

英国、ガーナ、タンザニア出張報告

GRIPS 開発フォーラムで本年取組む援助モダリティ調査の予備調査として、2004年2月22日～3月7日の期間に英国(ロンドン)、ガーナ、タンザニアを訪問した(当方チームは大野泉、二井矢由美子)¹。訪問先では現地政府(財政・計画担当官庁、セクター省庁等や研究機関、主要ドナー(世銀、DFID、CIDA等)および日本大使館、JICA事務所と面会し、援助アプローチとして財政支援を含む各種モダリティに対する考え方、実施経験について意見交換を行った。また、ガーナ、タンザニア両国においては農業分野のプロジェクト視察の機会も頂いた。日本大使館、JICA(本部・事務所)を始めとして、当方出張に際し協力頂いた関係者各位に感謝したい。

以下、出張先での意見交換の主なポイント、所感を記す。なお、本報告はあくまでも現時点の理解に基づくもので、得られた情報・知識をふまえて今後、更なる検討が必要な点を申し添える。

1. 英国

- DFID では一般財政支援を最も理想的なツールとして、それへの移行が急速に進んでいる。一般財政支援とセクター財政支援はともに直接財政支援(Direct Budget Support)の範疇に入り、「政府システムを通じた援助」という同じ目標をめざす。同時に、一般財政支援は予算のセクター間配分に影響を及ぼし、政府全体のインセンティブ構造や予算システム強化に重点をおくのに対し、セクター財政支援は特定セクターを対象とし、セクターレベルにおける政策や実施面での質の改善に重点をおくという違いがある²。最近の PRSP の浸透に伴い、DFID は一般財政支援をより重視しつつある。
- 援助モダリティに関連して、DFID は、以下の調査を実施中である。
 - 政策局内の Aid Effectiveness チーム： DFID の直接財政支援への取組みにかかる基本指針を策定中。
 - 評価局： DAC 評価ネットワークと連携して、ドナー合同で一般財政支援の評価調査を予定(一般財政支援の実績評価、機能するための条件やリスクなどを整理するもの。8カ国が事例調査対象(うちアフリカはブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、ルワンダ、ウガンダの5カ国)。詳細は、ODI/Europe Aid Help Desk “Evaluation Framework for General Budget Support—Framework for Country-level Case Studies, February 2004”を参照)。
 - アジア地域局： 援助対象国のコンテキストに沿った各 aid instruments の組合せについて調査を実施中。
- 特に一般財政支援を志向する背景の一つには、それが DFID のビジネス・プランに合致している点もあるようだ。援助予算増が見込まれるなか(特にアフリカ地域向け)、一般財政支援は DFID 側の取引費用が少ない。さらにバイとマルチの援助予算を一元的に所管していることから、一般財政支援は国際開発コミュニティー(G8、DAC、世銀等)あるいは途上国レベルで影響力を行使する格

1 英国、タンザニアには委嘱専門家として榎木とも子氏(前 JICA タンザニア事務所・企画調査員)が同行、助言を頂いた。

2 即ち、一般財政支援は 財務省をコアにして各セクター省庁が政策づくり、プログラム化、予算化、実施、成果の accountability 要求、財務省によるセクター間の予算配分・調整機能を強化、というインセンティブを内包しており、政府システム強化のための理想的ツールとみられている。しかし同時に、DFID は、セクターレベルの協議への参加やセクター毎のTAの投入等により、セクターへの関与も維持しているのが通常である。ただし、一般財政支援供与にあたってはドナー側もより上位の政策や包括的(横断的)イシューへの関与を求められるため、結果として、セクター特定のイシューに配分する労力が薄くなる可能性もある。

好のツールと位置づけられている。

- ・ 一般財政支援への移行の速度・深度はアフリカ地域局とアジア地域局とでは大きな差がある³。アフリカ地域は一般財政支援を最重視しており、PRSP が存在しかつ制度能力面などで一定条件が整った国(ウガンダ、タンザニア、ガーナ、モザンビーク、エチオピアなどの重点支援国)において、DFID の援助額の 3 分の 2(現在は 28%)を一般財政支援に充当する目標を掲げている。他方、アジア地域は数値ターゲットや対象国は定めず、財政支援の漸増はめざすものの、その目的は(政府システム強化といった広範囲なものでなく)特定分野の改革を進める圧力として活用していく意向がみられる(例えば、インドでは Andhra Pradesh 州の電力セクター改革に特化)。
- ・ TA(特に中央官庁と地方自治体レベルにおける公共財政管理、計画策定、評価・モニタリングなどにかかる能力開発)は一般財政支援の有効性を高めるうえで不可欠と認識されている("budget support plus")。他方、TA プール化の動きは遅く、大半は直接調達方式で実施されている模様。
- ・ 手続き調和化による取引費用の低減、援助資金の予測性、政府システム強化、政策アラインメントなどの条件を満たせば、プロジェクト型支援の有用性を正面から否定する声はなかった。プロジェクトが有効な例として、実験・イノベーション、時限的にターゲットした支援、環境社会配慮など通常の政府の財政省・ライン省庁の関係を越えた複数機関との調整が必要で、援助の有無にかかわらず事業単位で立案・実施される活動などに対する支援に言及があった。

2. ガーナ

- ・ ガーナ政府は予算の約 3 割を援助に依存している(2003 年の歳入全体に占めるグラントとローンの比率)。最近になり一般財政支援が急速に進んでおり、特に DFID や世銀は、それぞれ MDBS (Multi-Donor Budget Support) や PRSC (Poverty Reduction Strategy Credit) を通じて、その更なる拡大に意欲的である⁴。他方、CIDA のように財政支援の中でも一般・セクター・地方レベルを組み合せたり、DANIDA のようにプロジェクト型支援と財政支援の各種ミックスに配慮しているパイラテラルドナーも少なくない。
- ・ ガーナ版貧困削減戦略(GPRS:Ghana Poverty Reduction Strategy—An Agenda for Growth and Prosperity、2003 年 2 月策定、5 月世銀・IMF 理事会承認)は大規模プロジェクトにも言及し、プロジェクト型支援を直接的にアラインメントする余地を残している。また、今次出張で対象としたセクター(教育、道路、農業)は財政支援を伴う SWAp(セクター財政支援、コモンファンド)への移行途上にあり(あるいは移行していない)、プロジェクトを実施する裁量が残されている。この状況は日本として一定の自由度をもってガーナの開発に向けて政策の中身とアプローチを考えていく余地があることを示唆している。(ただし、これはひとえにガーナ政府の拡大 HIPC イニシャティブ宣言から 2 年余をへて、日本とガーナ側が地道な対話により信頼関係を再構築してきた努力に依拠する点を十分認識しておく必要あり。)
- ・ その際、ドナーとして援助の現場に関り、そこでの経験を政策あるいは実施段階における具体的なニーズの発掘につなげていく作業は重要である。例えば、小中学校理数科教育改善計画プロジェクトは、現場経験に基づき、教育 SWAp の策定過程において教育省政策立案者やドナーに対して政策・制度上の課題や解決のためのステップを具体的に示すなどのインプットを行っており、注目される。
- ・ 現時点で、日本側の現地 ODA タスクフォース(大使館、JICA 事務所)は一般財政支援への投入に慎重である。今、同タスクフォースは援助予算減少という制約のもとで、ガーナの開発ニーズに照らして日本の援助の「選択と集中」を図っていくプロセスにある。今後、国別援助計画案(後述)が実

3 DFID 関係者(地域局)からの説明では、直接財政支援と一般財政支援との区別が必ずしも明確でなかった。ただし、アフリカ地域は一般財政支援を念頭におき、アジアはより広義(直接財政支援、セクターや州レベルへの財政支援も含む)にとらえているとの印象を受けた。

4 DFID や世銀は既に対ガーナ援助額の 5 割程度を MDBS や PRSC に充当している。CIDA も援助増額が見込まれており、増額分は財政支援(様々なレベルで)に充当する方針。

施段階に入り、日本として特に貢献できる分野の絞り込みが進むと思われるが、MDBS、SWAp(セクター財政支援、プールファンド)、プロジェクト型支援それぞれにつき費用対効果を検討し、対ガーナ支援においてどのようなツールを使うのが(あるいは組み合わせるのが)最適かを考えていくことが益々重要になる。

- ・ 現地 ODA タスクフォースの活動は活発で、国別援助計画や財政支援への取組みを含む横断的事項について密度の濃い議論・検討が行われている。幾つかの例として、
 - 本省方針に先立ち、大使館・JICA チームを結成し PCM 等の手法を導入しつつ国別援助計画案を策定。(ちなみに、同援助計画案は地方・農村部の活性化、ポテンシャルを生かした産業育成という2本柱から成る。)
 - 案件形成にむけた大使館と JICA 事務所の協働作業。「真のオーナーシップに基づいた要望発掘」を行うために、ガーナ人のシニア専門家を短期雇用し(日本の援助方式について研修をへたうえで)援助重点分野の省庁に派遣し、先方政府チームの提案を要望調査に反映していく facilitator として活用。
 - JBIC が実施した財政管理能力強化に対する支援をうけて、重点支援分野である農業セクターにおいて、農業省の予算管理システムの構築(帳簿つけや決済システムなどの基本的な実務能力の構築を重視)に対する支援を JICA ベースで行う可能性を検討中。
- ・ ガーナ灌漑小規模農業振興プロジェクト(SSiAPP): 今回サイト視察の機会を頂いた本プロジェクトは、ガーナにおける 22 の灌漑地区のうち 2 つのモデル地区での営農システムの確立、及びそれを基に全地区における営農改善に資するガイドラインと戦略作りを目的とする。特に印象に残ったのは、以下の 2 点。
 - 日本人専門家チームがガイドライン作りにおいて、2 モデル地区における経験を基に作成された「技術ガイドライン」と全灌漑地区において農民参加型で行われた「地区のアクション・プラン」を活用するという双方向のアプローチを試みている。従来型のモデル地区に基づいた「技術ガイドライン」は、そのまま他地区に応用しても(モデル地区に対して行われたのと同程度の外部投入を期待できないため)妥当性を欠く可能性があるとの認識のもと、本プロジェクトでは「技術ガイドライン」と農民の「身の丈」にあった「アクション・プラン」を組み合わせることで、難点の克服を図ろうとしている。この双方向アプローチの妥当性については今後も注目していく必要がある。
 - ただし、こういったアプローチを適用する基本的な前提条件が欠けているとの指摘もあった(具体的には、灌漑サブセクターにおける維持管理を含めた明確な政策・制度・予算及び基本的な技術力の欠如)。本プロジェクトのチーフリーダーはかかる状況に対し、中央レベルで開催されるフォーラム等の場において現場の経験に基づいた問題提起を行うなど精力的な活動を展開している。こういった働きかけをプロジェクトのどの時点で、どのような方法で行うかは今後の検討課題であろう。政策・制度に働きかける場合、現場の実情を押さえ、そこでの経験を反映させていくことが重要な点は言うまでもない(専門家によるとガーナ人でも政策に関与するスタッフは現場の実情を全く知らないとのこと)。

3. タンザニア

- ・ タンザニア政府は予算の 5 割弱を援助に依存している(2003/04 年の歳入全体に占めるグラント・ローンの比率)。TAS(Tanzania Assistance Strategy, 2002 年 6 月策定)や PRSP(2000 年 10 月策定、11 月世銀・IMF 理事会承認)を軸に、政府・ドナー協働で予算サイクルに沿って、マクロとセクターレベルでの公共支出レビュー、PRSP や SWAp の年次レビュー、PAF(Performance Assessment Framework)に基づくレビュー等が行われている。予算プロセスを通じて極めて open な議論がなされている。
- ・ 同国では、「政府システム」強化は援助の有効性を確保するために不可欠、かつ支援すべき最優先課題であるとの認識が浸透している。財政支援は政策・制度の改善を働きかける有力なツールで、それを補うものとして(あるいはドナー側の事情として、それに参画できないドナーのために)

プロジェクト型支援(TAを含む)があるとの基本認識がある⁵。そして、プロジェクトで支援する際には、援助の氾濫を抑え取引費用を削減すべく、政府システムに対し”less distortionary”な方法⁶により補完的貢献をすることが想定されている。ただし、セクター毎にモダリティのミックス(の有無)に違いがある。

- 初等教育においては、SWAp(PEDP)のもとで財政支援(バイドナーによるプールファンド、世銀による初等教育へのイヤーマーク支援)が主流の援助モダリティとして確立している。これは初等教育が国の事業として、一定の規格をもって全国レベルで実施されるべき性格であることにもよろう。PEDPは実質2年余の実施経験をもつが、初等教育の無償化に加えて、教室建設、教員増員、教科書配布などの点で進展をみせている。プールファンドの運営、実施段階における(教育省や地方の)技術面の弱さなどの問題に直面してはいるが、現在のモダリティを前提にその改善方法について政府・ドナー間で検討がなされている。
- 程度の違いはあれ、他セクター(例えば、保健、道路、地方分権化、農業、貧困モニタリングなど)では、複数のモダリティが混在している。保健、地方分権、農業セクターではSWApの枠組みでプールファンドを含む財政支援に向っているが、SWApの趣旨に沿っていけばプロジェクトを否定する方向にはない。プロジェクトの一形態として”area-based approach”(ドナーごとに特定地域を担当し、そこにおける実施を支援)があるが、プロジェクト終了後の持続性、あるいはその経験の中央レベルの政策へのフィードバックには課題がある。また、県単位で地方分権化が進むなかで、県の行政能力強化や(中央政府の出先機関である)州の役割にも留意する必要がある。
- 特に農業セクターでは日本がリードドナーとして、農業セクター開発計画(ASDP)策定を支援し、ASDPの枠組みの中での多様なモダリティのあり方の検討を含め、先駆的な取り組みが行われている。今後、ASDPが県レベルで策定される計画(DADP)を中心に具体化されるに伴い(最終的にはASDP関連予算の75%を配分)、その円滑な実施に向けた支援は重要となる。他方、今回視察したキリマンジャロ農業技術センター(KATC-II)プロジェクトにおいては、KATCが担っている灌漑稲作の技術普及をASDPやDADPの枠組みにどう位置づけるかにつき、タンザニア側・日本人専門家チームの間で、目下、検討がなされている。
- ・ こういった環境のなかで、JICAタンザニア事務所は脆弱な同国政府機能を(追加的負荷をかけることなく)強化する必要性を十分に認識し、その手段として援助協調に積極的に参画してきた。また、政府システム強化の支援に参加しつつ、そのシステムを尊重した個別案件の形成・実施の重要性を強く意識して取り組んでいる。タンザニアの経験をサブサハラ・アフリカにおける日本の取り組みの先駆的事例として引き続き注視し、得られた示唆を他国の現地ODAタスクフォース、さらにはアフリカ支援方針にフィードバックしていく意義を改めて認識した。(ただし、一般財政支援やSWAp導入後、2年程度しか経ておらず、社会サービスの拡充といったアウトカム次元での評価は時期尚早かもしれない。)
- ・ 他方、タンザニアにおける政府・ドナー間及びドナー相互の協調は、当初は政策共有、手続きと資金の統合(そして、これらを通じて「政府システム」強化を支援)をめざす努力として始まったが、現行の政策議論(一般財政支援の政策コンディショナリティ)は理想形のガバナンスをめぐって展開している。特に地方分権化の急速な進展は、セクターレベルの改革・事業実施を複雑化させている。地方分権化は県レベルの計画を土台に(セクターの)全体計画をまとめあげようという構想に立つが、実施においては県の「能力ギャップ」(行政・技術面ともに)への対応を含め、様々な課題が生じる。また、参加型で策定された県計画が必ずしも技術的にも最適な判断に基づくとは限らない点にも留意すべきだろう⁷。また、取引費用の削減、政府システムへのアラインメント等を進め

5 JICAタンザニア事務所からも、援助モダリティの議論は2~3年前に決着済との認識が示された。

6 政策と整合的であり、援助資金の予測性、on budget、会計・ディスパース・調達面で可能な限り政府システムを活用し、追加的負荷をかけないこと。

7 例えば、県単位ではなく、より広域の単位で取り組むのが適切な課題もありうる。KATCの校長・副校長は、農業では

る TAS 事務局(財務省)の活動がセクター省庁レベルに必ずしも十分浸透していない点が観察された。一般財政支援や SWAp(セクター財政支援、プールファンド)による取組みは既に、アラインメントする先の政策・制度の改善をめざした議論へと急速に移りつつある。

- ・ タンザニア政府関係者、世銀・DFID 情報によれば、次ラウンドの PRSP(2004 年中に策定予定)は成長アジェンダも含む広範・包括的な内容になる見込みである。PRSP のスコープ拡大に伴い、今後、PRSC/PRBS のコンディショナリティが狭義の PRSP 優先分野を越えて予算全体を対象とした公共支出レビューを求めたり、国会の accountability や市民社会による行政監視など広範な政治的ガバナンスまでも対象とする方向で発展していく可能性がある。

4. 所感および今後の課題

- ・ 財政支援の適用にあたっては、援助依存度などの各国コンテキストを考慮して判断すべし、という点はドナー間で共通認識があった。今次出張では援助依存度が高いサブサハラ・アフリカ 2 カ国を訪問したが、特に援助の氾濫による弊害が深刻であったタンザニアでは、「政府システム」強化は援助効果の発現に不可欠、かつ最優先の開発課題であり、財政支援はその実現のための主なツールという認識が浸透していた。こういった開発ニーズに対する認識の違いが、東アジアとサブサハラ・アフリカにおける援助モダリティの議論の違いにも影響を与えているのではないか。
- ・ 他方、DFID や世銀が積極的に推進している一般財政支援の政策コンディショナリティは、政府の役割(PRSP を含む公共政策策定、予算計画・執行、資源配分、結果重視のモニタリング・フィードバック)、経済政策及びガバナンスにつき、かなり高次元の改革を短期間に実現可能であるとの想定にたっている。日本としては、長期的には理想形をめざしながらも、短・中期的な課題として、上流部分では、現場経験の政策へのフィードバックを支援(例えば、資金を流す枠組みの適正化)、下流部分では、資金を流すだけではこぼれがちな実施上の具体的ニーズへの対応を支援(例えば、より現実的な基本的ステップを示して「能力ギャップ」を埋めることを支援)することなどにより、補完的役割を果たす意義もあるのではないだろうか(ガーナやタンザニアの項で上述した、現場経験や技術的判断を伴う計画策定への支援も、これに含まれる)。ただし、その際には政策・制度レベルにも目配りし、プロジェクトの投入が“less distortionary”な方法で行われるよう配慮する必要がある。
- ・ 各種モダリティの優先順位については、途上国政府の財政担当官庁は一般財政支援を、セクター省庁は SWAp に基づくコモンファンド導入やセクター財政支援を重視していた。これがどの程度、実際の経験をふまえた有効性に基づくものなのか、あるいは単に資金へのアクセスの容易さに発するものなのかは、今次出張では明らかにならなかった。
- ・ 援助モダリティの概念をより丁寧に考える必要がある。プロジェクト(TA 含め)の中でも、in-kinds 方式(日本の無償・技術協力、直接調達方式による伝統的な西北欧型の無償プロジェクト)、project funding 方式(ローン)があり、政策へのアラインメントや政府システムを使う度合いに差がある⁸。また、財政支援においても、一般財政支援と 特定セクターをイヤーマークした支援(セクター財政支援、コモンファンド)とでは政府システムを使うインセンティブ構造に違いがある。(ローンについての考え方は、将来的には世銀からより詳細なヒアリングも検討したい⁹。)

(地域や県の)自然条件や作物栽培のポテンシャル等、技術的判断を伴う計画策定が必要である点を指摘していた。また、教育セクター(PEDP)のドナー会合では、プールファンドの支出対象として、教育省の技術局が提案する事業実施計画の熟度の低さが問題視されていた。

8 さらに、同じ in-kinds 方式のプロジェクトでも、日本の協力は総じて(支援対象の機関内外に)PMU を設けず、既存の政府機関内のカウンターパートに対して技術移転を図るものが多い。

9 ローンは直接調達形式のグラント援助に比べ、多額の資金動員、(政府支出システムに計上されているとは限らないが) on-budget、調達・ディスパースなどの点で政策アラインメントや政府システムを使う度合いは多いと思われる。この観点にたてば、ローンの比率が高い国では(援助依存度が高い場合でも)、援助の氾濫の深刻さは相対的に小さかった、と考えることはできないか。こういった仮説にたてば、アフリカにおけるグラント援助による in-kinds 方式ドナー間の手続き調和化や資金・政策面の統合化の動きは、適切な援助受入れのための前提条件づくりとして、当然のことと言える。

- ・ 一般財政支援への移行により、バイのドナーも世銀と並んで直接的に政策対話を行うようになり、途上国政府に対するドナーの発言力は一層高まっている。1980年代の構造調整融資時代には世銀コンディショナリティを通じて協調融資の形を通じてバイのドナーが間接的に政策対話に関与していたが、最近はバイもマルチも、それぞれの一般財政支援ツールを通じて、政策対話に直接参画するようになっている。同時に、ガーナやタンザニアで見られる MDBS や PRBS と PRSC のコンディショナリティの一本化の動きには、政策コンディショナリティの数を簡素化し、政府システムへの負荷を減らそうという配慮も働いている。
- ・ 財政支援からの”exit strategy”をどのように考えているかについては、今回の面談では十分な情報は得られなかった¹⁰。長期的には成長促進や税収・歳入基盤の拡大による援助依存度の低下が期待されているが、これは PRSP が代表する開発戦略の実施を通じて達成されると暗黙に想定されているのだろうか。PRSP 実施のツールとして主流化しつつある一般財政支援や SWAp が成長促進策の具体化にどの程度有効かは、引き続き検討が必要である。(将来的に、DFID 内の民間セクター開発、インフラ(CDC)、農業、貿易といった成長アジェンダを担当するチームへのヒアリングも検討したい。)その際、当該国における成長ポテンシャルや妥当な政策介入のあり方に対する知見の蓄積を併せて行う必要がある点はいうまでもない。日本にとって、財政支援への参画は最終目的ではなく、あくまでも持続的な成長・貧困削減の実現に有効に貢献するためのツールを増やすこと(特にサブサハラ・アフリカのコンテキストでは「政府システム」強化を支援)と認識し、そのうえで政策の中身にもコミットしていく姿勢が求められている。
- ・ 最後に、今回訪問したガーナ、タンザニアともに、ODA 現地タスクフォース結成以前から、大使館・JICA 連携で革新的なイニシアティブがとられている。また、多くの関係者が個別案件と政策環境との整合性を含む横断的イシューに強い問題意識と意欲をもって取り組んでいることを高く評価したい。

以上

10 同時に、プロジェクト型支援の”exit strategy”のあり方についても検討が必要である。

訪問先

英国(実働: 2004年2月23~24日/大野・二井矢・榎木):

- ・ JICA 英国事務所
- ・ DFID(Africa Policy Dept., Aid Effectiveness Team/Policy Div., Asia Policy Dept.)
- ・ ODI(Center of Aid and Public Expenditure)

ガーナ(実働: 2004年2月25~28日/大野・二井矢)

- ・ 在ガーナ日本大使館
- ・ JICA ガーナ事務所
- ・ ガーナ政府: 財務省、教育省、道路交通省、食糧農業省
- ・ ドナー: 世銀、DFID、CIDA
- ・ サイト視察: 灌漑小規模農業振興計画プロジェクト(SSIAPP)

タンザニア(実働: 2004年2月26日~3月5日/榎木は2月26日、大野・二井矢は3月1日から)

- ・ 在タンザニア日本大使館
- ・ JICA タンザニア事務所
- ・ ガーナ政府: 財務省、副大統領府、統計局、保健省、農業食糧省/ASDP 事務局
- ・ ドナー: 世銀、DFID、CIDA、オランダ
- ・ 研究機関: REPOA、ESRF
- ・ サイト視察: キリマンジャロ州農業技術センター(KATC フェーズ II)