

5 . 開発援助アプローチの構築とその課題

本章の目的は国際幹線道路 Trans African Highway Northern Corridorルートの道路維持管理課題について道路の現状分析を行いこの地域に適した効果的な援助アプローチを模索することにある。ODAの開発援助によって建設された道路が5年後にはクラックとポットホールが目立つ道路に劣化し、10年後には供用限度に達してしまっている。その原因は工学的な要素だけではなく、建設に至るまでの政策的背景や国内経済事情や建設後の経済状況などの要素が複雑に絡み合っている。つまり工学的対策は対処療法であり、援助方法改善は体質改善である。本報告書では、この2つの柱が一体となって初めて効果が発生するものであると定義している。本章は体質改善の問題・課題を取り上げて開発援助アプローチを模索することを第一の目的としている。本稿で提案する開発援助アプローチの構築は、基本的にオーソドックスなアプローチである。開発援助手法の問題点の改善にあたり、大本となっているODA開発援助への政策的背景や開発途上国の国内経済事情等から体質改善の処方箋を導き出し、次の第6章に対処療法的処方箋へと展開する。開発援助のオーソドックスなアプローチの源流は「開発援助は開発途上国の国民のために行うものであり、そこには国民の援助があり、国民のための開発援助でなければならない」という本質的な考え方である。ここでは、国民は単なる開発援助の数量的目的ではなく、開発援助の中心的存在である。開発援助では人口を分母にする経済変数目標の達成ではなく、彼ら自身の人的開発を含めたものである。道路管理を効果的効率的に行うには人的開発（人材育成）は重要な柱である。また開発援助アプローチの再構築には被援助側の政治的背景（グッドガバナンス）も大きな影響力を及ぼす。「開発援助とは、しばしば富など物的資産を作り出すことであるとされている。第2次世界大戦後、開発援助という名のもとで、物的な発展を遂げたことは事実である。しかし、資源を外から持ち込むことで達成された開発は貧しい人々の生活水準をどこまで高めたのであろうか。必要に迫られるという経験を持ったことの無い先進国の政策が開発途上国のニーズを設定し、開発援助による便益をうけることがない先進国の政策が開発途上国のプロジェクトやプログラムを作ってきたのも事実である」⁶⁶。トップダウンの援助アプローチは、開発と援助とをほとんど同意語にしてしまっている。そしてそれが援助という形で供与されてきた。開発途上国への援助と開発の過程とは、表裏一体のものである。ニーズが分析されて、援助プログラムが発掘され、援助が供与されてプロジェクトが実施される。援助の結果が評価され、学習効果が高まることが根底にある。しかし、これまでの援助は、外からの開発であり、上から下へという色彩が濃かった。政府対政府という伝統的な援助方式、国家開発に密着したプログラム、先進国からの借り物的な制度とインフラ整備などがこのような性格を強めてしまってきた。ロバート・カッセンは「例え、トップダウン方式が修正されたとしても、開発援助を富と物的試算の貯蓄と考えている限り、開発援助の基本的な目的は達成されない。また、開発援助を必要とする人々に配分するようになったとしても、開発援助供給側の考え方に基づく開発援助では、問題を残し続ける⁶⁷」と記している。筆者もこの意見には全く同感であり、以下に記述する援助アプローチの再構築でさまざまな要因を整理した。

⁶⁶ 外務省経済協力局編（2001）からの抜粋。

⁶⁷ カッセン、ロバート（1993）第3章「貧困と援助から」による。

5 1 開発援助アプローチの再構築に関係した要因の整理

道路構造の劣化や維持管理不備については主に工学的な対症療法によって改善が可能である。しかしながらこういった状況に陥った原因の治療には、根本的な体質改善が必要であり、また体質改善を行わなければ今後も同じような症状（悪循環スパイラル）に陥る原因となる。

5 1 1 悪循環スパイラル

「豊かな国」が豊かであろうとする限り、「貧しい国」との格差は縮まらない。貧しいものがあるからこそ、富めるものが豊かな生活を送れる。開発援助のセオリーでは「貧しい国」は、「豊かな国」からの援助によって経済成長、貧困撲滅、南北格差の是正をもたらすとされており、過去30年間に多くの開発途上国は実質所得を倍増させた。しかし、いまだに1日の所得が2米ドル以下の人々が42億人存在し、世界人口の7割を占めている。先進国との所得格差を縮めることができた国は新興工業国（韓国、タイ、中国など）の8カ国にとどまっている。開発途上国は、資本、技術、財を貿易によって手に入れ、やがて先進国のようなプロセスを経て発展していくことが望まれるが、現実とは違っている。その原因の一つには、開発途上国における「人・物・金」に加えグッドガバナンスの欠如にあると思われる。富める国では「人・物・金」にグッドガバナンスを加えた、4項目が定着しており、経済成長の礎となっている。これらは、相乗効果を持ち、互いに引き寄せ合い、「富めるもの」がますます肥える。現実的に先進国のほうがこれらを利用することに長けているため、格差は広がってしまっている。開発途上国は「人・物・金・グッドガバナンス」をうまく利用する術を身につけなければ、ますます貧しくなる悪循環スパイラルからの脱出は困難であろう。

5 1 2 各課題の横断的比較

第3章で述べてきたように、ケニア・タンザニア・ウガンダの各国が抱えるさまざまな問題を克服するために、地域間の協力態勢がいくつかの分野で築かれたり、議論されてはいるが、それぞれの国が経済的自立をするまでの道は遠く、援助が国の発展には欠かせない状況も続いたままである。ここに、ケニア・タンザニア・ウガンダの道路セクターでの課題を横断的に比較した（表5 1）。

3国共通の課題として、道路維持管理財源の確保・人材確保・グッドガバナンスが入っている

表5 1 課題の横断的比較表

ケニア	維持管理システム	道路維持管理財源の確保	道路台帳・橋梁台帳の整備	人材育成	良い統治（グッドガバナンス）
タンザニア	車軸重量計測システム	道路維持管理財源の確保	道路セクター改革	人材育成	「良い統治」能力の伸長
ウガンダ	道路網システム	道路維持管理財源の確保	行政改革の促進	人材育成	交通規制の強化（グッドガバナンス）

出所：筆者作成。

が、「人・物・金」に加え、グッドガバナンスの定着が、経済成長の礎となり、相乗効果を持ち、互いに引き寄せ合うことからグッドガバナンスの欠如に焦点を当てて論を進めることにする。

5 2 良い統治（グッドガバナンス）

開発途上国の財政がその国の発展のために効果的に使われているか、アカウンタビリティを果たしているかは疑問である。民営化がなかなか進まず、あってもその規模は小さく、政府が経済的にも政治的にも絶大な力を持ち、閣僚や政府関係者による公費や政府の私物化、また利権をめぐっての賄賂をよく耳にする。富と名声を手にするには政府の重職につけばよいというのが世の常識になっている。こういった国に対していかに効果的な援助するかということはとても困難な課題である。

1990年代になり、それまでの援助方法や不適切な条件付けの反省から、良い統治：グッドガバナンス（Good Governance）が開発途上国の経済発展のための基本条件、また援助支給の条件という考えが世界銀行やドナー国で広まった。ケニアにおいても頻繁に政府の不明確な財政や腐敗に関するニュースを目にする。グッドガバナンスの達成のためには政府の体制や体質の改善が必要である。

しかし、これは一朝一夕で行われるものではない。半面、グッドガバナンスが達成されるまで援助しないというのも開発途上国が抱える問題を深刻化させる恐れがある。元来、どれほどの民主主義が達成されたり、政府の透明性等が達成されてグッドガバナンスと見なされるのかをはっきりとした数値で表すことはできず、その判断も難しい。その上、ドナー側の求めるグッドガバナンス要素が伝統的な統治法と相反することもあり得る。こうした状況下で必要だと思われるのは、まずドナー側は援助受給国に対し、強硬に条件や意見を押し付けないという姿勢、そして、受給国側は国全体の教育レベルの底上げを図る姿勢と思われる。主要産業の基盤が弱いアフリカの国々にとって、人への投資や人間開発は国の発展には特に欠かせない要因である。一部の知識人や有力者の意見や考えを安易に受け入れる状況は健全な状況とは言いがたく、国民一人一人がより多くのことを知り、学び、その上で国の進むべき方向を自分達で判断し選ぶことができるようになる必要がある。

この点についてドナー側が協力できることは国民の教育を受ける機会の増加や、教育の質の向上の手助けと考える。ただし、教育には時間がかかる。数年で教育部門における援助なり協力なりの成果を求めるのは早急である。教育については長い目でその過程なり成果を見ていくことがドナー側に求められる。

JICAケニア事務所のホームページは「ケニア国政府の行政サービス体制の問題として、法的には規定されていても実施に移されていないことが多い（例：自動車排気ガス規制等）」と指摘している。このように、国民は行政に対する期待・信頼を失っている。同様にJICAケニア事務所のホームページでは「ケニア国政府としては、民主化推進及び憲法改正に向けて審議を開始するとともに汚職追放、公正・透明性の確保を呼びかけているが、実務能力の面では予算演説草案について世銀に諮問せざるを得なかったり、実際の財政運営についても徴税体制の不備による歳

入不足、予算執行の遅延による教員等給与の遅配、事業費予算の先細りが顕著であり、新たな政策を実行に移す手段をますます喪失しつつある。公務員の給与水準は民間の4分の1以下の水準にあり、副業的な活動に従事している者も見られ、行政の組織的対応という点で十分な機能を発揮しておらず、財政状況の悪化と相まって行政サービスの低下、ひいては社会的弱者への影響が危惧されている。従って、特に課長以下係長レベルでの意識改革、自己研鑽、モラル・士気向上を伴った行政の効率化、運営能力の強化が緊急の課題となっている。」とし、行政能力の向上の必要性を指摘している。開発の基盤となるガバナンス改善の観点から最優先して取り組まれるべき問題は汚職と賄賂であり、内外よりケニア政府の断固たる措置が求められている。この点については、歳入庁の権限強化、汚職摘発機関の設立、準政府機関の整理・統廃合の実施等に対して一定の評価がされているが、IMFとケニア政府の間ではガバナンス問題について温度差があり、ケニア側の一層の努力が期待される。

ケニアのグッドガバナンスが思うように進んでいないことは2001年アフリカを訪問した国際通貨基金（IMF）チームの「援助凍結」にも見られる。タンザニアの経済成長率は年率5.5%に達し内政や経済が安定してきており、国際通貨基金（IMF）のチームはタンザニアへの1億7000万米ドルの援助（4000万米ドルのローンと債務帳消し）を発表した。他方、ケニアは国営企業の民営化や汚職一掃への取り組みが不十分として、1997年8月以来、2億2000万米ドルの援助が凍結されたままになっている。これは独立以来最悪の経済状態で、GDP国内総生産は1970年代とさほど変わっていない。IMFはケニア反汚職法（Kenya Anti-Corruption Act: Kaca）の法案が議会で否決⁶⁸されたことを受け、ケニアへの援助を凍結すると発表した。また、IMF上級現地代表のSamuel Itam氏はケニア反汚職法が否決されたことを受け、ケニア政府へ2001年と2002年の会計年度に予定されていた8200万米ドル（約97億円：1米ドル＝119円）の援助を凍結すると発表している。反汚職法について、極めて非協力的な体質は国会議員においても同様である。

5 3 グッドガバナンスと交通取り締まり警官のモラル

第2章で説明したように、道路の劣化を加速させているのは、過載荷された大型トラックやトラクターによる路面へのダメージである。ダメージの加速を唯一減速させる方法は、重量規制以外にあり得ない。重量規制を法律の下で直接行う機関として警察があるが、ケニア・ウガンダの場合、警察は国民の全面的な信頼感を得ていない。ケニアにおける聞き取り調査の一環として現JICAケニア事務所セキュリティオフィサーのアダム氏から警察官の現状を聴取した。ケニアと

⁶⁸ 法案可決のためには3分の2以上の賛成が必要だった投票で、Kaca法案は否決された。政府側（法案賛成）は130票の賛成票を獲得し、反対票は82票であった。（法案可決には、141の賛成票が必要）与党であるケニア・アフリカ人国民同盟（KANU）内にも法案反対勢力があり、6ヵ月間の会期が満了になるまで議会で法案を再び議論することはできなくなった。この間、法務長官のAmos Wako氏は野党から挙げられたさまざまな問題を考慮しながら新しい法案を立案することになる。Itam氏は、IMFは「重要な国内の貧困問題を解決するような、満足のいく経済成長を促進するためのケニアの改革プログラムにおいて、グッドガバナンスは引き続き根本的な課題である」との点において政府と合意していると話し、「ケニアの汚職を防止するには意味のある、力強い一歩が踏み出されなければならないということは一般的合意事項である」と声明の中で述べている。

ウガンダでは国道で行われている重量チェックは通称Private Tolling Station⁶⁹と呼ばれ、警察官がトラック（トラックやトレーラーの運転手）から賄賂を受け取る場所である。道路取り締まり警官の日銭稼ぎや、警察官による強盗団への即射殺は、自分自身への対価が低いことに対する反発であると説明を受けた。また、賄賂は、警察官だけでなく、公務員全体で行われており、日常茶飯事、当然のこととして行われているようだ。原因として、公務員（警察官等）の給料が十分に支払われていないことで、モラルが低下しており、国民もそれをよく知っているので、「法」は「金」で買えるというイメージが定着している。このような汚職の影響は深刻である。汚職は貧しい人々を支援するための財政的な面から遠ざけるだけでなく、社会が効果的に機能するために必要な信頼をもなくしてしまいつつある。汚職は、貧しい人々や社会的に排除されている人々が、国から公平な扱いや平等なアクセスを得ることを不可能にし、より大きい社会から貧しい人々を一層遠ざけていくため、社会がますます不安定になる要因である。社会不安の増加は社会の溝を深め、社会崩壊と社会排除等、悪循環スパイラルを増加させていく。

5 3 1 警察が抱える問題

車両規制を実質的に行う警察が抱える問題について考えてみる。警察の抱える問題として、予算不足、訓練不足、警察相互間の協力不足、汚職・賄賂、政治的ないし外部からの不当な介入、説明責任（Accountability）の欠如といった問題が指摘される。

予算不足はケニアにおいて深刻な問題である。予算不足は、警察官の給与・待遇に直接的に影響し、警察官の質・量、ひいては士気を低下させるほか、警察施設・設備の不足をも引き起こし、効果的な活動を阻害する大きな要因になっている。予算不足は国の歳入事情や経済状態によるので、できることにはおのずと限界があるものの、避けて通れない重要な事項である。

警察官の教育・訓練不足も、警察本来の機能を阻害する大きな要因である。過去の実例や現在の一般的事情をよく考え合わせると、警察の職務・専門性は基本的な教育に加え、必要な技能・知識を習得するための訓練もまた警察の機能促進のためには不可欠である。その上、訓練の実施も予算の問題と関連している。個々の警察官の態度が国民からの信頼獲得や警察の効率性に深く関係することを再認識し、モラルについても重要度を置く必要がある。警察相互間の連携・協力不足については、警察上層部が官僚化してしまい、縦割り社会的なセクショナリズムのために部署相互間の協力関係が整備されていないこと、情報共有のためのシステム不足などが問題である。

警察官の汚職・賄賂については、アフリカの相当数の国々においてはびこっており深刻な問題である。汚職といっても、犯罪組織から継続的に賄賂を収受しているケースから、交通違反を見逃す代わりに賄賂を要求・収受するケースなどさまざまである。これは警察官の給与が低いことがその原因の一つになっていることがうかがえるほか、汚職や賄賂に対する国民の意識の問題もあり、種々の社会的経済的要因を分析検討することなしには、その十分な対

⁶⁹ ケニア国内には国道上の公的Tolling Station（料金徴収所）はナクル市の入り口にあり、対象車両は国際幹線道路（Trans African Highway）を通過する国際貨物流通専用車である。

策を講じることはできない。

政治的ないし外部からの不当な介入が多く、多くの国々で問題となっている。不当な政治的介入は、警察官の採用、昇進、配置及び転勤に対する圧力・介入のほか、逮捕・釈放あるいは捜査方法など個別の刑事事件の捜査に対する干渉、特別なサービスの提供や反対勢力への弾圧などといった私的目的による警察権力の利用という形でも生じている。警察が政治の道具となるケースもあり、政治が警察に深くかかわっている。この種の不正な介入は、政治家からばかりではなく、社会的に力を有する者からなされる場合もある。警察は、行政機構の一部であり官僚的機構でもある上、その権限は強制力を有する極めて強大なものである。また、職務執行に関して広い裁量権を有することから、性質上、権力者の不当な干渉・介入を受けるおそれは大きい。このような不正な政治的圧力を含む外部からの不当な干渉から警察の独立をいかに保障するかが問題である。伝統的なアフリカ政治体制や一党独裁政権下においては、三権分立の原理そのものが意味をなしておらず、グッドガバナンスを行うにも大きな障害となっている。

説明責任の欠如については、昨今重要な問題として指摘されている。より根本的な問題として、警察自身が法を犯しあるいは権限を濫用しているようでは、国民からの信頼は得られず、ひいては効果的な警察運営などおよそ困難といわざるを得ない。警察の力にはおのずと限界があり、犯罪予防や犯罪の解明には、国民の協力が不可欠である。そのためには、警察が国民から信頼されていなければならないが、ケニア、ウガンダの場合、警察は圧倒的な力を持った組織であり、力でねじ伏せる体制で治安の維持を行っている。説明責任についていえば、そのような信頼を得るために果たすべき義務は果たしていない。国民からは、政治や一部の社会的エリートのための組織としか見られていない。

5 3 2 問題解決への糸口

そのような中、例えば、「パキスタンでは、着実に警察改革を進めている。パキスタンでは、植民地時代に定めた古い法令やそれに基づく旧態依然とした警察組織は既に時代遅れになっており、警察に対しては、市民に対する日常的な無礼な扱い、怠慢・無能・非効率・国民の要求に対する非対応、構造的な権限濫用、汚職といった国民の苦情が蔓延し、国民は警察に協力せず、国民は警察を汚れた鈍感な政治的な権力であると見ているばかりか警察自身もその批判に耳を貸さない体質になっていた。1990年代に入り、警察改革を行い国民の信頼を得ることの重要性、政治的中立性と民主的コントロールの必要性、実績による採用・昇進・異動等の必要性を訴え、現在、警察改革が進行中であり、政治的中立性の確保、実績本位による採用・昇進等の制度の採用、国民に対する説明責任の実施、警察活動の質の向上、国民との良好な関係に基づく公的サービスの提供などを柱に種々の改革を推し進めているところである」⁷⁰と報告がある。警察改革を進めるパキスタンでは、2001年8月に、Police Complaints Authorityという独立機構を発足させ、警察官による不正行為を調査している。ケニアやウガンダにとって、警察官のモラル改革、ひいては警察改革への道筋として、パキスタンのような取り組みは十分参考となり得るであろう。

5 4 ケニアでの例

ケニアでは反汚職法（Kenya Anti-Corruption Act: Kaca）の法案が議会で否決された経緯がある。2003年、キバキ新大統領は、新内閣を発足させた。この中に、モイ前大統領当時の政権を支えた旧与党の有力政治家も主要閣僚に名を連ねており、新大統領が汚職追放などの改革にどうリーダーシップを発揮するか注目される。副大統領には民主回復フォーラム（FORD）ケニア党首の法律家ワマルワ氏を任命、国際通貨基金（IMF）との関係改善という重責を担う財務相に、民主党出身のムウィラリア氏を起用している。報告書執筆段階において、今後、ケニアの汚職追放などの改革がどう進み、グッドガバナンスにいかに関与するか見通しが見えない状態であるが、開発途上国は「人・物・金・グッドガバナンス」をうまく利用する術を身につけなければ、ますます貧しくなってしまうので、改革が進むように支援していかなければならない。

5 5 体質改善への処方箋

道路の劣化を加速させているのは、過剰荷された大型トラックやトレーラーによる路面へのダメージであり、ダメージの加速を唯一減速させる物理的方法は、重量規制以外にあり得ない。重量規制を法律の下で直接行う機関として警察は、ケニア・ウガンダの場合、政府の財源不足から警察官のモラル低下が増大しており、その上、国民が心の底から警察に対する全面的な信頼感を持っていない。悪循環スパイラルを解消しグッドガバナンスを構築するため、体質改善策として考えられる処方箋は次のとおりである。

- 警察官の執務環境に対する社会的・経済的援助：給料を上げる、警察官のイメージ向上
- 訓練・教育：モラルを正す
- 汚職者に対する適正な処罰
- 倫理基準の策定及びその厳格な実施
- 内部監察や報告制度の充実
- 独立した機構による汚職の調査・捜査の実施

⁷⁰ 田辺泰弘（2000）