
第5章 今後の取り組みについて — タンザニアにおける PRSP、PER、MTEF、SP 等への日本の取り組みについて

5-1 問題意識

筆者は1997年10月にJICAタンザニア事務所に赴任し、教育、保健、水等の担当としていかにプロジェクトを効果的・効率的に運営していくかを一つの課題としていた。しかしながら当国ではすでに盛んにドナー会合が行われており、特に保健、教育分野ではセクター・ワイド・アプローチを目指したパートナーシップの強化が進められていた。また、後に知ることになるが、マクロレベルの会合でも世銀、UNDP、英国、北欧諸国等が中心となり活発な議論が行われていた。これらのドナー会合に出席するにつれ、プロジェクト単位の議論ではなく、マクロおよび分野全体の動きの把握とその対応、そしてマクロとプロジェクトとの連関の重要性を痛感するとともに、これまでプロジェクト中心に考えてきたことへの反省を強く感じさせられた。それまでは分野やマクロとプロジェクトとの関連については、例えば案件選定においてプロジェクトの位置付けの確認をする程度であり、実際にプロジェクトを実施する段階ではあまりマクロやセクターとの連関を考えず、プロジェクトの運営、実施のみを考えてきたような気がする。一連のドナー会合出席やセクター・ワイド・アプローチ、PRSP等の新規のアプローチを通じ、プロジェクトを効果的で持続性のあるものにしていくためには制度や予算といったセクター全体の状況および方向性の中での個々のプロジェクトの役割および位置付け、マクロとの関連等を包括的に考えることが重要であると次第に把握するに至った。

PRSPやSPはこれまで日本が手薄にしてきた途上国の国家開発政策やセクター政策へ

の関与を可能にし、日本が実施するミクロのプロジェクトとの連関を強化するきっかけを与えてくれたものと考ええる。また、これらは日本の援助アプローチを見直す上で重要な示唆を含んでいると考えている。

以下に記述する内容は、タンザニアにおけるPRSPプロセスやSP等に参画する中で感じた問題意識であり、日本の援助の制度上抵触する部分への対応についての記述が中心となっているため、援助の本質論とは若干異なることを了承願いたい。どちらかというところ、タンザニアやアフリカを取り巻く援助環境が急速に変化する中、日本が当該国で援助を行う上で対応を迫られている事項につき言及している。PRSPプロセスを通じて途上国の開発にいかに関与するか、そのための日本の問題意識の変革と内包する新規援助モダリティへの対応を通してそこから日本が改善すべき点を模索することが重要な課題であると考えている。最終的には、昨今の援助への問題意識と対応を検討する中で、援助の本質論、つまり途上国への援助をいかに効果的かつ効率的なものにしていくべきかを検討する際の材料になればと考える。

5-1-1 PRSP、PER、MTEF、SP との関係の把握

まず、タンザニアにおける昨今の援助動向を把握するにあたって重要なことは、PRSP、PER、MTEF、SP等の当該国での位置付けおよび内容を理解した上で、各々が互いに密接に関連したパッケージとして、また、タンザニア開発を実施するためのツールとして、これらを捉えなければならないということである。日本が支援を展開していくためには、

PRSP の策定および実施・モニタリング・評価プロセス（以下 PRSP プロセスという）への対応にはこれらのツール全てが含まれることを認識し、これらの援助ツールにも併せて関与していく必要がある。この点を十分に理解した上で、日本がいかに関与していくのか、イニシアティブが取れないとしても日本の考えを主張していけるかどうかといったことが現場では重要になっており、そのための具体的対応・方策を立案する必要がある。

5-1-2 共有の開発指針に沿った対応の必要性

また、これらの包括的な援助戦略および開発実施ツールは、先方政府をも巻き込んだ共通の戦略書としての位置付けとなるため、PRSP 等は一部ドナーの援助戦略書ではなく、政府・ドナー共通の戦略および計画であり、そこから外れる援助のあり方は当国の開発を損ねるかのような印象を与える危険性があることに留意しなければならない。また、タンザニアにおける PRSP は「ヘレイナー・レポート」以降の援助のいわば象徴的な動きであり、日本がこれらの援助ツールに積極的に参画せず自国の立場を固守していくことは、当国開発援助の「大義名分」に反する「邪道」とみなされ、正当な評価を受けなくなり、政治的・外交的效果が著しく損なわれる可能性も排除できない。そのためにもこれらのツールと国別援助計画、国別事業実施計画との整合性を保つ必要がある。

すでにみてきたように、世銀、IMF および他のドナーは PRSP、TAS、PER、MTEF、SP の一連のプロセスに各々の援助方針を反映させようとしている。また、その一環で、今後のドナー支援のあり方として、オフ・バジェットの援助から「オン・バジェット化」、「援

助の予測可能性」の向上（援助計画のさらなる公開）、「手続きの調和化」、「コモン・バスケット・ファンド」、「一般財政支援」の実施等を促進しようとしている。タンザニアの場合、これらはヘレイナー・レポートの延長線上にあるパートナーシップ、オーナーシップ実現のためのアプローチとして理解されている。従って他のドナーも、援助の効率性、オーナーシップ、パートナーシップの醸成の観点からこれらの援助アプローチを積極的に実施すべきと考え、プロジェクト型支援はこうした観点に反するとの見方で、日本の援助も援助の効率性、オーナーシップ、パートナーシップの動きに逆行するものと評価される可能性が高いのである。

筆者がタンザニアに赴任し、こうした議論に直面した時にまず危機意識を持ったことは、大きな課題の一つとして、特に 1990 年代中盤以降新たな援助潮流の動きがあったにもかかわらず、日本がこの動きに十分関与してこなかった結果、これらの新たな援助モデルと日本の援助スキームとが大きく異なる内容になっているという状況であった。

タンザニアにおける日本の援助は、新規円借款は実施されておらず技術協力と無償資金協力が中心で、基本的には「財政支援」とはならない。そのため、財政支援を進めるドナーはフォーマル、インフォーマルの会合等を通じ、他のドナーと同様に自らの制度の変革を図り、財政支援が可能となるようにスキームを改善するよう強く求めてきたのである。しかしながら、実際にどのような課題があるのかは、一般財政支援やコモン・バスケット・ファンドに参画し、定期・不定期的に行われる関連の会合に出席し、その進捗状況や議論に関与しなければ、具体的な課題や有効性について理解することは非常に難しい

のが現状であった。タンザニアでは、コモン・バスケット・ファンドや一般財政支援の導入に際して相手国政府と参加ドナーとの間で覚え書が締結されており、日本にとってはこの覚え書への署名がまず一つの大きな課題であり、さらにその当時、コモン・バスケット・ファンドに参画するためのスキーム改善がなされていなかったことから、輪に入れない、入るための手段がないといった状況であった。TAS や SP の会合において一般財政支援やコモン・バスケット・ファンドについて活発に議論される中、これに対応するためには、途上国政府自身が多種多様な援助アプローチを選択することが開発にとって有益であるとのベストミックス論を展開するほかにない状況であった。もちろん現実的には英国や北欧諸国等の他ドナーもすべてを一般財政支援等に行っているわけではなく、日本が主張するようなベストミックスを実施しているのであるが、日本が苦しかったのは、ベストミックス論を展開しながら一般財政支援やコモン・バスケット・ファンドに対応するスキームがなかったことである。また、プロジェクトをセカンドベストとして位置付ける議論がなされていたが、これに対してプロジェクトの有効性を十分に議論できなかったことも、現場での対応をさらに苦しいものにしていった。

しかしながら、現在では一連の PRSP プロセスへの参画を通じて日本政府も一般財政支援及びコモン・バスケット・ファンドへの対応可能なスキームの改善を図り、日本としては初めて、試験的にはあるが 2001 年 11 月からタンザニアの一般財政支援に参画している（債務救済無償により、貧困削減財政支援基金（PRBS）に参画中）。これが可能になったのはひとえに現場と東京が一体となって常に対応を検討してきたために尽きる。

大使館、JICA 事務所、外務本省、JICA のうち一つでも非協力的であったならば、一般財政支援に対しての具体的な取り組みにつながらなかったことは明らかである。逆に、一つでも協力が得られない場合には具体的な取り組みの実現が不可能になるということであり、財政支援の取り組みだけをみてもオールジャパンとしての協力の重要性を痛感させられる。

さらに、タンザニアにおいてはセクターでのコモン・バスケット・ファンドの参画についても検討中である。今後は参画を通じて一般財政支援、コモン・バスケット・ファンドにかかる理論面および実効性の観点を含めた有効性を検証していくことが重要であり、そのためにはタンザニア財務省および他の参画ドナーとの密な協議を通じ、一般財政支援の課題、有効性、活用のあり方等について、日本の考え方を主張しつつ、今後の援助のあり方について検討していく必要がある。

5-1-3 援助の予測可能性

援助の予測可能性については、無償であれば E/N 締結まで先方政府にその実施の可否について通告することができない、また、技術協力についても開発調査であれば S/W 締結、プロジェクト方式技術協力であれば R/D 締結まで先方に通告できないため、事実上、予測可能性の向上に貢献することができない状況になっている。つまり、PRSP、PER、MTEF、SP 等に記載されるドナー側の複数年にわたる援助計画では、日本の援助実施内容が過小評価された形になり、「顔の見える援助」であるはずが、逆に「顔が見えない」ものとなる。他のドナーに関しては、コミット額と実際の支出額に大きな乖離があるのが現実であるにもかかわらず、複数年のコミットをすることにより、我々が想像する以上に先方政府やマス

コミに対するプレゼンスは大きい。逆に、日本はトップ・ドナーであるにもかかわらず、この点におけるプレゼンスが非常に低いのが現状である。

さらに深刻なことに、日本はオーナーシップ、パートナーシップを積極的に支援するとしているにもかかわらず中期コミットをし得ないことは、第一章1-1-5(2)で述べたような「非人件費および開発費については政府予算を通さないドナーの支援が目立ち(1998年度はドナー支援の67%が政府予算外)、戦略的な予算支出配分を行う上で支障を来している。また、適切な予算管理を十分に行うためには外国援助の予測度を高める必要があり、予算の流入等の予測が難しい状況の中、政府の管理職にとっては、優先度の高い事業に対する適切な予算配分および支出のためのインセンティブが持てない状況にある。そのために悪循環を生じており、ドナーの支援状況および支援計画を含み、また、各セクターの政策が反映された計画が予算編成とリンクするような「中期支出計画書」(3ヵ年)を作成することにより、今後の計画の精度のおよび予算管理の向上につなげようとしている」といった取り組みに逆行する形となる。このことは、逆にオーナーシップやパートナーシップを阻害する行為として受け止められる可能性が大きいということである。

5-1-4 一般財政支援

一般財政支援のもう一つの問題意識は、タンザニア政府予算の30~40%が外国援助であり、そのうち開発費については実に85%以上をドナーに依存していることから、財政支援を行うとこれまで以上に一般財政支援に参画するドナーの影響力が増していくことである。また、一般財政支援は相手国政府が実施する財政政策と密接な関係を生じるこ

とになる。つまり、援助流入量の変化に応じた財政政策の対応が必要となるため、インフレ対策、相対価格変化への対応、利子率への影響対策、民間投資等への配慮、経済成長への影響等、マクロ経済に及ぼす影響を十分に配慮していかなければならない。公的支出の管理としてPERやMTEFといったツールを使って分析がなされているが、ファンジビリティや有効な資金配分の観点からも、外国援助により支援された部分だけでなく、財政政策全体を見ていく必要がある。タンザニアではPERプロセスの下にMTEFが作成され優先分野に重点的な予算配分を行っているが、対外依存度が高く各ドナーの圧力が働くことから、その意見を調整する結果、政府がバランスの取れた財政政策を進めることを逆に困難にしているようにも見受けられる。

つまり、タンザニアは民間純貯蓄が少なく援助依存が多いため、援助流入量をもたらす財政政策への影響も必然的に大きく、さらには、世銀・IMF主導だったこれまでの財政管理から、パイも含めた多くの関係者による財政管理と予算編成を強いられることになるため、個々の優先課題が財政政策に大きく影響することになる。このことは一方で、タンザニア政府が掲げる財政政策ならびにドナー側の援助政策の優先度とファンジビリティの両観点からバランスの取れた政策になるよう調整することは、逆に必ずしも優先分野に援助資金が流入しない可能性を含んでいるように思われる。また、財政支援と所得配分の観点との関係、つまり、貧困対策との相関関係についても分析した上での対応が迫られている。貧困対策の観点では、財政政策、とりわけ税政策と貧困との関係等についても分析が必要である。

5-1-5 迅速性への対応

タンザニアでは PRSP、SP 等への取り組みのスピードが速く、場合によっては毎週会議が開催され、ワークショップ、セミナー、ローカル・コンサルタントを活用した調査もかなりの頻度で行われる。PRSP、SP 等に参画していくためには、個々の技術的懸案事項等に対応すべく、ローカル・コンサルタントの活用やセミナー開催等、柔軟でタイムリーな支援が不可欠である。これらの対応が可能になった時にはすでにタイミングを逸していることが多いのが現状で、PRSP 等に積極的に参画するための包括的な対応につき、至急検討する必要がある。

5-1-6 オフ・バジェット、オン・バジェット

タンザニア財務省によると、オン・バジェット支援と認定されるためには、①国家予算に組み込まれて議会の承認を得なければならない、②支出は政府予算を通さなければならない、としている。日本の支援は一部を除き政府予算を通しておらず、オフ・バジェットとなる。日本プロジェクトにかかるカウンターパートの経費や維持運営管理等の経常経費が確保されず、これまで再三問題とされてきたが、オフ・バジェットがこれにどのような影響を与えているのか、確認する必要がある。そもそも先方政府の予算上に記載されず国会の承認を得ていないのであれば、プロジェクトのための経常経費は捻出されるはずがなく、日本が主張する自助努力はかけ声だけで終わっていることになる。また、日本の支援がオフ・バジェットとして位置付けられているのであれば、その上で不当な評価を得ないようにしなければならない。そのためにも、PER、MTEF 等への支援を通して最低限、わが国の支援が予算内に適切に位置づけ

られるよう働きかけを行い、In-kind Contribution の位置付けを確保する必要がある。

2-2 では上記の問題意識への対応につき、検討を試みることにする。

5-2 タンザニアにおける PRSP、PER/MTEF、SP への対応

タンザニアからの要請案件のうち優良案件を実施するという単独型の支援から大きく発想を転換し、他のドナーと協力しながらタンザニアの開発のあり方を検討するという国単位の対応をビジョンに入れた支援を模索する必要がある。そのためには国別援助計画や国別事業実施計画が日本の戦略を示す重要なドキュメントとなるが、その策定にあたり、現場でのマクロ政策やセクター政策策定の場において能動的に参画し知的貢献を行い、かつ政策、計画に日本の考えを反映させていくことが重要である。その結果、政府・ドナー共有の計画と国別援助計画、国別事業実施計画との整合性を図り、支援を展開していくことが、真にタンザニアの開発に資するものとする。そのためのツールとして PRSP、PER、MTEF、SP を大いに活用し、これまでの日本単独の支援に加え、協調型アプローチについても取り組んでいく必要がある。

そのためには、これまでのように個別需要発生的にその都度対応していくのではなく、これまでの経験を踏まえた上で、日本の協力量針や協力すべき領域・分野等を踏まえた支援を実施していくことが肝要であろう。そのためには PRSP、SP や先方政府予算のサイクル（①策定準備段階、②策定段階、③実施段階、④モニタリング・評価段階）に応じたきめ細かい対応が必要となる。

また、新規援助モダリティである財政支援、コモン・バスケット・ファンド、オン／オフ・

バジェットへの対応、手続きの調和化、援助の予測可能性等についても、真にタンザニアの開発にとって必要な援助手法を見きわめながら対応を図る必要がある。併せて、日本型の支援のあり方を模索していくことも重要であろう。

5-2-1 マクロおよび重点分野への対応

第4章において説明したように、タンザニアの PRSP、PER/MTEF 等の中期国家開発計画や3カ年の予算計画書への策定プロセスに参画することにより、**単に当国のマクロ経済状況、予算状況、重点分野だけでなく、政府およびドナーの問題意識や今後の方向性、ドキュメント上には出てこない課題、予算の逼迫状況、政府・ドナー間のキーパーソン等についても把握することができる。**

日本が取るべき対応は、当国で繰り返されている拡大 HIPC イニシアティブ、PRSP、TAS、PER、MTEF、SP のプロセスに積極的に参画し、これらの動向の分析を通じて上記について理解し、日本のプレゼンスを示しつつ、開発に資する支援を展開していくことである。文章にすると当然と思われることをわざわざ記述する必要はないのでは、との指摘があるかもしれないが、現状のシステムや人員体制では、これらを実行することも難しい状況である。頻繁に行われるドナー会合に出席し、多量のドキュメントを読んで分析し、そこから一歩踏み込んだ対応を検討・実施していくことは、プロジェクトの運営以上に時間、労力、エネルギー等を要する大変な作業である。まず東京側でこの状況を認識することが極めて肝要である。この作業がいかに大変かを知っていただくため、別添2「ASDS、RDSにかかる政府・ドナー等調整プロセス」、別添3「主要ドナー、政府機関の対応」を参照いただきたい。現在、タンザニアの農業分野

において日本が主導権を発揮して農業セクター・プログラムを立ち上げ、実施しているとの試みがなされており、その取り組みの初期段階におけるドナー間、政府・ドナー間および JICA 事務所と大使館との調整状況を記述したものであるが、このプロセスがいかに時間と労力を要するか、理解の一助になると考える。

上記の国家開発政策、セクター政策への取り組みの重要性と大変さを理解した上で、対応のための具体的な体制整備を図る必要がある。これを検討する前に、日本が積極的に取り組むべき事項・分野、今後イニシアティブを取る可能性がある、あるいはプレゼンスを発揮し得る分野について、日本国内のリソースの有無を含めて検討し、その上で引き続き体制を構築していくことが必要であろう。要するに、積極的に対応する事項と重点分野を見定めることが必要であるが、これまでの当国における取り組みや経験、昨今の PRSP、MTEF、SP 等の動向から、日本が積極的に取り組むべき事項・分野は、PRSP、PER/MTEF、「教育」、「保健」、「水」、「道路」「農業」、「地方政府改革（地方分権化）」であろう。この中でも今後イニシアティブを取れる可能性がある分野は、「農業」および「道路」分野、PRSP モニタリングであると考ええる。また、リーディング・ドナーとまではいかなくとも、重要メンバーとして貢献できる分野は、「教育」、「保健・医療」、「水」であろう。

次に、日本の重点分野について何にどの程度まで対応していくべきかであるが、まず、日本が重点分野において最低限目指すことは、パートナーとしての知的貢献と具体的な支援を通じて日本の存在感を示し、具体的成果を上げていくことであろう。繰り返しになるが、それは人を派遣し、計画策定に関与し、事業を実施し、共同でモニタリングしていく

ことである。ただし、イニシアティブを取っていくべき分野と、そうでなくても中心メンバーの一つとして取り組んでいくべき分野では、その対応に大きな違いがある。前者については、日本は対応可能な総合的インプット等を通じてわが国の支援のあり方を内外に示していくべきであり、後者については、応分の支援を通じてその分野の開発への相応の貢献を担うべきであろう。

5-2-2 支援体制の構築

前述のように、上記への対応にはかなりの労力と時間を必要とし、さらに予算が確保されなければならないため、人の配置と予算の確保が大前提となる。

ここで強調したい点は、中井所長（当時）が常に主張していた**現場からの発信の重要性である。現場で何が起きているのか、現場が何を求めているのか、どのような対応があり得るのか等につき、現場から発信して初めて物事が動いていくという点である。**このような視点から、タンザニアでは常に中井所長の指揮の下、現場からの発信を行ってきた。その結果、以下に述べるような支援体制が整備されつつある。言うまでもなく、現場発信とともに、現場からの発信を受けとめる関係者の理解と協力が極めて重要であるが、現場からの発信がなければ変革はあり得なかったことも事実であり、重要な点であることを強調しておきたい。

人員については、PRSP、PER/MTEF、SPに戦略的に対応すべく、現場においては事務所内および大使館との密接な協議を重ね、その戦略を練り、また、JICA サイドでは事務所と本部、外務省サイドでは大使館と本省との密なる連絡・協議の結果、支援体制が整いつつある。具体的には PRSP、PRSP モニタリング、PER/MTEF、農業分野、保健 SP、教育 SP 等へ

の対応のため、企画調査員や専門家がすでに派遣されてきている。

一方、予算面と実施状況に関しても、関係者との密接な協議・連絡の結果、PRSP、PER/MTEF、家計調査を含めた貧困モニタリング等の計画策定および調査支援を行ってきている。さらに、日本が今後イニシアティブを取る可能性がある「農業分野」への体制整備もセクター開発調査を通じて行われ、具体的な戦略書策定やリトリート等の各種セミナー、ワークショップへの支援もすでに展開しており、まさに、同分野のリーディング・ドナーとなっている。PRSP モニタリングに関しても、企画調査員等の努力により、ドナー側の中核的な存在となっている。

今後とも企画調査員の継続派遣やこれに伴う計画策定支援（セミナー、ワークショップ等の開催支援、ローカル・コンサルタントの雇用を含む）、またそれを可能にするためのフレキシブルな予算手当て、具体的には援助効率促進費の有効活用（在外専門調整員、在外プロ形等）、開発調査の活用（在外開発調査を含む）、セクター・プログラム無償の活用等、既存スキームの柔軟な活用を一層推進していく必要がある。また、現地事務所強化のためのローカル・スタッフの柔軟な活用が必要である。さらに、必要に応じて新規予算の設置等の検討を図っていくことが肝要であろう。

このようなアプローチにおいては、JICA における地域部設立がまさに有意であり、マクロの視点を援助計画に反映させるという地域部設立の趣旨に合致する。しかし、筆者が知る限り、地域部の担当者は細かい事務処理に追われることが多いと側聞しており、現在の地域部の機能が設置の趣旨と合致しているのか、現場で起きていることを踏まえながら検討していく必要がある。また、各案

件の選定や実施においてもマクロの視点と現場で起こっていることを踏まえた対応を図る必要があり、地域部とスキーム課とのさらなる連携が重要であり、これについても見直していく必要がある。

5-2-3 人材育成

上記に対応する際の鍵となるのは、最終的には「人」である。今、現場で求められているのは、国際機関や他のドナーと渉りあえる人材である。PRSP、PER、MTEF、SP等のドナー会合に対応しているのは、原則、大使館員や実施機関の所員である。プロジェクトの実施を中心とする対応であれば、JICA所員はプロジェクト運営にかかる知識とその実務をこなすだけでよかったが、現在のPRSP、PER、MTEF、SP等の動きの中では、プロジェクトを超えたマクロおよびセクターの視野を持ち、ドナー会合等で発言していくことができる人材が求められている。政府・ドナー共通の開発政策や予算を共に策定していくことは、換言すれば、プロジェクトによる技術移転と同様、専門家に代わり大使館員もしくはJICA所員が共通の開発政策や予算策定のための技術移転を、行っていくということである。しかしながら、これまでの現状として、開発政策やドナー会合において日本はかけ声は別として積極的に関与してきたとは言えず、対応できる人材も少ないように思われる。このような課題を克服していくためには、戦略的な人材育成計画とカリキュラムが必要であろう。対象者は大使館員、JICA事務所員、また事務所員に代わる企画調査員、専門員等となる。

北欧諸国などSPに力を入れている他ドナーの一部は、すでに上記視点を認識し、新しい形のニーズであるとしており、以前から大使館員や援助実施機関所員に対してSPガイ

ドラインや教材が策定され、自国のみならず途上国政府職員への研修も実施しており、日本としても至急にセクター・プログラム等のガイドラインや研修マニュアル等を整備し、システマティックな育成プログラムを進めていく必要がある。

一方、わが国がPRSP等の対応に向けて積極的に人を派遣し始めたのはこの数年のことであるが、派遣された企画調査員やそのプロセスに関与したJICA所員等の間で確実にその経験が蓄積されてきている。その経験や蓄積が属人的な蓄積とならないような人事的なフォローが必要であろう。具体的には、こうした経験を持つ人たちにガイドライン研修マニュアルの作成に携わってもらったり、関係部署に配属したり、援助協調が盛んな国へ再度企画調査員や専門家として派遣したり、また、国際協力専門員やJICA職員として雇用するといった対応の検討が必要であろう。

また、人材育成のためには、関与する人たちが十分に経験を現場で蓄積していけるような環境を整備していくことも重要である。そのためにはドナー会合等で積極的に発言できるような環境を整備し、出席する者にある程度の権限を与える必要がある。その環境が整備されなければ、積極的な関与はかけ声だけに終わってしまい、単にドナー会合のフォローをしていくだけになってしまう危険性がある。外務省ではすでにPRSP等の援助協調に関してはオールジャパンとして取り組むよう訓令が出されており、以前の環境に比べ、画期的に改善されてきている。しかしながら、一方では依然としてその環境が整っていないところもあると聞き、引き続きの環境整備が急がれる。また、企画調査員が最先端で活躍しているにもかかわらず、彼らの意見が十分に反映されないケースがあると

も聞いており、所員同様の発言権や権限が持てるよう、TOR 等に明文化していくことも必要であろう。

5-2-4 新規援助モダリティへの対応

開発の有効性の観点から、理論および実務の両面での検証を行う必要がある。JICA のみでなく、外務省や JBIC はもちろんのこと、大学、研究機関等を巻き込んでオールジャパンとして検証、理論武装する必要があるが、ここでは実務面を中心にその対応について考察することとする。

(1) 一般財政支援

タンザニアでは貧困削減財政支援 (Poverty Reduction Budget Support : PRBS) 基金が設置されている。同基金は PRSP を具現化するための基金であり、ドナーの支援は一般財政支援となっている。前述の通り、日本も 2001 年 11 月より債務救済無償を活用し、同基金に参画している。また、2002 年 3 月からは財政アドバイザー (企画調査員) を派遣し、そのモニタリングを行っている。

同基金への参画は、資金がタンザニアの開発政策にいかにも有効に活用されるかという議論に参画することであり、前述の開発政策への関与がさらに拡大することを意味する。まさにタンザニアの開発政策へのさらなる知的貢献が開始されることになる。参加にあたっては、財政やマクロ経済等に明るい大使館員、JICA 所員もしくは企画調査員の対応が不可欠である。また、同基金に参画しながらタンザニアの開発のあり方を検討する一方で、財政支援の理論的な検証をさらに深めていくことが、一般財政支援への参画および今後の援助のあり方について模索する上で極めて重要となっている。

(2) 援助の予測可能性の向上について

本件については、すでに「**国別事業実施計画書**」が策定されており、本計画書には多年度にわたる援助計画が盛り込まれていることから、これをベースに援助額を含めた**情報提供を行うことは、先方政府との政策対話の強化の観点からも一つの有効な手段となり得ると考える**。財政法との関連で複数年度のコミットが実施できないにしても、先方からの要請で採択の実現性の高いものだけでも注釈付き (例えば「先方からの要請案件で現在検討中」とする等) で計画に含めることを検討する必要があるだろう。また、タンザニアの会計年度は 7 月からであり、日本の案件の採択結果がわかるのは 3 月末であることから、最終的な予算編成がなされる 3 月頃に合うよう先方に通報することにより、少なくとも次年度の予算計画への記載が可能ではないかと考える。

(3) 手続きの調和化

手続きの調和化を進めるべき対象の主なものとして、会計報告、監査報告、調達等が取り上げられているが、まず、**日本が確認する必要があるのは、手続きの調和化が進められた場合、具体的に日本の支援のどの部分に抵触するのかを見定めることである**。その上で、抵触する場合は日本のスキームを改善する必要があるか否かを検討し、個別具体的な対応を図る必要があるだろう。

一方で、素朴な疑問として、ドナー側が常に本国への事後報告義務を伴うとすれば、先方政府から各ドナーが満足するような評価方法で会計報告等が提出されなければならないが、**そもそも、全ドナーが満足するような「手続きの調和化」があり得るのだろうか**。また、全ドナーが満足するような手続きの調和化を図る過程で、先方政府に様々な勧告や

注文をすることとなり、途上国側のオーナーシップを損ねる結果にならないだろうか。手続きの調和化のための取引費用（Transaction Cost）はどれほどかかるのだろうか。手続きの調和化のためのシステムの導入や先方政府の行政能力向上にかかるコストと手続きの調和化による援助の効率性向上の対費用効果の観点から、フィージブルとなり得るであろうか。手続き共通化の向こうに見え隠れするアンタイド化要求との関係で、アンタイド化による効率性向上と新規の援助量との相関関係はどのようになるのかといった問題についても解明していく必要がある。そのための調査研究を実施していく必要がある。

さらに、前述の通り 2002 年 3 月から調和化について集中的に議論され、具体的に取り組むべきものとして挙げられている事項に対しても、実現可能であるか否か、そのメリット／デメリット、そのための日本の取引費用等を勘案し、具体的な対応について早急に検討する必要がある。検討にあたっては、ネガティブ・チェックのみならず、真にタンザニア政府にとって必要と判断される調和化とは何かという視点を踏まえ、検討する必要がある。例えば、予算サイクルに合わせた案件の採択、調査計画策定、調査団の派遣等の要望にも逆の立場からみれば必然的と思われるものもあり、その改善の可能性について真摯に検討していくべきである。現在取り上げられていない課題でも、積極的に対応すべきものがあれば逆に提言していくことも、当国におけるリーディング・ドナーとして果たすべき役割ではないかと考える。

（４）コモン・バスケット・ファンド

コモン・バスケット・ファンドについても、その有効性について検証せずに「顔の見える

援助」を訴えるだけでは、日本はますます孤立化していくことになると思われる。そのためにも、本件についての理論的な裏付けと実際の導入に関する有効性・課題を明確にしつつ、実務面での対応の限界についても検証する必要があると考える。その検証の方法として、コモン・バスケットの受け皿がある保健分野、また将来的には農業セクター・プログラムが立ち上がった際のセクター・プログラム無償の本体資金の投入につき、準備を開始する必要がある。また、コモン・バスケット・ファンドの実態の把握、課題分析、日本の参画後のフォロー、モニタリング等に対応すべく、併せて企画調査員や専門家の派遣が必要であろう。

（５）実務面からの検証

援助の全てを一般財政支援に移行したり手続きの調和化を図った場合に、果たして、途上国政府の援助吸収能力からそれが受け入れ可能なのかという実務的な側面に関しても、考慮する必要がある。これまで一般財政支援やコモン・バスケット・ファンド、調達の手続き化を導入してこなかった国にとっては、新たな援助モダリティの導入により、受け入れのための制度を構築し、運用できるようにする必要が生じるわけであるから、その吸収能力により受け入れられない量が存在するはずである。つまり、新たな援助モダリティの限界効用と限界費用を見きわめることが必要となる。途上国の行政能力を勘案し、全援助の何%を一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド、共通の手続きで実施することが適当なのか検討し、行政能力に応じた新たな援助モダリティの導入と従来のプロジェクト型援助の存続のバランスが取れた組み合わせを模索することも、一つの現実的なアプローチであると考えられる。

そのためには、日本の支援がどの程度先方政府の負担になっているのかを把握し、仮に負担となっている場合には、改善すべき部分について把握・分析することが日本の援助の有効性を確保する上でも重要ではないかと考える。またこのことは、途上国のキャパシティ不足等により必ずしも順調に実施されていない一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド、手続きの調和化等を推進する他のドナーにとっても、一つの有益な検証材料となり得るのではないかとと思われる。

については、新規援助モダリティについての議論が活発に行われているタンザニアをケース・スタディとして取り上げ、仮に全ての援助を財政支援、コモン・バスケット・ファンドおよび手続きの調和化に移行していった場合、先方にそれを十分カバーできる程のキャパシティがあるのか、また、現在の公共サービス改革、地方政府改革などが推進された場合を前提として、どの程度であれば業務処理が可能なのか、調査することも一案と考える。

(6) モニタリング・評価の実施

コンディショナリティ（あるいは Disburse）と「結果」との連関を強めることは重要であるものの、貧困削減については、タイム・フレームとの関係を十分に念頭において柔軟なコンディショナリティのあり方を模索する必要がある。これまでのマクロ政策にかかるコンディショナリティであれば、中央政府との関係においてその実施は政策対話の中で可能であったが、貧困削減が課題である場合には、対象が貧困層であり、貧困層に諸政策が届くためには十分な時間と地方政府の十分なキャパシティがなければならないことを念頭におく必要がある。また、地方政府のキャパシティが醸成されても、受

け入れ側（コミュニティ等）のキャパシティの醸成も不可欠となってくることから、さらに時間がかかる。また、貧困対策を実施するためには、継続的な支援を必要とすることから、コンディショナリティにより Disburse が滞ることがないように配慮する必要がある。

上記の観点から、PRSP、SP 等の計画とその実施について、注意深くモニタリング・評価を行うことは非常に重要と考える。モニタリングを通じて PRSP、SP 等に貢献していくとともに、日本の新規の計画に反映させていくことが肝要である。そのためには、併せて、モニタリング・評価に必要な貧困にかかるベースライン・サーベイの支援についても早急に検討する必要がある。

(7) 覚え書 (MOU) への対応

セクター・プログラム、コモン・バスケット・ファンド、手続きの調和化等、協調型アプローチにおいて多くのケースで MOU 等が締結されており、多くのドナーがその締結を望ましいものと考えている。一方、日本はこれまで単独型支援を行ってきたことから、また MOU は「国際約束」を締結することになるのではとの危惧から、これまで MOU 等に署名してこなかった。しかしながら、協調型アプローチに参画していくためには、その議論の中に入り、わが国のプレゼンスを示しつつ支援を展開していくことが必要となってきた。そのため、どのような内容の MOU であれば参画可能なのかを検討する時期に来ている。他のドナーは MOU を拘束性のあるものと理解しておらず、むしろ政策アレンジメントとして位置付けているところが多く、日本としても、政策的な判断に応じてケース・バイ・ケースで参画できるよう柔軟な対応を図る必要があろう。

6-1 アフリカを取り巻く援助環境変化の再認識

第1章「アフリカを取り巻く開発援助の変遷」でみてきたように、1980年代後半に入り、IMF・世銀の構造調整政策への批判とその反省、各国ドナーの援助疲れの顕在化、冷戦の終焉、LDC諸国の累積債務問題、深刻な貧困状況等が相まって、途上国の援助を取り巻く環境およびニーズが変化する中、開発援助においてアフリカがよりクローズアップされてきた。その中で質の向上を目指した援助アプローチが求められ、かつ、よりコレクティブな形で援助していく必要性が説かれるようになり、それまでIMF・世銀がリードしてきた感が強かった開発援助でのパワー・マップ（各ドナーの発言力）にも変化が生じ始めることになった。

開発援助においてクローズアップされてきた地域と、英国や北欧諸国等のドナーが質の向上を目指し、よりコレクティブなアプローチを支持する重点地域とが一致したのが、まさにサブ・サハラ・アフリカである。そのアフリカにおいて、貧困対策を目標にプロジェクトからプログラム・アプローチ、セクター・アプローチへ、さらにセクターを超えた一般財政支援へ、また、この議論と並行して個々の手続きから手続きの調和化へと、議論が次々と進展することになった。

一方、わが国は各国の援助疲れを横目に右肩上がり予算が増え、かつアジア諸国への援助を中心にアジアの成功を謳歌していたため、援助を取り巻く環境がアフリカを中心に大きく変わろうとしていたことを十分に認識してこなかった。その意味で、日本はアフリカ援助の変遷において空白の10年を過

ごしてきたともいえる。

結果として、アフリカでの失敗をいかに克服するか議論を巡って援助のあり方を常に検討・研究してきたIMF・世銀、西欧諸国の援助アプローチの答えの一つがアフリカを取り巻く現在の開発議論の中心となっており、これをフォローしてこなかったわが国の援助アプローチに対する認識には、必然的に大きな隔たりが生じることになった。また日本の援助関係者の中でも、新規援助アプローチの認識や理解度はアフリカへの従事度と比例しており、アフリカを離れるほど理解が稀薄になっているような気がする。

ここでわが国の援助関係者が再度認識しなければならないのは、アフリカにおける現在の議論はこれまでの援助の「反省」がベースとなっており、誰もが反対しきれない貧困削減を開発目標のテーマとして抱えている点である。さらに、これはアフリカだけに当てはまるアプローチではない。その意味ではまず、現在の議論に真摯に耳を傾けることが必要であろう。援助の本質論の議論と日本の制度上の問題点とを分離した上で、わが国の援助のあり方について検討していくべきであり、既存の認識をまず問い直す必要がある。

6-2 開発政策への関与

次にわが国が認識しなければならない点は、第3章「CDF、PRSP、PER/MTEF、SPおよび手続きの調和化の概説」において述べたように、これまでわが国は要請主義およびプロジェクト・アプローチを堅持してきたことから、新規のアプローチには十分に関与してこなかったこと、もしくは関与する必要がなか

ったこと、また、これらのアプローチは日本のみならず他ドナーにとっても新規のニーズであるということである。つまり、これまで日本はマクロおよびセクターの包括的な政策や国家予算に関与する必要がなかった。これは、わが国の援助の成り立ちと関係していることは論を待たないが、先方政府の行政能力を所与のものとして信用し、要請案件の中から案件を選定し、日本が実施した案件をモデルとして途上国政府自身が国内他地域に普及させていくものとの認識があった。現に、アジア地域においてはその傾向が見られる国もあるが、いずれにしても要請主義を主なアプローチとしてどの地域においても一律に行ってきたのである。しかしながら、特にアフリカにおいては、援助吸収能力が低く、債務管理も脆弱という行政能力の低さから、適切な案件の要請、案件実施後の吸収能力、案件の効果的普及および波及等における問題点が見受けられ、わが国のこれまでの要請主義に基づくアプローチが必ずしも適切な効果を発現しているとは言いがたくなっているように筆者は見ている。

そこで、本来当然のことではあるが、包括的な政策という上流部分にも深く関与し、その中から優先度が高く、また効果的・効率的な案件の選定および実施を行っていくことが極めて重要であると考え。その意味から CDF、PRSP、PER/MTEF、SP という新しいアプローチは、わが国にとってプロジェクトとセクター、セクターとマクロを結びつけてくれる喜ばしき「黒船」と考えるべきである。PRSP や PER/MTEF を通じて、これまでマルチの専売特許であったマクロの部分について関与することが可能になったわけであり、むしろ積極的に対応していくことがわが国の援助の質を高めていく上でも重要であり、また、その関与によりマクロへの影響力を高め、発

言力とプレゼンスがこれまで以上に確保できることになるのである。現に、タンザニアではすでにプラスの効果が見られ、包括的な政策の把握が案件の選定にもつながりはじめており、プレゼンスや発言力の向上にもつながっているのである。このことがまさに「顔の見える援助」であるといって差し支えないと考える。

6-3 わが国の理解の促進

第5章でも記述したが、上記政策への関与という新たなニーズに対応していくためには、わが国援助関係者、特に現地大使館員や JICA 事務所員が CDF、PRSP、PER/MTEF、構造調整政策および SP について十分に理解することが必要である。SP をリードしてきた北欧諸国も同様の認識を有しており、すでに大使館員や実施機関職員のための教材を開発し、教育を行っている。わが国も、言葉ではわかっているけれども、現地で PRSP、PER/MTEF、SP に関与した当事者でないと具体的なプロセス等については理解し難い現状になっているように思われる。そのためには、関係者の理解を促進し、どのように関与していくべきか等のハウツーを作成し、関係者に対する研修を行っていくことが今後の課題であると考え。

6-4 シンクタンクの養成

これまで記述してきた新規のアプローチにかかる効果については、まだ検証段階にある。しかしながら、これらのアプローチを積極的に進める英国等は、そのアプローチについて継続的に研究を行い、ケース・スタディを通じてベスト・プラクティスを模索している。英国においては ODI (Overseas Development Institute) がその任を担っている。日本も、新規援助アプローチが開発に

及ぼす効果、代替案の研究、わが国の更なる対応のあり方等の援助アプローチに関するシンクタンク的存在が必要になっている。オールジャパンとして今後、大学、民間研究機関等の関与がさらに必要になる一方で、援助のプロ集団である JICA の国際協力総合研修所が日本の ODI 的存在となることが期待される。

6-5 トップダウンからボトムアップへ

筆者が考える PRSP、SP 等の決定的な問題点は、これらの導入方法がすべてトップダウン的になされたものであり、実施に移されるためには真のオーナーシップ、パートナーシップの醸成が必要であることはもちろん、わが国は先方政府のキャパシティ・ビルディングの醸成の重要性について決して忘れてはならないと考える。

第2章で述べたように、特に、中心課題である貧困対策については、対象が貧困層であり、貧困層に諸政策が届くためには十分な時間と十分な地方政府のキャパシティが必要であることを念頭におく必要がある。また、地方政府のキャパシティが醸成されても、さらにそれを受け入れる側のキャパシティ（コミュニティ等）の醸成も不可欠であり、そのための地道な協力を続けていくことが大切である。これまでのわが国の支援は、まさにキャパシティ・ビルディングの醸成を目指したものであり、今後もあらゆる機会を通じてその必要性を継続的に発信していくとともに、地道にその支援を行っていくことが PRSP、SP 等に対する大きな、そして重要な協力となると思料する。

6-6 最後に

これまで、現場の視点からアフリカにおける援助環境の変化と日本の対応につき一考

察を記してきたが、わが国の対応についてはいろいろな切り口が可能であり、これまでの一考察もその一つである。例えば、日本から遠く離れ国民に目の届かないアフリカにおいては、要請主義を大義名分にしてわが道を行くのも可能であろうし、要請されなければ実施する必要もないという立場も取れよう。しかし一方で、なぜアフリカを支援するのか、そのためにはわが国の現状の支援のあり方でよいのかをもう一度考えることも、一つの対応であろう。日本との国益においてあまり影響がなく、強いていえば国連での票の確保、地球全体の安定のための紛争予防等の理由はあるが、筆者にとって、アフリカの援助は開発の諸問題の全てを含んだ地域であり、歴史的にも経済的にもニュートラルであり得る日本だからこそ開発の最も遅れた地域に対して開発援助の本質的アプローチが可能であり、まさに、日本が開発援助世界でのプレゼンスを大きく示すことができる場であると考えている。そして、これまでアフリカを中心に支援してきたドナーによる一つの帰結としての新規援助アプローチに関しては、日本がニュートラルな立場から真摯に受けとめ、検討・対応を図り、ニュートラルな立場だからこそ取れる第3の選択肢を示していくことが理想的ではないかと考える。

しかし、それ以上に現場において痛感したのは、日本の援助がこのままでよいのであろうかという単純な問題意識である。アフリカにおいて、わが国の援助は制度疲労を起こしていないだろうか、ODA の国際化が必要ではないのかという問題意識である。これまでタブーとされてきた「顔の見える援助」への問いかけ、具体的には、手続きの調和化、一般財政支援、援助の予測可能性等、また援助利害者の間で容赦なく議論され疑問が投げかけられている従来のアプローチについて、目

をそむけず根本から見直してみることにより、日本の援助の新たな途が切り開かれるのではなかろうか。その過程でアフリカの援助を取り巻く環境の変化に伴い日本の援助が少しでもよくなっていくことにつながればと心から祈る次第である。そのための対応として、何が 100%正しいのかは誰にもわからないと思うが、アフリカの援助を取り巻く環境の変化は、少なくとも日本の援助とその見直しを考える上で、極めて重要な示唆を含んでいることだけは間違いないと確信する。

今後も引き続き、アフリカを取り巻く環境は刻々と変化し続けるであろうが、日本の援助関係者がこれをアフリカだけの事象として捉えることなく、開発関係者全体への問いかけであると考え、今後も共に援助のあり方につき真摯に検討を続けていくことを期待して、この一考察を終わることとする。

別添資料

＜別添 1 構造調整政策とその課題＞

1-1 構造調整政策について

第1部第1章で見てきた一連の援助哲学の変遷から明らかなように、1970年代の世界経済や途上国の債務累積問題等の状況を勘案すると、マクロ経済を安定させ、生産者にインセンティブを与え、資源の有効配分を目指す構造調整プログラムを導入していったことは、至極当然の結果といえる。また構造調整政策導入以降、援助疲れ、冷戦の崩壊等に伴い、援助効率性の追求、援助結果重視、オーナーシップおよびパートナーシップの重視、そのアプローチとしてのSPやPRSPの導入、新制度学派の台頭や貧困対策への傾斜も自然の結果と言える。しかしながら、PRSP導入等によりあたかも構造調整政策が終焉したかのような印象があるかもしれないが、サブ・サハラ・アフリカ諸国においては依然として重要な開発政策アプローチの柱であることから、改めて構造調整の内容と課題点について概説することとする。なお、当然、各途上国の経済・社会状況や問題は異なっており、必ずしも各国の問題点が共通しているわけではない。また通常、広義の意味での構造調整プログラムはIMFが実施する短期的な安定化(Stabilization)プログラムと世銀が実施する中長期的な構造調整プログラムの2つのプログラムから構成されるが、両者には制度や目的の上で重複する部分があり明確に区分することは不可能なことから、説明に関しても重複があることを予めお断りする。

1-1-1 安定化 (Stabilization) プログラム

IMFが実施する短期的な安定化(Stabilization)プログラムは、経済の中・長期的再建に取り組むための前提としてイ

ンフレの抑制と国際収支の不均衡をとりあえず是正することを目的とした、マクロ経済指標を対象とする短期的プログラムのことである。すなわち、インフレと国際収支危機の悪循環を断つために、需要管理政策を中心に財政赤字をカットし、金融政策でマネー・サプライを抑制し、全体の信用を収縮させて需要を抑えていく。また、為替レートも競争力が回復できるところまで切下げる。もし中央銀行の外貨準備が底をついているならば、新レートを守るために通貨安定基金を設置する。為替切下げによる国際収支の改善は間接的に国内の価格上昇圧力を生むため、賃金の伸び圧力を抑制する必要がある。そのため、必要であれば、公共セクターの賃金の伸びを抑制してコスト上昇圧力を食い止めていくことも必要になる。以上のように、需要管理政策として、財政政策、為替政策、価格調整、金融政策が中心となる。

(1) 需要管理政策

1) 財政政策

①歳入拡大：税制の見直し等

歳入の拡大を図るためには、国家財政のみではなく地方の歳入・歳出の権限の見直しを図る必要がある。税制体制として地方自治体にどのような仕組みでどこまで支出・徴収権が与えられているのか、また、地方自治体への予算配分システムはどのようになっているのかなど、この問題は地方分権化と密接な関係にあり、内容に注意を払う必要がある。

②歳出削減：公共投資評価体制の確立を通じた公共投資の見直し（公的セクターに対する政府支出の削減等）、補助金・公共料金・公定価格の見直し、譲許性の高い債務以外の借り入れの停止等

途上国では、公共部門中心の開発政策を採ったため、労働人口の多くを公的部門が引き

受ける結果となり、例えばアフリカでは公務員・準公務員数は農業部門を除く就職数の50%を超えているといわれ、経済への大きな負担となっている（アジアは36%、中南米では27%に過ぎない）¹。歳出削減にあたっては、公務員数・給与の削減、また、肥大化した公共投資の有効配分のための見直し、補助金、公共料金、公定価格の見直し等が必要となる。

2) 為替政策：為替平価切下げ等

① 為替平価切下げ

幼稚産業保護の議論にみられるように、多くの発展途上国では都市部の産業を手厚く保護しなければ育つべきものも途中で消滅するという議論を根底に、各種の産業保護政策を講じている場合が多々見られる。この都市産業保護の背景には政治的な側面が強く、都市産業優遇等となって政策に現われている。例えば、国によっては都市産業を保護するために補助金を与え、為替は過大評価されている場合が見受けられる。為替を過大評価することにより、産業部門に必要な資本財や部品を低価格で輸入する。また、関税障壁および輸入規制等により国内最終製造業を輸入品との競争から保護する。都市産業の政治的圧力、逆にいえば農業部門の政治力の無さも、この産業優遇政策に影響を与えている。その結果、農業価格が規制され、農業に必要な農機具等へのアクセスも制限され、農業部門へのインセンティブを摘むという悪循環を招いている。この問題を克服するためには過大に評価されている為替レートを競争可能なところまで切り下げることにより、輸出競争力の強化と生産者への生産性向上のインセンティブ付与を図る必要がある。

¹ 大林稔(1992)

3) 価格政策：生産者価格・消費者価格の水準、価格統制の撤廃、支出および生産スイッチング政策等

① 価格統制の撤廃等

発展途上国ではマーケティング・ボードが価格統制を行っているところが多く、特に農業の生産者価格は低く設定されている。政府の歳入を農産物の輸出関税等に依存しているためである。これは生産者のインセンティブを摘む一方で価格の歪みも生じており、価格統制の撤廃を行う必要がある。また一方で、生産者価格、消費者価格、国際価格の実勢に応じた水準にしていく必要がある。

② 支出および生産スイッチング政策

主として、為替レート政策、賃金政策を用いて貿易財の非貿易財に対する相対価格を高めることにより、輸出および能率的な輸入代替を促進する²。

4) 金融政策

銀行の重要な役割として、貯蓄者と投資者を結びつけ、限られた資金を最も効率的に配分するという使命がある。しかしながら現状は、多くの途上国で金融仲介機能はうまく働いておらず、また金融分野自体が存在しないに近い状態か、あっても非常に脆弱な国が多い。金融分野は経済発展に欠かせない分野であるが、リスクの大きい途上国においては民間金融がなかなか参入できない状況にある。金融基盤が存在する国においても、国内預金を実物資産より魅力的にするには名目金利がインフレ率を上回る必要がある。そのため諸政策を講じる必要がある。また、もう一つの途上国の特徴としてマネー・サプライが大きすぎる事が挙げられるが、マネー・サプライの抑制や金利引き上げ等による金融

² 石川滋(1994) p.7

引き締め等の諸手段により、インフレを抑制し、結果として資本逃避を回避する必要がある。

さらに、クレジット・シーリング（①国内総信用量、②政府・公的セクターへの信用量、③私的セクターへの信用量）の設定、債務返済延滞の解消、外貨準備の最低水準、新規対外借入に対する制限等も実施する必要がある。

1-2 中長期的な構造調整プログラム

上記に挙げた安定化政策の諸政策により、短期的に国内の過大な需要を削減する。他方、中長期的な政策パッケージとして世銀が実施する構造調整プログラムは、経済の歪みを取り除くため、ミクロ経済の枠組みの改革を通じて供給の阻害要因を除去し、資源の有効配分を図り、経済の均衡的成長を目指そうとする供給サイドの管理を中心としたものであり、換言すれば生産者へのインセンティブを増すような制度改革（経済の自由化）等を通じて生産の向上を目指そうというものである。すなわち、財政・金融面を中心とした短期のマクロ経済政策である安定化政策と補完関係にある中長期のミクロ経済政策では、財政、金融、貿易、産業、インフラ、公企業等の各部門への政府の介入をできる限り縮小し、規制緩和、自由化、地方分権化、民営化等経済の制度・手続面に市場原理を導入し、経済効率を高めることによって民間部門の活動のための環境を改善し、経済の活性化を図っていく。

多くの途上国では、外部不経済要因により生産が抑制されている。生産の増大を図るためには、これらの外部不経済要因を取り除き、死重損失(Deadweight Loss)を軽減しなければならない。それらの阻害要因として次のものが挙げられる。

- 都市産業の過剰な保護と為替の過大評価
- 価格規制
- 煩雑な手続等劣悪な企業環境
- 労働コストを引き上げる非現実的社會・労働法規
- 公営企業による生産のための非効率性あるいは流通の独占
- 統制的信用制度
- 為替および貿易制度における過剰規制
- 農産品価格の抑制による農村から都市への資源移転
- 輸入食糧への直接・間接の補助による国内生産の影響
- 輸入の数量規制・不当な高関税
- 投資法による特定企業への不自然な優遇処置
- 政府の過剰な経済への介入
- 公営セクターの人件費の膨張
- 不適切な公的投資

これら諸問題に対する諸政策として、次のような内容が挙げられる。

- 貿易の自由化：貿易ライセンスの撤廃、関税の見直し（平均関税率の引き下げ、関税率のばらつき縮小等）、輸出入規制の撤廃（輸出生産向け輸入投入財の関税免除等）、価格統制の撤廃、貿易・決済の自由化
- 為替の自由化：通貨切下げ（国際競争力強化と生産者へのインセンティブの増加による生産力増加）、為替管理の撤廃（輸出入ライセンスの撤廃、複数通貨システムの撤廃等）
- 公営企業の見直し：公共料金改定、経営合理化、民営化、税制の見直し、TQRの導入等
- 財政赤字削減：税制補助金の見直し、大項目別の歳出上限設定、公共料金の改定
- 投資環境改善：労働法・社会保障制度の

簡素化、投資法の改定、規制緩和、諸手続きの簡素化、独占法の制定等

- 価格の適正化：価格統制の自由化、適正な為替水準の設定、流通の自由化
 - 行政部門改革：公務員改革、公共支出管理改革、地方政府改革等
- 等である。

1-3 構造調整政策にかかる批判および課題

前述の通り、IMF・世銀が実施する構造調整政策とは、需要管理を主体とする短期的なマクロ安定化政策と中長期的な供給サイドの政策を中心とする構造調整政策との総合的な組み合わせである。ここでは、この構造調整政策にかかる主な疑問点を紹介することにより、構造調整政策に対する理解をさらに深め、また今後の研究課題を再点検する際の材料としたい。

1-3-1 効果の速度と成果を上げるための諸条件について

世銀の評価によると、初期の段階から本格的な構造調整の取り組みを実施してきた途上国については成長率、国内貯蓄、対GDP比輸出においてそれなりの成果を上げてきており、また、上位中所得国においては構造調整政策の成果が見受けられるとしている。しかしながら、各国が成果を上げるまでの所要時間や、低所得国での成果はなぜ期待したほど芳ばしくないかについては、現在のところ十分に解明されていない状況である。

まず、成果を上げるまでの時間的速さの相違であるが、経済の教科書的アプローチであれば、構造調整政策により供給の阻害要因を取り除くことで国民や社会が価格シグナル（特に貯蓄、投資、輸出等の分野で）を敏感にキャッチし、合理的に反応することが期待

されるが、現状の途上国においては、例えば情報一つをとってもその情報を提供する社会基盤に大きな相違が存在する。つまり、先進国では考えられないほど市場が未成熟で、インフラも未発達な上に人材も不足しているのが低所得途上国であり、これらの様々な構造的要因により、教科書的な反応を示すことができないことの方が当然と考えられる。インフレ率が低く国際収支も均衡を保っているような先進国でさえ完全競争下の市場を形成するのは難しい状況の中、完全競争下の市場においては供給の阻害要因を取り除けば有効な資源配分がなされ、それに伴って経済も発展するという新古典派の理論が、低所得国にも本当に当てはまるのであろうかという疑問が生じる。そもそも、完全競争市場を形成するための十分な売り手と買い手が存在するのかといった前提条件についても懸念される。しかしながら、IMF・世銀は価格シグナルを敏感にキャッチするにはあまりにも未整備な社会的・制度的基盤しか持たない途上国に対しても、お決まりの勧告をするのである。

国際機関の性格上、政策の一貫性・公平性を保つ必要があるのはある意味では仕方ないことであり、その一律制を保たなければ組織的な承認を得られないのも事実であろうが、各国の社会的・制度的基盤状況に応じた勧告や貸付期間の工夫、また、コンディショナリティが必要ではなからうか。

1-3-2 途上国政府のコミットメント

構造調整政策の実施にあたっては、途上国政府の強力なコミットメントが不可欠であることはいうまでもない。しかしながら、実施の初期段階では、この点が問題となることが往々にしてある。なぜならば、構造調整は短期的に痛みを伴い、その効果は長期的に現

れてくるというシナリオのために、初期の段階では、経済主体が改革の真剣さや先行きを信頼しておらず、教科書通りの期待された反応を示さない傾向があるからである。重要なことは、経済主体がこのプログラムの内容と継続性を信頼できるものであると認識するよう、政府が真剣にプログラムを実施し、そのための制度的能力を強化することである。そのためのコミットメントをいかに強化するかが課題である。

1-3-3 為替政策

途上国では、国内産業を育成するために為替が過大評価されている場合があり、国際収支の改善および抑圧されている農業部門の育成のためには、適正な為替レートが必要となる。そのため、構造調整政策により為替の切下げが実施されることになるが、問題になるのは、平価切下げに伴う輸入価格の上昇によるインフレーション、また輸出品の国際競争力である。また、名目的切下げの過程でインフレが生じ、実質的切下げの一部が相殺される可能性もある。そこで、実質的切下げを達成するためには、切下げとともに賃金抑制を含む反インフレ的政策を実施させるか、あるいは実質的為替相場に見合う名目的切下げをまず行い、インフレが生じた際に引き続き追加の調整的切下げを行うといった方策が必要となるであろう。

1-3-4 政治と構造調整

IMF・世銀の構造調整政策は、受益国に対して経済的な影響を与えるだけでなく、政府や高官の基盤を強めたり弱めたりすることになり、不可避免的に借入国の国内政治への関与につながる。実際、近年、バイのドナーからの政治的要求（民主化、軍事費削減、行政の透明性の要求等）が顕著になっているこ

とを受け、世銀理事会もガバナンスの改善を求める傾向を強めている。具体的には、公共支出レビューを通して腐敗や過度の軍事支出をチェックし、行政の説明責任（Accountability）と透明性（Transparency）の確立を求める方向にある。融資が多額に上る場合、政治と経済は切り離すことができないのである。しかし、政治的目標を融資条件に導入することは世銀の業務権限を超えるものであり（世銀規約：第5条10項）、今後どのように整合性を図っていくのか、興味深いところである。特に現在、グッドガバナンスの重要性が強調されており、必然的に政治との関わりが強くならざるを得ない状況にあり、世銀が主導権を持って政治改革を押し進めていくのか、あるいは、もちろん世銀を中心としつつ、バイのドナーの力も中心に添えた対応を取っていくのか、注目されるところである。

また、構造調整政策の国内政治に対する影響力が大きいことと IMF の実施する短期的な安定化（Stabilization）プログラムが所得分配に無関心であることが相伴って、所得の不平等の是正に逆行するのではないかという疑問がある。この不平等の是正を推進するためには、政治的な圧力を排除し、社会的弱者に所得配分がなされるようにしなければならないが、現状としては、農民及び社会的弱者は政治基盤がなく、政治への影響力が小さいことから十分な所得配分政策が採れない状況にある。一方で、所得配分の平等性を求めることは、経済基盤の脆弱な低所得途上国においては、経済的牽引車となるべき競争力の高い近代的企業などの経済主体に予算配分を優先させることができないことを意味し、また、費用対効果の点に逆行するというジレンマが生じる。つまり、政治と経済のバランスの取れた政策が必要であり、IMF・

世銀の手腕が今後さらに期待される場所である。

1-3-5 幼稚産業保護の是非

構造調整政策は市場原理を導入することで資源の最適配分を図ろうとしているが、そのことは事実上、経済計画を棚上げし、貿易自由化により産業保護政策を不可能にしている。しかし、発展度の低いアフリカ諸国等においては、開発を意識的に牽引する政府の果たすべき役割は依然として大きく、中長期の開発戦略が必要であり、その戦略の下に一定の産業（保護を含む）振興政策を立案しなければいかなる産業の発展も望めないのではないかという批判がある³。

こうした批判に対し、世銀は、政府が国の発展の戦略と政策の優先度を定めるのは当然であり、その実現のためにマネジメントの指導を行っているだけであると反論するが、厳しいコンディショナリティを課され、自由貿易が前提となる中では、実質的に産業保護政策を取り入れるのは難しく、世銀が支持する経済理論により幼稚産業保護を肯定することが難しいのは明らかである。また世銀は、構造調整プログラムは特定産業振興のための政策的努力を否定するものではないとしているが、静的に比較優位のない産業を政策的に育成することは、構造調整の下では論理的に困難である。果たして幼稚産業保護は不必要なのかといった点については、今後、十分に議論する必要がある。

上記に述べた以外にも構造調整政策に対しては種々の批判や課題事項があるが、全体として見た場合、経済理論上、IMF・世銀の構造調整政策に反論するにはかなりの実証データと経済理論構築が必要であることは

いうまでもない。ただし、その構造調整の取り組みについては、各国の経済事情だけでは推し計ることのできない諸事情が存在していることも事実であり、その国に合った政策が望まれ、上記に挙げた批判および課題は現在取られている政策の大枠について反対するものではなく、個々の国に合う政策を考えた場合に、各々の最適な経済政策の議論の必要性を投げかけているものである。しかしながら、昨今の PRSP 導入により構造調整政策への注目が下がり、依然と比べ議論が行われていないが、依然として政策アプローチの中心となっていることから、これまで同様にその動きを注視し、批判すべき点は批判し、最善のアプローチとなるよう、今後もフォローしていく必要があると考える。

<引用・参考文献>

アジア経済研究所（1988）「経済政策支援借款等ノンプロジェクト型援助推進のための基礎調査」p. 47

石川滋（1994）「構造調整 — 世銀方式の再検討 —」『アジア経済』XXXV-11 pp. 2-32

大野健一・大野 泉（1992）『IMF・世界銀行の素顔』日本評論社

大林稔（1992）「構造調整プログラムの基礎知識（アフリカにおけるその実際）」

奥田宏司（1989）『途上国債務危機とIMF、世界銀行 — 80年代のブレトンウッズ機関とドル体制 —』同文館

海外経済協力基金（1992）「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」『基金

³ 大林稔（1992）p. 46

- 調査季報』 No. 73
- 黒柳雅明・犬飼一郎・下村恭民・石原通夫・
Toye John (1994) 「国総研セミナー・シリ
ーズ構造調整計画の現状と展望」国際協力
事業団
- 国際協力事業団 (1993) 『世界銀行の構造調
整 理論と実際』
- (1994) 『世界銀行の業務』
- 後藤一美 (1993) 「眠れるパートナーの知的
目覚め - 構造調整に関するOECD論文に寄
せられた英国からのメッセージを中心とし
て -」『基金調査季報』 No. 76
- 白鳥正喜 (1993) 『世界銀行グループ - 途
上国と日本の役割』国際開発ジャーナル社
- 世界銀行 (1990) 『世界開発報告1990』
- Anne O. Krueger (1993) *Economic Policies at
Cross-Purposes --the United States and
Developing Countries*, The Brookings
Institution: Washington D. C.
- Association for Promotion of International
Cooperation (1993) *A guide to Japan's Aid*,
Tokyo
- Bettina S. Hurni (1980) *The Lending Policy
of the World Bank in the 1970s: Analysis
and Evaluation*, Westview Press,
Boulder: Colorado
- Economic Cooperation Bureau, Ministry of
Foreign Affairs (1995) *Japan's ODA*,
Annual Report (1994) Tokyo,
Association For Promotion of
International Cooperation
- Edward S. Mason and Robert E. Asher (1973)
The World Bank since Bretton Woods, The
Brookings Institution: Washington D. C.
- IBRD (1981) *The McNamara Years at the
World Bank*, The Johns Hopkins
University Press: Baltimore, London
- J. Williamson (1983) *IMF Conditionality*
- Oshiba Ryo (1989) *The World Bank Under
McNamara, Clausen, and Conable:
Resource Allocation in the World Bank*,
University Microfilms International
- Raymond F. Mikesell, *Appraising IMF
Conditionality: Too Loose, Too Tight,
Or Just Right?*, Ch 3
- Economic Cooperation Bureau, MOFA (1995)
MOFA, Keizai Kyoryokuni kansuru
Kihonshiryō (Basic resource on
economic cooperation)
- World Bank (1994) *Adjustment in Africa*,
Oxford University Press: Washington D. C.
- (1996) *Questions and Answers*,
Washington D. C.
- Vernon W. Ruttan (1996) *United States
Development Assistance Policy*, The
Johns Hopkins University Press:
Baltimore and London

＜別添2 ASDS、RDSにかかる政府・ドナー等調整プロセス＞

文責：中澤菜穂子（～2000年12月20日）、古川（2000年12月20日～2001年3月15日）

年月日	活動	注	関連ドキュメント			
			RDS	RDP	ASDS	ASP
2000年10月11日	日本大使館との打合せ	ドナー間の調整状況、今後の目標				
10月12日	政府/ドナージョイント四半期毎セクターレビュー会合	ASDSの番議、PRSP/RDS等レポートの現状報告、予定 日本の農業セクター支援の説明、協力要請 *農業協同組合省（以下MAC）	○			○
10月13日	デンマーク大使、WB、MAC*との協議		○			○
10月16日	日本大使館との打合せ PMO*、大蔵省、企画庁、アイルランド大使館との協議	*首相府（以下PMO）	○			○
10月17日	省庁間諮問委員会（タンザニア政府の組織） FAOとの協議 MACとの協議	RDS作成関連事項の検討 日本の農業セクター支援の説明 日本の農業セクター支援の説明	○			
10月18日	日本大使館との打合せ	JICAアフリカ課長による報告				○
10月19日	KATC専門家からの情報収集	プロジェクト概要、タンザニアの農業/農村の現状				○
10月23日	日本大使館との打合せ	インフォーマルドナー会議準備				○
10月24日	インフォーマルドナー会議(1)	初の日本大使主催（日本の農業セクター支援、ドナー間の協力体制について協議）				○
10月26日	10月度FASWOG会合	ASDS修正タスクフォース設置（MAC：議長、日本：事務局）				○
10月27日	FASWOGタスクフォース会合(1)	今後のタスクフォースのスケジュール				○
10月29日	日本大使館との打合せ 総選挙	PMO/MACの次官訪問について（アイルランド公使同席）	○			○
10月30日	PMO次官との協議 MAC次官との協議	日本/アイルランドのジョイント、ASDS、RDSに関する今後の政府の方針	○			○
11月1日	日本大使館との打合せ	今後の対応方針	○			○
11月1日	MACとの打合せ、日本大使館との打合せ	FASWOGタスクフォースでの討議内容について				○
11月2日	FASWOGタスクフォース会合(2)	ASDSへのコメントの絞り込み、今後の修正方法について				○
11月7日	DACドナー会議	日本がASDSのリーダーディングドナーとなることが確認される				○
11月8日	PMO援助協調室との協議 地方自治省との協議	RDS/RDP作成進捗状況、今後のスケジュールについて	○	○		
11月10日	インフォーマルドナー会議(2) MACとの打合せ	日本大使主催、PMO/MACの次官訪問の報告	○			○
	PMO援助協調室との打合せ	次回タスクフォース会合準備				○
11月13日	PMO援助協調室との打合せ SOFRAIPアプレザルミッション (WB) 省庁間諮問委員会	RDS作成スケジュールについて 土壌改善プロジェクト タンザニア政府のみの機関、RDS作成スケジュール検討	○			○
	PMO援助協調室との協議	省庁間諮問委員会の結果報告、作業部会（11月16～18日）の財政支援、および部会への参加をJICAに要請	○			○
	日本大使館との打合せ	進捗状況の報告	○			○

年月日	活動	注	関連ドキュメント			
			RDS	RDP	ASDS	ASP
11月15日	FASWOGタスクフォース会合(3)	ASDS修正方向の決定、コンサルタント雇用について				○
11月16日～18日	RDS用省庁間技術委員会作業部会リトリート	バガモヨで開催(RDS作成スケジュール、予算、コンセプトペーパードラフト作成)	○	○		
11月20日	ダルエスサラーム大学(ローカルコンサルタント)との協議	RDP作成状況について				○
11月21日	MACとの打合せ	FASWOGタスクフォース会合準備				○
11月22日	PMO援助協調室との協議	バガモヨワークショップのまとめ	○			
	省庁間技術委員会	バガモヨワークショップのフォローアップ	○			
	日本大使館との打合せ	進捗状況の報告				○
	新内閣組閣(各省庁大臣決定)	農業協同組合省(MAC)が農業食料保障省(Ministry of Agriculture and Food Security)に、協同組合流通省(Ministry of Cooperatives and Marketing)、水/畜産省(Ministry of Water and Livestock)が新設される。				
11月23日	省庁間諮問委員会	RDSスケジュール、予算についての承認	○	○		
11月24日	日本大使によるPMO次官との協議	RDS、ASDS、ASPの今後のスケジュール、支援方針	○			○
11月27日	MAFとの打合せ	FASWOGタスクフォース会合での討議内容について				○
11月28日	地方開発セクタープログラム事前調査団到着	コンサルタント雇用TOR、予算、ファンディングメカニズムについて	○			○
	FASWOGタスクフォース会合(4)	日本の支援について				
	日本大使によるMAF大臣表敬	進捗状況の報告、大使との意見交換				○
	日本大使館との打合せ	日本の支援について				○
11月29日	事前調査団のPMO次官、MAF次官表敬	日本の支援について				○
	大蔵省次官補表敬	日本大使主催、大使のMAF大臣、PMO次官訪問の報告				○
	インフォーマルトナー会議(3)	RDS作成スケジュール、予算について合意				○
	省庁間諮問委員会	タスクフォース会合での討議結果報告	○	○		
11月30日	11月度FASWOG会合	S/Wの内容について	○			○
	PMO/MAF/大蔵省との合同協議		○			○
12月1日	S/W署名、日本大使館への報告		○			○
12月4日	PMOとの協議	RDS用作業部会リトリートのための財政支援、参加をJICAに要請	○			
	日本大使の組合流通省、地方自治庁大臣訪問	日本の支援について	○	○		○
12月5日	DACドナー会議					
	MAFとの打合せ	FASWOGタスクフォース会合の準備				○
	FASWOGタスクフォース会合(5)	コンサルタント用TOR、ASDS作成スケジュールについて				○
12月8日～12日	省庁間技術委員会作業部会リトリート	バガモヨにて開催、RDS作成コンサルタント雇用TOR、契約書、ノートワークショップ参加者検討(8日、12日にJICA参加)	○			

年月日	活動	注	関連ドキュメント			
			RDS	RDP	ASDS	ASP
12月14日	12月度FASWOG会合	ASDS、RDSの進捗状況の報告	○			○
12月15日	FASWOGタスクフォース会合(6) 省庁間技術委員会	ASDS作成予算、コンサルタント雇用TOR、今後のスケジュール、RDS、RDP、ASDSの進捗状況、今後のスケジュールについて	○	○	○	○
12月19日	省庁間諮問委員会	RDS用コンサルタント雇用TOR、契約書の承認、ゾーナールワークショップの日程変更	○	○	○	○
12月20日	ASDS予算についてのインフォーマルドナー会合	ASDS作成のための各活動およびその予算のドナー間での配分				○
12月20日	MAFとの打合せ	上記インフォーマルドナー会議の報告及びMAFの考えの確認				○
2001年1月5日	FASWOGタスクフォース会合(6)	コンサルタント用TOR、ASDS作成スケジュール状況及びドナー間での配分について				○
	ASDS予算についてのインフォーマルドナー会合	ASDS作成のための各活動およびその予算のドナー間での配分について				○
1月9日	ASDS予算についてのインフォーマルドナー会合	ASDS作成のための各活動およびその予算のドナー間での配分について				○
1月16日	RDSについてのインフォーマルドナー会合(大使館)	RDS策定支援にかかるドナーの対応について	○			
1月18日	RDSに係る政府・ドナー会合	RDS策定プロセスの説明及び今後の対応について	○			
1月19日	FASWOGタスクフォース会合(7)	コンサルタント入札立ち会い				○
1月23日	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(1)	RDS策定プロセスの説明及び今後の対応につき、協議が行われたが、ドナーのコンセンサスを得るに至らなかった。	○			
1月24日	アイルランドとの個別協議	RDSにかかる今後の対応について	○			
	CIDAとの個別協議	RDSにかかる今後の対応について	○			
1月25日	デンマークとの個別協議	RDSにかかる今後の対応について	○			
1月26日	DFIDとの個別協議	RDSにかかる今後の対応について	○			
	FASWOGタスクフォース会合(8)	コンサルタント・プロポーザル評価報告、結果、チームリーダー等の変更を含め再度プロポーザルの提出を待つこととなった。				○
1月30日	RDSインフォーマル・ドナー会合	RDSにかかる今後の対応について	○			
1月31日	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(2)	RDSとASDSとの区分、タイムフレーム・ゾーナールワークショップ、マネジメントメカニズム、予算について	○			
2月2日	FASWOGタスクフォース会合(9)	コンサルタントプロポーザル評価結果；2者とも72点となり、両者が共同作業が可能か確認することとなった。				○
2月5日	RDSインフォーマル・ドナー会合	ドナー側の意見を調整すべく、日本が音頭を取り、ドナー会合を開催。ドナー側の事務局として、日本(JICA)が指名された。	○			

年月日	活動	注	関連ドキュメント		
			RDS	RDP	ASDS / ASP
2月6日	PMOとの個別協議	2月5日のインフオーマールドナー会合の結果を報告。 2月7日の会合の下打ち合わせを行う。	○		
2月7日	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(3)	JICAがドナー側の事務局となることが承認される。首相府より、2月13～15日バハリビーチでリトリートを開催したい旨、要望を受け、JICAが支援することとなる。(TOR, コンセプトペーパーの修正等)	○		
2月13日～15日	RDSバハリビーチでリトリート	省庁間技術委員会少数グループ及び日本によるTOR, コンセプトペーパーの修正等に係るリトリート	○		
2月14日	アイルランドとの個別協議	ASDSの今後の対応について。			○
2月15日	FASWOGタスクフォース会合(9)	ASDSドラフト修正のためのコンサルタントの決定(BACAS/COWI)。既存プロジェクトの見直しのためのコンサルタントの入れ。ファンディング・メカニズムについて。			○
2月16日	デンマークとの個別協議	ASDS支援の具体的ファンディング・メカニズムについて。			○
2月19日	デンマーク、アイルランド、日本及びMAFとの協議	ASDS支援の具体的ファンディング・メカニズムにかかる合意文書についての協議。			○
2月20日	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(4)	TOR (案)、作業計画及び予算(最終案)について。	○		
2月26日	RDPナショナル・ワークショップ	RDPにかかる進捗状況及び概要説明		○	
2月28日	FASWOGタスクフォース会合(10)	ASDSドラフト修正のためのコンサルタント・ドラフトIC/R協議、プロジェクト見直しにかかるコンサルタント評価結果の発表。			○
3月1日	MAF, コンサルタント、JICAによる契約交渉	ASDSドラフト修正のためのコンサルタントにかかる契約交渉			○
3月2日	デンマーク、アイルランド、日本及びMAFとの協議	ASDS支援合意文書にかかる協議(最終協議)			○
3月9日	FASWOGタスクフォース会合(11)	既存プロジェクト見直しのためのコンサルタント評価結果受けた対応等			○
3月13日	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(4)	RDS策定のためのコンサルタント入札	○		
3月15日	FASWOGタスクフォース会合(12)	新評価チームによる既存プロジェクト見直しのためのコンサルタント評価結果	○		
3月	デンマーク、アイルランド、日本及びMAFによるASDS支援合意文書の署名	ASDS支援の具体的ファンディングメカニズムにかかる合意文書についての締結。			○

＜別添3 主要ドナー、政府機関の対応＞

活動		日程	討議内容	主な発言	参加者
1	四半期毎セクターレビュー会合	2000年 10月12日	- ASIS ドラフトの審議 - TAS、PRSPの現状		政府機関、JICAアフリカ課長、 日本大使館、JICA
2	デンマーク大使との協議	10月13日	- ASIS、RDSの今後の方向性 - 日本の農業セクターでの支援 - ドナー間の協力	- ASIS、RDSは統合的に進めていくが、ASISはMACの機能、RDSは包括的内容 - 日本の農業セクターでのイニシアティブは歓迎する - ジョイントファンディングを推進する - MACはこれまでのトップダウン方式を改め、農民の声を聞きつつ、何ができるか、何ができないかを明確にしていくべきである - これまでのプログラム/プロジェクトの評価が必要である - ドナー間の調整がこれまでもなくインフォーマルドナー会議が発生したが、本来はMACがリーダーシップを取るべき - RDS完了の6月から12月への変更は余裕を持たせたものであり、何ら影響無し - ASISはMACのコア機能を忘れ、他セクターを吸い過ぎている - ASIS完成は2001年6月、ドラフトは3月末までに内閣に送付、7月から実施 - 日本の支援を歓迎する。政府として喜んでどんな支援も受け入れ、全面協力する	デンマーク大使、公使、JICAア フリカ課長、JICA
3	WBとの協議	10月13日	- ASIS、RDSの今後の方向性 - 日本の支援		WB所長
4	MACとの協議	10月13日	- ASISの今後のスケジュール - 日本の支援		MAC次官、JICAアフリカ課長、 JICA
5	アイルランド大使館との協議	10月16日	- アイルランドの農業セクターでの支援概要 - 日本の農業セクターでの支援、アイルランドとの協力の	- アイルランドの農業セクターでの支援は非常に小さいが、他ドナーと協力してセク ター強化していきたい - JICAと協力してMACの体制強化をし、リーダーシップを取ってもらい、できる限り早く ASISを完成させたい - FASWOCの活動は不適切 - ASISは非常に質が悪い、だれも作成プロセス、コンサルタントを管理できず、多くの コメントがドラフトに反映されていない。 - ドキュメントの70%は削除の必要あり - タンザニアのオーナーシップ見られず - 日本の支援はPRSPで農業のプライオリティが認められているためタイムリーである - RDSはまだまだ何もできていないが作成段階で、それほど問題は生じない。コンセプト ペーパーは企画庁が作成している - RDSは6月末に完成するよう努力する - RDSは企画庁がリードしていく - 企画庁はRDSのコンセプトペーパーを作成しており、10月20日にドラフト完成予定	アイルランド大使館農業担当 者、JICAアフリカ課長、JICA
6	PMOとの協議	10月16日	- 日本の支援 - RDS、ASISのスケジュール		PMO次官、次官補、JICAアフリカ 課長、JICA
7	企画庁との協議	10月16日	- 日本の支援 - RDSのスケジュール		企画庁次官、JICAアフリカ課 長、JICA
8	PMOとの協議	10月16日	- RDSスケジュール	- RDSのための省庁間諮問委員会、技術委員会の設置 - RDPは2省が協力を開始し、ドラフトRDSの作成スケジュールは11月23日に検討 - RDSコンセプトペーパー作成コンサルタントのための財政、技術的支援が必要	PMO次官、JICA
9	大蔵省との協議	10月16日	- ASIS、RDSの今後の方向性 - 日本の支援	- 日本はタンザニアにとってNo.1ドナー - RDS完成を待ちASISとのジョイントワークション 開催	大蔵省次官補、JICAアフリカ課 長、JICA

文責：中澤 菜穂子（12月20日以前）、古川（12月20日～3月15日）

活動	日程	村越内容	主な発言	参加者
10 FAOとの協議	10月17日	- 日本の農業セクターでの支援、	- ASDSは農業生産に重点を置き、それ以外はRDSでカバーすべき - FASWOCが農業セクターでは唯一かつ重要な調整調整機関である - これまでRDPプログラムはWBの影響が多めで、農業生産に焦点を当てていないため失敗している。 - RDSに関しては政府機関の調整役としてがんばる。企画庁と地方自治省の調整が必要。 - RDSに関しては柔軟で、全プロセスにおいてドナーの間互はオープンである。	FAO所長、JICAアフリカ課長、JICA
11 PMO次官との協議	10月30日	- ASDS、RDSの今後の方向性 - ドナーの支援	- MAC:FASWOCタスクフォースがASDSの具体的な作業等全て決める - 日本：政府としての積極的意欲、アクションなしではオーナーシップ/パートナーシップのバランスは取れない - 企画庁はRDSのコンセプトペーパー、地方自治省はRDP担当、2月半ばPDR完成 - 省庁間の調整がうまくいっていないことは認識している - RDS、ASDSとのジョイントワークショップはプレッシャー（WBのアクションが強い） - 地方開発に関わる事項は全て地方自治省が担当する	PMO次官、次官補、日本大使、アイルランド公使、農業担当者、JICA
12 MAC次官との協議	10月30日	- ASDS、RDSの今後の方向性 - ドナーの支援		MAC次官、日本大使、アイルランド公使、農業担当者、JICA
13 地方自治省との協議	11月8日	- RDPの現状 - RDSとの関係		RDP担当者、JICA
14 PMO次官との協議	11月24日	- 新内閣間の調整、今後の日本の支援概要、ドナー間調整		日本大使、JICA
15 デンマーク、DFID、アイルランドのMAFとの協議	12月1日	- MAFへの政策アドバイザーの配属	- MAFには政策アドバイザーとしてデンマークのChief Technical Adviserを配属する	デンマーク、アイルランド、DFID各担当者
16 組合/流通省大臣との協議	12月4日	- 新内閣間の調整、今後の農業のRDS支援方針、ドナー間の調整	日本：タンザニア政府のオーナーシップ、アクションが必要、オールジャパンとして支援する - ASDSの早期完成が望まれる、枠内での事業実施 政府：行動を起すことを約束する、適正技術を活用した地方開発支援が欲しい	日本大使、JICA
17 地方自治庁大臣との協議	12月4日	- 新内閣間の調整、今後の日本のRDS支援方針、ドナー間の調整	日本：日本の専門家の有効活用、オーナーシップとパートナーシップのバランスが必要 政府：他国のRDS、RDPの成功例を学ぶスタディーズが欲しい - 未だ学習中である。農業以外の支援も必要 - ASDS修正作業の進めはMAFの政策計画局長の責任である	日本大使、JICA
18 デンマーク大使のMAF大臣との協議	12月5日	- ASDSの作業の迅速化		MAF大臣、デンマーク大使、MAF政策計画局長
19 MAF、水/畜産省大臣との協議	12月28日	- 新内閣間の調整、今後の日本の支援方針、ドナー間の調整	- ASDS策定作業をスピードアップしていく。日本の支援を感謝し、今後一層の協力を続けたい	MAF大臣、水畜産省大臣
20 インフォームアールドナー会議(1)	10月24日	- ASDS、RDS作成のためのスケジュール、ドナー間の調整	- デンマーク：政府のASDS、RDSスケジュールが欲しい - WFP、アイルランド：ドナー代表として日本とアイルランドがPMO、MAF次官訪問 - アイルランド、デンマーク：ジョイントアライアンスの必要性 - WB：RDSコンセプトノート作成用コンサルタント雇用をはじめ全プロセスで政府のオーナーシップを尊重すべき - コモンバスケットフロントに関してはデンマークは何も知らない - ASDSの内容が満足いかなければデンマークとしては先に進まない - デンマーク：イニシアティブを取るのMAFであり、タスクフォースではない	初の日本大使主催 日本、デンマーク、DFID、アイルランド、WB、FAO、WFP
21 インフォームアールドナー会議(2)	11月10日	- 日本とアイルランドがPMOとMACの次官と協議した結果の報告		日本大使主催 日本、デンマーク、DFID、アイルランド、WB、FAO、WFP

活動	日程	討議内容	主な発言	参加者
22 インフオーマードナー会議(3)	11月29日	- 日本大使のMAF、PMDの訪問概要報告	- 日本：タンザニア政府、国民のためのドナー一問での支援協力調整、努力の必要性 - ASUSの内容に関する討議は止め、早期完成、実施のための努力をすべき - 1月半ばに4省庁大臣をレセプションに呼び、意識向上、協力体制を作る予定 - FAO：FASWOGは常にある中心的機関である - アイルランド、DFID：ASUSスケジューラルは不適切、新4省庁間の調整が不明確	日本大使室 日本、デンマーク、DFID、アイルランド、WB、FAO、WFP
23 FASWOG会合(1)	10月26日	- ASUSコメントのまとめ（「四半期毎のセクターレビュー会合」でのコメントに基づく）および今後のスケジュール - ASUS修正の作業実施体制	- 11月14日にタスクフォースでの修正案をMAC次官に提出 - 次回FASWOGにてタスクフォースの討議結果を報告し、承認を得る - FAO：インフオーマードナー会議の内容は透明性を高めるため公表すべき - アイルランド、DFID：具体的な作業は政府、ドナーの関与はオープンであるワーキンググループで実施すべき	MAC、企画庁、JICA、デンマーク、アイルランド、WB、DFID、FAO、WFP、USAID、GTZ
24 FASWOG会合(2)	11月30日	- タスクフォースの検討結果を報告、承認を得る	- DFID、アイルランド：ファンディングメカニズムに関しコメントが好ましいが、他の方法も可能である - 日本はコメントバスケットファンドへの参加は今のところ困難、多様な形態を認めるべき	MAF、企画庁、JICA、デンマーク、アイルランド、DFID、WB、FAO、WFP、GTZ、EU（JICA事前調査） 在留：オプザバー
25 FASWOG会合(3)	12月14日	- ASUS、RDSの進捗状況	- RDSは省庁間諮問委員会の開催後、直ちにドナーに提示 - ASUSのスケジュールは予定より1ヶ月遅れそうである - アイルランド：10月12日のコメントにMACの回答が欲しい。本タスクフォースが中心	MAF、企画庁、PMD、JICA、EU、FAO、WFP、アイルランド、NGO
26 FASWOGタスクフォース(1)	10月26日	- 今後の活動方針	- WB：あくまでもMACのオーナーシップ尊重 - デンマーク、DFID、WB：タスクフォースのTORが不明確	MAC、JICA、WB、DFID、アイルランド、デンマーク
27 FASWOGタスクフォース(2)	11月2日	- ASUSに対するドナーのコメントへのMACの回答 - タスクフォースのTOR	- デンマーク、アイルランド：グループの役割は修正作業全体のプロセスのマネジメントである。 - 次回はASUSのコメントの中でキーとなる項目および修正方法の提示が必要である。	MAC、企画庁、JICA、デンマーク、アイルランド、WB、DFID
28 FASWOGタスクフォース(3)	11月15日	- ASUSのコメントの中でキーとなる項目の確定、修正方法の検討 - ローカルコンサルタント雇用 - 今後のスケジュール	- アイルランドはコメントが決まらなければ ASUSから手を引く - アイルランド、デンマーク：前回使用のコンサルタントの雇用は避けるべき - アイルランド：タスクフォースの作業計画が不明	MAC、JICA、DFID、デンマーク、アイルランド
29 FASWOGタスクフォース(4)	11月28日	- コンサルタント雇用のTOR - 今後のスケジュール - ファンディングメカニズム	- アイルランド、DFID：コンサルタントはインターナショナルコンサルタントも含めるべき - より多くのステークホルダーの意見を聞く必要がある - 現在のスケジュールは非現実的、1ヶ月遅らせるべき（日本以外のドナー） - アイルランド、デンマーク、DFID：ファンディングは多様な形態が可能、自国はコメントバスケットファンド希望、実施段階ではコメントファンドが必須	MAF、PMD、JICA、デンマーク、アイルランド、WB、DFID

活動	日程	討議内容	主な発言	参加者
30 FASWOGタスクフォース(5)	12月15日	- コンサルタント雇用 TORの最終版 - 今後のスケジュール	- コンサルタントから提出されたプロポーザルは質の良いものを基かせ、その選定にも時間をかけるべき (日本以外のドナーの意見) - チーフコンサルタントはインターナショナル、その他メンバーはローカルコンサルタントを使用 (全てのドナーの意見)	MAF、企画庁、JICA、デンマーク、アイルランド、EU
31 ASDS予算についてのインフォーマルドナー会議	12月20日	ドナー間での配分について	- デンマーク、日本：全ての支援をする用意がある。EU、WB、アイルランド：一部支援可能 - コンサルタントとの契約形態：日本以外-MAFとコンサルタント、日本：透明性、説明責任、オーナーシップを保障しつつJICAとコンサルタントとの契約。	デンマーク、日本、アイルランド、WB
32 FASWOGタスクフォース会合(6)	2001年 1月5日	コンサルタント用TOR、ASDS作成スケジュール状況及びドナー間での配分について		MAF、企画庁、デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU
33 ASDS予算についてのインフォーマルドナー会議	1月5日	予算のドナー間での配分について	- 日本：契約形態については柔軟にMAFとコンサルタントとの間の契約が可能となった旨、説明。については、コンサルタント支援を希望 - デンマーク：急遽、コンサルタント支援を希望 - 議論が平衡性を辿ったため、1月9日に議論を持ち越す	デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU
34 ASDS予算についてのインフォーマルドナー会議	1月9日	ASDS作成のための各話者およびその予算のドナー間での配分について	- 1/3ずつの支援 (但し、地域毎) - 第3回トリート支援：日本 - ASDS修正のためのコンサルタント支援：デンマーク-チームリーダー、日本-その他 - 既存プロジェクトの見直し：アイルランド	デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU
35 RDSについてのインフォーマルドナー会合(大使館)	1月16日	RDS策定支援にかかるドナーの対応について	- デンマーク：CBF支援を主張 - 日本：ASDS型支援の路線を主張するも、大使、笹岡企画調査員の発言により、CBF支援につき至急検討することとなる	デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU WFP、FAO
36 RDSに係る政府・ドナー会合	1月18日	RDS策定プロセスの説明及び今後の対応について	- RDSプロセス (作業計画、予算) 及びコンサルタントTORの説明が首相府より、行われる - ドナー側からは、策定支援を表明。詳細については、タスクフォースで決定することとなった	政府側：首相府、副大統領府、大蔵省、農林水産省、デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU
37 FASWOGタスクフォース会合(7)	1月19日	コンサルタンタート入札立ち会い	7コンサルタートのうち、2コンサルタンタートよりプロポーザルの提出あり。審査委員会を認議	MAF、MOF、DFID、WB、アイルランド、デンマーク
38 RDSに係る政府・ドナー事務局会合(1)	1月23日	RDS策定プロセスの説明及び今後の対応について	AIILランド、DFID、WB：コンセプトペーパーを共有し、RDSの内容について具体的なイメージを構築する必要あり。その上で、コンサルタントのTOR案について議論すべき	政府側：首相府、企画庁、副大統領府、農林水産省、ドナー：デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、CIDA、オランダ
39 FASWOGタスクフォース会合(8)	1月26日	コンサルタンタート・プロポーザル評価報告	コンサルタンタート・プロポーザル評価報告、結果、チームリーダー等の変更を含め再度プロポーザルの提出を待つこととなった	MAF、企画庁、デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、EU
40 RDSインフォーマル・ドナー会合	1月30日	RDSにかかる今後の対応について	大幅に政府提出資料 (作業計画、TOR、コンセプトペーパー) につき、改善が必要。31日の会合には、RDSとASDSとの区分、タイムフレーム・ソートワークシヨップ、マネジメントメカニズム、予算について議論すべきとの合意形成	ドナー：デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、CIDA
41 RDSに係る政府・ドナー事務局会合(2)	1月31日	RDSとASDSとの区分、タイムフレーム、ソートワークシヨップ、マネジメントメカニズム、予算について	- 政府：6月末までに策定出来ることを強く要望するが、現実的に無理であれば、第1ドラフトは6月末に策定させたい - CIDA：30日のドナー会合を受けて、右4点につき、説明及び改善を求めた - 世銀：RDS策定プロセスを可能な限り、速やかに進めていく必要がある - 世銀と他ドナーとの意見の相違あり	政府側：首相府、副大統領府、大蔵省、ドナー：デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID、CIDA

	活動	日程	討議内容	主な発言	参加者
42	FASWOGタスクフォース会合(9)	2月2日	コンサルタントレビュー結果：2者とも7点となり、両者が共同作業が可能と確認することとなった。	一 アイルランド：ドナー側も規定を変更してきているのだから、政府も入札の規定を柔軟に変更すべき 一 日本：政府の規定を順守し、オーナーシップを尊重すべき	MAF, PMO, アイルランド 日本、デンマーク
43	RDSインフォーマル・ドナー会合	2月5日	1月31日の会合の結果を受けて、ドナー間の意見の調整のため、日本がドナーを召集。	一 日本：RDSプロセスをスムーズに進めていくために、ドナー側の事務局として日本がなってもよい 一 世銀：日本のアイデアを指示 一 最終的にドナー側の事務局を日本が、既存のドナー・政府事務局を作業会とすること 一 意見の統一が形成される	デンマーク、日本、アイルランド、WB、オランダ
44	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(3)	2月7日	JICAがドナー側の事務局となることを承認される。首相府より、2月13-15日バハリビーチでリポートを閣議したい旨、要望を受け、JICAが支援することとなる。(TOR, コンセプトペーパーの修正等)	一 首相府より、右提案がなされる	PMO, VPO, MOF, MAF, デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID, CIDA
45	RDSバハリビーチでリトリート	2月13日～15日	省庁間技術委員会少数グループ及び日本によるTOR, コンセプトペーパーの修正等に係るリトリート	先方政府と日本の共同作業	PMO, VPO, MOF, MAF, MAF, 日本
46	FASWOGタスクフォース会合(9)	2月15日	ASISドラフト修正のためのコンサルタントの決定(BACAS/COMI)。既存プロジェクトの見直しのためコンサルタントの入れ、ファンディングメカニズムについて。	一 デンマークより、ASIS支援については、コモンスケットプラットフォームで行うべき旨、再度要望が出される。日本よりは、昨年12月に右については協議済みとの姿勢を示すも再度ドナー間で交渉することとなった 一 EUはASIS支援が困難である旨、説明がなされる。	MAF, PC, 日本、デンマーク、アイルランド、DFID, EU
47	ASIS, デンマーク, アイルランド, 日本及UNAFとの協議	2月19日	ASIS支援の具体的なファンディングメカニズムにかかわる合意文書についての協議	一 デンマークより、合意文書のたき音が提出される。一 支援ドナーであるデンマーク、アイルランド、日本及びUNAFの間で基本的なアプローチについて合意形成される	デンマーク、アイルランド、日本及びUNAF
48	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(4)	2月20日	TOR (案)、作業計画及び概算(最終案)について。	一 デンマークは、コメントを含め、ドラフト案を策定することとなった 一 各ドナーより、アシスタント・チームリーダーの役割、位置付けを明確にするべきとの指摘がなされる。 一 CIDAより、RDPとの関係を明確にするべきとの意見が出された。 一 会議のコメントを受けて、日本、首相府、デンマークの3者による調整を行い、進捗状況等を他ドナーに報告することとなった。 一 今後の実施の重要性についてのコメント多数。	PMO, ESRF, デンマーク、日本、アイルランド、WB、DFID, CIDA
49	RDPナショナル・ワークショップ	2月26日	RDPにかかわる進捗状況及び概要説明		主要ドナー、州知事、政府関係者
50	FASWOGタスクフォース会合(10)	2月28日	ASISドラフト修正のためのコンサルタント・ドラフトIC/R協議、プロジェクト見直しにかかわるコンサルタント評価結果	一 各ドナーより、アシスタント・チームリーダーの役割、位置付けを明確にするべきとの指摘がなされる。	MAF, PC, 日本、DFID, アイルランド, EU
51	MAF, コンサルタント, JICAによる契約交渉	3月1日	ASISドラフト修正のためのコンサルタントにかかわる契約交渉		MAF, コンサルタント, JICA
52	デンマーク, アイルランド, 日本及UNAFとの協議	3月2日	ASIS支援合意文書にかかわる協議(最終協議)	一 日本のみ本部に最終承認を得る必要がある旨説明。	デンマーク、アイルランド、日本及びUNAF
53	FASWOGタスクフォース会合(11)	3月9日	既存プロジェクト見直しのためのコンサルタント評価結果を受けた対応等	一 アイルランドは、再入札を主張。日本は、その必要はないことを主張。最終的に新規評価チーム(アイルランド, EU, DFID)による評価の実施となった。	MAF, 日本、デンマーク、アイルランド, EU
54	RDSに係る政府・ドナー事務局会合(4)	3月13日	RDS策定のためのコンサルタント入札	一 プロポーザル選定委員会を設置(デンマーク、日本、首相府、公事業省)	首相府、公事業省、デンマーク、日本、DFID
55	FASWOGタスクフォース会合(12)	3月15日	新評価チームによる既存プロジェクト見直しのためのコンサルタント評価結果		デンマーク、アイルランド、日本、MAF
56	デンマーク, アイルランド, 日本及UNAFによるASIS支援合意文書の署名		ASIS支援合意文書の署名		デンマーク、アイルランド、日本、MAF