

GRIPS Development Forum

# 援助モダリティの選択と日本のODA改革

—開発ニーズとオーナーシップを尊重して—



February 2005



# 援助モダリティの選択と日本のODA改革

—開発ニーズとオーナーシップを尊重して—

## GRIPS 開発フォーラム

大野 泉                    i-ohno@grips.ac.jp  
二井矢 由美子          y-niiya@grips.ac.jp

2005年2月

本冊子は、援助モダリティの選択のための分析枠組みを試論として示し、併せて援助効果向上のためのドナーの責務（グッド・ドナーシップ）を考察することを意図している。本調査の実施・とりまとめにあたっては、国際協力機構（JICA）企画・調整部のご協力のもとでの非公式勉強会、FASID国際開発援助動向研究会での意見交換、さらには事例分析対象国における現場の経済協力関係者（特にベトナム、カンボジア、バングラデシュ、ガーナ、タンザニア）など、フロント・ラインにいる政策・実務担当者と密接に意見交換を行ってきた。また、調査の初期段階では英国ODI研究者とのプレーストーミング、とりまとめ段階ではベトナム（ハノイ）でのワークショップなども行い、国内外における多くの政策・実務担当者から有益な情報やコメントを頂いた。われわれの趣旨に賛同頂き、協力下さった方々全てに感謝の意を表したい。

英文版は *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities - Matching Aid with Country Needs and Ownership*（2004年12月刊行、<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf05/ModalityEng.pdf> よりダウンロード可能）を参照頂きたい。なお、本冊子は日本のODA改革への示唆も念頭においてまとめたものである。編集作業は鈴木明日香（リサーチアシスタント）が担当した。しかしながら、内容に関する一切の責任は筆者が負う。

## 略 語

AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy	包括的貧困削減・成長戦略
DBS	Direct Budget Support	直接財政支援
DFID	Department for International Development	イギリス国際開発省
DPM	Development Priority Matrix	優先的な開発課題に関するマトリックス
GBS	General Budget Support	一般財政支援
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IDA	International Development Association	国際開発協会
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LICUS	Low-Income Countries under Stress	切迫した状況にある低所得国
LMDG	Like-Minded Donor Group	意気投合ドナーグループ（仮訳）
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PAF	Performance Assessment Framework	進捗評価枠組み
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PHRD	Policy and Human Resources Development Fund	開発政策・人材育成基金
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	貧困削減財政支援
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援融資
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
SBS	Sector Budget Support	セクター財政支援
SECAL	Sector Adjustment Lending	セクター調整融資
SIP	Sector Investment Program	セクター投資プログラム
SWAp	Sector-Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
SWiM	Sector-Wide Management	セクター・ワイド・マネージメント
TA	Technical Assistance	技術支援
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略書
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金

# 目 次

## 略語

## はじめに

<b>第1章</b>	<b>援助モダリティ再考</b> . . . . .	<b>3</b>
1-1	援助の有効性に関する議論と援助モダリティ再考 . . . . .	3
1-1-1	援助による開発課題への対応と援助授受の関係性の向上 . . . . .	4
1-2	援助モダリティの提唱・実践・評価 . . . . .	5
1-2-1	既存のモダリティ . . . . .	5
1-2-2	新しいモダリティ . . . . .	7
1-3	援助モダリティ選択にかかる本稿の基本的視点 . . . . .	10
1-3-1	モダリティ選択に際する指針 . . . . .	10
1-3-2	追加的に考慮すべき視点 . . . . .	11
<b>第2章</b>	<b>開発課題とオーナーシップとのマッチング —— 分析枠組み</b> . . . . .	<b>13</b>
2-1	開発課題と援助モダリティのマッチング . . . . .	13
2-1-1	優先的な開発課題に関するマトリックス (DPM) . . . . .	13
2-1-2	DPMとモダリティのマッチング . . . . .	13
2-1-3	DPMにおけるニーズ特定のための視点 . . . . .	16
2-2	援助授受に際する関係性のあり方と援助モダリティのマッチング . . . . .	21
2-2-1	オーナーシップの2類型 . . . . .	22
2-2-2	オーナーシップの類型とモダリティのマッチング . . . . .	23
2-2-3	オーナーシップの類型を考えるための視点と事例 . . . . .	24
<b>第3章</b>	<b>援助モダリティ選択の諸相 —— 現状アセスメントのプロセスと事例</b> . . . . .	<b>27</b>
3-1	DPMとオーナーシップの類型に基づく援助モダリティ選択のプロセス . . . . .	27
3-2	援助モダリティの諸相 —— 5つの事例 . . . . .	28
3-2-1	ベトナムとタンザニア —— DPMとオーナーシップの相違によるモダリティ見取り図の比較 . . . . .	29
3-2-2	カンボジア —— セクターレベルでのパートナーシップ向上のための試み . . . . .	32
3-2-3	ガーナとベトナム —— 保健セクターにおける全体枠組みとプロジェクトの有機的連携 . . . . .	33
<b>第4章</b>	<b>グッド・ドナーシップに向けた取り組み —— 留意すべき原則と事例</b> . . . . .	<b>37</b>
4-1	援助モダリティの選択プロセスにおけるグッド・ドナーシップ . . . . .	37
4-2	援助モダリティと協調メカニズムの実践におけるグッド・ドナーシップ . . . . .	37
4-3	グッド・ドナーシップの事例 . . . . .	38
4-3-1	援助資金の予測性の向上と予算化 —— タンザニア . . . . .	38
4-3-2	取引費用削減のための具体的措置 —— ガーナとベトナム . . . . .	39
4-3-3	援助モダリティと協調メカニズムの形成プロセスと実施デザイン —— バングラデシュ . . . . .	40

<b>第5章</b>	<b>援助モダリティ論が日本のODAに投げかける課題</b> . . . . .	<b>44</b>
5-1	日本のODAにおける援助モダリティの現状 . . . . .	45
5-1-1	モダリティの量的側面 . . . . .	45
5-1-2	モダリティの質的側面 . . . . .	47
5-1-3	日本の援助哲学の実践 . . . . .	47
5-2	適切な援助モダリティ選択にむけた戦略とODA改革の方向 . . . . .	48
5-2-1	基本路線 . . . . .	48
5-2-2	3層のステークホルダーを意識した体制整備 . . . . .	48
5-2-3	日本のODA改革の課題 . . . . .	50

<b>参考文献</b> . . . . .	<b>53</b>
-----------------------	-----------

**巻末資料**

1.	取引費用の概念化と援助モダリティ分類の一例 . . . . .	55
2.	SPAにおけるセクター・トラッキング調査結果 . . . . .	57
3.	一般財政支援 — ドナー合同評価における評価枠組み . . . . .	59
4.	世銀のアフリカ支援における援助モダリティ戦略 . . . . .	60
5.	農業SWAp (SP)の困難さ . . . . .	62
6.	カンボジア — セクターにおける援助協調に向けた取組み . . . . .	63

**図表**

1-1	開発援助の役割と援助モダリティの変遷 . . . . .	3
1-2	援助モダリティ再考の2つの起源 . . . . .	4
1-3	一般財政支援のロジカル・フレームワーク . . . . .	10
2-1	優先的な開発課題に関するマトリックス . . . . .	14
2-2	DPMと新しいモダリティの理想像 . . . . .	15
2-3	DPMにおける民活促進の捉え方 . . . . .	16
2-4	政府システムの機能領域の2類型 . . . . .	17
2-5	マクロ経済指標における援助 . . . . .	18
2-6	NGOの機能とDPM . . . . .	20
2-7	オーナーシップの2類型 . . . . .	22
3-1	DPMとオーナーシップの現状アセスメントに基づくモダリティと強調メカニズム . . . . .	27
3-2	DPMとオーナーシップの現状アセスメントに基づくモダリティと強調メカニズム — ベトナムとタンザニアの事例 . . . . .	29
3-3	タンザニア — 一般財政支援 (PRSC/PRBS) と初等教育SWAp (PEDP) . . . . .	30
3-4	ベトナム — 一般財政支援 (PRSC) と運輸インフラプロジェクト . . . . .	30
5-1	日本の二国間ODAの援助モダリティ構造 . . . . .	46
5-2	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 . . . . .	52

**囲み**

1-1	直接財政支援の定義と分類 . . . . .	9
3-1	ベトナムにおける開発課題としての民活促進 . . . . .	31
5-1	日本のプログラム・アプローチに対するステートメント . . . . .	48

## はじめに

日本が途上国の開発に真に建設的な貢献をするためには、開発戦略の中身（サブスタンス）と援助方法論の双方のレベルにおける努力が必要である。本稿は後者、すなわち有効な援助のためには援助資金をどのような方法で供与するべきか、という方法論の諸側面に焦点を絞っている<sup>1</sup>。

日本の政府開発援助（ODA）政策形成におけるステークホルダーは、3層からなる。具体的には、①受益者である当該途上国、②納税者である日本国民、そして③世界の開発潮流を形作るドナー（国・機関）及び途上国政府のハイレベルの代表から構成される国際援助コミュニティである。

政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムは、2003年2月に「援助協調への日本の取り組み」と題する報告書を刊行し、最近の国際援助コミュニティで主流化している援助協調に着目し、日本が国際開発潮流に能動的に関与していくための方策として、「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」のモデルを基本軸とした取り組みを提案した。本稿は、日本のODAの直接的な受益者である途上国の現状に一層の注意を払い、そこで必要とされる援助方法の改善策を論じるものである。

援助は先進国から途上国への資金・財・知識の移転からなる。援助モダリティとは、単独あるいは組み合わせた形でこれらを移転する方法であるが<sup>2</sup>、ドナーによる活動の特定度（イヤーマーク vs. ノン・イヤーマーク）、調達の特定度（タイト vs. アンタイト）、政策コンディショナリティの有無、供与条件（ローン vs. グラント）などの違いにより援助資金の流し方には様々な形態が存在する。本稿ではこれらを援助モダリティと呼ぶ。個々の援助モダリティは援助方法のメニューを形成している。メニューを提示するドナー側及びメニューを選択する途上国側は、まず個々の援助モダリティの特徴を熟知する必要がある。そのうえで、当該国の開発戦略に最も適し、かつドナーと途上国間でより良い関係性を構築するための援助モダリティの組み合わせを形作る能力を備えておく必要がある。

以上の認識に基づき、本稿は、①既存文献及びドナーの援助戦略のレビューを踏まえて、援助モダリティ選択において共有されてきた視点と必ずしも議論が尽くされていない視点を明らかにし、②実際の援助モダリティ選択において活用可能な分析枠組みを提案するとともに、③選択された援助モダリティの実践に際してドナー側の責務として留意すべき原則（グッド・ドナーシップ）を示すことを意図する。

①及び②のモダリティの選択の視点及びその活用の具体的な分析に際しては、（当該国の開発戦略における開発課題が明らかにされていることを前提に）開発課題に適した選択（開発課題とのマッチング）、ドナーと援助受入れ側の途上国の関係性の向上に資する選択（援助授受をめぐる関係性）という2つの観点から考察を行う。開発戦略とのマッチング及び援助授受をめぐる関係性は、途上国毎に大きく異なるところ、本稿は特定の援助モダリティの一般的な優位性や、特定国におけるモダリティのあり方を結論づけるものではない。援助モダリティの最終的な組み合わせは、それぞれの事情にあわせて各途上国が当事者のコンセンサスを形成しつつ選択すべきものである。

他方、途上国の現状を踏まえれば、援助モダリティはドナー本国（本部）における援助方針の重要

<sup>1</sup> GRIPS開発フォーラム [2003]『援助協調への日本の取り組み－「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を』。

<sup>2</sup> 同様の意味で援助インスツルメント（aid instruments）や援助の形態（aid form）という言葉が用いられることもある。

な一翼を担うもので、途上国を主体としてその柔軟な選択を期待するのは難しい場合もあろう。本稿はそういった事情を認識しつつも、各ドナーが掲げる援助政策と現場のニーズとの折り合いをつけていくプロセスこそが、有効な開発援助のために不可欠との立場からモダリティ選択のあり方を考察するものである。ドナー毎の援助方針の一端としてのモダリティのあり方については、必要に応じて限定的に言及するにとどめている。

本稿の構成は以下のとおりである。第1章では、今なぜ援助モダリティ選択の議論を行うのか、という背景を解説するとともに、モダリティ選択にかかる先行研究をレビューする。第2章では、開発課題及び援助授受をめぐる関係性という2つの観点とモダリティをマッチングさせるための分析枠組みとして「優先的な開発課題に関するマトリックス」及び「オーナーシップの種類図」を示す。第3章では、具体的にそれらの分析枠組みを用いた援助モダリティ選択のための現状アセスメントの方法と実際のモダリティの組み合わせの事例を示す。第4章では、モダリティのアセスメント及び実践の過程においてドナーが取り組むべき課題、グッド・ドナーシップの原則の考察、及び現場の取り組み事例の紹介を行う。最後に第5章では、本稿の考察に基づき、援助モダリティをめぐる一連の議論が日本のODAに投げかける課題を整理する。

# 第1章 援助モダリティ再考

本章では援助モダリティをめぐる先行研究をレビューし、モダリティ選択に際する本稿の基本的視点を明らかにする。先行研究に関しては、既存の援助モダリティが問題視され新たなモダリティが提唱されるに至った背景、個々の援助モダリティにかかる実践の経験、そして援助モダリティ選択の基準といった3つの観点から考察する。

## 1-1 援助の有効性に関する議論と援助モダリティ再考

冷戦終結、経済社会のグローバル化、一部の途上地域の停滞と途上国間の格差拡大、依然として深刻な貧困問題などをうけて、特に1990年代以降、開発援助の適切な役割やその有効性をめぐる議論が活発に展開されてきた。

援助モダリティとは、先進国から途上国への資金・財・知識を単独あるいは組み合わせた形で移転する方法である。今日に至るまで開発援助の役割に応じて様々な方法が用いられてきたが〔図表1-1〕、援助の有効性への見直しが活発になるなか、プロジェクト、構造調整融資、技術支援といったかつて主流だった援助モダリティが再考され、それに替わる新しいモダリティが提唱されるようになった。

援助の有効性への見直しは、主に①特定モダリティを通じた援助が開発に必要な課題に応じてきたか、②援助授受に際してドナーと途上国の関係のあり方は望ましいものであったか、という2つの観点から行われた〔図表1-2〕。以下、それぞれにおける代表的議論を紹介する。

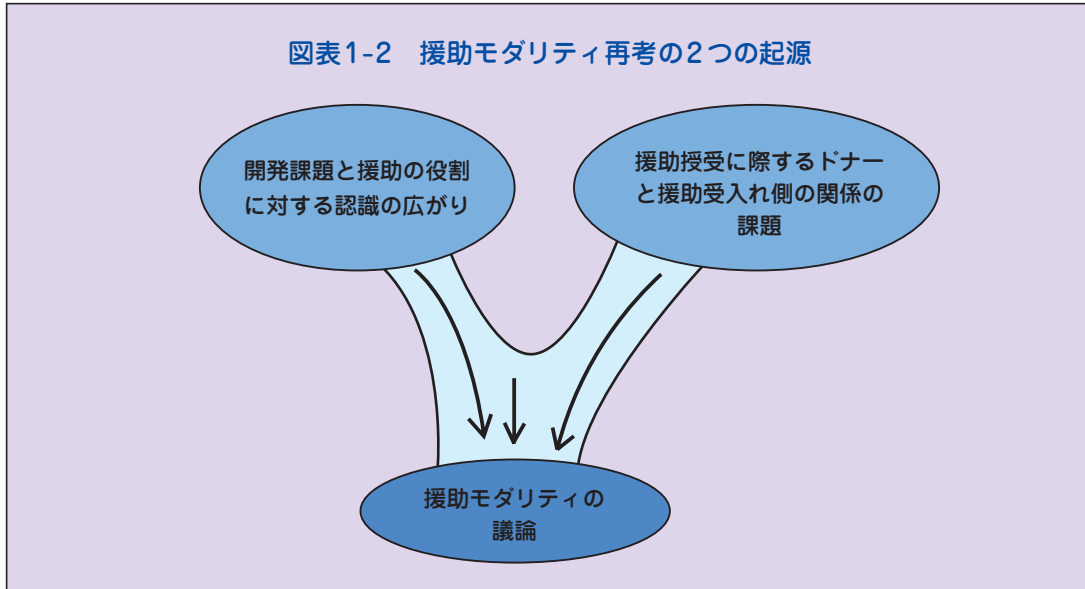
図表1-1 開発援助の役割と援助モダリティの変遷

途上国の開発における援助の役割	役割に相応する援助モダリティ
1950年代～： 国内貯蓄と外貨の2つのギャップの解消 技術・知識ギャップの解消	インフラ整備などの資本移転型プロジェクト、及び商品借款に代表される国際収支支援プログラム技術支援
1970年代～： ベーシック・ヒューマン・ニーズの充足	社会サービス、農村開発分野へのプロジェクト拡大
1980年代～： ● 国際収支ギャップの解消とマクロ経済安定化 ● 市場原理に基づく構造改革の推進	政策・制度改革をコンディショナリティとした国際収支支援プログラム（調整融資など）
1990年代半ば～： 貧困削減が開発の最終ゴールに ● 財政ギャップの解消（特に経常予算） ● 途上国における「良い政策・制度」の定着 ● 財予算制度など政府の中核機能の強化 ● ファンジビリティの認識	セクター全体を支援対象とする Sector Wide Approach の考えに基づくドナー基金のプール化、及び中央政府予算、地方政府予算、特定セクターに対する財政支援

出所：Mosley and Eeckhout [2000]を参考に筆者作成。



図表1-2 援助モダリティ再考の2つの起源



### 1-1-1 援助による開発課題への対応と援助授受の関係性の向上

#### 援助による途上国の開発課題への対応

図表1-1が示すとおり、途上国への援助が本格化した1960年代当初は、途上国の開発は資本不足を補うことで促進されると考えられていた。しかし、開発はより複雑なプロセスであり、物的資本のみならず人的、社会的、政策・制度的な改善も重要であるとの認識が定着し、開発課題は多様化していった。

なかでも1998年に出版された世銀報告書『有効な援助—ファンジビリティと援助政策』[World Bank 1998]による良好な政策・制度の下でのみ援助は効果的に働いたという研究成果の発表<sup>1</sup>や援助資金のファンジビリティ<sup>2</sup>にかかる明確な指摘をうけて、政策・制度を重視する機運が高まった。これにより、それまで途上国の主権事項と見られていた財政管理（予算配分に関わる政治力学を含む）といった高次の政策決定をもドナーが積極関与すべき主要な援助対象とみなす流れが生まれた。

こうして政策・制度の不備は、「マイクロ-マクロ・パラドックス（マイクロのプロジェクト・レベルでの効果がマクロ面での効果につながらない）」と呼ばれるプロジェクトの有効性が疑問視される場合の主要因と考えられるようになり[Mosley and Eeckhout 2000: 135-136]、その改善は個別プロジェクト実施に先立つ課題との認識が醸成された。また、予算制度など政府の中核機能の確立は、国家の基礎造りを進める一部のアフリカ諸国においては最優先課題と位置づけられた。それ以外の地域におい

<sup>1</sup> 良い政策・制度と援助の有効性にかかる著名な実証分析としてBurnside and Dollar [2000]、Collier and Dollar [2002]がある。ただし、Easterly, Levine, and Roodman [2003]、Easterly [2003]の反論など、学問的には現在もその研究成果をめぐる論争が続いている。

<sup>2</sup> 援助資金のファンジビリティのネガティブなケースとしては、特定の活動に対し援助資金が供与されると、途上国政府は援助がない状況では支出したであろう当該活動分野に対する自前の予算を削り、他の活動項目（例えば極端なケースでは軍事費）にまわす可能性があり、結果として援助資金の支出は当該セクター支出の純増につながらず、総体的に見て援助資金が開発目的のために使われたと言えない場合などがある。これを防止するためにはドナーと援助受け取り国が予算と援助を合算した資金使途に関する優先分野を前もって合意しておく必要がある。

ても、より多くの民間資金を誘致するために重要な課題とされ、良い政策・制度の確立は、開発課題  
ひいては援助対象として高い優先順位を付与されるに至った。

### 援助授受に際する関係性の向上

プロジェクトあるいは構造調整融資といった既存の援助モダリティの有効性に対する評価では、それ  
らが途上国のオーナーシップを削ぐ形で実施されたため失敗した点が指摘され、援助授受をめぐるプロ  
セスにおける問題点が具体的に描きだされた（後述）。これら一連の議論は、援助授受に際するオーナ  
ーシップ尊重、パートナーシップ確立といった原則を形作った。

他方、援助授受の関係性向上をめぐり、援助授受に際して途上国側に発生する取引費用の負担軽減  
といった、技術的な議論も活発化した。この点について Killick [2004] は、取引費用を包括的に捉え  
たうえで、①行政的コスト（援助授受に際して途上国側の国内手続きではなくドナー国の手続きが採  
用されること、及びドナー国の手続きがドナー毎に異なることによって発生）、②タイト援助によるコ  
スト（ドナー側が調達したものをを用いる際に生じるコスト高や規格の氾濫、あるいは政治的コンディ  
ションナリティの協議・実施に際して発生するコスト）、③財政的（fiscal）コスト（援助資金フロー自体、  
さらには援助受入れに伴う途上国側負担規模についての予測が困難で、途上国政府予算に不整合をも  
たらす）といった3分類を試論として示している [巻末資料1]。

こういった取引費用削減の必要性は、国際援助コミュニティでは「調和化（Harmonization）」とい  
うアジェンダとして取り上げられるようになった。特にOECD開発援助委員会（DAC）では、数回に  
わたる国際会議において取組みの原則にかかるコンセンサス形成<sup>3</sup>や途上国レベルでの具体的な実施が  
推進されている。

## 1-2 援助モダリティの提唱・実践・評価

以上、昨今の援助見直しにおけるモダリティ再考の原点として、①開発課題の多様化と援助の役割  
に関する認識の変化、及び②援助授受に際する関係性の向上という2つの観点を示した。本節では、こ  
れらの点が個別の援助モダリティの提唱・実践・評価という局面においてどのように扱われてきたか  
について、モダリティ論で代表的に言及されるプロジェクト援助、技術支援、セクター・プログラム、直  
接財政支援を中心に考察する（援助モダリティは着眼点によって様々な分類が可能であり、実際には  
途上国あるいはドナーの事情により変化する。したがって、本稿においては厳密な分類は追求しない。  
1つの分類例を巻末資料1の図表 [Foster and Leavy 2001] に示す）。

### 1-2-1 既存のモダリティ

#### プロジェクト援助

プロジェクトは、限定された目的に直接リンクした特定活動を一定の予算・期限内に実施するモダ

<sup>3</sup> 国際ドナーコミュニティにおけるアジェンダとしての調和化に関する国際的潮流及びそれへの日本の取組みは、紀谷 [2003] に簡潔にまとめられている。

リティである。図表 1-1 で示したとおり、資本ギャップを埋めることを目的とした社会基盤整備、さらには特定地域・分野におけるベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）充足を支援するために活用されてきた。プロジェクト援助に関しては、それ自体が途上国開発の阻害要因となってきたとの指摘、個別プロジェクトを引き上げた後の持続性の問題、あるいはマクロ・レベルへの波及効果を疑問視する指摘など、厳しい評価の対象となってきた。

プロジェクト自体が開発の阻害要因をなしているとの批判は、主に援助依存度の高いアフリカの現場から、プロジェクトの氾濫とそれらの累々たる失敗例に基づき報告された [Hyden 1983, Helleiner et al. 1995 等]。例えば、Hyden はプロジェクトによってもたらされた具体的問題として以下を指摘しているが [Hyden 1983:165-7, 172-9]、これらは前述の援助授受に際する関係性の向上にかかる議論に大きな影響を与えた。

- 現地の事情に合わない不適切な援助計画による援助の拡散。
- 途上国予算との量的不均衡（＝経常予算不足による援助プロジェクトの非持続性）。
- 援助にかかわる手続き上の取引費用の負担やひも付き援助による規格・仕様の技術的不一致の問題。

また、終了時の評価において、収益率という観点からは単独プロジェクトとして成功を収めたとしても、援助引き上げ後の期間を含めた評価では持続性の問題が顕在化したり<sup>4</sup>、マクロ・レベルへの波及効果という観点からは必ずしも効果が明らかでない事例が複数の調査を通じて示された。特に後者は「ミクロ・マクロ・パラドックス」と呼ばれ、政策・制度あるいは援助資金のファンジビリティといったプロジェクトの外部要因の重要性を喚起した。

## 技術支援

技術支援も広範な見直しが行なわれたモダリティで、特に 1990 年代に入りバーグ・レポート [Berg 1993] を始めとして数々の批判的検討が行われた。主な批判として、援助供与側のドナーの嗜好が優先され（supply-driven）、短期間で測定可能な分野を偏重し（効果発現に時間を要する）制度開発を軽視したり、既存の政府システムをバイパスして援助供与する傾向などが指摘されている。また、技術支援の多くは無償供与のため途上国側が拒否することが少ない一方、優先度が低くても実施されることになり、結果として弱いオーナーシップのもとで援助が乱立しやすい点も指摘されている [Arndt 2000, UNDP 2002]。これらの反省に基づき、政策・制度環境のなかに技術支援を包括的に位置づけて企画・実施すること、オーナーシップを尊重し、援助乱立を最小化するために資金をプール化することなどが提案されるようになった。

ただし、技術支援は様々な活動を含み、外国人専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与といった単

<sup>4</sup> 石川 [1991] はプロジェクトの持続性に対する評価について、「プロジェクト完了後一定期間を経た後、プロジェクトによる純便益が引き続き適当な水準で生み出されているかどうかについて様々な指標に照らし合わせ総合判断を行うもの」とし、補稿を設けてその計量的な計測方法の試案を示している。また、SIDA の評価レポート [Catterson and Lindahl 1999] は、SIDA が実施したタンザニアに対するプロジェクト実施後 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）。

発事業に限らず、知識や財、さらには資金（例えば教材作成費用や研修費用の支援）を組み合わせる場合もある<sup>5</sup>。後者の場合、プロジェクト援助として位置づけることも可能であるため、本稿ではそのような技術支援をプロジェクトの範疇に入れている。

## 構造調整融資

1980年代以降、途上国におけるマクロ経済不安定や国際収支ギャップ問題の深刻化に伴い広がりを見せた調整融資に関しても、その有効性をめぐって活発な議論がなされた。調整融資は国際収支ギャップを埋めるための資金供与とともに、その原因解決に向けた構造改革・政策改定を途上国に求める（コンディショナリティ）ものである。IMF・世銀を中心に途上地域全般で実施された。

しかし、コンディショナリティによる政策改定へのアプローチは、低所得国、特にサブサハラ・アフリカ地域において多くが失敗した旨、世銀自らが評価レポートで指摘している [World Bank 1990、1992]。具体的には、以下の点が指摘されている [FASID-DAKIS 2004]。

- 各途上国の現実にそぐわない画一的な内容
- 世銀の押し付けが多く、途上国のオーナーシップを尊重していない
- コンディショナリティの数の多さ
- 効果測定の不明確さ
- 貧困層への悪影響

これらの批判は、改革におけるオーナーシップ尊重や貧困層への影響を考慮したコンディショナリティ設計といった方向転換を導き、低所得国に対しては、貧困削減支援融資（PRSC）として後述の一般財政支援のツールへと発展した。

## 1-2-2 新しいモダリティ

### セクター・ワイド・アプローチ（SWAp） / セクター・プログラム（SP）

セクター・ワイド・アプローチ（SWAp）あるいはセクター・プログラム（SP）は、世銀のアフリカ地域が1995年に策定したSector Investment Program（SIP）に関するペーパーにより体系的に広く紹介され [Harrold 1995]、前述した単独プロジェクトの氾濫状況の解決策あるいは政策・制度の確立に向けたアプローチとして提示された。具体的には、途上国政府が主体的にセクター戦略とその実施のための支出計画を策定し、それに対してドナーが各自の援助を有機的に位置づける（アラインメント）のに加え、同支出計画全体の実施を支援するために特定活動に縛られない資金供与を行うことを奨励する。取引費用削減のために途上国政府とドナー間で戦略と支出計画及びその行政マネジメント（例えばモニタリング・評価・レポート）を共有することをボトム・ラインとし、援助資金の流し方については、ドナーの資金を共有（プール・ファンド）、あるいはそれと政府資金を共有（財政支援）することを通じて統一的な戦略実施が志向されるものの、現状に応じた多様なモダリティの可

<sup>5</sup> 典型例は、日本の国際協力機構（JICA）が供与する技術支援である。JICAがその支援メニューの独自性をふまえて実施した日本型技術協力の有効性に関する調査として [JICA/IDCJ/IC-Net 2003] を参照。

能性が容認されている。よってSWAp（SP）は特定モダリティというより、途上国政府の当該セクターにおける支出計画の統一性ある実行を重視する1つのアプローチと言える。ただし、中長期的な観点から先方政府の行財政メカニズムにのっとった形で援助していくという条件の下に、SWAp（SP）を財政支援への移行期間における当面（タイムスパンは別として）のアプローチと捉える見解もある。これは欧州ドナーや国際機関に多く見られる。

SWAp（SP）は、プロジェクトの氾濫が深刻であったアフリカ地域を中心に基礎教育や基礎保健の分野で広く採用されるに至った。同地域を対象とした2003年の調査では、15カ国において37のSPが展開中である。それらにおける主要モダリティは、プロジェクトが50-60%、ドナー資金プール型（プール・ファンドやセクター財政支援）が30%台となっている〔同調査の結果については巻末資料2を参照〕。

SWAp（SP）に対しては、国毎の事例に基づき様々な評価がなされているが、最も包括的かつ分析的内容のものとして、基礎教育分野で2002-03年にかけて実施されたドナー合同評価の結果を紹介する〔Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2003〕。同評価は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、ポリビア、ザンビア）における事例研究からなり、評価対象期間がSWAp（SP）の導入・実施期間と概ね重なっていることから、評価の一部はその有効性に対して行われている。同結果によれば、SWAp（SP）への移行がオーナーシップ強化、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見られ、SWAp（SP）導入が自動的にそういった関係性の向上につながるとの見方を否定している。

特にSWAp（SP）を通じて戦略・支出計画の策定といった、いわゆる上流部分からドナーが集合的に関与することは、現地のニーズよりもドナーの嗜好を優先させる危険性があると警鐘を鳴らしている<sup>6</sup>。

## 直接財政支援（DBS）

直接財政支援（Direct Budget Support: DBS）は、用途を特定せず途上国の予算に上乗せする形で援助資金を供与するモダリティである。よって援助資金は特定ドナーの手続きによらず、途上国政府の予算システムに基づいて執行される。元来、DBSは旧宗主国からの援助形態として存在していたが、昨今のモダリティ論におけるDBSは、前述の構造調整融資や商品借款などの国際収支支援<sup>7</sup>及びSWAp（SP）で提唱された政府支出計画の実施支援といったアプローチの双方に起源がある。DBSは、用途を全く限定せず一般歳入に上乗せする一般財政支援（General Budget Support: GBS）、特定のセクター予算に上乗せするセクター財政支援（Sector Budget Support: SBS）に分類される。後者はSWAp（SP）支援のツールの1つとなる場合が多い。（なお、以下本稿で言及する際には、財政支援とDBSを同義で使っている。）

DBSは途上国の政府システムを用いる援助であるが、その用途がドナー本国（機関）においてアカウンタビリティを要求される点に変わりはなく、ドナー側の要求と途上国のものを同水準にするための

<sup>6</sup> 具体的にはフォーマルな基礎教育、特に計測可能な量的拡大の側面及びそのモニタリング・評価の偏重と裏腹に、質の改善への取り組みが軽視される傾向。また中央の教育行政官を重宝し、現場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指摘されている〔pp.47-63〕。

<sup>7</sup> 重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）に対し債務救済資金として供与されていた支援が拡大HIPCイニシアティブ適用により終了したため、それを引き継ぐ新規資金供与のスキームとして一般財政支援が採用されたという経緯もあろう。

メカニズムが必要になる。よって、戦略の共有という観点からはPRSP等の開発戦略文書を途上国とドナー側で共有すること、会計上のfiduciary risk管理という観点からは予算システムに対するドナー側のモニタリングと手厚い技術支援がセットとなる場合が多い [DFID 2004: 4-5]。

### 囲み1-1 直接財政支援の定義と分類

DFID[2004:3]は直接財政支援（DBS）を「貧困削減財政支援(Poverty Reduction Budget Support: PRBS)」と名づけ、次の定義・分類を行っている。

定義：以下に提供される資金援助の一形態。

- ・ 成長、貧困削減、財政改革、特に予算プロセスにかかる制度強化に典型的に焦点をおいた政府プログラムに対する支援。
- ・ パートナー国(援助受取り国)の国庫に直接支払われ、当該国の財務管理・調達・アカウントビリティ制度を使う。

分類：PRBSは二通りの形態をとりうる。

- ・ 予算全体に対する一般的貢献で、一般財政支援（General Budget Support: GBS）と呼ばれる。
- ・ 特定セクターに特定した資金援助(当該セクターに関連したコンディショナリティと共に)で、セクター財政支援(Sector Budget Support: SBS)と呼ばれる。

理論上、DBS特にGBSはオーナーシップ尊重や取引費用削減といった援助授受に際する関係性の向上、政策・制度に代表される上流部分へのアプローチあるいは予算システムといった政府の中核機能の確立といった開発課題に取り組むための最上の方法とみなされうる。しかし、途上国とドナー国（機関）のアカウントビリティを一致させる条件（PRSP等の戦略の共有化及びfiduciary risk管理）を満たすことができる国は、現実的には非常に限定される。2003年時点のGBS実施状況調査によると、2つ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）となっている [European Commission and ODI 2004]。

現在、ドナーの共同作業として、図表1-3が示す評価枠組みを用いてGBSの適用に対する評価が進んでいる [評価枠組みの原版は巻末資料3を参照]。この評価枠組みを用いて実施したタンザニアにおける一般財政支援（PRBS）の評価結果によると、「アウトプット」レベルの達成目標である取引費用の削減、予測性の向上<sup>8</sup>、予算配分能力の向上、国内的アカウントビリティの向上の点ではまだ成果は発現していない [Frantz 2004]。かかる結果をふまえ、同評価は、一般財政支援はあくまでもそういった問題解決につながる糸口にすぎず、真の問題解決のためには他モダリティによる補完的支援を含めて関係者のさらなる努力が必要であること（＝プロセス志向のアプローチ）、及び一般財政支援の意義を相対的に認識したうえでドナー側で財政支援の適正規模を検討すべきであることをメッセージとして発している。

<sup>8</sup> DBSなどの新しいモダリティ提唱前ではあるが、被援助国72カ国における1975～1997年のデータセットを用いてプロジェクトとプログラムの資金フローの予測と実際の支出額の差について調べた結果、プログラム援助はプロジェクトより予測性の点で劣ることが指摘されている [Bulir and Hamann 2001]。

図表1-3 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 (GBS)	政策対話	技術支援	当該国の目標・システムへのアラインメントと調和化
Inmediate effects	全体援助に占めるGBS割合増加	主要な公共政策と財政管理 (PFM) に焦点	主要な公共政策と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			
Impacts	⇒PSD発展のゲームのルールの確立 ⇒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 ⇒貧困の削減 ⇒貧困者のエンパワーメント			

注：PSD=Private Sector Development

出所：European Commission and ODI [2004], *Evaluation Framework for General Budget Support*, P.8 の図を基に筆者作成

### 1-3 援助モダリティ選択にかかる本稿の基本的視点

前節では特定の援助モダリティ推奨から離れた中立的立場にたつて、昨今のモダリティ再考における論点を明らかにし、既存及び新たに提唱されたモダリティの実践の経験を概観した。新しい援助モダリティの実践経験はいまだ短い。しかし、再考の原点となった政策・制度へのアプローチあるいは援助授受の関係性の向上における具体的な成果という点において、新しいモダリティの優位性を結論づけるだけの材料はまだ得られていない。他方、批判に晒されてきた既存の援助モダリティについても、一部のアフリカ諸国でプロジェクトの氾濫と呼ばれる明らかな失敗例がある点を除いては、援助引き上げ後の持続性やマクロ・レベルの波及効果メカニズムなど、未解明な点も多い。よって一般論として特定モダリティの優位性を議論するよりも、如何にして各々の援助モダリティを現地ニーズにあわせて選択し、有効な援助のための運用上の工夫をしていくかに努力を傾注することが肝要である。

実際には、援助モダリティ選択はドナー側の援助戦略の一貫として進められることが多い。したがって、本節ではまず新しいモダリティを推奨する主要ドナーの施策、それを理論的に支える先行研究を紹介し、続いて本稿の基本的視点を示す。

#### 1-3-1 モダリティ選択に際する指針

新しい援助モダリティは既存のモダリティの弱点を克服するために考案されたものであるから、一部

のドナーはそれを優先的に推奨すべきものとみなしている。これは、前述したプロジェクトの氾濫といった既存のモダリティによる援助の失敗経験を共有するドナー間で顕著である。さらにPRSPに代表される新しい開発戦略の実施における重要なツールともされたことから、PRSP策定国全般にわたり広範に推奨されるに至った。一部の途上国は自らの援助受入れ経験に基づき、新しい援助モダリティを積極的に取り入れたが、同様の経験を必ずしも共有しない途上国も、援助受入れに際する1つのアジェンダとしてその導入の有無を突きつけられることとなった。

新しいモダリティ推奨にあたって、その適用可能性を判断する主な診断項目を紹介する。SWAp (SP) については、英国のシンクタンクであるODIの刊行物において以下の視点が示されている [Foster 2000]。2001年に実施された世銀によるサブサハラ・アフリカ8カ国におけるSPレビュー結果においても、援助依存度を除いて、同様の項目が提示されている [World Bank 2001]。

- 適切なマクロ経済運営と財政運営能力
- 現実的な財源に基づいた適切なセクター政策
- 適切なセクター運営能力
- 当該セクターにおける援助依存度

またDBSに関しては、一定の実施経験を踏まえてDFIDが策定した政策文書において以下の点が示されている。

- 良い貧困削減戦略に資する優先順位を有した予算かどうかについての判断。
- 同予算執行にあたって、行政・技術・財政システムがfiduciary riskに（必要に応じて補完的支援を追加することによって）対応できるかどうかについての判断。
- DBSの導入に関する具体的な費用対効果のアセスメント。
- 他の援助モダリティとのバランスのあり方に関するアセスメント。

世銀 [2004a]、DFID [2004] 等の援助戦略文書においては、このような診断項目において基準を満たすことのできない国（特にLow-Income Countries under Stress: LICUS）については、単独の技術支援あるいは市民社会を活用した援助を供与すべきとしている<sup>9</sup>。

### 1-3-2 追加的に考慮すべき視点

既述したとおり、新しい援助モダリティの全般的な効果検証はまだ実験段階にあり、その適用条件を充足できる途上国はごく限られているうえ、条件を満たすための努力がドナーの嗜好を反映した方向に設定されやすい恐れがある。さらに、低所得であっても援助依存度が低い国においても新しいモダリティの適用が推進されようとしている。これらの現実を鑑み、以下、援助モダリティ選択に際し追加的に考慮すべき視点を指摘したい。

<sup>9</sup> 世銀のアフリカ支援戦略ペーパーではDBSをprogrammatic approachとしてより広く捉え、国毎の能力に応じた組み合わせのあり方の違いを明示している [巻末資料4参照]。



## モダリティ論の対象範囲の問題

DBSのように途上国の政府システムを100%活用する援助モダリティは、オーナーシップを最も尊重した形態と理解されているが、前述のとおり、それはドナー側のアカウンタビリティ充足という観点から政府システムそのもの（戦略、実施メカニズム）に関し広範なドナーとの協議を要求するものでもある。援助依存度が高い国やHIPCである場合には、このような深いドナー関与は比較的容認されやすいが、そうでない場合のDBS導入の費用対効果については異なる考え方を要するし、オーナーシップの尊重についても別のあり方を考える必要がある。但し、本稿では未だ内戦後の混乱期にあり、開発に向けた長期的な取組みを開始することのできない状況にある国（ポスト・コンフリクト国、LICUSなど）は検討の対象外としている。

## 戦略への合意とその質の問題

新しい援助モダリティは関係者による戦略への合意を前提とするが、戦略策定段階でのドナーの集合的関与は、たとえ無意識であったとしても、現地の真のニーズよりドナー側の嗜好が反映されやすくなる危険をはらんでいる〔基礎教育のSWAp（SP）で観察された具体的内容は脚注6を参照〕。モダリティ選択に際しては、こういったバイアスを克服し、現地ニーズを真に反映させた戦略策定をどのように支援するかという観点も重要である。

## 実施能力の問題

途上国における実施能力の不足は、戦略の質と同様に重要な課題である。新しい援助モダリティ適用においては一定の実施能力が必要とされるので、能力強化のための追加的支援も検討されている。ただし、ここでいう実施能力は、当面は援助資金のfiduciary riskの管理能力と位置づけられ、資金のトラッキング・メカニズム確立などに支援が集中する傾向がある。しかし、実施能力の問題は組織形態、技術水準、個々の人材のインセンティブなどより広範な課題を含む。このように多岐にわたる課題に対し、どのように優先順位をつけ具体的にどうアプローチしていくか、という観点もモダリティ選択において重要である。

## 公的資金の移転が主流でない政策領域の問題

最後に、新しい援助モダリティは援助資金の移転にかかる方法であるから、公共支出に関する領域での戦略策定や実施能力強化を優先的な支援対象としやすい。これは、基礎教育や基礎保健など、政府が当該セクターの主要なサービス・プロバイダーである分野では有効に機能しうる。しかし、民間セクター支援などでは、政府の役割は民間セクターとのコーディネーションや情報提供あるいは政策シグナルによる方向性の提示が中心となる。このような公共支出が主流でない場合にどうアプローチしていくのか、新しいモダリティはどの程度有効なのか、といった観点も援助モダリティ選択に際して重要である。

次章では、上述の4つの観点を加えたうえで、援助モダリティ選択を考察する分析枠組みを提案する。

## 第2章 開発課題とオーナーシップとのマッチング——分析枠組み

本章では、第1章で述べた多様な開発課題や援助授受に際する関係性のあり方を援助モダリティとの関係で捉えるための分析枠組みとして、それぞれ「優先的な開発課題に関するマトリックス」及び「オーナーシップの類型図」を提示する。そのうえで、かかる分析枠組みにおいて、援助モダリティの考え方や援助対象国の特徴に応じたモダリティ選択の参考となりうる指標を例示する。

### 2-1 開発課題とモダリティのマッチング

#### 2-1-1 優先的な開発課題に関するマトリックス (DPM)

まず、政策・制度形成と実施局面における双方のニーズを捉えるため、本稿では図表2-1の「優先的な開発課題に関するマトリックス (Development Priority Matrix、以下DPM)」を提案する。この2次元マトリックスは、政府の活動領域として横軸にマクロ・レベル (マクロ経済運営や予算策定など) とセクター及び地方政府レベルを対置した。次に縦軸として、上流と言われる政策立案や全体の制度設計といった局面と、下流と呼ばれる実施局面を示した。第1象限はマクロ・レベルの政策・制度設計、第4象限はその実施局面、第2象限はセクター・地方政府レベルの政策・制度設計、第3象限はその実施局面を示す。

#### 2-1-2 DPMとモダリティのマッチング

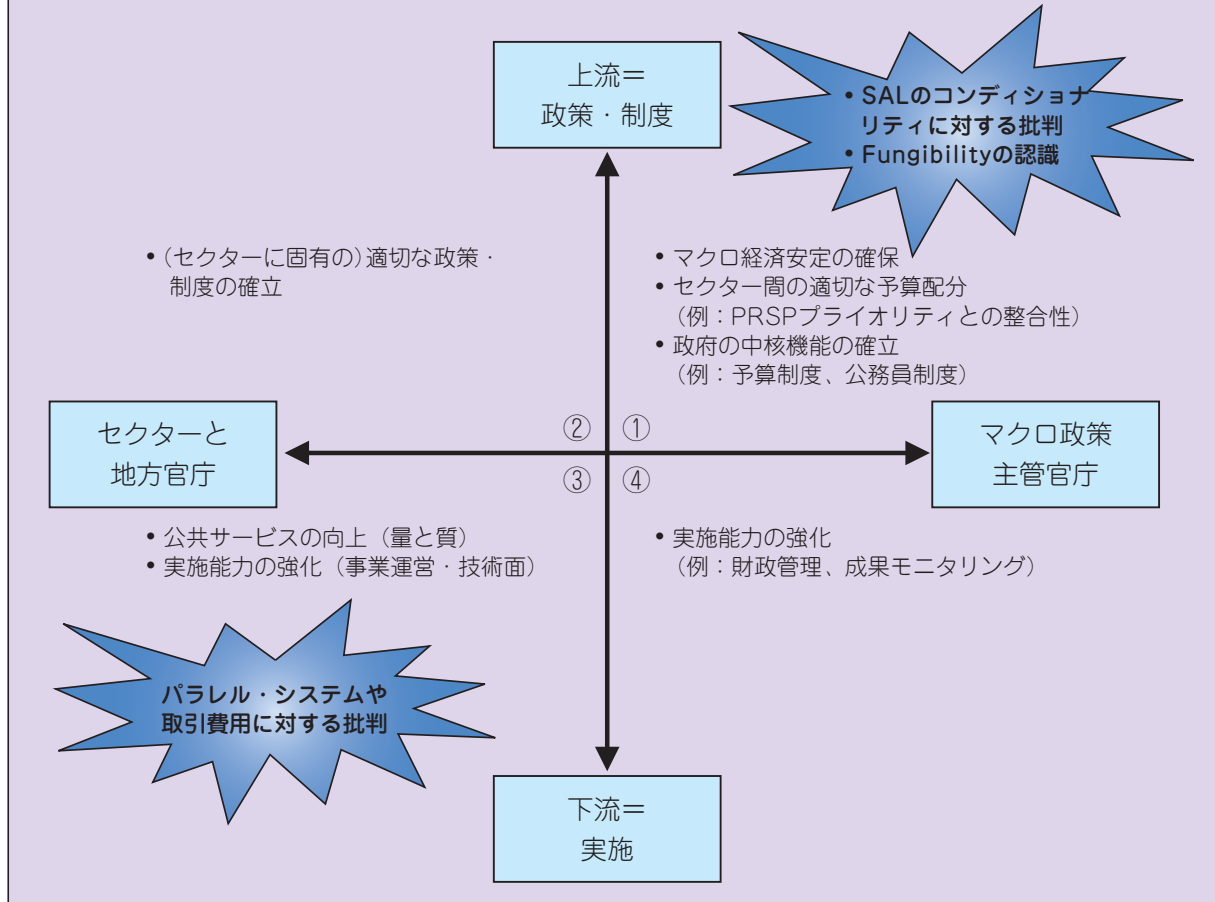
ここでは、第1章でレビューした既存あるいは新しいモダリティの実践経験を再度DPM上に位置づけることを通じて、それぞれの象限と各モダリティのマッチング及び実践経験から得られた教訓について概観的な理解を得る。

##### 既存のモダリティ

構造調整融資は第1象限に対する支援として実施されてきた。同様にセクター調整融資 (SECAL)などは特定セクターにおける第2象限での政策・制度改革を進めるとともに当該セクターでの政策実施 (第3象限) での資金ギャップを埋めることを意図して供与された。しかし、第1、2象限での政策・制度改革に対する途上国側の約束をコンディショナリティとして、引き換えに資金供与する方法は必ずしも成功せず、第3、4象限における実施を伴わないケースが見られた。

特定の活動に対する資金・技術・人的リソースの集中的な投入を特徴とするプロジェクトは、主に第3象限において、インフラ整備など資本集約的な援助、あるいはベーシック・ヒューマン・ニーズの充足を目的として、限定された地域において特定のサービス強化を図るための援助として実施されてきた。また、第2象限において新しい政策・制度確立のためのモデル事業 (パイロット事業) としても活用されてきた。しかし、既述のとおりプロジェクトは外部リソースの集中投入を特徴とするが故に、投入そのものが現地の政策や制度、あるいは現地側で手当て可能な人的・技術・資金的リソースと不整合になりがちで、援助引き上げ後の持続性が確保できなかったり、モデル事業の面的拡大につながらな

図表2-1 優先的な開発課題に関するマトリックス



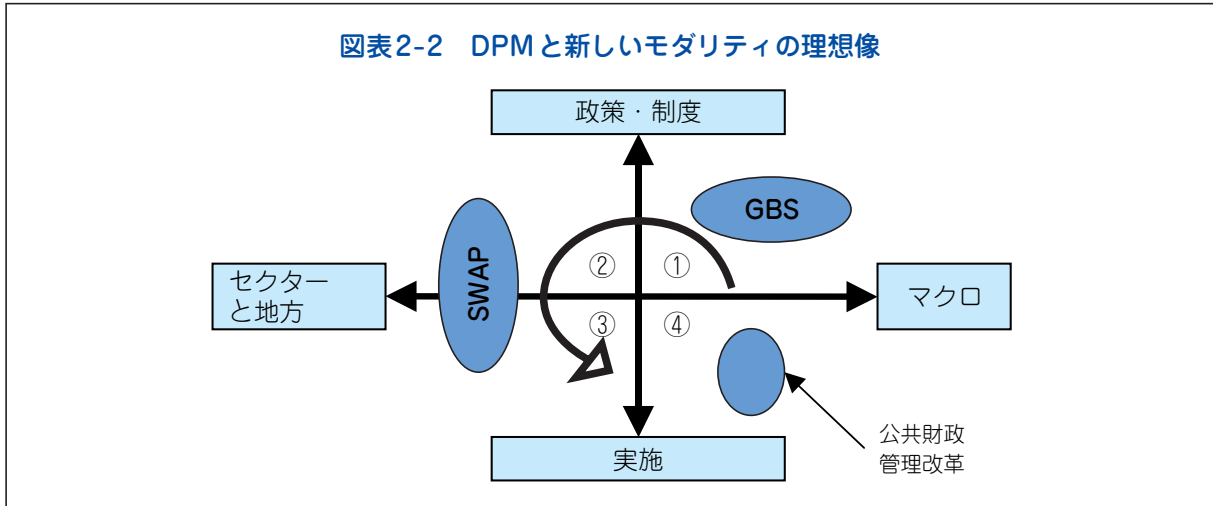
かったケースも多い。

技術支援は、すべての象限を対象としうる。具体的には、単発あるいは集団での専門家派遣及びカウンターパートに対する研修の実施、あるいは資金移転のプロジェクトの一環として実施される場合もある。DPM上の開発課題とのマッチングよりも、例えば外国人専門家の長期派遣あるいは実施の肩代わりにより、途上国側の長期的な能力開発に貢献していない、といった方法論に対する批判が高まった。

### 新しいモダリティ

図表2-2は、新しいモダリティを組み合わせる象限をまたがった全般的なニーズに統一的に応えようとする一般財政支援及びSWAp (SP) の理想像を示すものである。一般財政支援により当該政府の予算システムに援助資金を供与することにより、第1象限から入った援助資金は、第2象限を経て第3象限の実施局面に至る。この流れは当該国の予算そのものであるため、その制度強化あるいは当該国民へのアカウントビリティの強化が可能となる。第4象限についてはそういった予算策定やモニタリング、監査に対し手厚い技術支援が供与され（いわゆるPublic Financial Management = PFMと呼ばれる分野）、第2、3象限についてはSWApなどセクターを通じた支援により資金使途について政策の具体化や実施が図られる。ただし、一般財政支援に積極的なドナーでも、実際には資金の流れを一般財政支援という形に一本化するケースは限られており、第3象限の活動に対して直接的に資金を供与するセクター財政支援あるいはプール・ファンドなどを併用することで、セクターでの活動により強いグリップ

図表2-2 DPMと新しいモダリティの理想像



を効かせるケースが多い。

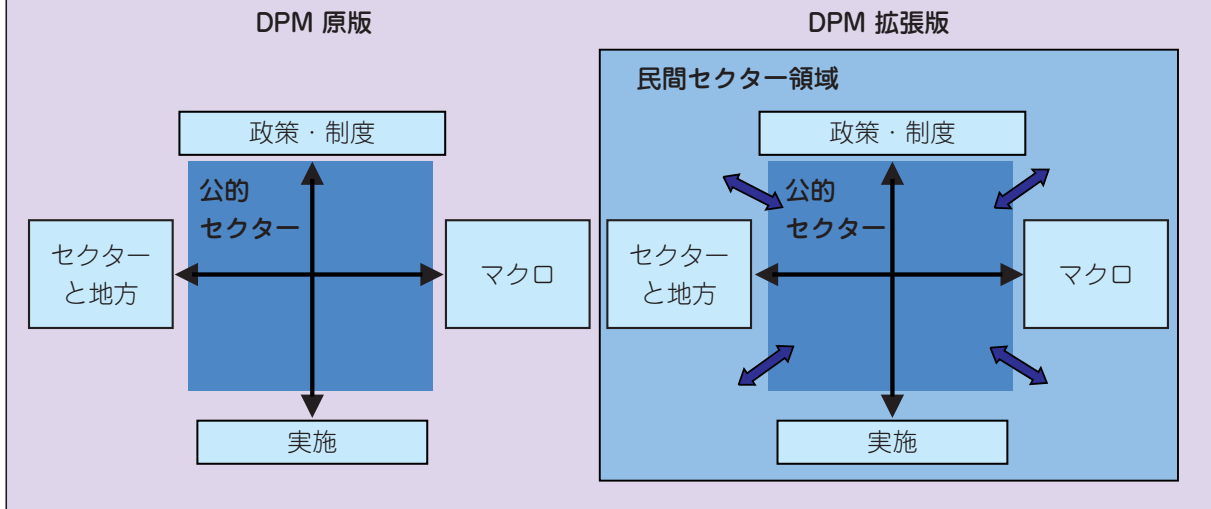
このように新しい援助モダリティは、ドナーによる援助資金と国内予算の間に統一的な流れを形づくることを可能にする。しかし、このサイクルの実施支援は万遍なく各象限に行き渡るというよりも、第1、2象限での政策・制度の改革、あるいは資金トラッキングにかかる制度強化という側面に支援の重点が置かれやすく、その具体的な内容にドナーの意向が反映されることが多い。同等に、第3象限での現行能力について現実的な理解に基づき実施過程に対し手厚い支援をしていくことは重要である。この点においてプロジェクトは、ドナーも実施に際して資金・人材・技術の集中的投入に努めるため、それを支援しやすいモダリティと言えよう。ただし、その投入が途上国の現状にそぐわない場合の弊害については既述のとおりである。

### DPMとモダリティのマッチングにおける留意点、及び民間活動の位置づけ

DPMとの関係では援助モダリティの相違あるいは教訓は、各象限における（あるいはそれをまたがる）活動の集合体の作り方の相違として示された。しかしこの集合体の作り方は、対象国の優先的な開発課題が公共支出を主とする活動（典型的には政府自身がサービス・プロバイダーである場合）か、あるいは民間活動が中心で政府の役割は民間活力を引き出すことにあるかによって出発点が異なることに留意する必要がある。

昨今の援助モダリティをめぐる議論では前者のケースが想定され、開発課題に応じた政府の役割の相違が十分検討されてこなかった。既存の援助モダリティの批判的検討を踏まえて策定したDPMも、第一義的には政府支出を中心とする活動領域を想定している。予算制度といった政府の中核機能の確立が最優先課題である国においては、本DPMを用いた開発課題の特定とそれに対する援助リソースの動員方法として、モダリティ選択は非常に重要な問題である。他方、民間セクターの潜在力が高く、その活性化が最優先課題である場合には、本稿で展開するモダリティ論の対象範囲におさまらない課題が多く、本DPMを用いた開発課題の特定には限界がある。よって、前者に比べて、援助授受に際するモダリティ選択の相対的重要性は低い。図表2-3は、民間セクター開発を視野に入れた場合のDPMを試論的に示すものである。民活を支援する援助モダリティについてはセクター別の視点の節で後述するが、これは別途検討すべき重要なイシューであろう〔民活促進が重要な開発課題となっている国のケースについては第3章3-2-1ベトナムを参照〕。

図表2-3 DPMにおける民活促進の捉え方



### 2-1-3 DPMにおけるニーズ特定のための視点

DPMとモダリティのマッチングの考え方につき概観したところで、次に同マトリックス上において対象国で優先度の高い開発ニーズの所在を特定する際にどのような視点がありうるかを示す。ニーズの特定・優先順位づけは国毎の開発戦略をふまえるべきであり、本稿は冒頭で述べたとおりその中身に関するものではない。しかし、ここではDPM上で優先度の高いニーズの所在を把握するために、複数国に共通して観察可能な視点を国及びセクターレベルから提示する。

#### 国毎の相違

図表2-4は、優先的な開発課題の所在が異なる2つの極端なケースを示すものである。ケース1は、マクロ経済運営、財源確保と公共支出管理、公務員給与確保などの最低限の行政機能が存在し、公共サービス・デリバリー能力などを基本的レベルで備えている国である。この例に近い国では、第3象限での個別的介入（単独プロジェクト）が途上国政府自らのリソースによって持続し自立的に発展しうる環境にある。

他方、ケース2は、そういった政府の中核機能が欠如した国を示している。ODI [ODI 2001] はPRSPの制度化に関する研究において、アフリカの8カ国（ベニン、ガーナ、ケニヤ、マラウィ、マリ、モザンビーク、ルワンダ、タンザニア）の特徴として以下を挙げている。

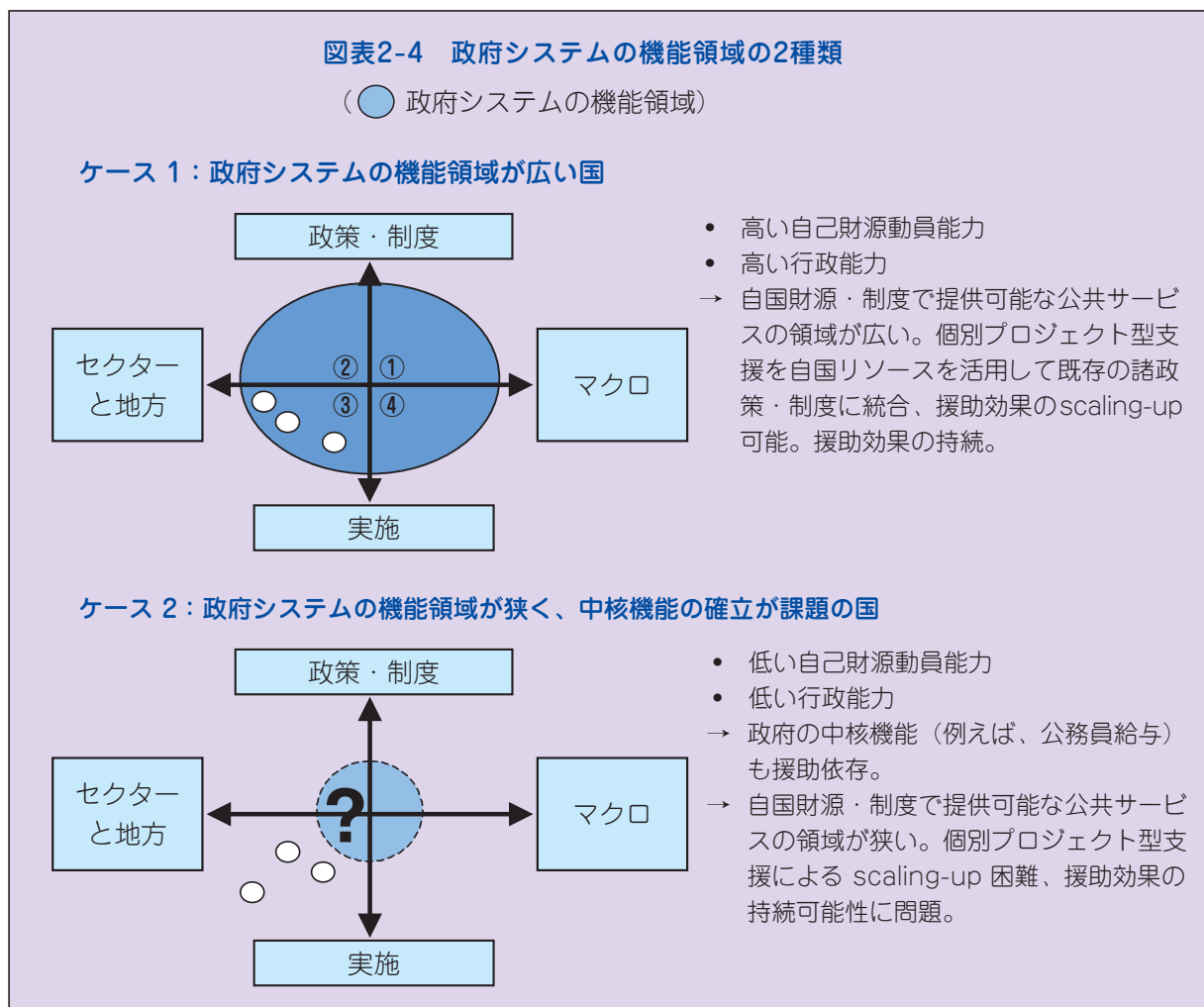
- 半民主化国家で政策プロセスは分裂。政策決定の主体間及び政策決定と実施の間のコーディネーションの欠如。
- 封建制をベースにした国内政治（＝家産制国家）で政党は分裂し、市民社会は弱い<sup>10</sup>。
- 財政管理は公共政策の目的に従って運営されない。

<sup>10</sup> 石川 [2005] はODI研究を引用しつつ、家産制国家をめぐりアフリカとアジアの途上国のコンテクストの違いに注目している。家産制国家の問題は極めて重要であるが、本稿の分析範囲を超えるものである。

- 低いモラルとパフォーマンス・インセンティブによって特徴づけられる行政機構。

こういった特徴を持つ国では、第3象限におけるドナー毎の個別な援助は政府の行政機構に吸収されず、自立発展性を持ち得ない場合が多い。また、国内政治・行政機構の分裂をさらに助長する可能性もある。そこで前述のとおり、一般財政支援のような援助モダリティが、①行政機構の基本的なシステムづくり、及び②国内アカウントビリティの向上という2つの観点から必要であると主張され、導入されるに至っている。

2つは極端なケースであり、実際にはこれらを両極とした軸のどこかに各途上国は位置する。ポジションの決定要因として、行政による社会の包摂度（図表2-4の●で囲まれた面積の大小）があるが、それを示す指標として税収の対GDP比、公共サービスの普及度を示す指標（社会サービスへのアクセス）などがありうる。



また、ケース1とケース2では開発ニーズに応えるための援助資金の役割が異なる。多くの場合、政府の援助依存度はケース1で低く、ケース2で高い。以下の図表2-5のうち、タンザニア、エチオピアのように援助が財政における重要な収入源を構成する場合には、援助資金は政府予算のサイクルを機能させるうえで必要不可欠な役割を担うこととなる。他方、ベトナムやバングラデシュにおいては、援

助資金の相対的重要度は低く、自己資金にて予算のサイクルを機能させることが可能であるため、援助資金をすべて予算と同一化する必要性は必ずしも高くない。その場合でも、予算との連動による援助資金の戦略的位置づけ、及びドナーにより異なる手続きの簡素化・調和化による取引費用負担の緩和は重要である。なお、図表2-5における輸入あるいは外貨収入における援助資金の割合は、前述の図表2-3の開発課題における民活促進の重要性についても理解を得る手がかりとなる〔ケース1、2それぞれに相当するものとして、第3章の3-2-1ベトナム、タンザニアの事例を参照〕。

図表2-5 マクロ経済指標における援助（2001）

単位: %

	GDP	輸入	外貨収入	投資	政府収入
ベトナム	4.6	9.4	7.0	14.8	17.9
バングラデシュ	3.3	18.2	14.1	13.1	22.8
カンボジア	12.4	24.4	19.0	69.1	64.4
ガーナ	14.9	26.6	18.5	55.8	45.4
タンザニア	14.3	89.2	41.8	83.8	75.0
エチオピア	18.0	69.3	48.6	92.2	57.1

注：政府の収入は無償援助を含む。援助額はOECD/DACによる（ドナーからの報告額）。

出所：IMF Statistical Appendix [2003]、OECD/DAC [2004]。

## セクター毎の視点

国毎の援助資金の役割の相違に加えて、セクター（あるいはサブ・セクター）においても政府の役割の相違、あるいは活動の特徴の相違により開発ニーズの所在に変化が生じる。

### （1）政府の役割の相違

セクター（サブ・セクター）における政府の役割に注目すると、①政府が当該セクターにおける主要なサービス提供者である場合、②民活促進が主要な役割である場合、③その組み合わせである場合の3つに分類することが可能である。①は典型的には基礎教育や基礎保健の分野であり、政府予算がそのサービス提供を支え、予算構成としては人件費等の経常予算の占める割合が高い<sup>11</sup>。こういった公共サービスを提供する体制が未確立でかつ自己資金による人件費の手当てがままならない状況においては、第3象限における特定ニーズに対応した援助の持続性の確保は難しい。むしろ、それに先立って第1～3象限にまたがった資金フローを確保し、そのシステム向上に注力することが当面の開発課題となる。こういった開発課題に新しいモダリティの組み合わせにより対応を図っている例としてタンザニアの基礎教育SWAp（SP）がある〔第3章3-2-1のタンザニアのケース参照〕。

②の民活促進が主要な政府の役割である場合に関しては、DPMにおける留意点で述べたとおりである。産業振興を例にとれば、マクロ、セクターそして企業レベルと多岐に渡る領域での活動が関連してくる。例えば、マクロ・レベルではマクロ経済の着実な運営、マクロ及びセクターレベルでは投資促進のための環境づくりの一環として、規制枠組み構築、情報提供、研究開発支援、インフラ整備などが挙げられる。また、企業に対する支援としては新たなクレジット・ラインの設置、新規事業促進のため

<sup>11</sup> 教育では人件費の占める割合は75%以上であり、公的サービスは民間によるそれを大きく上回っている。この傾向は基礎教育においてもっとも顕著である。他方、保健の場合は、基礎保健分野（プライマリー・ヘルス・ケア）であっても民間サービスの占める割合が高くなる。政府の機能も公的サービスの提供のみならず、疫病などのコントロール、保健教育、各種規制、医療保険など多岐に渡る〔Robert 2003〕。

の試験的資金の提供や融資に対する信用供与支援などが考えられる [World Bank 2004a, Kragh et al. 2000]。これらの活動では①で述べたような象限をまたがる統一的な政府支出フローは想定されていない。また、活動の担い手は途上国政府側においても多岐に渡るため、1つのセクターとして束ねる調整コストは膨大なものとなる。民活促進は開発において非常に重要なテーマであるので、本稿が取り組んでいるような援助モダリティ選択にかかる枠組みの議論にとどまらず、支援の中身に踏み込んだ更なる研究が必要である。

最後に③として、①と②の両方の特徴を備えたセクターがある。例えば農業等の分野で、市場原理に基づく民活促進が基本であるものの、多くの途上国では農民は市場インセンティブに反応できる準備ができておらず、また食糧の確保もままならない場合が多い。よって民活促進のための準備及び食糧安全保障の観点から、農業研究や技術普及といった経常予算が中心となる支援のみならず、生産を支える投入財への補助等も含めて政府によるテコ入れが必要となる。よって農業セクターとして統一的な政府支出フローを伴う活動に加えて、価格政策などのマクロ政策、さらに農業以外のセクターにより供給される生産を支える投入財（例えば、流通を支える運輸サービスのための道路整備など）との連携が必要となるが、それらを1つのセクターと捉えて諸活動を連動させていくことは至難の業である。1つのセクターを対象とし中央政府レベルの政策・制度といった上流部分でのコーディネーションを強調する従来型のSPの実現が、農業セクターにおいて困難とされる理由である [農業SWApの困難さについては巻末資料5を参照]。こういった従来型のSPに対して、多岐に渡る活動のコーディネーションを地方レベルに落とすための工夫が、例えばタンザニアの農業SWAp (SP) では試みられている<sup>12</sup>。

## (2) 活動の特徴の相違

次にセクター政策（第3象限）と実施（第4象限）を示す領域に着目し、セクターにおける個々の活動の特徴の類型化の可能性について述べたい。Pritchett and Woolcock [2002] は、活動の分類基準として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つの視点を提供している。以下の2つのケースは、この視点に基づいた活動のプロトタイプである。

- ケース1： 政策レベルでのデザインが標準化されており、かつその実施も一定の行政的システム（人員や資材の調達・配置など）を設定することで効率よく提供できる活動。例えば、予防接種や教科書配布など。
- ケース2： 政策レベルでのデザインは個別の国の事情を反映させるべきもので、自己裁量の余地が高い。かつ実施に際しても末端でのニーズに即した柔軟な意思決定が要求されるような活動。例えば、教育における教授法や医療診察の行為など。

一般的にケース1では、第2象限において適正な技術の選択、及び活動に対する資金フローと活動内での適切な資金配分がデザインされることで、第3象限における実施をある程度確保することが可能である。もちろん適切な実施には困難を伴うが、行政的あるいはロジスティックな側面が主な課題となる [World Bank 2003b]。

<sup>12</sup>タンザニア農業SPは、JICAの開発調査「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」を通じた協力が行われ、日本が議長を務めている。現在、戦略の策定が完了し、実施段階に入っているが、その戦略のデザインについては、JICAセミナー「セクタープログラム支援の経験とアフリカ援助の課題」配布資料が参考となる。



ケース2では、それだけでは十分ではなく、まず、第2象限の政策・制度レベルにおいて何をどのようになすべきかという決定において、現状を把握するための調査やパイロット的政策によって効果を試すなど、第3象限と行き来をするきめ細かなプロセスが必要となる。加えて第3象限の実施局面においても実施者が現状に応じた対策を柔軟に講じることができるような能力開発が重要となってくる。このような複雑な課題に対し、特定の目的の下に様々な投入を集中することが可能なプロジェクトの役割は大きい。こういったプロジェクトの特性を生かした政策パイロットとしてのプロジェクト、あるいは末端での能力開発に貢献したプロジェクトを第3章3-2-3のベトナム及びガーナの保健セクターの事例にて紹介している。いずれの例も当該セクターのSWAp（SP）、あるいは途上国政府自身の既存システムといった全体像と整合することで効果が現れている点に留意する必要がある。

活動の特徴に基づく分類として上記2ケースに加え、大規模インフラ整備など投資予算が主流である活動を支援するモダリティについて述べる。かかる事業は、資金の確保、物資の調達、適正な設計・技術の確保、あるいは環境や住民移転など負の影響に対する配慮といった通常の行政機能では対応しきれない多面的な調整を要求される。よって国内資金にせよ、援助資金を用いるにせよ、こういった調整の求心力を働かせやすいように活動を特定（イヤーマーク）し、有期限性をもたせ、特別の実施体制（プロジェクト・マネージメント・ユニットなど）を設置することが多いため、プロジェクトによる支援が最もなじむ活動である。しかしながら、大規模な投資を伴うだけに、真に必要性の高い案件の選択や事業終了後の持続的発展のための維持管理コストの手当て等が必須となり、第2象限において包括的な視点に基づき新規投資案件を優先付けするための政策や維持管理政策が重要になる。新規投資案件を対象にする際には、こういった政策・制度に対する厳しいアセスメント、あるいはそれが不十分な場合の追加的な支援の検討が必須である [GRIPS Development Forum 2003]。インフラ整備に際し必要な政策的支援を一般財政支援のコンディショナリティの一部として実施を試みている例については、第3章3-2-1のベトナムの事例を参照されたい。

### (3) NGOを通じた支援

最後に、多様なセクターにおいて横断的にみられる1モダリティとしてNGOを通じた支援について述べる。DPMとの関係でNGOの役割の把握を試みたものが図表2-6である。まず、NGOは第3象限において途上国政府によるサービスを代行、あるいは補完する活動を行う。これは自前のリソース、ドナーから直接受け取る援助資金、あるいは政府からの委託資金による場合などがある。サービスを提供

図表2-6 NGOの機能とDPM

機能	DPM象限との関係	活動例
アドボカシー活動	①、②、③	・ 政策分析と提言 ・ 政策のモニタリング・評価
サービス供給の活動	③	・ サービス供給（例：教育、保健、緊急援助、小規模金融、訓練） →自己資金によるもの →政府からの請負によるもの
ネットワーキングの活動	③	・ 住民と地方行政をつなぐための活動 ・ 住民の間をつなぐための活動

するのみでなく、地域住民と政府の橋渡し役など、サービスの授受を円滑にするためのファシリテーターとしての役割も大きい。さらに第1、2象限においては、政策立案に対する働きかけも重要な役割である。

このようにNGOがもつ多様な機能に応じて、援助を通じた支援のあり方も異なってくる。特に第3象限におけるNGOの活動領域が、バングラデシュの例のように、当該セクターのサービス提供者として非常に大きな比重を占める場合がある<sup>13</sup>。あるいは多くのドナーは、政府システムの最低限の機能あるいは開発に向けたコミットメントが確保できない場合には（典型例はLICUS支援）、NGOを通じた支援を行うとの方針を有している（例えばDFID 2004）。こういった当該国におけるNGOの役割について十分理解したうえで、支援のあり方を検討すべきである。

以上、DPMと援助モダリティの関係を考える際の留意点として、国毎の相違に加え、実施局面を視野においた際の多様な開発ニーズの把握の仕方として、①政府の役割の相違に応じたセクター間の相違、②活動の特徴による相違、あるいは③NGOの機能による相違といった視点を示した。開発ニーズにマッチングした援助モダリティ選択は、このような多岐に渡る視点をケース・バイ・ケースで丁寧にレビューするプロセスである。セクターとモダリティの関係を示す興味深い資料としてStrategic Partnership with Africa（SPA）によるSPトラッキング・サーベイの結果を巻末添付資料2に示したので、参照されたい。

## 2-2 援助授受に際する関係性のあり方と援助モダリティのマッチング

援助モダリティの選択に影響を与えるもう一つの側面として、援助授受に際する関係性のあり方と援助モダリティのマッチングがある。既存のモダリティを再検討する過程において、「オーナーシップ」の尊重に基づく「パートナーシップ」の構築、及び援助手続きにかかる取引費用の削減といった原則についてコンセンサスが形成されたが、本節では多様な援助受入れの状況において、これら原則を具体的にどのように実践していくかという観点から踏み込んだ分析を行う。

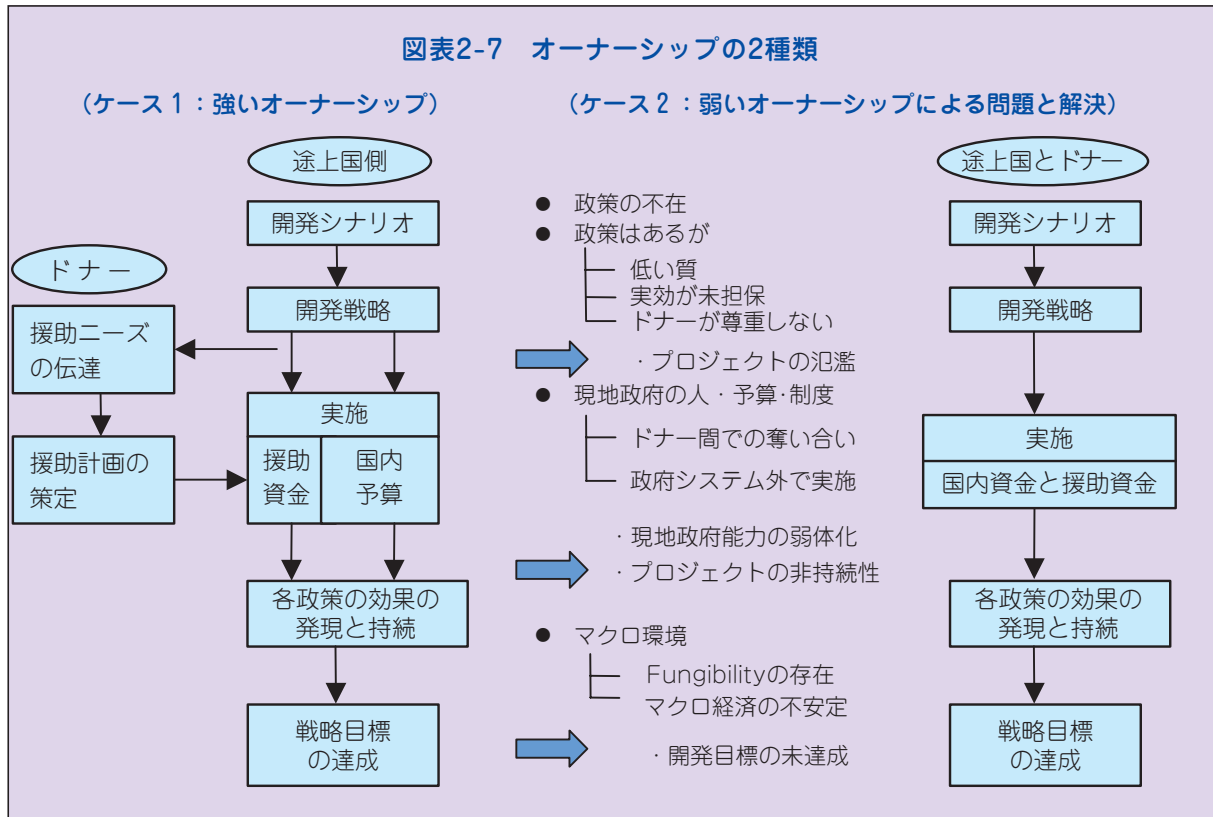
### 2-2-1 オーナーシップの2類型

援助受入れに際しドナーと現地政府側で緊張が高まったタンザニアにおいて、その解決に向けた動きの端緒をつくった「ヘレイナ・レポート」は、オーナーシップを以下のように定義している。

“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

<sup>13</sup> バングラデシュにおけるNGOの広範に渡る活動はよく知られているが、サービス提供者としての規模の大きさは特記に値する。マイクロクレジットでは11百万人を対象とし（グラミン銀行、BRAC、Proshika）、教育セクターではBRACのノン・フォーマル教育の生徒は1.2百万人に達する [World Bank 2003a]。受益者と公的サービスをつなぐファシリテーターとしてのNGOの役割として、例えば、JICAと日本のNGOであるシャプラニールの連携プログラムがある。同プログラムではJICAより活動資金の提供を受けたシャプラニールが現地に根を張った支援を継続してきた強みを生かし、12の村落（Upazila）を対象として、それぞれの村落において集会や研修などを実施する。そうした活動を通じて公的サービスの受け皿を作ったうえで、シャプラニールが橋渡しをする形で公的な研修プログラムなどの実施を村役場の担当に働きかける。こういった住民による行政への働きかけあるいはモニタリング等の機能強化は、NGOによる重要な機能である [Shaplaneer 2001、2002、2003]。

resort by donors to policy conditionality (as distinct from the standard stipulations concerning accounting, procurement, etc.).” [Helleiner et al. 1995:9]



オーナーシップの発揮は、第一義的には途上国自らが直面する中長期的な課題に対し現状診断に基づいた戦略を策定し、そこで特定されたプロジェクトあるいはプログラムに対しドナーに援助を要請することで確保される。こういったオーナーシップの発揮に影響を与える要素として、当該政府の能力、主体的意思、及び援助量あるいはドナー・案件数の多寡がある<sup>14</sup>。

図表2-7のケース1（左側）は、当該政府の能力（開発戦略策定と実施能力、及びそれに基づく援助資金のマネージメント）が備わっている場合にオーナーシップが確保される状態を示している。ここではすべてのプロセスが受入れ側主体で進められ、第一義的にはドナーは受入れ側によって調整される存在である。

ケース2（右側）は、そういった能力に欠けている状態で、それを補うための代替的な機能が存在しない場合に起こりうる混乱を示している。第1章で述べたプロジェクトの氾濫は、多い援助量に対してそれを調整するだけの能力を当該政府が欠いている状況で生じた。こういったケースでは、ドナー側も積極的に関与した形での調整が必要になる。

<sup>14</sup> 本稿では、制度能力に加えて政府の主体的意思を重視する立場から、ガバナンスよりもオーナーシップに基づく類型化を試みている。なお、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 Approaches）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: 5]）。これはオーナーシップの構成要素の1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・遂行する能力をより重視している（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）。

日本の援助は、「要請主義」や「自助努力」といった原則を掲げ、オーナーシップの尊重を貫いてきた。しかし、内政干渉を回避する意図からか、結果的に受入れ側に開発戦略策定能力や援助マネジメント能力が備わっているケース1のみを想定してきたとも言える。確かに日本の援助の主要対象であった東アジアの国々では、そういった想定が現実的であり、効果的な援助につながった場合が少なくない。他方、ケース2のようにかかる想定が通用せず、ドナーとして、政策形成段階を含め途上国政府及び他ドナーとともに積極的に調整プロセスに関与せずには集合体としての援助が効果を発揮できない環境にある国も多い。このような現実を踏まえ、後者の国においてオーナーシップ尊重の原則を具体化するためには、ケース1とは異なるアプローチが問われている。

## 2-2-2 オーナーシップの種類とモダリティのマッチング

ケース1では、単独プロジェクト援助や個別的な技術支援のように案件毎に活動の特定が可能なモダリティが好まれる場合が多い。この時、援助が要請段階で政府の自らの政策に位置づけられており（アライメント）、さらにその受入れ過程で生じるドナー毎に異なる手続きへの対応を既存の行政能力の下で吸収できる場合には効果が現れる。また、当該途上国にとり予算プロセスなどは極めて国内的な問題であり、特定された課題への技術的支援をドナーに要請することはあっても、ドナーによる集団的・定期的な干渉を嫌う意識が極めて強い<sup>15</sup>。一般的に援助依存度は低く、援助のアライメントの確保や手続きコストは対応可能な範囲に収まりやすいが、他方、ドナー側からみれば援助資金をテコにした政策・制度改革を進めにくい環境にある。

このようなオーナーシップのあり方を前提とした場合、集合体としてドナーが政策・制度設計の詳細を協議・合意する必要がある援助モダリティはかえって取引費用を高める恐れがある。むしろ、個別活動を束ねたプロジェクト等のモダリティにおいて政策アライメントや手続き費用の削減に注意を払っていくこと、あるいは政策や制度の質の向上に向けて援助資金に替わるインセンティブを提示しながら改革に取り組んでいくこと等に関係者の努力を注力させることが重要であろう。

ケース2は、単独供与による援助が有効足りうる前提条件である政策アライメントや手続き費用の吸収が困難な場合で、かえって途上国側の政策の一貫性の阻害、あるいは希少な行政能力の消費につながる悪循環を呈している。このケースは援助依存度が高い場合が多いため、途上国側にとりアライメントや異なる援助手続きに対応する費用負担が極めて高い。図表2-7の右側はそういった悪循環を断ち切るために財政支援などの新しい援助モダリティが導入された場合を示す。ここでは途上国とドナーが一体となって戦略策定に臨み、援助資金を予算に投入することで、戦略の実施及び手続き費用の解消を図っている。オーナーシップの主体的な意思として、ドナーに対して極めて開放的である場合（例えばPRSPなどの外来の文書を従来の開発戦略に替わるものとして採用している場合）は、全体の取引費用は個別案件を前提とした援助モダリティよりも低くなる。ただし、こういった開放的な意思を持つ国は限定的であり、実際には高い援助依存度を背景にドナーが集団としての交渉力を行使する状況下でドナーの関与を許容している場合もある。こういった場合には国内的な開発戦略とドナー向けの開

<sup>15</sup> 援助受入れのコンテキストは異なるが、援助マネジメントの好例として知られるボツワナでは、ドナーと常に個別に協議を行ったとされている [Nordas et al. 1998]。こういったドナーを分断する形での操縦法が有効であった場合もあるが、時にそれが各ドナーからの私的利益を引き出そうという動機から生まれてきている場合もあるので、その点には注意を払うべきであろう。

発戦略の並存している状態（dual system）を招く可能性もあり、かえって取引費用が高まる恐れもある。

### 2-2-3 オーナーシップの類型を考えるための視点と事例

これらは類型化のための単純化されたケースであり、当該途上国あるいはセクターの状況は、両極端の間のいずれかに存在する。しかしそのポジショニングを特定することにより、援助授受の関係性という観点から、単独プロジェクトといった個別アプローチの有効性の可能性、あるいは新しいモダリティ導入による費用対効果を推し量る手がかりとなる。ポジショニングの決定要因としては、上述のとおり、援助依存度（対GDP比で示される絶対量に加えてセクター全体の支出に占める割合、ドナー数や案件数も考慮する必要がある）や過去の援助依存と経済停滞の遺産としての対外債務負担度、政府の主体的意思（ドナーに対する開放度）、政府の能力（援助の開発戦略への統合度、援助受入に伴う取引費用の吸収度）がある。

以下にケース1及びケース2に近い事例として、それぞれベトナム、タンザニアにおけるオーナーシップのあり方とそれに基づくパートナーシップ（現地政府とドナーの関係のあり方）を示す。またオーナーシップのあり方として、かつてのタンザニアと似た援助の氾濫状況を示しつつ、現在、より緩やかな形でパートナーシップを構築していくことで解決が図られつつあるカンボジアの事例を紹介する。

#### (1) ベトナム

ベトナムの援助依存度は対GDP比で4-5%と低く、政府支出に占める割合は17-18%である（2003）。対外債務残高のGDP比は38.4%（2001）で対外債務比率は高いものの、持続的と判断され、HIPCsに対する債務帳消しスキームの適用はなされていない。ベトナムは共産党一党支配を堅持する社会主義国であり、伝統的に国家意識が強く、内部の意思決定プロセスはドナーのような外部者に対して非常に閉鎖的で、特に政策に対するドナーの関与には敏感である。ドナーとの最終的な折衝は、投資計画省の対外経済関係局に一元化されている。例えば、案件選定プロセスにおいては、各セクターが策定した候補案件リストは同局にて国家開発計画等との整合性をチェックした後に首相府の承認に諮られる<sup>16</sup>。この過程でセクターから要請があった案件が削られるケースが生じるなど、制度的のみならず実質的にも同局は権限を行使して援助調整にあたり、全体としての政策アラインメントを担保している。取引費用の吸収については、低い援助依存度に加えて、世銀、アジア開発銀行（ADB）、日本（JBIC）からの借款が全援助受入額の約75%を占めるという特徴を有している。この場合、一件あたりの案件規模が大きく、また借款供与機関として手続きも類似していることから、小口の無償ドナーが乱立する場合と比べて、異なる援助手続きの取引費用負担は少ない。

ベトナムはケース1のオーナーシップのあり方に分類可能な国であるが、1993年以降の援助の本格化において、ドナーとの関係のあり方を模索中である。例えばアラインメント、あるいは取引費用負担の問題については、セクター毎により具体的に見ていく必要がある<sup>17</sup>。また、援助マネージメントと

<sup>16</sup> これらはODA受入れの手続きを詳細に定めたDecree 17によって規定されている。

<sup>17</sup> アラインメントの対象についてはベトナム版PRSPであるCPRGS（Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy）、従来からの開発計画である国家5ヵ年計画及びセクター毎のマスタープランの扱いをめぐって議論がなされていたが、2004年6月の中間CG会合においてCPRGSが5ヵ年計画に統合されることで一定のコンセンサスが形成された。CPRGS

いう文脈を超えると、一般的に政策の質、汚職の蔓延や官僚主義の弊害といった問題を抱え、実施能力も必ずしも高くなく、援助案件の執行率の停滞を招いている。これらの問題克服に向けて、ドナーとしてどのように取り組んでいくかが課題とされている。

このような問題意識に基づき、年2回の恒例行事となっているCG会合（うち1回は非公式中間会合の位置づけ）において全体の開発政策と援助政策に関する基本的方向が確認されるとともに、セクター毎に20余のパートナーシップ・グループが設置され、ドナー間の調整の場として機能している。また前述の政策アラインメント、取引費用の削減、援助案件の執行率の向上といった課題に対しては、2003年初頭に「援助効率化のためのパートナーシップ・グループ」が設置され、既に進められてきた借款機関の間での手続き調和化の実施などと併せて、具体的な取組みが展開している<sup>18</sup>。

## (2) タンザニア

タンザニアの援助依存度は対GDP比で13-14%、政府支出比で75%と非常に高い（2003）。また、拡大HIPCイニシアティブに基づく債務免除適用国であり、援助マネージメントは政府にとって死活問題である。ここではPRSPを主要な国家戦略と指定して、それへの国内予算及びドナー援助のすべてのアラインメントを確保するとともに、援助手続きの取引費用削減の観点から、プロジェクトなど個別的なアプローチのモダリティからDBS、特にGBSへのシフトが推進されている。こういった体制のもと、国内予算及びPRSPを所轄する財務省が援助マネージメントに大きな実権を握りつつある。政府はドナーに対しては開放的な姿勢をとっており、GBS供与に際してはPRSPを土台としてより具体的な政策アクションであるPerformance Assessment Framework（PAF）が、予算執行に際してはタンザニア政府側の予算策定・実施・監査の開示とともに公共支出レビューが毎年実施され、GBSのトランシェに併せてそれらがドナーによる精査の対象となる〔GBS以外のモダリティの予算への統合については第4章4-3-1を参照〕。こういった一連のプロセスを支えるドナー側の基本的な方針は、タンザニア支援戦略（Tanzania Assistance Strategy: TAS）という文書によって規定され、援助マネージメントにかかるドナー及びタンザニア政府の取組みは、双方の有識者より形成される独立モニタリング・グループ（Independent Monitoring Group: IMG）によってレビューされる。

このような包括的かつ深い政府・ドナーの関係は、両者が、過去における援助マネージメントの深刻な状況（端的には図表2-7のケース2）に対する強い危機感を共有し、その解決のためにまず問題点の洗い出しと具体的な解決策の提示を行い〔Helleiner et al. 1995〕、それを戦略レベルに落とし込み、具体的なモニタリング・評価体制を設定し〔United Republic of Tanzania 2003〕、それにタンザニア政府及び主要ドナーが明示的なコミットメントを示すという、現地の実情に基づいたプロセスを踏まえて実現したものである。こういったプロセスそのものは、かつてのタンザニアが抱えたような援助マネージメントの問題を共有する国に対して示唆深い。しかし、具体的な解決策については、あくまでも各国固有の問題分析を踏まえたうえで処方されるべきである。

---

に関する議論、及び手続き調和化に関する一連の動きについてはGRIPS開発フォーラムのウェブを参照（<http://www.grips.ac.jp/forum/vietnam.html>）。

<sup>18</sup>同グループ（通称PGAE）の活動詳細については、Partnership Group for Aid Effectiveness〔2004〕を参照。

### (3) カンボジア

カンボジアの援助依存度は対GDP比の12-13%、政府支出の64-65%を占めるが（2003）、拡大HIPCイニシアティブ適用対象国にはなっていない。高い援助依存は、内戦の終結に伴う緊急支援と復興支援時（1994-1999）における国際機関や西側ドナーによる援助の本格化によるものだが、同時期のカンボジア政府は政府機能の再構築に着手したばかりで、かかる援助量を適正にマネジメントするだけの能力は持たなかった。特に知識人粛清を特徴とするクメール・ルージュの圧政後において行政を担う人材の不足は顕著であった。こういったカンボジア側の事情に加え、ドナー側においても主要ドナーであるADBと世銀がそれぞれ国家戦略文書として国家開発計画（SEDP）とPRSPを別個に支援する等の調整不足が見られた。カンボジア側の援助マネジメント機能についても、省庁間をまたぐ調整機能を担当すべく設置されたカンボジア開発評議会（Cambodia Development Council: CDC）、SEDPを担当する計画省、借款を管轄しPRSPを当初担当した経済財務省の間で機能の分散が見られた。よって、カンボジア政府のドナーに対する姿勢は、一見開放的であるものの、そこにおいてカンボジア側の統一かつ主体的意思を汲み取することは困難であった。

かかる状況の解決策として、カンボジア政府による「カンボジア新開発協力パートナーシップ・パラダイム」（2000年CG会合にて提案）に基づき、ドナー・パートナーシップ作業部会（PWG）が設置され（2002年CG会合）、援助受入れの効率化に向けた調査を実施している<sup>19</sup>。また、こういったマクロ面での動きに先駆けてセクターレベルでは保健、教育、地方分権等に分野においてドナー協調のメカニズムが模索されている他〔セクターでの取り組みについて次章2-3を参照〕、17のテーマ別グループの機能についても見直しがなされることが表明されている（2004年CG会合）。また国際的なアジェンダである調和化についても積極的に取り組んでおり、戦略へのアラインメントの強化と多様なモダリティの並存の下での手続き費用の緩和化に対する着実な取り組みを旨とする方針を表明する等、援助の効率的な利用を可能とする体制づくりに向けた努力が開始されている。こういったプロセスは、前例のタンザニアに見られる財政支援導入による改善と比べ、速度は遅いかもしれない。しかし問題解決に向けた政府の一元的なコミットメント、あるいはドナー側に対するfiduciary riskの充足が短期的には望めない場合のケースとして今後もその実施プロセスを注視し、支援していく必要があるだろう。

<sup>19</sup>PWGは3種類の調査を実施し、これらは能力開発、援助受入れに際する実務的ガイドライン、セクターにおける援助協調の経験と教訓に関するものである。援助協調に関してはJICAが調査を実施した（次章3-2-2で後述）。

### 第3章 援助モダリティ選択の諸相—現状アセスメントのプロセスと事例

第2章では、援助モダリティの選択において考慮すべき視点を①開発戦略とのマッチング及び②援助授受に際するドナー・途上国の関係性の2側面に分け、それぞれの分析枠組みを提示した。本章では、援助モダリティ選択のプロセスで、これらの分析枠組みを各途上国の現状に基づきどのように用いることが可能かを検討する。また、そういった検討プロセスを経て選択された援助モダリティの諸相（多くは異なるモダリティの組み合わせ）に関し、5つの事例（異なるDPMとオーナーシップのあり方に関して3事例（3-2-1、3-2-2）及びセクターにおける活動の特徴を反映した例として2事例（3-2-3））を示す。

#### 3-1 DPMとオーナーシップの類型に基づく援助モダリティ選択のプロセス

図表3-1は、DPMとオーナーシップの類型に基づき現状アセスメントを行い、援助モダリティの見取り図を判断するプロセスを示したものである。援助モダリティの見取り図とは、効果的な援助につな

図表3-1 DPMとオーナーシップの現状アセスメントに基づくモダリティと協調メカニズム

アセスメント		ケース	
		I	II
援助依存		低い（例えば援助は政府の自己裁量予算の20%以下の場合）	高い（例えば政府の自己裁量予算の半分以上を占める場合）
DPM	民間セクター開発	民間セクター開発のポテンシャルが高く、公的セクターを示すDPMの外側にある開発課題も重要。	民間セクター開発の当面のポテンシャルが弱く、公的セクターを示すDPMと開発課題との重なりが大きい。
	DPMにおける現行政府機能領域	機能領域は広く、むしろ既存サービス網の平準化、質の向上が課題。	機能領域は狭く、政府によるサービス供給の確立・量的拡大が主要な開発課題。
オーナーシップ	援助依存・ドナー数・案件数による取引費用	手続きコストは存在するが、それほど高くない。	高い手続き費用によって従来の政府機能が阻害される。
	援助を政府計画に位置づける援助マネジメント力	能力は高く、援助の氾濫というほどではない。むしろ必要な開発課題に援助をマッチングさせるための当該政府内におけるマネジメント力の強化が課題。	能力は低く、援助の氾濫が生じる。解決のためにはドナーと一体となったコーディネーション枠組みが必要。
	オーナーシップのあり方	ドナーに対し閉鎖的で上流部分への関与は dual process を生じさせる可能性がある。	ドナーに対し開放的で上流部分への関与への対する資金提供といった目的限定型のもの

モダリティの見取り図	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接財政支援の役目は、構造調整融資のデザインを踏襲する形である特定の政策・制度への働きかけの手段として、あるいは、社会サービスの平準化に際して現行のシステムの下では手薄となっている特定の地域や住人を対象とした政府プログラムに対する資金提供といった目的限定型のものとなる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接財政支援の役目は大きく、それに援助資金の一定の割合を振り向けることが、政府機能及びパートナーシップ強化を図る上で必要。直接財政支援の中でも一般財政支援という大きいサイクルづくりに加えて、セクター内、地方政府内でのサイクルを形作る等、適切なエントリ・ポイントが必要。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存の政府サービスの強化における特定のニーズあるいは民間セクター開発に答えていくための個別的なアプローチがプロジェクト形式によって実施される。その際の政策協調枠組みは当該政府への計画に基づくドナー間デマケーション、手続きコスト削減は個別あるいは手続きの類似するドナー間の具体的取組み。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施能力の強化のために一般財政支援の政府機能強化サイクルの下で解決できる要素（例えば公務員給与の確実な手当など）に加えて、個別の介入によって強化すべき要素（職業的な動機付けの強化や技術的な指導）に対してはプロジェクトで対応。但し政策協調、手続き費用削減の既存の枠組みの尊重及びプロジェクトの中でそれらの達成の努力が不可欠。</li> </ul>



がりうるモダリティの組み合わせ、その組み合わせの下で援助の効率化をめざした途上国政府の戦略へのアラインメント、及び取引費用削減に向けた協調メカニズムを含むものである。

援助依存度については、DPMが想定する政府システムを機能させていくうえでの重要性、及びオーナーシップのあり方への決定的影響という両方の観点から、まず、その程度を把握しておくことが肝要である。予算全体及び支援対象セクターの予算に占める割合、特に全体予算の場合には債務支払いなどを除いた後の自己裁量余地のある予算に占める割合に着目すべきである。

また、DPMは公共支出を伴う政府の機能領域を示していることから、DPMの領域とその国全体の開発課題との重なりについて理解する必要がある。その国の当面の開発課題として民間セクター振興が最重要である場合、DPMを通じた問題特定及びそれにマッチングさせるための援助モダリティの重要性は相対的に低い。DPMにおける現行の政府機能について共通理解を得ることも重要である。これにより現行機能の量的拡大を支援すべきか、既存のサイクルの機能強化（＝質的な向上）を図るために特定ニーズに応える援助が必要なのか、といった方向性につき理解を得ることができる。

次に、オーナーシップの類型とのマッチングに関し、まず、援助資金の戦略へのアラインメント及び手続きコストの双方の観点からの負担度を判断するために、援助依存度に加え、ドナー数・案件数・ドナー毎の手続きの相違度といった具体的な氾濫度のアセスメントを行う。さらに、そういった負担を消化するための当該途上国政府の行政能力についても理解を得る。通常、負担の大きさと行政能力の低さは相互関連しており、どちらが先に存在しているというよりは、双方があいまって深刻な援助の氾濫状況を呈している場合が少なくない。そういった状況では、定期的な意見交換といったソフトな協調メカニズムではなく、一定の割合の援助資金を強制的に一本化したメカニズムを通じて供与することが必要な場合もある。但し、資金を一本化したメカニズムを採用すると、一本化する対象の戦略や手続き全般を含め、かなり細部に踏み込んだ形で当該途上国政府とドナー間でコンセンサスが必要になる。当該途上国政府がそういった形でのドナーとの政策協調を嫌う場合には、別の調整コストが生じるため、当該政府の主体的な意思についても理解する必要がある。

以上のアセスメントを経ると、当面の主な開発課題がDPMの枠内にあり、かつ現行の政府機能の量的拡大に向けられる場合、また深刻な援助の氾濫状況に直面し、広範にわたるドナーとの政策協調について当該政府が開放的である場合は、一定の資金を一般財政支援のような形で流すことが有効な開発援助に向けた重要な手段となり得る。そうでない場合には、プロジェクト援助を行いつつ、その下で更なる政策協調、取引費用の削減メカニズムを模索するといった見取り図を描くことができる。

### 3-2 援助モダリティの諸相——5つの事例

本節では5つの事例を紹介する。まず、援助モダリティの見取り図におけるケース1、ケース2に近い具体例として、ベトナムとタンザニアを比較する。次に、現状はケース2に近いが、政府のドナーに対する開放度といった主体的意思や援助マネージメントの一元化という観点から新しい援助モダリティによる解決が必ずしも適当でないと判断されるカンボジアについて、セクターレベルでの取組みを具体的に紹介する。最後に、第2章のDPMにおいて検討したセクターや活動ごとの特徴に配慮した援助モダリティの組み合わせについてガーナとベトナムにおける保健セクターの例を紹介する。

### 3-2-1 ベトナムとタンザニア——DPMとオーナーシップの相違によるモダリティ見取り図の比較

図表3-2は、前段で示した援助モダリティ見取り図の検討プロセスにベトナム、タンザニアにかかる具体的情報を盛り込んだものである。DPMを土台とした開発課題の把握及びオーナーシップのあり方に関する両国の現状の違いは顕著である。その相違により、得られるモダリティの見取り図も異なる。具体的には、プロジェクトとDBS（あるいは、それにプール・ファンドを加えた援助資金共有型のモダリティ）といった援助モダリティ間の比率については、ベトナムの場合はプロジェクトが主流であるのに対し、タンザニアではDBSが主流である。また同じDBSであっても、タンザニアの場合は資金を流すツールとしてセクターでの取組み（SWAp）と一体となって政府の予算執行そのものを支援する手段であるのに対し、ベトナムでは、民活促進のための構造改革の推進及びプロジェクトの経験を通じて得た具体的な政策・制度改革を政府に働きかけるための手段として存在している。

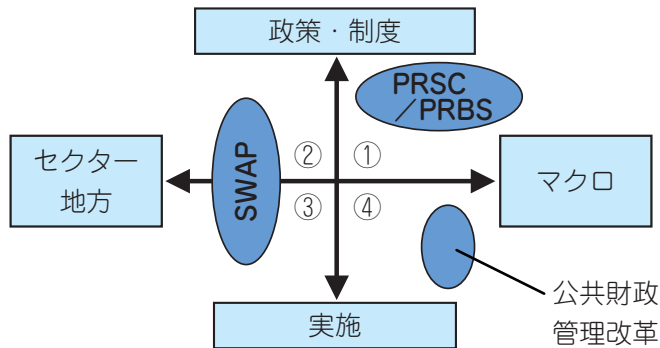
図表3-2 DPMとオーナーシップの現状アセスメントに基づくモダリティと協調メカニズム  
—— ベトナムとタンザニアの事例

アセスメント		ケース	ベトナム	タンザニア
DPM	援助依存と民間セクター開発		援助は対GDP4.6%、外貨獲得源として7%であり、国内投資の15%に相当(2003)。政府の自己資金及び民間セクターが主な開発資金源。市場経済化推進のために民活振興の更なる強化が課題。	援助は対GDP14%、外貨獲得源として42%を占め、国内投資の84%に相当(2001)。開発資金源担い手としての民間部門の現行機能は非常に弱い。
	DPMにおける現行政府機能領域		・ 政府税収の対GDP比は16.6%(2000/01)。 ・ 政府による社会サービス網は大衆組織との連携の下で広く行き渡る。	・ 政府税収の対GDP比は12.1%(2001/02)。 ・ 政府による社会サービス網は1980年代以降凋落傾向 (例：就学率は93%(1980)→69%(1990))*
オーナーシップ	援助依存・ドナー数・案件数による取引費用		世銀、ADB、JBICの3大ドナーが援助の約75%を占める。	40ドナーによる2,000以上のプロジェクトが存在*。
	援助を政府計画に位置づける援助マネージメント力		援助資金需要は主に開発予算。開発予算を統括する投資計画省に設けられた援助窓口が援助資金を一元的に統括。	マネージメントに必要な能力に欠け、権限も一元化されず*。
	オーナーシップのあり方		ドナーに対し閉鎖的で上流部分への関与はdual processを生じさせる可能性がある。	ドナーに対し開放的で上流部分への関与への取引費用があまり高くない。

モダリティの見取り図	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 投資プロジェクトが主流。構造調整融資を引き継ぐ形でのPRSCにパイ・ドナーも協調融資をし、構造改革、マクロでの制度改革を取り組む。最近になって特定の受益者に向けた政府プログラムに対するターゲット財政支援が検討されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ タンザニア政府は一般財政支援を最上のモダリティと位置づけている。財政支援及びバスケット・ファンドの割合は99FYの32%から2002FYの58%に増加 [PER 2003:86]</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 計画投資省対外経済関係局による援助資金配分メカニズムが存在。そのプロセスはドナーに対し基本的に閉鎖的。政策協調は、年に2度のCG会合、上述のPRSC参加グループ、及びセクターやイシューごとに設けられたパートナーシップグループ。後者は主にドナー間の情報交換、コーディネーションの場。手続き専用の削減は類似のアプローチを持つドナー間で進められている。他、援助効率パートナーシップグループを中心にODAに関する制度・能力強化も進められている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般財政支援、プール・ファンドというモダリティを通じて政策協調、手続き費用の削減が図られる。このプロセスはヘレイナレポートに現状アセスメントを経て策定された「タンザニア支援戦略(TAS)」により方向性が明記され、現地政府、ドナー共にその枠組み遵守が求められている。窓口は援助の予算化が進んでいること、PRSPを管轄する財務省が中心的な役割を果たす。</li> </ul>

注：\*は新モダリティ導入以前の状況で、具体的数値はヘレイナ・レポートによる [Helleiner et. al. 1995]。

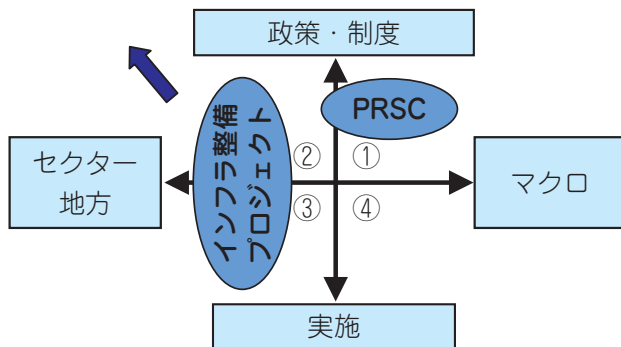
図表3-3 タンザニア —— 一般財政支援（PRSC/PRBS）と初等教育SWAp（PEDP）



- GBSは政府収入の16%。プール型援助も合わせた新しいモダリティは予算計上済援助の58%(2003)。
- PRBSには11ドナーが参画。コンディショナリティはPRSPの優先7セクターへの予算の重点配分等予算サイクルを中心とする。
- それをPFMの観点から13ドナー合同の技術支援が補完。
- セクターの観点からSWApが補完。基礎教育では予算の受皿として開発・経常双方の予算を全国の公立学校に交付する制度を確立。12ドナーによる支援のほとんどは新モダリティによる。

図表3-4 ベトナム —— 一般財政支援（PRSC）と運輸インフラプロジェクト

民生活促進／制度改革



- 援助モダリティの構成(2003)は、投資プロジェクト(54%)、プログラム/財政支援(18%)、技術支援(28%)[UNDP2004:22]。
- PRSCI～IIIには世銀への協調融資の形で複数ドナーが参画。コンディショナリティは従来の構造調整融資を引継ぐ構造改革アジェンダに加え(特に民生活促進をにらんで)、各セクターで抽出された問題点等。
- PFM支援等、予算制度全体の改革よりも、ドナー側のエントリーポイントとして主要な支援対象である投資プロジェクト(大規模インフラ整備等)の実施経験から抽出された問題点(例えば道路整備における投資と維持管理予算の連携確保)の個別・具体的な改革を対象。
- 最近の動きとしてDBS推進ドナーによる基礎教育、あるいは特定受益者を対象としたプログラムに対するDBSの準備が進行中。

こういった相違を示したものが、図表3-3のタンザニアのPRBS+PRSCと基礎教育SWAp (Primary Education Development Program) の組み合わせ、図表3-4のベトナムのケースとしてPRSCと運輸セクターにおけるインフラ・プロジェクトの組み合わせである。また、ベトナムの開発課題として民生活促進の重要性を囲み3-1に示した。

### 囲み3-1 ベトナムにおける開発課題としての民活促進

2004年12月、本レポートのコンサルテーション・プロセスの一環としてGRIPSのベトナム研究拠点であるVDF（Vietnam Development Forum）においてワークショップを開催した。同ワークショップでは本レポートが提案するDPMが、どのようにベトナム政府の最重要の開発課題である民活促進のニーズを捉えることができるか、という点について活発な議論が展開された。ベトナム人を含む参加者の主要見解は、DPMは政府支出を主とする活動領域を想定しており、民活促進に対する援助のあり方を考えるには、現在のDPMに一工夫加える必要があるというものであった[第2章図表2-2を参照]。ベトナムの民活促進のためには、WTO加盟後を視野においた競争力ある産業の育成、民間セクターの競争力強化のための制度整備(国営企業改革などを通じたlevel-playing fieldの確立)、投資促進のためのガバナンス改善など多岐に渡っている(2004年12月CG会合)。また、これら課題に取り組むためのアクターも、要求される能力も多様である。こういったニーズは各象限をまたぐ一貫した公的資金フローを強調する援助モダリティでは対応できず、全体を視野に入れつつも、個別・具体的な援助が必要とされている。この援助の一部は、ベトナムの市場経済化に伴う構造改革に取り組んできた構造調整融資を引き継ぐ形のPRSCのコンディショナリティとして実施されている。

出所：2004年12月8日 VDFワークショップ記録 [http://www.vdf.org.vn/WS/workshop.html]、GRIPS開発フォーラム ベトナム出張報告（2004年12月15日）[http://www.grips.ac.jp/forum/pdf04/VNmission0412.pdf]。

両国の事例における日本の役割も対照的である。GBSへの移行を軸とする援助モダリティの見取り図が前述の一連のモダリティ見直しの動きを経て明示的に確立されたタンザニアにおいては、日本は①GBSの受け皿である貧困削減財政支援（Poverty Reduction Budget Support: PRBS）への資金供与、②その執行を支えるPRSP体制づくりへの参画、③セクターでのSWAp（SP）の進行状況に応じた取組みを組み合わせる支援をしている<sup>20</sup>。

他方、ベトナムではプロジェクトを主流とし、財政支援型の新しいモダリティの補完的導入、あるいは導入が検討されている。但し、財政支援は、資金移転を重視し、かつ予算配分のあり方などをコンディショナリティに含むタンザニアのPRBSとは異なり、①市場経済移行を一層進めるための構造改革といった限定された政策コンディショナリティから成る世銀のPRSC、あるいは②目的を限定した政府プログラムへの支援（Targeted Budget Support と呼ばれている）という形で進められている。日本は最大ドナーとして、従来どおりプロジェクトを主流の援助モダリティとしつつ、世銀PRSCIIIに協調融資を行い、(2004年6月プレッジ、有償資金協力20億円)、大規模インフラプロジェクト等の実施経験から抽出された課題である公共支出管理、そしてバイラテラルの知的支援・政策対話の成果をふまえて投資・ビジネス環境整備といった改革推進を支援している。また、援助の効率化にも積極的

<sup>20</sup>日本は2001年11月より債務救済無償の50%を上限としてPRBSへの資金供与を開始し、債務救済無償廃止後の2004年3月にはノンプロ無償の本体資金5億円を投入した。PRSP体制の枠組み支援としては、公共支出及び貧困モニタリングといったテーマに専属の企画調査員を配備し、枠組みを尊重した下での技術支援を実施・考案中である。またセクターでの取組みについては、2001年より農業分野SWApの議長国を務め、タンザニアの農業分野の開発課題に対応したモダリティのあり方についてのコンセンサス形成の担い手となった。なお財政支援、プール・ファンドへの移行が進む基礎教育分野では、企画調査員を配備し枠組みへの参画を行いつつ、既存の開発調査（スクールマッピング）のデザインをその枠組みと整合したものとする等の努力がなされている。

に取組んでおり、援助マネージメント能力強化にかかる枠組み構築支援とともに、モダリティ別の対応の実践（有償）あるいは検討（無償・技術支援）を進めている〔詳細は4章の4-3-2を参照〕。

### 3-2-2 カンボジア ―― セクターレベルでのパートナーシップ向上のための試み

前章で述べたとおり、カンボジアは高い援助依存度及び援助の氾濫状況を呈している国である。また、世界の途上国地域としてみれば成長著しい東アジアに位置するが、長引く内戦などによりそのポテンシャルの十分な活用が阻まれてきた。基礎的な社会指標も低く、公的サービス・ネットワークの確立に基づく、アクセス向上は急務の開発課題である。こういった観点から、図表3-1のケースIIに近い例とも言えるが、その解決策においては、タンザニアのように新しい援助モダリティを導入のうえ、ドナーが集団的に上流部分に関与し、国家予算の下に援助を一元化するような体制の構築には向かっていない。この背景には、紛争後の文脈において過去の援助の多くがドナー主導で行われてきたと見られていること、ドナー間の意見集約が困難なこと、こういった一元的な体制への移行に対するカンボジア政府側の政治的意思あるいは最低限ドナー側のfiduciary riskを充足させる能力の不在などがある。こういった背景を踏まえた上でカンボジアの実情にあった現実的な取組みが進行中である。その全体枠組みについてはオーナーシップの種類のケースとして紹介したが、ここでは、セクターレベルにおける戦略へのアラインメント、取引費用の緩和にかかる具体的なメカニズムを紹介する。

前述のドナー・パートナーシップ作業部会（PWG）の下で実施される援助受入れの効率化に向けた調査の1つはセクターでの援助マネージメントに関するもので、保健、教育、地方分権、公共支出管理を例に具体的取組みを明らかにするとともに、実施経験からの教訓を導き出している。以下、同調査レポートの内容に基づき、保健と教育分野での取組みを紹介する〔詳細は巻末資料6を参照〕。

#### (1) プロセス

両セクターともに顕著だった援助の氾濫状況（教育では援助は恒常的に国内予算を上回り、保健では支出全体の3分の2を占める）を解決すべく、1999年からSWAp導入の検討が始まった。このプロセスにおいて教育、保健両省において高レベル及び広範なコンサルテーションが行われた。またドナー間の合意形成にあたって幅広くヒアリングを実施し、特定ドナーの嗜好に偏らない中立的・包括的な方向性が模索された。このようなプロセスの結果、両セクターともに戦略へのアラインメント重視、援助モダリティの多様性という基本方針が打ち出された。この過程で、特に保健セクターでは、より包括的な意味合いをもたせるためにSWApをSector-Wide Management（SWIM）という名称に変更した。

#### (2) 実施メカニズム

最初のステップはセクター戦略の策定である。セクターを包括的にカバーする戦略づくりは両セクターともに初の試みとなった。このプロセスは、省内に設置されたテーマごとの作業部会（省側とドナー側より構成）とその取りまとめ役、ドナー・政府間対話の公的メカニズム及びNGOとの協議会等を通じて進められた。教育セクターにおいては援助のアラインメントの対象がEducation Sector Support Program（ESSP）にほぼ集約されたのに対し、保健セクター戦略のHealth Sector Strategic Plan（HSSP）は保健省のマネージメント強化を中心とする内容で、主要な援助対象である4つの疾病毎の

垂直プログラムを含まなかったため、HSSPは一部の援助のアラインメントの対象にとどまった。よって教育セクターではESSP及びその実施計画の運営そのものが援助全体を把握するツールとなったのに対し、保健セクターではHSSP及びその実施計画単独ではそのようなツールを提供するに至っていない。援助モダリティに関しては、両セクターともに多様性が容認されているが、実際にはプロジェクトが主流で、新しいモダリティは教育セクターにおけるADB及びEU支援のセクター財政支援のみとなっている。アラインメントの対象が明確になったことで、以前よりもプロジェクト間の連携関係が増している。

### (3) 評価

このようなプロセスに対し、同レポートでは、広範なヒアリングの結果をもとにオーナーシップ、能力強化、援助重複の改善、取引費用の削減、導入された援助マネージメント・システムの持続性の観点からまとめている。主な成果として、オーナーシップ、能力強化の観点からはSWApの導入そのものが担当省庁の高官のコミットメントや広範な参加を引き出し、時にドナーとの協議におけるリーダーシップの発揮が見られるようになったこと、援助重複の改善が実現されたこと（特に教育セクター）、取引費用については少なくとも政策レベルではドナーとの対話が一本化されたことを挙げている。

同レポートではこのような経験をもとに、カンボジアにおける援助マネージメントの向上プロセスに対する教訓として、対象分野のニーズにあった協調メカニズムの多様性、スタート時点での包括性及び参加型プロセス及び柔軟性を確保し、実践しながら学んでいく姿勢を持つこと等を示唆している。一部のSWApやDBSの導入は、1つの自己完結的な枠組みの導入を伴いがちであるが、それは当事者にとって大きな変革を意味する。途上国の当事者がそのような変革に対して準備できていない状況においては、ここで紹介したような試行錯誤を伴うアプローチの下で問題意識を高め、能力強化を図り、現状の漸次的改善を図りつつ次なるステップを決めていくアプローチも1つの代案といえよう。

## 3-2-3 ガーナとベトナム —— 保健セクターにおける全体枠組みとプロジェクトの有機的連携

援助モダリティ選択の視点の1つとして活動毎の特徴について既に述べた。援助対象とする活動における自己裁量権が大きく、受益者との取引が多い場合には、そのプロセスに寄り添い、現場レベルでリソースの柔軟なコーディネートを行うことが必要となり、プロジェクトによるアプローチが有効である可能性を示唆した。具体的には、例えばパイロット的事業、あるいは実際のサービス・デリバリーの現場における能力開発である。しかし、こういった「点」の介入の持続性（時間的な持続性、あるいは面的な展開）確保のためには、介入のデザイン時点から全体枠組みとの関連性について精査する必要がある。ここでは、プロジェクトの特徴を生かした援助により全体枠組みを効果的なものとしたケースとして、JICAの技術協力プロジェクトであるガーナにおける現職研修システムの開発と導入の例、及びベトナムにおけるリプロダクティブ・ヘルス分野での研修の実施例を紹介する。前者の記述は全面的に秋葉他 [2004] に依拠し、後者はプロジェクト関連資料及び筆者の現地での聞き取りに基づく。

### ガーナ：現職研修システムの開発と導入によるSWAp枠組みの補完

ガーナの保健SWApはSWAp導入初期の事例であり、最も成功したケースとみなされている。1996

年には1997-2001年を対象とする保健セクター・プログラムが保健省を通じて確立され（POW-I）、現在はその第2期にあたる2002-2005年のプログラム（POW-II）を実施中である。5年間のPOWは、戦略の具体的実施内容の規定のみならず共通の資金マネージメント、モニタリング・評価システムを備えている。JICAの「ガーナ母子保健医療サービス向上計画」プロジェクト<sup>21</sup>はこうした全体の機能を強化する枠組みの下で、現職研修システムの開発と導入という特定のニーズに応える形で実施された。

人材育成は保健サービス向上のために不可欠で、現職スタッフに対する研修はその重要な手段であり、前述のPOWにおいても「すべての保健医療従事者が3年に1度、各自の専門分野の研修を受ける」ことを目的に掲げている。しかし研修の現場では、情報の欠損、計画性が不十分な研修、標準化されていない内容、研修機会の不平等な配分、必ずしもニーズにそぐわない研修などの問題により実効性ある研修の実現が困難な環境にあった。こういった状況の解決に向け、プロジェクトでは現職研修にかかる①公式分類、②情報システム、③手帳、④モニタリング・システムの開発、導入が行われた。

特記に値するのはそれらを整備していくプロセスである。こういった制度は日本や他の途上国にも前例がないために、①～④のどの要素においても、まずは地方（郡・州）及び中央レベルの関係者から詳細に意見を聴取し、それを反映させた素案を策定、そしてそれをそれぞれのレベルにフィードバックすることによって改定を重ね、最終的には全国の現職研修担当者を集めての合意形成を行った後に導入に移行するというプロセスを辿った。こうして現地の具体的なニーズや能力を反映の上開発された諸要素は、具体的な行政側の手続きのフロー、利用者側の手続きフローとして有機的に組み合わせられ、モデル州において具体的に導入された。その後、モデル州での実施状況を踏まえて全10州に拡大され、2003年終了時には保健省の保健医療従事者のほぼ60%が手帳を持つに至っている。このように新しい制度が短期間に広まったのは、前述のプロセスにおいてガーナ側のオーナーシップが尊重され、その具体的なニーズと能力を踏まえた内容であった証左である。

このケースが示すように、SWApにおいて目標が明確に位置づけられていたとしても、現場に目を移してみると様々な問題点が複雑に絡み合い、具体的な解決策への着手が妨げられていることは多い。かかる現状に対し、デザイン決定における裁量権が広い介入においては、問題の具体的な特定から、解決策のデザイン、解決策の試行的導入とその評価に基づいた普及の一連のプロセスにおいて、リソース集中型のプロジェクト援助の役割は大きい。このような現地に根ざした制度の導入は、SWApの下で進められる様々な研修の実効性を高めるために重要である。

### ベトナム：母子保健における現行制度の下での実効性ある研修と受益者との関係強化の試み

ベトナムは、広範に渡る基礎保健の量的な公的サービス・ネットワークを確立しており、それは所得水準に比して高い基礎保健指標に反映されている。現在は質的な改善やアクセスの困難な地域でのサービス確立が課題とされている。JICAの「リプロダクティブヘルス・プロジェクト」はゲアン省を対象として母子保健分野でのサービス強化を図るものだが<sup>22</sup>、どのように技術を普及させるかという「普及技術」確立へのアプローチとして興味深い事例である。普及技術は、医学的な技術に比べ、現地の

<sup>21</sup> プロジェクトの日本語名は「ガーナ母子保健医療サービス向上計画」、英語名は「Health In-Service Training(HIST)」である。これは要請当初は母子保健分野での研修強化を旨とする内容であったのに対し、具体的なプロジェクトの内容を形成する段階においてガーナ側より現職研修システム整備にニーズがあり、双方が合意した経緯による。1997-2002年のプロジェクトで2002年度より1年間のフォローアップ期間が設定された。

<sup>22</sup> 「リプロダクティブヘルス・プロジェクト」は1997年よりゲアン省で開始した。フェーズ。(1997-2000)は8郡における

事情に基づいたデザインとするための自己裁量権が広く、また普及の対象との活発な取引を要する。

プロジェクトでは、母子保健分野での医学的な技術の普及のために、ゲアン省の母子保健・家族計画センター（MCH/FPセンター）を拠点とし、郡レベルに1つ設置される19の郡病院を中継点としてコミュニティ・ヘルス・センター（CHC）に対する技術支援を行う枠組み及びその実質的な機能を確立させるとともに、地元の住民組織に対する保健教育の強化により、ユーザーである住民の意識改革を図る2方向のアプローチをとっている。プロジェクトでは、特に前者において普及の枠組みを現地の事情に合わせた形で如何に機能させるか、という点を重視しているが、以下、具体例として研修後の助産士に対するモニタリング制度の構築を紹介する。

プロジェクトでは各CHCに1人配置されている助産士に対するMCH/FPセンターでの技術研修の後、その技術の利用についてモニタリングを行っている。それを担当する日本人の専門家はモニタリングの意味について以下のように述べている。

「モニタリングのベトナム語訳は、『指導』という意味に近く、上からの情報伝達を意味する。が、私たちは、そうではなくて、研修で教わった内容を自分で実践してみて、その経験を自分で吸い上げて、次の実践にフィードバックするためのツール、と教えている。私たちが、わざわざ各CHCに足を運ぶのは、こういった一連のサイクルを助産士と一緒に考えて、これを体得してもらうためである。また、事前に訪問日時や留意点を伝えることで、普段孤独な環境で仕事をしている助産士が、一生懸命勉強する動機づけにもなっている。」

さらに、同専門家はプロジェクト終了後を見据えて、このモニタリングを着実に現地のカウンターパートに引き継ぐ目的でCHCを管轄する郡病院の助産士を同行させ、モニタリングの技術をon-the-jobで伝えている。最近ではこういったアプローチに興味を持った住民組織の代表やMCH/FPセンターからも人が同行するという。

普及の枠組み自体は、中央あるいは地方レベルでの拠点への介入で構築が可能かもしれないが、それを実際に動かす人々の行動変容を起こすためには、このようなきめ細かな支援が必要である。モニタリングという新しい普及技術の導入、そして現地の事情を考慮した上でのその定着には、プロジェクトという人・モノ・資金が特定目的のために求心力を持って動員可能であるモダリティの利用が必要であろう。

このように、本事例はプロジェクトの必要性を如実に示しているが、最後に留意点を2つ示したい。第1は、冒頭でも述べたとおり、このプロジェクト実施時点でベトナム側の基礎保健にかかる公的サービスがある程度確立されていた点である。ベトナムでは、ほぼすべてのコミュニティに1つCHCが設置されており、さらに1995年にはスタッフの給与を国費でまかなう政策が打ち出され、スタッフの配置や稼働率が安定したものとなっていた。既存の枠組みがあったため、プロジェクトは一切のカウンターパートを負担していない。これが金銭的なインセンティブではなく、職業的なインセンティブを引き出しており、プロジェクト後の持続性につながっている。しかし、このような既存制度が未確立の場合においては、制度の確立自体が優先されるだろう。

---

244のコミュニティ・ヘルス・センター(CHC)を対象とし、フェーズII(2000-2005)では全郡19郡における469のコミュニティを対象として、CHC施設の整備、スタッフに対する訓練、住民組織を通じた教育など、リプロダクティブ・ヘルス向上のための統合的なアプローチを採用している。2002年度より1年間のフォローアップ期間が設定された。



第2は、このプロジェクトで実施された「ゲアン省で効果的であった普及の方法論」をどのように一般化して政策に反映させるか、という点である。2001年にリプロダクティブ・ヘルスに関するマスタープランが策定され、そのアクション・プランが作成させる見通しである。プロジェクトの貴重な経験をそういった政策形成の場で議論できるような環境作りもまた大切である。



### 4-3 グッド・ドナーシップの事例

以上、グッド・ドナーシップの原則について述べたが、この実践においては援助モダリティのあり方や現地でのプラクティスに応じて様々な方法が想定されうるため、具体的な取り組みを紹介したい。現地における3つの事例として、①援助資金の予測性向上にむけたメカニズム（タンザニア）、②援助モダリティの特性に応じて取引費用を緩和する措置（ガーナとベトナム）、③援助モダリティの選択プロセスにおけるニーズとのマッチング、及び実施プロセスにおけるデザインの重要性（バングラデシュ）を示す。

#### 4-3-1 援助資金の予測性の向上と予算化 —— タンザニア

かつては多くの援助が政府の所掌外で実施され、プロジェクトの氾濫による弊害が顕著であったタンザニアにおいて、その解決に向けた様々な努力が具体化されていることは既述のとおりである。援助資金の予測性向上と予算への統合という観点からもユニークな対策が講じられている。ドナーの対タンザニア支援の共通戦略である Tanzania Assistance Strategy (TAS) のアクション・プラン（2003年1月）は、援助資金の予算への統合のしくみを以下のように規定している。

##### (1) 援助資金の予測性の向上

毎年10月までに各ドナーが来年のコミットメントと、その後2年間の予想支援額を財務省に提出する。財務省は、これを開発予算と経常予算に振り分け、MTEF及び予算指示書に反映させる。これにより、資金援助フローの予測が可能となるばかりでなく、政策面のアラインメントも補完する形で援助資金と国内予算の連動を図られている。

##### (2) 援助資金の政府予算への統合

各ドナーは、その支出をタンザニア政府の決算に計上するよう要請されている。これは援助資金の実際の用途に関する説明責任を高めるものと考えられている。プロジェクトに対して直接資金や資機材を供与する場合は、D-fund (Direct Fund) と呼ばれるダミーバウチャーを作る（2002/03予算年度に計上された援助資金の構成はD-fundが44%、プールドファンドが16%、一般財政支援が40%であるが、D-fundタイプの支出には未だ計上されていないものも多い）<sup>24</sup>。

一連のプロセスでは、財務省内に設置された事務局が調整にあたる。また、同事務局とタンザニア政府・ドナー双方より構成される TAS/Harmonization グループが、実施のモニタリングにあたる。ドナー側は年1回、上記(1)、(2)の履行状況に関するレポートの提出を義務付けられている。

途上国政府の予算と援助資金の連携を高め、実際の用途の透明性の向上を図る方法を実践していくことは、特定のモダリティ導入の有無に関わらず意義深い試みである。特に政府予算に占める援助資金の割合が高い国では、このような事例を参考としながら具体的措置の導入が試みられるべきであろう。

日本のタンザニアに対する援助は、上記(1)に関連して、2002年から大使館とJICAの協力の下、

<sup>24</sup> 具体的な手続き内容は、タンザニアDACに提出されたタンザニア政府の会計長による覚書による (A note prepared by Accountant General, for the Tanzania DAC in November 2001)。02/03予算年度の実績については同事務局とのヒアリングによる (2004年3月)。

援助予定額を提出している。また(2)の決算への計上については、D-fund及び一般財政支援に分類される援助のうち、資金授受の観点からは日本国内で完結するインカインドであっても相手国政府の予算に影響を与える部分に関しては、D-fundに計上するなどの努力を行っている。

#### 4-3-2 取引費用削減のための具体的措置——ガーナとベトナム

##### ガーナMDBSとPRSC：一般財政支援間の調和化

GBS導入に際する取引費用削減は、一般的には、政府システムを用いた援助資金のディスパースにより手続き面のコストは緩和される一方、導入初期において政策協議のコストが増大する傾向にあると言われている。但し、GBS導入経験の短さに加えて、取引費用の概念化及び測定の困難さも手伝って顕著な結果をもたらしていない点は既に述べたとおりである。また、個別のプロジェクトに比べて国内予算への影響が大きいこと、国内予算と連動させたディスパースの適切なタイミング(トランシェ)の確保は、GBSを有効たらしめるための生命線である。

これら2点に留意したうえで、ガーナでは債務返済免除のための資金口座が元となって発展してきた主にパイのドナーの支援するMDBS(Multi-Donor Budget Support)と世銀のPRSCの間で調和化が図られている<sup>25</sup>。具体的には政策協議コストの緩和という観点から、両者間での政策マトリックスの共有、それに対する合同評価の実施、及び援助資金トラッキングに関する共通の計画とモニタリング評価体制の導入である。現地では、これを「MDBS枠組み」(世銀PRSCも含む)と呼んでいる。

また、時宜を得たディスパースの確保のためにトランシェの決定に先立って行われる政府との協議をガーナ政府の予算サイクルの節目に沿った形で年に2回とすることが合意されており、2006年までにはかかる協議セッションを他のプログラム支援も共有していく方向性が提示されている[World Bank 2004c]。さらにドナーとの情報共有強化のために4半期に一度、政策対話の進捗について財務経済省主催の説明会が行われている。

前述のとおりGBSなど新しいモダリティはプロセス志向のアプローチであり、実施に際するこのような具体的措置の導入は、真の取引費用の削減のために必要不可欠である。

##### ベトナム包括的調和化アクション・プランの下での類似手続きのドナー間の調和化：5Banks、LMDG、EU、UNグループ

前述のとおりベトナムでは援助モダリティの多様性を前提として、援助の効率化が図られている。具体的には、調和化(政策へのアラインメント強化と具体的な手続きレベル)と能力強化(ODAマネージメントにかかる法制度整備全般、プロジェクト及びノン・プロジェクトの運営能力強化)を2本柱とした調和化アクション・プランがベトナム政府によって策定された(2003年12月)。その実施に際し、同プランに先立って着手されていた手続きの類似するドナー間の調和化に向けた取組みに加え(5 Banks、LMDGs、UN Group、EU)、ドナーとベトナム政府の協議プラットフォームとしての「援助効果パートナーシップ・グループ(PGAE)」が新たに設置され、ODAマネージメントのための包括的な能力構築プログラムが導入された。

<sup>25</sup>MDBS枠組み(PRSCを含む)には以下の9ドナーが参画。アフリカ開発銀行、カナダ、デンマーク、ドイツ、EU、オランダ、スイス、英国、世銀。フランスも参画する意図を表明。

手続きの類似するドナー間の手続き調和化は、書類のフォーマットの統一など、実務的な視点から着実に進められている。最も進んでいる例である借款供与機関（世銀、ADB、JBIC、KfW、AFDの5 Banks）を例にとれば、①短期間で効果が発生するもの、②現地政府の負担が際立っているもの、③ベトナム側とドナー双方にとって利益あるもの、といった3つのクライテリアに基づいて調和化の対象及び方法が特定される。このようなプロセスを経て、これまで調達、財務管理、環境配慮、住民移転、ポートフォリオ・マネージメントの分野が選定され、それぞれにおける手続き調和化のためのルール作りが進んでいる。

調和化の具体的な方法は、ベトナム政府側の手続きの変更を要請するもの（with government）、ドナー間のみの手続きの調和化（without government）に大別されるが、前者は（例えば国内競争入札、環境配慮、住民移転などにかかる手続き）、調和化への取組みがそのままベトナム側の制度の改善につながる場合もある。

調和化は単なるドナー間の手続きの統一、あるいは簡素化にとどまらない側面をもっており、特に途上国側の制度改革が要請されるような場合には、その内在的なニーズを踏まえたうえでの取組みが必要とされている。

このような広がりを持った調和化の動きに対し、ベトナムにおいて最大ドナーである日本は、主に3つのレベルで取組みを行っている。有償資金協力については、JBICが借款供与機関間の調和化における主要アクターとして、前述のとおり着実な取組みの方向を形作り調和化の動きの先鞭をつけると共に、ドナー側に要求されている自らの援助手続き改善についてもJBIC本店の支援を受けて進めている。また技術協力・無償資金協力についても、JICAが現地主導で調査を実施し、プロジェクト・サイクルにおける具体的な取引費用をベトナム側援助関係者の主観的な負担感を引き出す形で描き出し、改善策を示唆した [JICA/CIEM 2003]。加えてベトナムの援助窓口機関と定期的な協議を開催し、それらを踏まえて技術協力・無償資金協力にかかる具体的な改善策を検討中である。2003年のPGAE設置後はその議長役を在越日本大使館公使が務める等、援助効果向上や能力構築に向けた枠組み作りに対する支援を多層的に展開している。さらに、本活動の柱の1つであるベトナム側の援助関係者の能力開発については、世銀の開発政策・人材育成基金（通称PHRDファンド）を用いた支援を行うなどマルチの援助の動員という点でも注目される<sup>26</sup>。

### 4-3-3 援助モダリティと協調メカニズムの形成プロセスと実施デザイン——バングラデシュ

基礎教育分野におけるドナーの合同評価結果は、SWApのようなプログラム・アプローチの導入がよりよいパートナーシップへつながるかどうかはケース・バイ・ケースとの見方を示している。プログラム・アプローチはプロセス志向であるから、そのプロセスにおいて具体的にどのような工夫がなされるか、という点が何よりも重要だ。ここではこのような工夫について、援助モダリティと協調メカニズム構築のプロセスにおける開発課題の共有、実施デザイン、及び取引費用削減のための具体的措置という3つの観点から、バングラデシュの保健と基礎教育分野におけるSWAp（SP）の経験を紹介する。

<sup>26</sup>PHRD ファンドは日本政府が全額拠出して世銀に設置した信託基金で、主にIBRD/IDAプロジェクト準備のための技術支援や能力開発への支援に活用される。日本はADB、IDBといった地域開発銀行にも同様の基金を設置している。

また、かかる枠組みの下での日本の取組みという観点からPrimary Education Development Program II (PEDPII) における日本の援助について述べる。以下はそれぞれのプログラム関連文献に加え、筆者による現地調査(2004年6月)における関係者からのヒアリング内容を踏まえたものである。

保健分野では、バングラデシュ初の試みとしてHealth and Population Sector Program (HPSP、1998-2003) がプール・ファンドを伴うSWApとして導入された後、現在では次世代としてそれに栄養分野も加えたHealth, Nutrition and Population Sector Program (HNPSp、2004-) を準備中である。基礎教育分野ではPrimary Education Development Plan (PEDP、2004) がプロジェクトを束ねる形で策定され、プール・ファンドも伴うPEDPII (2004-) の実施が始まったところである。

### (1) 開発課題の共有

バングラデシュの教育セクターを1970年代から見てきた教育専門家はSWAp導入の必要性について以下のように述べている<sup>27</sup>。

「これまで10年間に渡る基礎教育分野に対する支援により就学率の向上、女子の就学率向上など一定の成功を修めてきた。現在の課題は質の向上である。プロジェクトの問題点はこういった質の向上のために克服すべき様々な政策課題にアプローチできないことである。(中略) SWApであろうが、別のものであろうが、政策課題に取り組むためにプロジェクトに替わる新しいアプローチが必要だ、という問題意識がバングラデシュ、ドナー双方で醸成された。」

こういった問題意識に支えられ、プール・ファンドを伴うSWApの導入の可能性が模索された。その結果、公的な初等教育を支援対象に絞り(カウンターパートは初等教育局)、8ドナーによるプール・ファンドによる活動、2ドナーによるプロジェクト及びバングラデシュ側予算が連動した1つのプログラムが策定された。前述の政策課題に具体的に取り組む方法としてプール・ファンドの25%は政策・制度改革に必要なコストをカバーすることになっている。政策課題の1つである開発予算と経常予算のバランス改善のために、実施2年目から全体予算の20%を開発から経常へと強制的に振り分ける措置も導入されている。

他方、HPSPでは、それまで別のラインで実施されていた保健サービスと家族計画を一本化する構想が打ち立てられた。こういった大きな変革の要請に対するバングラデシュ側の準備状況は十分でなく、具体的な実施が徹底しなかった。次世代のHNPSpはこの教訓を踏まえて以前のとおり2本立てのサービスを実施する内容となっている。

### (2) SWAp導入に伴う制度改革と現行キャパシティのバランス

SWAp導入は、前述のPEDPIIの例が示すとおり、ドナー協調を促進する目的のみならず、政策・制度改革に働きかけるために使われる場合が多い。双方ともに現行システムの大きな変革を要することから、変革を担う現地側のキャパシティ不足が混乱を招く場合もある。

HPSPでは、プール・ファンドの導入が図られたが、以前は保健省の各部署あるいはドナーが肩代わりする形で負担が分散されていた調達・ディスバースの手続きが1つの部署に集中することを意味し

<sup>27</sup>UNICEF バングラデシュ駐在教育専門家への筆者によるインタビューに基づく。

た。実際の手続きは世銀のガイドラインに統一されたが、世銀の手続きに不慣れなことも手伝い、調達、ディスバースをめぐる混乱が続き、プール・ファンドのディスバースが一時的に中断するという自体も招いた<sup>28</sup>。また政策・制度改革の面でも、保健と家族計画の両サービスの統合に関する具体的な方法が十分に共有されず、それを前提として建設されたコミュニティ・レベルの保健センターは一度もサービスを開始することがなかったと報告されている<sup>29</sup>。

他方、PEDPIIにおいても実施体制の大幅な変更が予定されている。PEDPIIではプロジェクト毎に設置されていたプロジェクト・ユニットを廃止し、初等教育局内の既存のライン各課にプール・ファンド・国庫による予算の執行を委ねる方法にかわる。ただし、ライン各課のキャパシティが必要とされるため、その増員（特にプロジェクト・ユニットの経験者を活用）が計画されている。さらに調達・資金管理を一括して担う、新たなユニットが創設される予定である。こういった一連の組織改革にかかる詳細な支援策作成のために、調査が予定されている<sup>30</sup>。

### (3) 取引費用削減の具体的措置

このような認識に基づいて、短期的に削減可能な取引費用については具体的措置を講じる必要がある。例えばPEDPIIでは、PLU (Programme Liaison Unit) がドナー側の事務局として設置され、現地教育省との交渉の窓口となっている。現在、同事務局にはバングラデシュの官僚OBで国際機関でも勤務経験がある人物が事務長として雇用されている。同氏は、PLUの存在を「honest broker」と名づけ、ドナー側の留意すべき点として以下の3つを指摘した。①開発課題の押し付けではなく、現地側の考える開発課題へ寄り添おうとする姿勢、②現地に人材はいるので、それを最大限に活用しようとする姿勢、③一度改革の方向性を現地側と共有できたならば、そのミクロ・マネージメントには立ち入らない姿勢<sup>31</sup>。

SWApや財政支援はまだまだ新しいツールである。その拡大を推進する際にはメリットを広報することも必要であろうが、それに限らず、現場における実施経験を拾い上げて、それを成功・失敗させる要因に関する知見を広げていくことも必要である。

### (4) PEDPIIにおける日本の援助

このようにPEDPIIは、HPSPの教訓を十分に反映して着手された。今後は実施が課題となってくるが、最後にその形成プロセスにおける日本の役割について触れる。PEDPIIの援助モダリティは8ドナーによるプール・ファンド、2ドナーによるプロジェクトから構成されるが、JICAは後者のドナーとして技術協力プロジェクト「小学校理数科教育強化計画」を2004年6月から実施予定である。このようにプール・ファンドが主たるモダリティの下でプロジェクト・ドナーとしての参画が可能となった要因として、1つには政策枠組みへの参画があり、2つにはただ参画するだけでなく、日本として潜在的な支援活動の内容（この場合は小学校の理数科における教員の指導能力向上）を全体戦略に埋め込み

<sup>28</sup> 1999-2000の年次報告 (MOHFW, 2000)、及びバングラデシュ側の作成した分析的な評価レポート [Iftekhar and Rahman] の双方において、新しく導入された調達制度に対する能力構築の遅れが指摘されている。

<sup>29</sup> フィールドで技術指導を行っているJICA専門家 (リプロダクティブヘルス人材開発プロジェクト) と筆者とのインタビューにおいても同様の指摘があった。

<sup>30</sup> の教育省初等教育局担当者とのインタビューによる。同様に以下のプレゼンテーション資料も参照。"Program Based Approaches to Formal Primary Education in Bangladesh," at the LENPA Forum on PBAs in Asia, Tokyo, June 2004.

<sup>31</sup> 筆者のPLU事務局長とのインタビューによる。

つつ、日本の援助方法（インカインドの技術支援）にかかる認知を広めていった点がある。

政策枠組みへの参画については、「遅れて参加するよりは途中で抜ける方がまだ容易ではないか [バングラデシュモデル2003:6]」との認識の下、同プロジェクト採択以前より明確なコミットメントを持ってPEDPII支援のドナーグループに参画し、同グループによる「行動規定（Code of Conduct）」にも意見を述べ、署名を行った。その上で日本の潜在的な援助の対象を理数科教育における教員の指導能力向上に絞り、PEDPIIのプログラムにそれに関連する具体的な課題と計画を落とし込んだ。また同時に日本のインカインドの技術協力といった方法論に対しても早い段階から情報を提供し、PEDPIIの関係者の間において個別ニーズに対応するインカインド技術支援に対する認知を獲得した。こういった上流への働きかけ（大使館の経済協力班長レベル）と具体的な開発ニーズへの対応（JICAのテクニカルレベル）が一体となった取組みが可能となった背景として、「バングラデシュ・モデル」と呼ばれる現地でのオールジャパン体制が（現地ODAタスクフォース設置に先駆けて）機能しており、セクター毎に日本の援助関係者のチームが編成され、当該セクター援助方針の策定や密接な情報交換が行われていた点が指摘できよう。

また、PEDPIIの全体プログラムはADBに日本政府が拠出する基金を活用して作成された。このように日本のバイの援助がマルチ経由の援助と有機的に結びついた点も重要である。

実施局面に入った後もこういった全体枠組みへの貢献を常に意識し、プロジェクトの具体的な経験を全体に還元することが、PEDPIIの枠組みの下でのドナーとしての評価を定めるものとなるため、視野の広い努力が要請されている。



## 第5章 援助モダリティ論が日本のODAに投げかける課題

ここ数年、日本は緊縮財政のもとでODA予算の減少に直面しているが<sup>32</sup>、これは一方で援助の質の改善という絶好の機会を提供し、現在、様々な改革が展開している。戦略面ではODA総合戦略会議の設置（2002年6月）、新ODA大綱の策定（2003年8月）、国別援助計画の策定などが進行中である。体制面においても、国別アプローチ強化をめざした本部レベルでの組織再編（特に外務省、JICA）、現地での取り組み強化をめざした現地ODAタスクフォース設置（2003年3月）及びその機能強化などが図られている。

こういった一連の改革プロセスに対して、本稿で展開してきた援助モダリティ論は具体的にどのような含意を持ちうるだろうか。「はじめに」で述べたように日本のODA政策形成においては、①途上国、②納税者である日本国民、そして③国際援助コミュニティの3層への配慮が必要であり、本稿は、主に③での議論を考慮しつつ、①における開発課題及び援助授受に際する関係性（オーナーシップの尊重）の多様性に応じてどのように援助モダリティをマッチングさせていくか、という視点から論じてきた。

具体的には、国際援助コミュニティにおける論点や途上国での様々な援助モダリティの実践経験に対するレビューに基づき、これまでモダリティ選択に際し必ずしも十分考慮されてこなかった論点として、開発課題の多様性の観点からは、途上国の現状に真に立脚し、ドナーの志向に左右されない開発戦略の質、実施能力強化の必要性、当該セクター・活動における政府の役割の相違への留意（特に民間活動の位置づけ）の3点を追加した。また、援助授受に際する関係性の観点からは、援助モダリティ見直しのプロセスで提唱されたオーナーシップやパートナーシップ重視、取引費用削減といった原則に加え、援助受入れ状況が異なる国別コンテキストを考慮してモダリティを選択することの重要性を指摘した（第1章）。

そのうえで、既存の論点及び本稿で俎上にあげた追加的論点を援助モダリティ選択に反映させるために、①多様な開発課題へのマッチング、②援助授受に際するドナー・途上国の関係性を提案し、それぞれの分析枠組みとして「優先的な開発課題に関するマトリックス（DPM）」と「オーナーシップの類型図」を提案した（第2章）。また、かかる分析枠組みを活用して得られるモダリティの組み合わせの諸相を具体的な事例と共に示した（第3章）。

最後に、以上の検討をふまえ、如何なる援助モダリティの組み合わせであろうとドナー側が心がけるべき原則（グッド・ドナーシップ）を考察し、取組みのあり方を示した。特に具体的な原則として、①援助モダリティの選択プロセスは現地のニーズに基づいたものであるべきで、理想的にはニーズのアセスメントを行いモダリティの適当な見取り図をドナーと途上国政府が共有するプロセスが重要である点、②その実践プロセスにおいては、政策への協調及び取引費用の削減という観点から具体的な協調メカニズムが模索されるべきであり、③ドナー・途上国政府双方のキャパシティを十分に考慮する必要がある点を指摘した。また、実践にあたっては、外部資金であることから生じる諸種の制約を緩和することも重要で、例えばインカインドの援助においては、必要に応じて、代替可能な部分について現地リソースの一層の活用を進めることや援助政策、援助資金フローにかかる予測性向上も重要である点を指摘した（第4章）。

<sup>32</sup> 日本のODA予算は2000年度以降、5年連続で減少している。具体的には2000年度は-0.2%、01年度は-3.0%、02年度は-10.3%、03年度は-5.8%、04年度は-4.8%の減少（前年度比、円ベース）。

これらの論点は日本のODA改革にどのような示唆を持ちうるだろうか。このためには、国際援助コミュニティにおける議論、途上国のニーズの検討に加え、援助国としての日本の援助哲学や国内制度、更には（その両者とも関係するが）国民に対する説明責任のあり方なども検討されなければならない。本稿はそれ自体を目的とするものではないため、詳細な検討は割愛している。しかしながら、そういった検討プロセスの一助に資するため、最終章では、日本における援助モダリティの現状と援助哲学を概観したうえで、適切なモダリティ選択に向けて日本がとるべき戦略、その基本路線やステークホルダー、さらには戦略実現のために最低限必要な改革の方向性について考察したい。

## 5-1 日本のODAにおける援助モダリティの現状

### 5-1-1 モダリティの量的側面

図表5-1は日本のODAにおける援助モダリティ（一般的には「スキーム」と呼ばれている）の構成を示したものである。この表をみる限り、日本はプロジェクト主流のドナーであるが、無償資金協力と有償資金協力の双方において、財政支援に対応可能なツールも既に存在している。これまでは、無償・有償資金協力ともに国際収支ギャップを埋めることを目的に供与されていたが、国際援助コミュニティでは、財政ギャップに対する資金供与への共通理解が確立されつつある<sup>33</sup>。財政支援という形では、一般あるいはセクターに特定したものも含めていくつかの前例が存在している（タンザニアPRBS（ノンプロ無償本体）、ザンビア教育（セクター・ノンプロ無償の見返り資金）、ベトナムPRSC（有償））。

### 5-1-2 モダリティの質的側面

#### (1) プロジェクト

このように量的側面からみると、日本はプロジェクト主流のドナーである。本稿ではプロジェクト援助の特徴を理解したうえで、その貢献しうる役割と留意点について様々な角度から論じてきた。そして、プロジェクトが当該セクターにおける現地政府の既存あるいは構築中の機能と結びつき、かつ一定の援助マネジメント能力をもつ政府のもとで政策・制度枠組みに統合・実施されるという前提が満たされる場合に、有効なモダリティである点を指摘した。第3～4章では、有償資金協力に関しては、大規模インフラ・プロジェクト等の実施経験から抽出された課題を世銀の一般財政支援PRSCIIIに協調融資する形で具体化を支援しているベトナムの例、技術協力プロジェクトに関しては、既存の政府システムと結びついて現場密着型の支援を行っている例としてベトナム「リプロダクティブヘルス・プロジェクト」、SWApを通じて構築中の機能を補完する形で実施された例としてガーナ「母子保健医療サービス向上計画」及びバングラデシュ「小学校理数科教育強化計画」を紹介した。特にバングラデシュは当該セクターにおける制度構築の枠組みにも積極的に参画し、その下でのプロジェクトの役割を明確に示してきた好例である。

<sup>33</sup>SIDAのレポートでは、為替レートの自由化等に伴いその必要性が減少したこと、あるいは供与された外貨は最終的には現地通貨に換算され財政収入となることを理由としてあげている [White 1999]。

図表5-1 日本の二国間ODAの援助モダリティ構造

	2000年度	2001年度	2002年度
	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 <sup>*1</sup>	55%	55%	54%
* プログラム	38%	41%	37%
債務削減	13%	13%	13%
ノン・プロジェクト	11%	14%	13%
食料援助 <sup>*2</sup>	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 <sup>*4</sup>	1.0%	0.6%	0.6%
ツーステップローン	0.5%	0.6%	0%
構造調整融資等	0.5%	0%	0.6%
* 債務繰り延べ	13%	24%	52.4% <sup>*3</sup>

注：\*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・プロジェクト援助が盛んに行われた時期もあった。例えば1989年でノン・プロジェクト援助は円借款全体の約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。

しかし、これらの事例が果して日本のODAプロジェクトにおいて一般的かどうかは検討の余地がある。プロジェクト援助は、前述した前提のもとで計画・実施されない場合、それ自体が開発の阻害要因となりうる、終了後の持続性が確保されない、マクロ面の開発に貢献しない等の問題を生じうる。特にプロジェクトが氾濫し開発の阻害要因となりうる国の状況については、政府機能の領域が狭い例(図表2-4)、弱いオーナーシップによる問題(図表2-7)として描写したとおりである。これは援助依存度の高い低所得国に多いが、このような状況のもとでも日本のODAプロジェクトが有効であったかどうかは、検討する必要がある。また、こういった状況にない途上国においても、プロジェクト終了後の持続性やマクロへのインパクトについて把握しておく余地がある。

また、グッド・ドナーシップに向けた取組みとして、援助資金の持つ歪みを矯正する重要性を指摘したが(第4章)、一般プロジェクト無償や技術協力プロジェクトが日本タイプ型の援助(インカインド)であることに鑑みれば、特に援助依存度の高い低所得国では割高なコスト、規格の不一致、援助資金フローの不透明性といった問題が生じやすい点に留意すべきである。よってプロジェクト実施に際しては、こういった歪みをできるだけ矯正すると共に(4-3-1、タンザニアにおける援助のオンバジェット化への日本の参画)、歪みによる問題を越えた強みがインカインド方式を通じて実現可能である点について認知を得る必要がある(これはしばしばドナー固有の制約として認知を得ることも可能だが、それ

は全体の枠組みへの参画・貢献が前提となっている。例として、4-3-3、バングラデシュのPEDPIIにおける「小学校理数科教育強化計画」。果たして日本がこういった努力を一般的に、個々のプロジェクトで実施してきたかどうかについても検討の余地がある。

## (2) ノン・プロジェクト

過去のノン・プロジェクト援助は主に国際収支ギャップ補填のために供与されてきたため、上述のベトナムPRSCIIIへの協調融資のような少数の例を除いて、日本がコンディショナリティ設定に際して政策面で関与することはほとんどなかった。これは、構造調整融資のコンディショナリティがマクロの財政・金融改革といった、基本的にはIMF・世銀の専門分野を対象としていた点とも関係しよう。しかし、本稿で述べたようにPRSP導入に伴う財政支援はマクロ経済にとどまらない広範な政策・制度改革に関するもので、プロジェクトを代替するものとして、あるいはリカレントコストの手当てなどプロジェクトと密接に関連した支援も行う（特にSWApの枠組みのもとでのSBS、プール・ファンドにおいてこの傾向が強まる）。よって、ノン・プロジェクトというスキーム自体は同じでも、その活用においては政策・制度面への配慮・関与といった、従来とは大きく異なる発想が必要となる。

### 5-1-3 日本の援助哲学の実践

オーナーシップの種類の節で述べたとおり（2-1-1）、「要請主義」や「自助努力」を原則とする日本の援助は、（明示的に意識していたかどうかは別として）結果的に途上国側に開発戦略策定能力や援助マネジメント能力がある程度備わっているケースを想定してきたと言える。確かに日本の援助の主要対象であった東アジアの国々では、そういった想定が現実的であり、効果的な援助につながった場合があるだろう。このメカニズムについてはより深く検討されるべきだが、他方、日本の援助対象国のなかには、ドナーの援助を途上国の予算に統合させることを通じて予算機能の強化といった国家の中核機能を形作ることが必要な国や、途上国政府及び他ドナーが一体となった調整プロセスに関与せずには集合体としての援助が効果を発揮しない環境にある国も含まれる。このような現実を踏まえると、「要請主義」や「自助努力」を実践していく具体的な形は当然異なったものとなるだろう。本稿ではそういったオーナーシップ・政府機能の現状の相違に応じた取組みの事例としてベトナムとタンザニアを対比させた（3-2-1）。

また、「要請主義」「自助努力」ほどは明確に打ち出されていないが、日本の援助は現場経験の重視、プロセス志向、あるいは人材育成への関心といった志向を持っている。これは理論や枠組み構築を重視する例えば世銀のようなドナーとは好対照であり、補完的に活用しつつ相乗効果を図るべきである。プロジェクト援助はこういった志向を具現化しやすいが、そのためにはプロジェクト援助の有効性が確保されるよう留意することが必要である。

これらを踏まえれば、援助モダリティ選択及び活用の際には日本は多くの課題を抱えており、現状維持の（“business as usual”）取組みでは不十分である点は明らかであろう<sup>34</sup>。日本として、適切な援助モダリティ選択に取り組む戦略づくりが必要である。以下、その戦略について基本路線、念頭におくべきステークホルダーと体制、及び最低限取り組むべき改革課題について考察したい。

<sup>34</sup> 実際には日本のODA実践に対する包括的な評価は未確立であり、より多くの踏まえるべき視点があると思われる。

## 5-2 適切な援助モダリティ選択にむけた戦略とODA改革の方向

### 5-2-1 基本路線

これまで述べてきたように、日本における援助モダリティの現状、日本の援助哲学の具現化といった観点、途上国の実情において新しい援助モダリティの適用範囲は限定されていること（主に低所得・高い援助依存を特徴とし、かつ実施のためのコミットメント及び能力のある国）、さらに日本の国内事情への考慮（その是非は別として、タイド援助である無償や現行の会計検査制度等の改革を含む）等を勘案すると、日本のODA全体が新しい援助モダリティへと大幅シフトすることは考えられにくい。基本的には、日本はプロジェクト主流のドナーとして引き続き貢献し、かつ必要な場合には新しいモダリティに参画することが可能な体制を構築することになろう。本稿では財政支援が有効と考えるケースとして、開発マトリックスにおいて政府機能の領域そのものを広げていくことに優先順位がおかれている場合（3-2-1におけるタンザニアのケース）、弱いオーナーシップの下で従来型プロジェクトのような単独援助のコーディネーションの実現が困難と想定される場合、あるいは政策・制度へのアプローチという観点からプロジェクトに補完的に財政支援を用いる場合（3-2-1におけるベトナムのケース）について紹介した。

#### 囲み5-1 日本のプログラム・アプローチに対するステートメント

...Japan defines Program Based Approaches as an aggregate of activities and policies leading to the comprehensive and coordinated planning and implementation of activities under the ownership of the partner governments. Japan believes that in the program approach, a variety of modalities, each having different advantages and disadvantages, should be made available to meet the various development needs in different sectors and countries. It is important to distinguish between stand-alone projects and those that are integrated in the national or sectoral development programs. Program assistance accompanied with the necessary capacity building would increase the absorptive capacity of partner countries. The most important point is whether the various types of assistance provided by different donors are appropriately coordinated in the program implementation and whether the coordination and the ad modalities are well-suited to the recipient government's capacity and needs.

出所：外務省ステートメントから引用。“Japan’s Experience with ODA and the Position towards PBAs,” Note prepared for the LENPA Forum on PBAs in Asia, Tokyo, June 2004.

### 5-2-2 3層のステークホルダーを意識した体制整備

適切な援助モダリティ選択に向けた戦略づくりの際に考慮すべきステークホルダーとして、国際援助コミュニティ、途上国、日本国民への3層がある。国際援助コミュニティに対しては、既に日本は、調和化にかかる一連の国際会議において、途上国のオーナーシップに基づき、その多様性に応じた国ごと

のアプローチが重要であるとのコンセンサス形成に貢献した（「ローマ調和化宣言」、2003年2月）。次なるステップとしては、そのような多様なアプローチをどのような視点に基づいて展開するかにつき、日本の援助哲学をふまえて具体化し、国際援助コミュニティに発信することが必要である。例えば2004年6月に東京で開催された国際会議において、日本政府は新しい援助モダリティに積極的に取り組む意思を表明するとともに、プロジェクトなど従来の援助モダリティの有効活用を主張するステートメントを発表している（囲み5-1）。

こういった国際援助コミュニティへの発信は、途上国の現場での実践に根ざしたものであるべきで、かつそういった取組みを更に支援することにつながる必要がある。そのためには途上国の現状に根ざした戦略づくりが不可欠で、これには本部、現場それぞれのレベルがある。本稿で紹介した日本の取り組みの好事例は、いずれも手続きの柔軟な応用と迅速性を必要とし、現地関係者の多大な努力に基づいて達成されたものである。こういった現地の努力をさらに後押しするためには本部での戦略が肝要となる。

本部での戦略は、前段で述べたような日本の援助モダリティの質的な側面について総合的な検討をした上で形成される必要がある。特に援助モダリティ論の原点であるサブサハラ・アフリカ地域での経験、他方で「成功」とみなされてきた東アジア地域での経験の相違には十分注意が払われるべきであろう。本稿では具体的な相違について、政府機能の領域の広さの違い（図表2-4）、オーナーシップの尊重のあり方の違い（図表2-7）、開発課題における民活促進の優先順位度の相違（図表2-3、囲み3-1）といった観点から考察することを提案している。

また、こういった戦略の策定プロセスそのものが、本部レベルの体制面での強化にもつながる。具体的には、日本のODA政策を所管する外務省経済協力局内の戦略的機能の強化（特に国別アプローチや国際機関政策と、実際のスキーム運用方針との間の総合調整メカニズム）、さらにはマルチとバイ援助の連携強化のための同局と財務省国際局との政策調整機能の強化が重要である。なお、戦略策定にあたっては、政府と援助実施機関（JICA、JBIC）を含む関係者間で、地域・国別の事情の相違も念頭において当該国の課題について認識を共有しておくことが不可欠である。

次に、こういった本部レベルでの戦略に裏打ちされた形で、現地レベルで具体的な援助モダリティの組み合わせのための戦略形成を行うことが必要となる。援助モダリティ自身は開発戦略の中身とは異なるから、その組み合わせの戦略は相手の開発戦略に応じた日本の当該国への援助戦略の一部をなすものである。モダリティの組み合わせは常に現地の事情、他ドナーの動向を踏まえて柔軟であるべきだが、本稿で提示した開発課題とのマッチング及び援助授受に際する関係性の向上等を考慮しつつ、大まかな見取り図を関係者の間で共有することが望ましい。そういった見取り図を日本の援助戦略の一部として相手国政府及び現地ドナーコミュニティに開示していくことも重要であろう。特に財政支援などプログラムのアプローチは、プロセス志向の長期的な取り組みであり、かかるアプローチを取り入れる場合には、こういった見取り図を明示的に関係者が共有することで、息の長い取り組みが可能となろう〔モダリティの見取り図の共有があり、それに沿った形で日本が援助を実施している例として3-2-1のベトナムとタンザニアの事例を参照〕。

国民への説明責任を果たすための戦略については、このような明示的な戦略の存在及びその実施に向けた着実な関係者の努力そのものが、その強化につながるであろう。長期的な観点からは、援助資金によるインプットとアウトプットといった目に見える直接的な関係によって援助の有効性を押し量る思考から一歩進めて、開発は困難かつ長期的な努力を要する営みである点を認識したうえで、そこにおける試行錯誤のプロセスを許容するような共通理解の醸成も課題であろう。

### 5-2-3 日本のODA改革の課題

以上の議論をふまえて、本部及び現場でのモダリティ選択にかかる戦略の実施という観点から、現行の体制を大きく変更せずに取り組むことが可能な課題を図表5-2に示した。これがモダリティ論からみた日本のODA改革の短期的課題である。

戦略の基本路線の項において、日本はプロジェクト主流のドナーとして引き続き貢献し、かつ必要な場合には新しいモダリティに参画すると述べた。ここで言うプロジェクトは、質的な検討で示唆したとおり、モダリティ再考の過程で批判の矢面に立たされてきた単独プロジェクトではない。それは、当該国政府・セクターの全体的な枠組みへの明確な位置づけなどプロジェクトを持続的なものとするための諸種の要素と有機的に結びつき、かつプロジェクトの持ちうる歪みを矯正する努力を伴ったものである。また財政支援のような新しいモダリティについてもこれまでの国際収支支援型のノン・プロジェクトの継続ではなく、現地のニーズに応じ、かつプロジェクトとの連携も考慮に入れた新しいツールとして取り組む必要がある。ここでも援助資金の持つ歪みを矯正するために現地で行われている様々な取組みを検討し、取り入れていく必要がある（例えば4-3-1のガーナMDBSの事例）。

プロジェクトを政策・制度枠組みに位置づけてプログラム化するためには、技術協力、無償資金協力、有償資金協力のスキーム間の連携<sup>35</sup>や援助要請・審査プロセスの改善が必要だ。当該セクターにおける現状診断やドナーが関与する形で政策・制度枠組みが形成途上にある場合にはそれへの参画は必須であろう。参画の方法は、フリーライダーとならぬよう、プロジェクトの経験をフィードバックするなどの知的貢献、パイ、マルチの資金を活用する形での資金面による貢献など、様々な形がありうる。そういったプロセスを経て初めて全体プログラムに統合され、かつプロジェクトが強みをもつ活動を支援することが可能となる。

更にプロジェクトの持つ歪みを矯正するための措置として、援助資金のオンバジェット化<sup>36</sup>、取引費用削減の措置、援助方針と金額面の両方における予測性向上を指摘したい。

特にパイの資金を用いて財政支援や（セクター）プール・ファンドへ参画する場合は、単なる資金移転を目的とするのではなく、政策インプットを行える現地体制づくりと本部からの支援が重要である点を強調しておきたい<sup>37</sup>。また、拡大HIPCイニシアティブの適用により、以前は構造調整への協調融資を通じて有償資金協力が対応してきたサブサハラ・アフリカ地域や一部の中南米地域に対する政策支援

<sup>35</sup> 無償と技術協力のスキーム間の連携の例として、ノンプロ無償や見返り資金の戦略的な活用により、プロジェクト経験の制度・政策化、プロジェクトのスケールアップ、実施環境の改善等を図ることも一例である。スキーム間の連携によるプロジェクトのプログラム化の具体例については、笹岡・横関 [2003] に詳しく論じられている。

<sup>36</sup> 援助資金のオンバジェット化（途上国予算への計上）への要請が近年高まっている。それは主に予測性の向上の手段とみなされるが、その具体的な目的及び方法は当該国の制度によって異なる [タンザニアの例は4-3-1を参照]。また借入金という性質から予算化が整備されている有償資金に対し、インカインドの無償・技術協力では予算化の度合いに差が生じる。後者についても先方政府の予算サイクルに合致するタイミングで援助金額を情報開示することが望まれる場合がある。こういった場合には、柔軟な対応が可能となるよう、本部レベルでもある程度予算化のあり方について整理し、そこで必要とされる情報の提供についての基本的な方針を明確にする必要がある（例えば、E/N金額ベースとするのか、途上国現地で実際に支出する金額ベースとするのか等）。

<sup>37</sup> 中尾 [2005] は、ベトナムにおける世銀PRSCIIIへの日本の協調融資の経験をふまえて、①単なる国際収支支援、財政支援にではなく、（中略）、相手国政府に強い政策実施の決意があることが大前提、②我が国のイニシアティブなしに資金だけを補完するということになってはならず、我が国にも当該国への政策支援、知的支援の体制が整っていることが必要、という点を押さえつつ、同様のスキームを他の国でも応用していくことは考えられるのではないかと述べている。

の枠組みが、無償資金協力を中心とするものに変化した点にも留意すべきである<sup>38</sup>。従って、無償資金協力に関しては、技術協力との連携強化による効果向上は当然のことながら、それ自身の政策と資金面における予測性強化も喫緊の課題である。

こういった現地レベルでの戦略を支えるプロセス上、国別援助計画は各種スキームやマルチ・パイ援助に共通の枠組みを提供する政策文書であり、これに基づく現地ベースの政策対話の強化や協力プログラム（候補）のローリングプラン化（無償資金協力、技術協力、有償資金協力）は日本の援助の政策メッセージを強化するうえで重要になる。

これらを「機能」させる体制面の改革として、2003年に設置された現地ODAタスク・フォースを含む現地機能の強化は不可欠である。特に、現場で当該途上国に対する援助政策決定・執行機能を担うリーダーシップ、そしてプロジェクトを束ねるセクター政策にも関与できるセクター専門家の配置（日本人専門家のみならず、現地リソースの積極活用を含めて）の重要性を強調しておきたい。

図表5-2の注に示したとおり、短期的課題に向けた取り組みは既に始まっており、現場での創意工夫と関係者の努力によって幾つかのグッド・プラクティスが生まれている。これらの取り組みを国毎の実情に合致した形でさらに推進していくことが肝要である。

同時に、現場での創意工夫と努力では解決しえない制度的な問題が今後明らかになってくる可能性がある。それらは中長期的な課題として、本部が現地のニーズをくみ上げた形で改革につなげていく必要がある。例えば、予測される改革内容として、個々のスキームのあり方、スキームごとの予算制度の見直し、あるいは現地と本部における権限のあり方などがある。この中には既に改善の必要性が俎上にあがっている無償資金協力のコストの引き下げ（例えば、ローカル・スタンダードの採用、現地調達・サブコントラクター活用の推進）、及び日本人専門家等の単価・質の改善、及び現地・外国人採用の許容などもあり、これらは早急かつ着実に進められるべきことであろう。

こういった改革に継続的に取り組んでいくことは、現地のニーズに応じた柔軟な援助モダリティの組み合わせを可能とし、日本の援助の有効性をさらに高めるために不可欠である。

---

<sup>38</sup> 日本政府は拡大HIPCイニシャティブ適用国には有償資金協力を新規供与しない方針をとっており、当面は無償資金協力と技術協力が中心となる。



図表5-2 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

短期的課題	
具体的 アクション	<p>①プロジェクト型支援の有効活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→支援対象となる活動選択の段階：既存あるいは構築中の政策・制度、現地政府、他ドナーのリソースとの連携（政府計画へのアラインメント）を確保し、かつ日本が比較優位を持つ活動を選択*1。</li> <li>→活動デザインの段階：プロジェクト引上げ後の持続性に十分配慮した活動をデザインすると共に、必要な場合には政策・制度構築支援もプロジェクト内リソースあるいはプロジェクト外リソースを動員して盛り込む*2。</li> <li>→プロジェクトの歪み矯正の手段として取引費用削減に向けた目にみえる努力*3、要請のある国ではオンバジェット化に協力など*4。</li> <li>→プロジェクトの実施で得た経験の全体プログラムへのフィードバックなど、プロジェクトの更なる活用方法の検討。</li> </ul>
	<p>②財政支援型の適切な行使</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→債務削減との整理。</li> <li>→その他の枠組み支援構築との連携（例えば、世銀のPHRDファンドなどマルチの日本拠出の資金を利用した枠組み作りへの参画*2、研究・調査への参画など政策内容に対する支援*5）。</li> <li>→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の体制整備が不可欠*6。</li> </ul>
	<p>③上記①、②で示される諸要素の実現に向けて日本のODAリソースの有機的連携を確保する手段として</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→スキーム（有償・無償・技協）、及び各種調査費などの連携。</li> <li>→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。更に要望調査の際に用いる候補案件リストのローリング化などを通じて中長期的展望に基づく各種スキーム・リソースの有機的な配置についての関係者間の認識の共有。</li> <li>→国別援助計画の公開による援助方針の現地政府、他ドナーとの共有及び要請される予測性向上への対応*7。</li> </ul>
必要な 体制	<p>①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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→マネジメントのリーダーシップ*8</li> <li>→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*9</li> <li>→ローカル・リソースの活用*10</li> </ul> <p>②本部のサポート機能の強化</p>

- 注：\*1 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。
- \*2 例えば、バングラデシュ初等教育プログラム II の全体プログラムはADBに日本が拠出するファンドによって作成された。日本は、理数科教員訓練プロジェクトをその枠内で実施予定。
- \*3 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。
- \*4 モザンビーク、タンザニア、ガーナ等において既に実施。
- \*5 評価・モニタリング制度構築への参画の例として、榎木 [2003]、「PRSP・貧困モニタリング・援助協調—タンザニアの事例」。また、ベトナムPRSCIIIへの協調融資は投資環境整備の政策提言やインフラ・プロジェクトの経験に基づく公共財政管理の留意点を織り込んだ事例。
- \*6 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）。
- \*7 タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ガーナ、モザンビークでは既に先方政府に援助予定額を伝達。
- \*8 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。
- \*9 例えば、「バングラデシュ・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。
- \*10 ローカル専門家の活用例として、橋本 [2004]、「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」。

## 巻末資料

- 巻末資料1 取引費用の概念化と援助モダリティ分類の一例
- 巻末資料2 SPAにおけるセクター・トラッキング調査結果
- 巻末資料3 一般財政支援 —— ドナー合同評価における評価枠組み
- 巻末資料4 世銀のアフリカ支援における援助モダリティ戦略
- 巻末資料5 農業SWAp(SP)の困難さ
- 巻末資料6 カンボジア —— セクターにおける援助協調に向けた取組み

## 巻末資料1 取引費用の概念化と援助モダリティ分類の一例

援助授受に際する取引費用の概念についてレビューしたKillick [2004] は、それが非常に曖昧な内容のまま多用されていることを指摘した上で、援助授受の文脈にあった形での分類及びその費用のドナー・援助受入れ側間の分担について試論を提示している。まず、分類について、行政的コスト（援助授受に際して途上国側の国内手続きではなくドナー国の手続きが採用されること、及びドナー国の手続きがドナー毎に異なることによって発生）、タイド援助によるコスト（ドナー側が調達したものをを用いる際に生じるコスト高や規格の汨濫、あるいは政治的コンディショナリティの協議・実施に際して発生するコスト）、財政的（fiscal）コスト（援助資金フロー自体、さらには援助受入れに伴う途上国側負担規模についての予測が困難で、途上国政府予算に不整合をもたらす）といった3分類を示した上で、それぞれの費用が援助モダリティに応じてどのようにドナーと援助受入れ側である途上国への負担を生じさせるかという見取り図を提示している。

図表 プロジェクト及びプログラム間の取引費用比較に関する仮説図

取引費用	途上国		ドナー	
	プログラム	プロジェクト	プログラム	プロジェクト
<b>行政的コスト</b>				
事前審査	中	中	中	非常に高
実施	低	潜在的に高	低	中
モニタリングとレポーティング	高		高	中
事後評価	低	中	高	中
<b>タイド援助によるコスト</b>				
国内政策との一貫性とオーナーシップの喪失	なし(?)	高		
プレミアム価格	なし	高 (25%)		
政策コンディショナリティによる政治的コスト	潜在的に高	低		
<b>財政的コスト</b>				
カウンターパート費用及び経常予算の問題	なし	高		
予測の困難さと不安定さ	非常に高	中/高	中	中
国内予算との不統一	なし	高		

出所： Killick [2004], Table 1, p.25.

上記の図に基づく行政的コストはプロジェクトにおいて高いが、ドナーによって吸収される場合も多い。他方タイド援助によるコスト及び財政的コストについては、プログラム援助でも一定の負担を途上国側に強いている。Killick [2004] は、この分類は、コストの項目間における相対的な負担度について中立である点を限界として指摘している。例えば、政治的コンディショナリティによる政治決定における自立性の喪失は、プロジェクトの事前調査による負担とは比較にならないコストを生じさせている。このような諸々の要素を踏まえた際、プログラム型支援が単純に取引費用を削減するという考えは

実際の証拠を伴っておらず、取引費用をより明示的に理解していくための実態に基づいた評価が必要である旨の指摘を行っている。

Killick [2004] は援助モダリティについてプロジェクトとプログラムを対比して取引費用負担との関係を描き出そうとしたが、取引費用の種類に着目してより詳細にモダリティの分類を試みているのが、Foster and Leavy [2003] による以下の表である。

図表 主要な援助形態の特徴

援助モダリティ	コンディショナリティ	イヤーマーキング (活動の特定度合い)	アカウントビリティ
国際収支ギャップ支援	マクロ	なし	なし
一般財政支援	マクロと予算	なし	政府システム
債務救済	マクロと予算	なしか仮想的な貧困基金	政府システム
セクター財政支援	特定セクター	特定セクター	政府システム
セクターイヤーマーク	特定セクター	特定セクター内	政府システム
政府システムを用いたプロジェクト	セクターあるいはプロジェクト	プロジェクト	政府システム
パラレル・システムによるプロジェクト	低いオーナーシップによる限界?	すべてイヤーマーク対象	ドナー

出所：Foster and Leavy [2001], Table 1.

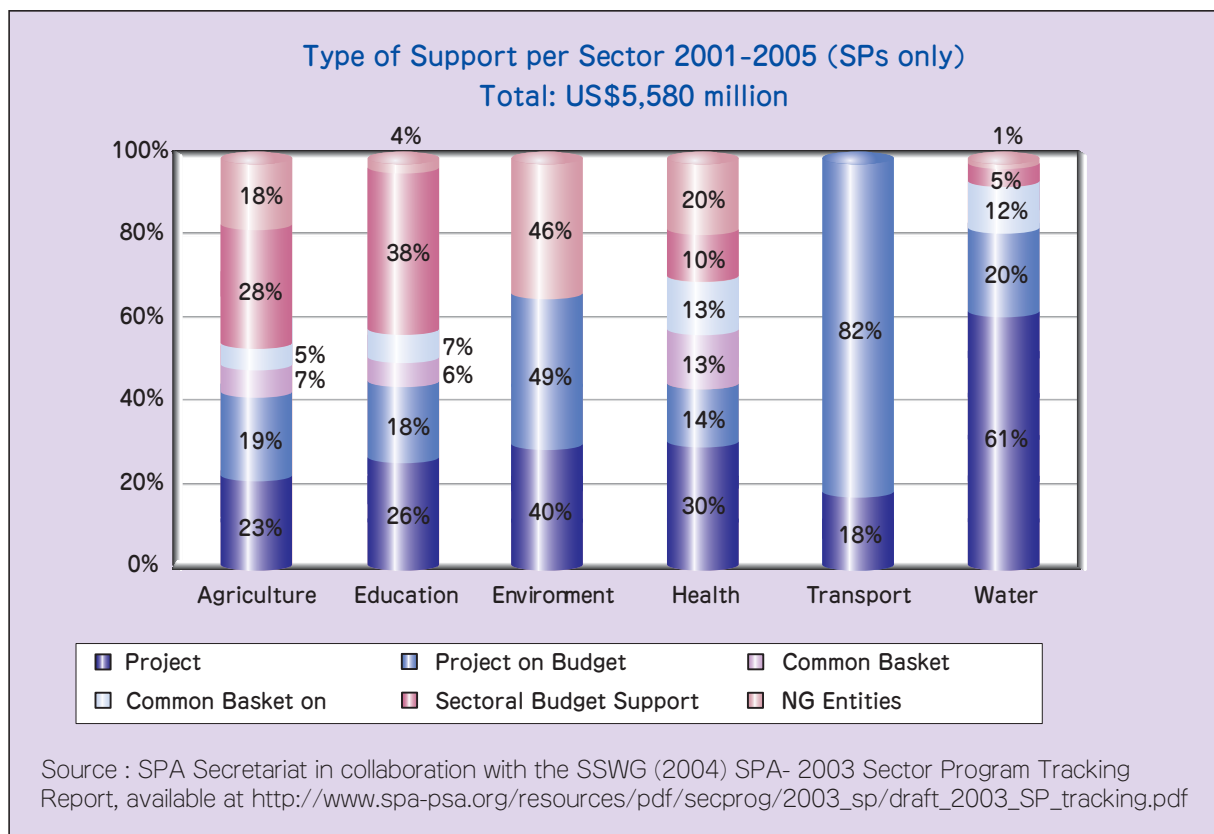
このような分類は個々のモダリティの特徴を理解する上で非常に参考となる。但し、Killick [2004] が取引費用の分類自体はその項目間での相対的負担度を示唆するものではない、と述べたとおり、こういった特徴づけ自体が、途上国側に発生する取引費用の負担度合いについて、定式的な回答を示すものではない。何をどれだけ負担に感じるかという点は、途上国の現状及び主観的な判断に極めて関連する。

## 巻末資料2 SPAにおけるセクター・トラッキング調査結果

アフリカ、主にサブサハラアフリカ地域に対する開発支援のあり方を方向付ける政策協議の場となっている「アフリカのための戦略的パートナーシップ（Strategic Partnership with Africa: SPA）」では、財政支援作業部会及びセクター支援作業部会が設置されている。作業部会は、それぞれ財政支援やSWAp（SP）など新しいモダリティに関する協議を行うと同時にアフリカ諸国における実施状況に関するトラッキング調査を毎年実施している。

セクター支援作業部会のアフリカ26カ国を対象とした2003年報告では [SPA 2004]、15カ国にわたる37件のSWAp（SP）に相当するプログラムが展開中である<sup>39</sup>。そのセクター分布は高い順に教育(14)、保健(9)、運輸(6)、上下水道(4)、農業(2)、環境(2)となっている。

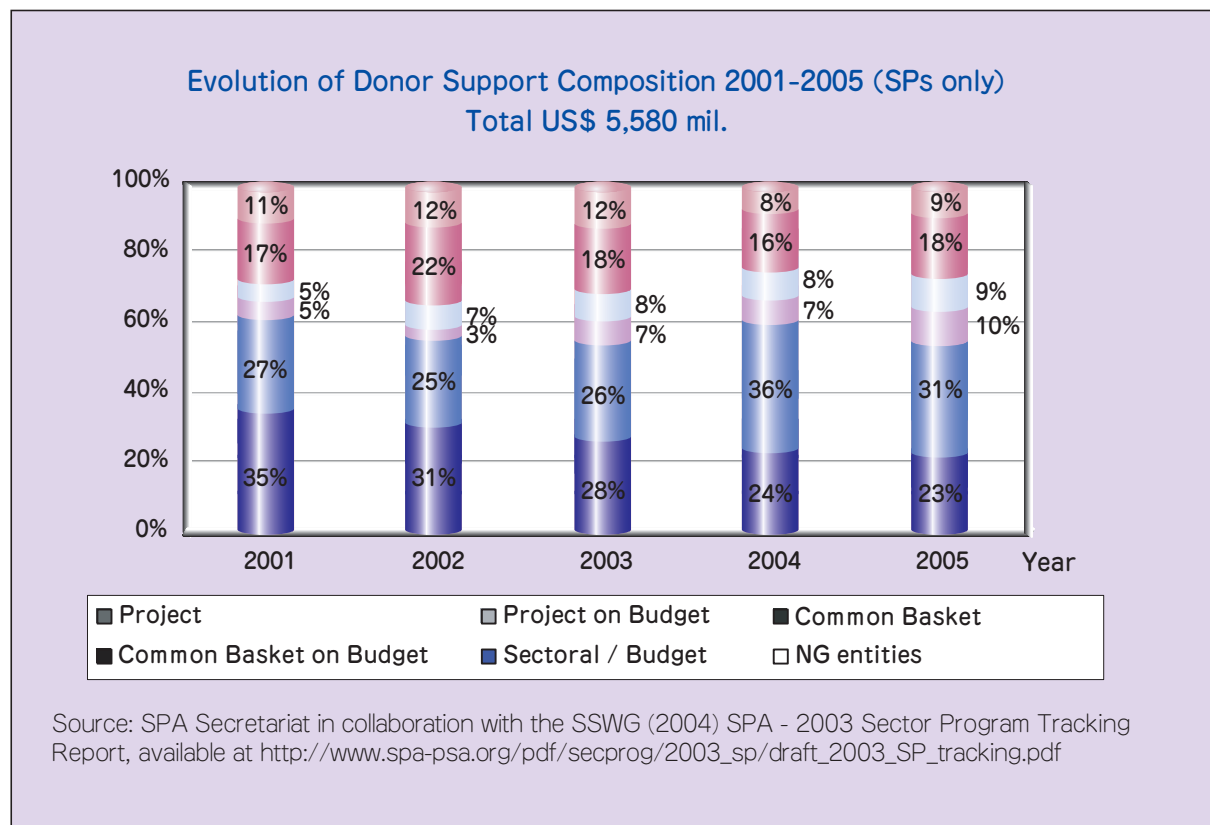
またSWAp（SP）における援助モダリティの組み合わせの時系列的な傾向については、以下の図表が示すとおり、2001-2005年（04、05年はドナーによる推定値）においてプロジェクトのシェアは50-60%、コモン・バスケット、セクター財政支援を併せたドナー資金プール型は30%台で推移しており、当該期間に顕著な増加傾向を見せているモダリティはない。しかし、予算に計上する形態はプロジェクトであれ、ドナー資金プール型であれ増加傾向にある<sup>40</sup>。



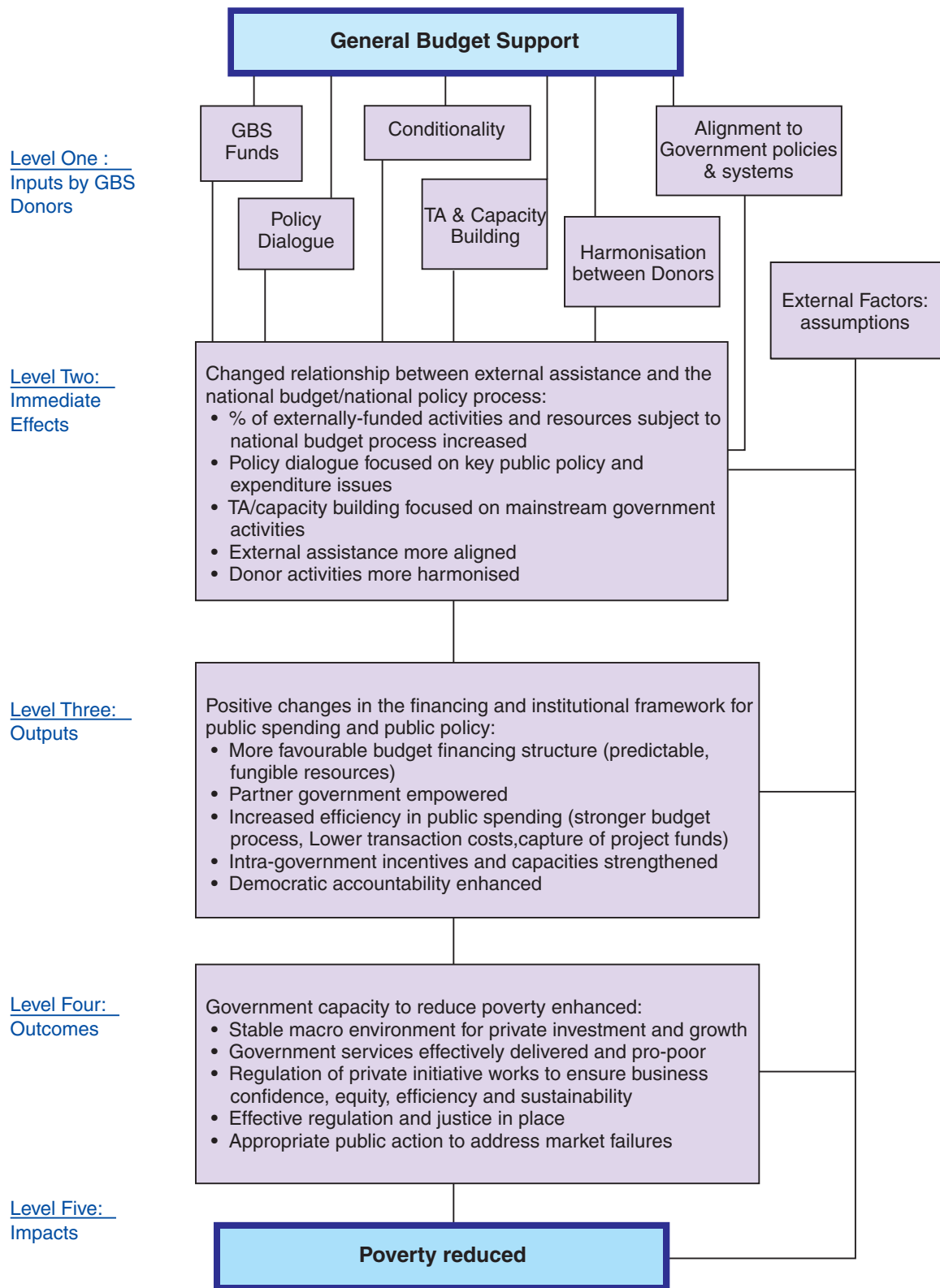
<sup>39</sup> アンケートに対する11ドナーからの回答結果に依拠する。具体的には①包括的なセクター戦略の存在、②MTEFの存在、③によるドナー協調、④主要ドナーのアライメントの存在、の4条件を満たすと回答者の過半数以上が答え、かつ実際に2つ以上のドナーが支援しているケース。

<sup>40</sup> 但し、本調査に対し新しいモダリティ推進派であるDFIDが未回答となっている。また、セクター支援のモダリティとして一般財政支援により国庫予算と一体となった形でのモダリティが回答の選択肢に含まれていない点に留意する必要がある。

37SP中、圧倒的に教育が多く、それに保健、道路が続く点は前述のとおりだが、更にセクター毎のモダリティのあり方も特徴的である。教育、保健、農業ではドナー資金プール型とプロジェクトが拮抗しているのに対し、運輸、水、環境はプロジェクトが主な支援モダリティとなっている（環境についてはNGOによる支援も顕著）。



### 巻末資料3 一般財政支援 ドナー合同評価における評価枠組み

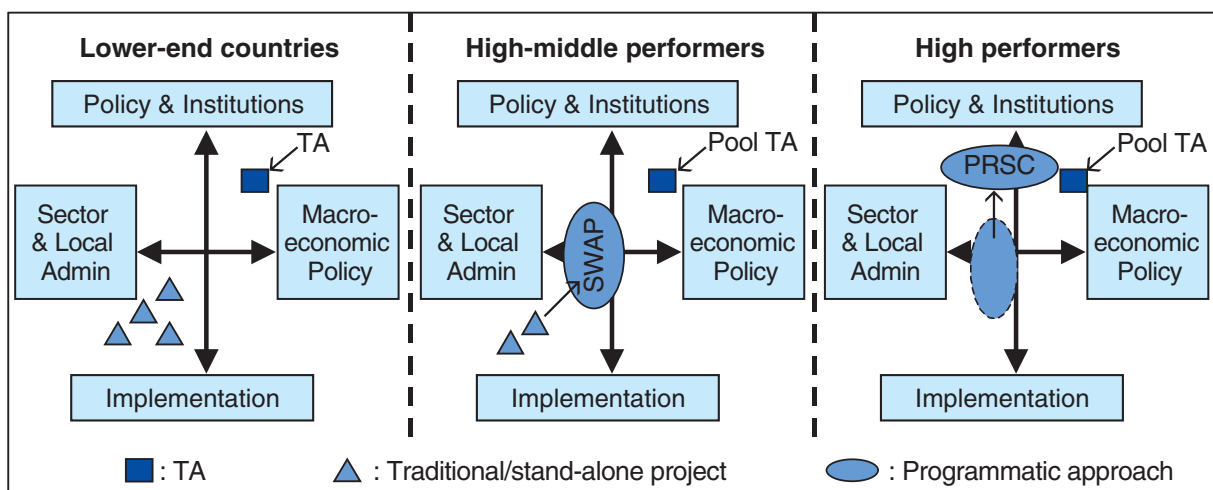


出所 : European Commission and ODI [2004].

## 巻末資料4 世銀のアフリカ支援における援助モダリティ戦略

2004年2月、世銀のアフリカ地域局は「対アフリカ支援の戦略的フレームワーク [World Bank 2004a]」を発表した。同レポートでは、援助の有効性を高める手段として、国毎のパフォーマンスの違い（援助の吸収能力とマネージメント能力）に応じて異なるIDA支援モダリティの組合せを応用する「パートナーシップモデル（the Emerging Partnership Model）」を提案している。具体的には以下のようなマッチングが想定されている。

- より低位にある国（主にLICUS）： IDAによる取組みは、厳選されたエントリーポイントに集中し、取組みは限定されたものとなる。援助モダリティは、（将来のIDA援助マネージメントの基礎となるような）控えめな技術支援あるいは能力開発プロジェクトからなる。国の発展に伴い、社会セクターあるいは基礎的インフラ、保健、教育分野での能力開発を強調したプロジェクトによって補完される。
- 中間の上位にある国： 適切と判断される場合、単独プロジェクトからSWApへの暫時的移行が期待される。特に社会セクターにおいては、取組みは単独プロジェクトからSWApへと移行し、増加するドナー間の協調を促進する。伝統的なプロジェクトは、例えば大規模インフラ、農村開発分野、金融改革、民間セクター開発分野で継続される。単独の技術支援プロジェクトよりも、合意された能力開発プログラムを支援するためのプール化が取引費用の削減につながる。
- パフォーマンスの高い国： PRSCのようなプログラムの支援が対象となる。それぞれのPRSCにおいては、当初は経済マネージメントが核となるが、次第にセクター重視が高まり、あるいはそれへのシフトがあろう。適切なセクターはPRSCに含めることが可能である（特定セクターにおける政策対話及び支援は「維持」レベルにとどまる）。技術支援はプール化された資金のもとで供与される。単独プロジェクトの数は減り、プロジェクトはコミュニティ主導型開発及び主要インフラへの支援を中心に継続する。





世銀は、援助モダリティについて単独プロジェクト、SWAp、技術支援（プロジェクトとプール化によるもの）及び一般財政支援というメニューを備えているが、アフリカ支援の文脈では、途上国の能力強化と当該国の予算プロセスに対する信頼度の増加に伴い、プロジェクトからSWApそしてPRSCへの移行が一連のものとして期待されている。PRSCは能力とパフォーマンスの高い国に対する支援ツールとして認識されている。

出所：World Bank 2004a.

## 巻末資料5 農業SWAp(SP)の困難さ

巻末資料2で紹介したSPAのSWAp（SP）トラッキング調査によると、アフリカ地域における37件のSWAp（SP）のうち、農業セクターで実施されているものは2件に過ぎない。農業SWApの難しさは、SWApを推奨してきたDFIDのシンクタンク的存在である海外開発研究所（Overseas Development Institute）所属の研究者も具体的な考察を行っている [Foster et al. 2001]。

同論文は、農業セクターに対してSWApが効果的な支援アプローチとなりえない原因について以下の5点に要約している。

- ① 農業セクター支援において政府の最も重要な役割は公共予算支出ではなく、むしろ為替・金利・価格・税制・輸出振興策などマクロ経済政策に関わるもの、あるいは土地改革、農業の投入財、生産に対する市場構造の改善といった構造的な政策に関わるものである（注：本文中で示した「優先的な開発課題に関するマトリックス（DPM）の第一象限」）。
- ② 農業セクターを支援する上で最も重要な公共支出は、例えば農村道路への投資など、他セクターを通じたものであるかもしれない。
- ③ 農業省が実施している多くの事業は、実際には民間企業によってより効率的に実施しえるかもしれない。
- ④ 教育や保健、道路セクターと異なり、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サービス供給は民間によるものの方が大きい。

よってSWApが最も効果的となりうる、セクター全体の政策・制度及び実施を束ね、そこにおける資金フローを確保するといったプログラム・デザインを農業セクターにおいて想定すること自体、妥当でないかもしれない。

## 巻末資料6 カンボジアにおける援助協調に向けた取組み

### カンボジア 教育・保健における援助マネージメント向上の取組み—具体的成果と教訓—

背景	政策アラインメント強化	手続きコストの削減	具体的成果	成功要因	今後の取組みに 対する提言
<b>教育 SWAP</b> ・援助総額 > 国内教育予算 ・顕著な援助 氾濫(90年代) ・SWAP導入 に関する合意 形成(99-01年) ・SWiM導入 に関する合意 形成(99-00年)	・ESP/ESSP(01-05)策定(01)、ESP/ESSP(01-05)に対するドナー・MOEYS合同事前評価(01)、同結果を反映したESSP最終版策定 ・ESSP合同評価の継続(02、03) ・同プロセスを支える協議メカニズム:「教育セクター作業部会」「政府・ドナー・NGO諮問会議」「NGOグループ」「政策実施マトリックス」「ドナー協議アドバイザー(ドナー・MOEYSリエゾン)」	・モダリティ構成はプロジェクト57%、財政支援18%(03)*1 ・プロジェクトにかかる諸手続き(調達、支出、給与補填等)はドナー毎。	・オーナershipp強化(MOEYコミットメントの強化、ドナーとの協議メカニズムの存在による問題解決に対するイニシアティブの高まり) ・能力強化(問題解決プロセスへの自信、書類作成能力) ・援助重複(政策実施マトリックスの共有化により改善) ・取引費用削減(政策協議の一元化) ・持続性(援助マネージメントの制度能力向上の萌芽あり)	・具体的メカニズム策定プロセスにおける柔軟性、広範な参加、中立性の確保 ・政府との協議に先立つドナー間の合意形成 ・政府とドナーのリエゾンとしてのドナー協調アドバイザーの役割と高い資質	・具体的メカニズム策定プロセスにおける柔軟性、広範な参加、中立性の確保 ・MOEYSスタッフの能力強化に向けた技術支援の再配置 ・MOEYSの財務的能力強化 ・異なるモダリティ間のシナジー効果に対する分析 ・ドナー間の能力強化
<b>保健 SWiM</b> ・ドナー構成(11マルチ+12パイ+NGO) ・SWiM導入 に関する合意 形成(99-00年)	・ドナー合同評価(00)を経てHSP/HSSP(03-07)策定、MOH・ドナー合同の6作業部会設置(02正式承認) ・HSP合同評価の継続(02、03) ・同プロセスを支える協議メカニズム:「CoCom」「保健セクターパートナー協議」「HSPコアチーム」「MEDICAM」「SWiMアドバイザー(ドナー・MOHリエゾン)」*2	・セクター改革としてのHSSPに対する協調融資プロジェクト ・4つの垂直プログラム支援プロジェクト(マラリア等/HIV/AIDS/結核/母子保健)	・オーナershipp強化(MOHコミットメントの強化、HSSPに対する中央・地方レベルでの所有意識の高まり) ・能力強化(一部の作業部会において議論をリードする機会が増加) ・援助重複(情報交換・協議の機会が増加) ・取引費用削減(現時点では判断できないが削減に向けた萌芽あり) ・持続性(援助マネージメントの制度能力向上は課題)	・具体的メカニズム策定プロセスにおける方向性に関する前広の合意形成とセクターの高いレベルでのコミットメント ・公式な協議メカニズムにおける論点の集約	・援助データシステムの構築 ・協議メカニズム間の役割分担の明示化 ・実施促進・強化、地方でのプレゼンス ・垂直プログラムにおける協調メカニズムの促進 ・低給与の問題への取り組み

MOEYS: Ministry of Education, Youth and Sport  
 ESP: Education Strategic Plan, ESSP: Education Sector Support Program  
 SWiM: Sector-Wide Management, HSP: Health Sector Strategic Plan, HSSP: Health Sector Support Project

\*1 ADB及びEU支援によるもの。給与を除く経常予算の地方への資金移転(Priority Action Plan)を支援

\*2 CoCom(Coordination Committee for Health) 91年より政府・ドナー協議フォーラムとして存在。Health Sector Partner Meetingは新パラダイムによる社会開発作業部会の下に2001年より設置。MEDICAMはNGO協議会で1989年に設置。  
 出所: Govt.-Donor PWG 2004より筆者作成。

## 参考文献

### 和文

- 秋葉敏夫他 [2004]、「保健医療分野におけるユニークな人材養成の試みーガーナにおける現職研修システムの開発と導入ー」『国際協力研究』2004年4月、Vol.20 No.1（通巻39号）、JICA国際協力総合研修所。
- 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年2月、No.69、海外経済協力基金開発援助研究所。
- 石川滋 [2005]、「成長と貧困の途上国援助ーアフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルの相互学習のために」『「地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析：東アジアの経験と他ドナーの政策」研究会総括報告書』JBIC開発金融研究所（2005年3月刊行予定）。
- 榎木とも子 [2003]、「PRSP・貧困モニタリング・援助協調ータンザニアの事例」、Discussion Paper、No.5、GRIPS開発フォーラム。
- 紀谷昌彦 [2003]、「途上国の政策・制度に援助を合わせるためにー調和化ハイレベルフォーラム報告」『国際開発ジャーナル』2003年5月号、No.558、国際開発ジャーナル社、46-47頁。
- 国際開発高等教育機構（FASID）-DAKIS [2004]、『世銀の「調整融資」が「開発政策融資」へ変更』動向レポート、No.14、FASID。
- 国際協力機構（JICA）、国際開発センター（IDCJ）、IC-Net [2003]、「日本型国際協力の有効性と課題」JICAプロジェクト研究報告書。
- 国際協力機構（JICA）、国際開発センター（IDCJ）[2004]、「セクタープログラム支援の経験とアフリカ援助の課題」、2004年3月11日開催「セクタープログラム支援の経験とアフリカ援助の課題」セミナー配布資料。
- 笹岡雄一、横関裕見子 [2003]、「TICADを契機にー包括的（技術協力・無償資金協力）アプローチの提案」。http://www.grips.ac.jp/forum/pdf03/ticad\_approach.pdfよりダウンロード可能。
- 澤田康幸 [2004]、「貧困削減における開発援助の役割についてー既存研究の再検討」『開発援助の新たな課題に関する研究会』、財団法人国際金融情報センター、51-78頁。
- 下村恭民 [1998]、「経済発展とグッド・ガバナンスー実効ある政策論議への脱皮のためにー」『国際協力研究』通算27号、JICA国際協力総合研修所。

政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラム [2003]、『援助協調への日本の取り組み—「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を』、GRIPS開発フォーラム。

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』、中央経済社、86-114頁。

中尾武彦 [2005]、「我が国のODAと国際的な援助潮流—特に国際金融の視点から（前編）」『ファイナンス』2005年1月号、財務省広報、(財)大蔵財務協会、2-39頁。

橋本宣幸 [2004]、「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」、Discussion Paper、No.6、GRIPS開発フォーラム。

バングラデシュモデル [2003]、「報告：バングラデシュ初等教育分野における現地ドナー協調について（PEDP-2プログラム・アプローチ導入の経緯）」、バングラデシュモデルウェブサイト、<http://www.bd.emb-japan.go.jp/bdmodel/index.htm>よりダウンロード可能。

## 英文

Andersen, Ole Molgard [2000], "Sector Programme Assistance" in Finn Tarp, eds., *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.

Arndt, Channing [2000], "Technical Co-operation" in Finn Tarp, eds., *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.

Asian Development Bank [2003], "Report And Recommendation to The Board of Directors on A Proposed Loan to the People's Republic of Bangladesh for The Second Primary Education Development Program (Sector Loan)."

Berg, Elliot [1993], *Rethinking Technical Cooperation—Reforms for Capacity Building in Africa*, New York: UNDP.

Bulir, Ales and A. Javier Hamann [2001], "How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications?," Working Paper WP/01/167, Washington DC: IMF, October.

Burnside, C and David Dollar [2000], "Aid, Policies, and Growth," *American Economic*

*Review*, 90 (4) , pp.847-868.

Canadian International Development Agency [2002], *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*, Quebec: CIDA.

Catterson, Julia and Claes Lindahl [1999], *The Sustainability Enigma–Aid Dependency and the Phasing out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania*, Stockholm: Expert Group on Development Issues.

Collier, Paul and David Dollar [2002], "Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review*, 46, pp.1475-1500.

Collier, Paul, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont and Jan Willem Gunning [1997], "Redesigning conditionality," *World Development*, 25, pp.1399-1407.

Department for International Development [2004], "Poverty Reduction Budget Support: A DFID Policy Paper," London: DFID.

Department for International Development and Japan Team (Embassy, JICA and JBIC) in Vietnam [2004], "Discussion Paper on Budget and Sector Support," May 25, 2004.

Dongé, Jan Kees van, Howard White and Le Xuan Nghia [1999], *Fostering High Growth in a Low Income Country. Programme Aid to Vietnam*, SIDA Evaluation Report, Stockholm: SIDA.

Easterly, William [2003], "Can Foreign Aid Buy Growth ?" *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), pp. 23-48.

Eastery, William, Ross Levine, and David Roodman [2003], "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth,'" Center for Global Development Working Paper 26.

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 [2000], "New Approaches to Development Cooperation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches ?," ODI Working Paper, 140, London: Overseas Development Institute.

- Foster, Mick and Jennifer Leavy [2001], "The Choice of Financial Aid Instruments," ODI Working Paper 158, London: Overseas Development Institute.
- Foster, M., Brown, A. and Conway, T. [2000], "Sector-wide Approaches for Health Development: A Review of Experience," Geneva: World Health Organization.
- Foster, Mick, Brown Adrienne and Naschold, Felix [2001], "What's different about agricultural SWAps ?," *Development Policy Review*, 19 (3) , pp. 321-338.
- Frantz, Brian [2004], "General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness", April 3, 2004 Version.
- Government-Donor Partnership Working Group Sub-Working Group No. 3 [2004], *Practices and Lessons Learned in the Management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia*, Phnom Penh: Cambodia, January 2004.
- GRIPS Development Forum [2003], *Linking Economic Growth and Poverty Reduction-Large-scale Infrastructure in the Context of Vietnam's CPRGS*, Tokyo.
- Harmer, Adele and Joanna Macrae, eds. [2004], "Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crises," Humanitarian Policy Group Research Report 18, London: Overseas Development Institute, July.
- Harrold, Peter and Associates [1995], "*The Broad Sector Approach to Investment Lending Sector Investment Programs*", Discussion Paper No.302, Africa Technical Department Series, World Bank.
- Health Program Support Office [2003], Bangladesh Health and Population Sector Program (HPSP) Health Program Support Office Annual Report (July 2002 to June 2003), Annual Work Plan (July 2003 to December 2003) and Annexes, HPSO, World Bank Office, Dhaka, Bangladesh, June 30, 2003.
- 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.

- Iftekhar, Nustak Hassan and Syed Azizur Rahman [not indicated], "Health Sector Reforms in Bangladesh: How does it work ?"
- Ishikawa, Shigeru [2003], "Ex Ante Determinants of Regime Transition : China, Vietnam, and Russia Compared," paper presented at the International Workshop "Development and Regional Societies," Hitotsubashi University, February.
- Japan International Cooperation Agency and Central Institute for Economic Management [2003], *Study on Donor Practices in Vietnam—Grant Aid and Transaction Costs*.
- Jerva, Alf Morten, Han Manh Tien, Ray Mallon, Keiko Nishino and Laura Kullenberg [2003], *Evaluation of the Comprehensive Development Framework (CDF): Vietnam Case Study*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- 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.
- Kato, Toshiyasu [2004], "Education SWAp in Cambodia," power point presentation at the LENPA Forum on PBAs in Asia, June 2004.
- Killick, Tony [2003], "Macro-level Evaluations and the Choice of Aid Modalities," paper prepared for the Fifth Biennial World Bank Conference on Evaluation and Development "Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward" Washington, D.C. 15-16 July 2003.
- Killick, Tony [2004], "Politics, Evidence and the New Aid Agenda," *Development Policy Review*, 22 (1). pp.5-29.
- Kragh, Mads Vaczy et al. [2000], "Foreign Aid and Private Sector Development" in Tarp, Finn eds., *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.
- Lavergne, Real and Anneli Alba [2003], "CIDA Primer on Program-Based Approaches," Quebec: Canadian International Development Agency.
- Macrae, Joanna et al. [2004], "Aid to 'Poorly Performing' Countries: a Critical Review of Debates and Issues," London: Overseas Development Institute.



- Mosley, Paul, and Marion J. Eeckhout [2000], "From Project Aid to Programme Assistance" in Finn Tarp, eds., *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs [2003], *Local Solutions to Global Challenges: Towards effective Partnership in Basic Education*, Final Report, Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries.
- Nordas, Hildegunn Kyvik, Gilbert Sekgoma and Gloria Somolekae [1998], "Managing Good Fortune—Macro Economic Management and The Role of Aid in Botswana," Evaluation Report 6.98, Ministry of Foreign Affairs, Norway.
- OECD/DAC [2003], *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Good Practice Papers*, A DAC Reference Document, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD.
- OECD/DAC [2004], *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*, Paris: OECD.
- Ohno, Izumi and Yumiko Niiya [2005], *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities—Matching Aid with Country Needs and Ownership*, Tokyo: GRIPS Development Forum.
- 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.
- Ozeki, Yuzuru [2004], "PBA Programs and Growth in Vietnam and Ghana—A Note on Comparative Policy Issues," June 12.
- Partnership Group for Aid Effectiveness [2004], "Harmonisation and Alignment for Greater Aid Effectiveness in Vietnam—Report 2004."
- Pincus, Jonathan and Nguyen Thang [2004], "Country Study Vietnam. Poverty Reduction and Strategy Process and National Development Strategies Asia: A Report to DFID," School of Oriental and African Studies, University of London.
- Pritchett, Land and Michael Woolcock [2002], "Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development," *Center for Global Development Work-*

*ing Paper 10*, Washington D.C.

Riddel, Abby [2002], "Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches," Prepared for the Forum on Accountability and Risk Management Under Program-Based Approaches, Organized by the Learning Network on Program-Based Approaches, Ottawa, Canada, June 19-21, 2002.

Robert, John [2003], "Poverty Reduction Outcomes in Education and Health Public Expenditure and Aid," ODI Working Paper 210, London: Overseas Development Institute.

Robinson, Sherman and Finn Tarp [2000], "Foreign Aid and Development: Summary and Synthesis" in Finn Tarp, eds., *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.

SPA Secretariat/Sector Support Working Group [2004], "SPA– 2003 Sector Program Tracking Report –Based on SPA Partner's Inputs." (Draft) 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)

Shaplaneer [2001, 2002, 2003], *Activity Reports for JICA Development Partnership Program: Participatory Rural Development in Bangladesh*.

Tarp, Finn eds. [2000], *Foreign Aid and Development—Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York & London: Routledge.

United Nations Development Programme [2002], *Capacity for Development—New Solutions to Old Problems*.

United Republic of Tanzania [2003], *Action Plan for the Implementation of the Tanzania Assistance Strategy*.

Warrener, Debbie [2004], "Aid Policy Research: Towards Stronger Japan-UK linkages," Synthesis Paper 1—UK Research on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), September 2004, London: Overseas Development Institute.

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

World Bank [1990], *Report on Adjustment Lending II,—Policies for Recovery of Growth*, Country Economics Department, Washington D.C.: World Bank.

World Bank [1992], *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Country Economics Department, Washington D.C.: World Bank.

World Bank [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Washington: Oxford University Press (邦訳：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)。

World Bank [2001], *Education and Health in Sub-Saharan Africa, A review of Sector-Wide Approaches*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank [2003a], *Bangladesh Public Expenditure Review*, PREM Unit, South Asia Region. May 25, 2003.

World Bank [2003b], *World Development Report 2004—Making Services Work for Poor People*, New York: Oxford University Press.

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

World Bank [2004b], "IDA Program Document for a Proposed Credit in the Amount of SDR 58.6 million (US\$85 million equivalent) and Proposed Grant in the Amount of SDR 27.6 million (US\$40 million equivalent) to the Republic of Ghana for a Second Poverty Reduction Support Credit and Grant," PREM, Africa Region, June 7, 2004.

World Bank [2004c], *OED Review of the Poverty Reduction Strategy (PRS) Process: Cambodia Case Study*, Operations Evaluation Department, July 6, 2004.

World Bank [2004d], *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy*, Operations Policy and Country Services, August 16, 2004.

World Bank and the International Monetary Fund [2004], *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation*, September 20, Washington DC.



政策研究大学院大学

開発フォーラム

〒162-8677

東京都新宿区若松町2-2

Tel. 03-3341-0525 Fax. 03-3341-0220

<http://www.grips.ac.jp/forum/>