

要約

I. レビューの実施方針

1. 背景と目的

近年、被援助国における援助協調の議論では、財政支援が重要なテーマの1つとなっている。英国は平成15年度より、DAC評価ネットワークの作業の一環として、一般財政支援の評価調査を蘭他ネットワークメンバー国と合同で実施中である。また、米国も、平成16年4月以降、一般財政支援の評価（セクター別支援との比較）を実施している。他方、我が国でも従来構造調整融資、債務救済無償など財政支援的な性格を持つ援助を実施してきたが、一般財政支援の枠組みとしては、ベトナムにおいて平成16年度に貧困削減支援借款（PRSC）を、タンザニアにおいて平成13年度より試行的に貧困削減財政支援基金（PRBS）への支援を実施している。今後のより効果的かつ効率的な支援を行っていくため、これまでの財政支援の取り組みや実績をレビューすることが求められている。一般財政支援に関する我が国の方針策定のための参考とするため、我が国が過去に行った貧困削減支援借款（PRSC）及び貧困削減財政支援基金（PRBS）への支援をレビューし、その実績や課題を明確にする。また、レビューの結果を国民に対して公表し、説明責任を果たすとともに今後実施する財政支援の運営のための教訓を引き出す。

2. 対象

ベトナムにおける貧困削減支援借款（PRSC）及びタンザニアにおける貧困削減財政支援基金（PRBS）への支援を対象とし、その目的、過程、成果について総合的に検証する。

3. レビューの方法

GBSの概要部分は文献調査、タンザニアPRBSについては現地調査・文献調査・国内ヒアリング、ベトナムPRSCについては文献調査・国内ヒアリングによりレビューを実施した。

同じGBSでも国ごとに状況が大きく異なるため、援助スキームのみではなく、GBSに伴って実施される行財政支援を含む全容の把握を試みた。

4. レビューの実施者

評価主任 : 田中弥生 (東京大学工学系研究科・工学部 助教授)
アドバイザー : 坂元浩一 (東洋大学大学院 国際地域学研究科・国際地域学専攻 教授)
: 高橋基樹 (神戸大学大学院 国際協力研究科 教授)
: 島村真澄 (政策研究大学院大学 開発フォーラムチーム 助教授)

評価補助業務者

: 神尾文彦 (株式会社 野村総合研究所)
: 岩垂好彦 (株式会社 野村総合研究所)
: 佐竹繁春 (株式会社 野村総合研究所)

II. 概要編

～一般財政支援（General Budget Support : GBS）とは何か～

1. GBS の概念

一般財政支援（General Budget Support: GBS）は、援助の用途を特定せずに、被援助国における政府全体の一般会計予算（国庫）に資金を投入するプログラム援助の一形態である。2001年世界銀行により、調整融資[s2]に替わる援助モダリティである貧困削減支援借款（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）として¹、また、バイドナーとしては英国により2000年[N3]に導入されたのが最初である。

GBSは、被援助国の行財政改革や貧困削減状況の成果や進展状況を確認することによって資金援助を決定するという被援助国のオーナーシップを尊重した援助形態である。被援助国に対する政策対話や公共支出管理分野への協議を促し²、援助資金の活用は被援助国の予算配分、調達、会計制度を再構築しつつ、そのシステムを活用しておこなわれる。

各ドナーにより実施されている GBS に共通している要素は、概ね次のとおりである。

- 被援助国の貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）等開発計画（成長、貧困削減、財政の調整ならびに制度の強化等を含む）を支援する。
- 資金的援助と同時に、被援助国の公共支出管理等の分野に対し、ドナーによる技術支援等がセットで実施される。
- 政策内容（優先分野）とパフォーマンス評価（コンディショナリティ）、ならびに GBS の アカウンタビリティの枠組みは、被援助国の貧困削減戦略や中期支出枠組み等により明らかにされる優先政策や予算に焦点を当てる。この決定の際には、ドナーと被援助国との間で政策対話が実施される。
- GBS は予算配分等について被援助国のシステムを活用する。
- 支援プロセス全体において、ドナー間の協調を前提とする。

¹ 世界銀行は規定上、2005年初頭まで公式に財政支援を掲げることはできなかった。この意味では、2001年より開始された当初のPRSCは厳密にはGBSであるとは言えない。しかしながら、政策文書ではないものの、World Bank (2005), p.9によれば、PRSCはGBSの一部と整理されていること、また、PRSPの支援を目的に被援助国の一般財政に組み入れられる等の性質から判断して、概念上はPRSCを世銀によるGBSと理解して差し支えないと考えられる。

² 政策対話を通じて、公共支出管理分野のさらなる強化へ向けた協議は行われるものの、実際の支出管理分野への具体的な支援は、別途公共財政管理改革プログラム（PFMRP）等のプログラムを通じて実施されている。

2. GBS 導入の背景

1) プロジェクト型援助濫立の反省と援助協調の重要性に関する意識の高まり

GBS導入の背景の1つは、特に対アフリカ援助において頻繁に見られた、規模の小さい、オフバジェットのプロジェクト型援助の濫立による反省である³。[N4]

確かに、プロジェクトには、被援助国の開発計画に依拠し、継続性を保ちながらキャパシティ・ビルディングによる制度開発への支援が反復されるというメリットがある。問題となるのは、小規模で、被援助国の財政に組み込まれない「オフバジェット」の支援が濫立し、被援助国もドナーも援助の全体像を把握できないような場合である。

政府のリーダーシップ不足と担当省庁のキャパシティー不足が多く見られる被援助国において多数のプロジェクトが実施された結果、被援助国政府の行政処理能力がオーバーフローを起こし、処理に忙殺されることで行政機関全体の管理能力が弱まるという悪循環の問題が指摘されている。

タンザニアのケースでは、「タンザニア政府は、ドナーとの協働において、プロジェクトの実施について共通の取り決めを策定し、近年における並立しているプロジェクト管理システムの氾濫を防ぐために対策をとるべきである。プログラム及びプロジェクト実施の全レベルにおける管理能力の向上に一層の努力が注がれるべきである」と勧告した⁴。こうした勧告等をきっかけとして、小規模でオフバジェットのプロジェクトの濫立による弊害を避けるため、ドナー側も援助協調のための努力を行うようになってきている。

このような中、2005年にはパリにおいて、ドナー国、被援助国、援助機関等の参加の下、援助調和化ハイレベルフォーラムが実施され、援助効果向上のモダリティの一つとして、GBSがより注目されるようになった。

2) 調整融資の批判とオーナーシップ・ガバナンス重視の援助政策への意識の高まり

GBSは、1980年に開始された世界銀行による調整融資の失敗・反省を背景として形成されてきた側面がある。調整融資は、第2次石油危機、国際金利の高騰、不適切なマクロ経済政策による非効率な資源配分などにより、財政赤字の増大、国際収支の悪化、インフレーションの激化などに見舞われた開発途上国を支援するため、1980年に世界銀行によって開始された融資である。調整融資は、プロジェクトアプローチから国別アプローチへの転換を通じ、ばらまき型援助から援助調整の手段へと誘導した点で、一定の評価が認められる。しかしながら、被援助国の個別の政治・社会状況を必ずしも考慮しない経済構造調整プログラム（経済自由化、民営化等）の実施により、失業等社会的費用の増大、オーナーシップや良い政策の欠如等により、貧困をむしろ悪化させるとの批判を相次ぎ受けた。

3) 援助における貧困削減の上位目標化

援助における貧困削減の上位目標化は、被援助国の開発戦略や貧困削減戦略を支援することを目的とするGBSの導入を後押ししている。

冷戦終結後、貧困削減を開発の目的とするドナーが増加し、国際会議の場でもDAC新開発戦略やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が採択され、絶対的貧困を2015年までに半減することが国際的な開発目標として設定された。また、1999年より世銀・IMF

³ プロジェクト援助は、特定の事業（道路・学校建設、或いは人材育成等）に用途が限られている援助である。プロジェクト援助と、GBSが属するプログラム援助との違いについての詳細は後述する。

⁴ Helleiner et. al. (1995), p.16. (recommendation 9)

と途上国政府とが共同で作成を開始した貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が、当該国の開発戦略を代表するようになってきている。GBSは、このような援助における貧困削減の上位目標化が背景にある。

4) HIPCイニシアティブによる債務救済

債務救済も、調整融資同様、GBSと密接な関係を有する支援形態である。債務救済の条件が貧困削減戦略の策定であること、債務救済により返済に充てられる筈であった資金は、被援助国政府が保健・教育セクターへの支出等貧困削減対策に利用することが義務付けられる等、その方向性がGBSと共通である。

例えば、HIPCイニシアティブによる債務削減は、その実施の条件としてPRSPの策定を被援助国に求める。上述の通り、GBSは同じPRSPの支援ツールとして導入されたことから、HIPCイニシアティブによる債務救済も、GBS導入の経緯の1つであると考えられる。

3. 援助モダリティにおけるGBSの位置づけと特徴

1) GBSのモダリティ上の位置づけ

援助モダリティは、大きく開発計画の絞られた特定課題に対し、事業期間・事業目標を明確に設定した上で支援していくプロジェクト援助と、関係者が合意した戦略に基づいた、セクターレベルならびによりマクロな国家レベルでの開発目的に対する支援としてのプログラム援助とに分類される。プログラム援助の中にはさらに食料援助と金融プログラム援助があり、後者はさらに国際収支支援と財政支援とに区別される。GBSはこのうちの財政支援のカテゴリーに分類される。

2) ファンジビリティの視点

ファンジビリティとは、援助資金の投入により被援助国の予算制約が変化し、援助国の意図に反して供与目的以外の用途に支出される現象を意味する⁵。被援助国政府の一般会計に資金を投入するGBSの特徴を語るうえで、ファンジビリティの解釈は重要な論点である。援助の議論では、ファンジビリティは消極的な側面として捉えられることが多く、その制御が課題とされてきた。しかし、GBSは、国家予算の全ての部分に対して、公共支出管理や中期支出枠組み等を利用してそれを管理する権利を持ち、ファンジビリティの負の影響を事後的に制御する努力を行なうことを意味するため、ファンジビリティの良い面を活かすモダリティであると考えられる。

4. GBS導入の目的と活動内容

1) 被援助国政府のオーナーシップを強化

GBS実施の際、被援助国に対するコンディショナリティが設定されるものの、その設定は一方的ではなくドナーとの政策協議により行なわれ、その枠組みも一般的に被援助国自身が持つ貧困削減戦略等に基づいている。また被援助国の一般予算に組み込まれ、したがってその配分は被援助国自身の予算・会計・行政組織等を活用して行われることになる。このため、開発計画を被援助国自身で策定することが容易になるなど、調整融資と比べ、GBSにおいては被援助国のオーナーシップがより強化される可能性が高い。

⁵ もともとファンジビリティは法律用語で、「代替可能性」を意味する。あるものと、他のものと同じ価値を持ち、一方で他方を置き換えても価値が変わらないことを意味する。完全に互いにファンジブルなものの例は、貨幣と貨幣である。高橋（2005）、p.68。

2) 政策対話、技術支援等により被援助国政府のガバナンスを強化

GBS を通じ、ドナーは資金を援助すると同時に、予算配分や政策の優先分野を設定する際に、被援助国との政策対話にもとづいてモニタリング・アドバイスを行っていく。このため、これらの一連の支援や協議を伴いながら、被援助国の行財政管理能力を再構築しつつ、被援助国の財政制度を活用して援助資金や予算の配分が実施されることで、同国の行財政能力の向上が期待できる。

3) 援助に伴う取引費用を最小化

GBS は、被援助国のオーナーシップの下、ドナー同士が援助活動の調整を行なう援助協調を伴うモダリティである。これにより、個別のドナーが各自の制度を前提に支援を実施し、その評価も独自に実施する場合に比べ、被援助国の業務負荷の軽減が実現され、援助の取引費用 (transaction cost) の軽減につながることを期待される。

4) 援助の予測可能性 (Predictability) を確保

GBS は、基本的にドナーによる拠出額の中期的な約束を伴うことから、被援助国にとっては援助額の変動性を少なくし、予測可能性を高めることにつながる。予測可能性が高まることによって、マクロ経済運営にも良い影響がある。タンザニアは、GBS の割合が政府支出の 2 割近くを占めることから (2004 年度)、GBS 拠出額の予測が可能であることは、被援助国にとって予算の執行、経済の運営、開発計画の推進等を計画的に実施できるメリットがある。

5) 国内へのアカウンタビリティの強化

GBS は、PRSP 等被援助国の開発戦略の示す優先分野への予算配分や、GBS 導入に伴い実施される公共支出管理や監査制度の導入等行財政改革に付随し、国内へのアカウンタビリティを強化することが期待される。

5. まとめ

GBSは、これまでの援助について指摘されてきた問題点（オフバジェットのプロジェクトの氾濫、途上国（被援助国）に於けるオーナーシップ欠如等）を踏まえ、より被援助国政府の開発目的に資するような成果重視の考え方、また、被援助国政府・ドナー間の対話を重視することにより援助協調を促進していこうとする援助形態（モダリティー）である。

無償資金によって拠出される場合、貧困削減を目標に据え、途上国のオーナーシップを尊重することで、特に援助依存度が高く、経済社会開発上の課題に直面している被援助国の行財政能力の向上を促進させることが可能と考えられている。あわせて、プロジェクト型等従来型の援助形態の効果を促進させる（ODAにより建設されたダムや道路等の経済インフラの維持管理費用が被援助国政府自身の予算により捻出される等の効果）ことも期待されている。一方、債務返済能力の高い被援助国に対して供与される有償資金は、借款対象のプロジェクトのコストリカバリーを重視するインセンティブを付与するとともに、複数年にわたる資金供与となることから、被援助国政府にとって安定的な開発資金と考えられている⁶。

⁶ 荒川・若林 (2005)、p.26。

その一方で、GBSは被援助国の援助依存体質を強め、かえって被援助国の自立的な発展にマイナスとなる側面がありうること、また、援助資金という外貨の流入が被援助国通貨の為替相場上昇に繋がり、輸出産業の国際競争力を失わせる可能性も指摘されている。

このように、GBSは、援助国同士の協調、援助国と被援助国の対話を通じ、貧困削減や持続的な経済成長といった開発目標を志向する被援助国の行財政執行力を強化する効果が期待される援助形態である。GBSにより期待される効果を最大化するためには、単にGBSを導入するだけでなく、被援助国に対するアカウンタビリティの充実や、被援助国の視点に立脚した援助依存体質の是正等の課題にも対処していく必要がある。

Ⅲ. ケーススタディ編

1. タンザニアにおける GBS (PRBS) の実態

1) タンザニアにおける援助の歴史と GBS 導入の背景

タンザニアは 1961 年に独立、1964 年に現在のタンザニア連合共和国設立以降、約 40 余年にわたり、先進諸国から援助を受け続けてきた。これまでの経済成長及び援助の歴史をみると、1960 年代後半から 1980 年代前半にかけての社会主義期、1980 年代中頃から 1990 年代中頃にかけての構造調整期、1990 年代末から現在にいたる、債務救済～財政支援期という大きく三つの段階を経てきた。

このようななか、GBS がタンザニアにおいて導入された背景には、1961 年の英国統治領からの独立以降、40 年にわたって集中的な援助が行われ、非常に多くの中小規模のプロジェクト支援が濫立しており、途上国側に事務的に過剰な負担がかかっていたこと、そして 90 年代以降、HIPC 重債務国に認定されるなど、公共財政を管理・執行する能力が著しく低下していたことなどがある。現在タンザニアにとって GBS は、一度国家として破綻に至った経済・財政の救済措置を受けかわりに、貧困削減やマクロ経済の安定という大きな政策目標の実現に向けた行財政改革を促進させる“梃子”の役割を担っている。

2) GBS の実態

(1) GBS 拠出額の概要

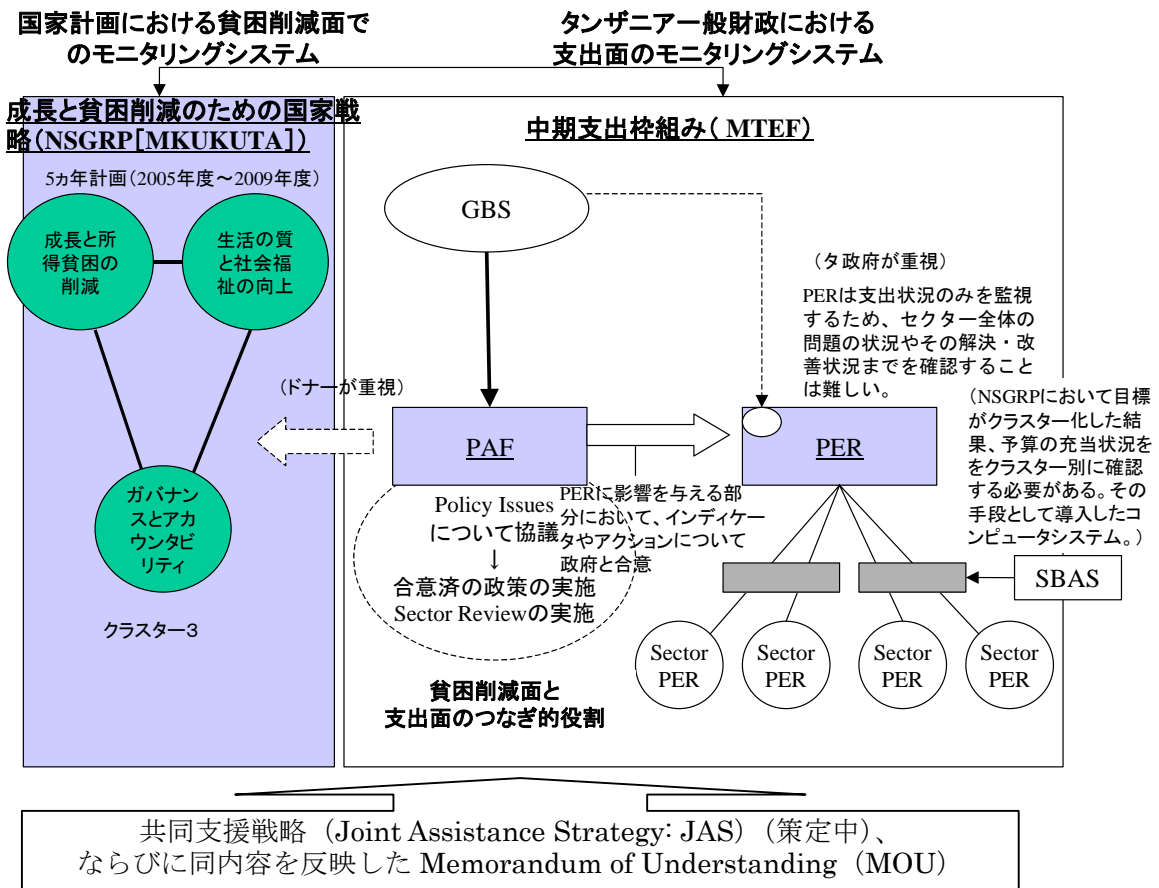
タンザニアにおける GBS は、タンザニアが策定・実施する経済・社会開発計画「成長と貧困削減のための国家戦略」(National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: NSGRP) に対する支援を目的としたタンザニア政府一般会計への財政支援であり、貧困削減財政支援 (Poverty Reduction Budget Support : PRBS)、貧困削減支援借款 (Poverty Reduction Support Credit : PRSC) を含む概念で捉えられている。PRBS はタンザニアにおける 11 ドナーの二国間無償資金供与による GBS である。また、PRSC は、世界銀行の融資による GBS であり、ドイツが協調融資を行っている。また、アフリカ開発銀行 (AfDB) が別途資金供与を行っているが、これを含めて、14 ドナーがタンザニアにおける GBS ドナーと位置付けられている。タンザニアにおける GBS は、2001 年度より 9 ドナーによって開始され、2004 年度現在では、上記の 14 のドナー国ならびに機関からおよそ 4.7 億ドルの GBS が拠出されている。同国の GBS 依存度 (2004 年度) は、対 GDP 比で 4.2%、政府支出比で 15.8%となっている。

(2) GBS の全体像

タンザニアにおいての GBS は、貧困削減と経済成長という国家目標を実現するために国家政府の財政部門に関わるマクロ的な改革 (公共財政管理等) を促進する効果が期待されており、公共サービス、地方行政、司法、民営化といった公共部門全体の行財政改革、農業、インフラ (道路、エネルギー、通信、運輸等)、保健、教育、金融といった各セクターの能力開発及び技術支援を通じて、貧困削減と経済成長を達成する行財政改革のプロセスを間接的に支援している側面がある。

GBS[a17605]6]によって進められているタンザニア政府の国家行財政改革は、現在もなお進捗・進展途上にある。直近における改革の全体像及びプロセスは下図のとおりにまとめられる。

図表 GBS の全体像



出所) 在タンザニア日本大使館ブリーフィングならびに JICA タンザニア事務所資料等にもとづき作成

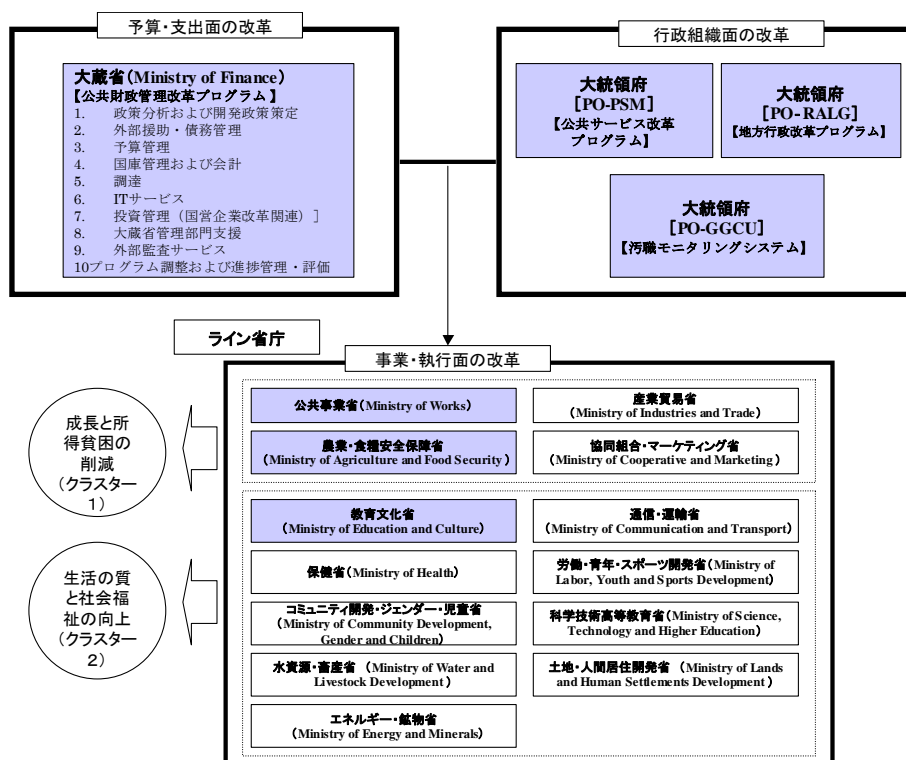
(3) GBS の評価体制

GBS のパフォーマンス評価は、「成長と貧困削減のための国家戦略」(NSGRP) の経済社会開発上の効果を測定するモニタリング、公共支出管理(手当された予算に従い、適正に財政支出が行われているかの確認等)の双方により実施されている。その体制を「パフォーマンス評価枠組み」(Performance Assessment Framework: PAF)と呼んでおり、マクロ経済、貧困削減、教育、保健、水、農業、公共財政管理、ガバナンスなど多様な指標で構成されている。

(4) タンザニアにおける行財政改革

GBS の導入により期待される効果の一つが、被援助国政府の行財政執行能力の向上を促進する効果が挙げられる。タンザニアにおいては、現在(2005年12月に行われた現地調査時点)、大蔵省、大統領府、各ライン省庁では、財政、行財政組織改編、地方分権等を対象とした行財政改革が進行している。

図表 行財政改革の構図



①公共財政管理改革プログラム（Public Financial Management Reform Programme: PFMRP）

大蔵省では 2004 年 12 月以降、「政策分析および開発政策策定」「外部援助・債務管理」「予算管理」「国庫管理および会計」等 10 のコンポーネントにより構成される PFMRP（第二フェーズ）に取り組んでいる。2005 年 9 月よりバスケットファンドが立ち上がり、PFMRP 支援に使われている。

日本は、技術面では、コンポーネント 4「国庫管理および会計」の支援に参加しており、新日本監査法人が JICA を通じて支援を行っている。資金面では、食糧援助の見返り資金（300 0 万円）を PFMRP バスケットに投入している。PFMRP のコンポーネント 3「予算管理」の中で、大蔵省政策分析局は、公共支出管理と貧困削減の成果を結びつける手段として、**戦略的予算配分システム（Strategic Budget Allocation System）**を導入した。ライン省庁にて予算データの入力時に NSGRP 上の優先施策であるか否かをコンピュータ上で登録しておくこと、全予算が組まれた後、どの程度の割合が優先施策に配分されるかを確認できるシステムである。

②公共サービス改革プログラム（Public Service Reform Programme: PSRP）

大統領府 Public Service Management が実施している PSRP は、PAF の No. 3（ガバナンスとアカウンタビリティ）に対応した改革プログラムであり、主に①市場原理（公共事業実施主体のエージェンシー化、民営化）の導入による効率性追求、②省庁におけるパフォーマンス重視の評価制度導入、③（各省庁にとっての）顧客サービスの質の向上、で構成されている。

現在、公共財政法（Public Finance Act）、公共調達法（Public Procurement Act）、公共サービス法（Public Service Act）、ならびに公共サービス規則（Public Service Rules）が制定され

ている。

PSRPはGBSの(タンザニア政府—ドナー・コミュニティー間の)政策協議の枠組みで議論されるようになった。GBSがPSRPの財源の一部となった。現在PSRP活動の資金は、ドナーからGBS経由ならびにPSRPバスケットファンド経由により提供されている。これらは、2007年までにすべてGBSに統合される見込みである。

③地方行政改革プログラム (Local Government Reform Programme: LGRP)

タンザニアには、114の地方自治体 (Local Government Authorities: LGAs) があり、大統領府地方自治庁 (President's Office, Regional Administration and Local Government: PO-RALG) 経由により、2005年度で484,150百万シリング (政府総支出の11.6%) の資金が割り当てられている。

自治体間による資金配分の不公平が顕在化したため、政府は指標基準方式 (Formula Based Manner) に基づき配分する、交付金制度の設立を決めた。

④汚職防止に関する各種戦略・計画 (大統領府 グッドガバナンスコーディネーションユニット)

タンザニア政府は、汚職対策戦略・計画を定めた国家反汚職戦略及び活動計画 (National Anti-Corruption Strategy and Action Plans: NACSAP) を通じて、全省庁規模で取り組んでおり、大統領府グッドガバナンスコーディネーションユニット (PO-GGCU) がそのモニタリングを実施している。副大統領府では、各省庁に対して汚職のモニタリングシステムを作っている。指標の決め方や汚職と判断するための基準等についてノウハウが、関係省庁において不足している。そのため、PO-GGCUが省庁に対してセミナーや研修を行なっている。

⑤ライン省庁における改革プログラム

| | 改革の実態 |
|--|--|
| 公共事業省 (Ministry Of Works) | <ul style="list-style-type: none"> 道路分野は、GBS 導入以前の 1987 年から世界銀行の主導により道路全体の構造改革が行われていた (Road Management Initiative : RMI)。GBS の導入は、改革そのものを引き起こしたのではなく、既に展開されていた改革の動きを加速化させたと言える。TanRoads ヒアリングによる以下の 2 点を確認できた。 エージェンシー化の促進。公共事業省 (Ministry of Works) から道路管理公社 (TANROADs) に優秀な人材が大量転籍 (1,100 名) し、道路管理公社の維持管理能力が向上した。 業務効率の向上：公共調達法 (Public Procurement Act) の制定に伴って、公共調達の透明性が担保されるとともに、効率化志向が浸透した結果、工期の短縮も図られた。 |
| 農業・食糧安全保障省 (Ministry of Agriculture and Food Security) | <ul style="list-style-type: none"> 農業セクターでは、GBS 導入の前に、農業セクター開発戦略 (Agricultural Sector Development Strategy: ASDS) (2001 年) の枠組みの中で、農業セクター開発計画 (Agricultural Sector Development Plan: ASDP) (2003 年) が制定され、多くのプロジェクト支援が実施されてきた。 |
| 教育文化省 (Ministry Of Education and Culture) | <ul style="list-style-type: none"> 教育セクターにおけるサブセクタープログラムの第一弾として、初等教育開発計画 (Primary Education Development Programme: PEDP) という、初等教育に特化した 5 か年計画が 2001 年に策定され、2002 年より本格的に実施されている。PEDP は、GBS における評価枠組み (PAF) の目標の一部 (初等教育就学率向上等) と整合する。 |

3) 日本の取り組み実態

(1) 抛出の狙いと背景

日本は、2001 年度より、債務救済支援のスキームを用いて、5.32 億円の GBS 抛出を行った。2003 年度からはノンプロジェクト無償支援のスキームへと変わったものの、2001 年度から 2005 年度にかけてトータル 26 億強の支援を行っている。

タンザニアにおける GBS 抛出総額は総額 6930 億シリング (約 700 億円) である。2004 年度時点では、14 のドナー国ならびに機関からおよそ 4.7 億ドルの支援を受けている。

(2) 日本の取り組みの特長と課題

GBS への取り組みの特長としては 2 点ある。1 つは、在タンザニア日本大使館と JICA の連携による、現場の英知を結集した一体感のある体制である。もう 1 つは、インフラ整備や農業セクターの開発政策支援、保健・教育分野への支援などの開発現場の知見・経験を活かした政策提言を GBS のプロセスにおいて行っている点である。

一方、GBS への取り組みの課題は、数十という種類の会合に臨む体制の充実と、政策レベルの議論を構築するための視点や専門性のより一層の強化が挙げられる。

2. ベトナムにおける GBS (PRSC) の実態

1) ベトナム PRSC の概要

ベトナム PRSC は、第一次 PRSC が 299 百万米ドル相当、第二次が 134 百万米ドル相当、第三次が 320 百万米ドル相当の約束額であった。

当初は世銀、DANIDA (デンマーク)、DFID (英国)、NMDC (オランダ)、SIDA (スウェーデン) が参加して始まったが、その後参加国・機関が増え、第四次 PRSC では日本を含む 12 カ国・機関が参加している。

2) ベトナムにおける GBS (PRSC) 導入の経緯と日本の取り組み

(1) GBS の評価体系

ベトナムにおける GBS (PRSC) は、同政府が新たなスキームによる譲許的資金を獲得するために導入された援助モダリティであると考えられる。ドナーの側からは、ベトナムの経済成長及び貧困削減に向けた行財政改革の推進、開発計画の実効性の向上と確実な実施などを支援するため、パフォーマンス指標を設定してモニタリング・評価を行っている。

(2) 日本の GBS 参加の経緯

日本は石川プロジェクト以降、ベトナムに対する包括的な政策・制度改革支援を多角的・重層的に行ってきており、GBS (PRSC) もそのような知的支援の一つといえる。ベトナム政府の方針として経済成長と貧困削減の両立を掲げており、また既に高い経済成長によって貧困削減を実現し始めていた同国の現状を踏まえ、日本は、包括的貧困削減成長戦略 (CPRGS、ベトナムの PRSP) は貧困削減だけでなく経済成長の要素をより明確に取り入れるべきであると提案した。この提案に基づき、また日本の行った大規模インフラの経済成長及び貧困削減への貢献に関する分析結果も参照されて、ベトナム政府は「拡大 CPRGS」を策定した。

CPRGS が拡大されたことで、ベトナム政府はこれを既存の国家開発計画の体系に取り込むこととなり、ドナーの取り組みと政府の計画とがアラインされることとなった。

また PRSC のプロセスにおいても、日本は多数のプロジェクト及び技術協力を通じたセクターごとの現場における問題点・課題に精通しており、その視点から政策レベルの課題、取り組み方向についての議論を行ってきた。これは、プロジェクトの現場をもたないドナーによる全体枠組みの議論を補完する知的インプットとなっている。

3) GBS (PRSC) 導入後の動き

GBS (PRSC) 導入前より、ベトナムの経済は堅調な成長軌道にあり、海外からの直接投資も堅調に推移していたが、GBS (PRSC) の導入との明確な因果関係は必ずしも明らかではない。海外からの直接投資も堅調に推移している。

行財政改革は、これも GBS (PRSC) 導入以前より取り組まれていた地方分権化、政府支出の構成変化などは一定の進展が見られる。また財政のアカウンタビリティと透明性向上に関しても、GBS (PRSC) 導入後に各種の法令整備等により、積極的に取り組まれるようになっていく。

援助の調和化、援助効果向上に向けても各種の取り組みが行われているが、ハノイ宣言 (Hanoi Core Statement, HCS) の承認は、今後の援助協調、援助効果向上に向けて重要な一歩となった。HCSは、「援助効果向上のためのパリ宣言」をベトナムの文脈で現地化 (“localise”) したもので

あり、2005年9月に首相承認を受けた。これにより、HCSは今後の援助効果向上に向けて、取り組みの方向性を示すとともに、「援助効果向上に向けての重要なテンプレートを提供」したとして評価されている⁷。

4) 今後の展望と課題

当初は「ドナー向けの文書」とされた CPRGS は、社会経済開発5カ年計画に組み込まれることになり、ドナー及びベトナム政府のアラインメントの進展が期待される。

ベトナムを取り巻く環境として、例えば AFTA (ASEAN 自由貿易地域) の進展が挙げられ、これにより、関税引き下げのスケジュールが次々と期限を迎える。当初ベトナム政府としては 2005 年中を目指していた WTO 加盟も、2005 年内の加盟は実現できなかった。これまではマクロ経済の良好な環境の下で高い経済成長を実現し、貧困削減、行財政改革、投資環境整備も比較的順調に推進することが可能であったが、持続可能な経済成長を実現する上で、より一層の経済構造改革努力が求められてきている。

ベトナムの政府支出に占める GBS 拠出額のウエイトは低いものの、今後、その政策協議のチャネルを通じて、どれだけベトナム側の経済構造改革等を促進する力となれるかが問われている。

⁷ Partnership Group for Aid Effectiveness

3. タンザニア・ベトナムの事例にみる GBS の分析

1) 被援助国の開発プライオリティからみた GBS 導入の経緯

GBS はドナーからの援助を被援助国の行財政環境や開発計画の方向性と調和・一致させるためのモダリティである。そのため、タンザニア、ベトナムにおける GBS の導入経緯や GBS には、両国におけるこれまでの援助の歴史や国の経済財政状況と関わりがある。以下、GBS 導入時の被援助国の状況、GBS を通じて達成しようとした開発効果、被援助国政府・他ドナーに対しての日本のポジショニング等を、タンザニア・ベトナム間で比較を試みてみた。両者の事例は、日本のプレゼンスや GBS を通じて取り組んでいる開発課題等において大きな違いが見られ、今後、アフリカ・アジア地域の他国へ GBS 導入を検討する上で示唆的な事例を提供するものと考えられる。

(1) GBS 導入時における被援助国の状況

タンザニアは、1961 年の英国統治領からの独立以降、約 40 年余にわたって援助が行われてきた。1980 年代～90 年代にかけてたびたび経済危機に見舞われるなど、対外債務残高が累積し、多国間債務救済基金 (Multi Debt Relief Fund: MDF) の受け入れに至った。当時多くの中小規模のプロジェクト支援が濫立⁸している状況にあり、被援助国側に過剰な負担がかかっていた。このように、GBS 導入以前のタンザニアの国家行財政システムはいわば機能不全の状況にあったと言える。

ベトナムは、GBS 導入時点で、1986 年末以降のドイモイ (刷新) 路線にのった市場開放経済政策が打ち出されるなど経済発展にむけて離陸段階にあり、WTO 加盟という大きな目標に向けた経済開放、外国資本導入を積極的に展開している状況にあった。

(2) 開発のプライオリティと GBS への意向

このような経済・社会状況の違いは、両国の GBS 導入の目的・趣旨にも色濃く反映されている。タンザニアでは、第一次貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy : PRS) にもとづく 7 つの優先セクターにおける成果達成が大きな目標であった。そして 1970 年代～90 年代を通じて破綻的状态に至った行財政執行能力向上のために、GBS を梃子として、自国における様々な行財政改革、経済構造改革を促進する効果が期待されている。具体的には、大蔵省を中心とした予算策定・執行システムの確立、社会開発分野・輸出振興産業 (農業) への重点的な予算配分、ガバナンスの向上、反汚職の徹底、地方分権推進等である。

これに対してベトナムは、構造調整クレジット (SAC) では芳しくなかったマクロ・構造改革 (国営企業や国有金融機関改革等) を更に推進しつつ、PRSP を支援する新たな政策ローンとして GBS (PRSC) を導入した経緯がある。そして第一次 PRSC から第四次 PRSC へと支援を継続していくなかで GBS を、市場の対外開放や経済構造の改革を進めるうえで、投資主導の経済発展を実現する一つ的手段として有効に活用していこうとする姿勢がうかがえる。

⁸ ヘレイナレポートではプロジェクト支援はドナーの顔を知らしめる“モニュメント (記念碑)”と称している

2) 日本における援助の目的と取り組みの方向性について

(1) ドナー間における日本のポジショニング

タンザニアにおける日本の援助額の累積（2000年度～2004年度）は、無償援助、技術協力を含めると世銀、英国に次ぐ第三位の実績である。援助額のボリュームからみた全体のポジショニングは決して低くないものの、GBS導入後の2001年度以降の援助額は低くなっている。また、GBSに限ってみると、全14ドナーのGBS援助額総計のわずか1%程度（2004年）である。

ベトナムは、全20以上あるドナーのうち、日本は、2000年時点で全体の約54%、1999年～2003年の5年間の累計でも全援助額の約34%を占めるトップドナーであり、バйдドナーの中では2位フランスの約7倍近くの援助額を誇るなど、圧倒的な存在感を保ってきた。日本の援助額は、GBSが導入された2001年度以降も大きく低下しておらず、先行してPRSCに参加した世界銀行、英国、北欧諸国等と比べてGBSの供与額は極めて多くはないものの、その存在感は小さくない。

(2) 日本と被援助国との関係

タンザニアの場合は、援助の歴史をみると、1970年代から、電力、道路等のインフラセクターを対象とした無償資金協力（95年～2000年まで道路66億円、電力37億円）、農業、保健・教育を対象とした技術協力を実施しており、日本が得意とする経済インフラ分野⁹を中心に、保健・教育・農業等の多様な分野を中心に、プロジェクトをベースにノウハウを活かした貢献をしてきた。

ベトナムの場合は、東アジア経済圏のパートナーとして、政治的・経済的な交流が緊密であり、日本からの援助も1959年度から途中中断があったものの、約半世紀近く実施されている。さらに、1995年の石川プロジェクトを通じ、市場経済化という被援助国の意図を尊重した知的貢献ができたこと、さらに98年の「アジア経済危機支援に関する新構想」（新宮澤構想）を通じて、ベトナム政府の経済・金融・ビジネス政策（民間セクターの育成、大規模国営企業の監査、非関税障壁の関税化等）推進に対する支援にコミットしてきたこと、など政策・制度面で極めて緊密かつ信頼できる関係が築き上げられていた。

(3) 日本の開発援助の方向性

タンザニアについてみると、経済・社会基盤が立ち遅れた同国においてGBSの実施によって行財政能力の向上を支援し、もってマクロレベルの貧困削減と経済成長に資する効果を狙ったものであると推察される。

ベトナムは、日本企業に裨益をもたらすインフラサービス（電力、道路・港湾など）の充実を、GBSを通じた政策・制度改善にコミットすることにより促進し、投資環境・経済発展を支援していく明確な意図があったと想定できる。

(4) 現場の取り組み・体制・権限

各ドナーのスタッフ陣容は、①経済・経済（開発／国際）協力関係の仕事に従事する人数、②何らかの援助協調関係の会合に参加している人数、③GBSに直接関わっている人数といったカテゴリーに大別出来る為、ドナー間の援助体制の比較を行う場合、①～③のカテゴリー等スタッフ

⁹ DAC Guidelines and Reference Series Managing Aid(OECD)によると、日本のODAセクター（2002-2003）のうち、全体の3割弱が経済インフラ分野であり、債務救済（3割）に次いで2番目のウエイトを占める。

配置の詳細を把握する必要がある¹⁰。タンザニアにおける日本の援助体制（現地ODAタスクフォース）は、①大使館：5名、JICA：12名（協力隊調整員を含む）、②大使館：4名、JICA：10名（所長、次長、企画調査員含む）、③大使館：2名、JICA：3名となっている。ODAタスクフォースのスタッフは、プロジェクトの運営管理を兼任している者が多く、財政支援型援助の割合を増やしている他ドナーと比較すれば、セクター／テーマ・グループ活動等の援助協調へ割く時間が自ずと短くならざるを得ない側面がある。

これに対しベトナムは、各セクターで大使館職員5～6名（直接GBSに従事している人は3名程度）、JICA1名、JBIC（駐在員4名＋長期滞在の外部専門家1名＋ローカルスタッフ5～6名）の総勢12～18名程度がGBS業務に直接的・間接的に関わっている。専任の職員で対応するよりも、各分野・セクターの担当が兼任している。

3) GBSの課題

タンザニアとベトナムのケーススタディーを通じて、レビュー・チームがGBSの全般的な課題として認識した項目を以下に列挙した。網羅的ではないものの、他国においてGBSの導入を検討する際に念頭に置くべき事項であるものと考ええる。

○GBSの効果の浸透（点の投入を面の効果へ）

GBSは、途上国の一般会計に現金予算を拠出するため、被援助国にとっては、毎年の予算策定プロセスにあわせて資金を計画的に提供するという「足の速い援助（quick disburse型の援助）」としての効果が期待されている。しかしながら、資金が途上国の会計に入った後、各現場省庁（ラインミニストリー）に迅速に配分されないという問題点が指摘されている。この背景には、現場省庁の予算の策定、配分、執行に対する能力の不足が影響していると考えられる。

政府会計に投入されたGBSの資金が、経済セクターや社会セクターに浸透し、さらに中央だけでなく地方部にも浸透していくために、政府予算を政策・施策・事業に結びつける各現場省庁、地方自治体、更には現場の公社や地域コミュニティのキャパシティ・ビルディングをより強化していくことが課題である。具体的には以下の3点が指摘される。

①行政組織および人材の能力の向上

GBSの特徴として行財政改革を促すこと、則ち公共支出管理やライン省庁の計画・予算策定方法、地方分権に伴う地方自治体の徴税、サービス提供の仕方までに影響を及ぼすことが挙げられる。タンザニアではドナーから「システムの再構築」という言葉が聞かれることがあったが、国家システムの再構築にも及ぶ援助形態であると言っても過言ではないだろう。しかしながら、システムが整備されたとしてもそれを運営する行政職員の能力が追い付いていないのではないかという意見は日本関係者、他ドナーからも度々指摘された点である。特に、タンザニアでは地方自治体においては地域基礎データの収集、データベース化、計画・予算策定力など職員個人および組織力の面で不足が顕著であると指摘されている。これらのことを鑑みれば行政システムの再編と同時に各省庁や地方自治体および職員の能力強化が急務であると思われる。

¹⁰ 在タンザニア大使館へのヒアリングに基づく

②アウトカム運用のための仕組みの構築

GBSは、被援助国における各種改革の取り組みの成果をもって供与額を判断する成果重視型のモダリティである。このアウトカムを判断するのが、PAF（タンザニア）やVDGs（ベトナム）で示されたアウトカム指標である。しかしながらこのアウトカム指標を構成する基礎的な統計作成能力が欠如しているケースが多く、タンザニアでは、現在日本も他ドナーと協力して、統計作成に関するキャパシティ・ビルディングを行っているところである。いくら成果重視主義といっても成果を確認するインフラが不十分であれば、政策の上流による支援も砂上の楼閣になってしまう危険性がある。今後は、GBSの目標設定と同時に、それを支える指標やデータの収集・分析能力強化といったモニタリング・評価体制の向上が鍵になるものと考えている。

③被援助国の国民・議会に対するアカウンタビリティの確保

GBSは、被援助国の国庫（予算）に直接資金を提供する以上、予算を監視する途上国側の議会や国民（ステークホルダー）に対して透明性のある手続きや意思決定を行う必要がある。タンザニアの場合は、国家レベルの予算配分・行財政改革を支援することによって、マクロレベルの貧困削減と経済成長に貢献する効果が期待されており、改革の内容によっては、国家の骨格を支える税制度や社会サービスのレベル自体が大きく変わる可能性もある。この点について、広く被援助国の有権者である国民に説明をし、十分な理解を得ていくことは、GBSが支援する改革を定着化させるうえで極めて重要な課題である。今後GBSは、被援助国の議会や国民への説明責任を果たしていくというドメスティック・アカウンタビリティを強化するという視点から、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. 一般財政支援取り組みへの意見

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、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

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¹¹。

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

¹¹ 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。

が予想される。また、何らかの理由でドナーからの財政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。また、GBSが改革をめぐる政策対話のプラットホ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、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。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¹²。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→財政支

¹² 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。

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、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¹³。

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

¹³ 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。

められている。しかしながら、大使館で決定できる内容が限られている場合、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きている。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¹⁴。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。

¹⁴ 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。