

—TICADIII を契機に—

## 包括的（技術協力・無償資金協力）アプローチの提案

JICA 調達部 笹岡雄一  
国際協力専門員 横関祐見子

### 1. 導入の背景

日本の対アフリカ援助は、今世紀における「日本の自画像の問題（在南アフリカ国榎大使）」であると言われる。それは世界の開発や貧困削減のニーズに対して、グローバルなドナーとして利害関係の深いアジア地域にとどまらずにいかなる責任を果たすのかという課題となる。そして、その援助は量的な問題であるとともに、手法の問題でもあろう。アフリカの重要性はそのほかのドナーにとってはコンセンサスになっているが、日本にとってはアジアにおいて展開された援助量や手法といかなる連続性をもつのかについて未だに確立した説明をみていない。アフリカという援助課題に対して、従来の援助手法のどれを残し、どれを改良した方がよいのかさらなる考察が必要である。本ペーパーは、TICADIII という絶好の機会をふまえて、対アフリカ援助の手法に対して提案を行うものである。

TICADIII に対する国内の提言としては、既にさまざまなものがある。在エチオピア国庵原大使は、「TICADプロセスと対アフリカ ODA 外交」のなかで日本の援助の特性と方向性について詳細な分析を行い、そのうえで①紛争防止と平和構築、②貧困対策、インフラ支援等援助案件の形成、③民主化とガバナンス、④貿易、投資、産業育成、⑤「TICAD 外交」への理解の浸透、及び⑥実施体制の見直し、について積極的な提言を行っている。⑥では、外務省における体制、本省から実施機関への権限委譲、現地実施体制強化というきめの細かい現場感覚に裏打ちされた検討課題を示しつつ、TICAD（対アフリカ ODA 外交）を支える課の設置を外務本省に対して提言している。

本年6月、日本貿易振興会アジア経済研究所・国際開発高等教育機構共催の「アフリカ連続講座—TICADIII への提言」では各種の提言が行われた。たとえば、平野克己氏は農業における単位収量の向上策を、武内進一氏はアフリカにおける平和構築のアプローチを語った。さらに、5月の大野健一・高橋基樹教授による「アフリカ支援再編成への提言」は、援助対象の限定や生産セクターの重視、援助協調の推進などを強調した。同提言は、対アフリカ援助が当面減額することを前提に援助供与の対象となるセクターを①リード・ドナーとして成長支援を行うために強化するセクター、②援助協調への貢献・インプットを通じて実施するセクター、③関与を停止するセクターの3つに分類している。

本提案では、新しい包括的アプローチの当面の対象を英語圏アフリカ(Anglophone Africa)の社会セクターとしている。これは大野・高橋提言に対しては、その趣旨に賛同しつつも、①と②の重点セクターについての一定程度の修正を要請するものである。筆者はアフリカにおける農村開発や生産セクターの重

要性を深く理解している。しかしながら、現在「PRSP レジーム」(柳原透)のもとで重点セクターとして位置づけられた社会セクターも援助強化・改良が必要であると考え。最終的には、アフリカの農村においては生産セクターと社会セクター、ガバナンスの向上などが包括的な対策として取り組まれるべきであろう。ただし、1990年代末からの貧困削減戦略ペーパー(PRSP)―セクター・プログラム(SP)―中期支出枠組み(MTEF)―公共支出管理(PEM)という急速に域内で普及する貧困削減の政策枠組みのなかで基礎教育や基礎保健などの社会セクターが強化されている措置は、これらが1980年代の構造調整融資政策のもとでは軽視されてきた経緯を考えると、基本的には誤っていない方向性であると考え。

サブサハラ・アフリカは、貧困削減や社会セクターの発達が最も未着手で深刻な社会経済指標をかかえた地域である。アフリカ地域の1人あたり実質GDPは他地域よりも相当に低く、途上国一般の半分にも満たない(WDR2002)。また、初等教育総就学率は1997年に78%で途上国一般の107%(総就学率なので、100%を超えることがある)より大幅に低く、5歳未満死亡率(対1000人)は2000年に175で途上国一般91の9割増となっている。2000年の合計特殊出生率も5.7であり、途上国平均の3.1を大きく上回っている(HDR2002)。人間開発の遅れは、経済活動の生産性のみならず、疾病の発生、人口の増加、資源管理や政治的ガバナンスなどにも深刻な影響を及ぼしている。

こうした貧困削減や社会セクターの低発達状態に対して、欧州などのドナーがPRSPに関連してさまざまな新規モダリティを導入し、援助協調を展開している。とくにアフリカ英語圏は、貧困の度合いが激しいのみならず、英国の影響を受けた憲法や各種法制が存在し、多くの国々の社会セクターにおいて国家最低基準(National Minimum Standards)という考え方がふまえられている。これを受けてSPやPRSPを英国や北欧諸国が強力に支援している。SPの基本原則については画一的なプログラムを多数の国に押し付けているなどの批判もあるが、英語圏アフリカの社会セクターにおけるプログラムの類似性は、NMSを保証する欧州起源の制度があるために生じている点も見逃せない。

本提案は、日本の援助に採択されるべきアプローチとしてLLDCの社会セクターや農村(農業)開発の分野に広く適用され得ると考えるが、とりわけ英語圏アフリカにおいてはこうした事情から取り組みを至急に検討する必要がある。また、ここでは社会セクターと言いながら主に基礎教育を論じているが、基礎教育で論じられたことの多くは、乳幼児保健や感染症対策などの基礎保健にも該当すると考えている。社会セクターは、大きな比重の経常予算を必要とする面的な効果をもつべきセクターであり、ミレニアム開発目標(MDGs)の中心に位置する。特に基礎教育と保健は現在及び将来の人間開発や人的資本の基礎を形成するセクターであり、大きな共通性を有している。

ここで提案されているのは、画期的な内容ではない。個々の構成要素は従来からの経済協力のスキームとして既に確立しているものである。しかし、それらをプログラムとして包括し、相互の機能を高め、新しい運用体制を外務省・JICAに対して求めているところが新しい性格である。従って、現行のシステムを変更せずにできることが多いという意味では、関係者の努力により早急に実施に移されることが期待される。本提案が多くの関係者・識者の方々により受け入れられ、かつ積極的な意味で批判されることでより実践的な内容となり、今後大いに利用されるようになることを切に期待するものである。

## 2. アプローチの特徴

### 1) 包括的アプローチ

日本の援助がユニークな性格をもっており、その良さが継承されるべきであるというのは筆者に共通する視点である。それは能力開発に焦点をあて、ボトムアップの意思形成過程を重視し、過剰に内政干渉的なコンディショナリティ政策を行わず、ODAによる平和貢献を重視し、相手方の自助努力を要求するという共通項をもっている。これらの視点の基本的な要素は、今後も日本の援助マネジメント一般の核心を形成するものとなるだろう。ただし、対象地域ごとの展開については幾つかの応用編が必要になっている。実際に英語圏アフリカ地域においては、新しい政策環境のもとにさまざまな援助協調の潮流が定着しつつあり、援助の効率・効果を上げるために日本の援助は独自性と共に関調性をも図るべき段階にある。こうした2つの課題を抱えた日本の援助の方向性は下図1に示されよう。

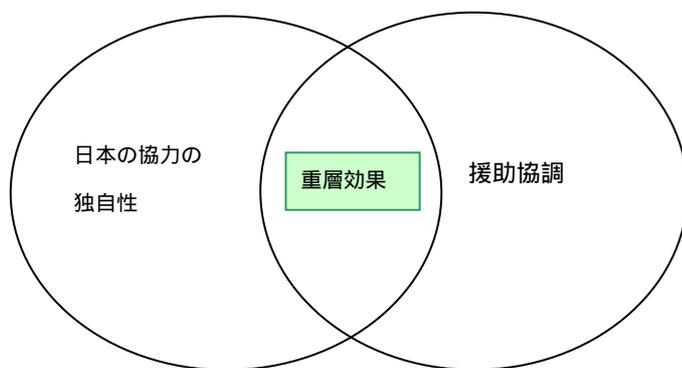


図1 「日本の援助の方向性—2つの課題」

このように日本の援助が独自の哲学をふまえながらも、従来よりも一層援助協調に向けてシフトすることが、援助のアプローチに「重層効果」をもたらすと考えられる。これは実は2000年に外務省において議論された「ベスト・ミックス論」にあたる。当時の飯村経済協力局長のもとで日本のプロジェクトのアプローチとSPのようなプログラムのアプローチは相互に補って最適な効果をあげ得ると論じられ、折しも進行中の「DAC 貧困削減ガイドライン」の作成協議の場などにおいてもこの考え方は幾度か表明された。その後、このアプローチは具体化されず、徐々に日本自身がプログラムの視点をもつという要素は忘れられ、ほかのドナーが実施するプログラム援助と日本のプロジェクト援助をいかに融和させるのかという論点に残念ながら替わってしまったようにも思われる。

これに対し、03年7月時点でのJICAは独立行政法人化をふまえて「新生JICAの事業のあり方」を検討しており、プログラムの形成という観点は考え方の基軸になっている。そして、プログラムは「単なる実施案件の集合体」にとどまっている現状から脱却し、結果指標による明確な目標をもち、その目標と構成プロジェクトの関係を明らかにしようとしている。この意味で新生JICAは「ベスト・ミックス論」を実践しようとしているが、これは当然のことながら技術協力事業を主眼とするものであり、無償資金協力までふまえた

日本の経済協力全体の指針とはなっていない。

提案している包括的アプローチは、プログラムを指向している。その中心には JICA の技術協力プロジェクトが **Programmatic Project** として存在する。**Programmatic** というのは、自己発展的な意味でも他のアクターとの連携という意味においてもプログラムのアプローチを有している、という意味である<sup>1</sup>。社会セクターなどの開発の達成度は、最終的にはプログラムとしての費用対効果(**cost effectiveness**)分析で捉える必要がある。基礎教育分野の場合では、最終的な目標は就学率の向上を前提として、最終試験の及第率などで測定しうる生徒の良好な学習状態などに求められるべきである。

プログラムとしては、技術協力プロジェクトが教育の質の向上についての諸活動を実施すると同時に、付帯する活動としてセクター・ノンプロ無償の資金を利用して教育関係の施設(学校校舎、備品、教員住宅)や教材などを整備する。これは、生徒のみならず教える教員の側のインセンティブを考慮し、かつ事業を拡大する施策となっている。技術協力プロジェクトと無償資金協力の結合は、今後のアフリカの社会セクター案件において実に大きな示唆を含んでいる。それは当初から日本側のプログラムとして企画される場合もあろうし、技術協力プロジェクトが先行し、発展して無償資金協力を伴う場合もあろう。これらの無償資金協力は、**SP** のコモンファンドに対する拠出となることが十分に想定し得る(下図 2 参照)。

なぜ独立型(**stand-alone**)のプロジェクトではいけないのか。それは効率や持続性の問題などに加えて **NMS** の考え方が強い英語圏アフリカではドナーが援助を実施しても、その受益者が非常に限定される場合には、公共政策上のモラルの歪みの問題を引き起こすからである。特に事業単価の高い援助は事業の実施地域と未実施地域の格差を際立たせる。厳密に言えば、他地域でも同様の反応は起こりうるわけであるが、英語圏アフリカではその反応が強い。また、同地域を主要な援助対象とする英国・北欧諸国のドナーからも歓迎されないところがある。これは中小規模の **NGO** のような限定された規模の活動であれば目立たないが、日本のような大規模の **ODA** 援助の場合には許容されないのである。

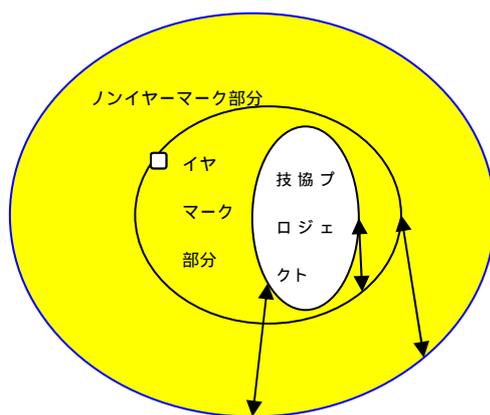


図 2 「Programmatic Project の概念図」

(注: 中心にあるのが技術協力プロジェクト、その外側にイヤーマーク部分の、さらにその外側にノンイヤーマーク部分の **CF** に対する拠出がある。矢印は、それぞれのコンポーネントどうしの「重層」効果を示す。□の領域までが日本側のプログラムである)

<sup>1</sup> 概念規定の最低限の構成要件としては、これらのプロジェクトのセットが **SP** などのプログラムの一部を構成するサブ・プログラムを担える程度の内容の広がりをもつこと、かつ各予算年度に継続的な供与を行うコミットメントを有することの2つが挙げられる。

図2のコモンファンド(以下CF)に対する拠出のうち、「イヤマーク部分」とは、日本側が支出の対象項目を指定できる支援をさす。その場合もプロジェクトとは異なるので、具体的な供与場所まで誘導することは保証されていないが、援助協調の枠組みのなかで幾つかの条件付けは可能と思われる。次に、「ノンイヤマーク部分」とは、CFが対象とする支出項目のすべて、そして全国に流れる資金であり、日本からの支援は全体の何%に貢献したかにより把握される。イヤマークを許容するかどうかはそれぞれのCFの実施ルールによるが、実際に拒絶する省庁は少ないと予想される。このように技術協力プロジェクトを中心に据えた包括的アプローチは、「顔の見える援助」の要請にも応じながら、途上国の貧困に喘ぐ受益者に対する幅広い支援を行えるメリットがある。

SPはPRSPの重点セクターを構成するセクター計画であり、このなかに自らのプログラムやプロジェクトを位置づけるにはセクター計画や戦略のみならず、実施や支出手続きも最大限ほかの機関と共有する必要がある。プロジェクトも開かれた共通項の多い性格であれば、SPに位置づけることも可能であると考えられ、そのように交渉すべきであろう。日本の従来型の技術協力プロジェクトはSPに位置づけるのが困難であったが(ただし、MTEFの位置づけは可能)、CFに対する協力を加えればSPに技協・無償のパッケージ全体が位置づけられる可能性は高い。ただし、日本側のプログラムと当該国・当該セクターにおけるプログラムをたえず照合し、モニタリング評価を行うことが必要となる。

SPを構成するプロジェクトにとっては、ログフレームは2種類必要になる。プロジェクト自身のプロジェクト目標を中心とした表とプログラム全体の目標を中心とした表である。プログラムの表においては、日本側のプロジェクトの目標は成果段階の一つとして、政府の活動や他ドナーのサブ・プログラムやプロジェクトと同様に位置づけられる。日本側のプログラム(SPにおいてはサブ・プログラムかプロジェクトにあたる)の範囲は、上図2において技術協力プロジェクト及びイヤマーク部分のCF拠出の合計であり、この合計部分についてログフレームで計画を整理することになる。

振り返ってみれば、従来は技術協力と無償資金協力はある程度乖離して実施される傾向があった。タイアップする場合も無償資金協力で形成された施設で、専門家派遣を伴うプロジェクトが実施されるようなバトンタッチ式の場合が多かった。技術協力の成果を広め、さらに普及させ、関連する事業や制度を支えるために同時進行的に無償資金協力が実施される場合は限られていた。しかし、技術協力と無償資金協力の分離は、アフリカのような貧困国・低所得国では援助の効果、特にミレニアム開発目標やセクター・インパクトのような大きな目標に対する効果を弱めてきたように観察される。

## 2) 柔軟な援助協調

ここでは、ガーナ国において2000年3月から実施された教育分野の技術協力プロジェクト(「小中学校理科教育改善計画」と資金協力について概観してみる。ガーナの教育セクターは、Education for All(EFA)やミレニアム開発目標等の世界的な開発課題を自国の開発に取り込む努力を怠らない援助優等生であった。1987年には構造調整の一環として教育改革を行い、96年にはEFAに呼応する基礎教育の無償・義務化・普遍化を目指すfCUBEプログラムを策定し、基礎教育サブセクターにおけるSPを

目指した。しかしながら、SPと基礎教育CFの設立を目指したものの、99年頃には実施上や政治的な問題から、SPが必ずしもうまくいかず迷走状態となっていた。

2000年に政権が変わり、それまでの課題が少しずつ改善されてきた。01年から02年にかけてPRSPが策定されたが、その過程で教育省と援助機関の戦略的な関係が徐々に構築された。表1はガーナ貧困削減戦略書における教育指標をあらわす。ここでは、インプットとして教育予算の妥当な配分が示されている。また、成果として、教育機会の拡大に加えて教育の質の向上についても小学校6年の学習到達度の改善や、ドロップアウトの減少、高校への進学率の増加などが具体的に述べられている。

表1: ガーナ貧困削減戦略書(GPRS: Ghana Poverty Reduction Strategy)における教育指標

		2001	2004
政府予算に占める教育予算の割合		16.9%	19.5%
教育サブセクターの割合	小学校教育	32.9%	36.0%
	中学校教育	18.9%	19.8%
	高校教育	10.7%	11.0%
	高等教育	14.6%	11.9%
	職業技術教育	1.6%	2.0%
	教師教育	6.3%	5.0%
	ノンフォーマル教育	1.4%	1.5%
	マネジメント	5.6%	5.0%
小学校総就学率	全体	77.6%	82.0%
	女子	71.0%	80.0%
小学校総就学率	ノーザン州	45.8%	55.8%
	アッパーイースト州	48.5%	58.5%
	アッパーウエスト州	50.7%	60.7%
中学校総就学率		61.0%	65.0%
高校総就学率		17.0%	25.0%
小学校ドロップアウト率の減少	男子	30.0%	20.0%
	女子	20.0%	10.0%
小学校6年学力テストの合格率	英語	8.7%	11.0%
	算数	4.0%	6.4%
小学校から中学校への進学率		96.0%	98.0%
中学校から高校・職業高校への進学率		35.0%	45.0%

出典: Ghana Poverty Reduction Strategy 2002-2004

ガーナの教育分野での協力を実施する援助機関は多い(表2参照)。世銀とAfDB以外は、初等教育に特化した教育内容となっている。プロジェクト開始後もカウンターパート機関である教師教育局との関係の深いDfID、USAID、GTZ、フランス、UNICEF等との情報交換の必要性が確認された。また、中学校レベルでの協力に関しては、世銀やAfDB、UNESCOとも必要に応じて情報交換や意見交換を続けた。

表2: ガーナにおける援助機関の教育協力

DfID	初等教育協力(Whole School Development) 教育セクターに対する財政支援
USAID	初等教育協力 PFによる技術協力とNPFによる財政支援的協力
GTZ	アフリカ言語教育の技術協力
フランス	フランス語教育/教師教育支援の技術協力
世銀	初等教育協力終了、ノンフォーマル教育継続、高等教育を中心とした教育セクター協力
AfDB	中等教育(高校校舎建設)
UNICEF	教師教育、カリキュラム、女子教育など
UNESCO	HIV/AIDS教育など

ガーナの教育開発の枠組みの中で効果的な協力を行うために、プロジェクト開始に先駆けて2年間、教育分野個別派遣専門家が教育省に配属された。同専門家はこのSPに関する情報収集や理数科教育技術教育プロジェクトの形成をすると同時に、調和化や援助協調に関しても貢献した。

日本側の協力は奇しくも教育セクターの中で、協力スキームが一つのストーリー展開を迎えるようなプログラム的な協力となった。25年の歴史を持つ高校の理数科教師隊員派遣は延べ240名の実績となっている。また、99年には短大を主なターゲットとした実践的技術教育計画マスタープラン策定が開発調査によって行われた。理数科協力のプロジェクト形成準備段階では、JOCVの派遣されている高校レベルでの協力についても検討されたが、隊員たちは教育の質を向上させるためには小中学校での協力が望ましいとの意見を出した。その結果、「技プロ」による小中学校での理数科、JOCVによる高校での理数科、開発調査とそのフォローアップによる短大レベルでの技術教育という理数科教育を通じた教育の質の改善と教育の適切さ(relevance)の向上を目指すプログラム協力が形成された。

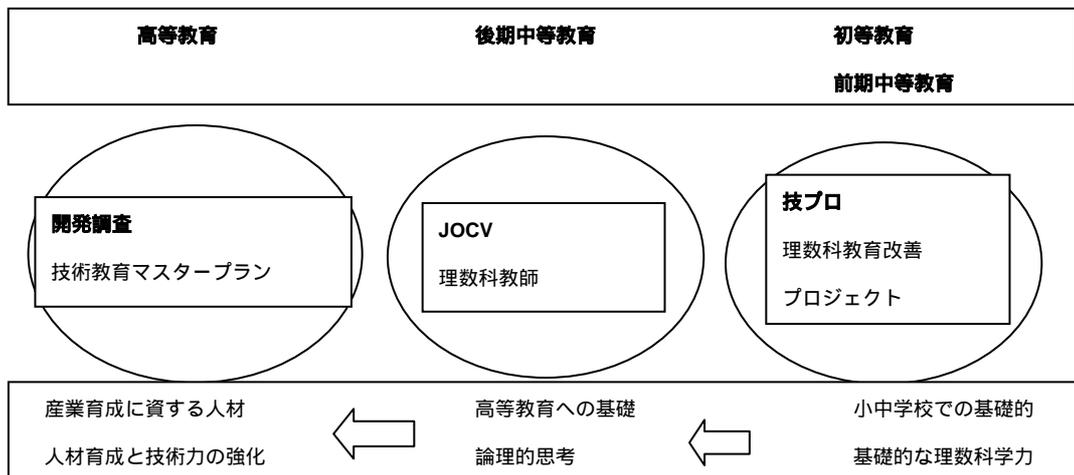


図3: ガーナにおける日本の教育分野の協力

2000年3月のプロジェクト開始段階では、SPにもCFにも明確なガイドラインはできていなかった。しかしながら、教育分野に協力する援助機関の情報交換や協力、調整は活発であった。「技プロ」のプロジェクト目標は「現職教員研修による小中学校教師の理数科を教える力の向上」、上位目標は「小中学生の理数科学力向上」となった。プロジェクト活動は、1) ベースライン調査と理数科教育の現状把握、プロジェクトデザイン、2) 現職教員研修の計画と実施、3) 研修の他地域での実施、4) 現職教員研修の制度化支援、5) 理数科教育に関する啓蒙と情報発信、6) モニタリングと評価であった。

プロジェクトが始まってから明らかになった状況も多く、そのなかには、プロジェクト開始前には予想もしていなかったこともある。プロジェクトを取り巻く環境は以下のように整理される。

(ア) 理数科学力の低さ: 小学校6年生の実力テスト合格率は、02年度で英語17.0%、算数9.0%であった。学齢に応じた学習到達度を持つ子供が圧倒的に少数である。また、プロジェクトの中間評価からも、基礎計算力の低さが確認された。半数以上の小学生が整数のかけ算で誤答

し、半数以上の小学校教師が分数や少数のかけ算で誤答を出した。

- (イ) 教師の特徴(教師の経験のなさややる気の欠如)：若くて経験年数の少ない教師が多いことがわかった。30才以下が47%、経験年数5年以下が49%であった。また、若くてやる気のある教師の大多数が大学進学を希望しており、小中学校教師を長く続ける気持ちがない。
- (ウ) 研修予算の不足：職員研修の必要性については認識されているものの、予算が絶対的に足りなかった。教師教育の予算は教育省全体の5%に満たない。この大部分が教員養成に費やされ、現職教員研修の予算は援助機関からの資金協力を頼っているのが現実であった。
- (エ) さらに、プロジェクト開始後の新しい動きとして、複数セクターを対象とした財政支援が急速に伸びてきた。この結果、DfIDは現行の教育セクターへの資金協力が終了した後は、一般財政援助のMDBS(Multi-Donor Budgetary Support: 複数セクターへの資金協力)に切り替えることを明言した。そのような流れの中で調和化(harmonization)の議論が進められ、技術協力のアンタイド化などについても調達法を適用するか、などの議論が続けられた。

このような厳しい状況で「技プロ」の運営をするため、援助協調と「技プロ」を核とした協力のプログラム化が必要不可欠となった。プロジェクトは日本の教育分野での協力の一要素でありながら、他の援助機関の活動とも調和化する必要があった。具体的には、研修の実施方法の調和化や教師の進学による「ドロップアウト」を防ぐための方策の検討であった。「技プロ」を核とした協力のプログラム化は、予算不足などの外部条件を、プログラムの中に取り込んでいくためのものであり、ノンプロ無償の見返り資金を活用するための準備が行われた<sup>2</sup>。さらに、僻地の教師のための職員宿舍建設など、プロジェクトを緩やかに取り巻く環境整備ともいえる活動への支援も含めた。資金協力の内容決定に際しては、ガーナ側のオーナーシップが発揮された。

見返り資金の保健と教育セクター合同での準備であったが、2000年当時ガーナで見返り資金をセクターに活用した前例はなく、試行錯誤が続いた。ノンプロ無償の見返り資金をプロジェクトのために使うための協議が始まってから資金が届くまでに2年間かかった。しかし、この期間にプロジェクトを取り巻くカウンターパートたちの能力は確実に向上した。それまでは、いくら予算申請しても通らず、また予算が認められても、実際に研修費用などが計画通りに下りることは少なかった。しかし、合意を得て申請すれば必ず予算が獲得できるイヤマークされている見返り資金は、信頼できる。ここでガーナ側の「やる気」が高まったのである。

表3は、プロジェクトのプログラム化への要因をプロジェクト内とプロジェクト外にまとめたものである。援助効率と持続発展性はそれぞれに共通する要因である。

---

<sup>2</sup> 予算を獲得できるように、教師教育局の関係者と話し合いを行い、プロジェクト活動を予算化する努力をした。しかし、たとえ予算が承認されても実際の予算が下りてこないことがわかった。予算年度は1月から12月までであるが、活動予算が来るのは早くても8月、第三四半期も半ばであった。このような中で、予算を獲得しようという意欲は長年にわたって裏切られていた。教師教育局では、研修を中心とした活動に使う資金は、DfIDの支援に頼っていた。DfIDの支援は教育省ガーナ教育サービスの口座に直接振り込まれ、ここから各局に振り分けられていた。

表3: プロジェクトのプログラム化の必要性<sup>3</sup>

プロジェクトの外からの要因	プロジェクトの内からの要因
教育セクター全体計画の中での位置づけ	外部条件への対応
援助協調の「文化」の確立	プロジェクトを囲む環境の改善
援助効率、規模の経済	援助効率
持続発展性	持続発展性
ガーナ側のオーナーシップ	

援助協調に関しては、情報や意見の交換が定期的に行われてきたが、それが急速に進み、ガーナ国内の研修標準化セミナーが提案され実施された。現職教員訓練の支援をしている援助機関であるUSAID, UNICEF, GTZ 及び NGO 等との情報交換が行われた。

表4は、理数科プロジェクトを核として同時に行われていた日本の協力スキームと協力内容を示す。見返り資金は、プロジェクトを取り巻く開発環境の整備、ローカルコスト負担分、プロジェクトの成果の普及、などに役立った。具体的には、研修開催費用、講師謝金、カウンターパート残業代など、モニタリング用車両とモニタリング費用、北部モデル地区研修実施施設、南部モデル地区教員養成校の道路整備、小中学校教員宿舎(複数の学校の教師が住む「教師村」の建設)などに使われた。このように資金協力はプロジェクトのような、目的、方向性や活動が明確な協力の周辺を整備して、普及や定着に結びつけるのに活用するという戦略的な活用が好ましい。制度化支援や政策助言についても、データや事例を持っている場合とそうでない場合では説得力が違う。資金協力はプロジェクトの成果を普及させる事業拡大に貢献する、用途の限定された(イヤマークされた)協力であった。この外側にノンイヤマーク CF の資金協力が考えられ、プロジェクトを取り巻く環境整備、すなわち制度化を意味する内容となる。

表4: ガーナにおける日本の教育協力 - スキームと協力内容

スキーム	協力内容
技術協力プロジェクト	数科教師の現職教員研修を通じての教育の向上
国別特設研修	理数科プロジェクトの関係者(理数科教官)のグループでの研修
長期研修、文部科学省奨学金	中・長期的な指導者を養成するための大学院レベルでの教育や研究
教育省個別派遣専門家	情報交換、協力のセクター内での位置づけの確認、見返り資金活用の促進
ノンプロ無償見返り資金	プロジェクトの活動費用、プロジェクトを取り巻く環境の整備
草の根無償	プロジェクト実施地区での校舎建設

<sup>3</sup> 表のうちプロジェクトの外からの要因は、援助協調の力学からも要請されている。内からの要因は、より一般的な要請事項であり、また p3 で述べた「Programmatic Project の自己発展的な意味」にもあたる。

### 3) 成果重視をふまえたプログラム

下図4はプロジェクト(技協P)がガーナの基礎教育の中でどのような位置づけになっているかを示したものである。資金的統合は未だ実現していないものの、プログラムとしての統合は既に始まっていた。プログラムの中のプロジェクトに求められていることは、ガーナの全体計画の中で位置付けを意識することと、調和化のための実施の柔軟性であった。日本の様々なスキームを効率よく組み合わせるためには多くの努力が必要であった。表4にみられるようなスキームの分断状態は今後整頓される必要がある。

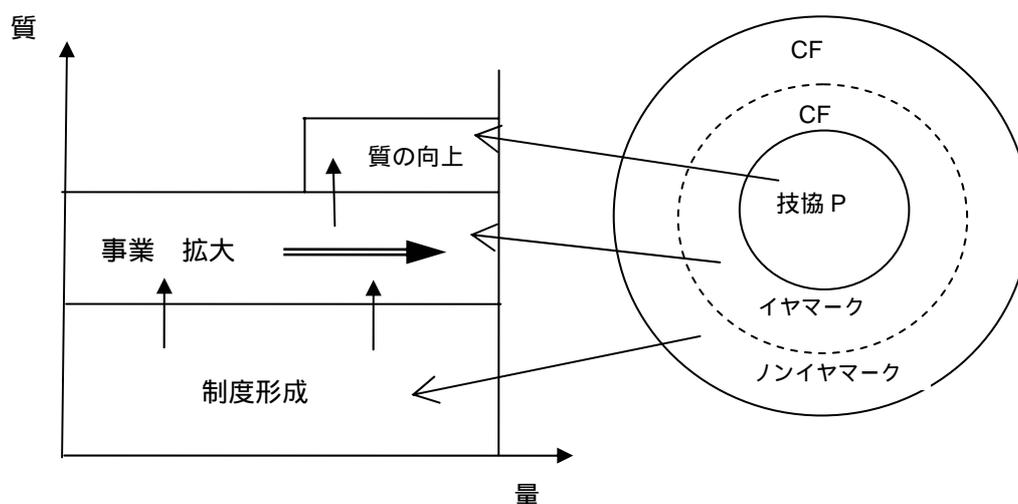


図4. 「プロジェクトとCF 拠出の重層的効果の例」<sup>4</sup>

一般的には、技術協力プロジェクト(技協P)の外側に位置するのがSPにおいて政府・ドナーの資金を集めるCFである。CFで集められた資金は政府予算に位置づけられるが、教育のEducation for All(EFA)や保健のHealth for Allのように事業を国民各層に広げるセクター政策のために用いられる。セクター・ノンプロ無償の資金の調達条件はアンタイドであり、資機材を売却して資金を積み立てるのではなく本体資金を直接投入することがレート変動による減価を避け、かつ計画性を高めるうえで望ましい。この資金が利用される教育や保健セクターでは、業務従事者に定期的に人件費を払うとか、施設運営経費を負担するというような制度維持ができていない場合が多い。制度を確立しなければ、そのうえで永続的に事業を拡大させ、事業の質を向上させることは困難である。

このように包括的アプローチが必要な国においては、制度構築と事業の拡大を見据えながら、事業の質の向上に対して技術協力プロジェクトを実施することが効果的である。これにより、成果や結果を目標とした協力を行うことが可能になるわけである。ある程度は従前の援助原則である自助努力は柔軟に解釈される必要があるだろう。従来の日本の援助原則は開発哲学としては正しく、自助努力がなければサ

<sup>4</sup> 重層効果は、技術協力と資金協力の組み合わせからなるプログラムとして取り組むことの効果と同義である。ここでは、量と質の相互作用の部分は省略して単純なモデルとして描出している。

ステナビリティは望めない。ただし、この原則は通常の開発援助ではない人道援助においては適用されないであろう。それらの中間に位置するのが、アフリカの貧困国の状況と考えられる。つまり、自助努力は先方の人々のモラルに訴えるのみではなく、人々の意識やインセンティブの変化をもたらすような拡大されたエンパワメントの過程となる必要がある。

成果重視と共にモニタリングの手法も新たに開発される必要がある。日常的なモニタリングは、日本側プログラムないしプロジェクトにおいて行われ、この部分については大きな変更はないが、全体のプログラムとしてのマネジメント管理や評価については、合同管理委員会、財政技術委員会などの委員会に出席し、政府や他のドナーと共に経営参画し、責任をシェアする必要がある。モニタリング評価の共同実施部分については、SP などの覚書(MOU)に規定される場合があり、外部監査と技術・財政年報が作成され、定期的に中間モニタリングが行われる場合が多いので、日本側もこれに参加することになる。

SP などの大きなプログラムのなかで技術協力プロジェクトを行う意味として、モニタリング評価の調査結果は政府のみならず、広く他のドナーとも共有すべきである。そこでの情報が公共財として利用されるように意を用いる必要があるし、資金協力に加えてプロジェクトを実施している意味や意図について常にパートナー全員に明らかにしておく必要がある。そして、顔の見える援助を行うと共に、情報や知識の共有を図り、常に開かれた姿勢をもつことが重要である。

SPを支えるモダリティとしては、一般財政援助(GBS)、CF(イヤマーク、ノンイヤマーク)、プロジェクト及び NGO 支援の 4 つがある。アフリカのなかで前 2 者が増える傾向はあるが、それぞれが適切な役割や長短をもっている<sup>5</sup>。ただし、日本の従来型のプロジェクトのモダリティでは効率性や政策環境に対する適応などについては深刻な限界がある。こうしたモダリティの選択のなかで、CF(イヤマーク、ノンイヤマーク)と技術協力プロジェクトをプログラムとして結合させることが、従来の哲学や現在の政策環境の双方に合致した最適な選択である。

### 3. おわりに

本提案では技術協力と資金協力(セクター・ノンプロ無償)を組み合わせるプログラムを形成し、かつそれを政府や他のドナーと共に実施する大きなプログラム(SP)のなかに位置づけることを提案した。その主たるメッセージは、技術面からの能力構築を援助により形成しながら、その効果を面的に広げる機能をノンプロ無償に担ってもらい、これらをパッケージとして日本側のプログラムとすることである。この「立体的なプログラム化」の作業には、外務省と JICA の新たな、かつ緊密な役割分担を必要とする。そして、技術協力は JICA、無償は外務省という従来の区分を踏襲するだけではなく、実施は JICA、評価モニタリングや監査は外務省という横断的な区分を加えるなどの客観的な成果指標に基づく厳正なマネジメントの実施が必要となろう。

---

<sup>5</sup> 一般財政援助はポジティブな意味でのファンジビリティを活用する面に優れ、セクターCF はセクター別の投入とモニタリングの対応把握に優れ、財政援助にもなる。プロジェクトは課題を焦点化して、人材の能力開発を集中的に行うことに、NGO 支援は草の根における活動に有利さ(advantage)をもっている。

本提案のメッセージは、援助効果の向上という意味では低所得国の多くのセクターで有意義なアプローチであると考えられるが、特に英語圏アフリカの社会セクターにおいては政府のオーナーシップを強化し、援助協調を推進する意味からもその緊急な導入が要請されている。副題に「TICADIII を契機に」と付したのはそのためである。本構想の個々の構成要素は既に存在するものであるが、これが発展する場合には、この分野でのプログラム形成調査のあり方、技術協力の R/D と無償資金協力の E/N の関係の整理、SP の覚書(MOU)に対するコミットメント、など外務省と JICA の間で実務的なプロセスとして解決すべき課題は多い。筆者はこの部分までの検討には立ち入らないことにし、外務省の経済協力局国別開発協力課、技術協力課、無償資金協力課などの関係課と JICA の企画・評価部、地域部などが協議して新たな制度プロセスが形成されることを切に期待するものである。

本提案はアプローチの基本構想を示し、簡単なアクション・プランを示しただけであるが、事業の質の向上、量の拡大、及び制度の形成維持という 3 要素についてプログラムの捉え、活動内容を把握する方法を提案している。それはガーナにおいて組織的に、結果的に実験、実証された。この経験を意識的かつ体系的に計画段階から利用することを推奨し、さらにマネジメントやモニタリング評価の有効な方法論を確立することの重要性を説明したつもりである。TICADIII を契機に技術協力と無償資金協力のさらなる高次の結びつきと、援助政策機関・援助実施機関双方の実施体制の改善が求められている折、本提案が一石を投じることになれば幸甚である。

なお、本提案は筆者の見解を述べたものであり、筆者が所属する国際協力事業団の見解を必ずしも代表するものではないことを申し添える。

以 上