

「セクター・ワイド・アプローチと日本の選択」

平成14年12月1日

古川光明 国際協力事業団

1. 援助アプローチの変化：単独型援助から協調型援助へ

PRSP（貧困削減戦略書）、MTEF（中期支出枠組書）、SWAp（セクター・ワイド・アプローチ）

2 セクター・ワイド・アプローチとは

SWApの統一的な定義はない

一般的に主要ドナーが受け入れている定義

「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）」

「基本形SWAp」：日本、米国、フランス等

これまでの緩やかな援助協調を一步進め、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

「新規SWAp」：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

（援助協調アプローチに対し積極的に取り組んでいるドナー）

「基本形SWAp」+ 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。

図1：従来型の援助アプローチの弊害と新規SWAp

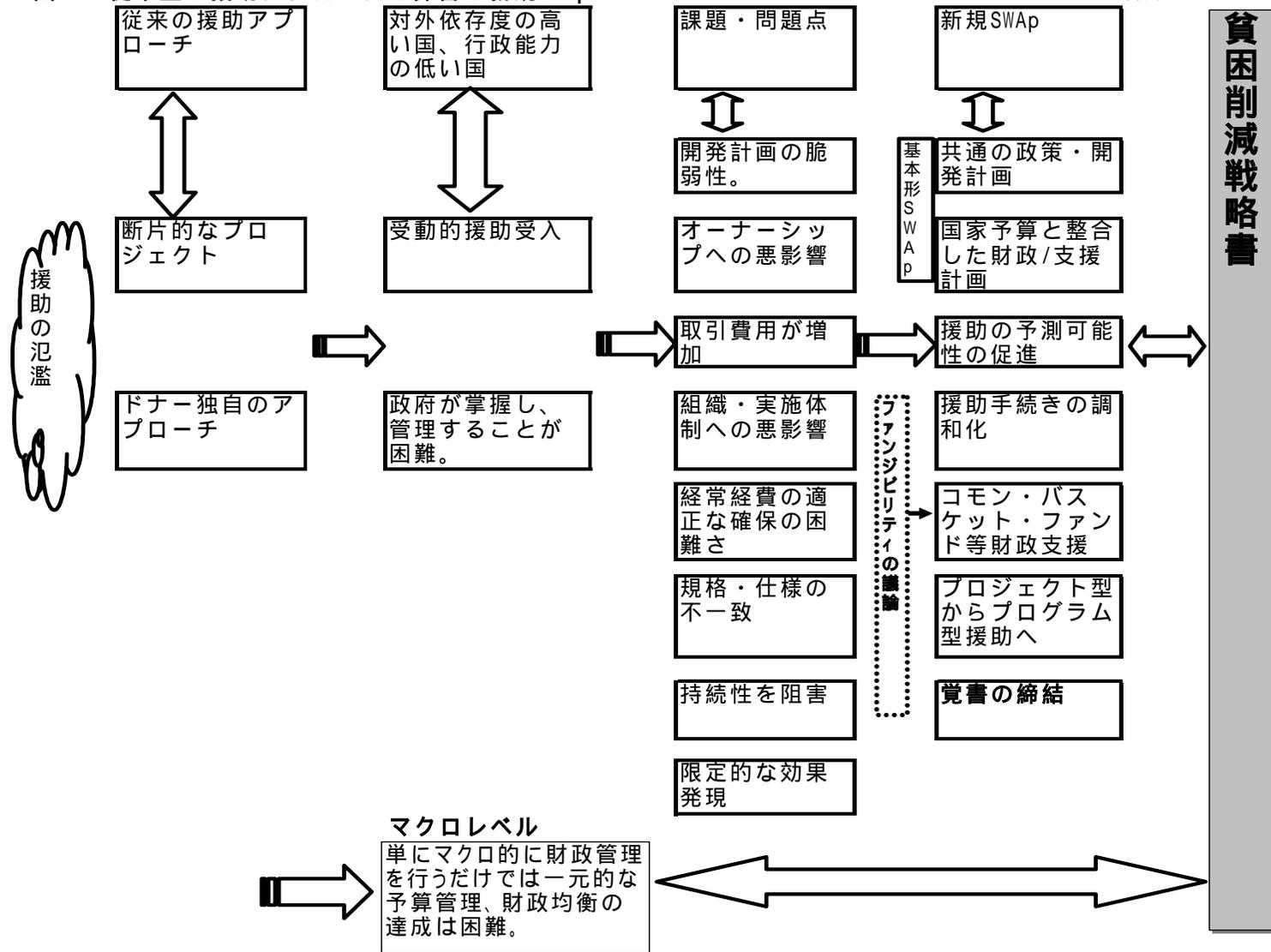


表1：SWAp, コモンバスケットファンド等の導入国と主要ドナー国の重点国との関連
(英国、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ノルウェー、米国、ドイツ、カナダ、フランス)

地域	SWAp導入国	援助協調に積極的なドナー		慎重派	SWAp導入分野	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
		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				
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	
	ヴェトナム			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(貧困削減特別基金)
	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モニタリング)		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年被援助国上位20カ国に属する国	
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カ国に属する国	
ドイツ	「優先国」(37カ国)及び「パートナー国」(33カ国に属する国)	
フランス	「優先連帯地域」(55カ国に属する国)	

注) は表記ドナーが参加している場合を指す。
・本表は筆者が知り得ている導入状況であり、これ以外にSWApが多数存在する模様。

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。

3 SWAp の導入状況

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

(1) 現在承知するSWApが導入されている国の傾向

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

(2) 分野

社会セクターに集中（保健、教育）。農業、運輸は僅か。

(3) 「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

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

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。

(4) 援助支援形態

Strategic Partnership with Africa (SPA) において SWAp のトラッキング調査
支援の形態別割合はプロジェクト 5 4 %、NGO / オフバジェット 1 7 %、バスケット 1 0 %、
財政支援 1 9 %、プロジェクトが主要な援助形態。

(5) 改善点

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」を支援する側にとっての進捗)

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。

5 . 日本の援助システムとのギャップ

(1) 我が国の援助理念

相手国のオーナーシップの尊重と自助努力支援

- ・ 経常経費の負担と技術移転を受けるカウンターパートの配置
- ・ 他ドナー支援との重複回避。
- ・ 援助受入れのための実施体制もある程度整備されていること。

(2) 要請システム

個別案件単位による要請

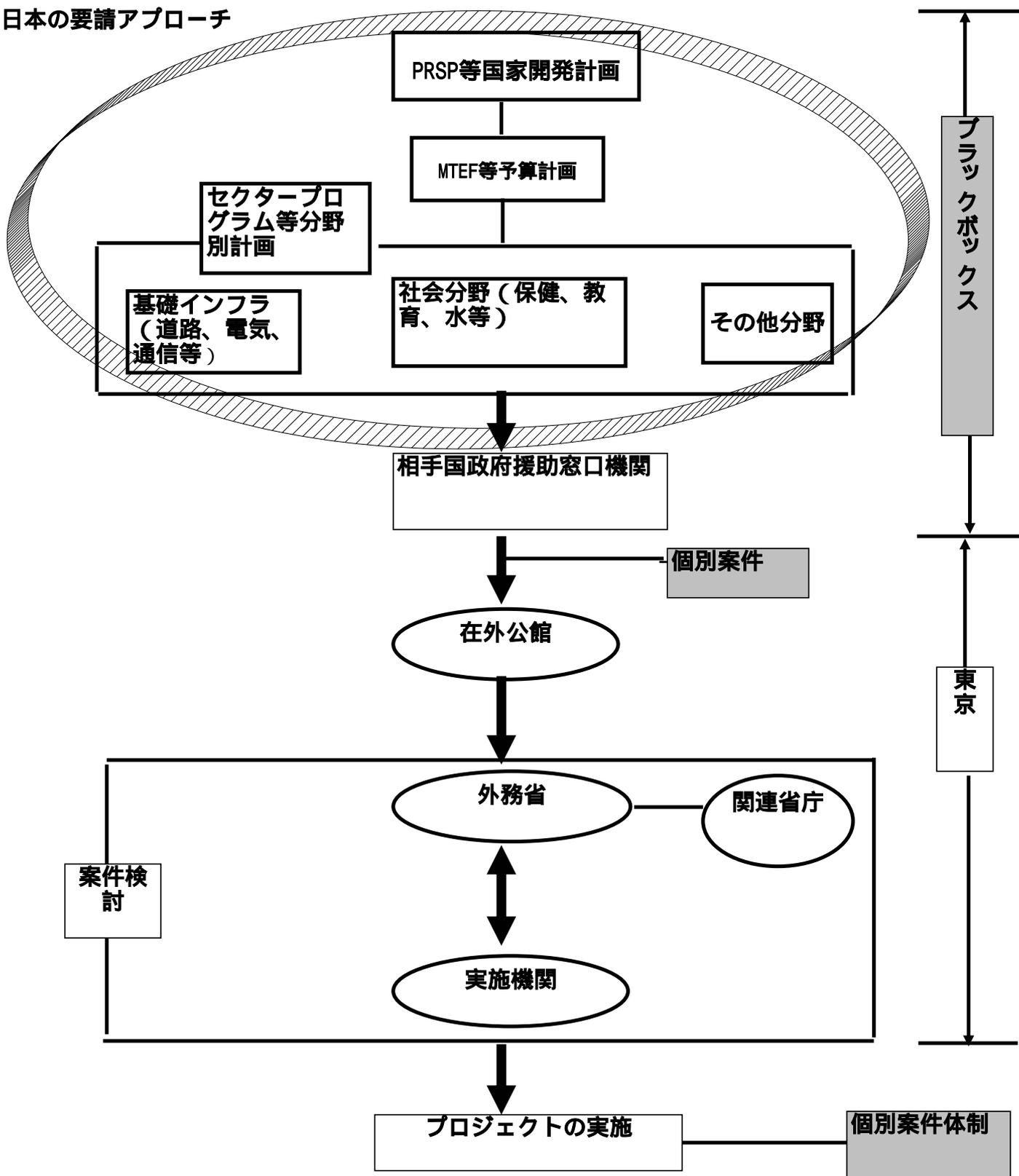
途上国政府の要請の下、それら要請案件群から採択案件を東京において選定するシステム

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・管理を実施。

SWAp はこれまでの援助の反省にたって、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。

* 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。

日本の要請アプローチ



6 . 日本が取りうる選択肢

各途上国における日本の選択/段階	準備	策定	実施	モニタリング・評価
SWApを支援しない	不参加	不参加	従来どおり実施。	従来どおり実施。
「基本形SWAp」を支援する。	参加・貢献	参加・貢献	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（例：タンザニア農業等）	参加・貢献	参加・貢献	共通の枠組みに沿ったプロジェクトの実施 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、覚え書締結等	（共通の指標に基づき共同でモニタリング・評価を実施。）

7 . 日本がSWApを支援することの意味合い

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。

表 3 : SWAp支援に最低限必要な検討・実施事項

SWAp支援の意味合い	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	個別案件型体制の見直し（人員体制、支援体制の大幅な見直しとその整備）	援助関係者の上位計画への理解（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（途上国側が最大限効果を発揮出来るような援助アプローチの再編）	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及び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

8 . 日本が選択するために

援助吸収能力の十分に備わっていない貧困諸国への援助の反省

SWAp に求められていることと日本の取り組み方針の確認。

- ・ 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が必要。
- ・ SP は国全体の開発政策とミクロの開発活動を統合的につなぐ役目となり得る。
- ・ SWAp が援助吸収能力の十分に備わっていない諸国を中心に導入されていることから日本の弱い部分を補完するものとなり得る。

現在の取り組みからの教訓とその普及

例：タンザニアでの農業 SWAp

援助吸収能力に応じた対応

- ・ 例えば、ある程度の援助吸収能力のある国：「基本形 SWAp」
援助吸収能力の低い国：「新規 SWAp」