

論 説

プロジェクト援助の効果をめぐる
— 世界銀行とADBの事例を中心に —

小 林 英 治

はじめに

- 1 プロジェクト融資の進め方
- 2 プロジェクトの失敗とその原因
- 3 プロジェクト実行の遅れ
- 4 援助効果を高めるために
- 5 環境および社会的次元への配慮
- 6 組織強化および人材の育成

おわりに

Summary

はじめに

第二次大戦の戦火により破壊されたヨーロッパや日本などの復興を進め、発展途上国の開発を促進するために、国際協力による援助の概念が生まれたのは今世紀の大きな成果であった。この問題を話し合うために連合国の通貨金融会議が1944年7月アメリカのブレトン・ウッズにおいて開催され、そこで国際通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD、世界銀行）の設立に関する協定が合意された。協定にもとづき翌年二つの機関が正式に誕生し活動を開始した。いまブレトン・ウッズ協定から50年が経過し、この二つの国際機関の活動を見直すため、各国の国際金融専門家からなるブレトン・ウッズ委員会が報告書をまとめ、今後のあるべき姿についての検討がすすめられている。

1960年代にはアジア、アフリカおよび中南米地域の開発を援助する機関として三つの地域開発銀行、すなわちアジア開発銀行（Asian Development Bank, ADB）、アフリカ開発銀行（African Development Bank, AfDB）、米州開発銀行（Inter-American Development Bank, IDB）が相次いで誕生した。1990年には4番目の地域開発銀行として東ヨーロッパの復興と開発を援助するために、欧州復興開発銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）が発足をみた。これらの開発金融機関とは別に、国際連合の組織も国連開発計画（United Nations Development Programme, UNDP）や国連食糧農業機関（FAO）、ユニセフ（UNICEF）、世界保健機構（WHO）などを中心に国際協力・援助活動に取り組んでいる。

1946年から業務を開始した世界銀行はまず第二次大戦により破壊された国々の復興のために融資を進めた。ドイツやわが国が世銀融資を受け基幹インフラの整備などに使われた。次いで発展の遅れた国々に対する開発のための援助が本格的に開始され、もっとも開発の遅れた途上国を支援するために国際開発協会（International Development Association, IDAあるいは第2世銀とも呼ばれる）が1960年に創設された。これらと平行して先進諸国も独自の二国間援助（Bilateral Assistance）を提供することにより、開発途上国の経済・社会の発展を助けている。

国際機関による多国間援助（Multilateral Assistance）および先進国からの二国間援助よりなる政府開発援助（Official Development Assistance, 略してODA）の対象とするところは、アジア・太平洋地域、アフリカおよび中南米地域における発展途上国である。わが国やN I E S（新興工業経済地域）の国々のように援助をうまく使って経済発展に役立てた国（「卒業した」国）もあれば、卒業間近い国もあり、また現在援助を得て開発を進めている最中の国々もある。開発途上国には世界の総人口56億人の4分の3に相当する40億人が住む。

援助の目的とするところはいうまでもなく途上国の経済発展と国民の生活・社会福祉の向上である。一部に世界銀行の構造調整融資（Structural Adjustment Loan, SAL）や地域開発銀行のプログラム・ローン、二国間援助による

商品借款など“ノン・プロジェクト”融資といわれるものもあるが、各援助機関ともその援助の大半は政府の開発プロジェクトを支援する“プロジェクト”融資である。公共プロジェクト特にインフラストラクチャ整備のためのプロジェクトの実施を通じて経済・社会の開発を進めることを目的とする。

援助が効果を上げるかどうかは、いかにプロジェクト援助をうまく進めるかにかかっている。多数の分野にわたるプロジェクトのなかには各種の理由によりその実施がたまずき、所期の援助効果が上がっていない事例もでていいる。開発途上国相手の困難な状況下に進められる援助であれば、プロジェクトにある程度リスクや問題がつかまとうのは予想されることであるが、失敗した例がマスコミなどによって取り上げられ、援助批判の対象となっている。

開発援助のために援助機関および途上国自身によりつぎ込まれる多額の資金のソースはいうまでもなく国民の税金である。今日各国とも厳しい予算のなかから援助の資金を捻出することは、国際的な義務を果たすためとはいえ容易ではない。従って援助されたプロジェクトがスムーズに実行され、所期の目的を達成し、効果をあげることは援助を出す側および受ける側とも納税者を納得させるために極めて重要なことである。

本稿においては、世界銀行や筆者がかつて勤務したアジア開発銀行（ADB）の事例を中心として、プロジェクト援助の仕組みを分析し、プロジェクトの選定・審査・実行などの段階を経て完成に至る援助プロジェクトが必ずしも成功していない原因を探り、援助の効果を高めるためには何がなされねばならないかを考察しようとするものである。援助を成功させるために重要な社会的側面に対する配慮および人材の育成について特に言及する。

1 プロジェクト融資の進め方

開発援助の分野において「プロジェクト」という言葉がきわめて頻繁に使われる。さきに述べたブレントン・ウッズ会議においてイギリスの代表が、貸付けはすべて「具体的なプロジェクト」に対してなされるべきだと発言したことに源を発するといわれるが、ではプロジェクトとは何か。

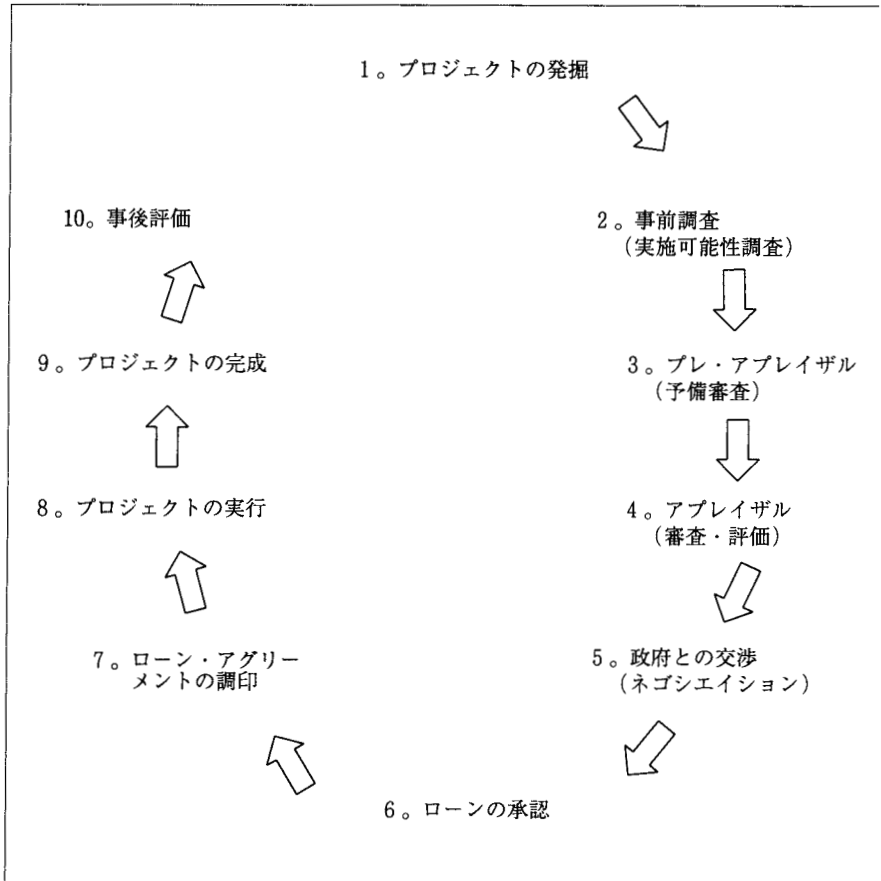
ダムを造って水を貯めその水を利用して発電するとか、天然ガスをパイプラインで引いて肥料を造る工場を建設するとか、電話回線を敷設して通信事業の近代化をはかるとかは資本集約的な大規模なプロジェクトである。一方家族計画の効果を高めるために村々を回る保健婦を養成するとか、ある町の大気汚染状況を調査するとか、初等教育のカリキュラムを改訂するとかいったようなソフトの面をみる比較的小さなプロジェクトもある。世界銀行の専門家によると、プロジェクトについて学術的な定義は存在しないということだが、ある著者は次のように定義する（注1）。

プロジェクトとは一定期間内に特定の開発目的を達成するべく計画された投資や政策手段、組織その他の面での措置というものがひとまとまりになったものである。

どのような開発目的をもってプロジェクトを実行するか、そしてその目的を達成するために何がなされねばならないかをはっきりと位置づけることが大切である。通例ひとつの開発プロジェクトには基本設計とか入札書類の作成あるいは実行を進めるために技術的なサービス（役務）を提供すること、土木工事や機器の供給・据えつけ、実施機関の強化や職員の養成、政策に関する改善などの要素（コンポーネント）が含まれる。このはっきりとした目的やプロジェクトの範囲の定義づけの上になつて、プロジェクトのコンポーネントやコスト、融資計画、実行方法、採るべき政策などが決定される。

プロジェクト融資をまとめるに当たって、各援助機関とも決まった手続きと段階があり、それに従って進められる。世界銀行やアジア開発銀行などの国際開発金融機関は一つのプロジェクトを発掘して造り上げ、審査・承認して、実行・完成させるまでの過程を「プロジェクト・サイクル」(Project Cycle)と呼んでいる。それはおおよそ次の図式で示すことが出来る。

(注1) W. C. バウム, S. M. トルバート著, 細見卓監修, OECF開発援助研究会訳『途上国の経済開発 世界銀行35年の経験と教訓』9ページ。

プロジェクト・サイクル

全部で10段階に分けられた各段階にどのような作業が含まれるかを簡単に見てみよう。

プロジェクトの発掘：プロジェクト・サイクルはまず融資対象となるプロジェクトを発掘すること（これをアイデンティフィケーション<Identification>という）から始まる。新しいプロジェクトの発掘作業は融資機関によって絶えず行われるが、融資を受ける国の経済状態や開発計画を調査して、どのようなプロジェクトが国の開発目的に合致するかを知ることは重要な最初のステップ

である。電力とか港湾とか道路とか教育とか特定のセクターの現状や問題点を詳しく調査して、そのセクターの発展のために次に何がなされるべきかを検討するセクター・スタディもきわめて有用である。

政府は開発計画の重点目標を加味し、各プロジェクトに優先順位をつけ、どのプロジェクトをどの援助機関に取り上げてもらうかを決定する。この際政府は各援助機関による援助の特徴や経験、条件などを吟味し、もっとも適したプロジェクトを各援助機関に割り当てる。このようにして各機関ごとに当該年度に援助の対象となるプロジェクトが政府と合意される。

事前調査：次にプロジェクトについての事前準備がなされねばならない。これはそのプロジェクトが果たして実施する価値があるのかどうかを調べるためのフィージビリティ・スタディ（Feasibility Study, 略して“F S”と呼ばれる）を指し、主として技術・経済・財政・組織の面から詳細に調査がなされる（最近では環境面からのチェックも欠かせない）。F Sは政府自体が実施することもあるが、多くの場合援助機関が資金をつけて専門のコンサルタントを雇って行われる。

予備調査：F Sが完了すると、次には援助機関による審査の段階に移る。援助機関はF Sを検討し、F Sの内容に不十分なところがあったり、また費用などのデータが古い場合には追加の調査がなされる。さらに数名の専門家からなるチームを現地に派遣し、政府およびコンサルタントと協議し、F Sの内容をチェックする。この段階をプレ・アプレイザル（Pre-Appraisal, 予備審査）といい、派遣されるチームはプレ・アプレイザル・ミッション（Pre-Appraisal Mission）とか、ファクト・ファインディング・ミッション（Fact-Finding Mission）と呼ばれる。

アプレイザル：予備審査をパスすると、本調査（アプレイザル）に進む。プロジェクトが融資の対象として適しているか最終的に調査するために、援助機関の専門スタッフからなるチーム（アプレイザル・ミッション）が現地に派遣され、独自に審査・評価するものである。プロジェクトに採用される技術がもっとも適したもので実行可能であること、プロジェクトが経済効果を生みだし、将来の財務予測が良好であり、実行する機関の組織・管理体制が確立されてい

ることなどがチェックの対象となる。同時に環境アセスメントに基づき、環境にどのような影響があるのか、環境面に十分な配慮がなされているかどうかについて調べ、地域や住民へのインパクトを計ることも忘れてはならない。

政府との交渉：アプレイザルの結果をふまえてプロジェクトの概略と融資の内容、条件などがローン・アグリーメント（融資協定書）の草案にまとめられる。この草案をもとに銀行と政府との間で融資の条件やプロジェクトの実行にあたっての政府のコミットメント（約束）、その他の合意事項についての交渉がもたれる。これをローン・ネゴシエイションといい、ここでローン・アグリーメントに関する最終的な合意が得られる。

ローンの承認・調印：プロジェクトの概要を記した報告書（President's Report）と政府と合意に達したローン・アグリーメントが銀行の理事会（Board of Directors）に提出されローンの承認が求められる。この後銀行と政府との間でローン・アグリーメントが正式に調印され、一定の手続きを経てローンが発効する仕組みとなっている。

実行：次はプロジェクト・サイクルのなかでもっとも重要なプロジェクトの実行である。まずプロジェクトの実施機関によってコンサルタントが雇われ、詳細設計や入札書類が作成される。そして競争入札により土木工事の請負業者や機器の納入者などが決定される。一定の金額以上の調達の場合には国際競争入札（International Competitive Bidding）により、その他の場合には国内の業者による競争入札を経て調達が行われる。プロジェクトの現地において落札された業者によって土木工事が進められ、注文を受けて製造された機器が到着すると、コンサルタントの監督のもとこれらの機器の据えつけが行われる。その間にプロジェクトを動かす実施機関の職員の養成・訓練が、コンサルタントや納入業者の手により進められる。最後に検査あるいは試運転を経てプロジェクトが完成し政府に引き渡される。

完成・事後評価：プロジェクトが完成すると、銀行は相手方政府と協力してプロジェクト完成報告書（Project Completion Report）を作成する。さらに一部のプロジェクトに関しては、銀行の評価局が事後評価報告書（Project Performance Audit Report）を作成し、プロジェクトの準備から、審査、実

行にいたる過程を詳しく分析する。プロジェクトの所期の目的にそって何が達成されたか、完成したプロジェクトはうまく動いているか、経済効果はどのくらいだったか、実行は予定どおり進行しコストの面で超過はなかったかなどをアプレイザルに照らして評価する。成功あるいは失敗したプロジェクトとも問題点を分析し、失敗の原因を明らかにする。将来同種のプロジェクトをとりあげるとき、その教訓を生かして改善をはかるためである。

通常一つのプロジェクトがこのサイクルの全過程を経るにはかなり長い年月を要する。プロジェクトの規模や性格にもよるが、準備から審査・承認まで早い場合は6カ月ぐらい、長い場合には1年半から2年ほどかかる。サイクルのなかでもっとも時間と労力を費やすのは実行の段階で、比較的概念が簡単で小規模のプロジェクトの場合には3～4年のうちに完成をみるのが、通常は数年の年月を要する。大規模な土木工事を伴うようなとき、あるいは実行の過程で種々の予期せぬ問題が起こったりした場合には10年近くかかることも稀ではない。

2 プロジェクトの失敗とその原因

以上のように周到な準備と審査を経て形成されたプロジェクトであっても、実行の段階においてつまずいてしまい所期の目的が達成できない事例が出てくる。アジア開発銀行では完成したプロジェクトを次の3つの評点により事後評価する。

大略成功 (Generally Successful)

一部成功 (Partially Successful)

不成功 (Unsuccessful)

大略成功とはプロジェクトの選定と目的の設定は間違っていない、調達や実行が大幅なタイム・オーバーラン（時間的遅れ）やコスト・オーバーラン（費用の超過）なく行われ、プロジェクトが経済的効果をもたらし受益者が正当な利益を得ていること、さらに実施機関の職員のトレーニングを通じて職員が完成

後のプロジェクトの運営・管理を遂行出来る状態にあることなど、全般的に問題なく実行されプロジェクトが所期の目的を達成し効果があったものである。可能な場合には完成後のプロジェクトの経済収益率(Economic Internal Rate of Return, EIRR) (注)を再計算し、アプレイザルの段階で得られた数値と比較する。一部成功とは所期の目的の一部が達成されたものの、プロジェクトの選定や実行の過程において問題があり、十分な利益をあげていない場合を指す。不成功とは所期の目的が達成されず、完成にいたらず、効果が全然あがらなかったかきわめて限定されているプロジェクトである。

A D Bの場合現在まで完成を見たプロジェクトのうち約70%について事後評価が実施され、その総数は425プロジェクトに達している。この評価を分野別にみたのが第1表である。

第1表 アジア開発銀行の分野別プロジェクト評価結果
(1993年12月現在)

分 野	プロジェクト数	大略成功		一部成功		不 成 功	
		数	%	数	%	数	%
農 業	135	53	39	53	39	29	22
エネルギー	82	65	79	16	20	1	1
工 業	21	17	81	2	10	2	9
金 融	59	28	48	25	42	6	10
交通通信	60	48	80	7	12	5	8
社会インフラ	63	40	64	22	35	1	1
多 分 野	5	4	80	-	-	1	20
合計	425	255	60	125	29	45	11

評価は分野によって異なり、エネルギー、工業、交通通信などにおいては成功率が高いが、農業、金融、社会インフラの分野では業績は低めになっている。

(注) EIRR は国際開発金融機関その他のプロジェクト評価において用いられるプロジェクトの収益性を示す指標のひとつである。経済的便益の現在価値が、経済的費用の現在価値と等しくなるような割引率と定義される。EIRR算出の対象となるのは、国民経済全体あるいは社会全体が、あるプロジェクトから得られると期待される便益とそのプロジェクトのために必要な費用である(海外経済協力基金 開発援助研究会編『経済協力用語辞典』東洋経済新報社、1993)。

前者の分野では資本集約的な大規模なプロジェクトが多いが、すでに確立された技術に基づくのでリスクは比較的少ないと考えられる。これに対して後者の場合には一般にプロジェクトがより複雑で、農産物価格など外的要因に左右されることが多く、しかも実施機関の経験が不足していたり実行能力が備わっていないなどのため成功率が低い。途上国の開発銀行を媒介としてなされる中小企業への融資の場合には、融資を受ける企業自体の経営基盤の弱さとともに、間に立って融資業務を担当する開発銀行の組織の不備や能力の欠如が原因となっている。

さらに個々のプロジェクトがいつ承認されたか、年代順にみたのが第2表である。

第2表 アジア開発銀行の年代別プロジェクト評価結果

プロジェクト の承認年代	プロジェクト数	大略成功		一部成功		不成功	
		数	%	数	%	数	%
1968-70	32	25	78	7	22	-	-
1971-73	74	46	62	24	32	4	5
1974-76	77	44	57	26	34	7	9
1977-79	107	62	58	29	27	16	15
1980-82	90	50	56	25	28	15	17
1983-85	31	20	65	8	26	3	10
1986-88	14	8	57	6	43	-	-
合計	425	255	60	125	29	45	11

1970年代と比較して1980年代に承認されたプロジェクトの成功率が下降し、反対に一部成功および失敗したプロジェクトの数が増えているのが読み取れる。融資対象国別の分析では、途上国のうちでも高所得国の実行が比較的うまくいっているのに対し、当然のことながら後発開発途上国（LLDC）におけるプロジェクトのつまずきが目立った。これは途上国の援助を受入れる力すなわち吸収能力（Absorptive Capacity）を十分に考慮せずに融資件数を大幅に伸ばした結果だと考えられる。

世界銀行においても問題のあるプロジェクトの割合が、1981年の11%から、1989年13%、1991年20%に増加して問題となった。国際開発金融機関は発展途

上国におけるリスクの高いプロジェクトを取り上げるので、プロジェクト実行上の問題はある程度予想されるところだが、過去の実績に現れた成功率低下の傾向は懸念すべきことである。そこで世界銀行は1992年同行において長い業務経験を持つウィリー・ワーペンハンス氏 (Mr. Willi Wapenhans) を議長とする特別調査チームを発足させ、ローン・ポートフォリオの質を吟味し、過去10年間のプロジェクト成功率の低下傾向を改善するために何が必要であるかを勧告するよう求めた。同チームの報告書(注1)は1992年9月世銀のプレストン総裁に提出された。

同様にアジア開発銀行の1993年の年次総会においても増資をめぐる議論のなかでプロジェクトの質が問題となった。そこで同年G・シュルツ副総裁を長とするチームが結成され、「プロジェクトの質を高める調査」としてプロジェクトの準備段階、実行段階、持続性、ADBの組織上の問題などについて分析・検討が進められた。ほぼ10カ月にわたる調査の結果は1994年1月の報告書(注2)にまとめられ、理事会に提出された。

プロジェクトの失敗は何に原因があるかに関する両報告書の結論は当然ながら共通する部分が多いが、主な点を拾いだしてみると次のようになる。さまざまな原因は世界的規模の問題に起因するもの、借入れ国の問題、プロジェクト実行機関の事情、融資機関の事情、プロジェクト形成上の問題の5つに大きく分けられよう。

a) 世界的規模の問題

世界経済の変動やオイル・ショックによる石油価格の高騰、国際金利の上昇とインフレの進行、不況、農産物価格の低迷などがプロジェクトの実行や経済効果に影響する場合は多い。経済変動や不安定性の影響でコストが上昇し、他

(注1) *Effective Implementation: Key to Development Impact*, prepared by World Bank Task Force on Portfolio Management, dated September 1992.

(注2) Asian Development Bank, *Report of the Task Force on Improving Project Quality*, January 1994.

方不況や価格の低落などのためプロジェクトの利益が十分に上がらない例などである。これらの現象はプロジェクトの形成およびアプレイザルの段階で予測できない場合が多々あるので、すでに実行中のプロジェクトにコストの上昇などさまざまな影響を及ぼし、完成したプロジェクトの経済効果を低くする。

b) 借入れ国の問題

国の経済状態、経済財政政策、開発における重点の変更、実行能力、規制措置などが直接的あるいは間接的にプロジェクトに影響を及ぼす。プロジェクト実施機関や援助機関との連携がうまく行かなかったり、政府の承認事項が迅速に処理できない場合なども実行に支障をきたす。一国の経済状態ばかりでなく、労働争議や治安などの社会問題や大規模な自然災害も実行を困難にしたり、コストに影響することが多い。国の援助を受け入れる窓口がしっかりしており、各種援助機関との間の調整や援助機関との政策対話をスムーズに進める能力および実施機関を指揮・監督し援助されたプロジェクトを効率よく実行させる能力も重要である。

c) プロジェクト実施機関の事情

プロジェクトをスムーズに実行し完成させるために、政府の上部機関とともに実施機関の役割がきわめて重要なことは言をまたない。まず自分たちのプロジェクトであるという自覚、すなわちオーナーシップ (Ownership) を確立することが重要である。同時に有能なスタッフがおり、コンサルタントの選定や土木工事、機器の調達を遅滞なく行うことが出来ねばならない。プロジェクト・マネージャーが管理能力を欠いたり、スタッフが不慣れだったり頻繁に交代する場合にもプロジェクトはうまく進行しない。また政府や実施機関が負担するカウンターパート・ファンド (予算) が不足したり、遅滞なく支出されないとプロジェクトの実行に支障をきたす。プロジェクトが実施の初期の段階において予算がつかなくなったりコンサルタントの選定に手間どったりして遅れを来す場合がよくあるが、これは政府や実施機関の準備不足によることが多い。初期の遅れは後々まで影響し、回復不可能に陥る傾向がある。

d) 融資機関の事情

融資機関は政府や実施機関と協力してプロジェクトを準備し、審査する役割を果たすが、年度内の融資実績に執着するため、相手方と十分に協議することなく、新規プロジェクトの審査や承認を急ぎすぎる傾向のあることが指摘されている。また融資が承認された後には現地に赴き政府や実行機関のスタッフとプロジェクトの進行状況を定期的に調査するローン・レビュー（融資管理）を行う。しかしこれが十分に時間と労力をかけて行われていないこともプロジェクトの実行の遅れや失敗につながる。審査あるいは実行とも融資機関に有能な専門家が配置されているかどうかプロジェクトの成功に関わってくる。スタッフが現地の諸事情や慣習などを把握していないと、アプレイザルのとき実施機関の遂行能力を過大評価したり、リスク（危険）を過小評価したりするワナに陥りやすい。

e) プロジェクト形成上の問題

欲張った目的を設定し、たくさんのコンポーネント（要素）を含めて複雑に組立てられたプロジェクトは、実施機関の遂行能力や準備状況にもよるが、実行段階において動きがとれなくなることが多い。コンポーネントの数を出来るだけ少なくした簡単なプロジェクトほど実行はスムーズに進行する。最近のプロジェクトにおいては、環境、貧困救済、開発における婦人の役割（WID）などを強調する傾向があり、これらの要素を取り込むことによってプロジェクトが複雑化していることは否めない。一度に全部達成することをめざす野心的なプロジェクトは往往にして困難に直面することが多く、いくつかの段階に分けて実行するやり方が賢明である。一つのプロジェクトを複数の援助機関が融資する協調融資の場合も、実施機関が不慣れな場合には、プロジェクトの実行を複雑・困難にする原因となっている。

3 プロジェクト実行の遅れ

融資したプロジェクトはローンが発効した後、速やかに実行され完成に至る

ことが望ましい。ところがさまざまな理由でアプレイザルの時点で合意した実行スケジュールから遅れてくる。世界銀行ではアプレイザルの時点で平均4年半で完成すると予測されたプロジェクトが実際には2年半遅れて7年かかっていることが報告されている。アジア開発銀行では1987年の事後評価で平均2年1カ月だった遅れが、1991年の評価では2年7カ月とさらに遅れがひどくなっている。

一つのプロジェクトのなかにたくさんのコンポーネントを持った農業・農村開発などのプロジェクトの場合など、十年近く経過しても完成に至らないプロジェクトが出てくる。実行の過程でコンサルタントの選定が遅れたり、土地の収用や土木工事、機器の調達などに関して問題が起こったり、途中で設計変更の必要が生じたりした場合など、準備および審査の過程で予測できなかった問題が起こると、その対応に追われ実行に多大の影響を及ぼす。遅れの主な原因は前節であげた失敗の原因と共通していることが多い。

プロジェクトの実行が遅れるとさまざまな問題が生じてくる。投下した資本の効果が発揮されず、プロジェクトの利益が国や地方や国民に及ばないばかりでなく、コストの上昇や金利の支払いなどにより余分な支出を余儀なくされる。そのうえ遅れにより実行中のプロジェクトが増えることは政府や実行機関、援助機関にとって引き続きスタッフや予算を割り当てねばならないので過分の負担となる。アジア開発銀行が扱っているプロジェクトの実行の遅れが平均2年7カ月に及んでいることはすでに述べたが、この遅れを一年短縮することが出来れば管理しているプロジェクトの数を14%減らすことになるという。これは融資側および政府に大きな利益をもたらすことになる。

プロジェクトの円滑な実行にとって重要なのはプロジェクト・マネジャーの役割である。マネジャーがプロジェクトの進行状況を的確につかみ、政府や援助機関と連絡をとって、土木工事や調達などを遅滞なく進めることにより遅れを最小限度にとどめることが出来る。国によってはプロジェクト・マネジャーが十分な権限を与えられておらず、コンサルタントの選定や機器の調達の受注先に関して政府の承認を要するところもある。このような場合には政府の迅速な決定が不可欠であるが、係長、課長、部長などの決済を経て大臣の承認を得

るまでに長時間を要する場合が多い。いうまでもなくコンサルタントが選定されないとプロジェクトは動き出さず、土木工事や機器の調達に関する決定が進まず、プロジェクトの実行は遅れるばかりである。

筆者がADBにおいてプロジェクト管理に携わった経験によると、プロジェクトは9割方完成しているのに、最後の残された部分の実行が進まないという場合がよくあった。このようなときプロジェクト・マネジャーはこの部分の必要性を再度吟味し、必要でない場合には残ったローンの部分を取り消して、プロジェクトを終了させる決断をすることも重要である。ローンの未使用部分にはコミットメント・チャージ（通常年に0.5~0.75%）がかかるので、いつ引出されるか分からないローンの未使用部分を抱えていることは得策ではない。プロジェクト・マネジャーの優柔不断の態度によりプロジェクトの完成が遅れた例は世界銀行の事後評価においても多く指摘されている。

もうひとつ実行段階においてしばしば起こる問題はプロジェクトの範囲の一部を組み替える必要が生じた場合である。アプレイザルのときと事情が変わり、当初計画された道路の建設が不用になり新たな道路をプロジェクトの中に含める必要が生じた場合や、製造工程の設計変更により新たな機器の調達を行わねばならない場合などである。このようなとき銀行は政府及び実行機関からの要請により提案を検討し、当該プロジェクトの所期の目的に合致した性格の提案ならこのような変更を認め柔軟に対応する。プロジェクトの範囲の変更には出来るだけ迅速に対処し、関係機関の合意をとりつけることが大切である。しかし対応が遅れたり、関係機関の間の協議が長引くと、プロジェクトの遅延をひきおこし失敗にもつながりかねない。

実行の遅れは援助機関にとって発効したローンからの支払い（ディスバースメント）が進まないことになり、資金の円滑な運用に支障をきたす。他方借入れ国は過去のローンの返済や利子の支払いを銀行に対して行っている。銀行からローンのディスバースメントとして国に支払われた金額から、後者の返済や利子の支払い額を差し引いた金額が実際に借入れ国に流入する額にあたり、これをネット・トランスファー・オブ・リソースーズ（Net Transfer of Resources, 純資金移転）と呼ぶ。通常の場合にはローンのディスバースメントと

第3表 アジア開発銀行のネット・トランスファー
(百万ドル)

年	ディスバースメント	返済・利子等の 支払い	ネット・ トランスファー
1988	1,649	1,100	549
1989	2,235	1,398	837
1990	2,752	1,303	1,449
1991	3,103	1,493	1,610
1992	2,767	1,601	1,166
1993	2,941	2,006	935
1994	3,688	2,621	1,067

(出所) Asian Development Bank, *Annual Reports*, 1988-94.

して国に支払われる金額が返済等の額を上回るが、逆にディスバースメントが減少すると国から銀行に支払う金額の方が多くなる。

最近5年間のアジア開発銀行におけるネット・トランスファーの状況は第3表に示す通りである。

1994年にはディスバースメントが伸びたが、一方返済や利子の支払いも増加した。この結果ネット・トランスファーはかろうじて前年並みを維持することが出来た。ここ数年ディスバースメントが伸び悩んでいる反面ローンの返済や利子等の支払いが増加しているので、全体としてネット・トランスファーの総額が年々減少傾向にあるのが問題となっている。途上国への資金の流入の面からディスバースメントの持つ重要性がわかる。

国別に見るとすでに新規の借入れを中止している韓国やシンガポール、それに借入れ額が減少しているマレーシアなどにおいてネット・トランスファーがマイナスになっている(ネガティブ・トランスファー)のは理解できる。しかし現在大口の借入れ国であるインドネシアやフィリピン、バングラデシュ、インド、パキスタンなどにおいてプロジェクト実行の遅れからディスバースメントが滞り、その結果ネット・トランスファーの額が減少傾向を示しているのは問題である。

4 援助効果を高めるために

世界銀行とアジア開発銀行は前記した報告書が出されたのち、その勧告に従ってまず借入れ国のローン・ポートフォリオを調べ、そのリストラクチャリング（再構築）に乗りだした。これは実行中の全部のプロジェクトについて政府と協議して一件一件進行状況を調べ、問題のあるプロジェクトについては、プロジェクトの実行を中止したりプロジェクトの一部不要・不急の部分を取消したりする作業である。順調に動いているプロジェクトについてもその実行スケジュールを検討し、借入れ国の続行の意志と予算割当てなどのコミットメントを確認する。

その結果世界銀行では1993年度末までに104件のプロジェクトのリストラクチャリングに着手し、他に36件が計画中であると報告された。問題のあるプロジェクトとして中止あるいは一部取消されたプロジェクトは1992年度38件、1993年度77件にのぼった。これらの措置は世界銀行が業務を行っている大部分の地域においてポートフォリオの貸付実行率の改善に寄与したと報告されている（注1）。ADBにおいても同様のポートフォリオの見直しを行い、1994年の末までに合わせて44のプロジェクトについて中止ないし取消しの措置がとられ、合計3億6千7百万ドルの資金の節約につながったという（注2）。こういった見直しは途上国にとっても大きい利益が期待できる。効果が疑わしいか、不要なプロジェクトを中止するか、一部縮小することにより、プロジェクトにつける予算やスタッフを節約し、続行を決定した残りのプロジェクトの成功率を高めることが出来るからである。

これと合わせて世銀では国別にポートフォリオ実績審査を行う制度を導入した。これは世銀の国別担当の局長をリーダーとするミッションを年に一回借入れ国に派遣し、政府と実行中のプロジェクトの進行実績を検討するものである。

（注1） 世界銀行『年次報告 1994』84ページ。

（注2） *ADB Review*, Sept.-Oct.1994, p.3.

プロジェクトの実行に支障となっている問題を見つけ出してその解決策を探り、ディスバースメントの促進をねらう。また審査結果を国別の援助戦略の中に反映させ、ポートフォリオの実績が満足出来ない場合には、その国への新規の援助を差し控える。ADBではこの種の国別の審査をすでに定期的に行ってポートフォリオの改善に役立てている。

要は各国の特殊性を十分に考慮し、国別に過去の事後評価に表れた教訓や進行中のプロジェクトの問題点や原因をつかみ、新規のプロジェクトに生かすことを徹底することが重要である。援助機関による事後評価が借入れ国において十分に活用されていないのも改善の余地があり、過去の失敗を繰り返さないために事後評価を重視する体制造りが望まれる。

プロジェクト管理を行う援助機関のスタッフの充実も重要である。世界銀行ではプロジェクト管理を充実させるために必要な専門スタッフが不足している分野、例えば環境や人口、金融セクター、民間セクター、人類学・社会学などでの補充措置がとられている。プロジェクト管理をするスタッフは従来、新規の融資案件を審査するスタッフに比べ地味で日の当たらない存在だったが、この点を改めるべくスタッフの業績評価方法が見直された。同時に各国に置かれた地域事務所のポートフォリオ管理における役割の強化と事務所への権限の委譲も計られた。

プロジェクト評価の技術的な面では、リスク分析とセンシティブリティ分析をさらに厳密に実施する必要がある。プロジェクトのオーナーシップ（自らのものとの自覚）の認識にたつて、プロジェクト実行への借入れ国からの人的・資金的協力をプロジェクトの実行に先立って確保することも重要であろう。そしてコミットメント（約束）の履行状況、例えばプロジェクトに必要な予算が適時に使えるかどうかなどに絶えず注意を払うことは、プロジェクトを予定どおり完成させるために欠かせない。

国際開発金融機関にはコンサルタントや機器の入札が加盟国の業者の間で公平に行われるため、調達に関する詳細な規則や手続きを定めたガイドラインがある。しかしこれらの規則が煩雑なことが借入れ国によってしばしば指摘されており、融資を受ける側に分かりやすいものに改訂する必要がある。アジア

開発銀行は毎年定期的に調達やデイスパースメントに関するセミナーを開催して実施機関の関係者に周知徹底を計ってはいるが、まだ十分だとは言えない。一つのプロジェクトを二つ以上の機関が融資する協調融資はプロジェクトを複雑にし実行上障害となる場合が多いので、世銀はこの慣行を修正・簡素化する方向を打ち出している。

開発金融機関は年度ごとの融資コミットメントを一定の水準に保つため、融資プロジェクトの審査や承認を急ぐ傾向がある。十分に準備期間をおいたり相手方政府機関と納得のいく協議をしないまま承認にこぎつけたプロジェクトは、実行の段階において問題が生じる場合が多い。そして問題が解決出来ない場合にはローンの取消に至り、借入れ国に損害をもたらす。

援助機関および借入れ国とも年間のローンのコミットメントやスケジュールにこだわることなく、プロジェクトの質に重点をおいたプロジェクトの選択と審査が望まれる（注）。

5 環境および社会的次元への配慮

近年わが国のODAに対する批判が高まっている。日本のODAの総額が年間2兆円近くになり、アメリカを抜いて世界一の規模になった現在、それが効果的に使われているかどうかに関心を払うのは当然のことであろう。わが国ODAに対する一般的な批判としては、援助の理念がないとか、金額のみ多くて人のいない「顔の見えない援助」とか、効果があがっていないとか、技術協力にともなう機器の調達において業者の談合が発覚したことにともない、透明性に欠け業者の利益優先に傾いているのではないかといったものがある。また一部の著作やマスコミなどでは失敗した日本および国際機関のプロジェクトの例

（注） これを反映して1994年度におけるADBの融資総額は前年度比27%の減少を示した。世界銀行も1994年度の融資実績は前年度に比較して12%の減となった。ローンの需要にたいする全般的な鈍りもあるが、新規プロジェクトに対する慎重な態度が現れたものと思われる。

が大々的に取り上げられ、注目を集めているのも最近の傾向であろう（注）。

プロジェクトの選択と実行に関する内外の批判のなかで特に目につくのは、環境を破壊したとか、住民を強制的に移住させたとか、貧困者の救済に十分な注意を払っていないという類のものである。援助が富める者をますます富ますことに役立つ、下層の人たちの生活の向上に役立っていないという批判もある。援助が途上国の経済発展を支えるものであると同時に、環境に十分配慮し国民全体の福祉の向上を目指すものである以上、こういった批判には応えていかねばならない。

同様にプロジェクトの現地においても、環境破壊につながるとか、住民の利益にならないとか、さまざまな理由によってプロジェクトに反対する人たちが見られる。なかには援助はすべて悪いとして即座にやめるべきであると主張する人たちもいる。かつて世界銀行やアジア開発銀行などの年次総会や世銀主催のコンソーシアム（援助会議）にNGO（非政府組織）を中心としたこういったグループが押し掛けてくるのが定例化していた。なかには人権侵害をする政府に援助を通じて手を貸すのをやめるべきであると主張するグループもあった。各援助機関はこのような主張に耳を傾け、グループと対話を行い、必要な場合には政府との協議のなかに問題を持ち出すことを行っている。

かつて援助機関とNGOとはお互いに不信感を持っていたが、その後互いの

（注） わが国のODAに対する内外からの批判は数多いが、主なものには次のような文献がある。

草野厚『政府開発援助ODA一兆二千億円のゆくえ』（東洋経済新報社、1993）

鷺見一夫『ODA援助の現実』岩波新書97（1989）

鷺見一夫編著『知られる援助—世銀・日本の援助とナルマダ・ダム』（築地書館、1990）

村井吉敬編著『検証ニッポンのODA』（学陽書房、1992）

フランツ・ヌシェラー『日本のODA 海外援助—量と質の大いなる矛盾』

佐久間マイ訳（スリーエーネットワーク、1992）

またこれらの援助批判に援助機関に勤務した経験から答えた著作に次のものがある。

笹沼充弘『ODA援助批判を考える』（工業時事通信社、1991）

立場を認めあい、協力していこうという姿勢に変わってきたのは好ましいことである。地域に密着したNGOの特殊性を生かして、実際のプロジェクトに参加している例も多い。さらに進んでNGOの活動を支援している援助機関が、日本も含めて多くなったのは喜ばしいことである。

プロジェクトが政府の要請に基づくものであっても、プロジェクトの置かれた地域の住民が反対する場合には、援助機関が一方向的に強行することは出来ない。ODAによるインフラ・プロジェクトは大規模なものが多く、政府は国の経済開発を進めるために多目的ダム、港湾整備、高速道路の建設などのプロジェクトを援助機関に要請し、国の威信をかけて押し進めようとする。しかしながらそのプロジェクトは国にとっては不可欠であっても、地域の住民にとって何の利益もないことが多く、反面地域にさまざまな負の影響をおよぼすので紛争のもととなる。

国あるいは地域の経済開発と環境と住民に与える影響とのバランスをとることは難しい問題である。たとえば大規模な水力発電所や火力発電所の建設の場合にはプロジェクトの周辺地域に与える影響は大きく、その建設のためには近辺にすむ住民との十分な対話が必要となる。前者の場合にはダム建設や発電所の用地を確保するため、住民が家屋や田畑を捨てて移住しなければならないだろうし、後者の場合には火力発電所から排出される二酸化炭素を含む排気ガスのために空気汚染を引き起こし、ボイラーの冷却水を得るために海岸の水汚染や生態系の破壊の原因ともなる。発電された電力は遠く工業地帯に送電され国の経済発展に役立つが、地元の住民にはほとんど利益がない。援助機関は政府に対して住民と十分に話し合うよう要請し、双方が納得したのちに初めて援助を実行することになる。問題が紛糾し話し合いがつかない場合には援助の実行が遅れるが、これはやむを得ないことであろう。

このため政府はプロジェクトに対する援助を外部の機関に要請する前に、環境アセスメントやフィージビリティ・スタディをもとに住民と話し合い、環境保全に万全を期し住民の財産の損失に対して補償しなければならない。環境に対する影響についてはこれらを防止する措置あるいは影響を最小限にとどめる施策をプロジェクトのなかに含め、プロジェクトの実行段階において合意した

環境基準が守られているかどうか監視することが大切である。住民がプロジェクトに基本的に賛成しても政府と補償の額や移転地をめぐる紛糾することが多々ある。これらの点について合意に達しないまま完成されたプロジェクトは地域の住民の生活に長年にわたり影響を与えることになるので深刻な問題を残す。

援助が一部の人たちにのみ利益をもたらしているという批判にも答えなければならない。これまでの援助の反省の上立って、取り残された人たちあるいは社会的弱者のために役に立つ援助を進める必要が問われている。このため社会的次元 (Social Dimensions) を援助プロジェクトのなかに組み込むことの重要性が認識されている。アジア開発銀行の場合、社会的次元とは (i) 貧困の軽減、(ii) 開発における婦人の役割の増進、(iii) 家族計画を含む人材の育成および (iv) 開発の影響が弱者にしわ寄せされるのを防ぐことである。それぞれの目標のなかで次のような点に特別の配慮がなされる。

- (a) 貧困の軽減：貧困層への就労・収入の道を開く生産活動に対する支援。同時に貧困層が保健、教育、家族計画などのサービスを受けられるように配慮する。
- (b) 婦人の役割：婦人が経済・生産活動に男子に伍して参加し、彼女らの可能性を引き出すようにする。
- (c) 人材の育成：保健、家族計画、教育、上下水道、都市・農村開発などへの投資を通じて、人材の能力を高め、生活水準を向上させ、経済成長への貢献度を高める。
- (d) 弱者への配慮：弱者には子供、原住民、少数民族、不法占拠者、障害者、移住者などが含まれる。弱者の問題には同時に貧困が付きまとい、彼らは経済的、環境的、社会的変化に順応する力を欠く。弱者に社会的な保護や補償を用意することが必要となる。

A D B では具体的にこれらの要素をどのようにプロジェクトのなかに含めるかのガイドラインを作成して取り組んでいる。そのためには第一にプロジェクトの主たる受益者 (ターゲット・グループ) 以外の人たちにもプロジェクトの便益が及ぶ可能性のある場合にはそれらの人たちを見つけだし、益する方法を

探る。第二にプロジェクトの利益者を出来るだけプロジェクトのなかに参加させる道を見つけだす。情報を広く流すことからはじめ、プロジェクトの利益を受けるコミュニティ（社会）のなかからボランティアを募り、コミュニティとの連携を強める。同様にNGOに依頼して住民のプロジェクトへの参加の方法を見つける。第三にどのような方法で利益を人々にもたらすことが出来るかを検討する。NGOを活用するのも一つのやりかたである。

最後に果たして真に利益が人々に届くかどうかを監視し、その利益を計る枠組みをフィージビリティ・スタディの段階で検討する。そして灌漑、漁業、都市および農村の上下水道、道路、港湾、電力など合わせて19の分野にわたるプロジェクトにおいてどのような点に注意を払わねばならないかのチェック・リストが用意されている（注1）。

社会次元への配慮はこれまでインフラ整備を中心とする大規模な援助の前に忘れられがちであった。また援助機関も一件あたりの融資額が少ない反面その実行に手間がかかることもあって、社会次元をプロジェクトのなかに組み込むことに充分注意を払っていない傾向があった。しかし援助を長続きさせ、人々の生活の向上に役立てるためには社会的配慮をした援助は避けて通れない問題である。わが国の研究者たちもこの問題に対する研究を開始したのは喜ばしいことである（注2）。

6 組織強化および人材の育成

プロジェクトの評価においてしばしば指摘されることは政府および実施機関の組織としての実行・管理能力の欠如、特に適切な人材の不足である。この点は特に後発開発途上国（LLDC）に対する援助において深刻な問題であり、援助効果および吸収能力を高めるために特別の注意を払う必要がある。

（注1） Asian Development Bank, *Handbook for Incorporation of Social Dimensions in Projects*, May 1994.

（注2） 佐藤寛編【援助の社会的影響】アジア経済研究所，1994。

従って援助機関はプロジェクトの準備および審査の段階で、実施機関のインスティテューションの面 (Institutional Aspects) すなわち組織、制度やスタッフの質や能力を詳しく分析し、プロジェクトの実行に当たっての問題がないかチェックする。世界銀行の80のプロジェクトに関するアプレイザル・レポートの中で触れられたインスティテューションの面を調査した研究によると第4表のような問題が指摘されている (注)。

80のプロジェクトのうち問題なしとするのはわずか2件のみで、他は組織、管理、制度、職員などに関するさまざまな問題が指摘されている。以上の問題に対処するため、ではどのような措置がプロジェクトの中に組み込まれているかを同じ調査から見てみよう。リスクはあるが問題を克服してプロジェクトを成功に導くという開発融資の目的がここにある。組織に関する対策として次のような措置が提案させている。(第5表)

既存の組織の強化が80のプロジェクトのほとんど全部に組込まれているが、妥当な措置と思われる。これに対して新たな組織を創設したり、新しい組織を付加する場合も合わせて3分の2のプロジェクトに提案されている。

新たな組織を付加したり創設する提案の多くはプロジェクトの実行のためのプロジェクト実施部 (Project Implementation Unit 略してPIU) を創設するものである。PIUには通常プロジェクト・マネジャーとスタッフが任命され、融資機関やコンサルタント、請負業者などと連絡をとりながらプロジェクトの実行を進める重要な役割がある。このためプロジェクト融資の条件として融資機関がPIUの設立を主張する場合が多い。しかし既存の組織の中で今までプロジェクトの準備に携わってきた人員をやりくりして PIUを造る場合ならともかく、まったく新たに人を集めて創設しようとする、予算措置や人の採用などで思わぬ時間がかかる。この手続きに手間取るとプロジェクトの実行が初期段階で遅れることにもなりかねない。プロジェクトの準備や審査段階から関与

(注) Derick W. Brinkerhoff: "Institutional Development in World Bank Projects: Analytical Approaches and Intervention Designs," *Public Administration and Development*, 14 (1994), p.142.

第4表 プロジェクトのインスティチューション分析

指摘された問題点	指摘された プロジェクト数	総数中の割合 (%)
管理技術/制度の不備	45	56.3
計画能力の不足	25	31.3
技術能力の不備	21	26.3
調整機能の欠如	18	22.5
経常費用の問題	16	20.0
増大する要求に対する能力不足	16	20.0
実行能力の不足	15	18.8
組織改革に合致しない政策環境	14	17.5
資金の浪費	14	17.5
貧弱なインフラ施設	13	16.3
評価・監視能力の不足	13	16.3
組織能力の欠如/不足	12	15.0
職員養成能力の欠如	8	10.0
インプットの不足	8	10.0
経済的不安定	7	8.8
情報管理制度の不足	5	6.3
政治的リスク	5	6.3
財政/会計制度の不備	2	2.5
高い手数料	1	1.3
改革を行う権限の欠如	1	1.3
貧弱な意志疎通	1	1.3
問題なし	2	2.5

第5表 組織に関する対策

	対策を含む プロジェクト数	総数中の 割合(%)
既存の組織の強化	77	96
既存の組織に新しい組織を付加	37	46
新しい組織の創設	17	21
その他(組織の売却, 民営化等)	16	20

第6表 プロジェクトに携わる機関・人々

形成・準備	援助を受ける国の政府 プロジェクトの実施機関 資金融資をする機関 コンサルタント
審査	援助を受ける国の政府 プロジェクトの実施機関 資金融資をする機関 (協調融資者を含む)
実行	援助を受ける国の政府 プロジェクトの実施機関 資金融資をする機関 (協調融資者を含む) コンサルタント 工事の請負業者 機器の販売業者

したスタッフが PIUに参加する場合には、スタッフがプロジェクトや政府および援助機関の関係者を熟知しているので連続性が保たれ、実行段階への移行がスムーズに運ばれることになろう。

近年経済成長を民間の活力に求めようとする傾向が強まるなか、政府機構のうち民間に移行した方がより効率的なサービスが期待できる分野について、民営化を支持するプロジェクトが多くなった。しかし民営化には相手があることでもあり簡単にはいかない場合が多い。プロジェクトの実行のなかで十分な時間をかけて、民営化に適した部門を見分け、その部門を整備して段階的に進める必要がある。

プロジェクトを作り実行するのは組織とともに人間であるので、実行を成功に導くためには人を得ることが大切であることはいままでもない。先に見たプロジェクト・サイクルの各段階においてさまざまな機関と人が関係していることが分かる。サイクルのなかでもっとも重要な部分、すなわちプロジェクトの形成・準備、審査、実行の各段階において通常どのような機関と人が関係して

いるかを列挙してみると第6表のようになる。

プロジェクトによってこのほか受益者やNGOの人たちが加わることもあり、またプロジェクト・スタッフの養成に当たる外部の機関なども関係する。これらすべての人たちの協力によってプロジェクトは進められ、完成へと導かれる。プロジェクトの成否は関係する人たちの資質に大きく依存しており、プロジェクトの形成時における間違いや基本設計のミス、ずさんな審査による見積もりの間違い、実行段階での手抜きや見落としなどのためプロジェクトが困難に直面したり失敗した例は数多い。この観点から援助を受ける国の政府および実施機関の組織と人的資源に十分な注意を払う必要がある。同時に途上国におけるコンサルタントやNGOの健全な育成も重要な課題となっており、援助機関は今日これらの人たちにも注意を払っている。

このため各援助機関によってプロジェクトを成功させるためさまざまな人材育成策が採られているが、それらはおおむね次のようなものである。

a) セミナー・講習会等

援助機関や政府が主催してプロジェクトの実行に携わる人たちを対象にしたセミナーや講習会が開かれることが多い。ここではプロジェクトの実行の実務、例えばコンサルタントの採用の仕方や機器の調達の方法を含むプロジェクト管理についての教育が行われる。またこれらの人たちやプロジェクトの受益者あるいはNGOの人々を対象にプロジェクトの目的に理解を求めたり、完成後の維持・管理について講習が行われることもある。例えば完成したプロジェクトの引き渡しを受け実際に管理運営する農民組織である水利組合の人々に対する講習は施設の効率と持続性を高めるために重要である。

b) オン・ザ・ジョブ・トレーニング (On the Job Training)

これは仕事をしながら実地の経験を積むことで、プロジェクトの実行のために雇われるコンサルタントがこの任に当たる。一般に効果のある方法だが、そのためにはコンサルタントが適格で技術を教えることに熱心でなければならない。コンサルタントのなかには自分で仕事をこなし相手に教えたがらない者も

見られるが、プロジェクトのいろいろな段階を通じて途上国のスタッフへの技術移転はコンサルタントの重要な任務の一つである。同時に技術を学ぶカウンターパートのスタッフが揃っており、学ぶ意欲がなければ効果が上がらないことはいうまでもない。実施機関のスタッフの学習意欲が技術移転を通じて自助努力を高めることになる。

c) 国内および海外の機関における研修

プロジェクトの実行と完成後の維持・管理・運営を円滑にするために、実施機関のスタッフが国内あるいは海外の機関に研修のため派遣される。この場合ただ最新の高度な技術の習得を目指すのではなく、実際にプロジェクトのなかで使える適正な技術 (Appropriate Technology) (注) を学ぶことが大切である。このため研修生の受入れ先の選定に当たっては、派遣する機関の適否に十分な注意が払われなければならない。援助の効果を高めるために援助資金の一部を割り当てて派遣されるので、プロジェクトのために真に役立つスタッフが派遣されることが望まれる。

開発途上国の職員の養成に当たっての問題が二つある。一つは政府の職員である実施機関の職員は、民間の機関に比べて給与水準が低いこともあって、一般にモラル (志気) の低下をもたらしていることである。このような環境のなかにおいて、職員に刺激を与えていかに学習意欲を起こさせ、プロジェクトを成功に導くかに苦慮する。通常物質的なインセンティブを与えることが出来ないの、責任ある仕事につかせるとか、人事考課に工夫をこらすなどして鼓舞するよりほかないだろう。しかしプロジェクトの持つ意味を理解した者のなかには、献身的に努力しプロジェクトの実行に熱意を燃やすスタッフが見受けられる。特にプロジェクト・マネジャーの志気と能力が部下に及ぼす影響は大き

(注) 開発途上国の発展のために必要な技術移転のなかで論じられる適正技術については、経済学者や国際機関によっていくつかの定義がなされている。要は当該途上国の技術水準や社会・文化的環境にうまくマッチし、コストが適切で十分な経済的効果が期待出来、天然資源あるいは環境を過重に圧迫しない技術であるということが出来よう。

い。

職員のモラルに関して重要なことは、実施機関が所属する親の機関、すなわち監督官庁との関係である。プロジェクト実行のいろいろな局面で許認可を与える権限を持つ監督官庁との円滑な連携と意志の疎通を計ることが大切である。特にプロジェクトの実行に必要な予算や人員が遅滞なく確保され、土木工事や機器などの調達がうまく進まない場合には、実行機関のスタッフのモラルの低下、ひいてはプロジェクトの挫折に追い込まれることが起こる。

もう一つの問題は養成したスタッフがプロジェクトの現場を去る場合である。官庁内の人事異動により他の部署に移動させられる場合と官庁の職を辞し、民間に鞍替えする場合がある。前者は部内の事情によるとしてもプロジェクトが実行の重要な段階にある時には望ましくない。優秀な後任者が任命されるにしても新しい人が仕事を覚えるまでにはかなりの時間を要するからで、特にプロジェクトの実行にとっての鍵を握るプロジェクト・マネジャーを途中で交代させることは極力避けるべきである。

プロジェクトのスタッフが民間に移る場合は、公務員の給料が低いことが主な原因と考えられるので基本的には防ぎようがない。海外へ研修に派遣される際に、帰国後のある一定の期間その機関に勤めることという誓約書を出させるところもあるが、これもあまり効果がない場合が多い。プロジェクトにとって養成した人材を失うのは確かに損失であるが、国内にあって民間に勤めるのであればこれもプロジェクトの当該国への貢献と考えられ、やむを得ないのではなかろうか。

プロジェクトを進めるうえで援助機関職員の果たす役割は大きい。プロジェクト・サイクルの各段階において途上国の人たちと協力し、適切なアドバイスを与えるこれらスタッフの重要性についてはすでに述べた。アブレイザルやローン・レビューを実行するために、融資するプロジェクトの専門分野に通じた質の高いスタッフが要求される。同時にプロジェクトの審査に携った専門スタッフが引続いて実行段階においても同じプロジェクトを担当する継続性も大切なことである。一般に国際開発金融機関には高度の訓練と経験を積んだスタッフがそろっているが、わが国ODAの場合には、他の援助機関と比較して援助に

携わる人の数が極端に不足している。また援助スタッフの質の点に関しても改善が望まれることはしばしば指摘されることである。増大した援助額に見合った有能なスタッフを揃えることはプロジェクトを成功に導き、援助効果を高めるために欠かせない。

おわりに

援助したプロジェクトを成功させ、その経済的・社会的効果をいかに高めるかは援助供与側および受入れ国にとって極めて重要な関心事である。

過去数年先進国による二国間援助および多国間のODAとも急速にその額を伸ばしてきた。援助額の増大を可能にした経済的背景も存在していた。しかし近年不況の影響もあり、国内の他の重要問題に対処するための予算の要求もあって、援助予算は先進各国にあって厳しい情勢に直面している。これを機会に援助機関の合理化を進め援助を見直そうという議論が各国で高まっている。このような情勢のもとにおいてプロジェクトの質を改善し、援助効果を最大限に高めることは至上の課題となっている。

援助は途上国を対象とするので、不確定な要素もあり早急に効果をあげるには困難を伴う場合が多い。プロジェクトの準備および審査の段階において予知できなかった問題が起こることもあり、また実行の段階でつまずくことにもしばしば直面する。しかしこのような事態に適切に対処し、援助供与側および受入れ側の努力によってプロジェクトの軌道修正をしたり問題を解決することは可能である。

プロジェクトの質を高めるためには時間をかけた周到な準備・審査、受益者たちとの対話を通うじた受益者参加型のプロジェクトの実行、途上国における人材の育成、プロジェクトの持続性を増すため社会的次元を取り込むことなどが重要になってこよう。同時に真に援助を必要とする国の情勢に合ったプロジェクトを選び、実行可能なプロジェクトに仕立てあげることも進められねばならない。

SUMMARY

How to Improve Project Aid?

— Based on the Experiences of the World Bank and ADB —

Eiji Kobayashi

The developing countries' socio-economic development is assisted through official development assistance (ODA) by bilateral and multilateral aid agencies. As the amount of ODA increased rather rapidly in the recent past, instances of project failures were reported and, as a result, how to improve project quality has become a major concern. As project success ratios of both the World Bank and the Asian Development Bank (ADB) have dropped recently, this unfavorable trend prompted both institutions to conduct special studies to cope with the situation.

The study results show that projects failed because of a number of reasons such as major changes in world economy, weaknesses of the governments and the executing agencies, target-oriented work schedules of aid agencies and inadequate preparation/formulation of projects. Projects, being faced with difficulties in their implementation, are experiencing prolonged delays, hampering timely completion of projects and accrual of project benefits. The financing institutions face delayed disbursements of loans.

Taking into account the study recommendations, the financial institutions conducted loan portfolio review of borrowing countries and cancelled wholly or partly those projects which are not proceeding smoothly or facing difficulties. To improve project work of the lending institutions, project analysis capacity should be improved and adequate time should be allowed for processing of new loans rather than rushing for their approval. For sustainability of projects, social dimensions and environmental considerations should be incorporated in project designs, to the extent possible, in cooperation with beneficiaries and NGOs.

Because of the importance of institutional aspects in project work, thorough review of the executing agencies and their staffing is normally done in the course of project appraisal. Need for strengthening these aspects has been identified as one of the most important areas to be addressed for successful project implementation. Efforts are being made to assist human resource development in the borrowing countries through seminars and workshops, on the job training and training of project staff at suitable

institutions. Further efforts will be needed in this important area by both the aid agencies and the borrowing countries to enhance absorptive capacity and technology transfer.

参考文献

- 世界銀行 【年次報告 1993, 1994】(Washington, D.C.)
- 長井忠 「経済協力評価報告書をめぐって」『世界経済評論』458 (1993年10月) pp. 43-49.
- W. C. バウム, S. M. トルバート 【途上国の経済開発 世界銀行35年の経験と教訓】細見卓監修, OECF開発援助研究会訳 (東洋経済新報社, 1988)
- 佐藤寛編 【援助の社会的影響】(アジア経済研究所, 1994)
- 山本和 「プレトンウッズ体制の五〇年—その評価と新たな改革の方向」『国際問題』417 (1994年12月) pp. 2-16.
- 「座談会 ODAプロジェクト成功の条件とは何か」『外交フォーラム』1995年2月 pp. 50-59.
- Asian Development Bank: *Annual Reports, 1988-94* (Manila)
- Asian Development Bank: *Handbook on Management of Project Implementation* (Manila, 1986)
- Asian Development Bank: *Report of the Task Force on Improving Project Quality* (Manila, 1994)
- Brinkerhoff, Derick W.: "Institutional Development in World Bank Projects: Analytical Approaches and Intervention Designs", *Public Administration and Development*, 14 (1994), pp. 135-151.
- Israel, Arturo: *Institutional Development; Incentives to Performance* (Baltimore, Published for the World Bank by the Johns Hopkins University Press, 1987)
- Kerzner, Harold: *Project Management; A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling*, 2nd ed. (New York, Van Nostrand Reinhold, 1984)
- World Bank: *Getting Results; the World Bank's Agenda for Improving Development Effectiveness* (Washington, D.C.)
- World Bank, *Summary Report of "Effective Implementation: Key to Development Impact"*, prepared by World Bank Task Force on Portfolio Management, dated September 1992.