

2004 年 10 月  
GRIPS 開発フォーラム（大野、二井矢）

## 援助モダリティの選択とグッド・ドナーシップ 調査の基本的視点

### I. 調査の目的

- ・ 援助の有効性の議論をふまえ、援助受入れ国の多様性やニーズに即したモダリティの選択・組合せを実践する視点・枠組みを提供する。
- ・ その際に、援助受入れのあり方の視点および各国の開発課題、援助対象セクター（サブ・セクター）の特徴等に注目し、事例分析を含めた検討を行う。
- ・ 併せて、ドナーとして、援助効果向上のために留意すべき責務（グッド・ドナーシップ）について整理する。

### II. 援助モダリティ論 先行研究

#### II-1. 共有すべき教訓、及び理論・実務上の展開

- ・ 様々な開発課題に対応して、援助モダリティが多様化（下記【参考】）
- ・ 特に近年における既存の援助モダリティの再考： 単独プロジェクト援助（stand-alone projects）、プログラム型援助（特に SAL、SECAL）の有効性への批判的検討。  
プロジェクトの氾濫抑制、取引費用の削減、政府システムへのアライメント等 [Hyden (1983)、Harrold (1995)、Helleiner et. al. (1995)、Mosely et. al. (2000)、高橋(2003)]  
政策・制度改革における途上国側のオーナーシップ尊重、*ex-ante* から *ex-post* コンディショナリティへ [Collier et. al. (1997)、Leandro et. al. (1999)]
- ・ 理論面： 制度・政策環境の重視、ファンジビリティ *Assessing Aid* [WB (1998)]、New Public Management 等。
- ・ 開発援助潮流の変化： 貧困削減・民活重視。（政府の役割としてコンセンサスがある）社会セクターや農村開発等、貧困層への直接ターゲット策が援助の重点分野に。
- ・ 上述の要因が収斂し、「CDF 原則」に従い PRSP 体制のもとで政策・予算配分・評価の連動強化、関連する諸制度構築（公共財政管理、評価・モニタリング制度等）をめざす支援が主流化。また、PRSP 支援を目的とした一般財政支援や社会セクター支援を中心とした SWAp が浸透。

#### 【参考】援助モダリティの変遷

・ 1950 年代以降～今日まで、プログラム型とプロジェクト型援助の各々において様々な開発課題への対応を試行錯誤、援助モダリティの多様化。

国内資本・外貨ギャップ（資金移転の問題） 資本移転型のプロジェクト、商品借款に代表される BoP 支援（プログラム）

技術・知識ギャップ TA、プロジェクト

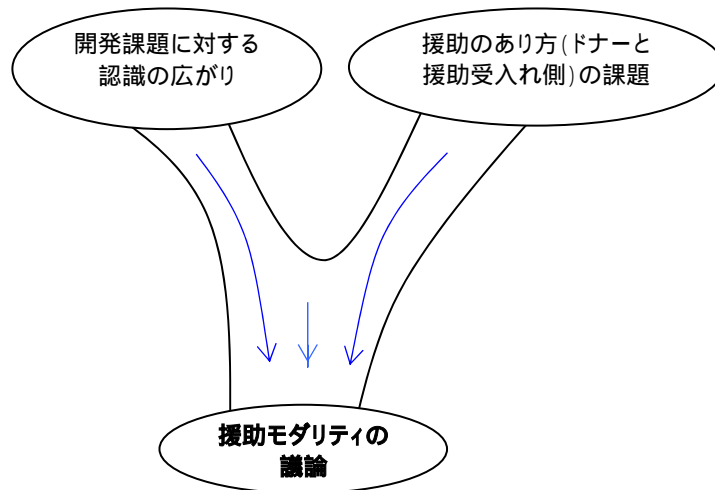
マクロ経済安定、構造改革 BoP 支援に政策・制度改革を加えた SAL や SECAL（ともにプログラム）の考案。

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、ファンジビリティへの対応 1990 年代半ば以降、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 プール化等の新しい援助モダリティの考案。

・ 定義上の留意点： プロジェクト型援助（TA を含む）の範疇でも、調達を相手国が主催する場合（多くのローン）、in-kinds 方式（ドナーが調達、デイスバースなし）、PMU の有無等の相違あり。

## II-2. 本調査の視点、現行議論のポイント

- ・ 援助モダリティの議論は、援助受入れ国の開発課題に対する認識の広がり、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経験・教訓をふまえて変遷。
- ・ 援助モダリティは、課題解決のためのツール( = 「特定モダリティありき」ではない)。
- ・ 同時に、モダリティの選択にかかわらず、援助供与において遵守すべき原則にも注目。

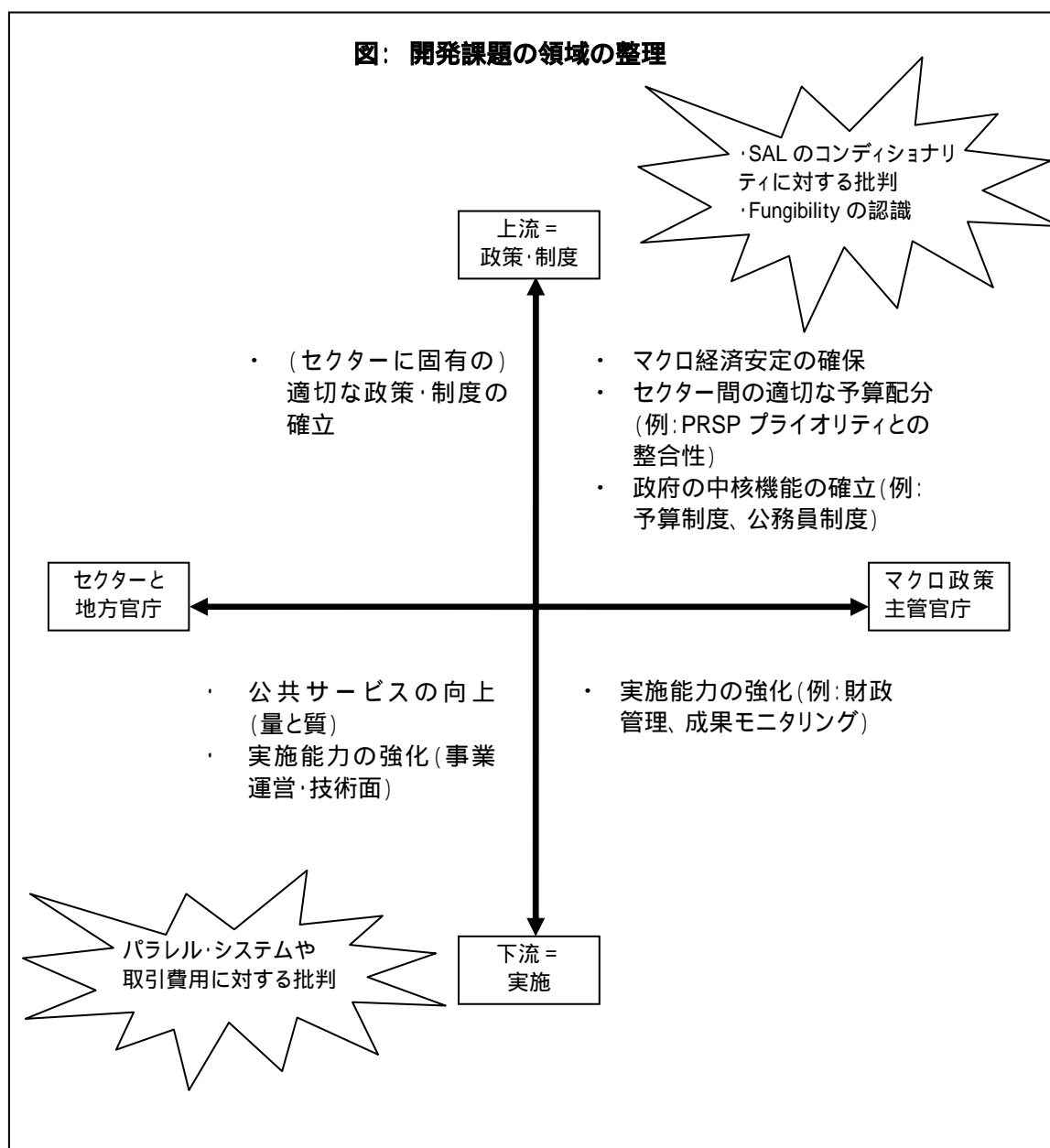


- ・ 新モダリティへの収斂に伴うリスク？
  - 前提となる PRSP 体制、関連諸制度(MTEF や PAF 等) 構築の課題 [Frantz (2004)]
  - 援助受入れ国とドナーの関係の複雑さ、緊張関係(オーナーシップとパートナーシップの潜在的トレード・オフ)
  - 新モダリティの評価(取引費用の削減、予測性の向上)は時期早尚 [Killick (2003)]
  - 理論・援助潮流と現実との乖離
- ・ 本調査では対象外とするが、幾つかの重要な問題
  - 当該国の開発戦略の中身
  - ドナー国内における援助のアカウンタビリティ

### III. 援助モダリティの選択をめぐる論点

#### III-1. 開発課題の領域の整理 (試論)

- ・ 政府システム機能を中心に、当該国の開発課題の領域を示した2次元マトリックス。
- ・ 課題領域の象限：
  - 政策・制度(マクロ政策)
  - 政策・制度(セクター・地方行政)
  - 実施(セクター・地方行政)
  - 実施(マクロ政策)



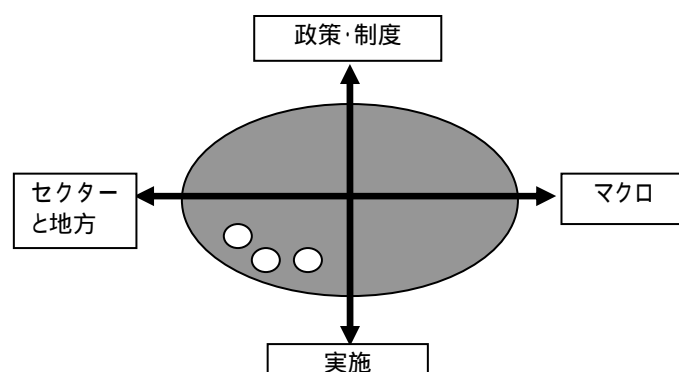
## II-2. 援助受入れ国における開発課題の特定

### 【国レベルの視点】

- 政府システムの機能状況・領域： 上述の課題領域と密接に関連。例えば、マクロ経済安定、徴税・歳入確保、予算管理、公務員給与の確保等、政府の中核機能の確立が最優先課題である国（＝概して、援助依存度が高い国）では、当面の援助ニーズは領域・が高。公共サービス・デリバリーへのニーズも高いが（領域）、政府の中核機能なくしては個別事業の持続性確保は困難。
- 開発課題の領域を特定するための視点・参考指標（例示）：  
自己財源の動員能力（歳入に占める援助の比率等）、  
行政制度、公共サービス・システムの実態（量的充足度、対象地域の範囲等）、等

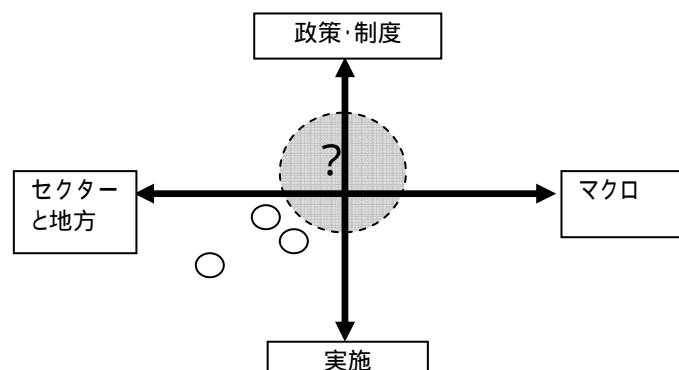
図： 政府システムの機能領域の2 類型  
(○ 政府システムの機能領域)

### 【政府システムの機能領域が広い国】



- ・ 高い自己財源動員能力
  - ・ 高い行政能力
- 自国財源・制度で提供可能な公共サービスの領域が広い。個別プロジェクト支援を自国リソースを活用して既存の諸政策・制度に統合、援助効果の scaling-up 可能。援助効果の持続。

### 【政府システムの機能領域が狭く、中核機能の確立が課題の国】

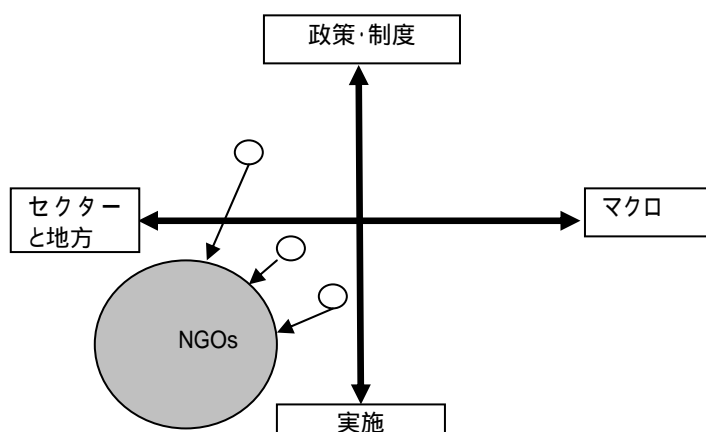


- ・ 低い自己財源動員能力
  - ・ 低い行政能力
- 政府の中核機能（例えば、公務員給与）も援助依存。  
自国財源・制度で提供可能な公共サービスの領域が狭い。個別プロジェクト支援による scaling-up 困難、援助効果の持続可能性に問題。

# 【セクター・レベルの視点】

- 対象セクター(サブ・セクター)における政府の役割、及び対象活動の予算化が可能な範囲の相違： 前掲の 2 次元マトリックスは公共セクターの活動領域が中心だが、民間セクターも念頭においた援助のあり方を要検討。  
政府がサービス・デリバリーや公共財の提供主体： 基礎的な社会サービス拡充(教育、保健等)支援の場合には、領域・ の連動が重要。また、経常支出が中心となるので、領域・ の連動も重要。  
政府は民間セクター等の多様なステークホルダーとの調整者： 産業開発や農業開発のように民間セクターに働きかけて成長促進支援を行う場合(for-profit)、また、NGOs を通じた社会ニーズへの対応を支援する場合(non-profit)には、領域・ にわたりマトリックス外のリソースとの連動が重要。
- 上述 に関し、資本支出を中心とした大規模公共事業(インフラ)は資金・財・知識・技術といったインプットを集中的に組合せ、財源に関わらずプロジェクト単位で実施されるところ、領域が中心となる。ただし、維持管理費(経常支出)や計画策定(マスター・プラン等)については領域・ との連動が重要。
- 上述 に関し、民間セクターのうち non-profit な活動支援における援助のあり方の 1 事例を下図に示す。なお、for-profit な活動領域の規模については、当該国の経済規模、民間資金フローと援助資金フローの相対比等を参考(援助の外貨フローに占める比率、対 GDP 比、貯蓄・投資水準等)。

## 【民間セクターの活動領域の 1 事例： NGOs を通じたサービス・デリバリー】



民間セクターの活動領域も念頭においた支援は、～ 象限にわたる領域外のリソースとの連動が重要。

例えば、左図が示すように、NGO 活動(non-profit)を通じてサービス・デリバリー拡充を支援する場合には、象限の領域外のリソースとの連動が重要。

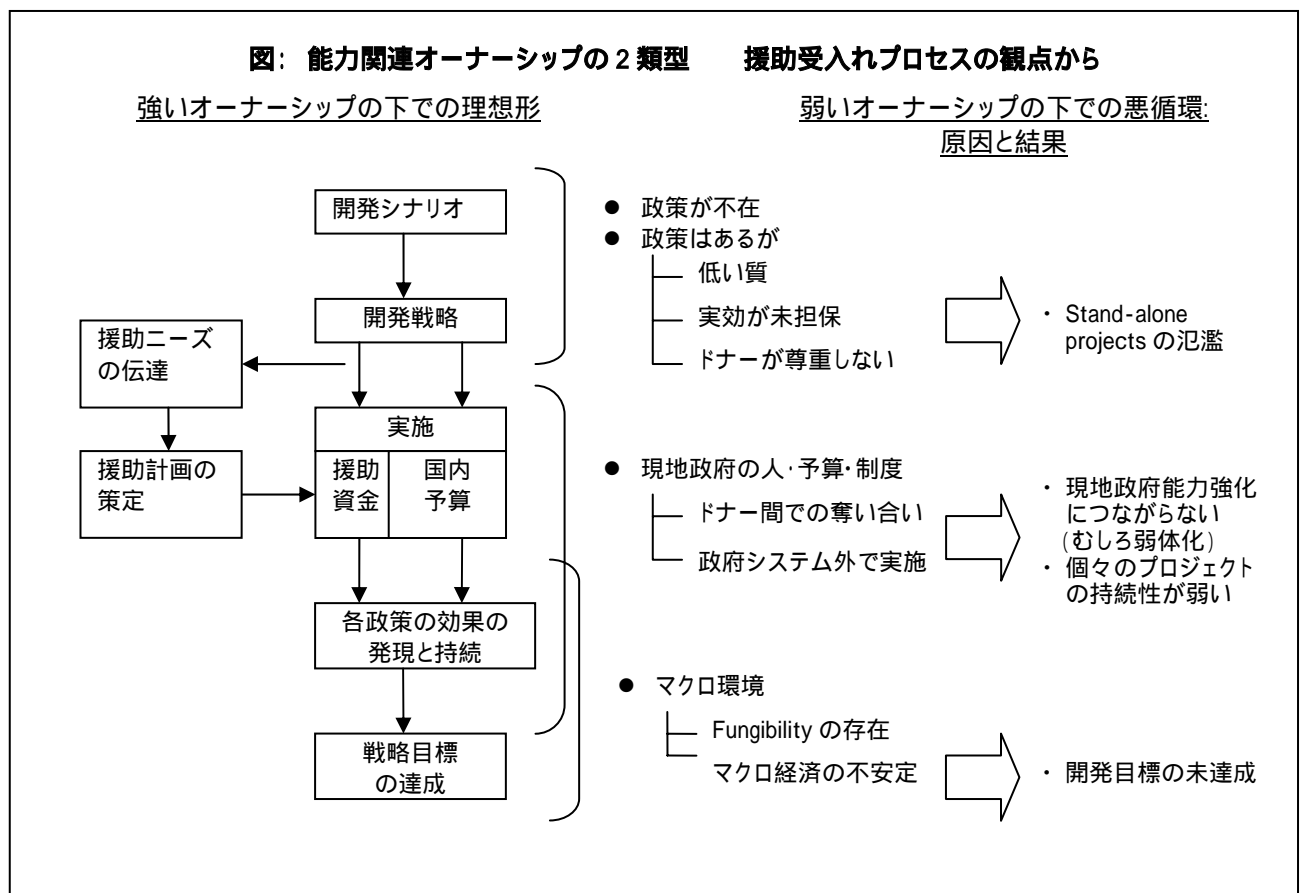
- 対象とする活動内容の特徴(例示) [Pritchett & Woolcock (2002)]  
普遍的、標準化可能なサービス・デリバリー： 予防接種プログラムのように標準化可能な活動を支援する場合には、領域 のセクター省庁の中央レベルでの政策・制度設計が重要。  
受益者の特性に配慮したサービス・デリバリー： 末端部分までサービス・デリバリーを確保するためには、特に領域 において多様なニーズに即した実施体制づくりが重要。

## 【政策・制度領域へのアクセス】

- 政策・制度(領域・ )は上流の意思決定であることから、政治的にセンシティブ。次項 III-3. で述べる、援助受入れ側との関係のあり方に配慮してエントリー・ポイントを設定する必要あり。

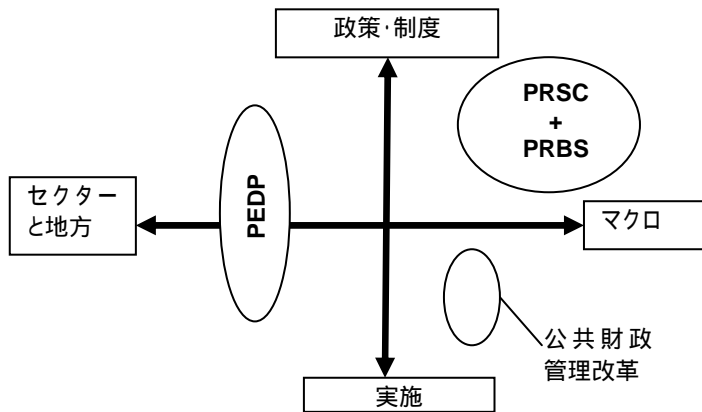
### III-3. 援助受入れ国とドナーの関係のアセスメント

- ・ オーナーシップの要素： 能力関連(援助マネージメント能力、政策形成・実施能力)、 主観的要因によるもの(ドナー関与に対する意識等)。
- ・ 能力関連のオーナーシップの2 類型
  - 理想形： 援助マネージメント、政策形成能力を有する国。  
中長期の開発課題に対して現状診断に基づいた戦略を援助受入れ国政府自らが策定、ニーズを特定してドナーに援助を要請、ドナーもそれに沿った援助を供与する場合。  
[Helleiner et. al. (1995)]
  - 悪循環： 援助マネージメント、政策形成能力の弱い国。  
概して援助依存度が高い国における援助プロジェクトの氾濫、持続性の問題。
- ・ オーナーシップの主観性： ドナー関与に対する意識は援助受入れ国により異なる(例えば、パートナーシップの対象となるアジェンダの範囲・深度についての意識)。援助を供与する際に、現実的なエントリー・ポイントを設定すべし。
- ・ 財政支援の二面性： オーナーシップの尊重 vs 蹂躪？ [Frantz (2004)]



### III-4 . 援助モダリティ選択の例 開発課題と援助受入れのあり方をふまえたニーズとのマッチング

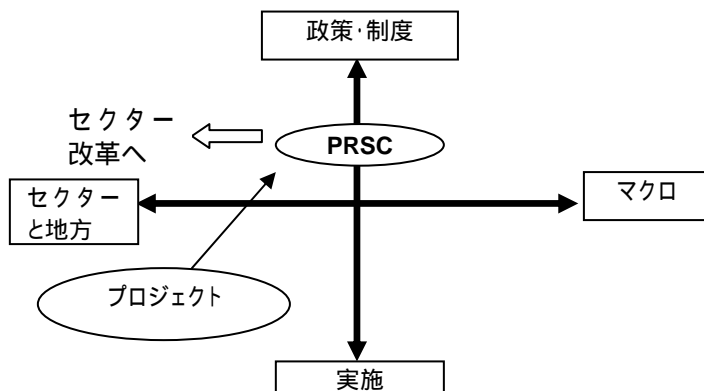
#### 【ケース 1】 政策・制度から実施へ： 一般財政支援とセクター・プログラムの組合せ



#### 事例：タンザニア一般財政支援 (PRSC/PRBS) と初等教育 SWAp (PEDP)

- ・ 一般財政支援と SWAp の組合せにより、マクロの政策・制度構築、及び セクターや地方行政レベルの実施を支援している事例 (例えば、初等教育予算の確保、量的拡大)。
- ・ 対象国の特徴：高い援助依存度。援助の氾濫、取引費用の問題に関して政府・ドナー間で認識共有。PRSP・MTEF・PAF が制度化され予算配分・評価・SWAp に連動。広範かつ深いパートナーシップ関係 (予算配分・制度といった上流の意思決定を含む)。新モダリティを積極導入。

#### 【ケース 2】 実施から政策・制度へ： プロジェクトと一般財政支援の組合せ



#### 事例：ベトナム一般財政支援 (PRSC) と運輸インフラプロジェクト

- ・ プロジェクト経験から認知された政策・制度上の課題を一般財政支援のコンディショナリティに反映し、改革を図る事例 (例えば、維持管理予算の問題)。
- ・ 対象国の特徴：低い援助依存度。PRSPと予算配分・評価との連動は弱い (MTEF 未導入)。パートナーシップは広範だが、上流の意思決定へのドナー関与には慎重。新モダリティ導入に慎重。

### IV. 援助モダリティの選択・実践において遵守すべき原則 (グッド・ドナーシップ)

- ・ 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。
- ・ 援助のオン・バジェット化、予測性の確保 (財政支援、プールファンド、プロジェクトともに)。
- ・ パラレル・システムの回避、可能な限り政府システムを活用 (特に、プロジェクト型援助の場合。調達、デイスパース、PMU、評価・モニタリング等の報告フォーマット等)
- ・ 末端での着実な実施フォロー、及び教訓のフィードバック。

「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。

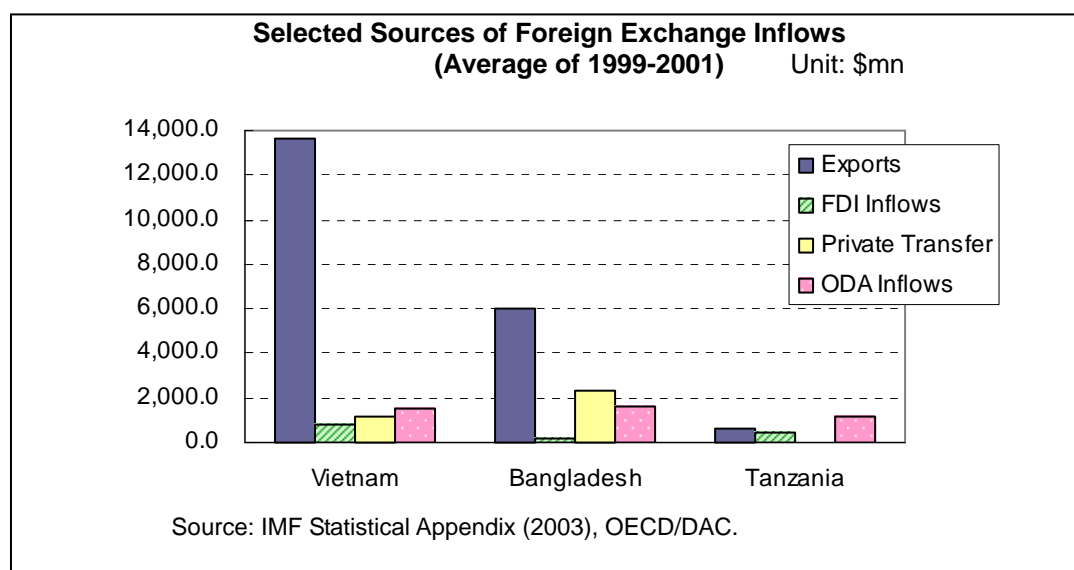
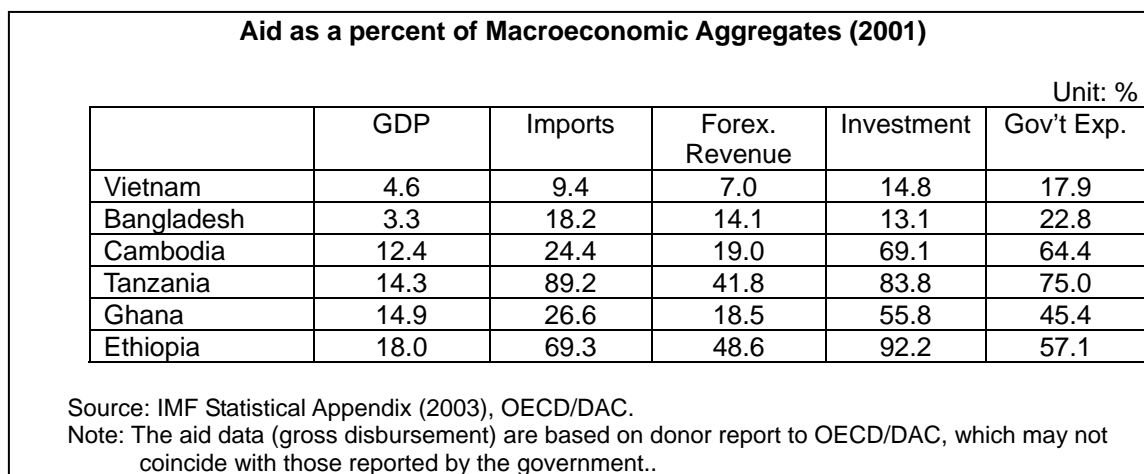
「評価・モニタリング」： ドナー間でのフォーマットの統一

以上

別添

## 国レベル比較データ

【マクロ経済における援助の位置づけ】



【公共サービス・システムの実態、社会指標】

国名	一人当たり GNI (2002 年)	予防接種率 (DPT、 一歳未満、2001 年)	初等教育終了率 (2001 年)	安全な水へのア クセス (2000 年)
ベトナム	\$430	98%	101%	77%
バングラデシュ	\$360	83%	70%	97%
カンボジア	\$280	60%	43%	30%
タンザニア	\$280	85%	60%	68%
ガーナ	\$270	80%	64%	73%
エチオピア	\$100	56%	24%	24%

出所：世銀 WDR (2004)

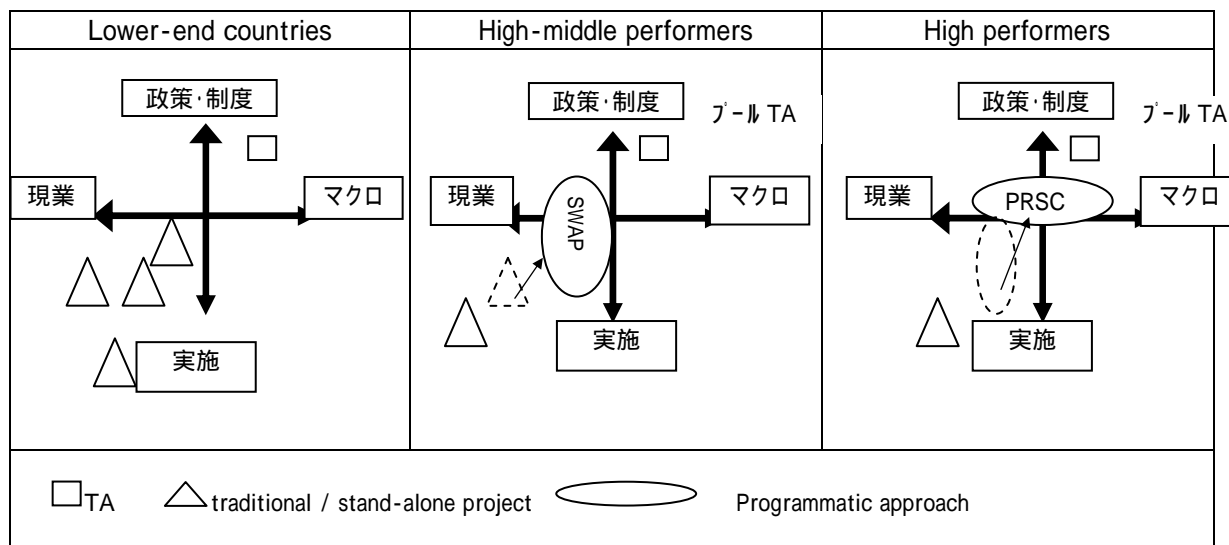


別添

## 主要ドナーのスタンス

【世銀アフリカ地域】

- ・ IDA Strategic Framework for Assistance to Africa “Emerging Partnership Model” (WB [2004]).
- ・ IDA の成果評価システムを基準に、単独プロジェクト、TA、SWAp、PRSC を含む援助モダリティの組合せを判断。



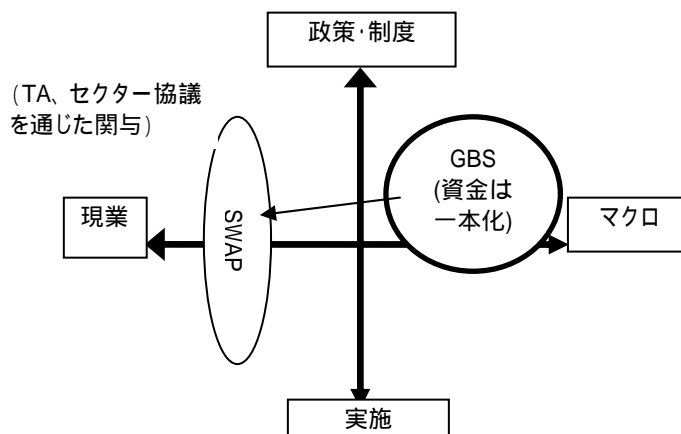
Lower-end countries( = LICUS)： エントリー・ポイントを選んで対象を特化し、単独プロジェクト(TAを含む)で支援。当面はHIV/AIDS、コミュニティ開発・社会投資基金等の直接ターゲット型を重視するが、能力強化とともに社会セクターのプロジェクトも開始。

High-middle performers: 単独プロジェクトからセクター・レベルのプログラム型援助へと移行、社会セクターSWApやTAプール化を重視。ただし、インフラや農業、地方開発においてはプロジェクト型援助を継続。

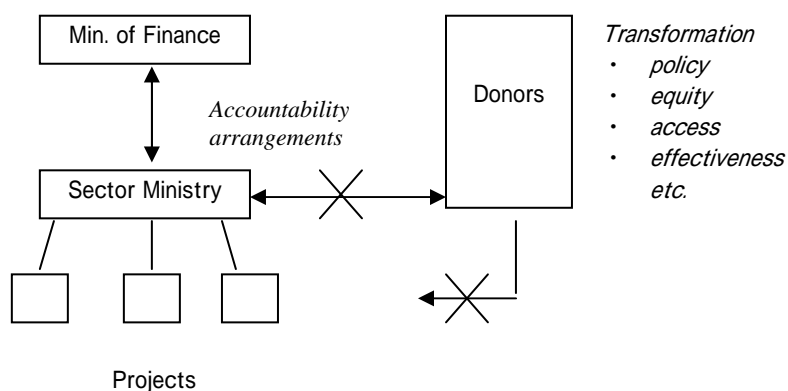
High performers: プログラム型においてSWApから一般財政支援へ移行。PRSCを通じて経済政策およびセクター政策・開発を支援し、能力強化が必要な場合はTAプール化で支援。ただし、HIV/AIDS、コミュニティ開発や社会投資基金、およびインフラ・農業・地方開発においてはプロジェクト型援助を継続。

【英国 DFID】

- ・ Poverty Reduction Budget Support (PRBS) Policy Paper [DFID (2004)]
- ・ PRSP が存在かつ一定の制度能力を有する国においては、政府システム構築を支援する主要ツールとして財政支援 (PRBS) を位置付ける方針。他方、援助依存度が低い国では財政支援はインパクトが小さい点を認識。
- ・ 特にアフリカ地域では、政府の中核機能強化が最優先課題であること、財務省を中心とした省庁間のアカウンタビリティの適正化を最重視する観点から、一般財政支援が理想的ツールとの立場。

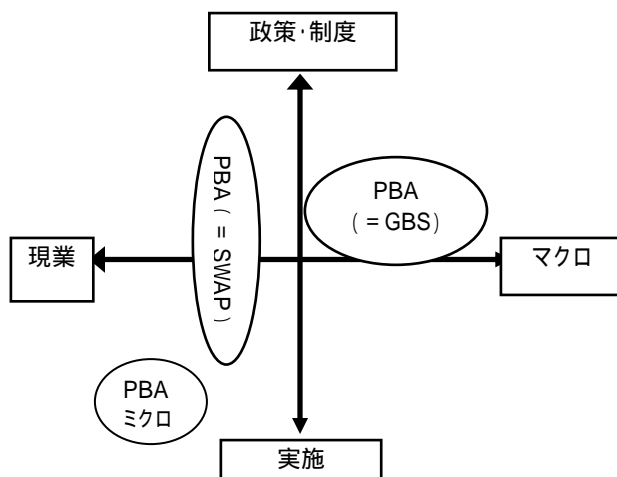


- 一般財政支援と政府システムにおけるアカウンタビリティ・インセンティブ適正化？



#### 【カナダ CIDA】

- 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、PBAs 導入における実務的解説書を作成。[Laverne et. al. (2003)]
- PBAs の概念: PRSP、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み、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。
- 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。



【米国 USAID】

- ・ タンザニアの一般財政支援の評価実施。一般財政支援の有効性を否定しないものの、Evaluation Framework [EC & ODI (2004)] が想定する開発効果発現に至るまでには補完的インプットが必要である点を指摘。 [Frantz (2004)]
- ・ USAIDとしては補完性に留意しつつ、プロジェクト型援助(TAを含む)、政府システム外のアクターへの直接的働きかけ(議会、市民社会、NGOs 等)を引き続き実施する方針。

【日本のスタンス?】

- ・ LENPA フォーラム“PBA in Asia”(外務省プレゼン、2004 年 6 月)で、多様な援助モダリティを認めつつプログラム型援助にも取り組む姿勢を表明。より具体的な指針は?

以上

別添

## 参考文献

### 援助見直し総論

#### 和書

- 石川滋 [1991] 「より効果的な経済協力のために」『基金調査季報』第 69 号、pp.67-95.
- 世界銀行 [2000]『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』（小浜裕久・富田陽子訳）東洋経済新報社
- 澤田康幸 [2004]「貧困削減における開発援助の役割について 既存研究の再検討」『開発援助の新たな課題に関する研究会』pp.51-78. 財団法人国際金融情報センター
- 高橋基樹 [2002]「援助と開発をつなぐもの 国際協力研究の新しい地平」神戸大学六甲台五部局百周年記念事業検討委員会編『神戸発社会科学のフロンティア』pp.86-114. 中央経済社

#### 洋書

- Collier, Paul, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont and Jan Willem Gunning [1997] "Redesigning conditionality", *World Development*, Vol. 25, pp. 1399-1407.
- Harrold, Peter and Associates [1995], "The Broad Sector Approach to Investment Lending", World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series, August.
- Helleiner, K. Gerald, Tony Killick, Nguyuru Lipumba, Benno J. Ndulu and Knud Erik Svendsen [1995], *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Hyden, Goran [1983], *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*, Berkley and Los Angeles: University of California Press.
- Johnson, H. John and Sulaiman S. Wasty [1993]. "Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform." World Bank Discussion Papers 199.
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler and Keving M. Mossiron [1999], "The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods (Draft)", Washington DC: Overseas Development Council.
- Leandro, Jose, Hartwig Shafer, and Gasper Frontini [1999], "Towards a More Effective Conditionality: An Operational Framework", *World Development*, Vol. 27, pp. 285-299.
- Mosley, Paul, and Marion J. Eeckhout [2000], "From Project Aid to Programme Assistance" in Tarp, Finn eds., *Foreign Aid and Development Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.
- Pritchett, Land, and Michael Woolcock [2002]. "Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development." Center for Global Development Working Paper

10, Washington DC.

World Bank [2000], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't?, and Why*. Washington: Oxford University Press (Original work published 1998).

#### モダリティの評価 / 使い分け

Bulir, Ales and A. Javier Hamann [2001], "How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications?", IMF Working Paper, International Monetary Fund.

Catterson and Lindahl [1999], "The Sustainability Enigma, Aid Dependency and the Phasing out of Projects The Case of Swedish Aid to Tanzania", Expert Group on Development Issues.

European Commission and Overseas Development Institute [2004], "Evaluation Framework for General Budget Support, Framework for country-level case studies", Report to the OECD-DAC Evaluation Network.

Foster, Mick and Jennifer Leavy [2001], "The Choice of Financial Aid Instruments", *ODI Working Paper 158*, London: Overseas Development Institute.

Frantz, Brian [2004], "General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness", April 3 2004 Version.

Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries [2003], *Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education*, Final Report, September.

Killick, Tony [2003], "Macro-level Evaluations and the Choice of Aid Modalities", paper prepared for OEC conference on Evaluating Development Effectiveness.

Oxford Policy Management and Overseas Development Institute [2002], "General Budget Support Evaluation Study Phase 1 Final Synthesis Report", Report to UK Development for International Development.

White, Howard [1999], "From Commodity Aid to Budget Support", Sida Evaluation Report, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.

#### ドナーの方針

Department for International Development [2004], "Direct Budget Support Policy Note", May.

Lavergne, Real and Anneli Alba [2003], "CIDA Primer on Program-Based Approaches."

Ministry of Foreign Affairs [2004], "Japan's Experience with ODA and the Position towards PBA", Note prepared for the LENPA Forum on PBA in Asia, Tokyo, 1-3 June 2004 (esp. Annex 7, Japan's Program Aid Approaches).

World Bank [2004], *Strategic Framework for Assistance to Africa*, Washington DC: World Bank.

## 援助モダリティ運用の現状と評価

### 1 新モダリティ運用の現状

#### 1.1 一般財政支援(GBS)運用の状況

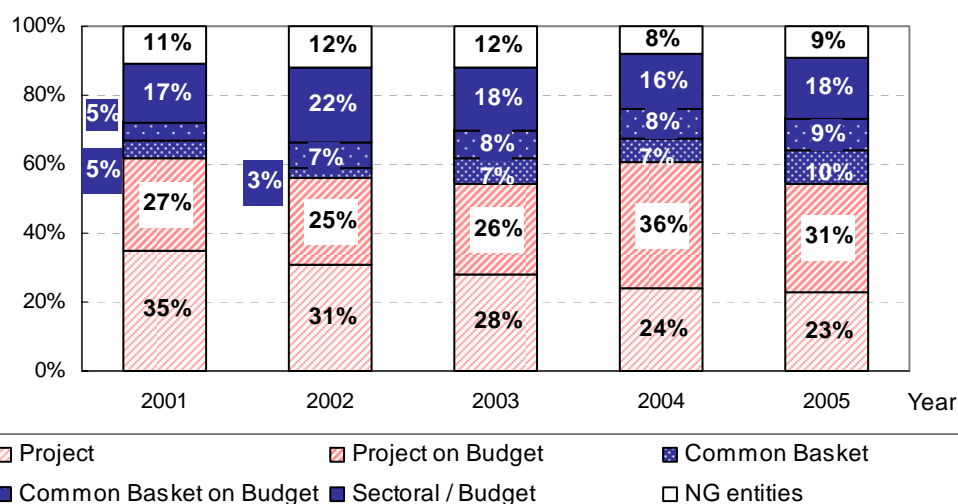
- ✓ 対 GBS ドナー合同評価を実施中<sup>1</sup>。
- ✓ 同プロセスで実施した国毎の概況調査によると、2以上のドナーが参加し、実際に機能しているのは、アフリカ 7 カ国(ウガンダ、タンザニア、モザンビーク、ガーナ、ルワンダ、ブルキナ・ファソ、エチオピア)、アジアと中南米でそれぞれ 1 カ国(ベトナムとニカラグア)。
- ✓ GBS の規模が対 GDP 比で「高い」と分類されているのは、上記 9 カ国のうちアフリカの 5 カ国。対援助比(オン・バジェット)では、タンザニアでは約 4 割(2003 年実績)、ウガンダでは同 56%。

一般財政支援の広がりは限定的であるが、導入済みの国においては支配的なモダリティとなる傾向あり。

#### 1.2 セクター・プログラム(SP)におけるモダリティの状況

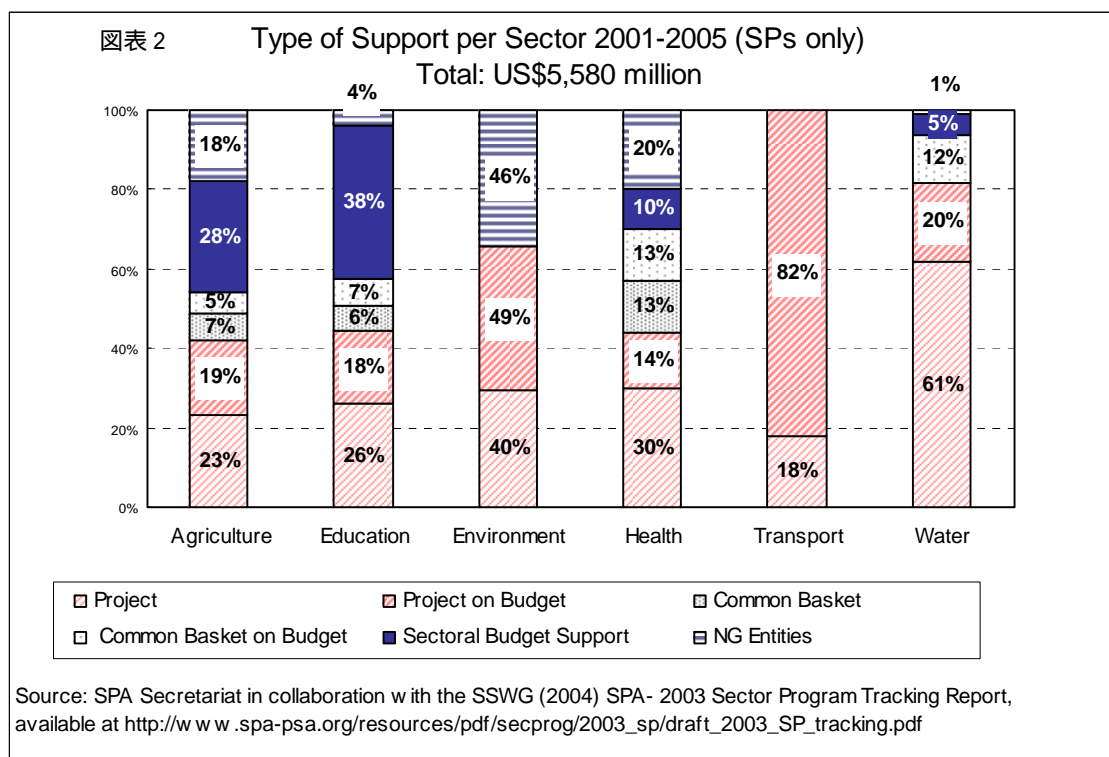
- ✓ SPA のセクター・プログラム ワーキング・グループが 2002 年以降毎年実施。2003 年報告は 15 カ国にわたる 37 の SP が対象。
- ✓ 図表 1: プロジェクトのシェアは SP 支援全体の 50-60%で推移。コモン・バスケット、セクター財政支援のドナー資金プール型は 30%台で推移。顕著な増加傾向を見せているモダリティはないが、予算に計上する形態はプロジェクトであれ、ドナー資金プール型であれ増加。但し一般財政支援への切り替えを進める DfID が回答していない点には留意。
- ✓ 図表 2: 対象となった 37SP のセクター内訳を見ると、運輸、水、環境はプロジェクトが主な支援モダリティで(環境はプラス NGO)、農業、保健、教育はドナー資金プール型とプロジェクトが拮抗。

図表 1 Evolution of Donor Support Composition 2001-2005 (SPs only)  
Total US\$ 5,580 mil.



Source: SPA Secretariat in collaboration with the SSWG (2004) SPA- 2003 Sector Program Tracking Report, available at [http://www.spa-psa.org/resources/pdf/secprog/2003\\_sp/draft\\_2003\\_SP\\_tracking.pdf](http://www.spa-psa.org/resources/pdf/secprog/2003_sp/draft_2003_SP_tracking.pdf)

<sup>1</sup> Europe Aid Help Desk and ODI (2004) Evaluation Framework for General Budget Support.



## 2 モダリティに対する評価

### 2.1 プロジェクト: Catterson and Lindahl (1999) "The Sustainability Enigma, Aid Dependency and the Phasing out of Projects The Case of Swedish Aid to Tanzania"

- ✓ 問題視されている割には少ない、プロジェクトの持続性に対する評価。
- ✓ 図表3: SIDA が実施したタンザニアに対するプロジェクトの評価。実施後 10 年以上を経過した 12 のプロジェクトを当初目的の達成、援助引き上げの有無、引き上げ後の持続性という 3 つの観点から分類した。12 のうち当初目的の達成があり、援助引き上げ後も持続的なプロジェクトは 5 件。残りは当初目的は達成されたものの引き上げられずにいるプロジェクト(4 件)か、当初目的の達成もなく引き上げられないプロジェクト(3 件)。

図表3:SIDAの対タンザニア支援プロジェクト  
援助引き上げと持続性の状況\*1

成功*2、援助引き上げ、持続的	5(4)*3
成功、援助引き上げ、持続的でない	0(2)
成功、援助引き上げなし	4(3)
成功していない、援助引き上げ	0
成功していない、援助引き上げなし	3
計	12

\*1: 1985年から1995年の間に援助開始10年目を迎えたプロジェクトであること、SIDAが積極的に支援してきた6セクター(農業・自然資源、教育、保健、産業、インフラ、行政)すべてをカバーする、との2点のクライテリアにより12のプロジェクトを選定した。

\*2:ここでいう「成功」とは、援助実施中に以下の3点のいずれかを達成した場合: アウトプットの達成、 目的の達成、 当初予定とは異なる開発目標の達成。

\*3:括弧内は判定が困難で見方によっては類型の変更が必要なケース。

出典:Catterson and Lindahl (1999) "The Sustainability Enigma, Aid Dependency and the Phasing out of Projects The Case of Swedish Aid to Tanzania" pp.131-138を基に筆者作成。

## 2.2 一般財政支援(GBS): Brian Frantz “General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness” (3 April 2004 version)

- ✓ 前述の GBS に対する評価結果は 2005 年末を予定。
- ✓ 図表 4: 同評価の枠組み一覧(評価枠組みの原版は資料 2 の別添)。これを用いてタンザニアにおける一般財政支援(PRBS)を USAID がスナップ・ショット的に評価。「アウトプット」の達成に対しては、いずれの側面においても未達成との厳しい見方。
- ✓ 同評価から得られる教訓は、GBS の実施が、取引費用の削減、予測性の向上、予算配分能力の向上、国内的アカウンタビリティの向上といった成果に自動的につながるわけではないこと、GBS はそういった問題解決につながる糸口であり、問題解決には他モダリティによる補完的支援を含め、更なる関係者の努力が必要だという点 (= プロセス志向のアプローチ)。こういった認識に基づき、Frantz はドナー側として財政支援の適正規模を検討すべきとのメッセージを発している。

図表4 一般財政支援のロジカル・フレームワーク

	一般財政支援	政策・制度への働きかけ	公共支出管理の確立	より良いドナーとの関係
Inputs	一般財政支援	政策対話	TA	当該国の目標・システムへのアラインメントと調和化
Immediate effects	全体援助に占める GBS割合増加	Key public policyとPFMに焦点	Key public policyとPFMに焦点	アラインメントと調和化の推進
Outputs	予測性の向上とファンジビリティの利用	政府がエンパワーメントされる(取引費用削減など)	効率性が高まり(予算配分能力など)、政府内インセンティブが強化される	民主的なアカウンタビリティの向上
Outcomes	PSDに良好なマクロ環境 貧困者に対するサービスデリバリーの向上	PSD発展のゲームのルール確立	市場の失敗に対する適切な政府のアクション 法の支配と人権尊重のための政府	
Impacts	貧困の削減 貧困者のエンパワーメント			

Note: PSD=Private Sector Development

出典: Europe Aid Help Desk and ODI (2004) Evaluation Framework for General Budget Support p.8の図を基に筆者作成

## 2.3 セクター・プログラム(初等教育): Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries (2003) “Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education Final Report” September 2003.

- ✓ 基礎教育分野における援助に対するドナー合同の評価を 2002-03 年にかけて実施。主要な評価対象期間は、90 年後半から評価実施までで、広範にわたる文献調査及び 4 カ国(ブルキナ・ファソ、ウガンダ、ボリビア、ザンビア)においてケーススタディを実施。
- ✓ 基礎教育に対する援助の変遷、援助を受けた途上国側の基礎教育分野の機能、パートナーシップの変化の 3 点から評価。援助モダリティは、パートナーシップを向上させるための一要素として位置づけられているが、評価対象とした 4 カ国すべてにおいて SWAp が導入されていることから、評価の第 2 の視点である「援助を受けた途上国側の基礎教育分野の機能」では SWAp そのものの有効性を問う内容となっている。
- ✓ 前述の USAID による対 GBS 評価と同様、SWAp への移行がオーナーシップの強化、より良い援助協調、取引費用の削減につながっていないケースもあり、特定のモダリティがパートナーシップ向上に貢献する見方を否定。プログラム、プロジェクトに内在する性質としてそれぞれに対する優位性は抽出できなかった。プロジェクトはイノベーションあるいは新しいプラクティスの開発において役割があるが、プログラムとつながっていなければ、スケールアップはなく、如何に両者を統合していくか、そのための具体的なアレンジメントの方法は何かを考え具現化していくことが重要と指摘。
- ✓ SWAp のように政策の上流部分からドナーが集合的に関与する危険性として以下を指摘。フォーマルな基礎教育の偏重、特に計測可能な量的拡大の側面及びそのモニタリング・評



価が重視される傾向。質の改善への取り組みが軽視される傾向。また中央の教育官僚を重宝し、現場での主要アクターである教員が意思決定プロセスから排除される傾向も。

実態としても、それぞれのモダリティに対する評価から見ても、特定モダリティの優位性について根拠はなく、モダリティを柔軟に使い分けることこそ重要。

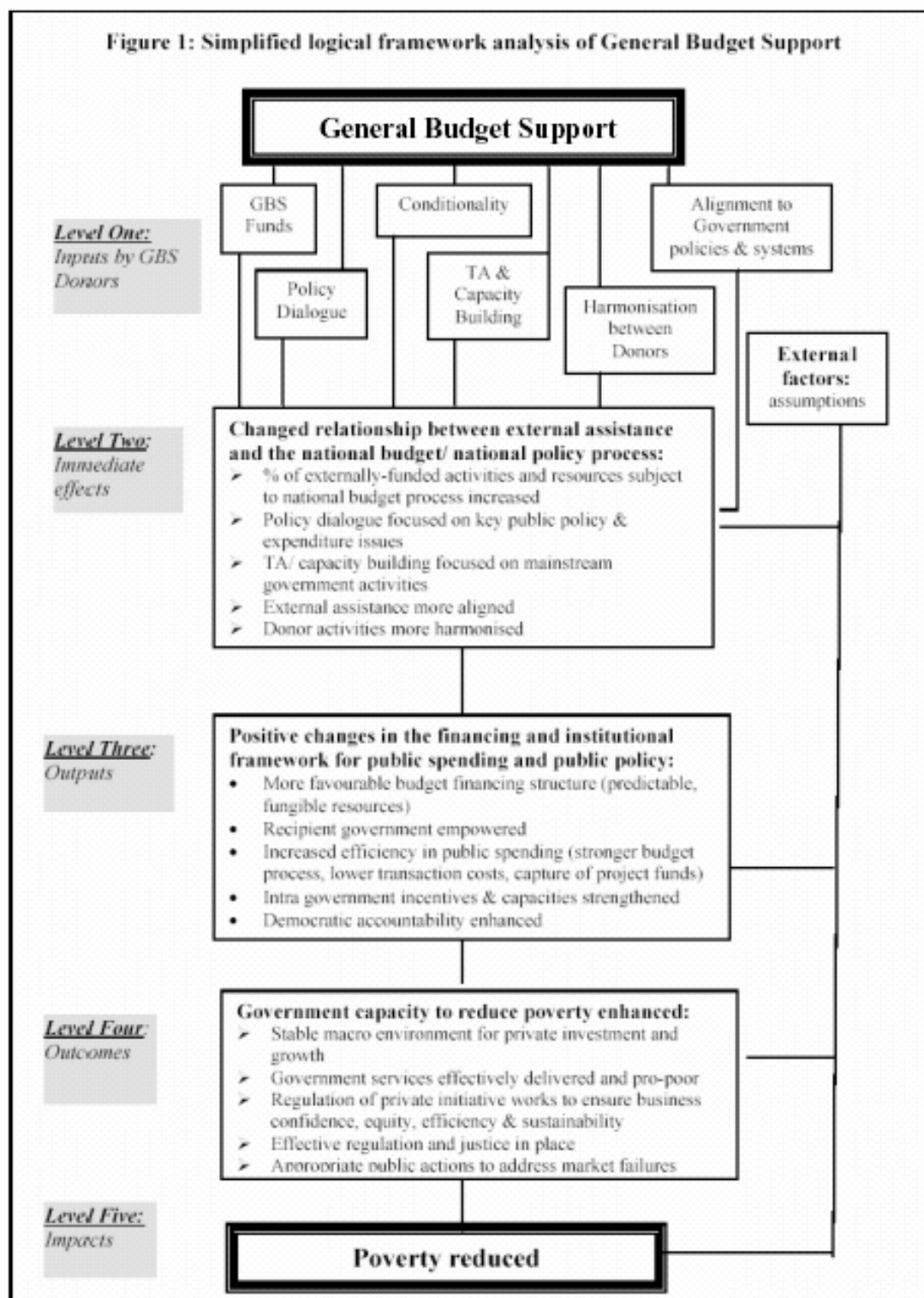
柔軟な使い分けの過程で、既存のモダリティをそのまま行使するのではなく、モダリティの一連の議論で明らかになった多くの援助改革のポイントを踏まえたデザインへと改良していく姿勢が肝要。

(別添)

Simplified logical framework analysis of General Budget Support

(以上)

【DFID: 一般財政支援 評価枠組み】



Source: European Commission and Overseas Development Institute (2004), "Proposed Evaluation Framework for General Budget Support—Framework for country-level case studies," available at [http://www.dfid.gov.uk/Contracts/files/cjec\\_5384\\_annex.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Contracts/files/cjec_5384_annex.pdf).

## モダリティの観点からみた日本の ODA 改革

- 1 日本の独自性
  - ✓ プロジェクト主流、現場経験の重視、プロセスへの関心、人材育成への関心
  - ✓ パイラテラル最大の債権放棄国：債権放棄で「浮いた」資金の考え方整理
- 2 日本のモダリティ(スキーム)の現状
  - ✓ 図表5：新しいモダリティ(GBS やセクター財政支援)に対応可能なスキームは既に存在(有償及び無償のノンプロ)。無償の債務削減、食糧援助などによるカウンターパートファンドもやり方次第で応用可能。

図表5 日本の二国間ODAの援助モダリティ構造

	FY2000	FY2001	FY2002
	億円	億円	億円
技術協力	3,994	3,575	3,449
無償(交換公文ベース)	2,338	2,387	2,318
無償(支出純額ベース)	2,273	2,316	2,151
* プロジェクト *1	55%	55%	54%
* プログラム	38%	41%	37%
うち債務削減	13%	13%	13%
うちノンプロ	11%	14%	13%
うち食料援助 *2	13%	14%	11%
* 緊急援助	7%	4%	9%
有償資金協力(貸付実行額)	4,125	3,162	2,821
有償資金協力(交換公文ベース)	9,914	8,854	13,413
* プロジェクト	87%	75%	47%
* プログラム	2%	1%	1%
ノン・プロジェクト*4	1.00%	0.60%	0.60%
ツーステップローン	0.50%	0.60%	0.00%
構造調整融資等	0.50%	0.00%	0.60%
* 債務繰り延べ	13%	24%	52.4% *3

\*1 一般、水産、留学生、文化、草の根無償の合計

\*2 KR、2KRの合計

\*3 債務繰延対象債務の円借款分。パキスタン、インドネシアが主な対象国。

\*4 世銀や地域開発銀行との協調融資という形でノンプロが盛んに行われた時期もあった。例えば1989年でノンプロは円借款全体の約27%を占めた(商品借款3.9%、構造調整融資が4.2%、セクター調整融資が14.8%など)。

出所：ODA白書2000、2001、2002(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/>)。無償の内訳については「無償資金協力実施状況 - 地域別配分実績」、有償については「円借款実績 - 形態別」より筆者作成。

- 3 モダリティ論の観点からみた具体的改革案(具体例)
  - ✓ モダリティ論の出自は援助依存の高く、行政能力の低い国。しかしそれ以外の国、地域に対してもより良い援助のために必要な示唆を含んでいる。

図表6 モダリティ論からみた日本のODA改革の内容と必要な体制

	短期	中長期
具体的 アクション	<p>財政支援型の適切な行使 債務削減との整理 プロセスへの参画(枠組み作りの支援*1、政策の内容に対する支援*2、資金の提供*3) 資金の提供においては、財政支援の特徴を十分に踏まえたデザインとし、長期的関与を可能とする援助機関側体制の整備が不可欠 プロジェクトの有効活用 全体プログラムに統合されプロジェクト型に強みのある活動を選択*4 実施で得た経験の全体プログラムへのフィードバック 要請のある国ではオンバジェット化に協力 取引費用削減に向けた目にみえる努力*5 スキーム間の連携(有償・無償・技協) 援助の予測性の確保(援助方針と援助額) 上記アクションをとる上で、共通の土台を提供する政策文書としての国別援助計画の策定</p>	<p>各モダリティのデザインの再検討・改良 現地リソース活用の推進 カウンターパートファンドは機能しているか？ スキーム毎の事業予算から国別の予算配分へ</p>
必要な体制	<p>現地機能の強化: 現地ODAタスク・フォースの援助政策決定・執行機能の強化 マネージメントのリーダーシップ*6 プロジェクトを束ね、セクター政策にも関与できるセクター専門家の配備*7 ローカル・リソースの活用*8 本部のサポート機能の強化</p>	<p>現地への権限委譲  国別援助計画と連動した事業予算</p>

\*1 GRIPS Discussion Paper No.5「PRSP・貧困モニタリング・援助協調 タンザニアの事例」

\*2 ベトナムPRSCIIIへの協調融資。投資環境整備の政策提言を織り込む。

\*3 タンザニア ノンプロジェクト無償資金協力 5億円 (平成16年3月19日)

\*4 例えばJICAの"Health In-Service Training Project"は、SWAPの先進事例であるガーナ保健セクターにおいて重複の多い研修の整備のための制度構築を支援。

\*5 借款供与機関間での手続き調和化の確実な進展。無償ではベトナムにおけるJICA調査"Study on Donor Practices in Vietnam -Grant Aid and Transaction Costs- Listen to the Voice of the Recipient"において具体的提言あり。

\*6 政策チャネルは対途上国政府、対ドナーに対してもある程度の高いレベルで対応の必要あり。

\*7 例えば「バングラ・モデル」ではセクター毎にリソースパーソンを登録し、セクター毎のリーダーを任命。

\*8 GRIPS Discussion Paper No.6「現地ODAタスク・フォース強化策としての『ガーナ・モデル』 ガーナにおける案件形成の取り組み」

(以上)