

開発・援助問題実務者のための理論情報誌

IDCJ FORUM 23

特集／援助協調を超えて



表紙写真

旧ユーゴスラビアで紛争の被害を受けた子どもたちの絵を集めた『目を閉じれば平和が見える』
(ユニセフ編・ほるぷ出版刊) より。

©UNICEF/C-115/#32 Maja/I dream of peace

提供：(財)日本ユニセフ協会

目 次

IDCJ FORUM 第23号

「特集／援助協調を超えて～我が国援助体制と人材に必要な構造改革の本質～」

〈巻頭の言葉：背景説明と問題提起〉

援助協調は必要なのか

大久保 信一 藍澤 淑雄 佐々木 亮

2

〈論1：援助国本部から見える課題と解決の方向〉

ワシントンから見える援助協調の現在と未来

－開発援助のグローバリゼーションの中で日本がとるべき道－

紀谷 昌彦

6

援助協調への日本の取り組みの成果と課題：本部での対応を中心に

古川 光明

15

日本の開発問題への知的貢献について

日下部 元雄

24

〈論2：有識者から見える課題と解決の方向〉

援助協調－日本の対貧困国協力への問い

高橋 基樹

29

援助協調に日本はどう取り組むか？

～「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画戦略を～

大野 泉

44

〈論3：被援助国の現場から見える課題と解決の方向〉

ドナー協調の現場から／東アフリカの事例

ウガンダ、タンザニアのPRSPの現状と比較

笹岡 雄一

53

ドナー協調の現場から／ Bangladesh の事例

Bangladesh 開発援助ネットワークと Bangladesh ・モデル

岡崎 克彦

61

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その1

援助協調関与の利害と対応戦略

花谷 厚

66

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その2

援助協調の背後にある3つの思想と日本の対応

佐々木 亮

76

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その3

開発コンサルタントには援助協調はできるのか

大久保 信一 藍澤 淑雄

87

援助協調でよく使われる用語

101

執筆者紹介

■巻頭の言葉

援助協調は必要なのか

大久保 信一 財団法人 国際開発センター 主任研究員

藍澤 淑雄 財団法人 国際開発センター 主任研究員

佐々木 亮 財団法人 国際開発センター 研究員

「他ドナーと何故協調などしなくてはいけないのか。日本は日本でやりたい援助を今後もすればよいではないか」。今日でも良く耳にする意見である。開発コンサルタントとしての国際開発センター（IDCJ）研究員としてもそう感じる事はある。途上国の現場で様々な調査に関わる時、他ドナーの考えを気にせずに業務が進められるのならば物事はもっと単純化するのではないか、そう考えさせられる事はしばしばある。この数年の傾向として、他ドナーとの経験の共有、他ドナーへの事前の相談等が開発コンサルタントの業務の一部になりつつあるようだ。つまり、援助協調の視点が調査業務の中に当然のものとして組込まれる事が多くなってきている。しかし“何故”援助協調が必要となるのか、業務の発注者から明確な回答やその背景となる思想的説明を得られる事は少ない。

IDCJが援助協調と直接的かつ本格的な接点を有し始めたのは2000年6月の事である。国際協力事業団（JICA）の企画評価部によるコンサルタント備上の公示に応札をし、受注した事がその発端である。様々な途上国にあるJICA事務所から次々と本部に送付される貧困削減戦略書（PRSP）に対するJICA本部のコメントの素案を作成するのが主な業務であった。素案は外務省で検討の後、途上国現場の国際会議にて我が国のPRSPに対するコメントとして活用されていた。当時、世界銀行を中心に重債務貧困国（HIPC）の債務を棒引きにするHIPCイニシアチブが急速に進められており、PRSPを基点に援助協調にスポットライトが当たり始めていた。

援助協調は突如出現した訳ではない。例えば

米国との二国間協調の一例としては「日米コンアジェンダ」がある。また経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）にて1996年に採択された「新開発戦略」でも“開発援助関係者間の協調と連携”が唱われている。東西冷戦終結以後の世界的な援助資金の伸び悩みが懸念される中、援助国・国際機関がそれぞれの長所を生かした重複のない、効率的な援助が強調されるようになってから援助協調の動きは活発になってきた。しかし、援助協調が我が国の今後の国際協力において本質的にどのような意味を有するのか、問題が提起され、然るべき対応を取るべく準備が本格されたのはつい最近の事である。

援助協調が我が国において検討すべき緊急かつ重要な課題である事は、現場から常に発信されていた。古川論文では、執筆者がタンザニアに赴任していた頃にその目でみた援助協調の本質と我が国援助体制の課題についての問題提起を途上国の現場から東京本部の関係者に繰り返し行ってきた事が分る。高橋論文で分析されているヨーロッパ系ドナーが、多数を占めるドナーコミュニティにおいて孤軍奮闘した頃の苦悩が古川論文の行間から滲み出てくるようである。なお、現場とは途上国だけを意味しない。ワシントンにも援助協調の現場は存在し、紀谷論文、日下部論文にて指摘される援助協調を取り巻く課題が存在する。

タンザニアでの援助協調に対する我が国の取り組みは現在も続けられており、当面の間終わる事はない。しかし花谷論文でもあるように、援助協調に今後も関わり続けるための信念と構想力確立の必要性には、同じタンザニアの現場で

援助協調に従事を続けるIDCJ研究員として共感する。また本誌の他の執筆者達も同じ思いであると想像する。但し、現場で実際に援助協調に携わる事は、その言葉の美しい響きとは裏腹に、実際には大変に面倒で骨が折れる場面が圧倒的に多い事は、岡崎論文、笹岡論文を初めとして本誌の各論文から読み取れるであろう。

「何故他ドナーと協調をしなくてはいけないのか」という素朴な疑問にも十分回答するべく、外務省を中心に我が国援助関係者は大いに議論をすべき時を迎えているのだと確信する。大野論文のような複数国での援助協調の比較を出発点とする事も一案である。

表紙の絵は、旧ユーゴスラビアの内戦の被害に遭った子供の絵である。協調という言葉が敢えて使わずとも共に生きてきた複数の民族が、ある日を境に突然訪れた血で血を洗う戦いを経た後に、漸く迎えた平和の証である。地続きの国境を有しない我が国が、他民族と協調をして行く事の意味と重要性に関し、20世紀もの間国境を巡る闘いを経てきたヨーロッパ諸国と同じレベルと速度にて理解しようというのがそもそも無理なのかも知れない。しかし、世界有数のドナーとして、今後も国際協力に積極的に貢献をしていくのならば、“協調”の意味を今一度、更に深く考えて見る必要はあろう。本誌にて援助協調を取り上げた最大の理由は、そのような議論の端緒を開く事にもあった。本誌では様々な立場ではあるが、それぞれの現場にて援助協調に関わってこられてきた経験と知見を有する識者の方々に、援助協調を我が国が行う事の本質と意義を、また今後とも援助協調を続けていくために必要な我が国援助体制のあり方に対し、様々な角度での論を展開頂いた。本誌が、援助協調を超えた先の、我が国の今後の国際協力のあり方を考えるきっかけになれば望外の喜びである。

略語表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ASDP	Agriculture Sector Development Programme	農業セクタープログラム
ASDS	Agriculture Sector Development Strategy	農業セクター開発戦略
ASEAN	Association on Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
ASIP	Agriculture Sector Investment Programme	農業セクター投資プログラム
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的な開発フレームワーク
CG	Consultative Group	支援国会合
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy	包括的貧困削減・成長戦略
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DADP	District Agricultural Development Plan	県農業開発計画
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発機関
DfID	Department for International Development	イギリス国際開発省
EcolSD	Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development	持続可能な開発のための環境保全 イニシアティブ
EFA-FTI	Education For All-Fast Track Initiative	万人のための教育・ファストトラッ クイニシアティブ
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国際連合食糧農業機関
FASWOG	Food and Agricultural Sector Working Group	食糧・農業セクター・ワーキング ・グループ
G8	The Conference of Ministries of the Group of Eight	先進8カ国首脳会議
GDA	Global Development Alliance	グローバル開発アライアンス
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GII	Global Issues Initiative on Population and AIDS	人口・エイズに関する地球規模問 題イニシアティブ
GNP	Gross National Product	国民総生産
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウィルス/ 後天性免疫不全症候群
ICC	Inter-ministerial Coordination Committee	各省協議機関
ICT	Information and Communications Technology	情報通信技術
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDEA	Initiative for Development in East Asia	東アフリカ開発イニシアティブ
IDGs	International Development Goals	国際開発目標
IDRC	International Development Research Centre	国際開発研究センター
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IT	Information Technology	情報技術
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行

JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
MDBs	Multilateral Development Banks	国際開発金融機関
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MTEF	Mid-term Expenditure Framework	中期支出枠組
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NPM	New Public Management	ニュー・パブリック・マネジメント
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PAF	Poverty Action Fund	貧困行動基金
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEAP	Poverty Eradication Action Plan	貧困撲滅行動計画
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PHRD	Policy and Human Resources Development	貧困削減支援貸付
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	貧困削減財政支援基金
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
SIPS	Sector Investment Programmes	セクター別投資計画
SP	Sector Programme	セクター・プログラム
SPA	Special Program of Assistance for Africa	アフリカ支援特別計画
SPA	Special Partnership with Africa (Strategic Partnership with Africaに近年改称)	アフリカの国際収支ギャップと援助のあり方に関して議論する国際フォーラム (戦略的アフリカ・パートナーシップに近年改称)
SWAPs	Sector Wide Approaches	セクター・ワイド・アプローチ
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略書
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
UPE	Universal Primary Education	初等教育の無償化
USAID	The United States Agency for International Development	アメリカ国際開発庁
WEHAB	Water and Sanitation, Energy, Health, Agriculture and Biodiversity	水・衛生、エネルギー、保健、農業、生物多様性
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WSSD	World Summit on Sustainable Development	持続可能な開発に関する世界首脳会議／ヨハネスブルグ・サミット

※各原稿においては、執筆者各々の表記を尊重し掲載している。

ワシントンから見える援助協調の 現在と未来

—開発援助のグローバリゼーションの中で日本がとるべき道—

紀谷 昌彦 在米国日本大使館 経済班 一等書記官

はじめに—問題の所在

途上国の開発に向けて国際社会の連携・協力が進む中で、援助協調を効果的に行う必要性は一層高まっている。そして、援助協調は幅広い局面で問題となっているのみならず、その内容が相互に関連している。具体的には、途上国現地での個々の分野別ドナー調整会合から国際機関所在地での包括的な国際会議に至るまで、そして開発援助に関する日々の実務から開発政策についての研究・理論に至るまで、援助協調の動きが進んでいる。内容面では、例えば財政支援・手続き調和化のあり方や、最近の初等教育援助強化のための国際的取り組みなど、途上国現地と国際会議、実務と研究で並行して議論され、その結果が相互に影響を与えている。

そのような中で、日本として援助協調に如何に取り組んでいくかという課題は、単に避けて通れないのみならず、日本の援助、世界の援助を改善するための機会として積極的に捉え、活用し得るものである。個別の局面で問題が表面化する毎に後追いで「対応」するのではなく、全体像を理解した上で、多くの局面で首尾一貫した整合的な政策をもって「参画」し、時には「主導」することが肝要である。

その際に留意すべきことは、援助協調の進展により、各途上国の開発のために多くのドナーが競争し連携し合いながら援助するという、いわば「開発援助のグローバリゼーション」とも言える状況が生まれていることである。日本は、国民の支持・理解を得つつ、そして他のドナーとの連携や差別化を行いつつ、如何にすれば付加価値のある形で効果的に援助を展開することが可能となるのかを十分に考える必要がある。

以下、国際会議・機関での流れを中心に、これまで援助協調について各局面で行われている

議論を整理し、共通する問題点を抽出した上で、それが日本の政策にとって持つ意味合いを検討していきたい¹⁾。

1 グローバルな開発戦略論議から見た援助協調の流れ

援助協調の問題として一般に捉えられ、あるいは捉えることが適当と考えられる問題は、主として次の6つの流れにまとめられる。

(1) 包括的な開発フレームワーク（CDF）、貧困削減戦略文書（PRSP）の流れ

途上国現地でのドナー調整は長年行われてきたが、冷戦後90年代の開発を巡る議論等²⁾を背景として、援助協調の重要性を包括的な形で示し、最近の一つの大きな流れを形成したのは、ウォルフェンソン世銀総裁が1999年1月に提示した「包括的な開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF）」である。様々な要素が盛り込まれている中で、援助協調の観点から特に重要なのは、オーナーシップ（途上国自身の政府と国民の主体性）を踏まえてのパートナーシップ（ドナー国・機関をはじめとする幅広いステークホルダーの協調）を、このフレームワークの実行に当たって留意しなければならないと主張した点である³⁾。

更に、1999年9月のIMF世銀総会では、「貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）」の導入が決定された。貧困削減を目指しオーナーシップとパートナーシップを掲げたPRSPの作成が拡大HIPCイニシアティブによる債務救済の前提条件とされ、その他全

IDA（国際開発協会）対象国についてもPRSPが作成されることとなった。これにより、PRSPを中心とした援助協調プロセスが現実のものとして始動し、多くの国々でPRSP策定のためのドナー調整会合や各種セミナー等が次々に開催された。このプロセスは、「貧困削減」を目標としつつ、途上国のオーナーシップを中核に据え、従来にない広範囲の分野を包括的に取り扱うものとして、援助協調の根幹となる新たな枠組みを提供するものとなった。

2001年9月より、PRSPプロセスのレビューが世銀・IMF事務局により開始され⁴⁴、その結果は2002年3月の世銀・IMF理事会等に報告された。同報告では、貧困削減戦略のオーナーシップ意識の向上が見られてきた半面、貧困削減のための政策内容や実施といった課題が認識されてきたことが指摘されている。2002年9月11日現在、PRSPが18か国、暫定PRSPが45か国について策定されており⁴⁵、現在もこのプロセスは継続している。

(2) ミレニアム開発目標（MDGs）の流れ

開発推進のために、明確で計測可能な、期限付きの目標を設定するというアプローチは、既に1980年代に予防接種等の分野で成果を挙げ、90年代にその範囲を拡大しつつあった。これが、1996年には、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）において、7つの具体的な国際開発目標（International Development Goals：IDGs）を掲げたDAC新開発戦略という形で包括的なものとなった。更に、2000年9月の国連ミレニアム・サミットにおける「ミレニアム宣言」⁴⁶を受け、一部修正及び第8目標（開発のためのグローバル・パートナーシップの構築）が加わる形で、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）として国際社会の共通目標として確認された。

その後、MDGsは国際社会の開発への取り組みの政治的な勢いを維持・推進する役割を果たし、2002年3月に開催された開発資金国際会議でのモンテレイ合意では、MDGsを所与の合意としつつ、それを現実のものとすることが課題とされ、そのための途上国とドナー国・機関双方の責務が明確化された。

現在MDGsは、途上国、ドナー国・機関を含

む幅広い関係者にとって、個別の、そして協調を通じての貢献の度合いを評価するための、重要な価値基準として機能しつつある。

(3) 成果重視アプローチの流れ

PRSP及びMDGsを推進し、モンテレイ合意を実施に移す中で、それが如何なる成果を生み出しているか計測・モニタリングを行うこと、そして実際に成果を達成するようなマネジメント（performance-based management）を行うことの重要性が強調されるようになった。欧米では以前よりこのような行政評価の発想・手法は導入されていた。しかし、PRSPやMDGsといった枠組み・目標が設定され、また米国や欧州が相次いで開発資金国際会議やIDA増資等で新たな資金投入をコミットしたとの背景のもと、各途上国、ドナー国・機関、そして共同のパートナーシップの各々の立場から、開発の分野で成果を計測し、それを今後の政策に反映させるというアプローチを取る必要性が高まっていた。

2002年3月の開発資金国際会議における国際開発金融機関（Multilateral Development Banks：MDBs）による共同発表を受けて、同年6月にはワシントンでMDBsの主催、OECD・DACの協力により、成果重視マネジメントに関する円卓会議が開催された⁴⁷。同年9月のIMF・世銀総会には、その結果を踏まえた報告書⁴⁸が提出されるとともに、教育・保健・水分野でのケース・スタディを踏まえた考察⁴⁹も提示された。

途上国自身の政策、そしてドナー国・機関による支援という多数のインプットに途上国自身の発展という一つのアウトカムが対応することから、どのインプットがアウトカムに貢献したかという寄与度（Attribution）の計測は原理的に困難な作業である。そのような制約にも関わらず、成果を今後の政策のあり方に反映させていく重要性は広く認められており、PRSPやMDGsと結びつけられる形で、今後更に取り組みが進められるものと思われる。

(4) 手続き調和化の流れ

援助協調の一論点として、手続き調和化（harmonization）、更に援助モダリティのあり

方についても議論・検討が行われてきた。主たる問題意識は、多くのドナー国・機関がそれぞれの方法で援助を供与しモニタリングを行うと、「取引費用（transaction cost）」が大きくなり、途上国の限られた能力では消化できなくなることから、手続きを簡素化・共通化して取引費用を減らすことが望ましい、というものである。更に英国、オランダ等は、財政支援やコモン・ファンドといった手法により、取引費用を減らせるのみならず途上国側のオーナーシップが一層発揮されるとの立場を取っている。他方、援助対象国やセクターによっては、各ドナーがそれぞれのやり方で実施まで関与しキャパシティ・ビルディングを行った方が開発効果が高い場合、また財政支援等についても政策立案にドナー側が深く関与すれば却ってオーナーシップを損なう場合もあり得ることから、実態がいかなる状況かは個別に検証する必要があると思われる。

OECD-DACでは、援助手続き調和化タスクフォースが2002年末まで約2年間に亘る作業を行い^{注10}、またMDBsでは調達や報告・監査について調和化の作業を進めてきた。これらを踏まえて、2003年1月にはジャマイカ・ハノイ・アディスアベバで地域別準備会合が開催され、2月末にはOECD-DACとMDBsの共催により、手続き調和化に関するハイレベル・フォーラムがローマで開催された^{注11}。

2002年3月のモンテレイ合意以降、同ハイレベル・フォーラムに向けて、開発効果を高める努力の一環としての手続き調和化に対する関心が高まっており、現在日本を含むドナー国・機関が精力的に作業を進めている。

(5) 分野別パートナーシップの流れ

個別分野における複数のドナー国・機関やNGO等のパートナーシップは、従来より多くの実績があるが、上記の様々な援助協調の流れの中で加速されることとなった。

特に、MDGsを達成するための実施が課題となる中で、2002年8-9月の持続可能な開発に関する世界サミット（ヨハネスブルグ・サミット、World Summit on Sustainable Development：WSSD）では分野別のパートナーシップ（タイプII）プロジェクトが成果の一つとして位置付けられることとなった。米国等主要ドナー国・

機関は、ODA数値目標や債務削減等の合意が困難な問題より前向きな成果が期待できるイニシアティブとして、このパートナーシップ形成のための各種準備会合を開催する等積極的に取り組んだ。更に、アナン国連事務総長の提案を受けて、WEHAB（水・衛生、エネルギー、保健、農業、生物多様性）^{注12}の枠組みが、WSSDの成果の一つである実施計画の一部として盛り込まれた。今後は、このパートナーシップの実施とモニタリングを如何に効果的に行うかが課題である。

その他も、分野やドナーによっては様々なパートナーシップの動きが見られる。2001年にアナン事務総長の提唱により、多くのドナーの賛同を得て発足した世界エイズ・結核・マラリア基金は、大量の資金を動員して途上国政府・NGO・国際機関等を動員する新たなアプローチである。また、2002年春からは、世銀が中心となって「万人のための教育・ファストトラックイニシアティブ（EFA-FTI）^{注13}」が推進されている。米国は、2001年に発足したブッシュ新政権下の最初のイニシアティブとして、「グローバル開発アライアンス（GDA）^{注14}」を打ち出し、米国政府の援助資金だけでは効果に限界があることを踏まえてNGOや財団、企業等多くのアクターとの協力を進めている。

(6) 国別の調整・実施プロセスに集約

以上、国際会議・機関で取り上げられた問題を中心に説明したが、結局のところ、これら全ては途上国毎の（特に現地における）ドナー国・機関等、更に途上国政府自身を交えての調整プロセスを経て実施されることとなる。

大規模な国際会議や国際機関の理事会といった場ではドナー国へのわかり易さ、各方面へのキャンペーンのやり易さを念頭に置いたコンセプト作りが重要な要素であるが、途上国毎に支援を具体化する段階では、現地の実態のニーズや制約を踏まえての具体的な政策作りや支援の実施が課題となる。多数のドナーが支援を行っているような途上国の現地では、ドナー調整会合が分野別に頻繁に開催され、セクタープログラムの作成・すり合わせなど、現地の実態に即した地道な調整作業が行われている場合が多い。

このような現地で得られる知見を、上記のよ

うな国際的な議論や、個別のドナー国・機関毎の取り組みのあり方に如何にフィードバックしていくかは大きな課題である。

2 それぞれの流れに共通する問題

以上述べた援助協調の流れのいずれにおいても、次の3つの問題が大きな課題として認識されてきている。

(1) 自助努力／オーナーシップの問題

まず第一に、自助努力／オーナーシップの確保の重要性である。CDF、PRSPをはじめ、オーナーシップが極めて重要であるとの認識は、少なくとも言葉や制度の面では定着しつつある。他方、それが実際の支援に際して現実化しているかについては、途上国自身が作成したとされる各種戦略・要請文書のスピードや内容と途上国の能力を比べ合わせれば、疑問である場合も少なくない。

ドナー国・機関が支援をする以上、ドナー国・機関の意向や事情が多かれ少なかれ反映されるのは不可避のことである。また、このようなドナーからのインプットや、ドナーに対するアカウントビリティの確保が、途上国にとってもより良い政策の立案・実施につながる可能性もある。他方、途上国現地の個別状況を十分に踏まえずにスピード重視で支援を進める場合には、オーナーシップへの配慮が犠牲となる可能性が高い。このようにドナー側の事情とオーナーシップへの配慮は、常に一定の緊張関係が存在し、国毎、分野毎の十分な個別判断が必要となることに留意すべきである。

(2) 国造り・人造り／キャパシティ・ビルディングの問題

オーナーシップを実質化するために、国造り・人造り／キャパシティ・ビルディングが重要との認識も近時定着しており、この点も多くの途上国にとって共通の課題である。援助協調によってドナー相互に調整しようとしている問題の一定部分は、むしろ途上国自身により調整されることが望ましく、そのためには途上国側の

能力向上に向けての方策こそ効果的なアプローチと考えられる。

他方、この点についても試行錯誤という要素が強い。例えば、開発効果を短期的に高めるためにはドナーが介入を行った方が良い場合であっても、途上国政府の自主性や学習機会を損ねて中長期的には開発効果を下げるといった場合も考えられる。人材育成を行っても人材流出の可能性があり、制度構築も予めその効果を測定することは難しい。結局のところ、具体的な方策は、国毎の状況を踏まえ、自主性を育てつつ、きめ細かく対応する必要がある。

(3) 処方箋／国別の開発戦略（成長・貧困削減等）の問題

貧困削減が強調された当初は、保健や教育など社会開発面が偏重されるとの懸念もあったが、貧困削減のためには持続可能な開発のための成長戦略が不可欠との認識は現在広く共有されている。個別国の様々なリソースや外的環境を視野に入れて、オーナーシップを重視しつつ、その国に即した開発戦略の処方箋を描く必要がある。

この処方箋については、援助協調プロセスだけでは決して解答が出てこない。特にドナー国・機関間で援助の改善を議論する場合には、援助協調プロセスのみならず、政策の中身の話を深めることも重要との点に十分留意すべきであろう。

3 日本の役割：独自のリソースは何か

以上の問題に取り組むべく、それぞれのドナー国・機関が、相互に競争し連携し合いながら、国際開発論議への貢献や途上国への援助を行っている（いわば「開発援助のグローバル化」）。各ドナーは、歴史的経緯、資金・人材の多寡、国民の支持・理解、外交の利害関係を踏まえての活用可能なリソース（裏から見れば制約要因）を持っており、それに基づいて一定の役割を果たしてきている。活用可能なリソースが、他のドナーとして提供することが困難な独自の（差別化できる、代替の効かない）もので

あれば、その貢献も独自のものとして、途上国及び国際社会から一層評価され、また他のドナーと連携する（パートナーシップを形成する）基盤となり得る。日本として、そのような独自のリソース（あるいは少なくとも大いに活用可能なリソース）は一体如何なるものであり、援助協調の中で自らをどのように位置づけて参画していくべきであろうか。未だ試案段階であるが、例えば次のような観点が有り得ると思われる。

(1) 日本自身の開発経験

日本は、一世代のうちに被援助国から最大級のドナー国となった数少ない国のひとつである。自らの経験、あるいは親の世代など近い過去の学習から、経済発展のため何が重要か、本能的・感覚的に理解・認識している。日本は以前より自助努力、国造り・人造り（教育を含む）、貿易・投資等を通じた成長戦略を重視しているが、これまでアジアでこのアプローチは比較的成功をもたらしたのみならず、現在も（必ずしも徹底されない形で）国際的なコンセンサスとなっている。

日本は、この認識をグローバルな開発戦略形成に反映させ、徹底させることで、途上国の開発に貢献できる^{注15}。これは同時に、日本に対する信頼の向上や、日本の価値観や思想の広まりによる対日理解の深化にも資する面があると考えられる。

(2) アジアとの連携

アジア諸国^{注16}との連携は、次の3つの意味で、日本にとって独自のリソースとなり得る。

- ①アジアへの貢献：東アジア諸国との経済連携は、日本の安全保障及び経済にとって重要であり、国民の理解も比較的得られやすい。貿易・投資促進のためのキャパシティ・ビルディングや貧困対策等、今後支援を強化すべき部分も多い。
- ②アジアを通じた貢献：東アジア諸国の多くは、日本の支援を受け、日本と類似の開発戦略により開発を達成した。日本の理解・認識を、その他の途上国に一層近い立場から、多くの実例をもって代弁できる。それを通じて、グローバルな開発戦略形成に貢献するとともに、

個別の途上国への支援も一層効果的に実施できる。

- ③アジアと一体となつての貢献：日本が東アジア諸国と一体の経済圏として、他の地域（アフリカ、ラテンアメリカ等）との経済的な協力関係を強化することにより（特に貿易・投資）、日本が単独でアプローチするよりも、他の地域にとってメリットが大きい。

(3) 日本の平和に対する想い

日本は、「唯一の被爆国」かつ第二次大戦の荒廃から立ち直った国として、軍縮や平和復興をはじめ平和に対する想いが強い。これを活かして、紛争により影響を受けている世界中の国に対し、非軍事的手段を通じた貢献を行うことについて、自らの経験を活用するとともに、国民の理解・支持を得ることは比較的容易と思われる。

この点は、従来核軍縮や小型武器問題等、日本の軍縮外交に強く反映されていたが^{注17}、最近の国際情勢に鑑み平和構築、人間の安全保障（緊急援助から復興支援へのシームレスな移行等）といった観点から開発援助の分野における日本の外交政策へも反映させていくことは十分可能と考える。最近の例を見ても、アフガニスタン、スリランカ、アチェ、ミンダナオ等で平和の定着に向けた支援を積極的に行っている。

（なお、若干性格を異にするが、中東、中央アジア、アフリカ等において、日本が植民地支配等の歴史的経緯を持たず、政治的に中立な立場から関与できることも、一つのリソースと考えられる。）

(4) 日本の環境汚染の経験

日本は、戦後高度成長期の急速な経済発展の中で、深刻な公害・環境汚染を経験した。水俣病やイタイイタイ病の話は、多くの人が学び、環境問題に対する関心は高い。気球温暖化防止のための気候変動枠組条約・京都議定書についても、このような国民的な支持と相まって日本が指導力を発揮することが可能となったものである。2002年8-9月のWSSDに際しても、日本はEcoISD^{注18}を打ち出している。

このような環境問題に対する国民的関心と、

(特にアジアにおける) 主要ドナー国たる地位を組み合わせれば、環境問題について独自の貢献・指導力を発揮することは可能ではないか。

4 日本の課題：国際競争力のある開発援助に向けて

援助協調に関する国際的な流れを踏まえつつ、日本の持つ潜在的な独自のリソースを現実化して、様々な援助協調の局面において国際競争力のある開発援助を展開するためには、次の課題に取り組む必要があると考える。その際、「内なる改革」を推進することと同時並行的に、日本が貢献できる部分で「外への参画」を積極的に行っていくことが重要である。

(1) 国別政策・体制の迅速な拡充

全ての「基礎体力」は国別政策と体制にあり、まずはそのための受け皿が必要となる。上記1(6)及び3で詳細に指摘した通り、結局のところ開発援助の効果を高めるには、個別国の状況やニーズを十分に把握してきめ細かな援助を行うことが必要である。そのためには、国別政策と体制(特に途上国現地における体制)を整え、質の高い国別政策を踏まえ、個別事業を展開していくことが鍵である。

この点は、既に第一次及び第二次ODA改革懇談会報告書でも取り上げられ、これを受けてODA総合戦略会議において、ベトナム、スリランカ、その他数カ国につき国別援助計画の見直し・策定作業が進められている。しかし、急速な人員増や組織替えを期待することは必ずしも容易でないことから、既存の体制を前提に、可能な範囲で迅速に取り組みを進めることが望ましい。例えば、バングラデシュでは、現地の大使館・JICA事務所・JBIC事務所が連携してヴァーチャルな「ODA大使館」を構成し、「選択・集中・連携」をキーワードに質の高い最重要5セクターのセクター・プログラムを既に策定している。このような現地での取り組みの改善については、制度的障害は存在しない。

(2) 開発戦略に関する研究と発信の強化

更に、国際的な取り組みに対して日本として積極的に参画し、「もの申すべきこと」^{注19}をしつかりと発信していくためには、開発戦略の強化が不可欠である。特に、政策研究の拡充により、国際的に理解され説得力のある理論武装を行うこと、またそれらを国際的な開発研究の学会等で日頃から紹介しておくことは、日本が効果的な開発戦略を展開する上で重要である。

上記3で掲げたような日本の独自のリソースを補強するためには、特に過去の各種の経験を研究・整理して、その知見をわかりやすい形で一般化・分類し、更に個別国の状況に応じて理解・活用されやすいような仕組みを作ることが有用である。これらを実務での政策に活用するとともに、その結果を更に研究にフィードバックするという、実務と研究を結びつけるプロセスが大事である。

具体的には、東アジア開発イニシアティブ(IDEA)^{注20}の研究ネットワークを創設・強化すること、また分野別・イシュー別に実務と理論・研究を結びつけるネットワークを構築することなどが考えられる。

(3) 開発戦略と国別政策の連携

上記の開発戦略の強化と国別政策を結び付けることが、それぞれのインパクトを高めるための鍵である。

開発戦略をいわゆる「お経」や「お題目」とどめ、各途上国での国別政策の立案・個別事業の実施をそれとは別個にバラバラの形で行うのではなく、日本の知見を結集して作成した(環境・保健・ICT^{注21}・貿易投資等の分野別、また東アジア・TICADなど地域別)開発戦略メニューに各途上国での国別政策・個別事業を結び付ける形で有機的に実施していく。これにより、開発戦略のメッセージ効果も、各国における実際の援助効果も高まることが期待される。

(4) 国民との結びつきー「顔が見える」援助から「声が聞こえる」、「心が伝わる」援助へ

これまで援助協調といえば、まず最初に「顔が見える」援助との関係が問題になった。これ

は、他のドナーと協調することにより、日本が単独で援助を行っている顔が見えにくくなり、その援助の効果が減殺されるという懸念から来るものである。

しかし、そもそも何故「顔が見える援助」が重要と考えられてきたかという問題に立ち返って考える必要がある。

「顔が見える援助」が重要な最大の理由は、日本の援助であることが相手に認知され感謝されることにより、政治的・経済的な見返り等各種の利益が期待できることと思われる。(別の次元の理由として、日本企業により実施されることにより、日本への認知と同時に日本企業に援助資金が還元されることをもって、「顔の見える援助」のメリットとする見方もあろう。)

しかし、援助協調は、援助の開発効果を向上させるためのダイナミックな協力・競争のプロセスであり、この流れに背を向けては、日本の援助の開発効果を向上させることは困難である。仮に日本が単独で「顔が見える援助」を行ったとしても、それが「悪い」顔が見えることにもつながりかねない。いずれにせよ、他のドナー国や当該途上国政府・市民社会をはじめ、援助協調が行われている場では顔が「見えない」こととなる。

日本としては、この援助協調の流れが一般に不可逆なものであることを認識した上で、日本の貢献が認知されることを確保しつつ、むしろ積極的に援助協調を活用して、日本の開発援助の国際競争力を強化していくことが得策である。その際には、上記3で述べたような独自のリソースを動員することが効果的と思われる。また、この認知を確保するためには、単に「顔が見える」ようにするのではなく、日本の「声が聞こえる」(＝メッセージが伝達される)、「心が伝わる」(＝気持ちが伝達される)ようにすることも含め、草の根の国民との橋渡しも含め、幅広い方途を模索すべきと考える。

具体的には、次のような方向性が例として考えられる。

- ①パートナーシップのリーダーシップを取ること(独自のリソースの動員等で認知を確保しつつ他のドナーのリソースも活用すれば一層大きな貢献を示せる)。
- ②国際機関等の専門知識のみならず知名度・発信能力を活用すること(実績として予防接種

の日・UNICEF協力が挙げられる)。

- ③国際機関の日本人職員を活用すること(日本人の貢献を日本国内外にアピールしつつ、国際機関の利点を活用できる)。
- ④パートナーシップにNGOや地方公共団体、学校などを巻き込み、幅広い国民の気持ちをくみ上げて国際的な取り組みに伝達する工夫を盛り込むこと(例えば、「世界がもし100人の村だったら」という本に対して幅広い反響が見られたように、草の根の日本人には途上国の開発に対する関心が存在しており、このような気持ちを活かすことが出来るのが望ましい)。このためには創意工夫と感性が求められるだろう。

おわりに—具体的に行動する

援助協調の未来に向けての以上のような取り組みを迅速に実現するには、政府からNGOまで各組織内の個々人の知見・能力をフルに活用することが重要であろう。このために、まずは政府が適切な形でリーダーシップを発揮することが望ましいが、いずれにせよ開発に関係する全ての組織の個々人の意欲と具体的な行動こそが鍵となる。ICTや人的ネットワークも活用しつつ、これを実現するためのしなやかなシステムを日本から構築し、その存在と行動を世界に発信していけば理想的である。

そして、このように援助協調を通じて多くのパートナーとともに開発に貢献することは、日本の政治社会システム自体を見つめなおすことにもつながるであろう。このような幅広い層の日本人が、途上国やドナー国・機関を含む幅広い世界との関わりを深めることにより、日本社会も得るところが多いのではないかと考える。

———— 注 ————

注1 本稿作成に際しては、在米日本大使館での業務の他、筆者が幹事の一員を務めるワシントンDC開発フォーラムでの議論に多くを負っている。www.developmentforum.org

会合の議事録の多くは、GRISP開発フォーラムの政策議事録にとりまとめられている。www.grisp.ac.jp/forum/download.htm

- ただし、本稿の内容は筆者個人の意見であり、政府やフォーラムの立場を述べたものではない。
- 注2 特に、1996年のOECD開発援助委員会（DAC）報告「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）はそれまでの議論を集約し、以後の議論の方向性を示した。<http://www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003334.pdf>
- 注3 *A Proposal for a Comprehensive Development Framework* (A Discussion Draft). January 21, 1999, (from James D. Wolfensohn to the Board, Management, and Staff of the World Bank Group). 大野（2000）、石川（2002a）、石川（2002b）。最後の2論文は次のウェブサイトに掲載されている。<http://www.grips.ac.jp/forum/download.htm>
- 注4 紀谷（2002）は、この一環として2002年1月に世銀・IMF本部で開催された会議について報告している。
- 注5 Development Committee, *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)-Progress in Implementation*. (September 13, 2002, DC2002-0016)
- 注6 Resolution adopted by the General Assembly 55/2, United Nations Millennium Declaration. (September 18, 2000)
- 注7 同会議冒頭にはMDBs総裁及びDAC議長のほぼ全員が（一部ビデオ会議を通じてではあるが）出席し、各機関の真剣な取り組みを伺わせるものであった。
- 注8 Development Committee, *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Result*. (September 18, 2002, DC2002-0019)
- 注9 Development Committee, *Development Effectiveness and Scaling Up: Lessons and Challenges from Case Studies*. (September 18, 2002, DC2002-0018)
- 注10 作業の成果はGood Practice Papersとしてまとめられ、次のウェブサイトから入手可能。<http://www.oecd.org/pdf/M00038000/M00038108.pdf>
- 注11 Development Committee, *Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Information Note*. (September 16, 2002, DC 2002-0017)
- 注12 water and sanitation, energy, health, agriculture and biodiversity
- 注13 Education For All - Fast Track Initiative
- 注14 Global Development Alliance. 詳細は次のウェブサイトに掲載されている。<http://www.usaid.gov/gda/>
- 注15 ただし、このためには後述のように過去の各種の経験を整理・研究し一般化する作業や、各国の個別状況を十分に踏まえて活用しやすいよう加工する作業などが不可欠である。
- 注16 基本的に中国・韓国・台湾・東南アジア諸国を念頭に置いている。
- 注17 詳細は外務省（2002）参照。ウェブサイトにも掲載されている。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gun_hakusho/2002/index.html
- 注18 持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ（Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development）。概要は次のウェブサイトに掲載されている。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_2/wssd_gai.html
- 注19 例えば、援助協調の主要な枠組みの一つであるPRSPの展開に対して、貧困削減と成長に関する日本の考え方を明確に発信していく必要がある。本論点の詳細は、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムのウェブサイトを参照願いたい。<http://www.grips.ac.jp/forum/home.html>
- 注20 Initiative for Development in East Asia
2002年1月に小泉総理大臣の東南アジア訪問の際に提唱し、同年8月に東京で閣僚会合が開催された。関連情報は次のウェブサイトに掲載されている。http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_kawaguchi/idea_02/index.html
- 注21 Information and Communications Technology : 情報通信技術

— 参考文献 —

- ・石川滋（2002a）「世界銀行の国際開発政策見直しと日本のODA」、『社会科学研究』第53巻第6号
- ・石川滋（2002b）「貧困削減か成長促進か—国際的な援助政策の見直しと途上国」、『日本學士院紀要』第56巻第2号
- ・大野泉（2000）『世界銀行—開発援助戦略の変革』、NTT出版
- ・外務省（2002）『わが国の軍縮外交』
- ・紀谷昌彦（2002）「貧困削減戦略国際会議：

PRSPアプローチの現状と今後の課題」、『国際開発ジャーナル』2002年4月号

- *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. (A Discussion Draft), January 21, 1999 (from James D. Wolfensohn to the Board, Management, and Staff of the World Bank Group).
 - Development Committee, *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)-Progress in Implementation*. (September 13, 2002, DC2002-0016)
 - Development Committee, *Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices : Information Note*. (September 16, 2002, DC2002-0017)
 - Development Committee, *Development Effectiveness and Scaling Up: Lessons and Challenges from Case Studies*. (September 18, 2002, DC2002-0018)
 - Development Committee, *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Result*. (September 18, 2002, DC2002-0019)
 - Resolution adopted by the General Assembly 55/2, United Nations Millennium Declaration. (September 18, 2000)
-

援助協調への日本の取り組みの成果と課題： 本部での対応を中心に

古川 光明 国際協力事業団 無償資金協力部計画課 課長代理

はじめに

従来の援助協調は、情報交換、共通認識の形成、役割分担の調整等といった拘束性を伴わない、また少数の機関による協調が主流のものであった。我が国においても、世界銀行（世銀）との協調融資、日米コモンアジェンダ連携／日仏連携によるプロジェクト実施等特定の機関や国との実施が協調の基本として実施されてきた。

一方、昨今の援助協調の動きは、貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）及びセクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach：SWAp）の取り組みに見られるように、相手国政府主導の下、政府・ドナーを含む利害関係者が共同で共通の枠組みを策定し、その枠組みに沿って実施、モニタリング・評価も共同で行うとのアプローチによる協調が主流となりつつある。これまでのような特定ドナー機関・国間の、また特定のプロジェクトや限定的なプログラムを実施するためのドナー間の協調から、先方政府のオーナーシップの下、より多くの関係者を巻き込んだ、より大きな枠組みによる共通の援助モダリティを要求する協調へとその態様が大きく変化してきている。

そのような援助協調の一つの方向性を象徴するものとしては、PRSPを巡る一連の動きがある。まず、PRSPといういわば中期国家開発計画に対し、被援助国及びドナーがイコールパートナーシップにより、被援助国のオーナーシップを尊重しその目的の達成を図るとの共通理念が定められる。ドナーは実施する援助手法として質及び効率性の追求、また、相手国政府に対して取引費用（transaction cost：相手国政府への負担）の軽減を目指し、一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド、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、援助の予測可能性の向上等を求めていくというものである。言い換えればそのことは、援助協調を通じて、援助の受け手が最大限の効果を発揮出来るように援助アプローチの再構築を図ろうとの試みである。これら一般財政支援、手続きの調和化等のドナー援助アプローチの議論はドナー間の議論に収まらず、一部の途上国ですでに導入され、その広がりを見せている。

こうした最近の援助協調の動きは、主として世銀、英国、北欧諸国を中心に進められており、アフリカでの援助の反省と経験に基づき始まったものである。これら一連の援助潮流の変遷に繋がる兆しは、構造調整支援が導入されるなか、そのかたわらで従来の援助の在り方を問い直す議論が活発化した80年代に遡る¹⁾。考え方としては、対外依存度の高い国で行政能力の低い援助吸収能力の十分に備わっていない国においては、援助の受入れが受動的でそのことが断片的なプロジェクトの受入れ・実施につながる。断片的でドナー独自の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、それらプロジェクトは、相手国政府高官の時間を割き、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。このような議論が北西ヨーロッパを中心に援助成果が十分に挙がって来なかったことの反省として活発化していったのである。

その後、北西ヨーロッパ諸国の「援助疲れ」の顕著化と東西冷戦の終焉とが相俟って、ドナー間の協調、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セクター・プログラム（Sector Program：SP＝SWApを通じて策定されるセクター・プログラム）の議論及び導入

へと具体的な形として顕在化することとなった。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、国際通貨基金（IMF）等のマルチの関心とが集約される形でPRSPに繋がっていった。

一方、その間、我が国は主要援助対象国であるアジアでの成功を謳歌している時期であり、80年代からの援助に関する議論に関して十分にフォローしてきたとは言えず、従来の援助の在り方を忠実に維持してきた。その意味で、援助及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言える。そして、漸く、90年代後半に入り、援助協調が活発化していたタンザニア、エチオピア、ガーナ、ザンビア等アフリカの一部の現場からその動きに関しての情報とそれへの対応の必要性を東京に求め出したが、積極的な関与までには至らなかった。

1 現場における問題意識

当時現場における援助協調への問題意識は次のようなものであった。この問題意識は主に、現場で直面する新たな援助潮流に対応していくための対症療法的な観点からのものであった。

(1) 迅速かつ柔軟な対応

現場におけるSWAp等への取り組みのスピードは速い。場合によっては、毎週、会議が開かれ、ドナー支援によるワークショップ、セミナーがかなりの頻度で行われ、また計画策定のために、現地コンサルタントを活用した調査が行われる。それらに参画していくためには、どうしても時々には生じる技術的懸案事項等に対応するための柔軟かつ時宜を得た現地コンサルタントやセミナーの開催等の支援が不可欠となっていた。しかしながら、当時のシステムでは、それら対応が可能になった時にはすでにタイミングを逸していることが多く、柔軟かつ緊急的に我が国が支援できる手続きの簡素化や援助ツール・システムの改善が求められていた。

(2) オールジャパン体制の構築

PRSPやSWApに参画していくためには、頻繁に行われる会合に参画し、膨大な資料を読みこなしたり、コメントを行ったり、我が国の協力のあり方を模索したり等を行える体制が必要となっていた。また、現場での大使館、JICA及びJBIC事務所の役割分担が必ずしも明確になっておらず、戦略的な対応が構築されていなかった。現場での人員体制の整備・強化、また、現場をサポートするための東京サイドでの体制構築が不可欠であり、各援助組織を超えたオールジャパンとしての体制整備が急務となっていた。

(3) 新規援助モダリティーへの対応

新規援助モダリティーに関する問題意識とは、次のようなものであった。①新規援助モダリティーの有効性を検証するためには議論の輪のなかに入らなければどのような課題・問題点が存在するのかさえを把握することが難しいこと。②政府もしくは担当官庁の優先事項として喧々諤々と議論されていることにに対して我が国が埒外にいることはその議論から取り残され、現場でのプレゼンス及びステータスだけでなく事業実施に影響を与える可能性があること。③さらに当該国の開発を先方政府のオーナーシップと利害関係者とのパートナーシップにより進めていこうとする行為を阻害するものとして位置付けられる可能性があること、等であった。

しかしながら、一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド、援助の予測可能性の向上、オンバジェット化（援助資源の予算化）、プロジェクト型支援からプログラム型支援への移行、覚え書（メモランダム）の締結、手続きの調和化等新たな援助アプローチに対しては、我が国の制度上の問題から、新たな潮流に参画・貢献していくためにはその対応のあり方・システムの改善を早急に検討することが求められていた。

(4) PRSP、中期支出枠組書（MTEF）、セクター・プログラム（SP）との関係の把握と参画・支援

援助協調が活発な現場での動向を把握し、参

画・貢献していく上で重要なことは、PRSP、PER（Public Expenditure Review：公共支出レビュー）、MTEF（Medium-term Expenditure Framework：中期支出枠組書）、SP等の当該国での位置付け及び内容を理解したうえで、それらがお互いに密接に関連したパッケージであると捉えることであった。また、それらが開発を実施するためのツールであるということを開発者が認識する必要があった。つまり、これまで我が国が十分に関与してこなかったいわゆる上流部分への関与が求められており、それらに関与することなしに相手国政府及び他ドナーへの説明責任が果たせないことを認識する必要があった。この点を十分に理解したうえで、如何に日本がイニシアティブを取っていくのか、イニシアティブが取れないとしても日本の考えを主張していけるかが重要となっていた。そのための我が国の明確な方針が求められていた。

(5) 現場（大使館、JICA事務所等）の連携と現場と東京との連携

現場での援助協調に参画し、また、支援を具現化していくためのプロセスは、現場での政策決定機関である大使館と実施機関であるJICA事務所との密な連携と、現場の情報を発信し、それを受け止める側の外務省本省とJICA本部が密に連携し協議を行い、必要な手続きを終えたうえで、現場に指示を出すシステムになっている。そのため現場での援助協調以上に我が国援助関係者間の連携・協調が不可欠であり、そのうちの一つでも機能しない場合は、現場での適切な援助協調は行い得ないと言っても過言ではない。しかしながら、必ずしもその連携・協調が十分になされていないケースが見受けられ、その連携の強化が不可欠となっていた。

2 援助協調の成果

外務省飯村豊経済協力局長（当時）は、上記の現場での問題意識及び援助潮流の変遷に対応していくことへの重要性を認識し、日本も積極的に取り組んでいくとの強い意志を表明した。それまで援助及び援助協調に関する議論に関して、いわゆる空白の時期を過ごしてきた我が国

の対応から一転して、日本型の援助の有効性を発信し、その調和を図るべく積極的な対応をとることとなった。その強い意志・リーダーシップの下、在外公館、JICA、JBIC等に対してオールジャパンとして援助協調に対応すべく大号令が出され、積極的な取り組みが開始された。

(1) 足腰の強化

現場での足腰の強化を図るため、現地に於けるオールジャパン体制（大使館－JICA・JBIC）を構築するように指示が出された。これにより、主要なドナー会合に参画する大使館、JICA事務所が増えるとともに、これまで、JICA事務所員等がドナー会合に出席しても、国を代表する発言をすることが種々の理由により困難であったが改善が見られ、ドナー会合にも従前に比して参画する機会が促進された。その結果、各大使館及びJICA・JBIC事務所から援助協調に関する情報が増大し、これまで、現場での援助協調の動きが十分に東京には伝わってこなかったその動向が把握されるようになった。

現場での限られた人員体制を支援すべく、援助協調が活発なJICA事務所に企画調査員を配置し、また、派遣専門家を知的スタッフとして活用することにより、援助協調にかかる人員体制の強化が図られた。

東京での体制整備を構築すべく2001年4月には外務省経済協力局政策課内に援助協調ユニットが設置された。

(2) 援助協調を支援するためのツールの整備

上記に記載したように、現場での援助協調に参画・貢献するうえで求められているのは、戦略書の策定支援、各種セミナー・会合支援、ドナークループ運営のための支援、さらに一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド支援等多岐にわたる支援とドナー会議や戦略書・計画書等へのコメントを含めた知的貢献である。我が国はこの一連の援助潮流の変遷に対して、現場から発信されたニーズに答えるべく既存のスキームの弾力的運用を試みた。例えば、現地業務費枠の拡大や援助効率促進費及び開発調査スキームにより、ワークショップの開催やコンサルタントによる調査から事務局機能までドナー

グループ運営及び戦略書策定支援を行ったり、一般財政支援、コモン・バスケット・ファンド支援に参画するツールとして、債務救済無償、セクター・プログラム無償の改善による本体資金の導入の道が開かれ、また、見返り資金が弾力的に運用出来るようになった。

(3) 援助協調にかかる状況分析、理論武装

一方、現場での援助協調への参画のためのツールの改善・活用を行うと共に新規モダリティに対する主要ドナーの援助政策分析、援助手続きの調和化に関する調査、財政管理に関する分析等情報の整備とともに理論武装も一歩ずつであるが進められている。また、SPA（Strategic Partnership with Africa：アフリカの国際収支ギャップと援助の在り方に関して議論する国際フォーラム）、貧困フォーラム、CDF（包括的開発枠組）フォーカル、OECD/DAC（開発援助委員会）会合等一連の国際開発会合への参加や英国とのジョイントラーニング他主要ドナーとの意見交換等を通じた我が国の意見の発信と情報整備も図られている。さらに、援助関係者の啓蒙並びに積極的な参画を促進すべく、援助協調マニュアル等各種のマニュアル整備が進められつつある。

(4) PRSP、MTEF、SWApへの参画・貢献例

- ①タンザニアでは、PRSPプロセス（策定、実施、モニタリング、評価）に積極的に参画・支援すべく現地コンサルタント雇用支援を通じたPRSPの策定支援、PRSPでの優先事項とされている地方開発及び農業分野に於いて、事務局（JICA）を務め、また、リーディングドナーとして両分野の戦略書の作成並びに農業分野のセクター・プログラムの作成支援を行った。また、モニタリングに関してはそのシステム構築に向けたドナーのコアのメンバーとして積極的に関与・支援を行い、また、MTEFについても水分野の策定支援を、さらに、保健、教育等のSWApについても積極的に支援を行った。また、我が国初の一般財政支援として、債務救済無償を活用し、PRSPを具現化するための貧困削減財政支援基金に参

画するなど、援助協調モデル国として、我が国の抱える援助協調ツールをフル活用して多岐にわたる支援を行っている。

- ②ヴィエトナムでは民間・中小企業振興分野でUNIDO、大使館が共同で議長を、ホーチミン都市開発分野ではJBICが議長を、運輸セクターではヴィエトナム運輸交通省とJICAが共同議長を、また、運輸セクター開発戦略書を我が国が中心となって作成、さらに、教育分野（初等教育）でセクター開発調査が実施されている。
- ③その他、援助協調が活発な幾つかの国においても積極的な参画・支援が行われており、例えば、ボリビアでは我が国がCG（Consultative Group：支援国会合）幹事国第2グループ（援助の合理化）の副幹事を努めたり、ザンビアでは見返り資金を活用した教育セクターへのコモン・バスケット・ファンド支援等が行われている。

このようにここ数年のうちに、援助協調に対応するための人員等体制の構築、援助ツールの整備、現場及び国際会議等のドナー会合への積極的な参画、PRSPやSWApの計画策定への参画・貢献、各種調査研究等が急ピッチで行われた。

その結果、援助協調にかかる情報の蓄積が図られ、積極的に援助協調に参画している国においては先方政府からも高く評価され、他ドナーについてもこれまで日本がなにを考えているかわからないとしていたが一連の対応や発言等からパートナーとして尊重され援助協調を通じた「顔の見える援助」への評価が高まりつつある。

3 援助協調の課題

このように新たな援助協調の一連のプロセスで日本の援助の実際の課題も明確になりつつある。その課題とそれを作り出している要因等に焦点をあてることにより、今後の対応への一考察を提示する材料としたい。

(1) 日本の援助システムとのギャップ

日本のODAはこれまで個別案件単位による

要請という形を取ってきている。また、援助が実施される場合においては、相手国の責務としてプロジェクト実施に必要な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を前提としている。こうしたあり方は、相手国のオーナーシップの尊重と自助努力支援という我が国の援助理念に沿ったものである。しかし、援助吸収能力や援助調整機能等行政能力が十分でない貧困国においては、時によって開発計画や経常経費を含めた予算との整合性に乏しい案件を要請したり、また、相手国の責務が果たされない等の不都合や、他のドナーとの援助案件の重複が生じることもあり、これらの問題を抜本的に解消するためには、現状の個別案件対応型では限界があると思われる。

一方、日本の援助制度は、援助吸収能力や援助調整機能等行政能力の多寡に関わらず一律、途上国政府の要請の下、それら要請案件群から採択案件を東京において選定するシステムとなっている。案件の採択後は、事業実施機関（JICA、JBIC）が個別の案件の実施・運営・管理を行うことになっており（無償資金協力プロジェクトについては実施促進）、案件の成功の是非は案件の選定時点でその大半が決まると言っても過言ではないだろう。

これに反して、新たな援助潮流の流れは1980年以降の議論に対する一つの帰結として、これまでの援助の反省にたつて（かつては我が国以外の諸外国も同様な個別案件主体の援助を実施しており上述した問題を抱えていた）、少なくとも行政能力が低く、対外依存度が高く、援助吸収能力に問題がある貧困国においては、個別プロジェクトを各ドナーがそれぞれ個別に、それぞれの援助方針、援助手続き等によりばらばらに実施することを回避し、相手国政府とドナーが共同で政策・開発計画を策定し、その共通の政策・枠組みのなかで共同作業により援助を実施しようとの試みである。つまり我が方の従来の個別案件対応のあり方と大きく異なったアプローチとなっている。このアプローチの相違は、援助協調を超えた援助の本質論にかかる議論であり、各国ドナーの援助方針そのものの相違であるといえるであろう。

この援助哲学の相違が本部・現場レベルの援助協調に二つの意味において負の影響を与えていると筆者は考えている。

第1は、現行の個別案件単位型要請システムや個別案件実施を主体とした考え方のみでは、現在の潮流となっている援助協調に積極的に参画・貢献する動機付けが弱いという点である。則ち、現行の我が国の実施体制は、あくまで我が国が二国間協力の関係の中で個別の事業を効果的、効率的に実施していくことに主眼が置かれており、相手国の開発計画全体や予算の計画策定等開発の最上流の部分については相手国の責任分野として位置付けていることから、この部分に対するコミットメントの必要性や動機が少ないということである。

新たな援助アプローチは、それぞれのドナーが責任分担しながら、分野、国全体の開発を実施し、効果の責任も含め共同で政府・ドナー等が負うことを眼目としている。現行の日本のシステム下では、本部においても現場においても積極的に援助協調に関与していこうとしても東京及び現場の体制が現行の個別案件実施に合わせた人員体制となっており、新たな援助潮流に対応するためにはその分の負荷がそのままのしかかる。そのため、援助協調の重要性を認識していても物理的に対応することが困難な体制状況にあるのが現状であろう。

第2は、上記に関連して我が国が1ドナーとして独立的に途上国の開発に貢献できる範囲は限定的に（個別案件での貢献等）ならざるを得ないことから、これまで相手国の開発予算及び経常経費の配分や包括的な分野・国全体の開発には積極的に関与することは無かった。従って、これまでは、分野・国の包括的な開発までの広い範囲で援助を実施することはできなかった。そのことは、途上国の開発政策や予算という最上流部分への我が国の積極的な関与を妨げ、また、その結果として、相手国の開発援助のあり方という援助の本質論に政府、実施機関、大学・研究所等のオールジャパンとして英知を結集させての本格的な議論の必要性にまで繋がらず、1980年代以降の援助のあり方をめぐる議論への空白期間となってしまった遠因となっていると考える。

これら援助の本質論への本格的な議論と現場での援助協調に関与・貢献していくことへの動機の欠如が援助協調の積極的な関与を妨げている大きな要因の一つであろう。そのため、援助協調にかかる基本方針が策定され、援助協調の

重点国の選定がされ、新規援助モダリティへの対応としての援助ツールも改善されていながらも、現状としては日本が積極かつ能動的に援助協調に参画・貢献している国が限られているという状況を生み出していると思われる。

(2) コミットメントの欠如

英国、北欧諸国、世銀等は一連の国際開発フォーラム等を通じて、途上国のオーナーシップの下、援助関係者のパートナーシップを通じての実施が不可欠な国連ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）やPRSP、SWAp支援への支持を表明し、かつ、そのための具体的なアクションとして制度改革にも取り組んでいる。一方、我が国もMDGsやPRSP、SWAp支援への支持を表明し、総論は賛成しているものの、各論においては慎重な対応を示しており、制度改革に関しても、基本的に従来の援助システムを維持し、北西ヨーロッパ諸国や世銀のような明確なコミットメントは見受けられない。具体的には、上記の成果の部分で紹介したように援助協調への取り組みの進捗は見られるものの、未だその改善途上であり、例えば、援助の予測可能性やセクター・プログラム等への参画のための覚え書への署名等、現場で一步踏み込んだ対応を行うために不可欠なものも未だ検討段階の状況にある。また、援助ツールに関してさらに改善するべき点も多く、手続きの調和化についても明確な方針が立っていない。さらに、OECD/DAC、SPA、モントレイ国連開発資金会議等一連の国際開発フォーラムでの対応も、日本型援助の有効性の理解を必ずしも得られないまま守勢にまわっているのが現状であり、長期ビジョンを持った戦略的なアプローチも欠如している状況である。そのため、途上国・他ドナー及び我が国援助関係者に援助協調を積極的に実施していくとの明確なメッセージが伝わっておらず、援助協調において、日本は保守的なイメージに捉えられている可能性は大きい。

これら現状を打破するためには、国内援助関係者及び国外援助関係者に向けた明確かつ強いコミットメントを示すとともに、日本型援助の有効性のさらなる発信を行っていく必要がある。

(3) 援助協調に関する国内関連省庁の政策調整の欠如

援助協調への戦略的なアプローチを図るうえで、欠かせないのが国内省庁間の援助政策の調整である。この調整の欠如が本部及び現場レベルの援助協調にも影響を及ぼしている。これまでも世銀の途上国に与える影響が大きかったが、それがPRSPの導入によりさらに加速した感がある。また、昨今の援助協調の牽引車となっている北西ヨーロッパ諸国と世銀との関心が一つの流れに融合されていることから、本部及び現場レベルの援助協調政策に影響を与えていくためには、北西ヨーロッパ諸国のプレゼンスの強い、開発援助の二国間協力の主要ドナーで構成されるOECD/DACと世銀への働きかけが重要となっている。特に、この二つが主催する各種フォーラムの昨今の特徴として、各テーマの下、現場におけるグッドプラクティスもしくはベストプラクティスを抽出し、それを普及しようとの試みがなされていることである。このことは、本部レベルの政策と現場レベルでの事例とが相互に反映され一体化しつつあることを示している。このような状況において、OECD/DACと世銀への日本としての働きかけが欠如することは必然的に日本の援助協調のみならず援助政策及び現場での活動に影響を与えることは明白である。

しかしながら、日本の対応はOECD/DACについては外務省、世銀等の国際金融機関については財務省の所掌範囲となっており、上述したようにそれぞれの政策への調整が不可欠であるにも関わらず、現状としては分断された格好になっており、開発援助政策については、いわば、世銀とOECD/DACへのツートラックシステムとなっている。一方、北西ヨーロッパ諸国は世銀とも密な連携を図り、また、DACでの議長役を務めるなど一体化した動きを示している。日本はこれまで以上に財務省の世銀への政策と外務省のODA政策とを日本の開発援助政策として包括的に調整することが重要となっている。

4 本部レベルの援助協調の今後 —結びにかえて—

一連の国際開発フォーラムの流れや現場レベルでの援助協調の動向を見る限り、従前にもましてその流れは加速するものと思われる。このような状況のなかで本部レベルでの取り組むべき事項を提言したい。

(1) 日本が昨今の援助協調に参加することの意義と対応

日本が真にMDGsやPRSP等援助協調なくしてはもはや達成しえない目標や計画に参加することの意義は、現在の日本の援助実施の変革を伴うことになることは否めない。その意味合いは現状の狭義の要請主義から、政府・ドナー等が共同で政策、開発計画を策定し、実施、モニタリング・評価を行うという援助実施の方向転換であり、同時に途上国政府の行政プロセスを理解し、先方政府の事業実施のシステム、サイクルにあった支援を行うということを意味する。従って、そのための人材、実施体制を整え、援助実施の再構築をする必要があり、その意味において大きな変革が求められることになるのである。

すでに、我が国は一連の国際開発会議等で

MDGsやPRSP支援の表明を行ってきている。それ故、日本はその変革を行うとのコミットメントを明確にし、国内外に対してより明確なメッセージとその方針を援助関係者に明らかにすべきである。そして、今後の我が国の援助協調に取り組む際の最低限必要な検討・実施事項については表1に取りまとめることが出来よう。

(2) 意識改革

上記(1)に記述した援助協調に積極的に参加・関与していくためには、援助関係者の意識改革を一層進めていく必要がある。

第1に、新たな援助潮流の議論は、英国、北欧諸国等の北西ヨーロッパと世銀のこれまでの援助の分析・評価、さらには反省と教訓から導き出された一つの帰結であり、まさに、援助の本質論の議論を戦わせてきた結果である。現状の動きはこれらを土台として具体的な導入に向けた議論へとステージが変化しつつあり、途上国側の認識もこれまでのプロセスにより充分反映していることである。そして、日本はこれらプロセスに近年になって参画した後発国でありその理論的背景を早期にキャッチアップするとともに日本の援助及び援助協調のあり方を検討していかなければならない。そのために、これまでの日本の貧困国への援助を再評価し、反省

表1 援助協調の取り組み事項

MDGs、PRSP等 支援（援助協調） を行うことの意味 合い	枠組み	前提	手段	条件
援助協調の参加・ 関与（計画）	計画、実施 モニ タリング・評価の 共同実施	マクロ・セ クター、組 織・制度の 包括的理解	援助プログラムの共同形成	オールジャパン 体制の整備（政 策、実施、研究 機関等）
援助実施の再構築 （実施）	貧困国の開発プロ セスに適合した支 援	先方政府の システム、 サイクル、 予算等の分 析とその理 解	・手続きの調和化 ・援助の予測強化 ・一般財政支援、コモンバ スケットファンドへの拠 出 ・アンタイド化の検討	本部レベル、現 場レベルでの人 員体制、支援体 制の大幅な見直 しとその整備
			個別案件のプログラム化	

出所：筆者作成

すべき点はないかを確認し、そのうえで効果的な援助のあり方を援助関係者が真摯に議論する必要がある。

第2に、現在議論されている援助協調の対象国は、高橋（2002）が指摘するように援助吸収能力が十分に備わっていないため、受入れ国側は援助投入を適切に取捨選択し、援助吸収資源をあてがう能力のない貧困国であるとの明確な視点を持つことである。日本の多くの援助関係者が日本の重点地域である東アジア等にも援助制度の変革を求めているのではないかとの脅威を感じている向きがあるが、そうではなく、経常経費の支出も困難な援助吸収能力の十分に備わっていない貧困国を対象とした議論であり、その意味で援助吸収能力の十分に備わっている諸国と十分に備わっていない諸国への対応とを区別した戦略を構築する必要があることを認識すべきである。

援助関係者が、援助協調に最低限必要な検討・実施事項を取り進める一方、援助協調のなかで求められている日本がこれまで十分な関与をしてこなかったマクロ及び分野の包括的な政策と経常経費を含む国家予算という途上国の政策関与に踏み込んでいく。そして、そのなかから優先度の高い、効果的・効率的な案件を選定するとの関与が可能であることを認識し、PRSPプロセスやSWAp等の関与により、マクロ・セクターへの影響力を高め、日本の発言力の確保とプレゼンスの確保を高めていくことが重要である。このような「声の聞こえる援助」が一層これまでの日本型援助の有効性を確保することになる。そのことにより、国際社会における援助大国としての責務を果たし、開発援助の中心メンバーとの自負に繋がっていくことになる。

逆に、これらの意識改革と我が国援助の有効性の理解を得、その調和化を図らない限り昨今の援助協調の議論とは平行線になり、一連の国際開発会議や援助協調が進められている途上国での日本のプレゼンスは確保されないばかりか、貧困削減を目標とした援助のあり方という本質論から日本が再び目をそむけることになるであろうことを懸念する。

(3) 最後に

本稿では本部レベルの援助協調への取り組み

の成果と課題について議論してきたが、繰り返しになるが昨今の援助協調とそれに伴う新規援助モダリティは貧困国の開発援助のあり方という本質論の議論であり、日本の援助のあり方を含め、重要な示唆を含んでいると筆者は考えている。また、援助協調の議論のなかでプロジェクトが依然として主要な支援形態であるということに一喜一憂することなく、昨今の援助協調の議論を真摯に受け止め、北西ヨーロッパ諸国が行ったように反省すべき点は素直に反省し、日本型援助の有効性を論証しつつ援助のあり方を模索する価値は十分に高いものであると確信している。その意味において、ここ数年の援助協調への取り組みとして行われているタンザニア等への援助協調の取り組みは今後の貧困国への我が国の取り組みを占ううえで重要な示唆を与えると考える。タンザニア等で得られた様々な教訓を抽出し、我が方の支援のあり方に反映し、他の貧困国においても展開していくことを切に期待する。

最後に我々援助関係者にとり、DFID（イギリス国際開発援助庁）のショート開発大臣、世銀のウォルフエンソン総裁等の強いリーダーシップの下、ドナー国・機関の援助のあり方が大きく方向転換され、現在の援助協調や開発援助そのものに大きな影響を与えていることは記憶に新しい。日本も再び、日本政府、特に外務省を中心に援助協調への積極的な取り組みがなされることを期待している者が多い。筆者もそのうちの一人としてこの援助協調の議論が今後も活発に関係者の間でなされることを切に願いつつ、本稿を終えることとする。

——— 付 記 ———

本稿は筆者個人の見解であって、筆者の所属する国際協力事業団を代表する見解ではないことを申し添える。

——— 注 ———

注1 高橋基樹（2002）

—— 参考文献 ——

・内田康雄（2000）『プロジェクト型援助の増

殖とセクター資源の拡散（保健セクターを中心として）―援助協調とセクタープログラムへの基礎研究―』、国民経済雑誌、第182巻、pp.15-25

- ・高橋基樹（2001）『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協力総合研究所
 - ・高橋基樹（2002）『神戸発社会科学のフロンティア 第4章援助と開発をつなぐもの 国際協力研究の新しい地平』、神戸大学
 - ・古川光明（2003）『アフリカを取り巻く援助動向とその対応（一考察）』、国際協力事業団国際協力総合研修所
-

日本の開発問題への知的貢献について

日下部 元雄 前・世界銀行 副総裁

はじめに

世銀の開発戦略は、ここ数年大きな変化を遂げようとしている。貧困問題へ焦点をあわせ、構造調整アプローチからPRSP (Poverty Reduction Strategy Paper：貧困削減計画) への転換が行われ、投資資金の移転から、政策・制度・インセンティブといった知的支援を重視する方向へと展開が図られている。

1 過去の経験に学ぶ

途上国に対する先進国の援助は、第二次世界大戦後、大きな期待をもって始まったが、数々の失敗を経験している。アフリカの多くの国では1人あたりのGNP (国民総生産) は横這いか減少している。ナイジェリアを始め幾つかの国では、最下位の所得階層の所得が半減するなどの貧窮化が起きている。経済改革にある程度成功した中南米においても既に非常に高かった所得格差はほとんど縮小せず、貧困人口は減っていない。また、東欧・旧ソ連の移行国でもこれまでほとんど見られなかった貧困層が増加している。アジアを見ても南アジアには膨大な貧困層が依然存在している。世銀が最近数年間に行った参加型貧困分析の結果を見ると、貧困層の生活水準は10年前に比べると悪化し、国によっては社会的な対立から紛争が生じたり、失業・家庭内暴力などが増え、伝統的な社会の相互扶助などのシステムが崩壊しつつある現状が捉えられている¹⁾。開発援助の過去50年を振り返ると、総じて見れば、期待と現実のギャップは多くの人の想像を上回ってしまったといえよう。このような過去の経験をどのように認識するかがこれからの援助を考える上での出発点となる。

このような失敗を認めることは援助に対する政治的な支援を危うくする恐れもあるが、このような貧困問題に目をつぶることは、紛争の激化、難民の流入、テロの頻発化などを通じ先進

国自体に多くの影響をもたらす。多くの先進国では現実を直視し援助の成果を厳密にモニターすることにより援助の質を高めようとしており、援助のGDP (国内総生産) 比を高める方向に動き出している。世銀は、数々の実証分析を踏まえ、これらの失敗を認め、その経験から新たな貧困削減の戦略を学び取る過程にある。世銀の開発に対する考え方は最近5年間で大きな変化を遂げている。

反省点の第一は、援助は途上国の政策・制度が適切でない限り有効でないことが明らかになったことである。しかも、いくつかの例外を除き、国際機関は途上国の政策・制度に有効なインパクトを与えられなかったことである²⁾。輸入代替型の産業政策、財政赤字の拡大、価格や為替レートの変動、過剰な政府介入、ガバナンスの問題等、途上国は依然として問題を抱えている。実証分析によれば、政策が適切でない国への援助は成長や貧困削減の効果が少なく、また、政府自身に政策改革へのオーナーシップが無い場合には外からの圧力で政策を変えることは非常に難しいことが指摘されている。

第二の反省点は、従来の援助は、とにかくプロジェクトの完成や資金の移転を重視し、貧困や人々の生活に対する成果を必ずしもモニターしてこなかったことである。受益者の参加や現地の実情把握が十分でなく、援助に総合的な視点や住民のインセンティブに対する配慮が欠けていたことにある。例えば、教育投資の例をとっても、教育を受けた人々に就業する機会が無かったり、教員の質が十分でない場合など、教育への参加のインセンティブを与えられない国では、成長を高め貧困を削減する効果がほとんど無いことも分かってきている³⁾。

第三の反省点は、ガバナンスの悪い国への資金援助は、指導者の個人的な利益、影響力維持のために使われ、援助の効果が低く、国民にとっては、債務の累積による負担が増えるばかりということが現実によく起こってきたことである⁴⁾。

2 援助の中心は知的貢献へ

これらの経験から、まず、援助を行う前提として、相手国の政策・制度、特にガバナンスの問題を十分に研究し、これらが悪い国には援助資金を使わないという強い姿勢が必要となる。世銀グループで貧困国へ長期低利の融資を行う国際開発協会（IDA）では、数年前から政策・制度評価に基づく融資の配分を厳格化してきている。特にガバナンスの悪い国への融資はほとんど出来ないような仕組みとなっている¹⁵⁵。援助は政治的な配慮からガバナンスの悪い国にも行われることが常であったが、このようなIDAの政策変更は全てのIDA抛出国の一致した強い合意により始めて可能となった。このような援助対象の選定の厳格化によりIDAの援助貧困削減効率率は、援助全体の約1.5倍となっている¹⁵⁶。

一方で、政策・制度の改革にコミットしている国に対しては、国際機関が構造政策を融資の条件として押し付ける従来のアプローチを改め、途上国自身が、各層の参加とオーナーシップに基づき長期的な成長と貧困削減計画（PRSP）を作るアプローチが推進されている。従来の援助が、各援助国がばらばらに政治的な効果の高いプロジェクトを進めていく形であったのに対し、PRSPは、途上国が参加型のプロセスで作る政策改革や制度づくりの計画に基づいて、援助国が協調して資金を出していこうとするものである。これまでの援助が出来なかった、より総合的な途上国の政策・制度・インセンティブの改善にPRSPが貢献することが期待される。しかし、その成果を得るためには、PRSPの作成段階での政策分析、参加型の合意形成、現地主義の援助国調整など総合的な知的貢献を行っていく必要がある。PRSPのプロセスはなお改善すべき点も多いが、日本などの主要なドナーが参加することで、より幅広い効果的な開発戦略が作られることが期待されている¹⁵⁷。

PRSPは、援助の効果を高めるため、現場の受益者の意見を捉える参加型の分析手法や総合的なインパクト分析を取り入れることなど、途上国と共に貧困削減の処方箋を考える過程を重視している。これからの援助においては、量よりも政策改革やプロジェクトの質を高める為の知的貢献が鍵となる。この点は途上国の世銀に対する需要を見ても明らかである。ASEAN

（東南アジア諸国連合）や中南米等の中進国は、公的機関の規制緩和、公的サービスに対する民間活力の導入、資本市場育成等のためのアドバイスを求めている。低所得国は、PRSPを中心とした全体的な貧困戦略、セクター別戦略策定、及び公的部門のキャパシティ・ビルディングなどを求めている。なお、日本の世銀に対するIDA資金・PHRD（Policy and Human Resources Development Fund：開発政策・人材育成基金）¹⁵⁸などの信託基金の拠出は、このようなニーズに答え、政策改革を促進し、途上国から高い評価を受けている。

3 日本の知的貢献の質を高める

それでは、日本はどのような援助をすれば良いのであろうか。今の日本の援助の構造は、プロジェクトが中心となっており、プロジェクト案件は必ずしもその国の総合的な開発戦略の中に位置づけられているわけではない。また、開発戦略や政策・制度についての知的貢献が主体ではない。これを大きく変えなければ、日本の援助における知的貢献は育っていかないのではないかと危惧している。

これからの援助は、PRSPのようなプロセスで途上国自身が国別開発戦略を作り、これを踏まえて個別の機関が援助プログラムを策定し決定する。従って、まずは開発戦略の処方箋を作る段階での知的な作業に援助国が有効なアドバイザーとして参加することが一番大事である。PRSPは途上国政府・援助国の双方が参加する国際的なプロセスであり、この中で日本が政策提言できなければ、日本の援助が相手国・国際社会に正当に評価される機会を得ない。政策提言は、その国の貧困の実情・原因の分析に立ち、他の国の経験や実証分析も踏まえた国際的に説得力のある内容であることが重要である。どのような政策改革を優先させるか、その政策実現のためにどのような制度・組織を作るか、そのためにどのようなキャパシティ・ビルディングを行うかといった分析・提言・実施の三段階の知的支援が中心となる。プロジェクトはそのような大きなプログラムの一環として位置づけられたもののみを実施する。従来の商社主体の援助の案件形成を、援助機関が中心となり途上国

の政策・制度に影響を与えられるような仕組みに変え、その後、開発の成果に基づく評価を行う。

第二に、PRSPなどの援助国間の調整は、今後ますます、援助の現場で行われる方向が中心となってくる。欧米の援助機関、更に国際NGOはそのような現場主義に対応し、権限・知識・人材の分散化を進めている^{注9}。日本の援助機関も、現地での対応能力をさらに高める必要がある。

知的支援の担い手としては、政府省庁、援助機関、研究機関、NGO、コンサルティング会社、個人と数多くあるが、それぞれが制約を抱えている。どの機関にもじっくりと政策分析、国別戦略等に携わる時間的余裕のある人があまりいない。ローテーションが頻繁に行われるため、各国の専門家と対等に渡り合える専門家がなかなか育たない。無償援助、技術協力、有償援助、国際機関支援等が別々の機関で行われているため、総合的な政策提言をすることが容易でない。被援助国の現場をサポートするシステムが整っていないことなどである。欧米では、援助の現場で働いた経験者が援助戦略を動かしているが、日本の中央省庁の中には、現場で援助対象者と直接の対話をする機会を持てる専門家の数は少ない。世銀が公表している60カ国以上の参加型貧困分析はこのような貧困層との対話を組織的行った結果の分析でありPRSPの基礎となるものであるが、援助関係者にとっては、対象国の貧困分析、また、実証分析やフィールド・ワークを重視することがますます重要になってきている^{注10}。日本の研究者・NGOの中には実証分析や途上国に対する知識で卓越した方々が多いが、このような知識がさらに援助政策に反映されるような道が開かれることが望まれる。

このような実情は世銀でも同様であり、途上国へ頻繁に出張しても首都で中央官庁と議論をするだけで、実際の貧困層やコミュニティー・グループと会って彼らから吸収することは少なかった。しかし、世銀の国別開発政策の参加型への転換、プロジェクト面で受益者参加型案件の拡大、環境・社会問題等でのNGOとの対話等でこのような傾向は急速に変わってきている。なお、西水副総裁担当の南アジア局では、同地域のスタッフ全員が少なくとも1週間、貧困地

域の村で住民と生活を共にするプログラムを実行している。

4 総合的な知的支援システム

日本がより積極的な知的支援に取り組んでいくためには、総合的な知的支援システムの確立が必要である。今の組織の枠を越えた、官庁、アカデミック、NGO、コンサルティング産業の緩いネットワークを作ることが望ましい。これらの機関から合計30～40人の若手・中堅の専門家のグループを作り、開発戦略につき徹底的に討論し、分析ツールを共有化し、チーム・ビルディングを行う。国際的なセミナーにも集中的に出席する。研修期間を終了した後も、アジア等のPRSPの各段階への参加・貢献が継続できるようにしていく。

内容的には、今後、PRSP、国別援助戦略策定の基礎となる各種の参加型分析・評価ツールの開発など新しい政策分野へフォーカスすることが重要である。具体的には、参加型貧困分析、公共支出分析、財務管理分析、貧困・社会・政策効果分析、金融セクター分析計画、投資環境調査等のコアになる分析手法をマスターし、現地で適用できるようにしていく。更に公共部門改革、教育・保健、環境等の政策改革のグローバルな方向性と各国の経験の評価を踏まえた、政策提言能力を作る。

この知的ネットワークは、単に自分たちの能力を高めるのみならず、日本・途上国の援助関係者、特に現地で援助調整の現場を担っている人たちのための支援システムの構築を目指す。このため実証研究の体系的紹介、ベストプラクティス、ケース・スタディー、分析ツール・キット、統計・データなどを整備すると共にウェブを通じてアクセスできるようにする必要がある。

更に、知的支援の現場は体系的な教材を必要としている。特に日本人の場合、言葉の壁と専門性の壁を乗り越え効率的な知的支援を行うためには、個人を支える教材とデータベースが不可欠である。個人の専門性にのみ依存した知的支援から、優れた教育効果を考え、マルチ・メディアに対応した教材の開発が是非とも必要である。世界銀行と共同でこのような教材開発

を行う事業も既に始まっている。

このような知識の体系化の作業は、現在、グローバル・スタンダードとなっている政策・開発戦略の方向を踏まえつつ、途上国の発展段階・社会・文化に配慮した多様な対応を可能にすることが望ましい。特に、参加型の分析・評価システムに十分リソースを投じることにより、日本の援助が、現地の人と最もよく対話をし、現地事情を最もよく知り、それに応じた木目の細かい処方箋を書くことを特色とすることを目指す。また、民間企業、地方自治体が行っている幅広い知的支援の経験も収集し、体系化していく必要がある。しかし必ずしも日本の経験・東アジアの経験のみに限定する必要はなく、世界のケース・スタディーを集め分析し、発信する。

一例を挙げると、マイクロ・ファイナンスやITを利用した多目的コミュニティ・テレセンタ²¹¹は、農村部での所得機会の創出、貧困層へのエンパワーメントの手法として非常に優れた手法であり、多様なモデルが実験されている。しかし体系的なケース・スタディーの収集と評価は行われていない。このような新しい開発手法の研究をリードできるような高い調査・開発能力を備えた実践型のシンクタンクも必要となる。例えばカナダのIDRC (International Development Research Centre: 国際開発研究センター)、オランダのIICD (The International Institute for Communication and Development) などは、従来の援助機関が出来なかったような新しい社会開発手法を開発し、これらの国が援助戦略で世界をリードする上で、大きな役割を果たしている。日本の知的貢献の“緩やかなネットワーク”も将来的には、このような先進的な専門家集団に発展していくことが期待される。更に、このような機関が日本・途上国のNGOと共にパイロット事業を行えるような仕組みも作り、途上国の現場とのフィードバック関係も緊密にしてゆくことが肝要である。

5 幅広い援助コミュニティの形成

欧米の開発援助コミュニティは、援助機関を中心とし、それを幅の広いNGO、コンサルティング業界が取り巻き、研究機関・ファウン

デーションのような支援機構が整っている。これらの相互作用で初めて幅の広い知的支援の基礎が整う。このような幅広い援助コミュニティが日本にも育ち、日本の援助が貧困解消や途上国の人々の生活水準の向上といった面で大きく貢献できるような素地が整うことが真に望まれる。また、このような幅広い援助コミュニティの存在は、途上国援助予算に対する国内政治的な支援を受けやすくするためにも重要である。幸い、ここ数年間で日本のNGOは、国際的な活動経験を積み、紛争国復興支援、農業開発、保健衛生、AIDS予防などの面で組織力を強化している。また、コンサルティング業界も従来苦手とされていたソフト分野への対応、参加型社会開発プロジェクトなどの面でも徐々に対応力を強化している。しかし、日本の土壌でNGOやコンサルティング業界が育っていくには、政府の意識的かつ効果的な支援が必要である。米国でも戦後数十年間USAID (米国国際開発庁)を通じてNGO活動への積極的な支援がなされた。政府の支援は単に補助金を出すのではなく、このような知的支援に開発援助の重点を置き、新しい分析調査・社会開発分野でのプロジェクト実施などにおいて、政府機関が積極的にNGOとの協力を進め、コンサルティングの発注を行い、厳密な提案審査と評価により優良な競争力のある機関を選択していくことが重要である。

最近援助の総額が削減されてきているとはいえ、日本は依然世界第2位の援助大国である。その日本がこのような知的貢献を行い援助の有効性を高めることは、世界の開発援助にとって大きなプラスとなる。また、知的貢献分野は現在、英国等が経験しているようにポスト産業革命の経済を支える重要な役割を担っている。しかしながら、この分野も世界的な競争が激しい分野であり、今この機会を逃せば、日本の援助機関、NGO、コンサルティング業界は永遠に競争力を失う可能性も高い。このようなことになれば今後援助の世界で日本が重要な役割を果たせなくなり、世界的にも大きな損失となる。このような観点から、世銀も日本がPRSPの中で大きな知的な貢献をしていくことを積極的に支援しようとしている。世銀の遠隔地教育システムの教材の共同開発、政策インパクト分析手法の共同開発などが進んでいる。これらの受け

皿となる日本の知的貢献を担う幅広いシステム作りが急務である。上記に述べた既存の組織を越えた緩いネットワークはこのような方向への一つの試案であるが、今このようなシステム作りを目指し、日本の各援助関係者・機関と世銀との話し合いが進むことを期待している。

————— 注 —————

注1 Narayan (2000)

注2 World Bank (1998)

注3 Pretchett (1996)

注4 Easterly (2001)

注5 このような政策・制度に基づく援助配分システムはCountry Policy and Institution Assessment (CPIA)と呼ばれる。詳細は世銀ウェブサイト参照。www.worldbank.org/ida/cpiaq2001.pdf

注6 Goldin et. al.(2002)

注7 PRSPについての詳細な解説は世銀ウェブサイト参照。www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm

注8 政策・人材育成のため、日本政府が世銀に拠出している信託基金。

注9 現地主義の援助の調整の是非については、世銀評価レポートを参照 (World Bank 2001)

注10 参加型貧困調査の実例は世銀ウェブサイト (Poverty Monitoring Database: wbln0018.worldbank.org/dg/povertys.nsf/) で見られるようになっている。是非、参照されたい。

注11 これまで通信手段が限られていた地域に、電話・インターネット・Eメールなど一般市民が利用できるような通信アクセスを提供し、併せて、Eコマース、遠隔地教育、電子政府サービスなどの地域社会へのサービスを行うための施設。

World Bank Experience. *Research Paper*, World Bank.

- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor : Can Anyone Hear Us?* World Bank, New York: Oxford University Press.
- Pretchett, Lant (1996). Where Has All the Education Gone? *World Bank Policy Research Working Paper 1581*, World Bank.
- World Bank (1998). *Assessing Aid: "What Works, What Doesn't, and Why". A World Bank Policy Research Report*, World Bank, New York: Oxford University Press.
- World Bank (2001). *Review of Aid Coordination in an Era of Poverty Reduction Strategies. IDA Review 2001*, Operational Evaluation Department.

—— 参考文献 ——

- Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Goldin, Ian, Halsey Rogers, and Nicholas Stern. *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from*

援助協調—日本の対貧困国協力への問い

高橋 基樹 神戸大学大学院 国際協力研究科 教授

はじめに

日本の援助が、いま根本から問われている。国内では政府開発援助（ODA）予算が、予想もできなかった速さで削減されつつある。国際社会では援助のあり方を大きく変える改革が進んでいる。援助協調は、そうした世界的な援助改革の重要な柱となってもいる。急速な削減に直面して自らも「量から質へ」の転換を旨とした改革を迫られている日本であるが、その援助協調への取組みには、後述のように問題が多い。本論の目的のひとつは、援助協調への日本の対応を検証し、岐路に立つ日本の援助の問題点を明らかにすることにある。

ところで、1990年代以降国際開発の議論でしきりに使われるようになった言葉に、「パートナーシップ」がある。2000年にまとめられた「ミレニアム開発目標」では、開発のためのグローバル・パートナーシップの構築が、主要な目標のひとつとして強調されている。貧困削減など地球規模の課題に取り組むためには、人類がさまざまな壁をこえ、手を携えていかなければならない。援助協調がそうした開発パートナーシップの一環であるのなら、それへの参画に否も応もないはずである。ところが、日本にはあたかも他のドナーからの外圧に対応するかのような、受け身で及び腰の対応が目立つ。後で明らかにするように、その原因の一端は日本の援助のあり方そのものにある。そして、直面する援助の危機を打開する途は、そのあり方を根本的に問い直して、必要な改革措置をとってゆくことにあろう。

本論の第1節では、援助協調の積極的推進派であるイギリスの目指すところを例にとって、現在進められている援助協調について整理する。そして、北西ヨーロッパ型援助協調の強まりのなかで、日本の従来型援助が多くの障害に直面している状況を素描する。第2節では、援助協調の起源について考察する。北西欧型の援助協調が日本の従来型の援助とそぐわないことは、

北西欧ドナーと日本の間に認識のずれがあることを意味していよう。北西欧ドナーが、援助協調を希求するに至った経緯をその起源に遡って考えてみる。続いて第3節では、認識のずれの背景を日本の側から考察する。日本の援助は、特殊な履歴と事情によって形づくられたものであり、そのことが他のドナーとの認識の隔たりを生み、現在の援助協調への参画を難しいものになっている。そうした難しさは、開発パートナーシップのなかでのあるべき役割を見つけられないでいる日本の姿の縮図でもある。第4節では援助協調や援助改革が進むなかで、日本なりの貢献の途について検討する。現在の援助協調推進派の方向性には評価すべき点、日本として学ぶべき点があるが、いくつかの問題点があることも事実である。日本の役割は、日本とアジアの過去の経験を掘り起こして、こうした問題点を正すことに見出せるだろう。そうした積極的な役割を強めることが、グローバル化する国際社会のなかでのパートナーシップを担い、日本の援助を意義あるものにする途であることを、本論の結論として明らかにしたい。

1 援助協調と日本の困難

(1) 援助協調とは

本論では援助協調を、援助対象国の現場において、各援助供与主体（ドナー）の活動が具体的に影響を受けるような、ドナー相互の連携関係として捉えることにしたい。

ドナー相互の協力と調整には、さまざまな次元がある。例えば二国間ドナー相互の一般的な政策調整、情報交換、相互監督のための常設組織として経済協力開発機構の開発援助委員会（OECD-DAC）がある。またG8の首脳会議（いわゆるサミット）も、日米をはじめとする主要二国間ドナー間の政策調整の場として機能している。さらに地球規模あるいは広域の問題

にかかわるドナー相互の協力としては、日米コモンアジェンダ、グローバル・イシュー・イニシアティブ（GII）、また「アフリカ支援特別計画」（SPA: Special Program of Assistance for Africa 近年では「戦略的アフリカ・パートナーシップ＝Strategic Partnership with Africa」に改称）など多数の取組みを挙げることができよう。

だが、現在日本の援助にとってもっとも困難な問題を提起しているのは、こうしたいわば一般的、総論的なドナー協調ではない。それは、援助活動の現場すなわち援助対象国での具体的活動に影響を与える、狭い意味での援助協調である。行政学の一方の考えによれば、異なる行政組織間の「協調（coordination）」は、各組織の自立性に制約を加えるという点で、より緩やかな「協力（cooperation）」と区別される。現場での援助協調は、その趣旨から言って、まさに各ドナーに自分の利害について譲歩することを求める「協調」であり、日本等にとっては従来の援助の方式や形態を変更することが要請されるものである^{注1}。

現場レベルでの具体的な援助活動の協調は、上で述べたような一般的なドナー間の協力・調整と密接に関連しながら進められている。したがって、狭義の援助協調を理解するときに、一般的なドナー間協力の動向との関係を念頭に置くことは欠かせない。以下では日本の貧困国援助の実践に喫緊の課題となりつつある狭義の援助協調に焦点を当てながら、必要に応じてそれを背後から規定しているドナーの相互協力・調整の一般的な枠組みにも触れてゆくこととした。

(2) 北西欧型援助協調の目指すもの

現場での援助協調は具体的にどのような形で進められ、どのように日本の援助にとっての問題を生み出しているのか。本項および次項で、推進派の中心的存在であるイギリスが目指す援助協調のあり方と比べながら、日本の従来型援助との食い違いについて整理することにした。

イギリス国際開発庁（DfID）が現在目指している援助協調の典型的な枠組みの要点は次のようなものである（DfID 2001 pp.81-83）。

①全てのドナーの援助が、受入国政府が策定し

たマクロ・レベル、および各セクター・レベルの開発政策と整合的なかたちで供与されること。

②全てのドナーの援助を、受入国の政府予算および中期的な財政計画に計上し、財政・予算当局が援助を把握できるようにするとともに、できる限り長い間にわたって将来の援助供与を予測可能にすること。

③①、②に基づき全体の資源がより重要なセクターに重点的に配分されること。イギリスははじめ、北西欧ドナーが重視しているのは初等教育、基礎保健医療などのいわゆる貧困削減分野のセクターである。

④全てのドナーが同様の手続きの下にひも付きでない援助、共通の資金勘定（コモン・プール）への拠出、あるいはできれば直接的な財政支援を行うこと。

⑤直接的な財政支援を行う場合には、受入国政府の資金管理体制が、透明で説明責任に応えるものになっていること。

多数のドナーが雑多な目的と動機により、かつさまざまな方式、形態、手続きによって援助をバラバラに供与する場合、受入国政府は大きな運営管理上のコストを負うことになる。こうしたことは、受入国政府が作成した開発政策の下に全てのドナーが方針を一致させること、それを予算などに明確に計上すること、開発政策に合わせて資金を整合的に配分すること、その資金がさまざまな障壁を越えて柔軟に配分されることにより避けられるはずである、というのが英DfIDの考えである。柔軟で効率的な資源配分は、各ドナーおよび受入国政府からの拠出資金をひとつのコモン・プールに入れるか、ドナーが直接受入国政府の国庫に資金を拠出すること（一般財政支援）により、可能になるだろう。その際には各ドナーが資金の使いみちを特定のプロジェクトや費目に限定したり、事業の契約先や調達先を自国に限定したり、あるいは経常予算・国内支出を除外して資本部分や外貨支出のみを援助することは望ましくないことになる。また、受入国政府からドナーに対して援助を要請する際の手続きや、ドナーが援助に関して受入国政府に求める事業報告や会計報告の手続きが各ドナーごとに異なる場合、受入国政府の援助担当部署の負担は非常に大きなものになってしまう。そこで手続きの一致

(harmonization) が求められることになる。ただ、英DfIDも、こうしたあるべき援助協調形態が全ての途上国で機能するとは見なしていない。⑤で述べたように、少なくとも公式的には直接的な一般財政支援は、健全な財政運営と優先分野の設定をしている受入国政府に限る、としている。

(3) 日本の従来型援助と北西欧型援助協調

現実の援助協調がすべて英DfIDの考えている方向に動いているとは言えない。だが、こうした英DfIDの考えは、世界銀行（世銀）・国際通貨基金（IMF）が進めている途上国での全体政策・財政計画の枠組み⁴²を全面的に尊重しながら進められている。そのこともあって、アフリカの重債務貧困国を中心に相当大的な影響を与えている。またスウェーデンなど北欧ドナーも一般財政支援への積極性で差はあるものの、方向性はイギリスと同様だと言ってよいだろう。

われわれにとっての問題は、こうした北西欧型援助協調が、日本の従来の援助方式とは整合的でないことにある。以下にあげる日本の援助の5つの特徴が、この点で重要である。

第1に、日本の援助は、基本的に独立性の高いプロジェクトや独自の活動によることが多い。そのため、受入国側の開発政策は考慮されないわけではないが、各々の援助プロジェクトとマクロ経済政策や予算との関連には十分関心が払われてこず、プロジェクトが自己完結型となっている。

第2に、援助の供与の態様は、施設の建設、機材の供与、専門家・協力隊の派遣、途上国の人材の招聘による研修など、モノや人の物理的な移転によることがほとんどである。言い換えれば、日本はその主要な援助形態を有償資金協力、無償資金協力と称しながら、実際の現金（カネ）を途上国政府に直接払い込むことはして来なかった。

第3に、カネを直接供与しなかったことと密接に関連しているが、途上国政府側の職員給与、業務活動費、施設維持費などの経常予算を援助の対象から除外して来た。従って経常予算も資本予算と差別なく援助しようというコモン・プール方式や一般財政支援とは対極的なアプローチをとってきたと言えるだろう。

第4に、厳格な単年度主義に立っており、途上国政府に対して翌年度以降の具体的な援助供与の予定を伝えてこなかった。従って、中期の財政計画に日本の援助の詳細を計上させることが難しい。

第5に、無償資金協力、技術協力については、例外もあるが、基本的に日本の援助資源を利用して行われるひも付き援助である。

これらの特徴を維持している限り、北西欧型援助協調が広がってゆくと、貧困国においては日本の援助事業自体が難しくなっていくおそれがある。コモン・プールへの無償資金協力による直接的な拠出を可能にするなど、従来の援助態様の改革の努力も行われてはいるが、後手に回っているという印象は否めない。それは、単に援助の仕組みの問題というよりも、貧困国援助への姿勢において北西欧などと決定的に異なる面があるためと考えるべきだろう。

2 協調の起源としての「援助の失敗」

(1) 援助協調とプログラム援助・構造調整

北西欧ドナーが、各援助受入国での具体的な活動の協調を希求し始めた、その起源はどこに求めることができるだろうか。

援助協調の必要性については早くも1960年代に指摘されていた。チェネリーとストラウトは、外貨ギャップと貯蓄ギャップの補填を援助の主要な役割とする有名なツーギャップ理論を展開するなかで、すべてのドナーが共通のマクロ経済政策上の方向性をもって援助の歩調を合わせることの重要性を説いた。そして貯蓄増加などのマクロ的な政策条件に援助を連動させるプログラム援助の必要性を指摘した（Chenery and Strout 1966, pp.726-728）。

チェネリーは世界銀行（世銀）の指導的なエコノミストだったが、彼らのプログラム援助のアイデアは、1980年代に構造調整政策として現実のものとなった。構造調整政策は、国際通貨基金（IMF）と世銀が支援対象の途上国政府に実質的になり代わって策定するマクロ経済政策・全体的開発政策を、すべての主要ドナーが尊重することを前提としていた。そればかりでなく日本をはじめ多くのドナーが構造調整政策を

支援するための協調的援助を行った。こうした協調を具体化するために、コンサルテティブ・グループ（CG）・ミーティングなどのドナー協議の会合が、援助対象国ごとに定例的に開かれるようになった。援助協調の起源のひとつをこうした、IMF・世銀を中心とする構造調整政策への協調的支援に求めることも可能だろう。北西欧型の援助協調でも追求されている、途上国のマクロ政策との整合性を重視する方向性（上記1（2）参照）は、構造調整の時代、すなわち1980年代にドナーの間で共有されるようになったと言ってよいだろう。

（2）援助の失敗

しかし、こうしたマクロ・レベルのプログラム援助の流れを見るだけでは、援助協調の起源を十分説明したことにはならない。マクロ経済政策、全体的開発政策である構造調整だけを取り上げても、何故現在の援助協調が1（2）で説明したような5つの特徴をもって進んでいるのかを説明することはできない。また、日本は、いくつかの批判や疑問を持ちながらも、構造調整を積極的に支援してきた。むしろ、日本の貧困国での援助協調における困難は、構造調整以後の時代に始まっている。その理由を明らかにするためには、別の側面から、援助協調の起源を探ってみることが必要である。

この点で重要なのは、1970年代以降に欧米ドナーが経験した援助疲れだろう。周知のように1960年代を通じた世界経済の拡大基調のなかで全般的に順調な成長を続けてきた途上諸国の経済状況は、1973年の石油ショックによって暗転した。マクロ的な経済成長が一般大衆にも波及してその生活を向上させるというトリックル・ダウン効果への期待は裏切られ、貧困問題に直接取り組もうとするベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）重視の方向へ大きく舵がきられることになった。

しかし、1980年代に入ると途上国の全般的状況は、さらに深刻な様相を呈することになる。東アジアを除く新興工業国、特に中南米諸国は1980年代における国際経済状況の激変とともに軒並み債務危機に陥った。アフリカをはじめとする低所得国では、経済はさらに低迷し、債務危機・援助依存が深まった。これらのことは、

構造調整政策の多くの途上国での実施を強く促した。他方、BHNアプローチへの援助路線の転換にもかかわらず、アフリカでの貧困状況に大きな改善は見られず、援助そのものへの強い疑いが生まれることになった。援助疲れの始まりである。

ここで、スウェーデン出身で、欧米英語圏の代表的なアフリカ研究者でもあるヒデーン¹の援助論を参照してみよう。周知のように社会民主主義・福祉国家の長い伝統を持つ北欧諸国のなかでも中心にあるスウェーデンは、早くからBHN・社会的公正を重視する貧困国向け援助を行ってきた。その主な援助対象国のひとつが、アフリカ社会主義をかげ、農村開発に重点を置いたタンザニアだった。ヒデーンはタンザニアや隣国のケニアなどで、開発と援助事業の困難や失敗を目の当たりにした。そして、援助への過度の依存やその低い効果に関わって、援助供与側と受入側の双方の失敗に厳しい批判を浴びせている。

ヒデーンによれば、ドナー側の失敗は大きく4つある。第1に、アフリカの状況の特異性を軽視した不適正な援助計画に基づいていることである。第2に、援助量が、各受入国の開発予算の大部分を担うまでに肥大化している。援助を活用するためには受入国が十分な経常費用を用意しなければならないが、開発予算と経常予算のバランスが崩れており、援助の効果があがらない原因となっている。それを防ぐために援助が経常予算まで広がることは、援助依存度をより高め、受入国の行財政へのドナーの介入を強める結果となっている。第3に、一つの受入国が多数のドナーから援助を受けるため、過剰な手続きの負担が発生している。第4に、ひも付き制をとる各ドナーから相互に無関係に援助が供与されるため、製品の規格・仕様などの不一致が生じている（Hyden 1983, pp.165-167, pp.172-179）。

さらにヒデーンによれば、アフリカの受入国側にも問題がある。アフリカの社会は前近代的な状況にあって、民族や血縁・地縁などを絆とする各集団による資源配分を基盤として形成されている。資本主義＝市場経済のメカニズムは未発達であり、政府の統治能力は弱い。政府は援助を含む資源を経済合理性に基づいて計画的に配分することができない。そしてBHN援助

は、社会が政府に対してさまざまな資源配分要求をする傾向を助長した、という (Hyden 1983, pp.165-167)。

さて、上記のドナー側の失敗に対するヒデーン批判のうち、第2点以下の3つは、個別のドナーの失敗ではなく、多くのドナーが集合することによって無意識のうちに引き起こされる問題と言えよう。1980年代から行われた援助の効果に関する包括的な研究の報告の中で、イギリスのカッセンらは、ドナーが相互に連携なくバラバラに援助することによって、ドナーが総体として引き起こす問題状況にメスを入れた。タンザニアでは数千の援助プロジェクトが行なわれ、ドナー間、プロジェクト間で競合が起きている。その競合は、具体的には受入国側の人材や経常予算をめぐる生じている。受入国側の援助の活用・吸収のために利用可能な資源に比べて、援助は多量すぎ、また細分化され過ぎている。彼らはこうした状況を「プロジェクトの氾濫 (proliferation)」と表現した。そして、こうした氾濫状態の解決のために、ドナー相互の協調 (coordination) を呼びかけた (Cassen et al. 1994, pp.174-190)。

注意深い読者は既にお分かりのように、英DfIDなどが推し進めようとしている北西欧型の援助協調はまさに、ヒデーンやカッセンが指摘した援助の失敗に対応している。援助協調のもうひとつの起源は、1980年代の援助疲れのなかで生じた援助への疑問と批判だったと言てよいだろう。

(3) 援助の危機とセクター・プログラムの始まり

1980年代に既に援助の失敗が問題となったにもかかわらず、冷戦下の戦略上の要請もあって大量の援助がアフリカはじめ貧困諸国に注ぎ込まれた。そのことは上で述べたような援助の氾濫状況を助長した。しかし、冷戦の終焉によって貧困国援助の外交的重要性が劇的に低下すると、ドナー側政府の財政の逼迫もあって、援助への批判や疑問が一気に噴出することになった。1990年代、アメリカをはじめとする、多くの先進国が援助の抑制・削減を打ち出した。援助の効果をめぐる議論がさかんととなり、アメリカ連邦議会では一時、国際開発庁 (USAID) の廃止が真剣に論じられるまでに事態は深刻化した。

1995年にはOECD-DACの声明「新たな世界状況における開発パートナーシップ」、その翌年には同声明を具体化したOECD-DACの「新開発戦略」¹³⁾が発表された。これらは援助の危機を受けたドナーの援助再構築の宣言と言ってよい。さまざまなかたちのパートナーシップと、援助受入国側のオーナーシップ (主体的責任) と自助努力の重要性が謳われた。「新開発戦略」ではドナー間の援助協調が、パートナーシップの重要な一項目として取り上げられている。そして、援助を通じていくつかの明確な開発成果をあげることを目標に掲げた。2015年までの貧困人口比率の半減など「ミレニアム開発目標」に盛り込まれた目標の多くは、この「新開発戦略」でまとめ上げられたものである。「新開発戦略」は、細分化され孤立した援助供与の反省の上に立って、各主体間のパートナーシップを通じて開発効果を上げることにより、援助の正当性を回復しようとしたものと言えるだろう。他方で、途上国側の主体的責任を強調したことは、多くの貧困国の政府が、援助依存に陥り、開発への薄弱な意志しか持たないことへの反省を求めたものだと言てよいだろう。

また1995年には、世銀から、セクター投資計画 (Sector Investment Programs: SIPS) についての研究報告が発表された¹⁴⁾。SIPSは、各セクターでの受入国側政府およびドナーなどによる協調枠組みへの、世銀の支援スキームである。世銀がセクター協調支援に乗り出したことからうかがえるように、1990年代半ば以降、各貧困国の初等教育、基礎医療などのセクター・レベルでの協調が展開し始めた。セクター協調・SIPSによって、1980年代には構造調整を通じたマクロ・レベルにとどまっていたドナー間協調が、セクター・レベルに及んできたと言えるだろう。それは、援助協調が次第に各ドナーの具体的な活動に制約を及ぼし始めたことを意味している。すなわち、われわれが問題にしている狭い意味での援助協調は1990年代の半ばから本格的にかたちを現したと言えるだろう。

3 日本の援助と援助協調

(1) 日本特有の援助の履歴：歴史の負の遺産から

北西欧諸国をはじめとする欧米ドナーの援助協調の起源を上のようにまとめることができるのなら、日本の援助の履歴はどのようなものだろうか。本節では、日本の援助に目を転じて、その特異な履歴について検討する。既に確かめたように日本は、現在進みつつある援助協調に参画するうえで、いくつかの障害に直面している。その直接の原因は、この国の従来の援助の方式や形態が、援助協調が求めるものと整合的でないことにある。もちろん、日本が現在の援助方式や形態をとるに至ったのには、日本なりの理由と経緯があった。以下で、日本独特の援助の履歴について見てゆこうと思うが、その履歴は、国際社会できわめて特殊な立場に置かれてきた日本の姿の縮図でもある。

日本のODAの履歴が他の先進国ドナー、特に北西欧型ドナーと明確に異なる点がいくつかある。ここでは大きく2つのことに触れておこう。第1に日本のODAは、第2次世界大戦以前の侵略や植民地支配への賠償、準賠償、あるいはそれに代替するものに端を発している。第2に、日本の主要援助対象国は同じアジア地域に属する近隣諸国だった。この2つのことは、日本の援助に独特の相貌を与えている。そして、日本の援助関係者の援助協調についての考え方を他のドナー、特に北西欧諸国と大きく異なるものにしている。以下それぞれを少し詳しく見てゆこう。

第1の、日本の援助が、侵略や植民地支配への賠償、準賠償から始まったという点は、日本の貧困国援助を考えるうえであまりにも重要である。こうした日本とアジアの戦後の関係は、イギリスやフランスなど西欧の旧宗主国とアフリカの旧植民地諸国との関係とは、大きく異なっている。アフリカ諸国の側にかつての侵略や植民地支配に対する憤りはあるにしても、英仏等は、国際的にその罪を認めてこれを償うために援助を始めた訳ではない。むしろ、ヨーロッパ旧宗主国は、近代化を一からもたらしたという点で、日本とは比べものにならない深甚な影響を途上地域に与えてきた。旧宗主国の援助は、そうした歴史の延長上で捉える必要がある。

一方、北欧諸国やカナダなど植民地支配や侵略などの経験をもたないドナーの途上国一般との関係は、英仏等のそれよりもいっそう日本のアジアとの関係とは異なっている^{注5}。

侵略や植民地支配の認めるべき非を認め、然るべき謝罪をしてきたか否かはともあれ、日本の援助は主要援助対象国に対して道徳的・倫理的に負債を背負ったところから始まった。この点は、欧米ドナーとの相違を考えるうえで、きわめて重要である。欧米ドナーにとって、援助受入国の国内政策に対して意見を表明し、場合によっては援助と引き換えに経済政策や政治制度の変更まで要求することは、珍しいことではない。こうした内政不干渉の原則をも踏み越えるかのような積極的な態度は、開発と援助の失敗を克服するための試行錯誤のなかで次第に強まってきたものである^{注6}。

しかし、アジア諸国に対して道徳的負債をかかえていた日本にとって、欧米ドナーと同様に援助対象国の国内政策に積極的に関与することは難しかった。あるべき援助はその意味で政治や全体政策から切り離された、経済分野や社会分野、あるいは技術的事項に限られるべきものだった。また、援助案件形成において要請主義が唱えられたのも、受入国側の政策決定に公式に関与することを避けて来た日本の手法の当然の帰結であった。援助が主権国家間の取り決めに基づくものである限り、援助受入国側の要請があってはじめて援助が供与されるというのは何も日本の援助に特有のことではない。しかし、日本にはことさら要請主義を強調しなければならない特殊な歴史的背景があったと言えよう。

要請主義をもしそのまま忠実に適用した場合、往々にして生じかねないのは、情報の欠落や受入国政府側の手続き上のコストである。ドナーの側には受入国側の国内事情についての十分な情報がないのが普通であり、また受入側の途上国政府は、援助案件を発掘し、形成するのに必要な技術的能力を有していないことが多い。ドナーに要請するための手続きは煩雑であることが多く、しかも始末が悪いことにドナーごとに異なっている。かつての日本の援助の場合、こうした有り得べき情報の欠落や受入国政府側の手続き上のコストは、日本の民間企業の活動によって補われてきた^{注7}。ひも付き制ゆえに援助案件の発掘・形成が援助案件の受注につながり、

民間企業に利益をもたらす可能性が高かったからである。絵所が指摘するように、ひも付き制の下での民間企業の深い関与と要請主義とは、表裏一体の関係にあった、と言えよう（絵所1994、p.228）。

その関係をさらに特徴付けていたのは、プロジェクト主義だったと考えられる。途上国政府の経済政策に包括的に関わるプログラム援助を形成することは、民間企業のよく成しえところではないし、また民間企業にそのインセンティブもなかったと言えよう。

確かに、これも絵所が指摘したように、1980年代以降、他ドナーの批判を受け、円借款についてひも付き率を格段に引き下げたことは、日本の援助を変えるひとつの転機となった（絵所1994、p.229）。1990年代には要請主義に代えて共同形成主義が唱えられ、政策対話の必要性が指摘された。国別援助計画が策定され、日本の案件のなかでも各個バラバラなことが自覚されていたプロジェクトや個別活動の間の連携が真剣に模索されるようになった。要請主義の美名の下で民間企業にいわば一部丸投げされていた援助の形成努力を、政府・実施機関が主体的に担う努力が始められた。

だが、日本の途上国への援助を通じた関与は、政治、制度や全体経済政策の次元に及ぶことは、依然としてまれであると言ってよいだろう。アジア諸国への精神的負債を出発点とした日本の政経分離アプローチの残滓をそこに見て取ることができよう。日本人は国内では民主主義と人権を語り、あるべき政治や行財政制度、経済政策を論じながら、途上諸国でのそうした問題には関与を慎重に差し控えて来た。そのことが、一概に間違っているとは言えない。しかし、こうした慎重な態度が過去の負の遺産を克服しきれない日本の対外的関わりの縮図であり、結果として途上国の国内問題への無関心を再生産してきたことも恐らく確かだろう。そしてその無関心ゆえに、日本は途上国の全体政策に関わり得る能力を持つ人材を育成することができなかった。

(2) 主要援助対象国としてのアジア

日本の援助の他ドナーと異なる特異性の第2点は、東アジア諸国を主要援助対象国としてき

たことである。表1は、日本とイギリスについて過去の主要援助対象国上位5ヶ国を列挙したものである。イギリスは北西欧ドナーの代表的存在としてあえて比較のために取り上げた。日本の場合、東アジアの近隣諸国が目立って多いのに対して、イギリスは南アジアとアフリカの旧植民地が多数を占めている²⁸。こうした主要援助対象地域の特徴が、日本の援助のあり方と、日本の援助関係者の援助協調についての認識に、いくつかの点で大きな影響を与えていることは想像に難くない。

まず第1に、日本は先進国ドナーのなかで唯一、主要援助対象国と同じ地域に属している。ヨーロッパ諸国とその主要対象であるアフリカ地域との関係、また北米の2大ドナーと南アメリカとの関係とは大きく異なる点である。灌漑農業をはじめ、多くの日本の先進技術は、高い人口密度と湿潤な気候という東アジア諸国に共通の土壌ではぐくまれた面があり、この点で受入国側にも受容の可能なものが多かった。アフリカ農業への援助のために自国の寒冷地農業とは全く異なる熱帯農業技術を発展させなければならぬヨーロッパ諸国に比べて、有利な条件がそこにある。

第2に、日本は長い間東アジア唯一の先進工業国であり、実質的にただひとつの援助国だった。欧米、とりわけ西欧では近隣諸国がみな援助ドナーである。日本のおかれた立場は、欧州ドナー諸国が互いを意識した競争、相互批判、そしてさまざまな連携をしてきたことは大きく趣きを異にしている。北西欧のドナーは言語的近接性も高く、英語でのコミュニケーションに不自由がない。特に北欧諸国の場合には国内政策も外交政策も近い上に、援助対象国で大使館・援助実施機関の施設を共有したり、アフリカ問題に関する研究所を共同で運営したりという密接な協力関係がある²⁹。援助協調はこうした欧州ドナー間の共通の基盤を背景に醸成されてきた面がある。

しかし、近年小規模の援助に乗り出した韓国などや国際戦略上の考慮から独自の論理で他の途上国を支援してきた中国などを除けば、日本は実質的にアジア唯一のドナー国だった。近隣諸国とのドナーとしての切磋琢磨もなければ、緊密な情報交換もなかった。日本人一般の認識のなかの援助は、長い間、国際機関は別として、

表1 日本・イギリスODA供与国上位5カ国

日本

順位	1970	1980	1990	最近年（1999）
1	インドネシア	インドネシア	インドネシア	インドネシア
2	韓国	バングラデシュ	中国	中国
3	パキスタン	タイ	フィリピン	タイ
4	インド	ビルマ	タイ	ベトナム
5	フィリピン	エジプト	バングラデシュ	インド

イギリス

順位	1970	1980	1990	最近年（1999）
1	インド	インド	バングラデシュ	インド
2	ケニア	バングラディシュ	インド	バングラデシュ
3	ナイジェリア	ジンバブエ	ケニア	ウガンダ
4	パキスタン	スリランカ	パキスタン	ガーナ
5	英領西インド諸島	タンザニア	マラウイ	タンザニア

出所：外務省経済協力局『我が国の政府開発援助 ODA白書』各年版。

日本と援助対象国だけが1対1で向かい合っている援助だったと言ってもよいだろう¹⁰。東アジア諸国の援助活動の現場においても、日本の援助に匹敵する額を供与しているのは、世界銀行とアジア開発銀行ぐらいであり、多数の二国間ドナー同士による緊密な連携を経験する場がなかったと言えよう。

第3に、日本の主要対象国の多くが東アジア諸国だったことは、その多くが過去高度の経済成長を遂げた開発の「成功」国だったことを同時に意味している。表2は、日本とイギリスそれぞれの過去の主要援助対象国（表1に示した国々）の34年にわたる一人当たりGDPの平均成長率と、1999年の一人当たり国民総所得、そして援助依存度の指標として2000年の援助額と総資本形成（投資）の比率を示したものである。目安としてそれぞれの数値の加重平均（援助依存度については単純平均）をも掲げておいた。表2から、日本の主要援助対象国は総じてイギリスのそれよりも豊かであり、過去の成長率が

高いことが分かる¹¹。

主要対象国の経済実績の違いは、二つのドナーの援助についての認識を大きく異なるものにしてきたことは容易に想像がつく。主要援助対象国が貧困でしかも停滞しているイギリスが援助について多くの疑問を持つようになったのに対して、韓国、中国、タイをはじめ主要援助対象国がめざましく豊かになった日本が援助に楽観的であるのは自然の成り行きであろう。

例えば同じインフラ建設プロジェクトが、高度成長国と経済停滞国で行われた場合、あるいはマクロ的に安定した国とそうでない国で行われた場合、それぞれ長期的な収益率に大きな違いが生れることに議論の余地はあまりない。東アジア諸国が高い成長をとげただけでなく、他の途上地域に比べてマクロ経済の安定に成功してきたことは言うまでもないだろう。つまり日本は個別の援助プロジェクト案件が成功しやすい環境に恵まれてきた。さらに言えば、これらの諸国が高度の経済成長と産業発展を遂げた

表2 日本とイギリスの主要援助対象国の援助依存度

	一人当たり国民総 所得 (GNI) (US\$) (1999)	上位5カ国における 一人当たりの GDP成長率 (%) (1965-1999)	援助依存度 (援助/総資本 形成・%) (2000)
日本			
韓国	8,490	6.6	-0.2
中国	780	6.4	0.4
タイ	2,010	5.1	2.3
インドネシア	600	4.8	6.3
エジプト	1,380	3.3	5.6
スリ・ランカ	820	3.0	6.1
パキスタン	470	2.7	7.3
インド	440	2.4	1.4
ミャンマー	・ ・	1.5	・ ・
バングラデシュ	370	1.3	10.8
フィリピン	1,050	0.9	4.3
ベトナム	370	・ ・	19.8
平均値	1,188.5	3.3	5.8
イギリス			
スリランカ	820	3.0	6.1
パキスタン	470	2.7	7.3
ウガンダ	320	2.5	73.0
インド	440	2.4	1.4
バングラディシュ	370	1.3	10.8
ケニア	360	1.2	39.0
ジンバブエ	530	0.9	19.1
マラウイ	180	0.6	200.5
ナイジェリア	260	0.0	2.0
ガーナ	400	-0.7	49.5
タンザニア	260	・ ・	65.3
平均値	377.2	1.3	43.1

注1：英領西インド諸島についてはデータ不明のため掲載せず。

注2：平均値は、一人当たり国民総所得と一人当たりGDP成長率については1999年の人口による加重平均、援助依存度については単純平均である。二つの加重平均値の計算に際しては人口の特に大きい中国とインドを除いている。

出所：World Bank (2001 and 2002)。

国であったことは、円借款の活用を可能にした。そのことは巨額の借款によるインフラ建設プロジェクト等を通じた産業発展の後押しを、援助の重要な役割に含める日本なりの援助観を生んだ。

これらに加えて、近代以前からの国家形成の歴史の違いのために、受入側の政府の行財政能力、したがって援助吸収（活用）能力が、東アジアでは、とりわけアフリカと比べた場合すぐれていたことも考慮する必要がある。援助の成果である施設や人材を活かすためには、受入側の政府が業務活動費や給与などの経常費用を手当てし、組織を機能させていかなければならない。こうした点において恐らく東アジア諸国は、アフリカ諸国と比べて少なくとも一日の長があったと言えるだろう。東アジアの高度の経済成長は、国内民間部門の拡大の過程であり、また政府の国内歳入基盤を豊かにした。そのことは援助吸収能力をますます高めただろうし、一方で援助への依存を次第に不要としていった。表2に見えるように、日本の主要対象国とイギリスの主要対象国とでは、援助依存度に極めて大きな格差がある。

こうした東アジアの経済実績の高い国を相手にしてきた日本には、欧州諸国のように深刻な援助疲れに陥る契機がなかったと言えるだろう。援助疲れを免れていたことは、すなわち有り得べき援助の失敗に気がつきにくかったことも意味している。そのことは、援助改革を進め、援助協調に取り組む動機にも影響を及ぼさざるを得ない。

4 援助協調と日本の役割

(1) 北西欧型援助協調のメリットと積極的参画

日本とイギリス、このユーラシアの両端に浮かぶ島国それぞれにとって、援助は異なるものとして認識されている。敷衍するなら、西太平洋と東大西洋とでは、先進国ドナーと南の援助受入国との関係は様相を大きく異にしている、と言えよう。日本の今日の援助は、欧州とアフリカとは異なる、日本とアジアの歴史の積重ねの中で展開し、形成されてきたものであり、それが北西欧型の援助協調路線と合わないからと

言って一概に否定されるべきものではない。何よりも日本の援助には、東アジアの「共有された成長（Shared Growth）」に随伴したという強みがある。だが、日本の援助が高度成長をとげてきた東アジア諸国で主に形成されてきたことは、日本にとっての弱点でもある。

というのは、グローバルな開発パートナーシップが今後解決しなければいけない課題は、東アジアの高度成長国ではなく、アフリカなどの貧困諸国の解決困難な貧困状況にあるからである。国際ドナー社会の一員としての日本もまた、貧困諸国の問題を直視し、積極的な関わりを持ってゆくべきだろう。各案件の規模や態様において、東アジアに供与してきたと同様の援助を、停滞する貧困国でも実施してきたのだとしたら、見直しが必要である。東アジア地域で成功したとしても、同じ援助アプローチがそのままアフリカや南アジアで同様の成果を収められる訳ではない。これらの国々で援助の効果を向上させようと苦闘と試行錯誤を繰り返してきた北西欧諸国の問題意識を共有すべきだろう。

その観点からは、ドナーが集団として無意識のうちに引き起こす援助の氾濫状況を防止し、援助受入国の開発に及ぼす効果を最大限に上げようとする援助協調に積極的に参画するべきである。既に触れたようにイギリスははじめ北西欧型ドナーの主要援助対象国の援助依存度は、日本のそれらの場合に比べて著しく高い。受入国政府に援助と国内資源を総合的に調整する能力が備わっていないことが多く、相互に無調整の援助が供与されることの影響も相対的に大きくなる。日本もそうした点での従来の主要援助対象国との違いを十分認識し、援助依存度の高さに応じたアプローチが求められる。

そして、援助受入国のマクロおよびセクター・レベルの政策と整合的なかたちで自己の援助事業を形成し、実施してゆくこと（上記1(2)①参照）、さらには相手国の予算や中期的財政計画に自己の援助を計上させることも当然追求されてしかるべきである（1(2)②参照）。予算・財政計画への計上は、日本の貢献への受入国での認知度を高めるばかりでなく、経常費用等の手当てを確実にして日本の援助事業の自立発展性や波及効果を向上させることにつながる。日本の都合だけ考えても必要な措置である。

ここで述べたことは、言うは易く、行は難

しであるかも知れない。何よりもアフリカ諸国等で、相手国政府のマクロ・レベルおよびセクター・レベルの政策を把握し、それに日本の援助事業を連結させるという作業は、要請主義の弊に慣れ、援助対象国の全体政策に十分な関心を払ってこなかった日本の援助組織が苦手とするものである。早急に日本の大使館や国際協力事業団（JICA）事務所の組織としての態勢と能力を備える必要がある^{注12}。予算・財政計画への計上は、既存の予算・財政計画の枠組みが日本の各種援助形式と整合的でないときには、困難である。日本もできる限りそれぞれの援助受入国の枠組みにあった貢献ができるよう改革努力をすべきであるし、受入国にも粘り強く予算・財政計画への計上と反映を働きかける必要がある。

いずれにせよ、鍵となるのは、日本として貧困諸国の現場での援助協調への対応を正当な任務として位置付け、積極的にこれに参画してゆく組織的意志と、その意志を実現するに足る人材の現場への配置である^{注13}。

(2) 北西欧型援助協調の問題点

(1) で述べたように、北西欧型の援助協調にならうべき点が多い。しかし、現実の援助協調を見た場合に、疑問をいだかざるを得ない点もいくつかある。また、イギリスははじめ北西欧ドナーの追求する援助の方向性や分野が、アフリカ等の途上国の開発と貧困削減の観点から適正なものかどうかとも議論の余地がある。その方向性や分野が適正でないとしたら、援助協調と開発パートナーシップの枠組みそのものが成功に至らないだろう。

イギリス等が目指している手続きの一致、ひも付き制の廃止、そしてコモン・プール制の導入、さらには一般財政支援の強化（上記1 (2) ④参照）、またそれらと表裏をなす脱プロジェクト化といったことは、受入国政府の側の運営管理コストを減らし、資源の配分を柔軟にするという意味では首尾一貫した理想かも知れない。しかし、現実にはしばしば起こっていることは、手続き一致や混乱を防ぐ十分な備えのないまま、コモン・プール制だけが一人歩きをする事態である。受入国政府側は、コモン・プールは使途制限の少ない、使い勝手の良い制度として歓迎

する傾向があるが、逆に制限が少ないだけに使いみちの予定と計画を立てなければならず、実際の使途についての報告義務も重くなる。こうした義務を受入国政府が果たせない場合、また予定された使途がドナーの意に沿わない場合、ドナーは集団としてより関与を強めざるを得なくなる。ヒデーンは経常予算にドナーの支援が拡大することは、援助依存をも拡大するだろうと予見したが、コモン・プールは、そのことを裏書きしているとも言えよう。そして、受入国政府側の運営管理コスト削減を目指しながら、却ってそれを増幅しているきらいがある^{注14}。

一般財政支援は、使途制限がない点ではコモン・プール以上に受入国政府に喜ばれる面があるが、だからこそ危うさを抱えているとも言えよう。一般財政支援は、DfID自体が認めているように（上記1 (2) ⑤参照）、受入国の資金管理体制が透明で説明責任に適うものになっていることが、その効果を発揮する条件である。その条件が備わらなければ、一般財政支援は、柔軟というよりむしろずさんな資源配分を助長することになりかねないだろう。それを防ぐために、ドナーはより受入国政府の政策決定や実際の資源配分過程への関与を強めることになりかねない。

現実の援助協調は、コモン・プール制度や一般財政支援に必要な手続きの一致、透明性や説明責任を担保する制度との順序付けを慎重に考えた上で進められるべきであり、これらを一挙に推進しようとする北西欧ドナーとりわけイギリスの姿勢には再考の余地があるように思われる^{注15}。

また、北西欧型アプローチでは、一般財政支援を重視する一方で、脱プロジェクト化が志向されている。過去の東アジア諸国とは異なり、民間経済活動が停滞し、経常費用の手当てが十分になされないおそれの多いアフリカ諸国等では、孤立したプロジェクトに資源を分散することの弊害は大きい。孤立して効果の低いプロジェクトは、ドナーが自分のプロジェクトを抱え込もうとする場合に、より乱立することになるだろう。それは、貧困の大海原に小さな孤島を多数こしらえるようなことであるかも知れない。この意味では北西欧諸国の脱プロジェクト志向には一理あるというべきである。

だが、だからと言って個別の事業の形成、策

定、実施、監理がおろそかになってよいわけではない。この点でプログラム援助の提唱者であったチェネリーとストラウトもプロジェクト方式の利点を認めている。プログラムとプロジェクトは二者択一のものではない、と見るべきであり、むしろ両者の整合性をどのように強めるかこそが追究されるべき課題である。この点からは、既に述べたとおり、対象国の全体政策への希薄な関心しか持たなかった日本も従来のアプローチを改めてゆく必要がある。

最後に、北西欧型アプローチの開発面での方向性と分野選択の問題点について触れておこう。1(2)の③で述べたように、北西欧ドナーの多くは、貧困削減の目標の下で優先分野を初等教育、基礎医療などに絞っている。これらの分野は「人造り」の中樞をなすものであり、人道や人権の面からばかりでなく、開発の観点からも重要かつ不可欠であることは言うまでもない。北西欧ドナーはこうした分野に支援を集中することで、受入国政府の資源も同じ分野に優先配分されるよう、実質的に政策誘導を行っている。全体政策・財政計画への関与やコモン・プール拠出で発言権を確保していることは、こうした政策誘導をより強めることになる。

問題は初等教育、基礎医療等への分野の限定にある。これらの分野は、国民全体に裨益するためには、受入国政府が巨額の出費を覚悟しなければならないものである。もし、政府の歳入基盤が脆弱ならば、援助依存を強めかねない。初等教育、基礎医療の充実の背後で議論しなければならないのは、貧困国の社会自体がこれらのサービスの費用を負担するメカニズムをどのように構築するかであろう。同時に、持続的に貧困が削減されてゆくためには、教育や医療だけではなく、貧困大衆が自ら生活の糧を生み出す力を強化することが何をおいても必要である。現在の北西欧型貧困削減アプローチは、こうした貧困国の政府と大衆の自助努力の問題を回避して議論を進めている傾向が強く、過去のBHN援助の轍を再び踏むおそれなしとしない。既に述べたようにコモン・プールや一般財政支援の下で、却ってドナーの関与が強まっていることと合わせ、再検討の必要なところであろう。

結び：グローバル開発パートナーシップへの意義ある貢献に向けて

結びとして、やや大局的な見地から、日本の今後の役割について述べておきたい。

孤独なドナー、日本にとって欧州ドナーの世界で“ドナー社会のコンセンサス”として語られていることがらは、前提にしている条件や環境が違うために完全に納得できるものでないことが多い。反対に欧州ドナーにとっても、地球の裏側の日本から発せられる独自の主張や異議申し立ては必ずしも理解できないものである。日本は、ドナー間の上級会合から現場での援助協議に至るあらゆる段階で、情報発信能力を身につけるとともに、他のドナーの主張の背景と内容を深く理解する努力を怠ってはならない。さもなければ、後に残るのは他のドナーとの相互不信と日本の孤立であろう¹⁶。

問題は何を発信するかにある。開発援助の世界で意味を持つ、発信すべきメッセージとは何か。幸いなことに、日本にはユニークな資産がある。日本は非欧米圏唯一のドナーであり、援助対象国である東アジアと多くを共有するという他のドナーにはない経験を持っている。それは、言うまでもなく、アジアの一員であり、同時に先進工業国でもあるという日本の独特な地位の反映である。歴史の負の遺産を背負って援助を続けてきたことによって、図らずも日本は、欧米に比べてより対等な立場で近隣諸国の発展を支援してきたとも言えるかも知れない。怪我の功名であろう。「政府開発援助大綱」が掲げるように、日本の援助は自助努力の支援を、その基本的アプローチとしてきた。日本が自己の経験から、そして東アジア援助の経験から学んだことは、発展はその社会の主体的な努力なしには実現しない、という至極単純な、しかしドナーにとっては尊重することが難しい真理ではないか。

欧米ドナーは自国社会が近現代文明そのものであるが故に、援助対象国の選択モデルとして自分自身しか想定することができない。時に途上国の現状を無視したかのごとき政策要求をしてしまうのは欧米ドナーの、そうしたいわば近代原理主義的な思考法の故であろう。

そこにこそ、日本の役割がある。だが、残念ながら日本は、自己や東アジアの経験から何

ものかを体得しながら、それを他国の人々に分かるように記述し、分析し、解説することを怠ってきた。日本が開発パートナーシップにおいて有益な、そして決定的な貢献をする鍵は、日本と東アジアの自助努力の経験を掘り起こし、咀嚼し、他のドナーに向け、また現在の貧困国に向け、発信してゆくことにある。

日本の現場の援助協調における立場は、それに積極的に参画しつつ、現在の貧困諸国の政府が、国民大衆の生活水準の向上を実現すべき意志と能力を備えるのをじっくりと見守り、側面から支援すること、そして他のドナーにも同様の忍耐強い態度をとるよう働きかけることにあるだろう。それが果たせるなら、日本の開発パートナーシップにおける立場は、他のどのような国にも代わり得ない揺るぎのないものになる。

————— 注 —————

注1 Rogers et al. 1982参照。

注2 現在、貧困削減戦略書（PRSP）という名の全体政策、これに沿った財政計画である中期支出枠組（MTEF）の策定を途上国政府に求めるのが、世銀・IMFの貧困諸国への一般的なアプローチになっている。

注3 正式名称は「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation）」。

注4 Harrold et al. 1995参照。

注5 強いて言えば、北欧諸国をはじめ植民地を持たなかった欧州諸国と援助対象国の関係に近いのは、日本とアフリカおよびラテン・アメリカの関係であろう。

注6 「パートナーシップ」という言葉は、一面で途上国国内の諸問題にドナーが積極的に関与することの美名と言ってもよい。

注7 先般発覚したモンゴルでの無償資金協力案件に関わる贈賄のように、ODAにおける民間企業の積極的役割の負の側面が、未だに払拭されずにいることはきわめて残念なことである。援助案件の発掘・形成において民間企業にさまざまな優位性があることは確かであるが、公正なルールに基づかない競争は、却って援助の開発効果・効率を損なうおそれがある。途上国政府側に腐敗や無能などの問題がある場合はなおさらであろう。

注8 この場合の順位付けは受取額の大きさによっているので、経済規模の大きな対象国が上位に位置する可能性が高くなることを考慮する必要がある。特に日本については、円借款の主要対象国が、無償資金協力や技術協力の主要対象国とは必ずしも同じではないので、注意が必要であろう。

注9 さらに欧米ドナーの間では、援助関係者が個人的に交流を重ねて、ドナーの垣根をこえた濃密な人的ネットワークを形成している場合が多い。ヨーロッパ連合（EU）の成立により、公的機関の雇用の域内国際化が推進されている状況下では、こうしたドナー相互のネットワークはますます強まりこそしても、弱まることはないだろう。

注10 日本にとって、他のドナーとの窓口は、OECD-DACや世銀・IMFの理事会での議論、各種機関との定例協議、また途上国の現場での援助国会合などの公式なチャンネルに頼りがちである。ただ、太平洋の向こうのアメリカとは日米コモン・アジェンダなどでの深い関わりがあることは銘記しておく必要があるが、アジェンダへのコミットメントにおいて彼我の政府当局者の間に大きな差があることは否めないだろう。こうした公式のチャンネルをより有効に活用するとともに、非公式な援助関係者の人的ネットワークをより緊密なものにしてゆくことが望まれる。

注11 一人当たりのGDP成長率の加重平均値は、日本とイギリスそれぞれの主要援助対象国で2.0%ポイントの違いだが、この数値は、仮に最初の時点で両者の一人当たりGDPが同じとして試算すると、34年後には格差が約2倍にも拡大することを意味している。

注12 日本の援助の伝統が、案件形成の民間企業への依存にあるのだとしたら、思い切って民間コンサルタントをこの分野で活用してゆくのも一つのやり方であろう。行政や援助実施機関の組織とリソースの制約を考えると、日本の援助の知的部分をかなりの程度担ってきたコンサルタントの能力の活用は現実的な選択肢であるかも知れない。ただ、コンサルタントも理工・技術系に重点を置いてきた現在までの体制のままで是对応が難しい部分がある。

注13 現在まで援助協調への日常的な取り組みは、大使館の専門調査員やJICA事務所の企画調査員などスタッフ職員が担ってきたが、今後は大

使・事務所長以下のラインによる積極的取り組みが必要であろう。

注14 ただ、コモン・プール制が既に確立している国では、コモン・プールに資金を拠出しているドナーのみが、政策決定の中核に参画できることがほとんどである。情報はこうしたコモン・プール拠出ドナーのみで抱え込まれることが多く、それ以外のドナーは自分の活動を全体政策と連結させることが困難になる。この意味で、コモン・プール拠出は一種の「入場料」とも呼ばれており、「入場料」を支払わなければ、具体的な援助活動の認知もされない場合が多い。従って、日本にとってコモン・プールへの拠出の途を確保することは絶対に必要である。最近日本もセクター支援無償資金協力を通じてコモン・プールへの拠出が制度的には可能となった。関係者の尽力に敬意を表したい。次の課題は実際にコモン・プールへの拠出を実現して発言権を確保し、本文で述べたようなコモン・プール自体の問題点もただしてゆくとともに、日本の具体的な援助事業への正当な認知を求めることであろう。

注15 この点ではイギリスの世論にも懸念を示す意見があることは注目してよいだろう。コモン・プールや一般財政支援に参加できない、あるいは消極的な、日本その他のドナーからすれば、イギリスが本文で述べたような枠組み整備や順序付けを伴わないまま一般財政支援を突出して行うことは、受入国政府の歓心を買うことによって政権中枢に食い込み、自己のリーダーシップとプレゼンスを強めるための手段であるかのごとき印象を受けることになる。

注16 現在問題となっていることのなかでは、ひも付き制の廃止がその良い例であろう。主要援助対象国がたとえひも付き援助であろうと十分それを吸収して発展したと考える日本にとっては、欧州ドナーのひも付き廃止の提案は釈然としなものである。だが、援助依存度の高いアフリカ等への援助の効果の低さと氾濫状況の中で答えを捜し求めて来た欧州ドナーにとっては、きわめて筋の通った提案であり、日本の反対は異様に映る。日本はイギリスなどをひも付き廃止によって自国の権益と影響力を拡大しようとしていると見なし、イギリスは日本をやはり自国企業の権益を守ろうとしている、と考える。どちらもその思惑を完全には否定できないだけに、

相互に不信が残ることになる。思うに、日本にとっても、特に無償資金協力の調達条件の緩和は、予算の制約が強まるなか、コスト削減の観点から真剣に考慮すべきことであろう。一方で中長期的に問題となるであろう技術協力人材の国籍条件については、技術協力が途上国援助を国民参加で推進し、しかも欧米にはない日本の技術や経験を伝える点で重要であることを堂々と主張すべきである。いずれにせよ、ひも付き制の問題は国内の短期的利害関係を越えた国際的な視野から、途上国にとって最も有益なことは何かを十分考慮した上で議論されるべきことだろう。なお、イギリスの調達ひも付き問題に関する日本など他のドナーへの批判については、ショート英DfID長官の講演を参照されたい (Short 1999)。

— 参考文献 —

- ・ 絵所秀紀 (1994) 『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困』、同文館
- ・ 外務省経済協力局 『我が国の政府開発援助—ODA白書—』、各年版
- ・ 高橋基樹 (2001a) 『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 国際協力研修所
- ・ 高橋基樹 (2001b) 「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—」、『国際協力研究』 vol.17 no. 2、国際協力事業団 国際総合研修所
- ・ 高橋基樹・藍澤淑雄・佐々木亮 (2002) 「アフリカ農村開発における政府の役割—タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取組み—」、『IDCJ FORUM』 No.22、国際開発センター
- ・ Cassen, R. and Associates (1994). *Does Aid work?* (2ed. Oxford : Oxford University Press. (1986年刊の初版の邦訳は、開発援助研究会訳 (1993) 『援助は役立っているか?』、国際協力出版会)
- ・ Chenery, H.B. and A.M. Strout (1966). *Foreign Assistance and Economic Development. American Economic Review* vol.56 no.4 (part 1).
- ・ Department for International Development (DfID) (2001). *Departmental Report 2001*.

- Harrold, P. and Associates (1995). 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.
 - Hyden, G. (1983). *No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
 - Rogers, D.L., D.A. Whetton, and Associates (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Des Moines: Iowa State University Press.
 - Short, C. (1999). "Protectionism in Aid Procurement: Disposing of a Dinosaur." A Speech at the Adam Smith Institute on 2 December 1999.
 - The World Bank, *World Development Indicators*. various years.
-

援助協調に日本はどう取組むか？

～「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画戦略を～

大野 泉 政策研究大学院大学 教授

はじめに

本稿の目的は、①「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(World Summit on Sustainable Development: WSSD)後の開発潮流の変化に注目しつつ、②東アジアとサブサハラ・アフリカにおける援助協調やPRSP取組みの先行国であるベトナムとタンザニアの経験を整理し、③日本が世界の開発潮流に対し能動的に関与していくための参画戦略を考察することにある。日本が真に建設的な貢献をするためには、開発戦略の中身(サブスタンス)と援助方法論の双方のレベルでの努力が必要だが、本稿は後者、すなわち援助協調枠組への参画という方法論の諸側面に焦点を絞っている。

1999年9月に「貧困削減戦略書」(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の導入が決定され、3年余が過ぎた。これは、PRSPの主流化に伴いツールとしての援助協調が開発戦略決定の中核に組み込まれた時期でもある。PRSPをめぐるのは、貧困削減と経済成長、国家開発計画との関係、アカウンタビリティとオーナーシップ、評価・モニタリング、援助手続き調和化とモダリティとの関係など、理論・実務両面で課題が残されている^{ib1}。他方、PRSPは既に「策定」段階から「実施」段階に移行しており、また、援助協調が活発に展開する中であって、プロセスの上流段階からの早い参画が決定的に重要になっている^{ib2}。

世銀や英国・北欧ドナーが新しい援助潮流を推進する中で、当初は援助協調やPRSPに対し受動的・懐疑的だった日本も漸く前向きに取組む方針を明確にし、最近重点国の選定や現場の体制整備などが図られてきている。しかし、わが国の比較優位を活かした能動的関与を切望する声強い一方、人員体制面でのリソース制約も考慮したうえでの具体的な参画戦略や実務面の対応指針づくりは遅れている。理論面の検

討と並行して、PRSPや援助協調に対する実務面での日本の参画戦略を確立することが急務である。

1 成長関心のメインストリーム化 —WSSD後の開発潮流の変化

PRSPにおける成長関心の不足は、これまで日本の多くの開発援助関係者が指摘してきた懸念である^{ib3}。しかし、WSSD後(2002年8月末～9月初旬、於ヨハネスブルグ)の国際開発潮流は、日本が戦略面での関与を強化しやすい環境に変化しつつある。PRSPの第1ラウンドが各国で完成し、その過程で不十分な点や将来の課題が議論され、また、貧困削減をめぐる国際政治の熱狂がWSSDでほぼ収束したと思われる現在、世界的にもアフリカにおいても、次の関心は「成長」、「貿易・投資」に移りつつある^{ib4}。続くIMF(国際通貨基金)・世界銀行(以下世銀)総会(2002年9月末、於ワシントン)時に合同開発委員会に提出された「PRSP実施プロGRESS・レポート」は、初期のPRSPはマクロ経済予測に楽観的で「成長の源泉」(sources of growth)や成長を遂げるための政策措置について分析不足であった点を認め、今後、pro-poor growthにかかる各種研究に取組むことを表明している。

従って、現行の枠組を前提とした「PRSP対応」に取組むのは遅すぎであり、2003年に活発化するであろう次世代の開発戦略議論を先取りし、できる限り日本が主導する必要がある。他方、成長関心が復活した場合、成長戦略の中身の議論では、政府の役割や個別産業への支援の是非・方法などをめぐり従来からあった欧米の枠組志向と日本(アジア)の産業中身志向の違いが顕在化する可能性は大きい。日本としては、世界の主流となっている現行アプローチを

改善する好機ととらえ、能動的に関与していくべきである。

2 「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」の援助協調モデル

ベトナムとタンザニアは、99年以降、世銀のCDF (Comprehensive Development Framework : 包括的な開発フレームワーク) を積極的に実践するなど、東アジアとサブサハラ・アフリカを代表する援助協調・PRSPの先行国である。両国における日本の取組みの成果と課題を検討し適切な政策対応を行うことは、次の理由から、今後の経済協力・ODA (政府開発援助) 改革にとって大きな前進となるだけでなく、他国への経済協力にとっても重要な教訓になると思われる。

- (1) ドナーとしての日本の位置づけ、各国特有の事情 (援助依存度、拡大HIPC (Heavily Indebted Poor Countries : 重債務貧困国) イニシアティブとの関係、援助協調の歴史、PRSPと国家開発計画との関係など) の観点から、ベトナムとタンザニアは対照的コンテクストに位置づけられ、日本が援助協調・PRSPについて参画戦略を検討する際の2類型となる (図1、表1を参照)。
- (2) ベトナムは、日本が東アジア型の開発アプローチ (「貿易と投資を通じた成長、およびその結果としての貧困削減」)¹⁵⁾ を世界に発信するのに適したモデル国である。ベトナムと日本は貿易・投資・ODAを通じた経済関係で密接に結ばれている。日本は同国におけるトップ・ドナーで、またベトナムはグローバル戦略の中で日本企業の有力な進出先となりうる国であり、産業化支援型のインフラ・人材育成・政策支援・環境保全などを中心とする日本の支援に対するベトナムの評価や期待は高い。経済成長と貧困削減のバランスに配慮した「公正な成長」の重視など、開発政策の基本方向についても両国間の認識は概ね一致している。すなわち、ベトナムは、日本が開発理念を明確に示し国際開発政策において知的リ

ダーシップを発揮するには格好の国と言える。

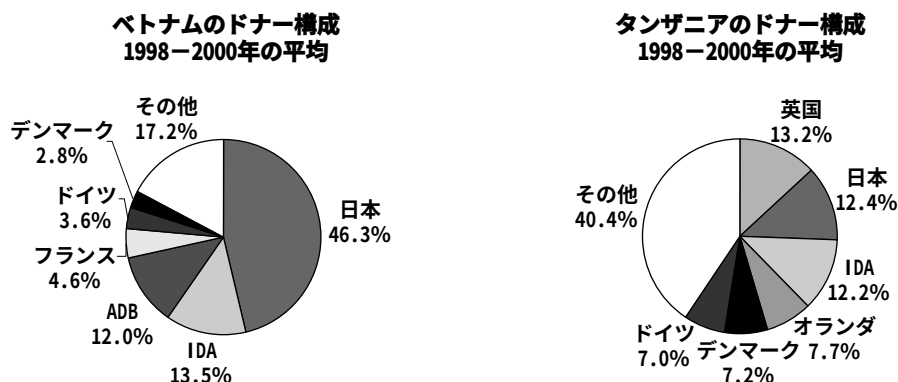
- (3) 他方、タンザニアは、サブサハラ・アフリカ (さらには、非東アジアという意味で世界ないしアフリカ) におけるわが国の開発政策強化にとりモデル国の位置を占める。タンザニアはわが国を含む主要ドナーにとってアフリカ援助の重要拠点で、国際機関や欧米ドナーのプレゼンスも相対的に大きく、世界の開発潮流の最先端におかれている。開発戦略の面では、世銀や英国・北欧ドナーは貧困削減に直接貢献する社会セクターを重点的に支援している。また、援助手続き調和化や新モダリティーの議論が急進的に進んでおり、日本の従来の協力のあり方は抜本的な見直しを迫られているが、これは同時に、必要な部分では援助協調圧力をわが国の支援体制改善に積極的に利用するチャンスとも考えられる。

なお、本稿では「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」 (以下では単に「サブサハラ型」と表記する) という両端のケースに基づくモデル設定をしているが、これはあくまでも、議論を始めるための単純化にすぎない。現実のPRSP対象国は多様であり、これら2類型に分類されない国々も少なからずある。しかし、日本の援助協調への参画戦略・方針を検討するには、まず単純化した議論から出発し、ある程度方向性が見えてきた段階で次第に中間的なケースにある国のモデルも増やしていくことが適切と考える。

3 ベトナムの経験と示唆 — 「東アジア型」モデルとして

ベトナムにおける援助協調の歴史は比較的新しい。主要ドナーが対越援助を本格的に再開したのは90年代半ばである (日本の援助再開は92年)。とりわけ99年以降、アジア初のCDF・PRSPパイロット国になったことを契機に、援助協調の動きは活発化している。以下、ベトナムにおける援助協調・PRSPの動きと日本の取組みを簡単に述べる¹⁶⁾。

図1 ベトナムとタンザニアー日本のODAの位置づけ



注：支出純額ベース。

出所：OECD (2002) *Geographic Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000*.

表1 ベトナムとタンザニアーPRSPコンテキストの比較

	ベトナム	タンザニア
ドナーとの関係	援助依存度は低い ・1人当たりODA：15ドル ・ODA対GNP比：4.3% HIPCsであるがサステナブル^{※6} ・債務救済を意図せず 日本は突出したトップ・ドナー ・無償・技協（ともにグラント）・有償（ローン）の全スキームを活用可。	援助依存度は比較的高い ・1人当たりODA：31ドル、 ・ODA対GNP比：12.5% HIPCs ・債務救済を意図 日本は他ドナーと拮抗 ・無償・技協（グラント）に限定。
援助協調の歴史、PRSPと国家開発計画との関係	援助協調の本格化は最近 ・新モダリティーの浸透は相対的に少ない。 ・手続き調和化はローンとグラント援助の違いをふまえ、一定の多様性を認める方向で進行中。 PRSP「補完型」 ・国家開発計画を基本文書とし、その理念のもとに予算化。	新モダリティーの最前線、援助協調が急進的に展開 ・PRSPに先立ち、セクターワイドアプローチ、コモンファンド、MTEF実施。 ・画一的な手続き調和化が進む傾向あり。 PRSP「優先型」 ・PRSPを軸に、各セクター計画をふまえて予算化やMTEF策定（国家開発計画は象徴的役割）。
PRSPプライオリティ	「公正な成長」 ・全体枠組みは社会公正を伴う成長促進。その中で社会政策や貧困ターゲット策をPRSPで具体的に明記。	「社会公正」 ・成長促進策の記述もあるが、貧困ターゲット策が中心（但し、次ラウンドのPRSPで成長志向を強化する兆しあり）。

注：Medium-term Expenditure Framework：中期支出枠組み

出所：筆者作成（詳細はIzumi Ohno (2002), “Diversifying PRSP-The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction,” *GRIPS Development Forum Discussion Paper No.4*を参照）。援助依存度データについてはWorld Bank, *World Development Report 2000/2001*。

(1) 概要

● パートナーシップ： CDFの枠組みのもとで、現在、25以上のパートナーシップグループが設置されている。最も活発で、PRSP作成や援助協調に大きな影響力をもつのは世銀と英国がリードする「貧困タスクフォース」¹⁰である。セクター別テーマにおいてもグループ会合が開催され、多様な開発パートナーとの協調のもとでセクター政策を議論する枠組が確立した。

● PRSP： ベトナム政府は2001年3月に暫定PRSPを作成し、最終版は2002年5月に首相承認、7月に世銀理事会の承認を受けている。ベトナム版PRSPの際立った特徴は、政府が強いオーナーシップを発揮し、10ヵ年計画や5ヵ年計画が掲げる自らの開発ビジョンを反映した成長志向の開発戦略を提示した点である。ベトナム政府は暫定PRSP後に同文書を、「包括」と「成長」の語を加えた「包括的貧困削減・成長戦略 (Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS) 書」へと改名している。

● 援助手続き調和化・モダリティー： ベトナム政府は「取引費用」軽減の必要性を支持しつつも多様なアプローチを認めており、①譲許的借款を供与するドナー間（世銀・ADB（アジア開発銀行）・JBIC（国際協力銀行）、これら3機関で援助総額の約3分の2に相当）での調和化、および②Like-minded Donor Group¹¹（LMDG：英国、オランダ、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス他）といった小規模のグラント供与を中心とするドナー間での調和化（コモンファンドを含む）のツートラック・アプローチが進んでいる。現時点では、調和化にかかる画一的な動きには発展していない。

(2) 日本の取組み：グッド・プラクティスと課題

日本はベトナムに対し、近年までは主にバイラテラル・ベースで、無償・有償資金協力、技術協力といった各種の経済協力スキームを通じて大規模な知的・政策支援やプロジェクト援助を実施してきた（特に、「石川プロジェクト」（JICA）¹²や「新宮沢構想」借款（JBIC）¹³といった大型政策支援、運輸・電力セクター分野のインフラ整備支援）。

同国における援助協調の新展開は、日本にとって複雑な意味をもった。トップ・ドナーとして開発パートナーから「相応」の役割が期待される一方、以前から限られた人員体制で多数の案件実施を担っている現場の経済協力関係者には多大な業務負担になるからである。そういった制約の中で様々な工夫による対応がなされており、①貧困タスクフォースへの参画を通じたCPRGS策定支援、②パートナーシップ・グループのうち、運輸、中小企業・民間セクター振興、ホーチミン市のODA計画・実施能力強化にかかる会合でリード・ドナーを務めるほか、経済的課題や地方開発をテーマとする諸会合にも参加している。また、合同ポートフォリオ・レビュー会合を契機としたJBIC・世銀・ADBの3開発金融機関による協力は、事業実施促進の側面にとどまらず近年では手続き調和化への取組みにも発展しており、具体的成果をあげつつある。

他方、CPRGSに関し、自立的に「成長」の要素を入れた文書を策定したベトナム政府の強いオーナーシップは評価されるが、この点と成長戦略の質・内容の良さは別次元の問題である。実際に、CPRGSにおいて成長戦略の具体策は必ずしも十分でなく、今後、日本が主導しパートナーシップの枠組で成長重視の追加的なイニシアティブを提示する作業を行うことが課題である（上記パートナーシップ・グループの活動は、今までは情報共有が中心）¹²。

一方、社会セクターに関しては、日本は他ドナーに先駆けて初等教育開発プログラム（JICA）によるセクター政策づくりを支援したが、今後、LMDGを中心にノン・プロジェクト型援助を念頭においた手続き調和化の動きが活発化する可能性をふまえ、日本として、直接的な貧困削減への支援にも積極的に取組むのか（その場合は無償資金協力のより柔軟な運用といった手続き面の対応、又は有償資金協力による対応が必要）、それとも、独自に成長戦略と関係ある人材育成・職業訓練などを重点支援するのかなどを検討していく必要がある。

4 タンザニアの経験と示唆 —「サブサハラ型」モデルとして

タンザニアは、ウガンダ、ブルキナファソに

続きPRSPプロセスが最も早く始まった国の1つである。同国では既に1995年頃から北欧諸国による援助見直しが始まり、財政支援、コモンバスケット、セクター・ワイド・アプローチといった新モダリティーの導入を含み、最も急進的に援助協調が展開している。これらを一貫する原則は、各ドナーによる援助手続きのみならず政策の共通化である。

また、タンザニアは日本のアフリカにおける最大の援助供与国でもある(2000年度は二国間援助合計で第8位、無償資金協力では第1位)¹³。タンザニアにおける援助協調・PRPSの動きと日本の取組みは以下のとおりである。

(1) 概要

● **パートナーシップ**： 現在、CG (Consultative Group) 会合やDACドナー会合を頂点として35以上のドナー間協議の場が設けられている。このような会合は、①ドナー協調全般、②公共支出レビュー・中期支出枠組 (Public Expenditure Review: PER/Medium-Term Expenditure Framework: MTEF) 関連、③貧困モニタリング関連、④財政支援関連、⑤セクター・プログラム関連、⑥ガバナンス関連に大別される。PRSPの効率的実施のために、PER/MTEFセクター・プログラム、PRSP貧困モニタリング等のレビューが一連のサイクルで実施されるよう、各ドナーの協調が求められている。

● **PRSP**： タンザニア政府は2000年4月に暫定PRSPを作成し、2000年10月に最終版PRSPを完成、世銀理事会で承認された。現在のPRSPは「社会公正」を重視し、社会セクター(教育・保健・水・地方道路など)に対し予算配分を重点的に行っている。また、これら重点分野への資金確保を目的として貧困削減財政支援基金 (Poverty Reduction Budget Support: PRBS) が設置され、主要ドナーが財政支援型で資金を拠出している。

● **援助手続きの調和化・モダリティー**： 北欧ドナーによる援助見直しの動きは、望ましい支援のあり方を規定する文書策定へと発展し、政府・ドナー間でワーキンググループが設けられ、2002年3月に「タンザニア支援戦略」(Tanzania Assistance Strategy: TAS) が完成した。TASにおいて、タンザニア政府はプロジェクト型援

助を否定しないものの、コモンバスケットや財政支援型の援助を望ましいものとしている。現在、教育・保健・地方政府改革の分野でコモンバスケットが導入されており、農業でも導入準備中である。特に初等教育セクター・プログラムでは、(英国・北欧ドナーの強い主張もあり) コモンバスケット型しか認めないという画一的な状況が生じている。

(2) 日本の取組み：グッド・プラクティスと課題

タンザニアでの動きは日本の従来の援助方式と乖離しており関係者は困難な対応を迫られているが、外務省の方針をうけ、特に近年のJICAにおける人的強化・政策的工夫を通じて、①農業分野でリード・ドナーとなり、農業セクター開発戦略作成を主導しドナーと政府の間の調整を担当、②債務救済無償 (本体)¹⁴の一部をPRBSに繰り入れ財政支援を実施、さらには③貧困モニタリング、PER/MTEFといった包括的で政策枠組にかかる支援などにも参画している。特に①は、PRSPの枠組の中で生産部門におけるセクター・プログラムづくり支援であり、援助協調プロセスを支援する初めてのセクター・プログラム開発調査として画期的なイニシャティブである¹⁵。さらに特記すべき成果として、コモン・バスケット型の援助モダリティーを画一的に適用する傾向が強いなかで、日本が中心になって、農業セクターでは、セクター開発戦略の実施段階で実情に即した対応ができるよう、多様なモダリティーの確保を提案し、関係者との合意形成をした点があげられる。

現場の体制においても、4名の企画調査員(財政管理・教育・貧困・農業)をJICA事務所に派遣し、スタッフとともに援助協調のテーマ別に配置するなど、連絡体制や分析面での対応強化に努めている。

今後の課題としては、①成長関心追加という意味において、戦略面では農業セクター開発戦略の実施に向けた支援の強化、②援助手続き調和化・モダリティーの面では、コモンファンドへの対応方針の明確化、中期支出にかかる予測性の向上、オンバジェット化への対応などがあげられる。

なお、タンザニアでは次ラウンドのPRSPを睨んだ動きが始まっているが(現行PRSPは2003

年9月まで)、タンザニア政府は次のPRSPをより成長志向の強いものとする意向を示しており注目される^{注16}。世銀タンザニア事務所も(次のPRSPと並行して)準備中のPRSC(Poverty Reduction Support Credit: 貧困削減支援貸付)において、公共支出・社会サービスデリバリの効率化に加え、“scaling up growth”を目標として打ち出している。

5 2つの援助協調モデル—実践に向けた提言と今後の課題

(1) 基本スタンス

開発戦略における成長関心の追加・メインストリーム化を各国のコンテキストの中で実現していくことは、日本の比較優位を生かしたユニークな貢献であり、援助協調やPRSP対応における重点課題である。現在の成長戦略の議論は具体的中身よりも枠組志向が優先されており、日本的・東アジア的な観点から見て不十分である。日本がパートナーシップの枠組みの中で成長支援をリードする過程を通じて、成長戦略の中身についての政府・ドナー・研究者間の議論が深まり、具体的な問題意識(個別性・総体性・長期志向・実務関心の重視する政策)が共有されていくことが期待される。

こういった基本スタンスのもとで、対照的コンテキストにある2つの援助協調モデルを念頭において日本の参画戦略を検討することは有用と考える。勿論、2つのモデルの中間に位置づけられる途上国はあるが、両端のケースを検討することは、より一般的な参画戦略づくりにおける一定の判断基準を提供してくれる。

まず、「東アジア型」モデルの国では、日本が強いリーダーシップを発揮しインフラ整備、人材育成、中小企業振興、国営企業改革、投資環境整備などの包括的な分野において成長戦略を具体化していくことを提案する。次に、「サブサハラ型」モデルの国では、日本が比較優位を発揮できる分野・やり方で、少数の分野で主導権をとることをめざすよう提案する。

そして、援助手続き調和化や新モダリティーに対しては、こういった戦略的視点を考慮にいられた取組みが必要である。日本の「顔」は必ず

しも個々のスキームやプロジェクト単位で見える必要はなく、開発戦略やセクター政策の上位レベルで「顔」が見えればよい。その意味から、現行の無償資金協力のより柔軟な運用をはじめとする改革も必要である。

(2) 具体化にあたっての留意点

上記の基本スタンスを実践する際の主なポイント、および留意点を整理する。

● 成長戦略のためのエントリー・ポイントを探す。

① 重点分野においては、援助協調プロセスへの関与のみならず、中身における支援も充実させる。そして、パートナーシップの枠組の中でイニシアティブを発表、実践する。

② 特に「東アジア型」モデルの場合は、貿易・投資との連関を念頭に置いた成長戦略づくりが有効で、大使館(外務省)・JICA・JBIC・JETRO(日本貿易振興会)をはじめとする関係機関の連携強化によりオールジャパン体制を構築する^{注17}。(なお、限られた人材リソースを有効活用する方策として、バングラデシュの経験(日本国内での開発援助ネットワークづくり、現場における日本の援助リソース集中・プログラム化など)^{注18}やベトナムでのオールジャパン体制づくりやタンザニアJICA事務所(人員の戦略的な配置)の例は参考になる。)

● わが国がもつ全ての援助スキームを有機的に活用し、パッケージ化して提示することで戦略性あるメッセージを発信する。理想的には、「東アジア型」と「サブサハラ型」それぞれにおいて、次の「ベスト・ミックス」を追求する^{注19}。

① 「東アジア型」モデルの場合には、有償資金協力(さらには民間の投資・貿易)を含みプロジェクト援助を大規模に展開できる利点があるので、例えば政策支援と産業化支援のインフラ整備プロジェクトの連携に努め、各要素を有機的に組み合わせる政策インパクトを高める。

② 「サブサハラ型」モデルでは、活用可能なスキームは無償資金協力と技術協力に限定されることが多いが、(i)プロジェクト援助や調査を通じて重点セクターに対する具体

的な開発アプローチを示すとともに、(ii)財政支援やコモンファンドを通じてその普及を図りインパクトを高める。無償資金協力を機動的に動員して自らが財政支援やコモンファンドに参画するだけでなく、他ドナーの拠出基金も積極的に利用して、日本が比較優位をもつ協力を面的に拡大していくこともめざす。現行の援助協調に合わせながら、しかも完全に追随するのではなく必要に応じて共通モダリティーから離れ、その理由を政府・他のドナーに説明し正当化していくよう努める。

- 上記戦略の効果的実施という観点から、併せて、予算を含む政策・制度面（公共投資・支出計画、中期支出枠組）にかかるキャパシティビルディングやモニタリングについて助言・支援する。
- 援助手続き調和化・モダリティーに関しては、戦略面とセットで対応する。

- ①特に「サブサハラ型」モデルの場合には、重点分野以外については、日本側の仕組みを変えて新モダリティーに積極参加するか、またはその分野から完全に撤退するかの決断をする。
- ②具体的には、少数の成長関連分野では援助協調枠組を意識しつつも厳しくは縛られず日本が主導、副分野では援助協調を通じた参加、他分野からは撤退、といったメリハリをつける。

(3) 現行の政策・体制で改革を必要とする事項

以上の政策イニシアティブを実行に移すために、次の点に関し、日本サイドの政策や手続きの変更を早急に検討する必要がある。

- 東京における政策・手続き変更の必要性
 - ①取引費用の軽減が有効な分野における手続き共通化（例えば、わが国の援助情報の公開と他ドナーとの共有、調査団・報告などに関する他ドナーとの調整、ミッションの調和・減少方向での統合、および現地への事後的な成果フィードバック）。ただし、すべての分野で手続きを共通化するのではなく、個別に実施すべき分野も同時に明確にする。

- ②援助のオンパジェット化、そのための現地判断による非公式な中期支出予測の提示
- ③財政支援・コモンファンドに対する柔軟・機動的な支出
- ④無償コストの引き下げ（例えば、ローカルスタンダードの採用、現地調達・サブコンストラクター活用の推進）、および日本人専門家等の単価・質の改善、および現地・外国人採用の許容
- 現地主義、現地と東京の連携強化（例えば、新モダリティーに関する覚書への署名について時宜を得た対応、現地への権限委譲）
- 現地におけるオールジャパン体制のさらなる強化

援助協調で提起されている課題には、わが国が援助改革を進めるうえで真剣に取組むべきものも多い。必要な部分では、援助協調圧力を積極的に利用するチャンスととらえ前向きに対応していくことが求められている。

———— 注 ————

注1 「PRSPと日本の貢献」勉強会（座長：柳原透拓殖大学教授、事務局：JICA国際協力総合研修所）での議論、牧野耕司（2002）などに基づく。

注2 こういった問題意識は、緒方健太郎（2002）および高橋基樹（2001）においても提起されている。

注3 本稿で述べる「成長関心」の不足とは、現行のPRSPにおいては、直接的な貧困削減についての関心に比べ、（当該国における貧困削減を持続するために必要な）成長をいかに促進するか、という成長志向が不足していることを意味する。なお、石川滋一橋大学名誉教授は、1990年代を通じた国際開発動向を「世銀の途上国援助政策の最高ゴールが持続可能な成長から貧困削減に書きかえられたというでき事」と述べている。石川滋（2002a）および石川滋（2002b）を参照。

注4 タンザニアおよびロンドンにて筆者が現地調査を行った時（2002年9月）のタンザニア政府関係者、主要ドナー、DfIDなどとのインタビューに基づく。出張報告はGRIPS開発フォーラム（<http://www.grips.ac.jp/forum/>）を参照。

注5 Kenichi Ohno (2002)。

注6 「HIPCであるがサステナブル」とは、対外債務の現在価値が輸出の150%を超過するなど、現時点での対外債務負担から判断すればHIPCs（重債務貧困国）に分類されるが、従来の債務繰延べ（リスケジュール）枠組を適用した後に債務負担額は維持可能な水準になることが期待されている国。世銀によれば、2003年1月時点でHIPCsは42カ国あり、うちサステナブルとされている国は、ベトナムの他にケニア、アンゴラ、イエメン共和国の4ヶ国である。（World Bank HIPC Website [http://www.worldbank.org/hipc/index.html]）

注7 PRSPや援助協調を含む日本の対ベトナム開発協力の詳細については、GRIPS開発フォーラム（2002）を参照。

注8 貧困タスクフォース（Poverty Task Force）は、ベトナム政府・主要ドナー間で貧困問題に関するイシューを包括的に検討・協議する場として設置された、パートナーシップ・グループの1つである。同タスクフォースは、ドナー側の意見の集約やベトナム政府への働きかけに加え、貧困アセスメントの実施・モニタリングのための開発指標の作成・地域ワークショップの開催などを行い、PRSP策定プロセスを積極的に支援したほか、今後の実施段階での貢献も期待されている。

注9 まだ定着した邦訳はない模様だが、いわば「意気投合したドナーグループ」。貧困削減を開発の至上目的とし、その目的を実現するために政策枠組のみならず、援助手続きの共通化や援助資金の統合などに向けて協力しているドナーの集まり。各途上国の現場により構成ドナーに多少の違いはあるが、典型的には英国、オランダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンが含まれる。最近では、ドイツも同グループに属する場合が増えている。

注10 「石川プロジェクト」（正式名称は「ヴィエトナム国市場経済化支援開発政策調査」）は1995年4月の日越首脳会談での合意をうけて、JICAの開発調査事業として、1995年8月から2001年3月にかけて、石川滋一橋大学名誉教授を団長として3フェーズにわたって実施された。日越共同研究の形で進められ、重点トピックとして、農業・農村開発、産業政策および貿易政策、財政金融政策、国営企業政策などが選ばれた。

注11 「新宮沢構想」借款は（正式名称は「経済改革支援借款」）は日本初の独自の政策アクションプランを盛り込んだ構想調整借款で、日本側の実施機関はJBICである。アジア危機後のベトナムの国際収支改善に資するとともに同政府が推進する経済改革努力を支援するため、1999年9月、新宮沢構想の一貫として足の速い借款を供与した（交換公文と借款契約を締結、総額200億円）。政策アクションプランは、民間セクターの育成、国営企業の改革、貿易関税制度の改革など、前述の「石川プロジェクト」の部会とも重なり、実物経済の成長に踏み込んだ内容となっている。

注12 最近の注目すべき動きとして、ODA総合戦略会議（第2次ODA改革懇談会の提言をうけて2002年6月発足、川口外相が議長）においてベトナムを最初のパイロット国とした「国別援助計画」の改訂が決定されたことを契機に、現地主義によるオールジャパン体制づくりが進展している。そして、これはPRSP対応にも発展し、例えば、同年12月のドナー会合では、日本の提案により、インフラ整備と貧困削減のリンクの観点を盛り込んでCPRGSを補足・拡充する作業も合意された。この点に関する現地の取組みについては、北野充・石井菜穂子（2003）を参照。

注13 支出純額ベース、「政府開発援助（ODA）白書」2001年度版、外務省。

注14 途上国の深刻な債務返済問題に対処するための無償資金協力の一形態。特に重債務貧困国の場合には、円借款の債務返済後に元利合計額と同額の無償資金をアンタイドで供与していた。なお、日本政府は2002年12月に債務救済方式の見直しを行い、その結果、債務救済無償は廃止されることになった。ただし、セクター・ノンプロジェクト無償の本体および見返り資金、食糧援助・食糧増産援助の見返り資金をコモンファンドや一般財政支援に投入することは引き続き可能である。

注15 日本主導による農業セクター開発戦略作成への取組みについては高橋基樹、藍澤淑雄、佐々木亮（2002）に、また、タンザニアにおけるPRSP展開の全体像については笹岡雄一（2002）に詳しい。

注16 大統領府を中心に“Medium-Term Strategy for Growth and Poverty Alleviation: 2002-2005”

を策定する動きがあり、次ラウンドのPRSPとの関係からも注目される。拡大HIPCイニシアティブのもとで債務削減の適格条件を満たす必要性もあり、タンザニア政府は（ベトナムと比べ）短期間に現行のPRSPを作成した。その戦略的内容について検討が十分でなかった点はタンザニア政府関係者・研究者も認識している。

注17 大野健一「ベトナム国別援助計画改定に向けて」ODA総合戦略会議第3回提案レジメ（2002年9月13日、<http://www.grips.ac.jp/forum/>を参照）。

注18 岡崎克彦（2002）、在バングラデシュ日本大使館等（2002）。

注19 ここで述べる「ベスト・ミックス」は、日本の人員・体制面の諸制約や比較優位を考慮したうえで、途上国に対する効率的・効果的な支援のために、マルチラテラル（一般財財政支援やコモンファンド）の枠組へのリソース投入と独自に行う支援との適切なバランスは何かを考え、さらに無償資金協力と技術協力（ともにグラント）と有償資金協力（ローン）といった日本がもつバイラテラルの各種スキームをどう組み合わせるかを総合的に判断する、という発想に基づくものである。理想的には、世銀などの国際機関に日本が拠出している技術協力用のファンドの活用も戦略的に考えることが望ましい。

— 参考文献 —

- ・石川滋（2002a）「貧困削減か成長促進か：国際的な援助政策の見直しと途上国」、『日本学士院紀要』第56巻2号、pp.91-131
- ・石川滋（2002b）「世界銀行の国際開発政策見直しと日本のODA」、『社会科学研究』第53巻第6号、pp.25-50
- ・岡崎克彦（2002）「バングラデシュ開発援助ネットワーク：国別援助政策強化の新たな試み」、『GRIPS Development Forum Policy Minutes』、ワシントンDC開発フォーラム政策議事録No.7、pp.29-37
- ・緒方健太郎（2002）「PRSPプロセスの改善に向けて一本フォーラムでの議論を総括する」、『GRIPS Development Forum Policy Minutes』、ワシントンDC開発フォーラム政策議事録No.13
- ・外務省（2002）『政府開発援助（ODA）白書』、

2001年度版

- ・北野充・石井菜穂子（2003）「日本の声をPRSPへ：ベトナムでの新しい試み」『国際開発ジャーナル』、2003年3月号
- ・GRIPS開発フォーラム（2002）「日本の対ヴィエトナム開発協力—貧困削減を伴う広範な成長への支援」
- ・在バングラデシュ日本大使館、JICAバングラデシュ事務所、JBICダッカ駐在員事務所（2002）『「選択・集中・連携」を通じたODAの効果的・効率的実施（バングラデシュ・モデル）」（2002年10月バングラデシュ開発援助研究会配布資料）
- ・笹岡雄一（2002）「タンザニアのPRSP戦略—貧困削減のパートナーシップ」、『国際開発研究』Vol.11、No.2、pp.133-147
- ・高橋基樹（2001）「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」、『国際協力研究』Vol.17、No.2通巻34号、pp.9-19
- ・高橋基樹、藍澤淑雄、佐々木亮（2002）「アフリカ農村開発における政府の役割—タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取組み」、『IDCJ FORUM』第22号、pp.75-100
- ・牧野耕司（2002）「PRSPについての暫定的考察」、『国際協力研究』Vol.18、No.1通巻35号、pp.98-104
- ・柳原透（2001）「途上国の貧困削減アプローチと日本の貢献」、『国際協力研究』Vol.17、No.2通巻34号、pp.1-7
- ・OECD（2002）. *Geographic Distribution of Financial Flows to Aid Recipients. 1996-2000.*
- ・Ohno, Izumi（2002）. *Diversifying PRSP- The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction. GRIPS Development Forum Discussion Paper No.4.* (<http://www.grips.ac.jp/forum>)
- ・Ohno, Kenichi（2002）. *East Asian Experience in Economic Development and Cooperation. GRIPS Development Forum Policy Note No.3 (forthcoming).* (<http://www.grips.ac.jp/forum/>)

ドナー協調の現場から／東アフリカの事例

ウガンダ、タンザニアのPRSPの現状と比較

笹岡 雄一 国際協力事業団 調達部 調査役

はじめに

ウガンダとタンザニアは、PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略書) の最初の適用グループに入る国々である。両国とも地続きで、東アフリカ共同体 (East African Community) に属している。1986年から自主的な構造改革に着手し、従来のドナー側が課す援助の政策付帯条件が減少しているという意味で「ポストコンディショナリティ・レジーム」と評価されることもある。その真偽はさておき、両国がPRSPの先鞭を付けた実施国であることは間違いない。筆者は1996年にウガンダ大蔵計画経済開発省 (以下大蔵計画省) に専門家として2年間、2001年にタンザニアに企画調査員として1年間勤務した。本稿は主として当時の筆者の経験と知見に基づくものである。

経済協力アドバイザーとして派遣されたウガンダでは日本の援助の観点からの調整業務を行なうと共に、(当時2省に分裂中の) 大蔵計画省の開発委員会 (Development Committee) のアドバイザーとなった。タンザニアでは国際協力事業団 (JICA) 事務所勤務となり、農業セクター・プログラム及び地方開発戦略の形成にあたり日本大使館と共にタンザニア政府・各ドナーとの協議・調整に従事した。これらの経験は、異なるフェーズのアフリカPRSP萌芽期を観察できたという意味で貴重であった。また、アフリカにおける隣国であってもPRSPプロセスには類似点と共に相違点があることを実感する次第である。以下の第1章と第2章は、両国のオーナーシップとパートナーシップを比較しながら論を進め、第3章でPRSPの残りの課題について考察する。

1 オーナーシップ^{注1}

途上国のPRSPにおけるオーナーシップの有無についてはさまざまに議論されている。実際のところ、IMF・世界銀行 (以下IMF世銀) などのドナーはコンディショナリティを実施国に課しているので、オーナーシップなど持ちようがないという見解や、そもそも低所得国にはそれに応じる能力が備わっていないという議論がある。これに対して、筆者は過度なコンディショナリティの設定には反対であるが、長い目でオーナーシップの萌芽的な状態を見守る必要があると考える。努力している当事者にすれば、あるとかないとか議論されること自体が心外かもしれないし、逆に援助は「押し付け」であると心情を吐露されるかもしれない。また、PRSPプロセスに利益のある省庁は強い主導性を示しやすいし、不利益を被る省庁はそれを示しにくい。これらの議論は主観的なものになりやすいが、オーナーシップはある国の政府や省庁の傾向を一括みにする切り口として有用と考える。

オーナーシップの有無の判断基準としては、大統領や重要省庁等の政府の主要機構、ないしそれを担う指導者層がどれだけ意欲と能力をもち、責任をとる姿勢があるのか、または主体性があるのかという観点があると思われる。この基準からは、ウガンダには相当高いオーナーシップがあると感じる。タンザニアも、大蔵省や首相府、公務員庁などは改革プロセス全般に関して非常に強い熱意をもっている。タンザニア人は人柄が良く、大蔵省のリモ次官補などのような高潔な好人物も多い。ただし、行政府全体としては重要な決定を外部 (ドナー、コンサルタント) に委ねやすい傾向があるようにも思われる。

(1) ウガンダ

ウガンダにはムセベニ大統領のもとに、ムテビレ大蔵省次官（当時、後に中央銀行総裁）、キタビレ予算局長、さらに局長クラスの官僚に非常に有能な人材がおり、仕事の決断も全般的に早かった。特にムテビレ次官の有能さ、傑出ぶりは多くの報告書でも目にするところである。後にPRSPの計画部分になるPEAP（Poverty Eradication Action Plan）の策定は、ウガンダ人が中心となって構成される10名余のタスク・チームによって進められた。外国人専門家ないしスタッフもそのチームにいたが、「ボス」であるウガンダ人の意向を尊重して資料の作成を行っていた。PEAPは97年段階で作成が着手されていた。IMF世銀の合同委員会においてPRSP全般の合意がうまれたのは99年であるので、その2年前に自発的なプロセスが始まっていたことになる。

PEAPは、貧困コンセプトや政策的方向性を示す「パートⅠ」と各論のセクター計画や予算配分を示す「パートⅡ」から構成されているが、「パートⅠ」はすぐに出来上がった。貧困撲滅を生活の質と経済成長の2つの観点から捉える濃度の高い文書であった。パートⅡは計画省カサミ次官（当時、後に大蔵計画省次官）のもとで作成され、作業の進捗管理が行なわれた。貧困削減を重視する案件が採択されるべきとの理由で、開発委員会や事前のスクリーニングで利用される案件の選択基準についても話し合われた。当初は案件内容の性格を評価する「貧困マーカー」の導入も検討されたが、どうしても多セクター（multi-sector）型案件の方が有利になってしまうことからその作業は中断した。

ウガンダにおいてPEAP策定が行なわれた契機は、ムセベニ大統領が96年に再選された際に公約した初等教育の無償化（UPE：Universal Primary Education）政策にある。このUPEの準備が「10カ年道路マスタープラン」の推進で政府にもドナーにも供給資金の余裕がないと考えていた世銀に余り相談なく進められていたため、政府は97年からドナー側、特に世銀に対してセクター優先順位の絞り込みと資金的な裏付けを示す必要がうまれたのである。96年末に筆者が当時の世銀駐在代表に着任挨拶を行った際には、代表は重点セクター全般の拡充と道路で

手一杯であり、さらにUPEを支援する余地はないと述べていた。ほかのドナーにもUPEによる初等教育の質の低下を懸念する声があった。しかし、97年のあいだにUPEは社会に定着し、PEAPによる優先セクターの明示が懐疑的であったドナーの対応を変えた。現在の優先セクターは5つであるが、当時は道路と教育が最優先するという明確な考え方があり、従ってUPEも重視してほしいとの含みがあった。

このようにしてPRSPプロセスは事実上開始された。ドナー側の対応も変えてしまうムセベニの巧みなリーダーシップやそれを開発計画のうでで支えるムテビレの知性が特筆できる。98年6月にはウガンダ政府、大蔵計画省は紛失が認められた各ドナーが供与した資金を返却する措置を取った。日本の食糧増産援助（Kennedy Round II: 2KR）の積立金も、行方不明になった一部の2百万ドル程度が回収された。これは政府の腐敗防止に対する真摯な姿勢をみせた事件であった。このような政府を賞賛する気運に冷水を浴びせたのが、同年8月の対コンゴ再侵攻であった。即座に援助額は減少し、PRSP/HIPCs（重債務貧困国）承認のプロセスは中断した。しかし、その後の立ち直りも早く、99年には完了時点（Completion Point）に到達した^{註2}。

(2) タンザニア

2001年のPRSPのフェーズはだいたいウガンダの99年に相当していた。タンザニアは前年11月にHIPCsの決定時点（Decision Point）に到達しており、政府（大統領・首相・閣僚）はHIPCsの完了時点を2001年6月に設定しようとしていた。政府側には96年に意図表明してから進んでいないHIPCsプロセスに対する苛立ちがあった。しかし、半年間で30近くある開発課題に應える工程はあまりにも短いものであった。

二国間（バイ）ドナーは、PRSP策定を急ぐことはタンザニア側の能力育成に繋がらないと主張した。世銀に対してもPRSPの詳細な計画策定はより時間をかけて行なうべきであり、完了時点の到達は条件を付けずに速やかに実現させるべきであると提案した。IMF世銀も完了時点の到達期間を柔軟に短縮する考慮を示していた。その理由としては、タンザニアの改革努力

の評価、PRSPプロセスに参加していた他ドナーに対する配慮などに加え、これらの機関が域内でウガンダに続く実績を早く作りあげたい動機があったと思われる。

筆者が担当した農業及び地方開発セクターにおいてもあまりにも短い調査工程に無理があった。農業セクターではコンサルタントが作成した6月ドラフト案はすべての政策オプションが行われると記載されており、戦略として採用できるものではなかった。ドナーがドラフトの大幅改訂を求める一方、政府は6月クリアを目指した。なお、この時期は、日本が農業・地方開発セクターの日本側のプログラム立ち上げも行っていた。この時のプロセスを見ていて気付いたのは、閣僚と官僚上層部のあいだに十分な意思伝達がなかったことである。官僚は工程についてドナー側と協議していたが、タイトな日程を閣僚には伝えず、閣僚は6月クリアで動いているものと思い込んでいた。

PRSPの作業は表立っては6月に終わったとされたが、実際はその後も続いていたし、残された項目もあった。政府は準備終了の基本姿勢に立っており、6月が過ぎてからは徐々に大統領のIMF世銀のコンディショナリティに対する批判が目立つようになった。8月に二国間ドナーはPRSPにおける重点項目の完成を強調し、IMF世銀に対して完了時点の早期到達を慫慂する共同声明を出した。そして完了時点が11月に実現したが、これは決定時点からは1年間での早期達成であった。

この過程で中央省庁内部の能力の弱さも判明した。PRSPプロセスはコンサルタントが作成したペーパーに政府とドナーがコメントを付ける形で進んだ。民間のコンサルタントが5社程度あり、これらが公共支出レビュー、PRSPモニタリングや生活水準調査等の政府の政策関連の調査業務を請け負う体制となっている。これらの業務は通常は欧州コンサルタントが補強として入る以外は、タンザニア人コンサルタントが進めている。北欧・英国はこうしたコンサルタントないし研究機関を育てようと支援してきた経緯がある。コンサルタントは、支援を受けているドナーの事業を批判する等、立場的には中立的と言える側面を有している。しかし、このプロセスはもう少し政府の方が主導的に担うべきであった。

2 パートナースhip^{注3}

ウガンダと比較してタンザニアは若干オーナーシップが弱い、これがドナー間の対立を惹起する要素となる。中心にいる政府が裁けないために、ドナー同士の考え方の違いが衝突してしまう。従って、パートナーシップの方は不安定な構造になる。また、ウガンダ人は本音でものを語るが、タンザニア人は些か建て前主義のところがある。タンザニア社会主義は現在でも成功したと受け取られる部分があり（スワヒリ語の普及や平和で寛容な社会の実現、等々）、貧困救済措置とも関連して援助の画一的なモデルティ（様態）を指定しやすい風潮もある。これらに立脚して、後述する北欧諸国、英国、世銀主導型の援助手続きの調和化（ハーモナイゼーション）の議論が強まっている。

(1) ウガンダ

96—98年には首都カンパラのドナーのあいだには、非常に和やかな雰囲気があった。月に1度世銀事務所にドナーが集まり、毎回テーマを決めて専門家の話を聞き、自由闊達に議論が行われていた。現状のプロジェクトの評価や実施上の教訓につき認識が深められた。ときには援助の方向性をめぐり議論が熱を帯びることはあったが、タンザニアにおけるような対立はなかった。これが何に由来するのかを解明することは難しいが、当時の出席者の性格に加えてパートナーシップが政府のオーナーシップの影響を受けた部分もあるだろう。

ウガンダ政府は内戦の壊滅から立ち上がったことから実利的な傾向があり、援助様態は財政支援でもプロジェクトでも良いとの姿勢であった。ただし、大蔵計画省は常に予算の経常赤字に直面し、財政援助を進捗させたがっていた。政治的な面では野党が公然たる活動を制限され、タンザニアと同様「半権威主義」^{注4}の体制であったが、集会等では女性が男性批判も行えた。県の行政官は厳しい環境の中で勤勉に仕事をしており、末端でのモラルは低くなかった。地方に送られた資金がサービス・ポイント^{注5}で有効に使われたかの調査が行なわれ、この結果県以下の資金管理体制が大幅に見直された^{注6}。こうした過程を経たので、イヤマーク方式^{注7}の財政援

助にしても交付金として県で執行管理できる印象をもつことができる。

98年のコンゴ再侵攻のときまでは地方分権化にしてもセクター改革にしても非常に勇気づけられる展開が続き、各種調査も貧困削減を示す家計調査やHIV/AIDSなどで肯定的な結果が現われていた。軍事費の増加はドナー側にとって懸念材料であったが、ウガンダでは北部・西部の国境沿いでゲリラとの交戦が続き、国内避難民も増えていたのでやむを得ず認める空気があった。98年の予算で軍事費が相当伸びたことはドナー側も承知していたが、それがコンゴ再侵攻に繋がるとは誰も予想していなかった。それは、モブツ将軍を一緒に倒した旧友のカビラ政権に対して行なわれたものであった。これ以降ムセベニ政権に対する国内民主主義や軍事費に対する風当たりは強いものとなった。

財政援助に対するドナーの姿勢もより慎重になった。いわゆる負のファンジビリティ（資金流用性）の議論である。タンザニアでは腐敗や政府の能力不足を理由として財政援助の促進をためらう意見はあったが、資金が軍事費に回ることを懸念する声はなかった。ウガンダでは開発援助の成果に限って言えば非常に評価され、腐敗についても率直に誤りを認めるし、閣僚を辞任させるのでパートナーシップのうえでの評価は高かった。しかし、残念なことに外交軍事的な領域での政策評価がそれを覆すことになった。

(2) タンザニア

タンザニアにおいても、北欧諸国、英国、世界銀行、日本が積極的に援助を展開している（ドナーとしての日本の存在感は非常に大きい）。ウガンダと比較すると、新しい調査や制度の発案にしてもドナー主導性が強い。タンザニア人はコンセンサス重視に物事を決めるところが日本人と似ている。援助サークルの多数派は北欧諸国と英国であるので、政府、特に官僚はまず彼等の意見に同調してしまう。一例を挙げれば、タンザニア政府（特に大蔵省）は援助モダリティについて、財政援助を望ましい援助形態と位置付け、北欧、英国、世銀がそれを支持していた。ムランバ大蔵大臣はプロジェクト援助も評価していたが、官僚レベルになると圧倒的に財政援

助支持であった。

パートナーシップについては、ニエレレ社会主義の時代から多くのドナーが熱心に支援を行なってきた。従って、援助の歴史はウガンダよりも長い。特に北欧諸国の関与は伝統的に強く、北欧の社会民主主義的な傾向がアフリカ社会主義を指向したタンザニアを支持してきた。北欧諸国は地方で地域総合開発の案件を実施しながら、政府に対して貧困削減の政策的方向性の整備を勧めてきた。県単位の地域総合開発は80年代から行なわれてきたが、全国規模の展開にはならないからであった。これは政府も望むところであった。ウガンダ同様、貧困削減の政策的方向性についてはPRSP以前から相当の取り組みが行なわれていた。ニエレレの直弟子であるムガパ大統領やその影響を受けたムセベニ大統領にとっては、貧困撲滅は当初からの重要課題であった。

ニエレレは、貧困、非識字、病気の追放を国策として掲げた。この歴史的な経緯もふまえて、ウガンダやタンザニアにおいてはPRSPの前段にあたる開発計画が形成されてきた。両国のオーナーシップの基盤にはこうした特殊東アフリカ的な経緯が存在する。それに北欧諸国、英国などとの重層的な人的関係や交流が関係している。タンザニアの指導層もかつてダルエスサラーム大学で教えていた欧州人の教授から教えを受けた者も多いし、その後留学などの交流も含めてヨーロッパと分離しては語れない知識層が形成されている。そして、その欧州がEUという共通の経済単位になり、政治統合も進めるようになってきた際に、タンザニアにおける援助手続きの調和化の議論が熱を増したのである¹³⁸。

この議論は現在DAC（OECDの開発援助委員会）やタンザニアにおいて進められている。実施国のオーナーシップを高め、計画・実施段階での取引コストを削減するために、ドナー側は援助手続きを可能な限り調和化しようという趣旨である。タンザニアではこのために独立モニタリング・グループが形成され、それぞれのドナーの援助活動をモニターしようとしている。この議論を推進しているのは、北欧諸国、英国であり、財政援助のモダリティを広げる動きとも呼応している。

3 PRSPが有する課題

これまでオーナーシップとパートナーシップというPRSPの基軸的な概念について考察してきたが、本章ではほかの各論部分に焦点をあてながら、両国の比較を続けたい。

(1) セクター・プログラム^{注9}

タンザニアにおけるセクター・プログラムは、政策／戦略枠組みと行動計画の整合性が課題になっている。戦略重視、コンサルタント任せで作成されたセクター・プログラムと、既に稼働中の様々な行動計画がマッチしていない。農業セクターでは、過去もしくは進行中のプロジェクトについて評価も兼ねてストリームライン調査が行なわれた。農業は膨大な数の事業がある保健や教育と比べて全体像の把握が容易であるものの、それでも案件の全貌把握を評価的視点も入れて行なうことは困難であった。これに対し、ウガンダ（教育、農業）では相対的に政府の関与が強く、既存の事業をセクター・プログラムのコンポーネントとしてまず位置付けてから漸進的に戦略に合わせて変えていく傾向があった。

PRSPにおける重点セクターの数はウガンダが5、タンザニアが8である。ウガンダでは重点セクターの焦点が明確である。教育のなかでも初等教育が最重要とされたが、タンザニアではそこまで詰まっていなかった。ウガンダはPRSPが始まる前から財政枠組書を長い期間作成しており、重点セクターの中期的な予算の伸びを予測する作業に慣れていた。セクター予算の伸びの予想を対政府予算、対GDP比によって表示していた。タンザニアでは、PRSPの中期支出枠組み（Mid-Term Expenditure Framework：MTEF）が導入されてからもパーセント表示を行わずに予算が積算されていた。重点セクターを支えるセクター・プログラムの進展にも差があり、2001年時点ではウガンダは4、タンザニアは2のプログラムが完成していた。

(2) PERとMTEF^{注10}

公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）及びMTEFは、PRSPの構成要

素であるが、両国特にタンザニアにおいて実質的にリンク・アップしていないのが現状である。PERは例年10月頃から始められ、4月にドラフトが完成し、5月にレビュー会合が行われる。これは7月の新年度予算案の提出に反映するにはタイミングが遅すぎるが、そもそも純粋に公聴会的な性格として位置付けられている。予算枠組みは、ドナーとの協議で大枠が決まった後で国会の各委員会における議論がなされる。また、PRSPを含む両国の全般的な予算プロセスにおいて、立法府や市民社会の関わりは未だに非常に限られたものになっている。

MTEFにおける各セクターのユニット・コストは、2001年までの現状では国際単価^{注11}が殆ど援用されており、現地の事情を反映していなかった。コストは厳密に言えば、国内の各地域によっても異なる。タンザニアにおいて世銀ミッションが、道路の一部と教育セクターのみが投入と成果の関係をある程度把握できるが、他のセクターではそうした分析枠組みができていないと発言したことがあった。これには各ドナーから大きな批判がうまれた。そもそも農業の場合、需給の問題等から単純に作物生産を拡大すればすむものでもない。タンザニア保健においてはHIV/AIDSの問題が予想以上に深刻で、そもそもPRSPの目標設定が楽観的すぎるという意見が提出された。

(3) モニタリング評価

成果主義の考え方は96年のDAC新開発戦略に遡るが、PRSPもこの考え方を踏襲している。どのように成果を評価するのかは実施国において最も差が出る部分である。ウガンダでは2000年に予算局を中心に予算と実施進捗双方のモニタリング体制の構築作業が行なわれた。また、地方分権化プログラムが進展していたので、資金が地域に届き、活動の実施がモニタリングされることが説得力をもち始めている。それでも現時点ではインプット→アウトプットまでの事業評価にとどまっている。タンザニアにおいてはウガンダ水準の分権化が99年から開始されたが、02年現在この体制は完成しておらず、事業評価も行なわれていない。

PRSP及びその構成要素であるセクター・プログラムのモニタリングは県政府の活動に依拠

するところが大きい。ウガンダにおいては、さまざまな分野で県能力構築ないし強化プログラムが行われてきた。アウトプットまでは地方から積み上げられた情報を中央で分析し、またフィードバックすることが可能かもしれない。タンザニアではルーティンのデータ収集及び集計を県政府がやることになり、PRSPモニタリング委員会の下にあるルーティン・データ作業部会が各省庁縦割りで集めたデータを県レベルで収集している。しかし、歴史的に「県」よりも上位の「州」の果たしてきた役割が大きく、県の能力に相当な制約がある。

タンザニアのモニタリング委員会の全貌を理解している人間は大蔵省のマゴンジャ次官補とUNICEF（国連児童基金）のリーチ次席、UNDP（国連開発計画）の担当者など数名であった。JICAからも企画調査員がメンバーに入り、調査の方向性について議論していた。PRSPモニタリングとPERとの関係については、前者がアウトカム以上、後者がアウトプット・レベルまでと整理されていたが、必ずしも体制としての整理は十分についていなかった。プロジェクトの場合は、一般的には外生要因を特定した上で、インプットとアウトプットの相関関係のある程度把握することが可能と言える。プログラムをこえたPRSPの段階においては、外生要因も多数で、セクター間の相互関係もあり、貧困削減実績の有効な評価が可能なのかどうか各国で問われている。

(4) 成長と貧困削減

世銀のPRSP担当局長ジョン・ページ氏は、01年訪日された際に「アフリカに成長シナリオなし」とコメントした。ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）の達成には、GDPの年間7%成長が必要との試算もなされているが、アフリカ一般についてはそのような展望はない。しかし、高い人口成長やエイズの影響などを考慮すれば、4－5%の成長がなければ実質マイナス成長になるだろう。こうした状況でPRSPにおいて社会セクター予算に力点を置くことは、少なくとも短中期的には成長軌道に向かわず援助依存度を高めるリスクがある。しかし、社会セクターが本来的に機能すれば、漸進的に貧困削減に有効に働くとい

う主張もありうる。この点ではウガンダもタンザニアも社会セクター、特に教育と保健を重視している点が共通している。

ウガンダのPEAP、タンザニアのPRSP共に経済成長を基本的な方向性として重視しているものの、初期の時点ではウガンダの方が成長重視の姿勢を打ち出していた。ウガンダでは道路と農業が生産セクターに直結すると理解されていた。この背景には、ウガンダの内陸国としての制約事情があると思われる。主要な物資はケニアのモンバサ港かタンザニアからフェリー経由で入っている。この意味で海に面しているタンザニアは恵まれている。しかしながら、PRSPの重点セクターが出揃う過程のなかでこのような対比はさほど鮮明ではなくなっている。

4 暫定的結論

ウガンダではPRSP以前からPEAPが存在し、今後うまく軌道にのれば、アフリカでの1つの能力構築の成功例として考えられる。教育セクター改革にせよ、貧困行動基金（Poverty Action Fund：PAF）にせよ、世銀などから良い例として扱われすぎの傾向はあるが、アフリカ全体の中ではモデルとなりうる^{注12}。ウガンダは90年代の改革を通じて分権化が進展して財政管理が進み、自分達でこなせるガバナンスの基盤を築きつつある。他方、タンザニアではウガンダに追いつけという面を含めて課題に能力が追いついておらず、挑戦が続いている。

ムセベニ大統領が登場した経緯や、現在の地方自治制度の基盤となった中央から末端まで構築された「革命」組織等、ウガンダの成功にはかなり特殊な側面がある。植民地時代以前にブガンダという高い文化が存在したが、70年代のアミン政権時代の抑圧とその後の80年代前半の内戦でそれぞれ40万人以上が殺戮された負の遺産もある。このようなウガンダの背景を踏まえたうえでアフリカのPRSPに対する教訓を抽出することが重要である。これに対し、タンザニアはニエレレの伝統を除けばより標準的なアフリカPRSP実施国に近い。今後の援助吸収能力が問われるが、様々な改革が行なわれており、悲観する必要もないと思われる。

最後に、アフリカの現場に身を置き、PRSP

の援助協調に関わった者から今後関わられる方々へのアドバイスをあげるとすれば、テクニカル・タームとかにはあまり拘泥せずに、PRSPの根本的なプリンシプルについて自分の目で判断する習慣を養うことが必要である。先ずは、それぞれの国で従来からの援助協調の流れやパターンがあるので、一応この流れを受けて社会的に振る舞うことが求められる。ただし、このプロセス自体が試行的かつオープンなものである。時間をかけて観察する目を養い、自分自身がそれぞれのテーマをどう思うか、援助サークルのなかで明確かつ有益なものがあればそれを発言することが貢献になると考えられる。

なお、本稿は筆者個人の見解であって、筆者の属する国際協力事業団を代表する見解ではないことを申し添える。

————— 注 —————

注1 オーナーシップは、パートナーシップと同様、世銀が包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework：CDF）を提唱したときからの基本理念の1つであり、途上国主導を表す言葉である。パートナーシップとの関連では、オーナーシップが主導したもの（ownership-led partnership）であるべきと言われる。

注2 完了時点、決定時点ともにHIPCs（Heavily Indebted Poor Countries：重債務貧困国）救済イニシアティブのステップを表す。第一段階となる最初の3年間に構造調整プログラムを進展させ、その最後に既存の債務救済措置を行なうのみで自律的に成長していけるかどうか分析される。これが決定時点であり、既存の措置では不足の場合は第二段階に入る。次に、決定時点で課したさまざまな課題がクリアされた段階で債務国としての実績も調査され問題がなければ完了時点に入り、新しい大規模な債務救済が実施される。

注3 パートナーシップもCDFからの基本理念であるが、多くの関係者がCDFやPRSPを自分自身のものとして捉えることで実効性が増すと期待されている。オーナーシップ同様、DAC Poverty Reduction Guideline（OECD：2001）第2章に理念についての説明がある。

注4 制度上の民主主義を確保しているが、他方で

政権自体が交代させられる可能性を突き付けるような自由な選挙を事実上阻止している体制という定義がある（斉藤2002）。

注5 援助物資や資金が最終的に消費される、つまりアウトプットが発生する場所。

注6 ウガンダでは社会セクターの支出が地方のサービス・ポイントに届いていないという調査が行なわれ、政府が抜本的な対策をとった結果改善された事例があった（Ritva Reinikka and Jakob Svensson 2002など）。

注7 イヤマーク方式とは、財政援助の使途をドナーが指定する場合。指定しない場合は、ノンイヤマークという。

注8 EU（European Union：欧州連合）は行政府自体が単一のドナーであり、かつ加盟国政府の援助政策の共通化を図っており、財政援助にも熱心である。このなかでフランスなどの消極派も、自らがEUに対する最大級の拠出国であることを強調する。

注9 セクター・プログラムは、参加ドナーがセクター政策や戦略等を共有し、実施国のオーナーシップとパートナーシップのもとに行なわれる。PER同様PRSPの成立以前から存在し、また世銀内部に留まる概念でもないが、PRSPの公共政策体系の重点セクターにおいて形成されることが期待されている。

注10 PERは、当事国の公共支出管理能力の評価のために行なわれる過去3年の定期的なレビューであり、これをベースに貧困削減に関する政策対話や戦略の見直しが行える。MTEFは、実施国の今後3年の財政の基本計画とマクロ経済分析である。これにより予算管理の透明性とパフォーマンス評価の視点からの予算作成能力の向上が目指されている。

注11 計画や予算作成のうえで各セクターの基本的なアイテムの単価は国際入札価格の実績が使われる傾向があったが、途上国の国内で調達できるアイテムはそのローカル価格を政府が調査し、積算すべきである。

注12 PAFはPEAPを具体化するためにHIPCsで債務返済が不要になった資金（政府、ドナー）や新規拠出を行なうために一般予算のなかに特化された基金である。いわば貧困削減のための財政援助の受け皿である。重点セクターを対象としており、基本的に地方政府に対して供給される。

— 参考文献 —

- ・ 斉藤文彦 (2002) 『参加型開発』 日本評論社
 - ・ Emmanuel Ablo and Ritva Reinikka (1998). *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda*. Working Paper 1926, World Bank.
 - ・ Graham Harrison (2001). Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania. *Development and Change*, Vol.32, pp.657-679.
 - ・ OECD (2001). *DAC Poverty Reduction Guideline*.
 - ・ Ritva Reinikka and Jakob Svensson (2002). *Assessing Frontline Service Delivery. Research Paper*, World Bank
 - ・ Shantayanan Devarajan, David Dollar and Torgny Holmgren (2001). *Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies*, World Bank.
-

ドナー協調の現場から／バングラデシュの事例

バングラデシュ開発援助ネットワークとバングラデシュ・モデル

岡崎 克彦 国際協力銀行 開発第2部 第3班 課長

1 バングラデシュ開発援助ネットワーク発足の経緯

(1) ワシントン駐在時代の経験

筆者は、1998年3月より2001年8月まで、米国・ワシントンDC（ワシントン）で勤務する機会を得たが、この約3年半は国際金融機関のあり方が問われ続けた時期でもあった。赴任当初は、アジア通貨危機に見舞われた国々に対する支援として我が国政府が打ち出した「新宮沢構想」¹⁾の具体化に向けて世界銀行（世銀）・国際通貨基金（IMF）との調整に迫われたが、通貨危機がロシア、ブラジルといった国々に伝染（contagion）していく中で、ワシントンでは共和党議員や共和党系シンクタンクを中心に世銀・IMFによる支援策に対して、特にIMFプログラムの有効性に対して激しい批判が展開されるようになった。また世銀・IMFに対するNGOの批判も激しさを増し、春と秋にワシントンで開催される一連の国際金融会議はデモ隊の抗議活動の標的となった。

こうした批判に対して世銀・IMFが手を拱いていたわけではない。1990年代に行われた先進国首脳会議や国連の一連の会議における議論をもとに、国際社会が取り組むべき達成目標として国際開発目標（International Development Goals：IDGs）が策定され、さらに2000年9月の国連総会においてミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）²⁾が採択されたが、そうした動きを踏まえて世銀・IMFも活動の第一の目標を貧困削減に据えるようになった。1999年9月、世銀・IMFの主要関係国から構成される「開発・暫定委員会」において、重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries：HIPC）および全てのIDA³⁾融資対象国に対して貧困削減とIDA融資供与を目的とした貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction

Strategy Paper：PRSP）の作成が要請されると、世銀・IMFは各国政府への助言を通じてPRSPの作成を支援することとなった。

PRSPのプロセスは、各国政府の努力と世銀・IMFの助言によってのみ、実施されるものではない。このプロセスでは参加型の政策対話の重要性が強調されているが、政策対話に参加すべきプレイヤーとしてあらゆるステークホルダーが想定されているのである。従来我が国の対外援助の現場では、援助相手国に対する世銀・IMFを含む他のドナーの支援方針を確認する、あるいは筆者の勤務する国際協力銀行（JBIC）が国際金融機関との協調融資を供与する際に援助相手国のマクロ経済政策や融資対象となる特定セクターの政策の妥当性を確認するということがあったが、援助相手国の長期計画の策定自体に主体的に参画していくというケースは稀であった。その意味においてPRSPのプロセスは我が国の対外援助政策のあり方に新たな課題を突き付けるものであったといえよう。

(2) ネットワーク形成の背景と必要性

2001年9月に本店に戻り、スリランカ、バングラデシュ、モンゴル向け円借款業務を担当することとなったが、そうした立場に身を置いて改めて認識したことがあった。その一つは、いずれの国に対しても我が国はパイのトップドナーであり、資金規模から見ればJBICが国際金融機関を含めて最大級の援助機関である以上、我が国が、あるいはJBICが各国で進むPRSPのプロセスを無視した援助を行うことは許されないということ。そしてもう一つは、長引く我が国経済の低迷や政府開発援助（ODA）を巡る不祥事の影響等を受けて、我が国の対外援助のあり方に対して国民から厳しい目が向けられ、支援規模や実施方法等を見直すべきとする機運がワシントンで考えていた以上に高まっていたと

いうことである。

担当する三ヶ国の中では特に最貧国として唯一の年次円借款供与国³⁴であるバングラデシュ向け援助の検討に当たって、援助の質の向上に必要なとされる包括的なアプローチのあり方を検討すべきとの意見が我が国のバングラデシュ関係者の間で高まっていた。当時、バングラデシュ政府はPRSPの策定に着手したばかりであったが、我が国としても援助リソースの有効活用を図ることができれば、バングラデシュの開発問題におけるアップストリームの議論から積極的に参加することが可能となり、より効果的な支援を行うことができるのではないかという問題意識である。また我が国のNGOや研究者等もバングラデシュに対する開発援助において着実な実績を上げていながら、政府や国際協力事業団（JICA）、JBICといった対外援助実施機関との連携が十分ではないといった問題意識を抱いていた。さらにはバングラデシュに進出している本邦企業もインフラストラクチャーの不備や外資受入制度の未整備といった問題に直面していた。

こうした状況を受けて、政府、対外援助実施機関、NGO、研究者、本邦企業等との間に情報を共有し、日頃から意見交換を行うことができるようなネットワークを形成することができれば、それぞれの経験を学ぶだけでも意味があり、さらに参加者間で意見をまとめることができれば、例えばPRSPのプロセスに対しても有効なインプットが可能となるのではないかと考えるようになった。2001年11月より関係者に声をかけ始め、12月に第1回勉強会を開催し、その場で「バングラデシュ開発援助ネットワーク」として継続して活動していくことが決定されたのである。

2 バングラデシュ開発援助ネットワークの目的と成果

(1) バングラデシュ開発援助ネットワークの目的

当時、関係者に対する説明に用いた企画書にはネットワークの目的として以下が記されている。我が国の援助の課題の一つとして「援助協調」が指摘されるが、一言で言えば、この試み

が目指したものは、我が国の国内に既に存在し、活動しているバングラデシュ向け開発援助に関わる主要プレイヤー間のネットワークを形成する、つまり、援助相手国や他ドナーと向かい合う前に日本国内の援助体制の協調を図るということにあった。

- (i) バングラデシュの政治・経済・社会情勢に関し、我が国の対バングラデシュ開発援助に関わる主要プレイヤー間で情報交換を行う。
- (ii) (i)をベースとして、バングラデシュの主要な開発目的（経済成長、貧困削減、ガバナンスの改善等）について論点を整理する。
- (iii) (ii)を踏まえ、策定段階にあるバングラデシュのPRSPを関係者で検討し、現場での議論に対してオール・ジャパンとしての意見をフィードバックする。
- (iv) (i)～(iii)を踏まえ、日本の対バングラデシュ開発援助に関わる主要プレイヤーがそれぞれ何を行い、どのように協調・協働していくべきかを議論し、今後の対バングラデシュ支援に向けてオール・ジャパンによるアクション・プランを策定する。
- (v) 議論の過程・成果は参加者間でナレッジ・シェアリングを行う。その際、常にアップ・デイトされた情報を共有し、例えばドナー会合（含むローカルドナー会合）等我が国として「発信」しなくてはいけないときに有効に移動するネットワークの形成を目標とする。

こうした目的の下、JBICが事務局を務め、政府（外務省、財務省、経済産業省）、JICA、日本貿易振興会アジア経済研究所、世銀（東京事務所）、IMF（アジア大洋州地域事務所）、NGO（10団体）、日本バングラデシュ経済委員会（事務局：日本・東京商工会議所国際部）の参加を得て活動を開始した。

(2) これまでの活動内容と成果

バングラデシュでは2001年10月に第8回総選挙が実施され、政権が交代したが、第1回勉強

会では日本貿易振興会アジア経済研究所村山研究員を講師に迎えて「総選挙後の政局、ジア政権の経済・社会政策」をテーマとした。以降、2002年7月まで以下のとおり全7回の勉強会を開催した。

第1回（2001年12月21日）

「総選挙後の政局、ジア政権の経済・社会政策」

講師：日本貿易振興会アジア経済研究所村山研究員

第2回（2002年2月7日）

「バングラデシュのマクロ経済状況と債務負担能力」

講師：JBIC国際審査部仁科次長（当時）、同総務部国際交流課根岸課長（当時）

第3回（2002年2月8日）

「貧困削減戦略ペーパー（PRSP）とは何か？」

講師：IMFアジア大洋州事務所斉藤所長（当時）

第4回（2002年3月8日）

「バングラデシュのPRSP作成の現段階と私たちの関わり方」

講師：日本貿易振興会アジア経済研究所開発スクール山形准教授、JBIC開発第2部第3班岡崎課長（筆者）

第5回（2002年4月26日）

「バングラデシュ：教育セクターの概要」

講師：JBIC開発セクター部吉田参事役

第6回（2002年6月28日）

「バングラデシュPRSPドラフトの概要」

講師：JICAバングラデシュ事務所岡企画調査員

第7回（2002年7月19日）

「我が国のバングラデシュ支援の現状と課題」

講師：在バングラデシュ日本大使館前田参事官

本ネットワークの目的の一つにPRSPのプロセスへのインプットがあったが、勉強会でもそのことは強く意識されている。第3回勉強会ではIMFアジア大洋州事務所の斉藤所長（当時）をお迎えし、そもそもPRSPとは何かについて詳しく解説していただいた。政権交代の影響も

あってバングラデシュ政府のPRSPに対する取り組みは遅れ気味であったが、2002年2月12～14日には世銀・IMFの支援を得てバングラデシュの首都ダッカで「PRSPセミナー」が開催された。このセミナーはバングラデシュ政府関係者やバングラデシュにおけるステークホルダーの代表を聞き手とし、国際機関や周辺国のPRSP担当者をリソース・パーソンに迎えたものであった。筆者もリソース・パーソンの一人としてセミナーに招聘され、「貧困削減とインフラストラクチャーの役割」をテーマに報告を行った。またネットワークのメンバーである日本貿易振興会アジア経済研究所開発スクール山形准教授にもセミナーに参加していただき、第4回勉強会でセミナーの模様を報告していただいた。2002年4月、バングラデシュ政府は「A National Strategy for Economic Growth and Poverty Reduction」と題するバングラデシュ版PRSPのドラフト（第一稿）を発表したが、第6回勉強会ではその内容の報告を資金協力連携促進（PRSPのフォロー含む）のためにバングラデシュに派遣されている岡JICA企画調査員にお願いした。また勉強会と並行してネットワークの参加者間で「A National Strategy for Economic Growth and Poverty Reduction」を分析し、2002年7月にネットワークとしてのコメントを在バングラデシュ日本大使館（大使館）に送付した。大使館はJICAおよびJBIC事務所と共同で別途コメントを作成し、各分野で活躍するJICA専門家の意見や我が国政府の関係省庁の意見等を取りまとめる作業を行っていたが、このコメントにネットワークのコメントも取り入れ、バングラデシュ政府に提出、より幅広い「オール・ジャパン」としてのインプットを行った。

(3) 今後の活動課題

「我が国の国内に既に存在し、活動しているバングラデシュ向け開発援助に関わる主要プレイヤー間のネットワークを形成する」ことが「バングラデシュ開発援助ネットワーク」の第一の目的であった。東京圏に限られたものではあるが、ネットワークは形成され、課題はその維持と情報発信に移っている。次のステップとして、特に東京圏以外で活動が続けているNGOや研究者、本邦企業とのネットワークの形成を

迫られており、そのための方法としてウェブサイトの立ち上げ等を検討している。また後述するバングラデシュで展開されている様々な活動との連携も大きな課題である。まだまだやるべきことは多い。

3 バングラデシュにおける活動 (バングラデシュ・モデル)

(1) バングラデシュ開発援助勉強会

もともとバングラデシュでは我が国のNGOが活発に活動しており、我が国政府の援助関係者との間で自然発生的に勉強会等が開催されていたが、2001年6月には我が国・バングラデシュ双方のNGOと大使館、JICA事務所およびJBIC事務所との間で「NGO－ODAセミナー」が開催されるといった動きがあった。こうした動きを受け、2002年初めから、バングラデシュで活動する我が国援助関係者の間で「バングラデシュ開発援助勉強会」が開催されている。この勉強会は、大使館、JICAおよびJBIC事務所、JICA専門家、我が国のNGO関係者、本邦企業関係者、国際機関に勤務する日本人職員等をメンバーとし、ほぼ毎月、大使館において開催されている（勉強会では、PRSPや援助協調等、その時々に関心事項について報告、議論が行われるほか、「バングラデシュ・モデル」（3 (2) 参照）の下で作成される最重点セクター・プログラムや重点セクターの現状と課題についての報告等が行われている）。

(2) 大使館、JICA、JBICの協力体制の構築 (「バングラデシュ・モデル」)

さらに、2001年半ば頃から、大使館、JICAおよびJBIC事務所の三者間で、「バングラデシュ・モデル」と通称される協力体制が徐々に構築されてきている。「バングラデシュ・モデル」は、大使館、JICAおよびJBIC事務所が、政策、実施の両面で可能な限り共同し、かつ限られたリソース（特に人的資源）を有効活用することによって、より一貫性、一体性の高い援助の実施を目指す試みであり、「選択、集中、連携」をキー・ワードとして、以下のような取り組み

を行っている。

「選択」：我が国政府のバングラデシュ国別援助計画および対バングラデシュ援助実績、バングラデシュ政府の開発計画、他の援助国・機関の活動状況等を勘案して、我が国援助における5つの最重点セクター（①教育、②保健、③農村開発、④砒素汚染対策、⑤電力）と6つの重点セクター（①運輸、②通信・ICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）、③環境、④民間セクター開発、⑤NGO、⑥災害対策）を選択。

「集中」：援助の効果、効率を高めるため、援助の投入、担当官の配置、援助協調等に関し最重点・重点セクターにリソースを集中。さらに、各最重点・重点セクターにセクター・ワーキンググループを設置して当該セクターに関する知見の共有と組織的な蓄積を図る。特に、最重点セクターにおいては我が国援助のプログラム化を図り、援助の一貫性、一体性を高める。この最重点セクター・プログラムは、今後5年間程度を念頭に、①当該セクターの優先課題の分析、②当該セクターにおける我が国援助の基本方針及び主要分野、③当該セクターにおいて現在実施中ないし今後実施を検討する案件の概要を示すものとする。ローリング・プログラムとし、毎年5月頃（新規案件要望調査の前）に改訂する。

「連携」：大使館、JICAおよびJBIC事務所の三者よりセクター・ワーキンググループに組織横断的に担当者を配置。また、バングラデシュ政府との協議や、PRSP、SWAPs^{註5}をはじめとする援助協調等に三者合同で対応。さらに、「バングラデシュ開発援助勉強会」を通じ我が国のNGO、企業との連携、連絡を強化。

「バングラデシュ・モデル」の構築により、

現在では定期的に開催される全体およびセクター別ドナー会合への対応は、すべて大使館、JICAおよびJBIC事務所の共同ないし分担で行われており、半年毎に行われるバングラデシュ政府との現地レベルの協議も三者合同で行い、また我が国から派遣される各種ミッション等に対しても可能な限り合同で対応している。また、セクター・ワーキンググループについても、各々の活動内容にばらつきはあるものの、5つの最重要セクターについては、2002年10月にセクター・プログラムの作成を完了、2003年1月に開催されたバングラデシュ政府との現地レベルの協議においては、本プログラムをバングラデシュ政府に対して説明し、プログラムの内容に沿った案件形成への協力を求めた。

4 終わりに

対外援助における我が国の「強み」は何か。筆者は無償資金協力から技術協力、さらには有償資金協力といったメニューの豊富さにあると考える。メニューが豊富であるが故に被援助国のミクロからマクロまでを視野に入れた援助戦略の策定が可能となるはずである。その「強み」を活かすために、組織の枠を越え、「オール・ジャパン」として意見を集約し、発信し、被援助国や他ドナーと議論していくことが何より求められているのではないか。我が国援助の質の向上に向けて、「バングラデシュ開発援助ネットワーク」や「バングラデシュ・モデル」の取り組みが一つの事例として参考になれば幸いである。

(文中、意見に亘る部分は筆者の個人的見解であり、筆者の属する組織の見解を代表するものではない。)

———— 注 ————

注1 1998年10月、我が国政府が通貨危機に見舞われたアジア諸国の経済困難の克服を支援し、国際金融資本市場の安定化を図るため、アジア諸国の実体経済回復のための中長期の資金支援として150億ドル、これらの諸国が経済改革を推進していく過程で短期の資金需要が生じた場合の備えとして150億ドル、合わせて全体で300億

ドル規模の資金支援スキームを用意することを発表したもの。(財務省ホームページより)

注2 2000年9月の国連総会において149カ国の国家元首の支持を得て採択された開発目標。具体的には、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、女性のエンパワーメント、子供の死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ、マラリア等の疾病の蔓延防止、持続可能な環境作り、から成る。(世界銀行東京事務所「ミレニアム開発目標について」より)

注3 International Development Association (国際開発協会)の略称。開発途上国の経済開発を促進するために譲許の条件で開発資金を融資する機関。第2世銀ともいう。IDAはIBRD (国際復興開発銀行)とともに一つの機関(「世界銀行」)として運営される。(国際協力銀行「国際協力便覧2002」より)

注4 国際協力銀行が供与する円借款に関し、被援助国からの要請があれば円借款供与の検討を毎年度行う国。

注5 セクターワイドアプローチ (Sector Wide Approach)の略称。援助国間の援助の重複や援助国の人材・財源の非効率の利用、被援助国の開発計画との整合性の不足等の問題を解決すべく、被援助国が中心となって各セクターの開発計画を作成、被援助国・ドナー間で同計画を吟味し、同計画に従って調整を行った上で援助を行うという開発アプローチ。(外務省ホームページより)

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その1

援助協調関与の利害と対応戦略

花谷 厚 国際協力事業団 職員

はじめに

本稿ではタンザニアの農業セクターにおける援助協調プロセスの一端を、セクターコーディネーターを務める筆者の視点から報告することを通じ、アフリカのコンテキストにおいてわが国がセクタープログラムの援助協調のリーダー／コーディネーターとしての役割を務めることの意義¹⁾について改めて振り返ってみるとともに、そのような場におけるわが国関与のあり方について考えてみたい。

・効率的発現・達成を意図するSPではあっても、その過程においてはそれぞれの関与主体が次の利益の最大化を図ろうとする。

<政府－ドナー間>

- ・政府：政策変更を含むドナー側干渉の排除と政府としての自立性保持
獲得可能援助資源の最大化
- ・ドナー：集団化を通じた被援助国政府への政策変更を含む影響力の行使
相手国政府からの個別的貢献認知の獲得とその増大化

1 背景と問題意識

最初に若干の背景説明と問題意識を示しておく。

(1) SP援助協調の場における利害関係

英語圏アフリカではセクタープログラム（以下SP）²⁾によるアプローチが比較的早期に唱導されたため、90年代を通じて保健や教育セクターを中心としてSPの策定・実施を目指した積極的な援助協調が行われてきた。

SPの理論的背景には、当該セクターの開発目標・戦略・介入内容を政府とドナーが共有することにより、政府およびドナーの資源利用効率を最大化しようとする意図があるが、この過程において開発目標・戦略・介入内容、さらにはその実施体制・プロセスについて政府とドナー間、ならびにドナー間において継続的な利害の対立が発生する。理想的には政府の主体的関与の下（＝オーナーシップ）、政府・ドナー双方の対等な立場での協議を通じて（＝パートナーシップ）資源統合化を通じた開発成果の効果的

<ドナー間>

- ・ドナーグループにおける協力的構成員であるという集団的認知の確保
- ・他ドナーに対する優越性および／ないしは影響力の保持

SPをめぐる援助協調の場において被援助国政府は、ドナーからの自立性への侵害を最小限に抑えつつ³⁾、援助資源規模の最大化を企図している。その一方でドナー側においては、ドナー間で要求を一本化することを通じて政府に対してより強い集団的圧力をかけることに利益を見いだす一方で（集団的利益）、個別的にも政府側からの認知を得たいと考えている（個別利益）。またドナー間においては、ドナーグループという集団における協調的構成員としての自己イメージの発現・定着を迫及しつつ、他者に対する優越性を確保し、影響力を行使したいと望んでいる。このように援助協調の場においては、政府－ドナー間であれ、ドナー間であれ、その利害追求戦略は常に複層的であり、「万人の万人による闘争」状態が存在する。

(2) 日本によるSPのリーダー／コーディネーターとしての関与

このように複雑な関係の存在する援助協調を推進するためにはリーダーなりコーディネーター^{註4}が必要である。これは一対多関係となる政府－ドナー間交渉の中で窓口を一本化する意味においても、多対多関係となるドナー間での議論をまとめる議長機能においても重要な役割である。これまで多くの国の多くのセクターで様々な国・機関がこの役割を務めてきたと思われるが、筆者が東アフリカ諸国（ケニア、ウガンダ、タンザニア）における状況を管見する限りにおいては、大まかにいってリーダー／コーディネーター役を務めてきた主体は次の3タイプに区別できるのではないと思われる。

- ①世銀：SIP (Sector Investment Programmes：セクター・インベストメント・プログラム)の実施者として、SPの理論的唱導者として。
- ②WHO（世界保健機関）、FAO（国連食糧農業機関）等国連系機関：当該セクター専門機関として、中立的仲介者として。
- ③二国間援助国：SPやバスケット・ファンドの積極的唱導者として（DfID（イギリス国際開発援助庁）等）。

さて、筆者は2002年2月から前任者の後を受けてタンザニアの農業セクターで行われる農業セクタープログラム^{註5}（Agriculture Sector Development Programme：ASDP）の策定・実施を目的とした援助協調プロセスにおいてリーダー／コーディネーターとして関与してきた^{註6}。アジアは別としてアフリカの特定セクターにおいて日本が援助協調のリーダー／コーディネーターを務めるのはおそらく他に例がないであろう。なぜならば一般にセクターのリーダー／コーディネーターとして政府・ドナーによって認められる（あくまでも実績上の）要件は上述の如きものであるため、SPをその援助モダリティの側面までもを含めたその純粋理念型^{註7}において支持していない日本が上記③のパターンによりリーダー／コーディネーターの役に就くことは必然性が存在しなかったからである。もちろんタンザニアの農業セクターにおける日本の立場も同様である。しかるになぜ今この役に就い

ているのか？

日本がタンザニアの農業セクターでリーダー／コーディネーターを務めているのは、その経緯は別として、一言で言えば1999年来世銀の主導するPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper：貧困削減戦略文書）策定プロセスの中で援助を巡る議論の表面に登場した（と少なくとも日本ではそう捉えられた）財政支援論・援助モダリティ統一論に対抗するためである。右を究極的目標としつつ、その一戦術的展開として、アフリカの一国（特に援助協調の議論・実践が先鋭化していたタンザニア）における特定セクターの援助調整のリードをとることを通じて日本のプレゼンス・影響力拡大を図り、もってプロジェクト型援助の有効性を主張し、その存続を確保することを企図しているのである。突き詰めて言えば、SPのリーダー／コーディネーターを務めつつも、そこにはSP理念の実現化に優先して、わが国の援助方法論上の主張浸透企図が存在する^{註8}。いわば上述の「他ドナーに対する影響力の保持」を第一の目的とした新しい型のSPリーダー／コーディネーターである。

(3) 問題意識

実は現在までのところ、日本側関係者の努力によりこの一義的な目的は達成されており、ASDPにおいてはその実施モダリティをバスケット・ファンドに限定することなく、「その他ドナーの資金」という表現で多様な実施方法を認めている。これには以下の要因がある。

- ・日本が援助調整の主要プレイヤーであると認められており、随時行った援助モダリティに関する主張に影響力を持たせることができたこと
- ・ASDPのドラフト作成段階において資金モダリティに関する部分が執筆された際に、当方がアドバイザーとして関与することができたこと^{註9}
- ・当該セクターの援助額上大きな部分を占める世銀、アフリカ開発銀行、IFAD（International Fund for Agricultural Development：国際農業開発基金）といった国際機関がいずれもバスケット・ファンドへの対応が制度上不可能であり、資金ギャップを埋めるためにはこ

れらドナーの援助方法を受容するものでなければならなかったこと

- ・ASDP改訂版の執筆支援を行ったFAOが（後述）、他のアフリカ諸国の農業SPを見てきた経験からバスケット・ファンドに対して懐疑的であったこと
- ・当該セクターにおける主要バイラテラル・ドナーであるデンマークが、自らのプロジェクトを県レベルでの直接財政支援で行っており、ASDP本体のバスケット化にはそれほど熱心ではなかったこと^{注10}

しかし、現実にはSPのリーダー／コーディネーターを務めるということは、「他ドナーに対する影響力の保持」以上の利害の錯綜する場に身を置くことであり、それがゆえに様々な軋轢・コストを伴い、また代表者としてはそれらを引き受けねばならないということである。皮肉にもこれはしばしば、日本が最も重視する被援助国政府－ドナー間関係における「個別的利益」＝「先方政府による個別的貢献の認知」を損ねる方向に作用する。即ち、セクターレベルではあるが、被援助国政府とわが国との信頼関係、大きく言えば外交関係にネガティブな影響を及ぼす場合がある。

さらに言えば、上述したSPのリーダー／コーディネーター類型の3つ目のタイプにおけるがごとく、SPをその理念上の純粋型において実現することや、ドナーの集団化による相手国政府に対する影響力の強化を、必ずしもその援助政策上強烈に意図しない日本がSPのリーダー／コーディネーターを務め続けることは、他ドナーから常に疑念の目をもって見られており、極めて不安定な立場の中でその役割を果たさねばならない状況にある。本稿においてはこれらのことを事例に即してみていくこととする。

結論的に言えば、SPのリーダー／コーディネーターの役を担うためには、ある意味当然ではあるがSPを通じて実現せんとする価値ないしは利益を内実として強力に保有することが必要なのであり、専ら「個別的利益」と「他ドナーへの影響力」の側面を重視する日本には、二国間関係に及ぼす様々なコストを乗り越えてまでSPのリーダー／コーディネーターを務めることを正当化するだけの便益は存在しないのではないか。逆に言えば、SPのリーダー／コーディネーター

を務めるということは、「個別的利益」獲得や「他ドナーへの影響力」保持以上の目標を掲げ、SPそのものの実現に強力にコミットすることを要請する。

2 援助協調の主要プレイヤーとインタラクショナルセクタープログラム作成過程における重要局面

以下においては、上記問題意識を検証するにあたって、ASDP作成過程におけるいくつかの重要局面を取り上げ、その中で政府およびドナーのビヘイビアとその間に立つリーダー／コーディネーターである日本の対応を、若干ドキュメンタリー風に記述し、事例分析の材料とする。

(1) 事例その1：ASDP（当初版）「審査」問題

①背景

2001年12月から政府職員チーム（農業関連省庁職員11名で構成）が英国人コンサルタントの側面支援（Facilitation）を受けるという体制の下で執筆されてきたASDP（当初版）は、2002年3月中旬ようやく第一ドラフトが完成した。その後ドナーに対してコメント提出が求められ、日本を含むいくつかのドナーはコメントを提出したが、一部ドナーはコメントを提出しないまま、ドナー間においてASDPの特に「サブプログラム」^{注11}の内容が十分でなく、これを詳細検討するためには外部コンサルタントによるASDPの「審査」^{注12}が必要という意見を提案してきた。この件について、ドナー間で連絡・協議を持つ間に「審査」実施に賛同者が多いことがわかった^{注13}。

これは当方には予想外の展開であった。というのもASDP文書の作成・承認手順は作成開始前に政府・ドナー間で合意されており、その中にはこのドナーによる「審査」というプロセスは入っていなかったからである。日本側としてはASDP内容については不十分な点は多々あるもそれは大使館、JICA農業関連専門家の意見を含めてコメントとして提出してあり、あえてスケジュールにない「審査」まで実施する必要があるとは思えなかった。特にコメントの集中した「サブプログラム」については、いずれに

せよ今後実施するに当たっては再度詳細検討されるのであろうと判断していた。当方としては、むしろASDPの早期完成、実施段階への移行という目標を尊重したいと考えていた。特に、当初スケジュールがなく、政府側も全く承知していない急な要求であることが気になっていたが、他ドナーにおいてはこのことは全く考慮の外であるかのようであった。

②事態の推移

以上のように当方としては疑念を有してはいたが、大多数のドナーの支持する「審査」実施要求を押さえることはできず、結局これを政府に申し入れることになった。本件を協議するために開催された2002年4月8日のFASWOG (Food and Agricultural Sector Working Group: 食糧・農業セクター・ワーキング・グループ) タスクフォース会合^{注14}において、日本側からドナーを代表してこの意見を農業省に対し述べた。これに対し、農業省側(次官)は「当初合意に含まれていないこの「審査」は不要である」としつつも、「ドナー側がどうしてもやるというのであれば今後予定している政府内承認スケジュールを妨げない範囲でやってもらいたい」、については、「ドナー側から「審査」のスケジュールとT/R^{注15}を早急に示してもらいたい」との回答であった。

これを受け当方においては、スケジュールとT/Rは、当然発案者ないし積極的推進者により原案が作成されるべきあると考え、この作業をEU(欧州連合)、アイルランド等に依頼したが、その後10日の間には何の作業も行われなかった。

ドナー側で特にアクションがとられないまま、4月18日に開催されたASDPドラフト協議のためのステークホルダー・ワークショップにおいて、この「審査」実施要求を再度ドナー側から表明することとなった。直前のドナー間協議により「Joint Donor Statement」という形で表明することになり、この場においてドナーの意見を代表して筆者より「Statement」^{注16}を発表した。

その趣旨は「今回政府職員チームによるASDPドラフト作成にかかる努力は大いに多とすることであり、特に実施体制等を規定した「フレームワーク文書」については優れた内容となって

いるが、個々の事業について記載された「サブプログラム文書」については依然改善の余地があり、その詳細分析を行い、改善の方向性を見出すためドナー側としては外部コンサルタントを活用した「審査」の実施を要求する」といったものである。

この発言によりドナー間においては日本のStatement発表を通じたリーダー／コーディネーターとしての貢献をポジティブに評価する声が高まったが、その一方で政府側においては、日本もASDPドラフトの内容について否定的な評価を行うグループの一部として見なされることとなった。ワークショップ閉会時の挨拶において、農業省次官から「審査」を主張する「不満分子」ドナーの一つとして日本も名指しで言及され、極めて陰悪な雰囲気のままワークショップを終えることとなった。さらに次官からは、翌4月19日、本件に関する再協議の場を設けるので、ドナー側からASDPのどこが不十分であるか具体的に申し述べるようにとの要請があった。

あけて19日、指定の時間に農業省会議室に赴くと、そこには日本以外にはEUとアイルランドしか出席しておらず、その上次官からASDPへの具体的なコメントを求められても前日に当方から指摘した点^{注17}以上には誰も説明することがなかった。気まずい沈黙が継続したため、当方からは「政府承認プロセスと「審査」を並行して実施し、「審査」による指摘点は今後実施に至るまでに随時反映していくことも可能ではないか」との提案も行ったが、次官の受け入れるところとはならず、結局この日の会議は物別れに終わった。

その後FAOの仲介もあり、一旦は短期間の「審査」実施にかかる政府側了解を取り付けたが、これを最初に主張したドナー(EU等)は、相変わらずT/R案作成に殆ど協力せず、政府側からの締め切りに迫られてやむを得ず当方にてT/R案作成を行った。しかるにこのT/Rに基づくコンサルタントの調達が不調に終わると^{注18}、彼らは「そもそも短期での審査など不可能であり、政府のスケジュールは気にする必要はないので、本格的な見直しを行って、徹底的に書き直させるべき」との意見に変わり、結局当方よ

り政府に対し「審査」取りやめを申し入れることとなった。

この間、日本としてはリーダー／コーディネーターとしての立場からドナーグループを代表して政府との交渉に奔走したが、自らは他ドナーとは若干距離を置いたスタンスを有しており¹⁹、リーダー／コーディネーターとしての立場とドナーとしての立場の狭間に立って、極めて困難な状況に置かれた。

本件は結局5月中旬、財務大臣仲裁により（財務大臣主催の大使級会合）、ASDP一部優先事業を2002/03予算により先行実施するのと引き換えに、政府がFAO-Investment Centre（FAO-IC）²⁰によるASDPの全面的な見直しを受け入れることで決着がついた。

(2) 事例その2：ASDP調整官庁決定問題

①背景

改訂版ASDP作成支援を行ったFAO-Investment Centreは、ASDP策定プロセスを2段階にわけ、第一フェーズにおいては前回と同様「枠組み文書」を作成し、第二フェーズにおいて介入プログラムの詳細化を進めるという方法論を提案した。この両フェーズの間に、ドナーの予備的ブレッジ会合を開き、概略の支援予定分野・サブセクターを明らかにするとともに、当該ドナーがそれぞれの分野における介入プログラムの詳細化プロセスに参加するというものである。

また、第二フェーズ以降は、これまでの農業省政策・計画局がルーティン業務と並行して策定に従事するというある種非常時体制から脱却し、本格的な実施段階を視野に入れた体制の確立を提案していた。これは次官レベルにおける関連各省協議機関を設けるとともに、「ASDP事務局」（Secretariat）を設けるというものである。

改訂版作成が佳境に入った2002年8月、まず次官レベルの各省協議機関についての議論が始まったが、これが再び大きな政府－ドナー間対立を招くこととなった。

②事態の推移

8月22日に開催されたタスクフォース会合において、この各省協議機関＝「Inter-ministerial Coordination Committee：ICC」の議長、すな

わちASDPの総合調整官庁をどこにするかという議論が行われた。この時農業省側からは、農業セクター省庁は3つに分かれているが、中心となるのは農業省であり（予算的にも組織規模的にも）、ICC議長には農業省次官が就くこととしたいという意図表明があった。

これに対してドナー側からは、

- ・農業セクターはその分野が多岐に渡っているため（含む土地、道路、税等）、農業省ではこれら本来他セクターに属する問題について十分に調整を行うことができないのではないかな。
- ・ASDP改訂版の完成とともに、セクタープログラムが計画策定から実施に向けて動いていく中で、今後とも農業分野は政府予算の中で高いプライオリティを受けていくことが必要であるが、事業官庁である農業省がセクタープログラム推進の長となるのでは、十分な政治的インパクトがないのではないかな。

という懸念が呈され、これに基づきICCの議長には首相府次官が適切ではないか、という提案が行われた²¹。

この問題については結局会議では結論を見ず、政府側方針に対して意見があれば書面で提出するという事で合意し終了した。これをドナー側で再度協議した結果、やはり上記趣旨で押すべきということで合意した。文面についてドナー間で調整を行った後、8月29日JICA所長名で文書を発出した（参加者：アイルランド、EU、DfID、デンマーク、JICA）。この時、当方においては、首相府の実務能力と農業分野との関連性に疑問を持ちつつも、農業省管轄外イシューの取り込みの必要性を認め、賛同者に名を連ねた。

政府側ではこの文書をもとに9月2日関係省庁間で議論が行われたようである。その回答が9月23日書面で届けられた。回答は財務省次官により署名されており、「政府側では農業セクター省庁だけでなく、首相府、財務省を含めて協議を行った結果、ASDPの調整役であるICC議長には当初案どおり、農業省次官が就くことで合

意したのでドナー側にも了承してもらいたい」という内容であった。

この回答に接し、日本側で検討した結果、政府内最終決定が財務省次官名の文書で通知されてきたことを重視し、本件をこれ以上追求するのは今後の対農業省の関係を考慮しても適切ではなく、また先方政府の主体性確保の観点からも先方決定を尊重する、との判断を持つに至った^{注22}。

ドナー側とは9月24日、25日協議を行ったが、欧州勢はあくまでも首相府ないしは財務省次官に調整役を担わせるという案を堅持したいとの意向であった。当方よりは両日の会議において上記当方判断を説明し、説得を試みたが、他ドナーの受け入れるところとはならなかった。

他ドナーからはもはや財務省次官に直接申し入れに行くべきという意見も出たが、やはり農業省次官にドナー側立場を再度説明した上で最終的に財務省に向かうのが儀礼上適切であろうということを申し入れ、9月27日に、ドナー側と農業省次官との間でインフォーマルな会合を持った^{注23}。

次官との会合には、当初ドナー側は関心のあるものは全て出席するという合意であったが、実際に集まってみると、なんと予測に反して本件に関して積極派であったDfID、デンマーク、EUは欠席し、アイルランドを代表者として出席させていたことが判明した^{注24}。その他にはFAOとJICAである。次官に対しドナー側意向を再度伝え、次官の反応は以下のとおり極めて突き放したものであった。

曰く、

「本件についてはもう十分に協議を尽くし、政府の決定は下された。自分としてはもう何も言うことがない。これ以上不満があるのならば、回答文書を出した財務省に行ってもらいたい。どうもドナー側には自分個人（次官）に対する不満があるようである。もし自分が満足にASDPの調整をとれない人間だという判断なら、どこから他の人間を連れてくればいいのかではないか。政府側としては来週月・火に開催されるASDP Peer Review Workshop^{注25}前に本件決着をつけてもらいたいので、ドナーのみなさんには今からでも財務省に行って協議してもらいたい。」

ということで、妥協点を探ることはできなかった。農業省側もドナー側の本件への拘泥にほとんど疲れ果てたという感じであった^{注26}。

この協議の結果を受けて、当方からはアイルランドを通じて、日本としては政府側決定を受け入れざるを得ないと考えていること、したがってこの後財務省に対し本件問題協議を持ち込むことは考えておらず、仮に他ドナーがそのような行動を起こす場合でも日本としてはそれに同行できないことを伝えた。つまり本件に関してこれ以上の調整役は引き受けられないことを申し入れた。

この判断は、我が方のドナー調整戦術的にはリスクなものであった。というのも日本側が農業分野で調整役を担っていることに対しては、実は以前から非公式ではあるが疑問視する向きもあり（本来FAOがFASWOG＝農業セクターの調整役であるのだからASDPの調整役もFAOに任せるべきではないのか、日本と大多数を占める欧州勢の意見は違いすぎる等）、今回の件で一次的にせよ調整役を降りることを表明した場合、これを機に日本以外のところで事態が進むような状況が発生するのではないかと危惧されたのである。

しかし、翌週9月30日と10月1日にダルエスサラーム市近郊のバガモヨ市において開催された「ASDP Peer Review Workshop」の場において、「事業官庁間で調整困難な問題があった場合には首相府が調整の任にあたる」ことが憲法上規定されていることが確認され、またワークショップの結論として「ICCの議長は農業省が担う」ということが決議されると、ドナー側も本件をこれ以上問題にすることはできず、遂にASDP全体の調整役は農業省が引き受けることに決定した^{注27}。

前週までのこだわりがどこへ行ったかと思うくらい他ドナーの急な態度変更には鼻白む思いがしたが^{注28}、とりあえず本件は10月1日をもって事態が収束した。

3 考察と提言

以上見てきた事例から概略次のことが言えるかと思う。ただし以下全て「タンザニアの農業セクターにおいては、」という但し書付きである。

- (1) ドナーは時に気まぐれであり、予定されたスケジュールに沿っては行動しない。SPにおいて時間的制約はドナー側にはあたかも存在しないかのようである。また時には妥当性を欠くとしか思われぬ発言・行動をとることもあるが、一種外交の場である援助協調プロセスにおいては、それら発言を最初から全く無視し去るのも容易ではない。
- (2) SPに含まれる被援助国のオーナーシップ尊重という理念は、実態としてドナーの側から尊重される度合いが少ない^{注29}。
- (3) ドナーは集団化することにより、単独では達成が難しい、ないしは主張することが憚られるような種類の要求を政府に対して行い、集団的利益の獲得を目指す。
- (4) ドナーは政府との間の個別の関係をも重視しており、直接協議の場において対立的な議論が予想される場合には意図的に欠席し、リーダー／コーディネーターないしは代行者にその交渉を委ね、自らは矢面に立たないという戦術を採る場合がある。
- (5) 政府はドナー側の離脱者を発生させないために（最終的な獲得可能資源の最大化を図るため）、極力ドナーのコンセンサスを得て事態を進行させようとする。実施官庁レベルでの調整が不可能になると上位官庁に仲裁を依頼することもある。
- (6) リーダー／コーディネーターは、時として自らの方針をドナグループの多数意見の犠牲にし、「矯める」ことが要求される。しかし、それが政府の意向に反する場合、政府からは多数意見の同調者として見られる危険が存在する。政府に対して自らの立場を別途個別に説明することも考えられるが、その場合にはドナーとしての一体性は失われることになり、政府に対するドナー側影響力は減少する。どちらを「立てるか」、選択を迫られることになる。

これまで、筆者としては、SPの包括的信奉者・唱導者でもなく、また政策レベルの要求を相手国政府に行うことにおいても稀な日本という一バイラテラル・ドナーの代表者の一人として、SPにおける援助協調プロセスに関わってきた。その役割はどちらかというところ「仲介者」としてのそれであったといえる。その背景には、日本型援助モダリティの存続という組織的至上命題が存在し、それを達成するためには、まず政府―ドナー間およびドナー間において援助モダリティの問題が議論の対象とならないよう努め、議論の対象として浮上しそうな状況になれば早期に日本の立場を説明し、問題のディフューズ化^{注30}をするだけでよかった。そしてSP全体については、政府のイニシアティブを極力尊重し、ドナーとの間で仲介役を務めてきたのである。

しかしその中で上記(6)のような事態が発生してきたのであり、これらは今後も頻繁に発生する可能性がある。そしてその都度対ドナグループ関係と対政府関係のどちらを尊重するか、またそもそも自らの方針をどこまで、どのようにして貫くかという課題に直面しなければならない。特に対ドナグループ関係においては、日本のリーダー／コーディネーターとしての立場が、必ずしも他メンバーから100%の支持を得ているわけではないと言う状況の下で、ドナー側からの正統性を得ていくためには、時に自らの考えを矯め、また政府に対して言いにくいことも言っていかなければならないであろう。そしてそのために政府との関係を損なう可能性もあるのである。

リーダー／コーディネーターの役回りとはそのようなものであると言ってもしまえばそれまでであるが、しかし本来SPを導いていくためには、恐らくそのリーダー／コーディネーターは「仲介者」として存在するだけでは十分ではないであろう。今回そのごく一端を紹介したように、SPが実施に至るまでに経なければならない長期かつ困難なプロセス、そして時に発生する政治的な要素を考えれば、そのリーダー／コーディネーターたらんとするものには、やはりSP実現に向けての確固たる意思と、そこから発生するところの強力なリーダーシップが必要である。二国間関係の利害を超えた、ないしはSP

の実現を通じてこそ二国間関係の維持・向上が図られると観念するくらいの強い信念が必要である。言うなれば、SPのリーダー／コーディネーターを務めるということは、援助モダリティの主張を浸透させること以上の関与（コミットメント）を要求するのである。そうでなければ、多様な利害関心を持ち、気ままな主張を行うドナーをリードすることもできないし、政府側を、時に苦言を呈しつつも一貫した主張のもとに支援することもできない。

果たして日本にSPに対する信があるか。そのトータルな意味でのSPという理念への傾倒があるか。しかも組織としてのそれが。SPのリーダー／コーディネーターとは本来そのような覚悟のあるものこそが務める資格を有する仕事であろう。

もしわが国援助モダリティの存続をSP援助協調関与の主目的とするのであれば、リーダー／コーディネーターよりも「その他の主要ドナー」として関与する方が効率的であろう。しかもプロセスの早期に参加し、その立場を確保すること。その方が恐らく日本と相手国政府の二国間関係にとってもより好ましいであろう。ドナーグループにおける決議に参加することもできるし、非参加のオプションもある。プロセスに一定の貢献（サブスタンスおよび資金的）を行えば、この地位を得ることは比較的容易である。

しかしながら実態としては、モダリティがどの程度ドナー間で議論になるかは、セクターにも依るし、何よりも参加しているドナー代表者の個人的パーソナリティにも依る。したがってどのような関与の仕方が最善であるかは断定的には言えない性格のものである。タンザニアでも教育や貧困モニタリングの分野ではバスケット・ファンド化への指向が強い。タンザニア国内のDAC（OECDの開発援助委員会）においても、またタンザニア政府側においても今のところ財政支援、バスケット・ファンドを進めていこうという動きが顕著である。今農業セクターで努力していることも国全体のより大きな動きの中に飲み込まれてしまうかもしれない。この点に関しては、とりあえず現在一箇所だけ橋頭堡を確保している状況に過ぎない。

4 おわりに

SPの策定・実施は長い、困難なプロセスの果てにある。あるいは何もないかも知れない。自分のケニア事務所在勤中における「Agriculture Sector Investment Programme」(ASIP) 策定プロセスに対する関与の経験（1996～1998の間）では、結局何も起きなかった。計画作りに4年以上かけたのにも拘わらず、である。であるから気長に対処することが必要である。大事なのはプロセスの管理主体はあくまでも相手国政府に置かれるべきであるということである。SPは言ってみれば構造改革であるからして、政府のオーナーシップ、コミットメントこそが重要である。ドナーに強要されて、援助と引き換えに表面だけ改革を受け入れる、そして後でまた忘れ去られるということのないよう気をつけねばならない。日本と同様、アフリカ社会の変革も時間がかかる。日本は外圧によって変化するが、アフリカ社会もしたたかであり、外圧をもってしても容易には変化しない。日本にSPへの信念があり、かつ政策レベルの構想力があるとした場合、ひょっとしてリーダー／コーディネーター役を他のドナーよりうまくやれるとすれば、改革を先方に強要せず、うまくその舵取りをさせるという一点にあるかもしれない。しかし、それを支え続けるにも信念と覚悟が必要である。

———— 注 ————

- 注1 本稿での議論は、専らサブサハラ・アフリカを念頭に置いたものに限られることを予め断っておきたい。
- 注2 ここでは特定セクターを対象として、政府および主要ドナーがセクターの開発目標、戦略、介入プログラムを共有し、実施する援助の枠組みを「セクタープログラム」(SP) と呼称する。
- 注3 もちろん政府が改革に前向きである場合もあるであろうが、ここでは一般的に見られるドナーによる援助理念・政策の「強要」的側面を強調しておく。多くの場合新しい政策の受け入れによる国家的便益の実現可能性は、特にその導入初期においては理論上のものであり、実現するかどうかは定かではないため、その政策の受容には躊躇が存在する。

注4 英語で「Coordinator」という場合には、リーダーを補佐しつつ実務上は中心的役割を担うものという語感が強い。日本語の対応としては「調整者」よりも「幹事長」や「事務局長」のイメージの方が近い。

注5 2001年に策定された農業開発戦略書（Agriculture Sector Development Strategy：ASDS）に基づき、これを具体的に事業化していくための介入プログラムを記述した文書という位置づけ。

注6 組織的には日本大使館およびJICA（国際協力事業団）により体现されるところの「日本」（政府）であるが、個人的には筆者が担当している。

注7 SPは、当該分野における政策目標、戦略と介入内容を政府・ドナー間で共有し、その下で最も効率的かつ最も「ファンジビリティ」の少ない形で開発介入の実施を行うことを目標にしているのであるから、この思想の及ぶ範囲においては、援助資源を国内財政資源と統合化するのが最も合理的であると考えられる。

注8 筆者はSPの理論的純粋型における支援方法は、その資源管理を最も容易に行う方法としてのバスケットファンド方式を含む財政支援型援助と理解する。

注9 本分野における援助調整を支援するもう一つのツールとして、JICAでは開発調査事業により、「タンザニア地方開発セクター・プログラム策定支援調査」を財団法人国際開発センターに委託して実施中であり、アドバイザーは同調査団から派遣された。

注10 制度上は可能ではある。事実ASDP作成経費に対して作られたバスケットに対しては参加していた。

注11 この時のASDPは、2分冊により構成されており、第一分冊が「Framework Document」と呼ばれ基本方針、実施管理体制を含め大枠を記載、第二分冊が「Sub-programme Document」で22分野にわたる具体的な介入プログラムの概要を記載していた。

注12 当初は「Appraisal」という言葉で表現されており、融資機関が案件の融資可能性を決定する際の調査に似せてドナーとしてASDPの内容を外部専門家（＝コンサルタント）の力を借りて吟味するといった意味で使われていた。背景としては、過去のセクタープログラムの実施事

例においては、計画文書作成後ドナーが合同で「Appraisal」を実施し、その上で計画の承認（endorsement）、資金投入を行うかどうか決定してきた例があることによると推測される。無論この時点でのASDP文書は本来の「Appraisal」にたえる内容ではなかった。

注13 当初はEUから出された意見であったが、その後はFAO、世銀、デンマーク、アイルランドを含む多数派意見となった。

注14 タンザニア農業セクターにおける政府・ドナー協議機関。Food and Agriculture Sector Working Groupの略。FASWOG本体の事務局はFAOであるが、ASDP策定に関してはタスクフォースが結成され、その事務局を日本が務めている。ともに議長は農業省次官である。

注15 審査を実施する外部コンサルタントに対するTerms of Reference。

注16 ワークショップ当日開会直前に決まったため、口頭でポイントだけ合意し、筆者が会議中に文章化した。

注17 ワークショップにおいては、政府役割の見直しと民間セクター活力の導入方針が不明確であること、事業主体となるべき地方政府の役割が不明確であること、総投資額が過大であることを中心に指摘した。

注18 インターナショナル・コンサルタントを含め特命による調達を企図したが、急なことでもあり対応可能者がいなかった。

注19 日本側としては、上述したプロセス上の問題の他にも、各サブセクターないしは主要活動の5年間に渡る実施計画を、いわゆる融資機関等がプロジェクト実施前に行う「審査」（アプレイザル）の要求水準を満たすまでに完成度を高めていくためには相当な投入と時間を要するのではないかと危惧されることから、「ASDPについては、早期に実施すべき最優先事項についてのみ政府・ドナー間で合意した上で、まずそれら事業の詳細化を図り、その他の事業については、一年目の事業実施と並行して再検討を加えることが現実的である」と考え、その旨主張した。

注20 ローマに本部を置くFAOのインハウスコンサルタント業務実施部局。

注21 この時は世銀が最も強硬に主張した。

注22 我が方判断としては、首相府が調整役になった場合その能力（専門性、人材）に疑問がある

こと、事業官庁の間で解決できない問題があれば、それは当国政府の省庁間調整の問題として当然首相府なり、財務省なりに議論が持ち込まれるであろうと判断したことによる。事実今回この問題においても農業省は首相府、財務省に協議を持ちかけ、政府全体の見解として回答しているのである。

注23 政府側としても翌週からASDP改訂版についての「Peer Review Workshop」(上述)を予定しており、それまでに本件について決着をつけておく必要があったため、急遽この会合を設定した。また非公式としたのは、政府側職員が多数参加するタスクフォース会合では次官も政府関係者が多数いる手前公式的な反応しかできなくなってしまうことをドナー側で危惧したためである。

注24 会議出席が外交的に得策でない場合、しばしば棄権という手段が用いられるのは国連等の場だけではない。ドナー協調の場においても日常的に用いられる手段となっている。欠席の表向きの理由は会議室が小さいということと、少人数の方がフランクに話せるであろうからということであった。

注25 ASDPの内容を審査することを目的として開催されたが、単にワークショップとはせず、限られた関係者の間で、忌憚なく内容を吟味するという意味合いで、「Peer Review」とされた。

注26 当方としてはこの会合にはあくまでもドナー側代表として出ているため、積極的に我が方立場(先方決定を受け入れるという)を表明することはせず、また逆に他ドナー側主張を弁護することもあえてしないでおいた。後者については専ら賛同者であるアイルランドに任せておいた。またこの協議後農業省次官からJICA所長に電話があり、日本の立場はいかなるものかということの確認があったとのことである。

注27 デンマークだけは大使の理解が得られないということでその後も問題視していたが、独自で解決したいということでそれ以上ドナーグループにおいては持ち出すことがなかった。

注28 あくまでも推測であるが、他ドナーにおいても前週の次官協議の結果と日本が調整役を降りたいという意向表明をしたことを受けて、どこまで本件を押すのかということについて検討されたのであろう。

注29 この点については他の研究者によっても確認

されている。(Holtom, Duncan 2002)

注30 日本側の対応可能性の限界を予め説明し、大きな問題とならないよう議論の趨勢をコントロールすること。

— 参考文献 —

- ・ Ministry of Agriculture and Food Security (November 2001). *Agriculture Sector Development Strategy*.
- ・ Ministry of Agriculture and Food Security (April 2002). *Agriculture Sector Development Programme*. Third Draft.
- ・ Ministry of Agriculture and Food Security (November 2002). *Agriculture Sector Development Programme-Process and Framework Document*. Draft.
- ・ Holtom, Duncan, Centre for Development Studies, University of Wales Swansea (2002). *Tanzania's PRSP Everybody Wants a Success Story*. Doctoral Dissertation Draft.

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その2

援助協調の背景にある3つの思想と日本の対応

佐々木 亮 財団法人 国際開発センター 研究員

1 援助協調の背後にある思想

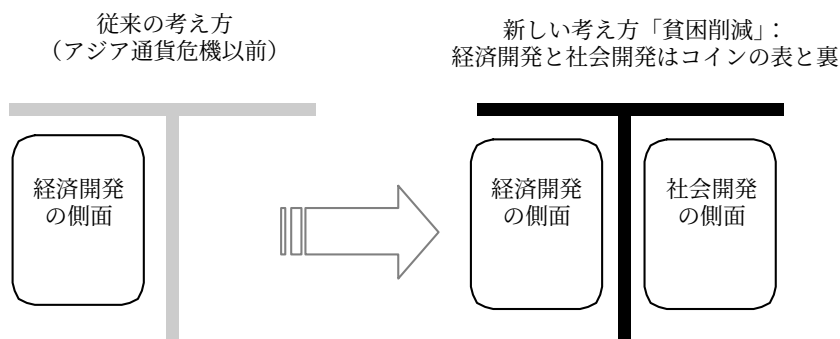
現在、途上国援助の多くの現場で、援助協調（Aid Coordination）の動きが活発である。援助協調に関連して、セクター・プログラム（Sector Programme：SP）の策定、コモン・バスケット、財政支援などいろいろな新しい動きが出ており、日本はその対応に追われているが、本稿ではそうした動きの背後にある思想的な背景について解説を試みる。少なくとも以下の3つの思想的な背景にあると言えるだろう。

(1) 世界銀行（世銀）の政策転換 ～自らの生き残りをかけて打ち出した「貧困削減」～

まずは、世銀が自らの生き残りをかけて1999年に打ち出した「貧困削減」という思想である。世銀は1990年代の中期までは、「構造調整」（Structural Adjustment）という考え方を中心に援助を実施していた。世銀、IMF（国際通貨基金）、アメリカ財務省の三者の間で共有さ

れていたとされるその考え方はワシントン・コンセンサスと呼ばれていた。だが、1997年のアジア通貨危機の影響が世界に波及すると、世銀がしてきた仕事の成果はなんだったのか、はっきり言えば世銀の仕事は失敗だったのではないかという疑念が主にアメリカ国内で持ち上がった。そして、さまざまな機構改革案が出された。世銀とIMFを統合する案、世銀を分割する案、そして世銀の必要性を認めず廃止する案まで議論されたとされる。この議論に危機感を抱いた世銀は、それまでの「構造調整」という合言葉をやめて、「貧困削減」という考え方を全面に打ち出した。それは、今まで世銀は経済面しか見ていなかったが、貸借対照表的に言うとは半分しか見ていないということであり、これからは経済面と社会面の両面をバランスよく開発していかなければ真の開発は有りえないという考え方である（図1）。「貧困削減」という言葉はわかりやすく、世界経済の回復とともに世銀の分割案や廃止案は急速にしぼんでいったと言える。「貧困削減」を掲げることで世銀は当面の

図1 世銀の発想の変化



出所：世銀のComprehensive Development Framework(CDF)に関する説明
および世銀総裁の演説等を参照して作成

生き残りに成功したと評価できるだろう。

一方、この一連の経験から世銀は次のことを学んだものと思われる。それは、途上国経済が変動をきたし、それが先進国経済にも影響を及ぼした場合には、いつでも世銀の存在自体がスケープゴートにされかねない、ということである。

さて、貧困削減という考え方のもとで実際に行われていることは、世銀のみならず他のローン供与国まで巻き込んだ重債務国の債務免除である。そして、返済してもらうべき資金を返済しなくていい代わりに、浮いた資金の使い道を決めた文書の作成を世銀は重債務国に求めたのだ。その使い道を決める際に狙うべきが「貧困削減」であるということである。途方もない額の債務、しかも現政権にとっては自分たちが生み出したわけでもない債務の返済義務を目の前にして、なかば自国の開発を諦めかけていたと言ってもいい重債務国にとって、債務免除は圧倒的に魅力的であり、是が非でも獲得すべきものとして政権の主要課題のひとつにあがった。こうして、ほとんど全ての重債務国で、債務免除の獲得を目的として、世銀発のアイデアである「貧困削減ペーパー」の作成が進んだわけである。

(2) EU統合の経験

～皆でやれようまくいくはず～

もうひとつの思想的な背景は、ヨーロッパ・ドナーが自国で経験したEU（欧州連合）統合の成功体験である。EU統合とは、もともとはアメリカとソ連邦（当時）の2つの超大国の狭間で経済的・政治的な地位が低下していた当時の西ヨーロッパ諸国が、再びその地位の向上を目指した動きである。その地位低下の原因は、西ヨーロッパという狭い地域に多数の国が国境を接してひしめき合い、それぞれ独自の（そして時には敵対的な）関税手続、出入国手続などの各種手続、そして税制、財政、社会政策などを取っていることであるとの認識に基づいていた。つまり「トランザクション・コスト」が極めて高いということで、これを統一化することにより、トランザクション・コストを下げた規模の経済を実現するということがあった。最終的に目指すところは欧州合衆国だと言われて

いる。そうしたEU統合の動きの中では、周知のとおりフランス、ドイツ、イタリア、イギリスというヨーロッパの域内大国だけではなく、デンマーク、オランダ、ノルウェー、フィンランド、スウェーデンなどの域内の小国も参加している。そしてEUにおける意思決定は、多数決やGDP（国内総生産）比率による比例投票権の採用などではなく、加盟国の全会一致を原則としている。全会一致では重要で大胆な意思決定が行ない得ないのではないかと、そして意思決定が遅くなり機を逃しがちになるのではないかと、という懸念が当初からあったが、結果的には全会一致の原則で予想外にうまくいったと言えるだろう。そして、その過程で域内の関税を下げ、手続を共通化し、共通化の究極の姿とも言える通貨統合という歴史的な事業もほぼ問題なく達成された。この過程で、域内大国は小国の意見を尊重したし、小国は実際の経済的実力以上の発言力を発揮することができた。小国にとっては快感とも言える成功体験が、途上国援助の現場にも持ち込まれてきた。皆で議論して合意して協力すればうまくいくはずだ、という考え方である。こうして北欧諸国が主導する援助の協調という発想が出てきたと言えるだろう。そして、統合の過程で経験した関税手続や輸出入手続に関する「手続の共通化」の経験をベースにして、「援助手続の共通化」が主張されてくることになる。さらに通貨統合の成功体験²¹がベースのひとつとなって「援助資金の統合」つまりコモン・バスケットという主張がなされるようになって来る。

なお近年、EUの運営に関してEU事務局が次第に大きな発言力を保持するようになってきているが、それが途上国援助の現場でも起きつつあり、タンザニアでも過去2年で単なるオブザーバー的な参加者であったEU（事務局）代表者の発言が議論をリードする局面が増えてきており、ヨーロッパの援助国の代表者はそれを容認しているように見える。

(3) ニュー・パブリック・マネジメントの実践 ～世界の行政改革の大きな流れ～

上記二つの思想と実践は、世銀という特定の機関、ヨーロッパという特定の地域が直面した状況にそれぞれが対応した結果起こった現象で

あったと見ることもできるが、じつはそれらをも包含するさらに大きなうねりが世界で起きている。1989年のベルリンの壁の崩壊、1991年のソ連邦の消滅、中国における市場メカニズムの導入とその成功などの一連の事例が示すように、社会主義的な統制経済の仕組みと市場経済の争いは、市場経済の勝利で決着がついたと言えるだろう。ところが事態はそれだけに留まらない。市場経済の優位性を主張して、その争いに勝利したと言えるアメリカを中心とした西側諸国が、一転して自国内の行政組織の非効率性にも焦点を当て、そこにも市場経済的な仕組みを導入しようとし始める。1990年代に入ると、行政の各分野について民間企業経営の仕組みを大胆に導入すべきという主張が、アメリカ、カナダ、イギリス、ニュージーランド、オーストラリアなどのアングロ・サクソン系の諸国で活発になり、実際に民間企業経営の仕組みが導入されるようになった。この発想を、「ニュー・パブリック・マネジメント」(NPM)と呼んでおり、納税者や受益者を顧客と見做してその満足度や費用対効果の向上を実現する考え方である^{註2}。なおアメリカでは、ニュー・パブリック・マネジメントという言葉を用いずに、‘Reinventing Government’という用語を用いるのが一般的である。

行政の一分野である途上国援助も「ニュー・パブリック・マネジメント」の適用の例外ではあり得ない。国内の各行政分野と同様に、規制撤廃、民間委託、疑似入札制の実施、組織内分権化、経営戦略や戦略計画の策定、成果に連動した人事管理・予算管理などの一連の改革が、各援助国の国際開発省や国際援助庁の組織内部に導入されていく。そしてそれらの改革が一定の成果を上げたと確認されると、今度は援助の対象である途上国に対しても、それらの考え方と仕組みの導入を求めていくようになった。

もともと途上国援助の現場は圧力団体がほとんどない分、理想を追求しやすい場所であるとされる。しかし、技術移転と言えばそうかも知れないが、各援助国の本国では各種の利益団体の抵抗によって実現が進まないことも多いこれらの新しい考え方を、途上国援助の現場ではより先鋭的に主張して、ある意味で強制しているように見受けられる。つまり「ニュー・パブリック・マネジメント」を勉強した先進国の人間が、

自国では実現できない考え方や仕組みを途上国で実験しているのだ」という指摘である。なお、これらの仕組みは西側諸国だけではなく、世銀や国連諸機関でも導入され、ここでも国内の圧力団体にあたるものを持たない分、純粋に導入されて成果を上げているとされる。

こうした「ニュー・パブリック・マネジメント」という大きな考え方の延長線上に、巨大な行政機関である世銀の不要論や、規制撤廃の究極の姿であるEUの統一市場実現もあるわけである。

2 そして援助協調へ

これら3つの思想が、途上国援助の現場にそのまま持ち込まれてきたのが現在の状況である。そしてそれなりに折り合いをつけて一つの姿となっている。つまり、①新しい途上国援助の目的は「貧困削減」、②その目的を実現するための基本的なアプローチは、全会一致の意思決定、共通の手続き、共通の資金などの「関係者の協調」、③そして具体的な方策や活動は、規制撤廃、民間委託、分権化、戦略計画の策定、成果に連動した人事管理・予算管理などの民間経営的な方策、というパッケージである。

- 最終目的は「貧困削減」
- アプローチは「関係者間の協調」
→全会一致、共通の手続き、共通の資金など
- 具体的な方策は、規制撤廃、民間委託、戦略計画、成果連動した人事管理・予算管理などの民間経営的な方策

出所：筆者作成

この基本的な姿のもとに、PRSP、PRBS^{註3}、MTEF^{註4}などの4文字アルファベットや、PER^{註5}、TAS^{註6}、MDG^{註7}などの3文字アルファベットで表わされる具体的な仕組みやツールが設定されていくわけである。

筆者が援助協調の支援に参加しているタンザニアの農業セクターでは、援助協調の発想に基づいて「農業開発戦略」(ASDS: Agricultural Sector Development Strategy)が2001年に完

成している。EU、デンマーク、イギリス国際開発庁（DfID）などが終始議論をリードしようと試みたと言える一方、世銀は重要な局面のみで議論に参加していた。なお、その戦略に書かれた基本的なメッセージは、長い間のアフリカの課題である貧困削減につなげるということを最終目標として、基本的にはマーケット・メカニズムが持つ力を利用して農業生産高と農民の収入を増加させていくことを目指している。不必要で重複している規制や徴税を整理して取り除くことにより、現在あまり機能していないマーケット・メカニズムが機能するように刺激し、そしてマーケット・メカニズムが適切に機能し出すことを前提として、政府の役割を統一基準の作成・運用やトレーニング実施や情報提供などの「サービス・プロバイダー」として再定義（再位置づけ）することを試みている。そして、再定義された政府の活動や仕組みに対して援助国は共同で援助を実施していくとしている。議論の参加者が明確に認識しているか否かに関わらず、現地で展開されている議論は明らかに世界の大きな流れに沿っており、その大きな流れとはニュー・パブリック・マネジメントなのである。

3 日本の対応と発想の転換の必要性

こうした思想的な背景に裏打ちされた援助協調という議論に直面した日本は、どれほどその背後にあるこうした思想を受け入れる素地があったのであろうか。あるいは、実際に実践した経験があったのであろうか。以下、タンザニア現地などでの具体的な議論と組み合わせながら順次解説してみたい。

(1) 政策枠組を構築し、それを重視するという発想

・政策的発想を強化しないと何が起こるか？： 財布として使われる可能性

まず、「貧困削減」や関係者間の協調や民間経営的な方策などの思想やアプローチの、さらに背後にある基本的な発想の問題について解説したい。筆者が過去にニュー・パブリック・マネジメントやパフォーマンス・メジャーメント

（業績測定）に関する調査のために度々訪問したことのあるアングロ・サクソン系の諸国および発想においてそれらの影響が強い国際機関では、「政策枠組」（Policy Framework）をまず作成するという発想が従来から強いが、タンザニアでの援助協調に参加した経験から新たに分かったことは、北欧諸国はさらにその発想が強いということであった。理想的なあるべき姿をまず描いて、それにつながる「政策枠組」を作成する。そして関係者で合意して受け入れたあとに、具体的な施策や事業を実施するという発想である。北欧諸国とアングロ・サクソン系の国であるイギリスが、現在のタンザニア農業セクターの議論をリードすることを試みているわけであるから、勢い議論全体がこの「先にありきは政策枠組」の発想に支配されることになる。

一方、日本の関係者は、日本国内で受けてきた教育に起因することであるが、政策枠組そのものおよびそれがどう具体的施策や事業を縛るか、あるいはどう全体を結びつけるかに関する発想が一般に非常に弱い。日本国内でよく言われることは、政策文書は曖昧かつ全てを含むように書いてあった方が、現場で自由が利くという発想である。この結果、政策はあってないがごとくとなり、全ての施策や事業が、とにかく何かの政策によって後付けで正当化され得ることになる。

この結果、起こってくると予想されることは何だろうか。北欧諸国、イギリス、世銀に援助の川上にあたる政策枠組の策定を任せれば、その政策枠組に基づいて援助要請が出てくることになる。それらの援助国関係者が明確に意識しているとは思わないが、はっきり言えば、「要請主義」を建前とする日本が結果的に事業実施のための財布として使われる可能性が大きいということである。

筆者は、外務省委託のヴィエトナム国別評価の総括として、ある援助機関の現地事務所を訪問した際、「政策策定作業に資金援助しても具体的なモノができるわけではないが、どういふうに納税者に説明しているのか」と質問した。担当者の回答は、政策に基づいてそのあと具体的な事業が発生するわけであり、1ポンド（あるいは1ドル）が何倍にもなって具体的なモノとして実現したと説明できるということであった。もちろん、何倍かになるためには日本を含

む他の援助国の資金と被援助国の資金が投入されることになるわけであるが。

・政策枠組の強化によって、重要性が低下する
「プロジェクト」という言葉

世界の援助国のなかでは、例外的な存在となりつつあるのが現実だが、日本ではプロジェクトという言葉と概念が非常に強い輝きをもっており、プログラム・アプローチという発想がなかなか理解されない。一方、オランダ外務省（旧DANIDA）は、プロジェクトという単語を廃止し、プログラム・コンポーネントという用語に置き換えている。また、今回のタンザニアの援助協調には積極的には参加していないが、アメリカ国際開発庁でもやはりプロジェクトという用語を使用せず、アクティビティという用語を使用することになっている。

これらの他の援助国に見られる発想は、繰り返しになるが、理想的なあるべき姿をまず一つ描いて、それにつながる「政策枠組」を作成する。そして関係者で合意して受け入れたあとに、具体的な施策や事業を実施するという発想である。この一連の流れ全体を「セクター・プログラム」と呼称している。したがって、具体的な施策や事業は、政策枠組として設定された政策目標の実現に貢献しなければならないわけであり、政策目標に貢献しないことが明らかになれば、即座に差し替えるということになる。例えば、識字率の向上のために、専門家派遣が効果がないと分かれば、その資金を使って次年度には教科書無償配布に差し替えるということである。よりはっきり言えば、上位の目標に貢献しないプロジェクトは無駄つまり失敗だということである。これは別名「成果指向型管理」（Result-oriented Management）と呼ばれている^{注8}。

しばしば日本の援助関係者でその是非が議論されることであるが、いわゆるプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）に書かれたプロジェクト目標や上位目標を途中で変更したい、つまりプロジェクトの存在が先にありきで、当初設定した目標の方が変更されるべきという主張は、他の援助国からは全く受け入れられず、信じ難いほど本末転倒の主張と見なされるということである。よく日本の援助関係者が言う「日本は現場主義でやっている」というのは、上記の状況を鑑みれば、じつは政策的な発想の

弱さの裏返しに過ぎないと言わざるを得ないのだ。

・「顔の見える援助」の本来の意味

第1次ODA改革懇談会の最終報告書でもその趣旨が言及された「顔の見える援助」とは、日本の援助政策をはっきりと明示する、つまり日本が何を目指して援助するのかを他の援助国・機関および途上国に対して明示するということを指していた。つまり政策的発想を強化すべきということにはほかならなかった。ただし、非常にアイロニカルなことであるが、実際に政策的発想が弱かったためにこれが曲解され、援助実施場所に日本の国旗を立てること等が「顔の見える援助」だと認識されてしまっている。政策的発想の強化が必要だという意見は近年になってなされてきたものではなく、すでに10年以上前からなされていることなのであり、それが援助協調という新しい局面に日本が直面して、ますます必要とされてきたということである。

補足であるが、例えば日本の援助で完成した発電所などに日本の旗が立っていたとしても、その受益者である当該国の住民が発電所を見に行くことは通常なく、かわって日本の代議士や報道関係者や援助関係者や各種の評価調査団が見に行き、日本の旗が立っているのを見て、彼らが何らかの認識を高めて帰ってくる結果となっていると言わざるを得ない。

(2) 政府主導の開発という発想から市場メカニズムによる開発への発想への転換～ところで「戦略品目」は何か？～

タンザニアの「農業セクター開発戦略書」（ASDS）が2001年末に完成してから現在までの間に、当該戦略書における「戦略品目」は何かという質問が日本の援助関係者の間で非常に頻繁に出されたようである。それは重点的に育成すべき戦略品目ということで、日本が従来支援して作成してきた農業開発計画は、コメ、麦、みかん、じゃがいもなど特定の品目を数種類決めて、それぞれを市場競争力のある商品作物として育成する（あるいは加工度を上げる）ことを試みるという基本的な発想で策定されてきた。

ところが、援助国が支援して作成させている現在の「セクター・プログラム」は、これとは根本的に違うものだと言えるだろう。何が市場

競争力のある品目かは「市場が決める」べきものであり、開発戦略の中で決定する必要はない。そして、市場メカニズムの働きを阻害している規制や税制を取り除く一方、政府は統一基準を作る、アドバイスをする、農業トレーニングを実施する、流通システムを改善するなどのサービス提供を実施する。するとまさに、「市場競争を通じて、市場競争力がある品目（あるいは加工品）が決まってくる」という基本的な発想が貫かれている。したがって、この発想に基づいて策定された当該ASDSにおいても、個別の品目にあたる記述は全く出て来ない。それに代わってASDSというセクター・プログラム文書は、市場を適切に機能させるための方策や、政府の新しい役割についての記述で構成されることになる。

ひるがえって、日本の農業開発分野の援助関係者の間では、なぜ特定の品目は何かということとにかく注目が集まるのであろうか。それは日本の農業開発の経験がまさに市場メカニズムに基づかない開発だったことに負うところが大きいのだろう。少なくともコメに関して言えば、自由市場が創設され、市場取引によって価格が上下するようになった（つまり価格というマーケット・シグナルが発せられるようになった）のはここ数年のことであり、それまでは生産量全量買い上げで「米価審議会」という会議で全国単一の米価が決められていた⁹⁾。

上記のとおり、ある意味で統制経済的な発想に基づく農業開発の経験を有する日本の農業開発分野の援助関係者の間では、市場経済的な発想に基づくセクター・プログラムの仕組みはなかなか理解されないと云わざるを得ないだろう¹⁰⁾。

(3) 日本国内の行政改革よりもさらにずっと先を行く行政改革の試み

日本国内でも幾つかの先行する自治体および一部の省庁で「ニュー・パブリック・マネジメント」と同じ発想に基づく行政改革が着手されている。しかし概して言えば、タンザニアの援助現場で、日本は日本国内の行政改革で議論され実行されていること以上のことに挑戦していると言わざるを得ないだろう。その最たるものは、各省から自治体への委託事業費を完全に廃

止して、財政当局から県へダイレクトに資金を配分するということである。それに伴い、農業省は、政策に関するアドバイス、統一基準の策定・運用、トレーニング実施などを行なうということになる。

日本でも地方分権化が議論されているが、常に財政収入の分権化は先送りされている。昨年10月に、地方分権改革推進会議（議長：西室泰三 東芝社長）が「国と地方の役割分担に応じた事務・事業の在り方と国庫補助負担金見直しに関する最終報告書」を総理大臣に提出したが、やはり財政収入の分権化についての提言は削除されていた。したがって、日本の援助関係者は、ニュー・パブリック・マネジメントに基づく行政改革の試みについても、日本の過去の経験が移転できないにも関わらず、その実施を推進する仕事にタンザニアで取り組んでいると言わざるを得ないのだろう。

(4) 市場統合の経験やイメージを日本が持つことは当面ない

上記の(1)～(3)は、まだ日本国内の各種改革の進展により、日本の援助関係者も自らのこととして経験できる可能性がある一方、おそらく相当長期にわたって日本が経験し得ないと思われることがある。それは、EU諸国が成功体験として持つ市場統合ということで、言い換えればヨーロッパ・ドナーが強烈な成功のイメージとして共有している市場統合の経験である。EU諸国にとっては、行政手続を共通化することなどは言うまでもなく、貨幣をユーロに統一した経験から、援助資金を統合させるコモン・バスケットなども極めて自然に受入れられる仕組みであろう。ひるがえって、仮に市場統合を日本が経験する機会があるとすれば、それは東アジア地域での市場統合であるが、日本の国内産業からの抵抗もあり、かなり先の話になるだろう。したがって、日本はEU諸国が有する共通の成功イメージがないまま、今後とも手続きの共通化や資金の統合化という議論に対応していくことが必要ということになる。

4 今後の課題

次に、3で解説された思想的背景と日本が持つ経験の対比を踏まえて、日本の援助実施において今後対応すべき課題をいくつか解説する。

(1) 統一的な政策策定と現地への権限委譲の同時実施～政策の「解釈権」の付与～

統一的な政策は中央省庁で決めるが、その「解釈権」は現場担当者が持つ仕組みとする。つまり、環境、教育、援助協調、テロ対策などの各分野の基本政策は中央省庁が定めて、現場事務所へ通知する。そしてその政策を現場の状況に即してどのように具体的に「解釈」して活動するかは、現場の管理者の判断に任せる。

現場の状況は多種多様である。その多種多様で特殊な状況を言葉で本部へ理解させるのは、ほぼ不可能な場合がある。日本の人間が一度も経験したことのない極めて新しい状況の場合にはなおさらである。しかし、従来のように本部が決定権限を握っている場合には、現場管理者は、なかば無理とは知りつつ莫大なエネルギーを費消して、その現場の特殊な状況を言葉で説明する文書をつけて現場で行ないたい意思決定の稟議書をあげて来ざるを得なかった。しかし本部では、極めて長い稟議の末に、やはり理解できず、意思決定案の精神は理解するが具体的な対応案はもう一度考え直されよ、という結論となる。これを一度経験すると、現場管理者は、新しい状況に対応すること自体をあきらめるようになりがちである。

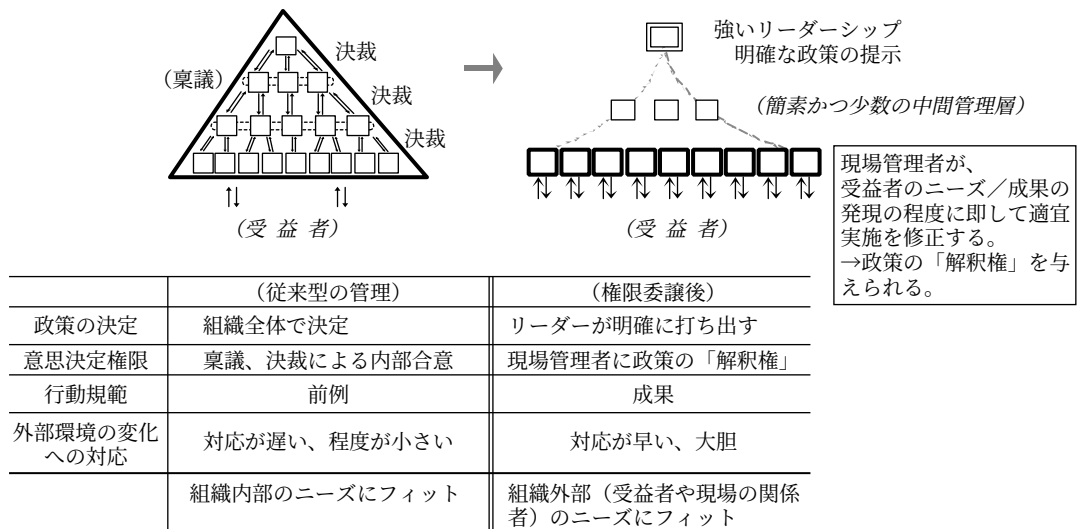
これを打破するには、本部が統一的な政策を各現場へ伝達したあとは、途中で稟議をあげて来ることを原則として廃止する。現場管理者は、政策を、現場の状況に即して適宜「解釈」して活動する。そして、その結果発生した結果のみ本部へ報告する。本部としては毎年度末、その結果のみを見て、現場管理者の業績の評価つまり人事評価をする。こうすると、本部ではいちいち現場の状況を想像力を働かせて理解する必要はなくなる。そして本部の稟議のチェーンの中で、十分に想像力が働かない人間が一人でもいた場合に稟議がストップする事態を避けられる。一方、現場管理者は、現地での援助国代表者会合に出ていって、その流動的な雰囲気の中

で、他の援助国代表者と同様に、その場で意思決定して表明することが可能となる。そのかわり起きた結果には、本部が行なう自分の人事評価をかけて全責任を負うわけであるが、現場の言葉にできない雰囲気を踏まえて意思決定するわけなので、通常は適切な意思決定であることが多く、それによって起きる結果も、望ましい結果である場合が多いであろうと予想される。

1990年代中期から現在に至るまで、世銀とアジア開発銀行（ADB）の間で、どちらがより「現場へ分権化」するかに関して激しく競争していることが観察されているが、その本質は上記で説明したことを内容としていた。また、USAID（米国国際開発庁）などもこの競争に加わり、現場管理者が政策の「解釈権」を持ち、現場管理者が現場の状況に即して重大な意思決定を行なっている。さらに一歩進んで、世銀、ADB、USAIDなどでは、政策を策定する組織トップと現場管理者が政策実現の度合いを測る業績に関してあらかじめ契約を結ぶことが試みられ、実際に運用されている（Performance Contract）。一方、本部の各部門は従来の管理者という位置づけではなく、統一基準の作成、情報提供、トレーニング提供などのサービス・プロバイダーという位置づけになっている。

アメリカの民間企業そして最近の日本企業における民間経営では、まさにこうした仕組みを当然のごとく採用している。企業トップが明確に包括戦略（Corporate Strategy）を打ちだして社員に徹底し、その解釈は現場のマネージャーに任せる。そして起きた結果のみが企業トップへ報告され、その結果に基づいて現場のマネージャーが評価され、評価がよければ企業トップへダイレクトに入ってくる。従来のような「現場担当者→本部事務職→経営陣」という流れではなくてなり、「現場管理者→経営陣」という流れになっている。そして本部事務職は人数が大幅に削減された上で、明確に「後方支援部隊」（＝サービス・プロバイダー）という位置づけになっている。なお、日本の長銀や日債銀などの大手銀行が破綻した際、およびごく最近の例では2001年にスイス航空が破綻した際には、従来の「現場担当者→本部事務職→経営陣」という従来型の組織構造であった。組織が複雑で、意思決定に時間がかかり過ぎる一方、破綻するまで組織全体でどこで何が起きているか

図2 統一政策の策定と現地への権限委譲の概念図



出所：筆者作成

を理解している人間が一人もいなかったと言われている。

上記の統一政策の策定と現場への「解釈権」の付与を図示すると以下ようになる（図2）。さらに上記のような考え方を採用すると、この図2に示してあるような制度改革・組織改革として表れることになるはずである。この制度改革・組織改革は世銀、ADB、UNDP（国連開発計画）、USAIDなどの援助機関内部で推進されていることであると同時に、その分権化の成功経験を、現在は途上国の政府機関にも求めているわけである。世銀が、なぜサブ・サハラ諸国や南米を始めとする多くの途上国で援助実施の条件として「分権化」（Decentralization）を求めているかということ、世銀自身の組織内部における「分権化」の成功体験を、途上国でも文字通り再現しようとしているからだということである。これに対して、どうして日本は援助実施の条件として「分権化」をあまり求めていないように見えるかというと、自身の組織内部では分権化の経験がほとんどないからだと言わざるを得ないであろう。

(2) 政策枠組という発想と技法を身に付けた人材育成

援助協調そしてセクター・プログラムに日本

が首尾よく対応できるかどうかは、手続き的な対応もさることながら、背後にある思想を共有できるかどうかにかかっている。その共有を実現するために最も重要なことは、現場への政策の「解釈権」の付与に加えて、政策枠組という発想と技法を身に付けた人材の育成である。具体的には、以下の訓練があり得る。

- (1) 政策枠組を構築する訓練
- (2) 政策枠組と現状を比較してどこにギャップがあるかを特定する訓練
- (3) そのギャップを具体的な施策や事業に落とし込む訓練
- (4) その結果発生した結果を評価する訓練

なお、(1)はミクロ経済学、統計解析、（政策枠組論ともいえる）公共政策学の少なくとも3つの道具に関する基礎的トレーニングが必須となる。これらの道具を使って、頭の中に二次元あるいは三次元のまさに「枠組」（フレームワーク）を構築する訓練をするわけである。そして、これらはアメリカの公共政策系の大学院でほぼ必ず採用されている基礎科目でもある。これに対して日本のある政策系の大学院では、政策研究の基礎は「政策史」（政策の歴史）と「政策過程論」（政策が決定された過程の研究）だとしているが、そのように定義しているアメリカの大学院はない。日本における政策的思考の弱さが、日本の大学院教育にも表れている一

例だと言わざるを得ないだろう。

また(4)は、ここ2～3年で日本でもやっと認知されるようになった政策評価に関する各種トレーニングが必須であり、(1)と違って日本国内でもそのトレーニング受講が可能となってきた^{註11}。そして、(2)と(3)はその中間で実施されることになるが、上記(1)～(4)の道具を身に付けた人材が、統一的な政策を策定する本部と、その政策を「解釈」する現場の双方に同時に配置されることが必要であろう。

(3) 援助協調が直面する課題1(短期)：新しい開発アプローチであるセクター・プログラムと、従来型の開発アプローチである「参加型アプローチ」の折り合い

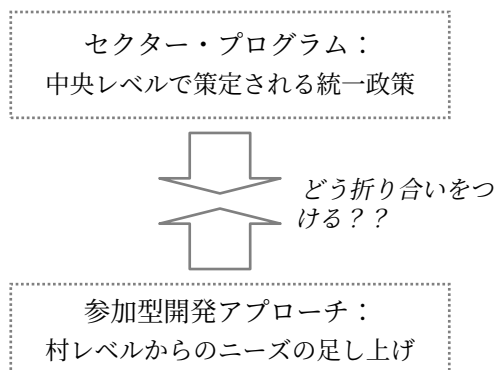
最後に、政策枠組に関する発想を身につけているか否かに関わらず日本を含む援助コミュニティ全体が直面するだろうと予想される課題について解説を試みたい。まずは短期的な課題である。

日本を含めたいくつかの援助国では、農村開発および社会開発を自らの専門する関係者を中心に、農村開発手法として「参加型」が是とされている。農民の自発的な集会を通じて、農民自らのニーズを特定し、自ら対応策を考え、自らその対応策を実施するという発想である。これに対して、セクター・プログラムは中央で政策枠組を決めてそれを下位レベルに伝達するわけである。したがって、援助協調あるいはセクター・プログラムが直面する最大の課題となると思われるのは、上から政策を示すセクター・プログラムと、下からニーズを足し上げてくる

参加型開発は、どこで折り合いをつけるのかということである^{註12}。

この課題に関する回答はまだ出ていないし、日本も他の援助国も現場での経験がまだ十分ではない。したがって、この課題に関して現時点で解説することは適切ではなく、課題の所在を指摘することしか出来ない。しかし今後の議論の参考のために、現場で起きている状況を若干解説すると、この衝突は、タンザニアのJICA事務所およびIDCJによる支援チームでは、かなり早くから予想されていたことであり、その折り合いをつける仕組みを、一連のセクター・プログラムの策定過程にどの時点で組み入れるかが探られていた。結局、包括戦略にあたる「農業セクター開発戦略」(ASDS, 2001)では先送りされ、施策にあたる「農業セクター開発プログラム」(ASDP, 2002)でも先送りされ、さらにそれらを県レベルで実施に移すための計画策定マニュアルである「県農業開発計画ガイドライン」(District Agricultural Development Plans: DADP, 2002末頃)でも先送りされかけた。しかし、DADPより先には先送りできる先がない。したがって、JICAタンザニア事務所およびIDCJ支援チームは、意を決してDADP策定過程で、折り合いをつける仕組みを策定コンサルタントに提案して受け入れさせた。それは、「4(1) 統一的な政策策定と現地への権限委譲の同時実施～政策の「解釈権」の付与～」で解説したことを適用するということである。つまり、中央レベルで策定された政策文書(ASDS, ASDP)を受け取った県政府は、その県の事情に即してその政策を「解釈」して県レベルの政策枠組を作る。そして、その県レベルの政策枠組を村レベルに落とす。村は、その県レベルの政策枠組を、村の事情に即してさらに「解釈」して具体的な事業を立案するというものである。そして、中央→県→村と流れていく予算配分は、それぞれの解釈に基づいて実施された事業などの成果にもとづいて増額されたり減額されるという仕組みである。これが現場で考えた最善の折り合いの仕組みである。

ただし、「参加型アプローチ」を標榜する人々にとっては、それは参加型ではないという主張がありえるが、では国全体の政策とどう折り合いをつけるのかの新しい仕組みの案が、それ



を主張する人々からも提案されるべきであろう。単に「参加型が素晴らしい」という理想を唱える方々に現場で数多く出会うわけであるが、参加型アプローチとセクター・プログラムの衝突の結果、不利益を被るのは途上国の住民である。タンザニアで提案した折り合いをつける新しい仕組みがどれほど機能し、どこをどう改善すればいいのかを2003年の試験的適用段階で明らかにしていきたい。この点については、現時点ではこれ以上解説することはできないと言わざるを得ない。また別の紙面で解説する機会を持ちたいと思う。

(4) 援助協調が直面する課題2 (中長期) : 「貧困削減」はいずれ終わる

現在、援助国間で共有されていると言える開発目標とは、もともと世銀がその生き残りをかけて発案したと言える「貧困削減」であろう。前回の「構造調整」の経験からすると、あと数年後には、その政策の成果を評価する時期が必ず来るはずである。その評価の結果は、二通り考えられる。一つ目のケースは、実際に世界の貧困人口が満足のいくレベルまで減少したという評価である。そのケースでは、「貧困削減」がほぼ達成されたとして、「貧困削減」とは別の新しい目標および政策が設定されるであろう。もう一つのケースは、思ったように世界の貧困人口が減少しなかったというケースである。その場合には、「貧困削減」という政策を掲げ続けようとするれば、再び世銀の仕事ぶりに関する不満が高まることが予想される。それを避けるには、「貧困削減」という目標自体が非現実的だったとして、やはり「貧困削減」とは別の現実的な目標が設定されることになるだろう。その別の目標や政策への転換は、「構造調整」から「貧困削減」へあっさりそして明確に政策を転換させたように、やはり驚くほどあっさりそして明確になされることが予想される。

世銀や他の一部の人はすでに新しい開発目標の議論を開始している可能性があり、日本でも今から「貧困削減」に代わる目標に関する議論を開始することが望まれる。日本は1990年代中頃まで世銀が主導した「構造調整」について、自身の開発経験から疑問を有しつつもはっきりと意見を発信することなく、資金的な協力を続

けていったとされる。「構造調整」から「貧困削減」へ援助コミュニティの政策が変化したあと、その反省に立ち、日本は以前に比べれば自己の開発経験に基づく主張をしようとする動きが顕著である。これを一步進め、数年後に世銀が再び政策転換する時期に、世銀および他の援助国・機関の機先を制して、日本があらかじめ周到に準備した政策のアイデアを打ち出して、世界の援助の議論をリードすることが望まれる。政策としての「貧困削減」は、成功するにせよ失敗するにせよ、いずれ終わる。その時、資金的にはもはやトップ・ドナーではない日本が影響力を及ぼすことができる余地はここにあるのだろう。

5 まとめ

本稿で解説した諸項目は、いずれも日本自身が今まで経験したことがないか、あるいは近年になって取り組み始めた課題ばかりであるが、こうした未だ日本でも実現していない状態を理想として掲げて、その実現を途上国に勧めていかねばならないのが現在の日本の立場である。そして時には他の援助国と一体となって、途上国にその実現を強く迫っていかねばならない場面にも多々直面している。とてもアイロニカルな状況と言えるが、率直に言えば、「自分もやったことがないことを他人に勧めるつらさ」がここにはある。これが援助協調あるいはセクター・プログラムに関して日本が直面している現実であると同時に、途上国で主張していることと日本国内で実際に行っていることとのギャップこそが、援助協調およびセクター・プログラムの理解が日本で進まない主要因だと言えるだろう。

ただし、こうした状況は援助分野において過去にもよく見られたことであると同時に、好ましい影響を日本にもたらしてきた実績がある。最近話題の「政策評価」の導入と定着も、まずは援助分野で長年行われてきたことが日本国内に波及した形跡があった（もちろん、それだけではない）。日本の公共分野のうち、ODAは、国内における横並びで納まることを許されず、常に国際的な議論のなかで揉まれ、国際的な横並びを迫られてきた分野である。ODAは、日

本が行なう国際貢献であるとともに、日本に国際的な議論を紹介し、それに日本が対応してみたら何が起ころのかを、先行的に学べる機会でもあるのだ。それは時に、日本国内では「常識」と思われている決め事について、根本的な変更を迫ることになる場合もある。

援助協調を含む最近のODAの経験を日本国内の関係者に紹介することは、今度は逆に、「自分が経験したことを人に勧める」ということであり、同時にそこには「経験した者のみが有する説得力」がある。日本国内の行政改革に関する新しい動きも、まずは世界の援助を巡る議論に日本が対応する中で明らかになってくることが予想される。今後とも、援助分野における新しい動きと、それに対応する過程における日本側関係者の議論、そしてその対応の結果がいかに日本の社会の改善に結びついていくかに注目していく価値があるだろう。

----- 注 -----

注1 2002年12月時点で、イギリスとデンマークはEU加盟国ではあるが、通貨統合に参加していない。

注2 詳しくは、David Osborne and Ted Gaebler (1992). (邦訳は『行政革命』(1994) 日本能率協会マネジメントセンターを参照。)

注3 Poverty Reduction Budget Support: 貧困削減財政支援

注4 Mid-term Expenditure Framework: 中期支出枠組書

注5 Public Expenditure Report: 公共支出報告書

注6 Tanzania Assistant Strategy: タンザニア支援戦略書

注7 Millennium Development Goals: ミレニアム開発目標

注8 ResultのかわりにPerformanceやObjectiveを用いることもある。また、-orientedのかわりに-basedを用いることもある。(例: Object-based management)

注9 生産者にとって、これ以上にマーケット・リスクのない仕組みはない。筆者は岩手県で農業を営んでいるが、自由市場に本格的に移行するまでの間、つまりマーケット・リスク・フリーの状態では、どのコメ農家も希少品種導入など

の品質向上や無農薬化などの差別化などは全く考えずに、ひたすら単年度の生産量の増加を追求していた。しかし一方で、その唯一の市場的な反応が、減反政策によって政府に封じ込められるという状況であった。

注10 ただし、コメの自由市場の創設や、兼業農家への各種補助金支給の取り止めなど、日本でも近年になって市場メカニズムの本格的な導入が始まっているのは事実であり、発想の転換を経験する機会はますます増大していると言える。

注11 例えば、佐々木(2002)およびそれを用いたIDCJ、FASID(国際開発高等教育機構)、総務省での研修など。

注12 この衝突は、保健分野や初等教育分野のセクター・プログラムではあまり顕在化しない。なぜなら、中央レベルで政策を示すセクター・プログラムに書かれたニーズ(例: 全国均一の保健サービスの実施)と、村レベルで特定されて足し上げられて来るニーズ(例: 村内における基礎的な保健サービスの受け取り)はほぼ一致することが多いからだ。一方、農村・農業開発では、中央レベルが示す政策と、村レベルのニーズはかなりずれることが予想される。

—— 参考文献 ——

- ・佐々木亮(2002)『政策評価のトレーニング・ブック』国際開発センター
- ・龍慶昭・佐々木亮(2002a)『戦略策定の理論と技法～公共・非営利組織の戦略マネジメントのために～』、多賀出版
- ・龍慶昭・佐々木亮(2002b)『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- ・David Osborne and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publication. Co.
- ・Ministry of Agriculture and Food Security, Tanzania (2001). *Agriculture Sector Development Strategy*.
- ・Ministry of Agriculture and Food Security, Tanzania (2002). *Agriculture Sector Development Programme* (Final Draft).
- ・Ministry of Agriculture and Food Security, Tanzania (2002). *Guidelines for District Agricultural Development Plans* (Draft).

ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その3

開発コンサルタントには援助協調はできるのか

大久保 信一 財団法人 国際開発センター 主任研究員

藍澤 淑雄 財団法人 国際開発センター 主任研究員

はじめに

(財) 国際開発センター (International Development Center of Japan: IDCJ) は2001年3月より3年の予定で、国際協力事業団 (JICA) の「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査^{注1}」(以下、ASDP (Agriculture Sector Development Programme: 農業セクタープログラム) 策定支援調査) を実施している。開発調査という技術協力の枠組みを使いつつも、従来の開発調査とは全く違う業務形態がとられている。JICAにとって初めての試みであり、開発コンサルタントとしてのIDCJにとってもこれまで経験したことのない種類の開発調査であった。従来実施してきた調査業務と大きく異なるのは、大使館およびJICAという公的機関が主として行ってきた他国援助機関との交渉・調整・交流(援助協調・調整)に積極的に関わることが調査団員に求められていたこと、そして先方政府に対する技術協力の成果が報告書の提出ではなく行政プロセスを支援すること、という2点である。

調査団は、最初の現地調査が開始される直前にJICAより次の指示を受けた。「ドナー会議ではJICA事務所の人間として積極的に意見を言うて欲しい。但し発言内容によっては大使館やJICA事務所とよく相談する必要がある」。案件開始時のIDCJ調査団はかなり悩んだ。IDCJは開発コンサルタントとしての経験から、現地調査中先方政府から発言を求められる場面には時折遭遇している。通常はJICA事務所と事前に打ち合わせをする事で問題は回避される。しかしドナー会議のような国際会議では、事前の相談などする間もなく調査団の判断で発言せざるを

得ない事態が大いに予想された。開発コンサルタントは、仮にJICAであっても大使館に相談なくドナー会合で発言する事はあまり無い事実を知っている。いわんやコンサルタントが日本政府を代表するとも受け取られかねない発言をJICAの了解無くして本当に行って良いものだろうか。仮に発言内容が問題となった場合、責任をJICAは分かち合ってくれるのか。幾つかの点が不明瞭なまま調査は開始されていった。一方、JICAの中でも行政実務者ではないコンサルタントが他ドナーと意見を交わして援助協調を行うことができるかどうか疑問や不安を感じている職員もいたようである。

発注者、受注者、共に暗中模索の状態と同調査が開始されてから2年弱経過した現時点において、タンザニアの農業分野におけるドナーとしての日本の立場は、以前と比べさらに強いものとなっている。IDCJ調査団は、様々な形でJICA事務所を基軸としたドナー協調プロセスに貢献を行い、JICAの指示の大半は実現したと考えている。しかし、前述の悩みや疑問は本論を執筆中の今でも完全には解消されていない。調査団の貢献の内容は良かったのだろうか、十分だったのだろうか、悩みは尽きない。本論では、開発コンサルタントとして援助協調業務^{注2}に関わってきた経験を振り返り、IDCJが開発コンサルタントとして日本主導による「援助協調」推進にどのように貢献できたのかを検証し、変わり行く援助環境における日本のODA及びコンサルタントのあり方を考える。

1 ASDP策定支援調査の背景：新たな取り組みへの挑戦

1990年代前半より教育分野、保健分野等では、タンザニア政府改革のための各種支援がヨーロッパ系ドナーを中心に進められていた。これら分野では北欧系ドナーを中心に、幾つものヨーロッパ系ドナーが協調支援を行っていたが、日本はその協調の輪の中になかなか入れない状況にあった。一部のドナーからは「協調の輪に入ってくれない日本」というレッテルも貼られていた。一方で、農業分野の改革に対してはドナーによる協調支援は本格化していなかった。こうした中、2000年10月の貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）の完成をきっかけに、農業分野の改革があらためて注目を浴びることとなり、農業分野で積極的な二国間援助を進めてきた日本は、援助協調を軸とした農業セクタープログラム（ASDP）策定支援を行うドナー側の取りまとめ役を務める意志表示を行った²³。ドナーの取りまとめ役は、セクタープログラム策定プロセスの進捗に大きな責任を負うこととなるため、在タンザニア日本大使館およびJICA事務所はその対応策を練り、その一環としてASDP策定支援調査を立ち上げて、コンサルタントを投入することを決定したのであった。JICAはコンサルタント

を募るため公示を出し、結果IDCJが落札することとなった。図表1には当該業務の公示における調査目的を抜粋した。

2 調査実施体制：調査団はどのような体制の中で活動してきたか

(1) ASDP策定支援のための公式会合のための体制

日本は、農業セクターでイニシアティブを取る意志表明をした当初、20近くいる農業分野支援ドナーすべてが同じ頻度で集まりASDP策定支援を行うのは効率的でないことを予想し、参画ドナーはその数を可能な限り少なくすることも合わせて提案した²⁴。結果、アイルランド、英国、デンマーク、世界銀行、ヨーロッパ連合（EU）、および日本の計6ドナーが中心となってASDP策定支援を進めることが正式に決定し、ASDP策定支援が開始された²⁵。図表2はASDP策定支援のための公式会合の体制である。JICAは農業セクターの取りまとめ役として農業食糧保障省（以下、「農業省」と略す）とともにこの体制の中で事務局を務めている。

一方、非公式の間でも、6ドナーは互いに密な連絡を取り合いつつ、必要に応じてドナー間

図表1 JICAによる「地方開発セクタープログラム策定調査」のコンサルタント契約公示

- (1) タンザニア（以下「タ」国）における貧困削減戦略書（PRSP）支援の一環として、日本主導による先方政府・ドナー間協調、国内関係者参加プロセスを推進しつつ、農業セクタープログラム（ASP*）の上位戦略となる地方開発戦略（RDS**）および農業分野開発戦略（ASDS***）について、その策定プロセスに係る支援を行う。
- (2) 上記RDSおよびASDS支援を踏まえ、「タ」国の財政計画である中期支出枠組書（MTEF****）との整合性を図りつつ、農業セクタープログラム策定および実施管理を支援する。
- (3) また、上記策定段階において、日本の「対タンザニア国別援助計画」とJICA「国別事業実施計画」との整合性を念頭に、既存の日本の協力案件の整理を行うとともに、上記プログラムに対する今後の日本の協力可能性を検討する。

* 当初は、Agricultural Sector Program＝ASPというようにDevelopmentの「D」が省かれた名称であった。

** Rural Development Strategy

*** Agricultural Sector Development Strategy

**** Medium-term Expenditure Framework

出所：JICA案件公示情報

の小ミーティングを開き、タンザニア政府農業省への支援のあり方につき、具体的な議論を幾度となく重ねている。「ドナー間の援助協調」がASDP策定支援における当然のルールとしてこれら6ドナーの間には存在し、例えば、いずれのドナーも抜け駆けして農業省と直接的な交渉をすることは極めて難しい状況であった^{注6}。この援助協調プロセスには、コンサルタントであるIDCJ調査団員もJICA事務所のメンバーとして参加している。また会合等に参加をしない場合でも、会議で使用する資料の作成と事前配布等、様々な形でプロセスには入っている。

(2) 通常の開発調査と大きく違うカウンターパートとの関係

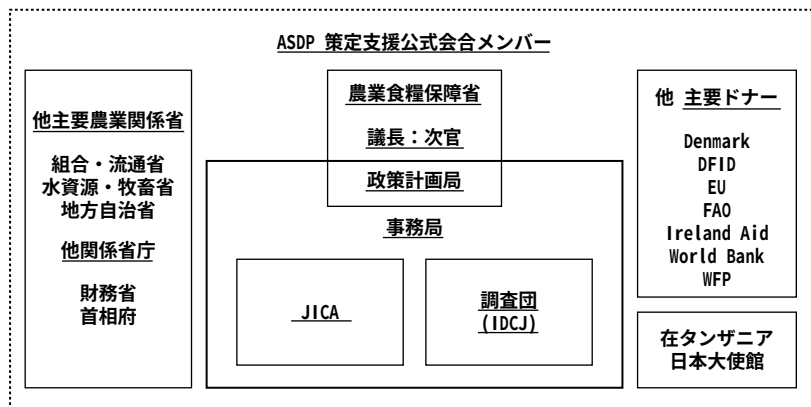
ASDP策定支援調査は、開発調査というJICA

の一技術協力スキームの枠組みの中で行われているものの、その実施体制において通常の開発調査と大きく違う点が二つある。

- 先方政府への報告書の提出、説明が義務とされていないこと^{注7}
- 活動の殆どをJICAタンザニア事務所とともにし、「JICAチーム」として活動していること^{注8}

通常の開発調査を受注したコンサルタントは、一般に、報告書の提出とその過程で行う技術（調査能力、計画策定能力等の）移転を途上国政府に対し実施している。一方、ASDP策定支援調査では、コンサルタントであるIDCJ調査団はJICA事務所とともに「JICAチーム」としてタンザニア政府の行政プロセスの促進支援を行っている。また他ドナーとコミュニケーションを積極的にとっている。通常の開発調査とタ

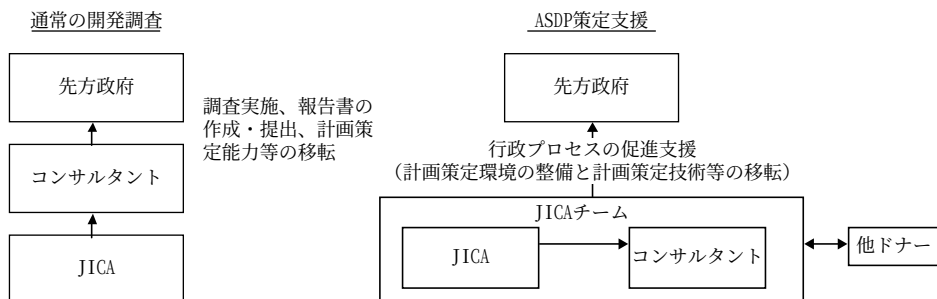
図表2 ASDP策定支援体制



*当初6ドナーであったが、FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations: 国際連合食糧農業機関)、WFP(UN/FAO World Food Program: 世界食糧計画)が後から加わり、8ドナーによる支援体制となった。

出所：ASDP策定支援調査団作成資料元に筆者作成

図表3 通常の開発調査とASDP策定支援調査における実施体制の違い



出所：筆者作成

ンザニア地方開発セクタープログラム策定支援調査におけるコンサルタント、先方政府、および日本政府（この場合JICA）の関係の違いは図表3のように比較できる。

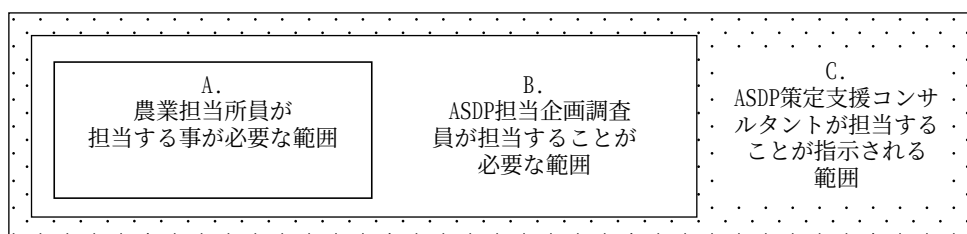
(3) JICAチーム（JICA事務所員、企画調査員、調査団）の体制

ASDP策定支援は、主にJICAタンザニア事務所農業分野担当所員、ASDP担当企画調査員、およびIDCJ調査団の3者で構成されるチームで実施されている。ASDP策定支援の範囲と3者が担うことのできる業務範囲の概念的関係を図表4に示した。

図表4からASDP策定支援業務に従事する開発コンサルタントであるIDCJ調査団の二つの役割が理解できる。担当所員や企画調査員が十

分対応できない部分を開発コンサルタントが補完することで、盛んな援助協調の動きへの対応が可能となる役割。もう一つは、本来は事務所員や企画調査員が担当する事が必要とされる援助協調関係業務をも、開発コンサルタントが担当する場合。前者では開発コンサルタントはCの網かけ部分を業務対象としつつも、AおよびBの囲み部分にも必要があれば対応可能となるよう控えている予備隊のような存在であるのだと言える。しかし後者では、必要があれば事務所員や企画調査員が行うべき援助協調関連業務をも統べて包括して開発コンサルタントが援助協調業務全体を担うもしくはJICAチーム内で主導可能な存在であるのだとも言える。次に図表5には、AとB、およびCの業務を整理した。

図表4 ASDP策定支援における援助協調にかかるJICAチーム業務範囲



出所：筆者作成

図表5 ASDP策定支援にかかる援助協調における事務所員、企画調査員、調査団の主な業務

	AおよびB 事務所員および企画調査員の主たる業務	C 調査団の主たる業務 (図表4の網かけ部分の業務)
比較的共通する業務	● ASDP策定支援事務局としての関係ドナーへの各種連絡、調整、意見とりまとめ。議事録の配布。 ● ASDP関連の会合（含むドナー会合）の設定、出席、発言。 ● ASDP策定支援のための農業食糧保障省との協議の設定・参加	● ASDP策定支援事務局であるJICA事務所の補佐。特に議事録の作成（但し議事録の関係者への配布等はJICA事務所が担う）。 ● ASDP関連の会合（含むドナー会合）への出席、発言、アドバイスのコメント。 ● ASDP策定支援のための農業食糧保障省との協議の設定・参加。
比較的共通しない業務	● 日本大使館との協議。 ● JICA本部との協議。 ● ASDP関連会合（含むドナー会合）での日本政府としての発言。	● ASDP策定に資する調査・研究の実施。

出所：筆者作成

(4) JICAチームにおける事務所員、企画調査員、およびコンサルタントの立場上の違いと強み・弱み

ここまで説明して、確認が必要な点がある。それは、援助協調にかかる業務の遂行に必要な能力を備えたJICA職員または企画調査員を事務所に配置すればコンサルタントは必要ないのではないか、という疑問である。この答えは、「必要がある」である。それぞれの特性や立場上の違いがありコンサルタントにはその特性や立場上のメリットを活かした活動ができるから

である。図表6に、援助協調業務を遂行するにあたっての、JICA事務所員、企画調査員、開発コンサルタントの特性、およびその特性の活用が大きく影響する権限のレベル、そしてこれらを基にそれぞれの強みや弱みを整理した。

図表6を踏まえると、援助協調推進に必要な特性を備えたJICA職員が事務所に配置されることが、援助協調遂行のためにひとつの望ましい体制と言えるかもしれない。但し、個別案件（専門家、開発調査等）を担当する職員が援助協調も兼任するとなるとかなりの事務負担が発生する。ドナーおよび被援助国政府との調整・

図表6 JICA事務所員／企画調査員／開発コンサルタントの特性上および権限上の強み・弱み

特性	JICA事務所員 (職員)	JICA事務所・企画調査員 (非職員の場合)	開発コンサルタント
コミュニケーション能力*を有した人材が必ず担当するの	○可能 前提：事務所がコミュニケーション能力の高い職員を本部に対し強く要望すれば可能。 問題：人事ローテーションと噛み合う必要あり。	○可能 前提：事務所がコミュニケーション能力の高い企画調査員の配置を本部に対し強く要望すれば可能。	◎十分可能 前提：案件公示、指示書の中で明確にする事で実現性は高い。
援助協調に必要な専門知識**を有した人材が必ず担当する	△若干難しいが可能 前提：事務所が援助協調に必要な専門知識を有した人材の配置を本部に対し強く要望すれば可能。 問題：JICA内の人材育成カリキュラムが援助協調業務に従事可能な内容となっていない場合、持続的な人材供給は難しい。仮に、一時的に専門知識を有した人材が配置されたとしても、次に同様の人材が配置されるとは限らない。	△若干難しいが可能 前提：事務所が援助協調に必要な専門知識を有した人材の配置を本部に対し強く要望すれば可能。 問題：企画調査員となる人材は特定セクターに精通する事を目指しているのが一般的であり、そのために事務所勤務を希望する事が多い。つまり企画調査員を目指す人材が援助協調業務を専任業務として希望することは少ないと推測される。	○可能 前提：案件公示、指示書の中で明確にする事で実現性は高い。 問題：能力はあっても、援助協調という業務への従事を拒否するケースは多いと推測される。
権限が与えられ日本政府を代表する発言が可能か	◎十分可能 前提：日本大使館との十分な連絡・協議。	○可能 前提：JICA事務所長からの権限委譲。 問題：援助の実務に理解がない場合、有効な働きは難しい。但し、ジュニア専門員などJICA本部等での勤務経験があり、さらに本部及びJICA事務所での十分な教育・指導があれば問題は少ないと推測される。	△若干難しいが可能 前提：JICA本部からの明確な指示、及びJICA事務所長からの全面的な支持の明示。 問題：援助行政の実務に理解がないと有効な働きは難しい。
強み	□ 日本大使館との良好な連絡・報告関係が確立されていれば、援助協調は効率的に遂行可能である。	□ JICA事務所の一員として職員に準じた援助協調活動遂行が可能である。	□ 援助協調に集中した業務が可能である。 □ 客観的な視点を基にした発言や活動が可能。 □ 補足的調査も実施可能。
弱み	■ 他業務を兼務する場合の負担増は避けられない。 ■ 該当する人材はJICAにおける中堅クラスであるため、長期の事務所投入は難しい。	■ 事務所が本部に対し、援助協調業務をする旨（TOR）を明示にしないと、派遣された企画調査員が着任後に不満を持つ可能性はある。	■ 現在のJICAとコンサルタントの契約方式では、一度決めた移動期間内の活動となり、援助協調業務において継続性を失いがち。

*コミュニケーション能力とは英語等外国語会話能力だけでなく、交渉力・説得力等も含めた総合的能力を指す。

**専門知識とは、援助実施機関の実務に関わる知識、他ドナーの組織体制や法的根拠及び母国援助政策や政治・経済動向に関する知識までを含める。つまり上記「コミュニケーション能力」が遺憾なく発揮されるための基盤とも言える。

出所：筆者作成

交渉、公式・非公式会合への出席、その議事録のとりまとめ、東京への公電の作成等、その精神的、肉体的疲労度は非常に高く、一人の担当官が継続的に業務を執り行うことは不可能といっている。従って、援助協調に従事するにあたっては、「複数体制」、つまりチームとして臨むことが有効である^{注9}。チームでなければ、通常の援助実施業務の監督・管理に従事しつつ、援助協調に関わることは物理的・技術的に難しい。

3 プロセス支援におけるコンサルタントの貢献：IDCJ調査団は何をしてきたか

以下には、既述の説明してきた体制の中で、IDCJ調査団が維持した開発コンサルタントとしてのその特性と立場上の強みを活かし具体的に何を行ってどのような貢献を果たしてきたかを取りまとめた。

(1) 援助協調をリードしたASDPの事務局としての調査団の貢献

前述のように、日本が主導権を発揮する旨を明らかにした経緯から、ASDP策定プロセスにおける事務局はJICAが担うこととなった。当初、JICAはASDP策定支援を表明した6ドナー間の意見の集約を行う調整機能を担う予定であったが、農業食糧保障省が十分な事務局機能を果たすことができず、そのことが時折ドナーから

反発を招く結果となったことから、漸次JICAが実質的な事務局機能を担う体制となった。図表7には事務局としてJICAが実施した業務内容と調査団が行った事務局業務を整理した。

図表7からも分かるように、事務局機能とは主として「支援プロセス」の取りまとめ役であるが、これらは援助協調を持続的なものとする上で欠かせない触媒的機能とも言える。複数の案件や業務を抱えたドナーの担当者全員が常時ASDP策定支援プロセスに参画できるというわけでもないため、支援プロセスが滞りなく進捗するためには事務局がプロセス全体を細部に亘って把握しつつ必要作業を継続的に行う必要がある^{注10}。実質的に事務局であったJICAはIDCJ調査団と共に、時には単独で、また時にはIDCJ調査団への委任を通してすべての会議に参加し、会議開催連絡が関係者に行き渡ったかその確認も行い、また、時にASDP策定に関わる各ドナーの個別見解を取りまとめた上で、ASDP策定支援ドナーの統一意見も作成する。図表7では書類の送付は農業食糧保障省の役目となっているが、会議開催前に、関係者全員に届くことは稀であり時折事務局（JICA及び調査団）がフォローをする必要があった^{注11}。JICA事務所は通常業務を遂行する傍らで、事務局としてこれら業務も担っており、IDCJ調査団もJICAチームの一員として事務局機能の一端を担ってきた。

(2) JICA事務所の代弁者としての貢献

図表2記載のメンバーが参加するASDP策定

図表7 事務局としての農業食糧保障省、JICA、および調査団の業務

業務	担当	農業食糧保障省	JICA事務所	調査団	備考
関係メンバーへの会議日時等の情報の提供、事務連絡		○	◎	△	本来は農業食糧保障省が主体 FAX、E-Mailを活用
各種書類の送付		◎	△		遅れることが多い
会議議事録作成・修正			○	◎	英語にて作成
ドナー側小会議の設定・連絡			◎		
ドナー側意見の取りまとめ			◎	○	ASDP策定支援ドナーの統一意見を作成

◎：主体として遂行、○時折遂行、△主体を補佐
出所：筆者作成

に関わる会議は、農業食糧保障省次官主催により公式会議として頻繁に開催されてきた。この公式会議以外でもドナーだけの会議、事務局としての農業食糧保障省との個別交渉の場などが、ASDP策定支援に関わる意思決定や調整の場としてもうけられた。それら会合の殆どにIDCJ調査団はJICAと共に、また時には単独で臨み、議事概要録作成の他、適宜発言を行うことでJICA事務所の主張が会議上通るべく支援を行い、またJICA事務所の代弁者として発言を行うこともあった。以下に幾つかの場面にて調査団が果たした重要なJICA事務所の代弁者としての活躍について簡単にまとめた。

①有力ドナーとの綿密な接触の維持

調査団は、JICA事務所員として、ASDP策定支援ドナーだけの小ミーティングの多くに参加しコメントを行ってきた。また、会合以外でもドナーはそれぞれが食事会等を企画し、情報交換や意見の確認を行う。日本の援助関係者は一般的に「業務」以外の場面で他ドナーと接触することには慣れておらず、他ドナーから見れば、「ドナーの輪に入らない日本人」という見方をされていた。JICA事務所ではASDP策定支援が始まる直前より、少しずつ、業務時間外での他ドナーとの接触を試みるようになった。調査団も、会合以外の場でのドナーとの接触時間を作るように試みた。日本が農業セクターへの援助に関し、どのような考えを持っているのか、日本の援助形態がどのような特徴を有しているのか、あらゆる機会を利用してその流布に努めた^{注12}。

②農業食糧保障省との個別協議実施による日本の影響力の維持

農業食糧保障省とJICAはASDP策定に関し頻繁に個別協議を行っている。本来ならば、ASDP策定支援は援助協調を基底としているため個別交渉は避けるべき行為である。現実に、策定プロセス開始初期の頃には一部ドナーが個別対応を頻繁に行ったことに対して他ドナーが非難している。しかし、日本はJICA事務所が事務局を担当している立場を活用して農業食糧保障省と相対でASDP策定に関する議論を交わす機会を幾度も設けている。調査団も、JICA事務所了解の下、農業食糧保障省に赴いてまた

は電話にて意見交換を行うこともしばしばあった。これらJICA事務所支援業務は、ASDP策定支援プロセスが急進する事を防ぐ上で一定効果を上げている。例えば、後述の通り、援助モダリティの議論が持ち上がった時に、保健、教育セクターに見られるような「ドナーによる支援の多くがコモンバスケットを通したものになる」と言った状況が避けられた点がある。

③コモンバスケットファンド一辺倒の回避

セクタープログラムであるASDPでは、ドナー援助を個別プロジェクト方式ではなく、一つの口座に原資を一旦集約しそこからASDPにて計画された活動内容に基づき支出する、というコモンバスケットファンド（CBF）方式の採用を検討していた。しかし、日本は、主要な援助形態として無償資金協力及び個別プロジェクト方式をとっていることから、CBF方式への急転換は日本の対タンザニア援助全体の再編成を意味していた。特にアイルランドとデンマークがCBFによるASDP実施を主張していたが、CBF方式一辺倒を避けるために、会合毎に反論を示すなど、多様な援助形態存続の必要性を各ドナーが認知するようJICA事務所とともに調査団は様々な働きかけをしてきた^{注13}。実際に、この働きかけが効を奏し、農業セクタープログラム全体がCBF方式に転換するのを回避することができた。その中でも決定的だったのはASDP資金メカニズムを考案する作業グループに調査団が（JICA事務所メンバーとして）直接参加した点である^{注14}。

④タンザニアでのセクタープログラム推進主要人物とのパイプの確立

ASDP策定支援が開始された頃、IDCJ調査団は、PRSPを含むタンザニアにおける近年の援助動向に大きな影響を与えてきた世界銀行タンザニア事務所のNdulu氏と会合の機会を数度設け、ASDP策定支援に係る世銀の意見を聴取し、支援プロセスのリードのあり方に関し大変有用な示唆を受けている。示唆を受けると同時に同氏に日本援助の事情の共有を（ASDP策定支援の一環として）意識しつつ意見交換をしている。また、IDCJは、毎年JICAの委託により実施している開発問題に関する専門家の招聘事業を通じて、2001年11月にNdulu氏を日本に招

聘し講演会等を開催した。タンザニア援助の最大ドナーである世銀の中心人物の一人をこのような形で日本に招聘した事実は、ASDP策定支援プロセスを円滑に進めるために大きく貢献したといえる。

(3) 地方開発、農業開発における専門的インプットにかかる貢献

セクタープログラムは特定セクターにおける国家開発のための枠組みであり且つ当該セクター開発のための最上位開発計画および予算計画である。従ってセクタープログラムであるASDPに参画するドナーがタンザニア農業開発において援助を行うにあたっては、理論的にはASDPの内容に沿った資金投入もしくはプロジェクト投入を考えなければならない事になる。ASDPプロセスをリードする我が国も例外ではなく、このため日本大使館とJICA事務所はASDP支援と並行してASDP枠内における我が国援助のあり方の検討を進めていた。IDCJ調査団は係る検討支援として地方開発及び農業開発における基本情報の整理・分析・取りまとめ作業を進めた。以下はこうした作業の中の主なものである。

①ミニセクター調査（農業背景調査）の実施

前述のようにASDPは、タンザニアで農業開発を進める上での最上位計画と言っても過言ではない。即ち、仮にASDPが農業開発の最上位計画として完成した場合には、具体的な開発項目として記載されていない内容で援助を行うことは理論上あり得なくなる。IDCJ調査団は、ASDPに沿って「今後日本が実施したい案件」または「タンザニアにとって必要な案件」が何かを特定できるような基本的農業調査の実施が有用であると考えていた。調査団は数カ月という短期間に、農業6分野で調査を実施し、ミニ農業セクター調査的な業務を実施した^{注15}。報告書は英語で作成し、農業食糧保障省および他ドナーへ調査結果を発表する場を設けた。農業背景調査をASDP策定関係者に披露したことは、日本が農業分野において支援する可能性のある方向性について他ドナーが初めて認識することができた点において重要な貢献を果たしたと考えている。また一義的には「タンザニア農業開

発はどうしたらよいのか」という基本的問題意識を農業食糧保障省に提示したという点においても意義があったと考える。この報告は他ドナー及び農業食糧保障省から高く評価されている^{注16}。このようにIDCJ調査団によって実施された同調査は、日本がASDPにて実施すべき支援の方向性検討のための1つの提案例となっただけでなく、援助協調、基本的農業開発の観点から有意義なものであったと言える。

②農業関係省庁および地方自治体に関わる予算と財政の調査の実施

既述のとおりASDPは農業開発に必要となる「予算」の詳細にも言及するものである。予算化された資金の一部は中央省庁に流れ、その他は地方自治体に流れて執行されることになる。タンザニアではすべての援助資金がこうした流れの中に組み込まれていく方向にあることから、IDCJ調査団は、農業関係省庁および地方自治体に関わる予算と財政メカニズムの整理を行う調査を実施した。特に援助資金の流れと予算執行におけるモニタリングの観点から調査している。

③他セクタープログラムおよび他国農業セクタープログラムに関する調査

タンザニア国内では保健セクターおよび教育セクターのプログラム策定が先行している。ASDP策定支援にあたっては、これら先行する2つのセクタープログラムの概要を把握することが有益と考えられたため、IDCJ調査団は担当省庁、関係ドナー、JICA専門家等から情報収集を行い、理解・分析を深めた。また、他のアフリカ諸国の中には、既に農業のセクタープログラム策定が先行して行われている国が多数あり^{注17}、タンザニアでのASDPの参考とするためにはそれらの現状把握が重要と考えられたため、隣国ウガンダでの農業セクタープログラムの実態調査の必要性をJICAに提案し、2001年11月に実施されることとなった^{注18}。

(4) 援助協調が維持されるための「思想的裏付けと開発トレンドへの理解」にかかる貢献

各ドナーが互いに協調関係を維持しつつ被援助国政府を支援することは、ヨーロッパの一部

のドナーの間ではかなり以前から積極的に行われてきている。しかし、多数のドナーが一つの援助目標に向かい、協調関係を維持するのは易しいことではない。ましてやアフリカとの関係が相対的・歴史的に「浅く」また地理的に「遠い」日本が、旧宗主国であり且つ援助資源をアフリカに集中しているヨーロッパドナーをASDP策定プロセスに参加・協力をさせ続けるには、相応の援助協調にかかる「思想的裏付け」および「開発トレンドへの理解」が必要となる。このため、IDCJ調査団は主に以下の作業を行った。

①援助政策ペーパーの作成

他ドナーは自らの対タンザニア援助政策の基礎となる調査研究やセクタープログラム策定支援に関わる研究を積み重ねている。他方、日本は外務省対タンザニア国別援助計画およびJICA対タンザニア国別援助実施計画等が作成されているものの、急速に展開されるセクタープログラム型支援、財政支援、援助協調等の動きの概括および分析作業は本格化されていない^{注19}。このような状況を解消すべく、IDCJ調査団員が文献レビューおよびASDP策定支援に関わるドナーへの聴き取り調査を行い、アフリカ援助における援助形態の考え方や今後の方向性を分析したペーパーを作成した^{注20}。

②報告書への経験の取りまとめ

既述のように、IDCJ調査団は、先方政府への報告書提出義務がないが、JICAへは従来の開発調査と同様に、インセプションレポート、プログレスレポートを提出することになっている。内容はASDP策定支援に関わる調査団の活動経過をとりまとめたものである。特に援助協調の実践、またプロセス支援というこれまでにない業務のあり方から抽出できる様々な経験も簡潔に取りまとめている。タンザニアにおける本件業務に関わる出来事は、日本の援助関係者の中でも殆ど経験がないことばかりであったため詳細な記録に残すことになった。仮に他国にて援助協調を主体とした業務に日本の援助関係者が関わることになった場合にも参考資料として活用されることを意識して作成している。

4 技術協力の成果：IDCJ調査団はどのようにタンザニア政府のオーナーシップ醸成を図ってきたのか

ASDP策定支援調査の目的は、通常の開発調査のそれとは種類が異なることから、それに応じて求められる成果も異なる。通常の開発調査では、カウンターパート政府へ調査成果物を提出して活用してもらうこと、ならびに調査の実施過程において特定技術を移転することが目的となっている。一方、ASDP策定支援調査では、タンザニア政府の行政プロセスの支援を行うことを目的とし、また、これによりタンザニア農業食糧保障省のオーナーシップを醸成することを成果としている。IDCJ調査団員は、この目的に沿ってタンザニア政府のオーナーシップ醸成のために様々な行政プロセスを支援してきた。以下にその「支援」について例示し、タンザニア政府がその支援によりどのように変化してきたかを述べる。

(1) どのようにオーナーシップの醸成を図ったか

①「政府職員自身によるASDP文書の策定」を主張

IDCJ調査団は、JICA事務所とともに、公式もしくは非公式の場で、積極的にタンザニア政府のオーナーシップを主張してきている。一貫して主張してきたことは次の通りである。

- ASDPはタンザニア政府が農業開発をより効果的に遂行するための“タンザニア政府のツール”であり、持続性を考えた場合、その策定と実施においてはタンザニア政府がハンドルを握るべきである。
- 被援助国が相当の策定作業を自ら行った国はタンザニアが初めてと言っても過言ではない。また他省庁主管セクタープログラムと比べても柔軟性が高い。誇りを持つべきである。

IDCJ調査団がJICAから受けた指示である「タンザニア政府によるASDP策定」は、予測されていたタイミングよりも遅延したものの、タンザニア政府によって実現された。当初、ASDP策定のためのコンサルタントをタンザニア政府が備上する案も検討されたが、IDCJ調

査団は、早い段階からJICA事務所とともに、公式・非公式の場でタンザニア政府職員がASDP文書を作成すべきである点を主張し続けてきた^{注21}。この一貫した主張は、タンザニア政府のオーナーシップ醸成に影響を与えてきた。

②「政府職員自身によるASDP実施事務局の運営」を主張

ASDP策定プロセスはJICAチームが事務局を実質的に担うことで進んだ。しかし、これは「ASDP文書完成迄」という関係者間の合意に基づくものであり、ASDP実施段階では、JICAは事務局から手を引くこととなっている。一方で、ASDP文書の骨格が完成するにつれて、関係者からは、その活動の実施には高い調整・実施能力を有する事務局の設置が示唆されていた。このため、当初、農業食糧保障省はASDP実施のための事務局要員を、タンザニア政府「外」、つまり民間労働市場から募る考えであった^{注22}。これに対して、多くのドナーは、「ASDPは政府の所有物であり、従って政府職員が直接運営するのが道理であり、持続性を持たせるための基本である」という方針を主張した。IDCJ調査団も「タンザニア政府によるASDP文書策定」の本質は「タンザニア政府によるASDP実施」体制を確立することにあると当初から考えていたため、ドナー側の考えの統一や農業食糧保障省へ働きかけを行ってきた。結果、この働きかけが影響して農業食糧保障省も政府主導のASDP事務局の設置に意欲を持つようになった。

(2) 技術協力の成果：政府職員自身によるセクタープログラムをリードする自信の萌芽

「Put the Recipient in the Driver's Seat」のかけ声の下、ASDP策定プロセスがどのようにすればタンザニア政府の所有物として持続性あるものとできるか、当初から関係ドナーは協議を重ねていた。しかしASDP策定支援開始が本格化された2001年3月頃、既に農業食糧保障省のASDPプロセスへのオーナーシップに関し、懐疑的な見方がヨーロッパ系ドナーを中心に存在した。農業食糧保障省によるプロセスのリードに対するヨーロッパ系ドナーの懐疑心が一時はかなり高まり、農業食糧保障省によるリードの阻害を企図したような様々な負の圧力が農業

食糧保障省に対してかけられてきた。しかし2年弱経った現時点では、ASDPがタンザニア政府の所有物であり続けるための基盤が形成されつつある。

ASDP文書は、その作成の必要性がPRSPにて指摘されただけでなく、重債務国の債務免除（HIPCイニシアチブ）を受けるための条件となっていた。タンザニア国外の圧力からASDP策定が始まったとも言える。また、外圧にともなう国内の圧力もあった。先行する保健および教育セクタープログラム策定から一歩出遅れているという精神的プレッシャー、国家予算取得のための省庁・セクター間の競争にもよるものである。

ASDP策定は当初、農業食糧保障省がリードするには厳しい環境であったにもかかわらず、ASDPは農業食糧保障省を始めとする農業関係省庁がASDP実施の主体となりつつあり、また各種会合においても強いイニシアチブを発揮するようになっている。そしてイニシアチブ発揮の背景には、ASDPの重要性の認知、またASDP文書策定と実施におけるドナー、特に日本からの強い支持を裏付けとした一種「自信」のようなものが育ち始めたのだと考える。ASDP策定支援調査を継続する中で、タンザニア政府側がプロセスそのものを所有し、リードする自信をタンザニア政府内に移入することが、この技術協力としての開発調査における大きな成果である点を改めて強調したい。

5 開発コンサルタントと援助協調：開発コンサルタントには援助協調はできるのか

本論ではここまで、日本の開発コンサルタントが技術協力の枠組みの中で挑戦した援助協調業務の経緯説明とその分析を行ってきた。本論の表題にもある問題提起に答えるとなると、「開発コンサルタントには援助協調は可能であり、また今後も挑戦すべき業務である」という結論となると考える。

本論で綴った開発コンサルタントの援助協調の役割は、超えられない限界を認識しつつも、JICA事務所の援助協調業務を全面的に支援することでの貢献が相当程度実現できたことを示

している。ただし、図表4にて例示した網かけ「以外」の業務、つまりJICA事務所員及び企画調査員が担当する事が必要とされる範囲での援助協調にかかる業務につき、開発コンサルタントであるIDCJ調査団員が実施可能か否か、また実施すべきか否かは、残る1年近い開発調査としての本件契約期間終了迄には相応の回答は出すべきだと考える。

対象被援助国によっても、援助協調における開発コンサルタントの果たすべき役割が異なるであろうという点も指摘したい。アフリカとアジアでは援助協調の深度、進捗、援助全体における日本の影響がかなり違う。JICA事務所、日本大使館の規模や位置付けも違う。また日本とアフリカの間には、物理的、歴史的距離と共に、時差に見られる距離の遠さと言う面でも、日本とアジアの関係とは違う様々な障害が介在しており、従って、援助協調対応資源の面でも投入の量や仕方で違いは出よう。以下、タンザニアでの経験を踏まえ、また「アジアのように日本の援助量が圧倒的な国々での援助協調が活発化すること」も念頭に置きつつ、今後とも開発コンサルタントが援助協調を通し、より効果的な援助を日本が実施可能となるべく、気付きの点をまとめた。

(1) ファシリテーターとしての開発コンサルタントの新たな役割への認識と理解

「プロセス支援型」の開発調査では、特に、ファシリテーターとしてのコンサルタントの役割の重要性を、JICA及び開発コンサルタント双方が、十分に認識する必要がある。ASDP策定支援調査では、受注したIDCJ調査団は報告書作成の指示を受けておらず、その責務も求められない。この点が従来の開発調査との違いであることは何度か述べている。コンサルタントが全面的に報告書（本件調査で言えばASDP）を策定してしまうのではなく、カウンターパートが主体となって策定し、コンサルタントはファシリテーターとして成果が完成するまでの促進剤として重要な役割を果たしうるという点が、ASDP策定支援調査を通じ明らかとなったと考える。しかしこのような理解はタンザニアの現場にいる関係者及び東京の一部の関係者の認識に留まっているというのが筆者の実感である。

発注者であるJICA及び開発コンサルタント双方が、「コンサルタントの“最大”の成果品は報告書」という既成概念からの脱却が必要と見ている。

ASDP策定支援のような「プロセス支援型」業務は被援助国が成長を遂げるにつれ、必要性が増すことは必然と考えるべきである。特にアジアのように、アフリカよりも経済面、行政の援助吸収力において高い能力と長い経験を有している場合^{注23}、プロセス支援型案件への要請が顕在化することは多いにありえよう。そのような新たな技術協力のニーズに対応するため、開発コンサルタントは自らを「報告書を作成する立場」から「報告書を作成するプロセスを支援する、あるいは指導をする立場」というように一種ファシリテーターとしての役割が重要となってくる。具体的には、援助協調の要素を含んだ開発調査を受注した場合、現地調査期間中に行わなければならないことが、聴き取り調査、情報収集、報告書のまとめ、およびワークショップの開催だけでは終わらないことになる。報告書がまとまるようカウンターパートとの協議を繰り返しつつ、調査方法や調査内容の妥当性について指導を行うことが求められる。時にはカウンターパートではなしえない調査を部分的に代行する場面もあろう^{注24}。また、関係するドナーを廻り、カウンターパートが作成する報告内容が実現・実施されるための根回しを行うことも必要となろう。このように、通常の報告書を作成する作業に加え、援助協調業務が基軸となる開発調査ではさらに多くの支援・調整業務を自ら行いつつ、より高い密度でカウンターパートとともに活動をともした上で、他ドナーとの積極的なコミュニケーションを取る事でファシリテーターとしての役割を果たしていくことが必要となる^{注25}。

(2) 評価方法の検討が必要

今後、援助協調に関わる業務をJICAが開発コンサルタントに発注する場合、技術協力の成果をどのように測るのか、JICA本部では事前評価の実施を通じて慎重な検討が必要となる。例えばIDCJが受注したタンザニアでのASDP策定支援調査では、タンザニア政府によるASDPの策定完了をもって、JICAに当初指示された

目標の一部を具現化しただけでなく、その達成に至るまでに実施したプロセス支援による成果を生み出している。プロセス支援による成果とは、例えば先方政府のオーナーシップの醸成・確立・維持ということである。こうした成果は、時に定量的に説明するのが困難であるばかりではなく、調査団が与えた影響以外の例えば政治的影響に密接に関係していることが多い。つまり事前評価時の指標設定のあり方には更なる議論が必要と考える。この種の行政能力促進支援事業に付き物である見えにくい成果をどう測るのか、という点は、今後も大きな課題と認識する。

経験年数と専門性の高いコンサルタントを投入することは、JICAから見れば号数の高いコンサルタント、つまり技術料の高いコンサルタントを投入することとなり、成果が見えにくい「プロセス支援型」調査ではコストパフォーマンスの点から説明の行かない結果となる可能性は高い。他方で、援助協調において積極的な活動を委任するかどうか分からないがために、号数の低い、つまり経験年数の少ないコンサルタントに絞った公示を出した場合、援助協調に必要な実践的な交渉技術等のコミュニケーション能力、ならびに、日本のODAシステムはもとより、他ドナー国の援助実務や予算サイクルにかかる見識を備えたコンサルタントを備上できる可能性は低くなる。発注者であるJICAはこのようなジレンマを解消できる仕組みを構築する事で対応しなくてはならないと考え、評価方法の再考は必須と考える^{注26}。

(3) 援助協調における開発コンサルタントの戦略的活用

仮に図表5および6で整理した援助協調で必要とされる経験・知識を有する人材をJICA事務所が十分に有し、JICA本部も継続的にそのような資質を有する人材の育成を意識しながらJICA職員のキャリア形成を促進することができるのであれば、開発コンサルタントの参入の余地は少なくなるであろう。また、同様の路線にて企画調査員の養成を進めば、開発コンサルタントの援助協調における機会はさらに狭まるであろう。しかし仮に援助協調に対応可能な人材が組織的に育成されるようになったとしても、個別

案件の実施・監督に関わる事務処理や事務所と本部間の権限の関係が変わらない限り、仮に能力と意思があったとしても、特にタンザニアのように援助協調が当然のように事務所業務の基底にある国では、事務所員にかかる負担は増えたとしても減ることはないであろう。2年程度で人事異動が発生する限り、相当の努力がなければ、JICA事務所の組織的・持続的対応（Institutional Memory）の欠如へとつながり、有効な援助協調業務は難しく、体制作りには時間がかかる。しかし我が国を取り巻く援助動向は激しく変化をしており、JICAとしても援助協調が絡んだ援助案件への早急な対応が必要となろう。

JICAには少なくとも二つの選択肢があると考え。JICA内で、前述の援助協調に十分な対応が可能な仕組みが機能するまでのギャップを補完する事を目的に開発コンサルタントを援助協調関連案件にて活用する事。もう一つは、援助協調部分を開発コンサルタントにアウトソースすべく、指示内容を具体化し、また契約内容も柔軟にする事で、開発コンサルタントの応札が積極化するような方向に持っていく事。いずれもJICAの援助協調に対する戦略、つまり援助資源配分をどのようにするのか、に因るのだが、開発コンサルタントの援助協調業務への巻き込みを、JICA自らの人的資源配分計画の視野の中で行う事により、JICAとしても援助協調を、今後の援助事業の中により効率的且つ加速度的に取り込む事が可能となろう。

むすび

援助協調（調整）業務はJICA事務所所員の本来業務として位置付けられていない^{注27}という指摘がある。JICAの役割やあるべき体制に関し未だJICA内外で議論が続いていることを意味している。換言すれば、援助協調に関しては、JICAとしては未だ体制不備であり、それもひとつの理由となってIDCJがASDP策定支援調査を受注することとなった、という見方もできる。JICA側としては開発コンサルタントを援助協調業務にどの程度活用が可能であるかを見極めることも、本件調査を通じ確認するつもりでいたものと思われる。他方、IDCJでも、こ

れまでにない業務が想定されていたASDP策定支援開発調査への応札に関しては、それまでの経験を超える状況がタンザニアの現場では起こるものと予想され、充実した要員構成にて臨んでいる。

JICAは、援助協調業務において「権限を民間企業である開発コンサルタントにどこまで委譲できるのか」という課題を検討し結論を出すべきだと考える。一方、開発コンサルタントも、権限委譲の議論とは別に、新たな技術協力の「形」となりうるファシリテーター的機能の重要性を認識することが必要であると考ええる。

「報告書を提出すれば終わり」という通常の業務のあり方からも決別すべきである。この議論は日本の援助のあり方にも影響を及ぼしていくことは間違いない。何故ならば、これまで述べてきたように、アフリカにおける援助形態の変革を、他ドナーはいち早く受け入れ、自らを改革している事実があるからである。ヨーロッパ系コンサルタントはこのようなドナー自身の変革に合わせ自らの業務のあり方を進化させている。本論では議論していないが、そのようなヨーロッパ系コンサルタントが持つ、日本の開発コンサルタントにはない強みを、IDCJ調査団はASDP策定支援を通し、強く感じた。援助協調推進という面から見た場合、その対応が可能なコンサルタントの数では、日本の開発コンサルタント業界は圧倒されているものと推測された。すなわち、日本の援助業界開発においてコンサルタントの育成のあり方にもさらなる関心を寄せる必要がある点を指摘したい。

「コンサルタントはOJTで人材育成するしかない」^{注28}という議論には賛同できる。しかしODA予算が伸び悩む昨今では、コンサルタント業界にとり、実務経験が少ない人材を採用して途上国の現場でOJTを行うことは、簡単ではない。このような観点から、大学における途上国に従事する人材育成のあり方にも、本論で述べているような援助協調実施に必要な資質の形成を念頭におかれることを提案したい。すなわち、大学には、開発理論のみならず「開発の現場で必要となる実務的知識と理解」の両面を持ちあわせた卒業生を輩出することを期待する。被援助国オーナーシップおよびドナー間協調を軸とした貢献をこれからも長期に維持・拡大していくためには、今後は日本国内における人材

育成、開発コンサルタントの意識変革および機能拡張、そして大学では本論で指摘した援助協調的業務への従事も可能な人材育成を検討するなど、開発協力に関係する諸機関によるオールジャパンとしての対応が、今後ますます重要になると考える。

———— 注 ————

注1 「タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援調査」の概要は高橋、藍澤、佐々木（2002）を参照。

注2 JICAからIDCJが受けた指示では援助「調整」と「協調」がそれぞれ使用されているが、本論では援助「協調」で統一する。

注3 ASDP策定支援の前には2種類の戦略書（ASDS、RDS）策定支援もIDCJ調査団は実施しているが、本誌では混乱を回避するため両文書策定も合わせてASDP策定としたい。

注4 オールジャパンとして業務が遂行するため、コンサルタントであるIDCJは、JICAと共に援助協調業務を推進しただけでなく、日本大使館とも密に連絡を取っていた点は強調したい。

注5 途中FAOとWFPの参加を経て8ドナーとなった。

注6 現実問題、タンザニア政府農業食糧保障省とドナーの間の直接会話が尽きることはない。日本やデンマークのような援助量の多いドナーは、当該ASDP策定支援以外にも個別案件を実施中であるからだ。

注7 本件調査実施のためのJICAとタンザニア政府間の取り交わし文章であるScope of Works（S/W、2000年12月1日に署名交換）には、JICAが備上するコンサルタントによるタンザニア政府に対する報告書等の提出に関する記載は一切ない。

注8 JICA本部のアフリカ課と相当密接な相談を繰り返しつつ現地業務を実施してきた点も本件調査の特徴として挙げられよう。

注9 実際JICAタンザニア事務所では教育セクターに関しては担当所員の他に企画調査員が配置されており、また農業に関しては農業担当所員の他に2002年2月よりASDP策定支援等農業セクター全般を見る企画調査員が配置されている。

注10 2002年11月以後のASDPプロセスにおいては農業食糧保障省職員が正式な事務局メンバーとして配置されることとなった。

注11 農業食糧保障省オフィスに電気が来ないためにコピー機やファックスが使えないこともしばしばである。

注12 具体的には、日本の援助が要請主義であること、開発調査、専門家、無償資金協力等多くの援助の形態が人や物を送るというIn-Kindな方式であることの説明を指す。

注13 大使館においても大臣等高官対象に同様の主張が繰り返し行われており、オールジャパンとしての対応が実践されていた。

注14 2002年2月に約3週間、タンザニア政府財務省、保健省、Ireland Aid、JICA（IDCJ調査団員）4人が教育セクターの資金供出メカニズムを下地にASDPの資金メカニズム考案について作業をしている。

注15 ASDP策定前に作成されたASDS、RDSでは、タンザニア政府から見て必要な案件が何であるかは、ある程度は整理されている。

注16 我が方の報告に刺激を受けたと見られ、デンマークも後日自らの案件の報告会への関係者参加を促すようになった。援助協調推進の効果の一つと言えよう。

注17 高橋、藍澤、佐々木（2002）、p.80を参照。

注18 実際には役務公示となり、他コンサルタント企業が受注している。

注19 まとまったものとしては国際協力事業団（2001）を参照。

注20 Aid Modalities in Africa: Issues and Prospects（国際協力事業団「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」プログレスレポート（2002年3月国際協力事業団提出）に掲載）

注21 実際には成果物のとりまとめ作業等に外国コンサルタントを投入しているが、こうした作業の仕方は漸次解消していくことがドナーの総意として形成されつつある点は興味深い。

注22 政府系業務を頻繁に受注するコンサルタントだけでなく、その他民間企業一般に従事する人材をも視野に入れた募集を検討していた。

注23 高橋（2001）、p.11を参照。

注24 最近の開発調査の中には具体的な技術指導型案件も出現していると聞かが、報告書作成が主たる調査実施の眼目では無いことから、プロセス支援型調査に近いものと言えよう。

注25 被援助国が成長するにつれて、コンサルタントにはファシリテーターとしての力だけでなく、

特定分野における専門知識の充実も不可欠である点も指摘したい。

注26 同時にコンサルタントの中には援助協調業務に長期的に従事すれば不満・ストレスが容易に蓄積するケースも発生するものと推測されたため、解消する仕組みを立てなければならない。主として報告書という具体的成果物の提出に対して技術料を得る業務にて経験を積み重ねてきた開発コンサルタントにとってはかなり大きな不快感を覚えさせることにもなる。

注27 「援助調整を現地担当機関の責任範囲に明確に位置づけることが必要である。多くの日本の援助担当機関の現地事務所において援助調整は必ずしも本来の業務と受け止められていない傾向がある。セクター・プログラム実施国において、また日本がセクター・プログラムのプロセスに参画しているのであればなおさらのこと、明確な形で担当職員の責任範囲に組み入れるべきである。援助調整は片手間にできる業務ではないし、また本論で述べてきたように、貧困問題を抱えている諸国で援助の成果総体を挙げるのには有効な方法であるとすれば、本来業務としての正面からの取組みが必要となろう。」（高橋、藍澤、佐々木 2002、p.96）を参照。

注28 橋本（2002）、pp.70-71を参照。

— 参考文献 —

- ・国際協力事業団国際協力総合研究所（2001）「貧困削減に関する基礎研究」
- ・高橋基樹（2001）「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」、『国際協力研究』Vol.17, No.22
- ・高橋基樹、藍澤淑雄、佐々木亮（2002）「アフリカ農村における政府の役割：タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取り組み」、『IDCJ FORUM No.22』、pp.75-100
- ・橋本強司（2002）「開発コンサルタントは国民ではないのか」、『国際開発ジャーナル No.552』、p.70-71
- ・Aid Modalities in Africa: Issues and Prospects（国際協力事業団「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」プログレスレポート（2002年3月国際協力事業団提出）に掲載）

援助協調でよく使われる用語

開発協力の世界では一般的には馴染みの薄い用語が頻繁に使用される。しかし援助協調に長く関わっていると、より特殊な用語に遭遇する事がしばしばある。また定義がされていない用語も多いため、日本国内はもとより、開発途上国等の援助協調の現場においても混乱を来す事がしばしばある。

ここでは、本誌（IDCJ FORUM 23号）で用いられている援助協調に関連する専門用語について、各執筆者の使用例及び既存の文献・用語集にまとめられている解釈を抽出し列挙した。

一読いただくと分るように、幾つかの用語には各々異なる理解があり、現時点で正確な定義を行う事は難しい。同じ用語でも援助協調に携わる立場の違いにより、とらえ方が様々であり、今後も時を経るとともに変化していくと考える。つまりここでの作業の目的が、専門用語についての一般的かつ普遍的な定義をまとめる事にはない点は確認したい。

用語は五十音順に並べられている。本誌原稿からの引用の場合は、文末に執筆者名を記載した。なお英語表記の用語解説は、Canadian International Development Agency (CIDA) 関係者が主宰するProgram-Based Approaches Extranetで作成された“LENPA Glossary of Frequently-Used Terms Under Program-Based Approaches (2003年3月14日版)”を参考にしており、各用語にはそこで引用している出典を明記している。

あ

アンタイド (Untied Aid)

- 一般的に援助資金による物資や役務の調達先を、援助供与国に限定しないもの。

(外務省ホームページ)

- Untied Official Development Assistance is defined as loans and grants which are freely and fully available to finance procurement from substantially all developing countries and from OECD countries. Funds provided to finance the recipient's local costs are also defined as untied. Partially untied official development assistance is defined as loans and grants which are in effect tied to procurement of goods and services from the donor country and from a restricted number of countries which must include substantially all developing countries.

For a transaction to qualify as untied or partially untied, respectively, the donor has to inform the recipient at the time of aid offer, clearly and explicitly of the countries which are eligible for procurement. In accordance with the

Memorandum of understanding on Untying of Bilateral Development Loans in Favour of Procurement in Developing Countries, OECD members wishing to extend Partially Untied Official Development Assistance will notify the Chairman of the DAC, and through him other DAC members, of those developing countries which are eligible for procurement.

(OECD-DAC 2002)

い

イヤマーク方式

- イヤマーク方式とは、財政援助の用途をドナーが指定する場合の財政援助の方式。指定しない場合は、ノンイヤマークという。

(笹岡 2003)

- Earmarking refers to restrictions on the use of funds for a prescribed purpose.

(Crown Agents Institutional Development Group 2001)

え

援助協調

- 近年、世界的に援助資金が伸び悩んでいる中、援助国・国際機関がそれぞれの長所を生かした重複のない、効率的な援助が求められている。本来、援助で調整が必要な場合、対象となる途上国自身がその調整の役割を果たすことが期待されるのだが、残念ながらそれらの能力が不十分なため、援助国や国際機関が積極的に関わる場合が多くなっている。これらの調整を指す。

(外務省ホームページ)

- 援助対象国の現場において、各援助供与主体（ドナー）の活動が具体的に影響を受けるような、ドナー相互の連携関係。

(高橋 2003)

援助疲れ

- 1990年代、先進援助国において、財政状況の悪化や景気の後退などの理由で、援助供与量が伸び悩む傾向を見せた状況を指す言葉。財政状況の悪化のほかに、主要な援助対象地域であるアフリカ諸国の停滞や後退に見られるように、援助の効果が現れないため、援助の効果について疑問が生じ、援助予算に対する国民の支持が減少したこともある。

(国際開発ジャーナル社 1999)

援助手続の調和／一致

(Donor Harmonisation)

- 途上国のオーナーシップを高め、計画・実施段階での取引コストを削減するために、ドナー側は援助手続きを可能な限り調和化しようという趣旨。

(笹岡 2003)

- Donor harmonization involves two or more donors moving closer together by (i) sharing

information, or (ii) adopting common systems and procedures, or (iii) adopting joint working arrangements that include shared decision-making.

This is distinguished from the broader definition of aid coordination which is a process embracing both donors and partners and which should be led by partners.

Donor harmonisation will frequently be a second-best solution compared to aid coordination led by partner countries. But harmonisation can provide a useful route to stronger, more sustainable forms of aid coordination. However, care needs to be taken to consult fully with partner countries to ensure that donor harmonisation is in the interests of partner countries. Done well, donor coordination can complement aid coordination by expanding the scope for joint working and by facilitating efficient systems and procedures.

(OECD-DAC Task Force on Donor Practices 2002)

お

オーナーシップ

- 途上国自身の自発的な取り組みと自助努力
- 途上国が援助に受動的に頼るのではなく、自らが開発の主体となって行動すること。

(外務省ホームページ)

- 政府の主体的関与

(花谷 2003)

- 途上国自身の政府と国民の主体性

(紀谷 2003)

- 世界銀行が包括的な開発フレームワーク（CDF）を提唱したときからの基本理念の1つであり、途上国主導を表す言葉である。パートナーシップとの関連では、オーナーシップが主導したもの（ownership-led partnership）

であるべきだと言われる。

(笹岡 2003)

き

技術協力

- 途上国の自立に必要な経済および社会開発の担い手である人造りを主な目的としている。日本の場合、政府ベースの技術協力は主に国際協力事業団（JICA）が実施している。

(国際開発ジャーナル社 1999)

協調融資

- 一般に複数の金融機関が共同ないし並行して一つの案件に融資を行うこと。これには並行融資と共同融資の2つの形態がある。並行融資は各金融機関が同じ案件に対して地域や部門など、融資の対象を区分して融資するものであり、共同融資は同じ案件に対して各金融機関が融資比率を決めて融資するものである。

(国際開発ジャーナル社 1999)

け

決定時点 (Decision Point)、 完了時点 (Completion Point)

- 決定時点、完了時点ともにHIPC（重債務貧困国）救済イニシアティブのステップを表す。第一段階となる最初の3年間に構造調整プログラムを進展させ、その最後に既存の債務救済措置を行うのみで自律的に成長していけるかどうか分析される。これが決定時点であり、既存の措置では不足の場合は第二段階に入る。次に、決定時点で課したさまざまな課題がクリアされた段階で債務国としての実績も調査され問題がなければ完了時点に入り、新しい大規模な債務救済が実施される。

(笹岡 2003)

こ

公共支出レビュー

(Public Expenditure Review : PER)

- 援助対象国の公共支出管理能力の評価のために行われる過去3年の定期的なレビューであり、これをベースに貧困削減に関する政策対話や戦略の見直しが行える。

(笹岡 2003)

国際開発目標

(International Development Goals : IDGs)

- 国連、経済協力開発機構（OECD）、国際通貨基金（IMF）、世界銀行によって策定された、貧困の削減、保健・教育の改善および環境保護に関する達成目標。

(世界銀行東京事務所ホームページ)

コモン・バスケット・ファンド (Common Basket Funds/Common Pool Funds/Pooled Funding/Basket Financing)

- コモンファンド、バスケットファンドとも言われ、各セクター・プログラムについて、各ドナーが共同して一つの口座に資金を集め、それを途上国とドナーが適切に運用して援助活動を実施するシステムである。この資金運用においては透明性と説明責任（アカウンタビリティ）が大きな課題になる。そのため日本や米国、フランスなどはコモンバスケットに対して慎重な構えで臨んでいる。

(国際協力事業団 2001b)

- 援助資金の統合

(佐々木 2003)

- 一つの口座に原資を一旦集約しそこからセクター・プログラムにて計画された活動内容に基づき支出する。

(大久保・藍澤 2003)

- Pooled funding refers to a situation in which a number of donors agree to contribute to a common fund or basket. When distinguished from budget support, pooled funding usually involves the use of a holding account reserved for particular purposes identified by agreement between the government and donors participating in the pool.

(Lavergne and Alba 2003)

- Common basket refers to implementation arrangements where major donors have pooled part or all of their support and to which harmonized implementation arrangements apply that may be the same or different from the recipient government's own procedures applicable to public expenditures.

(SPA Secretariat 2003)

- Common Pool Funds or Common Basket Funds are specially designed systems for financing expenditures within a Sector Programme, in which the resources of the Commission are "pooled" with allocations from other external financing agencies and potentially from Government. The primary purpose is to reduce the transaction costs to government that would otherwise arise from the use of systems of several external financing agencies.

Common pool funds may be distinguished in terms of three criteria:

- Whether they are managed by government or by donors
- Whether the common pool funds finance the whole Sector Programme or, as is more common, are earmarked to specific items of expenditure (e.g. medicines), or to specified sets of activities (e.g. the primary education sub-programme).
- Whether the accounting and reporting procedures adopted are closely modeled on government accounting systems, on the accounting systems of a particular donor, or are custom-designed to the particular Sector Programme.

In general, it is desirable that the Government in question should have a leadership role in the management of the common pool fund, in order to ensure that responsibility for the proper use of funds rests firmly with government and that there is clear ownership.

(EC 2002)

- Basket Financing refers to joint financing of a specific project or program which has been predefined, at least in terms of its objectives and results expected, by agreement between several donors and the partner. Each donor contributes their share to the funds, but no specific measures are directly assigned to a given donor's contribution. Implementation of the activities is the responsibility of the partner, but all those involved have agreed on matters of substance and on a uniform procedure (appraisal criteria, implementation concept, procurement and financial management, accounting and monitoring, etc).

(BMZ 2001)

さ

債務救済

- 1982年のメキシコに始まる途上国の対外累積債務の解決のために講じられている、債務の繰り延べ（リスケジューリング）、債務削減、再融資などの救済措置を指す。

(国際開発ジャーナル社 1999)

- そのうち、債務救済無償とは、途上国の深刻な債務返済問題に対処するための無償資金協力の一形態である。特に重債務貧困国の場合には、円借款の債務返済後に元利合計額と同額の無償資金をアンタイドで供与していた。なお、日本政府は2002年12月に債務救済方式の見直しを行い、その結果、債務救済無償は廃止されることになった。ただし、セクター・ノンプロジェクト無償の本体および見返り資金、食糧援助・食糧増産援助の見返り資金

をコモンファンドや一般財政支援に投入することは引き続き可能である。

(大野 2003)

し

支援国会合

(Consultative Group Meeting : CG会合)

- 援助供与国や国際機関が援助の対象となる国の経済情勢、開発計画、開発プロジェクトなどに関する情報を共有し、意見交換や援助の意図表明を行うことを通じて政策対話と援助調節の促進を図るための会議。

(国際協力事業団 2001a)

自助努力

- 途上国が自らの経済社会開発のために行う自らの努力。先進国による援助もあくまで自助努力を助けるものであり、自助努力がなければ援助の効果も期待できない。

(国際開発ジャーナル社 1999)

重債務貧困国

(Heavily Indebted Poor Countries : HIPC)

- IMF及び世銀によって以下の基準に従い認定された世界で最も貧しく最も重い債務を負っている途上国(42カ国)。①1993年の一人あたりの国民総生産(GNP)が695ドル以下、②93年時点における現在価値での債務残高が年間輸出額の2.2倍もしくはGNPの80%以上。

(外務省ホームページ)

せ

政策対話

- 援助の効果のためには、途上国政府自身がど

のような開発政策をもってプロジェクトの実施を行おうとしているかを理解し、また、社会・環境問題など近年のグローバルな問題については、援助の供与国側から途上国に対し、政策方針を示す必要がある。こうした援助供与側と途上国との間で政策対話を行うことにより、途上国のニーズや環境問題などの新しい視点を取り入れた、より効果的な援助が実施できる。

(世界銀行東京事務所ホームページ)

セクター投資計画

(Sector Investment Programs : SIPS)

- 各セクターでの受入国側政府およびドナーなどによる協調枠組みへの、世銀の支援スキーム。

(高橋 2003)

セクター・プログラム

(Sector Programme : SP)

- 各ドナーが個々に行っていた援助を、特定分野(セクター)毎にまとめて、途上国とドナー間で調整し、セクター全体を視野に入れた効率的な援助を行う方式。

(国際協力事業団 2001b)

- 特定セクターを対象として、政府および主要ドナーがセクターの開発目標、戦略、介入プログラムを共有し、実施する援助の枠組みを「セクター・プログラム」(SP)と呼称する。
- 特定セクターの開発目標・戦略・介入内容を政府とドナーが共有することにより、政府及びドナーの資源利用効率を最大化しようとする意図がある。
- 特定セクターにおける政策目標、戦略と介入内容を政府・ドナー間で共有し、その下で最も効率的かつ最も「ファンジビリティ」の少ない形で開発介入の実施を行うことを目標にしている。

(花谷 2003)

- 理想的なあるべき姿をまず一つ描いて、それ

につながる「政策枠組」を作成する。そして関係者で合意して受け入れたあとに、具体的な施策や事業を実施するという発想である。この一連の流れ全体を「セクター・プログラム」と呼称している。

(佐々木 2003)

- 途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラム。

(国際協力事業団 2001a)

- 参加ドナーがセクター政策や戦略等を共有し、実施国のオーナーシップとパートナーシップのもとに行われる。PER（公共支出レビュー）同様PRSP（貧困削減戦略文書）の成立以前から存在し、また世銀内部に留まる概念でもないが、PRSPの公共政策体系の重点セクターにおいて形成されることが期待されている。

(笹岡 2003)

セクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approaches : SWAPs/Sector Approach)

- 援助国間の援助の重複や援助国の人材・財源の非効率の利用、被援助国の開発計画との整合性の不足等の問題を解決すべく、被援助国が中心となって各セクターの開発計画を作成、被援助国・ドナー間で同計画を吟味し、同計画に従って調整を行った上で援助を行うという開発アプローチ。

(岡崎 2003)

- 従来の開発支援は、援助国や国際機関がそれぞれの計画に基づき行われていたが、個々のプロジェクト相互の調整が十分でない場合があり、効果的な援助にならないことがあった。このため、援助国等と被援助国が協力して、保健や教育など個別の分野（セクター）毎に整合性がある開発計画（プログラム）を策定・実施するというセクター・ワイド・アプローチが提案されている。特にサブ・サハラ・アフリカ諸国において試みられている。

(国際協力事業団 2001a)

- The SWAp is a mechanism by which government and donors can support the development of a sector in an integrated fashion through a single sector policy and expenditure program under government leadership. In this context, the term “sector” corresponds to a core government function, which is related to a particular ministry and spending program (e.g. health, education and roads, though the same principles can apply equally well at a sub-sector level. These principles include:

- Country ownership: The government takes the lead in defining a policy framework and expenditure program for the sector and invites broad-based participation in this process.
- Donor coordination: Donors commit themselves to supporting the government's strategy, and coordinate all significant funding for the sector to finance agreed sector policy and expenditure program.
- Transition to sector budget support: The aim of the sector wide approach is to reach a stage where as much ODA as possible is channeled through the government budget. However, this is a gradual process, and donors continue to support sector-wide approaches using a variety of different funding instruments.

(Stephen and Williams 2002)

- The SWAP defines a method of working between government and development partners, a mechanism for coordinating support to public expenditure programmes, and for improving the efficiency and effectiveness with which resources are used in the sectors.

The defining characteristics (based on Foster, 2000:9) are that:

- All significant funding for the sector supports a single policy and expenditure program.
- Government provides leadership for the programme and donors work together with a common voice.

- Common implementation and management approaches are applied across sectors by all partners.
- Over time, the programme progresses towards relying on government procedures to disburse and account for all funds.

(DFID 2002)

- The sector approach is defined as a way of working together between government and development partners. The aim is to broaden Government ownership over public sector policy and resource allocation decisions within the sector, to increase coherence between policy, spending and results and to reduce transaction costs. It involves progressive development of a comprehensive and coherent sector policy and strategy, of a unified public expenditure framework for local and external resources and of a common management, planning and reporting framework. A sector approach may be supported by the EC through participation in dialogue and coordination. Such participation need not involve any transfer of funding to the partner government or other stakeholders within the country.

As a result of following a Sector Approach, Governments in consultation with partner donors and other stakeholders may develop an updated sector policy and action plan. This is defined as a Sector Programme, if it includes the following basic three elements:

- an approved sectoral policy document and overall strategic framework (such as a PRSP)
- a sectoral medium-term expenditure framework and an annual budget
- a coordination process amongst the donors in the sector, led by Government

(EC 2002)

た

タイド (Tied Aid)

- 一般的に援助資金による物資や役務の調達先が、援助供与国等に限定されているものをタイドと言う。

(外務省ホームページ)

- Tied Official Development Assistance is defined as loans and grants which are either in effect tied to procurement of goods and services from the donor country or which are subject to procurement modalities implying limited geographic procurement eligibility other than those described below under Partially Untied ODA.

A transaction is defined to be in effect tied or partially untied if:

- It is the subject of a formal or informal understanding to that effect between the recipient and the donor country.
- It involves practices which the OECD Development Assistance Committee and the Participants in the Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits may determine to result in such tying or partially untying. In cases of substantial doubt as to whether a certain financing practice falls within the scope of the above definition, the donor country shall furnish evidence in support of any claim that such a practice is untied or partially untied.

(OECD-DAC 2002)

ち

中期支出枠組 (Medium-term Expenditure Framework : MTEF)

- 援助対象国の今後3年の財政の基本計画とマクロ経済分析である。これにより予算管理の透明性とパフォーマンス評価の視点からの予

算作成能力の向上が目指されている。

(笹岡 2003)

- An MTEF is a system for planning actions and programming spending over a 3 to 5 year period. It reconciles systematically the achievement of strategic objectives with respect for aggregate resource limits. In some countries, the whole budget process is managed through an “MTEF” system; in others, it is limited to specific sectors and acts only as a broad guide to spending decisions.

A sectoral medium-term expenditure framework must have four minimum characteristics:

- It must be comprehensive in the sense of including all sources of financing to the sector and all proposed spending.
- It must be realistic so that projections of financing are not over-estimated and projections of costs are not under-estimated.
- It must be clear about how resources will be utilised and what are the desired results to be monitored, meaning that it must derive from a clear action plan.
- It must be endorsed at senior political level.

(EC 2002)

- An MTEF is a planning tool that seeks to:
 - match expenditures with overall resource availability, thereby ensuring budgetary stabilisation in the short term and define sustainable expenditure levels for the longer term;
 - guide the sectoral allocation of expenditures in line with government's development priorities, on the basis of a comprehensive review of resources, policy options and their cost;
 - facilitate strategic sector planning by ensuring a more predictable flow of resources on the basis of indicative limits over a three to five year period and the simultaneous programming of recurrent and investment expenditures and both internal and external financing; and
 - improve the efficiency of expenditure, by

requiring line agencies to define their mission, objectives and activities and, where possible, link expenditure to measures of performance in terms of outputs and outcomes.

- In essence, the MTEF consists of a “top-down” resource envelope consistent with macro-economic stability, a “bottom-up” estimate of the current and medium term cost of existing national priorities and a framework which matches these costs with available resources through an iterative decision-making process.

(Foster and Fozzard 2000)

- An MTEF can be defined within the context of a medium-term framework. A medium-term framework can evolve through three development stages:

- It begins as a medium-term fiscal framework which is a statement of fiscal policy goals and a set of integrated medium-term macroeconomic and fiscal targets and projections.
- The next step is a medium-term budget framework, comprising both the medium-term fiscal aggregates and a set of integrated, consistent medium-term estimates broken down by spending agency. The idea is to express strategic priorities in terms of medium-term resources, thus providing a measure of budget predictability to spending agencies while respecting the constraints of fiscal discipline.
- The medium-term budget framework might be considered the most basic type of a medium-term expenditure framework. Taken in this sense, medium-term expenditure frameworks and medium-term budget frameworks are synonymous.

Medium term-expenditure framework initiatives as they have been implemented in practice have often involved additional budgetary innovations aimed at moving towards activity-output-or outcome-based budgeting. Reforms that seek to improve operational efficiency in addition to reinforcing fiscal discipline and improving

strategic prioritizations are called extended medium-term expenditure frameworks.

(Jones and Lawson 2000)

と

取引費用 (Transaction Costs)

- 途上国が援助供与を受けることによる途上国政府の負担

(古川 2003)

- The concept of transaction costs aims to capture the aggregate cost of administrative activities involved in providing development assistance, which have no value either to the recipient government or to the donor other than to permit an aid transfer to take place. All development assistance will have some transaction costs and in most cases, these will be shared by donors and the recipient government. Sector programmes seek to minimise transaction costs either by reducing their sum total or by altering the way these costs are shared in favour of the government.

(EC 2002)

に

日米コモンアジェンダ

- 「地球的展望に立った協力のための共通課題」と呼ばれる日米間の協力の枠組みのこと。益々深刻となりつつある地球環境問題、世界的な人口問題、各種の災害等地球規模の課題に対し日米両国が共同で対処することを目的として1993年7月に発足した。現在、「保健と人間開発の促進」、「人類社会の安定に対する挑戦への対応」、「地球環境の保護」及び「科学技術の進歩」の4つの柱の下、18の分野で各種のプロジェクトが実施されている。

(外務省 2001)

ね

年次円借款供与国

- 国際協力銀行が供与する円借款に関し、被援助国からの要請があれば円借款供与の検討を毎年度行う国。

(岡崎 2003)

は

パートナーシップ

- 途上国と先進国の連携
- オーナーシップを国際社会が対等な立場から支援していくこと

(外務省ホームページ)

- ドナー国、機関をはじめとする幅広いステークホルダーの協調

(紀谷 2003)

- 一面で途上国国内の諸問題にドナーが積極的に関与することの美名と言っても良い。

(高橋 2003)

- Partnership is defined as a collaborative relationship between entities to work toward shared objectives through a mutually agreed division of labor. At the country level, this means engaging, under Government leadership, national stakeholders and external partners in developing, implementing, and monitoring a country's development strategy.

(World Bank 2003)

- There is increasing emphasis on the principle of partnership in relations between first, donors and governments, then potentially more widely open with civil society. This is contrasted with relations between ODA agencies and governments receiving their assistance that have in the past sometimes been confrontational and

with conditionality acting as a form of coercion to try and limit the fungibility of ODA. There are several basic requirements for partnership:

- Agreement between government and donors on the objectives of development cooperation and the ways of achieving them
- A clear understanding of the rights and responsibilities of each party
- National ownership of development policies and programs
- An open and transparent policy dialogue between donors, governments and civil society to ensure that the interests of all stakeholders are taken into account
- A long-term commitment to working together based on trust and mutual accountability.

(Stephen and Williams 2002)

- Ownership and partnership are overlapping concepts. A difference between them is that the outer boundaries of donor-recipient relationships are more clearly articulated in discussions of partnership... As they are understood in Swedish development discourse..., partnership appears to be the more comprehensive of the two concepts. It covers partner country ownership and it also embraces the claims of the donor.

(Molund 2000)

- Partnership is a relationship grounded in common values and mutual trust. It is a relationship where “goals, conditions, obligations, roles and responsibilities” are clearly defined and mutually acknowledged, and where the parties show each other respect and deal with each other as equals.

(Sweden Ministry of Foreign Affairs 1997)

- In a partnership, development cooperation does not try to do things for developing countries and their people, but with them. Development cooperation must be seen as a collaborative effort to help developing countries increase their capacities to do things for themselves. Paternalistic approaches have no place in this framework. In a true partnership, local actors

should progressively take the lead while external partners back their efforts to assume greater responsibility for their development.

(OECD 1996)

ひ

貧困行動基金 (Poverty Action Fund : PAF)

- ウガンダで策定されたPEAP (Poverty Eradication Action Plan : 貧困撲滅行動計画) を具体化するためにHIPC (重債務貧困国) で債務返済が不要になった資金 (政府、ドナー) や新規拠出を行うために一般予算のなかに特化された基金である。いわば貧困削減のための財政援助の受け皿である。重点セクターを対象としており、基本的に地方政府に対して供給される。

(笹岡 2003)

貧困削減支援貸付

(Poverty Reduction Support Credit : PRSC)

- 2001年度には、IDA (国際開発協会) 貸付適格国による政策・制度改革プログラムを支援し、その貧困削減戦略の実施を容易にするため、貧困削減支援貸付 (PRSC) が導入された。PRSCは、包括的な開発フレームワークと国際開発目標の原則に基づいている。PRSCは、国別援助戦略と環境、社会、構造及び受託者に関する適切な分析に支えられたPRSPから派生したものである。PRSCは今後、低所得国の貧困削減戦略に対する世銀の包括的支援を基に、IDAの重要な金融支援手段になると思われる。

(世界銀行東京事務所ホームページ)

貧困削減戦略文書

(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)

- 参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包

括的・長期的な戦略・政策である。1999年のG7ケルンサミットでの貧困削減と債務削減に関する議論を踏まえ、同年の世銀・IMF総会において、低所得国の貧困削減を加速することを目的とし、重債務貧困国(HIPCs)及び全てのIDA融資対象国に対してPRSP作成が要請された。PRSPは、実質的には、「包括的な開発フレームワーク(CDF)」の考え方を、行動につなげるためのプランに変形したものである。PRSPは、貧困削減を阻む主な原因を明らかにし、それを克服するための計画を策定するもので、進捗状況をモニターするメカニズムも備わっている。PRSPの顕著な特徴は、借入国自身が主導することであり、借入国は、シビルソサエティや貧しい人々と幅広く協議を行った上で、自ら戦略を策定する。

(世界銀行東京事務所ホームページ)

- 世銀とIMFが重債務貧困国救済イニシアティブの適用及びIDA/IMF融資の判断材料として途上国政府に作成を要請している文書である。当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等)が参画して作成するもので、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた3年間の経済・社会開発計画である。

(国際協力事業団 2001a)

- PRSPs describe a country's macroeconomic, structural and social policies and programs to promote growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs. PRSPs are a requirement for countries in order to receive concessional assistance from the World Bank (through International Development Association-IDA) and the IMF (through the Poverty Reduction and Growth Facility-PRGF). In addition, they are the basis for the provision of debt relief under the Enhanced Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.

There are five core principles that should underlie the development and implementation of poverty reduction strategies which reinforce

those of the Comprehensive Development Framework (CDF). The strategies should be:

- Country driven, involving broad-based participation by civil society and the private sector in all operational steps;
- Results-oriented, focusing on outcomes that would benefit the poor;
- Comprehensive in recognizing the multidimensional nature of poverty and the scope of actions needed to reduce poverty
- Partnership-oriented, involving coordinated participation of development partners (bilateral, multilateral, and non-governmental); and
- Based on a long-term perspective for poverty reduction.

(World Bank Web Site)

ほ

包括的な開発フレームワーク

(Comprehensive Development Framework: CDF)

- 近年、世銀は、被援助国の主体性を尊重しつつ援助国・機関の連携強化を促進することを目指して、「包括的な開発フレームワーク(CDF)」という考え方を提唱している。これは、途上国のオーナーシップと開発関係者(途上国政府、援助する国・機関、民間セクター、市民社会)間のパートナーシップに基づき、全体的な開発の枠組みづくりを目指すもので、対象国での開発への取り組みを透明性・説明責任・公開性に留意して進めていくという支援のためのアプローチである。

(外務省ホームページ)

み

見返り資金

- 我が国が実施する無償資金協力のうち、食糧援助、食糧増産援助、経済構造改善努力支援

無償（ノン・プロジェクト無償）において義務づけられた積立金制度。無償資金協力によって供与された物資の売却代金を被援助国政府が中央銀行などの指定口座に振り込み、積み立てる方法が中心だが、政府が供与物資を無償配布したり、政府自ら使用したりする場合は、政府の財政措置により積み立てられることもある。見返り資金の活用に関しては、日本の在外公館を通じてモニタリングされる。

（国際開発ジャーナル社 1999）

ミレニアム開発目標

（Millennium Development Goals : MDGs）

- 2000年9月の国連総会において149カ国の国家元首の支持を得て採択された開発目標。具体的には、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、女性のエンパワーメント、子供の死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDS、マラリア等の疾病の蔓延防止、持続可能な環境作り、から成る。

（岡崎 2003）

- 1990年代に国連、OECD（経済協力開発機構）、IMF（国際通貨基金）、世銀が策定した開発に関する国際目標を取りまとめたもので、2000年の国連ミレニアム宣言に盛り込まれた。2015年までに極度の貧困状態にある人々の数を1990年の半分の水準までに減少させる、2015年までに小学校就学率を100%にするなどが含まれる。

（外務省ホームページ）

む

無償資金協力

- 政府開発援助（ODA）の方式の一つで、援助受入国政府に返済義務を課さない資金贈与を行うことをいう。この方式は特に発展段階の遅れた国々、債務が累積している国々にとって最も望ましい援助方式の一つといえる。日

本の無償資金協力は、賠償という戦後処理的な贈与がその始まりであるが、技術協力と同様、二国間贈与の一形態で、近年は技術協力プロジェクトと共に供与することが多く、きわめて効果的な援助形態として途上国からの要請が増加している。

（国際開発ジャーナル社 1999）

も

モンテレイ合意

- 2002年3月にメキシコのモンテレイで行われた国連開発資金国際会議でなされた合意。
- 米国や欧州連合（EU）がODAの増額を約束し、民主化など一定の条件を満たす途上国に資金を優先配分する原則などが確認された。

（外務省ホームページ）

ゆ

有償資金協力

- 低利で返済期間が長期という緩やかな条件の二国間ベースの政府貸付。日本の場合、円ベースで貸し付けられるので「円借款」と呼ばれる。

（国際開発ジャーナル社 1999）

よ

要請主義

- 援助の実施にあたって、相手国からの正式な要請をもって行う方式のこと。要請主義の背景には、援助は相手国の自助努力を支援するためのもので押し付けであってはならず、相手国政府部内の正式な手続きを経て要請を受けることが自助努力の確保という点から望ましいという考え方がある。

(国際開発ジャーナル社 1999)

C

Conditionality

- Conditionality is a mutual arrangement by which a government (recipient) takes, or promises to take, certain policy actions, in support of which an International Financial Institute (IFI) or other agency will provide specified amounts of financial assistance.

The different levels at which conditions can be set are:

- Project level-delivery related to the project's objectives
- Sector level-relating to sector policy or expenditure commitments
- Macroeconomic Conditions-relating to variables concerned with aggregate policy and/or expenditure commitment
- Non-economic conditions-relating to issues of governance, environmental issues, democratisation, human rights and adherence to poverty reduction targets

Conditionality is essentially the shadow side of ownership. Whereas ownership implies a condition of self-regulation, conditionality suggests one of external regulation, supervision and direction. Additionally, it can also be seen to imply sanctions for failure to observe a particular course of action.

(Jones, S. in Collins and Higgins 2000)

- Conditionality — the explicit link between the approval or continuation of the Fund's financing and the implementation of certain specific aspects of the government's policy program — is a salient aspect of the Fund's involvement with its member countries. This link arises from the fact that the Fund's financing and policy adjustments by the country are intended

to be two sides of a common response to external imbalances. Conditionality is intended to ensure that these two components are provided together: it provides safeguards to the Fund to ensure that successive tranches of financing are delivered only if key policies are on track, and assurances to the country that it will continue to receive the Fund's financing provided that it continues to implement the policies envisaged.

(IMF Web Site)

D

DAC新開発戦略

- 日本が取りまとめに主導的な役割を果たしたDAC新開発戦略（正式名称は「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation）」は、1996年5月に経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）上級会議で採択された。これまでの開発援助における経験を分析し、今後に向けての開発援助のあり方を具体的に示したものとなっている。まず、基本理念として、途上国自身の自発的な取り組みと自助努力（オーナーシップ）、途上国と先進国の連携（パートナーシップ）を掲げている。そして、それを達成するための具体的な目標を提示している。このうち、基本理念の部分はすでに広く国際社会に定着しつつあることから、現在では具体的な開発目標に対して、いかに共同して取り組んでいくかに重点が移っている。また、具体的な開発目標は、一定の年限を区切って提示されており、より説得力のあるものとなっている。

なお、目標達成の道筋として、次の3つの方法で支援していくこととしている。

1. 開発のパートナーとのお互いの努力を約束し、適切な資源によってこの約束の履行を促進する。
2. 各国が策定する国別開発戦略を支援するため、援助協調を強化する。

3. 援助政策と途上国の開発に影響を及ぼすその他の政策との整合性の確保に十分に努める。

(外務省ホームページ)

F

Fungibility

- Aid is said to be fungible when Government offsets donor spending on a particular purpose by reducing its own expenditures on the same purpose. For example, donor funding earmarked to primary health will not result in any overall increase in primary health spending if Government reduces its own spending on primary health, and uses the funds thus released for some other purpose.

(Foster and Leavy 2001)

- Fungibility is the idea that aid pays not for the items against which it is accounted but for the marginal expenditure it makes possible. Consider the example of a government with \$100 million to spend. There are two projects to choose between: rehabilitating rural health clinics or buying new fleet of tanks. Both cost \$100 million. After much deliberation the government decides to rehabilitate the clinics. But before it does so a donor comes along offering \$100 million for some suitably worthy project. The government cannot ask the donor to buy the tanks so it says to the donor “our rural health clinics are in desperate need of rehabilitation, but we cannot afford to do it”. So the donor pays for the health clinics. The government can now use its money to buy the tanks after all...aid has in effect paid for the tanks even though it is accounted against health clinics.

(White, H. 1999)

G

General Budget Support

- General budget support covers financial assistance as a contribution to a host government's overall national budget in support of a general strategy and medium-term budget agreed between the donor and recipient country government. General budget support may be provided as part of a macro-economic reform package, such as the IMF might support, or as part of program-based approach. In the latter case, the program being supported will normally be the country's overall Poverty Reduction Strategy.

(IDA 2002)

- General budget support is a contribution to the overall budget in which any conditionality focuses on policy measures related to overall budget priorities. Key features include the following:

- Funds flow through the Central Bank, which makes funds available to the Government budget for spending, to reduce borrowing, or to reduce taxes.
- Conditions typically include agreement on overall budget priorities (MTEF).
- There is no need to earmark for specific expenditures (although in practice, some largely nominal earmarking is often used).
- Accountability is based on government producing audited accounts of Governments revenues and expenditures.

(DFID 2002)

GII (Global Issues Initiative on Population and AIDS : 人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ)

- 1994年に日本独自の行動計画として発表された、1994年度から7年間でODA総額30億ドルを目途に人口・エイズ分野に対する援助を積極的に推進するというもの。GIIでは、人口

・家族計画への直接的協力、女性と子供の健康に関わる基礎的保健医療・初等教育・女性の地位向上といった間接的協力に加え、エイズ対策を含めた包括的な手法を採用している。なお、GII関連実績は1998年度末時点で目標額を越える約37億ドルに達している。

(外務省ホームページ)

H

HIPCsイニシアティブ

- 重債務貧困国（HIPCs）に対する債務救済計画。緊急課題となっている重債務貧困国の債務軽減への対応の1つである。

(外務省ホームページ)

L

Like-minded Donor Group

- いわば「意気投合したドナーグループ」。貧困削減を開発の至上目的とし、その目的を実現するために政策枠組のみならず、援助手続きの共通化や援助資金の統合などに向けて協力しているドナーの集まり。各途上国の現場により構成ドナーに多少の違いはあるが、典型的には英国、オランダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンが含まれる。最近では、ドイツも同グループに属する場合が増えている。

(大野 2003)

O

On-Budget

- On budget [funding] is defined as external funds that are presented and included in the state budget documentation.

[Pavignani et al. elaborate that there are few (or possibly no) agreed definitions of the “on budget” concept. They note that the concept is important in discussions of how to utilize aid resources in a more efficient way, and that there may be different ways of achieving this. At a minimum, it is possible to integrate donor contributions in government planning efforts (on planning), even if the funds are not on budget as defined above. At least in the Mozambique case studied by the authors, “on budget” requires that the funds be channeled through a government account, but not necessarily merged with other funds through a single clearing account.]

(Pavignani et al 2002)

P

Program

- The program approach is a process which allows Governments to articulate national priorities and realize sustainable human development objectives through a coherent and participatory national program framework. The program approach is much more than a means of collecting projects in a given area into a “programme”; it is a logical approach that integrates the processes of macro, meso and micro planning and management of any development effort.

The program approach is not a cluster of related projects in the same sector or thematic area. Nor is it a complex or large scale project where initiatives are not integrated into a national programme framework and do not contribute to the achievement of its objective... A national programme framework is a coherent set of interrelated policies, strategies, activities and investments designed to achieve a specific, time-bound national development objective or set of objectives. The national ownership of the programme framework, reflecting national

priorities and support, is crucial for its successful implementation and the involvement of international partners.

Conditions for success:

- existence of a national programme framework (NPF), or at least national and/or sectoral policy statements or integrated development plans
- demonstrated Government leadership and commitment to applying the programme approach
- a viable institutional framework at the central and decentralized levels that will ensure Government ownership
- an efficient mechanism to support management of the national programme framework, aid coordination and oversight at the national level
- acceptance of the national programme framework as the frame of reference by UN agencies, donors and IFIs, and their willingness to harmonize their effort and procedures
- a critical mass of financial resources available at the outset to implement the NPF
- involvement of all stakeholders and beneficiaries in the planning and implementation process.

(UNDP 1997)

- Programs are long-term, multi-activity endeavors implemented by networks of country institutions in multiple locations whose production and/or service delivery objectives and impact goals derive from indigenous policy choices.

(Brinkerhoff 1991)

Program-Based Approaches (PBAs)

- A PBA is a way of engaging in development cooperation based on the principle of coordinated support for a locally owned program of development. The approach includes four key elements:

- Leadership by the host country or organization.

- A single program and budget framework.
- Donor coordination and harmonization of procedures.
- Efforts to increase the use of local procedures over time with regard to program design and implementation, financial management and monitoring and evaluation.

PBAs need to be understood as highly dynamic. The emphasis in this definition is thus upon the direction of change, rather than upon the particular level of achievement attained for each element of the approach. The elements of a successful program may take a long time to develop and will continue to evolve once they are in place. However, the question does arise how sound and complete a “program” must be, or how much buy-in there must be by the donor community, before one can speak of a PBA. Where a coherent program and budget framework does not exist, or where a critical mass of donors have not yet come together to support that program, it may be more accurate to speak of a “pre-PBA”.

(Lavergne and Alba 2003)

その他

2KR (Grant Aid for Increase of Food Production)

- 途上国の食糧問題は、基本的には途上国自らの食糧自給のための自助努力により解決されることが重要との観点から、1977年度以降実施している食糧増産援助のこと。具体的には、食料増産を図る途上国からの援助要請を受け、農業機械、農薬、肥料などの農業資機材購入のための資金の供与を行っている。

(外務省ホームページ)

— 出 典 —

<文献>

- 外務省 (2001) 「我が国の政府開発援助」 上

- 巻、国際協力推進協会
- ・ 国際開発ジャーナル社 (1999) 『国際協力用語集第2版』
 - ・ 国際協力事業団 (2002) 『国際協力事業団年報2002』 国際協力出版会
 - ・ 国際協力事業団 (2001a) 『カンボディア国別援助研究会報告書』、国際協力総合研修所
 - ・ 国際協力事業団 (2001b) 「援助協調とセクタープログラム」、『JICAフロンティア』5月号通巻22号、p.26
 - ・ 国際協力事業団 (2001c) 「PRSPとHIPCスイニシアティブ」、『JICAフロンティア』6月号通巻23号、p.26
 - ・ Anneli Alba and Réal Lavergne, CIDA (2003). *LENPA Glossary of Frequently-Used Terms Under Program-Based Approaches*.
 - ・ BMZ (2001). *Position Paper on Participation in Joint Financing with other Donors within the Framework of Program-Oriented Development Cooperation*. November 30.
 - ・ Brinkerhoff, D.W. (1991). Looking Out, Looking In, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs. USAID, *Implementing Policy Change Project, Working Paper No.1*.
 - ・ CIDA (2002). *Budget Support under Program-Based Approaches: Operational Issues*. Draft November.
 - ・ Crown Agents Institutional Development Group (2001). *Donor Accountability Study: A Study Regarding the Harmonisation of Donor Accountability Requirements for General and Sector Budget Support (including SWAps) in the Areas of Commitments, Disbursements, Reporting and Audit*. Draft Report. May.
 - ・ DFID (2002). *DFID Workshop Handbook on Direct Budget Support and SWAps*.
 - ・ European Commission (2002). *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes*. December.
 - ・ Foster, M. and J. Leavy (2001). *The Choice of Financial Aid Instruments*.
 - ・ Foster, M. (2000). *New Approaches to Development Cooperation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches?* ODI Working Paper 140. October.
 - ・ Foster, M. and A. Fozzard (2000). *Aid and Public Expenditure: A Guide*. ODI Working Paper 141. October.
 - ・ Jones, S. and A. Lawson. (2000). *Moving from Projects to Programmatic Aid*, OED Working Paper Series No.5. World Bank, Washington D.C.
 - ・ Lavergne, R. and Alba, A. (2003). *CIDA Primer on Program-Based Approaches*. First Edition. CIDA, February 17.
 - ・ Molund, S. (2000). *Ownership in Focus*. SIDA Studies in Evaluation 00/5. September.
 - ・ OECD-DAC Task Force on Donor Practices (2002). *Good Practice Reference Paper. Public Financial Management Diagnostic Work*. October.
 - ・ OECD-DAC (2002). *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*. July.
 - ・ OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. May.
 - ・ Pavignani, E. S. Sjolander and D. Aarnes (2002). *Moving On-Budget in the Health Sector of Mozambique: Requirements, Features and Implications of Future Aid Management and Financing Mechanisms*. Final Draft. Document prepared for NORAD, SDC and DFID. (December)
 - ・ SPA Secretariat (2003). *Draft SPA-2002 Sector Program Tracking Report*. January.
 - ・ Stephen, J. and G. Williams (2002). *A Common Language for Managing Official Development Assistance-Glossary*.
 - ・ Sweden, Ministry for Foreign Affairs (1997). *Africa in Change. A Renewed Swedish Policy for Africa on the Eve of the New Millennium*.
 - ・ UNDP (1997). *How to Implement the Programme Approach. A User's Guide*. May.
 - ・ White, H. (1999). *Budget Support as an Emerging Aid Modality: The Experience of the Zambian Health SIP and its Relevance for Japanese Aid*. Institute of Development Studies.
 - ・ White, H. (1999). *Dollars, Dialogue and Development*. An Evaluation of Swedish SIDA Programme Aid.
 - ・ World Bank (2003). *Aligning Assistance for Development Effectiveness*. February.

<本誌 IDCJ FORUM 23より>

- ・大久保信一・藍澤淑雄「ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その3 開発コンサルタントには援助協調はできるのか」
- ・大野泉「援助協調に日本はどう取り組むか? ～「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画戦略を～」
- ・岡崎克彦「ドナー協調の現場から／バングラデシュの事例 バングラデシュ開発援助ネットワークとバングラデシュ・モデル」
- ・紀谷昌彦「ワシントンから見える援助協調の現在と未来—開発援助のグローバリゼーションの中で日本がとるべき道—」
- ・日下部元雄「日本の開発問題への知的貢献について」
- ・笹岡雄一「ドナー協調の現場から／東アフリカの事例：ウガンダ、タンザニアのPRSPの現状と比較」
- ・佐々木亮「ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その2 援助協調の背後にある3つの思想と日本の対応」
- ・高橋基樹「援助協調—日本の対貧困国協力への問い」
- ・花谷厚「ドナー協調の現場から／タンザニアの事例その1 援助協調関与の利害と対応戦略」
- ・古川光明「援助協調への日本の取り組みの成果と課題：本部での対応を中心に」

<ウェブサイト>

外務省ホームページ

- ・外務省用語説明集
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/pr/yogo/>
- ・外務省用語集「持続可能な開発」早わかり
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/wssd/yogo.html>
- ・経済協力Q&A
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/qa/>

世界銀行東京事務所ホームページ

- ・開発アジェンダ：政策対話
http://www.worldbank.or.jp/03agenda/01policy/policy_top.html
- ・開発アジェンダ：貧困削減戦略文書
http://www.worldbank.or.jp/03agenda/02prsp/prsp_top.html

- ・開発アジェンダ：ミレニアム開発目標
http://www.worldbank.or.jp/03agenda/05mdg/mdg_top.html

IMF Website

- ・<http://www.imf.org/>

World Bank Website

- ・Poverty Reduction Strategies and PRSPs <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

執筆者紹介 (五十音順、敬称略)

藍澤 淑雄（あいざわ よしお）

- ・財団法人 国際開発センター 主任研究員
- ・専門分野：開発行政、農村開発
- ・青年海外協力隊（バプア・ニューギニア）、NGO勤務を経て、1997年より現職。1998年より1年間外務省経済協力局評価室に出向。これまで、外務省、国際協力事業団、国際協力銀行等から受託した数々の調査業務に従事する。現在、「タンザニア国地方開発セクター・プログラム策定支援調査」、「タンザニア国地方教育行政強化計画調査（フェーズ2）」等に従事。モントレー国際大学院公共行政学科修士課程修了。

大久保 信一（おおくぼ しんいち）

- ・財団法人 国際開発センター 主任研究員
- ・社会保険労務士*
- ・専門分野：経営管理、新規事業開発、社会保障
- ・株式会社社長銀総合研究所コンサルティング事業部、フィリピンでの広告代理店経営を経て、1996年より現職。日本国内民間企業に対する中期経営計画策定、新規事業計画策定、組織改善に関わるコンサルティング業務を実施した他、外務省、国際協力事業団、国際協力銀行等から受託した数々の調査業務に従事する。現在、「タンザニア国地方開発セクター・プログラム策定支援調査」、「タイ国別評価」、「カンボジア国日本人開発センター事前評価調査」に従事中。Asian Institute of Management（フィリピン）経営管理修士。

*有資格者 2003年9月免許登録予定

大野 泉（おおの いずみ）

- ・政策研究大学院大学 教授（開発フォーラム・プロジェクト担当）
- ・専門分野：開発経済学、援助協調、開発行政
- ・2002年より現職。国際協力事業団、世界銀行、国際協力銀行（旧海外経済協力基金）勤務。主な著書に、「IMFと世界銀行：内側から見た国際金融機関」（共著、日本評論社、1993）、「世界銀行：開発援助戦略の変革」NTT出版（2000）。プリンストン大学ウッドロウ・ウィルソン・スクール公共政策大学院修士。

岡崎 克彦（おかざき かつひこ）

- ・国際協力銀行 開発第2部 第3班 課長
- ・1983年、日本輸出入銀行入行。大蔵省出向、総務部、海外経済協力基金出向、財務部、営業第2部等を経て、1998年3月よりワシントン次席駐在員。1999年10月に日本輸出入銀行と海外経済協力基金との統合によって国際協力銀行が発足した後も同行ワシントン次席駐在員を務め、2001年9月より本店開発第2部第3班課長としてスリランカ、バングラデシュ、モンゴル向け円借款業務を担当。学習院大学法学部卒。

紀谷 昌彦（きや まさひこ）

- ・在米国日本大使館 経済班 一等書記官
- ・専門分野：外交全般、特に開発問題をはじめとするグローバルな課題
- ・1987年外務省入省。在ナイジェリア日本大使館、防衛庁、外務省欧亜局・大臣官房・経済局勤務を経て2000年より現職。著書は国際開発ジャーナル2001年9月号「米ブッシュ政権の新援助政策と日本」、同2002年4月号「貧困削減戦略国際会議：PRSPアプローチの現状と今後の課題」、同6

月号「米国の新援助イニシアティブが意味するもの」等。英国ケンブリッジ大学歴史学部国際関係論修士、同大学法学部国際法修士。

日下部 元雄（くさかべ もとお）

- ・前・世界銀行 副総裁
- ・専門分野：開発金融
- ・1970年大蔵省入省。エール大学経済学修士、IMF勤務、財務官室長、官房参事官、欧州復興開発銀行中央アジア局長、国税審議官などを経て、1997年8月より世界銀行職員として勤務、1999年2月より副総裁（資源動員・協調融資担当）。著書は『金融機関リスク・マネジメント』（1995年、金融財政事情研究会）等多数。東京大学大学院修士課程（数学）。

笹岡 雄一（ささおか ゆういち）

- ・国際協力事業団 調達部 調査役
- ・専門分野：貧困、開発計画
- ・「タンザニア国地方開発セクタープログラム」、「パナマ運河代替案調査」、「タイ国ラムチャバン港貨物施設計画」（以上開発調査の例）、「スリ・ランカ国繊維品質向上計画」、「インドネシア国貿易セクター人材育成計画」（技術協力プロジェクトの例）、等多数のプロジェクトに従事。ウガンダ共和国大蔵計画開発省アドバイザー（1996－98）、開発援助委員会（DAC）対オーストラリア国別審査委員（1999）などをつとめる。発表論文には、「タンザニアの地方分権化政策」（早稲田大学社会科学研究所ソシオサイエンス2002）、「タンザニアのPRSP戦略」（報告：国際開発研究、2002）、「ウガンダ・ヴェトナムの貧困削減に対する取り組み」（報告：国際開発研究1999）等が挙げられる。ハーバード大学大学院ケネディ・スクール行政大学院修士。

佐々木 亮（ささき りょう）

- ・財団法人 国際開発センター 研究員
- ・専門分野：評価、戦略策定
- ・1996年より現職。国連ニューヨーク本部開発支援管理局勤務（インターン、1995－1996）、外務省経済協力局評価室勤務（1999－2001）。著書に『『政策評価』の理論と技法』（共著、多賀出版、1999）、「戦略策定の理論と技法～公共・非営利組織の戦略マネジメントのために～」（多賀出版、2002）、「独法、自治体、学校、法人、公益法人のための政策評価のトレーニングブック」（多賀出版、2003）、「すぐ使える『政策評価』」（IDCJ、1999）など。ニューヨーク大学ワグナー公共行政大学院修士（評価、政策分析）。

高橋 基樹（たかはし もとき）

- ・神戸大学大学院 国際協力研究科 教授
- ・専門分野：サハラ以南のアフリカの経済開発、後発途上国などへの開発援助の研究
- ・ジョンスホプキンス大学大学院（アフリカ研究）修了。日本郵船勤務、国際開発センター研究員を経て1995年神戸大学大学院国際協力研究科助教授、2002年より同教授。そのかわり、国際協力事業団「南部アフリカ援助研究会」、「タンザニア地方開発セクター・プログラム策定支援調査支援委員会」等の委員をつとめる。主な論文に『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』（Partnership for Development in Africa through Sector Program：和英併載）、国際協力事業団国際協力総合研修所（援助課題シリーズNo.1）、「現代アフリカの＜部族＞主義再考：経済的資源配分の観点から」『国際問題』（日本国際問題研究所）460号（7月号）、「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）がある。

花谷 厚 （はなたに あつし）

- ・国際協力事業団 職員 2002年2月から休職扱いの上、企画調査員「農業セクター・プログラム」
としてタンザニアに派遣中。
- ・専門分野：地域社会開発論、アフリカ開発論
- ・著書は「アフリカにおける地域社会開発のあり方についての一考察」国際協力事業団発行国際協
力フロンティア誌 1999年7月号等。2001年には東京外国語大学大学院国際開発論講座客員助教
授（2001年度前期）をつとめる。東京大学教養学部大学院総合文化研究科修了。

古川 光明（ふるかわ みつあき）

- ・国際協力事業団 無償資金協力部計画課 課長代理
- ・専門分野：開発経済
- ・清水建設(株)勤務を経て1989年より、国際協力事業団に入団。アジア・太平洋地域国際災害救助
アドバイザーグループ暫定議長、タンザニア事務所（1997－2001）次長、外務省経済協力局政
策課国別計画策定室課長補佐（2001－2002）等を経て2002年5月より現職。著書に「アフリカを
取り巻く援助動向とその対応（一考察）」（国際協力事業団、2003）等。米国デューク大学大学院
公共政策学部（国際開発政策）修了。

編集後記

本誌編集作業の大詰めを迎えていた頃、大量破壊兵器査察に非協力的なイラクに対する武力行使の是非が、国連安全保障理事会において議論されていた。武力行使を主張する国々、反対を唱える国々、中間派といわれる国々に分かれ、また安全保障理事会以外の国々も、採決になんらかの影響を及ぼそうと様々な動きを見せていた。国際社会が目指すところはひとつ、「世界の平和」である。しかし、各国の情勢や思惑、歴史的背景などから、世界平和への道のりを探る動きは交錯し、一致をみることが困難と見られる局面の連続であった。世界が注目している国際協調と、本号の執筆者が各々の立場で述べられた援助協調の現場での労苦とを、重ね合わせるように想像していた。

「援助協調」を“戦い”ととらえる人も多いと聞いた。私は、今回 IDCJ FORUM を担当したことにより初めて「援助協調」の実態を知ることとなった。ひとことで言及すべきことではないが「協調という言葉の与える穏やかな印象からは想像しきれない、なんて大変な作業なのだろう」というのが率直な感想だった。日本の代表として、他ドナーや、途上国と意見を戦わせ、相互を牽制し意向を推し量りながら、より良い方向に向かうための調整を行う。目指す最終的な目標はひとつ、皆でその目標に向かう、というプロセスが、並大抵ではない努力によって現在まで進められてきていることを知り、「確かに援助協調の現場は、“戦い”の一面を持っている」と感じた。“戦い”と言っても、「共に戦う」の意として、である。

援助協調について知る前に「援助協調」という言葉の響きのみからとらえた自分の第一印象は、IDCJ FORUM 23号の編集を終えた今、理解を若干変えつつも、生きたまま残った。本号の表紙として、旧ユーゴスラビアの内戦の被害に遭った子供による平和への願いを込めた絵を掲載した。「援助協調」一戦いつつ共に進み最終的にひとつの目標を目指すこと―それはやはり、“未来の平和への願い”に象徴されてよいのではないか。

イラク問題を巡る「国際協調」が目指す先にあるものも、同じように“未来の平和への願い”に象徴されることを願いつつ、この特集を送る。

最後に、お忙しい中、快くご執筆お引き受け下さった執筆者の方々に感謝を申し上げる。

(藪田みちる)

IDCJ FORUM 第23号

2003年3月31日 印刷

2003年3月31日 発行

発行人 河合 三良

編集人 藍澤 淑雄、大久保信一、小松原庸子、
佐々木 亮、堤 華子、藪田みちる

発行所 財団法人 国際開発センター

〒135-0047 東京都江東区富岡2丁目9番11号 京福ビル

TEL 03-3630-6911 (大代表)

FAX 03-3630-8120

<http://www.idcj.or.jp>

© 財団法人 国際開発センター

Printed in Japan 印刷：(株)三好デジタルプリンティング

ISSN 1341 - 9978



International Development Center of Japan (IDCJ)

(財) 国際開発センター

〒135-0047 東京都江東区富岡2丁目9番11号 京福ビル TEL: 03-3630-6911 (代表)