

第1章 序論

1. 1 本調査の目的

ある国のニーズに沿った開発援助を効果的に実施するために、米国や日本を含むドナーは、いくつかの援助形態（モダリティ）の中から一つまたは複数の形態を選択する。伝統的なプロジェクト型援助に加えて、ドナーや被援助国は、一般財政支援（GBS: General Budget Support）、国際収支支援（Balance of Payment Support）、セクター・プログラム型援助、商品輸入プログラム（commodity import program）、セクター・ワイド・アプローチ（SWAp）といったプログラム型援助の形態を選ぶことができる¹。

本調査においては、東ティモール²の一般財政支援の経験、特に移行支援プログラム（TSP: Transition Support Program）の経験を、ドナーおよび被援助国政府の双方の観点からレビューする。これまでのところ、一般財政支援は、東ティモールで用いられているプログラム型援助の主要形態であり、特定のセクターに対してではなく、同国の国家予算に対する財政支援を行っている。東ティモールの場合、TSPは、開発計画の実施に重点を置いており、コンディショナリティを伴うものではない。

本調査の目的は、東ティモールにおける一般財政支援の利用を含むプログラム型援助の経験とこれらの援助が支援実施の効果的かつ適切な方法であったかどうかという点を再検討し、多くのドナーがTSPに対して多額の援助を割り当てることになった東ティモールの状況・条件とは如何なるものであったかを明らかにすることである。本調査は、また、東ティモールにおける一般財政支援の成功に寄与した要因についても検討した。本調査は、5カ国に関する事例研究の一つとして実施されたものであり、他のスタディは、モザンビーク、マラウイ、タンザニアおよびニカラグアにおけるプログラム型援助に関するものであった。

1. 2 一般財政支援の定義

本報告書を作成する過程で、調査チームは、国際開発コミュニティの中において、一般財政支援の定義の仕方やその他の形態のプログラム型援助との区別の仕方が異なっていることを認識するようになった。このため、このセクションでは、この定義や分類の問題に焦点をあて、TSPは一般財政支援として分類することが最も適当であることを議論する³。

¹ プログラム型援助（ノン・プロジェクト型援助）に分類される様々な形態の援助に関する詳細説明については付属資料1を参照。

² 東ティモール（Timor-Leste）の正式名称は、東ティモール民主共和国（The Democratic Republic of Timor-Leste）である。Timor-Lesteは、2002年の独立以前はEast Timorと呼ばれていた。

³ USAIDはTSPに対する援助を贈与の形で世界銀行に拠出する。米国の拠出金は、世界銀行が管理する銀行口座に置かれ、その後、一般財政支援の形で東ティモール政府に対して拠出される。すなわち、ここでの米

図 1 : USAID によるプログラム型援助の分類

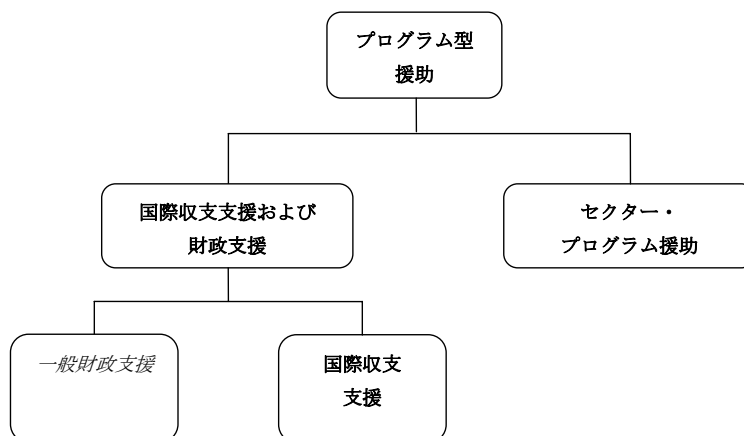
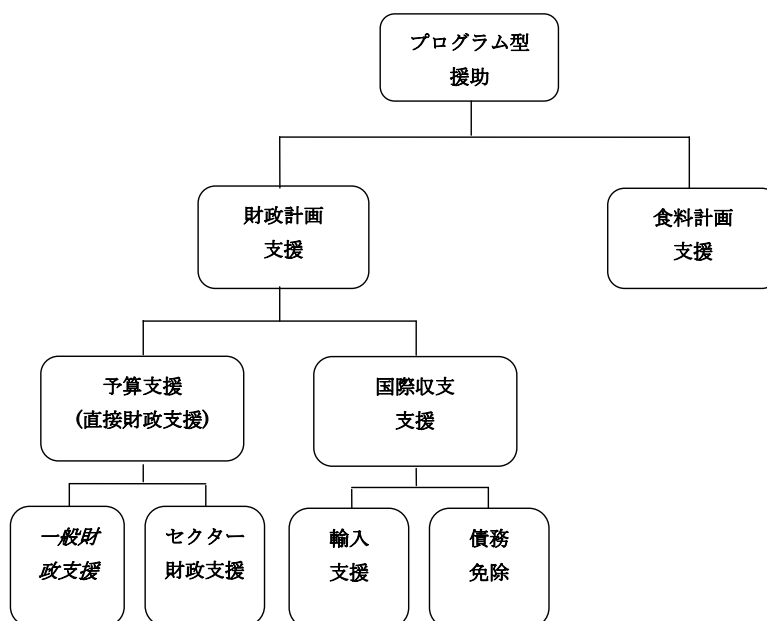


図 2 : 経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD/DAC) によるプログラム型援助の分類



国の援助は、被援助国に対する直接の資金移転ではなく、国際機関に対する贈与である。このため、USAIDの立場からは、TSPに対する支援は、プログラム型援助ではなく、プロジェクト型援助に分類される。これに対し、他のドナーはTSPにつき異なる分類をしている可能性があることに留意する必要がある。

以下では、USAIDおよび経済協力開発機構開発援助委員会（OECD/DAC）による議論・定義を概観する⁴。

1. 2. 1 USAIDの定義

USAIDは、対外援助をプロジェクト型援助とプログラム型援助（ノン・プロジェクト型援助と称することもある）の二つに分類している。さらに、プログラム型援助は、セクター・プログラム型援助と国際収支支援の二つに分類される（上記図1参照）。USAIDは、国際収支支援および一般財政支援が二つの異なる援助ツールであると認識しているが、両者は密接に関係していると捉えられており、それぞれに異なる定義は存在しない。なお、一般財政支援は、先行して存在する事前の条件に基づいて実施されるというよりも、通常、パフォーマンスに基づいて実施されるものである。

1. 2. 2 OECD/DACの定義

OECD/DACが公表した“Terms of Reference for the Joint-Evaluation of General Budget Support”は、一般財政支援について明確な定義を提示している。OECD/DACの場合、USAIDと異なり、プログラム型援助を食糧計画支援と財政計画支援の二つに分類している（上記図2参照）。財政計画支援は、さらに、財政支援（直接財政支援と呼ばれることもある）と、債務免除および輸入支援⁵を含む国際収支支援に分類される。財政支援には二種類ある。一般財政支援とセクター財政支援である。

1. 2. 3 一般財政支援に関心を持つ理由

伝統的に対外援助は、二国間ベースでドナーが管理するプロジェクトを通じて実施されてきた。このアプローチが効果的である場合は多いものの、対外援助を見守る人々の中には、プロジェクト型援助にはいくつかの欠陥があると指摘する人もいる。まず、プロジェクト型援助は、潜在的に、開発プロセスにおける被援助国のオーナーシップを制限しうるものであり、その結果として被援助国のコミットメントを制限しうる。第二に、被援助国政府は重要な開発課題を明らかにする上でドナーよりもしばしば優位な立場にいるという議論があるにもかかわらず、プロジェクト型援助が実施される場合には、被援助国はそのような役割を与えられることが少ない。最後に、プロジェクト型援助に関連する取引コスト（transaction cost）は、ドナーおよび被援助国の双方にとってプログラム型援助の場合よりも高くなり

⁴ USAIDによる定義については、USAIDの公式な政策・手続ガイドラインであるAutomated Directives System (ADS)を参照した。OECD/DACによる定義については、DACのTerms of References for the Joint-Evaluation of General Budget Supportを参照した。定義および議論の詳細については、付録資料1を参照のこと。

⁵ USAIDは「直接財政支援」という用語について正式定義を一切付していないことに留意が必要。

ちである。これらの理由から、多くのプロジェクトは、不適切かつ持続可能でなく、ドナーの投資利益の観点からも、長期的な開発の観点からも悪影響を及ぼすものであると捉えられがちである。

東ティモールは、新しい国家であり、ドナーから援助を受けてきた歴史も浅いことから、調査チームとして、同国におけるプロジェクト型援助の有効性について長期的な観点から結論的な見解を持つことは困難であった。しかしながら、インタビューの結果、東ティモール政府のハイ・レベルの職員の多くは、石油が安定的に供給されるようになった後は、一般財政支援よりもプロジェクト型援助の方が望ましいと感じていることが明らかになった。また、インタビューの結果、一般財政支援とプロジェクト型援助は、代替的なものというよりは相互補完的なものとして捉えられていることが明らかになった。

一般財政支援は、援助形態の一つとしてドナーによって以前よりも多く用いられるようになってきている。この援助形態は、被援助国に対して資金の使い方について一層の柔軟性とコントロールを与えることにより、開発管理の責任をドナーから被援助国に移すものであると信じられている。このような方法により、被援助国政府は、自国の開発においてより積極的な役割を担うようになり、開発プロセスにおいてより広範なオーナーシップを獲得し、持続的な開発プロセスに対してより強いコミットメントを持つようになる。管理力の増大に伴って、被援助国政府は、開発における優先順位をより良く把握することができるようになり、開発計画がより効率的に実施されることが可能となる。一般財政支援が効果的であるためには、被援助国政府が責任を持ってドナーの援助資金を管理できることが不可欠である。

調査チームは、世界銀行の主導により実施されている TSP が上記の殆どを達成していることを確認した。実際、TSP は、東ティモール政府に対して多分のオーナーシップを与え、政府自身によって開発優先課題を特定させることで、これらの課題に対する政府のコミットメントを強化することに貢献した。

一般財政支援の支持者は、一般財政支援には、オーナーシップの面以外にもメリットがあると主張する。これらのメリットの殆どは、東ティモールの経験に当てはまる。具体的には、一般財政支援には以下のようなメリットがあるとされている。

- 二国間援助と被援助国政府の予算および政策優先順位の調和・調整を図り、ドナー協調を促進する。
- 政策に関する協議を殆どまたは全く行わずに個々のプロジェクトまたはセクターに対して資源を注入するのではなく、被援助国政府の全体的な政策や予算の優先順位を改善するためのドナーと被援助国との間の政策対話を促進する。
- 不必要なまたは優先順位の低い二国間援助プロジェクトを追求しないことで、財政管理の効率性を改善する。
- 政府の説明責任を助長、奨励、支援する。
- 二国間援助プロジェクトの数が減少することにより、長期的には、ドナー側の管理コストを削減する。

- 援助プロジェクトの数が減少し、それに応じた報告義務が軽減されることにより、被援助国側の管理コストを削減する。

理解できることであるが、多くのドナーは、資金を適切に管理する基礎的な能力を欠く国家に対して、多額の“現金”を供与することに懸念を示している。本調査において検討する主な懸念事項は以下のとおりである。

- 財政規律および財政管理・制度の質
- 汚職および資金の不正利用の可能性
- 十分な経験と能力を有するマネジメント職員・専門家の存在と活用状況
- 財務担当の官庁が効率的かつ透明な方法で予算配分を行う意志がありかつその能力があるという証拠の有無
- 中央政府が市民社会および民間セクターに権限を与えることに関心があるかどうか
- 一般財政支援が資金・資源の中央集権化を促し、地方における草の根の開発活動を阻害する可能性
- ドナーが、政策実施を担う関係省庁と直接協議し、セクター・レベルでの政策改革を促進する機会を持てるか否か

1. 2. 4 調査方法

本調査は、入手可能な公開文献のレビューおよび米国ワシントン DC および東ティモールにおける東ティモール政府、ドナー、NGO 関係者等に対する広範なインタビューに基づくものである。文献レビューおよびインタビューの目的は、TSP という援助方法の選択、TSP のデザインおよびその有効性に関する情報の収集にあった。文献レビューの対象には、プログラム型援助全般に関する文献、TSP に特化した文献、東ティモールの経済およびドナーのプログラムに関連する文献が含まれている。東ティモール現地調査にむけた準備作業の一貫として実施した予備インタビューは、米国ワシントン DC で行われた。この予備インタビューは、TSP の策定・実施に関与した世界銀行職員、東ティモールに対する援助に関与している USAID 職員、在米東ティモール大使館副代理大使 (Deputy Charge d'Affairs) を対象として行われた。東ティモール現地調査は 2004 年 8 月 24 日から 9 月 11 日にかけて行われ、東ティモール政府、ドナー国・機関、NGO および東ティモール民間人を対象として、合計 34 回、66 名とのインタビューが実施された (詳細なインタビュー先については付属資料 4 を参照)。その後、日本が東ティモールに対して実施しているノン・プロジェクト無償資金協力についての理解を深めるため、日本政府外務省に対して質問を行った。

USAID の所属機関である開発情報評価センター (CDIE) の下で立ち上げられた開発情報サービス (DIS) プロジェクトのディレクターが本調査チームのリーダーをつとめ、DIS より合計 3 名のメンバーが調査チームに参加した。また、日本側からは、日本外務省の委託を受け

た三菱総合研究所の研究者 1 名がチーム・メンバーとして参加した⁶。さらに、3 週間に及んだ東ティモール現地調査のうち 1 週間については、英国サセックス大学に所属する開発問題研究所（Institute of Development Studies）の研究者 1 名が同行した。これらのチーム・メンバー全員が、本報告書の内容に貢献している。

本報告書の以下の構成は次のとおりである。まず、第二章においては、東ティモールの政治・経済情勢をレビューする。つづいて、第三章においては、TSP について詳細な議論を行う。すなわち、TSP のプログラム・デザイン、実施、財政リスクなどについて議論する。最後に、第四章において結論を述べる。

⁶ 米側からは DIS の Anne Beasley, Senior Research Analyst、Jeff Malick, Team Leader and Project Director、Andrew Melnyk, Senior Economic Analyst の 3 名、日本側からは（株）三菱総合研究所の水田慎一研究員の 1 名が参加した。