

構造調整から 貧困削減・援助協調 の時代



激動、そして試行錯誤の時代



死者約100万人。干ばつと国内紛争による政府の不十分な対策で起きたといわれる、1984年のエチオピア大飢饉の犠牲者だ。これだけの人々が餓死したという現実には、世界中が衝撃を受けた。日々、メディアを通して伝えられる惨状に、アフリカに対する国際的関心は、「アフリカ＝飢饉」のイメージとともに高まる。そしてこれを機に、国際社会のアフリカに対する援助も、さまざまな動きを見せることになる。

継続する力に支えられた セネガルの地方給水整備

80年代から90年代にかけて、アフリカを中心に各国で導入されていたのが、「構造調整アプローチ」と呼ばれる政策だ。70年代よりアフリカ諸国が取り組んできた野心的な開発計画は円滑に進まず、オイルショックなど



約100万人が餓死したとされる1984年のエチオピア飢饉。アフリカ支援への国際的な機運が高まるきっかけとなった © Brian Lawrence/Rex/PPS

の国際環境の変化もあり、多くの国で国民生活に必要な輸入資金が枯渇していた。そこで、世界銀行や国際通貨基金といった国際金融機関が、引き続き融資

が必要な各国政府に資金を貸し付ける条件として、市場の自由化や政府機能の縮小を課したのだ。その狙いは、「政府による無駄な管理をなくし、自由な市

場・競争の原理に任せて経済成長を促すことで、受け取り国の返済能力を高める」こと。こうした援助潮流の中、日本も、世界銀行が実施する「構造調整融資」への協調融資などを通じ、アフリカ諸国の輸入資金を支える外貨支援を行った。

さらにこのころ、日本の開発援助のアプローチにも変化が訪れる。それまでは、インフラ建設など個々の開発事業をプロジェクト単位、援助手法単位で支援するのが一般的だった。しかし、そうした援助の実践・経験を重ねる中で、教育、保健、水などの開発課題を根本から改善、解決していくためには、課題をより包括的・長期的にとらえた援助を組み合わせる必要がある



水管理組合による井戸の維持・管理制度を普及するため、PEPTACで住民に啓発活動を実施する

ことを学ぶ。こうして、複数のプロジェクトや援助手法を組み合わせる「プログラム・アプローチ」という形式が主流化していく。その代表的な事例が、セネガルで長年にわたり実施されている地方給水支援だ。

多くの人々が地方での農業や牧畜で生計を立てるセネガルで、井戸は命にも等しい大切なもの。しかし、既存の水源の多くで水質悪化のために疾病がま

ん延したり、乾期に枯れてしまうなどの問題を抱えていた。また、老朽化や給水能力不足のため、それらが有効に活用されていないことも多かった。そんな中、日本は79年より、既存の井戸を水源として活用し、ポンプ、貯水施設、配水管路、共同水栓などの給水施設全般を整備・改修する無償資金協力を実施してきた。これまでに119カ所の村落で協力を実施し、その恩恵

は、37万人近い人々と、彼らの生活に不可欠な家畜約77万頭に及ぶという。

一方で、地域の人々がいつまでも安心して水を使い続けるには、定期的な点検やメンテナンスといった、住民自身による給水施設の適切な維持・管理が欠かせない。そこで、99年からは住民参加型の利用者水管理組合による井戸の維持・管理制度の確立・普及を支援するJICA

の「安全な水とコミュニティ活動支援計画（PEPTAC）」を展開。「命の源」である水を住民が一致団結して守り、村の生活改善につながるよう、組合の運営にかかるアドバイスや、設備管理に必要な技術面での指導などを行っている。

「安全な水を継続的に使えるようになるということ。それは、多くの女性や子どもを水くみから解放し、彼らの社会参加を促すということにもつながる」と、黒川恒男・元JICAセネガル事務所長は話す。かつては、農村人口の約半分が安全な水にアクセスできず、水くみに従事する多くの女子が重労働に苦しみ、学校に行く機会を奪われていた。

開発コンサルタントとして、約30年間現地の給水施設を整備し、またPEPTACで水管理組合の強化にも携わってきた日本テクノ株式会社、高松章二・代表取締役は、「セネガルの水行政はもちろん、エンドユーザーである住民の声にも耳を傾け、信頼関係を構築しながら長年築き上げてきた日本の姿勢と努力は、現地で深く受け入れられている」とその成果を実感している。

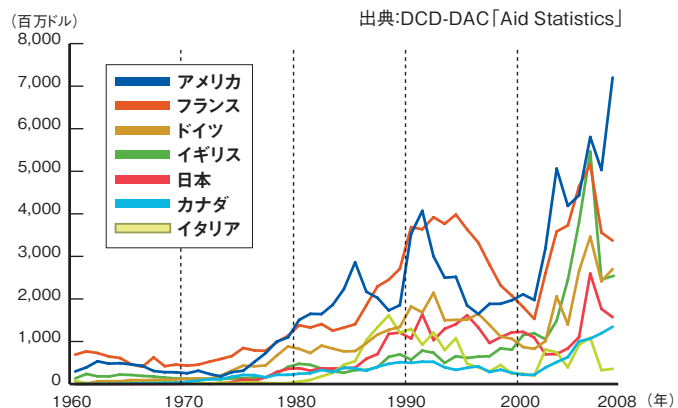


工具を用いたポンプの修理方法を学ぶ水管理組合の人々



援助効果を高めるため、ASDPによる調整会議の場で、現地政府と各ドナー間の議論が続く

■主要国の対アフリカ援助実績(1960~2008年)



タンザニアでは、長年支援してきたJICAのキリマンジャロ州での人材育成モデルの経験が評価され、今では援助協調の枠組みの中で、全国への普及が進められている

せ、援助が最大限の成果を生み出すよう、ASDPの議論と取り組みをリードし続けてきた。「援助協調の中で、JICAの長年の農業分野での経験は大きいと生かされている」と話すのは、元タンザニア事務所次長で、かつてASDPの枠組みづくりにかかわってきた古川光明・JICA研究所上席研究員だ。JICAがキリマンジャロ州で展開してきた農業人材育成モデルは、現地政府もその効果を認め、現在はそれを全国に拡大すべく積極的な後押しを続けている。牧野耕司・元タンザニア事務

所次長も、「援助協調の場で、机上の論理として、例えば『いつまでに灌漑施設の整備計画を作ろう』』というの簡単。でも実際に、それがどれほど大変で、どんなメンテナンスが必要なのかといった、リアルティーのある視点が欠かせない」と、JICAが持ち込む現場の視点の重要性を強調する。70年代から積み上げてきたJICAの経験。それが今、現地政府の手で中央の政策に生かされ、援助協調によって効果を高めながら、タンザニア全土の地域・人々に広がっている。

貧困の拡大と援助疲れの克服へ

90年代に入ると、アフリカ援助の主流となっていた構造調整アプローチは、市場開放のスピードに比べ、国際競争力のある産業育成が進まず、期待とは裏腹にアフリカ経済の停滞を招き、各国の債務も増大した。また「政府の縮小」により、公務員の数や教育・保健分野の予算・補助金などが削減された結果、政府のサービスで恩恵を受けてきた貧困層や社会的弱者が置き去りにされ、貧富の格差が一層

拡大する。国際社会では、東西冷戦体制が終結し、かつて東西陣営の勢力争いの場でもあったアフリカへの地域的・戦略的関心が低下。欧米諸国の経済停滞の影響も重なり、「援助疲れ」によってアフリカ支援そのものが不調に陥ることに。さらに、民族的・宗教的な対立や資源の利権争いをもとに各地で紛争が頻発したり、HIV／エイズのまん延が深刻化するなど、アフリカは厳しい時代を迎えることとなる。そんな中、日本は、国際協調の枠組みの中で各国の経済運営



アンゴラ内戦で負傷した兵隊(1993年) ©Jack Picone/Alamy/PPS



1998年に開催されたTICADIIで基調講演を行う小渕恵三首相(当時) ©時事

を見守りながら、債務返済期間の延長などによって、多額の債務を抱えていた国々の債務負担を軽減した。また、減少が続いていたアフリカ支援に歯止めをかけ国際的なアフリカへの関心を呼び戻すべく、93年に第一回アフリカ開発会議(TICAD I)を開催。アジアの発展をけん引してきた日本の経験に対するアフリカ諸国からの期待が集まる中、アフリカの「オーナーシップ」(自助努力)と国際社会の「パートナーシップ」(協調)の重要性を訴える。さらに、98年のTICAD IIでは、アフリカとドナー側とが支援の目的と必要な行動を定めた「東京行動計画」を採択する。

現場の経験をタンザニア全土に

一方、国際社会でも構造調整アプローチの限界に対する反省から、人々の貧困削減に直接焦点を当てた支援が重視されるようになる。そして、重債務国の救済策が進められるとともに、その条件として世界銀行がアフリカ各国に貧困削減戦略文書(PRSP)※の作成を求めることに。以降、PRSPの方針のもと、現地政府と各ドナーが開

発戦略を共有し、限られた援助リソースを効率的に利用しながら、より効果的な援助の実現を目指して協働する「援助協調」が活発化する。

そうした流れを受け、JICAがほかの援助国や国際機関、現地政府などと連携しながら、人々の貧困削減に取り組んでいるのが、タンザニアの農業セクターにおける包括的な支援だ。タンザニアでは人口の約8割が生計を農業に頼り、GDPでも約半分を農業が占めるが、一方で天候に依存する小規模な自作農が多く、人々の収入も不安定だ。そこで日本は、コメの収量拡大と人々の生計向上を図るため、70年代より北部キリマンジャロ州を舞台に、灌漑施設の整備や技術移転に長年取り組んできた(6ページに関連記事)。そして90年代後半に入ると、援助国や国際機関の間で、PRSPの枠組みのもと、農業分野でも援助協調によって効果的な支援を実施しようという機運が高まる。JICAは、その枠組みとなる農業セクター開発プログラム(ASDP)の政府・ドナー間の調整役に名乗りを挙げ、以来、政府への財政支援やさまざまな技術協力を効果的に組み合わ

※経済成長や雇用促進、教育や保健といった公的サービスの改善など、巨額の債務を抱える貧困国が自ら貧困削減を実現していくために必要な政策・戦略を定めたもの。