

ベスト・ミックス議論の視点・その1 「国レベルの視点」:
 援助受入れ国のオーナーシップの尊重 援助依存度と援助マネージメント能力の診断に基づく2類型 (調査計画案)3.の(1)と(2))

オーナーシップについてはこれまでも様々な議論がなされているが、本稿は、ドナーと援助受入れ国は基本的に緊張関係にあるとの前提に立つ¹。援助という共通の看板をつけて多様なアイデアとスキームを持ち込むドナーを自国の開発のためにどう活用すればよいか、という援助マネージメントの観点である。ドナーと援助受入れ政府の間で緊張が高まったタンザニアにおいてその解決を目指して作成された「ヘレイナ・レポート」では、以下のようなオーナーシップの定義が示されている。

“Local Ownership is thus at its greatest where aided activities reflect local goals and priorities, preferable based on a genuinely consultative national consensus, where the identification of projects and programmes to be assisted rests primarily with the recipient government and where there is minimal resort by donors to policy conditionality (as distinct from the standard stipulations concerning accounting, procurement, etc.).” [Helleiner et al. (1995) p.9、下線は筆者が追加]

ここで示されるのは、援助受入れ国のオーナーシップが最も発揮されるのは、直面する中長期的な課題に対して現状診断に基づいた戦略を受入れ国政府自らが策定し、そこで特定されたニーズに対してドナーに援助を要請し、ドナー側もそれに従った援助を実施する場合である。

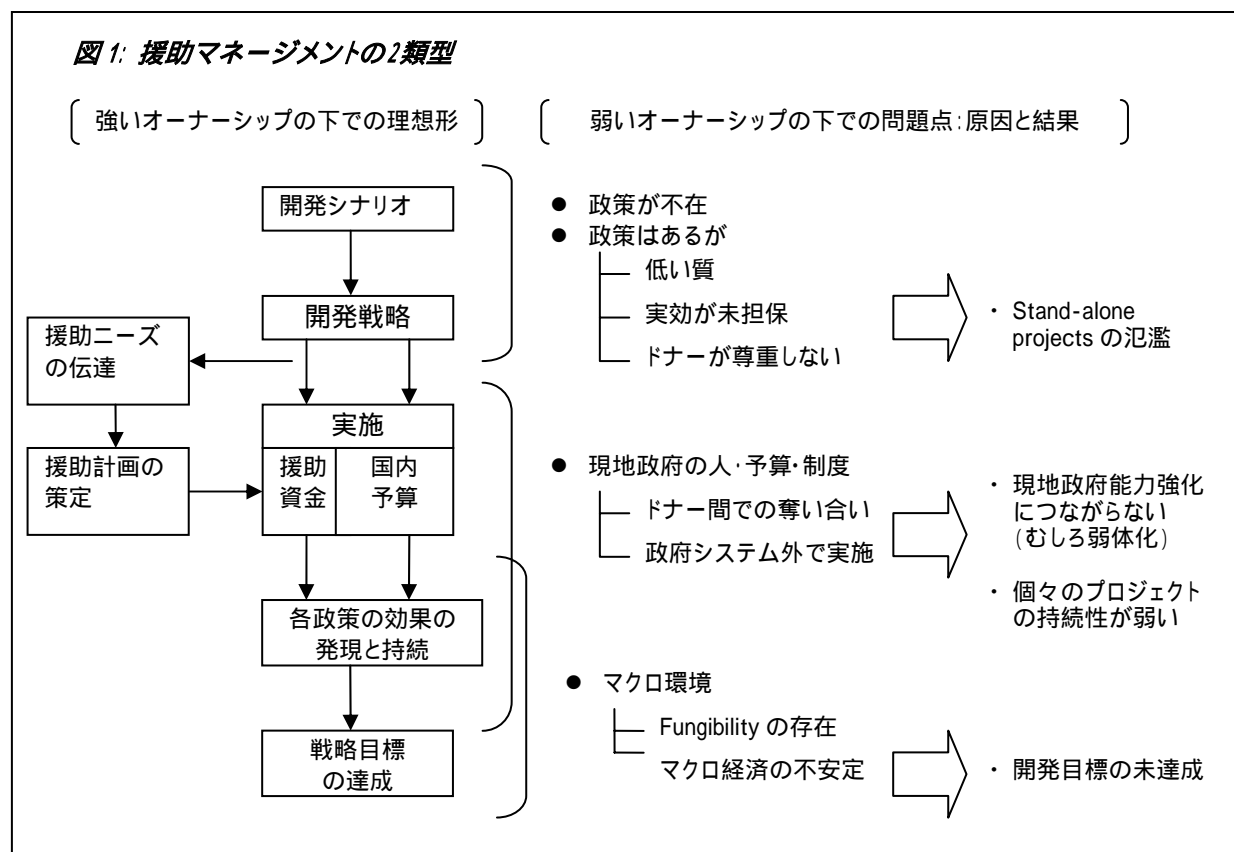
そういった援助受入れサイクルの理想像は次ページ図1の左側(「強いオーナーシップの下での理想形」)に示される。ここではドナー間の調整は援助受入れ側が一義的に負っている。他方、同図の中央より右側に示されるのは、援助受入れ側においてかかる調整機能を発揮できない国の状況である(「弱いオーナーシップの下での問題点:原因と結果」)。援助受入れ側の開発戦略において援助ニーズが明らかでないために、ドナー側の意向に基づいた単独事業(stand-alone projects)が乱立することとなる。

両者の違いは、ドナー毎に異なる手続きが要求される実施段階において更に顕著となる。「強いオーナーシップの下での理想形」の国は、概して、援助依存度が低く、かつ一定の行政能力を有するため、異なる援助手続きや予算管理のマネージメントが可能である。他方、「弱いオーナーシップの下での問題点」に直面する国の多くは、援助依存度が高く、行政能力も弱いため、乱立する援助事業に国内予算や行政能力を費やさざる得ない状況に陥る。

更に事業完了後の段階では、援助マネージメント能力がある国は個別事業の持続性の確保に

¹ 西・北欧ドナーは、オーナーシップ強化を、援助受入れ国における広範な参加を通じた合意形成という文脈でとらえることが多い(例えば PBAs (Programme-Based Approach) にかかる約 20 のドナーの見解をとりまとめた報告書は、オーナーシップとは、すべてのステークホルダー(中央政府のみならず地方政府、非政府組織)を意思決定及び実施プロセスに実質的に関与させること、という点でドナー間で見解の一致が見られるとしている [Riddell(2002) p.5])。これはオーナーシップの重要な構成要素の一つであろうが、本稿では、途上国政府が自ら開発戦略を策定・遂行する能力を最重視し(例えば下村(1998)における発展段階に応じて必要とされるガバナンスの定義)、ドナー側からみた「オーナーシップの尊重」もそういった能力を引き出すことという意味に限定したい。

加え、国内予算を活用して他の政策との組合せを図るなど、よりマクロ次元で開発効果を発揮することも可能である。これに対し、マネージメント能力が不足している国では、援助資金フローが終了した時点で個々のプロジェクトの効果は失せ、マクロ次元の効果発現にもつながらない。



多くの途上国は、援助依存度が高く、かつ援助資金のマネージメント能力が弱いため、このような悪循環に陥っているのが実情である。財政支援のような新しい援助モダリティはこういった状況の解決策として生みだされた。しかし、財政支援は、援助受入れ側の政策にドナー側が100%アラインメントする必要があることから、政策形成段階よりドナー側が積極的に「関与」し、援助受入れ側のオーナーシップをおびやかす側面を併せもつ点に留意したい。極端な介入の方法としてはコンディショナリティにつながる場合もある。

したがって、財政支援のような新しい援助モダリティの適用にあたっては、まずは当該国の援助依存度や援助資金のマネージメント能力を勘案して、その国が「強いオーナーシップの下での理想形」を目指す状況にあるのか、あるいは、「弱いオーナーシップの下での問題点」の解決に取り組むべき状況にあるのか、当事者（当該国とドナー）間で共通の認識を形成するべきであろう。その上で、「ベスト・ミックス議論の視点・その2」や「同・その3」で示される視点を勘案しつつ、適切なモダリティを決定するプロセスが適当であろう。財政支援のような新しいモダリティがアприオリに理想的な形とされるべきではない²。

² SWAp の適用を適切とする条件については、今までも論じられている。例えば Foster(2000)は、財源と政策のリンク、マクロ経済運営と財政管理能力、セクター運営能力、援助依存度の4つの基準から援助受入れ国を分類し、SWAp導入の適否を判断することを提案しており、本稿の立場と重なる部分はある。ただし、本稿は、オーナーシップの尊重という観点からは、SWApが理想的なモダリティではない国があるという認識、あ

ここで、留意事項として2点を指摘したい。1点目は、たとえ「強いオーナーシップの下での理想形」を目指す国においても援助受入れ国の開発戦略にアラインメントしていない stand-alone projects は存在し、ドナーごとに異なる手続きは行政の負担になっているという点である。ドナー側の努力により、この点を早急に改善する必要がある。例えば、ベトナムでは、ベトナム政府が作成したセクター毎の開発戦略に援助をマッピングしていく作業が開始されている他、類似の手続きを有するドナー間で手続きの調和化の作業が着実に進んでいる。

2点目は、「強いオーナーシップの下での理想形」を目指すべき国、「弱いオーナーシップの下での問題点」を解決に取り組む国の双方にとって、自国の開発戦略を立案・実施する能力開発は非常に重要な課題であり、ドナーはこの実現に向けて「関与」でなく、「支援」を惜しみなく行うべきである（政策支援の際のモダリティについては、「ベスト・ミックス議論の視点・その3」を参照）。途上国のキャパシティ・デベロップメントなしには真の意味でのオーナーシップもないだろう。

今後、当該国の援助依存度や援助資金のマネジメント能力の判断材料についてより詳細な検討が課題である。

参考文献:

Foster, Mick (2000) “New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?” ODI Working Paper 140.

Helleiner, Gerald et al. (1995), *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and Its Aid Donors*. Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.

Peter Harrold (1995) “The Broad Sector Approach to Investment Lending -Sector Investment Program-” *World Bank Discussion Papers* 302.

Abbt Riddel (2002) *Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches*. [www.sti.ch/pdfs/swap210.pdf]

石川滋(1991)「より効果的な経済協力のために」『基金調査季報』1991/2 No.69.

下村恭民(1998)「経済発展とグッド・ガバナンス 実効ある政策論議への脱皮のために」『国際協力研究』 通算 27 号.

るいは「財政管理・政策運営といった「枠組み」ととどまらず、その構成要素たる各種活動の「中身」の具体化という視点にも着目して、援助モダリティの組合せを考慮する必要性を提案するものである。従って、「視点・その1」で国レベルのオーナーシップ度合い(援助マネジメントという狭義)を診断し、さらにセクター・レベル(「視点・その2」)や政策プロセス(「視点・その3」)において、「中身」の具体化にあたっての留意点を考察するというアプローチをとる。

ベスト・ミックス議論の視点その2「セクター・レベルの視点」
Pro-poor Growth を目指す援助とは 政府の多様な役割に応じた援助ニーズの診断 (調査計画案)3. の(3)と(4))

経済成長が貧困削減を持続させるための必要条件であることには幅広いコンセンサスがある。同時に、近年の“pro-poor growth”をめぐる議論が直接的な貧困ターゲット策に偏重しがちであった点を踏まえ、社会公正を確保しつつダイナミックな成長プロセス (“inclusive growth”) を生み出す方策について各国の実情を踏まえて検討する必要性に対し、認識が高まっている。成長と貧困削減を達成・持続するためには、3 つのチャネルの相互作用 (interaction) が肝要である。

図み: Pro-Poor Growth の3つのチャネル

- (1) 直接的チャネル: 貧困層に対し直接的インパクトを及ぼす施策 (例えば、基礎保健、衛生、教育、農道整備など)。
- (2) マーケット・チャネル (又は「トリックル・ダウン」): 経済リンケージによる成長を通じて貧困層を裨益するもの (例えば、セクター間や地域間の労働移動、需要拡大、フォーマル・インフォーマル・内部資金を通じた再投資)。
- (3) 政策チャネル: マーケット・チャネルを補完し開発プロセスをより公正な方向に誘導する施策 (例えば、補助金、財政移転、公共投資、貿易・投資・金融政策の適切な設計)。

しかし、これら3つのチャネルを通じて pro-poor growth をどのように達成していくか (= 政策範囲、シークエンス)、特に達成プロセスにおける政府の役割は何か (= 予算支出項目の特定化、予算化と関連) の議論に及ぶと、その詳細についてのコンセンサスはない。

本来であれば、国ごとの現状や将来的なポテンシャルの診断に基づきこれらのチャネルを組み合わせた開発戦略が援助受入れ国自身によって描かれ、それに対して必要な援助を実施することが理想的な形であるが、「ベスト・ミックス議論の視点・その1」でみたとおり、実情はそうっていない。

他方、援助を供与する側であるドナーコミュニティでは、むしろ、最低限の政府の役割としてコンセンサスのある「直接的チャネル (教育、保健といった基礎的な社会サービスや村落開発)」に援助を集中させる傾向がある。この傾向は特に新モダリティを強力に推し進めてきた LMDGs において顕著である。援助受入れ国自身の開発戦略に先立って特定領域に特化した援助を推進する傾向については、当該国のオーナーシップの観点から客観的に評価する必要がある。

真の pro-poor growth の達成には、国の状況に応じ、「マーケット・チャネル」を有効に働かせるための政策、あるいはそこで得た果実をより公正な方向に誘導する「政策チャネル」の活用も必要になる場合もある。それに対する支援を援助受入れ側が望む場合は、ドナー側は知識・財・資金を提供していく必要があろう。

そういった場合には、貧困層を直接的な受益者とする教育・保健といった基礎的な社会サービスの拡充というコンテキストの下で活発に議論されてきた新モダリティのアプリオリな適用については慎重になるべきである。例えば、農業分野では SWAp の適用の難しさについては、SWAp 推進派からも指摘がある (次ページの囲み参照)。

具体的に pro-poor growth を目指す援助ニーズを、基礎的な社会サービスの拡充というコンテ

コストを超えて広くとらえる場合には、以下の相違点に留意すべきである（暫定的見解）。

- ・ 政府の役割、予算化が可能な範囲の相違：例えば社会セクターでは期待される政府の役割が普遍的なサービス・デリバリー提供の場合、政策～計画～予算化にいたる統一した枠組みを形成しやすいのに対し、成長促進策（産業開発、農業開発）のように政府が民間セクターを含む多様なステークホルダー間のコーディネーターを期待される場合には、仮に共有する政策枠組みが存在しても、活動すべてについての計画～予算化は困難。
- ・ 援助ニーズのある予算形態の相違：社会セクターにおける広範なサービス・デリバリーでは、経常支出が中心であるが、インフラ事業のように資本支出が中心となる場合、資金・財・知識・技術といったインプットの有効な組合せを集中的に行う必要がある。

囲み：農業 SWAp の難しさ

1. 農業セクター支援における最も重要な役割は公共予算支出ではない。
2. 農業セクターを支援する上で最も重要な公共支出は、農業セクター向けではないかもしれない。
3. 農業省が実施してきている多くの事業は、実際は民間企業のほうが効果的に実施できる分野であるかもしれない。
4. 教育や保健、道路セクターと違い、補正の余地はあるにせよ、セクター全体に適用できるような単一の技術は存在しない。
5. 農業セクターにおける政府の役割は他のセクターと比較して大きくない。

出所：Foster et al. (2000) pp.8-11

参考文献：

Klasen, Stephan(2002) In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-poor Growth? (Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics on June, 2002, OSLO, NORWAY).

[[http://wbi0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Razafindrakoto/\\$File/RAZAFINDRAKOTO.PDF](http://wbi0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Razafindrakoto/$File/RAZAFINDRAKOTO.PDF)].

Foster et al. (2000) “What’s different about agricultural SWAps?” Overseas Development Institute, London.

[<http://www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/agriculturalswaps.pdf>]

石川滋(2002)「貧困削減か成長促進か 国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』第 56 巻 2 号。 [<http://www.dmz.grips.ac.jp/forum/pdf01/hinkon.pdf>]

ベスト・ミックス議論の視点・その3 「政策プロセスの視点」:
「枠組み」づくりと「中身」の具体化の補完による開発効果の発現 政策形成～予算化～実施の各段階における援助ニーズの診断 ([調査計画案] 3. の(5))

「援助の役割としては、途上国が作った制度をその質を向上させながら、如何に普及させるかという点での支援にあると考える。いわば「普及技術」の支援である。こういう観点から支援をすると、途上国政府にとっても本来業務の支援となり、うまくまわっていく。このプロジェクトのような広域展開が可能となったのは、相手国が社会主義のしっかりした国家機構を持っていたこと³、カウンターパートに一切に費用を支払っていないことによると思う。(地域展開型の母子保健プロジェクト(プロジェクト方式技術協力)に派遣された日本人専門家⁴)」

社会サービスの改善において、「何を」導入するかよりも「どのように」サービスを受益者まで届けるかという点により高い関心が集まっている。特に新しい援助モダリティでは、こういった観点をどのように援助受入れ国の制度の中で実現していくか、という点が強調されている。冒頭で紹介した発言とも軌を一にするものであろう。

サービスを受益者に確実に届けるプロセスにおける援助の役割とは何であろうか。SWApにおいては、末端の行政単位に予算を配分するしくみを確立することが重要視されており、ウガンダの教育 SWAp などでは見るべき成果をあげている⁵。こういった予算のフローを確保する枠組み構築の重要性に加え、本稿では、社会サービス・デリバリーにおける政策形成・実施の各段階の特色を踏まえて必要とされる援助、かかる援助に適したモダリティについて考察する予定である。

Pritchett and Woolcock (2002)は 意思決定における裁量の幅及び 受益者との取引量の多寡の2つの視点から政府の活動を分類したうえで、「政策」形成段階においては、現場からもたらされる情報が断片的(discretionary)であるため、意思決定における裁量の幅が広いという特色を指摘している。他方、予防接種の普及プログラムなど「プログラム」は、その内容の形成段階においては、技術が定番化しているため裁量の幅は狭いが、実施においては、受益者との集中的な取引を必要とする(transaction intensive)。更に、コミュニティでのヘルス・センターでの診察といったサービスである「プラクティス(practices)」は、サービス内容の決定における裁量の幅は広くかつ受益者との集中的な取引を必要とすると分類している。

このように個々の活動の特色に着目すると、予算のフローを確保する枠組み構築に加えて、援助の役割が色々ありそうなのがわかる。意思決定における裁量の幅が広い活動(政策やプラクティス)については、意思決定者のキャパシティ・デベロップメントが決定的であろうし、採用しうる選択肢の幅を広げるための情報提供も外部からの重要な付加価値であろう。また、実施において集中的な取引を必要とする活動(プログラムやプラクティス)については、末端部分での達成度が活動の成功の鍵を握るため、技術・モノ・資金を末端に届け、それを確実にサービスにつなげる制度の構築が決定的に重要である。単に制度をデザインしたり、制度の上流部分に技術・モノ・資金を流すのでは十分でないようだ。特にサービスの内容の決定における裁量権が高く、モデル化しにくいプラクティスにおいては、末端での実施への支援が決定的に重要だ。

³ 例えば受益者側で「女性連合」や「人民委員会」などの組織化が進んでいた点、あるいは行政側において村落レベルでのサービス改善への熱意が高かった点等を示していると思われる。

⁴ 2003年6月2日実施のGRIPS開発フォーラムによるインタビューより。

⁵ 各学校への実際の交付額を学校と地方自治体政府に掲示するとともに、それをNGOやドナーも参画した形でモニタリングすることにより、予算額の90%が確実に小学校に届くようになったという。[Foster et. al (2001)、p.40]

これまでプログラム、プラクティスの事例としてわかりやすい社会サービスについて論じたが、こういった政府の活動の特色に応じて援助ニーズを考えるアプローチは、「ベスト・ミックス議論の視点・その2」で言及した社会サービス以外の分野にも応用可能であろう。例えば開発戦略策定プロセスへの支援は、「政策」の特色に基づいて実施されるものである。

以上の議論に基づき、政府活動の特色と援助ニーズを以下に一覧表にまとめた。

表: 政府活動の特色に基づく援助ニーズ

	活動の特色		活動の特色に応じた援助ニーズ
	意思決定における裁量幅	実施における取引量	
Policies	広い	少ない	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幅広い裁量権を持つ政策決定者の CD（現状分析ツールの技術移転など） ・ 当該分野における他国の経験に関する情報の提供など
Program	低い	多い	<ul style="list-style-type: none"> ・ プログラムを動かすための技術、モノ、資金 ・ それらを末端レベルに着実に届ける制度構築に対する支援 ・ 実施者の CD
Practice	裁量の幅が広い	多い	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意思決定者であり、かつ実施者である末端のサービス提供者の CD(定式化が困難な故に on-the-job 的な方法が必要?) ・ 技術、モノ、資金 ・ それらを末端レベルに着実に届ける制度構築に対する支援

注: CD は Capacity Development の略語。

このように考えると、援助ニーズに適したモダリティは、例えば以下のように考えることが可能である。

- ・ 政策への支援: 当該セクターの政策が未形成で、複数のアイデアの検討が必要な場合、またパイロット事業による試行錯誤をへて最適技術・方法を選択する必要がある場合。【プロジェクト援助が有効(特に知識・技術の提供、リスク負担において)】
- ・ プログラムへの支援: 確実な実施を担保する政府システムの強化において、対象とするシステムが上流部分の場合(財務、会計)には財政支援による対応が可能。他方、下流部分(地方行政などのサービス・デリバリー末端)の場合には、エンド・ユーザーの特性に留意した制度設計が必要。【プロジェクト援助、現場を熟知した NGO 等の活用が有効】

参考文献:

Foster and Mackintosh-Walker(2001), "Sector Wide Programmes and Poverty Reduction." ODI Working Paper 157, London.

[http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp157.pdf]

Pritchett and Woolcock (2002) *Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*. Center for Global Development Working Paper No.10.

World Bank (2003) *Making the Services Work for Poor People*. World Development Report 2004.