

一般財政支援(GBS)の効果向上のために

JICA 研究所*

政策提言

1. 一般財政支援(GBS)を実施するにあたっては、受け入れ国において GBS が果たす役割や比重を把握し、その影響度が大きいと判断される場合には、予算編成と執行に合わせた適切なタイミングでGBSが供与されるように配慮すべきである。
2. タンザニアにおいては、中央政府から地方政府への予算移転の遅れや計画変更における硬直性が、地方政府による適切な事業実施の妨げになっている。ドナーとしては、同様な問題を抱えている途上国政府に対して、地方政府へのタイムリーな予算配布や柔軟な予算執行のための働きかけを行うことが、適切な事業実施のための一つの有効な手段になりうる。
3. 地方政府による適切な事業実施によって、サービスデリバリーの実態を改善するためには、コミュニティのニーズに呼応した適切な開発計画を立案・実施する能力の向上が極めて重要である。そこではプロジェクト型援助と、それによって蓄積された知見を十分に生かした取り組みが必要である。

90年代後半以降「一般財政支援」(以下、GBS)は、援助の在り方をめぐる国際的な議論の一大テーマとなってきた。「冷戦の終焉」以降、世銀と「北欧諸国プラス」(北欧諸国、英国、オランダ、アイルランド)を中心に、プロジェクト援助や構造調整政策といった、それまでの援助形態の見直しがおこなわれる中で、GBSは新たな援助形態としてサブサハラ・アフリカ諸国を中心に急速に拡大した。現在の開発援助の中心的目標は、2000年9月に国連で採択された、貧困削減を援助の最高ゴールとする「ミレニアム開発目標(MDGs)」の達成であり、その実現に向けて、各国では、途上国政府・ドナー協力の下で貧困削減戦略書(PRSP)が作成され、「パリ援助効果向上宣言」に盛り込まれた取り組みがなされてきた。GBSは、PRSPを具現化するための有効な援助ツールとして位置づけられ、プロジェクト型援助から財政支援への移行が推奨されたのである。日本のアフリカ援助の中では規模の大きいタンザニア、ガーナ、ザンビア等において、GBSが最も望ましい援助形態として位置づけられ、実際国際援助に占める割合が極めて高くなっているため、その実態を研究することにより、今後の日本の援助の在り方に重要な示唆を与えることが期待できる。

国際的に重要性が指摘されているにもかかわらず、一般財政支援の実際の資金の流れ——ドナーから被援助国政府へ、そして中央政府から地方政府へ——が適切に行われているかについては、十分に検証されてきたとは言えない。そこでJICA研究所では、一つの事例研究として、アフリカでもいち早くGBSを導入したタンザニアをとりあげ、ドナーから中央政府へのGBSの移転と中央政府から地方政府への資金移転に焦点を当てた分析を試みた。本ポリシーブリーフは、その成果を踏まえて、GBSが導入されている国における開発援助はどうあるべきかについて、政策提言を行うものである。

JICA 研究所

〒162-8433

東京都新宿区市谷本村町 10-5

TEL:03-3269-2911

FAX:03-3269-2054

Copyright©2013 JICA 研究所

<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/>

独立行政法人国際協力機構(JICA)研究所では、さまざまな学問領域で蓄積されてきた理論的かつ実証的知見と、開発途上国の現場で蓄積されてきた経験やデータを基盤とした研究を、5つの重点項目(「脆弱国家」「アフリカ開発」「ASEAN統合」「気候変動問題」「援助効果」)を中心に行っています。JICA研究所ポリシーブリーフは、それら研究成果を踏まえて研究所としての提言をまとめ、開発問題に関わる個人・団体・機関に対して発信するものです。

*本提言は、JICA研究所の研究プロジェクト「開発援助レジームにおける財政支援の意義と限界」に基づいて、共同代表を務める古川光明上席研究員と高畑純一郎(獨協大学特任講師)とが執筆した。

提言1：一般財政支援(GBS)を実施するにあたっては、受け入れ国においてGBSが果たす役割や比重を把握し、その影響度が大きいと判断される場合には、予算編成と執行に合わせた適切なタイミングでGBSが供与されるように配慮すべきである。

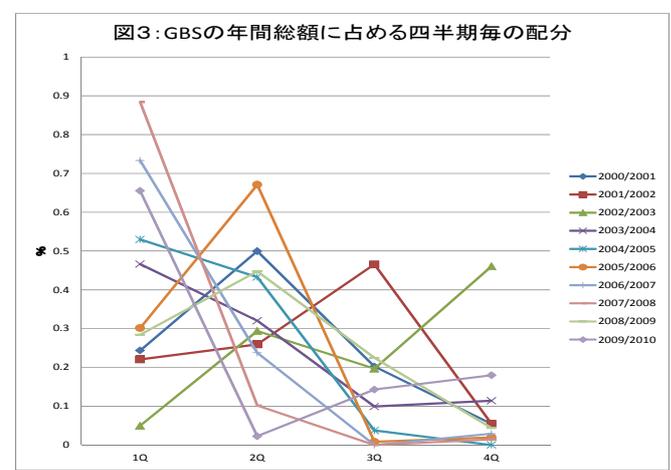
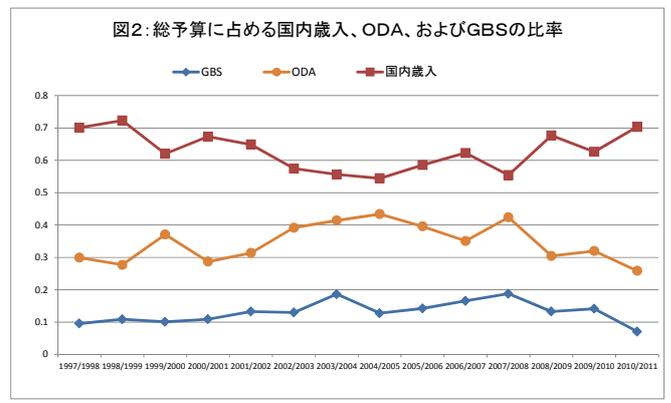
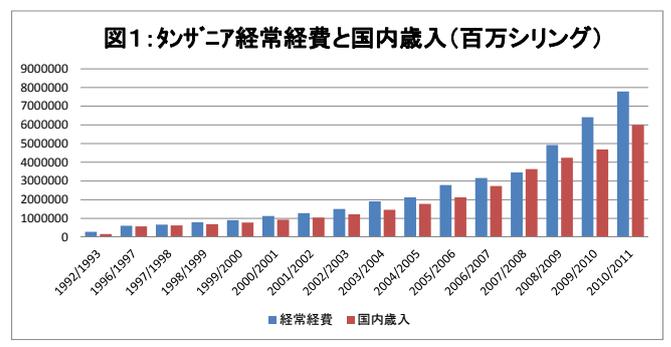
1995年に発表されたヘレイナー・レポート(『Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors』)は、タンザニアに対する援助が、なぜ期待した成果をあげてこなかったのか、との視点から問題点を調査・分析し、今後の開発の方向性と援助のあり方を提言した。以後、同レポートに沿った援助が模索され、同レポートが「断片的で調整されていない」とするプロジェクト型援助ではなく、「援助効果宣言」にうたわれることになる「オーナーシップ」、「アライメント」、「調和化」、「説明責任」、「成果管理」を重視する援助がめざされた。まずセクターワイド・アプローチ(SWAp)が導入され、その際の援助形態としてコモンバスケットファンドが、さらにPRSPとともにGBSが導入されたのだった。GBSは、取引費用、援助の予測性、経常経費の確保、調和化等の点で、プロジェクト型援助よりも優れているというのが、その理由であった。

タンザニアで実際にGBSが重要な役割を果たすようになっていることは、図1と図2で確認することができる。図1は、経常経費だけをとって見ても、タンザニアでは自己歳入のみでは埋めることができない状況にあることを示している。そして、図2が示すように、ODAは総歳入の30-40%を、その中でGBSは3分の1ないし2分の1を占めているのである。したがって、GBSが予定通り歳入予算に移転されるかどうかは、政府の予算執行に多大な影響を与えるのである。タンザニアを含む多くの途上国で現金管理が採用されていることも、迅速な移転の重要性を高

める要因である。計画通りに現金が確保されないと、開発計画が適切に実施できないことを意味するからである。

実態を図3で見ると、GBS移転が第2四半期以降にずれこんだ年が少なからずあるほか、年によるタイミングのばらつきが多く、GBSがめざした歳入の予測性向上を実現したとは、どうもいえない。

日本を含むドナーがGBS供与を行う場合には、受け入れ国政府の予算執行を遅らせないように、また援助の予測性が確保されるように、適切なタイミングでおこなうべきであろう。



提言2: タンザニアにおいては、中央政府から地方政府への予算移転の遅れや計画変更における硬直性が、地方政府による適切な事業実施の妨げになっている。ドナーとしては、同様な問題を抱えている途上国政府に対して、地方政府へのタイムリーな予算配布や柔軟な予算執行のための働きかけを行うことが、適切な事業実施のための一つの有効な手段になりうる。

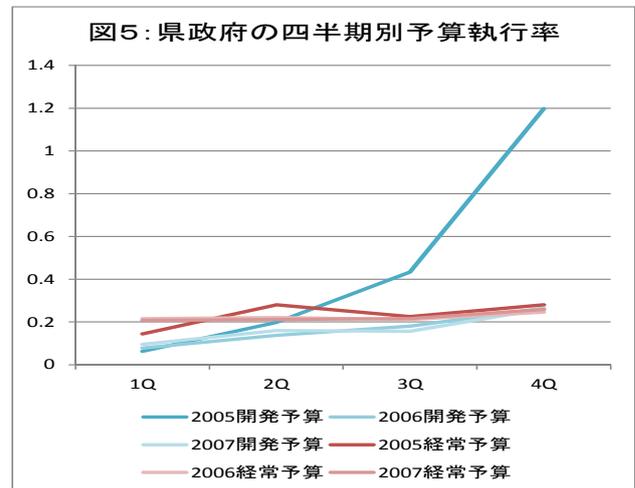
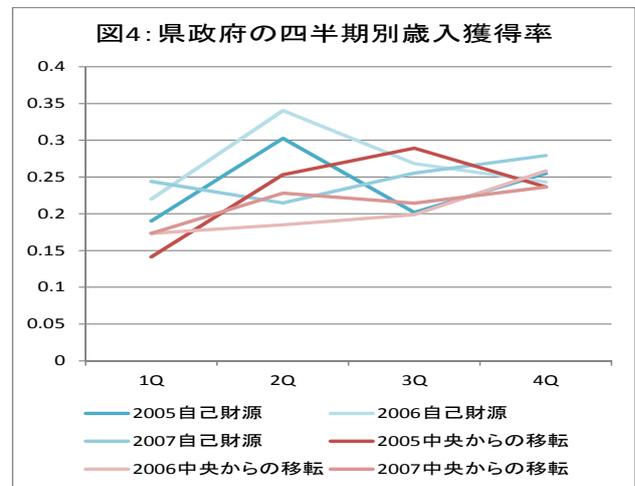
貧困削減を目指すためには、住民に直接対応する地方レベルでの適切な予算執行が不可欠であるが、途上国では、それが達成されていないことが多い。

図4は、タンザニアで、2005-2007年の各四半期に年間予算の何%が確保されたかを、県の自主財源と中央からの移転について示した図である。図5は同じ時期の予算執行率を、開発予算と経常予算について示したものである。図4によれば、自主財源の流入は年間を通じて平準化しているのに対して、中央からの移転は第2四半期以降に偏る傾向が見られる。現金管理であるがゆえに、そうした歳入のタイミングは予算執行にも影響を与える。図5は毎年の予算執行、特に開発予算の執行が第2四半期以降にずれこんでいることを示している。

中央からの資金移転のタイミングが地方政府の予算執行のタイミングに対して、統計学的に有意な影響を与えていることは、JICA研究所における実証研究 (Furukawa and Takahata, “General Budget Support in Tanzania, Late Disbursement and Service Delivery,” JICA-RI Working Paper No.48, November 2012) によっても裏付けられている。この研究は、中央政府からの遅配のない資金移転が、特に開発予算の執行率を高くすることを示した。

中央からの移転を迅速に行うことの重要性は、タンザニアにおける気候と農作業のタイミングによっても影響される。タンザニアでは予算の第1四半期

にあたる7-9月は乾季にあたり、10-11月の雨季を前にして、インフラ整備や農作業準備をおこなう時期である。ところが上で見たように、タンザニアでは第1四半期には適切に資金移転がなされていないのが実態である。資金が手当てされないと、インフラ資材や農業インプットの調達手続きができず、第4四半期になって資金が支出されても年度内の調達は非常に難しくなる。その間のインフレによる価格上昇のために、必要な量の資材が調達できず、工事が未完了のままになってしまうこともある。



予算移転の遅れが末端でのサービスデリバリーにもたらす悪影響をさらに悪化させる要因は、計画変更手続きの硬直性である。タンザニアでは、中央政府からの移転予算に関する計画変更には、財務経済省の事務次官の承認が必要になっており、

資金移転の遅れに対応すべく計画変更をしようとしても実際には非常に困難である。そのうえ、セクター交付金の他分野流用ができないことも、柔軟な資金運用を拒む要因である。

このように資金移転の遅れは、他の要因とも絡み合っており、予算の計画通りの実施に大きな障害をもたらしている。住民へのサービスデリバリーを改善するためには、GBS がドナーから中央政府に対して適切に行われると同時に、中央政府から地方政府への資金移転の迅速性にも目を配らなければならないのである。

提言3：地方政府による適切な事業実施によって、サービスデリバリーの実態を改善するためには、コミュニティのニーズに呼応した適切な開発計画を立案・実施する能力の向上が極めて重要である。そこではプロジェクト型援助と、それによって蓄積された知見を十分に生かした取り組みが必要である。

地方レベルでのフィールド調査によれば、ドナーによるGBS供与が増え、予算が中央から移転されるだけでは、地方自治体におけるサービスデリバリーの効率性を高めることにはなっていない。GBSと保健分野の開発指標の関係についての実証研究（Furukawa and Takahata, “Is GBS Still a Preferable Aid Modality?” JICA-RI Working Paper No.50, January 2013）でも、GBSの供与が必ずしも指標の向上に結び付いていないことが明らかになっている。

これは、GBSの提供や中央・地方間の移転が、地方レベルでの行財政能力の向上にまで、十分な配慮をしていないからである。この状況を改善していくためには、中央レベルで展開されている政策対話や行財政管理能力の向上を地方レベルにまで展開していくと同時に、実際にサービスデリバリーを行う組織や人員の能力向上のために、プロジェクト

型支援を積極的に組み合わせて使う必要がある。

長期的には、地方政府の計画策定・実施能力を総合的に高めていくことが重要である。そのためには、自主財源や地方交付金についての制度改革によって、安定した歳入を確保すると同時に、コミュニティのニーズに合致した適切な開発計画を立案する仕組みと能力を構築しなければならない。現場に実施部門を有する数少ないドナーの一つとして、JICAは、そうした地方レベルでの能力構築に貢献すべきである。

GBSによる援助効果を確保するためには、ドナー→中央政府→地方政府の資金の流れが迅速かつタイムリーに進められる必要がある。他方GBSによる開発効果を確保するためには、現場のニーズを反映した適切な開発計画が、立案・実施されなければならない。そのためには、プロジェクト型技術協力の果たす役割も評価される必要がある。援助対象国においてGBSの果たす役割は何か、そしてプロジェクト型援助はどのような文脈のなかで最も効果的な援助となるかは、当該国の置かれた状況を個々に分析するなかで判断すべきである。その際に、現場に根差したこれまでの援助の知見を活かす取り組みを積極的に展開していくことが望まれる。

<参考文献>

Celasun, O. and J. Walliser (2008), “Managing Aid Surprises: Countries cannot make full use of aid when it is unpredictable,” Finance and Development Vol.45, No.3, pp.34-37.

Daima Associates Limited, ODI (2005), “Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004, Revised Final Report,” Report to the Government of Tanzania and To the Poverty Reduction Budget Support (PRBSS) Development Partners.

Helleiner, K. Gerald, Tony Killick, Nguyuru Lipumba, Benno J. Ndulu and Knud Erik Svendsen (1995), “Report of the group of independent advisers on development cooperation issues between Tanzania and its aid donors,” Royal Danish Ministry of Foreign Affairs

(2013年9月)