

# ザンビア国第五次国家開発計画、 州開発計画、郡開発計画の策定プロセス およびこれらの整合性に関する調査



ザンビア国第五次国家開発計画、州開発計画、郡開発計画の策定プロセスおよびこれらの整合性に関する調査

平成19年3月

独立行政法人

国際協力機構

国際協力総合研修所

平成19年3月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研

JR

06-36

ザンビア国第五次国家開発計画、  
州開発計画、郡開発計画の策定プロセス  
およびこれらの整合性に関する調査

中瀬 崇文

平成 19 年 3 月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、平成 18 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構および、執筆者の所属機関の統一的な公式見解ではありません。

本報告書および他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

URL：<http://www.jica.go.jp/>

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail：[iictas@jica.go.jp](mailto:iictas@jica.go.jp)

---

# 目 次

## 略語表

要約	i
英語要約 (Summary)	vi
本調査の背景と目的	viii
1. 本調査の概要	1
1-1 分析の視点	1
1-2 現地調査	3
1-3 本調査の限界	5
1-4 本報告書の構成	5
2. 現状分析	6
2-1 過去の計画策定プロセスの経験	6
2-1-1 ザンビアの国家開発計画の歴史	6
2-1-2 国家開発計画策定の体制とプロセス	7
2-2 現在のザンビア政府の行政枠組み	11
2-2-1 郡レベル	12
2-2-2 ザンビア政府予算と公共財政管理に関する課題	23
2-3 改革の動向	27
2-3-1 地方分権化	27
2-3-2 公共財政管理改革	29
2-3-3 モニタリングおよび評価	29
2-4 ザンビア政府における調整枠組み	30
2-4-1 調和化	30
2-4-2 セクター・アドバイザー・グループ (SAG)	30
2-4-3 開発調整委員会	30
3. 第五次国家開発計画、PDP、DDP策定プロセスの検討	32
3-1 今回のプロセスで策定された開発文書と計画策定体制	32
3-1-1 今回のプロセスで策定された開発文書	32
3-1-2 第五次国家開発計画 (全体) 策定体制	32
3-1-3 PDP・DDP策定体制	34
3-2 策定プロセス	35

3-2-1	策定プロセス開始当初に想定されていたスケジュール	35
3-2-2	実際の活動	37
3-2-3	策定過程で使用された資料と課題、策定プロセスにおける 参加の程度	44
3-3	第五次国家開発計画—DDP間の整合性の程度	50
3-3-1	プログラム間の戦略的つながり	51
3-3-2	モニタリング指標	52
3-3-3	DDPの資金源の明示	52
3-3-4	フォーマットの一貫性	52
3-4	教訓と提言	53
3-4-1	策定プロセスに関する教訓と次回策定プロセスに対する提言	53
3-4-2	第五次国家開発計画実施にかかる課題	57
4.	第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援	59
4-1	第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援	59
4-2	国家開発計画策定および実施に対するドナー支援の課題	60
5.	結語	61
5-1	ザンビアにおける国家開発計画策定プロセスの課題	61
5-2	DDPに対する認識と期待：DDPの重要性	61
5-3	第六次国家開発計画策定プロセス案	62
5-4	今後のJICA支援に関する提言	65
5-4-1	JICA支援の理念系	65
5-4-2	地方分権化支援（「政策／制度構築・強化型」アプローチ）	67
5-4-3	特定の郡を対象とした支援	68
5-4-4	リード・ドナーとしての日本のあり方	69
	参考文献	71
	別添 DDPの部分的評価（暫定）	75
	著者略歴	79

## 図目次

図2-1	調査対象セクター省の組織構造のイメージ	22
図2-2	セクター省の人員・予算構造と開発計画策定の関係	26
図3-1	中央政府レベルの第五次国家開発計画策定組織とそれらの関係	33
図3-2	PDPおよびDDP策定体制と策定プロセス	34
図3-3	第五次国家開発計画、PDP、DDP策定スケジュール1（準備期間）	38
図3-4	第五次国家開発計画、PDP、DDP策定作業プロセス（セクターは調査対象のみ）	39
図3-5	第五次国家開発計画、PDP、DDP策定スケジュール2（ドラフト策定期間）	41
図3-6	第五次国家開発計画、PDP、DDP策定スケジュール3（最終化期間）	43
図3-7	ザンビア政府のMTEF策定スケジュール（2005年）	47
図5-1	第六次国家開発計画策定プロセス骨子案1	64
図5-2	第六次国家開発計画策定プロセス骨子案2	65
図5-3	地方分権化に対するJICA支援	67

## 表目次

表1-1	インタビュー対象機関とインタビュー状況	4
表2-1	第二回PRSP実施進捗報告による教訓と提言	10
表2-2	地方行政に関するザンビアと他国の比較	12
表2-3	郡政府の資金状況	16
表2-4	調査対象セクター省の政策と予算構造の概観	22
表2-5	HIPC AAP実施国間の達成ベンチマーク数の比較（2004年）	23
表2-6	DIPの重要活動と活動内容	28
表3-1	セクター計画と準備期間	40
表3-2	州・郡に派遣されたミッションのスケジュール	41
表3-3	DDP作成に使用された資料	45
表4-1	ドナーによる地方政府支援の対象地域	60

## BOX 目次

Box 1	郡政府による調整の好例（カオマ郡）	13
Box 2	郡弁務官の機能と郡政府（評議会）との軋轢	14
Box 3	戦略的説明のグッド・ケース	51

## 略 語 表

ABB	Activity Based Budget (活動基準予算)
ADC	Area Development Committee (地域開発委員会)
AIP	Annual Implementation plan (年間実施計画)
CBOH	Central Board of Health (中央保健委員会)
CCJDP	Catholic Centre for Justice Development and Peace (「開発の正義と平和のためのカトリック・センター」)
CD	Capacity Development (キャパシティ・ディベロップメント)
CIDA	Canadian International Development Agency (カナダ国際開発庁)
CPs	Cooperating Partners (協力パートナー)
CSO	Civil Society Organization (市民社会組織)
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction (「貧困削減に向けての『市民社会』」)
C/TG	Cooperating and Technical Group (協力・専門家グループ)
DACO	District Agricultural Coordinating Officer (郡農業調整官)
DC	District Commissioner (郡弁務官)
DCC	Development Coordinating Committee (開発調整委員会)
DDC	District Development Committee (郡開発委員会)
DDCC	District Development Coordinating Committee (郡開発調整委員会)
DDP	District Development Plan (郡開発計画)
DDPRS	District Development Poverty Reduction Strategy (郡開発貧困削減戦略)
DEB	District Education Board (郡教育委員会)
DEBS	District Education Board Secretary (郡教育委員会事務局)
DfID	Department for International Development (英国国際開発省)
DHB	District Health Board (郡保健委員会)
DHMT	District Health Management Team (郡保健運営チーム)
DIP	Decentralisation Implementation Plan (地方分権化実施計画)
DMB	District Management Board (郡保健運営委員会)
DPO	District Planning Officer (郡計画担当官)
DSA	District Situation Analysis (郡状況分析)
DSP	District Strategic Plan (郡戦略計画)
DWA	Department for Water Affairs (水事業部)
EC	European Commission (欧州委員会)
E/N	Exchange of Notes (交換公文)
EOF	Educating Our Future (教育政策)
FNDP	Fifth National Development Plan (第五次国家開発計画)
GDC	German Development Cooperation (ドイツ開発公社)

GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (ドイツ技術協力公社)
GRZ	Government of the Republic of Zambia (ザンビア共和国)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country (重債務貧困国)
HIPC AAP	Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (重債務貧困国評価および活動計画)
HMIS	Health Management Information System (保健運営情報システム)
IFA	Intergovernmental Fiscal Architecture (政府間財政構造)
IFMIS	Integrated Financial Management Information System (統合財政運営情報システム)
IMF	International Monetary Fund (国際通貨基金)
JASZ	Joint Assistance Strategy of Zambia (共同援助戦略)
JICA	Japan International Cooperation Agency (国際協力機構)
LAA	Local Administration Act (地方行政法)
LDA	Local District Administrator (地方政府行政官)
LDP	Local Development Programme (地方開発プログラム)
LGAZ	Local Government Association of Zambia (ザンビア地方政府協会)
MACO	Ministry of Agriculture and Cooperatives (農業省)
MDG	Millennium Development Goal (ミレニアム開発目標)
MEWD	Ministry of Energy and Water Development (エネルギー・水開発省)
MLGH	Ministry of Local Government and Housing (地方自治住宅省)
MMD	Movement for Multiparty Democracy (多党制民主主義運動)
MoE	Ministry of Education (教育省)
MoF	Ministry of Finance (財務省)
MoFNP	Ministry of Finance and National Planning (財務国家計画省)
MoG	Ministry of Guidance (指導省)
MoH	Ministry of Health (保健省)
MoU	Memorandum of Understanding (覚書)
MPSA	Ministry, Province and Spending Agencies (省・州および支出機関)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (中期支出枠組み)
M&E	Monitoring and Evaluation (モニタリングおよび評価)
NAP	National Agricultural Policy (国家農業政策)
NASP	National Agriculture Strategic Plan (国家農業戦略計画)
NCDP	National Commission for Development Planning (国家開発計画委員会)
NDC	National Development Committee (国家開発委員会)
NDCC	National Development Coordinating Committee (国家開発調整委員会)
NESP	National Education Strategic Plan (国家教育戦略計画)
NGO	Non-Governmental Organizations (非政府組織)
NHSP	National Health Strategic Plan (国家保健戦略計画)

NLTV	National Long Term Vision (国家長期ビジョン)
NSC	National Steering Committee (国家運営委員会)
NTC	National Technical Committee (国家専門家委員会)
ONDP	Office of National Development Planning (国家開発計画策定事務所)
PA	Poverty Analysis (貧困分析)
PACO	Provincial Agricultural Coordination Officer (州農業調整官)
PDC	Provincial Development Committee (州開発委員会)
PDCC	Provincial Development Coordinating Committee (州開発調整委員会)
PDP	Provincial Development Plan (州開発計画)
PEMD	Planning and Economic Management Department (計画経済運営部)
PEMFA	Public Expenditure Management and Financial Accounting (公共支出管理および財務会計)
PER	Public Expenditure Review (公共支出レビュー)
PLGO	Provincial Local Government Officer (州地方行政官)
PPO	Provincial Planning Officer (州計画担当官)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略文書)
PS	Permanent Secretary (次官)
PSRP	Public Sector Reform Programme (公共セクター改革プログラム)
RDC	Residents Development Committee (住民開発委員会)
RNE	Royal Netherlands Embassy (オランダ大使館)
SAG	Sector Advisory Group (セクター・アドバイザー・グループ)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (スウェーデン国際開発協力庁)
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (オランダ・ボランティア財団)
SWAp	Sector Wide Approach (セクター・ワイド・アプローチ)
TNDP	Transitional National Development Plan (暫定国家開発計画)
ToR	Terms of Reference (業務指示書)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
UNIP	United National Independence Party (統一国民独立党)
USAID	United States Agency for International Development (米国国際開発庁)
VDC	Village Development Committee (村落開発委員会)
WASHE	Water, Sanitation, and Health Education
WB	World Bank (世界銀行)
WDC	Ward Development Committee (区開発委員会)
WHIP	Wider Harmonisation In Practice
Zamsif	Zambia Social Investment Fund (ザンビア社会投資基金)

# 要 約

## 1. 本調査の概要

本調査は2006年に、ザンビア政府財務国家計画省（Ministry of Finance and National Planning：MoFNP）より国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）に対して行われた要請に基づき、実施されたものである。同年、ザンビアの第五次国家開発計画（Fifth National Development Plan：FNDP）の策定プロセスが終わりを迎えつつあり、同国政府としては今回の策定プロセスの教訓および策定プロセスと今後の開発計画実施に対する提言を得るための調査を必要としていた。

今回の国家開発策定にあたって、ザンビア政府は貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）／暫定国家開発計画（Transitional National Development Plan：TNDP）体制で使用された計画に加え、州開発計画（Provincial Development Plan：PDP）、郡開発計画（District Development Plan：DDP）の策定を決定した。予算制約を考慮すれば、計画策定のためにニーズを吸い上げることと、（実際に実施を伴う）計画を策定することは、純粹に言えば別のことであり、区別した上で両者を意識しながら策定プロセスをデザインし、進めていく必要がある。しかし、策定プロセスにおいて、PDPおよびDDPの役割は明確に定義されていなかった。また、現地調査での議論から推察するに、少なくとも調査実施時期の政府・ドナーを含む関係者間の間では、①国家開発計画策定のためのニーズの吸い上げ、②州・郡における開発活動実施、という2つの果たすべき機能が認識されており、その実現を求められていたと思われる。本調査では、この2つの機能がどのように実現されているかを根本的な問題意識として、念頭に置きながら議論を進める。また、今回の調査では、次の3点を主な分析上の論点とした。

- ①開発計画の策定および実施の前提となる（ドナーを含む）開発環境およびザンビア政府の行政構造
- ②第五次国家開発計画策定およびその実施のために必要なツール（政策・計画・予算・人員・援助）を中心とするザンビア政府の計画策定・実施体制
- ③政府活動の（納税を通じた）出資者であり受益者である国民の参加の程度

## 2. 現状分析

ザンビアは、1964年の独立以降、4つの国家開発計画、PRSPを含む5つの暫定もしくは移行国家開発計画を策定している。独立後10年間、ザンビアは平均2.3%の経済成長を経験したが、1974年からの石油価格や銅価格の国際価格が急落し、ザンビア政府の収入は激減した。1980年代も経済的な困難は変わらず、ザンビアの国家開発計画は特に第二次から第四次までは実施が困難な状況にあったと考えられる。このような状況下、第二次国家開発計画の実施が延長されたり、

第四次国家開発計画は策定されたにもかかわらず最終的に実施されなかったりした。

1980年の地方行政法承認から1991年の多党制民主主義運動（Movement for Multiparty Democracy：MMD）政権の成立後の旧地方行政法（1965）の復活まで制度的に地方行政が統合されていた時期を除いて、1965年以降のザンビア政府行政は、セクター省の出先機関と郡政府が並存する行政および財政の二重構造になっていた。また、両者を制度的に統合した1980年代の地方行政においても、実質的にはセクター省による縦割り行政は変わっていなかった。

近年のザンビアの地方行政は、1980年以前の地方行政の枠組みにほぼ戻った形になっている。郡政府は、1990年代に中央政府の介入により地方税収入が減少し、特に地方部の郡政府は中央政府からの交付金への依存度が大きい。そのため、セクターに関する開発活動は、実質的にセクター省がその出先機関を通じて実施している状態にある。

セクター省の状況は、省ごとに異なっており、場合によっては、郡レベルでの業務が大きな制約を受けている場合がある。調査対象としたセクター省5省のうち、保健省（Ministry of Health：MoH）・教育省（Ministry of Education：MoE）は、人員も予算も他省に比べて配分されており、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）が郡レベルにまで導入されている。一方で、農業省は予算制約が大きく、またエネルギー・水開発省は、郡の出先機関に人員が不足している。特にエネルギー・水開発省は予算が州レベルまでしか予算計上されておらず、州事務所からの予算配分の決定に依存しているエネルギー・水開発省の郡における業務は場当たり的になっている。このような状況を考慮すると、郡におけるDDPの策定作業は困難を伴ったものであったと思われる。

また、ザンビアの公共財政管理能力は「重債務貧困国評価および活動計画（Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan：HIPC AAP）」による評価を受けた国の中で最も能力が低いグループに分類されている。このことは2003年度版公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）においても示されており、予算額と執行額のギャップが大きいことなどが指摘されている。

これらの問題がある中で、ザンビア政府は地方分権化政策や公共財政管理改革を実施している。2002年に承認された地方分権化政策では、セクター省の機能を郡政府に委譲することが目指されており、また公共財政管理改革では、MTEFや活動基準予算（Activity Based Budget：ABB）が導入されている。加えて、援助の調和化などの活動も活発化している。

### 3. 第五次国家開発計画、PDP、DDP 策定プロセスの検討

第五次国家開発計画は、長期国家ビジョン2030で示された方向性に基づいて策定された包括的開発文書である。PDP、DDPは第五次国家開発計画の策定の際に現場レベルのニーズを吸い上げることを策定プロセス中の目的としており、第五次国家開発計画の実施に際しては、その下位計画として実施を担う。これらの文書の策定作業は2005年12月の終了を想定していたが、実際には2006年12月にまでずれこんだ。

第五次国家開発計画は31に及ぶセクターをカバーしており、それぞれの章に対して担当省が割り当てられ、セクターにおける民間、非政府組織（Non-Governmental Organizations：NGO）、ドナー、政府の間での協議を目的とした組織であるセクター・アドバイザー・グループ（Sector Advisory Group：SAG）を通じて主な策定作業が進められた。また、MoFNPによりコンサルタントが備上され、SAGでのドラフト策定作業と第五次国家開発計画の編集作業に貢献した。

PDP策定は、州開発調整委員会（Provincial Development Coordinating Committee：PDCC）のもと、PDCCの内部にあるPlanning Sub-committeeが実質的にドラフトを作成する形で進められた。Planning Sub-committeeは大統領府事務所の州開発計画官（Provincial Planning Officer：PPO）を中心とした各セクター省の出先機関の計画担当官（Planning Officer）から構成される委員会である。Planning Sub-committeeは、各計画担当官がセクター省の担当セクターに基づいて、該当章に関してそれぞれの出先機関内でドラフト作成もしくはとりまとめを行った。DDPのドラフト作成は、PDP作成の場合と同様に開発調整委員会とPlanning Sub-committeeの枠組みを用いて、郡計画担当官（District Planning Officer：DPO）を中心としてセクターの出先機関がドラフトを作成する形で進められた。

- プロセスにおいては、以下の5つをはじめとした教訓・課題が中央・地方レベルに見られた。
- ①縦割り行政というザンビア政府の現実と縦割り行政を解消することを目指した地方分権化を十分に整理しないままに郡開発計画の策定が進められた。
  - ②計画を策定するために必須の情報である予算情報がセクター省・州・郡にドラフト作成段階で配布されなかった。
  - ③ガイドライン・フォーマット・策定スケジュールといった計画策定を複数の機関で策定するために必要な文書における指示が明確でなく、これらの作成を担当した財務国家計画省のフォローアップも不十分であった。
  - ④PDPの策定がプロセス中に決定するなど全体のスケジュールが流動的であった。
  - ⑤第五次国家開発計画、PDP、DDPの関係者間の共有が不十分であった。

このような策定プロセスの結果、第五次国家開発計画と郡開発計画のプログラムに重複が見られた。今後は、①資金配分の明確化、②中央・州・郡の間でのプログラムの整理、③地方分権化

政策および公共財政管理改革の堅実な実施、などが求められると考えられる。

#### 4. 第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援

ザンビア政府からの第五次国家開発計画策定プロセス支援に応える形で13のドナーが協力・専門家グループ（Cooperating and Technical Group：C/TG）を形成したほか、ドナーは地方政府に対する支援を行っている。特に世界銀行（World Bank：WB）の支援によるザンビア社会投資基金（Zambia Social Investment Fund：Zamsif）の支援により作成された貧困分析などの文書はDDP策定に際して参考資料として使用されており、Zamsifが第五次国家開発計画に果たした貢献は大きい。また、JICAは、DDPのアウトライン作成支援や第五次国家開発計画とDDPの整合性の強化に対する支援を行うなど、今回の策定プロセスに直接的な支援を行い、大きな貢献をしてきた。一方で郡レベルにおけるDDPと類似の開発計画の策定を一部のドナーとNGOが実施しているために策定プロセスでも若干の混乱が見られた。

#### 5. 結語

ザンビアの第五次国家開発計画およびDDPの策定において、ニーズの吸い上げとその後の実施に向けた計画の策定がバランスよく実現できていたとは言い難い。ザンビア政府の中央・地方の行財政制度は成熟しておらず、率直に意見を述べるのが許されるのであれば、現実的な郡における横断的な計画を策定するのは半ば早計だったのかもしれない。しかし、より本質的な問題は、横断的な計画を策定するにあたって、現実の行財政制度を踏まえた上で策定プロセスをデザインしていなかったところにあるのではないだろうか。いくら改革が進んだとしても、次の策定プロセスにおいて同様の立場がとられてしまえば、問題は解決しないだろう。

DDPは郡の視点から見れば、中央政府が第五次国家開発計画に資するために作成を求められた郡全体をカバーする横断的な開発計画である。また、DDPは郡開発調整委員会（District Development Coordinating Committee：DDCC）や郡評議会の承認を得ており、DDPを通して第五次国家開発計画が実施されるという認識が郡政府関係者の間では当然のものとして存在している。郡開発計画が実施段階で無視されるような事態になれば、郡関係者にとっては、計画の策定に何の意味も見出せず、開発計画の形骸化につながってしまう。従って、ドナー支援およびザンビア政府機関の活動は、DDPの不足を補うものとしてDDPの内容にできるだけ沿ったものにするのが望ましい。

JICAによる対ザンビア地方分権化支援では、2006年から2009年を対象とした「地方分権化のための能力向上プログラム」を現在実施中である。中央政府の政策の実施支援を支援するこのプログラムは、JICA調査報告書「キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）」で提示されている理念系でいえば、「政策／制度構築・改善型」の支援である。

セクター省から郡政府への権限委譲を目指している現在の地方分権化の流れを考慮すると、同プログラムは、カウンターパートが変更・消滅するリスクは低く、また第五次国家開発計画およびDDPの実施能力を強化することにつながると考えられる。もしセクター省から郡政府への権限委譲がある程度進み、カウンターパートに関するリスクが減少すれば、地方分権化支援によって郡の開発計画・予算・モニタリングに関する能力を向上するとともに、DDPおよび中央政府の政策に沿った対セクター支援を実施するという援助の組み合わせを検討してもよいのかもしれない。

また、地方分権化グループにおいてリード・ドナーとして活動するには、「援助の効率化」の議論によって導き出されたプロジェクト批判に対する回答を実施レベルで示していく必要がある。そのためには外務省とJICAの本部および現地レベルでの協力が必要である。

## 英語要約 (Summary)

The Government of the Republic of Zambia (GRZ) launched the National Long-Term Vision 2030 and the Fifth National Development Plan (FNDP) for the period 2006-2010. GRZ also facilitated the development of District Development Plans (DDPs) and Provincial Development Plans (PDPs)<sup>1</sup>, to ensure that the FNDP reflected needs in the field. Japan International Cooperation Agency (JICA) provided support in the development of DDPs.

This is the first time GRZ has attempted this bottom-up approach in development planning. It is consequently important for GRZ to review the process and document the lessons learned to better inform future development planning processes. The review will also serve as useful background for the implementation of the FNDP and DDPs. It is in the above context that the Zambian Ministry of Finance and National Planning (MoFNP) requested JICA to conduct this research.

The current government structure of GRZ is similar to the one that was in place from 1965 to 1980, with a parallel institutional and financial structure, including a district council and local departments of line ministries with a vertical management structure. A district council typically lacks financial resources and has a high degree of financial dependency on central government. The situation surrounding each local department of a line ministry differs. Comparatively speaking, the Ministry of Health (MoH) and Ministry of Education (MoE) have sufficient human and financial resources. The Ministry of Agriculture and Cooperatives (MACO) has a relatively inflexible budget because of earmarking of budget items allocated to the ministry. The Ministry of Energy and Water Development (MEWD) lacks human and financial resources, particularly at the district level.

This structure had considerable influence over the extent of information provided to all stakeholders developing the FNDP, PDPs, and DDPs, such as the budget ceilings that are required to develop a realistic plan. While Planning and Economic Management Department (PEMD) endeavoured to develop the plans effectively, there were some weaknesses/lessons. For example, it is recognised that alignment of programmes and budgets among FNDP, PDPs, and DDPs is quite weak, because all stakeholders at the local level developed programmes without ceilings. Communication among national, provincial, and district levels was also lacking. Another factor is that the Ministry of Finance (MoF) could not give all stakeholders clear guidance for developing PDPs and DDPs, because of the vertical government structure.

To support the development processes of the FNDP, donors formed a group called the Coordinating and Technical Group (C/TG). Donors also contributed to the process through individual support for line

---

<sup>1</sup> PDPs were eventually absorbed into the FNDP as Regional Chapter.

ministries or provinces/districts. The World Bank's support, known as the Zambia Social Investment Fund (Zamsif), contributed to the development process through the District Situation Analysis and District Development Poverty Reduction Strategy (DDPRS).

There is an expectation that the central government will release funds to enable DDPs to be carried out. If the GRZ is unable to implement DDPs in reality or create proper arrangements, it will start a vicious circle of disappointment in planning. It is essential, then, to proceed based on FNDP and DDPs.

This report documented the development processes and the lessons learned from the processes, and sets out two options for subsequent development processes. While the author understands that many reforms are ongoing, including the Decentralisation Policy and Public Expenditure Management and Financial Accounting (PEMFA), the essential findings of this report would be that there is great scope to design superior development processes for the FNDP, PDPs, and DDPs to reflect the prevailing government management structure, for instance by making financial information available at all levels. Even though the reforms produced some results, it is still important for the GRZ to design development processes geared to the existing management structure. This is not a contribution for reforms to make, but is something the GRZ itself can do.

## 本調査の背景と目的

ザンビアには、国家開発計画が約10年の間策定されなかった時期があった。2002年に策定された拡大重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Country：HIPC）イニシアティブによる債務削減および国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）・世界銀行（World Bank：WB）の支援の条件とされた貧困削減文書を除けば、今回の第五次国家開発計画（Fifth National Development Plan：FNDP）の策定は10年以上のブランクを経た国家的事業である。そのため、ザンビアの第五次国家開発計画の策定プロセスが終わりを迎えつつあった同国政府としては今回の策定プロセスの教訓および策定プロセスと今後の開発計画実施に対する提言を得るための調査を必要としていた。本調査は2006年に、ザンビア政府財務国家計画省（Ministry of Finance and National Planning：MoFNP）より国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）に対して行われた要請に基づき、実施されたものである。

本調査の実施にあたっては、日本において、本調査の共同研究者である高橋基樹教授（神戸大学大学院国際協力研究科長）、林薫教授（文教大学国際学部）を中心として、国際協力総合研修所木全洋一郎氏、JICA ザンビア事務所のご厚意により、多大なる支援と有用なアドバイスを多々いただいた。また、JICA ザンビア事務所においても、乾英二所長、境勝一郎前次長をはじめ、栗野晴子企画調査員、松原千枝子研修員、松山剛士職員、渋谷有紀職員、高橋逸郎専門家などの皆様から現地調査中に温かい支援やアドバイスをいただいた。また、JICA ザンビア事務所のご好意により、ザンビア人コンサルタントDr. Albert Malamaの今回の調査に対するサポートが得られた。ザンビア国家開発計画の歴史に関しては文献調査および旧国家開発計画策定の関係者へのインタビューは主に彼が行った。また、第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援の項目は、共同で作成した質問票をもとに同氏が回答をとりまとめた。これらの項目に関しては、その報告を参考に作成したものである。

ザンビア政府においても、財務国家計画省の計画経済運営部（Planning and Economic Management Department：PEMD）、地方自治住宅省（Ministry of Local Government and Housing：MLGH）から現地調査のアレンジに際して協力をいただき、調査対象となった方々も快くインタビューに答えてくださった。時間と能力の限界もあり、十分な分析が行えたかは心もとないが、調査関係者の皆様に感謝申し上げたい。

# 1. 本調査の概要

## 1-1 分析の視点

サブサハラ・アフリカ（以下アフリカ）諸国の政府機能の脆弱性は独立から現在に至るまで多くのアフリカ諸国やその経済成長、開発、貧困削減を実現するにあたっての根本的な課題の一つでありつづけていた。1990年代に、世界銀行（World Bank：WB）（以下、世銀）が構造調整政策の失敗を認め、その原因を被援助国の政策実施能力などに求めた一方で、援助のあり方に関しての議論が活発化し、援助による脆弱な政府の負担を減らすために援助手続きの調和化、一般財政支援、セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach：SWAp）などの取り組みが進められるようになった<sup>2</sup>。これらの新たな援助のあり方に関する思想や援助手法は、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）や国家開発計画のような包括的な開発計画／戦略を拠り所としている<sup>3</sup>。現在のアフリカにおける包括的な開発計画・戦略の策定は、そのような脆弱な国家・行政制度の中で進められるものであり、一方でその根本的な課題を改善するための取り組みの核となるものでもあると考えられる。

ザンビアもこれらの動向の例外ではない。1970年代中ごろからの銅の国際価格の下落などにより国際収支などが悪化し、構造調整政策を受け入れるに至った。しかし、トウモロコシに対する補助金といった政治的に大きな影響をもたらす事項を譲ることができず、度々国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）／世銀との合意に反する政策を維持した<sup>4</sup>。チルバ政権が成立する前までにザンビアは4つの国家開発計画を策定したが、これらは十分に実施されないか全く実施されないという状況であった。特に逼迫するマクロ経済状況の中で策定された第三次、第四次国家開発計画は構造調整政策の受け入れとの狭間でほとんど実施されなかった。そしてチルバ政権成立後、ザンビア政府は国家開発計画を策定せず、ザンビアは約10年間の包括的開発計画不在の時期を迎えた。

約10年間の国家開発計画不在の期間の後、ザンビア政府は、2002年から2004年までの貧困削減に関するザンビア政府の政策をまとめた包括的な開発計画文書としてPRSPを策定した。そして、2002年に成立した新政権は、PRSPの内容だけでは開発計画として不十分という認識を示し、同年10月にPRSPのすべての分野に加え、司法、法律、治安などを含む暫定国家開発計画（Transitional National Development Plan：TNDP）を2002年から2005年までを対象として策定した<sup>5</sup>。一方で、PRSP/TNDP対象期間には、ドナーがザンビア政府の援助関連業務の負担を軽減することを目指

<sup>2</sup> 高橋（1999）、（2003）、（2006）

<sup>3</sup> 一般的には、一般財政支援やSWApでは国家レベルもしくはセクターレベルでの包括的な開発文書に基づいた被援助国の開発活動に資金供与し、貧困削減や開発に対する成果をもたらすことが目的とされている。

<sup>4</sup> 児玉谷（2000）、高橋（2000）

<sup>5</sup> MoFNP（2004a）

した活動を進めていた。「パリ宣言」に基づいたザンビアの調和化の取り組みである Wider Harmonization In Practice (WHIP) と呼ばれる合意に基づいて、ドナーおよびザンビア政府は援助や政府活動を調和化させる取り組みを行ってきた。一般財政支援やSWApも PRSP/TNDP もしくはセクター・プログラムを中心としたザンビア政府・ドナー間の協議の枠組みを強化している。国家レベルでは、PRSP/TNDP、セクター・プログラム（もしくは計画）を中心とした計画運営体制が整いつつあると考えられる。

約10年間にわたって包括的な開発計画がなかったザンビアにおいては、国家レベルでの計画マネジメントサイクルのための制度構築が必要であった。一方、2003年6月から翌年7月まで実施されたIMFによる Staff Monitored Programme による公務員給与支払いの6ヵ月の凍結など、PRSP/TNDPの実施に少なからず影響を与えていたと思われる。このような制約の中での計画実施経験とその間に実現された制度が、第五次国家開発計画（Fifth National Development Plan：FNDP）を策定するにあたっての前提条件の一つとなる。

例えば、他のアフリカ諸国の中でも低い部類に分類されていた公共財政管理能力の改善のために、ザンビア政府は、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）、活動基準予算（Activity Based Budget：ABB）、財政資金からのコミットメントの統制システム（Commitment Control System）の導入などの予算策定・執行に関する重要な改革を行っている。また、ザンビア政府予算は各機関で中央レベルから地方レベルまで垂直的に配分されており、郡レベルでは郡政府とセクター省の出先機関が並存する財政・行政組織の二重構造となっている。2002年に承認された地方分権化政策では、セクター省の機能を郡政府に権限委譲する方向性で進められている。これらの改革への取り組みと行財政構造は、今回の開発計画策定プロセスにとっても非常に重要な背景である。

今回の国家開発策定にあたって、ザンビア政府はPRSP/TNDP体制で使用された計画に加え、州開発計画（Provincial Development Plan：PDP）、郡開発計画（District Development Plan：DDP）の策定を決定した。予算制約を考慮すれば、計画策定のためにニーズを吸い上げることと、（実際に実施を伴う）計画を策定することは、純粹に言えば別のことであり、区別した上で両者を意識しながら策定プロセスをデザインし、進めていく必要がある。しかし、策定プロセスにおいてPDPおよびDDPの役割は明確に定義されていなかった。現地調査での議論から推察するに、政府・ドナーを含む関係者間の間では、①国家開発計画策定のためのニーズの吸い上げ、②州・郡における開発活動実施、という2つの果たすべき機能が認識されており、その実現を求められていると思われる。本調査では、この2つの機能がどのように実現されているかを根本的な問題意識として、念頭に置きながら議論を進める。

また、両者の役割を計画策定において実現するにあたり、縦割りの政府運営体制の中で組織横断的な性質を持つPDP、DDPを策定・実施しなくてはならなかった、という現実も理解する必要がある。

これらの行政実務面での視点に加え、国民の参加の程度も調査の視点として重要であると考えられる。政府の開発計画の策定・実施にあたっては、納税者であり受益者である国民の参加が必要不可欠である。これによって、開発計画の質が向上するだけでなく、今後数年間の政府活動の方向性を示す開発計画が健全に実施されているかを国民がモニターすることによって、さらに政府の能力が向上する契機となる。

このような観点から、今後の開発計画の実施および次期開発計画の策定を検討するにあたり、今回の調査では、次の3点を主な分析上の論点とした。

- ①開発計画の策定および実施の前提となる（ドナーを含む）開発環境およびザンビア政府の行政構造
- ②第五次国家開発計画策定およびその実施のために必要なツール（政策・計画・予算・人員・援助）を中心とするザンビア政府の計画策定・実施体制
- ③政府活動の（納税を通じた）出資者であり受益者である国民の参加の程度

## 1-2 現地調査

今回の現地調査は2006年10月15日から2007年1月2日まで実施された。今回の調査では、全9州のうち西部州、東部州、ルアプラ州、コッパーベルト州の4州の中で2郡および州政府を地方調査として訪問した。中央レベルでは、財務国家計画省、地方自治住宅省、セクター省などをはじめとして、第五次国家開発計画策定にかかわった関係者に対してインタビューを行った。そして、それぞれの郡において、郡政府では郡計画担当官（District Planning Officer：DPO）とセクター省の出先機関では、DDP作成担当者に対してインタビューを行った。州政府でも同様に州計画担当官（Provincial Planning Officer：PPO）とセクター省の出先機関のPDP策定担当者を調査対象とした。対象としたセクターは、SWApなどのドナー支援の進展度が異なり、またザンビアにおいて重要であると思われる教育、保健、農業、水、を選択し、教育省（Ministry of Education：MoE）、保健省（Ministry of Health：MoH）、農業省（Ministry of Agriculture and Cooperatives：MACO）、エネルギー・水開発省（Ministry of Energy and Water Development：MEWD）および地方自治住宅省（Ministry of Local Government and Housing：MLGH）をそれぞれのセクターの調査対象機関とした。

- (1) 中央レベル：財務国家計画省（Ministry of Finance and National Planning：MoFNP）（計画経済運営部、予算局）、地方自治住宅省、教育省、保健省、農業省、エネルギー・水開発省、ザンビア地方政府協会（Local Government Association of Zambia：LGAZ）、「貧困削減に向けての『市民社会』」（Civil Society for Poverty Reduction：CSPR（非政府組織Non-Governmental Organizations：NGO））、MS Zambia（NGO）、地方開発プログラム（Local Development Programme：LDP）準備チーム（世銀）、ドナー（Ireland Aid、英国国際開発省（Department for International Development：DfID）、ドイツ開発公社（German Development Cooperation：GDC）、オランダ・ボランテティア財団（Stichting Nederlandse Vrijwilligers：SNV）、オランダ

大使館（Royal Netherlands Embassy：RNE）、フィンランド大使館、スウェーデン大使館、国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）、ノルウェー大使館、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）、欧州委員会（European Commission：EC）、フランス大使館、イタリア大使館、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency：CIDA）、世銀、デンマーク大使館）

- (2) 州レベル：PPO、調査対象セクター省の出先機関（教育省、保健省、農業省、エネルギー・水開発省（地方自治住宅省は「出先機関」が存在していない）、可能な場合、州地方行政官（Provincial Local Government Officer：PLGO）、郡弁務官（District Commissioner：DC）
- (3) 郡レベル：DPO、調査対象セクター省の出先機関（教育省、保健省、農業省、エネルギー・水開発省（地方自治住宅省は「出先機関」が存在していない）

地方調査（(2) および (3)）では、質問票をもとに対話形式で回答者から回答を聴取した。中央レベルも、LDPチームおよびDfID、および財務国家計画省（計画経済運営部、予算局）、地方自治住宅省、教育省、保健省、農業省、エネルギー・水開発省、ザンビア地方政府協会（LGAZ）、CSPR（NGO）、MS Zambia（NGO）、に対しては同様の形式をとった。第五次国家開発計画策定に対するドナー支援に関しては、別途質問票を配布し、回答を記入してもらい、可能な場合インタビューする形を取った。

表1-1 インタビュー対象機関とインタビュー状況

州		担当官・セクター名				
州名	所在郡名	PPO	教育	保健	農業	水
西部州	Mongu	×	○	○	○	○
コッパーベルト州	Ndola	○	×	○	○	×
ルアプラ州	Mansa	○	○	×	○	○
東部州	Chipata	○	○	○	○	○
郡		担当官・セクター名				
州名	郡名	DPO	教育	保健	農業	水
西部州	Mongu	○	○	○	○	○（州事務所が担当）
	Kaoma	○	○	○	○	×
コッパーベルト州	Ndola	○	○	×	○	×
	Masaiti	×	○	×	○	×
ルアプラ州	Mansa	○	×	○	○	○
	Samfya	○	○	○	○	○
東部州	Chipata	○	○		○	×
	Petauke	○	×	○	○	○（郡政府が担当）

出所：筆者作成。

### 1-3 本調査の限界

今回の調査では主に政府関係者・ドナー・NGOへのインタビューを行った。ここで分かるように、今回、十分に調査できなかった項目としては、特に郡のコミュニティへのインタビューができなかったことが挙げられる。開発計画の受益者であるはずのコミュニティに対する調査ができなかったのは非常に残念であったが、時間の制約が大きく、断念せざるを得なかった。今回の調査では、第五次国家開発計画、DDPに対する国民の理解と期待に関しては分析ができなかった。

また、調査対象郡は交通の便が比較的よいところばかりである。現在のザンビアは、第一次国家開発計画策定時よりも交通・通信インフラストラクチャーは拡充されているが、それでも地方部に行けば行くほど道路状態が悪い。州都や郡都で開催される開発計画策定のためのワークショップ開催地への交通アクセスの悪い人々が参加できたのかという点などに関しては、残念ながら答えられていない。

### 1-4 本報告書の構成

以下では、まず2.において、ザンビアの国家開発計画策定の歴史を振り返った上で、現在のザンビアの中央・地方行政の構造を分析する。3.では、これを踏まえて第五次国家開発計画およびPDP、DDPの策定プロセスを検証し、その教訓および実施における課題を検討する。4.では、策定プロセスに対するドナー支援を概観する。5.では、上記議論を踏まえて、第五次国家開発計画実施におけるDDPの重要性、次回の国家開発計画に対する提言、今後のJICA支援に対する提言を試みる。

## 2. 現状分析

### 2-1 過去の計画策定プロセスの経験

#### 2-1-1 ザンビアの国家開発計画の歴史

ザンビアは、1964年の独立以降、4つの国家開発計画、PRSPを含む5つの暫定国家開発計画を策定している。独立後10年間、ザンビアは平均2.3%の経済成長を経験した。特に1969年までは、銅価格の国際価格の上昇に伴った貿易収支や（場合によっては）経常収支の黒字が見られた。これに伴い政府財政も急増し、1968年には経常歳出が当初の約2倍となり、1974年までの間に約2.5倍となった<sup>6</sup>。1974年からの石油価格や銅価格の国際価格が急落し、ザンビア政府の収入は激減した<sup>7</sup>。1980年代も経済的な困難は変わらず、ザンビアの国家開発計画は特に第二次から第四次までは実施が困難な状況にあったと考えられる。

結果、1972年から1976年を対象としていた第二次国家開発計画にはかなりの積み残しがあり、第三次国家開発計画（1979 - 1984）の実施は、3年遅れで開始された。1983年に構造調整プログラムが第三次国家開発計画に取って代わったが、1987年にザンビア政府が同プログラムに関する取り決めを破棄した。新経済復興計画（New Economic Recovery Programme : Interim National Development Plan 1987-1989）が策定されたのをはさみ、第四次国家開発計画が策定されるまで、ザンビアでは5年間の国家開発計画の空白期間があったことになる。第四次国家開発計画は、1989年から1994年を対象とするものであったが、カウンダ政権が、1989年から世銀・IMF主導の構造調整プログラムを再び導入したことから、第四次国家開発計画は結局実施されなかった<sup>8</sup>。

1991年の選挙直前にカウンダ政権がトウモロコシに対する補助金削減を拒否したことによって、1989年の世銀・IMFとザンビア政府の間での合意はキャンセルされたが、1991年の選挙で成立したチルバ政権は、1992年に構造調整の実施のために新経済復興計画（1992 - 1994）を策定した。チルバ政権では、1992年に策定を開始した農業セクター投資計画、教育セクター投資計画（1996年策定）、基礎教育セクター投資計画（1991 - 2001、2001 - 2005）、道路セクター投資計画（1998）などのセクター投資計画が導入・実施された。

このように、2002年にPRSPおよび暫定国家開発計画が策定されるまで、（構造調整実施のために策定された短中期の新経済復興計画（1992 - 1994）および関連のセクター計画を除いて）約10年間、ザンビアは国家開発計画が存在しない時期を経験した。

<sup>6</sup> 高橋（2000）pp. 39 - 40

<sup>7</sup> Ranker and van de Wall et al.（1999）p. 20

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 20 - 23、児玉谷（2000）p. 3、Malama（2007a）p. 5

## 2-1-2 国家開発計画策定の体制とプロセス

### (1) 行政構造（1964年から2000年まで）

#### (a) 1964年から1980年まで

1964年から1980年に地方行政法（Local Administration Act：LAA）が施行されるまでの間、ザンビアの地方行政は郡弁務官（1967年まで）および郡行政官（District Governor（1968年から1990年まで））が統括していた。しかし、郡政府（District Council）が存在する一方で、セクター省によって垂直的に運営が行われる縦割り構造も存在し、二重の行政構造になっていた<sup>9</sup>。この縦割り構造によって横断的な調整が必要となるが、1966年から1980年まで、各レベルにおける開発プログラムやプロジェクトの調整を目的として、国家・州・郡レベルに開発委員会（National Development Committee：NDC、Provincial Development Committee：PDC、District Development Committee：DDC）が設置されていた。なお、これらの開発委員会は、大統領の指示によって設置されたため、後述する国家開発計画委員会（National Commission for Development Planning：NCDP）と同様に法的な裏づけはなかった<sup>10</sup>。

また、コミュニティと行政を結ぶ組織として、1971年に村落開発委員会（Village Development Committee：VDC）および区開発委員会（Ward Development Committee：WDC）が設置された。このころから行政および開発プログラムへの政治介入が強くなりはじめた。しかし、これら2つの委員会は資金がなく、実質的な意思決定権がなかったため、ほとんど機能しなかった。一方、都市部では区開発委員会が住民開発委員会（Residents Development Committee：RDC）に変わった。この住民開発委員会は政党とは無関係なもので、ドナーやNGOからの資金を集めやすかったようである<sup>11</sup>。

#### (b) 1980年から1990年まで

前述のように1980年に地方行政法が施行されたことにより、郡レベルの行政組織は郡政府に統合され、州開発委員会および郡開発委員会は解体された。また、セクター省の出先機関は郡政府に吸収されることになり、州の行政機構は州政府（Provincial Council）と呼称される機構に統合され、州・郡における政府の二重構造は制度的に解消されることとなった。しかし、資源移転を伴わないままに中央政府機能が郡に移転され、実際にはセクター省による縦割り行政は変わらなかった<sup>12</sup>。1965年から1980年以前の行政構造が制度的・財政的な二重構造であったとすると、1980年から1990年までの行政構造は財政的な二重構造が継続していた、といえる。また、ザンビア政府自身は、当時の行政の問題点として、行政構造の肥大化とほとんどの主要地位が統一国民独立党（United National Independence Party：UNIP）幹部によって占められ、さらに政治色が強くなったことも指摘している<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> GRZ (2002)

<sup>10</sup> Malama (2007a) p. 7

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 9

<sup>12</sup> GRZ (2002)、Malama (2007a) p. 8

<sup>13</sup> GRZ (2002)

### (c) 1991年から2000年まで

1991年以降の多党制民主主義運動（Movement for Multiparty Democracy：MMD）政権では、地方政府法が廃止され、1965年の同名の法律が復活した。これは地方行政の制度的・財政的な二重構造の復活も意味していた。しかし、1980年に州開発委員会および郡開発委員会が解体されており、地方には組織間の調整を行う仕組みがない状態となった。これを受け、ザンビア政府は1995年に開発調整委員会（Development Coordinating Committee：DCC）を州および郡に設置した。これによって、郡行政官のような地方行政を統括する役職が郡に存在しないことを除き、ザンビア政府の地方行政の大枠は1965年から1970年ごろと同様の状態になったことになる。

## (2) 開発計画プロセス

上記のような中央・地方政府の構造の中で、第四次国家開発計画までのザンビアの国家開発計画は基本的に中央主導で策定された。第一次国家開発計画および第二次国家開発計画は、1966年に設置された国家開発計画事務所（Office of National Development Planning：ONDP）が中心となり、セクター省および州事務所によって策定された。第一次国家開発計画は、セクター省および州事務所の政府関係者が策定したことに対し、第二次国家開発計画以降は、開発委員会などの委員会を用い、政府関係者以外の人間との協議を踏まえて計画が策定されている<sup>14</sup>。PRSPや第五次国家開発計画策定においても後述するセクター・アドバイザー・グループ（Sector Advisory Group：SAG）と呼ばれる委員会が形成され、計画の策定に従事した。

第一次および第二次国家開発計画の実施経験では、計画に記載されていない多額のプロジェクトの実施によって計画に記載されたプロジェクトが実施できないなどの状況があったことが認識された。また、このことにも関連して、計画担当省の位置付けにも議論があった。計画策定・実施統括の役割を持った省（第一次国家開発計画は財務省（Ministry of Finance：MoF）、第二次計画は指導省（Ministry of Guidance：MoG））が、その他セクター省と同格に設置されることに疑問が投げかけられた。その結果、1977年にNCDPが内閣副長官（Deputy Secretary to the Cabinet）のレベルに設置され、第三次国家開発計画および第四次国家開発計画は、この組織を中心として策定された。NCDPは、1979年に大統領府内組織に昇格、1983年に次官（Permanent Secretary：PS）レベルに降格するといった他省との関係の変化を経験しながら、1994年にチルバ政権が国家計画システムを解体するまで存続した<sup>15</sup>。

## (3) 開発計画の実施と計画に関する組織

過去、ザンビア政府は計画策定機能のあり方について試行錯誤を重ねていた。第三次国家開発計画では、NCDPの下部機関が省・州・国営企業に存在していないため、ザンビアの計画策定シ

<sup>14</sup> 少なくとも第一次国家開発計画策定時には、農業生産に関する事項についてPDCおよびDCCとの協議の機会が持たれていた（Tordoff and Molteno（1974））。

<sup>15</sup> Malama（2007a）p. 13

システムが弱いという認識のもと、省・州・国営企業への計画策定機構の設置が提案されている。しかし、国営企業ではこれはほとんど設置されず、後に追加的に設置が求められ、試験的にいくつかの郡で設置された計画策定班（District Planning Unit）は、中央から派遣されたシークレットサービスであるなど郡政府を搾取する外部組織という認識を郡政府関係者が持っていたことからうまく機能しなかったようである<sup>16</sup>。

第一次国家開発計画および第二次国家開発計画実施を踏まえた、ザンビア政府による問題認識の背景には、現在の文脈でいえば公共財政管理能力の問題があったことには注意しておく必要がある。問題なのは、策定した計画をいかにセクター省などに実施させるかという点であろう。当時の政府は計画策定・実施統括機関を格上げし、計画機構を各機関に設置することでこれを解決しようとした。これとは別に、予算策定・執行を担う財務国家計画省によって計画も策定するという現在のアレンジが考えられるが、こちらのほうが組織間の非効率な情報伝達という問題が軽減し、計画と予算を別組織で策定・実施するよりも、実効性が高いと思われる。なお、第五次国家開発計画の実施に向けて、ムワナワサ大統領は、同計画策定の中心となった財務国家計画省の計画経済運営部（Planning and Economic Management Department：PEMD）を局に格上げし、機能強化を図ることを発表した。

#### （4）過去の国家開発計画と PRSP からの教訓

Malama（2007a）は、大きく6つの教訓を提示している（①過去から学ぶ姿勢、②より強固な国家開発計画策定システム、③計画策定・実施に関する行政能力、④地方分権化、⑤（拠出のタイミングやその対象という意味で）適切な資金手当て、⑥経済成長の利益を貧困層に（再）配分する戦略の強調）。

一方、最近の包括的な開発計画である TNDP の一部である PRSP に関する進捗報告書（第二回 PRSP 実施進捗報告）は、2003年7月から2004年6月までの実績に関して、表2-1のような教訓と提言を提示している。PRSP のモニタリング指標に関しての問題点なども指摘されているが、援助やザンビア政府資金および業績などに関する組織内もしくは組織間の情報共有に関して頻繁に触れられている。また、同報告書では、後述する公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）と同様に財政規律が欠如していることにも触れている。Malama（2007a）と第二回 PRSP 実施進捗報告、本報告書でこれから提示する点を比べると、国家開発計画策定とその実施にかかる問題は、本質的には大きくは変わっていないように思われる。

Malama（2007a）による6つの教訓の中で計画の策定および執行に特に実務的に影響を与えるのは、計画策定・実施に関する行政能力、中央・地方の行政構造（地方分権化）、資金手当てである。これらは、構造的かつ（もしくは）個々人の能力の問題である。これらの課題のもとで、すべての関係者（特に実質的なプロセス管理者である財務国家計画省）が開発計画策定プロセスを

<sup>16</sup> Malama（2007a）

表2-1 第二回 PRSP 実施進捗報告による教訓と提言

教訓	提言
開発資金情報の共有（ドナーの援助情報と関係省庁からの情報提供）	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務国家計画省および関係機関がドナーの援助額を把握するメカニズムの構築（the Accountant Generals office を通じて）</li> <li>貧困削減プログラム資金の利用および開発プログラムの成果に関する正確かつタイムリーな情報提供（省・州および支出機関（Ministry, Province and Spending Agencies : MPSA）ならびに交付金を受けている機関から財務国家計画省へ）</li> <li>ドナーから財務国家計画省への援助額情報の提供・貧困削減プログラムへの資金フローの効率的な管理を可能にするための協力パートナー（Cooperating Partners : CPs）の財政支援への参加</li> <li>プロジェクト合意文書における、プロジェクト運営者が財務国家計画省に定期的に情報提供を行う条項の追加</li> </ul>
資金吸収能力の不足 1 <ul style="list-style-type: none"> <li>実施機関が PRSP/TNDP の指針文書としての重要性を評価していない</li> <li>PRSP の活動実施のための戦略を持っていない（資金充当がついた時点で決定するケースなど）</li> </ul>	PRSP のプログラムおよび特定の年におけるプログラムの実施方法に関する完全な理解を目的として、 <ul style="list-style-type: none"> <li>財務国家計画省と合意した資金運用計画（the funding profiles）<sup>17</sup> とそれに基づいた予算執行への注目</li> <li>財務国家計画省とその他 MPSA 間の資金運用計画の変更に 関する情報のフローの改善</li> </ul>
資金吸収能力の不足 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>貧困削減プログラムに用途指定された資金の運用ミス</li> <li>貧困削減プログラム用資金の受け取りに関する受け取り機関内の情報共有の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困削減プログラム予算の執行情報のメディアを通じた公表（毎月）</li> <li>MPSAs による情報管理システムおよび内部情報フローの改善</li> <li>財務国家計画省の事務官による予算執行に対する積極的なモニタリングの実施</li> <li>MPSAs による四半期支出報告の利用</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>入札手続きによる貧困削減プログラムの実施の遅れ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>入札手続きの迅速化</li> <li>公共支出管理および財務会計（Public Expenditure Management and Financial Accounting : PEMFA）プログラムにおける調達手続き改革の迅速な実施</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>MPSAs の PRSP 指標の低利用およびインプット・アウトプット指標の不十分さが原因で特定のセクターにおける成果に対する評価ができない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>（実施機関による）支出金額に対応した期待されるアウトプット、アウトカム、介入によるインパクトの明確な表示</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトカムおよびインパクトの報告不足（これを受けて当時より報告用フォーマットの開発を開始済み）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央・州・郡レベルにおける PRSP モニタリングおよび計画策定のためのデータ収集・分析能力の強化</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>実施機関の運営情報システムの改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営情報システムの貧困削減プログラム予算への計上</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困削減プログラム予算中のモニタリング用予算（5%）の用途に関する理解の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務国家計画省によるガイダンスの作成</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困削減プログラム実施のための制度的枠組みが明確に形成されていない（中央レベルにおける協調枠組みの多さ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>調和化に向けた努力（国家開発調整委員会（National Development Coordinating Committee : NDCC）、州開発調整委員会（Provincial Development Coordinating Committee : PDCC）の役割のレビュー、SAG の役割の明確化）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP/TNDP 実施に対するコミットメントの不足・欠如（Strategic Plan が貧困削減プログラムに集中していない）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係機関による貧困削減に特化した計画策定</li> <li>貧困削減プログラムの結果に基づいた MPSAs の業績評価</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>財政規律の欠如</li> </ul>	財務国家計画省による財政規律の徹底

出所：MoFNP（2004a） pp. 65 – 69

<sup>17</sup> 実施機関から提出される当該会計年度の資金運用予定。

いかにデザインし、計画策定に従事したのか、という点が、今回の策定プロセスの成功の鍵となっていたと思われる。そのため、本章では次節より行政・予算の構造を検証し、またこれらに係る改革や調整枠組みに関して概観する。

## 2-2 現在のザンビア政府の行政枠組み

現在のザンビア政府の行政枠組みは、(1) 垂直的管理、(2) 地方行政の二重構造、といった特徴がある。ザンビアの地方行政は、中央政府と郡の調整の役割を担っている中央政府管轄の州事務所がある一方で、郡レベルでは、州事務所の調整を受けながら中央の政策・計画を実施するセクター省の出先機関と、District Councilが郡レベルで並存する組織面・財政面での二重構造となっている。これらの中で独自財源を持ち、自治権を持っているのはDistrict Councilのみである。しかしDistrict Councilは、これから概観するように中央政府からの介入を受けており、また資金面でも依存していることから、実質的には自治権はほぼないと思われる。そのため、本報告書ではDistrict Councilを郡政府と呼称することとする。

Steffensen and Tidemand et al. (2004a) による研究成果と比較すると、ザンビアを含む4カ国の中で地方分権化が最も進んでいる国はウガンダで、ザンビアやケニアと異なり、地方政府の組織は単一で、財政に関しても使途の決定権が主に地方にある。タンザニアも同様に地方政府組織は単一であるが、財政に関する使途決定権は主に中央にある。ケニアは、ザンビアと同様にセクター省の出先機関が地方にも存在しており、ザンビアの政府構造に近いと思われる。

4カ国中、ザンビアはタンザニアに次いで国土が広い一方で人口密度が低く、地方政府の数が最も少ない<sup>18</sup>。ザンビアおよびケニアと異なりタンザニアおよびウガンダには制度的な二重構造がないことには注意が必要であるが、ザンビアの郡政府の収入における中央政府からの資金の割合は、他3カ国に比べると極端に低い。他低所得国と比較して、公共支出における地方政府支出の割合も、ザンビアはその割合が低い<sup>19</sup>。

<sup>18</sup> 例えば、タンザニアでは、Village Council といった村落レベルにまで組織があるが、ザンビアでは郡レベルまでである。ただ、タンザニアでも Village Council は計画策定・実施・モニタリングをサポートする District Council からのスタッフが派遣されることになっているが、それはまだ実現されていない (Steffensen and Tidemand et al. (2004b) p. 27)。

<sup>19</sup> Crook and Manor (2001)、Saasa et al. (1999)

表2-2 地方行政に関するザンビアと他国の比較

	ザンビア	ケニア	タンザニア	ウガンダ
人口（百万人）	9.9（2000年）	28.7（1999年）	33.6（2002年）	24.7（2002年）
国土面積（km <sup>2</sup> ）	752,612	580,400	945,100	241,000
人口密度（人/km <sup>2</sup> ） <sup>注</sup>	13.2	49.4	35.6	102.5
GDP（2004）（10億米ドル）	5.4	16.1	11.3	6.8
現在の地方分権化の開始年	1993年	1995年	1998年	1992年
行政構造	2層構造	2層構造	3層構造	3層構造
	中央政府（中央・州） および郡政府（郡 行政の二重構造）	中央政府および郡 政府（州・郡行政 の二重構造）	中央政府、2層の 地方政府	中央政府、2層の 地方政府（その他 にも行政組織多数）
地方政府（「自治体」）の数	72	175	10,168	1,034
地方政府予算総額における 中央政府からの資金額の割 合	8%（2005）	21%（2002/03）	57.2%（2002/03） （バスケットファン ドへの資金額を除 く（21.8%））	86.8%（2002/03）

出所：Steffensen and Tidemand et al.（2004a）、World Bank（2006）、Fiscal Decentralization Working Group（2006）

注：人口密度のみ筆者計算。

## 2-2-1 郡レベル

### (1) 郡政府

#### (a) 郡政府の行政枠組み

郡政府を規定している主な法律は、地方政府法（Local Government Act）、地方政府サービス規則（Local Government Service Regulation）、地方政府（財政）規則（Local Authorities（Financial）Regulation）である。これらによると、郡政府には（当該行政地域の）国会議員、伝統的首長（2名）、当該行政地域から選挙によって選出される評議員（Councillor）から構成される評議会（Council）があり、ここが政治的に郡行政を統括している。そして、これらのうち伝統的首長を除く評議員の中から、評議会のトップである評議会議長<sup>20</sup>と副議長が選出される<sup>21</sup>。これらすべての評議会は行政部門を持っており、これが郡政府の行政機構として行政サービスを行うことになっている。郡政府における決定事項は、Full Councilと呼ばれる会議における評議会の決議によって最終承認される。

郡政府の行政機構は、行政部（the Administrative Department）、土木・労働部（the Works or Engineering Service Department）、財務部（the Finance Department）、計画策定部（the Planning Department）、住宅・社会サービス部（the Housing and Social Service Department）、公衆保健部（the Public Health Department）などから構成されるが、地方政府サービス規則によって、評議会は事務方のポストを設置・廃止できる権

<sup>20</sup> 大都市（Municipal）もしくは市（City）の場合は市長（Mayor）。

<sup>21</sup> GRZ（1991）、pp. 10-11、pp. 12-13

限を有しており、地方政府ごとにその規模・構成は異なる。これらの中で、郡開発計画の策定において実務面で中心的な役割を担ったのは、計画策定部のDPOである。

郡政府は、農業、コミュニティ開発、教育、公衆保健、治安維持、行政登録、衛生、水、などの分野を含む63の機能を持つことが、地方行政法によって規定されている<sup>22</sup>。後述するように、財政不足からその役割は十分に実行できていない。これらの機能と関連するセクター省の出先機関が郡に配置されている場合は、両者間の連携が求められるが、地方政府法では触れられていない。この問題は、行政地域内の開発の方向性などを協議する必要からも重要であるが、これを解消するために、開発調整委員会が中央、州、郡のレベルで設置されている。これに関しては後述する。

#### Box 1 郡政府による調整の好例（カオマ郡）

郡政府は、法的に郡全体の調整を求められていないが、場合によっては、郡政府の計画局が当該郡のセクター省の出先機関との調整を行っている例がある。

この例は世銀の地方行政に対する支援であるザンビア社会投資基金（Zambia Social Investment Fund：Zamsif）のコンセプトに沿った活動である。まず郡を4つのゾーンに分け、ゾーンごとに一つの地域開発委員会（Area Development Committee：ADC）を選択する。選抜されたADCから聞き取ったコミュニティのニーズをセクター省の出先機関が実施しようとしている活動と比較、もし活動とニーズの間にずれがあれば、計画局がセクター省の出先機関と協議を行うというものである。また、ニーズの吸い上げは当該コミュニティに事務所を持つ郡政府の評議員（Councillor）が行う。

郡政府によっては、セクター省が実際のセクター開発活動を行っている現実に対してあきらめの念を持っている場合が多く見られる。その中で、カオマ郡は、郡政府の役割が関係組織間の調整にあるという認識を持ち、郡住民の代表であるCouncillorやコミュニティと郡政府をつなぐADCをうまく活用しながら情報を集めることで、セクター省との調整を行っている好例といえる。また、この活動にはセクター省の情報も持っている必要があるが、カオマ郡のDPOは、セクター省のMTEFも含んだ郡全体のMTEFを独自にとりまとめていた。

出所：現地調査結果より筆者作成。

郡政府は地方自治住宅省によって管轄されており、地方自治住宅省から交付金を受け取っている（郡政府予算に関しては後述する）。例えば、郡政府の年次予算は、毎年郡政府より地方自治住宅省に提出され、同省が承認する。監査に関しても同様で、郡政府で雇用した監査人による監

<sup>22</sup> GRZ (1991) pp. 52 – 55

査報告が、毎年郡政府から地方自治住宅省に提出されることになっている。地方自治住宅省は、郡政府が機能していないと見なした場合、評議会の機能を停止し、郡行政を代行する地方政府行政官（the Local District Administrator：LDA）を派遣することができる<sup>23</sup>。

現在のザンビアの郡行政には統括する役職が存在しておらず、後述する郡開発調整委員会（District Development Coordinating Committee：DDCC）が郡政府とセクター省の出先機関の調整を担っている。内閣令（Cabinet Circular Minute of 2000 ref. CO. 101/20/1）によって設置された郡弁務官（District Commissioner）<sup>24</sup>という役職が、中央政府からの任命で配置されているが、1967年まで存在していた同名の役職とは異なり、この郡弁務官は郡行政の長としての機能を持っていない。また、郡弁務官と郡政府の役割に重複が見られ、また郡弁務官と郡政府との関係が明記されていないことから、郡行政での微妙な政治関係を生んでいる場合があるといわれている。

## Box 2 郡弁務官の機能と郡政府（評議会）との軋轢

地方政府自治省が作成した郡評議員マニュアルでは、郡弁務官の機能と郡評議員と郡弁務官の間で想定される問題の原因を紹介している。

郡弁務官の機能① • 日常の行政機能の調整と、郡における政府プログラムの効率的実施に向けた国民の動員。

• 想定される問題の原因：評議員と郡弁務官の指名するグループの重複。

郡弁務官の機能② • セクター省の出先機関と郡政府それぞれのプログラムおよび活動の実施における調和化の促進。

• 想定される問題の原因：郡評議員が出身選挙区の開発のために郡の政策や決議を優先させる。その一方で、郡弁務官は自らの職責を全うするために業務を行うため、中央政府の政策を優先させようとする。

郡弁務官の機能③ • 一般市民が政府の政策やプログラムを正しく理解するように説明する。

• 想定される問題の原因：郡評議員は中央政府の政策だけでなく、郡の政策の説明も行うので、協調が必要。

郡弁務官の機能④ • 郡開発調整委員会会合の議長を務める。

• 想定される問題の原因：郡弁務官が議長を務めるDDCCは、決議を有効にするために、郡政府（評議会）に報告し、承認を受ける必要がある。郡政府が決議を保留した場合、結果として開発が遅れる可能性があり、その場合には郡弁務官と郡政府（評議会）の間に軋轢が生まれる。

出所：MLGH（2006a）

<sup>23</sup> GRZ（1991）p. 39

<sup>24</sup> 発令当時は郡行政官（District Administrator）と命名されていたが、現在は郡弁務官（District Commissioner）と呼ばれている（MLGH（2006a）p. 122）。

## (b) 郡政府の予算と予算策定プロセス、その課題

郡政府は、主に独自財源と中央政府からの交付金によって活動がまかなわれている。前述のように、ザンビアの郡政府の財政状況はよくない。Crook and Manor (2001) は①中央政府からの交付金の減少、②財政および収入に関する権限の（地方から）中央政府への移動、③地方政府の収入徴収能力の欠如といった3つの主要因を挙げている<sup>25</sup>。

中央政府の税収を地方へ間接的に再配分することは、交付金の意義の一つであるが、ほとんどの交付金もしくは補助金は現在予算計上されていない<sup>26</sup>。現在拠出されている一般交付金(General Grant)は、省の出先機関が使用する郡政府の所有物および土地の使用料の代わりに支払われる Grant Lieu of Rateの代替となることを意図してブロック・グラントの形で支払われているものであった<sup>27</sup>。この額は実際のニーズではなく地方行政地域の区分（大都市、市、郡）に応じた公式によって決定される<sup>28</sup>。ただし、Grant Lieu of Rateに関しても MTEF2007 – 2009において初めて計上されており、実際に執行されることが期待されている<sup>29</sup>。

ザンビア共和国政府（The Government of the Republic of Zambia：GRZ）（2005a）によると、郡政府にも通達される一般交付金の見込み額<sup>30</sup>は、（2005年の例外を除いて）執行承認額とほぼ同額である。しかし、地方自治住宅省の予算として計上される一般交付金は、地方自治住宅省の予算の中から配分されるため、地方政府住宅省の予算制約がかかることには注意が必要である<sup>31</sup>。

1994年に中央政府は大都市への資金拠出を停止する旨を決定したが、現在も資金拠出は続いている。例えば、Fiscal Decentralization Working Group（2006）によると、ルサカ、リビングストーンが特に突出して中央政府からの資金配分を受けていた。一方で、これら以外の郡政府を比較すると、都市部よりも地方部がより多くの資金を配分されているケースが散見された。また、地方部の郡政府は独自収入も少ないため、中央政府からの資金配分が高く、その依存度は都市部よりもさらに高い。郡政府の独自収入の見積もりに関しては、正確性に若干の疑いがあるので注意が必要であるが<sup>32</sup>、2005年郡政府予算における中央政府からの資金の割合は、地方部の郡政府が高く

<sup>25</sup> Crook and Manor (2001)

<sup>26</sup> 例えば、制度的には、教育補助金 (Education Grant)、保健補助金 (Health Grant) などがそれぞれ教育省および保健省の予算費目として存在している。しかし、両省の出先機関がそれぞれのセクターの活動を行っており、地方には別の形で既に予算配分しているとして、これらの補助金は拠出されていない（現地調査時のインタビューによる）。

<sup>27</sup> GRZ (2005a) p. 24、本書では明記していないが、地方自治住宅省の一般交付金 (General Grant) を指していると思われる。これは警察・消防などに対する交付金である。ただし、Grant Lieu of Rate に関しても MTEF2007-2009 において初めて計上されており（地方自治住宅省へのインタビューによる）、実際に執行されることが期待されている。

<sup>28</sup> Saasa et al. (1999)

<sup>29</sup> GRZ (2005a)

<sup>30</sup> 通常、Call Circular と呼ばれる文書が財務国家計画省からセクター省に配布され、年次予算策定が開始される。

<sup>31</sup> 後述するように PER では中央政府から郡政府への資金配分に関しては予算見積額と執行額の乖離が少ないとの見解を示している。一方郡政府の独自収入に関しては見積額より下回るケースが多いと一般的にいわれている。

表2-3 郡政府の資金状況

	中央政府からの資金 (1,000 クワチャ)	郡政府予算における中央政府 からの資金の割合(平均)(%)
全郡	261.2	14.5
大都市および都市	470.5	4.2
ルサカおよびリビングストン を除く大都市および都市	147.7	2.0
地方部の郡	191.5	18.0
ルサカおよびリビングストン	3053	10

出所：Fiscal Decentralization Working Group (2006) より筆者作成。

(平均18%)、都市部の郡政府が低い(平均2%) (表2-3参照)。しかし、都市に関しても資金難はあり、Crook and Manor (2001) は、「1990年代の郡政府予算の実質的な減少によってほとんどの地方であっても都市部であっても郡政府はかなり限定された役割しか果たせない」、ということ「広く認識されている(郡政府の)困難」として紹介している。

郡政府の独自財源の中には、税収、手続き手数料などがある。通常、地方政府が得られる税金は、中央政府と共有される税金と地方政府が徴税・使用する地方税があるが、前者はザンビアでは税収を地方政府に配分する機能が存在していない。ザンビアの地方税は主に個人税、固定資産税などがあり、地方税は郡政府に設置権限がある。地方税は、使用料・手続き手数料収入に次ぐ郡政府財政の主要財源である(全郡政府平均で地方税が29.8%、使用料・手続き手数料は37.3%(1994 - 1997))。これには、商業・酒ライセンスなどが挙げられる<sup>32</sup>。

地方政府の独自収入は中央政府による介入が大きく、地方財政に影響を与えている。例えば、大統領はその権限により地方税の撤廃などを行うことができ、実際に東部州チパタ郡で導入された自転車税と犬税が2006年の選挙前に大統領権限で撤廃されている。また、1997年に制定されたRating Actによって固定資産税に広範な免税対象項目が規定されたために固定資産税からの収入が激減し、個人税法(1994)でも地方個人税の最低・最高額が固定されている。1996年から2000年にかけて、郡政府は所有建築物を市場価格以下の価格で売却するよう強制されており、施設使用料の収入も減少した<sup>33</sup>。

ザンビアの地方政府の財政は、中央政府の介入などによる影響で収入徴収能力が減少している。Saasa et al. (1999)によると、調査対象6都市では1994年から1999年にかけて未徴収の収入が平均年率90%も減少していた。このうち減少が最も大きかったのは「独自税(“Own Tax”)」で、全未徴収収入の66%(平均値)を構成していた(また、使用料・手続き手数料は17.8%とこれに次いでおり、中央政府からの資金移転は7.7%だった)。

<sup>32</sup> Saasa et al. (1999) p. 99, p. 101

<sup>33</sup> Crook and Manor (2001)、Saasa et al. (1999)

また、郡政府予算に関して税収の予算額と実際の徴税額に大きな差があるということが一般的な問題点として認識されている。前述のように交付金に関してはこの問題は見られないようであるが、実際の徴税額が予算額の20%程度になるケースもあるといわれており、このような収入予測の甘さから、郡政府の活動に支障をきたしていると考えられる。

郡政府は、交付金や独自財源の収入見込みも踏まえて郡政府は予算を策定し、地方自治住宅省に予算案を提出、その承認を受ける。これは単年度予算であり、郡政府にはMTEFは導入されていない。郡政府のMTEF導入は、公共財政管理改革の活動項目の一つとされており、今後の改善が期待されている。また次節で説明するセクター省の出先機関とは予算を別にしており、郡全体の開発活動が日常の実務手続きの中で運営管理される制度になっていない。

## (2) セクター省の行政、政策

今回の調査では、SWApが設置され、比較的行政能力が高いと思われる教育省および保健省、ザンビアの雇用の大半を占めている重要な農業セクターを管轄している農業省、上記3セクターにも密接に関連しており、国民の生活に欠かすことができない水セクターを管轄しているエネルギー・水開発省および地方自治住宅省を調査対象とした。

これらの省は、①行政組織および郡までの人材の配置状況、②予算構造および配分、③政策および計画の構造と予算とのリンク、の3点から比較した場合、大きく3つに分類される。一つ目は、郡にまで人員が配置されており、比較的予算が多く配分され、MTEFやABBが導入されている省（教育省および保健省）。2つ目は、人材配置および予算ツールは郡レベルまでそろっているが、予算制約が大きい省（農業省）。3つ目は、人員・予算ともに不足しており、郡ではMTEFが導入されていない省（エネルギー・水開発省および地方自治住宅省）である。ただ、同じカテゴリーにあっても各省はそれぞれ個別の課題や特徴を持っている。

### (a) 保健セクター（保健省）

#### ① 行政組織

保健省では、1985年の医療サービス法（the Medical Service Act）を皮切りとして、制度改革が進んでいるが、基本的に郡レベルまで政府組織が存在する。組織的には大きく4つの政府組織からなる。政策・規制を担う保健省、保健サービス・デリバリーを担う中央保健委員会（Central Board of Health：CBOH）の2つの組織が中央レベルに、州保健事務所（Provincial Health Office）、郡保健運営チーム（District Health Management Team：DHMT）が、州・郡に配置されていた。そして1次レベルから3次レベルの医療機関を統括する郡保健委員会（District Health Board：DHB）と郡保健運営委員会（District Management Board：DMB）がDHMTのスーパーバイザーとして活動していた。これらのほかに、地域保健委員会（Neighbourhood Health Committee）と保健センター委員会（Health Centre Committee）がコミュニティレベルに存在している<sup>34</sup>。

<sup>34</sup> Bossert et al. (2000) pp. 11–12, MoH (2005) p. 2

上記が今回の開発計画ドラフト策定時（2005）の体制であるが、2005年には中央保健理事会は保健省に吸収され、郡保健委員会と郡保健運営委員会は諮問評議会に改編されることが決まった。これにより、すべての保健施設の運営管理が保健省およびその下部機関に統合されることになった<sup>35</sup>。一方、第五次国家開発計画、PDP、DDPの策定プロセスと同じくして、第四次国家保健戦略計画（National Health Strategic Plan：NHSP）（2006－2010）が策定されている。

保健省では中央から地方への機能の分散化（Deconcentration）が進んでおり、地方において Planning、Budgeting が行われるようになってきている。しかし、意思決定権に関しては、中央に残っている場合があり、一概に地方の出先機関に意思決定権があるわけではないといわれている。

## ② 政策および計画

保健セクターの政策は疾病などのイシューごとに作成されている。現在では、NHSPがHIV/AIDSなどの課題ごとの政策およびMTEFに沿う形で作成、実施される。第四次NHSPの策定プロセスは、第五次国家開発計画とほぼ同時期である2005年から開始された。そのため、NHSPでは第五次国家開発計画のアラインメントが意識されており<sup>36</sup>、第五次国家開発計画の保健についての章はNHSPのサマリー版とされた。また、保健省とCPの間で結ばれた覚書（Memorandum of Understanding：MoU）でもこれらの関係が明記されており、ドナー支援の政策へのアラインメントも進んでいる。各機関は、これらを踏まえた上で年次業務計画を作成する。

### (b) 教育セクター（教育省）

#### ① 行政組織

1995年、教育省は、教育行政が中央集権化しすぎているとして、教育法の改正と郡教育委員会（District Education Board：DEB）の設立を提案した<sup>37</sup>。その翌年、現在の教育セクターの中心政策となっている“Educating Our Future”が制定され、地方分権化が一つのキーとして取り上げられた。郡教育委員会は1996年のコッパーベルト州での設立から始まり、ルサカ州北部、南部州、西部州（2000）、その他の州（2001）と漸進的に設置が進んだ<sup>38</sup>。

教育省の出先機関もこれによって郡教育事務所から郡教育委員会事務局（District Education Board Secretary：DEBS）と名称を変更し、中央からの権限委譲を徐々に進めていく予定である<sup>39</sup>。DEBSは、当該郡の行政区域内のコミュニティ、学校などとも協議しつつ、計画・予算策定および実施を行っている。ただし、郡の病院・学校をすべてとりまとめているわけではなく、例えば

<sup>35</sup> MoH（2005）p. 2

<sup>36</sup> しかし、第五次国家開発計画が、その策定プロセス開始当初に第五次国家開発計画の対象期間を2006年から2011年までと設定していたために、NHSPの対象期間も2006年から2011年となった。その後ザンビア政府は、第五次国家開発計画の対象期間を2006年から2010年の5ヵ年に変更したため、先に策定プロセスが終了したNHSPは、第五次国家開発計画と1年のずれを生むことになってしまった。なお、このずれは2007年には修正された。

<sup>37</sup> Florestal and Copper（1997）

<sup>38</sup> Naidoo and Kong（2003）p. 50

<sup>39</sup> 教育省の2005年度版年次業務計画から計上されるようになった（MoE（2004）および（2005））。

教育省では、州教育事務所が高等教育機関を管轄し、郡が中等および初等教育機関などを管轄することになっている。州教育事務所は、保健省と同様に中央と郡とをつなぐ調整役であるとともに、高等教育機関の運営管理なども行っている<sup>40</sup>。また、後述の農業省と異なり、出先機関の部署は同一の建物内にあり、実務レベルでの調整は比較的行きやすい。

## ② 政策および計画

教育省では、教育セクターの中心政策である Educating Our Future に沿った形で国家教育戦略計画 (National Education Strategic Plan : NESP)、年次業務計画 (Annual Work Plan) が作成される。現在の NESP は、2003 年から 2007 年を対象としており、第五次国家開発計画の作成のタイミングとは若干ずれている。2007 年には次期 NESP の策定が予定されている。また、これらに沿った形で、中央から郡の各レベルで年次業務計画を作成する。

このように、保健セクターと同様に包括的な政策・計画の枠組みがそろっている一方で、World Bank (2006) では、ザンビア政府の年次予算文書である Yellow Paper は非常に細かく、教育省予算では、プールファンディングを含むドナー支援が年次業務計画によって別途管理される二重構造にあり、非効率を生んでいる点、ESP のプログラムと政府予算の間の関連が弱い点が指摘されている。

ただし、これをもって教育省の公共財政管理の枠組みが他セクターより弱いといえるわけではない。教育セクターでは、Public Expenditure Tracking Survey をはじめ、教育セクターに特化した PER が世銀によって行われるなど、公共財政管理関係の調査およびレビューが他セクターより充実しているために上記の指摘がなされているにすぎない。

## (c) 農業セクター (農業省)

### ① 行政組織

農業省もコミュニティとの連携をとっているという意味では、教育省・保健省と取り組みには変わらないが、保健省・教育省とは異なり、漁業部 (Department of Fishery)、獣医部 (Department of Veterinary) など、9 分野の農業関連の部が農業省の組織として州・郡レベルに存在している。それらの調整役として農業調整官 (および調整官事務所) が州・郡レベルに配置されている (Provincial Agricultural Coordinating Office/r (PACO), District Agricultural Coordinating Office/r (DACO))。ただし、PACO、DACO とその他の部が指揮命令関係にあるわけではない。各部署は農業省という単一の組織に属しているものの、それぞれ事務所の場所が異なり、また場合によっては事務所間が車で 5 分以上の距離に離れている。実務上はそれぞれの部が独立して業務を行っており、状況に応じて PACO、DACO が調整のとりまとめを行っているのが実態のようである。

<sup>40</sup> 高等教育機関では、College of Education Board、High School and School for Continuing Education Board が設置されており、これらが州教育事務所に対して、年次業務計画・予算を提出することになっている。

## ② 政策・計画

農業省の中心政策は、国家農業政策（National Agriculture Policy：NAP）で、これに沿った形で国家農業戦略計画（National Agriculture Strategic Plan：NASP）が作成される。ただし、本計画には予算が添付されておらず、これが保健省・教育省との違い、計画の現実性を低下させている。また、このほかに国家灌漑計画（National Irrigation Plan）などの計画もしくはプログラムがイシュー別に作成されており、実務レベルではこれらに沿って活動が計画・実施されている。これは、農業省の予算特性に起因するところが大きいと思われるが、この点に関しては後述する。また、上記政策・計画に沿って、年次業務計画が作成される点に関しては、上述の保健省・教育省と同様である。また、NASPは、第五次国家開発計画では特に触れられておらず、協同組合開発政策（Co-operative Development Policy）が国家農業政策と並んで重要政策として取り上げられている<sup>41</sup>。しかしながら、前者の政策は実施体制などに関するもので、農業省および郡の出先機関に対するインタビューでは特に聞かれなかった。

### (d) 水セクター（エネルギー・水開発省、地方自治住宅省）

#### ① 行政枠組み

現在の水セクター改革の流れは、1990年代に求めることができる。1991年の政権交代後に開始された公共セクター改革プログラム（Public Sector Reform Programme：PSRP）と1991年から1992年に発生した旱魃を契機として、水供給・衛生分野での改革の取り組みが進められた<sup>42</sup>。そして、国家水政策（National Water Policy）が1994年に承認され、同文書に規定されている7つの原則に基づいて同政策が進められた（①水資源管理と水供給・衛生分野の分離、②水供給・衛生分野における規制および管理機能の分離、③地方政府および民間企業への権限委譲（Devolution）、④長期的なフル・コスト・リカバリー、⑤より効率的な組織を目指した人的資源開発、⑥地方の状況に適した技術（の導入）、⑦ザンビア政府の対水セクター予算の増加）。この状況下で権限委譲（Devolution）などを含む組織改革が進められ、現在では、エネルギー・水開発省が水資源管理分野を、地方自治住宅省が水供給・衛生分野（地方給水）を担当している<sup>43</sup>。

エネルギー・水開発省は、組織上は州・郡レベルに出先機関を持ち、出先機関はともに水事業部（Department of Water Affairs：DWA）と呼ばれている。しかし、同省は、上記3省よりも人員が不足しており、郡によってはDWAに人員が配置されていない場合が多い<sup>44</sup>。地方自治住宅省の担当する水資源管理分野（地方給水）は、同省が管轄している郡政府が、郡レベルで担当している。ただし、1997年に法制化された水供給・衛生法（Water Supply and Sanitation Act）において、郡政府は単独あるいは他郡と共同で企業を設立し、水供給・衛生分野の業務を担当させる、もしくは単独あるいは他郡と共同で、所有する水供給・衛生関連施設の49%までを民間企業に売却することができる。そ

<sup>41</sup> GRZ (2006b) p. 47

<sup>42</sup> NWASCO (2004) p. 3

エネルギー・水開発省へのインタビューによると、現在では郡レベルの人材のレイオフなどを実施する一方で人材の増加を進めている。

<sup>43</sup> *Ibid.* pp. 20–21

<sup>44</sup> エネルギー・水開発省へのインタビューによる。

のため、場合によっては、水供給・衛生関連業務は水事業会社が担当している場合がある<sup>45</sup>。

調査対象郡では、州都において州のDWAの職員が州都での郡業務を行うケース、場合によっては、これに加えて人員が配置されていない郡に関しても州でカバーするケースがいくつか見られた。また、水関連事業は、保健省、教育省、農業省などでも取り扱う場合がある<sup>46</sup>。これによる調整・協調不足を補うためなどの目的で、国家・州・郡・コミュニティにWater, Sanitation, and Health Education (WASHE) と呼ばれる委員会を設置するWASHEアプローチが1996年に採用された<sup>47</sup>。2000年にNational WASHE (N-WASHE) の機能は、政府機関に吸収されたが、Provincial WASHE (P-WASHE)、District WASHE (D-WASHE) と呼称されており、その設置および能力強化などが現在も課題の一つとなっている。

エネルギー・水開発省の予算は州レベルまでしか配分されておらず、郡への人員配置も不十分である。このことから、エネルギー・水開発省では郡レベルでの意思決定権はほとんどないと考えられる。また多数の機関が関連していることも、他セクターよりも全体的な運営が難しいことを物語っている。しかし、次節で触れるような政策、開発協調面での取り組みが始まっており、セクター運営の難しさは改善に向かっていると考えられる。一方、水供給・衛生分野の業務は制度上「自治体」という体裁をとっている郡政府が実施しており、地方自治住宅省の影響力は他省よりも若干低いと思われる。

## ② 政策・計画

水セクターは、サブ・セクターとして水資源管理分野および水供給・衛生分野（地方給水）を設定し、1994年の国家水政策（National Water Policy）に基づき、それぞれの担当分野をエネルギー・水開発省、地方自治住宅省が担当している。エネルギー・水開発省は、1994年の国家水政策を読み込む形で現在の業務を実施している。また、同省は2003年から2007年までを対象とした戦略計画を持っているが、予算文書がついておらず、農業省と同様に計画の現実性に疑問がある。

一方、水供給・衛生分野に関しては、国家水政策を補完する下位政策として国家給水・衛生政策（National Water Supply and Sanitation Policy）が策定されている。近年、同サブ・セクターではSWApの設立に向けた動きが活発化しており、国家水政策、国家給水・衛生法、地方行政法、地方分権化政策を踏まえた国家地方水供給・衛生プログラム（National Rural Water Supply and Sanitation Programme）が2006年に策定されるなど、政策枠組みが改善されつつある。ドナー支援もこれに対応した形で地方自治住宅省に支援を集中させる方向で調整が進んでいる。エネルギー・水開発省もWater and Sanitation Actの改定による同省の出先機関の配置変更を予定しており<sup>48</sup>、

<sup>45</sup> *Ibid.* pp. 11 – 12

<sup>46</sup> Saasa et al. (1999) では、水供給およびメンテナンスのシステムは、担当省庁の責任が最も顕著に分散している分野とされている。

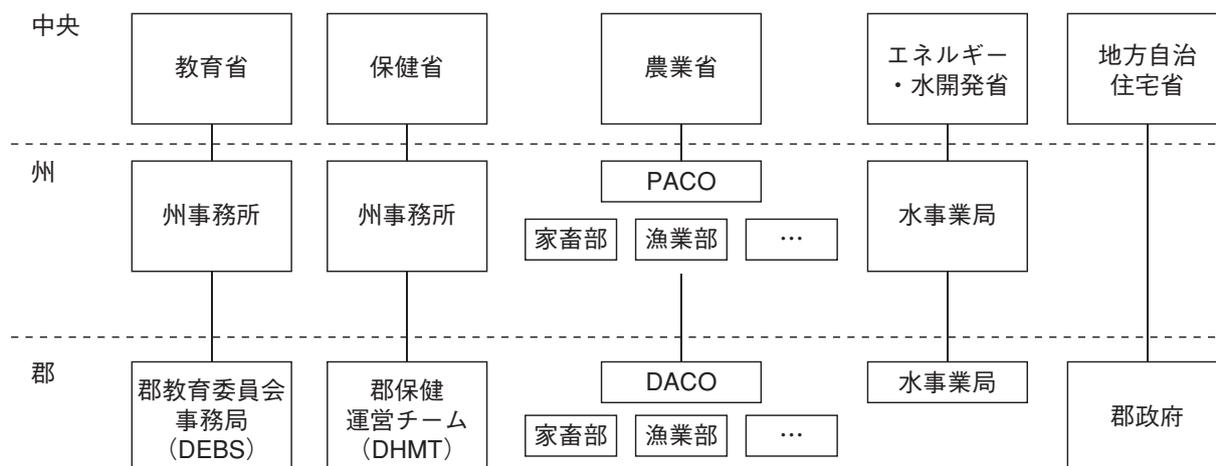
<sup>47</sup> MLGH (2006b) p. 10

<sup>48</sup> 現在は郡ごとにDWAが設置されることになっているが、法改正によって取水地ベースの配置に変更しようとしている。

地方自治住宅省との関係などの問題は残る可能性があるが、総じて、これらの動向の進展によって上記の問題は改善されると期待されている。

しかしながら、セクター全体としては、これらの主管機関以外にも農業省や教育省などの複数の省が本セクターに関係する事業を実施していることから、調整などの実施上の問題が山積している。また、地方における飲料水へのアクセスなどの不十分な改善状況など、課題は依然として残されている。

図2-1 調査対象セクター省の組織構造のイメージ



出所：調査結果より筆者作成。

表2-4 調査対象セクター省の政策と予算構造の概観

		教育省	保健省	農業省	エネルギー・水開発省	地方政府住宅省
政策・計画	政策	Educating our Future	イシューごとに政策を策定。それを中期計画でとりまとめ。	National Agricultural Policy	National Water Policy (NWP)	
	中期計画	Education Strategic Plan 2003-2007	National Health Strategic Plan 2006-2011	National Agriculture Strategic Plan	NWP で読み込む形で活動を実施。	National Water Supply and Sanitation Policy
	年次計画	Annual Work Plan	Annual Work Plan	Annual Work Plan	Ministry of Energy and Water Development Strategic Plan 2003-2007	National Rural Water Supply and Sanitation Programme 2006-2015
MTEF・予算	中期計画の予算 (注)	有	有	無	無	無
	MTEFF	中央・州・郡の各レベルで作成。	中央・州・郡の各レベルで作成。	中央・州・郡の各レベルで作成。	中央・州で作成。	郡政府は予算は独立。MTEFはまだ導入されていない。
	年次予算書での郡への支出の記載	有	有	無	無	無

出所：現地調査結果より筆者作成。

注：中期計画に添付もしくは項目ごとに記載されたもの。

## 2-2-2 ザンビア政府予算と公共財政管理に関する課題

2001年および2004年に実施された通称「重債務貧困国評価および活動計画（Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan：HIPC AAP）」による公共財政管理能力の評価によると、ザンビアの公共財政管理能力は他の評価対象国の中でも低い部類に分類されていた（表2-5参照）。2001年にHIPC AAP作成国中で最高位のタンザニアが全16ベンチマーク中11のベンチマークを達成しているのに対して、ザンビアはわずか3つを達成していたにすぎなかった。2004年の評価でもザンビアのベンチマーク達成数は変わらなかったが、達成したベンチマークの項目が異なっている<sup>49</sup>。

今回の調査において、重要な意味を持つ予算策定に関して、2003年度版 PER では「予算策定の信頼性と効率性の欠如は、ザンビアの公共支出管理の最も深刻な弱点であり、一般的に公共部門サービスの質と効率性に重大な影響を与えている」とした上で、予算額と予算執行額の乖離が大きいことなどを指摘している。このころ、ザンビア政府は2002年からコミットメント管理システム（Commitment Control System）の導入に向けた取り組みをIMFの支援で開始しており、2004年度会計予算からMTEFやABBを導入、公共財政管理能力の改善に努めている<sup>50</sup>。しかし、2005年の公共財政管理業績報告でも、予算額と執行額の乖離が指摘されており、第五次国家開発計画、PDP、DDP策定過程においてもこの状況が継続していたことが分かる<sup>51</sup>。以下では、開発計画策定の予算面での当時の状況を把握するために、調査対象であるセクター省と郡政府の予算構造、予算策定プロセスに関して詳細に検討する。

表2-5 HIPC AAP 実施国間の達成ベンチマーク数の比較（2004年）

グループ	基準となる達成ベンチマーク数	国名
ほぼ達成	11以上	タンザニア（11）、マリ（11）
いくらかの改善が必要	8以上10以下	ガイアナ（10）、ブルキナ・ファソ（9）、ベニン（8）、ルワンダ（8）、ウガンダ（8）
かなりの改善が必要	7以下	エチオピア（7）、ガーナ（7）、ホンデュラス（7）、セネガル（7）、シエラレオネ（7）、チャド（7）、カメルーン（7）、ニカラグア（6）、ギニア（5）、マラウイ（5）、ニジェール（5）、ボリビア（4）、マダガスカル（4）、モザンビーク（4）、サントメプリンシペ（4）、ガンビア（3）、ザンビア（3）、コンゴ民主共和国（3）

出所：IMF and WB（2005）p. 10より筆者作成。

注：国名横のカッコ内の数は当該国が達成したベンチマーク数。達成したベンチマーク数に応じてほぼ改善が不要なグループ（Little upgrading required）といくつかの改善が必要とされるグループ（Some upgrading required）とかなりの改善が必要とされるグループ（Substantial upgrading required）に分けられる。

<sup>49</sup> IMF/WB（2003）p. 6

<sup>50</sup> GRZ（2005a）p. 46、p. 73

<sup>51</sup> *Ibid.*（2005a）p. 5

## (1) ザンビア政府の予算と予算策定プロセス、その課題

ザンビア政府では、Green Paperで規定されるMTEFおよびそれに基づいて策定される各省版MTEF、年度予算および年次業務計画が、ザンビア政府の基本的な予算文書として、予算策定プロセスにおいて作成・執行される。

ザンビア政府の予算策定プロセスは、省と郡政府とでプロセスが異なる。まず、省の予算プロセスであるが、ザンビア政府の予算プロセスは、財務国家計画省が複数年度にわたる予算シーリング（MTEFシーリング）を決定後、各省内部およびSAGでの協議を経て、MTEFシーリングを示したGreen Paper（MTEF）が財務省より発行される。これを受け、財務国家計画省よりCall CircularおよびMTEFガイドライン、MTEFシーリングが各省に配布され、各省がそれぞれの省に関するMTEFおよび次年度予算を策定する<sup>52</sup>。

Green Paperによって規定されるMTEFは、省庁に配分される予算総額および内訳の一部（人件費含む）しか規定していない。各省庁はこれらの差額を、自ら用途を決定できる予算額として手続きを行う。また、財務国家計画省がGreen Paperを通じて規定する予算は、総額レベルであって、「内訳の一部」もその総額の範囲内で各省がMTEFの詳細および次年度予算を策定する。しかし、MTEFおよびABBの導入はつい最近であることから、各省版MTEFおよび年度予算の詳細および郡レベルの各省出先機関までのMTEFの導入の程度は省ごとに異なる。

今回の調査対象省の中では、保健省、教育省、農業省が、郡の出先機関のレベルを含むMTEFを導入している。そのため、上記3省は、「ある一定」の予算の予測性を持って計画策定を進めることが可能であったと考えられるが、農業省には後述するような予算制約があり、予算の予測性が減じられている。エネルギー・水開発省に関しては、MTEFを導入しているものの、それは州レベルまでである。しかも、年度予算においても郡への予算配分は、同省の州レベルの出先機関にまかされており、またその拠出は場当たりのものであり、特に郡レベルでは予測性は低かったと考えられる<sup>53</sup>。

2005年度の教育省、保健省、農業省、エネルギー・水開発省、地方自治住宅省の予算総額が全省庁予算（債務返済額を除く）に占める割合は、それぞれ10.9%、11.3%、4.3%、0.5%、0.1%であり<sup>54</sup>、教育・保健に対する予算配分が高いことが分かる<sup>55</sup>。ただし、これらは中央政府予算

<sup>52</sup> MoFNP (2004b)

<sup>53</sup> エネルギー・水開発省および地方でのインタビュー、およびGRZ (2006c) による。

<sup>54</sup> 2005年度上記5省の予算執行額が省庁予算執行総額に占める割合は、それぞれ15.0%、7.7%、5.7%、0.5%、1.3%であり予算額と予算執行額との差があるという現状がここにも見られる（GRZ (2007)）。

<sup>55</sup> GRZ (2006c)。ただし、財務国家計画省および地方自治住宅省に関して、それぞれの省のPSへの説明責任がある予算項目として、別立てで“Loan & Investment”というドナー支援に対するカウンターパートファンドも含む開発投資関連予算が組まれている。水分野に関してもこの項目に計上されているものもあり、当該予算項目での水関連予算を加えると、地方自治住宅省への予算配分は、11.1%となる。また、財務国家計画省に関しては、当該予算項目の中に地方自治住宅省とエネルギー・水開発省共有の予算が組まれていた（2005年度）。

として計上されているものであり、各省の出先機関（もしくは郡政府）に対して拠出される金額はさらに小さくなる。

各対象機関の予算配分は、地方の問題の一端を反映しているように思われる。保健省および教育省の予算配分の大半は、人件費に向けられている。農業省の場合は、Green Paperにおいて財務国家計画省より用途が限定されている項目（肥料支援プログラム（Fertiliser Support Programme）および戦略的食糧備蓄（Strategic Food Reserves））の額の割合が、農業省の予算総額に比して非常に大きい。従って、農業省への予算総額以外にも財務国家計画省の用途指定による予算制約のものがあると考えられる。

第五次国家開発計画策定プロセスにおいて郡レベルの予算シーリングの提出が必要であった財務国家計画省においても、同省が作成するMTEFは各省庁の予算総額および一部内訳のみで、郡レベルのMTEFは既存のプロセスでは作成されていなかった。また、MTEFを導入していない郡政府の予算の予測性は、郡政府財政部などの人員の経験に依存していると考えられ、省よりも格段に複数年の予算の予測性が低い。

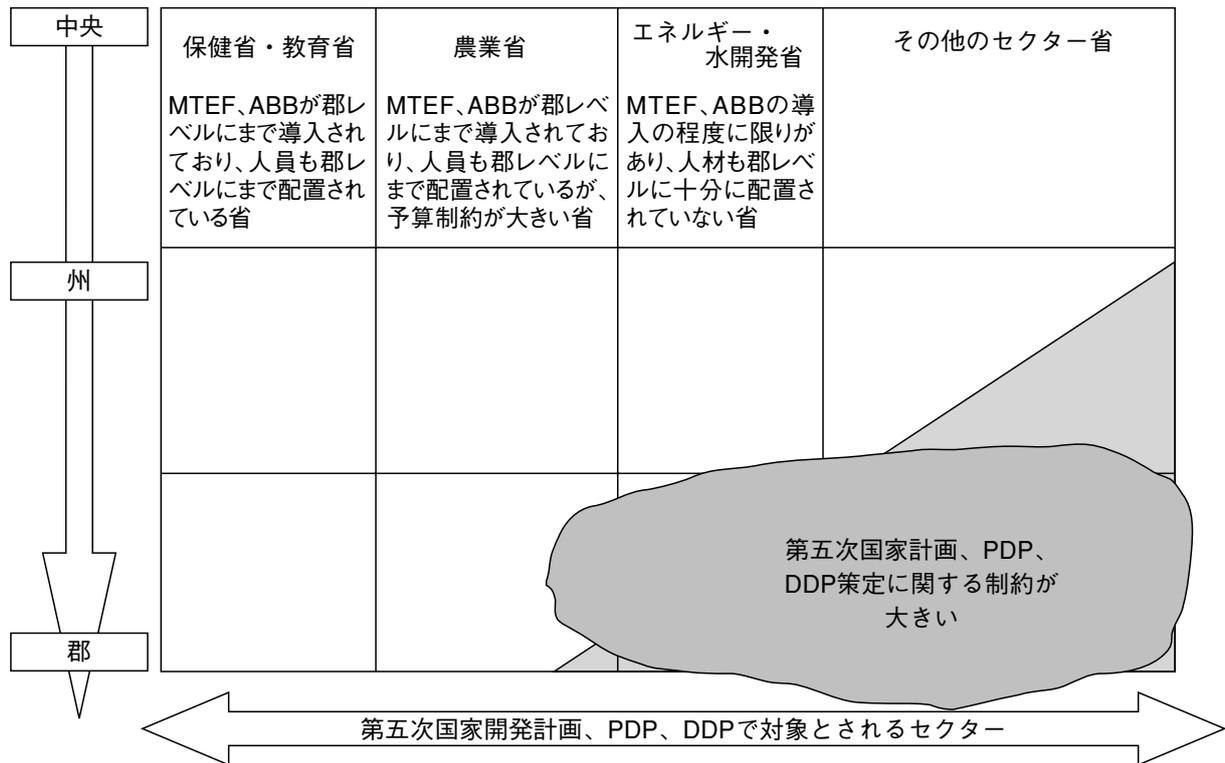
## (2) まとめ：郡の予算構造、人員配分とDDP策定プロセスの関係

ザンビアの政府構造は、資金・人員ともに不足した郡政府、セクター開発活動を実質的に担うセクター省の出先機関の2種類の機関が存在する構造になっている。セクター省の責任範囲はあくまで担当セクターであって、郡全体の全開発活動の調整は求められていない。唯一郡全体を管轄する役割を担う可能性を持っているのは郡政府である。しかし、郡政府には資金がなく、調整を行おうにも困難が伴っているというのが現状である。また、セクター省の出先機関であっても、地方に行くほど人員面・予算面の弱さが増加していく構造になっており、セクターによっては人員・予算面での問題がさらに大きい。

さて、この現状をDDPの策定に当てはめてみることにしよう。分散化（Deconcentration）によって郡レベルにまで事務所が設置され、予算もMTEFレベルまで設置されている教育省および保健省は、少なくとも他のセクターよりも人員が配置されているという意味でその他のセクターよりも策定の不自由さは比較的少なかったと思われる。農業省は、MTEFが地方にまで策定されているとはいえ、自ら内訳を決定できる予算額が少なく、実際には現実的な計画をつくるには困難が大きかったと思われる。調査対象とした省の中では、前節で述べたことから容易に推察できるように、郡レベルにまで人員・予算が配分されていない水セクター（特にエネルギー・水開発省）が計画策定を行うには、郡に人がいない、予算情報がない、という状況が特に顕著に現れていたと思われる。

これら今回調査対象とした4セクターでは、DDP策定の困難の程度が大きく3つに分けられた。これを概念化したのが図2-2である。

図2-2 セクター省の人員・予算構造と開発計画策定の関係



出所：現地調査結果より筆者作成。

地方に行くほど、人員・予算不足は物理的・構造的に顕著になり、場合によっては郡に人員・予算がない、という状況が起きる。その中でDDPの担当セクターの計画策定を行うには、中央から新たに情報を求める必要があり、誰かがドラフト作成を担当しなければならない。毎年予算が配分されるわけではないセクター省の出先機関では計画策定能力が不足していてもおかしくないであろう。

策定プロセス中に郡に配布されたDDPのアウトラインによると、DDPには25の分野に関して、ビジョン、ミッション・ステートメント、戦略的目的、優先順位付けされたプログラム、優先順位付けされた活動の記載が求められている。25の分野に関してすべて郡に出先機関があるわけではなく<sup>56</sup>、また計画を作成した経験がない担当官がほとんどであるというセクターも見られる（警察など）。

<sup>56</sup> ある郡では環境や観光に関しての担当者が郡のどこにもいないという状況であった。

## 2-3 改革の動向

上記のように、ザンビア政府には行政制度、公共財政管理能力などに関して多くの課題があるが、これらの解決に向けた制度改革に向けていくつかの重要な取り組みが行われている。それが1997年から開始された公共セクター改革プログラムである。このプログラムは、公共サービス改革、地方分権化、公共財政管理改革の3本柱から構成される。この中でも特に関係があると思われる後者2つの改革について説明する。

### 2-3-1 地方分権化

現在のザンビアの地方分権化につながる議論は1993年ごろから始まった。そして、最終的に2002年に地方分権化政策が政府承認を得るに至る。現在ザンビア政府は、地方自治住宅省内部に設置された地方分権化事務局（Decentralisation Secretariat）を中心として、同政策の具体的な活動計画である地方分権化実施計画（2006 - 2010）を策定中である。これは2006年から2010年を実施期間、2011 - 2012年を最終強化期間としたスケジュールを念頭においている。この地方分権化政策は、「完全な地方分権化および民主的な政府システムの実現（開かれた、予測性のある、透明性のある政策決定・実施プロセス、意思決定・地方開発および行政における効率的なコミュニティ参加）」をビジョンに掲げた、権限委譲（Devolution）を目指した政策で、上記で説明した縦割りの行政構造を権限委譲によって横割りで運営管理する体制に移行させることを意図しているものである。現在ザンビアでは政府の内外を問わず、権限委譲に関する議論が非常に活発で、政府内でもさまざまな考えを機関ごとに持っている。

この政策では、以下の目標を設定している。

- ①意思決定権限、機能、資源の地方移転による地方コミュニティのエンパワーメント
- ②計画・予算策定のボトムアップメカニズムのデザインと実施
- ③十分な効率的サービス・デリバリーのための政治・行政権限の促進
- ④資源運用・利用における説明責任・透明性の促進
- ⑤地方政府、コミュニティの能力強化（サービス・デリバリーの計画・資金供与、協調、運営）
- ⑥地方レベルでのインフラ開発・維持能力の構築
- ⑦郡開発および運営に関する統合予算の導入
- ⑧地方レベルでの意思決定の自治を促進するための法的制度的枠組みの設置

これに基づいて地方分権化実施計画（Decentralisation Implementation Plan：DIP）は、11の重要な活動を示し、表2-6の10の活動内容を挙げている。

表2-6 DIPの重要活動と活動内容

重要活動	活動内容
①郡政府の職員配置、質の高い人材の確保および採用に関する調整	① Sensitization および公務員教育
②郡政府の財政管理および調達に関する規則と制度の近代化	②法的枠組み
③監査および監視責任の明確化	③制度的・人的能力開発
④郡政府財政改革	④地方の開発計画策定・予算策定
⑤郡政府およびセクター省の出先機関の機能の定義	⑤財政運営および会計
⑥人材の異動（地方政府法、サービス・コミッション法、次官年金法の改正）	⑥財政の地方分権化と歳入の動員
⑦郡の下部構造の権限・機能の明確化	⑦セクター省から郡政府への権限委譲（Sector Devolution）
⑧郡政府のイメージと業績のプロモーション	⑧インフラ開発およびサービス供与
⑨地方分権化実施に対する責任の所在の明確化	⑨ Monitoring and Evaluation
⑩ドナー政府間調整窓口の設立とそのための資金手当て	⑩プログラム運営と協調
⑪地方開発プログラム（LDP）の実施準備	

出所：Malama（2006）

この地方分権化政策および地方分権化実施計画の実施を担っているのは、地方自治住宅省およびその内部機関である地方分権化事務局である。現在実施されている活動の中で重要なものとして、コンポーネントのセクター省から郡政府への権限委譲が挙げられる。現在、地方分権化事務局がSector Devolution Workshopを開催し、各セクターでの地方への権限委譲に関する議論を開始している。

また、近年実施に向けての議論が活発に行われている重要な活動として、政府間財政構造（Intergovernmental Fiscal Architecture：IFA）と呼ばれる財政の地方分権化（Fiscal Decentralisation）が挙げられる。これは、郡政府に対する3つの交付金を財務国家計画省から直接資金供与しようとするものである。中央の政策実施のための資金によって郡の開発活動が行われている現状で、郡のニーズに沿って開発活動の実施・運営が行えるという可能性を広げる重要な取り組みであるといえる。

しかし、既に議論してきたように、郡政府とセクターの出先機関の業務関係の整理が十分でなく、資金管理の経験が郡政府には不足していると考えられるこの状況下では、まず郡政府とセクターの出先機関の業務関係の整理もしくは、これらの交付金の使途を限定することなどが必要であろう。その上で、交付金運営に関する透明性や説明責任を確保する枠組みをつくる必要があると思われる。

財務国家計画省は、今回の開発計画策定中の進捗報告で、財務国家計画省から（州を經由せず）郡に対して直接資金を投入することが必要であると述べており<sup>57</sup>、財政の地方分権化に前向きで、

<sup>57</sup> MoFNP（2005a）p.4

地方分権化を求めている省の一つであるといわれている。他方、セクター省は、場合によってはセクター省から郡政府への権限委譲に対しては後ろ向きの姿勢を見せている場合もある。

### 2-3-2 公共財政管理改革

本分野にも改善に向けての取り組みが行われている。2002年にABB、2003年にコミットメント・コントロール・システムおよびMTEFが導入された。これらは現在のザンビアの公共財政管理の基礎として重要なものである。現在では、2005年から2009年の公共財政管理改革のプログラムとして、PEMFAプログラムが策定・実施されている。本改革は、以下12のコンポーネントから構成される。

- 1) コミットメント・コントロールおよび財政マネジメントシステム
- 2) 統合財政運営情報システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS)
- 3) 財政政策およびプランニング
- 4) 予算策定および執行
- 5) 債務管理の改善
- 6) 内部監査およびコントロールの促進
- 7) 外部資金の改善
- 8) 法的枠組み
- 9) 外部監査の強化
- 10) 議会による監視の促進
- 11) 会計トレーニングおよび規制
- 12) 公共調達改革

上記のように、PEMFAは、特にコンポーネントの3) および4) がプランニングと密接に関連している。近年、PEMFAは予算支出の管理システムであるIFMISの導入を中心に進められてきたが、全体的に実施が遅れている。

### 2-3-3 モニタリングおよび評価

地方分権化や公共財政管理以外に計画策定および実施に関連した重要なものの一つにモニタリングおよび評価が挙げられる。開発計画を実施し、新たに開発計画を策定するには、モニタリングおよび評価を踏まえている必要がある。

PRSPの策定後、2004年にPRSPモニタリング指標に関するガイドラインが策定され、州・郡に対して配布されている。本枠組みは、政策からアウトカムまでをカバーしており、政策枠組みとしては高度なものであった。しかし、ザンビアの地方行政分野の主要ドナーであるドイツ技術

協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：GTZ）は、PRSPモニタリング枠組みは指標の一部が地方でデータ収集をするには高度すぎたために、データ収集方法の問題など、実行可能性が低かったという見解を示していた。これを踏まえ、GTZの支援により、第五次国家開発計画ではアウトプット指標を中心としたKey Indicatorを設定することとし、収集データの報告プロセスの明確化・簡易化を進め、より実行可能なモニタリング・評価枠組みを設定することを意図して枠組みが提示されている。

## 2-4 ザンビア政府における調整枠組み

### 2-4-1 調和化

2005年3月のパリ調和化合意の署名によって、主要ドナーの調和化に向けた取り組みに対する方向性が示されて以降、各途上国において援助の調和化に向けた活動が活発化している。ザンビアでは、この合意の2年前から調和化プロセスが進んでいる。“Harmonisation In Practice (HIP)”と称した調和化合意文書が2003年に署名され（日本は署名せず）、調和化に向けた取り組みが始まった。HIPには、限られたドナーしか署名していなかった。2004年には“Wider Harmonisation In Practice (WHIP)”という枠組みに拡大され、この文書には日本を含む主要ドナーのほとんどが署名し、ザンビアの調和化への動きがさらに活発化した。現在はWHIPに基づいて共同援助戦略（Joint Assistance Strategy of Zambia：JASZ）の策定が進められている。

パリ調和化合意は、ドナーの資金供与の予測性の向上などを求めており、ザンビアの調和化も歴史的に根を同じくするものである。調和化の進展によって、国家開発計画の策定プロセスの改善にもつながることが期待される。

### 2-4-2 セクター・アドバイザー・グループ（SAG）

セクターにおける調整機能として、中央レベルにはSAGが設置されている。これは、セクターを管轄するセクター省のPSを議長として、関連省庁、ドナー、NGO、民間企業をメンバーとする会合である。セクター省はここでの決定事項を参考にして省の政策・計画などを立案・運営する。第五次国家開発計画策定プロセスでは、SAG/PDCCとしてPDCCからの参加者を含めた形でグループが運営された。

### 2-4-3 開発調整委員会

1995年に内閣令（Cabinet Circular No. 1 of 1995）によって中央・州・郡のレベルでDCCが設置された。その目的は、(1) 郡政府、セクター省、その出先機関、ドナー、NGO、その他の開発機関の間での効率的な協調、(2) 開発努力全般に関する効率的なモニタリングと報告、(3) 地方の

ニーズに対する政府の反応を確保するメカニズムの設立、の3つである<sup>58</sup>。しかし、この開発調整委員会は法的に規定された委員会ではなく、決定事項に対する強制力がない。特に地方分権分野において開発調整委員会の権限の法制化の必要性が主張されている。

NDCCは、いまだかつて開催されたことがない。PDCCは、州次官が議長を務め、機関間の調整を行う。また、本委員会は、中央のセクターに関する議論と地方をつなぐ役割も担っている。組織的には、州政府の職員が中央から任命・派遣されていることから、後述する郡で見られるような政治的な問題はない。しかし、セクター省の出先機関は所属省に対して報告義務があるため、PDCCの調整機能の程度には限界があるかもしれない。

DDCCは郡弁務官が議長を務め、四半期ごとの定期会合と随時開催の臨時会合が開催される。しかし、開発調整委員会だけでなく、郡弁務官の役割・位置付けもあいまいで法的な裏づけがないことから、その機能の程度は歴史的・人的な関係者・組織間の関係に依存していると考えられる。開発調整委員会は、特に地方において、法的に評議会との関係が明確でない郡弁務官が長を務めていることにより、場合によっては政治的な対立から同委員会の調整機能が十分に働かないといわれている。この解決策として、地方分権化政策では、DDCCおよびPDCCに法的な裏づけをつくることを提案している。しかし、既に議論したように、ザンビアの垂直的な行政構造との関係を明確にしない限り、DDCCおよびPDCCに法的な枠組みをつくったとしてもあまり意味がないと思われる。

---

<sup>58</sup> MLGH (2006a) p. 123

### 3. 第五次国家開発計画、PDP、DDP 策定プロセスの検討

#### 3-1 今回のプロセスで策定された開発文書と計画策定体制

##### 3-1-1 今回のプロセスで策定された開発文書

ザンビア政府は、今回第五次国家開発計画、PDP、DDPという2006年から2010年の5年にわたる中期開発計画を策定するとともに、2030年までの長期にわたる国家の方向性を示した国家長期ビジョン（National Long Term Vision：NLTV）を策定した。この長期ビジョンでは、「2030年までに中所得国になる」ことを目的として掲げ、①ジェンダーに対応した持続可能な開発、②民主主義、③人権の重視、④伝統・家族の価値、⑤仕事に対する前向きな態度、⑥平和的共存、⑦官民パートナーシップ、といった原則に裏打ちされた社会経済、法による富の向上のための機会を提供することを目指すとしている。そして、求められるザンビアの国家としての21の特徴を示した上で、①中所得国への到達、②社会経済開発目標と一貫した投資環境の整備、③民間および政府の財政管理に関する効率性、有効性、透明性、説明責任の維持、④公共保健、⑤公正（Justice）を達成するための目標、そのためのシナリオを示している<sup>59</sup>。

第五次国家開発計画は、この長期ビジョンに沿った中期計画である。ザンビア政府は、同計画を上記長期ビジョンの実現に向けた重要なステップであると位置付け、庶民の参加と技術進歩を通じた広範な富と雇用の創出をテーマとしている。そして、5つのセクター（①農業、②インフラストラクチャー、③保健、教育および技術開発、④水・衛生、⑤治安）を、予算の優先順位の高いセクターとして提示し、31ものセクターに関する戦略を示している<sup>60</sup>。

州開発計画および郡開発計画は、第五次国家開発計画策定プロセスにおいて、現場レベルからニーズを吸い上げるために策定された。PDPは、第五次国家開発計画の承認間近になって第五次国家開発計画の章の一部として取り込まれることになったため、この限りではないが、DDPは、第五次国家開発計画の実施段階において郡レベルでその実施を担うという役割を持っている。

##### 3-1-2 第五次国家開発計画（全体）策定体制

第五次国家開発計画策定プロセス、つまりPDP、DDPを含む開発計画策定プロセスは、PSおよび中央政府の計画策定担当官（Planning Officer）から構成される国家運営委員会（National Steering Committee：NSC）による総括のもとで、国家専門家委員会（National Technical Committee：NTC）が実務レベルの調整などを行う形で行われた。これら2つの委員会とともにCabinet Officeが議長、財務国家計画省のPEMDが事務局を務めた。

<sup>60</sup> GRZ（2006a）

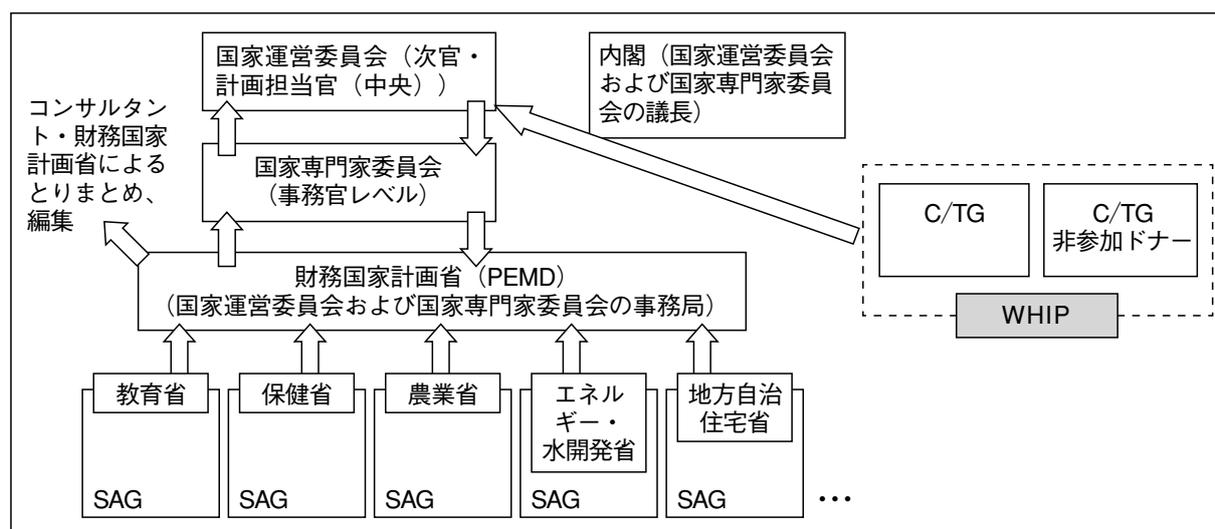
<sup>61</sup> GRZ（2006b）

財務国家計画省が作成した「国家長期ビジョン2030 (National Long Term Vision 2030)、第五次国家開発計画、DSP策定のためのコンセプト・ペーパー<sup>61</sup>」によると、策定プロセスはPEMDが実務レベルの事務局を担うことが明記されている。そのことはすべての作業の実務的なとりまとめ役として財務国家計画省のPEMDが機能していたことを意味している。例えば第五次国家開発計画策定にかかわるコンサルタントは、PEMDが業務指示書 (Terms of Reference : ToR) を作成し、財務国家計画省で一括して雇用した。なお、今回の調査では、第五次国家開発計画の編集・とりまとめ作業にかかわったコンサルタントと教育省・保健省・農業省・エネルギー・水開発省、地方自治住宅省において同計画の各章作成に携わったコンサルタントはすべてザンビア人であったことがわかった。途上国政府の開発計画策定・実施におけるオーナーシップの観点からは、この点は特筆すべきことであろう。

また、ザンビア政府が第五次国家開発計画策定プロセスのスケジュール (Road Map) を策定し、ドナー支援を要請したのに応える形で、第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナーの支援体制として協力・専門家グループ (Cooperating and Technical Group : C/TG) がドナーによって組織された。C/TGを形成するにあたり、MoUが署名された。署名しないもしくはできないドナーも見られたが、WHIPによってドナーの協調の意思は確認されていたため、コメントなどの作成や第五次国家開発計画に向けての調整にあたってはWHIPメンバーでコメントをとりまとめた<sup>62</sup>。

この枠組みを中心として、セクター省のドラフト作成担当が割り当てられ、ドナー・政府・NGO・民間セクターなどを含む協議枠組みであるSAG内でドラフト作成が進められた。この際、財務国家計画省がコンサルタントを雇用し、SAGでの作業を補助した。

図3-1 中央政府レベルの第五次国家開発計画策定組織とそれらの関係



出所：現地調査結果より筆者作成。

<sup>61</sup> GRZ (2005b) p. 3

<sup>62</sup> 一方でC/TGでの支援の情報共有が十分ではなかったとのコメントもみられた。

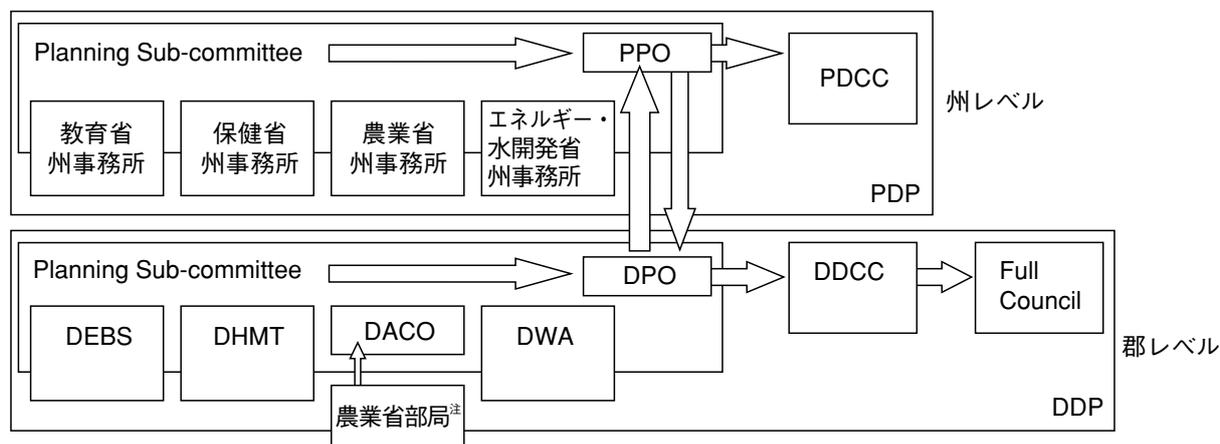
### 3-1-3 PDP・DDP 策定体制

PDP策定は、州開発調整委員会（PDCC）のもと、PDCCの内部にあるPlanning Sub-committeeが実質的にドラフトを作成する形で進められた。Planning Sub-committeeはPPOを中心とした各セクター省の出先機関の計画担当官（Planning Officer）から構成される委員会である。Planning Sub-committeeは、各計画担当官がセクター省の担当セクターに基づいて、それぞれの出先機関内でドラフト作成もしくはとりまとめを行った。

DDPのドラフト作成は、PDP作成の場合と同様に開発調整委員会とPlanning Sub-committeeの枠組みを用いて、DPOを中心としてセクターの出先機関がドラフトを作成する形で進められた。

教育省および保健省の出先機関（DEBS、DHMT）は、各関係部署に対して担当章のドラフトの分担を行い、計画担当官がとりまとめを行ったケースが多かったが、場合によっては計画担当官以外の事務官がとりまとめを行ったケースがあった。農業省もDACOをとりまとめ役として各部署（Department）が担当箇所のドラフトを作成した。ただし、一つの組織として制度的にも物理的にもまとまっていた教育省・保健省と異なり、距離の離れた各部署が実務レベルで独立して業務を行う体制にあったため、内容に関してDACOによる農業省としての調整が行われたわけではないようである。水セクターに関しては、エネルギー・水開発省の人員配置の有無によってドラフト作成担当が異なっている。

図3-2 PDPおよびDDP策定体制と策定プロセス



出所：現地調査結果より筆者作成。

注：農業省の部局は全部で9つ。調査対象地では、全ての郡で各部局の事務所は散在していた。

## 3-2 策定プロセス

### 3-2-1 策定プロセス開始当初に想定されていたスケジュール

策定スケジュールを示したロードマップは、確認できた中では2005年2月のものが最も早いものであった。このロードマップは、各省やドナーなどのコメントを受け、随時改定され、少なくとも2006年1月版まで作成されている。2005年2月版は、これをもってドナーへの支援要請を行ったものであり、これを基礎にドナーも含めたプロセスが始まったと思われるので、この版と2006年1月版を主に参照しながら議論を進める<sup>63</sup>。

2005年2月版では、2005年3月はじめのロードマップ初版（Preliminary Road Map）の承認を皮切りとして、そして2006年1月の第五次国家開発計画の立ち上げワークショップを最終として、プロセスが設計されている。分析をよりわかりやすくするために、全体のプロセスを（1）準備期間、（2）ドラフト策定期間、（3）最終化期間の3つに分け、中央・州・郡のレベルでのプロセスを概観する。

#### （1）準備期間

NSC、NTCの設立やコンサルタントの入札などが実施される一方で、Advocacy and Sensitization Weekを設けて関係機関への周知や新聞報道を通じた広報を進め（4月中旬）、またSAG会合による協議プロセスを開始することになっていた。そのために、郡・州・セクターの担当者レベルに対する準備ワークショップを開催（4月中旬から5月中旬）、SAG担当官、コンサルタントに対するオリエンテーションを実施する予定であった（5月初旬）。

#### （2）ドラフト策定期間

##### （a）中央レベル

NLTVに関する伝統的首長や市民社会などとの協議、第五次国家開発計画の具体的なデザインなどに関する協議を実施し、第五次国家開発計画のゼロ・ドラフトの作成を開始する（5月下旬から6月末）。また、NLTVおよび第五次国家開発計画に関する国会議員との協議も国会の日程と調整の上で開催することになっていた（6月ごろ）。また一方で、郡・州・中央レベルでの協議とその結果のゼロ・ドラフトへの反映（6月中旬）、ゼロ・ドラフトに関する協議（2回目、6月下旬から8月中旬）を踏まえて、各担当省でドラフトを8月初旬に承認し、8月中旬にはゼロ・ドラフトをとりまとめ、第五次国家開発計画ドラフトとして配布し、National Stakeholders Meetingという最も大きな協議会合を行うこととしていた。

<sup>63</sup> MoFNP (2005b) (2005c)

#### (b) 郡レベル

郡レベルでは、4月中旬から5月末までを目処として、郡・州・セクターの担当者レベルに対する準備ワークショップを開催、郡レベルでのデータ収集・分析を開始させる。そして、郡のビジョン、ミッション・ステートメント、戦略的オプションおよび優先順位を議論するための会合を開催し、ドラフト作成の具体的作業を開始（5月初旬から6月中旬）。6月初旬の「郡戦略計画（District Strategic Plan：DSP）<sup>64</sup>」のコア部分の完成を目指していた。ロードマップ上では、これが第五次国家開発計画に反映されるものとして視野に入れられていたようである。郡の計画策定および予算策定は、これ以降も続けられ、MTEFに反映される予定である（6月末から12月末を予定）。

#### (c) 州レベル

ロードマップ上では州におけるプロセスは設定されていない。しかも、PDPを規定するような文書も見当たらなかった。PDPは今回のプロセスの中で策定が求められるようになった文書であると思われる。

### (3) 最終化期間

National Stakeholders Meetingでの協議結果を踏まえ、第五次国家開発計画ドラフトを9月初旬から中旬ごろにかけて加筆・修正する。そして、National Conferenceを開催し、国家ビジョンそのものを承認し、同時にドナー、市民社会、民間セクターなどからの正式なコメントを依頼し、さらに加筆・修正をした上で最終の編集、10月の閣議承認を受けて11月にNLTV、第五次国家開発計画の開始式を開催する予定であった。そしてこれらの手続き後、MTEFおよび次年度予算にNDPプログラムを統合する作業を開始することが想定されていた（ただし、ロードマップでは、脚注としてゼロ・ドラフト段階からの統合作業の開始の検討も提案している）。

#### (4) 想定されていたプロセスの特徴

当初想定されていたプロセスの特徴としては、以下の点が挙げられる。

- ①第五次国家開発計画ドラフトとDDPドラフト作成はほぼ同時期に進められると想定されていた。
- ②郡開発計画は、まずドラフト段階で第五次国家開発計画へ貢献することが想定されていた。
- ③通常作業であるMTEF策定プロセスが6月から開始されることを考慮すると、6月にコア部分の策定終了が想定されていたDDP策定プロセスは、MTEFに沿ったDDP策定を実現できることを期待してスケジュールが組まれていた。
- ④PDPとモニタリングおよび評価（Monitoring and Evaluation：M&E）に関して、具体的なプロセスが記載されていなかった。

<sup>64</sup> 当時、DDPは、上記のとおり呼称されていたが、Cabinet Officeに同様の名称での活動があったため、後に現在の名称であるDistrict Strategic Planに変更された。

### 3-2-2 実際の活動

実際の活動に関して、図3-3から図3-6にとりまとめた。以下はこれらの図についてより具体的に説明をしたものである。想定されたプロセスが2005年12月までに策定作業が終了している予定だったのに対し、実際には2006年12月までプロセスが遅れることになった。最も大きな教訓は、実際の開発活動を担う中央から地方への資金の流れが確定する前に地方での開発計画の策定が進められたことであろう。

#### (1) 準備期間

##### (a) 中央レベル

ドナーの第五次国家開発計画策定支援グループであるC/TGは、4月12日に財務国家計画省に主催の会議を契機として、5月にこれについてのMoUが署名され、設立された。以降ドナーからのコメントは、SAGでの個別の貢献に加えて、C/TGでの共同コメントの形で財務国家計画省に提出されることになった。一方、中央政府内での準備作業は、5月下旬の時点でAdvocacy and Sensitizationとして、各省の次官、ドナー、市民社会、SAGとの会合が開催済みで、コンサルタントの雇用に関しては、入札手続きが終了し、雇用手続き中であるとされた<sup>65</sup>。

Visionや目次案などを議論するステークホルダーワークショップが開催された。この際、ドナーも参加し、5月に目次案へのIssue Paperをドナーがまとめて提出している。雇用されたコンサルタントは、2005年6月7日から9日にかけて開催されたオリエンテーション・ワークショップに参加し、マクロ経済、社会セクター、SWAp、WHIP、公共財政管理などに関するブリーフィングを受けた。これを考慮すると、中央レベルでは第五次国家開発計画のドラフト策定に向けた準備作業段階で若干遅れを見せはじめていたと考えられる。特に入札などの公共調達手続きを必要とする作業に関しては、時間がかかっていたのかもしれない。

##### (b) 郡レベル

ロードマップでの想定とは若干異なるが、現地調査中に聴取した財務国家計画省の説明によると、2004年12月にシアボンガで開催されたワークショップ（以下シアボンガ・ワークショップ）が郡レベルでのDDP策定プロセスの開始であるとされている。このワークショップでは、郡から召集されたDPOなどに対して、DDP（当初はDSP）の年間計画プロセスなどに関して説明が行われ、ガイドラインが配布された。このガイドラインは、世銀による支援であるザンビア社会投資基金で配布されているガイドラインをもとに財務国家計画省がザンビア政府としての（データ収集、計画策定、MTEFおよびABB作成、モニタリングおよび評価に至る）計画サイクルマネジメントに関して記したものである。これを踏まえ、財務国家計画省は郡レベルでデータ収集を開始することを期待していた。しかし、郡レベルで実際にはこれが行われなかった。

<sup>65</sup> MoFNP (2005c) (2005d)。一方で、コンサルタントの雇用が遅れたのは、一つにMoU署名ドナーからの資金拠出が遅れたことも原因という見方もある。

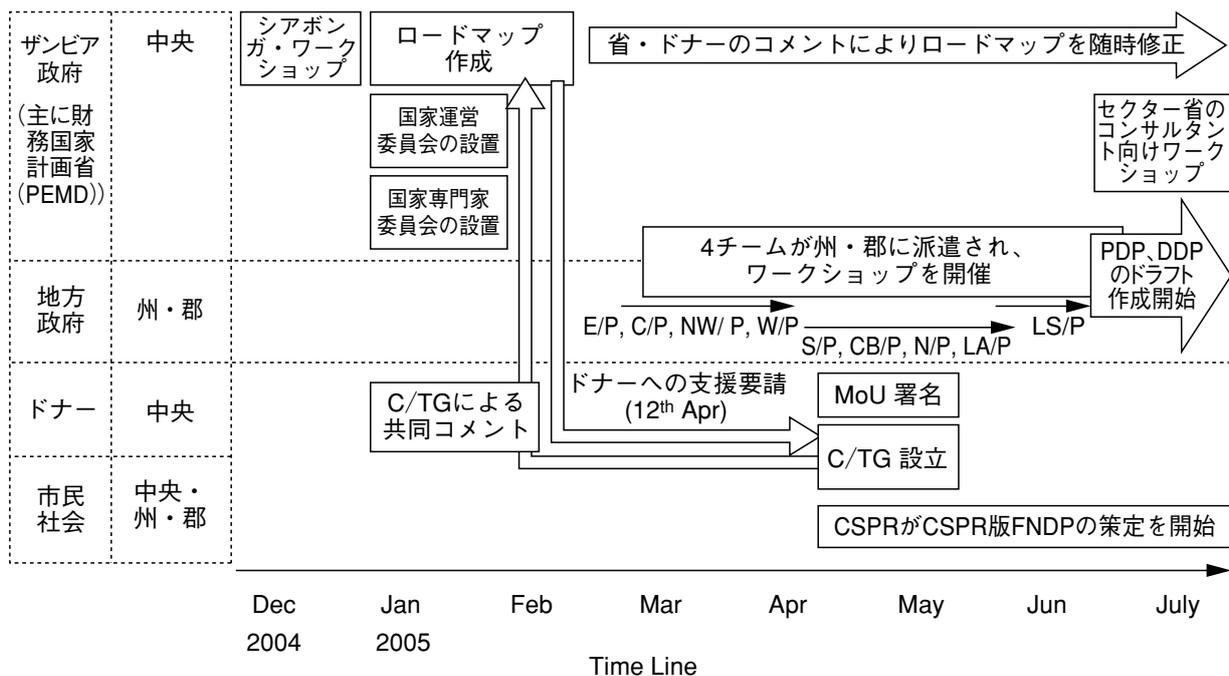
郡レベルでもDDP策定プロセスの開始を上記ワークショップとする回答者も見られたが、大半の回答者は、後述する州および郡で開催されたワークショップを開始時期と答えていた。またシアボンガ・ワークショップをDDP策定の開始時期とした回答者からも財務国家計画省からデータ収集を開始することが求められたというコメントは特に聞かれなかった。財務国家計画省が上記要請をしたと仮定すると、以下の問題が挙げられる。

- ① 2004年のワークショップへの参加者とその他の関連イベントへの参加者が一定していない場合がある。
- ② 2004年のワークショップだけをもって郡の開発計画策定を開始させるのは、多数の機関が絡んでおり、また主な参加者であるDPOがすべての機関を動かすのは困難である。

(c) 州レベル

前述のようにPDPは策定プロセスの過程で策定が求められるようになった文書である。しかし、その決定がどの時点だったか正確な情報は得られなかった。

図3-3 第五次国家開発計画、PDP、DDP策定スケジュール1（準備期間）



出所：現地調査結果より筆者作成。

注：E/P：東部州、C/P：中央州、NW/P：北西部州、W/P：西部州、S/P：南部州、CB/P：コッパーベルト州、N/P：北部州、LA/P：ルアブラ州、LS/P：ルサカ州

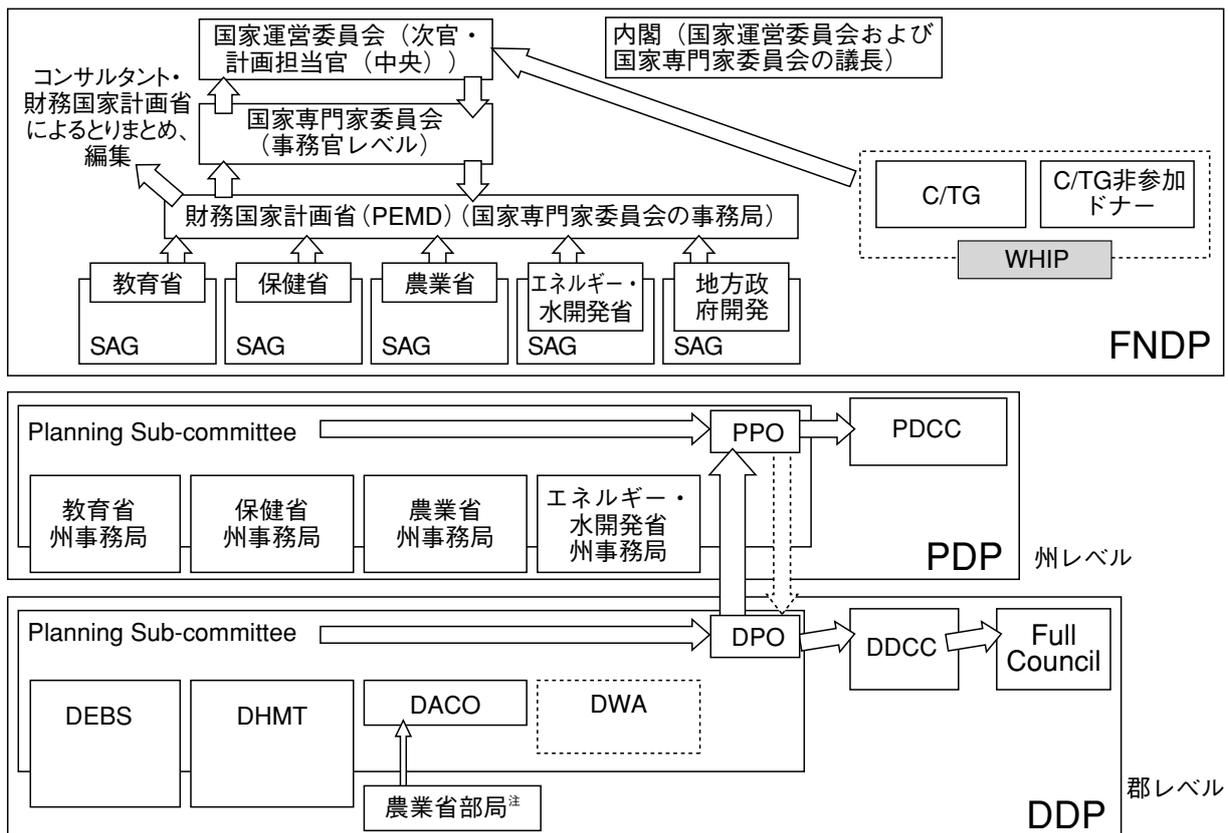
(2) ドラフト策定期間

全体的に見ると、想定のとおり、第五次国家開発計画のドラフト作成作業とPDP、DDP策定作業は、ほぼ同時期に進められた。しかし、PDP、DDPの策定作業に想定以上の時間がかかったため、これらの文書の第五次国家開発計画ドラフトへの反映には限界があった。しかしながら、以下では、中央および地方における策定プロセスをより具体的に説明する。

(a) 中央レベル

中央レベルでの策定作業は、コンサルタントに対するオリエンテーションを基点とすると、半年程度の期間がかかっている。SAG内での協議を経ながら主にコンサルタントもしくはSAG内のワーキンググループによって作成されたゼロ・ドラフトはSAGメンバーおよび財務国家計画省に提出され、コメントが要請された。その後コメントの反映およびコメント反映版のドラフトに関する協議がSAG内で行われ、ゼロ・ドラフトを修正した第一ドラフトが財務国家計画省に提出され、編集担当のコンサルタント（3名）により編集が行われた。

図3-4 第五次国家開発計画、PDP、DDP策定作業プロセス（セクターは調査対象のみ）



出所：現地調査結果より筆者作成。

注：農業省の部局は全部で9つ。調査対象地では、全ての郡で各部局の事務所は散在していた。

基本的には、この手続きで作業が続けられたが、例外として第五次国家開発計画作成と同時期にNational Strategic Planが作成された保健省が挙げられる。保健セクターでは異なる状況があった。保健省は、セクターの詳細な「5ヵ年計画」であるNHSPの策定を優先し、第五次国家開発計画の保健の章は第4次NHSPの要約版として作成された。協議プロセスも第四次NHSPの策定のために実施された<sup>66</sup>。また、農業省も地方自治住宅省も表3-1のように2006年から開始される計画を持っているものの、保健省のように明確に第五次国家開発計画にその関係が明記されておらず、特に現地調査では聞かれなかった。

プロセス上の問題としては、マクロSAGにおけるマクロ経済分析作業が遅れたため、その他のSAGにおけるドラフト作成作業が終了した2006年になって予算シーリングの提示が省単位（セクターではなく）に与えられ、それに応じて各セクター省の予算が見直されたことが挙げられる。

編集作業では、各省ごとに作成したドラフトの構成（図表など）や内容の詳細度に統一性がなかったことが判明したため、編集者より財務国家計画省に対して統一性を保つ作業を行うべきとのコメントが送られ、編集コンサルタントと財務国家計画省が中心となり、各担当省からのコメントを受けつつ、修正作業が進められた。調査対象省に関しては、この段階でSAGではなく各省の内部で作業が進められ、National Stakeholder Workshopにドラフトとして提出された。またこの作業にはコンサルタントもかかわっていない。しかし、各省の中には、編集段階で最終的に一部の文章とプログラム内容が策定担当のSAGの意思に反して担当する省への相談なしに削られてしまったと認識している省もあった<sup>67</sup>。

表3-1 セクター計画と準備期間

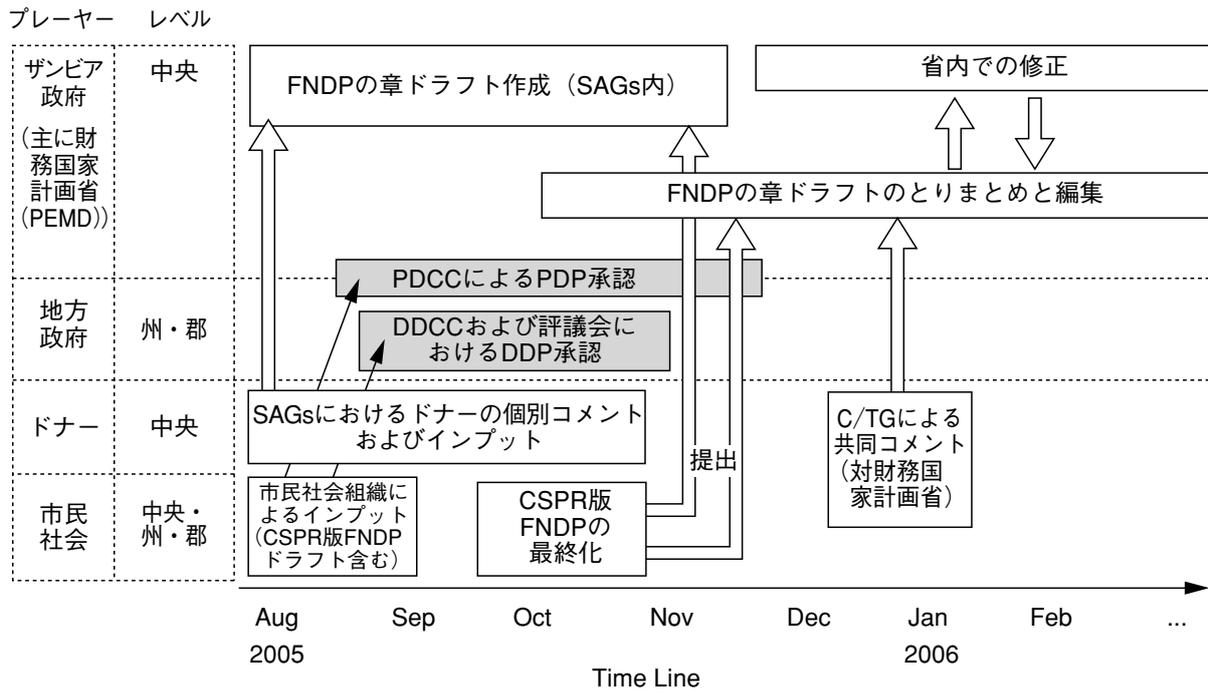
	セクター計画	対象期間
教育省	National Education Strategic Plan	2003 – 2007
保健省	National Health Strategic Plan	2006 – 2011
水・エネルギー省	Ministry of Energy and Water Development Strategic Plan	2003 – 2007
地方自治住宅省	Rural Water Supply Programme	2006 – 2015

出所：上記文書より筆者作成。

<sup>66</sup> 郡においても保健省の出先機関は、NHSPの策定プロセスにおいて協議を行ったという観点から、DDP作成にあたって新たに協議を行ったところは、現地調査でのインタビュー回答者の中では限られていた。

<sup>67</sup> 場合によっては、この問題が担当省への相談なしに行われたケースもあった。

図3-5 第五次国家開発計画、PDP、DDP 策定スケジュール2（ドラフト策定期間）



出所：現地調査結果より筆者作成。

(b) 郡レベル

郡でのDDP策定作業は、中央政府からのミッション派遣を契機としたワークショップの開催後にDDCC内のPlanning Sub-committeeで作成されたドラフトに対して、DDCCおよび郡評議員を含む郡政府が承認を行うといった形で進められた。

郡でのDDP策定作業を進めるため、財務国家計画省は、同省および他セクター省をメンバーとするミッションを4チーム構成し、4月から6月にかけてすべての州・郡にミッションを派遣した（表3-2参照）。このミッションは、郡政府やセクター省の出先機関からだけでなく、伝統的首長、現地で活動するNGO、ドナー、民間企業なども招待して州および郡レベルで第五次国家開発計画やMTEFなどに関する説明や郡の活動の長期ビジョンやミッション・ステートメントの協議などを目的としたワークショップを開催した。これらは基本的に州レベルではPDCC、郡レベルではDDCCの会合の一環として開催された。

表3-2 州・郡に派遣されたミッションのスケジュール

州名	期間（すべて2005年）
中央州、東部州、西部州、北西部州	4月22日—5月14日
コッパーベルト州、北部州、南部州	5月23日—6月18日
ルアプラ州	5月28日—6月19日
ルサカ州	6月20日—6月25日

出所：JICA 提供資料より筆者作成。

なお、DDP策定プロセスでは、より多くの人々を協議に参加させるために、DDCCを拡大DDCC (the expanded DDCC) として協議を進めた<sup>68</sup>。この際、シアボンガ・ワークショップ後に郡がデータ収集および分析を行っていないことが判明したため、財務国家計画省は、Zamsifによる支援のもとで作成された郡状況分析 (District Situation Analysis : DSA) や郡開発貧困削減戦略 (District Development Poverty Reduction Strategy : DDPRS) を作成している場合には、それらを利用するように郡関係者に要請した。

このワークショップの開催直後、DDCCのPlanning Sub-committeeの枠内でDPOの管理のもとでセクター省の出先機関や郡政府内でドラフト作成作業が行われ、最終的にはDDCCおよび郡評議会がDDPを承認した。承認後、州および財務国家計画省に文書が送られた<sup>69</sup>。現地調査によると、DDP策定にかかった時間は、セクター省の出先機関では最短で2日程度でドラフトを作成するケースがあり、最長で4週間程度で作業を終了したケースもあった。

一般的には、計画策定に必要とされる作業 (現状分析、協議プロセス、戦略・プログラム作成、コストニングなど) を考慮すると、郡レベルの機関がドラフト作成に費やすことができた期間は非常に短かった。そしてとりまとめや加筆・修正に1ヵ月程度を費やした。さらに、その後DDPの記載必要事項がアウトラインの修正によって数回追加されたことなどの理由により、その都度修正作業がDPOを通じてセクター省の出先機関に要請され、最終的にはミッション派遣からDDPの最終化まで4~6ヵ月程度かかったようである。

また、郡政府およびセクター省の出先機関がそれぞれの担当に関してドラフトを作成し、DPOがとりまとめを行ったため、DPOの能力などの問題でDDPの予算の質が郡ごとに違っていたり、DDPの質が章ごとに異なっている。

### (c) 州レベル

基本的には郡とプロセスは同じで、PDCCのPlanning Sub-committee主導でドラフト作成作業が進められ、PPOのとりまとめ後、PDCCで承認を受けた。その後財務国家計画省は、第五次国家開発計画に掲載するためにPDPのサマリー版を作成するように各州に要請、各州はサマリー版を作成した。この際、財務国家計画省は、州への予算シーリングを提示し、予算額が大きすぎるPDPに対して予算の削減を求めた。そして、ザンビア政府は、最終的にPDPを独立した文書で取り扱わず、第五次国家開発計画の章として吸収することとした。

既に述べたように、PDPの策定プロセスとPDPの文書的な位置付けに関して明確に示した文書は見当たらなかった。どちらにしろ、PDPの位置付けが不明確であったために、プロセス上も当

<sup>68</sup> ただし、一部の郡では通常からDDCCのメンバーが多かったため、協議の効率化の観点から若干人数を削った場合もある。

<sup>69</sup> 場合によっては、中央政府からのミッションがそのまま郡を巡回し、文書を入手している。

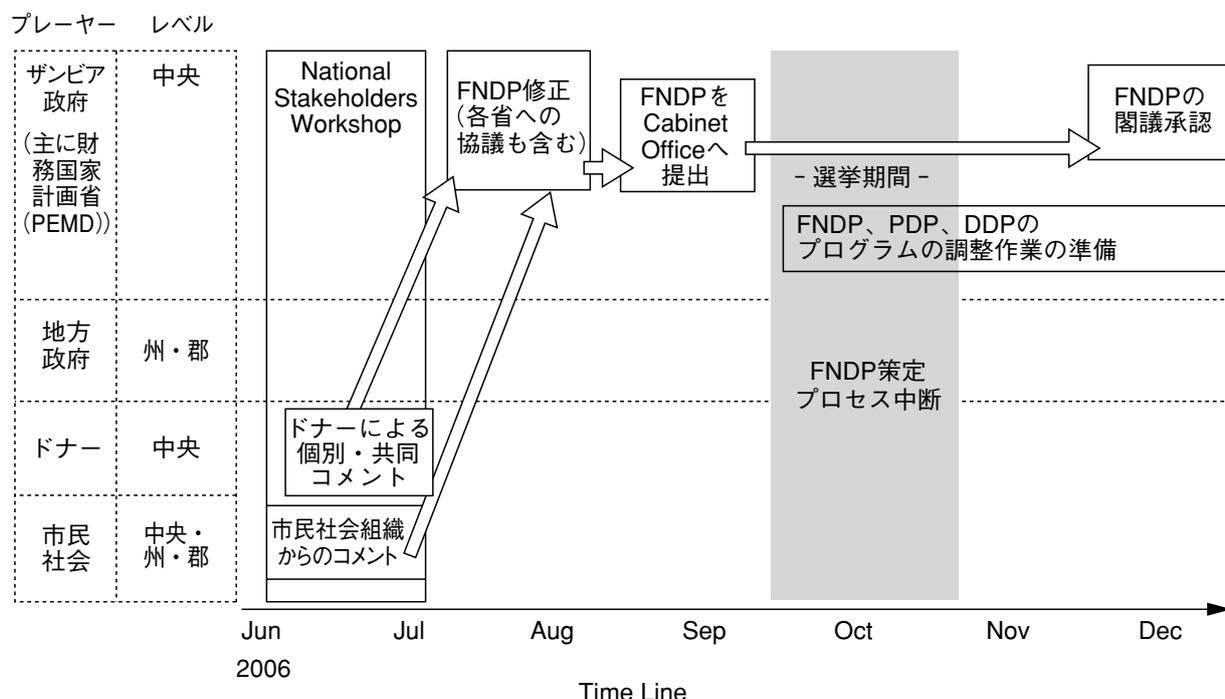
初の想定よりさらに時間がかかり、PDPを単にDDPの集合体として作成してしまった章も見られ、結果として、特にPDPとDDPのプログラムの重複が多く見られるようになったと思われる。このほかにも原因があると思われるが、それに関しては後述することとする。

策定プロセスとその成果物に関して、一点ずつ指摘するとすれば、(郡に関しては後に説明するが) 州レベルでも取り組みの程度は個人に拠るところが大きかったようである。現地調査では、ドラフト作成担当者(特にセクター省の出先機関所属)は、DDPを全く見ずにPDPを作成したとする回答者もいた。一方で、DDPの内容を比較し、必要であれば郡担当者に連絡を取り、DDPの内容の調整を行うセクター省の出先機関もあった。また、PDPが第五次国家開発計画に吸収されたとしても州が行う活動とDDPで行われる活動の重複は資金の裏づけとともに明確に整理されるべき問題であろう。

#### (4) 最終化作業期間

前述のように編集担当コンサルタントと財務国家計画省が中心となり、ドラフトが作成された。その後、2006年6月にNational Stakeholders Workshopが開催され、ドナー、NGOなどからのコメントが議場および文書で寄せられた。それを踏まえ、さらに第五次国家開発計画の加筆修正が行われ、作業が中断された数ヶ月の選挙期間を経て、2006年12月に閣議承認を得るに至った。しかし、他アフリカ諸国のPRSPなどの包括的開発文書は国会の最終承認をもって策定プロセスを終了している場合があるが、第五次国家開発計画は、国会の最終承認は得ずに策定プロセスを終了した。

図3-6 第五次国家開発計画、PDP、DDP策定スケジュール3(最終化期間)



出所：現地調査結果より筆者作成。

### 3-2-3 策定過程で使用された資料と課題、策定プロセスにおける参加の程度

#### (1) 使用された既存文書

組織や郡によって使用された資料は違うが、多くの機関（特に郡政府）でZamsif支援において策定されたDSAやDDPRSがレファレンスとして使用されていた。郡がDDPにおいて郡の開発の方向性を検討する際にZamsif支援が果たした役割は大きかったと思われる。

また、教育省では教育省の中心政策であるEducating Our FutureおよびNESPが、保健省では、NHSPが、農業省では国家農業政策が多くの場合参照されている。エネルギー・水開発省および郡政府は基本的にDSAが参照されるか、勤務経験からくるニーズに対する知識、案件形成されたが資金がついていないプロジェクトの情報などが使用された（表3-3参照）。特にセクター省の出先機関レベルでは、セクター政策および戦略計画によって中央と郡とのプログラムのリンクは「ある程度」確保されていたと思われる。

一方で、全体の特徴として表3-3から見えてくるものは、使用されたデータの中に中央政府からのデータがほとんどないということである。基本的にデータとして使用したと回答のあったものは、コミュニティからのデータがほとんどで、マクロ経済などに関する情報ソースは見当たらない。特にマクロ経済のようなデータは中央政府が情報を持っており、できれば国全体と各郡のデータを供給することで、ザンビア全体の中での郡の位置付けが分かるようになっていたほうが現状分析を行いやすかったと思われる。また、セクター省の出先機関に対してデータの出所などに関して質問をした際、「データは報告するもので、分析は中央が行う」という回答をした職員も見られた。

#### (2) 予算情報の利用

開発計画策定プロセスで必要不可欠な情報の一つに予算情報がある。現在のザンビアの行政制度を考慮すると、中央レベル（セクター省）では当該省の予算額が必要である一方で、地方では(1)どの機関がどのプログラムに資金拠出するのか、(2)その金額はいくらかといった情報が必要になると思われる。縦割り行政の中で横割りの開発計画を策定する郡開発計画担当者にとっては、この情報は必要不可欠であったといえる。しかし、中央レベルでもセクター省への予算情報がドラフト策定以降に配布されているのが現実であり、郡への予算情報は現在でもほとんど共有されていない。つまり、策定過程ではほとんどの計画策定担当者は、MTEFや過去の予算執行額といった既存の予算情報以外には、計画策定用に共有される予算情報がないままに、計画を策定したことになる。

現在複数年度をカバーする予算枠組みとして導入されているMTEFがザンビア政府には存在するが、「MTEFは毎年（変化するマクロ経済や収入予測などによって）改定される性質の予算枠組みである」という理解からMTEFではなく、第五次国家開発計画シーリングとして各省に配布されたことが現地調査で判明した。今回の現地調査で第五次国家開発計画シーリングの一部を入手したがMTEFの金額と第五次国家開発計画シーリングの金額の間では若干の誤差があった。ま

表3-3 DDP作成に使用された資料

		District				
		DPO	教育省	保健省	農業省	水（エネルギー・水開発省）
西部州	Mongu	DDPRS, DSA, AIP, data of ADC collected via Councillors	DSA, SP	DSA was not used, but SP was used	Mostly DSA, NAP, 2000 census	Poverty Analysis
	Kaoma	DSA, DPRS	DSA, SP	SP	NAP	
コッパールト州	Ndola	local economic development plan				
	Masaiti		DSA and DDPRS were not used, but EOF and SP were used		no DSA and DDPRS, but NAP and SP were used	DSA, No involvement. DPO drafted (no DWA in this district, Province covers)
ルアプラ州	Mansa				DSA, Annual Plan, DDPRS, No SP	DSA not used
	Samfya	DSA	SP		DSA, other data collected from community in 2004, SP was not used	no reference
東部州	Chipata	DSA, DDPRS	monthly Data collected from schools, EOF, SP, DSA, and DDPRS		NAP, SP	
	Petauke	DSA, PA		SP, data from HMIS	NAP, Agricultural Development Programme	DSA was not used. DWA of council drafted

AIP : Annual Implementation Plan, EOF : Educating Our Future, SP : Strategic Plan in the specific sector, CSO : Central Statistical Office, PA : Poverty Analysis, HMIS : Health Management Information System

出所：現地調査結果より筆者作成。

た、第五次国家開発計画シーリングを筆者が入手できなかった省の第五次国家開発計画策定関係者も同様の誤差があることを認めた。

しかしながら、ザンビア政府における複数年の予算枠組みとして通常利用されているのは、MTEFであり、単年度に関してはMTEFをもとに策定される Yellow Paperである。従って、複数年の予算枠組みである第五次国家開発計画シーリングとMTEFは少なくともMTEFが対象とする3年分の予算額に関しては同一のものとなっていると考えるのが普通である<sup>70</sup>。なぜMTEFが利

<sup>70</sup> MTEFは毎年マクロ経済などの状況によって改定されていく性質の文書である。そのため、第五次国家開発計画シーリングと策定期が同じはずであった2006年度版MTEFは第五次国家開発計画シーリングと同額になっていなければならない。

用されなかったのだろうか。またなぜ第五次国家開発計画シーリングの策定作業が遅れたのだろうか。少なくともはじめの3年はMTEFでカバーできると考えたとしても、要求される予算対象機関が既存の予算ツールでカバーされていなければ、第五次国家開発計画シーリングの策定作業の一部もしくは大部分は政府機関にとって全く未経験の作業となると思われる。結論からいえば、ドラフト策定段階で第五次国家開発計画シーリングがセクター省に配布されず、策定終了に至るまで5年にわたる複数年の予算情報が郡にまで「共有」されていなかった原因の一端は、前章で議論した、MTEFの対象期間が3年であることと郡までのMTEFもしくは年次予算がすべての省で作成されているわけではないというザンビア政府の現在の予算ツールの現状にあると思われる。

#### (a) MTEFの対象期間

MTEFの対象期間は3年である。今回策定された開発計画が対象とする期間は5年である。この2年のギャップが財務国家計画省でのインタビューにおいてもMTEFが利用されなかった原因の一つとして挙げられていた。

#### (b) MTEFの策定プロセスにおいて決定される予算内容と決定権限

2005年度MTEFの策定プロセスは、6月から開始され、SAGでの協議の後、Cabinet Officeの承認を受けた上で財務国家計画省からGreen Paperが発行される。この文書に添付されるMTEFは、各省・州の予算総額と一部予算項目の小計が記載されている。これらが財務国家計画省が人件費とともに用途指定できる予算である。

従って、郡までの予算配分は各省にゆだねられることになり、また各省予算総額と記載されている一部予算項目の小計との差<sup>71</sup>が各省が用途指定できる予算額となる。つまり、財務国家計画省は、複数年にわたる郡までの予算情報を策定する機能を通常の予算プロセス内でも持ち合わせていなかった。MTEFに記載されている初年度予算は、Yellow PaperとしてMTEFに基づいた形で財務国家計画省と各省との予算ヒアリングを踏まえて策定されることを勘案しても、基本的にこの性質は変わらないと考えられる。

#### (c) 各省でのMTEFの導入の程度と郡における策定プロセス中の利用の程度

前章で述べたように、郡までMTEFが導入されているのは、少なくとも今回の調査対象の中では、教育省・保健省・農業省の3省であった。エネルギー・水開発省ではYellow Bookのレベルにおいても州事務所予算までしか予算計上していない。

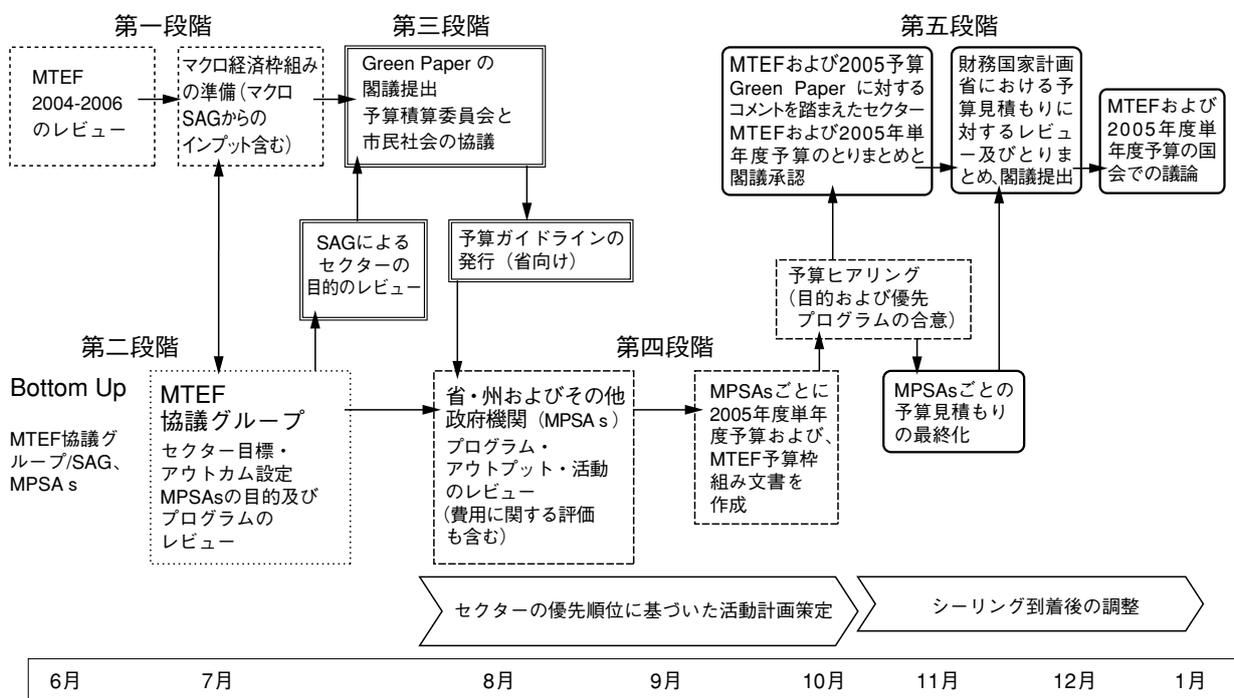
現在も第五次国家開発計画とDDPとの連関を改善することによる実施枠組みの強化を目指して「第五次国家開発計画、DDPの調和化」プロセスが進められているが、予算情報の準備・共有に関して

<sup>71</sup> 例えば、Green Paperに添付されているMTEFにおいて、農業省の総額が200億クワチャ、同文書に農業省予算の内訳の一部として記載されている肥料補助金などの合計が100億クワチャだとすると、農業省自身が用途を決定できる予算総額は100億クワチャとなる。

図3-7 ザンビア政府のMTEF策定スケジュール（2005年）

Top Down

財務国家計画省・内閣・国会



出所：財務国家計画省発表資料を筆者訳。

は、セクター省にゆだねられているところが大きい。しかし、通常の予算プロセスにおいて複数年にわたる郡までの予算配分を計上していない省が見られる中、これを実現するには時間がかかる。

さて、郡では郡開発計画策定プロセスにおいて予算情報が共有されなかったが、その状況下でどのように開発計画が策定されたのであろうか。少なくとも教育省・保健省・農業省においては、この状況下で利用できる唯一の複数年の予算ツールはMTEFであった。今回の調査では、その他の関係機関（エネルギー・水開発省、地方政府開発省、郡政府）も含めて、複数年の既存の予算ツールの使用の有無、その理由などについてもインタビューした。

(i) MTEFを一部のプログラム策定のみに利用

なぜMTEFを一部のプログラムにしか利用しなかったか。その答えはさまざまであったが、ほぼすべての回答者からMTEFというツールの性質に関する理由が挙げられた。

- ①MTEFは毎年改定されるものであり、第五次国家開発計画の予算とは違う。
- ②MTEFは、ドナー支援をカバーしていない。
- ③通常の予算ではCapital Investmentがほとんど手当てされていないため、あえてMTEFに記載

されているものに加えて Capital Investment を追加した。

④ MTEF は（予算に）制限を加えるものであるが、第五次国家開発計画は制限がない。

①の認識は、財務国家開発計画省を含む中央レベルの第五次国家開発計画策定担当者の理解でもあった。②は、州・郡レベルにおいて起きる問題で、国家レベルにおいて集めたドナー支援情報では、州・郡レベルの支援に関する情報を「カバーできていなかった」ことが原因である。実際は援助が実施される予定がない郡には「何の情報もない」というのが現実であり、郡はそれをもって計画の中では援助を受ける予定がない、という理解をすべきだったと思われる。例えば、実際にドナーが支援を展開している郡では個別に情報を得ていたためにそのドナー支援プログラムをDDPに含ませたとするケースがあった。その一方で、（そもそも支援が得られるとの期待のみでプログラムを増加させるという考えは、現実的ではないが）州・郡では、ドナー支援を「期待」して、プログラムを増加させたと回答する面談者が見られた。

③および④の回答をした者は一人であったが興味深い解釈であったため、あえて記載した。③の回答者は、この理由のあとに地方ではほとんどが経常経費に配分されており、インフラを十分に強化・改善できない地方予算の苦しい現状を説明していた。また、④では回答者は「MTEF は Restrictive であるが、第五次国家開発計画は Unlimited」であるという表現を使っていた。通常の年次計画・予算策定プロセスにおいて MTEF はシーリングとしての役割を持っているが、5 年計画は上記通常プロセスとは別という捉え方をしていると思われる。後者に関しては、回答者は第五次国家開発計画は、郡のニーズをすべて反映させる機会であり、MTEF によって制限されるものではないとの理解をしていた。ここで触れられている第五次国家開発計画に対する理解はその他の回答者からも得られている。財務国家計画省が郡に対して MTEF の利用を指示しておらず、かつ別途作成するとされていた第五次国家開発計画の予算シーリングが策定・配布されなかったため、この回答者は④の理解に至ったと思われる。

#### (ii) MTEF を利用せず

MTEF はローリングプランであり、また 3 年しかカバーしていない、など中央政府と同様の見解を示した上であえて MTEF を利用しなかった郡が見られた。その一方で MTEF を利用するという考えに至らなかったという郡も見られた。また、郡政府、エネルギー・水開発省では、MTEF 自体が郡に存在せず利用以前の問題であった。後者は前述のように Yellow Book でも州レベルまでしか予算を策定していない。これは、郡に対して予算情報を配布する際、同省の出先機関に対しては、同省および財務国家計画省が、第五次国家開発計画作成のために追加的に作業をしなければならないことを意味している。

このように、予算情報に対する各担当者の理解はさまざまで、それぞれの思惑の中で計画策定が進められた面が見られる。この結果を総じて見れば、ザンビアにおいて計画は、ドナーもしくは（郡にとっては）中央政府との予算交渉のツールの側面を持っているといえるかもしれない。

恐らくこれは中央レベル・郡レベルでも起きていることで、そのために現実的な予算・計画が策定しにくいのではないだろうか。このようなことは、日本においても起きていることであるが、既に議論したように、ザンビアにおいては予算シーリングがないことによるプログラムの膨張の程度は非常に大きいため、ドナーの支援額に関する情報の共有をした上で、ザンビア政府の郡レベルまでの予算を策定し、予算シーリングを郡にまで共有することが必要であろう。

### (3) 計画策定ガイドラインおよび計画策定能力向上支援の DDP 策定プロセスへの正負の影響

Zamsif 支援による DSA や DDPRS が策定過程に大きな貢献をした一方で、郡では以下のような混乱が見られた。現地調査によると、教育省や保健省などでは通常業務に関する資料として計画策定ガイドラインが配布されているが、DDP のアウトラインを踏まえた上で、郡における出先機関でこれらのガイドラインが DDP 策定に際して参考にされたケースも見られた。これに加え、いくつかの郡で DDP が策定された 2005 年に DSA や DDPRS の策定が行われたり、NGO (MS Zambia) による郡政府の計画の策定支援が行われている場合があったが<sup>72</sup>、他方で、ある郡では同時期に策定を求められたために、DDP 策定と DDPRS 策定を混同したケースなどもあった。

また、2004 年 12 月ごろに財務国家計画省より配布された計画策定ガイドラインも別途作成されており、同時期に複数の計画策定を求められた郡政府関係者からは、「どのガイドラインに沿って DDP を策定すればいいのか混乱した」「基本的に中身が同じ計画を何度もつくられた」などというコメントがあった。個々の支援自体はある程度有効性があるのかもしれないが、類似の計画が複数つくられることで、それぞれの支援の有効性がかなり低下させられている。ドナーおよび NGO 支援による開発計画策定を郡政府が受け入れるインセンティブは、計画実施に対して拠出される資金にあると思われる。一方、郡への交付金を拠出する IFA が実施予定であり郡政府の資金不足問題を解消する可能性がある。しかし、これは金額的に十分ではない。また、IFA の交付金によって DDP の文書としての質が改善されるとは考えにくい。ザンビア政府が FNDP 実施のために策定を決定した計画文書であることを考えると、DDP を郡の開発計画として認識した上で、ドナーおよび NGO の支援がこの計画の改善、郡政府への資金拠出も含めた DDP に沿った支援の策定・実施が実現されることが、郡における開発計画の効率化・質改善につながるとと思われる。

### (4) 策定プロセスへの国民の参加

ザンビア政府は第五次国家開発計画、PDP、DDP の策定プロセスに対する国民の参加を重視しており、これは第五次国家開発計画のコンセプト・ペーパーでも示されている。中央では SAG において NGO や民間企業の参加が認められていたし、地方でも財務国家計画省のミッションが派遣された際のワークショップにおいて、伝統的首長や民間企業などが DDCC メンバーとして参加している。郡レベルでは、これらのほかにドラフト作成段階でセクター省の出先機関がコミュニティとの協議を行ったケースも散見されている。

<sup>72</sup> ほかに GTZ が南部州で計画策定支援を行っている。

政府が国民の参加を広く受け入れる姿勢をとった一方で、特筆すべきは、NGOが政府による第五次国家開発計画策定にかかる国民対話のとりまとめ役となり積極的に協議に参加したことであろう。この活動は既に2004年6月に開催されたワークショップから開始されている。このワークショップは、DfIDなどの複数のドナーからの支援を受けて設立されたCSPRというNGOが主催したもので、①国家開発計画に関する理解、②ミレニアム開発目標（Millennium Development Goal：MDG）と国家開発計画の関連、③市民社会と国家開発計画の関係、などに関してのプレゼンテーションが行われ、さまざまな議論が行われた。

その後CSPRが中心となってワークショップを数回開催し、第五次国家開発計画のCSPR版が作成された<sup>73</sup>。この文書は、SAGでの協議の際に当該SAGに参加しているNGOによってザンビア政府に提出されたほか、参加NGOからのコメントとしてその内容が共有された。「誰が」「どのタイミングで」「どの程度参加するか」といった点に関して、議論は尽きないと思われる。しかし、ザンビア政府による国民の参加に対する強い意志に加えて、国民の意見の集約を図った上でNGOがSAGや地方での策定プロセスへの国民の参加とその質を高める努力をしていたことは特筆に値するであろう。また、第五次国家開発計画が閣議承認されたのを受け、CSPRは、絵なども含めてより多くの人に読めるようにした第五次国家開発計画の要約版を作成する予定である。

### 3-3 第五次国家開発計画—DDP 間の整合性の程度

調査期間中にザンビア政府はPDPを独立した文書として取り扱わず、第五次国家開発計画の章として取り扱うことを決定したので、まずDDPの文書としての問題点を示した上で、本節では第五次国家開発計画とDDPの整合性に関してのみ検討する。

現地調査中に入手できたドラフトもしくは最終版のDDPを検討した結果、DDPにほぼ一般的に見られる問題点としては、

- ①プログラム間の戦略的なつながりが明記されていない点
- ②プログラムごとにアウトカム指標が示されていない点
- ③プログラムの資金源が明示されていない点
- ④フォーマットが一定していない点

の4点が挙げられる（別添参照）。これらが起こった手続き上の原因としては、(a) 計画策定に与えられた時間に制限があったこと、(b) 郡に配布されたDDPの内容を指示する文書は目次の提示のみになっており、DDPを実際に策定するには指示が具体性にかけていたこと、(c) 州・郡に対する中央政府からの資金配分（予算シーリング）が州・郡に供されなかったことが主要なものとして挙げられると思われる。

<sup>73</sup> CSPRは、PRSP策定過程においても同様に「市民社会」版PRSPを策定している（遠藤（2002））。

後者2つの原因は、DDP作成において「水平的に課題をとりまとめるDDPと垂直的な行政運営構造」の関係を明確に指示できていなかったことも意味している。結果、アウトラインに沿っているものの、(セクター政策・計画に沿ったもの以外は)担当者それぞれの思想に基づいたプログラムが作成されたと考えられる。またそれぞれの章・節の必須記載事項などが当初指示されておらず、また作成者の能力やDDPの内容に対する考え方が一定でなかったため、DDPごとにフォーマットが違うだけでなく、同じDDPの文書内でも質や記載事項にばらつきが見られたものもあった。しかし、場合によっては、郡独自に改良を施してDDPのアウトラインをアレンジしたものもあり、上記3つの原因によってDDPに正と負の影響が現れる形となった。これは次回のDDPアウトラインを作成するにあたって、参考になると思われる。この紹介も含めて以下では上記4点に関して若干の検討を行う。

### 3-3-1 プログラム間の戦略的つながり

DDPドラフトもしくは最終版を入手できた65郡のうち、59郡のDDPがプログラムを羅列しているにすぎず、プログラム相互の関連性は明確に示されていなかった。その一方で、南部州および北西部州で興味深い項目が見られた。南部州で部分的にでも試みられていたのは、目的ごとにその目的を達成するための「活動」もしくは「戦略」を記載する工夫であった。これにより、単に「活動」もしくは「プログラム」を羅列するよりも活動間の取り組みの目的や方向性が明確になる。できればこれに加えてより詳細な説明があればさらに質が向上すると思われる。

#### Box 3 戦略的説明のグッド・ケース

リビングストン郡のDDPでは、以下のような構成で目的ごとに戦略・活動を分類していた。優先順位と活動の取捨選択に関して予算シーリングが必要であるので、別の問題となるが、このような記載方法であれば活動の目的が明確になり、活動にも一貫性が出てくると思われる。

Objectives to Achieve Vision and Mission Statements

Objective 1 To generate incomes through agricultural production

Strategies to achieve objective 1:

- 1 To improve livestock productivity through prevention of livestock diseases and promotion of appropriate husbandry practices including sustainable range management.
- 2 To increase the number and efficiency of farmers' cooperatives
- 3 To facilitate entrepreneurship development in agricultural marketing.
- 4 To promote cash crops and out grower schemes through out grower schemes.

#### Activities to implement Strategy (1)

1. Demonstrations on improved pasture production, conservation of natural veldt.
2. Farmer training in improved pasture and natural veldt management.
3. Farmer training in animal husbandry.
4. Production of training materials and teaching aids such as leaflets, posters, pamphlets...
5. Promotion of improved animal breeds.
6. Vaccinations
7. Awareness campaigns on animal disease control.
8. Disease surveillance and monitoring.
9. Stock movement control.
10. Training and demonstrations in animal draught power and handling.
11. Livestock census.
12. Construction and rehabilitation of dip tanks and crush pens.

出所：Livingstone District Draft Development Plan

### 3-3-2 モニタリング指標

DDPでは予算表にアウトプット目標を示すことが求められたが、筆者が入手したDDPのバージョンでは記載していないものも多数見られた。一部の郡では2004年に作成されたPRSPのモニタリング指標が使用されると考えられていたが、今回の開発計画策定プロセス中にM&Eの枠組みを再構築した。今回入手できたDDPの中にはドラフトも含まれているので、明確に指摘できないが、これは郡の問題というよりも中央レベルで具体的な指示が求められていなかったことに問題があると思われる。ただし、期待されるアウトカムも示しているDDPが2、3例見られた。

### 3-3-3 DDPの資金源の明示

すべてのDDPで資金源が明示されていない。これでは、DDPを実施しようにも不透明さが残り、中期的な視野に立った活動の管理が難しくなる。表が示されていたDDPが1例あったが、あくまで「期待される資金源」にとどまっている。これまで議論してきたように、これは予算情報が郡に提供されなかったことに原因がある。

### 3-3-4 フォーマットの一貫性

郡によって記載事項が一定しないことは地域比較が困難になることを意味するし、国全体の開発成果のM&Eや資金運営・管理にとって好ましくない。上述のように能力のある郡が工夫をすることは歓迎すべきことであるが、基本的な記載事項を崩すべきではない。これは、第五次国家

開発計画策定プロセスで作成された各章のドラフトに関しても同じことであるが、例えば、目次案ではなく、章の構成の具体例（必要とされる図表など）を示すことが重要であると思われる。

本文をマイクロソフトのワード形式で作成し、予算表をエクセル形式で作成するケースがほとんどであったが、いくつかの郡は別フォーマットで作成されていたり、セクターごとに別ファイルで作成されていたり、本文中に予算表が記載されるケースが散見された。アウトプット指標を予算表に記載するのはDDP策定中に求められたが、現地調査ではセクター省の担当者がDDPのフォーマットの変更が数回行われたことから、その作成を拒否したケースも見られている。フォーマットの共有・指導も含め、策定プロセス開始時点でフォーマットが十分に準備されていることが重要である。

### 3-4 教訓と提言

これまで見てきたように、第五次国家開発計画、PDP、DDP策定プロセスは、国家開発計画策定のためのニーズの吸い上げ、州・郡における開発活動実施、という課題が実現できたかという観点から見れば、国民の策定プロセスへの参加などのいくつかの評価できる点が見られるものの、多くの課題が残されており、これらは第五次国家開発計画の実施や今後の第六次国家開発計画の策定に向けて解決すべきものであると思われる。本節では、第五次国家開発計画の策定プロセスおよび実施に対する教訓と提言をいくつか提示したい。

#### 3-4-1 策定プロセスに関する教訓と次回策定プロセスに対する提言

##### (1) 行政・予算構造に関する現状把握と改革の方向性の整理

これは開発計画の実施にもかかわってくることであるが、策定プロセスにおいても、行政・予算構造に基づいた計画策定をしなければ、その計画の実施は非効率もしくは非現実的なものとなるだろうし、また策定プロセス自体も非常に困難なものになってしまう。今回のプロセスでは、特に第五次国家開発計画、PDP、DDPのプログラム間の「調和化」プロセスにおいて、担当のコンサルタントは郡政府にセクターの機能が移転したあとのことを想定したプログラムの調整を前提にしており、一部セクター省との見解および取り組みの相違が見られる<sup>74</sup>。また、既に述べたように、DDP作成ガイドラインや第五次国家開発計画コンセプト・ペーパーでも、縦割り行政を踏まえた郡における計画策定プロセスのあり方については触れられていない。

##### (2) 予算シーリングの作成・共有

既に議論したように、現在の予算ツールと予算の現状を考慮すると、郡を含む予算シーリングの策定は困難であったものの、第五次国家開発計画およびDDPを策定するためには必要不可欠な

<sup>74</sup> 例えば、エネルギー・水開発省では法制度整備を通して郡に設置されているDWAの配置を郡ごとではなく、取水地ベースに変更することを検討している。

情報であることに変わりはない。計画と予算が完全に一致すべきかどうかなどに関しては、若干の議論の余地があるかもしれないが、その当時の国家収入を大きく上回る計画が策定されてしまうザンビアの現状からすると、予算シーリングを作成して計画の膨張を防ぐことは重要であろう。作業の効率化や財政的に実現可能な計画の策定という意味ではMTEFが国家開発計画の予算策定のツールとして国家開発計画の予算策定に利用されることが可能性の一つとして考えられる。もしMTEFを使用するのであれば、次回の国家開発計画策定までにMTEFをできるだけ郡政府およびセクター省の出先機関に周知徹底させ、それに従って計画作成をする経験をつませておく必要がある。

そのためにはDIPとPEMFAの堅実な実施が重要である。また、ABBも予算執行の面で密接に関係しているのであるから、その普及もMTEFとともに重要なものである。MTEFに関しても発行年度ごとにMTEFの数値に大きな開きがあると結局のところ単年度予算と実質的に変わらない状態になるため、予測の正確性の向上やマクロ経済の安定を確保しなければならない。予算コードの調整もPEMFAの活動の中に含まれているが、できればこれらは予算コードの調整の中でできるだけシンプルで整合性のあるものになっていたほうが国全体としても各関係機関としても実施・モニタリングが効率的に行えるだろう。

### (3) 財務国家計画省による各計画策定関係者への明確な指示（ガイドライン・フォーマット・スケジュールの明確化）と堅実なフォローアップ

PDPが後付けでその策定が決定されたという問題も含め、各開発計画間の内容構成の振り分けやプログラムの分担が明確でなかったことは、プログラムの重複などを生み、大きな時間のロスを生んでしまったことは明確である。このことも、すべての開発計画策定プロセスがほぼ同時に進められた今回のプロセスでは、大きな問題の一つと考えられる。

この根底には、垂直的な行政運営構造を踏まえたスケジュール、ガイドライン、開発計画文書のフォーマットの検討・作成が十分に行われなかったことが挙げられる。2004年に配布された郡のDSP策定ガイドラインや第五次国家開発計画コンセプト・ペーパーなどの開発策定に重要な文書の中で、DDCCを利用した郡レベルの横断的な調整の実施に関しては触れられてはいる。しかし、これらの中でも実際の活動を担うセクター省との調整はほとんど議論されていなかった<sup>75</sup>。ザンビア政府が国家開発計画の策定と実施を確実に、また効率的に行うには、財務国家計画省がガイドラインなどをより明確にした上で、各作業工程のフォローアップを確実に行っていくことが必要である。

#### (a) 全体のスケジュール

第五次国家開発計画ロードマップは、関係者の作業をまとめる上で非常に重要なツールであったと思われる。次回の策定作業でもこの類の文書を作成し、周知徹底した上で開発計画の

---

<sup>75</sup> GRZ (2005b) pp. 3-4

策定を進めることが望ましい。財務国家計画省は作業過程においても、コメントを受け付け、改善を重ねながら第五次国家開発計画、DDP策定作業にロードマップを使用している。問題点を挙げるとすれば、ここが問題点である。若干の改善であれば問題はないのだが、M & E<sup>76</sup>のような大きな追加も行われており、ロードマップの初回配布版の時点でできるだけ大きな追加が必要ない程度にまで、包括的なものにしておくべきだろう。

また、ミッション派遣が後になればなるほど、当然ながら郡の計画策定にかけられる時間が短くなる。十分な協議や計画の質を確保するには、前倒しのミッション派遣といったスケジュール上の調整だけでなく、データ収集・分析の年間計画運営サイクルの徹底・改善などの地方機関の能力向上が必要と思われる。

#### (b) 文書の共有

現地調査は第五次国家開発計画に関する National Stakeholders Workshop が開催後に行われたが、DDP 担当者が第五次国家開発計画のドラフトを見ていないケースがいくつか見られた。第五次国家開発計画と PDP、DDP の整合性を確保するにあたって、この文書の共有は不可欠である。また、第五次国家開発計画にとっても州・郡からのより詳細なコメントを受け取るとは、第五次国家開発計画の質を向上させることにもつながり、実施もより効率的になるとと思われる。

また、郡では計画策定終了後に郡内部で承認された DDP の共有が行われていない。PDP に関しても州・郡の関係者間で共有されていなかった。DDP の実施にあたってはこの共有が重要である。財務国家計画省が DDP の配布を予定しているが、今後第五次国家開発計画、PDP、DDP に沿って開発活動が実施されるのであれば、すべての郡政府およびセクター省の出先機関の関係者に配布される必要がある。ただし、現地調査の範囲内であるが、コピー機が壊れているために文書の共有ができないなどの問題が郡では指摘されていた一方で、少なくともインタビュー対象者はほぼ全員にコンピュータが割り当てられていた。場合によっては、CD-R ベースでデータをまとめて配布するなどデータで文書が共有されたほうがよいのかもしれない。別の例であるが、郡におけるインタビューによると、ワークショップなどで発表された資料がすべての関係者に共有されていないようであった。郡関係者には、ハードコピーの不足が原因であったと理解されていた。

これは業務用インフラストラクチャーの問題だけではなく、政府関係者の意識の問題でもある。第五次国家開発計画とのプログラムの調整後であったとしても、DDP が現実に実施されるということを、実際の活動を通じて、財務国家計画省がアピールする必要があると思われる。

<sup>76</sup> 2005 年 5 月版ロードマップでは M&E に関して何も記載されておらず、第五次国家開発計画に対する M&E の枠組みに関する予算は計上されておらず (GRZ, 2006c)、M&E の指標に対する指示がなかったためと思われる。ロードマップ上に M&E が記載されるのは、2006 年 1 月時点のもので、この時点で既に DDP は郡の手を離れている。

## (5) ドナー資金に関する情報の効率的共有

特に中央レベルでは十分に調査することができなかったが、この点を提示したい。既に議論したが、一部の郡の開発計画策定担当者は、ドナー支援をなんら資金的裏付けもないままに、プログラムもしくはプロジェクトを積み上げていった。このことから分かるのは、郡においてドナー資金に関する明確な情報が郡に共有されていなかったということである。また、中央政府レベルにおいてもマクロ経済予測やセクターへの資金配分を検討するにあたり、ドナー資金の情報は必要不可欠なものである。今後中央・地方レベルにおいてドナー支援の情報共有の強化が重要であると思われる。

例えば、ガーナでは、政策マトリクスと Resource Envelope と称して、包括的開発文書である「成長貧困削減戦略（第二次PRSP）」の政策マトリクスに合わせる形で各ドナー支援の資金額とその配分が把握できる文書を作成している。これによって、ガーナ政府は複数年にわたるドナーの支援状況がある程度明確にできている。また、それぞれ個別文書としてガーナ政府とドナーで共有されており、ドナーに関してもプログラムおよびプロジェクトの作成・実施の際に、この情報は大変有用なものになっている。

## (6) その他

### (a) コンサルタント入札手続きなどにかかる時間の短縮と質の確保

MoFNP（2004a）でも指摘されている入札手続きの迅速化の必要性は、ここでも認識されるべき問題の一つとして挙げられる。一方で、セクター省の中では、各担当省がコンサルタントの人選を行うべきであったという声も聞かれている<sup>77</sup>。現地調査では、雇用されたコンサルタントの業務の質が悪かった例があるとの声が複数の関係者から聞かれた。各セクター省のほうに財務国家計画省よりも担当セクターに関しての経験があり、また人脈が多いはずなので、各セクター省で人選を行った上で財務国家計画省が雇用する形を取ったほうが、作業開始後の問題も少なくなり、無駄な作業が減ると思われる。例えば、財務国家計画省がコンサルタントの業務指示書を作成し、入札の段階でセクター省が選定に参加する形をとるなどのパターンも考えられる。

### (b) データ分析能力・情報の不足

既に議論したように、郡で利用可能な情報が限られている。また、中央レベルでデータ分析が行われるため、中央への情報提供という視点でデータ収集を行っている担当者もいる。データ分析に対する意識も含めて、郡レベルでのデータ分析能力が限られていると思われる。

<sup>77</sup> このため、水セクターでは、一度コンサルタントを解雇、別の人材を再度雇用している。

### 3-4-2 第五次国家開発計画実施にかかる課題

#### (1) 資金配分の明確化

策定プロセス上は、セクター省の出先機関では当該セクターの政策、計画を参照した上でDDPの担当章を作成したという回答を得ていたが、DDPには具体的にどのプログラムがセクター政策・計画で扱われていて、いくら資金配分されるのか、という点が全く触れられていない。第五次国家開発計画では、郡までの資金配分に関しては触れられていない。言い換えれば、この状況は、DDPはDDCCや郡評議会の承認を得ているものの、資金配分の目処が立っていない、ということの意味している。また、予算シーリングが策定プロセス中に提供されなかったために、場合によっては国家予算総額に近い額のDDP予算を提示する郡があった。プログラムの実施担当機関やDDP予算の中に、どの組織がどのプログラムにいくら資金拠出するのか、という情報が明示されていない現在の状況ではDDPの戦略的な実施を実現することは難しい。各年度予算策定時に調整を行うという対応も考えられるが、郡の立場から見れば、複数年の視野を持った活動ができず、あまり得策ではないと思われる。

#### (2) 中央・州・郡の間でのプログラムの整理

これまで議論してきたように、セクター省・州・郡に、予算関連情報がドラフト作成段階で提供されなかったり、PDPが全体の策定プロセスが進む中でその策定が決定したことなどの原因で、第五次国家開発計画、DDPのプログラムの整合性の程度が低い。

地方自治住宅省だけでなく、今回の開発計画策定プロセスをとりまとめた財務国家計画省も地方分権化政策に前向きであるが、第五次国家開発計画コンセプト・ペーパーにおけるDDPについての説明では、DDCCやPDCCの枠組みを利用することしか触れられておらず、縦割り行政構造の中で横割りで計画を策定しなければならないDDPの現実を踏まえた計画策定プロセスを提示しきれていない<sup>78</sup>。郡レベルでは、縦割り行政によって開発活動が進められることが日常であるため、郡全体で開発を進めるという意識が弱いようで、郡全体の予算サマリーなど、DDPの実施に必要なデータをDDPに提示している郡は限られている。

これらの状況を踏まえ、ザンビア政府では第五次国家開発計画、DDPのプログラムの調整を行うべくJICAをはじめとしたドナーの支援により「第五次国家開発計画調和化ワークショップ」を開催した。しかし、これまでに触れてきたセクターから郡政府への権限委譲に対する態度の相違や郡までの予算の構造などの問題などから、郡への予算配分に関する情報が同ワークショップでは共有されず、今後の課題とされている。

---

<sup>78</sup> GRZ (2005b) pp. 3-4

### (3) 地方分権化政策および公共財政管理改革の堅実な実施

DDPの質に問題は見られるが、DDPを実施するにあたって、それ以外にもDDPを実施するための行政能力を向上する必要がある。地方行政に関しては、地方分権化政策やPEMFAがその能力の向上に資する改革だと思われる。これらの改革を堅実に実施し、地方行政能力の向上を図れば、DDPの実施による効果は向上すると思われる。

## 4. 第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援

### 4-1 第五次国家開発計画策定プロセスに対するドナー支援

C/TGはザンビア政府からの第五次国家開発計画策定プロセス支援に応える形で形成されたドナー・グループである。第五次国家開発計画策定支援に関するMoUがドナーの間で署名され、この中でC/TGの形成が明記されている。このMoUには13のドナー（DfID、EC、カナダ、デンマーク、フランス、フィンランド、アイルランド、イタリア、ドイツ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency：SIDA）、国際連合）が署名し、デンマークおよびDfIDが共同議長を務めた。このMoUによってプールファンドが形成され、フィンランドおよびノルウェーがプールファンドに資金を供与した。このプールファンドに関してザンビア政府から用途報告書が提出されることになっていたが、用途報告書は一度しか提出されておらず、それに伴って資金も80%しか拠出されていない<sup>79</sup>。

このほかに多くのセクターで実施されているドナー支援の中でも、第五次国家開発計画策定プロセスにかかわるアドバイスの提供やSAGメンバーとして一部作業を担当するなどの協力が、中央・地方の双方のレベルで行われていた。ドイツ開発公社、デンマーク大使館、DfIDは長期アドバイザーを財務国家計画省（M&E分野）、法務省（Ministry of Justice、ガバナンス分野）、国家エイズ評議会（National Aids Council）に派遣しており、彼らもそれぞれのセクターにおいて策定プロセスに協力している。

JICAは、DDP作成ガイドラインの作成のためのコンサルタント備上、第五次国家開発計画およびDDPの「調和化」プロセスに関するコンサルタント備上などの資金を拠出する形で第五次国家開発計画策定プロセスに貢献している。また、UNDPもNational Stakeholders Workshopの開催費用を支援している。

Zamsif支援は、基準を設け、全郡をその能力により5段階にレベル分けし、レベルごとの達成目標を設定、資金を供与していた。前章で紹介したDSA、DDPRSはこの過程で作成されたものである。既に説明したように、これらの成果はDDP策定プロセスにおいて活用されており、この支援の第五次国家開発計画策定プロセスに対する貢献は非常に大きい。また、これ以外にもオランダ・ボランティア財団は、支援対象地域においてDDP策定にかかる協議に参加するなど、ソフト面で貢献した。ドイツが南部州で実施している支援も南部州のDDPの質を見れば、ある程度の成果が出ていると思われる。そのほかにも、セクターごとの支援も直接、間接的に策定プロセスに貢献していると思われる。また、その他政府外の機関を対象とした支援も行われている。DfIDは9つのSAGのNGOの参加を支援した。また、オランダ大使館はCSPRおよび「開発

<sup>79</sup> インタビュー結果、質問票回答およびMalama（2007b）によるまとめ。

の正義と平和のためのカトリック・センター」(Catholic Centre for Justice Development and Peace : CCJDP) のプロセス参加を支援した。

#### 4-2 国家開発計画策定および実施に対するドナー支援の課題

第五次国家開発計画だけでなく今後の国家開発計画の策定と実施に対するドナー支援に共通する課題は、活動レベルでの調和化であると思われる。既に議論したように、DDP以外の包括的な開発計画策定をドナーおよびNGOが実施していたため、DDP策定プロセスにおいていくつかの郡で混乱が見られた。これは実施レベルでも同様であるといえよう。少なくとも郡の開発計画に関する支援は、それぞれのドナーもしくはNGOがそれぞれの政策や思想に基づいてバラバラの支援を継続している。この点に深く踏み込むことが重要であろうし、そのためのザンビア政府のイニシアティブも必要である。

表4-1 ドナーによる地方政府支援の対象地域

州 ドナー	北部州	南部州	西部州	北西部州	東部州	コッパー ベルト州	ルサカ州	中央州	ルアブラ 州	中央政府
SNV	Kasama Mpika Luwingu Chinsali		全郡 および州	全郡 および州						SAGs
GDC		Monze Mazabuka Namwala Choma Gwembe Kalomo Sinazongwe および州								SAGs 財務 国家計画省
世銀 (Zamsif)	全部									
JICA	全部									SAGs 財務 国家計画省 地方政府省

出所：現地調査結果より Dr. Malama 作成。

## 5. 結語

### 5-1 ザンビアにおける国家開発計画策定プロセスの課題

これまで見てきたように、ザンビアの第五次国家開発計画およびDDPの策定において、ニーズの吸い上げとその後の実施に向けた計画の策定がバランスよく実現できていたとはいいがたい。ザンビア政府の中央・地方の行財政制度は成熟しておらず、率直に意見を述べるのが許されるのであれば、現実的な郡における横断的な計画を策定するのは半ば早計だったのかもしれない。しかし、より本質的な問題は、横断的な計画を策定するにあたって、現実の行財政制度を踏まえた上で策定プロセスをデザインしていなかったところにあるのではないだろうか。いくら改革が進んだとしても、次の策定プロセスにおいて同様の立場がとられてしまえば、問題は解決しないだろう。

とはいえ、DDPの策定は実際に行われてしまったため、実施段階における政府・ドナーのDDPへの対応によっては郡レベルでは何らかの影響が出ると思われる。以下では、第五次国家開発計画およびその下位計画であるDDPの実施に向けた検討、次回の国家開発計画策定プロセスの検討、JICAによる支援、JICAによる提言を行うことで結語としたい。

### 5-2 DDP に対する認識と期待：DDP の重要性

DDPは郡の視点から見れば、中央政府が第五次国家開発計画に資するために作成を求められた郡全体をカバーする横断的な開発計画である。DDPはDDCCや郡評議会の承認を得ており、DDPを通して第五次国家開発計画が実施されるという期待が郡政府関係者の間では当然のものとして存在している。ただ一方でセクターにおける開発活動は主にセクター省の出先機関が実施するという現実も郡政府関係者には理解されている。MTEFに関する考察である程度明らかになったように、郡では今回のDDP策定を中央政府・ドナーへのアピールの機会としてとらえている面もあり、実際に中央政府がDDPに対して資金配分するのか、という不安や諦めにも似た感覚を持っていることも現地調査でのインタビュー中で垣間見られた。

これらの認識は、郡関係者が日々の業務で直面する縦割りの行政や予算の現実・課題を理解した上で示されているもので、郡への予算配分によって具体的に中央政府が郡の開発活動をサポートしてくれるという大きな期待と失望にも似た感情を示している。第五次国家開発計画やDDPが策定される以前から中央から地方レベルに至るまでDCCやWASHEなどを設置していることから分かるように、ザンビアにおいてはセクター間の連携の強化が課題とされてきた。郡の横断的な開発計画を国家主導で策定した今回の開発計画策定プロセスは、この課題の解決に向けた大きな動きである。逆に郡開発計画が実施段階で無視されるような事態になれば、郡関係者にとっては、計画の策定に何の意味も見出せず、郡関係者の中央政府に対するさらなる失望を生むことに

なる。以前MoFNP（2004a）で指摘されていた「MPSAがPRSP/TNDPを、指針を示す文書（The guiding document）として評価していない」<sup>80</sup>、という開発計画の形骸化を郡レベルでさらに悪化させることになる。

また、これまでに指摘したことを考慮すれば、DDP以外の新たな包括的な郡開発計画の策定を支援しても、縦割り行政との調整の問題は残るし、地域的に限られた点の支援にしかならず、郡で新たな混乱を生むだけである。DDPが第五次国家開発計画に基づくものとしてザンビア政府により、その策定が推進されている文書であるということを考慮すれば、DDPの質を向上することを目的とした支援を実施していくほうが、ドナーと中央政府との調整が効率的に行われやすく、またザンビア政府のオーナーシップを尊重することで開発をより持続的かつ自律的にするという意義があると思われる。これはザンビア政府機関の取り組みに関してもいえることで、例えば地方自治住宅省が作成を検討しようとしている都市計画は、DDPの不足を補うものとしてDDPの内容にできるだけ沿ったものにすることが望ましい。

### 5-3 第六次国家開発計画策定プロセス案

これまでの本報告書での議論を踏まえ、非常に雑駁ではあるが、今後の議論のために次回国家開発計画策定プロセスの案を提示したい。第五次国家開発計画策定プロセスでの教訓で最も重要なものは、①予算シーリングが中央・地方を含む各関係機関に対してタイミングよく共有されなかったこと、②ガイドラインや文書のフォーマットが十分でなかったこと、③計画策定プロセスが、当時の垂直的行政運営の実態を踏まえてデザインされなかったこと、④第五次国家開発計画ドラフト、DDPドラフト作成がほぼ同時期に行われ、相互の調整が十分でなかったことである。また、予算シーリングの作成のためには、少なくとも①マクロ経済分析を踏まえた政府収入予測、②第五次国家開発計画実施に対する評価、が必要と思われる。

これらのことを考慮すると、次回の国家開発計画策定プロセスで絶対に確保されなければならないのは、ガイドライン作成、マクロ経済予測およびそれに基づいた政府収入予測、中央から郡に至る予算シーリング、第五次国家開発計画の成果に関する評価およびM&E指標の調整を先に実施し、これらを郡と共有することであると思われる。これらの前提の上で以下の2案を提示する。

#### (1) 第一案：国家開発計画ドラフト作成とDDPドラフト作成を交互に行う

これは、今回の第五次国家開発計画策定プロセスに若干の改善を加えたものだが、今回のペースで策定プロセスが進めば、恐らく今回とほぼ同じ問題が起きるとと思われる。それを防ぐには、マクロ経済予測などの前述の準備を先に終了・共有すること、DDPドラフト作成に締切日を設けて、それ以降は次回ドラフト作成締め切りまで公式には受け付けず、その時点では国家開発計画

<sup>80</sup> MoFNP（2004a）pp. 65 - 66

へのDDPの反映が検討されないことを財務経済計画省が明確に示すことが必須である。国家開発計画ドラフト作成段階でNational Stakeholder Workshopを実施することも必須という前提を踏まえて、以下ではそれ以外の活動を提案する。

- ①マクロ経済予測、それに基づいた収入予測および予算シーリング、第五次国家開発計画の実績評価報告書、国家開発計画およびDDPのフォーマットの作成を中央で進める。
- ②同時に、郡レベルでは前年度の実績に関するデータを収集した上で5年間のDDPの実績を分析しておく。
- ③中央および郡で収集・共有した情報をもとに、DDCCを中心としてDDPドラフトを作成、財務国家計画省およびセクター省に提出する。この際、シーリング内で実施したいプログラムおよび活動、優先順位の高いシーリング外のプログラムおよび活動に分けてプログラムを構成する。
- ④DDPドラフトを踏まえ、財務国家計画省のイニシアティブのもとでセクター省がNDPドラフトを作成する。同時にDDPに対するコメントなどのフィードバックをDDCCに対して行う。
- ⑤NDPのドラフトを財務国家計画省からDDCCに配布、コメントを依頼する。
- ⑥NDPに対するコメントを議論するとともに、DDCCにおいてプログラム・活動の調整を含めたDDPの加筆修正をする。

このプロセスのリスクの一つとしては、3. で提示した教訓（特に財務国家計画省の調整とフォローアップの問題と予算シーリングの問題）が改善されなければ、国家開発計画とDDPの質・連結性の問題が継続することが考えられる。

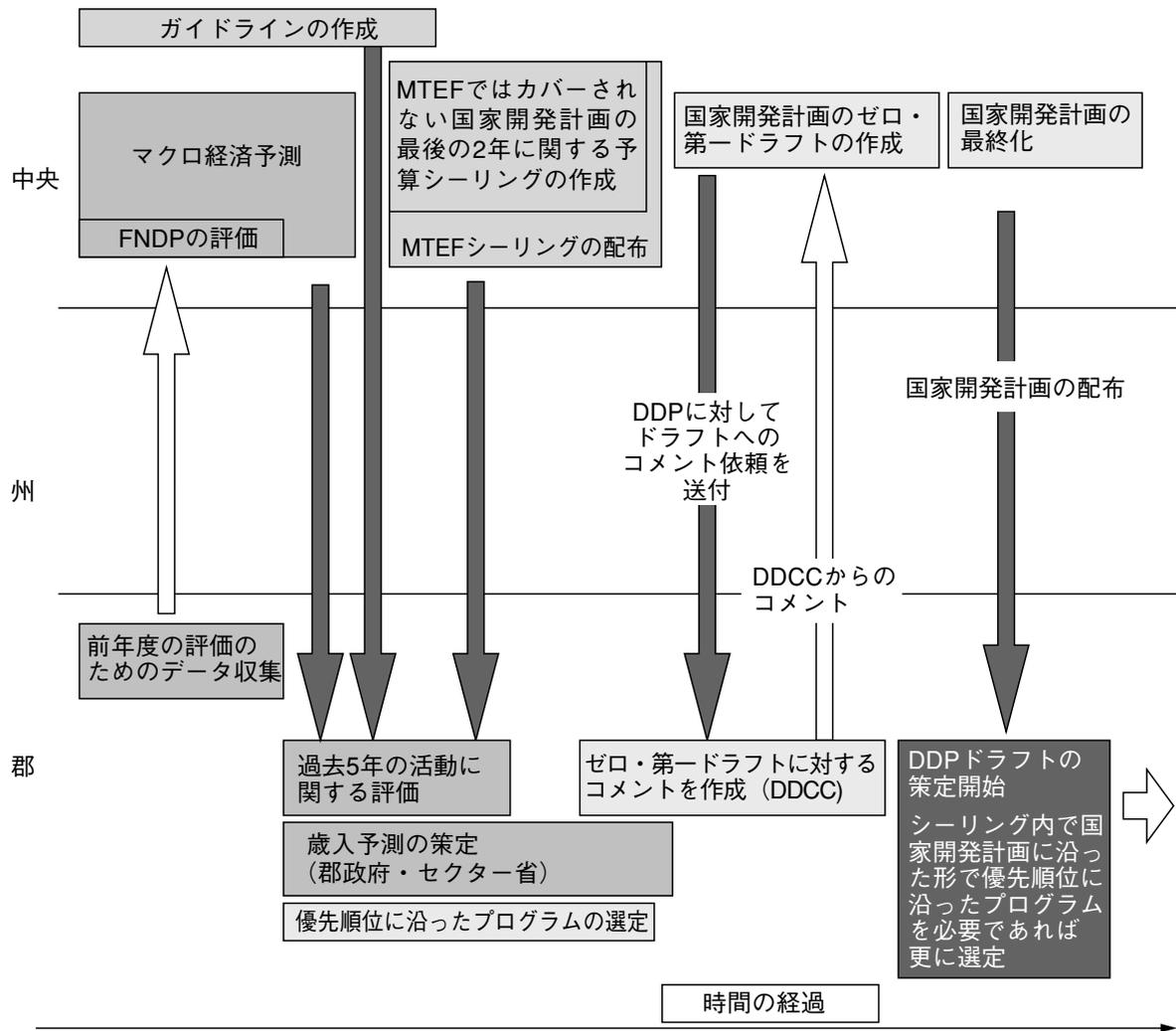
## (2) 第二案：DDP 作成を国家開発計画作成後に行う

中央から地方への縦の資金の流れが確定する前に（それに資金的に依存する）地方での開発計画の策定が進められたことは既に述べたが、この案はそれを考慮したものである。別のいい方をすれば、ニーズの吸い上げ作業と資金の確定、NDP策定作業とDDP策定作業を分けたということである。作業が各段階で遅れを見せるケースが散見されるザンビアでは、こちらの案のほうがある意味現実的なものかもしれない。

この場合でも、NDPドラフト作成段階でNational Stakeholder WorkshopのほかにDDCCに対してコメントを求めるといった郡からのニーズの吸い上げも実施する。これを実現するためには、第一案と同様に、郡による前年度実績のデータ収集および時系列データのとりまとめ、加えて共有された中央政府における第五次国家開発計画実施評価およびマクロ経済予測を踏まえたデータ分析、これらに基づいた郡におけるニーズの特定と優先順位付きのプログラム策定を事前に準備しておく必要がある。できれば具体的な開発活動のマッピングを実施しておけば、国家開発計画の策定にもかなりの程度役立つと思われる。



図5-2 第六次国家開発計画策定プロセス骨子案2



出所：筆者作成。

## 5-4 今後のJICA支援に関する提言

### 5-4-1 JICA支援の理念系

2006年に発表された「一途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して—キャパシティ・ディベロップメント（CD）～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか～」では、「①JICA事業への導入に向けたCD概念の整理、②CDの視点に基づくJICA協力事例の研究、③CDの視点に立ったJICAの援助マネジメントの改善提案、の3つを主眼として」、JICA事業に関する検討が行われている。その中で、JICA支援のアプローチとして以下の3種類の支援の理念系が示されている（詳しくは参考資料2を参照）<sup>81</sup>。

<sup>81</sup> 国際協力機構（2006）pp. 25-40, 94-98

- ① 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ
- ② 「拠点機能形成型」アプローチ
- ③ 「政策／制度構築・強化型」アプローチ

同文書によると、各アプローチの概要は以下のとおりである。

- ① 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ：「設定されたパイロット地域での活動を通じて、当該地域社会の人々が自ら村落開発や貧困対策などの課題に対処し、現実の問題を解決していく（エンパワメント）ためのノウハウ、体制・メカニズムを構築・定着させることに第一義的な目的を置く。その上で、そこで得られたノウハウや成功経験が広範囲に波及することを支援するアプローチをとる。一般的には、この型では①パイロット地域における課題対処へ向けたノウハウや体制の構築、②右の定着、③成功事例の収集、他地域へのノウハウの普及（スケールアップ）、などのプロセスが想定される。」<sup>82</sup>
- ② 「拠点機能形成型」アプローチ：「政府の現業部門を中心として、人材育成、技術普及あるいは研究開発などのサービス提供の機能を形成、強化する。現場のニーズに合った知識や技術を開発し、それらを必要とする現場へ普及し、所期の結果を出しうるような、維持可能なメカニズムを構築する。」<sup>83</sup>
- ③ 「政策／制度構築・強化型」アプローチ：「国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法律制度、実施体制の形成、およびその運用の強化を直接的に支援する。①政策・制度の形成能力の向上と②議会・立法院による法制化、政策官庁による国家計画への反映、③政策・制度の執行能力の向上などのステップを経ることが考えられる。」<sup>84</sup>

同報告書は、どのアプローチをとるにしても、「課題対処能力（キャパシティ）が自律的に発展していくためには、なんらかの複層的なアクター間のネットワークの発展、活動の時系列的な展開あるいは面的な広がりメカニズムが組み込まれることが必要である」としている<sup>85</sup>。

これらは、どの理念系に該当する支援であっても支援の効果を持続させるためには、政府をアクターとして考慮するのであれば、中央―地方間の情報共有と予算配分も含めた取り組みの調整が必要不可欠なことのひとつであることは、念頭に入れておく必要がある。例えば、特定の地域に対する支援を政策に反映させるといった「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチは、よく見られる支援のあり方である。中央政府との情報共有や意見交換を通じた相互の調整がなければ、特定地域の経験を政策に反映させることは実現する可能性が低いと思われる。

<sup>82</sup> 国際協力機構（2006）p. 94

<sup>83</sup> *Ibid.* pp. 95 – 96

<sup>84</sup> *Ibid.* p. 97

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 98

また中央政府レベルにおいて政策支援を行う「政策／制度構築・強化型」アプローチにおいても地方の現実を踏まえることは当然必要となる作業であり、その意味で地方支援とその他対セクター支援との情報共有などは重要である。

#### 5-4-2 地方分権化支援（「政策／制度構築・強化型」アプローチ）

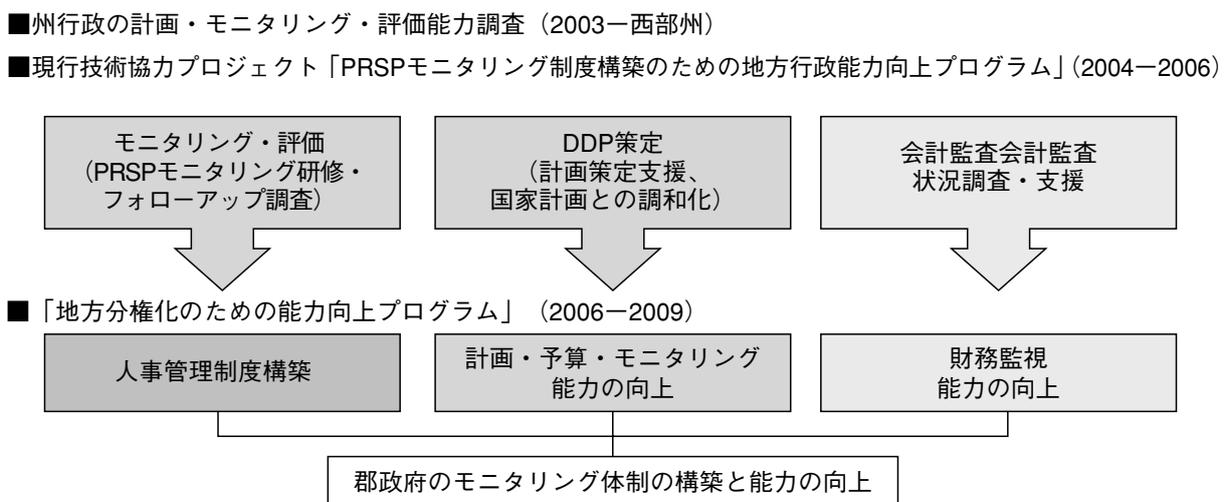
2004年から2005年まで「PRSPモニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」と称して、PRSPモニタリング研修、フォローアップ調査、PRSPモニタリング・マニュアルの作成支援などを行う一方で、第五次国家開発計画およびDDP策定に資する支援を実施してきた。2006年から2009年にかけては、「地方分権化のための能力向上プログラム」と称して、監査、計画・予算・モニタリング能力の向上などを旨とする予定である。

これらを改善する方向で地方分権化政策や公共財政管理改革の実施を通じて地方分権化の推進および地方行政能力の向上を図るもので、前節の支援の理念系でいえば、「政策／制度構築・強化型」アプローチに位置付けられよう。

これまで議論してきたように、次期開発計画の策定や第五次国家開発計画の策定に向けて、課題が山積している。郡の年間政策運営サイクルの強化をしていくことが重要であると思われる。この意味では、中央政府レベルから能力強化のためのワークショップ開催などを通じた地方機関の行政能力の向上を図っている現在の対ザンビア地方分権化支援は、有効であると思われる。

現在の地方分権化政策では、セクター省から郡政府への権限委譲に関する協議が始まったばかりである。そのため今後どのような制度変更が実施されるのかを注視する必要がある。これは

図5-3 地方分権化に対するJICA支援



出所：JICA 提供資料。

援助実施者側からするとカウンターパート機関がなくなるかもしれないというリスクに直面する可能性があることを示唆している。しかし、郡政府にセクター省の機能が委譲されるという方向性で地方分権化が議論されている現状を鑑みれば、郡政府は解体されるリスクが最も低い郡機関である。この意味では、JICAのザンビアにおける地方分権化支援はリスクが低く、またザンビア政府の政策に沿った支援であると考えられる。

現在、ザンビアの地方分権化ドナー・グループにおいて、JICAは世銀、ドイツとともにトロイカと呼ばれるリード・ドナーとしてセクターでのイニシアティブをとっている。前章で概観したように、世銀は郡レベルでの活動実績を持っており、またドイツは州・郡レベルにおける支援実績がある。その一方でJICAは地方分権化政策の実施という政策レベルの支援を実施しており、これらは中央―地方の情報共有と調整の観点からすると、非常に理想的な形であると思われる。「政策／制度構築・強化型」支援の弱点として、日本の地方レベルでの経験が若干乏しいのではないか、という点が挙げられるかもしれないが、リード・ドナーとして他ドナーの地方での経験を共有することでその弱点を補っている。また、中央政府の政策実施を支援する中でも、日本は地方レベルでの経験もある程度は独自に蓄積できていると思われる。

#### 5-4-3 特定の郡を対象とした支援

ザンビアの現状として、既に議論してきたように、中央レベルで権限委譲を目指した地方分権化政策を実施しており、このまま順調に進めば郡レベルではセクター省の出先機関が吸収される可能性がある。このことは、地方分権化および地方行政能力の向上、セクターに対する支援を検討するにあたって、はずしてはならない前提であろう。

また、タンザニアやウガンダとの比較でいえば、ザンビアは地方分権化政策による制度改革が始まったばかりであるということには注意が必要である。この論点からすると、特定の郡機関に対する支援のあり方は、ザンビアにおいては制度的な不確定要素が大きいと思われる。しかし、郡レベルにおける能力の向上は、必要不可欠なものであるし、特にセクター支援に関しては、特定の郡を対象とする支援を検討する可能性が大きいと思われる。もしこの状況下においてこのタイプのJICA支援を実施するのであれば、プロジェクト形成段階で、①地方分権化政策や公共財政管理改革だけでなく、セクターでの制度改革の議論の動向を踏まえた上で、プロジェクトのカウンターパート機関の選定に十分注意する、②カウンターパート機関が消滅し、もしくは吸収された場合の対応をあらかじめ視野に入れておく、ことが重要である。

また、仮にセクター省から郡政府への権限委譲がある程度進んで、カウンターパートに関するリスクが減った場合にはいくつかの支援を地方レベルで組み合わせることも一案であると思われる。例えば、「地方分権化のための能力向上プログラム」による郡政府の計画・予算・モニタリング能力を向上することでDDPの質と郡政府によるDDPの運用能力を確保する一方で、特定の

セクターに対する支援をDDPおよび中央政府の政策／計画に沿って展開する。これによって、対セクター支援による効果の持続性が向上する可能性が高まるのではないだろうか。

#### 5-4-4 リード・ドナーとしての日本のあり方

「援助協調」が活発な他のアフリカ諸国と同様に、現在のザンビアでは「援助の効率化」が援助活動の前提のようなものとして理解されている。そして、この議論には、プロジェクトに対する批判的な見方が背景にある。ザンビアにおいてリード・ドナーとして活躍するためには、このプロジェクト批判に対して案件策定・実施レベルでいかにその回答を示していくかが重要である。これなしには日本はリード・ドナーとして真の信頼を得ることはできないであろうし、またある程度の信頼を得たとしても実施面で、これに対する回答を出さない日本は都合のよいことを言っているだけのドナーとして見られ続ける。また、プロジェクト批判に対する回答を示し、改善・実施することはプロジェクトの効果や持続性を向上するものであることから考えれば、日本に対しても大きな利益がある<sup>86</sup>。このためには、外務省とJICAの本部および現地レベルでの協力関係と率直な意見交換と対応に向けた努力が必要であろう。

JICAだけでなく外務省の支援にも関係することであるし、議論の性質が若干異なるようにも思われるが、最後に援助額の予測性の向上に関して若干触れたい。既に本報告書でも触れたように、特に郡ではドナー支援の情報がないことを一要因としてプログラムが膨張した。援助が開発予算の大半を占める現在のザンビアの現状を考えると、ザンビア政府予算のシーリングを郡レベルまで作成・共有することだけでは十分ではない。複数年にわたるドナー資金拠出予定額をザンビア政府と共有することは必要不可欠である。もしこれが実現しなかった場合、ザンビア政府の計画文書の質が落ちることにつながり、結果的にザンビア政府のオーナーシップによって作成されるべき国家開発計画の質を低下させてしまう。つまり、予測性の低さはオーナーシップの発揮を阻害してしまう。

日本の援助の予測性に関しては単年度会計制度による制約や複数年の援助のコミットメントをすることに対する恐れなどがここ数年議論されてきていた。しかし、本報告書のMTEFに関する議論で説明したように、MTEFはマクロ経済予測などによって毎年改定されるものであるため、日本の支援額に関してもザンビア政府と情報共有した額をそのまま出さなければならないという類のものではない。また、周知のように他ドナーもあくまで予定額として情報を提供している。

<sup>86</sup> 日本では、一般財政支援・セクター財政支援などへの参加に関して、プロジェクトとの相互補完的な役割やプロジェクトの成果の政策への押し上げなどがその目的として挙げられる場合があるが、これは被援助国の政策に日本のプロジェクトを「ねじ込む」といった文脈でとらえるべきではない。それを決めるのはあくまで被援助国政府である。また、一般財政支援などによって構築された政策協議枠組みの中で被援助国政府・他ドナーとの率直な意見交換によって、それぞれが改善策・解決策を見つけ出していくことが重要である。これは少なくとも現在のアフリカの開発協調枠組みにおける議論の前提である。

一方、インフラなどの一般無償資金協力は交換公文（Exchange of Notes：E/N）において案件の総額の上限が設定される。またE/Nが閣議承認を受けることを考えれば、一般無償資金協力に関しては情報提供ができるということになる。E/Nに署名した時点でザンビア政府にこの上限額の情報伝わるはずで、その意味ではザンビア政府の問題とも考えられるが、場合によっては情報を提供することも必要であると思われる。ドナーがそれぞれの制度の壁を乗り越え、どれだけ被援助国に貢献できるかが、ドナーが今後援助を実施していく上での重要なポイントの一つである。

## 参考文献

### 日本語文献

- 遠藤貢 (2002) 「グッド・ガバナンスと「市民社会」(Civil Society)」『サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス研究調査』、日本国際問題研究所、25-40ページ
- 国際協力機構 (2006) 『一途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して—キャパシティ・ディベロップメント (CD) ~CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか~』国際総合研修所／国際協力機構
- 児玉谷史朗 (2000) 「第2章 開発計画」『南部アフリカ援助研究会・報告書〈ザンビア本編〉』、国際協力事業団
- 高橋基樹 (1999) 「1990年代における対アフリカ開発援助の新展開：第2世代アプローチとグローバル化」、『国際協力論集』神戸大学大学院国際協力研究科、7巻2号、153-179ページ
- 高橋基樹 (2000) 「アフリカ型オランダ病と構造調整：ザンビアの事例から」『国民経済雑誌』第182巻5号、31-55ページ
- (2003) 「不完全国家の理論に向けて—アフリカと経済開発研究の盛衰」『国民経済雑誌』第188巻3号、57-79ページ
- (2006) 「国際開発援助の新潮流」、西川潤、高橋基樹、山下彰一編著『国際開発とグローバル化』シリーズ国際開発第5巻、日本評論社、239-272ページ

### 英語文献

- Bossert, T. et al. (2000) *Decentralization of Health System in Zambia*, Major Applied Research 6 Technical Report 2, Partnerships for Health Reform Project (USAID), December 2000.
- Crook, R. and Manor, J. (2001) *Local Governance and Decentralisation in Zambia: Final Report*, GTZ.
- Florestal, K. and Copper, R. (1997) *Decentralization of Education: Legal Issue*, World Bank, Washington, D.C.
- GRZ (The Government of the Republic of Zambia) (1992) *Local Government Act*, 1992.
- (1996) *Local Government Service Regulation*, 1996.
- (2002) *The National Decentralization Policy: “Towards Empowering the People”*, Lusaka.
- (2005a) *ZAMBIA PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT PERFORMANCE REPORT AND PERFORMANCE INDICATORS: PEMFA PROGRAMME EVALUATION*, Lusaka.
- (2005b) *Concept Paper: for the preparation of: The National Long Term Vision (2030), Fifth National Development Plan (NDP 2006-11), and The District Strategic Plans*, Ministry of Finance and National Planning.
- (2006a) *VISION 2030: “A Prosperous Middle Income Nation by 2030” A prosperous Middle-*

- income Nation By 2030*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2006b) *FIFTH NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 2006-2010: Broad based wealth and job creation through citizenry participation and technological advancement*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2006c) *Activity Based Budget database 2006*.
- \_\_\_\_\_ (2007) *Financial Report for the Year Ended 31st December, 2005*, Lusaka.
- Fiscal Decentralization Working Group (2005) *IFA Design Summary*, Lusaka.
- IMF/WB (the International Monetary Fund and World Bank) (2003) *PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT COUNTRY ASSESSMENT AND ACTION PLAN (AAP) ZAMBIA*, Washington.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending*, the IMF's Fiscal Affairs Department and the World Bank's Poverty-Reduction and Economic Management Network, Washington.
- Malama, A. (2006) *DIP Mission: Operationalising Decentralisation Implementation Plan*, Ministry of Local Government and Housing in Collaboration with Cooperating Partners, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2007a) *The History of National Development Planning in Zambia*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2007b) Cooperating Partners Support to the 5NDP Process.
- MACO (Ministry of Agriculture and Cooperatives)(2004), *National Agricultural Policy 2004–2015*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Strategic Plan (2006-2010)*, Lusaka.
- MoE (Ministry of Education of the Republic of Zambia)(2004) *National Annual Work Plan and Budget (January-December 2004)*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005), *National Annual Work Plan and Budget-2005*, Lusaka.
- MFNP (Ministry of Finance and National Planning of the Republic of Zambia) (2004a), *Second PRSP Implementation Progress Report July 2003– June 2004*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2004b) *MTEF Budget Committee Training (Presentation)*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005a) *Progress Report on the Preparation of the Fifth National Development Plan 2006-2011*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005b) *Road Map for the National Long-Term Vision (2030), Fifth National Development Plan (2006-11), and District Strategic Plans February 2005*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005c) *Roadmap for the National Long-Term Vision, Fifth National Development Plan and District Development Plan Revised January 2006*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005d) *Progress on the Preparation of the Fifth National Development Plan: Presentation to the Civil Society (Presentation)*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2005e) *Part 1. The Fifth National Development Plan: Status and Plans (Presentation)*, Lusaka.
- MoH (Ministry of Health of Republic of Zambia) (2005) *National Health Strategic Plan 2006 – 2011*.
- MLGH (Ministry of Local Government and Housing)(2006a) *Councillors' Orientation Reference Manual (2006)*, Lusaka.
- \_\_\_\_\_ (2006b) *National Rural Water Supply and Sanitation Program 2006-2015*, Lusaka.

- Naidoo, J. and Kong, P (2003) *Improving Education Management in the Context of Decentralization in Africa*, Background Paper presented in ADEA (Association for the Development of Education in Africa) Biennial Meeting 2003.
- NWASCO (National Water and Sanitation Council) (2004) *Water Sector Reform in Zambia*, Lusaka. (<http://www.zambia-water.org.zm/nwasco/reform.pdf>) (Accessed in 22<sup>nd</sup> January 2007)
- Ranker and van de Wall et al. (1999), *Aid and Reform in Zambia: Country Case Study*, Aid and Reform Project.
- Saasa, O. et al. (1999) *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision in Zambia: Main Report*, National Association of Local Authorities in Denmark/ Institute of Economic and Social Research, University of Zambia, Lusaka.
- Steffensen, J. and Tidemand, P. et al. (2004a), *Final Synthesis Report A Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda*, World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Final Report – Volume I: Main Report A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda Country Study – Tanzania*, World Bank.
- Tordoff, W. and Molteno, R.(1974) Government and administration. In Tordoff, W. (ed.) *Politics in Zambia*, University of California Press, California, USA.
- World Bank (2006) *World Development Indicators Database*, Washington, D.C.



# 別 添

DDP の部分的評価（暫定）

## DDP の部分的評価（暫定）

番号	州名	地方政府の種類	郡名	プログラム間の戦略的説明	優先順位	予算総額 (年ベース)	予算サマリー (セクター別)	期待される 成果
1	中央州	District	Chibombo	x	x	x	x	o
2		Municipality	Kabwe	x	partially	x	x	almost
3		District	K/Mposhi	x	x	x	x	almost
4		District	Mkushi	x	partially (but not clear)	x	x	almost
5		District	Mumbwa	x	partially (some are so many)	x	x	partially
6		District	Serenje	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
7	コッパー ベルト州	Municipality	Chililabombwe	x	partially (but not clear)	x	o	x
8		Municipality	Kalulishi	x	partially (but not clear)	o	o	x
9		City	Kitwe	x	partially (but not clear)	x	x	x
10		Municipality	Mufulira	x	partially (but not clear)	x	x	almost
11		Municipality	Luanshya	x	partially (but not clear)	x	x	almost
12		City	Ndola	x	x	x	x	almost
13		District	Masaiti	x	x	x	x	x
14		District	Lufwanyama	x	partially (but not clear)	x	o	x
15		District	Mpongwe	x	partially ( but not clear)	x	x	x
16		Municipality	Chingola	x	x	total of 6 years only	x	x
17	東部州	District	Chadiza	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
18		District	Chama	x	x	x	x	o
19		Municipality	Chipata	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
20		District	Katete	x	x	total of 6 years only	x	o
21		District	Lundazi	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
22		District	Nyimba	almost	almost	x	x	o
23		District	Petauke	x	x	total of 6 years only	x	partially
24		District	Mambwe	x	x	x	x	x
25		District	Kawambwa	x	o	x	x	o
26	ルアブラ州	Municipality	Mansa	x	partially ( but not clear)	o	o	o
27		District	Nchelenge	x	x	total of 6 years only	x	x
28		District	Samfya	x	partially	x	x	x
29		District	Chiengwe	x	partially (but not clear)	x	x	almost
30		District	Milenge	x	x	x	x	partially
31		District	Mwense	x	partially ( but not clear)	x	x	x
32	北西部州	District	Kabompo	partially (programmes sorted by time lines)	partially	x	x	almost

番号	州名	地方政府の種類	郡名	プログラム間の戦略的説明	優先順位	予算総額 (年ベース)	予算サマリー (セクター別)	期待される 成果
33	北西部州	District	Kasempa	x	partially (but not clear)	x	x	almost
34		District	Mufumbwe	x	partially (some are not clear)	x	x	almost
35		Municipality	Solwezi	x	partially (but so many priorities)	N/A	N/A	almost
36		District	Zambezi	x	partially	N/A	N/A	N/A
37		District	Chavuma	x	almost (some are not clear)	N/A	N/A	almost
38		District	Mwinilunga	x	partially (diviation of extent of prioritisation)	x	x	almost
39		Municipality	Choma	partially	o	x	x	partially
40	南部州	District	Gwembe	almost (but linkage can be discribed clearer)	o	x	x	partially
41		District	Kalamo	x	partially (some are not clear)	N/A	N/A	N/A
42		City	Livingstone	partially (objectives, strategies and activities to implement strategies)	o	N/A	N/A	N/A
43		Municipality	Mazabuka	x	x	N/A	N/A	N/A
44		District	Monze	x	partially (but so many activities)	N/A	N/A	N/A
45		District	Namwala	x	x	N/A	N/A	N/A
46		District	Siavonga	x	partially (distinction of extent of prioritisation)	x	total of 6 years only	N/A
47		District	Itezhi tehzi	x	almost (but not clear)	N/A	N/A	N/A
48		District	Sinazongwe	x	partially (but not clear, no activities under programme)	N/A	N/A	N/A
49		District	Kazungula	partially (objectives and strategies to solve these objectives)	x	N/A	N/A	N/A
50	ルサカ州	District	Chongwe	x	x	x	total of 6 years only	N/A

番号	州名	地方政府の種類	郡名	プログラム間の戦略的説明	優先順位	予算総額 (年ベース)	予算サマリー (セクター別)	期待される 成果
51	ルサカ州	District	Kafue	x	x (almost all sector as prioritised programme)	N/A	N/A	N/A
52		District	Luangwa	x	x (so many prioritised programmes)	N/A	N/A	N/A
53		City	Lusaka					
54	西部州	District	Sesheke	x	broad priority only	x	x	partially
55		District	Kalabo	x	partially ( but not clear)	x	x	partially
56		District	Kaoma	x	partially ( but not clear)	N/A	N/A	N/A
57		District	Lukulu	x	x	N/A	N/A	N/A
58		Municipality	Mongu	x	almost (activities under programmes)	x	x	x
59		District	Senaga	x	partially	x	x	partially
60		District	Shangombo	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
61		District	Chilubi Island		partially ( but not clear)			
62	北部州	District	Chinsali	x	summary attached	o	x	x
63		District	Kaputa	x	partially	x	x	partially
64		Municipality	Kasama	x	x	x	x	partially
65		District	Luwingu	x	x	x	x	x
66		Municipality	Mbala	x	x	x	x	x
67		District	Mpika	N/A	N/A	N/A	o	N/A
68		District	Mporokoso	x	x	x	x	x
69		District	Nakonde	x	x	x	x	almost
70		District	Mpulungu	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
71		District	Mungwi	x	x	x	x	almost
72		District	Isoka	x	x	x	x	almost

出所：DDP ドラフトおよび最終版より筆者作成。

## 著者略歴

中瀬 崇文（なかせ たかふみ）

2000年3月：神戸大学大学院国際協力研究科、経済学修士取得

2001年2月－3月：

財団法人国際開発センターの研究嘱託（業務調整員）として、「モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発計画調査（JICA案件）（第1年次その2）」に従事

2001年4月－5月：

財団法人国際開発センターの研究嘱託（業務調整員）として、「タンザニア国農業セクター・プログラム開発調査（JICA案件）（第1年次その1）」に従事

2001年9月－2002年11月：

外務省経済協力局国別計画策定室援助協調班にて国際協力インターンとして勤務

2003年3月－2006年2月：在ガーナ日本大使館にて専門調査員として勤務

現在：神戸大学大学院国際協力研究科博士課程後期課程