

アフリカを取り巻く援助動向とその対応（一考察） － タンザニアをケースとして －

古川 光明
Mitsuaki FURUKAWA

<目次>

はしがき.....	55
要約.....	57
第1章 アフリカを取り巻く開発援助の変遷	
1-1 戦後の開発援助哲学.....	66
1-2 経済開発における政府の役割と1970年代の経済危機 － 累積債務問題への対応と構造調整政策導入.....	67
1-3 IMFの経済調整の変遷.....	68
1-4 累積債務問題への対応.....	69
1-5 政府の役割.....	69
1-6 1990年代の動向－ 構造調整政策の見直しとセクター・プログラムの導入... ..	70
1-7 2000年以降のアフリカを取り巻く援助の方向性－ 拡大HIPCイニシアティブ、CDF、PRSPの導入と新規援助モダリティ論争.....	71
引用・参考文献.....	76
第2章 サブ・サハラ・アフリカの貧困状況と債務削減	
－ 拡大HIPCイニシアティブとPRSP導入の背景.....	78
2-1 サブ・サハラ・アフリカの貧困状況.....	78
2-1-1 世界の貧困状況.....	78
2-1-2 アフリカの貧困状況の特徴.....	78
2-2 債務削減の動向.....	79
引用・参考文献.....	85
第3章 CDF、PRSP、PER/MTEF、SP および援助手続きの調和化の概説	
3-1 包括的な開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF） の概要.....	86
3-2 貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）の概説	87
3-3 公共支出管理とPER/MTEF.....	89
3-3-1 公共支出管理.....	89
3-3-2 MTEFが内包する新規援助モダリティの概説.....	90
3-4 セクター・プログラム（SP）.....	91
3-4-1 ハロルドのディスカッション・ペーパーの概要.....	93
3-4-2 SIP導入にかかる問題意識.....	93
3-5 手続きの調和化の議論の概要.....	96
3-5-1 OECD/DACでの議論の概要.....	97
引用・参考文献.....	98

第4章	タンザニアにおける昨今の援助動向	
4-1	ヘレイナー・レポート（タンザニア支援の前提条件）	99
4-2	「タンザニア支援戦略書」（Tanzania Assistance Strategy : TAS）	102
4-3	PRSP（貧困削減戦略ペーパー）	107
4-4	構造調整政策実施状況	111
4-5	公共支出レビュー（PER）と中期支出枠組書（MTEF）	114
4-6	タンザニアにおけるセクター・プログラムの動向と課題	118
4-7	タンザニアにおける手続きの調和化の動向	130
	引用・参考文献	132

第5章	今後の取り組みについて	
	－タンザニアにおけるPRSP、PER、MTEF、SP等への日本の取り組みについて	
		133
5-1	問題意識	133
5-1-1	PRSP、PER、MTEF、SPとの関係の把握	133
5-1-2	共有の開発指針に沿った対応の必要性	134
5-1-3	援助の予測可能性	135
5-1-4	一般財政支援	136
5-1-5	迅速性への対応	137
5-1-6	オフ・バジェット、オン・バジェット	137
5-2	タンザニアにおけるPRSP、PER/MTEF、SPへの対応	137
5-2-1	マクロおよび重点分野への対応	138
5-2-2	支援体制の構築	139
5-2-3	人材育成	140
5-2-4	新規援助モダリティへの対応	141

第6章	おわりに	144
6-1	アフリカを取り巻く援助環境変化の再認識	144
6-2	開発政策への関与	144
6-3	わが国の理解の促進	145
6-4	シンクタンクの養成	145
6-5	トップダウンからボトムアップへ	146
6-6	最後に	146

BOX・図表番号

BOX 1	「2000年IMF・世銀の年次総会での世銀総裁演説」	75
図 2-1	「CDF-PRSP-CAS LINK」	84
図 3-1	「PRSP、MTEF、SP 相関関係イメージ図」	92
図 4-1	「タンザニアにおける開発計画イメージ図」	109
表 2-1	「途上国における生活費 1 日 1 ドル以下の人口」	80
表 2-2	「農業指標：1979～81 年と 1995～97 年」	80
表 2-3	「人口変化：地域別出生および死亡率」	80
表 2-4	「PRSP 策定進捗状況」	83
表 3-1	「SIP 準備（理事会まで）にかかる費用と時間」	96
表 4-1	「援助潮流の変遷（タンザニアを含む）」	100
表 4-2	「重点分野への経常経費：予算配分計画」	110
表 4-3	「重点分野への開発費にかかる予算配分計画」	111
表 4-4	「実質分野別リカレント配分」	117

表 4-5 「コモン・バスケット参画状況」	125
-----------------------------	-----

別添資料

別添 1 「構造調整政策とその課題」	149
別添 2 「ASDS、RDS にかかる政府・ドナー等調整プロセス」	156
別添 3 「主要ドナー、政府機関の対応」	160

〈はしがき〉

1. 目的

対アフリカ援助の変遷は、10年単位でその変化を見ることができるといえようが、現在、その援助の考え方が、大きく変わろうとしている。

このように抜本的に変化しつつあるアフリカへの援助アプローチは、従来の援助アプローチや日本のこれまでの援助のあり方そのものの見直しを迫る内容となってきた。他の主要ドナーについては、「援助疲れ」が顕著になってきた十数年前よりすでにその取り組みを開始しており、我々援助関係者は、現在の援助を取り巻く環境を見極めつつ、今後の日本の援助のあり方について検討していかなければならない時期に来ているといえないか。本稿では、現場の視点から、アフリカにおける援助の変遷とタンザニアでの援助環境変化を一つの事例として捉え、今後の日本の取り組みについて考察することを目的としたい。

2. 本稿の取り組み方法および活用法

本稿では筆者の赴任時の経験（1997年10月から2001年3月末）を中心としつつ、現在の動向・対応も可能な限りフォローしたが、タンザニアにおける援助の動きや開発援助全体の動きは非常に速いため、十分にフォローし切れていない点についてはご理解を求めたい。

本稿は2部構成となっている。第1章から第3章までは「アフリカを取り巻く新しい開発の潮流」、第4章から第6章までを「タンザニアについてのケース・スタディ」とし、前半では、第1章「アフリカにおける開発援助の変遷」、第2章「サブ・サハラ・アフリカの貧困と債務削減 - 拡大HIPCイニシアティブとPRSP導入の背景」、第3章「CDF、PRSP、PER/MTEF、SPおよび手続きの調和化の概説」を記述し、アフリカを取り巻く新たな開発の潮流について紹介を行った。後半ではアフリカの新たな開発の援助潮流の変化を踏まえ、第4章ではタンザニアにおける昨今の援助動向を、第5章と6章では、援助を取り巻く環境の変化に対して日本が今後どのように取り組む必要があるのかにつき、考察を試みた。

本稿は、現場の視点から見たアフリカを取り巻く援助環境の変化とその対応ぶりについて考察を記述したものであり、対アフリカ援助を考える際の参考資料になればと考えたものである。従って、昨今の援助環境の変化を

フォローされている読者にとっては基本的と思われる内容であろうが、一方で、アフリカの援助を考察する上で最低限参照すべき内容および問題意識等を現場の視点から記述したものであることを予め理解していただければ幸いである。

ただし、本稿で紹介したアフリカを中心とする新たな援助潮流を「今後の日本の援助とどう関連づけるのか」、また「日本の援助実施における課題は何か」について解明することは重要な課題と知りつつ、筆者にも未だ十分に説得力のある説明がつかないため、今後の課題とした。この点については、今後、読者から叱咤激励をいただけるものと考えている。本稿は、アフリカの開発援助およびタンザニアをケース・スタディとして「動向を捉えたもの」であり、学術的な論文ではなく「問題提起型+情報提供型ペーパー」という位置付けで捉えていただければありがたい。

3. 新規援助アプローチへの現場での対応

筆者がタンザニアに赴任したのは1997年10月で、当初は保健分野、教育分野等人的資源および水分野の援助を担当していた。保健分野および教育分野ではすでにセクター・プログラム(SP)の考え方が導入されており、活発な援助協調がなされていた。1995年のヘレイナー・レポート作成以降、タンザニアでは積極的な援助協調の試みがなされていたが、一例として、保健分野ではセクター・ワイド・アプローチ(SWAP)が取り上げられ、そのマイルストーンの一つとして1998年3月に政府と各ドナーの今後の取り組みを示した意図表明書(Statement of Intent)が発表され、主要ドナーが署名するに至った。

一方、日本の対応であるが、JICA事務所では上記の意図表明書に署名すべきであるとの意見具申を東京に対して行ってきたものの、承認されることなく今日に至っている。意図表明書に記述されている手続きの調和化、コモン・バスケット・ファンド等が日本にとって新しい概念であったこと、意図表明書とはいえ日本の援助に対して拘束性があるのではないかと懸念があったこと、そして、援助協調が日本のODAの本流として位置付けられなかったこと等が背景となり、署名に至らなかったのではないかと推察している。その後、同1998年には教育分野でもタンザニア政府と各ドナーの間で意図表明書が導入されたが、その際も日本は署名をするに至らなかった。

当時、一般的に、日本で想定される援助協調とは、ドナー会合に参画して情報を収集する程度のことを意味していたのではなかろうか。筆者もタンザニア赴任前は、援助協調の実態としては、意見交換や情報収集が現状で、他ドナーと共同で事業を実施する等の援助協調案件というのは実際には少なく、ドナー会合に出席すること自体に意味があるような錯覚に陥っていたと記憶している。一方で、1996年のDAC新開発戦略では日本のイニシアティブによりオーナーシップ、パートナーシップの重要性が主張されたが、同戦略が取り上げた援助協調はその本質に追いついていなかったとの印象を持っている。

筆者が赴任した当時のタンザニアでの援助協調は、まさに、政府とドナーが共同で一つのセクターの開発計画を策定、実施、モニタリングおよび評価しようというものであり、これまでJICAが描いていた援助協調とは違った展開で、その取り組みに驚いたのが正直なところであった。

タンザニアでの援助協調は、少なくとも1995年6月策定のヘレイナー・レポート作成以降活発に実施されてきたものである。しかしながら、日本の対応は情報を収集する程度で、各プロジェクトを地道に実施することで十分とされ、援助協調は二の次とされていたと推測しているが、実際はヘレイナー・レポートの存在さえ承知していなかったのではないと思われる。筆者も、同レポートがドナー会合で折に触れ引き合いに出されることで関知するようになったものの、その背景について当初は十分に理解していなかった。

1998年にはSPの動きがますます活発になり、地方政府改革においてもSPのアプローチが導入された。中期支出枠組書(MTEF)もこの年に導入された。

1999年初頭には包括的な開発フレームワーク(CDF)が発表されたものの、タンザニアは適用国でないため、現地でCDFの議論がなされることはなかったが、1999年前半にはヘレイナー・レポート以降の援助協調の集大成ともいえるべく、タンザニア支援戦略書(Tanzania Assistance Strategy: TAS)の作成について議論が開始された。そして1999年9月にPRSPが発表され、タンザニアにおいても同年末にその導入が決定され、援助協調にさらなる拍車がかかることになった。2000年5月に出されたTASのドラフトには日本の支援に矛盾する内容が含まれており、その対応を東京に求

めた。その結果、CG会合を通じて日本の立場を紹介し、タンザニア側の取り組みに抑制をかけることとなり、他ドナーやタンザニア側に大きな波紋を呼ぶことになった。他ドナーにとって日本の対応がどれほど苦々しく思われたかは、容易に想像がつく。5年以上も政府と他ドナーが協議を続けた結果新たな援助モデルを構築し、最終段階に至ったところで日本の反発を引き起こしてしまったという感じであろう。こうした状況下、2000年6月に外務省経済協力局長がタンザニアを訪問し、タンザニアにおける援助協調への取り組みの必要性が認識され、わが国として積極的な関与を打ち出し、現在に至っているのである。

このような援助協調の大きな変化の時期にタンザニア事務所にいたことは、援助関係者として非常に恵まれていた。筆者は赴任期間の3年5ヶ月の経験で得た現場の視点を他の援助関係者と共有したいと思い、基本的なことではあるがここに取りまとめることとした。また、タンザニアから帰国した2001年4月以降は外務省経済協力局国別計画策定室援助協調ユニットにて1年余勤務し、援助協調について考える機会を与えられ、日本政府の考え方にも触れることができた。この経験もまた、筆者が本稿を執筆し援助関係者と共有したいとの念を強くしたことを付け加えておきたい。

なお、本稿の内容は、現場からの視点による筆者個人としての考察を示したものであり、JICAの意見を代表するものではない。

本稿がアフリカの援助を考える上で一助になれば幸いである。

2002年7月
古川 光明

1. アフリカを取り巻く開発援助の変遷

(1) 1990年代までの援助アプローチの特徴

アフリカにおける援助の変遷をみると、「トリックルダウン仮説」を経て1970年代の石油危機、世界経済の混乱、米国の経済不況および高金利政策等に起因する多大な累積債務問題に対応した世銀の構造調整貸出制度の導入、市場機能を重視する「新古典派」の開発哲学における流れ、その構造調整政策の反省を踏まえた新古典派の考え方を発展させる形での「市場補完アプローチ(Market-Friendly Approach)」の導入、1980年代中盤からの債務削減など、アフリカを取り巻く開発援助の取り組みには変化が見られる。

1990年代以前の援助のあり方については、マルチ、バイのドナーによる「顔の見える援助」を中心とした個々の援助が進められていたが、1990年代以降、途上国政府主導の下、政府と利害関係者の共通の枠組みの中で共同で開発を進めようとする「独立型援助」から「協調型援助」へと、援助アプローチの変化が顕在化している。

(2) 「独立型援助」から「協調型援助」へ

1980年代後半からの各国の「援助疲れ」の顕著化と東西冷戦の終焉とが相まって、またこれまでの援助経験の反省（プロジェクトごとの断片的な支援、パートナーシップおよびオーナーシップの欠如、持続可能性の低さ）等もあり、ドナー間の協調、連携による援助効率化促進の重要性が認識され、その結果、北欧諸国、英国等の欧州ドナーを中心にセクター・プログラム・アプローチに関する議論が急速に展開されるようになった。

1994年には新しい形のプログラム援助に関するワークショップがジンバブエの首都ハラレで開催され、1995年にはセクター・プログラム・サポートに関するSIDAのポリシー・ペーパー、世銀のセクター投資計画に関するディスカッション・ペーパー、1996年にはセク

ター・プログラム・サポートに関するDANIDAガイドライン、オランダ外務省のセクター予算支援(Sector Budget Support)ガイドラインが出された。さらに同年、EUの事務局会合でもセクター開発プログラム(Sector Development Programmes)の概念が紹介され、人間開発・社会開発分野でセクター開発プログラムを支援することが表明された。一方、日本がイニシアティブを取ったといわれるDAC新開発戦略書で採択されたオーナーシップとパートナーシップの推進は、その後セクター・プログラムの動きをさらに加速させることとなり、国際収支支援とアフリカの援助のあり方を議論する「アフリカのための特別支援プログラム(SPA)」フェーズ4(1996年～)においては、セクター・プログラム・アプローチに本格的に取り込んでいくことにつき、日本も含め総論賛成の形で合意が形成された。その結果、1997年以降は世銀および他の援助機関の協力計画の大部分がセクター・プログラムを協力方針の中心に位置付けるようになった。さらに、1999年1月には世銀のウォルフエンソン総裁の提唱により「包括的な開発フレームワーク(CDF)」が、同年9月には従来世銀が求めていた「政策枠組書(PFP)」に代わる「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」が導入され、IMFも「拡大構造調整ファシリテーター(ESAF)」を「貧困削減・成長ファシリテーター(PRGF)」に名称変更するなど、世銀・IMFのリードにより、貧困削減をドナー共通の開発課題とする取り組みが2000年以降本格的に展開することになった。

(3) 2000年以降の援助の取り組み

アフリカ全体の開発および援助を考察する上で参考となるイニシアティブはSPAであるが、2000年に開始されたSPAフェーズ5では貧困対策(PRSP)、セクター・プログラム(SP)、財政支援、援助手続きの調和化への移行を大きな柱としているように、2000年以降のアフ

リカにおける開発援助戦略は、従来の構造調整に加え、PRSPを中心に、PRSPを具体化していくためのツールとして世銀の「貧困削減支援貸付（PRSC）」、IMFのPRGF、「公共支出レビュー（PER）」、PRSPを予算化した「中期支出枠組書（MTEF）」および「セクター・プログラム（SP）」が相互に密接にリンクしながら展開されている。

各ドナーの援助手法についても、PRSPを中心に改革が求められている。これまでは、マルチ、バイのドナー支援についてはプロジェクトを中心に途上国政府との政策対話に基づいて実施することが相手国との相互理解によるものとされていたが、援助実績の評価とファンジビリティ（資金流用可能性）の議論が相まって、各ドナーはPRSP、SPの導入による共通の枠組みの中で、相手国政府主導の下に協調しながら質と効率性の高い支援を追求し、相手国政府に対しては取引費用（Transaction cost）を軽減する支援が求められるようになった。従って、多くのドナーは、一般財政支援（相手国政府の予算に直接援助資金を投入すること）、コモン・バスケット・ファンド（共通の口座にドナー資金をプールすること）、援助手続きの調和化（ドナーの援助手続き、例えば調達、報告書、会計、監査等の調和化）、アンタイド化、プロジェクト型からプログラム型支援への移行等を新しい援助手法として挙げている。また、一般財政支援や手続きの調和化等の新規援助アプローチに関する議論は、ドナー間にとどまらず、アフリカの一部の国においてはすでに相手国も巻き込む等の広がりを見せている。

従って、個別ドナーが従来のバイの支援を展開することは、援助効率性を阻害し、取引費用を増大し、ひいては途上国のオーナーシップやドナー国間および政府・ドナー間のパートナーシップも阻害するとして批判される可能性さえ生じている。その意味で、昨今の援助潮流の変化は日本の従来の援助アプローチとは大きく異なることから、大きなインパクトを与えるものとなっている。また、技術協力のアンタイド化についても、オランダや

UNDP等が中心となり、活発な議論が展開されており、大きな波紋を投げかけている。

さらに、新規援助モダリティ論争はG8サミットやモントレイ国際開発資金会議等、開発関連の国際会議の場でも取り上げられており、OECD/DACの場では援助手続き調和化のタスクフォース（2001年1月～2002年12月）が設置され、SPAでも活発な議論が展開されている。アンタイドについては、2002年1月からすでにDAC勧告によりLLDCアンタイドが進められている。

このように、援助理念の議論は、PRSPを中心として個々のドナーの援助のあり方（ドナーの援助手法）の改革なしには議論が成立しない様相を示している。また、新たな援助のあり方を推進する英国、アイルランド、北欧諸国等が援助量を増額し、従来の援助を主張する日本、フランス等では援助の削減がなされているという状況が見られる。このような中で、こうした議論にも積極的に参画していくことが大きな課題になっているとともに、今後はさらに踏み込んで開発援助議論のイニシアティブを取っていくことが援助大国として求められている。そのためには従来の援助理念の見直し、援助体制の再構築、それに伴った行動（アクション）を早急に確立することが求められているのではないだろうか。

2. 新たな援助潮流の背景

主として世銀、英国、北欧諸国を中心に進められた援助手法の改革は、アフリカでの援助の反省と経験に基づいて始まったものである。一連の援助潮流の再検討の兆しは、構造調整支援が導入される中、その傍らで従来の援助のあり方を問い直す議論が活発化した1980年代に遡る。一つの考え方としては、対外依存度が高く行政能力が低い、すなわち援助吸収能力が十分に備わっていない国は、援助の受入れが受動的で、それが断片的なプロジェクトの受入れ・実施につながっている。ドナー独自の断片的なアプローチによるプロジェクトは経常経費を含む全体的な予算との不整合性を生じさせ、相手国政府高官の時間

を割り、取引費用を増大させ、また、結果として組織・実施体制能力を低下させる。さらに、断片的なプロジェクトは限定的な効果しか発現せず、持続性が確保されない結果を生み出す。北西ヨーロッパを中心に、援助の成果が十分に上がってこなかったことの反省としてこのようなロジックが認識されていったのである。

その後、ドナー間の協調や連携にかかる動きが加速化し、90年代中盤からの本格的なSP（セクター・ワイド・アプローチ（SWAP））を通じて策定されるセクター・プログラムの議論および導入へと、より具体的な形として顕在化することとなった。

（1）ハロルド・レポート

上記の流れを明文化したものの一つとして、SWAPのバイブル的な存在とされている1995年のハロルドのディスカッション・ペーパーがある。同レポートによると、それまでの援助経験と分析を踏まえ、SWAPを導入する理由とその問題意識として以下の7点を挙げている。

- 1) 断片的なプロジェクトや個別ドナー独自のアプローチは、結果として途上国政府のオーナーシップを損なうばかりか、持続性をも阻害している。ドナーが独自にセクターの問題点を分析し、発掘、形成したようなプロジェクトについては、当該国政府がそれを掌握、管理しているとは感じておらず、多くの場合、政府はプロジェクトの存在さえ知らない。その結果、終了後ほどなく消滅するプロジェクトもある。政府の事業に対する関与とオーナーシップが必要なのである。
- 2) 入念に計画・実施されたプロジェクトで、それがたとえ、政府と利害関係者により主体的に実施されたものであっても、多くの失敗の中のほんの一握りの成功例かもしれない。それ以外のセクターの政策や実施が適切でなければ国全体への影響は限定され、セクターでの成果も低く限られたものとなる。多くの国で、プ

ロジェクトを通して効果が示されたケースや「トリックルダウン」効果を示したケースは少ない。

- 3) 仮に、政府が個別プロジェクトについて十分に知らず、それらがセクター全体から見て孤立して準備されたものであるならば、プロジェクトの結果は持続性のないものとなるであろう。なぜならば、経常経費も十分に確保されていないであろうし、また海外からの技術協力のレベルも適正でないかもしれないからである。
- 4) 各ドナーがそれぞれの実施方法および会計制度により途上国政府のシステムとは異なる、しばしば矛盾した戦略を押し付けることがある。これは、セクター全体の開発をかき乱すことにつながり、また、政府の実施能力に過度な負担をかけることになる。
- 5) こうした異なるアプローチや規則のために、ドナーや国際機関が高額の給与で雇用した政府公務員と専門家およびプロジェクトを管理するため、特別にプロジェクト・ユニットを設置するケースがよく見受けられるが、このことが政府の実施能力を拡散させ、弱くする結果となっている。
- 6) 幅広いセクター政策にまたがる社会セクターや貧困対策については、個々の公共支出の事業を詳細にチェックする必要がある。その意味で、個別セクターの政策支援については調査に限界がある。
- 7) ドナーによっては国際収支型支援から財政支援への移行の必要性を望んでいるが、そのための適正な方法が今のところ見当たらないのが現状である。

（2）タンザニアのケース：ヘレイナー・レポート

- 1) 一方、タンザニアにおいても、ハロルドのディスカッション・ペーパーが出された時期と同じ1995年、それまでの援助を振り返り、なぜ期待した成果を上げてこられなかったのかという視点から問題点を調査・分析し、さらに教訓を導き、今後の開発の方向性と援助のあり方を提言したレポートが作成され

ている。同レポートは、デンマーク外務省のイニシアティブにより、タンザニア財務省と協議の結果、Gerald K. Helleiner（当時、トロント大学経済学部教授）を団長に、Tony Killick（英国Overseas Development Institute）、Nguyura Limumba（当時、Williams College、University Dar es Salaam、現在は野党議長）、Benno Ndulu（当時、African Economic Research Consortium、University Dar es Salaam、現在は世銀）およびKnnd Erik Svendsen（デンマークのCenter for Development Research）から成る調査団が結成された。調査団のメンバーは、1994年9月にデンマークのコペンハーゲンで、1994年11月にワシントンDCで、また1995年3～4月にダルエスサラームで、会合を重ねている。さらに、1995年2月にパリで行われたCG会合にも出席している。そして1995年6月、“Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors”、通称ヘレイナー・レポートが策定された。

その後、ヘレイナー・レポートはタンザニアにおける援助の方向性に大きな影響を与えている。現在のタンザニアで活発な議論がなされている援助協調や種々の改革については、ヘレイナー・レポートの提言がまさにその根底にある。

2) 同レポートは以下の5章から構成される。

第1章 タンザニアにおける援助関係の危機 (The crisis in aid relationships in Tanzania)

- ・ 危機の背景
(The background to the crisis)
- ・ タンザニアにおいての文脈
(The crisis in context)
- ・ 困難な移行期・変革の必要性
(Difficult transitions / changing needs)

第2章 オーナーシップへの疑問

(The question of ownership)

- ・ オーナーシップの状況

(The ownership situation)

- ・ 弱点の源泉 (Sources of weakness)
- 第3章 ドナー協調と効果
(Donor coordination and effectiveness)
- ・ 援助協調についての懸念 (Concerns about aid coordination)
 - ・ 援助協調の現況 (Current arrangements for aid coordination)
 - ・ 協調と援助効果の今後の方向性
(Further dimensions of coordination and aid effectiveness)

第4章 タンザニア政府の責務

(Responsibilities of the government of Tanzania)

- ・ 公務員改革 (Civil service reform)
- ・ 予算改革と経済運営 (Budgetary reform and economic management)
- ・ 社会分野戦略
(Social sector strategy)
- ・ 汚職への対応
(Dealing with corruption)

第5章 短期のリスクと必要事項

(Immediate risks and Regulations)

- ・ 勧告 (List of recommendations)

3) ヘレイナー・レポートの概要

1990年代、タンザニアでは2,000以上のプロジェクトが実施されており、40以上のドナーがタンザニアの援助に関わっているという状況から、ドナー側とタンザニア側との調整が非常に困難な状況にあった。それらを効率よく重複を避けながら実施し、効率的・効果的な援助を確保するための前提として、タンザニア側の能力の向上およびドナー側のしっかりとした援助調整が不可欠であり、そのためにはタンザニア側のオーナーシップとドナー側のパートナーシップが必要不可欠となる。

また、同レポートの大きな柱としてオーナーシップとパートナーシップの重要性が指摘されており、タンザニア側はオーナーシップを、ドナー側は良きパートナーシップを発

揮すべきであり、ドナーはタンザニア側と協調しながら公共支出の見直しや政策の立案を行うべきであることが強調された。オーナーシップについていえば、前述のように多数のドナー支援が展開されているものの、タンザニア側当事者も各々のプロジェクトを十分に把握していない状況である。また、政策枠組書など政策に関するものさえも、それまでは実質的にドナー側が作成しており、タンザニア側が自ら積極的に作成したものではないと指摘した。従って同レポートでは、タンザニア自身が自国の政策を作成しなければ、当然、その政策が持続的に実施されるわけがないという非常に単純で明快なことが謳われている。また、パートナーシップについては、タンザニアもドナー側もお互い協調し、良きパートナーシップを保つことが必要であるにもかかわらず、これまではそれさえも十分にできなかった。それらの当然と思われることが結果としてこれまでの援助では確認されておらず、ヘレイナー・レポートではまさに基本認識であるとした。そして1995年6月、今後はこれらの提言に基づいてタンザニアの開発に取り組んでいくことがドナー側及びタンザニア側との間で確認された。さらに同レポートでは、公務員改革、予算改革と経済運営、社会分野戦略および汚職対策についても特記しており、タンザニアでは現在、まさにこれを受ける形での取り組みが展開されることとなった。

3) ハロルド・レポートとヘレイナー・レポートの共通点

1990年代中盤以降のアフリカにおける開発援助アプローチに大きな影響を与えたハロルド・レポートと、現在のタンザニアの開発援助の基盤となっているヘレイナー・レポートには、共通点が見られる。両者共に理論書として書かれたものではなく、一貫して現場の援助実践に基づく分析を行った上で今後の援助の枠組みについて提言し、非常に実践的な立場から書かれたものである。主な共通点は次の通り。

1) 過去の援助の反省

両レポートは過去の援助の分析及びそれに基づくドナー側の反省にたつての提言となっている。

2) 断片的なプロジェクトの功罪

各ドナー独自で発掘・形成した断片的なプロジェクトは、途上国政府と援助効果に次の悪影響を及ぼしている。

- ・ 開発計画の脆弱性（個別ドナーの動向に左右されるため、国全体の開発計画の立案が困難）
- ・ オーナーシップへの悪影響（援助側の多様なコミットメントによる当事者能力の喪失）
- ・ 個々の多様なアプローチに対応するための政府の事務の煩雑さ（取引費用の増加）および組織・実施体制への悪影響
- ・ 経常経費の予算化の困難
- ・ 個別のプロジェクトがセクター全体の持続性を阻害
- ・ 対象プロジェクトのみの限定的な効果発現

3) オーナーシップとパートナーシップの重要性

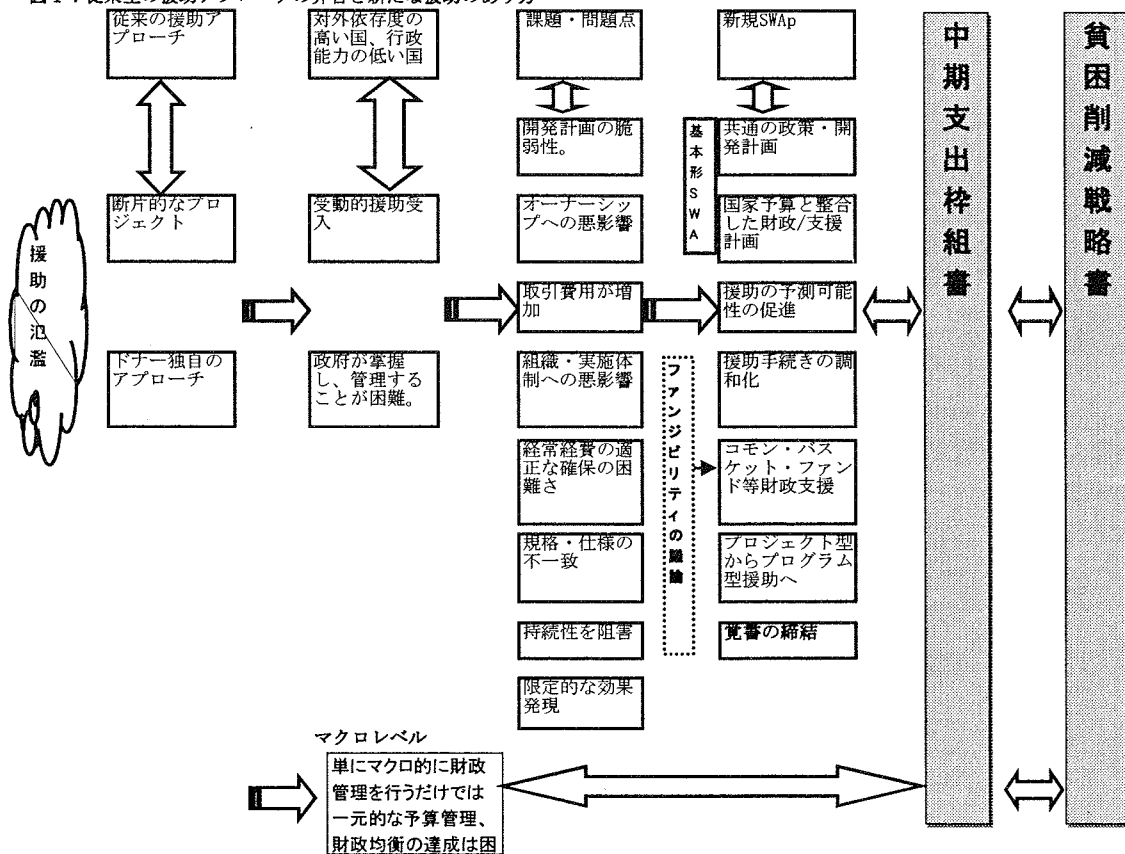
開発援助を実施する当事者として途上国政府の意識を高め、自ら政策・開発計画の立案、実施、運営を進めていくための能力を重視し、その当事者性を支えるドナー間およびドナーと途上国政府との協調が重要であるとしている。

時を同じくして出された両レポートの提言を根底におく援助の取り組みが本格的に導入されていくことになった。上記の問題点を克服するため、途上国政府のオーナーシップと利害関係者のパートナーシップに基づき、政策能力や実施能力に欠ける部分があるとしても、途上国政府主導で政府・利害関係者の共通の理解に基づく政策・開発計画を策定し、できる限り援助資源の効率化を図るため、その計画は国家予算と整合させたものとする。そのためには、援助の予測可能性を促進し、また取引費用を軽減するため、援助手続きの調和化を図る。また、コモン・バスケ

ット・ファンド等の財政支援を導入することにより、ハロルドの7点目の問題意識とファンジビリティの問題点を克服することができる。これがSWAPである。一方、1980年代以降、途上国の財政危機管理への対応を進めていた世銀・IMF等の国際金融機関も、単にマクロ的に財政管理を行うだけでは一元的な予算管理、財政均衡の達成は困難であるとの認識が強まり、SWAPの方向性と一致するようになった。そして、最終的には北西ヨーロッパ諸国の関心と構造調整政策からの教訓・反省による貧困削減に向けた取り組みを

打ち出した世銀・IMF等のマルチの関心とが集約される形で、MTEF、PRSPにつながっていった。その関係を示したのが図1「従来型の援助アプローチの弊害と新たな援助のあり方」である。この面から、SWAPは従来の世銀・IMFのマクロ的アプローチとこれまでのプロジェクト型援助のミクロ的アプローチを統合した、現実的なアプローチとして提案されたものといえよう。

図1：従来型の援助アプローチの弊害と新たな援助のあり方



3. 日本の援助

1) 日本は戦後賠償対策の一環として援助を開始し、途上国の政策や国内政治に過度に干渉しないよう留意しつつ、援助を実施してきた。そして、途上国政府の公式要請を尊重することにより、相手国のオーナーシップと自助努力支援を明確化されたもの

(要請主義)として、経常経費の負担と技術移転を受けるカウンターパートの配置、他ドナー支援との重複回避、援助受入れのためのある程度整備された実施体制を前提条件とした。

そのため、途上国政府の国内政治に関与しているとは極力受け取られないような支

援を展開したといえる。そのような背景により、援助様態も、国家開発計画やセクターの開発計画全体に影響を与えるような援助でなく個々のプロジェクト単位の支援を展開した。また、現物供与（In-kind Contribution）を中心としたオフ・バジェット支援を行い、途上国の予算についても基本的に関与してこなかった。

西欧諸国が日本の援助を含む従来の援助のあり方の見直しと模索を行っていた時期は、わが国が主な援助対象とするアジア諸国での成功に一定の自信を持っていた時期である。結果として、日本は1980年代からの他ドナーによる援助議論を十分にフォローしてきたとはいえず、国内の経済的・政治的背景もあり、従来の援助のあり方を維持してきた。その意味で、援助および援助協調の議論との関係では、いわば空白の時期を過ごしてきたともいえる。

2) そのため、アフリカを中心に展開されている新たな開発援助のあり方については、理論的にも制度上も、日本がそのまま受け入れることは難しい状況にあるといえる。これまでアジアでの援助が成功してきたとの自覚もあり、西欧諸国の断片的なプロジェクトに対する批判が日本の援助にも該当するとの考えは、特にアジアを中心とする日本の援助に関しては受け入れがたいものとなっている。まして、プロジェクトを否定し、プログラム支援および一般財政支援に移行するとの考え方は、これまでの援助方針を大きく変える必要があるものとなっている。

3) 一方、日本を除く主要ドナーが援助の反省として挙げているプロジェクトの功罪やハロルド・レポート、ヘレイナー・レポートの問題意識は、アフリカに対する援助に関しては説得力のある内容となっており、日本の援助が例外とは考え難い要素も含まれている。今後の対アフリカ援助を考える上では避けて通れない問題意識であり、タンザニアの経験からも、これを無視した場合にはドナー・コミュニティから孤立することは明白であるといえまいか。

4) かかる状況の中、日本の援助の方向性とあり方を検討していくためには、新たな開発援助の有効性と日本の援助の有効性を検証していく必要がある。これは、日本の援助関係者が総力を挙げて取り組まなければ達成できない課題であろう。一方、すでに一部の国では新規援助モダリティが実際に導入されており、早急にその対応を迫られている。今後、短期的に日本の政策を示さなければならぬ状況にあるともいえよう。

4. 新規援助モダリティへの日本援助の課題と対応

新たな開発援助の潮流と日本の援助の有効性については、今後議論していくこととし、ここでは、短期的に解決していかなければならない新規援助モダリティにつき、タンザニアをケースとして、日本の課題と対応を考察する。

前提：昨今の援助動向を把握する上で重要なことは、PRSP、PER、MTEF、SP等の当該国での位置付けおよび内容を正確に理解した上で、それぞれ相互に密接に関連したパッケージとして捉える必要がある。

1) タンザニアでの日本の支援の中心は技術協力と資金協力であるとはいえ、無償資金協力プロジェクトの現物供与（In-kind Contribution）として受け取られており、基本的に「財政支援」とはならない。一般財政支援およびコモン・バスケット・ファンドに対応するためのスキームが存在しなかった。スキームの改善により、タンザニアで初めて一般財政支援に参画しているが、今後は実効性の観点を含め、有効性を検証していくことが必要となっている。

2) 援助の予測性については、無償であればE/N締結までは、その実施の可否について先方に確約することができない、また、技術協力についても開発調査であればS/W締結、技術協力プロジェクトであればR/Dの締結までは先方に確約できないため、援助の予測性の向上に貢献することが困難な状況となっている。日本の援助が予測し得ないものである一

方で、相手国に対しては予算措置を要求しており、逆にオーナーシップやパートナーシップを逆に阻害する行為として受けとめられる可能性がある。今後は、西欧諸国の多くのドナーが（ドナー側の制約により）2年目以降はコミットメントでなく予測値として通報している現状を踏まえた対応が必要であろう。

3) 手続きの調和化について、他のドナーは、タンザニア政府の取引費用の軽減と援助の効率性、オーナーシップ、パートナーシップの醸成からの観点から、積極的に実施すべきとしている。一方、プロジェクト型支援はこれらの観点到反するとの見方をしており、日本の援助は援助の効率性やオーナーシップ、パートナーシップへの動きに逆行するものとして受けとられる可能性がある。手続きの調和化を進めるべき主な対象として、会計報告、監査報告、調達等の共通化が取り上げられているが、日本としては、まず、手続きの調和化が進められた場合、具体的にわが国の支援のどの部分に抵触するのかを見定めることが必要である。その上で、抵触する場合には、わが国のスキームを調整することが必要であるか否かを判断し、個別具体的な対応を図る必要がある。

4) 現場での PRSP、SP 等への取り組みのスピードは速く、場合によっては毎週会議が開催され、ワークショップ、セミナー、ローカル・コンサルタントを活用した調査もかなりの頻度で行われる。PRSP、SP 等に参画していくためには、個々の技術的懸案事項等に対応すべく、ローカル・コンサルタントの活用やセミナー開催等、柔軟でタイムリーな支援が不可欠である。現状では、現地の権限が限られており、それら対応が可能な時にはすでにタイミングを逸していることが多く、PRSP 等の計画策定に積極的に参画するためのさらなる工夫が必要となっている。

5) タンザニア財務省によると、オン・バジェット支援は国家予算に反映させて議会の承認を得ることになっており、当然、支出は政府予算に基づくものとしている。わが国の支援は一部を除き政府予算には計上されず、そ

の時々の特例手当が必要となっている。日本の支援はオフ・バジェットとして位置付けられているが、不当な評価を得ないようにしなければならない。そのためにも、PER、MTEF 等への支援を通じ、最低限、日本の支援がタンザニアの予算に適切に計上されるよう働きかけを行い、その実施が正当に評価される環境を確保する必要がある。

5. 新たな援助潮流にかかる日本の今後の対応（考察）

1) 本稿では、今後の課題として、新たな援助潮流が「日本の援助にとって何を意味するのか」、「日本の援助のどこがいけないのか」を十分に検討する必要がある。そのためには、「新たな援助潮流と日本の援助の有効性」について理論および実務の両面での検証を行う必要がある。それも JICA のみならず、外務省、JBIC はもちろん、オール・ジャパンとして大学や研究機関等も巻き込んだ検証および理論武装が必要であり、その体制を急務に整える必要がある。

2) 次にわが国が認識しなければならない点は、新規援助アプローチは、わが国だけでなく他ドナーにとっても新しい考え方であるということである。そのため、英国、北欧諸国等では、援助実務者や関係者に対し、援助実施の見直しを啓発することで適応させようとしており、研修等を行っている。わが国も新規のアプローチとしての理解と適応に努める必要がある。

3) これまで日本はマクロおよびセクターの包括的な政策や政府予算プロセスに十分に関与してきたとは言い難い。包括的な政策という上流部分にも深く関与し、その中から優先度が高く効果的・効率的な案件を選定、実施していくことは、新たな援助のあり方の是非にかかわらず、重要であるとの認識を持つべきである。PRSP プロセスや SP 等への関与によりマクロへの影響力を高めることは、日本の発言力とプレゼンスの確保につながるだろう。そのための明確な姿勢と対応が求められる。

4) 最後に、アフリカで展開されている新たな援助潮流とそれに伴う新規援助モダリティは、日本の援助のあり方を含め重要な示唆を含んでいると考える。

今後も、アフリカを取り巻く環境は変化し続けるであろうが、日本の援助関係者がこれをアフリカだけの事象として捉えることなく、開発関係者への問いかけであると考え、援助のあり方について真摯に検討し続けていくことに期待したい。

第1章 アフリカを取り巻く開発援助の変遷

アフリカでの援助のあり方に関する議論が、21世紀の開発援助の議論の中心となろうとしている。特に、1980年代中盤からの債務削減、援助疲れによる援助アプローチの見直し、IMF・世銀の構造調整政策の見直し、セクター・ワイド・アプローチや貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Papers : PRSP) の導入等がアフリカの開発プロセスに大きな影響を与えてきた。そして、現在では、G8サミットや国際開発に関する会議ではアフリカ問題がその中心課題となっており、アフリカでの援助の潮流が開発援助アプローチ全体を大きく転換させようとしている。

第1章ではアフリカを取り巻く開発援助の変遷を振り返り、昨今の新たな開発援助の潮流に至るまでの大きな流れを紹介することにより、現在のアフリカ開発に関する論点を浮き彫りにする。また、アフリカにおけるこれまでの開発援助を考察する上ではIMF・世銀の構造調整政策が大きな役割を果たしてきたことから、その政策についても触れることとする。

1-1 戦後の開発援助哲学

戦後の世界経済体制に大きな影響を与えた出来事として、1944年7月の米国ニューハンプシャー州のブレトンウッズでの交渉がある。戦後の大きな課題として、第一に戦争により破壊されたヨーロッパ諸国および敗戦国の救済、第二にヨーロッパ諸国の経済復興とその後の途上国の開発問題、第三に復興の次のステップとしての国際的な物と資金の取引への対応が挙げられた。第一の課題については、当時資金と余剰物資を有していたアメリカが中心となりヨーロッパ復興計画

(マーシャル・プラン) を実施し、第二の課題については国際復興開発銀行 (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD) が設立され、第三の課題については国際通貨基金 (International Monetary Fund : IMF) と関税と貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) が分担することとなった¹。

その後、マーシャル・プランが短期的に成功を収めたことにより途上国においても資本蓄積の不足が克服され、近代部門を中心に経済成長が持続すれば、その成果は政府の介入なしに自動的に国内に浸透し、全体の生産性をも引き上げることになるといういわゆる「トリックルダウン仮説」が浸透していくことになった。1950年代は主として経済インフラの整備を中心に、そして1960年代は、援助機関において大半の政策立案者により幼稚産業の育成を考慮に輸入代替政策を支援することが広く支持された。世銀も総合的な開発計画の立案、インフラの整備、国営企業の育成、輸入代替政策の推進、開発金融機関の設置等を積極的に支援したのである²。

しかしながら、1960年代後半から1970年代初めにかけて、仮説通りの成果を得られないことが次第に明らかになっていった。例えば、輸入代替政策の下、農業部門は工業部門に比して差別的な扱いを受けた。農業生産への差別的な課税制度、貿易障壁、価格統制等はその典型的な例で、資源の効率的配分を妨げ、逆の効果を与えた。また、非効率的な国営企業を作り出すとともに工業部門の国際競争

¹ 白鳥正喜 (1993) p. 15

² 白鳥正喜 (1995)

力をも弱め、政府の過剰介入はレントシーキング、汚職を引き起こすに至った。こうした過程を通じて後に開発援助論として整理され、政府の介入を極力減らして市場機能を重視し、また、改革には制度そのものの見直しを図るべきであるという考えにつながっていく。つまり、多くの途上国では行政機構が脆弱なため、政府に任せてはうまくいかず汚職が増えるだけであるから、市場に任せておいた方がまだよいという考えであった。開放的な競争市場の重要性が徐々に認識され、各種法規制の整備、所有権の整備、貿易取引の自由化、国営企業の民営化を図っていくべきであるとの考え方に移行していく。それと同時に、開発のためにはマクロ的なアプローチとは別に、人的資源への投資もまた重要であることが確認されるようになるのである³。

次に、アフリカ諸国に大きな影響を与えることとなる構造調整政策の導入の経緯を紹介する。

1-2 経済開発における政府の役割と 1970年代の経済危機 — 累積債務問題への対応と構造調整政策 導入

IMFを通じた固定相場制は、1971年8月、金とドルとの交換制を停止したニクソン・ショックで崩壊し、その後導入されたスミソニアン体制も短命に終わり、1973年2月から3月にかけて主要通貨は変動相場制に移行した。1973年の第一次オイル・ショック（石油危機）は、産油国の台頭と原油価格を4倍に引き上げたことによる高インフレをもたらし、非産油国に深刻な経済的危機を与える。さらに、1979年の第二次オイル・ショックは、インフ

レをもたらしたのみでなく、オイル・ダラーの過剰資本の運用（産油国にとってもオイル・ダラーが過剰であったのだが）のため、途上国への融資が果敢に行われる結果となった。一方、途上国も積極的に借り入れを行い、1979年以降のアメリカおよび世界における経済不況が途上国の債務危機をさらに深刻なものにしていった。そして、1980年に就任したレーガン大統領の下で実施されたレーガノミックスにより、高金利、小さな政府の実現のための歳出削減は途上国に大きな打撃を与える結果となった。とりわけ、高金利は債務危機をさらに深刻なものにした。途上国の元金返済期限が1970年代末から1980年代初頭にかけて集中的に到来したため、途上国は民間からの長期借入が困難となり、短期金利をベースとした長期借入によりそれを補完していくことになったのである。そのため、アメリカの高金利政策は途上国の債務をさらに増大させる結果となる。また、世界的な経済不況は、途上国の輸出を停滞させ、その結果、高金利と相まって経済収支の悪化、高インフレ、国内資本の海外逃避と経済的困難を深刻なものとした。そして、1982年夏、メキシコの債務返済不能（デフォルト）宣言を契機に世界的規模の債務危機が表面化していくことになったのである。

このオイル・ショックにより世界の国際収支構造は大きく変化することとなった。オイル・ショックまでは非産油途上国の経常収支赤字の半分が非債務的資金調達によってファイナンスされていたのに対し、石油危機以降は対外借入の半分以上もしくは大半が対外借入によりファイナンスされている⁴。つまり、産油国は大幅な経常収支の黒字を、非産油国は多額の赤字を抱えることとなったの

³ 白鳥正喜（1995）

⁴ 奥田宏司（1989）p. 15

である。

石油危機により途上国の経常収支は悪化していったが、それでも、途上国の投資テンポは落ちなかった。途上国は経常収支の悪化にもかかわらず積極的に開発政策を実施していったのである。途上国の貯蓄・投資のギャップの拡大はオイル・マネーと国際過剰資本を取り入れることにより補填され、途上国は開発政策を推進していったのである⁵。

このような国際経済環境の悪化を背景に、世銀は、従来のプロジェクト・ローンを中心とするアプローチではマクロ・レベルでの構造的不均衡には十分対応できないことを認識するようになる。また、国際収支赤字補填のための足の速い資金供与を行い、中期にわたって成長と国際収支の安定を回復、維持できるように経済構造を修正するため、1979年のIMF・世銀年次総会において、経済構造の改革を支援する「構造調整融資（Structural Adjustment Loan : SAL）」の導入を発表した。そして、1980年にトルコに対して第一回目の構造調整融資を行い、その後、国際収支危機に直面する中南米諸国やアフリカ諸国に対しても同融資を展開していった。

構造調整融資は、一次産品輸出に依存する国が輸出所得の突然の下落や輸入価格の急上昇により打撃を受ける場合のように、一時的な危機に直面する場合に適用される伝統的なプログラム・ローンとは異なり、多年度にわたる政策および制度の改革に対し、金融上の支援を与えるものである。構造調整融資は、このようなマクロ経済全体を対象とした「構造調整融資（貸付）」とエネルギー、貿易、農業等のセクターの政策改善を目的とした「部門調整融資（貸付（Sector Adjustment Loan : SECAL）」が行われ、通常2～3回に分

けて実行される。SALは1980年度に開始され、SECALはそれ以前からあるが、融資額の規模が大きくなったのは1979年頃からである。1983年まではSECALが大きく伸び、一方、SALは停滞気味であった。これらの調整融資を含むノン・プロジェクト融資を世銀融資の10%以内に抑えるという当初の規制は1983年度に破られ、1984年度には世銀はこれを撤廃することになった⁶。

1-3 IMFの経済調整の変遷

一方、IMFが実施してきたマクロ経済調整は、需要管理をベースとしたプログラムの実施により経済安定化を図り、プログラムとリンクした短期的融資を行うことにより国際流動性是正を行うというものであったが、1970年代および1980年代前半の経済危機と累積債務問題により、その見直しが求められた。IMF・世銀に影響力を持つ米国も、1985年のベーカー提案までは、債務累積問題に関しては、世銀などIMF以外の国際諸機関の関与を支持してこなかった。しかしながら、ベーカー米財務長官（当時）が、累積債務問題は構造的問題であることをようやく認め、その解決のために債務国は市場志向・成長志向の経済調整を行う一方、IMF・世銀、民間銀行は新規融資を供与するというベーカー構想を打ち出すようになった。そして1986年、IMFの融資政策にかかる大きな出来事として構造調整ファシリティ（Structural Adjustment Facility : SAF）の創設がなされることになった。このファシリティは1976年に発足し1981年に終結したトラスト・ファンド（信託基金）の返済資金を原資とするものであり（27億SDR）、対象国は国際収支困難に直面している国際開発協会

⁵ *ibid.*, p. 16

⁶ *ibid.*, p. 263

(International Development Association: IDA)適格の低所得国に限られ、融資は3年にわたり、SAFの借入れを求める低所得国は構造調整を促進するための3ヵ年からなる政策枠組書(Policy Framework Paper)を提出せねばならず、この計画は定期的に見直されることになった。しかも、政策枠組書はIMFと世銀のスタッフの協力を得て作成され、SAF融資のみならず、世銀グループからの融資の際にも利用されることになったのである⁷。

この政策枠組書には借入国が直面している主要経済問題と課題、今後3年間に遂行される予定のマクロ経済政策および構造調整政策における政府の目標、これらの目標を目指して推進される広範な諸政策および経済問題に対処する際の政府当局の優先順位について書かれている。また、IMF、IBRD、IDA、その他の援助機関などの考えられる資金源についても書かれる。このSAFの創設は、政策枠組書を通じて過去にはそれほど協力関係になかったIMFと世銀との「協力関係」を強化することになった。また、政策枠組書は二国間公的援助の指針にもなり、開発援助に大きな影響を与えることになったのである。

1-4 累積債務問題への対応

上述のような努力にもかかわらず、途上国の経済調整は困難をきわめ、また民間銀行は新規融資に意欲を示さず、十分な成果を上げることができなかった。かくして、累積債務は調整努力をしても手に負えない程巨額になっていること、また、債務の重圧が投資意欲の減退や資本逃避を引き起こし、成長の足かせとなっていることが次第に認識されるようになった。1989年にはブレイディ米財務長官(当時)が債務の一部削減を含む救済政

策をIMFと世銀を核に実施するというブレイディ構想を提案した。これは、リスクと新規融資で返済を先送りするこれまでの戦略では問題を解決できないことを公に認めた点で、画期的な構想であった⁸。以後、債務削減については毎年のようにサミットで取り上げられていく。1994年のナポリ・サミットでは、二国間債務について削減率が最高67%にまで引き上げられ、1996年のリヨン・サミット後には、重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)というカテゴリーの国について、従来の二国間債務の削減に加え、国際機関(IMF・世銀等)に対する債務の負担の軽減を含めた包括的な債務救済スキームがまとめられた。さらに、1999年6月のケルン・サミットではODA債権の100%削減を含めた債務救済措置に拡大するに至った。

1-5 政府の役割

このように、1970年代の石油危機、米国の経済不況、債務問題等に対応するような形で世銀が構造調整貸出制度を導入した1980年頃から、市場機能を重視する「新古典派」が開発論における主流となったが、その構造調整政策の反省も踏まえ、世銀は、新古典派の考え方を発展させる形で「市場補完アプローチ(Market-Friendly Approach)」を採るようになった。

つまり、世銀が発表した『世界開発報告1991』によると、

- 1) 競争市場は効率的な生産・資源配分を実現し、そして国内外の競争が企業を開放し、技術革新を呼ぶ。従って、競争市場が適切に機能している、ないし、機能し得る分野(生産分野)には政府は介入すべきでない。

⁷ 奥田宏司(1989) pp. 25-255

⁸ 大野健一・大野泉(1992) p. 45

2) しかしながら、市場は、政府のみが供与可能な法制度および規制を必要とする。つまり、基本的には市場機能をまず尊重すべきであるが、民間セクターが通常参入しない公共財については政府が介入すべきである。その際には、政府の自由裁量よりはむしろ、規則性のある、簡潔で、透明性のある介入が求められる。それらの公共財として基礎教育、保健・医療、栄養、インフラストラクチャー、貧困の緩和、家族計画、社会的・物的・行政的・法制的インフラの構築、環境保全、公共支出の確保、マクロ経済基盤の提供等が挙げられる。民間のイニシアティブと競争的市場を支援することが世銀グループの基本的な目的である生活水準の向上と貧困の緩和に不可欠である。

この政府の役割を規定することになった「市場補完アプローチ」は、政府は法と秩序の維持以外の経済活動には介入すべきでないとする極端な自由競争主義を主張する新古典派とは異なり、一定の分野における政府の介入を容認するものである。

1-6 1990年代の動向 — 構造調整政策の見直しとセクター・プログラムの導入

前述の通り、1970年代からの混沌とした世界経済の状況の中、1980年代には着実に影響力を増してきた新古典派経済を基礎とするIMF・世銀の構造調整政策であるが、その借入れにはIMF・世銀と政策枠組書の合意が前提となり、資金供与のためのコンディショナリティが課せられ、そのコンディショナリティが過大かつ性急な処方箋のため、短期的に大きな痛みを生じ、特に貧困層に多大な影響を及ぼすことから、ソーシャル・セーフティ・ネット (Social Safety Nets) の必要性

が次第に注目を浴びるようになる。また一方で、構造調整プログラムはIMF・世銀および各国が期待した程の効果を示さなかったことから、その理由として構造調整プログラムそのものの問題よりは先方政府の問題、つまり、良きガバナンスが必要であると強調されるに至った。

このように、世銀の1979年度以降の構造調整融資実施の経験から得られた教訓は、次の4点に要約することができる。第一に、政策改革実施のタイミングと順序についての明確な指針を欠いていたこと、第二に、マクロ経済安定が損なわれている状況下では構造調整の推進は不可能であり、構造調整融資を資金援助、政策改革の両面で強化する必要があること、第三に、構造調整政策は特に貧困層等に対する影響が大きく、そのような社会面へのコストについての認識、そして第四に、融資受入国での政策改革実施にあたっての行政・政治面での「消化能力」の限界の認識である⁹。

一方、各国の「援助疲れ」の顕著化と東西冷戦の終焉とが相まって、ドナー間の協調、連携による援助の効率化を目指し、アフリカとの戦略的パートナーシップ (Strategic Partnership with Africa: SPA)¹⁰ではセク

⁹ アジア経済研究所 (1988) p. 47

¹⁰ 1987年に世界銀行イニシアティブにより創設された対アフリカ援助の枠組みで、当初はアフリカのための特別支援プログラム (Special Program of Association for Africa: SPA) と称していたが、1999年5月に現在の名称に変更した。1999年のSPA本会合では、SPA フェーズ4を総括し、SPA フェーズ5 (2000年～2003年) における方向性の中心を「貧困緩和とパートナーシップの強化」とした。(これまでの議論の展開)
SPAは、当初の構造調整に向けた資金動員メカニズムという枠組みを大きく超えて、昨今では貧困問題、債務削減、セクター・プログラム、経済成長等種々のイシューを取り扱っており、主要ドナーおよび一部アフリカからの参加者が一堂に会してサブ・サハラ・アフリカ開発支援のあり方そのものを方向付ける非常に重要なフォーラムと位置付けられている。

ター投資計画 (Sector Investment Program: SIP)¹¹、つまり、途上国の優先分野を決定し、その分野においてドナーと先方政府とが協調して取り組んでいこうとの動きが出されるようになった。1990年代前半までは、SPAを通じ、世銀が中心となってSIPを推進してきたが、「援助疲れ」の顕著化、これまでの援助アプローチの反省（プロジェクトごとの断片的な支援、パートナーシップおよびオーナーシップの欠如、持続可能性の低さ）等から、1990年中盤より北欧諸国、英国など欧州ドナーを中心にセクター・プログラム・アプローチに関する議論が急速に展開されるようになった。1994年には、ジンバブエの首都ハラレで新しい形のプログラム援助に関するワークショップが開催され、1995年には、セクター・プログラム・サポートに関するSIDAのポリシー・ペーパー、セクター投資計画に関する世銀のディスカッション・ペーパー、1996年にはDANIDAのセクター・プログラム・サポートに関するガイドライン、またオランダ外務省からは、セクター財政支援 (Sector Budget Support) ガイドラインが出されるに至った。さらに同年、EUの事務局会合でセクター開発プログラム (Sector Development Programmes) の概念が紹介され、

人間開発・社会開発分野でセクター開発プログラムを支援することが表明された。一方、日本がイニシアティブを取ったとされるDAC新開発戦略書で採択されたオーナーシップとパートナーシップの推進は、セクター・プログラムの動きをさらに加速させることになり、1996年からのSPAフェーズ4においてはセクター・プログラム・アプローチに本格的に取り込んでいくことにつき、日本も含め総論賛成の形で合意が形成されるに至ったのである。その結果、1997年以降、世銀および他の援助機関の大部分は、セクター・プログラムをその協力方針の中心に位置付けるようになったのである¹²。

1-7 2000年以降のアフリカを取り巻く援助の方向性 — 拡大HIPCイニシアティブ、CDF、PRSPの導入と新規援助モダリティ論争

対アフリカを含めた今後の援助の取り組みを象徴する事項として、1999年9月28日に開催されたIMF・世銀総会における演説の中で、ウォルフエンソン世銀総裁が「現在13カ国で実験的に進めている包括的な開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) をさらに強化するとともに、新たにグローバル・パートナー・プログラム (環境、保健、教育等のセクター別のアプローチ) をこのCDFに組み合わせ、国連各機関や他の地域国際金融機関、バイのドナー、市民社会と連携して貧困撲滅に対処していく」という新しい戦略を打ち出している。一方、IMFのカムドシュ専務理事は“Humanizing Globalization”という用語を提起し、IMFは今後、開発を通じた貧困削減という目的を实

¹¹ 世銀のセクター投資計画 (Sector Investment Program: SIP) で掲げる6点

- 1) セクター全体へのスコープ
 - ・セクター全体への働きかけであること。
 - ・狭義のプロジェクトから全体的なプログラムへの移行を目指す。
- 2) 明確な政府の政策及び戦略枠組み
 - ・健全なマクロ経済の枠組みを前提としたセクター開発戦略に基づくものであること。
- 3) 政府及びローカルステークホルダーによるリーダーシップ
 - ・オーナーシップ
- 4) 全てのドナー参加
 - ・パートナーシップ
- 5) 共通手続きによる援助の実施 (Harmonization)
- 6) ローカルキャパシティの最大活用

¹² 横関裕見子 国際協力専門員 (1997)

現しなければならないとし、この見地から、IMFの拡大構造調整ファシリティ（Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF）を貧困削減・成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF）へと名称変更し、また世銀と共同で、政策枠組書（Policy Framework Paper: PFP）に代わる貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）を作成していくことを発表した。さらに2000年9月のIMF・世銀年次総会にて、世銀は、IMFのPRGFに対応する融資の形態として新たに貧困削減支援貸付（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）を設けることを発表し、PRSPの実施、推進にさらなる拍車がかかることになった。

それまで、短期経済安定化を中心課題として堅持していたIMFが、貧困という中期的課題に取り組むことを宣言したのは、援助における歴史的な大転換といえる。これら一連の動きからも、世銀の“Assessing AID: What works, what doesn't and why”¹³で述べられているように、今後は「良きガバナンス国ならびに安定したマクロ経済国（構造調整における優等生）」に対する援助量の拡大（セレクトイビティ）を図りつつ、セクター・プログラムの試みにみられるように、政策策定能力の不足への対応として多部門での政策改革の同時遂行を目指す全体構造調整アプローチから特定課題に焦点を当てた部門調整を連続して実施するアプローチへと強化をシフトし、ドナー間の連携を強化しながら、過去の構造調整政策の反省として貧困対策にも十分な配慮を行い、IMF・世銀のプレゼンスの確保を図っていくことが予想される。

各国の援助疲れ、英国、北欧諸国や世銀を

中心とするセクター・プログラムへの流れと構造調整政策の教訓等によるCDF、PRSPの導入は、これまでの援助アプローチ、援助哲学の流れから、必然的とも思われる。また、ウトウシュタイン4開発大臣（ノルウェー、オランダ、ドイツ、英国（全員女性））は、さらにこの動きを加速させている¹⁴。

2000年から始まったSPAフェーズ5でも、貧困対策、セクター・プログラム、財政支援および手続きの調和化への移行が大きな柱となっており、アフリカにおける開発援助戦略は、従来の構造調整に加え、こうした新規援助様態が主流となることは間違いなく、PRSPを中心に、これを具現化していくためのツールとしてPRSC、PRGF、公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）、中期支出枠組書（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）およびセクター・プログラム（SP）が重要な存在となることは明白である。これらツールはそれぞれが相互に密接にリンクしており、かなりのスピードで策定作業が進められている。

また、各ドナーの援助手法についてもPRSPを中心にその変革が求められている。これまでは、マルチ、バイのドナー支援についてはプロジェクトを中心に相手国政府との対話の中で実施しても批判されることはなかったが、ファンジビリティ（資金流用可能性）の議論とも相まって、各ドナーは相手国政府の主導に基づき、共通の枠組みの中で協調し

¹⁴ 1999年4月頃、ノルウェー、オランダ、ドイツ、英国の開発4大臣（全員が女性）がウトウシュタインにて会合を開催し（ウトウシュタイン・プロセス）、今後の開発に関する共通ラインを見出し、4大臣は2000年4月にはタンザニアを、また10月半ばにもザンビアを訪問し（ノルウェー、オランダ、スウェーデン、英国）、より効果的な調和化と事務処理経費の削減の必要性を訴えている。北欧勢は調和化に積極的。ドイツは原則賛成で、財政支援にも積極的。ただし、リスクは伴うので注意深く進めるべきとのスタンス。フランスはさらに注意深くとの認識。

¹³ World Bank (1998)

ながら質および効率の高い支援ならびに相手国政府に対して取引費用（Transaction Cost）の軽減を行う支援を行うことが求められており、その援助手法として一般財政支援（相手国政府の予算に直接援助資金を投入すること）、コモン・バスケット・ファンド（共通の口座にドナー資金をプールすること）、援助手続きの調和化（ドナーの援助手続き、例えば調達、報告書、会計、監査等の調和化）、アンタイド化、プロジェクト型からプログラム型支援への移行等が挙げられている。また、一般財政支援、手続きの調和化等のドナー援助アプローチにかかる議論はドナー間にとどまらず、一部の途上国ではすでに導入され、議論も活発なものとなりつつあり、その広がりを見せている。

このように、新たな援助モダリティに関する議論はドナー間にとどまらず途上国も巻き込んだものとなっており、これまで行ってきたようなドナー独自の支援を展開することは、援助効率性を阻害し、取引費用を増大させ、そのことが途上国のオーナーシップやドナー国間および政府・ドナー間のパートナーシップをも阻害するとして、ドナー社会および相手国政府から批判される可能性さえ生じている。その意味で昨今の援助潮流の変化は、日本の従来の援助制度とは大きく異なることから、大きな衝撃を与えるものとなっている。また、技術協力のアンタイド化についてもオランダ、UNDP等が中心となり活発な議論が展開されており、大きな波紋を投げかけている。

さらに、新規援助モダリティ論争はG8サミットやモントレイ国際開発資金会議といった開発関連国際会議の場でも取り上げられており、またOECD/DACでは援助手続き調和化のタスクフォース（2001年1月～2002年12月）が設置され、SPAや世銀等のマルチ機関でも

調和化について活発な議論が展開されている。アンタイド化については、DAC勧告により2002年1月からすでにLLDCアンタイドが進められている。

以下では2002年3月にメキシコで実施されたモントレイ開発資金会議と同年6月26・27日のカナダ・カナナスキスG8サミットでの主な論点を紹介しよう。

モントレイ会合では、ミレニアム開発目標の達成に向けた取り組み、援助資金の増額、効果的な援助を行うための8項目等について合意された。EUは2006年までにEU全体で対GNP比ODA0.33%から0.39%（320億ドルから390億ドル）への増額の達成を目指すことを定め、米国は現在のODA総額100億ドルから2006年には150億ドルまで増額することを表明した。また、効果的な援助を行うための8項目として、①援助受入国のオーナーシップに基づく援助実施における調和化、②後発開発途上国に対する援助のアンタイド化、③援助受入国の援助吸収能力および財産管理の向上における支援、④PRSP等の開発戦略の導入、⑤現地の技術協力の効果的利用の推進、⑥FDI、貿易、国内資源等のための活用、⑦三角協力及び南南協力の強化、⑧貧困層をターゲットとしたODAおよび援助協調と援助評価が挙げられている。この8項目は、これまでアフリカで議論されてきたことがまさに反映されている証左であり、ここでの合意事項がその後のG8サミットや国際開発会議等での大きな柱になっていくのである。また、興味深い点は、英国国際開発庁（Department for International Development：DFID）はモントレイ会合の目的を①大幅援助増額、②アンタイド化、援助協調、予算支援を通じた効果的な援助の実施、貧困層のための健全な政策を遂行している貧困国に対する援助の集中化、③国際金融機関における途上国の発

言権拡大、④途上国における開発資金の誘致および貧困削減促進のための政策実施であるとしていたが、結果的に DFID の考えとモントレイ会合での合意事項とが合致した形となっており、現在の国際開発社会における英国の位置付けを表しているようである。

2002年6月のカナダ・カナナスキス G8 サミット（参加国はカナダ、フランス、英国、ドイツ、イタリア、ロシア、EU、日本、米国）の主要課題は、①世界経済、②テロ対策、③アフリカ問題となり、特に議長国であるカナダおよび英国、EU、米国が力を入れているのがアフリカ問題である。このサミットで、IDA 融資のうち 50%をグラント化すべきとの米国の主張を受け、最終的には 20%程度のグラント化が容認される見込みとなった。IDA グラントが本格化することになると、当然、受益国の多くがアフリカに集中し、アフリカにおける援助のあり方にも影響を及ぼすことになる。また、アフリカ問題は援助のあり方を内包しており、その中身はまさに、モントレイ会合の合意事項に引き継がれている。

このように、援助理念としての議論を超え、PRSPを中心として、個々のドナーの援助のあり方（ドナーの援助手法）に及ぶ議論が展開される一方、新たな援助のあり方を推進する英国、アイルランド、北欧諸国等が援助量を増額し、従来の援助を主張する日本、フランス等は援助を削減し、援助世界における発言力の構成図に変化が生じている。このような中で、援助量世界一から転落した日本は、その発言力を確保しつつ、最低限、これらの議論にも積極的に参画していくとともに、今後はさらに踏み込んで開発援助議論のイニシアティブを取っていくことが援助大国として求められているのではなかろうか。そのた

めには援助理念の見直し、援助体制の再構築ならびにこれに伴う行動（アクション）を早急に開始する必要がある。

第2章では、昨今の援助の大きな流れの中で注目されている債務削減とアフリカの深刻な貧困状況につき概説することとする。貧困については、世銀の“Africa Status Report”を中心にその概要を紹介する。

なお、2000年9月26日～28日にチェコのプラハで開催されたIMF・世銀の年次総会で、ウォルフエンソン世銀総裁が1990年代半ばからの取り組みと今後の取り組みについて発表しており、同演説を通して、途上国で課題となっている点、また世銀の援助アプローチについても併せて垣間見ることができると、参考までに一部を次頁Box 1で紹介することとする。

Box1 2000年IMF・世銀年次総会での世銀総裁演説

- 1) 世銀は過去5年間、保健、教育、社会保障等の社会分野への融資に重点を置いており、世銀のポートフォリオの25%が同分野となっている。
- 2) 5年前はエイズへの取り組みは少なかったものの、今日では、世銀はエイズ対策として10億ドルをコミットしており、うち5億ドルはアフリカ向けプログラムとなっている。
- 3) 5年前はポスト・コンフリクト支援には関与していなかったが、今日では、35カ国以上で関与している。
- 4) 5年前はHIPCイニシアティブは考慮に入れていなかったが、今日では10カ国の債務削減に合意し、2000年中に20カ国が対象となる予定である。
- 5) 5年前は反汚職プログラムを実施していなかったが、この5年間で600以上のアクティビティに関与している。
- 6) 5年前は環境に害のないもののみを対象とした支援を重点的に支援してきたが、今日では、生態系プログラムや気候変動を含め、15億ドルの環境ポートフォリオ支援を実施している。
- 7) 世銀は、ガバナンスや投資環境整備の促進を支援している。
 - ① 健全な規則環境整備の構築を支援することにより、民間分野がより効率的に基盤整備に貢献できる。
 - ② 国際金融公社 (International Finance Corporation : IFC) は投資機会の先駆者を拡大し、ポートフォリオを成長させ、革新的なプロジェクトを通じた貢献を果たしている。
 - ③ 多数国間投資保証機関 (Multilateral Investment Guarantee Agency : MIGA) における保証の範囲については、5年前は6億ドルであったが、今日では150億ドルに上る。

世銀は、1995年以降、各年、以下の公約を行ってきた。

1995年：ナレッジ・バンクになることを宣言

1996年：腐敗の癌と戦うことを宣言

1997年：弱者に光を与えることを宣言 (Challenge of Inclusion)

1998年：CDFを発表し、貧困削減戦略の考えを導入

1999年：ガバナンス、キャパシティ・ビルディングの重要性や他ドナーとの協調の重要性につき言及

5年間の世銀プログラムおよびプロジェクト評価をみると、5年前は世銀プロジェクトのうち34%が注意を要するものであったが、現在では15%となっている。また現在では、2,300人のスタッフと国別局長の半数を現場に配置している。さらに、5年前は国別援助戦略 (Country Assistance Strategy : CAS) を開示していなかったが、より透明性を高めるため、現在では85%を開示している。

今後の取り組みとして、先方政府の行政的負担を削減するため、手続き等の共通化や報告書の標準化を目指す。さらに、より迅速かつ柔軟で効果的な実施を目指していく。

また、中所得国への貧困についてもさらなる支援を展開することとし、中所得国には1日2ドル以下で生活する人が10億人もいること等を説明した上で、今後の展望について、次の優先課題を発表している。

- ① 先進国からの援助の増額が必要である。
- ② 先進国はより深い、早い、そして広い債務救済のための資金を提供しなければならない。しかしこのことが、低所得国や中所得国への援助の低下につながってはならない。
- ③ 貧困国に対する貿易障壁を撤廃しなければならない。毎年、工業国による貿易障壁コストは全開発支援の2倍以上になっている。
- ④ エイズ、環境、基礎教育、保健等のためのグラントを含めた新機軸を開発しなければならない。世銀においては開発グラント・ファシリティ (Development Grant Facility : DGF) を構築しなければならない。
- ⑤ マルチおよびバイのドナーは手続きを単純化し、ビジネスにかかる費用削減のため、共に作業しなければならない。
- ⑥ 我々はグローバルレベルで対応を必要とする問題に直面しており、共に行動していかなければならない。

さらに、全ての国において、公共の行動は、貧困削減のための新たなコミットメントにより実施されなければならないとしている。

上記演説で興味深い点は、世銀の国連化、手続きの共通化の促進、世銀の無償資金協力の模索、HIPCのみならず、低所得国や中所得国においても貧困削減を中心とした取り組みを強化する動き等であろう。世銀の影響力を考慮すると、日本の今後の援助を考える上でも重要な示唆を含んでいると思われる。

<引用・参考文献>

- アジア経済研究所 (1988) 「経済政策支援
借款等ノンプロジェクト型援助推進のた
めの基礎調査」第5節
- 石川滋 (1994) 「構造調整 - 世銀方式の
再検討 -」『アジア経済』XXXV-11.
- 井川紀道 (1994) 『図説 国際金融』
財経詳報社
- 大林稔 (1992) 「構造調整プログラムの基
礎知識 (アフリカにおけるその実際)」
- 大野健一・大野泉 (1992) 『IMF・世界銀行
の素顔』日本評論社
- 奥田宏司 (1989) 『途上国債務危機とIMF、
世界銀行 - 80年代のブレトンウッズ機
関とドル体制 -』同文館
- 黒柳雅明・犬飼一郎・下村恭民・石原通夫・
Toye John (1994) 「国総研セミナー・シ
リーズ構造調整計画の現状と展望」国際
協力事業団
- 海外経済協力基金 (1992) 「世界銀行の構
造調整アプローチの問題点について」
『基金調査季報』No. 73
- 国際協力事業団 (1994) 『世界銀行の業務』
- 白鳥正喜 (1993)
『世界銀行グループ - 途上国と日本の
役割』国際開発ジャーナル社
- (1995) 『ODAフロンティア』
- 第11章 開発における政府の役割
大蔵省印刷局
- 横関裕見子 (国際協力機構国際協力専門員)
(1997) 「サハラ以南アフリカ地域の教育
と教育セクター・プログラム: EU Horizon
2000 Meeting」資料
- Association for Promotion of
International Cooperation (1993) *A
guide to Japan's Aid*, Tokyo
- Bettina S. Hurni (1980) *The Lending Policy
of the World Bank in the 1970s: Analysis
and Evaluation*, Westview Press: Boulder,
Colorado
- Economic Cooperation Bureau, Ministry of
Foreign Affairs (MOFA) (1995) MOFA,
Keizai Kyoryokuni kansuru Kihonshiryō
(Basic resource on economic
cooperation)
- Edward S. Mason and Robert E. Asher (1973)
The World Bank since Bretton Woods, The
Brookings Institution: Washington D. C.
- IBRD (1981) *The McNamara Years at the
World Bank*, The Johns Hopkins
University Press: Baltimore, London
- J. Williamson (1983) *IMF Conditionality*
- Oshiba Ryo (1989) *The World Bank Under
McNamara, Clausen, and Conable:
Resource Allocation in the World Bank*,
University Microfilms International

Vernon W. Ruttan (1996) *United States Development Assistance Policy*, The Johns Hopkins University Press: Baltimore and London

World Bank (1994a) *The Challenge of Development*, Oxford University Press: Washington D. C.

----- (1994b) *Adjustment in Africa*, Oxford University Press: Washington D. C.

----- (1998) *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*. Oxford University Press: Washington D. C.

Yasutomo Dennis (1995) *The new multilateralism in Japan's foreign policy*, St. Martin's Press: New York

第2章 サブ・サハラ・アフリカの貧困と債務削減

－ 拡大HIPCイニシアティブとPRSP導入の背景

2-1 サブ・サハラ・アフリカの 貧困状況

2-1-1 世界の貧困状況

世銀『世界開発指標1998』とUNDP『人間開発報告書1998』によると、1995年のアフリカの総人口は5億8000万人と見積もられており、そのうち50%弱が貧困層（生活費1日1ドル以下）に属し、1998年には2億9000万人（1987年は2億1700万人）にも上っている。40歳以下で死亡するリスクがある人口は1億2400万人、1995年の統計では栄養不良の結果4300万人の子供が成長不良に陥っている。また1990～1995年のデータによると、保健サービスにアクセスできない人口は2億500万人、安全な飲み水にアクセスできない人は2億4900万人とされ、毎年200万人以上の乳児が1歳の誕生日を迎える前に死亡しており、1995年の統計では、1億3900万人の青年および成人が読み書きできない状況にある。

2-1-2 アフリカの貧困状況の特徴

表1-1「途上国における生活費1日1ドル以下の人口」によると、南アジアとサブ・サハラ・アフリカにおける貧困層の割合が他の地域と比較して明らかに高い。さらに、アフリカにおける貧困層の増加率は南米に比して2倍、南アジアに比べると実に3倍の速度で伸びている。社会指標に関しては、改善はあるものの依然として低位の改善にとどまっている。乳児死亡率は、20年前は南アジアよりも低かったが今日では逆転しており、アフリカの方がはるかに高くなっている。南アジ

アの初等教育就学率（ネット）は、1980年代初頭には70%強であったが、1997年には100%に達している。一方、アフリカでは20年近くその数字にほとんど変化がみられない。貧困削減において最も重要な分野である農業分野に関しても、アフリカの農業パフォーマンスは他の地域と比較して低く、農業生産に必要な投入レベルも低い（表2-2「農業指標：1979～81年と1995～97年」）。さらに、アフリカは他の地域に比べてインフラも整備されておらず、資本投入が限られ、あらゆる面で他地域よりも貧困脱却を妨げる条件が劣悪な状況にあるといえよう。

さらに、アフリカは他の地域に比して三重に劣悪な点がある。まず、アフリカの社会指標の階層間ギャップは、他の地域と比べ、拡大し続けている。アフリカ以外の国で初等教育就学率が70%を切る国はないが、アフリカには19カ国も存在する。死亡率についても、男性貧困層は非貧困層の2倍、女性貧困層はその3倍と高い。子どもの死亡率も、貧困層は非貧困層の3～5倍高くなっている。第二に、アフリカの場合、所得を社会福祉に転換していくのが困難のようである。基本的に保健および教育支出は貧困層に焦点を絞るものだが、現実の国家補助金支出はこれに反比例している。例えば教育支出では高等教育への支出が多く、貧困層（下位20%）は公的支出の5～17%しか裨益していないのに対し、非貧困層（上位20%）はその21～44%を受けている。そして第三に、貧困層とそれ以外の層との教育および保健分野における格差が大きいことである。

また、アフリカは他の地域と比較して依然として高率の人口増加を続けており、このことが貧困状況をより劣悪にしている（表2-3「人口変化：地域別出生及び死亡率」参照）。マクロおよびミクロの経済レベルでの改善が必要であるが、アフリカの現状においては、出生率の低下が一人あたり経済成長の拡大とより適切な所得配分をもたらすことが期待される。例えば、貯蓄の増加や労働供給の低下は実質給与の増加につながる。またアフリカでは、1,000人あたり4人の出生が低下すれば貧困層が7%少なくなるという計算になっている。ミクロ経済レベルでも、少数家族になれば子供への投資を増やすことができる。ひいては死亡率の低下につながり、死亡率の低下は出生率の低下にもつながる。アフリカの人口問題が重要である論拠である。

さらに、昨今、注目を集めているのがアフリカのエイズ問題である。サブ・サハラ・アフリカでは3400万人が過去にエイズに感染しており、すでに1150万人の感染者が死亡し、そのうち4分の1が子どもである。現在の全世界のエイズ感染者のうち3分の2がサブ・サハラ・アフリカ在住であり、アフリカ人口は世界の1割にすぎないにもかかわらず、全世界のエイズ孤児の少なくとも95%以上がアフリカにいる。エイズは貧困にも大きく影響しており、国家経済に対する影響、民間分野への影響、また、より深刻な問題として、エイズにより親が死亡した場合の子供への影響等、多岐にわたる問題が発生している。具体的には、地方在住者の3分の1が、エイズの影響により農業生産が50%も低下するという経験を味わっている。またエイズ問題は収入にも影響し、教育、保健等の基礎的需要にも対応できないケースが生じている。さらに、平均寿命を1950年代の水準にまで押し下げているのである。

サブ・サハラ・アフリカの貧困状況は他の地域にも増して深刻な状況に陥っている。途上国自身が多大な債務を負い、貧困軽減のための対応をとることが困難であった。このことから、債務救済を通じて政府が貧困軽減に取り組むためのインセンティブと財源を確保することを大きな目的に、過去幾度も債務削減措置が取られており、現在の拡大HIPCイニシアティブにつながっている。

2-2では、拡大HIPCイニシアティブ以前の取り組みと拡大HIPCイニシアティブについて、簡単に紹介する。

2-2 債務削減の動向

世銀『世界開発報告2000』によると、サブ・サハラ・アフリカ地域全体の累積債務総額は1997年時点で2194億4500万ドルに達しており、同地域のGDP総額3165億1700万ドルの約70%を占めている。南アフリカを除く同地域では一人あたり約331ドルの債務を負っていることになり、同地域の一人あたりGNPが480ドルということからも、その返済が難しいことはうかがえる。また、1980年代に累積債務の大きさを注目された中南米・カリブ諸国の対外債務総額のGNPに占める割合が60%前後であったことから、サブ・サハラ・アフリカ諸国の債務の深刻さが理解できる。

このようにサブ・サハラ・アフリカ地域全体が深刻な累積債務問題を抱え、前述のように同地域では深刻かつさらに悪化しつつある貧困状況に直面しており、両者が相まってクローズアップされてきたのが「HIPCイニシアティブ」である。

表2-1 途上国における生活費1日1ドル以下の人口

	月生活費32.74ドル以下の割合					貧困人口（百万人）				
	1987	1990	1993	1996	1998	1987	1990	1993	1996	1998
東アジア	26.6	27.6	25.2	14.9	15.3	415.1	452.4	431.9	265.1	278.3
東欧・中欧	0.2	1.6	4.0	5.1	5.1	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
南米	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
中東・北アフリカ	11.5	9.3	8.4	7.8	7.3	25.0	22.0	21.5	21.3	20.9
南アジア	44.9	44.0	42.4	40.1	40.0	474.4	495.1	505.1	504.7	522.0
サブ・サハラ・アフリカ	46.6	47.7	49.7	48.5	46.3	217.2	242.3	273.3	289.0	290.0
計	28.7	29.3	28.5	24.3	24.3	1,197	1,293	1,321	1,180	1,214

出所) 世銀(1999)

表2-2 農業指標：1979～81年と1995～97年

	サブ・サハラ・アフリカ		南米・カリブ		南アジア	
	1979-	1995-	1979-	1995-	1979-	1995-
1. 灌漑地 (作物土壌の%)	3.6	3.8	9.8	11.2	27.8	37.2
2. 肥料消費 (kg/耕作可能ha)	419	576	786	931	918	1370
3. 食糧生産 インデックス (89-91=100)	79.5	108.3	80.4	118.9	70.3	119.2
4. 穀物高 (kg/ha)	1,089	1,050	1,840	2,576	1,410	2,197

出所) 世銀(1998) Tables 3.2および3.3

表2-3 人口変化：地域別出生および死亡率

	(%)					
	普通出生率		普通死亡率		人口増加率	
	1980	1996	1980	1996	1980-96	1996-2010
東アジア・太平洋	22.0	19.0	8.0	7.0	1.5	0.9
欧州・中央アジア	19.0	13.0	10.0	11.0	0.7	0.2
南米・カリブ	31.0	23.0	8.0	7.0	1.9	1.4
中東・北アフリカ	41.0	29.0	11.0	7.0	2.9	2.1
南アジア	37.0	27.0	14.0	9.0	2.1	1.5
サブ・サハラ・アフリカ	47.0	41.0	18.0	14.0	2.8	2.5

出所) 世銀(1998) Tables 2.1および2.2

1982年夏、メキシコの債務返済不能宣言を契機に世界的規模の債務危機が表面化していった。1990年代に入り、中進国の債務問題についてはその解決の糸口がある程度見出されたものの、最貧国の債務問題は、1980年代半ば以降毎年のようにサミットで取り上げられてきたにもかかわらず、解決の糸口が見出されないまま、度重なる債務救済措置が取られてきている。二国間債務については、1988年のトロント・サミット（トロント・スキーム）で削減率が最高3分の1に、1991年のロンドン・サミット（新トロント・スキーム）では50%に、1994年のナポリ・サミット（ナポリ・スキーム）では67%にまで引き上げられた。1996年のリヨン・サミット後には、重債務貧困国（HIPC）について、従来の二国間債務の削減に加え、国際機関（IMF・世銀等）に対する債務負担の軽減を含めた包括的な債務救済スキームがまとめられることになり、ストックベースで最大80%の債務削減を行うことが合意された。これが「HIPCイニシアティブ」である。しかし、これは数カ国にしか適用されず、また、アフリカを中心とするHIPCの債務問題が引き続き深刻な状況にあることから、ケルン・サミットでこれを改善、拡充することとなった。ケルン・サミットでは、HIPCに対する既存の国際的な債務救済措置（HIPCイニシアティブ）の見直しが議論され、従来よりも「より深く、より広く、より早く」債務救済を行えるよう新たな合意がなされるに至り、ODA債務の100%削減が可能となったのである¹⁵。

¹⁵ 「より深く、より広く」

HIPCイニシアティブの下では、債務国の債務が「持続可能」な水準にあるか否か（債務返済の遅延を起さず、また、債務救済に頼ることなく、自立的な経済発展が可能か否か）を判断するための基準（＝目標値）が設定されている。そして、ある債務国がこの目標値を上回る場合には、当該債務国が目標値に到達できるよう、国際社会として債

これまでのHIPCイニシアティブの下で債務救済を受けるためには、通常「第1段階（first stage）」3年、「第2段階（second stage）」3年の合計6年にわたってIMF・世銀の厳しい構造調整を受けるいわば「観測期間」を経る必要があったが、ケルン・サミットの合意においては、イニシアティブの対象となる国が「第2段階」に進む時点で市民社会の広い参画によって準備された貧困削減戦略への取り組みと一定の政策目標を設定し、経済成長を促進するための手段について合意した時点で「第2段階」を終了させることとしているため、各国の努力により、従来のように「第2段階」として固定された3年間を経る必要はなくなった。

また、1999年9月の合同開発委員会にて、「HIPCイニシアティブ」適用国は決定時点

債務救済措置を適用することにより債務負担を減らすこととしている。この合意においては、目標値の水準を引き下げることににより、より多くの国に対し、より大きな債務救済措置を適用することとしている。具体的には、

- 1) 債務輸出比率（＝債務国の債務残高／年間輸出額）を現行の200～250%から150%に。
- 2) 債務歳入比率（＝債務国の債務残高／歳入額）* を現行の280%から250%にそれぞれ引き下げた上で、対象となる国については、
- 3) ODA 債権については100%削減、
- 4) 非 ODA 債権については必要に応じ90%まであるいは個別の事情に応じそれ以上の削減を行うこととされている。

* 輸出依存度の高い開放経済圏（輸出と歳入の対GDP比がそれぞれ40%、20%以上の国）に対しては、従来、債務輸出比率の代わりに債務歳入比率（＝債務国の債務残高／歳入額）280%が用いられてきた。今後はその開放経済圏か否かの判断基準と目標値としての債務歳入比率を、それぞれ「30%、15%」および「250%」に引き下げることとしている。

「より早く」

現行イニシアティブの下では、国際機関が保有する債権については「第2段階」が完了した時点から債務救済措置を行うことが基本となっているが、この措置を前倒しし、二国間債権に関する債務救済措置と同様、「第2段階」から実施することとしている。なお、こうした措置に伴い、必要となる財源の一つとして、IMFが保有する金の売却についても今回の合意に含まれている。

(Decision Point) 到達までに原則として PRSPを策定すること(暫定版でも可能)、また、HIPCのみならずIDA及びIMFのPRGFが支援する全てのプログラムにもPRSPを適用することが支持された。

1999年12月、IMF・世銀の理事会にてPRSPについての具体的な取り組み(Operational Issues, Internal Guidance)が決定されて以降、「HIPCイニシアティブ」適用の加速化に向けて、HIPCを中心とするIDA貸付適格国において暫定版PRSPあるいはPRSP策定が進められつつある。現在、HIPCと世銀のIDA融資対象国の総計74カ国がPRSPの対象となっている(導入当時は72カ国)。また、IDA融資が活発な74カ国のうち実に37カ国がアフリカ諸国であり、つまり対象の半分がアフリカとなっている。

2002年5月末におけるPRSP策定状況および拡大HIPCイニシアティブの決定/完了時点到達状況については、表2-4「PRSP策定進捗状況」を参照願いたい。同時点では、暫定版PRSP策定国は41カ国、最終版PRSP策定国は13カ国、そのうち26カ国が決定時点、5カ国は完了時点に到達している。この表からもわかるように、対象の多くがサブ・サハラ・アフリカ諸国となっており、HIPCイニシアティブのサブ・サハラ・アフリカへの影響の大きさをうかがい知ることが出来る。

第1章および第2章を通じて、アフリカを取り巻く援助哲学の変遷と昨今の大きな課題である累積債務問題対応のための債務救済と貧困対策の必要性を理解していただけたと思う。こうした取り組みへのアプローチとしてCDF、PRSPが導入されたが、その構成を表したのが図2-1「CDF-PRSP-CAS LINK」である。この図の通り、CDF及びPRSPのアプローチとして全利害関係者の参画の上で共通

の開発計画を策定していこうとするものがCDFである。また、世銀についてはCAS、IMFについてはPRGF(IEESAF)、パイについては各国別援助計画、さらに政府についてはMTEFが、それぞれ、PRSPを実行に移していくためのツールとなっていることがわかる。昨今の援助の流れは、構造調整政策時代は終焉したとの印象を与えているかもしれないが、構造調整以来の政策的方向性は堅持されていることが、この表からも読み取れる。また、途上国政府のPRSP実施ツールとしてMTEFが挙げられており、MTEFを通じて援助調整、財政管理および資源の有効配分を行っていかうとの狙いがうかがえる。現在の対アフリカ援助を考察する上で知っておく必要のある主なツールの概要については、第3章で紹介することとする。

表2-4 PRSP策定進捗状況

地域	IDA融資対象国	PRSP策定状況		HIPC ****	HIPCイニシアティブ ¹⁾		CDF パイロット
		策定済み			到達済み	今後の予定	
		□: Interim PRSP	■: PRSP				
東南アジア	インドネシア***						
	カンボジア	□0010	■(2002年中、01年予定も遅延)				
	ラオス*	□0103		●			
	ベトナム**	□0103		●			●
東アジア	モンゴル		□9/20理事会予定				
南アジア	ブータン						
	バングラデシュ		□01.12第1ドラフト				
	インド***						
	モルディブ						
	ネパール		□01.8or11 ■02.6				
	パキスタン***		□01.7-9				
	スリランカ		□近々策定予定				
大洋州	キリバス						
	ソロモン諸島						
	トンガ						
	バヌアツ						
	サモア						
中南米	ドミニカ***						
	グレナダ***						
	ハイチ		□01.12				
	ホンジュラス	□0004	■01.10	●	△		
	ニカラグア	□	■01.9.18理事会	●	△		
	セントルシア***						
	セントビンセント***						
	ボリビア	□0001,■0103		●	△,▲		●
	ガイアナ	□0010	■01中	●	△	▲01.10-12	
中近東	イエメン**	□0012	■01中	●			
欧州	アルバニア	□0005	■01.10-12				
	マケドニア***	□0011	■01.10-12				
	ボスニア・ヘルツェゴビナ***		□01中				
	アルメニア***	□0103					
	アゼルバイジャン***		□02.2				
中央アジア	キルギス***	□					●
	モルドバ***	□0011	■01.10-12				
	タジキスタン	□0003	■01.10-12				
	グルジア***	□0011	■01.10-12				
アフリカ	エチオピア	□0011	(■02.5)	●		△01.10	●
	エリトリア						●
	ガンビア	□0010	■01.10-12	●	△		
	ガーナ	□0006	■01.10-12	●			●
	ケニア**	□0007	■近々	●			
	レソト	□0012					
	マラウイ	□0008	■01.9-11	●	△		
	ナイジェリア***		□01.9(■02.6)				
	ウガンダ	■0103		●	△,▲		●
	タンザニア	□0003,■0010		●	△	▲01.11	
	ザンビア	□0007	■01.10-12	●	△		
	ジンバブエ***						
	アンゴラ**		□01.12	●			
	ベナン	□0006	■01.10-12	●	△	▲01.10-12	
	ブルキナファソ	■0005		●	△	▲01.10-12	
	ブルンジ	□0109		●			
	カメルーン	□0008		●	△		
	カーボヴェルデ						
	中央アフリカ	□0012	■01.10-12	●	△		
	チャド	□0007		●	△		
	コモロ						
	コートジボワール		□01.10(■02.6)	●		△01.10-12	●
	ジブチ	□01					
	ギニア	□0010	■01.10-12	●	△		
	ギニアビサウ	□0009	■01.10-12	●	△		
	マダガスカル	□0011		●		△01.9	
	マリ	□0007	■01.7-9	●	△		
	モーリタニア	■0012		●	△		
	モザンビーク	□0002	■01.9.20理事会	●	△	▲01	
	ニジェール	□0010		●	△		
	ルワンダ	□0011	■?	●	△		
	サントメ・プリンシペ	□0004		●	△		
	セネガル	□0006	■01.10	●	△		
	シエラレオネ	□0007		●			
	トーゴ		□01.10-12	●			
	コンゴ民主共和国		□01.10-12	●			
合計	72カ国	□=36 ■=5	□=15 ■=23	36	△=24 ▲=2	△=2 ▲=5	8

(注)

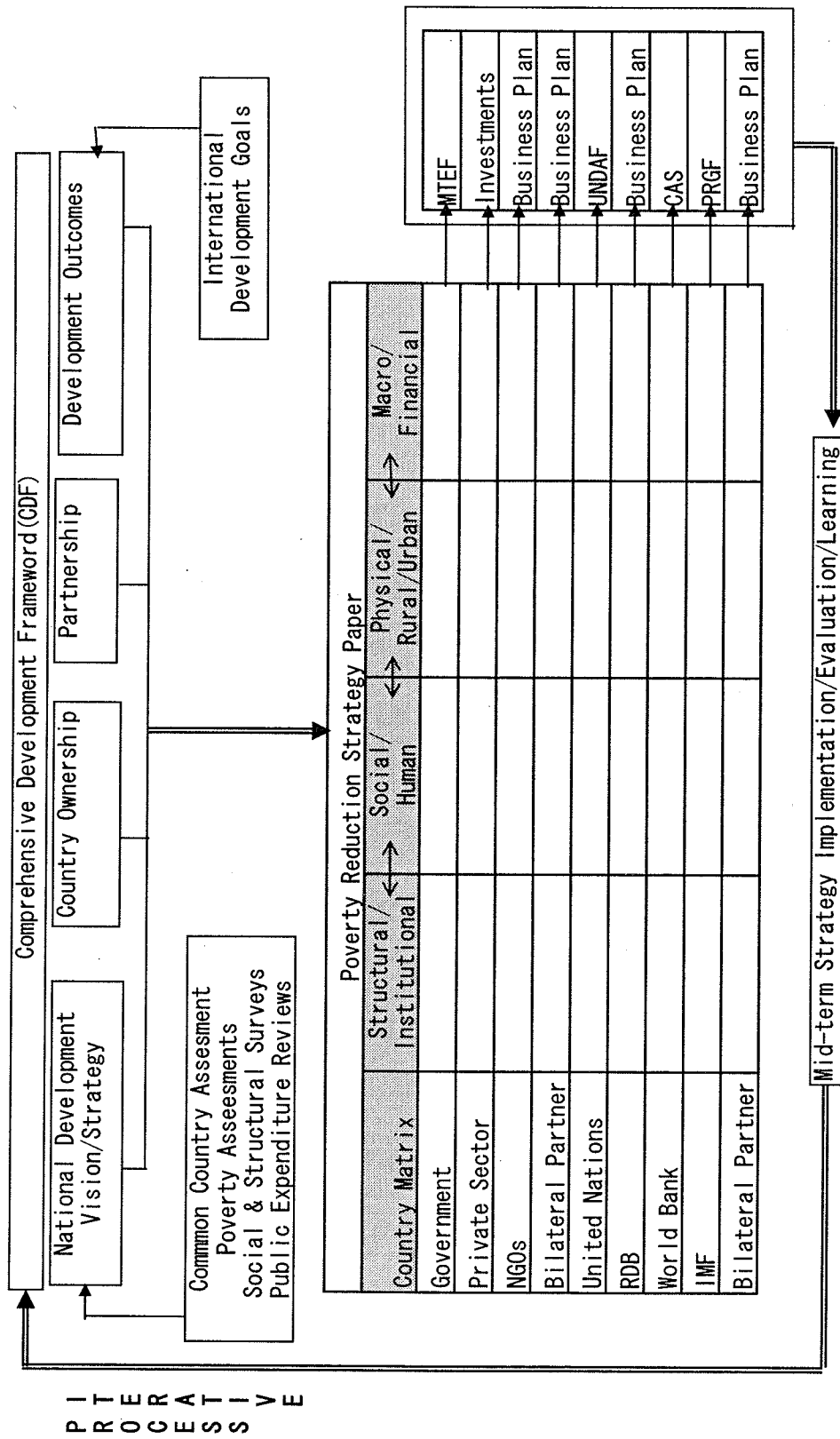
* 拡大HIPCイニシアティブの適用を申請しない旨表明した国

** 拡大HIPCイニシアティブの適用なしでも債務が持続可能と見込まれる国

*** IDA・IBRD双方の対象国

**** HIPCは41カ国だが、ここでは***におけるInactive Country5カ国を除いているため、合計36カ国

图2-1 CDF-PRSP-CAS LINK



CAS: World Bank's Country Assistance Strategy
MTEF: Medium-term Expenditure Framework, prepared by country
RDB: Regional Development Bank(s)
UNDAF: United Nations Systems' s Development Assistance Framework
出所) 世界銀行

<引用・参考文献>

外務省監修 (1995) 『経済協力参加への手
引き』財団法人国際協力推進協会

UNDP (1998) 『人間開発報告書1998』
国際協力出版会

UNICEF-Oxfam (1999) *Debt relief and
poverty reduction: Meeting the
challenge*, Oxfam International:
Washington D. C.

World Bank (1998) 『世界開発指標1998』
Washington D. C.

----- (1999) *Africa Status Report*,
Washington D. C.

----- (2000a) *Entering the 21st
century*, Oxford University Press:
Washington D. C.

----- (2000b) 『世界開発報告2000』
Washington D. C.

Webサイト

外務省

<http://www.mofa.go.jp>

World Bank

<http://www.worldbank.org/>