

アフリカにおけるセクター・プログラム

貧困削減に向けた開発パートナーシップ^{注1)}

A Sector Program in Africa

Development Partnership to Poverty Reduction

たかはし もと き
高橋 基樹*

Motoki TAKAHASHI

要 約

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

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

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

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

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

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

Abstract

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

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

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

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

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

I はじめに 援助レジームの変動と セクター・プログラム

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

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

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

名称に統一したい。

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

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

II アフリカにおける援助環境と日本

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

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

う点で、日本は例外的に幸福なドナーだった。「自助努力の支援」すなわち相手側に一定の援助吸収能力があることを前提に、その吸収の努力を尊重・補完するという日本の援助の基本的アプローチは、東アジア諸国への援助の経験を通じて形成されてきたものだった。

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

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

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

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

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

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

アフリカの経済的困難については多くの言葉を費やすまでもないだろう。1つだけ指標を挙げれば、米ドル・ベースの1人当たり平均GNPは80年から97年の間に639ドルから503ドルに低下している。平均的アフリカ人は、この間にその所得を約2割減らした計算になり、このような落ち込みを経験している途上地域はほかにない^{注5)}。貧困削減を中心的理念として再編されつつある国際開発援助では、アフリカ援助が主要な舞台となることに議論の余地はない。そして、セクター・プログラムに限らず、対アフリカ援助政策について考察

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

III セクター・プログラムの背景と論理

1. 貧困削減レジームの形成 その原則

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

冒頭で触れたポスト構造調整＝貧困削減レジームは、構造調整レジームから進化発展的に形成されてきたものと考えられよう。冷戦構造の崩壊、アフリカ等の民主化、援助の実効性(Aid Effectiveness)に対する注視の深まりなどに加えて、早い時期の構造調整が貧困削減には役立たず、かえって巨額の債務を積み上げてしまい、その一方で上述のような国家とガバナンスの問題に対しては十分な対処ができなかったことへの反省が、この進化発展を迫ってきた。貧困削減レジームの主要な特徴として、構造調整政策の骨格(マクロ経済の安定、市場経済・民間部門主導、外向的開発戦略)の継承、緊密なドナー協調、制度構築の重視、ガバナンスの援助政策対象への取り込み、セクター・レベルの活動への重点移行、援助対象国・対象分野に対する選別的アプローチ、貧困削減理念の強調などを挙げることができる。

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

である。

2. セクター・レベルへの重点移行の背景

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. 資金協力の融通性（ファンジビリティ）

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

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

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

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

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

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

4. 情報の偏在と認識のギャップ

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

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

分に保有し、それに基づき確・適正な認識を形成する必要がある。同時に、政府はドナー側の援助メニュー、利用可能な資源についても必要な知識を持っていなければならない。

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

もしも、あるセクター全体での情報の偏在・分散等の問題をなくそうとすれば、論理必然的に、途上国政府やドナーを含む利害関係者の間で情報をできる限り共有し、認識のギャップを減らし、それらに基づいて個別の案件からセクター全体の開発政策に至るあらゆる意思決定を行っていくべきである、ということになる。そうすれば、案件ごとのローカル・コスト不足、案件間の重複や矛盾といった事態は相対的に減るはずである。「2. セクター・レベルの重点移行の背景」で述べた透明性、説明責任性などの考慮は、こうした利害関係者間での情報共有の観点からも重要となろう。

IV セクター・プログラムの問題点

1. 組織性と公開性との矛盾

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

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

第1に、セクター・プログラムは、連携を組織的に行うこと（組織性）と、多数の利害関係者を含めて情報・認識の共有のベースを広げること（公開性・広がり）との矛盾する2つの要請を常に潜在的に抱えている。

セクター・プログラムは、アメリカの行政学や組織経済学で議論されてきた組織間のコーディネーションの一形態とも考えられる。ロジャーズ^{注7)}は、行政組織間の縦割り・重複の弊害を乗り越える方法としてのコーディネーションについて考察している。彼らは、コーディネーションをより緩やかなコーペレーション（cooperation：協力）という概念と比較しつつ、前者の特徴を、正式の組織間ルールを設定し、共通の目標を持ち、

組織間の従来との関係が影響を受け、高位の人材スタッフ等の資源がより連携に動員され、各組織の自律性（autonomy）がより脅かされる、という点にあるとしている。この議論を踏まえると、セクター・プログラムの問題として次のことがいえるだろう。まず、コーディネーションとしてあるべき姿を追求するなら、利害関係者間の連携を強め、組織性を高めることが必要となる。上記のロジャーズらの議論によれば、より正式で厳格なルールを定めることがこれに当たるだろう。

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

に反映されなくなるだろう。

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

2. 援助受入国政府のオーナーシップ

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

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

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

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

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

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

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

3. 選別性の問題

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

このような考え方は、セクター・プログラムの議論の中でも共通して見受けられるものである。ハロルドらはセクター・プログラムの成功の前提条件として、マクロ経済の安定、途上国側政府のコミットメントとリーダーシップの2つを挙げている²⁸⁾。マクロ経済の安定は構造調整の要諦であったが、この中でもインフレーションの抑制が重要だろう。通貨の価値が安定していなければ、セクター・プログラムにおいて多数の利害関係者が参画する財政の協調的運営は難しいからである。後者については先の「2. 援助受入国政府のオーナーシップ」でほぼ述べ尽くされているのでここでは繰り返さない。

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

4. 手続きの共通化とファンジビリティ

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

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

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

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

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

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

V 結びに代えて セクター・プログラムと日本の対応

正式なセクター・プログラムの有無にかかわらず、アフリカでのあらゆる援助協調は次の目標を念頭において行われるべきだろう。第1は、健全なマクロ経済政策の下で、セクター開発政策と種々の活動を一貫した整合的なものにするのである。第2に、いわゆる援助の集中砲火、すなわち援助吸収能力と援助投入との不整合・不均衡を解消して、援助と開発介入全体の実効性を上げることである。最後に、以上2つの目標を達成するために、内外の利害関係者の参画と情報認識の共有を図ることである。

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

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

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

おそらく「自助努力支援」を旨とする日本の真

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

けれども、日本としてどのように正当な意見を持っていたとしても、既存の援助協調の枠組みがあるところでは、そこに参加しなければ意見表明することさえできないのが、アフリカの開発の現場での痛切な現実である。しかるに、援助吸収能力に比較的恵まれた東アジアでの経験を基に、1対1の伝統的の二国間援助の延長上に形成された日本の援助の体制では、このような援助協調枠組みへの対応は単なる追加的な業務と位置付けられてきた。日本なりのアプローチを実現していくためにも、コモン・プールを含む援助協調に参画できる体制を整えていくことが急務である。

注 釈

- 1) 本稿は、筆者が2001年3月国際協力事業団国際総合研修所の援助課題シリーズの第1号として上梓した「アフリカにおける開発パートナーシップ：セクター・プログラムを中心に」に基づき、大幅な割愛と、新しい知見に基づく加筆訂正を加えたものである。このペーパーは、<http://www.jica.go.jp/activities/report/etc/200103.html>よりダウンロードが可能である。
- 2) 援助レジームをあえて定義するなら、「一定の原則の下に国際的なアクター(援助実施主体)たちが自己の行動を規定する場」と言い得るだろう。この見方はNicholas van de Walleの議論によるところが大きい。Van de Walle. "Managing Aid to Africa: The Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime." Paper Prepared for the AERC-ODC Collaborative Research on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa. 1998 参照。なお、van de WalleはS.D.Krasnerの「国際レジーム」論を下敷きに行っている(Krasner (ed.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983)。ちなみに世銀(およびIMF)が第2世代アブ

- ローチといい、あるいは世銀が包括的開発フレームワークとして定式化しようとしているものは、すなわちポスト構造調整アプローチとその原則の世銀なりの解釈といってよいであろう。
- 3) セクター投資プログラム(Sector Investment Programs: SIPS、世界銀行の呼称)、セクター・コーディネーション(Sector Coordination)、セクター=ワイド・アプローチ(Sector-wide Approach: SWAP、イギリスの呼称)、あるいはセクター開発プログラム(Sector Development Programs:SDP、欧州同盟の呼称)などドナーによって、また個別の事例によって多様な呼び方がある。
 - 4) 何らかのセクター・プログラムが行われている国は、アフリカではガーナ、エチオピア、タンザニア、ザンビア、モザンビークなど多数に上る。またアフリカ以外でもヴィエトナム、バングラデシュ、パプア・ニューギニアなどで同様の協調が行われている。なお、日本はアフリカのセクター・プログラムについてはガーナの保健と教育、エチオピアの教育、タンザニアの教育、ザンビアの保健を重点セクター・プログラムとしている。また2001年からはタンザニアの農業・地方開発セクターにおいて日本はドナーの中核的役割を果たしつつある。
 - 5) World Bank, *African Development Indicators* 1998/1999. による。
 - 6) お金はたとえ出所や予定使途が異なるとしても一旦政府の国庫などの同じ勘定に入れられてしまうとお互いに代替可能となり、区別ができなくなってしまうこと。
 - 7) D. L. Rogers, D. A. Whetton and Associates. *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Des Moines: Iowa State University Press. 1982 参照。
 - 8) P. Harrold and Associates, "The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs." World Bank Discussion Papers (Africa Technical Department Series) no. 302. Washington, D.C. : The World Bank. 1995.

高橋 基樹(たかはし もとき)

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

現在、神戸大学大学院国際協力研究科助教授。

[著作・論文]

アフリカ第三の変容、昭和堂、1999。(共著)

アフリカにおける開発パートナーシップ:セクター・プログラムを中心に。国際協力事業団国際総合研修所援助課題シリーズNo.1, 2001。

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