

神戸大学高橋教授 & 政策研究大学院大学大野健一教授 & 大野泉教授とのアフリカ支援にかかる意見交換会

< 概要 >

平成 15 年 4 月 6 日
意見交換会事務局
(JBIC : 佐久間)

日時 : 平成 15 年 4 月 3 日 (木) 16 : 00 ~ 18 : 20

場所 : 国際協力銀行本店 8 F 8AB 会議室

出席者 :

神戸大学大学院	高橋基樹教授
政策研究大学院大学	大野健一教授
	大野泉 教授

国際協力事業団

企画・評価部	富本次長
企画課	坂根職員
無償資金協力部計画課	古川課長代理
アフリカ・中近東・欧州部	
アフリカ課	鍋屋課長、諸永職員
計画課	山崎職員
国際協力総合研修所	本田特別嘱託
調達部	笹岡調査役

政策研究大学院大学

開発フォーラム	二井矢研究員、榎木氏
---------	------------

国際協力銀行

開発第 4 部	杵山部長、阪本次長、長峰参事役
第 3 班	松下課長、佐久間調査役 (企画・司会・記録)、 平尾専門調査員、丸山専門調査員、 青木副調査役、大津係員
開発業務部業務課	広田課長、米田調査役
開発金融研究所	林次長、栗原研究員

= 概要 =

冒頭、司会より、本意見交換会は、アフリカ向わが国の支援について高橋教授と大野教授夫妻が当地にて意見交換する貴重な機会に、JICA と本行もジョインして、自由な雰囲気の下でインフォーマルに、アフリカ支援について参加者各人が思うところを述べることを意図したものであること、議論の進捗次第であるが、問題意識等が整理され、なんらかの方針提示、あるいは政策提言等へ発展する可能性があるかも知れないが、現在のところ、特段のアウトプットや今後の協議継続の枠組みについて具体的イメージがあるものではないこと、および事務局作成の配布資料（議題（案））については、本意見交換会で協議の対象になる可能性が見込まれること等につき、事務局判断で適宜書き連ねたもの（各教授からアドバイスあり）である旨説明。

添付資料 1：アフリカ支援に関する高橋先生、大野（健）先生、大野（泉）先生の意見交換会（2003 年 4 月 3 日）議題（案） 佐久間

添付資料 2：「IDCJ FORUM 23」より「援助協調 日本の対貧困国協力への問い」 高橋教授

添付資料 3：添付資料 2 関連の表 高橋教授

各教授からの冒頭プレゼンテーション

1. 大野泉教授の問題意識

- ・ わが国のアジア向およびアジア以外の地域向 ODA リソースをどのように重点配分するのか、また、援助協調に対してわが国がどのように対応するのか等を検討する際にアフリカ問題は避けて通れない。GRIPS における援助協調に関する調査・研究の実績等（例；越、タンザニア等の事例）を発展的に活用していくことは可能か。
- ・ ODA の規模削減やイラク問題等があり、益々わが国のアフリカ向支援を巡る環境が厳しさを増す中で、日本政府と実施機関（JICA および JBIC）が明確な共通のビジョンを有しつつ、国、セクター等を絞ってリソースを重点配分した援助を行っていくことが必要ではないか。
- ・ まずは、今回のようなインフォーマルな意見交換の場で全体像にかかる協議を実施し、JBIC の研究会においてもかかる視点を取り入れた形で協議していくことが効果的と思料。

2. 高橋教授：アフリカ向わが国支援にかかる問題意識および援助協調の考え方について

= 問題意識 =

- ・ アフリカの現場におけるわが国旧来の援助オペレーションの行き詰まり。まずは、日本として現場の状況を正確に理解し、わが国の援助モダリティを改革する努力をすることが喫緊の課題。

= 援助協調について =

（配布資料「援助協調 日本の対貧困国協力への問い」（取扱注意）参照）

- ・ DFID の考え方・目指すところは 2001 年版 White Paper に非常に分かりやすく記載されている。5 項目のうち、～¹については反論の余地は誰しも無いものと思う（で保健・

¹ 全てのドナーの援助が、受入国政府が策定したマクロ・レベル、および各セクター・レベルの開発政策と整

教育セクターへの過度の支援集中はやや気になるが）、他方、 と²についてはわが国の援助モダリティに抵触するもの。わが国は飯村局長時代より、タンザニアの農業セクター開発戦略（ASDS）策定に際し、他ドナーとも協調しつつタンザニア政府を支える中心的役割を担い、プロジェクト型志向とコモン・ファンド型志向双方のドナーより評価されるという微妙な位置にある。戦略策定段階ではわが国はモダリティの特段の改革無しになんとか対応してきたが、資金の供与を伴う実施局面に至り、コモンファンドの設置等、資金手当て方法にかかる議論は不可避。開発資金の手当てのみでは「開発」は実現せず、途上国政府で賄い切れない経常経費負担も要考慮。そこで、ドナーと政府が共通の政策の下で、経常経費を含んだ開発のための資金負担を検討していかざるを得ず、コモン・プールのアイデアに抗することは極めて困難。日本としても参加に向けた現状打開が急務と思料。

- ・ 無償資金協力は比較的各種しがらみが多い中、改革を裏支える意味で、JBICによる有償資金協力で上記コモン・プール等への参画可能性を検討願いたい。債務削減の関係でタンザニアは当面困難と思われるが、候補国として例えば今後間違いなく援助協調の加速化が見込まれるケニアが挙げられる。援助協調の文脈では前政権期は決してメインプレイヤーではなかったが、Interim PRSPも策定してきており、しくみは構築されている。英国にとって、やはり元来最も気になるサブサハラの内国ケニアに対しては、新政権発足後、他の北西欧諸国とともに英国流のモダリティの下で支援を積極展開していくことが見込まれる。
- ・ 財政支援、コモン・プールについて、手続き的な各種問題点・要改善事項はある。但し、現場においては、資金を投入しない限り発言権がないという実情も要考慮。コモン・プールに貢献するドナーと政府間で実質的にセクター政策は決定され、貢献しない日本等のドナーは全く当該セクタープログラムに leverage を持たない。コモン・プールに参加すると「顔が見えなくなる」という発想は全くナンセンス。
- ・ 日本はなぜ DFID 型の対応ができないのか。日本の課題は、自己完結的プロジェクト型支援の取り扱い、無償・技協における in kind あるいは人の派遣という形で行っている支援をどのように変えていくか、手当てしないことになっているローカルコストをどう取り扱うか、単年度主義であるため支援内容に全く予測性がなく開発計画に組み込めず on budget の支援にならないこと等々。
- ・ 日本と英国ではこれまで支援してきた対象国が異なることもあり、援助についての概念が甚だしく異なる。英国はこれまで多くのドナーが犇く国を対象とし、日本はアジアでせいぜい世銀と ADB と JBIC が協議すれば済む世界。アフリカでは通用しない。
- ・ ロバート・カッセンも指摘している通り、個別ドナーの支援の是非ではなく、援助総体の効果の是非が問われるべきであって、その発想から援助協調の考え方は来ている。援助のインプットとそれを活かす途上国自身の吸収能力（人材、政策立案能力、経常費用の配分

合的な形で供与されること。全てのドナーの援助を、受入国の政府予算および中期的な財政計画に計上し、財政・予算当局が援助を把握できるようにするとともに、できる限り長い間にわたって将来の援助供与を予測可能にすること。に基づき、全体の資源がより重要なセクターに重点的に配分されること。英はじめ、北西欧ドナーが重視しているのは初等教育、基礎保健医療等の所謂貧困削減分野のセクターである。

² 全てのドナーが同様の手続きの下にひも付きでない援助、コモン・プールへの拠出、あるいはできれば直接的な財政支援を行うこと。直接的な財政支援を行う場合には、受入国政府の資金管理体制が、透明で説明責任に出来るものになっていること。

等々)が均衡していないという「援助の proliferation」が問題。北西欧のドナーは経常費用配分の問題については既に乗れ越え済みで、経常費用については援助する代わりに、政策立案段階で関与することで世銀と同様の leverage を確保している。JBIC は世銀と構造調整融資を協融したパートナーであり、途上国政府への政策関与ならびに世銀に意見するという数多くの実績を有する機関であり、今後、日本が政策支援を実施する際には JBIC の蓄積が活用可能ではないか。

= アフリカにおける「成長」について =

- ・ 世銀、北西欧諸国との間でなんとなくコンセンサスとなった PRSP を日本としては快く思っていない節がある。基礎教育、基礎保健に傾斜しがちでどこに成長の芽があるのか見えてこないことに対する不満であろう。結論としてはその通りなるも、「所得貧困が解消しないと全体の貧困は解決しない」という点は周知の事実であり、初歩の初歩の議論に過ぎない。かかる中、何故 LLDC や HIPC 向け支援が教育や保健セクターに集中するのは事情をよく把握する必要がある。DAC 新開発戦略策定時(1996) 即ち、援助が伸びない中、援助の存在意義を肯定するに当たり、当該戦略においても保健と教育が名指しで重視されていた。最貧国の場合、工業振興や大規模インフラの整備は民間に期待するとしても、政府 政府間の ODA の使途として、「最終的な公的部門として譲れないエリア」として残るのが、教育、保健ということである。これは、アフリカにおいて、惨憺たる開発援助の失敗・屍を重ねてきた欧州ドナーが最終的に辿り着いた見地であり、アマルティアセンの人間開発の思想とも合致し、世銀を含んだ大西洋圏でコンセンサスが形成されたものと思われる。かかる背景を理解せずして教育・保健への傾倒を批判し、成長の重要性を説くことは水掛け論に終わってしまう。成長なくして貧困削減なしということは DFID もよくよく承知しているのだ。
- ・ 寺西先生や速水先生の東アジアの経験に関する議論が青木先生(比較制度分析)を中心に随分取り纏められている。ある意味逆説的な「農村発展なくして工業化はあり得ない」という開発経済学の基本中の基本の話だが、アフリカの農村農業開発をどのように始めていくべきなのか、ここのところを欧州系ドナーと日本はよく議論していく必要があると思料。アフリカの農村開発はまだ始まっていないのである。アフリカ諸国は独立以来、極々一部の成功例を除き、失敗の積み重ねであり、その失敗を後押ししてきたのが世銀であり、欧州勢であり、かれらはその自身の失敗を身にしみて反省した上で、現在のような援助のあり方に辿り着いているのである。それを知ってか知らずしてか、傍から、「BHN に過ぎず、持続性がない」等と批判しても、対抗措置を提示できない限り、全く意味をなさない。

3. 大野健一教授

= 今次会合への期待 =

- ・ 高橋教授の考え方を基本的に支持する立場であり、共通の基盤に立って議論することが可能と考えている。TICAD や WSSD 等のイベントへのインプットのみを目的化することはもはや重要ではない。適当なタマがあれば排除するものではないが、1~2年かけても良いので、しっかりとした納得のいくアフリカ向支援政策・イニシアティブ、あるいは支援アプローチを関係者間で構築することを目的とすべき。

- ・ まず第一に、成長戦略に関し、日本がアフリカ向け支援として積極的に何をすべきか、その具体的中身を詰める必要あり。私自身は具体的中身の議論に貢献はできないが、関係者間のネットワーク構築には寄与可能。アフリカ向 ODA の規模が右肩上がりとは考え難い中で、これまでのばら撒き型援助ではなく、対象を 2~3 カ国に絞っていく必要あり。但し、選ばれし対象には、中長期的政策対話の実施、他ドナーとの国際協調体制構築、人的リソースの手厚い・長期的配分を覚悟した日本の新しい支援アプローチを展開する必要がある。何を、どの国で、どのセクターでを決める必要があるが、その選別のためのシステムティックなしくみ作りが必要。
- ・ 第二に、援助協調への対応方法。モダリティ変更が遅々として進まないということだが、JBIC が動くとなれば、MOF も動くかもしれない。HIPC には借款は供与しないとは国際条約で決められたものでもなく、日本自身で判断すれば良い事。但し、借款の必要性を説くための戦略が不可欠。また、財政支援やセクタープログラムの否定的対応については、具体的なかなり踏み込んだ対処法を紙にして作成し、然るべく政府に働きかけることである。
- ・ 最後に、これらの議論をどのように進めていくのか。早速、日本政府への働きかけを開始してもよし、あるいは関係有志で、ボランティアでも何でも良いので、誰かが事務局を務めて議論を開始し、本年内を目処に何かしら政府に提示するような段取りで協議を進めて行ってはどうか。

自由協議

< JBIC 開発第 4 部 山部長 >

- ・ 各教授から指摘のあったような問題意識を正に共有するものであり、今後のアフリカ支援のあり方について、限られたリソースなるも研究会形式で議論を深めることを考えている。債務削減のこともあり、融資再開に際しては種々ハードルがあるが、援助機関としてアフリカ向け業務から撤退することはあってはならない。かかる状況下、本行としては、出来得ることとして、PRSP の効果的实施に向けた公共財政管理部門等におけるキャパシティビルディング支援の重要性に着眼し、SPA においても強調してきた。援助吸収能力が不足している中、手続き調和化等による取引費用の削減、中でも財政支援の重要性が説かれているが、キャパシティビルディング向上の観点も併せ重要。
- ・ 債務削減対象国が 24 カ国あるが、当方リソースも極めて限られていることから、2~3 ヶ国（ガーナ、ザンビア、マラウィ）に絞って、かかるキャパシティビルディング支援を展開していく予定。選定基準は残高の多寡であり、選定作業そのものにはあまり時間をかけずに淡々と進めているものである。これらの国ではわが国はオールジャパンとしてトップドナーあるいは No.2 ドナーであり、かなりの leverage の効く国とも言える。
- ・ PRSP 関連の政策対話を実施するに当たっては、成長に向けた道筋、方針を具体的に提示した上で、付加価値のある対話とする必要がある。今後本行での研究会を通して、この道筋を探ることに本気で取り組む所存。その際に要留意なのは、アフリカと一口で言っても広く多様なので、画一的議論は意味をなさないことから、対象を個別に絞り込み、社会事情等を含む相当深い調査・研究・議論を展開する覚悟が必要であると考え。JBIC の研究会

において是非これらの点を具体的に深めて協議し、実施に移していきたいと考える。具体的な方向性を本年内に提示、実施への移行が来年当たり可能となるよう努力する所存。アフリカ向支援は厳しい環境にあるが、視線を 15 度上げて、是非取り組んでみたいと考えている。先生方からどこでどのような支援を行っていくべきかについて提案、アイデアを寄せて頂ければ幸い。

< JICA 企画評価部富本次長 >

- ・ 初めて聞く高橋教授の説明に非常に感銘を受けた。先般のローマ調和化会合では、手続きの調和化は OK なるもモダリティの調和化は慎重対応を要するとのスタンスであったが、その後パリでの経協担当官会議において現場で最も改善を要することにつき議論し、ノンプロ無償、2KR および KR の見返り資金を活用することでスキーム改善に寄与できないか等の行動計画を策定するに至った。また、債務削減による浮いた資金の活用については橋田外審からの提案があった。このようにアフリカ向に建設的な支援のあり方を検討し始めた段階に入っていると言えよう。JICA においても援助アプローチの課題検討チームを立ち上げ、技術協力と無償資金協力の具体的解決を図らんとしている。
- ・ モダリティ問題の解決は決して容易なことではない。但し、経協局（幹部）においてはその必要性は認識されていると思料。もう一步具体的な方策・提言を示すことができれば、局内でも解決に向けて取組むモメンタムがあるはず。従来のプロジェクト型支援から離れることに対する国内の抵抗は相当なものだが、既存のスキームを徐々に変えていくことで対応するのが現実的と考えている。
- ・ 過去 10 年近く、援助協調の議論をフォローしてきた中で、世銀を含む他ドナーにとってモダリティの議論は既に片がついており、英・蘭等は既に次の段階、つまり、保健・教育への傾倒から貿易・投資・インフラ・成長等への話に関心が移行しているのではないかと感じている。彼らが既にコーナーを回っている中、日本は後追いしている感が無きにしても非ず。
- ・ JICA としてはアフリカの成長を考える上で、「農業」あるいは「教育・保健・生産活動等の種々の要素を含む農村開発」を重視した支援アプローチを全面に出す考えである。但し、時間を要するものと思料。
- ・ アジアの経験のアフリカへの移転可能性については疑問あり。可能性なしとはしないが、アジアの経験を踏まえつつも、アフリカにおける成功事例を作っていくことこそが重要であってそうでないと説得力はない。アフリカでのいくつかの JICA の成功例を解き解す等する必要があるのもあって、一足飛びにアジアの経験がアフリカにおいて活かせるとは思わない。

< 大野泉教授 >

- ・ JBIC、JICA でのアフリカ支援に向けての各取組みは非常に有用なもの。日本のアフリカ関連の援助リソースが限られている中で、JBIC と JICA がそれぞればらばらに支援しても限定的な援助効果しか見込めないのではないかと、むしろ、日本全体として支援対象国なりセクターを絞って、各スキームを有機的に連携させつつ農村開発なり成長に資する支援を

行っていくべきと思料。JBIC と JICA からアイデアを出し合って案を取り纏め、政府に具体的に働きかける等してはどうか。また、JBIC と JICA が今次会合等の場を活用して、相互の役割・できることを理解しつつ対象を絞り込んで行くと効果的ではないか。

<大野健一教授>

- ・ JBICの研究とJICAの研究をつなぐネットワークおよび相互の情報を責任を持ってつなぐ役割が不可欠。例えば、バングラデシュで JBIC の岡崎課長が果たしていたようなことを期待する。
- ・ しっかりと納得のいくアフリカ向支援政策・イニシアティブ、あるいは支援アプローチを関係者間で構築するには1~2年よりももっと長い期間を要するかもしれない。たとえ10年かかっても構わないので、「使える」中身のあるものを作るべきである。

<高橋教授>

- ・ JICA 職員は開発援助の専門家であるにもかかわらず援助政策を自身で決められないのは気の毒である。農業を重視しているとのことだが、その援助政策を決めているのはアフリカの現場感覚から最も遠い発想の開発の素人に過ぎない。政策決定者の中にはそうではない例も間々あり、突然援助モダリティの改善が急進展することもあるが、極めて ad hoc である。このような政策決定の現実、構造的問題を認識した上で物事に取り組む必要がある。他方、大変な努力をしてモダリティ改善に取り組んだ人・事例もある。何が好要因だったのか。例えば、タンザニア JICA 事務所と経協局担当者の努力でセクターノンプロ無償のコモン・プールへの投入を可能なものとするべく経協局を動かしたという事例はあり、勇気付けられる例ではある。次は、実際にお金を投入する、まさに切所に差し掛かっている。
- ・ このように、あらゆるネットワークを活用して政策決定者を動かす努力をする必要がある訳だが、政策決定者を動かすのはやはり国民でもあり、援助実施機関である JBIC や JICA には国民に向けた独自のメッセージ発信も期待したい。ODA は、テレビで繰り返し放送される海外青年協力隊とシニアボランティアがやっているのだと思う向きも多いのが現実だが、我々はもっと高い見地で援助を動かしている当事者なのであって、納税者の関心をそちらの方に向ける努力も必要であろう。
- ・ (大野泉教授の具体的な支援対象の絞り込みのアイデアは？との問いに対し) 絞り込む対象については、今まで努力が行われてきた経緯によって自ずと決まってきた。まず、タンザニアの農業セクターについては、これまでの経緯からして当選確実。やらないという選択肢はないのであって、援助機関一丸となって、ルビコン川を渡るかのごとく、政策決定者に働きかけていく必要がある。またわが国として援助協調の問題に直面するのは間違いなくケニアである。JBIC より、ガーナ、ザンビア、マラウィという話があったが、タンザニアとケニアを加えたものでどうか。エチオピアについても考えてみる必要はあるかも知れない。タンザニアの JICA 事務所には優秀な人材が既に十分配置されているが、援助の効果をより高めるための検討の役割は既に JICA の手を離れているのであって、ルビコン川を渡るアクションが必要なのだ。
- ・ (大野健一教授のアジアにおける支援経験を活用すべくアフリカでより選択的な支援を展

開すべきであるとのコメントに対し) 東アジアの場合、投資・貿易・ODA & OOF の三位一体の国際協力をしてきた訳だが、対象とした国の数は歴史的経緯や国際関係から限られていた。アジアの場合、援助以外の面でも種々付き合いがある中で、援助リソースを戦略的に集中させ得たものと思料。他方、アフリカの場合は、援助を行わなければ国と国の関係が殆どなくなるような状態なのであって、selectivity を考える際の基準がアジアとは全く異なるものにならざるを得ない。雁行形態発展はモーリシャス辺りで止まってしまっているのではないか。アフリカにおいて工業あるいは製造業を成長軸として発展する展望が見込めるのは、南ア、ケニア、ジンバブエ(政治的理由により成長軌道からズレ落ちかかっているが)等の極めて限られた国。むしろ、われわれが議論すべきは、成長軸を持つようになるための構えを作り直さなければならない国々のことであって、東アジアで選択的な支援を行ってきた視点とは異なる発想で臨む必要があるのではないか。さらに言えば、アフリカの場合、国の成り立ちがアジアとは異なるのであって、戦略的 selectivity として「支援対象国を選ぶ」という行為のみが果たして正しいことなのかどうかは考える必要がある。これまでの支援の仕方・モダリティを変えるということも戦略的支援のあり方の一つとしてあり得るはずである。

- ・ (大野健一教授の財政支援が可能になる等のモダリティが解決すれば十分な訳ではないはずだとの指摘に対し) ご指摘は全くそのとおりである。しかし、現場は日々状況が動く生き物のようなものであって、今直面している課題を解決しつつ、本来あるべきアフリカ支援の目標に向かって前に進むべきである。過去においても現場で大変な努力をすることなくして、ここまでくることはできなかった。数年かけて骨太の支援策を構築していく話と、直近の課題を解決していくという二つの dimension を整理して議論する必要があるのではないか。

< JICA 企画評価部富本次長 >

- ・ 実施機関としての悩みは現場の大使館との関係等、一見枝葉末節に思えるかもしれないような個々の課題を解決していかなければ、大きな目標に向かって進むのが正直なところであり、我々自身、課題として問題的していく必要があるのだと思う。というも、これらの個別事項を解決していかなければ、日々のオペレーションを行っていく上でのフュージビリティがなくなってしまう。
- ・ 本会合をはじめ、わが国の支援のあり方について問題意識を有する取組みが各種執り行われており、また、経協局においても理解を示す幹部職員もいないわけではないのであって、このモメンタムを大切にしていくことが重要。

< JICA 調達部笹岡調査役 >

- ・ JICA は独立法人化のプロセスの中で、社内に各種タスクフォースを設置して、「変わらなければならぬ」という意識が高まっている最中にある。ただ、個々のタスクは短期的な取組みを前提としたものであり、中長期的な課題に取り組むためには社内でも別枠組も必要かもしれない。
- ・ JICA の場合、現物供与と人の往来という極めて制約の多い限られたスキームで支援展開し

ており、かかる中で、能力構築に関して日本の知識・経験を活かす事が出来たかどうかを売り込もうとしている次第。日本型援助の検証等も然り。要は、資金協力できないながらも何がしかの効果があつたではないか・・・という議論をしているのであって、当然そこには援助機関としての根本的限界がある。

- ・ JICA と JBIC (ODA 部分) は緊密に意見交換するだけは不十分であつて、援助機関としてより一体化した支援展開を行っていくべき。
- ・ JICA の場合、これまで地味にマイクロプランニングばかり行ってきたが、一挙にセクターやマクロ経済の話をするには制約があるのが実情。長期的に骨太な議論をするにはなかなかついでに行けないところもある。

< JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課鍋屋課長 >

- ・ 援助協調の重点化について、古川課長代理が経協局の援助協調ユニットにいる際に、援助協調マニュアルを作成し、その中でガーナ (教育)、ザンビア (保健)、タンザニア (農業) を重点国分野として定めている。今のところ、具体的に動いているのは既にアクションをおこしていたタンザニアのみであるが、外務省側にかかる重点分野の意向が既にあるのであつて、JBIC が重点国としておられるガーナ、ザンビア、マラウィでの取り組みと JICA の取り組みを合わせることは可能と思料。但し、長期的にどのようなことを目指して取り組んでいくかによって、体制の組み方等も検討する必要があることから、対象の絞込みについては引き続き議論に参加させて頂きたい。
- ・ アフリカ向け支援については、JICA も独立法人化に向けて従前にも増して業務内容に関する説明責任が求められていく中で、国別の事業の成果をどのように挙げていくかという課題と密接に絡んでくる話であるため、体制、キャパシティの限りはあるものの、是非前向きに考えていきたい。

< JBIC 開発業務部業務課 広田課長 >

- ・ アフリカに対する国益の観点からの付き合い方、また、対象地域・国の選択は今後議論していかなければならない重要な課題であるが、JBIC として関心があるのは、ローンという形態の援助がアフリカに対してどうあるべきか、また、仮にローンでの援助が適当である場合に債務問題をどのように解決していくべきなのかという点である。例えば、HIPCs については既に債務削減をして sustainable な状態になったのだとしてポートフォリオ管理を慎重に行いつつ一定額の新規借款を供与していくという考え方もあり得る。また、国に信用力がなく民間企業が育っていないような国の場合、ODA の定義に抵触するわけではないのだがこれまで民間企業に ODA を供与したことがないところ、この点をどう考えるか。さらには、通常の金融機関であれば一定の貸倒れを見込んでハイリスクの貸出先を一定比率有するものだが、現在の日本政府はこのような考え方をしていないため、アフリカに対してどう考えていくか・・・等々、債務問題については従来の考え方でいく限り、現場でローンという援助形態に対するニーズがあつたとしても、大きなバリアとなることは明らか。については、どういったニーズにローンという援助形態を使っていくかということと併せて、債務問題の捉え方についても、このような場で議論した上で提言していくことが必要。

- ・ モダリティはその先の議論だと思うが、円借款の場合、財政支援やコモンプールへの資金投入について法律上特段の問題があるわけではないので、抵抗はそれほどない。但し、本行のシニアな年次の者が直感的に思うのは、90年代の構造調整同様、今般の新しい試みも同じような失敗に終わるのではないか・・・ということであり、ア prioriにそう思ってしまうのが本音なのであろう。そうは言っても、モダリティの話は決着がほぼ付いていて、アフリカにおいては一つの方向であることは間違いないことから、本行としてどう付き合っていくかを考えねばならない。例えば、越やインドネシアに対しては相当の労力を割いて PRSP やモダリティの議論に参画してきたが、本行がアフリカに対して同様のエネルギーを割くことは難しく、極めて限定的な対応しかできないのが現実だと思う。従って、アジアの場合以上に JICA と JBIC 等の国内機関の連携について議論していく必要性が高いものとする。

<JBIC 開発金融研究所 兼 開発セクター部 林次長>

- ・ セクターと言う場合、旧来型の「農業」とか「保健」等の専門家はいても財政、債務管理、金融等を扱う専門家は殆どいないことから、財政支援等のモダリティの議論を支え得る組織がない。人材育成や組織整備を行わないとモダリティ論議に対応不可能ではないか。本行の場合も、とかく財政支援の欠点・弱点等を挙げて旧来型のプロジェクト型援助を擁護しようとする向きも多い。最近重要性が謳われている「公共財政管理」は財政支援のコンテキストのみで必要とされるものでもないし、これまで我々も無視していた「fungibility」の問題にそろそろ正面から取り組む良い機会である。今後の方向性としては、財政、金融、債務管理の専門家を育成・強化していくことで、HIPC への資金供与の再開の可能性、成長セクター関連の支援プログラムの形成が見えてくるものと思料。

<JBIC 開発第4部第3班 松下課長>

- ・ 本行でのアフリカ研究会立上げの趣旨は、非常に純粹無垢なもので、「アフリカはどうすれば発展するのか」、「そもそもアフリカに於いて人為的に成長を創出することは可能か」ということに対する解を求めべく根本的に勉強する必要があるとの問題意識によるものであり、かかる研究を通してその先に自ずと JBIC として何をなすべきかが見えてくるものと考えている。モダリティの議論もさることながら、JBIC としては骨太の戦略作りがない限り、その先、議論は有効に展開しないと考える。
- ・ 日本政府のアクションがタイムリーでないとの指摘があるが、それは彼らとてアフリカのために何を為すことが効果的なのかが見えていないからであって、モダリティ改善の点だけを働きかけても堂々巡りになるだけである。
- ・ 骨太の理論作りに 10 年かかるかも知れないのご指摘には、少々愕然としている。アフリカの抱える課題はそれほどに根深いものなのだと改めてショックを受けている次第。いずれにせよ、研究会の場で骨太の理論作りが可能となるよう諸先生方の指導を仰ぎつつ努力していきたい。

<大野健一教授>

- ・ 抽象論に終わってはならない。具体的な支援パッケージ作りを考える必要がある。例えば、タンザニアの農業セクターは既に重点分野になっていることから、日本として如何に調査・研究して、包括的な支援策構築に導いていくのかということを考える必要がある。ある一地域で米を作るのみとか、道路を建設するのみ等のアプローチではもはや済まないのである。絞込みの対象として、タンザニアの農業セクターは既に当選確実であるが、加えてあと1～2の対象に絞り込んでいくことこそが重要なのではないか。支援対象の絞込みを実施し、骨太の支援パッケージを構築し、それらを日本としてやるためには、財政支援が必要である・・・という議論の展開にすれば良いのではないか。
- ・ 他方、アフリカにおいてモダリティの話は既に決着はついているのであって、要は日本として入っていくつもりがあるのかどうかに尽きる。骨太策ができるまでの数年を待つこともできないため、モダリティ問題は可及的速やかに解決しなくてはならない。その解決のスピードを加速化させるのが重要。
- ・ アフリカの援助は失敗だったと言うが、日本としてはまだ大きな骨太の議論を携えて取り組んだことがないのではないか。そういう意味で、まだ頑張る余地があるのではないか。単発的な支援に終わっては意味がないのであって、包括的な支援が必要ではないか。

<高橋教授>

- ・ 「モダリティの議論は決着がついている」ということと同様に常識的なことだが、「日本の」支援、「日本の」骨太の議論等と言うが、タンザニアの農業セクター一つ例にとっても数多くのドナーが関与しているのである。日本自身がタンザニアの農業セクター全体や PRSP を理解し、動かすことに貢献して行こうとするのはもちろん素晴らしいことであり、もちろん全体像を捉えておくことは言わずもがな重要なのである。日本だけで行うことはできないのであって、アフリカにおいては他のドナーとの「分業」を考える必要がある。他のドナーと分業をしていく上で日本として何を選ぶかが重要である。
- ・ 骨太の支援策構築には10年かかるとのご指摘。一つ反省しなければならないのは、日本のアフリカ研究者の努力不足であろう。骨太の方針を立て、支援対象を絞る際に役立つような本がどんどん世に出されていかなばならないと感じている。アフリカ研究者の責任は重い。これを機にアフリカ研究を盛り立ててもらえれば幸い。
- ・ アフリカでは失敗が多く積み重なってきたと言ったが、それは援助の失敗によるところも大きい。しかしながら、全部が失敗だったという訳ではないのかもしれない。アフリカ独立後、大陸全体で人口は3倍に増えている、つまり、紛争等を経験しながらも人は生き延びて来ているのであって、ある意味成功と言えなくもない。例えば、日本のとのつきあひも比較的深いケニアはある一時期まで高度成長を遂げてきたが、ガバナンスが悪いということで劣等生扱いされ、それらのことはきれいに忘れられている。振り返ってみるべき例がアフリカ自身の中にもあるのではないか。
- ・ 5年毎のイベントである TICAD をお祭り騒ぎに終わらせてはならないという大野健一教授の指摘は尤もである。ドナーはアフリカのために何をするか、アフリカ諸国は何をドナーに求めるかという議論に終始する。人口が3倍に増え、貧困問題も深刻化する中で、それでも人は生きてきたのである。ウガンダでは AIDS の拡大が止まり、紛争の多くもアフ

リカ自身の手で解決している。このような例を評価する視点も必要ではないか。大野先生が指摘される骨太のアフリカ支援策を戦略的・選択的に展開していくためにも、ドナーとして何ができるかの議論に終始するのではなくアフリカのこれまでの努力を評価することも必要である。

- ・ アフリカは殆どの国が無文字社会であったため、公用語を作る際には、外国語を取り入れざるを得なかった等、functional な knowledge を育成していくことを妨げられた歴史を重ねてきている。国やセクターへの支援という切り口以外に、アフリカの問題を別の角度で捉えんとするならば、この点の解決に日本もアフリカ自身も努力を集中する必要があるのではないか。

< 国際協力事業団国際協力総合研修所 本田特別囑託 >

- ・ JICA も高橋先生や龍谷大学の大林先生の協力を経て、アフリカ援助研究会を実施しており、取り纏めを事務局にて行っている状況。
- ・ ガーナでの企画調査員の経験から、PRSP や SWAP の現場で求められるのは援助協調の枠組みの中でのモダリティへの対応の論議に加えて、日本として開発戦略面でどのようなアイデアを出していくのかであると考え。そこまでの貢献ができると日本の支援は一層高く評価されるのだと史料。
- ・ 但し、現場を含め JICA においては、モダリティの対応に切羽詰っている状況であることから、JICA の研究会においては戦略部分よりもアフリカのコンテキストにおけるモダリティのあり方についての議論が中心となった。一方、成長や生産の重要性などの戦略面については触れているものの、それを進めていくための具体的且つ詳細な取り組み方などについて踏み込んだ議論は出来なかった面はある。
- ・ 英国等はとかく成長面を軽視していると思われがちだが、実際にはそれに関係する種々の研究を積み重ねていることも指摘しておきたい。例えば、ガーナにおいては特定作物の市場調査と農民へのインパクトの研究が実施されていたし、Pro-Poor Growth における労働市場の役割についてマラウイなどを事例とする研究も進めている。今後絞り込んだ対象分野・イシューへの取り組みにおいては、日本だけの自己完結した協力ではなく、他のドナー（海外研究機関含む）と必要に応じて連携してそれら機関に蓄積された知見を十分取り入れつつ進めていくことが必要と史料。日本の協力としては、いかにそこに日本の独自性を盛り込んでいくかという作業となるのではないかと考える。

< 国際協力銀行開発第 4 部第 3 班 佐久間調査役 >

- ・ これまでの議論の中で、国あるいはセクター等を絞って骨太のアフリカ支援戦略・政策を研究し、実施に移していく必要があるということについて先生方の共通の認識が確認できたものと思料。今後はどのようにして、支援対象となる国やセクターを絞るのかということを考えねばならない。
- ・ ところで、なぜ日本がタンザニアの農業セクターに取組むに至ったのか。それは、関係者の情熱でありエネルギーであったのだと思う。現場で日々状況を的確に把握しておられる方々の、危機感を持って真剣に対応せねばならないとの意識が、政策決定者を動かしたた

めである。タンザニアのケースの場合、通常取るべきオフィシャルな意志決定プロセス(要望調査から始まる、JICA事務所 大使館あるいはJICA本部 本省それぞれでの意志決定)を必ずしも経たものではなく、現場の声が直接に政策決定者の耳に届くような体制を取り得たため、政策決定者の方針・号令に基づいて関係者が行動する形となった。手続き的に必要とされることは言わば後追いになったが、迅速な対応が求められる中で、旧来のプロセスを越えたニーズに即してアクションを取ることがやればできたのである。

- ・ 絞込みの際には、日本のこれまでの経験やリソースも勘案する必要がある。また、日本が独自に単独で考えても意味がないのであって、現場の他ドナーとの協調体制で進めていかざるを得ない。政策・戦略策定段階はもちろんのこと、実施段階においてもドナー間の協調あるいは駆け引きたるや日常的に生き馬の目を抜くが如くであり、そのような状況下、モダリティの制約に JICA のみなさんは苦しんでおられるのだと思う。モダリティの制約が現場でどれほどの足枷になっているか、これは当事者である JICA の方が一番よくご存じな訳だが、我々JBIC は現在のところそのような局面を体感していないこともあり、当事者としての苦悩を、ことアフリカに関しては、まだ共通認識としては持ち得ない状況にある。従って、JBIC としては、モダリティの局面よりもむしろ、そもそもアフリカの開発のためには何をどうすれば良いのかという切り口から議論に入ることになるのかと思う。

<高橋教授>

- ・ 日本のコンサルタント、特にマネジメント・コンサルタント等がやるべき分野はまだたくさんあるのにそれを見逃しているのではないかと、との指摘が以前樫山部長からあったことを思い出す。日本のコンサルタントは政策当局よりとかく冷遇されがちであり、せっかく作成された各種レポート等も援助政策実施上十分活用されていないのではないかと憂慮している。タンザニアの農業セクター開発戦略(ASDS)策定の場合は、開発調査のスキーム(セクター開調査)を通じてコンサルタントの能力をかなり柔軟に上手に活用した好例であると思う。

<大野健一教授>

- ・ 今回のような意見交換あるいはもう少し少人数での議論の掘り下げを早急に取組む必要がある。今回の意見交換会のように誰かが責任者となって情報を流したり取り纏めたりすることを期待したい。

<国際協力銀行開発第4部 樫山部長>

- ・ 本日の意見交換に参加することにより、JBIC の研究会の方向性がより明確に見えてきたものと思う。如何にして具体的アクションにつなげていくのかということを中心に念頭におきつつ、骨太の支援策を作る努力をしていきたい。

以上