

第 144 回 Brown Bag Lunch 報告書

テーマ：タンザニアにおける援助協調の現状と課題－DFID から見た Perspective－

講師：デビット・スタントン氏／英国国際開発庁(DFID)タンザニア所長

日時：2006年7月19日（水） 12:30-14:00

1. タンザニアの状況

1961年の独立以来、強固な一党制と大統領制の下で国家の統一性を維持し、政治・社会的な安定を享受していたタンザニアであったが、70-80年代の深刻な経済危機、90年代初頭には複数政党制への移行、市場経済の浸透など、経済・政治・社会的変化および困難に直面した。しかし近年は、債務削減、開発支援、PRSPの策定などの影響もあり、5-7%の経済成長を記録しマクロ経済も安定するなど、躍進を遂げている。その背景には、2025年までに中所得国になることを目標とする開発計画の下、財政管理、法律、地方政府の強化、汚職防止などの改革が政府によって主導されているという状況がある。特にPRSPが財政計画に組み込まれているため、貧困削減戦略が効果的に実施に移されており、教育や保健などの社会セクターにも目に見える改善が現れている。

一方で多くの問題が残っていることも事実であり、約40年にわたるタンザニアへの援助は期待された成果を残しているとはいえない。実際、約35%の国民が1日1ドル以下で生活する貧困民であり、一人当たりのGDPはサハラ以南アフリカ諸国の平均値を下回る。また、経済は伝統的で近代化されておらず、製造業の発達が遅れている。さらに中等・高等教育への就学率が極めて低いこともあり、労働者の技術レベルは総じて低く、成長の原動力となる中産階級の育成も進んでいない。

2. 援助協調の背景

長年の援助にも関わらず限定的な成果しか得られていないという厳しい現実に直面した援助コミュニティは、90年代後半からより効果的な援助を模索し始めた。そうした流れの中で、2005年に援助効果向上のためのハイレベルフォーラムがパリで開催され、途上国のオーナーシップ、途上国の開発計画への整合、援助協調（手続きの共有化）の推進が宣言された。特に、約39%の予算が援助で占められるタンザニアにとって援助協調は重要課題であり、援助手法、モニタリング・評価、監査および説明責任へのアプローチを協調することは、相手国とドナー双方の利益となる。

タンザニアでは、このパリ宣言を具現化するための試みとして、2006年の7月にJAST: Joint Assistance Strategy in Tanzaniaが策定された。JASTは、2003年にローマで開催された援助協調のハイレベルフォーラムを受けて策定されたタンザニア援助戦略を引き継ぐものである。貧困削減戦略がミレニアム開発目標（MDGs: Millennium Development Goals）の達成に向けて「何をすべきか」を明示した国全体の戦略であるのに対して、JASTは「どのように貧困削減戦略を支援するか」という方法論に焦点を当てたものである。

3. タンザニアにおける援助の特徴

タンザニアにおける援助は他国に比べ効果的に実施されているとの見解があるが、その理由は以下に見ることができる。第一に、政府とドナー間に良好な関係が築かれている上、JAST がドナーではなく財務省によって主導されていることから明らかなように、政府のリーダーシップが確立していることが挙げられる。また、全てのドナーが貧困削減戦略を支援するなど、政府政策への整合性が高いことも効果的な援助の要因の一つと考えられる。

さらに、二国間によるプロジェクト型支援からコモンファンドなどを利用した多国間の援助が好まれるようになり、セクター全体を対象としたプログラム支援が増加しているという背景もある。特に一般財政支援に関しては、現在日本とイギリスを含めた 14 カ国が参加しており、06-07 年度には全援助額の約 40% を占める 6.6 億ドルを拠出する予定である。さらに、2010 年までに一般財政支援の割合は 55% 程度になると期待されている。また、財政支援は統一された援助手続を促進しており、単一の公共財政レビュー、単一の財政指針、単一の財政プロセス、単一の年次レビュー、単一のパフォーマンス評価枠組みに収斂していく傾向が見られる。こうした中で、日本の支援も援助協調に則して JAST への適応を進めており、その試みはタンザニアの財務省から賞賛されている。

4. タンザニアの発展への課題

JAST の策定が完了するなどタンザニアの援助状況は目覚ましい進歩を遂げつつあるが、一方で課題も多い。まず、持続可能な成長を実現するためには、公共・民間セクターへの長期的な投資を増大させる必要があり、特に MDG の達成のためには最低 8% の年間成長が必要だと言われている。また、政府、議会、民間企業、NGO などタンザニア国内機関の能力を強化し、経済・社会環境を国際的基準に適応させなければならない。DFID は議会の強化を支援しており、法律、意思決定プロセス、説明責任、国民の政治に対する意識、財政などあらゆる角度から議会機能の強化に努めている。さらに、援助の効果を高めるためにも、多様な提言を行う PRSP の中から、国家戦略の優先分野・課題を判別することも今後の課題となる。

5. JAST に期待される効果

JAST では政府システムを使用することによって、取引費用の削減およびタンザニア政府・制度の強化が期待されている。しかし、タンザニア政府の能力を考えると決して簡単なことではなく、関連する技術支援や能力強化を併用することになる。また政府のオーナーシップを尊重するための手段として Quiet time が実施されており、タンザニア政府が財政予算準備を行う 5 月から 8 月までの期間は、ドナーは政府のパフォーマンスに一切干渉しないように合意がなされている。

また、効率の良い援助を実現するための手段として、それぞれのドナーの得意分野を活かしてドナー間の労働分担を促進しようとする動きが強まっている。さらに、各々のセクターにおける開発戦略を明確化し、そのセクター戦略およびセクターレビューを財政計画

に組み込むことで、開発戦略の実施がより現実的なものとなる。

モダリティに関しては、援助資金を予算化する一般財政支援への趣向が強まっており、政府が貧困削減戦略の実施に使用できる資金が今まで以上に増加すると期待されている。特に DFID は財政支援を最も推し進めている機関の一つであり、実施プログラムの 81% が財政支援となっている。しかしこうした傾向は、他のモダリティを否定するものではなく、道路や灌漑整備などにはプロジェクトによる管理が不可欠である。

6. JAST の展望

7月に策定が完了した JAST は、近々政府からの承認を得て、8-9月には全てのドナーが覚書 (MOU: Memorandum of Understanding) にサインする予定である。ただ、MOU は法的な強制力があるものではなく、タンザニアの開発促進に向けてより効果的な手法を共同で採用することを宣言するものである。また、ウガンダやザンビアなどの共同援助戦略には限られたドナーしかサインしていないことを考えると、全てのドナーが参加するタンザニアの JAST は強い政治的なモメンタムに支えられた一貫性のある戦略であると考えられる。これは、法的規制や援助理念によって財政支援を実施しないアメリカから JAST への参加・協力を得るなど、策定に至るまでに精力的な活動を実施した結果である。

しかし JAST にはいくつかの課題がある。それは、①援助国の納税市民に対する説明責任を確保すること、②成果を適切に把握・分析するとともに、汚職の予防策を強化すること、③取引費用の削減を図りつつも、ドナーが要求する監査・説明責任の基準を満たすこと、④多国間合意およびドナーの本部事務所の改革のスピードを上げること、⑤改革への勢いを弱めることなく、すべてのドナーを JAST に参加させること等である。

7. 結論

援助協調を主軸とする JAST は、二国間援助から多国間援助への流れを強化するものであるが、タンザニアでは中国、サウジアラビア、マレーシアなどの新興ドナーが増加しており、彼らを JAST に参加させることが重要となる。また、民間からの支援や HIV/AIDS など特定の活動に特化したグローバルファンドが数多く存在しており、理論的にはこうした支援も援助協調の枠組みに組み込むべきであるが、実際には非常に難しい。

また、モニタリング・評価のプロセスに NGO などタンザニアの機関や人々を幅広く介入させることが重要である。究極的には、説明責任はドナーと政府間ではなく、政府とタンザニア市民との間に構築されるべきである。

タンザニアは多くの面で進歩をみせているが、パリ宣言を具現化し、効果的な援助を実現するための道のりはまだ長い。よってタンザニア政府とドナー双方の長期的コミットメントが不可欠である。

以上