

# PRSモニタリング

## アフリカにおける現状と APRの可能性

PRSモニタリング  
—アフリカにおける現状とAPRの可能性—



2007年3月  
国際協力機構

2007年3月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

ISBN4-902715-72-4

総研

J R

06-10

# PRSモニタリング

## アフリカにおける現状とAPRの可能性

2007年3月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が設置したPRSモニタリング研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: [iictas@jica.go.jp](mailto:iictas@jica.go.jp)

---

## 序 文

現在、途上国の貧困削減に向けた取り組みは多くの場合、アフリカにおいて援助が直面している現実をもとに検討され、理論化されて、援助手法の改善がなされてきています。貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）、一般財政支援、セクター財政支援は、それぞれの考え方の出自は異なるものの、相互に影響を与え合いつつ発展してきており、アフリカ諸国に対する支援においては既に確固たる地位を占めています。一方で、これらは制度として固定的なものになっているという状況ではなく、ドナー連携の深化と途上国側のオーナーシップの深まりにつれ、必要な改善を加えられて、少しずつ各国事情に応じたものとなってきているようにも見えます。

日本政府が行う二国間援助の枠内においては、一般財政支援やセクター財政支援の実施は限定的な規模のものです。かかる支援は、途上国側がオーナーシップをもって作成し、展開しようとするPRSPの枠組みに沿って行われており、モニタリングはそれらの成果を確認していくためのものとして、これまで以上に重要視されてきています。毎年ドナーと途上国政府との間で行われるモニタリングの場においては、制度的に理想とされる一定の方向性はあるつつも、国ごとに異なる歴史や政府の状況を踏まえて、それぞれの現実に合わせた対応がなされてきています。当該国の現状を踏まえた、より効果的なモニタリングのあり方に対し、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）として自らの経験を踏まえて発言、提案を行っていくことは、ドナーの一員としての責務でもあると言えるでしょう。

このような状況を踏まえて開催された研究会は、大塚二郎JICA国際協力専門員により牽引され、常に動きのある途上国やドナーコミュニティの議論が、どのような根拠・歴史にもとづき展開されているものであり、また今後どのような方向性で推移していくか、という見通しを常に持ちつつ議論され、本書がまとめられたものです。本書が、昨今の援助潮流を的確に理解し、また今後も発展を遂げていくであろうPRSプロセスのモニタリングについての理解を深め、JICAとしての関与のあり方を考えることに貢献することを望んでやみません。

2007年3月  
独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所  
所長 田口 徹

# 目次

目次	i
用語・略語解説	v
執筆体制	ix
はじめに	xi
<b>第1章 PRSプロセスにおけるAPRの位置付けと内容</b> (花谷)	1
1 - 1 APRとPRSP	3
1 - 2 APRに期待される役割	4
1 - 3 APRの内容：期待と実際	4
1 - 3 - 1 APRへの期待	4
1 - 3 - 2 各国APRの概要	6
1 - 4 APRの評価	8
1 - 4 - 1 政府にとっての価値	8
1 - 4 - 2 国民に対する説明責任	9
1 - 4 - 3 ドナーに対する価値	9
1 - 4 - 4 APRをめぐる諸問題	10
<b>第2章 PRSの理念的背景、PRSの枠組みとしての評価</b> (古川、佐野)	15
2 - 1 国際開発援助の潮流変化 (古川)	17
2 - 2 新潮流の意味するもの (古川)	18
2 - 3 2000年以降のSPAとAPRをめぐる議論 (古川)	21
2 - 4 PRSP導入の理論的背景と新たな援助手法および日本の立場 (古川)	23
2 - 4 - 1 PRSP導入の背景と新たな援助手法	23
2 - 4 - 2 PRSP導入以降今日までのPRSを中心とする援助潮流	33
2 - 4 - 3 新たな援助潮流と日本の立場	35
2 - 5 枠組みとしてのPRSの評価 (佐野)	36
2 - 5 - 1 PRSの実施状況に関する世銀・IMFの評価	37
2 - 5 - 2 OED (世銀) / IEO (IMF) による評価	37
2 - 5 - 3 世銀・IMFによる2005年レビュー	37
2 - 5 - 4 まとめ	39
<b>第3章 PRSの実施とモニタリング・レビューのメカニズム</b>	41
3 - 1 PRSの実施と財政支援、Performance Assessment Framework (PAF) (大塚)	44
3 - 1 - 1 財政支援のモダリティとしての有効性	44
3 - 1 - 2 財政支援方モダリティの課題とドナーの動向	45
3 - 1 - 3 Performance Assessment Framework (PAF)	49
3 - 2 PERとMTEF	51
3 - 2 - 1 公共支出が注目される背景 (大塚)	51

3 - 2 - 2	開発援助の公共支出モニタリング・レビューに求められる視点	...(山田)	52
3 - 2 - 3	予算プロセスとモニタリング・レビューのツール	.....(山田)	53
3 - 3	セクターおよびプロジェクトのモニタリング	.....	60
3 - 3 - 1	PRSとセクター・プログラム	.....(笹岡)	60
3 - 3 - 2	セクターのモニタリング	.....(笹岡)	60
3 - 3 - 3	プロジェクトのモニタリングとPRS	.....(小野)	67
3 - 4	貧困モニタリング	.....(榎木)	69
3 - 4 - 1	貧困モニタリングとは	.....	69
3 - 4 - 2	貧困モニタリングの組織的な枠組み	.....	74
3 - 4 - 3	セクター・モニタリング評価と貧困モニタリング	.....	79
3 - 4 - 4	一般財政支援のモニタリングと貧困モニタリング	.....	80
3 - 4 - 5	地方分権化と貧困モニタリング	.....	81
<b>第4章</b>	<b>APRを中心とするPRSモニタリングの展望</b>	.....(花谷、榎木)	<b>83</b>
4 - 1	PRSプロセスの諸モニタリング・メカニズムとAPRとの関係	.....	85
4 - 1 - 1	PRSプロセスとAPR	.....	85
4 - 1 - 2	APRとPER	.....	86
4 - 1 - 3	APRとPAF	.....	86
4 - 1 - 4	APRとセクター・モニタリング	.....	86
4 - 1 - 5	APRと貧困モニタリング	.....	86
4 - 2	APRの果たすべき役割	.....	88
4 - 3	APRに求められる改善内容	.....	90
4 - 3 - 1	「定期性」の観点からの改善内容	.....	90
4 - 3 - 2	「国内向け説明責任」の観点からの改善内容	.....	90
4 - 3 - 3	「政策改善への反映」促進の観点からの改善内容	.....	90
<b>第5章</b>	<b>PRSモニタリングへの関与の意義と支援のあり方</b>	.....(笹岡、山内、工藤)	<b>93</b>
5 - 1	PRSモニタリングに対するJICAおよび日本の関与の意義	.....	95
5 - 1 - 1	透明性のあるプロセスへの参加	.....	95
5 - 1 - 2	PRSとより統合的なJICA協力事業の実施・評価の担保	.....	95
5 - 1 - 3	当該国の政策策定・実施・評価の能力向上	.....	96
5 - 2	日本の支援の課題	.....	96
5 - 3	PRSモニタリングへのわが国の支援のあり方	.....	97

<b>付属資料</b>	.....	99
付属資料 1	タンザニアの統計データ収集計画 .....(榎木)	101
付属資料 2	MDGsとタンザニアPRS指標対照表 .....(榎木)	102
付属資料 3	タンザニアのPAF .....	104
付属資料 4	OECD/DAC財政支援評価枠組み.....	109
付属資料 5	OECD/DAC財政支援評価における因果関係図.....	110
付属資料 6	和訳：Progress Reviews and Performance Assessment Executive Summary .....(鈴木)	111
付属資料 7	各国APR報告書概要（エチオピア、モザンビーク、ウガンダ、タンザニア、 ガーナ） .....	(伊勢路、上江洲) 115
<b>参考文献</b>	.....	135

## 用語・略語解説

用語・略語	概要
APR	Annual Progress Report / Review : PRSプロセスの進捗を毎年レビューする機会として設けられた年次報告。ReportとReviewがある。
CDF	Comprehensive Development Framework : 包括的開発枠組み。世界銀行(世銀)*が1999年1月に発表した、途上国開発に関するより総合的な考え方。その基本概念は以下のとおり。途上国自身のオーナーシップとほかの関係者の参加、すべての開発関係者の強力なパートナーシップ、より高い開発効果を達成するためのプロセス重視、マクロ経済面だけでなく、市場経済の制度的・構造的・社会的側面も重視する包括的アプローチ。
CFAA	Country Financial Accountability Assessment : 国別財政アカウンタビリティ評価。世銀*による途上国政府の財政マネジメント能力分析・評価ツール。
CG会合	Consultative Group Meeting : 支援国会合。
CPAR	Country Procurement Assessment Report : 世銀*が実施する国別調達アセスメント報告書。立法枠組み、組織能力など、公的セクターの調達構造の健全性を診断・評価するツール。
CSO	Civil Society Organization : 市民社会組織。
DAC	Development Assistance Committee : 開発援助委員会。OECD*の三大委員会の一つで、1961年に設置された。援助供与国間の意見調整の場であり、毎年1回上級会合が開催される。
DANIDA	Danish International Development Agency : デンマーク国際開発庁。
DBS	Direct Budget Support : 直接財政支援。政府全体の支出や財政枠組みに対して実施される支援。政府とドナー間で政策対話を行う。
DFID	Department for International Development : 英国国際開発庁。
DHS	Demographic Health Survey : 人口動態・保健調査。
E/N	Exchange of Notes : 交換公文。国際約束の一種で、書簡の交換という形で2つ以上の国家、国際機関との間の国際法上の権利義務関係を設定する明示的合意の一形式。援助に際して交換されるE/Nには、受入国政府との間で合意した援助供与内容が政府間合意として記されている。
EC	European Commission : 欧州委員会。EU*の執行機関。
EFA	Education for All : 万人のための教育開発目標。
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility : 拡大構造調整ファシリティ。1987年に導入されたIMFの融資制度。1999年のIMF・世銀年次総会でPRGF*へと名称変更された。
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility : 拡大構造調整ファシリティ。
EU	European Union : 欧州連合。
FDI	Foreign Direct Investment : 海外直接投資。
F-PRSP	Full Poverty Reduction Strategy Paper : 最終版PRSP*。
GBS	General Budget Support : 一般財政支援。
GIS	Geographical Information Systems : 地理情報システム。GISソフトを用い、地図上にさまざまな社会情報(都市インフラ、建物・施設、人口、農産物、土地、災害、顧客、現在位置など)をデジタル化したデータとしてインプットし、要求に応じた加工を施し、情報を重ね合わせて表示し、視覚的に分析するシステム。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries : 重債務貧困国。
HIPCイニシアティブ	HIPC* Initiative : 1996年に世銀*・IMFが提唱し、各国政府により合意された債務削減計画。一定の条件を満たす重債務貧困国を対象とし、二国間債務ならびに国際機関に対する債務負担を軽減する包括的なスキーム。1999年のケルン・サミットでこれをさらに改善・拡充した債務救済策を「拡大HIPCイニシアティブ」という。
IDA	International Development Association : 国際開発協会。世銀グループの1機関として1960年に設立された。途上国の開発に資することを目的とし、通常よりも緩やかな貸付条件で融資を供与する。
IEO	Independent Evaluation Office : 独立評価基金。IMF関連の問題に関し、客観的かつ独立な評価を体系的に実施するための機関。2001年7月設立。理事会に報告義務を負う。
IMF	International Monetary Fund : 国際通貨基金。1945年設立、1947年金融業務開始。国際通貨協力の推進、国際貿易の拡大とバランスの取れた成長の促進、為替の安定など、国際金融システムの安定確保を目的とする。2004年8月現在、加盟国は184カ国。

用語・略語	概要
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper：暫定版PRSP*。
JICA	Japan International Cooperation Agency：国際協力機構。
JSA	Joint Staff Assessment：IMF・世銀スタッフが共同でまとめるPRSP評価報告で、PRSP及びI-PRSPとともに理事会に提出することとなっている。
LDC	Least Development Country：後発開発途上国。
M&E	Monitoring and Evaluation：モニタリング・評価。
MDGs	Millennium Development Goals：ミレニアム開発目標。1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された開発目標と2000年の「国連ミレニアム宣言」を共通の枠組みとして統合したもの。
MOU	Memorandum of Understanding：覚書。
MTEF	Medium Term Expenditure Framework：中期支出枠組み。予算年度とその後3～5年間の財政・資金手配計画。PRSP対象国ではPRSPに基づいて作成される。
NEPAD	The New Partnership for Africa's Development：2001年7月にアフリカ統一機構（OAU）の首脳会議で採択されたアフリカによる開発ビジョン「新アフリカ・イニシアティブ」（NAI）が、2001年10月に改称されたもの。NEPADはアフリカのリーダーシップにより、アフリカ各国の共同責任と互恵の精神に基づく大陸の再建を謳っている。
NIMES	National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy：ウガンダ国モニタリング戦略書。
NPM	New Public Management：ニュー・パブリック・マネジメント。公共部門に市場競争原理や民間経営手法を導入して、業務の効率化を図る行政改革手法。1980年代半ばより欧米諸国で実施されている。特徴として競争原理の導入、成果による評価、政策の企画立案とその執行の分離がある。
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty：成長と貧困削減のための国家戦略。タンザニアPRSPの正式名称。
ODA	Official Development Assistance：政府開発援助。
ODI	Overseas Development Institute：英国国際開発研究所。
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development：経済協力開発機構。
OED	Operations Evaluation Department：業務評価局。世銀の独立評価部門であり、世銀*の開発成果を調査し、世銀のプロジェクト、プログラムおよびプロセスの有効性を分析するとともに、援助活動の経験から教訓を引き出し、かつプロジェクト、国およびセクターレベルでの評価に基づいた助言を世銀理事会に提出。
PAF	Poverty Action Fund：貧困活動基金（ウガンダ）。
PEAP	Poverty Eradication Action Plan：貧困削減行動計画（ウガンダ）。
PEDP	Primary Education Development Plan：初等教育開発計画（タンザニア）。
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability：公共支出・財務責任プログラム。診断・評価ツールを統合するマルチドナー・イニシアティブとして2001年に開始された。
PER	Public Expenditure Review：公共支出レビュー。公共支出管理（PEM）の中でも、政府支出の配分と管理の分析・評価。通常、当該国政府の全セクターを対象とするが、一つのセクターのみを対象とする場合もある。もともと、世銀*が実施していたが、近年、途上国政府が独自に、あるいは世銀の支援を受けて共同で進めるケースもある。
PETS	Public Expenditure Tracking Survey：公共支出追跡調査。
PFP	Policy Framework Paper：政策枠組書。IMF*が最貧国向けに構造調整融資、拡大構造調整融資をするにあたり、借入国政府が声明する向こう3年間の経済調整の目標および行動計画書。
PIU	Project Implementation Unit：プロジェクト実施ユニット。
PMMP	Poverty Monitoring Master Plan：貧困モニタリング・マスタープラン（タンザニア）。
PPA	Participatory Poverty Assessment：参加型貧困アセスメント。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility：貧困削減・成長ファシリティ。1999年にESAF*に代わり設置されたIMFの融資制度。最貧国を対象に、貧困削減と成長をより重視する。HIPC*sのみならず、PRGF対象国もPRSP*策定がその前提として義務付けられている。
PRSC	Poverty Reduction Support Credit：貧困削減支援貸付。IDA適格国の政策・制度改革を支援し、PRSP*の実施を容易にするために2001年に設置された世銀*の譲許的融資。

用語・略語	概要
PRSP *PRS	Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略文書。1999年9月の世銀・IMFの年次総会において、HIPCイニシアティブ*の適用および国際開発協会（IDA*）融資の条件としてその策定が要請された。途上国政府主導の下に市民社会やドナーなど幅広いステークホルダーが参加して作成する経済・行政・社会政策であり、成長促進と貧困削減を目的とする3年間程度の計画。
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis : 貧困・社会インパクト分析。世銀*が提唱するアプローチで、貧困層や社会的に脆弱な人々に対する政策改革の効果を体系的に測定する。
PSR	Poverty Status Report : 貧困状況報告。
REPOA	Research on Poverty Alleviation : 貧困削減に関する調査（タンザニア）。
SAL	Structural Adjustment Loan : 構造調整融資。1980年に世銀*が導入した融資形態で開発途上国の経済構造改革を支援する。
SBS	Sector Budget Support : SP支出枠組みに含まれる事業全体を対象に、政府財政・会計制度により支出される支援。複数の支援ドナーがプール化し、共通・個別の条件を課す。
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency : スウェーデン国際開発協力庁。
SP	Sector Program : セクター・プログラム。SWAp*参照。
SPA	Strategic Partnership with Africa : アフリカとの戦略的パートナーシップ。累積債務に苦しむサブ・サハラ・アフリカの低所得国の構造調整努力を支援するため、1987年に世銀*のイニシアティブにより創設された枠組み。当初は「Special Program of Assistance for Africa（アフリカのための特別支援プログラム）」として開始されたが、2000年のフェーズ5より現在の名称となり、財政支援を含む幅広い援助モダリティの議論の場となっている。
SWAp	Sector-Wide Approach : セクター・ワイド・アプローチ。途上国がドナーとのパートナーシップに基づき、セクター全般を網羅する政策、中期的なセクター開発計画の枠組み、国家予算と整合した財政支援計画、行動計画、実施手続きを策定、実施する開発アプローチ。SP*と呼ぶこともある。
TA	Technical Assistance : 技術支援。
TAS	Tanzania Assistance Strategy : タンザニア支援戦略。
UNDP	United Nations Development Programme : 国連開発計画。
UNECA	UN Economic Commission for Africa : 国連アフリカ経済委員会。
UNICEF	United Nations Children's Fund : 国連児童基金。
コンディショナリティ	Conditionality : 世銀*やIMF*が借入国に課する経済・政策改革などの融資条件。
財政支援	Budget Support : プロジェクト型ではなく、資金供与による援助方式。特定のセクターの予算に対する資金供与をセクター財政支援、政府の予算全体に対する供与を一般財政支援と呼ぶ。構造調整融資が国際収支の均衡を目的とするのに対し、財政支援は途上国の財政収支の均衡を目的とする。
世界銀行（世銀）	World Bank : 1944年の設立当初は戦後復興を目的としたが、今日では途上国への開発援助に重点が移っている。世銀とは国際復興開発銀行（IBRD）と国際開発協会（IDA）*の2機関を指し、いわゆる世銀グループは、国際金融公社（IFC）、多数国間投資保証機関（MIGA）、投資紛争解決国際センター（ICSID）を加えた5機関から成る。
年次進捗報告書	Annual Progress Report : 途上国政府がPRSP*策定から1年以内に作成する報告書。PRSPに記載された貧困削減戦略や政策・制度改革の実施状況について評価するとともに、経済状況に応じ改訂を加える。単に、Progress Reportとも言う。
ノンプロ無償	Non-project Grant Aid : わが国の無償資金協力のスキームの一つで、途上国による経済構造調整計画実施のため、必要とされる商品の輸入を支援する資金協力。

注：\*は概要説明がある用語・略語。

出所：国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集』第3版  
 JICA国際協力総合研修所（2003）『援助の潮流がわかる本』  
 世銀ホームページ（<http://www.worldbank.org>）  
 ADBホームページ（<http://www.adb.org>）  
 AfDBホームページ（<http://www.afdb.org>）  
 IMFホームページ（<http://www.imf.org>）  
 UNDPホームページ（<http://www.undp.org/>）  
 本報告書およびJICA各種報告書をもとに事務局作成

## 執筆体制

- 第1章 花谷 厚 JICA アフリカ部 東アフリカチーム チーム長  
(執筆協力：伊勢路裕美 アフリカ部ジュニア専門員、上江洲佐代子 アフリカ部特別囑託)
- 第2章 古川 光明 JICA 客員国際協力専門員  
佐野 景子 外務省 経済協力局 国別開発協力第二課 現地機能強化班 課長補佐
- 第3章 大塚 二郎 JICA 国際協力専門員、本調査研究主査  
山田 浩司 JICA 国際協力総合研修所 調査研究グループ 事業戦略チーム チーム長  
笹岡 雄一 政策研究大学院大学 教授  
小野 修司 JICA 人間開発部 第二グループ グループ長  
榎木とも子 元JICA企画調査員(タンザニア)
- 第4章 花谷 厚  
榎木とも子
- 第5章 笹岡 雄一  
山内 珠比 元JICA派遣専門家(タンザニア)  
工藤美佳子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究グループ
- 付属資料1 榎木とも子  
付属資料2 榎木とも子  
付属資料6 鈴木 郁子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究グループ 調査研究員  
付属資料7 伊勢路裕美、上江洲佐代子

(所属は執筆当時)

## はじめに

1999年9月に貧困削減戦略（PRS<sup>1</sup>）の策定が世銀・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）年次総会において合意されて以来7年あまりが経過し、PRSは戦略ペーパーとしてよりも動的なプロセスとして認知され、特に財政収入の多くを外国援助に依存する低所得国の多いアフリカ諸国においては、ドナー・被援助国政府の共通のベースとして機能している。

PRSは当初、主として3カ年の貧困削減実行計画として設定されたため、初期にPRS策定に取りかかった途上国では、既に第2世代のPRSの策定を終え、あるいは策定準備に入っている。ここでは無論、最初のPRS実施の過程で明らかになってきた課題を整理し、第2世代PRS策定に生かそうという動きが見られる。その際の大きな課題の一つは、PRS実施状況の年次進捗レビュー（Annual Progress Review/Report: APR、単にProgress Review/Reportと称されることもある）の結果を予算プロセスに的確に反映させるためには何が必要か、という点である。

2005年3月のパリ援助効果ハイレベルフォーラムで採択された「パリ援助効果宣言（Paris Declaration on Aid Effectiveness）」（以下、パリ宣言<sup>2</sup>）に見られるように、SPA（Strategic Partnership with Africa<sup>3</sup>）や経済協力開発機構／開発援助委員会（Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee: OECD/DAC）のアジェンダは、相互に分業形態を取りつつも「援助効果向上」という一つの方向に収束しつつあり、PRS策定国においては、PRSプロセスの進捗をこの視点から注視するための取り組みが行われている。つまり、APRの役割の再定義や、より根本的には当該国国内での関係するモニタリング・メカニズム相互の、あるいは全体的な調整の努力などによって、援助効果をより適切に捕捉するとともに、それを通じて当該国政府自身の政策策定と実行の能力を向上させ、援助効果のより良い発現を促そうとする試みが進められている。こうした環境下においては、我々もPRSの策定プロセスへの参加と同様、モニタリング・プロセスにおいてもより積極的かつ生産的な関与を行う必要がある。

PRSのモニタリング・プロセスに対して、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が、あるいは日本政府が生産的な関与を行うために準備すべき課題は、大別して以下の3つに整理できよう。

第1に、日本政府がある被援助国に対してPRSの実行を支援するという前提で財政支援を行う場合には、重視すべきプロセス指標や達成指標をあらかじめ整理する必要がある。これは網羅的総花的ではなく簡潔なものである必要があり、何より、PRSのオーナーシップや透明性の原則に基づき、基本的には当該するPRSが有するモニタリング・評価の枠組みに従って得られる指標を

<sup>1</sup> 本書では貧困削減戦略文書を表すPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）という表現よりも、戦略そのものとプロセスを重視したPRS（Poverty Reduction Strategy）を多用している。

<sup>2</sup> パリ宣言では援助効果の向上に向けて果たすべき援助国と途上国の双方のコミットメントが述べられた。その中には 中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）とリンクし、年度予算に反映された明確な戦略的プライオリティをもった国家開発戦略の策定、途上国のプライオリティに整合し、国家予算にも報告されている援助の実施（オン・バジェット化）、途上国の調達制度、公共財政管理制度を用いた援助の実施、あらかじめ合意されたスケジュール通りに支出される予測性の高い援助の実施等が含まれる。PRSに基づく財政支援を高い予測性をもって実施するとする具体的コミットメントが、2010年までに達成されるべき数値目標を明示する形で合意されている。

<sup>3</sup> その財政支援作業部会は、PRSの進捗状況のモニタリングと、その結果を、予算プロセスを通じて次年度のPRS実施計画に的確に反映させていく枠組みづくりのため、途上国と援助国・機関の双方におけるグッドプラクティスの共有を図る場としての役割を担ってきた。

選択する必要がある。つまり、PRSの枠組みから独立した評価指標の設定は、でき得る限り避けるべきである。

この第1の課題に従えば、年次ごとに「PRSのモニタリング文書」として作成される、年次レビューやその報告書、すなわちAPRを、指標達成を判断する根拠として採用することが最も望ましい選択ということになる。しかしながら、現状の年次レビュー・報告書の内容に鑑みれば、これを「どこまで、どのように活用するか」について、方法を検討する必要がある、これが第2の課題と位置付けられる。

APR報告書の現在の内容は、多くの場合、財政支援ドナーからは「十分な情報が含まれていない」と評価されがちなものにとどまっており、その問題をどう解消するか、あるいは解消するための支援をどう行うか、については、まず国別の詳しい状況分析の必要がある。また内容だけではなく、実施のタイミングという点でも課題を抱えている。元来、開発目標を3～5年のスパンで達成するための戦略であるPRSについて、その進捗状況を毎年、特定の指標に基づいて確認しようとする行為は、自己矛盾をはらんでいるともいえる。一方で、PRSの目標達成には当該国財政との緊密なリンクが不可欠であるため、当該国において「前年度予算による政策実施、成果の確認、次年度予算編成への反映」という公共財政管理のサイクルがある場合、PRSプロセスの進捗を毎年確認して報告しなければ目標達成につなげられない可能性があり、その意味では毎年のレビューは不可避である。もっとも、わが国だけではなく財政支援に積極的な欧州の援助国や欧州連合（European Union: EU）においても、どのようなモニタリング枠組みで得られるどのような指標を毎年の進捗確認の指標として採用していくべきか、に関する理論的な整理が終わっているわけではない。我々としては、基本的な考え方はどこまで整理・共有され、どのような点では合意されていないのか、まずは論点を整理しておく必要がある。

第3に、援助の予測性向上と、PRSの目標達成との関係性についての論点を確認しておく必要がある。PRSは3～5年の中期的な枠組みで設定され、援助依存度の高い国々にとっては、その目標達成には同期間における援助の予測性向上が重要な要素である。現実的には、援助の予測性向上とPRSの目標達成の関係性は、当該国政府とドナーとの十分な政策対話、ならびに関係する諸ドナーの十分な協調関係の下で規定されることになるので、日本が財政支援を実施する上では、第1、第2の課題とあわせ、この点についても理論的背景を十分認識しておく必要がある。通常イン・カインド型で行われるJICA事業にとっても、自らの事業をPRSの目標達成への貢献と位置付ける上では、予測性向上をいかに図るか、引き続き検討が必要であろう。

本調査研究は、以上のような問題認識に立ち、現状でのわが国の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）に課せられた制約を考慮しつつ、国際社会においてこれまで検討が行われてきたPRSのモニタリングに関する論点を整理するとともに、より生産的な議論への貢献の足掛かりを提供することを目的として立ち上げられた。本調査研究では、上記の3つの課題のうち、一つ目に挙げた（主に財政支援を実施する場合に）わが国として主張すべき指標については、JICA事業として具体的に検討すべき範囲を超えているため、原則論を整理するとともに、残る2つを主に整理した。

第1章ではAPRの性格（期待される役割と実情）について紹介し、第2章ではPRSモニタリングの意義を再認識するため、PRSPの背景にある潮流と、現在のPRSがどのように機能しているかについて説明した。第3章は、基本的にはタンザニアを事例として、実際にどのようなモニタリングのツール、メカニズムが存在し使われているのか現状を説明し、課題を整理した。第4章はこれらを受けて、改めてPRSプロセスとAPRと各モニタリング・メカニズム、という3者の関

係を簡単に整理した上で、モニタリング・メカニズムそれぞれの特徴と、相互補完の可能性を検討し、そこから今後のAPRのあり方についていくつかの方向性を示した。また終章は、今後JICA自身の取り組み方策として何が考えられるか、概説的ながら整理を試みている。

検討会では、大塚二郎JICA国際協力専門員を主査としてJICA職員および主にタンザニアにおいてPRSプロセスに携わった経験者から成る10人（執筆協力者を含め13人）のタスクフォースのほか、外務省の関係課などからもオブザーバーとしてご参加いただき、合計13回にわたり議論を重ねた。加えて、アフリカ地域のJICA在外事務所やJICA派遣の専門家等にもタスクメンバーとしての参加を要請し、主にメールベースでの意見交換を行ってきた。

したがって、本書の内容は主にアフリカ地域のPRS策定対象国における事業実施に携わる現地JICA関係者（事務所員、専門家、協力隊員、企画調査員等）および現地ODAタスクフォースのメンバーによる利用・活用を想定して書かれている。しかし、その内容は、多くの部分でアフリカ以外の地域においても適用可能と思われる。政府の財政資金がどのように配分されるのか、JICAが支援する事業には届くのか、こうした疑問は、PRS対象国の技術協力案件を担当する、国内のJICA関係者にもまた問いかねなければならないであろう。なお、アフリカ部では2005年12月に「公共財政管理手引書」を作成しており、本書はこの手引書と併用することによって一層理解が促進されるであろう。

そのほか、JICAの調査研究により作成されてきた関連報告書としては、各国におけるPRS策定プロセスへのわが国の関与のあり方にかかる考え方の整理を行った『貧困削減に関する基礎研究』（2001年4月）や『PRSPプロセス事例研究』（2004年12月）、PRSに限られた公的資金を全体で管理して有効に活用するための計画、との位置付けが明確になりつつあることを指摘し、計画策定時には政策間にプライオリティを付け、予算計画と整合する形で実施されなければならないことを説明した『途上国における財政管理と援助』（2003年2月）などがある。『援助の潮流がわかる本』（初版2003年12月、3版2006年1月）でも、ガバナンス分野における援助戦略・アプローチの動向として、財政規律の維持や戦略的優先度に応じた資源配分、資金の効果的効率的な利用の観点から公共財政管理能力強化の必要性が指摘されている。さらに、2006年3月に公開した『キャパシティ・ディベロップメント～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか～』においても、プロジェクトの持続発展性の確保や援助効果の面的拡大の方策の一つとして、相手国側カウンターパート機関の予算確保能力や国全体の予算管理制度への配慮の必要性を指摘している。

なお、実施面について言えば、わが国では、2004年3月にタンザニア向け無償資金協力として一般財政支援を初めて実施し、公共財政管理における援助協調に本格的に参加した。JICAタンザニア事務所への企画調査員の配置により、同国政府と援助国・機関間の政策対話に積極的に参加しているほか、農業セクタープログラムではリード役を務め、貧困モニタリング分野での援助協調にも加わっている。アフリカにおける公共財政管理に関する政府と援助国・機関間の政策対話へのJICAの参加は、このほかにもモザンビーク、エチオピア、ウガンダなどで顕著に見られるようになってきている。

本書が、右に挙げた報告書などとともに活用され、昨今の援助潮流を理解し、これまでわが国の関与のあり方につき整理がされていなかったPRSプロセスのモニタリングについての理解を深め、実際の関与の深化につながっていくことを切に望みたい。

# 第1章

## PRSプロセスにおけるAPRの位置付けと内容

---

## 第1章 PRSプロセスにおけるAPRの位置付けと内容

---

### 本章のポイント

- ・PRSの年次進捗レビュー／レポート（APR）は、途上国政府自身、当該途上国国民、PRS支援ドナーという3種のステークホルダーを対象としており、それぞれに対する役割を（同時に）果たすことが期待されている。
- ・しかし、APRの内容や実施のタイミングにはさまざまな問題があり、これまでのところ、政府にとっても、国民にとっても、またドナーにとっても、その期待された役割を十分に果たすものとなっていない。
- ・その理由として考えられることは、以下の通りである。
  - 途上国の社会・経済データの収集・分析体制が不十分である。
  - PRSそのものの内容が十分に具体的ではない。
  - 年次ベースで測定可能な指標が何かが十分検討されていない。
  - ドナー側が、PRSが正しい方向に進んでいると判断するに足る判定基準とは何かを明確にしていない。

第1章では、まず、本調査研究がPRSモニタリングメカニズムの中核と位置付けて議論しようとしている年次進捗レビュー／レポート（APR）の性格と現状、課題を明らかにする。具体的には、アフリカ4カ国（エチオピア、ウガンダ、タンザニア、モザンビーク）のPRS進捗報告書（Progress Report）の内容についての分析、SPA財政支援作業部会が毎年行っているドナーとPRS策定国関係者へのインタビュー調査の報告書などをもとに議論を整理している<sup>1</sup>。

### 1 - 1 APRとPRSP

貧困削減戦略年次進捗評価／報告（Annual Progress Review/Report: APR<sup>2</sup>）は、PRSPの進捗状況をその実施期間中各年においてモニタリングし、そこから教訓を学び、PRS実施期間中に実現可能な改善提言を行うことを目的として構想されているものである。これまでに世界中の30カ国において47の作成事例があり、アフリカにおいては、2005年10月現在、ブルキナファソでは4回、モザンビーク、タンザニア、ウガンダにおいては3回、作成されてきた。

---

<sup>1</sup> 本章では、本調査研究のために英国の調査研究機関であるODI（Overseas Development Institute）に委託した調査報告書ODI/JICA（2005）の内容を参考としつつ、分析を行っている。

<sup>2</sup> SPA財政支援作業部会では、PRSP Annual Progress Review/ReportをAPRと呼んでいる。世銀/IMFのウェブサイトでは、この年次報告書を示す呼称は単にProgress Reportを用いている。

表1 - 1 PRSP策定年とAPR実施回数

国名	PRSP策定年	APR実施回数 (2005年10月現在)
ブルキナファソ	2000/2004	4
モザンビーク	2001	3
タンザニア	2000/2005	3
ウガンダ	2000/2005	3

出所：世銀ウェブサイトをもとに筆者作成（2006年2月）

## 1 - 2 APRに期待される役割

APRは、PRSを実施する途上国政府自身、当該途上国国民、PRS支援を行うドナーという3種のステークホルダー（利害関係者）を対象とし、おのののにとって以下の役割を果たすことが期待されている。

途上国政府の政策・予算策定への反映：途上国政府自身にとっては、APRを通じてPRSの進捗状況をモニターし、その実績成果を確認するとともに、過去の実施状況から教訓を学び、次年度における貧困削減関連の政策、予算策定に反映させることが可能になる。

途上国国民向け説明責任：APRを利用してPRSを実施する途上国政府が、PRSの進捗状況を当該国国民に対し説明することが可能になる。そもそもPRSは国民に開かれたプロセスを尊重するものであり、国民参加体制の下で作成することが期待されていたため、その進捗過程においても国民向け説明責任を果たすことが求められる。

ドナーの自国向け説明責任：APRは、PRS支援ドナーが自国政府・国民向け説明責任を果たすための報告文書としての役割を果たすことができる。特に重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）による債務削減、PRS支援を目的として供与される財政支援に関連して、途上国政府がドナーに対して実績・成果達成を説明する文書として機能することが期待される。

理想的にはこれらの役割がAPRのみを通じて達成されることにより、途上国政府がPRSを通じて追求する貧困削減に向けた主体的取り組みや国民への説明責任の強化を支えることにつながり、またドナー向け説明文書を一本化することによって途上国政府側の取引費用削減にも貢献することが期待されている。

## 1 - 3 APRの内容：期待と実際

### 1 - 3 - 1 APRへの期待

APRの内容がいかなるものであるべきかについて、世銀・IMFは対途上国政府向けガイドラインを作成していない。これは、PRSが途上国政府側の主体性を尊重することを趣旨としているからである。しかし、PRS実施過程をモニターし、その理事会に報告することが期待されている世銀・IMF職員自身向けには具体的ガイドラインが存在する。それは彼ら職員が作成する合同スタッフ評価（Joint Staff Assessments: JSA）の作成要領としてまとめられている。その概要は以下の通りである。

- ・PRSを実施する途上国政府が行う進捗状況報告は毎年なされるべきである。

- ・報告は各国の既存のレビュー・プロセスおよび予算プロセスと整合したものであるべきである。
- ・報告にあたっては、PRS実施に関連して作成される政策マトリックス（Policy Matrix）を活用し、内容的に主要成果、進捗状況、PRSPで設定した目標、指標、政策等への改訂提言を含むものであるべきである。

とりわけ、JSAs（Joint Staff Assessments）作成にあたっては、以下の観点から評価を行うべきであるとしている。

- ・APRがPRSで設定された貧困目標、重要政策、PRSモニタリング・評価システムに関連していかなる成果を上げたか、あるいは不十分な点があったかについて、十分な説明と分析がなされているか。
- ・APRがPRSに関連して何らかの変更を提案しているかどうか。そしてこれらの提案がそれまでの経験、外部要因の変化、貧困状況やその背景要因に関する新しいデータや分析の観点から妥当なものであるかどうか。
- ・APRが国内の関係者やドナーに対しどの程度共有され、そのプロセスを通じてPRSへの支援を形成しているかどうか。

世銀の業務評価局（Operations Evaluation Department: OED）が行った調査に依拠して、これまでに作成されたAPRの内容を見てみると、おおよそ以下のことがいえよう。

- ・整合度合いに大小はあるが、基本的にはJSA向けガイドラインに沿った記載振りになっている。
- ・調査対象となった12カ国中10カ国の事例において、貧困状況、マクロ経済状況、優先セクターにおける重要政策について実施状況の記載がある。
- ・ほとんどの報告書においてモニタリング評価システムへの言及がある。
- ・すべての国の事例において1つないしは2つ以上のセクターを対象として数値的指標を用いた成果達成状況の報告がある。
- ・9カ国の事例において、年間目標ないしは中間目標に照らした成果達成報告がなされている。
- ・9カ国の事例において主要セクターの政策手段の改革について報告がある。

しかし、世銀・IMFの期待するところから見れば、これらは必ずしも十分ではない。JSAガイドラインによれば、APRには過去の実績を報告するだけでなく、過去の実績とその評価・分析に基づき、次期（翌年度等）における政策、目標・指標、そして予算措置についての何らかの改善提言や示唆が含まれていることが必要である。この意味で本来APRは静態的回顧的モニタリング文書ではなく、継続的に行われるPRS実施プロセスにおける動態的・実践的文書であることが求められているといえる。

SPA-6（Strategic Partnership with Africa 6）が2004年にアフリカの13カ国を対象に行った調査の結果によれば、ほとんどの国のAPRにおいては前年度に採られた政策手段についての報告が中心になっており、「インプット（投入）」 - 「アウトプット（成果）」 - 「アウトカム（結果）」 - 「インパクト」の関連において成果指標をモニタリングした国は5カ国のみ（40%）、これに基づき指標の改訂を提言しているのも同じく5カ国にとどまっている。SPA-6の下で2003年に行われた調査と比較すると、政策手段のレビューや進捗状況の報告についてはカバーされるよ

うになっているが、指標に基づくパフォーマンス評価や指標そのものの見直しについては今後の課題とされている。

### 1 - 3 - 2 各国APRの概要

エチオピア、ウガンダ、タンザニア、モザンビークにおける実際のAPRについて、記載内容の比較を行ってみる。

#### (1) APR作成状況

これら4カ国における作成状況は、2006年2月現在、表1-2の通りとなっている。

ウガンダについては、2年に1回、APRと合わせる形で、「貧困状況報告書 (Poverty Status Report)」が作成されている。タンザニアについては、APRとは別に毎年「貧困・人間開発年次報告書 (Poverty Human Development Report: PHDR)」<sup>3</sup>が作成されている。

表1-2 APR作成年

国名	2001	2002	2003	2004	2005
エチオピア					
ウガンダ					
タンザニア					
モザンビーク					

注：ただし、ウガンダの2005年度APRは世銀ウェブサイトには未記載。

出所：世銀ウェブサイトをもとに筆者作成（2006年2月）

#### (2) 記載内容

次に、4カ国がいずれもAPR作成を行った2003年版を参照し、記載項目の比較を行ってみた。

##### ウガンダ

- ・マクロ経済指標、重要セクターにおける改革進捗状況、公共支出の概要
- ・ガバナンス・安全保障分野（治安、難民、人権、司法、民主化、地方分権化、公共サービス等）の現状分析
- ・所得貧困の状況と貧困の背景要因分析、生産財（土地、市場、漁業資源、薪炭材、道路、電力等）へのアクセス状況分析
- ・保健・HIV/AIDS、教育、水・衛生等社会分野の現状分析と政策実施状況

##### エチオピア

- ・「持続可能な開発と貧困削減プログラム (Sustainable Development and Poverty Reduction Program: SDPRP)」の達成状況の概観に示された指標のうち、年次ベースでの追跡が可能な指標（GDP成長率、農業普及サービス受給率、肥料使用量、初等教育粗就学率、教科書/生徒数比率、保健サービスアクセス率、安全な水へのアクセス率等）と主要政策の実施状況
- ・マクロ経済の概況
- ・公共支出分析（歳出構造、貧困削減重点分野にかかる歳出・支出状況、公共財政管理改革の進展状況等）

<sup>3</sup> UNDPが毎年発表する「人間開発報告書」の国別版ともいえる位置付けである。

- ・セクターの現状・政策・今後の課題（農業・食糧安全保障、教育、保健、水・衛生、道路、民間セクター開発）
- ・分野横断的事項の現状・政策・今後の課題（キャパシティ・ビルディング、ジェンダー、HIV/AIDS、人口、環境）
- ・SDPRPモニタリング体制
- ・今後の課題

## タンザニア

- ・貧困削減達成状況の概観（所得貧困指標、教育指標、保健指標）
- ・マクロ経済の概況と主要セクター改革の進捗状況
- ・主要セクターの現状・政策（教育、道路、水、司法、保健、農業）
- ・分野横断的事項の現状・改革の進捗状況
- ・貧困削減関連セクターにかかる財政支出枠組み
- ・PRSモニタリング体制

## モザンビーク

- ・PRS実施体制の概観（MTEF、PES（Economic and Social Plan））、モニタリング指標の概要
- ・国際・地域経済環境
- ・家計調査（1996/97年度、2002/03年度実施）結果の分析、貧困指標の現状
- ・マクロ経済、主要生産セクター、金融・為替分野の現状
- ・主要セクターの現状・政策・今後の課題（教育、科学・技術、保健、労働、女性・社会保障等）
- ・経済セクターの現状・政策（農業、インフラ、運輸・通信、民間セクター、鉱業、水産、製造業、観光）
- ・ガバナンスセクターの現状と政策
- ・前年度公共支出実績の分析

## （3）比較と評価

以上の4カ国について、各国の報告書で共通して記載されている事項は以下の通りである。

- ・マクロ経済の概況分析
- ・主要セクターの現状と改革・政策の進捗状況
- ・主に社会セクターにおける指標の改善状況
- ・公共支出分析

貧困状況の説明はすべての国において何らかの形でなされているが、PRSで示された指標を用いた貧困状況の説明は、エチオピアにおいて最も明示的に行われている<sup>4</sup>。また、モザンビークでは、社会セクターの状況分析が各種指標を用いて詳細に行われている。公共支出の分析についてもすべての国で行われているが、PRS重点分野への配分状況を最も詳細に分析しているのは、エチオピアとモザンビークの報告である。

<sup>4</sup> エチオピアにおいては、年次ベースでモニタリング可能な指標とそうでない指標を区別した上で、年次モニタリング可能な指標についてのみ報告が行われている。

過去の成果・教訓を踏まえた現行の政策、および将来の政策への含意を引き出しているのはウガンダのみであり、ほかの国々ではAPRに期待される重要な要素である貧困削減政策見直しのインプットを行うという点については今後の課題となっている。

タンザニアにおいては、APRとともにPHDRが発行されていることから、貧困指標を用いた詳細な分析を見ていくためには、この報告書を併せて活用する必要がある。

他方、SPA-6財政支援作業部会（BSWG）は、2003年と2004年に、ドナーと途上国政府を対象として、APRに以下の内容が含まれているか否かのアンケート調査を行っている。

前年度実施された政策措置の評価（Review of Policy Measures）

翌年度実施させる主要政策措置情報の更新（Updates on New Action）

インプット、アウトプット、アウトカム、インパクト指標に関するパフォーマンスの詳細な評価（Review of Indicators）

翌年度の目標の修正（Revision of Targets）

その上で、SPA-6は、アンケート調査結果より、各国のAPRの内容に下記のような変化が見られたと報告している（表1-3参照）。すなわち、ウガンダを除けば、政策措置のレビューと新しい政策措置に関する最新情報が含まれるようになったことや、指標に関するパフォーマンスの詳細なレビューを含む傾向が大幅に弱まったこと、さらには翌年の目標を修正する傾向が若干強まったことなどである。

表1-3 エチオピア、モザンビーク、タンザニア、ウガンダにおけるAPRの内容の変化

国名	前年度の政策措置のレビュー	翌年度実施予定の政策措置情報	指標のレビュー	翌年度目標の修正
エチオピア	✓	✓	✓	✓
モザンビーク	X✓	X✓	✓X	X✓
タンザニア	✓✓	X✓	✓X	XX
ウガンダ	✓X	✓X	✓✓	✓X

注：✓or X=2003年回答、✓or X=2004年回答

✓or ✓=含まれている、Xor X=含まれていない

X✓= より多くのデータを盛り込もうとする趨勢

✓X= より少ないデータに止めようとする趨勢

出所：SPA-6（2005）/エチオピアに関しては、JICA「PRSP/公共財政管理にかかる基礎調査報告書」をもとに筆者作成

## 1-4 APRの評価

### 1-4-1 政府にとっての価値

ここではAPRがそれを作成する政府にとってどの程度役に立っているかを見てみよう。SPA-6による調査によれば、APRが、政府の政策に重要な影響を与えたと答えたのは、全13カ国中1カ国（ウガンダの乳幼児死亡率対策）、予算配分に重要な影響を与えたと答えたのは4カ国（ブルキナファソ、ガーナ、タンザニア、ウガンダ）のみである。

この背景には、アウトカム、インパクト・レベルの成果がAPRのように毎年測定・公表されるものでなく、APRとは別途行われる調査（保健分野における人口・保健調査など）の成果がAPR作成に合わせたタイミングで得られないため、政府にとってその政策や予算配分見直しを検討するに足る資料が得られないという実情がある。

もう一つの理由はAPR作成・発表プロセスが予算プロセスと適合していないことである。これはタイミングだけの問題ととられがちであるが、実際に各国の予算策定の年間スケジュールを考えると容易ならざる問題であるともいえる。なぜなら、もしAPRが単に前年度の政策アクションの実績を記載するだけでなく、何らかの数値的な成果指標をも盛り込むのであれば、前年度終了後、数値情報の集積・分析が行われるまで、ある程度の時間の経過を容認しなければならないが、その一方で翌年度の予算策定プロセスは、たいていの場合、当該年度に入った後、3～4カ月後には開始される。しかし、この間に政策提言や予算配分に対する提言を含めた十分な内容をもったAPRを作成することはかなり困難である。

実際、多くの国では、現状レベルのAPRであっても作成のタイミングは予算プロセスには間に合わないというのが一般的であり、上記のウガンダやタンザニアの事例でも、実際に配分に影響を与えたのは、一般予算とは別に確保されている「予備費」的資金（ウガンダの場合、Poverty Action Fundがこれに相当）であったというのが実情のようである。

#### 1-4-2 国民に対する説明責任

SPA-6による2003年度調査によれば、APR作成プロセスに国会と市民社会の関与を得たのはウガンダ、ブルキナファソ、ニジェールの3カ国にとどまっている。また、市民社会に対し説明を行ったのはエチオピア、マラウイ、モザンビーク、ルワンダの4カ国のみである。2004年度版の同調査によれば、国会の場で説明を行ったのはガーナ、モザンビーク、ウガンダの3カ国であり、そのほかの7カ国（マダガスカル、マラウイ、マリ、ニジェール、ルワンダ、セネガル、タンザニア）では国会に対する説明は行わなかったものの、国内の関係者への配布だけは行ったと報告されている。概してAPR作成過程において協議の相手方となるのはまずドナーであり、その後に国内関係者に対する説明・協議が行われるようである。したがって、APRを通じたPRSプロセスの国民への説明責任は一般に十分には果たされていないといえることができる。

この背景としては、政府側の能力や説明を行うための資源が不足しているという問題があるが、そもそもアフリカの政府においてはその政策を国民に対し説明するということが従来行われてこず、また国会においても政府側に説明責任を求めるといった文化が無かったことも影響しているかもしれない。またドナー側においても、APR作成過程にどの程度国民を参加させるべきかについてさまざまな意見があるようであり、マラウイやガーナにおいては、過去ドナー側が政府に対し必ずしも全面的な参加型作成プロセスとすることを勧めてこなかった経緯もあるようである。

#### 1-4-3 ドナーに対する価値

APRをPRS進捗状況モニタリングの唯一の報告書とするという所期の目論見は現在までのところ十分に果たされていないようであり、多くのドナー、特に財政支援参加ドナーにとっては、現在のAPRはドナーの本国向け報告文書とするには不十分と言わざるを得ないものとなっている。SPA-6の調査においても、現在のAPRを不十分とするドナーの割合は2003年の57%から2004年の71%と増加傾向にある。

このためドナー側ではPRSの進捗をモニタリングするための情報源としてAPR以外の文書・プロセスを求めようになっており、例えばタンザニアにおいては年1回のAPRのほかに、財政支援向けPAFの半年ごとのレビュー、TASのモニタリング、PER、UNDPが関与するPHDR、MDG年次報告等、多岐にわたる報告を通じてモニタリングが行われるようになってきている。ほかの国でも、ここまでではないにしても、APRが不十分であるがゆえに途上国政府の側に多重の報

告義務を求めることが一般化している傾向があり、政府、ドナー双方においてこれら輻輳するプロセスを統合するとともに、当該国の予算プロセスへの統合化を促進させることが重要な課題となっている。

ドナーにとってAPRが不十分と認識される背景には、依拠するさまざまな社会・経済・貧困関連データの収集・解析が不十分であると認識されているという重大な問題がある。これはひいてはPRSそのものの内容に対する不信（目標・政策・指標間の論理的整合性の欠如）を意味することにつながる。このためドナー側としてはPRSモニタリング指標やAPRとは別の成果達成状況確認指標を希求することになり、その端的な例が財政支援ドナーによるPAF（Performance Assessment Framework）の設定である。そこで取り扱われている指標はPRSで設定されているアウトカム、インパクト・レベルの指標よりも、よりアクション志向、政策志向の強いものであるのが一般的である。

このような内容の質についての評価のほかに、作成や提出のタイミングについて言及しているドナーもいる。SPA-6の調査によれば、スイスは、ブルキナファソのAPRに関し、セクターのモニタリング指標の提示が遅いため、結果や分析を進捗報告（Progress Report）に統合することが不可能と指摘されている。また、カナダは、ガーナのAPRに関し、現在の報告書ドラフトの提出、最終報告書の作成のスケジュールでは、開発パートナーである各ドナーがデータ分析や有効性についての評価に必要とする時間が十分にとれないとコメントしている。さらに、世銀、ノルウェー、スウェーデンは、マラウイのAPRに関し、時期が遅すぎるとの評価をしている<sup>5</sup>。

#### 1 - 4 - 4 APRをめぐる諸問題

以上述べてきた理由により、APRは、これまでのところ、政府にとっても、国民にとっても、そしてドナーにとっても、その期待された役割を十分に果たしていないという状況が明らかにされた。その背景としては、APRがそのモニタリングを行うにあたって依拠する途上国の社会・経済データ収集・分析体制の不十分さとともに、PRSそのものの内容が十分に具体的でなく、貧困削減という目標をいかなる政策行為によって実現するかという因果関係が十分に明らかにされていないことも問題として取り上げられる必要がある。

APRがモニタリングの対象とするべきPRSそのものの内容が不十分であれば、APR自体もその内容が実体の薄いものとなるのはある意味でやむを得ないと考えられる。そもそも世銀等においてPRSのモニタリングが「貧困モニタリング」と呼ばれ、あたかもアウトカム、インパクト・レベルの成果がモニタリングされるべきという印象を与えてきたことや、ECにおいて財政支援のディスパースが成果指標にリンクされてきたことも影響しているのかもしれない。

PRSのモニタリングを毎年行うとした場合、年次ベースで測定可能な指標とは何かということを考えるとともに、ドナーの立場に立って支援対象国がPRSを予定通り適切に（on track）実施されていると判断するに足る判定基準とは何であろうか。それを考えると、APRで報告されるべき事項とは、アウトカム、インパクト・レベルの成果か、あるいは政府が前期において何を実行したか（すなわち政策執行の結果といえるのか）、という点は再度検討されるべき重要な点である。

後者の場合でも、会議を開催したかどうかというようなプロセスを記述することが求められているのではなく、PRS実現のために障害となる問題を解決したかどうかなど、具体的問題解決に

<sup>5</sup> SPA Secretariat / SPA-Sector Support Working Group (2005) p. 52

向けて行われた政策行為の結果について記述することが求められている。この点では、ウガンダで2004年度に作成された第3世代PRSPは付属文書として貧困削減目標に対応した「政策マトリックス (Policy Matrix)」を作成しており、参考になるものと思われる (表1 - 4 参照)。

表 1 - 4 ウガンダPRSC 政策マトリックスサンプル

Schedule I: PRSC Policy Result Matrix: Uganda PRSC4-6 (2004/05 - 2006/07)						
Implementation of Government's Poverty Eradication Action Plan (PEAP) and Progress Indicators - (Actions in bold are prior conditions for disbursement of the PRSC)						
RESULTS & MONITORING				POLICY ACTIONS		
Outcomes & Outputs	Progress Indicator	Target; Base; & Year	Data Source	By PRSC4(03/04)	By PRSC5(04/05)	By PRSC6(05/06)
<b>PEAP/PRSP PILLAR I: Creating a Framework for Economic Growth and Structural Transformation</b>						
1. Efficient and Equitable use of Public Resources	PEAP Priority areas as % of budget	50% in FY04/05	MoFPED; MTEF			
1.1 Comprehensiveness of MTEF facilitates coherent budget management				In the annual public expenditure review, GoU has agreed with donors on MTEF for 2003/04 - 2005/06 and has executed the 2003/04 budget through the four quarters consistent with the agreed allocations.	In the public expenditure review, Government has agreed with donors on the medium-term expenditure framework (MTEF) for 2004/05 - 2006/07, and has executed the 2004/05 budget consistent with budget allocations.	Government has agreed with donors on the 2005/06 - 2007/08 MTEF, and has executed the 2005/06 budget consistent with the agreed allocations.
	# of sectors with output/ outcome targets	Base: 3 in 03/04 5 in 04/05 6 in 05/06	BFPs	The JLO and Agriculture sectors articulate outcomes and output measures and targets in 2004/05-2006/07 BFP. Defense to state outcomes and outputs arising from the Defense Review.	Accountability and Defense incorporate output measures and targets in 2005/06-2007/08 BFP. JLO, and Agriculture develop outcome measures and targets.	
	Budget/ outturn deviation	Base: 10% - 2003; 5% - 2004.	BPR	MoFPED will commission the study on resource flow problems and propose a remedial action plan.	Agreed Plan for timely release of resources to sectors and districts implemented.	
	# of sectors w/wage bill integrated in BFP/MTEF	3 2004 6 2005 9 2006	MTEF, BPR	MoFPED, MOPS and sector ministries implement an action plan to integrate wage bill/staffing in three sector expenditure plans.	Introduce wage integration in three additional 2007/08 sector expenditure plans.	Introduce wage integration in three further 2006/07 - 2008/09 sector plans.
	Share of ODA through MTEF	Base- 03: 55% 2004: 60% 2005: 65% 2006: 75%		MoFPED has implemented the plan and issued additional guidelines for integration of donor resources in the 2004/05-2006/07 MTEF.	Project proposals are aligned with priorities identified during the 2003/04 PEAP revision.	MoFPED has identified and put in place any necessary revisions to the initial plan. Projects are aligned with priorities for fiscal 2004/05.
1.2 Strengthened local ownership of decentralized public service delivery	% of non-conditional grants allocations	Base/Target to be determined	BPR, BTTB	MoFPED and MoLG implement the Fiscal Decentralization Strategy in pilot districts in 2003/04.	Review the pilot in 2004/05 and resolve issues arising before MoFPED and MoLG implement the strategy in all districts.	Review the full implementation in 2005/06 and resolve issues arising.

PILLAR TWO: Enhancing Production, Competitiveness and Incomes			
2. Increased and more efficient private sector production of goods and services, consistent with environmental and natural resource use sustainability	The following challenges need to be addressed to support increased private sector production in agriculture, fisheries, forestry, industry, mining, tourism, commerce and services consistent with environmental and natural resource use sustainability.		
2.1 Increased and more efficient agricultural production	Agriculture: Improving access by farmers to technology, advisory and financial services.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enact and implement provisions of National Agriculture Research System( NARS )Bill, which will improve effectiveness of agricultural research, through establishment of a National Agricultural Research Council, reorganisation of NARO following a functional analysis, a network of public research institutes, and a competitive grants system.</li> <li>• Extend NAADs to further districts/sub-counties if successful and cost effective. Strengthen linkages with NARS. See below for financial services.</li> <li>• Harmonise activities under Strategic Exports Programme with PMA( and MTCS ) programmes.</li> <li>• Data collection and forecasting techniques strengthened in order to improve accuracy of weather forecasts.</li> </ul>	MAAIF NARO NAADs Secret.
	Strengthening meteorological services to support farmers' decision making.		MWLE
	Strengthening policies for helping the livestock sector.	Prepare livestock development policy indicating how best Government can help the livestock sector, including help for disease control and addressing the needs of pastoralist.	MAAIF
	Strengthening teaching about agriculture in the education system.	Finalize and implement policy to strengthen agricultural education in schools.	MOES
	Strengthening policies for marketing of agricultural produce and agro-processing ( and industry in general )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cabinet approves the Marketing and Agro-processing Bill( MAP )and Warehouse Receipts Bill.</li> <li>• MAP provides for GOU provision of market information to producers and strengthening of GOU's capacity in international trade policy, particularly in trade negotiations and in conjunction with its membership of EAC.</li> <li>• Government strengthens role of District Commercial Officer.</li> <li>• Cooperatives strengthened through revisions to Cooperatives Act, preparing of a regulatory framework, and promotion of Area Marketing Cooperative Enterprises.</li> <li>• Review potential efficiency gains/cost savings through rationalization of institutions with marketing responsibilities, particularly Uganda Investment Authority, Uganda Export Promotion Board, Ministry of Foreign Affairs and Uganda's overseas missions, and through establishment of business parks.</li> </ul>	MAAIF MTTI MOFA
Realising efficiency gains through institutional reorganization consistent with decentralization of the provision of services to local governments.	MAAIF reorganized consistent with recommendations of 2000 functional review. Main functions limited to policy advice, regulation and technical assistance to local governments.	MAAIF MPS	

注 : GOU = Government of Uganda

MoFPED = Ministry of Finance, Planning and Economic Development

MoLG = Ministry of Local Government

出所 : Uganda PRSC 4 - 6

## 第2章

PRSの理念的背景、PRSの枠組みとしての評価

## 第2章 PRSの理念的背景、PRSの枠組みとしての評価

### 本章のポイント

- ・開発援助の国際的な現状認識として、目標としてはミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が、プロセスとしてはPRSPが、途上国政府や各ドナー機関の間で共有されている。アフリカにおいては、これが特に顕著である。
- ・構造調整の反省の観点からは「貧困削減およびオーナーシップとパートナーシップの重視」が、（援助疲れやニュー・パブリック・マネジメントから生じた）援助効率・効果の向上の観点からは「プロジェクト型支援の見直し、包括的一貫性（Holistic Approach）、途上国制度へのアラインメント（Alignment）、ドナーの手續調和化（Harmonization）などの重要性」が、ドナーおよび被援助国の間で広く共有された認識となっており、これらは現在のPRSプロセスの基本的な考え方として反映されている。
- ・PRSプロセスのモニタリングを考える際にも、上記の基本的な考え方（貧困削減、オーナーシップ、参加型の方法論、援助効率と効果の向上等）を反映すべきである。また当該国におけるPRSの主要構成要素を把握し、適切なモニタリング指標の設定を検討すべきである。
- ・世銀・IMFによる「PRSPの枠組みとしての機能の評価」においても、ペーパー文化を脱却し、プロセスを重視すべきことが提言されている。

本章では、PRSP登場の背景にあった援助潮流を再確認し、PRSPが含有すべき基本理念を確認する。また、PRSプロセスの進捗を毎年レビューする機会として設けられているAPRが、その基本理念を反映しているかどうかについて、SPA-6の財政支援作業部会（BSWG）での議論を紹介しつつ、APRを核とするPRSプロセスのモニタリングの重要性を説明する。さらに、PRSPという枠組みが十分機能してきたのかに関する、世銀・IMF自身による評価の概要についても紹介し、今後のPRSの方向性についても敷衍することにする。

### 2 - 1 国際開発援助の潮流変化

1990年代に国際開発援助の潮流は大きな変化を遂げた。その最初の明確な里程標は1995年にデンマークのコペンハーゲンで行われた世界社会開発サミットであった。そこで採択された「コペンハーゲン宣言」では貧困削減、雇用、社会統合を不可分な開発課題としてとらえ、国際開発援助の再構成を提唱した。その内容は以下の10項目の提言に集約されている<sup>6</sup>。

人間中心の社会開発に向けた経済、政治、社会、文化、法的環境の整備  
各国家および国際協力を通じた貧困削減  
完全かつ生産的な雇用と、安定的、持続的な生計の確保  
すべての人々の参加による社会統合の実現

<sup>6</sup> これら10項目には、その後現在までに至る国際開発援助の新たな基調がほとんど網羅されていることに注目する必要がある。つまり、これらの主張は現在までに至る大きな構造変化を生んできたものであり、「その時々々のファッション」と受け止める見方が誤りであることを示している。

人間の尊厳尊重と男女間平等の達成  
質の高い教育、保健、医療へのアクセス確保  
アフリカ等のLDCにおける経済、社会、人材開発の促進  
構造調整の目標として貧困削減、完全雇用、社会統合を含めること  
社会開発のためのリソース動員と効率的活用の実現  
社会開発のための地域間協力の促進

これを受ける形で、国際開発援助の構造変化は1990年代後半に加速した。まず、1996年にはOECD/DACによる「国際新開発戦略」が発表され、1998年には世銀においても各機関、ドナーの開発取り組みを包括化する「包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）が提唱された。また、1999年のケルン・サミットではLDCの重債務貧困国（HIPC）に対する債務減免イニシアティブが最終的に合意された。この「HIPCイニシアティブ」を契機として、一義的にはその条件としながらLDC全体に対する枠組みとしてPRSP体制が1999年に合意され、発足した。さらに、翌2000年にはDAC新開発戦略を受ける形で、国連主導の「ミレニアム開発目標（MDGs）が採択され、国際開発目標は以下の8項目に整理された。

極度の貧困と飢餓の撲滅  
普遍的初等教育の達成  
ジェンダー平等と女性の地位向上  
幼児死亡率の低減  
妊産婦の健康改善  
HIV/AIDS、マラリア、その他広域感染症の蔓延防止  
環境の持続可能性確保  
開発のためのグローバル・パートナーシップの促進

これらの過程を要約すれば、国際開発の目標としてMDGsが、プロセスとしてPRSPが、各機関、ドナー間で共有されることになったといえる。さらに2001年9月の米国同時多発テロを契機として、貧困削減に国際政治的な重要性が加わり、2002年のモンテレイ開発資金国際会議や同年夏のG7カナナスクス・サミットにおいて貧困削減に対する資金拠出増のコンセンサスが形成され、現在に至っている。

## 2 - 2 新潮流の意味するもの

新潮流が意味するものとして、以下のような5点を挙げることができよう。

構造調整よりも貧困削減を優先  
開発援助の重点をLDC（とりわけアフリカ）に  
途上国のオーナーシップを重視（Driver's Seat）  
マルチ、バイの双方にわたる連携、協調の重視  
これらを実質的に担保するフレームワーク（PRSP）を国際的に形成

先のコペンハーゲン宣言に見られるような社会改良主義は、もともと国際開発援助の流れの中

表2 - 1 1990年代の国際ODA資金流入額の変化

(単位：百万米ドル)

	1990	1999	変化率(%)
DAC全体	38,690	37,860	-2.15
DAC(対LDC)	9,300	6,830	-26.56
DAC+マルチ(対LDC)	16,010	11,790	-26.36

出所：OECD/DAC Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients ディスバースペース

表2 - 2 絶対貧困者数(生計費1日1米ドル以下)の地域別推移

(単位：百万人)

	1987	1998	増減	変化率(%)
東アジア	418	278	-140	-33
ラテンアメリカ	64	78	14	22
中近東・北アフリカ	9	5	-4	-44
南アジア	474	522	48	10
サブ・サハラ・アフリカ	217	291	74	34
サブ・サハラ・アフリカのシェア(%)	22	33		

出所：World Bank World Development Indicators

で、新古典派構造調整よりも古くから一貫した影響力をもっていたが<sup>7</sup>、1990年代の半ば以降にこのような主張が世銀・IMFをも巻き込んで大きな潮流を形成することになった背景には、1990年代に入って国際社会が経験した、東西冷戦の終結と先進国の「援助疲れ」が大きく影響していたことは疑えない。つまり、冷戦終結によって先進国は対LDC援助の主要な政治的動機の一つを失ったこと、これと並行して先進国の多くが構造的財政赤字を抱えることになったことの両面から、対LDCの開発援助資金流入額は1990年代に大きく減少した。表2 - 1は、この間の流入額の変化を示したものである。

表2 - 1が意味することは大きい。DAC全体では1990年代にほぼ横ばいで推移したが、こと対LDC援助を見ると実に3割近くの大きな落ち込みを示している。この減少率は世銀等の多国間開発機関との合計額で見てもピタリと符合している<sup>8</sup>。開発資金の流入が約3割減少すれば、その経済的インパクトは当然にかなり大きくなるであろう。表2 - 2にこの間の絶対貧困者数の地域別変化を示す。サブ・サハラ・アフリカを中心としたLDCの突出した悪化状況がうかがえる。

このような絶対貧困状況の悪化に対して、援助資金量の増加に限界があるとしたら、対応策は援助効率の向上となるのが論理的必然であろう<sup>9</sup>。1990年代末には、従来の国際開発援助のあり方を根本から批判的に見直す動きが本格化し、これは世銀・IMFをも巻き込んでいったのである。

まず構造調整に関する批判的総括としては、構造改革に関する数多くのコンディショナリティが世銀・IMFの借款を享受するための他律的引換条件として多くの途上国に消極的に受け入れられ、オーナーシップを低下させたことが挙げられた。しかも、改革による経済的困窮増大によって、多くの場合政治的不安定性が増大し、<一層の政治的指導力低下 コンディショナリティ未達 ディスバース留保 経済停滞長期化>という悪循環プロセスを生んだ。途上国政府にとってはもともと国内政治的にアピールの乏しい構造改革である以上、世銀・IMFから押し付けられた条件として国内的にこれをスケープゴートにするインセンティブが内包されており、その意味で

<sup>7</sup> 例えば、絵所(1997)参照。

<sup>8</sup> このことは、旧東側各国の市場経済移行のため必要となった援助資金を対LDC援助削減によって賄う構造が一般的であったことを暗示する。

<sup>9</sup> その典型的なマニフェストといえるのが、World Bank(1998)である。

は一種のモラルハザードを発生させる素地をもっていた。したがって、経済開発の目標を構造改革にではなく、貧困削減に置くことで、政治的指導力低下を防ぎ、同時にオーナーシップを担保する枠組みが求められた。

また、援助効率向上の観点からは、開発政策の包括的一貫性（holistic approach）と取引費用（transaction cost）負担が強調された。ここでは特に二国間ドナーによる開発援助に焦点が当てられた。批判内容は3つの点からなる。つまり、個々のドナーによる開発援助は統一した一貫性がなく、資源の活用という観点からは無駄が多い、また、その多くはプロジェクト形式であり、経常コスト補填を排するため、持続性に乏しい、このような援助形態はただでさえキャパシティの低い途上国政府に過大な取引費用負担を強いており、行政効率を低下させている。このような観点からの批判的考察としてその後大きな影響を残したのがいわゆる「ヘライナー・レポート」<sup>10</sup>であった。

新潮流の背景には、LDCの開発停滞を見据えた以上のような議論の展開があったということに我々は留意しなければならない。このような経緯によって、国際開発援助に関する主要なアジェンダは次のような3つの柱に集約されていった。

- A．途上国のオーナーシップ強化
- B．開発戦略の包括的一貫性（holistic approach）強化
- C．途上国行政機関の取引費用（transaction cost）削減

このうち、AおよびBを担保するものとして生まれたのがPRSPである。開発援助は結果を重視するならば「内政介入」となるのが本来的な宿命である。しかし、内政介入によってオーナーシップが低下すると開発効果も損なわれることは、構造調整の10年がこれを示している。したがって、PRSPを途上国のオーナーシップの下に主導させ、ドナーがこれに積極的に参画するならば、オーナーシップとドナーによる効率的な政策介入が論理的には両立することになる。ここに枠組みとしてのPRSPの真骨頂がある。

他方、BおよびCを担保するものとして進められてきたのが、手続きの調和化（harmonization）である。これは、ヘライナー・レポートにおいて特に強調された取引費用節減を主目的にOECD/DACのイニシアティブの下に推進され、2003年2月のローマにおけるハイレベル会合で採択された「調和化に関するローマ宣言」<sup>11</sup>に結実した。

わが国の援助関係者の間では、ローマ会合には大きな注目が集まっていたがゆえに、ともすれば援助協調とモダリティ改革の流れをすべて取引費用節減のロジックで理解する向きが多く見られる。しかし取引費用節減は大きなテーマではあるが、前記新潮流の3本柱の一つにすぎず、これで途上国のオーナーシップ強化や開発戦略の包括的一貫性が担保されるわけではない。また、取引費用節減が実現したところで、直ちに枠組みとしてのPRSPの適用可能性（applicability）が高まるわけでもない<sup>12</sup>。したがって、新潮流全体の議論の流れと変化を見る上では、枠組みとしてのPRSP自体に焦点を当てて問題点の抽出と深化を図ってきたものとして、SPAの活動とそこでの議論をレビューしておくことが必要であろう。

<sup>10</sup> Helleiner et al. (1995)

<sup>11</sup> 全文は<http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration>参照。

<sup>12</sup> それゆえに、ローマ会合以降のOECD/DACの活動は、Alignment to PRSPという形で軸足を移しつつある。

### 2 - 3 2000年以降のSPAとAPRをめぐる議論

SPAは、1987年に発足した、主として世銀・IMFと二国間の援助機関からなる国際援助フォーラムである。発足当初は、構造調整に伴う援助資金の円滑な動員を目的としており、当時の名称は“Special Program of Assistance to Africa”であった。その活動は、3年単位のフェーズから構成されている。構造調整融資の蹉跎と援助潮流の変化に伴い、2000年のSPA-5以降の機能は大きく変化した。名称も“Strategic Partnership with Africa”と変更され、メンバーもUNECA、NEPADやアフリカの主要途上国に拡大されて今日に至っている。

SPA-5は当初7つのテーマ別作業部会<sup>13</sup>を設立し、誕生間もないPRSPを軸として関連するテーマを網羅する形で発足した。しかし、そこでの活動を通じて、議論の焦点はOECD/DACとの分業を意識して、途上国のオーナーシップ強化と開発の包括的一貫性強化に次第に重点が移り、トピックとしてはとりわけ財政支援型援助の拡大がクローズアップされるようになった。その里程標としては、2001年秋にエチオピアで行われた技術会合において合意された、いわゆる「アジスアベバ原則」(Addis Ababa Principle)が挙げられる。これは「すべての援助資金の流れは被援助国のシステムを経由することが求められる」というものであり、この原則はその後OECD/DACが主導する援助改革にも大きな影響を及ぼした<sup>14</sup>。

3年間のSPA-5期間中、7つの作業部会の具体的成果にはかなりのばらつきがあった<sup>15</sup>。とりわけ、大きくクローズアップされたのは公共財政管理作業部会であった。これは途上国の現状診断活動(diagnosis)の実践、PEFAに見られる現状診断手法統一化への関与および公共財政管理キャパシティビルディングなどを主要な活動内容としていた。その過程で、PRSPプロセスを資金面から支えるものとしての財政支援の拡大と、これをサポートするものとしてのセクター・プログラムの2つに議論を集約させるという方向が強まり、2002年秋のブリュッセルでの技術部会と、2003年1月のアジスアベバでのSPA本会合において、2003年以降のSPA-6では作業部会を財政支援(Budget Support Working Group: BSWG)とセクター支援(Sector Support Working Group: SSWG)の2つに集約するという合意がなされた。

以降のSPA-6におけるBSWGのアジェンダは、大きく分けて以下のような3つのポイントに焦点が当てられるようになり、毎年フィールドベースでの実態調査が行われるようになった。

PRSPプロセスにおけるオーナーシップ強化と国内プロセスへの整合(アラインメント)  
 公共財政管理における改革プログラムとキャパシティビルディング  
 援助資金の流入予測性向上

これら3つのポイントは相互に関連性をもつ。とりわけ慎重な検討を必要とする課題としてクローズアップされてきたのが、の予測性向上である。予測性向上が開発投資に伴う不確実性を減少させることで援助効率を向上させることは明らかである。これを促進するものとして複数年度にわたるコミットメントを行うことが欧州の援助機関の間では既に一般化しつつあり<sup>16</sup>、財政

<sup>13</sup> 「成長と分配」「PRSPプロセス」「貧困モニタリング」「援助と財政」「公共財政管理」「セクター・プログラム」「パートナーシップ」から構成されていた。

<sup>14</sup> 2005年3月の「援助効率に関するパリ宣言」はそれを象徴する。全文は<http://www.aidharmonisation.org/>参照。

<sup>15</sup> もともと、ポスト構造調整の新援助課題を模索する中で、テーマ設定自体が試行錯誤的性格をもっていたため、ある意味当然でもある。

<sup>16</sup> 制度上可能な国としては、英国、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、アイルランド等が挙げられる。

支援を複数年度にわたってコミットするならば、理屈上は予測性が高まるものと思われる。しかし、実際問題としてそうはいかないことも明らかになってきた。なぜなら、コミットメントをディスバース（実行）する前提条件が未整備だからである。PRSPプロセスにおいて、ディスバースは、PRSPに掲げられた開発目標の進捗に応じたものとならなければならない。もしそうでなければ、オーナーシップ強化と背反して、モラルハザードを生む。このことから、APRという毎年のレビューの必要性を説明することもできる。

SPA-6が2004年に実施したアフリカ15カ国を対象としたフィールド調査<sup>17</sup>では、以下のような問題点が指摘されている。

- ・ APRを国会に報告しているのは20%にとどまる。
- ・ 国の予算編成などのプロセスとのアラインメントが完璧と答えたのは2カ国にとどまる。
- ・ APRが政府の政策に大きなフィードバック効果をもつと答えたのは7%、予算配分にフィードバック効果をもつと答えたのは26%にとどまる。
- ・ APRがディスバース決定に十分と答えたのは全援助機関の29%にとどまる。

なぜAPRは、このように中途半端な存在にとどまっているのであろうか。その理由としては以下のようなものが挙げられよう。

- ・ APRの基礎をなすべきPRSPの内容が第1世代においては具体性を欠いていたため、APRも具体性を欠くものとなった。
- ・ 途上国政府においても、PRSPをHIPCイニシアティブ適用とIDA融資を受けるためのコンディショナリティとして受動的にとらえる見方が多かった。
- ・ ドナー側においても、PRSPの開発目標と自国国内向け説明責任の論理的整理がついておらず、ディスバース決定条件を求められると幅広に予防線を張るような傾向が強かった<sup>18</sup>。

しかも、APRがこのような不十分なステータスにとどまっていることから、ドナーの間ではこれを補完するものとして、独自の枠組みが形成されるようになった。それが、いわゆるPAF (Performance Assessment Framework)<sup>19</sup>である。PAF自体の問題点としては以下のようなものが挙げられる。

- ・ ドナー独自の開発指標が自然と多くなり、PRSPプロセスのオーナーシップ強化を損なう恐れがあること。
- ・ ドナーの対自国国内向け説明責任担保を目的とした指標が多くなり、千差万別で共有されないことから、指標数が肥大化すること。
- ・ 肥大化したPAFがディスバースの決定要因となるならば、予測性向上は困難となり、かつAPRを充実させるためのインセンティブも失われること。

以上のような論理展開は、ある意味で1980年代の構造調整コンディショナリティを連想させる。ドナーが複数年度コミットメントを実際にディスバースに移すための条件が問題とされる時、そ

<sup>17</sup> SPA-6 BSWG Co-chairs (2005)

<sup>18</sup> このような傾向は特に基本的人権、公正な選挙と民主主義、表現の自由などといった政治的コンディショナリティ (Political Conditionality) の分野における欧州系ドナーにも目立っている。

<sup>19</sup> 第3章p. 43参照。

のために整理された指標は明らかにコンディショナリティである<sup>20</sup>。以下の援助潮流の説明の中で、構造調整に対する批判を解説するが、その教訓を踏まえるならば、現在のPRSプロセスにおいて担保されるべきは、途上国政府のオーナーシップとコンディショナリティの透明性である。こうした流れから、PAFをいたずらに拡大していくことなく、APRを質的に充実させることがまさに緊急の課題として浮上している。

## 2 - 4 PRSP導入の理論的背景と新たな援助手法および日本の立場

2 - 1において国際開発援助の新潮流について言及したが、ここではより慎重にPRSPの理論的背景について説明したい。

既にPRSPは単なるペーパーではなく、ペーパーに基づく包括的な実施プロセスであるとの考えが定着し、現場である途上国、ならびにドナーの間でも「PRSP」よりも「PRS」という言葉遣いが一般化してきており、「実施」とその「モニタリング」の重要性に焦点が当たってきている。なぜそのような現状があるのか、その基本的な理念を理解しておくことで、JICAとして、変化し続けていくそのプロセスの観察の仕方、貢献のあり方を判断しやすくなるものと期待される。

### 2 - 4 - 1 PRSP導入の背景と新たな援助手法

ここでは、本書の主要テーマである1999年に導入されたPRSPの導入背景とPRSPを中心に現在進められている援助手法の変革について概説することにより、PRSPに含有する基本的理念やPRSPを推進することにより求められているものが何かを理解し、適切なPRSPの進捗管理の見方を考える上での参考としたい。

昨今のPRSP導入につながる一連の援助潮流への再検討の兆しは、その源を1980年代にまで遡ってみる必要がある。1980年代は世銀・IMFにより数多く実施されてきた構造調整プログラムに対する批判とそこから教訓が議論され、貧困層への対応の必要性とそこから従来からの援助の在り方を問い直す議論が活発化した。また、同じく1980年代にはニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）と呼ばれる行政管理手法が先進国を中心に導入され、その考え方が開発援助アプローチにも影響を与えることとなった。さらに、1980年代中盤から膨張する累積債務が開発を推進していく上で悪影響を与えるものとしての認識が広がり、債務削減への対応が加速していく。

このように開発を進めていく上で懸念されていた大きな課題（貧困への対応、債務削減、これまでの援助のあり方からの変更の必要性など）が浮き彫りになりつつある中で、それら課題を解決していく上でネックになっていたのは、東西冷戦構造だった。東西冷戦構造の下では政治プロパガンダが優先され、開発援助もドナー独自の援助が中心に展開された。二国間協力や緩やかな援助協調は行われていたが、現在展開されているような本格的な援助協調は行われていなかった。しかし、1980年代後半からの各国の「援助疲れ」の顕著化と東西冷戦の終焉とが相まって、援助効率を問い直す動きが強まった。従来からの援助のあり方からの反省と構造調整批判を受け入れる土

<sup>20</sup> ただし、構造調整融資におけるコンディショナリティはex-ante conditionality（ごく簡単にいえば、期限までに達成すべき政策が定められている、これを達成しなければ融資を差し止める）であり、現在の指標はex-post conditionality（PRSの目標達成のために必要な政策決定の主導権は途上国側にあり、PRSの進捗は途上国側、ドナー側双方で段階的に確認され、実行計画の修正をしながら目標達成に向かう）として扱われているという差異がある。

壤が形成され、それまでの「独立型援助」から1990年代におけるセクター・ワイド・アプローチ (Sector-Wide Approach: SWAp) やPRSPに代表される「協調型援助」へと援助のパラダイムがシフトしていくこととなった。

そのシフトの大きな要因となったもののうち、ここでは、構造調整プログラムに対する批判と教訓、そして従来の援助のあり方への見直しがどのようなものであったのかに絞って概説する。そして、その批判と見直しがSWAp、MTEF、さらにはPRSPの導入につながるものであったことを理解するとともに、そこからPRSPの主要構成要素とPRSPの進捗管理のためにモニタリングすべきものとして何があるのかを導き出すこととする。

### (1) 構造調整プログラムへの批判

1970年代のオイルショック、途上国の債務累積問題などの混沌とした状況の中、マクロ経済の安定と生産者に対するインセンティブを与え、資源の有効配分を目指した構造調整プログラムは、1980年代に本格的に導入されることとなった。その世銀・IMFの構造調整政策は途上国の開発援助に大きな影響力を与え、その影響力がゆえに、批判も大きなものとなった。

その批判の主要なものとして、次のものが挙げられる。世銀・IMFからの融資承諾を得るには、世銀・IMFと政策枠組書 (Policy Framework Paper: PFP) について合意することが前提となっていたが、PFPには実行すべき多くの政策が実施期限とともに明記されており、このため、途上国政府は自国の開発に主体的に取り組む姿勢を失い、むしろ多くのコンディショナリティを達成すること自体が目的化してしまっていた。また、途上国に課すコンディショナリティが過大かつ性急な処方箋のため、短期的に大きな痛みを伴い、特に貧困層に多大な影響を及ぼすこととなった。そのため、ソーシャル・セーフティ・ネット整備の必要性が次第に注目を浴びるようになった。一方で、構造調整プログラムが世銀・IMFおよび各国が期待したほどにその効果を示さなかったことについて、その理由として、構造調整プログラムそのものの問題よりも、先方政府の問題、つまり、良いガバナンスが必要であることが強調されるに至った。

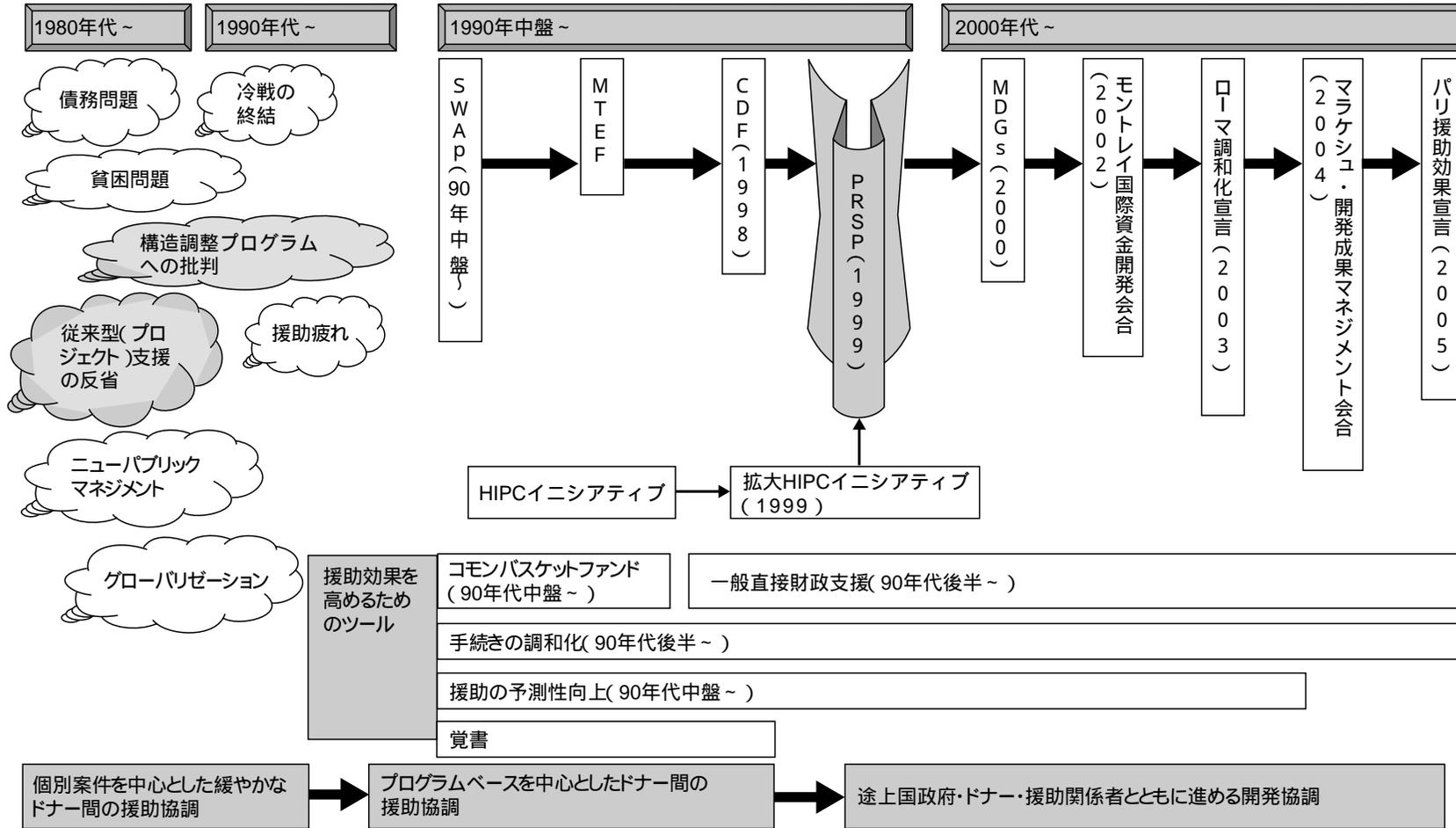
世銀の1979年度以降の構造調整融資実施の経験から得られたこのような教訓は、次の4点に集約することができよう。第1に、政策改革実施のタイミングと順序についての明確な指針を欠いていたこと、第2に、マクロ経済の安定が損なわれている状況下では構造調整の推進は不可能であり、構造調整融資を資金援助・政策改革の両面で強化する必要があること、第3に、構造調整政策は特に貧困層等に影響が大きく、そのような社会面へのコストについての認識が必要であること、そして第4に、融資受入国での政策改革実施にあたっての行政面・政治面での「消化能力」の限界の認識である<sup>21</sup>。

このような反省から、途上国がオーナーシップをもって自国開発を進める重要性、途上国のオーナーシップの下ですべての援助利害関係者が協調していくことの重要性、貧困層に裨益するような包括的なアプローチの重要性、その貧困削減のための中長期的な視野をもった取り組みの重要性、といったPRSPの導入の基盤となる考えが1990年代後半になって強調されるようになった。

---

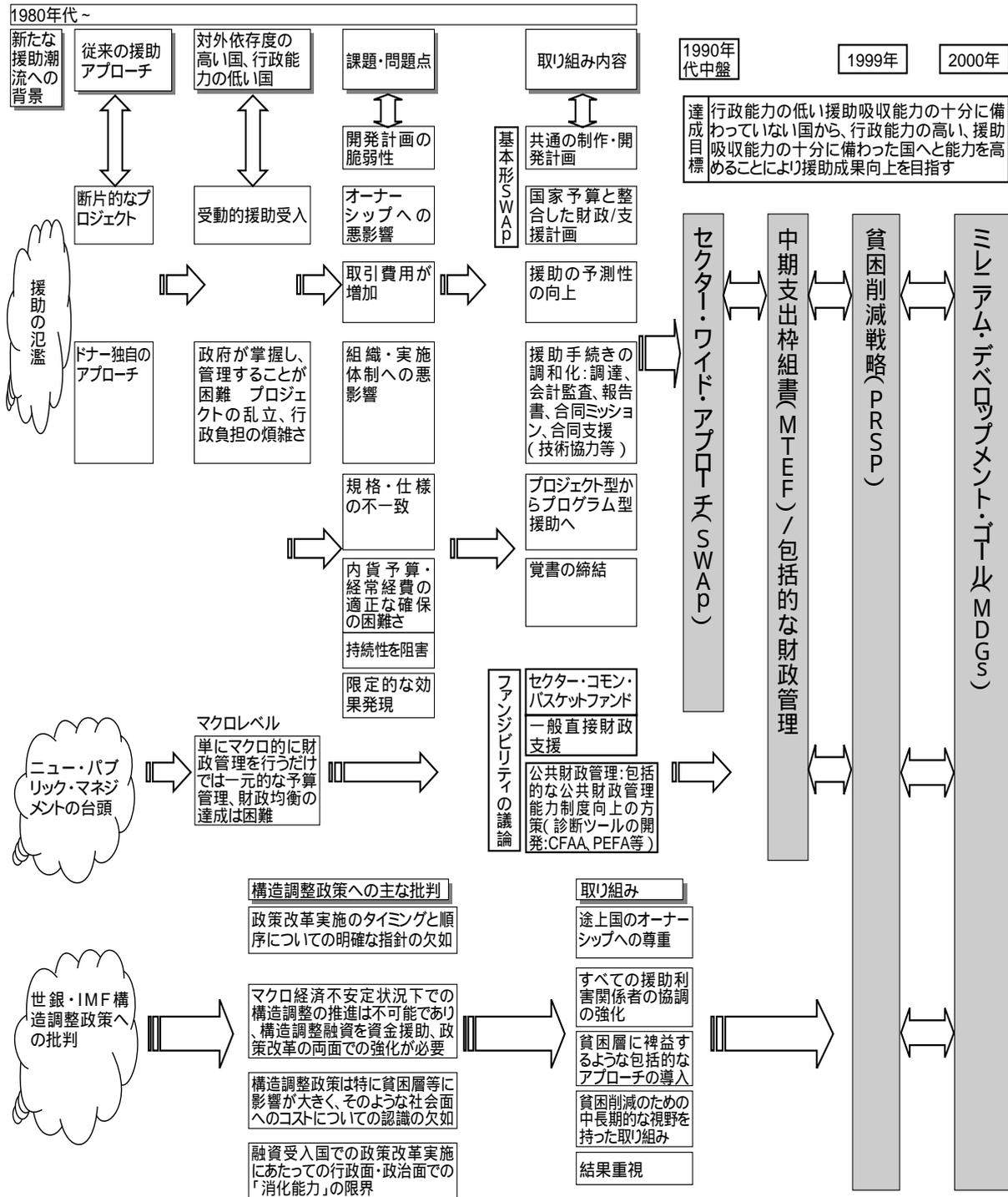
<sup>21</sup> アジア経済研究所 (1988) p. 47

図2-1 PRSPをめぐる援助潮流



出所：筆者作成

図2-2 従来型の援助アプローチの弊害と新たな援助アプローチ



出所：筆者作成

## (2) 援助経験の反省：従来の援助のあり方への見直しからSWApの導入へ

1980年代以降、主として世銀、英国、北欧諸国を中心に進められた援助手法の変革は、アフリカでの援助の反省と経験に基づき始まっている。その援助の反省と経験を援助の実践的な立場から包括的にまとめたものとして、今日の援助アプローチに大きな影響を与えている論文が2つ挙げられる。

一つは、今日のSWApのバイブル的な存在として扱われている1995年に作成されたハロルドのディスカッションペーパー<sup>22</sup>であり、もう一つはこの「ハロルド・ペーパー」と同時期に、タンザニアにおいて、それまでの援助を振り返り、なぜ援助が期待した成果を挙げてこなかったのかとの視点から問題点を調査・分析し、さらに教訓を導き出し、今後の開発の方向性と援助のあり方を提言した「ヘライナー・レポート」<sup>23</sup>である。

両者とも、一貫して現場の援助実践に基づく分析から書かれたものである。それまでのプロジェクトを中心とする援助に対する、ドナー側としての反省点の考察から成り立っている。従来のプロジェクト型援助に対する批判を理解する上で非常に役立つものであるため、ここで両者が共通して課題とした点を集約して紹介する。

### 1) 断片的なプロジェクトを実施することの罪

これまで、断片的でかつドナー独自のアプローチにより発掘・形成したプロジェクトは途上国政府と援助効果に次のような悪影響を及ぼしてきている。

#### i) 開発計画の脆弱化

途上国では多数のドナーによる支援が展開されているものの、各ドナーが単体で行動することで、途上国側の当事者にとってはおのおののプロジェクトを十分に把握できないまま援助が展開されているのが実態で、途上国の国全体の開発計画は立案が困難なばかりでなく、実施においても脆弱なものとなっている。例えば、世銀・IMFの要求してきた構造調整時代のPFPなどの政策に関する文書も実質的にはドナー側が作成してきており、途上国政府側が自ら積極的に作成したものではなかった。二国間援助国の援助戦略についても、二国間ベースの協議の結果であっても、途上国政府・当該ドナー間でも必ずしも共有されずドナー側独自の開発戦略として作成され、ドナーがそれぞれの関心事業を展開してきていた。その結果、特に援助依存度の高い途上国では開発計画に占めるドナーの役割が肥大化し、途上国政府自身の関与度合いは脆弱なものとならざるを得なかった。

#### ii) オーナーシップへの悪影響（援助国の多様なコミットメントによる当事者能力の喪失）

個々のドナーによる断片的なプロジェクトや個別ドナー独自のアプローチは、途上国政府が主導的に発掘・形成したものではなく、受動的に援助を受け入れることにより実施されることが多かった。ドナーが独自にセクターの問題点を分析、発掘・形成したようなプロジェクトについては、当の政府はそれを掌握し管理しているとは感じておらず、多くの場合、政府はプロジェクトの存在さえ知らない。特に援助依存度の高い途上国では年間、何百、何千というプロジェクトが多くドナーにより実施されていた。その結果、ドナー主導によるプロジェクトは終了後ほどなく消滅するケースがあった。結果として途上国政府のオーナーシップを損なうば

<sup>22</sup> Harrold et al. (1995)

<sup>23</sup> Helleiner et al. (1995)

かりか、持続性をも阻害していることが多かった。

iii) 個々のさまざまなアプローチに対応するための政府の事務の煩雑さ（取引費用の増加）および組織・実施体制への悪影響

これまでの援助は、政府とドナーとの二国間協議に基づく対話の中で案件が選定され、ドナーの関心の高い案件を中心に、ドナーのアプローチや規程に沿った支援が実施されていた。そのため、異なったドナーがおのおのの実施方法および会計制度により、途上国政府側のシステムとは違った、しばしば矛盾した戦略を押し付けることがあった。そのため、各ドナーの要求する個別の報告書、調達方法、会計・監査方法への対応や、各ドナーとの協議のために、援助受入れ国政府担当者の膨大な時間が割かれていた。

一方、これら異なったドナーのアプローチや規程のために、ドナーや国際機関は、かなり高額な給与で政府公務員や専門家を雇用したプロジェクトを管理するために、あるいはスムーズに援助を実施していくために、特別なプロジェクトユニット（Project Implementation Unit: PIU）を設置することが多かった。

これら個々のさまざまなアプローチは、政府の事務の煩雑さを増加させるだけでなく、政府の実施能力に過度な負担をかけ、さらに政府の実施能力を拡散させ、結果として組織および実施体制に悪影響を及ぼすこととなった。

iv) 経常経費の予算化の困難さ

ドナー主導で、受動的に開始されたプロジェクトは、途上国政府側には十分実態を把握されておらず、またその関心も低く、途上国のセクター開発および国家開発計画の中で適切に位置付けられていない場合があり、適切な予算措置を行うことが困難になっていた。一方、開始されたプロジェクトは途上国の人的な手当てや光熱費などの後年度負担を伴い、経常経費を確保しなければ持続的な運営は不可能であった。そのため、持続的に運営していくためには、それらプロジェクトが途上国政府の経常経費の負担を増すとともに、個別プロジェクトの乱立のため、経常経費の予算化を困難なものにしてきた。

v) セクター全体の持続性を阻害

個別の断片的なプロジェクトは、開発計画の脆弱性を高め、組織、実施体制への悪影響を生み、途上国政府の取引費用を増加させ、本来の行政の執行を妨げてきた。また、経常経費の負担を増やし、経常経費の予算化を困難なものにし、開発計画全体への予算の立案をも困難なものとしてきた。その結果、乱立する断片的なプロジェクトはセクター全体の持続性を阻害するものとなっていた。

vi) 対象のプロジェクトのみの限定的な効果発現

途上国では、上記に示してきたドナー側主導の断片的プロジェクトだけが実施されてきたわけでない。プロジェクトには入念に計画され実施されたプロジェクトもあるが、これまでの反省では、それがたとえ政府と利害関係者により主体的に担ったものであっても、たくさんの失敗の中のほんの一握りの成功したプロジェクトであったのではないかとの指摘がある。

それは、途上国政府の援助吸収能力とも関係が深い。プロジェクトを成功裏に導くためには、そのサイクルとして途上国自身が適切に開発計画を策定し、自国の開発に必要な事業を選定し、

経常経費を含めて適切に予算化しなければならない。その上で、事業を開始し、ドナーからの事業の引き渡し後は持続的にこれを運営し、その効果を波及・普及していくための人的措置や適切な予算手当てをしていかなければならない。これを実現するためには、途上国自身が当事者として作成した適切な開発計画、予算計画と、それを実施する組織および実施能力が必要である。しかし、多数の断片的なプロジェクトはそれらを阻害し、結果として、適切なプロジェクトさえも多くの場合、国全体への影響は限られ、セクターでの成果も低く限られたものとなり、限定的な効果発現となっていた。多くの国では、プロジェクトを通して効果が示されたケースやトリックルダウン効果を示したケースは少ないのが実情であった。

## 2) オーナーシップとパートナーシップの欠落

これまでの援助のあり方では、途上国政府が開発の当事者としてとらえられておらず、むしろドナー主導により開発計画が策定され、また開発計画と不整合なプロジェクトがドナーの独自のシステムにより実施される中、途上国政府の当事者意識が欠落してきた。また、多数のドナーが、途上国政府が把握できないほどの数のプロジェクトを実施し、かつドナー間の連携は希薄であった。両レポートは、途上国政府自身の開発の当事者としての意識を高め、自ら政策・開発計画の立案、実施、運営を行う能力を重視し、その当事者性を支えるドナー間およびドナーと途上国政府との協調が重要であると強調した。

時を同じくして公表されたこれら2つのレポートにおける、以上のような提言は、それまでの援助のあり方を実践的な観点から見直した結果として浮き彫りになった課題であり、それをいかに途上国の現場において具体的に克服していくかが次の課題となっていた。特にサブ・サハラ・アフリカ諸国では、1990年代中盤から既にその実践に向けた取り組みが進められた。それら具体的な課題克服の取り組みは次のようなものであった。

- ・途上国政府のオーナーシップと利害関係者のパートナーシップに基づき、(たとえ一部、途上国政府側に政策能力、実施能力に欠けるところがあるとしても)途上国政府主導による政府・利害関係者の共通の理解に基づく政策・開発計画を策定する。
- ・助資源の効率化を図るため、その計画は国家予算と整合させる。それを強化するために援助利害関係者の次年度および中期コミットメントを明確にし、オン・バジェット化を進め、適切な予算管理を図り、経常経費の適正な確保も実現する。
- ・援助実施の手続きがドナーごとに異なる結果、途上国政府の行財政業務に負担をかけているという課題を克服するため、ドナーはできる限り途上国の制度・システムを活用した共通の援助手続きを用い、途上国政府の負担の軽減を図る。また、公共支出管理の観点からも調達、会計および監査に関して手続きの調和化を行うことにより、途上国の行政への負担を軽減するとともに適切な財政管理を促進する。
- ・このような、手続きの調和化とファンジビリティの問題点を克服するためにコモン・バスケット・ファンド等財政支援を導入する。

新たな援助手法も含めたこのようなセクター開発アプローチが、セクター・ワイド・アプローチ(SWAp)とされるもので、仮に定義すると「プログラム実施国のオーナーシップおよび当該国と支援ドナーとのパートナーシップにもとづき、セクター全般を網羅する政策・戦略あるいは中期的なセクター開発計画の枠組みであり、国家予算と整合した財政計画・支援計画、行動計画、

実施手続きを策定し、当該国とドナーにより実施される開発アプローチ（青写真ではなく、アプローチ）」ということになる。

### （３）SWApを通して達成しようとしているもの

以上のような経緯を考えれば、SWApは、特に対外援助依存度が高く、かつ行政能力が低い、援助吸収能力の十分に備わっていない国に対する援助スキームであると認識しておいた方がよい。SWApの中で議論されているコモン・バスケット・ファンド、手続きの調和化などの援助手法についても同様である。逆行行財政管理能力が高く援助吸収能力の高い国については、それら新たな援助手法の導入の必要はないともいえる。

### （４）SWApの広がり

北西欧諸国ドナーを中心に進められたSWApは、1990年代中盤より急速に展開されるようになった。1994年には、新しい形のプログラム援助に関するワークショップがジンバブエの首都ハラレで開催され、翌1995年には、セクター・プログラム支援に関するスウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA）ポリシーペーパー、世銀からは先述の「ハロルド・ペーパー」が、1996年にはデンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency: DANIDA）によるセクター・プログラム・サポートに関するガイドライン、またオランダ外務省からは、セクター財政支援（Sector Budget Support）ガイドラインが公開されている。さらに同年、EUの事務局会合でセクター開発プログラム（Sector Development Programmes）の概念が紹介され、人間開発・社会開発分野でセクター開発プログラムを支援することが表明された。

一方、わが国がイニシアティブをとったとされるDAC新開発戦略書で採択された「オーナーシップとパートナーシップの推進」は、その後セクター・プログラム（SP）の動きをさらに加速させることになり、1996年からの国際収支支援とアフリカの援助のあり方を議論するSPA-5において、SWApへの本格的な取り組みが、日本も含めて総論賛成の形で合意形成された。結果、1997年以降、世銀および他援助機関の支援計画の大部分は、SPをその方針の中心に位置付けるようになったのである。

### （５）包括的な財政管理強化とSWAp

SWApがサブ・サハラ・アフリカ諸国を中心に導入される一方、1980年代以降、途上国の財政危機管理への対応を進めていた世銀・IMF等の国際金融機関では、「ファンジビリティ」<sup>24</sup>という概念が認識され、公共部門の資金全体を見渡す必要性が出てきたことや、途上国における政府の役割が再認識され、民営化が困難あるいは不適切とされる公的部門の「コア」の部分の効率化の必要性が出てきたこと、プロジェクトの内貨予算不足、経常経費不足など、事業実施上の問題点から途上国の公的部門の資金管理を見る必要性が高まったこと等を背景として、世銀・IMFも単にマクロ的に財政管理を行うだけでは一元的な予算管理、財政均衡の達成は困難であるとの認識が強まり、途上国政府主導の下、多国間・二国間のドナーを含めた援助利害関係者の共通の政策・開発計画を策定し、援助利害関係者の援助資金も含めた予算管理を行うことの重要性を認識するに至った。従来のプロジェクトからの脱却を図ろうとする北西欧諸国ドナーと、包括

<sup>24</sup> 第3章p. 38参照。

的な財政管理強化を図る世銀・IMF等の多国間開発機関の関心が、SWApを通じて一致したといえよう。

SWApの導入により、セクター全体の援助資金の管理強化が必要となり、SWApを通じた中期開発計画とそれに基づく資金配分、執行・会計・報告制度等の資金管理システムが強化されていくこととなった。

## (6) PRSの導入へ

構造調整政策の反省からは、途上国がオーナーシップをもって自国開発を進める重要性と、途上国のオーナーシップの下ですべての援助利害関係者が協調していくことの重要性、また貧困層に裨益するような包括的なアプローチの重要性、さらに、貧困削減のための中長期的な視野をもった取り組みの重要性などが認識された。

その一方で、これまでの援助経験の反省からSWApというセクターレベルの開発アプローチが導入され、そのアプローチは上記の構造調整政策の反省から認識された重要性を具現化するものとして、PRSにおいてもSWApにおける開発アプローチの考え方が活用されることとなった。

PRSPも、途上国政府主導の下、援助利害関係者の幅広い参画により、共通の開発計画である貧困削減戦略書を策定し、その戦略の下で国家予算と整合した中期支出計画を策定し、途上国政府と援助利害関係者により実施される。その基本原則も構造調整政策の反省で教訓として認識された「当事国主導」「結果重視」「包括的アプローチ」「パートナーシップ重視」等がその基盤となっている。

現在、各ドナーの援助手法についてもSWApの中での議論を受けて改革が進められてきている。援助を効果的に進めるツールとしての「援助の予測性の向上」、セクター戦略支援としての「コモン・バスケット・ファンド」から国家開発戦略対応のための「一般直接財政支援」、「手続きの調和化」、「プロジェクト型援助」から「プログラム型援助」へのシフトなどに、PRSの実施を通じて取り組むことが求められている。

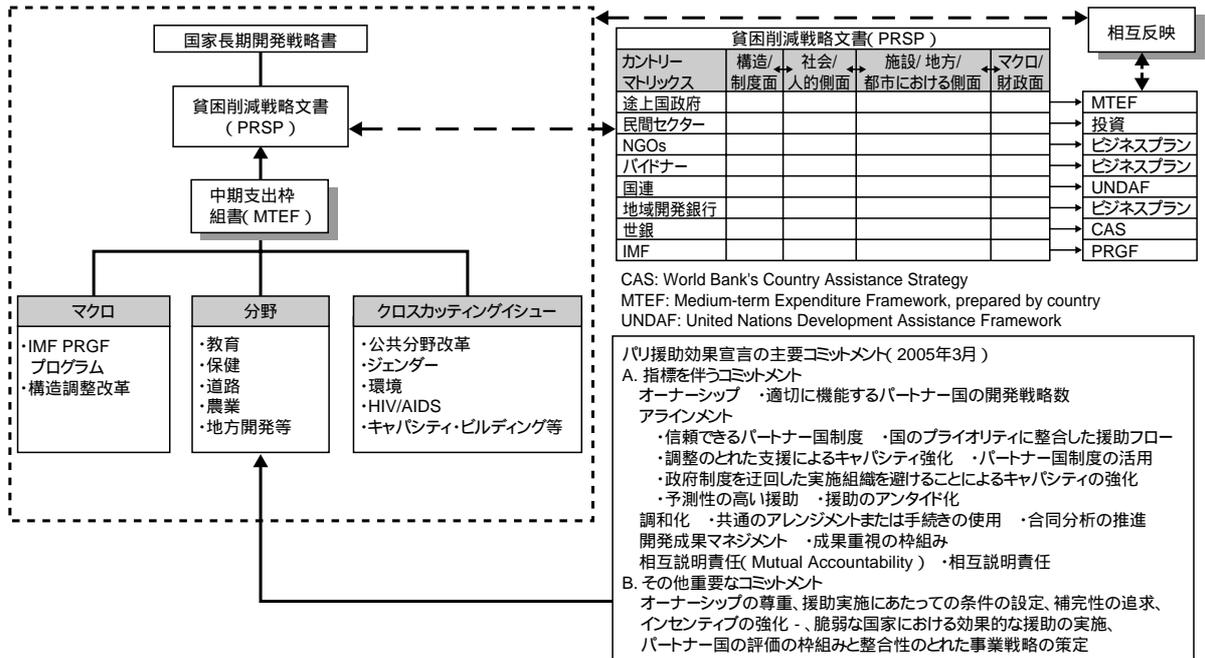
PRSは、これまでの構造調整政策への批判や従来の援助のあり方の見直し、NPMの理念等を集大成したものと位置付けられる。PRSPIは、拡大HIPCイニシアティブの適用およびIDA融資の判断材料としてその策定が要請されたものであり、その対象は、いわばこれまで期待した成果を挙げることができなかった国々である。特に拡大HIPCイニシアティブの適用国の多くは援助吸収能力が十分に備わっておらず、援助を適切に取捨選択し、援助吸収資源をあてがう能力のない貧困諸国である。PRSを通じて達成しようとしていることも、SWApと同様、行政能力が高く援助吸収能力を十分に備えた国へと、かかる対象国の能力を高めることで援助の成果を挙げようとする試みといえる。

## (7) PRSの主要構成要素と援助手法

PRSプロセスのモニタリングとは何かを考える上では、PRSを構成する主要な要素を把握しておく必要がある。基本となる戦略文書であるPRSP、それを支えるセクター開発計画と中長期予算計画が最重要な文書と考えることができる。

上述した通り、PRSは当該国とドナーにより実施される開発アプローチであるため、ドナーなどの当該国開発関係者おのおのの戦略およびビジネスプランを反映させつつ、共有される開発計画としてのPRSが策定される。セクター開発計画に関してはSWApが導入されている国においてはそのSPが、また、中期予算計画に関してはMTEFが導入されている国に関してはMTEFが主

図 2 - 3 PRSの構成要素



出所：筆者作成

たる構成要素となり、それらをもとに途上国政府が主導的に策定した、各セクターの開発計画や予算計画の集約版がPRSPとも位置付けられる。その関係を示したものが図 2 - 3 である。

したがって、PRSの全体像を理解するためには、ドナー等開発支援関係者の戦略やビジネスプランの把握と途上国政府が主導して作成するセクターごとの開発計画（国によってはSWApで策定されるSP）、中期予算計画（MTEF導入国においてはMTEF）を十分に理解する必要がある。また、PRS導入経緯でも示した通り、PRSを通じて途上国の援助吸収能力と行財政能力を高めて援助効果の向上を図っていくことが企図されており、2005年3月の「パリ援助効果宣言」の主要コミットメントは、PRSプロセスを効果的に進めていくための指標となる。

### ( 8 ) PRSを進捗管理するために必要なモニタリング指標

図 2 - 3 で示したように、マクロの経済調整・改革プログラム、セクターの開発計画およびHIV/AIDS等のセクター横断的課題への取り組みなどは、MTEFなどの中期支出枠組みによって予算的に裏付けられてPRSの主要構成要素となっているというのが概念的な構造である。

この関係性から見れば、PRSプロセスをモニタリングするための理想的な構造においては、各構成要素において設定された達成指標が集約されてPRSの達成を図る指標となっているということになるが、現状は必ずしもそうではない。

IMFのコンディショナリティとされることが多い為替政策、金融政策等のように一般に公開されることによりその政策効果が減じるものについてはPRS指標にはしにくい。また、もっと一般的には、SPとPRSでの指標に必ずしも整合性がとれていない、一般財政支援がPRS支援の主要モダリティとなっている場合には、一般財政支援ドナーと途上国政府との間でPAFという必ずしもPRSとは整合しない指標（多くは政策レベルの指標）が設定されるといった状況がある。

また、途上国政府と各ドナーの間に依然として個別の合意文書が締結され、そこで個々のドナー独自のコンディショナリティが設定されるケースもあり、透明性を保ち援助の予測性向上に資するような形で「指標」をドナー・政府間で共有することが難しい。現在は、PRSに即したモニタリング指標、および経済調整・改革プログラム（世銀・IMF）ならびに二国間ドナーのコンディショナリティなどがモニタリングの指標として個別に活用されているのが実態であろう。今後、いかに工夫してPRSプロセスの中で共有していけるかが課題である。

#### 2 - 4 - 2 PRSP導入以降今日までのPRSを中心とする援助潮流

1999年1月には世銀ウォルフェンソン総裁（当時）の提唱によりCDFが、同年9月には従来の世銀が求めていたPFPに代わりPRSPが導入された。また、IMFも拡大構造調整ファシリティ（Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF）を貧困削減・成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF）へと名称変更するなど、世銀・IMFの提唱により、2000年以降、貧困削減がドナー共通の開発課題への取り組みとして本格的に展開されることになった。

各ドナーの援助手法についても、現在はPRSを中心に対応が求められている。これまでは、多国間（マルチ）、二国間（バイ）の支援はプロジェクトを中心に相手国政府との対話の中で実施しても批判されることはなかった。しかし、ファンジビリティの議論と相まって、PRSP、SPの導入により各ドナーは共通の枠組みの中で、相手国政府主導の下、協調しながら質および効率性の高い支援を行うとともに相手国政府の取引費用を軽減することが求められている。その援助手法として、相手国政府の予算に直接援助資金を投入する「一般財政支援」、共通の口座にドナー資金をプールする「コモン・バスケット・ファンド」、ドナーの援助手続き、例えば調達、報告書、会計、監査等の「調和化」、援助のアンタイド化、プロジェクト型からプログラム型支援への移行などが挙げられている。また、一般財政支援、手続きの調和化などのドナー援助アプローチにかかる議論はドナー間での議論にとどまらず、一部の途上国で既に導入されている。2000年以降、議論もさらに活発なものとなり、広がりを見せている。

それを象徴する動きが、G8サミットやモンテレイ開発資金国際会議等の開発関連国際会議の場で展開された。また、OECD/DACでは援助手続きの調和化のタスクフォース（2001年1月～2002年12月）が設置され、SPAや世銀等のマルチ機関でも調和化について活発な議論が展開されている。

#### （1）モンテレイ開発資金国際会議（2002年3月）

2002年3月にメキシコで開催されたモンテレイ会合では、MDGsの達成に向けた取り組み、援助資金の増額、効果的な援助を行うための8項目などが合意された。援助資金の増額については、EUが2006年までに加盟国全体で対GNP比ODA0.33%から0.39%（320億米ドルから390億米ドルへ）への引き上げの達成を目指すことが定められ、米国は現在のODA総額100億米ドルから2006年には150億米ドルまで増額することを表明した。なお、効果的な援助を行うための8項目とは、援助受入国のオーナーシップに基づく援助実施における調和化、後発開発途上国に対する援助のアンタイド化、援助受入国の援助吸収能力および財産管理の向上における支援、PRSP等の開発戦略の導入、現地の技術協力の効果的利用の推進、FDI、貿易、国内資源等のための活用、三角協力および南南協力の強化、貧困層をターゲットとしたODAおよび援助協調と援助評価、である。これら8項目は、これまでのアフリカでの議論が反映されたものであり、ここでの合意事項がその後のG8サミットや国際開発会議等での大きな柱になってい

くこととなった。

## (2) ローマ調和化会合、パリ宣言

モンテレイ会合のフォローアップとして、途上国の成長、貧困削減、および2015年のMDGs達成に向けた開発パートナーシップの強化を目指すべく、2003年2月のローマ調和化会合にて「ローマ調和化宣言」が合意された。ローマ会合において指摘された重要なポイントは次の2点に集約される。

- ・「プログラム・アプローチ」(Program Based Approach)の実施、財政支援やプールファンドなどの新規援助モダリティ導入、援助手続きの調和化(ドナー間、ドナー・途上国間)・簡素化、ドナー側の援助予測性向上、開発成果マネジメント導入等の実施。
- ・モンテレイ会合からの進捗状況で課題として挙げられたのは、途上国の成長と貧困削減戦略および成果に向けた戦略管理のための制度能力の脆弱さ、ドナーの現地事務所への不十分な権限委譲、ドナーと途上国間の効果的な開発協調促進に必要なインセンティブの欠如、信用できかつ時宜を得たドナーの援助予測性の欠如等。

さらに、2004年2月には、マラケシュで開発成果マネジメント会合が開かれた。そして、2005年3月には、パリでDACハイレベル会合が開催されて援助の効率化のためのドナーの協調を促す「パリ援助効果宣言」が合意された。パリ宣言の概要は以下の通りである。

### 「パリ援助効果宣言」概要

以下の指標がドナー・途上国間でフォローされることになっている。

#### 1. 数値目標が設定されている指標

##### オーナーシップ

- ・適切に機能するパートナー国の開発戦略数

##### アラインメント

- ・信頼できるパートナー国制度
- ・国のプライオリティに整合した援助フロー
- ・調整のとれた支援によるキャパシティ強化
- ・パートナー国制度の活用
- ・政府制度を迂回した実施組織を避けることによるキャパシティの強化
- ・予測性の高い援助
- ・援助のアンタイト化

##### 調和化

- ・共通のアレンジメントまたは手続きの使用
- ・合同分析の推進

##### 開発成果マネジメント合同分析の推進

- ・成果重視の枠組み

##### 相互説明責任

- ・相互説明責任レビュー

#### 2. 数値目標を伴わない主要項目

オーナーシップの尊重、援助実施にあたっての条件の設定、補完性の追求、インセンティブの強化、脆弱な国家における効果的な援助の実施、パートナー国の評価の枠組みと整合性のとれた事業戦略の策定。

### (3) 援助効果向上という主要潮流

1980年代以降、主として世銀、英国、北欧諸国が中心となって進められたアフリカでの援助の反省と経験に基づく一連の議論により、「個別型援助」からSWApを経てPRSに象徴される「協調型援助」へと援助アプローチがシフトし、援助手法としてもPRS支援を中核とするべく一般財政支援が行われ、あるいは手続きが調和化され、協調型で一層の成果を促そうとする手法が主要モダリティとなってきている。かかる手法を用いて、行政能力が低く援助吸収能力の低い国の能力を高め、行政能力の高い援助吸収能力を十分備えた国へと離陸させることにより援助効果の向上を目指すのが、現在の援助潮流のコアといえよう。今後はわが国も含めて「パリ宣言」に掲げられた指標への取り組みが強化されていくことになる。そのためには、指標として掲げられている援助手法の有効性や具体的な成果へのつながりがどのようなものとなっていくのか、適切に検証していくことが重要となろう。

#### 2 - 4 - 3 新たな援助潮流と日本の立場

わが国は、戦後賠償対策の一環として援助を開始した経緯もあり、途上国の政策等、国内政治には干渉しないよう留意して援助を実施してきた。また、途上国政府の公式要請を尊重し、相手国のオーナーシップの尊重ならびに自助努力支援を明確にした方策（要請主義）を取るとの立場から、途上国政府側による、経常経費の負担と技術移転を受けるカウンターパートの配置や、他ドナー支援との重複回避等々、援助受け入れのための途上国政府側の実施体制がある程度整備されることを前提条件として援助を行ってきた。

このことは、途上国政府の国内政治には極力関与しないことを前提とする支援展開の背景となっており、援助の様態も、国家開発計画やセクターの開発計画全体に影響を与えるような援助よりも個々のプロジェクト単位での支援を志向した。また、その支援は現物供与を中心としたオフ・バジェット支援であり、途上国側の予算配分についても基本的に関与してこなかった。

また、西欧諸国が従来からの援助のあり方を見直し、新たな援助のあり方を模索していた時期は、わが国としては主要援助対象国であるアジアでの成功に一定の自信をもっていた時期であり、またODA拠出が増額を続けていた時期でもあった。結果としてわが国は、他ドナーが1980年代から行ってきた、援助効果に関する議論について十分にフォローしていたとはいえず、国内の経済的、政治的背景に従って、従来型の援助のあり方を維持してきた。援助効果をめぐる議論、および援助協調をめぐる議論との関係では、わが国はいわば空白の時期を過ごしてきたともいえる。それゆえに、アフリカを中心に展開されてきている新たな開発援助のあり方については、理論的にも、制度的にも、現在の日本としてはそのまま受け入れることが困難な状況にある。

前述した通り、アジアでの日本の援助が成功してきたとの自負があり、断片的なプロジェクトへの西欧諸国の批判はアフリカにおける状況を指すもの、という受け止められ方が日本の援助関係者の間では未だ一般的であり、アジア中心のわが国の援助に対する批判としては受け止められていない。ましてや、プロジェクトを否定し、プログラム型支援の推進や、一般財政支援に援助を移行するという考え方は、わが国の援助関係者の間ではごく一部の理解しか得られておらず、これまでの関係者の援助に対する考え方に大きな変革が求められている。

これまでわが国の援助関係者の間では、効果的・効率的な援助の観点そのものは理解され、援助協調は一般論として支持されてきた。これは、例えばドナー間・対政府との意見交換の重要性の認識や、プロジェクト援助を中核とするわが国の援助であってもその各案件が当該国の全体的な開発戦略・計画と整合性がとられた形で実施されることが肝要、などの観点からである。また

援助協調がCDFやPRSP等の新たな援助パラダイムとして概念化される過程でも、少なくとも総論的にはそれに賛同してきたが、各論、すなわちモダリティについては別で、急進的な援助協調派ドナーが画一的に進めようとするコモン・ファンド等の財政支援や、性急な手続きの共通化などの議論に対しては、日本としての制度上の限界、および「顔の見える援助」が否定されることへの懸念という観点から、「ベスト・ミックス」論を展開して対抗してきた。

一方、日本を除く主要ドナーが援助の反省として認識している単発プロジェクトの弊害や、ハロルド・レポート、ヘライナー・レポートなどの問題意識は、アフリカ援助に関して説得力をもつものであり、日本の援助だけが例外とは考えがたい要素も中には含まれている。これまでは総論賛成、各論反対の姿勢でも孤立することはなかったが、先に述べたモンテレイ開発資金会議、「ローマ調和化宣言」での合意、そして2005年3月の「パリ援助効果宣言」でのオーナーシップ、アラインメント、調和化、開発成果マネジメントおよび相互説明責任の推進などの目標は、数値目標のある文書としての合意に至っており、日本政府も参画しているため各論反対の立場をとり続けることはますます難しくなっている。またタンザニアの経験からも、このような合意に対して何らかの取り組みが示されない限り、ドナーコミュニティからの孤立が待っているのは明らかである。

当面の日本政府の方針としては、PRSプロセスが比較的進展し、かつ財政支援を当該国も強く望んでいるアフリカ諸国等においては、重点国を選定し、試験的に援助協調枠組みに参加し、有益であると実証されれば淡々と拡充するとの対応も可能であるという状況判断が出されているかのように見え、国・セクターを選択した上で、あくまで「試験的」に対応することを国際場裏で表明していくとされている。

「パリ宣言」で示された、数値目標を伴う指標については、実現化していくことが国際場裏でより切実に求められていくであろう。そのためにも、各国のPRSの進捗状況とその主要構成要素をしっかりと把握し、適切なモニタリングを行いながら、わが国としてはどこまで具体的な対応を図ることが可能であるのか、至急決定し対応していくことが必要である。

## 2 - 5 枠組みとしてのPRSの評価

これまで見てきたように、PRSはその導入以来、途上国とドナーの連携・協力の中核をなしてきた。また、2000年の国連ミレニアムサミットにおいてミレニアム宣言およびMDGsが採択されると、国際社会はMDGsを開発の進展・進捗状況を測る基準として位置付けてきた。その後2002年のモンテレイ合意により、途上国側には政策とガバナンスの向上を、先進国側には援助の量と質の向上が求められるようになった。このような背景の下、PRSは具体的な開発政策・計画等の基盤となり、その実施のための援助資源は、MDGs達成と結び付けて考えられるようになった。

言い換えれば、PRSアプローチは、各国レベルでのMDGs達成の枠組みとなり、またモンテレイ合意における途上国とドナー国の双方の責任を実現するための枠組みを提示するものとなってきたといえよう。

ここでは、2004年7月に発表された、世銀とIMFの各評価ユニットによる評価報告書の報告内容に基づき、PRSが枠組みとして、この5年間どのような役割を果たしてきたと評価されているかを概観してみよう。

### 2 - 5 - 1 PRSの実施状況に関する世銀・IMFの評価

PRSの実施状況については、毎年、世銀・IMFの合同報告が作成されている。当初、報告は世銀・IMF合同開発委員会開催に合わせて年2回作成されていたが、2002年9月から年1回になった。2002年には最初の詳細なレビューが行われている。

2004年版<sup>25</sup>では、PRSアプローチにより、開発成果の向上、効果的な貧困削減、およびより効果的な開発協力の必要性（援助量の増加を含む）にとって、各途上国が直面する課題に焦点が当てられるようになってきた点が強調されている。

### 2 - 5 - 2 OED（世銀）/IEO（IMF）による評価

2004年7月、世銀とIMFの各評価ユニットによる評価報告が発表された。そのポイントは以下の通りである。PRSイニシアティブにより、貧困削減に向けた成果と援助マネジメントを結び付ける動きは進展してきている。ただし、国ごとのアプローチ（customizing approach）や政策への反映、パートナーシップと説明責任の関係付けなどの点では不十分である。そして、今後もPRSを政策決定のための戦略的なロードマップにすることが必要であると指摘している。

次に、それぞれの報告書の内容をもう少し子細に見てみよう。

#### （1）世銀OED, "The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003" (July 2004)

世銀業務評価局（Operations Evaluation Department: OED）の報告書（OED 2004）は、PRSイニシアティブが、低所得国における政策の議論を、貧困に焦点を当てながら成果を重視した援助マネジメントに結び付けたと評価する一方、コンディショナリティを含む世銀・IMF主導のPRS設計が、各国の置かれている状況や環境に即したやり方（customization）を阻害し、途上国内の計画・実施プロセスを軽視してきたとも指摘している。また、同報告書は、customizationを醸成し、より広範な政策選択の設定を支援すること、被援助国とドナー側のアカウントビリティをめぐるパートナーシップの考え方を明確にすることを提言している。

#### （2）IEO, "Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)" (July 2004)

IMFの独立評価局（Independent Evaluation Office: IEO）も、OED報告書とほぼ同様の結論を導き出している。加えて、PRSPプロセスは広範な議論やマクロ経済レベルでの政策オプションを生み出してこなかったこと、さらに、ほとんどのPRSPは政策決定のための戦略的なロードマップを提示できず、PRGFを得るための目的に限定されてきたとの厳しい指摘をしている。

### 2 - 5 - 3 世銀・IMFによる2005年レビュー

2002年に詳細なレビューが実施された際、世銀・IMFは、加盟国総務会より2005年に改めて全面的なレビューを行うことが要請され、2005年10月の開発委員会に最終報告書が提出された<sup>26</sup>。その中で、レビュー作業実施時点において、45カ国でPRSを実施中であり、うち24カ国で1回以上のAPR報告書の作成が行われていることが報告された。

<sup>25</sup> World Bank / IMF (2004)

<sup>26</sup> World Bank / IMF (2005c)

2005年レビューの背景には、2004年秋頃から、ブレトンウッズ機関<sup>27</sup>による譲許的支援の根拠としてのPRSPの理事会承認手続きを廃し、途上国のオーナーシップを強化するために、PRSの構成（architecture）を変更したことも重要な要素として考えられる。具体的には、「文書」の作成（ペーパー・カルチャー）という発想を廃し、戦略策定に至るプロセス（underlying process）に焦点を当て、国内手続きに依拠して国ごとの特徴を重視する国別アプローチを促進し、ワシントンによる承認・署名（signs-off）によって初めて案件が実現するという意識を排除することなどを通じてPRSの基本理念を強調するとともに、Joint Staff Advisory Note<sup>28</sup>を導入することなどが挙げられている。

また、同レビューでは、以下のプロセスを通じてPRSの実施状況や現在までの進捗を、より体系的に評価・分析するための枠組みを提示することを目指している。

- ・効果向上に向けた進捗、課題とグッドプラクティスの考察
- ・途上国（パートナー国）主導の開発協力の効果の測定・評価
- ・分析の枠組みの提示
- ・PRSアプローチの効果を測定する適切な指標の特定

同レビューでは、「説明責任のバランス（balancing accountabilities）」および「成果のスケーリングアップ（scaling up results）」の観点から、PRSが果たしてきた役割と今後の課題を指摘している。これは、本項の冒頭に述べたように、PRSがMDGsをはじめとする開発課題において、また、モンテレイ合意等における途上国およびドナーの相互の責任において、一定の枠組みを提示するものとして受け入れられてきた現状を踏まえたものである。

実際に、この5年間、PRSの本格的な実施の過程で、多くの国において「貧困削減」が公共政策の中心に位置付けられるとともに、途上国政府の政治的コミットメントと説明責任が具体的に議論され示されるようになった。

また、同レビューは、特定の貧困削減の成果とPRSプロセスとの間の因果関係を探るものではない。むしろ、PRSアプローチが、政策決定および実施のプロセスにどのように影響しているか、また、政府による政策・介入や援助のやり方を改善し、より良い成果を達成するために制度・システムを強化していく上でどのような役割を果たしているかに焦点を当てている。

本レビューでは、PRSアプローチの有効性として、5つのテーマを抽出し検証している。

#### PRSの中期的方向性の強化

正確で透明性のあるデータを用いた、実績に基づいた（evidence-based）政策決定が重要であり、そのためには、PRSプロセスにおいて、明確な目標（goals and targets）の設定、援助吸収能力に対する制約要因（ボトルネック）を考慮した代替シナリオ、ならびに効果的なモニタリングシステムが不可欠である。

#### 途上国とドナーの相互説明責任の枠組みとしてのPRSの活用

相互責任を果たすためには、途上国側は、PRSにおいて、優先順位付け（prioritization）と政策行動（public action）の特定が不可欠である。一方、ドナーは、途上国が明らかにした政策と優先順位に沿って支援することが重要である。さらに、ドナー側には、適用可能な場合には被援助国の制度・システムを活用し、途上国の能力強化につながるやり方で援助を行うこと

<sup>27</sup> BWI（Bretton Woods Institution）と略称され、世銀グループとIMFの両機関を総称して用いられる。

<sup>28</sup> Joint Staff Assessmentから変更。PRSPおよび年次報告書に対するより簡潔できめ細かな評価を行うこととしている。

が求められる。

PRS、中期支出枠組み（MTEF）および予算プロセスとの関係強化

PRS、MTEFおよび予算プロセスの関係を強化することは、PRSアプローチを定着化・制度化する鍵である。また、PRSと予算プロセスの関係は、従来、予算策定段階に注意が払われていたが、現在は予算執行段階および報告において強化すべきであると考えられている。

PRSプロセスへの持続的・実質的な参加

幅広い関係者の参加は、説明責任のメカニズムを強化する上で不可欠である。すべての政策決定を公の場で行うことは不可能であり、またその必要もないが、ドナー側も途上国政府を後押しして、広く関係者に対して議論の機会が提供されるよう考慮すべきである。また、参加型モニタリングは、定期的実施されるPRSP評価において、市民の声をフィードバックする仕組みとして有効である。

紛争影響国および脆弱な国家へのPRSアプローチの適用

PRSアプローチの原則は紛争影響国・脆弱な国家にも適用するが、現地の事情を取り込みながら、PRSに盛り込まれるさまざまな期待が現実的なものとなるように、特別な注意を払うことが必要である。

紛争影響国・脆弱な国家では特に、ドナーは現地の事情を十分に理解した上で援助を実施することが不可欠であり、非持続的な二重のシステムに長期間依存するようなメカニズムを作ることとは避けられなければならない。

同レビューの結論として、PRSはその原則を今後も維持していくことが重要であり、途上国レベルで達成されるべき成果の基盤（foundation）を提供するものとして位置付けている。また、PRSの実施状況は国ごとに異なっており多様であるが、共通しているのは開発課題とともに脆弱な制度や能力という問題にも言及する必要性である。

#### 2 - 5 - 4 まとめ

PRSは5年間の実施を経て、最早、融資の条件として外部的な必要性から作られるものではない。途上国にとってはPRSプロセスを活用して、自国の開発課題を特定し、優先度とタイムフレームを明確にすることが、政府としての国内向けの説明責任を果たす上で必要であり、ドナーにとってはその開発計画に沿って効果的・効率的な支援を行うとともに、それについてのドナー国内の説明責任を果たす上で欠かせないものとなっている。

この過程で、国ごとに事情や制度・環境が異なりつつも、それぞれに工夫・改善を積み重ねてきた結果、さらにPRSアプローチの重要性が高まってきた。今はまさに、これらのグッドプラクティスを通常のプラクティスとして行うことが求められているといえる。

また、PRSを具体的かつ現実を踏まえた実効性のある政策決定および実施につなげていくためには、国家としての意思決定機関である議会や裨益者たる貧困層の人々に加え、実施段階で重要な役割を担う民間セクターなど、幅広い関係者が参加するモニタリングの仕組みが不可欠である。モニタリングへの関与は、ドナーにとっても相互説明責任（mutual accountability）の観点から、自らの支援を開発計画に整合し、調和化されたものにするためのフィードバックを得る場として積極的に参加することが重要である。

Annex 2 - 1 世銀・IMFスタッフによるPRS実施状況に関する合同報告

発表年月	タイトル	概要
2000.4	Progress Report on Poverty Reduction Strategy Papers	国ごとの環境・状況を反映したPRSPを作成する必要性が強調された。
2000.9	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation	I-PRSP作成過程から得られた経験を記述。PRSP作成のための組織的 (institutional) ・技術的要請(需要)と行政コストによるキャパシティの制約、ドナー/開発パートナーの役割の不明瞭さ、さらなる国別分析の必要性を示唆。譲許的支援と債務救済を得るために迅速にPRSPを作成する必要性と、広い参加を通じた被援助国のオーナーシップの確保などの対立関係(tension)が指摘された。
2001.4	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation	4カ国でPRSP策定済み、32カ国でI-PRSPを作成済み。Full-PRSPのJSAに関するガイドラインを含む、世銀とIMFによるPRSPプロセスの実施ステップを提示。世銀のPRSP支援のためのPRSCの設置についても記述。
2001.9	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation	5カ国でPRSP策定済み、36カ国でI-PRSP作成済み。当初のFull-PRSP作成のタイムテーブルが極めて楽観的であり、途上国側もドナー側も、参加型プロセスを構築の上、必要な分析作業を行うのに必要な時間を少なくしか見積もっていなかったと指摘。また、被援助国がいかに貧困・社会インパクト評価(Poverty and Social Impact Analysis: PSIA)を活用して成長、貧困、政策の実行のインパクトを把握するかについて議論を展開。PRSPプロセスは中期的な開発目標の達成に向けた進捗を国レベルで測る基盤として受け入れられている、と報告。
2002.3	Review of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Approach Main Findings	10カ国でPRSP策定済み、うち3カ国で年次報告書を作成済み。低所得国、市民組織、開発パートナーの間でPRSPアプローチ(の目的)は有効であるとの広い合意があること、また、PRSPプロセスにおける主要な成果として、以下の4点について共通理解が得られていると報告。途上国側のオーナーシップの意識の醸成、政府内および一定程度の市民社会との開かれた対話、社会セクターにおける関与(intervention)を超えて、成長の共有を通じた所得貧困の削減に焦点を当てた、政策議論における貧困削減の重視(more prominent place)、より体系的なデータ収集・分析および成果のモニタリング。 他方、課題として指摘された事項も3点に集約される。PRS実施を支援する開発パートナー(世銀・IMFを含む)によるアラインメント、プロセスから内容および実施へのシフト、政策と貧困削減の成果の関係の把握、目標(goalsとtargets)の設定における現実性など、が指摘された。 PRSアプローチは柔軟性(flexibility)が必要であり、国の状況によって貧困削減戦略のプロセスと内容はそれぞれ異なり得ることを強調。また、キャパシティの欠如と既存のキャパシティを使い切れない(使いこなせない)ことが、多くの国で依然としてPRSPの作成・実施・モニタリングの大きな制約であることも指摘された。
2002.9	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation	18カ国でPRSP策定済み、うち5カ国で年次報告書を作成済み。より体系的な成果の達成状況の評価の必要性が指摘された。
2003.9	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation and Detailed Analysis of Progress in Implementation	32カ国でPRSP策定済み、うち7カ国で1回以上年次報告書を作成済み。PRSの実施状況においては、明らかに改善と進展が見られ、最近のPRSPが初期のPRSPの努力を踏まえて成功裏に策定・実施されている一方で、PRSPは複数の目的に使われており、さまざまな対立(緊張)関係を生み出していることが指摘された。その意味で、PRSが妥協の産物であることは不可避であり、すべてにおいて理想的な成果(パフォーマンス)を得るのは不可能である、と結論付けている。
2004.9	Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation	42カ国でPRSP策定済み、うち23カ国で1回以上年次報告書を作成済み。PRSプロセスの国別アプローチ(country-specific)の性質から、プロセス・内容のいずれについても、国ごとに経験(事情)は異なると指摘。ただし、一般的には、途上国が開発戦略の策定・実施において貧困削減に、正面から焦点を当てること、多くの国で参加型プロセスの道を開いていること、貧困関連成果のモニタリングにさらに焦点を当てていること、より効果的な開発にとっての国ごとの制約を理解し取り組んでいく重要性に注意を喚起することに役立っている、と説明している。 引き続き重要な課題としては、PRSPプロセスを既存の政策決定プロセス、特に予算と統合させていくことおよびセクター省庁と議会を巻き込むこと、MDGsとの関連付けを深めることおよびMDGs等の目標に向けた進展を加速させる上での財政的・政治的・組織的の制約を洗い出すこと、国家戦略の成果重視と補完的なモニタリング・評価システムの強化、ドナー支援を国家戦略に整合させるとともに、ドナーの手續を調和化させ、援助フローを増加させるスピードを速めることが指摘された。

出所：World Bank / IMF (2005a) 等をもとに筆者作成

## 第3章

### PRSの実施とモニタリング・レビューのメカニズム

## 第3章 PRSの実施とモニタリング・レビューのメカニズム

### 本章のポイント

- ・PRSという戦略を実践し目標を達成するためには、実施枠組みを設定し、これに沿った実施計画を策定すること、およびその実施計画が順調に実施され目標達成の方向に向かっているか、修正の必要がないかどうか、適宜確認することが必要。
- ・上記確認のためのメカニズムは、大別して 財政面、政策実施面、マルチセクトラルなインパクト計測、の3側面で準備される必要がある。実際にはさまざまなツールのあり方があるが、ここでは便宜的に「PER/MTEF」「セクター・モニタリング」「貧困モニタリング」という分類で説明する。このほかの主要なレビュー枠組み・体制として、一般財政支援ドナーと途上国政府との間で共有されるPAFがある。
- ・一般財政支援：PRSP体制は、途上国のオーナーシップを尊重しつつ、公共支出プロセスへのドナーの関与を強化する手段となり得る。これまでの財政支援の評価結果が最近発表されたが、このような評価プロセスはドナーの援助のあり方へのフィードバックのほか、短期のPRSモニタリング・プロセスにも新たな評価手法を提供してくれる可能性がある。
- ・PAF：一般財政支援ドナーと途上国政府との間で共有され、多くのドナーにとってモニタリング/レビューのベースとなっている。援助資金のディスパースもPAFによって決定されることから、PAFは肥大化しやすく、援助資金の予測性を低下させる恐れがある。ドナー間の協調によってPAFの指標の集約を進め、途上国のオーナーシップ強化に努めることが必要である。
- ・PER/MTEF：ニュー・パブリック・マネジメントの動きを受けて導入された。PERは予算策定から執行までを中心に扱う公共支出レビューを指す。より適切な公共支出のため、PERとMTEFのリンクは強められる傾向にある。PERはPEFAへ発展させる検討が進められている。
- ・セクター・モニタリング：PRSの重点セクターにおいては、セクター・プログラム（SP）が導入されていることが多い。SPでは、各種の指標を設定したモニタリングを執行担当省庁が管理している。ただし、その指標はPRSのもつ政策マトリックスで示される指標（インパクト志向）と必ずしも一致しておらず、インプット、アウトプット、アウトカムのレベルまでを志向するモニタリングである。
- ・貧困モニタリング：年度ごとに実施する調査を決め（家計調査、労働力調査、農業調査、人口・保健調査等）貧困削減というPRSの包括的な目標について、セクター横断的な視点から見て達成の方向へ向かっているかどうかを確認するもので、インパクトの計測に重点が置かれる。PRSの理念を反映し、政策策定だけでなく、当該国民への情報提供にも貢献することが目的とされている。年次モニタリングが可能な指標（行政データに依存）が設定されているが、行政データの質は十分ではない。貧困モニタリングは、貧困の地域的な偏在や貧困の地域特性を示唆することが可能で、その観点から予算配分の効率化に貢献し得る。

第1章、第2章で見た通り、援助潮流の変化に伴ってPRSイニシアティブが構想され、国によっては第2世代、第3世代のPRSPが既に作成されており、実施のプロセスを見つつ、この戦略にのっとりいかに貧困削減の実を挙げてゆくか、今後の支援のあり方を検討する段階にある。

本章では、PRSプロセスの進捗モニタリングがどのような手段を使って行われているのかを解説していく。PRSP導入以前から政策実施状況のモニタリングは行われていたが、PRSにより、その重要性がより幅広く深く認識されるようになったといえる。ただし、国によって整備・活用されているメカニズムやツールは違い、呼称は同じでも導入の経緯や方法が異なり、果たしている役割も違う場合がある点には注意が必要である。なお、基本的にタンザニアの事例を念頭に置きつつ、必要に応じてほかの国の状況も併せて説明する。

### 3 - 1 PRSの実施と財政支援、Performance Assessment Framework (PAF)

#### 3 - 1 - 1 財政支援のモダリティとしての有効性

「財政支援」とは、開発援助資金を財貨購入の立て替え払いという形 (In-Kind型) を採らず、直接に被援助国の予算会計に給付する援助モダリティを言う。これは、正確には直接財政支援 (Direct Budget Support: DBS) と呼ばれる。直接財政支援にはさらに2つの類型化が行われており、資金使途のセクター別イヤマークがあるものを「セクター財政支援 (Sector Budget Support: SBS)」、これがないものを「一般財政支援 (General Budget Support: GBS)」と呼んでいる<sup>29</sup>。

財政支援は必ずしも目新しいものではなく、援助形態として見れば、1980年代の構造調整融資 (Structural Adjustment Loan: SAL) は完全に財政支援としての特徴を有していた。しかし、これ以外の主として二国間ベースの援助は、1990年代半ばまでIn-Kind型が主流であった。この背景には、さまざまな形での援助資金の不正使用に対する警戒感があったことは言うまでもない。不正使用の防止にはドナーによる開発政策への介入が必要不可欠であり、SALの場合にはコンディショナリティをベースとしてドナーに政策介入の余地が保証されていた。これに対して、通常二国間ベースの援助ではこれがないため、In-Kind型援助によって不正使用を防止しようとする考え方が主流となっていたのである。

しかし、実はこのような考え方はあまり実質的に意味を持たないことが次第に認識されてきた。その焦点となったのが「ファンジビリティ (fungibility)」という概念の深化である。ファンジビリティを援助効率の観点から正面切って取り上げたのはWorld Bank (1998) であった。わが国では、ファンジビリティは「援助資金の流用可能性」と訳されているが<sup>30</sup>、これは誤解を招きやすい。もし流用が問題ならば、In-Kind型援助、イヤマーク、支出証憑検査などで対応可能であるが、ファンジビリティと流用は全く異なる概念である。「流用」とは本来の資金使途には充当せず、ほかの使途に充てることであるが、「ファンジビリティ」とは本来の資金使途に充当し、その結果浮いた自前の財源で、開発目的外の支出を増やすことである。したがって、In-Kind型援助、イヤマーク、支出証憑検査などはほとんど無意味となる<sup>31</sup>。広く言えば、ファンジビリティとは援助資金の流入により当初の予算制約が変化し、目的外の公共支出が増加することであり、

<sup>29</sup> Joint Evaluation of *General Budget Support* 1994-2004 Inception Report June 2005の定義による。

<sup>30</sup> 例えば、国際開発ジャーナル社 (2004) p. 181

<sup>31</sup> 言い換えれば、In-Kind型援助、イヤマーク、支出証憑検査などで防止し得るといふ幻想を与えるという点で、「流用可能性」という訳は適切ではない。

根本的にはドナーにとって、援助相手国の多面的な予算制約の全貌を事前に掌握することは実質的に不可能であることに起因する<sup>32</sup>。主権事項である財政運用にドナーが深く介入することは、オーナーシップ尊重と背反するからである。

PRSP体制の画期的な点は、この財政運用へのドナーの介入とオーナーシップ尊重の両立を可能としたことにある。PRSP策定プロセスにドナーが参画することによって、開発に要する公共支出計画の全貌がドナー側でも掌握可能となるため、開発目的外の公共支出増大の余地は限定されてくる。したがって、同じ援助資金量なら開発効果は自動的に向上することになる<sup>33</sup>。このような条件下、PRSPによって設定された開発資金需要額に対して財政支援を行うことは、不正使用の余地が理論的にはIn-Kind型援助よりも低くなる。また、資金使途の優先事項をPRSPで設定された国家開発目標の優先事項と一致させ、開発予算費目間での事後的な状況変化による流用を可能とすることによって、資金使途の効率を上昇させることが可能となる<sup>34</sup>。したがって、財政支援型モダリティの有効性は、理論的にPRSPの存在を前提条件とする<sup>35</sup>。

さらに、財政支援型モダリティの有効性は、ドナーの開発政策介入能力と、インセンティブ強化という点からも認められる。開発政策における公共支出プロセスの重要性は明らかであるが、上記の通りこれは通常被援助国の主権事項に属する。PRSP策定プロセスに参画するだけでは、公共支出プロセスへのステークホルダーとしての権利をドナーが主張することには当然限界がある。被援助国の予算プロセスに援助資金を投入することによって、文字通りステークホルダーとしての権利が生まれるわけであり、公共支出プロセスへの介入能力は強化される。またこのことによって、途上国政府・実施機関が地方財政や支出のプロセスの健全性と透明性に注意を払わざるを得なくなり、またドナーも健全で透明なシステムづくりを支援することにインセンティブをもつことになる。したがって、公共支出プロセスの信頼性欠如を与件としたIn-Kind型援助と比較すれば、公共支出全体の管理能力が向上し、汚職の削減につながることを期待される。

### 3 - 1 - 2 財政支援型モダリティの課題とドナーの動向

財政支援型モダリティの現状での課題は以下の通りである。

プロジェクト型援助に比較すると、被援助国の開発状況変化によって援助資金流入が大きく変動する可能性が高まる。また、資金のディスパースが年度末に偏る傾向が既に観察されている<sup>36</sup>。

開発政策や公共支出プロセスへの介入強化を前提としていることから、開発成果へのパフォーマンス評価がコミットメントやディスパースを行う際のベースになるが、このパフォーマンス評価について統一的な考え方やツールが共有された状態にはなっていない<sup>37</sup>。

さらに、国ごとの開発段階や状況によって、財政支援の果たす役割は当然異なってくる。開

<sup>32</sup> また、予算を經常予算と開発予算に分けたところで、この区分けをドナーがレビューできなければ大した意味はない。あらかじめ予想される援助額相当分を開発予算の独自財源から控除し、經常予算に移し変える作業は当然行われているからである。

<sup>33</sup> 幾つかの試行的な調査では、ファンジビリティによる開発目的外支出の増加は援助流入額の20～30%と推計されている。したがって、ファンジビリティをコントロールできれば、援助効率はこの分上昇するものと考えられる根拠がある。

<sup>34</sup> 当初予想された見積もりが事後的に変更を余儀なくされることは、途上国に限らずよく見られ、開発予算費目間の流用を柔軟に認めることも必要であろう。

<sup>35</sup> 逆に言えば、PRSP策定対象国以外では、財政支援型モダリティの有効性はごく限られたものとなる。

<sup>36</sup> これは言うまでもなく、ドナー間の日和見的な行動に起因している。

<sup>37</sup> 現状では、ある意味、伝統的なコンディショナリティの考え方に類似したものとなっている。

発課題によっては、例えば大規模インフラのようにプロジェクト型援助の方が適切なものもある。このようなモダリティ・ミックスのあり方については、まだ検討がなされてはいない。最後に、財政支援の事後評価手法は未だ確立したものではない。財政支援の目的はその国の経済開発への貢献であり、評価にあたっては、その国の開発を多面的に評価することが求められている。

は予測性 (predictability) として過去数年間ドナー間での協議の中心的テーマとなっているが、これはこれと共通する課題であるといえよう。もし、パフォーマンス評価の基準が確立していれば、ドナー間でのディスパースの大きなばらつきや日和見的行動も回避され得る。しかし、もし何らかの政治的、あるいは外的経済ショック (一次産品市況の暴落など) により、被援助国の開発状況に大きなマイナスが生じた場合、すべての援助資金流入が途絶するというリスクは残る。しかも厄介なことには、このリスクは評価基準が明確化し、ドナー間で共有されることでむしろ高まる。

このリスクに対応するものとして、欧州委員会 (European Commission: EC) は、「段階的アプローチ (Graduated Approach)」と呼ばれる手法を適用している。これは援助資金を「固定トランシェ (Fixed Tranche)」と「Variable Tranche (変動トランシェ)」の2つに分け、前者はコンディショナリティを最小化し、開発パフォーマンスのいかにかわらずディスパースされるものとし、後者はコンディショナリティを通常通り賦課することで、開発成果に応じてディスパースするものである。言い換えれば、援助資金の予測性と開発成果へのインセンティブの両立を図るものといえる<sup>38</sup>。

より根本的な視点から見ると、開発援助をドナーによる政策介入として考える現在の国際的なスタンスでは、ドナーにとって、介入のレバレッジ (発言力、影響力) を維持していくことが開発効果の発現までのプロセスでは重要であるが、予測性を向上させることは、レバレッジの維持と相反する性格をもっていることは否定できない。したがって、EC型の段階的なアプローチは極めて現実的な折衷策というべきであり、その効果も限られたものとなろう。この場合、コンディショナリティ改革にならって、「事後 (ex-post)」の概念を導入することを考えてもよい。つまり、上記のような問題は「事前 (ex-ante)」の予測性向上であるが、APRとディスパースの関連性をより透明にしていく (APRとPAFの収束、トリガーの簡素化、定量化) ことで、ex-postでの予測性は明らかに向上する。このプロセスが定着すれば予測性向上はex-anteに及ぶ。

の問題は、これらの課題に対してある程度の解決を提供し得る。もともとプロジェクト型援助の本来的定義は、外的環境、制度的枠組みから遮断された環境を形成し、その中で特定の開発事業を確定したスケジュールに基づいて行うことをいう<sup>39</sup>。したがって、プロジェクト型援助がオンバジェット (on-budget) 化されるならば<sup>40</sup>、これは財政支援よりも高い予測性を有するといえる。また、大規模インフラ案件のような場合、ライン省庁にとっては、当然扱った経験がない

<sup>38</sup> もちろん、これは完璧な解決にはならない。何もしなくても固定トランシェがもらえるなら、あとはどうでもいいと考える被援助国もあり得る。そのため、ECはオーナーシップの脆弱な国に対しては、変動トランシェの比率を高めることでこのリスクに対処している。

<sup>39</sup> このような定義は必ずしもわが国の援助関係者の間では共有認識となっていないが、まぎれもなく国際社会での共有認識である。だからこそ、必ず欧米のドナーがプロジェクト型援助を行う場合には「プロジェクト実施ユニット (Project Implementation Unit: PIU) が形成されるのであり、これは便宜上のものではない。

<sup>40</sup> プロジェクト型援助の「オンバジェット (on-budget)」化は先に述べたファンジビリティの観点からも重要なものであり、パリ宣言の主要目標の一つともなっている。したがって、プロジェクト型援助の有効性について主張するならば、on-budget化に躊躇することは本来許されないということを認識する必要がある。

ケースが多く、財政支援ベースでは関連技術移転から始める必要があり、期間と時間両面における取引コストは大幅に増大する。したがって、これらの点から、理論的にはある程度の比率のプロジェクト型援助の存在理由を示すことは可能である。このような予測性と取引コストを考慮した「モダリティ・ミックス」<sup>41</sup>的な考え方は、国ごとにそのウェートの置き方に差異があるとはいえ、共通している。

財政支援の評価については、OECD/DACでの発議により、22のマルチドナー<sup>42</sup>による共同調査研究が2003年に立ち上がっており、英国バーミンガム大学を中核としたコンソーシアムがこれを請け負っている。2006年1月には総合報告書（Synthesis Report）案<sup>43</sup>ができており、2006年3月までにはすべての最終報告書がまとめられる予定である。この調査は、DFID-ODIによって2003年に行われた調査手法<sup>44</sup>に基づき、1994～2004年の10年間について、ブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、ニカラグア、ルワンダ、ウガンダ、ベトナムの7カ国を対象に財政支援の評価を実証的に試行するものである。その手法を集約するものとして、「ログフレーム（Logical Framework）」と「因果関係図（Causality Map）」を付属資料4に示す。

前者を要約すれば、通常の「インプット（Inputs）」 - 「アウトプット（Outputs）」 - 「アウトカム（Outcomes）」 - 「インパクト（Impacts）」の4段階にわたる評価のプロセスに、開発初期条件としての「Entry Conditions」とインプットの後に「直接的効果（Immediate Effects）」を加えた6段階評価とし、レベル2（Immediate Effects）からレベル4（Outcomes）までのプロセスについて、「開発資金量の変化（Flow of Funds）」、「制度上の変化（Institutional Effects）」、「政策上の変化（Policy Effects）」の3要素を中心にその影響を評価していくものである。後者は、それぞれのレベルにおいて、個別に認識される援助効果が次のレベルにおける援助効果にどのように結び付いていくかという因果関係をまとめたものである。

これらを踏まえて、対象国における一般財政支援の評価は、以下のような9つのKey Evaluation Questionsに基づいて進められた。

- 対象国の国ごとの初期条件、政府およびドナーの開発優先順位にどのように対応していたか。
- 調和化とアラインメントにどのように貢献したか。
- 公共支出管理の効率化にどのように貢献したか。
- 予算策定プロセスの向上にどのように貢献したか。
- 開発政策の向上にどのように貢献したか。
- マクロ経済パフォーマンスの向上にどのように貢献したか。
- 公共サービス提供の向上にどのように貢献したか。
- 貧困削減の成果にどのように貢献したか。
- これらのプロセスはどのような持続性をもっていたか。

<sup>41</sup> かつてわが国はいわゆる「ベスト・ミックス」論を主張したが、これはイメージを主張するだけで、理論的な敷衍、定式化の努力はなされなかった。そのため、現状正当化（status quo）の議論として受け止められ、説得力を生み出せなかったことは反省されるべきである。

<sup>42</sup> オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、アイルランド、日本、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国、EU 他。

<sup>43</sup> <http://www.idd.bham.ac.uk/budget-support/> 参照。

<sup>44</sup> DFID（2003）参照。

0 から 5 までの 6 レベルにおける主要な帰納的結論はそれぞれ以下の通りとされている。

#### レベル 0 - Entry Conditions

前提条件として、標準的に用いられるものはない。しかし、IMFの“on track”を条件としたり、政治分析などを行うことはよく見られる。またSWApの延長上に一般財政支援が行われることもある。

レベル 1 - Inputs：個々の状況に応じて、柔軟にデザインされているが、投入のあり方はセクター財政支援と大きな違いは見られない。また、キャパシティ・ビルディングのための技術協力は最も調和化が行われていない分野である。

レベル 2 - Immediate Effects：援助資金のオンバジェット化は進み、中期的な予測性は向上したと評価できる。調和化・アラインメントは向上したが、政策対話とコンディショナリティの共有化は今後の課題である。また、総体としての取引費用は上昇している。

レベル 3 - Outputs：相対的に貧困関連支出は増加した。サービス・デリバリーのための資源は増大した。公共財政管理システムには改善が見られた。しかし、貧困削減政策、汚職・腐敗、民主的政治責任などの分野では改善が見られない。所得不平等にも変化は見られない。

レベル 4 - Outcomes：サービス・デリバリーは拡大した。公共サービスの質、法の支配、政府への信頼といった、成長環境条件には改善は見られない。

レベル 5 - Impacts：貧困削減やエンパワーメント向上に一般財政支援が貢献したかという点に関しては確たる論拠は得られてない。

以上のような分析と考察を受けて、総合報告書案では、一般財政支援について、「楽観的だが注意が必要 (Cautiously Optimistic)」であると結論し、ドナーに対しては具体的な政治プロセスの分析、技術協力の協調化、コンディショナリティに基づく政策対話のあり方の見直しの3点を提示している。

このような結論は、そもそもこの共同評価研究イニシアティブがよって立つスタンス<sup>45</sup>を考慮するならば、極めて穏当なものであるといえる。とりわけ、評価の対象となった期間(1994～2004年)全体において、一般財政支援が主流といえる援助モダリティとなっていたわけではないことや、複数の援助モダリティが並行して用いられている中で、財政支援モダリティの貢献を独立に評価することには方法論的な困難さを伴うことなどを考慮すれば、現時点での結論が控えめになることは、むしろこの評価の信頼性(クレディビリティ)を示すものともいえる。

PRSが一定期間ごとのレビューに基づいたフィードバック機能をもつ、未完のプロセスであることを考慮すれば、財政支援の評価プロセスも同様に、ドナーの援助のあり方に対するフィードバックとして位置付けられるべきである。この評価によって指摘されているような問題点は、その中で解消されるのが筋であろう。

<sup>45</sup> 本評価は、具体的に結論を出すことよりも、未踏の領域である財政支援評価についてその手法の整理と明確化を目的としたパイロット事業である。

我々がこの調査研究で取り上げているPRSモニタリングは、APRを主軸とした短期の評価プロセスであり、このような長期間を対象とした評価プロセスとはかなり次元を異にする。しかし、両者の間には相当な関連性は考えられる。長期の評価プロセスは短期の積み重ねに支えられるべきものだからである。また、ここで開発された方法論的な手法を短期の評価プロセスに取り入れる余地もかなりあると見るべきであろう。このような双方向の融合によって、一般財政支援の評価手法は客観性をもっていくものと思われる。

### 3 - 1 - 3 Performance Assessment Framework (PAF)

#### (1) PRS導入によりもたらされた変化

1999年に導入されたPRSは、国際開発援助の世界に幅広い変化をもたらした。ここではモニタリングの側面に関して、そのインパクトを集約してみよう。第2章で述べたように、PRSP体制の背景には、1980年代の構造調整の蹉跎に関する考察から、「オーナーシップ強化」という命題が柱となっている。しかし、他方では効率的な成果重視の開発促進という観点からは、ドナーの生産的な関与、介入の強化が必要とされる<sup>46</sup>。これは明らかな論理矛盾である。PRSの真骨頂は、この論理矛盾を解消したことにある。すなわち、途上国政府がPRSを、参加型プロセスによってオーナーシップをもって策定するならば、ドナーとしてPRSをベースに開発政策介入を強化することは、オーナーシップの侵害とはならない<sup>47</sup>。

後段で見るように、PRS導入以前から、MTEF、PERといったモニタリング・メカニズムが既に途上国においても採用されていたが、これらのメカニズムが予算策定の背景となる開発政策の方向性について、依拠すべき方向性を求めてくるにつれ、PRSの必要性がますます高まってきたといえる。では、PRS導入によって、モニタリング・メカニズムはどのような変化を受けたのか。

既に指摘したように、被援助国政府による説明責任の確保が、国内ステークホルダーと外国ドナーの双方から求められる。しかもその期待される内容は、多くの場合一致しないため、これらの調整が重要な課題となっている。第1世代のPRSPの多くが、初めての試みという制約から「総花的、網羅的」な開発メニューのリストアップにとどまっていた一方で、ドナー側としてはPRS体制の下でのより効率的な開発成果を求めて政策介入を強化しようとしたため、この断層はより深さを増した。

このため多くの国では、PRSに関するモニタリングのプロセスが、ドナー主導のPAFとPRSベースのAPRに分化することになったのである。

#### (2) PAFの概要と問題性

PAFは、第1世代PRSPのモニタリング・プロセスにおいて、自然発生的にドナー間で共有されてきた、モニタリングのための指標の集合体である<sup>48</sup>。その初期段階においては、世銀のPRSC

<sup>46</sup> わが国の開発援助関係者にはなじみが薄いが、「開発援助は本質的に政策介入である」という命題はある意味広く共有されている。開発援助の目的は「貧困の解消」であり、これは途上国、ドナーの双方に共有された出口(Exit)といえる。その意味で、開発政策介入強化を新植民地主義とする批判的外れである。

<sup>47</sup> 介入強化による道義的不快感は、むしろ双方にとって貧困解消という出口に向けたインセンティブとなり得る。

<sup>48</sup> PAFの発生は、PRSP本体というよりもむしろ、HIPCイニシアティブと関係している。完了時点(Completion Point)を達成した国では、IMFのPRGFが得られただけでなく、債務返済用の資金を政府に補填していた、一部ドナー(スウェーデン等)の資金が浮き、浮いたものを当該ドナーは即引き揚げることをせず、ほぼ一般財政支援と同様の形で引き続き政府に提供した。その際に資金の使い道の枠組みとしてPAFが形成され、次第に一般財政支援が大きくなっていく中で引き継がれていった。PRGFに比べてPRSCの導入は遅かったため、遅れて入った世銀としては、先に存在したPAFをもとにしてPRSCマトリックスを作成したり、あるいはPRSCマトリックスをほぼPAFに統合させる、というアプローチを取ってきていることが多いものと思われる。モザンビーク、エチオピアにおける現在のPAFは、PRS政策マトリックスとして位置付けられている。ウガンダではPRSCの動きが速く、タンザニアのようなPAFは存在しなかった。このように、国によりPAFの位置付けも違うことには留意する必要がある。

に添付される政策マトリックスをベースとしていた。なぜPRSCベースであって、PRSPベースではないのだろうか。SPAの調査によれば、この質問に対する回答の大半は、「PRSPベースのモニタリング・レビューは、現状では実用的ではない」というものであった。この意味は、以下の3つに分解できる。

第1世代PRSPが未成熟である。

PRSPの実施体制を担保するガバナンス、行財政管理、マクロ経済、民間セクター等横断的な課題、マクロ的な分野における進捗が、PRS自体の実施と進捗にとって大きな要素であるとの理解から、PAFにはそれらの制度的な改革プロセスの進捗が多くの指標として盛り込まれる。

PAFは途上国国内ステークホルダーから分離されているため、ドナーとして介入課題を盛り込みやすい。

実態上はいずれも事実であろう。しかし、<sup>49</sup>についてはこの先PRSPの成熟度が向上していくにつれて解決していくものと予想されるが、<sup>50</sup>については問題と言わざるを得ない。また、この側面からはPAFは本来的に肥大化するモメンタムを含むことになる。これのもたらす問題は単に取引費用増大にとどまらない。PAFがドナーのモニタリング・レビューのベースになっている場合、援助資金のディスパースメントもPAFによって決定付けられるわけであるから、PAFの肥大化は予測性を自動的に低下させる。また、PAFによって予測性が決定付けられるならば、PRSPに込められるべきオーナーシップも空洞化が避けられない。また、予測性に関連した問題点として、いわゆる政治的コンディショナリティ（Political Conditionality）<sup>49</sup>の問題も無視できない。ドナーがこれらのコンディショナリティを提起すること自体は根拠があることだが、問題はこれらの多くが抽象的なものであり、定期的なモニタリングにはそぐわないものだからである<sup>50</sup>。

ドナー間でのPAFの位置付けはさまざまである。PAFをベースに考えていくべきとする考え方も有力であるが、他方で、モザンビークのように、PAFの肥大化を回避しつつ、ドナーとの協調関係を高めている事例もある。しかし、本質的には、PAFが発生した背景には、開発途上国政府に求められる説明責任の二重性があり、PAFをベースとしてモニタリング・プロセスを構築していくことには、この意味で慎重さが求められる。ドナーとしては、できるだけドナー間での協調により、<sup>50</sup>の指標を集約化することによって、PAF肥大化を抑制し、途上国政府のオーナーシップ強化に留意していくべきであろう。

<sup>49</sup> ここでは、基本的人権、公正な選挙と民主主義、表現の自由などの保障をもって「政府的コンディショナリティ」と呼ぶことにしている。

<sup>50</sup> 例えば、基本的人権や民主主義の重要性をドナーとして主張することが重要であるとしても、PAFに載せて毎年定量的にこれらの進捗をモニターすることは困難で、実質的にはあまり意味をもたない。ドナーとしては、CG会合など、別の政策対話の場でかかる問題提起を行い、相手国に対応の改善を求めることも可能であることを認識し、PAFに載せるにあたっては、行政官が対応可能で、進捗のモニターが可能な、具体的な指標であることを（例えば、ジェンダー平等関連の法の制定・施行など）条件とした方が、自縄自縛に陥らずに済むのではないかと考えられる。

表3 - 1 タンザニアのPAFの概略

分野	検討事項	プロセス(メカニズム)
マクロ経済	財政支援に好ましいマクロ経済状況の有無	IMFのPRGF
PRS実施状況	3つの各クラスター(成長と貧困削減、生活の質と福祉、ガバナンス・アカウンタビリティ)での進捗	PRS(NSGRP)レビュー(APR)
リソース配分と予算	予算は国家政策を反映しているか	PER(マクログループ)
公共財政管理	政府支出、調達で効率性と透明性が確保され、規則等は適切に執行されているか	PFMレビュー・プロセス(PEFAR)
貧困モニタリング	効率的な行政データが収集され、公表されているか	貧困モニタリング・システム
重要セクター	サービス提供は改善しているか(教育、保健)	セクター・レビュー

出所：United Republic of Tanzania (2005) をもとに筆者作成

### (3) タンザニアの事例

タンザニアには、後段で詳述する通り、PRSの進捗をモニターする国家貧困モニタリングシステムがあり、APRもPERやこれらに基づき作成され、国民への周知が図られることになっている。よって、タンザニアでは、PRSの進捗自体のモニタリング・詳細検討についてはAPRに委ねられ、PAFではそれ以外、すなわち「PRSの実施体制」を担保する分野の指標に多くを割いている。つまり、PAFは、APRの内容を包含しつつも、実施する体制の強化そのものを視野に入れており、より広範で詳細なものとなりがちである。このことがPAFの詳細化と戦略性の低下をもたらしており、原点に戻って政府とドナー間の政策対話に資する、戦略的で簡素なPAFに改革しようとの動きの背景にある事情である。

PRSの策定と実施状況、マクロ経済、ガバナンスの状況などは各国でそれぞれ違うので、タンザニアの例をすべてに当てはめることはできない。しかし、いわゆる援助協調と財政支援の動きが他国より進んでいるタンザニアでの経験は、オーナーシップの空洞化、PAFの肥大化、コンディショナリティの強化など、他国と共通する面、あるいは今後現れるであろう課題を示しているとも考えられる。

タンザニアの場合、年2回のレビューにおいてPAFにある70あまりの指標(PAF Action)を、10の作業部会(政府とドナーがメンバー)が、その進捗、今後の課題、解決方策などについて、詳細な報告と評価を行っている。2005年4月現在のタンザニアのPAFの概要は表3-1の通りであったが、より簡素で戦略的なPAFにしようとの動きにより、結果的に2005年10月のタンザニア一般財政支援年次会合において、PAFは20の指標へと再構成された。表3-1の通りの項目をカバーし、詳細については各既存のモニタリング・メカニズムに任せようとの方向性であるが、モニタリング・メカニズムによってはその機能が十分でないものもあり、それらの補強と全体調整が必要となるものと予想される。

## 3 - 2 PERとMTEF

### 3 - 2 - 1 公共支出が注目される背景

開発援助の世界に限らず、財政のモニタリングとレビューは公共政策管理において重要であるのはいうまでもない。その対象となるべき側面は、租税収入と公共支出の2つからなる。このうち、近年国際開発援助の世界において注目されているのは、公共支出の側面である。なぜそうであるのか。その確認のためには、1990年代以降の国際開発援助環境から提起されてきた課題を再

確認しておく必要がある。

第2章において、いわゆる「援助疲れ」と東西冷戦終了が国際開発援助環境に大きな変化を生み、これがとりわけLDCに対する開発援助資金フローの著しい減少をもたらしたこと、それによってサブ・サハラ・アフリカを中心としたLDC諸国の経済環境悪化と貧困人口増加をもたらしてきたことを見てきた。このような状況に対する国際的な対応策は、援助資金増加に限界がある以上、一義的には援助効率の向上に向かう。このような文脈において、開発途上国の財政に注視するならば、支出側に高いプライオリティを置くのが現実的である。なぜならば、

- ・ 経済環境の悪化によって絶対貧困人口が増大しているLDCに対して、租税収入増大を図ることは難しい。
- ・ 開発成果の発現という目的に即して考えれば、公共支出の合理化の方がより直接的な因果性を有する。また公共支出の合理化を伴わない限り、租税収入増大を図ることは、支出合理化を進めるインセンティブを削ぐおそれもある。
- ・ 1980年代の経験から、汚職・腐敗によって公共支出のかなりの部分が浪費され、したがってこれを防止することの重要性が認識されていた。

また、このような流れには、1980年代の英国サッチャー政権によって手がけられ、ニュージーランドやオーストラリアでも展開された「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM)」と呼ばれる公的セクター改革の影響が色濃くあったことは疑いない<sup>51</sup>。

### 3 - 2 - 2 開発援助の公共支出モニタリング・レビューに求められる視点

1990年代末以降の開発援助の文脈において公共支出モニタリング・レビューを考える場合、留意すべき視点は当然に先進国の場合とは大きく異なる。その主要なものとしては以下の点が挙げられる。

- ・ 被援助国政府に対する説明責任の確保が、国内ステークホルダーと外国ドナーの双方から求められる。しかもその内容は、多くの場合一致しないため、その調整が重要な課題となる。
- ・ 開発政策の目的は開発効果の発現にあることから、説明責任の中身においては当然、開発成果が重視される。
- ・ したがって、古典的な信託リスク (fiduciary risk)<sup>52</sup>の補填を目的とした、援助資金の追跡可能性 (traceability)<sup>53</sup>重視の会計監査 (auditing) よりも成果重視のバリュー・フォー・マネー (value for money) 重視の会計監査<sup>54</sup>がより強い説得力をもつ。
- ・ 同時に、汚職・腐敗の抑制が重要な位置付けをもつ。
- ・ 限りある資金の効率的活用という観点から、ファンジビリティ<sup>55</sup>の抑制が重要な意味をもつ。
- ・ 開発投資の効率的運用を図る上で、援助資金の予測性向上が重要なポイントとなってくる。

<sup>51</sup> NPM自体の評価を行うことは本論の目的ではない。しかし、1980年代に先進国全体を覆っていた構造的財政赤字に対する体系的な政策対応として顕著な成果を上げ、英国、ニュージーランド、オーストラリアの3国がいまや経済ファンダメンタルズにおいて優れた状況にあることはほぼ共有認識となっている。

<sup>52</sup> 政府は国内納税者、海外ドナーの双方から行政執行を信託された存在であると考え、その信託義務に背任する可能性をいう。

<sup>53</sup> 公共支出の中身をさまざまな支出証憑によって検証できる度合いをいう。

<sup>54</sup> 支出証憑の検証よりも、公共支出の政策目標がどの程度達成されたかを検証することを重視する監査手法をいう。

<sup>55</sup> 援助資金の流入によって自前の財源が浮き、それによって開発目的外の公共支出が当初より増加する現象を指す。当初目的の公共支出はいずれにせよなされるわけであるから、明らかにtraceabilityの確認行為では防止できない。

これらの要求に現実がどの程度応じられるか、また応じられないとすれば現実の仕組みはどう変わるべきかといった議論を通じて、今世紀に入ってからの国際開発援助に関するモダリティ改革や援助協調の流れが形づくられてきた。1999年のPRSP体制発足はその過程における分水嶺として位置付けられる。ここでは具体的にその流れに入る前に、プレPRSP期にどのような公共支出モニタリング・レビューが行われていたのかを概観しよう。

### 3 - 2 - 3 予算プロセスとモニタリング・レビューのツール

現実の予算プロセスとモニタリングの関係を考えてみよう。予算プロセスは概略以下のような6段階からなる。

- 予算計画と予算編成 (Planning and Budgeting)
- 予算審議 (Parliament Discussion)
- 予算執行 (Payments)
- 会計処理 (Accounting and Booking)
- 支出レビューと予算編成へのフィードバック (Expenditure Review and Feedback)
- 会計監査と報告 (Auditing and Reporting)

1990年代のプレPRSPの時代に、モニタリング関連ツールとして制度化されていたのはMTEF、PERの2つであり、 にMTEFを、 にPERを対応させて考えることができよう。以下にそれぞれ解説する。

#### (1) MTEF

「中期支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework: MTEF)」とは、端的に言えば複数年の開発資金制約を踏まえた上で、単年度予算策定を行うプロセスである<sup>56</sup>。具体的には、中期的な(3~5年)のスパンをもったローリングプランであり、内閣、中央省庁および地方政府が財政規律を確保しながら資源を戦略的優先度に基づいて配分し、トップダウンの資源配分とボトムアップの政策コスト算出の融合を目指すものである。言い換えれば、予算制約の中で、公共支出における戦略的優先順位を守ることが目的である。

MTEFは単年度予算策定を代替するものではない。MTEFの下においても単年度予算策定は行われる。ただし、MTEF導入国では、支出の明細を盛り込むことから、従来の予算策定の方角をより主要な公共支出プログラムと政策判断根拠を明示する方向へシフトさせることが求められる。

MTEFは、前に述べた先進国における公的セクター改革の流れの中で開始された。その始まりは1980年代のオーストラリアであり、1990年代以降、開発途上国へも導入が進められた。現時点でMTEFの効用について明確な評価を下すことは時期尚早であろう。ただし、開発課題や貧困の状況に対して、予算制約が格段に厳しい開発途上国において、このような政策改革がかなりの合理性を有するという点では、大方のコンセンサスが得られている。

#### (2) Public Expenditure Review (PER : 公共支出レビュー)

公共支出レビュー (PER) は、世銀が行う公共財政管理評価ツールの一つである。その起源は

<sup>56</sup> 詳しくは国際協力事業団 (2003) pp. 38-43参照。

1970年代に世銀が投資貸付しか行っていなかった当時の「公共投資レビュー（Public Investment Review）」であるが、PERとして導入されたのは1980年代初頭で、1980年代半ばに世銀がプログラム貸付を開始してからPER実施件数が急増した。プログラム貸付とは実質的には途上国政府に対する財政支援であり、世銀にとって途上国政府の予算制度全体を評価する必要が生じたからである。当時のPERは、公共支出の量的側面の分析が中心で、特定のセクターや重点支出項目への配分のあるべき姿と実際にいくら配分されたのかの検討が重視された。

1990年代に入って世銀がガバナンスや汚職防止に焦点を当てるにつれて、PERは公共支出の効率性や予算・財政管理の質的側面が重視されるようになった。すなわち、支出管理の中でも川上段階に相当する、中期支出計画、年度予算策定と議会承認のプロセスなどが重視されるようになったのである。世銀では約4年に1回の頻度で国別援助戦略（Country Assistance Strategy: CAS）の策定・改訂が行われるが、CAS策定/改訂に先立ち、現状把握を目的としてさまざまな国別分析が行われる。その中でも中心的な分析作業（core diagnostic work）の一つとしてPERが位置付けられている。

PERの目的は、以下の2点にまとめることができる。

- ・途上国予算の分析と策定のプロセスを強化し、成長と貧困削減への取り組み強化を達成すること。
- ・途上国の公共支出政策とプログラムを評価し、世銀およびほかのドナーの求める信託（fiduciary）義務を満たすとともに、当該国政府に公共支出政策の外部評価の機会を与えること。

世銀の内部手続き的には、地域局の各国担当ディレクターと貧困削減・経済運営（PREM）セクターユニットのマネージャーが各国PERの質に関する責任を負うことになっている。実際のPERの計画立案・実施にあたっては、主にPREMセクターユニットの職員が担当タスクマネージャーに任命され、PER実施にあたって必要な品質の確保に十分な配慮を行うことになっている。したがって、PERの対象範囲は、PER実施に先立ってタスクマネージャーが作成するコンセプトノートにより規定されるところが大きいといえることができる。

表3-2は、PERで取り上げられる項目と、取り扱いが小さいかあるいは全く言及されない項目との比較を、全体の政策的枠組み、および「予算策定」「実施」「会計処理」「監査」の段階ごとにまとめてみたものである。ここからは、予算執行段階以降の実務的側面の評価がPERではあまり扱われていないことが分かる。それだけではなく、PERで取り上げられる項目の中にも、タスクマネージャーの判断によって取捨選択が左右される項目もあり得る。それは、タスクマネージャーがPERを用いて何をしたいのかによるからである。

PER実施に関する世銀のガイドラインは、World Bank（2001）に示されている。その中で、世銀はPERの実施方法を3タイプに類型化している<sup>57</sup>。

#### インハウス型PER

世銀職員と世銀が傭上したコンサルタントが、データ収集から分析までほぼすべての作業を行い、成果品が出来上がるまで途上国政府とのやりとりがほとんどないもの。

#### 世銀主導型PER

全体的な工程監理は世銀側が行うが、データ収集や分析作業については途上国政府の大

<sup>57</sup> World Bank（2001）pp. 15-16

幅な関与が期待されており、分析結果については途上国側がオーナーシップをもつもの。途上国政府だけではなく、ほかのドナーや途上国の非政府アクターの参加も可能である。

合同ないしは途上国主導型PER

世銀と途上国政府が合同で実施するか、あるいは途上国政府が主導し、世銀はそれを支援する形で行われるもの。

1980年代の主流となっていたPERは上記のタイプで、世銀内部のデスクワークをベースにして行われた評価活動であった。そこでは評価の成果品としての報告書に価値があり、その評価結果にもとづいて国別援助計画の策定・改訂が行われていった。しかし、1990年代に入り、世銀の分析・政策助言業務全体の流れが顧客志向の強化と成果重視の傾向を強めるにつれて途上国政府や非政府アクターによるプロセスへの参加が重視されるようになり、このタイプが主流となってきた。そこでは、評価の結果ではなく、評価の実施プロセス自体とそのプロセスに参加することによる途上国側アクターのキャパシティの強化が重視される。

このタイプはさらに先進的で、途上国自身の予算管理プロセスの年次評価として位置付けられる。この場合、その年次評価の内容を評価した報告書が世銀職員により作成されることもある。これは、途上国側が策定したPRSPに対して世銀・IMF職員が評価を行う合同スタッフ評価（Joint Staff Assessment: JSA）とよく似ており、報告書としては世銀の作成文書として扱われる。プロセスとしてはインハウス型PERに比べてやや質が劣り時間もかかるといったデメリットもあるが、それ以上に途上国政府のオーナーシップを尊重することによるインパクトの大きさを世銀は重視している。このタイプの従来型PERは、CASとのリンクが重視されるために数年に一度の頻度でしか行われませんが、このタイプは年次評価の結果が次年度予算に反映されていくプロセスが重視されるため、毎年実施される。

今日のPERは、上記のいずれかに該当する。World Bank（2001）はこれらのタイプの適用に関するおおよその目安についても言及しているが、この違いは主に当該国の公共支出管理能力の差による。このタイプでPERが実施された最初の事例は1998年から導入されたタンザニアであり<sup>58</sup>、その後同様のアプローチはウガンダ、エチオピア、ケニア等でも導入ないし導入の検討が行われている。

PERをめぐるもう一つの論点は、公共財政管理評価ツールとしてのPERの包括性に関するものである。PER自体は1980年代から行われてきており、かつ世銀と取引のあるすべての国が対象となるため、LDCに限った評価ツールでは必ずしもない。このため、そのままでは現状のLDCの開発課題に正面から応えるだけのポテンシャルがあるとはいえない。また、表3-1で見た通り、PERの評価は予算策定から執行までを中心として扱っており、会計処理や監査のプロセスでは評価対象には含まれていない項目が多い。PERが導入されて以降、世銀には当該国の政府調達のプロセスを評価する国別調達制度評価（Country Procurement Assessment Review: CPAR）や公共支出の執行から会計処理までを中心として評価を行う国別財務アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment: CFAA）といった別の診断・評価ツールが開発・導入されてきたため、PERが包括的な評価手法をとる必要性もなかった。しかし、これらの診断・評価ツールがいずれもプロセスを重視して途上国側アクターの参加を求めるようになるにつれ、複数のツールが存在することに伴って途上国政府が被る取引費

<sup>58</sup> 例えば、タンザニアにおいては、MTEFプロセスとの融合の下、主要セクターを含む16の分科会が設定され、主要ドナーのほとんどが参画して行われている。

表3 - 2 PERに記載される項目と、記載されることが少ない項目

		PERに記載されているもの	PERに記載が不十分、あるいは言及されていないもの
支出管理のための法的枠組み	支出管理のための法的枠組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算と財政政策のための法的枠組み</li> <li>・ 行政、立法、司法機関の財政管理上の役割</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 憲法上の要求項目</li> </ul>
	財政に関する政府機関間の関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁間、中央 - 地方等異なったレベルの責任分担</li> <li>・ 地方政府への支出振替</li> <li>・ 地方政府の歳入権限と独自の借入権</li> </ul>	
	政府と非政府主体間の関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府財政目標の範囲と政府財務統計との整合性</li> <li>・ 政府と公営企業の区別の透明性</li> <li>・ 政府保有株式報告の透明性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中央銀行の独立性</li> <li>・ 民間セクターに対する規制枠組みの透明性と開放度</li> </ul>
	政府の構造	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府のタイプ（大統領制、議会制、等）</li> <li>・ 財政管理責任を有する省庁の組織体制</li> <li>・ 公務員管理制度</li> <li>・ 二次的機関（局、エージェンシー、自治体）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 閣僚の構成（首相、財務省、および各省庁の権限）</li> </ul>
支出執行計画と予算準備	予算の適用範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算項目、および政府財務統計との整合性</li> <li>・ 予算外で開設される基金と特定支出目的にイヤマールされる財源</li> <li>・ 財政に準ずる活動</li> <li>・ 偶発債務</li> <li>・ 利用者負担金（手数料）</li> <li>・ ドナーからの資金供与</li> <li>・ 公営企業と政府会計との間の資金移転</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 税支出</li> </ul>
	支出分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政のサステナビリティ</li> <li>・ 支出構成</li> <li>・ 義務的支出と裁量支出の分析</li> <li>・ 公共投資プログラムの評価</li> <li>・ セクター横断的分析</li> <li>・ セクター内分析</li> <li>・ 支出プログラムの効果と効率性</li> <li>・ 支出の範囲と貧困へのインパクト</li> <li>・ 予算計上支出と実費の偏向度分析</li> <li>・ 支払い遅延の内容評価</li> </ul>	
	財政枠組みと支出計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マクロ経済の枠組みと財政見通し</li> <li>・ 歳入予測</li> <li>・ 財政シナリオと感度分析</li> <li>・ 財政リスクと偶発債務</li> <li>・ マクロ経済モデルとその前提条件に関する独立精査</li> <li>・ 総収入、総支出、および赤字目標の設定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ドナーによる資金供与の予測</li> </ul>
	予算編成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策の優先課題と支出限度に関する閣僚レベルでの設定</li> <li>・ 省庁間における優先課題の設定と資源配分の設定</li> <li>・ 予算配分の詳述度（省庁別支出の柔軟性）</li> <li>・ 支出分類（項目、プログラム、等）</li> <li>・ 予算要求案件の費用見積もり</li> <li>・ 中期支出見積もり</li> <li>・ プログラム目標の明確さ</li> <li>・ 予算原案準備のプロセス</li> <li>・ 資本勘定と継続案件予算の統合</li> <li>・ プログラム評価からのフィードバック</li> <li>・ 議会による政府予算案の承認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実施中プログラムの次年度経費</li> <li>・ 予算編成プロセスへの市民社会の参加</li> </ul>

	PERで記載されているもの	PERに記載が不十分、あるいは言及されていないもの	
予算執行	国庫制度、現金管理、支出モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>国庫および現金管理に関する法規</li> <li>国庫機能を担う組織機構</li> <li>資金計画・予測</li> <li>銀行取引および会計処理</li> <li>支出および現金分配に関する規則と手順</li> <li>予算管理責任者に与えられるフレキシビリティ（寄附金受入等のルール、繰り越し等）</li> <li>コミットメント管理</li> <li>買掛金および滞納金のモニタリングと管理</li> <li>給与のモニタリングと管理</li> <li>財務ステートメントと銀行ステートメントの突き合わせ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>商品およびサービス受領の検証</li> </ul>
	政府調達・固定資産管理		<ul style="list-style-type: none"> <li>調達に関する法制度と規制</li> <li>政府内の調達担当部署の組織機構</li> <li>調達プロセスおよび手順の公開</li> <li>入札手続き</li> <li>必要書類の作成管理と情報システム</li> <li>検査と不服申し立てのレビュー手順</li> <li>固定資産管理</li> </ul>
	内部統制・内部監査	<ul style="list-style-type: none"> <li>内部統制に関する規程、組織、手順</li> <li>内部監査に関する規程、組織、手順</li> </ul>	
会計処理・報告・外部監査	会計処理・報告・台帳管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府財政管理情報システム</li> <li>内部報告</li> <li>外部財務報告書の範囲および対象</li> <li>外部財務報告書の適時性および質</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>会計処理方針および基準</li> <li>会計処理プロセスおよび責任の所在</li> <li>台帳管理システム</li> </ul>
	債務・援助受入管理		<ul style="list-style-type: none"> <li>債務および援助受入管理のための法律と規制</li> <li>政府債務の管理、制御、報告</li> <li>金融資産の管理、制御、報告</li> <li>援助資金の管理、制御、報告</li> </ul>
	外部監査		<ul style="list-style-type: none"> <li>外部監査のための法的枠組み</li> <li>最高監査機関の独立性</li> <li>最高監査機関の管轄権</li> <li>監査基準</li> <li>監査報告の適時性と質</li> <li>不正操作に対する制裁</li> <li>会計報告の議会でのレビュー</li> <li>監査提案事項に関するフォローアップ</li> </ul>

出所：Allen et al. (2004) pp.115-121をもとに筆者作成

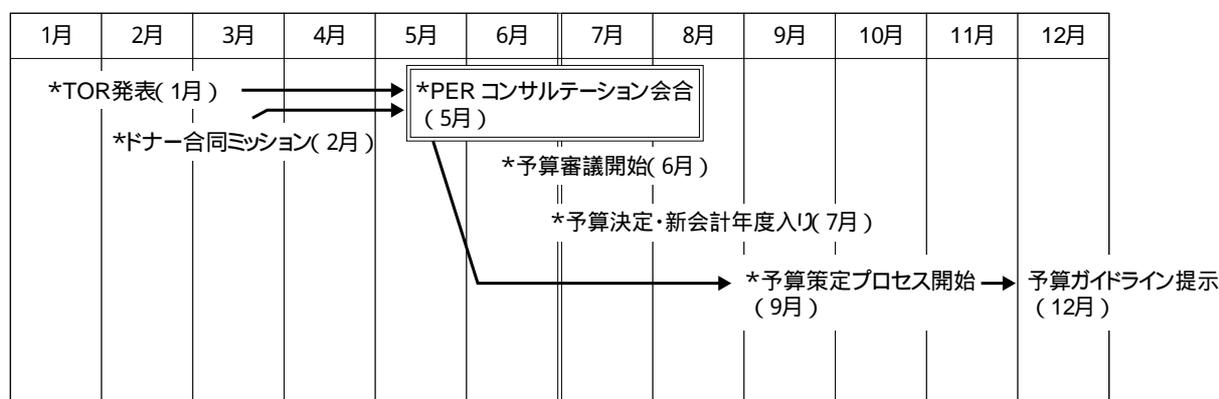
用が問題視されるようになってきた。このため、これらの診断・評価ツールを統合するためのマルチドナー・イニシアチブとして、PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) が2001年に発足した。(Box3 - 1参照)

以上のMTEF、PERの2つに依拠した公共支出モニタリング・レビューは、先進国におけるNPMを途上国に移入する形で1990年代初頭から始められたものといえる。途上国の公的セクターが抱える問題に対して、これらのツールが政策合理性をもたらす効果はそれなりにあったと評価はされている。しかし、開発課題や貧困の度合いにおいて、先進国と途上国、とりわけLDCとの間で大きな格差があることも事実であり、後者においてこれらのツールだけで十分な成果を期待することは困難であろう。PERがMTEFとのリンクを強め、予算策定プロセスに向けたディスカッションが国内外のステークホルダーを巻き込む形で展開されていくにつれ、土台となるべき国家開発のボトムラインがますます必要と認識されてくる。1999年のPRS体制発足の背景にはこのような状況があった。そしてPRS体制に応じたPERの進化の過程で、合同ないし途上国主導型のPERや、PEFAによる診断・評価ツールの整理統合の動きが進められてきた。

最後に、PRS体制発足後の途上国でのMTEFとPERの連携強化の動きを、タンザニアを事例に取り上げてまとめてみよう。タンザニアにおいてもPERは当初世銀によって行われていたが、1998年からPERが同国政府のルーティンワークとして取り入れられるようになった。同国では、前年度および進行中の年度の計画と公共支出の状況、およびプロジェクトの進捗状況を吟味して翌年度の予算策定情報としてフィードバックするプロセス自体をPERと呼んでいる。例年1月頃からスタートするプロセスは、12月に次年度予算枠組み「予算策定ガイドライン」が財務省から各省庁、地方政府に提示されるに至るまで続く(図3 - 1参照)。

PERは2フェーズからなる。第1フェーズは7月から12月に至る予算策定ガイドライン準備期間である。他方、第2フェーズは11月から翌年5月まで続き、各セクター作業グループにより進められる公共支出レビュー、および世銀・IMFを中心にドナーおよび市民社会代表により実施される公共支出外部評価(External Evaluation)が進められ、毎年5月に開催されるPER年次コンサルテーション会合(PER Annual Consultative Meeting)においてこれらが討議さ

図3 - 1 タンザニアのPERプロセス



出所：本田俊一郎・山内珠比「公共支出レビュー・年次コンサルテーション会合(第7回)報告」(2005年6月8日)、国際協力事業団(2003)をもとに筆者作成

れ、さまざまなステークホルダー間での共有が図られてプロセスが最高潮に達する。そして、外部評価結果を世銀が報告書として取りまとめたものもPERと呼ばれている<sup>59</sup>。

また、同国では、予算策定ガイドラインにもとづいて各省庁および地方政府が策定する中期予算をMTEFと呼ぶ。既に述べた通り、タンザニアではPER自体が予算策定プロセスの一部にもなっており、中期支出計画にもとづいて予算策定を行うプロセスであるMTEFとは強くリンクしているということができる。しかし、PERが予算プロセスとしての性格を帯びるにつれ、APRとの違いが分かりにくくなるという問題も生じている。この点については、第4章4 - 1で改めて検討する。

### Box 3 - 1 PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) の現在

PEFAは2001年12月に発足したマルチドナー・イニシアティブで、世銀、IMFのほかに、EC、英国、スイス、ノルウェー、フランス、SPAが参加し、事務局は世銀本部内に設置されている。設立の目的は、途上国の公共支出、調達、会計制度の状況評価、公共財政管理の各種改革プログラムの順序付けやキャパシティ強化のための活動の立案、などに関する途上国とドナー双方の能力を強化することである。その背景には、公共財政管理能力の評価においては、本文中で述べた世銀内部の診断・評価ツール（PER、CPAR、CFAA等）に加え、IMFのROSC（Reports on the Observance of Standards and Codes of Fiscal Transparency）、世銀IMF合同で実施されるHIPC AAP（Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plans for Heavily Indebted Poor Countries）、EC会計監査（EC Audits）、DFIDの信託リスク評価（Fiduciary Risk Assessment）、UNDPのCONTACT（Country Assessment in Accountability and Transparency）等、さまざまな診断・評価ツールが援助機関や国際機関によって作成されており、途上国政府の負担になっていることや、これらツールの間に重複が見られることが挙げられる。設立初期のPEFAの活動については、国際協力事業団（2003）を参照されたい。

PEFAでは、2001年から2005年までを第1期として、各途上国の状況に応じた改革プランの立案と実施を支援する基本的アプローチ（Strengthened Approach）の整理、各途上国の公共財政管理パフォーマンスを評価・モニタリングするためのパフォーマンス測定枠組み（Performance Measurement Framework）の開発等をその主要活動として挙げている。はいわばの一環としての活動であり、第1期の大きな成果として評価されている。PEFAでは、2002年8月には上述した各種の診断・評価ツールの評価結果をまとめ<sup>60</sup>、それにもとづき、公共財政管理能力の評価のためのドナー共通の枠組みの開発を進めてきた。予算過程には、政策枠組み、策定、執行、報告、監査という5つのプロセスがあるが、これらすべてのプロセスを網羅的に評価するツールを開発し、世銀内部だけではなく、他ドナーのツールとしての共有を図り複数機関による共同作業を可能にする取り組みが必要とされていた。PEFA（2005）はその成果品であり、2005年以降の第2期では、パフォーマンス測定枠組みを試行的に導入し、その汎用性や利便性について確認を行って枠組みを微調整し、途上国およびドナーの関係者に対して普及を図っていくことを予定している。パフォーマンス測定枠組みについては、国際協力機構（2005）が詳しい。

PEFAで行われている評価指標の包括化と共通化は、本文中で述べたPERの3類型のうち、主に を補完・強化する動きである。PEFA（2005）の幾つかの指標は、過去3年間のデータを必要としており、の合同ないし途上国主導型PERのように毎年実施するPERで導入するには必ずしも適切ではないが、複数のドナーが共通のプラットフォーム上で公共財政管理能力を評価することができる貴重な枠組みとして、今後の本格導入が期待される。

<sup>59</sup> 2005年5月に開催されたPER年次コンサルテーション会合では、PER外部評価の評価範囲を拡大し、PEFAR（Public Expenditure and Financial Accountability Review）と呼ぶようになった。それまで、PER外部評価は、本節で述べてきた通り公共支出面を中心に実施されてきたが、財政のアカウンタビリティの側面については、さまざまなドナーが内容的に重複したさまざまな調査を行ってきており、タンザニア政府側にとって大きな業務負担となっていた。このため、タンザニア政府側からの調査作業の一本化の要望を受けたドナー側では、2005年度外部評価よりPER外部評価と財政アカウンタビリティ各種調査を統合することになった。（本田俊一郎・山内珠比「公共支出レビュー・年次コンサルテーション会合（第7回）報告」2005年6月8日より）

<sup>60</sup> Allen et al. (2004)

### 3 - 3 セクターおよびプロジェクトのモニタリング

セクターとプロジェクトの関係は多様である。プロジェクトは単独のセクターの下に位置付けられる場合も、複数のセクターにまたがる場合もある。単独の省庁に属するものも、複数の省庁にまたがるものもある。とりわけ、地方開発や総合開発のプロジェクトは、セクターや省庁をまたがることが多い。プロジェクトでも推進機関が複数ある場合はあるが、セクターでは推進機関間の関係がより多様になる。一つのセクターを複数の省庁が分掌していることもあれば、地方分権化政策が進んでいる国においては、地方自治所管省庁や県（州）政府が事業実施の権限を有していることもある。

このように、セクターとプロジェクトの推進機関の関係を把握することは、開発援助計画の策定・実施における説明責任を明確にする上で非常に重要である。セクターの成果と貧困削減の関係も同様であろう。セクターの成果は貧困削減という全体政策におけるアウトカムに対して、下位のアウトプットに位置付けられる。逆に言えば、セクターレベルの結果はPRSの成果といえることができる。セクター下に位置付けられるプロジェクトは複数の推進機関により実施されていたが、貧困削減はさらにその総体としての複雑な推進機関の集合により実施されている。

ウガンダでは、貧困削減をモニターする「結果指標」と関連アクターのパフォーマンスをモニターする「成果指標」を明確に分けている。ただし、このような指標の調和化が行われている低所得国の事例は少ない。例えば、タンザニアの保健セクターにおいては、乳幼児死亡率の減少、予防接種の割合、HIVキャンペーンの実施率の割合などの主要な目的はPRSとセクター計画のあいだで共有されているが、成果や結果の指標は共有されていない。

#### 3 - 3 - 1 PRSとセクター・プログラム

PRS下の多くの重点セクターにおいては、セクター・プログラム（SP）が形成されている。PRSとSPのアラインメントとは、目標の次元では、PRSの貧困削減目標に対し、SPの目標が完全に貢献する関係にあることを求めることである。とはいえ、既に第3世代PRSを作成したウガンダにおいてさえ、かかるアラインメントの度合いは、セクター間で異なるとされている<sup>61</sup>。セクターを担当する推進機関は、上位目標を明確に共有していない場合は全体のアウトプットレベル（＝セクターの結果）の目標を達成することのみに専念する傾向がある。また、セクターの目標達成度が政府を含む公的セクターの努力によって実現されるのか、民間セクターが相当関与するののかについてもセクターによって差異がある<sup>62</sup>。

#### 3 - 3 - 2 セクターのモニタリング

##### （1）全体の枠組み

###### 1）特徴

セクターを全体として開発することの重要性は、1990年代半ばのSPA会合から議論されている。その頃に政府・ドナーの関心が財政管理に移行し、政府・ドナーがセクター全体の支出計画を形成し、モニターすることが重視されるようになった。こうした期待に応じたセクターの開発計画がSPなのである。SPはPRS導入以前の1990年代後半からアフリカなどの低所得国で

<sup>61</sup> Berke (2002)

<sup>62</sup> SPの中でも、集権的な性格の強い教育分野のプログラムなどではアラインメントが比較的容易であるが、民間セクターが主要な役割を果たしている農業分野のプログラムでは困難が伴っている。

開始された。特に、(初等)教育・保健セクターに多いが、農業・道路等のセクターでも広がっている。2003年の時点では、アフリカの26カ国でSPと認識されうる100のプログラムが実施されている<sup>63</sup>。その特徴を説明したコンセプト・ペーパーにはHarrold (1995) 等多数あるが、ここではよく指摘される5点の特徴を挙げてみたい。

広範囲の政策介入型援助：政府・ドナー側双方の包括的な協力と調整が必要。個別プロジェクトを(サブ)セクターで括り、計画、資金、執行体制やモニタリング方法等を共有する。

インプットを組織的に途上国政府に導入：セクター段階で協力することで、中期的な政策・財政体系や、地方分権化・民営化戦略等の制度改革の問題を扱える<sup>64</sup>。

改革の根拠となる政策白書：セクター改革の内容は、通常政府が作成する政策白書(Policy Whitepaper)の体裁で公表される<sup>65</sup>。

資金を有効に利用する結果重視アプローチ：ユニット・コストや成果に対する戦略を明確に意識したファイナンス手法(世銀ではSector Investment Program)が開発された<sup>66</sup>。

援助のモダリティが課題：プログラム化を進行させる過程で、各ドナーのプロジェクトを残存させる方法とさせない方法(一般財政支援やコモン・バスケットの導入)がある<sup>67</sup>。

SPはセクター戦略にとってのインプット、アウトプット、アウトカムに対する共同モニタリングを政府・ドナーのパートナーシップの取り組みを通じて実施する。SPの開始から数年を経た国においてはセクター段階のアウトプットが現れ始めるが、それがアウトカムの段階になるにはセクター内外の政策の進展や安定した経済成長等の要因が必要となる。したがって、従来のセクター・モニタリングにおいては、セクターの枠組みにおいても予算実績、インプット、アウトプットまでが対象とされることが多く、アウトカムは検討されなかった。これにはデータの集計に予想外の長い時間がかかることも影響している。ユネスコは国際的に比較可能な教育のデータを形成するのに4～6年かかったが、2000年のダカールEFA(Education for All)会合を契機にデータの処理体制は加速された模様である<sup>68</sup>。

セクター・モニタリングは、次節に述べるような困難の中で実施されている。SPにセクターレベルの制度化を促進する機能があることは明らかであるが、SP未実施の低所得国があるのはなぜか。英国DFIDはSP導入にあたり、4つのチェック項目(財政と政策のリンク、マクロ経済運営と財政運営能力、セクター運営能力、援助依存度)があり、これらがそろっていない国ではSPは有効ではないと表明した<sup>69</sup>。これらの項目はセクター省庁だけの努力で形成されるとはいえず、PRSを追求する政府のあらゆる関係部局の努力、さらにはドナー側の改良努力にもかかっている。

<sup>63</sup> Secretariat/SPA-Sector Support Working Group (2004)

<sup>64</sup> Harrold (1995) 笹岡雄一(2000)

<sup>65</sup> タンザニアの教育セクター開発プログラム(ESDP)は1996年に導入され、初等教育プログラム(PEDP)が2001/02年から実施された。両者は1995年の教育・訓練政策(ETP)が根拠。1997/98年度から実施されたウガンダの教育セクター投資計画(ESIP)は、1992年の政府教育白書が根拠。

<sup>66</sup> 北欧諸国と英国はLike Minded Groupsと名乗り、彼らの価値観を反映したSP、SWAp(Sector-Wide Approach programme)の形成を目指している。

<sup>67</sup> 基本的にプロジェクト援助を継続している米、仏、日などは、計画やモニタリング段階での援助協調の重要性を主張している。ただし、タンザニアにおいて日本がGBSに参加するなど限定規模の参加もある。

<sup>68</sup> Roberts (2003) p. 23

<sup>69</sup> Foster et al. (2000)

## 2) Riddelの分類

SPは多様な推進機関だけではなく、セクターや実施国によっては多様な援助モダリティを通じて実施されているが、Riddel (2002) によれば次の4つに分類できる。

プロジェクト型援助 (Project-type Aids): 援助資金・物資の提供、管理・説明責任が支援ドナーにある単体支援。

イヤマーク資金 (Earmarked Funds): SP事業の一部を対象とする支援であるが、ドナー側が条件と資金用途を指定。

セクター財政支援 (Sector Budget Support: SBS): SP支出枠組みに含まれる事業全体を対象に、政府財政・会計制度を通じて支出される支援。複数の支援ドナーが資金をプール化し、共通・個別の条件を設定する。

一般財政支援 (Direct Budget Support: DBS): 政府全体の財政や支出枠組みに対して実施される支援。政府とドナー間で政策対話を行う<sup>70</sup>。

Riddelは、SPが政策枠組みと支出枠組みの共有化によって成立すると主張する<sup>71</sup>。援助により導入される資金と政府財政資金が混合することで、援助受け入れに伴う取引費用の増加が回避され、政府職員の事業実施能力と政府制度の能力の育成が図られる。Murphy (2005) は、SPそれぞれが複数のモダリティによって支出されると説明する。実際にタンザニアの初等教育SPはバスケット・ファンドを中心に3つのモダリティ、ウガンダの初等教育SPはそれ以上に多様なモダリティによって担われている。

## (2) モニタリングの特徴

SPの実施進捗のモニタリングについては、多数の指標が設定されている。このモニタリング体制は、実施体制と同様に受入国政府間で大きく異なり、指標の数、信頼性、有用性も異なっている。例えば、ガーナの保健セクターでは20指標が設定されていたが、予算配分の地方分権化の進捗や州病院における患者の満足度の向上が近年具体的な指標を通じて確認されている<sup>72</sup>。これに対し、ザンビアの指標で入手可能なものは5つと少なかったため、同保健省はガーナの指標を参考に改訂を開始した<sup>73</sup>。

タンザニア教育SPでは明確なモニタリングの指標は定められていないが、毎年発行する教育基礎指標の中に、就学前、初中等教育、教師教育にかかる指標がまとめられている<sup>74</sup>。これらの指標数値の信憑性は残念ながら高くないと考えられている。また、ダブルシフト（午前・午後入れ替え制）や教員の雇用形態（常勤・非常勤）、退学率、出席率などについても明確な統計実績値がないため、児童の登校の具体的な状況は把握されていない。

アフリカのSPにおけるモニタリング指標の信憑性については、大規模な調査が不定期に行われる場合もあるが、定期的にはサンプル調査を利用していることが多い。このため、それが全国

<sup>70</sup> DBSは通常GBS (General Budget Support) とSBS (Sector Budget Support) から構成されると考えられるが、原文ではGBSをDBSと表記している。

<sup>71</sup> Foster et al. (2000) p. 2

<sup>72</sup> その主なものは、保健の経常支出に占める割合、医療機関のレベル別経常支出の割合、予防接種率（3種混合、はしか）、家族計画の普及率、医療施設のアウトリーチの総合回数、患者の満足度の割合（州病院、県病院）殺虫剤浸透蚊帳の利用割合である。

<sup>73</sup> 産前検診受診率、同回数、出産介助者の立ち会い率、予防接種率、低体重率。

<sup>74</sup> 主なものとしては、純就学率、粗就学率、教員・児童比率、初等修了試験合格率、中等進学率、前・後期中等教育試験結果、教員養成学校への就学率、養成学校の教員数。

の平均値や中央値を代表しているのか明らかでない場合が多い。ウガンダ、タンザニアの場合は分権化された県組織を通じて貧困データを集積する体制の構築を目指しているが、未だに組織的な集計が有効に機能する段階には達していない。

### 1) レビューと監査、見直し、評価

セクターごとの合同年次評価（Joint Annual Review: JAR）の形式や頻度については決まった形式ができていないが、初等・基礎教育のサブセクター段階になると、一定の体裁がある。以下は、ザンビアとタンザニアの初等教育から抽出した事例である<sup>75</sup>。

#### セクターレビュー

JARは毎年、教育省、州・県等政府関係者、教育機関関係者、ドナー、市民団体などが集まって実施している。ザンビアでは前々年度の進捗報告書が発表され、それをもとに次年度の年次計画案が作成され、長期計画の見直しが図られている。タンザニアでは評価調査チームがワークショップを開催し、発表・議論が行われ、確定した最終報告書が基礎教育開発委員会に送付される。次に、四半期報告書の作成である。ザンビアでは教育省とドナーから構成される委員会が4つあり、それにもとづき定期的に評価・管理される。タンザニアでは基礎教育SP（初等、中等、ノンフォーマル）の開発委員会が開かれ、優先課題・分野別の作業部会も設置されている。両国ではサブセクターとしての初等教育支援のみがSPの中で整備されていたが、近年セクター全体の支援に戦略が変更されつつある。

#### 監査

内部、外部の監査が行われている。ザンビアでは、教育省内部監査（不定期にサンプル抽出で監査を年数回実施）と教育省外部監査（会計検査局による年一度の監査）がある。バスケット・ファンドに資金を投入しているドナーは、必要に応じて、いつでも外部監査を請求する権利をもっているが、これが行使されたことはない。タンザニアでは、教育文化省に内部監査ユニットがある（財務省、会計検査院からの出向者により構成）。外部監査は主に初等教育について行われ、年度終了後6カ月以内に報告を提出することがバスケット資金拠出の条件の一つになっているが、その実施は大幅に遅れる傾向にある。

#### 年度、中間段階の見直し

ザンビアJARにおいては、年度の予算配分やモニタリングの進捗状況に応じてSPの活動計画が見直されている。随時見直しに加えて、2006年初めには中間評価が予定されている。タンザニアではJARや監査結果にもとづいて翌年度への提言が行われ、その内容が基礎教育開発委員会で承認されているが、実際に見直しは行われていない。

#### ステークホルダーによる評価

ザンビアでは指標やデータは大量にあるが、現在の進捗度と目標までの距離が明確になっていない。しかし、この10年でセクター政策は改善したという共通認識があり、残る課題についても共同で改善が図られている。タンザニアは後述するように2004年のPETSの結果が予想よりも不調であり、資金のサービスポイントへの未到達や報告書の提出遅延等バスケット・ファ

<sup>75</sup> 鈴木隆子企画調査員（ザンビア）および五十嵐和代企画調査員（タンザニア）の報告による。

ンドの運営が難航しており、財務省は同モダリティのセクター財政支援への切り替えを要望している。指標の整備に関しては、財務省と一部のドナーは財政支援の段階で指標を把握するセクターPAFに向かおうとしている。

## 2) 実際の成果

ウガンダとタンザニアの教育SPでは、初等教育における授業料の免除により劇的な就学率の改善が見られた。ウガンダでは児童の就学人口が施行前の1996年360万人から2004年には740万人に増加した<sup>76</sup>。これは生徒の量的な拡大としては最良の事例であり、このような達成を導いた要因としては、政策決定者の強いリーダーシップ、包括的な政策変更およびドナーからの連続的な支援の3つがあったと考えられる<sup>77</sup>。ただし、授業や教育の質と生徒の残存率の低さ(2003年に最高学年の第7学年で22%)などは引き続き問題となっている。次に、タンザニアの主要目標としては、就学の拡大、質の向上、教育行政のキャパシティ・ビルディングなどがあったが、主な達成事項は表3-3の通りである。

表3-3 タンザニア初等教育開発計画の主要目標の進捗例

内容	戦略	実際の達成	目標
1. 就学の拡大 <sup>注</sup>	第1学年への就学	1,481,354	1,600,000
	教員のリクルート	9,000	11,651
	教室建設	10,700	13,396
2. 質の改善	テキスト等の増刷	教材対生徒1:4から1:7	2006年に1:1
3. キャパシティ・ビルディング	教員事前訓練	グレードA 9,000人	10,000人
	地方政府、学校運営委員会の訓練	相当数の訓練	全スタッフの訓練

注：ノンフォーマル教育は省略。

出所：United Republic of Tanzania (2004)

次に、初等教育SPの戦略形成と同時に形成されたPRSP(2000)は、2003年までの初等、中等およびジェンダーの目標を設定している。表3-4は初等教育の目標と実績の対比である。PRSPはJARの成果をもとに年次ベースで実績確認を行っている。

表3-4 主要な教育実績の代表例

指標	2000年基準	2001年	2002年	2003 / 実績	2003 / 目標
初等粗就学率(%)	78	84	99	105	85
初等純就学率(%)	59	66	81	88	70
初等ドロップアウト(%)	5.6	4.8	-	4.8	3.0
修了試験通過率(%)	22	29	27	40	50

出所：United Republic of Tanzania (2003) 等

<sup>76</sup> タンザニアの初等教育ではSP(2002-06)が推進されている。初等教育が無償化された年には、第1学年への入学児童数は前年度の110万人から160万人へと急増し、初等教育の純就学率は59%(2000)から88%(2003)に改善した。

<sup>77</sup> 筆者も参加したSPA secretariat / Sector Support Working Group(2003)による。貢献した要因の指摘は教育スポーツ省のMalinga計画局長へのインタビューによって行われた。

### 3) 外部条件

SPのセクター段階でのアウトカムは、各項目のアウトプットの積み上げによっては把握できないことも多い<sup>78</sup>。ザンビア保健における乳幼児死亡率や平均寿命は1980年代から90年代にかけて悪化したが、これには低い経済成長率や高いHIV/AIDS罹患率が影響したと考えられ、セクター内部での努力だけでは対応できなかった。ザンビアの人口動態保健調査 (Demographic Health Survey: DHS) は、これらの要因が乳幼児死亡率を増加させたと分析している<sup>79</sup>。保健SPが乳幼児死亡率の減少にどの程度貢献したのかは、これらの外部要因の大きさを特定できない限り判定はできない。

成功例とされるウガンダ初等教育では、国民の教育への大きなニーズがあった<sup>80</sup>。これはSPのみならず民主的選挙の導入や公共財政管理・地方分権など各種の制度改革の集積の結果であると考えられる。このような政策・制度双方についての正確な分析は、SPやPAF、APR各段階の所掌においても欠落しやすい。また、SPの資金を供給するバスケット・ファンドにおいては、地方からの報告の未整備や瑕疵によって資金リリースが頻繁に停止されるが、これは事業の実施・モニタリングにおけるSPの問題であるとともに、地方政府の能力や地方分権化の問題でもある。したがって、当該資金の運営をバスケット・ファンドから財政支援にシフトすれば、資金リリースにあたっての条件が緩和され支出は円滑にはなる。しかし、だからといってこのことで本質的な制度の問題が解決されたことにはならない<sup>81</sup>。

## (3) 評価

### 1) SPの評価

SPそれ自体の戦略ツールとしての有効性も評価されている。2002年から2003年にかけて、カナダと英国が中心になって13ドナー合同による基礎教育SPに対する調査が行われた<sup>82</sup>。対象国は、ブルキナファソ、ウガンダ、ボリビア、ザンビアの4カ国であった。評価は、基礎教育に対する援助の変化、援助を受けた途上国側の機能、パートナーシップの変化の3つの観点から行われた。特にパートナーシップについては援助する側とされる側の対等な権力・影響力関係と定義され、その構成要素として、「信頼と尊敬による率直な関係」「現実の情報に基づく柔軟性」「対等な関係づくりに対する努力」「密度の高い広範にわたる参加」の4点が挙げられた。

まず、上記の では、プロジェクトからSPへの移行、それに関連した技術支援 (Technical Assistance: TA) と政策対話の実施、過去からのTAの継続 (教員研修等の分野)、コンディショナリティ政策の継続が一般的な傾向として確認された。 では、基礎教育分野の機能と対応するモダリティが整理された (表3 - 5参照)。多くの活動内容がプログラム化した。プロジェクト支援も存続している。財政支援がすべての援助の役割を担えるのかに関しては、プロジェクト援助には全国計画では対応しきれない地域の独自性に立脚した活動、開発モデルの提供や、限定的な課題を迅速に解決する効果があると評価された。

<sup>78</sup> PRSとしての結果である貧困削減への到達はさらに難しく、計測が難しい課題である。

<sup>79</sup> World Bank (2001) p. 62

<sup>80</sup> 1992年の粗就学率は68%、純就学率は40%であったが、2005年には粗就学率は120%、純就学率は80%となっている。

<sup>81</sup> タンザニア初等教育の覚書 (MoU) は改訂される見込みであり、資金拠出の条件となっていた各報告書のうち、四半期ごとに報告が義務付けられていたものは半年ごとに変更になる見通しである (2005年6月現在)。

<sup>82</sup> DFID (2003)

表3 - 5 活動内容、機能とモダリティの例

活動内容	機能	モダリティ
政策と戦略形成	政策対話とTA	プロジェクト
担当機関の強化	TA	プロジェクトからプログラムに移行
モニタリングと評価	TAとdirect funding	プロジェクトとプログラム。プログラムに移行する傾向
新しい教授法の開発	TAとわずかなdirect funding	プロジェクト
カリキュラムの開発	同上	プロジェクトとプログラム
教材の開発・生産・配布	TA付きfunding	プロジェクトとプログラム
教員再研修	TAとdirect funding	プログラムとTAプロジェクト

出所：DFID（2003）

さらに、のパートナーシップについて、ドナー側は、SPのアプローチが、オーナーシップの強化、援助協調の場の提供、取引費用の削減を通じてパートナーシップを向上させると事前に語っていた。しかし、調査結果としては、SPへの移行は2カ国でパートナーシップ強化につながったのに対し、残り2カ国では明確ではなく、全体としての成果は中立的とされた。また、プロジェクトは新しい手法の開発に役割があるが、プログラムとつながらなければスケールアップは行えず、いかに両者を統合するのかが重要とされた。

最後に、パートナーシップにつながるプログラム・アプローチで決定的に重要なのは、実施プロセスにおける先導的機関の役割と態度であり、ドナー側はオーナーシップをもったパートナー政府のキャパシティやニーズに対応させて、政策、技術、および説明責任の要求を行うこと、受入国政府はプログラムの進展、計画、モニタリングと評価の内容をドナーのみならず国内のステークホルダーに対しても開示することが求められた。

## 2) PETS

「公的支出追跡調査（Public Expenditure Tracking Survey: PETS）」は、セクター内部における投入資金の到達に関わる調査、特に資金や資材が中央政府から各段階を経て地方の最終サービスポイントに届いているのかを確認する調査である。これまでに数カ国で実施されたが、公共支出と開発結果のリンケージ、システムの非効率性をもたらす要因、アカウントビリティと透明性に焦点をあてた調査として注目を浴びている<sup>83</sup>。タンザニアでは2004年に教育セクターで実施され、開発予算の85%と経常予算の54～64%しか学校に届いていないことが判明した<sup>84</sup>。これらの結果はすべてが汚職・腐敗や他セクターへの資金転用を意味せず、行政官の資金通知や制度趣旨に対する無理解や会計知識の欠如による事例もあった。

PETSは1996年にウガンダで実施され、2001年の調査結果では同国のサービス・デリバリーは劇的に改善された。タンザニアの場合は過去に類似の調査をしたが、抜本的な対策や徹底した原因究明が講じられず、あまり改善しなかった。同国では政府・ドナーからなる社会セクター資金を財務省から教育省、自治省、県に供与した結果、全体の資金管理が難しくなった事情がある。

PETSはPERやセクターのJARに位置付けられてセクターのインプット - アウトプットの分析を深める調査として利用されれば、政策、制度改革の診断に利用できる。もちろん、PETS

<sup>83</sup> Kanungo（2003）

<sup>84</sup> MoF and REPOA（2004）p. 54

によるSPの評価は、公的セクター改革、地方分権化等の政策、制度改革一般の評価と連動している点には留意すべきである。そのほかのリスクとしては、広域調査になった場合の高コスト、非効率性の原因が明確でないときの政府の不熱心な反応、などが挙げられる。

### 3-3-3 プロジェクトのモニタリングとPRS

プロジェクト型支援を実施するにあたっては、プロジェクト単体で設定された評価枠組みに沿ったモニタリングが行われることが一般的である。モダリティとしてプロジェクト型支援を選択した際、PRSやSPとの関係においてどのようなモニタリング上の設計・配慮が必要であるかを検討する。

#### (1) 計画

プロジェクトのモニタリングを適切に行うためには、計画段階において第1にログフレームの構築、第2にプロジェクト内にモニタリングの実施体制を確立しておく必要があり、それは、計画段階でのプロジェクト関係者の参加や関与の重要性を意味している。プロジェクト開始以前に、前提として次の設問が想定される。

- ・適切な対象の選択を含む現状把握のために包括的なベースライン調査がなされているのか。
- ・プロジェクトの計画は妥当か。
- ・モニタリングの体制（人員、予算）の裏付けがあるのか。
- ・モニタリング結果を定期的にプロジェクトに反映させるシステムがあるのか。

ログフレームは、プロジェクトの事前評価時に作成され、プロジェクト実施の意義を明確にする。プロジェクトの実施により、どのような目的が達成され、その達成度合いを測るためのモニタリングの方法が決定される。例えば、タンザニアで2004年に開始されたマラリア対策プロジェクトでは、さまざまな成果を検証するために相手国政府の実施機関の作成するレポートや現地コンサルタントのレポートによって各種指標の変化をモニタリングすることを決めた。また、モニタリング以前の作業として、プロジェクト計画内容の確認と、計画時点とモニタリング時点でのプロジェクトを取り巻く状況（外部状況）の変化の確認が必要とされる。

実施段階では、具体的に「誰が」「いつ」「何を対象」としてモニタリングを実施し、「その結果を誰とどのように分析、共有し」、「いかなる意思決定プロセスを通してプロジェクトの計画の軌道修正に反映するのか」がプロジェクト運営上重要になる<sup>85</sup>。プロジェクト実施の手順については関係者間で合意が形成されていることが前提であるが、過去の例を振り返ると、必ずしもすべてのプロジェクトでモニタリングについての方法論や適切な指標の選択につき関係者の合意がなされていたわけではない。

例えば、DFIDの調査によると、（財政支援実施以前に実施された）プロジェクトにおいて、インプット後のモニタリングがプロジェクト運営体制に組み込まれておらず、プロジェクト実施期間中に、そのインプットがどの程度、状況の改善、アウトプットにつながっているのか測りにくかったという指摘がある。通常、中間、終了時といったタイミングで評価を行うためには、客観的な指標、調査による事実の確認が前提となるが、現実には断片的な事実に関する所感によるところが多い。ほとんどのプロジェクトは、効率的なモニタリングと評価の重要性を認識しているが、プロジェクト活動の実施そのものが優先される場合が多い<sup>86</sup>。

<sup>85</sup> 国際協力機構（2005）

<sup>86</sup> DFID（2002）

## (2) 実施

通常の教育プロジェクトでは、受入国政府機関やステークホルダー、ドナーが「運営委員会 (Steering Committee)」を設置し、定期的にモニタリングのための会合をもつ。参加者は受入国政府機関、援助受入窓口 (例えば、対外協力省)、財務省、教育省 (プロジェクトの内容に関係した部局)、地方支局、プロジェクト受け入れ実施機関、関係非政府機関 (Non-Governmental Organization: NGO) などである。定期的なモニタリングは、プロジェクトの進捗状況を確認するだけでなく、関係者のオーナーシップの意識化や能力向上を図る上で有効である。

プロジェクトは、通常、投入費用・期間の制約もあり、受入国側の教育セクターの全体計画の一部 (サブセクター) の具体的な課題に対し計画される。例えば、中等教育の質の向上のためであれば、教員の養成を実施するといったことである。その内容は、開始時にプロジェクト・ログフレームにより決定され、目標、成果、活動、モニタリングのための指標を決定する。活動による成果が目標の実現につながるという因果関係で構成されている。

活動のモニタリングは、プロジェクトに携わっている当事者により、日常業務の実績、裨益者を対象としたデータ収集、インタビュー結果の分析などによって行われる。収集した情報を分析しプロジェクト内で共有するのもモニタリングの一部であるが、意図的に実験的なプロジェクト活動の結果を外部に向けて報告し、普及・啓発を意図するセミナーを開催することもある。また、手法として、例えば裨益対象者の教員養成対象者を集め、課題分析を行い、モニタリングのプロセスを参加型で行う場合もあり、プロジェクトのモニタリングは (国家レベルの教育セクターでのモニタリングと比較すると) 非常に限定された対象に関し、詳細な分析がなされる。当該費用は、既存の受入国政府の組織・機能を活用した場合、通常プロジェクト経費で賄える範囲である。

## (3) 手法と波及効果

プロジェクトのモニタリングを調査手法の視点から見ると2つの手法に分けられる。

第1に、質的/文化人類学的アプローチがある。特定の学校で生徒、教師に焦点を当て教育の過程やステークホルダーの相互作用に注目したケーススタディである。教員養成のプロジェクトを例にとれば、養成対象の教師や、その指導者、授業を受けた生徒などに個別、具体的な質問をすることができる。その結果、プロジェクトによる影響は一つの物語として理解される。分析された特定のプロジェクトのモニタリング結果は、プロジェクト外の政府教育関係者により共有される場合もある。しかしながら、個別プロジェクトのケースとして理解され、そこから、普遍的な教訓を引き出し、教育セクター全体の政策変化に及ぼす影響を読み取るには不十分なことが多い。

第2に、量的/経験主義的アプローチがある。計測による数値化を重要視し、原因と結果の因果関係を分析し普遍的な法則を導き出すものである。例えば、住民参加型の小学校建設のプロジェクトで、複数ドナーが共通のコンポーネントをもつ学校建設を、一国の異なる地域で行った場合は、建設資材の価格、労賃、工期等投入要素を数値化といった方法で定量的なモニタリングを行い、結果をほかのドナーと共有することができ、プロジェクトコストの妥当性の検討や、建設工法の改善という実質的な結果に結び付くかもしれない。まれにプロジェクト全体の評価をほかのドナーと共同で行う場合もある。

いずれにせよ、ドナーの都合でプロジェクトごとに違ったモニタリング手法や指標を使っているため、結果が一般的な教訓まで高められることは少ない。また、受入国政府の教育関係者は担当プロジェクトに多くの時間を割かれるため、他ドナーの類似プロジェクトのモニタリング結果

を自らのプロジェクトの実施に反映させる余裕がない場合が多い。

#### (4) 指標

開発プロジェクトにはインプット（成果を得るための手段／人員、機材、費用）とアウトプット（投入により得られた財、人的資源・能力）がある。モニタリングの指標は2種類に分けることができる<sup>87</sup>。第1に目標を達成するための条件となるプロセス指標であり、例えば教員養成プロジェクトであれば育成された教員数である。第2に、最終的な指標として、その教員に教育を受けた生徒の識字率がある。指標には目に見えやすい定量的なもの（例えば、教員養成プロジェクトにおいては教師の人数）から、その教師の教室での生徒への教科の伝達力など定性的なものがあり、プロジェクト単位でのモニタリングの場合、投入と成果の因果関係をどのようにとらえるかは、指標の設定の仕方によるし、モニタリング手法にもよる。

厳密な意味でのインプットとアウトプットの因果関係を実証的に検証することには困難が伴う。開発プロジェクトから教訓を引き出そうと回帰分析のような統計的手法が適用されるが、結果は、明確な結論が出ないことが多い。教育を取り巻く現実には、変数が多く複雑な要素により構成されているためである。例えば、生徒の識字率の向上に教員の能力の向上が確かに貢献しているかもしれないが、それは必要条件ではあっても十分条件ではないという推論が成り立つ。教材の質や生徒の家庭での学習環境や、ひいては子供と長い時間を過ごす親の学力までも関係するかもしれないからである。教育プロジェクトにおける指標の設定は、教育効果を測る視点が強調され、指標も多岐にわたるが貧困削減の視点は副次的である。

### 3 - 4 貧困モニタリング

#### 3 - 4 - 1 貧困モニタリングとは

##### (1) 定義

「貧困モニタリング」とは、広義には当該国がPRSなど貧困削減戦略や長期開発計画の下で実行されている国家的取り組みが、貧困にあえぐ人々の福祉の改善に貢献しているかを測定することをいう。またこれらの上位計画で定められた目標を達成させるために、開発資源が最も効果的に、最も効率よく使われているかについて監視し、政策決定者が計画・戦略を調整・修正するために必要な、正確かつタイムリーな情報の収集・提供活動を意味する<sup>88</sup>。

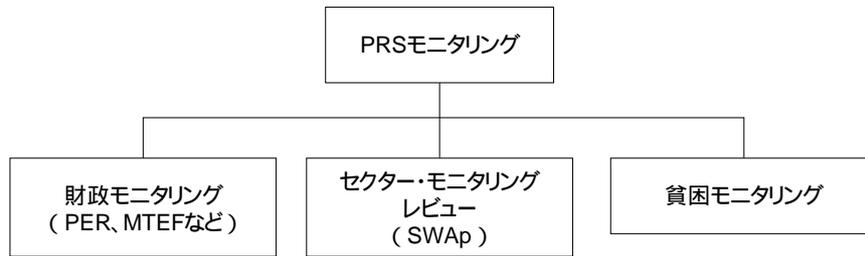
一方、PRSPとの関係で貧困モニタリングをより狭義に定義付けようとするとき、あらゆるPRS実施国に普遍的に適用可能な定義はこれまでのところどの文献にも見当たらない。貧困モニタリングをPRSの実施に必要なモニタリングすべてを網羅するものとしてPRSモニタリングと区別なく認識している場合もあれば、財政モニタリング、セクター・モニタリング、あるいは各種行財政改革などのプロセス・モニタリングと同レベルでPRSを構成する一つとして位置付けている場合もある。あるいはPRSモニタリングと貧困モニタリングを明確に区別せずにほぼ同義語として用いている場合もある。これは、多くのPRS実施国の貧困モニタリングが、PRSP以前から当該途上国にあったモニタリング・評価、あるいは各種レビュー・プロセスを活用し、PRSの枠組みに沿うように再構築したのことが多いことによる。

なお、本報告書では、その章立てにおいて貧困モニタリング、財政モニタリング、セクター・

<sup>87</sup> UNESCO (2004)

<sup>88</sup> United Republic of Tanzania (2001) および世銀ウェブサイト

図3 - 2 PRSPをめぐる主要なモニタリング・メカニズム



出所：筆者作成

モニタリングなどPRS実施に関係するさまざまなモニタリング枠組みを分解してAPRを整理することを試みていることから、ここでは貧困モニタリングをあえてその他モニタリングとは区別し、特にアウトカムとインパクトに焦点を当てて貧困削減の成果を測定するための調整メカニズム<sup>89</sup>として、PRSPモニタリングの下に位置付ける。タンザニアを事例としてその特性を分析することとする（図3 - 2参照）。

## （2）実施の目的と活動

貧困モニタリングの第1の目的は、PRSPなどの国家戦略文書の下、貧困削減が目標に向かってどの程度進んでいるかを測定することである。また貧困モニタリングによる貧困という分野横断的な分析が、政策決定者や議会などの政策決定過程に有効に活用されることも期待されている。さらに調査・分析の結果を広く関係者や国民に知らしめることにより、各人の問題意識を促し、肯定的な行動を自らが起こすことを促すこともその目的として含まれる。

貧困モニタリングでは、主に以下の活動が行われる。

- 設定された指標の継続的・定期的な収集を通じ、PRSP実施のアウトカムおよびインパクト・レベルの貧困削減の度合いを測定すること
- 収集されたデータ、および関係諸機関との連携により得られたデータを分析し、その結果をもとに、必要に応じて施策や予算などに対する政策提言を行うこと
- 分析した結果を適切な形式の報告にまとめ、国民や議会など広く関係者に周知すること

## （3）指標の性質

貧困モニタリングは、設定された指標が包括的であろうとなかろうと、政策実施の進捗を逐一報告することを目的とするものではない。むしろ国全体としての福祉を広く査定する性格を有する。このため、貧困モニタリングの指標は、3～5年間隔で策定・実施されるPRSPのような貧困対策に対するモニタリングというよりも、PRSPの期間を超えて緩やかに変化する指標、すなわちアウトカム、インパクト・レベルの指標の選択に重点を置いている。

一方、短期的な性格のPRSPの進捗監視にはその変化が出やすく測定しやすい指標が別途必要であることから、PRSPではインプット、アウトプット・レベルの指標としてセクター・モニタリン

<sup>89</sup> 貧困モニタリングは、本来、この目的の達成に係るすべての関係機関・関係者によって構成される調整メカニズム（インターフェース）を指す。よって貧困モニタリングの下で調整されたモニタリング活動は、統計局、セクター省庁、あるいは地方自治体などそれぞれの担当機関が実施することになっている。しかしながら、タンザニアの現状を見ると、調査・分析や啓発などの活動については実質的にドナー、あるいはドナー雇用のコンサルタントなどが肩代わりし、本来の担当機関の役割が限定されている点が指摘される。

グ評価（M&E）や地方自治体の公的サービスの満足度調査などを適宜取り込み、総合してPRSモニタリングに組み込んでいる。

しかしながら、年単位で実際の末端レベルでの貧困の改善が測定できるような指標は、ほとんどないといっても過言でない。このため、各国のPRSモニタリングではセクターM&Eや貧困モニタリングのように基本的に貧困削減の発現を測定するような指標（プロセス＝改善指標）だけでなく、そのために必要な各種行財政改革の取り組み度合いや、貧困削減の効果の発現を誘因するような各種政策の策定度合いを測るような指標（プロセス＝取り組み指標）を併せて設定し、APRでは主にインプット、アウトプット・レベルの指標の変化や、取り組み指標、あるいはマクロ経済全般の見通しなどを中心としてレビューしている場合が多い。貧困モニタリングでは、このようなPRSモニタリング全体に必要な情報のうち、特にアウトカム、インパクト・レベルの効果に着目し、全体として国民の貧困がどのように推移しているかを分析することを目的としている。

また PRSモニタリングの指標は、「インプット」「アウトプット」「アウトカム」「インパクト」という一連のチェーンでつながっている必要があるといわれている<sup>90</sup>。このため、PRSモニタリングはさまざまな既存のモニタリング枠組みを包括している。

### Box 3 - 2 モニタリング・チェーンの例

#### (1) インプット（投入）

井戸を建設する費用など。当該セクターのSWApにおける支出計画（MTEFなど）や、PERなどによってモニターされる。

#### (2) アウトプット（成果）

インプットの直接的な効果として発現するもの。安全な井戸の数など。上記(1)同様、主として当該セクターSWApのM&E（地方自治体から報告される行政データによって把握）やPERによってモニターされる。

#### (3) アウトカム（結果）

(1)および(2)の結果、安全な井戸水を利用できる人口が増加した場合、これを貧困削減の施策のアウトカムとする。アウトカムは当該セクターSWApのM&Eでもモニターされるが、貧困削減への正の変化として数年ごとの統計調査などを通じて貧困モニタリングでも確認される。

#### (4) インパクト

(1)(2)および(3)の正の変化の結果、安全な水との関連が深いとされる乳幼児死亡率が中長期的に全体として下がった場合、これを貧困削減へのインパクトと呼ぶ。インパクトのレベルでは、同一セクター内でも複数のサブセクターが、あるいは複数のセクターがインパクトの発現に複合的に貢献している場合が多い。(1)～(3)のようにセクター（サブセクター）ごとのモニタリングでは成果を正しく測定できないため、統計データの分析などにより貧困モニタリングが測定することが有効である。

### Box 3 - 3 改善指標（プロセス指標）と取り組み指標（プロセス指標）

貧困削減を達成するためには、国民の福祉が改善されるための行動だけでなく、貧困を削減するために不可欠な政府としての具体的な計画と施策が車の両輪となって進まなければならない。例えば、初等教育における就学率の向上などは改善指標とされる。一方、初等教育を無料化する施策や、学校施設を改善して学習しやすい環境をつくるための優先的な予算確保などは、成果を誘引するために不可欠な政府の行動であり、取り組み指標とされる。PRSモニタリングでは、これらの両方の側面が測定される必要がある。

<sup>90</sup> Booth and Lucas (2002)

#### (4) 主導権の所在

PRSPは、その基本理念として、途上国主導を謳っている。またPRSPは途上国自身の貧困削減戦略であり、当該国政府の主導で作成・モニタリング・評価がなされなければならない<sup>91</sup>。よって、貧困モニタリングも、PRSモニタリングの一環として、第一義的な主導権は当該国政府およびその国民にあるといえる。

一方、PRSPは同時にドナー、市民社会、国際機関、NGO、学界など幅広い国内関係者の参画を得て作成されることが望ましいとされているため、多くの国では、PRSP作成にあたって、ワークショップなどの参加型手法や、ドナーなどとの対話が行われている。したがって、ドナーや国際機関などの関心が高だけでなく、「パートナーシップ」の名の下、ドナーの干渉も大きいという特徴も有している。

さらに、PRS実施にあたっては、特にアフリカの多くの国で債務削減の措置を受けたり、一般財政支援などによってドナー国から包括的な支援を得ている場合があるため、ドナーが財政支援の実施可否の判断に足る高度な情報を途上国に要求する傾向がある。このため貧困モニタリングについても、第一義的な利用者である途上国政府とその国民への説明責任だけでなく、援助に対するドナーの自国民への説明責任を満たす役割をも二重に負っている。

#### (5) 国民・議会の参加と説明責任

##### 1) 国民の参加と説明責任

貧困モニタリングの一義的な利用者が途上国側にあることから、プロセスへの国民の参画をさまざまな形で確保することは、国民に対する説明責任の一つである。参加の形としては以下のような形態が考えられる。

貧困モニタリングに必要な情報が提供されること。

指標の収集・分析・評価・討議などの活動に直接的に参加すること。

(貧困モニタリング結果の周知によって)政策に対する集団的行動(CSOなどによる直接的な行動、あるいは選挙による議員選出を通じた間接的な行動)を起こすこと。

タンザニアでは、APRの際に、政府内外の関係者に対し、PRSに関する啓発も兼ねてモニタリングにかかる必要情報を提供するなどのコンサルテーション活動が行われている。この取り組みによって、PRSやそのプロセスに対する一定の国民の理解の促進が図られたとして評価できるものの、得られた情報が最終的な政策判断にどのように活用されたのかなどについては不透明な部分がある。

またタンザニアでは、これまでに参加型貧困アセスメント調査( Participatory Poverty Assessment: PPA )が実施されている。これは国民から貧困の現状を聞き取ることが調査の中心に据え、国民の声を直接的に政策決定者に届けようとする調査である。このほかに、政府が実施する施策や提供するサービスについて、受益者である国民が自身の生活実態や問題を勘案した満足度を調査することによって政府の行動をモニタリング・評価するような定性的な参加型調査も行われている。

貧困モニタリングに対する国民参加として、タンザニアでは、貧困モニタリング・システムの4作業部会に、政府関係者だけでなく学界、市民組織、NGO、ドナーなどの幅広いメンバ

<sup>91</sup> 国際協力事業団(2001)

一を認め、指標の収集・分析・評価の作業に直接的に参加する手段を確保している。他方、今後さらなる強化が必要なのは、国民が、潤沢な情報をもとに自らの判断により政策に対する自主的行動を起こすようなエンパワーメントである。

貧困モニタリングの国民に対する説明責任としては、タンザニアでは毎年、政府が「貧困削減政策週間 (Poverty Policy Week)」を開催し、その年に実施された統計調査結果、貧困モニタリングの分析、その他貧困関連の政策が議論されている。しかしながら、貧困削減政策週間で提供される主要な政策や分析報告書が英語のみで作成される場合が多いことや、ほとんどの議論が首都を中心としていることから、貧困モニタリングへの国民の幅広い参画には依然改善の余地が大きい。

## 2) 議会の参加と説明責任

PRS実施にかかる各種モニタリングの結果が議会の場で共有されるということは、政策決定プロセスにおける議会の関与を深めるだけでなく、議会や政治家のPRS実施に対するコミットメントを高めることにもつながる。このため、特に近年、PRSプロセスへの議会の参加と政府行政機関による議会への説明責任のあり方についての議論が盛んになりつつある。

英国ODIのPRSP Monitoring and Synthesis Projectでは、途上国内の政治制度、PRSプロセス、および長期的な政治的な発展の関係について、当該国の政治制度が国の発展に影響を及ぼしたか、また、PRSプロセスがもたらした開発の機会が政治制度や組織の変革を促したかについて、ウガンダを含むPRS実施4カ国で調査が行われた。その結果、政府内の調整が改善されたり、政策策定プロセスが公開されるようになったなどの変化は見られたものの、実施面においての省庁間の調整が進んだり、今後とも政策策定プロセスが引き続き共有されることが確信できるような情報は得られなかったとしている<sup>92</sup>。また、ドナーにとっては、PRSだけでなく、人権、汚職、および紛争など援助と明白な関係がやや薄いものの国の開発の根幹である分野をめぐる当該国との政策対話について、改善の余地が大きいとODIは指摘している。しかしながら、同時にこれらの課題は非常に政治的で微妙な課題でもあり、貧困削減の中心課題として位置付けにくいと、常に優先度が低くなる傾向にある。ODIは、この点について、ドナーとしてどのような支援を行うべきか難しい段階にさしかかろうとしていると結んでいる。

議会や議員の貧困モニタリングの参画については、タンザニアにおいては、後述のように、その枠組みの中で最上位の意思決定機関として内閣につながる閣僚委員会が設置されているものの、これは形式上のことであって、内閣や議会で貧困モニタリングが十分周知され、議論されているかは非常に疑問の余地が残るところである。この理由として政策が実質的に政策たることを阻害するようなタンザニアの伝統的な政治風土が指摘されるが<sup>93</sup>、それだけでなく、貧困モニタリングの活動結果である報告書類の多くが、必ずしも議員の関心を引くような「使い勝手の良い」形ではないという点で改善の余地がある。逆に、タンザニアでは、貧困モニタリングの活動として2000/01年家計調査のデータをもとに全国の貧困分布図を作成しようと試みたが、この種の結果が政治家の選挙地盤に対する政治公約の実現に正負の影響を与える可能性があることから<sup>94</sup>、一部政府上層部の関心を引いたという例もあった。

<sup>92</sup> PRSP Monitoring and Synthesis Project ニュースレター (2004年2月) 参照

<sup>93</sup> Booth (2005) に詳しい。

<sup>94</sup> ある州がほかの州より貧困であるとはっきりしすぎることももしないことも正負両面で選挙区への予算配分の判断に影響するのであろうか。この分析は当初、不明確な理由で政府上層部よりあまり歓迎されなかった。

### Box 3 - 4 統計データと行政データ

貧困モニタリングのデータの収集には大きく分けて2つの手段がある。一つは統計担当省・機関が主体となって実施するサンプル型の統計調査による統計データであり、もう一つは地方自治体が自身の判断や、中央のセクター省からの指示に従って収集する行政データである。

#### (1) 統計データ

統計データの特徴としては、その値がサンプル結果による推定値であること、多くの場合が事前に作成された質問票に基づいて質問者が1回の訪問で収集する質のデータであること、また各調査の間隔が5～10年と行政データと比較して長いことが挙げられる。統計データは各国の統計専門機関の専門スタッフやドナーが調査の枠組みを作るために、行政データに比べれば調査の質の確保が容易であり、ドナーは統計データの収集を好む傾向がある。また統計調査の費用自体は決して安価ではないものの、比較的精度の高い、全国規模のデータを短期間に得るためには、行政データよりは確実であることから、多くのPRS策定国において統計調査によるデータ収集がモニタリングの主たる手段となっている。一方、一部の調査を除き多くの統計調査がただ1回の訪問による情報収集によっているので、季節変動を的確に追うことが困難であったり、5～10年ごとの調査インターバルがPRSの実施サイクルと合致しないなどの問題点がある（付属資料1参照）。

#### (2) 行政データ

行政データの特徴としては、各地方自治体の行政官が自らの業務の一環として統計データと比較すると頻繁に収集される類のデータであること、このため情報収集者（＝地方自治体の行政官）が当該地域や住民について熟知している場合が多いこと、また統計調査では予算的に不可能な階層の詳細なデータの収集が可能であることなどが挙げられる。行政データは、地域のヘルスポストや小学校などで定型フォーマットを用いた毎月の情報もあれば、中央省庁などからの指示でアドホックに実施される分野特定のものまでさまざまである。行政データは実際に草の根レベルで住民に接する普及員や教員、あるいは看護師などによって収集され、彼らが日々業務上関わる範囲の情報でもあるので、活用次第ではデータを反映させた業務遂行が理想的には可能になるという側面はある。

一方、ほとんどすべての途上国において、行政データは政策に反映させるには質が低く、定期的にかなりの頻度で収集されているものの、その活用は極めて限定的である。行政データが有効に活用されていない理由は、そもそも収集する側がその意義を感じておらず、収集の動機が希薄であることと、データを収集する目的が地方レベルのみならず、その上位の州、あるいは中央の担当省のレベルでも明確でないことが挙げられる。また、行政データがMIS（Management Information System）などの方法によって適切に管理されていないため、各所で毎年高くなる紙の山同然になったり、喪失したりすることも多い。

行政データの質の向上は多くのPRS実施国の課題となっているが、質の向上には行政官の能力や意識などのソフト面だけでなく、適切な管理や中央・地方間のデータフローを容易にするようなコンピュータなどのハード面での制約があまりにも多く、行政データの整備に要する時間、費用、労力との費用対効果の観点から、どこまで理想型を追い求めるべきか現実的な判断が必要である。

また、ほかのPRS実施国では必ずしも民主的なプロセスを経ないで独断的にPRSや予算の変更を行った例などもあり<sup>95</sup>、議会や政治的な枠組みが民主的な選挙で選ばれた国民の代表として国家の主導権とコミットメントを保持すると同時に、適正に貧困モニタリングに参画することを確保することは容易ではない。

### 3 - 4 - 2 貧困モニタリングの組織的な枠組み

PRSPの枠組みの下、貧困モニタリングの組織的な枠組みが新設ないしは再整理されたPRS実施国は少なくない。貧困モニタリングの枠組みは、各国の既存の貧困対策の枠組みに大きく影響されるため、一般化することは非常に困難ではあるが、以下では比較的機能的とされるタンザニアの事例を紹介する。

<sup>95</sup> ODI/DFID (2004)

### (1) 貧困モニタリング・システム構築の経緯

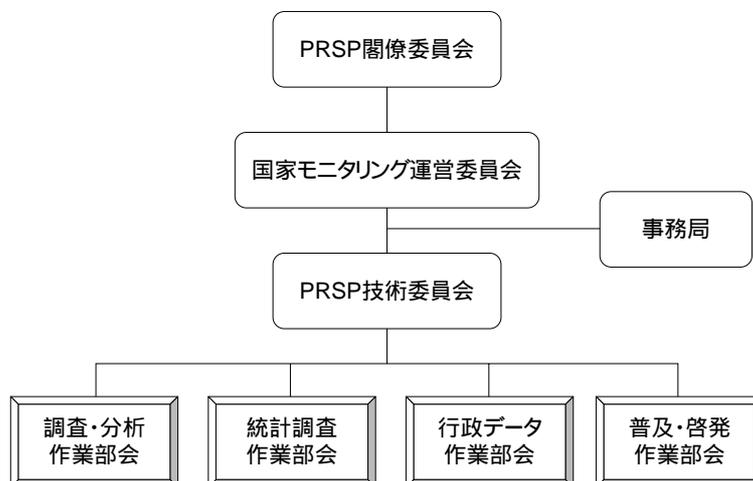
タンザニアでは現在の貧困モニタリング・マスタープランに先立って、1999年に、「国家貧困・福祉モニタリング指標書 (National Poverty and Welfare Indicators)」が策定されている。第1次PRSPに掲げられたモニタリング指標も、また貧困モニタリング・マスタープランの指標も、基本的にはこの「モニタリング指標書」を発展させる形で引き継がれている。ただし、このモニタリング指標書には取り組みのための政府の組織的な枠組みを規定していなかったために、関係各省のコミットメントが得られず、実行力に欠けたものであった。

また同時に、PRSP策定の動きに先立って「タンザニア援助戦略書 (Tanzania Assistance Strategy: TAS)」準備作業グループとして1999年頃より設置された「データ小部会」においても、社会・経済指標のモニタリングにかかる議論がなされていたが、2000年3月のPRSPの決定時点到達以降、完了時点到達のためのコンディショナリティとしてPRSPのモニタリング・システムを構築することが世銀・IMFより求められたため、2000年10月の世銀・IMFの第1回合同スタッフ評価 (Joint Staff Assessment: JSA) チームの来訪時に向けて、同小部会を発展的解消させる形でPRSPのためのシステム構築が急速に始まった。最初の構想は、タンザニア財務省次官補 (PRSP担当次官補)、世銀、DFID、UNICEF、UNDPなどのごく少数の関係者による密室会合で進められたが、貧困モニタリング・マスタープランの具体的な準備が進むにつれ、次第に幅広く省庁担当者とドナーを巻き込み、執筆・調整作業が進められるようになった。2001年12月によりやくPRSP閣僚委員会の承認を受け、タンザニアの貧困モニタリング・マスタープランは完成した。

### (2) 枠組み

タンザニアの枠組みには、閣僚で構成されPRSP全体を統括する「PRSP閣僚委員会」、各省の事務次官およびドナーの代表から構成され、貧困削減の主管官庁である副大統領府が議長を務める「国家モニタリング運営委員会」が設置されているが、これらは日常的に活動をしてはならず、いわば承認組織である。事実上の運営の最高決定は、財務省が議長を務め各省の事務次官・副次官レベルのみで構成される「PRSP技術委員会」が行う。さらにその下に貧困モニタリングの実働部隊である4つの「作業部会」が置かれ、日々の活動にあたっている。作業部会のメンバーには、幅広い関係セクター省のほか、ドナー、学識者、NGO (特に環境やジェンダーの分野に精

図3 - 3 タンザニアの貧困モニタリング実施体制

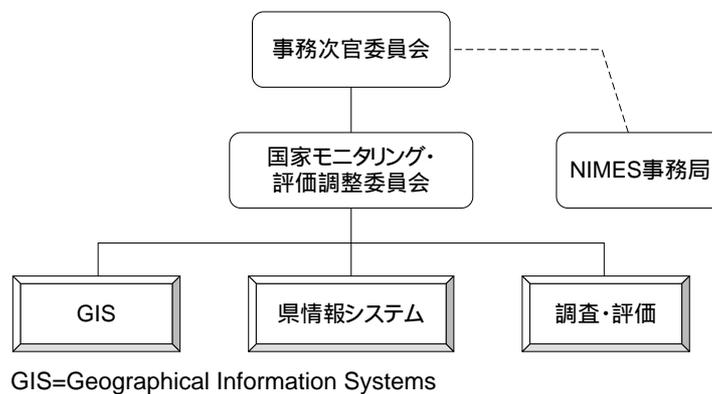


出所：筆者作成

通する組織を優先) 市民組織などが含まれる。この4つの作業部会には、3-4-1の(2)に挙げた貧困モニタリングの目的に沿って、調査・分析、統計調査、行政データ、普及・啓発の各作業部会がある。また、各作業部会の年間活動計画や予算の取りまとめ、全体の報告書取りまとめやその他必要な調整などの業務に事務局を設けており、これを副大統領府の貧困削減課が行っている(図3-3参照)。

タンザニアでは、貧困モニタリング枠組みの設計時に既に稼働していたPERや、一部のセクターM&Eの枠組みが存在していたことから、特にアウトプット、インパクト・レベルの指標データの収集・分析と国民への周知に活動の焦点を絞っている。タンザニアのシステムは、貧困削減の主管庁である副大統領府がセクター横断的な貧困モニタリング活動を担当しているため、統合、調整、関係者の参加促進の点で広く省庁間の理解が得られやすいという点で優れている。一方、長期経済計画を担う副大統領府企画・民営化庁や、予算を全面的に管理し、特にPRSP導入以降ドナーとの折衝を中心的に行ってきた財務省との連携が弱く、貧困モニタリング活動の結果を効果的に政策策定に反映させるような強制力に欠ける枠組みである。

### Box 3 - 5 ウガンダの枠組みとの比較



ウガンダには、PRSP以前から、保健、教育、水の3セクターを重点としたPEAP (Poverty Eradication Action Plan、ウガンダ版PRSP)があり、これら3セクターの進捗を追うモニタリング・評価枠組みが敷かれていた。2002年実施されたフォローアップ調査では、この優先3セクターの情報収集の負担が指摘され、改善が望まれていた。この調査結果に基づき、政府は首相府を筆頭とした関係各省間の調整機能の必要性を重視、この調整枠組みの下、2004年に新たなモニタリング戦略文書 (National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy: NIMES) を策定した。NIMESは、新たな枠組みを構築しようとするものではなく、国家・セクター・地方政府等のレベルにおける既存のすべてのモニタリング・評価システムをカバーする調整メカニズムであるという点で、タンザニアと類似している。モニタリング結果の政策への反映の点でウガンダがタンザニアより優れているのは、財務・計画・経済開発省の貧困モニタリング・分析ユニットの関与が深いことにある。このためウガンダの貧困モニタリングは同省主導の下、同じく同省が中心的な役割を果たすAPRと区別なく実施されている点でタンザニアの仕組みとは若干異なる。他方、NIMES以前のモニタリング枠組みでは、同ユニットが政策面、および分析面の両面で極めて中心的な役割を果たしたことが成功の秘訣であったともいえるが、今後はNIMESの下、首相府を中心とした調整機能が新たに再構築されたことによる財務省と首相府間の良好な関係と調整が鍵となる。

また、地方レベルにおいては、ウガンダではタンザニア以上の地方分権化の進捗による中央セクター省庁の地方のセクター運営に対する関与の限界、他方、中央政府からの多種の交付金(条件付・条件なし)への依存度の高さの間のバランス調整がPRS指標の達成やそのモニタリングにも影響を与える構造になっていることが特徴的である。多くのアフリカ諸国ではPRSと同時に地方分権化も進んでいることから同様の課題は発生しうるが、依然として中央政府からの補助金の額が自治体の自己財源を大きく上回っている現状では、ウガンダほどの問題に達するのは現実的にはまだ先のことといえよう。

表3 - 5 タンザニア貧困モニタリングの予算

(単位：Tshs)

	2002/03年度	2003/04年度	2004/05年度
総額	11億 (1.1億円)	78億 (7.8億円)	47億 (4.7億円)
政府負担分	11億 (100%)	11億 (14.1%)	15億 (31.9%)
プール・ファンド	-	67億 (85.9%)	32億 (68.1%)

注：括弧内の％は総額に占める政府・ドナーの各負担の割合  
出所：タンザニア財務省資料

### (3) 予算と資金的な枠組み

タンザニアの貧困モニタリングの年間予算の過去3年間の推移は表3 - 5の通りである。

2003/04年にはプール・ファンドである「貧困モニタリング基金 (Poverty Monitoring System Pooled Fund)」のための政府の特別会計口座が設置された。仕組みとしては従来のSPのプール・ファンドとほぼ同様である。貧困モニタリング基金には、日本のほかに、英国、オランダ、ノルウェー、デンマーク、EU、スイス、およびUNDPが拠出している。貧困モニタリングの年間予算は、PRSのレビューなどによって若干の増減はあるものの、おおよそ8億円程度で今後も推移していくと思われる。プール・ファンドの設置から日が浅く、また直近の2004/05年度のプール・ファンド総額が発表されていないため、必要総額に対する拠出割合は今のところ不明である。プール・ファンドの初年度である2003/04年度の最大の拠出ドナーは英国の約5700万円で、2004/05年度からの3カ年については年額約1億3千万円程度を約束している。その他のドナーはおおよそ同額程度の実績で、日本はノンプロ無償を活用し、年間5千万円程度の資金拠出をしている。

基金は事務局が管理する。各作業部会は年間の活動計画のほかに、半年ごとの活動計画とその予算を事務局に提出し、貧困モニタリング運営委員会の承認を経て各作業部会の銀行口座に振り込まれる仕組みになっている。ただし、活動報告については四半期ごとで、前々四半期の報告書が本四半期当初までに作成、貧困モニタリング運営委員会で承認されることになっている。

資金の適正管理については、四半期ごとの内部監査と年度終了後の外部監査をすることになっている。また2003/04年度よりフル稼働となった貧困モニタリングのプール・ファンドは、事務局である副大統領府の活動の一部としてMTEFを作成し、中期的展望が可能となった。

### (4) モニタリング指標

タンザニアの貧困モニタリング指標は、当初、第1世代PRSの優先分野に沿った39指標が設定された。しかしながら、これら39指標の多くが経年変化を追える種類の指標ではなかったことや、農業やガバナンス分野のさらなる指標の精緻化の必要性から、2003年には60指標にその数を拡大した。これら60指標のうちの半分は理論的には年次モニタリングが可能な指標で、その情報源は主に行政データから得られるアウトプット・レベルの指標を中心としている。しかしながら現実には保健、および水・衛生分野のこれら年次モニタリングの指標の質は十分なものではなく、この理論と実際の乖離がAPR報告書の低い質にもつながる結果となっている(タンザニアの貧困モニタリング指標を付属資料2に示したので参照されたい)。

### (5) 貧困モニタリングの具体的な活動とこれまでの成果

貧困モニタリングの各4作業部会は、年間の活動計画とその予算を作成し、承認後実際の活動を開始する。各作業部会は四半期ごとに報告書を作成し、調整役である事務局に提出する。事務

局はこれらの報告書を取りまとめ、上位委員会へ報告する。

貧困モニタリング・マスタープランに計画された毎年の統計・社会調査を滞りなく実施し、その結果を分析すること、また毎年9～11月頃に「貧困削減政策週間 (Poverty Policy Week)」を開催し、調査データをもとにその年に行われた貧困分析の結果などを調査・分析作業部会が中心となって作成する毎年の「貧困・人間開発年次報告書 (Annual Poverty and Human Development Report)」として発表することが貧困モニタリング活動の柱である。またそれだけでなく、予算配分や政策に対する提言活動なども行っている (Box 3 - 6 参照)。さらに行政データの収集調和化戦略 (Box 3 - 4 参照) および広く国民に対するPRS普及戦略などの策定は、貧困モニタリングの当初から期待された「関係省庁・関係者間のインターフェース」としての役割の一つである。貧困モニタリングは、MDGsなどの国際的な合意事項と国内向けの本来的な目的との調和のために、2003年にはマスタープラン上で当初39あった指標を見直し、60に拡大して両者のニーズに対応する橋渡しの役割を担った。

また、PRSPや家計調査報告書を漫画や易しい言葉で表現した大衆版報告書の作成・配布や、貧困削減政策週間を通じた幅広い関係者の参画を促進し、PPAの実施を通じて社会的弱者の生の声を直接政策に届けるための試みも積極的に行われている。またPPAの成果を従来のような専門的で大容量の報告書にするだけでなく、政治家や行政の中核人物などに使い勝手が良いような政策ブリーフィングの形で共有されるための努力も行われてきた。分野縦割りの思考に陥りがちな各省主導の施策に対し、政府各省、国民、市民社会、ドナー、国際機関、NGOなどの幅広い関係者を貧困という国家的課題の下、意識の方向付けを促進することが貧困モニタリングの使命として重視されている。

#### Box 3 - 6 政策提言の事例 - タンザニア基礎保健サービスの住民負担にかかる貧困層への影響

タンザニアでは、1990年代中頃より基礎保健サービスの住民負担が導入されているが、妊婦や子供、貧窮者にはその免除が決められていた。しかしながら、貧窮の度合いを測ることが難しいことなどから実際にはその免除制度が機能せず、受信料や医師から請求された金額を払えない貧困層は基礎保健サービスを受けられない状態に陥っているという行政サービス満足度調査の結果が出た。市民組織は基礎保健サービスの住民負担を撤廃するよう2003年の貧困削減政策週間で訴えた。これを受けて、調査・分析作業部会は、貧困層の保健サービスへのアクセスに悪影響を与えているとの調査結果を公表し、保健省に対して制度の見直しを求めた。この点は第2世代PRSでの政策の焦点となったが、保健省からは住民負担にかかる独自の調査を引き続き行うとしてPRSにはその撤廃は盛られなかった

#### Box 3 - 7 ウガンダの貧困モニタリングの成果

ウガンダでは、これまでに3度の「PRS年次進捗報告書 (The National Policy and Programme Performance Status Report)」と、「貧困状況報告書 (Poverty Status Report: PSR)」が作成され、2001年以降3年連続して世銀のPRSCの供与を受けている。また、NIMESの前身である「貧困モニタリング・評価戦略」でPEAP優先指標が設定されていたのは一部のセクターのみであったが、NIMESではPEAPに3カ年および10カ年の政策マトリックスを新たに作成し、PEAP 3に添付した。政策マトリックスで年次進捗を監視することは、PERなどのインプット、アウトプット・ベースの監視と、中長期的で年次には変化の出にくい貧困モニタリングとの間の指標の欠落<sup>96</sup>を補うことが理論的には可能になる。

<sup>96</sup> これを「missing middle」と呼び、PRSモニタリングの課題とされてきた。

## Box 3 - 8 タンザニアの事例 貧困・人間開発報告書

貧困モニタリング活動の年間の集大成ともいえる「貧困・人間開発報告書」は、毎年5～6月をめどに発表される。これまでに3カ年分の報告書が作成され、3回の貧困削減政策週間でその内容について政府、ドナー、学識者、NGO・市民組織等政府外関係者間で共有、議論されてきた。報告書としては、毎年の貧困状況概観に加え、その年度に実施した主な統計調査の結果とその分析、また年度ごとに設定される貧困関連テーマの分析結果などが盛り込まれる。

例えば、2003年度の貧困・人間開発報告書は以下のような構成になっている。

第1章：はじめに

第2章：2003年度の貧困状況概観（優先セクター別）

第3章：脆弱性と社会保障

第4章：費用効果分析（水セクターを事例に）

第5章：ガバナンスと貧困削減

第6章：農業セクター

貧困・人間開発報告書は、しかしながら使用言語がスワヒリ語ではなく英語であり、首都の中央省庁をはじめとする関係者間での限定された共有にとどまっているのが現状である。また、本報告書の発表時期は、7～8月頃が目標であることから、分析を7月から始まる新年度の予算や政策に与える影響はほとんどなく、最も早くても2年先の予算にしか組み込まれないことになる。

なおタンザニアの貧困モニタリングはウェブサイトで作成文書などを公開している。

URL: [www.povertymonitoring.go.tz](http://www.povertymonitoring.go.tz)

## 3 - 4 - 3 セクター・モニタリング評価と貧困モニタリング

セクター・モニタリング評価（M&E）とは、SPで計画された活動を監視・評価することである。セクターM&Eは特定分野に特化したものである。また特にインプット、アウトプット、およびアウトカムまでのレベルの指標に着目するという点で貧困モニタリングとは異なる性格をもつ。セクターM&Eでは、基本的に年度単位でのインプットから複数年にまたがるアウトカムというような、上流に遡る方向でモニタリング評価がなされ、その年度のインプットの正当性を検討し、翌年度の計画を立てることに主に使用される。反対に貧困モニタリングでは、貧困というアウトカムないしインパクトの視点から始め、その結果の発現がどのようなインプット・アウトプットに起因するかということ、いわば下流に戻る方向で分析される<sup>97</sup>。

PRSは多面的で分野横断的な貧困という課題に対する戦略であり、理想的には教育、保健、水、道路、農業、工業など主要セクターのほとんどが貧困削減に貢献する分野としてPRSの下で、APRに包括されることになる。しかし、現実にはセクターM&EがAPRのプロセスに積極的に貢献するように機能している国は少ない。セクターM&Eの歴史はSPとともにあり、PRSPに伴う貧困モニタリングより長く、ドナー・政府両方のセクター関係者には相応の自負がある<sup>98</sup>。またPRSの支援手段として確立しつつある一般財政支援の出現によって、途上国側のセクター関係者は自分たちにとって融通が利くこれまでのセクター特化のバスケット・ファンドの資金が先細ることを警戒しており、情報やデータを積極的に貧困モニタリング関係者やほかのセクター関係者と共有することを好まない傾向がある。さらに、貧困モニタリングは、分野横断的な視野からの分析のため、広く浅い情報の提供をセクターに求めるが、セクター側にとって末端の自治体レベルまでの実施指示やセクター政策の策定には当該分野の専門的な知識にもとづいた分析が必要

<sup>97</sup> 榎木（2003）

<sup>98</sup> Booth（2005）

で、貧困モニタリングへの情報の提供が予算配分などでの恩恵と直接的に結び付かない限り、わざわざ彼らに理解しやすい形に仕立て直すような作業をする動機がないことも挙げられる。この意識のギャップを調整し、貧困削減に資するモニタリング間の連携を構築するのは想像以上に難しいと考えられる。

### 3 - 4 - 4 一般財政支援のモニタリングと貧困モニタリング

一般財政支援のためのPAFは、多くの国でPRSをめぐる各種取り組みが比較的整理された後からほとんどの場合ドナー主導で構築された。PAFの直接的な目的は、ドナーが翌年以降の一般財政への拠出を行うか否かの判断基準を提供することにあるので、国民とその政府をその主たる当事者とし、PRS実施をモニターするという貧困モニタリングとは本質的に異なる。また、PAFは基本的に民間セクターの強化、マクロ経済の安定化、環境保護、ガバナンスの強化などの広範な分野についての政府の政策の取り組み状況（プロセス指標）の把握に重点を置いている点でも、国民の全体としての福祉の推移に重点を置く貧困モニタリングとは異なる。しかしながら、国によっては、現実のPAFはそれ以前に整備された貧困モニタリングを含む各種プログレス・モニタリング枠組みを包括するような枠組みになっている場合が多い。タンザニアもその一例で、PAFは特別な場合を除いてセクターM&Eへの直接の介入をあえて避けているものの<sup>99</sup>、PRSモニタリングそのものに政策対話のためのドナーの関心事項（汚職追放、紛争予防など必ずしもPRSPに明記されにくい事項）を加えたような包括性をもっている。このことがAPRの本来あるべき姿と相当程度重複するとの指摘につながっている。これに対し、政府・ドナー双方の取引費用の削減の観点から、既にPAFの見直しにかかる議論が始まっている。第1世代PRSではなかった政府の政策実施に対する取り組み指標を盛り込んだ「政策マトリックス（Policy Matrix）」を第2世代PRSでは作成し、APRに欠けていたプロセスに対するモニタリングを組み込むことによってPAFをAPRに取り込み、これまでのような並行的なレビュー枠組みを見直し始めているのである。ウガンダでも、2004年に作成されたPEAP3の「政策マトリックス」にPRSCマトリックスを調和させ、これを再構築された新モニタリング・システム（NIMES）で監視することになっている。この政策マトリックスは52ページに及ぶ膨大なリストであり、新たなモニタリング枠組みの下での課題となっている。

しかし、前述のように、政府にとってあまり触れられたくないガバナンスなどの課題については、一元化したレビュー枠組みでは十分なモニタリングが行われぬおそれがあるとして、ドナーによっては完全な一元化を好まず、従来のもを引き続き併用することや、ガバナンスなどの政治的に微妙な課題については別の審査枠組みを保持するなどの動きもあり、完全な調和化は難しい。また、政府の側にしてもPAFが政府のオーナーシップを阻害しているとは思いつつも、世銀のPRSCの拠出条件に付されているような重要課題を予定通り進めるには、PAFのような政策マトリックスなしには難しいと本音では感じている面もある<sup>100</sup>。

<sup>99</sup> 一部、農業や地方道などのセクターで個別具体的なインプット、アウトプット・レベルの指標が取り込まれたことがタンザニアであった。

<sup>100</sup> Booth (2005)

**Box 3 - 9 ガバナンスに関するモニタリングの難しさ - ウガンダの事例**

ウガンダの2004年のPERプロセスでは、2003/04年度に引き続き軍事費の大幅な増額と社会分野予算の削減を内容とした予算に対し、2004年5月ドナーグループがそれを承認できないとして対立した。ドナー側はこれに対して軍事費に関する作業部会を設置し、今後もこの作業部会を通じて軍事費に関する議論が行われる。軍事費の増加に対して、ドナーが財政支援額を削減することはなかったものの、アイルランドは一般財政支援を貧困活動基金（Poverty Action Fund）に対する財政支援に切り替えた経緯がある。

出所：「アフリカ地域PRSP / 公共財政管理にかかる基礎調査第4次現地調査（ウガンダ）活動報告」

**3 - 4 - 5 地方分権化と貧困モニタリング**

PRSがいわゆる中央集権型アプローチである一方で、PRS実施が進むサブ・サハラ・アフリカ地域のほとんどの国では地方分権化も同時に進められている。このためにPRSプロセスが深化する過程では、2つの異なるアプローチの間で矛盾が生じてくる。もし地方自治体に政策の実施 / 管理の柔軟な対応能力があれば、理想的にはPRSで掲げられた国家レベルのターゲット目標に沿うような形で自らの自治体の目標値に置き換えて設定したり、またその目標値の達成のために必要な具体的な自治体の施策を住民参加型のアプローチで策定したりといった方法で一見矛盾する2つのアプローチを共存させることができるのだが、それには非常に長い成熟期間を必要とする。

PRSの推進と、MDGsの達成が期限付きで国際的な合意事項となっている現在の潮流においては、まずはPRSの目標達成のためにトップダウン的なアプローチが優先されなければ、達成は完全に視野の外になるだろう。地方分権化の下で企図される、草の根レベルの住民からのニーズの吸い上げとそれに基づく地方自治体の実施計画策定と目標設定の積み上げが、国家が掲げるPRSにおける計画や目標と必ずしも一致しないのは自明である。

このため、PRSモニタリングの一部である貧困モニタリングが、真に途上国政府とその国民に第一義的な説明責任があるとするならば、現在は国家レベルにあるPRS指標をできるだけ下層の統治組織（タンザニアの場合、州 県 区 村）に至るまで細分化し、それに実施の動機付けのための資金を併せてセット化し、その成果に応じて翌年度以降の予算配分を判断することも一案である。指標を住民の居住地域により近づけて細分化し予算をつけることは、地方自治体にとって住民の生活により直結する具体的な行政サービスの向上のための施策と付随する予算の確保への意欲につながる。またデータを使用して計画や予算の正当性を訴えるためには、自治体は積極的にデータを収集したり、収集した情報を活用するようになるだろう。それがひいては地方自治体の政策作成や実施能力、またデータ収集能力を高める結果につながる。さらに指標や施策が住民の生活レベルで彼らに理解されることによって、住民が自治体のAPR活動に関心をもって参画するようになることも期待できる。ターゲットの地方への細分化に、貧困モニタリングの成果が今後貢献できる範囲は少なくない。

## 第4章

### APRを中心とするPRSモニタリングの展望

---

## 第4章 APRを中心とするPRSモニタリングの展望

---

### 本章のポイント

- ・さまざまなモニタリング・メカニズムをAPRと比較してみると、APRは、重要政策・改革の実施状況や行政活動の実施状況ではほかのモニタリング・メカニズムと重複する部分がある一方、アウトカム、インパクト・レベルの指標モニタリングでは、いずれのモニタリング・メカニズムでもカバー範囲が手薄である。特に、APRと貧困モニタリング、PAFの間では機能の明確な整理が必要。
- ・この点に関して、インパクト・レベルのデータ提供母体として貧困モニタリングを位置付け、PAFとAPRを一体化させて、PRSの改革・政策レベルの進捗状況や一部のアウトプット指標を見るメカニズムとみなすことが期待される。
- ・APRに求められる今後の改善の方向性としては、年次モニタリングが可能か否かによって指標を分け、行政活動の執行状況と可能な範囲でのアウトプット指標を毎年入手する一方、多くのアウトプット・レベルの指標については、年次報告とは別の2～3年での定期報告を行うこと、メディアの活用などを通じて国内向け説明責任を改善すること、政策見直しや予算策定プロセスにAPRを接合させるため、APR作成時期を予算サイクルと整合性のとれた形に修正していくこと、などが必要である。

第1章ではAPRの性格（期待される役割と実情）について紹介し、第2章でPRSモニタリングの意義を再認識するためにPRSPの背景にある潮流を概説し、第3章で実際にどのようなモニタリングのツール、メカニズムが存在し使われているのかについて現状を説明し、課題を整理した。

これによりPRSプロセスの進捗状況をモニターすることの重要性および課題はおおむね理解されたと期待するが、ここで改めて、PRSプロセスとAPR、各モニタリング・メカニズムの関係性を簡単に整理し、各メカニズムの特徴と相互補完可能性の検討にもとづき、今後のAPRのあり方に関する幾つかの方向性を示したい。

### 4 - 1 PRSプロセスの諸モニタリング・メカニズムとAPRとの関係

#### 4 - 1 - 1 PRSプロセスとAPR

第1章で述べた通り、タンザニアだけでなく多くのPRS実施国において、APRの質が低く、必要なレベルを満たしていないというドナーの不満がある。ドナーだけでなく、市民社会からも、国内的にも同報告書が翌年以降の政策検討や実施に効果的に反映されていないという懸念の声が寄せられている。APRは、貧困モニタリングのほか、財政モニタリング、セクター・モニタリング、あるいは行財政改革の取り組み状況など、公正で広範な情報を併せ持ち、国民への説明責任を果たすため、政府として質を高める努力が必要だろう。一方、ドナーが求めるAPRの要素が必ずしも明確でない現状があり、自国向けの説明責任を当該国に持ち込んで要求してくるような姿勢、またPRSプロセスに対する政府のオーナーシップを損なうおそれがあるほどのドナーの「口出し」についても改善を要する。これは、PRSそのものが矛盾を孕んだ「二重の説明責任を果た

す責務」を負っていることにも起因している。APRが必ずしも十分に機能していない背景には、PRSPそのもののモニタリング枠組み構築が不十分にしか行われていないからとも考えられる。

#### 4 - 1 - 2 APRとPER

PERは、少なくとも世銀のツールとしては必ず存在し、またタンザニア等一部の国においては、予算編成プロセスの一環として重要な位置を占めている場合もある。PERは、特に各セクターのPERを取りまとめたものが編集されてその国全体のPERとされている場合、当該セクターの行政活動の執行状況や主要政策の策定・改定状況を中心として報告されていて、内容的にAPRとの差別化が図りにくくなっている現状もある。セクター省庁としては、次年度の予算獲得が絡むのでPERには協力するインセンティブはあるが、APRに関しては、現在のAPRが、理想とされる「APRでの提言が次年度の政策変更へ反映される」位置付けにはないため、協力するインセンティブはほとんどない。セクター省庁にとっては、PERとAPRで同じような内容の作業が2度求められるということになり、結果としてAPRの記述はPERのコピーに終わっているケースも見られる。

#### 4 - 1 - 3 APRとPAF

直接財政支援（Direct Budget Support:DBS）はPRSの主要な支援手段であり、財政支援ドナーは毎年のディスバースのために何らかのモニタリングが可能な指標を求めているが、これまでのところAPR自体は内容的に不十分であることもあり、財政支援ドナーは独立したモニタリング枠組みとしてのPAFを必要としてきた。PAF自体については、指標数が膨らみやすい傾向にあることや、策定とモニタリングのプロセスが閉鎖的（政府とドナーのみ関与）であることなどが批判の対象となってきたが、APRとの関係で言えば、PAFに含まれる指標はもっぱら政策行為（政策、法律、規制の策定・改正等）に関わるものが中心で、やはり政策や行政行為の実施状況をインプット、アウトプット・レベルにおいて報告してきたAPRとの間で記載内容の整理・分担を行うことが課題である。

#### 4 - 1 - 4 APRとセクター・モニタリング

各セクターにおけるレビューを通じてモニタリングが毎年実施され、アウトプット、アウトカム・レベルの指標がきちんととれるのであれば、APRへの指標の提供・活用が可能となるため、内容的な連携可能性が期待される。他方、現実にはセクター・プログラムにおいて設定されているモニタリング指標と（多くの場合、後から策定された）PRSPの指標は必ずしも整合的でない。またセクター・レビューとAPRの策定タイミングが合っていないことも多いため、セクター・レビューの結果をAPRに反映させることが難しいのが現状である。

#### 4 - 1 - 5 APRと貧困モニタリング

APRが、タンザニアのように、貧困モニタリング主導の貧困削減政策週間に公表され、またその報告書の多くの記載が貧困モニタリングの作業部会による「貧困・人間開発報告書」によっているような国もある（Box 4 - 1 参照）。しかし、本来、貧困モニタリングは、分野横断的な貧困のアウトカム、インパクト・レベルの推移を測定する中長期的な性質のモニタリング活動なのであって、特定分野のインプット、アウトプット、アウトカム程度までのモニタリングに主眼を置くセクターM&Eや、毎年の予算執行状況を確認することを目的とするPERなどの財政モニタリングとは性質を異にしている。貧困モニタリングでは、毎年の変化を逐一報告することを必ずしも第1の目標としていない点は十分認識されるべきである。このような貧困モニタリングのも

## Box 4 - 1 タンザニアとウガンダにおけるAPRと貧困モニタリングの関係

貧困モニタリングは、タンザニアにおいてはPRSP全体のモニタリング評価を行うことを意図して運営される、1つのメカニズムとして位置付けられており、全国レベルで実施される国勢調査、世帯家計調査、セクター別統計調査の実施・分析・結果公表を行うとともに、それらの結果やセクター省庁・地方政府から得られる統計情報を基に、APRやPAFに貧困削減の達成状況にかかる情報提供を行っている。タンザニアでは、財務省事務次官が議長を務めるPRS技術委員会が、貧困モニタリングとそれ以外の情報（PER、METF、セクター計画）を組み合わせ、来年度の優先計画についてセクターや財務省と調整を行いながら作成する。

ウガンダでは、財務・企画・経済開発省が隔年で「貧困状況報告書（Poverty Status Report）」を、またPSRがない年は「予算背景書（Budget Background Paper）」をAPRとして作成している。APRとして毎年均一な質のものを作成していないことになるが、これはPEAPのモニタリング枠組みに調和化されているからである。PSRを隔年としたのは、毎年変化して報告に値するデータが少ないことと、その作成にかなりの労力がかかるからであるといわれている。それゆえに、世銀はPRSCマトリックスを作成し、それによるモニタリングを行うことでAPRに必要な情報を収集してきた。

つ性格から、PRSプロセスに必要なモニタリング指標を貧困モニタリングが包括的かつ年次ベースで提供することはかなり難しい。

逆に、貧困モニタリングでは、例えば貧困の地域的な偏在や、貧困の地域的特性を示唆することが可能である。このことによって、政府は、より貧困が深刻な地域に手厚い予算を配分したり、地方自治体が当該地域に特徴的な貧困の形態に効果的かつ柔軟に対応することが可能になり得る。

また、貧困モニタリングでは、現在まだ国家レベルにあるPRSの目標を地方レベルに細分化させていくことにある程度の貢献ができる。地域別、望むらくは町村などのできる限りの末端レベルまでの貧困削減目標を設定することで、地方自治体が住民に対してより限定的に、明確に説明責任を果たすことが求められる。住民は身近なターゲットに今まで以上に関心が高める可能性もある。さらに地域別貧困削減目標とそれに必要な予算をいわばセットとすることによって、地方自治体にはPRSを実施するための動機付けが得られやすいのではないかと。ただし、ウガンダで一部見られるように、「セット化」が補助金付けによって、ターゲットの明確化と成果主義という本来の趣旨に反して自治体の依存体質を増幅させるような結果にならないよう十分な事前配慮が必要である。

APRがどちらかという政策の実施状況や行政サービスの提供状況をモニタリングすることに重きを置きがちであるのに対し、貧困モニタリングから提供されるデータは、それら活動のアウトカム、インパクト・レベルで、かつセクター横断的な成果指標の達成状況を測定することが可能である。国によっては、APRへの情報やデータの提供はもっぱらセクター省庁から行われている場合があるが、貧困モニタリングで上ってきたデータはセクター横断的なものとして貴重であり、積極的にAPRに取り込んで報告することが検討されるべきであろう。

上記を踏まえ、表4-1では、PRSに関連したモニタリング・評価メカニズムとして存在する、APR、PER、PAF、セクター・モニタリング、貧困モニタリングのそれぞれが何を対象にモニタリング・報告を行い得ているかを整理してみた。あわせて、APRに期待される機能である予算編成や政策策定プロセスへの貢献度合いについて各メカニズムのもつ特徴を整理してみた。

表4-1から明らかなように、新しい政策の策定状況や改革の進捗状況、行政活動の実施状況については、貧困モニタリング以外の多くのメカニズムによりカバーされているのに対し（むしろ報告機会が過剰）、アウトカム、インパクト・レベルの指標モニタリングについては十分にカバーされておらず、報告機会が極めて限定的な状況が見取れる。

PER、セクター・モニタリングについては、セクター別に実施されているので調整する余地は

表4-1 PRS関連モニタリング・メカニズムの報告・活用内容の現状

	重要政策・改革の実施状況	行政活動の実施状況	アウトカム（純就学率改善等）	インパクト（所得貧困削減等）	予算編成プロセスへのインプット	政策策定プロセスへのインプット
APR	○	○				×
PER	○	○		×	○	×
PAF	○	×	×	×	×	×
セクター・モニタリング	○	○	○	×	×	
貧困モニタリング	×		○	○	×	

注：報告のカバー範囲 - ○：Covered (if available) ○：Mostly covered ○：Partly covered  
 ×：Not covered at all

活用内容 - ○：Serving ○：Partly serving ×：Not serving

出所：筆者作成

限られていると思われるが、貧困削減全体に関わるモニタリングを行うこととしているAPR、貧困モニタリング、そしてPAFの3メカニズムの間では、相互に担当する部分についてその特徴に基づき明確な整理が必要であろう。特に、予算編成や政策策定プロセスへのインプットを行うメカニズムは極めて限られているので、これらの機能について強化することが必要である。

#### 4-2 APRの果たすべき役割

改めてPRSプロセス・モニタリング全体を見渡した時に、国内外の関係者の視点からさまざまなモニタリング・メカニズムや、情報提供機会にどのような期待が寄せられているかを確認してみると、表4-2のように示すことができる。

PRSが国民参加の下で作成され、その実施過程・成果についても国民が共有すべきものとして位置付けられていること、さらには現代の援助がドナー向けの説明責任だけでなく、被援助国側に対しても十分な説明責任を果たすことが期待されていることを考え合わせると、PRSプロセスのモニタリングにおいて被援助国側（議会・国民・NGO）に開かれたメカニズムを確保してお

表4-2 ステークホルダーの視点から見たPRSプロセス・モニタリングの諸メカニズムへの期待

関係者	関心事項	関心の背景
途上国政府行政官	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府予算の適正執行</li> <li>自省庁/セクターへの予算配分</li> <li>PRSの進捗状況</li> <li>PRSの成果（公共サービス改善）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政官としての職業的責務</li> <li>施策の継続・変更の判断材料</li> <li>自省庁/セクター政策計画の実施/継続</li> </ul>
議会	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府予算の適正執行</li> <li>PRSの成果（貧困削減）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民の代表機関として行政に対する監視、国民利益の実現</li> </ul>
NGO/市民組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSの成果（公共サービス改善）</li> <li>PRSの成果（貧困削減）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特定集団の利害表出組織としての行政に対する監視</li> <li>特定理念のアドボカシー</li> </ul>
市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSの成果（公共サービス改善）</li> <li>PRSの成果（貧困削減）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>納税の見返りとして政府行政活動への期待</li> </ul>
ドナー	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府予算の適正執行</li> <li>PRSの進捗状況</li> <li>PRSの成果（公共サービス改善から貧困削減まで）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドナーの本国（含む納税者）向け説明責任</li> </ul>

出所：筆者作成

表4-3 PRSプロセス・モニタリングに関わる諸メカニズム間の役割分担にかかる試案

	PRSの進捗状況 (改革・政策実施状況)	政府予算の執行状況	PRSの成果 (アウトカム)	PRSの成果 (インパクト)
セクターレベル				
PER		✓	✓	
セクター・ モニタリング	✓ (セクター改革の進捗状況)		✓	
貧困削減全体				
PAF	✓			
APR	✓ (含む改善提言)	✓	✓	
貧困モニタリング			✓	✓

出所：筆者作成

くことは非常に重要である。

他方、多くの関係者が、PRSの進捗状況のみならず、PRS実施に関して支出される政府予算の適正執行、PRSのもたらす成果について関心をもっているであろうことを考えれば、PRSモニタリングに関わる諸メカニズムを適切に組み合わせて、情報提供を行っていく必要がある。

その際には、ドナー側においても、ドナー側の本国向け報告・支出決定時期を当該国のAPR提出、予算策定期間へ合わせるなどを通じ、援助の調和化・整合化にかかる国際的コミットメントに基づき、被援助国側による報告業務の負担軽減について細心の注意を払うことが求められる。

このように関係者の立場によりさまざまな期待があるPRSモニタリング全体の中において、特にAPRとして、どのような役割を担うべきであろうか。これまで述べてきた通り、APRには、

PRSの政策実施状況から貧困削減の達成状況まで記載内容への期待が重層的に負荷されていて記載内容が不十分、毎年報告されて、かつ変化のある成果指標は少ない、あるいは得ることが難しく、何を毎年チェックすべきかが曖昧、現状では、レビュー結果が政策・予算に反映されていない、などの点で不十分な点がある。その一方で、APRは、以下の点において、ほかのメカニズムに比して一定の優位性があると考えられる。

- ・ PRSに関する唯一のモニタリング・メカニズムであるという関係者間の広い認知
- ・ 原則毎年実施されるという定期性（原則毎年実施）
- ・ 国民に対する説明責任を果たすツールとして活用できる可能性

APRのもつこの特性を生かしつつ、かつほかのモニタリング・メカニズムとの役割分担、既存メカニズムの整理統合を視野に入れた上で、PRSモニタリングに関わる諸メカニズムが、関係者の複層的な期待に応えることを目的に、相互にカバーすべき範囲のあり方について、一試案として整理を試みたのが表4-3である。

貧困削減全体に関わるモニタリング・メカニズムとして存在するPAF、APR、貧困モニタリングに関しては、貧困モニタリングをルーティンデータや全国統計調査から得られるインパクト・レベルのデータ提供母体と位置付けつつ、PAF/APRによってPRSの改革・政策レベルにおける進捗状況や一部の「アウトプット」指標について報告するよう整理することが可能である。現実には難しいかもしれないが、手続きの簡素化の観点からは、PAFとAPRが一体化することが望ましいと思われる。

またセクター・レビュー、セクター・モニタリングとの関係を強化し、APRへの情報源とすることが必要である。

### 4 - 3 APRに求められる改善内容

PRSプロセス・モニタリング全体の中でAPRが果たすべき役割案に基づき、今後APRをどのように改善していけば期待される機能を発揮できるのだろうか。

#### 4 - 3 - 1 「定期性」の観点からの改善内容

モニタリングの対象としては、毎年変化が確認できるか、ないしは確認する必要があるものを選択することが適切である。具体的には、PRSの進捗状況を国内外の関係者に公開していくということを目的として意識し、行政活動の執行状況を中心として、毎年入手可能な範囲での「アウトプット」(公共サービスデリバリー状況等)についてモニタリングすることが適当であろう。「行政活動の執行状況」に含まれる項目としては以下のものが考えられる。

中央省庁における主要セクターの改革プロセス、政策策定状況についての報告  
地方政府による各地方の開発の進捗状況、行政サービス提供状況についての報告  
セクター別の行政活動実施状況

「アウトプット」レベルの報告については、少数の重要指標を戦略的に選定し、それらについて進捗報告を行うとともに、翌年度の予算策定に資するよう重要事項についての提言も含めることが望まれる。あるいは、「アウトプット」レベルの報告については、毎年の報告とは別に(すなわち、アニュアル・プロGRESS・レポートではなく)、2~3年間隔で「PRSピリオディック・レポート」などとして報告を行うことも考えられてよいであろう。上記を可能にするため、PERやセクター・モニタリング、貧困モニタリング等各種モニタリング・メカニズムとの関連性を強化し、適時に必要指標を報告できるようにすることが重要である。

モニタリングのベースとなるPRSの内容、特にモニタリングの枠組み、指標の充実を図ることも必要となる。具体的には、指標の充実とともに、各国のPRSにおいて成果指標とのロジカルなリンクを考慮したPRS政策マトリックス(各年の目標含む)を作成することが重要であろう。

#### 4 - 3 - 2 「国内向け説明責任」の観点からの改善内容

国内的な説明責任確保の機会として、積極的に活用して認知度を上げていくことで、PRSの本来目指した「参加」を実質的なものにしていくことが求められる。議会への説明だけではなく、広く国民に知られるよう、現地語への翻訳、メディアの利用などが、積極的に進められていく必要がある。レビュー・プロセスそのものを継続的に放送・掲載させるように、メディアの関心をひきつけるような仕組みを強化することも考えられる。ただし、あまり過大なものとなって、公表のタイミングを逸したり、コスト・労力負担が過大なものとならないよう、時間・労力のかけ方について現実的な選択が必要である。

#### 4 - 3 - 3 「政策改善への反映」促進の観点からの改善内容

APRが当該国の政策見直し、予算策定プロセスにより接合されるためには、作成時期についても予算サイクルとの整合化を追求する必要がある。「アウトプット」レベルの報告と同様に、毎年政策改善提言を行うことが難しい場合には、「アウトプット」レベルの報告と実施時期を合わせ、「アウトプット」達成状況をレビューするとともに、政策レビュー・改善提言を行うという手法も考えられる。

以上は今回研究対象となった国の事例をもとに、平均的な状況を想定の上で改善提言を行った

ものであるが、PRSの策定・実施プロセスは各国の特殊事情、これまでの経緯により各国間で大いに差異があるものであり、上述の提案を参考に各国の状況を踏まえ、個別に関係者間で協議・検討がなされることが必要である。

## 第5章

PRSモニタリングへの関与の意義と支援のあり方

---

## 第5章 PRSモニタリングへの関与の意義と支援のあり方

---

### 本章のポイント

- ・ PRSモニタリングへの関与には、ドナーとしてPRSの進捗状況にかかる情報が得られること、わが国の協力経験から得た教訓をフィードバックしたり、政策意図を反映したりする機会となること、よりPRSに整合した事業が行えること、といったメリットがある。モニタリング能力は、当該国にとり、オーナーシップをもった政策立案・実施に必須であり、国民に対する説明責任を果たす上でも重要なため、支援対象として重要である。
- ・ 各ドナーは、オーナーシップ尊重の観点から、自らの援助スタイルの変革に努める必要が出てきている。わが国としても、プロジェクト型援助の改良を行いつつ、全体として多様なモダリティからなる援助体制の有効性を向上させる方策が必要である。
- ・ PRSモニタリングへの支援としては、PRSモニタリング全体の枠組みの構築、財政モニタリング、セクター・モニタリング、貧困モニタリング等各モニタリング・メカニズムにおける枠組みづくりと能力の強化などが考えられる。わが国がこのようなPRSプロセスやモニタリングの分野に関与し、積極的な知的貢献を行うには、現地をバックアップする体制や、優れた能力をもつ人材の確保が必要である。

前章においては、APRの位置付けや、PRS体制下における各種のモニタリング・メカニズムの特徴とAPRとの関係などを確認し、今後のAPRの望ましい姿を検討した。本章では、APRを含む当該国のPRSモニタリングプロセスに対して、JICA、およびわが国がどのように関わっていくべきか、また当該国のモニタリング能力の改善にかかる支援の意義などを総括する。

### 5 - 1 PRSモニタリングに対するJICAおよび日本の関与の意義

#### 5 - 1 - 1 透明性のあるプロセスへの参加

PRSは毎年レビューされ、新たな年次計画が作成され、実施される。PRSプロセスを当該国政府全体のものと位置付け、政府の取引費用の削減と説明責任の向上を図るため、このレビューは、行政・立法府の関係者のほか、NGOや市民社会、ドナーなど幅広い関係者に開かれた参加型に行われることが原則とされている。

当該国政府のPRSを支援する立場であるわが国としても、ドナーとして、さまざまなステークホルダーとともに、パートナーシップの原則にもとづいた一定の役割を果たす必要がある。この場への参加は、わが国がドナーとしてPRSの進捗状況に関する情報を得るというだけでなく、日本の協力経験から得られた教訓をフィードバックし、また日本としての政策的意図を反映させて、当該国にとってより適切な次の実施計画策定に貢献していくということでもある。開かれた援助協調の場にのり、これを進めていくという観点からも非常に重要な場であるといえよう。

#### 5 - 1 - 2 PRSとより整合的なJICA協力事業の実施・評価の担保

JICAの実施するプロジェクト型援助が、当該国のPRSの体系や財政において周縁的な存在と

ならないようにするためには、当該国のモニタリングシステムに正しく捕捉・評価されている必要がある。PRSのモニタリングプロセスへの参加は、その具体的な手段を見いだすために、JICAにとっても大きな意義があるものといえる。JICAによる協力事業の目標・評価指標を考える際、PRSのモニタリング指標やデータ、モニタリング・チェーンなどを意識的に採用し、政府のもつモニタリングシステムにきちんと捕捉されるような制度構築ができれば、JICAの協力事業とその成果が周縁化していくことはないであろう。なおモニタリング・チェーンは完全に確立されたもの、というわけではなく、場合によっては、プロジェクト型のJICA協力事業から得られた経験にもとづく提言が有効な場面も想定されよう。いずれにしても、JICAの協力事業が、常に政府側から適切に捕捉され、PRSに貢献するものとして財政計画上也位置付けられているかどうかは、モニタリングプロセスへの参加により確認される必要がある。

PRSのモニタリングプロセスは、上述の通りドナーを含む幅広いステークホルダーの参加の下にあることに鑑みれば、単に政府との関係だけを意識するというのではなく、援助協調の場において、PRSへの貢献という観点からJICAの協力事業を説明していく必要があるだろう。

### 5 - 1 - 3 当該国の政策策定・実施・評価の能力向上

PRSのモニタリングは、当該国が、自らのオーナーシップにもとづいて政策を立案・執行・評価していくためには必要不可欠であり、また政府の国民に対するアカウンタビリティを強化するためにも重要なステップである。モニタリング活動の支援、政府のモニタリング能力向上のための支援は、かかる観点から非常に重要なPRS支援の一分野であるといえる。

## 5 - 2 日本の支援の課題

日本のプロジェクト型支援がPRSの全体的な評価を採用する体制に加わって、孤立した独立型（スタンド・アローン）支援になることを回避し、PRS体系の中で明確に位置付けられるようにすることには、さまざまなメリットが考えられる。

PRS全体像の中でドナーとしての自己の役割や貢献度を確認することは、プロジェクト援助の具体的な手法や内容について点検や評価を行う上でも重要であるし、ひいては財政支援などの新規援助モダリティの採用についての検討を行う際にも有用であろう。かつて、援助モダリティはドナー側によって一方的に決定されていたが、オーナーシップの尊重という観点からも、相手国の政府や市民社会の声を聞き、ドナー側が自らの援助スタイルの変革に努める必要が生じてきている。わが国としてもこうした動きを踏まえて、プロジェクト型援助の改良を行いつつ、全体として多様なモダリティからなる援助レジームの有効性を向上させるような方策が必要である。その方策を次の2段階に分類する。

### （1）現在の制度である程度対処できる方策

- ・プロジェクト予算のMTEFへの事前通報とPERへの支出実績等の結果報告を行うことで、プロジェクト予算のオン・バジェット化による予測性の向上を図ること。
- ・セクターや課題に関する定期的な調査を、ほかのドナーと共同で実施する、または実施済調査の結果についてはドナー間で情報共有化を推進するなどして、PRSモニタリング指標やデータの活用を図ること。
- ・社会各層のステークホルダーとの継続的な対話により、時間軸としてはプロジェクト期間に限定して課題やニーズを把握するのではなく、さまざまなステークホルダー（現地の有識者や、

NGO、政治家、他ドナー等)の知見を得つつ、より中長期的な視野からプロジェクト型支援としての相手国社会との関わり方を検討すること。

## (2) 現行の制度上は対処が容易ではない課題

貧困モニタリングの評価結果に基づく、新規モダリティの導入やプロジェクトの抜本的な改良提案も含めた国別援助計画の検討・形成やそれにもとづく個々の案件形成、および援助協調枠組みに対するコミットメント(覚書等への署名など含む)の現地主導化を進めること。現地での合意事項の速やかな実現のために必要な、迅速かつ柔軟な意思決定方法を含む。

わが国としての支援戦略を具体化するためには、現地ODAタスクフォースに一定の役割を与えて、現地で必要な共通見解を形成することがどうしても必要となる。PRS体制下では、協調のためのモダリティに関する議論やコミットメントについての覚書への署名などが非常に盛んに行われており、かつ結論に至るまでに要する時間が限られているため、日本側関係者としての共通見解をいかに迅速に形成して発信できるかが成功の鍵といえよう。現行のPRS-APRプロセスにも試行的な性格はあるので、リスクや制約はある。しかし、日本としてこの取り組みを共時的に実施し、費用とリスクも分担する中で、信頼関係のみならず発言権も増すであろう。現地主導化とリスクの共有については、大枠としての方針の提示を本部機関、本省が行う必要があるが、意見具申などそのための準備作業は現地ODAタスクフォースにより担われる要素が大きい。

## 5 - 3 PRSモニタリングへの支援のあり方

JICA、わが国としてPRSモニタリング支援をどのような形で展開していけるかについて、タンザニア等、先行国を参考に例示する。各国でモニタリングの体制や組織能力などは異なるため、まず現況を把握することが必要である。

### (1) PRSのモニタリング

- ・指標間連携(モニタリング・チェーン)分析
- ・モニタリング・メカニズム間の連携、調和化(中央-地方の各組織の能力を反映しつつ行う)

### (2) PER/MTEF<sup>101</sup>

- ・PERと組み合わせた公共支出追跡調査(PETS)の支援  
財政支出が、最終的なサービス供給の場でどのように支出され、有効に利用されたかを把握できるため、政府の説明責任の向上を促すことにつながり、ひいては事業の持続性向上に寄与する。

### (3) セクター・モニタリング

- ・セクター・モニタリングの枠組みづくり  
PRSやほかの関連開発戦略とも整合性のあるセクター指標選定や、現有のベースラインデータや行政能力に応じた(数値)目標の設定、政策・指標マトリックスの作成など、枠組み形成そのものの議論への参加が必要な場面も多い。

<sup>101</sup> PER/MTEFへの支援は公共財政管理能力向上面への支援にもつながる。

- ・セクター・モニタリング能力の強化

地方分権化が進められていることも多く、地方行政のデータ収集・編集能力により、データの有効性・精度が左右されるが、一般に地方行政官のそれは極めて不十分であることが多いので、能力育成が必要である。

#### (4) 貧困モニタリング

- ・統計局の統計調査能力の向上支援（計画、実施方法、統計整備、データ処理、分析、保存、データの広報、統計図書館の整備等、および担当行政官の能力向上支援）
- ・貧困調査、分析支援（貧困調査、貧困層に対する政策のインパクト調査、参加型貧困アセスメント調査などの実施支援、および担当行政官の能力向上支援）

特に、貧困層を含む国民、市民社会が直接参加することができる調査は重要。

- ・貧困モニタリング調査の報告

対象者に合わせた報告の工夫が必要。国民に対しては、当然のことながら調査報告書の現地語や簡易版の作成だけでなく、漫画、演劇、音楽などの工夫が必要となる場合もある。貧困モニタリング調査の報告内容が適切に次期の計画策定へ反映されるよう、立法府などの政策担当者に対して十分な報告が必要。

#### (5) 一般財政支援のモニタリング

- ・モニタリング事務局支援、モニタリング指標選定・プロセス評価のための技術支援等。

#### (6) バックアップ体制の整備、人材の確保

本件のような、日本にとって新たな支援分野については、PRS実施国ごとに経験が蓄積されているのが現況であるが、職員や企画調査員が援助協調に十分に参画し、知的貢献を行うためには、日本国内外で当該分野の研究を行って現場のニーズに応えるなどのバックアップ体制や、地域支援事務所を活用して近隣の日本大使館・JICA事務所同士で情報・意見交換する場を設けるなどのコミュニケーション体制を整備していくことも重要で、有効である。ちなみに、DFIDや世銀では、PRSモニタリングの各分野で非常に活発な研究を展開し、専門性を高めている。日本においても、援助重点国においては、JICAと日本の大学や研究機関との提携や、ほかの援助機関と合同にて、下記のような分野にかかる研究を行うことも必要であろう。ほかの援助機関との連携においては、日本が資金拠出している世銀のPRS信託基金や開発政策・人材育成基金（Policy and Human Resources Development Fund:PHRD）信託基金の本分野での活用なども検討に値しよう。

- ・各国のPRSモニタリングに関する情報の蓄積・分析・提供
- ・家計調査や参加型貧困アセスメントの実施とフィードバック
- ・脆弱性に関する調査研究

また、当然のことながら本分野で活躍することのできる人材の確保も重要である。PRSのモニタリングには、さまざまな段階があり、多方面の知識が必要であるため、人材の専門分野としても多様であるが、ニーズに応じ開発学、行政学・行政評価、統計分野、経済財政分野などで専門性を有し、援助協調の場に対応できる高度なコミュニケーション能力を有する人材が必要である。

**付属資料**

## 付属資料1 タンザニアの統計データ収集計画

タンザニアの貧困モニタリング・マスタープラン（以下、PMMP）では、PRSPで定めた貧困モニタリングのデータが定期的・計画的に収集されるように、2000/01年以降の12年間に実施する統計調査を以下の表のように明確にしている。

年度	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
PMMP 計画	家計調査・ 労働力調査	国勢調査	農業調査	人口・保健 調査	労働力調査	家計調査
実施状況	報告書完成	最終報告書 作成中	報告書 作成中	現地調査 済み	実施 準備中	
年度	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
PMMP 計画	-	農業調査	人口・ 保健調査	労働力調査	家計調査	国勢調査

出所：United Republic of Tanzania（2001）をもとに筆者作成

## 付属資料2 MDGsとタンザニアPRS指標対照表

MDGsにおける目標設定	タンザニアのMDGsターゲット(2015)	タンザニアPRS指標
<b>極度の貧困と飢餓の撲滅</b>		<b>所得貧困</b>
ターゲット2: 2015年までに飢餓に苦しむ人の割合を1990年の半分にする。	食料貧困ライン以下の人口比率10.8% (21.6% (1991/02))	食糧貧困ライン以下の人口比率 食糧保障されていないと報告された県の割合 1日1食以下の家計の割合
ターゲット1: 2015年までに1日1米ドル未満で生活する人々の割合を1990年の半分にする。	基礎的ニーズ貧困ライン以下の人口比率19.3% (38.6% (1991/02))	基礎的ニーズ貧困ライン以下の人口比率 孤児の割合 慢性的に病気の成人の割合 現在就業していない労働人口比率 成人が病気のため働けなかったと報告された平均日数 都市地域における15-24歳の中で現在不就業の割合 国内総生産年間増加率 農業生産年間増加率 食料品の消費者物価指数
		<b>道路</b> その年に定期的修理を行った道路の長さ その年に日常的修理を行った道路の長さ
		<b>農業</b> 市場へのアクセスの障害として便利性もしくは交通費を報告した小規模農家の割合 その年に融資を利用したいのにできなかった小規模農家の割合 農業普及員の普及サービスに満足したと報告した小規模農家の割合
<b>普遍的初等教育の達成</b>		<b>人間的可能性: 教育</b>
ターゲット3: 2015年までに男女子すべてが初等教育全課程を修了できるようにする。	純初等教育就学率100% 7年生を修了した層の割合100%	純初等教育就学率 総初等教育就学率 労働力であり不就学の児童の割合 7年生を修了した層の割合 初等教育における落第者の割合 初等教育卒業試験合格した生徒の割合 15-24歳の識字率 15歳以上の識字率 7年生から中学1年生への転移率
<b>HIV/AIDS、マラリアやその他の疾病との闘い</b>		<b>人間的可能性: 保健</b>
ターゲット8: 2015年までにマラリアやほかの主要疾病の発生を阻止し、その後発生率を下げる。		1人当たり年間外来患者訪問回数 DPTH b3割合 結核治療完了率(完治率) 平均余命
ターゲット7: 2015年までにHIV/AIDSの蔓延を止め、その後減少させる。		15-24歳のHIV感染率 HIV+保菌の母親からHIV感染で生まれた子供の割合 保健サービスに満足していると報告している人口の割合

MDGsにおける目標設定	タンザニアのMDGsターゲット(2015)	タンザニアPRS指標
ターゲット10: 2015年までに安全な飲み水を持続可能に利用できない人々の割合を半減する。	安全な飲み水を持続可能に利用できる人の割合: ベースライン: 50% (1990) MDGs目標: 75% (2015) MTEF目標: 53% (2003)	<b>人間的可能性: 水と衛生</b> 主要な飲料水として配管、保護された水を摂取している家計の割合 30分以内に水をとりに行き帰ることができる家計の割合 報告されたコレラ患者の数
<b>幼児死亡率の減少</b> ターゲット5: 2015年までに5歳未満の子供の死亡率を1990年の3分の1にする。		<b>生存</b> 5歳未満の死亡率 5歳未満児童のマラリアによる死亡率の変化 5歳未満児童の下痢関連の疾病が原因の死亡率の変化 5歳未満児童の下痢の発症数 乳児死亡率(1,000出生児童当たり) 最貧困25%と最富裕層25%での乳児死亡率の割合 家族計画受諾者数(新・旧方式) 15-49歳の合計出生率
<b>妊産婦の健康の改善</b> ターゲット6: 2015年までに妊産婦死亡率を1990年の4分の3に減らす。		<b>栄養</b> 年齢の割に低身長の子供 低体重児 年齢の割に低体重の子供
<b>環境の持続可能性の確保</b> ターゲット9: 持続可能な開発の原則の国の政策やプログラムへの統合と環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。		<b>人間的可能性: 保健</b> 訓練されたヘルスワーカーによる出産率 公的保健施設での出産率
<b>ジェンダー平等の推進と女性の地位向上</b> ターゲット4: 2005年までには初等・中等教育でのジェンダー格差をなくし、2015年までにすべての教育レベルでそれを達成する。		<b>貧困: 環境のリンク</b> 合同森林管理協定の数 野生生物管理区域の数 薪へのアクセスの平均距離 2ヘクタール以下の主要穀物栽培の範囲
		<b>ジェンダー</b> 初等教育における女性/男性の割合 中等教育における女性/男性の割合 高級公務員に占める女性の割合 国会議員に占める女性の割合
		<b>ガバナンス</b> 国家監査室により汚職がないと判定された県議会の割合 報告された汚職の件数 汚職判決の数

出所: UNDP (2003) をもとに筆者作成

### 付属资料3 タンザニアのPAF

**UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**  
**General Budget Support**  
**Proposed Performance Assessment Framework (PAF) – DP Version 25<sup>th</sup> October 2005**

NO	SUBJECT	QUESTIONS/ ISSUE TO MONITOR	MAIN PROCESS	UNDERLYING PROCESSES	TEMPORARY PROCESS ACTIONS	INDICATORS	INDICATOR VALUES	
							Baseline (2005) and Target (2010) Values	Actual This Review Period
1	NSGRP implementation: Cluster 1 - Growth and reduction of income poverty	Is broad based economic growth being effectively promoted? Are policy debates/decisions transparent?	NSGRP review	<p>i. Development of and dialogue on implementation of a growth strategy.</p> <p><u>To be developed</u></p> <p>ii. Infrastructure Review, encompassing Roads, Energy, Communication, and Transport sector in 2005/06.</p> <p>iii. Agricultural Sector Review in 2005/06.</p> <p>iv. BEST Programme Review.</p>	<p>(i) Put in place the agreed sector review processes, ensuring alignment of the next PRBS annual review in October 2006.</p> <p>(ii) Government amendments to the Civil Procedure Code (CPC) by October, 2006.</p> <p>(iii) Private sector views considered prior to second reading of the Business Activities Registration (BAR) Bill and the Regulatory Licensing Regime reformed.</p> <p>(iv) Draft Roads Act to be submitted to the Parliament by October 2006.</p>	<p>(i) Adopt a policy stance that leaves scope for an increase in credit extended to the private sector of at least 1 1/2 percentage points of GDP.</p> <p>ii) Enabling environment for private sector lead growth improved.</p> <p>iii) Reduction of Income Poverty in Rural Population (measured by Annual Agriculture. GDP growth).</p> <p>Improve rural market access.</p>	<p>(i) XXX</p> <p>(ii) Tanzania steadily moves up the World Bank "Doing Business" ranking.</p> <p>(iii) Baseline: 5.4% Target: 10.0%</p> <p>(iv) Rehabilitate 15,000 km of rural roads by 2010 from 4,500 km in 2003<sup>102</sup></p>	<p>(i) 8.6 % of the GDP in 2004</p> <p>(ii) Tanzania ranked 140 in 2005</p> <p>5.4%</p> <p>(iv) 8,500 kms of rural roads rehabilitated in 2004</p>

<sup>102</sup> Before the Annual Review 2006, a Joint Task Force will identify a better indicator to capture market access, encompassing the Government's entire efforts in improving such access.

NO	SUBJECT	QUESTIONS/ ISSUE TO MONITOR	MAIN PROCESS	UNDERLYING PROCESSES	TEMPORARY PROCESS ACTIONS	INDICATORS	INDICATOR VALUES	
							Baseline (2005) and Target (2010) Values	Actual This Review Period
				<p>v. Second Generation Financial Sector Reforms Programme Review</p> <p>In Place</p> <p>vi. Per Macro Group</p> <p>vii. Privatisation Review</p> <p>viii. Tax Modernisation Programme (TMP) Review (to be replaced by a comprehensive NSGRP Cluster Review when developed.</p>	<p>(v) Draft Electricity Act to Parliament by October 2006.</p> <p>(vi) EWURA (Energy, Water, and utility Regulatory Authority) and SUMATRA (Surface &amp; Marine Transport Regulatory Authority) fully operational and staffed.</p> <p>(vii) Amendment of Legislation for at least two crops Boards by November 2006.</p> <p>(viii) Survey of individual farms 11,693 and issue of CCROs.</p> <p>(ix) (Production and distribution of the Strategic Plan for the Implementation of Land Laws (SPILLs)).</p> <p>(x) Special studies on SGR, Input Trust Fund and Input subsidies conducted with Government position on their recommendations.</p>	Increase capacity of LGAs to support agricultural development	90 LGA meet annual performance criteria to access enhanced DADG.	0 LGAs accessing enhanced DADG

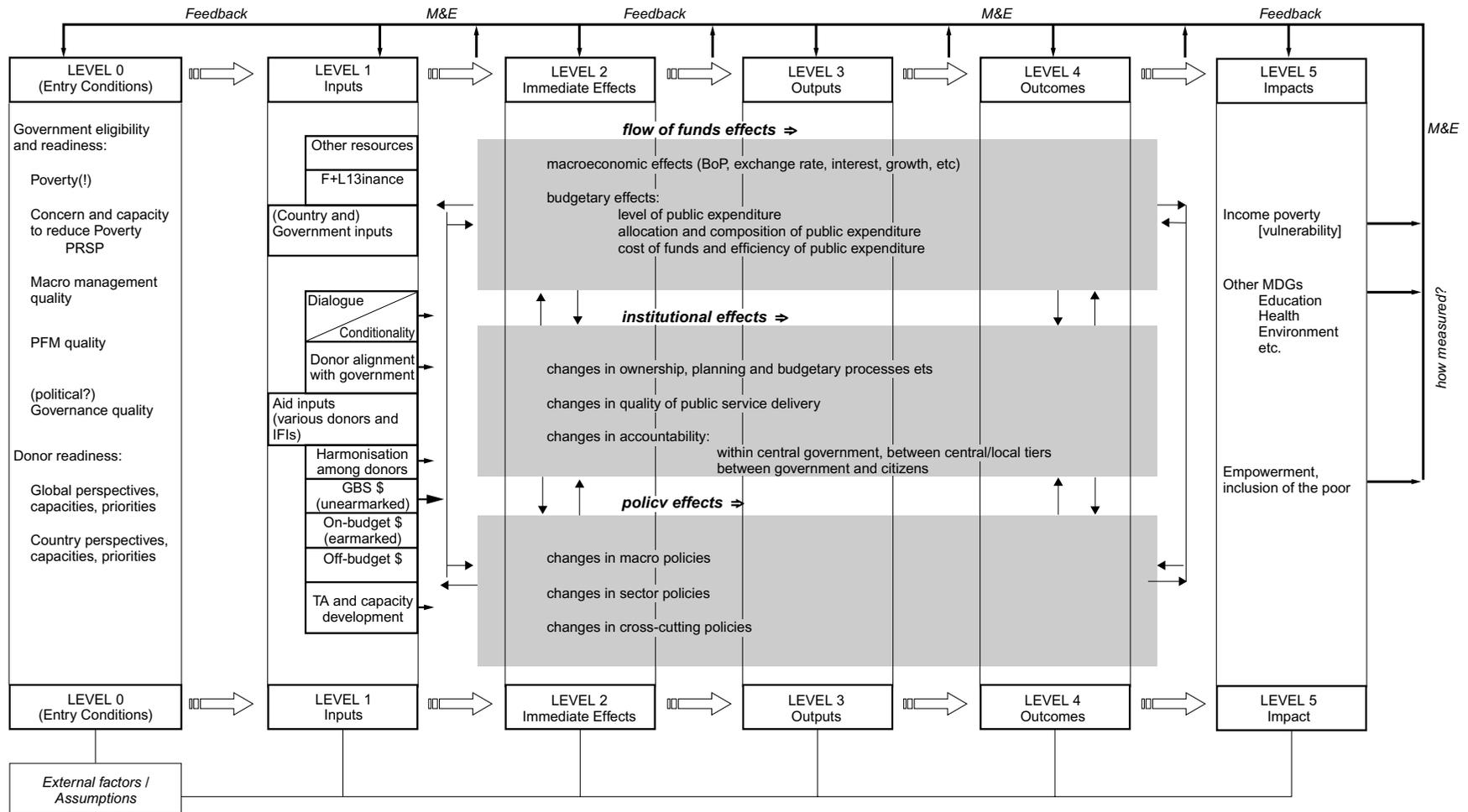
NO	SUBJECT	QUESTIONS/ ISSUE TO MONITOR	MAIN PROCESS	UNDERLYING PROCESSES	TEMPORARY PROCESS ACTIONS	INDICATORS	INDICATOR VALUES	
							Baseline (2005) and Target (2010) Values	Actual This Review Period
2	NSGRP implementation: Cluster 2 - Improvements of quality of Life and Social well being	Is there improved quality of life? Is service delivery improving?	NSGRP review	A comprehensive NSGRP Cluster Review when developed				
			NSGRP review	Implementation of the National Environment Management Act, 2004	Publication of the first State of the Environment Report.	To be identified from the State of the Environment Report.		
			NSGRP review		Action Plan for developing a National Social Protection Strategy adopted.	To be identified from the Action Plan.		
			NSGRP review	Health Sector Review		Proportion of children that receive three doses of vaccine against diphtheria, pertussis (whooping cough), tetanus, and Hepatitis B under two (2) years.	Baseline: ..% Target: 99%	..%
			NSGRP review	NMSF Bi-Annual Review		National HIV prevalence <sup>103</sup> in the 15 – 24 years age group.	Baseline: 7.5% Target: 6.0%	7.5%
			NSGRP review	Education Sector Review		Net primary school enrolment.  Transition rate from standard VII to Form I.  Gross Tertiary Education enrollment.	NER Primary Average 94.8% Boys 95.6% Girls 93.9%  Transition Rates: Average 36.1% Boys 36.6% Girls 35.6%  GER Tertiary Education: Baseline: 0.5% Target: 6.0%	90%  50%  0.5%

<sup>103</sup> Target to be reviewed to take into account the effect of ARVs.

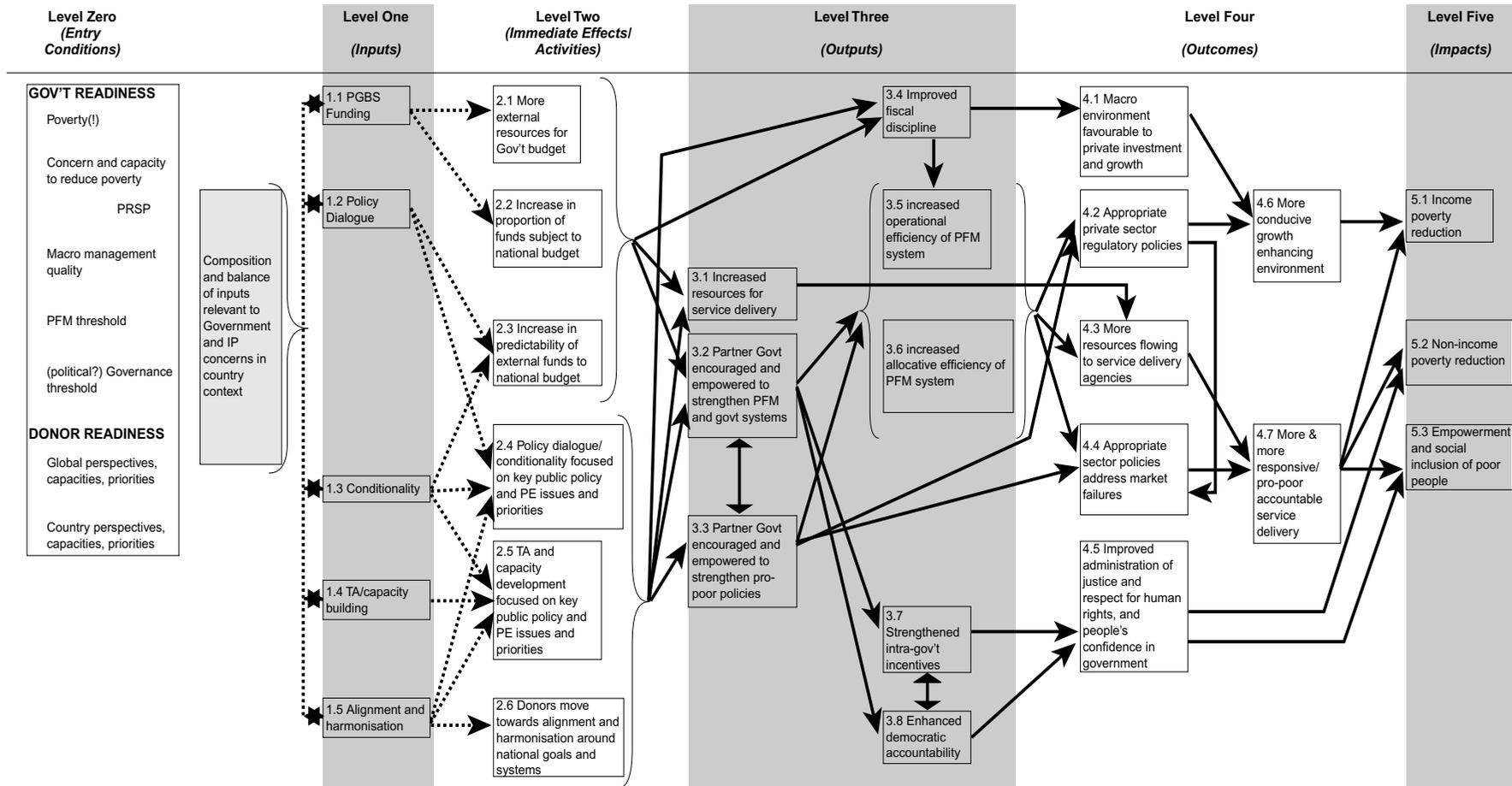
NO	SUBJECT	QUESTIONS/ ISSUE TO MONITOR	MAIN PROCESS	UNDERLYING PROCESSES	TEMPORARY PROCESS ACTIONS	INDICATORS	INDICATOR VALUES	
							Baseline (2005) and Target (2010) Values	Actual This Review Period
			NSGRP review	Water Sector Review	Satisfactory joint water sector review held in first quarter FY 2006/07.  (Approval by the Cabinet of the National Water Sector Development Strategy).	Percentage of the population that has access to clean and safe water from a piped or protected source.	Baseline: Rural 53.5% Urban 73.0%  Targets 2010 Rural 65% Urban 90%	Rural 53.5%  Urban 73.0%
3	NSGRP implementation Cluster 3 - Governance and accountability	Is good governance and the rule of law ensured? Is government accountable to the people?	NSGRP review	GoT - DPs and other stakeholders' consultations on governance.  NACSAP (II)  PSRP Review  (LSRP review)  LGRP review	(i) Revised anti Corruption Legislation presented to Parliament by April 2005/2006.  (ii) Develop review mechanism for NACSAP (II).	(i) Quarterly NACSAP Implementation Report published and discussed.  (ii) Current pay as a proportion of government's pay target (PSRP).  (iii) Percentage of Court cases outstanding for 2 years or more.  (iv) Number of strategic plans of centre and sector ministries containing a strategic objective to implement decentralization by devolution.	Baseline: 4 reports Target: 4 reports  Baseline: 86% Target: 100%  Baseline: 70% Target: 40%  Baseline 2005: One (PO-RALG)  Target 2010: All	4 Reports  86%  70%
4	Resource allocation and budget consistency	Does the budget reflect national policy? Does spending reflect the budget? Are budgetary decisions questioned for consistency with policy and VFM?	PER MACRO  Poverty Monitoring System	Budget Guidelines.  Fiscal reports (BER, QDR)  PEFAR review  Annual Mkukuta Progress Report		Approved budget broadly in line with policy objectives (NSGRP, sector policies).  Expenditure outturn consistent with approved budget.	Recurrent budget deviation reduced.  Baseline: 18% Target: 10%	18%

NO	SUBJECT	QUESTIONS/ ISSUE TO MONITOR	MAIN PROCESS	UNDERLYING PROCESSES	TEMPORARY PROCESS ACTIONS	INDICATORS	INDICATOR VALUES	
							Baseline (2005) and Target (2010) Values	Actual This Review Period
5	Public Financial Management	Are there systems in place within GoT to assess the regularity of expenditures? Is the procurement system open and transparent and provide value for money? Are these enforced?	Single PFM review instrument	PEFAR review which will need to look at (ii) annual procurement audit  PFMRP JSC consultations	(i) Audit Reform priorities to be reflected fully in PFMRP - see attached table.  (ii) PWC contracted to establish system for monitoring and checking compliance, start November, will end around March 2006	(i) NAO Audit Report is of international standard by 2010 and released within 9 months as required by the Public Finance Act 2001.  (ii) Number of procuring entities complying with the Public Procurement Act 2004	2005: NAO starting to introduce INTOSAI and ISA international standards regarding formats, procedures and reports. 2010: NAO fully compliant with international standards.  Baseline: 10% Target: 80%	10%
6	Macroeconomic stability.	Is the broad macroeconomic environment conducive for budget support?	PER MACRO	Budget Guidelines.  Fiscal reports (BER, QDR)  PRGF  PEFAR review		Fiscal and monetary stability, reflected by:  (i) Fiscal Deficit (after grants) as % of GDP consistent with PRGF targets.  (ii) Inflation rate consistent with PRGF targets.	Baseline: 6% Target: per PRGF  Baseline: 4.5% Target: per PRGF	6%  4.5%

## 付属资料 4 OECD/DAC財政支援評価枠組み (Enhanced Evaluation Framework)



## 付属資料5 OECD/DAC財政支援評価における因果関係図 (Causality Map for the Enhanced Evaluation Framework)



## 付属資料6 Progress Reviews and Performance Assessment

in Poverty Reduction Strategies and Budget Support - a survey of current thinking and practice (March 2005) Executive Summary<sup>104</sup> 和訳

本書は、貧困削減戦略文書（PRSP）および財政支援プログラムのモニタリング・評価において明らかになってきた課題について分析と解説を試みようとするものである。文献調査とインタビューを活用し、最近の調査研究と、幾つかのドナー機関、ドナー国の経験をもとに作成された。また、本書は、本課題に対する全体的見地を述べる第1章から第4章、および結論と、4カ国（エチオピア、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ）における状況と変化のプロセスの詳細を記載した補論（Annex）で構成されている。

### 第1章 序文（Introduction）

PRSPアプローチは、最貧国の貧困削減に対する効果的な支援のあり方に関して国際社会が長期にわたり経験と考察を深めてきた成果であり、開発政策に関する途上国側のオーナーシップの弱さや、個別のプロジェクト型支援および政策にもとづいたコンディショナリティの負の制度的インパクトに対して高まる懸念に対処するものである。PRSPアプローチは、一連の原則あるいは理念として理解されているもので、十分に検証された既存の手法ではない。これはPRSの実践全般、とりわけPRSのモニタリングの取り組みや年次進捗報告（APR）のメカニズムにも適用可能である。本研究は、このPRSモニタリングとAPRに焦点を当てている。

ドナー・コミュニティは、途上国の政策・制度に関するプログラム間の調和化と整合化を進めることを通じて、援助効果を高めることに深く関与してきた。一般財政支援（General Budget Support: GBS）は、こうしたドナーのコミットメントを実践する唯一の方法ではないが、対象国の状況がしかるべき条件を満たしている場合に限り最良の方法である、とするドナーが増えつつある。

こうした方向に向かおうとしているドナーは、幾つかの疑問に直面する。ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）の達成などの成果を期待するドナー本国の納税者や政治指導者に対して、支出の正当性をいかに示すか。（GBSという）援助モダリティに伴う信託リスク（fiduciary risks）はどのように評価され、制御されているか。そうしたプログラムについて合意された業績評価のメカニズムやコンディショナリティというものが、PRSPの年次進捗レビューを含めた当該途上国の制度的アレンジメントとどのように関係しているか。GBSが制度として及ぼすと期待されている正のインパクトは、長期的にはどのように評価されるべきか。これらの疑問について本研究において回答することを試みる。

### 第2章 PRS年次進捗レビュー（The PRS Annual Progress Review）

年次進捗レビュー（Annual Progress Review）は、典型的なケースでは、PRSの実施に関する年次進捗報告（Annual Progress Report）を作成するプロセスである。APRは原則として、以下の3つの目的に資する。

<sup>104</sup> ODI / JICA (2005)

- ・当該国政府の政策策定の材料となる。
- ・当該国の国民がPRSの下で政府のコミットメントを達成するよう求めることを可能にするメカニズムとして機能する。
- ・途上国独自の報告制度をより信頼したいと望むドナーに対して中核をなす制度を提供する。

これまで行われてきた評価では、ほとんどのAPRが、政策策定の材料としてはまだ不十分であり、国家予算のような報告プロセスや、政策策定メカニズムほど十分に確立されていないことが示唆されてきた。また、これまでの調査結果からは、APRの質の問題とともに、国家の政治制度の中で説明責任への要請が（徐々に重要性を増してきてはいるものの）そもそも低いことが原因で、APRが国民への説明責任に対して非常に限られた役割しか果たしていないということも分かる。APRのインパクトがどの程度まで限定的であるかは、年次予算メカニズムのほか、当該国の政策策定に必要な学習プロセスや、説明責任を果たすためのほかのさまざまなメカニズムが、どの程度機能しているかにかかっている。

アフリカのPRS対象国では、APRはまだ確立されておらず、途上国政府に対してドナーから出される個別の情報要求は、大幅には軽減されていない。これには、2つの明確な理由があるように見える。一つは、ドナー側では情報要求を制限するような動機付け・意識がまだ不十分であること。そしてもう一つは、PRSの年次レビューのプロセスが、より綿密なアラインメントや調和化の努力を支援するのに十分なほど、強固で確立されたものではないということである。このため、PRS対象国数が増えていく中、財政支援を行うドナーは、補完的なパフォーマンス評価のメカニズムについて、ドナー間や途上国政府との間で合意を図ろうとしている。

ドナーがAPRの信頼性について懐疑的であることには多くの理由が考えられ、それらの要因の多くは、学習プロセスや、説明責任の強化等に対する有用度が限定的であることにも関連している。すなわち、データ収集システムの欠如は重要な問題である。しかし、それよりも重要でかつ容易に取り組み可能なのは、PRSのモニタリング・メカニズムの設定である。きちんと練り上げられた論理的枠組み（ログフレーム）や個別の目標達成に必要な行動計画のようなものがない中でも、結果（アウトカム）やインパクトレベルの評価に強い焦点を与えつつ、モニタリング・メカニズムの確立が検討される必要がある。最新のウガンダPEAPにあるように、次世代PRSPが、通常の成果モニタリング用マトリックスと同様に、行動志向の政策マトリックスを伴うものになれば有益であろう。

### 第3章 財政支援プログラムにおけるリスクと業績評価

（Risk-and Performance-assessment in budget-support programmes）

PRS対象国に対する財政支援はまだ初期の段階にあり、ドナーのアプローチは、各機関の本部と特定の国々の双方において、急速に開発されつつある。DFIDのアプローチについては、業務実施指針書（guidance documents）の中で、正式に記載され始めており、各国事務所による意思決定が重視されている。また、各国事務所は、財政支援合意によって生じるリスクと開発利益のバランスがとれた、正式に記録される評価を行うこと、および国家状況に応じたレビュー・メカニズムを構築することが期待されている。一方、欧州委員会（EC）も独自の政策を進めてきた。これは、全く異なる基準で管理される2種類のトランシェで資金のディスパースを行うことにより、信頼性のある資金の流れと結果重視、その双方を両立させる試みである。

IMFのPRGFプログラムは、財政支援を行うドナーにとって主要な基準点（reference point）である。IMFは、PRSPアプローチの精神を順守し推進するために多大な労力を費やしてきたが、

IMF、世銀、および各ドナーのコンディショナリティの関係は十分に変わったのかという疑問は、依然として残されている。世銀は、その開発政策貸付（Development Policy Lending）に関する規程において、当該国の説明責任に関する政策・制度やその他の分析の土台に関する詳細な評価を求めている。これらの評価の実施責任は公式的には借入国へと移行された。しかし、現実的には、資金融資機関やドナーが、途上国側に幅広い明確な評価ツールを個別に要求しているのが実態であり、公共支出・財政アカウンタビリティ（Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA）によって提案された、調和的アプローチが強く求められている。

各援助機関は、リスク評価に関しては未だに別個のアプローチをとっているが、それ以外の業績の領域については、各国の財政支援ドナー間で連携した方法がとられるようになってきている。政策行動マトリックス（policy action matrices）とそのほかのパフォーマンス評価枠組み（Performance Assessment Framework: PAF）は、こうした努力によって生み出されてきたものである。これらは、PRSはより実施面が重視される必要があり、特にAPRは付加的なレビュー・メカニズムによって補完される必要がある、というドナーの認識を反映したものである。一方で、このような協調的枠組みや付加的措置は、当該国のオーナーシップを尊重した政策を形成する中で、PRSプロセスを通じて得られたものを弱体化させるおそれがある。それらは、PRS以前に行われた、効果のないことが既実証されているタイプのコンディショナリティを生み出すことにつながりやすい。

PAFとAPRの間のギャップを解消するという課題は、ドナーと途上国政府の双方から取り組まれる必要がある。幸いにも、幾つかの国々においては、現行の取り決めに対する調整が活発に行われている。これにより、途上国政府とドナー・グループが相互的に調整を行いつつ進展し、PRSPの理念が時間の経過とともに漸進的に実現していくであろうと期待されている。PAFが政策的事項に対し関心を失うとは考えにくく、望ましくない。一方でPRSPモニタリングがより体系的で行動指向なものとなることは望ましいことであり、また実現も可能である。PRSにおけるガバナンス問題や財政支援の業績評価マトリックスの取り扱い、特に論議を呼ぶ課題として残っている。

#### 第4章 財政支援の評価（Evaluating budget support）

PRSの文脈において財政支援を行うドナーは、貧困を削減することが可能であるかどうかのみならず、当該国の国家戦略と制度が機能しているかどうかを把握する必要がある。それ故、モニタリングの重要性が強調されている。彼らはまた、一つの援助モダリティとして財政支援に対して行われてきたコミットメントを裏付ける証拠の確認 すなわち評価を行う必要もある。

一般財政支援プログラムの合同評価は、現在、多くの国々について、OECD DACの資金拠出の下で行われている。タンザニアに関する合同評価は終了済みである。現段階では、合同評価において用いられてきた概念的枠組みと、その有用度を評価するための初期的作業から得られた知見、およびタンザニア合同評価の主要な知見に関してのみ報告することが可能である。

この枠組みは、一般財政支援の推進派の人々が、適切な国の状況下において有効だと信じている因果関係の形を分かりやすく表したものである。この因果関係には、中間的な制度変革、例えば、公共サービスシステムの改善やより民主的な説明責任、また、取引費用の縮減や、その他効率性の向上などが含まれる。この枠組みを最初に適用したウガンダにおいては、一般財政支援の正の効果が適切な条件下においては実現可能と予測されたものの、それは自動的に達成されるというわけではないという評価結果が得られている。タンザニアに対する合同評価では、予算を通じた援助資金の適切な方向への動員により、公共支出パターンが劇的に改善されることが分かっ

た。しかし、効率性や効果、説明責任の向上などについては実現が困難で、特にこれらの達成に関する国内での政治的圧力が弱い場合は実現が難しい。

## 第5章 結論 (Conclusions)

進捗レビューと、業績評価における理念と実践に関する今回の調査から得られた主な結論は、これらは未だ道半ばにあるということである。APRも、ドナー・グループにより導入されたその他の補完的なモニタリング・メカニズムも、いずれもPRSの原則を現実に適用するために十分に効果的ではなかった。しかし、関係者の多くはこの状況が投げかける課題を十分理解している。ドナーと途上国側が、十分な熱意と創造性をもってこれらの課題と取り組むことで状況が進展するであろうという兆しはある。

本書の補論 (Annex) には、エチオピア、モザンビーク、タンザニア、ウガンダの4カ国におけるAPRとPAFメカニズムに関する机上分析の要約を掲載した。そこには、関連する政策マトリックスのサンプルページも含まれている。

## 付属資料7 各国APR報告書概要

### 1. エチオピアAPRの内容と活用状況

#### 1-1 エチオピアPRS : Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP) の実施、モニタリング体制

##### (1) PRSの内容

SDPRP は2002年7月に完成。4つの柱は、農業開発主導の工業化 (Agricultural Development-Led Industrialization: ADLI)、司法システム・公共サービスの改革、ガバナンス、地方分権化およびエンパワーメント、公共セクター・民間セクターのキャパシティ・ビルディング。重点セクターは、農業、食糧安全保障、教育、保健サービス、HIV/AIDS、道路、水・衛生、ジェンダーと開発。2003年12月に第1回APR発表、第2回APRは2005年2月に発表。

##### (2) モニタリング・評価の体制と枠組み

SDPRPのモニタリング・評価(手続き調和化も含む)を行う枠組みには、まず年1回、10~11月に開催されるCG会合(Consultative Group Meeting、支援国会合。大使、閣僚クラスが参加)があり、エチオピア政府と関係機関・ドナーとの間にてSDPRPに関する意見交換が行われる。本来はこの場にAPRが提出されることになっているが、実際は数カ月遅れてAPRが作成・提出されている。CG会合では詳細な議論は困難なため、四半期に1回、High Level Government-Donor Forum (HLF、公使クラスもしくは経済協力担当者が参加)が開催されている。この場ではSDPRPの進捗、手続き調和化、政策的な懸案事項などが議論される。

HLFの下には、セクターやイシューごとにドナーと関係省庁が議論する作業部会(Subsidiary Groups)が設置されており、各作業部会の会合頻度は異なるものの、四半期に1回のHLFに対して、各作業部会が進捗状況を報告することとなっている。セクターごとの年次(もしくは半期)のレビュー会合もあり、この結果も、HLFやCG会合にも影響を及ぼす。

これら各種のプロセスを全体的に調整するため、財務経済開発省(MoFED)マクロ計画・政策分析局の福祉モニタリングユニット(Welfare Monitoring Unit: WMU)がSDPRPモニタリングの常設事務局となっている。WMUは、各省庁からのデータの統合、データベースの構築・メンテナンス、政策分析を実施する。また中央統計局(Central Statistics Authority: CSA)も、家計収入・消費・支出調査、福祉モニタリング調査などのセンサス調査を実施しており、これらデータがSDPRPモニタリングに活用される。また、すべてのRegionが四半期ごとに作成するセクターデータも統合される。

なお、モニタリングの精度を向上させるために必要な、WMUとCSAのキャパシティ・ビルディングのため、2004年6月に政府・ドナー間のMOU締結を経てプールファンドが設置され、ドナー支援が開始された。

##### (3) 公共財政管理プロセスとSDPRPモニタリング(APR)のタイミング

エチオピアの予算年度は7月から6月で、公共財政管理プロセスの年間サイクルは、図A7-1の通りである。通例MTEFと呼ばれる3年間の予算枠組みに相当するのが、エチオピアではマクロ経済・財政枠組み(MEFF)、公共投資計画(PIP)、公共支出計画(PEP)の3種類の文書

である。MEFFは、世銀・IMFとの協議にもとづき3年間の経済予測を行い、マクロ経済指標と、3年間の財政政策の規模を設定するものである。このMEFFにもとづきPIPとPEPが策定される。PIPは開発予算に関する3年間の公共投資計画であり、PEPは、PIPと義務的歳出を見つつ、投資と経常予算を含む全体的な3年間の支出計画を策定するものである。

図A7 - 1 PRSモニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール

	SDPRPモニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	一般財政支援 スケジュール
7月		MEFFの作成開始	
8月			
9月			IMF PRGFおよび 財政支援 合同ミッション
10月	CG会合（10月か11月） 本来はここでAPR提出		ドナーは翌年度の支援予 定額を通知
11月		MEFF策定 PIP、PEP作成開始	
12月	APR提出 さらに遅れることも		世銀PRSC
1月		年次予算基準 (Annual Fiscal Plan) 発表	ドナーがAPRをもとに翌 年度支援額を決定、通知
2月		PIP、PEP策定 年度予算策定開始	
3月			IMF PRGFミッション
4月			
5月		予算案確定	
6月		国会で予算案審議、予算成立	

出所：筆者作成

エチオピアの公共予算管理に関する機能や能力に関する評価ツールとしては、Joint Budget Aid Reviewがあり、関係ドナー・エチオピア政府間にて議論を行っている。これは、これまで世銀により実施されてきたCFAA（Country Financial Accountability Assessment）、CPAR（Country Procurement Accountability Review）、PER（Public Expenditure Review）を統合したものであり、この実施により予算執行の問題点を明確にし、翌年度の予算執行へと反映することが期待されている。

## 1 - 2 APRの内容

### 第1章 概況

- ・ APRの役割やSDPRにかかる政策・実施、進捗成果等の概況説明。
- ・ APRの役割：SDPRPに基づく主要政策の実施や2003/04年SDPRPマトリックスで示されたアクションプランにかかるアウトカム・進捗状況の報告。そのほかに、新しいイニシアティブや過去の教訓など。APRはほかの報告書が深く分析した開発・政策について、簡略にまとめている。
- ・ 2003/04年の特記事項：早魃から回復し、11.6%の経済成長達成、インフレ率9%等マクロ経済安定化、初等・中等教育の拡大、公務員改革等キャパビルプログラム実施の進展、SDPRPマトリックスで挙げられた全ガバナンス指標の改善、等。
- ・ 克服すべき項目：雇用増大・収入向上に向けた民間セクターの育成、500万人へのセーフティネットプログラム拡大、等。

\* Summary of Some Main SDPRP Outcome & Outputs indicator

GDP growth rate, Number of farming households covered by extension, Quantity of fertilizer Consumption, Gross Primary Enrolment, Text Book/pupil ratio, Access to health service, Technicians to Population rate, Access to Clean Water National, etc.

\* 年次ベースでは計測できないとされている指標

Poverty Head Count, Infant Mortality rate, Maternal Mortality Rate, etc.

## 第2章 貧困開発

- ・ 貧困状況について簡単に説明。
- ・ income povertyについては、1年間の変化を詳細に報告することは不可能。
- ・ 経済成長、食糧生産回復を踏まえると、多くの家計の貧困状況は改善していると推測される。世銀の推計ではheadcount poverty indexは10%低下したとの結果。

## 第3章 マクロ経済開発

- ・ 指標を用いてマクロ経済概況を説明。
- ・ 農業生産上昇により、実質GDPは年率11.6%上昇。インフレは年率9%で安定、財政赤字（対GDP比4.8%）改善、歳入向上は輸入税徴収改善と、VAT等新税制の導入。
- ・ 輸出増大による外貨所得の改善、対GDP比輸入額の上昇（28% 32%）、貿易赤字の拡大（21.6% 25.3%）。
- ・ 民間銀行のマーケットシェア拡大、家計の金融市場アクセス改善。
- ・ 健全なマクロ経済運営が評価。他方、債務削減が実施されたものの対外債務対GDP比率7.4%のまま。年率7%以上のGDP成長が目標。
- ・ 政府は貧困削減政策実施に向け歳出政策に注視を払う。貧困をターゲットにした予算（保健、教育、農業・食糧保障、水・衛生、道路）のプログラムへは2004/05年に対GDP比を増加（16.8%）。SDPRP当初は12%。

\* Macro Economic indicator

Real Sector and Prices (Real GDP, Agricultural Value Added, Consumer Price in Inflation), Financial Balances (Gross Domestic Saving, Resource Gap, External Current Account), Government Finance (Domestic Revenue, External Grants), Exports and Imports

\* Fiscal Outturn

Domestic Revenue, External Grants, Recurrent Expenditure, Capital Expenditure, Fiscal Deficit

無償資金を含めた2003/04年歳入は17187百万ブル（約2060億円）、歳出は20369百万ブル（約2400億円）、財政赤字は3182百万ブル（約350億円）。輸出入税の増加や税制改革進展により、国内歳入は前年比18%の伸び。

## 第4章 公共支出

- ・ 国家歳出につき、内容、貧困削減重点分野にかかる予算・支出の状況、2004/05年予算概要、公共財政管理改革の進捗、ドナーの資金援助、に分類して整理。特にSDPRPの重点分野予算に焦点。
- ・ 歳出構成は経常支出59%、資本支出40%、特別プログラム1%。軍事費は1999/2000年の対GDP比13%から、2003/04年には3.5%へ減少。  
歳出内での貧困対策予算比は42%（2002/03年）から50%（2003/04年）へ上昇。併せて全重

点分野への予算比率増加。教育17.6%、農業・食糧安全保障14.5%、道路12.1%、保健分野6.5%、水4.3%。

- ・歳出予算と実際の執行の差額は、外部支援のディスバースメントや政府機関の執行報告の遅れに起因。
- ・2004/05年SDRP重点分野への予算；農業3743百万ブル（約450億円、対前年比36.3%）、水1016百万ブル（約120億円、対前年比94.3%）、道路2922百万ブル（約350億円、対前年比7.8%）、教育・トレーニング5244億円（約630億円、対前年比32.0%）、保健1211百万ブル（約145億円、対前年比4.4%）
- ・公共財政管理分野でのポジティブな進展が見られる。今後の課題は、報告様式の統一、タイムリーな報告等。
- ・予測性の低いドナーの支援や情報の欠如が、予算配分に影響を及ぼしている。
- ・貧困削減・MDGs達成に向けた政策と予算とのリンケージを強化。さらに基礎教育や人間開発、投資に予算をつける必要がある。

## 第5章 セクター別パフォーマンスと開発の状況

セクター	現状・進捗状況・今後の課題
農業・食糧安全保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 2003/04年19%の農業成長達成等、農業・食糧安全保障分野概況説明。Major Achievementを示す指標 穀物生産量・増加率、コーヒー輸出量、肥料使用量、改良普及パッケージを採用した農家数、新規灌漑事業による受益世帯数、品質種子販売量等。</li> <li>&gt; 続いて、Rural Land Tenure, Agricultural Extension and Research, Agricultural Market Reforms, Rural Finance Strategy, Food Security and Safety Nets, The Food Security Programの小項目ごとに、現状と今後の課題について分析。</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 初等・中等教育の拡大では著しい成果、今後は教育の質の課題等、教育セクターの概況、今後の課題分析、2002/03年に実施された政策について説明。そのほか、技術・職業教育、大学教育にかかる現況。</li> </ul> <p>Annex 1 Major Achievementを示す指標 Gross enrolment rate at elementary level and secondary level, The pupil: teacher ratio, the number of the students admitted to higher education etc.</p>
保健	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 保健セクターの成果を毎年の指標で示すことは困難。Child Survival Strategy and Implementation Plan, Accelerated Expansion of Health Care in Ethiopia等、実施に移された政策を列記。</li> <li>&gt; 保健セクターの進捗は見られるものの、依然、保健医療スタッフの訓練・配置・確保等保健医療サービスデリバリーの状況、プライマリヘルスケア、子供の生存に関して課題は多く残る。</li> </ul> <p>Annex 2 指標 Under 5 child mortality rate, infant mortality rate, access to health service, immunization coverage, coverage of health system, malaria programme implementation, etc.</p>
水・衛生	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 水供給施設の建設・リハビリが進展、トレーニング・キャパシティビルディングが実施されているなど、水・衛生分野の現状、政策実施状況につき記載。</li> <li>&gt; 情報管理とモニタリング手順に関する統一基準がないことなど、今後の課題につき軽く記載。</li> </ul> <p>Annex 4 関連指標にかかるSDPRPの目標値および到達度合いが示されている。Share of Population with Access to Potable Water, Rural Water Supply (Construction hand-dug wells, Construction of other systems), Urban Water Supply (Urban WSS systems constructed or rehabilitation), Small Scale Irrigation(The number of schemes constructed/rehabilitated, The number of household benefited) etc.</p>
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 農産物や農産物生産要素等の流通をもたらす道路インフラ整備は、経済成長中心的役割を担い、エチオピア政府政策最優先事項の一つ。</li> <li>&gt; 2003/04年の道路分野の実施済み政策および到達度合いなどについて記載。</li> </ul> <p>Annex 5 指標 Average time taken to all weather road, road density etc.</p>

民間セクター開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 工業付加価値生産（7%の上昇）、サービス貿易（7%）、輸出拡大（24.5%）などを通じて、2003/04年では経済が成長。民間部門での政府の役割は限定的であるものの、政府には民間セクター振興の環境整備において一定の役割。</li> <li>&gt; 「民営化、競争政策、ビジネス環境の改善、WTO関連、土地関連、金融・財政セクター改革、通信インフラ」における現状、今後の課題などについて簡単に記載。</li> </ul>
----------	--

## 第6章 クロスカuttingイシューにかかる進捗

キャパシティ・ビルディング	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; キャパビルはSDPRP実施に極めて重要、かつエチオピアの経済開発、民主主義拡大、地方分権化推進の観点からも重要。</li> <li>&gt; エチオピアはキャパビルを目的に、1998年The National Capacity Building Strategy/Programを開始、その後改訂を進めてきた。右は主に、Improved Democratic Governance、Justice System Reform、Decentralizationの4つのサブプログラムから構成。</li> <li>&gt; 各サブプログラムの取り組み状況、進捗状況、今後の課題など。</li> </ul>
ジェンダー	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; ジェンダーはエチオピアの貧困状況に影響を及ぼす必要な要素。SDPRPでは、開発・貧困削減においてジェンダー平等の観点を特に強調。</li> <li>&gt; ジェンダーにかかるNational Action Planの紹介、ジェンダーイシューに対するエチオピア政府の方針など。深い分析はなし。</li> </ul>
HIV/AIDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; HAPCO (HIV/AIDS Prevention Control Organization) によるHIV/AIDS M&amp;E体制整備など、HIV/AIDSにかかる取り組み、課題について記載。</li> </ul>
人口、環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 人口増加の現状や右に起因する問題につき簡潔に説明。</li> <li>&gt; 環境問題およびエチオピア政府の取り組みにつき簡潔に記載。</li> </ul>

## 第7章 SDPRP モニタリングとSDPRP評価

- ・SDPRPのM&E体制整備に向けた取り組み状況や今後の課題、実施中の各種M&E調査、そのほか、M&Eにかかるイニシアティブについて記載。Box記事ではM&Eアクションプランの進捗につき詳細に報告。
- ・M&Eアウトプットに著しい改善。その結果、APRで取り上げる水分野や教育、道路分野の指標改善。最注目点は“SDPRP M&E Action Plan”に予算がついたこと。
- ・PPA、家計調査を実施中で、今後SDPRPの策定へのインプットとなる予定。そのほかのイニシアティブとして、国家統計局によるデータベース整備計画、貧困マップ、統合情報システムの確立などが、M&E体制の強化への貢献が期待される。

## 第8章 挑戦と今後の見通し

- ・貧困削減に向け、急速かつ持続的な成長に焦点を当てて取り組みを続ける。
- ・食糧援助への依存体制脱却を目指し、食糧安全保障に向けての取り組み強化。2003/04年に取り組んできた“Productive Safety Nets Program”実施に向けて、引き続き尽力。
- ・中央・地方行政能力のキャパシティ向上に向けて取り組みを続ける。
- ・効果的なM&E体制に向けての取り組みを続ける。
- ・外部支援の拡大や予測性向上に向けて、ドナーとの対話を深める。

## 2 . モザンビークAPR: Review of the Economic and Social Planの内容と活用状況

### 2 - 1 モザンビークPRSPの背景、現況

- ・ PRSP導入以前の1990年頃から貧困削減に向けた戦略策定作業が開始されており、2000年には貧困削減アクションプランが策定されていた。
- ・ 2001年にPARPA: the Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2001-05が策定され、同年、モザンビーク版PRSPとして承認。
- ・ PARPAは、経済・社会計画 (the Economic and Social Plan: PES) という毎年の計画にブレイクダウンされ、このPESが毎年度の政府予算策定のベースとなる。
- ・ モザンビークには他国のようなAPRは存在せず、政府は貧困政策の進捗の報告書であるESP: Review of the Economic and Social Planを毎年作成。世銀もESPをAPRの代替報告として承認。
- ・ 2003年第1回ESP発表、2004年第2回ESP発表。
- ・ モザンビークでは現在、ESPと年度予算を統合して一つの文書とすることを検討中。

### 2 - 2 PARPA策定・実施とモニタリングの制度的枠組み、組織、プロセス

#### (1) PARPA策定・実施機関

- ・ 企画財務省の計画予算局と6つの省庁の代表からなるチームが中心となってPARPAを策定したことが特徴的。他国のように、ほかの政府組織、市民社会へのコンサルテーションは実施されなかった。
- ・ 企画財務省では同じ局が企画と予算を管轄しているので、組織上は企画と予算の間の連携が意識されていると考えられる。(しかし実態としては企画と予算の担当部署が異なり、仕事が隔離されているのでは、との指摘もある)

#### (2) モニタリングの仕組み

##### <モザンビーク政府>

- ・ 企画財務省がモニタリングの中心であるが、新設の機関として2003年6月にPoverty Observatoryが創設された。目的はPARPAに掲げられている目標の進捗をモニタリングすることで、ドナー、民間企業、NGOなど市民社会との対話もこの場で行われている。毎年4、5月に開催される。
- ・ セクター省庁もモニタリングで役割を果たし、セクターごとの計画を毎年策定するとともに、モニタリングに必要なデータを収集している。

##### <ドナー>

- ・ 2003年までは、一般財政支援を行っているプログラム援助パートナー (Program Aid Partners: PAPs、G15とも呼ぶ) のみによる合同ドナーレビュー (Joint Donor Review) が実施されていたが、2004年からモザンビーク政府が正式に参加し、政府・ドナー共通のモニタリング方式が導入されたことになる。モザンビーク側からは企画財務省とモザンビーク中央銀行が、ドナー側からはドナー代表で構成されるSteering Groups、その下の5つのThematic Group、(その下に20のTechnical Teamが存在) が参加している。
- ・ モニタリング実施機関としてPoverty Observatoryも設立された。これは絶対的貧困削減行

動計画（PARPA）の進捗状況をモニタリングすることを目的とし、政府のコーディネートの下、貧困削減に関与するすべての関係者が参加することになっている。Opinion Councilはそのトップ機関。

- ・一般財政支援ドナーとモザンビーク政府は、一般財政支援の指標として定められている貧困アセスメント枠組み（Poverty Assessment Framework: PAF）をもとにモニタリングを実施、PESやPAFの達成状況、予算執行レポートなどをレビューする。同時に、その年度以降のPARPA実施の方向性の確認、例えば優先事項の特定、PAFの更新の検討などを行う。
- ・その他モニタリング対象は、年度会計検査結果、政府予算の執行状況、ファンドの効果（Value for money）、年度予算と中期予算枠組み（MTEF）に示された収入と支出の見直し、四半期ごとの予算執行状況、貧困削減プログラムとマクロ経済開発の実行状況、クロスセクターイシューの状況など。合同レビューの結果は、Aide Memorieに取りまとめられる。これらの手順はCommon Framework Agreementに示されている。
- ・PAFは、モザンビーク政府とともにドナー間で広く使われることが期待されている。この枠組みの指標を活用して、各ドナー翌年度の支援策を決定・見直しすれば、各ドナーが独自の指標を使用する場合と比べて、モザンビーク政府の負担が減るからである。この枠組みは一般財政支援を実施していないドナーが活用することもできる。
- ・貧困削減という包括的な課題に取り組むには、セクターの枠組みを超えた取り組みも必要となり、セクター間のリンケージをどう進めるかということが課題である。しかし、モザンビークの現行のモニタリング組織構成では、企画財務省は方向性を打ち出すだけで、各セクターの独自性が強まる方向に進んでいる。
- ・企画財務省は、1994年に全国計画委員会と財務省が合併して成立。その影響で、未だに計画と財政との間の結びつきが弱い。1人のDirectorateの下に、投資、予算策定、中期予算枠組み（MTEF）や絶対的貧困削減行動計画（PARPA）をはじめとする経済社会計画策定、の各セクションがあるが、セクション間の連携が不十分で、政策立案に影響を及ぼしている。例えば予算策定セクションの職員は貧困対策の重要性を認識しつつもPARPAを認識していない。またDirectorateの権限が強く、大臣でもDirectorateの下でどのような政策が実施されているのか把握できていないといわれている。

#### < 市民社会 >

- ・政府のモニタリングと並行して、NGOは独自の年次モニタリング報告書を発表している。

### （3）指標策定のためのデータ入手手段

全国家計調査（1996/97）を基礎に政策と指標が策定された。質的（qualitative）な分析は参加型貧困アセスメント（1995-96）、新たな参加型貧困アセスメント（2001年1月）の地方の結果によってなされた。しかし、1995-96年の参加型貧困削減アセスメントは企画財務省にほとんど使われなかった。

### （4）PARPA実施・M&Eと予算プロセス、評価

- ・中期支出枠組み（MTEF）

MTEFは1990年代より導入済み。最近のMTEFは2001年策定されたMTEF（2002-06）。しかし、MTEFが機能していないという指摘がある。モザンビーク政府側としては、ドナー側からの中期的なコミットメントがないと、精緻なMTEFが策定できないとしている。

- ・ PARPAとPES年度計画  
 毎年のPES評価報告が5カ年計画であるPARPAの進捗を測るツールとして定着し、世銀もPESがAPRの代替報告書であると承認。PAFのM&Eの成果 翌年のPES策定
- ・ 年度計画と年度予算、PESと次年度計画・予算とのリンケージ  
 企画財務省の企画予算局が年度の予算方針（National Standard Budget Procedures）を策定し、この方針に基づき中央・地方政府が予算を作成する。ただし、地方レベル（Province, District）の予算はほとんど政府の年度予算によっては策定されておらず、相当の割合がドナーなどからの支援によって賄われているため、企画財務省も地方政府の予算の実態を把握できていない。
- ・ SPAの調査報告によれば、モザンビークではAPRの結果（PES）が次年度予算に反映されているとのことであるが、これは政府関係者を対象としたアンケート結果によるもので必ずしも客観的な観察ではない。またPESの内容は、目標指標の到達度をレビューしているのみで、指標や政策の見直しには言及されていない点、不十分である。
- ・ PESのレビュー結果は各セクターでのレビューとともにJoint Reviewへのインプットとなる。4月のJoint Reviewでは、マクロ経済指標とPAFの指標の達成状況をレビューする。表A7-2が示すように、現在、政府・ドナー間のJoint Reviewの後にPoverty Observatoryが開催されているが、NGOは順番を逆にするように提案している。なぜならJoint Reviewで大方の枠組みが決まってしまう、Poverty Observatoryがないがしろにされかねないからである。

表A7-2 PRSモニタリングと予算策定サイクルの関係

	PRSモニタリング	予算策定サイクル	世銀 / IMF	PAPs
1月				
2月	PESレビュー	予算方針策定		
3月	PES報告書 (昨年度分)		IMF mission	
4月	政府・ドナー間の Joint Review			Joint Review
5月	Poverty Observatory			
6月				
7月	ESP中間レビュー			ESP中間レビュー
8月				
9月	MYR		IMF mission	
10月				
11月		予算案閣議決定		ESPに対するコメント発表
12月	ESPの議会承認	予算案国会承認		予算案に対するコメント発表

出所：筆者作成

< 課題 >

ドナー支援の相当の割合がOff-budgetになっている（政府支出の約50%がOff-budget支援）ため、計画 - 予算化 - 実行というサイクルの成立が困難である。

< 指標の達成状況 >

2003年度のPerformance Assessment Framework（PAF）の達成目標は、PARPAの重点セクター（教育、保健、農業、インフラ）においておおむね達成。未達成分野は初等教育の就学率、道路補修とメンテナンス、重点分野への予算の重点配分、調達法の導入、反汚職法の制定、司法改革。ドナーの資金提供が遅れているという課題もある。セクターレベルでの中期計画の質は改善しているものの、年度計画では目標値の立て方などが不十分との指摘もある。

## 2 - 3 Review of PES (モザンビーク版APR報告書) の構成と内容

### 第1章 Introduction

### 第2章 政策立案、モニタリングシステム、コンサルテーションプロセスの改善

- ・ MTEF、ならびにAnnual operation instrumentsである経済社会計画 (PES) と国家予算が、貧困削減戦略の2大実施ツール。
- ・ マトリックスは、PARPAで取り上げているセクター (教育、保健、インフラ、農業・農村開発、ガバナンス、司法制度、マクロ経済・財政政策) を中心に構成。各セクターの現況を簡単に記載。

### 第3章 世界的経済情勢

- ・ 米国、日本、EU、アフリカ、南アフリカ共和国、途上国の経済成長率、域内貿易成長率等の説明。

### 第4章 社会・人口動態の状況

- ・ 1996～97年 家計調査第1次調査、2002～03年第2次調査実施。“Cost of the basic needs”アプローチで、国全体・農村・都市部での貧困状況につき調査。
- ・ 国家レベルでの貧困率推移；69.4% (1次調査) 54.1% (2次調査) へと大幅に減少。併せて地域ごとの貧困現状についても分析。
- ・ 貧困削減は、1996～2002年までの62%の実質経済成長に支えられている。しかし、貧困は経済成長では実現できず、成長のパターンが重要。
- ・ MDGsにかかる現状、取り組みを記載。
- ・ HIV/AIDSの現状とマクロ経済への影響につき分析。HIV/AIDSの拡大はマクロの経済成長にネガティブなインパクトを及ぼす。

\* MDGs達成に向けての分析項目

Reduction of Extreme Poverty and Food Insecurity、 Fighting HIV/AIDS、 Basic Commodities、 Universal Primary Education、 Gender Equality、 Reduce Child Mortality、 Improve the Maternal Health、 Fight Against Malaria、 Environmental Sustainability

\* HIV/AIDS関連指標

The number of people living with HIV/AIDS, Accumulated Deaths due to AIDS, Maternal Orphans, Life Expectancy

### 第5章 マクロ経済状況

1年間の国内のマクロ経済、生産セクター、金融財政等の経済状況を分析。

\* 生産セクター

農業・牧畜、漁業、鉱業、製造業、電気・水、建設業、商業、レストラン・ホテル、運輸・通信。

\* 金融・為替分野

利子率、為替レートの変動、信用、監督・規制、インフレ率、国際収支等

\* 取り上げられている指標 (例)

- ・ 農業 (農業生産者構造、自給率、生産形態別輸出・輸入産物等の成長率等)
- ・ 運送手段比率 (鉄道、道路、航空等)
- ・ その他 (消費者物価指数等)

## 第6章 セクター別の主要開発状況

- ・各セクター政策・方針・現状、およびサブセクターの政策・現状・今後の課題などにつき、指標も交え非常に詳細に分析。

### < 社会分野 >

セクター政策・方針	サブセクター	指標
教育；貧困削減の主要セクターすべてのレベルでの教育のアクセス拡大 教育の質向上 教育機関の発展	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Access Expansion</li> <li>・ Adult Education</li> <li>・ Technical and professional education</li> <li>・ Improvement in the Quality of Education</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 入学者数、入学率</li> <li>・ 学校数</li> <li>・ 教員へのトレーニング</li> <li>・ 女子児童比率</li> <li>・ 教科書配布数、等</li> </ul>
科学、技術、高等教育		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域別奨学金状況</li> <li>・ 高等教育機関、卒業生、生徒数</li> <li>・ 各分野高等教育予算、等</li> </ul>
保健；2003年の保健セクターの特記事項は、保健セクターサービスへの国民のアクセス拡大。今後は質。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Health Care Delivery</li> <li>・ Malaria</li> <li>・ STD/HIV/AIDS</li> <li>・ Tuberculosis, Leprosy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 医療機関施設数、整備状況</li> <li>・ 各種プログラム適用</li> <li>・ 伝染病感染者・死亡者数、</li> <li>・ 医者・専門家の訓練、等</li> </ul>
労働・雇用；専門教育、収入向上プロジェクト等を通じた雇用促進、社会保障制度の整備が課題。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Legislative action</li> <li>・ Employment</li> <li>・ Professional Relation</li> <li>・ Social Security</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 失業者数</li> <li>・ 地域別失業率</li> </ul>
女性、社会福祉；2003年の重点は、関係機関のキャパビル、女性の地位向上、脆弱層の社会への巻き込み方、等。		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Localization and Family Re-union</li> <li>・ 就学前教育（生徒数、施設数等）</li> <li>・ 困難な状況にある子どもの数</li> <li>・ 老人／障害者への補助</li> <li>・ 弱い立場の人への食糧支援額</li> </ul>
元戦闘員；元兵士にかかる政策実施、課題、等。		
文化；文化遺産の保護、国有文化の継承。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Cultural Heritage</li> <li>・ Cultural Activities</li> </ul>	
青年・スポーツ；若者への就業機会拡大等。		
環境；環境機関強化、関連法案整備等。		

### < 経済セクター >

セクター	概要、取り上げられている指標等
農業	セクターの現状・課題分析、PROAGRIの説明・2003年実施政策・結果、PRPAGRIの紹介、今後の方針等。
インフラストラクチャー	セクターの目的、2003年に実施したROCS2プログラムコンポーネント（1994年から2003年までのプログラム）の内容、結果、課題等。 指標 Rural Area Water Supplies Programme；地域ごとの衛生施設へのアクセス率、全トイレ数・新設置トイレ数・裨益者数・普及率・プログラム、地方別電化状況。
運輸・コミュニケーション	「輸送インフラのリハビリ・開発は、小規模農家の農産物生産、外貨収入向上、地域開発にとって不可欠との記述」。2003年に実施した政策のレビュー。
民間セクター開発支援	貧困削減に向けて家計や小規模企業が主要アクターと認識。政府の役割は、インフラ整備とノウハウの共有、公共部門の効率化、国家規制の整備、等。現状、課題、今後の方針等、簡単にレビュー。
鉱業資源	鉱業分野は、鉱業活動・鉱業調査の強化を通じて、生産増加、貧困削減を可能にする認識。2003年に実施した政策を簡単にレビュー。
漁業	2003年に実施された活動は、魚への国内供給の増加、漁民の生活状況の改善、研究機関・研究の強化等。実施された活動につき、簡単レビュー。
製造業・工業の生産	2003年の状況につき、簡単にレビュー。Metro-Mechanic sector Strategy TORの完成、工業ライセンス制度の承認等。
観光	国内観光地のプロモーション・統制等を中心に政策を実施。観光セクター開発政策の改訂等。

<グッドガバナンス、法システム、地方分権化>

- ・2003年のガバナンス関連の政策実施、改革状況等についての説明。

## 第7章 財政執行状況

2003年財政政策にかかるレビュー。

- ・歳入：歳入分析。歳入額、歳入項目、対GDP比等の統計データを説明・分析。歳入は前年比で実質7.6%増等改善。
- ・歳出：経常支出、投資支出、財政収支バランスにつき統計データを説明・分析。
- ・PARPA 優先分野に関する支出状況：PARPA主要セクターの財政支出状況（含予算執行率）につき、詳細に分析。

分析項目； Priority sectors に関して、Total Expenditure（対GDP比、対全歳出比、現地通貨、Recurrent Spending, Investment Expenditure, Internal and External Financed Investment Expenditure）

### 3 . ウガンダAPR: Poverty Status Reportの内容と活用状況

#### 3 - 1 ウガンダPRS の実施、モニタリング体制

- ・ウガンダPRSであるPoverty Eradication Action Plan (PEAP) のモニタリングは、これまで財務・計画・経済開発省 (MFPED) の貧困モニタリングユニット (PMAU) が実施主体であり、報告書を策定している。
- ・PEAP実施、モニタリングの制度的枠組みの発達・展開は、政府の強いオーナーシップと直接財政支援をめぐるドナーの動きに密接に関連。2002年11月にPEAPモニタリングを含む政府・ドナー間の合意文書 (Partnership Principle between GoU and Dps) に署名。
- ・PEAPの年次モニタリングに関係するプロセスには、MFPEDが所管するものとして 隔年で発表されるPoverty Status Report (PSR) およびBackground to the Budget、 6カ月ごとに更新されるBudget Performance Reports、 毎年の予算策定開始時に開催される (10月か11月) National Budget Workshopにおけるステークホルダー協議、 毎年のPublic Expenditure Review (PER) とこれにかかるステークホルダー協議 (5月) の4種、さらにドナーの関与がより大きなものとして CG会合 (Consultative Group Meeting、 ほぼ毎年12月に行われるハイレベルフォーラム)、 世銀が中心となるPRSCプロセス<sup>105</sup>、 セクターレビュー (保健と教育は毎年、水と司法・治安は隔年) がある。

PSRは、MFPEDの貧困モニタリング・分析ユニット (PAMU) が2年に一度作成する。これを行わない中間年にはBackground to the BudgetにてPEAP進捗状況が更新されることになっており、予算作成時 (6月) に議会に提出される。この2種類がAPRに相当するものとしてHIPCドナーに認められている。

5月に行われるPERは予算サイクルの鍵であり、ドナー、政府、そのほかのステークホルダーが参加して行われる。MFPEDからはマクロ経済見通しやMTEFが示され、ドナーにとって、新年度予算にかかるより効率的・効果的な配分のあり方にコメントする機会となっている。前年の10月または11月に実施されるNational Budget Workshopは、これより早い段階での協議の機会である。

PRSCプロセスの進捗管理のために設定される改革アクションは、PRSCマトリックスとしてまとめられる。PRSCレビューは世銀が主導して毎年行うが、これに一般財政支援 (GBS) ドナーも参加し、PRSC・GBSを含む予算執行・活用の状況を見るツールとしてこのマトリックスが使われるようになってきている。また、セクターレビューにおける主要なモニタリング事項がPRSCマトリックスに反映されるようになってきているなど、PRSCマトリックスが、ほかのレビュープロセスに依拠し、かつこれらを統括してこれらの結果を反映するような形で機能している。

- ・なお、2004年に改訂されたPEAPの巻末にはPEAP Result and Policy Matrixが追加され、PEAPの重点5分野から派生するStrategic Objectivesにつき、3年後 (2007/08年度) の達成基準と10年後 (2013/14年度) の達成指標、および具体的なアクションが明確にされている。また、モニタリングの仕組みも同時に大きく見直され、国家統合モニタリング・評価戦略 (National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy: NIMES) が示された。NIMES事務局は首相府 (Office of Prime Minister: OPM) であり、ここがセクター政策間の

<sup>105</sup> 2005年2月現在、PRSCマトリックスを、改訂PEAPの達成目標を達成するための年次マトリックス (年次行動計画) に統合する方向で検討が進められている (ただし、ガバナンスに関しては別個のマトリックスが存在)。

調整とモニタリング・評価戦略にもとづくモニタリング・評価枠組みの作成を行う。これまで中心的な役割を担ってきたMFPED（財務・計画・経済開発省）には、貧困モニタリングユニットは引き続き残り、その役割を続けるとともに、NIMES体制の下で設定される各種作業部会に参加することとなっている。

### 3 - 2 2003 Poverty Status Reportの内容と関連指標

2003年度版報告書はPoverty Status Reportであり、また当時改訂中であったPEAPへのインプットという性格もあり、2000年以降のPEAP進捗状況をレビューする記述振りとなっている。第3章・第4章は、PEAPの達成基準と2003年の達成状況を示した表を表A 7 - 3、表A 7 - 4に整理している。また第1章から第4章の章末には政策の方向性（Future Policy Direction）として、PEAP修正の際に見直されるべき問題点が簡単に記載されている。

この報告書には2002年のNational Census, 2001/02年の参加型貧困アセスメント、セクターレビュー、財政追跡調査、ドナーやNGOによる各種調査結果が活用されている。

#### 第1章 経済成長と構造改革のための枠組み策定

- ・ 経済成長：GDP、セクター別・地域別GDP、インフレ、輸出実績
- ・ 民間セクター開発（現状分析と課題抽出が中心）：農業近代化計画、輸出振興、民間セクター競争力向上計画、金融セクター整備、マイクロファイナンス、地域統合
- ・ 公共支出と貧困：政府支出、歳入、セクター別予算配分、執行、地域別予算配分

#### 第2章 良好な統治と安全保障の確保

- ・ 治安：武器回収状況、反政府勢力による死傷者・誘拐数、難民、人権
- ・ 司法：刑法改革（司法へのアクセス、警官数、司法にかかる費用、犯罪数等）
- ・ 民主化：選挙、議会の強化、市民社会とのパートナーシップ等
- ・ 地方分権化：LGDP、地方財源委譲戦略
- ・ 行政とサービスデリバリー：公共支出の強化と組織強化、キャパビル
- ・ 効率的な公共サービス：教育、保健、水/衛生セクター現況（教育・保健サービスの質評価）
- ・ 反汚職：公共サービスにおける汚職
- ・ コミュニティの動員とエンパワーメント：現状と課題

#### 第3章 収入向上に向けた貧困層の能力強化

- ・ 乳幼児・妊婦の栄養状態
- ・ 自然資源（森林資源、土地所有者の推移、ダム数、HIV/AIDSのインパクト、農業生産量）
- ・ 達成指標別添：表A 7 - 3

#### 第4章 貧困層の生活の質の向上

- ・ 保健セクター、エイズ、教育セクター、水/衛生セクター
- ・ 達成指標別添：表A 7 - 4

表A 7 - 3 Summary indicators for enhancing incomes of the poor

Indicator	Target	Current Status	Data Source	Comments
Proportion of farmers aware of improved technologies		10.2%	% of farmers using improved seeds, UNHS 99/00	
Proportion of sub-counties with sources for seeds, planting and stock materials		5%	UNHS 99/00	

Access to agricultural inputs by sex and location		10%	% of farmers that use any improved seed or apply pesticides (Jagger and Pender, 2001)	
Access to markets		77%	% of Communities with access to Consumer markets, 99/00 Survey	
Proportion of markets with minimum standards			(Indicator not available)	
Real output prices by location				
Support infrastructure				
Mean Distance traveled to fetch water		1.1km	UNHS 1999/2000 data	
Mean Distace traveled to fetch firewood		0.9km	UNHS 1999/2000 data	
Proportion of land area covered by forest		24%	MWLE,2002	30% of tropical high forests are degraded.
GDP per unit of energy use				Data not available. It would be possible but very complicated to calculate this. A clearer definition of what is required is also necessary.

出所：Republic of Uganda ( 2003 )

表A 7 - 4 Summary indicators for enhancing incomes of the poor

Indicator	PEAP Target (2005)	Current Status (2002)
Life expectancy	N/A	43 (2000)
Infant mortality	68	88 (2000)
Maternal mortality	354	505 (2000)
Nutrition (stunted)	28%	39% (2000)
Health		
OPD coverage	0.50	0.60
Immunization coverage (DPT3)	60%	65%
Percentage of approved posts filled with qualified health workers in public and PNFP facilities	50%	42%
Deliveries in public and PNFP facilities	35%	19%
HIV prevalence	5%	6.5%
Proportion of people seeking medical care	N/A	N/A
Education		
Literacy rate	50% (2007)	63% (2001)
Net primary school enrolment	98%	N/A
Pupil/trained teach ratio	49.1	54.1
Pupil/textbook ratio	3:1	107
Pupil/classroom ratio	92:1	94:1
Proportion of pupil enrolling in P1 who reach P7	N/A	57% (Boys:60%; Girl:54%)
Performance at P.L.E	N/A	2001 Pass Rate: 78.8%; 2002 Pass Rate 74.5%
Water and Sanitation		
Rural water coverage	65%	54.9%
Proportion of rural population within 1.5km to safe water	60% (2004)	52 (2001)
Proportion of population with good sanitation facilities	60% (2004)	50% (2001)

出所：Republic of Uganda ( 2003 )

## 4. タンザニアAPR: PRSP the third progress report (2002/03) 概要

### 第1章 背景

### 第2章 貧困の状況

- ・ PRSPおよびその後拡大された指標貧困の現状につき記述。詳細な分析は2003年PHRDにて報告。
- ・ Section 1 income poverty, Section 2 non-income poverty, Section 3 governance and related gender indicators, Section 4 Medium term prospects for improving monitoring of poverty
- ・ 1、2節では、PRSP指標が「基準年数値、当該年度数値、目標数値」の項目ごとに整理されている。
- ・ 3節ではガバナンスについて。汚職の状況、ジェンダー状況（女性教員数・割合、HIV/AIDS、女性国会議員数）等。
- ・ 4節ではモニタリングの概観。

\* Income poverty indicators;

% of population below the basic needs poverty line and the food poverty line, GDP 成長率、農業成長率、都市部食糧物価変動、失業率等

\* Education Indicators ;

粗 & 純就学率（男女別、学校別）、退学率、識字率等

\* Health outcome and Nutrition Indicators, Health service indicator;

出生率、乳幼児死亡率、平均寿命、HIV感染率、栄養状態、医療施設利用時の満足度、TB治療完了者率等

### 第3章 Socio-Economic Reforms in 2002/03

- ・ 社会経済状況にかかる概観。
- ・ 1節：マクロ経済状況。1997～2002年までの時系列データ（GDP成長率、インフレ率、マネーサプライ等、計21指標）
- ・ 2節：セクター改革と民間セクター開発（雇用創出、政府による環境整備等）についてごく簡単に記述。
- ・ 3節：03/04年PRSPにかかる（次年度）予算の方向性。
- ・ 4節：グローバリゼーションと貧困（お題目事項の羅列）。

### 第4章 Implementation status of the poverty

- ・ PRS主要セクターについての概観、年間の進捗・達成、今後の課題、costing of interventions。Costingが含まれている点は他国のAPRと比較して、特徴的。
- ・ Costing ; 前年度の要求予算、予算実績、当該年度予算、以降2年間の予算見積もり。
- ・ セクターの現状、改革プログラムの進展状況、課題等を簡単に述べるにとどまり、詳細な分析などはほとんどなされていない。農業セクターのみサブセクターごとの若干詳細な記述。

セクター	概要、取り上げられている指標、課題等
初等教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEDEPのターゲット値と実績（生徒数、スクールマッピングの対象地域数、教員数等） 詳細な数値が取り上げられているのは、Gross and Net Enrolment Ratio by Sex and Region, Education Units Inspected .</li> <li>Costing Estimated Financing Requirements for the ESDP 02/03-05/06</li> </ul>
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村道路の総距離、建設・リハビリの総費用等。</li> <li>Costing Summary of program costing (Total Sector Requirement (allocation, Gap), Construction and maintenance of Trunk Roads and Regional Roads (Total and Gap))</li> </ul>
水	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市部への水アクセス率、水供給インフラ等の現状、プログラム進捗状況等。</li> <li>Costing PERからの抜粋。Financing of the water sector program (Recurrent expenditure (salaries, administration, operation and maintenance, capacity building), Investment/Development (Rural water supply infrastructure, urban water sewerage, etc.)</li> </ul>
司法制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>司法改革プログラム進捗状況、課題等。</li> <li>Costing Legal and Judicial systems</li> </ul>
保健	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健政策の進捗状況等。</li> <li>Costing Financing of Priority Health Interventions ( Drugs, strengthening of referral hospitals等の項目ごとの予算計画 )</li> </ul>
農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>進捗状況はSector Level, Crop Sub-Sector, Livestock Sub-Sector, Cooperative and Marketing Sub-Sector ごとに分けて記述。</li> <li>Costing Summary of costing of sector programs 03/04-05/06</li> </ul>

## 第5章 Crosscutting Issues

- ・ 下記6分野のクロスカッティングイシューにつき、概観、進捗・達成状況、今後の課題等を簡単に記述。
- ・ HIV/AIDS、 Gender、 Governance、 Local Government Reform Program、 Human Capital Development、 Environment
- ・ Costingを記載しているのは、LGRPの部分のみ。
- ・ 現状について簡単にまとめていて、特に深い分析などなされていないような印象。

## 第6章 Budget framework for poverty reduction programs

- ・ 1節：マクロ経済の展望。
- ・ 2節：優先セクターの予算について。  
table 1: 優先セクターの歳出推移、次年度見込み( 総計、経常支出、開発支出の項目ごと )  
table 2: Budget Framework ( 歳入源、歳出項目 )

## 第7章 Poverty Monitoring and Evaluation

- ・ モニタリング・評価の枠組みについて簡単に説明。

## 5 . ガーナAPRの内容と活用状況

### 5 - 1 APR策定主体とGPRS: Ghana Poverty Reduction Strategyモニタリング体制

- ・報告書作成は国家開発計画委員会（NDPC）が担当。人的・資金的なリソース不足のため、外部からの支援に大幅に依存。
- ・GPRSモニタリング体制：NDPCが中心となり、各省庁から構成されるNational Intra-Agency Poverty Monitoring Group（NIPMG）を設置。NIPMGの下にGPRSの重点5分野ごとの作業部会が存在。今後は地方レベルのPoverty Monitoring Groupを設置予定。
- ・2003年にGPRS Communication Strategyを策定、実施。
- ・PSIA（Poverty and Social Impact Analysis）実施。

### 5 - 2 APR策定のタイミング

- ・2002年のGPRS策定を受けてAPRを2回作成（2002APR、2003APR）。2003APR後（2004年6月）HIPC CP到達。
- ・予算プロセスとの関係：整合性はあるが、APRの分析対象年度と予算年度は2年離れている（2003年度のレビューを2004年に実施し、2005年度の予算編成へのインプットとなった）。SPA/BSWG（Budget Support Working Group）報告書によると、アラインメントの度合いは部分的とされているが、APRが予算策定プロセスに果たした役割は大との分析。
- ・MDBS/PRSCとの関係：ドナー合同ミッションの派遣タイミングはGPRSプロセス（予算策定プロセス）に配慮した形となっている。ただし、MDBS（Multi Donor Budget Support）ミッションの受け入れは年数回にわたり、APR以外のプロセスを使って財政支援に関する情報が補完されている。SPA/BSWG報告書でも、MDBSの拠出はAPRではなく、MDBSの政策マトリックスに依拠して判断されていると説明されている。
- ・セクターレビューとのアラインメントはなし。MDBSが開始されたことにより、セクターとマクロとの関係が脆弱になったとの指摘あり。

### 5 - 3 APR(2003)内容と評価

#### (1) 本文の構成、内容

- 第3章以降第9章まで、各分野の目標指標と進捗の表示、現状説明、政策提言を行っている。
- 第1章：Introduction（GPRSコア指標により進捗を説明。表A7 - 5にTable 1.4 Summary of Progress - GPRS Core Indicatorsの一部を抜粋）
- 第2章：GPRS ガーナPRSP と2003年予算とのリンク
- 第3章：マクロ経済の安定性
- 第4章：生産と有給雇用（農業近代化をベースとした地方開発、森林再生による環境保全、インフラ改善（ICT、エネルギー、道路）民間セクター強化）
- 第5章：人的資源開発と基本的サービス（教育、保健、水・衛生）
- 第6章：ガバナンス（治安・法の支配：警察支援、司法長官事務所の強化、汚職防止キャンペーン、議会支援、および地方分権化：District Assembliesの行政能力強化・市民社会との関係強化）
- 第7章：脆弱者層、社会的疎外者層（社会福祉省強化、女性・子供の支援、貧困層に対する司法サービス、HIV/AIDS感染者・孤児への支援、社会サービスへのアクセスの地域格

差是正等)

第8章：District Assembliesのパフォーマンス（財務状況、HIPC Savingsの状況、HIPC Fundの利用とDistrict Assemblies他）

第9章：MDGs進捗状況

第10章：政策提言要約

第11章：添付資料等

## （2）モニタリング指標

- ・ GPRSモニタリングにあたりコア指標を設定（2002APR: 52, 2003APR: 60）。2003年度版では、目標値（Target）2002年の実績（Indicator levels）2003年の状況（Status2003）目標に向けての進捗状況（Progress towards targets）が一つの表にまとめられている。
- ・ 上記モニタリング指標に加え、PAF（PRSマトリックスを合理化し、セクター、地方自治体からの情報を追加）、PRSCマトリックス（PRSマトリックスに準拠、ただし公共財政管理、地方分権化、透明性の確保など、politically sensitiveな分野を追加）の3つのプロセスが存在。GPRS関連のモニタリングが政府にとり煩雑なプロセスとなっている模様。
- ・ APR本文中では、GPRSの重点分野ごとに、詳細な指標および達成状況（Target-Indicator-Status-Progress）も明記（セクターレベルの指標のほか、PRSCマトリックス、MDBS、HIPC等の各トリガー）。

## （3）Joint Assessment要旨

2003APRに対する共同アセスメントでは、前回APRに比べ包括的な分析がなされており、改善が見られると評価しつつも、現行の政策を分析し、今後の具体的施策に向けた提言が脆弱である旨指摘。公共支出分野での改善を高く評価。GPRSのM&Eの進捗も評価されているが、APR策定プロセスに市民社会・議会が十分に巻き込まれておらず、GPRS実施における役割も明記されていない点が今後の課題。

## 5 - 4 APRの活用状況

- ・ APRは MTEF含む翌年度の予算策定プロセスへのインプット、今年度の予算見直し、次期GPRSへのインプット、HIPCファンドの地方レベルへの配分決定、のための材料とする旨本文中に明記。
- ・ APRは内閣承認、議会での採択を踏まえGPRS Communication Strategyの一環として広報されることとなっている（実情は上記5 - 3（3）の通り）。

表A 7 - 5 Summary of Progress - GPRS Core Indicators

	Indicator	Target	Indicator Level 2002	Status 2003	progress toward target
1.	Real per capita GDP growth rate	2.1%	1.8%	2.6%	-
2.	Food price inflation	15%	22%	21.5%	Target not achieved
3.	Growth of Domestic revenue	N/A	28.8%	56.2%	-
4.	Growth of credit to agriculture	N/A	9.04%	51.12%	-
5.	Timely disbursement of budgeted MDA allocation	N/A	N/A	N/A	
6.	Proportion of total resources going to key GPRS sectors	64.75	79.6	74.78	Achieved
7.	Area of degraded lands and water bodies reclaimed through reforestation	N/A	N/A	N/A	-
8.	Rate of deforestation		65,000ha per yr	50,000ha per yr	-
9.	Ha of degradable forest reserve planted	60,000ha		25,691ha	On track
10.	People with access to non wood fuel	N/A	N/A	43.4%	-
11.	Number of small scale agro-processing firms	N/A	N/A	N/A	-
12.	Real per capita agriculture growth rate	1.9%	1.8%	3.5%	
13.	Real per capita food crop growth rate	2.2%	2.6%	2.7%	Improving
14.	Length of motorable feeder roads			32,601km(36% good, 26% fair, 38% poor)	Improving
15.	Number of functioning employment centres	N/A	N/A	N/A	
16.	Number of community resource management areas established	N/A	2	1	-
17.	Lifeline pricing for electricity sector developed and implemented	N/A	In Place	In Place	Achieved
18.	Feeder roads contract time lags	N/A	N/A	N/A	
19.	Percentage of post harvest losses	15-20%	Cereals:25-30% Perishables: 35%-40%	20-25% 25-38%	Modest progress
20.	Tones of silo space established	35mt	35mt	35mt	No progress
21.	Extension officer farmer ratio	1:4000	1:4500	The ratio remains 1 to 4500 because human resource management directorate did not receive the go ahead to recruit additional extension agents and agricultural officers	No progress
22.	Area under fish farm	450ha	350-400ha	450ha	Target

出所：Republic of Ghana ( 2003 )

## 参考文献

- アジア経済研究所 (1988) 『経済政策支援借款等ノンプロジェクト型援助推進のための基礎調査』
- 絵所秀紀 (1997) 『開発の政治経済学』 日本評論社
- 榎木とも子 (2003) 「PRSP・貧困モニタリング・援助協調 タンザニアの事例」 GRIPS開発フォーラムDiscussion Paper No. 5
- 国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際協力用語集 (第3版)』
- 国際協力事業団 (2001) 『貧困削減に関する基礎研究』  
(2003) 『途上国における財政管理と援助』
- 国際協力機構 (2005) 『2005年度PRSP / 公共財政管理にかかる基礎調査：公共財政管理手引き書』  
(unpublished)
- 国際協力機構編 (2004) 『プロジェクト評価の実践的手法 考え方と使い方』 (JICA事業評価ガイドライン改訂版) 国際協力出版会
- 笹岡雄一 (2000) 「アフリカにおける援助変容に関する考察：セクタープログラム (SP) の課題」 『国際協力研究』 第16巻 第2号、国際協力総合研修所
- 鈴木隆子企画調査員 (ザンビア) および五十嵐和代企画調査員 (タンザニア) の報告
- Allen, R.; Schiavo-Campo, S. and Garrity, T. Columkill (2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*, The World Bank.
- Al-Samarrai, S., Bennell, P. and Colclough, C. (2002) *From Projects to SWAPs: An Evaluation of British Aid to Primary Schooling 1988-2001*, Evaluation Report EV 639, DFID, September 2002.
- Berke, C. (2002) *Embedding SP's in the PRSP-Process A Framework for Discussion (revised draft)*, Desk-based Background Paper, Commissioned by KfW for the Task Team "Sector Programs" of the Strategic Partnership with Africa (SPA).
- Booth, D. (2005) *Poverty monitoring systems: An analysis of institutional arrangement in Tanzania*, Working Paper 247, ODI, London, March 2005.
- Booth, D. et al. (2005) *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004*, ODI, London, and Daima Associates, Dar es Salaam.
- Booth, D. and Lucas, H. (2002) *Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems*, Working Paper 172, ODI, London, July 2002.
- DFID (2002) *An Evaluation of British Aid to Primary Schooling*.  
(2003) *General Budget Support Evaluability Study*, Evaluation Report EV 643, October 2003.
- Foster et al. (2000) *What's different about agricultural SWAPs?* Overseas Development Institute, London.
- Harrold, P. and Associates (1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending - Sector Investment Programs*, Discussion Paper 302, The World Bank.
- Helleiner, G. K.; Killick, T.; Lipumba, N.; Ndulu, B. J. and Svendsen, K. E. (1995) *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.
- IDD and Associates (2006) *Evaluation of General Budget Support Synthesis Report*, May 2006.
- IEO (2004) *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty*

- Reduction and Growth Facility (PRGF)*, Independent Evaluation Office, IMF, July 2004.
- Kanungo, P. (2003) *Public Expenditure Tracking Survey - Applications in Uganda, Tanzania, Ghana and Honduras, Empowerment Case Studies*, The World Bank.
- Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) (2005) *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program, Annual Progress Report (2003/04)*, Addis Ababa, Jan. 2005.
- Murphy, P. (2005) *Education, educators and financing modalities: reflections on experience in Uganda*, Journal of International development, Oxford, 17(1), Jan. pp.131-147.
- National Development Planning Commission (2003) *Ghana Poverty Reduction Strategy 2003, Annual Report*, Ghana, March 2003.
- Nokkala, M. (2004) *Fact-finding mission report - PRSP and PAF Harmonization in Tanzania*, Revised Version, Finland, October 2004.
- ODI / DFID (2004) *Second Generation Poverty Reduction Strategy*, ODI, London, Sep. 2004.
- ODI / JICA (2005) *Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty Reduction Strategies and Budget Support - a survey of current thinking and practice*, March 2005
- OED (2004) *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Operations Evaluation Dept., The World Bank, July 2004.
- PEFA Secretariat (2005a) *Reporting on Testing PFM Performance Measurement Framework*, Final, Prepared for the PEFA Steering Committee, Washington, D. C., 8 March 2005.
- (2005b) *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, PEFA Secretariat, Washington, D. C., 5 June 2005.
- REPOA and Government of Tanzania (2004) *Public Expenditure Tracking Study – Study of the Financial and Non-financial Flows from Central Government to Schools in 2002 and 2003*, November 2004.
- Republic of Ghana (2003) *Annual Progress Report*, March 2004.
- Republic of Mozambique (2004) *Review of the Economic and Social Plan for 2003*, March 2004.
- Republic of Uganda (2003) *Poverty Status Report, 2003*.
- (2004) *Revised Eradication Action Plan (REAP) 2004/05-2007/08*, 2004.
- Riddel, A. (2002) *Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches*, Prepared for the Forum on Accountability and Risk Management Under Programme-Based Approaches, Organized by the Learning Network on Programme-Based Approaches, Ottawa, Canada, 2002.
- Roberts, J. (2003) *Poverty Reduction Outcomes in Education and Health: Public Expenditure and Aid*, Working Paper 210, CAPE-Overseas Development Institute.
- SPA Secretariat / SPA-Sector Support Working Group (2003) *Education Sector Review Uganda*, Mission Report, Draft, Nov. 2003.
- SPA Secretariat / SPA-Sector Support Working Group (2004) *SPA-2003 Sector Program Tracking Report*, Based on SPA Partners' Input Draft, Jan. 2004.
- (2005) *Toward Sector Support Alignment SPA-2004 Sector Program Tracking Report*, Based on SPA Partner's Input, Draft, 12 Jan. 2005.
- SPA-6 BSWG Co-chairs (2005), *Survey of Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes* (Draft), London, 29 Dec. 2004.
- UNESCO (2004) *Education & PRSPs, A review of experiences*, A review undertaken with support of

- DFID, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris, 2004.
- United Republic of Tanzania (2001) *Poverty Monitoring Master Plan*, Dar es Salaam, 2001.
- (2003) *Poverty Reduction Strategy – The Second Progress Report 2000/01*, Dar es Salaam, 2003.
- (2004) *Poverty Reduction Strategy - The Third Progress Report 2002/03*, Dar es Salaam, 2004.
- (2005) *Performance Assessment Framework 2005*.
- World Bank (1998) *Assessing Aid*, A World Bank Policy Research Paper, Oxford University Press, November 1998.
- (2001) *Interim Guidelines for Public Expenditure Work and Public Expenditure Analysis (including PERs)*. Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Group, The World Bank, Washington, D. C.
- (various year) *World Development Indicators*.
- World Bank / IMF (2004) *Poverty Reduction Strategy Papers ? Progress in Implementation Report*, September 2004.
- (2005a) *Concept Note, Joint World Bank and IMF Report on Poverty Reduction Strategy Papers- Progress in Implementation*, 2005 PRS Review, 2 Feb. 2005.
- (2005b) *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach - Balancing Accountabilities and Scaling Results*, Aug. 2005.
- (2005c) *2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, September 2005.