

### 3.1.3 分析の手法

国内事前作業で収集した情報および現地コンサルタントにより収集した社会経済の情報を基に、第1次・第2次現地調査においてセネガルの政府機関および他ドナー機関へのインタビュー調査を実施した。インタビュー調査で得られた情報は基本的に全て事実として扱ったが、異なる内容の情報が得られた場合は、両論を踏まえて分析して報告書に記載した。

## 3.2 セネガルの社会経済開発計画と開発投資予算

セネガルは1960年の独立時から、4か年および6か年の社会経済開発計画を策定している。現在は第9次社会経済開発計画(1996～2001年)を終了し、第10次開発計画(2002～07年)を策定中である。

1994年1月に行ったCFAフランの切り下げと、それに続く政府の財政引締めや輸入・価格自由化等の緊急財政改善策の実施により、第9次社会経済開発計画は国内経済の大幅回復をもたらした。しかしながら、一方では地方を中心に貧困層の拡大、社会開発の遅れが顕在化することになった。このような状況を踏まえ、現在、セネガル政府はこれまでの経済成長を維持しつつ、基礎的社会サービスの拡充、社会的弱者の生活改善、貧困層への対応を図るべく、第10次社会経済開発計画を進めようとしている。

これらの社会経済開発計画は、国レベルの社会経済成長の目標と各分野の開発目標・戦略を定めたものであり、これを基に各省庁によって分野ごとの開発計画が策定される。

今回調査した範囲では、主要分野の開発計画策定状況は表2.3-1の通りである。

**表2.3-1 主要分野の開発計画策定状況**

保健分野	保健省は、1998～2007年を対象とした包括的保健開発計画として、保健・社会開発計画(Plan National de Développement Intégré Sanitaire et Social、PNDS)を作成した。さらに、これを基に1998～2002年までの5年間を対象とした保健セクター総合開発プログラム(Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé、PDIS)を策定して実施に移している。
教育分野	教育省は、2000～2010年までの10年間を対象とした教育訓練10か年計画(Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation、PDEF)を策定し、これを基に教育分野の開発計画を実施している。
工業分野	工業省は、UNIDOの援助により25か年工業化構想を策定し、現在これを中・長期構想に分割する作業を進めている。また、零細企業育成のための5か年計画も策定した。
就学前児童の環境分野	家族・国民連帯省は就学前児童の環境整備を主管としており、この分野について3か年計画をUNICEFの援助により策定している。
農業分野	農業・牧畜省がFAOの援助により中・長期開発戦略を作成中であり、2003年4月に完成する予定である。
水産業分野	最新アクションプラン(Plan d'Action à Moyen Terme de Développement Durable de la Pêche et de l'Aquaculture:2001-2007)が策定されている。

出典： 現地聴取結果

このように、保健、教育分野については長期開発計画を基にしたビジョンと開発計画が整備されており、表中の他の分野でも、それぞれの省庁で開発計画の作成が進められている。

1999年のセネガル政府の開発投資予算を見ると、最も開発投資予算の大きい分野は、運輸(予算全体の16.1%)であり、次に農業(10.5%)、都市部の上・下水(8.1%)、保健(8.0%)、教育(7.7%)、エネルギー(7.2%)となっている。総額で見ると、1999年には2,403億フランと1994年(1,215億CFAフラン)の約2倍の予算となっており、農業部門の予算も同様の伸びを示している。1994～99年の5年間で特に顕著な伸びを示しているのは、運輸分野(約4倍)、水産業分野(約5倍)、都市部の水分野(約8倍)である。保健分野の1999年の予算は1994年予算の約2倍となっているが、教育分野では1996年、1997年には1994年水準の約2倍額の予算を配分したものの、1998年、1999年には39%増・61%増に止まっている(表2.3-2参照)。

**表2.3-2 1994～99年のセネガル政府開発投資予算の推移 (抜粋)**

単位:億CFAフラン

項目	1994	1995	1996	1997	1998	1999
運輸	98	227	218	436	333	386
農業	179	214	259	258	198	252
都市部の上水・下水	25	97	52	129	477	195
保健	88	123	96	88	113	192
教育	114	96	200	242	158	184
エネルギー	30	159	64	96	122	173
水産業	1	12	11	10	55	47
開発投資予算総額	1,215	1,761	1,787	2,007	2,164	2,403

### 3.3 貧困削減戦略文書(PRSP)

#### 3.3.1 背景と現状

PRSPは当該国政府のオーナーシップの下、幅広い開発関係者が参画して作成する貧困削減に焦点を当てた3年間の経済・社会開発計画である。1999年9月の世界銀行・国際通貨基金合同総会においてHIPCイニシアティブの適用及びIDA融資の判断材料としてPRSPの策定を途上国政府に求めることが決定された。

2000年6月に世銀/IMFにより重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries、HIPC)に位置付けられたセネガルでは、近年の経済成長が5%台を記録しているにもかかわらず社会指標の向上や貧困の改善、債務の削減が見られないことが問題となっていた。このため、セネガル政府は世銀グループの支援の下、ドナー機関・民間セクター・住民など幅広い関係者の意見を踏まえてPRSPを作成し、2002年11月に完成させ、同年12月に世銀理事会へ提出した。その後、セネガル政府は積極的にPRSPを実施に移すべく準備作業に入っている。

経済・財務省には貧困対策プログラム部局(Cellule de Suivi du Programme de Lutte la Pauvreté)が設けられ、2002年2月には政府部内の技術委員会(Comité Technique)が設置された。さらに、実施のモニタリングと目標達成度の評価を行う

ため、中央省庁で構成する貧困削減戦略国家運営委員会 (Comité National de Pilotage du Programme de Lutte Contre la Pauvreté)、貧困削減戦略モニタリング局 (Cellule de Suivi du Programme de Lutte Contre la Pauvreté; CSPLP)、および地方の地域運営モニタリング委員会 (Comités Régionaux de Pilotage et de Suivi du Programme de Lutte Contre la Pauvreté.) が設けられた。

経済・財務省は、世銀・UNDP・GTZの支援を受けて、2003年2月7～21日までの予定でセクター開発計画とPRSP行動計画との調整を図る会合、その後3月5日にはその結果に基づくワークショップを企画している。

### 3.3.2 PRSPの骨子

PRSP最終案の骨子は下記のとおりである。

- 1) セネガルにおける貧困の状況： 貧困の出現範囲、程度、特徴、要因等が記載されている。なお、おのおのの概要については、1.5項、「貧困」の記述を参照。
- 2) 貧困対策の課題： 貧困対策は、所得の向上、教育、保健、水供給を主な課題としている。
- 3) 貧困削減戦略：
  - a. 富の創出 (農業、農村における農産物以外の資源開発、家畜、水産、手工芸、小規模工業、エネルギー、鉱業、商業等の第三セクターの各部門)
  - b. 人的能力開発と基礎的社会サービスの向上 (教育・訓練、保健、給水、交通分野における人材教育とサービスの質の向上、天然資源と環境の管理、衛生改善による生活改善、社会システムの改善と良い統治の推進)
  - c. 社会的弱者の生活改善 (子ども、女性、障害者、高齢者、少年、難民などへの対策)
  - d. 戦略の実施 (実施原則、実施方法、実施・モニタリング・評価の体制)
  - e. 資金調達 (戦略実施に必要な活動、「優先活動計画」と必要資金額)
  - f. 戦略のリスク (マクロ経済の枠組みの調整を必要とする外部要因、資金の受入・実行能力、輸入する石油等を含む価格の妥当な見極めと資金使用)

上記e.「資金調達」の項では、a.「富の創出」、b.「人的能力開発と基礎的社会サービスの向上」およびc.「社会的弱者の生活改善」の3分野における戦略がさらに細分化され、各戦略ごとに必要な活動が列挙されている。また、「優先活動計画」として、2003～05年の間に必要な活動が、年度ごとの必要額、既得予算および追加必要額と共に示されている。

その資金調達については、「戦略の実施方法」の項において具体的に記述されている。以下に、その概要を記す。

PRSPは、セクター開発計画・投資計画策定の基本的枠組みとして位置付けられ、セクター開発計画は貧困削減戦略実施のツールとしての役割を果たす。さら

に、セクター開発計画は、ドナーが比較優位を見出せる分野・地域に援助を実施し、活動調整を適切に行える柔軟性を持ったものでなくてはならない。PRSPに動員される資金は、セネガルの予算編成プロセスに組み込まれる必要がある。その理由は、資金の統合による活動の重複の防止、支出項目間の調整が可能になること、またそれにより債務削減と貧困対策を結びつけるというPRSPの役割が明確になることである。この方法は、2国間援助機関と国際機関との間の新たなパートナーシップを構築・維持するものであり、ドナーは、特に提供する資金の規模、資金提供手続、モニタリング・評価などの面で援助調整を行うことが求められている。新たなパートナーシップの下では、ドナーは3年以上の期間に亘る資金援助を優先させ、プロジェクト資金をセクター・プログラムあるいは「コモン・バスケット・メカニズム」に組み入れることが期待される。

### 3.3.3 セネガル政府、世銀、他ドナーのPRSP実施に対する見解

#### (1) セネガル政府(経済・財務省)の見解

セネガル政府(経済・財務省)は今後、各セクター開発計画との整合性を図ったうえでこのPRSPを実施に移す計画である。同省は、PRSP実施に当たっては、PRSPに記載されている各分野の目標を達成することが最も重要であり、そのためには、各ドナー機関が協調して援助を行う必要があり、最も望ましいのはコモンバスケット方式による資金調達である、としている。

#### (2) 世銀の見解

PRSPはセネガル政府の計画であり、今後、セネガル政府の主導によって実施に移される予定である。世銀の立場は、セネガル政府を支援する立場であり、2国間援助機関を統率したり、主導したりするような立場ではない。したがって、世銀は分野/テーマごとのドナー会議を主宰する立場にはなっておらず、あくまでもUNDPと共同でドナー全体を調整する役割を担っている。

PRSPの実施において最も重要なことは、PRSPに示されている目標を達成するために、ドナーが一致して協力することである。各国援助のタイド性が異なること、各ドナーの手続が異なることなど、ドナー協調が困難であることは理解している。援助手続の共通化も限度があると考えており、コモンバスケット方式採用も難しいことは理解している。しかしながら、そのような問題でPRSPに示された目標が達成できなくなるということが問題であり、ドナー間の協調努力が最も重要である。

今後、セネガル政府の主導によるPRSPの実施については時間がかかることも想像できるが、構造調整借款を行った時のように世銀側の主導で進めるようなことはない。

#### (3) 他ドナー機関の見解

他ドナー機関は、今後のPRSPの実施に向けてのセネガル政府の動向に注目しているが、現状では、各機関の反応は一様ではない。今回の調査で得られた情報の範囲では、各機関のPRSPに対する見解は以下の通りである。

ヨーロッパ15か国が加盟するEUは、2002年4月、PRSPに対するセネガルへの援助戦略を策定した。EUは、この戦略に従って援助を実施する方針であり、セネガル政府に対する財政支援を提案している。EUの加盟国は、基本的にEUの援助戦略に沿って、EUの援助を補完する形で2国間援助を行うようである。

UNDPは、「PRSP実施のモニタリング」・「行動計画実施の際の全体のコーディネーション」・「PRSP実施資金の管理」に係る技術協力をセネガル政府に提案し、PRSP実施の支援を計画している。

UNICEFは、PRSPの作成段階でセネガル政府に協力しており、特に、PRSPの重点分野である保健・教育分野においてミレニアム開発目標 ( Millennium Development Goals、MDGs) の枠組みの中で積極的に協力していく姿勢を示している。

FAOは、セネガルの食糧確保政策に従って援助を継続実施しており、農業・水産業分野における中・長期戦略や行動計画作成にも援助を行っている。PRSPについては、貧困と食糧確保に焦点を当ててセネガル政府を支援したい意向であり、そのために、国家食糧安全計画(National Program for Food Security)を再度作成することを政府に提案している。

他方、2国間援助国/機関については、以下のとおりである。

アメリカは、従来、セネガルの開発計画に沿って、そのなかの重点分野から民間セクター支援、保健分野を中心に援助を行ってきた。PRSPについては以下の見解を示した。

- a. 優先分野については妥当と考える。
- b. セクター開発計画との関連において、PRSPの目標と達成方法を明確にすべきである。
- c. PRSPとセネガル政府の予算制度とのリンクができていない。これに対しては、アメリカが予算制度の専門家を派遣している。
- d. 実施段階でのモニタリング・プロセスの透明性を確保する必要がある。

フランスは、従来、殆ど全てのセクターに援助を行ってきた。フランスのPRSPに対する見解は以下のとおりである。

- a. PRSPに示されている行動計画とセクター開発計画との整合を図る必要がある。
- b. PRSP実施のためにセネガル政府へ財政支援をする場合は、当面EUを経由して行う。

ドイツは、2000年10月にセネガルに対する新しい援助戦略を策定した。この援助戦略は、地方の貧困対策、カザマンズの平和維持のための社会経済開発、大都市における青年の雇用促進、の3つの方針を柱としている。このように、ドイツは地域別アプローチをとり、PRSPの重点分野を重視しつつ援助を進めている。ただし、PRSPの戦略面についてはさらに詰めるべきであるとしている。

カナダはPRSPの実施を支持しており、援助の効率化とPRSPに掲げられた目標の達成のために、セネガル政府への財政支援を提案している。

## 3.4 国際的コミットメント

### 3.4.1 アフリカ開発会議

#### (1) 経緯と現状

アフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)は、東西冷戦終結後の国際社会から取り残される危機感が高まっているアフリカ諸国に対し、国際社会による対アフリカ支援を積極的に押し進めることを目的としたものである。

第1回会合(TICAD I)は、1993年、日本政府とUNDP、OSCAL(アフリカおよび後発開発途上国のための特別調整事務所:Office of the Special Coordinator for Africa and the Least Developed Countries)・GCA(アフリカ問題に取り組む政府間組織:Global Coalition for Africa)により共催された。

同会議では、アフリカの貧困を削減し、世界経済へのアフリカ経済の参画を促進させるために必要な施策についての議論が行われた。その結果、国際社会による積極的なアフリカ支援とアフリカ諸国自身の自助努力の必要性を謳った「アフリカ開発に関する東京宣言」が採択された。

第2回会合(TICAD II)は、1998年10月、日本、国連、GCAの共催により東京で開催された。同会合では、「貧困削減と世界経済へのアフリカの統合」を基本テーマにした「東京行動計画」が採択された。「東京行動計画」は、社会開発、経済開発、開発の基盤(良い統治、紛争予防と紛争後の開発)の3分野における具体的目標を示したものである。

2001年12月、日本は国連・GCAの他、新たに共催者に加わった世銀と共に、TICAD閣僚レベル会合を開催した。この閣僚レベル会合においては、TICAD IIのレビューを行うと共に、2001年7月にアフリカ統一機構が決議したアフリカの自助努力(オーナーシップ)の発露である「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」の精神を確認した。

TICAD IIIは2003年10月に開催を予定されており、NEPAD支援、国際社会のパートナーシップ、日本のイニシアティブ、NGOおよび民間セクターの参加等、の成果を目標として準備作業が進められている。

このように進められてきているTICADについて、セネガル政府は、NEPADの新しいパラダイムとして捉えており、積極的に「東京行動計画」のガイドラインに沿って取り組みたいとしている。

TICAD運営委員会の委員であるセネガルを含むアフリカ7か国は、2003年3月にエチオピアの首都アジスアベバで、TICAD IIIに向けての準備会合を開催する予定である。セネガルはこの準備会合において主導的役割を果たすとしており、TICAD IIIに対しても期待を強くしている。

#### (2) アフリカ諸国の開発達成目標

TICADの「東京行動計画」には、分野ごとの達成目標が掲げられている。また、アフリカ諸国を対象とした「G8アフリカ行動計画」(P. -23 3.4.3参照)や、途上国

全体を対象として国連が採択した「ミレニアム開発目標(MDGs)」にも、分野ごとの達成目標が掲げられている。これらの国際的コミットメントに示された達成目標を見ると、基本的に重点分野は一致するものの、目標達成時期・数値に多少のずれが見られる。また、国際的コミットメントに示された達成目標とセネガルが作成したPRSPに示されている達成目標との間でも、達成時期・数値が必ずしも一致していない。

このような達成目標のずれについては、PRSPが設定する指標とMDGsの中間指標との整合性を図り、MDGsを国別に細分化した指標を作る試みも始まっている。これは、途上国自らが作成するPRSPがMDGs達成の手段となりつつあるためであり、国連主導のMDGsと世銀/IMF主導のPRSPとの結びつきが強化される動きも見られる。

このような状況にあって、セネガル政府は、各達成目標にずれがある場合は、PRSPに示した目標を中心に、国際的コミットメントで掲げられている目標値との調整を図りたいとしている。

### 3.4.2 ミレニアム開発目標(MDGs)

国連、OECD、IMF、世銀は、1990年代に行われたサミットや国連の一連の会議における議論を基に、貧困の削減、保健・教育の改善および環境保護に関する達成目標として、「国際開発目標(International Development Goals、IDGs)」を策定した。2000年9月に開催された国連総会は、IDGsに示された達成目標を更に拡充し、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals、MDGs)として採択した。MDGsに示されている主要な開発目標を表2.3-2に記す。

## 表2.3-2 ミレニアム主要開発目標

1	(貧困) 2015年までに、1日1米ドル以下の所得で、飢えに苦しんでいる人口を1990年時点の比率から半減する。
2	(教育) 2015年までに、全ての男子と女子が初等教育に就学できるようにする。 できるかぎり2005年までに、初等・中等教育におけるジェンダー差別を排除し、2015年までには、あらゆる教育段階でジェンダー差別を排除する。
3	(保健) 2015年までに、5歳以下の子供の死亡率を2/3削減し、妊産婦死亡率を3/4削減する。 2015年までに、HIV/エイズ、マラリア、その他の主要な感染症の蔓延を阻止し、減少に転ずる。
4	(水供給) 2015年までに、安全な飲料水を利用できない人口を半減する。
5	(持続可能な環境) 2020年までに、1億人以上のスラム居住者の生活の大幅改善を図る。 各国政策に持続可能な開発を組み入れ、環境資源の破壊を阻止する。
6	(開発のための世界的協調体制の展開) 良い統治、開発、貧困削減等へのコミットメントを含めた、通商・金融システムの構築 最貧国、内陸国、孤島国の特殊なニーズへの対応 途上国の債務問題への包括的な対応 青年のための生産性のある仕事の確保 途上国国民が購入可能な主要薬品の提供 特に情報技術を含む、新しい技術による恩恵の拡大

出典： UNDPデータ

2000年9月の国連総会は、これらの目標を達成するために、全ての開発パートナーが債務免除、ODAの増額、市場アクセスの拡大、外国投資・技術導入に取り組まなくてはならないと発表した。この目標達成には、毎年合計400～600億米ドル(世銀推計)、500億米ドル(国連推計)程度の追加資金が必要とされている。

### 3.4.3 G8アフリカ行動計画

2002年6月26～27日、カナダのカナナスキスで行われたG8サミットは、アフリカ問題に関する国際社会の関心の高まりを受け、「G8アフリカ行動計画」を採択した。これは、2001年7月にアフリカ統一機構が決議したNEPADに対し、G8がいかに支援していくかという議論を踏まえて、先進8か国が決議したものである。

このサミット会議の場で、日本は、「アフリカ問題の解決なくして21世紀の世界の安定と繁栄なし。」との考えに基づくTICADプロセス等の説明を行った。

「G8アフリカ行動計画」の骨子は表2.3-4のとおりである。



**表2.3-4 G8アフリカ行動計画の骨子**

1 援助の選択的实施	良い統治、経済成長および貧困削減に向けた政策を実施し、成果をあげる国に対しての支援を強化し、国民の利益や尊厳を無視する国に対しては人道上の要請のみに対応するという「援助の選択的实施」を行う。ただし、具体的支援強化対象国および支援内容は、G8各国がそれぞれの基準に基づいて個別に決定する。
2 資金的コミットメント	2002年3月、モンテレーで行われた開発資金国際会議において表明された開発援助額のうち、総額で約半分またはそれ以上が、アフリカに振り向けられる。
3 具体的施策	平和と安全の確保 統治機構、ガバナンス(統治)の強化 貿易、投資、経済成長、持続可能な開発の促進 債務救済の実施 教育の改善・促進およびデジタル・オポチュニティーの拡大(あらゆるレベルにおける教育の質の改善、女性の教育機会の確保、ICTの効果的な活用等) 保健の改善およびHIV/AIDS対策(2005年までのポリオ撲滅に十分な資金の投入、保健制度の構築等) 農業の生産性向上 水資源管理の改善

出典：外務省データ

「G8アフリカ行動計画」では、援助の選択的实施が合意された。諸状況を考慮して、援助を強化すべき国、人道的支援にとどめる国等にアフリカ諸国を分類し、先進諸国が援助を選択的に実施することとなった。セネガル政府の一部には、このような援助の選択的实施には問題があるという意見もある。

### 3.5 主要ドナー機関の開発援助

以下に、主要ドナー機関の援助額、重点分野、案件の採択・実施におけるアプローチ、ドナー協調への対応等を記載した。

#### (1) 援助額と援助重点分野

ここでは、セネガルにおける日本のODAと他ドナー機関との援助額の規模を、UNDPのデータを用いて比較した。なお、ここで用いた日本のODA援助額は、2国間援助として日本がセネガルに供与した総額を示している。

表2.3-5に示すように、セネガルに対するODA総額(実行ベース)は2000年時点で3億5,700万米ドルであり、そのうちの2国間援助の額は1億9,800万米ドル(約55.5%)である。

**表2.3-5 開発援助額(実行ベース)の推移**

単位:百万米ドル

	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年*
ODA総額	370	493	373	357	107
2国間援助	208	271	196	198	51
国際機関援助	161	221	176	159	55
その他援助	1	1	2	0.2	0.1
<b>2国間援助のなかの</b>					
日本のODA	18	40	37	38	1

出典: UNDP「Coopération pour le développement au Sénégal」2002年7月

\*:推定値

このようなODAのなかで、2000年の援助額において上位を占める国/機関は表2.3-6に示すとおり、1位世銀グループ(IDA)、2位フランス、3位日本となっており、2国間援助だけを見ると、1位フランス、2位日本、3位米国である。

**表2.3-6 2000年のODA供与額上位援助機関**

単位:百万米ドル

全援助機関		2国間援助	
1位	IDA	77	フランス 66
2位	フランス	66	日本 38
3位	日本	38	米国 22
4位	米国	22	台湾 20
5位	台湾	20	カナダ 15

出典:OECDデータ

分野別投入量(金額)を2000年の場合で見ると、最も多く投入されているのが保健医療分野で全体の約14.5%、その次に農林水産業分野(13.4%)、地域開発(12.5%)、人材開発・教育(11.5%)、経済運営(11.4%)と続く。農林水産業分野のうち水産業だけを見ると、13.4%のうちの20%を占めている。水については、給水および排水分野として全体の4.6%を占める。

分野別投入量の推移を1997年から2000年までで見ると、保健医療分野における援助の伸びが最も顕著で、1997年には全体の5.3%を占めていたが、2000年には3倍近い14.5%となっている。農林水産分野は、ほぼ15%前後を推移しており、地域開発分野では12%前後の推移、人材開発・教育分野では、10.8%、14.1%、15.2%、11.5%と増減があるものの、ほぼ10%から15%台を推移している。水の分野については、2000年には全体の4.6%であるが、1997年以降1999年に至るまで全体の4.3%から17.5%、12.4%と増加傾向にあった。

## (2) 案件の採択・実施におけるアプローチ

本調査で訪問した援助機関(9機関)は、援助事業の採択について、それぞれ独自のアプローチを採用している。

案件ごとの個別採択との併用を含めてセクターワイド・アプローチを採用している機関は、UNICEFを含む5機関(フランス・米国・カナダ・世銀・UNICEF)である。その他は、セネガル政府の政策を基に政策対話を通じて案件ごとの個別採択を基本にしている機関(FAOとスペインの2機関、地域別アプローチで案件の採択を行っている機関(UNDPとGTZの2機関である。このようなドナーは、基本的にはPRSPの援助方針・重点分野を重視しており、PRSPが実施に移された場合、PRSPに示されている事業計画に従って、あるいはPRSPの枠組みの中で援助を実施することになるだろうとしている。

また、調査した機関のうち3機関(EU、カナダ、オランダ)は、PRSPが実施に移された場合、セネガル政府に対する財政支援の形で資金援助を行うことを提案している。その他の援助機関は、財政支援、コモンバスケット方式などの援助形態については、セネガル政府の資金管理、モニタリング、資金使途の透明性等の問題を理由に、現状では否定的立場をとっている。

### (3) ドナー協調

毎年1～2回、世銀とUNDPが共同議長となって全ドナーを包括するドナー会合を開催し、ドナー協調を進める体制をとっている。この全体ドナー会合のもとに、分野・課題別ドナー会合が設けられている。セネガルで援助を実施している国際機関および2国間援助機関は、それぞれ興味のある分野・課題のドナー会合に参加している。各会合の議長は、援助機関が持ち回りで運営しているものが多い。会合への参加は比較的自由となっており、固定メンバーのほかに、興味のあるテーマの会合にのみ出席するというケースもある。分野・課題別ドナー会合の数は徐々に増えつつある。

現在設けられている主なドナー会合と議長は表2.3-7の通りである。

**表2.3-7 主なドナー会合と議長**

分野・課題	議長国・機関
保健	EU
教育	フランス
農業	オランダ
環境	オランダ
地方分権化	ドイツ
マイクロファイナンス	カナダ
WID	UNICEF
民間セクター	USAID
カザマンス地域支援	EU
天然資源	オランダ
工業	UNIDO/UNDP
HIV/AIDS	UNDP

出典： 現地聴取結果

分野・課題別ドナー会合は、本来、会合のテーマであるセクターあるいは課題に係るドナー間の援助協調を目的としたものであるが、ほとんどの会合では情報交換と援助の重複を避けるための協議に止まっているのが現状である。また、本来

セネガル政府の主導によるドナー協調が図られるべきであるが、ドナー間からは政府のリーダーシップが不十分であるという意見が強い。

保健、教育分野では長期開発計画が策定されており、この分野のドナー会合では、長期開発計画を中心にドナー間の意見交換が進められている。しかしながら、長期開発計画が策定されていない分野のドナー会合では、その分野の政府の方針あるいは短期事業計画をもとに意見交換が行なわれている。長期開発計画が作成されていない分野で援助を実施しているドナー間からは、長期開発計画の策定が必要であるという声がでている。

### 3.6 NGO

NGOは、開発事業への関わりを深めており、特に1996年の地方分権に係る法律が9セクター(国有地、環境および自然資源管理、健康および人口と社会活動、青少年活動およびスポーツ・レジャー、文化、教育、計画立案、国土整備、都市計画と居住)について施行されて以来、地域社会に対する支援を積極的に推し進めている。NGOは草の根レベルで直接住民と関わりを持ちつつ、具体的問題の解決に取り組む非営利団体として、その利点や存在が注目されている。

これらのNGOが活動を行うに当たっては、家族・国家連帯省、経済・財務省、外務省、内務省およびNGO連合の代表によって組織される委員会で審議され、承認されなくてはならない。承認を受けたNGOは家族・国民連帯省の監督の下で活動することができる。また、政府はNGOの活動を評価し、問題があるNGOに対しては罰則を課すこともできるようになっている。

これらのNGOは外国系NGOとセネガル系NGOに大別される。

外国系としては、米国、フランス、カナダ、イタリア等のNGOがある。米国系のなかのAFRICAREは、今回の調査対象となった日本の開発福祉支援によるタンバクンダ州マカ郡カヌマ村におけるコミュニティーヘルス改善計画を実施している。

現地調査を行った範囲でこれらのNGOの活動分野を概観すると、外国系の場合、農業、環境分野が最も多く、次に、水供給、教育、保健、女性と続いている。セネガル系NGOの場合も、やはり農業分野、教育、水供給分野での活動が最も多く、その次に活動の多い分野は保健・女性である。

ほとんどのNGOが計画立案から、情報支援、技術支援、事業実施までを支援しているが、特に外国系NGOの場合は融資や緊急援助も行っているところが多い。

## 3.7 日本の援助動向

### 3.7.1 国別援助実施指針と国別事業実施計画における重点分野

日本政府は1976年度から無償資金協力を開始し、セネガルに対してJICAを中心に継続的に援助事業を行ってきた。同国は民主主義国として政治的に安定し、西アフリカにおいて重要な役割を果たしてきたこと、1979年からは世銀・IMFの支援の下で構造調整・経済再建に積極的に取り組んできているが、いまだに多くの開発課題を抱えており、援助の需要は大きいこと、このようななかでセネガル政府は具体的開発目標を掲げて社会経済開発のために主体性を持って進めており、

1996年にOECDが採択したDAC新開発戦略の趣旨にも合致していること等から、日本政府は援助の重点国の1つとして位置付けている。

1992年、日本はセネガルに対する最初の国別援助実施指針を作成し、農林水産業、経済インフラ(地方開発のための基盤整備)、社会インフラ(環境、保健医療、基礎教育、地方の水供給)を支援する方針を打ち出した。この方針は、ほぼ同じ内容で、その後も継続された。

1995年、日本は経済協力総合調査団を派遣し、セネガル政府と協議を行って日本の援助重点分野をBHN(水供給、教育、保健医療)、環境(砂漠化防止)および農水産業とすることで合意した。この合意を基に1998年2月に派遣された政策協議調査団は、当時の第9次社会経済開発計画(1996～2001年)の開発重点分野を念頭におき、1995年に合意した援助重点分野を踏襲することを確認している。これを基に、1999年、JICAはセネガルに対する「国別事業実施計画」を作成した。以降、「国別事業実施計画」は毎年見直されて現在に至っているが、援助重点分野に大きな変更はない。

このように、1991年以降現在に至るまで、水供給、教育、保健医療、環境(砂漠化防止)および農水産業分野を重点として援助を実施している。

近年、特徴的に言えることは、2000年以降のJICAのセネガルに対する援助の基本理念として、「人間中心の開発援助を基本理念とし、『子どもの幸せ』を協力のキーワードとして『子どもが幸せな社会は開発された社会である』というメッセージを発信していく」としていることである。

### 3.7.2 援助形態別特徴

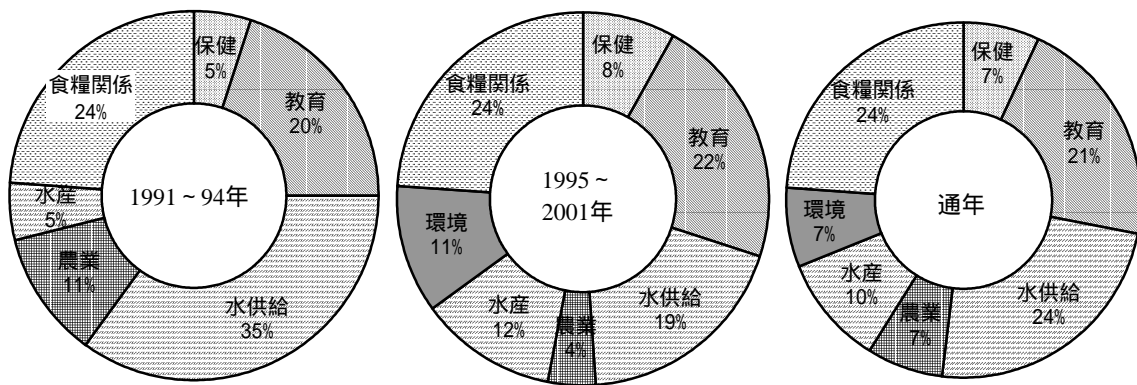
1991年以降に実施されたJICAの援助重点分野への投入量を援助形態別に見ると、1995年の経済協力総合調査団がセネガル政府と重点分野について合意した時点を境に、多少の変化が見られる。

#### (1) 無償資金協力

無償資金協力の場合(ノンプロ無償と草の根無償を除く)、下図2.3-1に見られる通り、1995年以前は水供給分野への援助が最も多く、その次に多い教育分野を加えて金額ベースで全体の55%を占めていた。1995年までは教育と水供給の2分野に重点を置いていたことが分かる。その他の分野では、農業が11%、水産5%、保健5%の順である。

1995年以降は、基礎生活分野である教育・水供給・保健医療の3分野を合計すると金額ベースで49%を、環境分野(砂漠化防止)は11%、農水産業分野は16%を占めている。全体としては基礎生活分野に重点をおきつつ、他の重点分野である環境、農業・水産分野へも資源を配分していることが分かる。

1991年から2001年までを通して見ると、水供給分野への援助が金額ベースで最も多く(24%)、以下教育(21%)、水産(10%)、環境(7%)、保健(7%)、農業(7%)と続く。



**図2.3-1 無償資金協力の実績**

注:\*1; 農業分野の案件(合計3件)はデビ地区灌漑改修計画が3期に亘って実施されたもの。  
出典: JICAデータ

## (2) 開発調査

開発調査の場合を見ると、下図2.3-8の実績表に示すように、1995年以前・以降を通じて水産分野とエネルギー分野で各1件の実績である。その他の分野としては、1999年度に「ダカール首都圏社会基盤情報管理計画調査」が実施されているのみである。

**表2.3-8 開発調査の実績**

	水産	エネルギー	その他
1991～1994年	1	1	0
1995～2001年	1	1	1
通算	2	2	1

出典: JICAデータ

## (3) 専門家派遣/研修員受入れ

専門家派遣は、図2.3-2に示すように、1995年以前は水産分野に重点が置かれ、教育分野・エネルギー分野に各1名の専門家が派遣されている。1995年以降は、援助重点分野全体にわたって派遣されている。研修員受入れの場合は、図2.3-3に見られるように、1991年から2001年に至るまで援助重点分野全体にわたって実施されている。

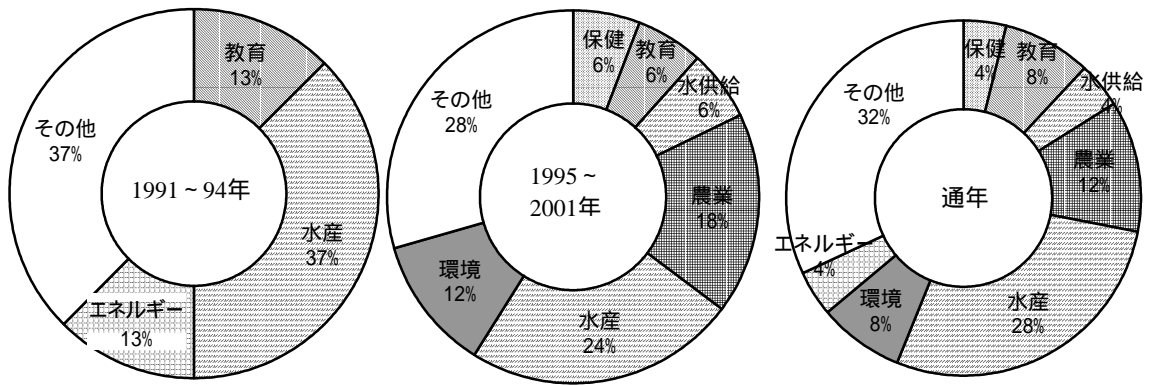


図2.3-2 専門家派遣の実績

出典： JICAデータ

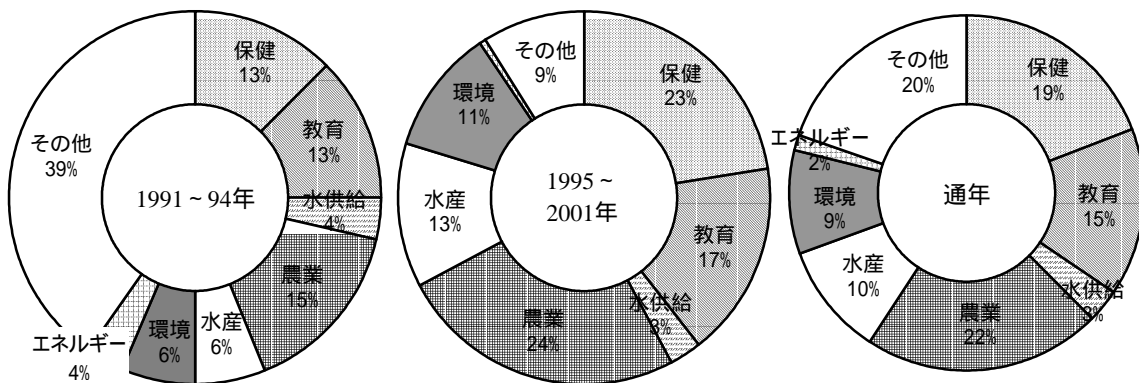


図2.3-3 研修員受入れの実績

出典： JICAデータ

#### (4) JOCV、その他

JOCVの場合は、図2.3-4に示すように、農業分野と保健分野にほとんど特化して派遣されており、特に農業分野での派遣人数は全体の53%を占めている。

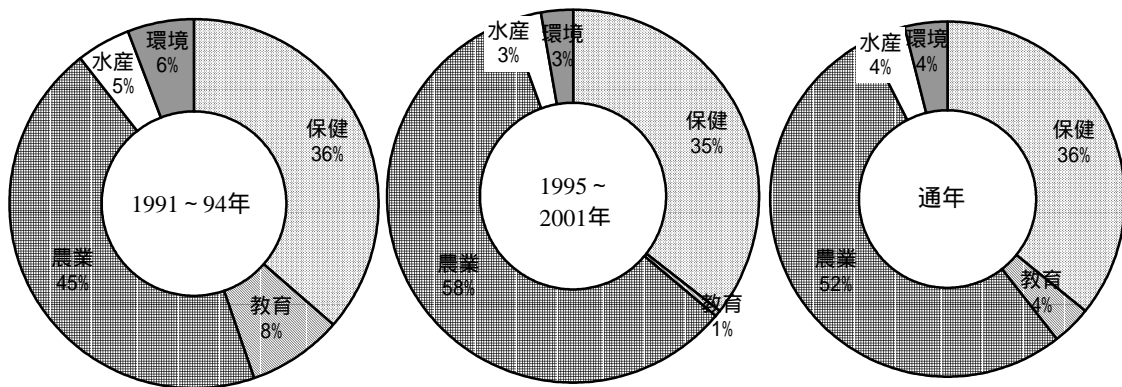


図2.3-11 JOCV派遣の実績

出典: JICAデータ

また、この期間に実施されているプロジェクト方式技術協力は、職業訓練センター拡充計画(実施期間: 1999年4月1日～2004年3月31日)、総合村落林業開発計画(同: 2000年1月15日～2005年1月14日)、保健人材開発促進計画(同: 2001年11月1日～2006年10月31日)の3件である。

なお、有償資金協力については、セネガルが既に債務削減措置の適用を受けているうえ、重債務貧困国(HIPC)として位置付けられていることから、有償資金協力は行われていない。

### 3.7.3 援助分野別特徴

1991年以降に実施されたJICA援助の重点分野別特徴は以下の通りである。

水供給分野の援助は、地方の水供給施設の改善を中心に実施されている。無償資金協力の24%(10年間合計92億円)が当該分野に投入されており、他方、他のスキームによる援助がほとんど行われていない(2000年に専門家1名派遣および研修員3名受入のみ)。

教育分野では小学校建設に対する援助が主体で、職業訓練や行政分野の技術移転も実施されている。無償資金協力の投入量が金額ベースで2番目に多い(10年間合計81億円)。専門家派遣は2名、研修員受入れにおいては50人(専門家派遣、研修員受入れ共、8分野中4位)、JOCVでは水産業分野と同様、最も少ない投入人数(8名)となっている。

水産業分野は零細漁業振興と流通機構整備が主な援助分野であり、水産資源管理には、漁業調査船の調達と専門家派遣による援助が実施されている。無償資金協力の10%(10年間合計36.2億円、3番目に多い投入金額)が実施されており、かつ最も多くの専門家(同合計7名)が派遣されている分野である。

保健分野では、地方病院等の施設整備および各種医療技術の指導・移転が行われた。無償資金協力においては8分野中5番目の投入量(金額)であるが、研修員受入れ、JOCVの投入量は2番目に多い。



農業分野では無償資金協力による灌漑施設の改修(10年間合計24.8億円、1件)が行われ、各種農業技術、村落開発等の分野において8分野のなかでも最も多くのJOCV隊員(同合計120名)が派遣されている。

環境分野では、植林を中心に1995年以降、ほぼ1年おきに無償資金協力(10年間合計27.4億円)が実施され、専門家派遣(同合計2名)、研修員受入れ(同合計30名)も継続して実施されている。

## 4 JICA の援助重点分野の総合分析

1991～2001年までの10年間のJICAの援助事業を下記の観点から分析を行った。

- a. セネガル政府の開発政策・社会経済開発計画と重点投資分野との整合性
- b. 国際的コミットメント(TICAD、MDGs、G8アフリカ行動計画)との関連
- c. 他のドナーおよびNGOとの関連(量的位置付けと重点分野)
- d. 社会経済指標を基にした援助効果の概観

### 4.1 セネガル政府の開発政策・社会経済開発計画と重点投資分野との整合性

1991～2001年は、セネガル政府が第8次(1990～1995年)および第9次(1996～2001年)社会経済開発計画を実施していた期間である。

1995年以前の日本の援助は、第8次社会経済開発計画に沿って国内産業の生産性の持続的向上と教育の充実に実施された。無償資金協力は水供給を、専門家派遣では水産業分野を、JOCV派遣は農業分野を中心とした援助を実施してきた。

これに対し、1995年以降の日本の援助は、セネガル政府との協議を通じて決定された援助重点分野を中心に、セネガル政府の開発計画および、「JICA国別援助実施指針」と「JICA国別事業実施計画」に沿って行われてきた。具体的には、1995年以降のJICAの援助は、第9次開発計画に掲げられた、「教育制度の改善と人的資源の開発」、「地域開発」、「健全な競争経済の推進」等の諸政策に沿って、「基礎教育」、「水供給」、「保健」、「環境分野」の社会インフラと、地域開発に重要な「電力分野」、経済を担う「農林水産業分野」を中心に実施された。

セネガル政府は運輸・農業・上下水・保健・教育・エネルギー分野を開発投資の優先分野としている。この面でも、日本の援助重点分野は整合していると言える。

以上より、1991～2001年間のJICAの援助は、セネガル政府の開発政策・社会経済開発計画に沿って、政府の開発投資を支援する方向で実施されたとと言える。

### 4.2 国際的コミットメント(TICAD、MDGs、G8 アフリカ行動計画)との関連

MDGs、TICAD、G8アフリカ行動計画は、おのおのセネガルを含むアフリカあるいは途上国全体を対象とした国際的コミットメントである。TICAD、MDGs、G8アフリカ行動計画は、それぞれアフリカ諸国・途上国全体が達成すべき具体的目標を

掲げており、それらの具体的目標数値は、教育・保健・貧困・水供給の分野に示されている。

JICAのセネガルへの援助の重点分野は、表2.4-1に示す通り、これら具体的目標数値が掲げられている分野と一致している。従ってJICAの援助は国際的コミットメントに占められた目標に対するセネガルの達成努力を支援するものであると評価される。

**表2.4-1 JICAの援助重点分野と国際的コミットメントの目標分野**

	目標分野			
	教育	保健	貧困	水供給
JICA援助重点分野				
TICAD目標分野				
MDGs目標分野				
G8アフリカ行動計画目標分野				

出典： 世銀データ、外務省データ、JICAデータ

#### 4.3 他ドナー機関およびNGOとの関連(量的位置付けと重点分野)

2000年時点のセネガルに対する援助実績から見ると、日本は国際機関を含む全ドナーのODA総額において3位(1位世銀グループ、2位フランス)の地位を占め、2国間援助のなかではフランスに次ぐ2位の地位にある。

2国間援助のなかで2位の地位を占める日本は、水供給分野に最も力を入れており、継続的に同分野への援助事業を実施してきた。これは、日本の援助の特徴であると同時に、セネガルの水供給分野の開発に対し日本の援助が大きな役割を担ってきたことになる。

全ドナー機関による援助の投入の多い分野を見ると、保健(全体の15%)、農林水産業(13%)、地域開発(13%)、教育(12%)、経済運営(11%)の順になる。投入金額が明確な無償資金協力の場合、水供給に最も力を入れている(全体の24.2%)ほかは、教育分野に21.3%、農業・水産分野に16%、保健分野に6.7%の順に投入量が多い。無償資金協力による援助はセクターの開発を支援しており、水供給のほか教育、農水産業に、より重点を置いている。

NGOの活動を見ると、外国系およびセネガル系NGO共に、水供給、農業、教育(外国系の場合は環境分野も含む)を重点分野として、草の根レベルで地域住民を支援している。これらの分野は、日本の無償資金協力の重点分野でもある。したがって、無償資金協力は、草の根レベルの援助ニーズを反映した分野における施設整備の支援として、その意義は少なくない。

#### 4.4 社会経済指標を基にした援助効果の概観

ここでは、JICAの援助重点分野のうち、保健、教育および水供給を社会開発分野として、農業および水産分野を経済開発分野として捉えて、社会・経済開発に対する援助効果の概観を試みる。

水供給分野では、無償資金協力により1981年以降、現在までに合計9州、109サイト、約27万3,000人の住民を対象とした水道施設整備を支援している。これまでの援助による裨益住民の規模から見ても、水供給分野における援助の効果は大きい。

また、本調査で評価対象となった水供給分野の無償資金協力を受けた8村落では、給水量・水質ともに高い満足度を示していた。これら受益者に対する調査結果からも、水供給分野の援助の効果は、十分に発揮されたと考えられる。

教育分野では、小学校建設の無償資金協力や教育行政の分野における技術移転が行われている。小学校建設を行った地域における教育指標は得られないため、日本の援助による直接的援助効果を測ることは難しいが、教育行政への技術協力も行われていることから、それにより援助効果が教育行政に広く波及することが考えられる。行政面での技術協力による援助効果の波及を前提に考え、全国レベルの教育分野の指標で開発動向を捉えてみた。女性の初等教育就学率を見ると、1991年の42.7%から1998年の44.8%へと向上しており、成人女性の非識字率は1991年の80.5%から2000年の72.5%へと改善されている(下表2.4-2参照)。このことから、日本の援助が教育行政を通じて貢献していることが考えられる。

保健分野においては、地方病院等の施設整備および各種医療技術の指導・移転が行われている。これらの援助についても、対象地域における保健指標が得られないことから直接的援助効果を測ることは難しいが、日本の援助額が2国間ドナーのなかで2位の位置(金額ベース)を占めていること、各種医療技術の指導・移転が実施されていることを考慮すると、その援助効果は少なくないと言える。参考までに乳幼児死亡率の改善状況を下表2.4-2に示す。

**表2.4-2 保健および教育指標の推移**

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
初等教育就学率 (女性、%)	42.7	42.5	42.6	42.9	43.9	44.5		44.8		
成人女性非識字率 (%)	80.5	79.7	78.8	77.9	77.0	76.1	75.1	74.2	73.3	72.5
乳児死亡率(1/1,000)		75.0		76.5	72.2		63.5			59.6

出典： World Development Indicator, 2002

経済開発に対しては、JICAは農業分野と水産分野への援助を実施している。

農業分野への投入は、無償資金協力による「デビ地区灌漑改修計画」1件と、JOCVおよび研修員受入れによる援助を行っているものの、援助の合計投入量から見ると、農業分野への投入量の割合は低い。また、セネガルにおける農産物の生産性はこれまで伸び悩んでおり、GDPへの貢献度も高くない。

水産業分野では、「零細漁業振興」、「水産物流通基盤整備」、「資源管理」の分野で援助が実施されている。これらの日本の援助は水産業分野へ総合的な効果を与え、零細漁業振興、水産物流通基盤整備の整備が表2.4-3に見られる「推定一人当たり年間魚消費量」の向上に結びついていると考えられる。

**表2.4-3 セネガル国推定一人当たり年間魚消費量**

単位:kg/人/年

86/88	87/89	88/90	91/93	93/95	94/96	95/97	97/99
21.3	20.8	24.4	27.1	27.8	30.7	32.5	32.0

出典: FAO Fishery Statistics, Commodities 1986-2000

その他、水産分野において特筆すべき援助効果として挙げられることは、零細漁業振興を目的として実施された援助事業を実施した結果、対象地域の1つであるミシラにおいて、

- a. 所得向上や生活環境の改善等の社会・経済的效果が認められた
- b. ミシラ地区の零細漁業振興を担うミシラ漁業センターが輸送手段を提供することにより周辺農村部に安価な魚が提供されるようになった

等、農村部の地域開発に大きなインパクトを与えたことである。ここでは、これらの援助事業が社会的側面での効果を発現している。

#### 4.5 総合的分析結果

日本は、セネガルに対する2国間援助のなかで金額ベース第2位の立場から、セネガルの第8次社会経済開発計画(1990～1995年)と第9次社会経済開発計画(1996～2001年)に沿って援助事業を実施した。

その援助は、社会経済開発の基盤である水供給施設の拡充に最も重点をおき、国民の基礎的生活を支える教育、保健、人材開発と、国民経済を向上させるための農業水産業分野を中心に実施されている。これらの援助重点分野はセネガルの第8次および第9次社会経済開発計画を通じた重点分野であることから、同国の開発ニーズに応じた社会経済成長のエネルギーとなったものと評価できる。

また、このような日本の援助の効果は、セネガルの社会経済の各種指標が向上していることから評価に値するものと考えられる。

さらに、セネガルに対する日本の援助は、日本政府が国連、OSCAL、GCA、世銀とともに開催しているTICADを始めとして、国連総会において採択されたMDGsやG8サミットが決議したG8アフリカ行動計画の国際的コミットメントに示されている開発目標達成に対するセネガルの努力を支援し、その結果、アフリカ諸国を含む途上国全体へプラスのインパクトを与えていると言える。