

セクター・ワイド・アプローチと日本の選択

古川 光明¹

国際協力事業団

1 はじめに

昨今の援助動向としてPRSP（貧困削減戦略書）及びSWAp（セクター・ワイド・アプローチ）という相手国政府主導の下、政府・ドナーを含む利害関係者が共同で共通の枠組みを策定し、その枠組みにそって実施、モニタリング・評価を共同で行うとのアプローチが主流になりつつある。また、ドナーが実施する援助手法として質及び効率性の追求、相手国政府に対して取引費用（transaction cost）の軽減を目指した一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド、援助手続きの調和化（ドナーの援助手続き、例えば調達、報告書、会計、監査等の調和化）、アンタイト化、プロジェクト型からプログラム型支援への移行、援助の予測可能性の向上等が求められている。

係る状況のなか本報告ではPRSPの重要な柱の一つとなっているSWApに焦点をあて、その導入状況や特徴、共通の課題等について分析し、今後の我が方の取り組みの方向性についての一考察を提示する。なお、本報告の内容については、一個人としての意見であり、組織を代表する意見ではないことを念のために記載しておく。

2 セクター・ワイド・アプローチの定義

（1）SWApの統一的な定義はないものの、共通して受け入れられている定義としては、「プログラム実施国のオーナーシップ及び当該国と支援ドナーとのパートナーシップに基づき、セクター全般を網羅する政策/戦略、中期的なセクター開発計画の枠組み、国家予算と整合した財政/支援計画、行動計画、実施手続きを策定し、当該国とドナーにより実施される開発アプローチ（青写真ではなく、アプローチ）」が一般的に主要ドナーが受け入れている定義となっている。この定義に援助協調を急進的に支援するDFID（英国国際開発省）、オランダ、スウェーデン等の北欧諸国、EU等は、相手国政府に対する取引費用の軽減を目指した「援助手続きの調和化」、「援助支出メカニズムの統一化」、「プロジェクト型からプログラム型支援への移行」、「援助の予測可能性の向上」、「覚え書等の締結」等を含めたものがSWApであるとの定義をしている。この点が日本、米国、フランス等との大きな援助アプローチの違いとして顕著化している点であり、援助論争に発展している点となっている。

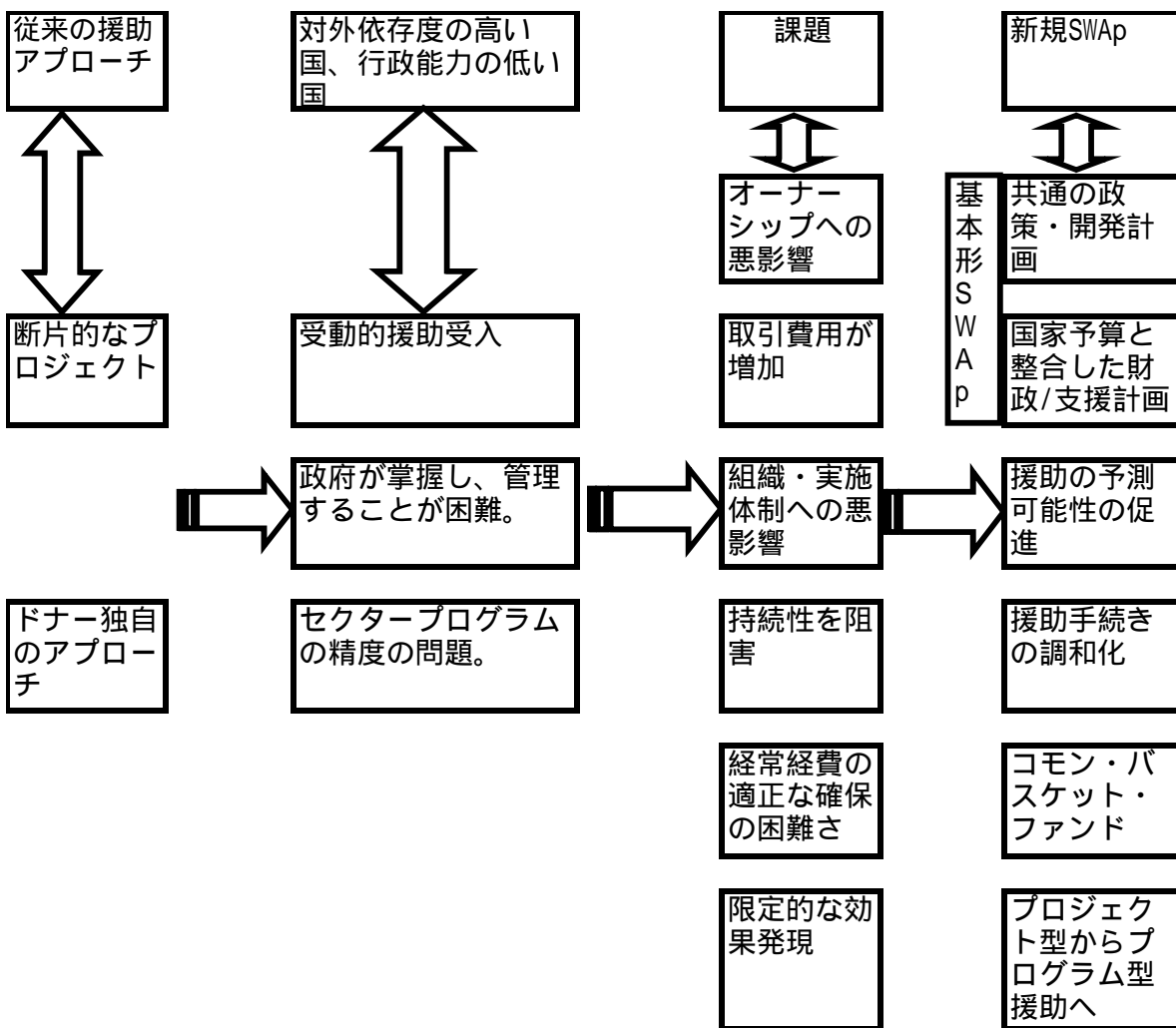
共通定義として受け入れられているSWApはこれまでの緩やかな援助協調の延長線上にあるといえる。各国で濃淡はあるものの、これまでもセクターでのドナー会合等は行われてきており、援助の重複を回避するような緩やかな援助協調は進められてきた。この緩やかな援助協調を一步進めてより共通の枠組みのなかで援助を実施していこうとするもので基本的に主要ドナーが受け入れているSWApを「基本形SWAp」、北欧諸国等が定義しているものを「新規SWAp」とここでは便宜上区分することとする。

これまでのプロジェクトを中心とする援助アプローチの弊害と「新規SWAp」との関連の概要を示したのが次の図1である。考え方としては、対外依存度の高い国で行政能力の低い国においては、援助の受入れが受動的でそのことが断片的なプロジェクトの受入れ・実施につながる。断片的でドナー独自のアプローチによるプロジェクトは経常経費を含む全体的な予算との不整合性を生じさせ、それらプロジェクトは、相手国政府高官の時間を割き、取引費用を増大させ、また、結果として組織・実施体制能力を低下させる。また、断片的なプロジェクトは限定的な効果しか発現せず、持続性が確保されない結果を生み出す。これら課題を改善しようとするのが新規SWApとして位置付けられる。

¹ 連絡先：151-8558 渋谷区代々木2 - 1 - 1 新宿マインズタワー

国際協力事業団無償資金協力部 TEL:03-5352-5369 E-mail: Furukawa.Mitsuaki@jica.go.jp

図1：従来型の援助アプローチの弊害と新規SWAp



(2) 「基本形SWAp」と「新規SWAp」との日本に取っての大きな相違点は、種々あるがそのなかでも日本に取っての大きな意味合いを持つものは次の点であろう。

共通の枠組みのなかで共通の手続き、手法により援助を展開することにより、より一層、相手国政府の行政負担等取引費用の軽減を実現し、援助の費用対効果を高め、また、相手国政府のオーナーシップを醸成することに繋がるとしているアプローチに日本が参画せず、従来のアプローチを「新規SWAp」で行う場合は、右効果を阻害するものとの謗りを免れない。また、「新規型SWAp」に参画する場合は、ある一定の拘束性を受ける結果となり、日本の援助のあり方に影響を与えることになる。

一方、「基本形SWAp」における援助のあり方では、一定の拘束性を生じないことから、個々のドナーの援助アプローチを実施しても大きな謗りを受けることなく、これまで通りのプロジェクトを中心とした援助を継続することが可能であろう。

3 SWApの導入状況

(1) 現在承知するSWApが導入されている国(別添表1「SWAp, コモンバスケットファンド等の導入国と主要ドナー国の重点国との関連」を参照)の傾向を分析すると、その結果は次の通り。

- 多くのドナーが存在する国。
- ドナーへの依存度が高い国。
- 行政能力の低いとされている国。
- 援助協調を積極的に推進し、かつ、新規の援助モダリティー(援助手続きの調和化、一般財

表1：SWAp、コモンバスケットファンド等の導入国と主要ドナー国の重点国との関連
 (英国、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、米国、ドイツ、カナダ、フランス)

地域	国名	DFID (英国)	オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー	米国、ドイツ、カナダ、フランス	SWAp導入国	CBF (コモンバスケットファンド)	MTEF (中期支出枠組書)	一般財政支援
東南アジア	カンボディア		スウェーデンのみ	ドイツ、フランス	保健、教育		導入へ	
	ヴィエトナム			ドイツ、フランス、カナダ	援助協調の動き大		導入へ	貧困削減基金設立へ (PRSC実施中)
南アジア	バングラデシュ			米国、ドイツ、カナダ	保健、教育、道路			
	ネパール		(但し、スウェーデンを除く)	ドイツ	保健、教育			PAF (貧困削減特別基)
	パキスタン		(但し、デンマークを除く)	ドイツ	社会行動プログラム	社会行動基金		
中南米	ニカラグア			ドイツ、カナダ	社会セクター導入意向有り			マルチセクター基金設置へ
	ボリビア		(但し、ノルウェーを除く)	米国、ドイツ、カナダ	(教育、農業、地方分権、制度改革、市民人権擁護)	(教育、農業、地方分権、制度改革、市民人権擁護)		(DUF: 総括基金)
アフリカ	エチオピア		(但し、デンマークを除く)	米国、カナダ、フランス	保健、教育、道路、電力	保健、教育 (設置へ)	導入へ	
	ガーナ		(但し、スウェーデン、ノルウェーを除く)		保健、教育	保健		HIPC Relief Fund口座開設
	マラウイ		ノルウェーのみ	ドイツ、カナダ	保健、教育、農業	保健、教育で設置へ		HIPC口座開設へ
	ウガンダ			米国、ドイツ、フランス	保健、教育、農業、道路	保健、教育		PAF (貧困行動基金)
	タンザニア			米国、ドイツ、カナダ、フランス	保健、教育、農業、地方政府改革、道路	保健、教育、地方政府改革、(PER/MTEF, PRSPモニタリ)		PRBS (貧困削減財政支援)
	ザンビア			ドイツ	保健、教育、農業、道路、技術訓練	保健、教育		導入中
	ブルキナ・ファソ		オランダ、デンマーク	ドイツ、フランス	教育	教育設置へ		
	モザンビーク				保健、教育、農業	保健、教育で設置へ、農業		導入中

	表との関連性	新規SWAp支持国
英国	2000/01年被援助国上	
オランダ	最重点国	
スウェーデン	最重点国	
カナダ	最重点国	
デンマーク	最重点国	
ノルウェー	最重点国	
米国	2001年被援助国上位30	
ドイツ	「優先国」(37カ国)及び	
フランス	「優先連帯地域」(55カ国)	

出所：財)国際開発センター、2002年3月、「新規援助モダリティーに対する他主要ドナーの援助動向分析調査」、外務省委託調査 を参考に筆者が作成。

政支援、コモン・バスケット・ファンド等)を積極的に導入しようとする英国、北欧諸国が援助重点国としている国。

- PRSP対象国
- 分野としては社会セクターに集中(保健、教育)。農業、運輸は僅か。

(2)また、「新規SWAp」の導入されている国もしくは導入の方向性のある国の傾向は上記の導入傾向に加えて次の通り。

- 地域として特にアフリカが中心。

- 日本、米国、フランスの援助影響力の比較的小さな国。

4 「新規 SWAp」の理想と進捗状況

(1) 理想とのギャップ

「新規SWAp」の議論が活発になってからは未だ十分な時間が経過しておらず、評価を行うには時期早尚であるが一般的な傾向としては「新規SWAp」が掲げる理想とはかけ離れた現状となっている。

相手国政府とドナー側の取引費用

- 計画策定に多大な経費と労力が必要となっている。
- プログラム援助実施の調整コストが大きい。
- 政府側の事務負担が増加している。
- 政府職員が本来業務に専念することが出来ないほど、多忙となっている。

オーナーシップ

- オーナーシップの尊重がなされていたかは疑問が残る。
- セクター・プログラムが政府のものとの自覚の欠如が見られる。
- 裨益者と地方政府の参加が限定的。

パートナーシップ：ドナーの関心の相違への対応が困難となっている。

予算管理：資金の不足と財政計画が不確実。

実施状況

- 計画策定に長時間を要している。（通常3年以上）
- 計画策定に多大な時間を要している一方、目に見える実施がなされていない。

援助支援形態

援助関係者が一堂に会してアフリカの国際収支ギャップと開発のあり方につき議論する国際フォーラム（世銀主催）である Strategic Partnership with Africa (SPA) において SWAp のトラッキング調査が行われているがその調査によると支援の形態別割合はプロジェクト 54%、NGO/オブバジェット 17%、バスケット 10%、財政支援 19% となっており、依然として、プロジェクトが主要な援助形態となっている。

(2) 改善点

一方、「新規 SWAp」が導入された当初から比較すると着実に次の進捗が見られる。

セクター内の優先順位の明確化

SWAp 事務局のオーナーシップの向上。

ドナーと政府間との対話の質の向上。

パートナーシップの向上。

援助関係者の巻き込みの拡大。

(以下、「新規 SWAp」を支援する側に取っての進捗)

プロジェクト型支援からプログラム型支援へ。（コモン・バスケット・ファンドの割合が拡大。）

手続きの調和化の議論の拡大。

覚え書等の締結国の拡大。

(3) 今後の展望

現在、SWAp が導入されている国は対外依存度が高い国々であり、必然的にドナーの発言力が高く、ドナー主導に陥りやすいため、オーナーシップを確保することが困難な傾向にある。しかしながら、ワンラウンドすることにより、SWAp の運営のあり方を政府とドナーが共に学習しているために、長期的にはオーナーシップ（政府による政策・計画の立案、実施運営、モニタリング、評価）がより醸成されていくことが期待される。また、手続きの調和化及び共通の計画の策定、実施、モニタリング・評価により、取引費用も軽減されることが期待される。さらに、PRSP の位置付けが確固たるものとなりつつある状況において SWAp は PRSP を具現化するための重要なツールであるとの認識が高まってきていること、モントレイ国連開発資金会議等の一連の開発関連会議において「新規 SWAp」の掲げるアプローチがドナーのみならず、途

上国政府の指示を得つつあり、今後はさらに「新規 SWAp」の導入が加速する傾向にあると考えられる。

5 我が国の選択

(1) 日本の援助システムとのギャップ

日本の ODA はこれまで一貫して要請主義を堅持してきており、日本の援助の前提条件は相手国政府の行政能力が高く、要請案件は優先度が高い優良案件で他ドナー支援との重複がないものであること、また、援助受入れ条件として経常経費が確保され、実施体制もある程度整備されており、持続性が確保されていることであると言えるであろう。つまり、優先順位の高い優良案件が要請されない場合や経常経費が確保されない場合は、先方政府の責任であるというのが日本のロジックである。

そのため、個別の案件の開発費部分のみの支援を展開することは日本が支援するプロジェクトにより派生する経常経費分について先方が負担を余儀なくされる。日本が支援するプロジェクトが同分野のなかで優先順位の高いものであれば先方負担の経常経費の使用についても説明責任が確保されるがそもそもそのプロジェクトの優先順位が低い場合には同分野の予算の適正な支出に影響を与えることになる。

上記の影響の是非に関わらず日本の援助制度として、途上国政府の要請の下、それら要請案件群から採択案件を東京において選定するシステムとなっている。案件の採択後は、事業実施機関（JICA, JBIC）が個別の案件の実施・運営・管理を行うことになっており、案件の成功の可否は優良案件を選定することに大きく起因すると言える。

一方、SWAp はこれまでの援助の反省にたつて、少なくとも行政能力が低く、対外依存度の高く、援助吸収能力に問題がある国々において、断片的なプロジェクトを回避しドナー独自の援助アプローチを軽減するなかで政府とドナーが共同で政策・開発計画を策定し実施しようとの試みであり、我が方の従来の要請主義のあり方と大きく異なったアプローチとなっている。

(2) 日本の選択

日本の選択として SWAp を支援しない、SWAp を支援する場合は、「基本形 SWAp」もしくは、「新規 SWAp」を支援するとの3つの選択がある。支援しない場合は要請主義に基づき、これまでと同様の支援を行うことになる。「基本形 SWAp」を支援する場合は、これまでと異なって政府とドナー等援助関係者と共同でセクター・プログラムの策定準備及び策定を行い、案件の実施も共通の枠組みのなかで実施することとなる。モニタリング・評価についてはプロジェクトを実施していることから、プロジェクト実施部分については共同で行うことになると思われる。「新規 SWAp」を支援する場合は、さらに、「基本形 SWAp」支援に加え、「新規 SWAp」で要望されている新規援助モダリティー等にも原則、支援することになる。また、モニタリング・評価についても共同で実施することとなる。表にまとめると次のとおりとなる。

表2：日本の SWAp 支援の選択

日本の選択/段階	準備	策定	実施	モニタリング・評価
SWApを支援しない	×	×	従来どおり。	従来どおり。
「基本形SWAp」を支援する			共通の枠組みに沿ったプロジェクトの実施	
「新規SWAp」を支援する			コモン・バスケット・ファンドへの参画、援助手続きの調和化議論への参画、援助の予測可能性、覚え書等締結等	

(3) 日本が SWAp を支援することの意味合い

日本が真にSWApを支援することの意味合いは現状の援助制度の変革を伴う大きな決断となる。その意味合いは前述しているように、共同で政策・開発計画を策定し、実施、モニタリング・評価を行うということであり、そのことは、同時に途上国政府の行政、政治プロセスを理解し、先方政府のシステム、サイクルにあった支援を行うということの意味する。日本はそのための人員体制、支援体制を整えるということであり、大きな変革が求められることになるのである。

表3：SWAp支援に最低限必要な検討・実施事項

SWAp支援の意味合	最低限必要な検討・実施事項			
共同で政策、開発計画を策定し、実施、モニタリング・評価を行うということ	人員体制、支援体制の大幅な見直しとその整備	援助関係者の理解（マクロ・セクター開発、予算管理）促進と能力向上	右を可能とする研修システムと人事システムの導入	オールジャパン体制の整備（政策、実施、研究機関等の融合）
先方政府のシステム、サイクルにあった支援を行うということ	先方政府のシステム、サイクル等の分析とその理解	右システム及びサイクルに応じた案件採択と実施時期の見直しとモニタリング方法の見直し	援助形態の検討（手続きの調和化、援助の予測可能性、コモンバスケットファンド等への対応）と実施	アンタイトの検討とその対応

6 おわりに

紙面の関係上、本報告では概要に留めたが、SWApの定義、ドナーに求められている内容、その導入状況や導入国・分野、日本の選択肢とその意味合い等につき理解していただけたものとする。また、日本の要請主義による援助システムの下でそのニーズに対応していくためには制度改善もしくは改革を伴うことであることも理解していただけたと思う。そのような状況下において、今、日本に求められているのは共通の開発目標に向かって、共に支援していくとの強いコミットメントであり、そのために、何が日本に出来て、出来ないのか、出来ない部分は如何に補うのかとの判断と決断であり、その結果を国内外に提示していくことではなからうかと考える。日本のSWAp支援の方針は、「基本形SWAp」を支援するとの立場の下、援助手続きの調和化、コモンファンド、覚書き等については個別ケースで検討していくこととしているが、具体的なアクションはいまだ数例であり、援助大国として、積極的に取り組んでいこうとの強い意志表示を残念ながら感じられない。このままでは、喉元過ぎれば熱さを忘れるとのこれまでの対応と変わらず、ここ2、3年新たな援助潮流に対応すべく積極的な対応を図ってきたことが蓄積されないで結果的に無駄に終わってしまう可能性さえある。ここで、もう一度、SWApが導入された背景、その必要性、効果的な援助のあり方等日本の援助のあり方を援助関係者が真摯に議論することから始める必要があるのかもしれない。

タンザニアでは現在、農業SWApを日本が他ドナーと共に積極的に支援すべくその取り組みがなされているがこの取り組みから得られる様々な教訓を抽出し、我が方の支援のあり方に反映し、それ以外の国においても普及していくことを期待して、この報告書を終えることとする。

参考文献

内田 康雄、2000年9月、「プロジェクト型援助の増殖とセクター資源の拡散（保健セクターを中心として）- 援助協調とセクタープログラムへの基礎研究」上、国民経済雑誌、第182巻

財)国際開発センター、2002年3月、「新規援助モダリティーに対する他主要ドナーの援助動向分析調査」、外務省委託調査

高橋 基樹、2001年3月、「アフリカにおける開発パートナーシップ：セクター・プログラムを中心に」、国際協力事業団

Adrienne Brown, Mick Foster, Andy Norton and Felix Naschold, January 2001, The Status of Sector Wide Approaches, ODI, Working Paper 142