

業務参考資料

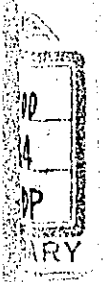
国連開発協力サイクル

社会開発協力部

昭和52年5月

国連開発協力サイクル

社会開発協力部



国際協力事業団	
受入 月日	'84. 5. 24
	000
	44
登録No.	07501
	SDP

マイクロ
フィルム作成

第 5 章

国連開発協力サイクル

目 次

I はじめに	1
A. システムの絶対的必要	1
B. 政策上の主要な問題	2
C. 特定の理由	3
II 国連開発協力サイクル概論	4
A. 国のプログラム（第Ⅰ局面）.....	5
B. プロジェクトの定式化，評価および承認（第Ⅱ局面）	6
C. 実 施（第Ⅲ局面）	6
D. 評 価（第Ⅳ局面）	7
E. フォロー・アップ（第Ⅴ局面）	7
F. 年次点検	7
G. 全体としてのサイクル	7
H. 提案の実施	8
III 国連開発協力サイクルの局面	8
第Ⅰ局面 国のプログラム	8
A. はじめに	8
B. 現行のプログラミング・システム	10
C. 将来の活動に対する勧告	13
(1) 何が必要か	13
(2) 意思決定プロセス	19
(3) 勧告の実施	20
第Ⅱ局面 プロジェクトの定式化，評価および承認	22
A. はじめに	22
B. 現行の手続き	22
(1) TA 機構	22

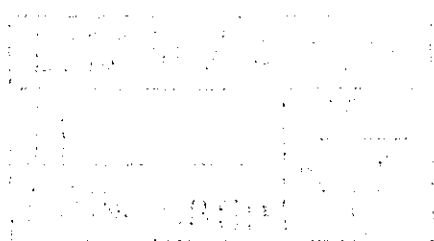
JICA LIBRARY



1016783[1]

(2) S F 機構	23
C. 提案された新しい手続き	24
D. プロジェクトの定式化における進行者とその対象	25
E. プロジェクトの評価と承認の過程	27
第Ⅲ局面 実 施	27
A. はじめに	27
B. 現行の手続き	28
(1) T A 機構	28
(2) S F 機構	29
C. 参加・執行機関の現在の実績	30
D. 執行に関する将来の政策の提案	31
(1) 直接にプロジェクト職員を採用して、専門機関や国連システムのそれ以外の 機構により執行される場合	34
(2) 国連システム外の機構もしくは企業によって執行される場合	34
(3) 長官が被援助国の機構または企業と契約して執行する場合	36
(4) U N D P による直接執行	36
E. 提案の実施	37
F. 運営計画に関する協定	38
G. 執行の他の側面	39
(1) 被援助国がプロジェクトに与える援助	39
(2) 現地レベルにおける執行の責任	39
(3) 執行の方法	39
(4) 執行の道具	40
第Ⅳ局面 評 価	40
A. はじめに	40
B. 現在の状況のまとめ	40
C. 将来の活動に対する勧告	42
(1) 一般原則および定義	42
(2) 運営管理	44
(3) 結果の評価	46
(4) 2つのタイプの評価の調整	48
D. 結 論	49

第Ⅴ局面 フォロー・アップ	5 1
A. はじめに	5 1
B. 現在の状況	5 1
(1) 手続き	5 1
(2) 現行の手続きの効果	5 2
(3) フォロー・アップに対する責任の分担	5 3
C. 将来の活動に対する勧告	5 5
(1) 総 論	5 5
(2) フォロー・アップに対する責任の割当て	5 6
(3) 方法と手段	5 7
(4) 結 論	6 3



第 5 章

国連開発協力サイクル

最良の解決をしてみせましょう。議論してはいけません。議論自体が困難の因なのです。

サー・ウィンストン・チャーチル、1942年5月30日の議事録より。

1 はじめに

A. システムの絶対的必要

1. 第Ⅱ部では国連の開発活動の発展とその成果および改善のための努力について分析したが、同時に開発活動の拡大を妨げている制約についても述べざるを得なかった。客観的にみれば、国連開発「システム」の存在は名前のみといえよう。

2. もしさまざまな一般的国連諸機構、とりわけUNDPがその能力を拡大して、開発途上国と協力できるようになり、また特に第1章で述べたように、先進国の資源を提供しうるGA決議の条件に適合しえた場合には、効果的なシステムが直ちに導入されなければならない。真の意味でのシステムには、法律、財政、行政、機構といったさまざまな側面が含まれるがこれらについては後述する。しかし、これらのなかには、ある国の開発協力に関するプログラミング、実施および評価のさまざまな局面に関係しているものであることは明らかである。これが本章の主題である。GA決議2188(XXI)で宣言された三原則は、目的の必要を強調しているという点で特に関係が深い。すなわち「個々の国および地域が必要と判断したものに対して、利用可能な資源の範囲で、柔軟、早急かつ効果的対応を行なうこと。

長期計画の統合システムをプログラム・ベースへも展開すること。

運営および調査活動の効果に対する評価にシステム的手続きを設定すること。」

3. 能力調査で得られた結論は、もっと多くのシステムのアプローチがなされなければならないとか、各国レベルの問題の中心はプログラミングにあり、計画こそが実施段階に連なるほとんどの事柄のカギであるといったことだけではない。多くの開発途上国政府、とりわけ計画機構が強力になりつつある途上国政府は、彼等が作業を進める場合、二国間であれ、多国参加であれ、外国援助の効果的プログラミングが不可欠な要素であること、およびUNDP財政援助による現行の特別な運営準備は、プロジェクトを分散させてしまい、資源の有効利用をもたらさないと述べている。第4章で述べるように、国際資源および国内資源を計画ベースでつぎはぎに用いるという考え方は、第2次国連開発の10年で考えるべき問題の中心である。さらに、この問題は、計画・調整拡大委員会でのテーマであり、多くの加盟国が資源の利用を計画ある効果的システムの

必要を絶えず強調してきた。

4. このような考え方は政府に限られたことではない。例えば I B R D 総裁は、開発活動に参加している国連諸機関側の効果的なプログラミングが、銀行の活動を効果的にするためにも欠かせない点を強調しており、¹⁾ さらに重要な地位を占める国連開発システム内部の多数の、特に現代管理技術を身につけた管理者達も合理化の必要を唱えている。

B 政策上の主要な問題

5. 主要な政策上の問題は本章でなされた提案でも述べられているが、ここでも以下に抜粋しておく。

1. 能力調査によって、G A 決議 2 1 8 8 (X X I) が最適かつ最も現代的な政策上の指針であるとされた場合には、国連総会は、国連開発システムを構成する全執行機関がこの条件を保証するよう勧告することが望ましい。
2. 開発協力に関係するすべての者は、開発が個々の国々(地域)のためになされるのであって、国際機構によって代表される派閥的利害のためになされるのではないということを理解しなければならない。それゆえ国際機構は、政府の主権の下にその国のレベルに合わせた活動をするよう努力しなければならない。
3. S F および T A の資金、手続、および機構間に現存している相違はすべて除かれなければならない。
4. 本節で提唱された手続およびプロセスは、国連システムのさまざまな機構が、これらのシステムにとって最大限利用可能な技術協力基金の流れを司どる中央機構によって最大限調整された場合にはじめて実施される。²⁾
5. U N D P は調整機関が設立されうるような最良の基盤を提供すること。
6. 中央機関の長は、委託された資金と責任に関して責任を有する。プログラムの実施に関して、彼が専門機関および他の執行機関に対して有する関係は、委託者と請負者との仲裁を行なう点にある。
7. 国連開発協力サイクルの全局面において、G A 決議 2 1 8 8 (X X I) の基準に合致する場合には、参加・執行機関が最大限利用されるべきである。
8. 実施方法をもっと柔軟にすべきであり、専門機関の所有する特別の資産を最大限に利用すべきである。プログラムにあたっては、関係政府の同意を得たうえで、運営の国際的要件を保

1) 5 8 項の脚注参照

2) これがどのように除々に達成されるか、についての詳細は第 9 章 2 - 8 参照。

持するための適切なセーフガードに従って、開発途上国の要求に効果的かつ迅速に応じうるようならゆる知識と経験を動員すべきである。

9. 評価は加盟国および国連開発システムの要件を満たすのに最少限必要なものに限られ、資格証明を有する者により実施されなければならない。

10. 責任管理当局は、各国プログラムへの効果的政治規制を行ないつつも、中央機関の長に対し大幅な権限の委託を行なわなければならない。一方、中央機関の長は駐在代表に対し最大限可能な権限を委譲しなければならない。

C 特定の理由

6. 本章で提唱する手続きおよびプロセスは、利用可能な国連開発資源の継続的かつ統合的な計画、プログラミング、予算、利用に関する比較的単純なアプローチである。これらは、主に、幾つかの相関的目的の達成を意図するものである。すなわち、

(a) 資源の最適利用

(b) 各国の種々の要求が最大限満たされることを保証する。

(c) 国およびその開発目的、すなわち国に対する戦略を社会・経済用語で表わすということが重要である。その結果、国際機構の個々の担当分野の利害に対応した「分散」型プロジェクトにおちいる危険を回避することができる。

(d) 個々のプロジェクトについて、その開始より完成時に至るまでの全関係者が、それに対する関係と責任を認め、個々のプロジェクトが一国の開発にとって特定の寄与をなすことを保証すること。

(e) プロジェクトの認可に先立って、できれば、将来期待しうる便益のために必要な推定コストを分析すること。

(f) 「後知恵」をさけるために、一国レベルの技術的問題については、できるだけ人道的に、全関係者の合意を求めること。このような問題が本部レベルで発生することは非常に少ない。

(g) 承認されたプログラムは、量的・質的に最も効果的かつタイムリーに受け渡すこと。

(h) 個々のプロジェクトが定常的検査を受け、必要な場合には、適切な活動を発動できるようにしておくこと。

(i) (他の諸問題について) UNDPの活動が効果的に機能するような効果的情報システムを開発すること。

(j) 評価についての実用に耐えうるシステムを開発すること。

(k) 共通予算の行使のシステムの開発をできる限り認めること。

(l) 適宜、必要なフォロー・アップ活動を行なえるようにすること。

- (m) システムのより効率的機能に寄与しうる場合には、コンピュータ、通信施設、およびその他の労働・時間節約的機器を利用すること。さらに、
- (n) 他の国際的インプットとの効果的調整を達成すること。および、
- (o) 二国間および多国参加開発協力プログラムとの調整を円滑に行なうこと。

7. 上記の目的は、開発協力が影響を与え合う多くの要素が相互依存的事であることを、またしても示すものであり、さらに、個々の問題を個別に解決しようとする現在の努力では成功は覚つかないことをも示している。その結果、以下の提案は混合体として設計されており、その中で各部分が組み合わされている。それゆえ、一定の主要な特徴はモデルを明確にするうえで欠かせないし、モデルが正しく機能しうるなら、同時に採用されなければならない。あまり重要でない他の側面についてもある程度詳しく計画されてはいるが、それらは資源の計画的利用のためにシステムが作動するようになっていることを示すためのものにすぎないし、それがなされる方法を示唆するものにすぎない。通常は多くの変化が可能であり、実際に起こりうる可能性のあるすべての偶発事態をカバーすることはできないし、また望ましいことでもない。

II 国連開発協力サイクル概論

8. 本調査では、「最初の25年」の章で、現在の活動に対しても引き継がれている幾つかの制約についての説明がなされている。「能力」の章では、プログラミング、プロジェクトの定式化、実施、フォロー・アップ、評価、管理ならびに財務上の手続き、組織上の問題に関する現時点での障害について分析されている。さらに、「今後の25年間」の章では、将来増加するであろう要求に対して国連のシステムが適切に対応しうるために、守られるべき一般原則について述べている。これらをまとめると次のようになる。

- (a) 個々の国への効果的アプローチを採用すること。
- (b) プログラムの内容とその運営上、管理上、財政上の手続きをもっと柔軟にすること。
- (c) 国連開発システムに配置されたさまざまなインプットのより統合的処理を行なうこと。できれば、システム外の他の外的資源にまで拡大してもよい。

9. 本章では、これらの諸原則が、開発途上国との国連の開発協力プログラムのプログラミングの過程に、そのプログラムの実施過程に、また評価とフォロー・アップのための適切な手続きによって最終的影響を確認する過程にどのように適用されたかを、より詳しく検討する。この一連の活動は国連開発協力サイクルと命名されてきたが、それはこれらの活動が国レベルでの国連開発機能の本質を含んでいるからであり、さらに、個々の要素が相互に組合わされ、個々の国々の開発努力を支えることになるような継続的かつ動的過程を、それらの諸活動が相まって構成すべきであるからである。

10. わかりやすくするために、サイクルを5局面に分け、その各々をテーマとして各節が設けられている。

I. 国のプログラム

II. プロジェクトの定式化、評価および承認

III. 実施

IV. 評価

V. フォロー・アップ

このサイクルは年次点検 (Annual Review) にも含まれる。

11. このことは、これらの局面が厳密な連続型をとって互いに自動的に連なるということ、またこれら自身が完全に別個のものであるということの意味するものではない。むしろ反対にサイクルは継続しているものであって、全局面な相互依存的であり、互いに網目の関係になっている。この結果、たとえばプロジェクトの公式化は、その前局面である国別プログラムおよび次局面の実施と重複する。さて、第一段階は国のプログラムという形でその概容が確認されたプロジェクトをもっと詳細に計画することになる。いったん実施機関が選ばれると、第二段階では、運営計画の基本および、実際には実施局面の最初の段階をなすプロジェクトについて最終的かつ詳細な説明が準備される。同様に、年次点検は次年度のためにプログラムをしめくくだけではない。年次点検は、国のプログラムで合意された目的にみあうように設計された新しいプロジェクトをも考慮し、既に実施されているプロジェクトの進行を評価し (第IIIおよび第IV局面)、さらに完了したプロジェクトへのフォロー・アップ活動を改善するために必要な手段を講じる。

12. 全体としてサイクルがどのように作用するかについての概要は、次にのべる各局面ごとの詳しい説明を理解するのに役立つであろう。

A. 国のプログラム (第I局面)

13. この局面においては、個々のインプットを提供しうる国連開発システム、すなわち、UNDP (専門機関から、必要な場合には援助を受けている) や、定常的予算および他の資金もしくはその両方から融資された戦略的プログラムを行なう UNICEF, WFP およびその他機関の代表は、駐在代表のリーダー・シップの下で政府と会い、国のプログラムを協定する。これはその国に関する事前の社会・経済調査、その国自身の開発計画 (それが存在する場合)、および、第1に必要な全外的資源に対する需要に関する認識、第2に国連開発システムや一定のタイプ、またこれらのタイプから利用しうる財政資源のおおよその規模に見合うかどうかの認識に基づくものである。この国のプログラムはその国自身の計画サイクルと同調し、理想をいえば、国連開発システムの全範囲のインプットを含むことが望ましい。さらに国連システムの融資機構 (世銀)

ループ)からの潜在的資本インプットとともに調和したものとなろうし、国際金融および貿易政策と調和したものとなろう。この局面ではIBRDは重要な役割を演ずべきであり、活動が行なわれている全ての国で世銀と、またそれが適当な場合にはIMFやUNCTADとの効果的協力体制が維持されるべきである。

14. 国のプログラムでは、両者の協力により国連開発システムが目指している経済的・社会的目的が説明され、また出来るだけ項目別に分類されたプロジェクトのリストを含む、これらの目的達成に必要なインプットおよび予備概要中で計画されたもので、コストの概算がなされているインプットについて、一般的に説明がなされる。プログラムを評価した後、長官は国のプログラムを総会に提出し、UNDPの両機構の承認を得る。その他のインプットを提供しうるこれら国連の各機関は自らの政策と手続きにしたがって必要な活動をとることになる。

B. プロジェクトの定式化、評価、承認(第Ⅱ局面)

15. 議会の承認が得られると、より詳細なプロジェクトの定式化が第Ⅱ局面としてなされる。小規模プロジェクトに関しては、この作業は簡単で平明なものである。大規模かつより複雑なプロジェクトの場合には、プロセスは多分2部に分かれることになる。プロジェクトを深く分析することが必要とされ、特にその技術的側面、予想しうる影響、問題解決のための代替手段とのメリット比較などについては十分な分析が必要である。この第Ⅰの局面およびそれに続くより詳細な作業は、先によく説める執行機関が行なうことが必要である。(以下の「実施」以降を参照のこと)、2つの局面が必要な場合には、第Ⅰの局面はプロジェクトの最終コストに組み入れられた予備配賦により資金手当がなされる。評価と承認については、調査結果がそのための重要な資料とされ、その責任はプロジェクトの規模に応じて長官か駐在代表が負うことになる。

16. 承認がなされると、プロジェクトの期間および、政府との話し合いによってきめられた執行責任に応じて資金が配賦される。このためプロジェクトの詳細を設定するのは執行にあたる諸機関であり、被援助国政府もしくはUNDPと協定を結ぶことができれば、それに基づいて運営計画を作製することになる。プロジェクトの執行に責任を有する当局も作業計画を立案すべきである。

C. 実 施(局面Ⅲ)

17. これまで述べてきた局面は、実際にはプロジェクトの実施の第Ⅰ段階であり、プロジェクトの進行を絶えず測定する標準を提供する。

18. この局面においては、プログラムの迅速かつ効果的な受け渡しを保証し、国連開発システムの過重部分をなくすようにするために、方法およびプロジェクトの執行機関を選択するという点では、現行の手続きよりももっと自由になるであろう。財務責任および運営の全責任は完全に長

官が負うことになり、この点では、現在、責任が幾分不明確なのと比べてはっきりとすることになろう。長官は最大限の権限を駐在代表に委譲することになろう。執行機関および地域代表から UNDP 本部へ規則的に情報が流れるように効果的な手を打つことによって、各プロジェクトの進行度に対する適切な監督が行なわれ、評価とフォロー・アップのために価値の高い材料を提供することが可能になろう。

D. 評 価 (第Ⅳ局面)

19. 評価は他の全局面を貫ぬいている絶ち切れることのない糸である。(運営計画に評価が組込まれている場合には) 評価は、プロジェクトの詳細な定式化、プログラムおよびプロジェクトの評価に内在しているものであって、執行中のプロジェクトに対する適切な監視、および完了したプロジェクトの結果に対する評価とフォロー・アップにとって重要なものである。

E. フォロー・アップ (第Ⅴ局面)

20. 完了したプロジェクトに対して引き続き行なわれる補完、すなわちフォロー・アップ手続きは、特に(厳密な意味での)投資前と投資決定後の活動をより密接に結びつけるという点から重要とされる。

F. 年次点検

21. 国のプログラムは、サイクル内の主要な周期的活動であって、被援助国自身の開発計画と呼応する。その間に、国別プログラムの年次点検が行なわれるが、これは、政府ならびに国連開発システムの責任諸機関が協力して、プログラムの全体的進行度を点検し、また、その国の現在の開発計画の枠組内でさらにもう一年先へ確定プログラムを進めるものであり、その結果、プロジェクトに必要な柔軟性が導入されることになる。年次点検は長官ならびに議会に対して進行報告の役割をも果たすことになろう。

G. 全体としてのサイクル

22. 協定された期間の終了時に、予定通り終了した場合には、さらに別のプログラムが設定されることになろう。しかし、多くのプロジェクトがあるプログラム期間から次の期間へとダブっているため、期間がくれば自動的に終了ということはない。一つのサイクル毎にその国の経済的・社会的状況を再評価するチャンスが生じることになるし、次の数年間に国連開発システムとの協力に必要な要件を検討するチャンスにもなる。やがては、全サイクルが継続したプロセスになるべきであろう。すなわち国の計画サイクルの範囲内で、毎年一年先までプロジェクトを組み込んで

だプログラムを作り、このプログラムが、次期の国家計画の準備に合うように、定期的に詳しく再点検されることになろう。

23. ここでは5局面の背景について述べたが本章の後部でその詳細について述べることにする。

H. 提案の実施

24. 本章に含まれる提案のほとんどは、現行の規定で処理できるものであり、長官の簡単な決定により導入しうるものである。(事実、ここでなされた提案のうち、既に検討されているものもあるが、それはひとつにはそれらが能力調査の過程で発生したものであり、そのため本報告書が刊行される頃には、運営されていることもありうる)唯一の主要な例外は国のプログラムに関するものである。したがって国のプログラムに関する節の後半の部分では、どのようにすればこの提案が迅速に組織されるかについて特に説明してある。

25. 提案された手続きは、これまでのような個々のプロジェクトに代えて、国連開発協力のプログラムが総会に提出されるという意味に限って言えば、総会に変化を要求したものと見えよう。長官に委託された財務権限は、実質的には変わっていないが、それは彼が定期的に総会に対しプログラムの実施に関する自らの活動を報告し、また総会はそれに不満の場合にはいつでも拒むことができるからである。実際、総会の権限は維持されるのみでなく強められることになろう。というのは提案された手続きによって総会はプログラムを全体的により十分に管理することができ、その意思決定機能を強化することができるからである。

Ⅲ 国連開発協力サイクルの局面

第Ⅰ局面 国のプログラム

A. はじめに

26. 開発が長期的活動であり、多くの異なった相互に関係のある経済的・社会的要因の総合物であるという認識とならんで、開発政策が、そこに含まれる重要な問題間の非常に微細な結びつきと相互交流のために、全問題の複合体を含まなければならないということも理解されている。このため、開発政策はできるだけ早くからプロジェクト化されるべきであるが、絶えず変化する状況に応じた柔軟性も必要である。開発途上国はこれまで絶えず、数年間にわたる国家計画を立てるより、また多様な経済・社会部門における政策と活動を調整するための中央計画機構を設立するよう勧告されてきた。国連開発システムはその最前線であり、実質的に上述した問題に対して多くの技術的援助をなしてきた。

27. さらにまた、被援助国の経済・社会的利益のためにのみ認められる開発援助の国際的プログラムも、関係国政府との協議により、自由に使える資源について、長期的かつ総合的な計画を打

立てなければならない。これはこれまではなされなかったことであり、長期ならびにより総合的アプローチへ向けて前進したことは認められても、国連開発システムによって開発途上国に提供されたさまざまなインプットに対しては、依然として多様なプログラミング・サイクルが適用されており、UNDP内部ですらも同様である。

28. 同時に、例えば1967年11月の総会への長官の報告のように、効果的プログラミングの実施も増加している。¹⁾ さらに、ECP Cを設立したGA決議2188 (XXI) は、その基本目的の中で「プログラムの基本として長期計画の統合システムを開始すること」を主張している。

29. 能力調査では、そこまでの手段では十分ではなく、現在のレベルあるいは数年後のより高いレベルにおいても、効果的国連開発システムを開始するためには、全関係国連開発資源の利用をプログラムすることが不可欠であるという結論に達した。これには、多国間援助が個々の国々の必要性に効果的かつ柔軟に反応するとすれば、プログラミングというものは、各プロジェクトやプログラムのための一過性の活動ではなく、絶えず再検討され、改訂され、更新される継続的プロセスであるという大前提にもとづいた、一連の注意深く定義された、相互依存の手続きとプロセスが必要とされる。

30. そこで、本調査では、次章で述べられる情報の収集、検索、蓄積のためのシステムの概念設計と結びつくような、プログラミング・システムの概念設計が準備される。これは一般システムの統合部と考えられる。この概念設計は、勸告団 (Advisory Group) およびコンサルタント団により検討され、その実用性については、多様な特徴を有する各国々で活動している駐在代表によりチェックされ、おおむね好評であった。事実、今年、ベネズエラにおいて、政府および国連の全関係者の参加により、プログラムを全面的に再検討するという形で、同様な実験が行なわれる筈である。一見すると、提案された手続きは非常に複雑で、²⁾ 実際に応用することは難しく思われるが、そうではない。設計が厳密に適用されるわけではなく、それは主要原則を設定するものであって、地域の状況に応じて直されなければならないという点は十分に認識されている。事実、さまざまな状況に対するそれらの実用性と適応性を調べるために、本報告書で示されているより、より詳細に提案が検討された。原則が柔軟に適応されれば、システムは完全に作動する

1) 「主として個別の要求を満たすような、第一段階は終わった。プログラミングに対するもっと合理的・総合的アプローチが必要とされる」プログラムならびにプログラム実施活動に関する国連システムの管理能力についての投資前活動の将来における一層の必要性長官報告 (doc DP/L. 57)

2) 現在では、一般的な特別基金によるプロジェクトを処理するのに、100以上の別個の管理段階が存在するとされている。

というのが、能力調査の結論である。より重要なことは、国連システムの現在の能力を効果的に拡大するためには、このようなプログラミング・システムの導入は不可欠であるということである。そこで問題は、それが作動するかどうかではなく、いかにして作動させるかということになる。

B. 現行のプログラミング・システム

31. 提案した新手続きおよびプロセスについて説明する前に、現在作動中のものについて簡単な分析を行ない、どのようにそれが変わったかを理解するための参考とする。

32. 主文の冗長さをさけるために、現在、UNDPのTA、SF、UNDP地域プロジェクト、専門機関の定期プログラム、およびUNICEF、WFP、SIS、飢餓からの解放キャンペーン等で採用されているプログラミング手続きの詳細については、第V章附録2に記載した。

33. この分析によると、国連開発システムが開発途上国に提供したさまざまなインプットに対して、かなり多様なプログラミング・サイクルおよび方法が用いられていることがわかる。それでも、この事実は、それ自身の範囲を有しており、多くの国で上記の組織により後援された活動とはほぼ独立した活動を実質的に行なっているIBRDには当てはまらない。UNDP内部でさえ、二つの機構間で時期および方法が異なっているのである。専門機関ではそれ自身の特殊能力を有する分野について、重要度に関係なくプロジェクトを促進することがよくあるが、駐在代表の提供する調整手段には十分な権限が与えられていない。

34. 今年度当初に有効となった最近の手續きに基づいて、TA機構では、プロジェクトの必要が発生すると、(暫定的に3年以上という形でプロジェクトされている)年度毎の国の目標の範囲内で、プログラミングが行なわれる。十分なプロジェクト資金が必要であり、長官は最高4年までのプロジェクトを承認する。再プログラミングに際しては予約も可能であり、年度末にプログラムされていない目標は最高当初目標の50%まで次年度に繰延べることができる。

35. 最近の変化によって、TAの手續きは特別基金機構の手續きにかなり近くなった。特別基金の主要な特徴は、プロジェクト毎に評価と承認を行なうことであり、これと連続的プログラミング、プロジェクト融資、プロジェクトの全期間の承認とが結びついている点にある。それぞれに選ばれるプロジェクトの規模と性格を別にすれば、TAと特別基金の手續きの差異は、特別基金には「国の目標」がないこと、およびIACBとの協議の後、長官の勧告に基づいて総会がプロジェクトを承認するという点にある。

36. 個々の国々のUNDPプログラムについてはよく述べられるが、これについてのべる本当の効果は、プロジェクトの間に相関関係があるかどうかは別にして、本当の意味でのプログラムとは言えないような一連のプロジェクトを生み出す点にある。どこをみても、利用可能な資源の最

適な完全利用という見地から全体として計画されたということはない。このことは、優先順位の高いプロジェクトが選ばれていないということではない。反対に、被援助国に対して多くの便益をもたらしてきた。しかし第3章で示したように、あまりに急速に準備されたプロジェクトが多く、限界値のものもあり、機会原価は本来のものよりずっと大きい。特別基金、TAもしくは地域プロジェクトの選択で、このような資源の誤った配分がなされた場合には、UNDP基金の非効率な利用となるばかりではなく、どの場合にも資金の見返りが生じるので、関係国の希少資源の誤用という、いっそう深刻な問題が生じる。UNDPプログラムの規模が増加するたびに、ゆがみの可能性はいっそう増加する。

37. このような危険性についての理解が深まり、現行行なわれているレベルのプログラムに対し、新しいアプローチが必要であるという認識に基づいて、TA機構では、新しいプログラミング手続きが、とられはじめた。この変化は明らかに進歩であるが、過去の経験から判断すると、手続きの改善だけでは、すべての問題を解決することはできないように思われる。それらの問題の多くの根は深い。プログラミングの目的と機能に関する基本的な考え方のなかにも変えなくてはならないものもあり、全プログラムに適応しうる新しい考え方を工夫する必要がある。これが2つの機構をまったく統合させるように提唱する理由である。

38. EPTAおよびUNDPのTA機構用に採用された継続的プログラミング手続きに一貫する共通の糸は「国志向型」への変化が徐々に進行しているということである。「国によるアプローチ」に関しては、手続き面よりも機構上の観点からのものも含めて、これまでずい分説明されてきたが、重要度についての判断が恣意的であるという点を解決できたものはなかった。

39. このことはSF機構についてもっとあてはまる。その意図はプロジェクトの質を保護し、プログラムの内容についての長官の影響を強化しようとするものであるが、SF機構の特徴は、プログラムの定式化とプロジェクトの選択に特別なアプローチを行なう点にある。このアプローチによって、恣意的な判断が可能になり、ある国々の一種の全体的、展望的方向へ向けての進歩を曲げてしまうことになる。

40. これまでは政府に対して、SFプロジェクトに対する増加しつつある全要求を提出するよう求めることが多かったが、これは、UNDPから開発国への資源の流れを増加させるためと、長官がプロジェクトに対して幅広い選択を行なえるようにするためであった。機関の能力範囲内で承認がなされる全てのプロジェクトは、自動的にその執行をせまることになるので、この傾向は機関を刺激してより多くの要求に関する調査を行なわしめることになった。その結果、一連の未承認のプロジェクト要求がいわゆる「パイプ・ライン」を形成しうるようになった。この現象については第3章で述べたので、¹⁾ ここでは、現在推定される全システム中の1200以上の未処理

1) 28項

プロジェクトを処理するには、資源が良好に増加したとしても、4年以上を要し、能力をかなり圧迫することになるという点だけを述べておく。

41. プロジェクト別システムの問題点のひとつは、比較できないものを比較しなければならないという困難さにある。たとえば十分に基礎がためされ、策定されたA国の漁業プロジェクトとは、同様の条件にあるB国の林業プロジェクトに対して優先しうるであろうか。システムが、開発途上国のうち、より効率的に組織され、かつ恵まれたものに有利に作用するという事までは認めなければならないが、実際にはできるだけ地理的基盤の同一なプロジェクトから選択を行なうという解決方法がとられることが多い。この現象は、ひとつにはプロジェクトの選択基準からくるものであり、またひとつには、被援助国に対し、見返りと現金を要求することによる。

42. プロジェクト別活動は、開発へのプログラム・アプローチよりも、プロジェクト・アプローチを優先させることになる。そしてまたプロジェクト開発の手段としてよりも、開発の目的とみなすことになる。プロジェクトは個々の国の特定の要求から有機的に発生してきたものでは必ずしもなく、時には、国際機構の世界的な担当分野に関する政策を反映することもあるが、この政策は無差別に適用できる筈のものではない。にもかかわらず、これらのプロジェクトが開発途上各国に受け入れられるのは、ひとつには、まさに未開発の状況がそれを受け入れざるを得ないからであり、またひとつには、開発途上国が外部資源を非常に必要としており、提供された資金を代替的に利用しえないからであり、さらにまた個々の機関からの呼びかけは、被援助国の技術担当省にすぐに受け入れられるからなのである。

43. これらの他に、UNICEF、WEPおよび専門機関の非UNDP融資によるプログラムといった他のインプットは、そのタイミングと手続きがそれぞれ異なっているという事実、さらに、一方ではこれらのプログラム間の結びつき、他方ではIBRDや他の資金源との結びつきが、必ずしも望まれるほど緊密ではないという事実を加えなければならない。国際機構からえられる協力を自国の開発プランの、またこれらの機構以外から得られる援助の枠組にうまくあてはめようとして、開発途上国が当惑していることはわかる。このような状況は初期にはあまり重要ではなかったが、理解されていた。しかし、今日では技術援助目的に利用できる国連資源の規模の増加によって、状況はまったく新しくなった。かつては一時的な要素でしかなかった多国参加の技術援助活動が、今では、開発への長期的影響をもたらすような、プログラムを設定しうる機会を提供するようになっている。さらに重要なことは、幾つかの開発途上国では、開発に対する意識がすすんできたこと、また経済・社会開発に乗り出す自信を深めてきたことによって、基本的なプログラミングに対する考え方を強化する必要が生じはじめてきたことである。

C. 将来の活動に対する勧告

(1) 何が必要か

44. 能力調査が提案した新しい手続きは以下の3つの根本的要件に合うように設計されている。

- (a) 全資源の体系的利用
- (b) 「国別アプローチ」の採用
- (c) 国際資源のインプットを調整して利用すること

45. 国別アプローチに対する、また国連システムのインプットのプログラミングを同調させ、統合させて、各開発国の計画サイクルと合わせることに對するケースは、既に「これからの25年」で述べた。¹⁾ そのためここで再び論ずることはないが、これらの議論から生じた補助的要件をまとめて参考とする。

46. 1. すべての国はそれぞれ異なっているので、外部資源の移転をプログラムする場合には、非常に個別的手続きが必要であり、これによって各国の特定の状況に容易に適用できる。柔軟性が必要である。

47. 2. 正しい国のアプローチは、国の開発計画のプロセスへの参加であり、その開発目的を継続して進めることであり、目的に関係のない利害を認めないことにある。計画された開発プロセスの統合部分となることによって、多国参加による援助は、さまざまな異なる分野で運営されてはいても、統一をみることにならう。

48. 3. このような全体的参加が達成されると、プログラミングは現地でも行なわれなければならない。現地で問題と必要性および計画に対する絶えざる認識から生じなければならない。

49. 4. 国家計画および国際的インプットを統合するために、国連システムから利用しうる資源は、その国の計画サイクルに応じて、通常2～5年のかなり長期的展望に基づいてプロジェクトされなければならない。²⁾

50. 5. このことを効果的に行ない、その国に対して多国参加の資源をその国の開発計画の際に考慮に入れさせるためには、全計画期間中に利用しうるこれら諸資源の量について考慮しなければならない。しかしながら、このことは、EPTAやTA機構に対して目的という言葉がもつ意味からいえば、UNDPに対して国が設定する目的ではないということをはっきりと理解しておく必要がある。ある国で規定された「重要度」に対して自動的に資金が与えられたり、ある国の「重要度」がその国に資金への不可譲の権利を与えるということは、UNDPもしくは他の国連開発システムの機構が完全に参加しているということを示すものではない。むしろ、それは、長

1) 69-100項

2) このアプローチは、国際開発委員会報告（前掲，P180-181）により支持されている。

官の決定するくさびの形をした計画の指標となる数字である。つまり、利用可能と思われる資金の上限・下限を示すものであり、UNDPの自由になる資源の予想成長率と考えられる。最終的な支出は、資金の利用可能性、一定の段階が事前にどの程度まで完了しているか、および合意をみたプログラムの目的といった諸条件によって決定される。

51. 6. 管理上の理由から一定の日時、時限は守られなければならないが、プログラミングは継続的かつ動態的プロセスを必要とする。

52. 7. この種の国家プログラミング・システムをUNDPに対して適用するためには、手続きと財務という2つの要素を完全に統合することが必要になる。

53. 8. プログラミング・プロセスは本質的に、政府および国連開発システムによる共同決定、およびそれらの努力の結びつきによって達成されるべき目的から成っている。プロジェクトはこれらの目的に従うものであり、目的によって達成されるべきものについての協定がなされると、プログラミング過程および国のプログラム自身に、機構が参加することが決定される。

54. 9. 被援助国政府および国連開発システムによる協力の結果、目的についての協定がなされると、それを達成するための方法と手段が模索される。システムが、管理当局により設定された基準を満たしていない、また効率的に執行しえないとされたプロジェクトの執行に対しては、これを拒否する権限を有していることは明らかである。プロジェクトの提案に対して「、-」ということは、目的自身が廃棄されるということの意味せず、むしろ、その目的が別の計画で実施されなければならないことを意味する。

55. 上述した考え方は、もっぱらUNDPで適用されたものであるが、既にプログラミング・プロセスに顕著な改善を生み出している。しかし、国連開発システムにより提供された、非信用インプットのプログラミングを完全に合理化することは、他の国連機構もこれに参加し、駐在代表による調整の下で、システムの全資源が同時に考慮しうるようになるまでは不可能である。これによってさらに、より広範囲にわたる援助手段を提供しうるという利点が生じる。この提案に対して、関係諸機構が真剣に考慮することが望まれる。同様に、このシステムに関係のある主たる信用機関であるIBRDは、プログラミング・プロセスに密接に関わるべきである。¹⁾ 政府の政策の枠組内で、実行しうる限り、UNCTADの提唱する貿易政策や、IMFの金融政策および国連開発システムによって公式に与えられた他の広域もしくは地域政策や目的と調和することが望ましい。(広域戦略と国のアプローチとの妥協および世界的、地域的活動のための別途資金を分離することについては、既に第4章で述べた。)²⁾

1) 58項脚注参照

2) 71～81項

56. 既に第4章で述べたように、¹⁾ 多くの場合、最もよい調整方法は、政府が「国のプログラム」を拡大し、予想しうるすべての外部の協力をこれに組みこむことによって、その国自身の国家計画の執行に利用しうる全外部援助が有する全般的な考え方を自分のものとしてしまうことである。しかし、これが実行できない場合には、あるいは政府が、特定の理由によって、この方法が得策ではないと考えた場合には、前述したアプローチに制限を設けて、国連開発システムだけにしぼったとしても、二国間およびシステム外の他の源泉から得られる協力についてプログラミングすることは容易になろう。このように、少し先に予想しうる、国連開発システムから期待しうる援助について明白に定義しておくことは、他のプログラムとの体系的な調整を容易にする。「国のプログラム」運営から生じる結論のうちには、もっと直接的影響を及ぼしうるものさえある。実際、プロセスの経験が増加するにつれて、ある種のプロジェクトの必要性が、目的の達成のためには欠かせないが、国連システムの資源を超えてしまうことが判明した場合には2国間のプログラムとして定式化され、実施されるといったことも期待できる。もし政府がそれを望むなら、UNDPは、この種の援助の型を動員することもできる。

57. プログラムは連続した活動であるが、手続きは便宜上次のように2つの相互に結びついた局面に分けられる。

(a) 国のプログラム

(b) 年次プログラム点検

58. 政府がその必要を満たすための援助を行なう、という国連開発システムの役割は、単独で決定できるものではなく、その開発目的に達するために、政府が考えている全体的優先度の必要という脈絡の中でのみ、また多国参加であろうと二国参加であろうと、全ての外部の援助という脈絡の中でのみ決定しうる。まず必要なのは、その国の社会・経済的状况、問題点、資源、潜在能力、開発計画があるとすれば、開発計画である。多くの場合これらの調査は、IBRDやその他の機関によって、また多少タイプを異にするがIMFによって既になされていることが多い。¹⁾ このような調査が利用できない場合には、外部からの援助を必要としようとも、政府は果敢に調査を行なわなければならない。ある場合には、国の調査もしくは国情の蓄積はUNDP現地事務所が行なってもよい。したがってUNDPは必要な場合にはいつでも政府を援助できるように、この点に関する能力を強化すべきである。

59. 国連開発システムが国の開発努力に参加し、関係するということは、この努力の結果に対する責任も政府と共に負わなければならないということの意味している。それゆえ、目的の選択に際してシステムが国に与える勧告は、できる限り、直接インプットを提供はしていないが、55項

1) 99項

で述べたような一般的政治的利害をもつシステムをも含む、全国連関係当局の共同意見を反映すべきである。この勧告は、財政資源の利用と受け渡し、許容しうる赤字融資の量、債務返済能力、定期的支出の負担をになう能力、最終的投資可能性を含む当事国の潜在能力に対する事前評価に基づいたものでなければならない。

(1) 上述した概念設計が終了しているので、IBRDの総裁は、コミッショナーに対し、銀行は毎年同時期に、より多くの約30の開発途上国に対して定期経済調査団を派遣するつもりであり、小さい開発途上国に対しては2～3年の周期で同様の使節団を派遣すると公式に伝えた。使節団の報告の内容は以下の通り。

(a) 経済の現状と展望についての評価

(b) その国の開発目的、および開発に対する主要な障害、および経済的資産の分析

(c) 当事国政府の開発戦略の妥当性およびその戦略の実施に必要な活動を取りうる可能性についての判断

(d) 国内および国外の財政上の要求に対する評価および、それを満たしうる可能性についての評価

(e) 当事国が行なった投資前調査および開発プログラムを実施するのに必要な調査の分析、およびこれらの要件のうちの相対的優先度の分析

(f) 経済・財政政策の定式化と立案のために利用しうる機構の分析

(g) 経済ならびに部門間に対する投資・資源の動員、およびその配賦に関する問題の分析、外部に対する負債の可能性の分析、適切な借入れ条件の分析、および信用額の分析

世銀は国連開発システムの各機構、特にUNDPと、投資前要件および優先度に関する協力を行ないたい意向である。これらの使節団がここで示したような、一国の基本的データを提供することにより大いに役立つのは明らかである。

(a) 国のプログラム

60. 国のプログラムの目的は、国家開発計画の定式化と同調した財政計画の枠組の中で、国の開発計画でその大要が明らかになった目的を設定することにある。ここで、国連開発システムは、当事国政府との協定によって、政府がこの開発プランを達成しうるように援助を行なう。そこでこれらの目的を全計画期間にわたって満たすのに必要とされるインプットについて一般的に述べることとする。国が詳細な開発プランをもっていない場合には、政府の考えている経済的・社会的優先度に反したプロセスが行なわれることがある。必ずしも正確なプランは必要ではないが、政府が選んだ開発目的を効果的に支援するためには、その後数年間にわたって国連システムからのインプットを集中させるべき活動についての計画は立っているべきである。このような場合には、UNDPは、国のプログラムの策定が次期に向けて改善されるように、その国の計画機構・

方法、計画策定職員の質の改善といった点で政府を助けるという限定された努力をすべきである。

61. 理論的に明らかにされた、重要度および財政計画の枠組が、少なくとも一定期間内での各国におけるUNDPの努力にとって、またできれば国連開発システムの他の機構のために、必要であるということは、既に50項で述べた。国別の目標というシステムは、UNDPのTA機構では既に作動しており、SF機構でも事実上作動している。新たに結合した重要度については、初めは総会の指導の下に、プログラムの妥当性、実績、プロジェクトの利用可能性、それ以外の基準といった事柄を常に考慮にいれつつ、引き続き調整を行ないながら現在の経験と実行に基づいて決定されるべきである。UNDPの全財政資源の管理に、このようなシステムを含めることについては、第9章で検討する。UNICEF、WFP、およびUNDPから融資を受けない他の関係諸機関のプログラムが、同様の国別の重要度を設定できれば、国連システムからの非信用インプットをうける国でも、同時的かつ調整されたプログラミングが容易になり、非常に役立つ。¹⁾

62. 国のプログラムを設定するための論理的で統合的な順序は次の通りである。

- (a) その国の社会・経済的状况の事前評価
- (b) 国の開発目的およびその達成戦略の明確化
- (c) その戦略内での外部援助の役割の明確化
- (d) 政府が開発プランにおける特定の目的に到達するように、政府を援助するという国連システムの役割を明確化すること。
- (e) 上記(d)の目的を満たすのに必要なインプットを一般用語で説明している、項目別にされた国のプログラムで、これは開発計画の期間と同調している。これによってUNDPをカバーできるだけでなく、参加が可能な他の国連開発システムの機構をもカバーできる。

執行に必要なこれからの国連開発システムの諸機構は、(d)と(e)では、共同して政府に協力する。しかし、政府が望んだ場合とか、ケースごとの状況によっては、もっと早い局面で参加することもある。

63. 国のプログラムにおけるUNDPインプットは、大規模な援助(例：SFタイプ)から、短期の専門家もしくは研修生(例：TAタイプ)にまでわたっている。どの場合でも、インプットはUNDPから政府に全期間にわたって供給されるが、一般用語で説明されていなければならない。提出されたプログラムは、各年度とも余裕をみてあるが、これは自由を残しておくためと、計画された資源の過不足に対してクッションとして利用するため、また長期プロジェクトの修正、

1) 世界食糧プログラムでは、その援助を吸収する国の能力と同じように、資源が年によって変動するので、長期計画を立てるにあたっては、困難を経験している。しかし、WFP援助プログラミングは、できる限りUNDP技術援助のプログラミングと組み合わせられるべきである。

短期プロジェクトに柔軟性を与えるため、また緊急事態に備えるためである。これは年次プログラム点検後の期間にプログラムされる。UNDPプログラムが総会で承認されると、プログラムの留保期間がある。この留保期間中に、プロジェクトが承認され、全期間に対して資金が割当て配賦される。¹⁾ 協定されたプログラムを手続きにしたがって執行するための妥当な活動が、関係国連開発システムの他の機関によってなされなければならない。

(b) 年次プログラム点検

64. 国のプログラムのなされる期間中は、毎年、次年度に対してプログラムを区切るために政府と共同して点検が行なわれる。調査スタッフによるプロジェクト評価に基づいて（第Ⅳ局面参照）進行中のプロジェクトの進行度合が評価され、その妥当性が継続しているか、また現行の計画の修正が必要かどうか判定される。国のプログラムで同意をみた目的を満たすよう設計された新しいプロジェクトに対する提案と完成したプロジェクトへのフォロー・アップについても検討されることになろう。各点検の調査結果は、それがUNDPに関するものである場合には、長官に送付され、毎年総会に提示される。また国のプログラムの実施のためのインプットを提供する国連開発システムは自動的に年次点検に加わり、調査を行なうために、またシステムの管理当局にその調査結果を伝えるために、適切な行動をとらなければならない。

(c) 国レベルの責任の分担

65. 前節で述べたすべてのプログラミングの局面は、政府との交渉を調整する駐在代表のいる当事国で起こるものでなければならず、必要があれば、UNDP本部の代表がこれを支援する。

66. 国のプログラム 駐在代表は国のプログラムへの国際的な参加を調整するために、適切な支援を必要とする。彼は自分のスタッフとして技術顧問を有してはいるが（第7章参照）、多くの場合、それ以外の専門家により、チームを補なわなければならない。さらに彼は、UNICEF、WFP、もしくはUNDPの融資を受けていない他の機関のプログラムといった国連システムの他の援助インプットとUNDP機構との調整も行なわなければならない。政府は、特定の社会・経済部門について、社会・経済状況の評価（62項(a)）に関係したものであろうと、国の開発目的（同(b)）の判定に関したものであろうと、専門家の勧告をおおぐことによって、専門機関の経験を有利に利用しようとすることができる。また国のプログラムの最終段階が計画されると、駐在代表はUNDP機構の特定の側面に関して、さらにまた関係のある非UNDPプログラムに関しても、専門機関のスタッフと協議することができる。上述したどの場合にも、機関スタッフは、プログラムの重要性に応じて、あらかじめ駐在代表の事務局にいたり、地域で活動したり、当該本部から派遣されたりすることができる。UNDP本部に提出されたUNDPプログラムの最終

1) サイクルに対する財政的調整の詳細については、第9章13～41節参照。

的決定は、駐在代表により援助されるが、政府の調整権限として、はっきりと残されなければならない。

67. 全体を通じて必要とされる基本的配慮は、UNDPおよび適切な国連開発システムの他の諸機構の知識と経験の全資源を引き出すことでなければならない。ここで国連開発システムの他の開発機構とは、関係のある意思決定当局ならびに、整合的プログラムを開発するために、実際にインプットを提供している機関を含む。これを行なうための方法は色々あるが、どの方法を選ぶかは、国の規模、開発のレベル、すぐに利用しうる国際職員の質、当事国自身の計画機構のもつ経験と熟練の度合といった幾つかの要素によって決めなければならない。

68. 年次プログラム点検

この点検は、駐在もしくはUNDP本部からの代表により、政府との調整を行なうことをいう。駐在の技術勧告および、当事国の必要によっては、プログラムの計画と実施に関係するどの組織からの代表によっても援助がなされる。

(2) 意思決定プロセス

(a) 政府間レベル

69. UNDPに関する限り、総会は、もはや、一群の無関係なプロジェクトを承認することはないが、その代わり、これまで述べたような線に沿って国のプログラムを準備することになる。これらは国家開発計画と同調し、その全期間にわたるので、仲裁がはかどらず、総会は会期ごとに別のプログラムを考慮することになる。個々のプロジェクトを切り離して論じる代わりに、総会が提案されたプログラムを全体に、十分に調査し、各プログラムの社会・経済的背景を配慮して決定を行なう方がよい。総会が承認すれば、これは全期間、すなわち5年間にわたって適用され、その期間終了までは、承認されたプログラムが自動的に総会で論議されるということはない。しかし、各プログラムの報告は、年次プログラム点検に基づいて年度ごとに議会に提出される。国のプログラムは予想より良くなるか悪くなるかなので、どちらになるにしても10%以上のプログラム指定の変更を行ないたいと長官が考えた場合には、総会に決定をあおがなければならない。全資源の水準に変化が生じた時には、長官は資源を個々の国の間に配布する権限を与えられているが、例外については総会にすべて勧告を委なければならぬ。同様に、加盟国が年度報告に疑問を呈したい場合には、それができる。

70. このようにして、総会はプログラムの進行と影響に関して全体的に十分知られており、政策を管理し決定するために具合のよい立場にある。¹⁾ さらに、プログラミング・システムによって、近い将来に開発途上国が引続き必要としているものをより明確にすることができ、その結果、参加国に対して必要な資金の水準を理解させることができる。

71. 自らの法律ならびに意思決定過程に基づいて活動を行なっている。UNDP以外の国連開発援助機構（UNICEF，WFPがその代表）は，国のプログラムに参加する場合には，これらのプロセスに対して適切な調整を行なう必要が生じよう。UNDPの機構と非信用インプットを有する主要な機関（UNICEFおよびWFPがその典型）との間の調整の形態が緊密であればあるほど，承認のプロセスは容易になるのが普通である。

(b) 事務局レベル

72. UNDP本部は，

－国のプログラムについて暫定的な「重要度」を決定する。

－国のプログラムの定式化に必要な方法

（たとえば，チーム構成，タイミング等）を決定する。

－国のプログラムを評価し，総会に提出してその承認を求める。

73. UNDP本部による国のプログラム評価の目的は，それが与える潜在的影響，整合性，全般的健全性を確立することである。この評価は利用可能な全情報を考慮に入れることにより迅速に行なわれるべきである。この段階における（駐在代表を含む）各担当分野の機能は，必要な追加情報を提供することにある。

74. 国のプログラムへの参加を決定した国連システムの他の機構の事務局は，自らの規定と手続きに矛盾しないような決定を行なわなければならない。

(3) 観告の実施

75. 全般的な管理上の視点からみれば，できるだけ早く，全般的政策として新しいシステムを導入することが望ましい。第1段階としては，どの国でもすぐに年次点検を実施できるようにすべきであり，これはその国の予算のサイクルに一致していることが望ましい。すべての国で同時に，国のプログラムを開始しえないことは，管理上の観点から明らかなことではあるが，被援助国が改訂を行なおうとしている国家開発計画として新しい手続きを導入することはできよう。かなり

-
- 1) 総会の年2回の会期の時期の変更を考慮してみる価値がある。それによって開発協力サイクルの中心にかなりの影響を及ぼすことになるからである。（現在よりは多少早くなる必要があるが，年度末までかなりの期間を有する総会の後に秋の会議を開けば，次歴年度のために，より有効な計画数字および国のプログラムを承認しうることになろう。しかし，早春に開かれる会議には，今会期について議会在配慮を行なうために必要な，前歴年度の年次報告用に時間をみておくことが必要であろう。

の共通の経済プログラムを有する加盟国のサブ・グループに対しては、共通のプログラミング・サイクルを提案することもできよう。国家計画を持たない国の場合には、UNDPが全予定を達成するのに必要であると考えていることを実施するにあたっては、当事国政府と、予定に関する合意をみる必要があり、新しいシステムを十分に作動させるのに必要な期間に、できるだけ平等に負荷をならしていくようにしなければならない。このため、すべての国が新しいシステムになるには、そのための転換期間が必要であり、この期間を利用して実行可能な新しいシステムの諸特徴をできるだけ多く導入しなければならない。

76. 各国の特徴の相違、開発のレベルおよび計画機構の能力等により、優先して選ばれた幾つかの国で、システムが実験的に行なわれている間は、どのシステムが一般的政策となるかの決定はなされないことになろう。しかし、能力調査では、以下に述べるような理由から、これをよしとしない。まず第一には、提案されたシステムが、基本的に健全であり、十分に作動することを確信しているからである。第二は、どの国にも自動的に適用できるような「完全な」モデルを設計することはできないということ、第三には、初めに述べたように、国連開発システムの最も緊急かつ必要な要件のひとつは、プログラミングへのより体系的なアプローチにあるという点があげられる。このアプローチを欠いた場合には、開発システムの現在ならびに将来の能力は限られたものとなろう。最後に、これらの手続きは本調査により進められた提案の重要な部分をなすものであり、それらは互いに密接な関係があるからである。したがって、この段階を延期することは、他のどの勧告の適応をも困難にし、提唱された手段の効果を間違いなく減少させることになるであろう。

77. 国のプログラムが、58項で述べたIBRDの新しい経済調査団とどのように結びつくのかという問題が残っている。58項でも述べたように、公式な細目は入手できるのが非常に遅くなるので、本調査で進展したプログラミングのための概念設計に関して、十分に世銀の計画を分析することはできない。しかし、世銀の目的とこの提案の目的とが互いに一致し、投資前援助および投資プロジェクトの両方を含む統合的な国のプログラムに基づいて、2つの組織が緊密に作動しうるならば、原則的な対立は生じない。能力調査の提案の核である、UNDPが融資する投資前協力および技術協力活動に対するUNDPの大きな責任、および専門機関によるこれらの活動に対する協同アプローチへの必要性の2つが保証されれば、それぞれの独自のまた補完的な役割についての解釈の相違は生ずる筈がない。このことは、専門機関の代表は、部門分析を行なう世銀の派遣団のメンバーでありながら、UNDPが融資した、また融資するよう提案したプログラムに関する全ての事柄について、地域代表もしくは駐在代表のリーダーシップの下で活動することになるということを意味する。同様に、投資活動に対する世銀の卓越した責任も認識されることになろう。通常、世銀の派遣団は、国のプログラム活動を上回って派遣されるし、それが各国

の計画サイクルと同調しうるとは思えないので、タイミングに関する問題が生じてくる。国のプログラムおよび年次点検に関して、世銀の派遣団を派遣する最もよい時期について、政府、世銀、およびUNDPの間に（政府の要求があれば、56項で述べたように上記以外の関係支援諸機関を含みうる）、事前に合意がみられれば、両者の活動をつなぐにあたって非常に役立ちうるであろう。

第II局面、プロジェクトの定式化、評価および承認

A. はじめに

78. プロジェクトの定式化は、多分全サイクルの中で最も重要な局面であり、国連システムの開発途上国への協力が最終的に成功するか失敗するかがかかっている。多国参加の場合でも、2国間プロジェクトの場合でも、それらが目的を欠いたものとなる主な原因は、急速かつ誤ったプロジェクト準備にあることが多い。

B. 現行の手続き

79. TAおよびSF機構の現行の「プログラミング」の主要な特徴（詳細は第5部付録2）は、本報告書で用いられている概念に照らしてみると、総合的「プログラム」というよりは、むしろ、個々のプロジェクトを総計したものから成っている。しかし、特定の側面については、後でなされる勧告の背景となるものであるから、ここで述べておく必要がある。

(1) TA機構

80. TA機構およびその前身であるEP TAは、特定の目的を達成するため共同活動を行なう専門家チームとしてよりも、特定の領域について一般的勧告者として活動することを求められる単一の専門家を提供すべきであると主張してきたので、現行の「連続プログラミング」が最近になって導入されるまで実施されていた、TA 2年プログラムは、それを達成するのに必要な十分に定義された目標と時間割をもったプロジェクトのリストよりも、職務内容をともなった専門家のリストを作製することになってしまった。しかし、ここ数年間で、「プロジェクト・プログラミング」の導入に関しては、大いに改善されたことは明らかである。プロジェクト・プログラミングによって、政府は、必要な場合には現行の2年間という期間を越えて、完全なプロジェクトのために外部の協力を得ようと手を打つことができ、さらに、すべての要求は、詳細なプロジェクト・データによって支えられる必要があることを政府は理解できる。これら詳細なプロジェクト・データとは、目的の定義、国連開発システムに対して求める援助の正確な性質と期間、また政府が提供しうる職員、資金、施設などを指す。¹⁾

しかし、実際には、TA機構の「プロジェクト・プログラミング」は形式的なものになることが多く、多くの場合、今後2年間の政府の要求と、過去2年間になされたプロジェクトとは異なるものとなっている。1962年から実施された「連続プログラムのための新しい手続き」²⁾は、これらの欠点を修正することを意図したものであるが、その成果を判断できるほど十分に作動してはいない。

(2) SF機構

81. SFプロジェクトは通常より大規模で費用もかなりかかり、調査の執行とか、訓練機関の設立といったような、目的の十分に定義されたものの達成を目指すものであり、さらに、その全期間にわたり資金供与がなされるために、これまで実施にあたっては、かなり詳細に定式化されてきた。これは、プロジェクトの準備の特殊な局面となるが多かった。

82. それにもかかわらず、SFプロジェクトの定式化は、実際には不十分なものであることが判明することが多かった。その原因は、国のプログラムを扱った節で述べたような理由によって、十分な政府の支援を受けられないプロジェクトを、はじめに選択したという、その方法に求められよう。このような場合には、プロジェクトの説明や活動の最終計画は、特に政府の援助の有効性や利用可能性といった重要な点に関して、現実をごまかすことになりやすい。さらにまた、プロジェクトの「押し売り」は、それが他でうまく作動したモデルに基づくものであろうと、総会で、一般的に優先されるべきとされた世界規模での目的を組みこんだモデルに基づくものであろうと、地名や政府機関名や細目を適当に変えてはいるが、プロジェクトを左右するその国の個別の特徴と利益に合うようには作られていない、国別の条件に大ざっぱに適應された原型プロジェクトの開発をまねくことになる。いいかえれば、個人の体型に合わせて寸法をとり、生地を裁断する代わりに、出来合いの服を作って押し着せするようなものである。

83. UNDPのコンサルタントおよび機関の技術勸告者が異なった時期にプロジェクトの定式化を作製した場合には、弱点はさらに大きくなる。意見の相異は、時間、資金および、しばしば効率を犠牲にして、後になって、はじめて解決される。しかし、多分、最大の欠点は、プロジェクトおよびその活動計画が、その実施に関して責任を負わない人々によって定式化されたということによる。プロジェクトを計画した者がプロジェクトにその後も関係していることは少なく、この最初の業務は、一連の無関係の者により、遂行されることさえある。その結果、連続性はない。

1) これらのデータは程度の差こそあれ、駐在代表もしくは専門機関の代表およびその両方の援助によって、政府が即座に準備できるのが普通である。

2) 第5部付録2を参照

プロジェクト・マネージャーが運営計画に関知しているという好ましい事実は増加しているが、上述したような状況もまだ多い。

C. 提案された新しい手続き

84. 国のプログラムの枠組の中では、プロジェクトの定式化のプロセス、およびいったん定式化されたプロジェクトの承認は、独断的な期限にしたがうことのない連続的、継続的機能である。プロジェクトは、責任当局がその計画が、国のプログラムの目的を達成しうると考えた場合にはじめて承認される。定式化のプロセスは、国のプログラムの中で、プロジェクトが厳しくテストされるものでなければならず、このテストに失敗したものは拒否され、目的達成のために代替的方法が探求されるべきである。プロジェクトの準備は、執行機関の責任であって、これら責任機関は、責任の連続性とプロジェクトが作動する環境の現実的評価を保証するために当初からの計画に通じているプロダクト・マネージャーを用いるべきである。

85. このプロセスは次のような方法で作動する。全体的な国のプログラムは、数年先まで計画されているが、これは政府と国連開発システムとの間で合意をみた開発目的を定義するものであり、この目的を達成するために設計された一連の概容プロジェクトを反映したものである。プロジェクトのリストは完全なものではないが、サイクルの過程で他のものが加わる。さらに、プロジェクトの中には、他のものより詳細な説明が行なわれるものもあり、長官や総会（UNDPの場合）が異なった目的間に資源を配分するための指標として、できれば精確な値段まで示しているものもある。しかし、この段階では、どのプロジェクトも最終的な形にまで定式化され、コストが明確になっているわけではない。

86. 次に、この作業は、一方で当事国、他方でUNDPおよびそれ以外の国連開発システムの機構との間で、活動の一般的範囲が合意されると、国のプログラムの準備の次にくるステップである。UNDPの個々のプロジェクトの作業は、長官が、現在と同じように、予備援助を提供し、必要とあれば、予備活動を行なう権限をもつことになるので、全プログラムについて総会の承認を持つ必要は必ずしもない。いずれにしても、国のプログラムの予想しうる全日程に間にあうように、急いで開始されるべきである。

87. 作業自体に関しては、多くの訓練を必要とする長期のプロジェクトの定式化の場合には、中規模の訓練プログラムもしくは、単一の勧告団の場合と比べて、異なった方法が必要であることは明らかである。後者の場合には、プロジェクトの定式化は外部の援助がなくても即座に可能なのが普通である。しかし、一般に、予備調査、調査・研究を執行するために、またデータおよび国内資源の利用をチェックするために、大型のプロジェクトの定式化の最終局面では、予備援助が必要である。地域開発のような非常に実体のある事業の場合には、2,3年にわたって、何人か

の専門家の予備チームを組むことが必要であり、これらのチームが、それぞれ独立した予備プロジェクトを設定し、その結果により、本プロジェクトを実施するかどうか決定される。どの場合にも、UNDP本部は、基礎を定め、この基準をプロジェクトの評価に適用し、また政府および現地のスタッフに知らせなければならない。

88. プロジェクトの説明の複雑さの内容と度合は非常にさまざまである。広範かつ変化に富んだ活動と多くの歳月を要する多目的河川開発プロジェクトに必要とされるような詳細な説明は、単一の専門家による、3ヶ月間のプロジェクトと同じものにはならない。しかしどんなに簡略であっても、プロジェクト説明に含まれる内容は、プロジェクトを適切に評価するための、また外部のプロジェクト用職員の利用しうる期間中、もしくは期間後を含む、プロジェクト実施の各段階毎の最新の実績を評価するための基準、常に提供しうるものでなければならない。対象となる主な局面は次の通りである。

－プロジェクトの目的と対象

－開発計画の場所および同一部門もしくは近接部門における他の先行もしくは執行中の計画活動との関係

－多国参加および2国間開発の場合の、他の外部開発援助との関係

－援助者および被援助国からの必要なインプット。すなわち全プロジェクト予算

－作業方法および問題に適応される手段

－推定コストおよび予算便益

－ネットワーク分析、すなわち、プロジェクト期間中になすべきこと、および誰がそれを行なうかを示した予定

－自動評価装置（管理上および法律上必要な情報）

－活動および投資関係に対するフォローアップ、（将来の投資者が必要とする、またそれゆえ最終報告で用意される必要があるデータの説明を含む）およびプロジェクト専任職員が帰国したあと、当事国がなすべき段階について

89. 上記したプロジェクト説明に基づいて準備された記録は、「運営計画」として役立ち政府とUNDPによって合意され、執行機関により確認されなければならない。

D. プロジェクトの定式化における進行者とその対象

90. 1, 2名の勸告団からなる小規模プロジェクトの場合には、プロジェクトの定式化は、政府と駐在代表との共同責任であり、妥当な場合には、駐在代表のスタッフである技術職員や、当事国もしくは地域で利用しうる専門機関の勸告者から勸告をうける。

91. 大規模なインプットもしくは専門家チームおよびその両方を含む大規模プロジェクトの場合

には、詳細なプロジェクトの定式化が、政府、プロジェクト・マネージャーおよび駐在代表の共同責任となる。プロジェクトの実施に関して責任を有する機構は、できるだけ早い段階から、作業の詳細な立案に参画しなければならない。このため、プロジェクト・マネージャーの役割は決定的なものであり、直ちに任命されなければならない。プロジェクト・マネージャーは、援助の必要が生じた場合には、専門家の追加、短期のコンサルタント、さらに妥当ならば、将来の投資家の代表に対しても援助を請うことができる権限を与えられる。比較的小規模もしくは短期の事業の場合には、すぐに利用可能な有資格の専門家もしくは特別コンサルタントによる援助も可能である。どの場合にもプロジェクトに対して国が責任を有するのは当然である。たとえば、多国参加のまたは二国間の技術協力プログラムが、関係のある問題について協力しあっているようなプロジェクトの定式化については、二つの援助機関が関係しうるようなケースもありうる。駐在代表もこの局面については、重要な一般的責任を有しており、プロジェクトが承認されたプログラムと矛盾していないことを確認し、プロジェクトの妥当性について勧告を行ない、権限が与えられた場合には（95節参照）、プロジェクトを承認するかどうかの決定までも行なわなければならない。

E プロジェクトの評価と承認の過程

92 プロジェクトの定式化の終了後に行なわれる、各プロジェクトの要件に対して評価を行なう目的は、その妥当性を設定する点にある。この妥当性には(できれば)費用・便益比率、技術の正しさ、当事国の事業を受け入れ、支持し継続する能力等が含まれる。評価は社会・経済的、技術的、管理上の、組織上の、商業上および財務上の基準に基づいてなされる。この段階では、その時点で十分に定式化されたプロジェクトが、承認された対象および総会が承認した活動の一般計画に十分に一致しているかどうかを、また目的に大きな変化がないかどうかを確認することも重要であろう。

93 かなりの規模のプロジェクトについては UNDP 本部で、¹⁾ また小規模なものについては、国レベルで評価が行なわれる。UNDP 本部の要求があれば、また小規模プロジェクトの場合には駐在代表の要求があれば、専門機関は技術評価を行なうことができる。

94 予備援助がプロジェクト活動につながるように、プロジェクトの評価を予定すべきである。そうすることによって、プロジェクト説明で述べられている活動計画を通じて、活動は予備援助から有機的に拡大していくことになる。

95 プロジェクトの全局面が点検され、十分な評価が終了すると、プロジェクトは執行の準備ができたとみなされ、承認される。総会が「国のプログラム」として承認した対象および、活動の一般的概要の枠組の範囲では、全プロジェクトの承認の権限は、UNDP 長官に託されている。しかし、長官は、プロジェクトの承認に関して、妥当な場合には、プロジェクト期限中のコスト 10 万米ドル²⁾ の範囲内であれば、承認の権限を駐在代表に委譲できる。プロジェクト説明は、承認に際して、加盟国政府にまわされ、また総会に提出される年次進行報告書には、それ以前12ヶ月間に長官が承認したプロジェクトの数、性質、規模、コストが示されており、さらに、それ以前に総会が承認した全部の国のプログラムの中でどのような立場を占めているかが示される。

96 このようにして、プロジェクトの定式化、評価および承認は、連続的、一貫的、かつ迅速な方法で進められるものであり、同時に責任の連続性とアプローチの整合性をも確認しながら進められるものである。

第Ⅲ局面 実 施

A はじめに

97 「協力サイクル」の1局面としてのプロジェクトの実施は、(現在使われている意味での)

1) 才7章91-92項で述べた地域事務局で。

2) この額は一人の専門家を4年間依頼したときの費用と等しい。

「実施」を対象とするだけでなく、プロジェクトの定式化とフォロー・アップの一定の局面をも対象とする。いいかえれば、UNDP のプロジェクトへの参加に関して責任を有する長官が、執行諸機関と契約を締結する場合、契約には以下の事柄が含まれることを意味する。すなわち、

(a) プロジェクトの定式化の要素。すなわち運営計画に具体化される作業計画とネットワーク分析。

(b) 実施もしくは運営計画で定義された業務の引受け。

(c) 運営計画の中で準備される必要なフォローアップ活動。

98 このため、この節ではその前半が「プロジェクトの定式化」、後半が「フォロー・アップ」と必然的に重なることになる。三つの相互依存的な主題を別々に処理したのは、独断的と思われるが、複雑な過程をより明確に説明するために、あえてそのようにしたのである。さらに「国連開発協力サイクル」に関する一般的説明で説明したように、プロジェクトの定式化も、国のプログラムを準備する最も初期の段階と非常に密接に関係しているので、結びつきがなくなってしまうことはない。

99 国連開発協力サイクルの他の局面と同じように、実施もまた、政府と関係国連開発システムの各活動体との間の、共同かつ協力的な企てでなければならない。しかし、この節では、UNDP が融資する見解と一致していて、「国のプログラム」に最終的に参加する可能性をもった他の国連開発システムの諸機構については扱わない。もし扱うとすれば、実施段階における同じように補完的かつ互いに関連のある活動を保証するための、特別な手段が、導入されなければならない。この節においては、主としてUNDP の、また参加・執行機関の管理下にある要因に限定する。オ 3 章では、政府側の見返り援助に関する問題が分析され、さらに、よりよいプログラミングと もっと現実的なプロジェクトの定式化によって、解決を行なうようにとの提案がなされた。オ 4 章と 9 章では、個々の国々の状況によって、見返り援助の設定に関しては、もっと柔軟性をもたせるべきであるという提案がなされている。そこで、政府の活動と援助については、一定とされる。

B 現行の手続き

(1) T A 機構

100 技術援助拡大計画は、基本的には、開発途上国の援助を目的とする国連機構の諸活動に対する予備財源として考えられている。ECOSOC 決議 222 (IX) は、政府の自発的援助により、プログラムに利用しうる基金は、システム間の出資比率（いわゆる機関シェア）に応じて、専門機関に配分されるべきであると規定している。その結果、EPTA 融資によるプロジェクトは、その実施に関しては、機関に委されることとなった。国のプログラミングと特別基金との併

合を導入した、それ以降の規制（機関シェアの廃止を求めた）、もしくは最近のプログラミング手続きも、この点ではまったく変わっていない。ほとんどの場合、特別基金の援助によって、政府が定式化したプロジェクトが長官によって承認されると、長官は、執行責任を有する機関に対して資金の配賦を行なう。しかし、機関は長官に対して、財務上の責任以外には、プロジェクトの進行について報告することはない。駐在代表が、長官に提出するその半期報告書の中で、実施中のプロジェクトの進行度合について述べ、主要な問題点と欠陥について報告するのである。プロジェクトの完了後は、さらにその完成とフォロー・アップ活動の報告を行なう。

101 これまで伝統的に、全T Aプロジェクトは、関係専門機関により、直接実施されてきたが、これはEPTA の活動によることと、また概して、これらのプロジェクトが下請に出してもメリットがないものが多かったことによる。

(2) SF 機構

102 特別基金を設定しているGA 決議1 2 4 0 (X III) は、「管理監督者は基金活動（2 1 項）に対して全責任を負わなければならない、プロジェクトの実施（4 2 項）をフォローするために、適切な手段を講じなければならない」と規定している。さらにこの決議は、国連開発システムの加盟国では「全体に、あるいは部分的に利用できず、あるいは不適任」である場合には、他の機関、民間会社もしくは個々の専門家と、長官が「契約」するよう規定している。これら2 つの場合を除いては、長官は事実上、参加機関にもっぱら依頼し、執行のための全権限を与えている。

103 特別基金の創設以来、関係執行機関によって行なわれるプロジェクトの全分野、特に非常に大規模なプロジェクト、もしくは特に複雑な技術を含むプロジェクト（例、鉱物の地球物理学的組織調査）に関する下請け規定がなされている。下請けの選択が管理計画の中で規定されることもあるが、普通はプロジェクトの執行に責任を有する専門機関にその決定がまかされることが多い。技術的監督という点は別にして、プロジェクト執行機関の日常の執行、採用などの負担を軽くするためのこの制度への依存度は、機関によってかなり異なる。¹⁾

104 長官は執行機関から半期報告書を、また駐在代表からプロジェクトの進行報告書をうけとる。UNDP 本部は、プロジェクトの執行期間と共にそれぞれの期間報告書を作製するがこれらは当該機関の本部で行なわれる。必要があれば、長官はプロジェクト活動の欠点について当該機関に注意を与えるが、これは手紙もしくは対象となる機関の反省会議という形で行なわれる。しかしそれ以後については、長官は管理を行なうことはない。それゆえ、万一プロジェクトが遅

1) 才3章53項グラフ3.5.参照

れるか、出来が悪かった場合、執行機関がそれをうまく修正できなければ、長官はこの状況をそのまま受け入れざるを得なくなる。

C 参加・執行機関の現在の実績

105 プログラムに関係のあった諸機関の、これまでの実績について、ここで詳しく述べる必要はない。多くの価値あるサービスが与えられたことは否定しえないが、才3章で示したように、改善さるべき点が多いこともまた事実である。かなり大規模な機関の中にも、執行プロジェクトの引受けにあたってなした公約に十分応じられなかったものがあったというだけにとどめておく。その原因は、ひとつには、これら諸機関が、計画されたプロジェクトの要件を実行する政府の能力と力量を正確に評定することができなかったことにもあるが、また、有能な人員を迅速に採用する能力と、適切な管理上ならびに技術上の補助を設ける能力に欠けていたことにもあろう。この結果、執行が遅れ、時にはそれが非常に長くなってプロジェクトの成功にとってかなりの打撃を与え、また遅れが一般的になって、全プログラムにかなりの影響を及ぼした。¹⁾さらに、その結果、コストがかさみ、さらに悪いことには、フォローアップ活動および事後投資²⁾にとって非常に重要なSFプロジェクトの最終報告をも著しく遅らせてしまった。全プログラムに対して統計的に確認できるものではないが、TA機構のプロジェクト引渡しの遅れは減少しても、これはTAのプロジェクトは初めに遅れていても長く続くものが多いので挽回しようという事実を反映したものにすぎない。しかしこのような状況にあっても、重要な部門での中心となるべき専門家の採用の遅れによって、政府の計画はまったくゆがめられてしまい、コストと釣合いがとれなくなり、混乱が生じている。

106 このような状況が生じたのは、ひとつには、WHOを除く諸機関が、はじめから、活動上の責任を負えるように設定されていなかったということ、³⁾およびこれらの責任が急速に拡大したという点にある。

107 他所で述べたように、これら諸機関がその内部を再編成することにより、また場合によっては（必ずしもすべてではないが）、下請をよけいに利用することにより、新しい、また拡大

1) 1969年3月には、SFプロジェクトの半分以上が予定より遅れていることが報告されている。

2) ここで述べていることは、この能力調査を執筆している時点の状況を反映したものである。1969年後半に導入された新しい報告手続きは、最終報告の要件をかなり減らすようにしたのであり、これによって、この点はかなり改善されると思うが、まだその効果について結論を出すには時期尚早である。

3) 才2章10項参照

しつつある自らの責任に対して、適応できるように努力していることは確かである。しかしながら、幾つかの機関では、このような手段では、現在の資源レベルでさえも、これまでの欠陥をなくすことはできないということが判明した。多国参加による開発協力は、直ちに規模と効率を増すに逃がない、という推定に基づくすべての企ては、機関の中には単独ではこの負担に耐えられないものもあるということを示したにすぎなかった。確かに、現在も世界秩序の創造にとって、これら諸機関のもつ意思決定制度ならびに標準設定機能が大きく貢献してはいるが、それによって彼らが上記のような企てをもできると考えるならば、それは誤った考え方といえよう。

D 執行に関する将来の政策の提案

108 執行に関して増大するこれらの隘路に対する改善の方法を見出さなければならない。今後増大するであろうと予想される責任を考えると、事態は急を要する。

109 現行のシステムの機能を改善しうる管理上および機構上の多くの変化が存在することは確かであり、このことについては本報告書以外でも数多く扱われている。ここでは、能力調査が根本的なものと考えている原則のもつ、重要な概念を具体化するための手段について説明していくことにする。それらの概念とは、

- (a) (現在では全システムを通じて混乱している) 国連開発プログラムの実施に関する全責任を長官に与えるよう明確に打出すこと
- (b) 特に大規模な機関および大規模なプロジェクトに対する下請けの利用をもっと拡大すること
- (c) 執行機関として、これまでは専門機関をもつばら、かつ自動的に利用してきたのをやめること

110 現行の国連開発プログラムの2つの機構を完全に合併して、長官が個々の国々の特定の必要に対して、迅速かつ効果的の対応を行なうことができ、総会に対して正しく責任を負えるとするならば、プロジェクトの実施を含む、全運営に対して十分な責任が与えられなければならない。彼は自らの権限を決定と当事国政府との協定に際して行使すべきであり、それによって、各プロジェクトが迅速かつ効率的に最もよく遂行しうるようにしなければならない。彼はまた効果的な業績監視手段を講じなければならない。すなわち執行諸機関が、請負いまたは協定条件を実施するにあたって、その実績の全側面を連続的に監視し、必要があれば、プロジェクトの最終結果に影響を与えるような特徴に対して注意をうながし、彼が望むような活動を指示できるようにする。これを行なうための方法と手段については、次項で述べる。

111 これまでみてきたように、IBRD や、その度合いはもっと少なくなるが WHO および UN を除いては、下請けが利用されたことは希であり、この決定については専門機関にまかせ

られているのが普通であった。¹⁾これについては、現在の、また将来に資源が増加した場合に、資源がより有効に利用されるならば、全プロジェクトについて、下請けを含む、より大規模で慎重な手段が講じられるべきである。それゆえ、長官は当事国政府と協議のうえ、いつ下請を利用するかについて規定すべきであると提案されている。

112 (前記109項で指摘された)オ3の点は、実際にはオ2点を延長したものであるが、これまでの行なってきたことからのいっそうの変化を示している。前述したように、過去においては、プロジェクトが承認されると、一定の状況下では、代替的方法を採用する余地があることが規定で認められているにもかかわらず、特定の能力分野を有する専門機関に、その執行が委ねられるのが当然とみなされていた。この点に関して論議が行なわれるのは、その分野に2つ以上の機関が存在するとき、または、プロジェクトが多分野にわたっており、どちらの機関が主導権をとるべきかについて決定しなければならない場合だけであった。いいかえれば、UNDP プロジェクトの執行に関しては、諸機関が実質的に独占していたことになる。

113 このプロセスは偶然にそうだったというものではなく、その存在理由は見出すのは難しいことではない。まずオ1は、国連開発システム内には、ごく自然の家族的忠誠心が存在するということ、次に、このシステム内の専門機関は、開発活動を支える独自の、また欠くことのできない世界的な知識と経験を蓄積しているということ、さらに、オ4章で述べたように、諸機関の標準設定の役割と活動機能との間には、2つの重要な関係があり、この関係によって、活動の規模および性質にとって、他のものでは保証しえないような有益な「フィードバック」機能が生じると考えられていたことである。不幸にも、これらの期待は、その実施に際してまったく用をなさず、協力プログラムが有効性を失ったことによって、開発途上国は被害をこうむった。

114 能力調査の見解では、プロジェクトを自動的に関係専門機関に委せて実施させるという習慣から脱け出せれば、機関、開発途上国の双方、また事実、国連システム全体にとっても利をもたらすことになろう。執行活動が既に過重負担を負わされている組織の特権でなく、競争要因を導入したことが刺激になって、運営効率をあげることになるので、開発途上国にとっては便益をもたらすことになろう。関係機関については、伝統的な、また主要な機能は依然として安定しているので、少なくともゆっくりと、その活動を拡大する努力がなされていくことになろう。

115 下請けのよりいっそうの活用と「競争」の導入という、2つの手段が合わさった結果、国連システムによって行なわれる協力プログラムの「国際的性格」が崩壊することによって、その目的も失なわれてしまうという論議もある。しかしこれはあたっていない。これら諸機関は、特定の能力分野を有する単一の国連の一当局である。その結果、まずオ1に、各国のプログラム

1) オ3章53節およびグラフ3.5.

計画、およびその対象の決定は、必要があれば当該機関と相談して、政府および UNDP が行なう。このように、その結果は、国際的目標と政策が特定の国に採用され、その公的政策と両立しているため、プログラム活動は UNDP 内部の資源であっても、国際的目標と政策を反映したものである。オ2に、この活動は、どの段階も国際機関（専門機関および UNDP か、UNDP だけ）によって監督されている。これらの機関の主要な活動のひとつは、この活動が国際基準と政策に適切に一致していることを保証する点にある。オ3に、どの国においても（極端な例をとると）UNDP プログラムは、各人が1国を代表するような多くのチームから成っており、まるでこのチームのそれぞれが多国籍で、現在のように、機関によって直接に採用された個人からなっているような場合には、UNDP はやはり国際的である。オ4に、諸機関の負担が少しでも除かれると、その機関のもつ本来の機能にもっと注意を注ぐことができるようになり、その結果、計画と監督の両面で、より効果的かつ国際的な貢献を行なうことができるようになる。

116 以下の項では、これまでの項で述べてきた幾つかの可能性をのべ、それをどのように実施するかについて示唆する。国連開発システム外の諸機関に今まで以上に請負をさせ、プログラムの執行について、長官の十分な責任に加えて、国際的監督を確保しえるというシステムの下では、プロジェクトの実施局面を組織する幾つかの方法がある。そして下請け機関は常に長官に対して、契約に違反しないようにプロジェクトを執行することを約し、長官は、プロジェクトが良好に遂行され、政府との協定条件が満たされていることを保証するような下請管理を行なう責任を総会に対して有する。

117 これらの条件の下では、選択の範囲は次の通り。

- (a) 長官は直接採用により、プロジェクトを実施する関係専門機関もしくは国連システムの他のメンバーに請負わせる。
- (b) 長官は、専門機関に対して、国連システム外の機構または企業に下請けさせるよう要請するか、彼自身がこれらに直接請負わせる。
- (c) 長官は、被援助国内の組織もしくは企業とプロジェクトを請負わせる。（この契約は関係専門機関によって、あるいは直接長官によってなされる。）
- (d) UNDP が直接プロジェクトを執行する。

長官は、プロジェクトの性質および、これを執行する機関の能力を考慮にいれて、上記の諸手段の中のどれを選ぶかを決定するに先立ち、被援助国政府と協議する。

118 しかし、どの手段が選ばれようと、長官は、協定された請負の管理について全責任を負う。長官は、とりわけ以下のことを確認しなければならない。すなわち、(a) 目標期日がネットワーク分析と矛盾していないか、(b) コストが条件どおりか、(c) 技術上の諸点は守られているか。駐在代表は、長官から、長官の代理として実績に対する監視を行ない、国レベルで請負を管

理する権限を与えられる。これには適切なスタッフの援助を必要とする。

119 UNDP は、場合によっては、本部レベルか国レベルかを問わず、技術専門家を採用しなければならない。この場合にもまた、次のような選択が可能である。

- (a) それが適当ならば、UNDP が監督スタッフを直接採用する。
- (b) それが適切ならば、専門機関や他のシステムの技術職員を、パートタイムも含めた形の出向にする。
- (c) 国連システム外の組織と技術サービス契約を結ぶ。
- (d) UNDP 本部の調査団に一時的に割当てる。

(1) 直接にプロジェクト職員を採用して、専門機関や国連システムのそれ以外の機構により執行される場合

120 機関は通常、実質的にほとんどの小規模プロジェクト（以前のTAのように）および幾つかのより大規模で複雑な（以前のSFのような）プロジェクトを、直接に執行するよう要請されたとしても不思議はない。どちらの場合にも、機関はプロジェクトの補助と技術的監督を行なうことになるが、UNDP には、機関との契約の管理に対する責任が依然としてある。いいかえれば、特定能力分野で明らかに能力があるとして選ばれた機関は、プロジェクトの技術的側面を含む全側面が正しく執行されているかどうかについて十分な責任を有するが、プロジェクトに対する全責任は、依然として長官にあるということである。このことは、専門機関が直接実施するよう請負ったプロジェクトに関して、UNDP が専門機関を「あとから批判する」ために技術スタッフを利用するのではないことを意味する。ただし長官が技術上の再検討が必要になったと判断した場合には別である。

121 長官は、その全責任をまっとうするために、各プロジェクトの進行に関する情報を確保しなければならない。このため、各機関からの定期報告を受け、また駐在代表から彼らに委託された全プロジェクトについて、その規模にかかわらず、技術上、財務上、管理上の全側面についての情報を入手し、定期報告を補強する。さらに現在と同様に、年次点検も実施されるが、これまでとの大きな相違点は、それが才1局面「国のプログラム」で述べたように国レベルで行なわれるということ、また各プロジェクトの進行をより深く、正しい展望の下に点検する点にある。

(2) 国連システム外の機構または企業によって執行される場合

122 長官は政府と協議のうえ、プロジェクトを国連システム外の機構によって実施するよう決定できる。長官はこの権利を行使するにあたって、主として2つの基準をもとにしている。才1は、プロジェクトの性質が「外部」の方法に委ねられやすいものである。たとえば、部門間調

査を実施するにあたって、工学、経済、社会学、財政上のかなり広範囲にわたる専門家を動員する高水準のチームが必要とされるような場合には、ほとんどの場合、この種の作業は、その目的のために特定の基準に基づいて集められた個人のグループよりも、コンサルタント会社や特定の機関によるほうがうまくいく。この方法によって、さらに、採用にともなう困難を解消させ、キャリアを妨げないで短期の仕事割り当てることができるような高度のチームを作ることができ、責任を集中させ、チームの集まりを容易にさせ、管理、監督を容易にすることができる。さらにプロジェクトの完了後も、これに精通しているこれらの組織から援助と勧告を受けられるという点も有利である。作業が終了した時点で解散してしまう個人的に採用した専門家のグループが、はじめからこの作業を行なっていた場合には、こうはいかない。逆に、政治的に微妙な性質をもったものや、見返り研修を行わなければならないプロジェクトの場合には、国連システム外の組織に請負わせることはできない。

123 才2に、関連専門機関が既にかかなりの負担をこうむっているという点である。負担があまりにも大きいことが判明すれば、国際的監督の下で、そのプロジェクトを国連システム外の組織に請負わせることは明らかである。

124 さらに、プロジェクトの性質によっては、長官は、機関に対し彼の代理として、組織の「外部」との請負契約を依頼するか、彼自身が直接契約を結ぶ。機関に対し依頼する場合には、技術上の監督に関しては、専門機関の責任となることは明らかである。請負を管理するという長官の責任は、駐在代表が実績を監視し、プロジェクトが請負契約の規定と矛盾なく行なわれていることを確認することによって、効果的に行使されることになろう。

125 長官による直接契約は、関係専門機関がプロジェクトを自ら執行する場合でも、下請けを監督する場合でも、関係機関の能力を既に越えているということが経験的にわかっている場合に限定される。参加国が UNDP と請負契約を結ぶ資格のある会社、大学および他の企業の一覧表を提供するならば、このプロセスは容易になる。この一覧表の中には当事国政府が推薦し保証したものが含まれている。時間と経験とを積んでいくうちに、請負った仕事が良い場合には、これら諸機関との直接的関係が確立されるであろう。その結果、これら諸機関は UNDP の要件についての経験を積むようになるであろう。

126 これらの場合には、長官は適切な技術上の監督と管理だけでなく、請負を管理し、なされた業務に対して全責任を負わなければならない。これらの役割は現行の UNDP 組織にもある程度存在するが、新しく提案された手続きでは、その機能が異なる。それは専門機関の技術的業務の監督ではなく、(上述したように、機関はこの業務に技術的な責任があると考えられているが、全般的業務管理は、(1)節で規定された手続きにより保証されるからである。)長官が外部の企業もしくは組織との請負契約を直接に監督する。これまで適切な有資格者が利用されてい

い場合には、長官は119項で述べた選択手段の中のひとに依存することができる。これには外部の他国組織によびかけて、プロジェクトの監督として、技術的サービスを提供してもらう可能性が含まれている。これによって監督を行なう場合に地理的バランスをとることができるようになり、UNDP 本部の監督のための職員を減らすことができる。

(3) 長官が被援助国の機構または企業に請負わせて執行する場合

このようなケースは最初はあまりないが、開発が進行するにつれて、当事国の会社が経験と技術および資源をもちうるようになるので、よく行なわれるようになる。通常の申請手続きと変わるところはないが、申請を行なうよう通知された請負のリストに含まれている資格が必要だと考えられる場合には、国内業者ははずされる。執行のための他のすべての手段と同様に、長官は、協定されたものに対しては責任を有し、技術的監督を行なうために、専門機関もしくは125項で述べた一覧表から多分選ばれることになる企業もしくは組織のような国連システムの内外の諸機関に対して、要請を行なうことができる。唯一の特別かつ、これだけが独立しているケースは、UNDP が、この種の方法については、直接に技術監督を行なうという点である。

(4) UNDP による直接執行

128 これもまた例外的ケースとなろう。最も発生する可能性の多いものとしては、多分野にまたがるプロジェクトの例があげられる。このようなプロジェクトで遅れがしばしば発生するのは、専門機関同志が主要な責任をめぐって権限争いをしていることが多いからである。このような場合には、長官は、プロジェクト・マネジャーに対し、プロジェクトを定式化し監督するように命じるが、他の職員も最低限採用し、執行の異なった局面については、プロジェクト・マネジャーの指導下で活動する専門機関に請負わせる。このため、権限は駐在代表を通した直接的なものとなろう。

E 提案の実施

129 提案が実際にどのように作動するかが問われてもよい。能力調査の見解によれば、諸機関がその経験と特定の資格のために、ほとんどのプロジェクトを実施し続けていくと考えることもできる。だが、これまで述べてきたような理由によって、長官による直接契約を通じて競争を行ないうる範囲が広がっただけでなく、下請けの割合も増加していくに違いない。同様に、被援助国政府も、全事業の共同出資者および最終的受益者として、各プロジェクトの実施に関して発言権を増すと考えてもおかしくはない。

130 能力調査は次の手続きを提案する。

- (a) 各プロジェクトについての説明が準備されると、政府は執行の型について相談をうける。すなわちプロジェクトが専門機関が直接執行するものとして請負われるのかどこか外部の企業もしくは機構に（機関によってか、あるいは長官によって直接に）請負わせるのかどうかについて相談をうける。
- (b) 長官と政府が関係専門機関による直接の執行という点で合意すれば、機関は予備的配賦をうけ、プロジェクト・マネジャーを任命し、運営計画の基本として詳細なプロジェクトを準備する。これが承認されると、プロジェクトの全期間用の資金が配賦される。¹⁾
- (c) 政府および長官が外部の機関を利用するという点で協定した場合には、（長官が関係機関に下請を採用するよう求めても、長官が直接契約を結んでも）長官はプロジェクトを執行する組織もしくは企業を選択する。それ以後は、プロセスは専門機関の場合と同様である。（(b) 参照）専門機関が執行機関として任命された場合には、長官が選んだ外部の機関は、その勧告にあたる。

131 他所、特にⅡ節の「プロジェクトの定式化」で述べたように、執行の第一段階は、プロジェクトを詳細に定式化することであり、運営計画の基礎をなす作業計画を準備することである。ここで、プロジェクトの執行に責任を有する人（特にプロジェクト・マネジャー）は、開始時からの全過程に関係をもつべきである。提案された手続きの下では、どのプロジェクトについても、その発生には3つの段階がある。すなわち

- (a) 「国のプログラム」内でのプロジェクトの概容
- (b) 国のプログラムが承認されると、プロジェクトの執行の型および執行機関が決定される。さらにプロジェクト・マネジャーが任命され、詳細な定式化および作業計画活動が開始される。（予備配賦）
- (c) プロジェクトの承認、運営計画への署名、プロジェクト期間への資源の配賦、運営の開始

1) 第9章25-27節および31-32節を参照のこと。

F 運営計画に関する協定

132 プロジェクトが承認されると、長官は、定義された目的にしたがって、プロジェクトを執行するために、政府との協定もしくは運営計画に入る。これらの協定は、88項で概容がのべられたプロジェクト説明に基づくものであるが、はじめて、プロジェクトの一般的目的と、これらの目標の達成のために、政府ならびに UNDP の長官がそれぞれ負うべき責任について明確に定義したものである。協定は全関係者、特に国内側、国際側を問わず、プロジェクトの執行を委託された当局が行なう活動について、非常に細部まで規定しているが、これによってネットワーク分析が可能になり、この分析を用いて、あとで期日もしくは完成度に対する実績を評価することができる。参画者の共同責任はフォロー・アップ活動（たとえば投資）が終了するまでは続く。

133 執行が専門機関に割りあてられると、長官に対する機関の請負義務が規定される。さらに、機関は政府とも協定を取交わす。長官が、プロジェクトを国連システム外の機関、もしくは直接にプロジェクトを自分で執行する機関と請負契約を結んだ場合には、長官だけが政府と協定を結ぶ。前者の場合には、長官と執行機関の間に別に協定が結ばれる。同様に、作業の全体もしくは一部が外部に下請けされるという条件で、その責任が国連システム内に割り当てられた場合、専門機関は下請け機関との間に同様な契約を結ぶ。条件の変化によって、最初の見通しが役に立たなくなることがあるので、これらの協定の内容は関係者間の合意により迅速に改訂できるという規定が必要となる。

134 これらの協定では、各参加者の責任は次のように定義される。

—政府は、協定にある運営計画にしたがってその責務を実施する。

—長官は、政府との協定に基づいて行なうべき活動について責任を有する。長官がこれらの機能をその代理として、専門機関その他に請負わせる契約を結んでいる場合には、彼の果たすべき機能がその請負条件と矛盾なく執行されるよう、請負を管理する権限を適切なスタッフの援助をえて、駐在代表に委譲すべきである。

—執行機関は、長官との契約内容にしたがって、これらの機能を執行し、長官はそれに関して政府に対し責任を負う。また長官が請負を管理するために権限を委譲したすべての者に対して、執行の進行度を報告する。多くの場合、駐在代表はこれについて責任を有し、その結果、駐在代表への報告の権限はプロジェクト・マネジャーに与えられる。プロジェクト・マネジャーは、通常、雇業者、専門機関もしくはその他と直接接触する。

—駐在代表は、プロジェクトがネットワーク分析を含む運営計画と矛盾なく実施されることを保証すべきである。

135 情報システム（オ6章参照）は、長官が実施状況に関して絶えず情報を保持できるよう

にするための、活動管理報告について規定したものである。

G 執行の他の側面

136 本章では、これまで、プロジェクトの執行の型および効率改善のための新しい定式化を導入する必要性について集中して述べてきた。執行には別の面もある。それについては他の章で扱うことにする。しかし、参照程度にせよ、これらを上げておく必要がある。

(1) 被援助国がプロジェクトに与える援助

137 これは運営計画の中で述べられるが政府に対して作動しないような規定を押しついたり、その国の資源水準を超えた施設や職員を提供させることをさけるために、とるべき手続きに関しては問題がある。各国の開発レベルに合わせて、これらの要求を徐々に満たしていくことになり、この問題は才4章で扱われている。¹⁾ 才9章ではもっと詳しく扱っている。²⁾

(2) 現地レベルにおける執行の責任

138 UNDP プロジェクトの監督に関して、駐在代表に権限を委譲したことによって、駐在代表と国連開発システムの他の諸機構の各国代表との関係に重大な問題が発生する。これは才7章で扱う。³⁾

(3) 執行の方法

139 柔軟性が必要であるという大命題にしたがって、執行の方法も、仕事の性質、被援助国の開発レベルおよび直面している問題に応じて、想像的に選択されなければならない。さらに、被援助国の開発レベルは、長期のプロジェクトの場合には、その期間中に変わってしまうことが多いので、あまり複雑でない方法で新しい状況に合うように執行の方法を変えることができなければならない。プログラミングの局面だけでなく、執行の局面においても、総合的な国家アプローチはいつも必要とされる。このことは、互いに補完し合うように、また一般にプロジェクト間のアイデアと専門家を互いに供給し合うことを狙いとした UNDP が後援するプロジェクトの執行について、駐在代表が緊密な調整を行わなければならないことを意味している。専門家の主要な仕事は、彼等の配置されたプロジェクトで、その基準条件にしたがって働くことであるが、

1) 後発開発途上国の場合、82～89項

2) 73～82項

3) 84～88項

彼等の特定の専門が UNDP の後援する他のプロジェクトで発生している問題を解決するのに役立つならば、主要なプロジェクトの要件に常にしたがうことを条件に、他で利用することはできる。

(4) 執行の道具

140 現行の道具としては、プロジェクト職員、設備および研修生があげられるが、才4章で勧告したように、これらの道具は、将来、他のタイプのインプットを追加したり、現在のインプットをさまざまに混合したりすることにより修正されるべきであろう。¹⁾しかし上述した三つの手段は、これからもプログラムの背骨を構成することになるだろうが、緊急に解決を要するような実質的な問題をも発生させたので、特別に注意する必要がある。そこで読者は才8章および才10章の「人的資源」および「他の資源と施設」を参照されたい。

第Ⅳ局面 評 価

A はじめに

141 国連システムでは、最近、評価が流行している。しかしながらここでは広義の評価については扱わない。広義の評価というのは、たとえば国連システムの中でそれが扱われているさまざまな方法や、方法論という困難な問題に入りこむことである。というのは、これらの問題については既に ACC 評価調査グループ²⁾および UNITAR³⁾のような機関によって既に扱われているからである。それに代えて、本書では、特に国連開発協力サイクルに関する評価の側面に、また特に、評価のプロセスをより効率的かつ、わずらわしきの少ないものにするために、UNDP が適用すべき手続きと原則について集中して述べることにする。しかし、あとで述べるように、ACC が採用した定義も、一致点を知り、比較を行なうために採用されることになるだろう。

B 現在の状況のまとめ

142 評価に関する政府の関心が最近増加したのは、主として、多くの開発協力活動に自発的に援助を行なった者が、「金額にみあう価値」を得たかどうかに関して根本的な疑問が生じてい

1) 26～48項ではさまざまな提案がなされている。

2) 技術協力プロジェクトおよびプログラムの評価 ACC 35報告、才Ⅳ集(doc. E/4668/Add. 1)

3) 評価の基準と方法(前掲書)

るためである。開発途上国の中には、評価を実施するよう要求したり、有資格者をスタッフとする効率的評価単位を設定するために援助を求めてきたものもある。評価に対する関心の増加と国連開発システムで利用できる資源の拡大との間には相関関係があった。

143 UNDP、UNICEF および WFP における現在の評価のための取りきめについては、才V部付録2で述べる。評価に対する態度は、EPTA の初期の時代から現在までの間に無関心から、強い関心事になるという180度の転換をとげている。これは資金の正しい利用に対する関心と、構造的に複雑になっていく機構活動の増大を点検することが困難になってきたことによる。しかし、評価は、明確に定義された目的と、有能な評価者により適用される一貫した手続きによって、秩序ある、調整のついた方法で行なわれなければ、その目的を達成できないという点はなんら変わっていない。

144 しかし、ふりかえてみると、現在の状況はこのようになってはいない。要求に応じて、UNDP は海外関係・評価・報告局の一部として、評価部を設立した。評価部が開発した手続きには、「中規模プロジェクト点検」のための、また期限の近づいたプロジェクトの結果に対する点検と評価のための規定が含まれている。このような事態が発生した場合には、UNDP は関係執行機関と相談して、この作業をどこが実施するか、またどのように実施するかについての合意をえる。この点検は、実施機関と UNDP が共同で進めることが多いが、これは非常に有益な手続きである。さらに、個々の執行機関も、それら自身の開発協力活動のさまざまな側面を評価するために、それ自身の方法を開発した。これら諸活動の多くは、UNDP が調達しうる資金によって支えられてはいるが、点検の結果は、自動的に UNDP に報告されるわけではない。

145 このように、UNDP プロジェクトは、以下によってなされた評価にしたがうことになる。すなわち、

- (a) 主催国政府
- (b) プロジェクトに関心をもつ援助国政府
- (c) ECOSOC および UNDP 総会のような管理当局
- (d) UNDP 単独もしくは執行機関との協力
- (e) 執行諸機関
- (f) (きわめて希であるが)外部監査役
- (g) 大口の出資国政府が特定の国連機構の評価を行なうと決定した場合には、間接的に、彼等が評価を行なう。

146 しかし、このような評価は、一貫性がなく、互いの関連もうすく、方法、概念または技術に関しても、一般的に受け入れられている基準とは一致しない。本来、プロジェクトの進行と達成された結果についての正確な測定を行なうべきである国連開発協力活動の評価について、秩

序あるアプローチが欠けていることによって、多くの不都合な結果が生じた。

147 その最もよい証拠は、最近、多国参加の開発協力に関して行なわれた価値判断の数とその多様性である。内容がしっかりしていて責任のあるものもあれば、一時的で必要とされる知識の深さを欠いているものもある。これらの調査の数の多さにもかかわらず、UNDP がその全レベルに責任をもっている調査は、現在の活動の本質的要素、たとえばその効率、主要な長所と欠点、必要なコストについて十分な情報が必ずしも与えられていないということも確かである。調査の数を増やすことによってこの点を改善することもできるかも知れないが、能力調査の指摘のように、基本的事実が掴まれていないことが多すぎる。

148 過重な評価活動が、国連開発システムを効果的に作動させる能力を減少させてしまうという問題が生じる。UNDP 本部、諸機関および調査スタッフは、評価目的に適した資格をもたない者による評価をも含む、評価に関する調査のくり返しに多くの時間をさいている。このようなことが非常に多いので、金と時間が浪費され、判断を混乱させ、システムを強めるどころか弱めることになってしまうことが多い。

149 国連開発プログラム（および類似の多国参加の活動）のさまざまな側面を異時点で評価する場合に、調整が行なわれないために、一方では効果的な運営管理、また他方では経験と結果の効果的分析を行なえるような本質的なものに評価を集中するような手続きを導入する必要性が生じている。この重大な業務に対する資格をもった経験者のみによって評価が実施できるような組織モデルを設定する必要がある。以下では、UNDP が融資する全範囲の諸活動に適用しうる定型化された評価システムを設定する方法を示してみることにする。

C 将来の活動に対する勧告

(1) 一般原則および定義

150 開発途上国が行なう開発プロジェクトに対する国連開発システムの協力は、開発システムにとっては成功か失敗かのカケである。被援助国の努力がその最終結果に与える影響は重大であるので、評価は外部の援助機構だけに限らず、全プロジェクト、全プログラムに対して行なわれるべきである。その当然の結果として、被援助国は評価プロセスに影響をうけ、全段階に対して密接にとり組まなければならない。実際、被援助国政府に対してはその国自身の評価機構をもつように、あるいは既存の評価機構の効率を改善するようにすすめ、またこれを援助しなければならない。

151 評価の統一システムは、確立された原則と一致しなければならないが、異なったタイプのプロジェクトに対する必要な技術に関する多様性は認めるべきである。システム内で評価が実施される場合には、いつでも、目的、タイミング、および組織について、同一の基本的アプロ

チが用いられなければならない。システム内に定期的事項として組込まれていないが、不特定の時期に行なわれる特定の決定の結果発生し、国連システム外の専門家のサービスを必要とするような評価活動（すなわち運営計画および各プロジェクトごとのネットワーク分析に基づいて実施される「活動管理」（155～161節参照）には入らないもの）の場合には、体系的アプローチができるように、一連の承認された原則および基準が再び適用されるべきである。これらの要件は、それが加盟国政府に対し、彼等の援助がいかにか効率的に利用されているかという最新の、また客観的な説明を与えるからというだけではなく、未調整の評価が多く生じることによって国連開発システムの真の姿を損うことになり、そのイメージに打撃を与えるという明白な政治的危険性をはらんでいるという理由で、非常に重要なのである。

152 ACCの用いた言葉であるが、¹⁾評価というのは、プロジェクト終了後も含めて、プロジェクトもしくはプログラムの全開発段階をおおう、まさにカサである。プロジェクトの4局面は、それぞれ異なった評価の要素を必要とするが、これらは、プロジェクトの準備（必要性の確認）、要求の評価、運営管理、結果の評価として定義されてきた。プロジェクトの準備およびプロジェクトの要求の評価についての重要性は、十分に認識されており、最終的結果にそれが与える影響と、さらにまた作業の進行と結果をあとから測定し、必要な基本データを設定するための重要性については、いくら強調しても足りないが、それらは既に「国のプログラム」および「プロジェクトの定式化」のところで扱っているので、ここではふれない。ここでは、評価をプロジェクトの進行と結果の測定および技術協力のプログラムにしぼることとする。ACCの定義によれば、これらの運営管理および結果の評価は次のようになる。

運営管理………は、プロジェクトが明示された目標と対象をどの程度実施しているかを判断するために、また適切な時点で必要な修正を行なうために、プロジェクトの実施を監視し点検するプロセスを含む。

結果の評価………は、プロジェクトがその目的を、関連する経済的・社会的目的の範囲内で達成する場合の効果と、今後の活動のもたらす便益についての指標という点から、プロジェクトの全期間を点検し、主要な直接・間接の結果を体系的に決定し、最終的に検査するためのプロセスを含む。

153 これらの評価のタイプは、両方とも一定の目標の達成に関係している。これらの目的は、秩序だって並べられるのが普通であり、最終的なものは、一定率の経済成長とか、高い生活水準といったような非常に一般的な性格をもっている。このような広範囲にわたる目的は通常、個々のプロジェクトよりも、プログラムに適用される。個々のプロジェクトのより手近な目的は、た

1) 技術協力プロジェクトおよびプログラム評価前掲者

例えば、水資源開発プロジェクトの重要な段階を形成する流れの調査を予定通りに終了するといったようなものである。これらの水資源を灌漑に用いるというプロジェクトは、さほど手近でないが、測定可能な長期の目標ということになる。国連開発システムの融資による援助は、全目的の範囲にわたってその達成を助けるものであるが、プロジェクトから、また身近な目標からかけ離れた目的を評価することは、特にこれらの一般的性格をもった長期の目的が、UNDP が援助するプロジェクトだけによって達成されることはないので、正確に行なうこともできないし、実際に役立つこともない。

154 さらに、運営管理および結果の評価が十分に行なわれるならば、プロジェクトの準備と実施局面での管理の改善に役立つに違いない。このため、これらは重要なプログラムおよびプロジェクトの管理用具として、またプログラム計画で用いられる知識と経験を体系的に打ちたてるための手段として考えられるべきである。¹⁾ 提案を明確にするために、以下で2つのタイプの評価について別々に論じるが、それらは明らかに補完的な活動である。さらに、根本的な仮定としては、評価は必要性の確認およびプログラムの評価という初めの段階から、最後の結果の評価に至るまで連続的、一貫的プロセスでなければならないということがあげられる。才1段階が効率的にいかなければ、他も目的に達することはできない。

(2) 運営管理

155 運営管理は、提案された業務や予定された活動、および予算支出を点検し、進行が満足になされているかどうかを判定する活動もしくはプロセスである。進行を測定する現実的な計画なしには、効果的経営管理ができないことは明らかである。このため、「プロジェクトの定式化」においては、運営計画という形で表わされた十分に定型化されたプロジェクトの必要性を強調している。これらの運営計画には、ネットワーク分析、プロジェクトの説明および年度プロジェクト予算が含まれる。これらは運営管理のための標準である。

156 運営管理は、(1) 視察もしくは他の直接的接触、(2) 報告システム、(3) (1)、(2)の両方の組み合わせによって遂行される。どんな形でなされようとも、目的を達成することができないプロジェクトやプログラムに管理上の注意が集中する。さらにこれらの欠点の理由が調査され、それによって、問題になったプロジェクトの期間毎の調整のための、また作業方法の改善のための

1) データの蓄積と検索の問題参照。長官による進行報告では3つのタイプの情報の必要性が確認されており、それらは、(a) 国レベルの経済・社会データ、(b) 技術 科学情報、(c) 運営ならびに管理情報の3つである。運営管理は(c)タイプの情報を、結果の評価は、部分的ではあるが、(b)タイプの情報を提供することになる。

基礎が与えられる。プログラムよりも、プロジェクトのほうが、より身近で、測定可能な目的を提供できるので、ほとんどの運営管理はプロジェクトに関するものである。しかし、運営管理がいくつかのプロジェクトに関して体系的に行なわれるなら、それらは、将来のプログラムの内容を改善し、政策を修正し、管理上のアプローチと実施を変更するのに適用できるような、経験のパターンを示すことができる。

157 本報告書では、常にプログラムに対する国の関心の、また駐在代表およびプログラミングと実施に関係のあるそのスタッフの責任の重大性について強調している。¹⁾ 現在作動中のプロジェクトおよびプログラムを監視するための最も身近な責任は駐在代表に与えられるべきであるともしている。²⁾ プロジェクト目標が満たされているか、また欠点を修正するのに必要な活動の程度を、監視ならびに自らのスタッフとプロジェクト・スタッフの間の接触によって、判断するのが、駐在代表の主たる仕事である。さらに経営情報システムを通じて UNDP 本部と執行機関は、全プログラムおよびそれらの部局の地理別の、また部門別の最新情報に接することができる。一般に、必要な情報が直ちに駐在代表に提供され、プロジェクトの目的に照らしてチェックされることを保証する責任は、調査レベルでさまざまな部門に接している役職者が負うのが、配列上は最も効率的である。(これらの役職者とは、駐在代表のスタッフ、適切な場合には、プロジェクト・マネジャーと専門家を含む)。長官ならびに本部の地域事務局への報告は、駐在代表のみが行なうべきである。

158 専門家や研修生、設備および政府側の援助の予定と実際というような、静態的条件の下では、これらの組込まれた「運営管理」という評価のタイプはかなり行なわれている。しかし、もっと複雑な分析的条件の下で、これらが行なわれている場合もある。それは例えば目標の達成の理由と欠点の確認とつた分野である。期間毎の統計的情報は提供されており、コンピュータ処理が可能である。

159 さらに、予算と実際の支出とを定常的に対比する、プロジェクト予算は、プロジェクトの進行度合を測定する重要な手段である。予算プロセスは、それ自身、プロジェクトの進路の明示化および、慎重な決定と選択をするにあたって重要な役割を演じる。これがどのようになされるかに関する詳細は、才9章で扱われる。³⁾

1) 開発協力サイクル中に生ずるこれらの責任その他は、場合によっては新しくなり、現在執行中の手続きとは異ったものとなる。これらの変更がなされた場合には、駐在代表および上級管理者が、新しい義務に備えるために集中的な指示を行なう可能性が強い。

2) 才7章76-78節

3) 65-72項

160 プログラムおよびプロジェクトに対する政府の関心および基本的責任のために、UNDP 本部および機関に対して送られる情報は、計画省および関連技術省にも定期的に送られるべきである。それによって運営管理ができるようになり、必要な修正活動を行なう準備もできる。

161 投資に対する継続の可能性がはっきりしている場合には、投資資金の可能な源泉である。IBRD 地域開発銀行、国内もしくは海外の組織は、選択した進行報告によって、政府との協定にしたがい（「フォロー・アップ」参照）情報を確保すべきである。地域内の地域経済委員会に対しても適切な情報が送られるべきである。

(3) 結果の評価

162 結果の評価は主として、改善された運営管理や身近なプロジェクト目的よりも、プロジェクトの終了時および長期のプログラム目的を対象としたものである。その主たる目的は、フィードバックを提供するものであって、それにより国のプログラムの内容を改善し、プロジェクトの定式化を明確にし、より効果的な開発アプローチに達する助けとなるものである。したがってこの種の評価は、以下のことを目指す。

- (a) UNDP 協力が終了した個々のプロジェクトにバランス・シートを作り、その目的のねらいと継続性に照らした、それが達成したものと、欠点とを記録する。これによって、特に今後の援助に関してフォロー・アップ活動が必要かどうかを評価するための基礎が作られる。
- (b) 他の類似した状況で適用すべき、あるいは適用すべきでない成功した、もしくは成功しない技術に関する世界的体験を集大成したものを生かす。
- (c) 費用もしくは便益間の期待し、目標とした関係が達成されたかどうかを判定する。（プロジェクトの計画段階で費用便益分析調査の必要性を強調する）

完成したプロジェクト（もしくは完成に近い）の評価を総合することにより、その国の国連開発システムの全活動の有益性を評価するにあたって一つの本質的な要素を提供できる。資源の代替的開発のメリットの可能性に関しては、経験に照らして、別の要素によって判断することになろう。これまでの経験の分析は、同一国もしくは類似の問題を有する国で、今後再び開発プログラムを計画する場合には、貴重な資産となるであろう。量的評価は重要であるが、ここでは日常の運営管理で起るケースよりも質的判断を強調しておく。

163 個々のプロジェクトおよび全プログラムの結果の評価は、UNDP 執行機関および調査スタッフの共通の関心事である。しかし、UNDP の枠組内で実施される評価は、現在行なわれている、能力を損ない、プログラムのイメージを不当にけがす、あいまいな評価をさけるために、主として UNDP 長官によって、あるいは長官を経由して行なわれる。この業務に関して長官は、視察ならびに評価スタッフの援助をうけるが、彼らは評価予定をたて、資格のある評価者を

示唆し、可能な範囲と詳しさについて助言を与える。¹⁾ 関係専門機関および駐在代表とそのスタッフとこれらの評価を助けることになろう。運営管理評価によって、問題解決の方法、勧告を行なうべき程度、およびフォロー・アップの必要性だけでなく、プロジェクトの全期間に影響を及ぼす、環境についての知識をも提供する。さらに妥当な政府の官庁、その他の専門家および執行機関の職員の評価者としての仕事をも助けることになろう。最後に、彼等は調査結果を正しく評価し、国のプログラムの内容とプロジェクトの定式化の質を改善するための勧告についても助力することを期待されている。

164 オ7章で示したように、²⁾ UNDP 本部の地域事務局は、長官が要求すれば、結果の評価に加わる。さらに重要なのは、彼らは調査事実を検討し、適用可能な場合には、地域および国内のどこかでそれらを適用するように指示し、他の本部の部局が関心をもつ分野に関係のあるものに気がつくようにすべきである。いいかえれば、結果の評価から得られた情報の非常に必要な「フィード・バック」を組織する。あと知恵としての評価は、獲得された経験と知識が日常活動に結集されない限り、むしろ学問的価値でしかない。これらの機能を果たすために、地域事務局は最終的に、評価監督者の採用を必要とすることになろう。評価監督者は、訓練局の職員を、評価方法、検査事実の点で助け、日常活動で評価を利用するようにすすめる。しかし評価監督者の任命によって、他の部局の職員から、これらの結果を適用するという基本的責任を軽減してしまふべきではない。

165 専門機関の役割も、長官の要求に応じて、最終・結果評価を行なう手助けを行なうことである。それぞれの部門で、得た知識を評価し、それを適用することによって方法を改善し開発を急ぐことができるなら、その知識を広めるであろう。UNDP が融資したプロジェクトに関する情報は UNDP 本部に自動的に伝えられ、本部は機関に対して関係ある事柄を勧告する。

166 これは、地域レベルではどのような手段が適切かという問題を生み出すことになる。地域経済委員会および諸機関の地域当局も評価に重要な役割を演じることが示唆されていた。これが効果を発揮する手っ取り早い方法は、彼らが年次プログラム点検に参加することであるが、その規模と重要性は国によって明らかに違っている。より大きな参加の方法は、もっと長期的に開発されることになろう。¹⁾

167 上述した提案は、プロジェクトの重要性と効果の評価を、その目的のために特別に任命された人が行なうことを妨げるわけではない。国連開発システムからそのキャリアおよび所得が

1) この単位の詳細についてはオ7章99節参照のこと。

2)

3) オ7章112-119項オ5部付録3の各所を参照

独立しており、評価問題と手続きを効果的に処理する資格をはっきりと持っている個人のサービスは、UNDP 本部、執行機関地域レベル（評価責任を託された場合）または駐在代表自身によって獲得される。時々国境や専門機関の活動分野を突っ切る国連開発システムの活動のタイプや分野を評価する必要がある。しかし、上述したような定常的な手続き以外の、すべての特定の評価は、UNDP 活動の評価のために設定された一般的枠組にそれでもやはり適さなければならないし、同じ政策と基準に一致するべきである。いいかえれば、特別で、本調整な評価は終るべきだということである。

(4) 2つのタイプの評価の調整

168 全体を通じて、本調査ではプログラムの開発と実施に対して国がアプローチすることを、また駐在代表とそのスタッフの重要な役割を強調してきた。この責任は重要なものであると同時に、知識と経験の適用を改善し、開発資源の効率的利用を増加するのに役立つ。このための鍵は、2つのタイプの評価、すなわち活動管理と結果の評価によって与えられる。

169 それゆえ、国連協力開発サイクルは、年度毎に国のプログラム点検（「国のプログラム」参照）を用意している。年に一回、現在進行中の、また完成したプロジェクトの各々に対してなされた2つのタイプの評価による結果が質的・量的分析にゆだねられる。この機能は、国のチームと政府の完全な参加を得て、駐在代表のリーダー・シップの下に行なわれる。この分析の結果は、プロジェクト・マネジャーによる予算の提案や現在の支出に関する報告と相まって、プロジェクトとプログラムの進行を評価し、その将来の進路を明確にするための価値ある指標であることによって、年度毎の国のプログラム検査を充実したものにするであろう。事実、このような活動は、年度検査の統合的な一部を形成すべきである。

170 適切な人材を擁する駐在代表事務局が、一国内で効果的に機能している場合には、重要な点検と分析は容易に行なうことができる。駐在代表およびそのスタッフは、官庁、プロジェクト・マネジャー、および専門家と年間を通じて、協力して作業を行ない、この目的に関係のあるデータを入手するものとされている。駐在代表は必要があれば、内外のコンサルタントに呼びかけることができる。彼はまた、報告と経験に依存して、どのようにプログラム計画者やプログラムを定式化する者に助力をするかだけでなく、どのようにして、「プロジェクトを追跡するか」を決定できる。さらにまた、既存のデータやインタビューをうまく利用することによって、自己評価を客観的に行なうことをすすめる。このようにして、計画実施、評価およびフォロー・アップという連続するプロセスと必要な結びつきを設定するための助力をなす。

171 これまで論じられてきた調整は、国連システム内で行なわれる2つのタイプの評価のための組織に関するものにすぎない。しかし ECOSOC および総会も独立した評価を行なうこ

とを要求できる。このような独立した評価は、それが必要とされる場合には、3つの主要な目的に集中してなされるべきである。すなわち

- (a) 総会が定めた政策、規則および規準が守られているかどうか
- (b) プログラムの中味がその国の開発の必要性を反映しているかどうか
- (c) プログラムが効率的に運営されているかどうか

を確認することに集中するべきである。

172 同様に、政府に対して目的・結果評価を実施させる権利も認められなければならない。しかし、効率を上げるために、これを行なう特別な理由がある場合に限って、認められるべきである。特別な理由とは、たとえば特定国におけるその国のプログラムもしくはプロジェクトが、UNDP の協力をうけた国際的プログラムやプロジェクトにより影響をうけるような場合である。政府が独立評価を必要と考えた場合には、総会および長官が、国連システム内で行なわれる同様な活動との調整が行なわれ、二重の投資をさけるようにするために、その評価の性質と範囲について公式に報告をうけることができれば、すべての関係者にとって助けとなる。どのような場合にも、本章で述べられた手段が効果的に行なわれるならば、政府は現在得ることのできる情報に加えてさらに追加情報を必要とすることはない筈である。

173 外部監査役および共同視察体はこれらの事柄に対して責任があるので、彼等が評価の実施を必要とした場合には、これを考慮しなければならない。上述したような理由で、多数の者による評価はできるだけさせるべきである。外部監査の機能は、評価だけではなく、これまでと同じように活動を続け、彼が必要と考えた場合には、個々のプロジェクトの評価のみを行なえと考えられる。JIS の役割は正確ではなく、その機能は、UNDP 本部の点検および評価担当部局と調整を行なう必要がある。¹⁾

D 結 論

174 評価をめぐる現状は、効率(その結果能力にとっても)に障害となり、将来の国連開発協力の妨げとなっている。国連開発プログラム(できれば他の国連開発システムに影響を与えるもの)の評価は、十分に定義された、現実的政策の一部として行なわれるべきである。このことは、プログラムやプロジェクトは、効率を保証することができる範囲内で評価をうけるべきであるということ、および評価のプロセスは資格のある者によってのみ実施されなければならない、微妙で複雑なシステムであるという認識がなされる必要があることを意味している。

175 運営管理および結果の評価に関して、その活動システムの統合された一部として、評価

1) 才1章105-108項参照

のための効率的機構を、UNDP が開発することがまず必要である。これを実施するための方法と手段は(2)と(3)でかなり詳細に述べたが、UNDP が、直接長官に報告を行なえるような、それ自身の視察および評価組織をもつべきだという点は注目すべきであろう。国連システム内部での UNDP の援助活動に対する評価は、当事国政府および長官の合意を得て、また相互に合意した基準と技術の枠組の中でのみなされるべきである。国連開発システムの他の部分についても、できるだけ、同一の評価システムが適用されるべきである。

第V局面 フォロー・アップ

A はじめに

176 フォロー・アップは国連開発協力サイクルの5段階の最終段階である。これは非常に重要であり、プログラムの効率を最終的に証明するものである。

177 フォロー・アップという言葉は、それ自身は完了してしまった外部援助の継続に関して用いられるものである。UNDP特別基金活動においては、フォロー・アップは、これまでは、完成後の投資面、たとえば、自然資源調査や、TA機構の場合には、個々の専門家が行なう最終報告に含まれている勧告の実施に対して使われている言葉である。

178 ここでは、フォロー・アップという言葉は、広義の意味で用いられ、協定された目的が達成されるか、あるいは双方の協定によって破棄されるまでは、活動は終了しないということの意味する。一定の目的を達成しようという国連開発システムと開発国間の協力には、プロジェクトが公式には終了した後も活動を必要とすることが多い。フォロー・アップ局面での「投資」とは、広範囲のものとしてとらえられ、幾つかの形をとる資源のインプットとして考えられなければならない。外部の協力が終了した後で、外部の協力によってスタートとし教育活動を続ける。という政府の予算措置も、たとえば、他の形態の投資と同じように、現行の所得を資本の形成に利用することに変わりはない。

179 どの分野の開発であろうと、これまで得られた開発経験によれば、計画および投資前活動の実施の有効性が本当に試されるのは、それに続く局面で、開発過程ではさけることのできない不測の事故、政治的、社会的、技術的変化の発生にもめげず、最初の目的が辛抱強く追求され、ある結果を生み出せるようになった場合であることを示している。

継続がまったく好ましくないか、もう少し我慢すれば環境悪が良に転じるかどうかの判断には、かなりの熟練と判断を必要とする。

政治的眼識だけでなく、永続的点検システムが必要とされる。

B 現在の状況

(1) 手続き

180 TA機構のプロジェクトについては、これまでフォロー・アップ活動に対する点検と報告が行なわれてきた。駐在代表事務所では、全プロジェクトの、また開発に関してUNDP本部に定期的に送られる、専門家の勧告の実施、または改善された活動および技術の採用といったような開発に関する報告の記録を保存している。多くのプロジェクトが専門団の派遣中にプロジェクトを達成しているので、またプロジェクトが小規模で数が多いので、TA機構では、SF機構と

比べて、フォロー・アップについて強調することは少ないのが普通である。T A機構の実際の結果をより明確に点検するためには、これらの手続きを強化することが必要である。

181 S F機構の場合には、プログラムの多くが、投資はプロジェクト終了後に行なわれるべきであるとする狭い意味での「事前投資」を目指したものであるために、また人的・物的インフラストラクチュアの設立および特別基金の援助により作られた施設は、基金撤退後も保持・継続することを目指したものであるために、フォロー・アップの確認もしやすい。駐在代表はUNDP本部に対して、完了したプロジェクトに対するフォロー・アップ活動の性格について、その定期報告の中で十分に情報を提供するように指示されている。もっと重要なことは、最終的には投資されるとみられるプロジェクトの多くは、プロジェクトの開発段階で財務勸告者を任命し、その時点で、十分な経済的・技術的情報を収集し、投資の見込みおよび交渉について政府に勸告する。さらに1968年6月、世界銀行と3つの地域開発銀行と密接に協議したうえで、長官に対して、「……投資前プロジェクトの点検に参加し、投資目的の確認に助力し、投資提案の準備を助け、これらの提案について、政府、執行機関および関係組織と論議し、国際金融諸機関と活発かつ継続的な交流を行なうという点で長官を補佐し、特別基金プロジェクトに関するフォロー・アップ活動に関する、政府の要求を助ける、小規模の準財務勸告団」¹⁾を設定しうる権限を与えた。しかし、報告書の執筆段階では、この勸告団はまだ組織されていない。

(2) 現行の手続きの有効性

182 しかし、フォロー・アップはUNDP管理の中では大きな割合を占めているので、フォロー・アップを達成しようとする手段の有効性については、改善しなければならないということが一般に認められている。

T A機構に関しては、駐在代表に対する要請は非常に多いので、彼が最新の記録を保持したり、まして当事国政府に対して活動を促すといったようなことは行なうのは難しいことが多い。機関側の主要な業務は、過去になされたことよりも、現在実施中のプロジェクト、および新しいプロジェクトの準備が中心となっている。S F機構については、特別基金の協力により実施された調査から直接、間接に生じた投資の流れに着目することによって、特に「投資前」プロジェクトについては、かなり確かな結論を引き出すことができるが、同じようなことが考えられる。これに関する最新の数字は、第3章で詳しく分析されたので、²⁾ここでは、目ざましい結果を生み出したプロジェクトも中にはあるが、まだ改善の余地は多いこと、その要因は必ずしもUNDPの管

1) UNDP 総会報告 第6会期 (doc. E/4545)

2) 61-66節

理下に入っているものばかりではないことを述べておくにとどめる。

183 一般的に言えば、（正確な情報が欠けているので他の条件は除く）、フォロー・アップに関する現在の状況は、以下のように要約できる。

(a) その原因についてはここでは問わないが、急速なプロジェクト準備と提出、また吸収力やプロジェクトの利用目的についての注意の欠如を含む、特定の開発問題についての認識不足、によるプログラミングの欠陥があることは明らかである。

(b) この状況は、信頼しうる事実と数字を欠いていることによってますます増幅される。既にのべた情報については利用しうるものもあるが、特定のプロジェクトが投資を引き出しえなかった理由を示すような、また必要な次の活動を決定するための責任は国連システム内のどの部分もっているのかを示すような情報は存在しない。国連開発システムが過去の経験を生かし、その効果を改善しようとするには、上述したような調査は欠かせない。

(c) 政府側、および国連開発システム側の各々の責任については、適切かつ十分な定義がなされている。（以下参照）しかし、UNDPと諸機関との間の責任については、明確ではない。

(3) フォロー・アップに関する責任の範囲

(a) 政府の責任

184 フォロー・アップの基本的な責任は受入国にある。ECOSOC決議222（IX）（EPTAを設立している）では、政府は、

「自らの要求によって、参加機関との協力の結果として受入れる技術勧告に対して十分でかつ速やかな配慮をすること」に同意している。

さらにまた政府は

「……国際的援助の下で、自らが要求したプロジェクトへの支持を継続し、それに対して積極的に責任をとることを含めて、経済開発に必要な努力を行なう」ことにも同意している。

GA決議1240（XIII）（特別基金を設定している）では、この点について明示しているわけではないが、基金の目的は、とりわけ、「すべての型の新投資」を容易にすることにあることを強調している。そうはいつても、基本的責任が被援助政府にあることは明らかである。

(b) 国連システム

185 UNDP長官およびその他がフォロー・アップに果たす役割の大きさは明らかであり、このことは多くの報告や組織に反映されている。しかし、その責任は、国連システム内で明確に定義された形で、分担されておらず、その多くの活動体を通じて分散している。それゆえ、フォロー・アップは特殊な基盤に基づいて処理されることが多く、その結果、個々の政府、UNDPおよび執行機関は、他の参加者が何をしているかを知らずに、プロセスに加わっているとしても驚

くにはあたらないであろう。活動の他の多くの側面に関しては、責任は明らかに国にあり、そこでは、駐在代表は政府とシステム内の多くの諸機構との間の調整機関として機能するべきであるが、現時点では、この役割を果たすのに足りるだけの用意はない。さらに、執行機関の責任は、プロジェクトにおける外部の援助が形式的に終了しても終ることなく、プロジェクトの設定した目的が達成されるまで続くことはいうまでもない。これは専門機関が実施したプロジェクトについては欠かせないことであるが、現在の、また将来のプロジェクトでは、これを前提としている。他の多くの問題と同様に、このことは、UNDP活動の急速な拡大をもたらし、このため、効果的管理のための責任に利用しうる活動の全側面についての情報の供給が不足してしまう。

(c) UNDP援助のプロジェクトをフォロー・アップする現在行なわれている他の方法

186 現在的手段には誤りが多いと思われるので、新しい活動経路を開き、この目的のために設立された機構を通すことによって、解決策を求めなければならない。この傾向は、投資決定のために十分詳しく準備され、適した形をとっているプロジェクトに対する全資金源（IBRD、地域開発銀行、二国間援助プログラム、民間銀行、民間産業）からの資金供給の増加を反映して、利用可能な資金源と比べて、適切に備蓄された投資プロジェクトが相対的に少ない場合に促進される。

187 これは、もともと特別基金およびあとになってUNDPが占めている領域である。この目的のために、FAO/IBRD協力プログラム、あるいはラテン・アメリカでは潜在的投資者および投資希望者が融資しているADELAのような、UNDP外の特別グループによって、かなりの効果的、体系的活動がとられている。

FAO/IBRD協力プログラムは、国連システムの中で機能し、世銀と個々の特定機関を直接結ぶという別の型（イタリ、ユネスコ）を提供しているので、特に興味深い。1964年に開始したこのプログラムのための協定によれば、世銀が総費用の75%、残りをFAOが負担することになっている。1968～1969年には全予算は2,700万ドルで、42人の専門家を派遣している。しかしこの人数は1970～71年の2年間で70人を超え、総額は5千万ドルとなる。5年間で、プログラム活動は世銀からの借入金およびIDAの信用供与により4億2千2百万ドルに達した。これは、調査費ならびに最終的投資との比率でいえば、かなり好ましいものであるが、そうなった原因としては、プログラムが、UNDPの援助をうけるプロジェクトから提供される情報に全面的に依存していたことがあげられる。実際、今年、世銀から年度融資をうけて進行しているプロジェクトの約半数は、UNDPプロジェクトに関するものであり、第35回報告によればその数は26となっている。これは、潜在投資の可能性が明らかになると、UNDPプロジェクトに対して「プロジェクト確認使節団」を組織することによって達成されたものである。十分銀行から資金を借入れられるような形でプロジェクトを提示する必要がある投資前

活動もしくは調査活動は、「プロジェクト準備使節団によってなされる。結果に関する報告は、まずはじめは、IBRDだけに対して行なわれ、活動中に他の資金源に対しても利用され、活動の方向が決定すると、広く公開される。

188 規模はもつと小さくなるが、FAO投資センターと地域開発銀行との間でも、同様な取り決めがなされ、協力は、やはり補助金ベースであるが、民間商業銀行にまで拡大される。

さらにFAO/産業協力プログラムは、農業分野に関係のある60以上の多国籍企業から成っており、このプログラム事務局の活動に対して融資を行なうものである。

189 投資前活動から資金の実際の動員への移転を促進し、容易にするための手段は重要であり、明確かつ、望みのかなえられる可能性の少ない要求に応えるものである。その結果、これらの取り決めは、現行の組織パターンと重なるものであり、どこでもみることができ、既に割当てられている機能を侵害し、プラス・マイナスの両面をもつむしろ排他的関係を設定する傾向として述べるとすれば、酷評に過ぎるし、うるさいと感じられよう。

事実、能力調査では、これらの特別な取り決めは、明白な必要性がなければ生じることはないと考えている。この必要性は、他の分野では生じてはいるが、その理由は、ひとつには、多くの場合、潜在的投資者に対して決定をうながすにたる十分詳細な情報を、UNDPが生み出すことができないことにある。もうひとつの理由は、投資者が自分達の要求に合うように作られた、また自らが直接調査できない場合には、できれば自らの監督下で得られた情報以外はあまり好まないことによる。調査が、国際的にも知られた文句のつけようのない機関によって行なわれた場合であっても、投資家や融資条件に影響を与えないばかりか、失敗することもある。これは、その時点で利用しうるソフト・ローンの額や融資機関の現在の政策や優先度といった要因によるものである。開発途上国に対して、より広範囲の接触を可能にし、その状況に適した融資の型を交渉することができるようにさせうる取決めの下で、開発途上国は便益を獲得することができる。

UNDPが投資プロジェクトと判断したものをどのように支援していくかについて、幅広く考える機会をもつことも、開発途上国の目的にとって役立つことであろう。

190 UNDPのプロジェクトではあるが、UNDPがその役割を果たさない「投資前活動」終段階での重要な分野である。UNDPが他の、あるいはもつと効果のない処置によって、その状況を増大させ、手に負えなくさせてしまう前に、この欠点を改善するよう努力すべきことは明らかである。

C 将来の活動に対する勧告

(1) 総論

191 改善された国連開発システムはプロジェクトの効果的フォロー・アップをどのようにして確

保するのか。それに対する答は、よりよい、また総合的な計画およびプログラミングの中にあるといえるが、それはフォロー・アップと国のプログラムおよびプロジェクトの定式化の準備との間には明らかな結びつきがあるためである。それゆえ、まず第一に、「国のプログラム」で示したように、すべての利用可能な国際資源の利用計画のための効果的システムが、できるだけ早急に、導入されなければならない。第2に、各プロジェクトは、開始時より、注意深く考えられ、資本関係も含めて、フォロー・アップ活動ははっきりと定義され、責任は細かく分担されなければならない。「プロジェクトの定式化」で述べたように、新しい手続きでは、プロジェクト説明の中に（それが適切ならば）ネットワーク分析を含むことの重要性と、定期的観察によって実施の進行がわかるような、活動計画、さらに必要があれば、結果の評定を行ない、目的が達成されるか、合意によって廃棄されるまでフォロー・アップを行なうことが強調されている。

192 プロジェクトに対するより注意深い計画と定式化を行なう目的のひとつは、提案された活動の方向がもつ意味を、すべての関係者に対して評価してみせることであり、これによって危険を最小限に減少させ、あるいはその危険が計算されたものであることを保証することにある。

しかし、不測の事態がその本質のひとつであるというのが、まさに開発過程の性質であり、危険を相対的に小さくすることはできても、絶対的になくすということはできない。このことは、ネットワーク分析の方法とそれに続く結果の測定は、3つの目的に役立つことを意味する。第1は、プロジェクトの方向の指針となること。第2は予定表と目標に照らしてプロジェクトの進行をはかること。第3は、これら2つから発生する機能で、経験や環境の変化に照らして、危険が生じる場合や、目的や方法を変える必要について警告すること、あるいはその両方について警告を行なうことである。

193 これらを実施することによって、今度はフォロー・アップ、評価および情報システムの間には、同じように緊密な関係があることがわかる。効果的な評価とフォロー・アップとの相関関係は、プロジェクトの全期間のどの段階においても欠かせない重要な事柄である。

個々のプロジェクトが考えられる時点から、できれば、より広範囲な目的に関して評価がなされるべきであり、プロジェクトが進むにつれて、良好なフォロー・アップが達成されるとすれば必要となる活動に関して、引き続いて、運営計画と評価が継続的に考えられるべきである。さらにまた、プロジェクトを測定し、修正するための体系的手続きは、フォロー・アップとの関係を明確にし、プログラミングと実施の各局面から得られる情報の、正確かつ時宜を得た流れに大きく依存しなければならない。

(2) フォロー・アップのための責任の分担

194 開発途上国がUNDP協力の適切なフォロー・アップを行なう中心とならなければならない

いのは明らかである。しかし、まさにその開発途上であるという事実によって課せられる制限のために、これらの責任はより明確になりうるし、相対的条件の下では、状況によってより簡単に実施されることもある。たとえば、UNDP援助の調査で発見された新しい鉱床の開発に必要な巨額な資本を提供するよりも、UNDP協力によって設置された教育機関の全負担を引受ける方が引受けやすい。しかし、どの場合にも、前もって、政府の特定の責任を明確にしておく必要がある。これを行なうための方法と手段は、次節で述べる。

195 それでも、UNDPが政府との共同プロジェクト開発者になった場合には、UNDPはその直接参加が終了した後も、適切な局面に対して援助を続ける責任を有する。国連開発システム内では、UNDP援助のプロジェクトに対するフォロー・アップ活動を行なう最終的な責任は、当事国政府と協力して、活動する融資組織としてのUNDPにあることは明らかである。このことは、責任が国レベルでは駐在代表や執行機関に分散されるべきことを意味している。事実、システムのこのレベルで多くの業務がなされ、必要なスタッフが用意されるというのは、論理的である。さらに、UNDPが援助したプロジェクトに関して、このプロジェクトについてUNDPと契約を結んでいる機関によってとられるこの種のすべての措置は、UNDP本部に知らされなければならない。

UNDP本部は開発についての情報を保持し、提案によって示される活動について相談をうける。このような処置は、既に必要なものとなっているが、政府や国連システム外の国体や民間組織によってプロジェクトが実施されるようなシステムの下では、欠かせないものとなっている。このような場合には、資本あるいはそれ以外の形で、利用しうる最良の条件で、また国際的標準と矛盾なく、フォロー・アップ活動が提供することを、できるだけ十分に保証するのが、UNDPの義務である。

(3) 方法と手段

196 フォロー・アップ活動が有効ならば、UNDP資源の支出は正当化されるので、またプログラミング、プロジェクトの定式化、評価および情報システムと密接に関係しているので、フォロー・アップ活動は、国連開発協力サイクルの統合的かつ連続的部分をなさなければならないことは明らかである。このことは、フォロー・アップが、プログラムやプロジェクトの発生の時点で考えられなければならないことを意味するだけでなく、国レベルで行なわれる年次点検が、現在実施されている、あるいは準備の段階にあるプロジェクトを考えるだけでなく、完成したすべてのプロジェクトを体系的に点検し、効果的なフォロー・アップに必要な追加的もしくは代替的手段を勧告すべきであるということの意味する。年次点検チームの組成の関係で、これは、実際には、UNDPおよび政府間の対話として行なわれる。しかし、状況によっては、また政府の

望みによっては、2国間プログラムの代表だけでなく、システムの他の要素を含むほど、論議が拡大することもある。国の経済および社会的状況についての、定期評価では、前期にUNDP援助で完成したプロジェクトの状態を点検することが必要である。これらの点検の結果明らかになった欠点の原因を分析したものが、明らかに次期の外部の協力に生かされなければならない。この最初の調査をIBRDが行なった場合には、分析は特に重要となる。

197 フォロー・アップの第1段階は、健全な調査に基づいた明確な勧告を含む、最終報告を期限通りに提出することである。第2は、プロジェクトの目的が達成され、あるいは合意によって、もはや実現の望みがないとして廃棄されるまで、これらの勧告を実施して、たえず進行の点検を行なわなければならない。この情報は、3年以内に完成した（状況によってはそれ以上でも可）全プロジェクトに対する年度報告に対する年次報告に含まれるべきであり、現在なされているよりも、もっと一貫した、かつ体系的な方法で処理されるべきである。

198 フォロー・アップの手続きは、プロジェクトの性質によって大きな差があるので、これを次のように3つに分類する方がわかりやすい。

(a) 1～2名の専門家からなる小規模プロジェクトで、これらの専門家は勧告または作業を行なう。（以前のTAおよびOPEXタイプ）

(b) 政府に対する重要かつ現在進行中の委託をも含む大規模プロジェクト。これにはUNDP援助終了後にはかなり定期的支出をとまうが、資本投資の比率の低い、たとえば、教育施設、研究施設（以前のSFインフラストラクチャ・タイプ）が含まれる。

(c) UNDP援助終了後、かなりの資本投資を必要とする大規模プロジェクト。（厳密に言えば、以前のSF（投資前タイプ））

(a) 小規模プロジェクト

199 駐在代表およびそのスタッフは、絶えず点検を行ないながら、これらのプロジェクトに対してなされた最終勧告を守り、必要があれば、これを実施するための最善の方法を、政府と論議する責任を有するべきである。その半期報告書を通じて、駐在代表はこれらの努力の結果を報告し、委任があれば、UNDP本部もしくは専門機関から要求される補助活動に関して、長官に対して勧告を行なうべきである。「実施」の節で述べたように、通常この種のプロジェクトを専門的、定常的に行なっているのはこれらの機関だからである。

フォロー・アップはこの線に沿って、プロジェクト完了後2年間、もしくは必要があればもっと長期に行なわれるべきである。これによって、これまでの努力の価値を事後的に評価し、その成否の理由を明確にしえるだけでなく、プロジェクトのより広範な目的を達成するには、どこで追加的援助をなすべきかをも示すことができる。

(b) 政府による資本投資以外の定期的支出をともなう大規模プロジェクト

200 このような場合には、政府のプロジェクトに対する長期の関係を十分に調査し、また他の条件が同じならば、継続的かつ永続的に、このプロジェクトに関する債務に応ずることができることを、はじめから確認しておくことが特に重要である。「プロジェクトの定式化」の節で提案したように、プロジェクト予算を運営計画の一部に含めることによつて、これらのもたらす拘束については十分認識することができるであろう。予算は、国際援助終了後数年間にわたり予想される政府支出を示すものである。¹⁾ この支出（投資）は、協定の一部となり、援助終了後にも UNDP にプロジェクトの成果に関心をもつようにさせることになる。このように予算を提示することにより、責任を負うべき政府に対し、プロジェクトの長期の内容を明らかにすることができるであろう。この種のタイプのプロジェクトは、被援助国政府がすべての内容を十分に受け入れてはじめて実施されなければならない以上、予算の問題は非常に重要である。第1局面で述べたように、国際機構側としても、健全な財務計画および予算の実施と調和した国のプログラムであれば、その責任を分担しなければならない。

201 年次プログラム点検中で自動的に行なわれる各プロジェクトの点検に加えて、以後20ヶ月内に UNDP 援助が終了するプロジェクトにも特別な注意を払う必要がある。これによつて、そのプロジェクトに責任を有する政府によつてなされる処置は満足なものとなり、万一不測の事態が発生したとしても、政府および執行機関と代替的取決めを結ぶことができるということを保証する。プロジェクト完了後の次年度点検によつて、協定された取決めの有効性を検査し、また必要な修正活動を決定する機会が生じよう。

202 さらに、駐在代表は、小規模プロジェクトの場合と同様に、開発に関する報告を行ない、さらに必要とされる活動を勧告するという継続的責任を有する。

(c) 引続き資本投資を必要とする大規模プロジェクト

203 この範囲のプロジェクトは、政府もしくは既にその国で活動している民間資金源から資本が提供されうるといふまれな場合を除いて、以後かなりの期間にわたつて、他の資金源からの多量の援助が依然として必要であるという点で、これまで述べた2つのプロジェクトとは異なる。制度的にみれば、この協力は UNDP によつてなされたものではないので、他の資金源との、特に公的・公共的性格をもった資金源との調整が、非常に重要である。さらに UNDP は、被援助国と協力して、この追加援助ができるだけ速やかに、かつ最良の条件で行なわれるかどうかを検討することによつて、その国の利益を守らなければならない。

1) プロジェクト予算の詳細は第9章65-72に詳しい。

204 現状についてのこれまでの分析が示すように、投資前活動と実際の投資の間には、依然としてうめる必要のある多くのギャップが存在する。その原因のひとつには、資本不足があげられる。資本不足はどうしても避けられないことであるが、それと同時に、投資家が、投資が安全かどうかを決定しうるにたるほど十分に整備されたプロジェクトが不足していることもあげられる。さらに、限られた数字に基づく判断ではあるが、最終的に資本投資を行なうことを狙いとしていた、UNDP援助のかなり多くのプロジェクトが、そうしていないということは明らかであるように思われる。これらの事実から得られる明らかな教訓は、UNDP援助をうけている（厳密な意味での）「投資前」プロジェクトは、資本投資を引きつけることをもつと意図しなければならないということである。このことは、本質的に、「投資前」局面の一部として、投資を志向した企業化調査の準備にもつと留意すべきことを示している。事実、1969年6月、G. Aは、長官に対し、このような調査のために20万ドル以下の調査費ならば、その回転資金から提供してもよいという認可を与えたが¹⁾これは有益な進歩である。

205 投資を引きつけるという目的は、最終的に投資を期待するプロジェクトの活動計画中で、経済・技術データが収集され、適正な資源を有する職員が採用されることによって、その一部が達成され、また適切な時点で、このようなプロジェクトに対し、財務勧告者を任命するという現行の規定をもつとひんばんに、また有効的に利用することにより、さらに、上級財務勧告者団を早期に任命し、彼らに対し直ちに監督を行なうよう指示し、企業化調査と投資志向型報告書を政府が直接準備すれば達成される。これによって、UNDP援助プロジェクトに対するフォロー・アップ投資の判定と調査の責任は、UNDPにあることがはっきりし、この局面におけるシステムの他の諸機構の活動を監視するための用具が提供されることになろう。これらの手段はこれまでまったくなかったが、あっても非常に無力なものであった。これによって、勧告団の活動を援助し、投資志向型プロジェクトを密接にフォローするUNDP本部の他のフォロー・アップ組織が強化されることも明らかである。フォロー・アップに関してUNDPがとる活動は、いつでも当事国政府の承認を必要とすることはいうまでもない。

206 UNDPと潜在的な外部資金源であるIBRD、IDA、地域開発銀行、政府および民間部門との間に依然として問題が存在する。次のようなジレンマが発生するからである。潜在的投資家は、できるだけ早く、プロジェクトについて知ること。そのため、投資家が決定を行なうためのデータを提供しうるような調査を行なうべきことは、きわめて実理的な理由から、重要である。投資家は自分達が行なったのではない、また少なくともチェックもしなかった調査結果を信用したがるからである。

1) UNDP 総会報告 第8会期 前掲245と比較せよ

しかし、一方ではプロジェクトが初めから特定の資金源と結びつくと、偏見が生じやすいので、そうすべきではないということも、UNDPは配慮していなければならない。

207 このシレンマは十分解決されることはないが、妥協を見出すことはできる。まず第1に、「国のプログラム」をできるだけ多くの投資資金源が知っていることがきわめて重要であるのは明らかである。これに関して述べた節で説明されているシステムでは、IBRDがこのプロセスとは密接に関係しているが、政府が求めれば、IBRDは、資本であろうと、技術であろうと、国の開発計画に必要な全範囲にわたる外部の協力を包括するほど、多くを組み入れ、その結果二国間の、また国連システム外で作動している他のプログラムの代表をも含むことになることも考えられる。このような事態が生じると、この活動は既に多くの国でうまく作動しているIBRDの借款団やコンサルタント・グループに類似してくる。

UNDP協力のために提案された投資前プロジェクトの最終的投資の可能性を考えるにあたって、政府は、これらの活動に参加する機関が、調査によって投資が保証されるとわかれば、プロジェクトをさらに開発するために、最終的には資本投下を行なうという考えに立ってプロジェクトを進めていくということに関してUNDPおよび関係金融機関と結んだ協定および利用可能な証拠に基づいて、予備的決定を行なったほうがよい。これによって、プロジェクトが行なう調査や報告は、価値のあるものとなろう。

208 このような取り決めは全プロジェクトに実施できるわけではなく、公的な資金源に限られることは明らかである。UNDPが行なった、投資前のフォロー・アップに対する民間資本の利用についての調査は困難な問題のあることを示している。これによると民間資本は、調査によって有望な結果が示されなければほとんど関心を示さない。このため、UNDPプロジェクトの中には、最終的資金の手当を保証されないまま、開始されるものがある。状況がどうであれ、UNDPの投資前プロジェクトは、有望な投資可能性を探ったものの、詳しい計画がなされないような段階に達した場合には、注意深く点検しなければならないことは明らかである。

209 状況はケースによりまちまちであることは明らかであるので、ここでは関係のある状態を説明するために、一連の事実を簡単に説明するにとどめておく。たとえ一時的なものであろうと、投資の可能性が確認された場合には、政府、UNDP長官および執行機関に対して知らせるのは、駐在代表およびプロジェクト・マネジャーの責任である。政府の望んでいることを配慮に入れつつ、また財務コンサルタント団の勧告に基づいて、長官は、政府に提案すべき次のステップを決定することになろう。プロジェクトへの投資可能性に関する基本的データが、投資希望者もしくは、公的資金源にいきわたるようにするために、さまざまな資金源に対して広く配布するといった方法から、正確なデータに関心を持つ資金源とかなり特定の議論を行なうといった方法にいたるまで、変化に富んだ方法が採用されることになろう。潜在的投資家が予備的選択をなすかどうか

かは別として、勧告団の勧告は、この時点では非常に重要である。たとえ、207で予想したように、初期の段階でプロジェクトを確定した資金源に審理させるか、それとも最良の申込みを得るために権利を留保しておくかというジレンマは、妥協によつてしか解決しえないとしても、これ以後の活動は特に注意深く行なわなければならない。しかしどちらの方法をとろうと、基本原則は適用しうる。これらの原則とは、まず第1に、投資を終了しようというプロジェクトにおいては、政府とUNDPはその最終的目標をたえず視野に入れておき、各段階でそれが達成されることを保証するために必要なあらゆるステップをとらなければならない、ということである。第2に、これらの手段をできるだけ工夫して、その国にとつてもっとも好ましい条件を得るようにならなければならない。

210 これまで示した提案は、ある種の特設機関やIBRD、および部門別投資を刺激することを意図する他の機関の間で現在行なわれている機関間の取り決めと反するものではない。

しかし、それは、これらの提案が、UNDP自身が参加したプロジェクトのフォロー・アップに必要な資本を融資してくれる最も好ましい資金源を探すために、UNDPが提案する一般的な「多国参加のカサ」の下に入ることを意味する。いいかえれば、これらのプログラムは、これまでと同様に、IBRDの貸付けやIDAの信用供与をうけるために、UNDPプロジェクトが提供するデータに基づいて自由に計画されるが、これまでと違う重要な点が2つある。ひとつは、UNDP援助プロジェクトの提供するデータがこれまでのものより、もっと洗練されたものになっていることが望ましいということ、もうひとつは、この情報に単一の資金源に対してだけでなく、政府が望むなら、他の投資希望者に対しても利用されうるということである。UNDP援助プロジェクトにおける投資の奨励を意図するすべての補助調査は、長官ならびに政府との事前の合意が必要であり、彼らに対しては、調査結果を定期的に報告しなければならない。¹⁾この点に関して、UNDPの責任が増加したことが、UNDP本部の関連活動組織を強化しなければならない、もうひとつの理由である。

211 国際財務サークルも連絡を保つ必要、およびそれに関連する業務の特殊な性質によって、この三種のフォロー・アップのための責任の多くは、必ずしもUNDP本部にのみ課せられるのではなく、上級財務勧告団にも課せられることが重要である。さらに駐在代表は、投資に対する積極的段階がいつ到来するかを決定して長官に知らせるといふ、また政府と長官を仲介してさま

1) ある機関が本調査に対して行なった提案によると、将来、IBRD、FAO、UNESCOの間に存在しているような取り決めは、他の執行機関にも延長されるべきであり、そのすべてがUNDPを含む(例 UNESCO/IBRD/UNDP)三者間協定をなすべきであるということであるが、この考えは一考に値する。

さまざまな提案を行なうという、さらに、長官に対してその国の開発について知らせるという重要な責任を有する。執行機関もまた、投資の見込みに影響を与えると思われる開発については、駐在代表（駐在代表を通じてUNDP長官へ）に直ちに知らせる責任を有する。

(4) 結論

212 UNDPの協力を受けるプロジェクトへのフォロー・アップ活動に関する主な利益と責任は当事国政府にあるが、UNDPも政府との協定を結ぶことによって、現在よりもこのプロセスをかなり促進することができるし、その結果、彼らが共同で行なった事業をさらに一歩進めて、最終的目標の達成に近づけることができる。

213 この節では、この領域でUNDPを強化するための多くの提案を行なってきたが、これらの主たる目的は

- (a) プロジェクトは目的を達成するためのものであるということを忘れずに、国連開発システムを含む諸機構の活動と計画を、目的に向けて結果させること。
- (b) 完了したプロジェクトの結果について継続的注意が可能になるような、また合意された目的を達成するために必要な、いかなる補助的または追加的援助に対しても速やかに考慮しうるような、自動的メカニズムをシステムに組み込むこと。
- (c) UNDP援助のプロジェクトのフォロー・アップに関する主要な責任を、UNDP長官に集中すること。長官は新しい規定により、それが適切な場合には、責任を駐在代表に分担させることができる。このようにして、UNDPは投資前プロセスの最終段階に存在する空白をうめ、UNDPが命令権をもつ機能を行なうことができる。
- (d) UNDP援助プロジェクトのフォロー・アップが、当該開発途上国に最も利益となるように、また利用可能な最良の条件を獲得するよう、組織されることを、できるだけ保証すること。

主要な勧告のまとめ

1. 国レベルでの共同プログラミングには、2つの側面が含まれるべきである。

(a) 国のプログラム これは、

(i) 一方では国内の諸当局の協力により、他方では、駐在代表の下に、各自がインプットを有するできるだけ多くの国連開発システムの活動体の代表によって準備されなければならない。これらの代表とは、すなわち、自らの定期予算もしくは他の資金およびその両方により資金的に裏付けられた活動プログラムをもっている。

(ii) 国に対する事前の社会・経済調査に基づいて、また全外部資源に関して、および国連開発

システムから調達する資源に関して、その必要度を確認することに基づいているべきである。

(iii) 国自身の開発計画の明確な一部を形成し、この開発計画と同調すべきである。

(iv) 長官により知らされた、指標となる計画数字もしくは、「重要度の序列」に合わせるべきである。

(v) 政府および国連開発システム間で協定された開発目的を定義すべきである。

さらにまたこのプログラムは、これらの目的を達成するのに必要なインプットを一般的用語で説明し、またプロジェクトの概容を明らかにした予備リストを含んでいる。

(vi) 国連システムの金融機関からの潜在的資本インプットと調和し、国際金融財政政策と矛盾があつてはならない。

(b) 年次点検においては、政府と国連開発システムの責任活動体は共同で、進行度合を点検し、確定したプログラムを次年度へ進める。

2. IBRDは実行しうる限り、国のプログラミング活動に参加すべきであり、逆に、UNDPは、IBRDが融資する投資の併行プログラム、特に投資前の側面に参加すべきである。これらの活動は、できる限りつながっていることが望ましい。

3. 総会は、個々のプロジェクトの代わりに国のプログラムを承認すべきである。

4. 新しい国の開発計画が精緻になるにつれて、新しいプログラミングの手続きが導入されなければならない。転換期間中は、すべての国で年次点検が組織されなければならない。

5. (a) 小規模プロジェクトの詳細な定式化は、政府と、必要があれば技術勧告を行なう駐在代表とが共同で行なわなければならない。

(b) 大規模プロジェクトの詳細な定式化は、政府、プロジェクト・マネジャーおよび駐在代表の共同責任の下で、将来の執行機関によって行なわなければならない。プロジェクト・マネジャーの早期任命が計られなければならない。また必要とされる援助は、すべて提供されなければならない。

6. 総会によって承認された「国のプログラム」に含まれる目的の範囲内で、プロジェクトを承認する権限が、長官に委譲され、さらに、長官は、小規模プロジェクトの承認に関する権限を、駐在代表に委譲する。

7. 実施局面では、3つの根本的原則が守られるべきである。

(a) UNDPプログラムおよびプロジェクトの実施に関する全責任は、長官に完全に集中されるべきである。

(b) 特に大規模機関により、また大規模プロジェクトに対しては、下請けをもつと利用すべき

である。

(c) 執行機関として、これまでのように専門機関を自動的かつ専任的に利用することは廃止されるべきである。

8. 実施の方法はもっと柔軟でなければならない。特定機関は最下限利用されるべきであるが、これまで以上に、他の知識もしくは専門的機関に依存すべきである。被援助国と相談のうえ、長官は次の代替手段の中から選択を行なう。

(a) プロジェクトを直接実施するために、専門機関もしくは他の国連当局と契約すること。

(b) 専門機関に対し、プロジェクトを下請に出すよう要請すること。または長官自身が国連システム外の専門機関と契約すること。

(c) 被援助国内の組織もしくは企業と直接契約すること。あるいは専門機関を通して契約すること。

(d) 長官自身がプロジェクトを実施すること。

長官はこれらの全請負を管理すべきであるが、必要があればその権限を駐在代表に委譲できる。

9. 運営計画は、政府、長官、執行機関、駐在代表の責任を規定した契約文書でなければならない。

10. 評価は2つの主要な側面を含む。

(a) 運営管理は主として駐在代表およびそのスタッフにより実施されるべきである。

(b) 結果の評価は、UNDP関連実施機関、および調査スタッフの共同任務であり、必要があれば、外部コンサルタントによる助力をうける。ECOSOCおよび総会もそれ自身の調査を行なうことができる。

両者の評価は年次点検では結合されるべきである。

11. UNDP援助プロジェクトに対する結果の評価は、

(a) 全プログラムおよびプロジェクトに適用されるべきであり、外部の援助団体に限定されてはならない。それゆえ、政府はこれについて十分に知っているべきである。

(b) メンバー国および国連開発システムの要件に関しては、最低限の不可欠なものに限定されるべきである。

(c) 資格のある者によって実施されるべきである。

(d) 国連システム内で実施される場合には、当事国政府と長官の協定がなされた場合にのみ実施されるべきであり、相互に合意された基準と技術の範囲内で実施されるべきである。

(e) 援助国により別々に実施される場合には、できる限り、総会および長官と事前に打合わせることにより、システム内の類似活動との調整がなされるべきである。

12. フォロー・アップは

- (a) より効果的なプログラミングとプロジェクトの定式化によって、
- (b) 国連開発システム内の、UNDP援助プロジェクトに対するフォロー・アップ活動を確実に
行なうための全責任を、UNDPに委託することにより、しかし基本的責任は常に政府にあ
る。
- (c) 完成した、また完成の近いプロジェクトに対して年次点検で考察を行なうことにより、
- (d) 健全な調査に基づく明確な勧告を含む最終報告書を期限通りに提示することにより、
- (e) UNDP援助終了後数年間継続されるプロジェクトについては、管理計画に組込まれてい
るプロジェクト予算中に政府の負担となるすべての実質的な定期的支出を含めることによつて、
- (f) 以後も資本投資を必要とするプロジェクトに対しては、将来の融資先と速やかに調整を行
なうことによつて、

体系的に実施されなければならない。

基 準 条 件 お よ び 方 法 論

1. 基準条件

A はじめに

1. 1968年1月に開かれた総会の第5会期で、開発途上国の必要性についての評価の結果を含む、長官が提示した調査について検討された。¹⁾これは、必要な援助のプログラムを作り、実施するための国連開発システムの管理能力と関連させて、開発途上国の必要を実際に評価するため、総会の要求に応じて長官が提出したものの前半の一部であり、第2、第3、第4会期中に定式化され、作製された。

2. 本報告書を提示するにあたって、長官はUNDPが近い将来演ずべき役割について、より明確な定義が必要であるという、自らの見解を守ることに留意した。より大規模な援助プログラムを遂行するためのUNDPの能力に関して、長官は、必要性の重要度に関する評価という基本的ステップがふまれた段階で、諸機関と相談したうえで、問題を調査し、総会の第6会期にその進行状態を報告し、第7会期には完全な報告を提出するという考えを示した。

3. 前述のまとめでは、能力調査の発生とUNDPおよび諸機関が直面する活動の重要性に対する能力調査の関係とが十分に示されている。長官は諸機関の執行責任者と相談して調査を進め、第6会期に提出する進行報告書では、以下のことを報告する。すなわち、

- (a) 能力調査を実施する主体は、諸機関の執行責任者の全員の、誠意ある支持を受けたこと。
- (b) IACB会議中に得られた合意に関しては、IACBのメンバーにより、すぐに協定されるであろう基準条件の規定中で示されていること。

(c) IACBの見解では、「調査は、開発問題のさまざまな側面に対する、参加・執行諸機関の専門的アプローチによって、彼らが蓄積した知識を基本として受け入れなければならない。またプログラムが全体として最高の影響を達成しうるように、これらのアプローチと活動とをさらに調和させることを目指さなければならない。さらに調査は、プログラミング、実施およびフォロー・アップに対するUNDPおよび参加・執行機関の各々の責任を明確に定義するものでなければならない。」とされている。

4. 長官が上記の進行報告の中で述べる基準条件は次の通り。

1) DOC, DP/L.57およびCorr.1および2

目的および調査の範囲

1. 調査の目的は、開発途上国が必要とし、優先するべきものを、彼ら自身の要求によって確かめ、これらに対して本当に応じられるような、プロジェクトから構成されるプログラムを定式化し、引き渡すための、また国際機構の政策を反映するような効率のかつ経済的システムをさらに開発していくための、一連の勧告を行なうことにある。
2. 現行のプログラムが非常に急速に拡大していることを考慮して、本調査は、プログラムの性質、定式化、実施に関して、客観的および調査に基づく分析を、まず提出しなければならない。次に今後5年間で国際的投資前援助に関して利用しうる資源を倍にするために必要な関係を調べなければならない。
3. 本調査はUNDPの活動全部を扱うものであり、国連機構の他の活動プログラムとの関係を考えなければならない。また「第2次国連開発の10年」のような、開発援助の分野における過去の経験と関連する調査を考慮することになる。しかし、本調査では、関連と提携した組織によって現在実施されている全開発援助の将来にわたる望ましい内容と傾向について完全な調査を行なうことはできないし、これまで既に適切に行なわれた領域について調査を再び行なうべきではない。
4. 本調査は、開発問題のさまざまな側面に対する各自の多様な方法をもつ参加・実施機関の蓄積された知識を基本的に受け入れるが、プログラム全体の影響を最大にするように、これらの活動と方法の調査を計ることを目的とする。その結果、UNDPおよび参加・執行諸機関のプログラミング、実施およびフォロー・アップに対する各々の責任を明確に定義することを目指さなければならない。

プログラムの性格

5. 本調査は、プログラムの性格や内容が、将来、特に国連開発プログラムを実施する国連システムの能力に直接関係する場合には、これを修正する可能性があることを考慮しなければならない。

プロジェクトの定式化と評価

6. 本調査は、国、地域、諸機関、UNDPという全レベルにおいて、プロジェクトの定式化と評価に対する最も有効な配置をさらに開発するために、方法と手段を注意深く検討する。個々のプロジェクトに十分な援助を与える能力に関しては、国レベルだけでなく、国際レベルについても十分な配慮がなされなければならない。
7. 本調査はプロジェクトおよびプログラムの定式化にあたって、国連地域経済委員会の貢献に

についても調査しなければならない。

プロジェクトの執行とフォロー・アップ

8. プロジェクト執行の問題は、完全に調査がなされる必要のある、次に重要な分野である。執行の全局面、とりわけ専門家の採用、設備および教育のさまざまな側面の獲得を含む、執行の全局面に対して、新たに見直す必要がある。

9. 国際援助の成果の完全な実現を達成するために、プロジェクトのフォロー・アップも本調査の主題であり、これに基づいて勧告を行なう。

プロジェクトおよびプログラムの評価

10. プロジェクトおよびプログラムの評価も検討されなければならない。

スタッフ、財務および現地組織

11. UNDP および参加・執行諸機関の国際活動の管理のための人員配置および融資の関係も、プログラミング、実施、フォロー・アップ、評価に関して、本調査が到達した結論に照らして、調査されるべきである。

12. 最後に、駐在代表および、地域ならびに国の事務局、諸機関の代表の役割と機能を含む、現地組織という重要な問題点について、適切なる勧告を制定するという観点から、点検がなされるべきである。

間接費の併行調査

13. 上記 11 および 12 項については、UNDP 総会の要求により、能力調査と併行して間接費の問題について別個の、しかし関連のある調査が行なわれよう。さらにこれらの 2 つの調査に効率的な関連をもたせるための調整が行なわれよう。

5. これらの国語は調査によって経験が得られるまでの暫定的なものである。事実、これらの国語は全関係者によって受け入れられてはいるが、暫定的という言葉は、公式には除かれることはない。IACB は、さらに、本調査を今後 5 年間で国際投資前援助に利用しうる資源を 2 倍にすることによって生じる現在の活動と関係を、それぞれ客観的に評価するために、1 人の人間に委託することに同意した。その結果、長官はコミッショナーとして、サー・ロバート・ジャクソンを招へいし、調査を実施してもらうことになった。彼は IACB の代理として調査を集中的に行なうべきこと、および政府が調査を支援すべきことを理解し、これを受諾した。

B 総会の見解

6. 1968年6月のUNDP総会では、長官が能力調査に関して提出した進行報告について討論を行なった。すなわち暫定的な基準条件については、現在、諸機関の執行責任者により、検討中であるので、使用されないということになった。しかし、長官はその報告で、¹⁾基準条件の草案段階における問題点を要約し、かなり討論を経た結果、総会は、調査を進行すべきこと、また以下の条件にしたがって、次のような決定を行なうことに同意した。

「総会は、

- (a) 記録DP/L.79に含まれる進行報告に留意する。
- (b) 参加・執行諸機関に対し、成長する国連開発プログラムをプログラムし、実施する国連システムの管理能力の調査を支援してくれたことに感謝を示す。
- (c) 調査の準備にあたっては、開発計画委員会、事務局再編成のための7ヶ国委員会、管理ならびに予算問題に関する勧告委員会、国連共同視察体のような国連諸機関に対して相談をうけるべきであり、その業務のうち関連のあるものについてはこれを考慮すべきであると決定する。
- (d) 長官に対し、記録DP/Lの6～8項で定義された調査の基準条件に次の事項を含ませるよう要求する。
 - (i) プロジェクトの要求に対する「評価とプロセス」の最も効率的な処置。
 - (ii) 組織および制度上の問題、プロジェクトの実施に関して、国連機構の内外を問わず、政府間組織を用いること、機関間プロジェクトの実施に固有な問題、およびこれらの問題を一般的に解決する方法と手段、開発途上国のためにUNDPの資源と資金を最も効果的に利用すること、といった国連システムの管理能力に関わるプロジェクトの定式化と実施についての現行のプロセスの全側面。
 - (iii) 管理、人員配置および財務関係に関する一般的原則を配慮すること。
- (e) この調査の基準条件について、総会の第6会期で、参加国によるさまざまな見解と観察が、また実施の方法が、調査の準備にあたって考慮すべきであることを要求する。
- (f) コンサルタントの任命にあたっては、その資格と経験に基づいて、またこの調査の準備にあたって、開発途上国の経験を十分に利用する必要を考慮して、さまざまな社会・経済システムをもつた国から、多くの専門家を選ぶことを決定する。
- (g) これらのコンサルタントは、調査のさまざまな段階で定常的に相談を受けるべきであることを決定する。
- (h) 調査の原文およびその進行に対する中間報告は議会に提出され、IACBのメンバー国、

1) Doc.DP/L.79 6～8項

およびコンサルタントの意見と見解が添えられて最終報告とされることを決定する。

(i) 1968年12月31日までの期間に、能力調査のために直接必要とされる費用総額の推定は90500ドルであり、これを承認する。

(j) 管理・プログラム支援サービスの特別および分離規定6（能力調査）に基づき、1968年度予算として、90500ドルの特別割当てを行ない、その64%、57920ドルを特別基金機構から融資する。

86. この決定は1メンバーが(d), (f), (g), (h)を留保してなされた。別のメンバーは(c)の「相談をうけるべき」は「考慮に入れる」よりも多くの含みがあると理解していると述べた。

7. IACBおよび総会の会議中、コミッショナーが「手ごころを加えない」「大胆かつ想像的」とりわけ「独立的」であるという希望を述べた代表もあれば、調査報告は「厳しいもの」であるべきであり、「非国連語」で書かれるべきであると述べた代表もある。

8. サー・ロバート・ジャクソンは1968年6月8日、コミッショナーとして就任することに同意した。

9. 1968年7月8日のECOSOCの第45会期で総務長官は次のように述べた。

「拡大する開発プログラムを実施するための国連システムの能力調査を実施するという決定には賛成である。基準が現在では定式化されていないので、まだこの調査ははじまったばかりである。国連システムの技術協力と投資前活動の大部分を占める機能、内容、戦略、プログラミング手続き、活動方法に関する多くの問題について定式化し、答えなければならないが、中には難しいものもあろう。

さらに、本調査がサー・ロバート・ジャクソンに委託されたのは喜ばしいことである。彼ならば、我々のプログラムと努力を我々のメンバー国の必要にあうように効果的に調整することを意図した示唆を定式化してくれるであろう。これは一種の集権であるが、私はメンバー国政府がそれを望み、また我々が自らの過去の実績を再評価することを常に配慮していること、また必要があれば、もはや価値のなくなった慣習を破棄する用意があるということを、加盟国に対して確信させるのに役立つと思う。」

10. 1969年1月の総会の第7会期においては、長官によって、その後の進行度合の報告が行なわれた。¹⁾この報告には1968年12月までのコミッショナー報告が含まれており、コミッショナーが報告と勧告を準備したステップについてその概要が示されている。この報告を行なうにあたって、コミッショナーは国連システム内外の政府および機構と打合わせを行なうことの重要性を

1) Doc. DP/L.91.

強調した。これに関連して、彼は、能力調査は国連開発業務にたずさわるすべての人間にとってなにか焦点のようなものになると思われると述べた。コミッショナーはさらに、調査に多くの価値はあるが、あまり関係のない問題を課すことによって、将来の活動に必要なとなる総合的枠組ではなく、ごたませの無関係な提案になってしまう傾向があることを警告している。¹⁾

11. 総会の参加国はコミッショナーの進行報告を歓迎し、討論の過程で、多くの国が各自コミッショナーの調査に関して主要な利益と考える問題について意見を述べた。その内容は次の通り。

- 被援助国政府に提供された援助に関する新しいタイプ、領域もしくははすう勢を点検する必要
 - 投資前および投資活動の役割と相対的規模
 - 2 国間および多国間援助間の関係、それらの重要性と役割および最良の結果を達成するための調整
 - 多国間援助の実際の効率に関して現在のシステムの複雑さが及ぼす影響
 - 効率改善のために、現在のシステムのさまざまな部分の構造に必要なとされる修正
 - 効率を改善する点に関して、UNDP および諸機関内でプロジェクトの要求を扱う手続き
 - 組織の改善によって節約ができれば、スタッフの再配賦の問題
 - 援助が提供する長・短期の目的を継続的に調整する機構
 - 理想的な多国間システムの定義およびこのような目的に必要な実際のステップの説明
 - 現行の機構の集中化と分権化が直面する問題およびその長所と短所
 - さまざまな業務間の重複もしくは空隙をさけるためのプログラム評価の方法
 - プロジェクト・コストと間接費比率に関して援助を量的に評価する場合の問題
 - UNDP 事務局および諸機関に配賦された間接費が適切かどうかを判定する場合に、用いられる方法と合理性
 - このような調査に最もよく適した国連当局への勧告
 - 間接費を増加させないで、援助の増加を実施させうる可能性
 - 幾つかの諸機関が関係しているプロジェクトを開発し、実施する総合的アプローチの問題
 - プログラム立案および調整における、駐在代表の役割。諸機関の能力分野が重複する際に生じるダブリの危険性を省くため
 - 機関の現地代表のシステムに関連して、技術勧告者のシステム、全コストが含まれる
 - システムに有効な援助を提供するための有資格者を引きつけ、維持する手段
12. ほとんどの加盟国が、多国参加援助の広範囲にわたる検討を歓迎し、調査に関する幾つかの問題に関心を示した。また優先事象に集中するというコミッショナーの意見を歓迎した。

1) Doc. E/4609 102-106項

13. 討論の最後に、総会は進行報告とコミッショナーの宣言を行ない、コミッショナーに対し、今後の調査では、総会の討論を通じて出された加盟国の見解を考慮するよう要求した。

14. この会期では、総会は会期前に、またデータの蓄積と検索のために長官から報告をうける。¹¹⁾ 総会は12項に含まれる提案を承認した。すなわち、

「どの情報システムも開発計画と管理のための全体的システムに対して密接に関係があるということを考えると、(情報)調査は能力調査の延長として遂行される。」

15. 1969年6月の第8会期では、総会は、コミッショナーの国語による報告に留意し、また、
- a) コミッショナーの最終報告は、できれば1969年12月初めまでに、政府、UNDPおよび参加・執行機関に対して同時に提出されなければならない、と決定した。
 - b) 1970年1月の次期会期で報告の予備点検をすることにより、目的に役立つこと、また報告の実質的検討のために、1970年3月に、特別総会を行なうことを決定した。
 - c) コミッショナー報告の検討中、および必要ならその期限を超えて、コミッショナーが総会に対し、援助と勧告を与えうることを保証するよう、長官に要求した。

C 結 論

16. 基準条件については、これまで述べてきたことに公的に加えるべきものは何もないが、これに関する討論の後半で、コミッショナーは彼の業務に関連があると思われる要因を考慮するよう要求された。一方、それ以外の場合には合意により、能力調査で扱われそうな問題に関しては、これまで活動は延期されてきた。この点に関しては、最後に述べることになるので、ここでは基準条件に関する次のようなコメントをしておいた方がよいかも知れない。

まず、IACB調査が一人の人間の判断を反映すべきものであるという要件を強調した。しかし、総会のメンバーは、調査は1人の人間の見解を反映するものではなく、全員の意見と考え方を写したものでなければならないと主張した。結局、調査は広範囲にわたる意見と考えを考慮に入れるが、最終的分析では、これらの意見や考え方を考慮に入れて、1人の人間が判断することになる。

次に、コミッショナーは任命直後、自分が調査するよう要請された問題は、プログラムと調整に関する拡大委員会の調査にしたがう度合いが強いことを十分認識した。

第3は、調査が基準条件を超えるかも知れないという危険である。この点に関しては少なくとも次の5つが考慮されなければならない。

- a) 本付録IIで討論される「能力」という言葉の意味

11) Doc. E/4609 102-106項

(b) UNDPの活動は、現在、国連開発システムの全体と分ち難く結びついており、またその活動は増加しているので、UNDPの責任の限界を正確に見出すことは急速に難しくなりつつある。

(c) 調査を通じて、政府側にも、国連開発システム側にも、問題をだんだんとUNDPに委せてしまうという傾向があることがわかった。

(d) GA決議2188(XXI)に含まれる明確な指標を調査が見失なうことのないようにする必要

(e) 調査は想像的、大胆かつ独立して行なわれるべきであるというIACBおよび多くの国の政府の主張

II 方法論

A はじめに

これらの方法論上の説明については、2つの主要な目的がある。第1は、「能力」という概念について、国際的・国内的意味合いから論じ、能力調査の調査の基礎となる理由づけを示すことであり、第2は、この調査を組織するための方法を、非常に広範囲に分かれている主題に対して、あまりに細かく立ちいることをせず、明確な判断を引き出すような方法で説明することである。

18. これら2つの説明は読者にとっても助けとなるだろうが、さらに関連開発システムが依存する調査にとっても利用しうると思われる。

19. 能力調査は、その存続中、一貫して変わらないような注意深く構築された基準条件から始まりきっちりとした連続的な文書および証人を通じての検査に至り、関連コミッショナーもしくは事務長により実施される文書に関する委員会討論で最高潮に達するというような通常の委員会ではない。

20. その調査対象である国連開発システムと同様に、能力調査も急速に拡大しており、進歩の過程にあった。(基準条件参照)基準条件は、国連およびそれ以外の当局にとってかなりの関心事であったし、各当局はそれぞれにこれを勧告的なものと考えていた。事実、調査は勧告的であったので、なんらかの新しい要因を「考慮」すべきことになった。さらに「能力調査の刊行中は延期」したほうがよいと考えられていた多くの決定について、目に見えない責任が加わることになった。したがって公式にコミッショナーに課せられた負担は氷山の一角にすぎない。

21. 統計情報の収集もその分析も、定常的な事柄ではない。この問題については他でふれることになるが、ここでは少なくとも、一定の非常に基本的集計と本質的データに関しては、その利用が簡単ではないので、能力調査では行なっていないということが出来る。

22. 最後に、能力調査の業務は予想より困難であったが、これは宣言の最終草案ならびにその承認の期間だけでなく、それらを業務用語に翻訳して、作り直し、1970年1月の総会の第9会期のために各国政府が検討するよう、これを配布する期間も考慮しなければならないような日程表によるものである。

23. これ以前の3つの項における説明で、政府による調査の委託と能力調査の間にある差異について、ある程度理解をいただけるとすれば、多くの独立した諸機構を結びつけ、実際に世界各国の困難な政治的・戦略的問題と取り組んでいる非常に複雑なシステムに関して、できるだけ十分に、基準条件を実施するために、能力調査を実際に組織する方法に関して、これから行なう説明のお役に立てることと思う。これはその種の最初の試みであるが、これによって、以後の調査は得るところが多いと思われる。

24. これらの機構問題とバランスをとるために、「能力」の概念をとりまく困難さにもふれておこう。国連開発システムの能力は何から成り立っているのか。開発システムを制限するそれを利するものは何か？ 一見すると、これらの問題は既によく知られているように思われるが、多くの十分に確立された考え方を再検討し、条件を再定義し、どのようにして、何故、国連開発システムがその事業に関係しているのかという根本的な問いを発することが必要になった。答は本報告書の第II部に託してある。ここではこの間の背景について、若干ふれることにより参考としたい。

B 国連開発システムの能力分析の方法

25. 第3章の始めで既に示したように、組織の能力分析は、組織の設立目的に照らして行なわれなければならない。下記の注は、UNDPの現行の能力がこれまで検討されてきた過程を示すものであり、望ましいと考えられるプログラムの性格と内容の変化について検討されている場合には、時間的な空白がある。このため、これらの過程は、プログラムおよびその目的が、プログラムとその前身を組み立てているさまざまな決議によって、制定されているという大前提から出発している。ここで注記された決議の特徴については、既に第3章の3項で述べてある。このような意味から国連総会およびCOSOCによって採用された主な決議は次の通り。

GA決議200(III)

経済発展のための技術援助(1948)

ECSOC議決222(IX)

A 低開発国の経済発展(1949)

B 低開発国の経済開発技術援助のための拡大プログラム、国連および地域組織の関係

GA決議304(IV)

低開発国の経済開発技術援助拡大プログラム(1949)

ECOSO決議542(XVⅢ)

技術援助(1954)

GA決議(1240(XⅢ))

特別基金の設定(1958)

GA決議2029(XX)

国連開発計画における特別基金と拡大技術援助計画の統合(1965)

26. これらの決議は、プログラムの現在の目的と性格の主要な特徴を制定したものであり、能力に関する現在の概念は、それに照らして考えられなければならない。しかし、能力調査は、システムの将来の能力を全く特定の条件で考える必要もある。この問題についての検討に関しては、本調査はEPCの基準条件の一部として、決議2188(XXI)で、国連総会が設定した基準がこの目的にとって非常に役に立つと考えた。

27. 能力は2つの側面について検討される。ひとつは計画され、実施される活動量に活する量的なものであり、他方は、活動の質、活動者とその業績についてである。これらの側面の両方ともさらに分割される。第一段階はそれらをまずかなり統計的測定にゆだねることであるが、第2段階では、どうしても主観的となり、価値判断をとるようになるので、評価が難しくなる。それでも、開発過程で提供される協力に与える実際の影響に関しては、この第2段階がより重要なのである。

C 量的能力

28. システムの効果が、開発協力プログラムを実施する場合に国連システムが利用できる国際資源の量によって左右されることは明らかである。これらの資源は財政的資源と人的資源に2分される。

29. 財政的資源については、次の2つの理由により、詳細な分析は行なわれない。ひとつは、調査が既に述べたように、現在の資源について2つの仮定をとっており、2.3年の間には、資源が倍になるということであり、他は、ピアソン委員会が、多国参加方式によって、開発途上国の要求を見積ったことによる。ピアソン委員会の計算については、「今後の25年間」の章で詳しく述べる¹⁾が、ここではピアソン委員会が、開発途上国の利用しうる外部資源の全合計中に占める多国間開発の割合は10%から20%に増加すると勧告しているのを想起すれば十分であろう。²⁾

1) 第4章3項参照

2) 将来の分析については、H. Singer 博士が行なった1968-70年・国連投資前援助を必要とする。これによると、1970年までには1968年の援助額の2倍以上が必要とされよう(1967年11月15日のDoc.DP/L.57, 15, 16項)

30. 第2に、これらの国際資源が、人的、財政的とを問わず、開発途上国がプログラムの分担を担うために必要とする資源にどこまで見合うものなのか、いいかえれば、受入国の吸収能力の測定という問題がある。これは国連システムの能力そのものには無関係であるという論議もあるが、たとえこのシステムが100%効果的なものであっても、システムの対象となる国が、これを利用できないとすれば、効果的プログラムを実施することはできないであろう。このような制約は、国が自力で立ち上るのを助けるというプログラムの基本的な目的を損うことになる。それゆえ、最後の、分析では、さまざまな開発のレベルおよびさまざまなタイプの問題を有する国の必要性に応じる国連開発システムの能力を試すことになった。そこで、吸収能力に対するもっと積極的アプローチが必要であるが、これについては、第4章および第9章で詳述する。

31. 第3に、国連システムの能力は開発協力プログラムがその量的目的を達成する度に反映される。これが可能かどうかは多くの要因にかかっているが、その中の幾つかを示すと以下のようになる。

- 技術援助の方法の有効性
- 根本的プロジェクトの準備の質
- 基本プロジェクトの説明が、特定の量的目的を規定する度合
- 責任機関による送り渡しの適切さ（量的）
- 責任機関による執行の質
- 相手方職員、収容施設、輸送および他の施設、予算および管理上の支援、必要な規制活動に関して、政府が与えた支援の量と質
- プロジェクトが完成した後のフォロー・アップ活動（投資を含む）の程度とその有効性

D 質的能力

32. 効果の開発協力の基礎を制定するためには、非常に量的な実績が必要であるが、高い質的水準をとまわなければ意味がない。したがって、プロジェクトを期限までに完成させるために、6人の専門家を提供すれば、機関はその役割を果たしたというのは、これらの専門家が課せられた業務を遂行する資格がないとすれば、意味のないことである。この説明のように、質的な欠点が明らかならば、大抵の場合、これを指摘することは簡単であるが、欠点はもっとあい昧で客観的な測定ができない場合が多い。

33. そこで、問題はさらに3つに分かれる。

- プログラムを遂行するために利用しうる国際資源の質
- 開発途上国がプログラムで自己の役割を遂行するのに利用しうる資源の質（さらに、その吸収能力の問題）

—プログラムがその質的目的を達成し、国の開発に効果的な貢献を行ないうる程度

34. 国際側の質は主として、プログラムに使用される人的資源の質、すなわちUNDPおよび諸機関の本部および現地でのスタッフ（専門その他）の質にかかっている。スタッフの質に関する要因を検討してみると、全体に一連の環になっていることがわかる。これらのうちもっとも重要なものを以下に示す。

—採用の方法と職員選択の基準

—指令の適切性

—サービスの条件と報酬の水準

—人事管理

—事前および職場訓練

—補助の適切性

—UNDPおよび機関の本部での管理の質、国のレベルはこれに依存する。

—関係者の質、経験、訓練

—利用される管理技術の有効性およびシステム内で機能と責任が合理的かつ明確に割当てられている度合

—システム内の異なる機構の組織構造の適切さ、および本部、地域および国のレベル間の関係の適切さ

—理想的に言えば、単純かつ柔軟であるべきプログラムに適用される手続きの有効性と適切さ

35. 開発途上国が、そのプログラムを実施するために、開発途上国で利用しうる資源の質、すなわち吸収能力を分析すると、次のような要因を選び出せる。

—協力スタッフの質は

—基本的な教育上の、また専門研修施設の十分さ

—給与水準およびサービスの条件

—人事政策

—国の管理および財務管理の質

—一般的な政府の、また特に直接に関係のある組織構造の適切性

—政府の政策および態度

—プログラムおよびプロジェクトに最も直接関係をもつ人の態度

36. 開発途上国の生活の質を改善するという意味において、評価が、協力プログラムによる開発への貢献によってなされる場合には、新しい、また非常に複雑な要因が含まれる。さらに、資源が国連開発システムにおいても、問題の規模と比べて限られている場合には、業務は行なわれなければならないが、困難でさえある。しかし、主要な質的影響は区別できる。すなわち、それら

は

ー利用する技術援助の有効性

ー基本プログラムもしくはプロジェクトおよびその両方が、当事国の開発の必要性に関連している場合

ープロジェクトの定式化の質

ー基本のプロジェクトの説明が質的目的を規定する場合

ー責任機関による執行の質

ー協力国職員、施設、支持するための法律、プロジェクトの分野における整合的政策、さらにこれらのさまたげになる活動分野に関して、政府が与える援助の質

ープロジェクト完了後のフォロー・アップ活動の割合と有効性

ーそれ以外の他の相互関連的要因、これらは開発過程に影響を与えるものであり、その中の幾つかはまったく無形のものもあったが、国連の影響の直接の範囲や能力外のものが多い。

例、関係国の政治的・経済的・社会的構造、住民の伝統的態度、政府の政策、国の管理構造、成長と開発の間の差異、開発途上国の貿易政策等

E 能力分析の結論

37. 以下の結論は、前述の説明から導かれたものである。

(a) 量的側面に関しては、それが限定的であるにもかかわらず、多くの統計的集計が可能であるということ。(システムのあらゆる部分から、適切で矛盾のない数字を収集することが難しい場合には、それもシステムの能力を反映していることになる。)

(b) 質的(基本的に量よりも重要である)な意味での能力は、非常に一般的用語で討論される。しかし、この種の討論は、非常に重要なものをつり下げるくいの役目を果たす。(たとえば、プログラミングおよびプロジェクトの定式化の、組織の合理化の、本部、地域、国といった全レベルにおけるシステムのさまざまな機構間の相互関係の、国レベルへの分権化の、実施および同様な事柄についてもっと早く実施する方法の重要性)このように、上記の線に沿った分析に基づいて、より効果的な活動を行なうための能力を制限している隘路が発見され、それを解決するのに必要な活動が決定されるであろうということ。

(c) 量と質は相互関連性があり、「開発」は不可分であるということ。

(d) UNDPの能力を単独で論ずることはできないということ。能力とは、一方では国連内部で拡大した組織のタイプごとの機能であり、また活動方法であるが、他方では、当事国との協同事業であり、そうあるべきである。また「能力」そのものが共同概念なので、どちらの側に制約があるかを示すようなはっきりとした一線は引くことができない。いいかえれば、国連お

よびその諸機関の全開発努力の枠組の中以外には、あるいは、政府、特にもちろん開発途上国の政府であるが、さらに一般的な、採用、整合的政策、貿易への態度といった事柄に対して参加しているすべての国の政府の責任を考慮しないで、UNDPの能力を論ずることはできない。

e) すべての、準備の不十分な構造に対して要求が急速に拡大してきた結果生じたさけがたい圧力を示すことはできても、満足な方法で現行の能力を確定することが難しいので、資源が2倍になるという仮定の状況を処理するために、実行可能な方法は、重要な制約について強調し、それを取り除くための勧告を行なうことである。

F 能力調査の組織

38. I A C Bが準備した暫定的基準条件は十分に検討された後、はじめからUNDPや参加・実施機関にできるだけ調査に接触させるために、とられた第1歩は、UNDPからの、また現行のプログラムで大部分を実施している。それ以外の諸機関の高官からなる勧告団を制定することであった。これらの高官は各自の個人的能力で貢献し、能力調査により検討された問題を論ずる場合、幅広い見解を示し、また彼らの貢献する組織の代表としては行動しなかった。

39. 勧告グループの会議に出席したのは以下のメンバーであり、各組織から通常は1名の出席である。追加名が示されている場合は最初の出席者が出席できなかった場合の出席者を示している。

役職名略

40. 勸告グループによって、調査を行なうための可能な方法についての予備討論が行なわれ、国連システムの内外を問わず、同様な調査が行なわれているかどうかを確認するための活動がなされた。

41. この項（1968年6月）、UNDP総会が開かれ、能力調査に新たな次元が加えられた。（附録1参照）。さらに総会はコミッショナーを補佐するコンサルタントの任命を決め、以下の著名な役職者がそのメンバーとなることに同意した。

人名略

42. 総会が能力調査についての提案を支持した後、サー・ロバート・ジャクソンはこれを預るコミッショナーを受諾した。次の数週間で、コミッショナーの他の4名の専従の専門家からなる小スタッフが集められ、また2人のパートタイムの専門家が約6ヶ月にわたってこれを補佐することになった。世界保健機構の長官がジュネーブにある本部の事務所を提供してくれた。

43. 勸告団および他の当局との相談の後、3つの広範囲な局面から、能力調査を行なうことになった。

(a) 第一の局面は過去・現在の活動内容と性格の分析であり、次にこれらの将来における可能な型について検討することである。

(b) 第二の局面は、過去・現在において、プログラミングのために用いられている方法、すなわち通常これらはプロジェクトの定式化、評価、実施、評価およびフォロー・アップであるが、これを再検討し、次にこれらの手続きが将来とりうるような最良の形態を検討しようとするものである。

(c) 次に、上述の2つの局面で遂行された分析の結果の、管理上の、財務上の、組織上の意味が検討されることになろう。

44. 総会開催の直後である1968年7月、調査に関する上述した2つの局面に関する基本的情報を得るために、UNDPおよびすべての参加・実施機関に対し、詳細な質問が送付された。長官は、コミッショナーがUNDPの駐在代表に個人ベースで直接接触することをすぐに合意した。その結果、質問事項はこれらの管理者に対しても直接送付された。同時に、能力調査に直接関係のある多くの国の政府の見解を得るための活動がとられた。

45. 質問事項がUNDP、参加、実施機関、駐在代表に送付されるとすぐに、調査に提出されるすべての書類についての安全性が保証されるべきこと、またこの質問への回答として示されたいかなる意見も完全に秘密にされるべきであるという主張が行なわれた。この政策は、能力調査を一貫しているものでありこれによって、この政策をとらなければ得られなかったかも知れない情報をも利用することができた。同様に、国語で表わされた個人の意見を非常に注意深く扱われ、誰れの意見かは明らかにされなかった。この政策は明らかに有効であり、将来の調査でも非常に利をもたらすことになろう。

46. 総会による能力調査承認後、これまでなされた最初の調査に続いて、新しい努力がなされた。併行してなされた主要な活動は、計画・調整のための拡大委員会の活動とコミッショナーに委ねられたすべての問題を、実質的に内包している基準条件に関するものであった。このため、ECP Cのメンバーとの会議ができるだけ早い時期に行なわれ、さもなければ発生したであろう努力の重複をさけるための業務間の関係が確立された。コミッショナーは、調査活動に大きく貢献した、ECP Cの建設的かつ積極的態度に特に感謝している。

47. 調査の対象となった多くの問題は、多かれ少なかれ、詳細に検討されたが、国連開発システムの他の部分については、これらの問題はほとんど個別に存在していることがわかった。そのため時間は非常にかかるが、広範囲の打合わせがどうしても必要になり、このような手続きは、不可欠なものであり、これは単に調査活動を直接助けるだけでなく、同時に、他の場所でなされている業務の、二重、三重にもわたる重複を除くものであることも明らかになった。このような経験から、国連システムは現在では非常に大きく複雑なので、システムの他の部分の業務と重複す

るような調査が多すぎるという結論が得られた。

48. この範囲の協議に実際に加わったのは次の当局および組織である。

- (a) UNDP総会
- (b) 主要な財政援助を行なう大多数の政府
- (c) 開発途上国の政府
- (d) UNDPおよび参加・執行機関の、またUNICEFおよびWFPの担当責任者
- (e) 計画・調整のための拡大委員会
- (f) 事務再編成のための総務委員会
- (g) コンサルタント団
- (h) 勸告団
- (i) ACABQ議長
- (j) 外部監査団議長
- (k) ACCコンピュータ・ユーザー委員長
- (l) ACC, 評価に関する機関間調査グループ
- (m) 共同視察体
- (n) 開発計画委員会(第2次国連開発の10年)議長
- (o) UNDPの駐在ならびに地域代表
- (p) 国連地域経済委員会(ECE, ECAFE, ECLA, ECA)の担当事務局および
UNESO 長官
- (q) UNTTAR担当ディレクター
- (r) 中米開発銀行
- (s) アジア開発銀行
- (t) アフリカ開発銀行
- (u) 国連システム内の多くの管理者
- (v) 経済協力開発機構, パリ
- (w) 欧州開発基金, ブラッセル
- (x) 国際開発委員会(ピアソン委員会)
- (y) 海外開発財団, ロンドン
- (z) 非政府組織の代表
- (aa) ボランタリー・サービスのための国際事務局代表および国際ボランタリー・サービスのた
めの調整委員会
- (bb) 広範な国際経験をもった幾つかの大規模な国際事業会社

49. UNDP総会は1969年1月に開催され、能力調査の問題についてさらに論じた。また、能力調査に対してデータを収集、蓄積、検索するための概念計設を行なうよう求めた。(付録I参照)

50. 能力調査の第2局面を扱った質問書に対する回答が行なわれるとそれらは、調査の第3局面の問題に関する質問書(1969年2月に送付)の定式化を行なえるようにするために詳細に分析された。この質問書は、UNDP全参加・参加・執行機関、および多くの駐在代表にも送られた。

51. これまで計画されていたように勧告団および能力調査のスタッフを含む「シンク・タンク」が開かれ、会議の雰囲気は完全に秘密になっていたので、能力調査に対して全ての問題を考えるという滅多にない機会を与えた。会議は2月末に行なわれ、全関係者が完全に自由に、しかも客観的に、現在ならびに将来の活動について見解を表明することができた。会議は9日間続き、能力調査のスタッフにとって非常に有益であった。

52. 能力調査の第3局面に関する質問書への回答は、1969年4月末までに利用可能となろうが、5月末までは、非常に重要な資料は利用できないであろう。

53. 同時に、開発途上国政府との文書による協議が進行していた。これらの国々の問題と見解と必要性を考慮に入れるために、その国の、開発問題に対して実際の、もしくはそれに関係のある経験を有するかなり多くの人間との接触もなされた。

54. 1969年4月末、ネットワーク分析と歩調をあわせて、協議のプロセスも終了した。しかし、ピアソン委員会や、第2次国連開発の10年に責任を有する機関との接触は続けられたが、これは、それが可能であり、引き続き正しい場合には、これら当局の報告を補うことを保証するためである。

55. 次にUNDPおよび参加・実施機関から通信によって必要な追加情報を得ることもでき、さらに勧告団の会議を行なう必要はなかった。コンサルタント団は、2回にわたって別に会議を開いた。第3回の会議も計画されたが、これは何人かのメンバーが出席できなかったために中止になった。しかし、やがて。数人のメンバーにより個々に会議がもたれた。コンサルタント団は、報告が公式に政府に送られた後の1969年12月にさらに会議を開くことを計画したが、これは、その報告を検討し、総会に対してどのようなコメントを行ないたいのかを決定するためである。

56. そのため、この協議のプロセスは、UNDPおよび参加・執行諸機関が調査による検討に基づいて、問題を検討し、見解や意見を示すことがいつでもできることを意味する。同様に、多大な財政援助を行なう政府は、調査の進行について全般的に知っていなければならず、各開発途上国も自分達が重視と考えるどんな要素についても考慮することを保証するために公式に招待されるべきである。

57. 信頼に足る事実と数字が欠如していること、また個々の組織によって同一の語に対する解

釈がさまざまであることも、非常なハンディキャップとなっている。一定の事実や数字が存在するかどうかを確実に保証するためには、多くの調査が必要であり、このことは効果的な情報システムが必要であることを示している。さらに、能力調査に提出された多くの事実と数字は不完全なものか、整合性を欠いているものであった。能力調査は、ある問題に関する真の立場を確認するために、能力調査は多くの調査スタッフと時間を必要としたであろう。

58. 本報告書および付録中では、一定の説明と事実が繰り返されることが多かったが、これは意図してなされたものである。その理由はまず第1に、一定の基本的事実を何回も繰り返すことは難しいし、それらに対して注意が向けられれば、現行の管理にとっては脅威となると思われたからである。第2に多くの章がその分野の専門家に向けて書かれているために各章が別々に検討されてしまうためである。

59. 本報告書は計画通り、1969年9月30日に完成し、以後の作業は翻訳家に委ねられた。

60. 本調査で採用された機構に関する方法論については、結論は以下の経験から得られるであろう。

- (a) この種の調査は、その開始にあたって、同様な調査が、国連システム内外で、部分的にせよ、全体的にせよ、既に行なわれているかどうかを確認するために、きめの細かい注意が行なわれれば、より効果があがり、努力も報われ、費用も節約できることになる。
- (b) 情報の安全性を保護し、秘密に与えられた個人の意見や見解をずっと秘密のままにできれば、一定の問題に対してもっと正確で、明確な姿を提示できるであろう。
- (c) 国連システムを構成するさまざまな機構間の「中立組織」とよばれるものを創造できるとすれば、将来にとってかなりの意味をもつことは明らかである。というのは、これによって別個の機構に働いている個人が、全体としてのシステムの能力と効果について意見を表明することができ、自分が働く機構の立場にしばられた見解を表わさなくてもすむからである。
- (d) この範囲と複雑性に関する同様な調査は、これに関係のある者が、段階別にアプローチすることを決定すれば、もっと効果的になるであろう。これらの段階は連続しており、

第I局面 能力調査の正確な範囲および、それに含まれる主要な問題の決定

第II段階 一定の管理の下に、個々の問題を調査するための、個別グループもしくはタスク・フォースを制定すること。

第III段階 効果的な実施を保証するための活動

第5章に対する追加情報

1. プログラミングの現行のシステム

(注) 本節は、国のプログラムについて説明した第5章の31-43項に対する背景をなす情報を提供するものである。

A 国連開発計画

1. UNDPのTAおよびSF機構では、現在異なったシステムが用いられている。TA機構内の地域プロジェクトのプログラミングに対しては、第3のシステムが適用される。

(1) TA機構のプログラミング

2. 技術援助拡大計画の最初の5年間は、プログラミングの方法は、この計画を生み出した哲学によって決定されていた。EPTAは、開発途上国の社会的・経済的開発の分野に対して、援助を行なう国連およびその専門機関の定常的資源を補助する手段として、当初は考えられていた。その結果、利用資金は、専別機関の出資比率を基として参加諸機関に割当てられた。各被援助国政府の必要性と優先事項を効果的に判別しうるような、国志向型の手続きに向けての、また国連システムの諸機構による協力的対応に向けての、それ以降の発展については、第2章で述べてある。そこでは「国のプログラミング」、「越年型のプログラミング」、「プロジェクト・プログラミング」および「共同プログラミング」という連続的段階を跡づけている。

3. UNDP技術援助機構として知られるEPTAおよび特別機構の統合以来、またそのために、初めてのプログラミング手続きの改訂は、1967年の総会により行なわれ、1969年1月1日より実施された。

4. 新しいTAプログラミング・システムを導入した総会の決定は、次の必要によるものである。
すなわち

- 被援助国の必要に対して、より大きな、また時宜を得た調整を行なう必要
- 全体がもっと柔軟になる必要
- 長期的にみて、TA資源の利用計画を改善する必要
- 個々のプロジェクトの要求に対する評価の改善の必要
- 基本的な必要に対して焦点をしぼることの必要
- もっと簡単で、時間のかからない手続の必要
- TA機構に関して駐在代表の調整機能を強化することの必要

ー T A および S F 機構の完全な統合を実施することの必要

5. 連続的プログラミングに代表される幾つかの新しい特徴を導入しているが、T A プログラミングのための新しいシステムは、これまで何年間にわたって導入されてきたそれまでの多くの革新を統合したものであった。

その主要な特徴は、

(a) T A 機構に対して、年度毎の国の目標を設定させるというシステム・これは、それが承認された後、3年間の暫定目標となる。

(b) 連続プログラミング すなわち、必要が生じた場合に、駐在代表を通じて、援助要求を提出する。

(c) プロジェクトに対する完全予算 要求はプロジェクトの全期間を対象とする。

(d) 最高4年までの期限のプロジェクトについては、長官が参加・実施機関と協議のうえ、また駐在代表による勧告および専門機関の意見を考慮して、要求を承認する。

(e) 承認されたプロジェクトに対する年度別の割当予定額の合計は、いかなる場合にも、現時点の年度目標を越えてはならない。

(f) 諸機関は、国のプログラムの実施中に生じた節約については、四半期ごとに U N D P 本部に報告し、さらにその副本を、駐在代表に対して提出しなければならない。

(g) 節約は国の目標のまだプログラム化されていない部分に回されるべきであり、また再プログラミングに利用されるべきである。

(h) 駐在代表に対して一定程度の権限を与える。駐在代表は承認されたプロジェクトの変更が、専門家や研究団体の場合には6ヶ月以内、施設もしくは他の要素の場合には、1万米ドルの範囲であれば、これを許可することができる。この範囲を越えるすべての変更は長官の承認を必要とする。諸機関も専門家や研究団体の場合であれば6ヶ月以内、施設や雑項目であれば5%以内か200ドル以内であれば、変更を承認できる権限をもつ。

(i) 要求に対するもっと迅速な対応が予想される。

(j) 政府が特に、専門家が必要とする輸送手段や事務施設を供給できないような場合、これらはプロジェクト予算の「雑」費から供給されるといった、いく分、当事国の義務に対してこれまでよりも柔軟なアプローチが必要である。

6. 結果に基づいて判断を下すのはまだ早いですが、新しいシステムは、プログラムに対する国の志向をかなり進歩させ、連続ベースで、プロジェクトの長期計画をたてることを促進したので、それ以前のものよりもずっと改善されたといえよう。さらに、これまでのように、2年間のうちのある時点の数ヶ月間にひとまとめにした国のプログラムを全体として、またはブロックにして承認するやり方に代えて、個々のプロジェクトが提示された時に、個別に承認することにしたこと

によって、長官およびそのスタッフは、各プロジェクトの要求を、設定された基準にてらして、検討し、これによって、資金を事情に応じて、非常に生産的に使うことができるようになった。

(2) S F機構のプログラミング

7. S F機構に用いられるプログラミング・システムをT A機構と区別されるような次の前提に基づいている。

(a) プロジェクトの規模が相対的に大きい。

(「ミニ・プロジェクト」は、将来の大規模活動の最初の局面である)

(b) プロジェクトは、その後の国内・国外、公的・私的資本源による投資を期待する。

(c) 地域と国の間には、公式な区別はない。

(d) 資金の用途と割当ては、「ミニ・プロジェクトを除いて、平均4～5年のプロジェクトと決められている。

8. 上記の前提に基づいて、プログラミング構造が作られるが、これには3つの次のような主要な特徴がある。

(a) プロジェクト毎の評価と承認 これに関連して

(b) 連続プログラミング

(c) プロジェクト予算

能力調査にとって、特に関心をひく、現行のシステムの局面と特徴について、次に若干説明しておく。

9. プロジェクトのための基本的発想は、政府の指導以外にもさまざまな方法がある。多くの場合、要求に関して直接に、また特別使節団の派遣により、あるいはその国の代表もしくは専門家を通じて、政府と論議をたたかわすのは、関連国連諸機関である。政府の公式承認はその後でえられる。UNDP自身も、地域経済委員会および他の地域当局が行なうようにプロジェクトを指導する。要求が2国間援助プログラムから生じることもある。

10. 発想の源が何であろうと、プロジェクト要求は、詳しく定式化され、公式に検討されるために、政府が正式に提出しなければならない。詳細な定式化の全プロセスを政府が行なうこともあるが、大抵は、また特に要求が政府以外から出たものであれば、それは専門家、派遣団、もしくは特別コンサルタントによって行なわれることが多い。短期的な追加調査および再定式化が求められることも多いが、これは予備派遣団により行なわれることが多い。予備派遣団は、UNDPが任命したコンサルタントおよびひとつ以上の機関本部のスタッフによって任命され、資金はUNDPが出す。政府が提出する要求の数には、その要求がS F機構の目的と、一般的基準条件にかなっている限りにおいては、制限はない。

11. 要求が提出されたあとは、それに対する評価は、幾つかの組織の共同責任である。

UNDP本部は、プロジェクトの全般的な健全性および、それがSF機構のために制定された規則と基準に一致しているかどうかを評価する。場合によっては複数の機関が技術評価を行なうよう要求される。国連には、プロジェクトが経済発展に与える潜在的影響という観点から、プロジェクトの健全性を評価しうる機会が与えられており、さらに要求を関連のある地域経済委員会にまわして意見を求める。IBRDも投資フォロー・アップに対する最終的可能性と、自らが当事国内で現在行なっている。また将来の活動に関して相談をうける。他の幾つかの機関もプロジェクトの概容をまとめたものを受けとる。たとえば2国間計画を有する政府は、調整を行なう目的で正式に情報交換を求めるし、地域開発銀行もそうである。

12. 原則として、政府はその必要を感じた場合には、いつでもプロジェクトを提出できる。総会は通常6月と7月の年に2度しか開かれられないので、また総会に対するプロジェクトの推薦がなされる場合、その3ヶ月前からIACBが検査を行なうので、実際には、政府はその要求が特定の時点で検討されることを望んだ場合には、一定の期限を守らなければならない。プロジェクトが正式に承認される前に、長官が自らの権限を行使して、活動を開始する場合を除けば、プロジェクトは半期ごとにまとめられ、総会に対して推薦される。

13. プロジェクト予算はSF機構下の全プロジェクトに適用される。プロジェクトの承認にあたって、総会は、プロジェクトの予想全機関にわたって資金をわりふる。このため、コストはプロジェクトにUNDPが支出を行なった時点の見積りに基づいて計算される。活動計画においては、この支出の時点は、国内、UNDPを問わず実際の歴年で表わされる。

(3) 地域プロジェクトのプログラミング

14. UNDPのTAおよびSF機構の両者とも、地域および地域間プロジェクトを有している。現在までのTA機構における主要な特徴は次の通り

- (a) 毎年、特定の目標をもった資源が地域ならびに地域間プロジェクトとして利用されるが、その額は最近では、TA機構の17%に達する。
- (b) 資金は機関の目標の数字に分割される。
- (c) これ以後は、地域および地域間プロジェクトのプログラミングの主導権は、諸機関にある。その後で得られる公式の政府による援助は、きまりきった形式的なものになりがちで、必ずしも全関係政府を示すものではない。
- (d) プロジェクトは承認をうけるために、年に1度、総会の1月会期に提出される。
- (e) その国のコストは、それが単独の場合にのみ評価をうける。

15. 最近、総会は、ECOSOCに対して、TA機構下の地域プロジェクトについて新しいプログ

ラミング手続きを勧告した。開始時期は1971年であり、その主要な特徴は、

- (a) 総会が、単一で幅広い目標を設定すること。
- (b) 機関の目標数字を除くこと。
- (c) 申請は妥当な経路を通じて、プロジェクト毎になされ、数グループの政府が署名を行なう。
- (d) 長官はプロジェクトの累積額が、その予想期間中に20万米ドルを超える場合を除いては、プロジェクトを直接に承諾する権限が与えられている。

この提案は1969年の夏会期に、ECOSOCの承認をうけ、国連総会にまわされた。¹⁾

16. SF機構下の地域プロジェクトのためのプログラミング過程の特徴は

- (a) 地域プロジェクトのために特定の量をとっておくことがない。
- (b) プロジェクトに対する工夫は地域経済委員会もしくは、諸機関の地域事務局によってなされるが、実際の要求は、要求されたプロジェクトに協力することを望む全政府により署名され、提出される。
- (c) 要求は、SF機構下の国家プロジェクトに適用されている手続きにしたがって、連続ペースで承認をうけるために、提出され、評価され、推薦される。

B UNDPが融資しない国連開発システムの他の活動プログラムのためのプログラミング手続き

17. UNDP以外の国連開発システムの主要な活動プログラムはUNICEFとWFPのプログラムである。しかし、国連および専門機関のあるものは、UNDP以外の資金源から融資をうけている技術援助計画を行なっている。(たとえばその定期予算、資金運用部資金)これらのすべては、システムからのインプットを示しているので、これらのプログラミング手続きを簡単に検討してみるのもよい。これは徹底した調査というわけではなく、UNDPの手続きと比較して、あるいは関連させて興味深い特徴だけを示すにすぎない。

18. UNICEFの資源についてのプログラミングは国志向型である。UNICEFは各被援助国に対して、非公式な計画の限界を設けて対処している。1960年代には、UNICEFの活動は、母子の利益のための一定の開発目的を目指すようになっていったことは明らかであり、それが、そのプログラミング政策と方法に対しても影響を与えている。これらの目的を促進する資金源として、専門機関の計画の範囲内で、それらの活動に物質的援助を行なっている。(WHO, FAO, UNESCO, ILOが有名)

19. 世界食糧プログラムは、国の計画の限界なしに作用する。3年間の実験期間における主要な

1) ECOSOC決議1432(XLVII)

関心は、プログラムに広範囲にわたる地理的広がりを与え、その作用方法およびさまざまな状況下におけるその影響を調査することにあつた。しかし、この形態の援助は被援助国内の適切な管理上の支持がなされるかどうかにかかっているため、その点で比較的進歩した国に対して援助が集中してしまふ傾向があつた。世界食糧プログラムは、国の代表として駐在代表を利用しているものの、国連の他の開発援助活動とは独立させて、プロジェクトを計画している。さらに比較的多くの現行のプロジェクトが、本部からの派遣団や、その分野のW F Pのプロジェクト管理者によって指導されているように思われる。もっともW F Pのプロジェクト管理者は、駐在代表のスタッフの一部をなしており、その権限の下で業務を行なっている。

20. 一般に言えば、専門機関の定期予算から融資をうける技術援助計画の主要な目的は、その分野における一定量の活動的業務を認めることによって、機関のその能力分野における活動を強化させることにある。したがって、そのようなプログラムは、さまざまな本部に、また計画を統治するさまざまな政府当局間によって規定された優先度や政策に強くその基礎をおいている。一例をあげれば、UNESCOの規定は、参加計画の下での援助要求は、「総会により定められた決議および作業計画によって定められたプロジェクトに対してのみ考慮されよう」と述べている。

21. UNESCOの参加計画は、たとえば専門家や研究機関を利用する場合のように、他の技術協力業務と共通の何かがあるが、そのため提供される援助が組織の基本的目的を目指したものであり、また特に文化活動や組織の支援に向けられているという点で、とりわけ目立つプログラムである。その結果、この計画はどの国にも利用でき、開発途上国に限られることはない。

22. WHOの定常の技術援助計画はその規模およびプログラミングの方法によって特異な立場を占めている。この計画はWHOの現地活動のかなりの量の資金を融資されているものであり、それはUNDPの融資をしのぐ。全てのWHOプロジェクトは、資金の源に関係なく、大抵同じように計画されている。何年もの間、WHOは一度に一年間進む3年計画に基づいて業務を続けてきた。UNDPプロジェクトの期間はこれまでは一致していることは少なく、E P T A現在のT A機構の場合には最初1年であったものがあとに2年になり、これが最も差の大きなものであつた。しかし、それらは全パターンにつなげることができた。実際、2つの相対的な期間が与えられたことにより、UNDPの融資によるプロジェクト（とりわけT A機構）は、そのギャップをうめることになった。さらにWHOの定常プログラムは、分権化という強い政策により特徴づけられており、それは実際のプログラムのためだけでなく、プログラムについてなされる決定についてもそうであり、地域事務局やWHOの国の代表にその権限が与えられている。国の目標のシステムはないが、地域間の資金配分については一定の決定がなされる。1960年代に、定常プログラム資源におけるアフリカの割合が非常に増加したのは、このような良心的政策の結果である。

23. 1968年には、UNIDの定常のプログラム活動はUN定常プログラム、ボランティア援助、信託基金の出資比率に基づいて、約100万米ドルに達した。UNIDOはさらに、UNDPと共同して特別工業サービス(SIS)プログラムを管理した。以前には、このプログラムは直接のボランティアによる援助による融資をうけていたが、1969年6月の総会決定にしたがってSISタイプのプロジェクトはUNDPの運転資金から融資され、年約200万ドルを上限とする。

24. WMOの定常プログラムは新開発基金の援助によって実施されるのが普通である。この資金はいまや存在しないが、残金の融資による活動が多少残っている。1968年1月1日は、ボランティア援助プログラムが実施された。このプログラムは世界気象プログラムと全体的に結びついている。WMOはプログラムに基づいて援助者と被援助国の間の結び役として、活発な役割を果たしているが、たとえば全施設はWMOに与えられ、それが今度は被援助国に権利が移転するというもので、ある部分では、国際当局の指導および調整の影響下にある一連の2国間援助プログラムに似ている。政府が現金を援助する度合に応じて、WMOもこのプログラムに基づいてプロジェクトを実施する。

25. FAOの後援ではあるが、政府ならびに非政府当局のボランティアな援助による融資をうけており、通常は、この時点ではFAOが実施していた特定のプロジェクトのために与えられる飢餓からの解放キャンペーン(FFHC)についても述べておくべきである。国の目標はなく、プロジェクトの承認(技術的には、FAOによって選択される)は、後援者がみつかるかどうかにかかっており、特別なベースで行なわれる。駐在代表がどの程度関係するかは、当事国のFAO代表の形態がどのようなものであるかにかかっている。上級農業勸告者がスタッフとして参加し、また彼自身がFAO代表として参加する場合(地域によっては)には、彼の参加する度合は大きくなる。

26. 大抵の定常的技術援助プログラムの共通な特徴は、それらの資源はあとになって、UNDPが融資するプロジェクトのための「たね銭」としてある程度まで考えられているということである。プロジェクトを実現させる場合の諸機関の主導権は、UNDPの後援するものよりも、定常予算によって融資をうけるプロジェクトにおいて大いに発輝されるが、これにははっきりとした理由がある。そのため、これらのプログラムは、UNDPが融資する国のプログラムが進む方向に対しても影響を与えることになる。その結果、これらのプログラムは明確に定義され、国が中心になっているプログラム政策を妨げる場合が多い。

27. さまざまな定常的プログラムに用いられている手続きを、UNDPのTA機構の手続きと比較してみると興味深い。その基礎を国の目標数字においているものもあれば、そうでないものもある。同様に、TA機構が1年もしくは2年サイクルで活動する場合には、国連およびILOの

ような定常プログラムの中には、これに同調して同時に政府によって提出されるものもある。またあるものは、UNDP(TA)サイクルにも対応しないで、必要が発生した場合という完全に特別なベースで活動する。これらの変わり種が、定常プログラムとUNDP(TA)の補完的關係をこわすことにはならないが、調整を困難にする。そこで、駐在代表の仕事は、コンサルタント的業務を通じて、ある定常プログラム計画に活発に参画する(単独のこともある)といったもの(ILO, UNESCO)から、交渉およびその結果について連絡をうけるといった、たんに受動的なもの(WHO)に至るまで、その範囲は広い。

28. 幾つかの国では、政府内の調整機関は、駐在代表と同じ立場にある場合が多く、定常的プログラム活動に関して、技術担当者が、個別機関と何を交渉したかについては知らない。

II 国連開発協力計画およびプロジェクトの評価実施の変遷

(注) 本節は、評価について述べた第5章142-149項に関して、その背景をなす情報を提供するものである。

29. 多国参加による技術援助が、開発途上国において進行中の国連組織の業務を強化することを主な狙いとし、資金源も非常に少なかった開始時にあっては、評価の促進に関してはほとんど何もなされなかった。事実、国連システムによる技術援助を論じた最初の国際会議では、評価は学術的な活動にすぎないとして、評価に対して積極的に反対した政府もあった。先進国から開発途上国への知識の移転は本質的に良いことであり、この目的のために利用可能な全資源の利用がなされるべきであるというのが、この当時の意見であった。しかし、EPTAの基本的な規定では、「なされた活動と達成された成果について批判的な検討」を実施する必要について述べている。

30. しかし、資金の増加と、「国のプログラミング」の導入によって、EPTAの効果を調査する必要が非常に現実的なものとなってきた。1957年には、ECOSOCの技術援助委員会は、選びぬいた6ヶ国について、プログラム活動の評価を行なう作業グループを任命した。1957年からはTABからTACへの年次報告書に「プログラムの評価」というタイトルの特別な一章を設けるという合意もなされた。¹¹これは総合的なものではなかったが、ある年には地域プロジェクトを、また別の年には研究機関を対象にするといった循環的な評価・注意活動となった。

31. TABからTACに提出される年次報告書の評価の章は、駐在代表が提出した情報にほとんどその基礎をおいており、実施諸機関の材料により補強されたものである。それらは体系的分析とは言えず、プログラムの企画者と実施者が自分自身の裁判官と陪審になっていることを感じさ

11 最初の評価がなされたのは1957年に発行された、1956年度TAB活動報告においてである。国連技術援助委員会1956年度技術援助委員会年次報告参照

せることにより、政府の熱心さを喚起しているようには見えなかった。

32. しかし、これらの評価に関する初期の試みは、経済ならびに社会開発のための技術協力が、想像性と集中的な知識、および体系的に集められ、組織化された経験を必要とする、非常に困難な仕事のひとつであるという確信が増大してきたことの表われである。いいかえれば、技術協力は、実行しながら学んでいく活動に他ならない。それゆえ、獲得した知識を十分に利用することが必要であり、将来の活動、特にプログラミング、プロジェクト・プランニング、定式化、実施について、体系的、分析的方法を必要とするものである。

33. 1958年に特別基金が創設されると、その活動を正当に評価する必要性が認識された。決議1240(XIII)の44項は、特に、「Managing Director および総会はプロジェクトおよびプロジェクトの結果の客観的評価を保証するために適切な手段をとるべきである」と述べている。

34. 1966年1月1日、UNDPが活動を開始し、その前身にこれまで割り当てられていた責任を負うことになった。現在は、外部関係・評価および報告局の中に評価部がある。

35. 他の国連機構の経験を比較してみるのも興味深い。たとえば1946年UNICEFを設立したECOSOCならびに国連総会の決議は、評価について何も述べていない。しかし、1964年にはUNICEF理事会が問題点の検討を行ない、被援助国が主要な責任をになっている個々のプロジェクトの進行と結果について点検を行なうべきであるという合意をみた。同会期中、理事会はさらに、毎年、援助のひとつないし2つの分野を点検する報告書を検討することを決定した。プロジェクト・プランニング、進行、作業方法および結果を評価するこれらの報告書はUNICEFと技術機関もしくは関係機関とが共同で選んだコンサルタントによって、またはコンサルタントの援助をえて、技術機関だけによってなされる。

36. 世界食糧プログラムの基本規程は、評価に関しては明記しており、最初の3年間の実験期間には、この点について特に注意を払うべきだとしている。プログラムが開始されると1965年にECOSOCおよびFAOが承認した一般規程は、活動管理および結果の評価においても、決定的役割を被援助国に与えており、さらにプログラム自身の責任をも定義している。たとえば第18項(f)は、「プロジェクト協定を結んだ政府は、プログラムに関して権限を与えられた職員が、常に活動を検討し、その効果を確認し、各プロジェクトの結果について完全な評価を行なうために、十分な協力を行なうべきである」と述べている。

37. 幾つかの専門機関はその後、プロジェクトやプログラムの進行に組込まれた管理および結果に対する事後評価に重点をおくようになった。しかし諸機関の間には、アプローチや方法論だけでなく、概念の枠組に関して相違がある。活動面にかなりの思考と努力を注ぐ機関もあれば、そうでないものもある。

38. さらに、開発協力計画に直接関係を有するこれらの機関以外の多くの組織が、プロジェクトとプログラムの評価に関与したこともある。それらは（事務総長に対し、選択された5ヶ国で国連関係組織が行なった開発援助に対するいわゆる影響評価を行なうよう要請した）ECOSOC、および援助国政府、共同視察団、外部監査である。

付 録 4

定義および省略¹⁾

国際連合	主要な組織および事務局（事務総長およびそのスタッフ）により活動する加盟国の集まり（CS）
国連システム	国連と関係のある全組織の複合体（CS）
国連開発システム （UNDS）	国連の機関（UNICEFおよびWFPを含む）および経済・社会開発の促進に関係のある専門機関および彼らの業務を助ける専門・技術事務職。 IBRDおよびIMFが含まれる場合には、それが明記されるのが普通である。（CS）
国連開発計画 （UNDP）	(a) 特定の基準を示すために、資格のある長官によって、また必要があれば、「本部」または「現地」によって統率される組織 (b) UNDPが融資を行ない、国連開発システムが受け渡しを行なう技術協力サービスの総称（CS）
国連技術協力	経済・社会開発プロジェクトに対して援助を行なうサービス活動を指し、単独もしくはチームをなす専門家や、通常海外における調査や観察を行なう、個人またはグループの研究機関および設備からなっている。これらの供給は加盟国からの任意の援助がUNDPを通じてなされる場合と、国連および専門機関が、その通常予算および予算外資金によってなす場合がある。通常の予算であろうと、予算外資金であろうと、専門機関は必要なサービスを組織する。UNICEFは特に母子の為になるプロジェクトに対し設備を提供し、資金を支払う。WFPは食糧援助を行なう。（CS）
国連開発協力 サイクル	政府がUNDSと、またそれが適切な場合には、世銀グループと協力して、通常は国の開発計画と一致して、数年間の技術協力プログラムを準備する。 第5章UNDC C参照（CS）
吸 収 能 力	いっそう開発を行なうために、外部の援助を受け入れ、効果的に採用しうるための、開発途上国の、自然的、物質的、人的資源。
諸 機 関	国連開発システムに含まれるすべての組織（専門機関、IAEA, WFP, UNICEF, UNCTAD等）および運営活動に参加する場合の国連。

1) これらの定義と省略の出典は頭文字によって示される。すなわち、ACC(C -ord / 1 2 7 3 1) DP (DP/L, 2 4 / A dd, I), CS (能力調査)

<u>配 賦</u>	<p>(a) 長官が実施機関に対して債務や約定をうけいれ、配賦の限度まで資金を引き出すことを認めた権限。普通は配賦活動は総会が行なう指定にしたがう。(DP)</p> <p>(b) 国連システム外の機関と契約する場合には、約定(q, v)は契約条件にしたがって、供与されるべきサービスもしくは財貨のサービスの全コストが対象となる。</p>
<u>年 次 点 検</u>	年度毎のプログラム点検。第5章21項参照
<u>評 価</u>	その結果が、設定された基準にてらして、援助要求に関する決定を行なうための基礎を提供することになるようなプロセス。たとえば、達成すべき開発目的との関係。法律およびそれ以外の開発援助のための要件に関する所有。運営が容易であること。費用便益調査(ACC)
<u>結 果 の 評 価</u>	外部援助の終了前・終了後を問わず適切な時点で、プロジェクトの全側面を点検し、関連する経済的・社会的目的の中で、プロジェクトがその目的を達成するための効率と、今後の活動の便益のために引くべきガイドラインという観点から、主要な直接的・間接的結果を体系的に判断し、点検するプロセス。
<u>準 専 門 家</u>	ほとんど先進国からの準専門家で、現地のUNDPプロジェクトに割当てられ、費用は派遣国の負担となる。準専門家は、専門教育を終了してはいるが実務経験に欠けるのが普通である。準専門家は被援助国の同意を得てはじめて任命され、通常は、国際公益サービスの準専門職の地位をうける。(DP)
<u>承認されたプログラム</u>	総会で承認され(暫定的な資金割当ての権限も与えられ)、UNDPの融資をうけるプログラム。
<u>予 算</u>	プロジェクト予算は、プロジェクトの全期間中にその完成と運営のために必要なすべてのインプットおよび支出を含み、政府により提供されたものか、UNDPにより提供されたものかを問わない。
<u>プログラム援助サービス予算</u>	プログラム、特に国のプログラムを直接支持することに関係する支出の予想。これらはプログラム・コストの一部と考えられるべきであり、一般管理費とみなされてはならない。
<u>一般管理サービス予算</u>	プログラムの中心的方向および管理に関する支出
<u>能 力</u>	第3章 1-12項
<u>範 囲 分 け</u>	データ参照

<u>分 類</u>	データ参照
<u>コーディング</u>	各範囲や、階級、指標グループ等の指標や象徴から成る初歩的データを準備すること。これは正しいプロセス化に役立つ。(C.S)
<u>約 定</u>	期限に関係なく法的債務の全コストをまかなうために設定された配賦の範囲で信用を予約すること。「債務」にも同じような意味がある。但し、債務の通常の意味は、(特定の例外はあるが)歴年内に配布された財貨および与えられたサービスのコストに限定される。 「約定」は配賦の有効期限内であれば期限に制限はない。(D.P)
<u>両立システム</u>	情報システム参照
<u>概念設計</u>	システムの開発の第1段階
<u>非常事態</u>	国やそれ以外のプログラムの準備時にはプログラム化されえなかったような緊急かつ予測不可能な出来事に対して用いる一般用語。これらの出来事に対しては、国のプログラムの予備費から支出がなされる。大きな自然災害から発生する緊急活動もしくは大きな内外の混乱から生じる非常事態に対する融資は、回転資金として部分的に機能している運転資本基金から充当される。(CS)
<u>非常事態権限 (TA)*</u>	緊急もしくは予備しない活動に対して回転資金から融資を行なうようにと、総会が長官に与えた権限。(CS)
<u>契 約</u>	UNDPにより融資された援助の全部または一部が、実施機関もしくは外部機関により供給されることを定めた取り決めで、長官がこれを行なう。(CS)
<u>見 返 り</u>	プロジェクトへの政府のインプットを指す言葉であるが、たとえば見返り財務援助、見返りサービス、見返り職員というように特定されて用いられる。
<u>見返り援助</u>	被援助国が受入れたプロジェクト・コストの出資比率で、現金もしくは現物からなる。(CS)
<u>国のプロフィール</u>	開発の社会的、経済的側面の変遷を説明するよう意図された国のデータを解釈する統計的システム。(CS)
<u>国のプログラム</u>	通常その国自身のプログラムと同調して、何年間にもわたって国を援助するためのプログラム。
<u>国のプログラミング</u>	第5章 13-14項参照(CS)
<u>デ ー タ</u>	コンピュータにより加工され生み出される基本情報を示すために用いられる

*この定義は、能力調査の勧告が採用されれば削除されることになろう。

	一般用語 (CS)
<u>1 次 データ</u>	情報源から獲得されると、蓄積およびそれに続く処理・加工のためのコンピュータ・インプットとして利用される基本データ (CS)
<u>2 次 データ</u>	意味のある比較もしくは結論をだしうるような第1次 (もしくは基本) データから発生または結果するデータ。(CS)
<u>解釈用データ</u>	同種の他のデータと比較したり、失われたデータを補強するために、一定の第一次データに適用される特別の手続き。これらのデータ操作のために用いられる技術が、分類、範囲化、指標化、フォーマット化である。(CS)
<u>データバンク</u>	必要な情報をもつとも利用者に利用しやすい形で選び出す技術を用いて、データの蓄積と検索を行なう自動化された情報システム。(CS)
<u>開発サービス (UN)</u>	現地や本部事業所に人員配置を行なうために UNDP の下で制定された国際公務員のキャリア・サービス (CS)
<u>指 定</u> [*]	議会で承認された活動のコストをカバーするために UNDP 資源内の資金の用途を指定し、保存する活動で、総会がこれを行なう。(CS)
<u>評 価</u>	第5章 参照 19項 (CS)
<u>執行機関</u>	特定の UNDP プロジェクトの遂行を引き受けた国連開発システム内の組織、機関。
<u>執 行</u>	運営計画に合わせてプロジェクトに対して行なう業務。実施を参照のこと。(CS)
<u>専 門 家</u>	国際プロジェクト職員参照。第8章 52項 (CS)
<u>フィードバック</u>	プロセスの一部もしくは全体のアウト・プットを他の局面のインプットに転移することから構成されている情報システムの特徴 (CS)
<u>研 修 生</u>	政府が公式に任命を受けた個人に対し、外国で特定の研究もしくは研修を受けさせることができるように、これを援助するもの。研修生は、セミナーや研究グループ、研究旅行、研究集会、もしくはこれに類似する活動に参加するために財政援助を受けている参加者とは区別される。
<u>現地事務所</u>	限定なしに使った場合には、この言葉は、主催国における UNDP を代表する事務所を示し、通常その長は駐在代表もしくは地域代表である。(CS)
<u>フォロー・アップ</u>	被援助国の適切な組織が行なう活動で、プロジェクトに関する調査および勧告の結果行なわれ、必要があれば、外部の援助をうけてもよい。(ACC)

* この定義は、能力調査の勧告が採用された場合には、削除される。

<u>フォーマット</u>	データ参照
<u>信託による基金</u>	援助国内で特定の活動が行なわれるという点を除いては、資金運用部に同じ。資金運用部参照。(CS)
<u>最高配賦上限</u>	長官が資金を配賦する権限の上限を、総会が設定するもので、年度毎に改訂され、承認をうける資金の上限もしくは限界。
<u>実 施</u>	プロジェクトの定式化から、その実施を経由して、フォロー・アップに至るプロジェクトの運営に関する全てを指す。
<u>指 数 化</u>	データ参照
<u>指示的計画数字</u>	貨幣価値で示された仮の数字で、プログラムの準備を容易にするために、総会により年度毎に承認され、改訂される。期間は通常5年。国のプログラムの場合には、国自身の開発計画期間に合わせて調整される。指示的計画数字は資金をその数字の上限まで配賦することを意味するものではない。(CS)
<u>情報システム</u>	その収集方法や量にかかわらず、非常に整備されているために必要な場合に、いつでも検索できる、知識、事実、データ等を指す。情報システムは必ずしも自動化されているわけではない。(CS)
<u>両立情報システム</u>	標準範囲化、分類、その他のコードにより、通信しうる(もしくはデータ交換のできる)自動化されたシステムである。(CS)
<u>統合情報システム</u>	主として、全てのタイプのデータの蓄積と加工を中心に行なう、また洗練された環状複式通信網を通じて、システムの一部をなしている世界中の中継点と連絡できる自動化システムである。両立情報システムの要件に加えて、統合システムの場合にはデータの標準フォーマットが必要である。(CS)
<u>統合開発プロジェクト</u>	さまざまな経済的もしくは社会的およびその両方の部門や下位部門を有機的關係に結合させるプロジェクト。
<u>機関間協議委員会 (IACB)*</u>	GA決議2029(XX)で設立された勧告のための委員会で、事務総長、およびUNDPに参加した組織の執行責任者からなっており、議長は長官が行なう。委員会は長官に対し、UNDPに関する全ての重要な側面について、また特に総会に提出される前のプログラムおよびプロジェクトについて、さらに特定のプロジェクトの執行機関の選出と駐在代表の任命について、勧告を行なう。
<u>地域間プロジェクト</u>	2つ以上の地域の幾つかの、あるいは全部の国が参加する多国間参加による開発活動。

* この定義は、能力調査の勧告が採用された場合には削除される。

<u>国のコスト*</u>	被援助国が国内通貨で見積った政府の債務を表わす一般用語。これには専門家のその国での生活費およびその国の営業費用が含まれる。(DP)
<u>マイクロフィッシュ</u>	シート状の陰画フィルムで、格子状に多くのコマが並べてある。普通、拡大しなくても読めるようにタイトルがつけられている。
<u>モニター</u>	プログラムやプロジェクトに関係のある活動を監視するプロセス。能力調査の中では、このプロセスによって駐在代表はプロジェクトを監視し、運営計画およびネットワーク分析に照らして、その実績を比較する。(CS)
<u>ネットワーク分析</u>	定式化局面におけるプロジェクトの全体的な分析。最終目的に合致させるために、個々の活動を論理的連続性をもって配列することが必要である。「ネットワーク」の形で示される最終的な結論を示す図表は、これらの活動の(連らなつた)関係を明らかに表わすように配列される。(CS)
<u>債務</u>	例外はあるが、今財政年度内に受けとられる財ならびにサービスに対する支払いを行なうための法的債務を充当するために、信用の供与を予約すること。債務は長官が行なう配賦として記録されており、返済は現金で行なわれる。約定は期限の制限がないという点を除けば債務に類似している。 (CS)
<u>運営(開発)活動</u>	一般的用語としては、国連開発システム内の組織活動をさす。この活動は、これらの組織が、政府(単一もしくは複数の)と協力して、定められた期限内に、定義された開発目的を達成することを意図するものである。このような活動は主として現地で実施されるが、これには本部で行なわれるが、この活動に関係のあるプログラム、歯どめ、監督、および管理的機能も含まれる。 特定の用語としては、UNDPの中央資金もしくは定常資金、国連開発システム内の組織が管理する資金運用部資金によってまかなわれる全活動をさす。 (CS)
<u>運営援助(OPAS) (OPEX)</u>	運営ならびに執行職員の供給を管理する計画で、UNDP(TA)もしくは国連の定常プログラムおよび幾つかの専門機関により融資をうける。被援助国政府は、OPASの専門家に対し相当の給与を支払い、その国で相当の作業を行なった公務員に対しては手当を支給する。同一給与基準にあるべきプロジェクト職員と彼の所得との差額はプログラムより支給される。(CS)
<u>間接費*</u>	執行機関が必要としたコストで、通常は本部で使用されたもの。プロジェク

* この定義は、能力調査の勧告が採用された場合には削除される。

トもしくはプログラムの中央管理，組織，職員配置および融資に関係する費用である。「間接費」という言葉には，T A用語の場合と同様に「管理費」ならび「運営サービス費」が含まれている。これらの概念については，能力調査第9章で修正が行なわれている。(D P)

バイブライ

第3章 26-27項参照

運営計画

プロジェクトの目的，期間および条件，ならびに協定を結んだ各参加者の責任について，政府と関係組織の間に交わされた正式な協定。

第II局面のプロジェクト

新しいS Fプロジェクトで，新しい指定を必要とし，以前のS Fプロジェクトをしのご。(C S)

宣誓会議

毎年，事務総長が招集する会議で，そこで政府はU N D Pに対する自主的な貢献を行なう旨を誓う。(C S)

予備援助*

U N D P回転資金の融資をうける権限を与えられた諸活動のひとつ。この言葉には，S F活動の2つの型が含まれている。ひとつはS F融資への要求に対する予備的仕上げ，もしくは改訂に関して，政府を援助する規定，もうひとつは，総会への長官の勧告を成文化する前に，長官が特定な要求に対して評価を行なう場合に，彼を援助するための規定である。(D P)

予備運営(SF)

回転資金を参照

投資前援助

民間，公共，国内，国外を問わず，その後の投資に道を開くための開発援助。このような広い意味合いでは，すべての技術援助は，それがその国の人的インフラストラクチャと吸収能力を高めることになるので，実質的に投資前援助といえる。(C S)

プログラム

きめられた期間に一定の目的を達成することを意図した開発活動。国，地域，現地，活動に関するものでよい。(C S)

プログラム指定

総会により承認された場合の指示的計画数字(C S)

プログラミング-展開式，連約的

第5章 第22節(C S)

プロジェクト

政府および参加国際機関が，定義された目的を達成するために，きめられた期間内に，特定のインプットを援助する，多岐にわたる承認された一国もしくは多国参加による開発活動。(A C C)

プロジェクト・マネジャー

U N D Pプロジェクトの実施を行なう執行機関に責任を有する上級現地管理職。

* この定義は，能力調査の勧告が受け入れられた場合には，削除されることになろう。

<u>プロジェクト職員</u>	UNDPプロジェクトで現地任務を命ぜられた国際的に採用されている職員。
<u>地域プロジェクト</u>	特定の地理的地域の数ヶ国もしくは全部の国が参加する多国間参加による開発活動。
<u>定常プログラム</u>	国連の活動もしくは他の国連開発システム内の活動で、その予算によってまかなわれる。(CS)
<u>定常運営プログラム</u>	国連開発システム内の組織の運営活動を支えるために特に別にされた、賦課された、または自主的な資金により融資される活動。
<u>駐在代表</u>	国連開発プログラムを有する国におけるUNDPの正式な代表。
<u>回転資金</u> *	総会が設立した資金で、TA非常事態権限およびSF予備援助権限を含む。また非常事態の場合には、予備的SF運営に対して融資を行なう手段を提供する。これは最初の実験機関である1年間に限る。この資金は投資志向型の企業化調査および特別の工業サービス型のプロジェクトに対する融資をも行なう。(CS)
<u>専門機関</u>	国連憲章 57, 63, 64条に規定される国連と関係のある国際組織(注) IAEAは特別な立場にあり、専門機関ではない。
<u>下請け</u>	第1次請負業者(執行機関もしくは外部機関)との間に行なわれる取り決めで、これに基づいてUNDP援助の一部もしくは全部が第三者によって提供される。請負いを参照のこと。(CS)
<u>資金運用部</u>	国際組織が、その組織の一般的目的に矛盾しないとして、援助者が規定した外部の予算活動に対して融資を行なうという財政的規制の条件の下で受け入れる資金。
<u>自発的援助</u>	国連加盟国もしくは専門機関の加盟国、もしくはIAEAの加盟国によって、ECOSOC決議222(IX)8(a)項および6338(XXIII)1-3項、5項およびGA決議1240(XIII)45-50項にしたがって、UNDPの一般的資源に対して行なわれる援助。自発的援助は寄付、主催国が現地事務所のコストを国内通貨で現金支払いするもの、見返りおよびその国の費用および他のタイプの所得とも、資金運用部からの資金とも違う。
<u>ボランティア</u>	財務上の便益に関係なく、また被援助国の開発に貢献するという目的でサービスを行なう者

* この定義は、能力調査の定義が採用されれば削除されることになろう。

(ECOSOC 決議 1444 (XLVII))

ACABQ 管理上・予算上の問題に関する勸告委員会 (UN)
ACASTO 科学・技術を開発に適用するための勸告委員会 (ECOSOC)
ACC 調査管理委員会
CCAQ 管理問題に関する協議委員会 (ACC)
CDF 資本開発基金 (UN)
CDPPP 開発計画・プロジェクト・政策本部 (UN/ESA)
CPC 計画・調整委員会 (ECOSOC)
CUC コンピュータ・ユーザー委員会 (ACC)
DD-2 第2次国連開発の10年
DHL ダグ・ハマースホルド図書館 (UN)
DRP 開発資源団 (第7章参照)
ECA 国連アフリカ経済委員会
ECAFE アジア極東経済委員会
ECE 国連欧州経済委員会
ECLA 国連ラテン・アメリカ経済委員会
ECOSOC 国際経済社会理事会
ECP C 計画調整拡大委員会 (ECOSOC)
EEC 欧州共同体
EPTA 拡大技術援助計画
ESA 経済社会問題局 (UN)
E&S 経済・社会情報
FAO 国連食糧農業機関
FFHC 飢餓からの解放キャンペーン (FAO)
FUNDWI 西イリアン基金 (UNDP)
GA 国連総会
GATT 関税と貿易に関する一般協定
IEAE 国際原子力機関
IACB 機関間協議委員会 (UNDP)
ICAO 国際民間航空機関
ICC 国際計算センター (UN/ESA)
ICSA B 国際民間サービス勸告委員会 (ACC)

I D A	国際開発協会 (I B R D)
I D B	国際開発委員会 (U N I D O)
I D E P	経済開発・計画アフリカ協会
I D F A	産業開発分野勧告者 (U N D P / U N I D O)
I F C	国際金融公社 (I B R D)
I G C	政府間委員会 (W F P)
I I E P	教育計画国際委員会 (U N E S C O)
I L O	国際労働機構
I L P E S	経済・社会計画ラテンアメリカ協会
I M C O	政府間海事協議機構
I M F	国際通貨基金
I R O	国際避難民機構
I T C	U N C T A D / G A T T 国際貿易本部
I T U	国際電気通信協会
J I U	共同視察団 (G A)
M I S S	経営情報システム・スタッフ (第 6 章 参照)
N D C	国際文書本部 (第 6 章 参照)
N G O	非政府機構
O F C P	経済協力開発機構
O P A S	運営執行職員 (比較) 定義・および G A 決議
O P E X	1 2 5 6 (X Ⅲ)
O & A	運営・管理情報 (第 6 章 参照)
P P S	計画政策スタッフ (第 7 章 参照)
S A A	上級農業勧告者
S F	特別基金機構 (U N D P)
S I S	特別産業サービス (U N I D O)
S U N F E D	国連経済開発特別基金
T A	技術援助機構 (U N D P)
T A B	技術援助協会
T A C	技術援助委員会
T A P	技術援助 (第 7 章 参照)
T A R C	技術援助採用サービス

T & S	技術・科学情報（第7章参照）
T D B	貿易・開発委員会（UNCTAD）
UNCI TRAL	国連国際貿易法委員会（GA）
UNCTAD	国連貿易開発会議
UN DCC	国連開発協力サイクル
UNDP	国連開発機関
UNESCO	国連教育科学文化機関
UNESOB	国連経済社会ベイルート事務所
UNHCR	国連避難民コミッショナー
UNICEF	国連児童基金
UNIDO	国連工業開発機関
UNITAR	国連研修・研究協会
UNRRA	国連朝鮮再建機関
UNRISD	国連社会開発研究機関
UNRRA	国連救済・リハビリテーション委員会
UNRWA	近東におけるパレスチナ避難民に対する国連救済事業機関
UPU	万国郵便協会
WFP	UN/FAO 世界食糧計画
WHO	世界保健機構
WMO	世界気象機構

