

第4章 結論

東ティモールは、新しい国家として復興・再建のための喫緊の課題に直面しており、そのためにドナーは同国が独立するよりも相当以前から多額の援助を約束してきた。また、東ティモールは、保健・教育を中心とする社会公共サービスを充足させなければならないという課題にも直面している。

一般財政支援のメカニズム

東ティモールは十分な政府収入を生み出すことができなかつたため、その財政赤字を補填するための援助を必要とした。このような援助ニーズに加え、東ティモールの国家情勢が特殊であったことにより、大半のドナーと東ティモール政府は、一般財政支援が東ティモールの短期的な支援ニーズに見合うものであると結論付けた。

東ティモールは新しい政府を持つ新たな国家であり、責任ある統治を行う意思とコミットメントは持ち合わせているものの、能力不足という制約を負っている。TSPはこのような東ティモールの国情を踏まえて特別にデザインされたものであった。このような国家情勢を踏まえれば、世界銀行が強い監督権限を持ったことは驚くことではなく、このことは東ティモール政府職員に対して国家予算のマネジメントや財政管理に必要な規律を学ばせる良い機会となった。要するに、世界銀行は、東ティモール計画財務省のキャパシティ・ビルディングのために積極的な役割を果たした。

ドナーは、世界銀行が TSP を実施・管理することが同プログラムに対する信頼性を高め、TSP に対する資金拠出を継続することに対して正当性を与えることとなったと述べている。そのような形でドナーの支援が継続された結果、東ティモール政府が必要な収入を確保できることとなった。

一般財政支援メカニズムの一つである TSP の全般的メリットについて、東ティモール政府およびドナー関係者は一様に、管理・運営が容易であることに満足を表明している。東ティモール政府と同様に、多くの二国間ドナーも東ティモールの援助に割く人員数は少なく、TSP を東ティモールに対して援助を実施するための便利かつ効果的な手段であると見なしている。

オーナーシップ

予算管理業務は、東ティモール人にとっては時として手の付けようもない大仕事と思えるかもしれない。しかしながら、TSP の報告およびレビュー手続きの厳しさにもかかわらず、主要な政策項目に対する意思決定について自らのオーナーシップを妥協しようという姿勢は東ティモールの人々には見られなかつた。東ティモール政府関係者は、TSP の「行動計画表」(Action Matrix) をドナーにとっての政策手段であると同様に自分たちの政策手段とも

見なしている。このことは、東ティモール政府が政策議論に積極的に参加していることから明らかである。「行動計画表」はまた、ドナー協調を生み出す極めて有用な手段であることが判明した。もっとも、ドナーの結束は被援助国側にとっては主権意識を侵害するものと捉えられる可能性も示唆された。

中央集権と権限委譲

世界銀行が TSP に積極的に参加したことによってもたらされた予期せぬ副作用としては、東ティモール財務計画省 (MoPF) に権限が集中する傾向が強められたことである。この傾向は、健全な予算管理や財政管理能力、そして財政責任を感じていない他省庁に対する懸念から生じてきたものかも知れない。中央集権化の傾向は、財政管理の観点からは肯定的に捉えられるものであるが、問題は、政府が適時に資金支出をすることができないことである。東ティモール政府は、予算執行率が低いことによる政治的な波及効果について敏感であり、会計年度を通じて予算支出を定期的にレビューするために、首相を議長とする委員会を設立し、この問題を最小化するための措置を講ずることとした。

援助手段：プログラムとプロジェクト

東ティモール政府関係者に対するインタビューでは、様々な種類の援助形態がある中で、他の援助形態と比較して特定の援助形態を望むような強い意見は聞かれなかった。その理由は主として、東ティモールが様々な種類の援助形態を経験する時間を与えられてきていないというところにある。しかし、関係省庁が未だ一貫性のあるセクター戦略を策定できていない中、セクター支援またはセクター・ワイド・アプローチ (SWAp) といった援助形態は検討されていなかった。

東ティモールにとってのプロジェクト型援助の経験は、TFET の下での短期の復興開発プロジェクトに限られている。欧州委員会 (EC) による TFET 評価報告書ドラフトによれば、TFET の下で取り組みは成功でもあり、失敗でもあったともいえる。短期目標を喫緊に達成しなければならないというニーズが満たされたケースもあるが、これらは現地の人々の関与を犠牲にして達成された。いくつかの事例は、東ティモール政府関係者がこのような状況に満足していなかったことを示唆しており、調査チームとしては、プロジェクト型援助は当初、好まれる援助形態ではなかったのではないかと結論付けた。しかし、その後、このような当初の結論が正しくなかったことが分かった。というのも、調査チームはその後、東ティモール政府としては、石油・ガス収入が得られるようになった後、TSP を漸次終了させ、プロジェクト型援助に移行することを望んでいることを知ることとなったからである。このような選択は、被援助国側が求める選択であるとドナー社会において信じられている選択とは異なるかもしれない。しかしながら、東ティモール政府は、プロジェクト型援助の下でドナーとともに計画・実施を行うことで、ミクロなレベルで彼らのキャパシティ・ビルディングが促進されると信じている。このように信じることに何らかのメリットがあるのだろうか、も

し東ティモールの人々がプロジェクト型援助の欠陥から学ぶとすれば、それはプロジェクト型援助は政府全体の能力不足の問題を解決するために十分な援助形態ではないという点にあると調査チームは考えている。

コンディショナリティ

文献およびドナーの経験に基づけば、通常の意味での“コンディショナリティ”は一般財政支援のデザインの中には含まれない（通常の意味での“コンディショナリティ”がある場合は、すなわち、被援助国政府が特定の改革に取り組むことと引き換えに資金を受け取することを意味する。）。確かに、TSPは明示的なコンディショナリティを含むものではないが、東ティモール政府の側には「行動計画表」（Action Matrix）の中で特定された目標に向かって努力する強いインセンティブがある。TSPの下で、ドナーと東ティモール政府は、今後1年間に実施に移されるべき政策措置について合意する。一旦、政策措置につき合意に達すれば、資金拠出が行われる。東ティモールにおいては、仮に東ティモール政府が「行動計画表」（Action Matrix）の下で合意された目標に向かって満足のいかない結果しか出せなかった場合には、ドナーは後に行われる議論の後、資金拠出を行わないという選択肢を取りうるのであるということが暗黙の了解となっている。

キャパシティ・ビルディング

東ティモールは、新たな政府および未成熟な制度をもたざるをえなかったため、キャパシティ・ビルディングは必要不可欠であった。このような状況では、世界銀行および他ドナーは、東ティモールの既存の能力や制度を「受け入れる」ことはできなかった。しかしながら、東ティモールのケースは、一般財政支援が援助戦略の主要部分を構成する場合、ドナーは被援助国政府の予算プロセス管理能力を慎重に精査し、必要に応じて、デザインの一部として能力開発を組み込まなければならないということを示唆している。東ティモールでは、このようなデザインが、世銀が主導的なドナーとしてリーダーシップ、マネジメント、運営の責を負うことによって、効果的に機能している。

出口戦略（Exit Strategy）

近い将来、石油およびガスからの政府収入がもたらされることから、東ティモールには、一般財政支援に関する明確かつ自然な出口戦略（Exit Strategy）が存在する。また、部分的には、この出口戦略は、東ティモール政府が外国人アドバイザーの支援なくして予算管理・運営を行う基礎的な能力を構築することができるかどうかにも依存している。東ティモールの状況は特殊であるが、このような出口戦略の考え方は、能力と収入という二つの要因が決定的な役割を果たすという意味で、他国における一般財政支援のデザインにも適用可能であ

る。このことは、一般財政支援が国家予算の中の大きな割合を占め、ドナーの支援戦略の中心的な役割を担っているような場合にとりわけ重要である。

ドナー協調の多面性

TSPの下で、東ティモール政府関係省庁やドナーの全てが歓迎する共通の管理・報告手続きが機能し、強固なドナー協調が生み出されたということは殆ど全員一致の見解である。TSPの設立当初、世界銀行は、一元的な運営・管理を主張し、その結果、ドナーおよび東ティモール政府双方の負担を同様に軽減させることとなった。

東ティモールの深刻な開発ニーズを踏まえて、一部のドナーは、特定の支援プログラムを独自に実施したいという誘惑にかられ、ドナー間の援助の重複や競合について最小限の配慮しか払わない結果となっていたかもしれない。しかしながら、世界銀行によるリーダーシップの下、TSPはこのような足並みの乱れを回避し、ドナー間の調和を達成した。

ドナー協調は一般的には肯定的に捉えられるが、東ティモールについては、否定的なインプリケーションも持っている。重要な財政・政策課題についてドナーは共通の見解を持っており、このことはドナーの立場からは肯定的な流れであると考えられるが、調査チームは、東ティモール政府側はドナーが一体となってかけてくる圧力を問題視しているのではないかと考えている。このような理由から、東ティモール政府はTSPを段階的に廃止する方向に動いており、プロジェクト型援助を望んでいるという印象を調査チームは持っている。明らかに、東ティモール政府は、各ドナーと個別に接した方がドナー社会を扱い易いと考えているようである。しかしながら、東ティモール政府関係者がこのようなアプローチの欠陥を把握し、これらの欠陥を最小化するための方法を認識しているか否かは明らかでない。

財政リスクと汚職

東ティモール政府は、資金を管理する健全な財政管理システムを構築しており、同システムの下では、意思決定が中央集権化されかつ財政リスクが最小化されている。これはドナーにある程度の安心感を与えている。しかし、ドナーは、資金が着実に支出されることにも関心がある。財政システムの中央集権度が高い場合、予算の執行度は低下する結果となる。東ティモールはその例である。中央集権化の傾向には、ドナーも注意を払っており、最新の「行動計画表」(Action Matrix)の一項目にも含まれた。その結果、調達を合理化する法的措置が取られ、また権限の地方分散の可能性を検証するためのUNDPによるパイロット・プロジェクトも策定された。これらは、財政リスクに対する懸念と必要なサービスを提供するための円滑な資金フローとの間の適正バランスを達成することを目的とする措置である。

世界銀行の役割および天然資源を賢明に管理することの重要性が認識されているという事実のおかげで、政府を取り巻く大規模な汚職が行われている形跡はないことを調査チームは確認した。