

## II. 概要編

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

本章では、一般財政支援（General Budget Support : GBS）の定義・概念・特徴等を整理し、GBSが援助形態として導入されてきた背景を明らかにする。

#### 1. GBS の概念

GBSは、援助の使途を特定せずに、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。GBSでは、上記の資金投入と合わせて、①ガバナンス、開発戦略や優先すべき政策等に関するドナーと被援助国による政策対話、ならびに②公共支出・財政管理分野、その他の行財政改革を促進するための技術支援とキャパシティ・ビルディングが、通常セットで行なわれる。

GBSは、2001年世界銀行により、調整融資に替わる援助モダリティであるPoverty Reduction Support Credit (PRSC)として<sup>15</sup>、また、バイドナーとしては英国により2000年に導入されたのが最初である<sup>16</sup>。現在、GBSは主要な国際援助機関（世界銀行、IMF、アフリカ開発銀行）ならびに、英国、EU、北欧各国を中心とする国々により実施されており、例えば、タンザニアGBSは14のドナーにより実施されている。

GBSは、援助国が被援助国に対し、事前にコンディショナリティを提示し、それを遵守することを条件に資金援助を実施する調整融資と違い、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。そのため、GBSは資金提供とあわせて、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<sup>17</sup>、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（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のアカウント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

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> Overseas Development Institute (2005b), p.19.

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ことが前提となる。ドナー側は被援助国のシステムによる支援を実施するために、相互に調整を行う。
- 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。多数のドナー会合が実施され、ドナー間の意見の調整が実施される。

日本は2001年よりタンザニアにおいて、また、2004年よりベトナムにおいてGBSを実施している。2001年～2004年における日本の対タンザニア援助額の約2.9%<sup>18</sup>、対ベトナム援助の約0.7%<sup>19</sup>がGBSである。

## 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

#### (1) プロジェクトの濫立

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弊害の問題である<sup>20</sup>。

1970年の国連総会でODAの対GDP支出目標(0.7%)が設定されたこともあり、長い間、海外援助の主要な議論は、その援助額に関するものであった。20世紀後半を通じて各国において政府機関及び援助機関は上記目標へ向けての努力を継続し、右目標達成のためにODAの支出を増額してきたと言える。ドナーのODA支出が増額するに連れて、実施されるプロジェクトの総数も増加した。

デンマークの支援により組織された独立アドバイザーにより、1995年に作成されたヘレイナー・レポートでは、「タンザニアにおける援助において、40ものドナーによって2,000件のプロジェクトが実施されている」との報告がなされている<sup>21</sup>。また、バングラデシュ、ケニア、マラウイ及びマリなどにおけるプロジェクト濫立についても報告がなされている<sup>22</sup>。また、OECD(2005a)においても、「現在、開発途上国において実施されている援助プロジェクトは60,000件を超えると指摘されている。<sup>23</sup>

#### (2) プロジェクト濫立による弊害

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・ビルド

---

<sup>17</sup> 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。

<sup>18</sup> 2001～2004年度のGBSの合計(計1,310万ドル[外務省内部資料、2005年2月])を、2001～2004暦年の援助総額(支出純額ベース)の合計額(計4億4,563万ドル[『政府開発援助白書』2002～2005年版])で除した値。GBSは年度ベース、援助総額は暦年ベースのデータであることに留意。

<sup>19</sup> 2001～2004年度のGBSの合計(20億円)を、2001～2004年度の援助総額(計2,916.2億円、交換公文ベース[外務省『政府開発援助白書2005年版』])で除した値。

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> Helleiner et. al. (1995), p.14.

<sup>22</sup> カッセン(1990)、pp.267-268。

<sup>23</sup> OECD(2005)、p.2

イ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。

上述 OECD (2005) は、実施されるプロジェクトの 85% は事業費が 100 万ドルを下回っていることを指摘している。

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。カッセンによれば、「プロジェクト (同士) がしのぎを削り、もともと限られた数のハイチのカウンターパートを奪い合う形となり、また援助機関が重複して同じようなプロジェクトを実施することもこうした状況に拍車をかけ」、この結果「地方機関の多くは投資プログラムの運営管理業務や技術的要請に対処できない」状態となった。マリ、オートボルタ (現ブルキナ・ファソ) でも同様の事態に陥ったとされる<sup>24</sup>。プロジェクトがしばしばドナーが定めた異なる実施手順によって行われること、所得の低い被援助国は、こうしたドナーの要求に対応するだけの実施能力を欠いており、重い負担となっているばかりでなく、開発途上国自身の実施システム構築を妨げること、従って、事業が完成しても、その結果が持続することが少ないと指摘している。さらに、「典型的なアフリカの国において、プロジェクト型の援助を行うことで、被援助国に数千のレポート作成作業、審査・監理・評価等を目的とする 1,000 以上のミッション受入れを意味する」と、援助実施後における被援助国の負荷の多さも指摘されている<sup>25</sup>。

上述の小規模でオフバジェットのプロジェクトの氾濫による悪循環は、プロジェクト同士の競争ともあいまって、優秀な人材 (人的資源) が個々のプロジェクトに分散して投入され、プロジェクト全体としての効率性が損なわれていることや、被援助国内においてプロジェクトのドナー国それぞれがもつ機械・資機材等の規格が氾濫するという副次的な問題をも発生させている。上述したハイチのケースにおいては、バックグラウンドも研修も備えていない人材がプロジェクト業務に携わっている。バングラデシュの鉄道建設においては、別々のディーゼル機関車、貨物用機関車が導入され、インドでは 5 つのメーカーのトラクターが、ケニアでは 18 種類の水ポンプが設置されているという状況が報告されている<sup>26</sup>。

### (3) 援助協調のためのドナーによる取り組み

タンザニアのケース (上述ヘレイナー・レポート) では、結論として、「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するべきである。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」と勸

<sup>24</sup> カッセン (1990)、pp.269- 272。

<sup>25</sup> OECD (2005)、p.2。また、日本語訳については荒川・若林 (2005) p.24 を引用した。なお、当該記述はあくまで規模の小さいパートナー国政府への予算移転を伴わないオフ・バジェットのプロジェクトの弊害を述べたものである。プロジェクト型援助であっても、それが被援助国の開発計画に整合的に実施され、他のスキームとの連携を促進し、一体となって被援助国の開発課題に対処するものであれば、プログラム重視のアプローチとも整合性が保たれるというのが、我が国の基本的立場である。

<sup>26</sup> カッセン (1990)、p.268。

告した<sup>27</sup>。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。1990年代以降、特に欧州のドナーを中心に、セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs、後述)等の複数ドナーの協調を特徴の1つとするモダリティを導入する動きが見られた。また、2001年にDACに援助協調タスクフォースが立ち上げられた後、最近では2003年にローマで、また、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た。

特に、2005年2月28日～3月2日にかけてフランス・パリにおいて開催された「パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム」は、ドナーであるDAC諸国、世界銀行、UN諸国、IMFと被援助国側より91カ国・26機関・総勢500名(日本を含むアジア大洋州、アフリカ、中南米)が参加し、今後の「援助効果向上」に向けた具体策とそれを実施するにあたって政治レベルの公約を取り付けることを目的とした国際会議である。

その会議で採択されたパリ調和化宣言(Paris Declaration)では、“貧困削減目標を達成するため、あらゆる援助手段を投入しなければならない中、被援助国のガバナンスを強化しながら、援助の有効性を高める援助国の努力を支援するために、援助の効率性をより高めていかなければならない”ことを問題意識とし、援助調和化、被援助国のオーナーシップ、国家開発戦略への整合性(アラインメント)、成果マネジメント、相互のアカウンタビリティの5項目に関するコミットメントをドナー、被援助国それぞれの立場から提示した。さらに各項目について具体的な目標数値を設定するなど、ドナー側、被援助国(パートナー国)側共通の目標及びアクションプランが提示された。

#### ローマ宣言で定められた方向

1. 被援助国の開発計画と運営上の計画(計画、財政、実行)を高めること
2. 援助を被援助国の開発の優先順位、システム、手続きと一致させ、被援助国の能力を高めること
3. ドナー側と被援助国側の市民や議会に対する開発政策、戦略、実行状況に関するアカウンタビリティ(説明責任)を高めること
4. 援助活動の効率性を可能な限り追求するため、ドナー活動の重複を避けていくこと
5. 協調活動、ドナー側と被援助国の開発の優先順位、システム、手続きとの一致を進展させていくため、ドナー側の政策・実行を改編・単純化させていくこと
6. 被援助国の運営能力、説明責任に関する手段や基準を定義し、広く受け入れられたより行動に結びつけていくこと

#### パリ調和化宣言で強化・対応すべき項目

1. 成果重視の国家開発戦略を作成・実行していくに足る被援助国の実行力の弱さ
2. 予測可能な中長期的な援助ができないこと
3. ドナーの現場スタッフに十分な権限が与えられていないこと
4. 世界的な開発目標との連携が不十分であること
5. 汚職や透明性の欠如が依然として残っていること

<sup>27</sup> Helleiner et. al. (1995), p.16. (recommendation 9)

## 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 の背景の1つとなっているのが、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。1980年代から90年代にかけて、調整融資は新古典派経済学の基本前提に基づき、政府支出の削減や増税による財政均衡、公営事業の民営化、補助金撤廃、規制緩和や自由化等の政策変更を融資の条件（コンディショナリティ）として求めた。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、当該プログラムを受け入れる素地がまだ整っていない国においては、かえって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から国内の貧困層の増大やインフレの高進といった混乱を招いた国もあった<sup>28</sup>。

無理な構造調整プログラム（経済自由化、民営化等）の実施により、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。また、メキシコなど一部の国を除き、特に多くのアフリカ諸国に対する調整融資の成果は、あまり上がらなかったとされている。

上記を裏付ける研究結果として、ガバナンスの善し悪しが援助の有効性を決めるとの研究結果がある。例えば、Dollar and Severson (2000) は、220の改革をデータベース化して計量分析を行い、調整プログラムの成功と失敗をもたらした要因は何かを分析している。同研究は、調整融資の有効性は、ドナーによるコントロールの質や努力による影響は小さく、被援助国のガバナンスの程度により大きく影響を受けると結論付けた。また、世銀の Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999a,b) は、300以上のガバナンス指標を包含するデータベースを構築し、6つの基本概念ごとに分類して、6つのガバナンス指標（①説明責任、②政治的不安定性、③政府の有効性、④規制の負担、⑤法の統治、⑥汚職）を策定した。その上で、これらの指標と経済発展との関係を検証した結果、ガバナンスが経済パフォーマンスに大きな影響を与えていると結論付けている。

以上の批判・反省に対し、調整融資はその内容を変更することで対応してきている。まず、90年代以降の調整融資はコンディショナリティ等が多様化し、特に社会開発的な意味を有するコンディショナリティの割合が増加した<sup>29</sup>。また、融資の目標は短期的なマクロ経済安定から、それに加えて貧困削減に変わり<sup>30</sup>、実施にあたり借り入れ国のオーナーシップを尊重するスタンスに変わっている。この流れを受け、世界銀行は2004年8月より、調整融資の名称を改め、開発政策融資（Development Policy Lending）にシフトした。その目的は、数々の調整融資スキームが作られ複雑化したものを整理し、PRSPやMDGを元に貧困削減に焦点をあてたスキームに再編成することである。その運営は、途上国のオーナーシップを重んじた参加型に変更されている。なお、2001年より導入されているPRSCは、PRSPの支援ツールであり、開発政策融資の中の代表

<sup>28</sup> 外務省『政府開発援助白書 2004年版』、p.44。

<sup>29</sup> World Bank (2001), p.23.

<sup>30</sup> 構造調整あるいはセクター構造調整の目的変化分析からは、マクロ経済安定を機軸にしながら教育や農業など社会開発目的を加えて組み合わせていることがわかる。したがって、マクロ経済から社会開発というように単純に目的が転換されているわけではない。

的なスキームと位置付けられている。

PRSCは調整融資の流れを踏襲しつつも、その目的は調整融資と大きく異なっており、被援助国のオーナーシップの尊重やガバナンス能力の向上を重視したものとなっている。PRSCと調整融資の相違は次頁の図にまとめられる。まず、ドナー側が政策形成の中心をなしていた調整融資と比べ、PRSCでは、被援助国のイニシアティブ／オーナーシップが尊重される。第二に、ドナーによるアドバイスや付されるコンディショナリティは、調整融資では標準的・画一的であったものが、PRSCにおいては被援助国の状況に応じて柔軟にカスタマイズされることになっている。第三に、重点ポイントとして短期のマクロ経済よりも中期的な構造・社会・制度面が重視される。第四に、調整融資はマルチトランシェで、複数年のプログラムが前提となっている。また、付与されるコンディショナリティはEx ante（事前）であった。PRSCでは中期的な枠組みのもとシングルトランシェで実施され、プログラムは1年毎の進捗状況を踏まえて毎年更新される。また、付されるコンディショナリティは、Ex post（事後）であり、その達成の判断は、パフォーマンス評価結果とリンクする。さらに、PRSCによる支援以前に取るべき行動として、prior actionが設定される。第五に、調整融資において協議等に参加できるステークホルダーはドナーと政府のみであったが、PRSCではこれにNGO等幅広い参加者が認められるようになった。

図表 II - 1 PRSC と伝統的構造調整ローンの相違点要約表

	伝統的構造調整ローン	PRSC
イニシアティブ／オーナーシップ	世銀、IMF及び開発パートナーが政策形成の中心をなす。	PRSPIに基づいた当該国のイニシアティブ／オーナーシップを重視。開発パートナーによる調和的な支援。
世銀のポリシーフレームワーク	ワシントンコンセンサスに基づき標準的な政策をアドバイス。	当該国の状況に応じカスタマイズされた政策提言。
重点ポイント	短期のマクロ経済を重視。安定化、市場・貿易の自由化、民営化及び民間セクター育成を主な政策目標とする。	中期的に構造面、社会面、制度面を重視。社会サービスの分配、規制の枠組み、公的セクターマネジメント、ガバナンス、キャパシティービルディング。
案件の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>一回限りで、マルチトランシェで実施</li> <li>Ex anteで順応性のないコンディショナリティ</li> <li>コンディショナリティの実行をモニタリング</li> <li>国内予算のサイクルと無関係に実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中期的なフレームワークの下、通常シングルトランシェのプログラムをシリーズで行う</li> <li>Ex postで、順応性があり、トリガーとなるコンディショナリティ</li> <li>結果に注目し、成果のモニタリングを行う</li> <li>極力予算サイクルとの整合を図る</li> </ul>
ステークホルダーの参加	世銀による政府との対話	政府及びNGOの幅広い参加に基づく協議

出所) 国際協力銀行資料

GBSは、被援助国の行政・財政・執行能力を高めていくために、中長期的なタイムフレームの中で行財政制度の建て直し、組織能力の再構築を支援し、コンディショナリティのベースとなる成果をモニタリングすることによって確認していくという特徴がある。このスキームは、1990年代後半以降の先進国における行政改革の理論的支柱であるニューパブリックマネジメント（New Public Management: NPM）の考え方が影響しているとの見解がある<sup>31</sup>。

同理論は、行政にも民間企業の経営の視点をとり入れた行政運営の考え方で、①競争原理の導入、②成果重視の評価とその結果の予算配分への反映③政策の企画立案と執行の分離という概念を中心としている<sup>32</sup>。英国や北欧諸国を初めとする先進国はこの考え方に基づく行政改革を経験しており、自国での経験を途上国におけるガバナンスの向上に活用しようとの意向が背景にある

<sup>31</sup> 遠藤（2004）。

<sup>32</sup> 大住（1999）。

ものと考えられる。

例として世界銀行の『公共支出管理ハンドブック (Public Expenditure Management Handbook)』を見ると、成果を重視した予算配分の仕組み等、NPMの考え方が影響していると見られる内容が散見される<sup>33</sup>。また、参考事例として、英国のパフォーマンス評価やニュージーランドにおける行政改革が紹介されている。両国の改革は、NPMの考え方の導入例としてしばしば紹介される事例である<sup>34</sup>。

### 3) 援助における貧困削減の上位目標化

現在の援助の国際的な潮流として、援助における貧困削減の上位目標化がある。こうした動きも、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 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。さらに、2001 年の米国同時多発テロを契機とし、貧困削減を重視するドナーの姿勢・傾向はさらに強くなっている。

GBSは、PRSPの支援ツールとして導入されたことから、上記の流れは、GBS導入の動きを加速化したと言える。

### 4) GBS 導入の契機となった HIPC s 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。

債務救済は、一定の条件を満たす重債務貧困国に対し、債務削減を実施する援助手法である。70 年代のオイルショック、80 年代の一次産品価格の下落、90 年代のグローバリゼーションの進展を背景に国際収支が悪化し、多くの途上国が債務返済困難に陥った。このような債務問題に対し、パリクラブは債務の返済繰延に関し二国間公的債務の削減措置を含む債務救済措置を行ってきた。この際、国際機関に対する債務の削減措置はとられてこなかったが、重債務貧困諸国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC s) の窮状に鑑み、1996 年の「HIPCイニシアティブ」で債務削減措置が盛り込まれ、1999 年に合意された「拡大HIPCイニシアティブ」により救済措置が拡充 (対象国の拡大、債務救済額の増額、救済措置の前倒し等) した<sup>35</sup>。1999 年以降は、途上国の貧困削減のための戦略を記したPRSPの導入がIMF・世銀で合意され、HIPC s イニシアティブ適用の判断材料として位置づけられた。

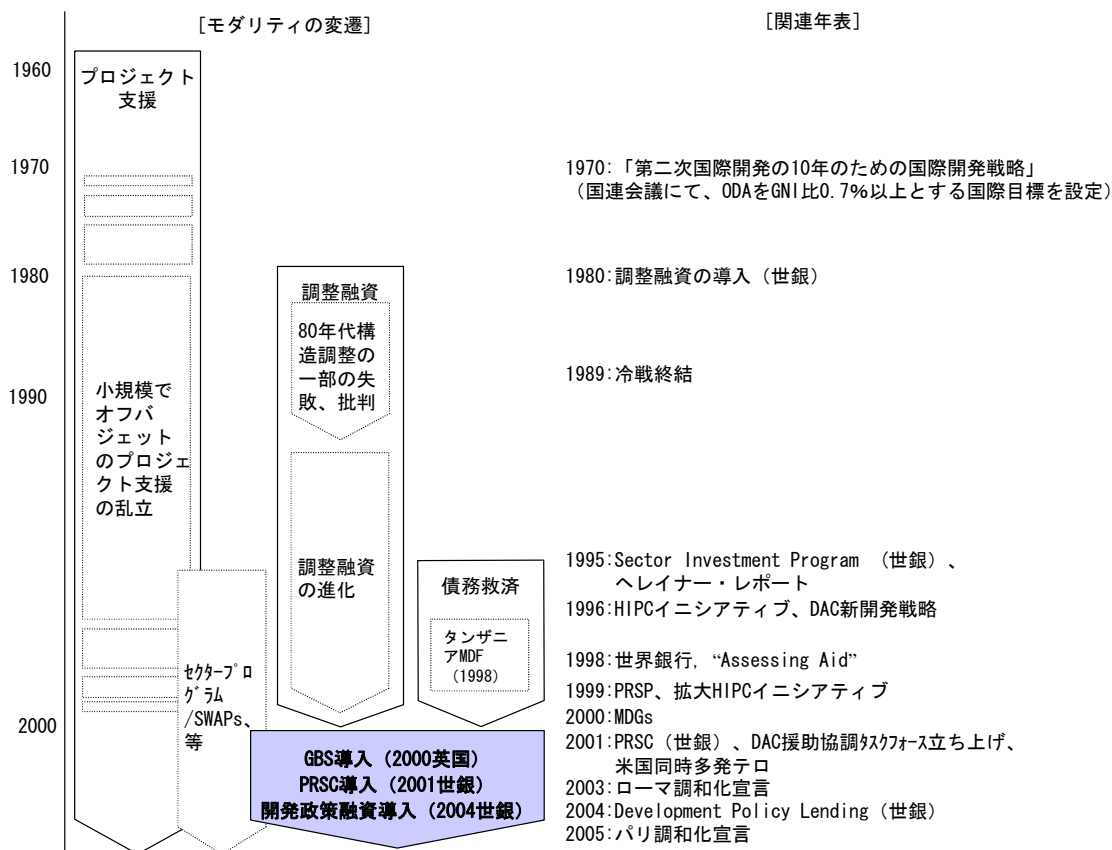
HIPC s イニシアティブによる債務削減は、その実施の条件として PRSP の策定を被援助国に求める。上述の通り、GBS は同じ PRSP の支援ツールとして導入されたことから、HIPC s イニシアティブによる債務救済も、GBS 導入の経緯の 1 つと考えられる。

<sup>33</sup> ただし、Odiがタンザニアで実施したGBSの評価結果によれば、まだ成果と予算とは十分連動していないとされている。Odi (2005) , p.79-83。

<sup>34</sup> World Bank (1998)。

以上述べてきた GBS に至る様々な要素を下図の年表に整理した。

図表Ⅱ-2 GBS 導入の背景：モダリティの変遷と関連年表



出所) 各種資料より作成

### 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

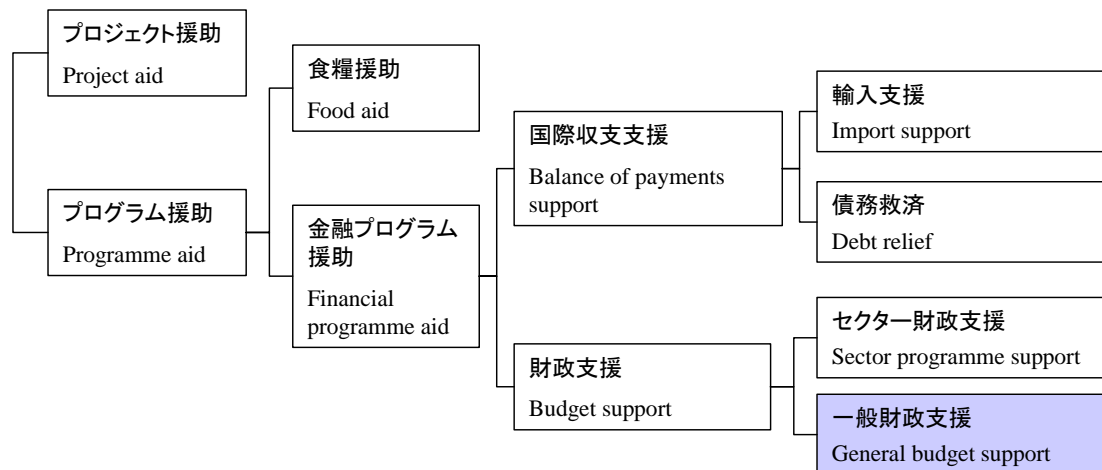
援助モダリティの観点から、開発計画の絞られた特定課題に対し、事業期間・事業目標を明確に設定した上で支援していくプロジェクト援助と、関係者が合意した戦略に基づいた、セクターレベルならびによりマクロな国家レベルでの開発目的に対する支援としての、GBSの属するプログラム援助とに分類される。プログラム援助の中にはさらに食料援助と金融プログラム援助があり、後者はさらに国際収支支援と財政支援とに区別される。GBSはこのうちの財政支援に分類される<sup>36</sup>。

<sup>35</sup> 国際協力用語集、pp.38f。

<sup>36</sup> 以上の分類ならびに図表は、多くの文献で引用されているWhite, Hawardによるものに準じている。分類の考え方や図表について、他にも複数パターンがあり得ることに留意されたい。



図表Ⅱ-3 援助モダリティにおける GBS の位置付け



出所) White, Haward “From Commodity Aid to Budget Support”, 1999 (A Sida Evaluation Report)を参考に作成

## 2) 新しいモダリティ／アプローチとの関係性

GBS は比較的新しいモダリティと言えるが、この他にも GBS と関係のあるモダリティまたはアプローチが存在する。本節では、それらと GBS との関係性について整理する。

1995 年に紹介された概念として、セクター・プログラムやセクター・ワイド・アプローチ (SWAp) と呼ばれるものがある。これらは個別のモダリティを示す概念ではなく、途上国政府の特定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アプローチと言えるものである<sup>37</sup>。同概念は、世界銀行が同年に策定した Sector Investment Program (SIP) に関するペーパーにより広く紹介され、単独プロジェクトの氾濫状況の解決策、ならびに政策・制度の確立に向けたアプローチとして提示された。

同アプローチにおいて活用が想定されているモダリティとしては、プログラム型のみではなく、プロジェクト型も含む。実際に、セクター・プログラムでは多様なモダリティの組合せによる支援が実施されている。2003 年時点で、アフリカ地域では 15 カ国において 37 のセクター・プログラムが展開中であるが、それらにおける主要モダリティはプロジェクト援助が 50-60%、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<sup>38</sup>。

また、GBSと同じく財政支援の一種とされるセクター財政支援は、被援助国の国庫に拠出されるため、特定のプロジェクトやセクターにイヤーマークされないものの、ドナーが志向するセクターや課題へのイヤーマークを表明する。同モダリティの導入を検討するドナーが最近タンザニアでも見られるが、この背景には、当該ドナーによる自国へのアカウントビリティの意識があると考えられる。

<sup>37</sup> 大野、二井矢 (2004)、p.8。また、FASIDは、同アプローチを次のように定義する。「セクター・プログラムとは、ドナーやNGO等のステークホルダーの参加を確保しつつセクター包括的な開発戦略・計画を策定し、この計画に沿って密接な援助協調を行いながらセクター開発を抛り整合的に進めていくアプローチである」 FASID(2005)、p.2。

<sup>38</sup> SPA Secretariat in collaboration with the SSWG (2004)、p.13

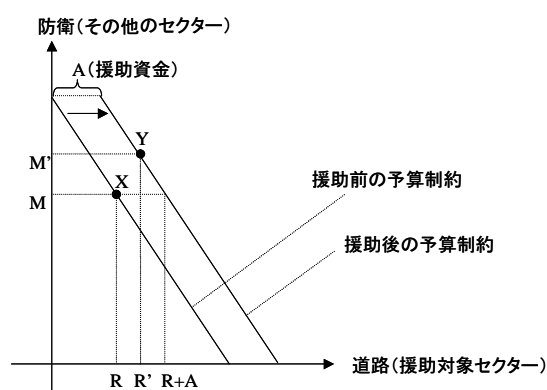
### 3) GBS のモダリティの特徴：ファンジビリティの視点

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<sup>39</sup>。途上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。

援助資金のファンジビリティの存在は 1950 年代より指摘されていたものの<sup>40</sup>、特に注目され、議論が活発化したのは世界銀行の *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (邦訳：『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』、2000 年) が出版された 1998 年以降である。ファンジビリティが存在する場合、被援助国政府が本来支出するはずであったセクターに援助資金が供与されると、被援助国政府は当該セクターの予算に余剰が発生したとみなし、その資金を他の分野の支出に当てる。これにより、当該セクターへの援助効果が当初期待されていた水準に達しない状況となる。

経済学上の説明は以下のとおりである。政府は 2 つの財、道路と防衛にのみ支出し、予算の中で  $R$  を道路に、 $M$  を防衛費に支出すると決めたと仮定する (予算線上の  $X$  点)。ドナーが道路に融資する  $A$  だけの無償資金協力を実施したとする。もし援助資金がまったくファンジブルでなければ、当該資金は全額道路に支出される。したがって、政府は  $R+A$  を道路に支出し、防衛費へは従来と同じく  $M$  を支出するはずである。しかし、もし援助資金が完全にファンジブルであるなら、政府の援助受取後の予算は事実上その資金を受取る前の予算プラス  $A$  であり、一部を防衛費にもまわすことが可能になる。この図の例では、政府は  $R$  より大きい  $R+A$  より小さい  $R'$  を道路に支出し、 $M'$  を援助目的外の防衛費に支出している。ファンジビリティの存在故に、当該国における資金配分は、 $X$  から  $Y$  へ移動してしまうのである。

図表 II-4 援助資金のファンジビリティ



出所) 世界銀行 (2000) を参考に作成

援助のファンジビリティについては、各種研究によりその存在の実証が試みられている。日本のものでは、防衛費及び政府経常支出を取り上げ、約 30% の国でファンジビリティが認められた

<sup>39</sup> 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例は、貨幣と貨幣である。高橋 (2005)、p.68。

<sup>40</sup> Nurkse (1953) がファンジビリティの負の側面を最も早く指摘したとされる。高橋 (2005)、p.69。

(特定セクターへの援助の結果、援助対象でない防衛費または政府経常支出に資金がまわった可能性がある)との結果を示した調査報告(経済企画庁、2000)がある<sup>41</sup>。この他、海外のものでは、例えばインドネシア向け援助にセクター間のファンジビリティは見られなかったが、ドミニカ共和国向け援助には高度なセクター間ファンジビリティが見られたとするもの(Pack, 1990, 1993)、インド向け援助は政府支出を肩代りしてしまっており、援助により発生した政府の余剰資金は非開発目的に支出されているとするもの(Swaroop, 2000)、ファンジビリティに関する国際比較を行い、援助資金は多くの国において少なくとも部分的にはセクター間でファンジブルであると結論したもの(Feyzioglu, 1998)等がある。

以上の通り、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は特定のプロジェクトと結び付けられておらず、直接的なアウトプットをもたらすことを主たる目的とするものではない。また、供与するのは物資ではなく資金である。これらの意味で、GBSは先方政府の財政資金とファンジブルであると言える<sup>42</sup>。GBSは、被援助国の予算システムを活用した、被援助国の判断にもとづいた予算配分を想定している。ドナー国側は被援助国の公共支出全体をモニタリングし、また、被援助国の公共支出に対する管理能力を引き上げる仕組みをその構成要素の一部とし、援助が不適切な方向に支出されることを防ぐことを試みている。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うことになる。<sup>43</sup>

以上みたとおり、ファンジビリティという用語自体は、一つの事象を指す(資金が流用できる状態にあること)ものの、その経済・社会的な影響については、様々な解釈が成立しうるものと考えられる。

GBSはファンジビリティの性質、すなわち不適切な支出項目への流用をコントロールしつつ、政策協議等により被援助国政府に働きかける「梃子の力」を利用して、真に必要な政策項目に資金の配分を誘導する援助形態であると言える。

---

<sup>41</sup> 同調査は、援助の限界的1単位の増加が、どのような支出項目に配分されているのかを、援助に関する限界支出性向の推計により導出したもの。援助対象外の支出項目である防衛費ならびに政府経常支出を被説明変数、援助金額を除く財政収入・援助金額・人口一人当り実質GDPや教育普及度等のその他の制御変数を説明変数とし、国ごとの時系列データで回帰分析を実施、その結果から援助金額の防衛費ならびに政府経常支出に対する限界支出性向の有為性を検討している。経済企画庁(2000)、pp.133-141。

<sup>42</sup> 高橋(2005), p.75。

<sup>43</sup> 高橋(2005), p.76。

## 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。コンディショナリティの設定は、ドナーとの政策協議により行なわれ、その枠組みも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、GBS の資金は、特定の支出にイヤーマークされず一般予算に組み込まれるため、その配分は被援助国自身の予算・会計システム等を活用して行われることになる。さらには、ドナー各国によるオフバジェットのプロジェクト型援助が個別に実施される場合、中央の財政担当省庁が援助資金のすべてを把握することは困難であるのに対し、GBS 導入によって、全体として開発資金の予算計上が促進され、予算計上外のプロジェクト数が減っていくことが見込まれることにより、被援助国自身での開発資金管理並びに開発計画の効果的な実施が促進される効果が期待される。以上から、調整融資に比べると 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。

### 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 の援助資金は、被援助国政府の予算・会計システムに組み入れられて、各省庁に配分される。そのため、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やアドバイスを行うことになる。したがって、公共支出管理やアカウンタビリティの分野において技術支援やキャパシティ・ビルディング等が GBS とセットで行われるケースが多い。

GBS の導入により、これらの一連の支援や協議を伴いながら、被援助国の行財政執行能力の強化が期待できる。

なお、タンザニアで実施したドナーヒアリングによれば、スウェーデンは民間セクター、教育・研究、公共財政管理、地方行政改革、市民社会育成の分野に絞り、政策協議や技術支援により支援を行っている。また、世界銀行は水セクターにおいて積極的に技術支援を実施している。

一方で、①被援助国のボトムアップのプロセス（現場や裨益者の状況及び声が現場から省庁へ、省庁から大蔵省に伝わるプロセス）が適切に行われるか、また、②コミュニティレベルの協力が軽視される可能性があるのではないか、との懸念がありうる。①については、被援助国のステークホルダーを可能な限り巻き込み、セクターレビューや公共支出レビュー等のプロセスにおいて問題点を抽出し、政府と協議を行うことで担保する必要がある（DFID ヒアリング）。また、②については、NGO 支援（または NGO を通じた支援）や選挙支援の実施・継続により、コミュニティや市民社会との関係を切らさないよう努めることが、コミュニティレベルの支援の軽視を回避するために重要と考えられる。

以下、ガバナンスの側面について特筆すべき事項として 2 点紹介する。

#### (1) 国家の行財政執行能力の向上を支援

GBS は、貧困削減等経済社会開発上の上位目標を据えた上で、資金を供与しながら、公共支出管理力、予算および計画策定能力、予算執行能力、行政組織内改変など被援助国の状況に応じて行財政管理能力をトータルに向上させてゆくことを目指している<sup>44</sup>。

<sup>44</sup> Odi (2004)によれば、タンザニアのGBSの事例は、大蔵省の能力の高さを、GBSが成功するための必要条件となるとされている。同評価は、タンザニアではGBS導入前に、当時の政権のもとでかなり

## (2) マクロ経済運営も重視

調整融資の時代より、マクロ経済のマネジメントに関する指標がコンディショナリティ等に含まれてきた。GBSにおいても、マクロ経済指標は、そのパフォーマンスを測定するアウトカム指標の一つとして位置付けられている。

## 3) 取引費用の低減

GBSは、被援助国のオーナーシップの下、ドナー同士の援助協調をベースとしたモダリティである。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。

もっとも、GBSはそのプロセスにおいて膨大な政策協議等の会議への参加やレポート作成が必要となるため、制度が定着するまで、取引費用が一時的に増加するリスクがあることも指摘されている<sup>45</sup>。

## 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、タンザニア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。

もっとも、GBSの導入は短期的には援助の予測可能性を低下させる可能性があることも指摘されている。例えば、DFIDはそのポリシーペーパーの中で、人権侵害を伴う事件や軍事費の増加等によって援助の中止や削減の可能性があり、こうした場合、被援助国の開発計画実施に少なからぬ影響を及ぼしうることを指摘している<sup>46</sup>。DFIDはこういった事態を回避するための条件として、GBSを設計する際、ドナーと被援助国間で対象となる期間や金額、支払い時期等予め出来る限り明確にしておくこと、パフォーマンスの管理手法等について合意しておくことを挙げている<sup>47</sup>。

## 5) 国内へのアカウントビリティの強化

プロジェクト支援に関し、従来、被援助国政府内或いは被援助国議会や国民に対するアカウントビリティよりも、ドナーに対するアカウントビリティが優先される側面があったことが指摘されている<sup>48</sup>。これに対し、GBSは、その導入により、PRSP等被援助国の開発戦略上の優先分野への予算配分や、公共財政管理等の行財政改革が促進されることにより、被援助国自身の議会や国民に対するアカウントビリティが強化されることが期待されている。国内へのアカウントビリテ

---

の程度改善されたことを示し、そのことがGBSの導入を円滑にしたことを紹介している (pp.35-39)。タンザニアの歳入・歳出構造の変化等、改革の影響の実例については、IIIケーススタディ編-1. タンザニアにおけるGBSの実態-6) GBS導入による影響 参照。

<sup>45</sup> Warrener (2004), p.11.

<sup>46</sup> DFID (2004), p.10.

<sup>47</sup> Ibid., p.9.

<sup>48</sup> Koeberle (2004), p.4.

ィを強化することが期待される。資金使途が特定されず、自由度の最も高い資金提供の反対給付として、アカウントビリティの強化のための制度導入等に関する技術支援や助言が資金供与とセットで実施される。

## 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無償資金による成果重視の考場を、貧困削減援助国政府と途上国の対話を重視すべしを尊重する援助協調を促進援助依存度が高まる経済形態開発上の課題に直面する被援助国援助財態能力改善省向を促進改善を重んじが形態を考慮した援助形態を定めて、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。例えば、被援助国政府との政策協議を通じた、大規模インフラの維持管理費といった経常経費を安定的に確保する必要性を被援助国自身が認識することにより、インフラ建設のプロジェクト終了後も、被援助国自身によりその質が維持され経済的効果が永続的になる等の効果が挙げられる。また、GBSの導入により、貧困削減に資する社会セクター（保健・教育等）への被援助国政府の支出が増えることにより、ODAにより建てられた病院や学校等の維持管理費用（医師・教員の人件費等）が政府予算により捻出されやくくなる効果が期待されている。

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<sup>49</sup>。

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。さらに、援助国にとってみれば、途上国に対して援助主体を印象づけることが難しく、効果が中長期的及び複合的になる傾向が強いため、援助国自身の議会や国民に対してその効果や成果を説明することが難しいといった側面もある。ドナー会合や政府との被援助国政府との協議の結果、自国が実施している既往の援助の効果向上につながった等、自国政府への説明に工夫が必要となる。

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。

---

<sup>49</sup> 荒川・若林（2005）、p.26。