

Précis



当事国主導の開発に向けて： マルチパートナーによるCDF 評価

援助の効果を上げるには、ただ単に援助の内容を充実させるだけでなく、その提供方法も重大な影響を与えるという信念は、包括的な開発フレームワーク（CDF）の中核をなしている。CDFの4つの原則——すなわち、長期的で全体的な開発の枠組み、結果重視、当事国によるオーナーシップ、そして当事国主導のパートナーシップ——はどれも、それまでの開発援助の欠陥に対応し、それを改善するための姿勢を示したものである。最近、複数の当事者を交えて実施されたCDFの評価作業は、その進捗状況を追跡し、一連の推薦事項を慎重に作成したうえで、CDFを今後も継続的に実施するよう提案している。

背景

援助の利用方法と管理方法に対する関心が大きな高まりを見せた90年代半ば、これについての率直な自己評価作業が各援助機関の間で開始された。およそ15年にわたる構造調整を経た後にも、サハラ以南のアフリカを中心に、プラスの影響を持続的に与える結果がほとんど見受けられないようだったからだ。特に非政府組織（NGO）の間では、援助で実施された調整プログラムが、よくても貧困者を無視したもの、悪くすると彼らをさらなる貧困に陥れるものだとして非難を強めたほか、途上国内で活動する多数の援助機関の様々な条件をいちいち満たさなければならない途上国の負担を指摘する声も聞かれた。その結論は明らかに、国際援助の成果がフルに実現されておらず、それに対する是正策が必要というものだった。

支援国と受益国が改善の道を模索する中で、ジェームズ・ウォルフエンソン世界銀行総裁は1999年1月、同行の新たな事業方針としてCDFを打ち出した。この枠組みは、開発関係者全員（政府、多国間機関、二国間機関、市民社会団体、民間セクター）が貧困削減活動と公正で持続的な開発活動の一端を担うという前提に基づいたものであるが、CDFの4つの原則の一つひとつを見ると、どれもさして新しいものではなかった。CDFを斬新でユニークなものとしているのは、これらの原則を面々と織り込んで一つの均衡のとれた共通のフレームワークを確立して貧困削減に臨んでいる点と、このフレームワークを世界銀行の業務原則として、また他の援助機関や途上国政府との協調作業の原則として活発に促進している点である（Box 1 参照）。

CDFは当初、多少の波紋を呼んだが、そ



Box 1 CDFの原則：何を意味するのか

長期的で全体的な開発：開発戦略は包括的かつ全体的であり、長期的なビジョンをもとに策定されるべきものである。マクロ経済の短期的安定と国際収支の均衡を重視するそれまでの姿勢は、長期的な構造的、社会的配慮（例えば、教育・保健施設の拡充と改善、インフラ整備、新世代の公務員育成）をないがしろにしてきた。開発の枠組みはもはや、短期的なマクロ経済問題だけに的を絞るのではなく、社会を長期的な視野で見つめる社会問題や構造問題にも対応すべきなのである。

結果重視：開発のパフォーマンスは、何を投入し（インプット）、何を作成（アウトプット）したかで測定すべきではなく、開発の成果とそれが与えた影響、そして現地での結果によって評価されるべきである。支出水準とプロジェクトへのインプットを重視するこれまでの姿勢は、資源がどのように配分され、消費がどの程度伸びたかを測定してきたが、本当に重要なのは人々とそのニーズにどれほどの影響を与えたかである。

当事国によるオーナーシップ：開発の目標と戦略は、市民の幅広い参加に基づいて、当事国が“オーナーシップ”（自己責任意識）をもって立案されるべきものである。構造調整下で支援機関の指導によって実施されてきた援助は、効果を発揮したこともあるが、困難な調整策を長期にわたって講じても結局、元の木阿弥になるケースが多かった。改革の立案の際に当事国の発言力を増せば、政府や市民がその貫徹に力を注ぐようになるのである。

当事国主導のパートナーシップ：援助の管理と協調作業は、当事者間のパートナーシップを通じて受益国が主導すべきものである。支援国と受益国の関係は、支援国の意向を優先させるのではなく、両者間のパートナーシップという形で受益国が積極的に管理すべきものである。相互の信頼と協議に基づくパートナーシップを確立したならば、非効率や、不均衡な力関係、支援国主導の援助イニシアチブから生じる緊張を緩和することができる。

の基本的原則は最終的に大半の支援国と受益国の支持を得、グローバルな開発アジェンダに重要な影響を与えてきた。CDFはまた、ミレニアム開発目標（MDG）、モンテレー合意書（これには、良好なガバナンスに対する途上国の公約、援助増大に対する先進国の公約、さらに貧困削減、相互の説明責任、結果に対する責任についての先進国と途上国の公約などが含まれる）、貧困削減戦略ペーパー（これは、CDFの原則に基づいて作成された幅広い国別戦略で、重債務貧困国イニシアチブ下で債務救済を求める際の条件となっている）といった補完的なイニシアチブの確立にも貢献した。

CDFの評価作業

世界銀行理事会の開発効果委員会は1999年末、CDFの実施状況を評価するよう業務評価局（OED）に依頼した。どのような要因がCDFの進歩に寄与し、何が阻害したか、さらにCDFの原則が人々の行動や結果にいかなる影響を与えたかを確認するため。CDFの基盤に合わせて、支援国、受益国、多国間機関、二国間機

関、市民社会団体や民間セクター組織を代表する幅広い当事者のグループが選ばれ、それが、このマルチパートナーによる評価作業の企画と資金拠出を担当した。また、30名のメンバーで構成される運営委員会と5名からなる管理グループが業務の監督と調査結果の確認に当たった。さらにOEDと世界銀行の開発経済研究グループが評価活動の事務局として機能した。

現地での調査活動は6カ国で、各種の調査活動、資料の審査、フォーカス・グループとの会合、体系的なインタビュー、フィードバック・ワークショップなどを用いて集中的に実施された。また、援助の業務コストに的を絞った途上国政府／支援国の関係についての調査は、以前にCDFのパイロット・プログラムを実施した5カ国で行われた。それと並行して、南北両方の学識者と実務者がCDFの各原則についてのテーマ別調査書を作成した。さらに、CDFに似た慣行が様々な諸国で実施されている中で、それらの効果を計量分析によって評価するという先駆的な試みも行われた。

主な評価結果と推薦事項

この評価作業で判明した主な結果と推薦事項については、原則別に以下に掲載した。

長期的で全体的な開発フレームワーク

長期的な開発のフレームワークは、統制のとれた予算編成過程を経て経済的に実現可能な優先項目を打ち出すことができる場合にのみ業務上の意味をもつ。

受益国側：中期的フレームワーク（例：PRSP）と予算との間の結びつきを強化する。

支援国側：この結びつきを支援して、援助が国家的な開発戦略と足並みを揃えたものであることを明確にする。公共セクター改革や制度・機構開発への持続的支援を含め、能力強化に向けた長期的な援助を提供する。

受益国が開発計画の策定で長期的な結果を重視すべきであるならば、支援国に対しても同様のことが言える。

支援国側：明確な国別パフォーマンス基準と多年にわたる透明性を持った指標に基づいて、資金を信頼のおける予測可能な形で提供する。

結果重視

開発の効果を上げ、公共機関の説明責任を明らかにするためには、結果重視の姿勢が重要となる。しかし、中央政府機関や地方自治体機関の能力が劣り、なおかつ優先予算項目の奪い合い、不十分な奨励策、説明責任を明らかにする構造上の脆弱さが重なった環境では、政府全体に結果重視の慣行を徹底させるのは至難のわざに近い。実際、この原則は、ケース・スタディーを行ったどの諸国においても、4つの原則のうち最も実践しにくいものであることが判明した（Box 2参照）。セクター全体のアプローチや中期的支出フレームワークでは、予算編成プロセスの中で結果

重視という考えを導入しているが、受益国の多くは、主に支援国を満足させる目的で「結果をもたらすアプローチ」を採用したかのように見せかけているだけで、政府の基本的業務の中に「結果に基づく体系」を組み込んでいるわけではない。

受益国側：結果を要求する市民の権利とそれに対応する政府の能力を増強することで結果重視の姿勢を強化する。公務員の研修を行って、情報入手方法を開放し、一般を教育するとともに、政府内外の説明責任を確立する体系を強化する。さらに、開発戦略の提示は、一般市民が理解できる言語と形式でメディアを通じて行う。

支援国側：実行資金額あるいは投入したインプットを成功のものさしとする考えを捨て、開発プログラムは、具体的な結果と結びついた測定可能な目的を掲げたうえで、当事者全員が責任を持つようになることが必要である。

モニタリング・評価活動は、今もなお支援国主導型であり、支援国の資金で賄われており、途上国政府の通常の業務活動の中に円滑に組み込まれたものではない。また、支援国への報告義務と結果のモニタリング義務は受益国政府にとって重い負担となっているが、こうした義務を調整する作業もいっそうに進んでいない。

支援国側：当事国主導の監視・評価体系を強化し利用する。プロジェクト向け、個々の支援国の特殊ニーズ向けとして別途の体系を設定することは避ける。

当事国のオーナーシップ

政治改革や制度・機構改革を有意義なものとし、持続的に遂行していくためには、様々な当事者間で幅広いオーナーシップ意識が必要となる。評価の結果、途上国政府と支援国が開発戦略についての協議を特定の当事者グループで行うようになったとし、進歩の跡が見られることがわかった。しかし、オーナーシップ意識は、政府の行政機関内だけに限られている諸国が多く見られ、まだ広く普及しているわけではない。またセクター担当官、地方公務員、公選官吏や議員、非主流団体などの協議は、都合のよいときだけ、不規則に、しかも不適切な時期に行われているだけである。

受益国側：共通の関心をもつ団体や、民間セクター、そして自分たちの声を代弁してくれる後ろ楯のない人々（例えば、女性、最貧困者、最も不利な環境で暮らす市民など）と幅広く協議活動を展開する。

支援国側：当事国政府の協力を得て、公選官吏や、地方自治体、非政府組織の代表と協議を行えるような方策を考案する。当事国のオーナーシップを強化するために、**世界銀行**は、PRSPの審査で果たす役割を明確に説明する必要がある。途上国の中には、理事会の審査を受けることは承認を

Box 2 結果重視：その功績と斬新なアプローチ

ウガンダの教育支出追跡調査は政府の説明責任を確立するうえで非常に有効なツールとなっており、現在、幅広く利用されている（1996年に同国で実施された追跡調査によると、初等教育に注がれた賃金以外の経常支出のうち、実際に学校まで届いた金額は全体のわずか38%に過ぎないことが判明した。今日では全体の80%が学校まで届くようになっている。）。同国政府はまた、総合世帯調査の結果を一般に公表して、貧困の状況に改善が見られる点を量的に示した。このようなデータに一般がアクセスできるようにしたことで、当初に波紋を呼んだ1990年代初期の貧困者優遇政策の支持を高めることにつながった。ウガンダ参加型貧困アセスメント・プログラムは、同国財務・企画経済省内に置かれており、絶対貧困者と極貧困者への対策を時宜よく予算編成プロセスに組み入れるためのフィードバックを行っている。目標に基づいた結果重視型の支出は、中央政府と地方自治体の両レベルでますます増えている。しかし、こうした体系もフルに実施できるようになるまでに、なおも細かな調整を必要としている。

ベトナムもまた、ミレニアム開発目標（MDG）の達成に向け独自の実施計画案と指標を確立した。これらは、ベトナムの開発戦略に適切に適合しており、時には一般的MDGよりはるかに意欲的である場合もある。

ボリビアでは、市民社会とカトリック教会が同国の貧困削減戦略（これにはモニタリング可能な具体的な目標が十分盛り込まれている）のモニタリングに積極的な役割を担っている。地方自治体レベルでのモニタリングを行うための指標も作られることになっている。同国の制度機構改革プログラムでは、各省庁が結果達成合意書（職員削減といった具体的な結果を掲載）に署名するよう義務つけており、さらに大規模な改革プログラムを実施するには、同合意書の目標をまず達成しなければならない。

得ることだと理解し、従って当該国のオーナーシップを阻害するものだと考えている。

当事国主導のパートナーシップ

貧困削減ペーパー（PRSP）は、支援国と受益国の足並みを揃えるのに役立っているが、援助を執行する際の業務コストは依然として高く、支援国／機関の間で非生産的な競争が続いている（Box 3 参照）。改革を推進するには、受益国と支援国の両方が態度を一新し、プロセスを変更する必要があるうえ、個々の利害をある程度放棄して、共同作業を通じてよりよい開発結果を得る必要がある。

受益国側：援助の協調作業の責任を高レベルの政府部門に託し、この部門に援助プロセスを管理するための十分な資源と、権限、政治的支持を与える。

支援国の多くは、諸手続きの調整、予算支援、海外コンサルタントの利用低減といった面で国内の政治的反対に直面してい

るほか、汚職や誤った経済管理が横行する中で、もっと大きなリーダーシップを途上国にとらせる行動をとろうとしない。

受益国側：調達などに対する説明責任の規則を実施し遵守させて、支援国の信任を得る。

支援国側：国別援助プロセスを細かく管理しようとするのを避け、例えば、国レベルの独立した援助審査パネルの設立を支援するなど、受益国側が援助の管理に必要としている能力や資源の構築／提供に携わる。

今後のステップ

途上国主導の監視・評価体系を確立し、さらに市民社会と民間セクターをCDFのプロセスに一段と参加させる方法については、

さらなる調査活動と受益国同士の経験交換が必要となる。それでも、最近、アフリカ開発における新パートナーシップやモンテレー合意書といった明るいニュースが支援国と受益国の間で浮上している。世界銀行は、CDFの原則をこうしたグローバルなイニシアチブと統合したり、今後の発展を期して別の方策を見出すといった面で、主導的な役割を担うことができるし、そうすべきでもある。

CDFによって育まれたプラスの変化はもろく脆弱なものである。また、CDFの原則を実践するには、それまでの固執した態度や組織内の慣行を変えていく必要があるが、それは素早く簡単に行える過程ではない。この変化に持続性を持たせていくためには支援機関と受益国の両方のトップリーダーの献身的な姿勢と首尾一貫した努力が必要となる。

Box 3 三者三様の手続き：何も構築できずじまい

ボリビアでの建設プロジェクトは、支援機関の現行慣行のためにコスト高であることが判明した。このビルの建設作業は、保健セクターの大手3支援機関の協調融資で賄われることになり、途上国政府は土地を提供した。ところが、各支援機関が各自の手続きに固執したため、一つの共通の建設アプローチを決定するのに難航した。また、援助機関の規則により一つの機関から他の機関への資金の移転が禁じられていたため、共有資金プールに各々の負担額を拠出することもできなかった。一つの機関は競合入札を義務付けていないが、他の2機関はこれを義務付けている。さらにどの機関も自分以外の機関の手続きを受け入れようとはしなかった。2つの機関はボリビアの規則を認めることにも消極的であった。

一つの機関がビルの設計に資金を出し、もう一つの機関が建設作業、そして3つ目の機関が設備に資金を出すという「テーマ別」アプローチも考慮された。また万々に備え、お互いが責任をなすりあわないよう、各機関が建物の特定の階だけに資金を出し、各々の基準と手続きに従って資材調達や建設業者の雇用を行うという別案も提案された。このような案では建設期間が大幅に長引くのは必死である。

果てしない議論の末、支援機関の一つがプロジェクトから手を引き、他の2機関がビルの建設に当たる意志があることで合意した。規則の改定を重ね、調整のための会合を延々と繰り返したあと、拠出額の少ない方の支援機関が他の機関の規則を受け入れた。

こうして2年経過したが、いまだにビルの礎石すら敷かれていない。

資料：ボリビア国別ケース・スタディー



▶ このPrécisは、「当事国主導の開発に向けて：マルチパートナーによる包括的な開発フレームワークの評価」という報告書に基づいたものである。本評価作業は、支援国、受益国、多国間機関、市民社会団体、民間セクター組織を代表する幅広い当事者の中から選ばれた30名の運営委員会が企画と監督に当たり、5名から成る管理委員会が指導に当たった。

▶ 同報告書の全文は、世界銀行のウェブサイトですぐ入手可能。
<http://www.worldbank.org/evaluation/cdf/>

業務評価担当総括責任者：グレゴリー・K・イングラム
業務評価局・局長代理：ニルス・フォスベッド
組織評価・方法担当マネージャー：ビクトリア・エリオット
タスク・マネージャー：ジョン・エリクソン

▶ Précis の配布は、世界銀行理事とスタッフに対しては内部文書ユニットと地域情報サービス・センターが、また一般に対しては世界銀行インフォショップが行っている。Precisはまた、OEDのヘルプデスクに連絡して無料で入手することもできる。OEDヘルプデスク：eline@worldbank.orgまたは電話1-202-458-4497

ご注意：このペーパーに掲載された見解は業務評価局のスタッフと編集者のものであって、世界銀行とその関連機関、あるいはその理事の見解を代表するものではない。

シリーズ編集者：カロライン・マクキューエン
@<http://www.worldbank.org/oed>