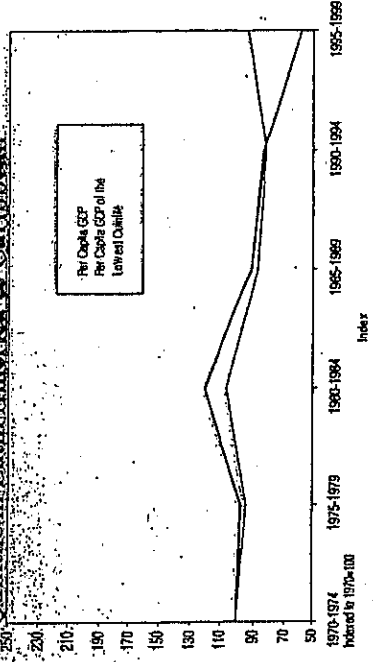
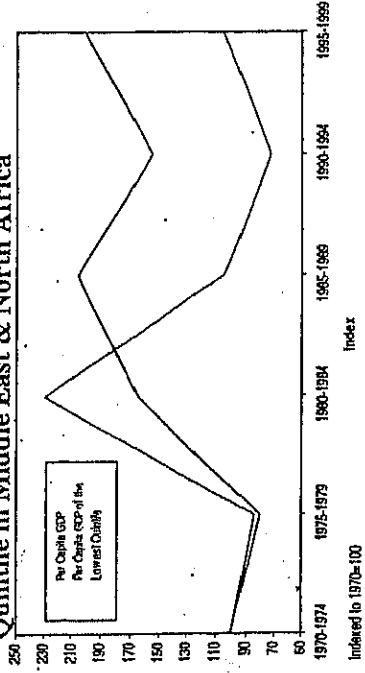


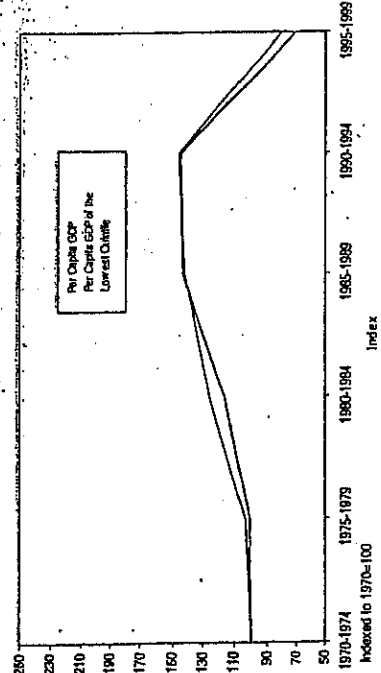
Mean GDP Per Capita and GDP of the Lowest Quintile in Latin America & Caribbean



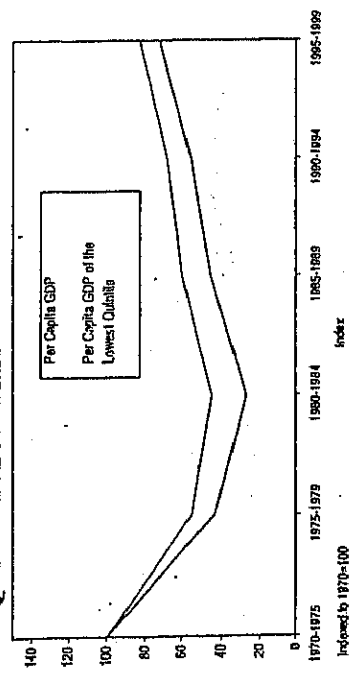
Mean GDP Per Capita and GDP of the Lowest Quintile in Middle East & North Africa



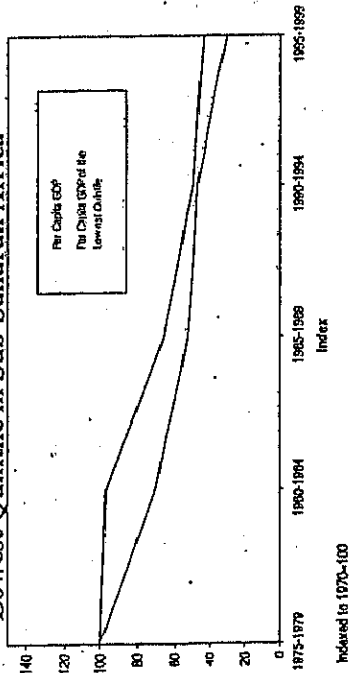
Mean GDP Per Capita and GDP of the Lowest Quintile in East Asia & Pacific



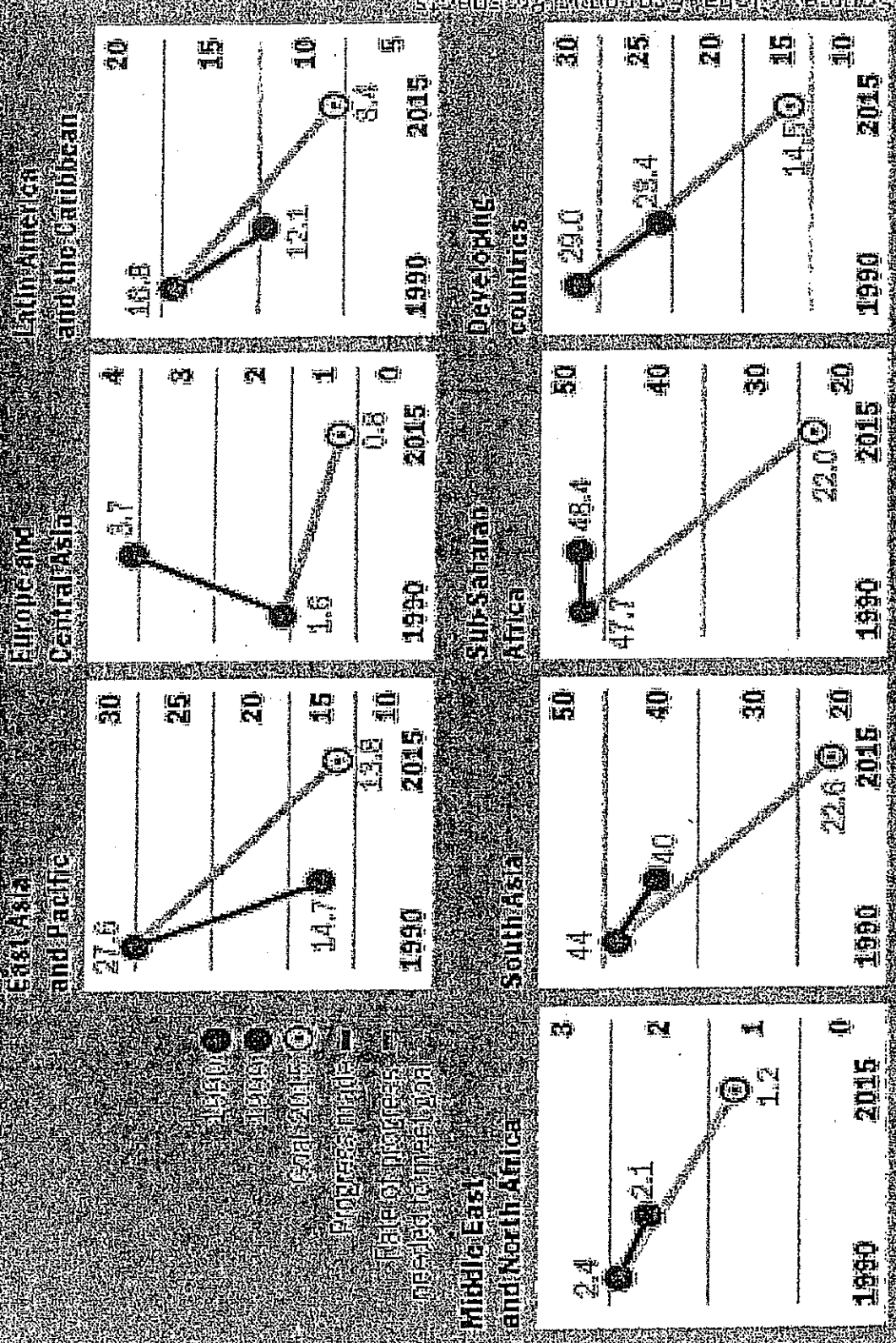
Mean GDP Per Capita and GDP of the Lowest Quintile in South Asia



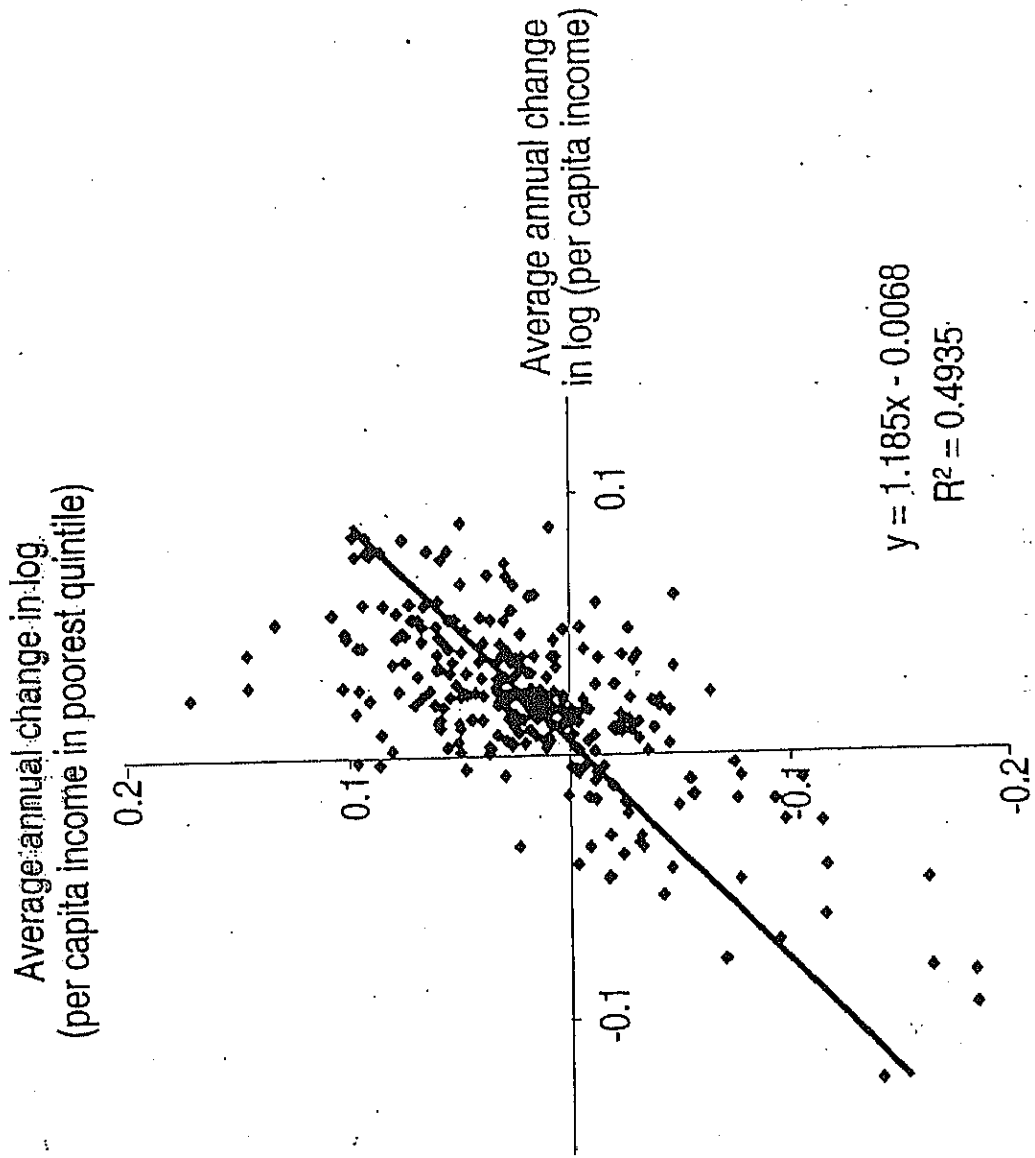
Mean GDP Per Capita and GDP of the Lowest Quintile in Sub-Saharan Africa



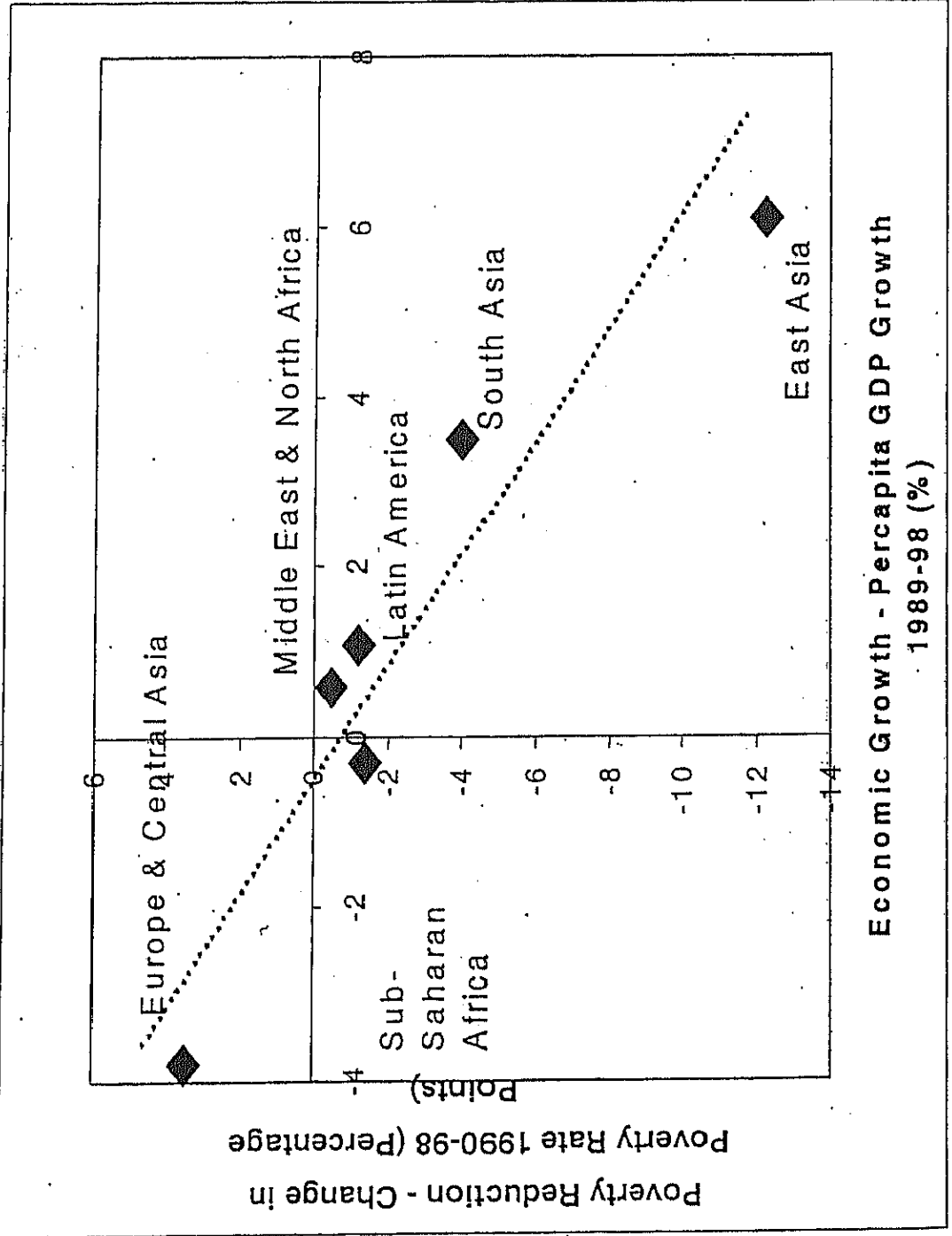
Global poverty rates down 20 percent since 1990, but progress is uneven. Poverty rate (between \$1.00



# Growth is good for the poor

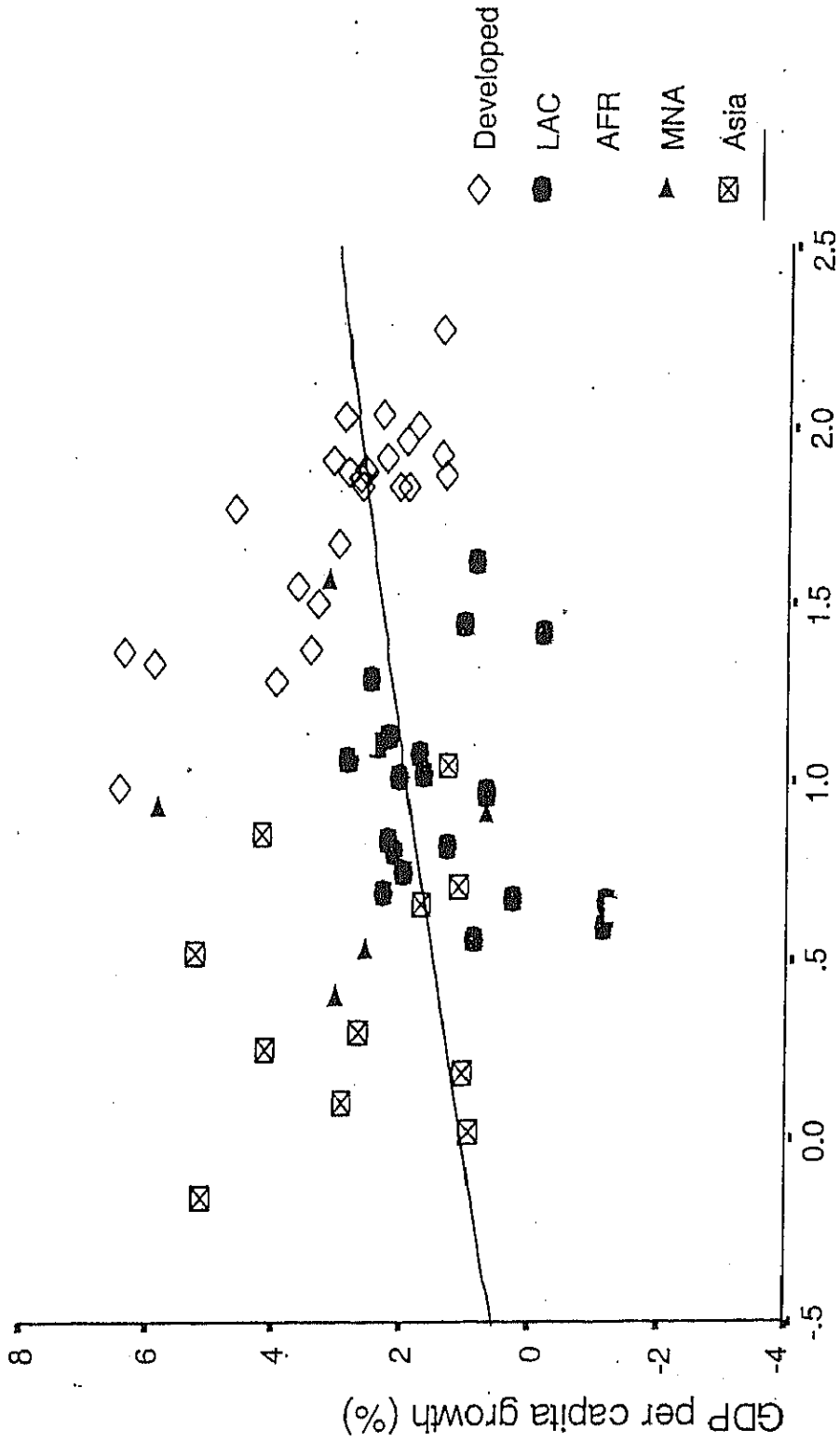


# Poverty Reduction and Growth



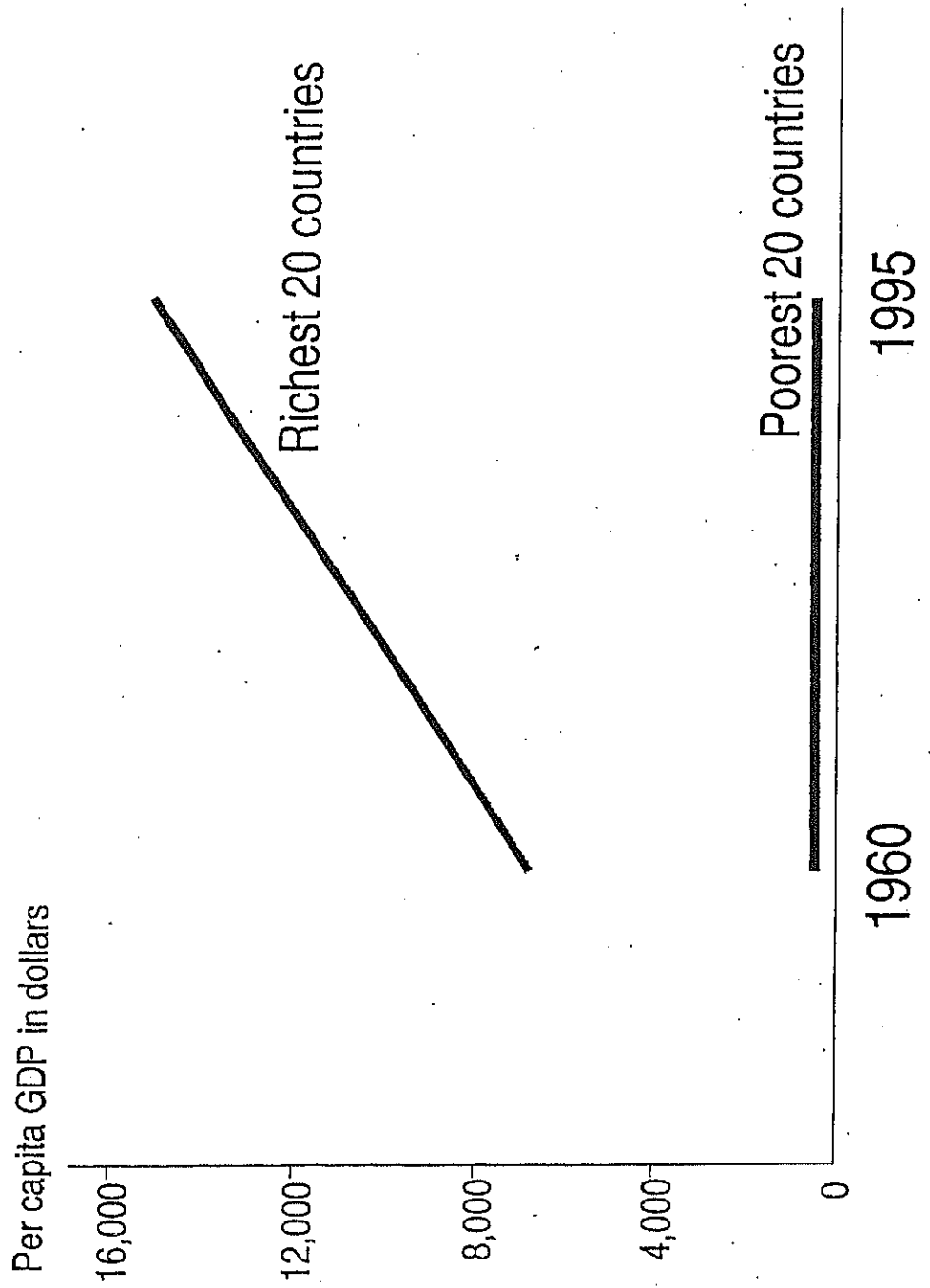
# Lack of Convergence

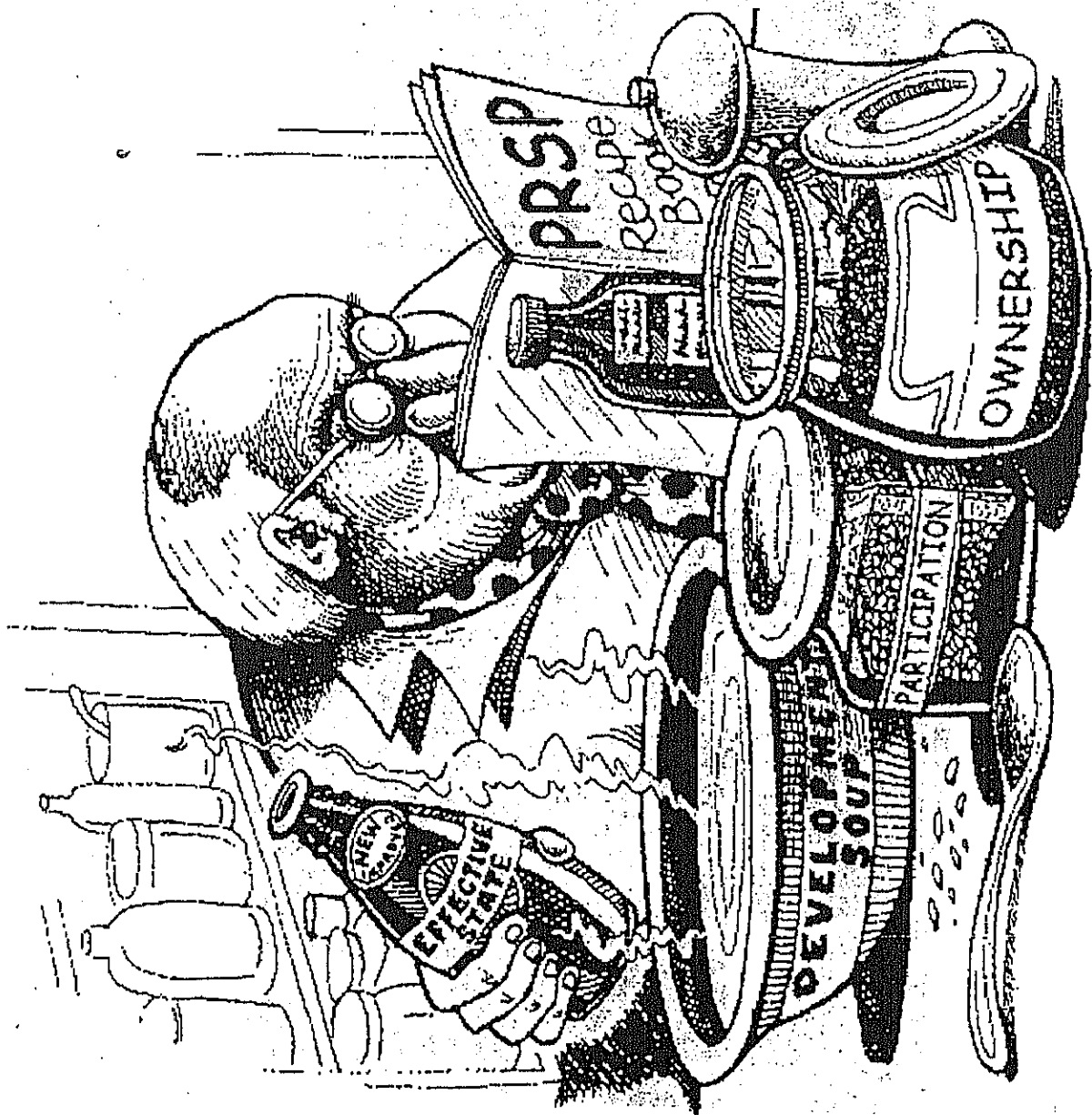
GDP per capita growth, 1960-95 and Log of GDP per capita, 1960



Log of Relative GDP per capita (% of 1960 U.S. GDP per capita)

# ...has marginalized poor countries





# Origins

Global deterioration  
of poverty and  
inequality

Evident lack of  
success of  
conventional IFI  
approaches to  
conditionality

Reform of HIPC

In September 1999, a new  
approach to poverty reduction  
was endorsed by the Bank  
and Fund for low income  
countries

Poverty Reduction Strategy  
Papers (PRSPs) provide the  
basis for concessional  
assistance from the Bank,  
Fund and other donors – as  
well as debt relief under the  
HIPC Initiative





# **PRSP: Objectives/ potential value**

- A means to improve public policies for stimulating broad-based growth and for reducing poverty and inequality.
- ⌘ A basis for building broad domestic consensus around priorities by including civil society and other stakeholders in setting goals, in decision-making, and in implementation.
- ⌘ A tool for both domestic and external resource mobilization and for better aid coordination.

# Building a PRSP: Four Core Elements

- ⌘ *A participatory process designed to improve understanding and to build support*
- ⌘ *Poverty diagnosis to improve understanding of the nature, extent, and determinants of poverty*
- ⌘ *Goals, indicators and targets, monitoring & evaluation systems*
- ⌘ *Priority public actions, including public expenditures and policy reforms needed to tackle poverty*

Joint-Staff Assessments (JSA) look at each of these elements

# Five Steps Towards Preparing a PRSP

1. Understanding the nature of poverty
  2. Choosing poverty reduction objectives
  3. Defining the strategy for growth and poverty reduction
  4. Implementation of programs and policies
  5. Monitoring outcomes and evaluating impacts
- ⌘ Back to step 1

# There is no blueprint for a PRSP

- ⌘ The participatory process must be designed nationally to suit local circumstances
- ⌘ The process and content must reflect the country's capacities.
- ⌘ The PRSP should build upon existing strategies and development plans.
- ⌘ The process and content should be useful to the country, not only external donors.
- ⌘ The strategy is a "rolling program" covering a 2-5 year horizon - each country decides on how frequently to update the PRSP taking into account existing cycles

## **PRSPs and I-PRSPs to date**

⌘ Eighteen countries completed full PRSPs by June 2002: twelve in Africa; four in Latin America; one in ECA; and one in East Asia.

⌘ Forty-four countries completed Interim PRSPs by June 2002, including countries in Africa, Latin America, Central and East Asia, South Asia, and Eastern Europe

## **PRSP Review:**

### **Main messages**

- ⌘ Country ownership is central
- ⌘ Poverty reduction has more prominent place in policy discussions
- ⌘ Need for realism: in goals and targets and in expectations
- ⌘ Improve prioritization within strategies
- ⌘ Donor community strongly embraces PRSP principles

# PRSP Reviews:

## Key challenges


- ⌘ For PRSP countries
  - ☒ Improve public expenditure management systems
  - ☒ Greater emphasis on monitoring and evaluation
  - ☒ Strengthen & institutionalize the participatory process
- ⌘ For development partners – including the Bank & Fund
  - ☒ Make alignment real: align assistance programs with country priorities
  - ☒ Support utilization and development of national capacities, including for poverty and social impact analysis
- ⌘ There are also key findings on emerging good practice (GP)...

## Concluding Notes

- ⌘ Patience and Perseverance are key to success
  - ☒ Preparing and implementing PRSPs is a very challenging task for every government
- ⌘ The first PRSP cannot achieve good practice in every dimension: each country should focus on improving relative to its starting point
- ⌘ Significant implications for the process and content of Bank operations - beginning with the CAS, and extending to policy conditionalities, selecting areas for support, etc



# Assisting Developing Countries to Prepare PRSPs



- **John Page**, Director of Poverty Reduction  
**The World Bank**

# **GP #1: Build on existing work and processes**

- ⌘ Pull together and review available data, analyses, and prior strategies
- ⌘ Build on existing development plans and strategies
- ⌘ Link to established institutions: parliament, sectoral ministries, cabinets, and local governments

# GP #5: Feedback Mechanisms and Institutionalizing Participation

⌘ Work toward making participation a part of regular activities of governmental institutions

- Ad hoc and fragmented participation weakens impact and can lead to "participation fatigue"

⌘ Inform CSOs and other participants as to how government is responding to their proposals

- Include summary of proposals and responses in the PRSP document

## GP #6: Analyze the poverty and social impacts of policies

⌘ Need to consider differential impacts of structural and sectoral policies by income group, regions, gender, and marginalized groups

Both past policies and future reforms

⌘ Conduct ex ante analysis of proposed policy and program reforms

⌘ Seek assistance for PSIA from development partners and local institutions

# GP #8: Clarifying priority public actions

⌘ Includes both public expenditure programs and policy and institutional reforms

⌘ A good PRSP reflects prioritization:

- ☑ recognizing budget constraints
- ☑ limiting and sequencing policy measures

⌘ Requires specificity about what will be done, by whom and when

## **GP #11: Analyze links between sector and cross-cutting issues**

- ⌘ Cross-cutting issues include gender, HIV/AIDS, environment and rural development
- ⌘ These important issues do not fall clearly within responsibility of single ministry
- ⌘ Need special efforts to address them

# GP #13: Efforts on donor alignment

⌘ Including local donor representatives during PRSP preparation can increase their understanding and support for the PRSP

⌘ Governments need to take the initiative to press donors to align with PRSPs

⌘ A government-led donor meeting after the PRSP is completed might be useful in encouraging donors to align

# Resources for Learning

- ⌘ In-country workshops
- ⌘ Cross-country/regional workshops (Africa, Latin America, Central Asia, East Asia)
- ⌘ Global workshops
- ⌘ PRSP Website—  
[www.worldbank.org/poverty/strategies](http://www.worldbank.org/poverty/strategies)
- ⌘ Existing I-PRSPs, PRSPs, and JSAs
- ⌘ PRSP Sourcebook



『PRSPと日本の貢献』  
第11回勉強会(イシュー・フォーカス)  
タンザニアの事例

日時： 平成14年7月24日(水) 18:00～  
場所： 国際協力事業団 国際協力総合研修所 203 会議室

《議事次第》

1. 事務連絡

2. 「タンザニアにおけるPRSPの事例と我が国の方針・課題」

【JICA 無償資金協力部計画課 古川課長代理】

3. 意見交換

4. 事務連絡

## 「PRSP と日本の貢献」第 11 回勉強会（イシューフォーカス）

### タンザニアの事例

〈議事要旨メモ〉

開催日時：7月25日（水）18:00～

開催場所：JICA 国総研 203 会議室

出席者：柳原座長以下7名

1 「タンザニアにおける PRSP の事例と我が国の方針」古川課長代理（無償資金協力部計画課：前外務省援助協調ユニット班長） レジメに基づき発表

#### ● タンザニアにおける援助協調 別添 1

##### 1. 援助協調の変遷

別添 1 表 1 の新たな援助潮流の変遷の項では、タンザニアでの援助協調の動きが決して突発的なものではなく、世界的な開発の流れと連動しているものであるということを示そうとした。タンザニアでは、94 年から、デンマーク、北欧が、汚職や透明性など、援助効果が上がらない原因についての議論を進める中で、後に“ヘライナー・レポート”の名称で知られるようになる調査が提案された。同調査は、ヘライナー・トロント大学教授や、ンドゥル氏等 4 人の外部有識者の参加を得て進められ、95 年 6 月に暫定報告が完成した。同レポートは、40 ドナーにより約 2000 件のプロジェクトが個別に動いている状況では、被援助国がオーナーシップを持つことは不可能である点、またドナー側を含めたパートナーシップや情報開示の重要性などを指摘した。

ヘライナー・レポートを巡る援助協調の活発化の背景には、“援助マフィア”とも言える援助協調推進派の一連の政府高官並びにドナー代表がいたことが挙げられる。その中には、政府側のリモ並びにンゴンジャ財務省次官補、ドナー側には、ワシントンのアダムズ・タンザニア国別局長、ハンセン・デンマーク大使（後にデンマーク外務省次官補）やスウェーデン大使、アフリカ経済研究連盟（African Economic Research Consortium/AERC）の調査部長（後にタンザニア国税庁初代長官、現在世銀タンザニア事務所リード・エコノミスト）等がいた。アフリカを重点地域としている北欧などのドナーは、一線級のスタッフを配置しているのが特徴。

この後、援助協調へ向けた動きは急速に活発化し、ヘライナーレポートの実践へ向けた合意形成の取り組みが進められた。このような動きについては、日本はほとんどフォローしていなかった。99 年には、援助協調について主要ドナー間での合意書（agreed notes）が結ばれた。なお、この頃、89 年以來の公共支出レビュー（Public Expenditure Review/PER）の実践に加え、98 年には MTEF が導入されている。

99 年、タンザニア、ベトナムなどにおける援助協調のあり方を話し合うストックホルム・ワークショップが開催され、ムカバ大統領も参加している。同会合では、その後の援助協調の取り組みに関する達成度指標（ベンチマーク）設定の議論がなされ、調達一元化やコモンバスケット導入なども含まれることになる。99 年 5 月、ドナーによる援助協調の方向性を示すタンザニア支援戦

略 (Tanzania Assistance Strategy/TAS) の策定が開始された。

99 年 11 月の PRSP 導入においては、それまで援助協調を推進してきた北欧などにおいてかなりの動揺を引き起こした。その後、PRSP と TAS の違いなどについて議論がなされた。当時、それまで援助協調を主導してきた北欧などは、この PRSP に対してかなりの警戒を示していた。世銀の認識は、PRSP と TAS は 9 割方同じものであるとの認識を持っていたが、この時点では大部分の関係者にとって PRSP がいかなるものかは理解していなかったというのが現状であった。

PRSP プロセスが進展する一方、TAS の進展は遅延気味となった。2000 年 3 月には暫定 PRSP (Interim PRSP) が発表される。

## 2. タンザニアにおける開発計画イメージ図 別添 2

別添 2 はタンザニアにおける開発計画の位置付けを示した図である。タンザニア開発ビジョン 2025 策定プロセスへは日本も資金を拠出している。TAS は戦略のみを示した文書であるのに対し、PRSP は加えて行動計画と Medium Term Expenditure Framework (MTEF) を通じた予算枠組みも明示した文書となっている。

セクタープログラムについては、教育 SWAP については 95 年に始まった準備期間はセクター計画の最終的検討段階 (full appraisal) まで結局 3 年以上かかった。SWAP は非常に準備に手間と時間がかかるものである。日本はこのような SWAP の動きにおいて、共通資金メカニズムや援助実施手続き共通化 (調和化) 等を通じプロジェクトからプログラムへの移行が前提となって議論が進められていることに困惑していた。当初、この援助協調の議論に対しては、英国も出遅れ気味であり、もっぱら北欧ドナー中心に議論が進められていた。

SWAP などにおいては、毎日のように会合が開催され、そこでは新たな文書が配布されてコメントを求められるというように、日本側がついていける以上のスピードで物事が進められて行っているのが現状である。プロジェクトの運営に手一杯となっている日本の援助要員にとっては、ドナー会合出席などは付加的業務となっていた。また、仮に協調の重要性を分かっていたとしても、対処方針についていちいち東京の確認をとらなければ発言出来ないような状況では、武器を持たずに戦場へ行くようなものであり、援助協調へ実質的な参画をすることはできない。タンザニアは他に比べればそれなりに人員体制が整っていた方と言えるものの、当時は、協調はかけ声だけで、ドナー会合へ出席してももっぱら情報収集のみが求められていた。参画しなければ日本のプレゼンスが小さくなるし、今度は援助協調に参加すれば知的貢献を求められるという、困難な選択を迫られる立場に置かれていた。

日本はそれまで“サイレントパートナー”であったが、95 年の TAS ドラフトの議論の段階で初めて明確な発言を行った。TAS で示された SWAP 推進やオン・オフバジェット等の新しい援助モダリティに対しては日本が制度上対応出来ないものが多く、日本は開発推進において援助アプローチの一元化は援助の多様な選択肢を狭めることに繋がるものであり、望ましくないとの主張を展開した。94 年以降の援助協調の取り組みが最終段階に入って、王手をかけようとする時点において

我が国がこのような発言を行ったことは、援助協調推進派の北欧ドナーにこれまでの努力へ水をさすようなものと受け取られた。日本側のそれまでの消極的な対応は、2000年5月に飯村経済協力局長がタンザニアに來訪して以降180度変化し、より積極的なものへと変貌を遂げた。この時期、北欧など援助調和化推進派とそれ以外の日本、フランス、ドイツなどの間で援助モダリティを巡る論争が展開された。

### 3. 援助協調にかかるタンザニアへの取り組み 別添3

別添3は近年の日本の援助協調の取り組みを示したものである。一つの試みとして、タンザニアにおいて、日本はセクタープログラムの導入が遅れていた農業分野の援助協調をリードすることとなった。リード・ドナーになることにより、業務における大きな負荷がかかることになったが、新規の企画調査員と開発調査のスキームを利用したコンサルタントの派遣で対応した。この開発調査については、従来と異なり、コンサルタント自身が開発計画作りを進めるのではなく、日本側コンサルタントは先方政府による政策策定を支援するタスクチームという形で後方支援（タスクチームのTOR作成、報告書、ワークショップなどの裏方作業）業務を主として担い、オーナーシップとパートナーシップを尊重して必要以上に前面に出ないよう努めた。日本が弱いとされていた上位計画部門へは別に企画調査員を配置する一方、公共支出管理や政府財政面に対しては財政アドバイザーの派遣で対応している。

我が国対応の課題の一つは援助の予測性である。MTEFは3カ年の枠組みで援助資金を含めた予算規模を想定して開発計画を立てていこうとするものであるが、これに対して日本の現行の単年度制による援助制度では対応が非常に困難である。タンザニアでは9月にPERが公表され、それを踏まえて翌年3月に予算編成が進められるが、翌年度の無償資金協力事業については3月末までに日本側で案件採択が成されれば、どうにかタンザニアの予算編成プロセスに滑り込ませることも可能となる。しかし、2～3年後については極めて困難である。また、インカインド（現物供与）による日本の無償資金協力や技術協力はそもそも予算書に載らないだけでなく、案件予算規模の情報提供すら出来ていないのが現状。

#### ● 我が国の援助方針

### 4. 新しい型の援助協調への対応ツール 別添4

基本的な援助協調への方針としては、とにかく現場で一生懸命やれば良いと考える。頻繁に出される様々な政策文書が現場で公表されるたびに東京にコメントを求める体制はあまりに非効率である。東京から出るコメントの大部分は、現場でどこかのドナーが既に提起している問題である場合が多い。援助協調の現場では博士号も保持しているような優秀な人間が真剣に議論をしており、この中に飛び込んで議論をしていかねばならない。そのためには、現場レベルで積極的に議論に入ることを可能とする体制整備が急務である。それには、人員能力強化、権限の委譲、積極的な援助協調参加を可能とする環境づくり等が重要。援助協調とは多く援助競争である。現場では時に10分の決

断の遅れで援助競争に負けることさえある。議論に加わることにより、どのような支援が必要とされているかが見えるようになり、また先方政府や他ドナーの状況も把握できるようになる好転換となる。ときたま、事前に決められた発言要領を持ってそのような会議に臨んでも、恥ずかしい状況である。

## 5. 援助協調支援イメージ図 (別添5)

従来は上位の部分については要請に抛っていたため、タッチしていなかった部分。モニタリング評価については協力が必要とされる部分であろう。協力型支援と単独型支援のメリハリをつけるべきである。

## 2. 意見交換

### ● タンザニア PRSP プロセス策定過程における力関係

・当初、北欧・デンマークによるリーダーシップによって進められていた援助協調への取り組みがより広くドナーコミュニティに受け入れられるようになったターニング・ポイントは？

→ヘライナーのレポートが作成され、「The New Nordic-Tanzania Development Partnership」の合意がされた時ではないか、オフィシャルには 97 年の 12 月のヘライナーを呼んで行った CG 会合である。

・タンザニアでは PRSP が導入される前に既に援助協調を巡る活発な取り組みがあったことは、他と違う点があるのか？PRSP レジームの影響力はいかほどであったか？

→PRSP 前の取り組みは、かなり戦略的に援助マフィアが進めてきた。PRSP が初めて紹介された際には、かなりの動揺があり、2-3 ヶ月は PRSP と SWAP の関係や位置付けについて議論が続いた。しかし、PRSP がなければセクターを越えたマクロ的視野からの議論の結集は不可能であっただろう。また各セクターの議論の中でも PRSP が入ってくることで貧困削減に焦点があたるようになり、予算配分の方角性が大学や研究所などのレベルから、末端の地方開発のレベルへ移った。このような動きに対して一部ドナーが抵抗する向きもあったが、それらの意見はコメントとして出される程度で本格的な議論にならずに終わった。

・ドナーと先方政府特に各省庁とのコンフリクトは無かったか？

→政府側による援助の消化不良が、援助の停止に繋がり得るというドナー優位の力関係の中で PRSP その他の議論が進んでいるのが現状であり、一例を挙げれば DFID のやり方などはかなり脅迫じみたものであった。

→DFID は SWAP などの準備段階から、先方政府のキーパーソンに対する研修などを通じて政府側の新しい手法への“洗脳”を図るなど非常に戦略的な動きをする。事前に相手方官庁におけるアクター研究も行っているようであった。但し、最近はあまり無理なことは主張していない印象。北欧などは、総じて、皆、日頃からメールなど様々なチャンネルを通じて情報交換を行い事前の調整を

行っているのが現状。

- タンザニア PRSP の有効性（評価）

- ・タンザニアでの援助協調その他の経緯から考えれば、中身さえ確実に改善されていけば、PRSP は対タンザニアの開発援助における基本的なツールとして今後も役割を果たしていくものと考えて良いのか。

→今後も PRSP は、対タンザニア開発援助の基本的ツールとして使われていくだろう。他方、PRSP は多くの課題も抱えていると考えている。例えば、策定プロセスへの参加が促進されたものの、地方とのリンクは必ずしも十分図られたとは言えず、中央主導型のプロセスであったと言える。また、債務削減により得られた資金が、どの程度地方開発へ分配されたのかは定かではない。

- ・タンザニアの PRSP は、世界で最も早い段階で策定されたためか、重点分野の選定に至るロジックや、中長期的政策的視点が抜けている印象がある。社会セクターなど、成果に効果のあるところだけが重点分野として選択されている感がある。

→PRSP 策定は関係者皆で作成したものである。PRSP 策定作業は NGO などを活用しつつ進められ、時間がかかっても、オーナーシップの尊重に注意が払われた。文書の質は確かに劣るだろうが、オーナーシップ尊重の観点からはやむを得ないところではないか。文書においては、農業部分の分析が十分成されないまま終わってしまったことなど、組織・制度的に政府が対応しきれない面も多々見られたが、時間的制約などを考えて妥協した面はある。

- タンザニアの国家開発計画について

- ・ビジョン 2025 文書はどの程度の重要性を持つ文書と言えるのか？

→PRSP があくまでも中心的政策文書であり、ヴィジョン 2025 文書は形骸化している。ヴィジョン 2025 は予算的権限を持たない経済企画庁が作成したものであり、中期行動計画を策定しようとの意図があったが出来なかった経緯がある。

→PRSP の策定主体の点においては、ガーナはタンザニアとは異なっていたことをご参考までに紹介したい。ガーナでは、予算権限を持たない国家開発計画委員会が PRSP 策定の担当官庁であった。

この体制は現政権でも変わっていない。世銀、IMF の影響を受けやすい財務省ではない官庁が策定主体となったことで、策定プロセス初期では担当スタッフ達が政策的方向性において可能な限り独自性を出そうと努力していた。他方、財務省以外が PRSP 策定主体となる弱点は、予算権限を全くもたないがために PRSP の実効性が確保され難いことである。これについては、PRSP を MTEF とリンクすることで実効性はかなりの程度確保される。

- ベストミックスについて

- ・プロジェクトとプログラム型援助についての最近の議論においては、プロジェクトは好ましくないものとして一からげに議論されており、プロジェクトの良いところが議論されていない。ベストミックスアプローチの議論には、海外直接投資（FDI）に関する理論的研究の成果が援用出来るの

ではと考えている。

・すなわち、FDI をプロジェクト、民間ポートフォリオ投資をコモンバスケット、国債への投資は直接財政支援（Direct Budget Support）にそれぞれ対称させて考えてみるのが有用ではないか。FDI の途上国開発への有用性に係る研究においては、FDI の技術面の波及効果等について多くの研究成果が存在する。これらの研究成果は、プロジェクトの優位点を立証する際に大いに参考となるのではと考えている。民間投資においては、FDI、ポートフォリオ並びに国債のどれを選択するかは、投資側が各々のリスク判断を基準に判断するものである。援助においても、プロジェクト、コモンバスケット並びに直接財政支援の選択は、各ドナーなどのリスク判断でフレキシブルになされば良いのではないだろうか。

→ベストミックスは民間も含めてのベストミックスと考えるべきではないか。

→民間だけで良いのか？整理すべきは民間で参入できる（事業として成り立つ）部分とそうでない部分（地方の道路など）の線引きではないか。

→自分が述べたプロジェクトとプログラムは公的投資の部分の話である。

→コモンファンドや財政支援はキャパシティ・ビルディングのやり方として理解すればよいのではないか。

#### 4. 今後の勉強会の方向性

- 以前より課題としてあげられていたモダリティ（援助アプローチ）について一度イシュー別の勉強会を設けたい。現在、国総研にてセクタープログラムなどにかかるマニュアルの作成が予定されており、10カ国の事例集をもとに実務者が活用しやすい実践的な文書作成をイメージしている。同文書作成を担当している本田特別嘱託に、モダリティを巡るイシューについて、全体見取り図的と議論の焦点について整理したもの（重要なところと、議論ができる材料がある部分をしめした）を発表してもらうことを検討する。予定しているとおり 8/5 の週には、タンザニア、ウガンダにおける援助協調の事例を笹岡氏にお話いただく。

以上

平成14年7月24日

古川 光明

国際協力のトレンド（貧困と援助調整）

- I. タンザニアにおける援助協調
  1. 援助協調の変遷
  2. タンザニアにおける開発計画イメージ図
  3. 援助協調にかかるタンザニアへの取り組み
- II. 我が国の援助協調方針
  4. 新しい型の援助協調への対応ツール
  5. 援助協調支援イメージ図

以上



別添1

表1: 援助潮流の変遷 (タンザニアを含む)

	債務削減	新たな援助潮流の変遷	タンザニア
1976年		バングラデシュ保健セクター	
1979年		構造調整政策導入	
1987年		タンザニア道路セクター	
1988年	トロント・サミットにて二 国間債務削減最大33%へ (トロントスキーム)		
1991年	ロンドンサミットにて二国 間債務削減最大50%へ (新トロントスキーム)	ザンビア保健改革	
1992年		・パキスタン社会行動プログラム、 ・ザンビア農業セクター ・モザンビーク保健セクター ・ウガンダ保健セクター	
1994年	ナポリサミットにて二国間 債務削減最大67%へ (ナ ポリスキーム)	新しい形のプログラム援助に関するワークショップ がジンバブエ首都ハラレで開催される。	デンマークの主導により、援助 のあり方にかかる調査が開始さ れる。
1995年		・アフリカ地域の構造改革に関するIMFセミナーが開 催される。 ・SPサポートに関するSidaが'95-'97-が出される。 ・セクター投資計画に関する世銀ディスカッション ペーパーが出される。	・ヘレイナーレポート作成* ・教育、保健分野SP開始
1996年	リヨンサミットにて国際機 関債務を含む債務救済スキーム 設置 (HIPCイニシアティブ)	・SPサポートに関するDANIDAガイドラインが出さ れる。 ・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 支援することを表明する。 ・EU諸国の教育専門家会合(EU Horizon 2000)がSP 支援をすることに合意 ・オランダ外務省がセクター予算支援(Sector Budget Support)ガイドラインを出す。 ・セクター投資計画に関するSPA (Special Programme for Africa)セミナーが開催される。	「The New Nordic-Tanzania Development Partnership」の 合意
1997年		・「保健セクターのセクターワイドアプローチ」セ ミナーがコペンハーゲンで開催される。	・1月、ドナー支援の方向性に かかるAGREED NOTES策定 ・12月のCG会合にて、当国 支援をヘレイナーレポートに沿って 実施していくことが確認され
1998年		・世銀CDFを発表。	・MTEF作業開始
1999年	ケルンサミットにて拡大 HIPCイニシアティブへ (拡大HIPC イニシアティブ)	・1月世銀CDFを導入。  ・9月世銀・IMF年次総会にてPRSP発表	・「the Stockholm Workshop on Making Partnerships Work on the Ground」  ・TAS作業開始
2000年		・SPA V: 貧困対策、SP、財政支援、手続きの調和化 への移行が主要な柱・9月ミレニアム・デベロップ メント・ゴール	INTERIM PRSP, 4月決定時点到 達、10月PRSP策定
2001年		DAC「援助手続き調和化」タスクフォース設置 (0 1年1月~02年12月)	11月拡大HIPCイニシアティ ブ完了時点到達
2002年	5月現在で、41カ国が暫定 版PRSPを12カ国が最終版 PRSPを策定を完了し、26カ 国が決定時点5カ国が完了 時点に到達している。	・技術協力のアンタイド化議論 ・モントレイ開発 資金会議でのミレニアム開発目標の達成に向けた取 り組み、援助資金の増額、効果的な援助を行うため の8項目等が合意。 ・カナヌスキスG8サミット：ア フリカ問題が主要課題の一つに。	援助手続きの調和化の議論が集 中のに展開

## 特記事項:

1997年以降世銀及び他の援助機関の協力計画の大部分は、SPをその協力方針の中心に位置付けている。  
2000年SPASの名称をStrategic Partnership with Africaへ変更

SP=セクター・プログラム

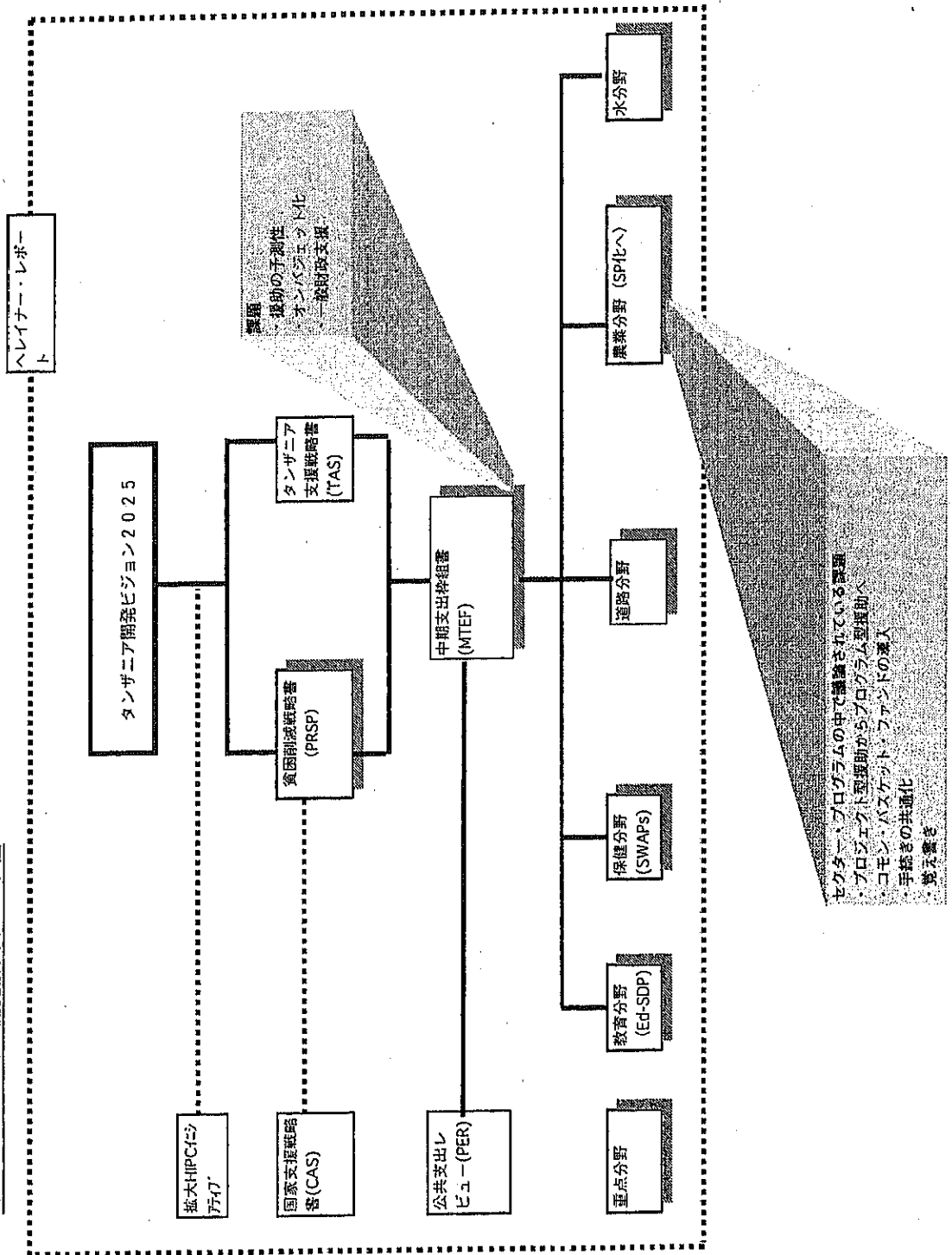
TAS=TANZANIA ASSISTANT STRATEGY (新規援助モダリティを含んだドナーの援助戦略書)

\*

デンマークの主導により「Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors」が策定され、タンザニアにおける援助の在り方としてタンザニアとドナーとの関係、ドナー間の関係、タンザニア自身のオーナーシップ及びドナー側のアプローチの仕方等当国における援助を効果的、効率的に進めるにあたっての基本的な枠組みが勧告され、全ドナーの賛同を得る。

参考: 横関専門員「サハラ以南アフリカ地域の教育と教育セクタープログラム」、EU Horizon 2000 Meeting (1997)資料等

タンザニアにおける開発計画イメージ図



## 援助協調にかかるタンザニアへの取り組み

## 1. 一般財政支援

債務救済無償により、PRBS（貧困削減財政支援基金）に参画。

## 2. コモンバスケットファンド（検討中）

(1) セクタープログラム無償を活用。

(2) 対象分野

(イ) 保健：本体資金の一部をコモンバスケットファンドに投入。

(ロ) 教育：実施中のセクタープログラム無償見返り資金の一部をCBFに投入。

(ハ) 農業：セクタープログラムが立ち上がり次第SP無償本体資金の一部を投入。2002年度予定。

(ニ) PRSP モニタリング支援への対応

## 3. 財政支援、コモンバスケットファンドフォロー

企画調査員（財政アドバイザー）を派遣。

## 4. PRSP プロセス全体フォロー

企画調査員（PRSP）を派遣。

## 5. PER/MTEF 支援

(1) 農業分野：在外プロ形によりPER/MTEF策定支援。（検討中）

(2) 水分野：在外プロ形によりPER/MTEF策定支援。

## 6. セクタープログラム支援

(1) 農業

● 地方開発戦略・農業分野開発戦略策定支援調査（セクタープログラム開発調査）によりセクタープログラム立ち上げ・実施支援。

● 企画調査員を派遣。

(2) 教育

● 企画調査員の派遣。

● 在外専門調整員の雇用。

(3) 保健

● 専門家の派遣。

● 在外専門調整員の雇用。

## 7. PRSP モニタリング

(1) 企画調査員の派遣。

(2) 本邦プロ形の派遣。

(3) 在外開発調査の実施。

(4) 専門家の派遣。

## 新しい型の援助協調への対応ツール

現在援助場裏では様々な援助協調が展開されている。中でも、英国や北欧諸国が中心となり進められている財政支援を主眼とした援助協調への対応については、知恵を絞る必要がある。

これまで当室が関係各課の協力により実現しているもの、更には現在検討中（本文括弧内）のもの概要は下記のとおり。

### 記

#### 1. 足腰の強化

(1) 大使館に訓令を打って現地に於けるオールジャパン体制（大使館—JICA・JBIC）を指示。

→結果、各大使館からの援助協調に関する公電が増大

(2) 上記体制支援として、企画調査員を配置（実績：平成13年度12月現在で、10ヶ国12名派遣中）、また派遣専門家を知的スタッフとして活用

(3) 上記体制支援のソフト面での強化策として、ネットワーク（コンピューターで情報共有）を立ち上げ（最終調整中）

#### 2. 理論武装

(1) 調査研究

(イ) 実施中

- 「新規モダリティーに対する主要ドナーの援助政策分析調査」（開発協力課予算）
- 国際機構課「援助手続きの共通化に関する調査」
- 新規援助モダリティーの柱の一つである財政管理にかかる途上国及び先進国ケース・スタディ

(ロ) 実施予定

- 「成長・貧困・不平等」
- 「セクター・プログラム・ガイドライン」（仮称）

(2) 主要ドナーの援助協調政策情報の整理

(3) 会合等への参加[例：SPA、貧困フォーラム、CDFフォーカル会合]

(4) マニュアルの作成[例：援助協調マニュアル]

(5) ドナーとの意見交換等[例：英国とのジョイントラーニング]

### 3. PRSP、セクター・プログラムへの参加・支援（別添「援助協調支援イメージ図」を参照）

#### (1) 戦略策定支援等のためのツール

- ドナーグループ運営（開発調査スキームを活用し、コンサルによる調査から事務局機能まで）
- 戦略書策定支援（在外プロ形や開発調査スキームによる支援）
- PRSP 策定国の参加型プロセス支援（世銀 PHRD 基金の一部を活用し、蘭と共同、PRS トラストファンドを設置。）

#### (2) セミナー、会合等の支援のためのツール

- 特定地域域内ワークショップ
- （連携促進費や在外プロ形費の在外での機動的な対応を検討中）
- 草の根無償

#### (3) 財政支援

- 債務救済無償
- セクター・ノンプロ無償
- 見返り資金の活用
- （JICA 資金の投入を検討中）

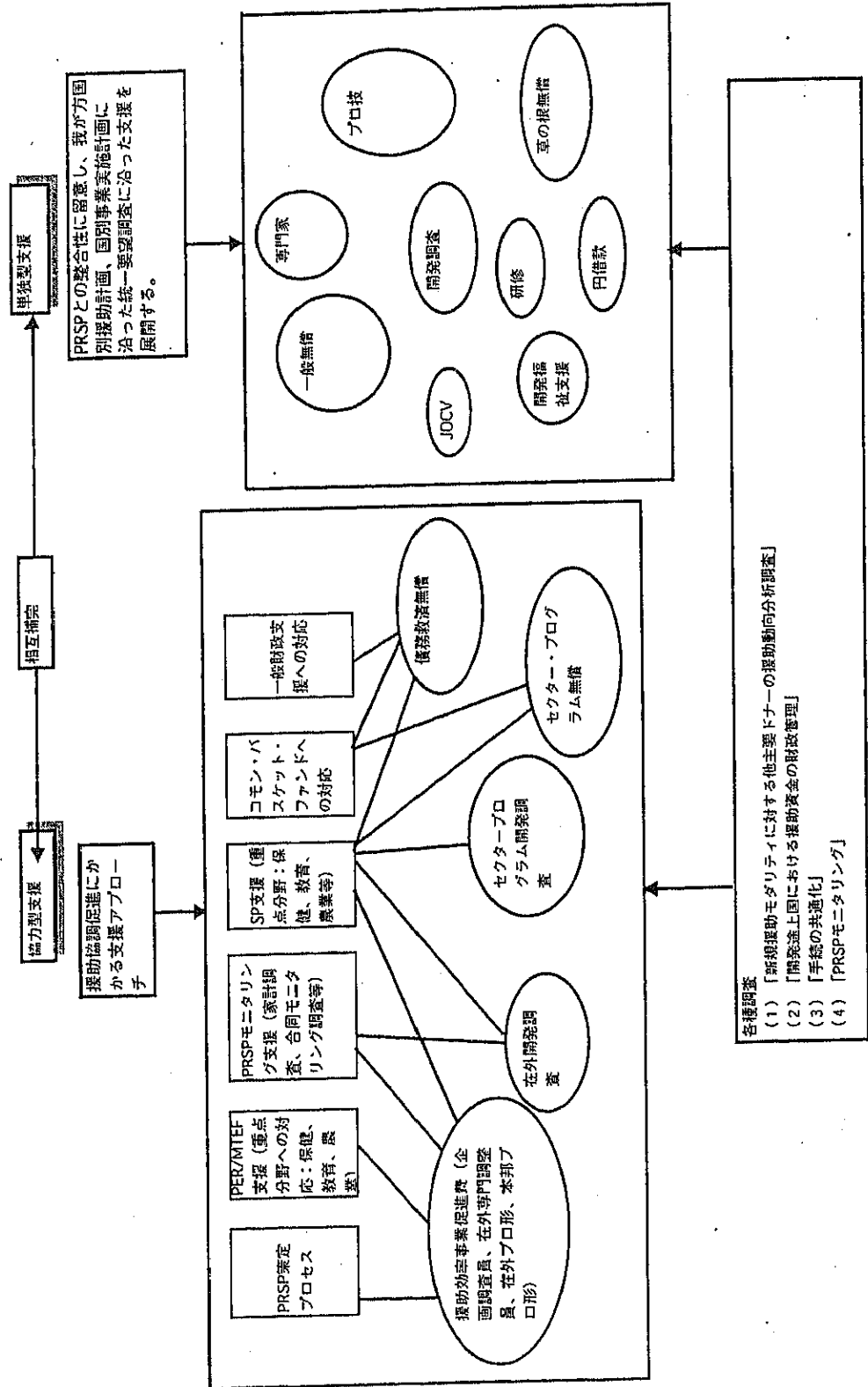
#### (4) MOU への対応→条約局がケースバイケースで署名可能とまで譲歩

### 4. 国別の具体的協力例

- (1) タンザニア（農業分野に於いて、戦略書作成、セクタープログラム作成支援、また貧困削減財政支援基金に財政支援）
- (2) ヴィエトナム（民間・中小企業振興（UNIDO、大使館共同議長）、ホーチミン都市開発分野（JBIC 議長）、運輸セクター（越（運輸交通省）、JICA 共同議長）運輸セクター開発戦略ペーパーを我が国が中心となって作成。教育分野（初等教育）でセクター開発調査実施中）
- (3) ボリビア（CG 幹事国第 2 グループ（援助の合理化）の副幹事）
- (4) ザンビア（見返り資金を活用した教育セクターへのコモンバスケットファンド支援）

以上

援助協調支援イメージ図



『PRSPと日本の貢献』  
第12回勉強会(イシュー・フォーカス)  
タンザニア、ウガンダ、ヴェトナム等の  
PRSPの現状と比較分析

日時： 平成14年8月5日(月) 18:00～  
場所： 国際協力事業団 国際協力総合研修所 201A 会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「タンザニア、ウガンダ、ヴェトナム等のPRSPの現状と比較分析」(事務局仮題)

【JICA 調達部 笹岡雄一 調査役】

3. 意見交換
4. 事務連絡

「PRSP と日本の貢献」第 12 回勉強会（イシューフォーカス）  
タンザニア、ウガンダ、ヴェトナム等の PRSP の現状と比較分析  
〈議事要旨メモ〉

開催日時：8 月 5 日（月） 18:00～

開催場所：JICA 国総研 201A 会議室

出席者：柳原座長以下 9 名

● 事務連絡

参考資料として 2002 年 UNDP 人間開発報告書のドラフトのサマリーを配布。今年のテーマは人間開発と政治。政府が人々に対し、説明責任を果たせるようにするにはどのしたらよいかをとりあげ、人々の利益のためには民主主義が唯一の形態としつつも、機能しない民主主義の様々な問題を指摘。ただし、議論を呼ぶ論点を避け、反論の余地がない極めて慎重な内容となっている。

● ウガンダ、タンザニアの PRSP－両国の比較 レジメに基づき発表 【笹岡調査役】

イントロ

笹岡氏はウガンダ大蔵省に ODA 調整専門家として派遣され、ドナー調整を担っていた（1996-1998）。タンザニアには 2001 年に一年間、農業セクタープログラム開発調査の方針形成に政府・ドナーと調整のため派遣された。

1. オーナーシップ

ウガンダ

ウガンダにはムセベニ大統領の下に、ムテビレ大蔵次官（後に中銀総裁）、さらには課長レベル以上の官僚に非常に有能な人材がおり、仕事の決断も全般的に早かった。PEAP の策定は、ウガンダ人が中心となって構成される 10 名ほどのタスクによって進められ、通常も外国人専門家は“ボス”であるウガンダ人を尊重しつつ政策メモの作成・提出を行っていた。

ウガンダの PRSP へ向けたプロセスの特徴は、ウガンダ独自の Poverty Eradication Action Plan(PEAP)が 97 年に既に作成されていたことである。策定プロセスにおいては、各省庁を十分巻き込んで、必要あらば、大蔵省のスタッフが直接各省庁へ出向いて行って協議を行っていた。PEAP は、貧困コンセプトや政策的方向性を示すパート 1 と各論のセクター計画や予算配分を示すパート 2 から構成されている。

ウガンダにおいて PRSP 策定が急がれた背景の一つには、ムセベニ大統領が 96 年末に再選された際の初等教育無料化の公約がある。この公約のあとの実施プロセスは 10 カ年道路マスタープランの推進で資金目途が手一杯になると考えていた世銀に余り相談が進められていたため、資金的な裏付けが必要となっていた。98 年のウガンダのコンゴ侵攻による HIPC 承認の延期により、プロ



セスは一時的に停止したが、その後の動きは比較的早く、1999年には Completion Point に到達した。

## タンザニア

赴任した時期は、タンザニアが2000年11月に HIPC の Decision Point に到達してから HIPC の Completion Point (2001年6月の条件クリアを目指していた)へ向けて政府(大統領・閣僚)が PRSP 策定を焦っている段階であった。半年間に設定された PRSP 策定期間は、開発課題が30近くがあるなかで(策定を)急ぐことには、キャパシティビルディングに繋がらないことから反対があった。農業セクターにおいても短いスケジュール通りに策定を進めることは無理があった。コンサルがドラフトで作成したが、すべての政策オプションを行うようになっており、戦略として採用できるものではなかった。ドナーがドラフトの大幅改訂を求める一方、政府は6月クリアを目指してこれを通そうとした。なお、この時期は、日本側が、農業・地方開発セクターのセクター・プログラム立ち上げへ向けてに準備を進めている時期でもあった。

タンザニアにおいては、省庁内部のキャパシティは非常に弱い。タンザニア人によるコンサルタントが4-5社あり、これらが公共支出レビュー、PRSP モニタリングや生活水準調査等タンザニア政府の政策関連業務を請け負う体制となっていた。これら業務においては通常は欧州コンサルが補強として入る以外は、タンザニア人コンサルタントが進めている。PRSP はコンサルタントが作成したペーパーに政府とドナーがコメントを付ける形で進んだ。北欧・英はこうした研究機関を育てようと支援してきた経緯がある。これらコンサルは支援を受けているドナーの事業を批判する等、立場的には中立的と言える側面も有していた。

## 2. パートナーシップ

### ウガンダ

ドナー間の仲が良く、アットホームな雰囲気があった。世銀事務所にドナーが集まり、毎回テーマを決めて専門家の話を聞き、自由な雰囲気の中で議論が行えた。ウガンダ政府は形にこだわらず実をとる傾向があり、財政支援でもプロジェクトでも良いとの姿勢。野党はデモなど政治活動を制限されている等、限定的な民主主義であると言えるが、一方で地方の集会等においては女性が男性批判も自由に行える雰囲気もある。県レベルの行政官は、設備その他の厳しい環境の中で良く仕事をしているとの印象があり、末端での士気やキャパシティは高い印象。財政支援やイアーマーク資金等の県レベルの執行状況なども十分把握できるとの印象がある。歴史的にみると英領保護領ではあったがブガンダ王国が一定の自治権のもと存続していた伝統もあり、域内格差はあるにせよ国としての凝集性が相対的に高い。これらの背景から、外国人の過剰な関与をいやがる傾向もあると言える。

### タンザニア

タンザニアでは、北欧、英、世銀、日本が積極的に援助を展開。タンザニアはウガンダと比較する

と、かなりバラバラな感じがする。100以上の民族が存在し、また最大民族でも全人口の3%という状況。タンザニアからみればドナーも“1民族”のようなものとして捉えられているのではない。タンザニア人は、全般的にオープンで人が良い一方、明確な方針を持たず、コンセンサス重視の社会であるところは日本と似ている。よく言えば柔軟性が高いとも言える。ウガンダと比較すると、タンザニアは実を取るよりも形から入ろうとする傾向がある。タンザニア政府は援助モダリティについて、財政支援を望ましい援助形態と位置付けていたが、こうした姿勢は北欧、英国、世銀と大蔵省、大統領府により支持されていた。また、分権化も進めているが、ウガンダと比較して地方行政府などはかなり脆弱な感じを受けた。

### 3. そのほかの共通点

コンディショナリティについては、経済政策面におけるドナーの政府に対する要求は構造調整を経てきたので\*\*が減ったという意味でソフトになっているが、ガバナンス面においては、EU 共同声明などの影響力は非常に強いものとなっている。

### 4. 相違点

レジメの通り。

### 5. PRSP が有する課題

- PER、MTEF と PRSP は、実質的にはリンク出来ていないのが現状。前年10月頃から始められる PER のドラフトが4月に完成し、5月に PER レビューを行うが、これは7月の新年度予算案提出に反映されるには遅すぎていて公聴会的な性格である。それはよいとしても全般的な予算プロセスにおいては、立法府や市民社会の関わりが非常に小さい。予算枠組みは、ドナーとの協議で大枠は決まってしまう後に国会の各委員会における議論が形式的になされるのが実態である。
- MTEF における各セクターのユニットコストは、国際単価をほとんどそのまま援用して算出しており、現地の事情を反映した算定ではないことに問題がある。世銀のミッションがセクターの中では、道路の一部と教育のみが投入と成果の関係のある程度見ることができると言えるが、その他のセクターでは投入と成果の関係を見る分析枠組みはできていないと発言した。これには各ドナーから大きな批判があった。そもそも、農業の場合、需給の問題等から、作物生産を拡大すれば良いというものではない。保健においては、多様な地域の状況によってユニットコストは異なってくるし、そもそも PRSP の目標が楽観的で投入が少なすぎるといった意見があった。
- タンザニアにおけるセクター・プログラムにおいては、政策/戦略枠組みとサブコンポーネントとなる事業（プロジェクト）の整合性はあまり取れていない。原因としては、理念重視でコンサルタントまかせで作成されたセクター・プログラムと、様々なプロジェクトが既に動いている現状とがマッチしていないことがあげられる。過去・もしくは進行中のプロジェクトについて評価も兼ねて Inventory Study が成されたが、往々にしてドナーに気兼ねしてその評価はかなりあいまい

なものにとどまっている。教会や NGO による膨大な数の事業がある保健や教育セクターにおいては、セクター全体像を把握するのは非常に難しい。ウガンダは、政府の関与が強いので最初から既存の事業を SP のコンポーネントとしてある程度位置付ける形で立ち上げられた面があるので、タンザニアに比べて問題は小さい。

## ● 意見交換

### <オーナーシップ>

・オーナーシップ、パートナーシップなどの概念を、どのように当事者は意識しているのだろうか？  
オーナーシップ、パートナーシップがあるべきという考えは、外から持ち込まれたフレームワークという感触を持っているがどうだろうか？ ナショナリズムや排外思想 (xenophobia) が強いような国は、オーナーシップも強いと言って良いのか？ そもそも、外部が判断するオーナーシップと、内側から見たオーナーシップは、どの程度かみ合っているのものなのか？

→双方とも課せられた課題 (imposed agenda) 概念であるのは間違いない。自分のオーナーシップの有無の判断基準としては、大統領・大蔵省等がどれだけキャパシティをもち、責任をとる姿勢があるか、又自主性、主体性があるかという点である。この基準から、ウガンダにはオーナーシップがあると言える。一方パートナーシップについては、どうしてもドナー間の関係を主に考えてしまう。タンザニアはオーナーシップが弱い分、ドナー間のパートナーシップの力が強くなり、北欧や英国等の影響力が働きやすくなる。

→どうオーナーシップを計るかの点を援助実務的観点から見ると、日々の業務の積み重ねからオーナーシップの有無が見えてくるということはある。例えば、担当案件についてプロジェクトのリカレントコストを光熱費までドナー側が負担することになったり、その際の担当官レベルのやりとり等で色々見えてくる面がある。

・ウガンダにおける PEAP そのものの動機は？ PEAP の対象スコープは開発全体を考えたものであったのか？

→PEAP の動機は貧困対策の方向性を示すことにあった。

・ウガンダが貧困削減に PRSP 以前から取り組んでいたのは、偶然的なものによるのか？

→ニエレレの直弟子であるタンザニアのムガバ大統領やウガンダのムセベニ大統領にとって、貧困撲滅は当初からの政治公約であり、貧困削減は双方にとって最重要の課題である。北欧のドナーもこうした流れをいち早く支援していた。

・問題意識としてセクター・プログラムと MTEF のリンクが不十分との指摘であるが。

→ウガンダでセクタープログラムが始まったのは教育も道路も 97 年であり、タンザニアではもっと遅い。セクタープログラムや MTEF は 1、2 年で完成するものではなく、少なくとも 4-5 年ローリングしながら運用していかないと全体像は見えてこないだろう。

・ウガンダは PRSP 以前から独自の貧困政策が存在し、PRSP がうまく浸透するのであれば、アフリカでの 1 つのキャパシティ・ビルディングの成功例として、希望のもてる例と考えられないか。

(大野)

→世銀に良い例として使われすぎの傾向はあるが、アフリカ全体の中では良い例と言え、モデルとなりうるだろう。ウガンダは分権化の後も財政管理等がしっかりしており、特に南西部では自分達でこなしていけるガバナンスの基盤がある。一方タンザニアでは能力が課題に追いついておらず総合財政管理システムのコンピュータを導入しているがただちに業務がこなせる状況にはない。

→ムセベニ大統領が登場した経緯や、現在の地方自治体制の基盤となった中央から末端まで構築された“革命”組織等、ウガンダの成功の背景は、かなり特殊な側面があることは念頭に置く必要があるのではないかと。例えば、ウガンダの分権化の方式をそのままガーナで適用できるとは思えない。このようなウガンダの背景を踏まえた上で教訓を抽出していくことが重要と考える。

### <モニタリング・評価>

・結果重視というが、予測出来ない要因などがある中で、どうやって成果を評価していけるのだろうか。結果重視を文字どおり信じて良いのか

→PRSP という枠組みのなかで実績があるといえるかどうかは難しいと思う。プロジェクト単位で見ても、プロジェクト対象地の数値が向上したとしても、プロジェクトの外でもそれと同様の良い数値が出ていることもあるし、より大きなスコープで見なければ分からないところがある。誰にもコントロールできない問題が起きた際に、その原因が外部要因なのかプロジェクトの実施の仕方の問題なのか判然としない面はある。セクタープログラムはそのような不確実性を伴うプロジェクトを束ねたものであるから一層難しい。セクターレベルになるとより外部要因のコントロールが難しくなる。

・PRSP、SPのモニタリングとしては実際何をやっているのか？

→モニタリングにおいては、まず教育や保健等で収集すべき情報は、実質上パッケージ化されていることから比較的容易と言える。その点から農業におけるM&Eはより困難であろう。分権化の中で、計画上はルーティンのデータ収集並びにサンプル調査双方を地方がやることになっている。タンザニアではPRSPモニタリング委員会の下に4つの部会がある。そのなかにルーティンのデータ収集部会があるが、これまで各省庁縦割りでやってきたものを、県レベルでやろうとしている。しかし、実際にはそこまで分権化が進んでおらず、またキャパシティも無いのでかなり難しいのが現状。ウガンダではセクタープログラムのレベルでは、地方から積み上げられた情報を中央で分析することはかなりの程度可能かと考える。M&Eは部会ごとに進められており、その全貌を理解している人間はほとんどいない。常に様々な会合に出ていて、全貌を把握できているひとはユニセフの女性一人ぐらいしかいなかった。PRSPのモニタリングとPERとの関係も前者がoutcome以上、後者がoutputレベルまでとなっていたが、必ずしも補完的に体制として整理ができていなかった。

・プロジェクトの場合は、外生要因を特定した上で、インプットとアウトプットの相関関係をかなり明確に把握することが可能と言える。他方、PRSPにおいては、極めて複雑で膨大な外生要因の

中で、そもそも PRSP による施策により、セクター間の相互関係も含めてマクロレベルで発展が発現する経路図を描くことは可能なのだろうか。発展に至るまでの経路は様々であり、その経路を導く政策やその組み合わせも様々であるが、その経路をどのように選択し、絞り込めば良いのかが見えているのか？

・国ごとに最適解があるのだろうが、どの経路を取るのが最も効果的かは難しい。

### <成長と貧困（社会開発）>

・成長のシナリオ無しとの世銀のジョン・ページのコメントもあったように、少なくともアフリカでは成長重視というシナリオにはリスクも大きいのも事実である。MDG 達成には、7%成長が必要との試算が成されているが、アフリカについて言えばシナリオは無い。そのようなコンテキストにおいては、社会セクター予算に力点を置くことは、援助依存度が高まる危険性はあるにせよ、貧困削減にはかなり確実にプラスに働くことが期待出来るという議論もありうる。日本としてどこまで成長重視の主張を貫いていくのか、言い換えれば、また成長重視路線に付随するリスクを日本としてどこまで背負い込む覚悟があるのかということが重要な点であろう。

→その国を知っていないとプライオリティはつけられない。一般的問題設定だけでは駄目である。国別援助研究などを通じてその国をどこまで深く理解していけるかが鍵となろう。アフリカについても、いくつかの国を事例としてより深い分析を行っていくことを提案したい。アフリカにおいてある程度経済成長のシナリオが描けるとすれば、日本の援助対象国の中で考えればガーナ、ケニア、タンザニアあたりだろうか？

・それ以外の国では、高成長国として取り上げられてきたモーリシャス、ボツワナやモーリシャスなどからの繊維産業移転の兆候が見られるマダガスカル等があるが、これらは特殊例でしかないのだろうか。高成長国といえば、最近油田が見つかった赤道ギニア等はやはり特殊例だろう。

#### ● 事務連絡：

8月後半に一度援助モダリティ（アプローチ）について、イシュー・フォーカスで勉強会を持ちたい。

以上

## ウガンダ、タンザニアの PRSP—両国の比較



## 1. オーナーシップ

ウガンダ—ムテビレ次官の功績、大蔵計画省中心に能吏、ドナー側も参加  
 タンザニア—リーモ、マゴンジャ次官補は積極的、中立系コンサルタントの  
 存在 (ESRF, REPOA, IDA, ERB などダル大系の機関)

## 2. パートナーシップ

ウガンダ—ドナーどうしの仲がよい、結果重視の気風、市民社会も LC5 シ  
 ステムのもとで育成、野党の関与は弱い  
 タンザニア—北欧、英、世銀がリード、ハーモナイゼーションや援助モダ  
 リティを重視、市民社会もダル以外は弱い、地方分権化も脆弱

## 3. そのほかの共通点

- (1) HIPC—96年に希望し、99年に参加、00年—01年に完了時点
- (2) 社会セクター予算の拡充—PRSCの導入、公共支出管理、財政援助
- (3) 北欧ドナーのイニシアティブ (公共セクター改革、地方政府改革など)  
 —改革のメリットとコンディショナリティーのデメリット
- (4) “Post Conditionality Regime”の要素—共通学習過程の要素は存在、個々の  
 条件はソフトになった、ただしガバナンスの要求はパートナーシップが強ま  
 り、財政援助が増えたことで非常に威圧的な内容に(この用語は、Graham  
 Harrison, “Post Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the  
 Cases of Uganda and Tanzania”, Development and Change Vol.32)
- (5) イニシアティブをとっているのは、大蔵 (計画経済開発) 省

## 4. 相違点

- (1) ウガンダと比較してタンザニアは若干オーナーシップが弱く、その分ド  
 ナー間の対立が惹起され易い。
- (2) 重点セクターの数—ウガンダは5、タンザニアは8。タンザニアは政治  
 的対立が起こりにくいが、資源配分の調整が難しい (稼働中のセクター・プ  
 ログラムの数もウでは4、タでは2(3))。
- (3) タンザニアほどウガンダは援助様態にこだわらない—タンザニアは相対

的に財政援助のノンイヤーマークや援助手続きの調和化(harmonization)を強調する傾向。

(4) 予算の重点項目の中期的な見通しも、ウの方が Budget Framework Paper の作成経緯が長く明確。対 GDP、予算比でセクター毎の中期予想をだしている。ウの方が重点項目が多く、絞れないためにランダム。

#### 5. PRSP が有する課題

これは他国のケースにも波及するだろう。

(1) PRSP とその構成要素の PER-MTEF が予算と完全にリンクしていない (対象予算とタイミングの問題)。また、立法府や市民社会の関与があるが弱い。

(2) モニタリングのレベル・機関の調整、キャパシティが比較的弱い。タンザニアでは、PRSP と SP のモニタリングがまだ噛み合っていない。

(3) ユニット・コストも据わった数字がない。このために、投入と成果のあいだに明確な関係がない。セクター毎の違いもある。

(4) SP の活動計画を担うプロジェクトと、現存のプログラム、プロジェクトの対応が不明 (ウガンダの方が相対的に明確、タは昨年 Public Finance Act を導入)。

#### (補足) アフリカにおける社会セクターの重要性

アフリカでは PRSP において Pro-poor targets による予算の編成が行なわれてきた。途上国の 98-00 年の 1 人あたり GDP と教育・保健支出の関連をみると、ある程度の正の相関がみられ、アフリカではさらに強い傾向がある。さらに、人口増加率や債務もアフリカではマイナスの相関があるが、国際貿易には顕著な関係がない。そもそもアフリカにおける社会セクター支出の増加は、HIV-AIDS と U5MR との顕著な関係などより必須であるが、これは広義の貧困削減につながるだけでなく、人口増加の抑制を通じて経済成長 (1 人あたり GDP) にも影響があると考えられる。

Pro-poor targets の持続可能性については、歳入をあげる社会的メカニズムがないと aid dependency になるという議論があった。それは正しいが、子供の人数(TFR)の減少は長期的には社会セクター支出の対 GDP 比を抑える働きがある点にも留意したい。





『PRSPと日本の貢献』  
第13回勉強会(イシュー・フォーカス)

「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについて  
－ コモンバスケット、プログラムアプローチなど」

日時： 平成14年8月21日(水) 18:00～

場所： 国際協力事業団 国際協力総合研修所 201B 会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについて  
－ コモンバスケット、プログラムアプローチなど」

【JICA 国総研 本田 特別囑託】

3. 意見交換
4. 事務連絡

「PRSP と日本の貢献」第 13 回勉強会（イシューフォーカス）  
「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについて  
ーコモンバスケット、プログラムアプローチ」  
（議事メモ（案））

開催日時：8月21日（水）18:00～  
開催場所：JICA 国総研 201B 会議室  
出席者：柳原座長以下 9 名

● 事務連絡

大野健一先生のペーパーの紹介、英国国際開発相クレア・ショート、国際開発法制定の情報

- 「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについてーコモンバスケット、プログラムアプローチ」  
【国総研 本田特別技術囑託】

レジメに基づき発表（省略）

● 意見交換

＜プログラム、プロジェクトの定義＞

・プログラムとノン・プロジェクト

・基本的な疑問であるが、プロジェクトやプログラム援助というのは外からのコンセプトであって、被援助国側はそもそもそれほど意識していないのではないか。

・ 80 年半ばには、プロジェクトに対比される援助手法の用語としてノン・プロジェクト援助と呼ばれるものがあつた。このノンプロジェクトとプログラム援助はほぼ同義と考えて良いものなのか、それともそうではないのか。「ノン・プロジェクト」はいつから使われなくなったのか？ 無内容なアンブレラとしては、プログラムよりも良かったのか。

→プログラム援助という言葉が出てきた背景には、OECD/DAC が援助の報告を作成する際に、援助の大まかな分類分けがする必要があつたことがある。背景として、単なる商品借款が出せなくなつてきたということがある。

プロジェクトタイプ・セクター・ローン（PTSL）とは

・ PTSL とはどのような援助スキームを指しているのか？

→PTSL については、多くの小さな開発資機材調達を目的とする借款を指していると考えられる。一例としては、対インドネシアの全国道路建設借款事業のなかで工事に必要なトラクターなどの資機材を購入するなど事業が挙げられる。

→PTSL は、国際協力出版会の「経済協力参加への手引き」によれば、『特定セクターの開発計画を支援すべく、多数の小規模プロジェクトの実施に必要な資機材および役務等の調達資金（主として内貨費用）を融資するもの』とされている。

プロジェクトとプログラムの線引きについて

・ 結局、プロジェクトとプログラムの間の明確な線引きは出来ないと言って良いのか？

→かなりあいまいであると考えられる。例えば、中国における資機材供与型の円借款事業では財政支援的な事業であるが、事業の具体的な目標はプロジェクトの形で設定されていた他、パキスタンの灌漑整備事業においては、プロジェクトという名称となっているものの、実際はプログラム援助とも言える財政支援の形で実施された。

→混乱の原因は、政策とモダリティを区別せずに議論していることが原因ではないだろうか。その背景には、ドナー側の都合もあつたかもしれない。今後は政策とモダリティをきっちり切り分けて議論すべきと考える。モダリティについて述べれば、開発を具体的に進めようとする、実際にはプロジェクトの形でなければ実施は非常に困難であつた現実がある。

別添 4（発表レジメ配付資料別添 4 の図）は、2000 年に、JBIC がコンサルタントに発注してプロジェクトとプログラム整理を行った際に作成した図を参考にしたものとのことだが、その際に、従来型の日本のプロジェクトとプログラムの考え方（円借款では商品借款と構造調整借款、無償ではノンプロ無償をプログラムと呼んでいた）の延長線上で新しく登場して

きたセクタープログラムを理解しようとしたことがかえって混乱を生じさせてしまったことが言える。

・国際的なプロジェクトの定義（今型の定義）は DAC が定義したもの。記憶が正しければ、事業実施期間、事業のインプットとアウトプット並びにそれらの相関関係が明示されているものを指していたはずである。

・現在のプログラムの主流の定義は、より上位レベルでの目標・目的を達成するためのものをプログラムと呼んでいる。プロジェクトの対比で言えば、プログラムの一つの特徴は政策レベルで援助を管理するということと言える。と考える。

・プログラムでは期間が決まっていないということか？ プロジェクトとプログラムの定義が、背反的なものでないと定義としておかしいのではないか。

→開発政策としてのセクター・プログラムの期間は決まっているが、現実のセクターの改革は継続してゆく。その意味で、「プログラム」は常にさらなる改善を指向していくものと考えられる。セクター・プログラムにおいても、理想的には政策変化の結果がアウトプットとしてでてくるはずであるが、そこがマッチしておらず、資金を拠出するための枠組みとなっているのが現実である。（牧野）

・プロジェクトとプログラムは点と面と考えればよい。

・小池先生が、行政学業界においては「プログラム」の定義が決まっていると述べられていた。一般論としての相互理解を深める観点から、行政学業界の定義を役立ててはどうか。そこでは、ポリシーレベルと対応するのがプログラムであったと考える（「まず、共通の政策があり、それを実現するための目的と手段がプログラムとなり、さらにプログラムを実現するためのプロジェクトがある」）。発表レジュメ別添資料図 2 のプログラム型援助アプローチは政策と対応していると言えるのか？ ちなみに、インドネシアに対して実施されたセクタープログラムローンは、プログラムという名称はついていないものの、実際にはプログラムに対応する政策は存在しなかった。慣行として行われているプログラムと政策との対応関係には違和感がある。

・レジュメ別添図 2 にて示された LENPA によるプログラム型援助アプローチの定義については、結局今後こうありたいという理想をすべてかき集めたような印象がある。

これまでの援助プロジェクト評価にまじめに取り組んでいると、腑に落ちない点が出てくる。その際、経済全体でもなく、プロジェクトでもない、その二つの中間に該当する分類基準としてのプログラムがありうるのではないか。プロジェクト評価における違和感がある点は下記の 3 点が挙げられる。

①プロジェクトのインパクトを見る際に、その評価対象の範囲はどこで線引きが可能なのか？ 道路事業で言えば、一件の道路事業だけ見ればよいのか、より広い視野から 10 件の道路案件まで見なければいけないのか。

②マクロレベルにおける経済全体、もう一方にはミクロレベルでのプロジェクトがあるとして、その二つの極の間の中段階の必要性があるか？ 有るとすれば、一つには中間レベルでの資源配分の必要性が挙げられる。資源配分の後には、さらにブレークダウンしてプロジェクトとなると考えられるのか。

③これまでのプロジェクト評価において、どのようにプロジェクトを形成するかはほとんど見ずに、プロジェクトそのものみの評価になっている傾向がある。特定のプロジェクトにまで落とし込む課程で、そのプロジェクト選択に至る基準が何かあるはずである。

・プログラムは、ドナーにとって、管理の観点からの便宜的なものとは言えないか。マクロレベルから、管理可能な手頃なサイズに落とそうというのではないか。コモンバスケットなどについては、援助資金を受け取り側が管理するという形を取れば、小規模ドナーにとって少額拠出のドナーでも政策的な影響を及ぼせることが期待出来ると考えれば、ドナー側の本音はそこにあるのではないか

・様々な定義や整理をしても、實際上セクタープログラムでは様々なものが混合しているのが現状である。

・ガーナ保健 SWAP におけるプログラムの議論においては、事業資金、特に経常予算を縦割りプロジェクトの形で切り分けることは不可能であるという理解が出発点となっていた。例えば、マラリア事業と結核事業における啓蒙教育活動は、実はオーバーラップしている部分が多いにも関わらず、縦割りプロジェクトにおいては双方全く別々に経常予算を計上するなどしていた。このような非効率を回避する観点から、プロジェクトという縛りはずし、例えばある地方自治体の保健計画と予算全体を渾然一体化したプログラムとして捉えるべしという議論であった。

・PBA を推進している人たちのプログラム型援助アプローチを示す明確な基準が見える文書などがあると有り難い。また、stand alone project をバラバラに行うと駄目だとの論点を明快に説明した簡単なペーパーがあると良い。

・ガーナでの特定のコンテキストを背景とした説明ペーパーなら、ガーナ保健セクターにおける DFID の見解を示したものなどはある。

・発表レジメ別添図表 2 の、PBA の定義項目に係るキーワードのリストは、PBA の定義として最大公約数（違った意見のなかに見られる共通点）のものなのか、1 つでもあればこの範疇に入ると考えて良いのか。これは、定義が曖昧すぎて異論を挟めないものに見え、定義とは言えないような印象がある。

・このキーワードは、必ずしも PBA についての議論を尽くして選ばれた基準では無い。これらは、先般のオタワにおける LENPA 会合直前に実施されたドナー調査において、各ドナーが PBA の特徴として最も多く挙げた点を列挙したものに過ぎないので念のため。その意味では、明確な定義というようなものではない。

・最初に絵を描いてから考えることができるセクター（例えば教育、保健など）と農業のようにやっていく過程でないと見えないセクターがある。

・セクターのタイプ、その国の経験などによっていろいろなアプローチがあることを示したうえで、具体例を付けると良いのではないか。

#### <調和化、ベストミックスアプローチについて>

・レジメ 2 ページの 3.援助の調和化について、最初に財政支援やコモンバスケットがいきなりできてきて、各論的などころでその他の部分についての調和化が議論されているのは、スッキリしない。

・概念上は財政支援というものがあるが、対応は様々な形で、出来るところから、行われている。ベストミックスは抽象的な議論を行うというよりは、その国の分野の状況を見ながら組み合わせを決めてゆくために、具体論になった際に様々な形がでてくる。

・戦略づくり、政策の部分とモニタリングの部分では共有化し、合意を行いつつ、進め方はいろいろでよいというのが現状。

・財政支援を究極的な援助手法と位置付ける議論へ対応するために急ごしらえで出したのがベストミックスアプローチである。これは、プログラム援助とプロジェクト援助を組み合わせたものとしてのベストミックスを示す言葉ではない。経常予算への財政支援においては、既存の途上国側の能力でなんとか対応可能としても、開発予算への財政支援で行うのであれば、技術面などにおいてコンサルタントを動かせるだけの最低限の行政キャパシティなどが必要となる。そのような能力の程度、発展段階の違いに応じて、困難な部分にはプロジェクト型援助を行うといった意味である。

・教育や保健の分野はリカレントの部分が多いためにプログラム型援助の議論がしやすい。相手国の技術レベルや経験などによって、ドナーが専門性を持つ人を連れてきて行うのか、専門家の育成を行うのかといった選択があるし、高度な技術を必要としなくても、数が足りない場合もあり、様々なので、状況に応じて、選択をすることによって最終的な形ができるのではないか。

・世銀などは、multi-layer capacity building や multi-sectoral capacity building といった言葉を使用しており、どのような援助の組み合わせで行くのが考えられている。

- ・リカレントの部分で財政支援を始めると終わりが無いのではないか。
- ・財政支援の議論においては、世銀については漸減ベースである。
- ・歳入を自ら生み出すインセンティブのところに問題が生じないのだろうか。リカレントの部分の中長期的に援助資金から独自の財政予算へ置き換えていくプロセスをどう担保してゆくのか？

・ガーナの SWAP においては、政府・ドナー間の覚書に、当該セクターに対する政府予算配分並びに経常予算配分の目標配分率を明記している。ただそれら条項がどこまで強制力があるのかは不明であるが。

・調和化の議論は無償と有償で異なると考えている。有償資金援助の場合、そもそも調達や専門家受け入れは被援助国側の責任であり、その観点から調和化は容易である。他方、無償資金協力の場合は、そのような調和化はしなくても良いと考えている。

- ・ベストミックスの議論と、調和化の議論は別段階の議論と考えるべきである。
- ・発表レジュメ別添図表 4 ? の DFID の援助手法の選択基準に対応する、日本としての基準は設定しうるのか？
- ・現在の議論においては資金としての援助面に注目が払われているが、外部提供資源としての援助において、お金に還元出来ないもの、すなわち知識などがありうるのか？

本日の議題については 以上。

#### MDG 広報について

MDG への日本の対応はどうあるべきと考えるかお考えを聞かせていきたい。

- ・ポジティブにとらえるべきではないか。MDG の達成に責任が誰にも無いという点は気持ちが悪いが、志気を高めるという目的で使えるのではないか。WB や世銀の文書は自らの機関だけでは達成できないことにもコミットする姿勢を示しているが、現状の日本では（国民レベルにおいても）そこまでコミットするつもりは無いのではないか。MDG を通じて International Development Community が存在するのだということが分かる。しかし、日本はこのコミュニティに属していないのではないか。
- ・MDG は援助疲れに対する対策であると考えているが、hegemonic な手続きの中で達成を目指すのではなく、達成の仕方は様々であることを喚起したい。
- ・顔が見えなくなることへの懸念は無いのか？
- ・「顔が見える」かどうかよりも感謝されるかどうかではないか。顔よりも声が聞こえる援助が重要である。
- ・国内での支援を考慮に入れると日本で広報の仕方によっては MDG をプラスに使うことはできるのではないか。

#### ・事務連絡

勉強会として残された課題はミクロとマクロの関係（Pro-poor growth）の議論と Sustainable Livelihood があるが、9 月末で一度中締めを行いたい。あと 2 回ほどの開催が可能であるが、最後の一回は勉強会の総括と今後の方向性を話したい。その前の一回は柳原座長に構造調整の評価についてお話しただく。最終回（中締めの回）はできるだけ多くの方が出席可能な日程で調整する。

平成 14 年 8 月 21 日

## 第 13 回 PRSP 勉強会資料

### 「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについて —コモンバスケット、プログラムアプローチなど—」

国際協力事業団国際協力総合研修所  
調査研究第一課 特別囑託 本田 俊一郎

#### 1. プログラム（型）援助の定義について

##### (1) JICA 報告と JBIC 報告の定義の相違

「プログラム(型)援助」の定義・解釈は多様。JICA/JBIC の各報告書での定義は下記の通り。

##### ●JICA 貧困報告における定義：

「途上国政府、ドナーの調整の下に策定されたセクター/イシューごとの開発戦略に基づいて行われる、プロジェクト、コモン・ファンド、直接財政支援、更に NGO 支援までを含めた様々な支援形態の集合体」(JICA 国総研「貧困削減に関する基礎研究」, 2001)

##### ●JBIC 開発金融研報告における定義：

「プログラム援助 (Program Aid/Assistance)」とは、特定の開発事業ではなく、一般的な開発目的に支出されるものをさしている。... プログラム援助の形態は、一般プログラム援助 (国際収支支援、一般財政支援)、セクター財政支援、プログラム食糧援助、債務救済がある。...」(大野 純一、「(報告) プログラム援助調査」、開発金融研究所報第 4 号、2000 年 10 月)

上記の二つの定義は明らかに異なる。<sup>1</sup> 前者は、個別の援助手法より、整合性のある開発戦略の有無等に焦点を当てた定義となっており、後者はプロジェクトでは無い具体的な援助手法を総称するものとしている。

##### (2) “Program-Based Approaches”: LENPA における定義

最近、多くのドナーが、“Program-Based Approaches(PBAs)” という用語を頻繁に使用。2001 年 6 月にオタワで開催された LENPA(Learning Network on Program-Based Approaches)の冒頭にて、リデル・コンサルタント(Abbey Liddell)は、各ドナーによる PBAs (SWAP など) の定義・解釈に関する調査結果発表の中で、以下のような暫定的定義を提示。<sup>II</sup>

リデルは、PBAs を、これまでの自己完結型のプロジェクト(stand-alone project)などの反省の上に立って、下記に示したような特徴を持つ PRSP 支援、SWAP、HIV/AIDS 支援などのイシュー対応型の包括的プログラムなどを含む援助アプローチを総称するものとしている。

①整合性のある政策枠組み (policy framework) / ②パートナーシップ / ③対話 (dialogue) / ④調整 (coordination) / ⑤調和化 (harmonization) / ⑥制度・組織変革 (institutional reform) / ⑦能力開発 (capacity building) / ⑧長期的視野 (long-term) / ⑨成果重視によるモニタリング・評価 (results or outcomes-based monitoring and evaluation) / ⑩信頼関係 (trust)

参考までに上記リデル報告の定義部分本文 (抜粋) を下記に示す。(下線は小職によるもの)

“Programme-based approaches clearly cover a wide gamut of development efforts, including sector-wide approaches, programme-based approaches on non-sector

lines, such as HIV/AIDS, and general support for a country's poverty reduction strategy. Such efforts reflect a shift not necessarily entirely away from projects, but certainly away from entirely stand-alone projects in which coherence is internal to project, rather than to a larger framework, be it development agency or recipient-led.”<sup>iii</sup>

### (3) プロジェクトとプログラムについて（上記の暫定的まとめ）

上記から、プロジェクト、プログラム援助(Program Aid)、プログラム型援助アプローチ(Program-Based Approaches)の相関関係の図式化を試みたのが別添図1。(本田作成)

## 2. 援助アプローチ（英 ODI 資料を中心に）

### (1) “伝統的”援助アプローチの問題点：背景

アフリカ地域を中心に自己完結型プロジェクト(Stand-alone Project)や構造調整政策の失敗。

### (2) “伝統的”援助アプローチの問題点：プロジェクトを中心に

- アウトプットからアウトカムへ：プロジェクト内部の Output は発現しても、国全体（マクロ）、セクター全体における成果（Outcome）にはほとんど繋がってこなかった。
- ファンジビリティ（資金流用可能性）：以前はマイナス面を強調。最近は、援助資金の効率的効果的配分の観点などプラス面に注目。
- オーナーシップ：通常の政府組織とは別個の PIU(Project Implementation Unit)を通じたプロジェクト実施によりオーナーシップ阻害等。
- 援助の取引費用：ただでさえ限られた被援助国政府のキャパシティ（特に企画部門）は、調整整無きまま氾濫する膨大な数の援助事業への対応に追われ一層低下。
- 持続性等：援助の氾濫と経常経費不足の問題。PMU の持続性。

### (3) 援助アプローチの諸形態（JBIC 報告を参考としてつつ小職が作成。別添図2を参照）

### (4) PBAs の枠組みで目指すべき援助手法の方向性（直接財政支援 vs ベストミックス）

PBAs が目指すべき援助手法の方向性においては、Like-Minded Group（除ドイツ）<sup>iv</sup>とその他の間で相違（直接財政支援 VS ベストミックス）。しかし、各被援助国のキャパシティ・透明性不足の現状から、双方とも現場で実際に取っている援助手法は近似。双方とも大部分の国で、一般財政支援、コモンバスケットやプロジェクト援助を組み合わせた形で援助を実施。

### (5) 援助アプローチの選択の一例（DFID/ODI）（別添図3を参照）

直接財政支援、コモンバスケットへの関与の程度の違いの一つの要因は、各ドナーがそれら新しい手法導入の費用便益をどう見るか、またそれら手法導入に伴い生じるリスクを援助機関としてどのレベルまで受け入れることが出来るかの相違と考えられる。

## 3. 援助の調和化(harmonization/alignment)

### (1) 援助アプローチ

直接財政支援、コモンバスケットなど。（上記参照）

### (2) MTEF

多くの国において、これら援助調和化の動きは MTEF と連動。（詳細は略）

### (3) 援助の調和化

- 準備プロセスにおける調和化：マクロ経済分析、財政・制度分析等調和化。一例は PEFA。
- 援助サイクルの調和化：政府予算サイクルとの調和化、ドナーミッションの制限。

- 援助の予測性：SWAP (Resource Envelope の推定)、MTEF と多くの場合密接に関連。
- 援助調整の効率化：各セクター/イシューにおける参加ドナー数制限、リードドナー/サイレントパートナー方式の導入など。
- 報告/ M&E(アカウンタビリティ含む)における調和化：報告様式・内容・回数などの共通化、合同外部監査、政府ドナー合同モニタリング・評価ミッションなど。途上国側 M&E システム強化と活用。
- 調達手続き一元化 (調和化)：施設・機材・専門家(TA)の調達一元化。(技協プール化)
- 覚書他：上記を規定する文書としての覚書(Memorandum of Understanding/MOU) 及びドナー行動規定(Code of Operational Practise/COP)など。MOU の法的位置付け、特定の援助アプローチに係る言及の有無等に相違。

#### 4. 援助アプローチに係る国際的フレームワークについて (ご参考)

- (1) OECD/DAC Taskforce on Donor Practice
- (2) Strategic Partnership with Africa (SPA)
- (3) Learning Network on Program-Based Approaches (LENPA)

#### 5. 我が国方針等

##### (1) 新しい援助アプローチへの対応方針

「... セクター・ワイド・アプローチの実施に際しては、被援助国が共通基金 (コモン・ファンド) 方式や援助手続きの急進的かつ厳格な共通化といった手法に対応できるだけの能力構築 (キャパシティー・ビルディング) を十分に成し遂げているか、日本をはじめとする援助国が援助資金の用途に関する自国民への説明責任をいかに確保しうるか等を良く吟味する必要がある。

特に財政支援に等しい共通基金方式の実施は、実施のやり方次第では援助国が主体性を発揮する余地を狭める可能性があるものであり、また、「顔の見える援助」の実現を困難にする可能性を秘めている。そうなれば、国民の援助に対する理解と支持を得ることも難しくなる。又、このような方法は、いまだ試行段階のものであり、効果的か否かが明らかになるには更に時間と検証が必要であろう。途上国の開発を一定の手法の実験の場とすることは援助国としては慎まなくてはならない。

途上国側の直面する援助課題や援助吸収能力が様々であることを踏まえれば、これらの国がたどる開発の道筋も多様であるべきではなからうか。そのためにはドナー側が提供する多様な経験や援助手法から途上国が適切なものを選択する余地を残すべきであり、画一的な解決策を提示し、途上国の主体性発揮の余地を狭めるようなことは好ましくない。」 (我が国の政府開発援助 2000 年度版) 上巻 P20-21) 抜粋

##### (2) 新しい援助アプローチに対応する我が国の主要な援助スキーム 別添図 4.参照

有償資金協力 (BOP サポート及び同見返り資金等)、債務救済無償、セクター・プログラム無償 (同見返り資金)、食糧援助・食糧増産援助の見返り資金、セクター開発調査等。

以上

<sup>i</sup> JICA と JBIC の各報告は、文中にてそれぞれ「プログラム型援助」、「プログラム援助」と、微妙に異なる和文用語を使用しているが、双方とも定義の参考として同じ DAC 定義(1991 DAC/“Principles for Programme Assistance”)に言及していることから、意識的に異なった用語を採用しているとは考えられない。

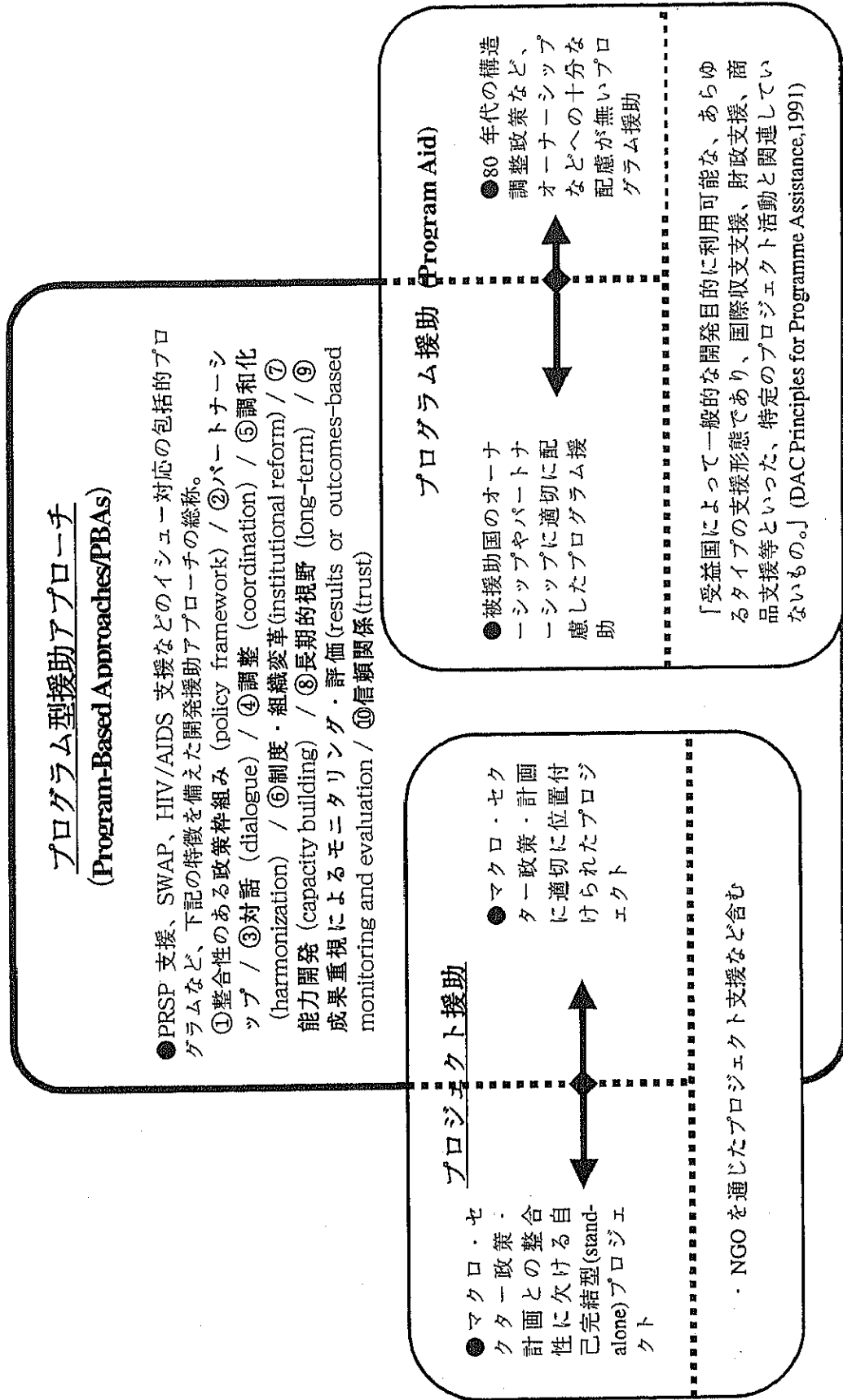
<sup>ii</sup> 同定義は、会議出席者から基本的なコンセンサスを得ていたと言える。(同会合へ出席した小職の感触)

<sup>iii</sup> Abbey Riddell, “Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches”, June 2002” (unpublished paper for LENPA Ottawa Conference in June 2002)

<sup>iv</sup> Like-Minded Group とは、英、北欧諸国、ドイツなど、直接財政支援やコモンバスケットなどの新しい援助アプローチに積極的なドナーにより構成されているインフォーマルドドナーグループ。その後 LENPA に発展改組。



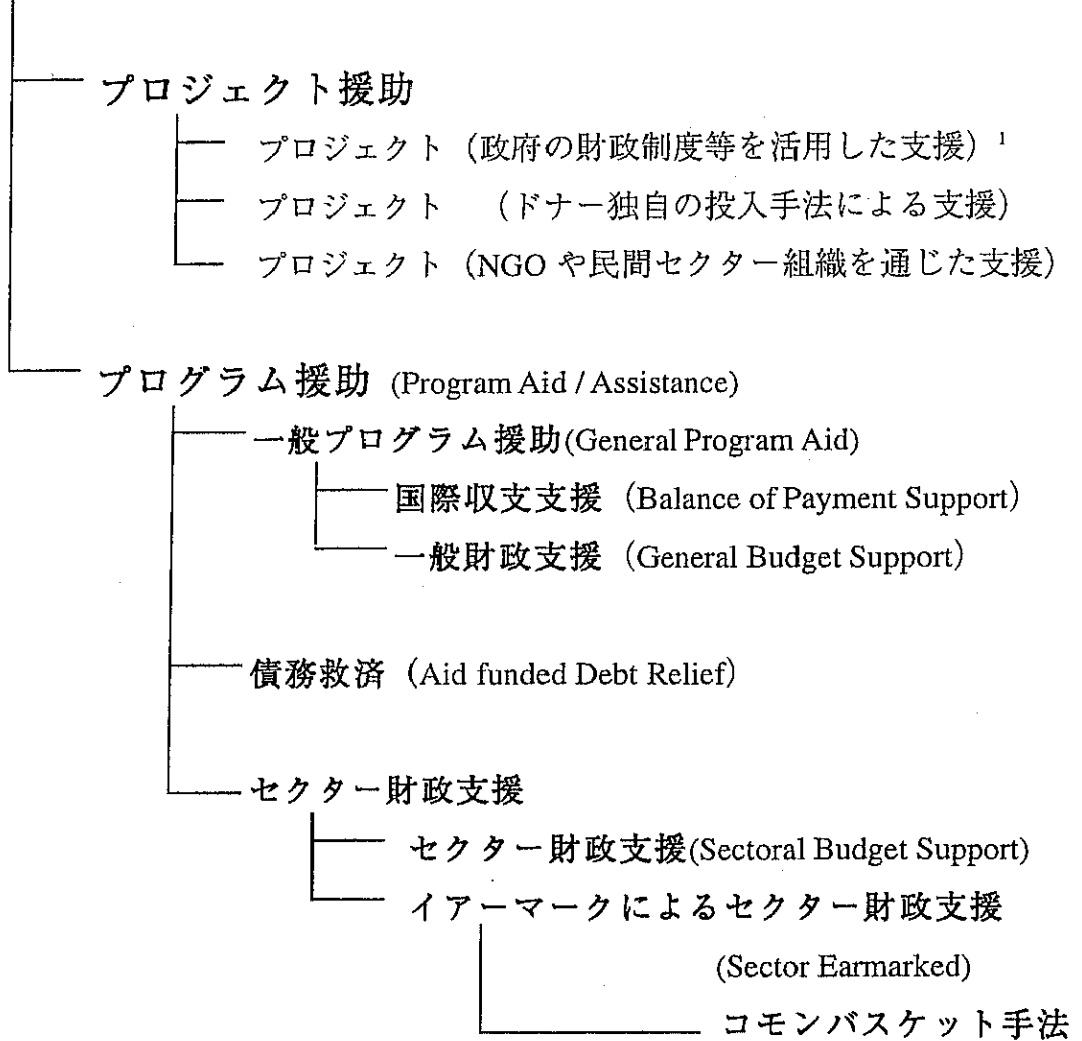
平成 14 年 8 月 21 日 (国総研調査研究第一課 本田作成)  
 別添図 1 : 「プロジェクト、プログラム援助、プログラム型援助アプローチ」の相関関係



平成14年8月21日

別添図2：「援助アプローチの諸形態」

開発援助資金 (ODA)

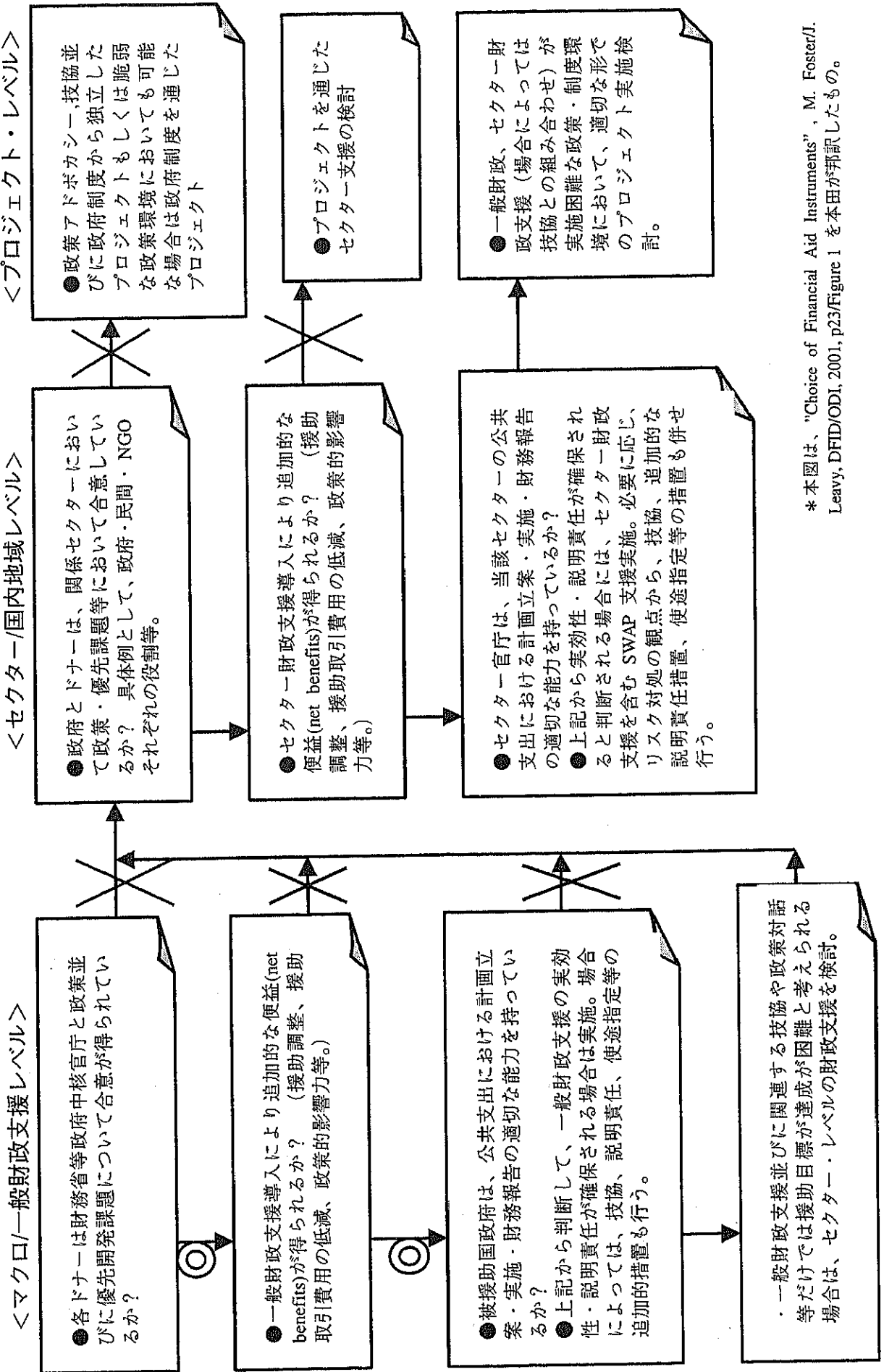


(本図は、JBIC 大野報告並びに「Foster et al "Choice of financial aid instruments", ODI」等を参考に本田が作成)

¹ フォスター等による"Choice of financial aid instruments"報告においては、援助手法として政府財政制度等を活用する場合でも、明確な目標、活動内容、並びに投入産出を伴う援助事業は「プロジェクト」として分類している。これは1991年のDAC原則にも則った分類方法と考えられる。

別添図3. 資金アプローチの選択決定基準の一例 (DFID/ODI)

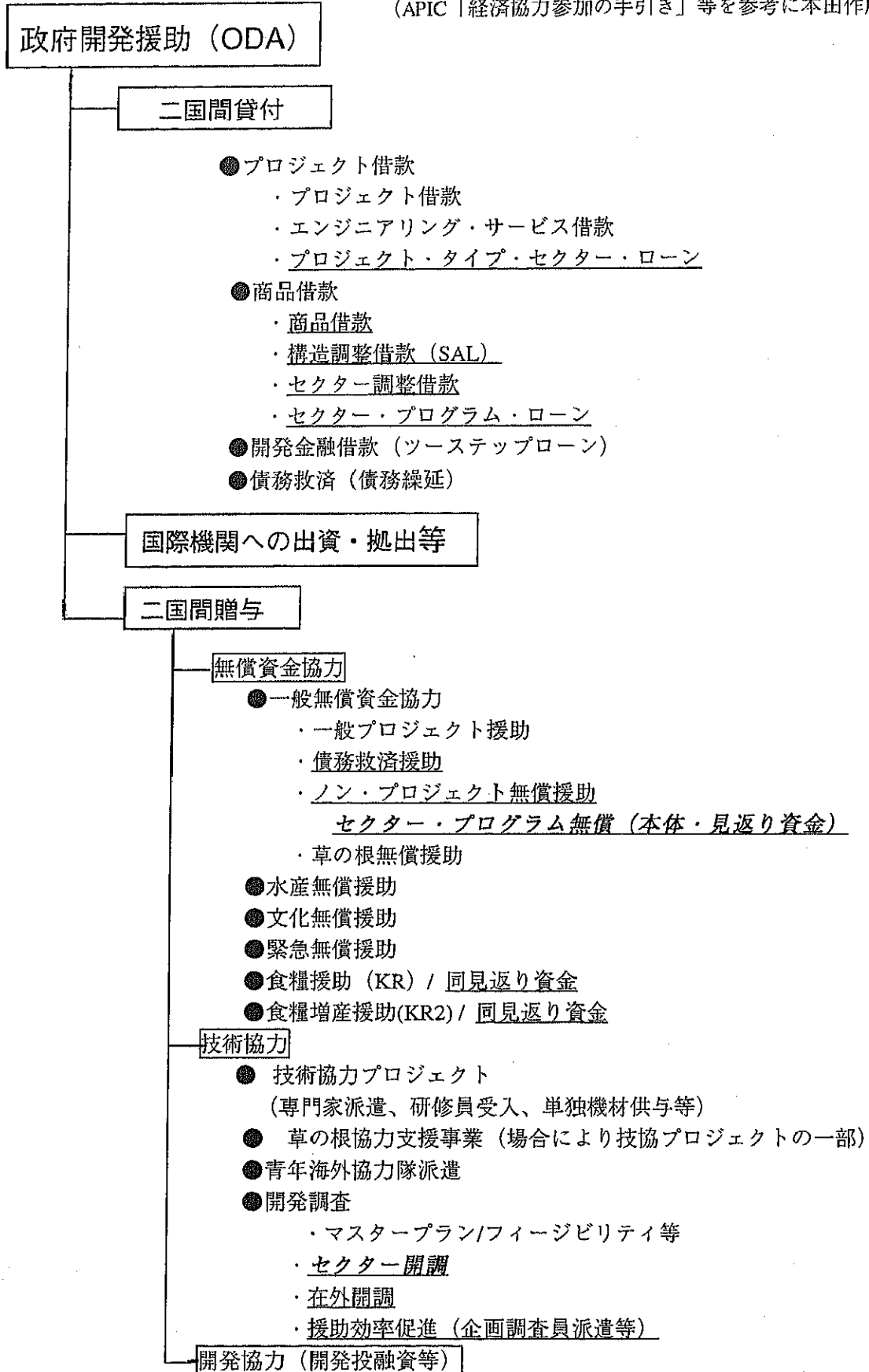
平成14年8月21日



\*本図は、"Choice of Financial Aid Instruments", M. Foster/J. Leavy, DFID/ODI, 2001, p23/figure 1 を本田が邦訳したもの。

別添図 4. PRSP/SP と我が国援助スキーム

(APIC「経済協力参加の手引き」等を参考に本田作成)



- ・ 太字・斜体・下線は、PRSP/SP 対応を意識して新たに設置もしくは改良されたスキーム
- ・ 下線は既存のスキームだが、PRSP/SP に比較的対応しやすいと考えられるスキーム

『PRSPと日本の貢献』  
第14回勉強会(定例)

「構造調整からPRSPに向けて(事務局仮題)」

日時：平成14年9月12日(木) 18:00～  
場所：国際協力事業団 国際協力総合研修所 201B 会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「構造調整からPRSPに向けて(事務局仮題)」

【拓殖大学教授 柳原 透 座長】

3. 意見交換
4. 事務連絡

「PRSP と日本の貢献」第 14 回勉強会（定例）  
「構造調整（融資）レジーム－20 年の総括」

＜議事抄録＞

日 時：平成 14 年 9 月 12 日（木）18：00～21：50

場 所：JICA 国総研 201B

出席者：別添出席者リスト参照

● 事務連絡 後ほど、勉強会終了後に。

● 「構造調整（融資）レジーム－20 年の総括」（柳原透 拓殖大学国際開発学部教授発表－レジメ、別添 1、2 参照）

### 1. 構造調整（融資）レジームの形成

本日の問題関心は、「PRSP はポスト構造調整レジームといえるのか」にある。ここではレジームという言葉を意識して使う。今日は世銀に焦点を当てる。理由としては、このテーマに関しては、世銀を見ることで 9 割方カバーできると考えるからである。ただし、世銀を見ただけでわからない部分を取って言えば、Debt Management である。ただし、これについてはこの勉強会で取り扱わないこととしているので、今日も取り上げない。

#### ● 「構造調整とは何か？」

構造調整レジームにおいては、「お金を出すこと（資金支援）」と「構造調整プログラムの実行」の 2 つがパッケージとなっている。

#### 構造調整融資の特徴（大きく 2 点、レジメでは 4 点）

##### 1. 国際収支危機の防止

国際収支支援においては、目的は二つある。第一に外貨準備を増やすことを通じてマクロ経済の急激な引締めによる短期的な危機を防止すること。もう一つは、中期的な観点から、需要サイドに加えて供給サイドの調整を行なう時間の余裕を与えること。

##### 2. 政策ベースでの改革支援（最大の特徴）

政策・制度改革は、構造調整政策の“売り”とも言える。構造調整政策における資金支援の直接的な目的としては、これら改革に伴い生ずるコストの補填、例えば、関税の引き下げにより生ずる財政赤字に対して手当をすることなど、が挙げられる。しかし、多くの「改革支援」型融資においては、必ずしも上のような明確な対応関係はなく、資金支援を行う理由が不明な場合もある。それら支援の背景には、実施に困難を伴う改革を進めなければならない受入れ国側を SAL を供与することでなだめるといった、政治的な配慮があるとも考えられる。PRSP レジームで、上のような構造調整レジームの性格がどのくらい引き継がれるのかが関心事であ

る。

政策ベース貸付（構造調整の最大の目的）とは、契約条件（政策条件: Policy conditionality）について法的な文書を締結することを通じて実施する。細かくは、マクロ・レベルのものと、セクターを絞ったセクター構造調整融資（Sector Adjustment Lending/SECAL）がある。より具体的な実施の仕方としては、（建前上）途上国側が申し出た政策条件を文書化（開発政策趣意書：LDP）し、その進捗状況を見ながら何回かに分けて資金供与する（tranche）方法がとられる。しかし、実際のところ、IMF・世銀がほとんどの場合 LDP を作成していたのが現実であろう。

構造調整プログラムとは、「長期成長の前提条件の整備である」→レジメ p1 下引用（長期成長の鍵としての経済全体の改革の基本は、市場メカニズムの導入、民間経済主体の自由度向上、政府の介入による歪みの除去）。

その後、90 年代初め頃から、構造調整の主要な機能として、プロジェクトのパフォーマンスの改善という点が明確に強調されるようになる。すなわち、市場の障害や歪みの除去を通じて（政策・制度環境の改善）市場メカニズムがより適切に機能するようにし、ひいては民間経済主体の活動の自由度を高めることが、（援助プロジェクトを含む）個別プロジェクトのパフォーマンスを向上させるという考え方である。言い換えれば、プロジェクトを成功させる政策的・制度的な環境をいかに構築していくかにも大きな関心が向けられるようになった。

## 2. 「構造調整（融資）」の進化

構造調整融資は、1979 年（カレンダー年、世銀の年度では 1980 年）に開始された。当初は、原油価格の急上昇により生じた、石油輸入国の厳しい財政状況を緩和することに主目的がおかれていた。ところが、その後の（82 年の）債務危機以降は、債務危機状況の克服に構造調整融資が組みこまれるようになった。すなわち、構造調整融資の主旨が、当初の外部からのショックに対する国際収支危機支援から、成長への障害である誤った政策を正して成長率を高め、ひいては債務返済を履行させること、へとシフトしたのである。

実際には、このようなシナリオ通りには行かず、結局ブレディ構想での債務削減策を通じて債務問題を処理することとなった。当初 3-5 年を“中期”と位置付け、この時間スパンで対象国が成長軌道に復帰すると見込んでいた。しかし、そのようには行かず、その後、この“中期”は約 10 年間の調整期間を想定するようになり、さらには“10 年後”もそのまま継続していくという認識にいつしか変わっていった。

構造調整融資の目的が国際収支支援から成長回復に変わっていく過程で、ガバナンスを始めとする制度改革など、成長回復に繋がると考えられる様々なイシューはなんでも融資の要件に含まれるようになった。貧困の問題については、世銀は当初は受け身（defensive）の対応を行った。

そこでは、貧困への対処をしなければ、構造調整過程は社会・政治面でもたない（持続不可能である）との認識があった。また、世銀に対する批判への対応という面もあった。批判の中でもユニセフの87年の報告書 "Adjustment with a Human Face"が、大きなインパクトを持った。

90年代に入ると、世銀は、それまでの受け身的な貧困問題への対応から、公式には貧困削減を開発の最上位目標に位置付けた（レジメp3, 3行目～）。実際、90年代に入ると構造調整融資の性格は変わり、「貧困層に過重な負担を強いる政策の回避」や、「貧困層向け公共支出の重視」、「セーフティネットの設置」など、現在のPRSPで出されているようなメッセージが表れるようになった。しかし、この段階においても、公式見解はともかく、実行面においては、まだ改革による副作用をカバーをするという80年代の考え方の延長線上との印象がある（⇒レジメp3.真ん中）。

### 3.構造調整（融資）の効果・影響

世銀としての構造調整政策への評価は、“但し書き”つきで正しかったというもの。構造調整改革を実施した国では、成長に貢献し、貧困削減にもプラスの影響が出たというのが基本的な見解である。ただし、レジメp4では、より正確な評価のためには構造調整を行った前と後の比較では不十分であり、行った場合と行わなかった場合について経済モデルによるシミュレーションを通じた比較もなされていることを指摘しておいた。

世銀は、構造調整政策の実施において、中所得国と低所得国を比較して、中所得国のなかには調整政策が想定していたような反応があったとしている。構造調整の進展においては、世銀は、①構造調整は長くても3-5年で済み、高成長が達成された稀なケースと、②ほどほどに結果が出たケース、③成長回復が不十分であったケースに分類している。③のケースについては、処方した政策改革を適切に実施しなかったから駄目であったのであり、構造調整を実施しなければもっと悪い結果になったであろう、というのが世銀の見解である。

### 4.構造調整（融資）レジームの評価

構造調整レジームへの評価において、世銀は、融資対象国がまじめに政策・制度改革をやったかどうか成否のカギであるとする（そもそも、コンディショナリティとは制度改革を実施させるために付した合意文書であったはず）。実際には合意書にサインはしても、改革を行わなかったり、最初だけやって途中で止めてしまうようなケースが多かった。このような状況から、構造調整の成否は政府のやる気次第であり、従ってコミットメントとオーナーシップが重要であるとの議論が生まれた。

構造調整レジームへの世銀による評価において注目すべきは、議論の焦点がコミットメントやオーナーシップに当てられている一方、政策の中身には触れられてない点である。一方、日本に



おける構造調整の評価を巡る議論においては、政策処方箋の中身自体を問題にする視点（レジメ p4.の英文 3 つめ、4 つめのパラグラフはオーナーシップ、一番下のパラグラフは参加にかかる）の summary message である）が多数を占める。すなわち、政策そのものに問題があり、構造調整政策を実施したから状況は悪くなったという認識である。

## 5.ポスト「構造調整（融資）」？

20年間に亘る構造調整レジームは、どう PRSP レジームと関連づけられるのだろうか。

- ・ 90年代初め頃から、既に世銀は貧困重視を公式に打ち出してきていたことから、貧困重視の観点からの PRSP レジームと構造調整レジームの差は、その取り組みにおける程度の問題とも言える。但し、PRSP においては、貧困削減が全面的な目標となっており、質の違いとも言える。
- ・ 構造調整レジームにおける政策改革の側面は、政策ベース貸付（PB L）である PRSC が組み込まれていることなどから、PRSP レジームにおいても継承されていると判断出来る。
- ・ ただし、世銀は、政策ベース貸付における「構造調整」の名称は変更しようとしている。背景としては、「調整」は国際収支に焦点が置かれていたことに起因する名称であり、その後の構造調整の変化を通じて名より体の方が大きくなったこと、また「中期」の時間スパンには収まりきらないこと、などが考えられる。「開発政策支援融資(DPSL)」に名称は変更。
- ・ PRSP レジームにおいては、政策条件を外から押しつけるだけでは駄目であるとの認識から、対象国の政策環境を CPIA（Country Policy and Institutional Assessment）などを通じて見極めた上で、SAL タイプの資金支援を行う。80年代の SAL においては、どの国も困難な状況にあったため、出来るだけ多くの国で実施するという方針であった。また、多くの分野で改革を進める方針から、PRSP レジームにおいてはより限定した（Selective）な方向へとシフトした。
- ・ オーナーシップについては2点指摘したい。

①以前からオーナーシップについては指摘されていたが、90年代に入るといやという程強調されるようになった。構造調整レジーム下においては、オーナーシップは建前として強調されていた面が強く、政策趣意書は表向き途上国によって作成されていたことになっていたが実際そうではなかった。一方、現在の PRSP レジームで言われるオーナーシップは、世銀指導部は精神革命のように唱えてはいるが、實際上どれだけ違うのかは定かではない。これまで通り、世銀スタッフに対する業務評価が融資量でなされるなら、根本的な変化は起こらないであろう。いずれにせよ、どのような基準でオーナーシップの有無を評価するのか、という難問が残る。

②PRSP 自体には、公式のコンディショナリティはつけられていない。しかし、以下の点でコンディショナリティに準ずる縛りが存在すると言えよう。第1に、1) PRSP レジームにおける世銀の融資ファシリティである PRSC、さらに一般には DPSL が実施されている限り、これら融資に

においては(絞り込まれてはいるものの)コンディショナリティが存在している。2) さらには、PRSP 文書には、世銀・IMF による Joint Staff Assessment があり、その内容については Pass もしくは Fail で評価される。

また、コンディショナリティの代わりには、各国が PRSP を作成・実施していく際の重要な参考として、Joint Staff Assessment の指針と Good Practices が提示されており、(行政指導風の) 実際上のコンディショナリティとしての効力を持っていると言える。

配布資料のレジメの P5 の引用部分を見ていただきたい。ここでは、IDA は、PRSP の政策内容の質の向上に向けて支援を行っていくと明確に述べている。これは、世銀は今後も引き続き PRSP 作成に深く関与していくことを示していると言える。資金を提供する側としては当然のこととも言えるが。

可能性としては、途上国側が「オーナーシップ」を盾に世銀に対して自己主張をすることがありうる(ベトナムの例?)。

・ Empowerment と参加の強調については、SAL に比べてより明確に強調されていることが看取される。PRSP レジームにおける参加では、利害関係者(stakeholders)とのコンサルテーションを超えて、PRSP プロセスへの市民社会のより広範な参加が重要視されている。この参加の強調は、一つには SAL における外からのコンディショナリティの代りに、国内におけるアカウンタビリティという新たなたがをはめようとする意図ではないかと推察する。私(柳原)としては、参加の形は出来ても、単なる手続きとなり形骸化する公算が高いと推測している。

別添した一枚紙は、参考文献 WB(2002.b)、現行の Operational Directive である。別添 2 は、参考文献 WB(2001)、構造調整のレビューを行ったレポートのアネックスである。要点は下線を付した。

## 意見交換

### ● 貧困が中心となった背景

・ 90 年の WDR で貧困が取り上げられ、その後 PRSP が出てきた背景が、今ひとつはっきりしない。浅沼先生がおっしゃったように、他の重要な問題のけりがついたので貧困がクローズアップされたのか、それとも IMF ・ WB の棲み分けを明確にする必要から貧困が出てきたのか？

・ 澤田先生の質問と関連して、MDGs や PRSP における成果重視 (result-oriented approach) の背景についても教えていただきたい。

→ 成果重視については、ウォルフェンソン総裁のマネジメント・スタイルが重要と考えられる。同総裁は、“No measurement, No management” の観点から、MDGs に代表される数値目標の採用を進め、また部局、個人の下位レベルにまでこの評価基準を貫徹した。

→大きな文脈の中では、国際社会の世論として一番有効なものが貧困削減であったということだろう。1つには、94年ベルリンの世銀・IMF総会でのデモが世銀に相当なショックを与えたことも、世銀が貧困をより真剣に取り上げる契機となった。もう1つには、世銀理事会における欧州ドナー達の圧力も強く働いたと推測される。WDRと貧困の関係に少し触れると、WDRは80年代に貧困を1回扱っているが、たいしたメッセージは無かった。90年のWDR貧困報告は、10年ごとのルーチンだったのか、それともそうではなかったのかは知らない。しかし、その後の92年には世銀は公式に貧困を最上位目標として掲げている。

→世銀が貧困削減を目標に掲げるようになった背景には、インフラ部門において民営化が進行したために同部門における公共投資の役割が減少し、その結果、世銀はインフラ以外の社会開発を中心とする貧困削減を前面に押し出すようになったことも一因であったと考える。ちなみに、90年代末、DACにおけるアメリカの影響力は急激に低下し、スウェーデン、英国を中心とするヨーロッパが主導権を握るようになった。その傾向は、PRSPに関わる世銀理事会においても同じである。

→国際世論というより、本質的に世銀の存在意義が貧困削減にしかなくなったということなのだろうか。言うなれば、市場メカニズムの導入・民営化を進めることそれ自体が世銀の足下を切り崩すことになったと考えて良いのだろうか。なお、二国間ドナーの貧困重視の世論はDFIDの97年の白書に端を発する。

→構造調整で市場経済化を進めたが、望ましい変化が起きなかったのも、結果重視、ガバナンスといった議論が出てきたのではないのか。貧困削減そのものの解決は難しくても、まずは貧困に対応できる政府を作ろうというのが貧困削減戦略ではないのか。(小池)

→ガバナンスと貧困削減はどのくらい結びついているのか。(山形)

→経済成長のトリクルダウンは期待薄であるとの認識から、ガバナンスの議論になるのではないのか。先進国では、政府が市場にフレンドリーになればガバナンス改善においても効果があると言われている。

→貧困削減とガバナンスの関係といったときに、ガバナンスの意味するところは公共支出の側面が中心となるのではないかと考える。

→構造調整融資が結果的に政権の延命を助けてしまったとの反省から、政権ではなく政治・行政体制そのものを変えようという考えから出てきたのがガバナンスの議論であり、その変革を起こす大きな梃子として貧困削減目標があると考えれば良いのだろうか。

#### ● 世銀融資の要件（審査・判断）について

パキスタンでは要件とされていた改革が実施されていなかったにもかかわらず、2回目のローンシェを受けたように記憶している。このようなことは普通に起こるのか。パキスタンにはコンディショナリティ不履行へのペナルティは無いと考えられるのでこういうことが起きるのだろうか

か。また、アフリカ諸国においては、不履行によりもう支援してもらえなくなるという恐怖があるからこういうことが起きにくいといったことが言えるのか。

→パキスタンの例と同じようなことはアフリカを含め多く起きている。資金支出の決定には、地政学的な要因などの影響を受けた決定が多くなされていた。今後はそのような決定は無くなっていくのかもしれない。構造調整レジームが改革を実施させることができたか、目的が果たせたかといえば、白か黒かで言えばできなかつたと言えるだろう。たとえ改革が頓挫しても、また、行いますといえば、支援は受けられた。

→改革が頓挫しても、それはその国の責任が問われるというよりは、政権や大臣の責任が問われ、政権が交代が行われれば前の政権の責任だという話になりがちである。

→同じ政権の間にも実際に融資が止まることもあったかと記憶する。例えば、ザンビアなどでは、構造調整融資が決定したが、その後の食糧暴動などにより一旦頓挫し、その後また復活した経緯があったと思う。また、記憶する限りでは、Paul Mosley 等による「Aid and Power(1991)」には、ガーナでは構造調整政策のコンディショナリティを全て満たさなくても、或程度遂行することで、構造調整融資を継続して受けていたとの記述があったと記憶する。ちなみにこの背景としては、一つには当時ガーナが構造調整の成功例とされていたために世銀としても融資を続けたいという意向が働いたことと考えられることや、同書が指摘するように、ガーナ政府の世銀との交渉力が相対的に高かったことなどがあると思う。

→何よりも改革への前向きな姿勢を示すことが重要なのではないか。多くの場合、融資を承認する世銀や IMF のレビューの文書には reservation が入っている。例えば、要件となっている法律を国会で成立させなくとも、その法案が起案されたことを評価してトランシエが認められるようなことが多いと考える。

→途上国は世銀が資金を出したがっているのを分かっているのではないか。世銀の要件に対する姿勢は、PRSP レジームでのアウトカムベースになってより真面目に審査されるようになるのだろうか

→「選定」と「限定」によって政策を無理に押しつけない方向にはなっているように見える。世銀組織内のスタッフの業績評価において、融資実績が今も圧力となっているのか、それとももう融資実績を出さなくても仕事が評価されるようになってきたのかが、鍵であろう。

→欧州の援助の傾向は有償資金から無償資金へ向かっているが、世銀はどうなのか。世銀も無償資金を重視する方向へ向かっているのか。もし、世銀が今後の方向性として無償資金を重視するので援助資金は今後返済されなくても良いとの認識であるならば、そもそもコンディショナリティは付けなくても良くなってしまわないか

→それはコンディショナリティとは別の議論ではないか。

→「選別」と「限定」のところでは Debt Sustainability は考慮されているのか？

→ロジックとしてはあり得るが、実際においては全く別の議論として扱われているようにおもわれる。

→結果ベースという場合、銀行である世銀としては当たり前のこととして、一番重要な結果は融資の返済とならなければならないのではないか。無償資金中心である DFID が個々の政策についての評価をベースに援助供与の判断をするのであれば理解できる。しかし、銀行である世銀が PRSP などの政策をベースに融資判断をする場合、DFID と世銀の違いは一体どこにあるのだろうか

→その問いは、国際機関において誰がどのように融資の最終判断をするのかという非常に根本の問題である。おそらく誰も研究していない点であろう。(柳原)

→その区別が付かないのであれば、金貸しとしての JBIC などの存在意義自体が無くなり、困るのではないか。

→JBIC の中でも、援助における有償資金と無償資金を巡る 이슈ーについて議論している。

→例えばインフラなどのように、融資でしかできない貧困削減支援があるはずである。

## ● IMF の変化について

世銀については、先生にご発表いただいたように、国際収支の安定から貧困削減、ガバナンス、制度改革など何でもありへとシフトしてきたとのことであるが、一方、IMF はどう変わったのかについてもコメントいただきたい。最近、英エコノミスト誌上で、IMF が社会部門のアドバイザーを募集しているのを見かけたが、IMF においても PRSP を巡ってそれなりに変化があったのだろうか

→IMF は基本においては変わっていない。PRSP の展開の中で、組織として Defensive に行わなければならないことをやっているだけのこと。いわば、反貧困と批判されないように、IMF が貧困の問題に無関心ではないということを外部に示そうとしている程度の対応でしかない。

以前、IMF 支援対象国以外におけるマクロ経済面は世銀が担当していたが、現在の PRSP レジームでは、全ての PRSP プロセスにおいて、IMF が Joint Staff Assessment を通じたマクロ経済側面の監督を行っていることに注意すべき。全ての PRSP 対象国に IMF の統一基準を適用出来ることから、IMF にとってはプラスの動きであったろう。

→スティグリッツは近著で、アジア危機に対する IMF の対応について、IMF が不況の状況で引き締めを実施するなど理論的に矛盾した政策を行っていることなどについて強く批判しているが、もしこの批判が妥当であれば、PRSP においてそのような IMF にたがをはめられては問題が生じるのではないか。

→例えば、中南米の中央銀行スタッフは IMF と同じ発想をする人がほとんどである。この意味で

は、完全に IMF のたがははまっている。

## 残された PRSP の課題

### ● 成長戦略

PRSP の課題に向けて何かプラスとなる議論ができればと考える。John Page 氏がアフリカには成長戦略が無いと言っていたが、もし、構造調整がアフリカでの成長のポテンシャルを壊したのであれば成長重視のアプローチを誰がどう作れるのか。これは実際のケースを扱うことによってイメージを得るしかないであろう。

### ● オーナーシップとエンパワメント

もう一つの課題として、PRSP で大きく強調されているオーナーシップとエンパワメントをどれだけ真剣に扱うか決めかねている。行政学ではエンパワメントはどのように扱われるのか

→地方分権のロジックの中で、県から市町村への権限委譲といった文脈で出てくる。

→PRSP においては、意思決定過程に参加が困難な貧しい人々を参加できるようにするという意味で使われるので、その意味では行政学における参加の扱いとは異なると考えて良いのか。

→最終的には貧しい者が意思決定過程に参加できるようにする、そこへ行き着くための地方分権である。

→参加はすればするほどドナーが考える方向へコントロールが効かなくなる。問題は、参加によりドナーが望む方向とは違う方向に進んでいってしまった際にドナーがどう対応するのかということだ。

→PRSP で想定されている参加は単純で、貧しい人が参画すれば、それは貧しい人の利益になると考えられている。

→ドナーは、Development は Good Change であり、「我々が良いと思うことは良いことだ」と信じている。

→貧しい人が参加すればするほど公共支出は増加する傾向にあるが、それでは困るので福祉に頼らず“生き伸びて”もらうために自己責任が強調される。自己責任実現には、国民のエンパワメントが必要となり、また参加の実現には分権化が必要になるという論理となる。

→その意味での参加は、“動員”と言うべきものではないか。最近の議論においては、参加 (Participation) という言葉より Public Involvement という言葉が良く使われている。

→市民社会と言う場合には、そこでは市民イコール国民か。

→市民社会という時には、単純に言えば政府以外のものを指すと考える。

→市民社会がどこの国においても言われるということは、多くの場合、それが実際上は無内容に使われているとしか考えられない。すなわち、市民社会の市民 (civil) の部分が水で薄められてほとんど意味を成さない形で使われている例はいくらでもある。ここで私が無内容というのは、市民社会という言葉が、せいぜい社会(society)や人口 (population) と同意義としてしか使われていないということである。

→市民社会という言葉は、西欧的な理念をベースに使われている。その意味では、無内容では無く、意味を持って使われていると考えている。例えばイエメンで NGO や市民社会といった場合、伝統的部族社会は除かれる。つまり、欧米型の民主主義に合致する人やグループに限られている。このように、西欧ドナーなどが市民社会という際には、西欧的なコンセプトによる市民社会を念頭においているのであり、無内容とは言えないのではない。

→バングラで市民社会という際には、BRAC などの NGO、並びにそのような NGO を通じて紹介された貧困層が想定されている。市民社会が無内容であるなら、PRSP の中で語られる市民社会には貧しい人が含まれていないのか

→PRSP レジームでの参加には二段階あり、stakeholder consultation と、もう一段進んだ段階として civil society participation がある。

→無内容如何という問題よりも、西欧的ロジックによる市民社会が本当に実現するのだという可能性を信じきって政策が立てられているところに、昨今の市民社会の議論の怖さがあるのではない。

→政策文書その他において、市民社会が本当に意味のあるような使われ方をしているのを見たことがない。

→市民社会の PRSP プロセスへの参加について、タンザニアの実例をご紹介したい。タンザニアの PER の策定で取られた市民社会の参加では、NGO のほか野党党首なども含まれていた。タンザニア政治は実質上一党独裁に近く、一方議会の力が弱いので、不完全な形とは言えドナーの目の前に NGO や野党がいるというそれ自体に何らかの意味はあったと思われる。

→タンザニアでは市民社会の議論が一定の役割を果たしたと言えるのだろう。それでは、代議制 (representative democracy) では不十分で、直接参加型民主主義 (participatory democracy) でないと駄目だという根拠は何なのか

→代議制では駄目だというわけでなく、各コミュニティ・レベルでの参加の重要性を強調しているのではない。

→代議制そのものが駄目というよりは正しく represent されていないので、ドナーが直接聞くというロジックなのであろう。

→アフリカのような複雑な多民族社会においては、どうい代議制は機能し得ないだろう。その

ようなところでは少数グループへのコンサルテーションの形をとる必要も出てくる。コンサルテーションの定義は、投票で決めると少数排除になるので、少数からも意見を聞くという意味で使う。Deliberative Democracy という言葉がある。ポピュリズムにおける参加は全く逆の意味であり、マジョリティの意見をマイノリティの意見は入れずに通すために使われる。

→2000年の貧困をテーマにした WDR の3本の柱の1つとして貧しい人々のエンパワメントがカギとされており、これを operational にしていくべく力が入れている。PRSP プロセスとの関係では、政策決定過程への参加として、公聴会やモニタリング、評価への参加がチェックリストに入っている。チェンバースは参加は essential であると主張しているが、形骸化する恐れが強い。形骸化させない力を国内あるいは国外からの圧力でかけられるかどうかは鍵だろうが、国内の力は働かないのではないかと思う。

→長期的には参加を可能とする制度構築が必要であろう。

→これまでの参加型開発の実績においては、ドナーなど「参加を推進する人達」がその実践の間違いや問題を認めることがあるのか

→そういうことは無いだろう。そのような場合には、「正しい参加がなかった、あるいは参加がなかった」とされる。イエメンのプライマリヘルスケア (PHC) 事業の例を挙げたい。この事業では、地域の保健所 (Health Unit) が住民参加を進めていく中で、推進診療所の空いている時間に医師を雇って有料で診断や臨床検査を行う事業を構想、この事業は収入増加をもたらした。しかし、PHC を推進したいドナーは、PHC では誤診や薬の誤用などを避ける観点などからこのような活動は許されないという観点からプロジェクトは失敗であったと判断することになる。

→日本の農村生活改善運動で紆余曲折を得て開発の目的が達成されたことなどを鑑みれば、参加を意図的に導入するといった社会工学的な手法はそもそも出来ないということなのだろうか。仮にそうだとすると、我々は現実問題としてどのように紆余曲折プロセスに関わっていくべきなのかという課題が残る。

## ● オーナーシップ

行政学では、オーナーシップの議論はどのように理解されるものなのだろうか。特に評価と向上はどう捉えられているのか

→コンディショナリティとオーナーシップは相関関係にある。政策策定を自分達で行い、ドナーが意図するものと同じものが策定されれば良いが、意図と異なるものを策定されたら、反逆とか裏切りになる。オーナーシップの文脈としては多様性と歴史的経路の認知がある。

→PRSP の文脈でのオーナーシップは、政府のそれというよりは民意を反映しているかも含めた意味でのオーナーシップであり、重層的なものといえるのではないか。