



貧困削減に向けたIDAのパートナーシップ
(1994～2000年)
独立評価報告書概略

<http://www.worldbank.org/html/oed>

2001年
世界銀行
ワシントンDC



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

開発問題がますます複雑化する中で、IDA（国際開発協会）の第10～12次増資期間には、国際開発アジェンダの幅が広げられ、開発援助効果の高揚に携わる政府や市民社会、対外援助機関の努力が大幅に増大した。これを背景に、第10～12次増資の際に設定された約定項目を、IDAがいかに実施したかを測る独立審査が行われ、次の増資時に役立てる教訓がまとめられた。

過去7年にわたって、IDAはその重要性を大幅に増し、ポートフォリオのパフォーマンスを飛躍的に向上させた。また、その使命を練り直し、国別援助プログラムを再位置付けし、借入国への対応姿勢を改善したほか、現地での地位を固め、その貸付手段を多様化させた。最近では、総括的な開発の枠組み（CDF）と貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の内容に沿って援助の協調体制を強める努力を行った。

そのため、2000年度におけるIDAは1994年当初とは大きく違っている。それでも、貧困削減作業はアフリカを中心にはかばかしく進展していない。このことは、IDAの変革を引き続き行って、開発援助に対する受益国の自己責任、開発援助条件、受益国に基づくプログラム作成といった最近の見解にフルに対応していく必要性を示している。さらにまた、ガバナンス、能力構築、開発結果の重視に加え、その場限りの対応からドナー間の組織的協調への移行や、IDAが世界レベルで果す役割の明確化といった課題も、IDAの開発効果の高揚に拍車をかけるうえで不可欠となる。

第10～12次増資の際に設定された約定項目は極めて適切であると同時に非常に時宜を得たものであった。これらの項目は、国際開発コミュニティ間のコンセンサスの流れに対応しながら業務を進めるようIDAに奨励しているが、その要求はIDAにとっても、またその借入国にとっても計り知れない負担となってきた。全般に、IDAによるこうした約定項目の実施状況は満足 of いくものであったが、限定的であることが、本レビューで判明している。一方、IDAプログラムのもとで実施された開発作業の結果は、同期間中改善されたものの、一部満足 of ゆく程度でしかないことが分かった。ただし、こうした結果には、IDAのパフォーマンスのみならず、外的要

因や、借入国とパートナー機関のパフォーマンスも影響を与える。

IDAの支援のおかげで、その借入国の多くが、幅広い成長と貧困削減という目標に的を絞ることに於いて、第10次増資期間の開始当初より良好な立場にある。それでも、国別プログラムと貧困削減作業の結果との結び付きをもっと明確にし、民間セクター開発、ジェンダー、環境面/社会面の持続性についての明白な戦略を国別援助戦略に組み入れる必要があるうえ、幅広い貧困削減戦略や、ガバナンスと制度開発といった課題をマクロ経済戦略やセクター戦略、さらには、各国の特定の状況を踏まえた介入業務の中に組み入れる作業をもっと進める必要がある。

この期間中、運営陣による組織替えを加速的に進めたため、IDAの焦点を国に絞り、各国の要請に迅速に対応する態勢がさらに強められた。今では、およそ24名の国別担当局長が現地に派遣されている。貸付手段にも斬新な方策が取り入れられ、柔軟性が増しただけでなく、制度開発にも一段と大きな影響を与えるようになった。それでも、IDAの主な目的をモニター可能なプログラムや確認可能な結果へとつなげる作業は概ね取り残されたままだ。特に、方針順守の説明責任、分析業務への投資、能力構築、進歩状況の追跡、結果の評価、プログラムの優先順位に沿った資源配分といった事業上の課題については、運営陣自身による最近のレビューと提案の中でも指摘されているように、それら全体にもっと注目し、さらなる措置を講ずる必要がある。

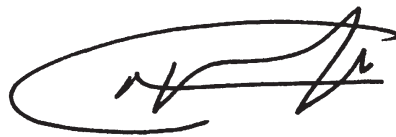
このレビューの対象となった期間は、借入国やIDAにとっても、また開発システムそのものにおいても、大きな変化の波に洗われた時期であった。第10～12次増資時の方針の枠組みは、IDAの借入国

の優先的開発問題に対応できる方向に進むよう奨励しているが、IDAもそのパートナー機関も、第12次増資期間に採択されたCDFイニシアティブとPRSPイニシアティブの実施方法をまだ学んでいる最中である。

次回の増資に先立って急務なのは、CDFとPRSPの実施とかね合わせてIDAのマנדートを統合し、国別援助の戦略とプログラムの実施面をもっと充実させることである。また、この面を充実させる際に特に注意すべきなのは、対象となる国とプログラムを厳選し、ドナー間の協調と調和を断固として進めて借入国の負担となっている多額の援助業務コストを低減し、さらに結果と国際開発目標に視点を合わせてモニタリングと評価を体系的に進めてゆく必要がある。CASに基づいた貸付とそれ以外のサービス、新しい承諾（これにはIDAの新しい約定項目も含まれる）については、期間を数年に延長して資

金を全額組み入れることがプログラムの優先順位に合わせた資源の配分に不可欠となる。

最後に、本報告書は増資プロセスの各所で細かな調整を行うよう提案している。増資の際に設定された約定は、開発活動の規範としての潮流に歩調を合わせているが、あまりに多くの内容を何がなんでも断行しようとするきらいがあると見られてきた。IDAとその借入国が3年という限られた期間に実行できるもっと現実的な内容を盛り込むよう望まれる。同様に、増資プロセスでは開発に携わるパートナー全体の絆をもっと強める必要がある。IDAは借入国と協議したうえで結果重視の長期的なビジョンを培うべきである。さらに、増資の際の優先項目の設定やIDAのパフォーマンスのモニタリングでは途上国を交え、モニター可能で実現可能な目的という視点に立って約定項目を定義すべきである。



ロバート・ピチョット
局長、業務評価担当



概要

国際開発協会（IDA）の使命は、最貧困国で貧困を削減しその国民の生活を向上させるために各種プログラムを有効かつ効率的に支援することにある... そのためには、環境を持続できる枠内で開発効果を継続的に高めるための「持続性」と、不利な立場にある者から障害を除去してチャンスをつかむ機会を与えるための「平等促進」に焦点を合わせなければならない。

国際開発公社（IDA）第12次増資報告書より

国際開発協会（IDA）は、世界で最も貧しい諸国への援助に力を注ぐ開発協力上独自の機関である。1960年に設立され、独立した財源をもちながらも世界銀行グループの重要な一環として活動するIDAは、世界の人々の福祉向上に大胆に挑戦しようという国際コミュニティーの前例を見ない意気込みを象徴している。過去40年にわたって、IDAは、譲許的融資、分析業務、援助協調などを組み合わせて、低所得国での成長促進と貧困削減に独自の方法で貢献してきた。

このレビューの対象となった過去7年間（94～2000年度）に、IDAは、およそ77カ国の低所得国に420億ドル余りの融資を承諾した。こうした資金は、経済政策や投資活動の改善、基礎教育・保健・その他の社会サービスへのアクセス拡充、公共セクター管理とガバナンスの強化といった業務を通して、持続可能な経済成長と貧困削減に弾みをつけようとする途上国の努力を支援している。加えて、移行経済国が抱える膨大な問題や、紛争後の復興に力を入れる国々の特殊なニーズに対しても援助の手をさしのべてきた。過去7年間は、貧困が根強く残り、貧富の差が広がり、紛争が絶えない期間であったが、それでも、IDAプログラムの実施国の多くが貧困を減らし、社会開発を進め、ガバナンスや公共セクター改革に取り組み始めたことが明らかとなっている。

IDAの理事とドナー国政府からの依頼により、IDAの第10～11次増資下のプログラムの審査と、第12次増資下のプログラムの暫定審査を行うために本報告書が作成された。この中には、各増資期間中に設定された約定項目をIDAがいかにか効果的に実施したかを測定するパフォーマンスも含まれている。

判明点の概略

IDAの第10～12次増資までに設定された約定項目（Box 1の要約参照）は、非常に適切であると同時に極めて時宜を得たものであった。これらの項目は、IDAがこれまでの開発業務から学んだ教訓を活かして貧困削減という課題に総括的に取り組もうとする新しい開発規範を採択するよう奨励した。個々の約定を見ると、各業務分野で強調する点は誠に筋が通っている。しかし、これらの要求をまとめると、IDAにとっても、また借入国にとっても、計り知れない負担となることが判明した。貧困削減と持続可能な開発に積極的に取り組む諸国ですら、変革に対するコンセンサスを構築し、政策改革を実施しながら、組織や機構の構築能力を高めてゆくのは並大抵の作業ではない。人的資源や財力に乏しい諸国では、こうした作業の中から難しい選択を迫られ、妥協に苦心しなければならない。

IDAのパフォーマンスを評価するには、その援助を周囲の状況とかみ合わせて判断することが重要となる。IDAの拠出金額は、各国が開発上の優先項目の推進に利用する金額全体から見ればわずかな割合しか占めていない。こうした資金の大半は各国自身の財源で賄われているのである。IDAはまた、対外援助を提供する多数の機関の一つに過ぎず、90年代に拠出された政府開発援助では全体の14～18%しか占めていない。さらに、各国が選択すべき案件を支持し影響力を行使することはできるが、それらを決定する権限はもっていない。そのため、一国の開発結果をIDAだけの責任として押し付けることもできないければ、そうすべきでもない。借入国の実績に加え、他の開発機関のパフォーマンス、さらに世界

の経済環境の変化のすべてが、ある結果を生むために一役を担っているのである。しかしIDAは、その約定を成就するに当り、難しい選択や妥協をいかに効果的に行って、貸付上・非貸付上のアドバイザー・サービスを含めた譲許的資源を拠出しているか、また借入国での優先課題や情勢を踏まえたうえでいかに効果的に援助を具体化するかという点では責任を負うことができるし、負うべきでもある。つまり、本報告書でIDAを評価する対象は、IDAの業務の「適性」(すなわち、IDAが他の諸機関の行動を考慮したうえで、適切な措置をとったかどうか)と、その業務の「効能と効率」(すなわち、IDAが適切に対処したかがどうか)という2点に集約されるといってよい(同報告書の概略についてはBox 2参照)。

約定の順守

IDAが増資の際に設定した難しい約定項目を全般的に守ってきたかどうかは、一応満足できるものであるが、重要な制約を伴っている。約定の実施により、国別プログラムが刷新され、開発上の優先課題にもっと有効に対応できるようになった。IDAは、国別援助戦略や分析業務、貸付業務の中で貧困にもっと的を絞るようになった。そのうえ、貧困データの収集と分析に大きく貢献し、社会セクターで確固たる地位を固め、調整貸付業務においても貧困や社会面の改善を行った。つい最近では、国別開発努力の重要な要因として良好なガバナンスを支援する業務を大幅に拡大した。

国別プログラムの効果を高めるため、IDAは、総括的診断とプログラム立案のツールとして国別援助戦略(CAS)の果たす役割を強化した。各国のパ

フォーマンスと貸付との結び付きを強め、プロジェクトやプログラムに対する当事者の参加を増し、特に過去数年においては援助機関の間の協調役として一段と努力してきた。これらはどれも大きな成果である。

しかし、プログラムの分野間あるいは分野内、さらにはプロセスの強調という面では約定が必ずしも均一に守られてきたわけではない。例えば、ガバナンスがプログラムの優先項目として重視されるようになったのはつい最近のことである。また、国別援助プログラムの中に、重要な民間セクター開発、ジェンダー、環境などを配慮した項目を組み入れる作業も遅々として進んでいない。さらに、プログラムの厳選、開発パートナー間での協調という面においても、増資の際の約定項目で述べられた段階には至っていない。ただし、総括的開発の枠組み(CDF)と貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の両イニシアティブがこの2年ほど新たな盛り上がりを見せているのは確かである。

開発結果

増資の際に設定された約定の順守と開発結果とは明らかに別の課題である。また、このような約定の実施パフォーマンス(結果ではなく、何をインプットし何をアウトプットしたかで表すのが一般的)が開発結果の唯一の決定要因でもない。組織や制度が確立されておらず、ガバナンスが貧弱な諸国では、グローバル化の環境は大きな難関となってきたうえ、貧困の動向も芳しいとはいえない。こうした背景に立ってIDAの業務が開発効果を上げてきたかどうかを測ったならば、目に見えて改善されたといえるが、その意欲的な目標と照らし合わせた場合には、IDAプログラムの開発結果は一部満足のゆく程度でしかない。

Box 2. IDAのレビューの要約

IDAの理事とドナー国政府の要請により、業務評価局(OED)は、第10～12次増資期間中のIDAの実施パフォーマンスを審査した。その結果、IDAの第10次増資から第12次増資までに設定された約定項目は、非常に適切であると同時に極めて時宜を得たものと判断した。しかしその一方で、IDAとその借入国の両方に多大な負担をかけていることも判明した。こうした約定項目の中には、(1)国別開発支援でもっと貧困を重視する、(2)社会サービスへのアクセスを拡大して、幅広い成長と良好なガバナンスを促進し、開発業務の中にジェンダーや環境を配慮した課題を組み入れる、(3)CASの作成でその内容をより厳選し、参加を促し、協調体制を強めることで、開発効果の増長を図る、といったものが含まれる。

これらの約定項目に対するIDAのパフォーマンスは全般的に満足のゆくものだが、限定的でもある。IDAは、分析業務や政策上の対話、貸付業務の中で貧困に鋭く絞ってきた。貸付やそれ以外のサービスの質も向上し、最近ではガバナンスを前面に押し出している。しかし、民間セクター開発、ジェンダー、環境持続性といった配慮を国別プログラムに組み入れる作業でははかばかしい進展を見ていない。IDAのコントロール外の一連の要因を考慮しても、IDAプログラムが達成した開発結果は一部満足のゆく程度でしかない。貧困者に利益をもたらす幅広い成長を持続的に支援するという多面的難題に対処するには、IDAとそのパートナーに残された課題は多数ある。

IDAが進歩を遂げるには、現行方針の枠組みを実践し、戦略的優先順位に沿って資源を割り当て、そのマンデートを統合することに重点を置くべきである。IDAは、経済、セクター、政府の全域にわたる改革を長期戦略的なレベルで実施するという、他の機関に比べて優位な分野にもっと力を注ぎ、その業務のあらゆる面で能力構築を重視すべきである。さらに、高騰する援助の業務コストを削減するためにも、世界レベルと国レベルで援助の協調と調和を促す役割をもっと率先して担うべきである。

そのためには、対象国やプログラムをもっと厳選し、公共セクター改革や制度開発の要となる分野で業務を拡大するほか、パートナー機関／諸国と共同でその場限りの対応からもっと組織的な援助プログラムの協調へと移行し、IDAの分析業務にさらに投資し、承認済みの国別援助戦略に資金を全額供給する必要がある。

また、増資プロセスに手を加えることもIDAの利益となる。ちなみに、(1) もっと長期的なビジョンを設定して結果を重視し、(2) 優先項目の設定と増資の際に設定した約定項目のモニタリングに途上国を交え、(3) 約定項目の設定の際にはモニター可能で実現可能な目標と現実的なコスト見積りを含める、という3つの点を変革すれば、増資プロセスを改善できる。

IDAは経済成長と貧困削減の基礎を築くことで多数の諸国の助けになったが、これらの諸国の貧困者の大半が利益を得られるような対策を十分講じて高成長率がある程度の長期間持続させることができたかという点、その成果はあまりはかばかしくない。これは、地域紛争、国内の能力不足、政策の不行き届き、まちまちな援助の質、外的ショックなど、IDA以外の多様な要因が開発結果を左右しているためだが、IDAのパフォーマンスをいま一步強化し（一般的には満足のいく結果を示し、改善されているが）、開発結果にもっと前向きに貢献できる余地があることも示している。

IDAは、その業務が各国の開発上の優先項目にもっと大きな効果をもたらすため、その組織や貸付手段、援助戦略に重要な刷新作業を行った。自己評価を充実させ、方針改善を推進してきたことが開発効果の高揚に寄与したが、最も重要な点は、IDAの貸付実績において大きな改善を見たことである。しかしその一方で、組織・制度上の優先項目と国別プログラムとの間の結び付きは必ずしも強いとは言えず、プロジェクト・レベル、国レベルでIDA業務の効率を阻害する欠点が発付活動と非貸付活動の両方に存在する。分析業務への資金減少、ガバナンス業務の拡大という難題、制度開発面・能力構築面での改善の遅れ、不十分な選択、国レベル・プロジェクトレベルの両方におけるモニタリング不足と評価不足といった問題は、IDAの運営陣による自己評価の中でも確認され、いくつかの点では具体的に指摘されているように、もっと強力な是正策が必要である。

このレビューの実施理由

IDAの主要目標とその基幹機能は創立以来常に一環したものであったが、その対応方法においては時と

共に洗練され拡大されてきた。「世界開発報告1990：貧困」はその知的・体系的集大成というべきものである。この刊行物は、経済政策改革と生産的な投資によって貧困を削減するという戦略を擁護している。その目標は、労働集約的な事業で成長を促して貧困者の所得を向上させることと、社会サービスと社会セーフティネットに対する貧困者のアクセスを増大させることにあった。その戦略は、人々の生活向上を大幅にしかも持続的に達成するうえで成長と人的資源開発が中心的役割を果たすという経験的事実を反映している。

第10～12次増資で設定された約定項目は、貧困への焦点をさらに強めるという命題を掲げ、この1990年の戦略の枠組みを採択した。また、この枠組みを拡大し、ジェンダー、環境、ガバナンスという課題を「貧困削減のための幅広い枠組み」（IDA第12次増資報告書）の一部として含めた。また、途上国間で自己責任意識を高め、開発機関／諸国のパートナーシップを向上させて、IDAの援助効果を高めるよう求めている。これらの約定項目に含まれる多様かつ複雑な方針内容は、以前の増資時の約定項目に見られた一般的ガイドラインとしての性格を逸脱したものであり、このレビューの実施を求めた最終的理由とも言える。IDAは、これらの約定項目を責任をもって実施してきただろうか？ 正しい方向に素早く変化してきただろうか？ その結果、技術がめまぐるしく変化し、民間投資が国境を超えて行われ、自然環境の破壊がますます進む今日の環境で、借入国を援助できるだけの十分な資質がIDAに備わっているのだろうか？ こうした質問が、IDAの実績を独立して審査するよう求める動機となったのである。

プログラム面

貧困への焦点の強化

IDAは、1990年に貧困戦略を採択して以来、その分析業務、投資貸付、調整業務の焦点をしないで貧困に絞ってきた。また、増資のたびにその傾向に拍車がかかり、その内容もさらに具体化された。IDA内の方針変更や組織再編成に加え、IDA（およびその他のドナー）からの対外援助も手伝って、多くの諸国では、このレビューの開始当時よりさらに大きな努力が貧困削減という目標に向けて直接注がれるようになった。それでも、貧困者に利益となる結果を大幅かつ持続的に上げるには、開発と援助の改革作業を統合し、その底を深めていく必要がある。

国別援助戦略の方向転換： IDAの約定項目は貧困削減を最終目的として強調してきたが、この目標は、とりわけ1997年以来、IDAの国別援助戦略にますます反映されている。幅広い成長、人的資源の開発、脆弱者の保護は、CASの共通の目的となったのである。CASはまた、貧困の総括的診断や当事者との協議に基づいて作成されるようになった。2000年度までにIDAの作成するCASには、中期的目的やベンチマーク（基準）と結び付けた貧困削減目標が掲げられ、途上国とIDAのパフォーマンスの追跡に用いられることになる。

CASの焦点を強化するために、IDAは、貧困データの収集と普及、分析にも大きく貢献した。IDA融資の適格借入国を対象とした貧困アセスメントは90%完了し、また公共支出の審査もほぼ半ばまで終了した。それでも、貧困削減に最大の効果をもたらすようプログラムの優先項目を設定する点では改善が必要である。そうするためには、経済・セクター業務の質と方針の妥当性にもっと注意を注がなければならない。借入国で、貧困データの収集と分析の能力、進捗状況のモニター能力、プログラムの結果を高める能力を強化することに力を入れる必要がある。

社会サービスへのアクセス拡大： 社会セクター方面の貸付増大というIDAの約定は、第10～12次増資期間中に非常に満足のゆく成果を上げた。社会セクター向け投資貸付は、1980年代にIDAの投資貸付全体の20%しか占めていなかったが、1995年以来着実に40%の水準を堅持している。この増大により、IDAは人的資源の育成面で最大の貸付機関となったほか、特にアフリカ諸国に対して分析と助言の主要筋となった。IDAは、分析業務、貸付、技術援助を通じて、各国の人的資源育成政策を強化し、社会面の支出を増大させ、とりわけ移行経済国においては

年金などの社会保護機構の調整を支援してきた。全般に、IDAはその援助の焦点をプロジェクトからセクター全般の改革へと切り替え、社会活動に積極的な借入国のほぼ全体に何らかの形で社会セクター援助を行ってきた。

全体的に見て、IDAは、貧困者に対する社会サービスの普及面でその質を改善することで、社会サービスへのアクセス拡充に成功を収めてきた。IDAにとって難しい問題は、公共セクター管理における赤字とか制度開発といった政治的かつ組織的に複雑な課題に途上国が対応できるようにすることだが、こうした複雑な問題が、成果を持続的に上げてゆくのにはぜひとも必要なセクター全体の改革やプログラムを阻害することがある。IDAはこの問題の対策として、セクター全体・国全体を対象とするプログラムに基づく適応性に富んだ新貸付手段、IDAに対する現地の認知度強化、パートナーシップの重要性と政策改革に対する途上国の自己責任意識の認識を伴う組織・制度変革の優先順位強化といった、いくつかの斬新な方策をプログラムに導入した。IDAはまた、教育・保健分野において、ドナー間で協調した途上国主導のセクター全体を網羅するプログラムへの参加を増やす一方、多国間（地域または地球規模）プロジェクトにもっと注目し、最近では、貧困削減戦略ペーパーの作成準備を進める諸国に援助を行って社会セクター改革を貧困削減という目標にもっと結び付けることに支援を増大してきた。こうした斬新な方策はどれも明るい将来性をもっているが、業務の複雑化という問題ももたらす。そのため、IDAは他のドナー機関と協力しながら、そのプロセスや手続きを結果重視の方向へとさらに変えてゆくよう求められる。

幅広い成長を実現するための問題点

IDAの貧困削減の枠組みの2つ目の主要要素である幅広い成長を促進するに当たり、IDAはその約定の実施に多大な力を注いで、構造調整業務の中の貧困面・社会面の課題を改善し、民間セクター開発の支援を強めようとしてきた。それでも、雇用を創出する幅広い成長を加速的に進めるのはなおも大きな難関となっている。

調整貸付の向上： 世銀グループ全体で実施されたプロジェクトの満足度を見ると、調整業務が開発効果を高めたことが示されている。プロジェクトの満足度が、IDAの第9次増資期間中65%だったが、第11～12次増資期間には80%に増大したのである。改革に力を注ぐ諸国では、IDAの調整業務がマ

ク経済の安定性や経済の主たる歪曲要因の除去に役立った。だが貧困者の所得創出、雇用創出となると事実は不鮮明である。IDAをはじめとする開発パートナーたちは、中期的な調整プログラム（新政策、立法、民営化など）には成果を上げて、それを超え貧困削減という課題で結果を改善しようとする諸国の支援に困難を極めているのはなぜなのだろうか。

IDAの融資国では、改革プログラムの実施が不徹底だったために、貧困削減という長期的課題の取組みにぜひとも必要な、高成長を持続させる能力や複雑な構造改革を実施する能力を十分養っていない場合が多々ある。また、単なる成長ではなく幅広い成長を達成する実務的な政策上の措置を考え出すのは困難なことであり、成長主体の政策によって生み出された好機に貧困者が参加できるような要因に取り組むのもままならないことが判明した。当事者の証言を含め、プロジェクトの評価時に浮上した事実の中で憂慮すべき点は、IDAの国別援助戦略（CAS）には、政策の変更と、セクター戦略と、予想される成長のパターンの間に漠然とした結び付きしか示されていないことと、政策変更の恩恵を貧困者にもたらすためのメカニズムが明記されていないことである。そのため、貧困者に利益をもたらす成長の決定要因を特定の国の状況にあてはめて検証する作業と、IDAの援助をどのように行えばその国の特定の優先項目を設定しそれを推進するのに最適かを明確かつ具体的に指摘する作業が緊急に求められる。

農村開発と民間セクター開発の立ち遅れ： 農村開発と民間セクター開発の両方に立ち遅れが見られることも、幅広い成長を十分に達成できない重要な要因となっている。第10～12次増資期間の約定では概ね無視された農業および農村開発は、IDAの貸付承諾額から見ても、第10次増資期間には全体の23.4%であったのが第12次増資期間の最初の1年目には9.6%に落ち込んでいる。これは、トップダウン型の農業調査機関や複雑な農村開発活動など平均して失敗率の高い、概ね成功を望めない作業からIDAが“都合よく”引き上げ、もっと適切なアプローチにまだ着手していないためと見受けられる。調整貸付とそれに関連した経済・社会業務（ESW）は、多数のIDA融資国で適切な政策改革に貢献した。しかしこうした改革の努力も、農業の生産性や販売、さらに農村の貧困削減を妨げるその他の構造上・制度上の問題を解決するには至っていない。

社会基金や、農村インフラストラクチャー、保健、教育といった方面の貸付が積極的に行われている中で、農業や農村を対象とした貸付が他のセク

ターに比べて減少したことを直感的に悪いことと考えるべきではない。しかし、21世紀になっても世界の貧困者の大半が農村地域に住み、農業が貧困国の国内総生産（GDP）の大部分を占めることを鑑みると、農村開発に関する戦略上のコンセンサスを開発パートナー間で得られないことや、援助プログラムの中で農村問題の優先度が落ちていることは憂慮の種といえる。国際開発コミュニティはこのセクターに再度注目する必要があるうえ、IDAの役割を他の機関と協調しながら決定しなければならない。

それとは対照的に、マクロ経済状況の安定化の努力が1990年代に定着すると、IDAは民間セクター開発（PSD）の活動を増大させ、ある程度の成功を収めたサブセクターもある。しかし、CASのPSD戦略には明確さに欠けるきらいがある。これは、IDAと借入国の間で観点の相違があることと、IDA、国際金融公社（IFC）、多国間投資保証機関（MIGA）の活動を一貫性のある体系としてまとめる作業がなおも難航している点を一部反映したものである。それでも、国別政策の枠組み改善というIDAの役割をもっと鮮明に打ち出し、IFCの民間企業との結び付きと、MIGAの外国投資の触媒としての機能を利用して、これらの機関内で活動を移動したり、他の機関に任せの方が効果的な活動を廃止したりすれば、これまでよりもっと大きなシナジー効果を上げ、プロジェクト内容を厳選することができるはずである。世銀ではそれまで、CASの審査の際にPSDへの対応法について分析していなかったが、CASについての2000年度の報告書には、IFCとMIGAがCASの作成当初からもっと関与すれば、PSDのプログラム立案に役立つ点が指摘されている。そのため、一部の諸国では、国別援助戦略と業務プログラムをさらに統合するよう提案している。

IDAの業務の多くはプロジェクト結果を成功に導いたが、一方、IDAの国別援助に関する評価の一部には、IDAのPSD業務効果に比較的低い満足度を示し、投資環境の整備にもっと重点を置く必要があると指摘している。こうした評価は、中小企業と農村という2つの分野への金融支援がこれまで不足していた点も反映している。変革の波に洗われたこれらの分野については、IDAの努力を増し改善するための新しい戦略が策定されている。民営化業務で制度面や政策面の枠組みに十分な焦点を当てていない場合、効率を高めてもその便益が幅広く浸透しないことが往々にしてあった。そのため、IDAの第12次増資の際に設定された約定項目と歩調を合わせ、今では社会保護や環境問題にこれまで以上の注意が払

われている。インフラストラクチャーを民間で構築する努力が増しているが、この傾向は最近のもので、その将来性が期待されている。

現在作成されているPSD戦略ペーパーには、世界銀行グループ内、また他の援助機関との間で、職務の分離とプロジェクト内容の厳選を期すために、それらの定義と理由を明示すべきである。また、民間投資を促す政策上・規制上の環境整備、民営化を育む適切な組織・制度の基盤確立、インフラストラクチャーと社会サービスの民間提供拡大、PSD活動の全体的普及といった面でIDAの支援をいかに改善するかを具体的に指摘すべきである。

IDAの長期戦略的役割：幅広い成長と貧困削減の支援においてIDAが他の機関に比べて有利な点は長期戦略的なレベルでの対応である。これは、幅広い成長を支援する調整プログラム向け貸付や主な投資案件だけでなく、貧困者にもっと便益をもたらすにはどのような措置が必要かを判断するための調査研究業務や分析業務についてもあてはまる。総括的開発の枠組み(CDF)に基づいて第12次増資の交渉後に発足した貧困削減戦略ペーパー(PRSP)のイニシアティブは、こうした目標の実現に向け大きな第一歩を踏み出したものといえる。このイニシアティブは貧困に関する分析、途上国主導の政策立案とプログラム選定、パートナーの参加、モニタリングを一つに結ぶ新しい方策を提案している。これに伴い、IDAは借入国の能力向上に対する支援を増して、プログラムの追跡、結果の分析、プログラム結果の改善、一般討議の通知を幅広く行うべきである。さらに運営陣は、現在、セクターおよびテーマ別戦略ペーパー(SSP)に対する役割も改善して、貧困削減にもっと的を絞りながら知識面・戦略面のギャップ(格差)を指摘し、世界銀行グループに最も適切な活動とはどのような種類かを明示したガイドとすることも考慮中である。

ジェンダー、環境、ガバナンスの統合

IDAの国別援助プログラムの中に、ジェンダー問題、環境維持、良好なガバナンスを組み入れるという約定項目はIDAの第10～12次増資の際に設定された。これらの項目は非常に適切であるが、こうした懸念のどれを優先させるべきか、それらの推進においてIDAがどのような役割を果たすべきかという点で、IDA内、加盟諸国内でコンセンサスが得られないため一向に進展が見られない。IDAはこれらの分野の一つ一つで重大な貢献をしたが、約定と照らし合わせると限られた範囲で成功を収めただけである。

進展の遅いジェンダー・環境問題への本格的取り組み：保健や教育分野に存在する男女格差を低減する約定の実施において、IDA援助は一応満足のいく結果を達成した。これは、途上国が自己責任意識をもって積極的に取り組み、他の開発機関とのパートナーシップが効果を上げたことに一部起因するほか、徹底な分析作業で介入業務が支えられた点も見逃せない。男女格差の激しい諸国では、IDAはほとんどすべての教育プロジェクトにジェンダー問題を組み入れたため、女子の就学率がプラスに転じたうえ、母親の健康の改善にも貢献した。しかし、経済活動への女性の進出促進、ジェンダーを踏まえた借入国の制度上の枠組み改善という面においては、IDA援助の手ぬるさが目立った。これは、援助の効能を阻害し、国レベルで期待はずれの結果をもたらした。

IDAの環境面の約定項目についても一部満足のゆく程度しか実施されなかった。全米環境アクション・プラン(行動計画)は第11次増資期間の末までにIDAの融資国のほぼ全体で終了していたが、その質は一貫性に欠け、CASへの利用についてもまちまちであった。環境を優先課題とする諸国の国別援助プログラムで環境への対応をもっと改善するため、世銀の2000年度のCASレビューには、「今後のステップ」という項目をいくつか設けて、OEDや外部機関の評価、自己評価などから推奨項目を抜粋し、環境案件の経済・セクター業務への組み入れ、環境案件と貧困削減措置のつながり強化、環境指標や動向のCAS国別開発課題の診断項目への組み入れをもっと有効に行えるようにしている。こうしたステップはどれもIDAの活動に環境問題を本格的に取り込むうえで不可欠だが、これは最初のステップに過ぎない。

環境プロジェクト向け貸付は第9次増資時の水準と変わらないが、重要セクターを対象としたプロジェクトの中に環境をコンポーネントとして含めるケースは多数に上っている。こうした援助は、環境問題に対する認識を一般や政府の間で高めることに役立ち、例えば、土壌劣化を食い止め、乾燥地での収入を増し、環境面の能力を強めることに貢献した。さらにIDAは、環境アセスメントの改善でも各国を大いに支援した。しかし、いくつかの有力なプロジェクトで環境保護政策の実施が手ぬるかったために、環境アセスメントのプロセス強化に注意を引き付ける結果を招いた。それでも、環境の質とその持続性という課題は、あらゆるセクターのプロジェクト立案に幅広く取り入れる必要がある。環境の保護

と破壊緩和は最低限に必要とされるものであって、持続可能な環境戦略の主力ではない。しかしIDAは、この幅広い目標を取組みの主流とするに当たって、その定義、促進方法、モニタリング、評価をいかに行うべきかを指導するにいたっていない。

IDAからジェンダーと環境向けの借入を行おうという諸国が不足していることも制約の一因となっている。これは他の資金源からグラントを受けられるのが一つの原因となっている。しかし、ジェンダーと環境を取組みの主流とすることを明確に説明していない責任はIDAにある。この2つの分野では、借入国の組織・制度と政策の強化を優先課題として専念する必要がある。さらにIDAは、総括的な診断に基づいてジェンダーと環境をCASに効果的に組み入れ、IDAの支援プロジェクトの準備段階で実施される経済・社会分析にジェンダーと環境の診断項目をもっと増やすべきである。特に、男女格差が激しく、環境破壊が深刻な状況ではなおさらである。また、ジェンダーと環境への取組みを主流とする世銀の方針についてもその範囲を明示し、ジェンダーと環境という課題の管理層を強化し、IDA全体でどのような進展を遂げたかを常時追跡し定期的に評価するモニタリングならびに評価体系を確立する必要がある。こうした課題に取り組むため、ジェンダー面と環境面の活動を指導する新しい戦略が現在、世銀内で検討されている。

ガバナンスの重要な要因：質の高いガバナンスという課題は、世銀の1990年の貧困戦略に概ね取り上げられていないが、第10～12次増資期間では、プログラムのどの重要な側面にも影響を与える重要な要因として指摘された。IDAは第10次増資の際に設定されたガバナンスの約定項目をなかなか守れなかったが、過去4年間にわたり国別援助プログラムで公共セクターを優先項目として取り上げ、汚職問題に公然と取り組んできた。こうした業務の拡大に伴って、IDAはスタッフのみならず分析業務や政策上のガイダンスも増強した。ガバナンスに関する各国との対話や報告もしだいに増えつつある。公共セクター改革を対象とする貸付も増大した。さらに、組織や制度の整備といった課題も、貸付業務や公共支出のレビューの中でいちだんと検討されている。それと並行して、公共支出管理に関する一般的課題にもいっそうの注意が注がれるようになったが、ガバナンスのプロセスを効果的に推進し説明責任を明らかにするための能力構築についてはまだ大きな課題を残している。

一方、欠点もある。ガバナンスへの対応はま

だ国によってまちまちで、広域にわたるガバナンスの課題を各援助機関の力量に基づいて分担し、それを十分にカバーするには、外部機関との協調がますます必要となってくる。例えば、法の取締り強化を目的とした支援が必要となる。これは、投資を促進する環境作りの主題であり、貧困者の大きな関心事である「身の安全」を保障するうえでも不可欠となる。現在、IDAはこの業務を一握りの国でしか支援していないほか、他の機関に比べると法の取締りを含めた司法改革のあらゆる面に対応できるだけの力量を持ち合わせていない。借入国の公的機関で財務上の説明責任を強化する点は、これまで無視されてきたが、今ではその推進に拍車がかかっている。それでもまだ、国レベルの能力構築に重点的な努力を大幅に増す必要がある。ガバナンスはまたCASの貸付水準の決定要因となった。現在「ガバナンス・デイスカウト」なるものが資金の配分に適用されているが、ガバナンスについてのパフォーマンスにもっと有効に対処するには、こうした配分の仕方を再考慮する必要がある。

プロセス面

IDAは、開発アジェンダの焦点を絞り直す一方、援助の「ビジネス面」においても率先して変革を行ってきた。IDAの増資報告書には、援助資金の利用先を厳選し、各国自身の開発プログラムの支援に各機関がもっと参加し援助を協調することでパートナーシップを改善してゆく点が特に強調されている。

こうした変革のアジェンダは、増資時の約定項目と歩調を合わせ、IDAの4つの主要プロセスを強化することに焦点を当ててきた。それらは、プログラムの優先順位の設定に際しCASの果す役割を増強すること、パフォーマンスに基づいた資金の分配制度を改善して各国の政策上のパフォーマンスと貸付資金の分配との結びつきを強めること、プロジェクトやプログラムへの当事者の参加を増大させること、そして、ドナー間で援助の協調を強めることである。貧困削減戦略ペーパー（PRSP）はこれらの改革に大きな刺激となった。しかし、より効果的なパートナーシップ慣行を統合して、組織の一部として制度化するには、IDAにとっても、またそのパートナー機関にとってもまだかなりの道のりがある。

より正確なプログラムと対象国の選定

CASの役割強化：IDA援助の立案と査定において対象国を責任の一環として捉える傾向が一段と高まっている。文書でありプロセスそのものであるCASは、

こうした変化を促すプログラム立案上の主な手段となってきた。その自己評価内容は最近大幅に充実した。立案時に総括的な診断や参加を増やしたことで、CASはプログラムの適用性、途上国の自己責任意識、援助の協調を高めるのに貢献した。しかし、世銀の1998年度CAS審査でも指摘されていたように、第12次増資の開始当初に主要プログラム分野の厳選について検討しているCASは全体の40%以下であったうえ、IDAの戦略をその力量と結び付けたものは前者をさらに下回っていた（これには、セクター内、セクター間、貸付手段の間でIDAの活動に優先順位を付けることも含まれる）。この問題に対する加盟国政府とIDA運営陣の関心の高まりを反映して、2000年度のCASには、プログラムの選定にいくぶん改善のあとが見られるが、その進捗状況はまだまちまちである。PSRPの導入により、CASの果す役割はまた変化するであろう。運営陣も述べたように、2002年7月から、CASは世銀グループのビジネス・プラン（事業計画）として引き続き機能することに加えて、通常PRSPに基づいて作成されることになる。それでも、プログラムの厳選についてはまだ大きな問題を抱えている。また、PRSPの質、CASの貸付決定要因、パフォーマンスに基づいたIDAの資金配分といったものの評価基準を徹底させる必要もある。

パフォーマンスに基づいた資金配分制度の強化：対象国の選定の主なメカニズムであるIDAの「パフォーマンスに基づく資金配分制度」は、第10次増資期間の開始以来改善され、今ではパフォーマンスの高い諸国に融資が向けられるようになった。これは、成長と貧困削減の根源についての知識が充実したことに加え、ガバナンスへの比重増加、環境の持続性、開発以外の支出などを各国のパフォーマンス評価に含めるという増資時の具体的な推薦項目を反映したものといえる。それでも、高いパフォーマンスを示す国は比較的少なく（その大半は経済規模の小さい諸国）、従ってIDAの貸付は概ね、平凡なパフォーマンスの諸国に向けられている。一方、この資金配分制度の設計と実施方法には、対象国の公平な取扱いと、パフォーマンスの評価基準と各国の貧困削減作業との結びつきの強さ、という2つの課題に関連した欠点はいくつか見られる。これらの問題は、「ガバナンス・ディスカウント」と呼ばれる現行の方法（この方法ではガバナンス面で深刻な問題を抱える借入国のいくつかが見逃されてきた）を再考察し、評価基準をさらに取り入れ、パートナー機関との間の透明性と対話を促進することによって対処できるはずである。

より効果的なパートナーシップの構築

その場限りの対応から組織的な援助協調へ：IDAの増資報告書に明記されたプログラムやプロセスの目標は、そのほとんどが援助の協調体制を強化しなければ満足に実現できないものである。第10～12次増資期間中に、ドナー機関内の慣例的協調から、より改善された援助管理へとその焦点が移行した。このような援助管理はできれば受益国が主導し、各国が設計した健全な政策やプログラムにドナー機関が支援を提供する。こうした変化は、増資ごとにその推薦項目の中で取り上げられ、第12次増資で頂点に達した。その中には、受益国の自己責任意識とドナーの協調という目標を組み合わせた受益国主導のパートナーシップが打ち出されている。しかし、これまでの進捗状況はあまりはかばかしくなく、無協調の援助プログラムがなおも受益国の大きな負担となっているほか、援助プログラムの効果も限られたものとなっている。

援助の協調に向けた努力は、第10～11次増資期間中穏やかな進展しか見られなかったが、特に過去3年間に加速した。途上国内の協調はIDAの国別担当局長をさらに多く現地に派遣して強化された。IDAは、多国間開発銀行（MDB）の間で調達手続きや評価プロセスを統一するよう強く強調してきた。また、途上国主導の協調メカニズムの構築に向けた動向も見られる。IDAはまた、セクター全体のアプローチ（SWAps）にもこれまで以上に参画している。このアプローチは、現地政府のリーダーシップで戦略を設計し、互に合意した中期的支出の枠組みを設定し、この戦略的枠組みに沿って対外援助を提供し、現地での進捗状況をモニターするプロセスと指標に合意したうえで援助を行うというメカニズムを指す。こうしたSWApsは、設計と実施の両方を重視したいくつもの正式な組織的プログラム協調メカニズムの一例といえよう。同様に、これらのメカニズムは、最近のCDFやPRSPのイニシアティブを支援する際の重要なコンポーネントともいえる。全般的に見ても、途上国の自己責任意識とパートナーシップという方向にアプローチが変化しているの明らかである。しかし、この変化をまとめて制度化するには、国レベルでその場限りの対応から組織的な対応へと移行することにもっと大きな進展を見なければならぬ。根強く残る従来の慣行を変えるためのさらなる努力がIDAや他の援助機関／諸国に要求される。

プロジェクトへの参加を超えて：IDAのプログラム立案、実施、モニタリングに、借入国政府、

市民社会、民間セクターの参加を増やすことは、パートナーシップの効果的推進へと移行する際の第二の重要な要素である。主要当事者が少なくとも何らかの形で参加しているIDAプロジェクトの割合は、1994～2000年の間にほぼ倍増し、IDAプロジェクト全体の83%に達した。貧困アセスメントや公共支出の審査も最近参加の割合が増したが、それでもなお、クライアント諸国では現地の能力構築面の進歩状況に不満を抱いている。CASの作成に当事者が参加する割合も増した。しかし、それがCASの設計にどの程度影響を与えたかは、一部の例を除いてははっきりしない。さらに、プロジェクトへの参加から、分析業務や戦略立案にも参加する傾向が強まると、プレゼンテーション方法、アプローチ、コストといった問題が浮上してきた。

結果の達成

事業としての課題

IDAは第10次増資期間の開始以来、組織変更を加速的に行ってきた。途上国重視と対応体制はさらに強まり、現在、およそ24名の国別担当局長が現地に派遣されている。柔軟性を増し、制度開発に効果をもたらす斬新な貸付手段も導入された。プロジェクトのパフォーマンスは着実に伸び、終了済みプロジェクトの結果は70%が満足のものとして評価され、IBRDとほぼ肩を並べるようになった。IDAプロジェクトが制度面の開発に与えた影響とその持続性についても改善された（ただし非常に低レベルからの改善に過ぎない）。だが、方針順守、貸付手段の選択とプログラムのモニタリング、優先順位と歩調を合わせた資源の利用については改善の余地を残している。

方針順守に対する説明責任：IDAの方針の枠組みは現在も非常に適切である。しかし、IDAの方針の理由、意図、範囲についての説明は、民間セクター開発、ジェンダー、環境を中心とする特定の優先分野で不足している。最近、IDAの運営陣は、品質保証、安全方針の順守とモニタリングに割り当てる資源を増やすことで、査閲パネルの調査に応答した。しかし、説明責任の賦課、スタッフ研修の改善、スタッフ奨励策の調整といった点を明確にするには、なおも長い道のりを残している。モニタリングの常時実施、評価の定期的実施についても、IDAの事業レベル、国レベル、プロジェクト・レベルでさらなる強化が要求される。こうした問題は、グローバルな優先課題の実施に向けて運営管理体系を再調整し、プログラム目標の設定においてセクター戦略の

果す役割を強め、この目標達成でIDAがどのような役割を果たすかを明示し、実施戦略の強化を支援することがいかに重要かを示している。

分析業務と能力構築への投資：貸付手段の幅の拡充は、IDAの柔軟性と対応体制を一段と強めた。適応力に富んだ貸付や新しいタイプの調整貸付は、IDAによる制度改革支援を促進し、その援助を各国の環境に適合させるのに役立った。しかし、プログラム結果をさらに改善しようとする、特に質の高い分析業務を十分行うこと、IDAの援助の中で能力構築をもっと強化することなど、なおも大きな問題を抱えている。

資源の動員：その他のあらゆる課題への対応は、優先順位に基づいて資源をいかに割り当てるかにかかっている。その中でも特に重要と思われる課題は3つある。まず第一に、国別優先貸付や貸付以外のサービスに対する予算資源があるかどうかである。この報告書の背景調査の中で強調され、世銀の戦略方向に関する論文やそれに関連した予算案の中でも検討されているように、一般管理資源はこのレビューの対象期間中に国別貸付と経済・セクター業務（ESW）の両方で減少している。第二に、世銀の貧困削減という使命にも拘わらず、各国の貧困水準とパフォーマンスについては、予算編成の中で比較的わずかな比重しか置かれていない。地域別予算編成も国別予算編成もIDA諸国とIBRD諸国の区別を明示していない。さらにIDAの事業組織内と各地域内の意志決定では貧困国に対しそのパフォーマンスに応じた予算資源を割り当て始めたものの、これまでに大した影響は与えていない。例えば、各国間の運営コストに格差があるなど、予算と結果を結び付けるには複雑な要因が絡んでくるからである。しかし、予算編成で貧困という課題にもっと比重を置いてもよいはずである。それには「各国の基準に根ざす方法」を用いることができるが、このアプローチは今のところ意志決定にわずかながらの影響しか与えていない。第三に、プログラム作成や予算システムには、約定項目と予算編成を融合させる十分なメカニズムが存在しない。これはCASに特に大きな問題を及ぼしている。CASは通常2～3年の期間を対象とした企画手段であるが、国別の年間予算とは別途に承認されるからだ。それに対処するため、各地域が今年の予算プロセスとしてCASコスト見積りを詳細に行う一方、初の3年間の回転予算を作成して地域の資金繰りで予想外の動きを最小限に留めようとしているのは、大きな重要性を持つ可能性がある。

運営陣による最近の提案：本報告書全体で指

摘しているたように、運営陣は、このレビューの対象となる期間中、自己評価、学習、新しい行動の提案など賞賛に値する様々な事項を實踐してきた。こうした最近のイニシアティブの多くはその効能や効率をいまず判断できないが、IDAの常に変遷する役割にふさわしいことは明白である。さらに今年の予算編成に際して、運営陣は、このレビューで判明した主な項目や推薦項目のいくつかを取り上げた提案を打ち出した。それらは (1) 運営委員会の設立。この委員会の主たる役割として、IDAの事業戦略の足並みを揃えること、組織上の項目を厳選すること、事業上の優先課題と各国のプログラムとの間に生じた摩擦を緩和することが挙げられる。(2) 事業上の優先課題の設定の枠組みとこれらの優先課題の選定基準の明確化。(3) 貸付以外のサービスの正確な追跡と管理。(4) 予算プロセスの改革導入。これは上記で述べたように、CASの全資金を3年間の回転形式で企画し、2002年度以降を踏まえた予算編成を行うことを意味する。(5) 運営管理体系のさらなる分権化と調整の促進。これには説明責任の明確化も含まれる。

IDAはもっと良い結果を上げられたはずか？

IDAはその使命を練り直し、もっと幅広く協力するために他の開発パートナーに積極的に歩み寄り、国別担当スタッフや国別プログラム、さらには貸付手段にも手直しを加えたが、こうした行動は極めて適切な調整作業であり、開発効果の増大に大きく貢献した。つい最近発足したCDF/PRSPイニシアティブは、プログラムの実施と結果をさらに向上させる重要な可能性を秘めている。ここで重要なのは、第12次増資期間の中盤にあるIDAプログラムと、第10次増資期間の開始時(94年)に実施されたプログラムとでは大きな違いがある点である。また、IDAのポートフォリオ・パフォーマンスは着実に上昇し、将来の開発結果を高めるのに貢献している。

しかしながら、こうした努力も、90年代の中頃に各国の開発作業に立ちはだかったガバナンスや組織・制度上の障害にIDAがいち早く注目し、分析や対話などを通して農村開発、民間セクター開発をもっと効果的に促進し、女性に対する経済的機会を増やす方法を見出していたならば、その影響はもっと大きかったはずである。こうした措置はすべて、貧困者に利益をもたらす幅広い成長と貧困削減に弾みをつけるのに不可欠な存在だからである。また、貧困削減作業にどれほどの意欲を持っているかを示した国に資金を注ぐだけでなく、各国の環境を配慮

した十分な診断結果と、特定の国の状況下でのIDAの力量に基づいてプログラムや貸付手段を選択することで、IDAが資源の用途をもっと厳選していたならば、その努力がさらに大きな成果を上げたはずである。さらに、IDAが借入国の能力構築作業を他の機関と協力して支援する効果的な方法を見出し、結果にもっと注目した指標やモニタリングのプロセスを設定し、途上国主導のプログラムを国レベルで支援するもっと大掛かりな協調体制を他のパートナーと共に築いていたならば、IDAの効能はさらに高められたはずである。こうした問題は、多数のOED報告書に指摘されているだけでなく、運営陣による様々な自己評価報告書や今後の行動案などでもその多くが検討されている。将来のカギは、CDFとPRSPのイニシアティブに沿って、IDAのどの援助を優先させ、統合すべきかを定めるプロセスの中で資源を必要とするものにそれを割り当てることにある。

将来を見つめて

このレビューの対象となった期間は、借入国においても、またIDAやその開発体系においても大きな変革の波に洗われた時期であった。第10～12次増資期間中の方針の枠組みは、借入国のニーズに応える方向にIDAが動くよう奨励し、将来も引き続き幅広い適用性を持っている。しかし、IDAとそのパートナーは現在もなお、こうした枠組みの中核的要因を、第12次増資期間中に採択された新しいイニシアティブで強化しつつ、実際の慣行に結び付ける途上にある。従って、今必要としているのは、現行方針の枠組みから得られる利益の幅を広げ、底を深めることにあり、そのためには以下の項目を実施する必要がある。

- 実施業務に的を絞る
- 長期戦略的な優先項目に十分な資源を割り当てる
- IDAのマנדートを統合する

これを踏まえて、IDAは国レベルと世界レベルの両方で、貸付とそれ以外のサービスに利用できる資源の枠内においてその役割をさらに調整してゆく必要がある。またIDAは、国別開発作業の支援というIDA第一の役割においては、他の機関に比べて優位な分野と能力構築にもっと集中すべきである。この優位な分野とは一般に経済全体、セクター全体、政府全体を網羅する改革支援を長期戦略的なレベルで行うことを指す。それと同時に、IDAは世界レベ

ルでもっとイニシアティブを取るような役割を担い、貧困削減という難しい目標で大きな進展を見るためにぜひとも必要となる対外援助の調和と協調を促進すべきである。

今後のステップ

こうした二重の役割を担うIDAは、今後次のようなステップを取ることで、過去7年間に達成してきた開発効果の改善作業の基盤を固めることができる。

- **よりすぐった選択**：対象国、プログラム、事業上の選択はもっとふるいにかけて厳選すべきである。そのためには、途上国のパフォーマンスに応じた資金割当（PBA）体系をさらに改善し、PRSP、CAS、PBAの各プロセスの間で一貫性を維持する必要がある。さらにまた、セクター戦略を強化し、それらを各国の貧困削減戦略に基づいてCASに効果的に組み入れて、他のドナーとの協調で主導的役割を果たすか、それとも支援的役割を果たすか、いずれかの準備をすべきだと示唆する向きもある。IDAはまた、その優先項目と目的をセクターやテーマの全体を通じて明確化し、どのような事柄を約束でき（どのような事柄を約束できないか）をもっと明白に指摘すべきである。ただし、こうした事業レベルの選択を他の援助機関の戦略的な意志決定とは無関係に勝手に決めるのでは効果が上がらない。援助機関の間の幅広い協調的アクションプラン（行動計画）の一部として選択しなければならないのである。また、セクター別、貸付手段別、対象国のグループ別に量的な貸付目標を定めることは、実務上、プログラムと対象国を厳選する過程でかえって害となる。
- **ガバナンスと能力構築の重視**：公共財とサービスの提供でもっと効率を高め、一般国民に対する透明性と説明責任をさらに促進するよう借入国の政府に対して奨励するという観点から、このレビューでは、ガバナンスと公共セクターの能力構築をあらゆる分野で強調している。政府の能率向上、プログラムの実施改善を促進するには、IDAの援助のあらゆる面、すなわち、分析業務から、業務の設計および監督、結果のモニタリングに至るまで、能力構築という側面が含まれていなければならない。そうするためには、IDAによるグラント資金の増大、または、借入国の能力構築支援にグラントを提供する機関とのさらに大掛かりな組織的協調、あるいは

その両方が必要となるかもしれない。第10～12次増資報告書で設定されたガバナンスの課題は今後も適切であるが、最近の経験によれば、IDAと、その借入国、さらに他の開発パートナーが、各国の公共支出管理と財務上の説明責任を強める努力が特に必要となると示唆している。IDAは、将来の貸付活動を、公共財務の健全なる説明責任体制の確立計画を期限付で作成するという公約と結び付けるべきである。

- **効果的な開発パートナーシップへの傾注**：IDAは、新しい開発体制の構築に向け、国レベル、世界レベルで働きかけるべきである。これには、その場限りの対応から組織的な援助の協調体制へと切り替えることも含まれる。CDFの原則を適用する一つの具体的な方法ともいえるPRSPはこうした努力を促進させるための重要な方策となりうる。このイニシアティブの実施は、第12次増資期間とそれ以降の優先項目となっている。それを踏まえたうえで、こうしたドナー間で協調を図った効果的かつ結果重視のアプローチが、途上国の自己責任意識で推進されるプログラムをいかに支援するかという点で最近学んだ教訓に従って、セクター全体のプログラムをもっと前面に押し出して幅広く適用することを、国レベルの優先項目とすべきである。世界レベルで見ると、IDAへ資金を拠出する諸国は、世銀の総裁に対し、援助慣行でもっと大きな調和を図るためのプロセスを2国間援助機関や多国間援助機関の指導者を交えて予定付で促進するよう依頼すべきである。このアジェンダは、単なる手続き上の問題を越え、プログラムや対象国の厳選に関する戦略的な問題に及ぶべきである。IDAは、あらゆる援助の協調作業を主導できるわけでもなければ、主導すべきでもないが、IDA内部のプロセスをさらに調整し、他の機関に同じような調整を奨励して、高騰する援助作業コストの低減に向け、はるかに大規模な協調体制を確立できる。
- **プログラムの目的と方針の明確化**：IDAは「貧困削減に焦点を絞る」という意味をはっきりと示し、この目的を踏まえたうえでプログラムの目的と方針を明白にすべきである。過去7年間の記録には、貧困削減というIDAの難しい課題の主な中期的目標として、幅広い成長とガバナンスの改革を掲げ、これを加速させる必要がある点が如実に示されている。さらに、ジェンダー、環境、民間セクター改革の全体的テーマで

掲げた目標と業務方針を、貧困削減に直接結び付け、ジェンダーと環境に本格的に取り組む方針を明確に説明する必要性も示されている。

- プログラムの優先順位と足並みを合わせた資源動員**：IDAの約定項目と歩調を合わせて資源を動員することは、予算編成作業やCAS資金の全額組入れなど、過去7年間に学んだ教訓を活かすうえで不可欠である。貧困という要因は予算編成作業においてあまり重要視されてこなかった。しかし、「各国の基準に根ざした方法」をさらに適用すれば、この問題を解消できる可能性はある。また、CASの作成時にもっと現実的なコスト見積りを行い、それに、理事会の承認済みCASに資金全額を確実に組み入れるようにするプロセスを加える必要がある。また、当然支払われるべき妥当な金額が特定のプログラム向け経済・セクター業務に支給され、能力構築にさらに力を注ぐための方策も明記する必要がある。

増資プロセス

このレビューで判明したのは、IDAの増資プロセスそのものも細かな調整を行って利用価値を高めるべきだと示唆している点だ。増資プロセスは、国際開発援助の体験や将来の方向について世界レベルで検討し、重要目標の支援に資金を動員する貴重な機会であるのだが、現在のプロセスではこの可能性をフルに実現するに至っていない。

増資の際に設定する約定項目は、国際開発コミュニティ間のコンセンサスの流れと足並みを合わせているが、あまりにも多くの内容を断行しようとするきらいがある(例えば、セクター別・国別の貸付の割合を特定したり、多数の推薦項目を委細にわたって記述している)。また、IDAとその借入国が3年間に実現するには、その内容があまりに非現実的で、予算にどれほどの資源が組み込まれているのかをかえりみずに、結果よりも投入資源(インプット)を重視する傾向が強い。さらに重要なのは、借入国と他の援助機関の両方を含めた開発パートナーと増資プロセスが切り離されているため、優先事項の設定やIDAの比較上の強さを活かす点がお

ろそかになってきた。そのため、次の3つの点に手を入れれば、増資プロセスを改善し、将来、約定項目の実現に前向きの影響を与えることができるはずである。

もっと長期的なビジョンを掲げ、結果を重視する。第13次増資の交渉の一環として、運営陣は、借入国と協議しながら、IDAの長期的ビジョンを策定し、その中でIDAの意味する「貧困重視」とは何かを明確にし、IDAの資源の動員方法を指摘する一方、各国支援を補完する手段としてIDAの世界的役割をいかに利用するかを明示すべきである。

増資時の約定項目の設定に途上国を交える。第13次増資の交渉時に実施するプロセスは、第12次増資時に実行した措置と比べ、はるかに透明で多くの協議を取り入れたものとなり、IDAの目標達成と実施過程の改善に役立つはずである。IDAは、交渉時だけでなく、第13次増資で設定した約定項目のパフォーマンスと結果のモニタリングや評価においても、そのパートナーをいかに交えるかを考慮すべきである。

約定項目にはモニター可能で実現可能なものを設定し、現実的なコスト見積りを行う。これまでにIDAが増資の際に設定してきた約定項目は、投入資源(インプット)を重視し、非現実的な目標(アウトプット)を掲げるきらいがあった。改革作業を持続的に行うには、各国の自己責任意識が必要となるが、それを十分考慮せずに非現実的な目標を設定するケースがあまりに多いのである。それよりも、増資報告書の中には、開発目標に的を絞って、そうした目標を少しでも進展させるにはどのような活動を優先させるべきかを、IDAの強さと約定項目の現実的なコスト見積りを取り入れながら指摘した方が効果的である。さらに、増資報告書では、IDAのパフォーマンスの指標として何をを用いるか、希望する結果に向け進歩状況をどのようなプロセスを経て報告するかについて同意を得るべきである。その際、CDFの原則に基づいて業務を推進するということは、IDAの活動を各国の開発結果と直接結びつける方策から遠ざかり、他のパートナーとの協調下でIDAのパフォーマンスを追跡するという新しい方策への移行を意味する点を認識すべきである。

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のダウンタ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
Eメール : 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
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 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。