

GRIPS 開発フォーラム アフリカ開発にかかる英国 ODI 研究者との意見交換会 議事録

日時: 2005 年 3 月 16 日 (水) 15:00 – 17:00

場所: GRIPS 1 階会議室

発表者: Karin Christiansen (ODI, Center for Aid and Public Expenditure/CAPE)

石川 滋 教授(一橋大学)

目的: 2005 年 3 月 15 日 (火) に開催した GRIPS-ODI セミナー (グッド・ドナーシップと援助モダリティの選択) のために Karin Christiansen(CAPE, ODI)氏が来日した機会を捉えて、アフリカ開発に関心をもつ研究者を交えて、アフリカ開発の課題、アフリカ支援に対する日本と英国の援助アプローチの比較等について意見交換を行うこと。その際に、問題提起・論点整理のために、石川滋教授から現在の英国の援助政策の根底にある考え方に関する基調報告をお願いした。

会議概要:

まず、Karin Christiansen 氏より 3/15(火)のセミナーの感想が述べられ、その後、石川氏より同氏が最近執筆された「成長と貧困削減の途上国援助」に基づき、アフリカにおける経験に基づく英国型の援助モデルと東アジアの経験に基づく日本型の援助モデルとの相互学習に関する一考につき説明があった。最後に参加者各人からの質疑応答も含めた意見交換を行った。

Karin Christiansen 氏の発言概要

- ・ 今回のセミナーでも再確認したが、日本は援助モダリティの 이슈を感情的・政治的に捉える傾向があると見受けられ、それが生み出す”tension”が議論を二極化させているように感じる。
- ・ 来日する前までは、日本の援助関係機関がモダリティのあり方に関する議論に腰が重い対応をしている理由を、官僚が過去の慣習から抜け出させないこと、及び 成長志向を掲げる開発援助の動機は実際にはタイド援助に代表されるような自己利益 (self-interest) に支配されていること、に拠るものと考えていた。
- ・ しかし、日本で様々な関係者と話す機会を通じて、この背景はより複雑であると感じるようになった。日本の援助関係者(少なくとも自分が会った関係者の多く)は、日本型の援助アプローチは東アジアでは成功したという自負心をもっており、アフリカが引き続き困難な状況にある現状について、むしろ主要な援助国である英国に対して問いかけたい、という意識をもっていた。
- ・ 1990 年代に数々の援助の評価が行われたが(世銀の”Assessing Aid”、バイラテラル・ドナーによる自国の援助に対する評価など)、日本は未だこういった評価を実施していないと理解。エビデンスに基づいて検討したうえで、あるべき方向を考察することが重要。

- ・ 東アジアの経験に関し、なぜ東アジアが成功したのか、援助が東アジアの経済成長プロセスに具体的にどのように吸収され、貢献したのかをまず把握しなければならない。他方、アジアにおいても全ての国が成功しているわけではない。未だ絶対的貧困に直面している国もある。
- ・ 成功した東アジアの政府は強固なオーナーシップのもとに開発ビジョンを構想し、そのビジョンのもとに援助を位置づけたからではないか(「開発主義国家」)。これは興味深い研究課題である。援助受け入れが始まる前の政府システムのあり方について、理解を深める必要がある。

石川滋氏の発表要旨

(レジメ ”A New Framework for the Study of the International Development Policy Basic Table”、及び配布論文 ”Supporting Growth and Poverty Reduction Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the Japanese Model in East Asia”に基づき発表。特に強調されたポイントは以下のとおり。)

- ・ これまで開発経済学の学界において「国際開発政策」に関する研究は比較的重要視されてこなかったが、ここ近年その分野を独立した研究分野としてみていくことが重要となってきた。
- ・ (レジメ - I. Development Models of the Developing Countries Themselves について)アフリカの家産制国家は植民地時代以前の構造が基礎となっている。しかし 1990 年代以降の(ドナー支援も得ての)民主化運動の隆盛により、家産制国家が復活していった、というのが私の解釈。発展段階説は、経済レジームのみならず政治レジームの変遷にも適用できる。家産制国家のもとでは公共財政管理は機能しないと考える。
- ・ では、どのようにしたら政治的レジーム、経済レジームの面で次の発展段階に移行できるのか。制度・政策改革を引き起こす誘引については最近 ODI が研究をしているが、私は直接的な方法と 間接的な方法の 2 種類があると考え。後者は工業化の結果として中産階級が台頭し、制度改革への要望の高まりをうけて政府が改革施策をとるシナリオである。
- ・ (レジメ- III. International Aid System について) 援助モダリティに関して、プロジェクト援助(project aid)と政策支援型の援助(policy aid)の重要な相違の一つは、前者は情報の非対称性が限定的であるのに対して、後者はより大きいこと。後者におけるコンディショナリティの導入はこの問題の克服を意図したもの。
- ・ 英国の開発援助白書(1997)は非常に興味深い。これはブレア首相が唱える第三の道(The Third Way)における equal opportunity をベースとしているのではないかと。そして、第三の道とアマルティア・センの capability アプローチのアイデアは非常に良く似ている。それらはなぜ似ているのか、強い関心がある。

主な質疑応答・コメント

1. 英国労働党の政策(『第三の道』)、DFID の援助政策、アマルティア・センの考え(『capability』)との関連性

(質問・コメント)

- ・ 英国労働党の理想と現実に大きなギャップがあるのはどのように解釈したらよいのか。特に、依然として家産制国家であるアフリカに対して公共財政管理を始めとする制度改革を求めているが、この実現可能性をどう考えているのか。またアマルティア・センの equal opportunity に関するアイデアとトニー・ブレアの第三の道におけるアイデアとの類似性をどう考えるか。
- ・ アマルティア・センの capability アプローチは、倫理経済の観点から生まれている。Entitlement の理論はアジアの平等性に基づく成長に依拠するもの。また、トニー・ブレアの第三の道のアイデアは、スタートポイントを平等にすることを主張している。第三の道のアイデアは、ランカスターにおいて、日本の NEET のように働く意思を持たない人間が多くいて、彼らが労働力人口の外部に存在していることが背景にあると思う。
- ・ より根源的な質問は、1980 年代前後における貧困対策政策の違いは何かということだ。1980 年代以前は国際公共財の考え方のように古典的なプロジェクトアプローチであったが、それ以降は政策にも焦点を当てるようになった。

(Christiansen 氏)

- ・ クレア・ショート氏とトニー・ブレア首相は、経済政策的に正反対の立場にある。クレア・ショート氏はむしろゴードン・ブラウン蔵相と考え方が近く、ケインジアンであり、古い労働党政策 (Old Labor) を念頭においている。援助の役割というものをかなり強調しているところがある。両方とも詳しくはないが、おそらくトニー・ブレアの考え方はアマルティア・センのアイデアから拝借している部分はあると思う。
- ・ 労働党の政策の根本には、アフリカ諸国に多額の援助を行ったにも関わらず、アフリカ諸国経済が長期間にわたって低迷を続けてしまった、という失敗の経験が生きているのではないか。
- ・ レジメや論文内で参照されている 2-3 の調査は、ODI が委託をうけてコンサルタント業務として行ったもの。これらは別々に委託されたもので、過度に整合的に解釈するのは慎重になるべき。

2. アフリカにおける経済成長の型

(質問・コメント)

- ・ 労働集約型産業をある地域に隆盛させるにしても、その地域が海外、または国内の経済システムとリンクされていることが重要である。実際カンボジアやラオスでは国民の 30%

が山岳地帯に住んでおり、都市部との交流が少ない状況だ。そのような状況ではインフラ重視でも、個別のインフラがうまくコーディネートされにくいので効果も薄い。アフリカも似たような状況であり、それが問題なのではないか。

- ・ JBIC・世銀・ADB 共催の「東アジアのインフラセミナー」では、経済成長と貧困削減におけるインフラの重要性を再確認し、インフラ整備における政府のコーディネーションの役割の重要性等について活発な議論があった。アフリカでは地方道路や通信インフラ・ネットワークが必要と考えるが、単に建設だけでなく維持管理も視野に入れた政府の役割が求められよう。
- ・ アジアの成功例で労働集約型産業の隆盛によりボトムアップ型経済成長が達成され、中産階級が拡大したことが大きな鍵であったが、パトロネージシステムが希薄にならない限り、中産階級の隆盛もないと思う。アフリカではその兆候はまだ見られず、ボトムアップ型の経済成長は非常に難しいのではないかという印象を持っている。また、アジアは資源が乏しかったことも労働集約的産業を重視する政策につながったともいえる。
- ・ アフリカではフォーマル vs. インフォーマルセクターという経済の二極化を解消する必要もある。中産階級の育成から取り組むのが効果的なのか、それとも貧困層に対する支援から取り組む方が効果的か。
- ・ 先般ケニアを訪問したが、首都ナイロビの近代的様相に大きな違和感を覚えた。ケニアに加え、南部アフリカなどは気候的に雨量も十分にあり、緑も多い。それでも彼らが経済成長を達成できないのはやはり政治・経済状況が不安定だからだ。現在、特に”fragile states”に対する援助の増額が叫ばれており、一部その傾向があるが、援助がその不安定な状況を改善するにはどのようにしたらよいのか。

(Christiansen 氏)

- ・ 財政の専門家として、BHN 向けのサービスを維持するのにも経済成長が必要だと感じている。確かに現在の BHN 偏重の援助が人的資本の蓄積を生んだとしても、それが自動的に経済成長につながるかは疑問と感じる。
- ・ どうしたらアフリカで経済成長を引き起こせるかについて、理解が不足している。他方、東アジアの成功経験をそのままアフリカには適用できず、例えば(人口希薄、内陸国が多い事情をふまえて)運輸コストを調整する必要もある。
- ・ 財政の専門家として、BHN 向けのサービスを維持するのにも経済成長が必要だと感じている。確かに現在の BHN 偏重の援助が人的資本の蓄積を生んだとしても、それが自動的に経済成長につながるかは疑問と感じる。
- ・ インフラのコーディネーションが少ないのは同感。経済政策に関し、アフリカの経済政策も文書ベースでは非常に良いものが揃っている。問題はそれが実行できるかどうか。政策の実施方針、協調方針というものが重要なポイントになるが、それゆえに予算プロセスを始めとする政府システム構築が肝要と考える。

3. アフリカの経済成長のシナリオとパトロネージシステムとの関連性

(質問・コメント)

- ・ アフリカのパトロネージシステムは冷戦時代においては、アフリカの政治家が必要としただけでなく、ドナーである東西両陣営も自陣営に諸国を取り込むために認めていたものであった。しかし、冷戦終結後に民主化の進展によりそのシステムを少なくとも表面上はその政治体制の変革を強制されるようになった。政治体制・実態からアフリカ諸国を分類すると、民主制度が実態として機能し始めている国(ベナン、ガーナ等)、形式的には民主制度が導入されているが、実質的にはパトロネージシステムが支配している国(ガボン、中央アフリカ、ジンバブエ等)、紛争国、移行国(コンゴ民、スーダン等)となる。
- ・ (質問)日本政府がアフリカに対する援助に消極的とあるが、日本の援助関係者全体が感じているのは、アフリカの経済成長の道筋が見えてこないということ。また最近の BHN 重視の援助志向も経済成長にどのようにつながるのか不明である、と感じている。これはどのようにとらえればよいのか?

(Christiansen 氏)

- ・ パトロン=クライアント関係はアジアにもあった。問題は誰がパトロンで誰がクライアントなのか、とことだ。日本では中産階級がクライアントであり、その数が多かったということではないか。
- ・ 資源の乏しさと労働集約的産業の関係に関し、カンボジアやインドのいくつかの州という反例もある。
- ・ 自分は数年前にルワンダ農業省で専門家として働き、農業を基盤とする成長戦略策定 (agriculture-led growth strategy) 支援に携わった。同戦略は、地方の公共事業振興等を通じて人口の大半を占める農民の所得向上をめざすものである。「緑の革命」もおきていないアフリカでは、少数の富裕層を創るより、より多くの農村人口を豊かにすることが求められているのではないか。
- ・ 石川氏の発表は発展段階を重視し、また経済レジームと政治レジームの関係を上部・下部の基本的構造(super - base structure)としてとらえている点で大変興味深い。
- ・ (パトロン=クライアント関係の)基本的構造を変革する代替的方法は何かということについて、今非常に大きな関心が集まっている。「工業化 中産階級の拡大 制度改革」というプロセスは必ずしも多くの国で起こっておらず、これが基本的構造の変革に対する唯一のアプローチとは言えないのではないか。
- ・ パトロネージシステムのもとでも工業化は可能と考える(米国テキサス州の石油産業はその例)。現在の PRSP は過去アフリカが失敗した経済の変革という課題に、そして潜在的にこのパトロネージシステムの変革という課題に挑戦しているものと考えられる。

4. その他

(質問・コメント)

- ・ (レジメ III-5. (3)に関し) アメリカの経済政策の研究では政治学研究者が既に活躍し始めている。しかしアフリカ問題においてはまだである。なぜアフリカへの援助が失敗したかについて、政治学と経済学の双方から解明する必要がある。日本がアフリカ支援に能動的に関わる意欲があるのであれば、アフリカの政治研究を強化する必要がある。

(Christiansen 氏)

- ・ OECD/DAC で、ドナー組織内部の aid incentive に関する研究が SIDA 主導で行われていて大変興味深い。研究担当者は SIDA の内情を知ってショックを受けて憤怒した模様だ。これからスペイン、英国、EU 等に研究の範囲を拡大していくつもりらしい。

以上