

第3章 東ティモールにおける一般財政支援

3. 1 移行支援プログラム(TSP: Transition Support Program)のデザイン

3. 1. 1 国家情勢

東ティモールは紛争後に誕生した新しい国家であるが、国内の政情は平穏である。国民はこぞって政府を支持し、反政府的な活動はほとんどない。国民は独立闘争に向けて団結していたため、国家開発への参加意識は高い。外国からの支援に大きく依存しているが、表立った「援助依存症」の傾向は見られない。しかしながら、インドネシアとポルトガル両国の統治下であって、個人の自発性や企業家精神は育てられてこなかった。これは、東ティモール人によって営まれている企業の数が僅かであること、また、肥沃な農地が十分に活用されていないことによって明らかである。そのため、税収や雇用を生み出すべき国内の民間産業には見るべきものがない。

移行支援プログラム (TSP) は、特に東ティモールのために組まれた支援計画である。その最優先課題として考慮されている事項は、東ティモールの行政機構の能力不足、人材基盤の脆弱性、貧困の蔓延、将来の石油収入への期待である。これらの課題から TSP の目的は、(1) 石油・天然ガスによる歳入が得られるまでの暫定的な政府財源の提供、(2) 国家開発計画 (NDP: National Development Plan) の具体化、(3) 将来の石油・天然ガスによる収入を適切に運営するための十分な能力を持った政府機構の構築、とされている。

そして TSP の最大の特徴として、TSP の実施、モニタリング、資金管理において世界銀行が管理・監督に積極的な役割を果たしているということがあげられる。TSP からの資金が東ティモール政府予算全体に占める割合から考えると、世界銀行や他の TSP ドナーは、管理・監督を行いうるだけの十分な影響力を持っていると言える。

3. 1. 2 ドナー

TSPは世界銀行によって調整・運営されているが、その資金は世界銀行と二国間ドナー双方から拠出されている。TSPに拠出している二国間ドナーには、オーストラリア、カナダ、フィンランド、アイルランド、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、英国、米国、ポルトガルが含まれる。ポルトガルは他の二国間ドナーとは異なり、世界銀行を通さずに国家歳入への直接支援を行っている。それでも、ポルトガルはTSPのプロセスに関わり、世界銀行ミッションが派遣される際の諸会合に正式パートナーとして招かれている(図3参照)。世界銀行を通じて財政支援を行う場合、各ドナーは拠出金の2%を管理費として世界銀行に支払わなければならない。2002年から2005年にかけての支援金の総額は約9100万米ドルであり、そのうち、英国、オーストラリア、米国、ノルウェーが最大を占める(表1参照)。TSPは、2002/2003会計年度向けに最初に具体化され(TSP I)、その後、2003/2004会計年度

(TSP II)、2004/2005 会計年度(TSP III)まで延長されている⁷。東ティモール政府は、プログラムを 2007 年まで延長するよう求めている。各国が東ティモールに対する支援総額中どの程度をTSP向けに割り当てているかは、短期の調査期間でデータも限られており、また、ドナーによって報告や支援規模の算出の仕方が異なることから、はっきりした傾向を掴むことは困難であった。また、TSPが実施されてきた期間は短く、明確な傾向が現れるほどにはまだ十分な時間が経過していない。

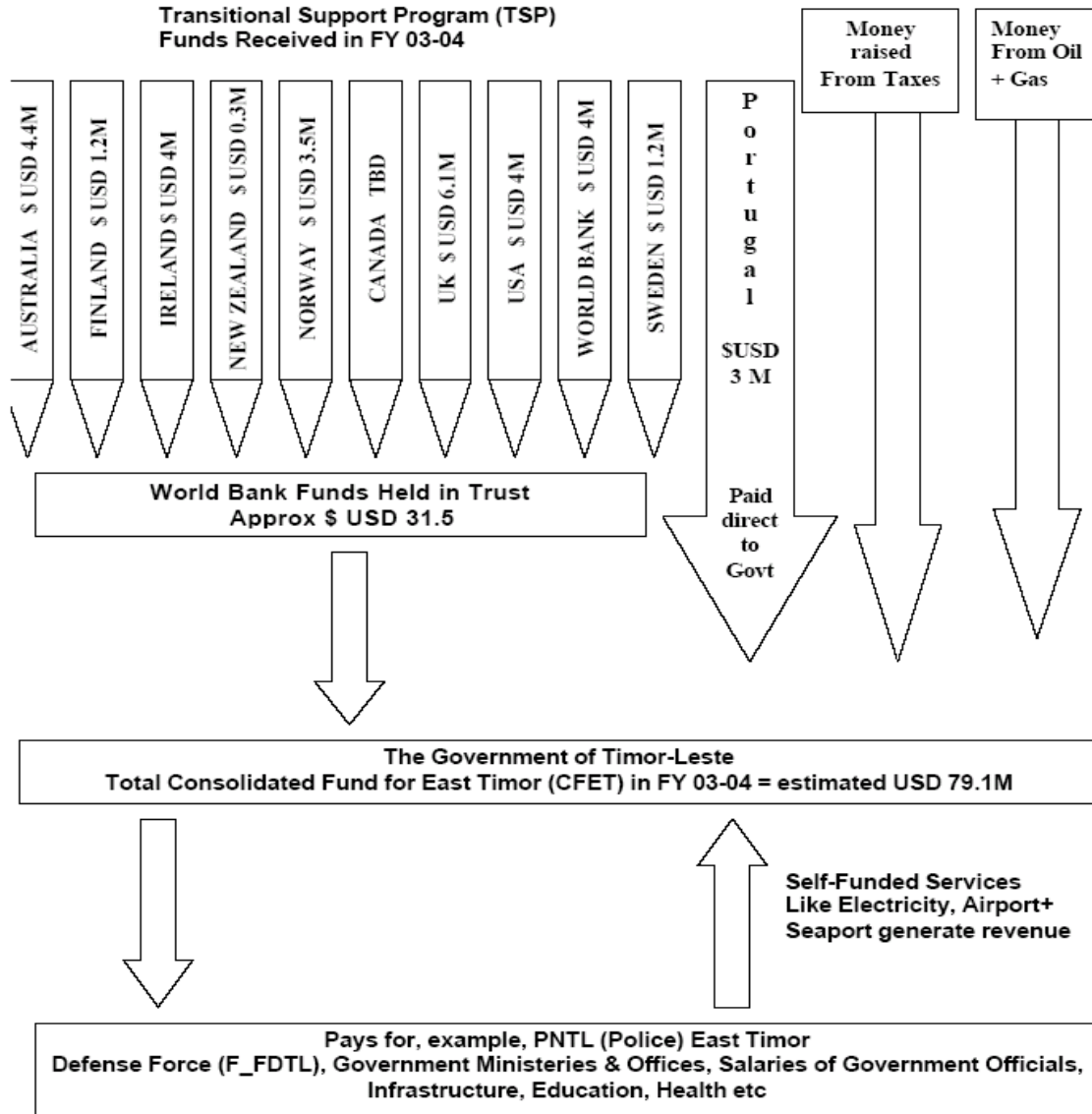
一般財政支援には典型的なことであるが、支援国が TSP の資金について特定の使用目的を決めることはないが、使い道について意見を言うことはできる。たびたび開催されるコンサルティング会議は、包括的な内容を扱っているが特に開発課題や財政政策に焦点をあてており、その過程において各国は、TSP の資金がどのように使われるべきかといった点や、特定の関心分野について意見を述べることができる。

TSPのもとでは、ほとんどの二国間ドナーは世界銀行が管理する口座に資金を拠出する。世界銀行や他ドナーは、東ティモール政府との間で次年度の目標と優先順位について議論を行い、正式に合意する。目標と優先順位が「行動計画表」(Action Matrix)に文書化されると、世界銀行は集めた資金を東ティモール統合基金(CFET)の下で一括管理されている口座に送金する。CFETは事実上の東ティモール政府の国家予算(図3参照)であり、TSPはCFETの主要な部分を占めている(約40%)。資金を提供している国にとどまらず、全てのドナーがTSPのプロセスに参加していることは特記される。例えば、UNICEF(国連児童基金)とUNDP(国連開発計画)はTSPに資金拠出をしていないが、TSPのプロセスにおいて取り分け積極的に活動しており、日本政府はオブザーバーとして招待されている。

⁷ 東ティモールの会計年度は、7月1日から6月30日までである。

図3：東ティモール移行支援プログラム（TSP）

FISCAL YEAR 2003-2004



* Caveat-Grants are provided in local country currency so there is some fluctuation relating to currency rates in the exchange to USD.

表 1 : 移行支援プログラム (TSP) に対する各ドナーのコミットメント (2003-2005)

Donor	Total Contribution (2003-2005), in Million USD
UK	20.0
Australia	16.1
United States	12.0
Norway	11.1
Finland	4.4
Ireland	2.8
Canada	1.7
Sweden	1.4
New Zealand	1.2
Portugal	9.0
Total Bilateral	79.7
World Bank	11.3
Total	91.0

From: International Monetary Fund, Initial Project Information Document, #29039, April 20, 2004.

* Timor-Leste fiscal year: July 1-June 30

3. 1. 3 行動計画表 (Action Matrix)

各会計年度について、東ティモール政府、世界銀行と他のTSP支援国との間で次年度の達成目標と手段について合意がなされる。それら達成目標と手段は、全て「行動計画表」に記載される⁸。「行動計画表」は事実上、その年の目標として追求する幅広い政策優先順位の骨子を示し、かつ個別具体的に実施する行動の内容と達成すべきマイルストーンを掲載している。「行動計画表」は、合意された政策措置に対して優先事項を設定し、プログラムの進捗を測るうえで効果的なツールである。達成目標は分野別にまとめられ、四半期毎に追跡調査が行われる。この期待される結果を一覧化した図表は公的に入手が可能である。東ティモール政府は達成効果に責任を持ち、支援国は適切な技術的支援を行う。「行動計画表」の策定と改訂は、関係省庁を巻き込んで集中的に行われる作業となっている。

世界銀行はTSPの進行状況の確認と、「行動計画表」に記載する次の年の優先事項設定について東ティモール政府を支援するため、他のドナーと協力して年2回各3週間程度の期間のミッションを派遣している。多くのドナーが資金を拠出しているにもかかわらず、世界銀行の主導で行われるレビューが、外部からモニタリングを行い、また外部に報告をする唯一の仕組みとなっている。全てのレビュー作業は「行動計画表」に基づいて行われる。

各ドナーが拠出金を支払うにあたり、「行動計画表」に関連して二国間・多国間いずれにおいても明示的なコンディショナリティは設定されないものの、TSPの枠組みは、ドナーと東ティモール政府がそれぞれ重要と考える懸念事項や関連する話題について協議するための唯一の場となっている。この協議を通じて、ドナーは東ティモール政府の政策決定に影響を与えることができる。ドナー関係者の何人かは、東ティモール政府が特定の政策措置を取るよう促すためには、その内容を「行動計画表」に盛り込むことが最も有効であるとコメントしていた。このような形で「行動計画表」は、ドナーと被援助国政府が相互に理解を深め、それぞれの目標が同じであることを確認するための道具として役立っている。過去の調査では、一般財政支援が最もうまくいくケースは、ドナーと被援助国双方の政策優先順位が極めて共通的な場合とされる(Cordella and Dell's Ariccia (2003))。

ドナーと東ティモール政府との間で「行動計画表」の記載項目について合意された場合、首相と計画財務大臣は、それらにつき議会の承認を得なければならない。議会の承認が得られれば、計画財務副大臣室がTSPの実施に責任を持ち、モニタリングと報告の連絡調整にもあたることになる。具体的実施にあたっては、副財務大臣室が関係省庁および外部パートナーとの連絡調整も行い、各省から派遣された公務員からなるプログラム・マネジメント・チームの監督にもあたる。プログラム・マネジメント・チームは、プログラムのモニタリングを行い、四半期毎に世界銀行や他のドナーに対し、その進捗度について報告を行う。この報告書は、内部的なモニタリングを行う仕組みとして役立っている。

「行動計画表」が完全に透明であることを強調しておくことは重要だろう。これによって、ある省庁の議題や進捗度がどのようなものか、別の省庁が確認することができ、関係部局の

⁸ 行動計画表の例については、付録資料2を参照。

間で共通の問題認識を持つことができ、問題へのオーナーシップや関わり意識を育てることができるのである。

年月が経過するにつれ「行動計画表」は発展し、その準備過程はルーチン化した。東ティモール政府の2002/2003会計年度予算(2002年7月1日～2003年6月30日)に対する最初のTSP「行動計画表」は、制度創設、法制度の枠組みの確立、政府の基幹的な運営機能の強化を強調していた。TSP II「行動計画表」(2003/2004会計年度)では、ガバナンス、雇用促進、民間産業の育成、国民の健康や教育の向上、貧困の低減に向けた公共サービスの充実のための政策措置に焦点を当てている。TSP III(2004/2005会計年度)の目標は、ガバナンス、公共サービスの充実、雇用促進、民間産業の育成、農業生産に向けた一層の政策措置の推進となっている。

ドナーのなかには、もっと控えめなプログラムを推奨する向きもあったが、東ティモール政府は、TSP IとTSP IIに盛り込まれたマイルストーンや行動計画はその対象範囲、項目数、スケジュールにおいて意図的に野心的なものにすべきであると主張した。その結果、「行動計画表」に盛り込んだ政策措置の全部を達成することはできなくなったが、この方法は政策についての対話を生み、力点を「目標を達成すること」から「目標に向けて前進すること」に移すことにもなった。各ドナーは、東ティモール政府が政策項目を達成できなくても、目標に向けて進捗が図られているならば、その後には政策的対話を行って、拠出金を支払うことに同意したのである。このような政策的な対話の場において、世界銀行は計画財務大臣を通じて東ティモール政府と交渉し、かかる立場の強化のため、ドナーのサポートを求めている。実際、非常に熱のこもった政府との対話、ドナーとの緊密な協力関係は、“明示的なコンディショナリティ”に代替するものとして機能する。世界銀行や他のドナーの勧めによって、TSP IIIの政策項目では野心的な部分が後退し、それらは現在、達成可能なものと考えられている。

財政ギャップを埋めることや国家開発計画(NDP)の実施に加え、将来の石油収入について責任を持って効率的に運用するための能力を構築するという面においても、TSPは東ティモール政府の助けとなっていて、この面でも進捗が見られている。東ティモール政府は、ノルウェーをモデルとした石油基金を設立する過程にあり、この基金の透明性と説明責任について強調している。問題の本質として、責任を持ってTSPの資金を利用するという事は、東ティモール政府が石油による富を運営する能力を持っているということであり、かつまた「資源の呪縛(resource curse)」を免れるだろう可能性を示すことでもある。

ポルトガルを除いて、全てのTSPドナーは世界銀行の口座に拠出金の支払いを行い、その口座から東ティモール政府の国家予算であるCFETに資金拠出がなされている。CFETは、経常支出と開発支出の双方をカバーしている。他の財源から生じる政府の歳入とTSPとの間で、実際上の違いがあるわけではない。TSPの基本的な考えとして、経常支出は毎年同じか若干の上昇に止め、社会資本のための支出は、より急激に増大させようという戦略がある。その理由として、もしも経常支出が最初から低く抑えられるのであれば、政府は政策に優先順位をつけざるを得ず、その後には不必要かまたは維持不可能なプログラムに打って出るとは避けられるだろうという考えがある。適切な枠組みの下では、入ってくる財源の全てを使

ってしまうことはないはずだから、余剰の資金は将来に向けて投入されるだろう。このように財政的な規律が保たれることによって、東ティモール政府は今よりも準備が整った状態で石油収入を手にし、財源を効率的に使うようになると考えられる。このことは、東ティモールの石油収入が、何もしなくても財政的貯蓄をもたらしてくれるような構造にはないという事実を考えると極めて重要である。

3. 1. 4 オーナーシップ

東ティモール政府は、オーナーシップの問題について多少の懸念を示している。世界銀行による厳格かつ微細に渡るモニタリングとレビュー・プロセスがその理由の一つである。理論的には、一般財政支援は開発優先順位の設定について、東ティモール政府に全ての決定権を委ねている。しかし、オーナーシップは、世界銀行がドナーに代わって要求する四半期毎のモニタリングと、微細に渡る半年毎のレビューの見返りとして与えられている。半年毎のレビューは効率的な進捗管理方法であり、ドナーの支援意思の一貫性を維持するうえでも効果的なマネジメント手法なのだが、東ティモール政府にしてみれば、かなりの外圧に晒されることになり、主権が制限されているという意識にもつながりかねない。その結果、ドナーと東ティモール両方の関係者は、TSPは条件設定を要求するものではないが、四半期毎の報告義務、半年毎の報告義務、絶えずドナーが注目している「行動計画表」により、政府に大変な圧力をかけているという見方を持っている。しかしながら、このことは、予見しうる額の資金が入手できることで財政赤字を補填し、TSPの成功と東ティモールの将来を確保するという目的のためには、やむを得ない対価であるということも認められている。

3. 1. 5 TSPの長所と短所

TSPは全体として、東ティモール政府に効果的なプログラムの連絡調整とモニタリングの方法をもたらし、また、外部パートナーの支援体制を協調させていくうえで、良いアプローチを提供しているという見方でドナーは一致している。援助に関わるスタッフが少ない二国間ドナーにとっては、TSPは支援実施のための効果的な手段となっている。ドナーは半年毎のレビューを東ティモール政府の最高幹部に接する良い機会として捉えており、それによって、世界銀行が主導するモニタリング、報告および管理の体制に満足している。さらに「行動計画表」は、ドナーと受益国の政策優先順位を同調させ、政府活動を組織化し、ドナーの支援意思を取り付け、財政赤字を補填する一定額の資金を得るために欠かせない重要なツールであることが明らかである。これらは全て、行政府の運営経験がほとんどない、貧困にあえぐ新生国家には必要なことなのである。

ドナーと関係省庁にとって一つの懸念材料は、拠出金の支払い先が計画財務省(MoPF)に集中していることである。計画財務省はドナーと政府をつなぐパイプでもある。しかしながら、計画財務省は資源の集中はむしろ好ましいことであって、セクター・ワイド・アプローチ(SWAs)のような分散型の援助方式は、東ティモールには不向きであると主張する。

継続的協調体制、四半期毎の報告、半年毎の報告という基本的仕組みを前提とした場合、東ティモールが石油収入を財源としていく過程にあって、TSPは世界銀行にとって援助資源を効果的に動員する方法となっている。TSPが成功している主な理由は、プログラムを具体化しモニタリングするにあたり、世界銀行と計画財務省（MoPF）とが緊密な関係を築いていることが挙げられるだろう。

3. 2 移行支援プログラム（TSP）の実施

3. 2. 1 マネジメントの問題について

マネジメント能力および行政機構の問題は、東ティモールが独立したときから懸念されていた⁹。独立以前に東ティモールで働いていた約2万8000人の上中級政府職員はインドネシア人であり、その大半が独立後に逃避してしまったからである。現在の東ティモール人には、その空白を埋める能力がない。ドナーも東ティモール政府関係者も、そのことによる制約を認めている。

調査チームは、全省庁における政府職員の能力不足、とりわけ計画財務省（MoPF）での不足を、ドナーと東ティモール政府の双方にとって重大な懸念材料と受け止めている。一般財政支援は、被援助国が自国自身の開発のために積極的な役割を果たすことを求めるものであるから、この能力不足の問題は、東ティモール政府に更なる負担となり、TSPの実施をより困難なものにする。事実、政府職員の能力不足の問題は、ドナーと東ティモール政府の双方から、東ティモールの長期的発展にとって最大の足かせとして指摘されている。

東ティモール人の能力を育てつつ、もう一方でその能力不足を補う方法として、国連は外国人アドバイザーで埋めるべき重要な政府公務員のポストを特定した。2002年5月20日から2004年5月20日にかけて、国連東ティモール支援団（UNMISSET: United Nations Mission in Support of East Timor）は約100のいわゆる“stability post”を特定し、続いてUNDPは開発分野のポストとして約200のポストを特定した。ただし、全てのポストが埋められたことは今まで一度もない。

現在、UNMISSETは東ティモール政府の重要ポストに58人の外国人アドバイザーを派遣しているが、そのうち19人が計画財務省（MoPF）、15人が法務省（MoJ）、16人が他の省、8人がその他の部局に配置されている。これに加えて、UNDPによってドナーの資金で賄われるべきと判断された102のポストのうち、2004年7月末の時点では、わずか33のポストしか埋まっていないため、新たに7人分の採用が進められている（United Nations Security Council (2004)）。こうして、“stability post”および開発分野のポストとして必要と判断された300のポストのうち、既に人材が確保されているのは91ポストに過ぎず、3分の1以下のポストしか埋まっていない。このことは、資金供与と人材確保の難しさに加え、全体的に派遣可能なアドバイザー人材が不足していることを示している。ドナーと東ティモール政府

⁹ この論点に関するより詳細な議論については付録資料3を参照。

は、外国人スタッフは重要な技術業務および管理業務をこなし、そのうちの何人かは中長期的にも必要であるとの共通認識を持っている。しかしながら、ドナーと東ティモール政府関係者の中には、外国人アドバイザーの能力が一定ではないとこぼす人もいた。

国連と東ティモール政府は当初、外国人アドバイザーが東ティモール人カウンターパートと緊密に協力して働くことで技術移転が図られ、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）のような訓練形態が根付くことを期待していた。しかし、派遣アドバイザーのなかには、そのような任務に抵抗を示す人々がいることに加え、別のアドバイザーは、意味ある形での知識の伝播が全く不可能なほど現地スタッフとのスキルの格差が大きく、しかもかなりの数の東ティモール人が、知識やスキルがあまりに欠如しており、最も基礎的な職務さえ実行する能力がないため、幾つかのポストへの指導や訓練を困難にしているという事実と直面したという。しかしながら、東ティモール人の能力を観察してきた経験あるオブザーバーによれば、ある特定の職種については省庁のなかには不必要に高い水準と手続きを求めている場合があるという。業務水準が引き下げられれば、求めるスキルの水準も引き下げられるので、指導・訓練がより実行しやすくなると考えられる。

ドナーはまた、派遣アドバイザーにポルトガル語とテトゥン語を必須としている点が指導訓練の障害になっていると考えている。バハサ・インドネシア語（東ティモール人が日常使う言葉であり、テトゥン語と異なり文字のある言葉である）の職場での使用を東ティモール政府が拒絶していることも、より安い賃金で有能な専門家をインドネシア地域から呼び寄せる妨げになっている。この地域から専門家を呼び寄せられるようになれば、外国人アドバイザーにかかるコストを引き下げ、東ティモール人カウンターパートとのコミュニケーションも可能になると思われる。

3. 2. 2 スタッフ集約度と取引コスト

スタッフ集約度(staff intensity)と取引コスト(transaction cost)とは、ドナーと東ティモール政府双方の立場から見た、TSPの運営、管理、モニタリング、報告をするために必要な時間、人員、費用を意味する。一般財政支援の長所としてよく主張される論点として、被援助国のスタッフに必要な時間がプロジェクトに比べて少なくてすむというものがある。その理由の一つに、被援助国の政府は、個別のプロジェクトに関連しドナーが資金運用、報告、モニタリングについて求める様々な要求に応える必要がなくなるということがあるだろう。TSPの場合、全てのドナーのうち世界銀行が最も重いマネジメント上の責任を負ってはいるが、世界銀行、ドナー、東ティモール政府のいずれも、一定のマネジメントや管理上の責務を担っている。

(1) ドナーの立場

TSPの資金源に回されるドナーからの拠出金を、世界銀行は個別に管理している。それぞれのドナーが世界銀行の口座に振り込んでくる拠出金は、東ティモール政府の国庫に送金さ

れるまで世界銀行に留まるが、その資金の出入りを個別に追跡調査する業務も、世銀の業務に含まれている。この世界銀行が行っている管理プロセスは時間がかかるものであるが、多種類のプロジェクトを個別に管理するよりは、時間がかからなくて済むものとなっている。

世界銀行はまた、年二回のレビュー・ミッションの派遣・調整にも主導的役割を果たしている。このミッション派遣時には、東ティモール政府関係省庁、ドナー、国際およびローカル NGO の代表者が出席する会合も開催される。TSP のドナーは、レビュー・ミッションの一員として自国から専門家を派遣することもできるが、そのような人的資源を有していないのが通常である。レビュー・ミッションの役割の一つに、「行動計画表」に記載された事項について、のちの報告書原稿作成のために覚書 (memoirs) を作成する仕事がある。これに加えて、東ティモール政府にとって特に必要性があると世界銀行が認めたときは、世界銀行は問題に対処するため補完的なミッションを派遣することもある。世界銀行は拠出金に対し一律に 2% を管理費として請求するが、世界銀行が主要な役割を果たすことによって、他ドナーは必要な要員数と処理コストを削減することができている。TSP には、ドナーのために取引コストを計る物差しが組み込まれていないので、コスト削減効果を評価することは難しく、ましてや、世界銀行が徴収する管理費を加味したコスト削減効果を把握することは困難である。しかしながら、各ドナーは、かなりのコスト削減効果があったと述べている。

(2) 被援助国の立場

TSP を運営するために東ティモール政府に必要とされる人員数や時間は、省庁や時期によって異なる。計画財務省 (MoPF) の職員が最も繁忙期を迎えるのは、レビュー・ミッションの期間中と、その直前の数週間である。その間、計画財務省 (MoPF) の職員は、「行動計画表」に記載された目標の達成度を評価しに来るレビュー・チームとのミーティングの準備やそのための調整作業等にあたることになる。目標分野は多岐に渡り、世界銀行の調査は包括的かつ徹底的なため、会議資料は複数の省庁から用意することになり、計画中の活動と完了した活動との突合せ作業も入り、予算執行に関する査定も注意深く行われる。レビュー・チームは「行動計画表」で取り扱われている、あらゆる分野のスペシャリスト (例：2004 年 5 月のミッションは 18 人) から編成されているので、ある政府職員は、彼らがいるだけで、その勢いに圧倒されてしまうという。

別の文脈で捉えれば、レビュー・チームは、計画財務省 (MoPF) が問題なく機能するような構造的な枠組みを提供しているとも言える。TSP のプロセスは、四半期毎の報告を含み、政府の報告書提出システムに組み込まれている。こういったことから、閣僚らは二国間援助プロジェクトを管理・運営するよりも、TSP を通じた支援を受ける方が時間的な効率性が高いと考えており、レビュー・チームの訪問を利用して予算を報告させ、その用途を把握している。

世界銀行が被援助国側の負担軽減に取り組んでいる一例が、7 月から始まる東ティモール政府の会計年度に合わせてレビュー・チームのミッションを送ろうとしていることである。レビュー・ミッションの派遣時期を 5 月にすることで、予算策定プロセスを支援することが

できる。11月か12月にフォローアップ・チームを送れば、予算の執行状況の検討を容易にし、目標達成度や未達事項なども評価することができ、年度の残りの期間中に問題解決のための処置を施すことができる。ミッション派遣は、東ティモール政府が四半期毎の報告の準備が終わったのちに行われる。2005年から、世界銀行は2段階プロセスを始めることにしている。これは、2006年度の計画の枠組みを広く設定させるため、まずタスク・マネージャーがミッションを先導し、その2ヶ月後に2005年度の「行動計画表」の進捗状況を調査するためのレビュー・チームが組まれて派遣される、というものである。

(3) モニタリングと報告

モニタリングと報告は、ドナー、東ティモール政府全体、個々の関係省庁により、様々なレベルで行われる。「行動計画表」や特定の目標は、モニタリングや報告を行う際の焦点として機能する。

世界銀行は、年間の「行動計画表」の評価のため、3週間のレビュー・ミッションを編成・派遣することで、主導的な役割を果たしている。レビュー・ミッションは、東ティモール政府、他のドナー、市民団体などとの間で多くのミーティングを持つ。ミーティングと議題は、計画財務省によって計画・準備される。ミッションと東ティモール政府との間の最初のミーティングは、首相が議長をつとめる形で開催される。その後、計画財務副大臣が議長を務める個別分野毎のミーティングへと移り、最後は東ティモール政府、レビュー・チーム、開発パートナー、市民団体代表らも参加する全体ミーティングで終了する。

ドナーが特に関心を持っていることがある場合、ドナーは政府と話し合っ「行動計画表」に載せるよう交渉することができる。このような例としては、性差別、治安、市民社会、電力部門への補助金などが挙げられる。閣僚級の高官がミーティングに出席するので、議題への取り込みは効率的に行われている。ミッション派遣直後には、報告文書が作成され、ドナーと東ティモール政府に配布される。これは実施中のモニタリングの経過報告をなすものであり、東ティモール政府のモニタリングや報告システムにも反映される。

東ティモール政府は、「行動計画表」にも反映される二つの計画・モニタリングのツールを開発している。その一つは、「年次行動計画」(AAP: Annual Action Plan)である。これは、各省庁が計画している活動内容と四半期毎の予算執行状況を関連付けて年次別に取りまとめたものである。この計画は計画財務省(MoPF)に提出され、そののち政府全体の行動計画に組み込まれていく。AAPは定期的に改訂されることはないが、全体として、このシステムは有効に機能している。

四半期毎の報告は、二つ目のモニタリング・ツールとして機能している。この報告書はAAPで取り上げられた行動計画の進捗状況や予算の執行状況に対応し、予算執行プロセスをモニタリングしやすくしている。現在、東ティモール政府は指標を開発中であるが、未だ使用段階には至っていない。今のところ、AAPやNDPに一覧掲載された目標の達成度を測るのは容易ではない。「行動計画表」が、AAPや四半期毎報告書の内容に沿うよう意識して作成されている事実は重要である。

ドナーは、AAPと四半期毎報告書を東ティモール政府から直接受け取るため、基金の使い道や効果についてモニタリングしやすくなっている。それらはドナーにとって、どの分野が最重要なのかを判定するための材料にもなっている。しかしながら、TSPが正式に評価されたことはないため、もしそのようなことがあれば、AusAIDが重要なパートナーとしての役割を演じるだろう。外部からの評価はTSPⅢが終了した時点で実施されることとなる。

NGOについては、「行動計画表」を決定していく協議段階での役割はもちろんのこと、モニタリングや評価段階についても何ら規定されておらず、現地や国際的なボランティア団体によって議論の対象となってきた。NGOは別途、レビュー・ミッションによる「まとめ」の段階で会議に招かれるが、主だった議題は検討済みのため、既に決った内容に変更を加える機会はほとんど与えられていない。

(4) 財政リスク

一般財政支援を供与する場合、財政リスクは絶えず懸念される材料である。この懸念は、財政資源の運営・会計能力がまだ育成段階にある東ティモール政府には特にあてはまる。調査チームは、限定的な能力を持つ政府が特に脆弱であると思われる側面二つに着目した。それらは、(1)国家開発計画に示された優先順位との間で整合性のある予算を策定し執行する能力、(2)予算の執行にあたり規律が守られ、資金管理が適切になされるためのシステムが確立されること、である。

東ティモールでは、予算編成は計画財務省(MoPF)の指揮下で行われる。これは、各省庁に意見提出を求めたのち、国家開発計画(NDP)の優先順位に従って予算配分が行われるオープンなプロセスである。予算編成は毎年1月に行われ、閣僚会議で確認を受けたのち、議会の承認を受ける。その後、東ティモール政府の会計年度初めにあたる7月の予算執行が可能となるように予算が確定される。計画財務省(MoPF)は予算使途を把握するため四半期毎に報告書を作成し、歳入に欠陥が生じた場合、年度中期での変更調整を認めている。また、世界銀行と他のドナーに対し、資金が予算配分と優先順位に従って正しく使われていることを報告するばかりでなく、四半期毎の報告書によって、財政資金が適切に使われていることを報告している。

調査チームは、7つの二国間ドナーと世界銀行の職員にインタビューを行ったが、全員が東ティモール政府の財政支出システムは健全であると回答した。また、中核をなす国庫管理システムは強力であり、電子化された追跡調査システムを備えた中央統制システムにより、多くの契約や支払いがコントロールされているということであった。帳簿の締めは時間を守って行われ、四半期毎報告は締め日から15日間後までに提出されている。

現時点で、このように組み込んだコントロールシステムから乖離を生じる危険性は、以下の理由により最小限に抑制されていると考えてよい。それは、(1)世界銀行による監督、(2)権限が高度に中央集権化されたピラミッド型の国内システム、(3)計画財務省(MoPF)に存在する20人から30人の外国人アドバイザーに加え、関係各省や顧問職など重要ポストに派遣された外国人アドバイザーの存在、である。

世界銀行は、TSP 基金の受託者として、各ドナーとの間で結んだ合意に基づいて個別に拠出された資金を管理し、東ティモール政府の口座に拠出する。各ドナーからの資金は、東ティモール政府が管理する中央の国庫にまとめられ、予算執行のために使われる。東ティモール政府は四半期毎の報告書を提出し、世界銀行がこれをレビューする。年次の会計監査は、オーストラリアに所在する民間の独立法人である会計事務所によって行われ、監査報告書は帳簿を締めてから 6 ヶ月後に公的に入手可能になる。

インタビューおよび文献調査をもとに、チェックとコントロールの面で 2 つの潜在的な脆弱性があることが認められた。その第一は銀行・給与局 (BPA: Banking and Payment Authority) が計画財務省 (MoPF) に属していることであり、支払いについてノーチェックの体制にあることである。第二は、監査役が首相に直属しているため、監査が完全に独立して行われているかという点について疑いが生じる余地を残していることである。

財政管理システムとともに、中央集権的な調達システムも存在している。これは、国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) で運用されていたシステムを踏襲したもので、開かれた透明なプロセスに基づいて落札者を決める競争入札制度のうえに立つものである。マニュアルが備えられ、標準仕様書が発行されており、規律が行き届いた調達システムが必要であるという制度上の価値観は徐々に根を下ろしつつある。

皮肉にも、東ティモール政府の調達・支払いシステムは余りにも厳格かつ中央統制の下にあるために、予算執行の問題のほとんどは、訓練されたティモール人のスタッフが不足しているというところに起因する。その結果、年度末になって、駆け込むように調達や支出が急増するという事態を招いている。この問題に対処するため、政府は予算執行委員会を設置して、支出をモニタリングし、関係省庁に調達・財務上の権限を移譲するための法律のドラフト作成に入っている。

東ティモール政府は、管理と柔軟な対応の間で一定のバランスを取る必要があることを学んできている。しかし、権限移譲はできるだけ、キャパシティ・ビルディングと歩調を合わせて行われなければならない。財務分析に優れた人材は存在せず、財政リスクを最小限にするような技能と能力を備えたスタッフもいない。その結果、計画財務省 (MoPF) 関係が省庁の間で、あるいは自らの省庁内であっても権限委譲をしたがらず、中央統制に傾く結果を招いている。

世界銀行では現在、財政能力と計画能力に重点を置いた能力開発プログラムを策定中である。このプログラムは、向こう 5 年間で能力開発に積極的な結果をもたらすものと期待されている。さらに、UNDP では能力開発政策の一環として、発達した銀行ネットワークがない農村部に固まった分量の無償資金援助 (block grant) を供与するプロジェクトを実験的に行っている。それでも、ここしばらくは、首都ディリに消費活動は集中するだろう。

ドナーと NGO に対して広範囲に実施したインタビューの結果、組織的かつ大規模な汚職の存在を示す証拠は存在しないと調査チームは結論付けている。ドナーは、インドネシア人から受け継いだ価値観から、東ティモール人が官物の横流しに手を染め易い気質にあるのではないかとして、潜在的に汚職の可能性があると考えている。しかし、この危険は重大なものとは考えられていない。基本的なシステムの存在、多数の外国人アドバイザーの存在、

TSP のレビューを通じた世界銀行および他のドナーとの対話等を通じて、東ティモール人が永続的な規律を身につけることが望まれる。但し、向こう 2～3 年の間に流れ込んでくる沖合からの石油収入を前にすれば、政府の管理体制もリトマス試験紙にかければウソという結果が出るかもしれず、結論付けるのは早すぎるかもしれない。

(5) 結果とインパクト

TSP が開始されてまだ 2 年強しか経っていないが、いくつかの肯定的な効果が表れてきている。但し、これらはインパクトや継続的・持続的な効果といえるほどのものではない。ここでは、TSP I と TSP II による成果について、代表的なものをリストアップする¹⁰。

(イ) TSP I

TSP I (2002/2003 年度) は対象範囲が広いが、主として制度構築、法制度整備、政府の基幹機能の強化に焦点を置いていた。TSP I では、これらの問題に取り組むため、次の 4 つの主題に注力が置かれた。(1) 持続的な貧困削減のための計画、(2) ガバナンス、民間産業の育成、(3) 公共財の投資政策とマネジメント、(4) 電力分野、である。主な成果は以下のとおりである。

(i) 継続的な貧困削減のための計画

- 国家開発計画 (NDP) の策定・公表
- 小学校への復学率 95% を達成 (小学校に通っている 48% は女児)
- 小学校教育を復旧 (開校中の小学校 7,132 校、教師数 3,901 人)
- 計画向上のため、政府重要部局・省 (教育、保健、法務) への技術支援と訓練
- 公共医療施設網を復旧
- 社会公共サービス局の設置と退役軍人局の承認により、弱者グループの問題に取り組む

(ii) ガバナンスと民間セクターの育成

- 商法と公証規律を起草
- 投資法最終ドラフトの策定

(iii) 公共支出に係る政策とマネジメント

- マクロ経済の安定維持
- 消費価格指数報告書の作成を制度化
- 財政支出とプロジェクト実施の評価かかる TOR を起草

¹⁰ 付録資料 2 において、TSP II および TSP III の行動計画表の詳細が確認できる。

- 年度内一般歳出について、優先順位付けの基準を整備・採択

(iv) 電力セクター

- 電力分野への補助金を 680 万ドルから 400 万ドルに削減
- 電力分野への外部監査の導入を実現
- 2003 年 11 月、運営委託企業との間で運営契約書に調印、電力施設を引き渡す
- 運営委託契約中に商業的実績に関するインセンティブ条項を盛り込み、業績指標を設定
- 電力分野に月間業績のモニタリング・システムを構築。

(ロ) TSP II¹¹

TSP II (2003/2004 会計年度)は、ガバナンス、貧困削減のためのサービスの充実、雇用促進に焦点を当てた。これら 3つのカテゴリーのそれぞれにおいて、さらに特定の分野に重点が置かれた。ガバナンスでは、監督制度の強化、公共セクターのマネジメント、司法セクターの強化、計画・財政支出マネジメントの強化に重点が置かれた。貧困削減のためのサービスの充実では、保健、教育、弱者グループ（退役軍人問題）に重点が置かれた。雇用促進では、民間セクター育成と農業に重点が置かれた。主な成果は以下のとおりである。

(i) ガバナンス

- 2004 年 4 月、オンブズマン事務所を開設
- 監察官オフィスの開設に向けた法整備
- 公務員規則を策定し、2004 年 4 月に議会の承認を得た、これは公務員服務規程の骨格をなすもの
- 予算プロセスに関する規定の厳格化の取組みを進める
- 予算および財務マネジメント法を起草、2005 年の早い時期に閣議提出の見込み

(ii) 貧困削減のためのサービスの充実

- DPT3 種混合ワクチンの接種、はしかの撲滅、外来患者への医療行為は目標を上回る成果を実現
- 教科課程を審議するグループを設立、教科課程の起草は 2005 年に最終化の予定
- 退役軍人の認定と登録を終了

(iii) 雇用促進

- 民間セクター発展のための法的枠組み構築と、雇用促進のための規制策定に向けて前進

¹¹ この記述の多くは World Bank (September 29, 2004)に基づく。