール・マッピング案件とその基礎となった企画調整員による「セクタープログラム（教育）」調査案件のみをコンポーネントとして見るならば、妥当性は高い。援助のモダリティは、同様に見ると、開発調査案件と企画調整員による調査案件のみで、「詳細な調査を経て、実質的なプロジェクトを実施した」というプロセスは非常に意義が高く、モダリティの組み合わせも妥当性が非常に高いと結論づけることが

できる。

現状の JICA のスキームの中では、スクール・マッピングの実施には、開発調査スキームがもっとも利点の多いスキームである。開発調査で実施した場合は、調査を長期にわたり実施できる、プロ技ではカバーできない一定程度の大きな数の学校を対象とすることができる、調査案件でありながらカウンタパートに対する技術移転（スクール・マッピングはキャパシティ・ビルディング）が可能である、無償案件につながる等々の利点がある。

#### 上位計画との妥当性

スクール・マッピング案件は、タンザニアの教育セクターの開発上に現在生じている問題への対応と将来の発展を目指して作成された ESDP の枠内、さらに言えば PRSP の枠内で発生した案件である。このため、本案件の上位計画との妥当性は極めて高い。HIPCS 下におけるタンザニアの債務削減の条件として、スクール・マッピングの実施を全対象地域数の半分（50%）で達成することが目標であった。日本は 30district で実施し、それは全対象地域数の 25%に相当する（2000.5.31 付、外務省援助方針）。その点からも、スクール・マッピング案件は、教育セクターのみならず、現在のタンザニアでの貧困削減を目指す開発の方向性に対する妥当性が非常に高い。

より詳細には、スクール・マッピング案件は、コミュニティの参加の拡大と、子どもたちの基礎教育推進（フォーマル、ノン・フォーマル）のために必要な各種リソースのコミュニティによる負担の拡大というファクターを含み、その点からも、現在のタンザニアでの開発の方向性と合致している。また、スクール・マッピング案件は地方教育行政官のキャパシティ・ビルディングも目指しており、タンザニアの地方分権の流れとは非常に妥当性が高い。

#### プロジェクト・デザインの妥当性

関係者に対するインタビューの中で、JICA 案件におけるこれまでの調査の進め方（スクール・マッピングの進め方）がキャパシティ・ビルディングに十分適したものでなかったという指摘があった。指摘に対して、以下の分析が可能である。キャパシティ・ビルディングをより効果的、効率的に実施するためには、「従来型」の開発調査のデザインとは異なる調査デザインを採用する必要がある。「従来型」とは、（多くの場合）複数の日本人コンサルタントが、調査開始後に基礎調査のために、その後に開発計画策定のために、現地を同じ時期に訪ねる調査デザイン（工程）を指す。このデザインでは、調査担当者が一時期に多数揃うため、各分野に関する情報交換や情報収集を効率的に実施できる。さらにその後の調査の方向性や開発計画そのものの方向性について調査担当者間で明確化でき、それに沿った調査を進めることができる。しかし、キャパシティ・ビルディングは時間を要し、かつ変化が見えにくいものであるため、少人数でも調査団メンバー（日本人でなくてもいい）が長期にわたり現場において、キャパシティ・ビルディングの進展を測ることが必要となった。また、スクール・マッピングでは、コミュニティで実際に調査/計画づくりを行うのは、調

査団の日本人コンサルタントではない。現地の人々が、キャパシティを拡大しつつ行っていくものであるため、「従来型」の、一定期間ごとに、情報収集と情報のとりまとめ、次に計画づくり、という段階的に調査を行っていくというデザインでは納まりきれず、フォローできない部分が生じた。

#### 受益者ニーズの反映

全体としては、受益者ニーズはプログラムに妥当に反映されていた。スクール・マッピング案件は、受益者ニーズが反映されている ESDP の枠内の案件であるため、スクール・マッピング案件にも受益者ニーズが反映されていると捉えることができる。今回の主要な評価対象案件ではないが、小規模機材供与案件では、受益者ニーズに合った機材が供与され、それが自立発展性の確保にもつながった。同様な位置づけにあるラジオ局案件では、ラジオ局のニーズに合った機材供与、施設建設が行われた（ラジオ局側と JICA 側で供与される機材、施設内容について十分な協議が実施された上で、機材、施設内容が決定した）。

#### b. 効率性

##### 実施過程の効率性

スクール・マッピング案件は、日本が開始した段階で、すでに UNICEF に実施経験があった。この経験のある程度参考にして JICA も計画、実施を行ったため、効率性は高かった。JICA スクール・マッピング案件では、短期間の内にマッピングとマイクロ・プランニングまで実施し、その点では効率性は高かった。

また、ファシリテーターとして、日本人ではなく現地コンサルタントを活用したため、実施の効率性が高まった。

このように効率性は、様々な面で高く、マイクロ・プランニングまで実施できたものの、キャパシティ・ビルディングを目指す案件としては、短期間に多くのことを実施しすぎた感も否めない。時間をさらにかければ、stakeholders の間で意思疎通も進み、住民や行政官の参加のレベルの向上が実現でき、結果的に内容面でさらに深めることができた可能性が高い。

本案件における stakeholders の間の意思疎通の上での課題の原因としては、以下の点が指摘できる。キャパシティ・ビルディングを目指す案件におけるキーワードの概念の共有化が、案件実施前には stakeholder 間で十分行われなかったと、限られた数のインタビューの結果から判断される点である。最近の国際協力においては参加（ participation ） エンパワーメント（ empowerment ） オーナーシップ（ ownership ）という言葉がキーワードであり、多くの西欧ドナーが入っているタンザニアでは、これらの言葉をドナーやタンザニア側から聞くことが多い。JICA の各種案件においてもこれらの概念の重要性が、高まっている。特に本案件のようなキャパシティ・ビルディング案件では、参加（ participation ）、エンパワーメント（ empowerment ） オーナーシップ（ ownership ）が、案件開始時点にどのような状態であり、

実施過程においてどのように確保され、どう変化したか等を把握し（モニタリング）、その結果に基づいて実施過程において対応していくことが重要である。これらの作業が、案件の成果を上げることや自立発展性の確保へとつながる。また、案件の取るべき方向性と対応が明らかになることから効率性の向上にもつながる。

しかし、これらのキーワードの概念の共有化が stakeholder 間で行われないと、モニタリングが困難となる可能性が高い。効率性の支障も生じる。ひいては参加やオーナーシップのレベルの変化に誰が責任を持つのか、不明確になる可能性が高い。本案件の stakeholders が、これらの概念内容について互いの考え方の違いを表明し、個別案件における使い方についてある程度の合意を得るという手続きを、十分に行う必要がある。

### 成果と投入額の関係

スクール・マッピング案件は、現在進行中であるため、成果と投入額について効率性の観点からの評価はまだ出来ない。ラジオ局案件（教育番組制作用スタジオ建設、送信機設置等）は、必ずしも基礎教育分野と分類することが難しいため、また、「タンザニア国中波ラジオ放送網整備拡充計画」は上記のようにインフラ案件としての側面が強いため、これらの案件は評価の対象としない。さらに、小規模機材案件は、高等教育分野を対象としているため評価の対象とはしない。

### モニタリング

スクール・マッピング案件内部において、モニタリングは実施されているが、キャパシティ・ビルディングという進展の度合いが測りにくいものをモニタリングするためには stakeholder 間での十分な意思疎通、特に何をもって進展を測るのかという点に関する合意が必要である（前出の実施過程の効率性の項を参照）。

JICA タンザニア事務所では、案件の効果等を確実に把握するためにタンザニア国内の第三者による評価（実施中のプロジェクトであるため、正式にはモニタリング）を実施する予定であった（2001年3月現在）。案件の進展の度合いを明らかにし、実施中の案件にフィードバックしようとするプロセス重視の姿勢は高く評価できるし、また、プロセスこそが重要なキャパシティ・ビルディング案件に対するこのような取り組みは、意義が高い。

### フィードバック

これまでに終了した案件の評価結果の報告は、何らかの形でカウンターパートに対して行われているが、評価時点で合意された教訓や提言がその後に現実化しないと、フィードバックがないと考えるカウンターパートもいて、ここでも JICA 案件で言うフィードバックは、何を指すのか stakeholders の間で明確でないことが分かった。

## 他ドナーの類似案件との比較

ここでは、UNICEF のスクール・マッピングとの比較を行う。スクール・マッピング自体は、すでに述べたように Ed-SDP の枠組みに位置づけられているため、妥当性に関する比較は行わない。比較結果を示したものが、表 4.24 である。

表 4.24 スクール・マッピング JICA と UNICEF の違い

	マイクロ・プランニング	収集情報の統一	現場でのファシリテーター担当者
JICA	有	有	タンザニア人 コンサルタント
UNICEF	無	無（雇用した各 コンサルタントごと に違いが出た）	中央教育行政官
結論	マッピングにかかる時間が異なった。JICAに比べてUNICEFは長い。	JICA案件では情報のとりまとめが効率的に行われた。	UNICEF案件の効率性・自立発展性が高い(?) 理由：効率性 = コンサルタントではなく行政官から行政官へ働きかけた方がキャパシティ・ビルディングが効率的に実施できる(?) 自立発展性 = 行政官がオーナーシップを持ちやすい。

出所：本調査団作成

JICA によるスクール・マッピング案件では、マッピングのみならず、マイクロ・プランニングまで実施しており、この点では効率的であったと言える。

JICA によるスクール・マッピング案件では、情報収集のコンポーネント部分に統一したフォームがあるため、情報が収集された後の取りまとめが効率的に実現した。

しかし、本プロジェクトに参加している中央教育行政官サイドには、JICA が現地コンサルタントを雇用したために自分たちにファシリテーターとして参加が十分に確保されなかった旨の認識があることが今回調査の stakeholders とのインタビューから分かった。この背景には、UNICEF の案件では、中央教育行政官がコンサルタントとして UNICEF に雇用され、地方レベル（Ward Level）のキャパシティ・ビルディングを促進するという方式を採ったことがある。このことによって、UNICEF の案件では、行政 行政の指導が実現し、JICA 案件よりも効率性が高まったという見方も中央教育行政官サイドにあることも、stakeholders とのインタビューから分かった。

誰をコンサルタントとして雇うかの決定は、JICA の現地再委託制度に基づいている。現地再委託制度では、通常は案件のカウンターパートである行政官に再委託をするのは望ましくないとしている。中央教育行政官サイドが、この再委託制度を十分に理解していなかったた

め上記の認識を持ったとも推定される。したがって、JICA 案件において、行政官の雇用が効率性にどう影響したかについては、評価しない。但し、中央行政官が JICA 案件での地方でのワークショップ（訓練・啓蒙）及び現地モニタリングに参加した場合は、中央政府からの同予算が逼迫しており、行政官への政府規程に基づく地方出張の手当てが捻出できないため、JICA 調査団から一部補填があった。

なお、本案件では、誰をコンサルタントとして雇うかという事には、（1）行政官をコンサルタントとして雇った場合、プロジェクト終了後に同じことを行政官が日当なしで行うか否かという自立発展性にかかわる問題、（2）行政官ではなくコンサルタントがファシリテーター役を行ったために行政官に ownership が育たず、そのためにスクール・マッピング/マイクロ・プランニングの自立発展性にマイナスの影響が出るという懸念、（3）「プロジェクトから誰にお金が落ちるか」という援助の多い国での「現実的」な問題が複雑に絡み合っていることが、インタビューから判明した。

#### その他：自立発展性との関連で

今回の評価調査には、教育セクターのプログラムはその自立発展性を評価することは含まれていないが、関係者とのインタビューにおいて自立発展性に関する重要事項が指摘されたため、附記する。

スクール・マッピングでは、実際に学校の運営に直接的に利害関係のあるコミュニティレベルの人々が参加し、それによって案件の自立発展性の確保を目指すことの重要性が高いが、JICA によるスクール・マッピング案件では、コミュニティレベルの参加が十分に確保されなかったという指摘が、タンザニア側カウンターパートから表明された。この原因については、本報告書の執筆時点では本案件は実施中であり、案件内外の状況が流動的であるため確定的な分析を行うことは難しい。しかし、「(2)効率性」の箇所ですべて述べたように参加（participation）の概念の共有化（「本案件では何を以て『参加』と捉えるのか」）が、stakeholders の間で十分行われていなかったことが基本的な原因である可能性が高い。

スクール・マッピング案件自体は、上記したように ED-SDP の枠組みの中に確実に納まるものであり、上位計画との妥当性は非常に高い。しかし、スクール・マッピング案件で策定された micro planning を今後どう現実に生かしていくか、また、スクール・マッピング案件で収集された情報と、これまでに政府の別ルートで収集されてきている情報（内容、質ともかなり異なるものがほとんどであるが、同様の情報もある）をどう統合していくか課題であると、JICA タンザニア事務所担当者レベルでは認識している。

#### 4.4 評価結果に対する JICA 無償資金協力部業務第 4 課及び監理課からのコメント

以下のコメントは、本調査団と JICA の間での本調査にかかる契約書上の「報告書記述のうち、受注者の意見とコメント者の意見が異なる場合において、意見の調整が見つからない場合は、双方のコメントを併記することとする。」という記述に基づいて、本報告書に記述するものである。なお、ここでの「コメント者」とは、本報告書のドラフトを読んで内容についてコメントをつけた JICA 内の部課、担当者等を意味し、「受注者」とは本調査団を意味する。

以下の記述で「脚注 付加部分」とは、当該の脚注が付けられた本文の記述部分を指す。

##### (1) 「4.2 タンザニア国別事業評価：国レベル評価」に対するコメント

###### JICA 無償資金協力部監理課からのコメント

(本文)

P. 4-19、脚注 7 付加部分 「最後に、1995～96 年には...妥当であったといえない」

(コメント)

タンザニア国政府の財政面の政策条件の不備から、世銀や IMF 等の融資機関が 1995～96 年に融資を見合わせたことと、我が国政府が当該期間に無償資金協力や技術協力（有償資金協力は実施されていない）を行ったことには、直接の関係はなく、「～この時期の多額の援助が妥当であったとはいえない」との論理は正しくない。

##### (2) 「4.3.1 農村開発 / 貧困削減」に対するコメント

###### JICA 無償資金協力部第 4 課からのコメント

###### コメント 1

(本文)

P. 4-27、脚注 2 付加部分 「ただし、2KR（食糧増産援助）について、...引き続き十分に検討していく必要がある。」

P. 4-33、脚注 10 付加部分 「2KR に関しては、...妥当であったとは言い難い。」

P. 4-38、脚注 26 付加部分 「なお、2KR は後述のとおり、...検討していく必要がある。」

P. 4-38、脚注 28 付加部分 「2KR に関しては、...成果を達成しているとは言い難い。」

同頁、脚注 28 自体 「2KR の「成果」に関して、...と設定した。これに従い、本評価では「成果を達成していない」と判断している。」

P. 4-43、表 4-10 「灌漑農業改善プログラム」 8 . 食糧増産援助(2KR)の成果、「1 . 見返り資金が積み立てられる。」「2 . 見返り資金が適切に使用される。」

### 「3. 肥料、農薬、農機が売却され利用される。」

#### (コメント)

これらの書きぶりは、p.4-43、表 4-10 における「2KR の成果指標（以下 3 点から構成される）」の評価結果をもとになされていると判断するが、以下により、これらの 2KR の成果指標の考え方にかかる問題点を提議したい。

#### 『1.見返り資金が積み立てられる』

我が国食糧増産援助の目的は、見返り資金を積み立てることではない。

我が国食糧増産援助の目的とは、本体資金でタンザニア国政府（以下、「タ」国政府）が調達した農業資機材が、同国の食糧増産のために使用されることである。また、2KR 資材のすべてが売却される訳ではなく、国家防除用農薬など、政府が行う公共サービスのために無償で使用されているものも多く含まれる。

したがって、見返り資金の積立額の大小で 2KR の成果を図ることは不可能であり妥当ではない。

#### 『2.見返り資金が適切に使用される』

積み上がった見返り資金の用途については、「タ」国政府による申請を受けて、我が国政府（外務省）が個別に案件ごとに承認・確定するものである。

したがって、見返り資金は「我が国政府が承認した適切な用途に使用されている」と判断される。

また、関連して、p.4-42、8 行目に「見返り資金の用途も一部を除き不明である」との記述があるが、この論拠が論理的に示されていない。

#### 『3.肥料、農薬、農機が売却され、利用されている。』

前述したとおり、2KR 資材は、その全てを「販売される」ことを目的としておらず、「販売されていないこと」がすなわち「2KR の成果が低いこと」と同義であるとする、今般の評価手法は間違いである。

2KR 資材が、「利用され、食糧増産に寄与している」ことの確認については、対「タ」国 2KR 資機材の配布対象地域が全国であり、その食糧増産効果を把握することは確かに困難である。しかし、ローアモシ地域のように定点評価が可能な場所においては、大きな効果を上げていることが明らかになっている（本評価報告書にもその旨、記述あり）。

また、過去に「タ」国が調達した 2KR 資材が、「確実に利用されている」ことは、これら資機材が「在庫」として残っていないことにより、間接的に立証可能である。

#### コメント 2

#### (本文)

P. 4-27、脚注 1 自体 「2KR(食糧増産援助)は外務省のスキームであるが…。本件評価調査では、対象である「灌漑農業改善プログラムの中に 2KR を位置づ

けているため、所管は外務省であるが、JICA が関与している事業として評価の対象としている。（下線は JICA 無償資金協力部業務第 4 課による）

（コメント）

上記の下線部については、コメント 1により不要である。

### コメント 3

（本文）

P. 4-33、脚注 8 付加部分 「しかしながら、...66%とその大きさが目立つ。」（注：但し本文  
章開始は P.4-32 の最終行）

（コメント）

コメント 1により不要である。

2KR の投入額が、協力プログラムの中で大きい割合を占めるのは、2KR がそもそも消費財（農業資機材）の調達にかかる資金協力であり毎年供与されるという特徴に因るところ  
が大きい。

したがって、根本的に考え方が異なる一般プロジェクト無償や技術協力と 2KR を横並び  
で扱い、その投入金額の側面から ” 偏っており妥当でない ” とする評価は受け入れがたい。

### コメント 4

（本文）

P. 4-35、脚注 14 付加部分 「さらに、『2KR が貧困層へ向けられていない』...関係してい  
る。農業投入財の流通は自由化されており、...できまい。しかし、...2KR  
の役割は何か問われているということである。」

（コメント）

2KR の役割については、「タ」国では食糧増産を目指しており、その達成には農業用資機  
材（肥料、農薬、農機などの輸入資材）が必要であるが、同国は外貨に不足しており、そ  
の供給は十分ではない。

そのため、「タ」国政府は我が国に対して 2KR を要請し、我が国は「タ」国がこれらの  
資機材を調達するのに必要な資金を供与している。実際に「タ」国に届いた 2KR 資機材の  
流通については、前述したとおり国が直営で使用するもの（国家防除用農薬）と、農民組  
織や民間に売却するものがある。

国が直営で使用するものについては、主食穀類における移動性鳥虫害の防除など、生産  
農家の所得水準によらず、公共性が高いものに限定される傾向がある。

民間に売却されたものについては市場原理により配布される。

なお、「高価な農業資機材（特に農業機械）」と「貧困層への裨益」との関係については、  
『貧困農家が直接購入せずとも、農民組織や大規模農家を通じた賃借使用によっても得ら  
れるもの』であり、貧困農家が直接購入することが必ずしも必要とは整理されない。

## コメント 5

(本文)

P. 4-36、脚注 20 付加部分「このように食糧増産効果が見えがたく...いえよう。したがって、...言い難いという結論に達する。」

(コメント)

『したがって、1991年～99年までの2KRの投入については妥当であったとは言い難いと言う結論に達する。』との結論について、このような結論を今般の国別評価における簡易な2KR分析のみを通じて断じることは、不適切である。

## JICA 無償資金協力部監理課からのコメント

### コメント

(本文)

P. 4-33、脚注 10 付加部分「2KR に関しては、見返り資金が十分に積み立てられておらず、.....妥当であったとは言い難い。」

P. 4-38、脚注 25 付加部分「なお、2KR は後述のとおり、...効率性は高かったとは言えない。」

P.4-38、脚注 26 付加部分「なお、2KR は後述のとおり、...言えない。また...検討していく必要がある。」

P.4-39、脚注 28 付加部分「2KR に関しては、見返り資金が十分に積み立てられていない点、.....成果を達成しているとは言い難い。」

(コメント：上記 4 か所に対して)

食糧増産援助(2KR)は、「灌漑農業改善プログラム」の構成要因とはなっていないので、本来今回の国別評価の対象ではない。

(3)「4.3.2 インフラ整備」に対するコメント

## JICA 無償資金協力部第 4 課からのコメント

### コメント 1

(本文)

P. 4-59、脚注 2 付加部分「一方、幹線道路としても...されている。全体の資源の分配という観点からは、...効率的ではなかった。」

(コメント)

1993年から1995年にかけてJICAが実施した開発調査「ダルエスサラーム市道路開発計画調査」によると、市内の住宅地区道路は舗装の損傷が著しく、路肩や排水施設が整備されていないため雨季になると通行不能となるなど、もはや通常のメンテナンスでは対応

できず、緊急かつ本格的な改修が必要とされており、市民生活の改善の視点から非常に高い優先度が与えられており、同じく緊急性の高い中央環状道路の拡幅と併せて、先方政府から無償資金協力要請があったものである。

無償資金協力の基本設計調査において、対象となった3地区（先方政府からの要請5地区より選定された）は、他の地区に比べ特に破損が著しく、舗装改良の必要性が高い優先度が確認されています。また、同地区は高中密度計画住宅地として区分されており、地区内に商業／行政等の機能、各種公共公益施設が多く立地している地域の中心的な地区として位置付けられている。

地区道路の改修により、バスルートが改善され、約46万人近い地区住民の通勤・通学時間の大幅な短縮、沿道には多くの公共公益施設が立地しているため、これら施設を利用する市民の交通の安全、利便性が向上することが期待される。

## コメント 2

(本文)

P. 4-60、脚注3付加部分 「ただし、他の区間の道路が...効率的であるとはいえない。」

(コメント)

本計画はタンザニア第3の港湾都市ムトワラを起点とする南部幹線道路の国道B2号線上に位置する4橋梁を対象にしており、生活・産業のための重要な橋梁と位置付けられている。また、対象となった4橋梁は、1990年4月にタンザニア全域を襲った大洪水により被害を受け、仮設橋となっていたもので、洪水を考慮し恒久橋の設計を行っている。

5章 国別評価調査の結果と教訓及び  
今後の JICA 協力改善への提言

## 5. 国別評価調査の結果と教訓及び今後の JICA 協力改善への提言

### 5.1 国別評価調査の結果

#### 5.1.1 国レベル

4.2 の国レベル評価（2.1 マクロ経済分析及び 3 章も参照）からは以下の結果が得られた。

##### 1) 政府の対タンザニア援助方針と JICA 国別事業実施計画の整合性

1990 年代における政府の対タンザニア援助方針と JICA 国別事業実施計画は、政府の策定による国別援助計画のもとに、JICA の国別事業実施計画が策定されており、両者の間に整合性は図られている。JICA の国別事業実施計画では、事業実施の方法としてプログラム・アプローチが指向され、これまでのプロジェクト・アプローチからの脱皮を目指している。

##### 2) タンザニア政府開発計画との整合性

1990 年代初期、我が国はタンザニアがアフリカの中で政治的経済的安定を保っている数少ない国として重視し、対アフリカ援助の中でタンザニア援助の比重を高めてきた。しかしながら、1990 年代中期にかけてタンザニア政府の行財政の弱体によるプロジェクト遂行能力の低さ、低成長と経済不安定により、開発プロジェクトの効果が十分期待できよう状況にはない事態が続いていた。この時期の我が国対タンザニア援助はタンザニア政府の開発計画とは整合していたものの、タンザニアの抱える開発問題の長期的、根本的な解決・改善につながる結果を残したかという観点では限定的な結果に止まっており、この時期の援助に当たってはタンザニア政府の政治経済状況についてのより詳細な分析に基づく判断が望まれた。

1990 年代中期以降も、タンザニアは 1996 年 5 月に DAC において採択された「新開発戦略」の重点実施国として我が国の重点援助対象国であり、1997 年 2～3 月には経済協力総合ミッションを派遣して、タンザニア政府との協議のもとにタンザニア経済協力における重点分野を定め、以後現在に至るまでこれらの重点分野に対する援助を継続している。このような相手国政府政策担当者との政策協議に基づく援助分野の決定プロセスは、妥当性が高いと評価できるが、この時期の世界銀行をはじめとする他のドナーがタンザニア政府による改革推進が一向に進捗しない状況について厳しい見方をしているのに対し、この面について我が国はやや甘い評価に基づいて援助決定を行なっている。

1999 年以降の対タンザニア援助では、保健及び教育分野においてセクターワイドアプローチが導入され、その枠内においてコモンバスケット方式がとられ多くのドナーが参加している。日本は、現段階では保健省の投入資金の管理能力がまだ十分ではなく、投入資金が有効に使われるかどうか納税者への説明責任を果たせない可能性を懸念して、これまでコモンバスケットには参加していない。

### 3) タンザニアへの国際援助動向の経年的変化に対する JICA 援助の妥当性

タンザニアで 1985 年から始まった構造調整計画は、IMF 主導による経済安定化計画と世界銀行主導による狭義の構造調整計画に分けられる。1990 年代前半のタンザニアでは国際収支赤字とインフレ率が大きく、経済安定化が最大の課題であり、1990 年代後半は安定化がある程度達成された時期である。これは同時に、政府支出の削減による総需要抑制策により、失業の増大を招くものでもあった。

構造調整計画開始の契機となったのは対外債務負担の拡大傾向であり、タンザニアは対外債務ストックの GDP 比率が 1,000%を超えるという重債務国であることから、対外債務返済に直結する直接生産部門の活性化と外資誘致を図る必要がある。

このような中で、JICA 援助は構造調整の負の影響が甚大な貧困者を指向したものであり、無償資金協力による経済インフラ整備への支援は直接生産部門の活性化と外資誘致に直接繋がるまでの効果はなかったものの、それ以上の悪化を食い止める下支えの効果を持つものであったと捉えることができる。

### 4) タンザニア社会経済的变化に対する JICA 援助の効率性

1990 年代のタンザニアにおいて、開発支出に占める日本の援助規模は極めて大きな比率を占めていた。一方、この時期にタンザニアでは財政赤字が続いており、開発支出の内貨分の手当ても殆ど出来ないような状況にあった。このような状況の下で援助の効率性を高めるためには、財政の負担能力についてのより厳しい検討のもとに援助の規模を決める観点も必要である。

### 5) 他のドナーとの協調における効率性

各ドナーは、日本がタンザニアにおいて開催されるドナー間の各種会合において、近年積極的に発言するようになったことを評価しており、日本の考え方については十分に“Visible”であるとしている。その上で、財政支援ないしはコモンバスケット等、日本には今一步踏み込んで他のドナーとの共同歩調をとって欲しいというのが一般的な理解であった。その意味で、現在検討されている RDS および ASDS への積極的関与については期待されており、これが結実してドナー全体の政策形成に積極的な貢献を行なうことできるならば、日本の援助がドナー間調整の観点で効率的に実施されたといえることができよう。

### 6) 現行ICAプログラムの課題

現行のイシュー・オリエンテッド・プログラムによる新しい JICA アプローチは、セクター課題の解決・改善に向けて、従来の個別プロジェクトによる対応に比べてよりシステムティックに対応したアプローチであることは疑問の余地はない。しかしながら、JICA プログラムは、

セクター分析      セクター課題抽出      プログラム目標設定      プロジェクト群選定  
の手順を踏んで作成されたものではないために、プログラムとして眺めた場合にはバラツキ  
があり、他のプロジェクトとの関連性、補完性から見て同一のプログラムに含めるのが適切  
かどうか判断に迷うプロジェクトも含まれていることが指摘される。

### 5.1.2 プログラム・レベル

#### 1) 灌漑協力の自立発展性の向上のために不可欠な農村組織のオーナーシップの醸成（農村開発/農業分野）

ケーススタディでは、灌漑協力における自立発展性の向上には、農民による農民組織の自主的設立、積極的参加が不可欠であること、プロジェクト開始の早い段階から農民組織のオーナーシップの醸成に努めることが必要であることが確認できた。

#### 2) 投入額に対して十分ではない成果（農村開発/農業分野）

効率性の検証結果では、投入額に対する成果という観点からは、必ずしも効率的な実施が行われていなかったプロジェクトも幾つか含まれており、成果の達成のための適切な投入を念頭においての案件形成が必要であることが明らかになった。

#### 3) 過去の失敗の教訓の積極的活用の不足（農村開発/農業分野）

妥当性の検証結果では、ローアモシの農業案件から得た教訓は大きく、多くの経験が後に続く農村開発/農業プロジェクトの形成の参考にされる余地があった。こうした過去の失敗例から学び次期案件形成にその教訓を活かすといった流れは、協力の質の向上の為には必要不可欠である。

#### 4) 貧困層向き援助とならない可能性もある 2KR（農村開発/農業分野）

2KR に関しては、見返り資金が十分に積み立てられておらずその実効性自体に問題があること、食糧増産効果が見え難いこと、1993 年以降肥料への補助金が削減されてから平均的な農家にとっては肥料の値段が高すぎるなど貧困層へ向けられていない援助となる可能性も高いことが明らかになった。

#### 5) 投入からの成果および効果が明確に見えない 2KR（農村開発/農業分野）

さらに、農村開発分野/農業におけるプログラムの中の投入プロジェクトの構成に関しては、2KR の投入の大きさが目立ち、過去 10 年の農村開発分野/農業分野における援助総額の 66% を占めた。こうした投入の成果および効果が明確に見えないこと、案件形成時に必ずしもその投入の大きさが精緻に試算されているわけではないことが明らかになった。

#### 6) プロジェクトごとのカウンターパートや目的設定が異なるためプログラムとしては成功していない一部インフラ案件(インフラ整備分野)

インフラ案件では、個別プロジェクトとしては成功しているものの、総合的にプログラムとしてみた場合には、必ずしも成功とは言えない場合も見受けられた。例えば、水資源プログラムに含まれる各プロジェクト自体は成功しているといえる。しかし水資源全体のプログ

ラムとしてはそれぞれカウンターパートも目的も異なってしまい、プロジェクト間の連携が無い  
ため、プログラムとしての首尾一貫性が確保できなかった。

7) 当該国に対する主要援助計画の援助計画に合致し、妥当性の高い電力プログラム（イン  
フラ整備）

電力プログラムは、主たる援助機関である世銀によって作成された開発計画の下で、ダル  
エスサラーム近辺の送配電に集中して実施されており、整合性が高い。

8) 1990年代の後半に上位計画との妥当性が高まった保健医療サービスの実施強化プログラ  
ム（保健医療分野）

このプログラムに含まれる1990年代後半のプロジェクトは、PHC分野のサービスの強化  
に寄与するものに絞り込まれ、PHC分野の強化による人々の健康増進を目指すタンザニア政  
府の上位計画との妥当性が高くなった。

9) 上位計画との妥当性が高かったマルチ・バイ案件（保健医療サービスの実施強化プログラ  
ム、保健医療分野）

マルチ・バイ案件は、マルチ機関がタンザニア政府と十分な協議の上で作成したマルチ機関  
のカントリー・プログラムの一部をJICAが支援したわけであり、上位計画との妥当性は、HSR  
との妥当性、SWAPとの妥当性も含めて、非常に高いと結論づけられる。

10) 案件目標達成のために大幅な改善を要した案件周辺状況（保健医療サービスの実施の強  
化を目指すプログラムのバイ案件、保健医療分野）

保健医療サービスの実施の強化のためにバイで実施した案件の中には、案件の目標達成のため  
には、本来的活動を開始する前にカウンターパートの能力（組織的实施能力、権限）や現地  
の基礎インフラの大幅な改善が必要となったものがあつた。これによって、案件の効率性に影  
響が及んだ。

11) 確保が難しい供与機材の維持管理資金（保健医療サービスの実施強化を目指すプログラ  
ムのバイ案件、保健医療分野）

タンザニアでは、1990年代に入り国家の財政難を背景に政府系病院の独立法人化が導入さ  
れ、患者が医療費の一部を負担するようになった。しかし、貧困層に属する人々が多いために、  
病院が患者の費用負担によって財源を確保するのはほとんどの場合不可能に近い。政府からの  
予算配分も依然として厳しい状況にある。このため、バイ案件により三次医療施設に供与され  
た機材のスペア・パーツを購入する等の維持管理のための資金確保は非常に難しい状況にあり、  
この面での自立発展性は十分ではないことが明らかになった。

12) 上位計画との妥当性が非常に高いスクール・マッピング案件（基礎教育支援プログラム、教育分野）

スクール・マッピング案件は、現在教育セクターで進展中のセクター・プログラムである ESDP の枠内のプロジェクトであり、セクター上位計画との妥当性が非常に高い。また、スクール・マッピングの実施は、HIPCS としてのタンザニアの債務削減条件ともなっており、この点からはスクール・マッピング案件がタンザニアの国家として開発の柱である貧困削減政策とも合致していることがわかる。

13) 実施過程の効率性が高いスクール・マッピング案件（基礎教育支援プログラム、教育分野）

スクール・マッピング案件では、スクール・マッピングを実施した後、その次の段階であるマイクロ・プランニングの実施までカバーすることができた。他ドナーの同様案件では、そこまではカバーされていない。この点からは、スクール・マッピング案件の実施過程の効率性が高かったと判断できる。他方でこの案件が、キャパシティ・ビルディング案件でもあるという点からは、参加やエンパワーメント等の進展を何をもって測るか等をステークホルダー間で明らかにすることに追加的に時間をかけることも、参加の促進や的確なモニタリングという観点からは重要であった。

## 5.2 国別評価からの教訓

### 5.2.1 国レベル

4.2の国レベル評価(2.1 マクロ経済分析及び3章も参照)からは以下の教訓が得られた。

#### 1) ドナー協議への積極的参加の重要性

タンザニアでは、現在、タンザニア政府、各ドナー相互間の密接な協議による協調的援助を推進しようとしているが、その中で日本大使館、JICA 事務所は制度上の制約を含めて日本が出来ることと出来ないことを積極的に説明してきており、日本の立場は他ドナーと同一の線上にはないものの、その意味で良く理解されている。この点は、数年前に比べて大いに改善され、他ドナーも評価しており、このような協議の場での積極的発言が重要であることが改めて確認された。

#### 2) ドナー間協調による援助の重要性

1990年代中期のタンザニア経済の混乱期において他のドナーが援助を引き揚げた際に、日本は引き続き積極的な援助を展開したが、この時期のタンザニア経済の後退を食い止めることはできなかった。援助が妥当でありかつ効率的であるためには、ドナー間の協調による援助の推進が不可欠であることを示唆している。

#### 3) 援助対象分野集約化の可能性

援助対象分野について、我が国は他のドナーよりも幅広い分野を重点援助対象分野としてきており、この点は JICA 国別事業実施計画にも反映されているが、各セクター毎のより充実した分析に基づく政府関係機関、他ドナーとの協議によるプログラム援助の展開が今後の主流となる方向が展望される現状では、事務所要員の大幅な充実が実現しないかぎり、引き続き幅広い分野へ対応していくことは難しいものと推察され、もし短期的にこのような要員拡充の実現が難しいならば、ある程度援助対象分野を集約することも検討されてよい。

#### 4) 現地実施体制の充実の必要性

セクターワイド・アプローチでの援助が主流となりつつあるタンザニアにおいて、我が国が積極的な援助姿勢を維持していくためには、JICA が新たに展開しようとしているプログラムによる援助の方向に沿った実施体制を整備することが必要であると観察された。特に、プログラムの作成実施には、セクター分析に基づくプログラムの編成から実施状況のモニタリング・評価に至る体制の整備が不可欠と考えられる。

## 5.2.2 プログラム・レベル

### 1) プロジェクトの初期の段階から農民組織のオーナーシップの醸成が必要な灌漑プロジェクト（農村開発/農業分野）

灌漑プロジェクトは、プロジェクト開始の早い段階から農民組織のオーナーシップの醸成に努めることが必要である。その際、1) 組合の設立、加入、登録が農民の意志により当初から行われていること、2) 普及員による技術指導が十分であること、3) 灌漑施設整備工事が農民自身により行われること、4) 既存の灌漑施設の改善コンポーネントを含むこと、プロジェクト規模が農民もしくは農民組織の運営管理能力と比べ適切であることなどを考慮に入れる必要がある。

### 2) 最小の投入で最大の効果を目指した案件形成（農村開発/農業分野）

案件形成段階において、成果の達成のための適切な投入を念頭においた案件形成が必要である。適切な投入とは、追加投入により成果や効果の波及を目指すのではなく、案件形成時から最小の投入で最大の効果を目指すことである。

### 3) ローアモシの教訓の活用及び教訓の農村農業開発プロジェクト手法への深化（農村開発/農業分野）

ローアモシの教訓を認識レベルで留まることなく、具体的に教訓として活かし、さらには農村農業開発プロジェクトの手法にまで深化させることが必要である。同時に、モニタリング・評価結果が関係者に十分に活用される環境を維持することが大切である。

### 4) 2KRの見返り資金の積立額および積立プロセスの実態把握、有効性の把握方法の検討（農村開発/農業分野）

2KR に関しては引き続き現行のスキームを維持するのであれば、既に検討が開始されたように見返り資金の積立額および積立プロセスに関する規定と実体の乖離にかかる検討、その有効性の把握方法について検討する必要がある。

### 5) プログラム目標の設定（インフラ整備分野）

インフラ整備分野では、個別プロジェクトとしては成功しているが、プログラムとして見た場合には成功しているとは言えないプログラムがあった。プログラムとして成功を目指すためには、プログラム内容の明確化が第一に必要とされる。

### 6) 公共・公益事業の民営化に対応した案件形成（インフラ整備分野）

インフラ関連分野では、構造調整の結果として事業の民営化が進展している。例えば道路

維持・補修担当部署のエージェンシー化や TTCL の民営化が行われ、それに伴い関連の開発計画にも変化が生じている。当該分野に対する日本の協力は、無償及び技術協力のみであったため、民営化の進展に十分対応できていない。民営化への移行に対する経営面での技術支援や日本の民間部門との有効な連携を行うことが考えられる。TANESCO や TTCL の民営化促進への支援等のソフト分野でも日本の経験を生かした協力の可能性は高いと考えられる。

#### 7) 案件形成における受益者のより慎重な確定、保健医療セクターの各種側面の発展レベル及び社会・経済、文化状況へのさらなる配慮、対象課題とアプローチのより慎重な選定 (保健医療分野)

保健医療分野の案件形成に関して、保健医療分野の案件であれば、すべて最終的に人々の健康の問題にポジティブに貢献する(人々のベーシックなニーズに応える)のであるから全てが妥当な案件である、という考え方がある。また、ある健康問題がその国に存在していて、それによる健康被害が「重大」(罹患者数が「多い」、あるいは死亡者が「多い」)である場合、その対策を支援するのは当然だという考え方もある。この2つの考え方は、保健医療分野の案件の妥当性の判断を誤ったものとする可能性がある。

保健医療分野の案件においても、誰を受益者とすべきなのか(例えば、都市に住む慢性疾患にかかった裕福な層に属する成人なのか、農村に住む感染症にかかった貧困層の子どもなのか)をより慎重に確定すべきである。また、案件受け入れ国の保健医療に関する各種側面(システム、サービス、リソース)の発展レベルと、社会・経済、文化状況等の様々な検討の上に立ち、対象課題(一次から三次医療のどのレベルで課題と取り組むかも含む)とアプローチが慎重に選択されるべきである。慎重な選択が、受益者に最適に効用が届くことにつながる<sup>1</sup>。これらの作業が十分に行われないと、保健医療分野への協力であっても社会の中の弱者の BHN に貢献しなかったという状況に陥ることもある。また、投入規模に対する成果という効率性にかかわる面でも問題が出る場合がある。

#### 8) プログラム・アプローチに予算がリンクしていない問題への対処(保健医療分野)

JICA タンザニア事務所が保健医療分野に対してプログラムによる援助を行いながらも、特定課題に対する戦略的投入が可能となりにくい背景には、現在の JICA の援助体制では予算等に関してスキームによる制約にしばられることと、プログラム・アプローチに予算がリンクしていないことがある。プログラム・アプローチを推進していくためには、予算とのリンクが必要である。しかし、「5.3.1 プログラム型援助推進」において記述されているように、単年度、プロジェクトごとの予算措置は当面は変わらないものと予想されるため、プログラムとして総合的な評価が可能となる目標を設定することを通じて、プログラムの戦略性を強化していくことが重要である(「5.3.1」を参照)。

<sup>1</sup>さらに詳細な議論については、世界銀行、『世界開発報告 1993』、1993年を参照されたい。

9) キャパシティ・ビルディング案件における重要ファクターのステークホルダー間の概念の共有化（基礎教育分野）

キャパシティ・ビルディング案件では、参加( participation )、エンパワーメント( empowerment )、オーナーシップ( ownership )が、案件開始時点にどのような状態であり、実施過程においてどのように確保され、どう変化したかを把握( モニタリング )し、その結果に基づいて実施過程において対応していくことが重要である。これらの作業が、案件の成果を上げることや効率性の向上、自立発展性の確保へとつながる。これらの重要ファクターについて、案件開始前にステークホルダー間で概念の共有化を十分に行う必要がある。

10) キャパシティ・ビルディング案件に相応しい調査デザインづくり（基礎教育分野）

教育分野のキャパシティ・ビルディング案件(「スクール・マッピング案件」)をより効果的、効率的に実施するためには、「従来型」の開発調査のデザインとは異なる、案件の特徴を反映した調査デザインを採用すべきである。キャパシティ・ビルディングは、時間を要し、かつ変化が見えにくいものであるため、少人数であっても長期にわたり調査団員を現地に配置し細やかな対応を可能とすべきである。

11) 評価結果に対する JICA による対応(フィード・バック)の明確化(基礎教育分野)

過去の案件の評価結果の報告は、これまでに何らかの形でカウンターパートに対して行われてきたが、評価結果から出された教訓や提言は、その後、確実に現実化されるものと捉えているカウンターパートもいた(教育文化省)。この捉え方であると、JICA から評価結果の報告は受けたが、フィードバックは行われなかったという認識が、カウンターパートに生まれてしまう可能性がある。JICA の評価のフィード・バックとはどのようなものが、JICA の対応も含めてを明らかにしつつ、プロジェクト・サイクル(計画から開始され、評価、終了/次フェーズ開始/別プロジェクトへの展開へとめぐっている)を進めていくべきである。

## 5.3 タンザニアに対する今後の JICA 協力への提言

### 5.3.1 国レベル

#### (1) プログラム型援助の推進

タンザニアをはじめとする JICA の国別事業実施計画は、これまでのプロジェクト・バイ・プロジェクトのアプローチから一歩踏み込み、優先分野を明らかにしている点において、大きな前進である。また、これからの日本の国際協力において、プログラム型援助を推進する際に、その中核となる計画であると考えられる。しかしながら、今のところ、これら国別事業実施計画はこれまでの以下のような援助の枠組みを超えるものではない。

- 1) 要請主義
- 2) 単年度、プロジェクトベースの予算措置
- 3) 外務省による案件の最終的選択と JICA による案件の実施

1) ~ 3) がプログラム援助的な要素に与える影響はタンザニアの場合、以下のように考えられる。

#### 1) 要請主義

案件形成段階において日本とタンザニアが、いかにコミュニケーションをよくしても、タンザニア側の要請によってはじめて外交上の正式なルートに載るため、JICA の考えるプログラムがタンザニア側に十分理解され、どのような分野 / 形態であれば、日本側が採択しやすいかをタンザニア側に十二分に理解してもらう必要がある。今回の調査の中で、タンザニア側が案件採択の指針として考えているものは、タンザニア側のそれまでの経験によって形成されてきたものであり、4 つ程の分野が挙げられた。加えて、JICA、外務省の国別援助計画はいずれもタンザニア側の日本向け援助案件採択の目安にはなっていない。したがって、JICA の援助計画がどんなにプログラムの存在を強調したものであっても、それは JICA の内部的なステートメントに留まったものでしかない。

#### 2) 単年度、プロジェクトベースの予算措置

目標がタンザニア側の長期計画に対応したものであればある程、長期間（例えば 5 年）のコミットメントが要求され、援助の目標も、「ある区間の道路の施工完了」といったプロジェクトベースのものから、「渋滞率を 〇〇 まで下げ、交通事故を減らす。幹線道路の整備率を 〇〇 %に上げる。」といった様々な投入の総合的な評価（客観的に確認できる指標）が要求されるようになる。単年度、プロジェクトベースの予算措置は、援助の資金源が国税である限り、当面は変わらないものと思われ、単年度、プロジェクトごとの予算措置による output とは、別のレベルにおいて、プログラムの（コミットメントではない）目標設定を明確にす

る必要がある。

### 3) 外務省による案件の最終的採択と JICA による案件の実施

この両者による日本の援助行政の分担も所与のものであり、JICA が最終的に案件採択の判断をする権限はないのに、プログラムをどう設定することが可能なのか、というジレンマが発生する。タンザニアにおいては、しばらくの間、有償資金協力は考えられず、無償の役割が大きいことから、外務省と JICA の国別援助計画 / プログラムを一本化することが最も正統的な解決法であると考ええる。

以上の 1)~3)の条件下でプログラム型援助を推進するためには、以下の方策を推進することが必要と考える。

- a. 優先セクターを 3~4 分野（道路、基礎教育、保健医療、農業など）程度に絞り、それらに対して 5 年間で、金額ベースで 75%以上を投入するというように、援助対象分野の集中を図る。
- b. 国の援助にプログラムの要素を導入する場合に、それが直ちに以上のような要素に置き換わると考えるのは非現実的であろう。置き換わるといよりは、オーバーレイされていくものと考えられる。この意味で援助プログラムの最も大きな要素は、優先分野を定め、それに対して様々なリソース、スキームを総合的・弾力的に投入していくことにある。
- c. プログラム援助に向けて実現可能な「JICA タンザニア国別援助計画」の改善は、上記のような外務省との一本化に加え、それによって日本の援助の実現を自己モニターできるように緩やかな拘束を設けることであろう。例えば、a に記したように優先セクターを 4 分野（道路、基礎教育、保健医療、農業など）程度に絞り、それらに対して 5 年間で、金額ベースで 75%以上を投入するという目標を立てる。セクター内のモニタリング可能指標も立てる。タンザニア側から了解を得た上で JICA がそれらについて自らをモニターできるようにすることが望ましいと考える。それらの期間はベースを 5 年として、毎年改訂版を出すローリング計画としながら、5 年おきに全面改定することが考えられる。

### (2) 国別事業実施計画の公表とプログラムによる実施体制の整備

JICA が平成 11 年度以降、内部資料として作成している国別事業実施計画を、JICA 公式の文書として位置付け、タンザニア政府並びに他のドナーとの援助調整に活用するとともに、当該プログラムの実施体制を整備する。



沿った案件を形成した（スクールマッピング案件）<sup>6</sup>。日本としては、今後もこれまでと同様にセクタープログラム関連の会合に積極的に参加し、セクタープログラムとの整合性に配慮した案件の形成を行うものとみられる<sup>7</sup>。

インフラストラクチャ - の特に道路セクターに関しては、地域間の農作物流通等にも大きく影響することから、今後策定される地方開発戦略(RDS)の文脈で、新規案件形成に関与していく必要がある。

現在、日本は農業 / 農村開発分野で積極的に戦略およびプログラムの策定支援を行っており、この文脈から今後日本が新規案件形成に関与する場合は、最低限タンザニア政府主導で策定されたプログラムの枠内で、また公式の場で他ドナーから意見を聴取し、情報共有を行っていく必要がある。

どの援助モダリティ（直接財政支援型、コモンバスケット型、プロジェクト型など）で他ドナーと協調するかについては今後の大きな検討課題になる。少なくとも日本は、戦略策定部分に関してはコモンバスケット型（条件付き）の援助に動いたわけであり（前述の ASDS の例）、この部分は日本が積極的に支援する旨公式発表されている<sup>8</sup>こともあり、引き続きプログラム策定(ASDP)でも継続されるべきであろう。しかし、日本は未だ戦略およびプログラムの実施段階におけるバスケットへの資金投入を行っていない。この段階の関与することについては、保健医療セクターのコモンバスケットへの日本の関与のあり方を決定するに際しての上述の懸念事項と同様な事項が懸念事項となっている。

仮に日本が直接財政支援型もしくはコモンバスケット型援助を行っていくのであれば、タンザニア政府の財務管理能力の向上および投入資金の使途およびそのプロセスの確認方法の確立に関し検討を有するであろう。財務管理能力の向上は、例えば、DFID が既に行っているように会計管理のための能力育成のプロジェクトを実施する資金援助に関心のあるドナーと共にバスケットを通じて行うことも一案であろう<sup>9</sup>。

また、その使途やプロセスの確認方法として、タンザニア教育分野で既に行われているように、政府が会計監査法人を活用することが考えられ、そのためのバスケットによる資金援助を行うことも可能であろう。これにより、具体的にそれぞれのドナーが投入した資金の使途の明確化までは不可能であろうが、バスケットに資金を投入したドナー国全体の納税者に対するその使途にかかるアカウントビリティを確保することはできよう。条件付き（イ

---

<sup>6</sup> 国際協力事業団企画部地域第3課、『企画調査報告書 平成10・11年度 タンザニア教育分野 服部浩幸 Jr 専門員』、1999年、p.2。

<sup>7</sup> 本評価調査団タンザニア訪問時のタンザニア JICA 事務所員とのインタビュー。

<sup>8</sup> 2001年5月3日、ダルエスサラームで開催された DAC ドナー会合にて、在タンザニア大使館が正式に ASDP への日本の積極的関与の意志を表明した。さらに2001年5月22日に在タンザニア大使主催で開催された晩餐会（各ドナー国代表および農業食糧省大臣(MAFS)、農村組合・流通省大臣(MCM)、首相府大臣(PMO)をはじめタンザニア関係省庁首脳が参加）において、大使が積極的に日本が関与したい意志を表明するスピーチが行われた。

<sup>9</sup> 2000年8月4日に、中野企画調査員（客員専門員）が、「タンザニアに対する農業セクター(PRSP 対応)協力の企画調査」で DFID 本部の Deputy Head of International Financial Institution Dept. に、ヒヤリングした時の内容に基づく。

ヤマーク)の投入を行えば用途はさらに明確になるため、日本としては、先ず条件付き(イヤマーク)の資金の投入から始めるのが現実的であろう。

なお、日本がバスケットに関与していくためには、資金源の確保のための制度整備が必要である。現行のスキーム以外に、コモンバスケットへの投入を前提とした会計処理に柔軟性をもつことができる特別スキームの検討も必要となろう。

以上のような様々な問題をクリアーした上で、仮に、日本が今後さらにコモンバスケット型援助に関与したとしても、当面は投入の有効性の確認が困難なため納税者に対してアカウンタビリティーが示し難いことなどを理由に、ベストミックス論に基づいたプロジェクト型援助を主流としていく可能性が高い。その際にも、最も強調すべきは、如何なるモダリティーで援助を行うにしても、タンザニア政府主導で策定した戦略およびプログラムの枠中で、また、公式の場で他ドナーから意見を聴取し情報共有を行なった上で、案件形成を行うことである。

### 5.3.2 プログラム・レベル

#### 自立発展性重視の協力の必要性

##### *受益者のプロジェクト計画段階からの参加の確保*

自立発展性は、農業分野の灌漑農業プロジェクトの場合には非常に重要な側面である。このため、プロジェクト開始の早い段階から農民のオーナーシップの醸成に努めることが必要であることは既述の通りである。農民のオーナーシップ醸成のためにはプロジェクト計画時に、裨益対象農民が自主的にプロジェクトに参加する環境にあるか否かを確認し、組織の自主的設立等に配慮した協力内容を盛り込むことが重要である。

さらに、プロジェクトの目指している方向を十分にステークホルダーが認識する必要があり、このためにはアウトカム指標を設定し達成目標を持つことが必要である。この際、灌漑プロジェクトにおける所得向上や生産性向上などの一定レベルへの達成を目標とする他に、同様に重要なのはこれら目標を達成した後の自立発展性についても十分に考慮することである。したがって、アウトカム指標に農民組織のオーナーシップを示すような達成目標を設定する必要がある。また、オーナーシップ醸成のためこれら指標は裨益農民により設定されるのが望ましい。これらの点については、ローアモシへの協力の現在の自立発展性にも少なからず影響している。

##### *自立発展を阻害する要因の十二分な把握*

プロジェクト実施に際しては、自立発展を阻害する外部要因の可能性を十分に予測することが大切であり、外部要因によりそのプロジェクトが成り立たなくなる可能性がある場合にはプロジェクトの実施を見合わせることも大切である。

特に、農業分野の灌漑案件における水不足は深刻な自立発展の阻害要因となりうるものであり、当初から水利権の取得はもとより、表流水を利用する場合はさらに上流部における水源の所在が必要不可欠となる。また、上流部における他の水利用者による取水の可能性のみならず、水源に関する利害関係の把握（例えば、上流部で他プロジェクトにより貯水池が作られ、これにより下流の取水が制限される可能性があるかなど）を十二分に把握する必要がある。

##### *自立発展性確保のための日本からの追加的投入の意義の検討*

援助終了後に援助によって開始されたプロジェクトが、自立発展性を確保出来るか否かという点は、非常に重要な点である。タンザニアのような最貧困国は、自力では自立発展性を確保することがかなり難しいが、そのような国において援助によって開始された活動の自立発展性を確保するために、日本としてどこまで踏み込んで支援する必要があるのか。この点

を今後、日本の援助関係者間でより深く議論し、JICA としてのスタンスを明らかにすべきであろう。中には、「自助努力」の範囲まで踏み込んで援助しなければならないという考え方も存在している。

また、案件実施前に自立発展性の確保に関してカウンターパートの組織、財政、技術等の面の審査を行い、その結果を受けて「どこまで踏み込むか」が決定された場合に、それをどの範囲で公表すべきか、否か。議論の必要がある。

#### 投入規模とそれに見合った成果および効果の關係の十分な予測の必要性

プロジェクト計画段階において、投入規模とそれに見合った成果および効果の關係を当初から十分に予測することは、協力の効率性を高めるため必要である。資金を投入すればする程、そのアウトカムが達成されやすくなるのは当然であるため、最小の資金で最大の成果を導き出すプロジェクトをデザインすることが重要である。例えば、農業分野におけるローアモシへの一連の投入は生産性の向上および農家収入の向上をもたらした点で大きな成果を達成したものの、投入額自体は多額であり、投入 - 成果の關係で見るとその効率性は高かったとは必ずしも言えなかった。

2KR のようにその食糧増産効果がよくわからないにもかかわらず、その投入額が莫大である協力は、納税者の批判の対象となって当然であり、明確な成果および効果の把握とその精緻な予測に基づいた投入の有効性を確認する必要がある。見返り資金の有効な用途を確保することも必要である。2KR は、その投入額は大きく、引き続き同様の協力を実施していくのであれば、上記したようなアプローチによる有効性を検討する必要がある。

2KR が有効であることは、その目的に照らし、タンザニア国内への農業投入財の配分により食糧増産効果が発現していることである。しかしながら、4章でも触れたように現状では、肥料などの投入財の価格が、様々な条件（辺境地では輸送コストが上乗せされること、金融サービスへのアクセスが欠如していることなど）により、平均的な農民には高すぎることから、肥料の利用率も低くなっている状況である。

他方で、農業投入財の流通は、既に肥料に関しても、農薬に関しても民間部門の参入が認められ、輸入が自由化され、補助金や価格統制も撤廃されていることから、市場を歪めないためにも民間主導で行われることが重要である。2KR による農業投入財が市場価格で流通したとしても、市場に出回ることで供給量を増加させることから既に市場を歪めているとも言え、政府はそうした歪みを最小限に押さえるべきである。政府が関与する部分は、民間参入のサポートおよび民間がサポートできない部分、すなわち、辺境に済む農民の農業投入財および市場へのアクセシビリティ - 確保の促進をサポートすることであろう。

いずれにしても、こうした状況の中で、現行スキームを維持するのであれば、2KR の有効性を担保する必要性があり、当面は供与もしくは売却投入財の配付ルートでのモニタリングの強化、農薬等の安全使用および適正使用の強化、正および負の効果の明確化が必要となろう。

技術移転型の協力の場合には、特定の C/P や技術移転対象者への技術移転でプロジェクトが

終了してしまう傾向がある。この場合、技術移転は成功することが多いが、その後の移転技術の波及が十分ではないことが多い。多額の資金を投入したプロジェクトがこのような状況に至った場合は効率性と自立発展性に問題が生じるため、上記と同様に、プロジェクト計画段階で投入規模と成果についての十分な予測が必要である。

#### 投入規模の増加に伴い増加する相手国政府の負担への考慮

投入額が大きくなればその分、協力相手国政府の負担分（人的、インフラも含む物的、財政的負担）も増加することから、協力相手国政府の負担能力を十分に検討・予測する必要がある。

また、タンザニアのような最貧困国では、プロジェクト開始前には、タンザニア側カウンターパートが上記した各種負担を負担できると判断されたとしても、案件実施中に各種事情により一部の負担が負担不可能となる場合もある。そのような場合に、JICA として、案件を継続させていくために、案件に対して追加的な支援を実施していくこともやむを得ない、とするのか。どこまで追加的支援をしていくのかに関しても議論の必要がある。