

英国面談記録#1

日時：2005年3月30日（水）15:00～16:30

先方：Dr. Adrian Wood, DFID Acting Director, Policy Division

当方：高橋基樹氏、大野（泉）

1. DFID が 2005 年 3 月に発表したコンディショナリティにかかる Policy Paper (UK Policy Paper, *Partnerships for Poverty Reduction—Rethinking Conditionality*) について

- ・ 本 Policy Paper は、DFID でコンディショナリティへの取組みとして既実践しているものを文書化したにすぎない（大野注：「97 年白書」以降という意味？）。DFID がコンディショナリティをどのように理解し、どう使っているか、なぜ必要なのか、等を説明するもの。従って DFID の方針を大きく変えるものではない。世銀とは異なり、DFID は従来も特定の政策コンディショナリティ（例えば貿易自由化）を課してはいなかった。
- ・ 本 Policy Paper の意義は、むしろ世銀や IMF に対しコンディショナリティのあり方を見直すよう促し、世銀と DFID の対話を促すことにある。従って、本ペーパーは *political document* と解釈すべき。
- ・ 他方、コンディショナリティは途上国政府の改革派がテコとして使えるもの。特定の政策コンディショナリティを途上国に押し付けることは効果がない点は既にコンセンサスがある。自分としては、「良い政策」全般に対して援助配分額を決めていくことこそ、適切なコンディショナリティのあり方と考える。
- ・ 石川先生の中国やベトナムの政策対話の経験（共同作業、相互信頼）は「良い政策対話」の要素として重要。
- ・ アフリカ支援を考える際の最大の問題は、援助依存度が極端に高いこと。これは東アジアとの決定的な相違点である。ドナー側も国民への説明責任の観点から、（財政支援による）予算移転だけで是とするわけにはいかない。理想的にはドナーは途上国政府の主体性を尊重すべきだが、現実には難しい状況におかれている。これはコンディショナリティをめぐる問題と密接に絡んでいる。
- ・ （高橋先生より、税収基盤の拡大を条件づける可能性を質問したところ）、その重要性は理解するが、アフリカ各国は税収の対 GDP 比はそう低くない点を認識すべき。政府支出へのニーズも高く、税負担の引き上げは現実的には難しい。

2. 石川論文について

労働党政策、97 年白書、センの思想

- ・ 非常に興味深い論文で勉強する意義が大きい（*interesting paper to be studied*）。他方、英国の援助政策についてかなり正確（*pretty accurate*）に記しているが、アフリカの経験に基づく英国の援助モデルと東アジアの経験に基づく日本の援助モデルとの間に、石川先生が言うほどの相違があるかどうかは疑問。また、石川論文は 97 年の白書に焦点をあてており、2000 年の白書（*Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*）に言及がない。これはなぜだろうか。
- ・ プレアの「第三の道」、97 年白書、アマルティア・センの思想の理論面での関係については、自分が当時 DFID にいたわけでないので断定的なことは言えない。だが、少なくともクレア・ショートとセンの間のコンタクトは殆どなかった。両者が個人的に影響しあったことはないだろう。
- ・ (DFID が 97 年に打ち出した新しい援助政策が、DFID の前身である ODA の内部において蓄積されてきた経験と反省に基づいたものであるかどうかという質問に対して)もし 97 年白書が依拠する理論的背景について確認したい場合には、次の 3 人とコンタクトすることを薦め

たい： マイルズ・ウイクス(97 年白書の主な著者、現在はアフリカ委員会(CFA: Commission for Africa)のメンバー)、 クレア・ショート本人、 リチャード・マニング(現 DAC 議長、 ODA 時代から今日の DFID に至るまで英国の援助の中枢に携わっている)、

- ・ その理論的根拠は知らないが、97 年白書は作成過程で非常に広範なコンサルテーションが行われた。その中には、Nicholas Stern や Mahbub Haq といった有数の研究者との 1 日ワークショップもあった。
- ・ Social Exclusion の概念及び貧困問題の意味するところが、英国(成熟した経済社会)と途上国とでは異なるという石川先生の指摘に賛同。
- ・ (高橋先生コメント) プレア首相の「第三の道」に直接の影響を与えたのは、同じ名前の著作を持つアンソニー・ギデنزである可能性が高い(これには Wood 氏も同意)。センの考え方は、ロールズやリバタリアニストらの社会思想との議論を経て形成されたが、ギデنزらの「第三の道」とそうした一連の考え方が連なっている可能性が高い。だから、プレアの考えとセンの考えに類似性が見られるかたちになっているのではないか。新たに登場した考え方というよりは、以前から蓄積があったと見ることはできないか。例えば、DFID の援助アプローチに流れる問題意識は、Robert Cassen や Goran Hyden が 1980 年代に指摘していたことと重なるところがある。ODA 時代は援助アプローチとして具現化されなかったが、DFID になって実践に移されたと考えることもできよう。
- ・ 援助モダリティについては、DFID はプロジェクト方式に反対しているのではない。資本支出が中心的事業ではプロジェクトはごく通常の形態である(normal mode of organizing way of capital-spending)。DFID の社会セクターへのシフト(経常支出が重要な部分を占める) がプロジェクト離れにつながった。かつては、英国も資本支出を要するプロジェクト援助を行っていた。

成長への回帰、援助モダリティ

- ・ 97 年白書は社会セクター支援を通じた貧困削減の実現というメッセージが強いが、2000 年白書は成長志向が強くでており貿易の重要性も指摘している。
- ・ 自分は 2000 年の着任後まもなく、クレア・ショートに対して インドへの支援と インフラ支援をより重視すべきと提案した。当時これらは軽視されていた。ショート氏の考えは、インフラ整備は民間セクターに任せればよいというもの。加えて、環境社会配慮、汚職、アフリカでのインフラ支援が芳しい成果をあげていなかった事実(underutilization であるか、不十分な維持管理) という問題も DFID のインフラ離れを助長した。その結果、日本と ADB を除くドナーはインフラ支援を軽視するようになった。自分が着任後はこの傾向を見直し、例えばインフラについては Making Connections を作成し(2002 年)、DFID の取組みを示した。
- ・ インフラ整備がプロジェクト形態をとるのは当然のことだが、重要なのは誰のプロジェクトかということ。ドナー・ドリブンで計画された事業は望ましくない。特に援助依存度が高く制度能力が弱い国では、ドナー主導のプロジェクトは当該国の能力をさらに弱体化する危険性をもつ。
- ・ 日本(JBIC) が AfDB を通じてインフラ支援を展開する場合には、国境を超えた広域支援の視点が必要。サブサハラ・アフリカを併せても約 50 カ国で人口は 6~7 億人で、約 20 カ国で 25 億人を抱えるアジアとはインフラ整備のあり方も異なってくるはず。
- ・ 日本の要請主義と英国のオーナーシップ重視は、類似している。他方、インフラ整備においては、日本と英国は異なる比較優位をもっており、日本が資本支出(ハード事業) を英国が経常予算や制度面(ソフト面) を支援するなど、補完しあうことが可能。

開発の政治的側面

- ・ Patrimonial states については、経済面と政治面の悪循環をどう断ち切るかは課題。政治面を直接のエントリーポイントとするのに慎重な石川先生の考えは、説得力がある。ただし、ア

フリカでは基礎的な条件整備があまりにも遅れており、複数の切り口から取り組む必要があるのではないかと。ガバナンスが悪く、投資環境整備や成長促進の阻害要因になっている。アフリカの開発においては決定的な処方箋はなく、政治も経済も含めて多面的に取り組んでいくことが必要ではないか。

- ・ **Patrimonial states** の状況に鑑み公共財政管理（PFM）の改革進展は遅いと指摘については、そもそも期待値をどこにもっていくかを考える必要あり。出発点の状況が非常に悪かったことを認識すべし。95年～2005年の間にアフリカのガバナンスは徐々に改善を見せている。
- ・ 他方、アフリカ委員会（CFA）報告書が描いているアフリカ開発の展望は、楽観的すぎることは否めない（例えば、援助吸収能力や援助依存度の低下の可能性を中国になぞらえて説明している）。

3. 財政支援、調和化への取り組み

- ・ （高橋先生より、DFIDの財政支援に対するスタンスは2000年頃の「熱狂」に比べ今は中立的な方向に変わったとの印象ありというコメントに対し）財政支援は数多くある援助インストルメントの1つと位置づけている。DFIDは特定モダリティを志向するよりも、途上国側のオーナーシップ尊重の方を重視している。
- ・ （高橋先生より、財政支援を適用する条件について質問したのに対し）DFIDのPRBSに対するPolicy Paper (2004)を参照してほしい。PRBSの適用対象国は一定の行政能力を有し、Fiduciary Risk (PFM)への対応が可能な国であり、fragile statesへの適用は想定していない。
- ・ 「調和化」は「統一化」「画一化」とは異なる。音楽にたとえば、異なる音色があつてこそ調和が可能になる。従って、各ドナーの比較優位を尊重すべき。「アラインメント」は政府の政策・システムへの連動が前提となる。
- ・ （高橋先生より、本部の方針はそうであっても現場では統一化を求められ、財政支援に参加しないと協調から外されかねない国がある、そしてその危機感が日本の援助の改革を促しているという積極的な面もある点を指摘したところ）援助の新しい流れにあわないドナーの立場が苦しくなっているという状況は理解できるが、それはDFIDの公式見解ではない。
- ・ 比較優位に関し、アフリカ委員会の報告書はインフラ支援の拡充を提案しているが、DFID自身はインフラ離れが進み（特に資本支出を伴う事業）、その結果、当該分野におけるノウハウを失いつつある。インフラ支援において日本との連携は望ましい。
- ・ （高橋先生より、日本はタンザニアに一般財政支援を供与したが他国への適用は保留しており、理由の1つに日本の社会一般への説明責任をどう果たすかという問題がある。DFIDはどのように説明しているのか、また日本が参照可能な指針はないか、と質問したのに対し）国会議員を教育するプロセスも重要。また会計検査院の理解を醸成することも重要である。援助の“watch dog”としての役割を務めている議員を教育し、援助をめぐる諸制約や成果重視の考え方について理解を得るべく努めている。時間はかかるが、こういった努力を積み重ねていく必要あり。

4. 農業セクターにおける政府の役割

- ・ （高橋先生より、昨今の成長やインフラ回帰をふまえ、例えば農業セクターにおける政府の役割についての見解を質問したところ）特定セクターへの支援は慎重であるべきで、むしろセクターをとりまく制度政策環境の改善、複数セクターに共通するニーズにバランスよく応えることが重要。典型例はインフラ整備や治安面の改善。

入手資料：

- ・ Why we need to work more effectively in fragile states, DFID, January 2005

- **Poverty Reduction Budget Support: A DFID Policy Paper, May 2004**
- **Making Connections: Infrastructure for poverty reduction, DFID, September 2002**

以上

英国面談記録#2

日時：2005年3月31日（木）13:15～14:00

先方：Dr. Tony Killick, Senior Research Associate, ODI

当方：高橋基樹氏、大野（泉）

1. DFIDのコンディショナリティにかかる Policy Paper (UK Policy Paper, Partnerships for Poverty Reduction—Rethinking Conditionality) について

- ・ IMFプログラムからの離別という点は大きな変更。政策内容の策定において途上国側により大きな自由度を与えている。DFIDには conditionality をめぐる Policy Paper がなかったので本ペーパー前・後を厳密には比較できないが、途上国政府が策定する政策内容に対して DFID 大臣が関与する裁量・権限を制約した意義はある。具体的には、援助を停止する場合の条件を明示することにより、援助資金の流れの予測可能性向上に貢献するもの（ルワンダでの問題に言及あり）。
- ・ 他方、本部が策定した Policy Paper がどの程度現場で実施されるかは未知。
- ・ （本 Policy Paper が想定する開発モデルについて質問したところ）途上国のオーナーシップを尊重しており、モデルの中身は規定していない。貧困削減に資する開発政策である限り（as long as it is poverty-oriented）すなわち MDGs 達成に貢献するのであれば DFID としては途上国政府の裁量に任せるという立場。旧来の conditionality はドナーの押し付けであった場合が少なくなく、途上国側のオーナーシップに基づかなかった故に十分に機能しなかった。今では IMF でさえも conditionality の限界を認めており、その有効性は mixed との判断を下している（IMF の Policy & Research Dept. チーフ）。
- ・ オーナーシップの概念の前提にあるのは、選挙を通じて民意により選ばれた政府の存在。オーナーシップの範囲については、（制度能力の弱さ等から）たとえ政策自体が政府によって策定されなくても、少なくとも当該政府が政策内容を彼らの関心事として見ていることが必要（should be seen in their interest）。
- ・ アフリカの困難は援助依存度が過度に高く、ドナーの存在が大きすぎる（dominate）。自分は、援助も最適水準（optimal level of aid）があると考えている。過度な援助はローカルの制度能力を阻害（undermine）する危険性がある。英国政府の最近の doubling aid への働きかけは政治アジェンダ化しており、自分は慎重な立場をとっている（Killick 氏の草稿を入手）。DFID のエコノミストの中にも慎重派がいる。
- ・ （高橋先生より、ex-ante と ex-post conditionality で何が変わったかを質問したところ）理論的には両者は異なるが、モザンビークの例をみると実際には大差がない。

2. 開発の政治的側面

- ・ （Patrimonial states のもとでの PFM 支援の有効性について質問したところ）DFID のアフリカ地域においては、一般財政支援への取組みがイデオロギー化している傾向あり。英国の援助予算が増える中（スタッフ数は削減）、予算執行に対して大きなプレッシャーがある。従って、PFM 支援をすることで財政支援を行うことを担保・正当化（safeguard）しようとしているのが実態。

入手資料：

- ・ “Don't throw money at Africa”, Tony Killick (rough unedited draft, March 2005)

以上

英国面談記録#3

日時：2005年4月1日（金）13:30～15:00

先方：Prof. Robert Cassen, Visiting Professor, CASE (Center for Analysis of Social Exclusion), London School of Economics & Political Science

当方：高橋基樹氏、大野（泉）

(*Cassen 教授は英国政府、世銀、USAID という複数の援助機関でインドを担当、かつ現場・本部での経験を有した実績をかわれて、世銀の開発委員会 (Development Committee、財務大臣から構成) が *Does Aid Work* の研究主査を務めてほしいと要請し、本研究にかかわった経緯がある。)

1. *Does Aid Work*(1994)について

- ・本研究は援助の有効性を包括的に検討した点に意義がある。それまでは個別の援助事業の評価はあっても、systemic effect の観点から援助全体を視野においた評価は行われていなかった。
- ・研究では7カ国の事例分析も行った。ケニアの地方給水事業では数多くのドナーが規格の異なるポンプを供与しており、混乱がおきていた。インドの場合は国が大きいと、一つの州で活動するドナー数が限定的だったため、援助の氾濫は深刻でなかった。インドでは USAID と世銀が他ドナーに先駆けて、プロジェクト・レベルでは良い評価をしていた (1980年代当初は評価に取り組んでいたドナーは少なかったとのこと)。しかし、ドナーが評価結果を共有することはなく、過去の教訓は十分に反映されていなかった。
- ・(高橋先生より、本研究が重視した systemic effect は後の SWAp に影響を与えたと理解してよいか、と質問したところ) そう考えて頂いて結構。
- ・援助アプローチを考える際に absorptive capacity の概念が重要。Absorptive capacity は、資金一般の移転を吸収する能力、及び 様々なドナーが供与する援助プロジェクトを吸収する能力、の2つの観点から考えられる。これは1970年代には定着していなかった概念である。財政支援や SWAp (プールファンド) の供与対象国は、 の援助吸収能力を判断して絞り込む必要がある。 については、特定国で活動するドナー数が多くプロジェクト数が多い場合に問題になる。
- ・OECD DAC が策定した21世紀のパートナーシップ・プログラムに関しては、3カ国でパイロットとしてパートナーシップ戦略づくりが行われた以外は進捗がなかったと記憶。(当方より、PRSP の枠組みに置き換えられたのではないかとコメント)

2. 英国と他の欧州ドナーの援助について

- ・英国ではサッチャー政権時代に ODA 予算が削減された。80年代以降、ODA に批判的な文献が相次いで刊行され、過去の援助を顧みる雰囲気が高まっていた。英国の議会 (特に援助を監視する委員会) の関心も強かった。会計検査院も援助効果に関心をもっていた。英国における最近の援助の有効性を問うた文献は Fin Tarp eds.(2000), *Foreign Aid and Development* を参照。
- ・EC の援助 (特に EDF) は問題が多く、英国は80年代から EC の援助の改革に向けてプレッシャーをかけていたが、独・仏の反対が強く容易ではなかった。
- ・(高橋先生から、援助思想の点で北欧と英国は独・仏よりも類似性があるようだが如何と質問したところ) 確かに、北欧と英国は社会民主主義の伝統およびプロテスタント思想が底辺に流れている点で、より類似している (LMDG)。スウェーデン SIDA の起源は、教会 (当時 missionary が12カ国に所在) の布教活動を調整する機関だった。
- ・労働党政権が保守党政権にシフトすれば、英国と LMDG との関係は現在より薄くなる可能性はある。ただし、保守党の中にも途上国援助に強い関心をもっている政治家はおり (ケニス・クラーク、リンダ・チョーカー等) 労働党の Gordon Brown 財相だけに頼っているわけでは

ない。社会全体、個人レベルでも貧困問題への関心は高く、サッチャー政権がエチオピアの飢餓の最中に援助予算を削減しようとした時には、1万人の市民がブラント委員会の報告書を掲げてデモ行進をした（同報告書は12万部発行されたとのこと）。そういった伝統が市民に根付いている。

3. その他

- ・ 自分は1981年の世銀WDRのDirectorを務めたが、テーマはInternational Adjustmentだった（累積債務や石油価格高騰といった問題に直面し、途上国を巻き込んだ調整が必要になっていた時代）。Adjustmentという語がその後、構造調整融資に結びついたようだ。

以上