



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	後開発途上国における援助の氾濫と新規援助モダリティ
Author(s)	角田, 晋一郎
Citation	年報 公共政策学, 6, 177-195
Issue Date	2012-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51934
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS6_014.pdf



後開発途上国における援助の氾濫と新規援助モダリティ

角田 晋一郎

はじめに

本稿はエチオピアにおけるケーススタディを皮切りに、開発援助における援助の氾濫に焦点を当てている。被援助国となる国家の中でもエチオピアを含む後開発途上国（以下、LDC）において生じ得る援助の氾濫として知られる援助課題を、従来型の援助モダリティのみならず新規援助モダリティを分析・評価することで、現状のLDCを取り巻く環境の中、今後の国際開発援助がどのように展開され得るのかを考察することを目的としている。

以下に本稿の各章のテーマと内容を概説する。

第一章、「エチオピアにおけるケーススタディ」では、多くの援助組織が流入することで生じる援助組織間の競争を取り上げ、被援助国側のガバナンス能力との関係において述べている。

第二章「援助の氾濫と援助協調」では、第一章で述べる事例から課題の本質を抽出し、なぜ援助組織間の競争が生じ、本来であれば被援助国側にとって望ましい援助の流入量の増加が開発効果を上げること妨げるのか、先行研究をもとに論じている。

第三章「LDCを取り巻く援助側の現状」では、現状のLDCを取り巻く環境がどのような状況にあるのかをOECD加盟国・非加盟国の両立場からの考察を試みている。そして新興国の開発援助への参入により、今後のLDCに対する開発がどのように展開し得るのか考察している。

第四章「援助体制の変化と新規援助モダリティ」では、援助疲れ、被援助国の債務問題、そして遅々として進まないLDC開発を背景として変化した援助体制について論じている。また、そのような背景の中で構築された新規援助モダリティに関しての考察を述べている。

以上のように、現状に至る開発援助の潮流を考察し、国際機関、国家やNGOなどの多岐に渡る開発援助参画者により複雑に形成される国際援助体制と開発援助のダイナミクスの中で生み出されてきた種々の援助モダリティとの関係を述べ、LDCの開発が援助の氾濫の渦中において、今後どのように展開され得るのかを念頭に論ずることを目的としている。

第一章 エチオピアにおけるケーススタディ

著者は青年海外協力隊員水資源開発職種として平成20年－22年の間、エチオピア国南部諸民族州水資源開発局に勤務した。多くの場合、相手組織の人材を通して課題へ

のアプローチを行わざるを得ないのであるが、組織の司令塔である上役は常に繁忙のため不在であり、さらに技術系の職員は研修や出張のため不在しがちであった。そのため、著者の携わったプロジェクトに限らず多くの水資源開発プロジェクトが遅々として進捗しない事態に陥っていた。この傾向は日本国の外務省と JICA¹⁾がそれぞれ主導する無償資金協力や技術プロジェクト無償、また、他国の援助組織や国際機関が主導するプロジェクトにおいても同様に見られた。

サハラ以南は世界的な水源開発課題地域であり、多くの援助組織が入り込むこととなる。しかしながら多くの援助組織が入り込むことにより、どのような問題が発生するのか、本章において実務上の課題・障壁と併せて論じて行く。

本稿における課題抽出を明確にする上で、改めて2つの課題をここに述べ、その後の考察への皮切りとする。本章ではまず、本稿の中核となる LDC 開発における「援助組織間の競合」を取り上げ、相互に関連し合う「被援助側のガバナンス能力」について論じる。

第一節 援助組織間の競合

本節では、援助の現場において生じ得る援助組織間の競合の一例として、現地職員に支払われる日当により引き起こされる問題を取り上げ、具体的な事例の要約と課題の抽出を行うことを目的とする。なお、ここで取り上げる日当とは、技術移転のための研修やプロジェクト型の援助を遂行する上で現地職員に対して支払われる援助側の支出を意味する。

日当は本来、現地職員の宿泊費や食費の拠出は消耗品や経常支出として被援助側の組織または個人により行われることが望ましいとされる。しかし、それらの出費が困難である場合に被援助国の負担軽減を目的に支払われ、現地職員にとっては通常業務の給与外の報酬となっている。著者の所属先であった水資源開発局に入っていた大口の援助組織を例に挙げると、一日当たりの日当として日本円換算にして、UNICEF²⁾が1,500円、世界銀行が1,000円、及び JICA が800円³⁾として拠出されていた⁴⁾。この他、独自路線の傾向が強い USAID⁵⁾では2,000円/日が拠出されていた⁶⁾。

このような援助機関による日当の差異には、援助予算を投下し効果・実績を残すために額を吊り上げ、より上役の人間や優秀な人間を自らの援助組織の研修などに召還しようとする援助側の意図が根底にある。ここでの問題は各援助組織が一つの行政組

1) Japan International Cooperation Agency

2) United Nations International Children's Emergency Fund

3) エチオピアが定めている日当の上限に則り定められた額を JICA は拠出した。

4) 金額は赴任当時(2010年前後)の値であり、物価上昇などに対応するため見直しが行われる。

5) United States Agency for International Development

6) 公務員の月給は10,000~25,000円程度であったため、日当を得ることはかなりの所得増につながる。

組織に対して援助を試みたとしても、名目こそ違え内容は似たものとならざるを得ないことである。そのため数の限られた職員の争奪戦が行われる結果を招き、援助側はプライオリティを増すために当初の日当の名目から離れた金額を日当として設定する傾向に陥ってしまう。この結果、比較的低額予算のプロジェクトほど人材の確保に苦労せねばなくなるのである。ひどいケースでは全くの門外漢⁷⁾があてがわれることさえある。

このような現象は私の所属した水資源開発局に限ったことではなく、援助が集中しやすい保険・衛生分野や教育分野においても同様であった。また、日当に限らず、援助組織が直接雇用する場合には現地公務員の規定月給と比較してかなりの高給が支払われる。さらに、国際 NGO や外資系の民間企業も同様な対応により人材を獲得しようとするため、現地職員の間には不公平感や不満が常に存在し、日当や給与の金額の多寡が職に対する動機となり、人材の流動は悪い意味で極めて活発となる。著者の所属先においては、後続の援助を効果的なものとするため、州の行政官や地方の行政官を対象とした能力開発を目的とした指導が行われたが、その修了証を踏み台に人材が行政分野から流出する本末転倒の結果を招いていた。結果として、開発のために必要な行政分野の人材が、薄給のため人材不足であるという悪循環に陥り、開発が頓挫することになる。

こうした問題における課題を整理すると、被援助国において分野を同じくする、もしくは上記の例のように同一の組織に対して複数の組織による同様の援助が入り込んだ際、人材の獲得競争が援助側に生じてしまう点である。いずれの援助側の組織においても、援助に対する効果は求めねばならず、受け入れ側に十分な人的キャパシティが無ければ、現地人材の獲得に奔走せねばならない。この人材獲得競争に敗れば、援助の効果が期待を逸れて低いものとならざるを得ない。この問題は開発に対する 이슈が大きければ大きいほど、また受け入れ先のキャパシティが小さいほど顕著に表れざるを得ないのである⁸⁾。人材が豊富であればこのような事態は回避されようが、人材自体が不足している場合には不可避の現象であるとも考えられる。

解決策の一つとしては受け入れ先のキャパシティを上げることである。しかし、これは人材が流出し易い中、援助を延々と続ければいつかは人材が豊富になるのではないかなんかなり楽観的な論理であり、望ましいとは考えにくい。もう一つの解決方法として考えられるのは、援助側が何らかの合意の上に援助の総量を受け入れ可能なレベルにするよう調整を図ることである。そもそも国際組織である世界銀行や

7) ある国際機関職員に聞いた話では技術者を呼んだのに、来たのは警備員や掃除婦であったとされる。

8) サハラ以南の水問題は典型的であり、著者の所属先であった水資源開発局においても記述の援助組織の他、ヨーロッパ系の援助組織、宗教団体、NGOと数多くの組織が同分野に殺到している。

UNICEF はその予算の一部を日本からの多国間援助予算として得ており、同様な援助を施すことは援助の重複にもなり非効率なのである。二国間の援助が競合することはともかく、このような国際組織との間にすら競合が生じざるを得ない状況こそ問題である。

第二節 被援助側のガバナンス能力

次に、日当問題に付随して投下される援助予算が所属先においてどのように消化されていたかの実例を述べる。第一節で述べたように、研修などのプロジェクト履行の際には、日当が援助組織から直接支払われる事もあるが、UNICEF と世界銀行の場合はプロジェクト予算の一部を被援助組織に割り当て、独自の会計を予算内で行わせていた。こうした場合、被援助国の当該組織では、日当の多寡による各プロジェクトへの序列・優先順位付けが行われ日当の多い業務ほど予算の消化が早くなった。また、該当するプロジェクトとは全くの別業務であるにも拘らず当該援助プロジェクトの名目での日当取得が行われることもあった。これは職員の低い所得に対する不満、他の労働者が援助により物的支援や、より高額給与をもらっていることへの不公平感が根底にある。しかし、このような日当にアクセスできる人材自体も限られており、これより生じる不公平感は所属先内及び下位に位置する地方自治体との摩擦を引き起こしていた。

このような日当の消化やそれが生み出す不公平感は、引いては各援助組織が主導するプロジェクトの失敗へとつながる一因となっていた。具体的には、このような大口でかつ自由度の高い財政支援に近い援助モダリティは、他の小規模の援助組織や草の根と呼ばれる小規模な活動の妨げとなっていた。

このような問題を被援助側のモラルハザードや脆弱なガバナンスの問題として片付けることは容易であるが、それ自体は開発を前進させる手段にはなり得ない。しかし防止策として援助側が監視すること、例えば日当の取得を毎回援助側に伺いを立てることも考えられるが、作業が煩雑になり非効率なものになってしまうであろう。作業が煩雑になることは人材の乏しい被援助側にも、財源の限られた援助側にも望ましい状態ではない。そしてエチオピアの財政状況に鑑みれば、援助を使わずに自前で日当予算を調達させることは量的に厳しいと言わざるを得ないのである⁹⁾。

日当を財政支援の例として取り上げたが、被援助側の経常支出の不足を補い手元の予算を元手に被援助側が自律的に開発を行える状態へと誘うためにも、被援助国に対

9) 水資源開発局では財政支援に対し、所属する南部諸民族州からの歳入はほぼ零とされ、水資源開発局のおよそ2億円余りの年間予算は首都での歳入及び他国や援助組織からの財政支援は連邦政府を介して賄われている現状にある。追記として、被援助国の管理能力を巡る財政支援に対しては他国政府や各援助組織も特に慎重であるが、現状におけるエチオピアの国家予算のおよそ半分が財政支援としての援助によりまかなわれている。

するなんらかの財政支援は必要となる。被援助側のガバナンスが弱い状況下で如何に効果的に財政支援を実行していくかは重要な課題である。

第三節 実務経験から得た課題の抽出

被援助国において生じる援助の競合やガバナンスの向上を克服し、開発を持続的なものとするためにどのような手段がもとめられるのか。経常的な被援助国の予算不足を補填するために、どのように予算を集め投下することが可能であるか。また、ガバナンスが脆弱な中で、どのような予算の投下方法が望ましいか。そして資金があっても被援助側が実行可能であるのかについて、次章以降で考察していく。

第二章 援助の氾濫と援助協調

本来、援助組織の増大はすなわち途上国に流入する資金の増大を意味するため、特に低所得国家にとっては望ましい状況となるはずである。しかし、第一章一節で挙げたように、現実には援助組織の競合が問題となることがあり得る。本章では、こうした競合が起きる状況を改めて整理し、援助組織間の競合がとりわけ LDC に望ましい影響を及ぼすことができないのかを明らかにする。

第一節 援助の氾濫

第二次世界大戦後の初期においては、軒並み疲弊しきった各国の財政下で復興や開発を低金利や長期償還期間といった条件で支援を実行できたのがアメリカ一国であったこともあり、援助が競合するといった事態は生じ得なかった。しかし、復興や敗戦国の経済復帰と成長が実現するに従い、開発途上国への援助供与国が増加し、さらに近年では国家以外の NGO による援助への参画が増えることとなった。

そのため援助組織の乱立により競合が生じ得る構図へと移行したのが現状である。援助の形態が二国間援助か多国間援助かに関わらず、援助の大部分は各援助国の国家予算¹⁰⁾から供出されるため各援助国は供与に付随した効果とそれに付随した利益を求めることにある。利益とは被援助国が抱える資源の獲得、市場の開拓、安全保障の確立、純粋な人道支援と言ったように援助側の思惑や時々により様々である。なお NGO は、DAC¹¹⁾諸国から途上国に拠出される ODA 総予算と比べると、その規模は2割程度であるが、援助の主体が NGO であっても効果と利益を求める点で本稿では同等とみなす（外務省 2010）。

単純には援助組織の増加に伴う援助額の増加は被援助国にとって望ましい状態である。それではなぜ競合が生じてしまうのであろうか。理由の一つとして考えられるの

10) ここでは民間資金や OOF（Other Official Flows）を除き ODA（Official Development Assistance）のみを意味する。

11) Development Assistance Committee

は、上述のような利益を求める際の奪い合いの結果として競合が生じる事態である。実務で経験した例として挙げたように、援助とはプロジェクト形式で行われることがほとんどである。つまり援助を実施するにあたり、その効果と利益を求めるためには被援助国と援助国、もしくは被援助国と国際組織との間に援助案件形成から事後評価までが何らかの形で行わなくてはならないことを意味する。つまり単純な援助国の増加といっても被援助国側になんらかの負担が必要とされるため、援助国が増えただけ被援助国の援助に対するキャパシティを超える事態が生じる。このキャパシティを超える量の援助が様々な援助組織により投入された際、限られたキャパシティを巡って競争が生じると考えられる。第一節の例に照らし合わせれば、限られたキャパシティとは人的資源でありこの不足により獲得競合が生じると捉える事が可能である。

つまり、日本の援助にも顕著に見られる傾向であるが、一国に対する援助は個別具体的なプロジェクト型の援助の集合体であり、二国間援助と一口に言っても内実そこには数多くのプロジェクトが同時進行することになり、援助組織が多ければ援助に該当する分野が重複することで一層被援助国側のキャパシティを圧迫することになる。さらに第一節の例で取り上げたように、人材の流動性が高い場合には結果として高い言語能力や学歴を有する有能な人材と経験を積んだ職員が自治体には残らない事態が生じ、キャパシティの向上が望めない事態に陥る。また、被援助国に求められる負担の増加も懸念される。具体的には援助側、もしくはプロジェクト¹²⁾により、契約条件、会計時期、援助方針などが異なることから個別の対応を行わねばならず、多大な労力を被援助国側に求めることになる。プロジェクトが実行される際の人材の獲得に限らず、プロジェクトが終了した際、その後の被援助国の継続的な経常予算の圧迫をも生み出すのである¹³⁾。そしてこの問題は大概にして、プロジェクトが終了するとともに、援助の氾濫下でのプロジェクト形式の援助が結果的に持続性の無い一時的なものに過ぎないことを示している。

なお、日本の最たる援助先であるアジアにおいては援助の氾濫が生じて、さほど問題にはならなかった。そればかりかアジアの多くの国は開発を遂げることができている。これは一重にアジアの被援助国の多くがキャパシティである物資、資金、人材、技術、制度などの側面において欠けている面が比較的少なかったためであると考えられる。つまり援助が過剰に乱立しても、それを消化できるだけのキャパシティが被援助国側に存在していたからである。一方におけるアフリカ諸国などの LDC において

12) 例えば日本の援助として給水を取り上げても、その内容は技術協力か一般無償化によって異なる。

13) 世界銀行による援助の氾濫（原文：Aid Bombardment）は「大量のドナーの数や資源、活動、そして複雑で一貫性の無い手続きの要求が、被援助国政府の計画、予算、管理、モニタリング、そして評価を行うためのキャパシティを越える」国家において顕著に生じる現象とされる（World Bank 2001）。

は乱立する援助を消化できるだけのキャパシティが存在せず、援助の氾濫による負の側面が顕著に生じると結論付けることができる。

以上をまとめると、LDCにおける援助の氾濫は、援助側と援助を受ける側の量的な不均衡から生じるプロジェクトの重複、整合性や関連性の無いプロジェクトの乱立を招く要因となることが指摘できる。キャパシティの大小、つまり多重の援助を調整するだけの能力に関わらず、被援助国側にとっては頂けるものを拒む理由は存在しないため、援助の効率性や効果を求める上で援助側が調整しなくてはいけないことになる。その一つが援助協調である。

第二節 援助協調

被援助国のキャパシティが脆弱である場合、キャパシティを超えて流入する援助の氾濫を防止するためには援助側での調整が考えられる。近年では、援助の氾濫を問題視したことから、援助協調の重要性が援助側に認識されるようになった。ここでは援助の協調へと結びつく、国際的な援助の潮流を追うことにする。

援助の氾濫によるパレート最適になり得ない状況から、開発援助の成長促進効果の発現を目的として各援助組織が協調することの必要性が生じてきた。この援助協調の重要性は国際的な合意としてパリ宣言¹⁴⁾により各国に認識されたとされる（外務省 2007）。パリ宣言は援助国と被援助国両者の取り組み事項をまとめたものであり、原則としてオーナーシップ、協調、アライメント、結果、そして説明責任を重視している（OECD 2005）。

国際的な援助体制に協調が重要視されたものの一つが貧困削減戦略書（以下、PRSP¹⁵⁾）を低所得国向けに提出させる援助体制である。PRSPとは被援助国のオーナーシップの下に、幅広い援助参画者を巻き込み策定される、被援助国のマクロ経済、社会構造政策、そして成長の促進及び貧困削減に関するプログラムを対外的な資金調達需要と関連させた開発計画を示したものである（IMF 2011）。PRSP体制への移行に際しては、それまでの失敗から様々な問題を如何に解決するかが重要な焦点となった。これはPRSPが援助の氾濫の防止策として、協調を埋め込んだ結果として表れている。

PRSP体制以外にも、特に援助の氾濫に対して焦点を当てた解決手法としてセクター・ワイド・アプローチ（以下、SWAp¹⁶⁾）と呼ばれる援助手法が考え出された。これは、各援助組織が個別に援助を実施していた状況から生じる障害を是正するべく、

14) 2005年パリにおける第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムにおいて採択された。第三回はアクラで行われ、アクラ行動計画として採択されている（外務省 2009）。

15) PRSPは世界銀行・IDAやIMFによる被援助国に対する債務帳消しや新規貸付の条件ともなるため多くの国で策定されている。

16) Sector Wide Approach: SWAP、SWAp、セクター・アプローチ、セクター・プログラムとも

被援助国政府のオーナーシップの下で当該分野に対する情報提供や指針調整を行い援助の効率化を図るためのものである。この潮流はさらには援助資金をも共通にしたほうがより効果的・効率的に援助を実行できるとの考えを生み、後述するコモン・プール¹⁷⁾形式の援助が台頭することになる。

第三章 LDCを取り巻く援助側の現状

LDCにおける援助の氾濫、それに対する援助協調が求められてきた現象・背景をここまで述べてきた。では、援助側の現状がどのようになっているのか、そして今後どのように展開され得るのであろうか。

本章では、OECD加盟国を中心とする世界の援助の開発途上国向けの資金の動き、そしてLDCに対する開発予算の動向、及びOECD非加盟国からの開発資金の流入に触れ、今後のLDC開発がどのように展開され得るのか考察する。

第一節 OECD加盟国・非加盟国からの資金の流れとLDC

先進国というのも抽象的な概念ではあるが、ここではDAC加盟国を先進国と呼び、先進国から開発途上国全般に対する資金の流れを見て行くことにする。DAC諸国からの開発途上国への資金の流れはODA以外にも、OOF、NGO贈与、民間資金が存在する。例えば2008年度の日本の場合ではODA額の2倍以上の民間資金が開発途上国に流れた。イギリスやフランスではそれぞれのODA額の3倍近い民間資金の流れがある。また、世界最大のODA拠出国であるアメリカは民間資金フローの純額がODA予算とほぼ同程度の額が、開発途上国から回収されている¹⁸⁾。NGOによる贈与額がDAC諸国間で突出して大きいのもアメリカの特徴であり、日本のODAの2倍近い贈与が行われている。DAC諸国全体で見ると、ODAの合計額と民間資金の合計額とがほぼ同程度¹⁹⁾である。DAC諸国からの開発途上国への全ての資金の流れの内、OOFとNGO贈与は併せて全体の10%にも満たない額であり、依然としてDAC諸国から開発途上国への資金の流れの主流はODAと民間資金であることが分かる（外務省2010）。

先進国から開発途上国への資金の流れが上述の通りにある一方で、DAC非加盟国²⁰⁾から開発途上国へ流入する資金も重みを増してきている。DAC資料によれば、2008年度の時点で100億USDに近いODA資金がDAC非加盟国から開発途上国向けに拠出されている（統計局2008）。このODA予算規模はOECD加盟国から開発途上

17) コモン・バジェット、コモン・ファンド、コモン・バスケットとも

18) 2008年時点ではDACのODA拠出上位7カ国ドナーの内、アメリカとオランダは共に回収額が上回る。オランダはODAの3倍以上の民間資金からの回収がある。

19) 2008年において、前者が121,505百万ドル、後者が121,224百万ドルである。

20) OECDには加盟しているがDACには加盟していない国家を指す。

国に流入する ODA 総額の 1 割弱を占めるほどになってきている。依然として ODA の合計額は一部の国からの拠出が大半を占めるが、その一方でこうした新たな参画者からの開発援助のアプローチが台頭してきている。

2008年を例にとれば、OECD 加盟国政府から拠出される ODA 予算の内、およそ 3 割に当たる約400億 USD が LDC 向けに拠出されている (ibid.)。これは ODA での合計額であるため、全ての援助組織や LDC に流入する資金を網羅している訳ではないが、プロジェクト式の援助に限らず各援助組織が個々の利益を追求する上で、概ねこの400億 USD が援助の氾濫の原資であると換言できる。

また、LDC における開発資金を論じる上で、無視できないのは BRICS²¹⁾ などの国家である。詳論に足る資料の蒐集が困難であるため、必ずしも十分な論拠を示すことはできないが、こうした OECD 非加盟国から LDC への資金流入も今日、かなりのウェイトを占めるものであることに違いはない。特にかねてよりアフリカに偏重した拠出を続けてきた中国は、例えば2009年には FOCAC²²⁾ の場で100億 USD 相当の援助をアフリカ諸国向けに宣言²³⁾ するなど表だった面だけでも LDC に対する影響は計り知れないものがある。

第二節 LDCを取り巻く現状考察

現在の LDC、引いては開発途上国全体を取り巻く開発援助の環境は、第二次世界大戦後のアメリカ極型の援助体制やその後の日本を含む一部の経済大国による援助体制は過去のものとなり、従来の先進国や途上国と言った漠然とした国家の定義付けでさえ形骸化したものであるのかもしれない。いずれにせよ今後の LDC に対する開発援助は援助の氾濫に見る援助組織のせめぎ合いは、OECD 加盟国といった従来の援助体制だけでは、たとえ十全な合意形成が図れたとしても、それらの加盟国のみで完結することではないのは確かである。

第四章 援助体制の変化と新規援助モダリティ

第二章で述べたように、援助の氾濫、依然として解決されない貧困問題、そして援助予算が減少する中で PRSP 体制や SWAp、コモン・プールといった新しい援助モダリティが援助協調の実現を模索する中で作り出されてきた。これらの新しい援助方式

21) ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカを指し、経済規模で言えば近年インドネシアも同等の存在力を持っている。

22) Forum on China-Africa Cooperation の略称。現在まで 4 回に渡り開催される中国とアフリカのフォーラムであり、2009年のフォーラムでは49ヶ国のアフリカ諸国が参加した (FOCAC 2009)。

23) 3年間の低金利借款、グリーンエネルギー技術協力、貧困層向けのマイクロファイナンス、中国のアフリカからの輸入関税の引き下げなど内容は多岐に渡る (Bloomberg 2009; BBC 2009)。

は、従来からのプロジェクト形式の援助に対して、プログラム形式の援助と呼ばれる。コモン・プール形式に限らず、プログラム援助には、援助組織間の金銭面を含む協調が求められる。本章では PRSP 体制の詳細に触れ、SWAp とコモン・プール形式の援助モダリティについての詳細を述べるとともにそれらの考察を行っていく。

第一節 PRSP体制への移行

PRSP体制に移行する前の国際的な援助体制は世界銀行による構造調整融資（以下、SAL）を重要視する体制であった（石川 2003）。SAL 体制下では途上国開発の目標はあくまでも成長重視であったが、PRSP 体制下では成長よりも貧困の削減が主要な目標として捉えられるようになった。そして、PRSP は世界銀行・IMF による構造調整の流れの中で90年代に入り、単なる債務の帳消し²⁴⁾のみでは後発途上国の根本的な解決にはなり得ないといった新たな論理の発展の上にも成り立っている。SAL 体制下における後発途上国への援助は世界銀行、正確には世界銀行グループの中の IDA が後発途上国にとって中所得・高所得途上国と比較してかなりの好条件での融資が行われてきた²⁵⁾。石川は SAL 体制の弱点を、中所得国以上の途上国に対しては成功したものの、低所得国、特にサハラ以南のアフリカ諸国においてはことごとく失敗したと分析している（ibid.）。さらに、この SAL 体制が援助側の恣意に沿う形への報酬としての援助となる傾向が被援助側の主体性（以下、オーナーシップ）を減じていることへの懸念から、被援助側のオーナーシップを重視することが求められた背景が存在する（ibid.）。

端的には PRSP の作成自体がオーナーシップの発揮とみなされる。ここでの被援助国のオーナーシップとは、PRSP の下にどのように開発するかを各参画者と決定するための進行の主導権を持つことを意味する。これにより予算減²⁶⁾と援助の氾濫による障壁が改善され、効果的で効率的な援助の実行が望まれている（JICA 2001）。しかしながら渡辺・三浦が指摘するように、PRSP は「政府が「なすべきこと」を網羅的にリストアップしたものに過ぎず、個々の政策を実行に移す際のシークエンシング（sequencing）－実現可能性、調整・執行にかかるコスト、期待される効果、効果出現の時期に配慮した政策の順序－については明らかにされていない」ため、実際には被援助国政府が指揮を執るというよりかは、形式的なものとしての意味合いが強いと言える（渡辺ら 2007; p. 74）。またオーナーシップといってもそれは非常に限られたものである点には注意が必要である。そしてそもそも PRSP とは特にサハラ以南での構

24) 債務の問題の根底にあったのは ODA というより、民間からの短期資本が問題とされる（石川 2003）。パリ・クラブにおいては公的関与の無い商業債権と多国間融資期間（世界銀行、IMF など）の債権は対象外としている。

25) PRSP 体制下においても構造調整的な性格は存続している。

26) 援助の氾濫への問題視以上に各国の援助疲れによる拠出資金の減少を補うためでもある。

造調整が失敗したことから、ガバナンス能力の脆弱な低所得国向けの援助投下のための条件としての側面があり、オーナーシップが重要であれ、それを求めることはLDCの実情にもとるのである。

第二節 財政支援におけるファンジビリティの問題

プログラム型の援助の特徴はその資金のファンジビリティ（融通性）に依拠しているといっても過言ではない。その他、被援助側のオーナーシップがプログラム型援助の実効性を巡って重要となるが、これに関しては後述することとする。そしてここではSWApとコモン・プールの考察に入る前に、このファンジビリティを説明する。

ファンジビリティの懸念は従来から、財政支援型の援助分野において問題視されてきた（高橋 2001 a）。ファンジビリティの高いプログラム型の援助では、当該分野のみならず被援助国予算全体を把握する必要が生じるのである。

政府の歳入が関税や法人税など比較的課税が容易なものからの税収に頼っている低所得の途上国の場合、前年度予算などが当該年度の予算の参考とはなり難い。そのため被援助国にとっての予算の使途は計画的なものとはなり難く、このような国家に対する財政支援はファンジビリティへの懸念を持たざるを得ない。プログラム援助の背後を常に付きまとう重要な問題であると言える。

被援助国に対し、援助側は開発援助の効果を追求せねばならないため、援助予算のモニタリングと自国民や資金の提供先へのアカウンタビリティを確保せねばならず、また二国間であればタイド性²⁷⁾の高いものにしたいとするインセンティブを持つため、使途を限定するための動機が存在する。さらに日本の援助の主軸である自助努力の観点からは、被援助国が援助へ極度に依存することは回避されねばならないといった考慮がなされる。そのためファンジビリティの高い援助に対しては消極的とならざるを得ないのである。

第三節 セクターワイドアプローチ（SWAp）

SWApとコモン・プールは援助モダリティとして性質上共通する点が多いため、共通する点は本節において述べ、コモン・プール形式の性質の内、財政協調のみを次節において取り扱う。

SWApは援助の氾濫から生じる援助側の競合を問題視した結果考案された。SWApは被援助国政府にオーナーシップを求め、水、教育、保健衛生などの分野毎に各援助組織が集い開発戦略を共有し実行していくという援助モダリティである（JICA 2004）。つまり援助の氾濫により生じる被援助国に課される煩雑な業務や経常支出の圧迫、持続性の無い個別案件の重複や一貫性の無さと言った弊害を克服するための論

27) 受注先を援助国の企業などに限定することを指す。

理的な帰結である。

しかしながら援助側が個々のなんらかの利益を追求する利害関係者である以上、合意形成を図っていくのは必ずしも容易ではないはずである。すでに考察してきたように援助の氾濫による弊害が生じるのは、被援助先に受け入れた援助をすべて吸収するだけのキャパシティが存在しない状況下である。そのため合意形成がなんらかの形で図れたとしても、それに見合うだけの各援助側の利益が確保されるのであろうか。もちろん、各援助組織側の利益が例えば貧困の削減のようなイシューの純粋な解決のみであれば、合意は比較的容易であろう。しかしこのような理想的な状態は現実において可能なのであろうか。SWApを理想的なものとするために、参加する援助組織間の同質性を高めれば可能であるかもしれないが、これは結果として排除される援助組織が存在することを意味する。排除された援助組織が独立性の援助を展開すれば、一部の同質性の高い援助組織の集まりは被援助国が許容可能なレベルまで援助投入量の調整を行わざるを得なくなるであろう。同質性の高い援助組織の集まりにとっても、それぞれには援助の利益を得なければならないため、この利益に絶対量が存在し排除された独立性の高い援助を行った組織と共通のものであれば、得られる利益は小さなものとならざるを得ない。そして援助の目標が純粋な被援助国の開発であったとしても、そこには既得権益²⁸⁾が存在しているのである。

つまり、協調路線の重視は利害の一致しない利害関係者²⁹⁾に対する排他性すら生みかねず、排他される利害関係者が存在する限り投入する援助の総量を持続可能なレベルにまで調整することは実際には厳しいと言わざるを得ない。また個別の援助組織にとつての既得権益者が存在する限り、調整が大規模になるほど反作用と副作用が大きくならざるを得ないのである。

また、排他性が高まることにより、援助の総量が将来的に減りかねない事態につながる。これは援助組織が日本のようにその予算の大半を税金で賄っている以上、納税者への説明責任が必ず付帯することに起因する。つまり正当化に足るだけの説明責任が求められるのであり、目的とされた利益が十分に上げられない状況下では正当化が不十分なものとなる恐れがある。

では、何らかの規制により協調が実施された場合、どのように結果の公平さが確保されるのであろうか。援助協調が実行された後、なんらかの利益が得られた際に、この利益がどの援助組織に帰属するのかをあらかじめ把握する必要がある。例えば、予算規模のみを見ても援助側には大小あり、その能力一般に関しても差異があることを念頭に置かねばならない。そのため、援助側が利害関係者の集まりである以上、不公

28) 日本の援助では開発コンサルタント、ゼネコン、公務員の専門家派遣制度などが含まれる。贈与か貸付かに関わらずアンタイド化に伴い、既得権益の流動化が進行し、一概に定義することは困難である。

29) ミッション系の団体や大口のドナーがこれにあたると考えられる。

平な利益の分配は割りを食わなかった組織の不満を募ることになりかねないのである。また相対的に投入した援助量に比して大きな利益を得ることになる援助組織は割りを食わなかった組織に対する不満の温床となり得る。さらには、そもそも自律性を主張し SWAp に不参加であった援助組織は、SWAp から派生した効果にフリーライディングすることが可能となる。現実には、ある独自のプロジェクト形式の援助の成功が自己から派生した独自の利益であるのか、もしくは SWAp から派生した効果であるのか区別がし難いといった問題を包含しているため、フリーライダーを排除することは難しい。

このプログラム型援助の負の特性は、二国間援助において際立つ。例えば、北欧、イギリスはプログラム型援助の導入を主張し、一方でアメリカ、フランス、日本はプロジェクト型の援助も依然として必要であるとの態度を示すことに表れている (JICA 2001)。これは北欧のように ODA の資金規模が少額な国家では、パートナーシップの中でより援助の効果を追求できるといったインセンティブを持つためとされ、またイギリスであれば本国の持つ開発分野での人材や知的資産が活かされる場合はプログラム型の援助型式であることが理由とされる (ibid.)。一方で立場は自律性の重視が援助による利益を得る上で比較的效果的としたプログラム型に対する結果であると考えることができる。さらに日本の場合であれば、「自助努力」重視の援助が通用した被援助国のオーナーシップが確立されていたアジアにおいて効果を発揮した「要請主義」の徹底の体制から脱しきれず、体制の変革や既得権益の対応に遅れが出ているためと捉えることが可能である。

SWAp の理念的な観点は援助の氾濫を防止するために非援助側と援助側とでの情報や認識をできる限り共有し、齟齬や援助の重複、一貫性の無さといった面を解決しようという前提の上に成り立っている。本来であれば被援助国側が持っているべき情報でさえ、政府でなく援助組織などの間に分散・偏在していることは多々ある。情報の共有を行うためにはこれらの個別に持ち得る情報の価値に対する公平な負担が主張されて然るべきである。

ここまでを整理すると、協調を目指した援助モダリティである SWAp の問題は、そもそもの合意形成を図ることができるのかといった側面と、そして公平な利益の分配が可能かどうかといった点に求められるのである。さらにこれらの問題点は自助努力の条件が存在していれば生じ得ない問題であり、つまるところ被援助国側のオーナーシップが脆弱であればあるほど、援助側での調整が非常に重要になり、問題点が色濃く生じると考えられる。PRSP 体制やプログラム型の援助型式は被援助国の主体性を重視しようとする側面を持ち合わせているが、現実にはその時点における被援助国の発揮し得る、もしくは与えられるオーナーシップの範疇での援助の投入量の調整が必要であり、むしろ開発の進行自体がオーナーシップの強度に左右されるという開発の限界を露呈していると言える。つまり SWAp の目指す効果的で効率的な援助を目

論んだとしても、結果としてオーナーシップが強化されていかなければ開発はそれほど進まないという、論理の帰結であるはずの SWAp が一種の矛盾を孕んでいるのである。

第四節 コモン・プール形式

次に資金面での援助協調を論じていく。そもそもコモン・プール形式の援助とは、各援助国・国際組織が開発援助資金の一部を被援助国の特定の分野に対し共通のアカウントに拠出し、被援助国のオーナーシップの下にどのように活用するか各援助国・国際組織が協議し、予算の使途を決定していく方式である。債務負担と恒常的な国際収支の赤字に見舞われる LDC にとって上述の煩雑な業務が解消され、経常収支を安定させる上でも被援助国にとって望ましい形となると考えられている（高橋ら 2008）。もう一方の援助側にも援助疲れが顕著に表れる中、予算のより効率的で効果的な消化は望ましいとの考えが生じてきたため、いくつかの国際組織や記述のプログラム援助に積極的な国家はコモン・プールに対して前向きである（JICA 2001）。

コモン・プールのメリットとして、多くの援助組織に渡って構成される予算であるため、バスケット制に見るような量的な安定性の担保となる点がある。この点は二国間援助において援助国の思惑や情勢により途上国に対して年度的に拠出される予算が変動することで主体的な援助計画が年度を越えて発揮しにくかった欠点を克服できる。また、実務の例として挙げた予算不足によって援助の効果が持続性なものにならない際は、解決策となり得る。コモン・プール形式がファンジブルであればあるほど、そしてたとえ費用対効果の度外視やモラルハザードが起きたとしても、援助の氾濫にて紹介した「投入される援助の総量とキャパシティの不一致」は生じ得ないのである。

それではコモン・プール形式の援助のデメリットは何であろうか。その一つはファンジビリティが高いゆえの被援助側の躊躇にある。特定分野に対しての共有アカウントへの各国からの振り込みであるため、直接プールされた資金が他の用途に使われることは防がれるが、それでも元々被援助側が特定分野につき込む予定であった国家予算が他の分野に転用され得るファンジビリティの問題は防ぎようがないであろう。この点に関しては、拠出の条件としてコンディショナリティを課していくことが効果的であると考えられるが、一方で被援助側の自主性はさらに低いものとなる点は拭い去れない。

もう一つが拠出先のアカウントビリティの問題である。コモン・プール形式をとって採用したとしても多くの援助組織にとっては、例えば納税者に対して説明責任を負わねばならない。援助側が資金のモニタリングや会計報告を求める際には、結果として被援助側が個別対応せねばならないため、管理に費やす手間暇・コストが軽減されることはない。これに関して高橋が、LDC 政府の資金の管理体制が未整備なため、資金使途のモニタリングを巡って様々なトラブルが生じている現状を報告している

(高橋 2001 b)。

有本と高野のモデル研究によれば、援助側が完全に利他的³⁰⁾であるときには、財政支援が援助の氾濫に対する解決策になり得るとされる(有本ら 2007)。確かにこの主張は尤もなものであり、完全に利他的な状態、つまり援助側が口も出さないし報告の義務も課さない状況下で競合は生じ得ない至当な状態である。しかしながら被援助組織側に厳格な同質性や組織性を追求することは前節で述べたように厳しいと言わざるを得ないのである。これらの議論を具体的なものとして論じれば、日本のような二国間援助においても多国間援助においても世界的に見て多額の援助予算を投下する国にとって、コモン・プールはその性格上、拠出した資金に見合うだけの発言力の問題、他国の資金と混ざること自体の自国の存在感(顔の見える援助)が低下することやアカウンタビリティの問題から難色を示さざるを得ないのである。どんなにフラッグ・ダウンを声高に叫んだところで、それによる代替利益が存在しなければ旗を立てざるを得ないのである。プログラム援助の中でも、特にファンジビリティの高い一般財政支援となれば、なおの事これらの問題点が強調されるであろう³¹⁾。被援助国に対する一般財政支援はプログラム型援助の一つの究極的な到達点であろうが、現状においては実現可能性の低い絵空事である。現状におけるコモン・プール形式の援助はそもそも旗を立てにくい予算を用意しない限りは限定的なものでしかあり得ないであろう。

第五節 オーナーシップと新規援助モダリティ

では、被援助国に求められるオーナーシップとは、プログラム型の援助モダリティや援助協調とどのように関連するのであろうか。オーナーシップはガバナンスの強弱と密接に関連していると考えねばならない。しかしながら PRSP の節でも述べた通り、こと LDC において LDC に委譲されるオーナーシップは限られたものにならざるを得ない。そして SWAp と同様にプログラム型の援助であるコモン・プール形式の援助は、ファンジビリティの高い援助が被援助国に拠出される際、被援助国側にグッドガバナンスが存在するかどうかを鍵としている。世界銀行によればこのグッドガバナンスとは、法の支配、透明性、説明責任、そして市民社会の参加を基本的な構成要素としている(渡辺ら 2007; p. 59)。

グッドガバナンスが被援助国の所与として存在し得れば、被援助国のオーナーシップの下に資金の機動性を高め、結果、効果的で効率的な開発を実現することを期待できる。そしてこの担保が不可能であるほど、ファンジビリティの高さから生じる拠出側にとってのインセンティブと信頼性は低いものとなる。そのため、プログラム援助

30) 各援助組織がそれぞれの「旗を立てる」ことにこだわらない状況を指している(有本ら 2007)。

31) 被援助国に対してコンディショナリティを課していくことであるいは可能かもしれないが、財源の拠出先が十分に確保されねばならないという問題は依然として変わらない。

が一つのモダリティとして本意を十分に発揮するためには、LDC はその要件を十分に満たすことができないフェーズにあると言えよう。

援助の潮流が PRSP 体制に見る協調を重要視する体制に移行したが、PRSP の提出、SWAp やコモン・プール形式にみるプログラム型援助はいずれも被援助国のオーナーシップを重視するという立場に立っている。すなわち被援助国のオーナーシップを前提として組み立てられているのである。しかしながらここまで述べて来たように被援助国が得られるオーナーシップとは被援助国のキャパシティやガバナンスの状態に大きく依存する。つまりプログラム型援助は LDC に対する開発の手法として十全とは呼べない代物であり、あくまでも援助の流入量を援助側がいかに調整できるかの枠組み、もしくは援助参画者のフォーラムとしての機能が重視されねばならない。べき論から被援助側のオーナーシップを高めていくことを論じたところで、特に主体性の文脈で語られるオーナーシップには相応の被援助側の体力か自由度の高い予算が求められることに変わりはない。

第六節 新規援助モダリティの考察

以上を整理すると、援助の氾濫による帰結である重複、一貫性といった問題を克服する上で、協調とまでは言えないまでも統括的な各援助組織間の情報共有は開発を実現する上で何らかの形で必要となる。しかしながら、組織性を高めようとする、排他性が高まり、結果として協調にもとる結果を生じると考えられる。

そのため、あるいは小規模な援助組織同士が同質性を高めて歩み寄り、SWAp やコモン・プールといった手法により、排除されやすいもしくは自律性を重視する大口の援助組織との間で、援助総量のインプットに当たる部分を簡素化し調整を図っていくことが無難であるといった方針も可能であるのかもしれない。いずれにせよ、現状のプログラム援助はいずれの方式もが LDC において生じる援助の氾濫を実行的に回避し得る方策とは成り難く、むしろ調整のためのフォーラムとして存在することに意義があると考えられる。

結びに

本稿では実務上の課題を皮切りに、LDC 開発において援助側での調整の必要性を論じ、それに対する解決案アプローチとしてプログラム型の援助を考察してきた。しかしながら、新たな援助モダリティは LDC の開発に対して必ずしも十全ではなく、さらには日本の援助を始め開発援助を取り巻く環境が劇的に変化している中、援助の氾濫は協調には収束せずむしろさらに激しくなる傾向すらあるのである。

そのため今後の援助関係組織は援助の氾濫が一層激しくなる中で開発の効果を上げて行くことになると考えられる。もし LDC の開発を協調路線で進むのであれば、不確実な被援助国のオーナーシップの下に、幅広い援助組織の参画を得て情報や認識、

そして目標の共有が求められるため、コモン・プールを始めとする援助モダリティの実現には開放性と利害関係者の調停を図るだけの柔軟性が必要であることに変わりはない。

依然として膨大な援助需要が LDC にはある一方で、それを満たす実行手段が財源・援助モダリティ共に十全とはいかないまでも、現状においては従来型と新規の援助モダリティの複合により効果を高めて行くより他ならないのである。あるいは被援助国の中央政府や地方自治に対して各援助参画者がアプローチするのではなく、現地の人材を極力使わない被援助国の国民に直接還元されるプロジェクト型の援助により、副次的な統治機構の強化を視野に入れるといった新たな試みが必要となるのかもしれない。ドナーの量的主体が国家であり、オーナーシップの委譲が利益還元を求めてなされる以上、旗を下げさせることの模索の他に、ドナー間の競争の果てに淘汰が生じ、結果的に援助の氾濫を超克していくこともあるいは可能かもしれない。LDC に対する援助モダリティはまだまだ発展途上にあるのである。

参 考 文 献

有本寛、高野久紀（2007）「開発援助と経常費用 ドナー間競争、援助の氾濫、財政支援」『RIETI Discussion Paper Series』、経済産業研究所。

BBC（2009）「China pledges \$10bn Africa loans」、<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8349020.stm>（最終閲覧日：2011年9月18日）。

Bloomberg（2009）「China to Offer Africa \$10 Billion in Preferred Loans」、<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aOCAhz6bUZJY>（最終閲覧日：2011年9月18日）。

FOCAC（2009）「Declaration of *Sharm El Sheikh* of the Forum on China-Africa Cooperation」、<http://www.focac.org/eng/ltda/dsjbjzjhy/hywj/t626388.htm>（最終閲覧日：2011年9月18日）。

外務省（2007）「政府開発援助（ODA）白書 2007年度版」。

外務省（2009）「政府開発援助（ODA）白書 2009年度版」。

外務省（2010）「政府開発援助（ODA）白書 2010年度版」。

IMF（2011）“Poverty Reduction Strategy Papers（PRSP）”，<http://www.imf.org/external/np/PRSP/PRSP.aspx>（最終閲覧日：2011年9月18日）。

石川滋（2003）「PRSP体制の有効性について」、JICA編『PRSPと援助協調に関する論考』：1-16 頁、http://www.JICA.go.jp/JICA-ri/publication/archives/JICA/field/200403_01.html（最終閲覧日：2011年9月18日）。

JICA（2001）「貧困削減に関する基礎研究」、国際協力事業団国際協力総合研修所、http://www.JICA.go.jp/JICA-ri/publication/archives/JICA/field/pdf/2001_01.pdf（最終閲覧日：2011年9月18日）。

JICA（2004）「援助の潮流がわかる本 ー今、援助で何が焦点となっているのかー」、国際協力出版会。

- 牧野耕司（2003）「援助アプローチ・戦略に関する一考察」、JICA編『PRSPと援助協調に関する論考』：25-38頁、http://www.JICA.go.jp/JICA-ri/publication/archives/JICA/field/200403_01.html（最終閲覧日：2011年9月18日）。
- 西垣昭、下村恭民、辻一人（2009）「開発援助の経済学 『共生の世界』と日本のODA（第4版）」、有斐閣。
- OECD（2005）“The Paris Declaration on Aid Effectiveness”, <http://www.OECD.org/dataOECD/11/41/34428351.pdf>（最終閲覧日：2011年9月18日）。
- 高橋基樹（2001 a）「アフリカにおけるセクター・プログラム」、JICA 編『PRSP と援助協調に関する論考』：39-50頁、http://www.JICA.go.jp/JICA-ri/publication/archives/JICA/field/200403_01.html（最終閲覧日：2011年9月18日）。
- 高橋基樹（2001 b）「アフリカにおける開発パートナーシップ：セクター・プログラムを中心に」、JICA 研修所編『援助課題シリーズ』、<http://www.JICA.go.jp/JICA-ri/publication/archives/JICA/etc/pdf/200103.pdf>（最終閲覧日：2011年9月18日）。
- 高橋基樹（2008）「開発と援助」、高橋基樹、福井清一編『経済開発論』、勁草書房：81-112頁。
- 統計局（2008）「経済協力資金受取額」、<http://www.stat.go.jp/data/sekai/11.htm>（最終閲覧日：2011年9月18日）。
- 渡辺昭夫、土山實男編（2003）「グローバル・ガバナンス」、東京大学出版会。
- 渡辺利夫、三浦有史（2007）「ODA（政府開発援助）日本に何ができるか」、中公新書：59頁、74頁。
- World Bank（2001）“The Drive to Partnership Aid Coordination and the World Bank”, World Bank: p.15.

Aid Bombardment and New Aid Modalities surrounding Least Developed Countries

TSUNODA Shin'ichiro

Abstract

This paper deals with aid bombardment which often occurs in priority issues of aid to developing countries, and aims to find the most effective and feasible modality to resolve aid bombardment. I analyzed the international tide of development aid formed by many donors and borne new aid modalities which include sector wide approaches and common pool budgets, and discuss the effectiveness of new aid modalities to least developed countries. Though new aid modalities are not necessarily sufficient to coordinate donors and resolve aid bombardment in the result, there is no other way to promote aid effectiveness without composition of modalities including new aid modalities. Alternatively, aid bombardment might be overcome at the end of competing donors.

Keywords

aid bombardment, aid modalities, aid effectiveness, aid coordination, Ethiopia, least developed countries, sector wide approach, common pool budget