

5. わが国の対アフリカ援助に関するインプリケーション（含意）

本章では、これまで行ってきたアフリカの開発と援助についての分析をもとに、可能な範囲で、わが国の援助に関するインプリケーション（含意）の導出を試みる。はじめに、アフリカに関する基本的な認識やわが国 ODA の現状を確認した上で、アフリカに対する援助のフレームワークと題し、なぜわが国はアフリカに援助を行うのか（動機・根拠）、そしてわが国の対アフリカ援助戦略について論じたい。最後に、現時点で考察される、わが国の援助アプローチと手法について今後検討すべきと考えられる事項について述べる。

5-1 基本的な考え方

5-1-1 アフリカに関する基本認識：アフリカの基本構造の不変と 21 世紀の新たな挑戦

第 2 章から第 5 章までをとりまとめると、アフリカの開発に関する基本認識は次の諸点に要約できる。

- 初期条件に起因するアフリカの基本的な状況や構造には、現在に至るまで大きな変化はない。1980 年から 2001 年にかけての平均実質 GDP 成長率はわずか 2.1% であり、人口増加率（同期間平均 2.7%）を下回った結果、一人当たりの所得は低下し経済的貧困が定常化したのみならず、社会開発面でも十分な改善はなされていない。紛争や飢饉、HIV/AIDS やマラリアなどの感染症、そして累積債務などの問題が山積している。
- 深刻な貧困問題を生み出した背景として、貯蓄率および投資率の長期低迷や、就業人口の 6 割以上を占める主要セクターの農業部門における極めて低い生産性などが挙げられる。「良い統治（グッド・ガバナンス）」の欠如も、経済面、社会面等にわたった共通の問題で、アフリカの開発停滞の大きな要因となっている。海外貯蓄活用の視点からは、援助の有効活用に加え、折からの海外直接投資などの国際資金フローの急速な拡大や、世界貿易の活発化の波に乗ることが重要であったが、他地域に比べ、その恩恵を十分受け取ることはできず、製造業やサービス部門などを含む産業発展の大きな制約になった。結果として、アフリカの周縁化すなわち国際的なアフリカの格差が一層拡大している。
- このように長期にわたって基本的な状況・構造に大きな変化が見られないアフリカであるが、90 年代に入り冷戦が終焉すると、アフリカを巡る国際環境や改革への取り組みなどには特筆すべき大きな変化が生じた。すなわち、グローバリゼーションの急速な進展と、ODA 供与額の低迷、貧困削減への開発援助アジェンダの集約という国際的環境の変化と、民主化や地方分権、行財政改革の進展、経済自由化・構造改革の深化といったアフリカ自身の変化である。
- これらの国際環境とアフリカ自身の変化が結びついて形成されたのが、HIPC イニシアティブ（重債務貧国救済措置）とリンクした PRSP 体制と、それを支えるアプローチとしての援助協調やセクター・プログラム、直接財政支援、コモン・ファンドなどの取り組みである。これは、アフリカにおける 21 世紀の新しい開発と援助のフレームワークとして位置付けら

れる。またアフリカ自身によるアフリカのための開発イニシアティブである、NEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）も極めて重要な動きとして注視される。これらの新しいフレームワークやイニシアティブは、形成されてから日も浅く、貧困削減や経済成長へ十分なインパクトを与えるに到っていないが、その意図するところは妥当であり、国際社会の責務として今後とも強くサポートする必要がある。

5-1-2 わが国の ODA を巡る環境

バブル崩壊後の長期にわたる経済不況とそれに伴う財政状況の悪化により、わが国の ODA を巡る環境は極めて厳しい。ODA 予算は、1998 年度以降は削減の方向にあり、2002 年度は前年度比で 10.3% という大幅な削減がなされた。「この不況の中、国内問題が山積しているのに、なぜ他国に援助をしなければいけないのか？」という国民の問題意識の高まりもその背景となっている。多年にわたる援助にもかかわらず、紛争、貧困、累積債務の諸問題の山積するアフリカへの援助の妥当性と必要性を改めて考えるべき時期に来ている。

ODA は日本の外交・開発戦略を支え、また国際的責務を果たす上で重要なツールの一つであるが、国民の理解と支持がなければ成り立たない。近年、なぜ援助を行うのかそしてどこの地域・国に援助を行うのかといった観点から、ODA の文脈で「国益」や国際的責務などについての議論が活発になっている（例えば ODA 総合戦略会議など）。アフリカへの今後の援助のあり方を考えるに当たっては、このような議論に十分応えようよう努めなければならないであろう。

5-2 アフリカに対する援助のフレームワーク

5-2-1 なぜ今、アフリカに援助をするのか

「なぜ援助を途上国に行うのか」という文脈において、現在議論されている「国益」についての様々な論点を要約すれば、狭義の国益は、直接的にわが国が裨益する外交・政治的利益と経済的な利益を指す。一方、国益とは受益者は多様であるものの、結局は「自国民への心理上、威信上の見返りがあること」も含むと看取されるので、広義には、前掲二つの狭義の国益に、「人道・国際益」すなわち一般国民が人道上の責務を果たすことで満足することおよび国際貢献を通じてわが国の威信を高めるという点を加えれば、国益は次の 3 要素からなると考えられる（広義の国益：①外交・政治益、②経済益、③人道・国際益）。

アフリカについては、わが国との経済的、歴史的な関係はアジア地域との比較においては薄いといわざるを得ないが、一方、世界の開発問題の焦点として極めて深刻な貧困問題等で苦しむアフリカに対して、援助を行うことは国際的な責務を果たす上で不可欠であり、これは主に③の人道・国際益に対応する（注）。

（注）一般の人々を不作為に対象としたアンケート調査として、2002 年 10 月に発表された総務省の「外交に関する世論調査」によれば、経済協力を進める理由として、「開発途上国の安定に貢献し、世界の平和に役立つから」を挙げた者の割合 63.3%、「先進国として開

発途上国を助けるのは人道上の義務」を挙げた者は 53.3%と高く、外交政策や経済上の理由を挙げる割合は 3 割前後あるいは以下であった。これは ODA 全般に対する調査であるが、アフリカに限定したものであれば更に前二者の割合は高くなると思われ、わが国がアフリカに援助を行う主たる論拠は一般国民の意識としての「人道・国際益」と考えられる。

ただし、資源輸入の問題など他の国益要素も含めると「なぜわが国がアフリカに援助を行うか」は以下の点に整理できる。

①人道的見地

貧困、紛争と難民、食糧危機、さらにはエイズなど感染症等に苦しむアフリカに対して、人道的な観点から支援を行う。

②グローバルプレーヤーとしての責務

国連ミレニアム開発目標や国連環境サミット、さらには G8 アフリカ行動計画の採択などに象徴されるように、アフリカ問題はいまや一地域の問題を越えて、国際的な課題として位置付けられるようになってきている。このような国際的課題であるアフリカの開発に対して、経済規模や援助額において依然世界第二位の位置を占めるグローバルプレーヤーとして我が国は応分の貢献を行う責務から支援する。

③経済・外交の視点

原油や希少資源などの輸入先確保（多角化）や、国連において一大勢力を占めるアフリカ諸国の支持票獲得といった外交面の直接的便益などの視点への配慮も重要である。

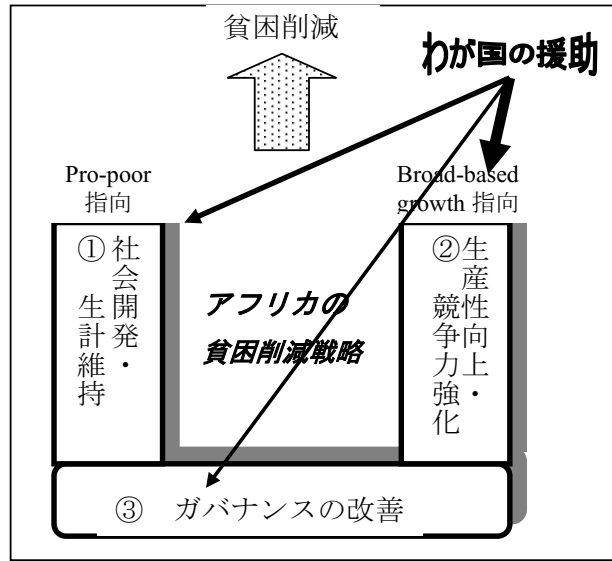
5-2-2 援助戦略についての考察

(1) 「成長を伴う持続的な貧困削減」への支援

アマルティア・センによれば、貧困削減戦略は、市場メカニズムを通じた経済成長の達成を戦略の軸とし、その成長の成果を公共政策に積極的に振り向けようとする「成長媒介保障戦略」と、成長に先立ち（待つことなく）保健や教育などの公共部門へ大胆な投資を行う「政府支持主導保障戦略」の二つに分類される¹。しかし、実際の国家開発戦略、例えば PRSP は、このように明確に分類することは困難であり、両視点が個々の国の政治経済社会等の状況に合わせて戦略の中に混在しているのが現状と考えられる。

¹ Sen (1983) (1989)および絵所(1997)。

上記二つの戦略の焦点を単純化し、90年代よりアフリカの開発援助の焦点となってきたガバナンスの視点を加えると、アフリカの貧困削減戦略のフレームワークは次の図に示される。貧困削減のためには、ガバナンスの改善を基盤としつつ、社会開発・生計維持のための施策の柱と生産性向上・競争力強化的な施策の柱を国の事情に応じてバランスをとって行うことを示している。左の柱①の具体的政策は、教育や保健衛生分野の充実、セーフティネット整備など、右の柱②は農業・農村開発・環境保全、中小企業振興や貿易・投資振興、インフラ整備などの民間セクター振興、ベースのガバナンスの改善③は、平和構築、地方分権化、公共支出管理などが施策として一般に想定される²。



左右の柱にどのような資源の配分をするのかは、極めて empirical な問題であるが、アフリカの低開発途上国の中でもより貧しく、資源の乏しい国については、貧困削減に到る主要回路が複雑で、間接的な右の②の柱に重点配分するよりは、直接的なインパクトが期待できる左の柱①に重点配分を行うことが当該政府にとって自然であるという論理には耳を傾ける必要がある。

しかし一方で、石川（2001、2002）によれば、①PRSPの経済政策領域は構造調整プログラムの方向性を踏襲しており、低開発諸国（特にアフリカ）においては、成長の回復・促進という点からは疑問があること、②低所得国（アフリカ）の多くは、原価償却率を控除したネットの国民貯蓄率（外国からの援助を除く）がゼロあるいはそれに近い水準にあるため、ドナー等からの貧困削減要求が強くてそれを満たすための資金を捻出しようとするれば、broad-based growthのための投資はクラウド・アウトされ、貧困削減の長期的土台を築くことは困難となりうることを指摘している。

すなわち帰結するインプリケーションとしては、現在のPRSPの枠組みだと、援助に依存した貧困削減政策が長期間にわたって遂行されなければならない、将来への発展性あるいは持続性が欠如しており、もともとHIPCイニシアティブとPRSPの体制が想定していた、自律的な経済社会の発展という所期の目的と矛盾する結果となることが懸念される。

したがって、以上の理論的考察と、アフリカ援助に関わるドナーが主に①「社会開発・生計維持」に援助を重点配分する傾向があるという援助協調上の視点を踏まえると、わが国が取るべき

² ただし JICA では対アフリカ援助の考え方として、教育はむしろ成長に資する施策として、右の柱「生産性向上・競争力向上」に分類しようとしている。

援助戦略の方向性は次の通りである。すなわち、援助の最上位目標を「成長を伴う持続的な貧困削減」と設定し、その実現に当たっては、主に「生産性向上・競争力強化」(②の柱)に重点を置きつつ、その国の事情と過去の援助実績、援助協調の動向などを踏まえて、「社会開発・生計維持」(①の柱)及びガバナンス(③の柱)にも必要に応じて援助を行っていくという方向性である。

分野やイシュー別の援助の方向性は各国別に分析しなければならないが、アフリカの現状と取り巻く環境を踏まえれば、総じてわが国が取り組むことが望ましい援助課題として、以下の諸点が挙げられる。

農業/農村開発/環境保全

- ・ 農業行政能力開発への支援強化
- ・ 農村開発の推進
- ・ 食糧安全保障(FAO など国際機関の行う事業との連携)
- ・ 砂漠化防止
- ・ N E R I C A 稲の普及支援(陸稲)及び開発支援(水稲)

経済開発

- ・ 貿易・投資等に係る能力開発
- ・ 経済・都市開発を支える基本情報の整備
- ・ アフリカ域内交通ネットワークの整備支援
- ・ 零細企業・インフォーマルセクター振興

平和構築・ガバナンス

- ・ 紛争終結国(直後)における人道緊急援助
- ・ 紛争終結国における復興・開発、社会復帰支援
- ・ ガバナンスの改善/紛争予防
- ・ 難民庇護国に対する負担の軽減

教育/人的資源

- ・ 教育行政能力開発への支援強化
- ・ 早期の E F A 実現のための支援強化(就学機会の増強)
- ・ 中等教育における質の向上

保健/衛生 (安全な水)

- ・ 保健行政能力開発への支援強化、保健インフラの整備
- ・ エイズ教育(予防・啓発活動)、世界エイズ・結核・マラリア基金の強化、V C T 強化
- ・ 結核対策、マラリア対策の強化、E P I ワクチン接種率向上支援
- ・ 安全な飲料水の供給

(2) PRSP とミレニアム開発目標、NEPAD に対する基本的スタンス

PRSP の策定と実施プロセスの推進は、途上国と共に、わが国を含めたドナー・コミュニティが一致して合意したものである。既に述べてきたように PRSP に関わる一連のアプローチ、プロセスは、貧困削減と成長の理論的問題や、アカウンタビリティとオーナーシップの関係など様々な課題を抱えているものの、一方で、従来为国家計画に比べて PRSP は、予算措置と強いリンクを有していること、国民参加型で策定されることなど、優れた骨格を有している。既に、アフリカの PRSP 策定国の多くの国では、「実質的」な国家開発計画という位置付けも担っている。このような状況を踏まえ、わが国としては、対アフリカの援助戦略を策定、あるいは援助事業を実施する際には、基本的には、PRSP とそのアプローチの枠組みの中で位置付け、検討、実施することが必要である。PRSP の有する様々な課題については、批判と共に対案を提示するという「建設的関与」の姿勢が望ましい。

現在、PRSP をその目標を達成するための国別の戦略と見なしているミレニアム開発目標 (MDGs) には、わが国は公式に貢献をコミットメントしており、各国ベースそしてアフリカ地域全体の開発目標としてミレニアム開発目標を意識し、自らの援助戦略に一層反映させていく必要がある。

NEPAD (アフリカ開発のための新パートナーシップ) は、アフリカにおける貧困の撲滅、持続可能な成長と開発、世界経済への統合を目指すアフリカ指導者達の政治的決意を具体化した、開発哲学であり指針と位置付けられる³。グローバリゼーションの中で、周縁化と低開発からアフリカを救出しようとするアフリカ自身の決意を背景としている。2002年6月のカナナスキスで行われた G8 サミットで、わが国は先進諸国の一員として、NEPAD に対する支援と協力の基礎となる「G8 アフリカ行動計画」を採択した。アフリカ諸国のオーナーシップと国際社会によるパートナーシップの重要性は元来、TICAD プロセスでわが国が提唱してきたことでもあり、NEPAD の今後の具現化に向けて強いサポートを行っていくことが肝要である。

³ 外務省 (2003年)

5-2-3 援助アプローチ・手法についての今後の検討課題

(1) アフリカでの「顔の見える援助」の再考

納税者に対する説明責任の観点から、また日本のプレゼンスを示す観点から、「顔の見える援助」の実現がこれまでの我が国の援助における重要な課題となってきた。一般的に言われている「顔の見える援助」とは、有償資金協力や無償資金協力を通じて我が方による協力であることを示す施設の建設や機材供与、また日本人専門家や青年海外協力隊員の派遣などの我が方の人的なプレゼンスを示すことである。しかし、PRSP アプローチやセクター・プログラムなどの戦略・政策レベルでの協調が主体となる流れにおいては、当該国の政策策定や、実施・評価プロセスに対して知的貢献を行うことによるプレゼンスのアピールがより重要となってきたと思われる。

各国ごとの援助マネージメントを現地で担う大使館、JICA 事務所において、今後は、周辺人員含め（専門調査員、企画調査員など）人員の増加が困難と予想される状況で、いかに効果的・効率的に総合的な「顔」を見せていくかは今後の検討課題である。例えば、わが国が相対的に経験の浅い分野においては、国際機関を通じた協力を戦略的に活用することを検討することも一案である。その際には、それら国際機関を通じた協力における広報戦略を持つこと、また支援内容についても援助資金拠出のみとせず、国別戦略を踏まえつつ、必要に応じてドナー会合等を通じて政策的協議に関与することが重要であろう。

(2) PRSP やセクター・プログラムへの対応課題

PRSP やセクター・プログラムについては、わが国からも近年真剣な対応がなされてきたものの、その対応は時としてアドホック的で、対応の仕方についても属人的な傾向が強かったといえよう⁴。またこれまでの対応は、プロジェクトからプログラム、また財政支援にいたる援助様式（モダリティ）に関するあまりに早い議論展開への対応に追われ、開発の方向性の側面のフォローが全体的におろそかになった面は否めない。特に、PRSP やセクター・プログラムの多くは、その背景に公共部門の抜本的な政策的・組織的改革が前提となっていることが多いが、これら改革がわが国資金協力や技術協力等援助そのもののあり方に大きな影響を与える動きであるにも関わらず、十分認識されてこなかった面がある。PRSP、セクター・プログラムやそれらと連動する公共支出管理計画を導入する背景となっている公共部門改革の議論等については、援助関係者含め最低限の知識を共有して、今後予想される動きを見通しつつ慎重かつ戦略的に対応していくことが肝要であろう。

PRSP とセクター・プログラムは継続的なプロセスとして、現場主導で戦略・政策の改訂や援助様式に関する議論が非常に早いペースで展開していくため、これまでのようなプロジェクト

⁴ 最近のタンザニアにおけるオールジャパン的対応は、今後のアフリカにおける重点援助国の対応のあり方におけるモデルとなりうると考えられる。

形成調査団のようなスポット的な案件形成の方式だけではなく、現地定着型のフォローが必要となっている。その点、本年より立ち上げられた、日本大使館はじめ JICA および JBIC 事務所等よりなる「現地 ODA タスクフォース」は、現地主導の政策協議や援助協調の推進、国別の方針の策定・見直しなどを主要業務としており、以上の課題に機動的に対応していくことが期待される。

PRSP、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。仮に PRSP、セクター・プログラムが策定された後でも、政策的インプットを行う機会は十分存在する。PRSP やセクター・プログラムの議論の場合は、日本・アジアの開発経験、又日本のこれまでの対アフリカ援助事業の教訓を生かしたきめ細かいインプットを行っていく機会（現場の経験に即した PRSP/セクター・プログラムの実施面における政策的インプットはわが国の強味であるかもしれない。）として捉えることも可能ではないか。

(3) 援助対象の「絞り込み」

今後の対アフリカ援助を考える際、いかに「絞り込んで」援助を行うかという視点が極めて重要である。対アフリカ援助額は、わが国の ODA 総額のうちわずか 1 割にも満たず、総額そのものが削減傾向にある中でアフリカに対し今後援助額が伸びることは期待できないこと、アジアなどへの援助に比べて適切な援助人材やノウハウなどの制約があることなどを踏まえると、これまでのような多くの国へ、多くの分野にまたがって分散的に援助を行うことは効率と効果の点から再考が必要である。すなわち「絞り込み」とは、援助対象としての国と分野の選択と集中である。

4 章 (4-2-2) では、「セレクトイビティによる援助」と題し、健全なマクロ経済運営等が実施され、政府や関係者の改革へのコミットメントが強くオーナーシップが確保されている国に対しては資金援助（借款等）も行い、それらが欠如している国に対しては資金援助は行わず専ら専門家の派遣など改革の進展に資するような知識の提供すなわち技術協力のみを行うべきであるという議論が、世銀を含む国際場裏で現在なされている旨言及した。基準としては一般に、マクロ経済の安定度、透明性、効率性、民主主義の進展度、市場自由度などが使用されている。

これに対し、大野・高橋（2003）は、セレクトイビティのわが国の独自の基準として、以下の提案を行っている。一案として、5-2-2 で述べた「成長に伴う持続的な貧困削減」を目指す援助戦略の視点から、これらに成長のポテンシャル（潜在性）の視点を加えてはどうか。これらの基準を参考にしつつ、今後援助対象国の絞り込みの検討が進むことを期待したい。

（以下、大野・高橋（2003）からの抜粋）

“①政治・社会の安定性、②最高指導者をはじめとする政治・行政の指導者層の熱意と理解、③整合的な政策立案が可能な組織、④政策を一貫して、かつプライオリティに従って実施でき、腐敗の少ない行政機構、⑤日本側の情報・経験の蓄積および現地での支援体制。これは比較的狭い基準であって、自由化、民営化などが含まれていないことに留

意したい。ただしマクロ安定はすべての支援に不可欠”

分野については個々の国の状況や援助実績などによるものが大きいと、一律の基準を設置することは難しいと思われるが、JICA 事務所や大使館のスタッフの平均的な人数などの体制に適当なのは、2〜3 程度の援助重点分野と思われる。援助重点分野を絞り込めれば、活発化する援助協調への対応や、専門的視点や経験の蓄積などによる案件の発掘・企画立案が一層容易となり望ましい。

(4) 援助の費用対効果の課題

アフリカ諸国における少ない歳入（援助を含む）、政府を縮小し公共サービスに民間セクターを活用したとしてもなお必要とされる大きな政府支出の中で、開発の費用対効果 (value for money) がひととき重視されるようになってきている。特に、PRSP、セクター・プログラムを通じた援助協調の流れの中で、ドナー側の援助事業の効率化、コストの削減も求められるようになってきた。このような現状において、わが国の対アフリカ援助の中核的スキームとなっている無償資金協力等も含め、事業コストの再考が必要であろう。

(5) NGO・市民社会の連携強化

貧困削減そして個人の尊厳の確保のために、アフリカの人々のエンパワーメントの視点は極めて重要であり、PRSP などの新しい開発の枠組みでも参加型というアプローチ等を通じて様々に対応しようとしている。ガバナンスの改善の視点からも重要である。アフリカの場合、政府間の援助の意義は依然大きいと、特にエンパワーメントについては、NGO、市民社会の役割は大きい。わが国あるいは当該国の NGO 等の活動を支援するため、草の根無償資金協力、草の根技術協力などの制度を一層拡充すること、また双方（アフリカ・日本）の連携を強化するためテーマ毎（例えば紛争予防等）の NGO ネットワーク形成への支援ができないだろうか。マスメディアに対する支援も何らかの形で行われることが望ましい。

(6) 援助の予測性の課題

アフリカでは基本的に3年間の計画である PRSP に対応する予算枠組みとして、中期支出枠組みの制度を導入する国が多くなってきており、援助についても、ドナーに多年度にわたるコミットメントを求めてきている。幾つかのドナーは多年度にわたるコミットメントが可能な予算費目／制度を有しているが、わが国の場合は単年度予算主義の運用を厳密に行っているため、従来の考え方・やり方では、このような求めに十分対応することは容易ではない。

以 上