

タンザニア: 変革に向け自ら策定した戦略 「MKUKUTA」

タンザニアは、2015 年までに貧困を半減するというひとつめのミレニアム開発目標(MDG)を達成すると予想されています。過去 10 年間、GDP(国内総生産)の年間成長率は平均 5-6%でしたが、国民一人当たりの GDP は倍増しています。人々の暮らしはある程度改善しています。2000 年にはタンザニアで小学校に通っている子供は全体の 59%に過ぎませんでした。現在ではほとんど全員にまで改善しています。小児死亡率も低下しています。さらに、この国で企業が事業を展開する際のコストも徐々に下がりにつつあります。世界銀行グループの報告書「ビジネス環境の現状 2007」で、タンザニアは世界の改革推進国家のトップ 10 位にランクされました。

国別指標	1994	2005
一人当たり国内総生産(GDP)(単位:ドル)	157	336
平均インフレ率(単位:%)	37.1	4.4
公的債務総額(対 GDP 比)	93.7	24.6 (2006)*
財政収支(対 GDP 比)	-2.3	-1.9
海外直接投資(FDI)純流入額(単位:100 万ドル)	151 (1995)	325
貧困率(単位:%)	39 (1991)	35 (2001)
農村部の貧困率(単位:%)	41 (1991)	39 (2001)
都市部の貧困率(単位:%)	28 (1991)	23 (2001)
初等教育の総就学率(単位:%)	68 (1991)	112.7 (2006)
5 歳未満児の死亡率(1000 人当たり)	147 (1996)	112 (2004)
妊産婦死亡率(生児出産 10 万件当たり)	529 (1996)	578 (2005)
人口(単位:100 万人)	26.7	38.3

*多国間債務救済イニシアティブ後。

出典:世界銀行世界開発指標 2006、IMF 世界経済見通し 2006、タンザニア計画・経済・能力開発省による年間経済調査、貧困・人間開発報告書 2005。

1995 年に包括的な改革が開始されて以来、世銀のグループ機関で、世界で最も貧しい国々を支援する国際開発協会(IDA)は、タンザニアに 32 億ドルを拠出してきました。政府との緊密かつ継続的な対話が、国内で主導・支持される変革プロセスに発展しています。最も新しい貧困削減戦略は、スワヒリ語の頭文字をとった「MKUKUTA」という語で知られており、「MKUKUTA」がタンザニアの変革アジェンダとなっています。

マクロ経済、構造、社会、および制度を測定する IDA ポートフォリオにおいて、タンザニアは 5 番目に高いパフォーマンスを記録する国です。サブサハラ・アフリカ諸国では、タンザニアは 2 位にランクされています。



タンザニアの開発実績

1964 年の独立以来、タンザニアは「アフリカ型社会主義」を追求してきました。

ジュリウス・ニエレレ大統領のリーダーシップが、サブサハラ・アフリカでは類を見ない政治の安定と国民の団結を生み出しました。しかし、その経済政策は失敗し、村々の自立を目指す農村部開発戦略は、食糧生産を激減させる結果となりました。銀行、工業および農業セクターでは、非効率で人員過剰の準国営企業(国家が所有または管理)がさまざまな階層にいくつも存在しており、社会サービスのための予算を吸い上げていました。

生産は沈滞し、国中で物資が欠乏し、行政サービスが滞りました。1980 年から 1983 年までに GDP は約 3%から 1%未満へと急落し、国家の準備高は輸入金額の平均 6 日分にまで減少し、その一方でインフレ率は平均 29%にまで急上昇しました。

1983 年半ば、世銀は、進行中のプロジェクトについては引き続き資金提供を行なうものの、新しいプロジェクトについては経済再生プログラムが策定されるまで凍結することを決定しました。1985 年、状況が悪化する中、ドナー・コミュニティが深刻化する経済危機の対応計画策定を要求しました。

1986 年から、景気を回復させるために、さまざまな措置がとられました。

タンザニアでは、アリ・ハッサン・ムウイニ大統領の下、市場ベースの生産者・消費者価格、貿易自由化、為替・金利管理の撤廃を促進する経済再生プログラムが IDA の協力を得て策定され、採用されるに至りました。このプログラムはドナー・コミュニティからの多大な支援を受け、当初はきわめて順調に進み、1986 年から 1990 年にかけて、GDP 成長率が平均 6%まで回復しました。

しかし、そうした成果は長続きせず、1994 年には経済成長は 2%未満にまで減速しました。さまざまな分野での改革が必要でしたが、それぞれが必ずしもうまくみ合っているわけではありませんでした。たとえば、貿易は自由化されていましたが、輸出用作物セクターは依然として国家の販売委員会が独占していました。

公営企業や銀行、司法といった、さまざまな領域での改革も、きちんと連携がとられていませんでした。改革の成果が明白でなくなると、プログラムへの支援も弱まり、政策の変更は金融支援を得るための政府の駆け引きの材料に過ぎなくなってしまいました。その一方で、タンザニアの財政収支は悪化し始めていました。税務管理あるいは支出管理を改善しないままで減税を進めた結果、財政赤字がさらに深刻化しました。政府は支援の拡大を要請しましたが、ドナーが求めたのは、財政運営の改善など改革の持続でした。

1995 年、タンザニアは持続的な改革プロセスに着手しました。

同年 6 月、専門家で構成された外部の委員会が報告書をまとめました。「ヘライナー・レポート」と呼ばれるこの報告書には、2 つの重要な提言が盛り込まれています。提言の 1 つは、政府は持続可能な改革プログラムを通じてマクロ経済を安定させる必要があるというもので、もう 1 つは、ドナーは開発アジェンダにおけるタンザニアの自主性を強く支持する必要がある、というものでした。1995 年末に選出されたベンジャミン・ムカパ大統領は、数年先を見据えた包括的な改革アジェンダを承認しました。

改革の目標とされたのは、より効率的な国家の実現、および民間セクターの牽引する成長でした。財政運営改善に向けて政府は、能力主義の人事システムを備えた独立歳入局を設立しました。付加価値税も導入され、脱税や課税漏れを防ぐための司法制度が強化されました。1993 年には対 GDP 比 7.5%であった財政赤字が、2005 年には対 GDP 比 1.9%にまで減少しました。

次の重点対象分野は生産部門でした。「アフリカ型社会主義」という幻想が崩壊し、政府は、民間企業の成長を奨励する政策・インフラの枠組み構築に力を注ぎました。

1995 年以降、経済面では顕著な効果が見られました。

1999 年までに平均で 5-6%の成長が記録されるようになり、物価も安定しました。2007 年から 2044 年を対象期間とする「多国間債務救済イニシアティブ(MDRI)」により、タンザニアの IDA 債

務は削減されました。MDRI によって削減された債務の総額は、アフリカ開発銀行と IMF の分を含めると、およそ 38 億ドルになるとみられ、そのうち 28 億ドルが IDA に対する債務です。MDRI が実施されたおかげで、現在、タンザニアの債務負担は持続可能なレベルとなっています。

MDG の達成に向けた歩みで成果が上がっています。

1991 年から 2001 年(貧困率が測定された最後の年)にかけての貧困率の下落はゆるやかでしたが、タンザニアは 2015 年までに貧困を半減させるという目標を達成できるはずだとされています。

貧困率の推移

公表されているデータによると、貧困率の下落は緩やかで、1991 年に 39% 超であったものが 2001 年におよそ 35% になっています。これは変動の激しいパターンを平均化させているからです。実際には 1990 年代初頭には貧困が拡大し、1994 年には 40% に達しましたが、その後、経済成長が回復するに連れ、低下しています。

その後、2005 年には 33% にまで下落し、2015 年までに貧困率を半減させるという目標は、一人当たり成長率を年間 4% 前後で維持できる限り達成可能であることが、データから伺えます。

2007 年初頭に実施される予定の、新しい家計調査の結果により、2001 年以降の貧困の傾向が明確に把握できるようになるでしょう。

ほかの MDG 項目についても、進歩が見られます。5 歳未満の子供の死亡率は、1996 年には出生 1000 件当たり 147 人でしたが、2004 年には 112 人に減少しています。また、タンザニアで初等学校に通う子供の比率は、2000 年には全児童の 59% に過ぎませんでした。現在では 96% に改善しています。

ただし、地域間にはかなり大きな格差があります。農村部と都市部の格差が大きだけでなく、地区によっても大きなばらつきが見られます。たとえば、アルーシャ(都市部)では 99% の人が安全な水を利用できるのに対して、シコンゲではわずか 7% 程度です。

タンザニアで事業にかかるコストは減少しつつあります。ビジネス環境のランキングでは依然として世界で 142 位ですが、「ビジネス環境の現

状 2007」報告書でタンザニアは、昨年の世界の改革推進国家ランキングでトップ 10 にランクされました。実際、過去 10 年間の外国投資は 2 倍以上に増えています。

IDA の貢献

IDA は、タンザニアにとって最大の開発援助提供機関であり、1963 年から無利子の融資とグラントを提供してきました。しかし、1995 年に持続的な改革が始まると、IDA は支援を拡大し、過去 12 年間に 32 億ドル以上をタンザニアに提供しています。

IDA は、タンザニアの最大のドナーとして、この国の目覚ましい変革に参画してきました。

1995 年以降の IDA 支援の 3 分の 1 以上は、8 件の開発政策プロジェクトを通じて提供されています。これらの開発政策プロジェクトは当初、公共支出の改善、インフレの抑制、成長の拡大、社会サービスの提供強化に重点を置いたものでした。その後、政府主導の貧困削減戦略に基づき、IDA は開発プログラム全体を直接支援するようになりました。このほかに、初等および中等教育の支援を行なう開発政策プロジェクトもあります。

1995 年以降、IDA は 30 件以上の投資プロジェクトにも資金提供を行ってきました。これらの投資プロジェクトは、民間・金融セクター開発、エネルギー、道路、鉄道、水、農村開発、天然資源管理、コミュニティと地方政府の発展、公共セクター改革に重点を置いたものです。

さらに、IDA は 60 件以上の調査を実施し、タンザニアの経済状況、貧困の実態、さまざまなセクターのニーズ、財政運営の効率性などについて評価してきました。IDA は、高い分析基準を維持しながら、現地の学界、政府、開発パートナー、シビルソサエティなどの関係者と連携して能力構築を進めています。

国家主導の開発プログラム策定の支援

IDA は、タンザニア政府が 2000 年と 2004 年の第 1 次および第 2 次の貧困削減戦略文書 (PRSP) を作成するのを大いに支援しました。第 2 次 PRSP は、スワヒリ語の頭文字をとって「MKUKUTA」と名づけられています。これは、高度な参加型のプロセスを通じて策定されたもので、成長と貧困削減のためのフレームワークを提供しており、ドナーの活動も、この計画に沿ったものになりつつあります。

マクロ経済運営のための能力構築

財政改革の理解を深め、取り組みを進めるために、IDA は、支出総額が制限されている中で優先順位を定めるのに役立つだけでなく、進捗の監視および結果の評価ができる公的支出レビュー(PER)を毎年実施するよう支援しました。2003 年の PER では、公的支出をいかに貧しい人々のために役立てるかについて詳細な分析が行われています。

この分析に基づいて、政府は戦略的な予算配分システムを実行しました、これは予算配分が国家の開発目標に沿って行われるシステムです。ほかの開発パートナーとの協力の下、IDA は予算プロセスに関わる民間組織の理解と能力の構築を支援しました。2005 年以降、このプロセスは拡大されて、国家の財務説明責任と国家による調達も評価対象になっています。

ドナー支援の調和化

タンザニア政府とその開発パートナーは、国家開発と貧困削減の目標を達成するために開発協力についての協約を結んでいます。共同支援戦略と呼ばれるこの協約には、貧困削減のための政府の優先順位に沿った支援を行なうことが定められています。35 以上の開発パートナーで構成するタンザニア開発パートナー・グループが、タンザニアの開発達成度とその課題を分析し、2010 年までの財務・技術面の支援計画を採択しています。

予算支援

2003 年以降、IDA と 13 のドナー は、政策助言を行なうと共に、タンザニアの予算に資金を直接的に提供してきました。このアプローチは、貧困削減戦略に示された目標である教育、保健、水、農業、労働、司法および HIV/エイズなどの分野への一人当たり支出を 2 倍にするのを支援するものです。

国家が正しい状況にあれば、主要な支出項目に対する直接的な予算支援によって、プログラムに対する国内での自主性を確保できる可能性が高まるだけでなく、プロジェクトについての議会および市民に対する説明責任も強化され、さらに調達、財務管理、会計および監査をひとつの予算プロセスに集中できるようにもなります。

これは、タンザニア政府の好む支援方法となり、参画する開発パートナーの数は、2000 年には 5 つでしたが、現在は 14 に増えています。

単体プロジェクト・ユニットの終焉

共同支援戦略では、開発をより良く管理するために、いくつもの手順が踏まれています。調達に関するものもあれば、監視と評価に関するもの、技術協力の調整や援助成果予測の向上に関するものもあります。中でも大胆なアイデアの 1 つは、プロジェクト実施ユニット(PIU)の並立を避けるようにしたことです。

PIU は、世銀プロジェクトを順調に進めるため、数十年にわたって使われてきました。しかし、PIU は国家制度外に位置することも多くあるため、国内の能力構築にはあまり貢献していない可能性があります。援助を調和化し、援助効果を高めるといふ国際的なコミットメントに基づき、世銀は単体の実施ユニットを段階的に廃止しようとしています。

公共サービス改革の支援

1999 年、IDA は、3 段階で構成される政府の公共サービス改革プログラムの第 1 段階に対する資金供給を開始しました。同プログラムに IDA が長期にわたって関与(1999 年から 2010 年)することで、5 つの開発パートナーによる共通のアプローチを動員し、ドナーからの共同バスケット・ファンドを確保することが可能になっています。

政府による単一の改革プログラムを支援するためのプロジェクト単位ではなくプログラムの貸付を、政府とドナーの強固な連携と組み合わせることで、すでに好ましい成果が上がっています。中で特に目覚ましい成果を上げているのが、省庁や政府機関の公務員の給与改善と共に、戦略的な能力開発イニシアティブを支援するパフォーマンス改善基金で、この手法は世界に広がっています。

金融・民間セクター開発の奨励

過去 10 年間、タンザニアは、国営の金融機関がすべてを支配する状態から、民間の参画、効率性、競争力を強化するシステムへと、金融セクターを変革させてきました。1997 年には、融資の大半は公共セクターに対するもので、民間セクターへの融資は対 GDP 比 3%に過ぎませんでした。それが 2005 年には、民間セクターへの融資が対 GDP 比 10%にまで増えています。

ほかの4つの開発パートナー（デンマーク、オランダ、スイス、英国）とのパートナーシップの下、IDAは、タンザニアのビジネス環境を強化する変革への支援を拡大させてきました。

2005年から2006年にかけて、タンザニアでは企業にとっての活動のしやすさが向上しました。中小企業のライセンス料が撤廃され、企業は中央のコンピュータ・システムを使って税務登録ができるようになり、輸入品の通関処理日数は12日短縮され、さらに裁判にかかる時間も短縮されました。企業の利益が増加して、税の徴収も改善された結果、2000年には対GDP比11.3%だった歳入が、2006年には対GDP比で推定14.2%にまで増えました。

タンザニアの改革は順調に進んでいますが、現在のビジネス環境ランキング（175カ国中142位）を見ると、今後さらなる規制合理化が必要なことがわかります。

タンザニアにおけるIDAの存在感は、相互に関連する、さまざまなセクターで実感されています。

農村開発：農村開発。農村部の経済はタンザニア全体のGDPのおよそ45%を占めており、貧しい人々の87%が農村部に暮らしています。1990年代後半から、一時的な干ばつはあったものの、農業は年間約5%の成長を記録しており、世界でも有数の急成長国となっています。IDAは、農業の拡大調査、管理、農事相談事業の普及および技術の改善を支援しています。

新しい屋根

タンザニア南部の村マンダワでの最近の変化について質問されたとき、ある農民が次のように答えました。「わずか数年の間に、我が家の屋根はわらぶきから鉄製になり、生活もかなり楽になりました」

ただし、農業だけでなく、IDAのほかの介入も好ましいスピルオーバー効果を生み出しています。たとえば、タンザニア道路公社（Tanroads）が管轄する幹線・支線道路の修復によって都市部の中心と農村部との結びつきが改善され、農民が市場にアクセスしやすくなったほか、農村コミュニティにより充実したサービスが提供されるようになりました（ただし、地方当局が管轄している農村部の道路は依然として大きな課題のままです）。

もう1つの例は、国営通信企業の民営化で、その結果、携帯電話の所有者が急増しました（携帯電話契約者数は、1998年には3万8000人でしたが、2004年には160万人となっています）。地方での通信手段の改善が、農業取引および販売に顕著な効果をもたらしています。

輸送：2000年以降、IDAは、運輸セクターの改善に1億ドル以上を拠出し、道路管理のための資金を調達するタンザニア道路基金の発足を支援し、さらに道路公社の設立を手助けしました。この間、良好な状態にある主要な幹線道路の比率が増え、2000年には51%だったのが2006年には86%になりました。大型トラックの過積載は75%減り、地方政府による道路整備のために定期的に資金が提供されました。

手続き所要時間がサブサハラ・アフリカで最も短い港

ダルエスサラーム港の管理を民間事業者へ委託したところ、施設は2000年から2005年の5年間で刷新され、処理されたコンテナの数が2倍になりました。ダルエスサラーム港はサブサハラ・アフリカで手続き所要時間の最も短い港となり、ヨーロッパやオーストラリアの港と比較してもひけをとらないようになっています。

ターミナルでは約500人強が雇用されており、給与は平均300%で上昇しています。赤字企業に助成金を支払う必要がなくなっただけでなく、政府は最初の5年間で、この民間事業者から1億3600万ドルの税金を徴収しました。

IDAは、この港の変革に際し、財務支援と技術アドバイスをを行いました。

教育：IDAの教育投資はプロジェクトと予算支援という形で行なわれ、教育の質と妥当性の向上を目指しながら、幅広い層の人々が学校に通えるようにする、持続可能な改革に焦点を当てたものとなっています。政府の経常予算で教育セクターが占める割合は28.5%に達しており、アフリカの低所得国家の多くを上回るようになっています。IDAの支援対象には分析作業や支出の検証もあり、効率性を改善し、教育プログラムを持続可能なものにするための提言を行っています。

教育: 主な成果

- 初等教育の総就学率は、2000年には77.6%でしたが、2006年には112.7%に増加しました。
- 初等教育の純就学率は、2000年には58.6%でしたが、2006年には96.1%に増加しました。
- 中退率は、2000-01年度には5.5%でしたが、2005-06年度には3.4%に低下しました。
- 学習成果を初等教育終了試験で測定したところ、2001年には28.6%であった合格率が、2006年には61.8%に向上しました。
- 各国の2000人の生徒を対象に実施された評価では、タンザニアは参加した14のアフリカ諸国の中で4位にランクされました。

保健 : IDAは、政策助言と知識移転、資金提供によって、保健サービスの利用と効率性の改善に向けたタンザニアの取り組みを支援してきました。IDAは、ほかの5つのドナーと共に設立したバスケット基金を通じて、資金を提供しています。

過去10年間で、基本的な医薬品を利用できる人の数は増えており、子供の主な死因(マラリア、肺炎、下痢、はしかおよび栄養失調)の診断と治療が改善され、社会保険制度の導入により、人口の大部分が病気を原因とする貧困から守られています。過去6年間(1996年から2004年)の乳児と小児の死亡率はそれぞれ、32%と24%減少しています。

画期的な官民パートナーシップにより、マラリア予防のための蚊帳の国内生産が増大し、使用者数も増えました。プログラムが開始された2005年には、蚊帳を利用している妊婦は38%でしたが、2006年半ばには52%に増えています。

今後の課題

タンザニアは貧困削減という目標に向けて意義ある前進を続けていますが、今も数多くの課題が残っています。

タンザニアは、農村部を中心とする広範な地域で堅調な成長を実現し、農村部で持続的な発展を確保しなければなりません。基本サービスの利用という点での地域間格差縮小の取り組み如何によって、タンザニアの次世代の人々がどのような機会を得られるのかが決まるといえる。

貧困の削減で大きな成果を上げるために

「現在、保健サービスを利用する人が増え、道路も改善されています。状況は変わりましたが、我が国は依然として最貧国の1つです」。2007年3月のインタビューで、タンザニアのジャカヤ・キクウェテ大統領はこのように指摘しました。「まだ、しなければならぬことがたくさん残っています」

「私にとっての大きな課題は、高いレベルの成長をいかに持続させるかということです。というのも、8%から10%の成長を10年にわたって持続できれば、大きな違いが出るからです」

過去10年間、タンザニアは、マクロ経済の安定性とIDA資金の有効利用という点では確かな実績を上げてきました。

タンザニアは、明確に定義された貧困削減戦略により、さまざまな分野で追加資金を吸収できるようになっています。

タンザニアは、エネルギーおよび運輸セクターにおけるさまざまな政策・制度改革で急速な発展を遂げましたが、より広範な公益事業改革では依然として数多くの課題があります。

エネルギー不足の解消

電力セクターは供給範囲が拡大され、管理面も改善されていますが、電力を利用できるのは依然としてタンザニア国民全体のおよそ10%です。

IDAは政府や開発パートナーと協力して、官民の出資者を募り、エネルギー危機に対応するための取り組みを続けています。信頼性の高い、安価な電力を提供し、電力を利用できる人の数を2倍にするためには、今後5年間で15億ドルが必要になります(この費用は送電および配電コストのみで、新たな発電コストは含まれていません)。この戦略の主要な要素として、投資家の興味を喚起するような適切な環境作りがあります。さらに、IDAはタンザニア当局と密接に連携して、同セクターを対象とした5カ年財政再生計画および設備投資プログラムを進めています。

運輸インフラの整備

タンザニアの運輸インフラは、成長を支え、タンザニア国民のすべてが市場やサービスを利用できるほどには開発が進んでいません。IDA では高速道路や幹線道路の状態改善を支援しましたが、地方政府管轄の道路（農村部の人々が利用する支線道路など）は長い間、放置されたままになっており、道路の 75% が劣悪な状態です。鉄道輸送される物資の量は飽和状態で、ダルエスサラームの混雑ぶりは深刻です。

資金供給が増えれば、タンザニアと近隣国の間の道路の戦略的結びつきが改善されて、交易が盛んになるでしょう。また、農村道路が再生・整備されてより多くの人々が市場やサービスを利用できるようになり、鉄道や港、空港といった道路以外のインフラも復興・近代化されるでしょう。

ガバナンスの強化

世界銀行研究所によれば、タンザニアでは、過去 10 年間で不正の取締りが強化されています。しかし、そもそもきわめて低い水準から始まったため、タンザニアのランキングはサブサハラの平均程度であり、世界の国々の 3 分の 2 を下回っています。政府は IDA の協力の下、状況をさらに改善しようと不正取締りに熱心に取り組んでいます。

教育水準の向上

現在、中等教育を受けている成人は全体のわずか 5% で、高等教育にいたってはおよそ 1% に過ぎません。初等・中等教育、さらには高等教育に対する現在の IDA の資金供給が拡大されれば、タンザニア国民のスキルが向上し、グローバルな市場での競争力がつくでしょう。

基本的な保健サービスの提供

小児・幼児の死亡率は下落しているものの、妊産婦死亡率と出生率での改善はまったく、あるいはほとんど見られません。

薬剤耐性（結核およびマラリアの場合）、HIV／エイズの治療、高額でも費用効果の高い技術の導入などにより、基本的な保健サービス提供の単位原価は上昇しています。

さらに、保健従事者にトレーニングを行い、つなぎ止めるためには、新たな資金が必要になるでしょう。国家が緊急産科ケアのための人材育成と設備の両方に投資しなければ、妊産婦死亡率の低下は見込めないでしょう。

タンザニアの開発経験から学ぶ

国家の運営する制度やシステムを通じて資源を提供するという手法がドナーの間で一般的になったため、タンザニア自身が政策を策定・実行し説明責任を担う能力が強化され、援助効果が高まっています。

開発パートナーとの連携の下、IDA は援助の相乗効果、一貫性、有効性の向上に寄与しました。

国家主導による改革はすでに根付いており、政府、シビルソサエティおよび民間セクターでは変革を奨励する環境が構築されつつあります。とはいえ、予算プロセスに関する国内での説明責任、ならびに議会および省庁の理解については、今後さらに深めていく必要があります。

IDA のタンザニア・プログラムについて世銀の独立評価グループが 2000 年に評価を実施し、IDA は、以下の提言を受け入れるための取り組みを行なっています。バランスの取れた長期的成長を促進すること。民間セクター開発と農村開発を実現するための戦略を策定すること。社会政策のゆがみを解決すること。財務管理と説明責任のシステムを強化すること。そして、援助の調整を改善すること。

2007 年 3 月

<http://www.worldbank.org/ida>