

鉦工業プロジェクトフォローアップ調査報告書 (民間セクター開発)

貿易・産業振興分野に係る キャパシティ・ビルディングにおけるドナーの取組み

2003年2月

国際協力事業団
鉦工業開発調査部

鉦調工

JR

03-016

鉦工業プロジェクトフォローアップ調査報告書
(民間セクター開発)

貿易・産業振興分野に係る
キャパシティ・ビルディングにおけるドナーの取組み

2003年2月

国際協力事業団
鉦工業開発調査部

はじめに

多くの途上国で、貿易振興、産業振興が、重点開発課題としてあげられている。このためには、制度づくりをはじめとした開発途上国担当政府機関のキャパシティ・ビルディングが不可欠である。

グローバル化の進展と民間セクターの比重の高まりにより、キャパシティ・ビルディングに求められるものも変化してきている。また、2001年11月にドーハで開催されたWTO閣僚会議では、貿易キャパシティ・ビルディングに関して、支援の重要性と技術援助の協調実施が宣言されたところである。

このため、貿易振興、産業振興に係るキャパシティ・ビルディングにおける海外ドナーの取組みについて分析し、報告書として取りまとめたものである。本報告書が、今後のキャパシティ・ビルディング協力の参考となることを願うものである。

平成 15 年 2 月

国際協力事業団 鉱工業開発調査部長

丸 山 芳 樹

本報告書の見解は、執筆者によるものであり、国際協力事業団の見解ではないことをお断りする。

本報告書の企画・編集・部分執筆は、鉱工業開発調査部工業開発調査課 渡辺泰介課長代理（現国際協力総合研修所）高橋典子ジュニア専門員が、主たる執筆は、(有)アイエムジー 岩瀬信久（コンサルタント）が行った。

目 次

第1章 調査の枠組み	1
1．調査の目的	1
2．調査の方法	2
第2章 キャパシティ・ビルディングの概念とドナー別の全体動向	3
1．キャパシティ・ビルディングとは	3
2．OECD の動向	5
3．世界銀行グループの動向	8
3.1 民間セクター開発	8
3.2 貿易振興	10
4．UNIDO / UNDP の動向	11
4.1 UNIDO	11
4.2 UNDP	13
5．UNCTAD / ITC の動向	15
5.1 UNCTAD	15
5.2 ITC (International Trade Center)	16
6．ADB の動向	18
7．USAID の動向	19
7.1 貿易振興	19
7.2 民間セクター開発	23
8．EU の動向	23
9．キャパシティ・ビルディングの概念と範囲	27
第3章 キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの事例分析	28
1．USAID によるエジプトの貿易振興に係るキャパシティ・ビルディング	28
2．EU による SME 支援プログラム	30
3．UNCTAD / ITC / WTO によるアフリカ諸国合同貿易振興プログラム	35

第4章	キャパシティ・ビルディングの実施方法・投入・評価指標	38
1.	実施方法	38
1.1	政策レビュー（研究）と戦略の形成	38
1.2	知識普及活動やトレーニングを通じた参加型政策形成 プロセスの強化	38
1.3	トレーニング	39
1.4	具体的な施策・法規の立案・起草	39
1.5	政府関連機関の設立・運営に係る支援	40
1.6	情報通信（ICT）技術の利用促進	40
2.	投入	41
3.	評価指標	42
第5章	キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの課題	48
1.	統合化された援助スキームのコンポーネントとしての プロジェクト設計	48
2.	オーナーシップ確保と関連当事者の参加（取り込み・ネット ワーキング）の重要性	48
3.	投入量の規模と自立発展可能なプロジェクト形成・設計の考慮	49
4.	援助対象国の財政的・人的リソースの投入に係るコミットメント の確保	49
5.	ドナー自身のキャパシティの向上と各ドナーのリソースの 有効活用	50
Annex 1	貿易キャパシティ・ビルディングに係る開発パートナー用 ロードマップ	53
Annex 2	キャパシティ・ビルディングに係る有用ホームページ	56
Annex 3	貿易キャパシティ開発に関する DAC ガイドラインの概要	58
Annex 4	DFID「開発途上国及び移行経済国における貿易政策実施能力の開発 技術協力プログラムの企画に関する実践的ガイド」	66

第 1 章 調査の枠組み

1. 調査の目的

貿易振興、産業振興等に係る途上国担当政府機関のキャパシティ・ビルディングは、日本だけでなく国際機関や海外ドナーによる援助政策の中でも重要な位置を占めている。一方、市場経済移行国の増加や WTO 体制の拡大に伴うグローバル化の急速な進展等の環境変化により、その概念や協力方法に変化が生じてきている。例えば、従来のセクター別の産業振興・輸出促進といったアプローチから、総合的・包括的な開発政策及び貧困削減戦略との関係の中で、民間セクター主導の貿易振興、産業振興を活性化するための政府介入や政府手続きの簡素化や適正化、首尾一貫した政策決定・実施のためのメカニズム導入等、より柔軟な制度の構築とそれを可能にする人材開発を行う、といったアプローチへの変化がそれである。

特に、WTO 体制と地域自由貿易体制の拡大と進展を受けて、開発途上国や市場経済移行国の貿易振興に係るキャパシティ・ビルディングの重要性が高まり、新たなガイドラインが OECD をはじめとする関連機関により提示されている。2001 年 11 月にドーハで開催された WTO 閣僚会議では、貿易キャパシティ・ビルディングに関して「開発途上国、特に LDC 諸国に対する同分野の支援が極めて重要であり、OECD 開発援助委員会 (DAC) や国際機関に加盟する各国ドナーによる、首尾一貫した政策フレームワークとタイムテーブルの下での、効果的な技術援助の協調実施が緊急の課題である」と宣言している¹。さらに、2002 年 3 月にメキシコ・モンテレイで開催された国連の「ファイナンスと開発に関する国際会議」で採択されたモンテレイ・コンセンサスは「国際貿易は開発のためのエンジンである」と規定し、国際機関や各国ドナーに対して貿易関連トレーニング、キャパシティ・ビルディング、貿易支援サービス等に対する支援の強化・再構築を呼びかけている²。

このような背景の下、本件調査では貿易振興、産業振興に係るキャパシティ・ビルディングにおける海外ドナーの取組みについて、事例分析を中心として以下の点から分析し、本分野における最近の動向と傾向を我が国の今後の協力における示唆の一つとして取りまとめることを目的とする。

- (a) 貿易振興、産業振興キャパシティ・ビルディングの概念と対象分野
- (b) プロジェクト戦略と支援方法（戦略、目標、実施体制、計画）

¹ OECD ホームページ (<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-notheme-2-no-21-26809-0,FF.html>) 及び“Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001”, WTO (W T/MIN(01)/DEC/1)

² 国連ホームページ (<http://www.un.org/esa/ffd/>) 及び“Monte Rey Consensus”, United Nations, A/AC.257/L.13

(c) 成果のモニタリング・評価方法

なお、WTO の活動を含む WTO 協定実施に係るキャパシティ・ビルディングについては、「WTO 協定実施のためのキャパシティ・ビルディングに関する委員会報告書、国際協力事業団」(間もなく発行予定)を参照されたい。

2 . 調査の方法

調査は国際機関、各国援助機関発行の報告書、調査研究、ガイドライン等の関連文献の精査及びウェブ・サイト上の資料の検討を基に行う。産業振興、貿易促進に関わるキャパシティ・ビルディング支援という分野であることから、以下の機関における援助動向、具体的事例の調査を行う。

OECD (貿易キャパシティ・ビルディングに係るガイドライン)

世界銀行

UNIDO/UNDP

UNCTAD/ITC

ADB

USAID

EU

本報告書では、第 2 章でキャパシティ・ビルディングの定義と概念、及び上記各ドナーのキャパシティ・ビルディングの位置付けとアプローチの方法を概観した上で、第 3 章でいくつかの具体的事例の紹介と分析を行う。そして第 4 章でキャパシティ・ビルディング・プロジェクトの実施方法、投入内容、評価指標を整理した上で、第 5 章でこれらに係る課題を分析・整理する。

第2章 キャパシティ・ビルディングの概念とドナー別の全体動向

1. キャパシティ・ビルディングとは

「キャパシティ・ビルディング」とは、我が国では能力形成、能力向上または能力構築と称するのが一般的である。しかし、政府や民間セクター、NGO等の組織及びその構成者である人（個人）のキャパシティまたは能力を厳密に定義することは難しい。世界銀行の議論によれば、組織または複数組織によるシステムがその目的を達成するために必要な機能として次の4つをあげている³。

- (a) 計画や評価の要素を含む意思決定
- (b) 保有する（人的・財政的）資源の有効活用と管理
- (c) コミュニケーションと調整
- (d) 紛争の解決

したがって、キャパシティ・ビルディングとは、政府機関をはじめとする組織が以上の4つの機能を効果的に果たしうる能力を、特にその専門領域において形成し向上させること、と定義することが可能であろう。一方、「キャパシティ」が組織を構成する個々人の技術的能力や管理能力に依存するのか組織制度に依存するのか、という問題がある。組織を構成する各スタッフが上記に係るそれぞれの（専門的）能力を形成・向上させることは重要であるが、同時に高度に設計された組織機能、給与（インセンティブ）や評価制度、契約体系やトレーニング等の組織制度によって組織の技術的能力や管理能力を高めていくことも必要である。これまでに示されたキャパシティ・ビルディングの一般的な定義やその対象範囲の様々な例は、人と組織の双方に係る能力形成とそのプロセスの重要性を指摘している（図表-1）。以上を踏まえて、本報告ではキャパシティ・ビルディングを主に「人と組織の双方に係る能力形成・能力向上とそのプロセス」に係る課題であると認識した上で、議論を進めていくこととする。

³ 世界銀行ホームページ、「Local Technical and Managerial Capacity」,
(<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/technic.htm>)

図表 - 1 . キャパシティ・ビルディング（CB）の定義と範囲（例）

No	定義と範囲	出 所
1	「CBはオフィス・スペース、サラリー、車両等のファイナンスに関わる当該機関への支援を含んでいる。」	Makumbe, J. 1998. Strengthening Civil Society through Capacity Building: the Role of NGOs.
2	「CBは使用される道具立てで定義されるものではなく、人々と当該機関がその能力と問題解決能力を持続的に向上させるという目標を通して定義されるものである。」	GTZ (1999). Capacity building for sustainable development.
3	「CBに関わる支援（関与）は、当該機関の「その時、その特定の発展段階」における特定ニーズに対応するものでなければならない。組織のキャパシティを開発するための単一の方法は無い。」	Kaplan, A. & Soal, S. 1995. Capacity Building - Myth or Reality? Institutional Development, Vol.2, No.2.
4	「キャパシティ開発は個人、グループ、組織、機関、社会が、(1) 主要機能を果たし、問題を解決し、目標を達成する、(2)広範な開発ニーズに対して持続可能な方法で理解し対応する、能力を向上させる「プロセス」である。」	UNDP, 1997. Capacity Development, Technical Advisory Paper II.
5	「CBは当該国が開発目標を達成できるようにするために、それを共同で担う人、機関、慣行への投資を意味する。」	World Bank (1997), Partnership for Capacity Building in Africa. A Progress Report.
6	「キャパシティ開発は個人、グループ、組織、機関、社会が広範な開発ニーズに対して持続可能な方法で理解し対応できる能力を向上させる「プロセス」である。」	Taschereau, S. 1997. Capacity Development: From Concept to Operations, an Analytical Guide.
7	「赤十字に対するCBは当該機関がその人的・財務的リソースを最も効果的かつ効率的に活用し、人道的目標の達成を持続可能な方法で図ることのできる能力とキャパシティを向上させる継続的学習のシステムティックなアプローチである。」	IFRC 1998. Framework for National Society Capacity Building. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
8	「CBは開発のための一つのアプローチであり、変化のための多次元のプロセスを含むもので、予め定義された結果をもたらすための個々の、または予めパッケージとなった技術支援を意味するものではない。社会的正義に資する組織の支援においては、知的、組織的、社会的、政治的、文化的、物質的、実践的、財務的な様々なキャパシティを支援する必要がある。」	Eade, D. 1997. What is capacity-building? in Capacity-Building, An Approach to People-Centered Development
9	「IFCBはCBに関して次の5つの優先分野を定義している。 a) リーダーシップ開発 b) 政策研究と主張 c) 情報アクセス、利用、普及（公開） d) 提携・合同・ネットワーク、南・北パートナーシップ構築 e) 財務的自立発展性	International Forum on Capacity Building of Southern NGOs (IFCB). 1998. International Conference on Future Capacity Building of Southern NGOs.
10	「CSO (Civil Society Organization) のCBは発展的プロセスであり、組織学習のプロセスである。外部の関与（支援）は進行役にしか過ぎない。」	Tandon, R. 1997. Capacity Building in Civil Society, annex: draft statement of SOI.
11	「制度的開発は社会のキャパシティを強化するためのプロセスである。単に（プロジェクトの）当該機関だけでなく、組織機能を決定する政治的、社会的、経済的、法的、文化的構造に関与すべきである。そして政府だけでなく、民間セクターや市民社会をも対象とするものである。」	Netherlands Development Assistance (NEDA)/ Beleidsnotitie Institutionele Ontwikkeling. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands

出所： "Defining Capacity Building" (<http://www.capacity.org/definit.html>)

2 . OECD の動向

OECD 開発援助委員会 (DAC) は、WTO、UNCTAD、ITC、UNDP、世界銀行、各国ドナー機関や被援助国の協力を得て、2001年4月に貿易キャパシティ・ビルディングに係るガイドライン (Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context) をまとめ、OECD 高級事務レベル協議で採択した⁴。このガイドラインの目的は貿易キャパシティ・ビルディングを開発と貧困削減のための包括的なアプローチの流れの中に位置付け、貿易、援助、金融に関わるコミュニティに対して、全体的な政策ガイダンスと共通の参考情報を提供することである。このガイドラインでは貿易キャパシティ・ビルディングを以下のように定義している。

図表 - 2 . OECD/DCD/DAC ガイドラインによる Trade Capacity Building の定義

「貿易キャパシティ・ビルディングとはパートナー国の政策立案者、企業、市民社会の各参加者の能力 (キャパシティ) を以下の点で開発・形成・向上することである。」

広範な国家戦略に包含される貿易開発戦略の形成・実施に共同であたること。
輸入システムの再編、輸出量・付加価値の拡大、輸出商品とマーケットの多様化、雇用・輸出機会を増加させる海外直接投資の増加を可能にする基礎としての貿易政策・制度の強化を図ること。
国家貿易政策と国際商取引のルールや実務を形成する制度、交渉、プロセスに参加し、そこから利益を得られるようにすること。

出所：脚注4に同じ

ガイドラインは「キャパシティ・ビルディングは長年にわたり、制度づくり (Institution Building) または技術援助 (Technical Assistance) と同義であり、一つの機関またはいくつかの特定機関 (個人) への集中を意味していた。現在では、各機関や個人をまたぐシステムやネットワークの形成 (Building Systems and Networks) と同義となっており、共通の目的を達成するために時に国境を越えたアプローチが必要となる。このネットワーク形成には幅広い人的・制度的リソースの構築と機能促進が必要となる。」と表現している。

また、貿易キャパシティ・ビルディングの必要性・重要性に関して次のような5つの要素を前提条件として提示している。

- (a) 貿易とその自由化が開発に貢献する。
- (b) 開発途上国はグローバル経済との統合化を望んでいる。
- (c) 新たなグローバル経済のルールは大きな機会を約束すると同時に、解決すべき大きな課題も突きつけている。
- (d) 貿易政策決定 (策定) 者は開発途上国の貿易関連キャパシティ強化の面で主要な役割を有している。
- (e) 開発途上国が直面する貿易に係る難問に対処することにより、ドナー各国は多国間貿易システムの強化に貢献できる。

⁴ “Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context”, DCD/DAC(2001)5/FINAL

図表 - 3 . 貿易キャパシティ・ビルディング：概念と変遷

長年にわたって、貿易振興はドナーや被援助国による限定的な介入で十分であると考えられ、貿易振興におけるドナーの関与は広範なものではなかった。

- ・ **「輸出マーケティング (1970 年代)」**：ドナー各国は輸出商品のバイヤーを探すことによる輸出業者支援を中心に、開発途上国の貿易促進機関を支援した。しかし、これらの機関は貿易促進メカニズムとしては不十分であることがわかってきた。なぜならば、これらの組織は「オフショア市場」の開発に集中したものの、肝心の本質的な輸出能力の向上、すなわち市場ニーズにマッチした国際的な輸出能力（製品開発を含む）を向上することはできなかったからである。そこでジュネーブの ITC はこれらの経験を新たなアプローチに転換するため、現在「貿易促進の再定義」を貿易促進機関と共同で行っている。
- ・ **「貿易自由化 (1980 年代・1990 年代初頭)」**：主要な国際金融機関によってデザインされた構造調整プログラムの一環として貿易自由化への努力が進められた。いくつかの国々は貿易と投資の面で多くの利益を得たが、そうでない国々もあった。1990年代にはローン条件が緩和され、多くの自由化努力はスローダウンした。
- ・ **「貿易促進」**：貿易の処理コストを軽減し国際貿易システムのルール、プロセス、制度に精通させることを目的に WTO、UNCTAD、UNDP、ITC 等の国際機関が支援を行った。
- ・ **「貿易キャパシティ開発」(Trade Capacity Development)**：この新たなアプローチは、包括的な開発目標と貧困削減戦略に係る総合的なアプローチの一環として、各国主導の貿易政策プロセス形成のためのキャパシティ・ビルディングを重点とする。

出所：OECD/DCD/DAC82001) 5/FIFAL

ガイドラインは、開発途上国がグローバル経済による恩恵をこうむるために、キャパシティ・ビルディングを通して貿易に係る効果的な政策フレームワークとその策定プロセスを自立発展可能な形で形成・開発することが必要だとしている。そのために、開発途上国が効果的な貿易政策のフレームワーク構築を図る際に、各ドナーがキャパシティ・ビルディング支援において以下の要素を含めることを推奨している。

- (a) 当該国の全体的な開発戦略と緊密に整合のとれた首尾一貫した貿易戦略
- (b) 政府、企業セクター、市民社会という3つの異なるグループ間の効果的なコンサルテーション・メカニズム
- (c) 政府内の政策調整に係る効果的なメカニズム
- (d) 貿易関連情報の効果的な収集・利用・分析に係る戦略
- (e) 地元の研究機関の支援（参加）を前提とする貿易政策形成ネットワーク
- (f) 貿易支援機関（Trade Support Institutions: TSI）のネットワーク化
- (g) 民間セクターとのリンケージ
- (h) 貿易に係るすべての主要な受益者による、地域貿易体制・グローバル貿易体制の動向等の外部環境変化を意識した戦略への指向

また、OECD/DAC 会合で配布・検討された英国 DFID（Department for International Development）による貿易政策キャパシティ・ビルディングに係る技術援助プログラム計

画の実践ガイド (Building Trade Policy Capacity in Developing Countries and Transition Economies A Practical Guide to Planning Technical Co-operation Programmes) においても、政策研究及び貿易戦略の策定から貿易協定の実施まで、キャパシティ・ビルディングの含むべき広範な活動要素が提示されている (図表 - 4 参照)。

図表 - 4 . 貿易対策キャパシティ・ビルディングがカバーすべき活動要素の例

政策研究及び貿易戦略の形成

- ・ 政府が重要な貿易政策トピックに関する研究を実施するための柔軟性あるファンド
- ・ 政策分析技術に係る政府関係者のトレーニング
- ・ 戦略形成と貿易セクター・リソースアロケーションに係るコンサルティング支援
- ・ ローカルの「シンクタンク」が貿易や持続的成長、貧困削減に関する研究や議論を展開できるキャパシティを形成・向上させることに係る支援

参加型の政策形成プロセス

- ・ ビジネス・セクターや市民社会関係者との政策対話に関する認識の向上と実際の展開に係るコミュニケーション戦略
- ・ 非政府機関 (関係者) が課題分析を行い政府に対する政策ブリーフィングを行うための研究ファンド
- ・ 参加型の政策形成プロセスに係る政府やその他の関係者に対するトレーニング

国家開発戦略と貿易政策との調整

- ・ 貿易関連課題に係る省庁間調整の制度的現状をレビューし、改善に向けた提案を行う
- ・ 貿易政策に係る高度なプロファイルを展開し貿易を国家開発戦略に統合することを目指したハイレベルのワークショップ

国際貿易交渉への参加

- ・ コミュニケーションや交渉団の旅費に係る資金援助
- ・ 交渉術に係るトレーニングや WTO へのスタディ訪問

貿易協定の実施

- ・ 新たな WTO 協定と整合のとれた立法措置のドラフティング
- ・ WTO 協定に係るトレーニングや認知度の向上
- ・ WTO に係る国家対応機関の設置
- ・ WTO 通報要求に合致するための技術援助

出所 : DFID, Building Trade Policy Capacity in Developing Countries and Transition Economies A Practical Guide to Planning Technical Co-operation Programmes, 2001

OECD ガイドラインは、貿易キャパシティ・ビルディング支援を効果的に実施するために、各ドナーが以下の点に配慮するよう呼びかけている。

- (a) 資金、投入、リスク負担等を含む、キャパシティ・ビルディング支援に係る各ドナーの調整、連携を強化すること
- (b) 広範な分野と関係者を対象とする貿易キャパシティ・ビルディングにおいて包括的な対象範囲と活動の優先順を意識した統合化アプローチを確保すること
- (c) あらゆる (貿易関連開発課題に係る) 協力活動におけるローカルのオーナーシップと参加を醸成・促進すること
- (d) ドナーによる支援終了後も援助対象国が自助努力で能力強化・向上を継続できる

アプローチを採用すること

- (e) ドナー自身の貿易関連キャパシティを強化すること
- (f) 途上国の貿易政策フレームワークの形成・構築には時間がかかることから、長期的な観点から継続的な人的・資金的リソースの投入をコミットすること

このガイドラインは、WTO をはじめとする国際機関や国際金融機関による最近の開発関連会合において、今後の援助の方向性を示す指針として重要視され、度々言及されている。

3 . 世界銀行グループの動向

世界銀行グループ（IBRD、IDA、IFC、MIGA）の活動は大きく分けて「金融サービス（Financial Services）」と「非金融サービス（Non-financial Services）」に分類されており⁵、その中でキャパシティ・ビルディングは非金融サービスの主要なコンポーネントの一つと位置付けられている（図表 - 5 参照）。特に制度的キャパシティ・ビルディング（institutional capacity building）に関連して、様々な顧客に対するトレーニングの重要性が強調されている。従来、世界銀行グループのキャパシティ・ビルディング支援の対象分野は、金融サービス（融資）実施につながる国家のマクロ経済政策、金融セクター、基礎的インフラ設計・開発、教育制度、医療分野、政府の腐敗・汚職防止を含めたガバナンスに係る分野での制度設計・人材開発支援が主流を占めていたが、最近の民間セクター開発支援や国際自由貿易体制の構築支援を通じた開発途上国の開発戦略（貧困削減戦略）推進の流れの中で、その対象分野が変化しつつある。

3.1 民間セクター開発

世界銀行グループでは1999年にグループ内の組織を再編してSME Departmentを独立させるなど、近年、民間セクター開発（Private Sector Development: PSD）戦略をグループの援助重点分野に位置付けている。同戦略では「PSDは官民両セクターの相互補完的な機能の適切なバランスに立脚するものである。民間のイニシアティブを発現させ、それが社会的に有益な方向に働くように、規制のフレームワークを設定する健全な政府の政策が民間セクター開発に求められる。したがって、**組織づくり・能力向上（institution- and capacity-building）が必要となる。**」とされており、同分野の官民両セクターにおける制度的・人的キャパシティ・ビルディングの重要性とそのための支援の妥当性を強調している⁶。

⁵ “2001 Annual Review of Development Effectiveness; Making Choices”, April 9, 2002, The World Bank

⁶ “Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group”, December 3, 2001

図表 - 5 . 世銀グループの「非金融サービス」の活動例

<p>アドバイザリー・サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ SME プロジェクト開発ファシリティ ・ 海外投資アドバイザリー・サービス ・ MIGA(Multilateral Investment Guarantee Agency)投資マーケティング・サービス ・ 民営化関連アドバイス ・ コーポレートガバナンス関連アドバイス <p>調停、標準設定、レーティング</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 投資紛争解決のための国際センター ・ MIGA による紛争解決 ・ 標準とコード設定に係る状況分析レポート ・ 環境及び社会的セーフガード <p>ESW (Economic and Social Work) 及び診断的アセスメント</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済及び社会ワーク ・ 民間セクター・アセスメント ・ SME カントリー・マッピング ・ コーポレートガバナンス・アセスメント <p>リサーチ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PSD (民間セクター開発) に係る DEC(Development Economics)リサーチ ・ アフリカ地域 RPED(Africa Regional Program on Enterprise Development)プログラム <p>△</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 欧州、中央アジア地域の民営化パフォーマンス ・ PSD に係る IFC(International Finance Corporation)経済研究部リサーチ <p>トレーニング、キャパシティ・ビルディング、知識普及</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PSD セクター部門スポンサーによるトレーニングコース ・ WBI (World Bank Institute) トレーニングコース ・ PSD トピックに係る他部門によるトレーニングコース ・ ユーティリティ規制者のための国際トレーニングコース <p>パートナーシップ及びコンサルテーション</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ユーティリティ規制に係る国際フォーラム ・ コーポレート・ガバナンスに係る OECD との協同 ・ 開発のためのビジネス・パートナーシップ ・ 民間セクター・コンサルテーション

出所：“Private Sector Development Strategy - Directions for the World Bank Group”,
April 9, 2002

PSD に係る具体的なキャパシティ・ビルディング支援としては、アジャストメント・ローン (Adjustment Loan) の供与とそれに係る技術援助 (TA) による広範な PSD 活動支援がその中心である。その際、単に政策の決定や立法措置を支援するだけでなく、それらの実施や制度づくり、キャパシティ・ビルディング、具体的な施策実施手順やシステムの改善、等の活動に支援の重点をシフトさせている。一方、かつて IBRD/IDA の重点分野だった国营企業への直接的な支援や民間セクターが実施・運営可能な個別投資案件の重要性は薄れ、政策の形成・変革・革新に、援助活動の重点を移している。

また、SME Department は、SME Capacity Building Facility (CBF)により、パイロツ

トプロジェクトへの資金供与を行っている。ビジネス環境改善、中小企業へのサービスの質の向上、中小企業への資金・技術援助のアクセス向上、ITソリューションへのアクセス拡大、リンケージの向上を図るものである。

3.2 貿易振興

世界銀行は WTO と共同で「WTO2000 キャパシティ・ビルディング・プロジェクト」を推進している。これは英国、イタリア、オランダ等の資金協力を得て 1999 年に開始した 3 年プロジェクトで、次期 WTO 交渉における開発途上国の参加・交渉能力の向上を図ることを目的としている。主な内容は、(a)40 ヶ国のローカル研究者による貿易・WTO 関連課題に係るリサーチペーパーの作成、(b)各研究結果を整理・統合する形でのテーマ別・地域別のペーパー集の作成と貿易交渉ハンドブックの作成、(c)これらの成果を元にした各国政府の WTO 担当者（政策決定者）に対するアドバイザリー・サービスやワークショップを通じた情報共有と政策アドバイスの実施、(d)これらの分野に係る各国のリサーチ能力のキャパシティ・ビルディング、である（http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/wto_2000.html）。

また、世界銀行研究所（The World Bank Institute）は、貿易関連キャパシティ・ビルディング支援の一環として、WTO と共同で「貿易・開発センター（Trade & Development Center）」と称する貿易関連情報を提供するウェブサイト（<http://www/itd.org>）を運営し、貿易や WTO 関連課題に関する情報提供、知識の蓄積・共有・普及を図っている。

さらに「Development, Trade and the WTO: A Handbook」を発刊し、貿易政策改革のデザイン、重要な規律、WTO の機能についてのガイダンス、多くの重要事項について述べている。

他方、貿易分野でのキャパシティ・ビルディングに係る技術援助については、他の国際機関との協同による活動が行われている。その一つは「Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance: IF」と呼ばれるもので、UNCTAD、ITC、UNDP、WTO、IMF、世界銀行の 6 機関が 2000 年からプロジェクトを進めている（<http://if.wto.org/>参照）。これは 49 の LDC 諸国が世界貿易システムへ早期かつ円滑に参加・統合することを促進するために、6 機関が共同で「統合化した支援」を行うことを目的としたものである。IF 活動のために信託基金（Trust Fund）が設定され、これまでに各国ドナーから 630 万ドルの資金拠出を受け、各国の貿易に係る課題や障害の分析、技術援助ニーズの優先度の設定等に関する「国別診断・貿易統合化スタディ」を実施している。すでにカンボジア、マダガスカル、モーリタニアに対するスタディが実施され、2002 年中にさらに 8 カ国のスタディを予定し、それぞれの結果は各国の貧困削減戦略（PRSP）プロセスにも利用されることとなっている。

4 . UNIDO/UNDPの動向

4.1 UNIDO

UNIDO は国連傘下の工業開発・産業振興に係る技術援助を行う専門機関である。その意味では「産業振興」という分野・アプローチにおいて技術援助を行う数少ないドナー機関の一つである。技術援助は各国ドナーや UNDP からの拠出金によって実施・運営されており、2001 年には合計 44 の技術援助プログラムが 6,500 万ドルの運営予算で実施されている。そのうち、55%がサブサハラ地域、23%がアラブ諸国、22%が中東欧・アジア・ラテンアメリカ地域に配分されており、アフリカを中心とする LDC 諸国支援重視の姿勢を打ち出している⁷。UNIDO 組織には「投資促進・制度的キャパシティ・ビルディング局 (Investment Promotion and Institutional Capacity Building Division)」があり、技術援助プログラムの中でキャパシティ・ビルディングに係る要素を重視している。

UNIDO では近年、個別プロジェクトの設計・実施にあたり「統合化プログラム (Integrated Programmes)」と称するアプローチを使用しており、(a)援助対象国の戦略やアクション、(b)他機関やドナーの動き、(c)組織内、の 3 つのレベルにおける援助プログラムの統合と調整を図ろうとしている。この統合化プログラム・アプローチにおいてキャパシティ・ビルディングは特に、政策レベル (政府の戦略策定・形成にかかわる支援) と制度レベル (必要な制度・プログラムに係る支援) の 2 つのレベルにおいて、重要な要素として位置付けられている (図表-6 参照)。具体的なキャパシティ・ビルディングの活動としてはトレーニングが重要なツールであり、個別の工業・製造業に係るスキルレベルのトレーニングから産業政策の検討・立案に係るものまで、プロジェクトの内容に応じて各種のトレーニング活動が実施されている。

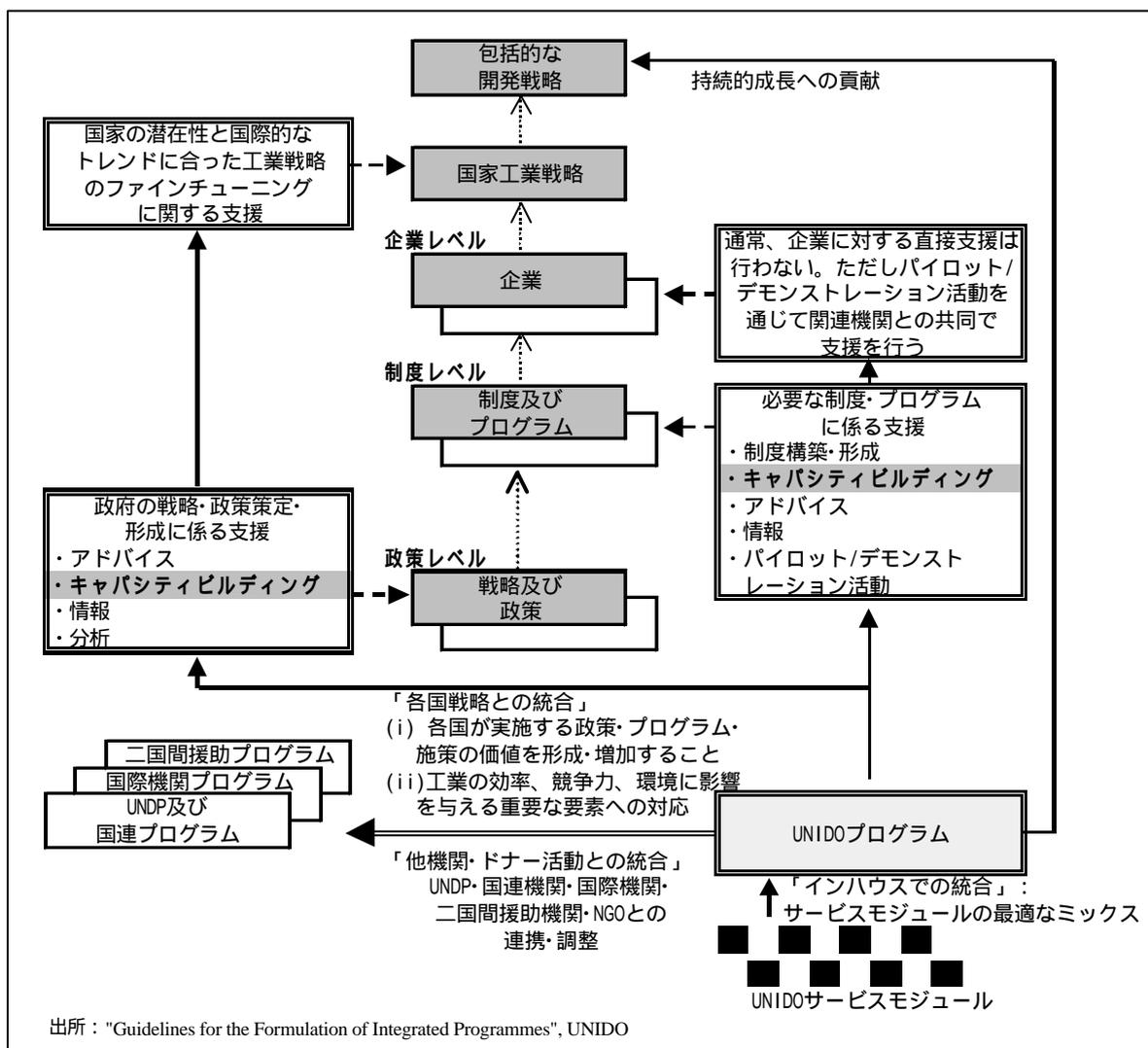
また、UNIDO のプログラムにおいては SME 振興に関するプロジェクトが重点分野の一つであり、開発途上国と市場経済移行国における SME 振興を実現するための国家戦略や具体的な政策・プログラム・法制度の立案・実施能力を高める技術援助 (SME 政策アドバイス) 活動が行われている。特に民間セクター開発 (PSD) に関連して「SME のクラスターとネットワーク開発」を重点プログラムとして実施しており、そこでは(a)ビジョン形成に向けた参加型アプローチ、(b)共通のターゲットに対するキャパシティ・ビルディング活動、(c)クラスター開発プロセスの自立発展性、の 3 つを技術援助における重要要素として定義している⁸。その中で、キャパシティ・ビルディングについては「クラスター開発の最も大きな障害は調整、一貫性、妥当性の欠如であり、企業に対する支援サービスの欠如ではない。したがって、多くの場合、キャパシティ・ビルディングは、新たな **BDS (Business**

⁷ UNIDO ホームページ (<http://www.unido.org>)

⁸ “Development of Clusters and Networks of SMEs, UNIDO Programme”, Private Sector Branch, Investment and Institutional Capacity Building Division, UNIDO, 2001

Development Services) の提供を意味するのではなく、既存の BDS のネットワーキングやそれらサービスに係る需要と供給のギャップを埋める努力であるということに他ならない。」という表現で、その方向性を示している。

図表 - 6 . UNIDO の工業開発援助 (総合化プログラム) におけるキャパシティ・ビルディングの位置付け



以上の意味することは、UNIDO のワーキング・ペーパーにおいて、民間セクター開発についての政府 (公的) 機関のキャパシティ・ビルディングに係る次のような表現によって、より明確にされている。「良好な政策形成と良好な政策実施との間のギャップを埋めるためには、強固で効率的な実施機関が必要である。公的機関は民間セクターを支援する必要があるが、それはビジネスに直接、金融やサービスを提供するという旧来の役割においてでなく、プロモーターや規制者 (ルールの明示者) としての新たな役割においてである。多くの開発途上国は、このような国家の役割の変化やグローバリゼーションの影響に対応した公的機関の新たな役割の再設計と機能強化を必要としている。そのためにはスタッフの再訓練、近代的ツールの導入、新たな労働習慣の導入等が必要である。この点で、政策

形成・政策実施における民間セクター機関の参加と協力が重要となる。同時に民間セクター開発に係る政府部内の調整・連携が必要である。例えば、SME 振興に係る多くの立法措置や政策が財務省の責任で立案・実施されているにもかかわらず、政府の SME 振興機関は通常、財務省への影響力がほとんどない。SME 振興に係る政策の立案・策定が SME 振興機関内部で一人歩きすることなく、財務省や労働省等の関連政府組織との十分な調整・連携の下に検討・実施されることが重要である。⁹⁾

このように、UNIDO では重点援助分野である民間セクター開発、SME 振興に係る分野を中心に、これらを促進するための新たな政府の役割の再設計・機能強化を図るというフレームワークの下で、産業振興に係る政府部門のキャパシティ・ビルディング支援を実施するというアプローチをとっている。

スーダン工業省の機能強化

スーダン工業省は高い教育を受けたスタッフを有するが SME や特定の経済課題に係る専門経験を有する者が少ない。UNIDO は工業省スタッフとともに、同国の包括的な SME 振興プロセスを強化することにより民間セクター開発を行うための統合化技術援助プログラムを実施している。工業省スタッフのトレーニングと、同省スタッフが専門性を有してない特定課題についての調査・分析が外部専門家により行われた。民間セクター開発に係る複数の省庁による省庁間グループが形成され、種々の課題の問題提起や情報交換が行われ、省庁間調整の円滑化が図られた。ワークショップや協議会、その他の官民パートナーシップ活動によって政策立案や立法措置に対する民間セクターの参加と情報インプットが行われた。これらの活動によって、SME 開発とその規制・ルールに係る行動計画を示す同国初の SME 戦略ペーパーが策定される。工業省の機能強化、SME 振興に係る政策と施策の改善、さらに民間セクター開発に係る長期的な制度づくりプロセスの機能強化等が期待されている。

出所： 脚注 8 に同じ

4.2 UNDP

UNIDO の技術援助活動においては UNDP との連携・調整・統合が常に意識されているが、開発途上国に多数の事務所（約 130 カ国）を有し、個別プロジェクト・ベースの活動を行っている UNDP は、UNIDO との連携の他にもキャパシティ・ビルディングに関して独自の活動を行っている。UNDP の 2001 年次報告ではその支援の重点を、インフラ建設を中心とする従来型のプロジェクト活動から、マネジメント・コンサルティングに近いアドバイザリー活動に移すことを宣言している¹⁰⁾。特に 6 つの重点分野（テーマ）として、(a) 貧困削減、(b) 民主的ガバナンス、(c) 持続可能なエネルギー・環境、(d) 危機予防と回復、(e) HIV/AIDS 対策、(f) 開発のための情報通信技術（ICT）利用、をあげている。それぞれ

⁹⁾ “PSD Technical Working Paper Series; Working Paper 3. Capacity Building for Private Sector Development in Africa”, Investment Promotion and Institutional Capacity Building Division, UNIDO, 1999

¹⁰⁾ UNDP Annual Report 2001 (<http://www.undp.org/dpa/annualreport2001>)

の分野においてテーマ別信託基金（trust fund）を設定して資金源とした上で、アドバイザリー・サービスやキャパシティ・ビルディング活動を通じて、「知識ネットワーク」戦略を展開するとしている。実際、2000年の援助活動においてはアウトプット件数ベースで、「上位の政策アドバイス」に係る案件が全体の38%、「制度的キャパシティ・ビルディング」に係る案件が全体の32%と大半を占めたことが報告されている。

上記の6つの重点テーマのうち、貿易振興、産業振興に最も関わりが深いと見られる情報通信技術分野ではテーマ別信託基金の一つである UNDP Thematic Trust Fund: Information and Communication Technology (ICT) for Development を設定し、開発途上国の ICT 利用促進に係る政策ガイダンス、キャパシティ・ビルディング、ICT 利用促進活動を展開している（2001 - 2003 年に 2,100 万ドルの予算総額により 15 - 20 カ国の支援を予定）。このプログラムでは5つの活動を各国で行っているが、活動の内容の一つは「戦略実施とキャパシティ・デベロップメント(e-INITIATIVES)」(2001 - 2003 年の予算規模は総額 560 万ドル)と称するもので、以下の支援活動を行っている。

- (a) プロジェクト推進に係る資金源の明確化と国内及び国際レベルでの官民パートナーシップ形成の支援
- (b) 政策立案者、実施機関、NGO、関連する個人に対するキャパシティ開発
- (c) 専門家または UNDP のリソース・ネットワークの利用による特定課題・セクターに対するアドバイスと実施支援
- (d) 地域及び国家レベルにおける ICT 活用推進のためのキャパシティ開発に係る具体的実施方法の支援

特に、政府部門の政策レベルの支援については、知的所有権、プライバシー、機密保持（安全性）等の課題に係る政策、規制、法制度を形成・向上するための制度的キャパシティの強化を主要な課題としている。また、民間部門の技術的・制度的キャパシティの形成・向上に関して、トレーナー教育プログラムやディスタンス・ラーニング（遠隔教育）、Web-Based トレーニング（WBT）等の活動を実施・支援している。

以上のように、UNDP は主要援助テーマ毎にキャパシティ・ビルディングの要素を含む援助活動を実施しているものの、開発途上国共通の課題に対応し各国の基礎的な知的インフラの整備・向上に資するためのプログラムに注力しており、貿易振興、産業振興に係る特定のテーマやセクターに特化した形でキャパシティ・ビルディングに係る技術援助を展開しているわけではない。

一方、キャパシティ・ビルディングの理論・経験・課題などを整理し広く情報提供・共有するために、「Capacity Development Resource Book」¹¹、「Capacity for Development」¹²等の報告書を発行している。

¹¹ “Capacity Development Resource Book”, Management Development and Governance Division, UNDP, 1997.

¹² “Capacity for Development: New Solutions to Old Problems”, UNDP, 2002.

5 . UNCTAD/ITCの動向

5.1 UNCTAD

UNCTAD の活動は、開発に係る経済協力促進を図る多国間政策協議を支援することと開発途上国に対する技術協力プログラムの実施という 2 本柱からなっている。技術援助に係る資金は UNDP、世界銀行や IDB 等の国際金融機関、日本や EU 等の各国ドナーによってまかなわれている。一方、国連改革の流れの中で UNCTAD の技術協力は、UNCTAD 自身が比較優位を持ち他のドナー機関との相互補完が期待できる分野で小規模に行うべきである、との流れが定着しつつある¹³。現在、約 2,000 万ドルの年間予算により約 300 のプロジェクトを実施しており、アフリカ、LDC、島嶼国の支援に注力している。技術援助活動の主要分野は、以下の 5 つの側面に係るものである。

- (a) 国際貿易 (International Trade)
- (b) 持続的成長 (Sustainable Development)
- (c) 資金源 (Financial Resources)
- (d) 投資、技術及び企業開発 (Investment, technology and enterprise development)
- (e) 輸送 (Transport)

このうち、国際貿易に関連して現在 12 の課題 (プログラム) が提起されており、そのすべてで政策アドバイザー・サービス等を通じた貿易に係るキャパシティ・ビルディングの要素が含まれている。中でも「TRAIN FOR TRADE」というプログラムにおいて貿易のための人材開発を主要なプロジェクト目標として位置付けている。

また、2002 年 2 月に開催された UNCTAD 財貨・サービス貿易委員会において「WTO ドーハ作業プログラムに参加した LDC をはじめとする開発途上国と市場経済移行国の支援のためのキャパシティ・ビルディングと技術援助の計画を歓迎する」との声明が採択され、貿易交渉、人的・制度的キャパシティ・ビルディング、政策分析・形成の各分野において今後、技術援助を実施する方針を打ち出している¹⁴。同会議では事務局側から政策分析、人的キャパシティ・ビルディング (トレーニング)、制度的キャパシティ・ビルディング (トレーニング・ワークショップ・アドバイザーミッション) の 3 つの要素を含む 100 万ドルから 800 万ドル規模の 4 つの技術援助/キャパシティ・ビルディング・プロジェクトが提案され、資金手当てを含めた各国の協力を呼びかけていくとしたが¹⁵、国連改革に伴う UNCTAD 技術協力プロジェクト実施に対する逆風の中で、その実現性は不透明と見られる。

¹³ “The Technical Cooperation Programmes of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)”, <http://www.unctad.org/en/techcop/techcop.htm>

¹⁴ “Implications for the Work of the Commission following the Doha Ministerial Conference, and related Capacity Building and Technical Cooperation Activities of UNCTAD”, TD/B/COM.a/L.24 12 February 2002, UNCTAD

¹⁵ “Capacity Building and Technical Cooperation for Developing Countries, especially LDCs, and Economies in Transition in Support of their Participation in the WTO Doha Work Programme”, UNCTAD/RMS/TCS/1, 5

5.2 ITC (International Trade Center)

ITC は、UNCTAD と WTO の協力による、貿易振興分野の開発途上国への技術協力の国連システムにおけるフォーカルポイントである。

ITC 活動の目標 (ゴール) は以下のように定義されている。

- (a) 途上国及び市場経済移行国における企業の、多国間貿易システムへの統合を促進すること。
- (b) 各国の貿易開発戦略の策定と実施を支援すること。
- (c) 官民双方における主要な貿易支援・サービスを強化すること。
- (d) 重要かつ潜在性のあるセクターにおける輸出パフォーマンスを向上させること。
- (e) ビジネス・コミュニティ全体、特に SME セクターの国際競争力を強化すること。

技術援助に関して必要最小限の活動を期待されている UNCTAD と異なり、ITC は国連システムの中で貿易促進と輸出開発に係る技術協力の中心的機能を期待されている¹⁶。ITC の 2001 年の技術援助は総額 1,260 万ドルに達し、124 の国々に対して実施されている。ITC 年次報告 2001 では「ITC のキャパシティ・ビルディングに係る支援は増加し、特に制度的キャパシティ・ビルディング (Institutional building) の努力をネットワーク・ビルディング (Network building) として再定義した」と表現している。これは、個別の貿易支援機関 (Trade Support Institutions: TSIs) に対する協力だけでなく、各国の貿易支援・ネットワークに対する協力をより重要なアプローチとした、という意味として解釈できる。具体的には官 - 民セクターのネットワークの協同的なパワーを利用して、輸出支援・サービスの提供や、ITC の有するツールキットの効果的な配布・普及、貿易支援戦略の策定と実施等に焦点を置いた、としている。このアプローチは ITC が技術援助プログラムの中で中心的なものとして位置付けてきた JITAP (Joint ITC/UNCTAD/WTO Integrated Technical Assistance Program in Selected Least Developed and other African Countries) をはじめとして、World Trade Net Programme や E-Trade Bridge Programme といった ITC のプログラムにおいて強調されている。JITAP については OECD の貿易キャパシティ・ビルディングに係るガイドラインの中でも紹介されており、最近の事例として個別プロジェクトの事例分析の章において詳述する。

ITC は上述のネットワーク形成に関して、各国の官民の貿易促進機関 (Trade Promotion Organizations: TPOs) と特定の貿易支援機関 (Trade Support Institutions: TSIs) が、以下の分野に係る緊密なパートナーシップを形成することを、キャパシティ・ビルディング支援における重要なアプローチであるとしている。

February 2002

¹⁶ UNCTAD ホームページ (<http://www.unctad.org>)

- (a) 貿易情報
- (b) 購買及びサプライチェーン・マネジメント
- (c) 輸出マネジメント・トレーニング及びコンサルティング
- (d) 品質管理及び品質標準
- (e) 輸出梱包
- (f) 外国貿易の法的側面
- (g) サービス輸出
- (h) 輸出ファイナンス

例えば、象牙海岸やケニアにおいて、多国間貿易システム（MTS）課題に係るトレーニング実施のためのトレーナーのネットワークを正式な組合として形成し、それぞれに対して過去 2 年間、JITAP 技術ワークショップで利用してきたトレーニング方法・関連教材を供与して、トレーニング・プログラムを早期に立ち上げるプロジェクトを実施している。これら 2 機関に対する支援とモニタリングは継続的に行われ、その経験を JITAP プログラム実施における他国への適用モデルとする予定である。また、貿易情報関連の機関に対するキャパシティ・ビルディング支援として、ITC の Business Information Review（BIR）手法を利用した支援が各国機関に対して行われている。

ITC ではキャパシティ・ビルディング支援において、成果主義マネジメントと評価・成果モニタリングの徹底を図っており、年次報告では以下の点を強調している。

- (a) ニーズアセスメント、プロジェクト設計、プロジェクト実施とモニタリング、プロジェクト・レビューと評価をカバーする新たなイントラネット・ページの開発を通して、プロジェクトサイクルマネジメント（Project Cycle management: PCM）を強化した。
- (b) プロジェクト・マネージャーが、プロジェクト実施上の課題と障害を把握しやすく、また ITC のシニア・マネジメントが定期的に最新の量的成果を概観できるように、四半期モニタリング報告（Quarterly monitoring reporting: QMR）の制度を確立した。
- (c) World Trade Net、国際調達とサプライチェーン・マネジメントに係る ITC プログラム、南部アフリカの貿易拡大のための ITC 地域プログラム、ルーマニアに対する過去 10 年間の支援等に係る個別の評価を実施した。

すなわち、個別のプロジェクトに対して PCM を基本とした形成・計画・実施・評価の一連のサイクルを適用し、その流れの中で個別のモニタリング・評価を適格に行おうとするアプローチがとられているといえよう。

6 . ADBの動向

アジア開発銀行（ADB）は近年、世界銀行・IMF グループが主導する途上国支援の貧困削減戦略への傾斜の流れを受けて、従来の「プロジェクト・ファイナンス供与機関」としての活動から「セクター政策対話、アドバイザリー・サービス、技術援助を重視する統合化された開発促進機関」としての活動に重点を移している¹⁷。それに伴い、1997 年に戦略・政策局（Strategy and Policy Office）の下に「ガバナンス及びキャパシティ・ビルディング・リソース・グループ（Governance and Capacity Building Resource Group）」を設置し、各セクター開発に係るプロジェクト設計・実施における制度的キャパシティ・ビルディングの側面を強化している¹⁸。ここで特徴的なのは、**キャパシティ・ビルディングがガバナンス（統治）の要素とパッケージになり、ガバナンスの重要性が強調されている点**である。これは図表 - 7 に示されているように、ADB の政策対話、アドバイザリー・サービス、技術援助活動の重点が社会、環境、教育、金融等の各国の基礎的な社会資本形成・開発に関連するセクターに対する国際金融（ファイナンス）業務の前提または連携・補完要素としての側面であり、当該分野においてはキャパシティ・ビルディング以前に政府・関連機関のガバナンスの問題を避けて通れないという、開発途上国の現実を反映しているものと推察される。

民間セクター開発（PSD）、特に中小企業（SME）振興分野において民間セクターの活動可能な環境（enabling environment）の形成に係るキャパシティ・ビルディング支援に注力している。この分野での実際の活動に際しては Advisory and Operational Technical Assistance Grants (AOTA) という援助スキームにおいて、SME 振興に係る政策形成、法律制度整備等の分野において、コンサルタントによる調査・分析、アドバイザリー・サービス、トレーニング等の活動が行われている。

2000 年に発表された Private Sector Development Strategy の中でも、官民セクターのガバナンスにおいて「途上国の規制・監督機関の教育、近代化のためのキャパシティ・ビルディングへの技術援助が必要」、金融仲介において「金融融合システム強化のために、政策改革と制度的キャパシティ・ビルディングへの支援を継続する」、官民パートナーシップにおいて「関連する規制機関のキャパシティ・ビルディングを支援する」としている。

¹⁷ ADB ホームページ（<http://www.adb.org>）

¹⁸ “Key Themes and Priorities for Governance and Capacity Building in the Asian and Pacific Region”, Governance and Capacity Building Resource Group, strategy and Policy Office, ADB, June 1998

図表 - 7 . A D B の「ガバナンスとキャパシティ・ビルディング」に係る主要課題

分野	主要課題
1. 政府の中核機関	1. 政府中央の政策形成、調整、実施メカニズムの強化 2. 公共部門のファイナンス・マネジメント（調達を含む）の変革 3. 行政事務の変革 4. 監査能力の強化
2. ライン省庁、機関、部門とのセクター活動 - 重点分野 - ・ 社会セクター機関 ・ 環境関連機関 ・ 民間セクターとのインターフェース機関	5. 戦略的マネジメント 6. 組織構造と意思決定プロセスの整理・強化 7. 業績マネジメントの導入と指導 8. 人材管理・開発の強化
3. 準国家機関のガバナンス （中央政府内の機能分担、地方分権化等）	9. 財政とファイナンスに係る政府部門間の連携 10. 準国家機関のガバナンスに係る中核機関の強化 11. 地方自治サービスの提供強化
4. 官 - 民インターフェース	12. ビジネス - 政府間の交流のためのフォーラム強化 13. 公共企業の変革とガバナンス強化 14. 資本市場の規制 15. 特定の公共財・サービスの民営化と市場化
5. 法制度と開発	16. 法制度に係るキャパシティ・ビルディングと制度強化 17. 民間セクター開発（PSD）に係る法的フレームワーク 18. 社会・環境セクターにおける法制度
6. 市民社会、社会資本、参加	19. プロジェクト設計・実施に係る参加型手法 20. NGOのための「活動可能な環境（enabling environment）」創造

出所： "Key Themes and Priorities for Governance and Capacity Building in the Asian and Pacific Region",
Governance and Capacity Building Resource Group, Strategy and Policy Office, ADB

7 . USAIDの動向

米国国際開発庁（USAID）は 1961 年に設立された海外援助を専門に行う独立した実施機関であり、米国務省による全体的な外交政策ガイダンスを受けている。サブ・サハラ、アジア/東方地域、ラテンアメリカ/カリブ、欧州/ユーラシアという 4 つの地域分類に基づき、米国の外交目的に応じた各種支援を各地域局（geographical bureau）が実施している。一方、機能別局（functional bureau）として現在、保健・健康（Global Health）、経済成長・農業・貿易（Economic Growth, Agriculture, and Trade）、民主化・紛争・人道支援（Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance）の 3 局がある。

2003 年度の大統領予算教書では 84.7 億ドルの USAID 予算が要求されており、重点分野として機能別局が担当する 3 分野と世界的な開発提携（Global Development Alliance）が示されている。経済成長・農業・貿易分野では 11.1 億ドルが要求され、経済成長と農業開発の相互依存、環境を考慮した持続発展性、国家的資源の開発が重視されている¹⁹。

7.1 貿易振興

大統領の 2001 年国際貿易アジェンダは「開発途上国と新興市場による国際貿易システムへの統合プロセス開始を支援する」ことの重要性を強調している²⁰。このような認識に

¹⁹ USAID ホームページ “<http://www.usaid.gov.about/>”

²⁰ Office of the United States Trade Representative, 2001 International Trade Agenda, May 2001.

基づき、貿易キャパシティ・ビルディングが海外援助における主要な課題の一つとされており、2001年夏に米国政府は貿易に係るキャパシティ・ビルディング促進に関する様々な米国行政当局の活動を調査し、それに基づく報告書を10月に刊行している²¹。

報告書では USAID を中心に約 30 の米国政府機関が 1999 年から 2001 年の 3 年間で総額 13 億ドルに上る貿易キャパシティ・ビルディングに係る支援を行い、支援総額は増加傾向にあるとしている。特に、米国政府の主たる関心が、各国の WTO とグローバルな貿易体制に対する認識強化、同意、参加を支援していくこととしている。さらに支援の内容として、これら諸国がルール・ベースの貿易によって、より広範な利益を得られるよう「物理的 (physical) 人的 (human) 制度的 (institutional)」なキャパシティを形成・向上することとしている。また、貿易キャパシティ開発の課題は、経済開発の広範なニーズとオーバーラップする課題・要素を数多く有しているにとらえ、貿易キャパシティ・ビルディングを図表 - 8 のような 11 の分野に分類した上で、その内容と予算規模をまとめている。

米国の貿易キャパシティ・ビルディング支援は極めて包括的なフレームワークでまとめられており、これまでインフラ整備としてとらえられていた港湾・空港整備といったハード案件ですら、「物理的なキャパシティ・ビルディング」として認識していることが特徴である。米国にとっての貿易キャパシティ・ビルディングの位置付けは、途上国・市場経済移行国を WTO 体制というグローバルな貿易体制に組み込むことの外交戦略上の重要性を反映したものとなっていると認識することができよう。

USAID による以上の包括的な貿易キャパシティ・ビルディングに係るプログラムのうち、我が国が実施する貿易に係るキャパシティ・ビルディング・プロジェクトとの共通性・類似点が多いと考えられる「WTO 認知と加盟」と「貿易促進」に関連する具体的な内容・プロジェクトを、USAID 報告書に基づき以下に概観する。

(1) WTO 認知と加盟

WTO ルールに基づく権利とメリットに対する正しい認識と肯定的評価が開発途上国・移行国の官民セクターの多くの分野で形成される必要がある。同時に、WTO 課題に関する官民セクター間の調整・コミュニケーションを強化することが WTO 加盟に係る支援を実施する上で望ましい。一例として米国政府はサブ・サハラ・アフリカ地域における援助プログラムにおいて 1999 年以来、WTO、加盟プロセス、様々な WTO 協定の実施に係る情報の伝達・広報に注力している。このプログラムでは主に以下の内容に重点を置く貿易政策ワークショップを開催している。

²¹ “United States Government Initiatives to Build Trade Related Capacity in Developing and Transition Countries” prepared by the USAID, October 2001

図表 - 8 . USAID の貿易キャパシティ・ビルディング支援のタイプ

タイプ	主な内容	予算推移 (100万ドル)			
		FY99	FY2000	FY2001	合計
WTO Awareness and Accession (WTO認知と加盟)	- WTO協定の基本的理解の促進 - WTO加盟に向けた法・規制・政策・施策の必要な変更点の明確化	7.0	11.7	16.0	34.7
WTO Agreements (WTO協定)	- 制度構築を含むWTO協定への対応と実施に係る支援	9.9	35.3	36.9	82.1
Trade Facilitation (貿易円滑化)	- 国際貿易に係るコストの低減、ビジネスサポート機関支援、 市場開発サービス支援、民間ビジネス機関支援、情報サービス 及び技術移転に係る支援	59.2	90.7	95.0	244.9
Human Resources and Labor Standard (人材と労働標準)	- 貿易関連セクターにおける労働者の利益拡大と権利擁護の支援、 労働者のスキル開発・権利と労働標準・子供の労働と男女差別 に関する支援	40.1	84.2	132.1	256.4
Financial Sector Development (金融セクター開発)	- 貿易ニーズに対応した金融システム変革の支援、銀行・証券市場 の改革と貿易関連投資を保護・促進する法・規制の実施に関する支援	106.8	64.0	63.0	233.8
Trade-Related Infrastructure Development (貿易関連インフラ開発)	- 国際商取引を行うための物理的キャパシティの構築、 貿易関連の通信、港湾、空港及び関連施設に関する支援	9.6	26.9	33.1	69.6
Environment (環境)	- 環境面で中立またはポジティブな貿易の確保、環境に係る 法・規制の改善努力、持続的成長を可能にする環境技術の移転促進	19.7	29.3	31.4	80.4
Competition Policy (競争政策)	- 貿易貿易への参加が共通の基盤と消費者利益に基づき実施される ことの確保、反トラスト法の強化や地域独占の排除を含めた 競争の形成と促進に係る支援	19.6	28.7	37.8	86.1
Agricultural Development (農業開発)	- 貿易による利益の地域社会・セクターへの拡大、 農業技術開発とアグリビジネスにおける貿易の側面の支援	25.8	34.7	32.5	93.0
Services (サービス)	- 国際サービス貿易への参加支援、各国のサービス・セクター支援	10.1	15.8	26.1	52.0
Governance and Inter-Agency Coordination (ガバナンス及び機関間調整)	- 政府の貿易プログラムをより説明責任の高い(accountable)ものに、 貿易政策と規制をより透明性の高い(transparent)ものに、政策 策定・実施に係る政府機関間の計画・コミュニケーション改善を図る	18.1	26.2	44.1	88.4
その他	-	0.5	9.2	7.6	17.3
合計	-	326.4	456.7	555.6	1338.7

出所: "United States Government Initiatives to Build Trade Related Capacity in Developing and Transition Countries", USAID, October 2001

- (a) 貿易の変革と市場開放のメリットを明らかにすること
- (b) WTO 体制下での一般的な権利と義務の明確化と加盟前の課題を明らかにすること
- (c) 各国の特徴・興味に関連する WTO の特定の側面に対する対応を図ること

これらのワークショップはベニン、ガーナ、ケニア、ザンビア、マダガスカル、モザンビーク、ナミビア、セネガル、その他 ECOWAS²²諸国等で開催されている。WTO 加盟は複雑で挑戦的なプロセスであり、政策や法・規制の大幅な改訂・変更が必要で、米国は 12 カ国に対して、政府機関や立法機関が加盟基準に対応できるように技術アドバイザーの派遣やその他の支援を行うための資金協力を行っている。2002 年度には米国政府はロシアの WTO 加盟に向けた努力に対する支援を行う予定である。そこでは特に WTO 加盟に向けたロシア側の義務履行のための制度を強化することを重点としている。さらに官民セクターに対して WTO 加盟のメリットと義務を広く周知させるための政府キャンペーンを支援していく予定である。

²² ECOWAS: Economic Community of West African States (西アフリカ諸国経済共同体)

(2) 貿易促進

USAID による「貿易促進」のプログラムの主な内容は以下の通りである。

- (a) 経済成長を促進する安定した政策の策定・実施を行い、信頼できるタイムリーな市場情報と統計を提供できる公的機関のキャパシティを強化する。
- (b) ビジネス界の意向を代表する民間貿易機関を育成し途上国・移行国の企業と米国企業の間でのリンケージを形成する。
- (c) 小規模な起業家に対して情報技術 (ICT) を導入する。
- (d) 技術移転を促進し標準化を進める。

このうち、貿易促進に係る政府機関のキャパシティ強化の内容について次のように表現している。「開発途上国と市場経済移行国の政府は自らの役割を、民間セクターを通じた経済成長を支援・促進する、という点で再定義している。これに関連して米国政府は、(a) 経済成長と世界経済への統合を促進する政策・施策の策定・実施、(b) 信頼できるタイムリーな貿易データと市場情報の民間企業への提供、の2点における対象国政府の機能強化に係る支援を重視している。」このような認識に基づき、USAID は途上国政府の貿易関連とその他の経済データの収集・分析・提供 (利用促進) のキャパシティ強化を支援している。例えば USAID エジプトでは「Data Access and Transmission Activity」プロジェクトを実施し、国民経済計算の近代化と国際基準に合致する経済データの作成・発表を可能にするためのエジプト政府の努力を支援している。

USAID によるレバノンに対する包括的な WTO 加盟マスタープラン策定及び実施支援

1. 目的

- (1) 多国間交渉の第1ラウンドに係るレバノン政府の必要作業の完遂を支援
- (2) 交渉参加のための制度的キャパシティの構築
- (3) 民間セクター及び政府部門のWTO加盟に対する支援の形成

2. 具体的支援内容 - WTO加盟マスタープラン策定、及び実施支援 -

- (1) WTO事務局に提出すべき必要な加盟申請材料や文書 (国際貿易体制及びそのアネックスに関するメモランダムを含む) の準備・提出に関する詳細スケジュールの策定。
- (2) WTO加盟プロセスと交渉を進めるための制度的基礎への対応。各省庁や州政府機関、WTOユニット、WTO技術ワーキング・グループ、WTOポリシー・ワーキンググループ、閣議、議会、大統領室、レバノンWTO代表部等の機能や責任の明確化を含む。
- (3) WTO協定に適合する貿易、投資、価格決定、競争、財政、補助金の各政策に係る変更への対応。
- (4) 知的所有権、税関、貿易、ライセンス、農業等における法律の策定、及びそれに係る省庁レベルでの法案作成、閣議への提出と承認、議会での議決、大統領署名の目標スケジュール等の策定。
- (5) 各種法令 (規制、令、指導等) 及びそれに係る省庁レベルでの法案作成、閣議での承認目標スケジュールの策定。
- (6) WTOの要求を満足するために必要な制度・機関の策定。
- (7) トレーニング、認知プログラムの実施や官 - 民セクター・フォーラム等に関する計画。
- (8) WTO加盟及び戦略に係る克服すべき課題・障害への対応。

7.2 民間セクター開発

外国・国内投資を促進するための法的・規制環境の改善等への協力を行っている。具体的な活動として、次のものがある。

(a) Global Technology Network (GTN) (<http://www.usgtn.net/>)

開発途上国企業の技術ニーズにマッチすることを目的として、米国又は他地域からの技術とサービスの移転を促進するものである。

(b) Microenterprise Innovation Project (MIP) (<http://www.mip.org/>)

零細企業開発のための技術・資金援助、研究、トレーニングを提供する。

特に、女性と貧困層の零細起業家へ資金、ビジネス開発サービスへのより信頼できるアクセスを提供することを目標としており、ジェンダー、貧困対策の面も有している。零細起業へサービスを供給する組織が、能力、範囲（outreach）、規模、持続性、サービスの質を高めるための支援を行うこととしている。

8 . EUの動向

EUの外交において第3国に対する財政援助は貿易政策・政治的対話と並ぶ重要な柱の一つであり、EU委員会（EU Commission）のODA予算は1990年の33億ユーロから2000年の93億ユーロ（世界のODA総額の10%）にまで増加している。これを受けてEU委員会は2000年5月に対外援助の抜本的な改革を始めたとしている²³。主要なポイントは

(a) 開発途上国の「貧困削減」や「グローバル経済への統合」に資する限られた数の優先分野への集中

(b) プロジェクトの抜本的な品質向上とタイムリーな実施を図るための対策

2000年をこれらの改革の初年度としてとらえ、2001年に初めて「EU委員会対外援助実施報告」を出すとともに今後、継続的に対外援助の包括的な姿を報告していくとしている。同報告の第1章では、貧困削減を開発援助の主要な目的とした上で、その実現のためにEU委員会で決議された以下の6つの優先分野²⁴について述べている。

(a) 貿易と開発のリンク

(b) 地域統合・地域協力への支援

(c) 貧困削減に直接関係するマクロ経済政策への支援

(d) 輸送

(e) 食品安全と持続可能な地域開発

(f) 制度的能力の強化（Institutional capacity building）特にグッド・ガバナンスと法制度面

²³ “Staff Working Document; Report on the Implementation of the European Commission External Assistance, Situation at 01/01/01”, European Commission D(2001)32947

²⁴ Communication of April 26th, 2000 on the European Community development policy

このうち、「貿易と開発のリンク」においては開発途上国が貿易と開発のリンクを確立することにEUが主導的役割を果たすことで途上国の世界貿易体制への統合を促進できるとしている。具体的には、途上国のビジネス・セクターの競争力向上を図るとともに、WTO体制に対応する貿易政策の変革が必要であるとしている。一方、「制度的能力の強化」については貧困削減を実現するためには民主的制度の完全実施が不可欠であるとし、汚職防止を含めたグッドガバナンスと法的ルール整備を支援していくとしている。

EU- EuropeAid Cooperation Office のホームページに公開されている過去数年間の180件に及ぶプロジェクトの評価レポート・リストには「キャパシティ・ビルディング」の名称を有するプロジェクトはなく、いくつかの国のセクター別プログラムにおいて「人材開発 (Human Resource Development)」の名称を有するものがある程度である。これはEUが「戦略的フレームワーク (Strategic Framework)」に沿ったプログラミングを指向していることもあり、少なくとも過去数年においてはEUの対外援助が地域別・国別戦略に基づく国別・セクター別のアプローチが中心であり、キャパシティ・ビルディングはその中の一つの要素としてのみ考慮・包含されてきたと受け取ることができよう。実際、これまでの各国向けの援助プロジェクトに関する総合的評価において、EUは、「対外援助プロジェクトにおけるキャパシティ・ビルディングの側面は貧弱 (poor) であったと考えられる。良好かつ独自のオーナーシップを有する政策と関連する主要な機関に対して、支援の十分な集中が行われなかった。支援対象のいくつかの事例では現地の組織・制度構造の重複や組織制度が形骸化しているケースが見られた」としており、キャパシティ・ビルディングに係る支援の実態に関して厳しい評価を下している²⁵。

他方、EUは対外援助の基本的な方向として、EU統合市場拡大戦略との関連において、将来のメンバー候補国に対する支援を積極的に行っている。これらは従来、PHARE、TACISといった東ヨーロッパ・ユーラシア地域の国々を対象としたものが主であったが、現在はバルセロナ・プロセスとも呼ばれるMEDA (The Euro-Mediterranean Partnership, Euro-Mediterranean Association Agreements) というフレームワークの下で中近東・アフリカ諸国へもその範囲を拡大している。例えばEUは民間セクター開発プログラム (PSDP) の一環として、エジプト企業が自由貿易体制への対応を進めるための支援プログラムを提供している。EUが資金援助を行い、Industrial Management Center (IMC) という機関を設置・運営して、Egyptian-European Management Development Center (EEMDC) という名称でトレーニング活動を実施している。このトレーニング・コースはビジネスプランニング・ワークショップ、コミュニケーション技術、効果的な販売テクニック、財務分析・計画、非財務マネージャー向けの財務、マーケティング・マネジメント、交渉術、時間管理、代表交渉等のプログラムをエジプトのビジネス界向けに提供してきた。このプログラムは

²⁵ 脚注 23 に同じ、 pp.156

2001 年末までで終了し、Industrial Modernization Program(IMP) と称する新たなビジネス強化のための技術援助が産業・技術開発省 (Ministry of Industry and Technological Development) への協力という形で始まっている。また現在、エジプトの輸出促進努力に貢献するための政府部門に対する能力向上のための技術援助プロジェクトの実施を検討しており、2003 年 1 月にプロジェクトを開始する予定となっている。

このように、EU は対外援助戦略において地域統合プロセス促進ツールとしての資金援助・技術援助を指向しており、その意味で個々のプロジェクトの妥当性・インパクト等の点からのプロジェクト形成・立案が甘くなる傾向が出る懸念がある。実際、中東・アフリカ地域に対する技術援助のモニタリング・評価において、「あまりに多くの小規模プロジェクトが、バルセロナ・プロセス初期段階の興奮の中で優先度が十分に考慮されないまま形成された結果、各プロジェクトの実施状況や進展は遅い。さらに、パートナーの吸収力の低さ (low absorption capacity) もあって利用可能資金の実際の支出は遅れている。」との指摘がなされている²⁶。

なお従来、EU において対外援助窓口機能を果たしていた Common Service for External Relations (SCR) は 2001 年 1 月に EuropeAid Cooperation Office として再編された。同組織の立ち上げに伴い、キャパシティ・ビルディングを含む対外援助プログラムのモニタリング・評価に関して 1993 年以来、利用しているプロジェクトサイクル・マネジメント・システム (PCM System) の運用強化を「評価室 (Evaluation Unit)」が図っている。評価室では評価事業そのものを外部の会社、機関、コンサルタント等に競争入札方式にて発注・委託している。評価レポートは完成後、公式文書となり無料にて閲覧可能であるが、必ずしも EU 委員会の公式見解を表すものとはされていない。また、少人数の専門家からなるインターサービス品質支援グループ (Interservice Quality Support Group (IQSG)) を新たに設置し、各プロジェクトにおけるプロジェクト・ドキュメントの最低限の品質水準確保と適格な目的・評価基準の設定を行うことを目指している。

²⁶ 脚注 23 に同じ、 pp.86

EU によるエジプトの PSD 支援と MEDA フレームワークによる今後の方向性

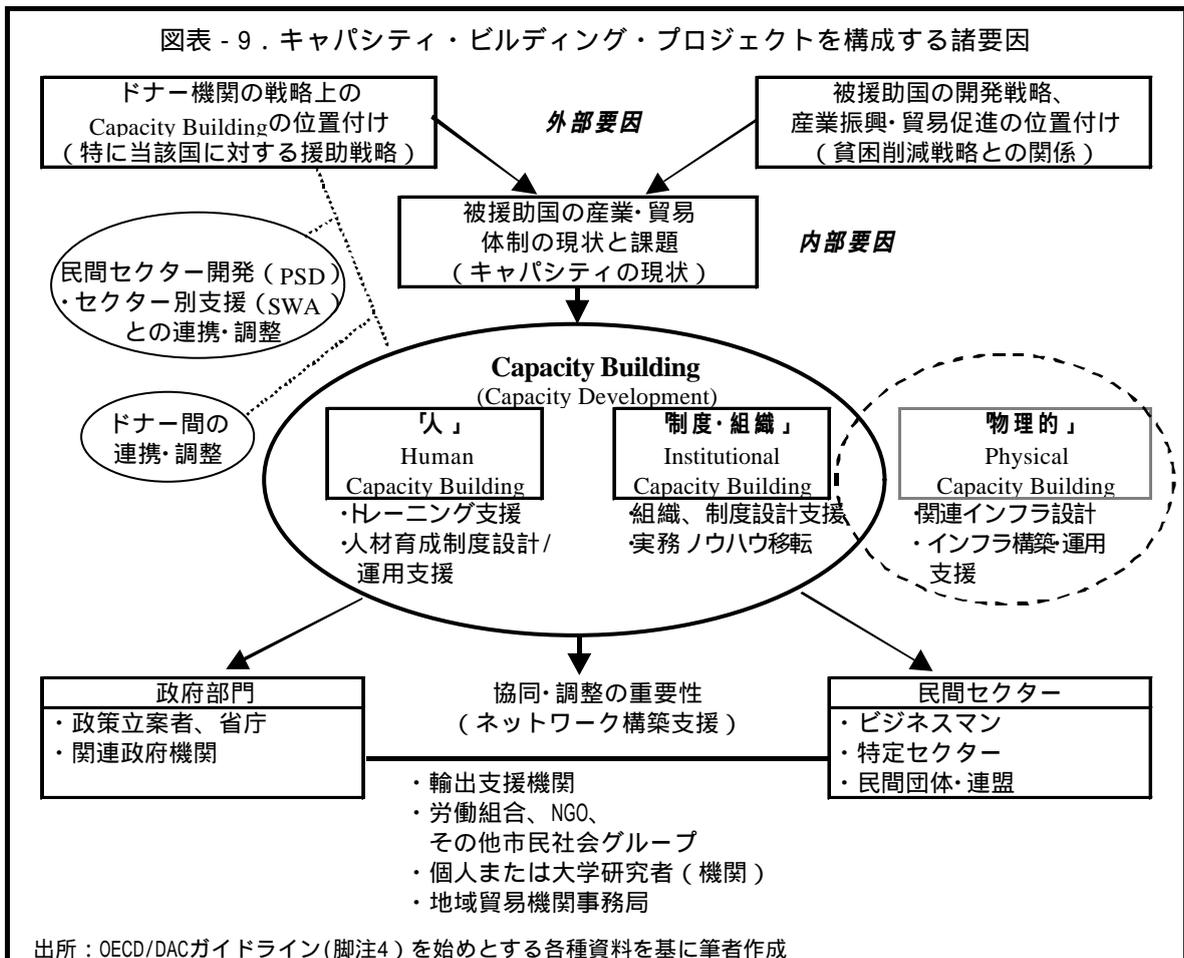
EU の資金協力による民間セクター開発プログラム (Private Sector Development Programme: PSDP) により、新たな雇用がエジプトで生まれている。1996 年に 2,500 万 ECU の資金でスタートした PSDP は、各種の専門的なビジネス活動に関連した統合プログラムを民間セクター企業やビジネス組織に提供している。支援サービスは実際のニーズに対応して提供され、コスト・シェアリング (利用者負担) の原則を採用している。1999 年に 2,000 万 ECU の資金を再拠出して支援を継続したが、一定の成果をあげたことから 2001 年 12 月に活動を停止する。

- (1) ビジネス・向上：プログラムの中心的活動。専門家による特定テーマについてコンサルティング・サービスを提供した。
- (2) ビジネス・トレーニング：ヨーロッパ・マネジメントセンター (European Management Center) において 125 以上の異なるトレーニングコースを提供し、約 4,000 人の企業エグゼクティブを教育した。
- (3) マーケティング及び輸出：消費財製造の 180 以上の企業に対してアドバイスを実施した。
- (4) ビジネス・コーポレーション：100 社以上のエジプト企業が、ヨーロッパ企業との戦略的提携のための支援を受けた。
- (5) 情報サービス：商業データと市場情報を提供する。9 つのビジネス組織に対して情報サービスに関する組織・制度面での指導を実施した。

一方、EU への将来的参加を前提とする連合協定 (Association Agreement) が 2001 年 1 月に締結された。これに伴い、エジプトに対して MEDA プログラムによる資金供与がコミットされており、今後、同国に対する支援が強化される予定である。ただ、2.5 億ユーロに上る産業近代化計画 (Industrial Modernization Program、IMP) が、実施機関である産業近代化委員会 (Industrial Modernization Council、IMC) が設置されないために、プログラム実施が宙に浮くなど、すでに承認された支援プログラムの遅れが問題となっている。IMP については、IMC 設置を決定する大統領令が 2000 年末に出され、ようやくプロジェクトが動き出している。

9. キャパシティ・ビルディングの概念と範囲

これまで見てきたように、キャパシティ・ビルディングの対象は「人 (human)」と「制度または組織 (institution)」の両方を包含するものであり、貿易振興や産業振興といった該当分野におけるすべての関連受益者 (政府、民間ビジネス、その他の市民社会の関係者) がバランスのとれた便益を得るためのコンサルテーション、調整のメカニズムやネットワークの形成、それらの活動プロセスそのものを指す、といった考え方が、国際機関や各ドナーのキャパシティ・ビルディングの概念の主流となってきた。また、USAID では、貿易キャパシティ・ビルディングに関連して「人 (human)」、「制度または組織 (institution)」に加えて、「物理的 (physical)」キャパシティ (港湾・空港整備などのインフラ整備) 向上に係る支援をその範疇に加えている。これは米国が外交戦略上、「開発途上国の WTO (グローバル貿易) 体制への早期統合」を重要目標としていることと関係しており、このようにキャパシティ・ビルディングの定義と範囲は一定のガイドラインこそ示されているものの、あくまでドナー機関の援助戦略における当該分野の位置付け (positioning) によって相対的に決まるものと考えられる。以上を踏まえて、図表 - 9 にキャパシティ・ビルディングを構成する諸要因をとりまとめる。



第3章 キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの事例分析

1. USAIDによるエジプトの貿易振興に係るキャパシティ・ビルディング

(1) タイトル：貿易リフォーム支援プロジェクト（Assistance for Trade Reform: ATR）²⁷

(2) 背景

USAID は、エジプトにおけるトップ・ドナー国の技術協力機関として輸出促進に関しても様々なプログラムを展開してきた。例えば、エジプト輸出業者の最も有力な民間団体である EEA（Egyptian Exporters' Association）の設立・運営への協力を続けている。EEA のプログラムは、USAID により企画・運営される Growth Through Globalization (GTG) Results Package (RP) と称するパッケージ協力の一環であり、エジプトの輸出セクター強化により経済成長を促進することを目指している。多くの GTG 活動は、エジプトの企業とその従業員に対して直接、各種サービスを提供している。

このような民間セクターに対する支援の他に、USAID は Development Economic Policy Reform Analysis (DEPRA) 等の USAID 資金による活動を通して、貿易省（Ministry of Foreign Trade: MOFT）の能力向上を支援する取り組みを行ってきた。一方、エジプト政府は、WTO 協定に対応できる自由貿易制度の制度化を効果的に推進する必要性を考慮して、MOFT 内に貿易政策立案と施策実施のための専任部局としての WTO ユニットを新たに設置することを決めた。ATR はエジプト側のこのようなニーズに対する USAID による包括的なキャパシティ・ビルディング支援のプロジェクトである。

ATR に必要なサービスや機材の調達については、エジプトの経済成長を促進するための対政府支援プログラムである Development Support Program (DSP) によって資金が確保される。2001 年 9 月に開始した 6 年間のプログラムである DSP II では、エジプトに対して毎年 2 億ドルを上限とした支援が実施されることになっている。貿易自由化と WTO 準拠に関する活動の資金はこの範疇で調達・拠出されており、ATR の活動はその一つに数えられる。

²⁷ “Statement of Work; Assistance for Trade Reform (ATR)”, USAID, February 2002

(3) 戦略

エジプトにおける貿易政策フレームワークと規制の改善を図り、新たな国際的貿易・投資環境に適合する政策形成を行える制度の強化・改善を図る。1995年にWTO加盟国となったエジプトの貿易省(MOFT)に対して、USAIDは過去にも技術援助を行ってきたが、これまでの支援を補完・強化した上で、エジプト政府のWTO体制への適応能力を高めるためのMOFTに対する技術援助を行う。

(4) 目的と活動内容

- (a) MOFTにWTOユニットを設立しWTOルールに対応できる省内、及び省庁間調整の必要なメカニズム(手順・ガイドライン等)を形成する。
- (b) USAIDによる過去の支援プログラムで行われてきたMOFT内の外国貿易局(Foreign Trade Sector)の機能・活動の活性化を継続・完了させる。さらにこの支援活動をMOFT内の他の部局(Commercial Representation Sector、General Organization for Export and Import Control)にも拡大させ、それら各組織の業務が自由貿易を推進しエジプトの輸出可能性を強化するように改善する。
 - ・ 貿易自由化とWTOに対応した政策形成
 - ・ 貿易に関する関連部局における制度づくり
 - ・ 国内・海外におけるトレーニング活動、ワークショップ、セミナーの実施(260万ドルの予算を用意)
- (c) 上記4ユニットに適切な情報技術を導入し機能の効率化・自動化を推進する(計画策定・機材調達・システム構築・運用。機材予算として300万ドルの予算を用意)。

(5) 主な投入

技術援助、トレーニング、情報技術システムの3つの供与を行う。これらの活動を競争入札方式によって一括してコンサルタントに発注した上で、コンサルタントによる調査、助言、指導、トレーニング、機材を含めたシステム供与・開発等を行い、MOFTの全般的なキャパシティ・ビルディングを行う。全体の人員投入は600人/月という大規模なものを想定(図表-10参照)し、実施期間は当面、2002年4月から2年間とした上でオプションとして最大28ヶ月間の延長を想定している。また、博士号を有するレベルの現地(エジプト人)の長期・短期のアドバイザー(コンサルタント)を多用する計画となっている。

(6) 分析と評価

JICAによる開発調査とプロジェクト方式技術協力をパッケージにしたともいえるべき包括的なプロジェクトである。4年半の期間で人的投入が600人/月に上る投入の極めて大きいプロジェクトであり、援助対象国の戦略的重要性を背景に、貿易キャパシティ・ビルディングという重点分野においてプロパガンダ的に大規模なプロジェクト形成・設計が行われ

たという感は否めない。カウンターパート機関（MOFT）はこれまでも USAID による技術援助を受けてきた経験があり、WTO 室という新たなユニットをゼロから立ち上げるに際して、MOFT による新たな現地カウンターパート要員の確保がある程度、期待できる。それでも、USAID 側は専門家やコンサルタント、IT 関連機材の供与等、人材・資金面での大規模な投入を計画しており、MOFT のオーナーシップ意識を確立し自立発展可能なプロジェクトとしていくための工夫が必要とされよう。特に、ローカルの長期・短期アドバイザーを多用することで、現実的な政策策定や技術移転は円滑に進むことが期待できる一方、ある意味ではカウンターパート機関における専門家（職員）コストを肩代わりしているとも考えられ、プロジェクト期間内に、MOFT 内のカウンターパートが十分にノウハウを吸収した上で、必要スタッフ経費の政府予算上の中長期的な手当を含めて、自立発展可能な体制を築くことができるかどうかプロジェクトの成否に関わってくると考えられる。

図表 - 10 . エジプト貿易リフォーム支援プロジェクトに係る人的投入

分野	工数（人/月）		
	（ベース）	（オプション）	合計
長期専門家（コンサルタント）	108	140	248
リーダー及びマクロ経済専門家	24	28	52
シニア貿易専門家	24	28	52
制度構築専門家	24	28	52
貿易専門家（WTO・多国間交渉）	18	28	46
MIS専門家	18	28	46
短期専門家（コンサルタント）			
人材開発、制度構築、制度的キャパシティ・ビルディング、輸出促進、貿易の法的側面、トレーニング、組織管理、MIS、ビジネス・プロセス構築、等	60	108	168
ローカル長期アドバイザー	72	84	156
上級貿易専門家	24	28	52
上級マクロ経済専門家	24	28	52
MIS専門家	24	28	52
ローカル短期アドバイザー	24	28	52
合計	264	360	624

出所： "Statement of Work; Assistance for Trade Reform", USAIDを基に筆者作成

2 . EUによるSME支援プログラム

(1) タイトル：Phare 資金による中小企業支援プログラム²⁸（Phare Financed SME Support Programmes）

(2) 背景と概要

本プログラムは市場経済移行過程にあった中・東欧諸国に対して、EU が拡大 EU への将来的参加を前提（Association Agreement）とした包括的な支援プログラム（Phare）の中で、同地域の SME 振興支援を図ったものである。1990 - 1998 年の間に、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア、ル

²⁸ "An evaluation of Phare -financed programmes in support of SMEs ; Final Synthesis Report", February 2000

ーマニア、ブルガリアの 10 カ国に対して、中小企業振興に係る(a)財政支援と(b)制度支援 (Institutional Support) の両面において援助が実施された。このうち、1.58 億ユーロが制度的キャパシティ・ビルディングを含む制度づくりの技術援助にあてられた。

(3) 戦 略

EU の中・東欧諸国統合化戦略の一環として、同地域の市場経済化移行を促進するための SME 振興支援を行う。特に SME がアクセス可能な資本市場の整備を図ることと、SME が情報・リスク・各種コストの課題に対応できる制度環境を形成することを目標とする。

(4) 主なプログラム内容・投入

プログラムの 2 本柱 (財政支援と制度支援) のうち、制度支援については次の 4 つの制度設計 (開発) のニーズに対応する支援が企画・実施された。

- (a) コミュニティ・レベルにおける実際的な SME 振興を推進するローカル組織・制度
- (b) 国家レベルにおいて SME 振興を推進する中央組織・制度
- (c) 規制のフレームワーク、税制、銀行システム等 SME 振興を補強する法制度の整備
- (d) 高付加価値の SME 活動を促進するローカル組織、特に市場メカニズムだけでは発生しにくい技術集約的 SME の振興

図表 - 11 . Phare による S M E 国家機関支援の概要

国	機関名	設立	Phare 資金支援の概要
ハンガリー	Hungarian Foundation for Enterprise Promotion (MVA)	1990年	400万ユーロ (92 - 98年) (運営コスト及びプログラム)
ポーランド	Polish Foundation for SME Promotion and Development	1996年	190万ユーロの運営コスト + 380万ユーロのプログラム (91 - 98年)
スロバキア	National Agency for the Development of SMEs (NASME)	1994年	450万ユーロ (94 - 97年)
チェコ共和国	Business Development Agency (BDA)	1996年 (合併による)	22.5万ユーロ (96 - 98年)
リトアニア	SME Development Agency (SMEDA)	1996年	88万ユーロ (96年)
ブルガリア	National Agency for SMEs	1998年	該当機関が政府から独立でないと判断されたため、資金支援無し

出所： 脚注28に同じ。EuropeAid Cooperation Office

具体的には、(a)ビジネス・サポート・センター (BSC) の設立・運営支援 (10 カ国で 119 の BSC) (b)SME に関する国家機関の設立・運営支援 (6 カ国の機関、図表 - 11 参照) (c) 省庁の政策支援 (政策アドバイス、6 カ国) (d)ビジネス・イノベーション・センター (BIC) の設立・運営支援 (37 の BIC) の 4 分野において技術援助を実施するとともに、それぞれのプログラム・コスト (当該機関の運営コストを含む) に対しての資金援助を行った。各プログラムの主な投入と評価指標を図表 - 12 にまとめる。

図表 - 12 . 各プログラムにおける主な投入と評価指標

プログラム	投入内容	主な活動	評価指標
ビジネス・サポート・センター (BSC)	<ul style="list-style-type: none"> 資金援助 (設立・運営費用) SMEに対する政府との協調融資 ビジネスアドバイザーに対する技術移転 (TA) 	<ul style="list-style-type: none"> ビジネスアドバイザー支援 トレーニング支援 マーケティング活動 	<ul style="list-style-type: none"> BSC支援の総コスト 顧客単位の支援コスト サービスを受けたSMEのパフォーマンス 支援を受けたSMEに対するファイナンス・アクセス ビジネス・アドバイザー・サービスの質の向上程度 民間サービスと比較したBSCのサービス価格 BSCサービスを受けたSMEの数 BSCサービスを受けたSMEの特徴 BSC運営費におけるサービス収入の割合 将来のBSCの財政 (資金) 計画
SME振興に係る国家機関	<ul style="list-style-type: none"> 技術移転 (TA) 機関運営に係る資金援助 SMEに対する政府との協調融資 	<ul style="list-style-type: none"> 政府、NGO等に対するSME振興に係る技術支援 LEAネットワークに係る支援 	<ul style="list-style-type: none"> 国家機関支援の総コスト 国家機関の支援を受けた関連機関のパフォーマンス (事前・事後、支援の有無別) ネットワークのパフォーマンス 国家機関が策定 (設立) したSME振興プログラムや機関の数 国家機関が策定した施策・法律・条例の数 ネットワークとの関係の質と量 ビジネス・サポート・サービス供与に係る国家機関の調整の程度 他機関との交渉・調整の量と程度 将来の国家機関の財政 (資金) 計画
政策アドバイス	<ul style="list-style-type: none"> 技術移転 (TA) コスト (コンサル・フィー) 機材コスト 	<ul style="list-style-type: none"> 政策アドバイス 政府内のSME概念の啓蒙 法案の起草 SME関連行事の開催 	<ul style="list-style-type: none"> プログラム・コスト 新たな政府施策の質と量 政府施策に関する修正案の質と量 政府活動の監査 政府の「SMEフレンドリー度」の測定 新たな政府施策に対するSMEセクターの反応 供与されたアドバイスの内容と特徴 アドバイスに対する政府の反応 政府内のSMEアドバイザーと派遣専門家の協力関係 政府内のSMEアドバイザーによる派遣専門家アドバイスの受け入れ程度

「TEA: 地域企業庁」

出所: 脚注28に同じ。EuropeAid Cooperation Office

各プログラムはロジカル・フレームワークによって目標・投入・評価基準等が設計され、モニタリング・評価に利用された (SME 国家機関支援に係る図表 - 13 参照)。

図表 - 13 . S M E 国家機関支援に係るロジカル・フレームワーク

目標	評価基準	客観的指標	情報入手方法
プロジェクト概要			
<ul style="list-style-type: none"> SME振興に係る国家レベルでの調整・促進機関の設立。 Phare支援により設立される地域企業庁との連携・支援 			
投入			
<ul style="list-style-type: none"> TA (技術援助) 運営コストに係る資金援助 政府との協調融資 			
成果	効率性 (Efficiency)	・ 支援総額	PMU, FM
<ul style="list-style-type: none"> 政府・NGO・その他SME振興関連組織への支援供与 地域企業庁ネットワークへの支援供与 国際協力の調整 	・ プログラムにおける補助金レベル		
プロジェクト目標	目標達成度 (Effectiveness)		
<ul style="list-style-type: none"> ネットワークを含むSME振興に係る組織の実施能力の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 向上した国家機関の支援を受けた個々の機関のパフォーマンス (注目度、戦略的役割、実施状況) 全体的に向上したネットワークのパフォーマンス 	<ul style="list-style-type: none"> 国家機関の支援を受ける各機関のパフォーマンスの変化 (前後、関与有無)、 ネットワークのパフォーマンス (自立発展性) 	PMU、国家機関 国家機関の支援を受けた機関のインタビュー
上位目標	インパクト (Impact)	<ul style="list-style-type: none"> 国家機関によって立案されたSME振興のプログラムや組織の数 国家機関によって導入されたSME支援の政府施策・法・令の数 ネットワークとの関連の質と量 	国家機関、 省庁
<ul style="list-style-type: none"> 該当国におけるSME振興に係る全体的環境の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 既存のSME支援インフラが向上することによる「SMEフレンドリー」な経済構造確立と民間セクターの成長促進 		
	妥当性 (Relevance)	<ul style="list-style-type: none"> ビジネスサポートサービス調整に係る政府の調整実施の状況 地域企業庁を含む他機関との調整の数やレベル 	国家機関、 政府部局
	<ul style="list-style-type: none"> 不足しているSME支援インフラの国家機関による提供 		
	自立発展性 (Sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> 当初目標やターゲット顧客グループの変化 資金調達方法に係る計画 	国家機関、 政府部局
	<ul style="list-style-type: none"> 国家機関による初期目標の維持・発展 長期的責任の維持・確保 		

出所: 脚注28に同じ。EuropeAid Cooperation Office

(5) EUによるプログラムに対する評価

ビジネス・サポート・センター（BSC）とそのネットワーク構築は、本プログラム対象国において大きな貢献をした。しかし、該当機関は Phare とその他ドナーのファイナンスに過度に依存したものとなり、地方または中央政府の資金支援をほとんど得られない状況となった。その結果、BSC は商業的コンサルタント・サービスにシフトして比較的規模の大きい SME 対応に注力するようになり、本来の公的サービスの狙いから離れていった（図表 - 14 参照）。第 2 に、プログラムによって設立された国家 SME 機関のいくつかは SME のビジネス・ネットワーク確立に積極的であり成果をあげているものの、その他は Phare 予算の消化のための管理業務を受身的に行っているに過ぎない。また、これら機関を政府組織体系の外に置くべきだという Phare プログラムの方針は、逆に公的資金へのアクセスを難しくすることとなり、当該機関の自立発展性を阻害した。第 3 に、省庁への政策支援（アドバイス）については、Phare による派遣専門家が単にアドバイスを行うだけでなく、既存機関の人的・制度的リソースに対して適切な動機付けを図り、それぞれの機能や関係者の調整の活性化に向けての触媒機能を果たせたケースにおいて、より大きな成果をあげた。

図表 - 14 . ビジネス・サポート・センター（BSC）支援に関する評価サマリー

評価手法	コメント
地域における妥当性 (Relevance to the region)	大企業セクターの崩壊と過去50年間のギャップを経て小規模民間企業を促進・合法化すべきニーズを受けて、BSCは一つの妥当な政策オプションだった。
SMEセクターにおける妥当性 (Relevance to the SME sector)	国家セクターを脱し独立を望むアントレプレナーの第2の波に適合した。一方、既存の他のキャパシティに関してPhareは無視した。より広範なSME振興に係るニーズに対する集中が不十分だった。
設計の適格性 (Appropriateness of design)	1980年代の英国で採用された官民パートナーシップのモデルはポスト共産主義経済には不適合だった。他の可能なモデルが無視された。
効率性 (Efficiency)	短期間で多くのBSCが地方のSMEセクターに対して良質なサービスを提供した。失業者支援のプログラムは大変うまくいった。しかし、高コスト構造が将来の自立発展性に課題を残した。
目標達成度 (Effectiveness)	多くのSMEがBSCの高度なプロフェッショナル・スタッフのアドバイスと支援の恩恵を受けた。一方、決定的なインパクトのある支援を得られなかったケースも多い。BSCの有料サービスを受けたSMEはそれに値する十分な恩恵を得た。
インパクト (Impact)	BSCはSMEのイメージと合法性を向上させた。地方政府における認識も高まった。一方、地方経済成長への直接のインパクトは小さく、地方政府がSME支援をPhareに依存したことで地方政府自身のキャパシティ・ビルディングの機会が失われた。
自立発展性 (Sustainability)	多くのBSCが民間ビジネス・サポート・センター化してきている。より広く長期的な視点でのSME振興策との接点が失われた。
総合 (Total)	多くのBSCが良質なビジネス・サポート・サービスを提供している。しかし、より積極的かつ長期的視点での重要なSME振興策の立案・実施に係るキャパシティを確立したところはない。Phareの官民パートナーシップモデル（英国のLEAs、TECsをモデルとした）は激しい変化とリストラを強いられる市場経済体制移行下で採択されるべきモデルではなかった。

出所： 脚注28に同じ。EuropeAid Cooperation Office

本プログラムは、全体としては SME セクターの発展に貢献したものの、援助国政府の当事者意識の欠如やプログラム設計・企画における問題等から、期待された多大の効果をあげるには至らなかった。

(6) 分析と評価

本プログラムは、旧東欧諸国の市場経済化・EU 統合化の加速という政治的課題を反映したドナー（EU）の援助戦略上重要なもので、資金投入も多額（制度づくり支援で 1.58 億ユーロ）に上った。第 1 の課題として、ビジネス・サポート・センターに関して英国の経験に基づくモデルが援助対象各国で導入されたものの、市場経済への移行という環境変化面や地域事情面で必ずしも有効でなかった点がある。これは多国間にわたる包括的なプロジェクトにおいて、一つの実践モデルを複数国に適用する場合は、効率性の追求と国別比較に基づく相互補完が可能になる一方で、各国事情に最もマッチした柔軟なプロジェクト設計・実施が困難になるという課題を示している。

第 2 の課題として、プログラムによって設置され運用を開始した SME 国家機関やビジネス・サポート・センターの制度・機関の運営コストまで Phare が負担したことで、プログラムの実施可能性を確保できた反面、当事者及び該当国政府のオーナーシップ感覚がなくなりドナー依存が続いたことが、プログラムの自立発展性の点で致命的な問題だったと考えられる。EU の評価レポートは、BSC の設立・運営に係った Phare 採用のコンサルタントが 18 - 24 ヶ月の短期間のアドバイスと支援を行う段階で、BSC の長期的な自立発展性に対する十分な検討と配慮が必要だった述べた上で、プログラム期間中にカウンターパート機関のオーナーシップと適切なコミットメントを形成することの重要性を指摘している。さらに、SME 国家機関を政府組織体系の外に置くという制約条件をつけたことは、非効率な計画経済下の組織・制度を離れて市場メカニズムの働く組織・制度を形成するという点で大きなメリットがあったと考えられる反面、中央政府・地方政府のオーナーシップ感覚を育成し、財政的・人的リソースの継続的投入の点でのコミットメント形成をする上で問題があったとされている。このように、産業・貿易振興に係るキャパシティ・ビルディングにおいては、組織・制度の存立基盤を様々な角度から検討した上で、主要な受益者間の合意・コミットメントの形成と確保を図ることが、プロジェクトの継続性・自立発展性を確保する上で重要であることを示している。

一方、プログラムの評価については、一定期間を経て評価プログラム全体を競争入札方式でコンサルタントに発注・委託している。このアプローチは、外部の専門性を有する評価者が客観的認識に基づいた判断ができるというメリットがある反面、その評価結果をプログラムの実施者（ドナー）がどのように消化し次のプログラムにつなげていくか、という点で不明瞭さが残る。プログラムの設計・実施・モニタリング・評価のサイクルの中で PCM に則りロジカル・フレームワークを利用した効率性、目標達成度、インパクト、妥当性、自立発展性の評価基準設定・モニタリングが実施されているが、定量的な評価基準が少なく定性的な指標に依存しやすいという点で、キャパシティ・ビルディングに係るプロジェクトのモニタリング・評価の難しさを表している。評価結果はホームページ上で公開されており、プロジェクトの透明性・説明性に対する配慮がされている。モニタリング・評価の質を高めていくためにこのようなアプローチ・手法は重要と考えられる。

3 . UNCTAD/ITC/WTOによるアフリカ諸国合同貿易振興プログラム

(1) タイトル : Joint Integrated Technical Assistance Program (JITAP)

(2) 背景と概要

このプログラムは、新たなグローバルな貿易体制への参加を目指すアフリカの LDC 諸国が抱える貿易関連の人的・制度的キャパシティ不足に係る共通の課題に対処するため、援助対象 8 カ国に対して同時に包括的な支援プログラムを実施するものである。13 のドナー各国から 3 年間で合計 700 万ドル規模の資金を得て、UNCTAD、ITC、WTO の国連 3 機関が共同で 1998 年以来、プログラムを実施している。プログラムでは各国においてステアリング・コミッティーを形成して具体的な政策立案を行うとともに、技術援助、トレーニング、ワークショップ、スタディ等を通して幅広い受益者の参加とコミュニケーション、ネットワークの形成を図っている。また、個別の活動においてそれぞれモデルをつくり実践しながら各国の進捗状況や課題などにつき、インターネットやワークショップを通じた議論を通してモニタリング・改善を図る等の新たな試みを取り入れている。

(3) 戦 略

多国間貿易システム (MTS) の諸課題に関する十分な知識を有する人材の国家ネットワークを形成することを目的とする。具体的には(a)発展する MTS の概念とその貿易への影響を理解できる国家のキャパシティを開発する、(b)新たな MTS の義務と原則に対応できる国家の貿易システムを形成する、(c)新たな MTS により国内の貿易業者が最大の利益を得るための制度づくりを図る、ことを実現する。

(4) 主なプログラム内容

技術援助 (TA)、スタディ、トレーニング、ワークショップ等により構成されている (図表 - 15 参照)。主な特徴は以下のとおりである。

- (a) 各国共通の MTS に係る約 15 の課題に係るキャパシティ・ビルディングのための共通・一貫したアプローチ (「統合化アプローチ」) をとる。
- (b) 当事者かつ裨益者として広範な受益者の参加を求める。具体的には関連省庁、貿易促進機関、民間セクター機関、市民社会組織等の関係者である。
- (c) 政策はコンサルテーションと共同実施の産物であり、プロセス指向、アウトプット指向のアプローチをとる。単一のマネージャーや機関に任せるのではなく、国家ステアリング・コミッティーに参加する様々な当事者間の責任分担と遂行を通して貿易政策策定プロセスを形成する。
- (d) UNCTAD、ITC、WTO という 3 つの国際貿易関連機関によるユニークな共同作業として、各機関の強みの相互補完を図る。中心的な機能は ITC 内に置かれたマネジメント機能が担う。

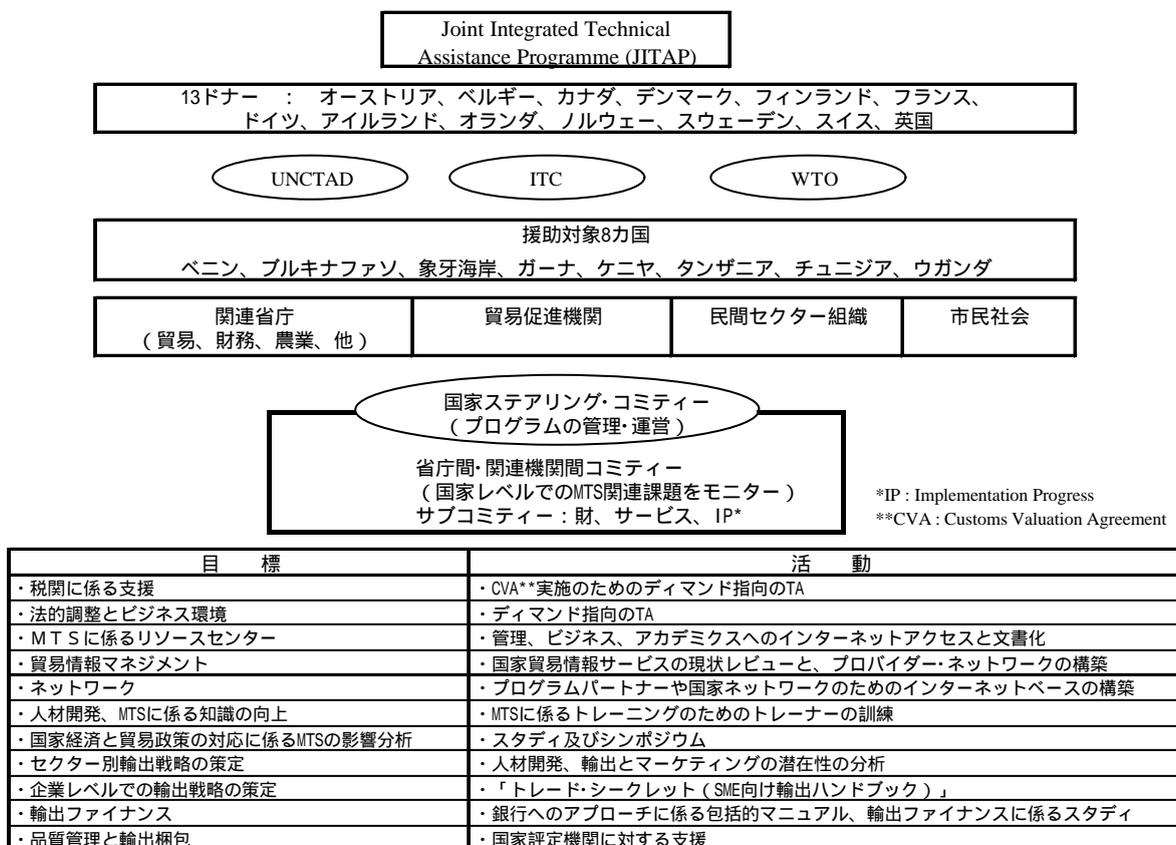
- (e) 各国内及び国家間の活動に係る情報交換、調整、連携等によるハイブリッドなアプローチをとる。

(5) ITC によるこれまでの評価

1998年に始まったJITAPの中間評価が2000年10月に行われた²⁹。同中間評価では「援助対象国のMTSへの積極的な参加に多大の貢献をしており、各国において貿易関連技術援助のもっとも包括的なフレームワークを提供している。特に、MTSに係る様々な当事者、受益者のキャパシティの形成・向上に関して各国で唯一の効果的なプログラムとなっている」と総括している。プログラムの具体的な成果と課題は以下のように指摘されている。

- (a) 関係者を巻き込んでの当初の計画策定に時間がかかり初期段階での実施が遅れた。
- (b) MTSに係る課題の認識、人材開発、国家機関のキャパシティ・ビルディング、当事者間の対話の増加など、目に見える成果が出てきている。
- (c) 国家ステアリング・コミティーでの様々な当事者間の対話・調整がうまくいっている。「統合化アプローチ」は十分に機能すると判断できる。
- (d) プログラム実施にあたっての柔軟性、企業家により積極的な参加、大学・アカデミズム関係者・民間コンサルタントの積極的な参加、その他のドナーとの協調と調整等がより多く求められる。

図表 - 15 . Joint Integrated Technical Assistance Program



出所: <http://www.iitap.org>

²⁹ “Report of the Mid-term Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP)”, De Silva, L., HB Solignac Lecomte, H. Haefliger and M. Kauer Grewal, 2000, Geneva: ITC/UNCTAD/WTO.

(6) 分析と評価

プログラムの特徴として、国家ステアリング・コミッティーを形成して貿易政策立案・実施過程に対する幅広い関係者の参加を求めている点がある。これは OECD のガイドラインや ITC が主張してきている「キャパシティ・ビルディングは特定の機関や人材を対象とした範囲に集中すべきものでなく、幅広い受益者・裨益者のオーナーシップを高め責任を共有することで、キャパシティのネットワーク化を図ることが重要」とするアプローチの実現を目指すものと考えられる。無論、このアプローチは当該国の政府と民間セクター、市民社会グループとの関係や省庁間のパワーバランス等によって影響されるものであり、現実的なものかどうかは一概に言えない。しかし、少なくとも当事者間のコミュニケーションと議論の場をつくり、政策・制度・人材育成にかかわるプログラムへの主体的な参加を促すことは、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの設計・実施にあたって重要な要因であると考えられる。また、多国間の共通の課題に対して一つのモデルを複数の国で同時に適用し、これをインターネット等の IT を利用した情報交換・コミュニケーションの場を通して、モニタリングや技術援助を行っていく、という手法は、ドナー自身のノウハウやリソースの蓄積・向上や、各ドナーの持つ経験やリソースを有効に活用していく、という点で効果的な試みと言うことができよう。

第4章 キャパシティ・ビルディングの実施方法・投入・評価指標

ここでは、これまで見てきた各ドナーの動向と具体的事例の分析を踏まえて、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの具体的な実施方法・投入・評価指標について整理する。また、参考として英国 DFID が示している貿易政策技術援助におけるリスク（例）を図表-18 に、同じく英国 DFID の貿易キャパシティ・ビルディングに係るロジカル・フレームワーク例を図表-19 に示す。

1. 実施方法

1.1 政策レビュー（研究）と戦略の形成

当該分野の政策・法制度の現状を調査・分析した上で、新たな制度的枠組みや政策の基本方針、戦略、マスタープラン等を策定する。多くのケースでは援助対象国のカウンターパート機関に対して、ドナーが派遣するコンサルタントや専門家が技術援助（TA）やアドバイス、コンサルテーションを行いながら、現状分析と戦略形成を行う。カウンターパートにも一定の政策立案能力・経験が必要とされることから、実施機関のキャパシティに関する現状把握と当該機関のオーナーシップや将来的なコミットメントの可能性に係る確認が重要となる。実施機関のキャパシティが一定の水準に達していない場合、ローカルのコンサルタントや大学教授クラスの専門家をドナー側のコストで雇用し、短期または長期のアドバイザーとして当該機関の臨時スタッフ兼トレーナーとして投入する方法もある。USAID によるエジプトの貿易リフォーム支援はこの方法をとっている。

また、コンサルタントや専門家による直接の技術移転（TA）を実施せずに、当該機関や関連の研究機関・大学等に研究ファンドを拠出し、核となる政策立案者・研究者の能力向上の機会を提供する方法も行われる。しかし、この方法はキャパシティ・ビルディングに係る間接的方法であり、成果のモニタリング・評価がしにくいことから、その他の実施方法との組み合わせにおける補完的手段とされることが多い。

1.2 知識普及活動やトレーニングを通じた参加型政策形成プロセスの強化

世界銀行や ITC 等では、貿易政策、WTO、PSD に係る開発課題等の研究成果や WTO ルールの遵守・実施プロセスのマニュアル、手引き、ツールキット等を用意した上で、ウェブサイト上での公開や、当該国の事情やニーズに合わせたカスタマイズを行って配布する

等の知識・ノウハウの蓄積、普及活動を行っている。援助対象国の特定分野においてコンサルタントや専門家による技術援助（TA）を実施する際は、これらの情報やツールを利用したセミナーやワークショップ、トレーニングを通じて、カウンターパートや関係者の知識・能力向上を図るとともに、これら関係者のコミュニケーションの機会を提供することで参加型の政策形成プロセスを促進することが行われる。また、プロジェクト運営のためのステアリング・コミッティーやワーキング・グループといった広い範囲の関係者を集めた参加型政策形成の「場」（土俵）を形成することが、開発課題に対する関係者の認識の向上・共有化、中長期的な戦略とその実践のためのキャパシティ・ビルディングのあり方を議論し、援助対象国のオーナーシップを形成・確保する上で重要となる。ドナーは、このようなアプローチを実施する上で、派遣するコンサルタントまたは専門家を、特定固有技術の専門家としてだけでなく、広範な関係者の調整役・触媒役としての役割の重要性を認識し、その機能を明確にした上で採用し、その派遣コストやワーキング・グループ活動、セミナー、ワークショップ、トレーニング等に係る実施コストを負担することとなる。

1.3 トレーニング

人と組織の双方のキャパシティ・ビルディングで多用される実施方法である。ドナーの支援方法として、(a) 幅広い関係者を対象とした特定テーマに関する知識普及、認識向上を目指したトレーニングの実施、(b) プロジェクトにおけるカウンターパートの能力向上のための国内・海外におけるトレーニング機会の提供、(c) 貿易や情報通信技術（ICT）等の特定分野における様々な課題や具体的な技術・ノウハウに関するトレーニング実施機関（研修センター）の設立・運営に関する支援、(d) 以上のトレーニングを実施するためのローカルのトレーナーを育成するための支援（トレーナーズ・トレーニング）等がある。いずれにおいても、ドナーはトレーニングの企画・設計・実施に係る専門家を派遣しカウンターパートへの技術移転を進めながら、マニュアルやガイド、教材の作成やトレーニング実施に協力するとともに、これらに係る資金負担・援助を行う。(c)と(d)の方法は独立したプロジェクトとして企画・設計されることも多く（xx 研修センター能力向上プロジェクト）対象機関や個人に具体的な知識やノウハウが移転・蓄積され、プロジェクトの継続性や自立発展性が期待しやすい。この際、トレーニングに必要な主要機材が供与されることが多い。一方、(a)と(b)の方法は関係者の認識や当事者意識の向上が主な目的となるもので、プロジェクトの全体設計の中での位置付けとコストと成果の両面の評価を踏まえた上で実施されるべきものであるが、世界銀行やWTO、ITC、EU等では比較的、多用されている。

1.4 具体的な施策・法規の立案・起草

援助対象国の新たな立法・行政措置に係る具体的な立案・起草を、援助対象国のカウンターパート機関に対してドナーが派遣するコンサルタントや専門家が技術援助（TA）を行い

ながら実施する。現在、WTO 対応の貿易分野を中心に USAID が注力している分野である。各国の個別事情や法制度環境に係る知識・経験が必要とされることから、ローカルのコンサルタントや専門家をドナー側のコストで雇用し、短期または長期のアドバイザーとして投入することが現実的な方法となる。また、ドナーが派遣するコンサルタントや専門家も高度な行政・立法知識と経験が求められ、投入する人材の確保が難しい分野である。一方、多国間貿易システムへの法制度面での対応という点で、多くの開発途上国や市場経済移行国で共通の具体的な対応が必要となっており、WTO や ITC ではこの分野のノウハウやリソースを蓄積した上で、複数の国々に対する支援をパッケージにした「統合化アプローチ」による効率的な援助実施を模索している。一方、具体的な施策・法規の立案・起草をドナーが用意した海外・ローカルの専門家に依存する傾向が強くなることから、その内容とノウハウを該当機関のカウンターパートが確実に吸収し、それら施策・法規の実施・運用面での能力を形成・向上することが、実施機関のキャパシティ・ビルディングの面で極めて重要となる。

1.5 政府関連機関の設立・運営に係る支援

当該分野の緊急の制度的課題について、ドナーが援助対象国の政府機関または政府関連機関の設立と当初運営に係る全面的な支援という形で実施するものである。プロジェクトにおける人的・資金面での投入量が大幅になることから、ドナーの援助戦略上、重要な対象国と対象分野に対して行われる。USAID のエジプトの貿易振興に係るキャパシティ・ビルディングや EU の Phare 資金による SME 支援プログラムはこの範疇に入るものである。カウンターパート機関の具体的な制度・組織・機能の設計と実際の実施・運用に関して、ドナーが派遣するコンサルタントや専門家が技術援助 (TA) を行いながら、キャパシティ・ビルディングを行う。EU の SME 支援プログラムのように、実施機関の要員や運営コストに係る資金援助をドナーが行うケースもある。カウンターパート機関の日常業務にドナー側の要員が相当コミットする必要があるため、海外からの派遣専門家の他にローカルのコンサルタントや専門家を短期または長期のアドバイザーとして当該機関の臨時スタッフ兼トレーナーとして投入することが現実的である。

組織を政府の中に置くか、外に置くかも、政府のコミットメント、民間セクターとの関係のバランスを考慮することになる。

1.6 情報通信 (ICT) 技術の利用促進

援助対象課題・機関の実務遂行能力を高めるために、ICT の有効活用に係る支援を行うものである。(1)から(5)までの実施方法を補完する形でプロジェクトの 1 要素として実施されることが多い。実施方法として、(a)必要な機材供与を行いながら、ドナーが派遣する ICT の専門家がデータベース (DB) 構築やイントラネット構築を含めたシステム設計・構築・運用の支援を行うとともに、新たな ICT 利用技術に係る技術移転を行う、(b)システムの設

計・構築（機材購入を含む）・運用に係る資金援助を当該機関に対して行う、の2つの方法がある。キャパシティ・ビルディングにおいては技術移転の要素を重視することから、(a)のアプローチがその中心となる。また、この分野においては技術の発達に伴い、当該機関におけるFace to Faceの技術移転だけでなく、Web-Basedトレーニングや遠隔教育などの新たなツールを利用した効果的な技術移転を図る方法が模索されており、プロジェクト設計・運営における重要な要素となっている。

2. 投入

キャパシティ・ビルディング支援におけるドナーの投入内容は、「資金」、「人材」、「機材」の3つに大別される。「資金」は、プロジェクトで実施するセミナー、ワークショップ、トレーニング等、各種プログラムの実施コストや、場合によっては新たに設置・運営される組織の運営コスト支援等が含まれる。「人材」は、技術移転（TA）を実施するためにドナー国が派遣する専門家やコンサルタントであり、高い専門性を必要とすると同時に、広範な関係者を対象として対話・コミュニケーション・議論を通して政策・制度づくりのプロセス形成をリードまたは支援できる、優れた調整能力・リーダーシップが求められる。また、USAIDの事例に見られるように、援助対象国の専門家をローカル・アドバイザーとして短期・長期にわたって起用するケースもある。援助対象国の専門家や実施機関職員の雇用コストが相対的に安いことが、ドナーによるローカル・コンサルタント活用や実施機関職員の給与補填を行わせる1つの要因となっている。「機材」は、対象分野のキャパシティ形成・向上に必要な物理的な道具立てであり、組織・制度・人材の課題の課題解決に直接関係してくるコンピュータ（PC）やネットワーク化のためのソフトウェアやシステム、通信手段、事務用機器等を含むことが多い。

投入の対象の設計にあたって、公的機関の役割が、金融やサービスの提供者から、ルールセッター・規制者、つまり市場の環境を整えること、へ変化してきていることを認識しておく必要がある。民間セクターへのサービス提供にあたっては、政府機関が行うのではなく、業界団体、NGO、民間サービスプロバイダーが提供者になる場合、企業間のパートナーシップによる場合などがある。

プロジェクト目標の達成に向けて、プロジェクトの分野・対象・主な裨益者と関係者・実施内容等を考慮した上で、全体の投入コストの的確な設定を行うとともに、これら各投入内容のバランスのとれた設計・配分を実施する必要がある。一般的に、援助対象国は資金と機材を中心に、より多くの投入を要望することが多い。しかしながら、EUの事例は、多くの投入がより高いプロジェクト効果をもたらすとは限らないことを示している。キャパシティ・ビルディングにおいては、実施機関をはじめとする関係者のオーナーシップとコミットメントが極めて重要である。その程度によって、支援プロジェクトが一過性のもので終

わずに、自立発展性を有するものとなるかどうか大きく影響する。援助対象国の広範な関係者のオーナーシップとコミットメントを阻害することなく、むしろその形成・醸成を促進することのできる、適切な量と内容を備えた、ドナーによる投入が設計・実施されることが必要である。投入の設計においては、事前の政策レビューと戦略形成が重要となる。図表 - 16 にトレーニングに係る投入内容を整理する。

図表 - 16 . トレーニングに係るキャパシティ・ビルディングの実施方法と投入内容

実施方法	内 容	投入内容			特徴と課題
		資金	人材	機材	
特定テーマの知識普及、認識向上を目指したトレーニング	・半日セミナー/1日セミナー等の実施	・運営コスト支援	・講師派遣 ・専門家アドバイス	・教材の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・広範な関係者への知識普及・啓蒙が可能となる ・関係者のオーナーシップ/コミットメント形成に効果が期待できる ・一過性で終わり、自立発展性が期待できない懸念が生じる ・投入資金が小規模で済む
	・既存トレーニング・コースへの関係者の参加支援	・参加コスト支援	-	-	
カウンターパート (CP)・トレーニング	・派遣専門家による技術支援 (TA)	・場合によっては当該機関の運営コスト支援	・専門家派遣 ・ローカル専門家の雇用	・PCや当該分野の必要機材	<ul style="list-style-type: none"> ・専門家(コンサルタント)派遣コストが高額となる ・供与機材は一般的に小規模で済む ・CPのコミットメント形成に効果があるが、将来の退職可能性に懸念がある
	・既存トレーニング・コースへの参加支援	・参加コスト支援	-	-	
	・ドナー国を含めた海外での研修への派遣	・参加コスト支援	・ドナー国での受入対応の人材・専門家	-	
トレーニング実施機関の設立・運営に係る支援	・コースデザインやカリキュラムを含む運営方法の設計・策定支援	<ul style="list-style-type: none"> ・場合によっては当該機関の運営コスト支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・専門家派遣 ・ローカル専門家の雇用 ・講師派遣 	<ul style="list-style-type: none"> ・PC、ソフトを含む当該分野の必要機材 ・教材の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・人材、機材の投入が長期間、大規模になる傾向がある ・援助対象国の戦略にマッチした的確な援助対象の実施機関を選定し支援を行う必要がある ・制度設計に関して広範な関係者との対話・協議が重要となる
	・マニュアルやガイド、教材の作成や指導方法に関する支援				
	・トレーニング実施支援 ・資格制度の設計・運用に関する支援				
トレーナー育成支援 (トレーナーズ・トレーニング)	・数日間のトレーニングコースの実施	・運営コスト支援	・講師派遣 ・専門家アドバイス	・教材の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・実施機関の一定水準以上のキャパシティ・イニシアティブが必要となる ・一過性で終わり、自立発展性が期待できない懸念が生じる
	・既存トレーニング・コースへのトレーナーの参加支援	・参加コスト支援	-	-	

出所： 筆者作成

3 . 評価指標

キャパシティ・ビルディングは政策や制度設計の支援だけでなく、個人や組織の業務遂行能力の向上や組織間の連携促進等の「組織行動 (Organizational Behavior)」に係る課題を対象としている。したがって、プロジェクトが対象とする人や組織・制度に係る現状と課題を把握・評価 (Assessment) した上で、プロジェクト目標の達成の程度をモニタリング・評価していくための指標を適切に設計し利用していくことが重要である一方、実際にこれを実現することは非常に難しい課題である。ここでは、カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency) によるリサーチペーパー³⁰と OECD/DAC ガイドラ

³⁰ “The design and use of capacity development indicators”, Peter Morgan, 1997, Canadian International

イン³¹の内容を基に、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトにおける評価指標の課題について議論を進める。

キャパシティ・ビルディングにおいては、支援対象である組織・制度・機能等に係るキャパシティの現状と将来的な発展の制約条件を把握することがプロジェクトの第1歩であるが、実際には現状の評価（アセスメント）が不十分なまま、プロジェクトが形成・実施されるケースが多い。しかし、適切な評価指標を設定し、それを有効に活用していくためには、支援対象の過去・現在・将来におけるそれぞれの時点のキャパシティを適切に把握・評価することが必要であり、そのためにはプロジェクト開始時点のベースライン調査が重要となる。また、現状を把握し、それをプロジェクト関係者が理解し共有することで、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの明確な方向性を参加者自身が認識することができる。

モーガン³²はキャパシティ・ビルディング・プロジェクトにおける評価指標は次の4つの利用目的を有するとしている。

- (a) 活動分野における目標設定と進捗のモニタリングを支援するための「成果管理・パフォーマンス管理」のための利用
- (b) 評価指標の設計と運用を通じて、プロジェクト参加者が組織学習を实践できる「キャパシティ・ビルディング・プロセスの重要な1要素」としての利用
- (c) 「ドナーの報告義務・説明責任遂行の一環」としての、結果評価、投資効果評価、プロジェクトの全体評価のための利用
- (d) 各ドナーがプロジェクトの実施者（支援者）としてのコンサルタント会社と「契約関係の締結・運用・管理」を実施する上での利用

評価指標が、全体のプロジェクト・パフォーマンスや効率性を適切にモニタリングするために設定されるのであれば、最初の2つの目的を重視すべきである。これらの評価指標が適切に設定され、プロジェクトの主要な参加者がその設定・運用の意義を十分に理解することができれば、プロジェクトに対する信頼（正当性の認識）とオーナーシップの形成に良い影響を及ぼすことになる。逆に評価指標が最初の2つの目的から離れ、ドナー側のニーズに合う形で設定・運用されれば、実施機関やプロジェクト関係者のオーナーシップの醸成を阻害し、プロジェクトの円滑な遂行や十分な成果の達成を阻害することになりかねない。

貿易キャパシティ・ビルディングに係る OECD/DAC ガイドラインにおいても、「ドナー支援は援助対象国の本来のニーズと期待に適切に応えるものでなければならない。その意味で、モニタリングと評価は、(a) プロジェクト活動が、援助対象国の国家戦略と目標を適切に支援する方向で設計・実施されていることを確認する、(b) 国家レベルで設定され

Development Agency (CIDA), (<http://www.capacity.org/pubs/cida/cida2-morgan-htm>)

³¹ 脚注4に同じ

た目標達成を阻害または促進する要因を正確に指摘し、援助対象国によって設定された全体目標と多次元の戦略に対してドナー支援がどの程度、寄与できているかを確認する、ことを可能にする必要がある。」としている。

特に、キャパシティ・ビルディングは政府機関、企業、市民社会等の広範なプロジェクト関係者に係ることから、彼らの関心と問題意識を吸い上げ、適切なプロジェクト戦略・課題の設定とそれを評価するための指標の設定を参加者自身が行うことが、持続可能なキャパシティ・ビルディングを可能にするローカル・オーナーシップとコミットメントの形成の点から重要である。

また、キャパシティ・ビルディングは目に見える成果だけでなく、政策・制度策定のための「プロセス」を広範な関係者による参加型アプローチによって形成することを重視するため、従来、使用されてきた成果ベースの指標だけでなく、「プロセスを評価する質的指標」の設定・運用の必要性が生じる。しかしながら、キャパシティ・ビルディングに係るプロセスを評価する質的指標の設定や運用方法については、いまだ研究と議論が十分に行われているとは言いがたい。また、これらのプロセスを評価する新たな指標と、PCM とロジカル・フレームワークに代表される従来からあるモニタリング・評価手法との適切な相互補完関係の構築も今後の課題となろう。

モーガンはキャパシティ・ビルディングの評価指標の設定にあたって、次の 3 つの種類（分類）に応じた設定・運用を行うことを提案しており、これらの指標の種類と先に述べた評価指標の利用目的という 2 つの側面を考慮した上で、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの戦略と目標の達成を促進し的確なモニタリングと評価を行うことのできる評価指標を設定・運用する必要性を示唆している。

(a) プロダクト (Product、成果品): 実際に形成・開発されたキャパシティ。プロジェクト開始時点と比較した現在のキャパシティの向上レベル。

- (例)
- ・組織における業績評価のための新たな標準
 - ・新たに策定・選択される政策
 - ・新たな行動様式、システム、価値観

(b) パフォーマンス (Performance、目標達成機能): プログラムの実態的な結果

(c) パーマネンス (Permanence、永続性): 開発されたキャパシティの自立発展性

- (例)
- ・強化された（支援対象の）組織と既存の地元機関の関係
 - ・組織強化に係る長期的な資金的裏付け
 - ・当該組織の法的基盤

32 脚注 30 に同じ

一方、OECD/DAC ガイドラインは、貿易キャパシティ・ビルディング・プロジェクトのモニタリング・評価における、妥当性（Relevance）、目標達成機能（Performance）、成功（Success）という3つの側面の重要性を指摘している。

- (a) 妥当性（Relevance）：以下の要素との関連において、目標達成の有効性とタイムリーさを検証する。
- ・ 国家・地域・国際的各段階における裨益者の位置付け・意義
 - ・ ドナー支援による直接的裨益者の本来的なニーズ
 - ・ 他のドナー機関との関係における、実施ドナーのミッション、競争力、比較優位
- (b) 目標達成機能（Performance）：以下の要素との関連において、目標達成の進捗を検証する。
- ・ 目標達成と成果物の程度を反映する「効果（efficacy）」
 - ・ 投入に対する成果品の適切な産出を表す「効率性（efficiency）」
 - ・ 投入と成果の適切なタイミングでの発生を表す「時間的妥当性（punctuality）」
- (c) 成功（Success）：長期的に明らかとなる側面で、裨益者の受けたインパクトの大きさに応じた組織・制度的変化の状況によって検証される。一例は、援助対象国による貿易交渉プロセスへのより積極的な参加（への状況変化）である。プロジェクトの自立発展性によって大きく影響される。

具体的な評価指標について OECD/DAC ガイドラインは、数量的（quantitative）、質的（qualitative）、近似的（approximation）の3種類の基準の利用可能性に言及しているものの、個別指標の具体的内容や用途、利用上の課題や留意点等については示されておらず、キャパシティ・ビルディングの評価指標とモニタリング・評価に係る研究と議論は、国際機関やドナー各国におけるこれからの課題であることを示している。図表 - 17 に同ガイドラインが示す貿易国家戦略支援における目標達成機能に係る評価指標例を示す。

図表 - 17 . 戦略パフォーマンスに係る指標 （例）
（OECD/DAC ガイドライン掲載のフィリピンの例）

国家開発目標への貢献	企業の成長と輸出能力拡大への貢献	特定目標・イニシアチブの達成
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家の輸出パフォーマンス（額・数量） ・ GNPに占める輸出比率 ・ 地域別の輸出成長率 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 形成された産業クラスター ・ 主要輸出製品の付加価値額の増加 ・ 輸出業者の増加数 ・ 輸出製品に係るサブコントラクターや部品供給者の数の増加 ・ 新たに開発・販売に成功した輸出商品 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 達成された政策改革 ・ 新たに策定・提供されたプログラムやサービス ・ 他機関との協力により実施された共同プロジェクト ・ 新たに開発された輸出指向の活動プログラム

出所： "Redefining Trade Promotion, The Need for a Strategic Response", ITC-Executive Forum, OECD/DCD/DAC(2001)5/FINAL

図表 - 18 . 英国 DFID が示す TPTC (Trade Policy Technical Assistance) におけるリスクと対応策

リスクの種類	必要な措置
国際貿易交渉が予定通り進展しない	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト・コントラクター（コンサルタント）は貿易交渉の推移を常に注視し、その進捗にあわせてプロジェクト活動を柔軟に実施する。 ・プログラムが柔軟性を持つように設計すべきである。
貿易省以外の関係者がプロジェクトへの参加を望まない	<ul style="list-style-type: none"> ・幅広い関係者との対話を行い、認知を形成できるような活動内容を含める。 ・プログラムの実施責任と資源を関係者に広く分散させることで、特定の者への権限の集中を避け、幅広いオーナーシップを確立する。
トレーニングを受けたスタッフがそのポストに残らない	<ul style="list-style-type: none"> ・技術が残るように、キャパシティ・ビルディング活動において幅広いスタッフ（参加者）に対してトレーニングを行うようにプログラムを設計する。 ・トレーニング・イベントはより多くが参加できるように国内トレーニングを中心とする。ローカル・トレーナーの訓練も将来的な自立発展性の点で重要である。
プログラムの完了とともにリソース不足によって活動が継続できない、自立発展性を持たない	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムが、将来的なリソース源を明確にし、政府財源の中で貿易政策機能に係るリソース確保を促進するための活動要素を含める。

出所：“Building trade policy capacity in developing countries and transition economies”,
International Trade Department, DFID, March 2001

図表 - 19 . 貿易キャパシティ・ビルディングに係るロジカル・フレームワーク例 (英国 DFID の例)

目 標	評価基準	客観的指標	前提条件
長期目標 (Goal) ・グローバル、地域、多国間の各レベルでの貿易体制 (フォーラム) への効果的な参加	1. 貿易交渉の終了までに、FTAAやWT02000に係る交渉戦略のパフォーマンス目標の80%が達成される	・プロジェクト完了報告 ・貿易交渉のミニッツ	
目標 (Purpose) ・対外貿易交渉に係る地域機関のキャパシティ・ビルディング * CPS: Communication & Partnership Strategy	1. 交渉者が次の点に係るタイムリーなアクセスが可能となる a) 明快なポリシー・ペーパー b) 適切な関連情報 c) 討論参加 (応答術) のノウハウ 2. 2001年3月までに改訂された交渉戦略が作成される 3. 2001年3月までにコミュニケーション/パートナーシップ戦略 (CPS*) のパフォーマンス目標の90%が達成される	・プロジェクト完了報告 ・プロジェクトモニタリングレポート ・CPSモニタリングレポート	・他ドナーによる合意した範囲の適切な質とタイミングの支援 ・地域パートナーによる責任ある参加 ・地域機関に対する一貫した政治的・財政的支援 ・関係者によるトレーニング機会への参加とレポート・ブリーフィングの適切な読解
成 果 1. 地域機関と域内パートナー国間のコミュニケーションが改善する 2. 技術スタディ・プログラムが実施される 3. 専門家の技術移転により地域機関の (設備) 運営が軌道に乗る 4. 地域機関関係者のトレーニングが実施される 5. 適切な情報技術システムが導入・運営される	1.1. CPSの設計が1999年7月までに完了し、実施可能となる 1.2. 1999年3月までにコミュニケーション部長が採用される 2.1. WT02000交渉の主要課題に係る8つのスタディが2001年2月までに完了する 2.2. WT02000交渉の主要課題に係る8つのワークショップが2001年2月までに完了する 3.1. WT02000ラウンド交渉の主要課題に係る13人/月の専門家による技術移転が2001年2月までに完了する 4.1. 96人/月の研究アソシエイツのインターンシップが2001年2月までに完了する 4.2. 研究アソシエイツのための8回のスタディツアーが2001年2月までに完了する 5.1. 10台のポータブルPCと関連ソフトウェアが調達され、1999年3月までに当該機関のイントラネットに接続される	・プロジェクト完了報告 ・プロジェクトモニタリングレポート	・地域パートナーによる責任ある参加 ・主要スタッフによる地域機関での業務継続 ・他の支援プロジェクトとの効果的な調整
活 動 1.1. コミュニケーション部長を採用する 1.2. TORに合意しCPSコンサルタントを採用する 1.3. ニーズ分析を実施しCPSの設計を行う 1.4. 戦略の実施とモニタリングを行う 2.1. スタディの設計を完了させる 2.2. TORに合意しコンサルタントを採用する 2.3. スタディを実施する 2.4. スタディ・レポートのレビューと回覧を行う 2.5. 政策ブリーフィングの準備を行う 3.1. 会議 (討論用) 設備の仕様を決定する 3.2. TORに合意しコンサルタントを採用する 3.3. 集中したブリーフィングとワークショップを設計・実施する 4.1. インターンシップの選定・管理を行う 4.2. リサーチ・アソシエイツ・インターンを採用する 4.3. スタディ・ツアーを企画・実施する 5.1. ポータブルPCとソフトウェアの仕様を決定 (選定) する 5.2. コンピュータとソフトウェアを調達する 5.3. 機器をインストールし利用開始する	投 入 ・技術スタディ ・会議 (討論用) 設備 ・CPS ・トレーニング ・IT機器 ・プロジェクトマネジメント ・臨時経費		・専門性 (Expertise) の調達・確保

出所: "Building trade policy capacity in developing countries and transition economies", International Trade Department, DFID

第5章 キャパシティ・ビルディング・プロジェクトの課題

以上で見てきたキャパシティ・ビルディングに係る各ドナーの動向といくつかの具体的な事例、及び実施方法に関する分析を踏まえて、キャパシティ・ビルディング・プロジェクトに係る課題を以下に整理する。

1．統合化された援助スキームのコンポーネントとしてのプロジェクト設計

キャパシティ・ビルディングは、政策・制度・人材育成といった国家政策の策定・遂行に係る基本的な命題と関わっており、援助対象国の置かれた外的・内的環境のみならず、ドナー国の当該国に対する包括的な援助スキームの中での位置付けを明確にした上で、プロジェクト設計を行うべきである。その位置付けによって、プロジェクトに投入すべき内容や規模、その妥当性の評価基準が変化することとなり、プロジェクトのモニタリング・評価の尺度に影響を与える。例えば EU の将来的なメンバー国に対する経済・貿易政策面での支援や、米国の世界自由貿易体制（WTO 体制）への開発途上国の早期参加に係る援助戦略の下での産業・貿易キャパシティ・ビルディングへの対応は、このような包括的な援助スキームの中でのプロジェクト形成・設計を実施した例である。

また、貿易、産業分野では多くのドナーが活動していることから、グローバル化の進展の下で自由貿易地域・地域経済統合への動きを睨みながら、ドナー協調により整合のとれたプロジェクトを検討する必要がある。

2．オーナーシップ確保と関連当事者の参加（取り込み・ネットワーキング）の重要性

キャパシティ・ビルディングは、産業振興や貿易振興に係る幅広い政策・制度・規制・ガイドライン・人材育成等に係る課題であり、多くの政府機関、民間セクター、NGO をはじめとする多様な当事者・受益者に関連するものである。異なる問題意識を吸い上げ、本質的課題を明確にした上で、政策策定・決定・実施に向けて関係者の当事者意識を高め、プロジェクトのカウンターパートを中心にオーナーシップを形成していくことが重要である。一方、この課題の重要性と実践の困難さは多くのドナー機関が指摘しているところである。この点でローカルのコンサルタントやアドバイザーを一時的に有効に活用しつつ、徐々にカウンターパートをはじめとする関連当事者への技術移転を進め、キャパシティを高めていくことが有効かつ現実的な方法であろう。また、プロジェクトの初期段階で知識普及や認識共有化のためのトレーニングやワークショップを積極的に実施することも有効な方法である。同時に、政策・制度等の面で本質的な議論を行うことのできるステアリング・コミッテ

ィーやワーキング・グループ、ワークショップの形成・運営を行うことがキャパシティ・ビルディング・プロジェクトにおいて極めて重要な要素であると考えられる。すなわちローカルの関係者による効果的なネットワークづくりを進めることがプロジェクトの円滑・効果的な遂行と自立発展性に効果を及ぼすこととなる。この点で、これまでの JICA の開発調査やプロジェクト方式技術協力において、プロジェクト推進のためのステアリング・コミッティーとは別に、課題別のワーキング・グループを政府、民間企業、大学関係者等のネットワークやフォーラムとして形成し、政策策定やその効果等についての議論を進めてきた経験とアプローチは有効であろう。

3．投入量の規模と自立発展可能なプロジェクト形成・設計の考慮

ドナー各国の包括的な援助スキームの変化や WTO 体制の進展を背景に貿易キャパシティ・ビルディングが重点分野の一つとして認識されるなど、欧米を中心にキャパシティ・ビルディング・プロジェクトへの資金的・人的リソースの投入は拡大している。特に、技術援助（TA）に係るコンサルティング・コストだけでなく、関係者の国内外でのトレーニングコスト、セミナー・ワークショップ運営費、IT 化の機材購入・システム設計・運用コスト、該当機関のランニング・コストの資金支援等、あらゆる面での投入に係る支援を行っているケースも散見される。しかし、EU の Phare 資金による中小企業支援プロジェクトの例に見られるように、資金・人材投入の量が多いことでかえって当事者のドナー依存を招き、中長期的なプロジェクトの自立発展性を阻害するケースがある。プロジェクトを開始し動かしていくための十分な資金的・人的投入（支援）は必要であるが、援助対象国がオーナーとしてプロジェクトを実践し、プロジェクト終了後はそれを自立発展させていくことを前提とした適切な規模の投入量の設計が重要である。

4．援助対象国の財政的・人的リソースの投入に係るコミットメントの確保

プロジェクト終了後は、原則的に援助対象国が自力で政策・制度・人材育成に係る継続的なキャパシティ・ビルディングを行っていく必要がある。この意味でも、キャパシティ・ビルディングを関係当事者の効果的なネットワーク構築によって進め、財政的・人的リソースの確保とコミットメントを政府機関だけでなく、民間セクター、市民社会組織等の幅広い関係当事者の間で形成することが重要である。一方、ドナー各国においてもキャパシティ・ビルディングが短期間で定量的な効果をあげ得るプロジェクトでなく、より中長期的な視点で継続的に支援を行うべき性格のものであると認識する必要がある。貿易キャパシティ・ビルディングに関する OECD ガイドラインも「これまで存在すらしていなかった一国の貿易政策フレームワークに係る支援は長期間にわたるドナーのコミットメントと多くの才能ある人達の不断的努力が必要となる。そのような努力による長期的なコスト/効果は極めて大きく、援助対象国が永続的なキャパシティを身に付けたとき、ドナーは徐々に撤退する

ことができる。」と述べている。この点で、JICA のプロジェクト方式技術協力がフェーズに分けた段階的なアプローチをとっていることは、キャパシティ・ビルディングという長い時間を要する支援分野において特に重要かつ有効なアプローチであると考えられる。同時に、プロジェクトの準備・初期段階で、十分な現状分析と当該機関のキャパシティの把握・分析を行うことも、何段階かのフェーズの連続によって長い時間と大規模の投入を行う可能性の高いキャパシティ・ビルディング支援において重要である。

5 . ドナー自身のキャパシティの向上と各ドナーのリソースの有効活用

キャパシティ・ビルディングに関しては、ドナー自身も幅広い分野の知識、経験、人的リソースを必要とする。特に援助対象国の官、民、その双方の政策・制度設計を行い、アドバイスやコンサルテーション、場合によっては具体的な施策・立法措置の立案・起草を実施することは難しい課題である。各ドナーが、知識・経験・ノウハウ等に関して積極的に情報を蓄積しキャパシティを向上させるとともに、それらのリソースを国際セミナーやワークショップ等の情報交換の場とともにインターネット・ウェブ・サイト等の IT を活用して、有効に相互利用するなどの対応が、今後ますます重要となってきている。

Annex 1 . 貿易キャパシティ・ビルディングに係る開発パートナー用
ロードマップ

Annex 2 . キャパシティ・ビルディングに係る有用ホームページ

Annex 3 . 貿易キャパシティ開発に関する DAC ガイドラインの概要

Annex 4 . DFID「開発途上国及び移行経済国における貿易政策実施能力
の開発 技術協力プログラムの企画に関する実践的ガイド」

Annex 1. 貿易キャパシティ・ビルディングに係る開発パートナー用ロードマップ

欧州開発政策マネジメントセンター（European Center for Development Policy Management: ECDPM）はそのホームページ上で（<http://www.oneworld.org.ecdpm/pubs>）標記タイトル（Building Capacity to Trade: A Road Map for Development Partners – Insights from Africa and the Caribbean）の論文を掲載している。本報告書の内容を補完する興味深い内容を含んでいるので、以下にその概要を紹介する。

1. 貿易キャパシティ・ビルディングのロードマップと重要な要素

一国が国際貿易を開発戦略の重要な手段として有効に活用できるかどうか、その成功を左右する要因は数多くある。しかし、開発途上国に対する多くの支援事例において成功した国々に共通する1つの特徴は、以下の要素から構成される効果的な「貿易政策プロセス」をそれらの国々が有することである。

- (a) 全体的な開発戦略の下での当該国の貿易に係る関心（優先事項）を明確化する。
- (b) それらの関心を政策と交渉目標という2つの側面に具体的に展開する。
- (c) それらの政策を実施するための役割分担とリソース配分を的確に行うとともに、様々な交渉テーブル（多国間、二国間、地域間）において自国の関心を柔軟かつ積極的に伝達・広報・交渉する。

特に、貿易キャパシティ・ビルディングの成功事例は、(a)政府のリーダーシップ、(b)省庁間調整等の公的な調整機能をはじめとする制度的キャパシティ、(c)関連省庁（貿易関連外を含む）ビジネスセクター、貿易促進・規制機関、シンクタンク、その他市民社会組織等、すべての当事者の参加（包含）という3つの要素が効果的な貿易政策プロセスの形成・実践において決定的に重要であることを示している。これらの要素やプロセスが不十分または存在していない途上国においては、ドナー機関がそれらの要素の形成と自立発展性の確保を貿易キャパシティ・ビルディング・プロジェクトにおいて支援する必要がある。しかし、多くの事例ではこれら3つの要素を包括的に構築し、能力向上させるアプローチをとっているとは言えない。

貿易キャパシティ・ビルディングは、政策レベルの支援と輸出企業の競争力強化支援という2つのレベルを包含する。それぞれのレベルにおける主な支援分野と支援目標（内容）、主な対象者を、ドナー用ロードマップとしてまとめる（参考図表-1参照）。これらの要素は各国の輸出能力の形成とその結果に関して、成功要因とも失敗要因ともなり得るものである。先述したように、これらの各要素が総合的・包括的に形成・開発されるように、各ドナーによる包括的な支援アプローチが重要である。

参考図表 - 1. 貿易キャパシティ・ビルディングのためのドナー用ロードマップ

支援レベルと分野		支援目標	主な対象者
1. 政策			
マクロ経済政策 (貿易以外)	通貨、財政、為替政策 ビジネス法制度、 投資規制、等	・安定した予測できるマクロ経済・投資環境 ・政府の政策の首尾一貫性	
貿易政策	1.1. 分析	・貿易と貿易政策課題のモニタリング	・政府 ・独立シンクタンク ・大学
	1.2. 政策形成(策定)	・開発戦略との一貫性 ・戦略的貿易目標と優先分野の定義 ・目標達成の方法決定	・政府 (貿易・農業・ 外務の各省等)
	1.3. 交渉	・あらゆる機会における重要分野の伝達・広報 ・コンサルテーションと連携形成	・専門機関 ・市民社会
	1.4. 実施	・貿易政策の実際的かつ効果的な実践 - 国内(法整備、関税、等) - 国際(義務履行、権利行使、等)	・税関 ・標準化機関 ・貿易促進機関 ・司法
2. 競争力の決定要因 (輸出企業の競争力向上)			
貿易関連以外の要因	教育、保健、 非貿易インフラ	・人材の供給可能性 ・生産要因(信用、投入、資本、等)へのアクセス ・ファクターコスト	
貿易関連要因	2.1. インフラ ストラクチャー	・マーケットへの物理的アクセス - 道路 - 航空(荷役設備を含む空港設備) - 海上(港湾設備)	・政府 ・専門機関 ・企業
	2.2. 情報	・マーケット情報のモニタリング - 消費者ニーズ(需要) - 価格 - 輸入チャネル - 競争 - ビジネス機会 - 貿易政策	・専門機関 ・企業 ・コンサルタント
	2.3. 標準と品質	・輸出市場アクセスのキャパシティ ・市場要求の認識度 ・品質向上投資に対する支援 ・トレーナーのトレーニング	
	2.4. マーケティング と経営	・ビジネスコンタクトの開発 ・スタディ、コンサルティングのための資金確保	

出所：Solignac Leconmte, H.B. 2001. "Building Capacity to Trade: A Road Map for Development Partners - Insights from Africa and the Carribean", (ECDPM Discussion Paper 33). Marstricht: ECDPM.

2. 貿易キャパシティ・ビルディングの成功要因と限界

以下は、アフリカ・カリブ海地域における過去の支援事例から得られた、貿易キャパシティ・ビルディングにおける成功要因と限界に係るいくつかの要因である。

(1) 偏った支援のリスク

貿易キャパシティ・ビルディングは、その他の援助セクターにおける支援と異なり単純なものではない。というのも、ドナー側の開発目標が(貿易パワーの確保・増大という点で)その商業上の関心とオーバーラップするからである。したがって、援助対象国の関心より、むしろドナー側の関心に応じた支援を提供しがちになる可能性がある。貿易キャパシティ・ビルディングにおいて、これら支援内容の若干の偏りは避けられないものの、その偏りを減少させる、または少なくともモニタリングしていく視点が必要である。同時に援助対象国側においては貿易キャパシティ・ビルディングに係る認識を高めリーダーシップを確保

することが偏った支援を避けるための重要な手段となる。当該国が貿易の関心と関連目標をより明確に定義できれば第3者が不当に貿易政策に介入する余地は少なくなる。

(2) ドナー調整とキャパシティ・ボトルネック

貿易キャパシティ・ビルディングにおけるドナー間調整は、他の分野よりも難しいと言われる。事例研究の結果は、その傾向が存在することを示しているものの、それが構造的かつシステムチックな問題であることは示していない。むしろ当該分野における各ドナー自身の限定的なキャパシティが、ドナー間調整の不足をもたらす主要な要因であるという傾向が見出されることは興味深い。

(3) 包括性・総合性

多くのキャパシティ・ビルディング・プロジェクトが貿易政策プロセスの特定の側面や段階を対象としているものの、包括的なアプローチをとっているものはほとんどない。ITC/WTO/UNCTADによるJITAP(既述)が唯一、アフリカ地域におけるドナー機関による包括的アプローチの好例であり、そこでとられている広範な裨益者を対象とした参加型貿易政策プロセスを誘発するための「プロセス指向」のアプローチは、この貿易キャパシティ・ビルディングにおける今後の好例となろう。

(4) 評価(アセスメント)

医療・保健、教育等の分野と異なり、貿易キャパシティ・ビルディング分野は「形のない」成果をもたらしやすい。目に見える成果を強く求められるドナー機関にとって、これはハンディキャップとなり得る。特に貿易関連課題に係る建設的対話を通して官民の当事者の制度的キャパシティを構築・向上させるプロジェクトは短期的に、目に見える、そして単独で数量的把握が可能な成果を生み出すことが難しい。したがって、貿易キャパシティ・ビルディング・プロジェクトのアセスメント(評価)に関する新たなアプローチが必要となる。

(5) 正当性

「開発と貧困削減戦略」がドナー・コミュニティにおける最大の課題とされる現在、多くのドナーが、貿易・投資促進プログラムを貧困削減戦略のフレームワーク下で再構築することを模索している。その意味で、援助政策における貿易キャパシティ・ビルディングの「正当性(legitimacy)」を主張することは時として困難である。しかし、貿易キャパシティ・ビルディングに対して短期的な貧困削減目標への貢献を求めるのは得策ではなく非生産的である。貿易キャパシティ・ビルディングは、当該国の開発戦略の一貫性とインパクトを強化することに明らかに貢献し、最終的に貧困層のコミュニティや個人の生活水準向上を可能とする。一方で、長期的にそれが可能だとしても、短期的にミクロ・レベルでは貿易と貧困問題の直接的・間接的な関係が非常に不明瞭であることを認識しておく必要がある。

Annex 2. キャパシティ・ビルディングに係る有用ホームページ

OECD	http://www.oecd.org/
世界銀行	Trade http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/ WTO 2000 Capacity Building Project http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/WTO_2000.html Private Sector Development http://www.worldbank.org/privatesector/ Local Technical and Managerial Capacity http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/technic.htm World Bank Group Small & Medium Enterprise Department http://www.ifc.org/sme/
UNIDO	http://www.unido.org/ Guidelines for the Formulation of Integrated Programmes http://www.unido.org/doc/stdoc.cfm?did=331090
UNDP	http://www.undp.org/
WTO	http://www.wto.org/
UNCTAD	Technical Cooperation http://www.unctad.org/en/techcop/techcop.htm
ITC	http://www.intracen.org JITAP http://www.jitap.org/
ADB	https://www.adb.org/ Private Sector Development https://www.adb.org/PrivateSector/default.asp
USAID	http://www.usaid.gov/ Broad-Based Economic Growth http://www.usaid.gov/economic_growth/ Global Technology Network (GTN) http://www.usgtn.net/ Microenterprise Innovation Project (MIP) http://www.mip.org/
EU	http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm
Integrated Framework	http://if.wto.org/
Trade & Development Center	http://www.itd.org/

その他

European Center for Development Policy Management: ECDPM

<http://www.oneworld.org.ecdpm/>

AFTA

<http://www.aseansec.org/menu.asp?action=4&content=16>

米州自由貿易地域

<http://www.ftaa-alca.org/>

Capacity.org

<http://www.capacity.org>

International Centre for Trade and Sustainable Development

<http://www.ictsd.org>

Annex3 貿易キャパシティ開発に関する DAC ガイドラインの概要

Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context, OECD,
2001

目次は次のとおりである。

まえがき

要約

1. はじめに

2. なぜ貿易能力を開発するのか？

新たな世界経済関係

能力ギャップを表明する

貿易ならびに貿易政策はいかにして貧困を減少させることができるか

貿易を国の開発戦略に組み入れる

3. 貿易に対する政策面の制約

国際貿易への参加に備える

企業部門の競争力を高める

4. 貿易開発のための持続性ある政策フレームワークの構築

貿易政策サイクル

首尾一貫した貿易戦略

協議メカニズム

政策調整

貿易情報

貿易政策ネットワーク

貿易支援機関

民間部門リンケージ

外部指向地域戦略

5. 貿易能力開発の原則

貿易キャパシティ・ビルディング努力を調整する

貿易キャパシティ・ビルディング活動がスコープにおいて包括的であり、実施におい

て統合的であることを確保する

すべての貿易関連開発協力活動において現地のオーナーシップと参加を促進する

持続可能性を強化するアプローチを考案し、取り入れる

ドナー自身の貿易関連キャパシティを高める

開発途上国における貿易政策フレームワークの構築努力により大きな資金及び人的資源をコミットする 相当なリターンを見通して

別紙 1 : モニタリングと評価

別紙 2 : 4 ケ国ケーススタディー

別紙 3 : 貿易キャパシティ・ビルディングに関する有益なウェブサイト

「要約」の主要部分を以下に掲載する。

貿易、援助及び財政コミュニティは、開発途上国が世界経済と融合できるよう支援するために一層首尾一貫した戦略を展開しつつある。本ガイドラインはこれらの努力に対し共通の参考点を供与するものである。本ガイドラインはまた、開発途上国による自身の貿易キャパシティ・ビルディングをドナーがいかに支援できるかを示している。

貿易キャパシティ・ビルディングは、パートナー国の政策立案者、企業及び市民団体関係者が以下の行為を行う能力を高めるものである。

- ・より広範な国の開発戦略に包含されている貿易開発戦略を協力して策定及び遂行する。
- ・貿易政策、貿易制度を強化する 輸入制度を改善し、輸出量ならびに付加価値を増加させ、輸出製品や輸出市場を多様化させ、そして雇用と輸出を生み出す外国投資を増加させるためのベースとして。
- ・国の貿易政策及び国際通商のルールや慣行を形成する機関、交渉ならびにプロセスに参加し、利益を得る。

5 つの前提

第 1. 貿易及びその開放は、開発に貢献することができる。貿易及びその開放はそれ自身が目的ではない。それらはまた、それ自身のダイナミックかつ持続可能な発展を生み出すには十分ではない。しかしそれらは、国がより広範囲な商品、サービス、技術ならびに知

識にアクセスできる能力を高めることができる。また、民間部門の起業活動を刺激することにより、それらは雇用を創出し、極めて重要な「学習」プロセスを育成し、民間資本フローを惹きつけ、外貨の獲得を増加させ、持続可能開発や貧困軽減のために必要な資源を生み出すことができる。

第 2. 開発途上国は世界経済との融合（integration）を求めている。恩恵をもたらすような世界経済との融合を達成するためには、一層の改革に向けての多大かつ包括的な努力、さらに世界経済を形成するルール作りや制度的メカニズムへのより実効性のある参加が必要である。この融合が持続可能な人間開発と矛盾しないものであることを確かなものとするのが、パートナー国ならびにドナーにとっての主たる挑戦である。

第 3. 新たな世界経済関係は、有望な機会を提供する一方で、たじろがせるような挑戦をも突きつける。世界市場の複雑性の高まり、多角的貿易制度の新たな挑戦、そして地域・二国間及び多国間貿易協定に対する競い合った要求は、競争力への挑戦や政策への挑戦という一層拡大した戦列に開発途上国を向き合わせている。しかしながら、途上国はしばしば、これらの挑戦に応じるだけの制度的、人的資源能力を欠いているのが実情である。

第 4. 貿易政策立案者は開発途上国の貿易関連能力の強化に大きな利害関係を有している。開発途上国が貿易能力ギャップを克服し、実効性のあるかたちで交渉し、貿易協定を履行し、そしてこれら協定の義務を継続的に果すことは、OECD 加盟国にとっても利益である。貿易関連キャパシティ・ビルディングは、貿易と労働、貿易と環境に関する目下の懸念や論争が引き起こした多角的貿易制度に対する挑戦に応じるための貴重なツールを提供する。

第 5. ドナーの支援は、開発途上国が直面している貿易面での挑戦に取り組むことにより、多角的貿易制度を強化することができる。政府は、最近統合フレームワークの強化を確約し、また、最近 2 回の G8 サミットにおいて各国元首は貿易のためのキャパシティ・ビルディング強化とその実施改善を呼びかけた。

効果的な貿易政策フレームワークの策定

貿易キャパシティ・ビルディングの主目的のひとつは、開発途上国が持続可能な貿易政策フレームワーク及びプロセスを策定できるよう支援することである。実際、記録によれば、どの国も実効性のある貿易政策フレームワークなしに貿易面で顕著な成果をあげていない。かかるフレームワークはもちろん、別々の機関や取り決め（それぞれは開発途上国、ドナー双方の注目を引く必要があるが）により策定されることとなる。しかしながらすべての努力は、包括的貿易開発戦略をより広範な国の開発ならびに貧困減少戦略に組み入れるというビジョンによって先導されるべきである。

健全な貿易政策フレームワーク及びプロセスは、開発途上国が長期にわたり広範囲な貿易関連の挑戦や機会に取り組むことを支援し、純粋な現地の「オーナーシップ」による貿易開発努力を推進し、ドナーの貿易政策プライオリティが開発途上国の貿易政策に影響を及ぼすリスクを軽減し、さらに援助終了後も開発途上国が貿易関連能力を維持、向上させることを可能にする。

有効な貿易政策プロセスの要素

貿易振興に適した理想的な単一の政策フレームワークを勧告することは不可能であるが、最近のキャパシティ・ビルディング努力には、成功につながりやすい、いくつかの特徴、アレンジがあることを指摘することができる。ドナーと開発途上国は、以下の諸要素を備えた政策フレームワークを構築すべきである。

- ・ 国の全体的開発戦略と緊密に調和した首尾一貫した貿易戦略
- ・ 政府、企業部門及び市民団体という3つの主要利害関係者間での実効性のある協議メカニズム
- ・ 政府内政策調整の実効性のあるメカニズム
- ・ 貿易関連情報の収集、普及、分析を強化する戦略
- ・ 固有の調査機関に支えられた貿易政策ネットワーク
- ・ 貿易支援機関のネットワーク
- ・ 民間部門の連繋
- ・ 外部指向地域・世界戦略に対するすべての主要貿易利害関係者によるコミットメント

このことはドナーにとっては何を意味するのか

- ・貿易キャパシティ・ビルディング努力の調整を一層緊密にする。持続可能貿易政策フレームワークにつながる制度づくりは単一の多国間ないし二国間ドナーの能力を越えるものである。かかる政策フレームワークは、それを構成している制度や取り決めが独立して組み合わせられる（あるいは増強される）場合、有効に機能することができない。この開発協力問題の複雑性は、目的、活動の順序、分業に関しドナーが相当程度まで合意することを要求している。また、貿易政策フレームワークに対し協調融資することで、ドナーはまた資金を温存し、リスクを分担し、投資にレバレッジをきかせることとなる。
- ・貿易キャパシティ・ビルディング活動が、範囲において包括的であり、実施面において調和したものであることを確かなものとする。存立可能な貿易政策フレームワークを構築することは、多くの分野において多くの利害関係者によるアクションを必要とするであろう。また、一つの分野における努力は他の分野における努力と共同で実行されなければならない。このことは、パートナー国が優先ニーズを評価するにあたっての、また、ドナーが優先介入を特定し、調整するにあたっての手助けとなるものである。
- ・すべての貿易関連開発協力活動における現地のオーナーシップと参加を推進する。現地の参加ならびに、利害関係者間、政府内、地域横断的協議は実効性のある貿易政策プロセスを明確にする。開発途上国がかかるプロセスを構築できるよう支援することにより、ドナーは開発協力イニシアティブが現地で所有され、また需要主導型であることを確かなものとする方向への重要な一歩を踏み出すこととなる。実効性のある貿易政策プロセスはまた、ドナーの貿易ないし通商上の利益がパートナー国のそれと対立する長期的なリスクを最小限にとどめることとなる。
- ・援助終了後でも、パートナー国が自助努力を継続できる能力を強化するアプローチを含める。開発協力の焦点が貿易政策フレームワークの構築にあてられた場合、ドナーが持続可能能力を構築する方法を発見する必要があるということは自明のものである。「1回限りの」イニシアティブ（外国の技術専門家が何週間あるいは何ヶ月もその国で過ごすが、後に専門知識をほとんど残していかないケース）は避けるべきである。また、プロジェクトの人材確保にあたっては、ドナーは可能な限り現地の有能な人材に依存すべきである。

- ・ドナー自身の貿易関連能力を強化する。ドナーは、自らの技能及び知識の範囲を強化する必要がある。機関（公的、民間ならびにそれらの混成）や協議メカニズムを構築するにあたっての専門知識はとりわけ重要となろう。養成政策や支援ネットワークの専門知識も同様である。これに加え、利害関係者間の協議や政策調整の強化には、より高い意思疎通技能（とりわけ現場における）や多角的、地域貿易問題に関するより一層の理解が要求される。ドナーはまた、恐らく専用インターネット・ウェブサイトを利用すれば、互いのプログラムや経験に関するより体系的な情報交換の恩恵に浴することができよう。

- ・開発途上国における貿易政策フレームワークを構築するための十分な金融・人的資源をコミットする 相当な利益があがるとの見通しをもって。それまで何もなかった国に貿易政策フレームワークを構築するべく支援を行うには、ドナーサイドからの長期のコミットメントと多くの能吏による継続的な努力を要するであろう。かかる努力の長期にわたるコスト効果は、自立した貿易政策プロセスを構築できないアドホックなアプローチよりはずっと高いものと思われる。

なお、同ガイドラインの本文中から「図1．国の開発戦略への貿易の組み入れ」と「表1．異なったタイプの国における優先度」を参考として掲載する。

図 1. 国の開発戦略への貿易の組み入れ

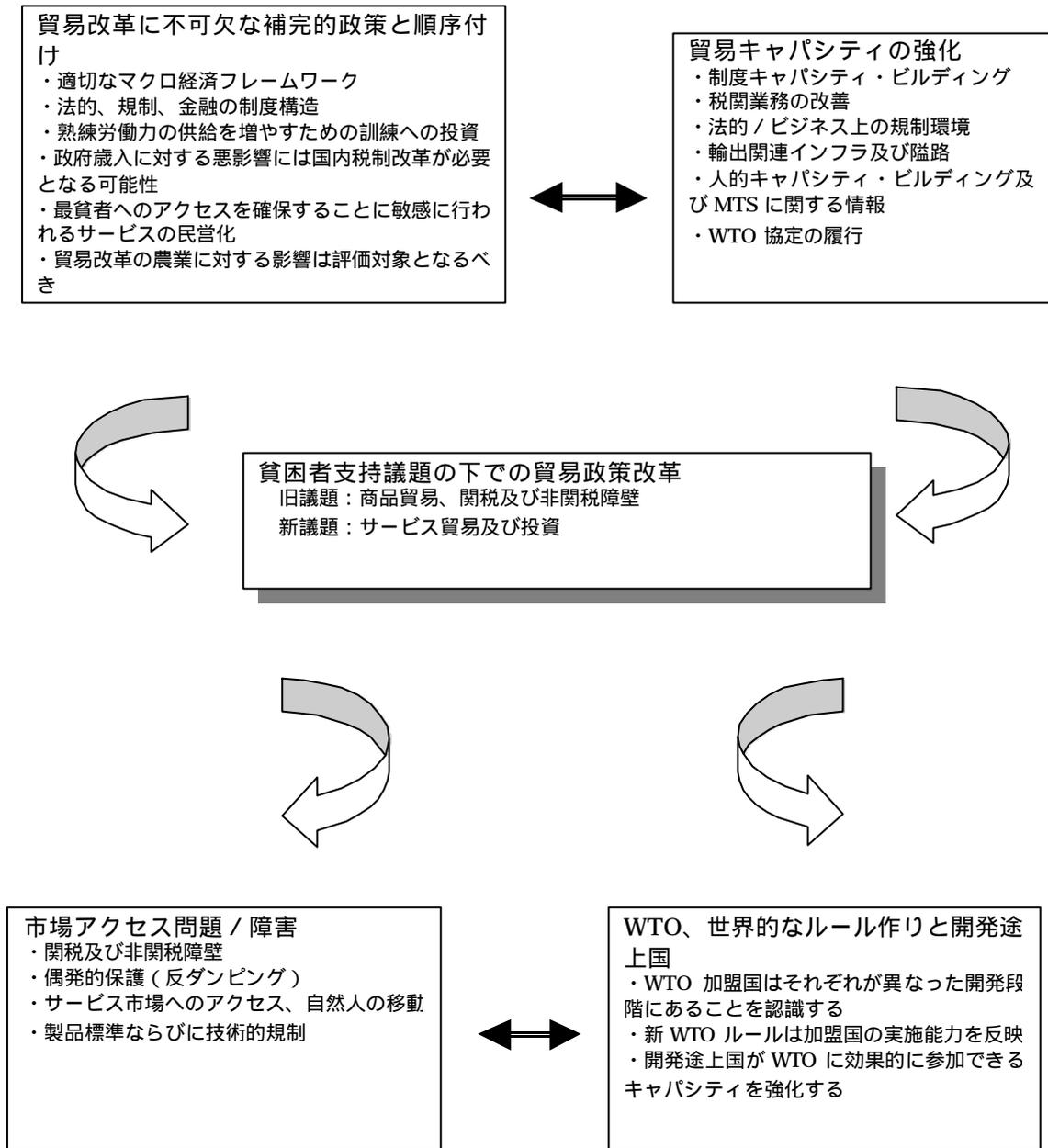


表1：異なったタイプの国における優先度

国別タイプ、地域	国家の優先度				国際協力	
	伝統的貿易議題		新貿易議題		伝統的貿易議題	新貿易議題
	政策	機関	政策	機関		
低所得国、脆弱機関 (SSA)	低関税、バラツキ、国内税ベースへのシフト	税関の強化、払い戻し、一時的許可	運輸及び通過体制の効率性を高める施策、独占の段階的廃止	国の規制政策立案能力の開発、固有の知識、資産の保護	交渉参加能力の構築	国際協力の開発関連性の評価、規制標準 (SPS、TBT) の影響
低所得国、強力政府 (SA)	国境障壁の低下	官僚主義の打破、京都貿易円滑化施策の採用	サービス自由化、所有権の変更に對峙するものとしての競争の強調	公的標準体制及び執行機関の改善、固有の知識、資産の保護、競争支持規則	国境障壁を低下させるための国際協定の活用	国内政策を定着させる手段としての国際協定の活用
移行 (ECA)	相対的に低く、均一な関税の維持	税関及び関連インフラストラクチャーの整備、規制	サービスに関する法的ならびに規制体制の整備	国の規制政策立案能力の開発	交渉参加能力の構築	国内政策を定着させる手段としての国際協定の活用、自然人の市場アクセス改善のための交渉
中所得国、低保護 (LAC、EAP)	RIAsの結果生じている差別待遇の制限	京都貿易円滑化施策の採用	技術政策の強化、電子商業、競争政策の進展	WTO 合法的、適切な IPR 体制及び機関の開発	共通標準及び共通貿易手続きの余地を探る	貿易及び投資に影響を与える規制領域における共通標準の余地を探る
中所得国、高保護 (MENA)	国境障壁の大幅低下、RIAsの結果生じている差別待遇の制限	官僚主義の打破、京都貿易円滑化施策の実施	サービス自由化、独占の終焉、競争法の立案	競争支持的かつ思慮深い規制、競争機関の設立	官僚主義の打破、貿易円滑化のための RIAs の活用	国内政策に焦点をあてたり、それを定着させる手段としての国際協定の活用

出典：世界銀行

SSA: Sub-Saharan Africa

SA: Southern Africa

ECA: Europe and Central Asia

LAC、EAP: Latin America & Caribbean, E. Asia & Pacific

MENA: Middle East & North Africa

Annex4 . DFID 「開発途上国及び移行経済国における貿易政策実施能力の開発 技術協
力プログラムの企画に関する実践的ガイド」

Building Trade Policy Capacity in Developing Countries and Transition Economies A
Practical Guide to Planning Technical Co-operation Programmes

Tom Pengelly and Mark George, International Trade Department, DFID

March 2001

目次は次のとおりである。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 序言2. 貿易政策技術協力プログラムの調査3. プログラム企画における主要テーマ4. 詳細立案の開始 <p>別添書類 1 ロジカル・フレームワークの一例</p> |
|--|

以下に「3 . プログラムの企画における主要テーマ」の主要部分を掲載する。

3 . プログラムの企画における主要テーマ

政府及び政府以外のステークホルダー（利害関係者）との横断的協議

3.1 先進国並びに移行経済国における貿易政策の策定と実施は、様々な政府省庁を含む複雑な制度的枠組の中で行われることが多い。貿易省が通常貿易政策プロセスの中心に位置しているが、実際に貿易政策を決定し執行する局面では、財務、外務、農務、産業の各省、並びに税関部門、基準部門、輸出振興評議会、関税委員会及び投資委員会などの諸機関全てがある程度関与することが多い。従って、政策策定に影響力をもち、役割/発言力をもつ政府内部の様々な機関が協議とプログラムの立案に関与することを緻密に計画しておくことが肝要である。

3.2 プロジェクト立案者は、政府以外の開発関係者、特にビジネス団体及び市民社会の関係者（例えば、大学、労働組合、消費者団体）との間で、貿易政策についての討議を十分

に行う努力を惜しんではならない。これは、貿易政策上の課題について別の視点を提供するだけでなく、(i) より広範な利害関係者のニーズ、関心及び挑戦課題を理解し、(ii) 貿易政策のインパクトについての評価を聴取し、そして(iii) プロジェクト活動に関与する潜在的利害関係者を確認する - これらの点で優れたメカニズムになるからである。

プログラムの立案と評価に多分野型アプローチ (multi-disciplinary approach) をとる

3.3 DFID の専門アドバイザーが当初から多分野型で関与することにより、経済的、社会的、制度的、環境的な視点をプログラムの立案に組み込む機会が与えられることになる。実際には、TPTC (Trade Policy Technical Co-operation Programme) プログラムの立案にマルチ・ディシプリナリ・アプローチを行う場合、以下の基本課題が検討の焦点になることが多い。

- ・ 貿易改革と貧困削減との関連、特に貿易政策がいかにして、より貧者優遇型になりうるか。
- ・ 貿易政策選択肢の環境インパクトを考慮し、また環境の持続性要素を政策策定に織り込む点での、受益国 (パートナー・カントリー) 側の実施能力。
- ・ 広範囲の利害関係者を含む、貿易政策策定に対する参加型アプローチを形成することの重要性。
- ・ 貿易政策開発が、相手国のマクロ経済の枠組に適正に位置付けられることを確実なものにする必要性。

参加とオーナーシップを確実なものにする

3.4 全ての技術協カイニシアティブに共通することだが、パートナーがプログラムに対し強いオーナーシップを持つことが成功の鍵である。TPTC プログラムを立案し、また、いかにオーナーシップと参画を最大限に引き出すかを検討する際に、以下の現実的イニシアティブは検討に値する。

- ・ プロセスの始点で、主要な利害関係者のすべてを含むナショナル・ワークショップをオーガナイズする
- ・ 重要な会議には、プログラム立案者も同行するようにパートナー機関の役人を招く
- ・ 進行状況を主たる利害関係者に常時報告するため、フォローアップ・ミーティングを開く

- ・ プロジェクト関係書類のドラフトを利害関係者と共有し、そのコメントを求める

柔軟性 (flexibility) の組み込み

3.5 貿易部門には不確実なことが多いためプログラムの立案は困難を伴う。これらの不確実性の多くは、政治情勢、マクロ経済の環境変化、予期せぬ公共支出の変動、公共部門スタッフの高い転職率など、技術協力の他部門とも共通している。しかしながら、貿易部門における技術協力には、更に特有の不確実性が多い。それを特に挙げれば：

- ・ 貿易交渉の進捗度は、しばしばそのタイミングと範囲の急変に左右される。
- ・ 貿易協定の実施に不測の遅れが出る。
- ・ 一国の輸出に対して採られる他国の緊急的な貿易保護対策（例えば、保健・安全上の理由、あるいは不公正競争に対する保護措置）。

3.6 これらの要素のもとでは、予定の行動を計画した硬直的なタイムテーブルで TPTC プログラムを企画することは困難であり、事実、賢明でもない。パートナー側のニーズや優先事項との足並みがたちどころに乱れてしまうからである。プログラムの立案に柔軟性を組み込み、貿易政策の動きを絶えず評価しながら、支出面と行動のタイミングの変更にゆとりをもたせるのが賢明である。

3.7 柔軟性を確保する現実的な方法は、TPTC プログラムの主要コンポーネント（例えば、研修設備、政策分析、専門家の諮問など）について一定レベルの資源と幅のある目標を取り決め、その上で、四半期あるいは半期ベースによるパートナー機関との計画を取り決め、必要に応じてこれらのファシリティを引き出すようにすることである。このアプローチは、パートナー機関が絶えず実際の行動を決定し、その優先順位を決める役割を果たすことになるので、TPTC 活動の妥当性を確保する一助ともなり、またオーナーシップと参画を促進することにもなる。

機密保持と中立性の必要性

3.8 貿易政策と貿易交渉は多くの国において「デリケートな領域 (sensitive areas)」である。多くの開発途上国と移行経済国にとって、英国（及び欧州連合）は開発パートナーであると同時に貿易上のパートナーでもある。従って、TPTC プログラム なくなく買

易交渉の支援を含むプログラム は通常、政策研究と専門的助言の具体的内容はパートナー機関に対しては機密のものであり、また通常、DFID には報告してはならない とする条件のもとに行われるべきものである。

良質のエキスパティーズ（専門知識）の提供

3.9 TPTC プログラムは、通常、パートナー機関に対する広範な領域の専門知識の提供を求めている。貿易政策の領域一つでも、輸出開発や貿易振興戦略、関税及び輸入管理体制などの伝統的問題と同様に、技術協力では、農業、サービス、基準、知的財産、外国投資、貿易保護対策（例えばダンピング防止）、税関、及び紛争の解決などの市場アクセスと貿易規制問題が対象になる。加えて、TPTC プログラムでは、制度的、人的資源の開発や通信及び参加戦略、政策分析及び交渉術などの非貿易政策の特定分野でも、補助的な専門知識を必要とすることもある。

3.10 特定の TPTC プログラムで求められる専門知識の範囲は、当然、パートナー機関の具体的なニーズと個々の国あるいは地域の環境と状況（例えば、当該国が WTO 加盟国か、あるいは EU-ACP（African-Caribbean-Pacific）Cotonou 協定の加盟国か）によって異なるだろう。DFID 資金による典型的な TPTC プログラムでは、おそらく以下のような根幹領域で専門能力と知識の提供が求められることになるろう：

- ・ 貿易政策の改革と国際貿易交渉
- ・ 持続可能な発展と貧困削減に対する経済政策と戦略
- ・ 国際貿易体制（MTS：Multilateral Trading System）と世界貿易機関（WTO）
- ・ EU-ACP Cotonou 協定及び / 又は関連する他の地域貿易協定
- ・ 制度的 / 人的資源開発
- ・ 政策分析及び参加型政策策定のプロセス
- ・ 開発途上国 / 移行経済国における労働

3.11 プロジェクトに関連する国又は地域の技能と経験のあるコンサルタントを確保することについてはあらゆる努力を払わなければならない。そうしたコンサルタントが存在しているにもかかわらず、先進国を本拠とするコンサルタント会社はそのことを看過しがちである。当該地域又は当該国のコンサルタントの起用については、その旨提案書(proposal)

に明記することを、入札過程でプロジェクト請負業者に義務付けることにより、この問題は対応できる。

技術援助実施のためのコンサルタントの起用

3.12 パートナー国において2国間の TPTC プログラムを実施するために、DFID は通常コンサルタント会社を起用している。上述した通り、通常、この種のプログラムには広範な問題に多様な技能と経験をもった専門家が欠かせない。現実には、コンサルタント一社ではそうしたエキスパートはめったに見出せない。従って、典型的な TPTC プログラムの実施には、企業グループがコンソーシアムを結成するか、または、単一企業が「プロジェクトマネジメント機関」となり、専門家投入を必要とする領域は下請契約に委ねる、などの契約戦略が必要となる。ある TPTC プログラムでは、特定部門によっては WTO、UNCTAD、ITC (International Trade Center) などの国際機関から専門家の参加を得ることが有益な場合もある。その場合は、直接 DFID と当該関連機関との間で別途契約(例えば、Memorandum of Understanding の形で)を交わすのが普通である。

3.13 プログラム実施に関するこうした取組みは専門的な視点からは極めて有効だが、TPTC プログラム全体にいきわたる活動と投入の調整を確保するには、相当の「プロジェクトの管理努力」が必要となる。このことは、実施の柔軟性が要求される点と考え合わせれば特に重要である。従って、プログラム実施に必要な「プロジェクト管理努力」のレベルについては、立案段階でしかるべく考慮しなければならない。同様に、契約時には、実施段階でのプロジェクト管理能力について十分に強調しておかなければならない。

他のドナー(援助機関)との協調

3.14 貿易改革と貿易実施能力の開発を目指す支援プログラムを進めるドナーが増えるにつれ、複数ドナーの努力を調整する必要性がますます高まってきている。前記第2節で述べたように、セクター・ワイド(セクター・レベル)のプログラムがドナーと相手国のパートナー機関で合意されておれば、TPTC プログラムは確認しやすくなる。それ以外に、TPTC プログラムが他のドナー組織と共同して実施されるもの(例えば、共同融資により、あるいは、より大型の貿易部門開発プログラムの構成部分として) 有益である。これが、全体的な効率の向上、重複の回避、取引コストの引き下げに結びつく。現実には、この目

標は多くの制約に阻まれていることがある。貿易部門に積極的でなく、またこのことを特にプライオリティのないドナーもいよう。逆に、DFID との共同には賛同しながらも、運営手順や予算編成サイクルが合わないなどの現実的な難しさに直面しているドナーもいよう。

3.15 TPTC プログラムで、重複を避け、協調努力に積極的に参画するためには、最低限、DFID、パートナー機関及び他の主要なドナーからの強力なコミットメントが必要である。この他、プログラム・マネジャーが考慮すべき実際上の対策としては以下のものがある：

- ・ 企画段階の作業の一部として他のドナーと協議をする。
- ・ TPTC プログラムの書類を他のドナーと共有する。
- ・ ドナーとパートナー機関の定例会議を支援する。
- ・ ドナーの協調に関する要件を TPTC 請負業者に対して明示する。
- ・ ドナーの管理と調整を図るためにパートナー機関の能力を開発する(例えば、「ドナー連絡室 (Donor Liaison Unit)」の設置を支援する)。

JICA