

援助アプローチ・戦略に関する一考案

まきの こうじ
牧野 耕司*

I 開発をめぐる国際的動向

1. 冷戦構造の終焉とグローバリゼーション

戦後、冷戦構造下における国際秩序は、基本的には東西関係を軸に展開し、その中で南北の開発問題が位置付けられていた。1990年代初頭のソ連邦の崩壊に伴う冷戦の終焉は、この基本的な構造を根底から覆し、現在は新しい国際秩序が南北関係を含め模索され再構築が試みられている状況にある。南と南、北と北の関係も一様ではなく、各所での地域紛争の勃発にも見られるとおり、現在の国際関係は極めて多様化、地域化している。

この冷戦の終焉を背景に、各分野における技術革新と規制緩和・自由化などにより、世界の経済および社会の統合すなわち「グローバリゼーション」が急速に進展したことは90年代の特徴のひとつでもある。また冷戦構造の終焉は、市場経済化・経済自由化の流れと、複数政党制の導入などの民主化のうねりを増幅した。

一方冷戦の終焉は、援助の効果が明確に見られないという閉塞感すなわち「援助疲れ」をドナーにもたらすとともに、援助へのインセンティブを低下させ、もっぱら自国の財政問題再建と援助の有効性についての強い問題意識へと、ドナーの目を向けさせることとなった。そのため、政府開発援助（ODA）額は、1992年の608.5億ドルをピークとして2001年の523.4億ドルまで10年近くの長期にわたって低下した。また援助の有効性への危機

意識は、現在の「援助アプローチ・戦略」の改革へとつながってきている。

しかし現在、対外援助をめぐる潮流に変化の兆しが見えるのではないだろうか。2001年9月11日の米国同時多発テロとその後のアフガニスタン復興支援などを契機に、貧困問題とテロとの関係や平和構築の重要性などに関する問題意識が国際的に高まり、開発援助の意義が再認識されている。2002年3月にメキシコ・モンテレイで行われた国連開発資金国際会議に先立ち、ミレニアム開発目標達成へ貢献するため、米国は2006年度までに開発援助予算を50%増大すること、EUは2006年度までに開発援助予算を対GDP比で現在の0.33%から0.39%へと増額することを発表した。

2. 開発アジェンダの貧困問題への集約

近年、途上国や援助国、国際開発機関において、貧困削減への取り組みや議論が活発になっている。すべての開発アジェンダが貧困問題という枠組みで語られ、関連付けられているかのような様相を見せているといっても過言ではない。1973年のマクナマラのナイロビ・スピーチや90年の世界銀行（世銀）開発報告書に見るまでもなく、もともと貧困削減問題は「援助課題の王道」であった。しかしなぜ「現在」、この問題が再度脚光を浴び、いっそう活発に取り組まれているのだろうか。要因としては、1) 国際情勢の進展や開発・援助理論の発展などに加え、2) 援助資金動員のための一種の「プロパガンダ」という政治経済的な要因の2つが

本稿は、JICAの調査研究の報告書『援助の潮流がわかる本—今援助で何が焦点となっているのか』（2003年8月刊行予定）の総論ドラフトを抜粋したものである。

* 独立行政法人国際協力機構企画・評価部企画課 課長代理

考えられる。

前者については、貧困問題が依然として大きな問題であるにもかかわらず、ODAの世界的な低迷の中、グローバリゼーションなどが進展することにより、逆に貧困問題が深刻化するのではないかという危惧の存在が指摘される。現在の貧困削減理論・アプローチは、従来の労働集約型成長戦略、社会開発、ソーシャル・セーフティー・ネットなどの取り組みに加え、ガバナンス向上や貧困層の脆弱性への関心などにも範囲を広げ、極めて多様化、包括化しており、現在のPRSP（貧困削減文書；Box.参照）を軸とした途上国の開発アプローチの理論的バックグラウンドになっている。国際的なコンセンサスとして、貧困削減を最上位の開発・援助目標ととらえ、実質的に、開発戦略イコール貧困削減戦略そしてそれを支えるドナーの援助戦略という構図が浮き彫りとなっている。

後者の「プロパガンダ」的要素については、具体的には以下の3点が考えられる。

- ①国際金融機関（世銀、ADB〈アジア開発銀行〉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。
- ②過去の開発の世界の動向を俯瞰すると、特段大きな国際的課題（オイルショックやその後の累積債務問題への対応、移行経済国支援など）がない場合のみ、「貧困削減」が国際的なアジェンダとなっている傾向がある。1990年代は、90年に世界開発報告で貧困削減を取り上げて貧困への世界の関心が高まったものの、移行経済国支援、アジア通貨危機対応などの大きなトピックを経て、後半より貧困削減という「援助テーマの王道」に回帰している。
- ③近年、先進国においては社会民主主義を標榜する政権が多く（英国、北欧諸国等）、国内の貧困問題への対応の延長線上として途上国の貧困問題が位置付けられ、活発な取り組みを行って国内外にアピールし、ドナー・コミュ

Box. PRSP（貧困削減戦略文書）

PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画。HIPCイニシアティブ（重債務貧困国債務救済）の適用およびIDA（世銀国際開発協会）やIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。1999年9月に策定について国際的な合意を得た。実質的な国家開発計画と位置付ける国も多い。

対象国は75カ国。2002年11月現在で、19カ国がPRSPを完成、45カ国が暫定版（中間）PRSPを策定済み。

PRSPの機能としては、①共通目標の設定、②目標達成に向けての政策・プログラム・プロジェクトの選定・実施、③資金支援を受けるうえでの適格条件、④援助協調、の4つの側面を有している（柳原[2002]）。

ニティをリードしていること、など。

3. 国際開発イニシアティブの変遷

1995年にコペンハーゲンで行われた世界社会開発サミットなどの90年代前半の一連の開発関連会議の流れを受け、96年のDAC上級会合では日本が主導して、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）」という開発にかかわる戦略文書を採択した。本戦略では、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの国際的な開発目標（IDG: International Development Goals）を設定した。目標具現化の理念としては、オーナーシップ（途上国の自助努力）、パートナーシップ（途上国と先進国等との協調）、包括的な取り組み（多様なアクター・分野等）、成果重視のアプローチなど現在に至るまで主流とされる項目が挙げられた。本戦略は、冷戦後の国際開発秩序の再構築に一定の方向性を与える試みであったとも考えられる。

さて、これらの基本的な理念は、99年9月の世銀・IMF総会の際に策定が合意されたPRSPに継承された。PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画である。HIPCイニシアティブの適用およびIDAやIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。実質的な「新しい国家開発計画」と位置付ける途上国も多く見られ、現在、極めて重要な開発戦略

書ととらえる必要がある。

一方、同様にDAC新開発戦略そしてIDGを継承する形で、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットでは、「ミレニアム宣言」と「ミレニアム開発目標（MDG）」が採択された^{注1)}。MDGは、IDGの追加目標として、ジェンダーの平等、HIV/AIDSなどの蔓延防止、グローバルな開発パートナーシップの構築（民間セクターや市民社会などの広範なグローバル・パートナーの主体化）を含み、対象とする分野や主体はいつそう包括化・多様化している。現在は、PRSPという国別の戦略とMDGという国際的な目標が「シンクロナイズ」し、PRSPは、MDG達成のための国別の基本戦略（ベース）と位置付けられる方向にあると考えられる。MDGは、現在、各援助国、国際機関、途上国、市民社会などの開発主体が達成すべき目標として、強い国際的コンセンサスを得たといえる。

2002年3月のメキシコ・モンテレイにおける国連開発資金国際会議は、MDGを達成するための開発資金を動員することを趣旨とするもので、国連が主催する初めての開発資金に関する国際会議であった。同会議では、政府開発援助の大幅増額の要求はもとより、開発資金は援助資金だけでなく、途上国の国内資金の動員、民間投資の促進、貿易の促進、債務削減などのさまざまなフローの拡充によって満たされるとした。前年の9月11日のテロ事件からわずか6カ月後というタイミングで開催されたため、開発問題が「テロと貧困」への対応という共通の文脈で語られたことが印象的であった。この文脈の中、欧米は多額の開発援助予算の将来の増額を宣言し、本会議の所期目的は一定の成功を収めたと評価できる。

2002年8月末から9月初頭にかけて、「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」がヨハネスブルグで開催された。WSSDは、10年前の「国連環境開発会議（UNCED）」で採択された行動計画「アジェンダ21」の見直しと、その後に生じた新たな地球規模の課題などを議論することを趣旨としていた。しかし、WSSDは環境問題にとどまらず、貧困問題、健康問題、貿易・投資、アフリ

カ開発など極めて多種多様なテーマを議論の対象とした。その背景には、WSSDが、MDGやモンテレイの開発資金会議などの近年の国際的なイニシアティブのいわば「集大成」となっていることが挙げられる。

II 近年の援助アプローチ・戦略

これまで述べてきた国際情勢や、開発・援助理論、国際イニシアティブの変遷の特徴を、端的に表せば「包括性と多様性」といえよう。戦略・アプローチとしては、高度化したと評価できる一方で、ある意味で理論的には「羅針盤」なき状況ともいえ、投入できる資源が限られている制約を踏まえれば、各援助国・実施機関は独自の何らかの理念、理論、アプローチを持ち行動することが求められる。わが国そして国際協力事業団（JICA）としても、開発の世界で現在議論されあるいは実行されている最新の援助戦略・アプローチを分析、評価したうえで、独自の戦略・アプローチを構築、発信する必要がある。本章では、今特に活発に取り上げられている援助戦略・アプローチを相関関係に留意しつつ俯瞰する。

1. 概観

近年、「貧困削減」を援助あるいは開発の最上位目標とする国際的なコンセンサスが形成されてきているため、国際場裏の議論の焦点は、貧困削減を達成するためにはいかなる戦略あるいはアプローチを取るべきか、という点に集約されつつあると思われる。

一方、現在の開発理論およびMDGなどの国際イニシアティブは、多種多様なアプローチを包括しており、開発や貧困という極めて多面的な 이슈にさまざまな側面から対応している。実は、各々のアプローチ自体は、そのほとんどが70年代、80年代にその萌芽は生まれており目新しいものは少ないが、包括的なアプローチをとることによって相互の「シナジー効果」を得ようとする発想自体が新しいともいえよう。

しかし、「ガバナンス」への着目と援助アプローチの本格的な包含は、冷戦構造終焉によって、初めて援助の有効性をめぐる議論として出現し、過去10年程度の開発理論の変遷の中では、新たに強調されるようになった概念と考えられる。先進国で行政改革の理論的主軸となっているNew Public Management (NPM) 理論の途上国への適用の成否や、グッド・ガバナンスを有す／有さない途上国への選択的援助 (Selectivity)、汚職・腐敗、地方分権化のプロセスなどについての議論がなされている。

貧困削減を達成するためには、成長重視の開発戦略を採るべきか、社会開発重視の戦略を採るべきかという「古典的」な議論が現在も活発である(セン・ドレーズ命題：Pro-Poor Growth)。

低開発諸国への援助では、もともと80年代よりコミュニティ・デベロップメントなどの社会開発あるいは村落開発的なアプローチによる取り組みが盛んであったが、近年では、これらの「ミクロ」的な開発の取り組みを1国あるいは地域全体の「マクロ」的側面と結び付けて考えようという新たな試みがなされている(「Sustainable Livelihood Approach」など)。またコミュニティ・デベロップメントの敷延ではあるが、対象をコミュニティから多様化し、アプローチへと発展させた「Community Driven Development」も世銀によって進められている。

また、冷戦後のグローバリゼーションの急速な進展という、国際的な強い緊張関係の中で、特に貿易と海外直接投資の自由化については、正負の側面についての議論が盛んである。近年の国際開発イニシアティブに表れているこのテーマの方向性は、途上国の発展のためには貿易と投資の促進は不可欠であり自由化のベクトルは維持すべきであるが、そのスピードと順序および対象国の個々の現状には配慮しなければならない、またそのための制度構築が重要だ、というものではないだろうか(「開発と貿易・投資」)。

援助のみならず貿易、投資、平和維持などの他の政策領域にも着目して、総合的に途上国の問題

解決を探ろうという試み(政策整合性の問題)も進展している。学会からの問題提起として、米国の有力シンクタンクCenter for Global Developmentは、自らが開発した「開発コミットメント指標：Commitment to Development Index」を用いてドナー21カ国の開発への寄与度の定量的評価を行った^{注2)}。この研究は、ミレニアム開発目標(MDGs)の達成のためには、ドナーもさまざまな政策領域において整合性を持って取り組んでいくべきとの問題意識を喚起し、ドナー側の目標値および指標を提示してドナーの改革への行動を促そうとするものである。このような政策整合性を重視する議論は今後国際場裏において主流となり得よう。

援助額の低迷は、援助プロセスの見直しにもつながっている。「カネが減っても問題(貧困)が存続するならば、当然その少ないカネをいかに効率よく利用するのか」が焦点となることは自然の流れであろう。ドナー間での開発／援助戦略策定とモニタリングの協働と、実施プロセスにおける資金プールの動きや援助手続きの共通化などの動きが進展している。

2. ガバナンス面からのアプローチ

1980年代から、世銀・IMFの支援により多くの国で構造調整プログラムが進められたが、サブサハラ・アフリカを中心として期待した成果を生まなかった。その反省の一環として、経済構造改革のための「よい政策」を推進し得る政治的コミットメントや、国民への説明責任能力、政策決定過程の透明性の欠如などのガバナンスの問題が指摘され、公共部門管理の改善が取り組まれた。具体的には、公務員数の削減、省庁改編、民営化、地方分権の推進などの支出面の改革や、徴税能力の改善などの歳入面の改革に加え、司法・立法制度改革や法整備、汚職防止などがその施策として挙げられる。理論的には、93年の世銀レポート「東アジアの奇跡」や97年の世界開発報告書(「国家」)などにおける、開発における政府の役割や効率的な行政・制度の必要性等の論証をバックグラウンドとしていた。

一方、多くの途上国地域で「トリクルダウン」の実現が困難であったことが明らかになると、貧困層や市民社会などの参加を通じたエンパワーメントや人間開発が、貧困削減や成長と相関関係を持つものとして、民主化とガバナンス向上の重要性がアマルティア・センの考え方などを理論的バックグラウンドとしながら理解されるようになった。

すなわち、前述の公共部門管理改善の問題意識からの延長線上と、後者の参加や市民社会の重要性への着目という2つの流れが現在では交差している状況にあると考えられる。もともとガバナンス改善の必要性は認識されていたと考えられるが、90年代に入って注目され、実際に取り組まれるようになったのは、冷戦の終焉に伴い、それまで「タブー」であった途上国政府の体制そのものへの関与に対し、重要な「開発／援助課題」として、ドナー・国際機関が干渉可能となったことを示している。

ガバナンスをめぐる活発な議論としては、地方分権の問題や、成果重視の考え方あるいはNew Public Management (NPM) 導入の問題、Selectivity (選択的援助) などが挙げられる。地方分権の問題は、スピードと順序 (Sequence) の問題や財政基盤、人材の問題などが焦点であり、NPMについては政治・経済などのシステムが高度化した先進国で発達した手法を途上国に導入することの是非や、NPMが目指す効率性向上と「福祉 (貧困) 重視」という別の政策課題とどのようにバランスを取ることができるのか等の課題が挙げられる。Selectivityの考え方は、途上国による援助の効率的利用のためには健全な政策運営が不可欠であるため、健全な政策を行っている国に対しては資金援助を含む支援を本格的に行い、そうではない国 (Poor Performers) に対しては、政策改善を促すため知識・情報面での支援を中心に行うという「援助差別化」の考え方である。一方、二国間援助には、ドナーと援助対象国との外交的要因が大きな影響を及ぼしているため、上述の基準では割り切れない側面が大きい。

3. 経済面からのアプローチ

経済面では、貧困問題とグローバリゼーションへの対応などに絡み、「成長と貧困」「開発と貿易・投資」などについて活発な議論がなされている。成長と貧困については、成長か貧困かという二者択一の問題ではなく、成長と貧困の施策をバランスよく配分して実施していくことにはコンセンサスを得られていると考えられる。しかし、途上国の状況に対応してどのような中間目標やアクションを設定するべきかという具体的なレベル (公共支出レベル) での研究や検討はいまだ道半ばである。

グローバリゼーションの急速な進展の中、特に貿易・投資自由化の恩恵は一律ではなく、うまく利用し持続的な成長過程を得た「勝ち組」の途上国と、貧困問題が深刻化し産業にも打撃を受けた「負け組」の国があるという議論がなされている。国際経済発展のため、より効率的な国際経済アーキテクチャーを確立しようという動きがある一方で、LLDC (後発開発途上国) などには自由化の条件には一定の担保 (保護) を許容するという方向性が、ドーハ・ラウンドの議論の中で展開している。開発資金は民間資金が中心であるべきで、いかに動員するのか、途上国に経済自由化を促す一方で、先進国自体の保護化 (農業補助金問題等) にどう対処するのか、なども大きなテーマである。

4. 社会開発面からのアプローチ

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2つに分類される (センは後者を推奨)。この分類は、開発戦略上、社会開発をどのように位置付けるかという視点によるものともいえよう。実際の国家開発戦略はこのように明確に分類することは困難であるが、公共支出における社会開発に対する支出とそれ以外の支出による配分などから、

その国が社会開発をどのように位置付けているか
をある程度類推することはできる。

社会開発の開発戦略上の位置付けとしては、教育や保健医療、安全な水の供給あるいはセーフティネットの充実などの社会開発を、「相対的に」経済開発を補完するものとして位置付けるのか、あるいは社会開発を「開発の目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」ととらえるのか、大まかに2つの位置付けが存在する。近年の潮流では、従来主流であった前者の考え方のみならず、後者の視点がより重視されるようになってきているのではないだろうか（「社会開発のメインストリーム化」）。

一方、1995年のコペンハーゲン宣言を経て、2000年のミレニアム宣言、近年のPRSPの策定と実行の進展などから、包括的な社会開発の必要性についての世界における共通認識は得られたものの、より明確な概念形成と実践のための具体化に向けた検討はいまだ緒についたばかりである。その中で、過去の諸戦略を統合・発展させることにより、人間の潜在的な力量の強化、権利と責務の行使を中心概念とし、これまでの開発援助戦略・アプローチにおいて分断されていたマクロとミクロのレベルの相互関連を全体像として把握しようとする試みもなされている。

その試みとして、たとえば開発の効果・効率を高め、さらに政策策定と実施に多様なアクターを組み込むことによって、より公正な社会を目指す「参加・エンパワーメント」の概念とアプローチ、人間の潜在可能性の発現に着目した包括的な開発の枠組みを提示する「持続可能な生計（Sustainable Livelihoods）」の概念とアプローチなどが挙げられる。

5. 援助様式の模索

ドナー・国際機関の間で、援助の効率化を図るため、援助方法の改革ともいべき動きが活発化している。従来のプロジェクト型援助の様式に加えて、よりマクロ的な視点で開発活動を形成・管理しようとするプログラム型援助などの新しい援

助様式が模索されている。一時期は、プログラム型援助において資金援助的側面が強く主張されたため、プロジェクト型援助と相対するものとして位置付けられることもあったが、現在ではその「葛藤」を経て、プログラム型はより柔軟な概念となりプロジェクト型を内包する形で議論されることが多くなってきた。

「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、従来からの援助様式の見直しと新しい様式の試行が本格化したのは自然な流れといえよう。

従来の主たる援助様式は、専門家の派遣や機材供与、学校建設、道路整備など、人やモノ、サービスを通じた方式が中心であった。この方式は、一定の目的、期間、予算、組織等を有するいわゆる「プロジェクト」型援助ともいわれる。技術協力の範疇のみならず、わが国の無償資金協力や有償資金協力も「資金協力」とは称しているものの、基本的にはこのプロジェクト型の援助方式が主体である（ノンプロジェクト無償、商品借款等は除く）。これに対し、近年、人やモノ、サービスなどを「直接」途上国に供与するのではなく、一定の開発戦略を途上国政府と市民社会、ドナーなどの関係者が共同で形成し、その戦略および用途先に沿って、ドナーが（場合によっては政府の予算体系に組み込んで）援助資金を相手国政府の口座に直接「振り込む」新しい援助様式（直接財政支援やコモン・ファンド）が生み出され、すでに試行されている。一時期の（2001年ぐらいまでは）ドナー・コミュニティでは、資金供与を軸とするこの新しい援助様式をもっぱら「プログラム型援助」と呼び、プロジェクト型援助と相対して位置付けることが大勢を占めていた。

この新しい援助様式は、従来のプロジェクト型援助が、政策との整合性や案件間の連携が弱く、案件が重複したり、マクロ経済運営のフレームワークや公共支出計画等との整合性に欠けるなど、

「非効率」であったとのドナー自身の（特にアフリカでの）反省を根拠としている。双方の違いは、特にプロジェクト型が「個々の」開発活動レベルで活動を管理するのが基本であるのに対し、新しい援助様式では活動の管理を「面」すなわちセクター・イシューレベルで行い、その開発・経常予算を含めた財政全体を把握することにある。

ただし、プロジェクト型援助についての批判は、特に従来の欧米流の援助方法（たとえば案件のために特別の部署〈Project Implementation Unitなどと呼ばれる〉をドナーの資金で構築する方法など）に向けられており、途上国のオーナーシップと自助努力、持続性を重視した「わが国流」の従来の援助方式は、このような批判に当てはまらない部分もある。また、プロジェクト型援助は、結果に至るまでのプロセスが比較的単純でドナーのかかわりも直接的なため（経常予算という日常のメンテナンス支出がスムーズにいけば）、カウンターパート組織側の予算管理・調達能力などに比較的左右されずに、「結果を得やすい」というメリットもある。

一方、新しい援助様式（資金供与型）の実施には、当該国政府の会計システムが整備されていることや、「適正な（少なくとも援助国が認める）」開発戦略（実施計画）が策定されていることが前提となるが、そもそも途上国ではかかる条件が整っている国はほとんどないことや、援助資金の不正使用の可能性とそれを防ぐコストの問題など、多くのリスクを抱えているのも事実である。新しい様式を実施すると標榜する援助国が増加している一方で、実際の実行（ディバース）がなかなか増えないのはこの制約によるものと考えられる。

これらの「リアリティ（現実）」の帰結として、新しい様式（資金型）の徹底を強く主張する援助国も依然あるものの、現在では、双方の援助様式のメリット、デメリットを踏まえ、プログラム型援助がプロジェクト型と新しい援助様式を包括するような形で認識されるようになってきた。すなわち、プログラム型援助は、途上国の開発戦略の形成とモニタリングについては「一定のルールの下」に

途上国政府とドナーが共同で行うが、開発活動の実施そのものについては、ケースバイケースでプロジェクト型、新しい様式などから選択し実施するという形である。セクター・ワイド・アプローチ（SWAP）はもとよりPRSPへの支援の基本形は、広義にはこの定義によるものと位置付けられよう。

現在の援助アプローチは、マクロとミクロすなわち援助理論や戦略から援助手法までが相互に関連し合っただけで密接にリンクしている。本章では援助様式つまり中間レベルを中心に論じたが、現在行われている援助アプローチの改革は、ドナーの調査団の派遣時期調整や調達手続き共通化などの援助手続きの細部にまで及んできている。ここでは紙面の都合上、詳細に触れることはできないが、これらの援助改革にはドナー・コミュニティでの主導権争いや外交的側面、営利的・経済的側面が色濃く影響しているとも憶測でき、「政治経済的」側面を無視し得ないと思われる。本件を思考する際には、途上国支援の効率性・質の向上とともに、ドナーの自国民・政府へのアカウンタビリティ（説明責任）の確保という2つの要素をバランスすることが重要であろう。

III 援助アプローチ・戦略に関する一考察

1. 基本的認識

1) レジームの変遷

ミレニアム開発目標（MDG）の達成に貢献することは国際的なコンセンサスであり、わが国も今後強いコミットメントを行うことをすでに正式に表明している。しかしMDGはあくまで目標であって、決して「戦略」ではない。PRSPは今後MDGを達成するための、途上国・先進国共通の国別の開発戦略となると考えられる。ここで、PRSPは最大74カ国が対象であり、すべての途上国を網羅するものではなく、特にわが国の主たる援助対象国は東アジアであり、PRSP策定対象国は少なくPRSPのインパクトは小さいという指摘もできよう。

しかし、同様に70数カ国を対象として適用された構造調整プログラムが、80年代半ばから90年代

未まで広く途上国全般に市場経済化の一大潮流を作り出し（石川 [1994]）、途上国の政策に影響を与えるばかりか援助国側にも極めて大きなインパクトを与えたことは記憶に新しいところである。Krasnerによれば、国際レジームとは「所与の国際関係領域においてアクターの期待が収斂する明示的もしくは非明示的な原則、ノモス（慣習・道徳）、規則、あるいは意思決定手続きの組み合わせである」とされる（Krasner [1983]、浦野 [1997]）。またRuggieは、同レジームを「一定のグループを構成する相互の期待、ルールと規制、計画、組織力、および国際決済の一致といったものの組み合わせ」と位置付けている（Ruggie [1982]、浦野 [1997]）。このような視点から、構造調整をめぐる一連の開発活動は、「構造調整レジーム」と呼ぶことができる。

PRSPをめぐる諸活動は、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うえ策定されるプロセス、公共支出管理との緊密な結び付き、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、さまざまな概念、アプローチ、手法からなる総合的・包括的なものである。これらのPRSPの基本的考え方やアプローチなどが、「援助協調」を通じ幅広くドナー・国際機関に共有され、PRSP対象国以外の国々にも適用されるケースが広がっていく今日の状況を見れば、PRSPはポスト構造調整として新しいレジームとしてとらえることが妥当である。

途上国においてPRSPが実質的な国家開発計画となる場合が多い中、PRすなわち貧困削減を等しく国家の最高の開発目標とすることは、対象国民層を限定することにもなりかねず、依然議論を呼ぶ問題ではある。しかし、仮にPRSPの名称が今度変更されたとしても、内包する「開発アプローチ」そのものの潜在能力は高く、場合によって今後10年以上はさまざまな改良を加えられつつ持続するものと考えられよう。したがって、ここでは便宜上これを仮に「PRSPレジーム」と名付けることとしたい。

このPRSPレジームの特色のひとつは、「網羅

的・多様の」な点である。各先進国・国際機関等は、援助協調を通じて独自の役割を設定し、効率的な質の高い援助を行うことが求められる。経営環境の変化を鋭敏に感じ取り、経営戦略を迅速に対応させることが民間企業が生き残る鉄則とされるが、ドナーもしかりであり、独自の戦略を形成する際にはこのレジームの変化をまず認知し、次に積極的にかかわることによって自らのアイデンティティを主張、発露していくことが重要である。そのための課題について、次節で検討したい。

2) 9.11事件以降の援助の戦略性

冷戦終了後、援助の「脱イデオロギー化」が進み、先進国は内国問題重視の立場をとるようになっていたが、9.11事件を契機として、世界の援助の潮流はまた新しいフェーズに入りつつあるのではないだろうか。米国は、「テロと貧困」問題への対応のため、2006年までに現在の開発援助予算額を50%増額するとし、2004年度分として13億ドルの増額を国会審議に付した^{注3)}。その運営組織としてUSAID（米国国際開発庁）とは別の機関（Millennium Challenge Corporation: MCC）の設置を計画している^{注4)}。この増額分による援助の方式は一種の「スカラーシップ」（2002年11月26日付『New York Times』紙）であり、あらかじめ設定された約15の基準を自ら満たした国・機関のみが要請プロジェクト・プログラムに対して援助が実行される^{注5)}。この基準では特に汚職度や民主化度などから構成されるガバナンスの指標が重要とされる。またこのMCCの意思決定組織は、國務長官以下の閣僚から構成され、「戦略的な」視点から援助が決定されるであろうといわれている。

一方で、英国は、MDGを達成するためにはいまだ大幅に不足している開発資金額を動員するための国際的な枠組みとなる「国際資金支援制度（International Finance Facility: IFF）」の設立している^{注6)}。詳細は明らかになっていないが、受ける印象としては、現在英国が世界各国で強力に推し進めている一般財政支援の試みを、ある意味でグローバルな形で展開しようとしているとも見える。強烈な国際イニシアティブを発信することによっ

て、国際場裏をリードしようとするこの動きは、米国とはまた違った形の援助の戦略的活用方法といえないだろうか。

これらの援助の再戦略化の動きは、近年の Selectivity や LICUS (Low Income Countries Under Stress) をめぐる議論によって、ガバナンスのレベルに対応して援助を積極的に行う国と限定的に行う国に「差別化」していくという路線と共通項を見いだすことができる。わが国も、冷戦構造の終焉という大きな歴史的転換点を経て、地域紛争やテロ事件などが各地で勃発する中、独自の理論とアプローチを持ち国際的な貢献を担っていく必要がある。最近では、アフガニスタンの紛争後の復興・開発に積極的な支援を行っているのみならず、スリランカやインドネシアのアチェ問題などでも平和構築・紛争予防の観点から積極的な支援を行う姿勢を強く打ち出している。今後も平和国家を標榜する日本が、この方面で積極的な役割を果たしていくことは極めて重要と考えられる。

3) 開発主体の多層化

IMF・世銀やWTOの年次総会などの国際会議の開催地で極めて激しいアピール・運動を繰り広げることにはある意味で「象徴」とも見られるが、NGOsを含む市民社会の活動は近年極めて活発化している。いまや、NGO、市民社会は開発の「主役」の1人であり、国際会議でも「代表」として位置付けられるようになってきている。途上国でも、PRSPや開発プログラムの策定・モニタリングなどでは市民社会の参加は欠かせず、政府が果たせない機能を担っている。わが国でもしかりで、NGOそして地方自治体などの政府以外のパートナーが、国際協力の活動を盛んに行うようになってきている。

一方、先進国の農産物に対する補助金は、年間約3500億ドル(2001年)にも上り、同年の政府開発援助総額の約570億ドルの6倍強となっている。また先進国の保護政策が途上国に与える損害は、年間1000億ドル以上といわれ、総援助額の約2倍に相当している。また、いうまでもなく貿易と投資という民間の経済活動は援助の総額をはるかに超過しており、最近では、貧困削減と貿易・投資

の関係に注視し、ネガティブなインパクトを減じながらプラスの効果をねらう試みが国際場裏で活発である。

このように現在では、開発を担う「主体」が重層化、多様化していることが特色である。ODAも総体的な開発諸活動・パートナーの「一部」として明確に位置付ける必要があり、その際の視点としては、政府、民間部門、市民社会の機能のあり方を途上国・わが国の双方の中で考えなければいけない。持続性の確保と本来のあり方を考えれば、主役はあくまで民間部門と市民社会であり、政府の活動の一部であるODAの役割はこれらプレーヤーの「補完と制度づくり」であることをまず再認識し、その重層化に積極的に「触媒」としての機能を果たすことが重要であろう。

4) 援助協調と援助手法・手続きの見直し

援助資金の効率的利用のため、途上国のオーナーシップの下、援助国同士が援助活動(プロジェクト・プログラム)の調整を行う「援助協調(調整)」は、近年いっそう活発化している。アフリカはもとより、新しい援助対象国(アフガニスタン等)でも初期の段階でまず緊密かつ「激しい」援助協調が行われ、開発計画や援助戦略が決められ、実施されていく。近年の援助協調は、従来のプロジェクトレベルでの調整を中心としたものから、セクター戦略レベルあるいは国家開発戦略レベルでの調整をも行うようになってきている。さらに、財政・資金援助、セクター・プログラム、手続きの共通化などの推進といった援助手法等の見直しをも議題あるいは実践として含めるようになっていく。

一貫してわが国は、援助協調については積極的な姿勢を有していたが、どちらかという従来型のプロジェクトレベルでの二国間協調が中心であり、近年、徐々に戦略レベルでのマルチ(多様なステークホルダー間)の協調にも積極的に取り組み始めたところである。協調を通じ、質の高い効率的な戦略を共同で策定し、それに基づいて援助を行うことは極めて重要であり、逆にいえばそういった協調を行わない援助は実施自体難しくなる

傾向にあり、積極的な意味でもあるいは「好むと好まざるとも」今後ともわが国は援助協調を強化する必要性は高い。ただし援助様式を一般財政支援やコモンファンド支援のみとするべきという主張や、調達手続きを含む援助実施上の手続きを急速に画一化しようとする動きには検討を要する。しかし、もとより援助資金を効果的・効率的に使用し、途上国の厚生拡大を図るためには、援助アプローチ、手法・手続きのたゆまぬ改善・改革は必要不可欠であり、かかる国際場裏の改善・改革の動き・試行をレビューし、妥当なものは取り上げ、また建設的な施策を実施・発信することが必要なことは論を待たない。

2. 援助アプローチ・戦略上の今後の課題

前述の基本的認識から導かれるJICAあるいはわが国共通の援助アプローチ・戦略上の優先順位が高く、早急に取り組む必要がある課題は次のとおりである。

1) 援助戦略上の課題

(1) 貧困削減と成長、貿易・投資

わが国は貧困削減には成長が重要という点をこれまで強調してきており、これは理論上も実証上も「正当」な主張と考えられる。しかし、政策レベルや予算配分面などの具体的な実践レベルになると、十分な見解や方針が存在しているとは言い難い。Pro-poor growthという、いまだ具体的な施策面では理論的にも十分検討されておらず、ドナー間でもコンセンサスを得られていないが普遍的に言及される概念を、たとえばわが国は「経済成長を通じた持続的な貧困削減」と解釈して日本独自の見解、施策を生み出す研究を行うことなどが必要であろう。また、直接貧困削減につながる社会開発的なセクターへの支出（pro-poor targetへの支出）と、それ以外の支出（broad-based growthへの支出）の「最適な」バランスについての研究も有用であろう。これらの研究を利用して、DACなどの国際的な舞台で、ドナー共通のガイドライン作りなどを行うことも有意ではないだろうか。

また、貿易・投資と開発の問題は古くから議論

されている「古典的なアジェンダ」であるが、貧困削減を開発あるいは援助の究極的な目的とする風潮の中、近年、「貿易・投資と貧困削減」の関係が注目されてきている。従来、“貿易・投資は成長のエンジン→成長は貧困削減の必要条件→したがって貿易・投資は貧困削減に重要”、という論理で議論されてきた傾向があり、双方の直接的な関係については、いまだ確固たる結論が出ていない極めて新しいテーマである。国際会議やサミットなど国際場裏では、理論的裏付けよりも先だって議論がなされ具体的な行動が検討されているともいえる。したがって、このテーマについての研究やそれに基づく援助の実施の検討は意義あることである。

(2) 平和構築

平和構築については1992年に発表された政府開発援助大綱や98年の政府開発援助に関する中期政策でもわが国は積極的に取り組むことが打ち出されており、2003年度に改訂予定の政府開発援助大綱ではより明確に平和構築分野（平和の定着および国づくり）を重点分野とすることが検討されている。JICAにおいても平和構築支援をいっそう積極的に進めるための体制整備を行っているところである。このように平和構築が重視されている背景には2001年の米国同時多発テロをはじめとする紛争やテロの多発があり、その後の復興・開発支援に対するニーズが高まっているとともに開発に多大な負のインパクトを与える紛争の予防に向けた取り組みが重視されていることがある。

平和構築のためには迅速かつ柔軟な復興支援、紛争予防や再発防止のための包括的な取り組みが必要であるが、それを可能にするような制度の構築や人材育成、安全対策の充実、紛争に関する情報収集・分析能力の向上、平和構築の支援経験の蓄積・整理などの課題がある。また、通常の開発協力においても利害対立を助長しないような配慮が必要である。

また、国境を越えた視点での安全保障の取り組み、すなわち「人間の安全保障」^{注7)}という個人ベースにまで深く進化したアプローチを今後日本の

援助に具体的にどう生かしていくかについて早急に検討し、それを実行につなげ、また国際的に発信していくことが重要である。

2) 援助アプローチ上の課題

(1) 能力開発 (Capacity Development)

公的部門の中堅実務レベルに対する技術移転に焦点を当てる従来のJICAの援助アプローチは、アジア諸国を中心に有効性を発揮してきた。しかし、開発途上国のニーズの多様化と開発主体の多層化の中で、こうしたアプローチを見直すことが必要とされつつある。すなわち、公的部門の中堅実務層に対する日本の技術の移転に重点を置いてきた従来のアプローチを、引き続き公的部門を中軸としつつも、市民社会や民間セクターを含む社会全体の潜在的な能力の開発を多角的に促進する方向性を模索することが求められている。また、ガバナンスが脆弱なアフリカなどに対しては、アジアに対するよりも包括的で幅広い能力開発が必要とされている。

(2) Selectivity (選択的援助) への対応

ガバナンスのレベルに応じて支援アプローチを変えようというSelectivityの考え方は、理念上は否定しにくいだが、実際の運用となると基準の問題や適用の問題があり、極めて困難かつ危険な要素を含んでいる。ガバナンスが悪い国、特に紛争国に対する支援のあり方や手法について、わが国としても早急に検討を行い、方針を明らかにする必要がある。また開発が貧困に与える影響についても、その相関関係の解明と施策についての研究が必要であろう。

(3) 適切な援助モダリティ：援助の有効性の確保に向けたアプローチ

急速な援助協調の展開の中、一般財政支援やコモンファンド支援などの新規援助モダリティ（援助様式）に移行すべしとする一部ドナーの強い主張に対し、わが国は、途上国のオーナーシップを尊重し、他ドナーとのパートナーシップ構築等の観点から、各国の状況に応じた適切なモダリティを途上国自らが選択すべきと主張してきた（ただし、わが国は新しい援助モダリティを否定してい

るわけではなく、それに対応した援助制度を設けるなどさまざまな試行を行っている）。

しかし、「その国にとって適切な援助モダリティとは何か」についてはいまだ具体化されておらず、今後、開発経済学や行政学的な理論的支柱の下、具体的な援助アプローチを構築しなければならない。その際には援助の予測性やファンジビリティ（資金の流用性）などの問題にいかに対応できるかがひとつのポイントとなろう。

(4) オーナーシップ、パートナーシップ、アカウントビリティの関係

PRSPの基本理念をはじめ国際的なコンセンサスでは、援助実施上最も重要な理念・留意点として、途上国のオーナーシップを尊重し強化することがうたわれている。しかし、オーナーシップの定義はいまだ具体化されておらず不明確であり、モニタリングの指標や手法、その強化の手段などもコンセンサスを得ていない状況にある。

また、実際のPRSP策定プロセスなどでは、途上国政府は自国民よりもドナーへのアカウントビリティ（説明責任）を優先する傾向にあり、途上国のオーナーシップは、ドナーへのアカウントビリティを担保する範囲で許されるといった現実が総じて見られる。

パートナーシップは、複数の主体間でさまざまな関係を持つが、たとえば、政府と市民社会との関係では、市民の開発への幅広い参加は、質の向上などの前向きな側面に加え、要するコストや時間などの面を十分考慮する必要があり、論議を呼ぶテーマである。

従来より「要請主義」など途上国のオーナーシップを尊重する方法で援助を実施してきたわが国としては、オーナーシップ、パートナーシップ、アカウントビリティの三者の関係を明らかにし、特にオーナーシップについて理論的深化と強化のための具体的方策を至急検討する必要がある。

3) 日本の経験とリソースの活用

(1) 経験の体系化：わが国自身の開発の経験と、これまでの援助の経験の事例研究と集約化、フィードバック、発信

わが国の弱みとして、事例を理論に昇華（フィードバック）しきれないという面があり、これまで何十年にわたって培ってきたわが国自身の開発と援助の経験を十分体系化していない。わが国独自のアプローチは、机上の理念だけでは産み出すことはできず、事例研究、現場での試行を通じて体系化し得るものである。「計画→実施→評価」のわが国の援助事業サイクル各段階におけるノウハウ、手法等の体系化や、ある分野における日本自身の開発の経験や援助経験の整理、体系化を行う必要がある。

(2) 市民参加

開発主体の多層化や途上国のニーズの多様化に伴い、開発援助に参加する国内の層も従来の官を中心とした層からNGO、地方自治体、大学、民間企業、一般市民と多様化している。国際協力に参加することにより参加した人や組織は自らの価値を再発見し、誇りを持ち、国際的な関心や理解も深まる。つまり、市民参加の促進は日本国内の活性化にもつながるといえる。JICAにおいても市民参加を促進する各種事業を拡大しているところであるが、途上国のニーズと日本国内のリソースのマッチングや国際協力に必ずしも慣れていない人や組織が持ち味を発揮できるような側面支援、手続きの簡素化・迅速化などが課題となっている。

注 釈

- 1) ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）は8つの目標と16の具体的なターゲットからなる。詳細は、国連開発計画のホームページ（<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>）等を参照されたい。
- 2) 「開発コミットメント指標」によるランキングは、各ドナーが途上国の経済社会開発（特に貧困削減）に対しどのように貢献しているのかという点を、6つの政策領域（援助、貿易、環境、投資、移民（人の移動）、平和維持活動）について、それぞれある一定の基準で評価し（指標化）、総計のうえ平均点（総合評価）を算出、比較したものであり、21カ国の総合評価結果は、援助・貿易・投資・環境政策で評価の高かったオランダがトップで、援助・移民・平和維持活動で評価が低かった日本は最下位であった。この研究の指標や手法には問題も多いが、開発問題において援助のみが果た

し得る役割の制約を直視し、他の政策領域に焦点を当てて、総合的に途上国支援に取り組むべく、各ドナーの意識改善や改革を促そうという試みは高く評価できよう。途上国に対する先進国の政策一貫性は今後DACやサミットなど国際舞台でもいっそう活発に議論される可能性が高い。

- 3) モンテレイ国連開発資金国際会議に先立ち、2002年3月に米国のブッシュ大統領は、途上国の経済成長による貧困削減を目的として3年間で対外援助を年額50億ドル増加させることを表明した（これは米国のODA予算の約50%の増加に当たる）。この増額分はMCA（Millennium Challenge Account）という新たな特別会計から拠出される予定である。
- 4) MCCは国務長官を長とする閣僚レベルで構成される理事会によって監督され、最高経営責任者は大統領から任命される。MCCの職員数は100名程度となる予定であり、官民の関係機関から人員が期間限定で派遣される予定である。法案では、効果的に事業を実施するためにMCCには柔軟な権限を与えるとされている。2003年7月現在、MCAとMCCについては米国議会にて最終審議中であり、最終的な予算と運営体制は今後議会で決定される。
- 5) MCAは①法の遵守、汚職防止、人権尊重、政治的自由の保障などの公正なガバナンス、②教育や保健分野における人材育成、③市場の開放や企業支援などによる経済的自由の促進、の3つに取り組む貧困国に対して支援を行うものである。これらの3分野について16の評価基準が定められ、この基準に即して対象国が選定される。また、これらの評価基準に基づいて当該国の取り組みの進捗状況や成果を測り、その結果を公表して透明性を保つとしている。
- 6) 2002年11月に英国のブラウン財務相が提唱した。この構想はガバナンスが良好で健全な政策を実施している途上国に対して長期的な援助を行うことを原則とし、各国からの援助資金に加えて、国際資本市場も活用し、開発援助資金総額を現在の年間500億ドルから2015年に向けて年間1000億ドルに引き上げることを目標としている。
- 7) 詳しくは、外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/kikin.html>）等を参照されたい。

参考文献

- 石川滋 [1994]「構造調整プログラムの一研究」『開発援助政策の理論』アジア経済研究所
- [2001]「貧困削減が成長促進か」『日本学士院紀要』第56巻第2号
- 浦野起央 [1997]『国際協調・レジーム・援助』南窓社
- 絵所秀紀 [1998]『開発の政治経済学』日本評論社
- 国際協力事業団 [1995]『参加型開発と良い統治』
- [1998]『DAC新開発戦略援助研究会報告書』
- [2001]『貧困削減に関する基礎研究』
- ステイグリッツ、ジョセフ・E. [2002]『世界を不幸にし

- たグローバリズムの正体』徳間書店
- 高橋基樹 [2001] 「アフリカにおけるセクター・プログラム」『国際協力研究誌』 Vol.17 No.2
- [2002] 「貧困削減レジームと日本の援助」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 牧野耕司 [2002a] 「PRSPの概観とレビュー ―アプローチとしての暫定的考察―」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- [2002b] 「PRSPについての暫定的考察」『国際協力研究誌』 Vol.18 No.1 (通巻35号)
- 柳原透 [2001] 「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究誌』 Vol.17 No.2 (通巻34号)
- [2002] 「構造調整 (融資) レジームからPRSPレジームへ」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 山崎幸治 [2000] 「貧困解消政策―1990年代以降の経済研究の成果と展望」『国際開発研究』 第9巻第2号
- Dollar, David, and Aart Kraay [2000]. *Growth Is Good for the Poor*, Working Paper, The World Bank
- Easterly, William. [2001]. *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press
- International Development Association and International Monetary Fund [2002a]. *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*
- International Development Association and International Monetary Fund [2002b]. *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*
- Lavergne, Real and Anneli Alba [2003]. *CIDA Primer on Program-Based Approaches*, Canadian International Development Agency
- Meier, Gerald M. [1995]. *Leading Issues in Economic Development -Six Edition-*, Oxford University Press
- Meier, Gerald M. and Joseph E. Stiglitz (eds.) [2001]. *Frontiers of Development Economics*, The World Bank and Oxford University Press
- Sen, Amartya [1983]. "Development: Which Way Now?" *Economic Journal*, 93
- [1989]. "Food and Freedom" *World Development*, Vol.17, No.6
- Thomas, Vinod and Mansoor Dailami (eds.) [2000]. *The Quality of Growth*, Oxford University Press
- United Nations Development Programme [2002]. *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*
- World Bank [1993]. *East Asian Miracle*, World Bank Policy Research Report

アフリカにおけるセクター・プログラム

— 貧困削減に向けた開発パートナーシップ^{注1)} —

A Sector Program in Africa

— Development Partnership to Poverty Reduction —

たかはし もと き
高橋 基樹*

Motoki TAKAHASHI

要 約

1990年代後半以降、構造調整政策の積み残した課題を受けて、貧困削減レジームとも呼ぶべき新しい対アフリカ援助の枠組みが形成されてきた。その中で重要な核となっているのが、援助協調、とりわけセクター・プログラムである。セクター・プログラムは、あるセクターの利害関係者の大多数が、上位の開発政策や計画と連携しつつ、セクター全体を対象として、首尾一貫した開発政策を共有しながら、相互の活動・投入資源の整合性を図るために協調することを意味しており、アフリカ援助の景観を一変させつつあるといってもよい。

セクター・プログラムをはじめ、援助協調は、国家の成り立ちに問題を抱えているため、援助の効果を発現するための援助吸収能力が乏しいというアフリカ・貧困国での厳しい援助環境への対応として形成されてきたものである。このような援助環境は日本が過去主要な援助対象としてきた東アジア諸国とは大きく異なっており、従来の発想を転換して援助協調への理解と取り組みを深める必要がある。

貧困削減レジームの下では、マクロ・アプローチの限界が指摘され、援助の集中砲火という状況への反省からプロジェクト・アプローチが見直されている。その中で制度構築やガバナンスの改善などを織り込んだセクター・レベルへの重点移行が見られる。セクター・プログラムでは、コモン・プールの創設などを通じて資金のファンジビリティ(代替可能性)をむしろ積極的に活用することを目指している。より重要なことは、利害関係者間の情報の偏在や分散を克服することだろう。

多くの意義を持つにもかかわらず、セクター・プログラムには問題点もつきまとう。組織性を高めることにより、公開性や柔軟性を失う恐れがあることがその第1である。また、協調の強まりによって援助受入国政府のオーナーシップが阻害される危険性もあり、政府の行政組織能力の強化によってこれを補う必要がある。次に、セクター・プログラムの成功のためには、援助対象を条件によって選別することが考えられるが、それは、貧困削減のニーズの大きい対象を切り捨てるというジレンマを意味している。そして、セクター・プログラムで求められる手続きの共通化とコモン・プールも現実には多くの問題を伴うものである。

日本は、援助受入側のオーナーシップ尊重のために意義ある役割を果たすことができよう。しかし、セクター・プログラムをはじめ援助協調に参加することなくして自らの主張をすることもできないのであり、1対1の伝統的の二国間援助の発想を大きく転換する必要がある。

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

Abstract

Since the latter part of the 1990s, a new framework for aid to Africa, so-called the Poverty Reduction Regime, has been formulated in response to persistent problems from the period of the structural adjustment policy. An important core of this framework is aid coordination, in particular, sector programs. A sector program means that, in line with their super-ordinate development policy and plan, a majority of the stakeholders in a particular sector work together to make their activities and resources inputs consistent with each other while sharing a common development policy throughout the sector. We may say that sector programs are changing the landscape of foreign aid to Africa.

Aid coordination including sector programs has been developed to overcome difficult aid environment of Africa and other poverty-stricken countries which have difficulties in their state formation and thus lack sufficient aid absorptive capacity necessary to utilize aid effectively. Such aid environment of African countries differs vastly from that of East Asian countries, who have been Japan's major aid recipients. Japan needs to change its conventional ideas and deepen its understanding of aid coordination. It is also necessary for Japan to strengthen its cooperative activities with aid coordination.

Under the Poverty Reduction Regime, the shortfall of the macroeconomic approach has been indicated and the project approach has been critically reviewed, in the wake of the situation called "Aid Bombardment". A priority shift towards the sector level accompanied by incorporating institutional building and governance improvement has been sought. Theoretically speaking, in sector programs, proactive utilization of fund fungibility is sought through establishing a common pool and the like. A more important issue, however, is overcoming uneven distribution and dispersion of information among the people concerned.

Despite their profound significance, sector programs are not freed from problems. One of the problems is that strengthening organizational cohesiveness may undermine their ability to be open and flexible. Strengthening this coordination also involves the risk of hampering the ownership of development activities by the recipient government. This needs to be complemented by strengthening the administrative and institutional capacity of the government. Next, for a sector program to succeed, the aid targets perhaps should be selected based on certain conditions. However, this creates the dilemma of discarding targets that have greater needs to reduce poverty. Furthermore, the common pool and common procedure required for sector programs are usually, in reality, accompanied by many problems.

Japan will be able to play a significant role in buttressing the ownership of the aid recipients. However, without participating in aid coordination that includes sector programs, Japan cannot assert itself. Consequently, Japan needs to drastically change its mindset of conventional bilateral aid.

I はじめに一援助レジームの変動と セクター・プログラム

1990年代後半になって、サハラ以南のアフリカ（以下、単にアフリカ）をはじめとする貧困国に対する開発援助の枠組み（レジーム）は大きな変動にさらされた。それ以前のレジームを、実践的・理念的な支柱であった構造調整にちなんで構造調整レジームと呼ぶとすれば、現在のそれは構造調整

の積み残した課題の解決を目指すポスト構造調整レジームあるいは貧困削減レジームと称することができるだろう^{注2)}。

このレジームの移行は、援助の態様にも大きな変化をもたらした。その変化を理解するカギとなる概念が、協調・パートナーシップである。さまざまな次元で進んでいる援助協調の中核にあるのが、セクターのレベルでの協調である。セクター協調はさまざまに呼ばれているが^{注3)}、本稿ではセクター・プログラム（Sector Program : SP）という

名称に統一したい。

セクター・プログラムの定義は論者や機関によってまちまちである。しかし、①途上国の担当省庁および主要ドナーをはじめ特定のセクター（場合によってはサブセクター）の利害関係者（stakeholders）の大多数が、②上位の開発政策や計画・予算と密接に連携したかたちで、③そのセクター（あるいはサブセクター）全体を対象とし、④首尾一貫したセクター開発政策を共有しつつ、⑤相互の活動や投入資源の整合性を図るために協調すること、の5つをセクター・プログラムの条件と考えることには、大方の合意があると思われる。

セクター・プログラムは、貧困削減に向けた国際支援の主要な舞台であるアフリカおよび最貧国をはじめとして、多くの途上国で援助のあり方を一変させつつある^{注4)}。本稿では、対アフリカ開発援助の環境を念頭に置きながら、セクター・プログラムの論理と意義、問題点について考察したい。

II アフリカにおける援助環境と日本

1990年代初頭以前の構造調整レジームにおいては、日本は知的イニシアティブの面で極めてマージナルな開発パートナーにすぎなかったといえよう。しかし、2000年代に入った今、日本は量的な面でメジャーなドナーであり、多くの援助案件を積み重ね、DAC（開発援助委員会）新開発戦略策定や2回に及ぶ東京アフリカ開発会議などを通じてアフリカの貧困国開発援助方針の取りまとめに携わってきた。これらの経験を生かして、援助協調およびセクター・プログラムの論理と問題点を理解・検討し、さらに積極的な提言を行っていくべきであろう。それこそが、日本がアフリカ援助を知的にリードする道であり、またメジャー・ドナーとしての責任でもある。

しかしながら、日本にとってセクター・プログラムを中核とする貧困削減レジームの形成は、さまざまな難しい問題をはらんでいることも事実である。おそらく、主要援助対象国、すなわち東アジア諸国が援助を活用する能力を備えていたとい

う点で、日本は例外的に幸福なドナーだった。「自助努力の支援」、すなわち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・補完するという日本の援助の基本的アプローチは、東アジア諸国への援助の経験を通じて形成されてきたものだった。

だが、アフリカおよび他の貧困国の状況は、全く異なるものである。援助の吸収能力はもともと乏しく、しかも財政赤字の深刻化によって以前よりさらに吸収能力が低下するという現象も見られる。また、乏しい援助吸収能力をめぐる、ドナー相互の著しい競合状態（後述する「援助の集中砲火」と呼ばれる状態）も生じてきた。セクター・プログラムは、こうした深刻な状況への対応として考え出されたものである。日本もアフリカのセクター・プログラムに本格的に参画しようとするれば、過去の比較的恵まれた状況の中で形成されてきたアプローチの大きな見直しを迫られるだろう。

こうした深刻な状況は、特にアフリカでは、政府の成り立ちとあり方に大きく関係している。しばしば指摘されるように、恣意的な植民地分割に端を発するアフリカ諸国内部の異質性の高さは社会的合意形成を難しくしている。そして、国民の大半が農村地域に住み、その多くが自給自足の論理に依然として規定されている。小規模農業の発展に果たすべき政府の役割は大きい、政府に利用可能な資源が限られているために、異なる地域・社会集団間の競合と軋轢が引き起こされかねない。このことは資源の効果的な集中的投入を難しいものにする。

東アジアの経験を参考にして、①マクロ経済の安定、対外開放、資源の効率的配分を重視し、②農業をはじめとする大衆の生活基盤の振興のために基礎的なインフラと人的資源の開発に注力する、開発国家（Developmental State）創出の必要性がアフリカにおいても説かれてきた。だが、上で述べたことで自明なように、ある国家が開発国家となるためには、社会内部の軋轢に耐えて開発のあり方へのコンセンサスを導き出すほど国家として強靱でなければならず、また社会の側にも柔軟

性がなければならぬだろう。この点で、数千年に及ぶ国家の歴史と官僚機構の伝統、一定の資本蓄積と市場経済の形成などの初期条件に恵まれた東アジアと、国家機構や社会統合の浅い歴史しか持たないアフリカ諸国とは比べるべくもない。

アフリカの国家に対しては、開発国家とは対極に立つ「収奪国家」あるいは「脆弱国家」との分析が提示されてきた。国家機構がもろく弱いほど、政治的に強大な一部の勢力や政治エリートの利益を図り、半面で農民大衆の利益を犠牲にするような反開発的あるいは収奪的な政策に頼りがちになる。そのような収奪性と、それに密接に関連した経済の停滞は、国家の大衆に対する正統性を損ない、国家機構をより脆弱なものにしてしまう。こうした悪循環は、すべてとはいわないまでも、多くのアフリカ諸国に共通のものである。

アフリカにおける国家の統治能力の脆弱性は、国内税収をはじめとする自律的な歳入の低さに典型的に現れており、その帰結のひとつが打ち続く援助への依存である。一方で、独立以後政府の職員数は膨張を続け、公務員の平均給与の著しい低下と行政や開発の活動経費の不足を招いた。そして、給与の低下は腐敗ととりわけ下級職員のモラル低下をもたらした。これらのことが、アフリカ諸国のガバナンスを危機に陥れてきた。構造調整を通じてガバナンスの改善や行財政の改革が試みられてはいるが、歳入基盤が脆弱なまま、90年代からの援助量が頭打ちとなっていることは、このような改革の先行きをも厳しいものにしていく。

アフリカの経済的困難については多くの言葉を費やすまでもないだろう。1つだけ指標を挙げれば、米ドル・ベースの1人当たり平均GNPは80年から97年の間に639ドルから503ドルに低下している。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り、このような落ち込みを経験している途上地域はほかにない⁴⁵⁾。貧困削減を中心的理念として再編されつつある国際開発援助では、アフリカ援助が主要な舞台となることに議論の余地はない。そして、セクター・プログラムに限らず、対アフリカ援助政策について考察

する場合、上述のようなアフリカにおけるガバナンスの危機的状況がまず念頭に置かれなければならない。日本が貧困削減レジーム下においてアフリカ援助に主導的な役割を果たすためには、従来の発想を転換し、その状況に対応した援助アプローチを見出していく必要がある。

III セクター・プログラムの背景と論理

1. 貧困削減レジームの形成—その原則

以下では、セクター・プログラムの論理と背景について考察したい。まず、近年の対アフリカ援助枠組みの特徴、とりわけセクター・レベルへの重点移行との関係の中で、セクター・プログラムの意義について考える。また、セクター・プログラムの論理において特に重要と思われる資金のファンジビリティや情報の問題に焦点を当て、その理論的な背景について検討する。

冒頭で触れたポスト構造調整＝貧困削減レジームは、構造調整レジームから進化発展的に形成されてきたものと考えられよう。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などに加えて、早い時期の構造調整が貧困削減には役立たず、かえって巨額の債務を積み上げてしまい、その一方で上述のような国家とガバナンスの問題に対しては十分な対処ができなかったことへの反省が、この進化発展を迫ってきた。貧困削減レジームの主要な特徴として、①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）の継承、②緊密なドナー協調、③制度構築の重視、④ガバナンスの援助政策対象への取り込み、⑤セクター・レベルの活動への重点移行、⑥援助対象国・対象分野に対する選別的アプローチ、⑦貧困削減理念の強調などを挙げることができる。

貧困削減レジームは、構造調整レジームに比べて明らかに包括化・多面化してはいるが、その一方で上記の諸原則は無関係なわけではなく、むしろ互いに密接な関係にある。そして諸原則のいわば結節点となっているのがセクター・プログラム

である。

2. セクター・レベルへの重点移行の背景

貧困削減レジームの特徴の中でも、本論文の文脈において最も重要なセクター・レベルへの重点移行について、マクロとプロジェクトの両アプローチの限界という観点から見ていこう。

まず、マクロ・アプローチの限界に関して簡単に述べよう。アフリカでも相当数の国で外国為替市場の自由化と変動相場制への移行が進んでおり、マクロ政策支援の対象は国際収支から政府財政に移りつつある。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、これは外国からの贈与によるところが大きく、先に述べた税収能力の弱さは依然として克服されていない。そのため歳出面の管理の重要性がより顕在化してきている。

構造調整政策の下では、IMF（国際通貨基金）・世界銀行（以下、世銀）は対象国政府に政策枠組書および公共投資計画を作成させ、これを通じて歳出に縛りをかけようとした。アフリカ諸国の多くの国家予算は、公共投資や債務返済を含む開発予算（ないし資本予算）と、給与、運營業務費などの経常予算の2つから成っている。深刻な援助依存に陥っている同諸国では、債務返済を除く開発予算の大半は援助資源自体でまかなわれているか、あるいは援助関連案件で占められているのが現実である。そして経常支出も、開発支出の内容に大きな影響を受ける。かつまた実際の財政資金の費消過程が、アフリカ側の当局によって十分には管理されていない。

したがって、財政管理を徹底させるためには、公共投資計画を通じて政府に政策条件を課すだけでは足りず、援助のドナーに参画を求めて歳出管理を行う必要が認識されるようになってきた。貧困削減レジームにおいて、マクロの次元でこのような歳出管理の裾野の拡大と政策協調とを連動させ、再編したものが、貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）を頂点とする一連の政策・財政計画とみることができる。しかし、個々のドナーの関心は多くの場合、具体的なセク

ター内の活動にあるわけだから、政策や財政管理のうえでの協調はマクロの次元にとどまらず、各セクターにかかわるものにならざるを得ない。

一方、ミクロの次元で進んでいるのは、プロジェクト（あるいは個別の開発活動）相互の連携を深める援助のプログラム化（あるいはより徹底した「脱プロジェクト」化）の動きである。

この背景には、「援助の集中砲火（Aid Bombardment）」と呼ばれる状況がある。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（経常予算や人材など）に対して吸収不可能なまでに過剰な外国援助が集中し、結果として援助全体の実効性を上げられない状態を指す。アフリカ諸国政府は行政能力の乏しさのために多数の援助活動をコーディネートできず、同時に国内の財源が逼迫しているため、十分なローカル・コスト、とりわけ経常的事業支出をあてがうことができない。その一方で、一部のアフリカ諸国には貧困であるが故により多くの援助が殺到する。このため、相互に重複し、あるいは整合性・関連性がなく、かつまた現地側の活動資金の乏しいプロジェクトが乱立することになる。

以上のような状況下で援助の実効性を上げようとすれば、さし当たっては、アフリカ側の援助吸収資源そのものを援助するか、援助投入の数量と整合性をドナー側で調整するか2つの方法が考えられる。実際、イギリスや北欧などが連携して進めている、財政（経常支出）支援とドナー間協調を柱としたセクター・プログラムへの取り組みは、この2つの手段の組み合わせとみることができる。

援助の集中砲火と密接にかかわる問題が、個別プロジェクトの効果の持続性と波及の問題である。アフリカでは多くの援助プロジェクトが、案件完成後もしくは専門家引き上げ後、自立発展性を持たず破綻してしまう場合が多い。または案件自体は持続しても、その波及効果が乏しく、成功案件が貧困の大海に浮かぶ孤島となってしまう例も多々見受けられる。このような状況でまず考えられるのは、プロジェクト間の連携を強め、プログラム化することである。さらに、援助やその他の

開発介入が財務的・技術的な持続性を獲得できるよう、下支えとなる制度を築くことが必要になるだろう。

そのような制度は、具体的にはセクターによって異なり、同時に、あるセクターの全体に通用するものであろう。医療関係のプロジェクトを例にとろう。医療プロジェクトの自立発展性のためには、他のすべての分野と同様に持続的な資金手当が必要である。そしてその持続的資金手当のためには、医療保険や政府財政（および援助）からの補助金支給などの普遍的な財務制度が通常は必要となるだろう。とすれば、問題関心が個別のプロジェクトを超えてセクター規模に及ぶのは当然の帰結である。

さて、アフリカで財務的な諸制度が機能不全となるのは、汚職・腐敗と非能率による場合が多い。これらを防ぐためには、法治主義、透明性、説明責任性を担保する仕組みを組み込む必要がある。それは、民主化や行政参加というガバナンス改善にとって重要な要請を、セクター・レベルの具体的な制度構築の中で実現することだといってもよい。これらのことから明らかなように、制度構築やガバナンスの重視という貧困削減レジームの重要な原則のひとつは、プロジェクト援助からセクターへの関心の移行と表裏一体の関係にある。

上のことからわかるように、セクター・プログラムは、マクロとプロジェクトの両レベルをつなぎ、また貧困削減レジームの諸原則を具体化するものとして、同レジームの重要な核となっている、と行うことができよう。

3. 資金協力の融通性（ファンジビリティ）

アフリカ諸国での財政管理の重点化に伴い浮かび上がってきたのは、資金協力のファンジビリティ（fungibility：代替可能性、融通性）の問題である。

日本をはじめドナーは、従来、特定プロジェクト、外貨分、投資（資本支出）部分など何らかのかたちで援助資金の用途を限定しようとしてきた。そして、ファンジビリティという概念は、援助が

限定された用途を超えて汚職や軍事費など望ましくない支出を助けてしまうという負の意味で用いられてきた。このような事態は、お金には色が付けられない^{注6)} という性質のために起こる。

裏返してみれば、お金は色が付けられないために機動的に用いることもできる。日々変化する開発資金のニーズに応えるためには、望ましくない流用を防ぐ措置を施したうえでなら、ファンジビリティを生かすように資金を利用したほうがむしろよいという議論も十分に成り立つだろう。その時々々の喫緊の用途に用いるのが、資金の1単位の投入効果を上げるうえで望ましいからである。

たとえば、日本の無償資金協力はハードの施設あるいは現物支給（in kind）を主体としている。しかし、ある国の教育セクターで既存の学校施設が遊休しているなら、追加的な資金の1単位が用いられるべきなのは、新しく学校施設を建設することではなく、学校施設に見合う教師を雇用し、経営コストや維持管理費のための経常支出を支援することかもしれない。この例が示しているように、資金のファンジビリティを活用するためには、現物支給や用途の限定が障害となることもある。もし用途の限定をせず、しかも援助資金と途上国側の財政資金とを全く同様のものとして扱って配分使用するならば、援助と援助吸収能力の不一致、あるいは援助の集中砲火が避けやすくなるだろう。

セクター・プログラムにおけるコモン・プールや直接財政支援は、そのようなファンジビリティ活用の要請に基づいて議論されている。一方、この立場からはドナーが個別にプロジェクトを立ち上げることは開発資源を分断するものと消極的にとらえられ、極端な場合には「脱プロジェクト化」が志向されることになる。

4. 情報の偏在と認識のギャップ

いまひとつ、セクター・プログラムの背景を考えるとときに無視できないのが、利害関係者間の情報の流通、認識の形成、意思決定などの問題である。

あるセクターにおいて最適な政策が策定されるためには、途上国政府が開発にかかわる情報を十

分に保有し、それに基づき的確・適正な認識を形成する必要がある。同時に、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持っていなければならない。

しかし、第II章で触れたように、アフリカ諸国の政府に上述のような機能を期待することは難しい。まず、統計が整備されていないために、それぞれのセクターの開発状況を正確に把握することができない。また、国内において政府と社会の間の政策をめぐる情報交換が緊密でない。加えて政府職員に技術的能力が不足している。そのため、情報は、政府、想定される裨益者、ドナー、その他の利害関係者に分散して保有され、それぞれの認識も異なったものとなる。このような状況の下では、セクター開発政策も、個々の援助案件に関する意思決定も最適なものとはならないだろう。そして、利害関係者が多数で多様になればなるほど、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。援助の集中砲火の裏側には、ドナーと政府の間の甚だしい情報の分散と偏在があると考えることができる。

もしも、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、途上国政府や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、認識のギャップを減らし、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いくべきである、ということになる。そうすれば、案件ごとのローカル・コスト不足、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。「2. セクター・レベルの重点移行の背景」で述べた透明性、説明責任性などの考慮は、こうした利害関係者間での情報共有の観点からも重要となる。

IV セクター・プログラムの問題点

1. 組織性と公開性との矛盾

上述のさまざまな意義にもかかわらず、アフリカにおけるセクター・プログラムには、実践上、理論

上のいくつかの問題点が指摘できる。以下では、組織性と公開性の矛盾、援助受入国政府のオーナーシップ、援助対象の選別性、および手続きの共通化とコモン・プールに伴う問題について考察する。

第1に、セクター・プログラムは、連携を組織的に行うこと（組織性）と、多数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）との矛盾する2つの要請を常に潜在的に抱えている。

セクター・プログラムは、アメリカの行政学や組織経済学で議論されてきた組織間のコーディネーションの一形態とも考えられる。ロジャーズ²⁶⁾は、行政組織間の縦割り・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。彼らは、コーディネーションをより緩やかなコーペレーション（cooperation：協力）という概念と比較しつつ、前者の特徴を、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、という点にあるとしている。この議論を踏まえると、セクター・プログラムの問題として次のことがいえるだろう。まず、コーディネーションとしてあるべき姿を追求するなら、利害関係者間の連携を強め、組織性を高めることが必要となる。上記のロジャーズらの議論によれば、より正式で厳格なルールを定めることがこれに当たるだろう。

他方、多くの多様な利害関係者がいるアフリカの開発と援助の現実においては、厳格な組織性を追求すると、参加できずに疎外される者が出てきかねない。このような状態は、当該セクター全体にわたって協調を行い、第III章の「4. 情報の偏在と認識のギャップ」で指摘したような情報を十分に収集・共有するという公開性の要請にもとることになる。そこ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、アフリカ各国国内の利害関係者が十分に参加していない場合に最も問題となる。加えて疎外されたドナーが持つ潜在的援助資源の情報も、意思決定のプロセス

に反映されなくなるだろう。

そればかりでなく、参入障壁の高いセクター・プログラムは、そのセクターの状況に大きな変化が見られたときに対応が難しい。たとえば、現在のDACメンバー以外の主体が新しく開発協力のパートナーとなることや、あるいは国内利害関係者が、たとえば医療や教育の民営化・民間活力導入の進展に伴って変化することも考えられる。そのような変化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恐れが高い。組織性はそのような危険性と裏腹の関係にあることに注意する必要がある。

2. 援助受入国政府のオーナーシップ

また、組織性を高めることは、ロジャーズらが指摘するように、参加する各利害関係者の自律性を侵す恐れがある。特に問題なのはアフリカ側のオーナーシップとの関係である。セクター・プログラムにおいて、参加主体のパートナーシップの下で意思決定がなされることは、同時に主権を持つアフリカ諸国の政府の政策決定権も拘束を受けることを意味していよう。その恐れは、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。

そもそも、援助受入国の政府に十分な開発のオーナーシップがあるならば、厳格なセクター・プログラムは必要ないだろう。政府のリーダーシップと調整の下で、ドナーを含む利害関係者が活動すればよいからである。セクター・プログラムがなくとも東アジア諸国向けの援助が相対的な成功を収めたのは、そのことを端的に示しているだろう。

現実のアフリカでのセクター・プログラムは、しばしば脆弱な援助受入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。ところが、受入側政府のオーナーシップが乏しければ、セクター・プログラム自体の成功がおぼつかなくなる。このジレンマについて、一部の欧州ドナーは、セクター・プログラムによって援助活動の分散が解消されれば、途上国政府側の取引（管理）コスト

(transaction cost) が大きく下がって、セクター全体の資源と情報の把握が容易になり、オーナーシップを高めることができる、と考えている。つまり、政府の低い能力を前提に、それに合わせてドナーの協力により管理コストを引き下げようというアプローチである。これは短中期的にはあるべき方向性であろう。

しかし、より根本的に考えれば、オーナーシップの本格的発揮はアフリカ諸国の行政組織能力の強化なしには期待できない。その必要性は、欧州ドナーも含め認識はされているものの、今後、より自覚的にセクター・プログラムの一部として組み込まれていく必要があるだろう。行政組織能力の強化は、アフリカの国家の脆弱性を克服するために不可欠の営為である。行政組織能力の主な構成要素は、①上層から下層に至るスタッフ各自の技術的能力と彼（女）らの適材適所の配置、②投資・経常両支出をまかなう十分な資金調達メカニズム、③情報収集と合意形成のシステム、④とりわけ中層以下のスタッフの能力発揮を通じて最適なサービスを実現する管理経営アプローチ、に分けられるだろう。

とりわけ最後の点について、世銀は、構造調整の一環として、不要な人員を減らし、同時に残留するスタッフの就労条件を改善して、能力・業績に応じた人事評価システムを構築しようとしている。この作業は不必要に膨張した行政部門の立て直しのために必要不可欠である。しかし、社会通念を背景にトップダウンの組織運営を伝統としているような先進国と、近代的組織の歴史が浅く、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ているアフリカの場合とでは、アプローチに違いがあるべきだろう。

もし、日本が、欧米から移入した組織制度の枠組みの中に、ボトムアップの情報発信や、組織内の幅広い意思決定基盤を尊重する組織文化を形成することに成功してきたとするなら、アフリカ諸国にとって参考になろう。多様で異質性の高い社会では、下に向かって開放的な組織文化こそが有効であり、必要だからである。

3. 選別性の問題

さて、第III章の「1. 貧困削減レジームの形成—その原則」で触れたように、貧困削減レジームの下では援助対象を選別する傾向が強まっている。貧困削減に直接関係するとみられる教育・医療・農村開発などに対象セクターが絞られつつあるのはその一側面である。また援助量の抑制と実効性追求の観点から、より援助環境の整った国や分野を選択することも増えている。

このような考え方は、セクター・プログラムの議論の中でも共通して見受けられるものである。ハロルドらはセクター・プログラムの成功の前提条件として、①マクロ経済の安定、②途上国側政府のコミットメントとリーダーシップの2つを挙げている^(註8)。①のマクロ経済の安定は構造調整の要諦であったが、この中でもインフレーションの抑制が重要だろう。通貨の価値が安定していなければ、セクター・プログラムにおいて多数の利害関係者が参画する財政の協調的運営は難しいからである。後者については先の「2. 援助受入国政府のオーナーシップ」でほぼ述べ尽くされているのでここでは繰り返さない。

ここで重要なことは、これらの成功の条件を厳しく求めて援助対象を選別していくことと、貧困削減の要請とが、實際上ジレンマの関係にあることだろう。マクロ経済が不安定な国や、あるいは政府のコミットメントやリーダーシップも弱いところほど、深刻な貧困を抱え、援助の潜在的ニーズが大きいと考えられるからである。このジレンマは、セクター・プログラムに限らず、今後のアフリカ援助のあらゆる次元での深刻な問題となつてこよう。

4. 手続きの共通化とファンジビリティ

セクター・プログラムの目的のひとつが援助受入国政府側の管理コストを減らすことにあるならば、ドナーごとに異なる援助受入れの手続きを共通化し、援助の供与形態の違いもできるだけなくすることが理想的なはずである。第III章の「3. 資金協力の融通性（ファンジビリティ）」で見たよう

に、資金のファンジビリティを積極的に利用してコモン・プールを設けること、あるいは直接財政支援を行うことは、このような要請から考え出されたことである。しかし、現実には次のような問題がある。

第1に、コモン・プールの下でも、拠出したドナーは納税者等への説明責任から免れるわけではない。したがって何らかのモニタリングや会計報告は依然として必要となる。多くのドナーへの報告を別々に行うことは、当然管理コストを増やすことになるので、ドナー間の会計や予算にかかわる手続きの共通化の必要性が訴えられることになる。

現実には、ドナーの手続きの共通化やプロジェクト間のコーディネーションなどが進まないままコモン・プールが始められている。アフリカ側政府の資金管理体制も未整備なため、資金使途のモニタリング等をめぐって多数のトラブルが生ずることになる。このような事態への必然的対応としてドナー側がより強い発言権を持つようになり、オーナーシップが一層阻害される事態となりかねない。

そして、現実のコモン・プールを伴うセクター・プログラムでは、政府とそれを支える主導的（幹事役）ドナーの管理コストはかえって増大している場合が多い。このことを、協調を構築するうえで不可避的に生ずる初期投資コストとみることもできようが、一方で、アフリカで個々のセクター開発にかかわる多数の利害関係者間の協調を進めることの難しさを反映した事態ともいえよう。

第2に、すべての援助資源がお金のようにファンジブル（代替性がある）なわけではない。とりわけソフトの技術協力には、ドナーごとの特殊性による代替不能な価値がある。また、途上国側の開発資源も含めて考えた場合、たとえば医療保健セクターであれば、政府財政以外に健康保険、薬剤回転資金、現場での費用回収メカニズム、地方自治体の財政など、事の性質上それぞれ区別すべき資金勘定があり得る。したがって、常にコモン・プールや財政支援のかたちで供与するのが最適とは限らないことに留意する必要がある。

V 結びに代えて一セクター・プログラムと日本の対応

正式なセクター・プログラムの有無にかかわらず、アフリカでのあらゆる援助協調は次の目標を念頭において行われるべきだろう。第1は、健全なマクロ経済政策の下で、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のである。第2に、いわゆる援助の集中砲火、すなわち援助吸収能力と援助投入との不整合・不均衡を解消して、援助と開発介入全体の実効性を上げることである。最後に、以上2つの目標を達成するために、内外の利害関係者の参画と情報認識の共有を図ることである。

政府のあり方をはじめ、途上国の援助の受入れ環境には著しい多様性があり、援助協調のあり方についても、アフリカの内と外の両方において普遍的な正解はないと考えるべきであろう。そして当然のことながら、日本がパートナーとして慣れ親しんだ東アジアの条件と同様のものをアフリカ諸国に期待することもできない。

一見ドナー側の過剰な介入のようにもみえる現在の援助協調の動きも、むげに否定すべきではない。むしろ、貧困削減をアフリカ側とドナー側との共通の課題とするなら、セクター・プログラムを核として、マクロの次元のPRSPからプロジェクトの次元での連携強化に及ぶ援助協調は、アフリカでの開発パートナーシップの実現形態として評価すべきもののように思われる。日本のアフリカ援助も、もはやこの動きを無視して進めることはできないだろう。これらの動きが、上に掲げた3つの目標を実現するために有効ならばなおさらである。

しかし、援助の現場で活動する多くの人々が感じているように、このようなパートナーシップは堅牢なものになればなるほど、途上国側のオーナーシップを突き崩すという落とし穴に陥る危険性をはらむことになる。

おそらく「自助努力支援」を旨とする日本の真

価は、ここでこそ発揮されるべきだろう。自らとアジアのパートナーの経験を踏まえて、政府の選択の幅と試行錯誤の余地を残すように働きかけていくことが肝要である。同時に、開発パートナーシップがアフリカ側のより広い社会的基盤に支えられたものとなるべく、セクター・プログラムの公開性を高めるよう促すことも重要である。社会の広いコンセンサスこそが、開発国家の形成と共有された発展(Shared Growth)を可能にするものだ、というのが東アジアでのわれわれの貴重な教訓のはずである。

けれども、日本としてどのように正当な意見を持っていたとしても、既存の援助協調の枠組みがあるところでは、そこに参加しなければ意見表明することさえできないのが、アフリカの開発の現場での痛切な現実である。しかるに、援助吸収能力に比較的恵まれた東アジアでの経験を基に、1対1の伝統的二期間援助の延長上に形成された日本の援助の体制では、このような援助協調枠組みへの対応は単なる追加的な業務と位置付けられてきた。日本なりのアプローチを実現していくためにも、コモン・プールを含む援助協調に参画できる体制を整えていくことが急務である。

注 釈

- 1) 本稿は、筆者が2001年3月国際協力事業団国際総合研修所の援助課題シリーズの第1号として上梓した「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」に基づき、大幅な割愛と、新しい知見に基づく加筆訂正を加えたものである。このペーパーは、<<http://www.jica.go.jp/activities/report/etc/200103.html>>よりダウンロードが可能である。
- 2) 援助レジームをあえて定義するなら、「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」と言い得るだろう。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。なお、van de Walle は S.D.Krasner の「国際レジーム」論を下敷きにしている(Krasner (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983)。ちなみに世銀(およびIMF)が第2世代アブ

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ってよいであろう。

- 3) セクター投資プログラム (Sector Investment Programs: SIPS, 世界銀行の呼称), セクター・コーディネーション (Sector Coordination), セクター=ワイド・アプローチ (Sector-wide Approach: SWAP, イギリスの呼称), あるいはセクター開発プログラム (Sector Development Programs: SDP, 欧州同盟の呼称) などドナーによって、また個別の事例によって多様な呼び方がある。
- 4) 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に上る。またアフリカ以外でもヴェトナム、バングラデシュ、バプア・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的役割を果たしつつある。
- 5) World Bank, *African Development Indicators 1998/1999*. による。
- 6) お金はたとえ出所や予定使途が異なっても一旦政府の国庫などの同じ勘定に入れられてしまうとお互いに代替可能となり、区別ができなくなってしまうこと。
- 7) D. L. Rogers, D. A. Whetton and Associates. *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Des Moines: Iowa State University Press. 1982 参照。
- 8) 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.

高橋 基樹 (たかはし もとき)

1959年東京都生まれ。東京大学経済学部卒。ジョンス・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院修了。日本郵船(株)、(財)国際開発センターを経て、

現在、神戸大学大学院国際協力研究科助教授。

[著作・論文]

アフリカ第三の変容, 昭和堂, 1999. (共著)

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. 国際協力事業団国際総合研修所援助課題シリーズ No.1, 2001.

現代アフリカにおける国家と市場: 資源配分システムと小農発展政策の観点から. アフリカ研究 (日本アフリカ学会) 52号 (第11回日本アフリカ学会研究奨励賞受賞), 1998. など.