

成長と貧困削減の途上国援助

アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために

石川 滋

2005年3月

©GRIPS Development Forum

Contact:

GRIPS Development Forum

National Graduate Institute for Policy Studies

2-2 Wakamatsu-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162-8677, Japan

Phone: 03-3341-0525

Fax: 03-3341-0220

Email: forum@grips.ac.jp

URL: <http://www.grips.ac.jp/forum/> (Japanese)

<http://www.grips.ac.jp/forum-e/> (English)

成長と貧困削減の途上国援助

アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために

2005年3月

石川 滋

本稿は、2005年3月に国際協力銀行より発行された『「地域経済アプローチに基づいた政策の一貫性分析：東アジアの経験と他ドナーの政策」研究会総括報告書』の第13章に収められている論文を、国際協力銀行のご協力を得て、GRIPS 開発フォーラム・ディスカッションペーパー用に編集し直したものである。本文中の見出し番号、ページのレイアウト、フォントサイズ等体裁に関し若干の変更はあるが、論文自体は報告書と同一である。

成長と貧困削減の途上国援助
—アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために—

目次

1. はじめに.....	1
1.1. 本文のプラン	2
2. 英国労働党政府の途上国援助 その体系と哲学.....	3
2.1. 閣内省 DFID の誕生	3
2.2. 1997 年国際開発白書」の援助構想.....	4
2.3. プレアの『第 3 の道』とセンの潜在能力アプローチ.....	10
3. 英国のアフリカ経済へのアプローチ.....	12
3.1. DFID-ODI のアフリカ研究	12
3.2. “半民主化”の政治経済構造.....	13
3.3. PRSP の制度化：進行おくれる	16
4. 日本援助の東アジア型モデル—基本的特徴.....	17
4.1. 途上国援助政策.....	17
4.2. 主たる援助供与地域諸国へのその適用	19
5. 相互学習に向けて—おわりに	23
5.1. 英国モデルへの希望.....	23
5.2. 日本のアフリカ援助に対して	25

成長と貧困削減の途上国援助 —アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために—

1. はじめに

2003 年末の本研究会での中間報告（「成長と貧困の東アジア型援助—日本の経験をもとに」）の中で、私はその「研究目的」として次のように記した。

究極的には、東アジア諸国への援助を経験的土台とする日本の開発援助政策と、アフリカ諸国への援助を経験的土台とする英・北欧諸国のそれとをコントラストさせることによって、相互理解・相互学習に役立たせたい。またその過程で、できるだけ早く、国際的に発信する日本の低所得途上国援助モデル案を考えたい。現在の準備段階の目的は、前段の日本の経験による東アジア型援助政策の特徴を、国際援助コミュニティで最近実行されつつある低所得援助政策モデルに対するひとつの代替的改善案として整理することにむけられている。そのさい、国際援助コミュニティの新しい援助政策の多くが、英・北欧諸国のアフリカ諸国援助において直面した困難に対処する性質を持っているという想定がある。

この研究における最大のネックは、英国政府の主張する貧困排除・グラント主軸の国際援助政策がアフリカにおける持続的成長と貧困削減とを真に実現できるというどのような見通しがあるのかが理解しにくいことにあった。われわれは英国政府の国際援助政策を記した1997年の「国際開発白書¹」がその第1節の冒頭で、政策目的として貧困排除（elimination of poverty）と並んで経済成長の促進を掲げていることを知っている。またこの白書を作成した新労働党政府の国際開発省（Department for International Development: DFID）が閣内省として英国政府の国際開発政策決定・実施の責任を担うことになり、その結果専管するODA援助のほか、外交政策、通商・投資政策についても他の主務省にたいして発言しうることになったことも承知している。したがって成長については援助よりもむしろ通商・投資政策による支援の方に重点を指向しているかも知れない。しかし成長支援の側面についてはそれがどのようなプロセスで途上国に届き、貧困削減につながるのかについて公式に説明されるところはほとんどなかったのである。

しかしその後私の研究は少し進展し、その結果英国によるアフリカ諸国の開発に関する現状診断（diagnosis）それにもとづく長期的な政策処方箋（prescription）の概要が、上記白書に示された英国政府の援助政策一般およびその背後にある援助哲学と整合的に理解できるようになった。このような理解は、私自身の英国援助政策及びアフリカ研究と共に、英国でアフリカ研究に深い蓄積をもちかつ現在DFIDとのつよい連携の下に多くの研究プロジェクトに従事しているシンクタンク、「海外開発研究所(Overseas Development Institute: ODI)」の公表文献につよく依拠していることを明らかにしておかねばならない。ただしそれらが示す「政策処方箋」は多くは願望的シナリオであって、当面の諸困難の解決見通しを与えるも

¹ DFID, Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century – White Paper on International Development, HMSO, Nov. 1997.

のではない。またそこでは経済成長に関連する具体的な政策提案も乏しい。そこで総じて英国のアフリカ型援助モデルは、近い将来の視界でみて、決して楽観的な見通しのモデルではない。

これに対する日本援助の東アジア型モデルは、それが太平洋戦争で莫大な被害を与えた諸国（およびそれに準ずる諸国）への賠償・準賠償などに由来する東アジア諸国（NICS ついで ASEAN 諸国ほか）への援助として出発し、拡大した。そこでは、イ）「要請主義」という手続きスタイルの下で、援助項目の決定と実施における受け入れ国の主体性が尊重されたこと（その結果としてインフラ建設中心の投資プロジェクトを、日本の経済成長とともに急激に増加する円借款が支えることになる）、ロ）日本の戦後復興・高度成長に必要な鉱物資源の輸入、資本財の輸出の必要が受け入れ国のこの必要にマッチしたこと、および、ハ）東アジア諸国の人的社会的な高い潜在能力の存在、というきわめて有利な条件の組み合わせがあって、このモデルを成功モデルたらしめた。しかしこれら個別の局面については、われわれはよく知っており、この研究で必要なことは、それらをいかによく連携させて英国援助のアフリカ型モデルと比較対照可能な日本援助の東アジア型モデルとして成型するかということである。

1.1. 本文のプラン

以下では 2 節で、案外によく知られていない英国の現労働党政府の途上国援助の体系とその哲学を 1997 年の「国際開発白書」の記述を素材としてやや分析的に考察する。援助哲学については、白書の素描的な説明を首相で労働党党首トニー・ブレアが 1998 年に著述した新労働党政府の福祉国家政策に関する『第 3 の道²』により補強する。この「第 3 の道」の倫理規範は、アマルチャ・センの貧困緩和に関する「潜在能力アプローチ³」によく似ているところから、その類似性についても言及したい。

3 節ではこの英国の援助政策が英国の主要な援助対象地域であるアフリカ諸国の開発・貧困緩和の課題にどのように適用されているかを扱う。その考察では、DFID と緊密な関係の下にアフリカへの政策研究を進めている ODI のアフリカ数カ国のケーススタディにおける初期条件の分析を重視している。それはこれらのうち多数の国の政治体制が現在、近代的官僚制度の確立以前の政治的パトロン・クライアント制（或いは家産制国家システム）の下にあり、従って各省間の調整・政策統一ができず、政府財政支出の優先順位づけも不可能であることを明らかにした。この初期条件が開発と貧困削減を困難にしているが、他方では、英国の援助政策は政治的リーダーシップが貧困削減にコミットすれば、この政治体制自体が民主化する可能性があることに期待を寄せている。しかし実際にはこの可能性はほとんど実現していない。

² Tony Blair, *The Third Way: New Politics for the New Country*. The Fabian Society. 1998. この報告では深井英喜「社会的排除」問題と「21 世紀型完全雇用」構想—ブレア福祉国家の射程と限界」『一橋論叢』130 号 4 巻、2003 年 10 月号に負うところが多い。

³ Amartya Sen, *Development of Freedom*, Alfred A Knopf, New York, 1999. 石川滋「貧困か成長促進か—国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』56-2、2002 年 1 月、にこのアプローチの国際援助システムの思想的流れの中での考察を試みている。

4 節はこのような英国の援助のアフリカ型モデルが、その理想主義的かつ壮大な援助政策の体系に支えられているにもかかわらず、現実にはまだ成功にいたっていないのに対して、日本援助の東アジア型モデルがどのような特徴をもつか、それが NICS、中国、および ASEAN 5 の諸国において成功モデルとされているのはどうしてかを、対照的に明らかにする。紙幅の制約のため記述は重点的である。

最終節では、以上の研究結果にもとづいて、英国の援助政策と日本の援助政策との相互理解がえられたとして、その上に双方が真に協力しあうことのできる共通政策をもつためにもどのように相互学習することができるか、またすべきかについて中間的なまとめを行う。

2. 英国労働党政府の途上国援助 その体系と哲学

2.1. 閣内省 DFID の誕生⁴

DFID は 1997 年 5 月の総選挙で再登場した労働党政府の下で、対外援助及び国際開発に責任をもつ内閣レベルの省として新設された。閣内省としての地位をえた為に、前身の海外開発庁 (Overseas Development Administration: ODA) が外務省の一翼にすぎず、サッチャー保守党政府の下で、1979-1997 年の間、援助・開発政策はつねに政治的商業的な要素によって第 2 次的に扱われ、また無視されるといった事態はなくなった。それどころか、DFID ははじめに述べたように、開発政策の立場から英国の外交政策、経済政策に対しても発言しうる(したがって“潜在力として、外務省・通産省に対抗しうる”)省となったのである。

かくて 1997 年以降英国の援助・国際開発政策は内外にわたる画期的変化 (a sea change) を生み出すことになるが、それにはこのような政府機構の改変だけでなく、DFID の大臣にクレア・ショート (Clare Short) 女史という労働党の実力者が就任し、縦横にリーダーシップを発揮したことが影響している (彼女はトニー・ブレア (Tony Blair) 首相、ゴードン・ブラウン (Gordon Brown) 財務相とならぶ労働党リーダーの一人である。) その下でサッチャー時代の 1984-1985 年にわずか年平均 14.8 億ドルの低水準に落ちた ODA 総額(ネットディスバース)は、とくに 1997 年以降急速に回復し、2003 年には暫定 61.7 億ドルの高水準に達している。サッチャー政府が推進し、スキャンダルを起こしたタイトの無償資金協力にたいする奨励措置である Aid and Trade Provision (ATP) が廃止され、その上に援助における「商業的利益の追求」を断ち切る決定が行われたが、その背後にも同女史のつよい実行力があつたといわれる。国際的には、1999 年の拡大 HIPC の決定はゴードン財務相とのチームワークの所産である。関連して世銀が SAL 体制にかえて PRSP 体制を創設し、譲許性援助を求めるすべての国に参加を義務づける決定を行ったとき、ショート女史のリーダーシップで成立した英国、北欧諸国及びオランダをメンバーとする“Like-minded group”の強い圧

⁴ この小節の解釈にもとづく部分は主に ODI, *Changing Aid Policies of the Major Donors: UK Case Study: Final Report*, London, 2004. mimeo. に依存している。これは JBIC の委託調査によるもので、これを素材とした詳しい報告として飯島聰・佐久間真実「英国援助政策の動向—1997 年の援助政策を中心に」『開発金融研究所報』第 19 号 2004 年 6 月がある。

力が働いていたと見られる。さらに最近では、ドナー諸国のアフリカ諸国に対する双務的 ODA の形態として投資プロジェクト・借款をやめてドナー間協調によるセクターワイド援助あるいは一般財政援助に切り替えようという提案をショート女史は同じグループとの協力の下に強く働きかけていた。

2.2. 「1997 年国際開発白書」の援助構想

DFID 発足 6 ヶ月後の 1997 年 11 月、国際開発大臣から議会に提出された「1997 年国際開発白書」を、次項でみるブレア首相の『第 3 の道 (1998)』を補完的文書として読みあわせるとき、それは国際的に拡大適用された社会的正義の哲学に裏打ちされ、途上国援助の政策体系としても、理論的な包括性と整合性をかね備えた壮大な doctrine を形成しようとしているかにみえる。

ブレア首相の「第 3 の道」は、1905 年に選出された労働党政府の国家主義的社会民主主義の福祉国家構想(「第 1 の道」) およびサッチャリズムの新自由主義的福祉政策(「第 2 の道」) のいずれでもない「第 3 の道」として、新情勢下の人々にたいして「平等化された機会にもとづく潜在能力の昂揚」を保障する新しい福祉国家思想を説くものだが、それは途上国の開発と貧困削減に関するアマルチャ・セン (Amartya Sen) の“Capability”アプローチときわめて類似した構造をもっている。他方白書の示す援助政策の体系は、世銀・IMF が主唱し、世界の援助コミュニティが合意してきた PRSP 体制の最高ゴール、即ち「貧困削減」の実現と衝突せず、かえって PRSP 体制が内包する開発モデルおよび制度手続きモデルのもつ不備をある方向で補正しようとしてさえいる。

しかしこのように学説としての倫理性の充実、包括性・一貫性の堅持は、反面からみると現実政治の舞台での融通性の欠除、したがってさまざまな内容のプラグマティズムとの確執が誘発され易いといえよう。ショート女史が 2003 年 5 月イラク政策に関するブレア首相との意見不一致のため辞任してのち、その理想主義的政策の帰趨がとわれるようになったのは、このような背景によるものと思われる。

しかしこの小節では、まず「1997 年国際開発白書」から把握できる限りでの援助哲学および援助政策の体系について要約を試みる。

(1) その援助哲学

「白書」の第 1 節 (開発の挑戦) は、過去 50 年にわたる英国および世界の国際開発の経緯を概観する中で、労働党政府の新しい国際開発の理念的背景について述べている。そのいくつかの点をあげよう。

- (a) 国際開発の探求は第 2 次大戦後の大事業の一つだった。鍵となる課題は植民帝国の体制から独立国家により構成される世界への移行を統御することだった (1.1)。
- (b) 冷戦の終結は国際政治の構造転換をもたらした。1989 年にいたるまでは両陣営の思想的対立のため開発努力が歪められた。両陣営はそれぞれ多くの途上国を自らの利益になるように縛りつけるため援助を利用し、持続的開発を無効にした。新時代は開発努力の焦点を貧困削減に向ける新しい機会を与えた (1.5)。

- (c)(しかし)世界人口の 1/4、13 億人が極度の貧困の中に取り残されている。その一人当たり所得水準は、1 米ドル等価に足りず、機会とサービスへのアクセスを欠いている。かれらは孤立し、無力であり、またしばしば、人種、カースト、性差あるいは不具のため社会的に排除されていると感じている (1.9)。
- (d)このような困難にもかかわらず人々が生き残りえたという事実は、人間精神のすぐれた証である。貧困な男女は大きな創造性、力量およびダイナミズムを発揮して想像を絶する困難を日常的基礎の上に克服した。貧困民は自らの熟練、その社会制度、価値観と文化、及びそれ自身の環境に関する詳細かつ高度の知識といった資産を持っている (1.11)。必要な支援が与えられれば、彼らは持続的開発の受益者ともなり、また手段ともなりうる (1.12)。
- (e)過去 50 年間にわたり開発モデルに 2 つの欠陥があった。第 1 は国家による生産・交易活動及び資源配分と価格形成に対するコントロールを過信し、歪みと非効率・腐敗を招いたこと、第 2 は、逆に最小化された国家および無統制の市場への確信であり、それは経済成長に失敗し世界中に不平等の増大をもたらした (1.15)。いまや国家の経済成長促進・国民の裕福化に向けての役割を土台とする新しい統合を求める機会が存在している。国家と市場はともに、良い“従者”とはなるが“主人”としては悪いのである。われわれは良い国家 (the virtuous state) が開発支援の鍵的役割を果たしうることを学んだ (1.16)。
- (f)現英国政府は 1997 年 5 月、社会的正義にたいする更新された公約にもとづいて選出された。公約は、すべての人の安全保障、保健と教育のサービスへのアクセス、強固な社会制度、より大きな平等および機会の提供などである。われわれはわれわれの子供達のために求めるこれらのことを、全世界の子供たちのために求める。このような諸原則は、われわれの国内的、と同時に国際的な諸政策の基礎を形成している。政府は既に人権ならびにより倫理的な外交政策に対する公約を鮮明にした (1.20)。

(2) 援助政策の体系

「白書」で 4 つの節にわたって記述された援助政策の体系は、私が旧稿で用いた枠組⁵にそうて、「開発モデル」(援助を供与する相手国の開発が援助をも一つの投入要素としてどのようなメカニズムで開発を達成するかを説明するもの)および「狭義の援助システム」(ドナーがどのような援助供与の手続きを用いて途上国側に上記開発モデルを実施するよう動機付けるかを説明するもの)にそれぞれ対応する 2 つのパートに分けて考察する。

(a) 開発モデル

このパートの考察は白書の主要な項目を拾い上げ整理することによりストレートに進めることができる。

国際開発支援の最高目的：貧困削減 (poverty elimination) と経済成長の促進とにおか

⁵ 石川滋「PRSP 体制の有効性について」『国際協力研究』19-1、2003 年 4 月。ここではこの 2 つの柱のほか「HIPC Initiative の有効性」という柱をたてて、狭義の援助システム課題のうち、債務取消問題を別扱いしたが、本稿では一括して考察している。

れる。

貧困削減と経済成長の促進とを結ぶメカニズムの要件：貧困削減のための「持続的開発（sustainable development）」は単に安定的かつ活発であるだけでなく、貧困民を参加させそれに開発の成果を共有することを許すような経済成長の達成を土台としなければならない（1.17）。成長の要件は、より具体的な次の各項で示される。

イ. 健全な財政バランスと低率のインフレなど、マクロ経済の安定。

ロ. より開放的で規制の少ない国内貿易および外国貿易の促進。

ハ. それらによる貯蓄の増加とそれが助長する投資。

ニ. 以上の仕組みが民間セクターの発展を活発化させ、その結果として経済成長が大きい刺激を受ける。

ホ. 一部の国では外国投資が重要な役割を演じる。

ヘ. 以上のようにして経済環境が変われば生産活動の広い領域が活性化される。とくに重要なこととして、貧困民が持続可能な生活を確立する機会を与えられる（1.18）。

開発プログラムと政策の援助：開発は複雑な過程であり、とくに資源の乏しい国にとっては対処至難な課題である。開発成績のよい一部の国（有効な政府、開明的な立法、慎重な予算化および効率的な行政をもつ国）は国際開発目標の急速な達成に成功しようが、ほとんどの貧困国は開発プログラムの遂行のために支援を求めている。かれらの努力に有効な支持を与えるためには、開発プログラムを通ずる措置（Section 2）およびより広範な諸政策を通ずる措置（Section 3）の双方が必要である（2.1, 2.2）。

イ. 開発プログラムの直接支援のために必要な介入は次のようである—生存の基礎的必要品；水および食料；教育投資；保健および家族計画サービスの供与；小企業奨励による雇用機会創出のためのインフラ施設投資；良いガバナンス、法の支配、反腐敗活動；婦人の平等化促進、児童搾取の禁止の行動（2.3）。

ロ. 低所得国による貧困排除へのコミットメントがあり、その他の適切な政策の実施が見られる場合、英国政府はこれらの国と長期のパートナーシップに入り、援助資源の増加とより柔軟な利用を認める用意がある（2.21）。このパートナーシップの下では、資本援助（特定プロジェクトの資金的支持）、プログラム援助（国際収支及び予算支持）技術協力その他各種の支援が支援の相手国、他のドナー国およびわれわれの側の状況を考慮した上で実施されるが、パートナー政府の政策実施能力に自信がもてる際には、われわれは特定プロジェクトの支持をやめて、セクターワイド・プログラム或いは全経済をサポートするよう資源のより戦略的な使用を考慮することにする（2.22）。

ハ. ドナー間援助協調 途上国とドナーコミュニティの間の真のパートナーシップは貧困削減のため重要である。われわれは、国際コミュニティの他のメンバーとともに、その需要に応え、長期にわたりその健全な開発戦略を支持するために資源を約束しなければならない。行政能力が限られている国は、主な双務ドナー国や多角的機関の一つ一つと個別計画につき交渉する必要はない。われわれは、ドナー間協調の強化を奨励している（2.20）。

ニ. 政策の一貫性 開発援助はわれわれが貧困との対決に支援を与える方法の重要な一部分

をなしているが、それは決してわれわれの途上国との関係の唯一の局面ではない。国内的・国際的の双方にわたって、環境、貿易、投資、農業、政治、国防、安全保障および財政的諸問題の複雑な絡み合いがあり、途上国との関係に影響を与えている。貧困削減に真のインパクトを与えるためには、われわれはこれら個別政策の間に最高の整合性を保証しなければならない(3.1)。

資金援助: 途上国の開発プログラム支持のためには資金援助が必要である。国際コミュニティの途上国に対する譲許性資金移転は近年著減した。英国のODA資金支出も同じであり、そのGNPにたいする比率でいえば、1979年には0.51%であったのが、現在では0.27%まで低下している。英国はODA支出額を反転増額させ、国連MDGが求める対GNP0.7%にまで増やさねばならない(4.9)。われわれの開発援助資金は限定された目的以外に使用してはならない(4.6)。また今後のわれわれの途上国援助はすべて「贈与」の形態で行われる。

(b) 狭義の援助システム

世界銀行・IMFのSAL体制やPRSP体制の場合は、“狭義の援助システム”の考察はほとんど、ドナーと受け取り国一国の政府との間の援助供与の“政策改訂条件”(いわゆるconditionality)の是非やその内容の検討に集中していたが、英国労働党の援助政策の場合はそうはいかない。すでに前項(a)開発モデルがしめしているように、この援助政策が構想している援助受け取り国の開発モデルは、それぞれの国民経済の固有の開発能力に加えて、英本国や他のドナー諸国の物的資金的援助、さらには各種の政策支援が望ましい形と水準で与えられ、そこで持続可能な開発や貧困削減が進行することを想定している。それ故に、その開発モデルが有効に作動することを保証する“狭義の援助システム”もまた、開発モデルに相応する多次元・多局面にわたるインセンティブ・メカニズムを備えたシステムでなければならぬのである。以下ではそのような重層的システムを各層ごとにみることにしよう。

英国政府とその援助受取国政府の関係について「白書」は次のように述べる。

英国政府は途上国との間の“開発のためのパートナーシップ(partnership for Development)”確立が“開発援助の旧式の政策改訂条件(the old conditionalities of development assistance)”に代わって必要だと確信している。このパートナーシップの確立のためには、双方において貧困排除に対する政治的コミットメントが求められる。またわれわれは、途上国が貧困排除の際目標達成のための戦略を立案する用意をもつこと、またその計画を内外において共有する結果、国内の優先順位について相談を受けた市民社会がその発言力を通じてそれぞれの国の貧困民支援の政策へのコミットメントを強化させることを希望する(2.19)。

「白書」はこのような要件を備えたパートナーシップの確立がどのような手続きで相互確認されるかを明らかにしていないが、それがどのようなインセンティブ・メカニズムを伴うかについては明示的である。すなわち前項でみたように、パートナーシップができれば、援助の約束は長期化し、その額が増加し、援助の使用条件がより弾力的となる。そして援助モダリティとしてより高次のセクターワイド・プログラムや一般財政支援の適用が考慮されている(前掲(a)「開発プログラムと政策の援助」のロ)。また「ドナー協調」によるドナーとの援助交渉の手続き簡素化、“取引費用”節約の可能性が生まれる(前掲(a)「開発プログラムと政策の援助」のハ)。そのようなパートナーシップからえられる便益は、パートナ

ーシップの成立しない際の対策と対比されることになる。これらについては次の記述がある。

ある状況の下では、関係政府が貧困排除にコミットせず、健全な経済政策を遂行せず；あるいは紛争にまきこまれているが為に、政府間パートナーシップは不可能である。貧困国が貧困民の人権の実現を助けるコミットメントをしない政策によって統治されている場合にも、われわれは可能な限り支援するが、それは代替的チャンネルを通してである。そのようなチャンネルには、市民社会の諸組織、民間機関や地方政府が含まれる。そのような場合、われわれの援助は、厳しく、無視され抑圧された被害者に集中して行われる（2.24）。

英国とその他ドナー諸国・国際機関との関係

白書の開発モデルは、途上国の開発プログラム支援のために他のドナー及び国際開発機関との密接な協力があって初めて可能な政策措置を記述している。しかしそのために必要な協力関係の記述はさほど充分ではない（その必要性自体については上掲の2.2.(1)「その援助哲学」(c)）。国際開発機関（世界銀行グループ、地域開発銀行及び国連）には欧州同盟（EU）及び英連邦（Commonwealth）も加えてよいだろうが、白書は英国の開発援助予算額の半分（約11億ポンド）をそれらへの拠出のために用いることにより、英国自身の双務的プログラムにだけ依拠する場合と比べて“遥かに大きい領域に影響力を行使することができる”と述べている。すなわち、

われわれは多角的システムへの影響力の行使を通じて貧困削減への国際的コミットメントを増大させ、かつわれわれの多角的および双務的努力が相互に補完しあうように活動することが可能になるのだ（2.8）。

他のドナー諸国との関係ではとくに、英国の個性が強くていている援助協調のための新しい援助モダリティについて、英国がどのようにしてそれらの国々の同意をえて実施に移していくのかが問題である。

英国政府閣内での協調

白書の開発モデルはさらに、途上国への支援の方法として、その開発プログラムに対する直接支援とは別に、政策支援なるものをあげている。それは具体的には、DFIDが開発政策の最高責任を担う閣内省に格上げされることによって可能となった開発を中心とする「政策の一貫性」の主張の貫徹による。これにより英国政府の他の関係省は、開発支援のために途上国の貿易・投資・農業発展などに利益を与える政策の実施を迫られるようになった。システム上の措置は、すでに前掲2.1項でDFIDの誕生の意義に関連して述べた。

英国政府と民間セクターとの関係

白書の開発モデルはまた、英国民間セクターの途上国での商業的活動に制限を設けることにより、途上国の開発による利益を庇護している。そこで発生する可能性のある民間セクターの不满をどのように説得しようとしているか。

われわれは、政府と民間セクターの間でも、新しい長期のパートナーシップの関係を確立することを求めている。それは途上国の持続的開発を支持することによって得られる利益を共有する内容のパートナーシップである（2.31）。ビジネスの立場からは、途上国は急速に成長する市場において人口の過半数を占めており、そこでの持続的な開発を支持するための建設的なアプローチを

とることには、政府とビジネスの利益の共有がある。前政府がベルガウ・プロジェクトないしウエストランドヘリコプターをサポートしたスキャンダル⁶は、短期的な商業利益のために開発資金の使用を歪めたものであり、繰り返してはならない(2.32、2.33)。国際的領域では「ひも付き援助の借款」の制限を強く支持し、援助プログラムの中で現地(地域を含む)の技術と資源の利用をさらに進展させる(2.34)。英国ビジネスの関係では、われわれは個別契約にもとづく狭い関係を離れ英国民間セクターの広い範囲(コンサルタントおよび請負業者、投資者、輸出入企業者、ビジネス団体、大会社、小会社)の技術にもとづく貧困排除の共同事業にシフトさせたい。ATP⁷には貧困排除を中心的な狙いとする視点が欠けているので今後申請は受理せず打ち切る。しかしこのことは、「混合借款(mixed credit)」を含め、民間金融と組み合わせて開発援助を供与することを止めるということではない。ただ過去においてみられた濫用を戒めて「混合借款」の実施は輸出補助ではなく、貧困削減支援を主な目的とする国別の合意されたプログラムによって管理されることになる(2.35)。

(c) まとめ

「1997年国際開発白書」でみた以上の英国援助政策の体系の考察を世銀のSAL及びPRSP体制が内包するそれとの対比の形でまとめる。

白書が期待する援助供与相手国の「開発モデル」の記述は、その国民経済が、自らの改革に加えて、英国・その他ドナーの国および国際機関の物的資金的援助および政策支援(とくに貿易・投資政策・援助協調によるそれ)をうけて経済成長ならびに貧困削減を実施する重層的な過程の記述となっている。SAL・PRSP体制の示す開発モデルの場合は、途上国政府自らの改革による成長・貧困削減プロセスの記述がほとんどであり、援助については世銀・IMFの国際収支・財政支援のそれが加わるのみであった。

前項の開発モデルにおける成長メカニズムについては、白書のそれとSAL・PRSP体制のそれとの間に実質的なちがいは少ないように見える。共通するのは、マクロ経済の安定と、内外にわたる規制緩和により、民間セクターが発展(さらに一部の国では外国直接投資が活発化)し、それが成長の原動力となることに筋書きが求められていることだ(2.2節をみよ)。市場メカニズムが未成熟な段階で産業政策の役割が不可欠となることへの関心がそこには欠けている。

開発モデルの重層的な過程の記述に対応して、「狭義の援助システム」の記述も重層的となった。SAL体制の下でもっとも重要な議論の対象となった援助供与の交換条件としてのconditionalityについては、それがインセンティブ機構として失敗であったことが世銀

⁶ 次項述のATPにもとづいてサッチャー政府時代に行われた途上国援助プロジェクトでスキャンダルとされたものである。その一つ、ベルガウ事件は、マレーシアのベルガウ24プロジェクトをめぐる生じた。英国政府はこのプロジェクトに応じようとした英国企業に対してATPにもとづいて234百万ポンドの資金割り当てを行ったが、マレーシア政府は同企業による汚職があったとしてその応札を禁止した。同じ汚職に関して英国のNGO(World Development Movement)は1994年同企業を高等法院に提訴した。同法院は同年11月この資金割り当てがマレーシア国民の経済的ないし人道的利益に反するとしてハート外相にたいして撤回を命じた(注4のODI文献による。)

⁷ 1977年に通産省内に設置された「援助貿易準備金」と呼ばれる制度で途上国の開発プロジェクトで英国企業の受注が英国の商工業の利益となるとみられるさいに、英国が政府援助金を供与することを認めた(同上文献)。

内外において認められた形となった。白書もそれと同じ認識の下に conditionality にかわるインセンティブ機構として、英国政府との間に“開発に関するパートナーシップ”の関係が樹立されたさいの援助の優遇原則を提示した。パートナーシップの条件とは、途上国側の政府により貧困排除にたいする政治的コミットがなされること、そのコミットメントを具体化するための開発戦略が立案されること、などである。SAL 体制から PRSP 体制にかけての conditionality の議論との対比でいえば、これは ex ante conditionality の失敗を ex post conditionality に代えることにより救うという構想からさらに進んで、後者を援助供与自体を国ごとに選別する selectivity の手段として使うといった改訂にそうているように思われる。いずれの場合にも、選別から漏れた途上国にたいしては援助が完全に絶ち切られるわけではない。しかしこのようなパートナーシップ方式が有効かどうかはまだテストされねばならない。

前項を除く他の局面におけるインセンティブ機構については、構想の中身の明らかなもの（英国国内の閣内関係、対民間セクター関係）と明らかなでないものがある。しかしいずれの場合にも、動機づけの対象である政策目標が倫理性の高いものであり、またその中には説明不十分なものもあるから、実現性はなおテストされねばならない。

2.3. ブレアの『第3の道』とセンの潜在能力アプローチ

この小節では、さきに約束したように、「1997年国際開発白書」に示された援助の哲学を労働党党首で現英国政府首相であるブレア氏の福祉国家建設への『第3の道』（1998）によって簡単に補説し、あわせて後者と類似する論理構造をもつセンの貧困緩和や開発に対する“capability アプローチ”に言及する。

まず白書が、1997年の労働党政府登場の際の選挙公約である「社会的正義」の諸原理は、英国内にとどまらず、あらゆる国の国民に対して適用されるものだ述べていること（上記の2.2.(1)「その援助哲学」第6点）を強調しておかねばならない。次に白書は、過去半世紀間の「開発モデル」の2大欠陥として、第1に国家が経済に介入しすぎて歪みと非能率・腐敗をもたらしたこと、第2にミニマル国家および無統制の市場諸力を確信して成長に失敗し、世界全体にわたる不平等の増大をもたらしたこと、しかし最近数年間にえられた重要なレッスンは貧困民に恩恵を与える経済成長の実現のために国家と市場とのバランスをとることであった（同上第5点）と述べているが、これは『第3の道』が古い福祉国家思想の下でのつよい社会保障政策という第1の道とも、またサッチャー政権型の市場原理主義にもとづく反福祉・反社会保障政策という第2の道ともちがう最善の選択を目指している、と述べていることに対応している。この「第3の道」の選択をより具体的にみると次のようである。

- (1) ブレア政府が発出した一連の所得保障は、一面で無就労の人々に対する所得補助を厳しく削減する（この点ではそれらがモラルハザードを生むとして削減を求めた前保守党政府の政策を踏襲している）が、その反面において、低給与所得層を優遇し就労を魅力的にする税法上、国民保健拠出制度上や最低賃金制度の創設などさまざまな工夫を企てている。真に公的扶助を必要とするものに対しては、その受給が恥辱的とみられないようにする工夫もある。

- (2) 外部労働市場における雇用創出のため、雇用者にたいして非正規労働者の雇用を奨励する工夫が行われている。
- (3) ブレア政府は節約的な財政・金融政策を採用することによりマクロ経済の運営を通ずる完全雇用政策を放棄しているが、労働市場に介入してミクロ政策として求職活動支援、雇用補助金支給、職業訓練および教育を内容とするサプライサイドからする雇用増進をはかっている。

福祉国家政策におけるこのような「第3の道」の選択は、近年における英国社会の重大問題として、無就労者世帯およびそれにもまして不就労者（経済的非活動人口 Economically nonactive population、或いは非労働力人口）の著しい増加という事実があることをみるとわかり易い。その原因としてはとくに、近年の急激な産業構造の変化が伝統地域の主要産業を衰退させ、失業者を産み出し、さらに低技能のため新職業に転換できず就労意欲を失った膨大な非労働力人口を創出しているということがある⁸。

ブレアはこれらの非就労労働力および非労働力を「社会的排除」により創り出された犠牲者と捉え、その要因を取り除くことを「第3の道」の諸施策の課題とした。その目的はこれらの人々が他の正規の労働者との「機会の平等」を与えられ、同じスタートラインから出発して、それぞれの潜在能力を発揮するようにすることである。

最後にこの「第3の道」がセンの倫理経済学と同じ構造をもっているという点についてふれよう。後者においても最高の価値は貧困民の「潜在能力」を高める（理想的にはそれを人々の間で平等化する）ことである。潜在能力とは人びとが獲得する特定のもの（所得的富）そのものではなく、それが人びとのよりよい生活のためにさまざまな方向と形態で機能し、奉仕しうるように変えられるものと能力と制約要因との組合せである（センの定義では、ものが使われ、またそれによって人があることは「機能（functioning）」と呼ばれ、個人にとってのこの「機能」ベクターの集合がかれの「潜在能力」である。）ところでこの「潜在能力」は貧困民の場合にさまざまな社会的制約を受けている（「社会的排除」）。世界銀行の『世界開発報告 2000/01年』の貧困特集は、センの「社会的排除」の考察を3つの概念に要約してその章立ての骨格としている。それは「機会の欠除」、「権利の喪失」および「安全の不足」である。「社会的排除」の諸要因が取り除かれるとき、貧困民の潜在能力は増大し、より平等化した機会を享受できるようになる。これがセンにおける「社会的正義」の概念であろう。

ブレアの「第3の道」とセンの「潜在能力アプローチ」との社会的正義に関する概念構成の著しい類似性がどこから来たのかは興味ある探求課題である。しかし当面のところそれは重要ではない。重要なことは、このような概念、構成の類似にもかかわらず、「社会的排除」をもたらしている実態経済の上での文脈のちがいは、成熟した市場経済における社会・家庭・労働力と人口の多数が農村に居住する低所得発展途上経済におけるそれらの間にある重大な深溝であることに留意することだ。

⁸ 深井英喜上掲論文をみよ。不就労者の急激な増加は最近の日本でも注目を集め始めた問題である。玄田有史・曲沼美恵『ニート・フリーターでもなく失業者でもなく』幻冬社、東京、2004年。

3. 英国のアフリカ経済へのアプローチ

3.1. DFID-ODI のアフリカ研究

第2節では、新労働党政府およびショート女史のリーダーシップの下で形成された理想主義的な英国の途上国援助政策について考察した。本節では、その政策、なかんずく無償による貧困排除を中心的な方式とするその特徴が、英国の主たる援助対象地域であるアフリカの経済的イシューをどのように反映しているか、またその政策の実施の結果としてそれらのイシューがどのように解決されつつあるか、などを問うことが中心的課題となる。

英国の政策とアフリカ経済の開発需要との関係を正面切って問うことは容易ならざる課題であるから、実行可能な道としてわれわれは研究目的に適合するより絞られた“切り口”を見つけなければならない。私はいろいろと試みたのち、本研究では、アフリカ援助の長い経験をもつ DFID とアフリカ諸国の経済についての深い研究実績をもつロンドンのシンクタンク「海外開発研究所 (Overseas Development Institute: ODI)」との、いわば“合作”によるアフリカ諸国研究プロジェクトが示唆する“切り口”に従うことにした。この研究で参考にしたのは ODI の 3 つの組のアフリカ研究プロジェクトであり、それぞれの総論的報告は次のとおり（これとは別にカバーされた国々の個別報告があるが、それについては私は一部しか読んでいない）。

PRSP Institutionalisation Study: Final Report, Chapter 1: Overview of PRSP processes and monitoring (Submitted to the Strategic Partnership with Africa) 15 Oct 2001, ODI (以下[ODI, 2001])

国別には 8 カ国をカバーする。ベニン、ガーナ、ケニヤ、マラウィ、マリ、モザンビーク、ルワンダ、およびタンザニア。

M. Foster, A. Fozzard, F. Naschold, and T. Conway. How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure Reform in Five African Countries, ODI May 2002 (以下[ODI, 2002])

5 カ国とはウガンダ、ガーナ、タンザニア、マラウィ、およびモザンビーク。

Laure-Helene Piron and Alison Evans. Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper, ODI, March 2004 (以下[ODI, 2004])

国別には 4 カ国をカバーする。ポリビア、ジョージア、ウガンダ、およびベトナム。

3 つのプロジェクトのうち第 1 のものは、正式には Strategic Partnership with Africa (SPA) の委託研究であるが、その全体の調整、とくに重要な諸報告のレビューは DFID が SPA にかかわって行うことが記されている。第 2、第 3 のプロジェクトは DFID の資金サポートにより行われている。われわれにとっての“切り口”となる DFID-ODI のアフリカ研究の特徴は次の 3 点に示されよう。

- (1) DFID はその援助哲学にもとづいてアフリカ援助の有効な処方箋（無償の貧困削減を中心とするもの）を作製する研究を「委託事項 (TOR)」として提示しているが、ODI はそれにもとづいて研究を始める前に自らの蓄積した知見にもとづいて研究対象のア

フリカ諸国に共通する文脈（コンテキスト）をある「悪循環」の構造（出発点を“新家産制国家”の政治体制に求めている）として特定した。

- (2) その結果、DFID-ODI の研究の全体の仮説は、アフリカ諸国の貧困削減はこの悪循環の構造があるために解決を阻まれる可能性があるが、他方では貧困削減を是が非でも実践しようとする政治的リーダーの決意があれば、悪循環の構造は少しずつ崩れていくかもしれないという命題となっている。
- (3) 現実に調査で明らかになったことは、アフリカ諸国間に大きい変異があるが、総じては、貧困緩和への進歩はわずかでしかないことだ。しかし政治体制の変化は徐々に（incrementally）ではあれ認められる。

本節では以下この“切り口”にそうて、英国の援助政策とアフリカ経済の接触面を考察しよう。

3.2. “半民主化”の政治経済構造

まず、ODI の一連の研究のはじまりとなる[ODI, 2001]の TOR は、PRSP 体制の強化のためには被援助国政府をはじめとする Stakeholders がその体制に対して積極的な態度をもつだけでなく、むしろそれよりも決定的なこととして、貧困削減を実行に移すための制度として、「公共支出管理」および「ガバナンス」政策などの導入が不可欠だと考え、それを調査することを求めた。この研究プロジェクトが「PRSP の制度化研究」と名づけられた背景はここにあるといえよう。しかし ODI はこのプロジェクトの準備段階（Scoping Stage）において早くも⁹TOR には含まれていないが追加の必要がある研究課題として「PRSP プロセスが政治的であることの認識の重要性」をあげ、その理由説明のためにも「8 カ国に共通の文脈」の詳細な記述を企てたのである。

「最終報告」において示された「共通の文脈」の要点をみよう。

- (1) 1980 年以降の国際的な選挙を通ずる民主政治化の動きの中で、アフリカにおいても 80 年代末多党システムの下での大統領選挙が普及するようになった。マスメディアの自由化もみられる。しかしそこに示された民主主義は表面的なものに過ぎず、国の実態はせいぜい“Semi-democratised state”であるにすぎない。政治学の用語では、それは“新家産制国家（Neo-Patrimonial state）”とも称すべきものである。一般的にはパトロン・クライアント関係（Patron-Clientism）を土台とする政治体制の国である。（歴史的に存在した）純粹の「家産制国家」では国の資源は近代的意味の公共財産ではなく、支配者の家産（私産）として扱われた。政府官僚（Public servants）やその家臣はサラリーでなく、任命された官職に附帯した収入（Prebends）により報酬をうけた。新家産制政治（Neo-Patrimonialism）は専制主義或いは自由・民主主義的立憲国家の外観を装う官僚国家構造の下であっても、同じ原則が働いているところではどこでも、支配的に作用しているのである。

- (2) このようなパトロン・クライアント関係が政治の支配的形態であるところでは、各省

⁹ PRSP Institutionalisation Study（Scoping Phase）, Report on Progress and Preliminary Findings, Nov 2000, ODI

は中央から委譲された権限を行使するセンターであるよりはむしろ秩禄制の下での“職田”或いはその“石高”に似ている。内閣はしたがって政策決定に保証を与えることはできない。次官たちも各省の内部で政策決定に積極的に参加することは必ずしもない。決定は行われても、それが各省間で相互に整合的である保証は原則的にもありえない。総じていえば、これは政策過程が分断されていることである。

- (3) 依存度の高い援助、とくにプロジェクト建設の援助は、新家産制政治による政策過程の分断を強化する傾向をもっている。それは国内の利害関係者に対する説明責任を弱め、政策・計画の実施能力を奪ってしまう。それはまた公的私的双方のセクターにレント・シーキング文化を植え付け、新家産制にもとづく社会的政治的関係をさらに増幅させる。
- (4) より技術的レベルにおいては、公共支出および収入管理システムは少なくとも最近まで、公共政策目的によって動かされることはきわめて少なかった。行政システムも同様にモラルの低さと成果達成のインセンティブの弱さによって特徴づけられた。

新家産制国家について：補説

ODIのアフリカ研究のハイライトである「新家産制国家」の概念については多少補説をしたい。

第1。ODIがアフリカ諸国経済の初期条件の第1に「新家産制国家」という政治体制の特性をかかげたことは創見であった。実際に、われわれはアフリカ経済の特性を掴もうと努力して専ら経済分析の方法に依拠してきたが、隔靴搔痒の感を免れなかった。アフリカ経済の特性を求めると、われわれはアジア経済との対比を手がかりにするのだが、経済分析の方法だとほとんどの主要変数について両地域の間では程度の差しか出てこないのである。それに対してこの政治学の概念である「家産制政治」はマクスウェーバーが創り出したものではあるが、中国ではそれは国民党の“官僚資本主義”的な国营企業を生み出している政治体制であって、人民共和国の登場がそれとの決別を画したことが知られている。タイでは家産制企業の終焉は1950年代にサリット首相が米国政府（のち世界銀行）の援助条件を受け入れたときに始まるとされている。このように東アジアでは家産制政治との決別が近代化のわかり易い標識となっているから、家産制政治がまだ残っているとされるアフリカ諸国とのちがいが絶対的なちがいとして納得されるのである¹⁰。

第2。しかし[ODI, 2001]が用いる家産制の用語については、現在の私の研究段階では一定の留保を置きたい。なぜならば中国の場合に家産制体制という概念によって伝統的社会政治体制を論じることは、それが漢代にまでさかのぼりうる中央集権的官僚制度の中身をなしていたことの証拠がある。インドについても、その中世（13世紀初頭から18世紀末まで）の

¹⁰ 石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店1960年では、「家産制国家」の概念を現代開発経済学の政治経済学的アプローチにおける鍵的概念として扱っている。なお、中国の国民政府の家産制国营企業の名残にかかわるものとして、松本充豊『中国国民党「党営事業」の研究』アジア政経学会、1901年がある。タイについては、Oey A. Meesook et.al., “The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth.”, Thailand (March 1987), mimeo; J. Alexander Caldwell, *American Economic Aid to Thailand*, Lexington Books, Lexington, Mass. 1974; 末廣昭『タイ：国家と民主主義』岩波新書（1993）を参照されたい。

ムスレム征服王朝によるインド社会の支配が、封建制度でなく官僚制的な秩禄制（その役得を伴う官職は金銭で売買もされた）によっていたことも十分な記録と研究がある¹¹。しかし ODI の家産制への言及の背後にどのような歴史的考証があるのかについて私はまだ知らないし、植民地化によって消滅したアフリカ諸地域の旧王国の政治体制に対する知識も充分でない。その点からいえば、さしあたりは ODI の解釈は、それが家産制体制とほとんど同義に使われているパトロン・クライアント制度の方で受け取ることにした方がよい。開発における国家の役割を特集した世銀の『世界開発報告 1997 年』¹²は、19 世紀にいたるまでの英国政府が伝統的なパトロン・クライアント制度の下でその地位をえた公務員によって運営されていたこと（共通の俸給制度はなく、賄賂によって公式給料が補完された。管理職の役人はその地位を売買できる私産とみなし、しばしば、自身のスタッフを雇い、その給料を支払った）1854 年の Northcote-Trevelyan 報告によって公務員改革の青写真が示され、はじめてキャリアの公務員による近代的官僚制度の導入が求められたが、根強い抵抗があり、それが全省庁に強制されたのは漸く 1970 年であったこと、などを教えている。ODI のパトロン・クライアント制度の言及は、少なくともアフリカ諸国がいまこの Northcote-Trevelyan 報告以前の状態にあることを教えている。

第 3. 家産制体制にせよ、パトロネジ体制にせよ、それがアフリカで出現したのは 80 年代末以降だということは強調すべきである。そもそも植民地本国が退場してあとのアフリカ諸国では、部族間の対決による紛争の長い 1 時期があった。1966 年から 86 年にいたる 20 年間のウガンダの“国家暴力”（肥沃な南部のバントウ族と不毛な北部のナイル族の間の大量殺戮を伴う抗争）や 1967-70 年のナイジェリアの“ビアフラ内戦”（北部のハウサ・フラニ族、西部のヨルバ族、東部のイボ族間の抗争）などがそれである。80 年代に入って紛争の性質に変化が現れ始めた。原因にいくつものことがあげられているが、その一つは冷戦下の東西対立にかわって、英欧プラス国際援助機関の政治的影響が強くなり、その結果部族対立の構造は変わらないまま多党間選挙による大統領制の国家が出現した。その下で政治社会の安定を求める仕組みとしてこのようなパトロネージ制政治体制が出現したとみられるのである。[ODI, 2001]は現在特徴的に見られる政党間関係について次のような事実をあげている。

- ・ 反対党は無数あり、不統一（unstructured）、無思想・無政策で、たえず支配的勢力に対して変節（defections）が行われている。
- ・ 大政党が政策綱領の上で選挙に敗退し、政権の交替がみられるというような（現代的な）政治的変動はほとんどない。
- ・ 古典的意味での市民社会はほとんど存在していない。

¹¹ 家産制国家とは、元来マックス・ウェーバーの歴史的な「権力と支配」のあり方に関する類型論の概念である。ここに述べたインドや中国のケースについては、ウェーバーの『世界諸宗教と経済倫理』の大著のそれぞれ一部をなす『儒教と道教』および『ヒンズー教と佛教』の中に詳説されている。いずれも日本語訳（細谷徳三郎・深沢宏）および英訳（H. Gerth, D. Martindale）がある。いずれのケースでも、この体制の下では、政治的支配の頂点に立つ君主がその権利を少しずつ臣下に分譲し「役得」を与えるかわりに「服従（或いは忠誠）」と「行政サービス」（治安や徴税など）を要求しており、中央から末端にいたるまでこのような「役得」と「サービス」の連鎖が見られた。

¹² World Bank, *World Development Report 1997* (The State in a Changing World), p80

3.3. PRSP の制度化：進行おくれる

実際に貧困緩和がどれだけ進展しているかを、ODI の「PRSP 制変化」研究プロジェクトの枠組みにそってみよう。ただし研究の成果がえられるには PRSP 体制発足後の経過時間が短すぎて、示された結論はきわめて中間的なものでしかない。研究計画自体は年を経るごとに進化している。[ODI, 2002]では研究目的を貧困削減戦略と PEM 改革の関係におき、[ODI, 2004]では PRSP アプローチを政治体制との関係でみる課題を設定した。しかし経過時間の不足を充分補うにはいたっていない。進歩はただ PRSP 制度化のおくれの背景についての認識に関してのみみられる。以下ではその点を中心にその観察をみることになる。

(1) 制度化の前提としての政府のコミットメント

貧困削減の重要性についての政府のコミットメントは中央政府の関係各省の役人レベルではかなりつよいが、地域・地方政府ではそれはほとんどみとめられない。“政治レベル”でのコミットメントは、上の“テクノクラート・レベル”のそれよりは遥かに弱い。ガーナ・ケニヤなどではとくにそうであり、モザンビク・ルワンダでは政治的支持があるが、それは政府与党の内部に限られる。タンザニアでは高いレベルの政治的支持が仮定されているが、多くの観察者が HIPC2 の完了点以後それが続くかどうか疑問をもっている[ODI, 2002]。ウガンダでは 1986 年軍事クーデターの結果部族間抗争を収束して全国を統一した「国民抵抗運動 (NRM)」のムセバニ大統領が高いコミットメントを示しているが、その政治体制が異例の“無政党”システムであること、また大統領が 2006 年に予定される次期選挙での三選を求めている政治的緊張を生んでいること、などが持続性に不安を投げかけている[ODI, 2004]。

(2) MTEF と PEM¹³

PRSP 制度化の中心的改革対象とされた公共支出は 5 カ国共通に 1990 年代はじめには非効率でありかつ逆進的だったといわれる。その一面として、政府はきわめて多くの活動に介入していて、その結果その大部分が必要な予算と管理に恵まれなかった。利用可能な財源を特定の基準或いは目的にしたがって必要な支出項目の間に効率的に配分するというはめられたに行われず、年々の予算は前年比の増加額についてのみ“増分主義”にもとづいて既存の支出項目の間に均等配分された。MTEF は PEM のこの側面の問題を解決するために提案された。それは 3 年の中で収入見込み額を公認の支出優先順位にもとづいて再配分することを目指している[ODI, 2002]。しかし実際にはそれが有効に実施されるためには、政府部内で計画化の機能を担当するものと予算化の機能を担う者との調整が適切に行われていないという問題があった。他方では、MTEF の効率性の前提としては、それが政府収入のすべてを管理していることが必要だが、実際には外国援助の資金がそれに包摂されず、政府内にも多くの off-budget 勘定があり、その管理外にあった[ODI, 2004]。国別にみると、これら 3 つの側面のすべてにわたって望ましい成績をあげたのは、ウガンダ一国に止まり (計画と予算の権限を集中する Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED) が設置され、Poverty Eradication Action Plan (PEAP) が予算化の基礎として制度化され、MTEF

¹³ この両概念については、石川滋「貧困の罟」と“公共支出管理”—新しい開発モデルを求めて (FASID, Discussion Paper on Development Assistance No.2, 2003 年 12 月) を参照されたい。

が実施された。しかし MFPEd はなお軍事予算および大統領府 NRM を含む state house の支出はコントロールできないでいる、その他の国の進歩は遅々としている。

(3) 政治体制の変革が誘発されたか？

はじめに述べたように、このトピックは ODI により DFID-ODI 共同研究のはじめに提起されたものだが、この共同研究のハイライトの一つであるだけでなく、DFID の貧困削減を最高目的とする援助政策の近期における成否の鍵を握る問題であるともいえよう。これにたいする[ODI, 2004]の診断は、しかし、少なくとも 2004 年にいたる時期においてその方向での進歩は可能だと思われるが、現在までの変化は微小 (incremental) に止まるということだ。これは前項で PRSP に対する政治レベルでのコミットメントの診断結果として示されたところと等しい。しかし進歩は可能だと思われるというとき、その理論的な可能性についての認識が次第に深まっていることがわかる。これを示す文章を見よう。

(a) もし政府が貧困やそれに関連する業務について市民と協議することを義務づけられるならば、政府は次第にそれについて真剣に考慮し、また説明責任を果たすことを迫られるようになる。そうならば公式・非公式に政治体制の変化が促されよう[ODI, 2001]。

(b) 貧困削減ということは必ずしもゼロ和ゲームではないが、それが実施されれば必ず勝者と敗者が現れる。なぜなら特権階級は保護されなくなり、差別的慣行は廃止され、政策はより広汎な社会グループに恩恵を与えるようになるからだ。貧困削減はこのようにして権力関係や、政府の政策優先順位や、立法的枠組みについては憲法上の保証までも変換させることを求めるのである[ODI, 2004]。

4. 日本援助の東アジア型モデル—基本的特徴

以上では、英国の途上国援助のアフリカ型モデルを考察した。すでに与えられた紙幅を超過しているので、そのまとめや舌足らずのところの補足も省略する。それに対比されるべき日本援助の東アジア型モデルについても、英国援助のそれと比肩できるくわしさを記述することは断念しなければならない。その代わりに 2 のモデルと共通の枠組みにそうて、日本援助の東アジア型モデルの主要な構成要因について略述し、そのさい英国援助のアフリカ型モデルとの比較に言及する。日本の研究者の間では、日本援助の東アジア型モデルの個別の構成要因については共通の十分な知見があると思われるから、それで本節の目的は大まかには達成されると思う。

4.1. 途上国援助政策

(1) 援助哲学

現労働党政府の英国の政策では、その新しい「社会的正義」の理念(「機会の平等」とそのための「社会的排除」の除去)を英国国民だけでなく途上国の全国民に当てはめるべきだという公約とその理論的基礎についての体系的記述がある。日本には 92 年の「ODA 大綱」以降理念形成の努力は続けられているがそのような思想や哲学的体系をもつものではない。長ら

く援助の事実上の理念として合意されてきたのは「要請主義」であった。それは第2次大戦で被害を与えた東アジア諸国への賠償準賠償などを継承した贖罪的な心意のあらわれであり、倫理的に正統であった。

(2) 援助の手続きシステム

英国では援助を専管する DFID が閣内省として、その援助哲学を背景とする途上国の開発支援の最高責任を担う機構となり、途上国の開発がその援助でなく英国の通商・投資政策などにより影響を受ける場合は他省（とくに外務省・通産省）にたいして発言し、他のドナー国政府や国際援助機関と交渉することができる。日本では援助政策は、対外経済協力関係閣僚会議の下で、外務省（主管は経済協力局）が調整の中核となり、財務省（国際局）、経済産業省（貿易経済協力局）その他の関係府省と連携を取りつつ、協議し、調整しながら決めていくことになっている。そのために全体として政策の統一とバランスはとれても、開発や援助に固有の専門性にもとづいたリーダーシップのある援助政策ができ難いと思われる。

(3) 開発モデル

英国の援助政策が構想している途上国への援助を前提した上での開発モデルは、世銀・IMF の PRSP 体制が構想している開発モデルとよく似た構造をもっている。日本の援助政策が構想している開発モデルは implicit であるが、これも一点を除いてそれとほぼ整合的だといえるかも知れない。その一点とは、世銀・IMF が構造政策によって途上国の経済制度が市場経済化すれば、産業構造の近代化、工業化は市場メカニズムが自動的に解決してくれると考えているのに対して、日本の官僚やエコノミストの多くがそれは容易なことでなく近代化・工業化のためには積極的な「産業政策」が必要だと信じていることである¹⁴。開発の最高目的として英国の政策は貧困排除と経済成長とを併記している。これは日本の政策となじみやすいが、産業政策への言及がないので、英国の成長支援は単なるレトリックとして終わるおそれがある。ただし DFID の通商政策・投資政策への発言権がそれにかわる役割を發揮することはありうる。

(4) 援助と政策改訂条件 (conditionality)

英国政府は SAL 体制の下でのマクロ経済支援の政策改定条件が途上国政府の ownership を傷つけ失敗であったことを認めた上で、それにかわるものとして途上国政府との間で開発に関するパートナーシップを構築することをあげ、それが低所得国政府による貧困削減へのコミットメントと適当な一連の開発政策の実施を条件として確立したあと、それにたいして優遇的な援助を与えることを約束した。このパートナーシップが確立しないさいにも援助は

¹⁴ 誤解を避けるために述べるなら、ここにいう「産業政策」は、特定の産業業種の育成のために輸入割当・輸出補助、選別融資、租税特別措置などの手段を行使して産業や民間企業に対して強力に介入したかつての日本・韓国型の産業政策を想定しているのではない。許容される産業政策の定義としては、しばしば、市場メカニズムの失敗による産業間資源の誤配分を是正する政府の政策ということがいわれ、「幼稚産業保護論」はその限りにおいて是認された。しかし、そもそも市場経済が未発達である途上国の場合には、政府の役割はより念入りでなくてはならない。そこでは、どの産業が開発のために欠けているのか、どれが競争優位産業であるか、などを市場は教えてくれない。それらについての調査研究の実施から、そのための能力形成は政府の最初になすべきことである。内外の民間投資促進のための環境整備も緊急である。産業政策が狭義の産業保護を必要とするさいには、GATT その他の国際的約束の範囲内でのみ実行が許される。

与えられるが、それは中央政府を通じてでなく NGO や地方政府などを通じて直接貧困民に対して供与さえることになる。これがインセンティブ機構としてどれだけ有効かは、実際にテストされねばならないが、日本政府の援助は、伝統的に、要請主義によって援助相手国政府から発議されたプロジェクトに対して政策改訂条件などなしに与えられ、関連する開発政策については、それとは独立に対等な立場での“政策対話”として協議し、助言した。これは相互間の信頼関係強化に貢献した。

4.2. 主たる援助供与地域諸国へのその適用

(1) 初期条件

アフリカ諸国（英国にとって関係の深い5カ国ないし8カ国でみる、以下同じ）の初期条件で決定的な重要性をもっている事実は、1980年代の政治体制民主化の国際的圧力の流れの下で、部族間抗争から脱却して多党制選挙で選ばれた大統領を中心とする国の政治・社会関係がパトロン・クライアント制或いは「新家産制政治」体制として特徴づけられる関係に変質したことである。この体制の下では政府機構のヒエラルキーおよびそれを支える官僚組織は外見上は近代的な規律と指揮命令系統をもつ体制の様であっても実質はそうでなく、職位は役得を伴う家産であり、上級にたいして特定のサービス（忠誠・貢納など）を提供するかわりに職位内における活動に制限をうけない。したがって各省間で政策の統一或いは協調はなく、また統一的な資源配分を伴う政府財政は運営されない。

東アジアでの決定的なちがいは、この家産制の体制が第2次大戦後まもなく制度的に廃棄され、近代的な行政機構官僚組織が登場したことである。それに伴って近代化・工業化の統一的な政策と統一的な財政運営が次第に実施可能となった。そのさいに一部の国で専制主義・統制主義の行き過ぎがあり、非効率な回り道をたどることになったが、その多くはほとんど自力で正常な道に戻った。これには人的・社会的能力の発展段階の違いなどの初期条件の追加を説明のために必要としよう。

東アジア諸国でも部族間対立に似た“ethical な対立”の問題はあった。これについては2点ほどコメントする。(イ) そのルーツは、東南アジア諸地域は植民地下にあって一次産品輸出経済として形成をされたとき、国土のほとんどが閉鎖的な自給コミュニティで覆われていて必要な労働力の大半が中国・インドの過剰労働力地帯からの移民労働力で充足されたことにある。(ロ) これらの移民労働力はその後次第に第1次産業の担い手として成長し、独立後の輸出経済を担う不可欠の階層となった。それは土着の支配的人種（階層的には政府官僚・国营企業従業者など）としばしば対立、抗争したが、新興国家の成長のためには、人種間の協調ないし同化が決定的に重要であった。最大の成果がみられたのはタイにおいてであり、そこでは人種の同化が実現している。激しい抗争を経験したマレーシアでは、1971-1990年の間経済的社会的に弱体なマレー人種を優遇して華僑に対抗できる勢力として育てあげるための「ブミプトラ政策」が実施され、それがかなりの成果をあげたところで、1991年の新政策（ビジョン2020）で「国民的合意」の形成を国策とすることになった。これはマレーシア国家の枠組みの中でマレー人、中国人が連帯感をもちつつ「競争的共存」を実現することを求める。マレーシアの急激な工業化の成功は、この「国民的合意」のかなりの程度の成功を

抜きにして考えられない。

(2) 開発のプロセス

英国援助が支配的なアフリカ諸国では、ドナーによる援助の効果もあって 1995 年ごろ、70 年代以来の一人当たり所得の低下傾向は止んだが、所期の貧困削減は遅々としている。貧困削減政策を実施させることにより、伝統的政治体制の変革・民主化改革を前進させようという着想は困難を潜り抜けた末の優れた着想ではあるが、これもほとんど成果をあげていない。これと対照的に東アジアでは多くの国で成長と同時に貧困削減が着実に進展している。産業構造としては、農業農村経済の発達がまず実現し、ついで農村工業化から都市中小企業・大型高技術の工業化が開始されている。そして、工業化の進展は人口の都市化、労働者中間層の増大をもたらし、それが各種の社会制度の改革やひいては（専制制度の枠内であれ）政治のより一層の民主化を促している。

(3) 援助の役割

前項の開発のプロセスに含まれた援助の役割についてみよう。アフリカ援助の場合、英国単独の援助を取り出すことができないから、国際援助コミュニティ全体によるその考察で代用する。援助は 1980 年代以前には専らプロジェクト援助の形態で行われ、それ以降構造調整貸付を主とするものになった。過去の実績はいずれの援助についても満足のいくものでなかったといわれる。プロジェクト援助の不調については、その主な原因として各国のマクロ経済の枠組みができ上がっていないこと、ドナー間でのプロジェクト投資支援の連絡・調整が不十分であり、政府も管理能力がないところから、実施されるプロジェクトは統一性のない“モザイク状態”となった¹⁵。この評価で想起されるのは、一つには 90 年代になって重視され始めた低所得国の「公共支出管理」のおくれの議論において、中央政府がその財政収支の全貌を情報として捉えていない理由の最大のものがドナーによる援助資金の予算外扱いの慣行にあるとされていることであった¹⁶。さらに類似の問題として、世界銀行の援助有効性の研究がとりあげたプロジェクト援助のファンジビリティ（資金の流用可能性）の是非の議論で、アフリカ 7 カ国の実証研究が示した「ファンジビリティ皆無」のケースが、（逆説的であるが）もっとも望ましくないケースであったことがある。これはこの 7 カ国に公共投資プロジェクトを選択し、予算を管理する能力がないために、ドナーによるプロジェクトの選択・資金の供与がそのまま政府の事業となるためであった¹⁷。このほか、プロジェクト援助のミクロ的効果にかんして汚職が語られる例は非常に多い。他方構造調整貸付がアフリカにおいてとくに不首尾であったことはよく知られている。HIPC 救済構想は、かくて 90 年代半ばには不可避とされていた¹⁸。以上は英国のアフリカ援助が現在直面しているイシューの記述でもあると思われるが、しかし英国の 97 年政策が描いている援助構想がそれを解決できるかどうかはテストされねばならない。

¹⁵ World Bank (African Region), *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990's*, Nov. 1995, pp72-3.

¹⁶ 上掲注 13 の石川稿参照。

¹⁷ 世界銀行著、小浜裕久・富田陽子訳『有効な援助：ファンジビリティと援助政策』東洋経済新報社、2000 年、pp104-5。

¹⁸ Ismail Serageldin, *Poverty, Adjustment, and Growth: Africa*, The World Bank, Jan.1989, p21.

60-70年代においては、東アジア諸国は総じて開発の初期段階にあり、運輸・通信・電力などの経済インフラの整備・拡充、さらに工業化に向かってある程度端緒に立った国では、鉄鋼・金属・化学肥料など基礎工業の創設のための外資および技術の輸入、が優先課題であった。他方では日本産業も第2次大戦後の復興過程において、輸出向け船舶・プラント等の生産を頂点とする資本財工業の発展とそのための海外重工業資源輸入の長期契約による確保を緊急に必要としていた。このような双方のニーズが着実にかみ合ったできごとが1978年2月の「日中長期貿易取り決め書」の調印であり、1979年の日本海外経済協力基金による対中円借款および1980年の日本輸出入銀行・中国銀行間の資源開発借款の開始は、この「取り決め書」による大規模な相互交流の発足後間もなく起こった不測の事態に対処する方策として実行されたものである。「貿易取り決め書」の内容は、1978年から8年間にわたって、片道100億ドルの規模でまず延払いにより日本から中国へプラント及び技術、建設用資機材を送り、ついで中国から日本へは石油・石炭を送るといったものだった。中国政府は早速この「貿易取り決め書」に基づいて主に日本の企業とプラント輸入契約を締結し、それを土台に同年懸案の「近代化10ヵ年計画」を開始したが、計画業務の大失敗のためにこのプラント契約実施延期や取り消しを通知して来るということになった。円借款や輸銀バンクローンの供与はこの危機を救済する手段として提案されたが、その内容も面白い。輸銀ローンは輸出用の山西省の石炭、山東省・大慶の石油生産近代化のために使われ、円借款はそうにして増産された石炭・石油を対日輸出基地に運ぶための鉄道港湾設備の近代化にあてられたのである。中国への援助はその後90年代半ばにいたるまで、円借款と輸銀資源ローンとの、それを同じ目的と形態の協調の下で進められた。かくて引き続き日中双方のニーズの一致がみられた¹⁹。同じような援助の構造は1966年に始まった日本の韓国への円借款、1969年に始まった日本のタイへの円借款においても見られる²⁰。

次に80年代とくに1985年のプラザ合意以降の新しい段階では、日本・東アジアの他の諸国はともに経済発展が著しく進み、もはや上記のようなそれぞれ復興途上及び開発発進期にある双方のニーズの一致はみられない。双方の経済協力の中身は既に援助関係を卒業してむしろ直接投資（日本側の）支援とそれに促されて進化しつつある輸出入関係を土台とする工業化（東アジア側の）のそれにシフトしつつある。

（4）東アジアの低所得国に対して

第4節の最後に重要な補遺を加えねばならない。われわれは以上で日本援助の東アジア型モデルの素描を企てたが、実のところそこでの「東アジア」とは、日本のほかにはいわゆるNICS、ASEANの創設メンバー5カ国を加えた諸国に限られている。それらは90年代にすでに中進国の段階まで成長した。日本もまた成熟した資本主義国となりつつある。新たに登場した問題は、以上で取り扱わなかったベトナムを先頭としてミャンマー、モンゴル、カンボジア、ラオスと続く東アジアになお残る低所得国のこれからの成長・開発をどのような見

¹⁹ Shigeru Ishikawa, "Sino Japanese Economic Cooperation" in *The China Quarterly*, March 1987. 飯島聰「中国の開発に対する日本の経済協力の貢献—円借款の役割を中心に」2004年5月（謄写）

²⁰ 開発金融研究所（JBIC）「東アジアにおける日本の経済協力の政策一貫性—円借款の事例」2004年2月（謄写）

通しで捉え、またそれに対する日本の望ましい援助関係をどのように運営し、それらの国の開発の促進に貢献するかという問題である。この問題を考える上で以上の東アジア型モデルからえられるレッスンとしてさしあたりはっきりしていることは、われわれが援助を供与する際に conditionality をつけず、真剣でかつ対等の立場にたつての「政策対話」を続け相互信頼をかちえたということである。われわれは、このやり方を堅持した上で、東アジアの新顔の低所得国との協力に乗り出さなければならない。

(a) ベトナム

東アジアの 21 世紀初頭における低所得国を対象とする援助政策の先駆的研究として、われわれはすでにベトナムを対象として 1995-2001 年の 6 年間にわたる「市場化支援開発調査」を行っている。この調査はベトナム政府の日本政府に対する「5 カ年計画」の考察・実施に関する助言の要請をうけて開始されたもので、いわゆる「知的協力」という新しい援助形態に属するものである。この研究の方法上の特色は日本側の開発経済学を中心とするアカデミクス(約 20 人)とベトナム側のカウンターパート(事実上は計画投資省の高級専門家)との徹底的に近い共同研究により、ベトナムの長期経済開発計画立案実施上のイシューを特定し、調査し、政策案として立案提言することにあつた。われわれがかかわった長期計画は「第 6 次 5 年計画(1996-2000 年)」および「第 7 次 5 年計画(2001-2005 年)」の 2 つである。」日越共同研究によりカウンターパートとの間に相互信頼と友情が生じた。ベトナム指導者の信頼も得たと思う。われわれの東アジア低所得国研究としては、市場経済形成のおくれている社会経済でのその形成プロセスを農業・農村経済及び企業改革の領域で明らかにすること、貿易自由化および外国直接投資誘致をもふくむ産業政策の形成にかんして、未完成ではあっても、数歩踏み出すことができたと考えている。成果を示す文献を 3 点に限定して示す。

石川滋・原洋之介『ヴィエトナムの市場経済化』東洋経済新報社、1994 年。

日本国際協力事業団・ヴィエトナム国計画投資省『ヴィエトナム国市場経済化支援計画策定調査、フェーズ 3：概略報告書』2001 年 3 月

大野健一・川端望『ベトナムの工業化戦略』日本評論社 2003 年

(b) ラオス・ミャンマー

ベトナムで実施された「日越共同研究」と同じ方法にもとづく「知的協力」が 2000 年 4 月から 2002 年 6 月にかけてラオスで原洋之介東京大学教授を主査として、また 1999 年 11 月から 2002 年 12 月にかけてミャンマーで尾高煌之助一橋大学教授(当時)を主査として実施された。その後の追跡調査の成果をも含めて、東アジア低所得国の特質および日本の援助のあり方がそれぞれの国にかんして次第に明らかにされつつある。主要報告書をあげる。

Committee for Planning and Cooperation (Lao People's Democratic Republic and Japan International Cooperation Agency, *Macroeconomic Policy Support for Socio-Economic Development in the Lao Republic. Sector Report Vol.1, 2, and 3.* July 2002.)

The Government of the Union of Myanmar and Japan International Cooperation Agency, *Myanmar-Japan Cooperation Programme for Structural Adjustment of the*

5. 相互学習に向けて—おわりに

この報告の究極の目的は、東アジア諸国の援助を経験的土台とする日本の援助政策とアフリカ諸国援助を経験的土台とする英国のそれとを対照させることによって、かなり大きな開きのある双方の援助政策の相互理解・相互学習に役立たせるということだった。このうち相互理解の方は、前節までに、一応、英国援助のアフリカ型モデルを日本援助の東アジア型モデルと比較可能な形でスタイライズしえたため、かなりの程度目的を果たせたと考える。しかし相互学習のほうの目的は、国際援助コミュニティが真に協力し合うことのできる共通の援助政策をつくりあげるためにこの相互理解の中から何を学び取るかを体系的に示すことによって漸く果たすことができる。これは新たな準備を経て取り組むべき大きな課題であるが、現在の段階でいえることはある。その数点を記して結語としたい。

5.1. 英国モデルへの希望

第1に、英国モデルにたいして再考を希望したいことがある。本文で述べたように、われわれは、英国労働党政府の援助政策が壮大な構図と理想主義に支えられたドクトリンをなしていることについ感銘をうけた。しかしそのドクトリンの国内版であるブレア首相の『第3の道』の倫理的規範、即ち「機会の平等」とその実現のための「社会的排除」の克服がそのまま途上国に適用されようとするとき、実行可能性からの問題を感じざるをえない。何故ならば、『第3の道』における「社会的排除」の中心問題は、高度成長の結果として生じた成熟経済社会での構造的失業者および不就労者（非労働力）の問題であるのにたいして、途上国、なかんずくアフリカにおける「社会的排除」の中心問題は、低生産性や、低開発性に由来する貧困民の問題であるからだ。

関連する問題はその援助政策をアフリカ諸国に適用するとき具体的に現れている。DFIDはその政策の最高ゴールである「貧困削減」がアフリカ諸国で達成容易でないことを知ったが、その困難にたじろぐことなく、貧困削減のより有効な道を求めて探求しつづけている。一方、DFIDと緊密な関係にあるロンドンのシンクタンク ODI は、その一連のアフリカ諸国研究の中で、その困難の根源にあるのは、アフリカ諸国の伝統政治体制を支配していた「家産制」（或いはパトロン・クライアント制）の政治体制が、独立後それぞれの国で種族間抗争が終わり多党制による大統領選挙の実施など民主化の動きが始まるとともによみがえった事実にあると主張するようになった。（東アジアの主な国々ではすでに戦後の早い時期に家産制体制は近代化、工業化に先がけて基本的には廃止されている²¹。）ODIはこの体制を「新家産

²¹ 中国やタイのケースについては上述（pp14-15）。家産制体制が現在なお残っている典型的な国はインドネシア。スハルト体制下のそれは KKN 或いは CCN（Corruption, Cronyism or Collusion, and Nepotism）の略称と呼ばれた。それがもたらす経済社会の非効率と困難は成長率の高かった 97 年アジア金融危機以前の時期には表面化しなかった。コーネル大学の Iwan Azis “Why and How

制」とよんでいるが、かれらは同時に、アフリカ諸国のリーダーたちが貧困削減にたいし政治的にコミットすれば新家産制の政治体制は次第に崩れていかざるをえないというロジックを見出しそれを強調している。しかし成果はまだ見られない。

われわれはアジアを主とする知見によって、古い社会制度や、場合によって政治体制までも、その変革が制度・体制そのものを対象とする改革によって実現する場合と、工業化を含む経済開発の副産物として実現する場合の二つのケースがあることを知っている。政府がその変革を急ぐときには、その達成に時間がかかる開発には手をつけずにそのままに制度改革を始めるが、それは却って大変に時間がかかる道となるおそれがある。他方で開発が先行する方は、もちろん社会制度が遅れている程度に応じてその実現はおくれるだろうが、この方は古い制度の残滓があっても、開発のための政府・民間活動さえ本格的ならば、やがてはそれを乗り越えて政治体制の変革が進展する大きい可能性がある。それは東アジア型モデルの成功の諸要因の中に多数見出される²²。家産制政治体制の変革の課題についてみても、それは貧困削減への政治指導者のコミットメントさえあれば貧困削減の制度化と併行して達成されると考えているようだ。これは理論的には可能であっても、実際にはきわめて効率の悪い企てであるかもしれない。それよりはより正攻法に近い企てとして、成長促進による経済構造の近代化による効果に期待する方がより効果的のように思われる。少なくともそのような方法を経験的に支持している東アジア型のモデルについて再考してほしい。関連して数点述べたい。

- (1) ショート女史は1999年末ロンドンで行った講演で、それまで途上国援助の主流をなしていた「プロジェクト」援助が往々にしてドナー国の政治的商業的利益に奉仕するため供与されたため失敗し、成功したものは僅かしかないと主張した上、真に開発支援を考えるなら、国旗をつけたプロジェクトで競いあい、またひもつき援助を主張すること

Institutions Matter in Indonesia's Episode of Economic Performance.” ADB Institute, Dec. 1999 (mimeo) や Y. Shimomura (ed.), *The Role of Governance in Asia*, Japan Institute of International Studies, 2003 に載っている Sudarno Sumarto et al. のペーパー (“Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia.”)。また Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital*, Allen and Unwin, North Sydney 1986 (木村宏恒訳) も重要。中国、ベトナムでは、社会主義化改革により家産制体制は消滅したが、国営企業の管理にその“残りかず”があり、その経営合理化、近代化を阻んでいる。

²² いくつかの事例をあげる。(イ) 日本において徳川時代末期から1910年代にかけて貧困農民を産む制度的枠組みとなった「手作り地主制」が、日露戦争や第1次世界大戦による工業化・都市化の進展による“子方”労働力の離村によって崩れ、いわゆる「寄生地主制」に転化したケース。佐賀平野について磯辺俊彦の研究(「いわゆる『佐賀段階』の形成」『主要地帯農業生産力形成史』下巻、農業総合研究所、1959年) 神奈川県厚木村についての和田傳の自然主義文学の小説『門と倉』(全3巻・続巻、家の光協会、1972-1974) など。(ロ) 南インド・マイソール州でのジャジマニ制度崩壊については Scarlett Epstein の研究 (*Economic Development and Social Change in South India*, Manchester University Press, 1962) などがある。最近の事例としては、(ハ) 中国において工業化の進展が都市中産階級の出現を促し、それが2004年3月の憲法改正(「三つの代表」思想と私有財産権保護を加える)の背景となった。(ニ) 前掲した英国の1854年 Northcote-Trevelyan Report の背景には、中産階級の台頭があった(かれらはその子弟の政府での就職機会を求めた)(Jenifer Hart, “The Genesis of the Northcote-Trevelyan Report” in Gillian Sutherland (ed.), *Studies in the Growth of Nineteenth Century Government*, Routledge and Kegan Paul, 1972)。

をやめねばならない、英国はセクターワイドアプローチがより多く採用され、その下で各ドナーが経済の全セクターを開発するための健全なプログラムを共同でサポートする措置をつよく支持する、と述べている²³。

- (2) 「1997年白書」も特定プロジェクトよりもセクターワイド・プログラム或いは一般的財政支援を望ましいとする政策志向を記載しているが(上掲2.2節)それはより外交的かつ留保条件付きの表現の下に行われている。ショート女史はその本音を率直に述べたのかもしれない。
- (3) しかしいずれにせよ、プロジェクト援助を主たる手段とした日本援助の東アジアにおける成功の経験について、英国の理解が皆無であったことが明らかだといえよう。日本のプロジェクト援助が(日本に輸銀バンクローンのような OOF の助けを借りつつ) 1980年代までの時期に中国・韓国・タイなど途上国側の真剣な工業化ニーズを助けたことは上述のとおりである。それらはプロジェクト援助のミクロ的な開発効果の集計的帰結だといえよう。
- (4) 日本のプロジェクト援助のマクロ的効果を「ファンジビリティ」をも考慮に入れて評価する仕事はまだ十分な成果を挙げていない²⁴。しかし IMF で 107 被援助途上国の 1970-2000 年のデータを用いて行ったグラントと借款の国内財政収支にたいするインパクトの比較研究は示唆的である(この期間において日本のウェイトは借款で大きく、グラントでは小さい)。その結果はネットの借款とグラントを含む援助総額が増加するとき各受け取り国の国内財政収入は減少する。しかし借款とグラントの効果を分離してみると、借款のさいには、国内財政収入は増加するが(平均して GDP にあたる 1.5% の借款を倍増するとき、国内財政収入の対 GDP0.35%の増加をもたらす) グラントのさいには国内財政収入は減少すること(GDP の 4%のグラントの倍増は国内財政収入対 GDP1.1%の減少となる)が明らかとなる²⁵。

5.2. 日本のアフリカ援助に対して

次に日本の援助政策に対しても再考を望みたいことが沢山ある。第1は、われわれがアフリカの経済やそれに対する援助政策を語るとき、東アジア経済にたいする知見やそれにたいする援助の経験をいきなり一般化した主張を行うきらいがあるのではないか、という問題である。私は 2003 年 9 月日本政府主催の下に東京で開かれた第 3 回アフリカ開発会議

²³ Speech by the Rt. Hon. Clare Short MP, The Adam Smith Institute, London: Protectionism in Aid Procurement – Disposing of a Dinosaur, 2 December 1999.これにたいする日本外務省経済協力局長飯村豊氏の Financial Times への投稿による反論がある(2000年2月22日; Japan is dedicated to fair aid programme.)

²⁴ 特筆すべきは、デンバー大学の Haider Khan による日本の対外援助におけるファンジビリティについての援助対象国別の一連の実施研究であろう。既発表のものとして Asian Journal of Economics and Social Studies, 12-4; (Suppl.) 1994 pp377-388 をみよ。

²⁵ B.Clements, S.Gupta, A. Pivovarsky, and E.R. Tiongson, “Foreign Aid: Grants versus Loans.” In *Finance and Development*, Sept. 2004.さらに援助受取国を corruption 指数により分類した推計があるが、そこではこの指数が最低の4分位にある国へのグラントの場合に、追加グラント額は国内収入の減少により相殺され尽くされることが示される。

(TICADIII)の「TICAD10 周年宣言」や会議の議論に関する「議長総括」が“アジアの経験”に数多く言及し、またわれわれが日本開発機関のスタッフが東アジア諸国で貰ってきた援助スタイルだと考えている「尊敬と信頼に基づくパートナーシップ」や、そこでの援助政策を支える開発モデルの特徴だと信じている「経済成長を通ずる貧困削減」などの言葉を強調していることに印象づけられた。しかしわれわれとして自戒しなければならないことは、日本のアフリカとのかかわりがこれまで非常に小さかったことである。その理由の一つとして、アフリカが日本から地理的に遠く、その特異な政治・社会・財政・経済やとくにそれらの歴史について、ごく少数の専門家を除き知識・経験が非常に乏しかったことがあげられる。また日本の援助については、援助の絶対額というよりは、その地域別配分においてアフリカは90年代にわずか1割を占めるに過ぎない非重点地域であり、従って政策的関心も小さかった。国際援助コミュニティの80年代以後の急激な戦略転換、すなわちSAL体制の導入、そのconditionalityの中身への政治行政改革(ガバナンス)の参入とそのウェイトの拡大、拡大HIPC構想、SALにかかわるPRSP体制の導入、主要ドナー間での援助協調の提案と強化などは、すべて英・欧ドナー諸国のアフリカ援助政策の不調とその克服への動きを契機として始まっているが、日本政府はその動きにたいして総じて受動的・態度留保的であり、それらに参加するのに時間を要した。

したがってTICADIIIの締め括り文献がこのような言及を行ったことは、日本の開発援助の経験がアフリカという舞台上で国際的に公認されたというよりは、むしろ日本が今後のアフリカ諸国の開発と国民の福祉のために本格的に取り組むことを公約し、それを参加諸国が確認したというように理解すべきであろう。

続いて日本がこれまでとちがって積極的にアフリカ諸国援助に取り組むことになったとき、どのような援助モデルでいくかという問題にふれよう。前項の考察はすでに、日本の東アジア型モデルで直ちに適用できるのは「政策対話」を中心とする援助スタイルと産業政策に深い配慮を与える開発モデルの2つであることを示唆している。しかしこれとても慎重に始めるべきであり、とくに産業政策については考慮すべき関連分野(たとえば財政・金融政策の分野でのより本格的な調査研究にもとづく、必要な資金のマクロ的なチェックの必要性など)がある。

最後にもっとむずかしいのは、英国のアフリカ型援助政策がリードする形で進んでいる国際協力コミュニティの現在の急激変化な援助政策の動きにたいして、日本がどのような改善のための発信をすべきかを考えることだろう。英国の無償による貧困削減支援中心の政策基調は、すでに全ODAの98%をグラントが占め(2002年DAC統計)またプロジェクト及びセクター援助を僅か10%にまで縮小する(2003年DFID年次報告)にいたった既成事実に支えられていて、それ自体の身軽な変更を許さないだろう。しかし日本が切り込みうるのはさしあたってはこの分野に限られるだろう。それはプロジェクト援助やそれを手段とする産業政策支援が有効となる状況があるということだが、その点では日本はこれまで説明の努力が足りなかった。しかし英国の政策はさらに、他の主要ドナーに対する援助協調(とくに一般財政支援)の要望から援助供与国の厳しい選別政策(selectivity)の提唱に及んでいる。これらに対してどのような根拠の下にどのようなスタンスで臨むかは、日本にとって十分に

回答の用意ができていない問題である。このようになったのは、日本の援助政策がこれまで国際援助コミュニティの動向に十分な関心を払わず孤高の道を歩んできたことによるのであり、相互学習の責任はこの点についてわれわれの側にある。われわれは緊急にこの責任をはたさねばならない。

[Discussion Paper Back Number]

- | | | |
|-------|--|-------------|
| No.1 | Global Development Strategy and Japan's ODA Policy
Izumi Ohno and Kenichi Ohno | March 2002 |
| No.2 | 米国における世界銀行の改革論議と国際開発潮流
—「メルツァー報告書」後の動き—
大野泉 | May 2002 |
| No.3 | Growth Promotion versus Poverty Reduction
—World Bank Rethinking of Aid Policy and Implications for
Developing Countries
Shigeru Ishikawa | August 2002 |
| No.4 | Diversifying PRSP
—The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction
Izumi Ohno | August 2002 |
| No.5 | PRSP・貧困モニタリング・援助協調
—タンザニアの事例
榎木とも子 | April 2003 |
| No.6 | 現地 ODA タスク・フォース強化策としての「ガーナ・モデル」
—ガーナにおける案件形成の取り組み
橋本宣幸 | July 2004 |
| No.7 | アフリカにおける貧困削減の制度形成
—エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察
笹岡雄一、山田肖子、平尾英治 | March 2005 |
| No.8 | Educational Finance and Poverty Reduction:
The Cases of Kenya, Tanzania, and Ethiopia
Shoko Yamada | March 2005 |
| No.9 | Supporting Growth and Poverty Reduction:
Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the
Japanese Model in East Asia
Shigeru Ishikawa | March 2005 |
| No.10 | 成長と貧困削減の途上国援助
アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のため
に
石川滋 | March 2005 |