

## 要 約

東ティモールに関する事例研究である本調査は、米国国際開発庁（USAID: United States Agency for International Development）の提案に基づき日本国外務省との合同で実施されたものである。本調査は、プログラム型援助（ノン・プロジェクト型援助（NPA: Non-Project Assistance）とも呼ばれる）について USAID が実施してきている 5 つのカントリー・スタディの一つとして実施されたものである。東ティモール以外の 4 つの対象国は、モザンビーク、マラウイ、タンザニアおよびニカラグアである。本調査の目的は、東ティモールに対するプログラム型援助の効果を再検討し、それが支援実施の適切な方法であったか否かを判断するとともに、プログラム型援助の実施に適している国の条件とは如何なるものであるかを明らかにすることにある。

本報告書は、東ティモール政府、ドナー、NGO 等の幅広い範囲の関係者に対して東ティモールおよび米国ワシントンにおいて実施したインタビュー、並びに、多数の文献の調査に基づいて作成された。調査チームは、米側 3 名、日本側 1 名から構成された。米側からは、USAID の所属機関である開発情報評価センター（CDIE: Center for Development Information and Evaluation）の下に立ち上げられた開発情報サービス(DIS: Development Information Services)プロジェクトのメンバー 3 名が参加し、そのうちの 1 名がチーム・リーダーをつとめた。日本側からは、外務省の委託を受けた三菱総合研究所の研究員 1 名がチーム・メンバーとして参加した。また、3 週間に及んだ東ティモール現地調査のうち、1 週間については、英国サセックス大学に所属する開発問題研究所（Institute of Development Studies）の研究者が同行した。

本調査が主な焦点を当てているのは、東ティモール移行支援プログラム（TSP: Transition Support Program）である。TSP は東ティモールに対して一般財政支援（GBS: General Budget Support）を行うものであり、この一般財政支援は 2 年以上の間実施されている。TSP は、世界銀行の調整・管理の下で実施されており、東ティモールにおいて実施されているプログラム型援助の主要形態である。TSP は、世界銀行および 10 カ国の二国間ドナーによる資金拠出を受けている。2003 年～2005 年の期間における拠出金総額は約 9100 万米ドルで、そのうち USAID は 1200 万米ドルを拠出した。TSP による支援は、2005 年までに段階的に廃止される予定であったが、東ティモール政府は、2007 年まで支援を継続するよう要求している。

一般論として、一般財政支援の主要目的は、合意されたプログラムに基づいて柔軟に利用できる開発資金を提供することにより、開発における責任をドナー側から被援助国政府側に移し、被援助国が自国の開発に一層積極的な役割を果たすことを奨励することにある。このため、政府が脆弱かつ責任能力がなかったり、能力レベルが低く、財政管理能力が不十分である国は、一般財政支援の対象候補国とはなりづらい。また、組織的または広範な汚職が存在したり、管理・評価システムや監査機関が存在・不十分である国についても同様のことが言える。

本調査の対象国として東ティモールが選ばれたのは、以下の理由による。

- (1) 東ティモールは、新政府、新組織を持つ、紛争を終えたばかり (post conflict) の新国家であり、外国からの援助以外に殆ど収入がなく、柔軟な形で財政資金を供与される必要がある。
- (2) 東ティモールの人的能力・行政能力は極めて低く、政府は多くの外国人アドバイザーや外国人スタッフに依存することを余儀なくされている。
- (3) 東ティモールは企業家精神の伝統に乏しく、開発可能な天然資源に乏しい。
- (4) 東ティモールは大半の紛争後諸国 (post conflict countries) と異なり、安定しており、紛争再発の可能性がほとんどない。
- (5) 東ティモールでは沖合の油田・ガス田の開発により、恐らく 2007 年までには莫大な収益が得られるようになることが期待できる。

これらのうち、東ティモールについて特に配慮すべき点は、高い貧困度、政府の収入不足、将来の石油収益への期待、および未発達な人的資源基盤である。これらの点に配慮して、TSP の目標は、以下の通りとされている。

- (1) 政府収入を補うための一時的な資金を供給する。
- (2) 東ティモールの国家開発計画 (NDP: National Development Plan) の実施を可能ならしめる。
- (3) 将来の石油・ガス収入が適切に管理されるよう十分な政府の能力を構築する。

東ティモール政府は、経常・資本支出および復興開発資金を手当てするために、外国からの援助に大きく依存している。このため、ドナーは、政策対話を行う際に多大なる影響力を有することとなる。このことは、TSP については特に当てはまる。というのも、ドナー、東ティモール政府双方の関係者に対して広範囲に行ったインタビューによれば、TSP の下でのドナー協調は極めて良好であり、TSP のプログラム・デザインが緊密な協議を促したことが明らかになっているからである。

資源面での制約に加えて、東ティモール政府は、限られた期限内に石油収入を効率的に管理するために十分な能力を構築しなければならないという問題にも直面している。このことは、責任を持って資金管理を行うことに対する東ティモール政府のインセンティブ (誘因) を高め、開発に対する同政府のコミットメントを強めることにつながっている。また、石油収入が将来期待できることにより、東ティモールおよびドナーの双方とも、一般財政支援打ち切りに向けた自然かつ明確な“出口戦略” (exit strategy) を考えることが可能となっている。

これらの議論に加えて、調査チームは、以下に述べる幾つかの結論にたどり着いた。これらの結論は、東ティモールと同様の紛争後の諸国に当てはまるかもしれないし、ドナーが一般財政支援を主たる援助手段として用いることを検討している国々に対してより一般的に当てはまるかもしれない。これらの結論の詳細は、本報告書第 4 章に記述されている。

TSPの成功の大半は、ドナーの取組み、特に世界銀行によるモニタリングとプログラム・デザインのおかげであると考えられる。世界銀行は、TSPの実施およびモニタリングに極めて密接に関与している。二国間ドナーは、世界銀行によるモニタリングのおかげで、自国の援助を最小の人員で効率的に管理することが可能となったと主張している。これらの二国間ドナーは、現在の管理・報告方式に満足している。

明示的なコンディショナリティ（援助の条件付け）はないものの、東ティモール政府とドナーは、年に2回会合を開き、進捗状況をレビューし、新規目標と新たな優先順位を設定している。これらの会合において、ドナーは、ハイ・レベルの東ティモール政府関係者との間で重要課題について議論することができる。すなわち、このようにして、ドナーは、自らの関心を表明する機会が与えられる。目標や優先順位は、合意に達すれば、次年度の計画の役割を果たす「行動計画表」（Action Matrix）に記載される。

政府予算は議会で承認され、その後、予算からの支出が行われる。この時点で、東ティモール計画財務省副大臣は、関係省庁と外部パートナーと協力して、政策の実施を促す。同副大臣はまた、世界銀行およびその他のドナーに対して提出する四半期毎の進捗報告書を作成するプログラム・マネジメント・チーム（Program Management Team）を監督する。四半期進捗報告は、極めて広範囲にわたる半期毎のレビューとともにモニタリング・ツールとしての役割を果たし、ドナー間の一貫性と調和を達成するための助けとなっている。

東ティモール政府の観点からは、これらのレビューやドナー間の強い調和は、同政府に対する一種の圧力となっており、主権を一定程度の範囲で侵害するものと捉えられている。それにもかかわらず、東ティモール政府は前向きに取り組み、良好な成果をあげている。ただし、TSPは実施されてわずか2年あまりのため、確認できるのは、インパクトや継続的・持続的効果というよりは、アウトプットである。

ドナーおよび関係省庁にとっての関心事項の一つは、今後、どの程度の支出権限が計画財務省から他の関係省庁に移譲されるかという点である。予算支出権限を中央集権化するメリットはあるものの、非効率性が生じたり、政府が支出を適時に行うことができなかつたりといった問題が起こりうる。財政リスクに関する懸念はあるものの、ドナーは、東ティモールの現在の財政システムは健全であり、汚職の発生は最小限の低いレベルであると述べている。

現地の非政府組織（NGO）は、これまでのところ、TSPにかかる協議プロセスに対して、系統だったまたは意味ある形で関与してきていない。しかし、多数かつ多様なNGOを、組織立った形で、かつ、各組織の意見が代表されるように関与させることは大きなチャレンジであり、NGOコミュニティとしても、政府やドナーと協力して努力する必要がある。

ドナーおよび東ティモール政府関係者は、双方とも人員が少ない中で効果的な援助実施手段を求めた結果、TSPが比較的容易に運営できる援助形態であることを発見した。

TSPの下での課題設定プロセスにおいて東ティモール政府関係者がオーナーシップを持っていたことは明白であった。東ティモール政府は、「行動計画表」を、そのレビュー・プロセスの厳格さにかかわらず、ドナーと同様に重要な政策ツールと見なしていた。

様々な形態の援助が相互にどのような比較優位を持つかという点について、東ティモール政府は、自らの嗜好を表明するだけの経験をプロジェクト、プログラムのいずれについても

殆ど持っていなかった。しかしながら、現在、東ティモール政府は、プロジェクト型援助を好む姿勢を示している。というのは、東ティモール政府は、ドナーとともにプロジェクトに取り組むことを通じて自分たちが必要としているキャパシティ・ビルディングが促がされると考えているからである。

未熟な制度を有する東ティモール新政府にとって、TSPの持つキャパシティ・ビルディングの側面は、世界銀行やドナーの支援の下で、財政管理能力を身に付けるために極めて重要であった。東ティモールの紛争後の環境において、計画財務省内に財政管理能力を構築することは、TSPに対するドナーの支援を導き出すための鍵であった。この種のキャパシティ・ビルディングは、既存の政府組織が存在する他の国々においてドナーが一般財政支援の枠組みを通じて多額の資金を援助しようとするときにも考慮されるべきである。

最後に、東ティモールは、近い将来、石油およびガスからの政府収入が期待されていることから、一般財政支援に関する明白かつ自然な“出口戦略”（exit strategy）を有している。ある意味で、この戦略は、東ティモールが外国人アドバイザーの支援を受けることなく自らの予算を管理できるだけの基本能力を持つことができるか否かにもかかっている。