援助モダリティ勉強会

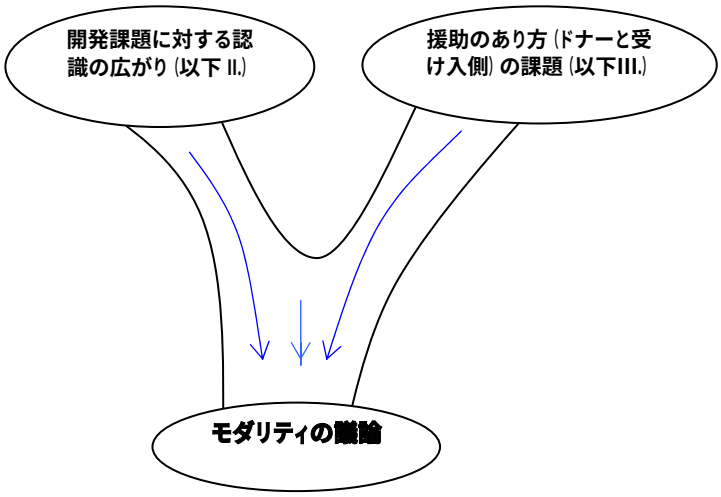
第 2 回レジメ 「援助モダリティ議論の整理（予備調査ファインディングをもとに）」

2004 年 4 月 21 日
GRIPS 開発フォーラム

I. 問題の所在：援助モダリティの議論は出口

I-1. 全体像

モダリティ議論は、援助が対象とする開発課題や援助効果の持続性、及び援助プロセスにおける途上国とドナー関係のあり方に対する認識の深まりに対応して変遷・進化。



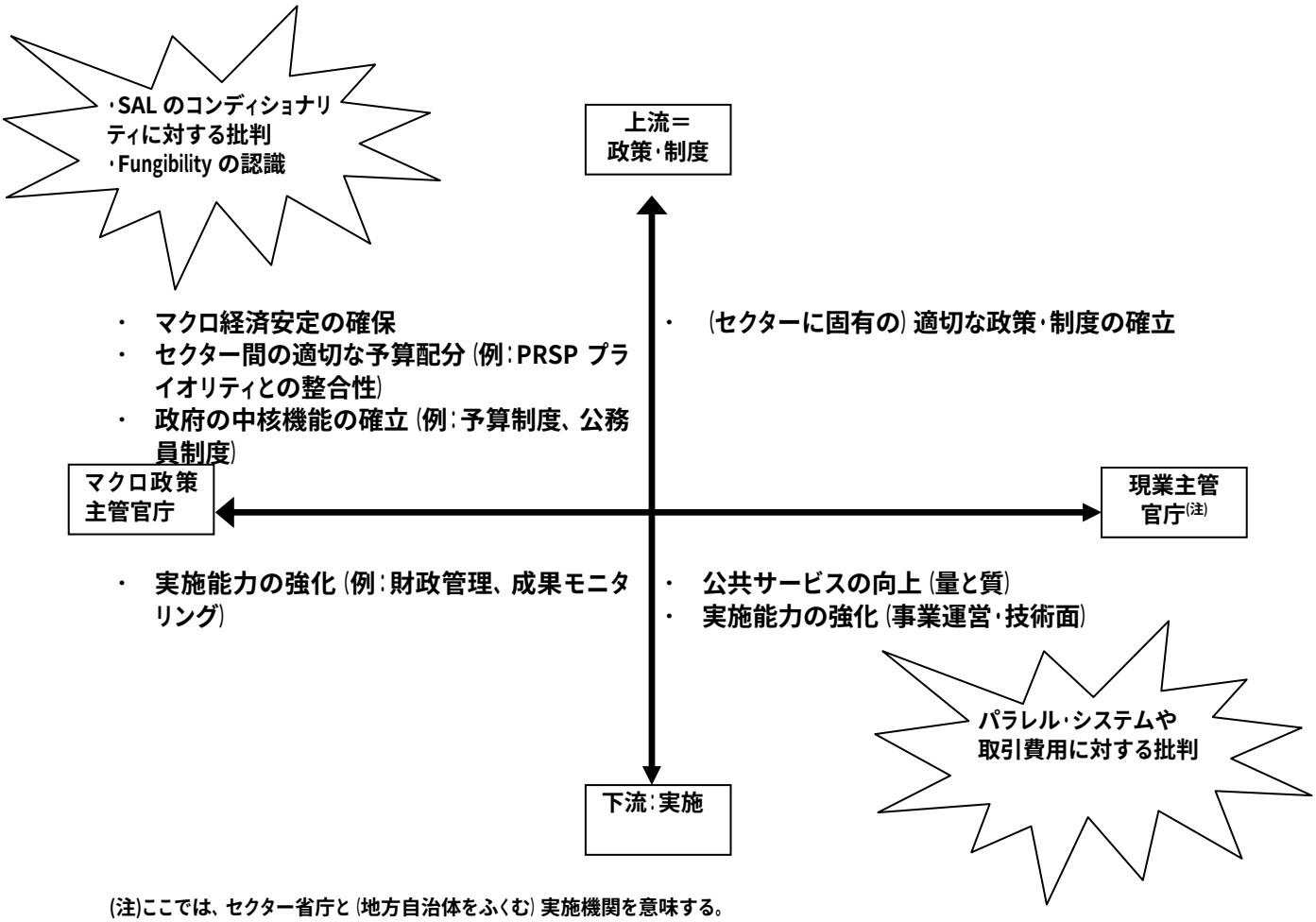
I-2. 経緯

1950 年代以降～今日まで、貧困削減と持続的成長を目的として、プログラム型とプロジェクト型支援の各々において様々な試行錯誤、メニュー多様化（以下、例示）。

① 国内資本・外貨ギャップ（資金移転の問題）→プロジェクト、BoP 支援（プログラム）
② 技術・知識ギャップ→TA、プロジェクト
③ マクロ経済安定、構造改革（例えば、価格の歪み是正、資源配分の効率化、行政改革、民営化）→SAL や SECAL（ともにプログラム）の考案 -- ex-ante コンディショナリティ、資金供与による改革誘発効果（＝inducement）を期待。
④ 経常支出不足への対応、政府の中核機能構築、政策・制度と実施面の接合、プロジェクトの氾濫状況の克服 →1990 年代半ば以降における一般財政支援、SWAp（セクター財政支援・プールファンド・プロジェクトをプログラム化）、TA プール化の考案 -- 途上国側のオーナーシップ尊重、ex-post コンディショナリティ（成果重視）、政府システムへのアラインメントを期待。

II.　　開発課題の広範さに対する認識

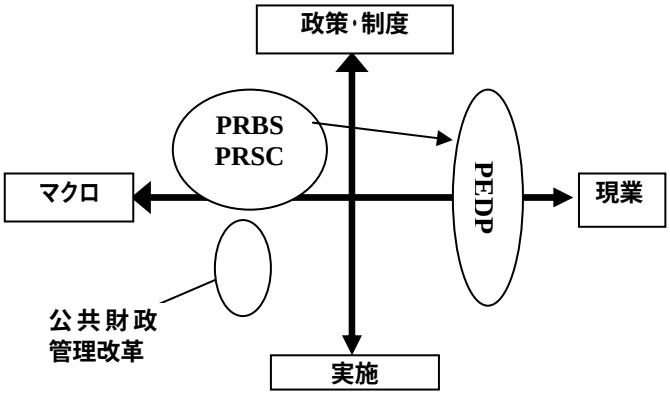
II-1.　開発課題の領域の整理（政府の機能を中心に）



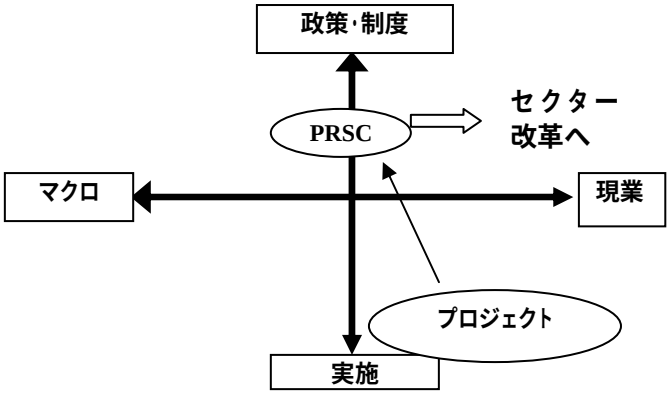
(注)ここでは、セクター省庁と（地方自治体をふくむ）実施機関を意味する。

II-2.　開発課題の領域に応じたモダリティ組合せの諸相（各ケースの具体例は、別添 1 の表を参照）

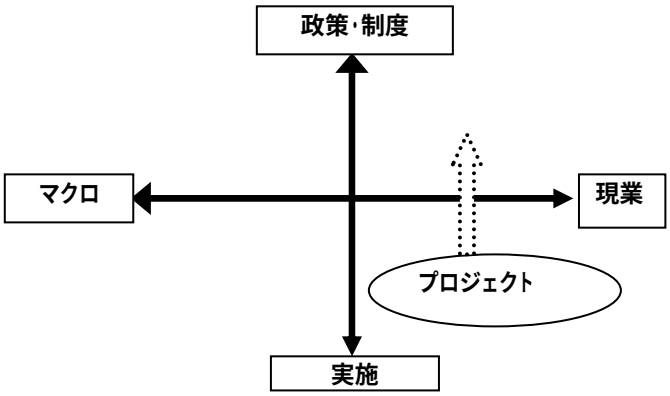
【ケース 1】 一般財政支援とセクター・プログラム：「財政支援型によるマクロ、現業部門での一挙両得？」



【ケース 2】 プロジェクトと一般財政支援：「セクター改革へのレバレッジ」



【ケース 3】 プロジェクトと○○○：「プロジェクトの経験を政策へ」



III. <u>援助のあり方（ドナーと援助受入れ側）に対する課題認識</u>

III-1. 原則
- Ownership
- Partnership
- Aid Coordination
- Result-based （責任を持って結果を出す）

III-2. 原則の実施

① 現状のアセスメント
- どの開発課題に答えるための援助の投入なのか
- 援助の氾濫状況はどうか
- 援助受入れ側の主観と意思（オーナーシップをどのように捉えているのか、どのようなパートナーシップ関係を求めているのか）

② 特定の援助モダリティによる「正解」はない。上記原則の実現は、各モダリティの中で追求されるべきもの。

✓ **例：一般財政支援は政府システムを用いるため、援助受入れ側のオーナーシップ強化に最も貢献するモダリティと考えられる傾向がある。だが同時に、最も上流の意思決定（例：予算配分）にドナーが深く関与することを意味するものでもある。これをオーナーシップの尊重、あるいはオーナーシップの蹂躙と見るかは、相対的である。**

③ 各援助モダリティの実施において最低限守るべき原則の模索

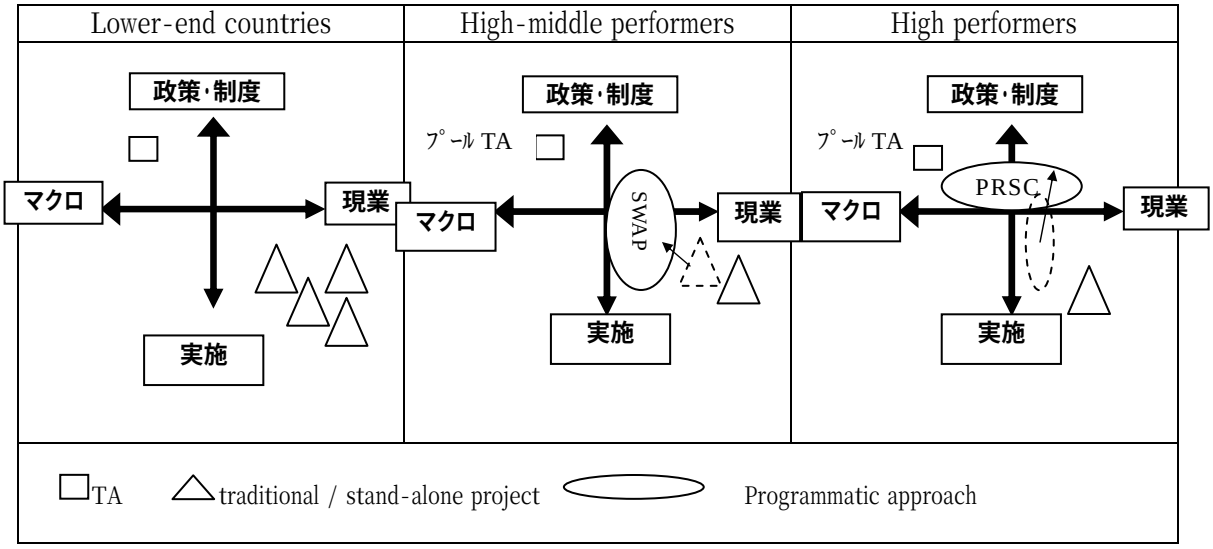
- 計画策定段階における全体計画（プログラム）へのアラインメント、及びドナー間調整。
- 援助の予測性の確保。
- 調達、ディスバースにおいて政府システムを用いる、あるいは報告を通じて当該政府による状況把握を可能とする。（下記例）
- 評価、モニタリングに際してもドナー間の調整と政府システムの活用を検討する。

✓ **「政府システムを用いた」ディスバース：タンザニア支援戦略（TAS）** ・ **予測性の向上 ⇒毎年10月までに各ドナーは翌年度の支援額コミットメントとその後2年間の予想支援額を財務省に提出、このデータはMTEFに計上される。** ・ **ディスバース実行額の計上 ⇒財政支援以外の国庫に計上されない援助については、ドナーが自身の支出分についてダミーバウチャーを切り、国庫に計上するシステムが構築された。財務省はワークショップの開催等を通じて、ドナーに対し同システム遵守への協力を求めている。** ✓ **「政府システムを用いた」調達：ローンによるプロジェクト** ・ **ローンによるプロジェクトの場合、借入人である政府が調達を主催する。国際競争入札の場合は融資側のガイドラインに、国内競争入札の場合は借入国の調達法に則る。**

IV. 主要ドナーの考え方（別添2の図参照）

IV-1. 世銀（アフリカ地域）： Emerging Partnership Model

- 2004 年初に IDA の対アフリカ支援戦略枠組を発表、「援助の効率性向上」のために IDA Rating に基づく政府パフォーマンスに応じた援助モダリティ組合せ、及び結果重視を打ち出す。（*Strategic Framework for Assistance to Africa–IDA and the Emerging Partnership Model*, 2004）



① Lower-end countries（LICUS と重なる）： エントリー・ポイントを選んで支援対象を特化し、単独プロジェクト（TA を含む）で支援。当面は HIV/AIDS、コミュニティ開発・社会投資基金等の直接ターゲット型を中心に支援するが、能力強化とともに社会セクターでプロジェクトも開始。

② High-middle performers： 単独プロジェクトからセクター・レベルでのプログラム型支援に移行し、社会セクターSWAp や TA のプール化（プログラム型支援とのリンク）を重視。但し、インフラや農業、地方開発分野においてはプロジェクト型支援を継続。

③ High performers： プログラム型支援の中でもセクターから一般財政支援へ移行。PRSC を通じて経済政策及びセクター政策・開発を支援し、能力強化が必要な場合は TA プール化により支援。但し、HIV/AIDS、コミュニティ開発や社会投資基金、及びインフラ・農業・地方開発分野ではプロジェクト型支援を継続。

IV-2. DFID

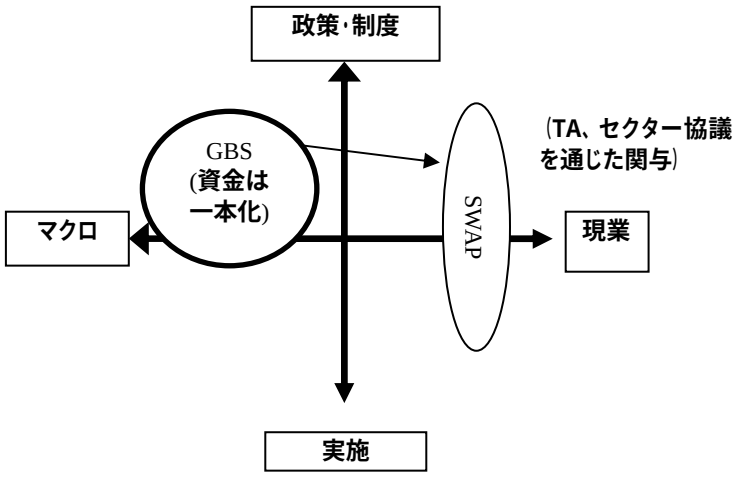
・ PRSP が存在し、かつ一定の制度能力（特に財政管理面）を有する国においては、財政支援を政府システムの構築を支援する主要ツールとして位置づけていく方針。同時に、財政支援は援助依存度が低い国ではインパクトが小さい点を認識。

・ 現在、政策局にて財政支援（一般財政支援、セクター財政支援）への取組み基本方針を策定中。また、評価局は DAC 評価ネットワークと連携して、ドナー合同で一般財政支援の評価調査を予定。アジア局でも国別コンテクストに沿ったモダリティ組合せを調査中。

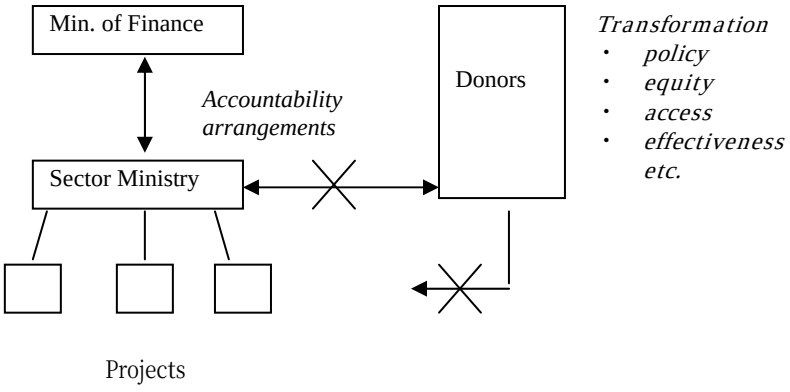
① アフリカ地域では、SWAp よりも一般財政支援を重視し、今後急速に拡大する方針。（政府の中核機能強化といった横断的イシューが最優先課題であること、財務省を中心として省庁間のインセンティブとアカウンタビリティを適正化させることが重要との観点から、一般財政支援は理想的ツールとの考え方に基づく。下記 2 種類の図を参照）但し、セクター・レベルの協議や TA 投入などによりセクターへの関与を維持する場合が多い。

② 他方、アジア地域では一般財政支援に限定せず、また財政支援を拡大するものの漸増をめざすにとどまっている。（例えば、インドのように経済規模が大きく援助依存度が小さい国では、財政支援のインパクトは小さいので、州レベルの特定分野の改革推進のために財政支援を活用。ベトナムでは今後、セクター財政支援を重視していく方針。）

（アフリカ地域）



（一般財政支援と政府システムにおけるアカウンタビリティ・インセンティブ適正化？）



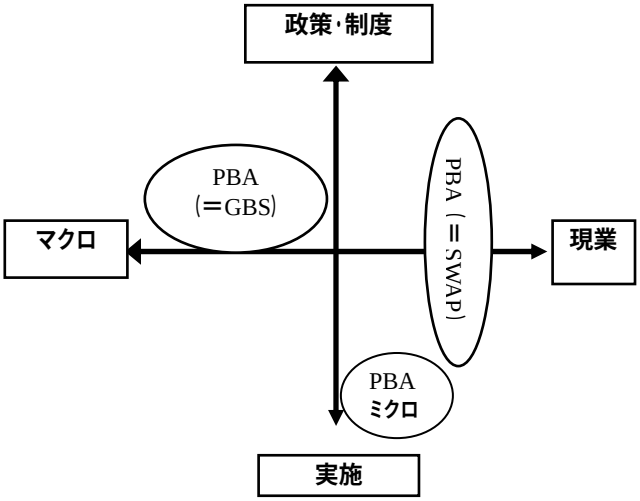
IV-3. CIDA

・ 2002 年に発表した援助効果向上のための政策指針の中で、プロジェクト型からプログラム型支援（Program-Based Approaches：PBAs）へのシフトを打ち出した。これをうけて、PBAs 導入における実務上の留意点の解説書を作成。（*CIDA Primer on Program-Based Approaches*、2003）

① PBAs の概念： 貧困削減戦略、セクター・プログラム、特定テーマや組織に基づくプログラムを含むなど、支援対象プログラムを広義にとらえる点を除いては、SWAp の概念を準用。

② PBAs 導入の基準： 援助依存度が高くマクロ経済が安定している国において、プログラム・レベルで適切な政策枠組みが存在する場合（特に対象とする活動が標準的で同質的なサービス・デリバリーである場合は効果的）。

③ PBAs のもとで各種モダリティの組合せを認めており、同一国において PBAs を多様なレベルで活用することを想定。世銀や DFID に比べ、対象プログラムの範囲やモダリティの組合せの点で柔軟なアプローチ。また、Pre-PBAs の概念も導入し、PBAs 準備段階で政策枠組みの形成や能力強化をプロジェクト型で支援する可能性も想定。



以上