

***PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT
IN AFRICA***
through SECTOR PROGRAM

アフリカにおける開発パートナーシップ：
セクター・プログラムを中心に

MARCH 2001

IFIC

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL COOPERATION

総 研

J R

00-57

The IFIC Development Assistance Series is published as a part of research and study activity by the Institute for International Cooperation (IFIC), Japan International Cooperation Agency. It is intended to offer information on priority issues and sectors as well as problems and perspectives of development assistance with the views of Japanese academia and personnel of donor agencies to those interested in development assistance.

援助課題シリーズとは、国際協力事業団国際協力総合研修所で実施する調査研究の一環として、国内の有識者、援助関係者により、わが国の国際協力にかかわる関係者を対象に、開発援助の現状、課題、展望等の情報を提供することを目的として刊行するものです。

***PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT
IN AFRICA***
through SECTOR PROGRAM

アフリカにおける開発パートナーシップ：
セクター・プログラムを中心に

Motoki Takahashi
高橋基樹

MARCH 2001

アフリカにおける開発パートナーシップ： セクター・プログラムを中心に¹

神戸大学大学院国際協力研究科
高橋基樹

内容

1. 問題の所在：セクター・プログラムと日本 3
 - (1) セクター・プログラムとは
 - (2) 構造調整への対応の教訓
 - (3) 日本にとっての問題点
 - (4) 日本は如何に貢献できるか
2. アフリカにおける開発の失敗：対アフリカ開発援助をめぐる一般的状況 6
 - (1) アフリカにおける開発の失敗：貧困、マージナライゼーション、援助依存
 - (2) アフリカの経済困難の背景
 - (3) アフリカと「開発国家」
 - (4) アフリカにおける政府の失敗のメカニズム
 - (5) 援助の役割
3. セクター・プログラムの背景と正当化事由 12
 - (1) ポスト構造調整レジームの形成：その原則
 - (2) マクロ・アプローチの限界
 - (3) プロジェクト援助の限界：プログラム援助と制度構築の重視
 - (4) 資金協力の融通性(ファンジビリティ)
 - (5) アフリカでの援助協調における情報の問題：その偏在と認識のギャップ
4. セクター・プログラムの問題点 19
 - (1) セクター・プログラムの問題点の構図：組織性と公開性との矛盾
 - (2) アフリカにおけるセクター・プログラムの特徴および条件に関する考え方
 - (3) コーディネーションと利害関係者に関する問題点
 - (4) コーディネートするのは誰か：オーナーシップの問題点

¹ 本稿は、筆者が2000年1月国際協力事業団から依頼を受けて執筆した「セクター・コーディネーションと日本の対応に関する覚書」に若干の加筆修正をしたものである。今回同事業団のご厚意により、公けに上梓されることになった。記して感謝申し上げたい。

- (5) 援助資源の融通性とコモン・プールの問題
- 5. 結論：セクター・プログラムとオーナーシップ、そして 日本への対応 28
 - (1) 開発の多様な道とオーナーシップ
 - (2) 開放的セクター連携を目指して
 - (3) 日本への技術協力とセクター・プログラム

1. 問題の所在：セクター・プログラムと日本

(1) セクター・プログラムとは

セクター投資計画(Sector Investment Programs : SIPS)、セクター・コーディネーション(Sector Coordination)、最近ではセクター＝ワイド・アプローチ(Sector-wide Approach : SWAP)あるいはセクター・プログラム(Sector Program : SP)と呼ばれる動きが、サハラ以南のアフリカ(以下単にアフリカ)および最貧国のみならず、多くの途上国の援助の環境(landscape)を一変させつつある²。どのように呼ばれようと、このセクター・レベルでの援助の構造的変化の本質はドナーと途上国政府をはじめとする利害関係者の間の協調(コーディネーションあるいはコラボレーション)にある。それは、開発のためのパートナーシップの新しいかたちとも言えよう。本論では、コーディネーションという言葉を経としながら、アフリカにおけるセクター・プログラムへの日本のあるべき対応について考えてゆきたい。

後で述べるように、セクター・プログラムは、アフリカを貧困とマージナライゼーションから救い出す万能の処方箋では到底あり得ない。しかし、セクター・プログラムは、アフリカおよび後発途上国への援助における様々な試行錯誤の末に編み出された相当程度決定的な方策であり、その基礎には首尾一貫した論理的裏付けがある。そして、経済構造調整から制度構築・ガバナンス改善へと拡大されて来た昨今の政策支援型援助の大きな流れと密接に関連した動きでもある。

(2) 構造調整への対応の教訓

セクター・プログラムのアフリカにおける急速な広がり、1980年代の構造調整による大陸の席卷と似通っている。構造調整政策のコンセプトそのものには評価すべき点も多く、現在のアフリカ諸国の経済の市場経済／外向的発展志向の定着に同政策が果たした役割は大きい。しかし、1980年代の、特に前半の構造調整政策には問題が多々あった。様々な社会的コストやそれによる一部の国での社会的混乱の深刻化、一層の援助依存と債務負担の深まりなど構造調整の負の遺産もまた大きい。

このような構造調整政策の問題点の多くは、政治社会的コストや政府の役割など

² 何らかのセクター・プログラムが行われている国は、アフリカではガーナ、エチオピア、タンザニア、ザンビア、モザンビークなど多数の国で行われている。またアフリカ以外でもベトナム、バングラデシュ、パプア・ニューギニアなどで同様の協調が行われている。なお、日本はアフリカのセクター・プログラムについてはガーナの保健と教育、エチオピアの教育、タンザニアの教育、ザンビアの保健を重点セクター・プログラムとしている。また2001年からはタンザニアの農業・地方開発セクターにおいて日本はドナーの中核となって役割を果たしつつある。

が、国際開発金融機関の画一的な政策の中で軽視されて来たことに帰せられよう。初期においては、ドナー社会も構造調整一辺倒となり、これらの点につき十分に批判的検討がなされることはなかった。日本はこの地域への構造調整について疑問と不満をいだきながらも、資金の拠出や協調融資・贈与など手厚い支援を行った。しかし、知的イニシアティブの面ではきわめてマージナルなパートナーに過ぎなかったと言える。日本が明確かつ理論的な問題提起を行うのは、1992年の旧海外経済協力基金による「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」³以後のことである。

確かに1980年代の日本は、特にアフリカにおいては後発の援助国であった。日本の政府・学界には構造調整政策の意義を内在的に理解し、これを批判的に乗り越えようとする知的、実践的備えは乏しかったと言える。しかし、現在の状況はもちろ異なる。既に日本は量的な面でメジャーなドナーであるのみならず、DAC新開発戦略策定に大きな役割を果たし、2回の東京アフリカ開発会議を主催するなどして、国際社会によるアフリカ開発戦略の取りまとめにも携わって来た。それらを通じてかなりの経験と知見がアフリカ援助に関して蓄積されて来たはずである。今やマージナルなパートナーであることに甘んじ、構造調整の惨憺たる失敗を傍観してしまった1980年代の轍を踏むべきときではない。

むしろセクター・プログラムの論理を内在的に理解し、問題点があればこれを批判的かつ論理的に検討し、さらに積極的・実務的な提言を行ってゆくべきであろう。それこそが、日本がアフリカ援助を知的にリードする途であり、またメジャー・ドナーとしての責任でもある。

(3) 日本にとっての問題点

さはさりながら、セクター・プログラムは、日本の援助にとってさまざまな難しい問題突きつけている。

概括的な議論になるが、日本はある意味で幸福なドナーだった。過去主要援助対象国が開発に成功した、という点で日本ほど恵まれた状況にあった国はない⁴。そして、日本の東アジア援助は日本の援助アプローチの基本を形作ったと言ってよいだろう。その基本的アプローチとは、相手側に一定の援助吸収能力があることを前提に、その吸収の努力を尊重、補完することを援助の役割と考えることである。具体的には、案件の発掘・形成における途上国側のイニシアティブを尊重し、プロジェ

³ 興味のある方は同論文の掲載されている『基金調査季報』73号(1992年)を参照されたい。

⁴ 恐らく比較できるとすれば、それはマーシャル・プラン供与時のアメリカだけであろう。

クト／資本費用／外貨に対象を基本的に限定した援助のあり方である。すなわち「自助努力の支援」である。

日本にとっては幸いなことに東アジアの主要援助対象国は、おおむねこのような吸収能力を備え、時の経過とともにその能力は強化されていった。そして、韓国、シンガポールを筆頭に次々と援助受取国としての階段を上昇・卒業していったのである。高度で持続的な経済成長がこのプロセスをより促進したことは言うまでもない。

日本は東アジアにおける開発の成功があるがために、旧来の援助のアプローチを変える強い必要性を感じて来なかったといつてよいだろう。加えて、東アジアにおいては対象国の援助吸収能力が相対的に豊かだったので、援助の過剰供給、あるいはドナー間の競合の問題が顕在化しなかった。そこではドナー間のコーディネーションの要請はそれほど強く働かず、また日本独自のプロジェクトや援助のひも付きの見直しを迫るテクニカルな要因は少なかったと言えよう。

だが、アフリカの援助をめぐる状況は、上のような日本の旧来の主要援助対象国でのそれとは著しく異なっている。援助の吸収能力は乏しく、しかも国によっては財政赤字の深刻化によって同能力が依然より更に低下するという現象も見られる。かつまた乏しい援助能力をめぐるドナーの著しい競合状態が生じて来た。そこでは、日本の援助も旧来の東アジア諸国を主体として形作られたアプローチとは、当然に異なったものとならざるを得ない。

セクター・プログラムもまた、上記のようなアフリカはじめ後発途上国の援助をめぐる厳しい状況への対応として生まれて来たものである。であるからこそ、日本は、安易にセクター・プログラムを無視することはできないし、またこれに参加し、主導権を取ろうとするならば、セクター・プログラムのよって来るところを十分に理解共有しなければならない。しかし、既に明らかなようにセクター・プログラムへの本格的な参加には、従来型の日本の援助をどのように自ら考え、調整してゆくのかということが問われざるを得ないのである。このことについてはまた後述することとしたい。

(4) 日本は如何に貢献できるか

上記のように日本の伝統的な援助アプローチはそのままではアフリカには通用しない。しかし、日本の掲げる自助努力の支援というものが、アフリカの今後の開発にとって全く無意味とは言えないだろう。そのような観点からセクター・プログラムを見ると、多くの問題点が挙げられる。それを詳らかにし、整理をすることが、現時点で必要だろう。そのことこそが、日本のセクター・プログラムへの知的貢献

となり得るし、上で述べた責務のひとつである。

日本の自助努力支援が国際的な援助論議の上で反映されたものが、DAC 新開発戦略⁵や包括的開発枠組(Comprehensive Development Framework : CDF)⁶でも強調されているオーナーシップ(ownership : 主体性)である。もちろんオーナーシップは日本だけの専売特許でなく、アフリカ等への援助の吸収と効果に疑問をいだく世銀・欧米ドナーに等しく共有された問題意識であった。

このオーナーシップこそ、セクター・プログラムの問題点の最大のものであろう。後で詳しく述べるようにセクター・プログラムは現実には受取国国内のことがらへのドナーの介入の度合いを強めることになりかねない。

そこで問題となるのは、セクター・プログラムの根底にある援助の吸収・効果を改善・向上させようという要請と、アフリカ諸国の側のオーナーシップを尊重し、できればこれを強化するという要請とを如何に両立させるか、ということである。これは、欧米のドナーにも決定的な処方箋はないし、また率直に言って明快な答えを見出すことは簡単でない。しかし、このセクター・プログラムに関わる最大の難問についてインパクトの大きい理論的、実践的な提案を行ってゆくことが、自助努力支援理念を活かし、敷衍してゆく途であろう。いずれにせよ、そのような提案は十分アフリカの援助の実情に即して行われなければならないだろう。

2. アフリカにおける開発の失敗：対アフリカ開発援助をめぐる一般的状況

(1) アフリカにおける開発の失敗：貧困、マージナライゼーション、援助依存

そこで、アフリカの開発の状況を概観することが必要であろう。が、その状況はおおむね周知のことであり、ここでは後段の議論との関係で必要なことのみ、指摘しておきたい。

米ドル・ベースの一人当たり平均 GNP が最も低いのは南アジアであり(1997 年で 380 ドル)、アフリカ(同 510 ドル)は世界で最貧の地域とは必ずしも言えないが、購

⁵ DAC 新開発戦略は正式には「21 世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」といい、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)で 1996 年に採択されたものである。オーナーシップとパートナーシップを重視した、開発と援助のあり方を提案している。各年の ODA 白書上巻参考資料に掲載されているので、参照されたい。

⁶ 世界銀行の J.D. ウォルフエンソン総裁によって 1999 年 1 月に提起された、新しいアプローチ。経済を超えて、開発の構造的、社会的、人間的側面を重視するとともに、開発と貧困軽減に向けた、政府、国際機関、NGO、民間部門の協調(ハーモニー)とコミットメントの必要性を指摘している。

買力平価を加味した(すなわち物価水準の違いを除去した)一人当たり平均 GNP は南アジアの 1590 ドルに対して、アフリカは 1460 ドルであり、より貧しいことになる⁷。さらに深刻なのは、過去のパフォーマンスである。世界銀行のデータによれば、南アジアの米ドル・ベースの一人当たり平均 GNP は 1980-1993 年の期間に年平均 3.0%、1985-1995 年には年平均 2.9% 上昇したのに対して、アフリカのそれは 1980-1993 年の期間に -0.8%、1985-1995 年には -1.1% 低下しているのである⁸。世銀の別の統計によれば、米ドル・ベースの一人当たり平均 GNP は 1980 年から 1997 年の間に 639 ドルから 503 ドルに低下している⁹。平均的アフリカ人はこの間にその所得を約 2 割減らした計算になる。直接的な原因は、急激な人口増加と経済の停滞にあることは言うまでもない。

アフリカの世界経済におけるマージナルな地位も数字で確かめることができる。アフリカからの輸出は世界の貿易の 1.6% に過ぎず、またアフリカへの民間資金の流入は全途上国合計のうち、2.2% を占めるに過ぎない(いずれも 1997 年)。

そして本論に関連の深いアフリカに特徴的問題点は、行財政能力の脆弱さである。例えば、先進国や東アジアと比較してアフリカ諸国政府の歳入に占める税収の割合はおしなべて低い。さらに歳入のうち、個人所得税の占める割合は 10% 未満の国がほとんどである(日本は約 24%)¹⁰。これは直接税の財源を捕捉する政府の能力が低いことを意味していると考えて差し支えないだろう。このような税収基盤の弱さに典型的に現れている行財政能力の弱さの帰結が、輸出入課税への依存であり、また援助への依存である。援助依存を示す指標として、GNP、国内総投資、輸入額の各々に占める援助の比率を見ると(いずれも 1997 年)、アフリカはそれぞれ 5.0%、27.7%、12.7% と他の地域に比べて圧倒的に高い。ちなみに南アジアの同じ数字は 0.8%、3.6%、4.3% である¹¹。

(2) アフリカの経済困難の背景

重要なことは、上で述べたようなアフリカの経済困難は程度の差はあれ、ほとんどのアフリカ諸国に共通して起こっているということである。従って、その背景には、アフリカ諸国に共通の初期条件(initial conditions)があることが理解されねばな

⁷ The World Bank, *World Development Indicators 1999* による。

⁸ The World Bank, *World Development Report* の 1995 年版および 1997 年版による。

⁹ The World Bank, *African Development Indicators 1998/1999* による。

¹⁰ International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 1999* による。

¹¹ The World Bank, *World Development Indicators 1999* による。

らないだろう。アフリカの四十数カ国全てに共通する主要な条件とは、その自然条件と歴史的背景である。

まず、指摘しなければならないのは自然条件の厳しさである。これは筆者の専門外のことであり、立ち入ることは避けるが、開発と自然の関係で重要な点は、アフリカは、緑の革命が緒についていない唯一の大陸である、ということである。有機物を包摂できない土壌と乏しく変動きわまりない降水量など厳しい自然条件を克服するための技術とそれを普及・支援するための制度が未整備なのである。アフリカの農業は、依然として自然の制約とその変動に規定された不安定なものであり、勤労大衆の7割近くを占める農民の生活は自己の衣食住を文字通り自分の手で確保する自給自足の論理に大きく制約されている。

別の観点から言えばアフリカの産業化、市場経済化を進める最初の鍵は、農業の生産性を如何に向上させ、余剰となった資源を如何に他の分野に効率的に動員するか、という点にある。アフリカへの援助で農業が重視されなければならない理由はまずここにある。

いまひとつ考慮しなければならないのは、アフリカの国家の歴史的な成り立ちである。周知のようにアフリカの国々の国境線は1884-5年のベルリン会議による一方的かつ理不尽な勢力圏分割にその起源がある。

言うまでもなく、この植民地分割によってそれまでは別々の社会集団に属していた人々が、強制的に同一の領域に居住させられることになった。各植民地は、国が国であるために必要な、共通の言語や文化、習慣、統治機構、統合的な経済制度等を十分に成熟させないまま、1960年代前後の独立を迎えた。それ以後、アフリカ諸国は社会的多様性・異質性を宿命的に抱え込むことになったのである。最近の研究では、民族の多様性自体が即社会の混乱や経済の停滞をもたらすという単純な議論は排されつつある。しかし、言語、習慣、居住地域・環境、生業の利害の著しく異なる社会集団が必然性なく同じ「国民」に擬制されてしまったという事実は決して軽く見られてはならない。

19世紀末から1960年代というアフリカの全般的な植民地支配の歴史はアジアのそれに比べると意外に短い。確かにその歴史は国民としての共同性を醸成するには余りにも短かった。しかし、同時にイギリスやベルギーの植民地では、「民族」の違いが分割統治を通じて増幅され、独立後の政治社会に深刻な影響を残した。1世紀にも満たない植民地支配は深刻な禍根を残すには十分に長かったのである。

現在のわれわれにとって重要なことは、アフリカは依然として、統合された社会の創生、国家の建設、市場経済の構築の途上にあり、その前途は遼遠であるという

冷厳な歴史的現実である。そして、恐らくソマリア、シェラレオネ、コンゴ民主共和国、アンゴラで起こっていることは、そのような努力が如何に壊れやすいものか、を意味しているだろう。

(3) アフリカと「開発国家」

何故アフリカでは、東アジアで生じたような開発の順調な進展が見られないのか。それは、上記のような初期条件の深刻さが背景にある。特に注目されなければならないのは、国家(政府)の役割である。

経済開発研究で近年注目を集めた論点は、アフリカにおける開発志向の国家(開発国家: Developmental State)の必要性である。ここでの開発国家は、単なる経済成長優先の開発独裁国家ではない。

東アジアの経験の研究をも通じて、像を結びつつある「開発国家」とは、

(1) マクロ経済の安定と対外的な開放を重んじ、全体的な経済資源配分の効率性を希求する

(2) 同時に大衆の生活基盤、特に農業の振興を重視し、基礎的なインフラと教育に十分な努力を傾ける

の2つを重要な要素としている、と言ってよいであろう。言い換えれば、現代の開発国家は広く社会に共有される成長(Shared Growth)を達成するために必要かつ適正な役割を果たす国家である。伝統的な主流派経済学の考え方によれば、成長の共有は政府による所得の再分配によって図られる。それは、政治社会的には必要でも、経済的には効率を損なうものと捉えられて来た。しかし、新しい開発経済学の観点からは、むしろ長期的には基礎教育などへの投資を通じて人的資本を広く蓄積することが、社会全体の成長につながると考えられる。同時にそれは、大衆による成長のプロセスと果実の共有、つまりはよりダイナミックな意味での社会的公正の達成を可能にするであろう。

東アジアの経験は、このような開発国家のモデルに近似した政府が、現実に、現代の途上国に成立し得ることを示している。一方アフリカの国家の多くは、少なくとも歴史的な事後的(ex post)評価からすれば反対にこのような開発国家からは程遠く、むしろ「収奪国家(Predatory State)」という表現があてはまる場合が多々ある。「アジアの政府の役割の経験」をアフリカへ移転しようとの議論が成果を挙げられていない原因は、両者の間の開発の初期条件と、政府のあり方の違いを十分に考慮していないことに帰せられる。にもかかわらず、アフリカにおける開発のオーナーシップの醸成のための要諦の最も重要なものが、開発国家の形成であることに議論の余

地はない。

(4) アフリカにおける政府の失敗のメカニズム

そこで問題となるのが、何故アフリカには開発国家が形成されて来なかったのか、ということである。Easterly と Levine¹² によれば、アフリカの低い経済成長の大きな要因は民族的多様性にあるという。一般論として、社会内部の異質性が高く、人々のものの考え方の違いが大きければ、社会の合意形成は難しく、国家の開発へのコミットメントは弱いものにならざるを得ない。アフリカ諸国が上記のような植民地支配の負の遺産によって民族的多様性と相互の軋轢を内部に抱え込まれたためにその合意形成がより時間とコストを要するものであることは、想像に難くない。

しかし、民族的多様性を抱えた国はアジアにも多々あるのであり、これだけでアフリカの政府の失敗の要因を全て説明することはできないだろう。ひとつ考慮しなければならないのは、社会の異質性・多様性を踏まえつつこれを実効的に統治する(すなわち Effective Governance を行う)に足る能力をアフリカの政府が身につけるのに十分な時間、機会、資源が今まで与えられて来たのか、ということである。

アジア諸国は、数千年の官僚制の伝統を持つ中国・インドは言うもおろか、植民地化以前に既に洗練された国家支配機構を持ち、それが互いにしのぎを削った歴史を持つ。さらに植民地期に数百年、独立後も 50 年以上をかけて統治行政制度を構築して来たのが現在のアジア諸国である。これとアフリカ諸国政府の能力を同列に論ずることは、開発協力の面では恐らく大きな間違いである。

いまひとつアフリカの政府の失敗に関わって指摘しなければならないのは、アフリカの直面する開発の課題が小規模農業、とりわけ食糧生産性の向上にあり、同時に小規模農業が製造業と異なり、民族・地域の違いに著しく制約されていることである。そして、農業の発展には、技術・情報の問題から、政府がインフラ/技術普及や農民の人的資源開発に最低限の役割を果たすことが求められる。しかし、アフリカに限らず、どの国においても開発の初期段階においては政府の資源は希少であり、政府の資源投入が一定の効果を果たすためには、ある程度分野・地域を限定する必要がある。それは必然的に地域間格差を生み、民族・地域間の政治的、社会的関係を複雑で緊張したものに変えるだろう。国家の開発が上手くゆくか否かは、実はこのような希少資源活用の上での効率を追求したときに必然的に伴う格差の拡大の社会的コストに耐え得るだけ社会が柔軟で、かつ国家機構が堅固であるか、にか

¹² Easterly, W. and R. Levine, "Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics*. vol. CXII. November Issue 4, 1997 参照。

かっている。

日本から韓国・タイを経て、インドネシア、中国に至るまでアジアの近代化の歴史は地域間格差の拡大の歴史であった。しかし、いわゆるアジア・モデルでは政府はそれによる社会的コストを何とか吸収して来たり、またいち早く工業化を成功させて、生まれた余剰を動員して取り残された農村地域の開発に意を用いて来た。一方、アフリカでは、上記のような農業の地域間格差の故に生じた民族間の軋轢が開発の停滞を招いた例は枚挙に暇がない(例えば、ケニアにおけるセントラル州＝キクユ人とそれ以外の民族の対立、ウガンダにおける南北間の争い、ガーナにおけるアシャンテ＝クマシ地域とそれ以外の地域の軋轢、ザンビアにおける鉄道沿線地域、あるいは東部州とそれ以外の地域の緊張など)。それを調整・克服し、持続的な開発投資を続けてゆくためのガバナンス・メカニズムが未だ十分に形成されていないのである。それほどにアフリカの国家・政府の歴史はまだ浅いことが認識されなければならない。

そしてさらに深刻なことは、独立以後政府職員のモラルを低下させるような環境の悪化が漸次起こって来たことである。政府・国営企業部門自らが雇用創出の手段となり、職員数を膨張させたことは、能力主義に基づく給与階梯の設定を難しくした。打ち続く経済混乱と財政赤字も相まって職員の給与は次第に生活を支えるには足りなくなり、腐敗ととりわけ下級職員のモラル低下を招くことになったのである。独立後のアフリカにおける政府の状況は押しなべて行政の組織能力を向上させるのとは反対に悪化したと言えるだろう。

(5) 援助の役割

上述のように、途上国のオーナーシップの醸成においてまずもって重要なことは、開発の調整者であり、リーダーであるべき政府が開発志向になることである。だが、そのために援助は何ができるのであろうか。この問いに答えることもまた容易ではない。一つだけ言えることは、援助にはオーナーシップを阻害する面があることである。ドナー側の過剰なコミットメント、また政策条件(コンディショナリティ)の付加において途上国側の選択肢を著しく狭め、試行錯誤の余地を無くさせることは自戒されるべきである。

しかし、一方で外国ドナーが側面からアフリカの政府が開発志向になるための環境形成を支援することも、また可能であり、なすべきことである。国家レベルでの国民の生活ニーズの吸い上げのメカニズムが欠如しているアフリカの政府にとっては、ドナーからの情報インプットも有益な場合がある。しかし、より重要なことは、

開発プロセスをより民主化し、大衆の参加機会を公正に拡大することを側面から支援することであろう。もちろん日本の一部の人々が懸念するように国家統治の経験が浅く、国民の教育レベルが低いアフリカにおいては、民主化が社会の対立の増幅や、ポピュリスト(人気取り)政策をもたらす危険性は高いであろう。しかし、一方で我々の目指す開発がまさに「広い層の国民による成長の共有」であるならば、国民のニーズを吸い上げ、さらには彼等の参画を促すような行政制度の構築は不可避の課題である。

ドナーの役割のひとつは、開発プロセスの民主化を前提とした上で、それが社会対立やポピュリズムに陥ることを制御することに求められる。その意味で、資金や財以上に、知的な開発志向のメッセージのインプットはドナーの役割として重要なものである。

問題は、上記のようなアフリカにおける開発志向の政府のオーナーシップの醸成にはきわめて長い時間を要するだろう、ということなのである。

3. セクター・プログラムの背景と正当化事由

(1) ポスト構造調整レジームの形成：その原則

アフリカを中心とする国際援助は、1990年代に新しいレジームに移行して来たと考えることができる。援助レジームを「一定の原則の下に国際的なアクター(援助実施主体)たちが自己の行動を規定する場」と定義するならば、構造調整の時代には、かなり単純明快な原則に立つ「構造調整レジーム」があったと考えることができる。

冷戦構造の崩壊、アフリカ等の民主化、援助の実効性(Aid Effectiveness)に対する注視の深まり、そして初期の構造調整への反省などは、この「構造調整レジーム」の転換を迫って来た。異論もあるが、筆者自身は次のような原則に立つ「ポスト構造調整レジーム」が形成されつつあると考えている¹³。

構造調整政策の骨格(マクロ経済の安定、市場経済・民間部門主導、外向的開発戦略)の尊重
緊密なドナー協調
制度構築の重視

¹³ この見方は Nicholas van de Walle の議論によるところが大きい。Van de Walle, “Managing Aid to Africa: The Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime.” paper Prepared for the AERC-ODC Collaborative Research on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa. 1998 参照。

ガバナンスの援助政策対象への取り込み

セクター・レベルの活動への重点移行

援助対象国・対象分野に対する選別的アプローチ

ポスト構造調整レジームは決して革命的(revolutionary)に出来上がったものではなく、構造調整レジームの経験と反省に基づいて進化発展的(evolutionary)に形成されつつあるもの、と考えられよう。

しかし、構造調整レジームが、市場を解き放てば、民間部門の反応が得られるというかなりナイーブな経済的コンセプトに拠って成り立っていたとすれば、ポスト構造調整レジームは、政治・行政、制度面を取り込んだより包括的、多面的なものになっていることは間違いない。一種の援助の政治化、包括化が起きていると言ってもよい。

にもかかわらず、上記に掲げた原則は、互いに密接に関連していると捉えるべきである。同時に、原則の具体化の局面では、ドナー間に相違があり、これが主導権争いの余地を残す原因ともなっている。本論において重要なことは、セクター・プログラムはポスト構造調整レジームの重要で不可欠の一部であり、一方でドナー間のスタンスが異なるために、レジームの中では論議が紛糾しやすい問題となっていることである。

ちなみに世銀(および IMF)が第2世代アプローチといい、あるいは世銀が包括的開発フレームワークとして定式化しようとしているものは、すなわちポスト構造調整アプローチとその原則の世銀なりの解釈と言ってよいであろう。また 1999 年、C. ショート DFID 長官は、他のドナーが続けている調達等での自国へのタイド制を「援助保護主義」という名の(時代遅れの)恐竜だとして、これを絶滅させるべきだ、という趣旨の発言をしている¹⁴。明らかにこの批判は日本などの有力ドナーに向けられている。この発言は、ポスト構造調整レジームの下でドナー協調が進展してきた状況を踏まえつつ、アンタイド問題を前面に出して議論の主導権を握ろうとするものである。ドナー協調、アンタイド問題は言うまでもなくセクター・プログラムと密接な関わりがあり、ショート発言は本論の立場からも無視できないものである。

(2) マクロ・アプローチの限界

さて、構造調整からポスト構造調整レジームへの展開を考える際に重要なことは、マクロ経済レベルからセクター・レベルへの重点の移行が見られることである。

¹⁴ Short, C. "Protectionism in Aid Procurement : Disposing of a Dinosaur." a Speech at the Adam Smith Institute on 2 December 1999.

その背景は次のようなものであろう。

第1に、いくつかの構造調整のパフォーマンスのよい国では、マクロ的な調整がかなり進み、一定の成果を挙げつつあることである。特に外国為替市場の自由化と変動相場制への移行が進み、マクロ支援の焦点は、国際収支支援から、財政支援に移りつつある。

第2に、いくつかの国では財政均衡が回復されつつあるように見えるが、これは外国贈与への依存によるものであり、先に述べたアフリカ諸国の政府の税収能力の弱さは決して克服されていない。従って、歳入増を図ると同時に必要なことは、歳出面での管理をよりシステマティックに、厳密に行ってゆくことである。

言うまでもなく第2の点は、構造調整期からの一貫した課題ではあった。構造調整政策の下で、IMF・世銀は対象国政府に公共投資計画(Public Investment Program : PIP)を作成させ、これを通じて歳出に縛りをかけようとした。しかし、PIPは往々にしてドナーによってバラバラに行われる援助プロジェクトの寄せ集めに過ぎない場合が多く、開発支出とそれに連動した経常支出を実効的に制御するためには、必ずしも役に立たなかったのである。

そこで、一方で実際の資金の裏づけがない限り支出ができないようにするキャッシュ予算(Cash Budget)などで具体的な予算費消を規制すると同時に、他方で予算費消の主因の一つである援助のドナーを巻き込んで歳出管理を行う必要が生まれて来た。

言い換えれば、マクロ・レベルからセクター・レベルへの重点の移行は歳出管理の厳格化の要請に促されたものであり、ドナーは必然的にそこに参加することが求められたのである。世銀の用語を使えば、PIPからSIPsへの移行が起こったとも言えるだろう。

セクター・プログラムのフィルターを通すことによってセクター別援助もスキームの中に取り込んで議論しようとのSPAでの動きもこのような重点の移行を象徴したもの、と言えるであろう。

(3) プロジェクト援助の限界：プログラム援助と制度構築の重視

プロジェクト援助が単体のみでは実効的でなく、相互に有機的に関連付けるべきである、あるいは個々のプロジェクトを互いに画然と切り離すのではなく、様々な具体的活動を柔軟に一体のものとして行ってゆくべきである、というプログラム援助の発想は1990年代以降のアフリカ援助の主流をなしつつある。1970-80年代にはプログラム援助は、用途を限定しないマクロ的な資金援助を指していたが、現在では草の根の村落・スラム開発からマクロ・レベルに至るまで様々なレベルで使われて

いるようである。

日本でもプログラム援助の必要性の認識は深まっているが、しばしば日本のみの各プロジェクト相互の連係に注意が集中しがちである。しかし、アフリカでの援助の現実はそのをはるかに超えて、関係ドナーが協調してひとつのプログラムを行うところへ進んでいる。

この背景を理解するには、「援助の集中砲火(Aid Bombardment)」と呼ばれる状況を見ることが早道であろう。援助の集中砲火とは、援助対象国政府の乏しい援助吸収資源(経常予算、人材)に対して吸収不可能なまでに過剰な外国援助プロジェクトが集中し、結果として援助の効果を挙げられない状態を指している。ここでは、ただ単に援助の投入と援助吸収資源の量的不均衡が問題なのではなく、対象国政府に援助プロジェクトをコーディネートする能力がなく、重複し、あるいは相互に整合性・関連性のないプロジェクトが乱立することが問題にされなければならない。これは、貧困で行政制度が整わず、組織能力が脆弱なアフリカ諸国で頻繁に見られて来た現象である。援助の主旨から言って、条件にもよるが、貧困であればあるほど外国援助はその国に集中するからである。

援助の集中砲火が生じている中で、援助の実効性をあげようとすれば、短期的には援助側の方途は二つしかない。アフリカ側の援助吸収資源そのものを援助するか、外国援助の量と整合性を援助側で調整するか、どちらかである。援助の実効性への批判的関心が高まりつつある中、特にヨーロッパの相当数のドナーは互いに連係してこの二つの手段を組み合わせつつ、援助の集中砲火と称される状況を解消する方向に突き動かされている、と言えるだろう。

(1)でポスト構造調整レジームの下での援助においては、純粹経済的なアプローチではなく、制度構築(Institutional Building)が重視されるようになって来たことを指摘した。その要因はさまざまであるが、ひとつには、やはり援助の実効性に関する考え方の変化があると考えられる。アフリカ諸国の多くでプロジェクト援助は、案件完成後、もしくは専門家引き上げ後、自律的な持続性を獲得し得ず、破綻してしまう場合が多い。あるいは案件自体は何とか持続する場合でも、その波及効果は極めて限られており、成功案件が点ないし、島のような存在に終わってしまうことも多々見受けられる。

これらのことを克服するためには、上述のようにプロジェクト間の連携を強めてプログラム化することによって面としての広がりを図るだけでは足りない。援助やその他の開発介入が持続的、自律的に効果を発揮するような制度を途上国側が自らのものとして受け入れ、定着させて行くことが必要となる。

そのような制度は具体的には、セクターごとに異なるであろう。例えば、医療関係のプロジェクトが持続可能であるためには、それによって供給されることになったサービスのコストについて何らかの資金手当(費用回収・補填)を永続的に行うようにする必要がある。政府の一般会計からの拠出と援助によって補填される部分を取り敢えず措くと、受益者からの料金徴収、保険制度などが考えられる。いずれにせよ、多くのアフリカ諸国においては全く未経験の制度である。これらの制度なしに単体のプロジェクトの効果の持続性が見込めないのならば、問題関心と介入の対象がセクター規模に及ぶのは当然の帰結ということになる。

そして、上で例示したような財務的な制度の場合、その機能をアフリカ諸国で妨げているのは、汚職・腐敗と非効率である。そこで、透明性(transparency)、説明責任性(accountability)、能力主義(meritocracy)等を担保する仕組みを制度のなかに組み入れて行く必要が出て来る。それは、民主化や開発過程への国民の参加を求める今日の政治社会的な要請にも合致するものであろう。セクター・レベルのガバナンス構築と言い換えてもよい¹⁵。しかし、本論の文脈で重要なことは、これらの仕組みは単なる政治的レベルの民主化の一部で事足りる訳ではなく、セクターレベルの具体的な行政制度構築のなかで実現されるべきである、ということである。そして、援助資金についても同様の透明性、説明責任性を求めなければならないとしたら、それに伴う制度(たとえば会計や情報公開)はドナーにとっても利用可能なものでなければならない。

(4) 資金協力の融通性(ファンジビリティ)

セクター・プログラムの背景としていま一つ考慮に入れなければならないのは、資金のファンジビリティ(fungibility : 代替可能性、融通性)の問題である。ファンジビリティは、お金には色(earmark)が付けられないので、供与した資金協力が軍事費等のドナーの望まない支出を助けてしまうというネガティブな側面に着目して指摘されて来た。しかし、色が付けられないという性格は逆に、出处が異なっても、これを同じものとして扱い、共通の目的の下で随時随々の具体的必要に応じて使用できる便利さ(まさに融通性)を意味している。

ドナーは、自らの拠出資金の用途を限定しようとするのが従来のアプローチである。そのあり方には様々な側面があるが、特定プロジェクトへの限定、外貨分への

¹⁵ 世界銀行の「良いガバナンス」の定義によれば、その要素は法の支配(the Rule of Law)、予測可能性(Predictability)、公開性(Openness)、透明性、説明責任性である。The World Bank, *Governance and Development*. Washington, D.C. : 1992 参照。

限定、投資(資本支出)部分への限定などが挙げられよう。資金が実際には途上国側に支払われず、契約先・調達先に振り込まれ、途上国には現物支給や工事实施が行われる場合も一種の使途限定と言えよう。

ドナーがこのような限定を行おうとするのは決して理由のないことではなく、モニタリングの必要性および納税者へのアカウンタビリティの確保、契約・調達条件のタイト性、またより積極的には途上国側の援助依存の回避、など色々な考慮が働いていると言える。

しかし、そのような制約・考慮を捨象して考えると、開発上の具体的な目標が仮にドナーと現地政府の間で共有されている場合には、このような使途の限定は機動性を損なう、というものの見方もできよう。開発に伴う資金ニーズは、日々刻々と変化している。資金の1単位の投入効果を向上させようとするれば、投入時に最も切実に必要とされる使途に用いるのが最適である、という理屈は十分成り立ちえるであろう。例えば、教育セクターについて既に多くの学校施設(ハード)が建設されている場合、資金の次の(限界的な)1単位が使われるべきなのは、むしろ経常支出であり、それによってハードに見合う教師を雇用し、経営コストや維持管理費をまかなう方が有効な使い方になる。

この例が示唆しているように、資金のファンジビリティを徹底的に利用し、全ての拠出資金を使途を全く限定せずに日々配分できるなら、理論的には援助と現地側拠出分、あるいは外貨支援分と内貨向け部分、資本支出と経常支出との間のミスマッチ(不均衡)も生じないはずである。

アフリカ諸国側は債務負担と財政危機に苛まれ、ドナー側の多くも援助財源の逼迫を抱えている。そのような状況下で、援助の実効性を担保し、これを向上させようとするれば、資金の融通性を高めようとの要請も強まることが予想される。セクター・プログラムにおけるコモン・プールはそのような要請の延長上に考えられているものである。

(5) アフリカでの援助協調における情報の問題：その偏在と認識のギャップ

セクター・プログラムの問題は、利害関係者の間の情報の流通、認識の形成、意思決定の問題からも捉えることができよう。情報の役割を重視するのは、現在の経済学のみならず社会科学の世界的潮流であることは言うまでもない。

さて、議論を取って単純化すれば、日本の援助で旧来重視されていた要請主義(あるいは「自助努力の支援」)の想定していた世界では、途上国政府が開発に関わる情報を十全に保有しており、その政府が的確・適正な認識を形成し、それに基づき自ら開

発戦略・政策を策定し、さらにそれらに沿ったかたちで援助案件を形成・要請する、という暗黙の前提があったといってもよいであろう。しかも、その政府はドナー側の援助メニュー、利用可能な資源についても必要な知識を得ていると考えられていた。

このようなことを行える政府はすなわち「開発国家」としての能力を備えており、またオーナーシップを十分に持っていると思わせるだろう。恐らく現実には、こういった理想的政府は存在しないであろうが、東アジアのいくつかの政府はこれに相対的に近いものだっただろう。

しかし、アフリカの政府の状況では、上記のような機能を想定するのは、非常に難しい。むしろ、情報はドナー側、政府、想定される裨益人口、その他の利害関係者(stakeholders)に分散して保有されており(経済学では情報の非対称性 information asymmetry といわれる状況)、それぞれの主体の認識もバラバラである。このような中で、政府側と個々のドナーとで行われる単一の援助案件に関する意思決定はもとより、政府の(援助活用戦略を含む)セクター開発政策でさえも最適なものとはなり得ない。そして、ドナーが多数で多様になればなるほど(援助の集中砲火が深刻になるほど)、情報の分散と偏在が深まり、不適切な意思決定がなされる可能性はより高くなるだろう。

その結果、現実のアフリカ諸国で起こって来たような、低い効果の案件の乱立、プロジェクト相互の重複、あるいは互いに矛盾する案件の形成(一貫性のなさ)といった事態が生ずることになる。

日本が要請主義から共同形成主義・政策対話路線へと案件形成 / 開発調査のあり方を切り替えて来たのも上記のような情報の偏在という状況を、早い段階から情報の創出・形成に関与することで対応しようとしたもの、と捉えることができる。

もしあるセクター全体での情報の偏在・分散等の問題をなくそうとすれば、論理必然的に、途上国政府、ドナーを含む利害関係者の間で情報をできる限り共有し、認識のギャップを無くし、それらに基づいて個別の案件からセクター全体の開発政策に至るあらゆる意思決定を行ってゆくべきである、ということになるだろう。そうすれば、経常予算の奪い合い、案件間の重複や矛盾といった事態は相対的に減るはずである。

そして、(3)で述べた透明性、説明責任性などを担保するための制度構築は、利害関係者間で情報を共有するためにも是非とも必要となる、ということである。

情報の問題は、恐らく資金のファンジビリティの問題以上に、セクター・プログラムを考えるうえで重要な問題である。但し、ここで指摘しておかねばならないことは、関係者の間で情報を共有し、認識のギャップを埋めて行くことと、意思決定

を共同で行うこととは区別して考えるべきことである。途上国のオーナーシップを尊重する観点からは、最終的な意思決定権限がどこにあるべきかが、決定的に重要な問題である。

4. セクター・プログラムの問題点

(1) セクター・プログラムの問題点の構図：組織性と公開性との矛盾

3. で述べたようなさまざまな正当化事由にもかかわらず、現実のアフリカ諸国で行われるセクター・プログラムには、いくつかの問題点が指摘できる。以下でこれを理論的な観点も交えて論ずることとする。

アフリカにおけるセクター・プログラムは組織間のコーディネーションの一形態と考えられる。アメリカの行政学や組織経済学ではコーディネーションを含む組織間のさまざまな連携協力に関する多くの理論的研究が行われてきた。

Rogers ら¹⁶ は、アメリカの政府公共部門の諸組織が共通の目的に対して活動を行う際の問題に着目し、縦割り・重複の弊害を乗り越える方法としてのコーディネーションについて考察している。彼らによれば、組織間の連携について、少なくともコーディネーションとより緩やかなコーペレーション(cooperation)という2つの概念を設定できる。コーディネーションとコーペレーションの違いは、前者が(1)正式の組織間ルールを設定し、(2)共通の目標を持ち、(3)組織間の従来の関係が影響を受け、(4)高位の人材スタッフ等の資源がより連携に動員され、(5)各組織の自律性(autonomy)がより脅かされる、という点にある。

この議論を踏まえて、セクター・プログラムの問題の枠組みとして指摘しなければならないのは、次のことである。

まず、一方の要請としてコーディネーションとしての成果をできる限り追求するなら、当該セクターの利害関係者の連携を強め、組織性を高めることが必要となる。上記のRogersらの特徴付けを援用するなら、より正式で厳格なルールを定めることがこれにあたるだろう。

他方、現実には、アフリカの開発と援助の現場にはきわめて多くの多様な利害関係者が存在し、厳格な組織性を要求すると、脱落したり、周辺化される者が必然的に生まれて来ることになる。このような状態は、特に3.(5)で指摘したような当該セ

¹⁶ D. L. Rogers, D. A. Whetton and Associates. *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Des Moines : Iowa State University Press. 1982 参照。

クター全体にわたって協調を行い、情報を十分に収集・共有する、というコーディネーション本来の要請に反する状態を造り出すことになる。

まとめて言えば、セクター・プログラムは常に、できる限り連携を組織的に行うこと(組織性)と、できる限り多くの利害関係者を含めて情報・認識の共有のベースを広げること(公開性・広がり)との、往々にして相反する2つの要請を考慮に入れなければならない、ということである。

また、コーディネーションとしての組織性を高めることは、Rogersらが指摘するように、参加する各利害関係者の自律性を冒すおそれがある。このことは、特に途上国政府のオーナーシップとの関係において問題となるだろう。

(2) アフリカにおけるセクター・プログラムの特徴および条件に関する考え方

ここで、セクター・プログラムの具体的な成立条件を見てゆく中で、組織性と開放性・広がり性の要請の両者の関係をより踏み込んで検討してみたい。

世銀によるSIPsの標準的テキスト¹⁷によれば、SIPsと看做されるために備えるべき基本的特徴は、以下のとおりである。

1. セクター全体が対象となること
2. 首尾一貫したセクター政策があること
3. 途上国側利害関係者が主導すること
4. 全ての(主要)ドナーが参加すること
5. 会計、予算、調達、モニタリングなどで手続きを(可能な限り)共有すること
6. 技術協力への依存を最小限に抑えること

さらにSIPsが成功裡に行われる前提条件として

- a. マクロ経済の安定
- b. 途上国側政府のコミットメントとリーダーシップ

の2つが挙げられている。

上記の6つの特徴と2つの前提条件は、最も頻繁に引用されるものである。確かに3.で述べたような、セクター・プログラムが必要とされる背景を考えると1から6までの特徴を備えることはよりよいことだろう。また、セクター・プログラムに限らず、全ての援助が実効性を上げるためには、aとbの条件があった方がよいのはもちろんである。そして、マクロ経済の安定は、SIPsがマクロ的な構造調整の延長上

¹⁷ P. Harrold and Associates, "The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs." World Bank Discussion Papers(Africa Technical Department Series)no. 302. Washington, D.C. : The World Bank. 1995.

に考え出されて来た経緯を考えれば、もっともな条件であり、また援助の実効性の鍵となる途上国側の援助吸収過程の要諦である政府のコミットメントと指導性が高ければ高いほどよいことにも議論の余地はない。

しかし、その影響の大きさにもかかわらず、Harroldらの列挙した特徴と条件は、実際に定着したものとは言えない。例えばSPA(Strategic Partnership for Africa)¹⁸ のEconomic Management Working Groupの中で一時議論されたところでは、SPAのスキームの中で認知され得るセクター・プログラムの条件を、途上国側の予算に組み込まれていることに加えて、1. マクロ経済の安定、2. 包括的なセクター政策と戦略的枠組み、3. セクター支出プログラム、4. ドナー間のコーディネーションの4つがあることに絞っている。すなわちHarroldらに比べて相当緩やかになっている。その他、保健医療や英国関係者の間でよく用いられるSWAPの場合には、特定の型に限定されないことが強調されているし、EUのSector Development Program(SDP)は、当該セクター開発の目的と必要な資源の明確化、フォローアップと評価の組織化を行う実施手法という定義付けとなっている。

そして、Harroldらの設定した特徴と条件は様々な問題をはらんでいる。

第1に、6つの特徴には、これを備えなければSIPとは看做さないという構成要件という性格と、達成目標としての性格とが、截然とせずに混在しているように思われる。

第2に、2つの前提条件に関わって重要なことは、この2つが実際にはセクター・プログラムの活動、ひいては外国援助そのものの選別性(selectivity)を高めることになりかねない、ということである。多くのアフリカ諸国では、この2つの条件は必ずしも満たされていないからである。2. で述べたように、とりわけコミットメントとリーダーシップという面で、アフリカ諸国の政府には様々な問題があり、それは、適切なマクロ経済運営を行い得ない原因ともなっている。

しかし、この条件が備わっているか否かにかかわらず、保健医療、初等教育などでの開発のニーズは存在する。むしろ、マクロ経済が不安定で政府のコミットメントが弱い国の方が、状況は往々にして深刻であろう。選別性とニーズの両者の関係をどのように捉えるのか、は今後のアフリカ援助にとって極めて深刻な問題である¹⁹。

¹⁸ Strategic Partnership for AfricaはSpecial Program of Assistance for Africaが改称されたもので、当初はマクロ経済安定化と構造調整のためのドナーによる政策協調を目的としていたが、現在ではセクターレベルでの協調も目的に含みつつある。

¹⁹ 2000年にセクター・プログラムに詳しい世界銀行のエコノミストと直接面談する機会に恵まれたが、同氏は、アフリカの政府に前提条件として、コミットメント、リーダーシップ、能力を求め過ぎることは、アフリカでの現状に合わないことを認めた。

第3に、仮に Harrold らの6つの条件と2つの特徴のような多様な項目を正式のルールとして設定した場合、上の(1)で指摘した問題に直面することになる。確かに、もし全利害関係者の賛同が得られるのであれば、多くの厳格な条件を付けることが望ましいかも知れない。しかし、一方でセクター・プログラムの条件を厳格にし過ぎることは、広がりつつあるドナー協調の潮流を阻害することになりかねないし、また参加できるドナー・国内利害関係者を狭めることにもなりかねない。むしろ条件の設定は、セクター・プログラムを必要とした様々な事由のうち、最も本質的なものに着目して、それに対応すべくある程度簡潔、柔軟に設定されるべきではないか。

第4に、Harrold らはSIPsにおいて技術協力を最小限に抑えるべきことを指摘している。それは、途上国政府のオーナーシップを阻害し、途上国側人材の活用を妨げるような外国人専門家によるセクター政策策定への関与やコーディネーション業務の肩代りを戒めたもので、それ以上でも以下でもない、と理解されるべきである。アフリカ諸国の政府の脆弱な組織的、技術的能力を考えると、コーディネーション機能を補完することに始まって広範囲の技術的支援が必要と考えることが自然である²⁰。

(3) コーディネーションと利害関係者に関する問題点

(1)(2)で述べた厳格な組織性と参加組織の広がりについてさらに理論的に整理しよう。

上の3.(5)で情報と認識の広い範囲での共有の必要性を述べた。Harrold らをはじめ、多くの議論でも、セクター・プログラムはできる限り多くのドナーと途上国側の利害関係者を含むべきことが指摘されている。

利害関係者を全て包含せず、一部の者だけで厳格な条件を設けてコーディネーションを行うことには、様々な問題が伴う。第1に、まずそのコーディネーションに参加するものが持っている情報が網羅的な完全なものとは限らない。セクター・プログラムの場合には、当然途上国政府が参加しているが、政府自身の情報収集能力も限られていることに注意が必要である。そのような中で行われる意思決定は決して最適なものとはなり得ない。このことは、途上国国内の利害関係者が十分に参

²⁰ 技術協力とセクター・プログラムとの関係についても同じ世界銀行エコノミストに直接質したが、同氏は日本の技術協力は単なる要員補填とは目的も形態も異なることを認識していること、またセクター・プログラムにおいても政府の能力を高めるための協力は必要であることを言明した。

加していない場合に最も問題となる。が、それだけでなく、セクター・プログラムのアウトサイダーとなったドナーにどのような利用価値のある潜在的援助資源(メニュー)があるのか、という情報も意思決定のプロセスに反映されなくなるだろう²¹。

第2に、コーディネーションから排除された利害関係者の個別合理的な行動は、コーディネーション参加に伴う義務やコストを負担せず、そのコーディネーションから得られた波及的利益のみを享受する、いわゆるフリーライダーとして行動する(ただ乗りする)ことである。セクター・プログラムについて言えば、例えばコーディネーションに参加する諸組織が政府の限られた吸収能力に応じて援助を縮小する努力をしているにもかかわらず、アウトサイダーとなったドナーだけが大きな額の援助を行い、経常支出等を費消してしまう、といったことが考えられる²²。

第3にドナー相互の信義則が強く働く場合には、上のようなアウトサイダーであるドナーがただ乗り行為をすることは考えにくい。むしろ起こることは、セクター・プログラムを攪乱することを避けるために、アウトサイダーが自ら身を引くことである²³。援助吸収能力とのバランスの問題をひとまずおけば、このことは援助の減額という問題に帰結するであろう。

第4に参入障壁の高いコーディネーションは、利害関係者の構成に大きな変化が見られたときに対応が難しい。アフリカにおけるセクター・プログラムの場合、南々協力や域内の地域協力を通じてアジアの中進国や近隣諸国、その他の非DACメン

²¹ この点の興味深い事例がガーナの保健セクター・プログラムとエチオピアの教育・保健セクター・プログラムである。ガーナの保健セクター・プログラムの場合、先駆的にコモン・プールを導入したが、これが結果的にコモン・プールに貢献しないドナーの参加意欲を殺ぐこととなっていた。そのため、ガーナ政府側は、コモン・プールに参加しないドナーに対してもセクター・プログラムの門戸を開放するべく軌道修正した(ただ、コモン・プールへのドナーの参加についての希望は依然として強い)。反対の事例がエチオピアで見られる。同国では連邦政府内閣の組織上の問題もあり、教育と保健が合同したかたちでセクター・プログラムが進められている。特筆すべきことは、これらのセクター・プログラムは同国政府の強いイニシアティブの下で行われていることである。しかし、同国政府は、考え方の合わないドナーをセクター・プログラムの協議の場から排除していると言われている。本文で述べた観点から言えば、大きな問題だろう。

²² このただ乗り行動は、筆者が実際にDFID高官から日本のセクター・プログラムへの不参加に伴う懸念として指摘されたものである。日本がその当事者になる可能性の如何はともかくとして、このような事態は、政府自身がセクター・プログラムの合意を実質的に破っていなければ起こり得ないことであるが、アフリカでは全く想定できないことではない。気を付けなければならないのは情報不足のため、無自覚にただ乗りをしてしまうことである。

²³ 日本が外交上の考慮からこのような選択を迫られる可能性は小さくない。なお、エチオピアの社会セクターでは、ドイツが同国連邦政府のセクター・プログラムの枠組と相容れないため、地方政府と主に協力することとし、意図的にセクター・プログラムへの不参加を選択している(ただ、ドイツは一概にセクター・プログラムに反対なのではなく、タンザニアの保健セクターではコモン・プールに試験的な拠出を行うなどしている)。

バーが開発協力のパートナーとなる場合も考えられる。将来予想される新しいドナーや国内利害関係者の参画に対応できないセクター・プログラムは発展性を失い、実効的な意味を減ずるおそれが高い。

(4) コーディネートするのは誰か：オーナーシップの問題点

a. セクター・プログラムにおける意思決定とオーナーシップ

セクター・プログラムにおいて最も問題となるのが、この援助における新しいパートナーシップのあり方を途上国側のオーナーシップ(主体性)とどのように両立させるのか、もしオーナーシップに問題があるとすれば、それをどのように守り、醸成してゆくのか、ということである。オーナーシップは、援助の吸収において最も重要な要素でありながら、最も捉え難いものでもある。

そもそも、HarroldらがSIPsの前提条件として触れた途上国側のコミットメントやリーダーシップ(すなわちオーナーシップ)があり、援助吸収能力が十分備わっているところでは、厳格なセクター・プログラムは必要ないと考えられる。2.で触れたように、開発国家に相対的に近い東アジア諸国向けの援助では、コーディネーションは途上国政府によってなされたのであり、アジアでの援助の実効性の相対的高さは、セクター・プログラムの有無に関係なく達成された、と考えてよいであろう。

Harroldらも認めるとおり、セクター・プログラムはしばしば脆弱な途上国側のオーナーシップと吸収能力を補うために行われる。一方、セクター・プログラム自体、途上国政府のオーナーシップとコーディネーションの能力によってその成功が大きく左右される。アフリカでの事例もそのことを示しているように思われる²⁴。ここにセクター・プログラムの最も難しいディレンマがある。

前掲のRogersらによれば、コーディネーションがより緩やかな組織間連携と区別される最も本質的な点は、意思決定が参加組織によって共同でなされるところにある。その本質のために、途上国政府を含む各組織の自律性が冒されかねないという性格も導き出されることになる。

援助のトータルの実効性を上げるという目的のためには、例えばドナーの間のコーディネーションを進め、個別ドナーの独立性を弱めることも考慮に入れるべきであろう。しかし、問題となるのは、途上国側の自律性である。仮にセクター・プログラムがRogersらの理論通り、意思決定の共同化を必然的に伴うものだとすれば、

²⁴ 前に指摘したようにエチオピアでは政府の強いイニシアティブが見られるが、同国でのセクター・プログラムの洗練された組織性や比較的順調な進捗にそのことの一端が現われている。

途上国政府が自分自身で決定を行う自由にも何らかの制約が課されることを意味することになる。そのおそれは、もともと途上国政府のオーナーシップが脆弱な場合により高くなるであろう。

現実のセクター・プログラムにおいてはドナーのひとつが主導ドナー(the lead donor)としてコーディネーションを受け持つ場合が多い。それは、オーナーシップの醸成、主導ドナーの正統性等をめぐって難しい問題を引き起こすことになる。

b. オーナーシップの把握と評価

オーナーシップが捉え難いものであるために、その把握と評価も簡単ではない。そのことは、同時に途上国側にオーナーシップが醸成されて行くプロセスへのドナー側の対応の難しさをも意味しているのである。

Harrold らが指摘しているように、セクター・プログラムの協議や実際の活動などで途上国側の政府担当者をはじめとする利害関係者がプロセスを主導する意欲を持ち、かつその能力を有することはオーナーシップの重要なメルクマールであろう。具体的な営為として、当該セクターの開発政策文書や会計・モニタリングのシステムを自らの主導で策定することが挙げられる。

しかし、アフリカにおいて問題なのは、文書や形式の上では美しい政策・制度があってもそれが往々にして実効性を伴わないことである。3.(3)でセクター毎の制度構築への取り組みの必要性を指摘した。が、各担当官庁によって形式的な制度がつくられることと、それが実効的に構築されることとは、別のことなのである。その食い違いの原因がどこにあるのか、が踏み込んで検討されなければならないだろう。

(2)で、SIPs の前提条件に関わって、途上国側のオーナーシップと選別性の問題について触れた。セクター・プログラムに限らず、援助資源の希少性が高まるなかで、ドナーはアフリカ側のオーナーシップについて厳しい眼を向けつつある。その際に判断材料とされるのは、当該セクターの担当官庁・実施機関の担当者の意欲、能力、理解度、廉潔性などであろう²⁵。

ドナーはしばしば、担当官庁のごく上層の人員のみを見てその判断材料を得ている場合が多い。国・官庁によって異なるが、アフリカ諸国といえども、各官庁にはきわめてすぐれた指導層が配置されている場合が少なくない。しかし、現実の案件

²⁵ エチオピアで一部ドナーの排除という例があることを考えると、この他に現地政府の側にパートナーシップを重んずる準備があるかどうかの問題とされなければならないだろう。

の実行は、中層以下の担当官が行うのであり、そこでのモラルが問題とされる場合は少ない。

実は援助を含む開発介入におけるアフリカの政府のオーナーシップにおいて、最も問題となるのは、当該官庁の下層から上層に至る組織全体のコミットメントと能力である。個々の人的資源のみではなく、まさに組織としての能力(Institutional Capacity)こそが問われねばならない。

c. 組織能力強化と制度構築の問題

では、最後に問題となるのは、ドナーとして途上国政府の組織能力の強化や、実質的な意味での制度構築にどのように関われるのか、ということである。この点は、アフリカでのセクター・プログラムが成功するためにも最も鍵となるものであろう。

経済学においても新制度派の台頭などに見られるように、制度構築への関心は大きく高まりつつある。むしろ、世銀等が近年制度構築の重視に大きく傾斜した背景には、理論の世界におけるそのような流れがあったと考えるべきである。ところで、新制度派経済学の顕著な貢献は、制度といういわば非経済的なものが、実は市場経済の必要性によって内発的につくられてゆくものであることを明らかにした点にある。

この点を敷衍するならば、あらゆる制度は、その社会の内発的な必要性和イニシアティブなしには定着することはない、と言えるだろう。アフリカでの制度構築を論じた Johnston が、制度は、強固で明確な文化的基礎がなければ存立しえないと述べたことは、これと同様の趣旨と理解できる²⁶。そして、ある特定の技術は、それに適合的な社会制度なしには定着し得ないから、技術の移転と摂取もまた内発的イニシアティブなしには成功し得ない、ということである。

さらに、制度構築は、それを運用する組織が実効的に機能するために十分な人的、物的、資金的資源を確保し、運用できる能力を高めてゆく過程を含んでいなければならない。しかし、それは個々の要素を確保することだけではなく、まさに組織全体の能力の向上を意味していなければならない。

もちろん、日本や東アジアの経験が示すように外からの移転なしに技術や制度の発達はあり得ない。だからこそ、外国援助の意義がある訳である。

恐らく開発国家論の観点からのアフリカの政府の問題点のひとつは、社会が求め

²⁶ Johnston, A. "On Developing Institutions in Africa." Wohlgenuth, L. et al. (eds.) *Institution Building and Leadership in Africa*. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet. 1998.

る制度・技術のニーズと外国から移転することのできる制度・技術とを適正に接合できる技術的能力が著しく乏しいことにある。

ここまでの検討をまとめると、オーナーシップを伴う途上国側担当官庁の制度構築の不可欠の要素は、次のようなものである。

- ・ 上層から下層に至るスタッフの適材適所の配置とテクニカルな能力(とりわけ問題となっている制度や技術の内容と含意を理解する能力)
- ・ 投資支出と経常支出をまかなう十分な資金及びその調達のメカニズム
- ・ 社会のニーズをくみ取り、それを実効的な政策にまで仕上げてゆく情報収集と合意形成のシステム
- ・ 当該官庁組織の保有資源、特にスタッフの能力発揮を組織としての最適なサービスに結び付けてゆくマネジメント、とりわけ中層以下のスタッフの意欲を引き出すような管理経営アプローチ

世銀は、最後のスタッフのインセンティブを引き出すための努力として行財政改革を通じて不要な人員を減らし、残ったより優秀なスタッフの就労条件を改善するとともに、能力・業績に応じた人事評価システムに改編することを通じて行おうとしている。

確かにこのような人員の合理化、人事管理の枠組み造りはアフリカの諸政府の現状では必要不可欠である。しかし、先進国、とりわけ欧米のように一定の共有された文化に根差した規律性があり、トップダウンの組織運営が伝統的である国々と、近代的制度・組織の定着の歴史が浅く、かつ組織内に多種多様なバックグラウンドを持つ人々を抱え込んでいるアフリカの場合にはアプローチの方向性に違いがあるべきである。

この点に本論の最後に述べるような日本の制度構築・組織能力強化への支援・貢献の余地がある。

(5) 援助資源の融通性とコモン・プールの問題

もし、全ドナーをはじめとする利害関係者が資金拠出に伴うあらゆる付帯条件(イヤーマークや資本支出への限定等)をはずすことに合意できるならば、資金のファンジビリティを追求し、コモン・プールの方法を用いることは資金の機動性の観点からは望ましいことであろう。

しかし、アフリカの政府の現状を鑑みると、コモン・プールには次のような問題点がある。

第1に、コモン・プールに当該セクターの関係資金が集められたとしても、拠出

したドナーが納税者等への説明責任から免れる訳ではない。従って何らかのかたちでのモニタリング、途上国政府からの会計報告が求められる状況に変わりはない。もし、巨額かつ多岐にわたるコモン・プールの費消について途上国政府が全面的に監理・報告を行わなければならないとすれば、それは政府の能力をはるかに超えることになることが懸念されるのである。

そこで、Harroldらの指摘した会計や予算の手続きの共通化の必要性が特に強調されることになる。しかし、ドナーの納税者等への責任の果たし方の手続きが異なり、それを克服できない場合には政府の乏しい援助吸収能力への負担を却って増すことになる。このことがまた主導ドナーの過剰関与を招きかねない。

第2に、現実に行われて来たコモン・プールを見ると、これがセクター・プログラムのコア・グループとなり、セクター政策もそこで相当程度排他的に決定されてしまうくらいがある²⁷。これは、上で述べたできる限り広い範囲のドナー・利害関係者の参加を募り、情報と認識のギャップを無くしてゆくというセクター・プログラムの基本的要請にもとるものであろう。

第3に、全ての開発資源が資金のようにファンジブルな訳ではない。後で述べるように、特にソフトの技術協力には、供与する国ごとの特殊性による代替不能な価値があると考えるべきであり、また物的(in kind)な援助にもある程度このことは当てはまるであろう。さらに途上国国内の民間主体がセクター・プログラムに参加する場合、労働力や物資の拠出についてどのように対応するのも不透明である。セクター・プログラムへの多様な参加と貢献の形態を保障するためにはコモン・プールのみに寄りかかる運営は避けられるべきであろう。

5. 結論：セクター・プログラムとオーナーシップ、そして日本の対応

(1) 開発の多様な道とオーナーシップ

アフリカにおける貧困と開発の停滞には、2.で述べたような複雑な背景があり、援助の増額やセクター・プログラムあるいはアンタイド化等のアプローチの変更によって容易に解決できるようなものでは到底ない。一方、その貧困と停滞は既に見たように極めて深刻である。その貧困を前にすれば、できる限りの努力をもって援助をより良きものにしなければならないことにもまた議論の余地はない。しかし、

²⁷ 前に紹介したガーナの保健セクター・プログラムの従来のある方がその良い例である。

常に念頭に置かれなければならないのは、究極的には「天は自ら助くものを助く」のであり、援助は開発のサブ・パートナーに過ぎない、ということである。

開発志向の政治社会体制、すなわち開発国家を作り上げることが、あるべきオーナーシップ醸成の営為の最も重要なものであることは、既に指摘した。1997年の金融危機のためにやや疑義が生じた向きもあるが、東アジアの高度な、かつ広く共有された成長の歴史的経験がアフリカをはじめ他の途上国にもたらした含意はやはり大きなものである。少なくとも、その経験は、20世紀の後半において、欧米による植民地化を経験し、欧米と著しく異なる初期条件を有する国々にも、政治や社会の開発志向が定着し得、それが経済的離陸をもたらす可能性があることを示した。

初期条件が異なるのに応じて、開発国家を作り上げてゆく道も多様なはずである。欧米自身の発展の経験は、日本を含むアジア諸国に貴重な先例となったが、アジアの政府は自己のオーナーシップを持ち、試行錯誤を繰り返したからこそ、発展に成功したことが銘記されるべきである。もちろん、われわれは人権や民主主義、民間部門と市場原理の尊重という文明的財産は共有すべきであるが、その枠組の中で貧困撲滅というゴールに至る様々な経路があって然るべきである。

初期の構造調整は、性急かつ画一的な政策コンセプトの設定により、アフリカ諸国のオーナーシップを得られないまま、失敗を繰り返した。確かにアフリカの貧困は座視し得ないものである。そして、アフリカが開発志向の政治社会体制を築き上げるための前途は遼遠である。しかし、制度構築の内発性の議論からも自明のとおり、開発を最終的に達成できるのはアフリカ諸国の政府と国民以外ないのであり、そのオーナーシップの醸成を粘り強く側面から支援することが、開発への近道となる。

このことは、セクター・プログラムを含むあらゆる援助アプローチ、政策対話、政策支援において尊重されるべき原則であろう。そして、それこそが日本の「自助努力支援」の理念をアフリカにおいて実現する途である。

(2) 開放的セクター連携を目指して

セクター・プログラムは縷々述べてきたことから明らかなようにアフリカを現在の困難から救い出す万能の処方箋ではあり得ない。しかも4.で述べたような様々な問題点を抱えている。

しかしながら、その目指すところは基本的に日本として実現を期すべきものである。中でも、次の3点は重要なものである。

1. ドナーと政府の連携によってセクター開発政策と種々の活動を一貫した整

合的なものにする

2. 援助の集中砲火と言われる援助吸収能力の疲弊状況を解消して援助と開発介入全体の実効性を上げること

3. 内外の利害関係者の参画と情報認識の共有を図ること

むしろ、これらは正式なセクター・プログラムの有る無しにかかわらず、あらゆるセクターで実現されなければならないことである。

とりわけ、できる限り多くの利害関係者(特に途上国国内の民間部門を含む多様なグループ)による情報と認識の共有は、開発志向の政治社会体制の構築においても不可欠の要素となろう。既に指摘したように、一部のドナーによる突出した厳格なコーディネーションと情報の抱え込み、あるいは何らかの事情による政府側による一部ドナーの排除は、このような要請に却ってもとるものであり、日本の役割のひとつは、セクター・プログラムに開放性と柔軟性をできる限り持たせるようにすることであろう。

(3) 日本の技術協力とセクター・プログラム

セクター・プログラムは調達条件や予算監理、会計報告などの共通化等を通じて日本の技術協力にも大きな影響を与えることになる。とりわけ、コモン・プールは、かなりの制約を課して来ることになる。

欧州の一部ドナーのセクター・プログラムの推進が、アンタイド化の主張と並行して行われていることは注目に値する。両者は資金のファンジビリティの利用という意味で同根だからである。

確かに資金協力についてはファンジビリティを徹底して追求することに一定の合理性がある。しかし、これを画一的に技術協力に及ぼすことには大いに疑問を呈すべきである。何故なら、二国間の技術協力とりわけ知的な支援は、各ドナーごとの特色があつてこそより大きな効果が期待できるものである。開発の経路(path)は多様であるべきであり、またアフリカが現在の深刻な危機から抜け出すためには、一般理論ばかりでなく、あらゆる知恵が動員されるべきであろう。その意味で知的支援は決してファンジブルにはなり得ないし、してはならないものである。われわれは初期構造調整の惨憺たる失敗によって、画一的な開発コンセプトに寄り掛かることの危険を教訓として学んだはずである。開発の多様な道がある中で正解を見出しえるのは、唯一アフリカ各国の国民と政府以外にない。国際社会の責務は彼らのオーナーシップに基づいた模索の余地を許容し、混乱を招かないように配慮しつつ、開発のあり方の選択肢となる豊かなアイデアを提供してゆくことであろう。

そして、特に日本がその独自性を活かして貢献できる、と考えられる分野がある。それは、セクター・プログラムにおいても最大のディレンマもあるオーナーシップに関わるものである。先にアフリカ側のオーナーシップの大きなネックは、主体となるべき官庁や組織の、特に中層以下の職員の意欲とモラルの低さであることを指摘した。既に触れたが、アフリカの行政組織においてはトップダウン方式だけでは恐らく組織能力の強化は図れない。翻って、日本は、欧米から移入した官僚制や企業組織の枠組のなかに、下層のスタッフの積極的な参加を引き出す accommodative な組織文化を形成することによって、組織強化、制度構築を達成して来た。それがひいては情報やアイデアの下からの発信や意思決定の組織内基盤の拡大を可能にした。著しい社会の多様性を有するアフリカは日本とは異なっているように見えるが、実は、accommodative な組織文化の形成は多様な社会であるからこそ有効であるように思われる。無論、日本のこうした経験をアフリカに適合的に移転するためには多大な作業が必要である。しかし、現段階では、セクター・プログラムにアフリカ側の担当組織全体の組織能力強化という課題があることを指摘し、その解決の新たな方向性を示唆するだけでも、大きな貢献になるであろう。

以上

PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT IN AFRICA

through SECTOR PROGRAMS ¹

CONTENTS

1. Challenges to Us: Sector Programs and Japan	37
(1) What is a Sector Program?	
(2) Lessons from Japan's Awkward Position to Structural Adjustment	
(3) Challenges to Japan	
(4) How Can Japan Contribute?	
2. Failure of Development in Africa: Overview of Development Assistance	
 for Africa	41
(1) Failure of Development in Africa: Poverty, Marginalization and Aid Dependence	
(2) Background to Economic Predicaments in Africa	
(3) Africa and the Developmental State	
(4) Mechanism of Government Failures in Africa	
(5) Role of Development Assistance	
3. Background to and Justification of Sector Programs	47
(1) Formulation of the Post-Structural Adjustment Regime: the Principles	
(2) Limitation of the Macro-approach	
(3) Limitation of Project Aid: Shifts to Program Aid	
(4) Fungibility of Financial Assistance	
(5) Information and Aid Coordination in Africa: Asymmetry and Perception Gaps	
4. Challenges to Sector Programs	54
(1) Overview: Contradiction between Cohesiveness and Openness	
(2) Characteristics and Conditions of Sector Programs in Africa	
(3) Coordination and Stakeholders	
(4) Who is to Coordinate?: the Issue of Ownership	
(5) Fungibility of Aid Resources and Common Baskets	

¹ This paper is based on the "Memorandum on Sector Coordination and Japan's Response", which was written at the request of JICA in January 2000 and to which additions and revisions have been made. The author would like to express appreciation to JICA for its publication of this paper.

5. Conclusion: Sector Programs, Ownership, Japan's New Initiative	63
(1) Diverse Paths toward Development and Ownership	
(2) Toward Open Sector Collaboration	
(3) Japanese Technical Cooperation and Sector Programs	

1. Challenges to Us: Sector Programs and Japan

(1) What is a Sector Program?

The land-sliding shifts toward what are called Sector Investment Programs (SIP), Sector Coordination or more recently the Sector-Wide Approaches (SWAP) or Sector Programs (SP) is transforming the landscape of development cooperation in not only Sub-Saharan Africa (hereinafter “Africa”) and LLDCs, but also many developing countries². Regardless of what they are called, the essence of these sector-level structural changes in development cooperation is coordination and collaboration among the stakeholders such as donors and governments of developing countries. It is seen as a new form of partnership for development. In this paper, “coordination” will be the keyword to review how Japan should respond to Sector Programs in Africa.

As elaborated later on, Sector Programs can by no means be a panacea to save Africa out of poverty and marginalization. However, Sector Programs are a decisive measure devised after various “trials and errors” in assistance for Africa and developing countries, and is underpinned by a coherent rationale. In addition, Sector Programs are closely related to recent changes of policy-support cooperation, which has evolved from economic structural adjustment to institutional building and improving the quality of governance.

(2) Lessons from Japan’s Awkward Position to Structural Adjustment

The rapid spread of Sector Programs in Africa is similar to the Structural Adjustment Programs (SAP), which swept across the continent in the 1980s. The concept of SAP itself has some positive aspects, and it has played a major role in introducing market- and outward-orientation into the contemporary African economies. However, the 1980s, especially the first half, experienced many problems with the SAP. And they passed on enormous negative legacies such as social costs and greater social confusion in quite a few countries, and further dependence on aid and deeper debt burdens.

Many of these problems with Structural Adjustment apparently could be attributed to little

² Many countries are undertaking Sector Programs in Africa (Ghana, Ethiopia, Tanzania, Zambia, Mozambique, etc.) and similarly in Vietnam, Bangladesh and Papua New Guinea. The main sector programs implemented by Japan in Africa are health and education sector programs in Ghana, an education sector program in Ethiopia, an education sector program in Tanzania and a health sector program in Zambia. From 2001, Japan is playing a central role among donors in agricultural and rural sector development programs in Tanzania.

attention devoted to political and social costs and the role of the government in the uniform policies of international development financial institutions. At the early stages, the donor community was committed to SAP, and the above issues were not examined critically in depth. While doubtful about and not very satisfied with adjustment policies in Africa, Japan extended substantial amounts of financial assistance such as contribution to funds of SAP, co-financing and grants. However, Japan was an extremely marginal partner in terms of intellectual initiative. It was not until the former Overseas Economic Cooperation Fund published “Issues relating to the Structural Adjustment Approach of the World Bank”³ in 1992 that Japan raised questions articulately and theoretically.

Japan in the 1980s was certainly a latecomer as a donor especially in Africa. The Japanese government and academia were neither intellectually nor practically prepared to understand the justification of structural adjustment policies and make constructive criticisms of them. However, the present situation is different; Japan is not only a major donor in terms of volume, but has also played an important role in formulating the DAC New Development Strategy and hosted the two Tokyo International Conferences on African Development (TICAD), thereby contributing to consolidating development strategies for Africa shared by the international community. A substantial amount of experience and knowledge on aid to Africa has been accumulated through these experiences. She should not repeat the faults in the 1980s, being content as a marginal partner and standing by as a half-hearted spectator of the disastrous failures of the SAP in the 1980s.

On the contrary, Japanese should intrinsically understand the rationale of Sector Programs, make critical and logical diagnosis of related problems, and make proactive and practical recommendations. This is the way for Japan, a responsible major donor, to intellectually take the lead in assistance for Africa.

(3) Challenges to Japan

Despite the above arguments, Sector Programs have brought forth various difficult challenges to Japan’s development assistance.

Japan has been, in a sense, a lucky donor. No other donor country has been as fortunate as Japan⁴, in that main recipients of her development assistance have succeeded in development.

³ Those who have further interests are recommended to refer to “Journal of Development Assistance” No. 73 (1992) in which the article and printed.

⁴ The only comparable example would be the US during the Marshall Plan.

In addition, her experiences in East Asian recipients formed the basis of the Japanese conventional approach to development assistance. In that approach, the role of Japan's aid is to enhance and complement recipients' efforts for development, provided that recipients have certain capacity to absorb aid. Concretely speaking, the donor is expected to respect the initiative on the side of developing recipients in finding and formulating projects and to limit areas of support to projects, capital expenditures and the foreign currency portion. It is so called *support for self-help efforts*.

Fortunately for Japan, the major recipients in East Asia, as a rule, had sufficient capacity to absorb aid, which has been strengthened over the years. With South Korea and Singapore being forerunners, East Asian countries climbed the ladder and graduated status as aid recipients. Needless to say, high and sustainable economic growth enhanced this process.

Given her fortunate experiences in East Asia, she did not feel a strong need to change her conventional approach to assistance. In addition, as the East Asian recipient countries had a relatively high level of capacity to absorb or manage aid, there were little signs of aid oversupply or donor competition. These circumstances did not so much necessitate donor coordination, and there were few technical factors that pressed for reconsideration of Japan's own projects with tied-aid.

However, the circumstances surrounding assistance for African countries are markedly different from that of Japan's major traditional aid recipients up till now. The capacity to absorb aid is meager, and in some countries the capacity has dwindled due to deterioration of budget deficits. Furthermore, donors' scramble for scarce absorptive capacities has been intensified. Japan's approach to assistance for Africa, therefore, must be different from the conventional approach, which is based on the said experiences in East Asia.

Sector Programs have been devised in response to serious situations of assistance for Africa and LLDCs. Therefore, Japan cannot take light of Sector Programs, and if she is to participate and play a leading role in Sector Programs, their rationale and background are to be well understood. However, as it has already become evident, to make full-fledged participation in Sector Programs, Japan should reconsider her conventional approach and determine how to redesign it. This issue will be discussed later on.

(4) How Can Japan Contribute?

As mentioned above, the traditional Japanese approach as it is will not be of use intact in

assistance for Africa. However, the Japanese ideal of support for self-help efforts is not completely meaningless for African development. From this viewpoint, quite a few problems could be pointed out with regard to Sector Programs. They must be well clarified at this stage. Through endeavors to examine problems of Sector Programs and to resolve them, we are to make a valuable intellectual contribution, which is a task to be completed by Japan, a leading donor.

The essence of support for self-help efforts has been translated into international dialogue on aid as the concept of “ownership,” which is emphasized in the DAC New Development Strategy⁵ and the Comprehensive Development Framework (CDF)⁶. It is not only Japan that claims the importance of ownership. The World Bank, and European and North American donors are all the more keen about the issue, as they were disappointed with the management capacity of and aid effectiveness in Africa and others.

Ownership is the pivotal issue with regards to Sector Programs. As elaborated later on, Sector Programs could in effect intensify donor intervention in the recipient’s domestic affairs.

The challenge here is how to balance two requirements underlying Sector Programs: to improve aid management and thereby enhance aid effectiveness; to respect and strengthen, where possible, ownership on the side of African countries. European and North American donors do not have a definitive prescription for this, and it will not be an easy task to find a clear-cut answer. However, for this the most difficult issue of Sector Programs, Japan is to make a contribution through theoretical and practical recommendations. This is the way one can materialize the concept of support for self-help efforts. In any case, such recommendations should be made, well taking the actual situation of assistance for Africa into consideration.

⁵ The formal title of DAC New Development Strategy is “Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation”. It was resolved in 1996 by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It recommends an approach to development and aid emphasizing ownership and partnership.

⁶ This is a new approach proposed by J.D. Wolfensohn, the President of the World Bank, in January 1999. In addition to the economic aspect, it emphasizes the importance of structural, social and human aspects of development, and points out the need for harmony among governments, international institutions, NGOs and private sectors engaged in development and poverty alleviation.

2. Failure of Development in Africa: Overview of Development Assistance for Africa

(1) Failure of Development in Africa: Poverty, Marginalization and Aid Dependence

We, therefore, should have a brief overlook of the circumstances of development in Africa. But to avoid unnecessary reference to what are already well known, only essential facts relevant to the issue of this article will be cited.

As South Asia has the lowest average GNP per capita on the US dollar basis (1997, US\$380), Africa's GNP per capita (US\$510) is not the lowest in the world. But in the PPP term (namely, the term which controls differences in price level), Africa posts an average GNP of US\$1460 per capita against US\$1590 of South Asia. One, therefore, could say that Africa is poorer⁷. More serious is her past economic performance. According to World Bank data, South Asian average annual growth rate of GNP per capita was 3.0% p.a. for the 1980-1993 period and 2.9% p.a. for 1985-1995. On the other hand, Africa recorded a decline of -0.8% per capita for 1980-1993 and -1.1% per capita for 1985-1995⁸. According to other statistics of the World Bank, the average GNP per capita on the US dollar basis decreased from US\$639 to US\$503⁹ for 1980-1997. This means that an approximately 20% decrease in income for the average African took place. Needless to say, the direct causes are rapid population growth and economic stagnation.

The marginal status of Africa in the world economy can also be demonstrated in figures. In 1997, the share of exports from Africa in world trade is only 1.6%, and inflows of private capital to Africa constitute 2.2% of the same to all developing countries.

What are at the center of problems of Africa relevant to this paper are weak administrative and financial capacities. For example, the share of tax revenue out of total government revenue in Africa is generally low compared to developed countries and East Asia. Furthermore, personal income taxes account for less than 10% of total revenues in most African countries (about 24% in Japan)¹⁰. It is justified to view this as an indication of the low level of the government's capacity to collect financial sources through direct taxes. The weak administrative and financial capacities, reflected in a tiny tax base, lead to dependence on export/import taxes and foreign aid. In terms of aid as a percentage of GNP, gross domestic investments

⁷ Source: The World Bank, *World Development Indicators 1999*.

⁸ Source: The World Bank, *World Development Report*, 1995 and 1997 editions.

⁹ Source: The World Bank, *African Development Indicators 1998/1999*.

¹⁰ Source: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 1999*.

and export expenditures, which serve as indicators for the degree of aid dependence, Africa posted 5.0%, 27.7% and 12.7% respectively in 1997. They are definitely higher than other regions. The same figures for South Asia are 0.8%, 3.6% and 4.3% respectively¹¹.

(2) Background to Economic Predicaments in Africa

While degrees of economic difficulties vary, an important thing is that they are common for the majority of most African countries. It means that there are initial conditions, which are shared by those African countries. Preeminent conditions shared by 40 and more African countries are natural conditions and historical backgrounds.

The first point to draw your attention to is the very adverse natural conditions. As this is outside the scope of this article, we should avoid discussing this issue in detail. However, it is worth mentioning that a crucial developmental issue as regards severe natural conditions is that Africa is the only continent where the Green Revolution is yet to be initiated. Technology to overcome conditions such as soil that cannot subsume organic matters and erratic and unreliable rainfalls, and moreover, institutions to disseminate and promote advanced technology are yet to be developed. Agriculture in Africa remains unstable and at the mercy of natural constraints and variations. Livelihood of African farmers, accounting for nearly 70% of the working masses, are still dictated by needs of subsistence, in which they must secure materials indispensable for their survival largely through manual labor.

From a different point of view, the key to promoting industrialization and transition to a market economy in Africa is how to improve agricultural productivity and effectively mobilize surplus resources to other sectors. That is why it is necessary to place an emphasis on agriculture in development assistance for Africa.

One should pay due attention to common characteristics of historical origin of African states. Africa was arbitrarily divided by European powers, which convened from 1884 to 1885 in Berlin. Contemporary boundaries of African states have origin in this unjust action by Europeans.

The arbitrary division forced people who belonged to different social groups until then to live in the same territories. Without common language, culture, customs, governance mechanisms or integrated economic institutions, which are necessary for a territory to be deemed a country, the colonies gained independence in the 1960s. Thereafter, African countries

¹¹ Source: The World Bank, *World Development Indicators 1999*.

have had to live with social diversities and heterogeneity. According to recent studies, the simplistic view that ethnic fragmentation necessarily and directly brings about social turmoil and economic stagnation has lost its persuasiveness. Nevertheless, the fact should be paid due attention to that social groups with great differences in language, customs, residential areas, environment, and interest in livelihoods were forged into a country.

Colonial rule in Africa from the end of the 19th century to the 1960s was shorter-lived than that in Asia. It was too short to create a shared sense of nationhood. However, it was long enough to reinforce differences and enmity among ethnic groups under the divide and rule policy, especially that of the British and Belgium colonies, which seriously affected political and social conditions even after independence.

It is important to take note of the grim fact that there is still a long way for Africa to go in the historical process of creating an integrated society, developing a state and building a market economy. What are happening in Somalia, Sierra Leone, the Republic of Congo and Angola illustrate how fragile the process is, which is another point to bear in mind.

(3) Africa and the Developmental State

Why has not development in Africa made progress as in East Asia? The background to this are the disadvantageous initial conditions mentioned before. But special attention should also be drawn to the role of the state.

The focal point in recent controversy on economic development is the necessity of *the developmental state* in Africa. The developmental state described here is not merely the state of 'developmental dictatorship', which above all pursues national economic growth.

The developmental state, whose ideal type has been formulated through studies of the East Asian experience, is characterised with two key factors:

- (1) Attaching importance to macroeconomic stability and external openness, and pursuing effectiveness in the overall distribution of economic resources; and
- (2) Focusing on the improvement of the basis of people's livelihood, especially agriculture, and thus developing basic infrastructure and education with substantial efforts.

In other words, the modern developmental state is a state, which plays necessary and adequate roles to achieve growth shared by broad sectors of society (*shared growth*). According to the theories of traditional economic schools, shared growth is to be achieved through redistribution of income by the government. While the income redistribution policy has been

deemed inevitable from political and social viewpoints, it has been regarded as negative for efficient resource allocation. A new development economics, on the other hand, suggests that investments in basic education in the long run will enhance broad-based accumulation of human capital, and thereby lead to growth of a society as a whole. At the same time, it will allow mass population to share the process and results of growth, and enable the society to achieve social equity dynamically.

The East Asian experience demonstrates that governments approximate to the model of the developmental state can in effect appear in the contemporary developing world. However, many of the African states are far from the model, at least in a historical *ex post* evaluation. Instead, the description of ‘the predatory state’ seems to be more suitable. The reason why attempts to apply ‘the Asian experience of roles of the government’ to Africa could not be achieved is that sufficient consideration has not been given to differences between Asia and Africa in initial conditions for development and characteristics of governments.

Nevertheless, it is indisputable that the preeminent factor for fostering ownership of development in Africa is the creation of the developmental state.

(4) Mechanism of Government Failures in Africa

Then, a question arises: why was the developmental state or one akin to it not created in Africa? According to Easterly and Levine¹², the major cause for low economic growth in Africa is ethnic fragmentation. Generally speaking, in a highly heterogeneous society with diverse values and views, it is difficult to formulate national consensus. Consequently the state’s commitment to development is nothing but weak. As the African countries were forced to inherit the negative legacies of colonial rule (ethnic fragmentation and friction), it is understandable that it will require more time and costs to build national consensus.

However, many countries in Asia also bear ethnic diversity, and this alone cannot entirely explain the cause for government failures in Africa. One important question is whether an African government had been given a sufficient time, opportunities and resources to build capacity viable enough to govern society with such heterogeneity and diversity effectively.

Asian countries, not to mention China and India with thousands of years of bureaucratic history, have maintained sophisticated institutions for state rule well before colonization. Those

¹² Easterly, W. and R. Levine, “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions.” *Quarterly Journal of Economics*. vol. CXII. November Issue 4. 1997.

state organizations experienced numerous competition among themselves. They spent hundreds of years under colonial rule and have spent more than 50 years after independence to build the administrative institutions. It is probably a huge mistake to regard capacity of African governments as same as that of Asian counterparts, when discussing effective cooperation with them.

One point to mention in connection with government failures in Africa is that a major development challenge facing Africa is how to enhance small-scale agriculture, and above all food production. Small-scale farming, if compared with manufacturing, is remarkably constrained by ethnic and regional differences. To develop small-scale agriculture, the government must play the minimum role in constructing infrastructure, disseminating technology and developing farmers' human resources to remove bottlenecks of technology and information. However, in Africa and elsewhere, government resources are usually scarce at the initial stage of development. Therefore, for government investments to take effect, they must be concentrated on certain sectors and regions. This would inevitably generate regional disparities, and might increase tension and complications in political and social relationships among ethnic groups and regions. A nation's development depends on whether society is flexible enough and the government strong enough to withstand the social costs of widening disparities, which are inevitable when pursuing efficiency in use of scarce resources.

The history of the modernization of Asia, ranging from Japan through Korea and Thailand, and extending to Indonesia and China, is a history of expanding regional disparities. In the so-called Asian model, the governments managed to absorb such social costs, succeeded in rapid industrialization, and made efforts to develop the remaining rural regions, mobilizing surplus funds generated from successful industrialization. As for Africa, there is no end to listing up cases where ethnic disputes resulting from the regional agricultural disparities have led to development stagnation: for example, the ethnic confrontations in Kenya between the Gikuyu ethnic group and others: the North-South dispute in Uganda: friction in Ghana between the Ashanti-Kumasi region and others: tension in Zambia between regions along the railroads or the Eastern province and others). The governance mechanisms in Africa are not yet developed viable enough to coordinate and overcome these disputes and maintain sustainable development investments. As such, the history of the African state is still in its infancy.

More serious, the environment surrounding African governments has deteriorated since independence, degrading the morale of government officials. The government and state-owned enterprises have become means of creating jobs to swell the numbers of officials. It was

thereby made difficult to set up a wage system based on meritocracy. Compounded by persistent economic turmoil and budget deficits, officials' wages have diminished to the level that they are not enough to live on, in turn generating corruption and degrading the morale of staff in the lower ranks in particular. The post-independence conditions of the African governments have weakened their administrative institutional capacity rather than strengthened it.

(5) Role of Development Assistance

As mentioned above in the context of enhancing development ownership in developing countries, above all, the government, which is to be the coordinator and the leader of development efforts, must be geared to national development. Then, what can assistance do to this end? It is not easy to answer this question. But one thing should be pointed out: assistance could undermine ownership. It is imperative for donors to be considerate enough not to impose excessive intervention or conditionalities, which would reduce the choices of developing countries and deprive them of leeway for trial and error.

However, foreign donors can also, and must, assist indirectly in creating the environment for African governments to become more development-oriented. The input of information from donors can often be effective for central governments in Africa, which lack the mechanism to absorb and compile needs of mass population's daily life. But more important, donors should extend assistance indirectly to further democratize the development process and expand fair opportunities for participation by the masses. Of course, as some Japanese are concerned, there are fears that the democratization process may aggravate social friction and lead to populist policies in Africa, where experiences of state governance are shallow and the school-education level of the people is low. However, if our goal in development is to achieve shared growth by broad sectors of the people, it is indispensable to build administrative institutions, which are capable of absorbing the people's needs and promoting the participatory process.

One of the roles of donors is to call for democratization of the development process, while making actions possible to prevent social conflict and populism. In this sense, the input of intellectual, development-oriented messages, which are in fact more valuable than funds and goods, is an important responsibility of a donor.

The point is that the process to formulate ownership in a development-oriented government in Africa will take a very long time.

3. Background to and Justification of Sector Programs

(1) Formulation of the Post-Structural Adjustment Regime: the Principles

The regime of international aid to developing countries, notably that to Africa, experienced a shift in regimes in the 1990s. The *international aid regime* can be defined as ‘a place where international actors (aid executing bodies) regulate their activities under set principles’. One could say that there existed the so-called structural adjustment regime based on simple and clear principles during the structural adjustment era.

The end of the Cold War, democratization in Africa and other developing regions, greater concerns with aid effectiveness and reflections on early versions of structural adjustment all prompted shifts from the structural adjustment regime. While there may be different views, in my opinion, the formulation of the post-structural adjustment regime guided by the following principles is currently in progress¹³.

- Respect for the framework of structural adjustment policies (macroeconomic stability and market-oriented, private sector-driven and outward-looking development strategies)
- Close donor cooperation and collaboration
- Emphasis on institutional building
- Incorporation of governance issues into aid policies
- Shift of priority to sector-level activities
- Selective approach for aid recipients and sectors

The transition to the post-structural adjustment regime has not been revolutionary, but evolutionary in that it has been based on the experiences and reflections of the structural adjustment regime.

Nevertheless, while the economic concept underlying the structural adjustment regime was such a naïve one that assumes that simple economic liberalization instantly could induce private sector’s response, the post-structural adjustment regime is no doubt more comprehensive and multi-faceted, encompassing political, administrative and institutional considerations. One can assert that now comprehensive politicization of aid is now taking place.

On the other hand, it is important to take note that the aforementioned principles are closely

¹³ This view is largely based on the argument of Nicholas van de Walle. See van de Walle. “Managing Aid to Africa: The Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime”. paper prepared for the AERC-ODC Collaborative Research Workshop on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa. 1998.

interconnected. At the same time, friction can occur at the concrete implementation dimension as to who should take leadership, as there are differences in views of how to put the principles into practice among the donors. The focal point of this paper, therefore, is the problem that while Sector Programs are an essential and integral part of the post-structural adjustment regime, differing stances of donors are the main cause for controversies in the regime.

What is called the ‘second-generation approach’ by the World Bank (and IMF) and the Comprehensive Development Framework formularized by the Bank is a reflection of their own perception of the post-structural-adjustment aid approach and the guiding principles. In addition, Ms. C. Short, the head of U.K. Department for International Development (DFID) made a statement¹⁴ in 1999, claiming that tied-aid of procurement requirements by certain donors was comparable to outdated “dinosaurs” or so-called “aid protectionism”, which should be disposed of. This criticism is no doubt leveled at major donors including Japan. In view of donor coordination, which has developed since joint supports for SAP were initiated, Secretary Short’s statement indicates the country’s intention to take the lead of controversies, insisting on untying of aid. The issues of donor coordination and untying of aid are, needless to say, closely related to Sector Programs, and thus her statement deserves due attention from the viewpoint of this paper.

(2) Limitation of the Macro-approach

When examining evolution from the structural adjustment regime to the post-structural adjustment regime, it is important to take note of the shift in priority from the macroeconomic level to the sector-level.

The backgrounds to this are as follows.

First, in certain countries with good performances of SAPs, there has been progress in macroeconomic adjustment resulting in certain achievements. Successes have been observed especially in the liberalization of foreign exchange markets with the shift to the floating exchange rate system. The focus of macroeconomic assistance has shifted from the balance-of-payment supports to budgetary supports.

Second, fiscal balances are apparently recovering in some countries, but this is due mainly to dependence on foreign aid, and the weak taxation capacity of African governments

¹⁴ Short, C. “Protectionism in Aid Procurement: Disposing of a Dinosaur.” a speech at the Adam Smith Institute on 2 December 1999.

mentioned earlier has never been resolved. Therefore, in addition to long-term efforts to increase tax revenues, it has become essential to control expenditures more systematically and strictly.

Needless to say, the second point has been a constant issue since the earlier period of SAP. Under the structural adjustment policies, the WB/IMF tried to control expenditures by making governments formulate Public Investment Programs (PIP). Very often, however, PIPs tended to be a mere compilation of independent and often scattered aid projects by individual donors, and was not necessarily useful for effective control of development expenditures and relevant recurrent costs.

It, therefore, became imperative to regulate budgetary expenditures in detail by means of new methodologies such as the *cash budget*, which prohibits spending commitments without actual financial resources. At the same time, it became necessary to involve donors in expenditure management, as aid was a major factor for budgetary spending.

In other words, the shift from the macro-level to sector-level was prompted by the need for stricter management of expenditures. Participation by a donor in sector-level coordination inevitably has become a must. In World Bank terms, this could be illustrated as the shift from a PIP to SIPs.

The move by SPA to incorporate sector-level assistance into its scheme, screening Sector Programs through certain criteria, also symbolizes this priority shift. This point will be elaborated later in 4 (2).

(3) Limitation of Project Aid: Shifts to Program Aid

The concept of Sector Programs that project aid is not effective when isolated, but should be related to each other, or that individual projects should not be distinctly separated, but rather various concrete activities should be implemented flexibly as integral parts of one entire effort has become the mainstream of assistance for Africa in the 1990s. In the 1970s to 1980s, the term *program aid* referred to macro-level financial assistance without specific limitations of purpose of use. But presently it means coordination at various levels from grassroot development of villages or slums to macroeconomic policies.

The awareness of the need for program aid has deepened also in Japan, but attention often tends to concentrate solely on the interrelationship among Japanese projects. However, currents in aid for Africa have progressed farther than that to reach the stage of implementing a program with the collaboration among different donors.

To understand clearly backgrounds to this, one may look at the situation called *aid bombardment*. Aid bombardment is the situation in which excessive foreign aid projects, which cannot be absorbed, are concentrated on recipients with scarce aid absorbing resources (recurrent budget, human resources, etc.). As a result, recipient governments cannot absorb aid, and thereby aid effectiveness is necessarily minimal. The cause of this situation is not merely the quantitative imbalance between aid inflows and aid absorbing resources, but the lack of sufficient capacity of recipient governments to coordinate aid projects. It consequently produces parallel, overlapping or inconsistent projects. This phenomenon has often occurred in African countries, where poverty brings about undeveloped administrative institutions and weak organizational capacity. For, from the purport of development assistance, though depending on the conditions, the poorer a recipient country, the more likely foreign aid is concentrated on it.

Under the circumstances of aid bombardment, there are only two alternatives for donors to enhance aid effectiveness in the short-term. That is, either to give direct support for aid absorptive capacity on the African side or to adjust the volume and to coordinate foreign aid on the donor side. Amidst the growing critical concerns about aid effectiveness, a large number of donors, especially in Europe, have been pushed to cooperate in combining these two alternatives to address the issue of so-called aid bombardment.

As pointed out in 3 (1) above, aid approach under the post-structural adjustment regime has put a priority on institutional building, rather than the naïve economic approach. While there are many reasons behind this, one of them is a change in concept of aid effectiveness. Project aid, in a number of African countries, failed to gain self-sustainability after completion of construction or after departure of foreign experts. Or even in case projects have been sustainable, quite often spill-over effects have been extremely limited, making successful projects isolated or small 'islands'.

To overcome this phenomenon, it is insufficient to merely formulate programs through strengthening coordination among projects. It is necessary for developing countries to adopt and establish institutions on their own, so that aid and other development assistance could produce sustained effects.

Concretely speaking, required institutions will vary from sector to sector. For example, to make health projects sustainable in the long run, financing of expenditures or cost recovery must be ensured to finance the costs of the services supplied. Apart from subsidies from government budget and foreign aid, the possibilities may include collecting fees from the

beneficiaries and creating an insurance system. In any case, these are institutions never experienced before in quite a few African countries. If no sustained effects of a project could be expected without relevant institutions, interests and intervention would inevitably turn to the sector-level.

Furthermore, in the case of financial institutions such as mentioned above, it is corruption and inefficiency that obstruct their functions. This necessitates integrated mechanisms within the institutions for ensuring transparency, accountability and meritocracy. This is consistent with the recent trend in the political sphere that demands for democratization and participation in the development process. This could be called governance improvement at the sector-level¹⁵. The key point in this context is that it is not satisfactory to set up these mechanisms only as elements of the democratization process in the dimension of national politics. Instead, they should be established in the concrete processes of construction of administrative institutions at the sector-level. If transparency and accountability are similarly required for aid money, the corresponding mechanisms (for example, accounting and disclosure) should be also available for donors.

(4) Fungibility of Financial Assistance

An important point to take note of as the background to Sector Programs is the issue of fungibility of aid money. The negative aspect of fungibility, in particular, has often been pointed out: as any money cannot be earmarked by nature, financial assistance for recipients may actually be helping expand spending on undesirable sectors, such as a military one. Fungibility, however, also implies the convenience for users: they could spend it flexibly as a lump-sum amount, irrespective of sources, for occasional, concrete needs.

It is normal for donors to specifically limit purposes of their financial assistance. There are various ways to do so such as limitations to specific projects, to the foreign exchange portion or to investments (capital expenditures). Another example is the case where the funds are not disbursed to recipients, but directly paid to contractors while the recipients are supplied with supports in kind or as construction projects.

It to a certain extent justifiable that donors hope to limit purposes of the use of aid money. Donor governments should take into account various matters such as needs for monitoring,

¹⁵ The World Bank's definition of Good Governance contains the principles of the Rule of Law, Predictability, Openness, Transparency and Accountability. See The World Bank, *Governance and Development*. Washington, D.C.: 1992.

and ensuring accountability to taxpayers, an adequate tying proportion of aid or a requirement of avoiding aid dependence by developing countries.

Notwithstanding the above-mentioned considerations, the limitations in the use of funds could also undermine mobility. The concern will be all the more keen in case donors and the recipient government share common development goals. Financial needs for development change day by day and moment by moment. To enhance effectiveness of one unit of financial input, it stands to reason that it would be more appropriate to use it for the most immediate need at the time. In the case of the education sector, for instance, if sufficient school facilities have already been built, it would be more effective to use the additional marginal unit of aid money for financing recurrent costs such as teachers' salaries or maintenance and management expenditures rather than building more schools.

As this example suggests, if advantages of fungibility were thoroughly exploited through flexibly allocating money without any restrictions in use, theoretically it should generate no mismatch (imbalance) between aid inputs and local costs, foreign and domestic currency portions, and capital and recurrent expenditures.

While African countries suffer debt burdens and financial crises, aid resources of many donors are becoming scarce. Under these circumstances, if aid effectiveness is to be ensured and enhanced, demands for increasing fungibility of aid money is expected to grow all the more strong. The common pools in Sector Programs can be regarded as an extended modality of financial fungibility.

(5) Information and Aid Coordination in Africa: Asymmetry and Perception Gaps

The issues relating to Sector Programs should also be analyzed from the viewpoints of information flows among stakeholders, perception formulation and decision-making. Emphasis on the role of information is a major current in social sciences in general and economics in particular.

To simplify the discussion here, in the case of traditional Japanese aid which has been implemented with the emphasis on the request-based approach (or support for self-help efforts), there is an implicit presumption that the governments of developing countries have sufficient information on development, and thereby can formulate accurate perceptions, make home-grown development strategies, and design and request aid projects according to these strategies. Moreover, it is assumed that the governments have acquired required knowledge on the menu of donors' assistance and resources available on the side of donors.

A government that can perform as such must be endowed with capacities of the developmental state, and have sufficient development ownership. Perhaps such an ideal government does not exist in reality, but some East Asian governments are relatively close to this model.

On the other hand, it is very difficult to expect African governments to function as described above. Instead, necessary information is scattered among donors, the governments, would-be beneficiaries and other domestic stakeholders (this situation can be deemed the same as *information asymmetry* in information economics), and perceptions are contradictory among them. Under these circumstances, appropriate decision-making is impossible for even a single aid project implemented by the government and each donor, let alone for government's sectoral development policies (including aid utilization strategies). The more donors provide aid and the more diverse they are (i.e. the more serious aid bombardment is), the more scattered information is and the more likely decision-making is sub-optimal.

The results are proliferation of ineffective projects, overlapping or inconsistency between projects and neglect of attention to needed areas as have actually happened in African countries.

Japan has switched her approach for project (program) formulation and development research from the request-based approach to that based on joint formulation and policy dialogue. This move also can be regarded as an attempt to cope with the problem of scattered information by means of participating in finding and creation of information at earlier stages.

To solve the problem, it is logically necessary that stakeholders including the recipient government and donors share information among themselves to the full extent, bridge perception gaps and, based on them, make decisions from individual projects to sector-wide development policies. This should lessen possibilities of disputes over recurrent budgetary resources and duplications or contradictions among projects.

Building mechanisms to ensure transparency and accountability as mentioned in 3 (3) is indispensable for sharing information among stakeholders.

When examining Sector Programs, perhaps more important than aid fungibility is the problem of information. Here, it should be pointed out that sharing information among stakeholders and filling perception gaps on the one hand, and conducting joint decision-making on the other hand are to be taken as separate matters. From the perspective of respecting ownership of developing countries, the essential matter is who is to have the final authority to make decisions.

4. Challenges to Sector Programs

(1) Overview: Contradiction between Cohesiveness and Openness

Notwithstanding the various justifications for Sector Programs as mentioned in Chapter 3, several problems should be pointed out as regards ongoing Sector Programs in Africa. This chapter will discuss them, taking theoretical perspective into account.

A Sector Program in Africa is a form of *interorganizational coordination*. A number of theoretical explorations have been made on various kinds of interorganizational cooperation, including coordination in areas of public administration studies and organizational economics.

Rogers et al.¹⁶ examine problems arising when public-sector organizations are conducting activities for a common goal. They pay special attention to coordination as a means to overcome problems of sectionalism and duplication. According to them, at least two categories can be distinguished in interorganizational cooperation in a broad sense, that is *coordination* and *cooperation*, the looser form. Differences between coordination and cooperation are that the former (1) sets up formal interorganizational rules; (2) has shared goals; (3) affects existing interorganizational relations; (4) mobilizes more resources such as senior staff; and, (5) largely undermines the autonomy of each organization.

On the basis of this argument, the following points can be identified as regarding the problems of Sector Programs.

First, in order to pursue fruits from sectoral coordination to the extent possible, it is necessary to strengthen coordination among stakeholders in a sector, increasing cohesiveness among them. If employing the above argument by Rogers et al., setting up formal and strict rules is corresponding to the said cohesiveness.

On the other hand, in reality, a number of diverse stakeholders are involved in development in Africa. Pursuance of cohesiveness with strict rules may drive some stakeholders out of coordination, or, in a better case, may marginalize them. This would create an adverse situation where essential purposes of Sector Programs could be undermined, which is to realize collection and sharing of information and common perception through sector-wide cooperation and collaboration as mentioned in Chapter 3. (5).

To summarize, one should note that there are two contradicting demands in Sector Programs:

¹⁶ See D.L. Rogers, D.A Whetton and Associates *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Des Moines: Iowa State University Press. 1982.

to strengthen interorganizational coordination to the greatest extent (cohesiveness); and to expand the base for sharing information and perception among as many stakeholders as possible (openness).

As Rogers et al. point out, increasing cohesiveness in coordination can threaten the autonomy of each participating stakeholder. This is all the more problematic, especially, in relation to the issue of ownership of the recipient government.

(2) Characteristics and Conditions of Sector Programs in Africa

Now let us examine in depth relationships between cohesiveness and openness through concretely reviewing the conditions for Sector Programs.

According to the standard text on SIPs of the World Bank¹⁷, the essential features required to be deemed a SIP are as follows:

- 1) Sector-wide in scope;
- 2) A coherent sector policy framework;
- 3) Local stakeholders in the driver's seat;
- 4) All donors sign on;
- 5) Common implementation arrangements; and
- 6) Minimal long-term foreign technical assistance

In addition, the following are conditions for SIPs to achieve their goals.

- a) Macroeconomic stability; and
- b) Commitment and leadership of the government of the developing country

The aforementioned six features and two prerequisites are most frequently cited. In light of backgrounds to demands for Sector Programs as mentioned in Chapter 3., it would certainly be favorable to have the features 1) to 6) listed above. In addition, to enhance aid effectiveness of not only Sector Programs, but also all types of aid, the prerequisites of a) and b) would be essential. When taking into account the development process of Sector Programs as an extension of structural adjustment to the sector-level, it is quite understandable to require macroeconomic stability. Also it is indisputable that commitment and leadership of recipient governments are desirable, which are the essential conditions in the aid absorption process by developing countries, and thus the key to aid effectiveness.

¹⁷ P. Harrold and Associates, "The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs." World Bank Discussion Papers (Africa Technical Department Series) no. 302. Washington, D.C.: The World Bank. 1995.

Nonetheless, despite the text's large influences, the features and conditions cited by Harrold et al. have not necessarily taken root in practice. For example, in the discussions of the Economic Management Working Group of SPA (Strategic Partnership for Africa)¹⁸ four elements of criteria for Sector Programs were once proposed: 1. macroeconomic stability; 2. comprehensive sector policies and a strategic framework; 3. sector spending programs; and 4. donor coordination, in addition to integration of financial contribution to Sector Programs into the recipient government's budgets. These criteria are for a Sector Program to be recognized under the SPA scheme, which are significantly looser than those of Harrold et al. Moreover, in case of SWAP, which is often used for the health sector or by UK officials, it is emphasized that the form should not be restricted. The Sector Development Program (SDP) of EU is simply defined as an implementation method to clarify purposes of sectoral development and required resources, and to organize follow-up and post-evaluation.

In the meanwhile, the features and prerequisites proposed by Harrold et al. themselves deserve elaborate examination. There seem to be at least four problems to be discussed.

First, one cannot clearly see what the six *features* require us. They on the one hand seem to be desired goals to achieve, while they also look like absolute necessary conditions to be deemed an authentic SIP.

Second, the important point about the two prerequisites is that they could in effect intensify selectivity in activities of Sector Programs and even foreign aid itself, for the prerequisites are not necessarily ready in many African countries. As mentioned in Chapter 2., the governments of African countries face the problem of lack of commitment and leadership, which is one of the reasons why appropriate macroeconomic management cannot be implemented.

Whether these prerequisites are satisfied or not, important sectors such as health and basic education in any African countries have enormous needs for resource input. In fact, the situation of those sectors is often more serious in countries with macroeconomic instability and weak government commitment. The issue of how to balance between selectivity and development needs is crucial for aid to Africa¹⁹.

¹⁸ Strategic Partnership for Africa is the revised name for Special Program of Assistance for Africa. Aims of this forum are consolidation of policy support by donors for macroeconomic stability and structural adjustment. Now it is moving to incorporate coordination at the sector-level as already mentioned in 3 (2).

¹⁹ The author had the opportunity to meet with a World Bank economist familiar with Sector Program in 2000. He agreed that excessive requirements of commitment, leadership and capacity of African governments did not suit the present situation of Africa.

Third, if such diverse requirements as Harrold's six features and two prerequisites were set out formally as a rule, we would be confronted with the problems pointed out in 4 (1) above. It would be desirable to demand numerous strict requirements, if all stakeholders could agree to this. Excessively strict requirements, however, could obstruct the current favorable trends for expanding donor collaboration and discourage donors and local stakeholders from participating. Instead, the brief and flexible requirements should be set out, taking the most essential reasons that demand for Sector Programs.

Fourth, Harrold et al. point to the minimal reliance on technical assistance in SIPs. This should be nothing less than or more than warning against intervention in sector policy formulation and taking-over of the leading role in coordination by foreign experts. They would undermine ownership of the government of the recipient country and impede the use of local human resources. Considering the weak organizational and technical capacities of African governments, however, it is natural to recognize the need for a wide range of technical cooperation such as assisting coordination functions²⁰.

(3) Coordination and Stakeholders

We will, in this section, further theoretically explore relationships between strict cohesiveness and openness or needs for broader participation as already discussed in (1) and (2).

Needs for wide sharing of information and common perceptions are discussed in 3 (5). In quite a few documents, including that of Harrold, it has been pointed out that Sector Programs should incorporate as many stakeholders, ranging from donors to grass-roots organizations in the developing country, as possible.

If strict requirements were set out, not all the stakeholders could take part in coordination, and thus various problems would occur. First, the information of the limited participants in coordination would not necessarily be comprehensive and complete. It is indispensable to note that the recipient government, which should take the pivotal role in a Sector Program, may lack capacity to collect complete information. In that case, decisions to be made could be sub-optimal. The most serious situation arises when local stakeholders are not sufficiently

²⁰ The author also asked the World Bank official his views on the relationship between technical assistance and Sector Programs. His notion of technical assistance was support to second expatriates to fill posts in administrative structure. Mr. Harrold explicitly stated he acknowledged that Japanese technical cooperation was different in purpose and form from this, and that assistance to enhance government capacities was necessary.

participating. In addition, in the case of donors who have become outsiders, information on their potential, valuable aid resources will not be reflected in the decision-making process²¹.

Second, if stakeholders excluded from the coordinated activity were individually rational, they might opt for free-riding. They might be able to enjoy spill-over benefits of coordination without sharing burdens and costs for participating in coordination. In the case of Sector Programs, for instance, an excluded donor could extend a significant amount of assistance and thereby use up the recurrent budget²², while organizations participating in coordination are making efforts to restrain assistance in view of the limited aid absorbing capacity of the government.

Third, in the case where mutual trust is strong among donors, it is difficult to imagine that the excluded would act as a free rider. Instead, it is likely the excluded totally withdraws to avoid confusion from that Sector Program²³. This would result in a decrease in aid amounts, though it is not necessarily a negative phenomenon in view of balance with local budget.

Fourth, for coordination with high entry barriers, it would be difficult to adapt itself when major changes took place in the composition of relevant stakeholders. In the case of Sector Programs in Africa, Asian middle income countries, neighboring nations, and non-DAC members could become partners in development cooperation through South-South cooperation or intraregional cooperation. A Sector Program that could not respond to emergence of new donors and changes in local stakeholders will lose the potential to develop and dynamic effectiveness.

²¹ Interesting examples are the health sector program in Ghana and the education and health sector programs in Ethiopia. A common pool was set up in Ghana's health sector program. As it discouraged donors not contributing to the common pool from participating in the sector program, the Ghanaian government changed its policy to open the door of the sector program to these donors as well, while maintaining a strong desire to have donors participate in the common pool. The opposite case was observed in Ethiopia. In Ethiopia, due to the organizational structure of the government cabinet, the sector program tends to combine both the education and health sectors. Of special note is that although sector programs are being implemented under the strong initiative of the government, donors with differing opinions are being excluded from sector program meetings.

²² Putting aside the possibility of Japan becoming a free-rider, this is a situation that could never occur unless the government itself actually breaks the agreements of the sector program. Nevertheless, it unfortunately cannot be denied that possibility exists in Africa. A donor should be cautious not to unwillingly become a free rider because of a lack of information.

²³ It is likely that Japan will be pressed to make such a decision from the perspective of foreign diplomacy. Germany, which has a different view from that of the Ethiopian government concerning the framework of the health and education sector programs, has opted not to participate in the sector programs; instead, it is cooperating solely with local governments in Ethiopia. However, Germany has not entirely dismissed the possibility of participating in sector programs. The country contributes to the common pool of the health sector in Tanzania on an experimental basis.

(4) Who is to Coordinate?: the Issue of Ownership

a. Decision-making and Ownership in Sector Programs

The key issues in Sector Programs are how to make this new modality of partnerships in development assistance get along with ownership on the side of the recipient country, and how to respect and foster ownership, if ownership is problematic. While ownership is the most essential factor in aid absorption, it is the most difficult to grasp.

In case ‘commitment and leadership’ cited by Harrold et al. as one of the SIP features were available, and aid absorbing capacity were sufficient, there would be no need for strict Sector Programs. As mentioned in Chapter 2., in the case of assistance for East Asian countries, which were endowed with such requirements relatively close to the developmental states, coordination was implemented by the recipient governments. It had been possible to achieve the relatively high level of aid effectiveness in East Asia without close donor coordination.

As Harrold admits, Sector Programs are sometimes implemented to complement weak ownership and absorptive capacities of the recipient government. On the other hand, ownership and coordination capacity of the government affect a Sector Program’s success. Sector Programs in progress in Africa illustrate this²⁴. Here lies their most difficult dilemma.

According to Rogers et al. as mentioned before, the most essential point distinguishing coordination and looser interorganizational cooperation is joint decision-making by the participating organizations. This may imply that the autonomy of each organization, including the recipient government, can be undermined as a result.

To enhance total aid effectiveness, each donor/probably has to give up its independence to a certain extent through strengthening inter-donor coordination. However, the issue is the autonomy of the developing country. If Sector Programs necessarily demand for joint decision-making, as the theory of Rogers et al., it means that certain restrictions are to be imposed on the government’s freedom to make their own decisions. This is more likely in the case of governments with already weak ownership.

In ongoing Sector Programs, a donor as the *lead donor* often takes charge of coordination. This will give rise to difficult problems of fostering of ownership and legitimacy of the lead donor.

²⁴ As pointed out earlier, the Ethiopian government had strong initiative, which can be confirmed in the refined institutional capacity and relatively steady progress of the Sector Program.

b. How to Grasp and Evaluate

As ownership is difficult to grasp, it is not easy to evaluate it. This also signifies how difficult it is for donors to be associated with the process of ownership formulation of the developing country.

As Harrold points out, an important ‘merkmal’ of ownership is that local stakeholders such as government officials in charge have the will and capacity to take the lead in discussions and activities for Sector Programs. Preparing documents of sector development policy and establishing systems for sector-specific accounting/monitoring by themselves are among examples of such activities.

One, however, should note that even if there are very beautiful policy documents, quite often they are not effective in African reality. Pointed out in 3 (3) is the need for making efforts to build sector-specific institutions. However, building effective institutions is totally different from making beautiful bureaucratic documents. The causes of these discrepancies should be examined in depth.

As stated, in 4 (2) above, there is the dilemma between the issues of ownership and selectivity of developing countries in relation to the SIP requirements. As aid resources are becoming scarce, donors are starting to take a serious look at ownership in Africa. This is not limited to the context of Sector Programs. Criteria for evaluation of ownership include willingness, capacity, degree of understanding and honesty of officials at government ministries and/or executing agencies in charge of the relevant sector²⁵.

Donors often judge them by looking only at a small number of staff at the top strata of relevant government offices. While the situation varies by country and government office, extremely excellent high officials are often found in each government office also in African countries. However, it is the middle and junior officials that actually implement projects, and in most cases their morale and ownership seldom draws donors’ attention.

In reality, the most serious problem with ownership of African governments as regards aid and development interventions is the commitment and capacity of the whole organization, including junior to senior personnel. Not only the individual human resources, but also the question of institutional capacity itself should be examined.

²⁵ Considering the case in Ethiopia where certain donors were excluded, the question should be raised whether the recipient government is prepared to respect partnership.

c. Capacity Building and Institutional Building

The final problem is how to involve ourselves as donors in the actual process of capacity building and institutional building of governments in developing countries. The problem would be most crucial for successful Sector Programs in Africa.

As exemplified by rising influence of the New Institutional School in economics, the interest in institutional building is growing. Rather, one should state that behind the recent emphasis on institutional building by the World Bank and others is such a trend in academic theory. By the way, the main contribution of the New Institutional Economics is that it has clarified that non-economic matters such as institutions were actually formed endogenously out of the needs of a market economy.

To extend the argument further, it is not possible for any institution to take root unless the need and initiative originate endogenously from within the society. Johnston, who discussed institutional building in Africa, stated that institutions could not exist unless there was a firm and distinct cultural foundation. This statement can be taken as almost the same as the idea above²⁶. Moreover, technology cannot be transferred and absorbed without endogenous initiative, as a specific technology cannot be transplanted without corresponding social institutions.

Furthermore, institutional building must include the process of strengthening capacity to secure and utilize sufficient human and physical resources so that the organization in charge of institutions in question can function effectively. This should mean that not merely is each individual factor to be secured, but also overall institutional capacity enhanced.

Needless to say, as seen in the experiences of Japan and East Asia, technology and institutions cannot develop without transferring them from overseas. This is why foreign assistance is meaningful.

Perhaps one of the problems facing African governments, in view of the developmental state, is the lack of technical capacities to articulate the institutional and technical needs required by society with appropriate institutions and technology transferred from abroad.

To summarize our observations thus far, elements indispensable for institutional building by government agencies of a developing country with ownership are as follows:

- putting right officials in right places, and strengthening technical capacities of personnel

²⁶ Johnston, A. "On Developing Institutions in Africa." Wohlgemuth, L. et al. (eds.). *Institution Building and Leadership in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet. 1998.

from the lower to higher ranks (especially the capacity to understand details and implications of institutions and technology)

- sufficient funds to finance investment and recurrent costs and mechanisms to secure and provide them
- systems to collect information and build a consensus for grasping social needs and formulating effective policies based on them
- management to make full use of resources available for relevant government agencies, notably human resources to thereby make the organization as a whole provide best and optimal services. In particular, an approach stimulating working morale in the middle ranks and lower.

The World Bank, as an effort to promote morale of officials, is attempting to decrease redundant personnel through administrative reforms, and thereby to improve working conditions of the remaining capable officials. This measure is also aimed at reinstating a personnel evaluation system based on meritocracy.

Retrenchment of redundant personnel and creation of the framework for meritocratic personnel management are indispensable in view of the present conditions of African governments. However, there ought to be differences in approach between developed countries, especially the Western countries, where discipline is rooted in common cultures and where top-down management of institutions is a tradition on the one hand, and countries such as Africa, where the history of modern institutions is shallow and the background to people in the organizations are diverse on the other hand.

In this area, there is possibility for Japan to contribute by means of extending assistance for *Institutional Capacity Building*. This point will be discussed in the final section of this paper.

(5) Fungibility of Aid Resources and Common Baskets

If all stakeholders including all donors agreed to withdraw all the conditions (earmarking, limitations to capital expenditures, etc.) attached to financial contributions, it would be desirable to exploit full advantages of fungibility of aid money through common pools in view of flexible use of financial resources.

However, considering the present situation of African governments, there are problems with common pools as the following.

First, even if donors choose to contribute money to common pools, donors are not exempted

from accountability to their taxpayers. Monitoring and accounting reports from the recipient government are still required as usual. If the government must conduct comprehensive auditing and reporting on the uses of all the funds in a common pool, which are diverse and of large amounts, it might heavily burden the government.

This will necessitate the sharing of common procedures for accounting and budgeting as pointed by Harrold et al. However, in case, for instance, donors' accounting systems differ from each other and they could not be unified, it would overburden the government's aid absorptive capacity. In turn, this may invite excessive intervention by the lead donor.

Second, contributors to the common pool tend to become the core group of the Sector Program in question, and a major part of sector policies is often made by this exclusive group²⁷. This would contradict the fundamental purpose of Sector Programs, which is to bring together the participation of a wide range of donors and stakeholders to the extent possible, and fill gaps in information and perception.

Third, not all development resources are fungible as financial resources. As mentioned later on, activities of technical assistance, in particular, are of specific value not to be substituted, as they vary according to features of donors. In-kind assistance also fits this description to a certain extent. In addition, in case domestic private sectors of the developing country take part in a Sector Program, it is not yet clear how to incorporate their contribution in the form of labor or in kind. To secure broad participation and contributions of diverse modalities in Sector Programs, operations dependent solely on common pools should be avoided.

5. Conclusion: Sector Programs and Ownership, and Japan's Approach

(1) Diverse Paths toward Development and Ownership

As mentioned in Chapter 2, backgrounds to poverty and stagnant development in Africa are so complex that they can by no means be resolved only by increasing the volume of aid, setting up Sector Programs or untying aid. Nevertheless, the situation of poverty and stagnation is extremely serious, as seen already, and it is also indisputable that we must do the greatest

²⁷ The earlier situation of Ghana's health sector program, which introduced a common pool arrangement earlier, would be a typical example.

possible to improve aid approach. We must always keep in mind that ‘God helps those who help themselves’ and that foreign aid is only a sub-partner of development.

As already pointed out, the most important task for formulating proper ownership is creating a development-oriented socio-political regime, in other words, the developmental state. While the financial crisis in 1997 has raised new questions, East Asia’s historical experience of high and broadly-shared growth still has profound implications for Africa and other developing countries. At least, the experience proved that countries with a history of European colonization and initial conditions markedly different from Western countries were able to establish development-oriented socio-political regimes, which have enabled them to take off in the latter half of the 20th century.

Depending on the differences in initial conditions, there ought to be diverse paths to build the developmental state. Experiences of development in Western countries were a valuable example for Asian countries including Japan. But we should remind ourselves that the Asian countries were successful, because their governments were endowed with ownership and repeated scores of ‘trial and error’. Humankind’s common heritages such as respect for human rights and democracy, private sectors’ initiatives and market principles must be universally shared, but it is reasonable to allow multiple approaches to achieve the goal of poverty alleviation within that framework.

The early stages of structural adjustment were a series of failures, and African countries failed to formulate ownership in SAP because of hasty and uniform policy concepts. We must not be half-hearted onlookers at poverty prevailing in Africa. And it will take a long time to build a development-oriented socio-political regime. As self-evident from the notion of the endogeneity of institutional building, it is only governments and people of Africa that can achieve development, and donors are to patiently continue assisting in formulating ownership, keeping a stance as sub-partners.

This principle should be respected in all types of aid approaches including Sector Programs, policy dialogues and policy support. This is the very way to translate Japan’s ideal of support for self-help efforts into reality in Africa.

(2) Toward Open Sector Collaboration

As it has become clear from discussions thus far, Sector Programs cannot be a panacea to save Africa out of present predicaments. Furthermore, there are many problems with regard to Sector Programs as mentioned in Chapter 4.

However, aims of Sector Programs are basically identical with what Japan hopes to realize. The following three elements are of special importance:

1. to render sector development policies and various related activities consistent and coherent through donor-government cooperation;
2. to resolve the situation of exhausted aid absorbing capacity, so-called aid bombardment, and thereby to enhance aid effectiveness and development interventions as a whole; and
3. to promote participation and sharing of information and perceptions by domestic and international stakeholders

These principles should be applied to all sectors, regardless of the existence of a formal Sector Program.

In particular, sharing information and perceptions by as many stakeholders as possible (especially diverse groups including domestic private sectors of the recipient country) is an essential factor for building a developmental socio-political regime. As already pointed out, it would contradict this requirement if certain donors drove a Sector Program to an excessively strict one and monopolized information, or if governments excluded certain donors for specific reasons. A role that Japan should play is to ensure that Sector Programs maintain openness and flexibility as much as possible.

(3) Japanese Technical Cooperation and Sector Programs

Sector Programs will have a major impact on Japanese technical cooperation with respect to common arrangements for procurement requirements, budget auditing, and accounting reports. In particular, common pools will impose considerable constraints on Japanese technical cooperation.

It is worth noting that certain European donors are promoting Sector Programs and insisting on untying aid at the same time, for both issues are closely related with each other in that both are trials to make use of aid fungibility.

There is indeed a certain degree of rationality in enhancing fungibility thoroughly for financial assistance. But it would be very problematic to extend identical arrangements to technical cooperation. The reason is that certain portions of bilateral technical cooperation, especially knowledge transfer, could not be very effective if unique features of each donor were completely erased. The paths toward development ought to be diverse. For Africa to save itself out of the present serious crises, not only general theories, but also any kinds of

wisdom should be mobilized. In this sense, intellectual assistance could never be fungible and should never be so. Through the disastrous failures of earlier SAPs, we should have learned the lesson of the dangers in depending on a uniform development concept. Of all the multiple paths for development, it is but the people and government of each African country that can find the correct answer. It is the responsibility of the international community to allow them freedom to grope for the answer based on ownership, and being cautious not to cause confusion, to provide them with rich ideas, which could be choices for Africans themselves to choose.

Furthermore, there is an area in which Japan can make a contribution utilizing her uniqueness. It is related to ownership, the largest dilemma in Sector Programs. As already pointed out, the most serious constraint over ownership of African governments is the low willingness and morale of personnel, especially those in middle stratum and lower at ministries or agencies, that should be the leading organizations of development efforts. As discussed before, perhaps the top-down approach in administrative organizations in Africa alone could not strengthen institutional capacity. On reflection, within the framework of bureaucratic and corporate organizations introduced from Western countries, Japan has succeeded in institutional capacity building by formulating an accommodative institutional culture, which had induced active participation even by junior staff. This promoted bottom-up flow of information and ideas, and thereby broadened the intra-organizational base for making decisions. Africa has marked social diversity, which differs from Japan. But it seems the formulation of an accommodative organizational culture is all the more effective when societies are diverse. Of course, major efforts must be made to transfer Japan's experiences to Africa appropriately. At the present stage, however, if Japan can just persuasively show that the challenge to Sector Programs is capacity building of relevant organizations on the African side and suggest a new direction for it, this in itself will be a major contribution to African development.