

Précis

WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT

SPRING 2003

NUMBER 232

創立31周年を迎える CGIAR: その功績を称えながらも、 新たな課題に直面

国際農業研究協議グループ（CGIAR）は、ロックフェラー財団とフォード財団が長年支援してきた4カ所の国際農業研究センター（コロンビア、メキシコ、ナイジェリア、フィリピン）の活動を拡大するために1971年に設立されました。CGIARは、世界銀行の純利益からグラントが支払われた初のグローバル・プログラムで、設立当初の使命は、デイビッド・ホッパー元議長が語ったように、科学の力を利用して戦略的に「食糧に貧窮する消費者の食卓に上るご飯の量を増やすこと（即ち、コメの生産高を増大すること）」にありました。そして、これを実現するため、先進国で利用されている最先端の科学を駆使して、食糧不足に悩む諸国とその国民の利益となる技術を開発しようというものでした。今日、同グループは世界16カ所の国際研究センターを支援し、加盟国数は当初の18カ国・機関から62カ国・機関（内、途上国と経済移行国は24カ国）へとめざましい発展を遂げました（Box 1参照）。

世界銀行の業務評価局（OED）は、世銀が携わる70件ものグローバル・プログラムの全体的な評価活動の一環として、CGIARのメタ評価を最近終了しました。現在、CGIARは、使途が全く制約されていない資金を年間5,000万ドル受けていますが、この水準は、開発グラント・ファシリテーター（DGF）からグローバル・プログラムに支払われるグラント全体の40%を占めています。OEDが世銀のグローバル・プログラムの業務をレビューすることになった背景には、世界各地の様々な問題に対応するためDGFグラントの獲得競争が激化したことと、グラント受益者を厳選する必要性が生じたことなどが要因として挙げられます。

評価結果

CGIARは国際間の協力を促す独自の手段となってきたとOEDは結論付けています。生産性向上に向けた同グループの研究は、雇用と所得の増大、食糧価格の低下、作地面積の縮小などを可能にし、貧困削減に大きな影響を与えてきました。この現象は「緑の革命」として知られています。加えて、2015年までに貧困を半減させるという国際コミュニティのミレニアム開発目標を実現するには、持続的農業の生産性向上をさらに推進することがカギとなっています。



Box 1: グローバル・プログラムの概略

CGIARは、世銀の支援するグローバル・プログラムの中では最も古く、最大規模のものです。

- CGIARは、独立採算制の研究センター16カ所をはじめ、世界100カ国以上で活動を行う科学者やスタッフ8,500名を支援しています。
- メンバー数は62カ国・機関。その内訳は、途上国24カ国、先進国22カ国、国際／地域機関12件、財団4件となっています。
- 世界銀行、国連食糧農業機関（FAO）、国連開発計P）、さらに（最近になって）国際農業開発基金（IFAD）からの共同支援を得て、CGIARは、FAOに設置された技術諮問委員会からガイダンスを受けながら、世銀に置かれた事務局を通じて管理運営されています。同委員会は最近、科学理事会へと暫定的に改編されました。
- CGIARは、設立以来、国際社会から総額56億ドルの支援を受けていますが、そのうち使途に制約のない資金として9億3,000万ドル余りを世銀から受けています。

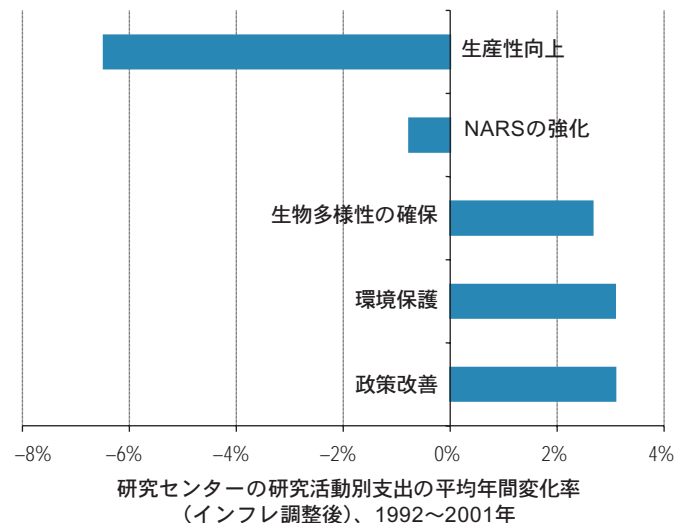
それでもCGIARは大きな問題にも直面しています。かつてほど農業の生産性向上に力を入れていないうえ、現在行われている一連の活動は、同グループの比較優位を利用したものでなければ、またその主力である能力を活かしたものでありません。農業の生産性向上に関する研究（即ちCGIARのような公的資金により運営しているグローバル・ネットワークに最も適しているといえる国際・地方公共財）に費やされた費用は、1992年から2001年にかけて、年々実質6.5%の割合で減少したのに対し、政策改善や環境保護への支出は、同期間中に年間3.1%の割合で増大しています（図1参照）。

それと同時に、CGIARに拠出された資金総額は、過去10年来、名目上停滞気味、実質では減少しているうえ、資金の使途がますます制約されるようになってきました。1992年から2001年にかけての拠出総額は、名目上で年間平均0.7%増大したものの、実質では年間1.8%の減少をみえています。また、使途が制約された資金（CGIAR自身の報告システムにより定義）の水準は、1992年に資金全体の36%を占めていたのが、2001年には57%に増大し、しかも増加分の大半は1998年以降に生じています（図2参照）。

研究内容の変化

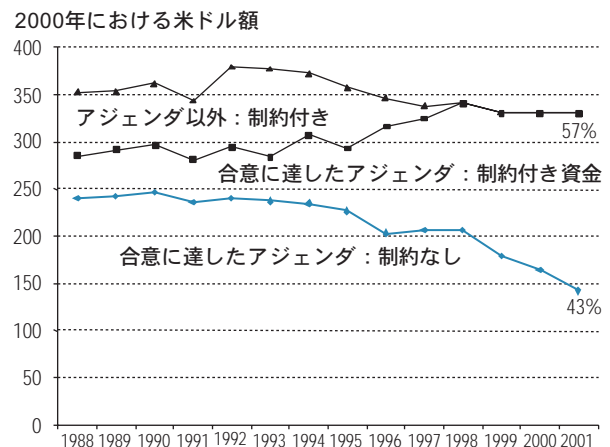
CGIARの研究内容に変化が生じ、資金の使途に制約が設けられるようになった背景にはいくつかの要因があります。その一つは、緑の革命に対する否定的な見方が高まったために、生殖質向上の研究が主なドナー国・機関の関係者の間で不評があったことが挙げられます。第二に、緑の革命の期間中に農耕システムが急激に変化したために土壌や水源に対する負荷が強まり、第二次世代の環境問題を引き起こしたことに対して、CGIARが適切に対応したことです。第三に、環境保護主義の台頭が挙げら

図1：貧困削減に確実に影響を与えた研究活動の大幅な低下



出処：CGIAR財務報告書（1992～2001年）に基づいて算出

図2：使途に制約のある資金の増大



CGIARの研究活動に対する拠出額の合計（累積）
（インフレ調整後の2000年価値：単位百万米ドル）

出処：CGIAR財務報告書、1988～2001年

れます。1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境・開発会議、そしてドナー国で環境保護を訴える動きの高まりなどにより、環境問題に対応するようCGIARに圧力がかかりました。そして第四に、多数の途上国政府とそれを支援するドナー（これには世銀も含まれる。図3参照）が、（途上国における）国家農業研究機関（NARS）の確立に資金を投入しなかったため、CGIARのドナーは、同グループ傘下の研究センターに対して、現地の農民の要求に沿った部分で研究を行わせ、国家・地方公共財の不足分を埋めようとしたことです。こうした不足分は理想的には国家機関が補うべきものです。それと並行して、60万点

に及びCGIARの遺伝子バンクのコレクションは、独特な国際公共財であるにも拘わらず、維持費と管理費の不足からないがしろにされてきました。

また、1990年代の半ばからCGIARの資金調達過程に2つの変化が生じたことにより、CGIARの研究費に対して個々のドナー国（および国内の関係者）がさらに大きな影響力を行使できるようになりました。まず第一に、1993～94年に起きた財政危機に対応して、世銀が、それまでの「最後の（貸手ならぬ）ドナー」モデルから「マッチング・グラント」モデルへと供出額の配分方法を変更したことです。従来の方法では、技術諮問委員会（TAC）が規定したCGIARシステム全体の優先研究課題に対し、他のドナーが拠出した金額の合計が所要額に達しないときに、世銀が差額を穴埋めしていたのですが、「マッチング・グラント」モデルでは、CGIAR全体の優先課題を支援するものかどうかとは無関係に、他のドナー国が拠出した金額と同額を無差別に世銀がマッチすることになります。第二に、CGIAR傘下の研究センターが、更なる資金誘致を実施し、ドナーの要望をよりよく受け入れられるようにするための奨励策として、CGIARの「同意する研究アジェンダ」の定義が拡大され、従来のコア・アジェンダ（大半が成果の高い国際・地方公共財の研究活動）にノンコア・アジェンダ（TACが優先課題とはみなしがたい、農業の現場に近い活動がほとんどで、ドナー国からの資金で賄われる）が加えられました。

こうした変化が重なると、それまで独立した立場で行ってきたTACの科学的助言が次第に影響力を失っていき、同時にCGIARの研究が科学的根拠ではなくドナーの意向に基づいて承認されるようになり、さらに、国際・地方公共財の創出というそれまでのCGIARの活動が国家サービスや自治体サービスの提供へと変化していったのです。TACは元来、CGIARで大きな役割

を果たしてきました。例えば、研究センターやプログラム、各種活動に対する資源配分の提案、予算の監視、各研究センター及びCGIARシステム全体のレビューの遂行などが挙げられます。今日では、TACが設定する中長期の優先項目とは無関係に、ドナーの意向で資源の配分が概ね決められるようになってきました。こうしたCGIARの経験は、一つの国際組織の中で個々の利害関係者の関心をまとめても、国際公共財の形成にはつながらないことを示しています。

全体的な対応が必至

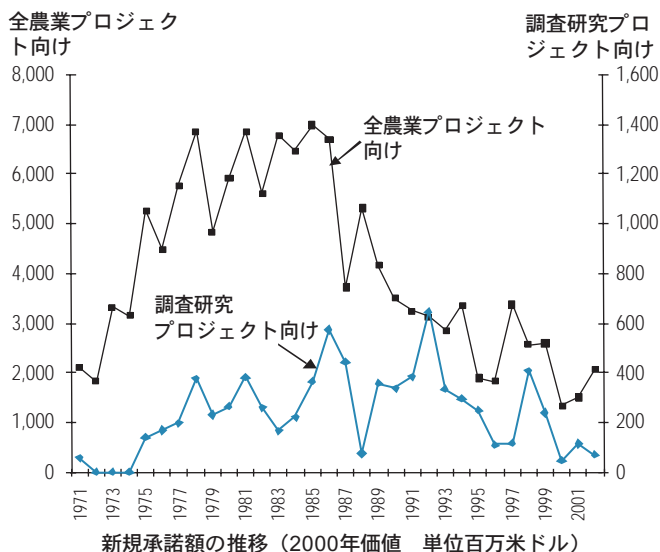
同時に、遺伝資源の管理、バイオテクノロジー革命、知的財産権（IPR）、民間セクターでの研究といったものの重要性が増すにつれ、CGIARシステム全体に圧力がかかるようになりました。そのため、同グループが直面する問題に取り組むには、システム全体の対応、戦略、方針を策定する必要性が高まってきました。その結果、1998年に実施された第3次システム・レビュー（TSR）では、CGIARを法人化して、IPR問題と官民パートナーシップに取り組むよう提案されました。これは、地球環境ファシリティーやエイズ・結核・マラリア・グローバル基金といった最近のグローバル・プログラムとは異なり、CGIARの組織は、法的あるいは正式に認められた事業体としての特徴を備えていないうえ、憲章や、簡単な規約すらないためです。

CGIARのメンバーはこのTSRの提案を1999年に棄却しましたが、各理事会の議長で構成されるCGIARの委員会と、各センターの所長から成る委員会は、2000年に、分権化されたセンターの連合体を形成するよう共同で提唱しました。この2つのプロポーザルは、分権化の程度こそ違っているとはいえ、IPR問題にCGIARシステム全体で対応するためには、中央に単一の理事会を設けた法人の形成が必須であることを共に認めたものといえます。しかし、CGIAR関係者の関心は多岐にわたるため、足並みをそろえて行動を起こすことは難しく、このCGIARの抜本的機構改革もいまだ実行されていません。CGIARがまだ数件のセンターで構成され、現在程関係者が多様化していなかった頃に採択された設立当初の6つの原則では、もはや今日のような政治色の強い承認過程や、幅広い研究アジェンダ、メンバー数の増大に対応できなくなってきました（Box 2 参照）。

CGIARは2000年以来、イアン・ジョンソン議長の統率のもとで、ガバナンスと運営管理にテコを入れる4つの改革を導入しました。「設計と管理の変革プロセス」と呼ばれるこの改革は、（メンバー国・機関から選出された理事により構成される）執行理事会（Executive Council）及び統一事務所の設立、TACの科学理事会への改編、研究活動をプログラム単位で行う「チャレンジ・プログラム」の導入で構成されています。

こうした改革の一部は確かな成果を期待できそうですが、修正を要するものもあります。待つこと久しい執行理事会の設立は、CGIAR議長の功績として評価されていますが、OEDは、TACを科学理事会に改編しても、それだけでCGIAR内で科学的助言を独立した立場で行うTACの役割を強化できるかどうか疑問的です。これは、科学理事会が主として科学的活動の質についての助言を行う機能を持つだけで、優先課題の設定や資源の分配といった重要な機能は、ごく限られたものであるためです。

図3：90年代における世銀の農業向け貸付額の大幅な低下



出処：OEDデータ

Box 2: 貧困削減へのインパクトを維持する上で見直しを迫られているCGIARの6原則

ドナーの独立性- ドナー国内の関係者らは多岐にわたる権益に関心を抱いており、この結果、メンバーが資金を拠出する際に、地域や研究センター、プログラムを特定したり、自国の国民や研究機関に優先的に資金援助する傾向を助長してきました。こうした慣行は、CGIARの政治的支援の幅を広げることに役立った一方、国際公共財の研究市場を混乱させ、それまでの長期的視野に基づいた戦略的な研究活動から、ドナーの短期的なアジェンダと結び付いた開発・情報普及活動へとプログラムの全体的内容を変化させる結果となりました。これらの活動は、CGIARに比較優位のある立場を利用したものでもなければ、主力である能力を活かしたものでもありません。

研究センターの自治- 16ヵ所の研究センターはそれぞれが独立した法人で、CGIARの組織の中で法人としての資格をもつのはこれらセンターだけとなっています。各研究センターは各自が任命する理事会によって統治されています。こうした体制は、意見の分裂を招き、センター間のライバル意識を高め、理事数を膨張させる（現在220名）だけでなく、理事会のアカウンタビリティと質に対する責任の所在を不明瞭にし、協調して活動を実施することが難しくなっています。

コンセンサスによる意思決定- 加盟国/機関の数を増大し、多様化することは、CGIARに対する「オーナーシップ」の幅を広め、民間セクターや非政府組織（NGO）の声を反映させることにつながりました。しかし、これにより逆に、CGIARの使命の遂行に関わるガバナンスや、組織、運営管理、財政面の問題について、メンバー間でコンセンサスを得ることが非常に難しくなっています。どのメンバーも事実上、拒否権を行使できることから、こうしたメンバー間のコンセンサスの欠如が、重要な課題が決議に至らなかったときの言い訳として利用されるようになっていきます。

独立した技術的助言- 使途に制約を設けた資金の増大で、この望ましい原則の土台が崩れ、優先課題の設定や人材資源の配分において、技術諮問委員会（現在、暫定的に科学理事会に改編）が独立した立場から技術的助言を行う権限が低下しています。

非公式な組織- CGIARでは、組織全体を司る簡単な規約や、憲章、法的地位、定款などが設定されていないため、CGIARが一つの機関として発言し、システム全体の方針や長期戦略を立案する能力を発揮できずにいました。最近新たに執行理事会を設置したものの、非公式な組織であることが、科学分野のめざましい変化に対応し、民間セクターや知的財産権での役割を増し、アカウンタビリティや他の責任の所在を明らかにする能力を阻んでいます。

政治色のない（超党的、非イデオロギー的）性質- 幅広い使命を遂行するための資源を調達しようとすると、先進国と途上国の関係者の間で異なる優先課題を主張し合うことになり、CGIARの政治色のない性質が損なわれています。

OEDはまた、システム・レベルの資金調達や、優先課題の設定、科学活動の質、ガバナンスといった、前回のCGIARの評価で浮上した問題点に取り組まないまま、チャレンジ・プログラムが実施されている点を指摘しています。そのため、OEDは、まずは科学理事会を設置し、CGIAR全体の優先課題を評価し、さらにすでに承認済みの2つのチャレンジ・プログラムの設計・承認プロセスの徹底的なレビューが終了するまでは、新規のチャレンジ・プログラムの承認を控えるようCGIARに提案しています。すでに承認されたチャレンジ・プログラムをレビューすることで、今後のチャレンジ・プログラムの選定、設計、実施順序、フェーズ分けをCGIARのシステム全体の優先課題や戦略と照らし合わせて進める際の教訓を得ることができます。

世界銀行は、CGIARの業務で多数の役割を演じています。世銀は、CGIARのシステム・レベルの会議を召集したり、資金を拠出するだけでなく、補完的な活動の資金を途上国に提供する貸付機関でもあります。その結果、世銀は、CGIARの後見人であるとともに、そのシステムを一つにまとめ、16のCGIAR傘下の研究センターの果した成果以上の結果を生み出すための“接着剤”としての役割も果たしています。他のドナーは、こうした世銀のリーダーとしての役割、財政的援助、業務上の支援などを「承認の証」とみなし、自信をもってCGIARシステムへの投資を続行しています。それでも、世銀の、環境及び社会的に持続可能な開発（ESSD）ネットワークを担当する副総裁（CGIAR

の議長も兼任）や、CGIARの理事、その他CGIARシステムに携わるESSDのスタッフの果す役割の間で利害の対立が生じたり、世銀の監視（CGIARに関与する世銀の副総裁以外の部門による監視）が不行き届きであったために、CGIARのリーダーシップを戦略的にとり、適切な規模または速さで改革を行うよう求める世銀の能力が損なわれたと言えます。特に、CGIARの議長にとって、世銀や他のドナーに引き続き資金を拠出するよう説得する一方で、大規模な機構改革の必要性を認め、その実施を迫るという、弁護士と判事の両方の立場を担うことには問題があります。

今後の措置

機構改革のさらなる推進はぜひとも必要です。CGIARのガバナンスを再編成することは、効率化を促進し、もっと厳しい優先課題の設定に必要なだけでなく、研究活動の正当性と「オーナーシップ」を犠牲にせずに優れた科学的研究を追及するうえで不可欠です。CGIARの戦略上重要な優先課題は、国際的な研究課題の変化にもっと積極的に呼応すべきです。そうしたうえで、植物の基礎的な交配や生殖質の改善にもっと重点を置き、CGIARの比較優位のある分野での自然資源管理の研究を改善して、生産性向上と自然資源の持続的な利用に的を絞れば、途上国に恩恵をもたらすことができるのです。

OEDによる提言は以下の通りです：

- CGIARの組織構造、財務、運営管理面で抜本的な改革を遂行するには、CGIARの設立当初のように、世銀が主導的な立場にたつて、最高レベルで一致協力した活動を推進すべきです。特に、ドナーに対し、制約付き資金の拠出傾向を改め、制約のない資金の割合を高めるために明確な目標を設定するよう奨励すべきです。
- 世銀はCGIARの運営・管理に対するガバナンス責任を果たすべきです。このため世銀の中の監視と管理機能を分離し、世銀がCGIARで果たしている様々な役割とその利害の対立に対応し、世銀がCGIARで果たす主な役割に矛盾が生じない形で監視すべきです。世銀は、現行の「マッチング・グラント」モデルを廃棄し、その財政資源の配分に際しては、科学理事会によって規定された長期的優先項目に基づいて、農業の生産性向上と貧困削減に貢献する国際・地方公共財の研究を長期的に支援すべきです。
- CGIARは、強力かつ適格で、独立した科学理事会を設立することに万全を期すべきです。また、それと同時に、CGIAR全体の優先項目や方針、戦略を確立し、さらにこれらの措置の遂行に向けて、CGIARの資源が適切に配分され利用さ

れているかを監視したり、これについての報告書をメンバーに提出したりするための役割を同評議会に課し、そのために必要な資源を付与すべきです。

- CGIARは、現在の複雑に入り組んだガバナンスの改革をはかるためのメカニズムを取り入れると同時に、CGIAR全体を統治するマネジメントや組織の役割、責任、及びアカウンタビリティを詳細に明記した憲章を採択すべきです。CGIARはまた、パートナーシップ形成の潮流に対処するため、CGIARの一部または全体を別途の法人として設立することが適切かどうか、プラス面とマイナス面の両面から分析すべきです。

以上の改革が遂行されれば、CGIARへの資金の増額を求める際の強力な根拠となります。この中には、グラント資金を活用して地方公共財の提供から着手し、その後、国際公共財の支給へとつなげて貧困削減を実現することが含まれます。世銀はまた、途上国への貸付機関として、特にサハラ以南のアフリカ諸国を対象に、農業研究、教育、研修分野への貸付を増額して、国家農業研究機関（NARS）のパフォーマンスを強化する必要があります。

世界銀行マネジメントの反応

世銀のマネジメントは、OEDの報告書に記述された提言のほとんどに同意した一方、こうした提言の多くはすでにCGIARの行動に反映されているか、あるいはその計画の中に盛り込まれている点を注記しています。また、マネジメントは、一部のドナーからの制約付き資金がドナーの特定するプロジェクトに配分されたため、CGIARの研究センターの一部の活動が中核的な研究プログラムから逸脱したことに同意しています。しかし“CGIARの焦点が薄れた”とするOEDの主張はあまりに漠然としたきらいがあるとしています。CGIARは、12-15年前に、外部専門家で構成される数件の国際パネルからの勧告を受け、投資家やクライアント諸国などの全面的支持を受けて、その戦略上重要な研究範囲に天然資源管理を含むよう拡大しました。その反面、世銀のマネジメントは、生産性向上の研究を引き続き重視する必要性を認めたほか、研究の主眼を天然資源にも向けることは、各研究センターによる国際公共財の研究に水を差す恐れがあるとして警告を発しています。特に各センターが地元の開発活動に大幅に関わるようになった場合はなおさらであるとしています。

一方、マネジメントは、世銀の果たす様々な役割をめぐって関係者間で利害が対立し、また、世銀の監視が不十分であったために、世銀がCGIARにおいて戦略的にリーダーシップをとれずにいる、とするOEDの指摘には同意していません。その反面、世銀の監視機能と運営管理機能を明確に区別すべき点には賛成しています。また、CGIARの改革をさらに推進する必要性は認めながらも、現行の改革作業を遅延させたり、その方向性を大幅に変更すべきではないとしています。また、単一の法人を設立する件については、以前CGIARのメンバーによって棄却されましたが、世銀のマネジメントは、この事実を認識したうえで、CGIARの中心的監視機能と資金の配分機能を担う単一法人の設立を改めて慎重に考慮するよう、有力なドナーと他の加盟国・機関に強く求めることに賛成しています。

世界銀行理事の見解

世銀の開発効果委員会（CODE）は、国際・地方公共財を提供し、途上国での農業生産性を向上させてきたCGIARの功績を称えましたが、その一方で、CGIARが新たな課題を多数抱えていることに同意したほか、以下に記した分野において、CGIARの機構改革を実施すべきだというOEDの提言に概ね支持を表明しました。

- 世銀は、CGIARの改革に向けた国際間の努力を主導し、制約の少ない資金をCGIARに提供しようとするドナーに奨励すべきです。しかし、同委員会は、CGIARの定義する“制約付き資金”と、一部ドナーから出されている開発ニーズと矛盾しない“所要条件”（例：アフリカ優先）とを区別しています。
- 世銀は、監視機能と運営管理機能を世銀内で分離することにより、内部で利害の対立が起きているという印象を与えないようにすべきです。同委員会はまた、今後は世銀の上級副総裁兼チーフエコノミストが監視機能の責任を担うという発表に歓迎の意を表しています。
- CGIARは、強力で独立した科学理事会を設立し、CGIARシステム全体の優先課題と戦略を設定する役割を同理事会に課し、またそのために必要な資源を付与すべきです。
- CGIARは、新規のチャレンジ・プログラムの承認を遅延し、まずは、現在実施中のパイロット・プログラムの初期の成果を見て、科学理事会を設立すべきです。
- CGIARは、農業の生産性向上と国際・地方公共財の提供にもっと重点を置くべきです。
- CGIARは、文書による憲章を採択し、さらにCGIARを独立法人化する際のプラス面とマイナス面を分析し検討すべきです。CGIARが直面する課題の多く（例：知的財産権や官民パートナーシップ）は、CGIARシステム全体で対応する必要があり、これまでのような完全に分権化されたシステムでは解決が不可能です。

Recent OED Précis

- 231 ARDE 2002—Achieving Development Outcomes: The Millennium Challenge
- 230 The HIPC Initiative: Progress and Prospects
- 229 Evaluation Capacity Development: A Growing Priority
- 228 Building Biodiversity Governance Through Stakeholder Participation
- 227 High-Efficiency Lighting in Mexico
- 226 The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program
- 225 Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge
- 224 Grant Programs: Improving Their Governance
- 223 Supporting Health Reform in Eastern Europe
- 222 Bolivia Water Management: A Tale of Three Cities
- 221 Bridging Troubled Waters: A World Bank Strategy
- 220 Cultural Properties in Policy and Practice
- 219 ARDE 2001: Making Choices
- 218 IDA's Partnership for Poverty Reduction
- 217 Community Forestry in Nepal
- 216 Promoting Environmentally Sustainable Development
- 215 Rural Water Projects: Lessons Learned
- 214 Uganda: Policy, Participation, People
- 213 Developing African Capacity for Monitoring and Evaluation
- 212 Chile's Model for Educating Poor Children
- 211 Strengthening Tunisian Municipalities to Foster Local Urban Development



Director-General, Operations Evaluation: *Gregory K. Ingram*
Acting Director, Operations Evaluation Department: *Nils Fostvedt*
Task Manager: *Uma Lele*

▶ This *Précis* is based on the *The CGIAR at 31: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research*.

▶ The full text of the report is available at: <http://www.worldbank.org/oed/gppp/>

▶ *Précis* are available to Bank Executive Directors and staff from the Internal Documents Unit and from regional information service centers, and to the public from the World Bank InfoShop. *Précis* are also available at no charge by contacting the OED Help Desk: eline@worldbank.org or calling 1-202/458-4497.

DISCLAIMER: The views in this paper are those of the Operations Evaluation staff and editors and should not be attributed to the World Bank, its affiliated organizations, or its Executive Directors.

Précis aussi disponible en français
Précis en español también disponible

Series Editor: *Caroline McEuen*
@ <http://www.worldbank.org/oed>