

開発プロセス管理と援助 調査計画（案）

1. 目的

- ・ 援助受入れを含む開発プロセスの自立的管理に成功した最近の東アジアの経験（マレーシア、タイ）に焦点をあて、開発計画策定・予算化・実施において中央経済官庁が果たした役割・機能、他省庁や地方行政との関係・調整メカニズムを中心に分析する。比較のためにフィリピンを分析対象に加える。
- ・ 開発プロセスと援助の相互作用にも注目し、開発始動期に援助が制度構築に与えた影響、重点開発課題の達成を可能とした計画策定、各種リソース動員、実施調整メカニズム、援助管理についての検討（事例分析）も行う。

2. 問題意識

- ・ 途上国が経済成長を始動・持続し貧困削減に実現するためには、援助受入れを含む開発プロセスを自立的に管理する政府の能力が不可欠で、それを支える制度構築・能力開発は途上国が直面する喫緊の課題である。国際援助コミュニティも、途上国政府の制度構築・能力開発への支援に強いコミットメントを表明している（OECD/DAC パリ宣言 2005）。
- ・ 東アジアが経済的離陸に成功した要因の1つとして、開発意思とビジョンをもった政治指導者のもとで、政府が堅実なマクロ経済運営を行い、産業構造の多様化・高度化（または資源レントの有効管理）を図る成長志向の経済政策、および成長の果実を貧困層を含む国民に広く分かち合う（"shared growth"）施策を立案・遂行したこと、それを支える制度基盤として、中央経済官庁を創設・整備し、政治的介入から遮断された優秀なテクノクラート官僚が経済政策、開発計画、予算を策定・執行していった点が指摘されている（世銀 1993、Campos and Root 1996、岩崎 1996）。
- ・ しかし、これらの国々の政府も、決して開発の初期段階から高い制度能力を備えていたわけではない。制度構築はダイナミックなプロセスであり、歴史・社会的要因のみならず、強い政治指導者のもとでの意図的・継続的な努力が重要であった点は東アジアの最近の成功例としてのタイ、マレーシア、およびサブサハラ・アフリカの成功例とされるボツワナ等の経験が示すとおりである（Muscat 1994、末廣・東 2000、末廣 2003、鳥居 2005、Nordas, Sekgoma and Somolekae 1998）。
- ・ これらの国々は開発の始動期にどのような行財政制度を設計・構築し、政策・開発計画の立案・実施と資金管理（財政・援助・民間）を遂行していったのか。その過程で援助をどのように吸収・適応・有効活用したのか。成長志向の経済政策の立案・実施を担ったとされる中央経済官庁の役割は何か、それを機能させた要件は何か。これらの問題意識に基づき、本調査はタイ、マレーシア、フィリピン（左2カ国との比較）を対象にマクロの行財政制度およびミクロの制度機能について分析を試みる。開発の始動期に整備

すべき中核的な制度・機能とは何か、リソース制約のもとでの制度構築のシークエンシングおよび制度設計はどうあるべきか等、途上国の開発・援助マネージメント能力の強化策への示唆も検討したい。

- ・ 分析に際しては、政府システム・政策と援助のアラインメント、技術援助（TA）の有効活用、評価・モニタリング、援助の取引費用への対応等にも着目し、現在、PRSP を導入し制度構築に取り組んでいる途上国や援助関係者、さらには開発・援助効果向上をめぐる国際開発論議への貢献も念頭におく。

3. 対象国

- ・ 開発政策の立案・実施プロセスを自立的に管理してきた比較的最近の「成功例」として、東アジアのタイ、マレーシア（後者は多民族、植民地経験あり）¹。
- ・ 「成功例」でない国としてフィリピン。
- ・ なお、サブサハラ・アフリカの「成功例」であるボツワナの開発・援助管理の経験については、豊富な文献が存在し興味深い示唆が得られることから、引き続き本調査における取り扱いを検討する。

4. 調査項目

- ・ 対象国における援助を含む開発政策・実施プロセスについて、マクロとミクロの視点から制度・組織文化面を中心に分析する。マクロの視点に関しては、特に中央経済官庁の役割・機能に着目する。ミクロの視点に関しては、今日の開発・援助効果向上をめぐる議論も念頭において事例分析を含めた検討を行う。重点開発課題のなかで特に援助を主体的に動員・活用して計画・実施されたセクターあるいはプロジェクト（群）を事例として、政策との整合性、計画・実施段階での各種リソース動員・配置の決定（計画策定、予算化・執行、実施、計画変更への対応など）において中央経済官庁が果たした役割、セクター省庁・地方行政・民間セクターとの関係や調整メカニズム、援助管理などを中心に分析する。事例については、産業構造の高度化をめざした大規模インフラ事業、成長と社会的公正に配慮した地域・農村開発事業、人材育成を目的とした技術援助の活用などを念頭に今後絞り込んでいく。
- ・ マクロの視点：
 - 経済成長の始動・持続を支えた行財政制度の設計・構築、および機能（国家開発計画と予算の整合性、予算計画・執行、経常・開発投資予算の関係、援助プログラム・事業のスクリーニング、援助資金・債務管理、評価・モニタリング等）
 - 財務・計画省とセクター省庁または地方自治体との力関係（財務・計画管理機能の浸透度合い）
 - 財政運営や開発投資における援助と民間資金の役割
 - 上記の諸制度を機能させた要因として人材動員・配置、インセンティブ
 - 援助が開発の始動期に果たした役割、上記の諸制度構築に対する貢献

¹ 世銀の『東アジアの奇跡』（1993年）は日本、韓国、台湾、シンガポールの行政官僚機構を最も高く評価し、タイやマレーシアはその水準には至らないもののマクロ経済運営を中心に一定の制度能力を築いたとしている。その後、両国はアジア金融危機を克服し持続的な成長軌道に回帰し、援助から卒業しつつある。タイ、マレーシアの経験は東アジアの最近の成功例として、他の途上国に有用な示唆があると考えられる。

- ・ ミクロの視点（事例分析を含む）：
 - 援助プロジェクトと国内資金プロジェクトの審査基準、整合性（公共投資事業/援助プロジェクトの計画・投資決定・実施に係る政府内の役割分担・調整、承認権限等を含む）
 - 個別プロジェクトの束ね方（プログラム化）、投資プロジェクトと TA の整合性、内貨分の確保、Project Management Unit（PMU）の役割
 - TA の活用、外部専門家の内生化（卒業プラン）
 - 援助（ドナー）の評価、各ドナーの比較優位に基づく要請分野の使い分け
 - 国家開発計画/セクター計画策定におけるドナーの関与、同計画および政府システムへの各ドナーの支援のアラインメントの状況
- ・ （留意点）
 - 東アジア諸国の開発政策の内容・変遷、政策形成・実施における官民パートナーシップ、行政・官僚制度については豊富な先行研究が存在するところ、特にマクロの制度設計を分析する際はこれらの研究成果を十分に活用する。本調査の付加価値は、開発政策・実施プロセスの分析に「援助管理」「援助の関係性」という視点を取り入れることで途上国の制度構築にかかる今日的な議論への貢献をめざすこと。
 - 経済政策の内容や開発モデルの詳細は本調査の対象外とする。ドナーの援助アプローチへの提言も今年度の調査結果をふまえて、来年度以降の検討課題とする。
 - 制度構築をめぐる昨今の国際開発論議で注目されている汚職、パトロネージに関する詳細な分析は行なわないが、対象国における諸制度の機能を決定的に障害するに至らなかった事情については可能な範囲で検討する。

5. 調査スケジュール、アウトプット（暫定案）

- ・ 2005 年 7～9 月： 文献レビュー、関係者からのヒアリング、及び収集情報の一次整理と第 1 回ミッションの質問項目の洗い出し
- ・ 2005 年 10 月上旬： 第 1 回ミッション（F/F としてタイ、マレーシア、フィリピン）
- ・ 2005 年 12 月～2006 年 1 月頃： 第 2 回ミッション（必要に応じて委嘱調査）
- ・ 2005 年 12 月～2006 年 2 月： 分析・原稿執筆（英文）
- ・ 2006 年 3 月： 暫定的とりまとめ（英文 Discussion Paper 等）
- ・ 2006 年 4～6 月： ニーズに応じた対外発信物の刊行物、セミナー等

6. アウトプットの活用方法

- ・ 制度構築に取り組んでいる現在の途上国への参考資料（例：中央経済官庁の機能・調整能力が弱いカンボジア、機能強化の途にあるウガンダ、一定の制度基盤はあるが調整・実施能力に課題があるベトナム）
- ・ アジアの新興ドナー、南々協力に携わる関係者への参考資料（例：JICA タイ事務所による地域協力イニシアティブ）
- ・ 海外研究機関との研究成果の共有（例：最近の GRIPS-ODI 共同セミナーで顕在化した 'developmental states' への関心）

7. その他、念頭におくべき開発援助動向

- ・ 第二世代の PRSP における課題として、オーナーシップを尊重した制度構築・能力開発、成長支援の重要性の指摘（世銀 OED 2004）
- ・ 成長支援における調整メカニズム、プログラム・アプローチ（PBAs）の妥当性（LENPA /Asia 2004、農業 SWAp の困難については Foster et. al. 2001）
- ・ ADB・JBIC・世銀共同研究「東アジアのインフラ」調査における計画・調整機能の重要性の指摘（ADB・JBIC・WB2005）
- ・ 「援助効果向上」議論のフォローアップ（ポスト・パリ OECD H/L フォーラム）

以上

別添： 調査アウトライン（暫定案）

開発プロセス管理と援助
アウトライン（暫定案）

1. 調査の目的と問題意識
 - 1-1 始動期における開発行政の中核機能としての中央経済官庁
 - 1-2 開発プロセスの自立的管理と援助、相互作用、援助の主体的活用

2. 開発プロセスの自立的管理と中央経済官庁の役割
 - 2-1 開発プロセスの自立的管理、東アジア 3 カ国の経験
 - ・ 「成功例」としてのマレーシア、タイ(vs.フィリピン)：財政規律とマクロ安定維持、重点開発課題の達成（産業構造の高度化、貧困削減、人材育成など）、援助からの卒業
 - 2-2 中央経済官庁の国別比較、東アジア 3 カ国
 - ・ 中核機能（開発計画・政策立案、予算化・執行、援助資金・債務管理、実施モニタリング）を支える中央経済官庁の制度設計・役割分担
 - ・ 中央経済官庁とセクター省庁や地方行政との関係について、制度化の度合いや財務・計画管理機能の浸透度
 - ・ 政策一貫性の度合い
 - 2-3 中央経済官庁の機能に影響を与えた要因
 - ・ 権限、政策執行能力
 - ・ 社会・政治的構造（*簡単に）

3. 開発プロセスにおけるドナー・援助の役割
 - 3-1 正の影響、負の影響
 - 3-2 途上国側の受入れ体制の重要性

4. 事例分析 重点開発課題の達成を可能としたメカニズム、援助の主体的活用
 - 4-1 事例分析の視点
 - ・ 事例対象： 重点開発課題の達成に向けて援助を主体的に動員・活用した事業（またはプログラム）に焦点をあてて、政策との整合性、計画・実施段階における各種リソースの動員・配置の決定（計画策定、予算化・執行、実施、計画変更への対応など）における中央経済官庁とセクター省庁・地方行政・民間セクターとの関係や調整メカニズム、援助管理を中心に分析。
 - ・ 事例の決定は F/F ミッション（2005 年 10 月）での情報収集もふまえて行う。暫定的な候補として、産業構造の高度化をめざした大規模インフラ事業、成長と社会的公正に配慮した地域・農村開発事業、人材育成を目的とした技術援助の活用などを検討中(以下、参照)。
 - 4-2 マレーシア
 - ・ インフラ事業（？）

- ・ 人材育成事業として技術援助を活用した東方政策プログラム（Look East Policy）

4-3 タイ

- ・ 東部臨海工業地帯開発（産業構造の高度化に寄与）
- ・ 技術援助の活用

4-4 フィリピン

- ・ Metro Cebu Regional Development（？）
- ・ 技術援助の活用（？）

5. 総括と結論

- ・ 途上国の制度構築・能力開発への示唆、成長促進策における調整メカニズム、ドナーや援助の役割に対する示唆など

以上