

効果測定研究

総合開発プランニング

昭和55年1月

国際協力事業団

情 管

J R

80 - 2

は し が き

このレポートは、国際連合開発計画（UNDP）の発行した Comprehensive Development Planning（Evaluation Study №1）を調査団収集資料整備事業の一環として翻訳したもので広く関係各位の業務参考資料としてご活用いただけたら幸いです。

昭和55年1月

JICA LIBRARY



1005478[1]

総務部長
柳 健一

効果測定研究 Ⅱ 1

総合開発プランニング

(総合開発プランニングにおけるUNDP資金援助技術協力に関する
UN/IBRD/UNDP効果測定共同研究レポート)

国際協力事業団	
受入 月日 '84. 3. 12	000
登録No. 00140	36
	GAI

出版：国際連合開発計画

1979年6月

序

効果測定において問われる主要な問題は「何を、いかにして、何故行なうのか」ということであるが、調査を実施して得られた評価を実際使える手段にかえるのに更に起ってくる疑問は「将来の事業にこの答えがどう役立つのか」ということである。

これらの問題はUNDPの効果測定努力の主導的要素となっている。人間の努力が及ぶ多くの領域で、事実上、全経済・社会分野で行なわれている開発技術協力の世界最大の総合的プログラムとして、国際連合開発計画(UPDP)は効果測定という特にチャレンジングで且つ潜在的効果の大きい作業に取り組んでいる。150カ国にのぼる開発途上国および先進国をはじめ、開発計画に参加している26国際機関とのパートナーシップはこの効果測定から学んだ教訓が広範囲に応用しうることを意味する。

この効果測定研究レポートのシリーズを出版し、広く配布することにより、UNDPはそれが技術協力の質、関連性及び効果を高めることに役立つのみならず概念・実践面で開発の設計と実施にあたっての一般的知識を豊富にすることも貢献するよう希望している。

個々のプロジェクトの効果測定は、かなり以前から常時行なわれてきたUNDP業務の特徴であり、ごく最近、UNDP内における効果測定の機能範囲は、特殊な課題についてクロスカントリーな研究を包含するまでに拡大されている。これは十分に実績のある技術協力の分野における過去の経験と、新しい、拡大しつつある領域で展開しつつある“State of the art”を研究するものである。

効果測定プログラムはUNDP参加48カ国による理事会からだされた政策指導をもって作成されている。それぞれの研究は、異なった主題をもち、それぞれアプローチと方法論で多少違っている。しかし、少なくとも2つの共通した性質を備えている。その1つは関係実施機関とONDP所属機関との共同研究であり、次は、関係政府が各研究の設計と結果のまとめを分担して協力して

いることである。

これで学んだ経験と教訓を国連システムの全スタッフにより分けあうことができるようにするため、十分に活用される当該分野におけるUNDPの政府および実施機関との協力のための新しい運営ガイドラインが各々の効果測定研究について発行されることになろう。このようなガイダンスは各々の研究に基づいた一つ又はそれ以上のプログラムノートの形式及びスタッフ研修プログラム、セミナー、またはワークショップに効果測定による成果をとり入れる形をとる。

本レポートは開発のプロセスに対して中心的な問題、すなわち開発プランニングの問題を含んでいる。その問題は開発における国家目標の設定から代替的戦略の選定までつらなり、計画の策定、モニターリング並びに効果測定で用いられるテクニックに及ぶ遠大なものである。それは政府機関の全域、財政的、物理的な資源の動員、及び特定のサブ・リジョンやコミュニティへ全般的なインパクトを及ぼす。最終的に問題となるのは、他に依存することを克服し、最大限の自立を達成し、もって人々の生活の質を向上させるための国家的努力の態度（style）と速度（pace）である。

この効果測定は世銀、国連（主たる実施機関）とUNDPの共同で行われた。本研究の所見と結論は、UNDP及び国連のスタッフ向けのガイダンスとしてすでに刊行されている開発計画に関するプログラム・ノートに示されている。

ブラッドフォード・モース

国連開発計画 事務局長

総合開発プランニングに於けるUNDP資金援助技術協力に
関するUN/IBRD/UNDP効果測定共同研究レポート

目 次

序(研究の目的、範囲および方法論)

まえがき	1
開発プランニングに於けるUNDP資金援助技術協力の概観	3
総合プランニングに於けるUNDP援助技術協力の効果測定	13
A プロジェクトの設計	18
B プロジェクト実施のプロセス面	27
1. UNDP資金援助の構成、各要素の交付	27
(a) インタナショナル・スタッフ	27
(b) サブ・コントラクティング	32
(c) フェローシップ	32
(d) 機 材	33
2. モニタリングおよびバックストップング	34
3. プランニング分野に於ける機関間協力	36
4. プロジェクトに対する国の分担	38
C 実質活動の査定	39
1. プロジェクト設定	41
2. 総合国家プランニング	44
3. セクター別プランニング	52
4. 地域別プランニング	53
5. プロジェクトの発掘、作成、評価、及びモニターリング	55
D インスティテューション・ビルディング	56
1. スタッフ開発	59
(a) 正規研修	60

(b) 業務内研修	68
(c) プランナーの研修のための機関	71
2. インスティテューション・ビルディングの他の形態	72
3. インスティテューション・ビルディング活動の全体的イン パクト	74
所見、結論および勧告の要約	74
A 所見と結論	75
B 開発プランニングに於けるUNDP出資技術協力の 有効性と効果の改善	80
(a) インスティテューション・ビルディング	80
i) プロジェクト設計	80
ii) 研修とスタッフ開発	82
(b) プロジェクト実施の有効性	85
(c) バック・ストップとモニタリング	86
(d) ホローアップ関係機関と主な勧告リスト	88
表1 国別(1人当り国内総生産)、国家間別およびUNDP 地理的地域別のUNDP援助プランニング・プロジェク トと全プロジェクト	5
表2 タイプおよび目的別のUNDP援助プランニング・プロ ジェクト	6
表3 タイプおよび1人当り国内総生産別のUNDP援助プラ ンニング・プロジェクト(国内)	7
表4 UNDP援助セクター別プランニング・プロジェクト	8
表5 プランニング・プロジェクトに対するUNDP援助額の 配分 —地理的地域別、プランニングのタイプ別—	9
表6 UNDP援助プランニング・プロジェクトの規模別配分	11
表7 UNDP援助プランニング・プロジェクトの実施機関	12

表 8	地域別、1人当り国内総生産別、機能別および実施機関 別のUNDP援助総合プランニング・プロジェクト	16
付録 I	視察、レビューしたプロジェクト・リスト	91
付録 II	プロジェクト効果測定質問表(レビューされた43プロ ジェクトにつきUNDP常駐代表により回答)	97

はじめに

— 研究の目的、範囲および方法論 —

1 意思決定のための一つの理論的枠組である開発プランニングは四半世紀の間重要視されてきた。国連システムは開発途上国におけるプランニングの能力向上を助けるため多くの貢献をし、UNDPは各国政府からプロセスの設定と強化について、また、プランニングをする上での制度的能力を発展させるについて要請を度々受けた。事実、開発途上国のプランニングを支援することは、UNDPにおける技術協力の重要な部分を構成している。しかし現在、実行は拡大され、技術は次第に高度なものになってきた一方、促進された成長と開発への手段としてはあまり見るべきものがない。更に、効果的な土着的なプランニングの体制をつくる問題は、今迄考えられていた以上に困難が多いものと思われる。

2 理事会 (Governing Council) は 1977年6月に開かれた第24回会議で参加機関および実施機関が協同して事務局長に「既存のプランニング機能、評価および効果測定^{注①}の機能を更に高める」よう要請した。したがって、UNDPと国際機関の共同による効果測定プログラムが上記理由により開発プランニングの問題を含めて、取り上げられた。その結果、基金機関としてのUNDPと実施機関としての国連および世銀が共同してこの分野における活動の効果測定を行うことになった。

3 研究の焦点は国家レベルにおける総合プランニングのための制度的支援 (institutional support) であった。結局、研究の目的は、自立した中央プランニング機関^{注②}設立のためのUNDPの技術協力の妥当性、有効性そして効果を評価 (assess) することであった。研究はこの分野における技術協力の方向づけと妥当性をUNDPの理事会および関係機関側に報告するだけでなく、より有効なさまざまな方法を提言することを意図している。

4. 政治的に決定された目標を達成することをねらいとして、競合している各種の戦術と資源分配の選択テクニックとしてのプランニングを研究対象に取り上げた。経済の実績に及ぼす影響及び開発政策の妥当性または健全性については、各国内で決める問題であるので触れなかった。

注 ① E/6013/Rev 1, ページ39 パラグラフ3 (g) 第24回理事会決定

② パラグラフ110に示す - 説明の定義

- 5 1977年初期から1978年中期までの期間実施された研究は、世銀、国連(DPASを含むDTCD)およびUNDPの積極的参加で行われた。3主要部分から成る研究は、(1)プランニングでUNDP援助プロジェクトの量的分析のデスク・レビューであり、それは国家的レベルでの総合プランニングに対する機関建設および直接援助の分野において、43の大規模プロジェクトが詳細なレビューのために選ばれ、それについての質問事項にはそれらの性格、活動および成果が完全に述べられた。

(2)次の段階は11カ国に対しての一連のミッションに関するものである。(付録1参照)

(3)最終段階は、デスクレビューと現地視察ミッションによって得た所見と結論のまとめであった。

- 6 本レポートは非常に数多くのプロジェクトのデスク・レビューを通じて得た分析の巾広い枠組の中での、ミッションの主な判定所見のクロスセクショナル分析に基づいている。開発プランニングにおけるUNDPの出資による技術協力のオーバービューの紹介の後、レポートは、総合プランニングに集中し、この分野において選定したプロジェクトの効果測定の所見を示している。そこでは次の問題が論議された。総合プランニング・プロジェクトの設計、実施、それらの実質活動の評価、特にスタッフの開発と研修に関係しているインスティテューション・ビルディングに対する貢献度の分析がそれである。研究所

見、結論および勧告はレポートの最終章に示されている。

緒言 開発プランニングにおけるUNDP出資技術協力の概観

7 プランニングにおける技術援助の一般的性質の概観を得るため、量的分析は、全てのUNDP援助プランニングプロジェクトについてなされた。そこでは、全体的プランニングに関連して、総合プランニングに対する支援が注目された。なかでも、プロジェクトは現在支援されている（総合、分野など）プランニングのタイプによって分析された。それはまた機能上の目的（研究機関設置、直接援助など）により、地域ごとの配分、またホスト国の開発水準によって分析された。

8 1976年6月現在、UNDP支出経費は113.9百万ドルであり、経済および社会プランニングの分野で110カ国と統治領において518プロジェクトを支援してきた。これは件数の上で6.4%、その時に承認された援助額で5.1%を示している。（表1）したがって、プランニングに対するUNDPの貢献度の大きさは必ずしも戦略的重要性を示すものではないが、分析はUNDPの財源が、刊行された資料^{注③}によって前もって知らされた以上に少ない割合で、開発途上国においてプランニングプロセスを強化することに配分されたことを示唆している。実際分類プロジェクトの現行システムは誤っている情報を伝えている。若しUNDPがプランニングプロジェクトの支援に関する信頼できる正確な情報を持ちたいと願うなら、分類システムでのカテゴリーの定義を修正する必要がある。

9 1976年中期に、UNDPからの援助を受けている経済開発の全レベルにある147カ国の $\frac{3}{4}$ に当る国と統治領は、経済、社会プランニングに対して彼等のIPFS基金のある部分を割り当てていた。1人当たり400ドル以下の国内総生産の国は平均800,000ドルをプランニングに割り当てた。総生産が高い国は前記金額の約半分を割り当てた。すなわち数字の上での違いは、多分行

政的な及びプランニング機構の開発の異なった段階を反映しているものといえよう。これらの国の半分はプランニングに対してUNDPからの援助額の3%以下を割り当て、約3分の1の国々、特にアフリカといくつかの小島国は注④6%以上を割り当てた。

10 4 地域間の国家レベルでプランニングに対して割り当てられた基金の割合は非常に差異があった。— ラテンアメリカの5.5%からヨーロッパ、地中海沿岸および中東における2.8%まで — 国と地域レベルにおけるプランニングに対する基金割当のデータは表1に示されている。プランニングに対するUNDP援助の3分の1はアフリカにおけるプロジェクトに分配され、更にラテンアメリカに4分の1である。20%以下は別の2地域におけるプロジェクトに分配された。地域基金の11%は開発途上国間の統合と協力の努力に対してと地域研究機関のための支援となっているプランニング活動に割り当てられた。こうして、UNDPは地域、国家および多国レベルでプランニングのため手法と機構の強化面で多くの国と協力している。この協力は所得水準の低い国々に集まる傾向があった。

注③ Compendium No. 7によれば、UNDPは1976年6月に「一般経済・社会プランニング」(ACC分類、カテゴリー20)の分野にUNDP資金251百万ドルで1,040プロジェクトを支援してきた。その違いは主として3つの要因から生まれている。現行の研究は公共と財政の行政および統計、同じく、開発プランニングを妥当なものとして考えられないカテゴリー20に含まれた別のプロジェクトを除外したが、分類において別に含められた分野プランニング・プロジェクトを含んでいる。

注④ 9、10節にあるパーセンテージは、別説明のない限り、継続しているプランニング・プロジェクトとそれ以外のプロジェクトに対するUNDP援助のそれぞれの割合を示している。

表1 国別(国内総生産1人当り)、国家間別およびUNDP地理的、地域別のUNDP援助プランニング・プロジェクトと全プロジェクト (件数、百万ドル、パーセンテージ) 注a

A 国/国家間	プランニング・プロジェクト 注b		全プロジェクト 注b		全プロジェクトのプランニング・プロジェクト割合%	
	件数	\$ m	件数	\$ m	件数	\$
合計	518	118.9	8018	2,216.0	6.5	5.1
B 地域						
アフリカ(43ヶ国、統治領)	146	38.8	2316	689.1	6.8	5.6
アジアと太平洋(32)	132	22.6	2177	564.5	6.1	4.0
ヨーロッパ、地中海沿岸と中東(32) 注c	79	20.8	1718	484.8	4.6	4.7
ラテンアメリカとカリブ海域(40)	161	31.1	1670	473.0	4.6	6.9
統合とグローバル	—	—	187	54.6	—	—
A 国/国家間						
個別プロジェクト計	462	84.0	7201	1,892.7	6.4	4.4
最貧国(28ヶ国)	117	25.3	22.1	26.8		
400ドル以下(GDP)の国(低開発国を除いた36ヶ国)	146	31.6	29.0	34.5	2140	6.8
400ドル以上(GDP)の国(83ヶ国)	199	43.1	32.9	39.2	3329	6.0
地域プロジェクト	56	—	29.9	—	680	8.2
インタナショナルグローバルプロジェクト	—	—	—	—	187	—

* S / 1後、表中の注釈は各々章末に一括添付

11 UNDPは広い範囲の多種多様異なったプランニング活動において政府と協力している。その中の最も重要なものに国家レベルで行なわれる総合プランニングがあった(表2)。総合プランニング・プロジェクトは短・中期(一般的)、および長期プランを定型的に取り扱っていた。

それらはプロジェクトを発掘し、評価すること、プロジェクト実施後のモニタリング、更に、中央プランニング機関に関係しているさまざまな政策問題についてのアドバイスであった。このようなプロジェクトはプランニング機構を開発する初期の段階で、特に全体的プランニングのテクニックや手順を制度的に支援することで一般に示され、プロジェクトの継続期間中プランニングの支援を必要としたアフリカにおけるようにそれらの国にとって特に重要であった。それらの多目的性と4、5年の長期間のために、これらのプロジェクトはプランニングに対するUNDP援助額全体の $\frac{1}{4}$ と国家レベルでの活動資金の約40%を要した。

表2 タイプおよび目的別のUNDP
援助プランニングプロジェクト

	UNDP援助額		プロジェクト数	
	\$ m	%	数	%
A プランニング・タイプ	113.9	100.0	518	100.0
総合プランニング	32.8	28.4	161	31.0
セクター・プランニング 注a	41.8	36.7	256	49.4
サブ・ナショナル(地域)プランニング	10.1	8.8	46	8.9
地域研究機関プランニング	14.2	12.5	7	1.4
国家間協力プランニング	15.5	13.6	48	9.3
B 目 的 注b	113.9	100.0	518	100.00
研究所建設	64.9	57.0	101	19.5
直接援助	46.2	40.5	314	60.6
直接研修	1.9	1.7	100	19.3
モデル建設と方法論	0.9	0.8	3	0.6

12 実施官庁と地域部局によるセクター・プランニングとサブナショナル (subnational) プランニングを含んだプロセスの拡大は、全プランニングの努力がより確実になされた後、しばしば起ってくる。それは一般には開発水準の高い国で、ラテンアメリカ、アジア、大太平洋の場合で見られる (表 3)。しかしながら、それはセクターおよびサブ・ナショナル (地域) プランニングのための UNDP 援助の実行範囲を反映しないことを注目しなければならない。そのわけは、総合プランニング・プロジェクトは、またしばしばセクターと地域プランニング要素を含んでいるからである。

表 3 タイプおよび国内総生産 1 人当り別の UNDP 援助プランニング・プロジェクト (国内)

	低 開 発 国 (2 8) 注 a		低開発国を除いた GDP 400 ドル以下 国・統治領 (3 6) 注 a		GDP 400 ドル以上 国・統治領 (8 3) 注 a		合 計 (1 4 7)	
	\$ m	%	\$ m	%	\$ m	%	\$ m	%
総合プランニング	9.7	43.9	11.4	39.3	11.2	34.2	32.3	38.5
セクター・プランニング	11.2	50.7	12.0	41.4	18.5	56.4	41.7	49.7
サブナショナル地域 プランニング	1.2	5.4	5.6	19.3	3.1	9.4	9.9	11.8
合 計	22.1	100.0	29.0	100.0	32.8	100.0	83.9	100.0

13 個々のセクターのプランニング・プロジェクトは全体の経済にとって総合プロジェクトが持つ目標と同じ多くのものを持っている。概して、セクター・プランニングに対する援助は総合プランニングのそれより大きい。これは全ての分野、主として、農業、教育、産業、及び (労働力の順) を含んでいるためである。地域ごとのセクター・プランニング分布は農業プランニングが次の地域で重要であった—アフリカ、アジア、大太平洋、及びラテン・アメリカ—教育とマンパワープランニングはアフリカ、アラブ、及びラテン・アメリカ—産業プランニングではアジアとラテン・アメリカである。

(表 4)

表4 UNDP援助分野プランニング・プロジェクト

地 域	農 業	教 育	産 業	マンパワー	其 他	合 計
アフリカ	2.9	4.3	1.7	1.5	2.2	12.6
アジア、太平洋	2.6	1.0	2.4	1.4	3.0	10.4
ヨーロッパ、地中海沿岸、中東	0.2	2.3	0.9	0.5	0.9	4.8
ラテン・アメリカ	3.5	1.5	1.8	2.9	4.3	14.0
合 計	9.2	9.1	6.8	6.3	10.4	41.8

14 地域（サブ・ナショナル）プランニングは金額の面で最も少ないカテゴリーのカントリー・プロジェクトである。この分野における主な活動は国家プランニング努力の地域化と、国の特別地域の開発のためのプランを作成することを含む。

15 異なったタイプのプランニング活動は地域（国家間）計画によって支援されつつある。最初はプランニングのための4つの地域的計画機関に対する援助であり、即ち、タイのアジア開発研究所（ADI）、クエートのアラブ経済・社会プランニング研究所（AIESP）、セネガルの経済開発プランニング研究所（IDEP）、チリーにあるラテン・アメリカ経済・社会プランニング研究所（ILPES）である。これら4研究所はそれぞれ異なった方法で個々の地域でプランニングの開発に貢献している。国家間プランニング（最後のカテゴリー）は地域の統合と協力のプランニングに対し、主として助言という形で、援助を構成している。このタイプのプランニングは重要であり成長しつつある。これは開発途上国に対するUNDP援助の特徴であり、特にラテン・アメリカにおいて意義深いものである。それはより大きい多国間協力の機会を提供し、統合プロセスを拡大し、統合グループ域内協議で援助するような活動を含んでいる。この領域でのUNDP援助プロジェクトの殆んどは協力と統合運動の事務局に属している。

16 プランニングの地域とタイプ別のプロジェクト分布は表5に要約されている。これには特に、(1)アフリカ、アジア、大平洋及びアラブに於けるプロジェクトの重要性を、(2)プランニングに対するUNDP援助の大部分のシェアは特にアジアとラテン・アメリカにおいて、分野プランニング活動の設定に向けられている。最後の(3)は国家及び地域のプランニングのための配分はアジア、大平洋、及びラテン・アメリカにおいて非常に重要であるが、別の2地域においては比較的重要性が少ないことを示している。

表5 プランニング・プロジェクトに対するUNDP援助額の配分
— 地理的地域、プランニング・タイプ —

A 地理的地域(%)

	総合プランニング	分野プランニング	統治領地域プランニング
アフリカ	47	30	24
アジア、大平洋	20	25	37
ヨーロッパ、地中海沿岸、中東	18	12	5
ラテン・アメリカ	15	33	34
合計	100	100	100

B プランニング・タイプ(%)

	アフリカ	アジア、大平洋	ヨーロッパ、地中海沿岸、中東	ラテン・アメリカ
総合プランニング	50	31	52	22
分野プランニング	42	51	44	62
統治領地域プランニング	8	18	4	16
合計	100	100	100	100

17 プロジェクトは、またそれらの機能上の目的に従って分類される。即ち、研究機関建設(プランニング機関の能力と権限の強化)、直接援助(別のプランニング活動の実施、例えば、計画とプロジェクトの立案、分野研究と専門技術書作成)、直接研究(フェローシップとセミナー)を挙げることができる。

(※原語は Institution — building で、物理的意味での機関の建設と機能的意味での組織、機関の能力を含む体制の確立を意味する。随所に出る本用語の定訳は定めてない。p 56の D、特に 110 の定義を参照のこと。

18 研究機関建設プロジェクトは一般に長期、多目的である。かかるプロジェクトにおいてUNDPにより出資されるプランニングにたずさわった専門家は全体の約 $\frac{2}{3}$ である。直接援助プロジェクトは期間が短かく、単一目的の傾向があり、数少ないインタナショナル職員により実施された。直接研修プロジェクトはしばしば単独のフェローシップか 세미나を構成し、したがって、規模も小さい。これらの定義は研究によって確認された。研究機関建設プロジェクトは平均642,000ドルの規模で、UNDP援助額の約60%を占めるが、全プロジェクト(数)の20%以下である(表2)。全研究機関建設プロジェクトの大きな割合はプランニング事務所が最近設けられ、プランニング・プロセスが様々の異なった領域において強化されなければならないところの国で見られる。例えば、アフリカにおいてプランニング・プロジェクトのUNDP支出総額の約70%が研究機関建設に使われている。ラテン・アメリカ、アジア、及び大平洋においてこれに匹敵する数字は58%と40%である。これと比較して、直接援助プロジェクトは非常に少なく、それぞれ平均約147,000ドル、総UNDP援助額の40%を占めている。かかるプロジェクトは比較的良好に設立されたプランニング事務所を持つ国にしばしば見うけられる。同時に、それは短期で特別領域に援助を求めている。これはラテン・アメリカ、アジア、及び大平洋における総合と分野プランニング・プロジェクトの特別なケースである。直接援助プロジェクトは、アフリカにおいて、アラブの低開発国で、更に、アジアと大平洋において、また特別のプランニング作業が遂行されねばならない時、政府がUNDP援助プロジェクトに対して完全に任務を依存する際、重要になってくる。しかし、かりにそうであったとしても、それらは長期の研究機関建設プロジェクトの初期段階を構成することがしばしばある。

19 UNDP援助のプランニング・プロジェクトは全UNDP援助プロジェクトと同じく、規模において非常に種々である。全プランニング・プロジェクトの $\frac{2}{3}$ はUNDP援助額合計のわずか16%を占めるにすぎず、一方、援助額合計の

$\frac{1}{8}$ 以上は全プロジェクトのわずか4%に配分されている(表6)。更に、特記すれば、95.0百万ドル(合計額113.9百万ドルの中から)を吸収して、150,000ドル以上のUNDP援助を持った。163プロジェクト(合計518の中で)があった。例えば、総合プランニング(表2参照)として分類された161プロジェクトの中、UNDPから150,000ドル以上を受けたのは、わずか $\frac{1}{8}$ にすぎない。UNDP援助のプランニング・プロジェクトの平均的規模は220,000ドルであり、国内プロジェクト(総合、分野、及び統治領域プランニング)は平均か、それ以下であり、地域的(地域間)プロジェクトは平均以上である。典型的プロジェクトは3年半位の期間である。

表6 UNDP援助プランニング・プロジェクト規模別配分

UNDP援助規模	UNDP援助額合計		プロジェクト件数合計	
	\$m	%	個	%
50,999迄	3.5	3.1	196	37.8
51,000～150,999	15.4	13.5	159	30.7
151,000～400,999	21.9	19.2	89	17.2
401,000～1,000,000	34.9	30.6	55	10.6
1,000,000以上	38.2	33.6	19	3.7
合計	113.9	100.0	518	100.0

20 合計1.2機関はUNDP援助プランニング・プロジェクトを実施してきた。専門機関の多くはそれぞれの分野内でプランニング・プロジェクトを実施してきた。国連と世銀の両機関は全プランニング・プロジェクト(表7)の総額のそれぞれ39%と12%をもって多種多様のプランニング・プロジェクト(特に、総合プランニング)を実施している。UNDPによって直接実施されたプロジェクトの多くは国家間の経済統合と協力を推進する上での政府努力を支援した。特に、それはラテン・アメリカにおけるように統合グループ化を通して行なわれた。

表7 UNDP援助プランニング・プログラムの実施機関

	総合 プランニング プロジェクト	分野 プランニング プロジェクト	統治領域 プランニング プロジェクト	国家間協力地域 プランニングと 研究機関 プランニング	地域 プラン ニング	合 計
	\$ m	\$ m	\$ m	\$ m	\$ m	‰
国連	21.6	2.6	9.2	10.7	44.1	180
世銀	9.1	4.3	0.8	—	14.2	24
UNDP	1.3	2.0	0.1	12.4	15.8	47
其他注a	0.3	注b 32.9	—	6.6	39.8	267
合計	32.3	41.8	10.1	29.7	113.9	518

21. プランニング・プロジェクトは国と地域のIPFの両者から出資されている。これは低開発国向けの特別措置基金と計画留保金である。財政の最も重要な源泉は国のIPFであり、この分野に合計の70%が支出され、更に、地域IPFは別に26%を提供している。アフリカに集中される傾向のある低開発国向け特別措置基金から出資されるプロジェクト関係を除いて、地域間の、若しくは5つのタイプ・プランニング間のいずれか異なった財源によって提供される基金の割合は変化が少ない。

22. 要約すると、量的分析はUNDPがプランニングにおいて110の国と地域を援助していることと、この援助が低所得国に集中していることを示している。開発途上国に於いてプランニング・プロセスを開発し強化することに対するUNDP援助の範囲は公表されたデータから以前理解された程（UNDP援助額合計の割合で測る）大きくない。この分析は又次の事項を示している。

— プランニング・プロジェクトに対するUNDP援助額の約 $\frac{1}{3}$ はアフリカである（総合プランニングに集中して）、29%はラテン・アメリカ（分野プランニングと国家間統合プランニングに集中して）、残りは他の2地域に対してである。

- 一 広いカテゴリーの分野 プランニングは全体で最も多い額を受けている。しかしながら、総合プランニングは国家間統合運動のプランニング、プランニングの地域研究機関、地域（統治領）プランニングと分野プランニングに対する援助に次いでUNDPが現在援助している単一で最も重要なタイプのプランニングである。
- 一 プランニング・プロジェクトの件数の20%と金額の殆んど60%は研究機関建設プロジェクトであると考えられ、残りは直接援助（金額で40%、件数で60%）と直接研修プロジェクトである。
- 一 国連（39%）、UNDP（14%）及び世銀（13%）で殆んどのプランニング・プロジェクトを実施している。残りは特別機関とそれぞれの分野で分野プランニング・プロジェクトを遂行している国連のその他の機関で実施している。

総合プランニングにおけるUNDP援助技術協力の効果測定

- 23 本レポートのまえがきの部分で述べたとおり、この研究は国家レベルでの総合プランニングのための研究機関建設に焦点を合わせた。このようなプロジェクトは、プランニングのためのプロセスや機構を強化する政府の努力にとって非常に重要である。量的分析で示したとおり、この努力の中でのUNDPの協力は開発プランニングの分野における全援助の大きな特徴となっている。
- 24 1976年中期において、UNDPによって出資された合計518プランニングの中で、161は上記11節での活動の範囲とタイプで、総合プランニング域内に含まれると考えられる。デスク・レビューと現地にミッションを派遣することで、本研究はそれぞれの設計と実施において得た政府、実施機関、及びUNDPの経験から、これらのプロジェクトの多くの特徴を検討した。

25 研究で使われた方法論と手順は簡単に要約できる。161 プロジェクト・グループの統計的レビューの後、総合プランニングの分野において84カ国の43プロジェクトが集中デスク・レビューのために選定された。このサンプルは大規模研究機関建設プロジェクトに集中するよう、またこの分野^{注6)}においてUNDPプロジェクトのより大きなグループを性格付けたと同じように地域と実施機関によって行なわれたプロジェクトと大体同じつり合いの分布を持つよう設計された。これらのプロジェクトに関する質問表はそれに適したUNDPのその分野の部局で完成した。この分野の部局によって提供された資料はこのグループのプロジェクトの更に詳しい分析に特に役立った。

26 これらの総合プランニング・プロジェクトのデスク・レビューの後、現地を訪れたのはその中の11であった。選定によって決った要因の組合せは、(a)異なった地域とタイプのプランニング間のバランスにとって必要なもの、(b)異なった水準の開発における適当な国の数、(c)大規模援助で実施がかなり進んでいるか、最近完成したプロジェクト、(d)異なった機関と方法で実施されているもの、(e)関心のある特徴を採用しているプロジェクト、例えば、インタナショナル・プロジェクト・マネジャーがいないとか、短期コンサルタントを多用していることなどである。

27 総合プランニングのためのUNDP援助の一般的性格は緒言で述べられた別のタイプのプランニングにおける協力のそれと同じである。そこに提言されているとおり、総合プランニングにおける研究機関建設は、特にアフリカと世界の他の地域にある(表8)低開発国で、永い期間中プランニング援助を必要とする国々に集中されている。

注5：UNDP政策と手順マニュアルの3400章を参照。

注6：161プロジェクトの多くは、総合プランニング・プロジェクトがわずか1名のフェローシップかインタナショナル専門家で構成されている

ように考えられ、このように小さいプロジェクトは広範なプロジェクト選定で、これから詳細な研究を必要とするようなサンプルは除外した。

注7：附録Ⅰは研究過程の間にプロジェクトのレビューとミッションが訪問したリストである。更に、附録Ⅱは分野職員でまとめた質問表のコピーを含んでいる。

例えば、全てのタイプのプランニングのための全UNDP援助の34%のシェアをアフリカが占めていることと比較して、総合プランニングに対するUNDP援助額の47%が、アフリカに与えられている。更に、アフリカにおける総合プランニング・プロジェクトは他の地域の同類のプロジェクトより大きい。全部の総合プランニング・プロジェクトの約 $\frac{3}{4}$ は国連によって実施され、残余は世銀とUNDP自体が実施した。世銀が実施したプロジェクトは国連が実施したプロジェクトの平均の約3倍の規模であった。この割合は主として国連によって実施された数多くの小さい直接援助と直接研修のためであった。

注8)
28 43総合プランニング・プロジェクト(約19.0百万ドルUNDP資金で)の小さなサンプルには全ての研究機関建設プロジェクトといくつかの直接援助プロジェクトを含んでいる。この43プロジェクトの中には、21がアフリカにあり(この地域にとってのこのタイプのプロジェクトの重要性を示す)、ラテン・アメリカに8つ、アラブ、アジア、及び大平洋にそれぞれ7つある。これらのプロジェクトの更に詳しい情報は本レポートの次のセクションで述べられる。

表8 地域別、国内総生産1人当たり別、機関別および実施機関別のUNDP援助総合プランニング・プロジェクト

	UNDP援助		プロジェクト	
	\$000	%	件数	%
合計	32,331	100.0	161	100.0
A 地域別				
アフリカ	15,102	46.7	48	29.8
アジア・太平洋	6,509	20.1	40	24.8
アラブ地域	5,723	17.6	29	18.0
ラテン・アメリカ	4,997	15.5	44	27.3
B GDP1人当たり				
最貧国	9,704	30.0	39	24.2
400ドル以下	11,377	35.2	43	26.7
400ドル以上	11,250	34.8	79	49.1
C 機能別				
研究機関建設	19,778	61.3	36	22.4
直接援助	11,224	34.7	88	54.7
直接研修	388	1.2	34	21.1
その他	941	2.8	8	1.9
D 実施機関				
U N	21,562	66.9	116	72.0
I B R D	9,175	28.5	15	9.3
U N D P	1,341	4.0	23	14.3
その他	253	0.7	7	4.3

表1の注釈

a) 資料：MIS Compendium 第7，1976年6月発行

(以下全表は同資料より転載)

b) 上記資料は1976年6月現在承認をえた全プロジェクトの数値を集計してあり、現地作業は完了したのであろうが、経理はしめられていないも

のも含んでいる。全プロジェクトはUNDP援助150,000ドル以下の全プロジェクトの $\frac{2}{3}$ 相当の件数を含んでいる。大型、長期プロジェクトの実数は比較的少ない(パラグラフ16参照)

c) 即ち、領域はアラブ連合、ヨーロッパ共同体の地域局の設立の前にヨーロッパ、地中海沿岸および中東の地域局ごとに含めた。UNDP援助総額の95%はアラブ諸国のプロジェクトに配分された。したがって、ヨーロッパ、地中海沿岸および中東のデータはアラブ連合の地域局により含められた領域に大いに留意するようとられている。

表2の注釈

- a) 実施省庁ごとに実施したプランニング
- b) これらの機能のカテゴリーは相互に孤立したものでなく、例として、定型の直接援助タイプの活動の確定数は研究機関建設において、また、フェローシップと他の研修形式に与えられたものを含んでいる直接援助と研究機関建設の両方で実施される。

表3の注釈

- a) 各グループに於ける国数

表4の注釈

- a) 保健、天然資源、観光、運輸、通信

表7の注釈

- a) ILO、FAO、UNESCO、WHO、ITU、UNCTAD、UNIDO、AfDB、AsDB、IDB、AFESD
- b) 44農業プランニング・プロジェクト、合計8.7百万ドルはFAOで実施した。34マンパワー・プランニング・プロジェクト合計4.7百万ドルはILOで実施した。78教育プランニング・プロジェクト合計9.1百万ドルはUNESCO、51産業プランニング・プロジェクト合計5.8百万ドルがUNIDO、其の他分野プランニング・プロジェクトは保健、運輸および観光の領域で注a)で述べた機関のいくつかで実施された。

A プロジェクトの設計

29 UNDPによって援助されている総合プランニング・プロジェクトの実例の多くは、4、5年持続し、専門家チームを含んだ多種目訓練であった。これらのプロジェクトは広い活動範囲を含むものと思われた。その範囲は、①中期プランの作成の中で、②年間プランニングを採用する中で、③国家、地域および分野プランニングを調整する中で、④政策を形式化する中で、⑤最後に、これらと別の領域において研修を与える中でアドバイスと援助を提供することである。

あるプロジェクトは比較的特殊なニーズに方向づけられていた。そのニーズはエクアドルにおいて年間プランニングのプロセスを制度化すること、例えば、ベニンにおけるプロジェクト・プランニングのシステムの強化であった。あるプロジェクトはコンサルタンシーとリサーチ・サービスの提供のための研究機関域内での能力の発掘、研修プランナーのための恒久的研究機関を設立することでシリア政府を支援した。他のプロジェクトは種々のプランニング及びプログラミング問題に関して政府にアドバイスを与えるための韓国経済企画院への短期コンサルタントを編成した。しかしながら、UNDPにより援助されたプロジェクトの大半は本レポートのセクションC以下で述べたような、また、上で述べたような広い問題の範囲に関するものであった。

30 効果測定研究はプロジェクトの目標を達成する上で鍵となる要素であるように、健全なプロジェクト設計にとって極めて重要である。目標である対象が定められ、活動が計画され、資源の量、構成、及び局面が決定されなければならないのはデザイン段階においてである。したがって、プロジェクト設計の健全性の査定は3つの要素で決まる。(1)は、国のプランニング・プロセスと中央プランニング機関の実際の必要性にとってプロジェクトが妥当であるのか (2)資源の立場における内部の一貫性、活動する時間、成果、目標の達成 (3)は自立のプランニング任務の基本的目標を達成するための資源の活用手段である。

これらの種々な問題は順を追って述べられる。

注8：これは7ヶ国に於てプロジェクトの第1および第2段階を含む。

注9：研究の基本的デスク・ワークは1976年現在のデータを活用して1977年の初期に行なわれた。アフリカにおけるUNDP国家計画マネージメント・プランのごく最近のレビューは、1976年中期（しかしながら、これには3つのフェーズIIプロジェクトを含めた）の21からわずかに減って、15である総合プランニングの領域でアフリカにおける大規模研究機関建設プロジェクトの数を示している。

31 実施に踏みきった全プロジェクトの目標と活動は真のニーズに向けられていた。

中央プランニング機関は技術的観点から強化することを必要とした。それは短期的にはその機能を実施すること、及び長期的には自立を達成するという両方であり、長期の総合技術援助に頼らないで自立できるねらいが后者である。しかしながら、本研究はUNDPより与えられる援助が重要で真のニーズに応えるものだとして結論をだしたが、そこにはなお真剣に考慮されなければならない幾つかの問題がある。

32 例えば、研究期間中検討されたプロジェクトの多くは驚いたことに、それ

らの設計と実施される活動範囲の両面で似ている性格を示した。この相似性は、同レベルの開発段階にある諸国がプランニングにおいて技術協力のための同じニーズを持っているせいで現われたものであろう。一般的に考えて、これは真実である。それにもかかわらず、インタナショナル・パーソネルの構成は、プランニング・プロセスにおいてそれぞれ異なった種類の不足や弱点があるのに（例えば、ある国における財政立直しの必要性、他においては分散された地域プランニングに関する早まった重点施策、プロジェクト作成のための限られた能力）、通常のパターンに従った。若し異なった国で似たようなタイプのプロジェクト（混合経済において一般に中期指示プランニ

ング)を実施しているとしても、技能の必要が同じであること、またはUNDP協力が同じ特定の問題に向けられなければならない必要はない。ほとんど全プロジェクトには少なくとも一般経済プランニングのポストを含んでいるが、特に専門化されたものではない。プロジェクトの大部分は地域(統治領)プランニングの領域間におけるバランス、プロジェクトの評価とモニタリング、それに財政プランニングと国の収支と共に、農業と産業プランニングの双方に関するポストを包含している。各々のプロジェクトの活動の記述は同じ一般的ラインに従った。中央プランニング機関の特別な環境に基づいて非常に詳細でよく定義された作業のいくつかのケースがあった。しかしながら、それはいくつかの試みがプランニング・プロジェクトの設計において大変自由自在な想像力で作られていたことを指摘しなければならない。これらの企画の成果は少なかった - それはあるものは国連システム域内の権限についてのクレーム、一部では異ったことをやる意志がないという理由からであろう。

- 33 国連システムからの技術協力に関するプランニング機関の特別な必要についてはプロジェクトが設計される以前に深く研究されなかったようだ。強化することを必要とするプランニングのためのプロセスと機構における主要な領域が(例えば、プランと予算の結びつきを改善すること、年間運営されるプランニング、地域プランニング、若しくは、分野外のプランニング)、それぞれの専門家用仕事指示書を作成し、最終の援助要請をだす前に、系統的に確認された様子がなかった。本研究はプランニング業務の熟練者の必要のためにシステムの的にプランする試みの証拠を見つけなかった。研究機関レベルでのマンパワーのプランニングは、プロジェクトのレビュー段階では見出すことが全くできなかった。この課題はいくつかのケースで提案された。これはUNDP援助プロジェクトが設計される前に、採用されるプランニングのタイプとプロセスを与え、必要なプランニング職員の数とタイプを決定することであろう。このような分析なしに、真のかつ特別なニーズに対し

てのプロジェクトを形態化することは可能性からはほど遠い。更に、研修とスタッフの開発に関するプロジェクトの資料が専門的でなければならないほど、研究機関建設に対するプロジェクトの貢献は効果がないだろう。

34. プランニング・プロジェクトの作成に対してのより系統的なアプローチの不足については若干の理由の説明が必要になる。(1)プロジェクト設計のための限られた財源(人件費と出張経費)、(2)注目されなければならないプランニング機構について、領域をよりはっきりと定義することにおいて政府が直面した真の困難がそれである。例えば、それらの国々でプロジェクトの作成中、プランニングの役割と機能を明らかにするプロセスの中で、専門家の必要人数を決定することができなかつたのかも知れない。(3)プランニングの分野で国連システムが蓄積した経験が政府に役立っているし、ある国において成功したアプローチはその全面的な分析なしでも、別の国に対しても応用される。それにもかかわらず、研究はプロジェクトの設計における研究機関建設のための専門的要求に対する尚一層の注目が自立の達成のために必要であると結論するものである。

35. あるプロジェクトにおいて、予定された目標、成果、及び活動は一定の解説をつけて述べられた。主として、プラン資料、分野研究、プロジェクト・アプレイザル、経済調査などに関連しているものである。これらの活動はプランニング事務所の全作業プログラムに担当し、所謂、研究機関プロジェクトが直接援助プロジェクトと容易に区別できないこともあてはまった。しかしながら、別のプロジェクトは、プロジェクトの対象と活動が一層特殊な条件の中で結果的に明確に定義される全知識をもって、また1、2年の実施経験に照らして、やや、一般的条件で意図的に設計された。これは他の^{注10}2地域におけるプロジェクトの平均期間の半分、平均で2年を越えないよう設計されたアジア、大平洋、及びラテン・アメリカにおけるプロジェクトのケースである。

注 10: 事実、プロジェクトの実行期間においてかなり少ない地域変化があった。

36 プロジェクトごとに支援されたプランニング機関の多くは、それが20～25年にわたって開発してきたような、標準的で旧式のプランニングを取り扱った。多目的年間プランを作成するという考えでフォーマル・プランニングは特に重要視された。フォーマル・プランニングの有用性は否定できないが、多くの開発途上国におけるこのタイプのプランニングの弱点はめったに認識されない。これ故、援助された国の大半においてのプランニング事務所は正確で頼りになる情報を取得することに幾多の困難をともなった。これはプランの作成と実施のための制度上及び行政上の枠組が一般的に弱く、経済は外的要因によって甚だしく影響され、大半の人口をかかえている地方のためのプランニングは新しく、革新的テクニックを必要とした。これらの理由で、標準的な全体の総合プランニングに対する絶体的な依存は成功をもたらさない。プランニングの標準的アプローチをおぎなうため、プランニングに対するよりフォーマルでなく、問題中心のかつ部分的アプローチの必要性は、例えば、国連社会開発調査研究所 (UNRISD) の仕事である「開発分析とプランニングに対する統一的アプローチ」^{注11}の書の中で提言されているように明らかである。

37 更に、研究は広範囲の問題を扱っている総合プランニング・プロジェクトに注目したが、そこにはなおざりにされていた向きの重要な問題がいくつかあった。

例えば、大多数の国において長期にわたって構造上の不均衡があるにもかかわらず、一部のプロジェクト報告書では国内成長と開発に対する外部の影響をはっきり認めていない。従って外部分野のプランニングの必要性を無視した傾向があるということであった。科学と技術のためのプランニングは、おろそかにされていた。これは技術の選定の問題に直面している所得の高い

開発途上国に何らかの影響を及ぼすものである。

38 プロジェクトの設計において考慮される次の大きな問題は、プロジェクトが国内事情と矛盾しない度合に関係がある。ごくわずかの限られた例外（特に、よく計画された仕事を実施しているもの）は別として、殆んどどのプロジェクトでは要求が多すぎた。それは規模と期間、そして、プランニング機関の吸収能力の問題であった。定型的プロジェクトはUNDP援助額約618,000ドルで約140カ月作業期間、3～4人の国際・スタッフの派遣を含めて、3年で修了した。これらの財源と実施されるべき活動範囲を与えることで、検討された大多数のプロジェクトは、期間内で成し得ることのできなかった自立達成面でプランニング機関を援助することをねらった目標をセットした（特に、アフリカにおいて）ことは明らかである。

注11: Report on a Unified Approach to Development Planning
E/CM 5/519, 1974年12月5日

39 最初のパラグラフはプロジェクトの目標とそれらを達成するための方法と手段の間での数多い矛盾を指摘している。プランニングにおける技術協力の限界は一般的な実例によって説明されるものだ。UNDPより援助されたプランニング事務所の殆んどどの作業の多くは他の政府部門と、また、民間分野との連携を保っていた。プランニング事務所は分野か実施官庁、地域のプランニング事務所、大蔵省と中央銀行、及び主たる同格の機関と密接な連携関係を除外してその機能を効果的に使うことが出来ない。実際において、継続期間中十分なUNDP資金を提供されているプロジェクトのために、国（例えば、中央プランニング機関、主要実施官庁のプランニング・ユニット、政府の財務機関と同格の機関）と地域レベルでプランニングの開発と全体としての意志決定機関を検討するよういわれていることが多い。総合プランニング・プロジェクトはその際、プランニング省と分野省庁の両方に援助を与え

ることの受皿として考えられる。このアプローチは、特に予算とプロジェクト作成及びモニタリングの領域で、主要実施官庁との結びつきを強化するプランニング省を助けるという目標をもって、アフガニスタンにおいて現在と
ころみられている。

40 しかしながら、一般的にUNDPより援助された殆どどのプランニング・プロジェクトの設計は、プランニング事務所と政府部局間の関係に影響している外的要因がプロジェクトの効果に対しては関連が少なく、あるいはまた、プロジェクトはそれらに対して影響を及ぼすことができないことを想定した。要するに、プロジェクト報告書は、必要な協力はかゝる協力がいかに完備され強化されるかを解明しなくても得られるのだということを考慮している。それは全政府構造においてプランニング事務所の役割と影響がしばしば当然のこととされていたということであった。

41 しかしながら、なかんずく、プロジェクトの設計は、ほとんど、研究機関建設プロジェクトの領域とその内容において、特にスタッフの能力開発に関して、きまって不足していた。勿論、プランニングのための研究機関能力を高めることがかなり時間をとる問題であるということは確かである。それが定型的UNDP援助プロジェクトの比較的短かい期間に達成するとは思えない。よく設立されたプランニング事務所を持つ国の経験はプランニング能力の強化と設置のプロセスが公共の行政の全体開発の関係で永続期間中にのみなしとげられることをはっきり示している。

42 それにもかかわらず、若し、自立プランニング事務所の開発がレビューされたプロジェクトの殆どどの主目的であったとしても（明らかに、若しくは、暗黙に）、研究機関建設は多くの異なった目的の中の一つでしかなかったし、その多くは専門的諮問と実施活動を遂行することにかかわっていた。大部分のケースでは、効果的プランニング能力を高めるために求められる

手段はややぞんざいで一般的方法で述べられていた。通常はインタナショナル・パーソネルに最初まかせた仕事を行うため国家公務員を養成する必要範囲内にとどまった。各プロジェクトの目標の中で研究機関にかかわる重点施策の不足は実施計画された各プロジェクトの活動において尚一層強調され、更に訓練を受けた国家公務員の数の上でも、開発され組織化されたユニットの目的や役割においても見られた。そこには1例として生産された製品の説明不足もあげられていた。事業目標に研究機関または研修を取り上げているプロジェクトにはこの目的にかなった活動を含んでいなかった。このような活動を含んでいなかったプロジェクトにおいて、参考資料になるのはしばしば一般的なものであった。更に注意を引くものは平均8%で全体のプロジェクトに貢献しているUNDPの6から12%の間で一定の研修(フェローシップとセミナー)に割当てられた比較的限られた財源である。そのような低いパーセンテージは通常述べられている自立目標に与えられるのは価値がない。事実、レビューされたプロジェクトの $\frac{1}{3}$ は全くフォーマル研修のための割当を含んでいなかった。

- 43 そこで、研究の主たる結論は、プロジェクト設計のプロセスでは思い切った改善を必要とすることと、必要な財源はこのことのために提供されねばならないということである。特に、中央プランニング機関の特別なニーズはプロジェクトの目標をすみやかに決定することとプロジェクト範囲内で代替的目的に財源を配分する以前に一層系統的に検討されなければならない。技術協力の必要性についての十分な検討は、プランニング機関の特殊な環境をはっきりさせ、また研究機関建設の可能性とこの機関に対する義務づけ、あるいは直接援助のニーズを明確にしたであろう。このような検討には導入、開発または強化されるべき(明確な指示、強制、分散段階)プランニングのタイプと機能のレビュー、プランニング機構の開発水準および問題領域(例えば、プロジェクト・プランニングの能力不足)の発掘などを含んでいるのかも知れない。次は、プランニング機能を果たすのに必要な熟練の範囲と混合はそ

それぞれ違った訓練の方法（一般プランニング、計画のテクニック、プロジェクトの評価など）において求められるプランナーの数と資格、及びタイプが一定の条件で統一されるであろう。現実には、この全てはプランニングの異なった研究部内の開発の特殊な活動（例えば、作業プログラムの作成と実施能力、職員開発プログラム）を含んでいる現地のプランニング能力達成プログラムの作成を意味する。大規模援助を期待しているプロジェクトの場合、可能な限り、要求の検討はプランニング機構全体を網羅しなければならない（適当なものとして、分野と地域プランニングを含めながら）。即ち、中央プランニング機関に対する援助は、その際、全体としてプランニング機構の能力を開発するための手段としてレビューされるかもしれない。機関能力を開発するための特別な活動はプランニングのUNDP技術協力プロジェクトの中心的特徴となっていなければならない。そしてプロジェクトの目標とその成果は、実施されるプランニングの本質において必要な熟練の発生をもたらすのみならず、達成される別の可能性もまた詳しく述べなければならない。要約すると、プロジェクトの設計は今後、実施される異なったプランニング活動のみならず更に重要な、特に熟練形成の領域に於て、プランニングの異なった機構側面を開発するために取り上げられる特別な手段を定めることを明らかにしなければならない。

- 44 技術協力のための要求を明確に限定することが不可能であるケースにおいて、プロジェクト活動は熟練したマンパワーに対する要求と特殊なプランニング活動の分析に基づいたプロジェクト報告書を作成することで政府を支援するため数ヶ月間一般エコノミストとプランナーによる現地調査によりあらかじめ準備された援助をもって開始されなければならない。このアプローチはアジアとラテン・アメリカにおいては歓迎され、そこでは、たとえプロジェクトが後日の段階での目標や生産についての詳しい定義をペンディングにしてやや一般的条件で設計されているにしても、全面的援助がしばしば承認されている。

B プロジェクト実施のプロセス面

45 本レポートのこの部分は実施のプロセス面と配分面に集中して、次の順に述べている。短期コンサルタントと下請けの問題を含みながら、①プロジェクトのインタナショナル・スタッフの募集とフィルディング、②実施機関によるモニタリングとバックストップ、③機関間の協力、そして④プロジェクトに対する政府の貢献。

1. UNDP出資金の交付

(a) インタナショナル・スタッフ

46 注意しなければならない多くの問題はあったが、全体的にUNDP出資金の交付はかなり満足すべきものであった。UNDPの専門家部分の実質経費は当初見積られたコストより平均で50%増であった。これはプロジェクトの期間と規模の延長拡大とコストの上昇によるものであった。アジア、ラテン・アメリカおよび国連のプロジェクトなどで平均より高いコスト上昇を示した。これは予測されたことであって、このようなプロジェクトはそれらの延長予測の上で平均より短い時間で終わるよう初期の段階で設計されていた。

47 有資格インタナショナル・スタッフの募集と選考は確かに困難を伴うものであることを経験した。募集のおくれは、しばしば、多くのプロジェクトを長びかせることになり、特に、それらの初期の段階で1つ、ないし2つのプロジェクトがこの段階で極めて不都合な影響を受けた。平均では、プロジェクトの最初のプランの開始日と第1回目のインタナショナル・スタッフの到着との間に4ヶ月のおくれがあった。しかしながら、全プロジェクトのレビューの約 $\frac{1}{10}$ は(2.1百万ドルに関連したUNDP経費)出発点で10ヵ月以上のおくれがあった。更に、それは応募して現場着任するインタナショナル・パーソネルを完全にまとめることにも時間をかけすぎていた。ほとんどのプロジェクトは国連システムの長い期間かかる募集方法にわざわざされ

た。またあるケースでは政府が候補者の選考に時間をかけ、後者は時々候補者を手に入れることができないで終わった。その遅れがどんな理由にせよ一募集プロセスのスピードアップを示唆する証拠はある一目標を達成するための、プロジェクトの効果が彼等によって不利に作用されたことは疑う余地がない。特に、大体同じ時期にプロジェクトの全インタナショナル・メンバーを現地に配置する困難さはプランニング事務所の仕事に対するプロジェクトの貢献度を必然的におびやかした。

48 恐らく、募集の遅れよりも更に困った問題はプロジェクトにおけるインタナショナル職員の非常に多いターンオーバーであった。プロジェクト・ポストの約 $\frac{1}{8}$ は1人以上が引続き留るか、あるいは滞在拒否かのいずれかであった。この数字はアフリカのケースにおいて約50%になりえた。その理由は様々である一 個人的な問題と生活条件の困難の2つがより多かった一プロジェクトにたずさわる人々が腰をすえ、能率をあげるためには時間をかけることによって十分な効果が期待できる。いたずらに方針をかえることはかえって有害となった。

49 幾つかのプロジェクトでは駐在の専門家よりむしろ短期コンサルタントに大きく頼った。これはエクアドルと韓国において見られた。この配備の妥当性はすでにその場所に比較的良く整備されたプランニング事務所が設立されていることが前提である。更に、援助が専門分野に短期間必要とされるときのみで、高いレベルのコンサルタントが容易に求められるのに限った。短期コンサルタントを使ったプロジェクトの実施記録はレビューされた全プロジェクトの平均よりよかった。しかしながら、全体としてのプロジェクト見本では、コンサルタントによる構成は部分的実施にとどまり（計画したものの45%）、この構成はプロジェクトの約40%で、その中の50%以上が実施の対象となった。この低い実施率は多分一部でコンサルタントを取扱ったプロジェクト・デザイナーの趣向の問題によるものであろう。それはしばしば援助を求

めている専門領域の説明なしになされたが、プロジェクト実施に使われる基金に柔軟性を与えるための予備金の形に利用されたのである。

50 開発途上国におけるプランニング事務所の能力が高まりつつあることと専門家の長期滞在費用とは、プランニング・プロジェクトにおける短期コンサルタントの利用回数が多くなっていくことを示唆している。短期コンサルタントが適当であると認められると、長期滞在に向かない人材募集に柔軟性とよい結果を招来することになる。本研究によって集められた証拠は、短期向きに専門化されたコンサルタントを必要とする政府の要請に応じて国連システムの能力を強化する必要があるという示唆であり、これは訪門要請の数に関係なくおこなわれている。例えば、コンサルタント募集について国際・プロジェクトスタッフにもっと責任をもたせれば柔軟に対処できるようになるかもしれない。

51 開発プランニング・プロジェクトにおける専門家の約半数は開発途上国自身の職員であった。ラテン・アメリカにおける専門家の大多数はラテン・アメリカ出身であった。その他の地域においては専門家がその地域からはめったに出なかった。このような人材募集は多くの開発途上国における開発プランニングの貴重な経験と、ある開発途上国で得た特殊な経験をその他の国に適應させることで推進されねばならない。この課題についての国連会議で確認されたように、開発プランニングは開発途上国間の技術協力を促進するために重要な領域であることは明らかである。

52 インタナショナル専門家に渡される月当りの平均賃金が実施機関によって差があることは注目に値する。国連では3,904ドル(1977)で、世銀は5,578ドルである。この数字は^{注13}両機関によって実施されたUNDP出資プロジェクトの全部にあてはまる。しかし、コストの違いはそれぞれ分けて考えられた開発プランニング・プロジェクトの非常にわずかの部分であろうと

考えられた。

53 研究はインタナショナル・スタッフの作業の特質と有用性に関する重要問題を考慮した。プロジェクトの実質活動はこれ以下の章で議論されているが、ここでは、明らかなものだけに主眼を置かねばならない— 即ち、個々の専門家の質と技術に関する知識がプロジェクトを成功させることに不可欠な要素であること。中央プランニング機関で働いている経済学者は潜在的に非常に影響力をもつ役割を持っている。彼等は政治的、経済的権力の配分に影響する重要な政策問題にかかわりをもっている。これが他の領域で働いている技術協力者にもあてはまるかもしれない。プランナーは他の者より一層デリケートな問題を扱っている。したがって彼等は彼等のもつロイヤリティが自分と分けられないものであることをはっきりと示さなければならない。専門家は広い範囲の技術に関する知識を持たなければならないのみならず、彼等は又、その知識を他に移しかえることができなければならない。尚、なかんずく彼等は物事に慎重であり、確信をもって、それに対処する気転のきく好ましい個人的性格を持たねばならぬ。これらの求められる資質に照らして、政府と実施機関は与えられたサービスで比較的満足しているように見える。多くの指導者としての経験とノーハウが要求されることはもちろんであるが。

54 今一つの特徴はスタッフの募集の重要性である。ラテン・アメリカにおいて注目されたあるケースで、政府はUNDPの現地派遣のスタッフか専門家の援助で、しばしば彼等にすでに知らされていたポストのために特別な候補者を指名することができた。プロジェクトのマネージにおいてより大きい政府のかかわり合いは歓迎されるべきである。それは技術協力における新しい次元に関する行政協議会の決定というラインにおいてである。研究によって集められた事実は特別な候補者の政府による指名はより早く彼等がその働く環境にすみやかに適応するようように見える — (すでに前以っ

て知らされているため)一専門家の迅速、効果的な採用を実現するものだという
ことを確認した。しかしながら、わずかのケースでは事前選抜による募集では、
本部が候補者をコントロールできる余地がなかったし、募集の手續に関する
印刷物も作られなかったようにインフォーマルな形でなされた。しかしながら、
全体において、関係プロジェクトのやや限られたサンプルの中で、結果は経
験の正しさを証明した。

55 インタナショナル・スタッフの募集のプロセスにおいていくつかの一般的
改善が勧告されている。(1)国連の募集手續きを簡素化し、促進しな
ければならない。それは最近設けられた開発技術協力部(DTOD)域内に
技術援助募集サービス(TARS)を置くことがこれに役立つものである
。仕事の上でTARSを助けるため、それに対する仕事の内容をできるだけ
早い時期にとりまとめるべきである。そのように将来にかかわる要請をす
みやかに出すことは又、募集プロセスを助けることになる。大きな努力がチ
ームとしてのインタナショナル・スタッフを募集し、まとめ、現場に派遣す
ることに払われなければならない。(2)政府はすみやかに候補者を決めることに積極的
に努力しなければならない。(3)政府から事前に知らされた候補者とプロジェ
クト・マネージャーは歓迎され、勇気づけられなければならない。それぞ
れのポストのために、政府は彼等が指名されることを望んでいるかどうかを聞
かなければならない。若し望んでいるのなら、かゝる提案は歓迎されなけれ
ばならない。又、候補者は最小限のおくれで募集の手續きと審査を受けな
ければならない。若し、政府が推せんの候補者を持たないときは、募集機関
(正式な)が活用されるだろう。(4)更に、既存の募集手續の補足に、専門誌
による広告はずもれている人材を発掘するのによく、本人との面接は開
発プランニングの微妙な政策領域において欠くことのできない特質と個人性
格の保証をするのに役立つ。これが募集経費を増やすことになるけれど、良
質の確保という立場と職員のターンオーバーを阻止する点で益する。(5)開発
プランニングの領域は開発途上国間の技術協力のため特に適当である。そし

て、プランニング事務所は、国家間のプロジェクトを見くらべて人の交換が楽にできる。(6)短期間向けに専門化されたコンサルタントの必要性が高まっている。国連システムもこの種のサービスのため政府の要請に応じてその運営上の効率を改善しなければいけない。この方向づけの第一歩としては公告による名簿の作成、例えば短期ミッションに必要なインタナショナル・アドバイザーやプランナーの現況を常に把握しておくことがあろう。

(b) サブ・コントラクティング(下請け)

56 43 プロジェクトのうち4つはコンサルタント会社に下請けして実施した。国連は早くからこの種の下請けをした経験を持っている。下請けを支持する一般的論拠は共同作業時に同じ見識とアプローチを持つインターナショナル・パーソネルを持つ便益と敏速な人員配備である。これらの評価を支持する論拠は研究で見いだせなかった、更にかりにこのようなケースが存在したとしても下請けにかかる費用はこれらの魅力を正当化する理由にはならないだろう。下請けによるプランニング・プロジェクトのバックストップは国連により直接募集で実施されたプロジェクトのそれより劣っているように見受けられる。国連自身のケースにおいてはバックストップの特質は開発プランニングを支援している事務局の特別の調整で疑いなく整備されている。更に、研修と研究機関建設面では下請けされたプロジェクトにおいては余り強調されないように見える。それはコンサルタント会社は専門的な仕事の一部だけを実施するよう一般に組織されているせいである。しかしながら、専門的な仕事を実施する方向に仕向けられていた直接援助プロジェクトは(例として、フィージビリティ・スタディ、あるいは分野スタディ)下請けを通じて実施する方がプロジェクトにとって都合がよかったのであろう。

(c) フェロシップ

57 ラテン・アメリカの45%、アフリカの58%からアラブの88%までさ

まざままで、平均62%の研修部分が実施された。一方、世銀の実施になるプロジェクトの95%の研修部分が実施された。前述されたように、通常、UNDPに対して計画した全コストの割合が低かったこの部分の低実施率はスタッフ開発に不利に作用したにちがいない。専門家部分の余裕ある実施に比べて(期間や規模の延長拡大の部分で)研修部分の低実施率(計画に対しての実施)はプロジェクトの実施期間中に正規の研修からしてより諮問と実施タイプの活動に向けてシフトすることをはっきりと示唆するだろう。このシフトの結果と研究機関建設の関係において研修計画の全体的影響は次のセクション(d)で論議されている。

(d) 機 材 (Equipment)

58 小さい機材部分(UNDPに対する全コストの約3%)はアフリカにおける5.4%からアラブの139%までまざままであるが、平均74%の割合で実施された。機材部分で大きかったわずかな一つのプロジェクト(語学ラボラトリと小型コンピュータを含む)は、事実、十分に活用されなかった示唆の証拠となった。乗物と計算機を特に別にして、プランニング事務所の図書室に必要な参考書と定期刊行物は機材部分の重要な特徴を表わしていた。即ち、これはプランニングについての幅広い異なった作業範囲を理解するためにプランニング事務所にとって役立った。またプランニングに対する最新のテクニックとアプローチの方法を文献で知り、これを維持することができた。

注 12: 「開発協力に於ける専門家の役割」に関するJIUのレポートのパラグラフ 351 参照 (JIU/REP/7813, 1978年3月)

注 13: 州統計

注 14: TARSは6カ月の平均は仕事内容の解説と専門家の現地就業(長期)を受けることを求められる、それは仕事内容解説、候補者の評価、政府受入れと拒否を含み、募集手続書を渡すこと。又、この期間がさらに短縮されるかは疑わしい。

注 15: 調査の道程で訪問した、下請方式の実施のあるプロジェクトの専門家コンポーネントの進捗効率は極めて低かった。

2. モニタリングとバックストップング

59 実施機関である国連と世銀は、十分にモニタリングを行う責務を果たした。これは一部は実施機関の職員がプロジェクトを視察できる資金の不足からで強制され、また一部はプロジェクトに関する中間あるいは本報告の不足していることで強制されるものであった。機関の視察に関連して、世銀実施のプロジェクトのケースよりもかなり勝っていたにもかかわらず、大規模プロジェクトのために年1回視察するという理想的な形は国連実施のプロジェクト・ケースにおいてなされなかった。本レポートがないことはしばしば微妙な問題に関するレポートを幅広く知らせたくないという政府の意図的期待の反映である。それにもかかわらず、プロジェクトに関する中間報告をすることはモニタリングのプロセスにとって極めて重要である。それに国際ナショナル・スタッフはレポートを求められなければならない。政府が求める専門的判断のケースに於いて、スタッフは本質的な詳細部分に立ち入らないで一般的な立場で、プロジェクトの活動を述べている中間レポートを提出するのがよからう。一層困難なのは国際ナショナル・プロジェクト・マネージャーや常勤の国際ナショナル・スタッフを持たないプロジェクトのケースに於いて起ってきた。それは6カ月間の中間レポートが全く不規則に報告された背景がどうであったにしろ。常勤でない国際ナショナル・スタッフを持つプロジェクトのケースに於いて上級国際ナショナル・スタッフ・メンバーか上級政府役人はプロジェクト・マネージャーがいなくともプロジェクトに関する報告をする責任がある。プロジェクトのマネージの様式にかかわらず、実施機関はプロジェクトの進行にかかわっている本部に一定の報告をすることを強制しなければならない。

60 モニタリングは実施機関にプロジェクトに関する書類の定期的校閲のため

に必要な情報を提供する。レビューされたいくつかのプロジェクトは実施の間にそれらの重点領域が変わった。即ち、政治的及び経済的環境の変化で、これは期待されるべきである。かゝるプロジェクトの作業計画と緊急な目標が政府のこれらのシフトできるプライオリティに反映するプロジェクトに関する書類の改訂を通じて正式に変えられなければならない。事実、ほとんどの正式改訂はUNDP出資の援助予算のみに関するものであった。それは又、ここではプロジェクトのファイル（整理保存）がときどき不備であり、不十分になされていることが注目されるであろう。これは仕事の現時点での効果測定を困難にし、更に、プロジェクトのモニタリングの効果、バックストップ及び効果測定を全般的に制限した。

61 バックストップが不十分なモニタリング・プロセスによって抑制されたのは本当だが、本研究はプロジェクト・スタッフと実施機関との接触がやや限定されていた事実と、中央プランニング事務所が当該機関の本スタッフからの尚一層のアドバイスと援助を受入れることを歓迎したであろうことを知った。しかしながら、出張旅費の不足は、効果的バックストップの範囲を限定した。

62 現在のプロジェクトに関係しているインタナショナル・スタッフの数人は開発の国際経済協力に関する国連システムにおける最近の開発プランニング・テクニック、世銀及び地域経済問題の調査、最近の開発の展望と要約などの問題について実施機関によって提出された一般情報の適当な部分の利用性について言及した。更に、ある国と地域から他のそれらまで、プランニングに於ての技術協力の経験とアプローチの大転換のための範囲になるようであった。分析は、専門的ケースから、プランニングまでの新しいアプローチを示している — 特に、運営プランニングと方法論の問題 — 実際のプロジェクトに調査所見を応用することがプロジェクトの実施と設計の高い質と効果を実証することに特に貢献することになろう。実施機関はプロジェクトに出された情

報と技術資料を分析し、その範囲を広げ、常に専門家と本部の本スタッフとの間のより密接な関係を発展させることを促進しなければならない。

63 国連実施プロジェクトに関して、国際経済社会機構と開発技術協力（DTGD）の両新機関の設置は国連システムの経済及び社会分野の再構成に関する32/197総会決議に基づくものである。それによって本部におけるバックストップの機能を改善しなければならぬ。開発プランニング諮問サービス（DPAS）は、開発プランニングの分野において実質的なバックストップの責任ある国連事務所として、更にプランニングとアプローチの方法を研究するという責務を負うものである。特に、これはプランニングに対して異なったアプローチの経験を系統的に検討することになる。それによって、UNDP援助プロジェクトに実質的バックストップを与えることを制定することとなる。DTGD域内のDPASの立場はプランニング・プロジェクトの設計と実施間のベターな結びつき、モニタリングおよびフォローアップを整備しなければならない。

3. プロジェクト実施での機関間協力

64 数件の研究されたプロジェクトは1つの実施機関と多くの関連機関（一つのケースで3機関程度）を包みこんでいる。プランニングは多くの経済、及び社会分野を含み、国連システムの全ての組織はそれに対して非常に関心を寄せている。研究は、関連機関を含めて実施されたあるプロジェクトが実施期間中ある困難に遭遇したことに注目した。特に、国際ナショナル・スタッフの作業協力に関するものであった。行政管理と実質的方向づけの観点から、その多くはプロジェクトの実施の上で分けることのできない職責についていわれたものである。

65 したがって、その後、関連機関の規定概念は中央プランニング機関においてUNDP援助プロジェクトのケースでは取り下げられるよう勧告されている。

それは個々のプロジェクトごとに主要な施行機関として「実施機関」を指名すること、又、他の機関は機関として適当であると指名されることと、プロジェクトのインタナショナル・スタッフ、単一の実施機関に従うことなどである。これらの勧告は、実施機関と専門家のポストを指名している他の組織との間で交わされている一般合意書を修正する必要をもたらすであろう。

66 UNDP 援助プランニング・プロジェクトにおいてプランニングのために地域研究機関を包含する実践はラテン・アメリカで最も多く実施されてきた。例えば、ILPES は、効果的に、実施機関として、若しくは、コンサルタンシー・サービスの提供元か研修計画の実施かのいずれかで、多くのプロジェクトに含まれていた。ILPES の例は他の地域においてすぐ応用できるものではなかろうが、長い期間でそれは彼等の行政と技術能力によることは勿論、国レベルの技術協力における地域間のより効果的参画のために役立つものになるであろう。例えば、研究所はプロジェクト（特に、スタッフ開発の概念についてプロジェクトを設計する提案に照して）を作成することで支援するよう求められるであろう。即ち、研究所は一諮問的資格で働く際一あるプロジェクトのコンサルタントの提供元として役立つことになる。またプランニングの専門的局面において国内研修計画は研究所で実施することができ、他のバックストップすることと支援することとの機能は、ケースバイ・ケースで研究所に委託されることになる。一般に、より直接の結合は研究所の一定研修計画と、UNDP より出資されるプランニングの分野で、国レベルの技術協力との間で確立されるかもしれない。

67 技術援助における直接介入は地域研究機関の現行活動を阻害するものではないことに注目しなければならない。かえって、それは調査のような活動が国のプランニング事務の現在と実際のニーズに密接に関連しつづけていることを確実にする上で彼等を助けるだろう。しかしながら、研究所は技術協力においてこれらの新しい役割に合致するよう彼等自身を正しく適応させなけれ

ばならない。例えば、彼等はプランニングの概念とテクニックにおいて新しい開発におくれないうようにする彼等の努力を新たにしなければいけないし、彼等はこれらの領域において彼等自身の経験を常に分析しなければならない。技術援助におけるこのかかわり合いを通して、地域社会研究所はパラグラフ 51 に述べたように T C D C のための有益な要素を構成するであろうと、述べることができよう。

68 殆どどのケースにおいて、UNDP 出資プロジェクトはプランニング機関における技術援助プロジェクト・グループのわずかな部分であった。それはいくつかの多角的または二国間的財源によるものであった。この関連援助の存在は UNDP 出資プロジェクトの特質に必然的に影響した。しかしながら、UNDP プロジェクトが其の他の技術援助活動と共に協力していた範囲は非常にさまざまであった。研究は UNDP 援助プロジェクトと他の援助、例えば、世銀の合衆国組織インターアメリカ開発銀行によるものとの間に非常に密な協力のある例を注目した。例えば、3つの異なった基金機関を含んでいる1つの UNDP 援助プロジェクトは困難なく実施された。実施の全責務が1つの実施機関へと任せられたためである。ある別のプロジェクトにおける協力は、例えば、アフリカにおいて、効果が少なかった。政府がプランニング事務所への協力援助の責任を負うが、UNDP 援助プロジェクトは常に他の財源から提供されている関連援助を考慮しつつ設計と実施がなされなければならない。

4. プロジェクトに対する国の分担

69 資格を持つ国家公務員を供給する立場で、プロジェクトに対する政府の貢献の実施は様々であった。その主な要因は、特にアフリカにおいて、多くのプロジェクトに国家公務員の不足と、あるいは早い時期のターンオーバーである。比較的進んだ教育基盤をもち、全体的にマンパワー不足がそれ程深くでない国では、プロジェクトの進行期間中十分に国家公務員を供給できた。しかしながら、全般的には、国家公務員の不足とターンオーバーが研

研究機関建設、熟練技術の移譲、それとしばしば問題になったプロジェクトの基本的有効性に関する真の概念をおびやかした。全体的なマンパワー不足の問題とは別に、その状況は多くの一般的要因によっても特徴づけられた。プランナーは多種多才な背景と高い移動性を持ち合せている。しばしばプランニング事務所の権威が低く、その結果、仕事に不満なプランナーが非国家的な民間分野、大学か海外においてサービスの好条件を持つポストに引きつけられていった。それとは別に政府における影響力のある重要な仕事も強い誘因となることを証明した。熟練技術者に魅力を持たせ、引留め、あるいは配置転換の手段を含む適切な人事政策の弱さも補助的理由であった。(技術援助プロジェクトをこの分野で効果的なものにする必要条件としてプランニングのための政府援助の重要性はセクションOで述べられる。)

C 実質活動の評価

70 研究の主な焦点は研究機関建設、あるいは自立プランニング機関の開発に貢献することであった。しかしながら、最初、研究機関建設に貢献するよう考えられたプロジェクトは実質プランニング機能を果たすための直接援助も含んでいる。これはまた国家プランニング・プロセスを強化することになる。諮問と実施活動のためのこの直接援助に関する研究所見はこのセクションで評価される。研究機関建設のプロジェクト効果はセクションDで述べられる。

注 16: あるプロジェクトは、当初、計画されたものが22あるにもかかわらず、地方研究所で働いているわずか1つのフルタイムと2つのパートタイムの国家スタッフを研修することに成功した。他のプロジェクトに対する援助は4年後で全く国家スタッフは研修されなかった。

注 17: このセクションにおける資料の多くはこの効果測定部分としての分野に立ち入った11プロジェクトの集中研究に基づいている。しかしながら、何時でも、このような資料は43プロジェクトのデスク・レビ

ューから得た知識をもって補足された。

71 プランニングにおける技術協力プロジェクト活動の評価には定義と測定の問題が含まれている。一方、プロジェクトの実績を判定する基準を明確にする必要がある。本研究は、自力でプランニングできる能力を確立するよう求められる段階のプロジェクトの緊急目標に関連して実績の効果測定に焦点を合わせていた。また研究は、決して政府の開発手段の選択を疑うものではないが、考えられる開発の問題範囲と取り扱うプランニングのタイプを与えることで、目標自体の評価を試みた。その一方、以前の基準は合意され、そこには成功と失敗を測る困難な作業が残った。開発プランニングにおける技術協力を量的な条件で測定することは困難を伴う。当然、質的なある一定の判定がこれに求められる。更に、常にこのことにかかわりのある中央プランニング事務所の巾広い作業からひとつのプロジェクトの役割を切り離すことは困難である。プランニングの真の性質により、ある機能や仕事は単一のグループや研究機関で取り扱えるものではない。

72 しかしながら基準がどうであろうと、研究から得る結論はこの分野においてプロジェクトの成功と失敗を決定する最も影響力のある要素は、意思決定の根本的な枠組としてのプランニングにかかわりをもつ政府が重要なものであるということである。プランニングが財源の配分、政策立案および目標決定において中心的役割を果たす限り、技術協力プロジェクトが目標を達成できる可能性は極めて大きい。

73 研究はこの点で一定の限界を示してきた。視察した国の殆んどで、プランニングを一般的に中期開発目標設定を決め、また巾広い立場における目標をたてることと理解している。

特別な目的とプロジェクトに対する国内及び外部の財源の実質配分は、しばしば固有のプランニング・プロセスの外でつくられるし、全般的に中期計

画の世界的でかつ総合的な目標に直接結びつけられていない。業務年次プランニングはわずかにいくつかの国で立てられた。これとは別に、会計訓練の欠如—予算配分に関しての意味で—がプランニングの重要性と年次予算制度を阻害している。同様に、特別政策—世界的あるいは地域的にしろ—は時々、プランにおいて具体化された対象と目標を計算に入れないで決定されるし、プランニング機関はそれらの立案に助言する機会をいつも持つわけではない。

74 更に、開発途上国は典型的に外的要因に強く傷けられやすい弱小の経済性を持っている。このことは貿易や自然災害の国際的条件における変化が慎重に作成した中期計画を大きくくわせる要因である。勿論、政府の交代は、重要なプランニングプロセスに悪影響をおよぼし、開発の目標と政策を修正することになるであろう。

75 効果的プランニングに対する限界についての上述した実例は研究期間中に視察した国の殆んどに現われていた。したがって、プランニングは未だにこれらの国において運営上特別な役割を果たすことがなかった。結局、プランニング機関は不十分な影響力を及ぼしたに留ったし、より強力な伝統のある機関—例えば、大蔵省と中央銀行—によって支配される傾向にあった。比較的せまく、より短期的観点をもつ機関である。視察した国の半数以上において、プランニングの強化は、政治的意志と公約との問題である。更に、プランニングの領域で優秀な人材を持つプランニング事務所と有効な技術協力プロジェクトはそれらの意志と公約が存在するときのみ好結果を招来することになろう。

1. プロジェクトの設定

76 視察した国の社会経済環境と財源の基本財産において注目すべき違いがあったにもかかわらず、プランニング機関、即ち、プロジェクトはプランニングに対して同じアプローチを示した。殆んどプロジェクトに於いて、役立

つより頼りになる情報を求めている革新的開発モデルをしばしば使って大型経済計画を一定の形式にすることに重点が置かれた。プランニングのテクニック（プロジェクト立案の方法、入出力のモデルなど）は投資、雇用及び他の目的のために特別計画とプロジェクトの決定と開発より、また開発計画の政策範囲よりも一層重要であるとしばしば考えられたようだ。これは決定的な意志決定とプランニングの役割においてプランニング機関を使わないという上記の傾向と、同じくプランニング・テクニックが有益なデータが整備されている進んだ国において開発されたという事実から生まれる。国際ナショナル専門家が、かかるテクニックを用いたり推薦する傾向があるが、途上国の役人も同じ傾向を持つ。彼等の殆んどは先進工業国の大学で、あるいはまた外国の大学により直接あるいは間接的に影響された現地大学で研修をしたからである。問題領域とその解決を強調しているアプローチは多くの開発途上国の状況に適するだろう、補足として、より少ない革新的情報を基盤としている全プランニング・テクニックを発掘し、活用することに努力を払うべきである。

77 プランニングに現われた制度上の枠組は、視察した全部の国において共通のパターンに従っていた。準キャビネット・レベルにおける高度な意志決定機関は省・庁か委員会のいずれかの格で技術事務局により役立った。技術事務局の規模は国（あるケースに於ける約10人の国内専門家からエクアドル、韓国及びスーダンに於ける100人まで）によって非常にさまざまであった。プランニング事務所の規模の違いは実施されているプランニングのタイプにより、又、全体として、公共の行政の開発のレベルによりもたらせられるものと思われる。例えば、ある国に於いて、プランニング事務所は開発予算の行政責任を持ち、それ故また大きなスタッフを持つ。しかしながら、これはプランニング機能でなく、予算配分と調節機能であった。

78 分散したプランニングのレベルは、大きなプランニング事務局の規模を必

要とする。即ち、プロジェクトレベルにおけるプランニングは、必然的に世界的レベルで目標設定し、プランニングするより多くのプランナーを必要とする。いまだに小さい公共行政機関（例としてアフリカの数カ国）のようなものを持つその他の国において、研修を受けたマンパワーの不足と政府の歳入を増やすことに対する必要性はプランニング事務所の規模とプランニングの分散レベルを制限した。プランニングの事務局の規模がどうであるにせよ、UNDP援助プロジェクトはそれらに付随されていた。通常それらはこれらの機能の責任ある行政機関に置かれているプロジェクトの分野と地域のプランナーを伴って、全般の全大規模プランニング機関に所属されていた。

79 プロジェクト・スタッフは他の政府部内の経済学者とプランナーと共に働いた。しばしば、中央プランニング事務所からの支持で行なわれた。1つのケースとして、エクアドルではプロジェクトはJUNAPLA（プランニングオフィス）と中央銀行の双方に属し、これら2つの機関の間における関係強化と年間プランニング・システムを導入する努力に利益をもたらした。別のケースでのプロジェクトは国連システムと他の提供機関（パラグラフ68参照）からのプランニングに対する技術援助の大きなパッケージの一部であった。

80 プランニングのための政府の一般的援助はプランニング機関を効果的にするのに必要であることが既に注目された。機関が公共行政機構域内に位置を占めていると否にかかわらずである。諸国はプランニング機関の置かれることに多くの異った方式をこころみた。しかし経験はそこに理想的解決方法がないことを示した。しかしながら、技術協力はあらゆる異った方法を包容することに十分柔軟でなければならない。それにもかかわらず、中央プランニング機関は一般に、若しそれらが政府の最高機関に直接近づくことができ、その信任を得たならその諮問能力は非常に効果がある。これと比

較して、プランニング機関が他の全ての省庁と同じランクの省庁ならば、又は省内の部局であるならば、効果は少いであろう。勿論、プランニング事務局に与えられた正規の立場は通常さきに述べたようにプランニングのための政府の実質的援助の機能を示す。プランニングのための事務局の制度上の位置は技術協力プロジェクトの効果に大きく影響力を持っている。

2. 総合国家プランニング

- 81 ミッションによってレビューされたUNDP援助プロジェクトの殆んど全部は中期社会経済開発計画の作成活動に参加した。これは多分コスタ・リカ、ホンジュラス、リベリア、ルワンダ、セネガル、スーダン、及びザンビアにおけるプランニングプロセス^{注18)}に対する最大の貢献であったであろう。

注18: 計画、それらの日付はUNDP援助プロジェクトの主催のもとで作成されたもので次の通りであった。— コスタ・リカ(1974~1981年)、ホンジュラス(1974~1978)、第1回国家開発計画— リベリア(1976~1980)、第2回(1972~1976)、第3回(1977)計画、ルワンダ、第5回、セネガル(1977~1981)、第3回計画、スーダン(1977/78-1982/83)、及び第3回、ザンビア(1977~1981)。

例えば、他のUNDP援助プロジェクト(シリアと韓国に於ける)も、又、もう少し重要でない方法で計画作成の、プロセスに貢献した。43のサンプル(例えば、中央アフリカ帝国、チャド、象牙海岸、シエラ・レオーネ、ジョルダン、西サモア、エル・サルヴァドル)に含まれた尚一層大きいプロジェクトもまた計画作成の中に含まれていた。

- 82 計画作成のプロセスは典型的に18~24カ月かかり、政府機構の多くと

非国家的及び民間分野が関連している。この仕事におけるプランニング機関の役割はリーダーシップと調整である。最高権力と政治関係当局の指示のもとで、プランニング機関は開発戦略の枠組と主なラインを提供する。優先順位の選定において、競合している部局の間を仲裁する。省庁間の作業グループと委員会は計画作成の目的のためにプランニング事務所によって最も一般的に使われた方法であった。

83 中期計画を立てることにおけるプロジェクトの複雑性は全プランニング・プロセスそれ自体に対する全般の援助の部分にある。例えば、それは省庁間の作業グループに参加するためのプロセスにもあり、計画の全般構成若しくは枠組を開発する部分にもある。分野経済専門家と地域プランナーは特別な分野と地域のために政策、計画、プログラム及びプロジェクトの作成で各省庁の立案担当同僚と密接に連携して働いた。一方、一般経済専門家とプランナーは主な大型経済変数計算、全財源配分の技術分析、全政策形成、目標の設定に於いて支援した。

84 これらの一般的性質にもかかわらず、プランニング機関の相対的な力、プロジェクト自身の目標と作業プログラムの機能に関して、国際的専門家の作業の内容と方法は非常に多様であった。あるケースで、中期計画の作成はプロジェクトの大きな産物であった。国家スタッフの不足で、計画は国際的専門家達で大部分ととのえられた。国家スタッフを除いたこの様式の作業が研究機関建設の目的に反しない範囲は論争の種である。しかしながら、現実には、おそらく選択の余地がなかった。その理由は計画をすみやかに推進する必要のあったこれらの政府は、インサービス研修のための最終決定のおくれを許さなかったからである。国際的・スタッフ自身は又、変則的研修開始より専門的でより満足いく計画作成の仕事を望んだのかもしれない。ある国では、当該政府のコントロールを越えた政治的・経済的環境のため、計画の公表の数回のおくれを生じ、そのため不幸にも、研修時

間が甚だしく切りつめられた結果をもたらした。完全な計画の草稿を作成するのに3年もついやしたためである。

85 計画を作成することに関する度重なる政府の強要と技術的に確かなそしてそれ相当な書類をつくる時間を与えることで、レビューされたプロジェクトの多くにおいて正式プランニングを強調したことは研究機関建設の努力に重大な影響を与えたようである。ほんの2、3のプロジェクトは計画作成における複雑性とそのための主たる責務を持つ国家スタッフに対する支援的役割の行動との間に妥協が成立したように見受けられた。これらのケース（ホンジュラス、スーダン）において、計画は主に国家スタッフでなされたが、インタナショナル・スタッフの参与は高い技術の計画として現われた。

86 UNDP援助プロジェクトの数件は計画、モニタリングとそれらの実施に関するものであった。これは特に見通しのきかない外的要素が大きく経済環境を変えたときに重要なものであった。ホンジュラスのケースでは、インタナショナル・プロジェクト・スタッフは自然災害后求めた中期計画の大きな見直しに重要な貢献をしたというものであった。更に、セネガルでは貿易の国際条件における好ましからざる変化が主な大型経済の様相の再編成をよぎなくしたということであった。

87 数件のプロジェクトは計画実施のプロセスにおいて援助するものと思えた。事実、計画やプログラムを実施する責務は公共と民間分野を包含しているし、たしかにある特定の機関に専従した責務ではない。プランニング事務所は実施の進行状況をモニターすることができるし、あるプロジェクトはこの目的のために手順を設けることに役立っていた。しかしながら、多くの別の中期計画ではUNDP援助プロジェクトの助けによって作成された計画が、マクロ及びミクロ部分をはっきりと結合せず、又、プランニングにおける強制

の一つとして同じような実施困難（及び期待される克服手段）を考慮にいれない点で弱い傾向があった。

88 つり合いのとれた長期プランニングはいくつかのプロジェクト（ホンジュラス、韓国、セネガル）において実施された。ホンジュラスでは、これは特に重要な活動であった。プロジェクトは、プロジェクトが加わった作業で2つの5カ年計画のための枠組を与えた長期（15年）国家開発戦略を立てることを支援した。セネガルでは、2001年までセネガル社会の開発に関する政府研究の部分として、その年までの経済のある事前計画を設定した。

89 経済モデルを開発することは、時には、中期計画を作成する仕事の一部であったが、いくつかのケースでは、プロジェクト関係者は計画作成の直接関係の外で、モデルを開発することに協力した。短期を予測するモデルはコスタ・リカ、エクアドル、韓国、パプア・ニューギニア及びリベリアにおいてこのようにして作られた。後者は世銀スタッフの援助を伴っていた。これらのモデルのあるものは中央プランニング機関と他の政府研究所により、常時使われている。次は間もなく使われるものと思われ、最後のものの使用は資格のある国家スタッフの出現を待っている。

90 年間プランニングは多くのプロジェクトにおいて援助の重要な領域であった。あるケース（エクアドル）では、プロジェクトは中央銀行と共同して、中央プランニング機関で年間プランニング・システムを開発することに集中的に協力した。このプロジェクトは年間プランニングを可能にする（国家予算の勘定の改善、定期的経済調査と分析、経済測定モデルと経済の予算化）手段を紹介することにより手だてとなった。又、他のいくつかのケース（コスタ・リカ、ホンジュラス、スーダン）においては、プロジェクトは年間計画を作る努力に参加した。しかしながら、多くのケースにおいて、プロジェクトは、このことがプロジェクトの目標の中に

含まれていた時でさえ、この分野において大きな貢献をすることができた。その理由は様々であった。前述されているように、プロジェクトの目標は、しばしば、欲ばりすぎたり、別の仕事であった。例えば、中期計画を作成すること、若しくは、政策アドバイスを求められる速やかな処置、優先順位を与えることなどであった。更に、年間プランニングは分析的に、制度的に意志決定プロセスにおいて根本的な変化を含むものである。中期計画と年間予算との間の直接と間接の結合を設けることにより、年間プランニングは政策機関当局の意志決定と中央政庁機関の間の意志のそ通の慣習的ラインを変えることに関する柔軟性を少くする傾向がある。

- 91 完全な年間プランニングの検討を行なわないで、数件のプロジェクト（リベリア、スーダン、ザンビア）は財政プランニングと予算、特に、開発予算の立案に関与した。他の国に於いては、パプア・ニューギニア、プランニング事務所は年間予算のプロセス（これは4年の経費計画に結びつけられたもの）に特に重点を置いている。関与の意義は非常に多様である。その理由は中央プランニング機関がこの分野では意志決定のプロセスに関して限られた役割しか持っていないためである。開発予算の立て方はその例である。年間の公共分野開発支出の配分が訪れた国に於けるプランニング機関によって正式に決定されたとしても、現実には、予算のプロセスにおける影響力は限られた範囲である。開発支出の大部分は外部から出資されるし、外部の財源の配分は、しばしば、プランニング事務所を含めないで行なわれている。加えて、プランニング事務所はめったに討論の場に、年次政策に関する決定、例えば、歳入を上げるための開発の影響とか、外資導入の適当な政策のような事柄を決める場には参加しなかった。更に、再発支出の要素は重要な開発連座（教育、保健、道路補修などの例）を持ち、しかも、プランニング事務所はかかる支出の増加、配分に影響を及ぼすことが出来なかった。尚、開発経費は、時々、別予算から出て、A D—H O C ベースで政治的に決められる。そして、これは極めて強い制限が優先プログ

ラムと優先順位に配分されるために役立つ真の財源に課せられる。このような環境とプランニング事務所が予算を取扱うために責任があるところにおいて、より重要なプランニング機能は年次ごとにある程度の訓練と調査を取り入れる努力のなかに埋没する傾向が見られる。

92 年間の経済調査は、調査を（コスタ・リカ、エクアドル、リベリア、ザンビア）公表し、実施するそれらの努力においてプランニング事務所を支援するプロジェクトであり、又、年間プランニングを取り入れる方向に対して必要な第一歩である。いくつかのケースで、プロジェクト関係者は国家経済の年間調査のために方法論を開発することに、又、彼等が年間プランニング（コスタ・リカ、ザンビア）の紹介に協力できなかった時でさえ、このような調査を実施することに貢献した。エクアドルでは、経済の主要分野の四半期と半年期調査システムの導入は年間プランニング・システムに必要な基礎の設立の大部分を占めた。このケースでは、これらの分野調査を開発し、実施することに関する作業は、又、プランニング機関、中央銀行及び数カ所の政府研究機関の間の作業をする関係を強化することの手だてとなった。このケースでは、リベリアにおける年間調査のケースと同じように、経験の移譲は比較的短い期間で行なわれたし、これらの調査は現在国家スタッフによつ常時行なわれている。

93 わずかなプロジェクト（エクアドル、リベリア）は国の財政を立て直すことに重要な貢献をした。特に、基本財政に関する統計的データを改善することに関してである。統計的データの基盤は殆んどの開発途上国において弱く、効果的なプランニングは適時に、信頼のおける情報を必要とする。エクアドルとリベリアのプロジェクトにおいて、現実的で、使えるアドバイスが提供された。リベリアでは、国連からの統計についての以前の援助の成果をもって、プロジェクトは新しい一連の国家財政をつくり、帰結として、その国にとっての最初の収支バランス・データに関する作業を開始した。エクアド

ルにおいては、作業は年間プランニングにとって必要なシステムを開発することに関する範囲内で実施された。

94 開発途上国の半数以上において外部の分野に長期構造不均衡があるにもかかわらず、外部分野のためのプランニングは一般的にUNDP援助プロジェクトのプランニング分野における実施期間のみならず、プロジェクト設計においてさえ、なおざりにされた。これは政府が収支バランス、国家間協力の可能性、貿易の振興、外資の動向と、一般では、開発に関する外部の分野の影響をコントロールする方法と手段などにかかわる問題について無知であったとは必ずしも意味しない。全般的に現実面ではこれらの問題は大蔵省とか中央銀行で扱われるが、これらは開発に対しての外部の影響をかたよって見る傾向がある。プランニング機関が外部借款政策をつくるさいに、時々、参与するので、中央プランニング機関と外部の分野について決定を下す他の政府研究所の間の大きな協力は促進されるべきである。そして、UNDP援助プランニング・プロジェクトは、度々、外部の分野のプランニングにおいてエキスパイズすることを含むことになる。

95 多くのプロジェクト(コスタ・リカ、ホンジュラス、スーダン)はプランニングのための制度上の枠組において変更を採用することに対して重要な貢献をした。あるケースは、インタナショナル・スタッフが新しい国家プランニングに関する法律の作成でアドバイスをした。これは今尚行なわれているし、その結果として、中央プランニング機関はより多くの財源(資金と人間)とより広範な職責を持っている。他のケースでは、国際援助で作成された中期計画は経済の主要な分野をプランニングしたり行政したりすることのために新しい政府及び同格機関の研究所を設立する計画を含む。

これらの研究所は現在重要な公共機関として効果的に機能している。政府によって適当だと見なされている時、プランニング機構を改善するためのこの種のアドバイスは研究機関建設に重要で、直接、有効な貢献となるもので

ある。

96 全プロジェクトのインタナショナル・スタッフはプロジェクトの書類に示されなかった中央プランニング機関の一定作業にときたま組込まれることを知っていた。かような活動はプロジェクトの事前評価を含み、プランニング機関の高次元の当局のためにレポートや口述をまとめること、外国技術援助のために打合せすることで支援することも含まれていた。政府がインタナショナル・スタッフの存在から最も高い便益をうることを望んでいることはよく理解できるし、それはこれを受け入れるプロジェクト・スタッフのために利にかなっているだろう。プロジェクト関係書類で説明されなかった領域においてさえ可能な限り最高の援助を提供する。時々、ある仕事についての必要性が不意に起ってきた。プランニング事務所に関係している全ての問題の予知は不可能であり、このような状況は、例えば、計画遂行（リビア）をおびやかす外的要因に応じて、若しくは、天災（ホンジュラス）の影響を和らげる手段の提言においてプランニング機関の最高当局の考慮のために政策の任意適応性をそなえることを必要とした。時には特別な分野と地域の開発のために、あるいはまた、財政、経済、更に社会政策手段のための戦略を勧告し、その目標の樹立を含んでいる特別政策問題に関するプロジェクトの殆んどにインタナショナル・スタッフの時間がついやされた。特別な意志決定に直接関係しているこのタイプのプランニングは特に政府機構における中央プランニング機関の効果的役割を増やす意味で重要である。

97 しかしながら、多くの他のケースもあった。それらのケースではプロジェクト・スタッフの予測できない仕事の多くは技術的なものが少なく、政府はこれらのケースで行政関係の仕事にたずさわっているインタナショナル・スタッフの高いコストのもとをとることを考えているだろう。しかし、全体的に見て、国家及びインタナショナル関係者は諮問と実施面での仕事で、プロジェクトの書類で示されているような作業計画を実施することで、実施

における柔軟性の必要の面で容易に受け入れられるバランスを保つことができた。

3. 分野プランニング

98 プロジェクトの殆んど全部は重要な分野プランニング構成部分を持っていた。それは分野のプランナーの規定に照らしてか、あるいは一般のプランナーの仕事の方針を決めることからのいずれかである。コスタ・リカ、ホンジュラス、リベリア、ルワンダ、セネガル、スリ・ランカ、スーダン及びザンビアにおけるプロジェクトは農業、工業、人的資源、物理的インフラストラクチャ及び天然資源のプランニングに最重点が置かれていた。例えば、ホンジュラスでは、政府の優先順位を反映しながら、プロジェクト・スタッフは農業と林業に努力を集中した。一般的に、インタナショナル・プロジェクト関係者は、特に需要と供給のプロジェクト設定、財源配分、分野政策の設定、実際のケースでは、プロジェクトの発掘、作成、評価をすることに関係した中期計画の分野構成を準備することで積極的な役割を果たした。多くのケースでは、又、インタナショナル関係者は専門分野と準分野研究を行うことに貢献した。

99 分野プランニングの責務は訪問した国で様々であった。いくつかの国では、責務はUNDPより支援されている中央プランニング機関に与えられた。しかしながら、半数以上のケースでは、(例として、多くのアフリカにある国)分野プランニングは実施省庁により行なわれた。しかしながら、これら多くの国では、分野プランニングは、ごく最近、紹介され、省庁プランニング機関は不十分な人員で、特に、プロジェクト作成能力に関して不備であった。更に、中央プランニング機関と分野省庁間の協力は、しばしば、両サイドの不明瞭な責任体制によって弱体であった。

100 このような抑制は甚だしく分野プランニングの開発と実施部局と中央ブ

ランニング機関間の協力を改善するプロジェクトの貴献を制約した。しかしながら、あるケースでは、改善がなされた。リベリアの例では、省庁間の連携関係は開発予算を準備したことでより良いシステムの設定を通して強化された。セネガルでは、定期的な計画の見直しの検討はプランニング・協力省(MPC)の役割と機能を各省庁にとってより解り易くすることができた。数カ国での計画設定のプロセスと省庁間の作業グループの設立とは異なった分野に対する抑制の総合的な観点と、将来に対しての開発展望を与えた。不幸にも、これらの作業グループを制度化するところみは成功しなかった。しかしながら、エクアドル、ホンジュラス及びリベリアでは、プロジェクトは中央と分野プランニング研究所間の結合を強化する助けとなることができた。

101 分野プランニングに努力している政府の直面している困難な環境では、技術協力を必要とする殆んどは問題を関係当局の注目を引くように仕向けることであり、他の国の例を提示し、省庁のプランニング当局と中央プランニング機関との間の調整がうまくいく方法を提言することである。若し(パラグラフ4.2で提言したように)総合プランニング・プロジェクトが中央と分野レベルの双方で、全体として、プランニング・システムを強化するための手段として考えられるのなら、政府の仕事はこの努力で楽になることができるはずだ。視察した国の多くにおいて、援助は総合と分野プランニングの双方の領域で並行していない、分割しているプロジェクトに与えられたが、努力は統合と相互援助方式に於いてこのような援助を調整するUNDP、参加及び実施機関によってなされたようではなかった。アフガニスタン(パラグラフ3.9参照)に於ける所謂アンブレラ・プロジェクトの概念は他の同様な状況でよくところみられたアプローチである。

4. 地域プランニング

102 若干のプロジェクト(ホンジュラス、リベリア、セネガル、ザンビア)は、彼等の目標の一つとして、地域プランニングへの援助を持った。用語「地

域プランニング」とは、政府投資の場所的配分をプランニングすること、重要な地理的レベルに意志決定又は行政を分散すること、及び単位として重要な地域（国家プランニングの概念以内）のためにプランニングすることなどを含んでいる意味に使われている。このタイプのプランニングに対する技術協力の貢献度は地域プランニングの定義と政府によってそれにつけた重要性から明確に決められている。中央プランニング機関の人員が不十分である時、地域プランニング機関はむしろそれ以上であるということに注目すべきである。

103 セネガルとザンビアにおいて、常勤のインタナショナル地域プランニング専門家はプロジェクトごとに供給された。専門家は地域（準国家的）の開発計画を作成し、政府投資の場所的配分の研究と地域プランニングの政策を開発することに参加した。セネガルにおけるプロジェクトの別の特徴は地域プランニングに対してのアプローチをテストするために実施された集中的の仕事であった。その時行なわれていた行政の分散再編成の考えの中で、Thios 地域の計画が準備された。これは成功したたぐいの経験であったし、最近発表した第5次計画（1977～1981）に含まれたセネガルの8地域の計画作成のいくつかの基礎になった。他のケース（ホンデュラス、リベリア、ルワンダ）においては、地域プランニングに対する援助は同じく与えられた。重要性は少ないが、行なわれた活動は常勤地域プランナのそれと同様であった。

104 地域プランナーが直面している困難は分野プランナーが立向かっている問題と同じであった。即ち、弱い研究所の枠組（制度）、限られたよく訓練された人材、及び不十分な有効データ、これらの全ては国家レベルより地域レベルにおいて一層深刻である。加えて、中央プランニング機関と地域部局との連絡が困難であった。中央プランニング機関は、めったに、その分野に機関自体のスタッフを持たなかった、それ故、地域レベルで行なわれたはず

れのプランニングもプランニング事務所に対してではなく、他の省庁部局、例えば、分野省庁、若しくは、内務省に対して責任のある行政官によって行なわれた。

105 そのような理由で、地域プランニングの方法論と手順をよりしっかりした植えつけのプロセスをもってしても僅かの限られた進展しかなかったことは驚くにたらない。先に述べたプロジェクトに対する外部からの強制力は、設計されたように、プロジェクトがプランニング機構の他の部分の必要分の強化なしでは目的を達成することができなかつたことへの更に詳しい例となっている。僅かの訓練された国家スタッフを与えられ、また、多くの開発途上国で見られる通信困難で、あるケースは、中央プランニング機関でのみ特別な地域に対して国全体の政府支出の場所的配分とプランニングをする意味で、地域プランニングの実施がされた。

5. プロジェクト発掘、作成、評価、査定

106 数件のプロジェクト（アフガニスタン、リベリア、ルワンダ、セネガル、スーダン、ザンビア）はプロジェクト発掘、作成、評価及び査定に最重点が置かれた。これらのプロジェクトにおいては、プロジェクト作成を制度化することと年間予算化プロセスをそれにつなぐことで最初開始した。それにもかかわらず、本研究の所見はプロジェクト作成と評価が多くの開発途上国のプランニング・プロセスにおいて強化されることを必要としている最重要領域の一つであることと、それが特にアフリカやその他における低開発国で困った問題であるとするしばしば聞かれた意見を確認しているように見える。

107 この分野における実績はすでに述べられた中央と分野のプランニング当局間の弱い結合のせいで全く限定される傾向があった。加えて、そこで、資格のあるプランナーは全般に不足しているし、それは有資格プロ

プロジェクト・プランナーが特に少なくなる傾向が見られ、プロジェクトの多くの研修活動がプロジェクト作成と評価に集中された。数少ないプロジェクト（韓国、スーダン、ルワンダ）はプロジェクト作成の方法論を開発することと特殊プロジェクトの評価か、または作成の双方に十分な貢献をすることができた。いくつかのケース（セネガル、スーダン）では特にプロジェクト・プランニングにおいて明らかに総合プランニング・プロジェクトに関連している技術援助プロジェクトが行なわれてきたかまたは、間もなくとり入れられるだろう。

- 108 プロジェクト査定に関する作業の多くは計画を査定し、見直すための手順につなげられる。中期計画のプロジェクト範囲の中間レビューと見直しはいくつかの国（ホンデュラス、リベリア、セネガル、ザンビア）で実施され、また開発資金と支払基金の準備につなげられたプロジェクト報告作成のために制度化したシステムがある国（リベリア）で開始された。

D インスティテューション・ビルディング（Institution-building 中核機関の確立）

- 109 自立プランニング能力の向上はこの分野の活動で殆んどのUNDP援助プロジェクトの主たる目的である。プランニング活動に対する直接援助は、諮問と実施作業という形で、全プロジェクトの特徴となっているが、インスティテューション・ビルディングは殆んどプロジェクトの主要な目的である。国際技術協力は現在一般に一時的なものとして、その関係領域において自立をもたらす自助活動をすることだと見なされている。

- 110 総合開発プランニングに関して、自立の達成とは中央計画機関がその機能を十分に発揮し、外国からの長期（半永久的）援助に頼ることなく託された役割を全うすることのできる技術能力と機関の熟成のレベルを意味すると理解される。必要とされる能力のレベルは意志決定のプロセスにおいてプラ

ンニングが果たす役割の機能でもあるので、国により、時点により異なるであろう。それは、また、当該国のプランニングのタイプに、集中の度合に（例えば、中央に集中したプランニングから市場機構に導かれた純粋な指示プランニングまで）関連している。この定義は計画機関の基本的な仕事が制度化され、国の国家プランナーにより十分に行なわれることができる段階でその機関が自立したと見做されるであろうことを暗に示している。

111 定義は計画機関が外国の専門家を更に必要としないことを意味するものではない。反対に、それは専門家により提言されるプランニングの新しいアプローチやテクニックを吸収抜粋する能力を意味する。実際、多くの高度な計画機関は専門的な仕事をするために比較的短い期間特別によく訓練された外国人のアドバイスを必要とするとだろう。それにもかかわらず、この自立へのアプローチは技術協力で新しい重要さに関するその決定において UNDP の行政協議会により設定された技術協力の定義と一致していることが注目されるだろう。

112 開発プランニングの複雑な分野において技術と機関のこの能力レベルを達成するのに必要な時間は国々で変わるだろう。それは短期間でおそらくありえない。孤立して達成できるものでないが、一般に公共行政の開発のレベルが公共事業を向上させる個々の省庁か部局の能力に明らかに影響するであろう。これらの機関は相互依存である。彼等はある機関から他の機関へ移しかえられる熟練したマンパワーの同じプールからスタッフを引きあげる。加えて、上級プランニング専門家に指揮される熟練者は政府以外からもマークされ易い。それは自国の民間分野からも、または、外国からもである。このようにプランニングにおける自立は全国的政府と非政府の熟練したマンパワーのプールに、また、よるものである。しかしながら、その重要な性質により、プランニングは経済を計画し、マネージするその能力を高める政府の努力を先導する役割を果たすことができた。いかなる場合においても、本研究はプラ

ンニングにおける自立の達成が、この典型的技術協力プロジェクトの期間よりも長く、10年以上にわたるプロセスがあることを示している。

113 政府はプランニングのプロセスを制度化する努力の重要な要素として技術協力を用いている。特に、技術協力プロジェクトは普通、インタナショナル・スタッフから国家スタッフに熟練と知識の移譲を通じて研究とスタッフの開発に十分貢献した。このような熟練は、例えば、モデルの建造、予想、若しくはプロジェクト評価、政策と方法を形成するための経験の蓄積や一連の国家財政を立てなおすことなどのようなプランニングの専門的テクニックを含めることになる。それ故、熟練移譲のこのプロセスをよりよく理解することが効果的技術協力の中心となる。研修とスタッフの開発で援助することに加えて、機関体制確立プロセスの一部として、UNDP援助プロジェクトは、また、プランニングの役割と機能に関する立法の準備のような問題について政府にアドバイスすることができる。これはプランニング事務所の内部組織、事務所で雇われた専門スタッフの業務の条件と状況、プランニング事務所と他政府部局との間の関係強化、それにその他関連の活動である。

114 このプロセスに対するレビューされたプロジェクトの貢献度は次のパラグラフで述べられているが、機関体制確立にはいくつかの要素の機能を必要とすることを知らなければならない。但し、技術協力を通して影響されるのはそのうちの若干である。UNDP援助プロジェクトは自立プランニング事務所を向上させる方向に第一歩を踏み出したただけであり、視察した国の幾つかでは、必ずしもUNDP出資プロジェクトがプランニングの技術援助の重要な源泉ではなかった。自立研究機関が一般にそれぞれ異なったプロジェクトの究極の目標であるにもかかわらず、その達成はプロジェクトのコントロールの外にある幾つかの要因に影響された。

1. スタッフの開発

115 熟練技術のプランニング開発をリードしている研修活動には2つの主なタイプがあった。両方共に正規の研修で、フェローシップの編成、研究旅行と国内セミナー、業務内研修であり、これには屋内研究集会、現場研修を含んで一即ち、共同で作業することで国際関係者から国家関係者に知識を移譲することである。「国内セミナー」の表現は専門研修研究機関により、プロジェクト・スタッフ（123パラグラフ参照）の常設作業外によって組織された正規駐在研修コースを述べるのに使われる。用語「屋内研究集会」はプロジェクト・スタッフと中央プランニング機関（126パラグラフ参照）の継続している技術作業に関連させることにより組織された正規でない研修会をあらわす。

116 本レポート（特にパラグラフ4.2～4.3）のセクションBは機関体制確立に関するプロジェクトの設計の不足を述べていた。そこでは、機関体制確立に与えられた重要性にもかかわらず、プロジェクト関係書類がめったに自立をリードするような専門的手段をまとめていなかったことが注目された。例えば、可能性のある研修活動の範囲にもかかわらず、プランニング事務所の熟練とノウハウのための特別な要求はめったに前向きに設定されなかった。但し、これはフェローシップのケースを除外する。このプロジェクトに関する書類は提供される研修の範囲や方法について異常な位あいまいであった（最も本質的な情報 — 研修を受ける国家スタッフの数、どんなレベルで、どんな領域で、特別な方法によるなど — について）。研修プログラムはAdhoc性質を持ち、プロジェクトの本筋につながらなかった。研修は各プロジェクトの活動の統合した部分を学ぶべきであるのに。要するに、プロジェクトは研修の手段であり、それによってスタッフ開発プログラムとして働くこと期待されたけれど、各プロジェクトの中には研修プログラムをよく構成し、組織化し、経費をかけた内容が乏しかった。

117 しかしながら、本研究が、また、若干の直接援助タイプのプロジェクトをレビューしたことに注目しなければならない。研修はこれらのプロジェクトにフェローシップの形で含まれているけれど、それらの機能的重点はある特殊な技能者を生産することに置かれ、将来このような技能者を生産する国の能力にはなかった。結果として、このようなプロジェクトの書類は彼等と共に働いている国家スタッフに学んだ経験を与える必要性としての手段でインタナショナル・スタッフの仕事を定義づけることか、業務内研修のための方法を含むことを期待することができなかった。

(a) フォーマル・トレーニング(正規研修)

118 分けられた予算項目としての正規研修は(36)プロジェクトはUNDP合計支出額の平均8%を構成していた。実質割合はやや小さく、プロジェクトの進行中6%に減った。実に、正規研修構成の平均で僅か約 $\frac{2}{3}$ が実際に支払われた。これは研修構成の規模がより完璧な実施のための条件を確認するまでは増やされないことを示唆するであろうけれど、割当てられた基金を利用することに失敗したことは、求められている研修のタイプが不適當か、または誤ったレベルであったことを意味したのであろう。

119 プランニング・プロジェクトにおける正規研修の多くの一般的形態は一般プランニング、地域プランニング、プロジェクトの効果測定、量的プロジェクト設定、及び農業、産業プランニングなどの分野でコースに参加するフェローシップであった。約30フェローシップは招へいされたプロジェクトの国家スタッフにより利用された。ある者は修士かドクターの学位を得るため—これは政府要人として必要な資格である—、残りは短期研究旅行のために。これらのフェローシップのおよそ半分は成功したといえるかもしれない。数件のプロジェクトのあるフェローシップは(明らかに適当な資格のある候補者がいなかったため)利用することができなかったし、いくつかの弱点は取り上げられたこれらのフェローシップのケースで証明された。

120 例えば、フェローは、しばしば、彼等の帰国でプランニング機関における仕事にもどらなかったし、あるケースでは、彼等は彼等のフェローシップが与えられた時でさえプランニング機関とつながっていない仕事についていた。フェローがプランニング機関からきた、また、機関にもどった時でさえ、彼等は、しばしば彼等の専門の仕事に直接関係がない課題かUNDP援助プロジェクトの活動を研修した。下請けプロジェクトのケースにおいてはフェローシップ構成は下請けの部分ではなかったし、フェローシップとプロジェクトとの間の関係は一層うすくなっている。

注 19: レビューされたプロジェクトの1つにより支援された少なくとも一つの中央プランニング事務所は自立のように考えられるかもしれない。このプロジェクトの目的は、したがって、機関体制の確立ではなく、直接援助であった。

注 20: 第20回会議(1975)の理事会の決定はE/5703/Rev.1、ページ14。又、同じ課題に関する総会決議 3405(XXX)

注 21: フェローシップの月額コストは専門家のそれより少いので、フェローシップ/専門家経費支出割合、例えば8/92はフェローシップ月/専門家月の場合の8/92よりかなり高い比率を示していることに留意すべきである。

注 22: 「ボンディング」 — 例えば、帰国フェローに計画機関在職義務年限(最小限フェローシップの期間と同じだけ)を課すること — は僅かの政府により実践された。

121 UNDPと実施機関はフェローシップ基金不足のため、ある負担に耐えなければならないが、フェローが常に政府により実施機関に提起されていることに注目しなければならぬ。フェローシップ機構を効果的に使うために、それはプロジェクトの統合部分を形づくられなければならぬし、プロジェク

トの他の機構と共にプロジェクト・スタッフにより管理されねばならぬ。フェローは彼等の仕事に特に関係している分野において研修されなければならないし、政府は彼等の研究を完成したのちにプランニング機関に帰るフェローを求める方法を採用することに同意しなければいけない。更に一層、プロジェクト関係書類は、できるだけ広い範囲で、求められている種類の研修に関するより詳しい情報(資料)及びそれを供給するやり方を含めねばならぬ。

122 あるケース(エクアドル、韓国)においては、別の国にあるプランニング機関、若しくは別の適当な研究所を訪れるような研究旅行がプロジェクトの正規な研修機構の部分として調整されていた。そこでは、旅行でフェローの時間が十分活用されることを確実にするために非常に詳しく設計されていた。より一般的に、このタイプの研修方法は特にプランニング機関が従来の学術コース構造とは別のフェローによって達成された知識の高いレベルでの移譲から便益をうるために十分に開発されている状況下で役立つように見える。この種の研究ツアーは、また、開発途上国の間で有用な技術協力の例を示すものである。

123 レビューされたプロジェクトのいくつかで(ホンデュラス、リベリア、パプア・ニューギニア、スーダンの各1つ)、正規の国内コース、若しくはセミナーはプロジェクトの概念の内で研修所によって組織された。ホンデュラスでは、コースはラテン・アメリカ経済社会プランニング研究所(ILPES)により組織され、リベリアとスーダンでは、世界銀行経済開発研究所(EDI)によって行なわれた。勿論、ILPESとEDIの双方は技術協力プロジェクトとの関連の必要なく、UNDPによって支援されているプランニング機関の多くのスタッフの参加で数年間、国と地域のコースを組んできた。通常、UNDP出資のコースは専門的課題を扱(例:プロジェクト評価の方法、産業、運輸、若しくは全般的プランニング)、中央プランニン

グ機関とプランニング関係政府機関の双方から人材を参加させた。それによって、広い目標グループに研修の便益を与えた。

124 あるケース（ホンデュラス、スーダン）での意見はコースの質と有用性について好ましいものであった。別のケースでは、意見は非常に異っていた。かりに、後のケースが落胆すべき見解でなかったとしても、このようなコースが増えると、それは首尾一貫して高い質と有用性を確立することが可能になる。上記の基本でよいとする一つの一般的コメントは、より一層の慎重さをもって研修生の教育的背景と専門的ニーズをこのようなコースの範囲と方法に密接に合致させるよう取り計らなければならないということである。国内コースは、UNDP援助プランニング・プロジェクトにおいて重要で比較的成本効果のある方法を正確に設計し、実施し、そして形成することができた。例えば、それらはプロジェクト評価について研修を与えるための特に重要な方法であり、多くの開発途上国、特に低開発国においてはプランニング・プロセスの特別に重要な領域である。

125 しかしながら、このようなコースを組織し調整できる機関はわずかである。これができる可能性はEDIの能力をより多く活用している実施機関としての国連から探しだせるし、プランニングのための地域機関（66節参照）および国連システム以外の研修機関に求めることもできる。66節で述べた通り、かなり多くの国内か準地域コースを実施させられる場合、地域研究機関の能力は強化されなければならない。また、実施機関は、政府および常駐代表に継続的に情報を提供するため、国内研修コースを実施することのできる専門研究機関の能力を調査することをすすめる。

(b) 業務内研修

126 プロジェクト（リビア、ルワンダ、セネガル）において、国際的職員に

より、計画機関の内国スタッフのための室内非公式研究集会を組織することが試みられた。たまたま、他の政府部門のスタッフもこの研究集会に参加した。参加者は、正式に任命された関係者だけに限定されたものではなかった。この種の研修は、アド・ホックでプロジェクトの国際的スタッフが全部実施し、企画機関の継続作業に対して直接指向された。

127 研究集会は、内国スタッフが実施した作業にたいし、理論的および概念的背景を与えることを意図して行われたけれども、しかしその効果は、限られたものが一般的であった。内国スタッフの参加率は低く、でたらめであった。このことは、研究集会の企画に欠かんがあった結果であったかもしれないし、外国スタッフのほとんどが指導法について正式な研修をしていなかったのが起った別に驚くほどのことでないかも知れない。又、このような結果が起ったのは、計画機関の士気とスタッフの高いターンオーバーの結果かも知れない。それにもか、わらず、リベリアでは研究集会は成功であった。その主な理由は論題（国家財政のたてかた）を非常に専門的で集中的に扱ったことと合わせて、責任あるインタナショナル・スタッフ・メンバーの指導者としての質と人間的なアプローチの仕方がうまくいったことによる。

128 関連条件が満たされた上で、室内研究集会を通しての研修は促進され、全ての建設プロジェクトで実施されるべきである。実施機関は、外国スタッフが、適当なコースの教材が準備できるよう協力援助すべきである。そうしてスタッフは、指導法上の技術についての研修を受けるべきである。事実、1つのプロジェクトで開発した教材は、その他の国のプロジェクトにも用いることができるものである。それは、その適用する国の実状にあわせて、修正を加えればよいのである。任務遂行中に集められた事実から、事例研究的アプローチが、最も有効的な研修価値をもった研修になるものである。

129 業務内研修 on-the-job 研修の別の方法は、インスティテューショ

ン・ビルディングプロジェクトの特徴であり、国内スタッフの企画技術が開発できる最も重要な方法である。与えられたプロジェクト（118節参照）において、研修の比較的低廉な直接コストが与えられれば、業務内研修のプロセスが重要になる。外国スタッフは、プロジェクト活動の実施に次の様に参加しなければならなかった。即ち、特定の結果がもたらされる場合であっても、将来、同じような課題を如何に実施すべきであるかについて、外国スタッフは、内国スタッフに対し、指導と研修を行った。プロジェクトの多くの成功と失敗は、内国スタッフと外国スタッフがいかに有効的に協力して仕事に従事したかによった。

130 専門的な交流の度合が大きければ大きいほど、プロジェクトはよい成功になる。エクアドル、韓国およびスーダンにおいては、技術の移転が主に、on-the-job 研修を通して行われた。外国スタッフは、日割勘定で、内国スタッフと協力して作業した。そうして企画室の各部の通常の機能に参加した。いくつかのプロジェクトにおいて、彼等は、プラン設計のために設置した特別作業班に積極的な役割を果たした。又、本報告書のCセクションで述べた企画活動の提携にも積極的な役割を果たした。しかし、残念ながら、多くのプロジェクトにおいて、外国スタッフと内国スタッフとの間の有効的、親密的仕事関係を樹立することは、あまり成功しなかった。その理由を以下の各節で述べる。

131 最初、外国人によるプロジェクトスタッフは、彼等が属する中央計画機関に統合され、そこで提携したことを挙げることができよう。これは、極めて重要であった。特に、アフリカのプロジェクトにとっては、重要であった。経験した事実から次の事が指摘される。即ち、プロジェクトが企画室に統合される範囲は、主に、企画室そのものの開発レベルの機能であったことである。いくつかの場合、国内スタッフの数が非常に少なく、外国スタッフが交代できず、外国スタッフが働き続けなければならないことがあった。しかし、

エクアドル、ホンデュラス、韓国およびスーダンのような場合は、よく訓練された内国スタッフが数多く、外国スタッフが彼等と仲間として協力することができた。そうしてお互いに専門家として智識の交換を目的として業務内研修を行った。調整と監督は、内国上級スタッフによって行われた。中間で外国専門家は、彼等の助言あるいは実施作業の統計的資料を、内国スタッフを使って準備させた。

132 本レポートでしばしば言及した通り、内国スタッフと外国スタッフとの摩擦の起った場合が多かった。仕事上の両者の人間関係は、割合によかった。それは、外国人によるプロジェクト関係者は、独立ユニットとして作業し、中央企画機関に1グループとして属し、さらに企画室の階級組織に統合された個人アドバイザーとして協力したからであった。そのほか、両者の人間関係に影響を与えた要因としては、各人が個々の役割、他人の責任、統合マネージメントの程度および、プロジェクトのマネージャーチームリーダーのアドバイスに従って内国当局が実施したプロジェクトの管理を十分理解していたことをあげることができる。外国スタッフは、実施機関によって雇用され、実施機関に対して、正式な責任を負うものであるが、外国スタッフが中央計画機関に同化することが、彼等を仕事に没頭させるために重要であった。

133 さらに、統合は国際プロジェクト・マネージャーがいるかいないかによって条件づけられる。この点について、国際プロジェクト・スタッフの内的調整が多様化した。セネガル、スリ・ランカ、スーダン、ザンビアの場合には、チームの仕事は多かれ少なかれ国際プロジェクト・マネージャーによって調整された。それ以外の場合は、外国専門家が、お互いに全く独立に働かざるを得なかったように思われる。(時々、内国スタッフも又同じように独立的に働らいた。) 完全に開発した計画機関を有し、外国人による(国連および国連以外筋から)か内国実施者(エクアドル、ホンドラス、韓国)によっ

て監督されている場合には、この外国人によるプロジェクト関係者は、通常グループとして調整を受ける大多数の企画者の一部分を構成した。この統合および内国指向型は、企画機関が既に良くスタッフ化された場合は、大変うまくできたようである。又、プロジェクトマネージャーのポストから初めたが履行の間に、プロジェクトマネージャーを削除した場合もあった。その他、十分に組織した企画室を有する国の場合には、プロジェクトマネージャー／チームリーダーの必要性のない場合があった。このことは、131節で述べた企画室にプロジェクトを統合する考えと一致するものである。又これは、開発、特にプロジェクトのマネジメントについて政府の卓越した役割に関する開発に、技術協力が貢献するという最近の考え方にも一致する。

134 特に別段の理由がない限り、企画の分野における新しいプロジェクトは、チームリーダー／プロジェクトマネージャーなしで設計されるべきである。外国人であるプロジェクト関係者は、政府上級（技術）担当官が担当する企画室の全機構の中に統合されるべきである。この後者は、勿論、このプロジェクトについて、外国スタッフメンバーにアドバイスを受け協力を受けることができる。しかし、このプロジェクトの作業の指導は分担されるが、責任は、政府担当官が負うことになる。

135 プロジェクトを計画機関に統合する度合いは、外国人チームの大きな機能に一部関係する。一方、外国人チームは、ある最少限の大きさとどめ、短期間に最大の成果をあげるようにすべきである。一方、政府は、企画室のような敏感な部署が、外国人によって支配されることを好まないことは、ごく自然なことである。通常政府は、比較的小人数による外国人チーム（多分3名から5名の外国スタッフ）を要望する。しかし、このことは、技術協力が比較的長期間にわたることを意味することになる。

136 対外的専門家が、内国チームと共に、統合の度合い（内国専門家が外国

専門家と一緒に働き、業務内訓練を実施する可能性)に影響を与えるもう一つの重要な要因は、内国スタッフの専門的水準にある。別の節で論議した多くの要因(事前研修、賃金政策、ターンオーバー率)によって、内国スタッフが彼等自身および外国スタッフとの間に良い仕事上の対話をそく進するのに必要とする最少の智識と経験が不足していることがよくある。例えば、ある専門家が会議を開催して、関係企画機関の総合部の下級メンバー数名と国際収支戦略についての案件を討議したが、彼は、ほとんどの会議参加者が収支会計の基本概念を全く知らないことを知る。この事実は、この会議および関係したいかなる業務内研修の目的の達成とも失敗に終わったことを意味する。又、智識の欠如がしばしば、統計学、開発理論および、政策手段の選択のそれぞれの分野において見られる。専門家が仕事を通して組織的にこのような基本的な問題をカバーすることは困難である。正規の研修の題目とすることがのぞましい。

137 このことは、正規の研修が部分的に、業務内訓練を容易にするため、さらにその補足的手段として行なわれるべきであることを強調したい。いくつかの研修方法は、前114節で分類したが、これは、分析的な目的だけで行ったものである。いろいろな研究方法をお互い独立してあるいは、競争して用いるべきであることを意味するものではない。むしろ、研修の必要性が、役に立つすべての可能性を利用し、プロジェクトの重大な推力を支援するような総合的、統合的な接近によってかなえられるべきである。このことは、次のことを意味する。すなわち、外国スタッフは、正規の研修の設計—講師の選定、研修機関の選定、研修旅行の選定および内国人コース教材の準備—に貢献すべきである。さらに次のことを指示している。プロジェクトが研修プログラム(適切な研修資料を作成し、研修教官を確保することにより)を継続して実施できる能力を開発することおよび適切な人材政策を設計することにおいて、企画機関を助けるべきである。

138 技術移転および業務内研修の過程を、実施者でない助言ポストを有する外国スタッフによって最も効果的に実施することが、しばしば考えられる。本報告書で論じた48プロジェクトのいくつかで働いている数人のOPAS関係者がいるが、現地視察団が訪問したプロジェクトには、上記のOPAS関係者はいない。しかしながら、これらのプロジェクトについて、すべての外国人スタッフが純粹の助言ポストに従事していたが、事実上実施責任を持ったものが多かった。特に、訓練された人材が不足のために企画機関が極度に抑制されているアフリカではどの国のプロジェクトの場合にもこの状態がみられる。

139 助言的あるいは実施的人材の何れにも望ましいとされていることに2つの見解がある。その最初のもは、管理的階級組織の中で確立されたポストを有する外国人スタッフが、企画室に完全に統合されるときには、彼等の智識および技術を一層有効的に分け与えることができるとする考えである。もう一つの考えは、前述した通り、費用のかゝる数少ない外国人関係者は、通常の実施上の責任を負わせないで、内国人スタッフのノウハウの質を高め、企画室の能力を強化することにだけ集中させるとする考えである。

140 しかしながら、実際には、技術移転の過程の効率が、OPAS又は助言的な外国人スタッフの正式な説明によって影響を受けたとする証拠はないようである。業務内研修の有効性は、技術協力プロジェクトがどのようにして設計されたかの機能と外国人スタッフが考え出し、責任を実行した方法に左右される。

141 上記に述べた要因に加えて、内国人スタッフの激しいターンオーバーと顕著な欠勤が、業務内研修の努力に好ましからざる影響を与えた。ほとんどすべてのプロジェクトにおいて厳格性を必要とすることが問題であった。いくつかの国、特にアフリカの国々における全般的人材の不足の他に、二つの

主要な原因が考えられる。その第一は、給与や特別手当が、公務員よりも民間事業の方がより高く、魅力的である。第二に、国の意志決定過程の中で、計画機関の傍系的役割をしばしば与えられる。専門職の地位は民間事業における方が、興味深く、威信的である。

この結果、技術協力プロジェクトで可成りの業務内研修を達成した場合であっても、計画機関におけるこの継続的努力もそのように訓練されたスタッフが、計画機関から退職することによって、しばしば、極度に制限を受けた。しかしながら、企画者は、高い職業流動性を持っていることを認めなければならない。訓練された職員は計画機関をやめても、公共事業あるいは民間企業のいづれにおいても、責任ある立場を得て、彼等の技術や智識を駆使するであろう。研修の利点を評価する時この点を考慮に入れなければならない。

142 外国人スタッフおよび内国人スタッフがそれぞれの役割を見る方法も又、業務内訓練の可能性に影響を与える。例えば、多くの専門家たちは、目に見えない彼等の知識を内国スタッフに与えることよりも、より目に見える咨問的な実施的な仕事を行なうことについて、実施機関および計画機関の上層官庁からある圧力を受けていると感じた。専門家の中には、他人とは独立して働くことを好む者がおり、研修にはあまり興味を持たないし、研修に特殊技術を有さない者がいる。それにもかかわらず、内国人スタッフ、特に企画機関の上層官庁のスタッフは、速急な咨問的、実施的事業において最大の効果をあげるために、外国人によるプロジェクト関係者を十分利用しようとする要求と、スタッフ開発のための長期目標への貢献に彼等を参加させようとする相いれない要求をしばしば感じる。後者を履行することは、短期間にはっきりした成果をもたらすことができないので、前者が、一般に優先的に利用される。

143 計画機関の多くの仕事は、循環的パターンに従う。中期計画の準備の場合には5年サイクル、開発予算討議に参加の場合には1年サイクルの何れかであ

る。集中的研修コースを実施するには、比較的ゆるい期間のサイクルが次のように用いられる。

144 技術協力プロジェクトは、政府が開発プランを準備することを決定した後必要となる。このような環境の中で、実際には必要とされる援助が、プロジェクトの書類上、インスティテューション・ビルディングに通常の参考となるならないにかかわらず、必要な援助は、直接支援型とすることがごく自然である。外国人スタッフと内国人スタッフの双方ともプランを準備する過程にあまりに集中するので、研修コースには注意を払うことができない。しかし、一旦、プランの過程あるいは予算作成が完了すれば、政府は、時には、外国人スタッフの数を減らすことができる。もし、UNDPおよび実施機関が業務内研修、国内コースを計画機関を強固にする重要要素として、改善したいと思うときには、UNDPと実施機関は、政府にたいし、援助の中を維持するように提案し、しかも、専門家の時間を研修に向けられるように提案するであろう。いかなる場合でも、外国人スタッフは、内国人スタッフとの間で、すべての役割について討議しなければならない。この場合外国人スタッフは計画機関の実際の仕事に対して、理論的、概念的な背景を提供し、適切な国際的で得た経験を説明しなければならない。

145 最近の数節で述べてきたことを総括的に結論的に申し述べると、業務内研修こそ、機関建設プロジェクトの基本的な目標にもかかわらず、本プロジェクトの咨問的、実施的活動に対して、二次的な活動として考えられてきた。その理由はいくつかあるが、内的な要因もあるが、外的な要因もある。

(c) プラナーの研修のための機関

146 本研究の間、視察訪問したプロジェクトの1つに、研修だけに重点を置き、政府の仕事の中で、プラナーの質を向上させることに重点を置いた完全な研修機関がある。余猶がある限り、隣国からの企画者もこの研修機関に

入学がゆるぎされていた。この初期の設立根拠は、公共界においてより良く訓練された経済学者の必要性であった。そうして事実、同国がUNDPの援助を受けていた期間中、約2,000人の人材がこの研修機関で研修を終了して卒業した。この程度までは、技術協力は大変に有効であった。しかし、プラナー訓練のための自主的永久的な研修機関に一層成長することは困難であった。

2. インスティテューション・ビルディングの別の方法

147 フォーマルな及び業務内研修は、インスティテューション・ビルディングのための支援の最も一般的な型を表わしている。しかし、別のプロジェクトは、又別の方法で貢献している。事実、研修領域以外では、政府にたいし計画機関を強化させる援助をする技術協力を通して行われる方法がある。たとえば、企画の分野でプロジェクトが設計される時には、インスティテューション・ビルディングに対する総合的接近が必要となる。そうすれば、さらに有効的なインスティテューション・ビルディングの問題点および障害要因（内国人スタッフの勤務条件など）が政府の関心を呼ぶことになる。しかし、このことは、必ずしも、政府がこれらの障害要因に挑戦するために技術協力を要請するとは限らない。しかし、少なくとも、企画のための適切な構造と過程を開発するための総合的接近が政府の企画を強化する努力に有益となるであろう。いかなる場合にも、UNDPが援助したプロジェクトは、インスティテューション・ビルディングプロジェクトの主要な結果の中、機関変化についての忠告を含んでいる。例えば、計画機関に対する人事政策が導入される必要性がある。それは、技術を持っている企画者を引きつけ且つ保有し、さらに必要とされる水準に供給を保障するための人事政策である。

148 これは、数多くあるプロジェクトの中で行われた。プロジェクトでは、意志決定過程における企画の役割と機能を含む、計画機構の機関的变化の報告を行なった。いくつかの例を95節に述べたが、そのようにプロジェクトにおいて、プロジェクトによって指摘された機関的变化が、計画機関を

強力にするのに大変に必要であり、実質的に、プロジェクトのインスティテューション・ビルディングへの効果であったことをこゝで申し添えたい。又別のプロジェクトの下で、新らしい政府機関の設立に関する助言を通してインスティテューション・ビルディングに貢献した。リベリア、スーダンおよびザンビアにおいては、外国人スタッフが、計画室の適切な国内機構を決定するのに、計画室の上層官庁にたいし、援助を提供した。

149 いくつかのプロジェクトにおいて、外国人スタッフが、計画室にスタッフが魅力を感じ、雇用したスタッフを確保するための方法を考案して、非常に役に立った。たとえば、ザンビア国において、外国人によるプロジェクトスタッフが、ザンビア、ルサカの大学の講義に参加した。そうして可成りの関心を喚起させた。又ザンビアでは、UNDP地域代表事務所のスタッフに援助されて、プロジェクトスタッフは、計画室のザンビア国化の方法を提案する作業班となった。セネガル国では、プロジェクトスタッフが、企画者のための公務員法の草案を作成した。この法案は、まもなく発布される予定である。この法令は、政府事業のプランナーにたいする特別条件を規定している。

150 UNDPの財政援助プロジェクトによって援助を受けた企画機関のいくつかは、そのスタッフに対する仕事の特別条件を導入する予定であったが、それは、資格を有し、且つ勧誘されたスタッフを引きつけ、保有できるように意図したためであった。しかしながら、公共事業部や大蔵省は、これに不賛成で、プランナー以外の政府の特別事業がプランナーに対すると同じ待遇を要求するので、プランナーだけにその例を作ること不同意を表明した。経済学者やプランナーに対する特別職歴機構、早く昇進するかあるいは特定のポストに昇格するかの何れかを選ぶことができる機構は、ある国では成功裡に採用されている。弱い企画機関に対する長期的解決は、企画者のために特別扱いをすることを試みるよりも、むしろ、本報告書に述べたいろいろな方法（企

画の役割と機能の分類、より有効な研修プログラム、技術協力の有効的利用方法)の中から求めなければならない。

3. インスティテューション・ビルディング活動の一般的影響

151 本研究の一般的結論は、UNDPが援助した中央企画機関の自主性の度合を引き上げるのには、ほとんど進歩がみられていないことである。これには、次の4つの理由が考えられる。第1の理由は、企画の分野でインスティテューション・ビルディングは、長期過程となる。UNDPを数回連続して援助したプロジェクトの期間を超過する程長くなることである。プロジェクトは、機関の自主独立性が、短期間で達成できることを期待してきた。第2の理由は、政府が、企画の重要性と優先性に必ずしも同意しないで、計画機関を強化するための必要な方法を必ずもとろうとしないことが挙げられる。第3番目に、概念、設計およびUNDP援助プロジェクトの履行が必ずしもインスティテューション・ビルディングに誘導的につながって行かない。第4番目に、企画の必須部分として特別スタッフ開発プログラムがないことである。従って、もしUNDPによる技術協力が、近い将来自主独立化に有効的に導くものであるならば、政府および国連システムによって一層の努力が払われることが必要である。本報告書の次の章では、UNDP援助プログラムが、開発プランニングの分野において自主性を達成にどれだけ貢献できるかということについての研究の勧告を記載する。

所見の概要、結論と勧告

152 本報告書の本章は、本研究の主要な所見と結論をまとめて述べている。総合企画の分野において、UNDP援助によるプロジェクトの設計と遂行に関する特別および一般勧告を記載して、本章を終る。本研究の目的は、この分野の技術協力活動の適当性を検査し、さらに有効的、有能的にする方法を示唆すること並びに、自主運営できる計画機関を確立するためのUNDP技

術協力の適当性、有効性および有能性についての評価を行うことにある。本研究は、二つの有力な実施機関—国連および世界銀行—の積極的な参加によって実行されたが、1977年初から1978年中頃に至る期間にわたって行われた。そして、本研究は、三段階—机上論評、現地調査、および所見の総合—から成っている。

153 本研究の結論と勧告は、UNDPスタッフおよび関係実施機関のスタッフに発行する予定の経済社会企画におけるUNDP技術協力に関するプログラムノートの基礎を構成するであろう。本研究に基き、このノートは、企画プロジェクトの設計と履行の多面にわたる実行上の性質についてさらに詳しい具体的な指導も記載する。

A 所見と結論

154 本研究はすべてのUNDP援助企画プロジェクトの量的分析から始めた。1976年6月現在UNDPは、110カ国および領土にわたり経済社会企画の分野について、UNDPの1億1千3百90万ドルの費用で支援していた。この数字は、当時承認された援助件数で6.4%、金額で5.1%を示しているが、発行した資料が標示したものより少し低い割合である。しかしながら、この割合は、近い将来ぎりぎりに増加するかも知れない徴候がある。それは1976年～1977年の経済危機の間、UNDPプログラムの一部分野で極度の削減を行った時、政府が、企画プロジェクトに対して優先順位をつけた影響のためであろう。

155 企画の分野に対するUNDP援助額の多く（60%超）は、人口1人当所得400ドル未満の国々に置かれている。すべてのプロジェクトの約3分の1は、アフリカ（総合企画に集中している）に見られる。ラテンアメリカ（扇形企画および亜区統合企画）に29%、残りは同率ずつ、アジアおよび大平洋地域および欧州、地中海および中近東地域に分配している。

156 扇形企画の広い部門で、扇形企画の数種類に分散してUNDP財源の最も大きな金額を総計で受けている。しかしながら、総合企画は、UNDPが最近最も重要なタイプの企画であり、亜地域統合の動きへの企画、企画のための地域研究所および地域的（亜地域的）企画の順に力を入れている。

157 企画プロジェクトの金額にして約60%、件数にして20%は、機関建設に充当していると考えられる。残りのほとんどすべては、直接支援（金額で40%、件数で60%）と直接研修プロジェクトに投資されている。UNDP援助による企画プロジェクトは、12の国際機関が実施にあっている。最大の機関は、国連（39%）、UNDP（14%）、IBRD（世界銀行13%）で残りは扇形企画プロジェクト担当の特別な機関が実施している。

158 総合計画の重要性とUNDP財政援助の規模にかんがみて、本研究は、計画の特別の分野におけるインスティテューション・ビルディングに集中した。机上論評と現地調査を通じて、UNDPによって援助したプロジェクトについて実施した総合企画の型に関する情報を収集した。大多数の場合、中央企画機関が、計画は、長期傾向と一般政策の方針を明記する広いわくとして必須であることを認めていることがわかった。計画は公共分野と民間分野の両者を含むものであるが、実施目的に沿って、国营企業を含めた公共分野に重点が置かれた。プランと企画は、開発プランに載った主要公共プロジェクトのリスト記載を除き、産業あるいはプラント水準のものはほとんど集計からはずさなかった。

計画は中期のものであったので、年毎の操作的の計画は、めったに実行しなかった。年間の予算過程と特別決定 — 計画機関の声は多くの中の一つにすぎなかった — が、財源の分配と、政策、政略の広い部面のなかの主要な要素となった。さらに、多くの場合、いくつかの重要な問題が無視されたようである。外部分野の企画又は科学技術の企画あるいは財政上の統制あるいは管理のようないくつかのプロジェクトにおける特定問題の企画の場合に、多くの

プロジェクトを一般に省略した。中央計画機関と他の政府機関（実施部、地域開発機構あるいは、全般的な経済政策決定に関連する省庁のいずれも）との関係は、弱い関係であった。このことは、企画室が全般行政機構の中で比較的分離して行く方向を示している。

159 これらの理由から、C章で討議した通り、UNCD援助によるプロジェクトが、企画についての技術とノウハウの育成に貢献していることが、政策決定の過程における企画の全般的役割の地位により大きく変化する傾向を示した。企画機関—UNDP協力の主体—は、特定地域のプログラムや一連の政策の確認や公式化よりもむしろ、正式な企画方法論や中期マクロ経済見通しの設定に、より強く関係した。大部分の企画の重要な貢献は、この地区において、中期プラン準備の過程、再検討およびモニターを援助することであった。視察訪問した11のプロジェクトの半数以上は、プラン設定の危機の場合に、政府にとって、必要欠くべからざるものであった。あまり知られていない貢献として、マクロ計画の別の分野—たとえば、年次の計画—および扇型企画、地域企画およびプロジェクトの設定のような分野があった。

160 本研究の主要な焦点は、国レベルの総合計画のための機構的能力を育成するUNDPの援助であった。この目的のため、本研究において、UNDPの協力が110節で定義した通り、自主独立への発展に役立って来た度合を調べる努力をした。本研究の主要な所見と結果を見ると、インスティテューション・ビルディングは、非常におそいペースで進行していることが判った。この目的のため、プロジェクト書類ベースで設立された対象機関は、求められなかった。従って、もしUNDP技術協力が近い将来、自主運営を達成させるのであれば、政府も国連システムも一層積極的な努力を払わなければならない。

161 インスティテューション・ビルディングが比較のおそいのは、次の主要

な理由による。

- (a) 企画の自主運営能力を確立することは、考えられているよりかなり長い時間的ディメンジョンが必要である。それは、唯一あるいは二つの代表的 UNDP 援助によるプロジェクトの期間内に達成できるようなものではない。又、一般に公共行政を同時に強化することからはなれて企画室を有効的、有能的にすることを考えることも現実的ではない。経験から、10年以上少なくとも必要とすることがわかる。
- (b) 技術協力を効果的にさせる最も重要な条件は、計画に対する政府の約束と支援が必要である。企画は政府に意志決定をさせ、実施させる枠組であり道具である。しかし、人間と財源は、その計画機関の技術的能力を強力にするには政府が提供しなければならない。もし、これが行なわれなければ、十分に設計され十分に実施された技術協力も何の真の効果を持つことができない。本研究で調査したプロジェクトの中で、政府は、その意志決定をするについて中央計画機関をその焦点に置くことに優先権を与えていなかった。このことが問題を起こし、又インスティテューション・ビルディングの過程を引きのばし、技術協力をおくらさせている。
- (c) スタッフ開発の過程は、UNDP 援助によるプロジェクトの設計と履行のいずれにも中心問題として考慮されていなかった。プロジェクト書類は一般に実施すべき企画活動の範囲について記述してあるに留まっている。インスティテューション・ビルディングの正確な方法、特に十分に組織し制度化された研修プログラムは、書類にはめったにのっていない。プロジェクトは、時々正確な必要条件によって十分なそうして注意深い分析をしないで、設計されていた。技術協力のためには、研修活動、インスティテューション・ビルディングの必要要件が、プロジェクトの主要な部分の外にはずされ、しばしば、削除されていた。特別な企画活動の実施について、即ち、咨問および実施機能についての強調が、インスティテューション・ビルディングへの貢献とは反対に、外国人によるプロジェクトスタッフの採択を含めて、実際上の実状に反映することになった。しかし、当

面する問題に高い評価を与えたことが、自主運営の計画能力を創造する努力に逆の影響を与えたことであろう。

162 本研究は、プロジェクトの履行の過程の側面を調査した。調査したUNDPが援助した金額の受領の記録は、受け入れられるものであったが、外国人スタッフの募集には、いくつかの困難があった。いくつかのプロジェクトでは、遅延、特に外国人スタッフを完全に補足することについて遅延が経験された。またあるプロジェクトについては、スタッフの重大なターンオーバーにより、費用が非常にかかっていた。数の少ないプロジェクトでは、居住の専門家ではなく、短期間のコンサルタントに大部分を依存していた。国が計画にたいする能力を向上させるに従って、計画の自主運営性が可速されることにちがいない。従って、特定のポストに候補者を任命した政府もいくつかあった。それによって早く有効的な雇用に導いていた。数は少なかったが下請け方法もとられていた。調査した事実から、人材をできるだけ早く配置すればするほど、高いコストがかかるということを正当化するには、少なくともインスティテューション・ビルディングプロジェクトの場合には十分な理由にはならなかった。専門家の要因は、実際のコストが当初予定したコストより50%高かった（これはプロジェクトの期間と規模の増加および物価高の反映）。研修要因の金銭的価値の62%が実施された。プロジェクトの総計画コストの中、研修部分は少ない割合であったので、逆に低い遂行率がスタッフの開発に影響を与えた。プロジェクト実施の間、咨問的、実施的活動の方向に向って、正常な研修からの変更を指摘している。

プロジェクトに対する政府の貢献の実施は、資格を有する内国人スタッフを準備する面で、国によってかなり異なっていた。内国人スタッフの不足と早いターンオーバーが多くのプロジェクトの中で、特にアフリカにおいて、主要な要因であった。さらに開発された教育基盤を有し、人材不足があまりきびしくない国においては、内国人スタッフを準備することが比較的よかった。しかしながら、一般に、内国人スタッフの不足とターンオーバーは、インス

ティチューション・ビルディングとスタッフ開発に対するプロジェクト貢献の目的を危くしていた。

B 開発プランニングにおいて、UNDP援助による技術協力の有効性と効率性の向上について — 勧告の概要

164 本研究の主要な勧告は、二つの主要群に分けられる。インスティテューション・ビルディングの過程に対するUNDPが財政援助した技術協力の貢献度の有効性を改善することを指摘している部分と、プロジェクト実施の効率性に関する部分である。

(a) インスティテューション・ビルディング（中核機関の確立）

165 計画の分野におけるインスティテューション・ビルディングは、長い過程である。技術協力がこの過程にたいして貢献できるのであるが、企画にたいするインスティテューション・ビルディングに最も必要な条件である政府の約束と支援がまだ実現されないうで残っている状態であった。意志決定の有効的手段として、企画の地位を強化する必要がある。問題解決への強調を含めて、比較的運営的な年毎の企画に一層の重点を置くことが、企画の重要性を増加することになるので、望ましい。又企画が、意志決定の過程において中心的な役割を果たすとき、技術協力が計画機関を強力な自主運営できる状態に指導することがのぞましい。しかし、インスティテューション・ビルディングは、最低10年以上かかるし、政府とUNDPは、かなり長期にわたって財源が必要であることを知っておくべきである。

(i) プロジェクト設計

166 開発プランニングにおける技術協力は第110節で定義された観点から、自主自立に導く自己精神的活動（self-liquidating activities）としてみなければならない。その目的は、プロジェクトの予定期間が与えられたらば、プランニングのいろいろな分野で、或る技術を開発することとすべきで

ある。中央企画機関で技術混合の正確な構成は、次にのべるいくつかの要素に左右される。これらの要素の中には、導入され強化されるべき企画のタイプ(型)や企画の非総合性の程度、計画機関の望ましい構成、中央集権性又は地方分権性の程度および勿論、その国の経済構造および政府の社会経済政策が与えられた場合、開発の特別問題および予想などがこの要素に含まれる。

167 これらすべての要素は、それぞれ国によって異なる。しかし、別の分野における企画(一般計画、プロジェクト評価、予想等)において開発しなければならない技術の型、水準および数量を決定するため、プロジェクト設計の間、これらの要素をすべて分析しなければならない。従って、プロジェクト設計は、機関レベルで、人材企画の過程の一つとして見なければならない。プロジェクト結果を単に特別計画機能によって定義するばかりでなく、いろいろな地区で必要とされる企画者の特定数によって、さらに、計画の機関的能力を開発するのに必要とされる尺度によって定義すべきである。

168 UNDP援助に基づくプロジェクトは、内国人スタッフにたいし、外国人スタッフから智識と技術の移譲を強調すべきであるが、このプロジェクトのみが研修の手段と見なされるべきではない。

咨問的および実施機能とスタッフ開発は、お互いに支援する企画の中で、UNDP援助プロジェクトの二つの構成要素である。プロジェクトの設計は、相互依存のはっきりした特性を反映すべきである。

169 可能な範囲まで、大規模な援助が予期されるプロジェクトの場合には、特に、マンパワー・プランニングは、計画機構のすべての班(扇形および地域企画)を含むべきである。中央計画機関に対する援助は、政府の別の部署の企画能力を考慮に入れるべきである。そうして、それらの部署と同時に準備すべきいかなる技術協力も中央計画機関の協力により調整すべきである。全体として、計画機関の能力を開発するためあらゆる機会を利用すべきである。

いずれの場合も、中央計画機関に加えて、正式に任命した政府の協力機関が二つかそれ以上あるであろう。

170 一層きびしく注意深いプロジェクト設計には、追加的資源が必要となる。大規模な準備の仕事が必要になるかも知れない。おそらくその場合、資源は、IPF国から提供されるべきであろう。比較的短期間に、プロジェクト設計の過程を実施することが不可能の場合には、プロジェクト活動は、一般経済学者、企画者が数カ月にわたって、現地にて、続いて必要になる完全規模の援助を受けるためのプロジェクト申請書類を作成して、政府に協力する準備協力から始めなければならない。

(ii) 研修およびスタッフ開発

171 企画プロジェクトにおける機関建設の方法は、正式研修と業務内研修の二つから成っている。前者は、コースやセミナーあるいは、海外研修に参加するための研修員から成っており、後者は、国内研究集会や業務内研修から成っている。本報告書の中で、企画プロジェクトの正式な研修事業は、プロジェクトの予想コストに対し少ない割合であり、量質の双方にわたって赤字になる傾向があることを指摘した。

172 正式な研修は、インスティテューション・ビルディングに有益な役割を持つために、164節にて述べた通り、技術必要条件を認定する機能およびそれを履行するためにプロジェクトが意図した貢献として設計し、実施されなければならない。プロジェクト申請書類は、十分に組織し、機構化した研修プログラムをいつも含まなければならない。このプログラムのそれぞれ異なった要素がお互いに支援し合い、プロジェクトの中に統合されていることが必要である。各研修地区で研修を受けるべきプラナーの数が定められた時は、これを完成させる最善の方法を決定しなければならない。もし、正式な研修が適当であると考えられれば、このための最適の方法は一海外研修および(ま

たは) 国内研修コースあるいはセミナーを決定することである。

173 再度、技術協力を計画において効果的にするために政府のかかり合いは、重大である。研修者は、適切な教育的背景をもっており、所定の研修から益を受けるように計画機関に勤務することが保証されなければならない。さらに、帰国した研修者および以前研修者であったものは、現実に研修した技術を利用できるような立場で、計画機関に採用されなければならない。正式な国内コース又はセミナーの実施を一層発展すべきである。そうして実施機関は、そのコースのカリキュラムを作成し、教授方法について援助しなければならない。国内コースを実施することのできる職業研修機関のリストを作成し、政府および居住代表者に継続して情報を提供するようにしなければならない。又財源は、設立した機関（例えば、計画のための地域研究所）が正式な国内研修を実施できるように提供しなければならない。

174 業務内研修、すなわち、外国人関係者と内国人関係者との間の正規の仕事の関係を通して起る業務内研修は、プロジェクト設計と履行の両方において、あまり強調されない傾向がある。そうして、業務内研修は、技術移譲にたいする単一の最も大切な貢献である。研修のこの型の広い範囲と有効性は、政府、実施機関および外国人スタッフおよび内国人スタッフによって左右される。

175 業務内研修の有効性を向上させるには、いろいろなステップがある。第一に、政府は、計画機関にたいし十分な援助を明示しなければならない。そうすることによって、資格を有する企画者を永く保有することができる。企画機関における専門家スタッフの早いターンオーバーは前述のとおり、しばしば、業務内研修のインスティテューション・ビルディングのための努力を否定する。さらに、もし政府が外国人スタッフを希望し、国内研修にかなりの時間と努力を払ってもらうときは、専門家にたいして、彼

等の技術顧問あるいは実施者としての勤務が価値があると思わせなければならない。

第二に、実施機関は、外国人スタッフにたいし、正規研修の技術について訓練を与えなければならない。又実施機関は、適当な研修コースの資料の開発をも援助すべきである。又、実施機関は、この分野における彼等の貢献が、技術報告書およびプランの作成と同じ位価値あるものであることを明らかにしなければならない。第三に、プロジェクトの中で、正規にしる正規でない研修プログラムにしる、その型と規模に従って、研修中の専門家が外国人スタッフの中に混るかあるいは交互に専門家の1名が、研修プログラムを監督するための責任を分担すべきである。第4に、企画室の仕事の多くは、季節的で5年のサイクル(中期計画の作成)あるいは、1年のサイクル(特に開発予算討議への参加)の何れかになる。特別研修コースおよび集約的業務内研修は、継続的な集約的企画業務の多忙の際に、内国人スタッフによって代行できるように、充実させなければならない。第5に、外国人スタッフは、企画機関の階級組織の中に、有効的に統合されるべきである。内国人スタッフと外国人スタッフとの労働関係は、双方が積極的に、技術および専門的意見を業務上移譲することについて参加すべきものである。

176 後者の勧告に関して、内国人スタッフと外国人スタッフの有効的参加のための機構を、既に要求されたように、作成しなければならない。外国人スタッフは、内国スタッフに彼等の技術を移転できるように十分な教授的経験とノウハウを持っていなければならない。

プロジェクトは、特別に他の理由がなければ、チームリーダー/プロジェクトマネージャーなしで決定しなければならない。そうして、外国人スタッフは、上級政府(技術)官の総括的監督の下に働かなければならない。この後者は、勿論、プロジェクトについて外国人スタッフメンバーによって助言される。プロジェクトの仕事の指示は、両者の間に分割されるけれども、責任は政府技術官が負わなければならない。

(b) プロジェクト実施の有効性

177 良いプロジェクト設計が十分なプロジェクト実施のいろいろな面で必要な条件であるけれども、プロジェクトのUNDP援助要素の配給、特に外国人スタッフの雇用を改善するために、次の提案を行なう。本研究は、改善を行うことができる数多くの特定地区を確認したが、以下に述べるいくつかの勧告が、同じ程度に他の活動分野におけるUNDP援助プロジェクトに応用できることを特記すべきである。

178 政府が、雇用と政府の決済過程を改善するために取るべきいくつかの段階がある。最初UN雇用手続を簡略化し、促進化を図らなければならない。最近確立された開発技術協力部の中にTARSを置くことが、これを促進することになることが要望される。TARSを助けるため、それに対する職務明細を出来るだけ早く提出することが、強く確認されるべきである。将来の要求をより早めに指摘することが、雇用過程を助ける。チームとしての外国人スタッフを募集し、ブリーフし且つ参加させるために、一層の努力を払うべきである。第2に、候補者についての決定を早くすることに政府は力を入れるべきである。第3に、政府、プロジェクトマネージャー等が、名の知られた候補者をあらかじめ指名することが歓迎され、強調されるべきである。もし、そうであれば、このような提案は歓迎されるべきであり、そうすれば、候補者も高い評価を受け、遅延を最少限にとどめて募集することができる。もし、政府が推せんできる候補者がいない場合には、募集のための正規の機構が利用されるべきである。第4に、さらに現在の募集手続の補足として、専門誌に広告することが、候補者のリストを広げ、また面接が敏感な政策地区で開発企画に必要とされる人間の質と特性をよりよく確保するのに役立つ。これは、募集のコストを増加させるが、より良い質を確保できることとより少ないターンオーバーからの利益は考慮に入れるべきである。第5に、開発計画地区として、開発途上国の間に技術協力をすることが特に適切である。又、計画機関が、結合的調整を通じて、人材を交流することができる。最後に、短期

間の特定専門コンサルタントの必要性が益々増加してきている。国連システムは、この種の仕事についての政府の要望に沿って、その操業的効率を改善すべきである。発行されたプラナー登録簿や名簿（目下作成されているものは、地域間アドバイザー名簿）は、予告期間の短い場合に役に立ち、この方向の一段階となるものである。

179 本研究は、プロジェクト実施の有効性の改善に役立つ数多くの方法を確認した。第1に、UNDP援助プロジェクトが国の計画に対するいくつかある技術援助プロジェクトの唯一のものである時には、他のプロジェクトとの近密な調整が、主要な調整者としての政府によって確保されなければならない。第2に、一人以上の国連システム機関からの専門家が、一つのUNDP援助プロジェクトのために採用されるべき時に、彼等は、この全プロジェクトの責任を負う主要実施機関によって支持されなければならない。第3に、国連システムの地域計画機関が、コンサルタントを準備したりコースやセミナーを組織することを通して、企画プロジェクトを援助するのに利用されてきた。これは、このことは、問題の機関の技術的および管理的能力と両立できることを限度としている。第4に、直接実施よりもむしろ下請を通して、プロジェクトを実行するように高いコストがゆるされれば、又さらに、研修、モニターリングおよび国連システムの枠内におさえるバックストップピングのためにより開発した設備が与えられれば、企画プロジェクトの下請は主に特別の直接援助活動から成るプロジェクトに通常は、限定すべきである。インシュレーション・ビルディングプロジェクトは、直接募集によって実施されるべきである。最後に、各プロジェクトは、居住スタッフと短期コンサルタントとの間の収支勘定を合わせなければならない。後者は、比較的十分に開発した計画機関が特定の課題に援助が必要とするときは、特に適切である。

(c) バックストップピングとモニターリング

180 バックストップピング・すなわち、本部から相当の援助の準備、および実

施のモニターリングは、有効的な有能なプロジェクトの実施を保証するのに欠くべからざることである。これらの活動は、調査した企画プロジェクトに可成り満足的に行なわれてきたように思われるが、改善ができた地区は、わずかであった。バックストップングの場合、計画技術についての技術資料を一層組織的に準備することおよびプロジェクト関係者に対する経験を強調すべきである。最近DPASが分担した調査役割、計画プロジェクトの相当の援助に責任のある国連事務局の担当部は、現場経験と本部分析との交換に役立っている。

181 新らしい調査分析機能は、多くの開発途上国においてその国の状態により適した計画にたいする新らしい接近の検査を含むべきであろう。例えば、財政統制を含む年間の操作的企画を強化する方法、外部の計画を紹介する方法、プロジェクト準備と評価のための強力な能力を開発する方法、さらに無視された地域および低所得グループの計画への交互の接近を探究する方法をそれぞれ再検討することがそれであろう。従って、計画は一層操作的で問題指向性を有し、中央企画機関の地位と重要性を強め、技術協力の効果を増加させる。

182 DPASのために強化した役割は、また次のことを意味すべきである。すなわち、計画の分野で新プロジェクトを設計するとき、DPASやUNDPがその蓄積した経験を一層組織的に利用することができる、さらに、本報告書に提案されたプロジェクト設計への積極的な接近およびスタッフ開発にたいするプロジェクトの貢献は、相当量のバックストップングの役割と重要性を強化するであろう。

183 行政的およびプログラムモニターリングの場合、完全にして制度的に組織化したプロジェクト記録を現場と本部の双方に保持することに、より大きな注意を払らうべきである。完全に完成したプロジェクトに関する発展報告書を一定期間毎に、実施期間およびUNDP本部に提出すべきであ

る。

184 開発計画のUNDP援助技術協力の規模と性質に関する正確で時期にかなった情報が、有効的なマネジメントに必要である。企画プロジェクトを分類するための現システムは、UNDPが現在計画プロジェクトに援助している範囲について正確なデータを提出できるように、改良すべきである。

注 23: 世界開発に於けるUNDPの役割、DP/114 (New Dimension)、開発協力 (DP/334) に於ける専門家の役割に関するJIU報告、UNDP行政協議会の第20回、25回会議のそれぞれでの会議文書に関する討議。

注 24: 例外理由はごく最近設立されたプランニング事務所と共に行ったUNDP技術協力のその状況に属するだろう。このようなケースでは、プロジェクト・マネージャーはプランニング事務所を主導している上級国家役人と殆んど同じような相手に代わってガイダンスや調整を与えなければならない。しかし、そうでないケースでは、プロジェクト・マネージャーと他のインタナショナル・スタッフの存在はプランニング事務所内の孤立したグループに導かねばならない。

注 25: インタナショナル・スタッフの退職はパラグラフ48に於いて論議された。しかしながら、論拠はインタナショナル専門家の滞在期間が業務内研修の効果を定めることに関しては不確実である。あるプロジェクト (エクアドルに於いて) は短期間のコンサルタントによって大きな業務内研修の成果をあげた。

(d) 主要勧告の総括リスト及びホローアップの関係機関

185

1. プログラム・ノート作成 パラグラフ 66 (以下 P. 66 と略す) 153
関係機関: UNDP (実施機関を含む)

2. プロジェクト設計における機関拡充

- 機関レベルでのマンパワー・プランニングおよび熟練された人材数の尺度による成果の仕様
P. №43~44、166~169
- 総合的研修プログラム作成 P. №137、172
- 計画機関の階級組織へのインタナショナル・スタッフの統合 P. №134~136、173~176
- 受入国のプランニングに於ける全UNDP援助プロジェクト間の相互調整 P. №64~67、179

3. スタッフ開発と研修のための有効な手段の改良

- プランニングの特定の問題に関する国家レベル正規コースの実施 P. №123~125、173
 - カントリー研修コース実施の研修機関リストを作成する実施機関 P. №125、173
 - フェローの政府ボンディングを含むフェローシップの最良利用 P. №119~122、173
 - インフォーマル・ワークショップで用いる研修教材の開発、および教育学のテクニックにおけるインタナショナル・スタッフの研修を行う実施機関 P. №128、175
 - 研修プログラムの実施能力開発に援助を与えるプロジェクト P. №137、175
 - プランニング・サイクルの閑期における集中的研修の実施 P. №143~144、175
4. スタッフを引きつけ、定着させるに適切な人事政策を採用する政府 P. №141、150、175

関係機関：政府、実施
機関（UN
DP 関連）

関係機関：政府、実施
機関

関係機関：政府

- | | |
|--|---|
| <p>5. 原則的に直接募集により主に実施されるべきインスティテューション・ビルディングプロジェクト P. №56、179</p> | <p>関係機関：政府、実施機関、UNDP</p> |
| <p>6. インタナショナル・スタッフ募集関係</p> <p>○候補者の政府指名 P. №54～55、178</p> <p>○ジョブ・デスクリプション（職務内容）の早期提出（付託） P. №55、178</p> <p>○候補者面接 P. №53、55、178</p> <p>○実施機関へのセコンドメント（補佐） P. №64～65、179</p> <p>○短期コンサルタント募集効率の向上 P. №49～50、178</p> | <p>関係機関：政府</p> <p>関係機関：人事募集サービスを含む実施機関</p> <p>関係機関：前同</p> <p>関係機関：前同</p> <p>関係機関：前同</p> |
| <p>7. バックストップピングの実質的強化</p> <p>○経験の移譲 P. №62～63、180～182</p> <p>○プランニングの新方法 P. №76、181</p> | <p>関係機関：DPAS/DTCP、PAD/IRD関連、世銀</p> <p>関係機関：同前</p> |
| <p>8. プランニングは開発途上国間の技術協力促進のための領域である。 P. №51、55、178</p> <p>○国レベル技術協力援助のための地域的機関の有効利用 P. №66～67、179</p> | <p>関係機関：UNDP</p> <p>関係機関：UNDP、実施機関</p> |
| <p>9. プランニングに於けるUNDP技術協力統計の改善 P. №8、184</p> | <p>関係機関：UNDP</p> |

付録Ⅰ レビューと視察対象プロジェクト・リスト
プロジェクト名及び最近のUSDPの貢献 } 実施機関
の評価

アフリカ

ベニン

プロジェクト名：①経済・社会開発プランニング

②中央計画局

UNDP援助額：①BEN/69/009(526,401ドル)

②BEN/72/017(319,332ドル)

実施機関：①、② 国連

中央アフリカ

プロジェクト名：プランニング

UNDP援助額：CAF/72/004(421,841ドル)

実施機関：国連

チャド

プロジェクト名：①経済プランニング・チーム

②経済・社会プランニング業務の強化

UNDP援助額：①CHD/68/014(635,749ドル)

②CHD/74/006(273,292ドル)

実施機関：国連

エチオピア

プロジェクト名：開発プランニングに於ける援助(フェーズⅡ)

UNDP援助額：ETH/73/011(730,983ドル)

実施機関：世銀

ガンビア

プロジェクト名：経済プランニングの強化

UNDP援助額：GAM/75/012(374,576ドル)

実施機関：国連

象牙海岸

プロジェクト名：経済・社会プランニング
UNDP援助額：IVC/73/010(204,500ドル)
実施機関：UNDP

リベリア

プロジェクト名：経済企画省に対する援助^{*}
UNDP援助額：LIR/74/001(347,030ドル)
実施機関：世銀

モーリタニア

プロジェクト名：経済プランニングに於ける援助
UNDP援助額：MAU/71/511(536,462ドル)
実施機関：国連

ルワンダ

プロジェクト名：①、② 開発行政^{*}
UNDP援助額：①RWA/ED/1311
②RWA/74/005(653,215ドル)^{*}

実施機関：

セネガル

プロジェクト名：開発プランニングとその地域化に於ける援助^{*}
UNDP援助額：SEN/71/525(1,243,696ドル)
実施機関：国連

注：a-プロジェクト・リストはレビューの際完成し、継続中のものを含んでいる。

*-フィールド・ミッションにより視察されたプロジェクト及び国。

シエラ・レオネ

プロジェクト名：①開発プランニングに於ける援助
②開発プランニングとプラン実施に於ける援助

UNDP援助額：①SIL/70/510(1,247,865ドル)

②SIL/75/011(886,566ドル)

実施機関：国連

スワジランド

プロジェクト名：経済プランニング主任アドバイザー

UNDP援助額：SWA/75/008(172,452ドル)

実施機関：世銀

ウガンダ

プロジェクト名：①経済プログラミングとプロジェクト設定(経済プラン
ニング)

②経済プランニング

UNDP援助額：①UGA/68/002(331,202ドル)

②UGA/75/020(623,750ドル)

実施機関：①国連

②世銀

タンザニア

プロジェクト名：開発プランニングに於ける援助

UNDP援助額：URT/75/005(131,040ドル)

実施機関：国連

ザイール

プロジェクト名：開発プランニングと研修に於ける援助

UNDP援助額：ZAI/74/005(1,237,435ドル)

実施機関：世銀

ザンビア

プロジェクト名：開発プランニング部局に対する援助*

UNDP援助額：ZAM/72/012(1,096,015ドル)

実施機関：国連

アラブ連合

イラク

プロジェクト名：開発プランニングと実施に於ける援助

①フェーズⅠ

②フェーズⅡ

UNDP援助額：①IRQ/65/507

②IRQ/71/540(447,230ドル)

実施機関：国連

ジョルダン

プロジェクト名：経済開発プランナーの研修とプランニング機構の強化

UNDP援助額：JOR/71/534(707,007ドル)

実施機関：世銀

リビア

プロジェクト名：経済プランニング

UNDP援助額：LIB/70/002(496,238ドル)

実施機関：国連

スーダン

プロジェクト名：プランニング組織の強化及びプランニング関係者の研修*

UNDP援助額：SUD/72/030(1,120,750ドル)

実施機関：世銀

シリア

プロジェクト名：経済・社会開発計画局*

UNDP援助額：SYR/024-SYR/71/549(644,810ドル)

実施機関：国連

アジア及び大平洋

アフガニスタン

プロジェクト名：プランニングと実施に於ける政府能力の強化

UNDP援助額：AFG/75/021(419,400ドル)

実施機関：国連

イラン

プロジェクト名：プランニング研究所

UNDP援助額：IRA/75/009(115,443ドル)

実施機関：国連

パプア・ニューギニア

プロジェクト名：国家プランニングの強化

UNDP援助額：PNG/74/003(227,263ドル)

実施機関：国連

韓国

プロジェクト名：開発プランニングに於ける援助*

UNDP援助額：ROR/75/014(326,704ドル)

実施機関：世銀

スリ・ランカ

プロジェクト名：開発プランニングのための業務内研修プログラム*

UNDP援助額：SRL/74/065(545,750ドル)

実施機関：国連

太平洋諸島信託統治領

プロジェクト名：開発プランニングとプラン実施に於ける援助

UNDP援助額：TTP/75/001(220,237ドル)

実施機関：国連

サモア

プロジェクト名：サモアに於ける開発プランニングのアップグレード

UNDP援助額：WES/72/006(121,225ドル)

実施機関：国連

ラテン・アメリカ

コスタ・リカ

プロジェクト名：国家プランニングのシステム強化*

UNDP援助額：COS/72/028-COS/73/010(447,355ドル)

実施機関：国連

ドミニカ

プロジェクト名：プランニング開発プロジェクト

UNDP援助額：POM/73/010(359,904ドル)

実施機関：国連

エクアドル

プロジェクト名：運営プランニング*

UNDP援助額：ECU/74/004(284,814ドル)

実施機関：国連

エル・サルバドル

プロジェクト名：プランニング・システムの強化

UNDP援助額：ELS/74/017(297,855ドル)

実施機関：国連

ホンデュラス

プロジェクト名：国家プランニング・プラン*

UNDP援助額：HON/73/001-HON/76/001(223,520ドル)

実施機関：国連

ペルー

プロジェクト名：経済・社会プランニング

UNDP援助額：PER/72/003(410,234ドル)

実施機関：国連

付録Ⅱ プロジェクト効果測定質問表（レビューされた43
プロジェクトにつきUNDP常駐代表により回答）

A プロジェクト・プロフィール

国：

プロジェクト№：

件名：

サブ・セクター（コード）：

機能別タイプ：

実施機関：

相手機関：

予備的援助承認日：

プロジェクト承認日：

原案上の開始日：

実際の現地作業開始日：

現地作業完了原案予定日：

現地作業完了実質予定日：

原案のUNDP援助額（コスト・シェアリングを含む）：\$

原案の相手政府分担額：

i) 現金（現地通貨額）：

ii) コスト・シェアリング：\$

iii) 現物供与：（\$相当）

B ファイル文書

(i) プロジェクト文書作成

項 目

日 付

常駐代表アドバイザー

局アドバイザー

PAD アプライザル

実施前報告書（又は複数）

プロジェクト・マネージャーの進捗報告書（又、複数）

アド・ホック機関報告書と意見書

常駐代表のアド・ホック報告書

三者間レビュー報告書（又、複数）

エヴァリュエーションと他のミッション報告書

個別専門家報告書

中間レビュー報告書

技術報告書（又、複数）

機関の完了報告書

完了評価報告書

(ii) 背景文書作成

1. 経済の構造及び特質に関する資料
2. 現在の経済実績に関する資料
3. プランニング・システムに関する資料
4. プラン実施に関する資料

C 財務資料

原案UNDP援助額

m/m \$

原案相手政府現物分担

m/m 現地通貨

専門家：

人員：

下請：

研修：

研修：

機材：

機材：

その他：

その他：

合計：

合計：

UNDP援助の最新見積

専門家：
下 請：
研 修：
機 材：
その他：
合 計：

相手政府分担移譲の現見積

人 員：
研 修：
機 材：
その他：
合 計：

<u>専門家ポスト</u>	<u>原案</u>	<u>最新見積</u>	<u>カウンターパートポスト</u>	<u>原案</u>	<u>最新見積</u>
	m/m	m/m		m/m	m/m

専門家：
下 請：
研 修：
機 材：
その他：
合 計：

人 員：
研 修：
機 材：
その他：
合 計：

プロジェクト態に対する主要な部分の再審査

内 容

承認日

D 要 約

1. 妥当性：
2. 開発（又は長期目標）：
3. 緊急目標：
4. 主要活動：

原案による計画完了日	最近完了予定日
------------	---------
5. プランニング活動タイプの分類、（次のカテゴリーに基づくプロジェクト活動別の比率見積）：
6. 上記4の変更理由：
7. プロジェクトの問題点：
 - (a) 政府
 - (b) 国連システム
8. 関連プロジェクト（国連システム、その他）：
9. フォロー・アップ活動：

0
G
LIB