

開発援助の経済効果をめぐる諸論点

植田大祐

- ① これまで、多くのドナーにより、開発途上国に対して莫大な額の開発援助が供与されてきた。しかし、アフリカ大陸を始めとする開発途上国の状況は、十分に改善されてきたとは言えない。こうした状況を背景として、ミレニアム開発目標の設定などにより、ドナー側に対する開発途上国への支援強化の要請は強まっている。このような要請に応えるには、開発援助の量・質の改善が必要であろう。特に、厳しい財政事情により、大幅な開発援助予算の増額を望めない日本にとっては、開発援助の質の改善がより一層重要となる。
- ② 開発援助の主要な役割を、被援助国における投資と貯蓄のギャップ及び外貨準備制約（国際収支ギャップ）の補填とする考えが、世界銀行などを中心に広く浸透している。このような考えは、ツー・ギャップ・モデルと呼ばれている。しかし、ツー・ギャップ・モデルの現実への妥当性は極めて低く、現在でもこのモデルが使用され続けている状況に対して、批判も寄せられている。
- ③ 実証的な研究の結果によれば、被援助国の成長促進という観点からは、開発援助が期待されたほどに効果を上げていない可能性が高い。また、世界銀行などによって主張された、的確な政策運営が実施されている被援助国においては開発援助の成長促進効果が発現するという理論も、実際のデータを用いた複数の分析によれば、必ずしも支持されているとは言えない。
- ④ 開発援助が期待されたほどに効果を上げていない要因として、援助の氾濫、援助のファンジビリティ（代替可能性）の存在が指摘されている。
- ⑤ 援助の氾濫とは、被援助国政府の管理能力を超える数の援助プロジェクトが乱立する状態を指す。援助の氾濫が発生すると、被援助国において、開発援助の受け入れに関する業務の非効率化、援助プロジェクトの維持管理に必要な経常費用の不足等の問題が発生する。
- ⑥ 援助のファンジビリティとは、被援助国に開発援助が流入することで、開発援助の目的とは異なる公共支出が増加することを指す。援助のファンジビリティにより被援助国の歳出構造が変化すると、ドナーの意図した開発援助の効果が十分に発揮されない可能性が高い。
- ⑦ 援助の氾濫や援助のファンジビリティといった現象への対応策として、ドナー間における援助に関する手続き・行政的枠組みの調和化、被援助国のオーナーシップの尊重等を重視する援助協調が始まっている。
- ⑧ 援助協調には、従来の日本の援助手法とは異なる特徴が多く、それらの特徴と援助協調を常に両立させることは困難である。今後、日本がどのような形で援助協調に参加できるのか、幅広く選択肢を検討していく必要がある。

開発援助の経済効果をめぐる諸論点

経済産業課 植田 大祐

目 次

はじめに

I 開発援助の役割と効果

1 開発援助の役割

2 開発援助の成長促進効果をめぐる研究

II 開発援助の失敗事例

1 援助の氾濫

2 援助のファンジビリティ

III 開発援助供与の新しい枠組み

おわりに

はじめに

開発途上国に対する開発援助⁽¹⁾の供与が世界規模で取り組まれるようになったのは、第二次世界大戦終結後の頃である⁽²⁾。以来、開発途上国に対して、莫大な額の開発援助が供与されてきた。1990年代には、先進諸国の経済停滞などにより、ドナー⁽³⁾側に援助姿勢の消極化が見られたものの、趨勢的には、開発援助の供与額は順調に増加してきたと言って良いだろう(図1参照)。

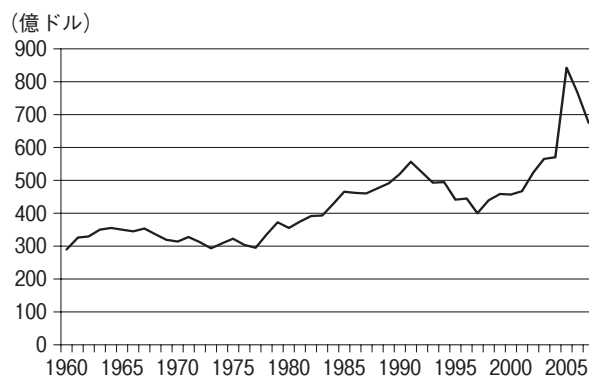
しかし、半世紀以上に亘る開発援助供与の実績にも関わらず、開発途上国の状況は、必ずしも十分に改善されてきたとは言えない。特に、「最底辺の10億人⁽⁴⁾」という言葉で象徴されるアフリカ大陸の貧困は深刻である。世界銀行の推計によると、サブ・サハラ地域の貧困者比率は、2005年時点で51.2%にも達している⁽⁵⁾。

こういった状況を背景として、ドナー側に対する開発途上国への支援強化の要請は、弱まるどころかむしろ強まってきている。2000年9月に採択されたミレニアム宣言に端を発するミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: 以下、MDGsとする)⁽⁶⁾は、ドナー側に対して、

2015年までに対GNI(Gross National Income: 国民総所得)比で0.7%までODA供与額を増額するよう要請した⁽⁷⁾。この他にも、開発途上国における極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及の達成などが目標となっている。

これらの目標を達成するには、開発援助の量の改善もさることながら、質の改善も必要である。特に日本の場合は、厳しい財政事情によ

図1 DAC加盟国による二国間ODA合計額の推移



(注1) DACとは、OECDの下部組織で、正式名称は、Development Assistance Committee(開発援助委員会)。日本を始めとして、米国、英国、ドイツ、フランスなど23のドナーが加盟しており、加盟各国の開発援助の質・量に関する相互検討や、開発援助に関する統計の収集・公表などを行っている。

(注2) 2005年価格で評価した実質値。

(注3) 各年に新規供与した額から、借款の返済分などを差し引いた、支出純額ベース。

(出典) DAC, "DAC online database"(http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html)に基づき、筆者作成。

(1) 本稿では、ODA(Official Development Assistance: 政府開発援助)だけでなく、輸出信用等のOOF(Other Official Flow: その他政府資金)なども含めた、ドナーから被援助国に対して供与される援助全般を開発援助と呼ぶこととする。

(2) 白井早由里『マクロ開発経済学—対外援助の新潮流—』有斐閣, 2005, pp.71-73。

(3) 本稿では、先進諸国、世界銀行、国連関係機関などの開発援助を供与する主体を総称して、ドナーと呼ぶこととする。

(4) ポール・コリアー(中谷和男訳)『最底辺の10億人』日経BP社, 2008。(原書名: Paul Collier, *The bottom billion*, 2007.)

(5) ここでの貧困者比率とは、全人口に対する、1日1人当たり1.25ドル(2005年価格)以下で生活する人々の割合と定義される(Shaohua Chen and Martin Ravallion, "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty," *World Bank Policy Research Working Paper*, No.4703, 2008, p.32.)。

(6) 2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとしてまとめたもの。2015年までに達成すべき8つの目標を掲げ、これらの目標に基づく21のターゲット、目標達成の基準となる60の具体的な数値指標から構成されている(United Nations Millennium Development Goals(<http://www.un.org/millenniumgoals/>)を参照)。

(7) 2007年の日本の実績は、0.17%である(DAC, "Aid Targets Slipping Out of Reach?"(<http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf>))。

り、大幅なODA予算の増額は当面望めない。こうしたなかで開発途上国の成長促進に貢献するためには、ODAを含めた開発援助の質を改善し、効率的に活用していくことがより一層重要となる。

そこで、本稿では、被援助国の開発に果たす開発援助の役割や、開発援助の成長促進効果を阻害する要因として近年重要視されている「援助の氾濫」、「援助のファンジビリティ」の概念を紹介する。そして、これら開発援助の阻害要因への対応策として生まれてきた、開発援助供与の新たな枠組み、手法も幾つか紹介することとしたい。

I 開発援助の役割と効果

1 開発援助の役割

(1) ツー・ギャップ・モデル

開発援助の供与とは、ドナーから被援助国へ、何らかの資源を移転させることである。開発援助の供与が必要とされるのは、被援助国において、開発・貧困削減のために不可欠な何らかの資源の不足（ギャップ）が存在しているからに他ならない。こうした資源のギャップのうち、投資-貯蓄ギャップと外貨準備制約（国際収支ギャップ）の2つを重視し、開発援助の第一義的な役割を、これら2つのギャップの緩和であるとする見方がある。こうした見方は、ツー・ギャップ・モデルと呼ばれ、1960年代に生まれて以降、現在に至るまで広く浸透している⁽⁸⁾。

① 投資-貯蓄ギャップ

開発を進めるには、道路、鉄道、発電所などのインフラ建設から、教育、保健・医療、環境保全などのための制度設計やそれを支える組

織・人材の整備まで、様々な投資を行わねばならず、莫大な資金が必要となる。多くの開発途上国では、これらの投資の原資となる貯蓄の形成が進まず、開発が制約される結果となっている。

一般に、貯蓄は、公的・民間、国内・国外の区別により、4種類に分類される（表1参照）。多くの開発途上国は所得水準が低く、貧困者の割合が高いため、国内での民間貯蓄の形成は期待できない。国外からの直接投資流入も、一部の開発途上国を除いては少ないのが現実である。

また、開発途上国では、付加価値税や個人所得税などが一般化しておらず、歳入は徴税の容易な関税や法人税などに偏りやすい⁽⁹⁾。このため、開発途上国政府の歳入は、経済規模と比較して小さくなる傾向にある（図2参照）。一方で、公務員の人件費、債務償還費など、毎年一定の支出を要する経常支出は減らすことが難しいため、国内での政府貯蓄形成も難しい。このような状況の下では、経済成長を達成するために必要となる投資額と、実際の国内貯蓄額とのギャップを、国外からの開発援助が補填する役割を担う。

② 外貨準備制約

投資を行う場合、道路、空港、港湾設備等の

表1 貯蓄の分類

	国内	国外
公的	政府貯蓄	政府開発援助（ODA） その他政府資金（OOF）
民間	民間貯蓄	外国企業による直接投資

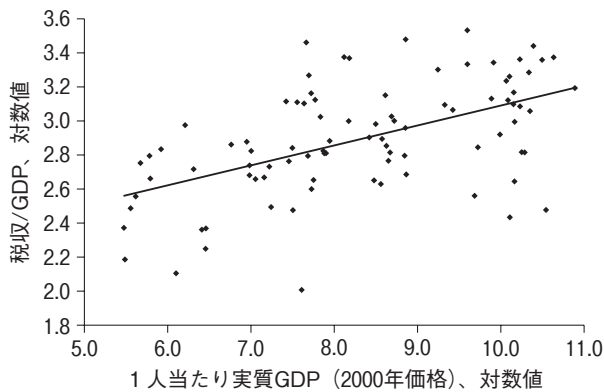
(注) OOF（Other Official Flow：その他政府資金）には、国際協力銀行（JBIC）が行う輸出信用などが含まれる。前掲注(1)参照。

(出典) 渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）』（中公新書）中央公論新社、2003、p.12に基づき、筆者作成。

(8) Hollis B. Chenery and Alan M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, 56(4), 1966.9, pp.679-733; 澤田康幸・池上宗信「政府開発援助の経済分析：現状と展望」『国民経済雑誌』193巻1号、2006.1、p.30。なお、開発途上国の成長を制約しているのは、当然ながらこの2つのギャップのみではない。技術・知識のギャップや財政制約（財政赤字）などを重要視する見方もある。

(9) 渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）』（中公新書）中央公論新社、2003、pp.12-14。

図2 所得水準と税収の関係



(出典) “World Development Indicators 2008” から、2006年の両者のデータが入手可能な89か国をプロットし、筆者作成。

建設に必要な資本財を自国のみで調達するのは困難である。高度な技術を要する資本財であれば、開発途上国で生産できない場合があるのは普通であろう。従って、一部の資本財は輸入しなければならない。資本財の輸入に必要な外貨は輸出によって獲得することもできるが、開発途上国の多くは、消費財なども輸入しなければならないことが多いため、結果的に外貨は不足しがちとなる⁽¹⁰⁾。開発援助は、このような外貨準備の不足を補填する役割も担う。

(2) ツー・ギャップ・モデルの現実への妥当性
 上述の2つのギャップを埋めることが開発援助の正統的な役割であり、それ以外は被援助国側の自助努力によるべきであるとの概念は、開発援助の実務の場において、現在でも強い影響

力を持っている⁽¹¹⁾。世界銀行などの国際開発金融機関では、ツー・ギャップ・モデルの概念に基づいて、開発途上国に供与すべき援助額を試算するシミュレーション・モデルが作成されており、それらは実際の政策形成にも使用されている⁽¹²⁾。例えば、世界銀行では、シミュレーション・モデルに基づき、2015年までに貧困人口を半減させるという、ミレニアム開発目標のターゲット1達成のために必要な援助額を、400億～600億ドルと試算している⁽¹³⁾。

しかし、これらのシミュレーション・モデルには、批判も存在している。国際開発金融機関によるこれまでのシミュレーションに基づき、様々なドナーにより、何度も多額の開発援助が供与されてきた。しかし、実際にシミュレーション通りの経済成長を達成できた開発途上国の事例は、ほぼ皆無であったことが指摘されている⁽¹⁴⁾。2つのギャップが成長を制約するという概念は本質的に正しいと考えられるが、そのギャップを試算するにあたっての仮定が現実性を欠いていたため、ツー・ギャップ・モデルの現実への妥当性は極めて低い。にもかかわらず、IMF (International Monetary Fund: 国際通貨基金) や世界銀行などでこのモデルが使用され続けている状況に対して、厳しい批判が寄せられている⁽¹⁵⁾。

(10) 高橋基樹・福井清一編『経済開発論—研究と実践のフロンティア』(勁草テキスト・セレクション) 勁草書房、2008, pp.94-95.

(11) 同上, p.95.

(12) William Easterly, “The ghost of financing gap: testing the growth model used in the international financial institutions,” *Journal of Development Economics*, 60(2), 1999.12, pp.423-428; 大田英明「IMFの経済プログラムと今後の課題(1)」『国際金融』1158号, 2006.1.1, pp.26-33; 大田英明「IMFの経済プログラムと今後の課題(2)」『国際金融』1159号, 2006.2.1, pp.44-49.

(13) William Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth?,” *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), 2003, p.33; 澤田・池上 前掲注(8), p.30.

(14) Easterly, *op.cit.* (12), pp.423-438; 石井菜穂子「開発戦略の変遷と援助の有効性について」『フィナンシャル・レビュー』54号, 2001.1, p.80.

(15) William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge: MIT Press, 2002, pp.25-44; William Easterly, “An Identity Crisis? Examining IMF Financial Programming,” *World Development*, 34(6), 2006.6, pp.964-980; 澤田・池上 前掲注(8), p.30.

2 開発援助の成長促進効果をめぐる研究

開発援助が実際に被援助国の経済成長を促進したのかどうかを実証的に検証した研究は、古くから行われてきており、これまでに豊富な蓄積が存在している⁽¹⁶⁾。その多くは、被援助国に流入した開発援助によって、当該国の1人当たりGDP成長率がどの程度影響を受けたのかを、実際のデータを使用して統計学的に分析したものである。これらの研究の結果によれば、開発援助が被援助国の経済成長を促進するという明確な効果の存在を見出すことは出来ないことが指摘されており、被援助国の成長促進という観点からは、開発援助が期待されたほどに効果を上げていない可能性が高い⁽¹⁷⁾。

なぜ開発援助が期待されたほどの効果を上げないのかについて、近年特に注目を集めた研究が、バーンサイド (Craig Burnside) とダラー (David Dollar) による研究 (以下、Burnside and Dollar (2000))⁽¹⁸⁾ である。この研究は、56か国の開発途上国について、1970~93年までのデータを使用し、分析を行っている。この研究の特筆すべき点は、分析対象国の財政黒字、インフレ率、対外開放度を基に政策の質を表す指数を作成し、被援助国の政策の質と開発援助の関係の分析を行っている点である。この分析の結果、良い財政、金融、貿易政策を行っている開発途上国に限り、開発援助が成長に対して正の

インパクトを与えるという結論が得られている。

このBurnside and Dollar (2000) の研究結果は、世界中の権威あるマスメディアに引用され、多くのドナーの援助政策にも強い影響を与えることとなった⁽¹⁹⁾。米国では、ミレニアム挑戦会計 (Millennium Challenge Account)⁽²⁰⁾ に計上された開発援助の配分基準として用いられる17のパフォーマンス指標に、Burnside and Dollar (2000) で政策の質を表す指数を作成する際に用いられた3つの変数が採用されている⁽²¹⁾。また、世界銀行が1998年にまとめた報告書は、Burnside and Dollar (2000) を敷衍し、開発途上国のガバナンスと開発援助の効果の関係を論じている。当該報告書は、ガバナンスが良くない開発途上国に対しても開発援助が相当程度配分されている現実を踏まえた上で、ガバナンスが良く、的確な政策運営が行われている開発途上国に対して、開発援助を重点的に振り分けることを提言している (図3参照)⁽²²⁾。

Burnside and Dollar (2000) については、分析対象となった期間、政策の質を表す指数の定義などに変更を加えた上で、複数の研究者により追試が行われた。これらの一連の追試の結果には、開発援助と政策の質に関して、必ずしも有意な関係は見出せないと結論付けるものも多い⁽²³⁾。開発援助の実効性を担保するためには良いガバナンスが必要であるという理念は、米

(16) David Roodman, "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics," *The World Bank Economic Review*, 21(2), 2007, pp.255-277; Francois Bourguignon and Mark Sundberg, "Aid Effectiveness: Opening the Black Box," *American Economic Review*, 97(2), 2007.5, pp.316-321などを参照。

(17) Roodman, *ibid.*; Raghuram G. Rajan and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does Cross-Country Evidence Really Show?," *IMF Working Papers*, 05/127, 2005.

(18) Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, 90(4), 2000.9, pp.847-868.

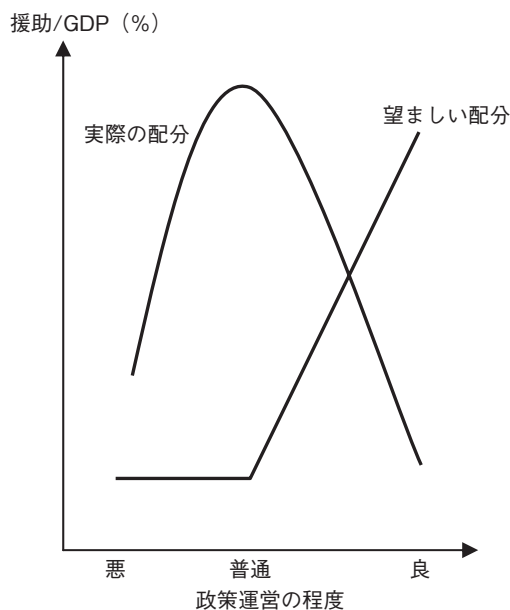
(19) Easterly, *op.cit.* (13), pp.24-26.

(20) ミレニアム開発目標の達成を目的として設置された特別会計。

(21) Easterly, *op.cit.* (13), p.25; Millennium Challenge Corporation, "Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in Fiscal Year 2009," 2008, p.3. <<http://www.mcc.gov/documents/mcc-report-fy09-criteriaandmethodology.pdf>>

(22) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C.: World Bank, 1998. この報告書は、Burnside and Dollar (2000) の元となった、彼らのWorking Paperに基づいて作成されている。

図3 政策の質と開発援助の配分の概念図



(出典) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C.: World Bank, 1998, p.23に基づき、筆者作成。

国、世界銀行などの援助政策に大きな影響を与えたにも関わらず、実際のデータを用いた一連の統計的分析によれば、こうした見解は必ずしも支持されていないと言える。データの拡張や定義の検討などの再検証もされぬまま、Burnside and Dollar (2000) の結論が一人歩きしてしまった事態に、警鐘をならす研究者もいる⁽²⁴⁾。

また、本来、ガバナンスとは明確に定義することが難しい概念であるため、評価する側の立場や価値観が反映されやすい。実際、世界銀行の主張するガバナンスは、暗黙のうちに欧米的な議会制民主主義を前提にしたものであるとされている。こうした曖昧な概念を基準として開発援助を選択的に配分することは、ドナー側の視点と論理に強く依存する形で被援助国を色分けすることにもつながりかねず、その問題が指

摘されている⁽²⁵⁾。また、そもそも開発援助を必要とする低所得国に、ガバナンスの良い国は少ないとの指摘もある⁽²⁶⁾。

このように、Burnside and Dollar (2000) 以降の一連の追試も含め、開発援助と経済成長に関する研究によって示されてきたのは、被援助国側の政策や状況に関わらず、開発援助が経済成長に貢献したという明確な証拠は見出せない、という結果である。開発援助の本来の目的は、経済成長を通じて被援助国の人々の生活水準の改善、貧困削減を行うことである以上、この結果は謙虚に受け止める必要があるだろう。

II 開発援助の失敗事例

前章では、多くの研究によれば、開発援助が経済成長を促進するという明確な結論は得られないことを見た。そこで、本章では、開発援助が所期の成長促進効果を実現できていないことに対する要因として近年注目されている、「援助の氾濫」と「援助のファンジビリティ」の概念を紹介する。

1 援助の氾濫

(1) マーシャル・プランの成功要因

国家間で供与される開発援助の歴史的起源の一つに、第二次世界大戦後のヨーロッパ諸国復興を目的として米国が立案したマーシャル・プランが挙げられる⁽²⁷⁾。途上国の開発を目的として供与されることとなるその後の開発援助と比較して、当時のヨーロッパ諸国復興におけるマーシャル・プランの効果は目覚ましいものであったため、一般にその評価は高い。マーシャル・プランが成功を取めた理由としてしばしば

⁽²³⁾ William Easterly et al., "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, 94(3), 2004.6, pp.774-780; Easterly, *op.cit.* (13), pp.26-30.

⁽²⁴⁾ Easterly, *ibid.*, pp.25-30.

⁽²⁵⁾ 渡辺・三浦 前掲注(9), pp.65-68; 下村恭民ほか『ODA大綱の政治経済学』有斐閣, 1999, pp.12-15.

⁽²⁶⁾ 三浦有史「新ODA大綱—理念から実行へ」『アジア・マンスリー』4巻36号, 2004.3, pp.3-4.

⁽²⁷⁾ Stephen Browne, *Foreign Aid in Practice*, London: Pinter Reference, 1990, pp.11-15; 城山英明『国際援助行政』(行政学叢書 7) 東京大学出版会, 2007, pp.7-20などを参照。

指摘されるのが、援助を受け入れる側としてのヨーロッパ諸国の素質である。ヨーロッパ諸国には、既に第二次世界大戦の時点で、熟練労働者や経験豊かな企業家といった人的資本、合理的な金融制度・司法制度、効率的な行政機構などが広範に存在していた⁽²⁸⁾。現代の途上国とは異なり、当時のヨーロッパ諸国においては、米国からの援助が効率的に活用されるための前提条件が整っていたと言えよう。

しかし、マーシャル・プランが現代の開発援助と異なっていたのは、援助受入側の要因だけではない。ドナー側にも現代とは非常に対照的な特徴があった。それは、現代の開発援助が多数の二国間・多国間ドナー、NGOによって供与されるのに対し、マーシャル・プランは、米国というたった一国のドナーにより供与された、という特徴である⁽²⁹⁾。当時の経済状況の下では、金利、償還期間等の条件が緩やかな援助を供与できたのは、事実上、米国だけだったのである⁽³⁰⁾。

(2) ドナー数の増加

ヨーロッパ諸国の戦後復興が一巡し、先進諸国の経済が成長軌道に乗り始めると、途上国への開発援助にも徐々に目が向けられるように

なった。援助額の面においては、世界の開発援助の過半を米国が供与する状態が1950年代末まで続くものの、開発援助を供与するドナーの数は着実に増加していった。日本も、1954年にロンボ・プラン⁽³¹⁾に加盟し、ドナーとしての活動を開始している。1960年代には、国際開発協会 (International Development Association : IDA) などの国際開発金融機関による援助も拡大し、1970年代以降は、OPEC諸国 (Organization of the Petroleum Exporting Countries : 石油輸出国機構) や社会主義国による援助も活発化していった⁽³²⁾。近年では、経済成長を遂げ、ドナーに転じたかつての被援助国も現れ始めている⁽³³⁾。これらの公的なドナーの総数は、2004年時点で約200にも上るとの推計もある⁽³⁴⁾。

こういった公的なドナーに加えて、開発援助に携わるNGOの数の増大も見逃せない。開発援助におけるNGOの役割は1970年代に顕著に拡大したとされるが⁽³⁵⁾、それに伴って、NGOの数も爆発的に増大していった⁽³⁶⁾。NGOの定義は国や機関によって異なることも多く、その数に関する正式な統計は存在しないものの、2003年時点で、世界には約59,000の国際的なNGOが存在し、そのうちのほぼ60%にあたる約37,000のNGOが経済・社会開発の分野で活動

(28) John Degenbol-Martinussen and Poul Engberg-Pedersen, *Aid: understanding international development cooperation*, London: Zed Books, 2003, p.288; Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence," *World Bank Policy Research Working Paper*, No.3251, 2004, pp.19-20.

(29) Stephen Knack and Aminur Rahman, "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients," *Journal of Development Economics*, 83(1), 2007.5, pp.176-177.

(30) Lester B. Pearson, *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, New York: Praeger, 1969, p.208; Elliott R. Morss, "Institutional Destruction Resulting from Donor and Project Proliferation in Sub-Saharan African Countries," *World Development*, 12(4), 1984.4, p.466.

(31) 1950年にセイロン (現スリランカ) で開催された英連邦外相会議で発足した、南アジア、東南アジアの経済社会開発の促進を目的とした国際協力機関。

(32) Morss, *op.cit.* (30)

(33) 「新興ドナー特集」『開発金融研究所報』35号, 2007.10, pp.37-147; 土岐啓道「チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロバキア (V4) の援助動向」『開発援助動向レポート』No.27
(<http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/report27.pdf>)

(34) Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p.52. ここでのドナーとは、先進諸国の他、国連関係機関なども含む。前掲注(3)参照。

(35) *ibid.*, p.33.

(36) *ibid.*, pp.53-55.

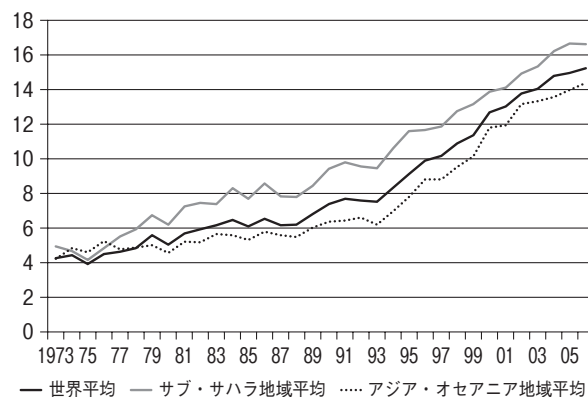
しているとの推計もある⁽³⁷⁾。

(3) 援助の氾濫

途上国への開発援助に関わるドナーの増加は、開発援助額の増加につながる可能性もあり、本来的には歓迎すべきことであると言えよう。しかし、ドナーの増加に伴って、被援助国政府の管理能力を超えるほどの援助プロジェクトが乱立するという事態の発生が指摘されるようになった。2002年のベトナムでは、25の二国間ドナー、19の多国間ドナー、約350の国際的NGOが活動し、年に8,000件もの援助プロジェクトが実施されている⁽³⁸⁾。また、タンザニア政府は、毎年援助に関する2,400本もの報告書をドナーに提出せねばならず、援助プロジェクトの審査、監督管理、評価等を目的としたドナー側からの1,000を超えるミッション訪問への対応にも追われていた⁽³⁹⁾。このような状況は、「援助の氾濫」(aid proliferation)、「援助の集中砲火」(aid bombardment)などと呼ばれ、開発援助の成長促進効果を阻害する要因の一つとして注目されている。援助の氾濫は、特に、プロジェクト援助と呼ばれる形態の援助の増加により深刻化することが知られている⁽⁴⁰⁾。プロジェクト援助とは、被援助国が直面する特定の課題に対してプロジェクトを実施し、個別・限定的な効果を目指すものであり、具体的には被援助国の学校建設や、病院建設などがこれにあたる⁽⁴¹⁾。

こうした援助の氾濫の時系列的な推移の一端

図4 被援助国におけるDAC加盟二国間ドナーの平均数の推移



(注1) 約束額ベースで集計した。
(注2) 被援助国ごとにドナーの数を集計し、それらをサブ・サハラ、アジア・オセアニアなどの地域ごとに平均した。地域区分は、DACによる区分に準拠した。
(注3) EC (European Commission: 欧州委員会) はDAC加盟のドナーだが、実質的には多国間ドナーであるので、今回は除外した。
(出典) DAC, "CRS online database" <http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_34447_37679488_1_1_1,1,00.html>に基づき、筆者作成。

を示したのが、図4である。図4は、被援助各国で活動しているDAC加盟二国間ドナーの平均数の推移を示したものである。図4によれば、被援助国で実際に活動しているDAC加盟二国間ドナーの数は過去30年に亘りほぼ一貫して増加し続けており、1970年代初頭と比較すると、現在は約3倍である。裏を返せば、被援助国政府が対応しなければならないDAC加盟二国間ドナーの数が約3倍になったとも言え、援助の氾濫が深刻化している可能性を示唆している。

また、図5は、DAC加盟二国間ドナーにより供与された援助が、どの程度援助の氾濫を引

(37) *ibid.*; Helmut Anheier et al., *Global Civil Society 2004/2005*, London: Sage Publications, 2004, p.320.

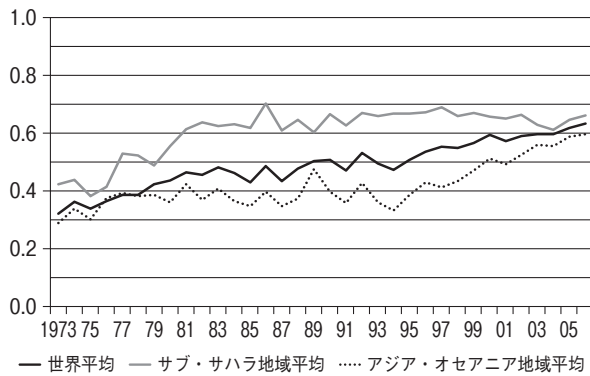
(38) Arnab Acharya et al., "Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid," *Journal of Development Studies*, 42(1), 2006.1, p.2.

(39) Nicolas van de Walle and Timothy A. Johnston, *Improving Aid to Africa*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press, 1996, pp.49-50; David Roodman, "Competitive Proliferation of Aid Projects: A Model," *Center for Global Development Working Paper*, No.89, 2006, pp.1-2; World Bank, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2003, p.207.

(40) 大野泉・二井矢由美子『援助モダリティの選択と日本のODA改革—開発ニーズとオーナーシップを尊重して—』GRIPS開発フォーラム, 2005, pp.5-6. <<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf05/ModalityJP.pdf>>

(41) プロジェクト援助の他には、特定の開発事業ではなく、一般的な開発目的に支出されるプログラム援助や、専門家派遣、研修生受け入れなどを行う技術協力などがある。

図5 援助氾濫指数の推移



(注1) 約束額ベースで集計した。
 (注2) 被援助国ごとに援助氾濫指数を試算し、それらをサブ・サハラ、アジア・オセアニアなどの地域ごとに平均した。地域区分は、DACによる区分に準拠した。
 (注3) EC (European Committee: 欧州委員会) はDAC加盟のドナーだが、実質的には多国間ドナーであるので、今回は試算の対象から除外した。
 (注4) 被援助国の行政費用に対する援助などは、援助の氾濫を緩和と思われるため、試算の対象から除外した。
 (出典) DAC, "CRS online database" (http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_34447_37679488_1_1_1_1,00.html) に基づき、筆者作成。

き起こしているかを数量化するために作成した、援助氾濫指数の推移を示したものである。この指数は、0から1までの範囲の値を取り、値が0に近づくほど、被援助国においてドナーが寡占状態となり、値が1に近づくほど、被援助国において相対的に援助規模の小さなドナーが密集する状態となるような特徴を持つ⁽⁴²⁾。つまり、援助氾濫指数が1に近づくほど、援助の氾濫が深刻化していると思えることができる。この指数の推移を見ても、援助の氾濫の度

合いは時間の経過とともに、概ね増大していると言えよう。

(4) 援助の氾濫の影響

① 手続きの増大、業務の非効率化

援助の氾濫による最も直接的な悪影響は、ドナーから援助を受け入れる際の被援助国側における手続きの増大、業務の非効率化である⁽⁴³⁾。これらは、ドナーごとに契約・調達条件、言語、会計年度、援助方針等が異なることによって引き起こされる。ベトナムの林業に関するある援助プロジェクトでは、各ドナーの調達条件の相違から、わずか5台の車両を購入するために、150名の政府職員と18か月もの時間を要した⁽⁴⁴⁾。また、5つのドナーによる支援の下、ボリビアで実施された家計の貧困状況に関する調査では、各ドナーがボリビア政府に対して当該調査の予算・方法等に関する報告書の作成を個別に要求した。このため、ボリビア政府の担当職員は、報告書作成に対して、実際の調査に要した時間とほぼ同じだけの時間を費やしている⁽⁴⁵⁾。

② 経常費用の不足

限られた被援助国側の予算に対して多数の援助プロジェクトが乱立することで、実施後の援助プロジェクトの維持管理等に必要となる経常

(42) この指数は、ハーフィンダール・ハーシュマン指数 (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) を援用して、本稿用に筆者が試算したものである。HHIは、ある産業や市場における企業の集中度、独占度を測る指標で、当該市場における各企業のシェアの2乗和として定義される。なお、HHIは、公正取引委員会が企業合併の可否を判断する際の基準の一つとしても採用されている。

今、ある被援助国 a における援助総額を Q_a 、ドナー i からの被援助国 a に対する援助額を $q_{a,i}$ とすると、被援助国 a の援助総額における HHI_a は、以下の式で定義される。

$$HHI_a = \sum_{i=1}^N \left(\frac{q_{a,i}}{Q_a} \right)^2$$

この HHI_a を用いて、被援助国 a における援助氾濫指数 (aid proliferation index: API) を以下の式で定義した。

$$API_a = 1 - HHI_a$$

(43) Elliot Berg, *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, New York: United Nations, 1993, p.81; Robert Cassen & Associates, *Does Aid Work?*, Oxford: Oxford University Press, 1986, pp.221-224.

(44) World Bank, *Cutting the Red Tape: Better aid delivery through better donor cooperation*, World Bank, February 21, 2003. (http://go.worldbank.org/XU000TZF00)

費用が不足するという弊害も発生している⁽⁴⁶⁾。援助プロジェクトの経常費用は、実施された援助プロジェクトがその便益を長期的にもたすために不可欠である⁽⁴⁷⁾。被援助国で経常費用が不足すれば、開発援助により道路・公共施設等を建設してもその損傷を修理できない、学校を建設しても教師・教材を手配できない、保健・農業用の車両を購入しても予備部品・燃料が手配できない、といった状況が生じる⁽⁴⁸⁾。実際、アフリカで実施された援助プロジェクトの約34%が長期的に便益を生み出すことが困難と判定されているが、その理由の一つとして、被援助国の経常費用の不足が挙げられている⁽⁴⁹⁾。

③ 被援助国の官僚機構の劣化

各ドナーが、自身の援助プロジェクトの成功を目的として、被援助国の優秀な官僚を高給により囲い込むことがある。こういった高給により官僚のインセンティブが歪められ、被援助国における官僚機構の質の劣化、人材の流出が発生していることが指摘されている⁽⁵⁰⁾。世界銀行によりケニアで実施されたある農業関係のプロジェクトでは、農業・畜産開発省 (the Ministry of Agricultural and Livestock Development)

に配置するための数名のケニア人アドバイザーが、月収3,000～6,000ドルで、他の省庁から引き抜かれた。当時のケニア政府のチーフ・エコノミストの月収が約250ドルであることを踏まえると、相当な高給であると言えよう⁽⁵¹⁾。また、ドナーの援助プログラムにより、1977～85年の間に修士号を取得したケニア人の官僚20名のうち、15名が1994年時点で援助プログラム関連の業務に従事したり、援助関連のNGOに転職したりしている⁽⁵²⁾。多数のドナーが被援助国に流入すれば、各ドナー間で被援助国側の優秀な人材の獲得競争が激化する。その結果、援助関連の業務に従事することで得られる収入は高騰し、問題が悪化する可能性が高い⁽⁵³⁾。

2 援助のファンジビリティ

(1) ファンジビリティ

ファンジビリティ (Fungibility: 代替可能性) とは、被援助国に開発援助が流入することで、被援助国の予算制約が変化し、開発援助の目的とは異なる公共支出が増加する現象である。被援助国政府が予算を配分する予定であったセクターへ開発援助が流入すると、被援助国は当該セクターの予算に一種の余剰が発生したと見做

(45) *ibid.* なお、ポリビアの例のような被援助国の貧困、ジェンダー等の特定主題に関する状況調査は、過去に同内容の調査が実施済みであるなどの重複が見られることも指摘されている (William Easterly, "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid," *Journal of Policy Reform*, 5(4), 2002, p.237; OECD, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery* (DAC Guidelines and Reference Series), Paris: OECD, 2003, pp.30-44などを参照。)

(46) Ed Campos and Sanjay Pradhan, "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance," *World Bank Policy Research Working Paper*, No.1646, 1996; van de Walle and Johnston, *op.cit.* (39), pp.59-66; 有本寛・高野久紀「開発援助と経常費用 ドナー間競争、援助の氾濫、財政支援」『RIETI Discussion Paper Series』経済産業研究所, 2007.8, p.2.

(47) Peter S. Heller, "Public Investment in LDC's with Recurrent Cost Constraint: The Kenyan Case," *Quarterly Journal of Economics*, 88(2), 1974.5, pp.251-277; 有本・高野 同上, p.1.

(48) van de Walle and Johnston, *op.cit.* (39), p.62.

(49) World Bank, *Annual Review of Development Effectiveness 2008: Shared Global Challenges*, Washington, D.C.: World Bank, 2008, pp.86-87; 有本・高野 前掲注(46), p.2.

(50) Knack and Rahman, *op.cit.* (29), pp.176-197; Acharya et al., *op.cit.* (38), p.7.

(51) L. S. Wilson, "Kenyanization and African capacity 'shuffling'," *Public Administration and Development*, 13(5), 1993.12, p.493.

(52) John M. Cohen and John R. Wheeler, "Building sustainable professional capacity in African public sectors: retention constraints in Kenya," *Public Administration and Development*, 17(3), 1997.8, p.312.

(53) World Bank, *op.cit.* (39), p.206.

す。ファンジビリティは、この余剰を他のセクターに振り分けることで発生する⁽⁵⁴⁾。

ファンジビリティの概念を簡単に図示したのが、図6である。今、ある被援助国が、援助対象となるセクター（例えば、教育、保健・医療セクター等）と、その他セクター（例えば、国防費、公務員の人件費等）の2つのセクターへ予算を配分する状況を考える。ドナーによる援助供与前の被援助国の予算制約線はBで表され、援助対象となるセクターに p 、その他のセクターに q の支出を予定していたとしよう⁽⁵⁵⁾。このとき、ドナーにより、援助対象となるセクターに対してAの援助資金が供与されたとする。ドナーとしては、Aの全額が当該セクターへの追加的資金配分となり、当該セクターにおいて $(p + A)$ の支出が行われることを期待している。しかし、ファンジビリティが存在すれば、被援

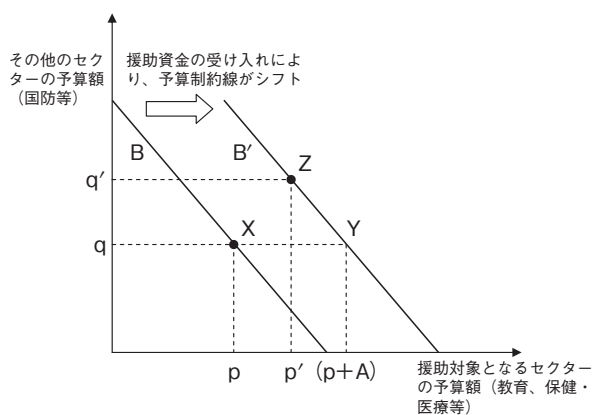
助国による予算の再配分によって当該セクターの実際の支出は p' となり、それに伴って、援助の目的外であるその他セクターへの支出が q' へと増額される可能性がある。

ドナー側は、開発援助が目的とするセクターに支出されたことを確認すると、開発援助が有効に活用されたと認識する傾向がある。そのため、ファンジビリティは、ドナー側には気づかれない場合も多い。また、多くの開発途上国では、歳入を商品輸出によって得られる税収や関税収入に依存する傾向が強く、歳入は毎年大きく変動している。こういった場合、どの程度の歳入がどういった歳出に割り振られているのかを過去のデータから推計すること自体が難しく、歳出構造の変化がファンジビリティに起因するものなのかどうかの判断が困難な場合もある⁽⁵⁶⁾。

ファンジビリティが存在する状況下で開発援助の有効性を確保するためには、当該援助プロジェクトの結果のみを評価しても不十分である。ドナーは特定のプロジェクトを支援したつもりでも、結果的には被援助国の限界的な政府支出を増やすだけに終わる可能性があるためである。ファンジビリティの存在を前提として開発援助の有効性を確保するためには、被援助国の開発計画と支出計画との妥当性を確認し、その上で公共支出全体を適切に管理することが重要である⁽⁵⁷⁾。

近年では、ファンジビリティの存在を特に問題視しない風潮も生まれてきている⁽⁵⁸⁾。ファンジビリティが開発援助の成長促進効果を阻害するという従来の考え方の前提には、ドナーの援助方針の方が被援助国の政策よりも正しいとい

図6 ファンジビリティの概念図



(注1) 横軸は、援助対象となるセクターへの予算額、縦軸は、その他のセクターへの予算額を示す。

(注2) 援助が供与される前の支出配分はXで表される。ドナー側は支出配分がYとなることを期待してAの援助を供与するが、ファンジビリティが存在する場合、実際の支出配分はZになってしまう。

(出典) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C.: World Bank, 1998, p.62に基づき、作成。

54) ファンジビリティは、債務削減によって被援助国の財政資金に余裕が生まれた場合にも生じる。

55) 予算制約線Bは右下がりとなる。これは、援助対象となるセクターへの予算額を増加させれば、その他セクターの予算額を減少させなければならないからである。

56) 白井 前掲注(2), pp.120-123.

57) Tarhan Feyzioglu et al., "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid," *World Bank Economic Review*, 12(1), 1998.1, pp.29-58.

58) 国際協力事業団『途上国における財政管理と援助—新たな援助の潮流と途上国の改革—』国際協力事業団国際協力総合研修所, 2003, p.14.

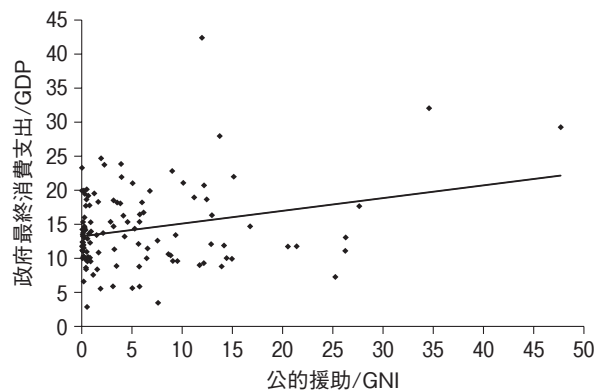
う認識がある。しかし、ドナーの政策意図が被援助国の成長や発展に適合しない場合には、ファンジビリティによって被援助国が最適な予算配分を実現した方が、むしろ効果的な場合もあり得る⁽⁵⁹⁾。ただし、こういった状況は、健全な統治環境が整っている被援助国に限られる点に留意する必要があるだろう⁽⁶⁰⁾。

(2) 援助のファンジビリティの事例

各国におけるファンジビリティの存在については、これまでに幾つかの分析が行われている。個別国の事例に関する分析では、ドミニカ共和国やインドでファンジビリティの存在が確認されたが、インドネシアでは存在が確認されなかったことが指摘されている⁽⁶¹⁾。また、1971～90年の14か国のデータを用いた分析では、開発援助が供与されると、実際に開発目的に支出されるのは、概ねその1/4程度であるとの結論が得られている⁽⁶²⁾。

図7は、2006年の開発援助と政府最終消費支出をプロットしたグラフである。政府最終消費支出には、公務員の給与、補助金など、開発とは関係の薄い支出項目が含まれており、開発援助が流入すると同時に政府最終消費支出が増加すれば、ファンジビリティが存在している可能性が高いと判断できることが指摘されている⁽⁶³⁾。図7では、グラフにややバラつきはあるものの、開発援助と政府最終消費支出の間には緩やかな相関が見られ、ファンジビリティの

図7 政府最終消費支出と開発援助の相関関係



(出典) “World Development Indicators 2008”から、2006年の両者のデータが入手可能な113カ国をプロットし、筆者作成。

存在を示唆している。

III 開発援助供与の新しい枠組み

援助の氾濫や援助のファンジビリティといった現象への対応策として、主に1990年代半ば以降、開発援助供与に関する新たな枠組みが具体的に検討されるようになった。これらの多くは、援助に関する手続き・行政的枠組みのドナー間での調和、被援助国のオーナーシップの尊重、各ドナー・被援助国の間での情報共有などを重視するという点で共通している。このように、開発援助の成長促進効果の発現を目的として、開発援助の様々な側面において各主体が協調を図ることを、援助協調という⁽⁶⁴⁾。

以下では、援助協調の具体的な取り組みを幾つか紹介する。

(59) 田町典子「対外政策としての開発援助」『開発金融研究所報』20号, 2004.8, p.57.

(60) 同上

(61) Howard Pack and Janet Rothenberg Pack, “Foreign Aid and the Question of Fungibility,” *Review of Economics and Statistics*, 75(2), 1993.3, pp.258-285; Vinaya Swaroop et al., “Fiscal Effects of Foreign Aid in a Federal System of Governance: The Case of India,” *Journal of Public Economics*, 77(3), 2000.9, pp.307-330; Howard Pack and Janet Rothenberg Pack, “Is Foreign Aid Fungible?: The Case of Indonesia,” *Economic Journal*, 100(399), 1990.3, pp.188-194.

(62) Feyzioglu et al., *op.cit.* (57), pp.29-58.

(63) World Bank, *op.cit.* (22), p.67; 白井 前掲注(2), p.126. ただし、政府最終消費支出には、公共教育機関の教員給与なども含まれているため、あくまで政府の非生産的な支出の代理変数に過ぎない点に留意が必要である。

(64) 援助協調の概念は幅広く、明確な定義についてのコンセンサスはないとされる(木原隆司「援助協調(International Aid Coordination)の理論と実際—『援助協調モデル』とベトナム—」『開発金融研究所報』17号, 2003.9, pp.25-27.)。

(1) 貧困削減戦略書(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)

PRSPは、被援助国政府のオーナーシップの下、ドナー、民間セクター、NGOなどの幅広いステークホルダー(stakeholder:利害関係者)が参画して作成する、貧困削減と成長促進のための経済・行政・社会政策プログラムである⁽⁶⁵⁾。1999年9月のIMF・世界銀行の合同開発委員会において策定が合意されて以来、策定国数は増大しており、2008年9月時点では、65か国が策定している⁽⁶⁶⁾。

PRSPの主要な狙いの一つは、各ドナーが他のドナーと調整せず独自に実施していた援助活動を、被援助国のオーナーシップの下に調整することで、限られた開発援助資金を効率的、効果的に運用していくことにある⁽⁶⁷⁾。このため、PRSPでは、オーナーシップ、パートナーシップの重視などが基本理念として掲げられている(表2参照)。

PRSPには、被援助国の貧困削減を達成するための具体的な計画と、各セクターにおける行

動計画などが記載されている。被援助国は、PRSPに基づいて、各セクターにおける計画に見合った財政配分を検討し、中期的な財政・資金手当計画である中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework : MTEF)を作成することとなっている。このMTEFは、PRSPで計画されている活動の、財政的裏付けとなる。また、PRSPは目標が非常に具体的で指標化されていることも特徴であり、計画の進捗状況などのモニタリングも行われている⁽⁶⁸⁾。

これまでも、貧困削減にターゲットを絞った戦略書・計画は多くの開発途上国に存在していたが、これらの対象は、直接的に貧困層に裨益する、基礎教育やセーフティーネットの構築といった分野に限定されていた。一方、PRSPは、ほとんどすべての分野をその対象としており、地方分権、財政改革といったガバナンスに関する分野も包含している⁽⁶⁹⁾。被援助国が独自に策定していた従来の国家開発計画に代わって、PRSPを実質的な「新しい形態の国家開発計画」として位置付けるようになった国も多い⁽⁷⁰⁾。

表2 PRSPの基本理念

①被援助国主導 (オーナーシップ重視)	PRSPは被援助国自身の貧困削減戦略であり、当該国政府の主導で作成・モニタリング・評価されなければならない。
②結果重視	貧困層に裨益する成果を重視する。まず貧困の現状や要因を分析した上で、ミレニアム開発目標を念頭に置いた目標を設定し、政策手段や指標を選択する。また、実施した政策や援助の成果はモニタリングされる。
③包括的アプローチ	貧困の多面的な性質を認識することが必要。そのため、マクロ経済だけでなく、各セクターの問題、構造的な問題も幅広く対象とする包括的アプローチを基本とする。
④パートナーシップ重視	被援助国のオーナーシップの下、二国間・多国間ドナー、NGO、市民社会、企業、研究機関など幅広いパートナーの協調と参画が求められる。
⑤中長期的視野	貧困削減には時間を要するため、長期的な取り組みが重要である。必要に応じ、中間目標を設定する。また、各援助ドナーにも中長期的なコミットメントが求められる。

(出典) 『貧困削減に関する基礎研究』国際協力事業団国際協力総合研修所, 2001, pp.16-17; 牧野耕司ほか「貧困削減戦略書 (PRSP) とは」『国際協力研究』17巻2号, 2001.10, pp.22-23に基づき、筆者作成。

(65) World Bank, “Poverty Reduction Strategy Papers” <<http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0>>; IMF, “Fact-sheet-Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)” <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>>

(66) World Bank, “PovertyNet” <<http://go.worldbank.org/33CTPSVDC0>> 65カ国には、暫定版PRSPの策定国も含む。

(67) 『貧困削減に関する基礎研究』国際協力事業団国際協力総合研修所, 2001, p.38.

(68) 牧野耕司ほか「貧困削減戦略書 (PRSP) とは」『国際協力研究』17巻2号, 2001.10, p.32.

(69) 同上, p.21.

被援助国のオーナーシップの下、多くのステークホルダーの参画により策定されるPRSPによって、より効果的な開発援助資金の活用が期待される一方、PRSPには幾つかの批判も寄せられている。

PRSPは被援助国が主体的に策定するものとされている一方、IMF、世界銀行が貸付、債務放棄を実施する際の判断材料とも位置付けられており、これらの機関の理事会でPRSPが認定されなければ、貸付、債務放棄は実施されない。このため、結果的にこれらの機関の意向がPRSPに反映されやすくなり、被援助国のオーナーシップが必ずしも担保されない可能性がある⁽⁷¹⁾。また、PRSPに掲載された経済政策の内容は、1980年代以降の構造調整政策⁽⁷²⁾と根本的にほぼ同内容であり、被援助国の貧困削減、成長促進には有効ではないとの指摘もある⁽⁷³⁾。

(2) セクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approach : SWAp)

SWApは、援助の氾濫の解決策の一環として、1990年代半ばから提唱されるようになった

開発アプローチである。必ずしも明確な定義は存在しないものの、被援助国のオーナーシップや当該国と各ドナーとのパートナーシップの下、教育、医療・保健といった特定のセクター全般を網羅する開発戦略、その実施のための支出計画などを策定し、被援助国と各ドナーが連携して取り組む開発アプローチを指すとされる。各ドナーが横のつながりを欠いたまま個別に援助を実施していた状況を改善するため、被援助国政府と各ドナーが一堂に会して当該セクターの開発について意見調整を行い、援助を効率化することが目的である(表3参照)⁽⁷⁴⁾。

SWApでは、各ドナーが援助方針を共通にするだけでなく、援助資金も共通にした方が良いとの考えも生まれた。これは、各ドナーが1つの特設口座に援助資金をプールし、それを当該セクターへ供与する方式で、コモン・バスケット方式⁽⁷⁵⁾と呼ばれる。コモン・バスケット方式については、英国や北欧諸国は賛成しているものの、自国の存在感の低下、他国資金と混ざり合うことによるアカウントビリティの問題、法的制約などから難色を示す国もあり、必ずし

表3 SWApの開発アプローチの要素

①セクター包括性	セクター全体の支出や評価を含む一貫した開発政策を前提とする
②明確なセクター戦略と政策枠組み	
③現地関係者の参画	裨益者である被援助国の政府と民間セクター関係者のオーナーシップ
④すべての主要ドナーの参加	ドナー、民間セクター、NGOなどの幅広いステークホルダーのパートナーシップ
⑤共通の実施手続き	すべてのドナーが可能な限り共通の手続きを取る
⑥現地関係者のキャパシティ	長期的な技術支援に頼るのではなく、被援助国側の能力向上を図る

(出典) Peter Harrold and associates, *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*, Washington, D.C.: World Bank, 1995, pp.6-17に基づき、筆者作成。

(70) 牧野耕司「PRSP(貧困削減戦略ペーパー)についての暫定的考察」『国際協力研究』18巻1号, 2002.4, p.98.
 (71) 牧野ほか 前掲注(68), p.33; 黒崎卓・山形辰史『開発経済学—貧困削減へのアプローチ』日本評論社, 2003, pp.181-183; UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*, Geneva: United Nations, 2002, pp.191-194.
 (72) 債務返済のための資金繰りが破綻した開発途上国に対し、世界銀行、IMFが支援の融資を行うに際して導入を条件付けた一連の政策。市場の調整機能を重視する伝統的な新古典派経済学の強い影響の下、財政均衡、金利自由化、為替切り下げ、価格規制の自由化などが実施されたが、必ずしも成功しなかったとの評価が一般的である。
 (73) UNCTAD, *op.cit.* (71), pp.173-177; UNCTAD, *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?*, p.6. <<http://www.unctad.org/en/docs/pogdsaficad2.en.pdf>>
 (74) 大野・二井矢 前掲注(40), pp.7-8; 黒崎・山崎 前掲注(71), pp.183-185などを参照。
 (75) コモン・ファンド方式、コモン・プール方式とも呼ばれる。

も意見の一致を見ていない⁽⁷⁶⁾。

(3) 公共支出管理 (Public Expenditure Management : PEM)

前述のように、ファンジビリティの存在を前提として開発援助の有効性を確保するためには、被援助国の開発計画と支出計画との妥当性を確認し、その上で公共支出全体を適切に管理することが重要である⁽⁷⁷⁾。

このような観点から近年注目されているのが、公共支出管理という概念である⁽⁷⁸⁾。公共支出管理の概念は、時と共に変化、発展しており、明確に定義することは困難であるが、最も広義には、被援助国において、規律ある財政、重要な開発課題への優先的な予算配分、資源の効率的・効果的利用、などを目指す概念である⁽⁷⁹⁾。また、これらを達成するためのツールとしては、被援助国の財政支出の構成や規模についての診断と勧告を目的として世界銀行により作成される公共支出レビュー (Public Expenditure Review) などが用いられている⁽⁸⁰⁾。この公共支出レビューは、当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握のための重要なツールとなっており、被援助国の資金の利用を事後的に監視する手段となっている。

(4) 一般財政支援 (General Budget Support : GBS)

一般財政支援は、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に資金を投入する、プログラム援助⁽⁸¹⁾の一形態である。

SWApのコモン・バスケット方式は、当該セクターの開発目的の援助資金を供与するものであるが、一般財政支援は、用途が特定されていないため、政府の経常支出に利用することも可能である。一般財政支援の供与に際しては、開発戦略などの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、公共支出・財政管理分野などにおける行財政改革を促進するための技術支援とキャパシティ・ビルディングがセットで行なわれる。また、一般財政支援はプログラム支援の一種であるため、援助プロジェクトが乱立する援助の氾濫と同様の事態には陥りにくい。

一般財政支援は、特定のプロジェクトと結び付けられていない。このため、一旦被援助国の予算に一般財政支援が流入すると、他の資金との識別は不可能となり、被援助国政府の財政資金と完全に代替可能 (fungible) となる。この性質を逆手にとることで、一般財政支援はファンジビリティの解決策となり得る。つまり、ドナーが被援助国の予算の拠出者の一翼を担うことになり、被援助国の納税者と同様、被援助国政府の財政資金の用途をモニタリングすることが可能となる。このモニタリングには、上述の公共支出レビュー (Public Expenditure Review) などが活用される⁽⁸²⁾。

しかし、ドナーが被援助国の予算全体に影響力を持つということは、ドナーが被援助国の内政問題全般に関与するというに等しく、被援助国のオーナーシップの観点から決して健全な状態とは言えない。また、一般財政支援は国

(76) 日本、米国などは、コモン・バスケット方式に対して慎重な姿勢を見せている (国際協力事業団国際協力総合研修所 前掲注(67), pp.41, 131などを参照)。

(77) Feyzioglu et al., *op.cit.* (57), pp.29-58.

(78) 公共財政管理 (Public Financial Management : PFM) と呼ばれる。

(79) 林薫『公共財政管理と日本の開発援助』(Discussion paper on development assistance no.9) 国際開発高等教育機構国際開発研究センター, 2006, pp.1-10; 坂野太一・青木昌史「開発途上国と公共支出管理」『開発金融研究所報』4号, 2000.10, pp.25-26.

(80) 林 同上, pp.14-17; 坂野・青木 同上, pp.39-41.

(81) 前掲注(4)参照。

(82) 高橋基樹「ファンジビリティと開発援助—貧困国家に対する一般財政支援の課題」『国民経済雑誌』191巻6号, 2005.6, pp.75-77.

家間での資金移転により行われることから、被援助国側の為替・経済制度によっては、為替レート的大幅な変動やインフレなどの問題が発生する可能性にも留意する必要がある⁽⁸³⁾。

(5) パリ宣言

パリ宣言は、援助の質を改善し、最大限の効果を目指す上述のような種々の取り組みの集大成として、援助国と被援助国双方の取組事項などを取りまとめたもので、2005年3月にパリで開催された第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムで採択された⁽⁸⁴⁾。同宣言は、援助効果向上のために重要とされる5つの原則(表4参照)の他、5つの原則を具体的に実施するための56の取組事項、同宣言の進捗状況をモニタリングするための12の指標から構成されている⁽⁸⁵⁾。現在、同宣言には、121か国(援助国および被援助国を含む)、26国際機関、14民間団体が参加している⁽⁸⁶⁾。

おわりに

本稿のむすびとして、最近の援助協調と従来の日本の援助手法について、若干指摘しておきたい。

本稿で紹介した援助協調には、既に日本も複数参加している。ベトナムなどでは実際にPRSPの策定に参加し⁽⁸⁷⁾、タンザニアでは、農業セクターのSWApに参加した⁽⁸⁸⁾。しかし、従来の日本の援助手法と、最近の援助協調には、相反する特徴があることが指摘されている。

日本は、従来から「顔が見える援助」を基本とする方針であった。この方針の下では、個々のプロジェクトについて、常に日本の「顔が見える」ことが要求される。しかも、この「顔が見える援助」には、プロジェクトが日本の援助により実施されているということが認知されるだけでなく、援助プロジェクトの実施において、日本企業の「顔が見える」ことまで含まれる場合がある⁽⁸⁹⁾。この「顔が見える援助」を重視

表4 パリ宣言の5原則

①自助努力(Ownership)	被援助国は、開発戦略の策定と実施についてリーダーシップを発揮し、援助国・機関等はそれを支援する。
②制度、政策への協調(Alignment)	援助国・機関等による支援は、被援助国の開発戦略に沿って、可能な限り被援助国の財政・調達等の制度と手続きを利用して行う。
③援助の調和化(Harmonization)	援助国・機関等は、可能な限り援助の計画、実施、評価、報告等に関する制度・手続きを共通化する。
④開発成果管理	被援助国の開発計画、予算措置、評価等の援助実施・管理に関連する制度を強化し、相互の連関性を強めることにより、開発の成果を高める。
⑤相互説明責任	援助国・機関等と被援助国は、援助資金や手続き、開発成果等に関して透明性を高め、相互に説明責任を果たす。

(出典) 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2007年版』2007, p.33に基づき、筆者作成。

⁽⁸³⁾ 高橋・福井 前掲注(10), pp.106-107; 仁科克己「財政ギャップ支援型援助のマクロ経済的問題点」『国際協力論集』11巻3号, 2004.3, pp.31-45.

⁽⁸⁴⁾ DAC, “The Paris Declaration”

〈http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html〉

⁽⁸⁵⁾ 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2007年版』2007, p.33.

⁽⁸⁶⁾ 外務省「援助効果向上に係るパリ宣言(パリ宣言)及び第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム(アクラHLF)」2008.9.11.

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/開発援助/shimin/開発援助_ngo/taiwa/pdfs/seikyo_08_0102.pdf〉

⁽⁸⁷⁾ 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2003年版』2003, pp.104-106.

⁽⁸⁸⁾ 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2005年版』2005, p.111.

する方針は、日本の援助が、プログラム援助よりもプロジェクト援助を主体としてきたこと、インフラ建設を重視してきたこと、無償資金協力・技術協力においてタイド化⁽⁹⁰⁾を維持していることなどと表裏一体であると言えよう⁽⁹¹⁾。

一方、最近の援助協調は、プログラム援助、経常予算支援、契約・調達条件のアンタイド化などを重視する傾向がある。これらは、援助協調の根本であるドナー間の協調や被援助国のオーナーシップの尊重などを踏まえれば、当然の特徴である。

軍事的な外交手段を持たない日本は、これまで開発援助を主要な外交手段として位置づけてきた。これに対して米国などの主要ドナーは、軍事的な外交手段も活用して諸外国との関係の維持・深化を図っており、開発援助は数ある対外政策手段の中の一つに過ぎない⁽⁹²⁾。この意

味で、日本の開発援助は、「国益」の追及も含め、外交手段としてより幅広い役割を果たすことが求められているとも言えよう。

開発援助にどのような役割を求めるかは、それぞれの役割間のバランスや整合性を考慮し、政策決定者、そして究極的には主権者である国民が決定すべき問題であり、必ずしも一概に正解が得られる問ではない。しかし、「顔が見える援助」を求めることと、援助協調に積極的に参画することを常に両立させることは困難である。「顔が見える援助」を強調することで、援助協調の現場での「日本の顔の埋没」が懸念される⁽⁹³⁾。今後、日本がどのような形で援助協調に参加できるのか、幅広く選択肢を検討していく必要がある。

(うえだ だいすけ)

⁽⁸⁹⁾ 日本経済団体連合会「開発援助大綱見直しに関する意見（2003年4月22日）」

〈<http://www.meti.go.jp/policy/開発援助/gijutsu/theme/1/pdf/3kai/3-3-2.pdf>〉；高橋基樹「貧困国に対するODAと援助協調」渡辺利夫ほか編著『開発援助の新たな課題に関する研究会』2004.2, pp.103-105.

〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/kaihatuenjo.htm>〉

⁽⁹⁰⁾ ODAによる物資や役務の調達先を、日本に限定することを指す。

⁽⁹¹⁾ 高橋 前掲注⁽⁸⁹⁾, pp.112-113.

⁽⁹²⁾ 田町 前掲注⁽⁵⁹⁾, pp.47-55.

⁽⁹³⁾ 高橋 前掲注⁽⁸⁹⁾, p.116.