



# 開発効果に関する年次レビュー 2000



Copyright 2001

業務評価局

パートナーシップ&ノレッジ・プログラム (OEDPK)

Eメール：ecampbellpage@worldbank.org

Eメール：eline@worldbank.org

電話：202-458-4497

ファックス：202-522-3125

OEDの一連の業務報告書は、実施中の業務で判明したことを広く伝え、評価を通じて開発効果の向上について意見交換を行うことを奨励するものです。こうした報告書の目的は、その提出形式が正式でなくても、判明したことを素早く送り出すことにあります。そのため各報告書には作成者の名前が明記されています。

この報告書に示された判明事項、解釈、意見、結論は、全てその著者のものであって、必ずしも業務評価局あるいはその他いかなる世界銀行の部門、理事、あるいは代表する各国の考えを示すものではありません。

---

# 目次

- 5 はじめに
- 7 エグゼクティブ・サマリー



---

# はじめに

世界銀行は、開発途上にある加盟国に対して財政援助、知識の普及、様々な組織や機関とのリンク、能力の構築といったサービスを提供するユニークな存在である。世界を代表する多国間金融機関として世銀は途上国とグローバル経済を結びつけることをマニフェストとして掲げている。また世界規模の開発機関である世銀は、社会面、環境面において持続可能な形で成長を促進することで貧困を緩和しようという使命を担っている。さらに、こうした2つのマニフェストを不安定な金融情勢、めまぐるしく変化する技術環境、そして一段と進む環境破壊という極めて難しい業務環境で実施してゆかなければならない。

「開発効果に関する年次レビュー2000」は、世銀がこれまでに遂行してきたこれらマニフェストの成果をまとめたものである。金融危機という冷酷な環境で作成された98年度のレビューは、プロジェクトのパフォーマンスを改善するだけでは不十分であると、それよりもっと次元の高いプログラムや国別パフォーマンスのレベルで改善を見なければならぬと結論づけた。99年度のレビューでは、「総括的枠組み（CDF）」の実施時につきまとうジレンマと難しい問題について触れた。こうした難題に取り組むための有望な慣行をいくつか指摘したが、そのどれもが貧困削減と持続可能な成長を実現しようという各国のコミットメントの強さにかかっていると断言した。

本年度のレビューでは、年度中に幅広い領域にわたって前進を見たとし、さらにそれが今後も続く可能性を示唆している。ポートフォリオのパフォーマンスは満足度75%という「戦略的盟約」の目標を超えそうである。持続性や制度開発の面でも満足度に進歩が見られる。とりわけ低所得国を中心に、世銀業務が一段と複雑化し、リスクが増し、これら諸国に対する要求が高まっている点を配慮すると、こうした成果は賞賛に値するといえよう。

本レビューは、現在世銀が直面する4つの、ともすれば相反する問題を検証している。アジェンダの内容がますます増えつつある中、これに対処する

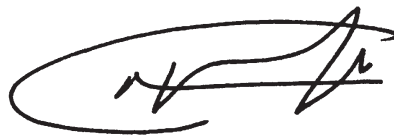
ためにはクライアント国の優先事項と世銀の事業上の優先項目を調和させる方法を学ばなければならぬ。例えば、グローバルな対応策を現地の国情に適合させ、国別パフォーマンスと貧困への対応の間で世銀の人材資源をバランスよく配分しなければならない。さらに、長期的かつ全体的な視点で開発に臨む一方で、効率を高め、選択項目を適切な判断で厳選しなければならない。世銀はまた、開発に関する知識を習得しそれを広く普及すること、グローバルな政策についての討議をパートナー諸国／機関の間で展開させること、国レベルでは効果的に取り組めないグローバルな開発諸問題に対応する作業も担っている。

さらに本レビューでは、世銀が直面するジレンマに真っ向から取り組めば開発効果をさらに向上させることができると結論づけている。そのためには、まず第一に、クライアント国と世銀の間でそれぞれ異なる優先事項があることを確認する内容を世銀の戦略の中に明示し、世銀が動員する一連の手段は国レベルと世界レベルの両方でコンセンサスを構築できるような長期戦略的なものとする必要がある。第二に、世銀の方針と戦略を制度面、社会面、政治面の様々な環境に適切に適合させることで、これらの方針や戦略の効果的な実施に全力を注ぐ必要がある。第三に、芳しい実績を上げていない諸国や資本市場にアクセスできる中所得国に対する世銀の

アプローチを明確に打ち出し、それを強化しなければならない。

世銀はまた、その組織構造、ビジネス慣行、業務上の様々な手段に順応性をもたせ、同組織にかかっている極端な重圧を減らしてゆかなければならない。これをそのまま放置しておけば開発効果を阻害することにもなりかねない。これに対処するためには、まず第一に、戦略、プログラム、予算編成プロセス、スタッフへの奨励策を、結果の達成状況と結び付け、さらに事業戦略が人材資

源の配分と歩調を合わせるように予算編成プロセスを改善してゆかなければならない。第二に、世銀は知識の創出をもっと重視する必要があるうえ、質をモニターし追跡するプロセスを確立して活動の質と一貫性を高めなければならない。第三に、他のパートナー諸国や国際機関と比較して世銀が優位な立場にあるかどうかを常に評価して、ビジネス・パートナーのような立場で何事も責任をもって精選してゆく必要がある。



ロバート・ピチョット  
局長、業務評価担当



# 概要

**過**去10年間に、世界銀行の遂行するマンドートは幅が広がっただけでなく、その奥行きもさらに深まった。世界経済や開発体制に押し寄せる変革の波は、世銀の視点を、制度の開発、ガバナンスの向上、社会開発、紛争後の復興、債務救済、グローバルな公共財の重視といった方向へと移行させた。これに伴って開発効果についての難しい問題も新たに浮上してきた。

これらの諸問題に対処するため、世銀は5年前に「刷新」というプロセスを導入して、新たな能力の構築、システムやプロセスの更新、運営陣の配置換え、組織内の価値観と体質の改善に着手した。それと並行して、貧困削減を踏まえたうえでの世銀の使命の見直し、ポートフォリオの適切な運用に向けた予算資源の有効利用をはじめ、環境方針、社会方針、受託者保護方針などの枠組み強化、プロジェクトの実施と政策の策定に対する参加奨励も推進してきた。

こうした努力は、世銀による開発援助にさらなる成果をもたらした一方で、世銀業務を複雑化し、世銀とのビジネス・コストを増大させただけでなく、組織内の構造や、プロセス、職員にも重圧をもたらした。今や世銀は様々な目標の間で妥協を強いられ、しかも、世銀の事業目的とクライアント国の目的、各国のパフォーマンスと蔓延する貧困との取組み、グローバルな対策と現地への適合といった、ともすれば相反する課題を調和させる必要性に迫られている。

この開発効果に関する年次レビュー（ARDE 2000）は、世銀の業務評価局（OED）が行った最近の評価作業の結果を基礎に、上述のような難しい課題への対応の手引きとなろうとしている。本報告書はOEDの評価対象である3つの主要項目、すなわち、世銀の完了済みプロジェクト、国別援助プログラム、セクター別・テーマ別活動を主軸に構成されている。その主な概略は以下の通りである。

- 改革作業や開発プログラムは、途上国内でコンセンサスが構築され、世銀と途上国の間に

共通のビジョンが育成されれば、長続きする可能性が高い。そのため国レベルにおいては、現地の参加を奨励し分析作業の結果を幅広く普及させることで、コンセンサス造りのための貸付やそれ以外のツールを慎重に駆使する必要がある。加えて、新しいアプローチをテストするパイロット・プロジェクトを体系的に利用し、アドバイザー・サービスや柔軟性に富んだ貸付手段をもっと頻繁に用いて政策変更プロセスを培う必要がある。また、セクター別戦略や事業戦略においては、意見の一致しない部分があることを認めただけで、知識の創出、学習の全国的普及、会合の場という世銀の役割の長期利用といった方面の優先事項を決める必要がある。

- 開発効果の向上はひとえに、制度上の優先項目やプログラムを、個々の国に見られる制約と好機にいかに関与させるかにかかっている。こうした適合作業を成功させるには、国内で業務がどのように進められ、どれほどの権限を委譲できるかを把握するための最新の知識ベースが必要となる。知識管理の重要性が増しているのとは裏腹に、現在の人材資源の配分傾向は、経済業務やセクター業務に十分目を向けられるようにはできていない。
- 政策の枠組みが比較的堅実に確立されている国では国民1人当りの貸付額が多い。だが、個々の国を見ると、特に政策や制度が整備されていない国では、世銀による開発の効果が、貸付額だけではなく、どのような手段を組み

合わせているのかとか、政策主体の貸付を行うタイミングやパートナーシップの賢明な利用といったものにも左右される。

- 世銀は生産性の高いパートナーシップを幅広く導入しているが、その潜在能力をフルに引き出すには、世銀の比較的優位な立場を克明に示して、パートナーシップが何を実現しようとしているのか、それにはどのようなリスクが伴うのか、あるいは世銀業務の合理化にいかに関与することができるのかといった課題に「ビジネス」として取り組み、選択項目を厳選してゆかなければ実現不可能である。

## 改善を見るプロジェクトの結果

こうした難しい業務環境にありながらも、プロジェクトの質の向上を目指す世銀の長年の努力は実を結んでいるようだ。ポートフォリオの実績は過去5年間に着実に伸び、2000年度の戦略的盟約で掲げた75%の満足度を上回りそうだ。持続性に関する満足度と制度開発についての満足度でも改善を見た。アフリカでのポートフォリオの実績はなおも期待はずれの成果しか見られなかったが、それでもクォリティー・アシュアランス・グループ（QAG）がまとめた現行のデータを見ると、ポートフォリオ改善の努力に応じてその傾向が逆転する可能性を秘めている。

プロジェクトが複雑化し、その要求がしだいに高まる中で、特に低所得国を中心にこのような前向きな結果を達成することができたのは特筆に値する。今回評価の対象となったプロジェクトでは5件中4件以上が借入国に対してかなり厳しい要求を課したものだ。また、プロジェクト3件につき1件以上が借入国の実施状況を不満足と評価しているため、これと並行して、能力構築作業と各プロジェクトの立案を借入国の能力に適合させる作業を行って、それぞれ成果を上げる必要がある。

投資プロジェクトの満足度は過去数年にわたって70%近くで頭打ち状態にあったが、2000年度のサンプル・データの一部には75%の満足度が示されている。調整業務の実績は過去5年間に着実に伸びたが、その一方で、プロジェクトの監査結果や国別評価の結果には、政策上の目的を達成したからといって、それが直ちに長期的な所得増大や貧困削減につながるわけではない点が示唆されている。これらに影響を与えるには、改革を持続的に行ってゆくという政府の意気込みと、ある程度のコンセンサスがどうしても必要となるのである。また外的要因も

結果を左右する。世銀が結果重視の枠組みを強調するにつれ、調整プログラムの目的にも、開発当事者間で説明責任の所在を明らかにし、開発結果を随時、具体的に盛り込んでゆく必要がある。

## 国情に合わせた結果の実現

世界銀行では、近年、個々のプロジェクトを重視する態勢から、国別プログラムをもっと高い次元から見つめる姿勢へとその視点を移行させようとしてきた。OEDの国別援助評価（CAE）からも明らかのように、国別プログラムの結果が当事国のポートフォリオの全体的な実績と一致しないことがよくある。さらに国別プログラムの結果が1人当りの所得で決まるわけでもない。それよりも開発効果を国レベルで左右するのは、パートナーシップを含め戦略と手段をいかに厳選して組み合わせ、国情に合わせて適合させるかという点にかかっている。

当事国で改革に対するコンセンサスがどれほど盛り上がっているかが国別戦略の重要性と結果を左右する不可欠な要素となっている。世銀の国別プログラムや政策改革に対する借入国の中途半端な態度は円滑な実施を妨げる主因となってきた。また、CAEを見ると、借入国の政府が世銀の助言を受け入れ、難しい改革作業を積極的に引き受け、推薦措置をいとも簡単に実施できるという、まことに安易で楽観的な傾向が見られると指摘されている。中には、国内で十分なコンセンサスが構築される前に、世銀が調整貸付あるいは投資貸付のいずれかをを用いて改革作業を支援したケースもある。当事者による分析作業も依然として例外的慣行であって規則として定着したわけではない。

世銀は当事国の環境を配慮して、貸付手段やそれ以外の手段をもっと長期的見地で実施すべきである。調整貸付はマクロ経済政策やセクター別政策を改善しようとする諸国を支援できるが、当事者同士が改革の必要性を確信していなければその成果を発揮することはできない。さらに政策改善を目指す貸付の効果を最大限に上げるには、経済・セクター業務、能力構築、セクター別投資といったもので補完的に支援する必要がある。改革に対するコンセンサスがぐらついている場合には、パイロット・プロジェクト、対話、経済・セクター業務などがコンセンサス構築に役立つが、現地の参加とこうした業務の結果を幅広く普及することが不可欠となる。

CAEのほとんどは、国レベルの制度開発に対する世銀の貢献度を「穏当」と評価している。診断



作業の中でも制度面・リスク面の分析が一般に最も弱い点をCAEも認めているうえ、世銀のプロジェクトや政策上の推奨項目はいまだに複雑を極め、組織・制度や能力が満足に構築されていない諸国に対して要求が強過ぎる場合が多いと指摘している。

一般に、開発援助はマクロ経済の枠組みが定着し、公共セクターが有効に機能している諸国においてその効果が発揮される。国民1人当たりの統計を見ると、国際開発協会（IDA）の場合は、世銀の「政策面・制度面の国別アセスメント（CPIA）」の評価の低い国より、比較的高い国の方に2倍の金額を融資している。国際復興開発銀行（IBRD）の場合も、実績ベースの貸付メカニズムを正式に導入していないが、その貸付について同様のことがいえる。2001年度をめどに世銀がIDA借入国政府のパフォーマンス評価をグループ内で共有できるようになれば、こうした傾向はさらに強まるものと予想される。

ここで特に難しい課題は、ガバナンスと政策上の枠組みが満足に確立されていない低所得国で貧困を削減する方策を見出すことにあり、世銀は取組み方法を強化し、これを明確に打ち出さなければならない。そのためには、低実績につながっている要因の診断に力を注ぎ、改革に対するコンセンサス構築の「集い場」としての役割を利用する必要がある。調整貸付は、変革への意気込みを示す行動が見られない限り避けるべきである。また各国の環境によっては、的を絞った限定的なグラントや貸付業務が公共セクターの説明責任体系を強化したり、的を絞った貧困プログラムを綿密にモニターしながら支援するのに適切な場合もある。

また世銀の管理資源の配分過程を強化すれば開発効果の高揚に役立つかもしれない。国別担当部門が多数あり、しかも各部門が予算管理を支配している現状で、資源の転用は難しい作業である。国別プログラムの予算は、国別政策やプロジェクトの実績を問わず比較的一定しており、国別援助戦略に必ずしも沿って配分されるわけではない。特にフィールド・オフィス（現地事務所）のある国では、国別プログラムの固定費が高く、さらに柔軟性に欠けたものとなる。

世銀とクライアント国の間で互いに受け入れた具体的な政策上の枠組みが存在し、借入国がそれを「自己責任意識」をもって推進している場合には、国別プログラムを支援するパートナーシップが大きな効果を発揮する。政策面で具体的な枠組みが明確に打ち出されている場合にはパートナーシップを2

つの局面で成功につなげている。その一つは各パートナーが明確な役割を担っている点と、もう一つはどのパートナーも各々の独自の説明責任について正しく理解している点である。だが、グローバルな目標を立て、その資源をどのように国別プログラムに振り分けるかとなると、現行の世銀の管理構造では各国のコミットメントをあいまいにしてしまう。そのため、セクター・レベルと事業レベルでビジネス関係のようなパートナーシップを取り決めることが先決となる。各ネットワークは、世銀の基本的能力と他のパートナーと比較した際の世銀の優位な立場を確認して、各々の責任を正しく分担した「企業提携」のような関係を確立する必要がある。この中には、パートナー数を合理化すること、どの合意事項もパートナーのコミットメントで裏打ちされ、使用する資源がどのような結果をもたらすかをフルに認識することや、他者が実施できるものはそれに任せることなどが含まれる。

## グローバルな結果を目指して： セクター別・テーマ別活動

幅広い戦略的ビジョンを打ち立てられる世銀の能力はその優れた力量の一つとなっている。そのため世銀は一貫した助言を国や地域を越えて提供する義務を負っている。セクター別・テーマ別戦略は、事業上の目的を明確に打ち出すうえでも、また国際的な開発目標を実現するうえでも重要な手段となっているが、世銀の国別プログラムがますます要求色を強めている点とうまく調和してゆく必要がある。世銀の戦略の中で指摘された優先項目と借入国あるいは他の当事者の指摘した優先項目の間で合意を見、それらを一貫性をもって推進すれば、世銀によるセクター別あるいはテーマ別戦略を円滑に実施できるようになる。ところが世銀の戦略や方針の中には、例えば、男女平等、森林保護といったグローバルな課題に取り組みたがらない政府に対してどのような手段を用いるべきかとか、こうした国との対話をどのような姿勢で進めるべきかといった具体的な指導項目がほとんど含まれていない。

現地プログラムを成功させるには、戦略や政策上の推奨案を国情に応じてカスタム化することが重要な決め手となる。また国別分析作業はこうしたカスタム化を支援するうえで欠かせないもので、経済・セクター業務に向けた資金の減少は憂慮の一因となっている。さらに、モニタリングと評価作業に見られる恒常的な弱さも問題である。これらは戦

略をカスタム化し、随時更新してゆくうえで不可欠となる。

業務方針はスタッフが事業上の優先項目やセクター面の優先項目を実施する際の手引きとなる。しかし、世銀の方針をとりまく枠組みにあいまいな点やカバーされていない点（ギャップ）があり、世銀スタッフと運営陣のみならず、クライアント国やパートナーにとっても確信のもとない所要案件が出ている。さらに保護方針を実践しようにも、説明責任が極端に分散化されているうえ、本部の調整能力や監視能力が欠けているため、一貫性をもって実践できずにいる。運営陣は世銀方針の枠組みを明確にするための措置を講じているが、それでもなお説明責任を強化し、クライアント国と国際パートナーの掲げる方針あるいは保護規定を世銀のそれと調和させる努力を今後も続けていく必要がある。

1996年にセクター別戦略ペーパー（SSP）を導入して以来、世銀はセクター別戦略の策定プロセスを標準化して、それまでの政策策定過程に見られたいくつかの欠点に取り組むようになった。しかし予算資源の配分と意志決定はその大半が各国担当局の枠内で行われる。そのため今回評価の対象となったセクター別戦略には、実施上の具体的かつ立証可能な計画が一つも含まれていなかった。最近のSSPにはセクター別・テーマ別目標がどのようなビジネス結果を生むかに注目したものもいくつかあるが、世銀の管理構造がなおも不均衡であるために結果重視型のセクター別・テーマ別戦略の運用が非常に難しくなっている。

世銀の運営陣が実施したSSPに関する予備調査では着実な改善が認められたが、上述の問題の多くは依然として残っていると付記している。セクター別戦略や政策の立案・実施に関する世銀の体験を分析したOEDは、政策、実績、プログラム、パートナーシップという、戦略を成功に導く4つの要素にもっと取り組めば、世銀のセクター別・テーマ別戦略の効能をさらに高めることができるだろうと指摘している。

## 事業管理に示唆するもの

今回のレビューで判明した事象は世銀の事業管理面に何を示唆しているかを示している。

- 世銀の戦略、プログラム、予算編成のプロセスには、世銀の使命に沿い優位な立場の枠内において、結果の達成に直接結びつける内容をもっと明確に盛り込むべきである。このことは、予算編成プロセスでは世銀の事業戦略と歩調を合わせて資源を配分をすべきだと示唆している。承認済みの国別援助戦略、セクター別戦略、グローバル・パートナーシップはどれもコストを詳細に明記し、各コストを毎年実施する予算プロセスに結び付けるべきである。またスタッフへの奨励策は結果と実績に結び付けられるべきであって、スタッフのインプットとかプロセスに対して与えるべきではない。
- 世銀の知識ベースを維持することは非常に重要である。世銀は、国レベルとグローバル・レベルの両面において知識の管理と創出の間でバランスをとる必要があるうえ、知識に関連した世銀の活動の質と一貫性を常にモニターし追跡しなければならない。
- 選択肢を厳選するためには、他の国際パートナーやクライアント・パートナーと比較してどれほど優位な立場にあるかを常に注意深く査定してゆく必要がある。それは、他のパートナーが実施できる諸活動を「譲る」ことも意味する。

# 業務評価局出版物

世界銀行の理事に対し報告を行う独立審査部門である業務評価局 (OED)は、同銀行の完了した貸付業務の全てに関する開発の影響と実績を審査します。結果と推薦事項は理事に提出され、新しい政策やプロジェクトの企画および実施にフィードバックを与えます。個々の業務や国別援助プログラムに加えて、OEDは銀行の方針およびプロセスも審査します。

調査の要約と概略それに教訓と実務 (*Precis and Lessons & Practices*) の全文をインターネット上の <http://worldbank.org/html/oed> で読むことができます。

## OEDの出版物を注文するには

業務評価、世界銀行討議書、その他のあらゆる文書が世界銀行インフォショップ (World Bank InfoShop) から入手できます。

ストック番号と価格コードをリストした書類が世界銀行のメールオーダー・サービスあるいはワシントンDCのダウントウンにあるインフォショップで入手できます。その他全ての文書に関しては、世界銀行インフォショップにお問い合わせください。

本書またはOEDの他の評価報告に関する詳細は、Elizabeth Campbell-Page あるいはOEDの案内デスク (OED Help Desk) にお問い合わせください。

Operations Evaluation Department  
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)  
Eメール : [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)  
Eメール : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)  
電話 : (202) 458-4497  
ファックス : (202) 522-3125

## OED出版物の注文方法

米国内のお客様および銀行出版物ディストリビューターが誰も扱っていない統治領のお客様は、以下に出版物の注文を申し込むことができます：

The World Bank  
P.O. Box 960  
Herndon, VA 20172-0960  
Fax : (703) 661-1501  
Telephone : (703) 661-1580

世界銀行の出版物データベースに関するインターネット・アドレスは、<http://www.worldbank.org> (出版物とプロジェクト情報で検索) です。

Eメール : [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)  
ファックス : (202) 522-1500  
電話 : (202) 458-5454

世界銀行インフォショップは、ご来訪のお客様のみを対象としています。インフォショップの住所は以下の通りです：

701 18th Street, NW  
Washington, DC 20433, USA

その他のお客様は各地のディストリビューターからご注文ください。

## Eメールでのご購入

世界銀行と既にお取引がある場合は、ご注文を電子メールで、[books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org) にお送りいただけます。お客様のアカウント番号、請求書および商品の郵送先住所、書名とオーダー番号、数量、および各商品の単価を書き添えてください。