

4. 新たな開発戦略：21世紀のアフリカと国際社会の挑戦

4-1 開発戦略の模索

アフリカにおいて現在形成されつつある、PRSPの策定と援助協調等を軸とした現在の開発戦略枠組みは、「ミレニアム開発目標」などの国際的なイニシアティブとリンクした、包括的かつ強い理論的骨格を形作っている。これは、既にわが国の対アフリカ援助の実施に大きな影響を与えているのみならず、今後の援助の方向性をも左右する動きであると考えられる。本節では、この新しい開発戦略枠組みの動向について概観した後、そのコアとなっているPRSPとそのアプローチについて、そして最後にアフリカ自身による新たな開発イニシアティブについて検討したい。

4-1-1 開発戦略の模索

冷戦構造崩壊以降、90年代は世界的に経済の自由化や規制緩和が進行し、情報技術革新も相俟って、経済のグローバル化が急速に進展した。この潮流の中で、アジアを始めとする発展途上国の開発プロセスにおいては、より貿易が大きな役割を果たすようになり、また資金フローの点からは、それまでの援助を軸とする公的資金フローから、海外直接投資やポートフォリオなどを含む民間資金フローが主役となってきている。しかしアフリカは、総じてにこのような流れから取り残された結果、周縁化が進んでおり、引き続き公的資金フローに依存せざるを得ない状況にある。

80年代から90年代にかけての構造調整政策は、あまりに画一的で経済的視点が優先的だったため失敗したのではないかとこの反省を踏まえ、現在、アフリカにおける脆弱なガバナンスや未発達な市場経済をいかに適切に機能させていくかという、より現実的で慎重かつ幅広い範囲を対象とした開発戦略が模索されている。その主な動きとして以下点が挙げられよう。

- ① **市場経済化**：市場経済化の進め方は、「市場に優しいアプローチ (market-friendly approach)」というように漸進的で慎重なアプローチへと移行した。90年代後半に入ると、新制度学派経済学の台頭もあり、市場経済を取り巻く制度構築の重視や市場経済において政府が果たす一定の役割が再評価されている。
- ② **ガバナンスの主流化**：冷戦終焉による、途上国の民主化・人権などの体制への関心の高まり、頻発する紛争の開発プロセスへの悪影響、政府の役割の過度の軽視が特に80年代の構造調整政策の失敗の大きな要因となったことなどへの反省等を背景に、90年代は、平和構築、民主化、行財政改革などを含む開発におけるガバナンスの課題が重要視されることとなった。
- ③ **社会開発／人間開発の主流化**：90年代は、1995年のコペンハーゲンにおける社会開発サミットに象徴されるように、社会開発が急速に注目を集めることとなった。教育や保健などの社会セクターの重点化が進んだだけでなく、人権と開発、ジェンダー、参加型開発やエンパワーメント、社会関係資本の役割など、開発プロセス全体をより人に軸足

を置いたものとしようとする開発のアプローチが一層重視されるようになった。UNDP (国連開発計画) は、アマルディア・センの「潜在的な能力アプローチ」などを背景とした「人間開発」を打ち出している。

- ④ **環境と持続的開発**：環境管理における女性の果たす役割など、資源や環境の保全にとどまらないより包括的な概念として、1980年代後半に確立された「持続可能な開発」¹は、90年代に入ると、1992年のリオ・サミット、さらにはリオのフォローアップとしてヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界首脳会議 (World Summit on Sustainable Development/WSSD) を通じ、あらゆる開発戦略において念頭に置かれるべき事項として主流となってきている。

4-1-2 開発戦略の包括化と貧困削減の主流化

90年代後半に入ると、これらの政策的潮流は、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの国際的目標を掲げオーナーシップやパートナーシップの重視などを標榜する「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献 (DAC 新開発戦略)」の策定 (1996年) や、これらの基本的理念を継承して1999年に IMF・世銀により策定が提唱された貧困削減戦略ペーパー (PRSP) などの、包括的な開発フレームワークに収斂していくこととなった。やがて、国際開発目標自体は、後述する2000年に採択される国連「ミレニアム宣言」とそれに続く「ミレニアム開発目標 (MDG)」につながっていく。なぜこの時期に形成された新しい開発の枠組みは、貧困問題への対応を第一に標榜し、かつ包括的なアプローチを採るのであろうか？その背景・要因としては、以下の諸点が考えられる。

- ① **深刻な貧困問題**：過去数十年間にわたって開発の取り組みなされたにも関わらず、アフリカや南アジアなどにおける貧困問題は依然極めて深刻である。また、経済・社会や情報のグローバリゼーションが進行するなかで、それらから取り残された国々がますます貧困化し、それがグローバル経済の不安定要因となるのではないかとの危機意識が存在している。
- ② **貧困研究の進展**：世銀の「Voice of the Poor」などに代表されるミクロレベルの貧困研究の進展により、貧困の多面性など貧困の実像が急速に明らかとなってきた。また経済理論面の進展により、東アジア諸国の例などのように適切な公共政策により経済成長と貧困削減は両立可能であるとのコンセンサスが形成され、それまでの経済成長か貧困削減かといった二律背反的な論争²は、両者を実現させる公共政策のあり方並びにそれを可能とする国家のあり方を巡る議論に移行した。

¹ 「持続可能な開発」の概念の確立には、1987年の国連「環境と開発に関する世界委員会」によるブルントラント報告書が大きな役割を果たした。

² クズネッツの逆U字カーブの妥当性。クズネッツの逆U字カーブによれば、経済発展初期は不平等が拡大すること、発展の成熟期には分配がより平等化する。したがって、経済発展のある時期には、経済成長と分配が両立しないとの結論であった。最近の研究においてこれは必ずしも妥当しないとの議論が主流となってきている。(JICA (2001)、貧困基礎研究)

- ③ **アジェンダ設定**：国際金融機関（世銀、ADB 等）が組織としての存続と増資の必要性を先進国に主張する際、先進国の納税者向けに貧困削減という「アピール」できる目標（万人が共有できるテーマ）を設定する必要があったこと。
- ④ **ポスト構造調整**：80 年代の構造調整政策が貧困問題に時にマイナスでのインパクトを有していたなどの批判への対応。

4-1-3 PRSP（貧困 削減戦略ペーパー）アプローチの形成と開発戦略枠組みのグローバル化

1999 年 9 月に開催された IMF・世銀合同総会において、HIPC イニシアティブの適用あるいは IMF 及び IDA 融資の判断材料となる政策文書として貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）を策定することが合意された。これは、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた 3 年間の経済・社会開発計画である。PRSP は、6 つの基本理念（途上国主導（オーナーシップ重視）、結果重視、包括的アプローチ、優先付け（絞り込み）、パートナーシップ重視、長期的視野）を有し、当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者（ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等）がその策定・モニタリングに参加することが想定されている。途上国政府は PRSP に基づき、中期的な財政・資金手当計画である中期支出枠組を作成する。

アフリカの PRSP 策定対象国は、全対象国 74 カ国中 32 カ国と太宗を占めている。現在、22 ヶ国（うちアフリカは 15 ヶ国）が PRSP を完成、27 ヶ国が暫定版 PRSP を策定した（2003 年 2 月現在）。タンザニア、ウガンダ、モーリタニア、ブルキナファソの 4 ヶ国は早期に PRSP の策定が完了して実施の段階に入っており、既に年次進捗状況報告書を作成、提出している。

主要な策定プロセスとしては、①貧困の現状及び要因の把握、②最も効果的な貧困削減政策の選択、③指標の設定、④モニタリング、計画の改訂という手順が想定されている。実施されるべき政策としては、貧困層の市場へのアクセスの増加、基本的サービス（教育、医療等）の改善、参加の機会拡大、セキュリティの確保などが含まれている。開発指標はその国の状況に合わせて選択されることが原則であるが、DAC 新開発戦略で設定された国際開発目標（現在は以下に述べる「ミレニアム開発目標」）の達成を視野においた指標設定が望まれている。

21 世紀初頭に入って、国レベルでは PRSP を軸として開発の取り組みが進展する一方で、グローバルなレベルにおいても包括的な開発戦略枠組みの形成が進んだ。その中軸となるものが、2000 年の国連ミレニアムサミットにおいて採択されたミレニアム宣言であり、その最大の特徴は世界共通の開発目標としてミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）が掲げられたことである。この MDG 実現へ向けた資金動員について、2002 年 3 月にメキシコのモンテレーにて国連開発資金国際会議（UN Summit on Financing for Development）が開催され、公的援助にとどまらない貿易や海外直接投資も含めた幅広い開発資金の動員可能性についての議論が成された。

BOX 国連ミレニアム開発目標 (MDGs)

1990年代後半から21世紀にかけて議論されてきた、所得貧困、社会開発、ジェンダー並びに持続的開発における国連諸目標を統合する形で、途上国、先進諸国並びに国際機関共通の国際開発目標 (International Development Goals : IDG) が形成された。その先駆けとも言えるものが、1996年のOECD/DAC上級会合で合意された「DAC新開発戦略」であり、IDGは、OECD加盟国である先進諸国側による開発目標提示であった。アフリカについては、我が国が主導的な役割を果たしている東京アフリカ開発会議 (TICAD) で、共催者並びにアフリカ諸国代表間で1998年に採択された東京行動計画 (Tokyo Agenda for Action) において、DAC新開発戦略にエイズ指標等を加える形で提示されている。

2000年9月、国連ミレニアム・サミットが開催された。このサミットの一つのハイライトは、先進国だけでなく途上国を含む国連加盟国全てが共有する開発目標として、DAC新開発戦略IDGを発展させたミレニアム開発目標 (Millenium Development Goals : MDGs) を採択したことである。MDGsは、具体的な開発の成果を重視する観点から、貧困削減、基礎教育、ジェンダー、保健医療、子供、環境、先進国の責務などについて明確な量的目標と達成期限を定めており、アフリカを含む世界の開発問題についての議論の出発点として常に引用されるものとなっている。

世界銀行は、MDGsが掲げる2015年までに絶対的貧困層を半減を実現するためには、アフリカの依然高い人口増加率、さらには持続的な成長に必要となる投資や貯蓄等を勘案すると、少なくとも7%程度のGDP成長率がアフリカに必要と試算している。しかし依然多くの国がモノカルチャー構造に代表される脆弱な経済構造に規定されている現状において、(ウガンダやモザンビークなど一部の国を除けば) この7%以上の持続的成長を早期に実現することは極めて厳しいのではないだろうか。社会指標においても、2015年においてアフリカがこれら主要目標を達成することは極めて困難と言わざるを得ない。

4-1-4 PRSPアプローチについての考察³

アフリカの多くの国 (紛争国や南ア以外) が、PRSP (または暫定PRSP) を策定したか、あるいは策定対象国となっており、いまやPRSPはアフリカの開発戦略の中軸であるといえよう。わが国としては国際社会の一員としてその策定に合意し、既に各国で積極的な関与を行っているが、そのプロセスで様々な課題も明らかになってきている。これまではPRSPを形式的にあるいはその想定するところのフレームワークについて述べてきたが、本節では、成長や中長期的戦略性の視点などを含め、その「実質的」な評価を試みたい。

(1) PRSPの捉え方

PRSPの主たる機能は、(1)計画策定、(2)援助調整の2点と看取される。

PRSPと従来の国家開発計画との主たる相異は、前者が(1)予算措置とリンクしていること、(2)

³ 本節の記述は、JICA(2002)『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』に多くを因った。

貧困分析を「手厚く」行っていること、(3)目標が具体的でかつ指標化され、その達成度についてモニタリングを行うこと、(4)ドナー、市民社会を含め幅広い参加者の参加を得て策定され、方針が共有されること、などが挙げられる。

アフリカの多くの国では、PRSPは従来の国家開発計画に代わって、実質的な「新しい国家開発計画」の役割を果たそうとしている。背景としては、PRSPはHIPC（債務削減）イニシアティブという資金措置に結び付くこと、資金、人材、経験とも豊富な世銀・IMF等がその策定と実施をリードしていること、従来の国家計画が実質的に機能していない場合が多かったことによってドナー・グループがPRSPを援助資金の効率的なマネジメント（汚職対策も含め）のツールと見なしていることなどから、PRSPは実質的な国家の方針となる強い求心力を有したと考察される。PRSPについて考察する場合、PRSPというペーパーのそのものの中味を分析するだけではあまり意味をなさない。オーナーシップ（途上国主導）やパートナーシップなどの基本理念や、国民参加および援助協調の上、策定されるプロセス、公共支出管理との緊密な結びつき、結果重視の考え方によるモニタリングシステムの構築など、PRSPを巡る諸々の制度や活動などを含めて総体的にすなわち「アプローチ」として捉え、考察する必要がある。

(2) PRSP の課題

以下、PRSPアプローチが有していると考えられる主たる課題を列記したい。

① 貧困削減と成長

貧困削減をPRSPの最終目標に設定すること自体は問題がない。しかしPRSPにおいて、貧困削減に至る政策手段（中間目標）を、貧困層に向けた直接的な施策（社会開発等）に過度に偏向させることは問題を有する。過去の途上国の経験（実証研究の結果）からみると、持続的な経済成長なくして持続的な貧困削減は達成されないからである⁴。

現在のPRSPにおける経済政策のフレームワークは、構造調整の延長線上と位置付けられ、プログラムの内容は構造調整から大きく変わっていないと考えられる。経済フレームワークにおけるPRSP導入のインプリケーションのひとつは、貧困に資する財政支出（特に社会セクター）を増加することとされるが、この考え方はすでに構造調整プログラムの見直しの段階でIMF等により提唱されており、PRSPアプローチ導入後に初めて提唱されたものではない。

石川（2001）によれば、構造調整政策は、低所得国では持続的成長の達成に十分寄与しなかったが、PRSPにおいてもその「弱点」がどのように克服されているかはいまだ明らかになっていない。したがって、今後の開発資金のファイナンスが容易ならざることを認識すれば、3年をタームとするPRSPにおいても、より「中長期的な」持続的な成長の達成の方途を明確に示すことは不可欠である。

⁴かかる結論をサポートする研究としてはたとえば、Ravallion and Chen (1997)および、Dollar and Kraay (2000)等。

いずれにしろ、PRSPが、戦略と政策の「順序立て (Sequence)」とともに、3年間を超えた「中長期的戦略性」を明確に有すべきことは強調する必要がある。

② アカウンタビリティ（説明責任）とオーナーシップ

国家開発計画の対象は全国民層であるが、多くのPRSPで提示される政策手段の主対象は貧困層となっており、結果として国民全体へのアカウンタビリティ(説明責任)と Targeting の面から現行のPRSPには限界と課題があると思われる。

また、PRSPは、理念としてオーナーシップを重視するとしながらも、結果として、世銀・IMFを中心としたドナー・ドリブン(ドナー主導)により策定される傾向がある。これまでの構造調整政策にかかわるコンディショナリティーは、どちらかという経済および行財政の領域の政策案件を中心としたものであった。PRSPのカバーする分野・イシューは広範で、パートナーシップの観点からほとんどのドナーがその策定と実行にかかわっていることから、ドナー・ドリブンの環境の下では、実質的には、社会サービスの改革も含まれるなど、援助コンディショナリティーの多様化、広域化が起こっているとも考えられる。

行政上、国家の最も重要な機能のひとつは国民からの徴税である。その文脈からも、国家の国民へのアカウンタビリティは極めて重要である。しかし、途上国、特に最貧国では国家財政の多くを援助に依存しているため、むしろ途上国政府にとって、ドナーへの説明責任が重要となる傾向があることが考察される。

今後、PRSPが、全国民層を対象とした、ファイナンス(成長)の「道筋」を明らかにした実行可能性の高い国家開発計画に「統合」されるか、あるいは国家開発計画との関連付けが明確になって、初めて「真のアカウンタビリティとオーナーシップ」が実現されると考えられよう。

③ モニタリング面

PRSPの効果的な実施には、恒常的なモニタリングと評価システムの整備が欠かせない。2002年の世銀・IMFのPRSPレビューでは、PRSP作成過程そのものを通じて、データ収集・分析、貧困の現状診断、目標値設定などに関し途上国は多くのものを学んだとしている。

しかしモニタリングを行う組織の能力のレベルは、総じていまだ低いのが現状で、定量的データは不足し、経時的更新性に乏しい。一方モニタリングは、正確で詳細な統計を収集しようとするほどコストが莫大になるという「ジレンマ」を抱えており、コストをかけずにタイミングよく統計(情報)を集めるのは大きな課題である。また策定段階だけでなく、モニタリングのプロセスにおいても、参加型でのシステム作りが重要である。

4-1-5 アフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD)

HIPC イニシアティブすなわちドナーによる債務救済とその適用を受けるために策定が合意された PRSP は、もともとは「ドナー主導」の経緯を有していたが、アフリカ自身によるアフリカの改革のための斬新なイニシアティブが 2001 年のアフリカ連合 (AU) 首脳会議 (当時は OAU/アフリカ統一機構) で採択された。この「アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for Africa's Development/NEPAD) は、従来のアフリカ開発のイニシアティブと異なり、それまで相互に「不可侵」の趣があったガバナンスの改善にまで踏み込み、またそれを謳うだけでなく相互監視 (ピア・レビュー) を行うなど斬新な骨格を有している。ジェノバサミット等を通じ、わが国を含む先進諸国や国際機関は NEPAD をアフリカ自身による開発のイニシアチブとして高く評価し今後アフリカ開発の中心的枠組みとして支持していく姿勢を打ち出した。その背景には、アフリカの開発と安全保障は「世界の課題」であり、その山積する課題解決にはアフリカと世界のパートナーが共同で取り組むことが不可欠であるとの認識が先進ドナー並びにアフリカ諸国の間で共有されつつあること、また特にアフリカ側にとっては、アフリカの周縁化が 90 年代より一層進みつつあることへの強い危機感があることなどが考えられよう。

以下、NEPAD の概要や特徴などについて概観する (外務省ウェブ・サイトから引用)。

(1) NEPAD とは

①NEPAD とは

2001 年 7 月のアフリカ連合 (AU) 首脳会議にて採択されたアフリカ自身によるアフリカ開発のためのイニシアティブ (但し採択時は「新アフリカ・イニシアティブ」、その後 2001 年 10 月に NEPAD に改称)。当初、ムベキ南ア大統領が提唱し、99 年頃より南ア、ナイジェリア、アルジェリアを中心に策定され、その後、エジプト、セネガルを共同提案国に加えた。

②NEPAD の目的

国際社会の援助に従属するのではなく、アフリカ自身の責任においてアフリカにおける貧困撲滅、持続可能な成長と開発、世界経済への統合を目指す。また国際社会にはアフリカの自助努力 (オーナーシップ) を補完する形での支援 (パートナーシップ) を求めていく。

③NEPAD の開発戦略

- 平和と安全保障、民主主義と政治・経済両面でのガバナンス、市場拡大と競争力強化に向けた地域協力の推進を開発の前提条件と認識。
- 具体的優先分野としてのインフラ、人材育成、農業、環境、文化、科学技術等を重視。
- 開発の資源として債務削減や ODA、民間投資誘致による資金の確保及び生産の多様化、輸出の促進等による市場アクセスの拡大を目指す。

(2) NEPAD の特徴

①アフリカ自身のイニシアティブ

- 国際社会の要請に基づいたものではなく、アフリカのオーナーシップの発露。
- ドナー諸国への要求ではなく、アフリカ自身が何をしなければならないかを提示。
- 国際社会とのパートナーシップはアフリカのオーナーシップを補完するものと再定義。 ⇒オーナーシップとパートナーシップという TICAD の基本哲学を反映。

②ガバナンスの重視

- アフリカの開発における重点課題としてガバナンスの問題を前面に提示。
- アフリカン・ピア・レビュー（相互審査）・メカニズム（APRM）を提唱。
⇒ODA、民間投資、貿易の促進とガバナンスの連携を意識。

③地域協力の重視

- 国家レベルではなく地域レベルでのアプローチを推奨。
⇒アフリカ各国間の相互依存を深化させ、地域の安定につながる。

④民間資金の活用

- ドナーの ODA のみならず自力での民間資金の活用、特に海外直接投資の誘致を重視。
⇒ODA と民間資金の双方の活用により資源のより効率的な利用が促進される。

(3) NEPAD の体制

①AU サミット

NEPAD の様々な方針等について最終的な承認を付与することにより、NEPAD がアフリカ全体の開発イニシアティブであることを担保する。

②NEPAD 実施委員会

アフリカを 5 つの地域に分け（原則 AU の地域割り）、各地域から 4 か国ずつ合計 20 か国の元首から構成される。議長はオバサンジョ・ナイジェリア大統領。NEPAD の方針、プロジェクト等を決定し、AU サミットに報告。現在の構成国は以下のとおり（2002 年 12 月現在）。

北部：エジプト、アルジェリア、チュニジア

西部：ナイジェリア、セネガル、マリ、ガーナ

中央：カメルーン、ガボン、コンゴ（共）

東部：エチオピア、ルワンダ、モーリシャス

南部：南アフリカ、ボツワナ、モザンビーク、アンゴラ

③NEPAD 運営委員会

NEPAD の創設国である 5 か国（南アフリカ、ナイジェリア、アルジェリア、エジプト、セネガル）の特別代表により構成。NEPAD 実施の方針について実施委員会へ提

案したり、実施委員会の決定した方針を具体化する。

④NEPAD 事務局

委員長はヌクシュル（Nkuhlu）南ア大統領経済顧問。

4-2 援助アプローチの見直し：援助協調とセクター・プログラム

『カネ（政府開発援助）が減っても、問題（貧困）が存続する』ならば、当然、その少ない「カネ（資金）」をいかに「効率よく」使用するのが焦点となる。貧困問題が特に深刻であり、財政に占める援助の比重が大きなアフリカにおいて、従来からの援助アプローチの見直しと新しいアプローチの試行が本格化したのは自然な流れといえよう。前節では、開発戦略のレベルでその動向と課題を分析したが、本節では主に、その戦略を執行面で支える「援助アプローチ」のレベルでの改革の方向性などについて議論する。無論、戦略から援助アプローチ、そして手法レベルまで上位から下位までの流れが一貫して強く相互関連しているのが近年の援助の動きであるため、本節でも上位の開発戦略、特に PRSP については必要に応じて、そのつと言及することとしたい。

4-2-1 これまでの援助アプローチに対するドナー等の問題意識

(1) 援助の効果への問題意識

過去（特に冷戦期）の援助を巡る議論においては、どちらかといえば主に援助の量的確保が関心事項であり、援助の質については援助の譲許性（grant element など）が評価の中心を成してきた。しかし、①90年代の援助額の減少、②これまで実施されてきた「援助」の効果への疑義や、冷戦構造の崩壊に伴い、安全保障上の援助の戦略性にとらわれずに、今一度、より本質的に援助のあり方を問い直そうとする動き、③ドナー本国における行財政の効率と効果、説明責任や透明性等の重視の動き、などを背景に、現在援助の役割そのものや援助協調を含む援助アプローチの抜本的な見直しが進められている。この変革における援助の関心は、「援助の効果」をキーワードとして、これまでの投入（インプット）重視から、算出（アウトプット）及び成果（アウトカム）重視へと大きくシフトした。

1998年の世銀による研究報告書 Assessing Aid（邦訳：有効な援助—ファンジビリティと援助政策は、①援助効果には政策環境の善し悪しが強く影響する、②貧困削減には、途上国の制度・政策改善が重要、③ 良好な政策環境での効果的な援助は民間資金を誘発する、④援助の役割は、途上国制度の強化と政策改善である、の4点を挙げている。

(2) コンディショナリティによる政策変革の限界

構造調整プログラムにおけるコンディショナリティを通じた政策変革の試みは、多くのアフリカ諸国において成果を上げ得なかったことが、世銀・IMF自身や研究者達のレビューを通じて明らかにされた（Collier(1997), “The Failure of Conditionality”）。すなわち、多くの途上国は融資を獲得する目的でドナー主導により作成されたコンディショナリティを受け入れるので、自ら改革を進めるというモチベーションを持たない傾向があったため、課せられたコンディショナリティの多くは実効性

や政策的自律性を持ち得なかった。更に悪いことには、コンディショナリティが必ずしも適切に実行されなくても多くの場合融資が続けられ、また次第にコンディショナリティは複雑化し、内容が極めて詳細に亘るようになった結果、途上国の政府を一層規定しオーナーシップを阻害することとなったと考えられている。IMFの場合、83年にはコンディショナリティーの項目が平均20程度であったのが、1980年代後半に入ると40から50にまで増加し、項目が複雑化する一方、その協議も財務省等限られたスタッフにより作成されるようになった（World Bank（2001c））。

(3) 従来のプロジェクト中心の援助形態（モダリティー）の再検証

90年代における援助の見直しの流れの中で、マクロ・レベルにおけるコンディショナリティの有効性の再検証と並んで、従来のプロジェクト型の援助形態の再検証も行われた。従来の援助形態は、専門家の派遣や機材供与、建物建設など、人やモノ、サービスの供与を通じて、特定の事業推進を支援する方式が中心であった。援助依存度が高い低所得国で、かつ行財政能力など国家の能力が限られている国、すなわち「援助の吸収能力」の低い国では、従来のプロジェクト型援助が十分な効果を生まなかつただけではなく、途上国側のコストを増大させていたとの強い問題提起が、主にドナーや研究者側からなされた。すなわち、①援助調整が無のまま援助プロジェクトが乱立、②援助事業による財政・経常予算への圧迫、③ドナー主導の援助による被援助国側オーナーシップの阻害、④ドナーによって異なる煩雑な援助手続きや膨大な数のドナーミッションへの対応に忙殺されて、ただでさえ限られた政府官庁のキャパシティを一層低下させた、特に政策中枢部門が政策立案やモニタリング評価などの本来業務をおろそかにせざるを得なくなっていたこと、⑤事業の低い持続性と乏しい波及効果、などがその具体的指摘事項である（国際協力事業団 2002d）。

4-2-2 援助アプローチ見直しの主要なポイント（政策論、理念等）

(1) セレクティビティによる援助

世銀は、研究報告書“Aid and reform in Africa”（2001年）において、アフリカ諸国10カ国を構造調整政策以来の改革の進展の観点から分類した上で、各グループにおける経済成長や貧困削減の進展状況並びにこれまで供与された援助の特徴等を比較した。その結果、「資金援助（借款等）」は、経済成長と貧困削減の観点において、健全なマクロ経済運営等の適切な政策環境が存在し、また政府や関係者の改革へのコミットメントとオーナーシップが確保されている国において高い効果があったとしている。この研究成果から、援助の効果を高めるためには、マクロ経済の健全性や、改革に対する政府のコミットメントとオーナーシップの度合いに応じて援助アプローチ（形態）を機動的に組み合わせることが重要であり、それらが欠如している国に対しては資金援助では無く、適切な専門家の派遣等、改革の進展に資するような知識の提供に絞って援助を実施すべきとする。このように世銀が提示するセレクティビティの議論は、必ずしも援助の重点国・非重点国といった単純な選択の議論というよりは、各国状況に合わせいかに適切な援助アプロー

チを組み合わせていくかという選択の議論として捉える必要がある。

(2) オーナーシップ（途上国主導）の重視

80年代以来の構造調整政策は、経済自由化という国民の生活に大きな影響を与える改革を伴うにも関わらず、その策定は世銀・IMFと当該国政府の少数のスタッフによって策定される傾向があったため、政府行政機構の改革への低いコミットメントや食糧暴動などの国民の反撥等、実施の段において多くの障害に直面した。

現在主流の開発戦略は、上記に見たとおり、経済だけでなく、司法・行財政改革や社会サービス改革等、その改革は一層幅広いものとなりつつあることから、構造調整政策以上に、政府、国民など利害関係者のオーナーシップが鍵となる。

(3) 援助資金のファンジビリティ（代替可能性）を前提とした資金管理の取り組み

「お金に色はついていない」ため援助資金にはファンジビリティ（代替可能性・融通性/fungibility）の特性があり、刻々と変わるニーズに対応して、援助された資金が当初の使途目的以外にもを機動的に融通され得る側面を持っている。ファンジビリティを前提とした議論においては、援助による資金増加分が汚職や軍事費など望ましくない支出に流用されうるネガティブな側面を、1件1件のミクロなプロジェクト毎に管理するのではなく、財政全体つまり公共支出管理の大枠の中で、途上国の政策や制度の改善を通じて回避する方向性を模索している。すなわちファンジビリティの議論は、次節で後述するセクター・プログラムにおけるコモンプール資金や、さらにはPRSPに対する一般財政支援推進の大きな根拠となっている。

BOX ファンジビリティとは？（※JICA (2003)『援助の潮流がわかる本』の該当部分を参考）

ファンジビリティとは、援助資金の投入により予算制約が変化し、結果として援助の目的以外の公共支出が増加する現象を意味する。

例えば、1億ドルのみの開発予算を持っている途上国政府を想定しよう。政府には、農村の保健クリニックの修復プロジェクトと戦車購入プロジェクトという2つの支出の選択肢がある。どちらも一億ドルの予算が必要。政府内の激しい議論の末、保健クリニックのプロジェクトを採択することが内定した頃、運良く、あるドナーが一億ドルの資金援助を申し出た。その結果、当初予算支出を想定していた保健プロジェクトにはドナーの資金を支弁することとし、あきらめていた戦車購入プロジェクトの遂行を時前の予算で手当てすることが可能となった。

このような資金使用は、会計上は不正ではない。この援助の資金は本当に、ドナーにとっての本来の援助目的であるクリニックのために使用された。しかし、その結果、政府は自前の予算が自由になり、その分を他に流用可能となったのである。この場合は戦車である。これがファンジビリティ（資金流用可能性）である。

援助がある場合とない場合の政府の歳出

政府歳出	
援助無し	保健クリニック
援助有り	保健クリニック & 戦車

(4) 債務削減の動き

1980年代より試行錯誤が続けられてきた最貧国に対する債務削減措置は、1990年代に入り大きな前進が見られた。その中でも重要なのは、1996年のリヨンサミットであり、同サミットにおいて合意された重債務貧困国のための債務削減措置（Heavily Indebted Poor Countries/HIPC イニシアティブ）は、これまでの二国間債務を中心とする債務削減措置から踏みだし、世銀・IMF等の国際機関による債務削減をも包括する斬新な取り組みとなった。しかし、途上国が構造調整政策を第一段階から第二段階までの計6年間にわたり適切に遂行していくことを前提としていたこのHIPCイニシアティブは、その厳しい条件のために適用国は数カ国にとどまった。この時期、ジュビリー2000等、NGOを中心とするグループは債務帳消しを求める運動を活発化させ、また英国など一部の先進国は削減措置の大幅緩和を他の先進国に強く求めた。その結果、アフリカをはじめとする国々の貧困問題への対応の観点から、1999年のケルンサミットではHIPC適用の条件を大きく緩和し（「拡大HIPCイニシアティブ」）、この適用の条件として当該国がPRSPを策定することがIMF・世銀合同総会において合意された。

4-2-3 新しい援助アプローチの展開と課題

(1) セクター・プログラムの試み

従来の援助アプローチは、主にマクロレベルのインパクトを想定するプログラム型援助の構造調整プログラムと、主にミクロ・レベルでのインパクトを想定する個別の開発プロジェクトが中心であった。しかし、90年代に入ると、社会セクターを中心に特定セクター全体の開発を管理しようとする動きや、財政等マクロレベルにおける改革と各個別セクターの施策の整合性の課題や、さらにはミクロ・レベルにおけるプロジェクト型援助の限界を問う動きの中から、セクター・レベルでの援助協調を重視する新しい開発援助のアプローチが試みられるようになった。このセクター重視の流れの核となったのが「セクター・プログラム（Sector Program）⁵」である。セクター・プログラムは、被援助国政府とドナーが協調して、開発政策上の優先順位や援助の効果の観点などから各国が特定分野を選定、同分野においてセクター包括的な計画立案から実施さらには評価までを、一貫通貫で進めていこうとするものである。セクター・プログラムは、1990年代前半では、特にアフリカにおいて、より効果・効率的な貸し付けを推進したい世銀が中心となって進められたが、1990年代後半に入ると、世銀に加えて、英、北欧、オランダ等の二国間ドナーも積極的にセクター・プログラムに関与するようになった。このセクター・プログラムの試行は、「SPA（Strategic Partnership with Africa）4」⁶においてセクター・プログラムを積極的に推進していくとの合意形成がなされて以降、さらに本格化した。

⁵ セクタープログラムについては、英国等はセクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach/SWAP）と呼称している他、世銀等はセクター投資計画（Sector Investment Program/SIP）の呼称を使っている。

⁶ SPAは、アフリカ諸国およびドナーからなる一種の「フォーラム」で、アフリカの開発援助問題をリードしており、時にDACでの議論よりも先進的である（概要は冒頭添付の「キーワード・略語解説」を参照）。現在のround 6（2003年～2005年）は、財政支援とセクター・プログラムのあり方を中心議題としている。

セクター・プログラムでは特に、援助効果の向上や援助取引費用の低減の観点から、政府、関係ドナーや NGO など、複数の関係者間での一層緊密な援助協調が重視される。すなわち、援助協調によって、ドナーが支援するプロジェクトの目的や内容の調整を図り、重複を避けたり、セクターにおける一層の成果発現を図る、あるいは各々のドナー毎に異なる固有の手続きをできるだけ共通化し事務コストを軽減しようとする動きである。

90年代前半のセクター・プログラム草創期の代表例としてはバングラデシュの保健セクターが挙げられるが、その後、セクター・プログラムの焦点は援助依存度の高い貧困国が集中するアフリカにおいて急速に拡大していった。分野的には、保健、教育などの社会セクターがセクター・プログラムの多くを占めるが、その他の農業、道路、地方分権化などにおいても一部導入されてきている。⁷

セクター・プログラムは、特定のセクターにおける開発目標へ向けて、政策策定、実施と評価の全過程を通じて、当該国政府・ドナー・NGO が共同でパートナーとして協議していく一種のフォーラムであると考えることができよう。セクター・プログラムで策定される政策文書は大枠のみを示すものであることが多く、文書はひとつの working document として現場の実践を通じ常に改良されていくことが多い。

(2) コモン・ファンド等の財政支援（新しい援助形態）の導入

セクター計画（セクター・プログラム等）に基づいて、参加ドナーと政府が大まかな用途や支出方式等を含む支出管理枠組みを協議し決めた上で、その枠組みのもとで、政府に特別に開設された口座に各ドナーが援助資金を直接振り込み、プール、運用していく「コモン・ファンド (Common Fund)」と呼ばれる新しい援助形態が導入されている。従来のプロジェクト型援助が、人・物という物的ベースにより支援が行われてきた方法とは大きく異なる。

純粋な形によるコモンファンドは、全ての援助資金を参加ドナーの色をつけずに一本化し運用するものであるが、過渡期的な手法としてドナー別のイアーマークによるファンドも多くに国に設置されている。この場合、援助資金は被援助国政府の特別口座へ直接振り込まれるが、運用面では各ドナーの資金は一緒にされず、各ドナーと政府の間でそれぞれ合意された用途に基づいて支出される。これにより、通常の個別プロジェクトの実施に比べてよりファンジビリティは高まるが、個別ドナーはプロジェクトと同じく、引き続きそれぞれの貢献について旗を挙げることが可能となる。2002年にSPAが行った調査によれば、対象とした24のセクター・プログラムのうち約半分に対しコモン・ファンドなどの財政支援が実施されていた。

近年では、より一般的な (general) ものとして、コモン・ファンドのように特別会計の形式を取らず、ドナーが当該国政府の予算に資金を直接拠出する形式、すなわち一般会計に援助資金を

⁷ その一例として、日本がリードドナーとして策定を支援しているタンザニアの地方開発・農業セクター・プログラムが挙げられる。

直接出資する方法⁸「一般財政支援（General Budget Support）」の導入も進んできている。現在、ウガンダ、タンザニア、ガーナ、モザンビークなどの国が導入している。

コモン・ファンドおよび一般財政支援含めた財政支援型援助の目指すところは、総じて、①援助管理に係る取引費用（transaction cost）の低減、②行財政能力（公共支出管理能力）の向上、③外部資金導入の予測性改善、④説明責任能力の向上などが挙げられる。現場レベルでのこれまでの援助についてのレビュー結果に基づく、これらの新しい援助形態は、援助改革への真摯な努力の一環として、理念としては十分理解でき評価すべきものとは考えられが、後述するとおりその運用に当たっては様々な課題も存在する。

(3) 援助手続きの調和化

4-2-1 (3) で述べたとおり、個別プロジェクトの乱立による途上国側の取引費用の増大と、援助効果への問題意識は、各ドナーの援助手続きの調和化の動きにつながっている。しかしながら、援助の取引費用低減のためには、今後進むべき援助協調の方向性については、英、蘭、北欧諸国などのいわゆる“Like-Minded Group”⁹諸国と、日本¹⁰や米国などそれ以外の国の間のスタンスにはかなりの相違がある。すなわち前者は、援助取引費用の低減や被援助国政府のオーナーシップの強化の観点からは、コモンファンドやさらには一般財政支援を通じた財政支援型援助が理想の援助手法であるとの立場を採っている。しかし、後者の立場は、セクター・プログラムにおいて援助協調によるセクター開発計画策定の重要性には賛同しつつも、実施面では、被援助国の状況に応じてプロジェクト型援助を含む多様な援助モダリティを適切に組み合わせることが、最も現実的で有効な手法であるとのスタンスを取ってきた。このスタンスの違いの背景には、プロジェクト型援助総体を否定的に捉える傾向のある英・北欧などの“急進的”ドナーと違い、日米はマクロ並びにセクター政策との整合性が確保されていればプロジェクト型援助は依然有効でありうるとの認識による。より実務的な課題としては、そもそも日本などは財政制度上、援助資金、特に無償資金を先方政府に直接渡してしまうこと自体が困難であること、納税者への説明責任の観点から個別の援助事業から国の“旗を降ろしてしまうこと（Flag down）”並びに多くのアフリカ諸国における脆弱な財政キャパシティの中で財政支援型援助へ急速に移行していくリスクへの強い懸念が挙げられよう。

ガーナやタンザニアなどの一部の国では、“Like-Minded Group”諸国の積極的な支援もあり、コモンバスケットの設置や援助手続きの調和化の取り組みが急速に進展してきている。援助手続き調和化の手法としては、たとえば、各セクター協議における先方政府機関との日常的な交渉は

⁸ JICA(2003)、「途上国における財政管理と援助」

⁹ コモンバケットや援助手続きの調和化も含め SWAP に積極的に取り組む英・北欧が、その取り組み方について技術的な側面から定期的に情報交換や協議を行うインフォーマルなフォーラム並びに同フォーラムに参加するドナーを指す呼称。

¹⁰ このような適切な援助手法の組み合わせによりアプローチを、外務省などは、「ベスト・ミックスアプローチ」と通称している。

選ばれたリードドナーが一元的に行うことや、各セクターにおける援助調整を効率化させる観点からセクターに直接関与するドナーの数を絞り、その他のドナーは援助資金を他ドナーに託す形で間接的な関与を行う方式（サイレントパートナー方式）などが提案されている。

なお、被援助国側の汚職等の問題や、政治的不安定、限られた行財政能力の問題もあり、実際のところ大部分のセクター・プログラムのもとでも、英国などを含め、依然プロジェクト型援助を通じた援助が進められている現状がある。ガーナ保健分野など、先進事例とされるセクター・プログラムにおいても、コモンバスケットなどの財政支援的手法とプロジェクト型援助が依然併存しているのが実情である。これまで慎重な態度を示してきた日本もタンザニアにおいて財政支援型の援助への参加を既存の援助スキームを活用しつつ開始したことなど、各国現場レベルの実際の取り組み方においては、“Like-Minded Group”ドナーと、日米などの間でそれほど違いが無いことも多い。

4-2-4 セクター・プログラムについての考察

理想的には、セクター・プログラムを通じて開発や援助の改革を行っていかうとする方向性と姿勢は高く評価すべきものであり、またアフリカの主要開発セクターである保健分野や教育分野などで相当数の同プログラムが導入、実施されている現実などを踏まえると、わが国も基本的にはセクター・プログラムを支持しその枠組みを通じた支援を行っていく必要がある。ただし、現場では以下に挙げるような課題、問題点があり、これらについては主要ドナーの一員として建設的に関与し、解決していく姿勢が重要であろう。

(1) セクター・プログラムが機能する適用条件

各国における実践を通じて、セクター・プログラムがどの国でも、どの分野でも有効に機能するわけではないことが明らかとなってきている。セクター・プログラムは、援助調整を通じて担当官庁の限られた行政能力への負担を軽減しようとする側面がある一方、コモン・ファンドの運用を含めたセクター・プログラムの実施は極めて複雑であるため実施官庁のかなりの高いキャパシティを要求するというジレンマがある。このため、多くのセクター・プログラムにおいては、一部の特定のドナーの緊密な助言や支援を仰ぎつつ進められている。また、近年の傾向としては、実施官庁の最低限の組織改編や強化を行った上で、セクター・プログラムを本格導入するアプローチが取られている。このように、セクター・プログラムはセクター政策への取り組み方を根本的に変えようとするものだけに、被援助国側機関が一定の行政キャパシティを持っていることが必要となる。また、政治レベルや行政レベル双方において、セクター・プログラムへの最低限の理解とコミットメントが重要となる。分野への適合性から見ると、政府の役割、ひいては外国援助が大きな役割を果たしており、当該省庁のプレゼンスの高い分野であること、また保健や教育のように、ある程度一律的・一定の質で全国的に展開する必要がある社会セクターなどが適していることが明らかになってきている（例えば共通シラバスに沿った授業の実施など）(Brown 2001)。

(2) 援助の取引費用の低減効果との関係

セクター・プログラムの導入には、援助の取引費用の低減が期待されているが、これまでのところ、セクター・プログラムの導入によって被援助国側、ドナー側双方¹¹にとって取引費用が明らかに減少した例は報告されていない。逆に現時点ではかえってセクター全体としての援助の取引費用が双方にとって増大している面が否めないとも指摘されている¹²。この原因の一つとしては、現時点ではセクター・プログラムを支える援助形態には、それ自体複雑で業務負担が大きいコモン・ファンドなどの財政支援型援助手法と、プロジェクトなどの多様な援助アプローチが併存していることなどが挙げられる。またコモンバスケットや一般財政支援に参加しているドナーの間での援助手続きの調和化が充分なされていないことも大きな原因であるともいわれる。英国などの見解は、現状は多様な援助手法が並存している移行期の問題であり、いずれ財政支援型援助の比率が高まり、また関係者がその進め方に習熟してくるに従って、取引費用が減少してくるだろうと主張している。

もし英国などの主張が正しければ、逆にセクター全体としての取引費用を実行上減らしていくために、当該セクターへの援助資金の大部分を財政支援的援助手法によって供与する努力を各ドナーは行わなければならないが、その是非については、援助の取引費用だけの問題ではなく、上記(1)で述べた途上国側の国毎のあるいはセクター毎の実施能力などにより、セクター・プログラムの適用妥当性が判断される必要があるだろう。

(3) 途上国のオーナーシップと参加／パートナーシップ

セクター・プログラムは、中央官庁その中でも特に一部のキーパーソン（有力者）を中心に、トップダウン的な手法で立ち上げられる傾向が強い。その結果、セクター・プログラム導入の意図、目的や方向性が、当該機関のスタッフ、特に、郡やコミュニティなどより下位の行政レベルで充分共有されていない場合も多い（Annan1999）。また、セクター・プログラムは通常、セクター官庁などの公的組織の組織変革や能力向上を第一義として進められるため、民間セクター（たとえば民間医療機関）、NGOなどの市民社会組織との連携やコミュニティ・レベルにおける住民参加の側面が充分ではないことが度々ドナーにより指摘されている。ただし、セクター・プログラムが進展する中で、中央、地方ならびにコミュニティの各レベルの政府、民間部門、市民社会の関係者の参加が強化されていくことで、当初のトップダウン的な傾向がある程度解消された事例も報告されている¹³。また、ドナー主導になりがちなセクター改革などのコンディショナリティに今後代わり得るものとして、セクター・プログラムへの国民参加の促進（すなわちセクター・プ

¹¹ 取引費用低減の議論では、ドナー側の取引費用の問題はそれほど重要視されていない。

¹² 現時点では、一般財政支援やコモンファンドそれ自体の運用においても、参加ドナー間の手続き共通化が完全に図られている訳ではない。

¹³ セクター・プログラムプロセスの協議を通じて、少なくとも各行政レベルの参加の問題についてはかなり改善されていったことが報告されている（Nielsen 2002）。

プログラムへの国民のオーナーシップ強化)を通じて政府による国民への説明責任を強化することも重要課題として議論されている。

(4) セクター・プログラムと PRSP の整合性の課題

もともとセクター・プログラムの多くが PRSP より先行して開始されていたこともあり、当初は PRSP とは別個の取り組みとしての性格が強かったが、2000 年初頭より PRSP が各国で本格的に導入され始めると、PRSP とセクター・プログラムの整合性やリンケージの強化が大きな課題として浮上してきた。そこでの主な課題として、財政を含むマクロ政策とセクター・プログラムの整合性の問題がある。

セクター・プログラムにおいては、当初からマクロ経済政策との整合性が重視されていたが、PRSP レジームの中で、セクター政策とマクロ経済政策との整合性が一層問われるようになった。アフリカなどの一部の国で導入されつつある中期公共支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework/MTEF)¹⁴は、PRSP レジームにおいて、マクロ政策とセクター政策を財政のフレームワークの中でリンケージを強化する取り組みとして、その進展が期待されている。このような動きの中で、英国は、マクロ財政との整合性確保や援助の取引費用の一層の低減の観点から、一般 (直接) 財政支援を目指されるべき理想の援助形態であると考え、これまでセクター・プログラムを特徴付けてきたセクターごとのコモンバスケットは、マクロレベルにおける財政管理能力が強化されるまでの過渡期的措置と位置付けるようになってきている。

また、セクター・プログラムは、各セクターごと開発戦略としての首尾一貫性を高め、結果としてセクター別の縦割り行政を強化する側面を持つために、ワクチン投与などの一斉全国展開するためには効果的であっても、地方分権化に伴う地方政府レベルへの業務委譲のもとで地方毎の開発計画との整合性や、地方農村開発等におけるマルチ・セクトラル・アプローチ等との調整の課題がある。セクター・プログラムにおいて保健セクターなどの他セクターとの連携強化等が図られている例もあるが、いまだ有効な取り組みとはなっていないのが現状のようである。

¹⁴ MTEF とは、被援助国の財政担当省庁が、マクロ経済バランス、予算の戦略的配分並びに予算執行の効率性等の観点を踏まえて策定する 3 年程度の国家財政枠組みで、そこでは、セクターの開発計画に見合った財政配分が検討される。従来の公共支出管理と異なる MTEF の特徴は、上記に加え、投入重視では無くパフォーマンス重視の予算策定・管理を行うこと、策定に際して広範な関係者の参加を重視すること並びに予算配分における透明性と説明責任の向上を重視することなどが挙げられる。

¹⁵ 後者の代表例である MTEF の取り組みは当初 PRSP とは別個に進められていた面が強いが、PRSP 導入以降は、PRSP の実践を支える最も重要な施策として位置付けられつつある。