

## 開発プロセス管理と援助<sup>1</sup>

### Managing the Development Process and Aid

#### —East Asian experiences in building central economic agencies—

## 1. 本調査の目的・背景

- (1) 途上国政府自らが、開発プロセスの自立的管理に取り組んだ経験を整理・分析（事例研究）対象国は、東アジアの先行国かつ新興ドナーにもなったタイとマレーシア（主に1970～80年代）および1986年の民主化後、中央経済官庁を再編し機能強化に取り組んでいるフィリピン（主に80年代末以降）。
  - ・ 開発計画（＝今日のPRS）を軸に、重点開発課題の達成のために各種資源の動員・アライメント（計画策定、予算化、公共投資、援助受入れ等）において中央経済官庁が果たした役割・機能に焦点をあてる。
  - ・ これら3ヶ国は、援助受入れを含む開発プロセスを管理する能力をどのように構築・強化したのか。中央経済官庁はどのような役割をもち如何に機能したのか。その機能に貢献（または阻害）した要因は何か。リーダーシップとテクノクラート官僚が果たした役割は何か。
  - ・ さらに、タイの東部臨海開発計画（第5・6次5カ年計画における重点開発課題）の計画・実施調整メカニズムについて、掘り下げた分析を実施。
- (2) 3カ国についての背景情報 【別添1】
  - ・ タイとマレーシア（1970～80年代）
    - 産業構造の変化を達成、経済成長と貧困削減に成果
    - 開発予算の拡大、援助動員期（ドナー構成、グラント・ローン比率の変化）
    - 外的ショック（石油危機による世界不況・構造調整、プラザ合意、等）
    - 内的ショック（タイは70年代にクーデターが頻発、マレーシアは1969年人種暴動・新経済政策の採択、等）
  - ・ フィリピン
    - 開発パフォーマンスは上記2カ国よりも複雑・困難
    - 外的ショックは同じ。国内的には86年の民主化、87年の新憲法制定が「転換点」。
    - マルコス政権の前期は戒厳令（1972～81年）のもとで中央集権体制、米国援助の影響大。その後、世銀・IMFの構造調整融資。
    - アキノ政権以降、民主化と地方分権化の推進とともに、NEDA再編（87年）や中央経済官庁の機能強化にむけて取組み中。

## 2. タイ、マレーシア、フィリピンの中央経済官庁の役割・機能 開発行政制度、計画策定、予算管理、公共投資、援助管理

【別添2 中央経済官庁の調整メカニズム概念図】【別添3- 3ヶ国イメージ図、3- 比較表】

### (1) タイ

- ・ 王制のもとで独立を維持し、固有の制度・社会のうえに近代的な開発行政制度を導入（特にサリット政権以降）。
- ・ 開発計画の柔軟性＋「4者機関」体制によるマクロ経済運営面の緊密な協調＋戦略性（特にNESDB最盛期の80年代）。但し、セクター省庁との調整は必ずしも強くない。
- ・ 公共投資事業の審査に関し、国内資金・ODA事業に共通手続きを適用。

<sup>1</sup> GRIPS 開発フォーラムで実施中の本調査の中間段階における、あくまでも暫定的な整理。

- ・ 官僚主導、70年代は政治的混乱にもかかわらず政策の継続性維持、構造変革期の80年代はブルーム首相の調整型リーダーシップのもとでテクノクラート官僚が活躍（例：東部臨海開発計画）。
- (2) マレーシア
  - ・ 英領から独立、英国式の官僚制度の伝統のうえに近代的な開発行政制度を導入
  - ・ 新経済政策（NEP）遂行のための一貫した開発行政制度の構築、80年代には行政の効率化・民活促進へと転換。転換期に強力なリーダーの存在（特にラザク、マハティール首相）政治家と官僚がビジョン共有。
  - ・ 開発計画・年次予算はNEP実施のための行動計画。開発計画で明確な方向づけ＋中間レビューで軌道修正＋戦略性（リーダーシップのビジョン）
  - ・ 公共投資事業の審査に関し、国内資金・ODA事業に共通手続きを適用。援助の戦略的活用（例：東方政策）
- (3) フィリピン
  - ・ 政権ごとに開発計画と公共投資計画を策定。行政レベルでは協議体制があるが、実際には開発計画と予算・公共投資計画の整合性は不十分（現在、行財政改革に取組み中）。
  - ・ 行政府と立法府の緊張関係。政治的介入（“pork barrel funds”）があり、予算・公共投資計画の決定をめぐる「行政ルート」と「政治ルート」が並存。
  - ・ NEDAを中心とする公共投資事業の審査は、主にODA・BOT事業が対象。

### 3. タイ 東部臨海開発計画の事例分析 【詳細は別途、配布資料を参照】

- ・ 1980年代のタイ経済の転換期における大規模インフラ整備のマネジメントに係る分析
  - 複雑かつ多岐にわたる開発： 同国初の大規模インフラ・地域開発事業、プログラム型アプローチの採用
  - 政策・個別事業レベルでの国内論争およびタイ側・ドナー間の意見の相違： 外的ショックに対する現実的対応、援助の戦略的活用
  - 同計画の推進に貢献した要因： 中央経済官庁、調整メカニズム（形式と実態）、リーダーシップ、テクノクラート官僚が果たした役割、外部要因等

### 4. 意見交換（案）

- ・ ベトナムの中央経済官庁の役割・機能、調整メカニズム（マクロ経済、セクター、地方レベル）課題？
- ・ ベトナムにおけるリーダーシップ、テクノクラート官僚の特徴？
- ・ 今日の途上国の制度構築・能力開発を支援する際に留意すべき点？
- ・ その他（ベトナムのコンテクストへの理解を促進する議論：ベトナムの政治・経済・社会情勢、PMU18問題等）

以上

#### <添付資料>

1. 社会経済指標と援助依存度
2. 中央経済官庁の調整メカニズム概念図
3. 3ヶ国の中央経済官庁の役割・機能の比較（イメージ図、表）

## 社会経済指標と援助依存度

## Basic Socio-Economic Indicators for Selected East Asian Countries, 1965-90

Country	GNP per capita (US\$) 1990	Average annual growth rate of GNP per capita 1965-90 (%)	Life expectancy at birth 1990 (years)	Income distribution		Population below poverty line	
				Lowest 20 percent share of income*	Gini coefficient 1975-88	Total (%) 1980-89	Rural (%) 1980-89
Korea, Republic of	5400	7.1	71	-	0.36	16	11
Malaysia	2320	4.0	70	4.6	0.48	27	38
Philippines	730	1.3	64	5.5	0.45	58	64
Thailand	1420	4.4	66	6.1	0.47	30	34
	GDP per capita (US\$) 2004	Growth rate of GDP per capita 2003-2004 (%)	Life expectancy at birth 2004	Lowest 20 percent share of income 2002	Gini coefficient 2002	Total (%) 2002	Rural (%) 2002
<b>Vietnam</b>	<b>550</b>	<b>6.6</b>	<b>70</b>	<b>7.5</b>	<b>0.37</b>	<b>29</b>	<b>36</b>

Note: \*Date relate to 1987 (Malaysia), 1985 (Philippines), and 1988 (Thailand).

Source: Data for Republic of Korea, Malaysia, Philippines and Thailand is compiled based on *World Development Report 1992*, *World Development Report 1993* and *Human Development Report 1992*. Vietnam data is based on *World Development Indicators 2006*.

## Structure of Production: Distribution of Gross Domestic Product (%)

Country	Agriculture		Industry		Manufacturing		Services	
	1965	1990	1965	1990	1965	1990	1965	1990
Korea, Republic of	38	9	25	45	18	31	37	46
Malaysia	28	14*	25	43*	9	32*	47	42*
Philippines	26	22	27	35	20	25	47	43
Thailand	32	12	23	39	14	26	45	48
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
<b>Vietnam</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>40</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>38</b>

Note: Manufacturing is a component of industry. Except for rounding errors, the shares of agriculture, industry, and services should sum to 100.

Malaysia data is based on figures in 1994.

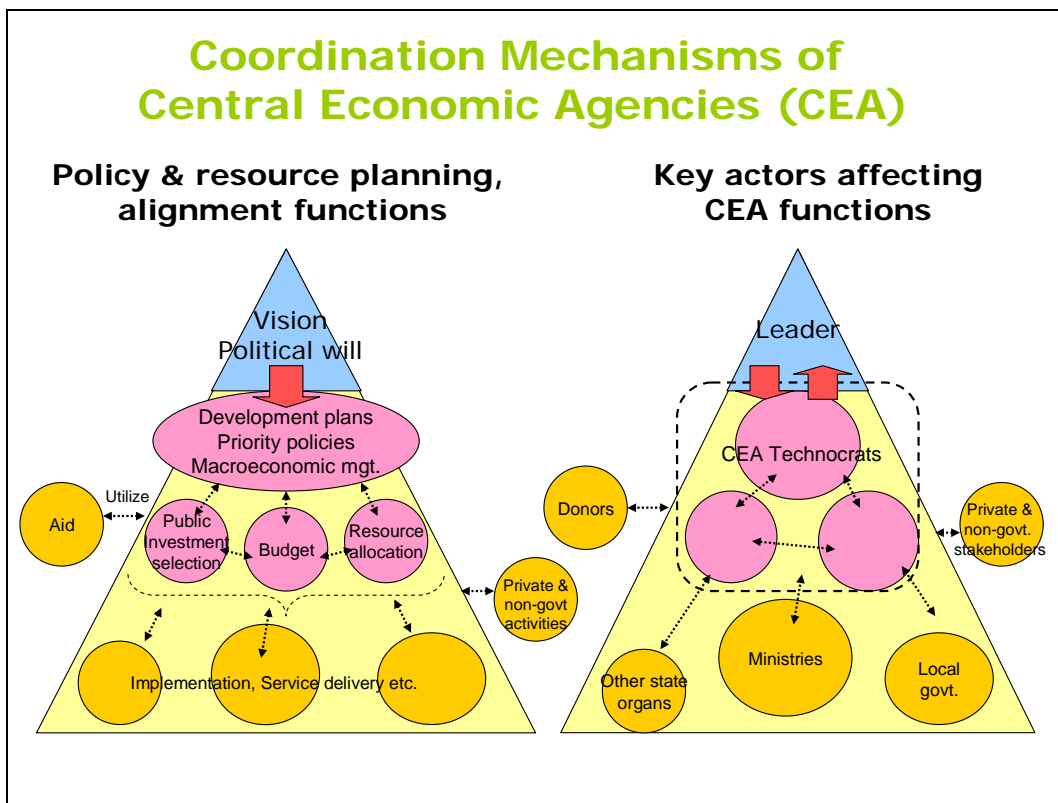
Source: *World Development Report 1992*, *1996*, and *World Development Indicators 2006*.

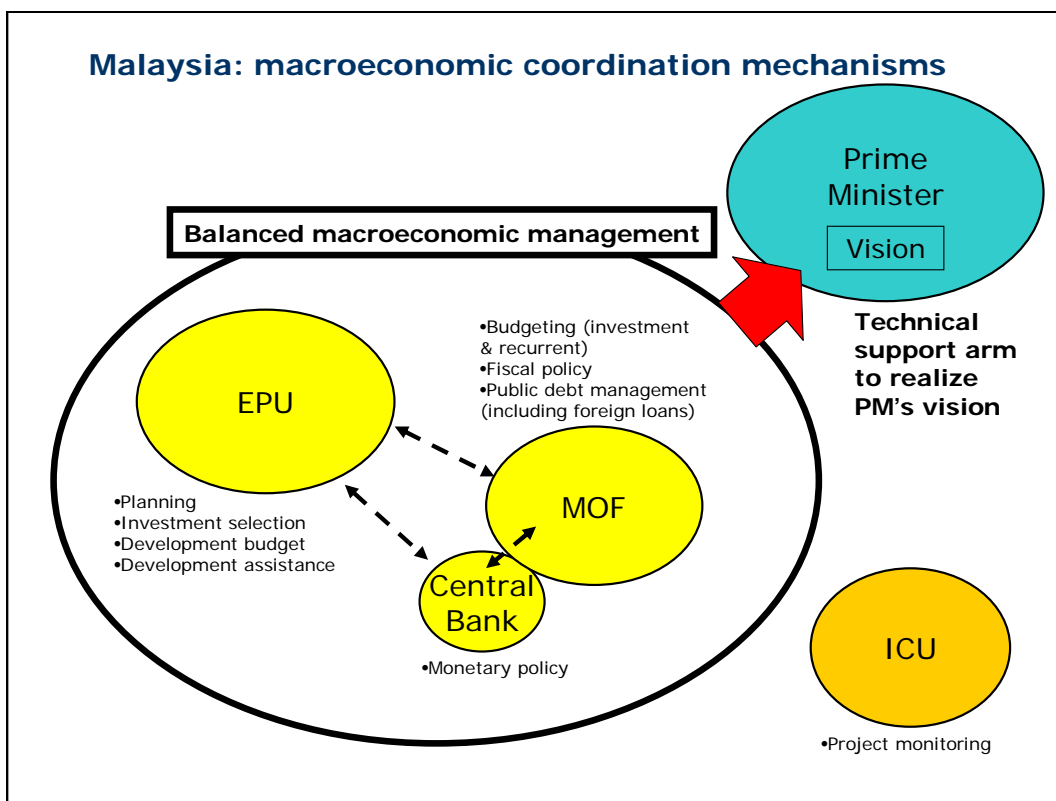
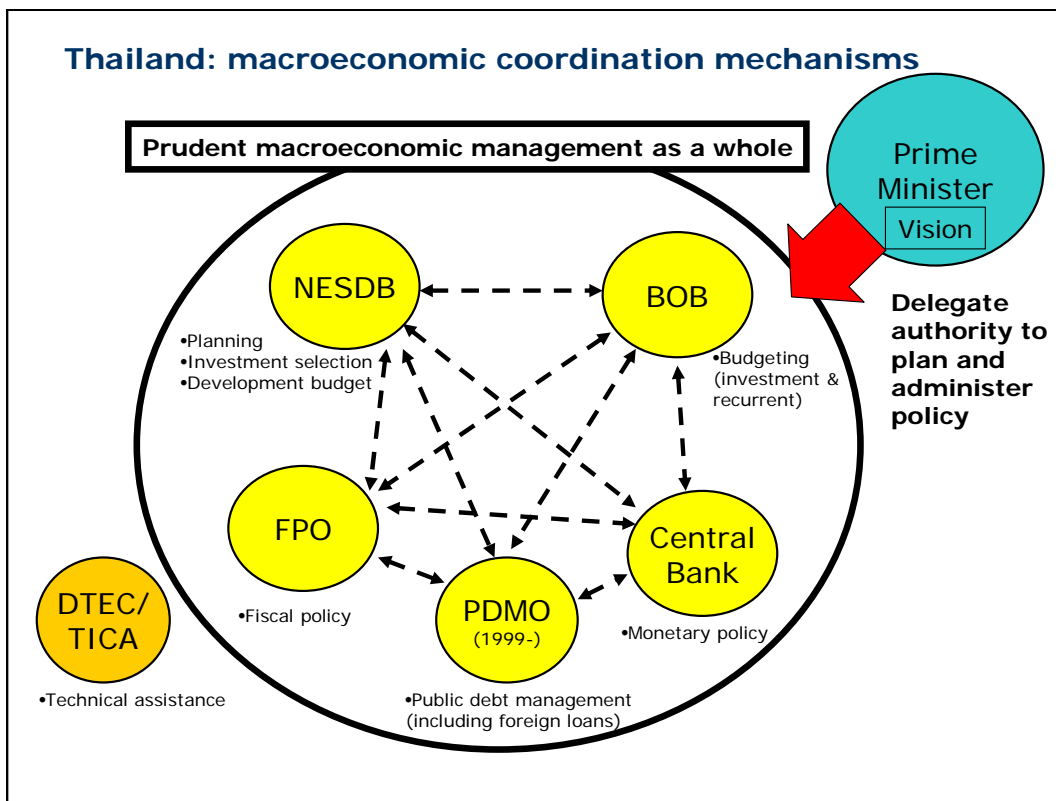
## Aid Dependency (ODA+WB+ADB)

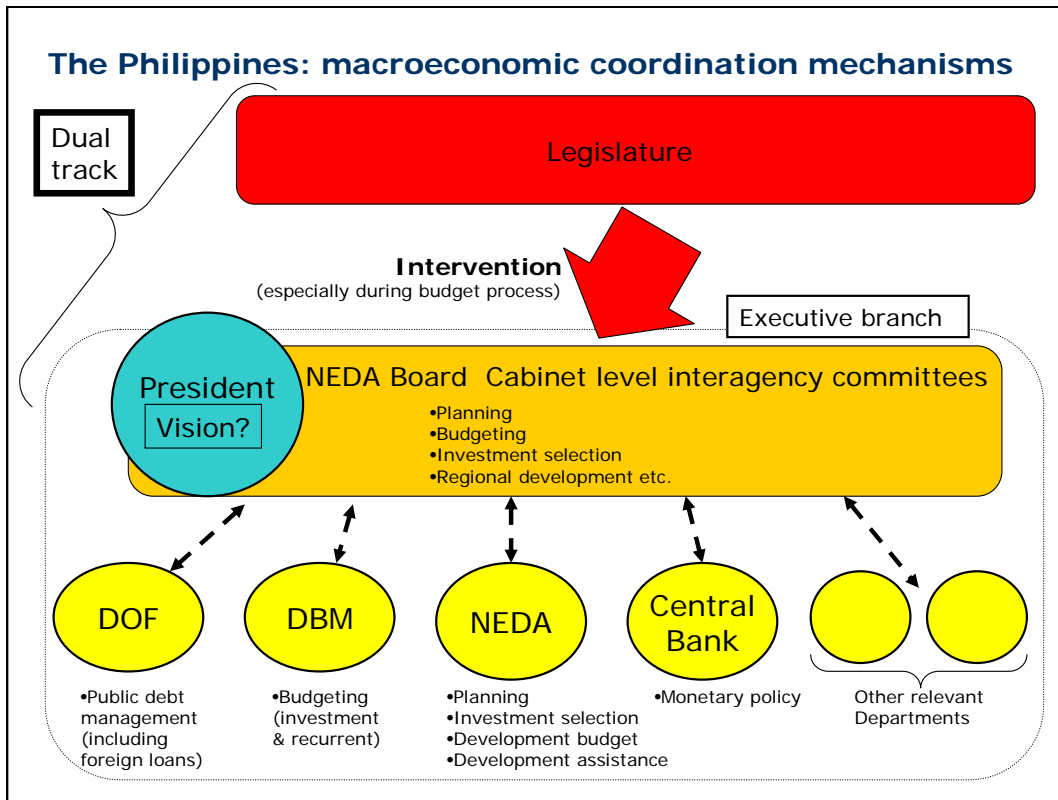
	Amount received (\$ million)	ODA+WB+ADB as a percentage of total central government expenditure	(ODA+WB+ADB as a percentage of capital expenditure)	ODA per capita	ODA as a percentage of GNP
Malaysia (1988)	\$391 mil	4.7%	(25.3%)	\$6.1	0.3%
Philippines (1988)	\$1403 mil	21.6%	(162.2%)	\$14.3	2.2%
Thailand (1988)	\$862 mil	9.8%	(73.8%)	\$10.3	1.0%
<b>Vietnam (2004)</b>	<b>\$2013 mil</b>	<b>19.2%</b>	<b>(54.3%)</b>	<b>\$22</b>	<b>4.5%</b>

Source: Amount of Official Development Finance is calculated based on OECD/DAC, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2000/2004*.

Aid amount as a percentage of expenditures is calculated based on *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 1993*, *2005*, and *World Development Report 1990*.







表：3 カ国の中央経済官庁の役割・機能の比較（暫定的な整理）

国家開発計画	タイ	マレーシア	フィリピン
<p>・5カ年計画(1961年第一次経済開発計画、1972年～第三次経済社会開発計画)</p> <p>・5カ年計画では開発予算のシーリングを設定しない。開発計画策定時には公共投資計画を策定しない(第3、4次計画以外)。</p>	<p>・「4者機関」によるマクロ経済運営(NESDB、BOB、FPO、BOT)。一元的組織はないが、密接な協調体制。</p> <p>・首相府：NESDB(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査)、BOB(予算策定)、DTEC/TICA(技術協力)</p> <p>・財務省：FPO(財政政策、歳入予測、PDMO(債務管理))</p> <p>・中央銀行：BOT(金融・通貨政策)</p>	<p>・5カ年計画(1957年第一次マラヤ計画、1966年第一次マレーシア計画)</p> <p>・長期ビジョンと5カ年計画との組合せ。5カ年計画は長期ビジョン(1990年までは新経済政策)を実施するためのアクション・プラン、3年次に中間レビュー。</p> <p>・公共投資計画を同時に策定(5カ年計画の一部)、5カ年計画で同期間の開発予算のシーリング設定(総額と4セクター別)。</p> <p>・州レベルの開発計画・公共投資計画も5カ年計画に包含されている。</p>	<p>・中期開発計画(1974年 MTPDP～)、政権ごとに新たな開発計画を策定。</p> <p>・公共投資計画(MTPIP)を平行して策定するが、MTPDPとの関連は現在強化中。MTPDP・MTPIP では開発予算のシーリングを設定しない。</p> <p>・地域レベルの開発計画・公共投資計画も平行して策定されるが、地方分権化に伴い、国家レベルの計画との整合性が課題。</p>
<p>中央経済官庁の役割(開発行政の中枢機能を中心に)</p>	<p>・首相府と財務省(MOF)が中心、実質的な権限は首相府に集中。</p> <p>・首相府：EPU(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査、公共投資計画、援助調整)、ICU(公共投資事業の実施調整・モニタリング)、PSD(人事管理)、他。</p> <p>・MOF(予算策定、財政政策、歳入予測、債務管理)</p> <p>・中央銀行：Bank Negara(金融・通貨政策)</p>	<p>・首相府と立法院の緊張関係、政治介入による二重システム(行政ルートと政治ルート)</p> <p>・大統領直属の NEDA(1972年～、87年再編)、予算管理局(DBM)、財務局(DOF)が中心。</p> <p>・NEDA(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査、公共投資計画、援助調整)</p> <p>・DBM(年次予算と MTEF 策定、実施機関連の評価)</p> <p>・DOF(歳入予測、債務管理)</p> <p>・中央銀行：BSP(金融・通貨政策)</p>	<p>・行政府と立法院の緊張関係、政治介入による二重システム(行政ルートと政治ルート)</p> <p>・大統領直属の NEDA(1972年～、87年再編)、予算管理局(DBM)、財務局(DOF)が中心。</p> <p>・NEDA(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査、公共投資計画、援助調整)</p> <p>・DBM(年次予算と MTEF 策定、実施機関連の評価)</p> <p>・DOF(歳入予測、債務管理)</p> <p>・中央銀行：BSP(金融・通貨政策)</p>
<p>予算策定</p>	<p>・BOBが総額・省庁別に年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)、査定。</p> <p>・1982年に PPBS 導入(以前は line-item budget)、2003年の SPS 導入と併せて、MTEF を導入。</p> <p>・議会の関与は受動的。</p>	<p>・MOF が年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)、査定。</p> <p>・開発予算については EPU が 5カ年計画でセクター・州レベルで設定したシーリングを MOF が年次予算化(予算は 5カ年計画の実施ツールとの位置づけ)。</p> <p>・1969年に PPBS 導入、1990年に MBS 導入。</p> <p>・議会の関与は受動的。</p>	<p>・DBCC(DBM、NEDA、DOF 等)が総額・省庁別に年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)。</p> <p>・1999年までは line-item budget。2000年頃から MTEF。MTPIP の年次ローリング化、セクター別の事業効率・効果評価(SEER)、省庁別の業績評価(OPIF)を導入し、予算と計画の整合性を強化中。</p> <p>・議会の関与大。国会議員が裁量権をもつ公共事業予算("pork barrel funds")あり。オフバジェット、効率的な予算配分を阻害。</p>

<p><b>公共投資事業の審査・実施モニタリング</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NESDB が公共投資事業を審査。</li> <li>・1992 年以前は NESDB が全事業を審査(省庁・SOE ともに)、92 年以降は 10 億バツを超える SOE 事業を審査(省庁はオプショナル)</li> <li>・国内資金・ODA 事業に同じ手続きを適用(但し、ODA 事業の調達、環境社会配慮には援助機関の G/L を活用)。</li> <li>・モニタリングは、原則として実施機関が担当、ODA 事業については PDMO も担当。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・EPU が 5 年計画の策定プロセスで公共投資事業を審査・計画策定。</li> <li>・国内資金・ODA 事業に同じ手続きを適用(但し、ODA 事業の調達、環境社会配慮には援助機関の G/L を活用)。</li> <li>・大規模公共投資事業については ICU が実施調整・モニタリング(連邦・州レベル、SOE)。案件の進捗・デリスバース状況のモニタリングをオンライン化(1981 年～)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NEDA を中心とした公共事業の審査体制(ICC)の存在。</li> <li>・但し、ICC の審査対象は実質的には ODA 事業と BOT 事業に限定(500 百万ペソを超える全案件)。</li> <li>・MTPIP の事業リストは必ずしも ICC 審査を経ていない。</li> <li>・上述の”pork barrel funds”に伴う問題(ICC 審査外、所要の審査基準の適用外)。</li> </ul>
<p><b>援助受入れ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金協力は「4 者機関」体制のもとで審査。上記のとおり、国内資金による事業と基本的に同じ手続きを適用。但し、案件モニタリングについては PDMO が ODA 事業を担当。</li> <li>・技術協力は DTEC が NESDB と BOB と連携して一元管理。実施機関のカウンターパート予算を一括して BOB に申請、実施機関に配分。</li> <li>・TICA (2004 年～)として技術協力供与。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金協力・技術協力とも EPU が一元管理。</li> <li>・上記のとおり、EPU と ICU とともに、国内資金による事業と基本的に同じ手続きを適用。</li> <li>・EPU は 80 年代に技術協力供与を開始。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金協力・技術協力ともに NEDA が調整。</li> <li>・NEDA による ICC 審査や評価モニタリングの対象は、実質的に ODA 事業が中心。</li> </ul>
<p><b>特記事項</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・柔軟性 + マクロ経済運営面で「4 者機関」の緊密な協調体制 + 戦略性(特に NESDB 最盛期の 80 年代)。他方、セクター省庁との調整は不十分。</li> <li>・構造変革期のプレム首相時代の調整型リーダーシップ、支えたテクノクラート官僚(例、東部臨海開発計画)。</li> <li>・近代的な行政手法の導入は比較的最近、既存制度の活用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NEP の目標達成にむけた一貫性ある制度構築。計画策定と実施モニタリングを二つの柱として、首相府と MOF、セクター省庁、州政府を結ぶ精緻な体制の存在。</li> <li>・開発計画の明確な戦略性 + 中間レビュー時の調整</li> <li>・歴代首相の役割(特にマハティール首相の強力なリーダーシップ)、支えたテクノクラート官僚。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・形式的には、NEDA Board を最高意思決定機関とした協議体制(DBCC、ICC、InfraCom、SDC、TRM、RDC の 6 委員会)が存在。但し、実態面の調整は不十分。</li> <li>・政治ルートによる行政ルートのバイパス、行政改革の有効性に影響(民主化・地方分権化のジレンマ)。</li> <li>・リーダーシップ?、テクノクラート官僚の孤軍奮闘?</li> </ul>

<参考>

**タイ:** NESDB (National Economic & Social Development Board, BOB (Bureau of the Budget), FPO (Fiscal Planning Office), BOT (Bank of Thailand), DTEC (Department of Technical & Economic Cooperation), TICA (Thailand International Cooperation Agency), PDMO (Public Debt Management Office).

**マレーシア:** EPU (Economic Planning Unit), ICU (Implementation & Coordination Unit), MOF (Ministry of Finance), PSD (Public Service Department).

**フィリピン:** NEDA (National Economic Development Authority), DBM (Department of Budget Management), DOF (Department of Finance), BSP (Bangko Sentral ng Pilipinas), DBCC (Development Budget Coordination Committee), ICC (Investment Coordination Committee).