

新しいアフリカ成長支援イニシアティブの提言

2008年8月 GRIPS 開発フォーラム
「アフリカ成長支援の具体化」検討会 事務局

はじめに

ここに示す「新しいアフリカ成長支援イニシアティブ」の提言は、2008年4月から6月にかけてアフリカ成長支援に関心をもつ日本政府、援助実施機関、国際機関、研究者、民間セクターの有志が行った集中討議（「アフリカ成長支援の具体化」検討会¹、計4回開催）の議論をふまえて、GRIPS 開発フォーラムの責任でとりまとめたものである。さらに我々は、7月にアフリカ人有識者や在京大使との意見交換セミナーを開催し、アフリカ側の視点も聴取した。

本提言をとりまとめるにあたり、我々は次にあげる、日本のアフリカ支援の活性化をめざした最近の注目すべき取り組みを参考にし、議論の出発点とした。

- ・ 国際協力機構（JICA）・国際協力銀行（JBIC）「アフリカ開発とアジアの経済成長」検討会報告書（2008年5月）
- ・ 外務省「国際協力に関する有識者会議」中間報告（2008年1月）
- ・ 新しい日本のODAを語る会『『新しい日本のODA』マニフェスト』（2007年10月）

そして、国際社会における成長回帰の動きを念頭において、相手国や他のパートナーと協働しつつ、東アジア的発想を織り込んだ成長支援の充実策および日本がとるべき行動について検討した。

この提言が TICAD IV の「横浜宣言」と「横浜行動計画」の実施をになう政策・実務担当者、研究者、企業や市民社会関係者のこれからの行動に資することを願う。そして、2008年10月に発足する新 JICA が「成長の加速化」支援の対象国や具体的な事業を検討・選定していく際の一助になれば幸いである。本提言は以下から構成される。

1. 基本原則
2. 東アジア的発想による成長支援の充実
3. 対象国の絞込みと選定クライテリア
4. 日本の関与のためのエントリーポイント
5. 日本政府と新 JICA への要望

¹ 「アフリカ成長支援の具体化」検討会の活動内容については、以下のウェブサイトを参照。検討会への参加は、個人の資格による。<http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/index.htm>（和文）<http://www.grips.ac.jp/forum-e/af-growth/index.htm>（英文）

新しいアフリカ成長支援イニシアティブの提言

日本政府は、「元気なアフリカを目指して」をテーマに 2008 年 5 月に第 4 回アフリカ開発会議（TICAD IV）を世界銀行、国連および国連開発計画と共催し、アフリカ支援の拡充を謳った「横浜宣言」と「横浜行動計画」を発表した。特に TICAD IV の柱のひとつである「成長の加速化」に関し、日本政府は、対アフリカ ODA と民間投資の量的拡大（今後 5 年間で最大 40 億ドルの円借款を供与、無償資金協力と技術協力を倍増）、世界銀行やアフリカ開発銀行との協調融資を通じたインフラ支援の拡大や関連する技術協力の拡充、

日本の民間企業主導のプロジェクト形成への支援（アフリカ投資倍増基金、官民パートナーシップの促進）など、数々のイニシアティブを打ち出し、さらに「アジアにおける開発経験を必要に応じ踏まえつつ、アフリカ諸国の産業開発戦略および政策の策定・実施を支援する」（「横浜行動計画」）など、アフリカ諸国と政策対話を強化する意思も表明した。これらは、アフリカにおける経済ダイナミズムや東アジアへの関心に呼応し、時宜にかなったものである。

今後、「横浜宣言」や「横浜行動計画」を実施に移していくにあたり、全体および国ごとの支援ビジョンを考えることが急務である。個々のイニシアティブを各国固有のコンテクストに落とし込み、農業・農村開発、民間セクター開発、インフラ整備などの様々なコンポーネントを実効性あるように組み合わせしていく作業が必要である。

我々が提案する「新しいアフリカ成長支援イニシアティブ」（以下、新成長イニシアティブ）は、選択と集中、東アジア的な発想にもとづく成長支援の充実、多様なアクターとの連携などを軸として、日本のアフリカ支援の活性化をめざすものである。

1. 基本原則

日本がアフリカで新成長イニシアティブに取り組むにあたり、次の 3 つを基本原則として確認する。

相手国の開発支援のために、持続的政策対話を一つの要素に織り込んだ長期にわたる協力関係構築にコミットすること

少数対象国を選んで同イニシアティブの具体化を開始し、「成功例」をつくること（隣接する複数国の開発を含む）。そして、対象国に人員と資源を再配置・集中すること。

他ドナーや南南協力、民間企業（日本および他国）を動員し、国際協調を意識して取り組むこと。

第一に、アフリカでは（円借款の年次供与国など一部諸国を除き）、日本として強い政策意思をもって取り組まない限りは、持続的な対話、一定規模の資金協力と技術協力・知的支援を組み合わせた支援を行うことが困難である。これはアジアにおいて、日本が相手国と

開発ビジョンを長期にわたり共有し各種支援を実施してきた経験と決定的に異なる点である。日本が新成長イニシャティブに取り組む際には、過去の教訓を生かして、アフリカ諸国との長期にわたる協力関係構築にコミットすることが大前提になる。開発政策全般、特定産業の開発戦略、特定地域の開発、開発事業の優先順位など、関与する範囲は国によって異なるであろうが、継続的な政策対話と各種支援や官民協力を組み合わせて実施していくべきである。

第二に、少数国で取り組みを開始し、まず「成功例」をつくるべきである。我々は、「成功例」のデモンストレーション効果を通じて日本の新成長イニシャティブに関心をもつ国が増えることを期待する。日本政府は TICAD IV で対アフリカ ODA の量的拡大を発表したが、それでも日本の援助額は他ドナーに比べると小さく、現地の援助人員・体制にも制約がある。したがって、選択と集中の観点から少数の候補国を絞り込み、対象国において人員と資源の再配置・集中を行うべきである。

第三に、援助協調が活発で、日本からの援助や企業の存在が限定的なアフリカにおいては、他ドナーや南南協力の動員、さらに他国の民間企業も視野にいたれた取り組みが不可避である。日本は新成長イニシャティブを単独で行うのではなく、現地で援助協調に参画し、世界銀行や英国（DFID）が取り組みを強化しつつある「成長診断（Growth Diagnostics）」やインフラ支援などに対し能動的に関わっていくべきである。そして彼らのアプローチを東アジア的発想で補完し、日本が少数国で知的リーダーシップを発揮することを期待したい。さらに、開発政策の策定・実施に直接携わった東アジア諸国の人材を動員し、彼らに蓄積されている経験を南南協力を通じて共有することを奨励すべきである。アフリカでは日本企業だけで産業集積をつくることは困難なため、欧米や新興国を含む他国企業との連携も必要になる。他国企業を呼び水として、中長期的に日本企業の誘致をめざす選択肢も考慮すべきである。

2. 東アジア的発想による成長支援の充実

国際援助社会ではここ数年、成長回帰が顕著である。これを象徴するのが「成長診断」を含む成長分析ツールの普及、90年代後半から2000年代前半は減少傾向にあったインフラ支援の拡充、官民連携の進展である。世界銀行による「アフリカ成長の挑戦」報告書（2006年）、2008年5月に発表された「成長と開発」委員会（Commission on Growth and Development）報告書なども注目を集めている。日本は、こういった国際潮流を利用しながら自らがめざす開発の中身を実現していくべきである。

インフラ支援

貧困削減重視のもとで、インフラ整備に対するドナー援助は1990年代後半に激減したが、最近、変化の兆しがある。世界銀行によれば、低所得国へのODA総額に占めるインフラ支

援の比率は 1990～94 年の 33%から 2000～04 年の 26%に減少し、社会セクター支援は 29%から 52%に増加した。サブサハラ・アフリカ地域では、この 10 年間にインフラ支援は 29%から 19%に減少した（コミットメント・ベース）。しかし、2005 年のグレンイーグルズ G8 サミット後はアフリカ・インフラ・コンソーシアムの設置をはじめとして、アフリカにおけるインフラ支援の重要性が再び評価されつつある。世界銀行は国際開発協会（IDA）の第 15 次増資（2008 年 7 月～2011 年 6 月）でサブサハラ・アフリカ支援を増額し、とりわけ広域インフラ支援や地域統合案件を重視する方針を打ち出した。英国（DFID）も 2007 年の政策文書で、成長促進に向けてインフラ整備、民間セクター開発、貿易を重視する方針を明らかにした。米国ミレニアム挑戦公社（MCC）は 2004 年の設立以来、インフラ支援に積極的に取り組んでいる。

我々は国際援助社会のインフラ回帰を歓迎するが、特に借款は債務負担を生むので、インフラ整備が着実に成長促進に寄与しアフリカ諸国の債務返済能力が持続されるよう配慮する必要がある。質の高いプロジェクトの発掘・形成、そしてインフラ整備が地域経済振興に貢献するような施策の立案・実施は重要である。この意味で、世界銀行、DFID、米国国際開発庁（USAID）などがインフラ整備を成長支援戦略の一つのコンポーネントとして位置づけ、産業振興、貿易・投資環境整備などと組み合わせた支援を始めていることは、大変興味深い。

「成長診断」

「成長診断」は、成長にとって最も根本的な制約要因（binding constraints）を特定化する分析手法で、ハーバード大学の Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andres Velasco 教授により体系化された（通称、HRV 手法）。既に世界銀行や英国（DFID）などの援助機関は、多くの途上国において HRV 手法を活用した成長分析を開始している。「成長診断」は総花的・画一的な「ワシントン・コンセンサス」に異を唱え、国ごとに少数の成長制約を絞り込むことを提唱する点で意義深い。他方、次のような克服すべき問題もある：その国が「何をすべきか」（成長条件）の発掘が中心であり、その国に「何ができるか」（政治・制度能力）を問わないこと、問題整理の枠組が狭すぎる（HRV 手法が用いるツリーでは、民間投資の低さを分析の出発点としている）、国際標準と比較して当該国の弱点をみいだすアプローチは、途上国にガバナンスや投資環境などの面で一律平均を求めるものであり、現実的でないこと、成長制約を特定できても、とるべき施策の順序を示すものではなく、また仮に一つの制約を克服しても新たな課題が生まれるダイナミズムを考慮していないこと、など。結果として、真に途上国の政策担当者のニーズに沿うかは未知であり、donor-driven になる危険性を排除できないだろう。

我々は、「成長診断」の短所を補完する意味で日本や東アジアが実践してきた共同作業、目的志向型の課題解決アプローチが有用であると考えます。

東アジア的発想 共同作業性と目的志向型アプローチ

より具体的に、我々は次の二つの要素を取り入れて成長支援を充実すべきと考える。第一は、共同作業性、すなわち、相手国と開発ビジョンを共有したうえで、指導者・政策担当者との長期にわたるインタラクションを通じ、その国に「必要」かつ「実施可能」な政策を試行錯誤により共同作成していくこと。開発は経済過程でもあり政治過程でもある。我々は、政策策定と政治・制度改革は相互依存的な関係にあり、「すべきこと」=「できること」と短絡的に考えるべきではないと考える。経済学的にいくらよい政策を勧告しても、政府が抱える諸事情（政治・制度能力）のために実施されないことは少なくない。仮に HRV 手法が少数の成長制約を見出しても、実施可能でなければ有用なツールにはなりえないだろう。

第二に、目的志向型アプローチをとること。制約要因というネガティブな面ばかりに焦点をあてるのではなく、相手国のポジティブな面を見出し、潜在的ポテンシャルから入って突破口を考える必要がある。成長制約は一般的に発見するものでなく、開発目標・ビジョンに依存して決まるものである。日本や東アジア諸国は、自らの強みを見出して具体的な目標を定め（特定の産業・地域を興す、特定時期までに道路・通信網などを整備する、など）その達成のために必要な支援や除去すべき障害を特定するというアプローチをとってきた。中国沿岸部の経済特区、タイの東部臨海開発（港湾開発と工業団地整備）、ベトナム北部の幹線道路・港湾整備と FDI 誘致などはその典型例である。

「東アジアの経験」とは移転可能な一定の「モデル」をさすのではない。むしろ、目的志向、具体性の重視といった東アジア的な「発想」にもとづき、試行錯誤を通じて学び能力を高めていく「プロセス」にほかならない。今日、成功国といわれる東アジア諸国は当初から高い制度能力をもっていたわけでない点を我々は再確認すべきである。

しかしながら、継続的政策対話は成果が発現するまでに時間を要し、今日の国際潮流である「成果主義」との間にジレンマが生じる可能性がある。アフリカ諸国のなかには、協力成果の早期実現を期待する傾向もある。短期と長期の両方をにらんだ努力が必要である。例えば、2020 年までの目標といった長期ビジョンを共有し、そのなかで 3～4 年で出すべき成果を考えて取り組んでいくことは一考に値しよう。

3. 対象国の絞込みと選定クライテリア

新成長イニシアティブ実施のために、日本政府は最低必要条件であるマクロ経済や政治的安定を達成した途上国のうち、さらに次のクライテリアを考慮して対象国を絞り込むべきである。

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

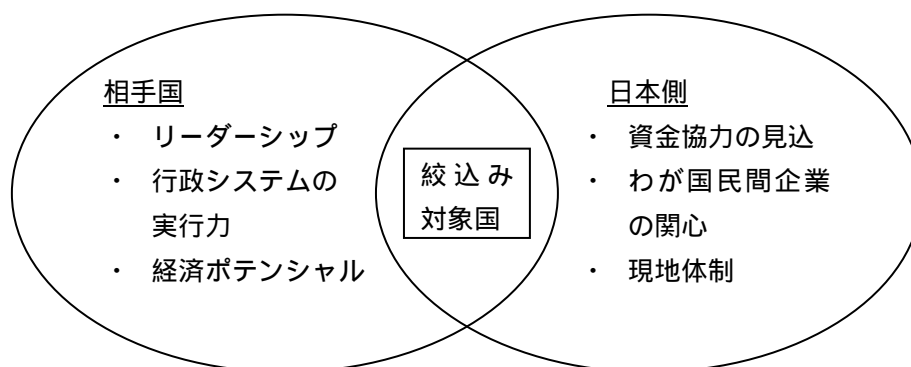
最低限の中央行政システムをもち、整合的な政策実行能力を備えていること

日本から継続的な資金協力の見込みがあること（財政支援への参画、有償資金協力などがあれば尚よし）

日本の民間企業が進出する関心のあること（大規模プロジェクトを含む）

経済ポテンシャルがあること（労働力の質や、沿岸国・地域や島嶼国といった地理的条件など）

日本側の情報・経験の蓄積および現地での支援体制



と は長期的な関係構築のために不可欠である。他方、 ~ は不可欠な要件ではないが、整っていれば相手国と日本との間に長期にわたる関係構築を促すと考えられる。ODA や民間ベースのプロジェクトに政策対話を埋めこんで共同作業を進めれば、めざす方向や期待される成果を相手国と具体的に共有しやすくなるだろう。 は重要で、現地で日本がビジビリティある支援を行うには、ダイナミックに援助外交を展開できる人材、事業内容に精通し一貫して企画実施を担当する人材（大使館員、事務所員、長期専門家など）の配置が不可欠である。ただし、これは決して、アジアの大使館や JICA 事務所と同じ規模の人員体制を要求するものではない。我々は、2～3名のダイナミックな人材が同時に派遣されれば、事態を大きく変革できると考える。このような人員再配置や資源の集中投入は、日本側（特に外務本省や JICA 本部）に強い意思があれば可能なはずである。

上記はあくまでも「成長の加速化」支援の観点から対象国を絞り込むクライテリアをあげたにすぎず、これとは別に平和の定着、貧困削減・MDG 達成、気候変動と環境といった TICAD IV の他の柱の観点にもとづく重点国があってもよい。また、日本からの援助額の大きさと、新成長イニシアティブの対象国が対応する必要もない、

4. 日本の関与のためのエントリーポイント

新成長イニシアティブを具体化する際には、日本として複数のエントリーポイントがあることを念頭に、各国の事情をふまえた関与を行うべきである。日本のエントリーポイントとして、次の4つを提案する。

適切な開発ビジョンや産業開発戦略についての有効な政策体系がすでに存在する国では、相手国との対話にもとづき、その政策実施に必要な個別具体的な支援を行う（人材育成、技術移転、品質管理・生産性向上、インフラ整備など）。

持続的政策対話を通じて開発戦略を共同起草し、その戦略に関連づけて援助や民間投資を動員する（いわば、ミニ「石川プロジェクト」方式）。対象となる戦略の範囲は相手国のニーズに応じて、開発政策全般、特定産業の開発、特定地域の開発、開発事業の優先順位など様々な可能性があつてよい。

ODA によるインフラ整備を核にして、地域開発・産業開発マスタープラン策定、One Stop Border Posts、現地中小企業育成、人材育成、一村一品運動（OVOP）などの各種支援を関連づけて実施する。

日系企業の大規模投資プロジェクトを前提として、ODA によりインフラ支援、地域開発・現地中小企業育成、人材育成、CSR（企業の社会的責任）などの各種支援を関連づけて実施する。ただし、ODA による支援は特定企業を超えて、広範な地域経済社会が裨益する事業に対して行う。

このうち と は政策対話が先行するが、 と のように ODA 案件や民間プロジェクトが先行するアプローチもある。これらは相対立するわけではなく、同一国で複数の取り組みが同時進行して補完しあう可能性は十分あろう。例えば、 においてインフラの裨益効果を高めるために、政策対話を通じて地域開発ビジョンや各種支援の優先順位を共有していくことは望ましいし、 において民間の大規模プロジェクトが先行することで、相手国政府との政策対話が円滑に進む可能性が高まると思われる。

上記 4 つのうち ~ は、日本がアジアをはじめとする途上地域で実施し経験の蓄積があるアプローチで、決して新しい取り組みではない。例えば、 については中小企業診断士の育成、品質管理・生産性向上支援、特定技術支援などは、東アジアにおける日本の技術協力の定番メニューである。アフリカでは近年 JICA がチュニジアで工場診断にもとづいて品質管理・生産性向上マスタープラン策定支援を行ったが、この取り組みにエチオピア政府は強い関心を示している。 についてはベトナム市場経済化支援開発政策調査（通称、「石川プロジェクト」、リーダーは石川滋一橋大学名誉教授）、インドネシア経済政策支援（白石隆京都大学教授（当時）、浅沼信爾一橋大学教授ほか）、ラオス経済政策支援（リーダーは原洋ノ介東京大学教授（当時））など、東アジアを中心に様々な取り組みが実施されている。また、アフリカではザンビアでマレーシア専門家による投資環境改善のための知的支援が進行中で（南南協力を通じて）、この作業にもとづいてマレーシアやインド企業の誘致や経済特区のマスタープラン策定作業が始まっている。 については、前述したタイの東部臨海開発（港湾開発と工業団地整備）、ベトナム北部の幹線道路・港湾整備と FDI 誘致、カンボジアの港湾開発、電力・通信インフラ整備と経済特区整備など、数多くの例があるが、以下に述べるように中米エルサルバドルにおいても興味深い取り組みが行われている。

は、TICAD IV が打ち出した官民パートナーシップの促進策により、今後の取り組みが期待されるものである。

エルサルバドルにおける日本の取り組み

日本政府は 2001 年から、エルサルバドルにおいて円借款によりラ・ウニオン港整備を支援し、あわせて港を核として各種支援を組み合わせることで当該地域の開発、さらには国全体の競争力強化を支援している（上記 に該当する例）。エルサルバドルにおける日本の取り組みは、3 つの点で重要である。

第一に、HRV 手法とは異なり、同国の強みを活かすアプローチをとっていること。国際比較によればエルサルバドルではインフラは成長制約でないが、同国政府はラ・ウニオン港を整備・有効活用することで港が位置する東部地域の活性化や同国の経済競争力の強化、さらには中米の貿易促進を図るというビジョンをもっている。ラ・ウニオン港整備はビジョン実現のために鍵となるプロジェクトなのである。第二に、港湾が位置する東部地域開発のためのマスタープラン策定を支援し、それにもとづいて人材育成、生産力強化などで具体的な資金協力・技術協力を実施していること。インフラ整備を起爆剤にした東部地域開発、そのための水資源管理、農工業開発、中小企業振興、さらには貿易・投資促進戦略づくりへの支援も行われている。そして、このマスタープランは JICA 支援のみならず、他ドナーによる東部地域への援助の調整役となることが期待されている。第三に、現地 ODA タスクフォースのもとで大使館や JICA が協力し、さらに大使レベルで大統領や経済閣僚と定期的に政策対話を行って支援の優先順位を協議する仕組みが導入されたこと。エルサルバドルの現地の人員体制は、アジアと比べて大きい規模ではないと思われるが、明確な援助ビジョンがあれば、その実施に必要な人員体制を敷くことは不可能でないことを示唆している。

5 . 日本政府と新 JICA への要望

2008 年 10 月に発足する新 JICA は、技術協力、無償資金協力、有償資金協力（円借款）を一元的になう世界最大の二国間援助機関であり、アフリカ支援においても重要な貢献が期待されている。我々は、日本政府が本提言に賛同し新 JICA との連携により、上述した基本原則をふまえてアフリカで少数の対象国を絞り込む作業に着手し、今後、資源配分を含む必要な措置をとることを強く要望する。そして、新 JICA が新成長イニシアティブの実施主体として、各対象国において 4 つのエントリーポイントを考慮に入れた取り組みを進めていくことを望む。同イニシアティブの実施にあたっては次の点に留意すべきである。

第一に、官・民・学の新しい連携により知的支援チームを結成すること。過去の政策対話の経験や教訓をふまえて、例えば、大学や民間コンサルタント、相手国の研究機関などがコンソーシアムを組んで開発政策策定・実施支援を行う。

第二に、東アジア的発想にもとづく成長支援について理論的基盤を固め、国際援助社会や途上国に対して積極的に知的発信を行うこと。この点で、新 JICA の開発研究所と大学・研

究機関などとの連携を期待したい。また、新しいアフリカ成長支援イニシアティブの発信は、日本の納税者・有権者に対しても行うべきである。

第三に、特にインフラ支援に関し、質の高いプロジェクトの形成にむけて支援方法・ツールを革新していくこと。具体的には、プロジェクト形成の初期段階からの技術協力の動員、フィージビリティ調査の拡充、インフラ完成後の維持管理体制や制度構築に対する技術協力の動員などがあげられる。また、南部アフリカ開発銀行（DBSA）のようにプロジェクトの形成・審査・実施能力の点で実績があると判断される地域開発機関との連携を強化することも重要であろう。

第四に、ODAによるインフラ整備や日系企業の大規模投資プロジェクトが地場の中小企業振興や地域開発にも貢献するように、マイクロファイナンス、投融資、融資保証などの民間セクター開発支援のための様々な機能を導入すること。そして、地場の中小企業の活動支援などから得たミクロレベルの情報を政策対話につなげていく努力も重要である。

以上

参考文献

<日本における政策文書>

外務省 第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）成果文書

- ・ 「横浜宣言—元気なアフリカを目指して」、2008年5月30日
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/pdfs/yokohama_s.pdf
- ・ 「TICAD IV 横浜行動計画」本文・別表、2008年5月30日
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/pdfs/yokohama_kk.pdf
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/pdfs/yokohama_bh.pdf

国際協力機構・国際協力銀行「アフリカ開発とアジアの経済成長」検討会報告書、2008年5月

http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/field/200805_aid.html

外務省「国際協力に関する有識者会議」中間報告、2008年1月

<http://www.mofa.go.jp/ICSFiles/afieldfile/2008/01/21/doc.pdf>

新しい日本のODAを語る会『新しい日本のODA』マニフェスト 国際協力を変える30の提言、2007年10月

http://www.grips.ac.jp/forum/oda_salon/rollout/ODA_Manifest_1122.pdf

<報告書・研究論文>

Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report—Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.

http://www.growthcommission.org/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=169

Hausmann, R., Rodrik, D., and A. Velasco. (2005). “Growth Diagnostics” The John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>

International Development Association (2007). *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington, D.C.: The World Bank.

Ndulu, B. (with Chakraborti, L. Lijane, L., Ramachandran, V., & Wolgin, J.) (2007). *Challenges of African Growth—Opportunities, Constraints and Strategic Direction*. Washington, D.C.: The World Bank.