

PRSP・貧困モニタリング・援助協調

タンザニアの事例

2003年4月

(改訂版)

榎木 とも子

本稿はタンザニアにおける PRSP、貧困モニタリング、および援助協調の現状について、筆者が平成 12 年 4 月から平成 14 年 10 月の間に国際協力事業団（JICA）より英語圏アフリカ地域の企画調査員（ジェンダー・貧困）として派遣されていた期間の活動経験を土台に、関連文献等によるその後の情報を参考にまとめたものである。なお、本稿の文責はすべて筆者個人にある。

1. PRSP における貧困モニタリング

貧困モニタリングとは、「PRSP」(Poverty Reduction Strategy Paper：貧困削減戦略書)に定められた貧困指標の推移を追跡し、PRSPの掲げる貧困削減の目標に向かって種々の投入・取り組みが効率よく執行されているかを追っていく活動である。貧困削減が予定通り進まない重点課題については、(人的・予算的)投入や政府の取り組みを修正するために必要な分析をし、それをもとに政策提言を行う。また貧困削減に寄与した政府の取り組みを他の分野でも応用できるように、その教訓を分析することも貧困モニタリングの活動である。

貧困モニタリングはまた、調査や分析活動によって明らかになった当該国の貧困の状況を、広く草の根レベルの国民まで周知させることにより、国民が自らの置かれている状況を正確に把握し、個人として、あるいは地域の一員としてその解決にすべき義務や責任を理解し、具体的・自発的な行動を起こせるようになること、また政府に対して必要な働きかけを行うこと(国民の政策関与)ができるようになるための情報提供の役割も担っている。

貧困モニタリングをダイエットにたとえてみよう。ダイエットには適度な運動、食事療法、手術等の外科的療法など色々な方法がある。そのうちどの方法を選択するか、あるいは組み合わせるかの判断は、その人の肥満の程度、ダイエットの継続意欲の程度などのさまざまな根拠がある。モニタリング活動はいわば方法を選択する際の判断基準を提供すること、またダイエットの結果、どの程度の効果が出たのかを測定し、次の正しいステップを決めることに役立つ。

貧困は多面的な事象であるので、その解決方法もまた複雑で多様である。一面だけを捉えては全体の解決にはつながらない。また実施途中できちんと推移を確認していかなければ、間違った方法で行っていたとしても気づいて修正することができない。貧困モニタリングを正しく実施することは、途上国政府が現在の貧困を正しく把握し、最適な解決方法を見つけ出し、戦略として実施していくこと、そして貧困削減の施策が正しい軌道にあるかをチェックすることである。

多くの途上国では PRSP 以前から貧困関連データの収集やモニタリングの重要性が繰り返し議論され、世界銀行(以下世銀)等のドナーを中心に統計データや行政データが収集、分析されてきた。しかしながらこれまでの一番の問題として、ドナーが自己の関心により無計画に統計調査を行い、バラバラな手法で分析してきたため、国家統計としての一貫した整合性がなく、指標が時系列に連続性をもたない場合が多かった。また調査間の指標の比較が困難で、貧困の推移を正確につかむことができないことが散見された。さらに中央のライン省庁や地方行政が恒常的に収集する行政データと、統計局のサンプル調査型の統計データとのリンケージが欠落し、相互間でデータの質を確保するためのクロスチェックが行われてこなかったために、貧困を定量的に正しく把握できない途上国が多い。

PRSP を実施レベルに落としていくにあたっては、適切な予算配分と中・長期的計画、政府の実施能力、地方行政改革や税制改革、マクロ経済の安定など種々の広く深い課題が全体として整備・改善されなければ、効率的・効果的な貧困削減が達成されない。そのためには、

優先セクター／課題に対する効果的かつ集中的な投入（インプット・アウトプット）、枠組みの整備／構造的な改善（アウトカム）、最終目標である貧困指標の改善（インパクト）がセットとして考えられており、これら3つは相互関係があるため、すべてのレベルでモニタリングされる必要があるとされている。そのため、最終目標の達成を測る貧困モニタリング、優先セクター・課題への予算配分、地方分権化・公務員改革などの各種行政改革は相互に関連を深めるべきであるとの考えが、エコノミスト、行財政学者を中心に存在する。【解説 1-1 を参照】

貧困モニタリング側にも政策へのインパクトを強化すべきとの考えがある。大蔵省、企画庁、副大統領府、首相府、大統領府などの官房省庁は、貧困モニタリング活動で収集・分析された情報を十分に活用して、各省への予算配分額を判断すべきという考え方を持っている。さらに PER¹・MTEF²、貧困モニタリング、予算編成、CG 会合、従来二国間で行われてきたドナー・政府の政策協議の調整により、これら一連の作業のリンクをもたせることができるという。【表 1-1 を参照】

表 1-1：調和された予算関連の年間スケジュール（タンザニアの場合）

	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6
MTEF	MTEF 作成→内閣承認											
PER					セクタースタディ							レビュー
貧困モニタリング			貧困政策週間								P&HDR ³ 発表	
PRSP				年次進捗報告書								レビュー
政府予算	予算国会					次年度予算要求書作成指示			各省の予算要求書作成・大蔵折衝			予算案
PRBS									中間			
PRSC			レビュー	年次会合					レビュー			
CG 会合											CG 会合	

（出所：タンザニア国内での議論をもとに筆者作成）

しかし PAF や貧困モニタリングが、現実的にどのように政策や予算へのインパクトのツールを持ちうるかという点については、一向に議論が進んでいない。そもそも貧困モニタリングはその性質上、提示できる情報は PRSP で指定されている重点セクター／課題の中長期的な推移や、貧困という視点でみた場合の重点セクター／課題間の目標の達成の比較に限られているため、各セクター／課題の個別的・専門的な課題や、セクター／課題内の予算の配分のあり方には対応できない。このため貧困モニタリングを具体的に政策へ反映させ、予算配分の根拠にしようとするならば、重点セクター／課題の M&E や分析との協調なしにはありえないだろう。【解説 1-2 を参照】

¹ Public Expenditure Review（公共支出レビュー）の略。前年度の公共支出を見直し・分析して、翌年度の適正な予算要求を行うことを目的とする。

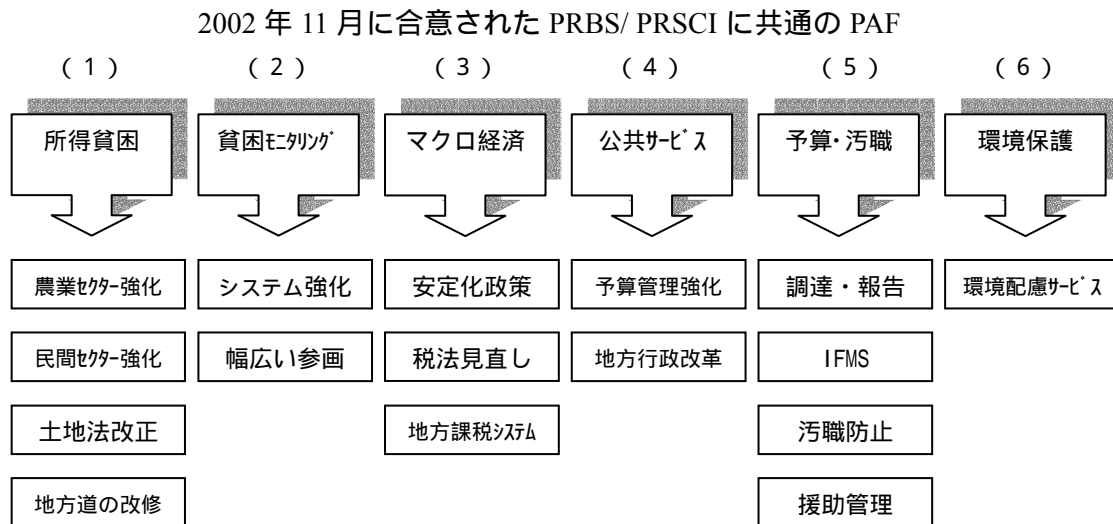
² Medium-Term Expenditure Framework（中期支出枠組）の略。3カ年の政府の予算見通しをとりまとめたもの。

³ Poverty and Human Development Report の略。

【解説 1-1】タンザニアにおける貧困モニタリングと予算・行政改革等の枠組みの整備の関係

PRSP が導入初期に作成され、2001 年 11 月に拡大 HIPC イニシアティブの完了時点 (Completion Point) を迎えたタンザニアでは、PRSP のスムーズな実施のために、一般財政支援である PRBS (Poverty Reduction Budgetary Support: 貧困削減一般財政支援) を導入し、PRSP で定められている 7 重点セクター / 課題のほか、公共サービス改革や地方行政改革など進行中の各種改革を含めて包括的な貧困削減を目指している。そして PRBS の審査基準として、PAF (Poverty Assessment Framework: 貧困審査枠組) を設定している。

PRBS に拠出しているドナー (カナダ、デンマーク、EU、フィンランド、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スイス、英国、スウェーデン、日本) は 2002 年 11 月に年次レビューを実施し、PAF の詳細な内容を策定した。これは 03 年 3 月に世銀が開始予定の PRSC (Poverty Reduction Support Credit) I の事前審査 (アプレイザル) と調整を取り、政府に過剰な報告負担を負わせないよう統一の審査基準を用いて、年 3 回の合同会合を行うことを PRBS グループと世銀の間で合意したものである。この統一された PAF の中で、PRSP の目的に沿って以下の 6 つの柱を立て、03 年、04 年、05 年の各 3 月までの行動計画を設置している。



今回合意された PAF の中で、貧困モニタリングは直接的には Annex として添付されている「Preliminary Annual Indicators of Social Well Being (Linked to MDGs and PRSP⁴)」に沿って、貧困の推移を追っていくことが期待されている。ここで提示されている指標は、今後引き続き関係者間で協議されていくことになっているものの、環境関連、雇用関連指標が若干加えられているほかは、基本的に PRSP や貧困モニタリング・マスタープランのものと同様である。

また今回の PAF の行動計画では、各柱の進捗の指標が設けられていないが、貧困モニタリングの年次報告書である Poverty & Human Development Report や、毎年 2 つ程度を予定される in-depth analysis の結果⁵を PRSP の進捗の判断材料として政策策定者が積極的に活用し、データや分析に基づいた貧困削減戦略が実施されるようなリンクを強める必要が投げかけられている。

⁴ 日本では PRSP の呼び名が一般化しているが、貧困削減戦略書というペーパーの策定よりもその実施に重きを置くべきとの考えから、現在では PRS (貧困削減戦略) が一般的な呼称となっている。

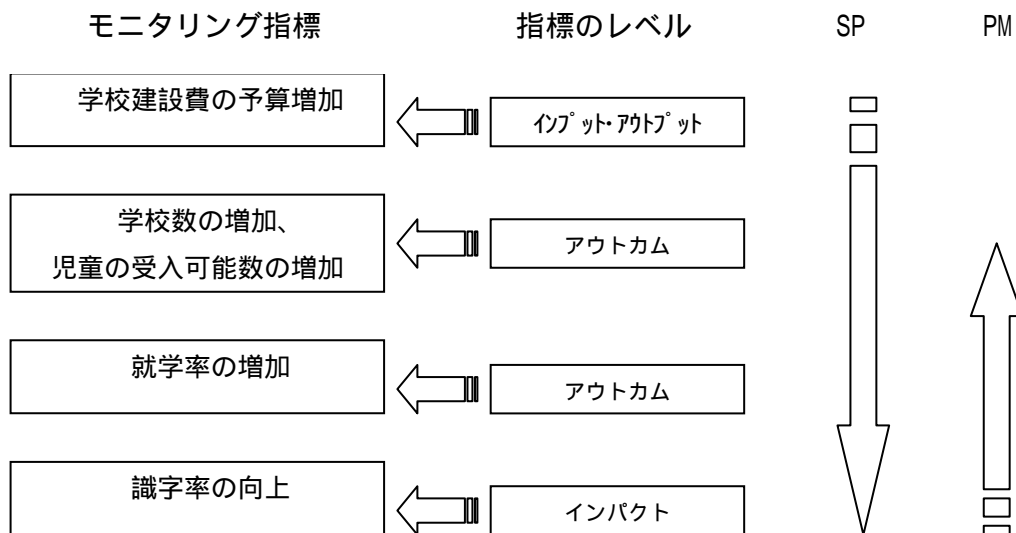
⁵ 貧困モニタリングには 1) 地方自治体の扱う行政データの収集、2) 統計局の大型調査データの収集、3) データの普及、4) データに基づく貧困分析の 4 つの主な活動があり、活動ごとに作業部会が設置されている (「3. 貧困モニタリング・システムの組織的な枠組みとマニフェスト」 P.12 の章を参照)。

【解説 1-2】セクターのモニタリング・評価 (M&E) との役割分担と連携

貧困モニタリングとセクターのモニタリング・評価 (M&E) は、それぞれ異なる役割を持っている。貧困モニタリングには、セクターごとの判断では失いがちな貧困削減のためのバランスの取れた予算配分と指針を、政策決定者や政治家が判断するための材料を提供することができる。貧困モニタリングでは個別セクターの詳細なインプット・アウトプットレベルのモニタリングには、基本的に関与しない。

セクター・プログラムでは、投入→成果の方向で M&E が行われる。たとえば下図の例では、教育セクター PER を通じて学校建設費の増加という投入 () の結果、学校数の増加とその結果である受け入れ可能児童数の増加という直接的な成果 () がどのように変化したかを四半期・年次レビュー、教育セクター PER など専門的な見地から検証する。セクターごとでは、特定の人的・資金的投入の費用対効果が予算上の説明責任のために問われるので、 から の方向 (投入からインパクト) の M&E が主体である。

貧困モニタリングとセクター M&E のモニタリング関係



*SP はセクター・プログラム、PM は貧困モニタリングの略。

適正な予算配分の判断材料という点で、貧困モニタリングでは教育指標の向上というよりも、むしろ『貧困の一要因としての識字率』に関心を置いている。そのために、識字率の向上に必要な事項としての 就学率の増加、またそれを可能にするための 受入可能児童数の増加、それを促す 学校建設予算の増加という、セクター・プログラムとは逆の方向に視点を置き、識字率の向上が貧困削減に最重要と判断した場合に、目的達成のための優先予算配分措置を政策決定者に促す役割を負っている。

貧困モニタリングとセクターM&Eをつなぐ例として、タンザニアの保健セクターや水セクターの一部でいくつか興味深い実験的な取り組みが始まっている。世銀の保健・栄養・人口/貧困テーマ別グループは、世帯の耐久消費財の所有や保健指標に相関性があると想定される水・衛生設備へのアクセスの世帯別データ結果をレベル別の5グループに分け、DHS (Demographic and Health Survey) で収集された保健指標のグループ別の傾向を分析している⁶。このように所得、財の所有、アクセスなど、従来貧困モニタリングでカバーされていた指標が、セクター指標と併せて分析されることによって、貧困の多面性の要因にリンクをもたせることを可能にする。

水セクターでは2000/01年家計調査のデータ、人口センサス、DHSの未加工データと水省の行政データをもとに、水セクターの現状について分析した。このように統計データと行政データを比較することによって、指標間の整合性をとり、精度を高めることができる。またいくつかのデータ・ソースを利用した特定指標の比較が可能になるように、指標の定義やサンプリング方法については調査間での綿密な調整を取ることも2つのリンクをもたせる上で重要である。

また多くの途上国でPRSPの策定から実施について、議会の参画が弱いといわれている。タンザニアもその例外ではなく、以下のような問題点が指摘されている。

(1) 予算サイクル上の問題点【図1-1を参照】

現行のカレンダーでは、おおよそ12~1月の間に翌年の予算指示書が各省に配布され、各省は指示書に従って3月末ころに第1回の予算要求書を大蔵省へ提出する。各省の翌年度予算の限度額は、大蔵省を中心として大統領府、副大統領府、首相府などの官房省のほか、ライン省庁からの予算担当者によって構成される「予算指示委員会」によって定められるが、この時期にはまだ次MTEF作成もPERも行われていないため、客観的な判断材料に欠いたままに次年度の各省限度額が決定されている。また現行ではMTEFが国会で議論・承認のプロセスを経ないため、政治家の予算への関与が低い。

(2) 内閣・議会の責任の不明確さ

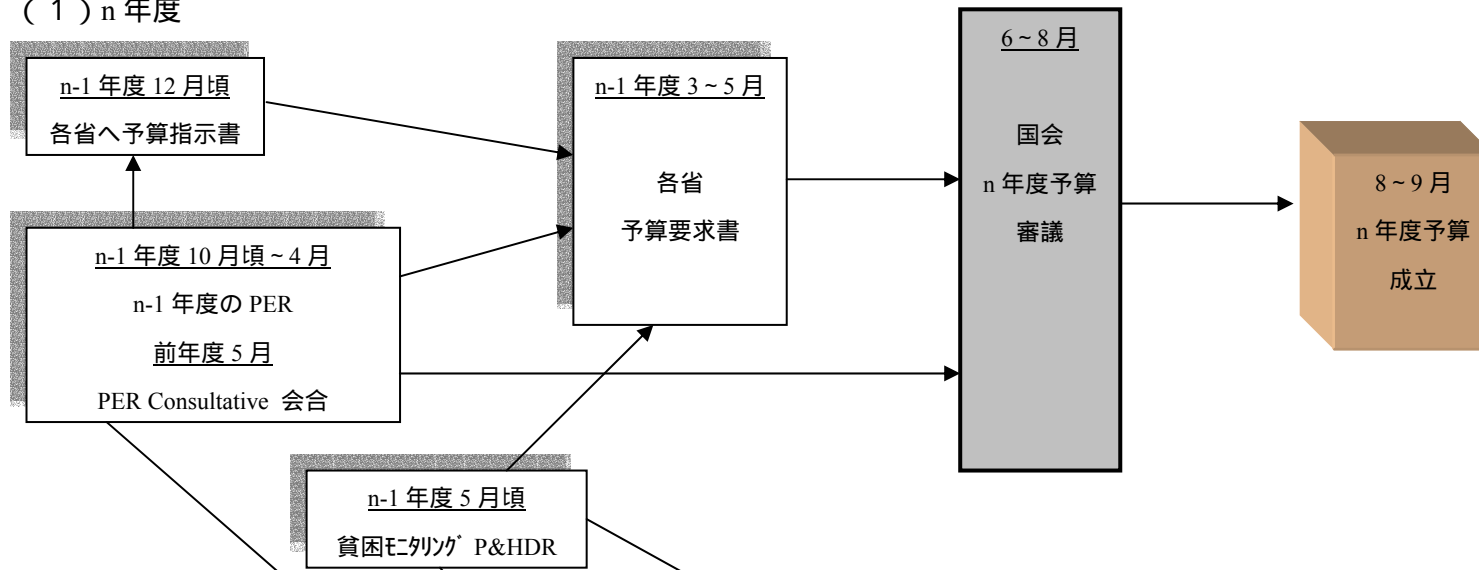
予算指示書は各省への配布前に内閣に提出し、承認を得ることになっているものの、限度額の判断根拠が同書内では説明されていないだけでなく、予算配分の代替案も出されていないため、事実上、内閣を自動的に通過するだけになっている。またドナー資金はMTEF作成の最後の段階で現れてくるため、指示書の段階では全容がつかめない。このため予算は選挙により国民に選ばれた議会で実質的な議論がされることなく、事実上は官僚が決定していたため、政治的なコミットメントが低い⁷。

⁶ 詳細は世銀の保健・栄養・人口/貧困テーマ別グループの Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, and Population を参照。

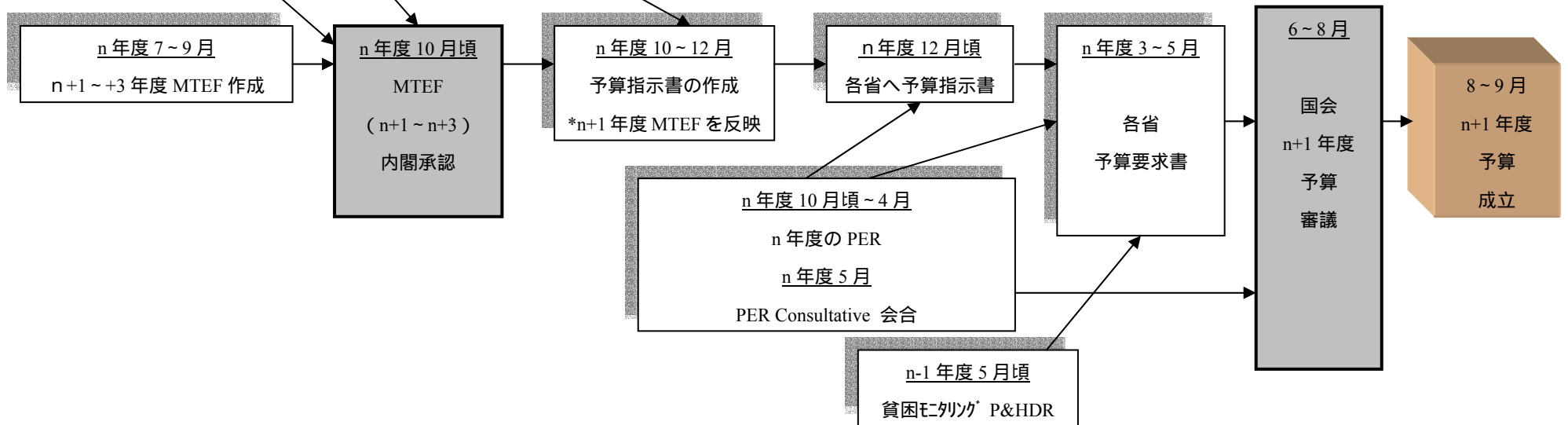
⁷ タンザニアの英国製の高額な軍事航空レーダー購入の問題は、政治家の予算に対するコミットメン

図 1-1 : n 年度の予算サイクルと MTEF・PER、貧困モニタリングの関係 (タンザニアの事例)

(1) n 年度



(2) n+1 年度



これらの問題を解決するために、現行ではおおよそ1~2月に開始されているPERの時期を早め、10~11月くらいに開始する。これによって、3月末までの各省の予算要求にPERを反映させられるようにすることができる。また5月頃完成する前年度のPER結果とともに、やはり毎年5月頃に発表される貧困モニタリングの年次活動報告書『Poverty & Human Development Report』を参考に、第1四半期(7~9月)にMTEFを作成し、予算要求書の配布前の10月頃に議会を通過させる。これによって、3カ年のMTEFが議会で議論・可決されることになる。そして承認された3カ年のMTEFの最初の年度を、次年度の各省の予算限度額に反映させられるようになる。

このサイクルの核はMTEFである。3カ年のMTEFは今後ますます精度を高めて、予算サイクルとのリンクが強化されることが期待される。精度の高いMTEFは中期的な支出の予測を可能にし、貧困モニタリングで進捗を確認しながら修正を加え、特定分野への重点的な予算配分を計画的に行うことができるようにする。またMTEF作成に内閣が関与することによって政治的なコミットメントを確保することができる。

2. タンザニアの貧困モニタリングの背景・経緯

2000年3月にI-PRSPが、2000年10月にF-PRSPが策定されたタンザニアは、F-PRSPの策定直後から実施に向けての具体的な枠組みの構築段階に移っていった。その多くの場合保健セクターや教育セクターなどで既存の枠組みが応用され、PRSPとの調整が図られた。貧困モニタリングもその数年前に設定されていた貧困・福祉モニタリング指標や、家計調査など既存の動きを取り込みつつ進められた。

(1) 1997年~PRSP導入まで

タンザニアでは1998年の「国家貧困削減戦略書(National Poverty Eradication Strategy)」(以下NPES)の策定以降、貧困の推移をモニタリングすることが特に重要視され始めた。1999年11月には貧困削減担当省である副大統領府が「貧困・福祉モニタリング指標(National Poverty & Welfare Indicators)」(以下モニタリング指標書)を策定し、貧困削減に重要な14セクター、73指標が設定された。本モニタリング指標書では設定されたこれら73指標をもとに州レベルの貧困ランキングを試みるなど、政府主導の貧困削減戦略の一環として一定の評価に値する⁸。しかしながら98年のNPESやモニタリング指標書は、取り組みのための政府の組織的枠組みや役割を規定しておらず、関係各省の明確なコミットメントが得られなかったため、実施の具体性に欠けた。

トの低さの象徴であろう。

⁸ しかしながら各指標の比重の方法論について、現在では賛否両論でもある。

	国内の主な動き	貧困モニタリング関連の動き	我が国の対応・動き
1998	国家貧困削減戦略書 (NPES) の策定		
	MTEF の作業開始	(86/87～99 まで) 農業サーベイの実施	
		Reproductive & Child Health Survey の実施	
1999	Tanzania Vision 2025 の策定		ドラフト作成支援
	TAS の 9 作業部会の発足		
	I-PRSP の作成開始		
		貧困・福祉モニタリング指標書の策定	

一方、1995年6月のトロント大学ヘライナー教授らによる「タンザニアと援助ドナー間の開発協力に関する独立アドバイザーグループ報告書」(以下ヘライナーレポート)の提言に基づき作成が開始されていた「タンザニア援助戦略書 (Tanzania Assistance Strategy) 」(以下TAS)において、貧困削減の重点分野とそのモニタリングに必要な援助協調の具現化の取り組みが1999年頃より始まっていた。TAS準備作業部会の下に、分野別9小部会が設置された。貧困モニタリングに関してはData, Information & Communication小部会が設置され、貧困に焦点を置いた社会分析の必要性に係るコンセンサス構築、データ収集、分析、解析、普及に係る方法論(データ収集や一連のプロセスに係る概念・定義)、貧困関連イシューのモニタリング・評価に係るコンセンサス(指標、頻度等)、貧困関連社会分析に係る組織的フレームワークなどが活発に議論された。

(2) PRSP 導入～4作業部会の設置まで

1999年後半から導入されたPRSPは2000年3月に拡大HIPCイニシアティブ適用の決定時点(Decision Point)を迎え、同年5～6月頃よりF-PRSPの作成が開始された。F-PRSPではモニタリング指標の設定と組織的枠組みの構築は最重要である。タンザニアの場合、幸い1999年に副大統領府作成のモニタリング指標書があったため、タンザニアのPRSPにおける貧困モニタリング指標はおおむねこれを踏襲する形で作業が進められた。【解説2-1を参照】

2000年9月中旬にF-PRSPが政府より世銀に提出されると、議論はモニタリングの具体的な実施枠組みの構築に移っていった。この段階で中心的な役割を果たしたのは、TAS下のData, Information & Communication小部会である。2000年10月にはPRSPの第1回Joint Staff Assessmentチームのタンザニア訪問をねらい、DFIDの資金支援によるモニタリングの幅広い関係者を対象としたワークショップを開催し、現在の貧困モニタリング・システムの土台に対するコンセンサスを形成した。

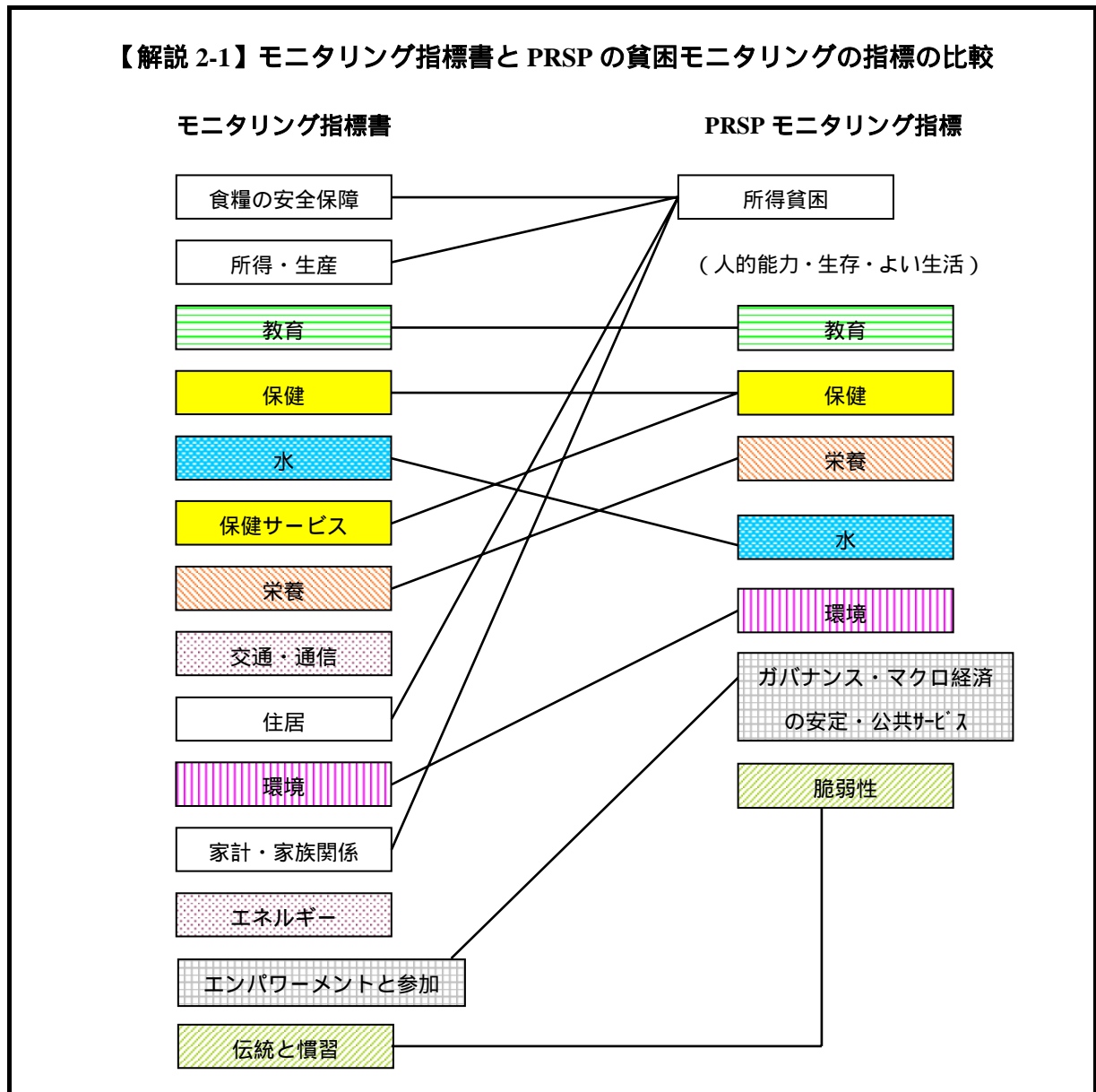
	国内の主な動き	貧困モニタリング関連の動き	我が国の対応・動き
2000		5月～：家計調査、労働力調査の開始	9月～：家計調査への支援
	5月：TASの第1ドラフト発表		援助モダリティのベストミックス論の主張
			6月：経協局長の来タ、PRSP、農業セクターの積極支援表明
	9月：F-PRSP策定		F-PRSP第1章作成支援
		10月：PRSP策定後の貧困モニタリングのあり方に係るワークショップ開催（枠組みの基本合意の形成）	
2001	3月：HIPC完了時点到達		
		2月：「統計局の今後のサーベイ計画」	右調査の実施支援（DFID協調）
		3月：貧困モニタリングのデータ収集手法に係るワークショップ開催	ワークショップ開催支援

以降、2000年末までは政府からは大蔵省、副大統領府、企画庁（当時）、ドナー側からはUNDP、DFID、UNICEF、またNGOからはF-PRSPのドラフトを作成し政府・ドナーと非常に深いREPOA（Research for Poverty Alleviation）が、非常に閉鎖的な中で「Like-Mindedグループ」として当該モニタリング分野を牽引していくこととなる。また2000/01年家計調査の実施や貧困モニタリング・システムの構築が拡大HIPCイニシアティブ適用の完了時点（Completion Point）到達の条件の一つに付されていたため、当面4作業部会を含む枠組みは大蔵省次官補が議長を務めるPRSP技術委員会の下に置かれることになった⁹。

貧困モニタリング・システム構築の具体的な準備が始まったのは、2000年12月末から2001年1月にかけての「統計局の今後のサーベイ計画について」（以下サーベイ計画書）のコンサルタント契約がきっかけである。本契約は、我が国が現地コンサルタントとして前述のREPOAを、DFIDが国際コンサルタントのOPM社（Oxford Policy Management Ltd.）を備上という連携により実現したものである。この調査は、貧困モニタリングの中心となる統計局の今後12年間の大型国家統計調査のあり方と、これら調査の実施にあたり統計局に必要な強化計画案を提示した。同調査をきっかけに、PRSP技術委員会ですでに立ち上げ枠組みが承認されていた現在の貧困モニタリング4作業部会のうち、Surveys & Censuses部会（調整役：統計局）およびResearch & Analysis部会（調整役：企画・民営化庁）が活動を開始した。また同年3月には、我が国支援による関係者間のワークショップが開催され、本サーベイ計画の実施の方法論に係るコンセンサスが、4作業部会のメンバーを中心とする関係者で広く形成された。

⁹ この措置は担当省としての副大統領府のオーナーシップの欠如につながり、PRSPにおける大蔵省の独占的主導権の問題につながる。貧困モニタリングでは今も大蔵省が事実上の最終決定を行い、副大統領府以上の大きな権限を握っている。

【解説 2-1】モニタリング指標書と PRSP の貧困モニタリングの指標の比較



(3) 4 作業部会の立ち上げ～M/P の完成まで

2001 年 2～3 月頃からは、貧困モニタリング・マスタープラン（以下 M/P）のドラフティング作業が開始された。以降、同年 12 月の完成まで作業は続くことになる。一方、2001 年 5 月には国家モニタリング運営委員会（議長：副大統領府の事務次官）が正式に発足し、第 1 回会合が開催された。我が国は DFID、UNICEF、UNDP と共にドナー代表としてメンバーに選出された。またこの第 1 回運営委員会会合において、貧困モニタリングの組織的枠組みが正式に承認された。

最終的に承認された組織的な枠組みでは、大蔵省議長の PRSP 技術委員会は国家モニタリング運営委員会と 4 作業部会の間置かれた。これにより、本来の貧困担当省である副大統領府の作業部会に対する権限が間接的になる一方、大蔵省が作業部会の活動に直接的な決定権を有することになった。この変更が後々の資金運営・管理の責任の主体をどこにもたせるかに係る議論を呼ぶことにもつながっている。

	国内の主な動き	貧困モニタリング関連の動き	我が国の対応・動き
2001		3月: 家計調査初期分析発表	
		5月: モニタリング作業部会・運営委員会の活動開始	運営委員会・作業部会へのメンバー参加
	9月～: 第1回 PRSP 年次進捗報告書の作成		
		9月～: PPA ¹⁰ 準備開始	PPA 実施支援
		12月: 貧困モニタリング・マスタープランの策定	

4 作業部会に続いて、国家モニタリング運営委員会の正式発足による貧困モニタリング・システムが立ち上がり、また TAS そのものの準備作業にめどがついたことから、TAS 下の Data, Information & Communication 小部会は貧困モニタリングのシステムに吸収され、同小部会は消滅した。

M/P の作成作業は、当初の予定を大幅に越えることとなった。各作業部会の能力的な問題の他に、この遅滞の一要因として資金メカニズムに係る、特にドナー側のコンセンサス形成の困難があげられる。我が国がベストミックスを主張したのに対し、ほぼ全ての他ドナーは財政支援型、あるいはコモンバスケット型の支援を指向したためである。このため 2001 年 6～7 月に開催された数回に渡るドナー会合では、支援モダリティについて繰り返し激しい議論が展開された。

M/P はその後、数度に渡るリトリート（泊まり込み合宿）作業部会間の編集・調整などを経て、担当省である副大統領府貧困削減部に提出された。その後、同部より PRSP 技術委員会、国家モニタリング運営委員会（第 2 回会合）を経て、最上位組織である PRSP 閣僚委員会で最終承認を受け、2001 年 12 月に策定された。

（４）M/P の完成～現在

各作業部会、特に家計調査が進行中であった Surveys & Censuses や、貧困モニタリング・システムの中核である Research & Analysis などは、M/P の策定前より活動を開始していた。他方、Dissemination & Sensitization や Routine Data などの作業部会は、調整役省庁の能力の低さも相まって、具体的な活動を始めたのは M/P 完成後の 2002 年 3～4 月である。このため前者 2 作業部会と比較して弱体の感は否めないものの、各作業部会はおおよそ毎月の会合を開催している。

2002 年 7 月からの予算国会では、貧困モニタリングに対し、02/03 年度の政府予算として 11 億シリング（約 1.43 億円）が承認された。我が国を除くドナー側は原則としてコモンバスケットを基本とした資金支援への統一を主張している。2002 年 9 月には、コモンバスケットの MoU（Memorandum of Understanding：覚書）案がノルウェーから提案され、2003 年 3 月に貧困モニタリング支援に関心を持つドナーとタンザニア政府の間で署名された。

¹⁰ Participatory Poverty Assessment（参加型貧困アセスメント）の略。

	国内の主な動き	貧困モニタリング関連の動き	我が国の対応・動き
2002			3～6月：統計局支援短期専門家派遣
	4月：TAS 策定		
	独立モニタリング開始		
		9月：貧困政策週間の開催	
			9月：統計局支援プロジェクト形成調査
		11月：貧困・人間開発報告書	
	11月：PRBS/PRSCIの協調審査枠組み		

3. 貧困モニタリング・システムの組織的な枠組みとマナデート

図 3-1 のとおり、貧困モニタリングは PRSP 閣僚委員会を最上位の意志決定組織として、実質的には 3 省にまたがる 4 作業部会が活動を行う仕組みになっている。各作業部会は調整役の省庁があり、メンバーの構成は関係各省、ドナー、市民組織（含 NGO）、学識者等である。なおクロスカutting・イシューのうち、特にジェンダー、環境、HIV/AIDS を重要視しており、それぞれの専門家を 1 名ずつメンバーに加えることが作業部会の構成メンバーの共通した取り決めになっている。

(1) PRSP 閣僚委員会

PRSP 全般の最高意志決定機関であり、各省の大臣により構成される。会合は不定期。

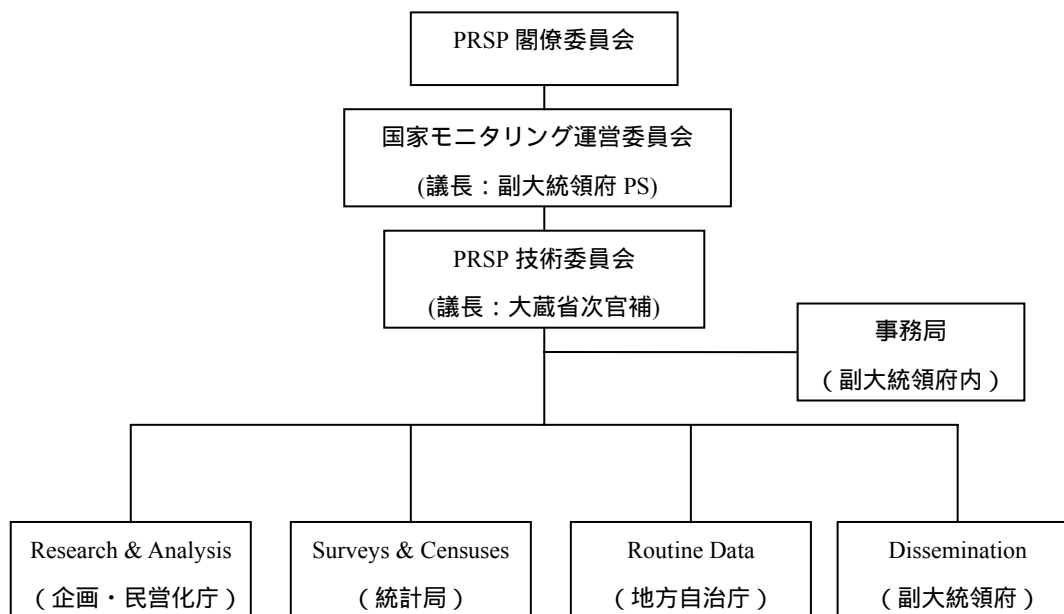
(2) 国家モニタリング運営委員会

貧困モニタリングの最高意志決定機関であり、貧困削減担当省の副大統領府の事務次官が議長を務める。各省の事務次官、およびドナー代表（我が国の他に、DFID、UNDP、UNICEF、オランダ）により構成される。貧困モニタリングの最高意志決定機関であるが、下位の PRSP 技術委員会が事実上の決定を行っているため、運営委員会は諮問機関的な役割となっている。会合は不定期。

(3) PRSP 技術委員会

PRSP 全般に関する各省間の実質的な調整機能を持つ。議長は大蔵省次官補。PRSP 作成にあたっては本技術委員会が中心的な役割となった。PRSP 策定後の現在も、PRBS などの一般財政支援、債務削減措置への対応等、PRSP 全般の技術的な調整のために、隔週 1 度程度の頻度で会合が開催されている。貧困モニタリングにおいては、この技術委員会の議長である大蔵省次官補の意向が常に強く現れる。

図 3-1：貧困モニタリングの組織的枠組み図



(4) 事務局 (副大統領府内)

事務局は副大統領府貧困削減部、大蔵省、企画・民営化庁により構成される。本事務局は 4 作業部会と上位組織のインターフェースとして、PRSP 閣僚委員会、国家モニタリング運営委員会、および PRSP 技術委員会に対して、貧困モニタリングに係る事務手続や、必要情報などを提供する。

(5) Research & Analysis 作業部会 (以下 R&A 作業部会)

調整役は大統領府企画・民営化庁、事務局に REPOA を置いている。R&A 作業部会は、貧困分析と政策をリンクさせるべく設置された。本部会では、貧困削減に関し優先的に行うべき調査研究を設定し、それを実施する。また当該調査研究の成果を政策に結びつけるために必要な出版やワークショップの開催等の他、貧困分野に係る国内の若手研究者の育成を促進する活動も行う。4 作業部会の中で最も政策関与の深い作業部会として貧困モニタリングのブレインと位置づけられている。

(6) Survey & Census 作業部会 (以下 S&C 作業部会)

調整役は大統領府企画・民営化庁下の独立行政法人である統計局である。S&C 作業部会は、マスタープランに記載されている 10 年の統計調査計画をスムーズに実施するために必要な技術的、知的支援を行う。貧困モニタリング・システムでは、統計局が行う全国規模の調査により収集されるデータ (調査データ) と、大統領府地方自治庁が地方自治体を通じて恒常的に収集するデータ (行政データ) が同時並行的に活用されることが全ての基盤になっている。

(7) Routine Data Collection 作業部会 (以下 RD 作業部会)

調整役は大統領府地方自治庁である。全国の地方自治体がセクターごとに収集する各種

行政データが適切に収集・管理され、貧困モニタリング・システム内に組み込まれ、統計局の収集する調査データと併せて貧困データのクロスチェック機能をもたせることがモニタリング上、重要とされている。RD 作業部会ではこのために、地方自治体が必要な能力向上ニーズや既存の行政システムの改善ニーズを把握し、適切な対応策を検討・提案すること、地方自治体に基礎的な行政データを収集させること、また地方行政改革内で別途進行中の M&E システムと当該貧困モニタリング・システムのリンクを確保することなどを行う。RD 作業部会は巨大かつ遅滞を続けている地方行政改革と密接な関係にあるため、現段階では 4 作業部会の中で最も活動の進捗が芳しくない部会である。

(8) Dissemination, Sensitization & Advocacy 作業部会 (以下 Dissemination 作業部会)

調整役は副大統領府貧困削減部である。Dissemination 作業部会は、貧困モニタリング・システムの下、調査研究結果や収集されたデータを政府、および政府外の広く関係者に提供する役割を担う。活動の性質上、NGO 等、政府外組織からのメンバーが最も多い作業部会である。貧困モニタリングと政策決定レベル、草の根レベルとの接点を提供する部会であるため、本来その重要性は高いが、副大統領府の能力と官房省庁内での発言力があまり高くないためか、あるいは活動の緊急性が若干低いためか、他の 3 作業部会と比較してドナーの介入・関心が他の作業部会に比べてやや低い。このため多様なメンバーの活動ペースや自由な発意が活動に反映させられやすい構成といえるが、反面、RD 作業部会に次いで具体的な活動の進捗が緩慢な部会でもある。

4 . これまでの主な成果

(1) 貧困モニタリング指標の選定

PRSP におけるモニタリング指標は、タンザニアの場合、貧困削減に関係の深い重点 7 セクター / 課題、および PRSP で緊急の対策が必要とされている社会的脆弱性の分野から合計 39 指標が抽出されている。これら 39 指標の多くは、PRSP 策定以前にあった保健、教育などのセクター・プログラムや、その他の既存の開発戦略書等で設定しているモニタリング指標などがもとになっているが、『脆弱性』や『ガバナンス』に関する指標は PRSP 作成時、あるいは策定後に新たに検討・付加されたものである。

これら設定された指標が滞ることなく収集されるように、S&C 作業部会の下に設置された臨時の小グループが、どの国家統計調査がどの指標をカバーするかのマッピング作業を行った。その結果、上述の今後 12 年間の統計局の大型調査でほぼすべての指標がおおよそ望ましいインターバルで収集されることが分かった。しかしながら現行の貧困モニタリング指標は、教育や保健関連の指標が充実している一方で、水や地方道路、および農業のように指標が不足しているものなどがあり、調整が必要である。またガバナンス、HIV/AIDS 関連指標のように、指標としては定められていても、統計局を中心として行う全国調査型の手法では収集できず、地方自治体などの行政データと相互に補完しあうことが不可欠な指標がいくつ

かある。【解説 4-1 を参照】

統計局が概して脆弱な途上国の場合、データは調査と行政を通じた 2 種類の異なる収集方法によって、指標がクロスチェックされることが精度を高める上で望ましいとされている。

(2) 2000/01 年家計調査の貧困分析

PRSP 作成時のタンザニアでは、所得貧困を把握するための最新の統計データが 1991/92 年家計調査と古く、GDP 基準値も 94 年以来更新していなかったため、具体的・達成可能な PRSP の目標値の設定が困難であった。2000/02 年家計調査の実施タイミングがちょうど PRSP の作成プロセスと同時期であったため、同家計調査の分析による貧困分析は、政府、ドナー、学識者等広く関係者の大きな期待を集めた。

同調査の分析に際しては、貧困モニタリングの枠組みの下、S&C および R&A の両作業部会が統計局を支援した。この結果、食糧貧困ライン、基礎的ニーズ貧困ラインが新たに設定され、またライン以下人口が把握されるなど、最新の貧困情報を得ることができた。今次家計調査結果は、2000/01 年の PRSP 導入時の基準値として、PRSP、MDG (Millennium Development Goal) の達成度合いのモニタリング等に活用されるだけでなく、計画中のビジネスセンサスや人口センサス結果とあわせて、GDP の基準値の更新にも活用されることになっている。

(3) 代替指標の開発研究

世帯の所得、特に農業従事世帯の所得の測定の場合は、季節的な変動が大きいいため、1 年間を通じてのパネル調査を行うことが調査の精度を高めるために重要であるが、1 年間の調査には莫大な費用がかかるため、途上国では常に精度と費用の間で苦悩することになる。世銀は CWIQ¹¹ (Core Welfare Indicators Questionnaire) を開発し、一度の訪問 (single visit) の短い質問票による貧困推定、また質問票をマークシート方式にすることによってデータ入力ミスを少なくし、時間的に短縮できる手法を研究・提唱している。一方、タンザニアの貧困モニタリングでは、2000/01 年家計調査結果を分析し、貧困、特に所得貧困と統計学的に相関性の高い結果が出た質問項目 世帯の家財や耐久消費財、居住地域、家人の数等世帯の特徴などを導き出し、将来的により簡易かつ短期間で実施な手法で所得貧困が測定されるような『推定指標 predictors』の開発が R&A 作業部会によって行われている。

14 年ぶりに実施された 2002 年の人口センサスでは、家計調査の結果、所得貧困と相関性が高いと推定された耐久消費財のいくつかを抽出し、試行的にセンサスの質問票に加えてみた。今後、センサスの分析結果と同時並行的に、本代替指標の適性について検証し、より精度の高い指標を開発することが期待されている。

(4) 参加型貧困アセスメント (PPA : Participatory Poverty Assessment) の実施

PRSP では、社会的弱者 特に HIV/AIDS による孤児、高齢者、障害者 の情報が国

¹¹ Core Welfare Indicators Questionnaire の略。世銀が開発した簡易社会・貧困調査手法で、質問表に代替指標を組み込むなどして 1 戸あたり 30 分程度の 1 度の訪問で簡易に世帯貧困が把握できるが、タンザニアでは季節変動が追えないこと、また費用の点で手法に採用しなかった。

内で不足しているため、今後の調査・分析が必要としている。また社会的弱者のためのソーシャル・セーフティネットの必要性を言及している。このため R&A 作業部会では『脆弱性』に焦点を当てた PPA を実施している。今次 PPA では、脆弱性の概念整理、『脆弱な人々』の定義と同定、Coping Mechanism の把握を主な目的とした。4 つの代表的な生業別(農業、漁業、牧畜業、給与生活)に全国 30 サイトを抽出し、タンザニア人の考える上述 3 つの質問項目について、参加型のフィールド調査を行い、現在、結果を分析している。本調査の結果は、家計調査や人口センサスのような定量的な調査を補完する定性的な調査結果の成果品として、草の根からの政策提言書や NGO を通じた結果のフィードバックと啓蒙活動の材料に使われることになっている。

本調査では統計局や各省が実施する調査とは異なり、準備段階から NGO や市民組織をプロセスに深く組み込んで実施している。政府、ドナーに加えて広く市民組織からのメンバーによる運営委員会を結成しており、フィールド調査には 15 の NGO から各 2 名のスタッフを備上、実施コンソーシアムを構成して行った。NGO のスタッフの調査への参画により、彼らの能力向上を図り、調査結果が彼らや彼らの組織を通じて草の根へフィードバックされることが期待されている。

(5) 貧困政策週間の開催

毎年 9 月の第 2 週頃を貧困政策週間とし、貧困モニタリング 4 作業部会の過去 1 年間の成果をレビューする。

2002/03 年の貧困政策週間では、貧困モニタリング・マスタープランとその簡易版 (Measuring Poverty Reduction – Understanding Tanzania’s Poverty Monitoring System) の紹介、家計調査の最終分析、労働力調査の最終分析 (児童労働調査部分のみ) PPA の進捗などについて各作業部会からの報告、政策と行動のリンク、予算と PRSP 重点セクター / 課題のあり方などに係る提言の発表などが行われた。

開催にあたっては、Dissemination 作業部会が中心的な役割を果たした。同作業部会では、開催に先立って前述のモニタリング・マスタープランの簡易版の作成作業が行われ、同作業部会の事実上の最初の成果品となった。

(6) 貧困・人間開発報告書 (Poverty & Human Development Report) の作成

R&A 作業部会の年次活動報告として、貧困・人間開発報告書が毎年 5 月頃に作成されることになっている。同報告書は統計局が実施する調査による統計データや、各省・地方自治体が収集する行政データをもとに、R&A 作業部会が過去 1 年に行った貧困分析結果などをとりまとめて出版するものである。同報告書の目的は PRSP の目指す貧困削減が正しい軌道に乗って実施されているかをモニタリングし、必要な修正を行うための政策提言を行うことであり、毎年 9 月頃に政府により作成される PRSP 年次報告書 (PRSP Annual Progress Report) の土台になる重要な報告書と位置づけられている。

(7) 各種分析・出版

R&A 作業部会ではこれまでに以下の分析を行った。これらは作業部会の成果品として出版される。

貧困の地域格差 (Geographical Diversity of Poverty)

2000/01 年家計調査によれば、タンザニア国内の貧困は地域的にかなりの偏差があることが分かった。R&A 作業部会では、家計調査データを中心に 80 年代後半から 90 年代に実施された調査結果や統計データを使って、全国 20 州の貧困を指標別、および HDI・HPI¹²の形態で指数を算出し、順位付けを行った。また HIV/AIDS など特に 90 年代以降に大きな影響を受けた地域を分析し、政府の貧困削減に係る対応の柔軟性が不可欠と結論づけている。

都市貧困 (Urban Poverty)

2000/01 年家計調査によれば、食糧貧困、基礎的ニーズ貧困ともに全国的に減少傾向にあることが分かった。また最大都市であるダルエスサラーム地域については、他の都市部、地方部と比較してその減少率が大きいことも明らかになった。一方で、ダルエスサラームなどの都市化による生活形態の変化や、都市貧困の発生などの問題が生じ始めていると考えられている。今後国内の貧困を考えていく上で、従来の農村貧困とは違った視点が必要であることから、取り掛かりとして都市貧困の初期分析を開始した。今後 PPA などの結果を踏まえた包括的な分析が期待されている。

脆弱性の概念整理 (Conceptualization of Vulnerability)

PPA を実施する上で、脆弱性の定義、人々が貧困のサイクルや目の前の困難から抜け出す・対応するためのメカニズム (coping mechanism) の考え方について概念整理を行った。この中で、脆弱性は貧困と同義語で扱われることが多いものの、脆弱性とは『変化する周囲の環境に柔軟に対応できない状態』を意味するとしており、現段階では貧困状態にない者の中にも脆弱性は存在するとしている。この『脆弱性の概念化』をもとに、実施中の PPA の調査手法と調査対象のグループ化が図られ、現在フィールド調査結果を分析中である。

マクロ・ミクロ (政策と行動) のリンク (Macro-Micro Linkage)

タンザニアにとって 80 年代後半から現在までの約 20 年間は、不安定なマクロ経済により、GNP の約 50% を占める農業セクターの政策が、農民の日々の生活に直接的な影響を与えるようになった。農村部に顕著な貧困に十分に配慮したマクロ政策は、タンザニアの貧困を削減する上で不可欠とされている。PRSP にもあるように、マクロ経済の安定、農業、観光、鉱工業等のセクターがもたらす経済成長と保健、教育などの人的能力の向上などが一貫した貧困削減政策として行われるために、R&A 作業部会ではマクロ・ミクロのリンクについては継続した分析を行うこととしている。初年度である 2002/03 年度は、成長の牽引セクターとして農業、観光業、鉱業を取り上げ、90 年代以降の政策を分析するとともに、pro-poor growth の代表として保健、教育セクターへの予算配分と成果の関係を分析した。

¹² HDI (Human Development Index)、および HPI (Human Poverty Index)。UNDP が人間開発報告書で提唱した多面的な貧困を測定する指標で、識字率、寿命 (生存の危機)、乳幼児死亡率などから指数を算出する。

【解説 4-1】 PRSP 重点 7 分野と貧困モニタリング指標、および収集頻度

貧困モニタリング指標	01 HBS/LFS	02 Census	03 Agri	04 DHS	05 LFS	06 HBS	07	08 Agri	09 DHS	10 LFS	11 HBS	12 Census
教育												
初等教育男女比												
中等教育男女比												
中等教育の進学率												
15 歳以上の識字率												
初等教育純就学率												
初等教育粗就学率												
初等教育ドロップアウト率												
初等教育終了試験の A,B,C グレード通過率												
保健												
5 歳以下の急性呼吸疾患率												
5 歳以下の下痢罹患率												
乳児死亡率												
5 歳以下死亡率												
平均余命												
妊産婦死亡率												
5 歳以下のマラリア罹患率												
風疹・DPT 予防接種済みの 2 歳以下幼児数												
訓練を受けた保健ワーカーに介助された出産数												
5 歳以下栄養失調児（年齢対身長）												
5 歳以下栄養失調児（身長対体重）												
5 歳以下低体重児（年齢対体重）												
水												
安全な水へのアクセス人口												
地方道路												
良好な状態にある地方道路の割合												
HIV/AIDS												
妊婦の HIV/AIDS 陽性率												
HIV/AIDS キャンペーン実施県												

貧困モニタリング指標	01 HBS/LFS	02 Census	03 Agri	04 DHS	05 LFS	06 HBS	07	08 Agri	09 DHS	10 LFS	11 HBS	12 Census
農業（所得貧困）												
基本的ニーズライン以下の人口（全国平均）												
基本的ニーズライン以下の人口（地方）												
食糧貧困ライン以下の人口												
耐久消費財の所有（所得貧困の推定指標）												
失業率												
年間農業 GDP 成長率												
ガバナンス												
年間 GDP 成長率												
初級裁判の効率												
商業争議結審に要する平均期間												
政府の予算準備高												
社会的な脆弱性												
孤児の割合												
児童が世帯主の割合												
就労する児童の割合												
就学しないで就労している児童の割合												
所得のない世帯に暮らす老人の割合												
<p>2001 年：家計調査、労働力調査、2002 年：人口センサス、03 年農業サーベイ、04 年：DHS(Demographic & Health Survey)、05 年：労働力調査、06 年：家計調査、07 年：なし、08 年：農業サーベイ、09 年：DHS、10 年：労働力調査、11 年：家計調査、12 年：人口センサス</p> <p>は統計局が今後計画している全国調査でカバーされる指標、 は 2 次的にカバーされる指標、 は今後、推定指標（proxy indicators）が確立すれば収集されうる指標</p> <p>（出所：Poverty Monitoring Master Plan (01)をもとに筆者作成）</p>												

5. 他ドナーの参画

タンザニアの貧困モニタリングの分野で活発なドナーは、DFID、UNDP、UNICEF、オランダである。【解説 5-1 を参照】

(1) DFID (英国)

DFID は PRBS の最大資金支援ドナーである。DFID は貧困モニタリングの 3 つのレベルの

モニタリング（投入管理、組織的／構造的な枠組みの強化、貧困削減目標の達成）の全てにおいて強い関心を持ち、PAFの中で貧困モニタリングをそのひとつと明確に位置づけていると思われる。DFIDは貧困モニタリング以外にPER/MTEF、公共財政改革プログラム（Public Financial Reform Program）、予算の地方への分配トラッキング等に対しても、コンサルタント等派遣による大蔵省への直接的な技術支援を行っている他、これらの分野に係るさまざまな調査研究を行い、その結果をSPA（Strategic Partnership with Africa）やDACなどの作業部会／技術委員会で発表している。

DFIDはGNP算出や、特に所得貧困に係る分析の分野に強みを持ち、直近の家計調査の実施・分析、Business Censusの計画・実施などについて、OPM社をコンサルタントに、近年、集中的な技術協力を実施している。

DFIDはこれらコンサルタント投入の他に、東アフリカ諸国をカバーする広域対応の統計アドバイザーを配置しており、各国の社会開発アドバイザーの通常の活動を技術的にフォローしている。本国からは学識者等、在外事務所内では財政アドバイザーとの密な連携を構築し、しっかりとした体制を敷いているため、当該分野の専門性、技術力は他のドナーと比較して格段に高い。

一方、DFIDはPRSPの参加型の性質についても重要視しており、CSOs（Civil Society Organizations）支援のチームを持っており、同チームがスタッフの2名を副大統領府に提供し、貧困モニタリング4作業部会のうち同省が調整役であるDissemination作業部会に人的・技術的貢献をしている。

（2）UNDP

UNDPは97年の「貧困・福祉モニタリング指標」（モニタリング指標書）の策定に中心的な役割を果たし、94年コペンハーゲンの社会開発サミット以降、副大統領府に新設された貧困削減ユニットに対して、モニタリングを含めて包括的に支援してきた。しかしながらUNDPが貧困モニタリングを重要視し、専任アドバイザーの派遣を開始したのは、2000年の8月である。

貧困モニタリング・システムの構築、マスタープランの策定にあたっては、UNDPの貧困モニタリング・アドバイザーは政府、ドナー、その他関係者の調整役を務め、重要な役割を果たしているが、UNDPという組織の性質からか、DFIDのように貧困モニタリングの中でも特定の分野に対する専門的な支援というよりは、貧困削減ユニットを通じた調整的な立場を取り、同アドバイザーが4作業部会全てにメンバーとして参加している。特にUNDPは以前の実施経験からPPAに対して、追加的に技術アドバイザーを備上して主導的に関与している。

UNDPは組織の規程上、コモンファンドへの投入ができないため、バスケットの設置により自身の立場が周縁化されることを懸念している。

（3）UNICEF

UNICEFはいうまでもなく児童の保健と教育に強みがあり、これらの分野の豊富なデータ収集や分析において、他のドナーの追従を許さない。UNICEFはこれまで数回実施された

DHS (Demographic & Health Survey) などに関わっている他、保健・教育等の社会セクターに特化した調査・研究なども積極的に行っており、貧困モニタリングについては組織のマネーと強みを活かした関与の仕方をしている。

(4) オランダ

オランダは英国、デンマークと並んで財政支援を強く指向するドナーのひとつである。貧困モニタリングでは、オランダは当初より R&A 作業部会にしか関心がない。オランダは R&A 作業部会の事務局を努める REPOA の設立ドナーであり、現在も最大の支援者であることが関係していると思われるが、オランダの関心は貧困削減のトラッキングよりむしろ貧困分析にあり、そのために同作業部会に特化した資金支援を指向しているのではないかと想像される。

オランダは一般財政支援の推進派であり、貧困モニタリングも政策レベルの問題として将来的には PRBS の一部として資金繰りすることが望ましいという考えを持っている。

(5) スイス

スイスは貧困モニタリングの作業部会のメンバーにはなっていないが、R&A 作業部会が実施中の PPA に資金支援している。スイスの関心は貧困モニタリングの中でも、特に PPA のような住民参加型の調査とその分析にあるようだが、貧困モニタリングの重要性を非常に成熟した態度で認識し、支援を予定している。

(6) デンマーク

デンマークは歴史的にタンザニア支援の中で主要ドナーのひとつで、全体として国内でのプレゼンスは高い。デンマークは財政支援強行派であり、PRBS でも大口の資金支援ドナーのひとつである。貧困モニタリングの資金モダリティの議論では常にコモンファンドを強く主張してきており、暫定的にはコモンバスケット、中長期的には PRBS を通じた一般財政支援の中で貧困モニタリングの支援が行われるべきであるとの主義を持っている。このため貧困モニタリングについては、コモンバスケットが立ち上がるまでは一切の協力はしないとしてきた。

デンマークは 2000/01 年労働力調査を ILO と共同で独占的に資金支援したドナーでもある。

(7) ノルウェー

ノルウェーは貧困モニタリングでは決して活発なドナーではない。これまで家計調査支援などを除いては、直接的には貧困モニタリングに積極的に支援姿勢を示してこなかった。ノルウェーは PRBS など資金援助の調整に特に積極的であり、貧困モニタリングを PAF の一環として、マクロ政策への関与の観点から重要視していると思われる。

(8) 世界銀行

世銀は自らを「政府の最後の拠り所 (Last Resort) 」と自覚している。このため貧困モニタリングについては、政府の独自資金と二国間援助に資金ギャップが生じない限り、世銀は融資を控えるという姿勢をとっている。家計調査に対して当初融資による資金支援を予定してい

【解説 5-1】作業部会別の支援状況

	Survey & Census	Research & Analysis	Dissemination	Routine Data	Steering Committee
調整機関	NBS (統計局)	企画庁、REPOA	VPO (副大統領府)	地方自治庁	副大統領府
メンバー	関連省庁の他に DFID, UNDP, UNICEF, JICA 他、Sida、オランダ等主要ドナー、および国内研究機関。	統計局、BoT、世銀、DFID, UNDP, ESRF, JICA、オランダ、UNICEF、ジェンダー専門の民間機関より 1 名。	地方自治庁、大蔵省、保健省、経企庁、教育省、統計局、JICA、UNICEF, UNDP, Irish Aid, DFID, TASAF, TGNP, CARE。	地方自治庁 (杉本専門家を含む)、農業省、教育省、企画庁、保健省、LGRP、UNICEF、DFID	政府関係省庁、DFID、UNDP、UNICEF、日本
主なドナー支援	DFID : 家計調査実施・分析 貧困推定指標研究 GDP アップデート 日本 : 統計局 10 年調査計画 (DFID と共同支援) 調査手法検討 W/S UNDP : PRSP 指標マッピング	UNDP : PPA アドバイザー派遣 01/02 貧困・人間開発報告書 作成 脆弱性の定義 (DFID と共同) 日本 : PPA のフィールド調査 作業部会事務局支援 UNICEF : 今後分析が必要な分野の見極め 作業	DFID : 貧困政策週間 マスタープラン簡易版作成 (UNDP と共同) UNDP : 作業部会全体支援	UNDP: 作業部会全体支援 行政 DB のキャパビル支援	UNDP: 副大統領府を通じて 委員会支援
日本の支援および関連案件	<ul style="list-style-type: none"> ・ H12-13 家計調査 ・ H12 PRSP モニタリング・システム構築 ・ H12 貧困モニタリングシステムのワークショップ開催 ・ H13 短期専門家 (統計局データ管理) ・ H14 統計局支援プロジェクト形成調査団 	<ul style="list-style-type: none"> ・ H12-14 企画調査員 (ジェンダー・貧困) ・ H12-14 貧困モニタリング研究 ・ H13-14 PPA 実施支援 ・ H14 企画調査員 (貧困モニタリング) 		H12-14 村落開発キャパシティ専門家	

(出所：筆者作成)

名称注： BoT Bank of Tanzania (タンザニア中央銀行) ESRF Economic and Social Research Foundation (調査・研究系の現地 NGO)
TASAF Tanzania Social Action Fund (世銀支援の社会開発基金組織) TGNP Tanzania Gender Network Programme (ジェンダー専門の現地 NGO)
LGRP Local Government Reform Programme (地方行政改革プログラム支援ドナーグループ)

た世銀は、2000年8月に家計調査の資金不足が明らかになった際に、日本、ノルウェーなどの二国間ドナーの支援の追加支援の見通しが立ったため、融資を控えたことがある。一方、作業部会等に対する人的貢献には積極的である。特に4作業部会の中で中核であるR&A作業部会には、世銀タンザニア事務所のcountry managerがメンバーになっている。

世銀もまた貧困モニタリング支援への具体的な支援方法・額を表明していない。コモンバスケットへの参加が世銀の内規に抵触しないかについても詳細は分からない。おそらく貧困モニタリングに当面は大きな資金ギャップがないとの判断から、必要性が明らかになるまで世銀は直接的な資金援助をする予定にないと想像される。

6. タンザニアの貧困モニタリングの今後の課題

タンザニアの貧困モニタリングのメカニズムは、2002/03年度にやっと初年度を迎えたばかりである。今後、マスタープランの計画通りの活動を実施していくためには、政府のみならずドナーや幅広い関係者の協調と貢献が不可欠である。

(1) 予算の確保

タ国政府は貧困モニタリングをPRSPの実施に重要と判断し、本年度は約1.43億円の予算を配分した。これは貧困モニタリングの年間経費の約45%である。当該分野は我が国を含め、国連(特にUNDPとUNICEF)や英国を中心としたドナーの高い関心を集めていることから、当面は大きな資金ギャップが生じないが、政府のオーナーシップとコミットメントの表れとして本年度並みの継続した予算配分が強く望まれる。ドナーは自国の関心から不必要な資金提供を申し出るケースも散見されているが、政府のコミットメントを尊重するよう、ドナー間で自主規制を設ける必要がある。

(2) 政府・関係機関の能力向上

貧困指標は、調査データ、および行政データの両方がクロスチェックしあうことにより、データの精度を高めることが望ましい。しかしながら貧困モニタリングの指標の中には、その性質上行政データだけに頼らざるを得ないものの、地方自治体の能力が低いために収集の確実性や信憑性に問題があるデータがある。今後とも状況を見つつ、現実的なシステムのあり方を検討していく必要がある。

また統計局はデータの専門機関として収集の能力を向上させることはもちろんのこと、今後はマスタープランにあるように、独立行政法人として費用対効果の意識化や、スタッフの能力の向上(特に統計学と経済学やITなどの関連分野)組織のマネジメント強化を図る必要がある。それがひいては貧困モニタリングのメカニズム強化にもつながることになる。

(3) 運営メカニズムの徹底

PRSPの策定は拡大HIPCイニシアティブの適用を受けるための前提条件となっていたこ

とから、大蔵省が独占的な権限を保持した。本来、貧困削減担当省は副大統領府であり、貧困モニタリング全体の調整を行うことになっているが、組織的に弱体であるために、PRSPが実施段階に入った現在も大蔵省が事実上、多くの場合の最終決断者になっている。これは貧困モニタリングに限ったことではないが、PRSP以降、大蔵省の権限が増大していることに懸念を抱く関係者は多い。副大統領府を貧困モニタリングの事務局として機能させるためには、大蔵省はこれまでのように前面に出ることを控え、ドナーも副大統領府のオーナーシップを尊重し、同省に対する継続した支援を行うことが重要である。

(4) 政府外組織・市民社会とのリンク

現在の貧困モニタリングのシステムは基本的に政府中心の枠組みであり、政府外の関係者・組織の参画が奨励されていながらも限定的である。NGOや市民組織の草の根の強みや視点を反映させることが重要であることは自明だが、一方でこれら組織は政府から一定程度の独立を保つことによって check and balance 機能を果たしているともいえる。タンザニアでは、NGOや市民組織の参画のために政府が彼らに対して、直接的に資金手当てをするという仕組みにはしていない。これら組織は主に作業部会のメンバーとして、日々の人的な参画をしている。

今後は特に人々の視点に立った NGO や市民組織を介して、政府と市民社会のコミュニケーションが促進されることが望まれる。国民は常に被調査者として情報を搾取されるのではなく、情報を得て、自らが考えを持ち、その声が政策レベルに届くような成熟したシステムが作られるよう心がけていく必要がある。家計調査結果の簡易版・現地語版の報告書の作成や、政府のホームページでの情報の閲覧などがこれまでの工夫であるが、これをさらに一歩進めて、市民の声を吸収できるシステムの具体化を検討し始めるべきだろう。

さらに PRSP の貧困指標の推移の追跡のほかに、貧困モニタリングで収集したデータをもとに分析を行い、政策提言をする機能をもたせるには、以下の課題がある。

(1) 収集頻度、サンプル抽出レベルが政策に反映させやすくなっているか

マスタープランによると、統計局実施の統計調査は、予算や人的な能力の判断から人口センサスをのぞいては5年ごとに実施されることになっている。指標によっては変動の大きいものがあるため、結果を効果的かつタイムリーに政策に反映させるにはインターバルが長すぎる場合もある。これを補うための方策として、たとえばいくつかの共通指標を毎年の各種調査に組み込んで、『足の速い』指標によっては毎年の変動が追跡できるようにすることや、代替指標を開発し CWIQ 等を使って政策策定者が使いやすいデータが提供される必要がある。またより緻密な施策のためには、現在のような全国レベルのサンプルの抽出では不十分である。せめて州レベルの貧困の偏差が把握できなければ、実際の政策には活用しづらい。

(2) 分析が因果関係のモニタリング・チェーンになっているか

貧困モニタリングは政府の施策（予算投入）の結果として生じたことの因果関係を、データとして説明できなければならない。現在の指標はインプット・アウトプット アウトカム インパクトという一連の「モニタリング・チェーン」になっておらず、最終的な貧困（削

減)のインパクトの測定に偏った傾向がみられる。貧困はさまざまな変革の段階を踏んで削減されていくものであるため、このように途中の変化の段階を一足飛びにし、最終的な姿を指標においているモニタリングでは、貧困が削減されていく推移を追うことが困難になる。

このため、政策提言には、まず 貧困がどのように変化したか(インパクト: 貧困モニタリング指標)を調査結果で明らかにした上で、 どのような(構造的・枠組み的な)変化が 導いたかを説明し、 (政府の施策の)直接的な結果として何が起こったか(アウトプット)という観点から、 政府の行動・予算配分が適正だったかを分析し、必要に応じて政府の行動の変革を促すものでなければならない。【解説 1-2 を参照】

(3) セクターのM&E やセクター別PER と整合性をもち、関係者の支持を得られるか

解説 1-2 のとおり、貧困モニタリングはその性質上、貧困という多面的な現象の推移を全体として把握することを得意としているが、特定の重点セクター/課題の専門的な見地からの個別指標の推移の分析には適していない。この点についてはセクターM&E やセクター別の PER と協調して、相互に整合性をもった分析を行うことができる枠組みが不可欠であるが、現在のところ存在しない。

実際のところ、セクター関係者にとって重要なのは PRSP よりもセクター政策であり、当該セクターに専門的に特化した M&E を基準にしているため、必ずしも貧困という分野横断的な視点からのセクター政策にはなっていない場合がある。いかにセクター関係者の理解を得ながら、『聞く耳をもたせるか』が貧困モニタリングの政策提言の具現化の大きな課題である。

(4) 指標の推移と予算配分の関係を実証するための前提条件が整えられるか

たとえば貧困モニタリングのあるセクターの特定指標(指標群)が順調な推移を遂げていないとしよう。この場合、政策そのものに問題があるのか、あるいは政策の方向性は正しいが予算配分が充分でないのか、また不足している予算はどの費目へのどの程度の額なのかなど、指標が改善していない原因を追究し、解決方法 特に全体の中での当該セクターへの優先的予算配分 を提言していくことになる。しかし7つの重点セクター/課題に対する予算配分の適性判断など、現実的に可能なのだろうか。これを可能にするには、中期的視野から 一貫した政策をもち、 安定した計画的な予算配分を行い、 徹底的に支出を管理するという条件が整って実施した施策に対して、はじめて貧困モニタリングの分析が政策提言に使われうる。曖昧な政策、不確実な予算、不透明な会計では、不確定要素が多すぎて、原因の追究ができない。

このためにまずかなり精密な MTEF を作成する必要がある。現在の MTEF では政府予算の、それも経常予算の部分だけに限定したものしか作成できていないが、これに開発予算を加えたものにしなければならない。開発予算の大半をドナー資金に頼っているタンザニアの場合、これは直接的にドナーの中期的な援助見通しの公開を迫ることを意味する。

またパフォーマンス・バジェットを導入・徹底させ、プログラム/プロジェクトごとの予算とその執行を徹底させる必要がある。そしてパフォーマンス・バジェット導入のために、GFS (Government Finance Statistics : プログラム/プロジェクトごとの費目別支出をトラック

ングできるような予算のコードシステム)を現在の経常経費部分だけでなく、開発予算にも適用させる必要がある。

このように貧困モニタリングを政策提言のツールとして使うには、理想形概念と貧困モニタリングだけでは解決できない現実の問題の間に大きなギャップがある。貧困モニタリングと政策とのリンクに関する現在の議論は、枠組みと概念だけが先走りしている感がある。

7. 我が国の参画

日本はタンザニアにおいて、2000年3月のI-PRSP策定以降、PRSPプロセスに対して積極的な関わりを続けてきた。中でも貧困モニタリングに対しては、成果の正しい測定と政策とのリンクという観点から、日本も以前からモニタリングの重要性の認識を持っていたものの、どのように参入していくか方策を持ち得ないでいた。

(1) 参画の経緯

2000年3月のI-PRSP、同年11月のF-PRSPの策定に伴い、日本もタンザニアにおけるPRSPの課題としてモニタリング・評価を重要視し始めた。すでに英国、UNDP、UNICEF、スウェーデンなどは、99年発足のTAS下のData, Information & Communication小部会から積極的な関心を示していたことと比較すれば、日本の参画は非常に遅かったと言わざるを得ない。これが幸運なことに、フィールド調査がすでに開始されていた家計調査が、種々の事情により深刻な資金難に陥っていることが2000年8月に判明した。これに対し、我が国がこれまでになく迅速な対応で支援を表明したことから、我が国の具体的な参画が始まった。モニタリング分野への参画の機会を画策していた我が国は、家計調査支援を契機と当該分野に積極的な参入をする戦略をとることにした。

家計調査に対する支援表明以降、貧困モニタリング・マスタープラン作成の実作業が始まる前の段階には、日本は大蔵省や統計局、モニタリング分野に対して高い関心を有するドナーに積極的にアプローチし、日本が当該分野に深い関心を持っていることを理解させるとともに、PRSP策定以降の貧困モニタリングの枠組みの構築についての支援の用意があることを繰り返し説明した。このような地道な『根回し』の結果、特にUNDPとDFIDが日本の関心を理解し、協調の糸口を探していくこととなった。

また貧困モニタリングの構築段階では、日本という援助モダリティの点で『異質な』存在があったためか、貧困モニタリングという分野横断的な、いわば『公共財』的な性質のためか、あるいは中心的に動いた各組織の担当者たちの性格によるのか、プロセスを通じて見解を統一させた、いわゆる強固なLike-Mindedグループが構成されなかった¹³。このため日本

¹³ 枠組み構築後のMoUの協議の際には、コモンファンド中心の運営を求めるノルウェー等の考えに対

はモダリティの相違を理由に構築プロセスからはじき出されることなく、多様性のある援助形態の意義を主張していく場を保持できたということは、特筆すべき点である。

そして日本が英国や UNDP、UNICEF、オランダと協調して、本格的に貧困モニタリング・システム構築に関与を始めたのは、2000 年 12 月末から 2001 年 1 月にかけて実施された「統計局の今後のサーベイ計画」(サーベイ計画書)である。これは我が国と DFID が協調して実施した調査報告である。マスタープランの S&C 作業部会の章は、この調査報告に基づいて作成され、日英の協調実施の成果は非常に大きかったといえる。この頃より徐々に関係者に日本の貢献が理解され始め、立ち上がり始めた作業部会のメンバーとして認知されていくことになった。

(2) 参画のタイミング

日本にとって運が良かったのは、すでに 99 年から始まっていた貧困モニタリング・システム構築の議論が具体化し、実際に動き出したのは 2000 年秋の PRSP 策定以降だったことである。したがって日本が家計調査の追加支援を開始したときには、まだ貧困モニタリングの『Like-Minded グループ』が明確には形成されていなかった。我が国がこの初期段階に、関心を持つ他ドナーと積極的に合意形成に努めたことが、その後の日本の参画のあり方やグループ内での立場に大きく影響したことは間違いない。政府・他ドナーと目的や目標、支援モダリティに係る日本の意向を反映させるためには、できるだけ早い段階から支援の可能性を表明し、人的・資金的に構築プロセスを支えつつ、関係者の合意形成を図っていくことが不可欠である。

(3) 参画による日本のメリット・デメリット

貧困モニタリングに参画したことによる日本の具体的なメリットは、対外的には、日本の主張する援助モダリティの『ベストミックス』をモニタリング・マスタープランに反映させることができたこと、また 当該国政府とともに政策・実施プロセスを共有していくという欧型のパートナーシップに試行的な参画をしたことにより、我が国が「同じ議論の席に着くパートナー」との認識がタ国政府・ドナーの間で形成されたことである。

一方、内部的には 協調のプロセスを通じて、異なる意見の調整の困難さや煩雑さ、他方、単独では達成が困難な政策的な成果を他ドナーとともに経験し、我が国の援助にとって大きな経験の蓄積になっていること、また PRSP やセクター・プログラムなどの上位政策や、MDG との関係から貧困モニタリングなど、国際場裏でのアジェンダとの整合性を意識したわが国のよりよい技術協力の新規案件が形成されつつあり、将来的な質の向上につながりうることなどが挙げられるであろう。

一方、残される課題として、協調型援助は調整コストが非常に高く、潤沢な人員配置が要求されるために、在外公館・JICA 在外事務所が会合や対応・折衝の業務に割く時間が急増

し、コモンファンド外の支援ドナーへも広く支援を求められるような緩やかな記載へ大蔵省が大きく修正した。これは明らかに日本や米国などの多様なドナーへの配慮であろう。

したことが挙げられる。タンザニアの場合、大使館員や JICA タンザニア事務所員のほかに、4名の企画調査員（財政、農業、貧困モニタリング、教育）が配置され専任であたっているが、このような特別な人員配置がなければ、従来の業務にも支障が出る恐れがある。

またタンザニアをはじめとするサブサハラ英語圏アフリカ諸国のこのような動きに、日本国内の理解が追いつかず、予算の配分や合意文書への署名等、現場が柔軟に臨機応変な対応をするために必要な手続きなどの見直しがなかなか進まないこと、またそれにより現場と東京の認識に対する温度差が拡大している懸念がある。

（４）日本の参画による貧困モニタリングへの貢献

まず貧困モニタリングの実施枠組みとして、日本が主張した幅広い参画と多様な実施形態の確保によって、リプロダクティブ・ヘルス/ライツ分野の統計収集に高い実績を持つ米国などの参画が確保された。DHS（Demographic & Health Survey）は、米国マクロ社の開発したリプロ分野の調査手法であり、これまで同社と夕国統計局が共同で独占的に実施し、これを米国 USAID が基本的に丸抱えで支援してきた¹⁴。もしモダリティの相違から米国の参画が阻害されていれば、リプロダクティブ・ヘルス分野の統計の質の低下の可能性があったであろう。これまで米国独占で実施されてきた同調査を、貧困モニタリング・グループで広く共有・協調して行うよう変更するとともに、実施主体である統計局の調査実施能力の強化の技術協力などを組み込んだ実施を米国に促していくことが日本のこれからの重要な役割であろう。すでに現地事務所レベルで日本と米国の情報交換が適宜行われている。

（５）これまでに得た教訓

これまでの試行的な取り組みの結果、いくつかの点が分かってきた。

ひとつは貧困モニタリングのように分野横断的な政策の分野には、政府に対して各ドナーがバラバラなアプローチで支援するよりも、広く関係者による包括的な合意形成の下で目的を共有しつつ協調して実施するほうが、取引費用の削減や実施の面的な拡大という点で、一般的に効果が高いということである。たとえば初期段階では、その後のスムーズな実施のために幅広い関係者の合意に基づいた枠組みの構築が必要である。またそのための調整機能は担当省庁にもたせ、ドナーが足並みをそろえ、一致した見解で政府に対してオーナーシップや責任を求める方が効果的である。関心を有するドナーが個別に政府と折衝することになれば、政府はドナーごとに異なる要求に忙殺されるだけでなく、作業の重複などが生じて取引費用が高まる場合が多いと思われる。貧困モニタリングの場合も、枠組み（マスタープラン）の構築には、基本的に日本も含めて協調路線で推し進めた。

また資金的な枠組みについては、初期の枠組み形成の段階では、当初想定していなかったような支出（追加のコンサルタント備上やワークショップ開催の必要性など）が頻繁に発生するため、そのたびに政府がドナーに個別に支援要請をするよりも資金を一口座にプールしておき、事務局を設置して関係者が協議の上、必要に応じて支出するほうが取引費用

¹⁴ 99年のDHS（この調査は Reproductive & Child Health Survey として実施）では UNICEF、UNFPA が資金提供した。

の面から簡易であることが多いことも分かってきた。

他方、同じ貧困モニタリング分野であっても、じっくりと実施機関の能力向上を図るためには、各ドナーの比較優位に即した従来の技術協力型の支援が効果が高い部分もある。協調により合意された枠組みの実施にあたっては、担当省庁・機関は能力・意識、資金などの不足から、また経験や応用力のなさから実際のところ計画通りには実行できていないという事態が発生している¹⁵。この問題への対処には、日々問題に直面する担当省庁・機関にじっくり張り付いて、解決プロセスをともに経験する方式の技術協力のほうが適していると思われる。

この視点は、現在の貧困モニタリングでは残念ながら主流とは言いがたく、たいていのドナーは2~4週間程度のトレーニングで能力向上を図ろうとしている。しかしながら現実問題として、大半のサブサハラ・アフリカ諸国で問題になっている行政官の能力向上は、短期間の訓練では身につけていない。貧困モニタリングだけでなく、セクター・プログラムや公務員改革、地方行政改革など各種の取り組みで短期訓練のスキームは必ずといっていいほど組み込まれているが、成功した例は少ないのではないか。業務上の能力は日々の仕事の中で失敗や成功を繰り返すことによって体得していくものが多い。【解説 7-1 を参照】

8. 今後の日本の取り組みに対する提言

一部拡大HIPC対象国に対する円借款の債権放棄を決定した日本は、債権放棄の見返りとして途上国が真にPRSPに沿った貧困削減のための努力を行っているかにつき、引き続き注視していくべきである。これは日本国民に対する援助の説明責任でもある。このため日本は、いっそう途上国の開発政策に積極的に関与していくべきと筆者は考える。行政能力の極めて低いサブサハラ・アフリカ諸国の政府には、援助を管理し、MGD等の国際開発目標に向かって貧困削減を達成することはドナーの協力・協調なしには不可能である。このため、途上国政府のみならず、ドナー、NGO、市民社会が一丸となって貧困削減のために協力・協調していかうというのがPRSPの目的でもある。またそのための実施モダリティとして、英国や北欧諸国の対アフリカ援助の不成功への反省は、近年のプロジェクト型援助に対する厳しい見方や一般財政支援支持につながっている。欧ドナーを中心とする現場での反省の要点は、次頁(P31)のとおりである。

¹⁵ タンザニアの保健セクターでは、セクター・プログラムで規定された資金リリースに求められる要求を満たす県が少なく、2001/02年度のコモファンドの執行率が低かったことが指摘されたことがある。

【解説 7-1】全体計画とプロセスに配慮したプロジェクトの形成事例

日本はタンザニアの貧困モニタリング分野の協力として、統計局のデータ管理に着目している。統計局はマスタープランで今後 10 年間に計画されている各種の国家データ収集サーベイをスムーズに実施・分析し、統計データがタンザニアの貧困削減に結びつく施策・施行の材料として活用されるように、外部に適切にデータを提供することが期待されている。そのため統計局ではマーケティング・情報・データ管理部門を新設し、データの適切な管理・提供のニーズに対応しようとしているが、局内にはデータ管理やシステム・エンジニアに係る人材やノウハウが極めて不足しており、十分な機能を発揮していない。収集されたデータは、保存・管理のずさんさ、また外部に対してのデータ提供の窓口が不明確などの理由で、政策決定者、学識者、ドナーなどのユーザーに信頼性のある形でタイムリーに届いていない。統計分野やコンピュータなどの技術協力の実績がある日本が、統計局の適切なデータ管理・提供の向上に協力することができれば、信頼に足るデータの確保という点で貧困モニタリングへの大きな貢献になる。

また統計局のデータ管理のように、単なる機材の導入や短期間の集中的なトレーニングでは身につくづらい分野には、日々の試行錯誤や経験の積み重ねに対する適切な技術アドバイスが能力形成の重要な鍵と考えられる。このため従来日本が実施してきた長期専門家を軸とした中期的なスパンでの技術移転型の能力向上プロジェクトが、この分野で活かされるのではないかと期待されている。

貧困モニタリング・マスタープランでは、統計局は今後 ICT を強化し、コミュニケーション・チャンネルを改善するとともに、データ加工や保存を含むデータ管理を強化すべしとしている。本案件はこのマスタープランで共通認識されているニーズに基づき実施するということで、全体計画の中での位置づけを確保し、形成段階からできるだけ広く関係者を取り込んだプロセスを経ることができるよう配慮している。

本案件は 2002 年 3 月からの 3 ヶ月間、短期専門家を派遣した。本専門家は統計局のデータ管理の現況を調査するとともに、改善すべき点の抽出と必要な支援を整理する作業を行った。2002 年 9 月には、プロジェクト形成調査団が派遣され、短期専門家の報告や提言をもとに今後の協力のあり方について、タンザニア側との話し合いを進めた。この案件の形成にあたっては、貧困モニタリングが PRSP の一環であるとの認識から、全体計画に対する本案件の位置づけと趣旨の説明、問題分析などの資料を統計局関係者とともに作成し、調査団の来訪に先立って統計局の全スタッフ、大蔵省、大統領府企画・民営化庁、副大統領府貧困削減部などの省庁、および作業部会のドナー・NGO・学識者などのメンバーに事前配布した。その上で調査団はこれらの主要な関係者を個別訪問し、調査の初期分析報告を行ったため、案件の趣旨が理解されやすかったといえる。調査団は連日、統計局の全部署のスタッフと方針内容について繰り返し話し合った。また調査団は調査の初期分析について説明し、これについて広く関係者と意見交換するためにワークショップを開催し、初期段階からの情報の公開と関係者の巻き込みを行った。このワークショップでは、従来の日本の案件形成・採択のプロセスの不透明感や、東京の権限集中について否定的な意見はあったものの、全体計画における協力の必要性や今後の課題に関する関係者間の認識の齟齬はなく、今次案件の形成プロセスについておおむね好意的に受け止められ、主要ドナーからは協調の意思が表明された。

このような案件は、実施段階においても全体計画との整合性や関係者の巻き込みは常に意識される必要がある。たとえば専門家の派遣にあたっては、その ToR (Terms of Reference) を関係者と共有し、コメントを反映させることや、可能な限り現地での人材の調達に心がけること、また中間レビューや最終評価では、評価指標に PRSP などを使いプロジェクトの成果をできるだけ共通して認知されたもので測定すること、さらには調査団のメンバーに貧困モニタリングの作業部会の代表メンバーを参団させることなどを検討し、柔軟に対応すべきだろう。

➤ ドナーがタイトで調達する技術協力は費用対効果が低かった。

ドナーが自国で資機材 / 人材を調達していたため、途上国側のニーズに必ずしも合致しない場合があった。あるいは途上国内に適切な人材が安く存在するにも関わらず、概して高額なドナーの自国の資機材 / 人材を優先的に調達してきたため、費用対効果が低かった。

➤ プロジェクトには貧困削減の全体的な展望を持つことができない。

プロジェクトはそれ自体で自己完結してしまいがちなため、国家計画 / 政策全体の中での位置づけや目的が薄いままに実施されていた。あるいはドナー主導のプロジェクトを中心として機能していたために、政府は国家としての / セクターとしての全体的な計画や共通目標、指標を事実上、持ち得なかった。このため、政府の無調整なプロジェクト管理と相まって、貧困は一向に解消されなかった。

➤ 途上国の援助吸収能力を考慮してこなかった。

途上国政府の行政能力が極めて低いため、援助の調整もされないままドナー主導の技術協力が行われてきたことが、途上国のオーナーシップを損なう結果となった。また技術移転が途上国の行政官の低さのために移転ならず、『Gap-Filling: 穴埋め』になってしまったので、被援助国の能力向上に貢献せず、かえって援助への依存体質を生み出す結果となった。さらに無数のプロジェクトが経常経費をめぐって、限られた途上国自身の財源を奪い合ったために、結果として全体の開発効果を低下させてしまった。

一方、1990年代初頭の日本は援助量がまだ右肩上がりだったために、残念なことに援助の根本的なあり方について見直されずに今日まで至っている。サブサハラ・アフリカ諸国では、欧ドナーの主張のように途上国政府は行政能力が極めて低く、自己財源も限られているために、多数のプロジェクトを管理し、必要なカウンターパートを配置したり、プロジェクトに要する経常経費を約束どおり負担することは不可能になっている。経常費用や資本財について、ドナーの丸抱えで実施したプロジェクトのほとんどが協力終了後には霧消してしまい、せっかくの投入が根付いていない。

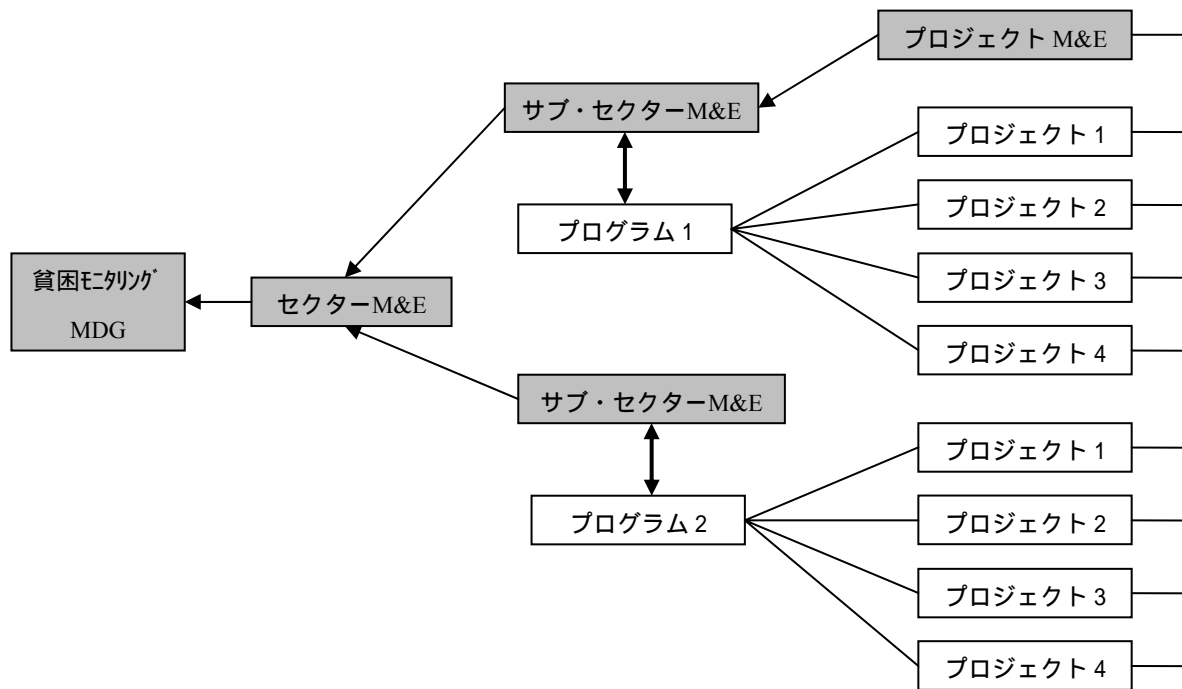
このような現状で、藁をもつかみたい途上国の要請のままに新規プロジェクトを立ち上げ（あるいはドナー側の意向でプロジェクトを押し付け）援助の全体調整は受け入れ側の責任としてそ知らぬふりを続けることはもはやできない事態にまで至っている。日本が途上国との真のパートナーシップを謳うのならば、途上国が吸収可能な状態で援助を提供することを真剣に検討すべきであるし、またそのような環境作りに積極的に加担すべきである。そのためには個々のドナーが、途上国の限られた人的資源や財源を奪い合うような形で、プロジェクトを実施することは回避されるべきであるし、低い行政能力にこれ以上不必要な負荷を与えないようにドナー間の協調がますます進んでいくべきである。またPRSPやセクター戦略など共有された計画を尊重し、それらに沿った支援を行うべきである。そのための手段のひとつとして貧困モニタリングを捉え、これを活用していく必要があると筆者は考える。

(1) マクロの視点を取り込んだ日本の技術協力と貧困モニタリング

日本はPRSPやセクター・プログラムで共有されたターゲットやモニタリング指標を取り込んで、技術協力の有効性を客観的に内外へ説明できるように、プロジェクトに貧困モニタリングやセクター・プログラムのモニタリング・評価を取り入れる必要がある。貧困モニタリングはPRSPで定めた貧困関連指標の推移を追跡し、投入の適正を判断する活動であるから、貧困モニタリングに取り込んでいくということは、日本のプロジェクトが貧困モニタリングの指標を通じて、全体の予算や計画という観点からPRSPやセクター戦略とリンクを持つということである。

個々のプロジェクトがプロジェクト目標を持ち、そのモニタリング・評価のために国家レベルで比較可能な(サブ)セクターの共通指標と互換できるような独自の指標を設定する。そしてある共通の上位目標を持つプロジェクト群をプログラムと位置づければ、プログラムの目標とサブ・セクターレベルのモニタリング・評価の間で指標の互換性を、さらにプログラム群とセクターM&Eの間で指標の共有を、そして最終的に貧困モニタリングとの間で全体的な整合性をはかることなどが考えられる。【図8-1を参照】

図8-1 :プロジェクト/プログラムとモニタリングのレベル



また指標は収集の手法(質問のしかた、サンプリング、比重のかけ方など)をマクロレベルの計画のものと比較可能にすることによって、バラバラだったプロジェクト間での成果やインパクトの比較、または全国平均との関係などを把握することができるようになる。また反対に、プロジェクトが全体計画にどのように貢献したかが把握しやすくなる。次表8-1は、貧困モニタリングの指標や分析、あるいは調査手法の取り込み方の一例である。

表8-1：プロジェクトと政策との整合性の例

	必要な視点	活用できる情報
要請段階	要請案件が国家政策・戦略の目指す方向性と整合性を持っているか	PRSP、セクター戦略書、Poverty & Human Development Report 等
	目標値が戦略レベルのものと整合性があるか	セクターM&E や貧困モニタリング指標
実施段階	調査の手法（質問方法、サンプリング、比重のかけ方等）が国家統計のものと比較可能なものになっているか	各種統計データの比較検討
	モデルサイト等の選定がセクターや国家の重点地域と合致しているか	既存の国家/セクターのデータや分析
協力終了後	協力当初設定した目標値がどう変化したか	セクターM&E や貧困モニタリング指標
	協力案件が国家政策やセクター戦略の目的にどのよう貢献したか	貧困モニタリング指標、各セクターM&E 指標、P&HDR

さらに今後、貧困モニタリングにおいて適正な間隔で指標の収集が行われ、サンプリングのレベルを全国から州、県などの下位まで下げ、さらにはより複雑な抽出（地域別の他に、たとえば男女別、生業別、年齢別など）ができるようになれば、政策レベルとのリンクを強化したプログラム/プロジェクトが実施されることを可能にするだろう。

このように貧困モニタリングへの参画は、そのままでは自己完結型でマクロレベルでの援助のインパクトが測定しづらいプロジェクト型援助アプローチへのアンチテーゼである。貧困モニタリングに関わることによって、日本の技術協力案件と途上国のマクロレベルでの政策の整合性が意識され、国家レベルの政策・戦略が日本のプロジェクトにビルトインされるようになるだろう。

そして日本はこれまで実施してきた技術移転や、能力向上に資するプロジェクト型援助を継続していくべきである。すでに述べたように、特にサブサハラ・アフリカ諸国では、英国や北欧諸国などの開発経済学者を中心として、これまでのプロジェクト型援助を見直し、一般財政支援などのアプローチに移行する動きが活発化しているが、まだその有効性は十分に検証されていないため、どの国でもプロジェクトやセクター・プログラム支援と並行して、試行的に実施している段階である。

一方で、途上国内の行政官の能力の低さは、支援の形態に関わらず成果の弊害になっているが、一般財政支援にせよセクター・プログラムにせよ、基本的に計画とモニタリング・評価に力点を置いた面的なアプローチであるため、肝心の実施段階における行政官の能力問題は、同一メニューの短期集中トレーニングで解決しようとしている。しかしほとんどの能力は7章で述べたように、そのような方法では実を結んでいないと思われる。

日本はこの点にもっと着目し、一般財政支援やセクター・プログラムでは解決できない分野に対し、これまで以上に質の高いオーダーメイドの能力向上型のプロジェクト援助を追及していくべきではないか。それにはいくつかのポイントがあると考えられる。

➤ **当該セクター/分野で日本と他ドナーとの関係が構築されていること**

PRSPが優先とするほとんどのセクター/分野は、すでにセクター・プログラムが立ち上がっているか、あるいはセクター戦略を策定して関係者がセクターの方向性を共有しているため、従来型のプロジェクトも枠組みに沿った方向で形成・実施されることが望ましい。その

ためにセクター／分野の関係者と日ごろから情報や意見を交換するなどして、関係を構築できているかが枠組み内におけるプロジェクトの成否の鍵になる。

➤ **経常費用の割合が低く、面的な拡大よりも質の向上が求められるセクター／分野**

保健や教育のように経常費用の負担が大きく、現段階では質よりもむしろ量の面的な裨益が優先されているようなセクター／分野については、日本の従来の技術協力の得意とする分野とは考えづらいことから、緊急援助や一時的な基礎的ニーズの充足のための物資の供与などの場合を除いては、これらの分野への協力は思い切って日本の協力優先分野からはずし、別分野に集中することも一案である。

➤ **技術移転の対象者の人数が比較的限定されていること**

モデル構築型のプロジェクトと違い、オーダーメイド型の技術協力は現地の個々のニーズに応じて移転する技術の種類や方法を決定するため、技術移転の対象者の数が多いと十分な対応が困難になる。このため特化した技術について裨益者を特定の範囲内に限定できるような場合が望ましい。

(2) 新しい日本の技術協力のための火急の課題

以上のような方向性で良質のプロジェクト型援助を行うためには、従来のプロジェクト管理体制を中心とした考え方や手続きではもはや立ち行かなくなっている。すでに数年来、途上国の現場は東京との認識のギャップや温度差の狭間で苦戦をしている。以下の4点については特に改善が必要であろう。

第1に政策関与のできる人員の配置、またそのような人材の育成である。政策協議などで先方政府と合意されている重点課題・セクターについての専門性を持ち政策分析のできる人材、また近年では特に経済学のバックグラウンドを持つ人材が在外に配置される必要がある。タンザニアなど援助協調の進む英語圏アフリカ諸国においては、政府とドナーが政策策定・実施のプロセスを共有していくことが重要との考えが強いため、大使館・JICA 在外事務所はもちろんのこと、必要に応じて企画調査員を派遣するなどして、頻繁に開催される会合への出席や議論への知的貢献を恒常的に行っていくことが必要である。またプロセスの中で、日本の主張を組み込ませたり、今後の協力案件を検討段階から関係者と共有・意見を取り込むなどして認知させていくことも重要な業務として認識されなければならない。

第2に日本国内のリソースの整理とそのリソースの使い方を在外が決められるための権限委譲である。途上国の現場ではさまざまな支援ニーズがあり、大使館・JICA 事務所では国別計画に基づいて対応を判断している。しかし実際に日本が協力したくても、国内の可能リソースが充分把握されていないために、構想の中盤になって頓挫することがある。この改善のために、地域／国別、分野別の国内の研究機関、学識者、専門家、また各々の協力可能範囲や可否をデータベースなどにして、在外でも共有できるようになれば、より計画的な実施と日本からのしっかりとした支援体制を構築することができるであろう。拡大 HIPC の債務救

済措置を受けた国々では、債務管理や財政などの知的支援の面で国際協力銀行との連携を視野に入れることも考えられる。外務省の国別援助計画、JICAの国別事業実施計画は、リソースの調達可能性の判断を加えて作成したほうがよいであろう。

これについては、従来、各省会議の場をもって国内リソースの可能性を含めた採択検討をしているとの意見があるだろうが、援助協調が進む途上国では、ニーズの見極めや必要性の有無や実施の優先順位、策定の過程を現地他ドナーと共同で進めることが大半であり、従来のように正式要請を受けて本国で判断というプロセスとは根本的に異なっている。言い換えれば現場への権限委譲である。現地のニーズと国内の提供可能なリソースとのマッチングは、迅速かつニーズに合致した実施という観点から、基本的に現場に委譲すべきである。そのために在外で活用できるような国内リソースの情報が必要である。

第3にすでに数年来の課題になっているコモンファンドへの試験的な投入、複数年度の支援意思表示など、制度的には実現可能であるにもかかわらず未だに実績のない事柄に早急に取り組み、その経験を分析して次へのステップにつなげることである。どのドナーも最初から100%の確信を持って新たな課題にチャレンジしているわけではないが、我が国とおそらく最も異なるのは、成功・失敗に関わらず過去の教訓をよりよい次のステップに活かすための実施の決断力の有無であろう。

特に複数年度の支援意思表示は、先方政府の援助の流入量の把握と管理の点でドナーが前向きに対応すべき課題であろう。タンザニアでは大蔵省が援助流入量の把握を強化させ、IFMS（Integrated Financial Management System：統合予算管理システム）を通じた支出管理と報告の徹底に対する理解と協力をドナーに求めている。またUNDP現地事務所が各ドナーの当該年度と複数年度の支援分野・額をとりまとめているが、日本だけでなく他のドナーも精度の高い情報を提示しているとは言いがたい。途上国政府が中長期的な貧困削減を達成していくためにも、ノン・コミッタブルなベースでも、単年度単位ではなく複数年の支援の見通しを提示できるように努めていく必要がある。

最後に、日本は国際社会の一員として、積極的に議論に巻き込まれ、ともに考え、意見をたたかわせ、ともに試行錯誤し、失敗や成功、協調による譲歩の痛みを共有しあう役割があることを、援助に関わる人々が当事者として認識すべきである。そして日本の考えを明確に主張することが大切である。そもそも国ごとに多様な主張があってしかるべきであるが、パートナーとして重要なことは他の意見を無視したり否定したりすることではなく、自己の考えをわかりやすく伝え、両者の接点をたゆまなく模索する努力をすることではないだろうか。その過程においてはどちらかが一方的に譲歩するのではなく、両者が尊重しあって譲歩の痛みを負うことも重要なことである。多様性が高いということを選択肢が多いと捉えることはできないだろうか。多様性ゆえの調整の困難が強調され過ぎて、多様性ゆえの幅広い視点というよい面が否定され、議論への参画すらしないのは非常に残念なことである。そして自己の考えを主張していくためには、日本のこれまでの経験を理論的に整理することを急ぐべきである。そしてその結果、改善すべき点は真摯に受け止め、発信すべき点は他者に分かりやすく説明していく努力が求められる。

タンザニアでは 2000 年 6 月の外務省経済協力局長の来訪以降、PRSP 積極支援表明に従って、日本大使館、JICA 事務所ともに PRSP のフォロー、援助協調の国内の動きを追い、日本の援助のあり方について検討してきた。その努力はタンザニア政府、ドナー、関係諸機関の評価を受けている。筆者は貧困モニタリングの関係者から、以下のような賛辞を受けたことがある。

「近年、日本は本当に変わった。数年前はタンザニア国内の関係者の誰もが日本がどこに向おうとしているのか、日本が何をしようとしているのかを理解していなかった。しかし今は日本の主張は関係者に少なくとも認識はされている。日本の主張は他のドナーと大きく異なることも多い。しかしながら英国が世銀と意見が異なるように、どのドナーもそれぞれ違うのだ。日本が同じ議論の席に着き、話し合いに参画するようになったことが与えた影響は大きい。日本の参画はタンザニアの議論にダイナミクスを与えた。このことは世銀を含む多くのドナーが賞賛していることである。」

9. まとめ

本稿では PRSP 以降のタンザニアの貧困モニタリングを担当した者として、その場にいた人間が見た、聞いた、経験したことを率直に述べることを意識してまとめることを試みた。

また本稿が随所で援助協調との関係を議論していることに気づかれた読者も多いことであろう。PRSP の出現以降の英語圏アフリカ諸国では、貧困削減を至上命題として優先セクターの絞込みをし、途上国の援助吸収能力とオーナーシップに配慮した援助モダリティ、パートナーシップのあり方に係る議論について活発に行っている。そして貧困モニタリングもこうした流れの中にある。2000 年春以降、日本はタンザニアにおいて PRSP に対する積極支援姿勢を対外的に明らかにし、JICA 最初のセクター開発調査のスキームを活用した農業セクター・プログラムの立ち上げ支援をはじめとするさまざまな新しい試みを行っている。貧困モニタリングもその一環として積極的に支援しているが、日本にとっては貧困モニタリング自体の重要性もさることながら、貧困モニタリングを通じて日本の考えを対外的に主張していく機会という点でも意義のある参画になっている。

これまでに本稿で述べてきたように、PRSP との関係で貧困モニタリングに期待される役割は大きいですが、実際には理屈が現実に追いついておらず、今後貧困モニタリングがどのように活用されていくのかはまだ誰もがあきりとした青写真を持たずにいる。しかしながら中期的には、将来の日本の技術協力にとっての貧困モニタリングの重要性とは、PRSP やセクター戦略などの上位政策に対して、我が国援助プロジェクトがどのようなインパクトを与えたかを測定する手がかりになることだと筆者は考えている。またその結果を次のプロジェクトへ反映させていくことが、今後の援助の質を向上させていく上で重要なきっかけとなるであろう。近年、技術協力不要論が盛んに議論されているが、筆者の経験からは必ずしもそうはい

えないように感じている。必要に応じて現地のリソースを活用しつつ、最小限の費用で途上国の政策と合致する質の高い技術協力を日本が実施していくことができれば、中長期的には特に政府行政官の能力向上の分野では技術協力の必要性はあると考える。そのためには貧困モニタリングのような数値的なデータや分析・情報を案件採択の判断根拠に用いたり、プロジェクト目標や指標に取り組んだりするなどして、対外的に説明のつくような客観性を日本のプロジェクトにもたせることが重要である。

貧困モニタリングはタンザニア、ウガンダなどの英語圏のサブサハラ・アフリカ諸国で活発に動いているが、プロジェクトに客観性をもたせ、上位政策との関係で位置づけを明確にすることは、なにもこれらの国々に限った課題ではない。今後、PRSPの進捗にしたがって他国でも貧困モニタリングが議論されるようになったときに、東京の政策策定者や現場の担当者がタンザニアでの取り組み事例を参考によりよい取り組みができれば、それが最も望ましいことである。

新しい援助潮流に対する取り組みはタンザニアだけでなく、ヴェトナムでも行われていると聞いている。この新しい動きをよいきっかけとして、これから10年の日本の援助のあり方を見直すまたとない機会につながることを切に願いつつ、本稿を終えることとする。

参考資料

- Booth D.& Lucas H. (2002) 'Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems', 2002.
- Davidson R. et. al (2000) 'Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, and Population', May.
- Evans. A & van Diesen. A (2002) 'Tanzania's Poverty Monitoring System – A Review of early experience and current challenges', February.
- Foster M.& Leavy J. (2001) 'The Choice of Financial Aid Instruments', October.
- Helleiner G. K. (1995) 'Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and Its Aid Donors', June.
- Tanzania Coalition on Debt and Development (2001), 'Report for the Civil Society Workshop on Poverty/PRSP Monitoring Skills April 2001', April 2001.
- Helleiner G. K. (2000) 'Tanzania Assistance Strategy: Critical Issues', May.
- National Bureau of Statistics (2002) 'Household Budget Survey 2000/01 Final Report', July.
- Semboja J. & Digby P.W. (2001) 'Developing a Multi-year Survey Programme at the National Bureau of Statistics for Poverty Monitoring in Tanzania', March.
- United Republic of Tanzania (2002) 'Tanzania Assistance Strategy', April.
- United Republic of Tanzania (2000) 'Poverty Reduction Strategy Paper', October.
- United Republic of Tanzania (1998) 'National Poverty Eradication Strategy', June.
- United Republic of Tanzania (1999) 'Poverty and Welfare Monitoring Indicators', November.
- United Republic of Tanzania (2001) 'Poverty Monitoring Master Plan', December.
- United Republic of Tanzania (2002) 'Poverty Reduction Strategy Progress Report 2001/02'.
- United Republic of Tanzania (2002) 'The Performance Assessment Framework for PRBS/PRSC', November.
- World Bank (1999) 'Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues'.
- 国際協力事業団(2001)『貧困削減に関する基礎研究』、国際協力総合研修所、平成13年4月。
- GRIPS 開発フォーラム(2003)『援助協調への日本の取組み 「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を』、2月。
- 高橋基樹(2002)『援助と開発をつなぐもの 国際協力研究の新しい地平』、神戸大学。
- 古川光明(2003)『アフリカを取り巻く援助動向とその対応(一考察)』、国際協力総合研修所。