

Workshop on Aid to Africa and the UK's '2005 agenda': Perspectives of European donors and implications for Japan

ODI, London, March 31, 2005.

GRIPS Development Forum

文責：大野泉

1. 背景と目的

- ・ 英国は 2005 年の G8 サミット（グレンイーグルズ、7 月）、MDG 中間レビュー（9 月）等においてアフリカ支援強化を打ち出しており、特にブレア首相の提唱で設置されたアフリカ委員会（Commission for Africa: CFA）は本年 3 月に包括的な報告書 *Action for a Strong and Prosperous Africa* を発表し、「2005 年アジェンダ」として 11 項目に及ぶ取組みを提案している。これをうけて JICA では、英国のアフリカ支援策（CFA 報告書を含む）や仏・独・EU といった欧州の主要ドナーの見解について理解を深め、日本の対アフリカ支援（特に JICA）への含意を導くことを目的として、英国シンクタンクの ODI（Overseas Development Institute）に委託して調査を実施中である。
- ・ 今回のロンドン・ワークショップは調査の中間報告会の位置づけで、委託先の ODI が 2005 年 3 月 31 日に開催したものである。ワークショップでは、中間報告書の検討に加えて、本年の G8 サミットを目標として日本が方向を明確にすべき短期の課題、及び中長期の課題（研究トピックを含む）の洗い出しを行った。

2. ワークショップ概要

- ・ 参加者は ODI 研究者、DFID（アフリカ及び 2005 年アジェンダ担当）、在英日本大使館、JICA 英国事務所、JBIC ロンドン事務所、クラウン・エージェントを含む 20 名弱。東京からは高橋基樹氏（神戸大学）と大野泉（GRIPS）が参加。
- ・ プログラム
 - (1) 目的と概要紹介(Julius Court)
 - (2) 日本の対アフリカ支援（大野泉、高橋基樹）
 - (3) 英国の対アフリカ支援、及び 2005 年アジェンダ（Tony Killick, David Sunderland, Julius Court)
 - (4) 欧州ドナーの対アフリカ支援（Vincent Geronomi-France, Sven Grimm-Germany & EU）
 - (5) UK アジェンダの主要 이슈ー及び日本への含意ブレインストーミング
（参考）アフリカ委員会/CFA 報告書が提案する 11 項目： 貧困削減、ガバナンスと能力開発、平和と安全保障、保健、教育、成長（インフラ含む）、貿易、援助増額、援助の質向上、援助供与のフロン・ロード化（IFF）、債務削減
 - (6) 日本の対アフリカ支援にとってのチャンスと課題

3. 議論のポイント

(全参加者の合意事項としてではなく、あくまでも主な論点を紹介するもの)

英国の援助政策、対アフリカ支援について

- ・ 日本の援助が(英国に比べて)変革の速度が遅いのは、自らの援助の反省・評価を行っていないことが理由の1つではないか。世銀や英国は90年代に援助の有効性を評価している。加えて、英国は行政改革の一環で90年代に New Public Mgt.を導入し、会計検査院も新しい監査システム(Value for Money)を採用するようになったことも、援助システムの改革を促した要因と考えられる。
- ・ 英国型の援助を主流だと考えたり、日本の援助の特殊性を強調しすぎることは慎重になるべき。英国と比べると相違は大きいかもしれないが、例えば、独自の援助システムとは類似点もある。
- ・ 英国では、本部の方針と各国の現場の取組みの間に違いがある場合が少なくない。(現地権限委譲の結果、本部が統一的に方針を実施することが難しくなっている。)
- ・ 英国の対アフリカ支援の重要な特徴は policy fluidity がある点で(日本は対照的に policy rigidity)、これは自律性・裁量ある援助政策の遂行が可能な(policy autonomy)政治・制度環境とも関係している。
- ・ 英国と日本の違いは、その政治的・行政的環境の相違にも影響を受けている。英国は政治的競争が激しく、政権交代があるので、政策の見直しが容易である。日本は、英国と違い、身近に他のドナーがいないので、ピア・プレッシャーを受けにくいということも考慮に入れる必要あり。
- ・ アフリカ委員会(CFA)事務局は DFID から資金支援を受けているが(DFID と英国政府で50%ずつ)、その勧告内容は DFID 独自で対応可能な範囲を超えている。従って、「CFA の提言 = DFID の方針」とみなすべきではなく、アフリカ側の要望をふまえたより広い内容になっていると理解すべき(CFA のメンバー17人のうち9人はアフリカ出身)。典型例がインフラ支援の強化で、DFID がもつ支援ツールは限られているが、重点課題として盛り込まれている。

英国の「2005年アジェンダ」、CFA 報告書の11項目に対する仏・独・EU の見解

- ・ 欧州ドナーの「2005年アジェンダ」への反応は様々で、必ずしも見解が一致していない。
- ・ 仏は IFF(International Financial Facility)や援助増額には賛成しているが、マルチ機関の100%債務削減に反対しており、後者は日本の考え方に近い。CFA に対しても慎重。
- ・ 独にとって、アフリカ支援は優先度の高いアジェンダではない。(英・仏とは異なり)独自の援助資金配分における植民地時代の歴史の影響は希薄(例外は、東西統一後に援助を供与し始めたナミビア)。統一前までは、西独は東独との競争・対抗という観点で援助資金が配分されていた。現在は緊縮財政のもとで援助増額には慎重(IFF には原則として支持を表明しているが独自の資金参画は不明。将来の予算コミットは法律的にも困難)。また、CFA を「ブレア委員会」ととらえ、意義を積極的に認めているわけではない。むしろ、既存の枠組みを重視してアフリカ支援を行うべきとの立場をとっている(例えば、G8 Action Plan to Africa、NEPAD/AU)。独において財政支援が占める比率は小さい。

- ・ EU はインフラ支援に強い関心をもっている。EU の援助システムは改善すべき点が多い（特に EDF）。最近、財政支援の比重を増やしつつある。

「2005 年アジェンダ」の日本への含意、留意すべき点

- ・ CFA 報告書が示した成長重視、インフラ支援の強化は日本が重視している方向と合致する。AfDB を通じた円借款の供与（民間セクター支援）や JBIC・世銀で検討中のアフリカのインフラ共同研究とも関連がある。他方、インフラ支援を強化するには制度的側面への配慮（政策、維持管理等）や労働集約的な方法の採用（その結果としてアンタイド化も必要？）といった側面も重要になるとの指摘もあった。
- ・ 11 項目は、援助にとどまらず開発全般に関わるものである点を認識すべき。これら提言への日本の取組みを検討する際には、JICA を始めとする特定機関の対応だけでは不十分で、政府内の複数省庁や援助実施機関の間の調整が必要となる。
- ・ ガバナンス支援は重要なことではあるが、ドナーという外部者がどの程度影響を与えられるかは不明。また、ドナーの影響力は常にポジティブとは限らずネガティブな場合もあり、謙虚にうけとめる必要あり。ガバナンス改善への努力は、途上国側の中から興ることが重要（must come from within）。
- ・ ガバナンス改善のための能力構築については、技術援助（TA）の質が重要になる。他方、能力開発を多面的にとらえる必要性の指摘もあった（マクロレベル、現場レベルを含めて）。
- ・ 保健や教育への援助については日本も過去に TICAD 等を通じてイニシアティブを打ち出しているが、援助の質が重要になる。
- ・ IFF については、なぜ新しいファシリティが必要かという基本的な問題提起もあった。本格的な IFF に先立ち、パイロットとして IFF/im（GAVI を通じて）をまず立ち上げる。なお、Eurostat（EU 内の統計部門）が IFF への政府プレッジを財政赤字とカウントする判断を下したことをうけて、独や伊は IFF への参画に慎重になっている。
- ・ CFA の 11 項目に加えて検討すべき事項として、（日本が新 ODA 大綱で打ち出した）人間の安全保障（貧困削減との関係、支援アプローチ（特に政府システムとの関係））、アフリカ地域にある既存組織の活用可能性（NEPAD/AU、AfDB、ICAD 等）、提言の実施モニタリングにかかる相互アカウンタビリティ・システムのあり方（CFA は新メカニズム（アフリカと G8 の代表各 1 名）を提唱しているが、DAC や African Peer Review といった既存メカニズムを使う可能性）等の指摘があった。
- ・ 援助にかかる提言では、日本は“new aid agenda”への対応ぶりを明確にすることを求められるだろう。具体的には、国別アプローチの強化、財政支援への取組み、現地への権限委譲、構造的な問題（援助スキームごとの制度的分散）等が考えられる。
- ・ 援助額に関し、緊縮財政下にある日本の ODA 予算の飛躍的増大を期待することは現実的でない。むしろ、現行援助予算をアフリカ向けに再配分する可能性、援助の質向上への取組みといった観点からの考える方が重要。

研究課題（暫定的）

- ・ 日本の援助の評価（例えばアジアとアフリカの異なるコンテキストも念頭に）
- ・ 東アジアにおける開発メカニズムと援助の関係の解明（民間セクターと援助の関係、開発主義国家を含むガバナンスの問題など）
- ・ アジアの経験のアフリカへの移転可能性
- ・ オーナーシップ、ガバナンス、新家産制国家（Neo-patrimonial state）と援助アプローチとの関係（特にアフリカを念頭に）
- ・ アフリカにおける農業開発、「緑の革命」の可能性
- ・ 政策分析として、“new aid agenda”への対応、財政支援への取り組みなど。特に財政支援については、その成果をどのようにはかり、納税者へのアカウントビリティをはかってゆくか、評価とモニタリングの方法論を検討する必要がある。

4．今後のフォローアップ

- ・ 最終報告書案及び日本の対アフリカ支援策への含意を議論することを目的として、JICA にて、ODI 研究者を招聘して本年 5～6 月に東京イベントを開催する可能性を検討する。
- ・ その際に日本の研究者と意見交換する機会も設け、併せて日英間の研究交流の促進を図る。

以上