

**開発プロセス管理と援助**  
**Managing the Development Process and Aid**  
—East Asian experiences in building central economic agencies—

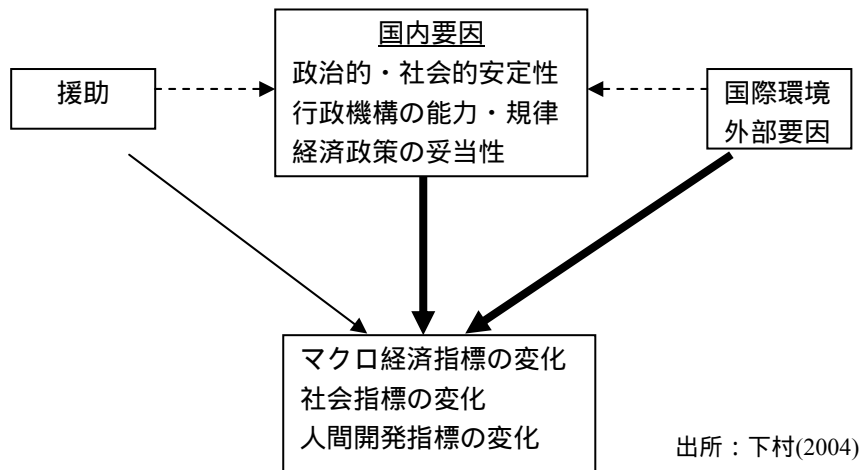
**1. 本調査の分析視点**

- (1) 仮説と分析対象
- ・ 開発プロセス全体を管理する能力の強化に取り組むことが、結果として、途上国の援助調整・管理能力の強化にもつながる（後者のみの取り組みでは不十分）。
  - ・ 本調査では、開発プロセス管理の際に「総合調整」という重要な機能を果たす中央経済官庁の役割に着目して分析を行う<sup>1</sup>。
- (2) 事例研究の重視、途上国側を中心においた分析： 途上国政府自らが開発プロセスの自立的管理に取り組んだ経験に着目。具体的には、
- ・ 開発計画（＝今日の PRS）を軸に、重点開発課題の達成にむけた計画策定、各種資源の動員・アラインメント（政策、予算、公共投資、援助等）において中央経済官庁が果たした役割・機能に焦点をあてる。
  - ・ 対象国は、東アジアの先行国かつ新興ドナーにもなったタイとマレーシア（主に 1970～80 年代）および 1986 年の民主化後、地方分権化を推進しつつ中央経済官庁の機能強化に取り組んでいるフィリピン（主に 80 年代末以降）。
  - ・ これら 3 ケ国は、援助受入れを含む開発プロセスを管理する能力をどのように構築・強化したのか。中央経済官庁はどのような役割をもち如何に機能したのか。その機能を貢献（または阻害）した要因は何か。リーダーシップとテクノクラート官僚が果たした役割は何か。
  - ・ さらに、タイの東部臨海開発計画（第 5・6 次 5 カ年計画における重点開発課題）の計画・実施調整メカニズムについて、掘り下げた分析を実施。
- (3) 留意点
- ・ 政策・資源管理の一貫性（援助は途上国が活用可能な資源のひとつ）： 中央経済官庁の「総合調整機能」の形式と実態、主要なアクターとしてのリーダーシップとテクノクラート官僚の役割
  - ・ 途上国側の「国内要因」の重視： 途上国社会に内在する要素に注目、多様な制度的アレンジメントの可能性（←ドナー論理による画一的なアプローチからの脱却）
  - ・ 開発プロセスと援助の相互作用、「卒業」へのダイナミズム： 途上国が援助を吸収・内生化・制度化していくプロセスへの関心（時間軸）

---

<sup>1</sup> 近年、国際援助社会で強調されている貧困国における PRS 体制の強化、開発計画・政策と予算の一貫性、財政管理能力の強化、カントリーシステム構築も同じ認識に基づくものと理解。

## 開発パフォーマンスに影響を与える要因



## 2. タイ、マレーシア、フィリピンに関する分析（暫定的な整理）

### (1) 3カ国の開発パフォーマンス、時代背景（別添1・2）

- ・ タイとマレーシア（1970～80年代）
  - 産業構造の変化を達成、経済成長と貧困削減に成果
  - 開発予算の拡大、援助動員期（ドナー構成、グラント・ローン比率の変化）
  - 外的ショック（石油危機による世界不況・構造調整、プラザ合意、等）
  - 内的ショック（タイは70年代にクーデターが頻発、マレーシアは1969年人種暴動・新経済政策の採択、等）
- ・ フィリピン（1980年代～）
  - 開発パフォーマンスは上記2カ国より複雑・困難
  - 外的ショックは同上、国内的には86年の民主化、87年の新憲法制定が「転換点」
  - マルコス政権の前期は米国援助の影響大、その後、世銀・IMFの構造調整融資
  - アキノ政権以降、民主化と地方分権化の推進とともに、NEDA再編（87年）や中央経済官庁の機能強化にむけて取組み中

### (2) 3カ国の中央経済官庁の役割・機能（開発行政制度、計画策定、予算管理、公共投資、援助管理）（別添3・4）

- ・ タイ
  - 独立を維持し、固有の制度・社会のうえに近代的な開発行政制度を導入（特にサリット政権以降）
  - 開発計画の柔軟性＋戦略性（特にNESDB最盛期の80年代）＋「4者機関」体制によるマクロ経済運営面の緊密な協調。但し、セクター省庁との調整は必ずしも強くない。
  - 公共投資事業の審査に関し、国内資金・ODA事業に共通手続きを適用
  - 官僚主導、70年代は政治的混乱にもかかわらず政策の継続性維持、構造変革期の80年代はプレム首相の調整型リーダーシップのもとでテクノクラート官僚が活躍（例：東部臨海開発計画）
- ・ マレーシア
  - 英領から独立、英国式の官僚制度の伝統の上に近代的な開発行政制度を導入
  - 新経済政策（NEP）遂行のための一貫した開発行政制度の構築、強力なリーダーシップ（特にラザク、マハティール首相）、政治家と官僚がビジョン共有

- 開発計画・年次予算は NEP 実施のための行動計画。開発計画で明確な方向づけ + 中間レビューで軌道修正 + 戦略性（リーダーシップのビジョン）
- 公共投資事業の審査に関し、国内資金・ODA 事業に共通手続きを適用。援助の戦略的活用（例：東方政策）
- ・ フィリピン
  - 行政レベルでは協議体制があるが、実際には開発計画と予算・公共投資計画の整合性は不十分。現在、行財政改革に取り組む中。
  - 行政府と立法府の緊張関係、政治的介入（“pork barrel funds”）、予算・公共投資計画の決定をめぐり「行政ルート」と「政治ルート」が並存
  - NEDA を中心とする公共投資事業の審査は、主に ODA・BOT 事業が対象
- (3) タイ 東部臨海開発計画の事例分析（詳細は別途、配布資料を参照）
  - ・ 1980 年代のタイ経済の転換期における大規模インフラ整備のマネジメントに係る分析
    - 複雑かつ多岐にわたる開発：同国初の大規模インフラ・地域開発事業、プログラム型アプローチの採用
    - 政策・個別事業レベルでの国内論争およびタイ側・ドナー間の意見の相違：外的ショックに対する現実的対応、援助の戦略的活用
    - 同計画の推進に貢献した要因：中央経済官庁、調整メカニズム（形式と実態）、リーダーシップ、テクノクラート官僚が果たした役割、外部要因等

### 3. 総括、今日の国際援助潮流への示唆

- (1) 暫定的な結論
  - ・ タイとマレーシアは開発行政制度の形式面は異なるが、概してともに開発プロセスを自立的に管理。フィリピンでは近代的制度が導入されているが、実態面の機能は不十分。
  - ・ 3カ国の中央経済官庁の機能は政策・資源管理の一貫性の度合い、ショックへの対応、援助の受入れ方等において相違あり。各国に内在する要素が調整メカニズム（実態面）に影響を与えている可能性。
- (2) 国際援助潮流への示唆
  - ・ 途上国側： 開発ビジョンの実現に向けた総合調整機能の重要性。援助の戦略的活用、内生・制度化に取り組む必要性（自国社会に内在する要素を活用し、かつ国際社会の知恵を取捨選択して自国の文脈で発展させていく努力）。
  - ・ ドナー側： 各国固有の「国内要因」に留意した支援のあり方を要検討。画一的アプローチから脱却して、能力開発への支援や援助効果向上に取り組む必要性。

以上

<添付資料>

1. 社会経済指標（1965-90年、3カ国）
2. 援助受入れ動向（1960-2000年、タイとマレーシア）
3. 3ヶ国の中央経済官庁の役割・機能の比較
4. 政策決定に関する組織図（タイとマレーシア）
5. 論点整理メモ

## 社会経済指標： タイ、マレーシア、フィリピン

Basic Socio-Economic Indicators for Selected East Asian Countries, 1965-90

Country	GNP per capita (U.S.dollars) 1990	Average annual growth of real GNP per capita 1965-90	Average annual rate of inflation 1965-90	Life expectancy at birth 1990 (years)	Income distribution*		Poverty: Percentage population below poverty line*	
					Lowest 20 percent share of total	Gini coefficient	Total	Rural
Indonesia	570	4.5	24.7	62	8.8	0.31	39	44
Korea, Republic of	5400	7.1	13.1	71	-	0.36	16	11
Malaysia	2320	4.0	3.6	70	4.6	0.48	27	38
Philippines	730	1.3	12.8	64	5.5	0.45	58	64
Thailand	1420	4.4	5.1	69	4.0	0.47	30	34

Source: World Bank, *World Development Report 1992*.

Note: \* Date relate to 1987 (Indonesia and Malaysia), 1985 (Philippines), and 1988 (Thailand).

Structure of Production: Distribution of Gross Domestic Product, 1965-90 (percent)

Country	Agriculture		Industry		Manufacturing		Services	
	1965	1990	1965	1990	1965	1990	1965	1990
	Indonesia	56	22	13	40	8	20	31
Korea, Republic of	38	9	25	45	18	31	37	46
Malaysia	28	19	25	42	9	32	47	39
Philippines	26	22	28	35	20	25	46	43
Thailand	32	12	23	39	14	26	45	48

Source: World Bank, *World Development Report 1992*.

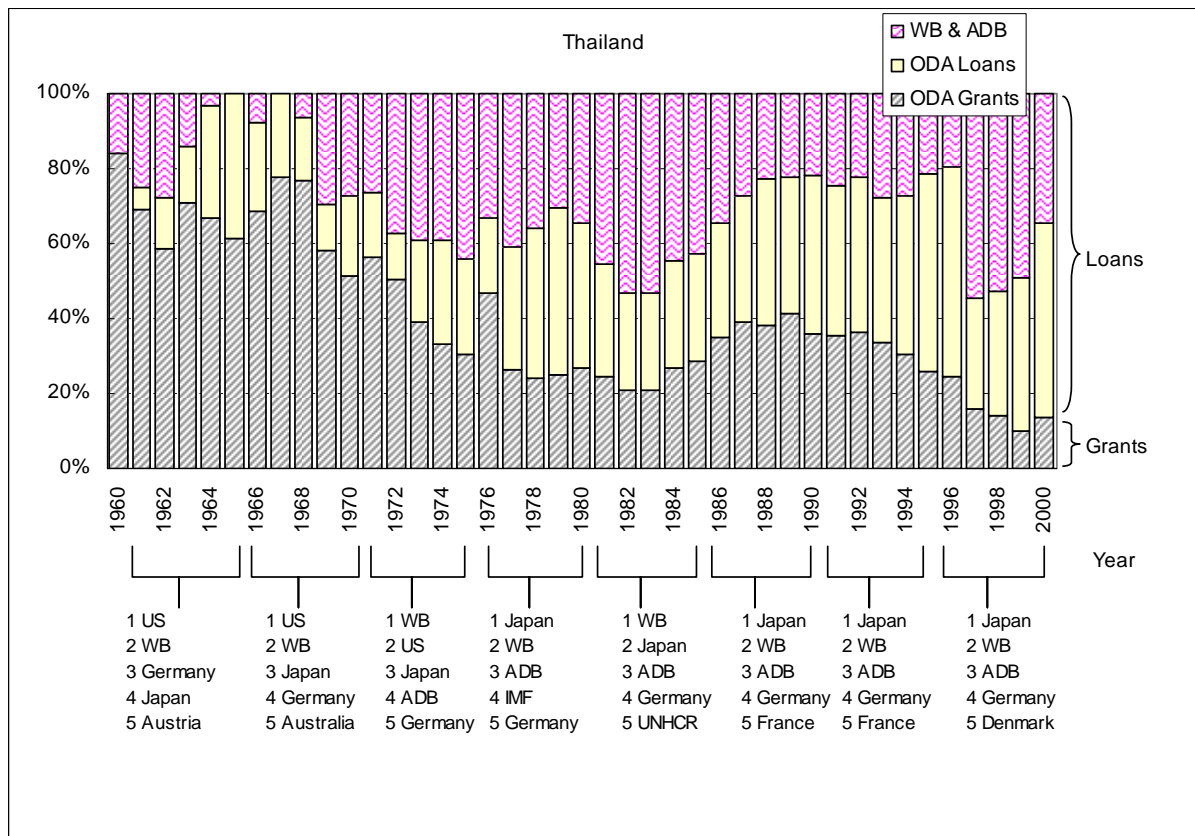
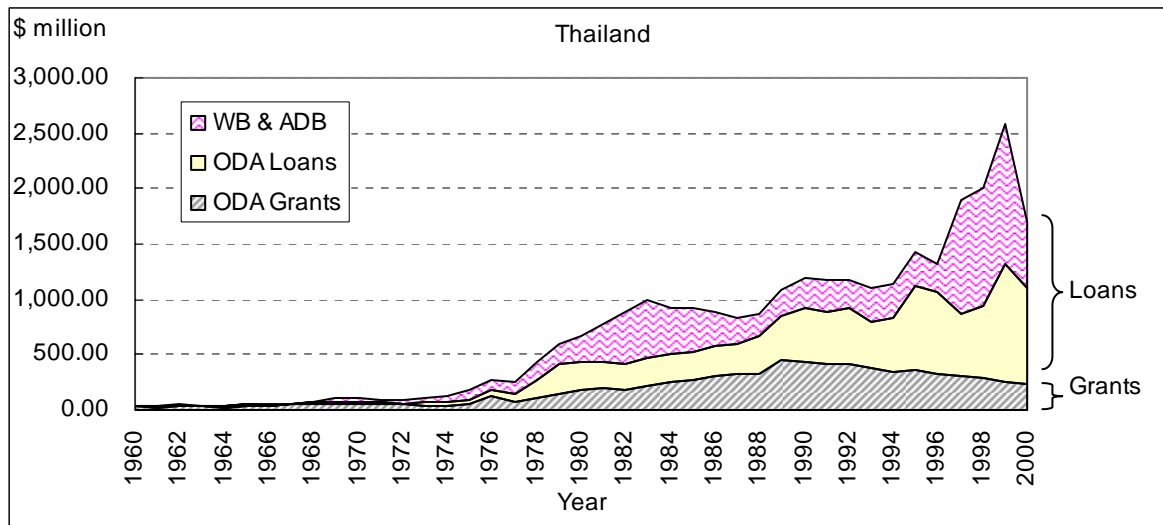
Note: Manufacturing is a component of industry. Except for rounding errors, the shares of agriculture, industry, and services should sum to 100.

Total External Debt and Total External Debt Ratios, 1980 and 1990

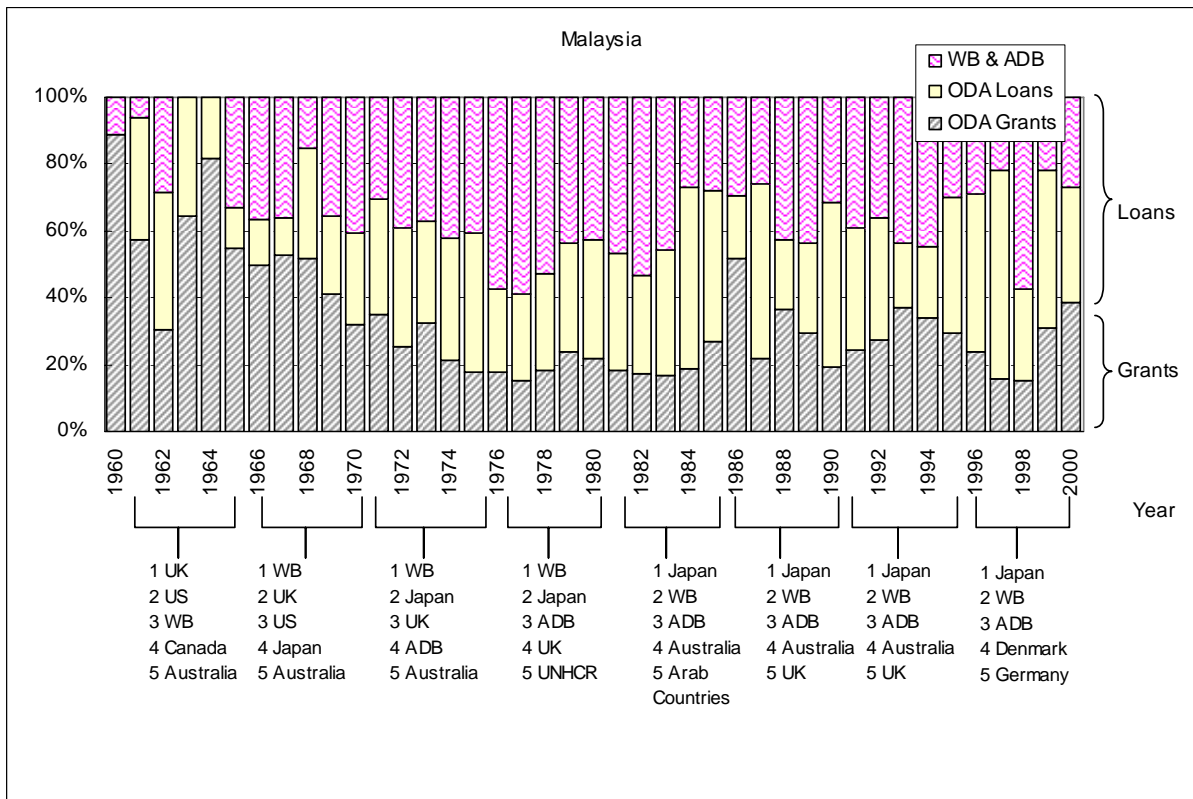
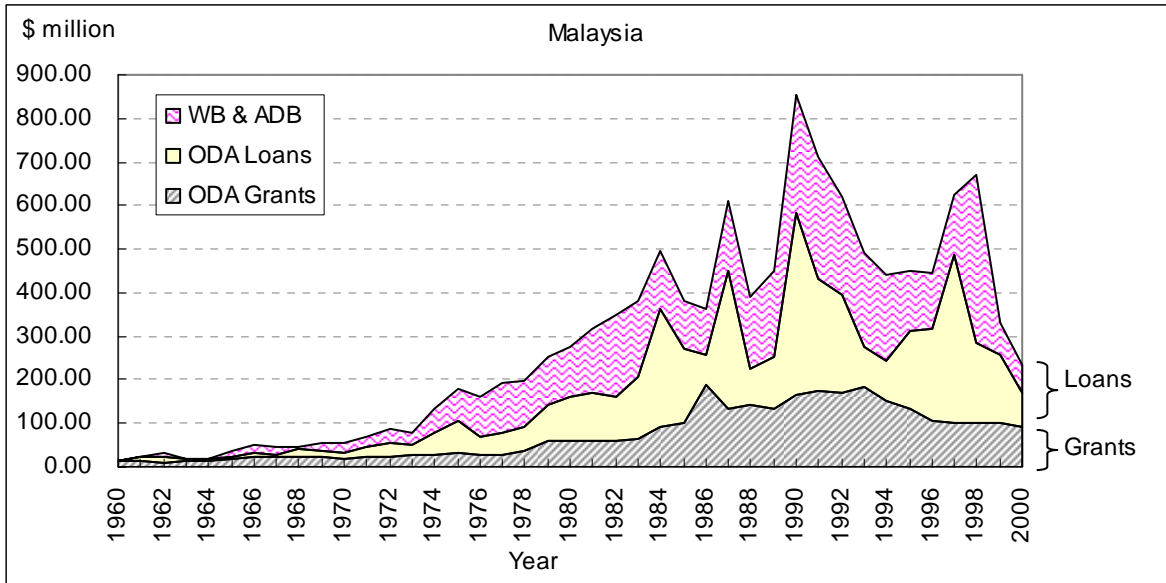
Country	Total external debt (millions of U.S. dollars)		Total external debt as percentage of export of goods and services		Total external debt as percentage of GNP		Total debt service as percentage of exports of goods and services	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
	Indonesia	20,888	67,908	94.2	229.4	28.0	66.4	13.9
Korea, Republic of	29,749	34,014	130.6	44.0	48.7	14.4	19.7	10.7
Malaysia	5,195	19,502	44.6	55.9	28.0	48.0	6.3	11.7
Philippines	17,386	30,456	212.5	229.2	49.5	69.3	26.5	21.2
Thailand	8,257	25,868	96.3	82.0	25.9	32.6	18.7	17.2

Source: World Bank, *World Development Report 1992*.

援助受入れ動向 タイ



### 援助受入れ動向 マレーシア



表：3カ国の中央経済官庁の役割・機能の比較(暫定的な整理)

	タイ	マレーシア	フィリピン
国家開発計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>5ヵ年計画(1961年第一次経済開発計画、1972年～第三次経済社会開発計画)</li> <li>5ヵ年計画では開発予算のシーリングを設定しない。開発計画策定時には公共投資計画を策定しない(第3、4次計画以外)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5ヵ年計画(1957年第一次マラヤ計画、1966年第一次マレーシア計画)</li> <li>長期ビジョンと5ヵ年計画との組合せ。5ヵ年計画は長期ビジョン(1990年までは新経済政策)を実施するためのアクション・プラン、3年次に中間レビュー。</li> <li>公共投資計画を同時に策定(5ヵ年計画の一部)、5ヵ年計画で同期間の開発予算のシーリング設定(総額と4セクター別)。</li> <li>州レベルの開発計画・公共投資計画も5ヵ年計画に包含されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中期開発計画(1974年MTPDP～)、政権ごとに新たな開発計画を策定</li> <li>公共投資計画(MTPIP)を平行して策定するが、MTPDPとの関連は現在強化中。MTPDP・MTPIPでは開発予算のシーリングを設定しない。</li> <li>地域レベルの開発計画・公共投資計画も平行して策定されるが、地方分権化に伴い、国家レベルの計画との整合性が課題。</li> </ul>
中央経済官庁の役割(開発行政の中核機能を中心に)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「4者機関」によるマクロ経済運営(NESDB、BOB、FPO、BOT)。一元的組織はないが、密接な協調体制。</li> <li>首相府: NESDB(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査)、BOB(予算策定)、DTEC/TICA(技術協力)</li> <li>財務省: FPO(財政政策、歳入予測、PDMO(債務管理))</li> <li>中央銀行: BOT(金融・通貨政策)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>首相府と財務省(MOF)が中心、実質的な権限は首相府に集中。</li> <li>首相府: EPU(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査、公共投資計画、援助調整)、ICU(公共投資事業の実施調整・モニタリング)、PSD(人事管理)、他。</li> <li>MOF(予算策定、財政政策、歳入予測、債務管理)</li> <li>中央銀行: Bank Negara(金融・通貨政策)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政府と立法府の緊張関係、政治介入による二重システム(行政ルートと政治ルート)</li> <li>大統領直属のNEDA(1972年～、87年再編)、予算管理局(DBM)、財務局(DOF)が中心。</li> <li>NEDA(開発計画、開発予算、公共投資事業の審査、公共投資計画、援助調整)</li> <li>DBM(年次予算とMTEF策定、実施機関の業績評価)</li> <li>DOF(歳入予測、債務管理)</li> <li>中央銀行: BSP(金融・通貨政策)</li> </ul>
予算策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>BOBが総額・省庁別に年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)、査定。</li> <li>1982年にPPBS導入(以前はline-item budget)、2003年のSPS導入と併せて、MTEFを導入。</li> <li>議会の関与は受動的。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MOFが年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)、査定。</li> <li>開発予算についてはEPUが5ヵ年計画でセクター・州レベルで設定したシーリングをMOFが年次予算化(予算は5ヵ年計画の実施ツールとの位置づけ)。</li> <li>1969年にPPBS導入、1990年にMBS導入。</li> <li>議会の関与は受動的。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DBCC(DBM、NEDA、DOF等)が総額・省庁別に年次の予算シーリングを設定(開発・経常予算)。</li> <li>1999年まではline-item budget。2000年頃からMTEF、MTPIPの年次ローリング化、セクター別の事業効率・効果評価(SEER)、省庁別の業績評価(OPIF)を導入し、予算と計画の整合性を強化中。</li> <li>議会の関与大。国会議員が裁量権をもつ公共事業予算("pork barrel funds")あり。オフバジェット、効率的な予算配分を阻害。</li> </ul>



<p><b>公共投資事業の審査・実施モニタリング</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NESDB が公共投資事業を審査。</li> <li>・ 1992 年以前は NESDB が全事業を審査(省庁・SOE ともに)、92 年以降は 10 億パーツを超える SOE 事業を審査(省庁はオプション)</li> <li>・ 国内資金・ODA 事業に同じ手続きを適用(但し、ODA 事業の調達、環境社会配慮には援助機関の G/L を活用)。</li> <li>・ モニタリングは、原則として実施機関が担当、ODA 事業については PDMO も担当。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EPU が 5 ヵ年計画の策定プロセスで公共投資事業を審査・計画策定。</li> <li>・ 国内資金・ODA 事業に同じ手続きを適用(但し、ODA 事業の調達、環境社会配慮には援助機関の G/L を活用)。</li> <li>・ 大規模公共投資事業については ICU が実施調整・モニタリング(連邦・州レベル、SOE)。案件の進捗・ディスバース状況のモニタリングをオンライン化(1981 年～)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NEDA を中心とした公共事業の審査体制(ICC)の存在。</li> <li>・ 但し、ICC の審査対象は実質的には ODA 事業と BOT 事業に限定(500 百万ペソを超える全案件)。</li> <li>・ MTPIP の事業リストは必ずしも ICC 審査を経ていない。</li> <li>・ <u>上述の“pork barrel funds”に伴う問題(ICC 審査外、所要の審査基準の適用外)。</u></li> </ul>
<p><b>援助受入れ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資金協力は「4 者機関」体制のもとで審査。上記のとおり、国内資金による事業と基本的に同じ手続きを適用。但し、案件モニタリングについては PDMO が ODA 事業を担当。</li> <li>・ 技術協力は DTEC が NESDB と BOB と連携して一元管理。実施機関のカウンターパート予算を一括して BOB に申請、実施機関に配分。</li> <li>・ TICA(2004 年～)として技術協力供与。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資金協力・技術協力とも EPU が一元管理。</li> <li>・ 上記のとおり、EPU と ICU とともに、国内資金による事業と基本的に同じ手続きを適用。</li> <li>・ EPU は 80 年代に技術協力供与を開始。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資金協力・技術協力ともに NEDA が調整。</li> <li>・ <u>NEDA による ICC 審査や評価モニタリングの対象は、実質的に ODA 事業が中心。</u></li> </ul>
<p><b>特記事項</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>柔軟性 + 戦略性(特に NESDB 最盛期の 80 年代) + マクロ経済運営面で「4 者機関」の緊密な協調体制。</u> 他方、セクター省庁との調整は不十分。</li> <li>・ 構造変革期のプレム首相時代の調整型リーダーシップ、支えたテクノクラート官僚(例、東部臨海開発計画)。</li> <li>・ 近代的な行政手法の導入は比較的最近、既存制度の活用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>NEP の目標達成にむけた一貫性ある制度構築。</u> 計画策定と実施モニタリングを二つの柱として、首相府と MOF、セクター省庁、州政府を結ぶ精緻な体制の存在。</li> <li>・ <u>開発計画の明確な戦略性 + 中間レビュー時の調整</u></li> <li>・ 歴代首相の役割(特にマハティール首相の強力なリーダーシップ)、支えたテクノクラート官僚。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 形式的には、NEDA Board を最高意思決定機関とした協議体制(DBCC, ICC, InfraCom, SDC, TRM, RDC の 6 委員会)が存在。但し、実態面の調整は不十分。</li> <li>・ <u>政治ルートによる行政ルートのバイパス、行財政改革の有効性に影響(民主化・地方分権化のジレンマ)。</u></li> <li>・ リーダーシップ?、テクノクラート官僚の孤軍奮闘?</li> </ul>

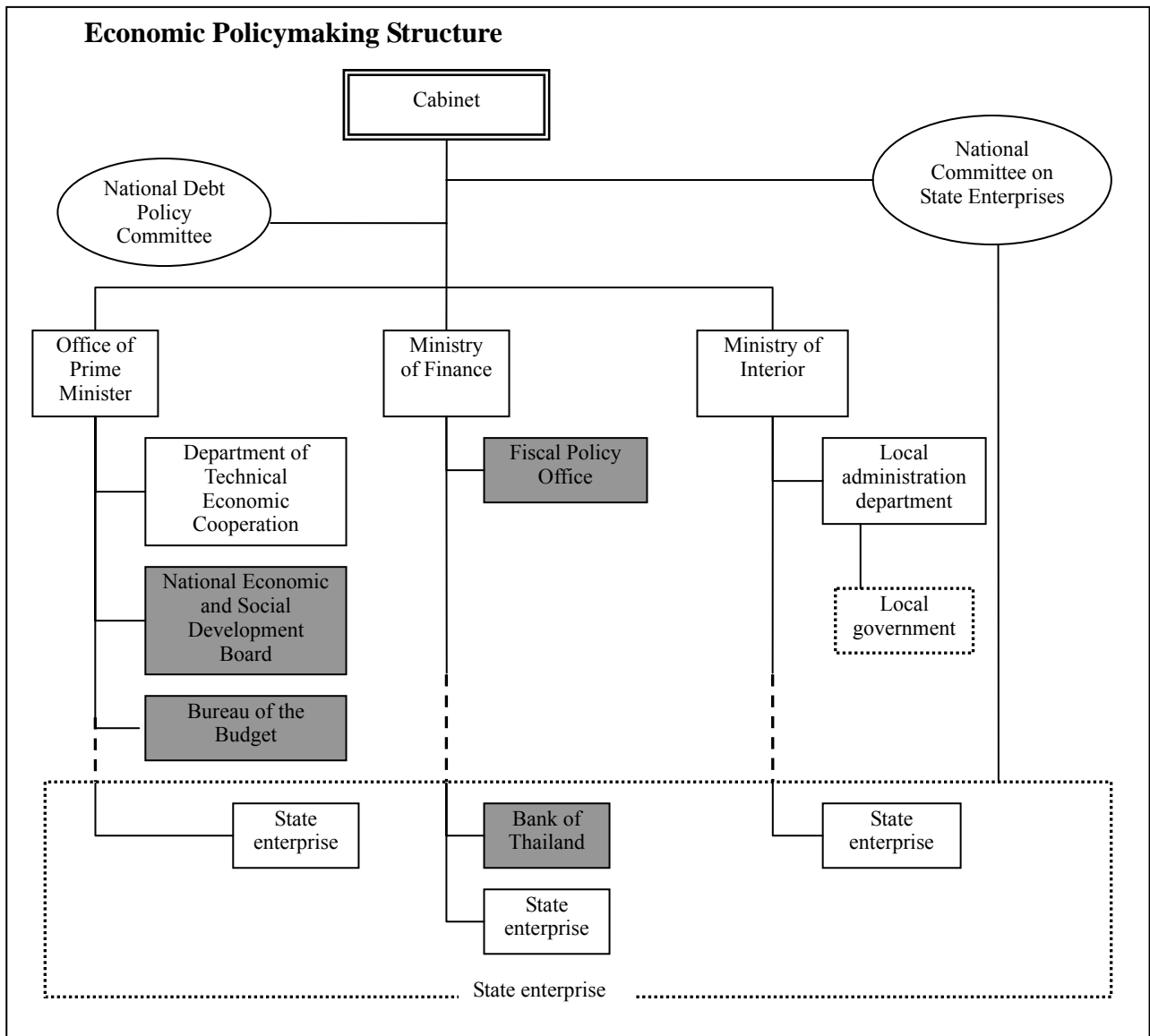
参考:

タイ: NESDB (National Economic & Social Development Board), BOB (Bureau of the Budget), FPO (Fiscal Planning Office), BOT (Bank of Thailand), DTEC (Department of Technical & Economic Cooperation), TICA (Thailand International Cooperation Agency), PDMO (Public Debt Management Office).

マレーシア: EPU (Economic Planning Unit), ICU (Implementation & Coordination Unit), MOF (Ministry of Finance), PSD (Personnel Service Department).

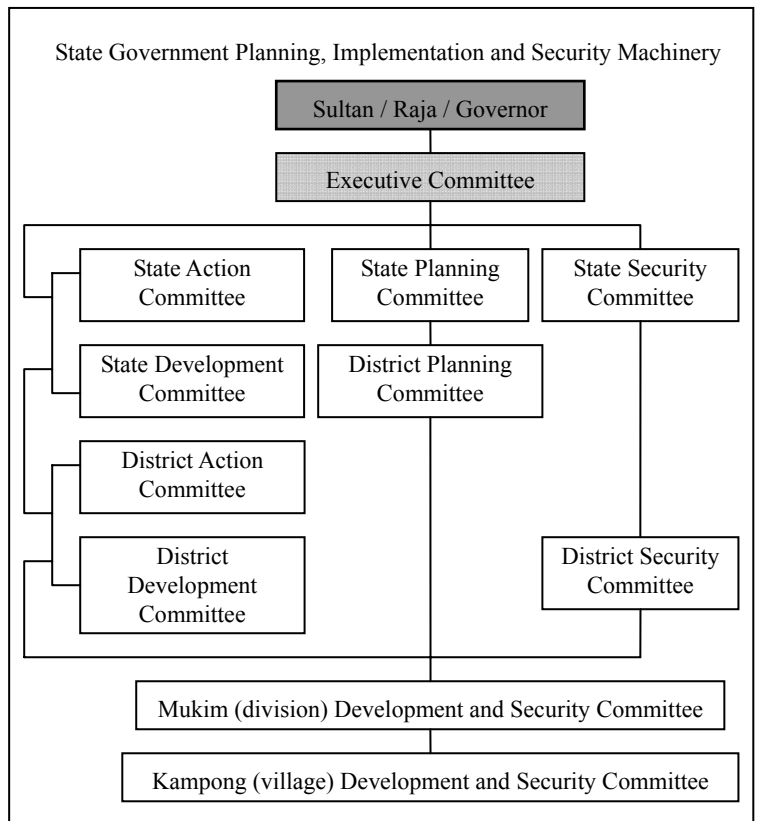
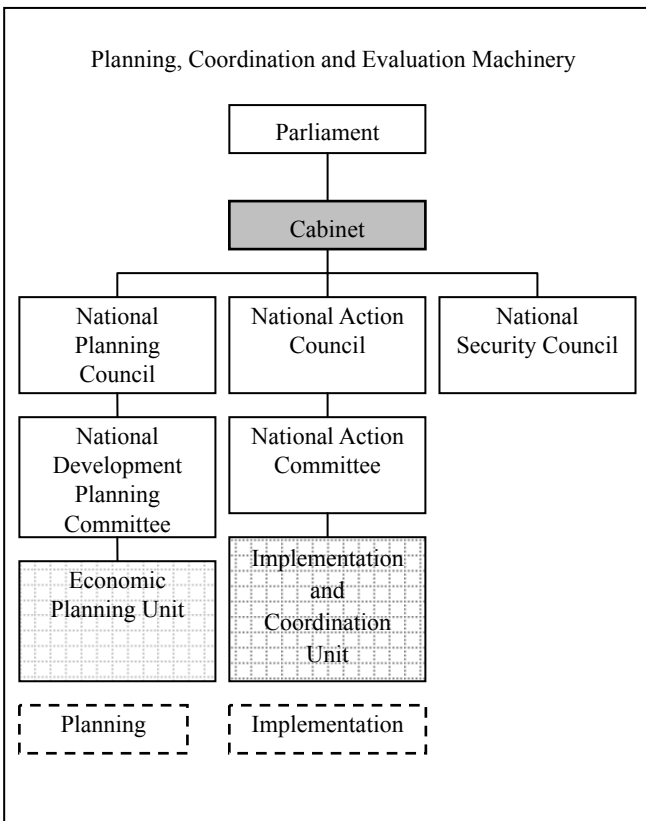
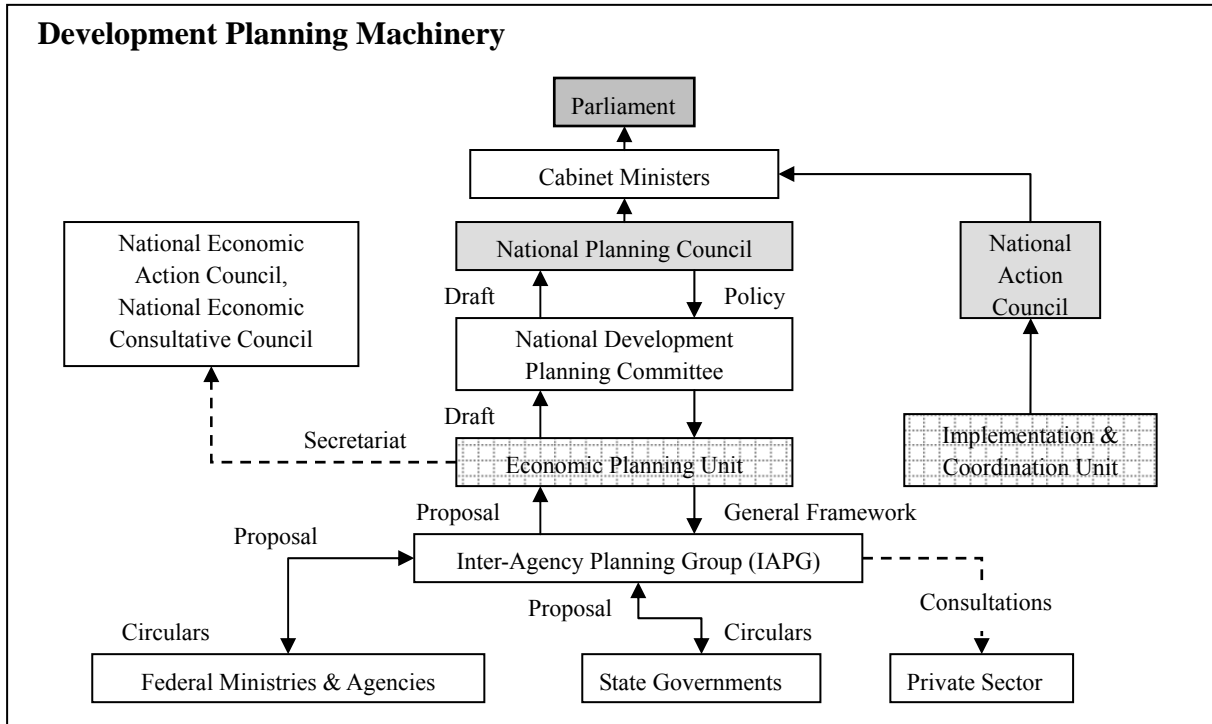
フィリピン: NEDA (National Economic Development Authority), DBM (Department of Budget Management), DOF (Department of Finance), BSP (Bangko Sentral ng Pilipinas), DBCC (Development Budget Coordination Committee), ICC (Investment Coordination Committee)

タイ： 開発政策決定 関連機関



Source: Warr, P.G., & Nidhiprabha, B. (1996). *Thailand's Macroeconomic Miracle: Stable Adjustment and Sustained Growth*. Washington D.C.: World Bank. p. 70, Figure 4.1.

マレーシア：開発政策決定 関係機関



Source: Economic Planning Unit, Prime Minister's Department. (2000). *Development Planning in Malaysia*. p.5, 7, 8.

## 論点整理メモ\*

1. 途上国にとって開発プロセスの自立的管理とは？

- ・ 途上国が在来の制度・社会(国内要素)と外国や国際機関からの知識・技術、資金の導入(外来要素)の2つを接合しながら、開発政策を主体的に立案・実施していくプロセス(岩崎 1996)。
- ・ 中央経済官庁の役割: 開発プロセスを適切に管理する主体として開発行政制度のなかで中核的な役割。内外の刺激を主体的に管理する「総合調整機能」をになう。
- ・ リーダーシップとテクノクラート官僚: 中央経済官庁の機能に重要な影響を及ぼすアクター(Campos and Root 1996, Evans 1995)。開発へのコミットメントと戦略的ビジョンの提供(リーダーシップ)と専門家集団(テクノクラート官僚)。

2. 近年の国際援助社会における議論、コンセンサスと課題

- ・ 基本原則として、『途上国側の取組みとして開発行政の中核機能の強化 + ドナー側の取組みとして援助効果の向上』を重視する点でコンセンサス。他方、この原則を各途上国で如何に実施していくかは今後の課題。
- ・ 留意点 画一的アプローチ(往々にして donor-driven)からの脱却。途上国に内在する要素、制度能力の実状への理解。国際援助社会のレトリックを超えて、各途上国のコンテキストに即した制度構築オプションを検討する必要性。
  - PRS 体制のもとで途上国側のオーナーシップの尊重、カンントリーシステムの構築、援助のアラインメント、手続きの調和化など(←これらが各国で意味するところは？受入国側とドナー側の選好・利益が常に一致するとは限らない中で、「効果的な援助」をいかに追求していくか？)
  - 参考(実務) 画一的アプローチによる弊害の例  
ベトナム CPRGS vs. SEDP: 対外(ドナー)・国内向けの二重の計画システムが並存(“dual system”)→国内の制度改革の遅れ  
カンボジア NGPRS vs. SEDP: ドナー主導の計画文書が乱立→国内の計画プロセスを分断
- ・ 留意点 援助の役割の相対化。援助は開発効果に影響を与える数多くの要因のひとつ。国際環境、および当該国の政治・社会的状況などの国内要因の重要性。
  - 参考(既存研究) 開発効果に影響を及ぼすより重要な要因として、国内制度・統治環境の質(Rodrik 1997, Burnside and Dollar 1997 & 2004)。
- ・ 留意点 「ブラックボックス」としての制度・統治環境(Acemoglu et al. 2001)
  - 標準的なガバナンス論議や分析手法に対する問題提起(下村 2005, Leftwich 2005)
  - リーダーシップとテクノクラート官僚の関係の多様性(東アジア諸国も多様、五百旗頭 1998, Hawes and Liu )。

以上

\* 既存文献のレビュー等による暫定的な整理。