

GRIPS Development Forum Policy Minutes

アフリカ援助の再考

No.18

June 2003

まえがき

政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムは、学際的な政策研究機関としての比較優位を生かして、日本の援助政策を含め、経済協力分野において戦略的・政策志向の研究調査を実施、内外に発信活動を行っています。アフリカ開発は困難な課題ですが、特に ODA の量的制約下や国際的な援助協調の急速な進展のなかで、日本の対アフリカ援助はより能動的な対応への変革が求められています。そのためには、我が国のアフリカ支援を選択と集中、成長支援の充実、迅速性・柔軟性の確保等を柱として早急に再編成するとともに、そういったポジティブな目的のために援助協調に取り組むことが必要と考えます。このような問題意識のもと、我々は、アフリカ開発・援助に携わる研究者、政策担当者、実務者の有志とともに意見交換を重ねてきました。

今回、こういった過程で示された提言や意見、および日本のアフリカ援助の現状について実務担当者（有志）からの聞き取り調査結果を「GRIPS ポリシー・ミニッツ（政策議事録）」として発表します。本冊子が研究者、政策担当者、実務者の皆様にとって、日本のアフリカ援助の方向性を考える一助となれば幸いです。

この他にも、アフリカ支援を考える有志で行った意見交換会の議事録もウェブサイトに収録しております。ご関心ある方は以下をご参照ください。

http://www.grips.ac.jp/forum/pdf02/africa_01.pdf

2003 年 6 月
GRIPS 開発フォーラム

アフリカ支援再編成への提言

量的制約下における受動から能動へ

2003年5月12日

大野 健一¹・高橋 基樹²

世界的に貧困削減への関心が高まるなかで我が国は ODA 予算カットに直面しており、それゆえに援助効果の向上が不可欠となった。我が国にとって重点援助地域は東アジアであるが、世界の注目が集まるアフリカ支援においても一定のビジビリティを確保し、さらには少数の国におけるリードドナーとして新成長戦略を提示することにより、予算増なしに指導性を発揮することが肝要である。そのためには我が国のアフリカ支援を選択と集中、成長支援の充実、迅速性・柔軟性の確保等を柱として早急に再編成することが必要である。それなしには我が国の対アフリカ援助は支援額以下の評価しか受けなくなり、また国内的にも評価につながらない援助への批判が高まる。それでは、優等生の東アジアのみを対象とする我が国の ODA は縮小均衡と国際的孤立に陥る可能性がある。アフリカ支援の再構築は、我が国が ODA 政策全体において自信と誇りを取り戻せるかどうかを決める重要な鍵である。

もとよりアフリカ開発は困難な課題であり、国際機関や欧米ドナー、さらには日本も失敗を累々と重ねてきた。我々も問題の大きさに対しては謙虚でなければならないが、リソースと仕組みを整え必要な準備を怠らなければ、我が国は欧米とは異なる有意義な貢献ができると信ずる。HIPC・PRSP や援助協調は、開発に向けた行財政制度の再編が主眼であって、成長の中身への洞察が十分でないことは、国際的にすでに認識されている。またアフリカを含む多くの貧困国は、現在の PRSP に満足せず、希望を与えてくれる新アプローチを切望している。当初から完全な解決を示す必要はなく、失敗を過度に恐れる必要もない。いま要請されているのは、アドホックな「対応」を積み重ねることではなく、各途上国の個性を尊重した上での長期的・包括的・実物的アプローチの新構築である。この過程において、PRSP や援助協調は受動的に対応するものではなく、日本がめざす目的のために大いに活用すべきものである。

その1. アフリカ支援の戦略的意義

(1) 貧困削減への貢献

MDGs を心から信奉するか、経済成長と貧困削減のいずれが目的でいずれが手段であ

¹ 大野健一：政策研究大学院大学 教授。専門は開発経済学、国際金融学。

² 高橋基樹：神戸大学大学院 国際協力研究科 教授。専門分野はサハラ以南のアフリカにおける経済開発、後発途上国に対する開発援助の研究。

るかは、援助実施にとって大きな問題ではない。重要なことは、その時々国際潮流を利用しながら日本がめざす開発の中身を実現していくことである。世界が貧困削減を標榜している現在、このポートに日本の商品（生産振興に基づく成長戦略）を載せ、国際的認知を受けるとともに他ドナーの資源を動員する必要がある。我が国のアプローチを「東アジア的発想に基づく貧困削減への貢献」という看板を掲げて大いに宣伝すべきである。同時に、ただ東アジアの経験というだけでなく、それが他の地域、とりわけアフリカの置かれた具体的な文脈においてどのように有効なものとなるか、を明確にするスタディを直ちに開始するべきである。過去の「東アジアの経験」論は移転する相手方のことを十分考慮していなかったことにその問題点があり、アフリカの指導者や知識人の多くがそのスタディの成果を待ち望んでいる。

（２）生産セクターにおける包括的支援パッケージ

成長の重要性は広く認知されているが、そのイメージする内容は（個別産業を含む）具体的中身を重視する我が国と一般的枠組みを志向する欧米ではかなり異なっている。成長支援において、我が国は比較優位をもつ生産セクターでリードドナーとなるべきである。もとより、過去のアフリカの、近代的製造業に重きを置いた産業振興政策が惨憺たる失敗に終わったことを十分に認識しなければならない。比較優位・資源賦存の点からも、また持続的で広汎な貧困削減のためにも、重視されるべきは広い意味での農業である。そして、問題の多いアフリカの行財政機構の能力については慎重な見極めや建て直しのための支援が必要であることも銘記されなければならない。その上で小規模灌漑等の農村インフラ開発・地方道路・水資源など具体的な案件を核として、関連する設備・技術・制度・政策・訓練・流通・市場などをパッケージ化した、長期的包括的な生産・雇用振興プログラムの構築を提言する。その実施単位は一国内の地方であっても、複数国にまたがる地域であってもよい。また政策対話・開発政策策定支援を通じて途上国政府の能力を高め、援助協調スキームを通じて他ドナーの人的・資金的資源を活用することもこのパッケージの重要な狙いである。このアプローチは当初ごく少数国において集中実施し、その成功を通じたデモンストレーション効果を期待したい。この支援方法はアフリカにとどまらず、東アジアを含む全世界においても採用されるべきものである。

（３）成長支援のための selectivity

このような生産セクター支援に際して、候補国・セクターの選択はその目的に合致した基準をもって行われなければならない。マクロ経済の安定、透明性、効率性、民主主義、市場志向などを旨とする通常の selectivity とは異なる、独自の selectivity 基準を打ち出し、それを案件選択に用いると同時に納税者・有権者、そして途上国や他のドナーなど、内外に向けて発信すべきである。その内容にはおそらく次のようなものが含まれよう：

政治・社会の安定性、最高指導者をはじめとする政治・行政の指導者層の熱意と理解、整合的な政策立案が可能な組織、政策を一貫して、かつプライオリティに従って実施でき、腐敗の少ない行政機構、日本側の情報・経験の蓄積および現地での支援体制。これは比較的狭い基準であって、自由化、民営化などが含まれていないことに留意したい。ただしマクロ安定はすべての支援に不可欠である。

(4) 国民への説明責任

国内不況なのになぜアフリカ援助かという問いには、貿易・資源確保などを通じた狭い国益、貧困削減と国際社会の不安定化の要因の除去というグローバルな貢献、援助大国としての名誉ある地位・指導性、の3つを対象グループにあわせて適宜組み合わせるのがよいであろう。アフリカ援助に関わる説明責任は、選択と集中、援助協調を含むあらゆるツールによる効率化を通じてより高い効果をあげることによって果たされるべきであり、旧態依然として量の確保・増額を追い求めることを念頭に置くべきではない。新機軸の導入によって減額しながらも効果を高めていくという正当化は、アフリカ援助から完全に撤退せよという強硬派は別として、かなり説得性のあるものではないか。

その2. 要請されるアクション

(1) 選択と集中、資源の再配置と動員

我が国のアフリカ援助はすでに特定国に集中しているという声もあるが、我々はセクターや政策支援分野なども含め、さらに選択と集中を進めることが重要と考える。ある国について全体の援助額を削減することは当該国との外交関係にとり厳しいことは十分理解できるが、我が国の財政は過去の自動延長を許す状況ではない。上記の新 selectivity に沿って新成長支援のための候補国・セクターを新たに選択しなおし、資源の再配置と集中を実現して、それを我が国のアフリカ援助の新たな柱とすべきである。

援助協調に関わってしきりに指摘されるのは、日本の資源、特に人材の不足とそれによる埋没(ビジビリティの喪失)の危険性である。だが、日本に人材が欠けているというのは、戦わせずしてする敗北宣言であり、かつ大きな誤解に他ならない。日本には人材がいないのではなく、それを活用できていないだけである。その大きな要因が日本の援助活動の開発戦略なき拡散である。そのためにも、日本は大胆な選択と集中を行い、優秀な人材に、政策提案を含む質の高い仕事を行わせることが必要である。同時に、現在の人材募集のあり方を徹底的に見直すべきである。限られた特定の分野からのリクルートではなく、現在の援助改革・援助協調の流れ、アフリカや途上国の状況、当該分野の専門性などを備えた人材を広く求めるべきである。繰り返し指摘したいが、日本には優秀な人材がいる。欠けているのは、それを有効に配置し、活用する戦略と仕組みである。

(2) 迅速性と柔軟性

他ドナーの現地権限委譲・援助協調・共同枠組み化が進んだ現在、現地の動きはきわめて速くなった。我が国の単独・年次・東京ベースの政策決定では日単位で進む現地の援助活動について行けず、フラストレーション・孤立・批判を招いている。日本が欧米型援助モダリティを100%採用する必要はなく、プロジェクト方式の援助を含む「ベストミックス」を掲げ続けることは構わない。しかし、多くの国では、欧米ドナーとともに援助協調に参画しなければ、政策策定プロセスへの発言権を保持することができなくなっていることを見逃してはならない。そして、ある臨界値をこえた迅速性と柔軟性を

確保するために、既存制度の調整は必要である。現地関係機関、とりわけ実施機関事務所に対する権限委譲を進めるとともに、現地でのパフォーマンス基準も明確にして、委譲した権限に見合ったパフォーマンスを求めるべきである。現地での日本の異なるモダリティー間の連携向上のためにも処置を講じるべきである。法律改正や追加人員・資金が不要で、既存リソースの組替えだけで達成できる迅速性と柔軟性は即座に実現すべきである。これらの方針につき、東京から明確な指示を行なう必要がある。そして、現地において日々の政策協議に対処できるよう、能力強化を進めなければならない。

(3) 援助体制の修正（具体的項目）

援助協調を有効利用・主導するために、以下が可能になるような現地権限委譲や制度調整が必要とされている。

一般財政支援

コモンバスケットファンド

覚書への署名

現地での緊急・柔軟な対応（セミナー、ワークショップ、ローカルコンサル雇用、共同報告書の使用等）

手続き調和化（共同ミッション・報告書、調達の共通化・アンタイト等）

援助予測可能性

モダリティー間の連携強化：とりわけ資金協力と技術協力の連携強化（JBIC/JICA の合同事務所化を含む）

(4) 国際的な連携と発信

新成長戦略の骨子は TICAD で提案されるべきである。詳細が決まっていなくても、新政策導入の意図を宣言するだけで十分である。関心を示す国・機関が出てきた段階で、彼らと詳細を詰めていくのがよい。その際には NEPAD との連携が不可欠である。

産業ごとの事情に即した具体的な成長戦略が必要と考えるのは日本人だけではない。東アジアはもちろん、アフリカを含む途上国地域、国際機関、LMDG 諸国にもそうした人々はたしかにいる。彼らと知的連携を広げていくことが有益である。また何度か指摘した通り、日本の二国間援助だけで支援を完結させようとすべきではない。現地・欧米・南南協力を含めた他国の知識、および国際機関・他ドナーの資金を動員することは、単にリソースを増加するのみならず、我が国が開発のリーダーシップをとりアジェンダ設定に関わるという意味で重要である。そのためには理論武装、広報活動、援助人材育成が強化されねばならないことは言うまでもない。

(5) 円借款再開の可能性

HIPC 諸国には新たな円借款が提供できないという制約がある。借金を返済しない国に対する措置としてはある意味では当然である。だが同時に、この制約がオールジャパン体制での新成長支援を妨げることも事実であり、政策策定支援との強いリンケージ、案

件ごとの規模の大幅な見直し、受益者からのコスト・リカバリーの仕組みの強化など改善措置を施したうえで、円借款再開は模索されてよい。とくに政権がかわり、あるいは政策体系が根本的に転換され、政治や行財政機構の体質が改善されるなどして、上記の selectivity 基準を満たすような政府が途上国に生まれその持続が予想されるときには、円借款の利用可能性が考慮されるべきである。また、HIPC スキームが Completion Point に達し、債務の持続可能性が回復した国についても、積極的な考慮が必要であろう。現状では個別 HIPC 国への円借款は出せないが、複数国あるいは国際・地域機関を通じた円借款は可能である。またこの制約自体が我が国の内部規定であるから、ある将来時点において見直すことがあってもよいと思われる。

その3．新成長支援の候補国と他案件

(1) タンザニアの農業セクター

タンザニアはアフリカにおける我が国の重点支援国であるのみならず、近年の現地での努力により、日本は農業セクターのリードドナーとなっている。またタンザニアは援助協調の先行国でもあり、他ドナーも同国への政策的関心は高い。日本側の情報・経験の蓄積および支援体制という基準からは、タンザニアの農業セクターを新成長支援実施の最有力候補と位置づけることが自然であろう。しかしながらリードドナーとしての我が国の地位は磐石ではなく、現地の激しい動きの中で継続的なインプットがなければその地位を失う可能性がかなり高い。そうなれば日本はアフリカにおける唯一最大の成長の支援・ビジビリティ発揮の基盤を失ってしまう。

このリスクを回避し、タンザニアの農業セクター支援をさらに活性化させるために行わなければならないことは以下の2つである。

上記その2(3)で示した援助体制の修正を早急を実現して、我が国がリードドナーとして必要な知的・資金的貢献を行なえるようにすること。とりわけセクター・コモンプール、あるいは財政支援など、農業セクターの資金的支援枠組みの創設には、先手を打って積極的にイニシアティブを取る必要がある。もしタンザニア政府と主要ドナーが合意した財政支援枠組みに参画できないならば、せっかく貴重な資源を投入して現在まで築き上げた日本のリードドナーとしての地位はもろくも崩壊してしまうだろう。

日本・東アジア的観点からすると、現在の農業セクター開発計画(ASDP)の中身はまだ十分ではないので、自治体レベルや現実の農村レベルでの効果的な計画実施に向けた支援を強化してゆく必要がある。最も貧困でありながら、将来の成長ポテンシャルを豊かにたたえたコースト州は、今後他の地域との比較検討など慎重な検討が必要であるが、生産振興に根ざした貧困削減という日本なりのアプローチを試みる地域として、支援の集中を図る対象を選択するにあたり、検討に値するだろう。こうしたアプローチの成功のためには、十分ですぐれた人員・資金が投下されねばならない。とりわけ重要な人材は、現在までの援助改革・援助協調の経緯、PRSP

等の行財政再編の枠組みを十分理解し、その中での日本なりの生産アプローチを打ち出してゆくことのできる人である。この際には日本の主導のもとに現地の政府・研究者、他ドナーのリソースを動員する。ASDP の質の向上は新成長戦略の核心に触れるものであり、それが実現しなければ前進することができない。慎重かつ十分な資源投下が望まれる。

(2) 少数ケースの追加

タンザニアの農業セクター以外にも、準備が整うにつれ1、2のケースを追加することは可能であろう。政治・社会的安定および我が国の情報・経験・援助体制からすると以下を候補国として挙げることができるが、これらがすべて当確というわけではなく、またこれ以外の国を考慮に入れないという意味でもない。複数国にまたがる案件も可能である。最終的決断は当該国が成長支援のための selectivity を満たすかをよく見極めたうえで行なわれるべきである。現在 GRIPS は前 JICA タンザニア事務所企画調査員榎木とも子氏に依頼して、候補国・セクターの予備的なマッピング作業を東京にて実施中である³。

ウガンダ、エチオピア、ガーナ、ケニア、ザンビア、セネガル、マラウィ
(アイウエオ順)

(3) それ以外の国・案件

アフリカ向けの援助予算増額が期待できずむしろ減額が予想される現在、上記の新成長支援を数カ国で立ち上げることは、それ以外の国・案件の援助減額・中止を意味せざるを得ない。これは予算制約下でメリハリをつけるために当然のことである。パートナーシップの中で、我が国がすべてのアフリカの問題に関与しなければならないわけではない。各国について、我が国の援助をセクターごとに以下の3つに分類し、それと整合的に援助体制を再構成する必要がある。

リードドナーとして成長支援を行なうために強化するセクター
援助協調への貢献・インプットを通じて実施するセクター
関与を停止するセクター

なお予防開発・平和構築支援、災害復興支援などの緊急性・突発性の高い援助についてはこの別枠とする。

以上

³ 調査の詳細は、本冊子に収録されている「サブサハラ・アフリカ援助の現状マッピング調査」をご参照。

Renovating Japan's Aid in Africa*

From Passivity to Action under the Tight Budget

Kenichi Ohno

National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

and

Motoki Takahashi

Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

May 12, 2003

As poverty reduction attracts global interest, Japan's ODA budget is being cut. It is imperative that effectiveness of our aid be improved. While the priority region for Japanese ODA is undoubtedly East Asia, we must also maintain a certain level of visibility in assistance to Africa, which is the center of concern for the global aid community. Not only that, by introducing a new growth strategy, we should become a responsible donor and exercise leadership in a few selected African countries without a budget increase. This will require an immediate reform of Japanese aid to Africa through selection and prioritization, strengthened growth support, and speed and flexibility. Without reform, our aid will be evaluated much less than what we actually contribute, and domestic criticism against such ineffective aid will mount. If our client countries are confined to high performers in East Asia, Japanese aid will face the risk of future decline and international isolation. Renovation of our aid to Africa is the key to regaining confidence and pride in our entire ODA policy.

Surely, African development is a tough issue. International organizations, Western donors as well as Japan itself have suffered cumulative failures. We must remain humble in the face of the enormity of the task. But we believe that Japan as a non-Western donor can make a valuable contribution to Africa, provided that we make good preparation with adequate resources and institutions. It is now recognized internationally that HIPC, PRSP and aid coordination, which mainly aim at administrative and financial improvements, lack insight into the sources of growth. Many low-income countries (including those in Africa) are not entirely satisfied with the current

* The original document, in Japanese, is addressed to the Japanese officials in charge of ODA policy in Africa. The paper summarizes the proposals advanced by an unofficial study group for aid to Africa, of which the two authors are members.

PRSP and yearning for a new approach that gives them more hope. We do not have to offer a perfect answer at the outset, nor should we be too afraid of making mistakes. What is required today is not the continuation of ad hoc responses but the construction of a consistent strategy which is long-term, comprehensive, and real sector-oriented. In this process, we should stop reacting passively to PRSP and aid coordination, and instead start to actively utilize them for achieving our ultimate aid goal.

Part One: Strategic Significance of Aid to Africa

(1) Contribution to poverty reduction.

As an aid giver, it is not too important whether we are really enthusiastic about MDGs. Nor should we worry excessively whether growth is the goal and poverty reduction is the means, or vice versa. What is critical is that we achieve our development goals by taking full advantage of the current international ideas. As the world is excited about poverty reduction, use the momentum to market our merchandise (growth strategy with an emphasis on production promotion), receive international recognition, and mobilize the resources of others for our purpose. Advertise it as the “contribution to poverty reduction from the East Asian perspective.” At the same time, go beyond repeating the mantra of “East Asian experience” and begin serious studies on its applicability in the concrete context of other regions, especially Africa. A large number of African leaders and scholars are looking forward to such studies. In the past, some proponents of the East Asian approach were not sufficiently mindful of the uniqueness of each aid recipient.

(2) The comprehensive aid package for the production sector

The importance of growth is widely recognized, but the expected contents of growth policy are quite different between Japan which emphasizes concrete ingredients (including strategies for individual industries) on the one hand, and the West which prefers general frameworks on the other. We should become a lead donor in assistance to the production sector where Japanese comparative advantage lies. In doing so, we should recall that past industrial promotion focused on modern manufacturing failed miserably in Africa. Our knowledge of Africa’s comparative advantage and resource endowment, as well as the need for sustainable and broad-based poverty reduction, tells us that the priority should be in the agriculture sector, broadly defined. Additionally, careful evaluation and necessary support of very weak administrative and fiscal capacities in Africa are also called for. We propose a long-term comprehensive program for promoting production and employment, featuring a concrete project for rural infrastructure as the core (for example, small-scale irrigation, rural roads, water, etc.) and supported by a comprehensive package of various supporting programs (including equipment, technology transfer, policy and institutional reform, training, distribution, marketing, etc.). The unit of implementation can be one district in a country or a wider region across countries. Other important purposes of such a package are the improvement of local capacity through policy dialogue and design as well as the mobilization of human and financial resources of other donors

through aid coordination schemes. At first, this approach should be implemented in a very small number of countries, and it is hoped that its success will have a demonstration effect on other countries. In fact, this mode of assistance should be adopted not only in Africa but also in all developing regions including East Asia.

(3) Selectivity for growth support

For assisting the production sector, we must have the appropriate criteria for choosing candidate countries and sectors. The usual selectivity criteria cover macroeconomic stability, transparency, efficiency, democratic procedure, market orientation, etc. Our selectivity, which is different from this, should be used for selection of candidates as well as domestic and international dissemination. Our selectivity criteria should include, for example, (i) social and political stability; (ii) Strong will and solid understanding for implementing the package by the leaders in the political and administrative systems (including the supreme leader); (iii) a government organization capable of consistent policy design; (iv) administration capable of consistent and prioritized implementation of policies without heavy corruption; and (v) sufficient local knowledge, experience and implementing institutions on the Japanese side. Note that these are relatively narrow criteria which do not include economic liberalization or SOE privatization. However, macroeconomic stability is absolutely necessary for any assistance.

(4) Accountability to the Japanese people

Why do we continue to help Africa when the domestic economy is in recession? We should respond to this question by mixing the below in suitable proportions for each type of audience: (i) national interest in the narrow sense, namely, securing trade opportunity and natural resources; (ii) global contribution through poverty reduction and removing the causes of instability of the international community; and (iii) honor and leadership as a major donor. Domestic accountability for African aid should be fulfilled by generating good results through selection, prioritization and efficiency in all aid channels (including aid coordination), not by adding quantity to offset the low quality as before. We believe that better performance with less money through innovation is a persuasive argument for any domestic stakeholders except those categorically opposed to ODA in Africa.

Part Two: Required Action

(1) Selection, prioritization and rearrangement of existing resources

Some say that Japanese ODA in Africa is already concentrated in a small number of countries. We argue that even more concentration is needed, including in the areas of sector assistance and policy support. We certainly recognize that the cutback of bilateral aid adversely affects our diplomatic relations with that country, but our fiscal crisis no longer permits automatic extension of the past. We strongly recommend building new pillars of our aid to Africa, by the

new selection of countries and sectors with the criteria mentioned above, and rearranging and concentrating the existing resources accordingly.

Regarding aid coordination, it is often lamented that Japan does not have enough human resources to cope with this process and, because of that, we run the risk of losing visibility. However, we reject the idea that Japan lacks adequate human resources because it is defeatism based on misjudgment. We do have good people, and our problem is that we do not fully use them. The greatest cause of this sad state of affairs is the careless expansion of our aid activity without strategic focus. To correct this, bold selection and prioritization are needed to assign high-quality professionals to high-quality jobs, including policy advice. Instead of employing aid staff from the narrow channels as we do today, people with broader backgrounds—those with professional knowledge who are also aware of the current aid reform and coordination as well as situations in Africa and other developing regions—should be recruited. To reiterate, Japan is rich in human resources. What is missing is the strategy and mechanism to allocate and utilize them effectively.

(2) Speed and flexibility

As the other donors have promoted delegation of authority to country offices, aid coordination and common frameworks, the pace of aid activity in the field has quickened. Japan's aid policy formulation which is isolated, fiscal year-bound and Tokyo-based is no longer able to cope with the daily policy discussion in the recipient countries. There is no need for Japan to convert completely to the Western-style aid modality, nor should we abandon our best mix approach¹ totally. However, we can no longer maintain our voice in the policy making process of many developing countries unless we participate in aid coordination with other donors. The Japanese aid institutions must be modified to ensure speed and flexibility beyond certain critical limits. Our organizations in the field, especially aid implementing agencies, should be given more authority. At the same time, they should be held responsible for good performance under clearly specified performance criteria. Measures for speed and flexibility which do not require any revision of laws or budget increase should be implemented immediately. Regarding all these issues, Tokyo should give clear instructions to the country offices. The capacity of these offices should also be strengthened for effective engagement in daily policy discussion.

(3) Proposed changes in our aid system (specific items)

For an effective engagement and leadership in aid coordination, the devolution of authority to country offices and other institutional adjustments are necessary so that our country offices can perform the following:

¹ The “best mix” is the term frequently used in the Japanese aid community to refer to the use of multiple aid modalities, including TA, grants and loans, that fit the need of individual programs and countries. Under the best mix approach, complementary relationship between projects and a program is emphasized. While Japan recognizes the desirability of aid harmonization in many cases, it rejects its monotonous application. The best mix approach is considered superior to the convergence of modality to single thinking or fund pooling.

- (i) General budget support
- (ii) Participation in the common basket fund
- (iii) Signing the memorandum of understanding
- (iv) Urgent and flexible responses to local needs (seminars, workshops, recruitment of local consultants, use of joint reports, etc.)
- (v) Harmonization of aid modality (joint mission and reports, joint procurement, untying, etc.)
- (vi) Aid predictability
- (vii) Better coordination among different modalities, especially between financial aid and TA (including the possibility of merging the JBIC and JICA office)

(4) International networking and dissemination

The outline of the new growth strategy should be proposed at TICADIII. The intention of the new policy should be announced even before the details are decided. If a sufficient number of countries or organizations show interest, we can work out the details with them. For this, close cooperation with NEPAD is indispensable.

Even outside Japan, there are many people who feel the need for concrete growth strategy. We encounter such people not only in East Asia but also in other developing regions (including Africa), international organizations and like-minded donor countries. It will be beneficial to establish intellectual networks with them. As we argued earlier, we should not confine our effort to bilateral channels only. Mobilization of local, Western, and other developing countries' knowledge (South-South cooperation) are important for reinforcing resources as well as taking the lead in designing strategies and setting agenda. For this purpose, development of supporting theories, effective PR, and training of skilled aid staff are all necessary.

(5) The possibility of reactivating yen loans

We have the constraint that the HIPC countries are ineligible for new ODA yen loans. In a sense, this rule is reasonable for countries that do not repay debt as promised. At the same time, however, it prevents us from initiating the new growth strategy under the All Japan effort². We propose the reactivation of yen loans to the HIPC countries under the condition that improvements are in place, such as a stronger linkage with policy support, critical re-assessment of individual project size, and enhancing cost recovery. The reactivation of yen loans should be considered seriously when a stable government that satisfies the selectivity criteria mentioned above emerges, for example, after a political change, significant policy re-orientation or

² *All Japan* refers to the situation where different Japanese aid staff and organizations act in concert, rather than separately. Since the design and implementation of Japanese ODA are not unified, internal coordination often becomes a critical issue. Narrowly, *All Japan* typically includes the embassy, JICA (grants and TA), and JBIC (yen loans). More broadly, it may also include Tokyo headquarters, aid-related ministries, NGOs, JETRO, private firms, business associations, experts, researchers, consultants, and so on.

remarkable improvement in political and administrative mechanisms. In addition, the HIPC countries that have reached the completion point may be given positive consideration. Under the current rule, Japan cannot provide new yen loans to individual HIPC countries but it can offer them to a group of countries or through international or regional organizations. More fundamentally, the termination of new ODA loans to countries reneging on debt obligation is dictated by our internal rule, which can certainly be revised if circumstances change.

Part Three: Candidate Countries for the New Growth Strategy and Other Programs

(1) The agricultural sector of Tanzania

Tanzania is the priority country in our African aid. Furthermore, Japan is the lead donor in Tanzanian agriculture thanks to the recent effort of our staff there. Tanzania also attracts much interest from other donors as the frontrunner of aid coordination. From the viewpoint of our knowledge, experience and institutional readiness, it is natural to regard Tanzanian agriculture as the prime candidate for the new growth strategy. However, our status of the lead donor is not entirely secure. Without constant inputs to local aid coordination which is rapid and competitive, we will soon lose this privilege. If that happens, we will lose the only and most developed base for enhancing our visibility in African growth support.

To avoid this risk and reinvigorate our support of Tanzanian agriculture, the following two actions are urgently called for.

- (i) Prompt implementation of the institutional changes proposed in Part Two-(3) above, enabling us to offer intellectual and financial contributions as the lead donor. Especially, Japan should take the initiative in creating a financial support mechanism for agriculture, such as the sector common pool or budget support. If Japan fails to participate in the financial support mechanism agreed by the Government of Tanzania and the key donors, we will be forced to abandon the status of lead donor gained through hard work and much funding.
- (ii) From the perspective of the Japanese and East Asian development, the content of the current agricultural sector development program (ASDP) is far from satisfactory. It is necessary to support its effective implementation at the local government and village community level. While further studies are needed for comparing with other regions, the Coast Region, which is very poor but with much growth potential, is worth considering as the target of our concentrated effort in poverty reduction through production promotion. In order to succeed, high-quality staff and sufficient funding must be prepared. Professionals who understand the past development of aid reform and coordination as well as the relevant administrative and financial mechanisms (including PRSP) are particularly desired. Under the Japanese leadership, local officials and researchers should be mobilized and resources of other donors should be utilized. Improving the quality of ASDP is of

central importance to the new growth strategy, without which we cannot proceed. Intensive and ample input of resources is needed for this.

(2) Adding a few more cases

Apart from Tanzanian agriculture, we may add a few more cases subject to our preparation. In view of political and social stability and our knowledge, experience and institutional readiness, the countries listed below can be possible candidates. However, this does not mean that they will surely be selected or those not on the list will be excluded. A group of countries can be a candidate as well. The final decision should be made after careful examination of each country in light of the selectivity criteria for growth support. Recently, GRIPS has asked Tomoko Enoki, the former JICA expert in Tanzania, to conduct a preliminary mapping of candidate countries and sectors in Tokyo.

Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, Senegal, Uganda, Zambia

(in alphabetical order)

(3) Other countries and programs

Under the current circumstance in which Japan's ODA to Africa is not expected to increase, and more likely will decline, the introduction of the new growth strategy in a few countries will mean the reduction or stoppage of aid to other countries and programs. This is inevitable if we wish to sharpen the strategic focus under a tight budget constraint. Under aid partnership, it is not necessary for Japan to deal with all problems in Africa. We propose that, for each country, our aid should be classified into the following three types of sectors, and reconstruct the aid system accordingly.

- (i) Sectors in which effort is increased as a lead donor in growth support
- (ii) Sectors to which we contribute through participation in aid coordination
- (iii) Sectors in which we terminate our engagement

ODA with high urgency and unpredictability, such as conflict prevention, peace building and disaster relief will be considered separately from this.

[End]

サブサハラ・アフリカ援助の現状マッピング調査（案）

本稿は、GRIPS 開発フォーラムが榎木とも子氏(前 JICA タンザニア事務所企画調査員)に委嘱して実施したサブサハラ・アフリカ援助の現状マッピング調査の結果を、特に援助協調を中心にまとめたものである。われわれの趣旨に賛同し、聞き取り調査に御協力下さった国際協力事業団（JICA）、国際協力銀行（JBIC）の有志の方々に心から御礼申し上げたい。

また、調査プロセスで、中間報告という形で外務省国別開発協力課援助協調ユニットが主催する勉強会においても、外務省、JICA、JBIC の関係者と意見交換する機会をいただいた（2003 年 5 月 16 日）。

今次調査は、限られた期間に JICA および JBIC の本部担当者からの聞き取りを通じた情報を整理したもので、今後は東京と現場双方からの情報によるより包括的な調査が必要である。しかし、この情報が、日本のアフリカ援助の方向性を考える際の一助となることを願っている。

以下、榎木とも子氏による調査報告の概要を紹介する。ただし、とりまとめにあたっての最終的な責任は GRIPS 開発フォーラムが負う。

調査目的	21 世紀の我が国の対サブサハラ・アフリカ援助は NEPAD、TICAD、MDGs 等の国際的協調枠組みに留意し、また ODA 予算の制約にも鑑み、日本の開発に対するアプローチや経験を活かした効果的な貧困削減の達成に貢献していくことが期待される。そのためには、かねてから日本が PRSP においても重視してきた経済成長要因に着目し、重点国を決めて個別具体的な支援戦略を作成することは有効な方向と思われる。本調査はその第一歩として JICA と JBIC の関係者から各国の援助協調の動向を中心に聞き取りを行うことにより、援助の実施体制、当該政府や主要ドナーとの関係等、重点セクターの動向等の情報を整理し、今後の重点地域 / 国やセクター / 分野の絞込みの基礎情報とすることを目的とする。
調査対象国	サブサハラ・アフリカの中で特に近年、急進的な援助モダリティ論争が進む英語圏アフリカ諸国（タンザニア、ガーナ、ザンビア、マラウィ、ケニアなど）。また、可能な範囲でエチオピア、セネガル、ウガンダについても情報収集を実施。
調査方法	JICA および JBIC の本部担当者、関連事業担当者・関係者からの聞き取り。
調査期間	（聞き取り期間）2003 年 5 月 6 日～5 月 16 日
調査内容	別添 1（JICA 関係者面談）および別添 2（JBIC 関係者面談）参照。

サブサハラ・アフリカ援助の現状マッピング調査 聞き取り調査結果の概要

2003年5月
榎木 とも子*

1. 総論

JICA および JBIC の本部関係者は、現在サブサハラ・アフリカを中心として起こっている新しい援助潮流に前向きに取り組んでおり、関係者の近年の情報収集力の向上は著しい。

近年のアフリカ援助は全般的に、1990年代後半からのセクター・ワイド・アプローチ（SWAPs）、また1999年からの貧困削減戦略書（PRSP）の出現によって、初等教育、基礎保健分野のセクタープログラム（SP）を通じた、より pro-poor な社会セクターが各国で最重視される方向性であること、また 農林水産業、鉱工業、基礎インフラ整備等のいわば成長牽引セクターのこれまでの取り組みが、アフリカにおいて十分な成功をみせていないことなどのジレンマや痛みから、ドナーの援助がミレニアム開発目標（MDGs）などの比較的短・中期的な社会開発目標の達成に集中している。日本の援助についても、従来支援してきた成長牽引セクターに加えて、火急の課題であり時代の潮流である初等教育や基礎保健についても、各国で自動対応しているという印象を受ける。

一方、教育・保健などの社会セクターは、コモンバケットや手続き調和化などの議論が各国でもっとも早く、もっとも活発に議論されてきた分野である。これら新規援助アプローチは、日本の従来の枠組みでは対応が困難な課題や、日本がこれまであまり議論してこなかった途上国政府の援助吸収能力にかかる対応を含んでおり、現場、東京ともに近年 defensive で後手の苦戦が強いられ、その対策に追われる結果になっている。

そのためアフリカ開発、中でも援助の役割、さらには日本の援助の果たすべき方向性についてのそもそも論の議論が一向に進まず、日本独自のビジョンを関係者間で構築・共有するに至っていない。このような現状により、限られた日本のアフリカ援助資源が広く浅く散り、やや総花的になっており、徹底的に成果を追求することを困難にしている感がある。

他方、今次調査の対象国と日本は欧米とは異なる方法で誠意ある関係を構築してきており、保健・教育だけに偏重せず、インフラ整備や農村開発、生産活動支援など、中長期的な視野に立った成長の牽引分野について、他ドナーに比しても積極的に取り組んできたことを評価している国が存在することも分かった。このことは今後、日本が真摯に対アフリカ援助の方向性を検討していく上で、社会セクター重視の傾向が強い第1世代 PRSP に対して新しい視点を与えうるということを示している。今後の課題としては、このような従来の日本の中長期的な視野に立ったアプローチと、PRSP や MDGs など比較的短・中期的な開発目標へのコミットメントを、日本としてどうバランスよく関与していくかについて、関係者間で共通した認識を形成することが重要と思われる。

* 榎木とも子：国際協力事業団（JICA）の企画調査員（貧困・ジェンダー）として、2000年4月から2002年10月まで英語圏アフリカ地域で活動。他の GRIPS 開発フォーラム発行物に、ディスカッション・ペーパー No.5『PRSP・貧困モニタリング・援助協調 タンザニアの事例』（2003年4月）がある。

2. JICAの取り組み

(1) 調査研究

今回の聞き取りによると、援助協調に関連した調査研究は企画・評価部や国際協力総合研修所（以下、国総研）調査研究課を中心として、内部で以下のような調査研究の案が出されている¹。

「日本型国際協力の有効性」調査研究の次段階研究

(i) incentive system の構築、(ii) motivation の定義などを失敗例などを含めてより詳細に分析し、日本の援助を「sincere に」自己分析する。

人間開発・能力開発

一般的に広く使用される capacity の分類・整理を行い、誰の何に対する能力向上が必要かを分析する。成果は国際会議等での発信を検討する。

援助モダリティ

援助モダリティをいくつかに分類し、アジア、アフリカ、中南米のいくつかの国を選定し、新たなモダリティについて実証しつつ検証する。

グローバルゼーション

従来の「国」の枠組みを超えて「地域」などの単位に対する global public goods のあり方を分析する。

Selectivity と exclusion

援助対象国の selectivity に関し、反対に「見捨てられた」国に対する援助のあり方はどうあるべきかを分析する。

(2) 事業部（農業開発協力部農業技術協力課の場合）

今次調査ではアフリカ地域担当部（中近東・アフリカ・欧州部）を中心として、企画・評価部、国総研調査研究課などからヒアリングを行ったが、アフリカの現状と新しい援助潮流に対して、事業部担当者からの意見も一部聞き取った。

アフリカは農業のニーズが高く農業関連の開発調査は多い一方、案件化率が低いことから、農業開発協力部としては、今後アフリカにおける農業案件を、他地域と比較しても今まで以上に積極的に形成していきたい意向。また形成にあたってはサブサハラ・アフリカで起こっている新しい流れに柔軟に対応していきたいと考えている。このため同部ではエチオピアおよびケニアに対して、農村開発プロジェクト形成基礎調査を実施した。この結果、本年度から東アフリカを中心に案件が採択されていくと思われる。一方、同部はアフリカにおける知見、派遣する人材の不足を感じている。このため案件形成にあたっては、従来のような調査団派遣による東京主導型ではなく、新しい潮流に対する理解と把握、またその中の日本の個別事業の意義を明確にし、関係者との協調を尊重するために、まずは専門家を派遣して現状を把握したり、プロジェクト期間に先立って準備フェーズを設けることなども検討している。

他方、前述のようにアフリカにおける日本（東京）の農業の知見が限られていることから、タンザニアなど先進の在外事務所が周辺事務所に対しても経験を共有し、協力で

¹ これら調査研究案は、～（本年度実施予定）を除き、あくまでも企画・評価部企画課を中心とする関係者によるプレインストーミングから今後の案として出たもの。

きるような体制を築くことができないかと考えている。たとえば農業 SP の広域専門家などの案などが考えられる。

同部担当者によれば、重点国としては、実施能力やこれまでの経緯・蓄積などによる「消極的視点」からはガーナ、ウガンダ、エチオピアなどがあげられる。また農村開発としてみた場合には、マラウィ、セネガルなどを考えるが、体制、バランスなどの点から必ずしもこれらの国が同部の重点国とは言い切れない。

同部の担当体制について、現状にもっとも即した方法を模索している（サブセクター別、あるいは地域・国別など）。どちらにも一長一短があるが、傾向としては（作物別・サブセクター別の分類だけでなく）地域の視点も重視しようとの方向にあるが、これは部として何を強くするかといったことにかかわる問題でもある。

3 . JBIC の取り組み

JBIC の ODA 業務として、アフリカ援助を担当する開発第 4 部第 3 班を中心に聞き取りを行った。

近年の拡大 HIPC の債務救済により、JBIC 内では、サブサハラ・アフリカに対する援助は、なし崩し的に縮小傾向にある。一方で円借款の債権放棄により浮いた資金をどうするのかといったことに関与していくべきとの意見もあり、ガーナでは、ガーナ政府が作成した包括的公共財政管理改革プログラムの一部として、JBIC が援助資金・債務返済能力向上に知的支援を行っている。また債権の多いマラウィ、ザンビアでも同様の知的支援を検討中である。

先般内部で開始したアフリカ援助の活性化研究会は、1 年後（希望的には年度内）をめどに報告書を作成する予定。

4 . 国別の状況、日本の協力分野、留意点（詳細は別添 3 参照）

タンザニア

サブサハラ・アフリカの中でもっとも援助協調、SP、一般財政支援の動きが急進的であるが、2000 年来の集中的な資源の増強により大使館、JICA 事務所の補強が図られた結果、夕国内で日本の援助モダリティに関する主張の存在は（受け入れられないまでも）ある程度理解はされている。一方で、援助協調・取引費用の削減、一般財政支援の枠組み、あるいは調達法・新財政法等の法的な整備は北西欧ドナーが牽引して着々と構築され、外堀はほぼ埋められた厳しい環境である。

農業セクターについては、セクタープログラム開発調査のスキームを活用した事務局機能を日本が負っており、調整能力について一定の評価を受けている。タンザニア（農業セクター）は日本の援助協調の最重点国である。一方、教育セクターは初等教育を中心にセクタープログラムが進んでおり、本セクターに参画する 11 ドナー中、日本を除く 10 ドナーがすでにコモンバスケットへの資金協力を実施、あるいは実施を表明しており、日本としてはどのように対応するかが問われている。

2003 年 3 月には PRSP の第 1 サイクルが終了し、次世代 PRSP について、文書の改訂・刷新を含めてそのあり方を 5 月末に予定されているリトリート（詰め込み合宿）で協議されることになっている。現地では 2002 年に開催された投資ラウンドテーブルに世銀総裁が参加、大統領自らがこれに対応し、投資促進に積極姿勢を示している。

ガーナ

農業、道路、保健、基礎教育の各 SWAps、および地方給水のサブセクター・プログラムがある。保健、基礎教育 SP では歴史があるが、基礎教育 SP では過去のコモフレンド立ち上げの失敗の痛手があったためか緩やかな協調であり、援助モダリティの多様性を否定してはいない。一方で地方給水では建設コスト問題が取りざたされている。現政権は北西欧ドナーの社会セクター重視の方向性を受け入れつつも、pro-growth、pro-liberalization、pro-privatization の志向が伺え、援助モダリティにかかる実務面での他ドナーとの調整困難はあるものの、成長戦略に対する政府との協調の余地はあると思われる。

ガーナには JBIC のこれまでの蓄積と政府との関係があること、また JBIC が援助資金・債務返済管理能力の向上に対する支援を実施しており（その他にマラウィ、ザンビアでも JBIC の支援を検討中）、オールジャパンの知見を集約させられる土壌がある。なおガーナの教育セクターは日本の援助協調の最重点国である。

ザンビア

一般財政支援を志向する援助協調にかかる 7 ドナーの Like-minded グループ（英国、アイルランド、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、オランダ）による Harmonization in Practice (HIP) の動きがあり、一般財政支援への移行も含め、その他のドナーに対して参画を呼びかけている。一方、教育、保健、農業などで SP があり、基本的に財政支援を志向する方向性ではあるが、その縛りは現段階ではタンザニアほどは厳しくない。教育 SP については先日、MoU の署名があり（日本は未署名）、保健 SP においても 1999 年策定された MoU（日本は未署名）を補完する Code of Conduct の策定が進められており、今後はよりまとまった動きがある可能性がある一方、農業セクターについては Agricultural Commercialization Programme が動いていない。

JICA ザンビアには 2 名の企画調査員（PRSP 関連、援助協調）が派遣されており、2003 年度中に教育、保健分野についても派遣予定である。また農業省には 1 名の政策アドバイザー型の長期専門家が派遣されている。また JBIC は公共財政管理分野での協力を検討している。なおザンビアは保健セクターで日本の援助協調の最重点国に指定されている。

ケニア

2002 年 12 月の大統領選挙により刷新された新政権の動向に注視していく必要はあるが、前政権が作成した PRSP と新政権の選挙時公約を織り込んだ Economic Recovery Plan (ERP) を合体させつつ策定する動きがある。またその策定過程に若干の混乱がみられるものの、2003 年 9 月頃をめぐり世銀/IMF のジョイント・スタッフ・アセスメント (JSA) が派遣される予定。

ガバナンスなどの問題からドナー離れの傾向が続いていたケニアでは、ウガンダ、タンザニアなど近隣諸国と比べて SP の進行が現段階では緩やかである。またドナー離れの「苦しい時代」にも支え続けた日本が、ケニア政府の信頼を新政権内でも保持することは重要と思われる。ケニアは HIPC ではなく、唯一サブサハラ・アフリカに JBIC 駐在員事務所がある国でもあり、オールジャパン体制の取り組みを実施する上で、その強みが発揮できる可能性がある。

マラウイ

農業、保健、教育などで SP があり、日本は保健、教育、地方電化の分野で政策レベルのアドバイザー型長期専門家、また JICA マラウイには 2 名の企画調査員（PRSP 対応、農業）を派遣している。保健、教育の各 SP は援助モダリティ・協調面について、現段階では厳しい環境に追い込まれているレベルにはなく、今後の取り組み方次第では緩やかな連携・協調を他ドナーと組みつつ進めていくことも可能と思われる。内陸の小国マラウイは近年、旱魃と洪水を繰り返しており、成長牽引セクターとしての農業というよりも、当面の食糧の安定的供給に重点が置かれる傾向が強い。日本は農産物の多角化の観点から現地レベルの調査を行っており、これが具体的な案件として形成されうるかは今後の課題である。そのほか、SP に沿いつつ教育、保健の各セクターで日本の協力がある他、地方電化についても 2003 年 3 月に終了した M/P を今後、無償案件化していくなどの動きがある。また、JBIC は公共財政管理分野での協力を検討している。

マラウイには大使館がないこと（ザンビア大使館と兼轄）、また近年 PRSP 対応の企画調査員派遣などにより補強されつつあるも、前述の 4 カ国に比べて JICA 事務所員の数も少なく、体制としてやや弱いため、重点とする場合には今後の集中的な投入が必要である。

エチオピア・ウガンダ・セネガル

エチオピアは紛争による停滞からようやく脱却し、2002 年 10 月に PRSP が世銀/IMF 理事会の承認を受けたところである。一方、この間にもエ政府の独特なオーナーシップの下、教育、保健、道路の各 SP が進行している。日本は農業開発の政策レベルに長期専門家を、また教育・保健分野については 1 名の企画調査員を派遣している（2003 年度より各 1 名の企画調査員に分担）。SPA 関連では、2002 年 9 月～10 月にかけてエチオピア、ルワンダ、セネガルに action-learning mission を派遣し、調和化や財政支援への移行具合等について調査をした。この結果を踏まえ、SPA6（2003 年～2005 年）における財政支援作業部会では、エチオピア、ルワンダ、ブルキナファソを Good-Practice 国（＝財政支援の実施における、国家レベルの Good Practice 普及支援を行う国）としており、今後この議論がエ国内でも加速していく可能性もある。

ウガンダは PRSP の策定、PRSC（Poverty Reduction Support Credit）の供与、一般財政支援がもっとも早く確立した国の 1 つだが、JICA 事務所がなく、数年来、日本の新規援助がストップしていたことがあり、この間のキャッチアップが今後の方向性を決めるだろう。2002 年度末より日本は農業省、教育省に政策アドバイザー型専門家を派遣しているが、教育、保健、農業、道路の SP がすでに立ち上がっていること、またもとよりウ政府は一般財政支援を志向しており、これから日本がどの程度食い込んでいけるかは未知数。

セネガルは 2002 年 11 月に F-PRSP が世銀/IMF 理事会の承認を受けている。また SP は保健、教育、水、エネルギーの分野で行われ、特に保健セクターについては財政支援の検討がドナー間で活発化している。一方、大統領が NEPAD の中心的な役割を果たしていることから、外国直接投資や IT 産業、ダカールのハブ空港化案など、産業振興や誘致に関心を持っている。また最近、最大ドナーのフランスが財政支援に関心を示し始めており、フランスの動向に注視する必要がある。なお日本は環境（林業）、保健、教育、

水産の各分野に政策アドバイザー型長期専門家を派遣している。産業では、輸出の半分を占める水産業の持続的な振興（水産漁民対策等）に対しての協力があげられる。

5．まとめ

今次調査は2週間という非常に限られた期間に、JICA および JBIC の本部担当者からの聞き取りをとりまとめたものであるため、情報は限定されている。また聞き取り調査という手法によるため、多分に調査協力者の主観的な情報でもある。今後は外務省関係各部が連絡・調整のうえ、今次調査の対象国だけでなく、対サブサハラ・アフリカ援助の包括的な現状マッピングを適宜更新しつつ、広く関係者による共有をはかることが望ましい。特に学識者からは個別分野の専門的見地に現状を加味した分析と、政策への具体的な提言が今後ますます期待されるため、情報はできるだけ公表し、多様な意見の収集につとめることを外務省に期待したい。

インタビュー項目（JICA 向け）

- 1．先方政府の状況
 - (1) PRSP の策定・実施状況
 - (2) 先方政府の日本の援助政策の理解
 - (3) 日本との関係（政策レベルの専門家派遣等の有無）

- 2．他のドナーとの関係
 - (1) 全般
 - (2) セクタープログラムの進行と日本の対応
 - (3) 特定セクターにおける日本の援助の位置づけ、認知・認識等
 - (4) 政策レベルへの日本の関与の状況
 - (5) 援助モダリティ（主な相違点の議論とパートナーの可能性のあるドナー）

- 3．現場における大使館や日本の他の組織（JBIC、JETRO 等）との関係
 - (1) 意思疎通の状況（情報交換、定期会合、連絡調整等の現状）
 - (2) ドナー会合等への対応のデマケーション

- 4．組織内の状況
 - (1) 特に重点的に実施している分野
 - (2) 事務所の姿勢
 - (3) 事務所担当者の姿勢
 - (4) 本部担当者の姿勢

- 5．成長の牽引セクターの考え方（特に事業部関係者）
 - (1) サブサハラ・アフリカにおいて可能性があると考える地域 / 国とその理由
 - (2) セクター / 分野
 - (3) その場合の国内支援体制のめど

- 6．その他

インタビュー項目（JBIC 向け）

1．先方政府の状況

- (1) 先方政府の日本の援助政策の理解
- (2) 日本との関係（政策支援、その他知的支援の有無等）

2．他のドナーとの関係

- (1) 全般
- (2) セクタープログラムの進行状況と日本の対応
- (3) 特定セクターにおける日本の援助の位置づけ、認知・認識等
- (4) 政策レベルへの日本の関与の状況
- (5) 援助モダリティ（主な相違点の議論とパートナーの可能性のあるドナー）

3．現場における大使館や日本の他の組織（JICA、JETRO 等）との関係

- (1) 意思疎通の状況（情報交換、定期会合、連絡調整等の現状）
- (2) ドナー会合等への対応のデマケーション

4．組織内の状況

- (1) 特に重点的に実施している分野
- (2) 事務所の姿勢
- (3) 事務所担当者の姿勢

5．成長の牽引セクターの考え方

- (1) JBIC として重点にしたいセクター / 分野
- (2) サブサハラ・アフリカにおいて可能性があると考えられる地域 / 国とその理由
- (3) セクター / 分野
- (4) その場合の国内支援体制のめど

6．その他

【参考】

- ・ JBIC の場合、サブサハラ・アフリカ諸国での現地駐在員事務所はナイロビ（ケニア）のみ。

国別の援助協調の状況

タンザニア

1. 先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

2000年10月にF-PRSP承認後、2001年11月にCompletion Pointに到達している。日本は2000年6月の経協局長来夕時に、PRSP、特に農業セクターに対する積極支援の意向を表明し、農業セクターで調整役として主導的に関わっている（～2004年3月までセクター開発調査実施中）。政策レベルには農業省、保健省、大統領府地方自治庁に長期専門家を派遣中。

2003年3月にはPRSPの第1サイクルが終了しており、次世代PRSPの改訂・刷新を含めてそのあり方を5月末に予定されているリトリート（合宿会議）で協議されることになっている。現地では2002年に開催された投資ラウンドテーブルに世銀総裁が参加、大統領自らがこれに対応し、投資促進に積極姿勢を示している。

2. 他のドナーとの関係

1990年代後半から始まった援助協調、調和化の議論は、タンザニア援助戦略(Tanzania Assistance Strategy: TAS)とそのアクションプランの完成によりほぼ方向性が固まっている。援助モダリティについて、日本の主張が必ずしも同戦略書(TAS)やアクションプランに適切に反映されているとはいえないものの、政府、ドナー間でその存在自体は認識されている。

PRSPにおける重点セクター・課題、および関連分野のセクタープログラム(Sector Programme: SP)化、およびコモンバスケット・ファンド(Common Basket Fund: CBF)の進展状況は下表のとおり。

セクター	状 況	日 本 の 対 応
農 業	事務局経費について、近々CBF設立。 セクターの活動支援のための CBF 設立準備進行中。	2KR 見返り資金で対応検討中。 2003年度ノンプロ無償（本体）の対応を検討中。
教 育	SP参加11ドナーのうち日本以外の全ドナーが CBF投入（あるいは意思表示済）。	2004年度ノンプロ無償（本体）も視野 に入れ、対応を検討中。
保 健	CBF設置済。DFID撤退。	
水	水セクター立ち上げの動きあるも、CBF化の動 きは不明。	
地方道路	道路維持管理団体（TANROADS）の CBF が立 ち上げられたが、解消の方向。ただし今後、事 業本体について設置される可能性あり。	
地方行政改革	CBF 立ち上げ済。	
HIV/AIDS	国家戦略を策定し、MoU 署名段階。この中で CBF 設置が明記されている（ただし、インカ インドも否定せず）。	MoU について未署名。
ガバナンス	CBF なし。	

セクター	状 況	日 本 の 対 応
貧困モニタリング	CBF 設置済。	2003 年 3 月 MoU に署名。 2003 年度ノンプロ無償の見返り資金での対応を検討中。
公共財政管理改革	CBF が設置される見込み。	
公共サービス改革	CBF の情報なし。	
PER	CBF 設置済(ただしインカインド可)。	過去 3 年間、水セクターをインカインドで支援実績あり。

貧困削減財政支援（PRBS）という一般財政支援基金への投入を通じて、日本と北西欧ドナーの協調が図られつつあるものの、援助モダリティに関する根本的な相違点がある。米国は保健セクターで強みが認識されているものの、保健 SP の CBF には不参加。ドイツやカナダは援助量が少なく活動が限定的なため、北西欧ドナーに対抗するような強固な協調体制が構築しづらい。

3．現場における大使館や日本の他の組織との関係

大使館と JICA の協議が必要に応じて開催されている。援助協調や PRSP の動きが非常に速いため、協議の頻度は比較的高いといえる。なお現地には JBIC はなく、JETRO 事務所があるが、3 組織の会合は特に設定されていない。政府・ドナー会合が各種頻繁に開催されており、多くの会合について JICA が対応している。

4．重点分野、人員配置等

日本の事実上の援助重点分野は、農業、保健、基礎教育、基礎インフラ整備、PRSP 支援。これに対し JICA 事務所の人員体制は、所長、次長、会計、事業担当（4 名）、企画調査員（教育、農業、財政、貧困モニタリングの 4 名）。JICA 事務所は近年の人員補強により、情報収集力、政府・ドナーとの関係構築において著しい強化がなされた。なおタンザニア（農業セクター）は日本政府にとっての援助協調の最重点国である。

5．成長の牽引セクターの考え方

2001 年の政策協議において合意された日本の援助重点分野には、前述 4．の 5 分野以外に零細企業振興を含む所得創出支援や森林保全なども含まれているものの、実際には、PRSP における重点セクターに焦点を絞った案件形成・実施をしている。在外、本部ともに、農業セクターが成長の鍵であるとの共通認識はもっているものの、日本が成長牽引セクターへの支援を強化するために「選択と集中」を行うという考え方は、関係者間でまだ広く協議されていない。

6．留意点

本部からの照会等への対応が現場の負担になっているとの在外事務所長会議(2003 年 4 月)での指摘もあり、今後、在外への権限委譲を推し進める必要性がある。権限委譲については、先般行われた DAC 対日援助審査でも指摘されている。

ガーナ

1．先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

GPRS（ガーナ版 PRSP）は 2003 年 3 月に完成、世銀の承認済みで、現在 2003 年 6 月の IMF 承認待ちの段階にある。農業、道路、保健、基礎教育の各 SWAps、および地方給水のサブセクタープログラムがある。基礎教育 SP では、過去の CBF 立ち上げの失敗の痛手のためか緩やかな協調であり、援助モダリティの多様性を否定してはいない。一方で地方給水では建設コスト問題が取りざたされている。現政権は北西欧ドナーの社会セクター重視の方向性を受け入れつつも、pro-growth、pro-liberalization、pro-privatization の志向が伺える。

ガーナの教育セクターは日本の援助協調の最重点国である。政策レベルへの支援としては、教育省（職業訓練分野）に長期専門家を派遣中である。

2．他のドナーとの関係

小中学校理数科教育改善計画プロジェクト（プロ技）を 2005 年 2 月まで実施している。本プロジェクトでは、政府のみならず他ドナーとの関係を積極的に構築することを心がけている²。聞き取りによれば、ガーナの教育 SP はアフリカでももっとも早い時期に開始され、当時、世銀、DFID を中心とした CBF 立ち上げの動きがあった。しかしながら想定したような成功をおさめることができず（詳細不明）、その傷が現在の（基礎）教育セクターをゆるやかな連携にとどめている原因と考えられている。

JICA から収集した資料によると、一般財政支援である MDBS（Multi-Donor Budget Support）が 2002 年より急速に進んでいる。

3．現場における大使館や日本の他の組織（JBIC、JETRO 等）との関係

大使館と JICA の月 1 回以上の定期協議が開催されている。

4．重点分野・人員配置等

日本の援助重点分野は、農業、基礎的生活基盤整備（保健・教育）、産業振興（中小企業育成）、社会インフラ整備の 4 つである。これに対し、JICA 事務所の人員体制は、所長、次長、事業担当（2 名）、企画調査員（援助協調・PRSP、保健 SP 対応）となっている。

5．成長の牽引セクターの考え方

国内の貧困地域の総合的な開発支援策として、中小企業を育成する「社会開発総合プロジェクト」を実施している。

² 関係者との密なコミュニケーションのほか、ノンプロ無償の見返り資金を活用したセクター財政支援（詳細未確認）、プロジェクト活動の実施方法や費用の支出に対する他ドナーとの調和化、また現地支出分の経費の公開など既存の枠組みで実施可能な協調に努めている。

6. その他

ガーナは PRSP 策定の途中段階で、拡大 HIPC_s スキームの下での債務削減を申請することを決定した。ガーナにおける JBIC の円借款債権額は今次調査対象国の中でも大きいため、現在も JBIC が援助資金・債務返済管理能力の向上に対する支援を実施しており（その他にマラウィ、ザンビアでも JBIC の支援を検討中）、オールジャパンの知見を集約させられる土壌がある。

ザンビア

1．先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

2002年5月にF-PRSP完成、世銀/IMF理事会の承認済み。2003年度内にCompletion Pointに到達予定。日本は農業省に対し農業情報普及アドバイザーを派遣している(2003年度には農林畜産開発アドバイザーも派遣予定)。2003年3月までは保健省と教育省に長期専門家を派遣していた(後任は保健、教育の各セクター企画調査員に振替)。またJBICは公共財政管理分野での協力を検討している。なおザンビアは保健セクターで日本の援助協調の最重点国に指定されている。

2．他のドナーとの関係

SPは保健と教育セクターで進んでいる。教育SPについては先日、MoUの署名があり(日本は未署名)、保健SPにおいても1999年策定されたMoU(日本は未署名)を補完するCode of Conductの策定が進められており、今後はよりまとまった動きがある可能性がある。一方、日本と同様にCBFや一般財政支援に慎重な米国は、保健セクターについて署名に踏み切っている。両セクターともに、MoUに署名しないドナーを排除するものではないものの、方向性としては一般財政支援に向かうことがMoU内に明確に記載されている。

一般財政支援の動向については、手続きの調和化を含めたHarmonization in Practice(HIP)が進行している。これは英国、アイルランド、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、オランダの7カ国によるイニシアティブで、Action Planが作成され、7カ国以外のドナーに対して参画を促している。

3．重点分野、人員配置等

日本の援助重点分野は、農業、保健・水、均整の取れた経済構造形成の努力に対する支援(道路・通信網などのインフラ整備)、教育、地域相互協力の促進である。JICA事務所の人員体制は、所長、次長、事務所員3名、2名の企画調査員(PRSP関連、援助協調)が派遣されており、2003年度中に教育、保健分野についても派遣予定である。

4．成長の牽引セクターの考え方

農業セクターには2002年に世銀が中心となって策定したAgriculture Commercialization Program(農業セクター投資プログラムまたはASIP)があるが、動いていない(詳細不明)。ザンビア政府は従来を中心産業である銅だけに依存しないことを目指し、民活などを進めたいと考えている。

ケニア

1．先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

2002年12月の大統領選挙により刷新された新政権の動向に注視していく必要はあるが、前政権が作成した PRSP と新政権の選挙時公約を織り込んだ Economic Recovery Plan (ERP) を合体させつつ策定する動きがある。またこの実施にあたり、新たな「行動計画」を立案中である。行動計画策定にあたっては、DFID がワークショップを開くなどして、ケニア政府の立案作業に協力中である。これに対し 2003年9月頃をめどに世銀/IMF のジョイント・スタッフ・アセスメント (JSA) が派遣される予定。さらに世銀は国別援助計画 (CAS) を9月までに作る見込み。

一方日本は、ドナー離れの「苦しい時代」にもケニアを支え続けた。ケニアは HIPC ではなく、唯一サブサハラ・アフリカに JBIC 駐在員事務所がある国でもあり、オールジャパン体制の取り組みを実施する上で、その強みが発揮できる可能性がある。日本の政策レベルへの関与としては、建設省道路局への長期専門家の派遣がある。

2．他のドナーとの関係

ガバナンスなどの問題からドナー離れの傾向が続いていたケニアでは、ウガンダ、タンザニアなど近隣諸国と比べて SP の進行が現段階では緩やかである。一方で、14分野のテクニカル・グループ会合があり、JICA は教育分野で英国とともにリード国として活動したい旨表明したとのこと (詳細未確認)。

3．現場における大使館や日本の他の組織 (JBIC、JETRO 等) との関係

大使館、JICA、JETRO、JBIC の定期協議が開催されている。

4．重点分野、人員配置等

JICA ケニアには、所長、次長 (2名)、総務担当 (2名)、事業担当 (4名) のほかに、1名の企画調査員 (PRSP・貧困対応) が配置されている。日本の援助重点分野は、人材育成、農業、保健医療、経済インフラ。

聞き取りによれば、日本の比較優位について、感染症対策などの分野を重視するのか、他の成長牽引セクターに目を向けるのか、今後検討が必要である。たとえば農業セクターへの協力は現段階では小規模灌漑だけだが、ケニア国民の7~8割が農民であることを考えれば、もっと積極的に実施する必要があるのではないか。また一方、今まで行政府への支援を行ってきたが、ケニアではあまり成長がみられないことから、ガバナンスの欠如が問題になっていると思われる。

5．成長の牽引セクターの考え方

円借款事業の効果発現を支援するために、JICA の技術協力案件として、全国6カ所に建設した園芸作物輸出施設に対する農業普及員指導の短期専門家が派遣されている。これは民間の仲買人よりも政府系の販売ルートを通じたほうが安定的に販売できるということを普及させるための、農業普及員に対する指導を目的としている。

マラウイ

1．先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

2002年4月にF-PRSP完成。2003年12月をめどにCompletion Pointに到達予定。日本は保健、教育、地方電化の分野で、政策レベルのアドバイザー型長期専門家を派遣している。また日本の円借款債権額が比較的多く、JBICは公共財政管理分野での知的支援を検討している。

2．他のドナーとの関係

農業、保健、教育でSPがある。保健セクターでは、日本はSWApデザイン調査団の派遣、保健施設マッピングの更新など、SPと関連させつつ、小規模ながら「できることを実施」していること、またマラウイ政府の低い行政能力のため、協調が(一部ドナーの思惑どおりには)急進的に進まないことから、保健、教育の各SPは援助モダリティ・協調面について、現段階では厳しい環境に追い込まれているレベルにはなく、今後の取り組み方次第によって、緩やかな連携・協調を他ドナーと組みつつ進めていくことも可能と思われる。

3．現場における大使館や日本の他の組織との関係

マラウイには大使館がないこと(ザンビア大使館と兼轄)、また近年PRSP対応の企画調査員派遣などにより補強されつつあるも、前述の4カ国に比べてJICA事務員の数も少なく、体制としてやや弱いため、重点とする場合には今後の集中的な投入が必要である。

4．重点分野、人員配置等

JICAマラウイは、所長、次長、事務員(2名)、2名の企画調査員(PRSP対応、農業)。日本の事実上の援助重点分野は、保健、教育、地方電化、農業。

5．成長の牽引セクターの考え方

内陸の小国マラウイは近年、旱魃と洪水を繰り返しており、成長牽引セクターとしての農業というよりも、当面の食糧の安定的供給に重点が置かれる傾向が強い。日本は農産物の多角化の観点から現地レベルの調査を行っており、これが具体的な案件として形成されうるのは今後の課題である。

また地方電化について、2003年3月に終了した配電線の延長にかかる開発調査のM/P(2004年5月～の第4次計画を作成)を今後、無償案件化していく方向である。

エチオピア、セネガル、ウガンダ

1．先方政府の状況、政策レベルへの日本の関与

エチオピア

2002年10月に PRSP が世銀/IMF 理事会の承認を受けている。日本は政策レベルの関与として、農業開発の政策レベルに長期専門家を派遣している。SPA 関連では、2002年9月～10月にかけてエチオピア、ルワンダ、セネガルに action-learning mission を派遣し、調和化や財政支援への移行具合等について調査をした。この結果を踏まえ、SPA6 (2003年～2005年)における財政支援作業部会では、エチオピア、ルワンダ、ブルキナファソを Good-Practice 国 (= 財政支援の実施における、国家レベルの Good Practice 普及支援を行う国) としている。

セネガル

2002年11月に F-PRSP 策定、世銀/IMF 理事会の承認済み。一方、大統領が NEPAD の中心的な役割を果たしていることから、外国直接投資や IT 産業、ダカールのハブ空港化案など、産業振興や誘致に関心を持っている。また最近、最大ドナーのフランスが財政支援に関心を示し始めており、フランスの動向に注視する必要がある。政策レベルへの日本の関与は環境(林業)、保健、教育、水産の各省計画部門への長期専門家派遣。

なお、同国では水産セクターが輸出の50%程度を占める一方、漁業資源の減少が問題になってきている。成長の牽引セクターを考える際に、持続可能な水産業の振興は重要な課題である。

ウガンダ

2000年3月に F-PRSP 策定、世銀/IMF 理事会の承認済み。すでに世銀は第2次 PRSC に入っている。ウガンダには JICA 事務所がないこと、また数年来、日本の新規援助がストップしていたことがあり、この間のキャッチアップが今後の方向性を決めるだろう。2002年度末より日本は農業省、教育省に政策アドバイザー型専門家を派遣しているが、もとよりウ政府は一般財政支援を志向しており、これから日本がどの程度食い込んでいけるかは未知数。

2．SP および他のドナーとの関係

エチオピア

政府の独特なオーナーシップの下、教育、保健、道路の各 SP が進行している。

セネガル

SP は保健、教育、水、エネルギーの分野で行われ、保健 SP で協調の動き (MoU の署名)、財政支援の検討などの動きがある。

ウガンダ

教育、保健、水、農業、道路の SP がすでに立ち上がっている。またウガンダには PEAP (ウガンダ版 PRSP) の財政的支援枠組みとして、PAF (Poverty Assistance Framework) がある。

3．重点分野、人員配置等

エティオピア

JICA 事務所には所長、事業担当（2名）。教育・保健分野については1名の企画調査員を派遣（2003度より各1名の企画調査員に分担）、PRSP 対応の現地人の在外専門調査員で対応している。日本の援助重点分野は、農業、インフラ、教育、保健である。

セネガル

JICA 事務所は所長、次長、事業担当（3名）、経理（1名）。そのほかに企画調査員（事務所支援）2名が配置されている。セネガルは兼轄5カ国をもち、さらに JICA の独法化によりギニアが加わり6カ国の兼轄となるため、事務負担が大きい。重点分野は基礎生活支援（教育、保健、水）、環境、農・水産業。

ウガンダ

大使館の経協担当および貧困削減分野で派遣されている企画調査員が対応している。

アフリカへの対応と日本

2003年6月

橘田 正造¹

A. 2002年8月のパリ着任以降、2003年6月迄の主な活動概要

1. アフリカの訪問国：(南部地域)南アフリカ、モザンビーク；(東部地域)タンザニア、ウガンダ、エチオピア；(西部地域)コート・ディボアール、セネガル、マリ、ブルキナ・ファソ；(北部地域)エジプト、以上10カ国。
2. 欧州の訪問国・訪問先機関：EU本部、FAO本部、IFAD本部、UNCTAD本部、オランダ外務省、フランス開発援助庁(AFD)、イタリア外務省等。その他、OECD・DAC会合やパリで開催されるアフリカ関係のドナー会合に出席。

B. 欧米諸国の対アフリカ支援の動きと主な留意点

1. 日本以外の先進国における開発分野の関心は、アフリカ一色
欧米ドナー諸国の認識とそれを反映してのOECDの認識は、『世界の開発問題の主対象はアフリカ。アジアはODAを卒業し、基本的に民間主導で対応可能な地域』との基本認識。OECD内部の日常的な会議でもアジアの話題は皆無。こうした状況下で、日本がODAによるアジア重視を主張するに際しては、地理的・歴史的関係の説明のみならず、判り易い“開発理念(コンセプト)”とそれに基づく基本方針を、対アジアと対アフリカの支援それぞれについて提示して初めて説得力が出てくる²。一方、JBICも融資機関としての性格を踏まえ、アフリカ支援につき“知的協力”を含めてODA・OOF双方の機能を活かしつつ、その“基本方針”とアフリカの各地域の比較優位にも配慮した“地域別対応方針”を明確化し発信してゆく必要がある。
2. OECDやDACの開発専門家と言われる各国代表者達の実態
OECDやDACは開発問題の“政策の議論”をする場との認識に基づき、欧州の各国政府は、現場経験豊富な実務畑出身者よりも、現場経験の少ない政策・戦略畑出身者をOECDの各種会議へ派遣する傾向が強く³、現場重視のプラクティカルな意見はマイノリティー。日本が現場重視に基づく提言を主張しても、多勢に無勢で、現場経験の少ない各国の政策・戦略畑出身者の多数派が議論をリードして、OECDによる各種政策方針がドンドン策定されてゆく現実。とは言え、この多数派の中から日本側主張への理解者を増やす説得工作を継続するタフな努力も必要。

¹ 橘田正造：国際協力銀行(JBIC) アフリカ地域外事審議役(パリ駐在)。尚、本稿はあくまでも執筆者個人の意見であり、所属先である国際協力銀行の見解を述べたものではない。

² 後述の【私案】参照。

³ 各国概ね1：2～3の比率で後者が多いとの由 DAC事務局幹部及び仏開発援助庁の幹部職員から聴取。

3．知られざる東アジアの貧困削減の長い歴史

OECD の開発部局のスタッフには、1960 年代以降の戦乱期をも含めた長いスパンで見た東アジアにおける“雇用機会創出を重視”した貧困削減のサクセス・ストーリーや、日本がそれに ODA や OOF を活用して如何に貢献したかについての正確な情報・知識を有する者は皆無に等しい⁴。本年 1 月下旬に JBIC 開発金融研究所の支援と OECD 日本代表部の手配にて DAC の各国関係者を対象に行われた、大野健一教授(政策研究大学院大学)による東アジアの経済発展の要因分析とベトナム型 PRSP における成長ファクター重視の紹介セミナーは、同セミナーへの OECD 側出席者のその後の発言振りからも効果的で有意義であったとの評価(OECD 日本代表部)。今後も継続的にこうした情報発信を日本側はオール・ジャパンで実施していく必要性大。

4．欧米主要国のアフリカ支援の背景（日本 & 欧米諸国の各種公開資料に基づく分析による）

9.11 以降の欧米主要ドナーによる ODA 増額表明やアフリカ支援重視の活発な動きの背景には、単に“テロの温床となる貧困の削減”という図式だけでなく、政治的不安定さを高める中東と南米への米国の石油依存度(合計約 50%)の軽減と、そのためのアフリカの石油資源へのシフトというエネルギー消費大国アメリカの国家安全保障政策と、近年 EU のロシア産石油への依存度の高度化(現在約 25%)による EU へのロシアの政治的影響力軽減を目指してアフリカの石油資源へ触手を伸ばす英・仏の戦略がある。特に、英仏は国内に高い失業率を抱え、増え続ける旧植民地アフリカ諸国からの移民(不法入国者を含む)の流入は深刻な国内の政治・社会問題であり、言わば、英仏両国にとってアフリカ問題は、今や国際問題ではなく、深刻な国内問題。米・英・仏の対アフリカ支援重視のこうした背景につき、我が国の官民の開発関係者も正確に認識する必要があり、その上でアフリカ問題に係る米、英、仏への対応振りを戦略的に行う必要がある。

5．欧米主要ドナー諸国の対アフリカ・インフラ支援への新たな動き

本年 6 月の仏政府主催のエイビアン・サミットを前に、最近、欧米主要ドナー諸国の“対アフリカ・インフラ支援”の声と動きが顕著。例えば、仏政府は同サミットに向けての準備会合で、シラク大統領の個人代表(シェルター)にカモデユッシュ前 IMF 専務理事を立て、同氏の個人的繋がりを活かしてウエルフェンソン世銀総裁をパリでの同サミット準備会合に招聘し、対アフリカ・インフラ支援の議論を積極的に展開。英国も DFID が自ら“貧困削減のためのインフラストラクチュア”と題するパンフレットを作成して本年 3 月の DAC の会合でプレゼンテーションをする等、英仏共に貧困削減とインフラ支援とをリンクさせて対アフリカ支援を主張。米国も石油関連インフラへの支援を含めて基本的に同様の動きを見せている。但し、対アフリカ・インフラ支援の膨大な資金需要を ODA 資金のみで賄うことは勿論無理で、欧米主要ドナー

⁴ この点について学術研究にも耐えられる論文を、日本自身がマクロ経済面は勿論、種々のセクターに関し英文で作成してこなかったことも大きな反省点。このため、例えば、近年増えている東アジア諸国の開発分野の研究者達が日本の貢献を実証的に研究しようにも、日本の東アジアへの長年の経済協力に関する基礎データや考え方を正確に提供する英文の研究・学術論文が極めて僅少。独法化する国立大・院や私大・院の開発学研究室に入札方式で英文によるこの種の研究論文作成を発注する方法も一案か。

は各国共に“ PPP(Public-Private-Partnerships)方式 ” による民間資金の動員を推奨。

一方、今秋に TICAD を主催する日本は、毎年の ODA 予算削減とサブサハラ諸国向けには原則無償・技協対応の方針。民間資金動員の触媒機能を有する円借款が出ない諸国でのインフラ整備に応分の我が国民間資金を期待することは難しく、欧米の“ PPP 方式 ” に付き合う場合も、従来とは異なる発想やアプローチが必要⁵。

C. サブサハラ・アフリカ諸国の PRSP の最近の動きと留意点

1. サブサハラ地域で 7 カ国が CP 到達を達成(本年 5 月末現在)

本年 3 月末に西アフリカのベニンが、拡大 HIPC の下での“ コンプライション・ポイント(CP) ” に到達。これで CP に到達したのは南米のボリビアとサブサハラ 7 カ国の合計 8 カ国。サブサハラの 7 カ国とは、南部はモザンビーク、東部はタンザニアとウガンダ、西部はモーリタニア、マリ、ブルキナ・ファソ、ベニン。地図で見ると明らかな様に、モザンビーク以外は、各 CP 到達諸国はアフリカの東部と西部で隣接国同士。因みに、CP 到達とは 重債務人(国)専門病院の ICU で 3 年以上にわたり特別治療を受けてきた重病人(国)が、漸く PRSP 治療の効果が出てきたため、専門医(IMF & 世銀)による検診で、将来、退院出来る可能性があると診断された という状況。CP 到達各国は、債務額の或る規模の削減と共に、国際機関を含むドナー側からの(援助額の多寡は各途上国の事情で異なるが)継続的な開発援助資金流入の保障を得た。

2. CP 到達の意味と課題

(1) CP に到達したということは、その認定に必要とされる マクロ経済の安定、複数政党制導入と公正な選挙による民主主義の浸透・定着、同 の過程を経ての政治的安定、政策決定過程の透明性、地方行政等での政策決定への住民参加、等の各点で顕著な成果が得られたと IMF・世銀を中心とするドナー側が判断した(両機関の理事会にて認定)ということ。即ち、広義の“ グッド・ガバナンス ” が良好なレベルに達し実績も示したとドナー側が評価したこと。しかし、東アジア諸国でさえ“マクロ経済の安定”以外の項目でこの“CP 到達基準”を満足する国が出てきたのは、つい最近であるという事実をドナー側は重く受け止めるべき。即ち、東アジアに比して人的資源に乏しいサブサハラ各国にとって、CP 到達は並大抵の努力では果たし得なかったのである。

(2) 従って、CP 到達国に対して、ドナー諸国は協調して、各国の比較優位を踏まえつつ“当該国への民間投資誘引や経済成長に貢献し、貧困削減に効果を発揮する”と期待できる事業への支援を優先的に実施すべき。同支援は未だ PRSP を本格的に開始していない国や、PRSP 実施のスピードが遅い国に対して良きデモンストレーション効果を発揮する。しかし現実には、CP 到達後も殆どの国で、未だに教育と医療が圧倒的に予算配分上のトップ・プライオリティーを享受しており、就労人口の 80%以上を抱える地方部の農業セクターにとって緊要の小規模灌漑や、農村と最寄りの町(市場)

⁵ 後述の【私案】参照。

を結ぶ道路を含むインフラ整備には、掛け声だけで予算配分が未だ殆どされていない実態。これを欧米ドナーに指摘すると“相手側にキャパシティーがないので無理”と言う。これでは努力を重ねて CP に到達しても、貧困削減のシナリオはなかなか見えて来ない。尚、アジ研のアフリカ農業専門家によると『アフリカ農業を一言で言えば“低投入低収量農業”で、灌漑率も全体で3%』と、他の途上国地域に比しても極めて低率とのこと。

D. 日本はどうすべきか

1. 日本の立場と現状の認識整理

(1) 日本の援助姿勢とツール：“ODA によるアジア重視”の基本姿勢は堅持するものの、日本以外の全 DAC 諸国が“ODA の対象地域”とするアフリカに如何に対応するか。HIPC が圧倒的に多いサブサハラ諸国に対しては、今後も円借款ではなく“原則、無償と技協で対応”するとして、欧米ドナーの“対アフリカ・インフラ支援”に無償と技協だけで協調出来るのか。欧米ドナーの“PPP 方式でのインフラ支援”との協調はどうするのか。CP 到達国について如何なるメルクマールを将来の円借款再開の基準として示すのか。実質的にアフリカは欧米にお任せするのか。では何故 TICAD ？

(2) 日本にとってのアフリカ：アフリカ支援に ODA を注ぎ込むには霞ヶ関にとっては国民の確かな支持が必要。“Win-Win Approach”の発想で日本にとってもメリットありとの理屈はないのか。例えば、実は、中国よりも深刻なアフリカの食糧不足と、中国を凌ぐサブサハラの穀物輸入量を少しでも緩和させて、日本を含む東アジアの将来の食糧輸入量を確保する、また 欧米が注目するアフリカの石油に日本も積極的に関与（“スワップ取引”も可）して、我が国の石油依存の多角化を図りつつ中東依存度（G8 断トツの 86%）の軽減と、その軽減によりアジア諸国の拡大する中東石油輸入の増量の余地確保等、日本にとって致命的に重要なエネルギーと食料の安全保障の観点から、対アフリカ支援をもっと国内的に打ち出せないものか。

2. 日本の対アフリカ支援の方策【私案】

(1) 当面の“無償と技協のみ”による対アフリカ・インフラ支援への対応

“貧困削減での経済成長ファクターの重要性”や、その基盤となる“インフラ整備の重要性”という我が国の主張が、漸く欧米ドナー側でも理解が得られる様になって来た。我が国としては、この機を巧く捉えて積極的にインフラ支援を行うべき。例えば、“選択と集中”により、対アフリカ向けの無償資金予算の重点対象として“CP 到達国(アフリカ全体で現在 7 カ国)”を主な支援対象として“選択”(明確に重点を置くとの意味であり、それ以外は全く供与しないという意味ではない)し、同予算の相当額を農業立国である CP 到達国の地方農村部を対象とする小規模灌漑や農村と最寄りの町(市場)を結ぶ道路建設などの“地方農業インフラ整備”に“集中”して使用する。技協も、この CP 到達国優先の地方農業インフラ整備を支援する方針に沿って、キャパシティー・ビルディングを主対象に“選択・集中”する。

(2) 円借款の出番

HIPC の多いサブサハラ向けへの円借款についても、より厳密に“選択と集中”主義を適応すべきなのは言うまでも無い。具体的には、例えば CP に到達した国のみを対象⁶に、IMF・世銀や欧米主要ドナーと協議して“CP 到達の次の更に一段上の到達点として理解の得易いマイル・ストーン⁷を設定”して、CP 到達国のうち更に同基準を達成した諸国のみを“選択”し、上記(1)の無償・技協との連携事業に“集中”して供与するの一案。結果、供与件数も同供与額も限定的となるが、我が国の支援方針と積極姿勢は上記(1)と相俟ってより明確に伝わる。

即ち、“CP 到達国への優先支援”はアフリカとの歴史的関係において汚点を持たない日本“独自”の、しかも“判り易い”開発理念になりうる。PRSP の下で自助努力で CP に到達した諸国を主たる対象に、(下で述べる如く) NEPAD を通じて支援する という方針は、アフリカと他ドナーから理解を得易い。

(3) JBIC (ODA&OOF) の“PPP 方式”での対アフリカ・インフラ支援参画

TICAD 開催を睨んでか、或いはその以降であっても、対アフリカ・インフラ支援に一步踏み込むことを考える場合は、PRSP 対象各国の経済規模がいずれも小さいことも勘案し CP 到達国を主対象として複数国に跨る地域運輸インフラの“PPP 方式”による整備 の支援を検討するのが適当。先述した如く、モザンビーク以外のアフリカの CP 到達国は東部と西部で隣接国同士。しかも東部、西部では CP 到達各国がいずれも農業立国にも拘らず、共に内陸部の農業生産地帯と臨海部とを結ぶ幹線運輸インフラの不在のため、肥料等のインプットも収穫物等のアウト・プットも、共にコスト高となっている。このため国際市場価格との間で競争力が弱く、各国の基幹産業である農業の活性化が進まない。従って、リスク高のため肥料投入や灌漑施設等の設備投入が進まず、低収量が続く(“低投入低収量農業”) という悪循環からなかなか脱却出来ない。

“PPP 方式によるインフラ支援”も、例えば東部地域の CP 到達国対象であれば、タンザニアのダルエス港と、内陸国ウガンダと更にタンザニアの内陸部にある農業地帯を繋ぐ複数国に跨る道路建設がありえる。また、西部地域の CP 到達国対象であれば、これら隣接する諸国を結ぶ道路の他にも、国際河川ニジェール河の活用による同河川沿い諸国の農産物の物流活性化も検討対象となる。ニジェール河を例にとれば、浚渫や護岸工事の様な収益性が低く商業性が無いと判断される部分は、円借款を含む国際機関や各国の ODA が担当し、河川沿いの主要港の荷役設備建設とその維持運営は民間投資で対応し、沿岸各国政府は同河川港の税関業務に専念する方式もありえよう。この民間投資が期待されている部分に JBIC の OOF が何らかの融資形態や保証機能の活用で対応できれば、JBIC が一体となつての支援体制ともなる。

因みに、複数国に跨る道路案件も同じ官民分担方式が可能で、比較的大きな橋梁

⁶ パリで開催された対アフリカ支援のドナー会合や DAC 会合の際に、CP 到達国への優先支援を主張したところ、当方の理屈には理解を示しつつも英仏両国は旧植民地との関係から難色を示した。

⁷ 例：円借款の債権放棄で生ずる所謂“浮いた資金”の成長志向的活用による債務負担能力向上等のモニタリング結果の良否。

の建設や軟弱地盤の補強工事など資金回収のリスクが高く収益性が低い区間は国際機関や各国の ODA が担当し、平坦で高速走行が可能な区間は完工後の維持管理を含めて民間が担当(料金徴収も可)し、当該 CP 到達国の政府は国境の税関業務に専念する方式もある。

複数国に跨る地域性のある運輸インフラ支援 はまさに NEPAD 支援に繋がり、その NEPAD は言わば我が国が主催する TICAD が“生みの親”。故に、同地域性のある運輸インフラ支援は、日本による一貫した対アフリカ支援方針の実現にも繋がる。

但し、如何に CP 到達国とは言え HIPC である事実は重く、円借款供与を検討する場合でも借入人の要件⁸や債権保全策を特に厳しく問うべきは言うまでも無い。また、民間投資を期待するにせよ保証問題等のアレンジが必須。従って、かつてモータニアの鉄鋼山開発事業への円借款による協調融資にて確実な債権保全に貢献した実績のある“エスクロウ勘定”の開設(どの商品の輸出代金収入を充当するか、国際商品価格動向を勘案して対象商品を慎重に選択する必要あり)や、AfDB は勿論のこと世銀グループの MIGA 等の保証機能の拡充とその積極的活用や、可能であれば JBIC の保証機能の活用もありえよう。

NEPAD 支援を通じた対アフリカ・インフラ支援は、国際機関と主要欧米ドナー諸国も積極的な姿勢を示している。しかし、同支援を実現させるためにも NEPAD 自身のキャパシティー・ビルディングを先ずは日本が積極的に支援すべきである。

以上

⁸ 借入れ人を地域共同体や地域開発銀行とするのも一案。

アフリカの 2002 年の地域別マクロ経済動向⁹

- (イ) 中央アフリカ地域：2002 年の比較的堅調な国際石油価格動向により、産油国の多い同地域の諸国は全体で 5.7%と、アフリカ全域で最高率の GDP 成長率を達成した見込み¹⁰。CPI インフレ率は 3.5%。財政収支の対 GDP 比もアフリカ全域で唯一黒字で 5.8%の実績見込み。
- (ロ) 東部アフリカ地域：マダガスカル経済の同国政治危機による - 10%成長と、同国への投資が大きなモーリシャス経済への悪影響のため、地域全体の GDP 成長率は前年の 4.7%から 2.6%へ大きく低下。但し、国際コーヒー価格の低迷と旱魃の影響を受けたエチオピア以外のケニア、タンザニア、ウガンダ等同地域主要諸国は全体にマクロ経済は概ね良好。CPI インフレ率も 1.5%と安定。
- (ハ) 北部アフリカ地域：9.11 以降の観光客の大幅減がエジプト、チュニジア、モロッコ経済を直撃し、地域全体としても 1995～2000 年迄の平均 GDP 成長率 4.2%が 2001 年 3.8%、2002 年 2.9%と逡減傾向。CPI インフレ率は 3.1%。但し、アルジェリアは堅調な石油収入に支えられて財政収支も良好。
- (ニ) 南部アフリカ地域：同地域の GDP 全体の 77%を占める南アフリカ共和国が、2001 年の通貨切り下げの影響により競争力を増し経済成長率を引き上げ、モザンビークも大型投資(JBIC 融資案件)により好調で、アンゴラも国内紛争の解決により 2002 年 GDP が大幅増(対前年比 17%)。但し、ジンバブエの危機が 4 年目に入った 2002 年も解決せず地域全体の足を引っ張った。尚、南部地域全体の GDP 成長率は 3.4%で中央部地域に次いで 2 番目の高率。一方、CPI インフレ率は、南アの通貨切り下げによる輸入インフレの影響が近隣諸国にも影響し、旱魃による食糧価格への影響と相俟って、地域全体で 22.8%と前年の 18.3%から更に悪化。財政収支はザンビアとジンバブエが GDP 比 - 9%と悪化したが、ボツワナと産油国アンゴラが黒字で地域全体では - 2.7%。
- (ホ) 西部アフリカ地域：象牙海岸のクーデター発生と同国アビジャン港へのアクセスを失った近隣諸国の経済への影響、更に産油国ナイジェリアの OPEC 協調に伴う石油輸出収入の減少等により、2002 年の地域全体の GDP 成長率は 1.1% (前年 3.0%)。ガーナとナイジェリアの二桁インフレの継続と象牙海岸のクーデターによるインフレにより地域全体でも CPI インフレ率 10.0%。

以上

⁹ 参考文献：“アフリカ経済概観 2003” OECD/AfDB 刊、他。

¹⁰ 同年のアフリカ全体の同成長率 2.9%。