

## 開発プロセスと援助管理 タイ、マレーシア、フィリピン出張報告

GRIPS 開発フォーラムで取組んでいる「開発プロセスと援助管理」調査の予備調査として、2005年10月2日～15日の期間にタイ、マレーシア、フィリピンを訪問した（調査チームは大野泉・島村真澄・平尾英治、訪問先は別添1参照）。タイとマレーシアでは現地政府（主に中央経済計画官庁）、研究機関、JBIC 事務所、JICA 事務所などと面会し、開発計画策定、予算策定・執行、投資案件の審査・実施プロセス、および援助管理における中央経済官庁の役割やセクター・地方行政との調整メカニズム（キャッチアップ期の70年～80年代を中心）について情報収集を行った。フィリピン（実働1日）では調査協力を依頼する現地研究者の特定、ADB との意見交換を中心に行った。JBIC と JICA(本部・事務所)を始めとして、当方出張に際し協力頂いた関係者各位に心から感謝の意を表したい。

以下、訪問先での意見交換や収集情報の概要、所感と調査を進めていくうえでの留意点を記す。本報告はあくまでも現時点の理解に基づくもので、今後の分析過程や情報収集を通じて、更なる検討が必要な点を申し添える。

### 1. 全般事項

- ・ 予備調査を通じて、特にタイとマレーシアにおいては開発計画策定や予算策定・執行プロセス、投資事業選定・モニタリング体制、援助管理などの概要把握、基礎資料の収集、現地リソース・パーソンの特定を概ね行うことができた。
- ・ 「成功国」と言われるタイとマレーシアの開発プロセスや援助管理のメカニズムは、少なくとも形式上は大きく異なる。タイでは「4者機関」体制（後述2.（1））が堅実なマクロ経済運営を行う一方、特に計画官庁とセクター・地方レベル（「横」と「縦」）の調整は必ずしも強くない、との印象をうけた。NESDB の役割は開発計画の策定が中心で、マレーシアの EPU や ICU と比べて計画・案件の実施モニタリングは弱い。ただし、タイ政府は、優先開発課題に対しては、国家レベルの特別委員会を設置して横断的調整を行うとともに、迅速な事業実施を確保する体制を敷いたようである（典型的な例が、東部臨海開発委員会）。他方マレーシアでは、既存の、精緻なメカニズムを活用して、全ての開発プロセスが、国内資金事業も ODA 事業も分け隔てなく進められている。たとえ「東方政策」（Look East Policy : LEP、マハティール前首相の提唱で82年から導入）のように国家として優先度が高いプログラムであってもタイのように特別な計画・実施体制を設けていないようである。形式上では、むしろマレーシアとフィリピンの中央経済官庁の制度設計の方が似ていると思われるが、後者では政治的要素も絡まり、それを機能させていく課題が多い。（別添2、3カ国の開発行政の比較表を参照）

- ・ 一方、共通点としては、政府が扱っている経済・金融資源の大半を中央集権的に一元管理できるようなメカニズムが存在し、マクロでの財政規律確保に役立っていたこと、海外からの援助の受入れに関しても、そのメカニズムに巻き込む形で中央経済官庁が一元管理していたこと、が挙げられる。
- ・ 形式上の違いはあるが、タイとマレーシアで開発行政機構、特に中央経済官庁が優先開発課題の達成にむけて概ね機能した要因として、政治指導者の開発意思と経済テクノクラートの登用、開発行政を担うエリート官僚の役割（行政能力、援助の内生化・主体的吸収によるリーダーシップの発揮など）といった共通項があると思われる。これの重要な一端を担ったのが、長期的な展望に立ったエリート官僚の人材育成(海外留学による PhD の取得等)だと考えられる。
- ・ 従って、本調査においては、制度設計を表層面の分析だけでなく、対象国において開発行政・援助管理のメカニズムが実際にどのように機能したのか、機能させた（阻害した）要因は何かについても明らかにしていくことが重要と思われる。
- ・ 面会したタイとマレーシア政府関係者の多くから、新興ドナーとしての自覚とともに、自らの制度構築の経験を他国に共有していくことに対する強い関心が示された。また、日本の援助実施機関や ADB( Greater Mekong Subregion/GMS、タイ、フィリピン担当)からも、援助効果向上の議論への貢献を含めて、本調査結果を今日の途上国に活かしていく意義につき前向きなコメントを得た。同時に DFID( 東南アジア管轄事務所) から指摘があったように、当時と今日の途上国を取り巻く環境と大きく異なるところ、何が適用可能な経験かを慎重に見極めることも重要と認識している。その意味では 1987 年の民主化プロセス以降、開発行政機構の強化に取り組んでいるフィリピンの経験は、中央レベルの制度構築努力と同時に地方分権化や社会開発など今日的課題への対応も求められていること、複雑な政治経済事情下にあることなど、現在の途上国にも参考になるとと思われる。
- ・ 今後、収集資料の分析や国内ヒアリングを続け、調査スコープを絞り込んだうえで次期の現地調査を行うこととしたい（暫定的には 12 月または来年 1 月を予定）。

## 2. タイ

### (1) 開発行政機構、中央経済官庁の役割

- ・ 1958 年に成立したサリット政権のもとで 1957～58 年に世銀経済調査団の勧告をうけて現在の開発行政の基盤となる「4 者機関」体制が整備された。「4 者機関」は、首相府内の国家経済開発庁（NESDB）、予算局（BOB）、財政省財政経済局（FPO、アジア通貨危機後に PDMO が独立）、および中央銀行から成り、毎年の予算編成時の最も基本的な協議メンバーでもある。NESDB が開発計画に基づいて当該年の投資支出の配分を立案し、省庁間のプロジェクトの調整を行い、BOB が省庁から提出される予算要求の検討と原案の作成を担当し、FPO が歳入の予測を行い、中央銀行が歳入不足の際の補填手段を検討する。援助案件の検討もこの予算審議の中の一部を構成する。60 年代は、これら行政機能の基盤構築が行われた。
- ・ また、首相府内に技術経済協力局（DTEC）が設置され、技術協力案件について関係省庁、

NESDB や FPO との協議・調整を担った。なお、タイは 2002 年の省庁改編により DTEC は外務省傘下の組織にうつり、その後 2005 年初から TICA として援助供与ユニットになっている。さらに、資金協力を担う機関として財務省傘下に NEDA を設置準備中である。

- ・ 1961 年に第 1 次経済開発計画（6 カ年）を策定、その後、1966 年に第 2 次経済社会開発 5 カ年計画と名称を変更し、第 9 次 5 カ年計画に至る。現在、NESDB を調整窓口として第 10 次 5 カ年計画を準備中。
- ・ 「4 者機関」体制のもとで経済テクノクラートが政治的影響から独立してマクロ経済を安定運営してきた。例えば、「4 者機関」は、一定の財政シーリングや対外債務負担を越える事業を却下、延期する権限をもつ。その結果、投資環境を大きく損なうことはなかったといわれる<sup>1</sup>。他方、中央経済官庁とセクター・地方行政レベルとの調整機能は必ずしも強くなかった模様である。（→今後、予算策定・執行、計画と実績の乖離度など、収集資料を分析していく予定）
  - マクロ面の「横」と「縦」の調整機能を示す一例として、予算策定プロセスにおいて BOB がセクター省庁の局（Department）に“Mobile Unit”と呼ばれるチームを派遣し、事業の妥当性・予算の査定を実施<sup>2</sup>。
  - 対外借入による投資案件の進捗モニタリングは必ずしも十分ではなく、現在 JICA は PDMO への技術協力を通じて能力強化を支援中。
  - 90 年代まで中央主導の開発が中心だったこともあり、地方分権化の流れのなかで地方レベルの計画策定・統計作成能力を現在構築中。

## (2) 投資案件の審査・実施モニタリング、援助管理

- ・ 援助吸収能力を強化する必要性は 1970 年代後半以降に顕在化した模様で、問題意識の高まりは第 5 次～第 6 次 5 カ年計画（プレム政権時代）の記述からも伺える。特に DTEC による技術援助計画（Foreign Assistance Plan、第 4 次 5 カ年計画期）、対外借入規則（Regulation on National Borrowing、1982 年導入、85 年改定）を初めとする、援助受入れに伴う制度整備が図られた。（→こういった取り組み、背景となった援助管理の課題については今後、さらなる情報収集を行う予定）
- ・ また、80 年代は大規模な開発事業の立案・実施調整（援助資金を積極的に動員）、民間セクターを含むステークホルダーとの協議への取り組みが進んだ。官民合同連絡調整員会（JPPCC）の設置、NESDB（スノー長官）のイニシャティブによる政策シンクタンクとしての TDRI の設立なども注目に値する。
- ・ 個々の投資案件の審査手続きの詳細（関係セクター省庁との調整を含む）については、今後更なる情報収集が必要である（→NESDB のマクロ経済担当セクションに資料送付依頼中）。ただし、案件形成段階では、所要手続きや調査の質の点で ODA と国内資金による事業の間で大きな差はない模様である。この理由の 1 つとして、ローカルコンサルタントの能力がある程度発達しており、自国による F/S の精度が、（環境社会配慮や住民移転

<sup>1</sup> マニラ ADB 本部での面談において、タイでは汚職もあったが、フィリピンに比べて投資事業の選定そのものやマクロ経済安定を害するものではなかった旨、指摘があった。この点は、末廣昭・東茂樹編 [2000]、『タイの経済政策—制度・組織・アクター』アジア経済研究所でも言及されている。

<sup>2</sup> FPO との面談。

などを除いては)ODA 事業によるものとの乖離が少ないことにもよろう。(→国内資金・ODA 事業の形成・実施面の比較、PMU の役割などについては、今後も情報を収集していく予定)

- ・ DTEC (2005 年初から TICA) は技術協力の要請・実施を内外で一元管理する機関である<sup>3</sup>。DTEC は外国人専門家受入れに伴うタイ側負担経費を BOB にまとめて予算申請し、実施機関に対してはカウンターパートの認定、秘書経費や国内旅費などのタイ側負担費用の基準設定、支出時の承認などを行う。専門家対応のロジスティクスも一部内部化されており、一部のドナー支援を除いては専門家の給料はドナーから直接ではなく、DTEC/TICA を通じて提供される。実施機関は DTEC/TICA の承認なしには技術協力を要請できないし、必要なタイ側負担経費の支払いをうけることもできない。同じ首相府内の機関として NESDB と DTEC との間には以前から調整・連携はあったようで、例えば ODA 事業の形成・実施過程で外国の技術・助言が必要な場合には、NESDB が DTEC を通じて技術協力を要請することもあった、とのことであった。以下の点で、DTEC/TICA の経験はカントリーシステムを活用した技術協力の管理の経験として興味深い。(→今後、さらに情報収集していく予定)
  - 諸手続き(財務、調達等を含む)については、規模の大きいものを除き DTEC/TICA は各ドナーに対してタイ政府の制度を活用するよう働きかけてきた。UN や EU 等のドナーは、透明性が確保されていればタイ側の制度を活用するとの方針をとっており、現在、監査等も含めカントリーシステムを使用している。従って、タイ側とドナー側の手続きの相違に起因するトランザクションコストの問題は解消されつつある。
  - ドナー資金は DTEC/TICA 内に設けられた口座で管理されている(当該口座の管理システムに係る規則が制定されている)。外国からの T/A に係る予算規則の規定も策定されており、その中で専門家の給与や各種コスト等に係る水準が標準化されている。

### (3) 事例分析について

- ・ 上述した DTEC のユニークな機能の分析に加えて、ODA 資金を集中的に投入した東部臨海開発 (ESB) 事業に焦点をあてて、優先開発課題の実現に向けてタイ政府が導入した調整メカニズム、実際の機能や援助の取り込み方、これらプロセスにおける中央経済官庁の役割、セクター・地方行政、他のステークホルダーとの関係を分析していきたい。
- ・ ESB はタイ政府が手がけたインフラを核とする初の大規模な地域開発事業で、第 5 次～第 6 次 5 カ年計画で優先課題として掲げられた。ESB の実施調整メカニズムとして 1981 年に首相を委員長とする東部臨海開発委員会 (ESDC) が設置され、事務局として NESDB 内に東部臨海開発部 (OESB) が設けられた<sup>4</sup>。ESDC や OESB の役割や機能等については引き続き調べていくが、今回収集した情報の概要は以下のとおり (→NESDB から ESDC や

<sup>3</sup> DTEC 刊行物として、“Handbook Budget Requisition and Disbursement of Local Allowance for Foreign Experts”(英語版は 1993 年、タイ語版は 1992 年に作成)、“Privileges Accorded to Foreign Experts”(1993 年、1986 年版のアップデート)。

<sup>4</sup> 1981 年当初は、総合計画運営センター (CIPO: Center for Integrated Plan and Operations) と称されていたが、計画が実施段階に入り事務局機能を強化する必要性から 1985 年 8 月に OESB: Office of Eastern Seaboard Development に改組された。(JBIC 東部臨海開発計画総合インパクト評価)

OESB に関する規定を送付依頼中)。

- ESDC は首相を議長とする閣僚級の委員会。閣議決定と同等の権限をもつ委員会の設置は ESDC の先にも後にも他にない模様だが、これはその後のメガプロジェクトの運営方式(国家レベルの委員会)にも影響を与えたと思われる。
- 実施プロセスでは ESDC の月例ミーティングが開催され、各プロジェクトの進捗状況や問題点、投資判断等に係る諸事項について協議が行われた。OESB は計画全体に係る監視役・推進役を務め、問題点や承認事項があれば ESDC に諮った。また内容に応じて、技術的側面は DTEC に、カウンターパート資金の手当てについては MOF や BOB に対応を求めた。OESB はプロジェクト実施に係る諸問題についても協議のアジェンダに入れて審議し、必要に応じて ESDC に最終判断を求めた。ESDC による判断・承認は閣議決定と同等の拘束力があつたため、関係機関の協力と迅速な実施が確保された(「横」と「縦」の調整における“fast track”プロセス)。
- OESB の人員は、NESDB の強力なイニシアティブの下、影響力のある有能な人物が各省庁から引き抜かれて構成されていた。

#### (4) 所感、留意点

- ・ タイの「成功」を支える要因の1つとして、開発計画・政策の基本的方向の継続性とその立案・実施を担うテクノクラート官僚の存在を指摘できよう。1990年代初までは軍事政権が続いたが、各政権はテクノクラート官僚に開発行政を委ねて政治介入を控えたといわれる。特にサリット政権(60年代)は行政機構の基盤づくり、テクノクラート登用などの点で重要な貢献をし、プレム政権(80年代)はその制度面の進化や他のステークホルダーとの連携強化に尽力したと思われる。
- ・ 少なからずの面会者から、80年代が NESDB のテクノクラート官僚が経済開発を主導した「最盛期」との発言があつた。90年代は民主化の流れが強まり、アジア危機、新憲法制定(1997年)をへて、2001年に成立したタクシン政権は政党主導のトップダウン方式の政治運営を行っており、結果として NESDB の権限は80年代に比べて弱体化しているようだ。併せて、援助受入れ国から新興ドナーへのステップアップ、グローバル化、地方分権化の流れといった時代的要請も NESDB の役割の変化に影響を与えていると思われる。
- ・ 1950年代初からアメリカ支援のもとで多くの行政官がアメリカに留学、彼らエリート官僚は帰国後、援助受入れを通じて外国の知識を吸収しながら自国の制度に内生化していった。例えば、50年代に導入された予算管理制度はタイ固有のシステムとアメリカのシステムを組み合わせたものとなっている<sup>5</sup>。また、中央銀行の初代総裁プワイ・ウンパゴーン氏は、「4者機関」体制を築き軌道に乗せるのに指導力・影響力を発揮した人物として、多くの面会者から言及があつた。

<sup>5</sup> Panas Simasathien 氏との面談(50年代に米国イリノイ大学に留学、財務省で会計局を経て財務次官、大臣を歴任。現在は NESDB の Chairman(名誉職))。なお、アメリカはタイ政府行政官の主要な留学先だったが、例えば、80年代に財務大臣を務めたソンマイ氏等、日本への留学経験者もいる。また、NESDB の Somchet Taeracoop 氏(OESB 時代にサビット氏の部下)等、故大来佐武郎氏(元外務大臣)がタイ政府高官と築いた信頼関係について面談でも言及がなされた。

- ・ DTEC による技術協力の管理、および東部臨海開発事業の計画・実施調整は、タイのオーナーシップの強さを示唆する例としても興味深い。タイ政府がカウンターパート資金の負担によりドナーに対する発言権を確保したり、複数ドナーに助言を求めることで一枚岩のドナー支配回避をめざした点について、数人の面会者から言及があった<sup>6</sup>。
- ・ 今後は、上記の具体例をつうじて開発行政・援助管理のメカニズムが実際にどう機能したのか、その中でドナーがどのような役割を担ったのか、また、そこから得られる問題点・課題やそれに対してタイ政府がどのように対処してきたのか等について明確にしていく予定である。

### 3. マレーシア

#### (1) 開発行政機構、中央経済官庁の役割

- ・ 1957 年にマラヤ連邦として英国から独立、1963 年にマレーシアとして成立。1954～55 年の世銀経済調査団の勧告をうけて、1950 年代後半～60 年代にかけて開発行政の中核を担う総理府の機能を整備した。1961 年に総理府内に経済計画局 (EPU)<sup>7</sup>を、1971 年に実施調整局 (ICU) を設置した。マレーシアの開発行政の特徴は総理府に計画策定 (EPU) と実施モニタリング (ICU) を含む中核機能を集中させて、「横」(セクター)と「縦」(地方行政)との連携を制度化している点である。EPU は国家開発計画委員会 (NDPC、官僚レベル) を経て国家計画協議会 (NPC、閣僚レベル) で開発計画の策定・最終承認を受け、ICU は国家行動委員会 (NAC、閣僚レベル) と国家行動協議会 (NAC、閣僚レベル) に実施事業の進捗を報告する。地方レベルの計画策定・実施も中央に倣った体制で行われている (ICU は州レベルの支所をもつ)。セクター省庁や州・郡政府が作成する開発計画や優先投資案件を一元的にレビューし、国家開発計画としてとりまとめる。この過程で EPU は Inter-Agency Planning Group (財務省、中央銀行、統計局、および担当官庁が参加) を主宰し、開発予算のシーリング・配分、投資案件ごとの投資支出・経常支出の算定に関わる。(→予算策定・執行、計画と実績の乖離度など、今後、情報収集を行う予定)
- ・ 開発計画は 5 ヶ年計画と長期ビジョンの双方から成り、前者は第 1 次、第 2 次マラヤ計画を経て第 1 次マレーシア計画 (1966～70 年) が、後者は長期総合計画 (OPP) が 1971 年から導入されている。1969 年の人種暴動を機に 1970 年に新経済政策 (NEP) が打ち出され、成長を通じた経済レントの創出とその人種間再配分・公平が国家の基本政策となっている。また、長期ビジョンとして Vision 2020(1991～2020 年)があり、同ビジョンを達成するツールとして OPP や 5 ヶ年計画が位置づけられている。現在、第 8 次計画(2001～05 年)と第 3 次 OPP (2001～10 年) を実施中である。資金援助からは卒業し (例外的に円借款) EPU は他国(現在は 135 カ国)への技術協力プログラムを (MTCP) を強化している。

<sup>6</sup> NESDB(Somchet Taeracoop 氏)、TICA (Panorsri Kaewlai 氏、他)、タマサート大学 Siriporn Wajjwalku 教授などとの面談。

<sup>7</sup> EPU は 1954 年に前身として設けられた Economic Secretary が格上げされたもの。

- EPU は 5 ヶ年計画の中間報告を含めて政策や計画の定期的見直しを行うほか、個別プロジェクトの進捗モニタリングは ICU (実施状況とディスパース、案件ポートフォリオ) と EPU (問題の把握) が行っている。なお、ICU は財務省のほか、セクター省庁・地方レベルをつなぐ IT システムを整備して投資案件の進捗・ディスパース状況を把握 (最新バージョンは 2001 年導入の PMS-II)、NAC に定期的に報告している。IT システムの導入は 1981 年に遡るが、既に 50 年代から Red Book (Red: Rural Economic Development) といわれる仕組みにより、マニュアル・ベースで全国レベルのモニタリングが行われていたとのことである<sup>8</sup>。(→今後、これらが実際にどのように機能したかについて、理解を深める必要あり)
- (2) 投資案件の審査・実施モニタリング、援助管理
- マレーシアはタイよりも更に援助依存度が低く、政府は歴史的に援助管理より開発行政機能 (development planning machinery および implementation and coordination machinery) そのものの強化を意識してきたようである。なお、1980 年代以降、ODA の役割は限定的になり、あくまでも資金調達源の 1 つと考えられてきている。97 年の通貨危機まではマレーシアは ODA 借款の繰上返済を行ってきた。
  - 5 ヶ年計画に含まれない開発事業は国内資金・ODA 資金を問わず、実施対象として考慮されず資金手当てがつかない。計画段階における準備・審査プロセスは、ODA・国内事業とも同じ手続きがとられ、最後に供与条件や債務負担能力の観点からの動員資金ソースが検討される。実施段階では、ドナーの手続きに対応して調達監理を行っている。技術協力も EPU が一元化して担当している。また、EPU 内に Technical Service Section があり、ODA・国内事業の技術仕様・単価をチェックする。民営化担当セクションもあり、PPP 事業についても EPU を通じて一元的に審査・実施監理する体制をとっている。
  - 主な投資案件 (国内・ODA 資金) については EPU 主催で Steering Committee (EPU と関係省庁) を定期的に関き、必要に応じて、またはドナーの要請によって Technical Committee や Monitoring Committee なども開催する仕組みをとっている。
  - 東方政策のように国家開発計画における優先事業であっても、案件準備・承認・実施・モニタリング等のための特別な制度が整備されることはなく、既存の開発行政機能の中でプロセスが進められる。
  - マレーシアのような一定の制度能力を有する国でも、ODA 事業が課す環境社会配慮、市民社会との協議プロセスといった国際標準の手続きと国内基準との間には差がある旨、EPU から言及があった。中進国においてカントリーシステムの活用をどういった基準で認めていくか、判断の難しさを示唆している<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> ICU (Dato' Seri Khalid Bin Ramli 氏) の説明によれば、実施モニタリングを重視する傾向は独立以前に遡る。1948 年～60 年代は共産主義の浸透を防ぐために農村開発を重視し、農村開発省 (副首相が大臣兼任したスーパー官庁) では当時の英国が軍事作戦で活用した Red Book (Red: Rural Economic Development) を導入し、Operations Room を中央・州・郡レベルまで設けてモニタリングを行った。NEP 導入に伴い 71 年には ICU が創設され、同方式が開発行政全体に適用されることになったと思われる。

<sup>9</sup> この点に関し、マニラの ADB 本部での面談で、ADB は中進国においてはカントリーシステムの整備度をふまえて safeguard policies をより柔軟に適用していく可能性を検討中である旨の発言があった。

### (3) 事例分析の候補

- ・ マレーシアの分析においては基本的には、援助受入れのみに焦点をあてるより制度全体がどのように機能したかに着目することが妥当と思われる。援助受入れに関しても、(昨今の援助効果向上の議論で強調されている) カントリーシステムの活用という観点からの分析が有用であろう。
- ・ この意味においては、既存の留学・奨学制度を発展させて日本や韓国に留学生を派遣した「東方政策」の経験は興味深い。LEP 実施のために、総理府 Public Service Dept. の Training Div. 内に専任ユニットが作られた(案件実施のための Project Management Unit(PMU)に相当するものと考えられる。)。同ユニットは通常の奨学金プログラムの方式に基づいて LE P にかかる予算積算や計画策定を行ったが、LEP に特有の事前の予備教育(例えば日本語研修)などは独自に企画し、マレーシア側で費用負担をしたとのことであった。また、LEP は日本の各種援助スキームを組み合わせる実施されたが(無償資金協力、JICA 及び AOTS による専門家派遣、研修員受入れなど) これらをプログラム化して企画・実施する過程で関係機関(マレーシア側、日本側、あるいは両者)の間でどのような対話や調整が行われたかについては、引き続き情報収集をしていきたい。

### (4) 所感、留意点

- ・ マレーシアの開発行政については、強い政治的リーダーシップ下での政策の継続性、計画策定・実施を支える精緻なシステムの存在が印象的だった。他方、これらが実際にどのように(どの程度)機能しているのか、どのような課題・問題点があるかについて、より詳しく調べていく必要がある。そのためには、実施中の投資事業について実施機関やコンサルタントからヒアリングを行うことも有用と思われる。さらに、60 年代以降、マレーシア政府が取組んできた行政機能強化のための措置を具体的に理解することも重要である。
- ・ 同国の開発行政機構を支えているのがエリート官僚で、植民地時代に遡った行政官に対する英国式の教育の影響は大きいと思われる。独立後もマレーシア政府は PSD を通じて英国を筆頭に海外留学を奨励してきた(その意味からも、LEP は東洋の倫理・勤労精神を重視した点で注目される)。今後、人事面、組織インセンティブも含めて全体システムの機能についても理解を深めていきたい。
- ・ 面会を通じて、マレーシアの開発経験は(国家主導で近代化をめざす)ベトナムやミャンマー、イスラム諸国、旧英領アフリカ諸国の強い関心を集めていることが明らかになった。これはタイの GMS における役割を補完するものだろう。また、多民族国家であるゆえに価値観の共有をめざした国家ビジョン形成に努めており、他の途上国にも参考になるとと思われる。

## 4. フィリピン(限定的なヒアリング)

- (1) 開発行政機構、中央経済官庁の役割、投資案件の審査・実施モニタリング、援助管理
  - ・ 国家経済開発庁(NEDA)は開発行政の中核機関の1つとして1972年に設置されたが、



マルコス政権下ではトップダウンで開発事業が決まる傾向にあったため、各事業の技術的検討や他省庁との調整における NEDA の役割は限られていた。アキノ政権下の民主化プロセスで新憲法（1987 年）に基づいて NEDA が再編され（88 年）、今日の制度設計の原型が出来上がった。NEDA は大統領直属の機関で、中期開発計画の策定（6 ヵ年）、投資事業の審査、モニタリングを担当する。大統領が主宰する NEDA Board は予算（DBCC）、公共投資（ICC）、インフラ開発（InfraCom）、社会開発（SDC）、料金体系（CTRM）といったテーマ別の閣僚レベル委員会に支えられている。特に DBCC（Development Budget Coordination Committee）と ICC（Investment Coordination Committee）は NEDA と予算管理局や財務局との連携を通じて、開発予算のシーリング設定や投資案件のスクリーニングを行うものである。

- ・ ただし、中期開発計画策定プロセスにおいて地方行政との調整や計画モニタリングは必ずしも十分でなく、また投資案件の実施モニタリングも現状は ODA 事業が中心であるとの説明があった。
- ・ フィリピンでは公共事業の決定の予算配分において政治的要因が作用するといわれる（→計画と予算配分の乖離の度合いについては今後、情報収集を行う予定）。また、国会議員ごとに割り当てられた別枠予算（“pork barrel” funds）があり、開発計画に含まれていない案件が選択・実施される場合もあるとの説明をうけた（すなわち、投資案件の審査プロセスにおいて公式ルート（NEDA を中心とした開発行政制度に基づく手続き）と非公式ルート（政治家の関与）のツー・トラックが存在）<sup>10</sup>。
- ・ このような状況のもと、ドナーは投資案件の形成・審査プロセスの透明性を確保し、国内の関係機関の利害を調整する facilitator として積極的役割を果たし得よう。しかし一方で、関係機関間の合意形成が不十分な段階で拙速に案件準備を進めると（donor-driven）、特定グループを利するというネガティブな結果を引き起こす場合もあるとの指摘があった<sup>11</sup>。

## (2) 所感、留意事項

- ・ 80 年代末以降の NEDA が取り組んできた制度構築努力は注目に値する。ICC プロセスの強化、開発計画策定におけるテーマ別の関係省庁やステークホルダーとの協議メカニズムなど、重要な進展があった。また中央レベルに限定されているが、今年から開発計画に対応する形で Strategic Planning Matrix を導入してテーマ別にめざすべき方向性、ターゲット、優先的な行動計画をとりまとめる試みも行われている。ツー・トラックが存在する現状において、公式ルートを太くしていく努力は非常に重要である。
- ・ その意味からも ODA の果たすべき役割の検討は重要であり、事例分析の観点の 1 つとなると思われる。
- ・ さらに、フィリピン政府は中央レベルの制度構築努力と同時平行して、地方分権化や社会開発重視（地方でのきめ細やかな対応が必要）という最近の開発潮流への対応も求め

<sup>10</sup> フィリピン大学の Dante B. Canlas 教授との面談。“Pork barrel” funds については、ADB・JBIC・世銀合同の東アジアインフラ調査（2005 年）のフィリピンのバックグラウンド・ペーパー（Felipe Medalla 教授、フィリピン経済スクール）でも言及されている。

<sup>11</sup> ADB 関係者との意見交換。

られており、ジレンマに直面している。

#### 5. 今後、調査の進め方、留意点

- ・ 今回収集した資料の分析、国内でのヒアリングを継続し、12月または来年1月を目処に、ミッションを計画したい。
- ・ タイではマクロ面の「4者機関」体制・機能について概ね把握できたが、東部臨海開発やDTEC/TICAを対象とした事例やODA投資事業の審査プロセス、および70年～80年代における制度整備の取り組み、具体的な対応などについて更なる情報収集が必要と思われる。マレーシアでは開発計画策定、投資案件の審査・実施モニタリングにおけるEPUとICUの役割、セクター・地方との計画・実施調整の形式面については把握できたが、これらが実際にどのように機能したか、予算プロセスとの関係、人事制度・官僚のインセンティブシステム等も含めて、実施機関や関係者からの情報収集が必要である。フィリピンも含め、援助効果向上等の文脈も踏まえてODAが果たした役割についても明確にしていく予定である。
- ・ フィリピンでは、調査協力を依頼予定の現地研究者と引き続き調整を図り、今後の作業の進め方を固めていきたい。

以上

訪問先

タイ（実働： 2005 年 10 月 3 日～7 日）

- ・ JBIC バンコク事務所
- ・ JICA タイ事務所
- ・ National Economic and Social Development Board (NESDB)
- ・ Thailand International Development Cooperation Agency (TICA)
- ・ Ministry of Finance ( FPO、 PDMO )
- ・ Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI)
- ・ National Institute of Development Administration (NIDA)
- ・ Thammasat University

（上記に加え、大野・島村は 10 月 8 日に東部臨海工業団地（ラヨン）とマプタプット港を視察）

マレーシア（実働： 2005 年 10 月 10 日～12 日）

- ・ JBIC クアラルンプール事務所
- ・ JICA マレーシア事務所
- ・ Economic Planning Unit, Prime Minister's Department
- ・ Implementation Coordination Unit, Prime Minister's Department
- ・ Training Division, Public Service Department, Prime Minister's Department
- ・ Malaysia Institute of Economic Research(MIER)
- ・ Institute of Strategic and International Studies(ISIS)

フィリピン（実働： 2005 年 10 月 14 日）

- ・ ADB
- ・ National Economic and Development Authority (NEDA)
- ・ University of the Philippines

表：タイ、マレーシア、フィリピンの開発行政(メカニズム)の比較（暫定版）

|                               | タイ<br>(1960年代～、漸次制度構築)   | マレーシア<br>(1960年代～、漸次制度構築)   | フィリピン<br>(1980年代末～)   |
|-------------------------------|--|---|---|
| 中央経済官庁の役割<br>(開発行政の中核機能の担当機関) | <ul style="list-style-type: none"> <li>分散型だが、関係機関間で密接な協議体制あり</li> <li>首相府 (NESDB:開発計画・投資予算、DTEC/TICA:技術協力)</li> <li>BOB:経常/投資予算</li> <li>財務省 (FPO:歳入予測、PDMO:対外借入)</li> <li>財政規律確保のために「4者機関」(NESDB、BOB、財務省、中銀)でマクロ経済を一元管理*</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>総理府主導で財務省と連携</li> <li>総理府 (EPU:開発計画・投資予算・案件審査・総合モニタリング、ICU:投資案件モニタリング)</li> <li>財務省:歳入予測・対外借入・経常/投資予算</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>「公式ルート」では、大統領直属の NEDA Board を最高意思決定機関とした関係機関間の協議体制あり</li> <li>NEDA:開発計画・投資予算・案件審査</li> <li>DBM:経常/投資予算</li> <li>財務省:歳入予測・対外借入</li> </ul> |
| 援助管理                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>資金協力は「4者機関」体制のもとで審査</li> <li>技術協力は DTEC/TICA が NESDB と BOB と連携して一元管理</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>EPU が一元管理 (資金・技術協力)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>NEDA が一元管理 (資金・技術協力)</li> </ul>  |
| 投資案件の審査・実施モニタリング              | <ul style="list-style-type: none"> <li>国内資金・ODA 事業は同じ手続きで案件形成・審査(但し、ODA 事業については、環境社会配慮や住民移転等に関してドナーから追加的手続きが求められる場合あり)</li> <li>ODA 事業中心にモニタリング強化に取組み中</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>国内資金・ODA 事業は同じ手続きで案件形成・審査・モニタリング(但し、ODA 事業については、環境社会配慮や市民社会との協議プロセス等に関してドナーから追加的手続きを求められる場合あり)</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>国内資金・ODA 事業の手続きの比較については今後情報収集(大規模投資案件の大半は ODA の模様)</li> <li>ODA 事業中心にモニタリング強化に取組み中</li> </ul>  |
| 特記事項                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>中央経済官庁とセクター省庁との調整は必ずしも十分になされていない(今後情報収集)</li> <li>メガプロジェクトに関し、国家レベルの特別委員会を設置して計画・実施調整・監理</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>総理府と財務省、セクター省庁、州政府との調整については精緻な計画策定・実施・モニタリング体制が存在(実態面については今後情報収集)</li> <li>全開発プロセスにおいて上記体制を適用</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>NEDA を中心とした開発行政制度に基づく「公式ルート」と政治家主導の「非公式ルート」の並存</li> <li>「公式ルート」の実効性および「非公式ルート」の援助管理に及ぼす影響については今後情報収集</li> </ul>                          |

注1) 本表は、現時点の情報に基づく暫定的な整理である。

注2) タイでは、90年代以降の民主化、地方分権化、新憲法制定(97年)等の流れをへて、2001年に成立したタクシン政権は政党主導のトップダウン方式で運営中。結果として、NESDBの権限は80年代に比べて弱体化しつつある。