

視点から、GBS の効果を高めるような貢献をすることがドナーコミュニティに対して求められている。

IV. 一般財政支援の取り組みに対する意見

ここでは、①一般財政支援の捉え方、②一般財政支援取り組みの方向性、③体制の3点について説明した。

1. 一般財政支援の捉え方

ドナー、被援助国の立場によって、一般財政支援が包含する意味は異なる。すなわち、タンザニアのコンテキストで言えば、被援助国であるタンザニア政府にとっては、一般財政支援を通じて、行財政執行能力の強化を図り、もって、貧困削減等の開発目標の達成に貢献するという狙いである。他方、ドナーにとっては、一般財政支援はあくまでも手段であるといえるだろう。すなわち、タンザニアでは一般財政支援を通じて行財政改革を支援するが、例えばベトナムにおいては投資環境整備を中心に支援している。

したがって、日本政府が一般財政支援を行う際も、特定の国で行われている一般財政支援のアプローチ（目的や取り組み）が他国でそのまま適用できると考えることはできない。むしろ、被援助国の状況を把握した上で、当該国の課題を見据えた上で一般財政支援を通じた支援でそれが解決可能であるのかを見極め、更には日本としてどの課題に焦点を当てるのか、どこまでコミットするのかを見定めてゆく必要がある。また、いかなる開発も被援助国のオーナーシップが重要であるが、特に一般財政支援は、国家予算や行財政改革支援するモダリティーであるので、当該国政府の強いコミットメントとオーナーシップなくしては実現できない。

2. 一般財政支援取り組みの方向性

一般財政支援は被援助国・ドナーの二人三脚で進められるが、援助調和化を象徴するようなアプローチがとられている。だが、援助側にとってそれは単なる協調、協働を意味しているわけではない。ドナー会合などの場で互いの援助プログラムやアプローチを共有しながらも自ら積極的に提案し、場合によっては説得してゆく必要がある。調和化のもとでの知的な競争と言っても過言ではないだろう。ではどのような取り組みが求められるのか。

1) 明確な目的

一般財政支援に取り組む際に、日本の目的を明確にしておく必要があるだろう。

そして目的を設定するにあたって「選択と集中」が必要であろう。ベトナム、タンザニアでの一般財政支援の取り組みを試験的、学習プロセスにあると位置付けており、両国において可能な限り多くの政策協議の場に参加していた¹⁵²。

しかし、タンザニアの JICA 関係者から提示されたように「選択と集中」による取り組みが適当であろう。ドナーの多くが自らフォーカスする課題やセクターを絞り込んで参加している。例

¹⁵² このような取り組みがなければ、タンザニアでの一般財政支援支援は巨大な行財政改革支援であるというその全体像を認識することはできなかった。

えば、スウェーデンの場合には、二国間援助であること、そこには外交的な配慮も必要であることなどを鑑み、①タンザニア政府のニーズ、②自国の比較優位（得意な分野）、③ある程度、アウトカムがわかりやすい分野、④タンザニアでの経験蓄積を判断材料に課題と参加するドナー会合の種類を決めているが、日本にも参考になる。

2) コミットメントとタイミング

一般財政支援はその目的が行財政能力強化であり、それが定着するためには時間を有することが予想される。また、何らかの理由でドナーからの支援額が急激に減額されるようなことがあれば、行財政改革の進捗にダメージを与えてしまう。「予測可能性」は援助一般に指摘されることであるが、一般財政支援においても重要な課題である。複数年に亘るコミットメントの呈示に関しては議論の分かれるところであるが、日本としても、「予測可能性」の向上に努める必要があるだろう。また、一般財政支援が改革をめぐる政策対話のプラットフォーム的な役割を担う傾向を強めていることより、日本としても、他ドナーの動向や被援助国の状況等を踏まえながら、時宜を得たコミットメントの呈示を検討する必要があるものとする。

また、一般財政支援に投じる金額についても見定めてゆく必要がある。一般財政支援について標準的な援助額の目安はなく、他ドナーも試行錯誤の段階にある。だが金額の大きさは、ある意味被援助国実施の改革支援に対するコミットメントの大きさを反映しているところがある¹⁵³。被援助国における他ドナーの援助額、日本の実績を参考にしながら、被援助国へのインパクト、則ち仮に日本の援助が減額された際の被援助国へのダメージの大きさ等を考慮し援助額を決めてゆくことが望ましい。

3) 日本の強みをいかした取り組み

(1) 現場の経験・情報をいかした政策提言

一般財政支援においては、国家開発計画、公共支出管理、税制など政策の上流部分での議論が進められている。これまで現場レベルのプロジェクトを得意としてきた日本にとってはまだ不馴れな領域であると現地調査、関係者のヒアリングで度々指摘されている。

その一方、ドナーの中にはプロジェクト援助を減らし日本などのプロジェクトを重視してきたドナーに比較し現場情報が不足しがちである、あるいは抽象的で実現性に欠ける政策議論になりがちであるという意見も何度か聞く機会があった。

これらの事を鑑みれば、プロジェクト支援の現場や経験から得られた情報をもとにした政策提言が可能であれば、日本の強みをいかし、地に足のついた政策提言ができるのではないかと。

(2) システムの視点

現場の情報や経験を政策提言にいかすためには、政策の上流から現場までを串刺しにして対象セクターを捉える視点が必要になる。そのためには対象セクターを政策から開発の現場までの全体像を鳥瞰しシステムで捉えることが必要である。

また、このような鳥瞰図を描くことができれば、当該セクターにおける取り組み状況の確認が

でき、また、他ドナーと日本のアプローチの相違、他ドナーと日本の位置関係などを確認しながらドナー協議にのぞむことができるだろう。ヒアリングでは日頃の業務において政策の視点を持つ事の重要性が指摘された。だが、その視点を方法論として捉えることができないだろうか。そこで、その方法についてささやかな試みであるが付録に記したので参照していただきたい。

(3) モダリティ・ミックス（援助形態の組合せ）

全ての援助が一般財政支援に吸収される、あるいは援助形態はプロジェクト→バスケット→一般財政支援という発展段階をたどるといような単純な考え方は不適である。セクターによっては、一般財政支援を通じての支援よりもプロジェクト支援の方が適しているものもある。例えば、道路、交通、電力などの大型インフラ、IT分野の場合には、調達管理、事業現場でのマネジメントなどは高度の技術が求められ、現在のタンザニア政府ではマネージしきれないところがあり、この点は、複数のドナー、政府関係者から出された意見である。また、ベトナムのように成長を重視した貧困削減の取り組みにおいては経済インフラの重要性をベトナム政府自ら述べている。従って、被援助国の課題や要望を見据えて一般財政支援のようなプログラム援助とプロジェクト援助を組み合わせることもあり得るだろう。例えば、道路セクターの支援においては建設などのプロジェクトを実施しながら、一般財政支援を通して維持管理予算の増額が実現しているが、効果的なモダリティ・ミックスの好例であろう。

(4) 移行時期の配慮と戦略

以下の提案は援助依存度が比較的高く急速に一般財政支援に移行している国に援助をする際に必要な事項と考える。

多くのドナーが一般財政支援導入に伴いプロジェクト（オブバジェット中心）数を減らしている。しかし、タンザニアでのプロジェクト支援のインパクトは大きかったわけで、急速にプロジェクト数を減らすことによる負の影響も配慮しなければならない。特に、農村地区などの末端において、政府から一定の質以上の公共サービスが提供されるようになるまでには相当の時間がかかるはずである¹⁵⁴。

また、中央政府、地方自治体や学校などの公的機関の能力向上が必須であるが、そのためのニーズの把握、技術支援は今後も必要となろう。但し、これをどのように実施するかについては、ドナー協調、あるいはタンザニア政府との合意など幅広いステイクホルダーとの協議が必要になるだろう。

4) 戦略視点をもったエントリー・ポイントの見極め

タンザニア、ベトナムに一般財政支援を供与する際に、対象国の状態および自国の立場を拠出の基準としている。すなわち、エントリー・ポイントと呼ばれるものだが、タンザニアの場合に

¹⁵³ 2005年インドネシアに対するDPLでは約100億円の財政支援を供与することになったが、他国（ベトナム20億円、タンザニア5億円）と比較しても日本政府としてのコミットメントの大きさを見取ることができる。

¹⁵⁴ この点についてはDFIDとの面談でも議論になった。DFIDは、この行財政改革でシステムが整えば、これまでドナーがタンザニア国民に提供したサービスを政府が自ら行うことになる」と述べている。しかし、そのためには、中央政府のみならず、地方自治体のキャパシティが整うことが必要でそのためにはかなりの時間を必要とすると思われる。

は①被援助国の政治・マクロ経済の安定の度合い、②PRSP とそれを反映した予算枠組みの存在、③PRSP のモニタリングシステムと財政管理能力、④成長への取り組み、歳入拡大への努力、⑤わが国と被援助国との関係、わが国側の体制やプレゼンス、を挙げている。

対象国によって事情が異なるため具体的な標準値を掲げることは適当でないだろうが、被援助国の状況、自国と被援助国の関係、自国と他ドナーとの関係や位置関係を確認しながら、比較優位性のあるセクターや政策提言分野と体制を見極めて戦略的に参入してゆく必要があるだろう。

3. 体制

1) 効率的な権限移譲

一般財政支援におけるドナー会合においては、種々の政策課題の協議や決定が急スピードで進められている。しかしながら、大使館で決定できる内容に限られている場合、本省との合意形成に相当な時間を要するため、ドナー会合での決定事項にタイムリーに対応するのは容易なことではないようにみえた。デンマークでは外務省改革の結果、現地への権限移譲がなされたが、その結果、JAS の MOU に関する対応も大使で意思決定することができ、迅速に対応することができたという。

権限移譲の場合には、移譲された側の仕事量が急増して業務の進捗に支障をきたすことがないような配慮とともに行われるのが望ましいだろう。特に、ドナー協調が国際援助潮流になっている現在、現地への適正レベルでの権限移譲が検討課題の一つとなってくるものと考えられる。

2) 現地 ODA タスクフォースの有効活用

タンザニアでの日本の一般財政支援取り組みは他ドナーや政府関係者からも評判が良い。成功要因のひとつとして、十分とは言えない体制ながらも、現地 ODA タスクフォースがうまくワークしている点にある。大使館をベースに、大使館職員、JICA 職員がそれぞれの専門や担当を尊重しながら、コミュニケーションを密にして共同作業をしているようである。広範囲の分野で何度もドナー会議が行われる中であって、このプロセスに参加するには、このようなチームワークなくしては不可能であろう。同様にベトナムにおける PRSC 供与のプロセスにおいても現地 ODA タスクフォース、財務省担当官とのチームワークが成功要因であると指摘されている。

より効果的な現地 ODA タスクフォースを築くためには組織間の相違や立場の相違をこえた共同が鍵を握る。

3) 人材について

(1) 新たな分野での専門家登用

一般財政支援の導入によって求められる専門性に変化がみられる。政策協議や予算編成の協議にのぞむため、開発援助に加えマクロ経済、財政学、行政学や統計などの知識が新たに求められるようになっている。このような人材をどこに求めるのかは課題であるが、例えば、専門調査員や国際機関希望者リストなどを活用しながら、先の専門性を有する人材プールを作るなども一案であろう。

(2) 専門家の訓練と新分野専門家とのコラボレーション

一般財政支援導入がプロジェクトやセクターの専門家を否定することにはならないだろう。確かに、DFID ではプロジェクト専門家を中心としたスタッフから、政策や経済を専門するスタッ

フへとその構成を変えている。しかし、プロジェクトやセクターの専門家に対してシステムの視点や経済学などを学ぶ機会を提供することで、現場の経験や情報とマクロの政策とを結びつける役割を果たせるのではないか。その意味でマクロ経済や財政学などの専門家とのコラボレーションも有効であろう。また、政策や制度整備の重要性はこれまでのプロジェクト支援の経験を通して認識しているところであり、開発調査スキームを用いてそのような提案を被援助国政府に行ってきた例もあったが、日常業務において政策や制度に目配りをする姿勢も必要である。

(3) 専門家の地位

ドナー会合への参加には、大使館の専門調査員、JICAの企画調査員が重要な役割を果たしている。他方、ドナー会合に参加する他ドナーの職員は、局長クラス、あるいはエコノミストなどそれなりの地位のある専門家に比較して日本の参加者の地位が劣後しているのが現状である¹⁵⁵。専門家の登用、訓練とともに適当な地位を付与することも必要である。

¹⁵⁵ 他ドナーの所長、次長クラスが出席するDPG HoC (Development Partners Group Head of Cooperation) 会合等。なお、セクターレベルでの会合(教育セクター等)に専門調査員ならびに企画調査員ポストが出席することについては、特段支障は無いようである。