

援助協調の潮流と日本の対応

林 薫

文教大学国際学部 教授

E-mail: hayashi@bunkyo.ac.jp

要約

援助協調自体は援助の歴史とともに古く、日本も協調融資や政策対話などの実績を積み上げてきた。一方で、2000年代に活発になった援助調和化の取り組み、プロジェクト型支援への批判からの一般財政支援(General Budget Support: GBS)、セクターワイド・アプローチ(Sector Wide Approach: SWAp)の導入などでは、日本は議論の主導権を取れず、批判される側に回っていた。しかし、事実を振り返ると、日本の援助は、もともと途上国の国内システムを十分活用しており、特に資金規模の大きな円借款では、借入国の予算制度を通じて供与され、財政支援の要素を含んでいた。セクター全体を対象にするような規模の大きな支援が可能で、拡散や断片化などの問題は少なく、量的にもノンプロジェクト型の供与実績は、経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD)開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)全体の中で遜色があるようなものではなかった。したがって、日本が援助協調に消極的であると批判されるようないわれは本来なかったはずである。しかし、援助協調の議論が、円借款の供与の少ないアフリカへの支援を中心に行われていたことで、援助関係者が日本の援助について十分に対話を行う機会が少なく、争点を適時適切に把握することを妨げた。また、EU統合のユーフォリアが残っていた21世紀の最初の10年に、一部の欧州(西欧)ドナーが国民国家の枠組みを乗り越えようという方向で原理主義化した一方で、日本の援助関係者もそれへの対抗軸を模索したことが、援助協調の議論を日本対欧州(西欧)という図式で理解してしまうことにつながった。

2010年以降、中国が援助を急速に増大させる中で援助協調の議論は一気に衰退してきている。現在では、援助協調どころか国際協調全体が衰退し、一国主義がはびこる極めて憂慮すべき状況になってきている。

キーワード

政策対話、財政支援、調和化、オン・バジェット、日本対欧州(西欧)、中国の台頭

はじめに

本稿の目的は 2000 年代に日本の援助関係者の間でどのように対応すべきか大きな議論になった「援助協調」について、事実関係を整理しつつ、日本の援助協調の取り組みは積極的だったのか消極的だったのか、能動的だったのか受動的だったのか、援助協調という課題の解決の一部だったのか、それとも課題の一部だったのか、そのいずれかであったとしても、そこにはどのような力が働いたのか、などについて明らかにしようとするものである。

筆者は実務家として、海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund: OECF) および国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) で、調査研究部門、セクター政策立案部門ならびに主に中国、インドおよびその周辺国を対象とした直接借款部門で業務を担当しつつ、特に 1990 年代末以降、「国際的な援助潮流は日本の援助の考え方とは異質である」という日本の援助関係者の言説に日常的に接していた。そのような日常的な言説が書かれた形で残ることはほとんどなかったが、それを垣間見る手掛かりはある。たとえば西垣他 (2009) は、日本の援助が「自助努力の助力」(p.179) であるのに対して、欧州 (西欧) の援助は「恵まれない人々に対する恵まれたものの責任」(同) であるとして対置させている。さらにその上で、日本の援助に自助努力のコンセプトがどのように反映されているかについて具体例を挙げ、日本の援助理念がいかに途上国の発展に役立っているかを強調している。この考え方は、おおむね実務家と共有され支持されていた。そのことの当否を論ずる意図はないが、日本対欧州 (西欧) という対抗軸を立て、それに沿ってさらに日本の援助の向かうべき方向を議論することにより、「再帰的」に日本の援助理念が形成されたプロセスを理解できる一例である。また、同書は、援助協調に関しては、セクターワイド・アプローチやコモンバスケット方式、一般財政支援について、その意義や導入された

経緯、言い換えればなぜそれが必要とされるようになったかについて説明することなく、調整の負担や政策への介入、計画経済的手法への接近、などネガティブな面を列挙して、否定的な姿勢を示している。著者らは実際に援助の実務経験がありそれに精通しており、実務界とのコンタクトも多く影響力があった。日本の援助関係者の間にあった援助協調への後ろ向きの「空気」を代弁しているとみることができる。

また、日本の援助政策自体が、援助協調に後ろ向きと受け取られかねないようなことを表明していた。たとえば 2001 年の ODA 白書は援助協調に言及する中で、「国際社会が一体となって、あるいは協調して目標の達成に努力するとはいつても、主要な援助国や国際機関にとって、従来の援助のやり方を一時に変更することは容易ではありません。また性急に事を進めては現在行われている開発援助に混乱を生じかねません。わが国としては、今後とも援助協調の推進に努めていく方針ですが、その際には、対象となる途上国の現状等を十分に勘案しつつ、途上国政府を含めた開発当事者間の協議を踏まえ、可能な分野から着実に実施していくことが肝要であると考えています¹⁾」と、距離を置いた姿勢を示している²⁾。また、「顔の見える援助」が日本の援助政策として 2000 年代に強調されるようになったが、これは財政支援やセクターワイド・アプローチなどの援助協調とともに発展してきた援助手法が「顔が見えない援助」であり、日本の援助の進むべき方向ではないということが含意されていた。このような日本政府のスタンスは、「顔を見せることよりも開発のアウトカムを実現することに重点を置くべきである」という見地から、NGO に批判されることもあった³⁾。

しかし、リアリティーはどうだったのか。本稿では、筆者の実務家としての経験を基礎にしつつ、これらの言説に対して、日本の援助には援助協調になじみやすい要素があり、決して異質ではなかったことを検証したい。日本は、2000 年代以降、「援助協調」が国際援助コミュニティーの議論の主流になる前から、「構造調整」の中で国際機関と協調してき

た経験がある。本稿では、構造調整の時代以前も必要に応じて振り返りつつ、2005年のパリ宣言を中心とする援助協調の流れのなかで、日本がどのような立ち位置にあり、どのように行動したのかについて光を当ててみたい。

1. 援助協調とは何か？

日本では今日でも東西で50ヘルツと60ヘルツの電気の周波数の違いがある。これは明治期に発電設備を導入する際、東京にはドイツ製の50ヘルツの、大阪には米国製の60ヘルツの発電機が別々に導入されたことに由来するものである。電力においてこのような異なるシステムの併存は世界的に珍しく、現在では電気製品側が対応しているため目立たなくなっているが、以前は東京から大阪に転居すると家電製品がそのままでは使えないなど、市民の日常生活上の多大な不便を生じていた。現在でも工場の操業や新幹線の運行などでは周波数の違いに対応する必要があり、コストを押し上げる要因となっている。途上国が先進国や国際機関などの支援を受けて何かシステムを導入するとき、ドナーに都合の良い仕様をそのまま導入すれば、同様な不都合が頻繁に生ずることになる。

途上国が最初に規格や仕様を決めてドナーに統一した対応を要求できればこのような問題は起こらない。これが「オーナーシップ」である。しかし、途上国に十分に知識と能力（交渉能力も含む）がない場合、ドナーに様々な意思決定でアドバイスを求め、結果としてドナー主導で開発が進められてしまう。2つ以上のドナーが接触するところには、まずはお互いの援助効果を阻害せず、途上国にとっても不都合が生じないようにするため、援助協調の必要性が常に発生する。援助協調は政策・制度・施策、プロジェクトの各レベルでのオーナーシップが確立するまでの過渡期的なアジェンダであるといえる。

しかし、歴史的にはドナーが十分協調してきたとは言えない。ドナー間協調が難しい要因としては、

各国の援助には固有の利害関係があること、そもそも援助の基本理念や哲学に違いがあること、目標（ゴール）が違うこと、多国間（Multilateral）援助の調整機能が弱体であることなどが挙げられる（Woods 2011）。

援助協調は日常的にはAid Coordinationと言われたり、援助調和化（Aid Harmonization）として理解されたりしている。前者は特定のコンテキスト抜きで普通名詞として使われることもあるが、後者の「援助調和化」には2000年代にローマ、パリ、アクラ、釜山と続く一連のハイレベル・フォーラムで議論がなされてきた特別なコンテキストがある。援助協調についての公式の定義は存在しない（木原2010）。また援助協調はその包括性（カバーする範囲）や規範性（当事者を拘束する程度）などで様々な態様をとる。これをマトリクス化したのが表1である。まず、横軸の規範性では、情報交換にとどまるのか、何らかの調整を行い、当事者を拘束するのか、当事者が共通目標を持ち共通行動に参加することを義務付けるのかという「強度」の違いを示す。縦軸には個別プロジェクトのレベルの介入にとどまるのか、手続きやルールなどまで含めた援助受け入れ態勢、さらに政策や戦略のサブスタンスにかかわる部分にまで及ぶのかというレベルを示した。もちろん現実はこのような2次元のマトリクスで単純に示されうるものではない。一つの協議の中でも、規範性の低い情報交換から高い協調行動までを含むことも多い。目標として何か共通のものを目指すのか、それとも単にお互いがお互いを邪魔しないことを目指すのかというレベルでの相違（Woods 2011）もある。ローマ宣言、パリ宣言と連なる「援助調和化」がカバーする領域は網掛けで示している。これは概ね当てはまるであろう位置を示したものである。

前述のように複数のドナーの接触によって生じる現象について「援助協調」として議論しようとするれば、これまでの援助の歴史全体を振り返ることが必要になってくる。経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD）開発援助委員会（Development Assistance Committee : DAC）自体が、ドナー間の協調の促進

を設立目的にしておき、援助協調の担い手でありつづけてきた。一方で、「援助協調」や「援助調和化」がキーワードとなりアジェンダとして援助のメイン・ストリームに登場してくるのは1990年代後半である。上述のように、ローマ、パリ、アクラ、釜山と続く特別なコンテキストが形成されてきている。本稿はこの特別なコンテキストの中での日本の立ち位置を明らかにすることを目的にしているの、それに焦点を絞ることとしたい。しかし、このコンテキストはそ

れ以前の援助の動向からつながってきており、どこかに不連続線を引くことは難しい。したがって本稿では、1990年代後半以降の動向を中心としつつ、必要な場合にはそれ以前についても言及していくこととしたい。

表2は援助協調にかかわる大きな歴史的イベントを「個別の介入」「手続き・ルール」「政策・戦略」のレベルで分けて示した。

表1 援助協調の包括性と規範性

		規範性 →		
		情報交換	調整	共通行動
↓ 包括性	個別の介入		<ul style="list-style-type: none"> 協調融資（パラレル・ファイナンス） 途上国の現場レベルでの援助協調（実施面） 	<ul style="list-style-type: none"> 協調融資（ジョイント・ファイナンス） 財政支援・セクターワイドアプローチ（政策面、実施面）
	手続き・ルール		<ul style="list-style-type: none"> DACの場における協議 	<ul style="list-style-type: none"> ODA定義（1972） DACガイドライン・規制（アンタイド化、輸出信用）
	政策・戦略	<ul style="list-style-type: none"> CG/Aid Group 	<ul style="list-style-type: none"> 公共財政レビュー（世銀） 途上国の現場レベルでの援助協調（政策面） 	<ul style="list-style-type: none"> 0.7%目標 構造調整融資・支援、DPL（世銀） 財政支援・セクターワイドアプローチ（政策面）

↑
パリ宣言
アクラ行動計画

出所：外務省資料（各年次ODA白書）、海外経済協力基金資料（各年次海外経済協力便覧）などより筆者作成

表2 援助協調の推移(レベル別)

	個別の介入	手続き・ルール	政策・戦略
1950～1959	<ul style="list-style-type: none"> ・コロボプラン発足 (51) ・日本加盟 (54) 		
1960～1969		<ul style="list-style-type: none"> ・OECD-DAC 発足・日本加盟 (60/61) (以下 DAC と略) 	<ul style="list-style-type: none"> ・DAC 開発年次審査開始 ・国連 開発の 10 年 (60) (62)
1970～1974		<ul style="list-style-type: none"> ・DAC 二国間借款のアンタイング合意 (70) ・DAC ODA (GE25%) 定義 (72) ・DAC 日本の LDC アンタイング了承 (74) 	<ul style="list-style-type: none"> ・国連 2nd 開発の 10 年 ・OPEC 石油値上げ (73) ・NIEO (74)
1975～1979	<ul style="list-style-type: none"> ・日本 ODA 倍増計画スタート ・世銀との協調融資開始 (75) 	<ul style="list-style-type: none"> ・国連 3rd 開発の 10 年 	
1980～1984	<ul style="list-style-type: none"> ・対中円借款開始 (西側諸国と) 協調 (80) ・日本 EC との共同援助実施合意 (83) 	<ul style="list-style-type: none"> ・世銀、公共財政レビュー (PER) を開始 ・CG 会合・AID Group 会合 	
1985～1989			<ul style="list-style-type: none"> ・世銀 構造調整融資の最盛期
1990～1994	<ul style="list-style-type: none"> ・日米コモンアジェンダ (93) 		<ul style="list-style-type: none"> ・冷戦終結 市場経済移行プログラムと構造調整 ・DAC 評価ガイドライン・評価 5 項目 (91) ・海外経済協力基金による構造調整への問題提起「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」 (91)
1995～1999			<ul style="list-style-type: none"> ・PRSP の中で途上国のオーナーシップが強調される公共支出管理 (PEM)、公共財政管理 (PFM) の手法確立 (98 頃) ・包括的開発のフレームワーク (CDF) による援助調整、PRSP 債務削減プログラム
2000～2004	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国の Capacity Development 論の登場 	<ul style="list-style-type: none"> ・援助の拡散 (proliferation) が深刻な問題として認識される。 ・援助効果向上に関するパリ宣言で、途上国の国内システムの重視が協調される (05) 	<ul style="list-style-type: none"> ・OECD Donor Good Practice 提言＝取引費用の削減 (02) ・国連開発資金会議 (「モンレー会議」) (02) ・財政支援・Mutual responsibility の議論が盛んになる。 ・Alignment という用語が登場する (00-04) ・成果 (アウトカム) 重視のマネジメント ・援助調和化に関するローマ宣言 (03) ・PEFA ガイドライン成立 (05) ・援助効果向上に関するパリ宣言

			<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA 公共財政管理（歳出面）への技術協力を本格化（03～）
2005～2009			<ul style="list-style-type: none"> ・ JICA 援助協調担当の調整員を大使館、事務所等へ派遣（06～） ・ アクラ・ハイレベル・フォーラム（09）
2010～			<ul style="list-style-type: none"> ・ 釜山ハイレベル・フォーラム（13） ・ JICA 南南協力ハイレベル・フォーラム ・ JICA 「課題別指針 財政—公共財政管理」をまとめる（13） ・ SDGs（15）

出所:外務省資料(各年次ODA白書)、海外経済協力基金資料(各年次海外経済協力便覧)などより筆者作成

表1および表2から明らかのように、個別の介入や規範性の低い意見交換などを含めれば、およそ援助にかかるすべての活動は何らかの形で援助協調に関連している。本稿は紙幅の関係上、表1、表2に示したすべてのドナー間の接触と協調をカバーすることはできないため、表1の網掛けの部分を中心に検討を行ったものであるが、マトリクスに何らかの明確な境界線があるわけではない。この部分からはみ出して議論を展開することもあるのはこのためである。次節以降では、この中でも、概観としての援助協調の流れと2000年代以降の「援助調和化」のアジェンダの展開について重点的に取り上げてみたい。

2. 援助協調の歴史と日本の取り組み

2.1 個別の協調(協調融資)

日本の援助において本格的にドナー間の対話が行われるようになった最初の事例は、円借款で1970年以降に取り組まれるようになった協調融資開始以降ではないかと考えられる。1977年以降の「ODA 倍増」の下で急速に増大する援助の業務量に担当する人員が不足するという状況の下で、国

際機関等の案件発掘や準備能力を活用していくという意味もあった⁴。1997年に発生したアジア通貨危機に際しては国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）の支援枠組みの中で総額420億ドルの支援を行った。円借款においては、1970年代より、それを担当する海外経済協力基金が世界銀行（世銀）やその他の開発金融機関とネットワークを形成し、定期協議会の実施や人的交流が積み重ねられてきた。世銀との定期協議会は1972年に世銀・海外経済協力基金協議会として開催され、1974年からは定例化された。1989年以降はワシントンと東京でそれぞれ年1回開催されるようになった（国際協力銀行編 2003）。日本側は海外経済協力基金と日本輸出入銀行が共同して参加していた。世銀から事前に協議すべきテーマと協調融資候補案件リストが示され、案件については海外経済協力基金と日本輸出入銀行の間で事前にそれぞれの担当案件の調整が行われていた。協議すべきテーマは、援助政策全般にわたるものもあった⁵。

円借款の場合、協調融資案件の審査が共同で行われることがあった。短期間、少人数で行われる円借款の審査と異なり、世銀は多くの専門家（コンサルタントを含む）が長期間にわたって審査を行い、セクター政策や場合によってはマクロ政策⁶に関しても、勧告や条件を付ける。共同で審査を行えば、

当然、その前に世銀との条件等の調整が必要になる。構造調整融資が盛んであった1990年代は、個別プロジェクトにおいても政策レベルでの調整項目は多かった。

技術協力案件でも全体の政策を調整する中で実施された事例はある。ホンジュラスの「シャーガス病対策」計画では対策を実施するにあたって、2003年に国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）、米州保健機構（Pan American Health Organization: PAHO）、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）、NGOなどのドナーとホンジュラス保健省が共同で「シャーガス病対策5カ年計画」を策定し、協調して保健省のシャーガス病対策プログラムに協力した⁷。「バングラデシュ第2次初等教育開発計画（Primary Education Development Programme II: PEDPII）（2006年）」にJICAは技術協力を提供したが、これはバングラデシュ政府のオーナーシップのもと、アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）など8ドナーによる財政支援と、日本を含む3ドナーの技術協力を通じて、教育行政の能力向上・組織改革、学校および授業の質の改善、インフラ整備、アクセスの拡充を図るものであった⁸。これはパリ宣言（後述）などで日本が強調した、異種のモダリティを共通の政策の下で実施する「プログラムベース・アプローチ（Program Based Approaches: PBA）」と言えるものである。

2.2 世銀、IMF 主導の政策協調

2.2.1 構造調整

ある政策の枠組が示され、その政策を実現するために様々な介入を統合的に実施する政策枠組書を通じた政策インターフェースの拡大（古川2014）としての政策協調が俎上に載せられるきっかけは、1980年代より開始された構造調整融資である。政策が改訂されることを条件として段階的に資

金支出を行う構造調整融資は、1979年の第二次石油危機以降、対外債務危機に陥る途上国が続出したことがきっかけとなって導入され、最盛期の1989年には世界銀行グループの融資全体の約三分の一に達していた（白鳥1998、p.175）。この方式の目的は、開発途上国が適切な政策を実施するための支援であることから、当然、ドナー間で政策そのもの、そして政策から派生するさまざまな介入について調整することが不可欠になった。特に政策の重点事項とされたのが、規制や補助金などの政府の介入をできるだけ縮小し、自由な市場の力を通じて経済の活性化、効率化を図ることであった。戦後行われてきた福祉国家政策から決別し、小さな政府を目指すという英国（サッチャー政権）や米国（レーガン政権）などの先進国の政策転換と軌を一にしていた。周知のように、このような方向は「新古典派」経済思想に基づく「新自由主義」であり、それに基づく世銀やIMFの政策は「ワシントンコンセンサス」（Williamson 1989）と言われた。

構造調整に関しては、弱者へのしわ寄せ（社会的側面）や過度に市場経済重視であることが批判や攻撃の対象になり、多くの国で「新自由主義批判」のスローガンのもとに反構造調整が政治的アジェンダになっていく。1990年代後半から世銀は、国別政策制度評価（Country Policy and Institution Assessment: CPIA）指標の導入にみられるように市場が機能するための政策や制度を重視するようになり、いわゆる「ワシントンコンセンサス」からは多少離れたな姿勢を見せるようになるが、マクロ・セクター政策を対象としたオペレーションは開発政策借款（Development Policy Loan: DPL）の形で現在も行われている。構造調整型の支援は1990年代後半には、後述の世界的な貧困削減重視の流れと合流し、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）などに関連するオペレーションと統合されていった。PRSPは1999年に導入されたもので、重債務国救済イニシアティブおよび国際開発協会（International Development Association: IDA、「第二世界銀行」とも呼ばれる）の融資の適用条件として借入国に作成が求められ

た。国ごとの貧困削減のための重点課題と3年間の対応・政策をまとめたものである。これに対応したノンプロジェクト融資が貧困削減戦略融資(Poverty Reduction Strategy Credit: PRSC)である。PRSPの想定は、貧困削減戦略は途上国が自らのオーナーシップで作成するものであり、マクロ政策や主要なセクター政策は途上国側が確固たる政策を持って自ら実施するということである。それがその通り行われれば、政策協調を待つまでもなく、ドナー間の共同歩調(アラインメント)は自ずと実現されることになる。「途上国を運転席に座らせる(put developing countries on drivers' seats)」というのが当時の標語⁹であった。しかし、実際には計画や予算策定部局に世銀が関与することがなくなることはなく¹⁰、世銀を中心とした政策協調は継続的に行われていた。

2.2.2 構造調整をめぐる世銀との政策対話

構造調整融資は基本的には協調融資である。受け入れ国の政策の改訂や改善をアウトカム目標とするため、協調内容は政策が主となる。日本も円借款を中心に、世銀との協調融資の形で、80年代末から90年代にかけて、構造調整融資に積極的に取り組んできた。1985年に設立されたサブサハラ特別基金(Special Joint Financing: SJF)、それを引き継いだサブサハラ特別プログラム(Special Program of Assistance for Africa: SPA)に対し、1990年までに850億を超える構造調整融資を世銀との協調融資の形で行ったほか¹¹、中南米やアジア諸国に対しても、構造調整融資、セクター構造調整融資が1990年代半ばまで供与されていた(海外経済協力基金 1992a, p.44)。

協調融資による構造調整融資が増加する中で、日本から構造調整融資のロジックや方法に対し議論を提起したことがある。それは1991年10月に、世界銀行との定期協議の場で、海外経済協力基金側より提起された「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」(海外経済協力基金

1992a)という政策ペーパーである。これは浦田秀次郎早稲田大学助教授や堀内昭義東大教授ら(いずれも当時)の学識経験者と基金職員から構成される研究会の成果としてまとめられたものである。このペーパーによる世銀の構造調整政策の批判点はおおむね以下の通りまとめられる。

- ① 構造調整だけでは持続的成長をもたらすことは困難であり、優遇税制や政策金融などの投資振興策が必要である。日本の戦後経験は参考になる。
- ② 貿易自由化は重要であるが、その前に産業振興が必要であり、戦略的に育成すべき分野に対する支援が(GATTのルールに反しない範囲で)必要である。
- ③ 上記①、②の観点に加え途上国における金融部門の不完全性や、市場の失敗、外部性を考慮すれば政策金融や優遇金利には意味があり、市場金利一辺倒の世銀の方針には問題がある。
- ④ 地場資本が育っていない状況で民営化を進めるのは難しく、また途上国の植民地経験を踏まえたポリティカル・エコノミーを理解していない。

当時、二国間では世界のトップドナーになりつつあった日本が世銀という巨人に対し声を上げた事例として世界的にも大きく注目された。当時、世銀の構造調整に対しては、弱者切り捨てとの批判が高まっていた時期でもあり、世銀の政策や方針を貧困層への配慮不足という見地から批判した文献の中にも高く評価するものがあつた(ジョージ他(毛利訳) 1996, pp.73-74)。

1990年代前半は、まだそのあとに続く「失われた20年」も「アジア通貨危機」も想定されておらず、日本全体として、「日本の開発経験」に自信をもっていた時代であつた。この構造調整をめぐる議論を契機として「開発における政府(国家)の役割」が1990年代前半の政策対話の主要アジェンダになる。『東アジアの奇跡』(世界銀行 1994)はその一

つの成果であり、これを受けて、政府の役割を開発途上国の発展のための鍵として「知的貢献」をしていこうと強い流れが政府の ODA 関係者を中心に形成されていった¹²。アジア通貨危機は『東アジアの奇跡』の議論そのものにいくつかの疑義を呈する結果となったが、危機後の回復もあり、議論の妥当性が失われるには至らなかった。アジア通貨危機を挟んで行われたベトナムでの石川プロジェクト¹³に代表される「産業政策支援」もこの流れの中にある。

一方、世銀も前述のように、原理主義的な「新古典派」の立場から抜け出し、政策や制度、情報の非対称性などを踏まえた「新制度学派」的な観点も考慮するようになっていった。この世銀の変化を象徴するのが 1997 年版の世界開発報告「開発における国家の役割」(世界銀行 1997)である。同報告は市場を機能させるためには国家(政府)の役割は大きく、その役割を果たすためには国家(政府)の能力が決定的に重要であると主張している。この報告の作成にあたっては日本でワークショップが行われ、当時の海外経済協力基金の関係者も積極的に協力した。さらに、情報の非対称性の分析で後の 2001 年にノーベル経済学賞を受賞した J.スティグリッツ教授が、1997 年に世銀のチーフエコノミストに就任したことの意味や影響も大きかった。スティグリッツ・チーフエコノミストもたびたび訪日している。この時期は世銀と日本との間での政策協調が最高潮にあったといってもよいだろう。1990 年代は世銀も構造調整政策を修正しなければならない時期に来ていた。そして 1990 年代を通じて、世銀と日本との政策対話は深まっていく。1990 年代末に世銀が開発の知識共有を目指した Global Development Network (GDN)など、ICT の発展を取り込んだイニシアティブを立ち上げていくが、日本はこれにも積極的にかかわっていった。その後、2000 年代を通じて、世銀は経済成長を重視するスタンスを強めており、日本との政策面の協調は今日に至るまで順調に行われているといってもよいと思われる。

ただし、個別のオペレーションでは緊張もあった。

政策改訂条件(Conditionality)が重視されるようになると、途上国のマクロ、セクター別の政策で、ドナーの共同歩調が求められるようになる。マクロ・セクター改革の内容はもちろんのこと、改革が十分に行われる前に新規投資を行うべきかどうかなども争点となっていく。日本の援助システムでは相手国より要請が行われたうえで審査が始まるため、その段階で世銀などからストップがかかると、相手国との関係でも微妙かつ困難な立場に立たされることになった。

筆者は 1990 年から 1993 年まで海外経済協力基金のニューデリー事務所で、さらに 1995 年まで本部でインドおよびネパールの案件を担当していたが、世銀が強い意思で改革をリードしていく中で、日本の援助にとっては若干困惑する状況も生まれしており、個人的にも緊張を強いられる経験をした。当時、世銀がインドにおいてもネパールにおいても重視していたのは電力料金政策であり、政策的な低価格が資源の浪費と電力事業者の経営悪化を招いていることから、第1ステップとして料金値上げを行うべきであると強く主張していた。電力料金が選挙の際の争点となり、農民向け電気料金の大幅引き下げや無料化を訴える「ポピュリズム」が横行するインドの状況では取り扱いが極めて難しく、またネパールでは電力料金の値上げの情報が流れただけで大規模なデモが起きていた。世銀の方針は、経済的には合理性があったとしても、政治的には困難だったのである。新規案件を実施したいインドやネパールからは「外交を重視する2国間ドナー」である日本への働きかけが強くなり、世銀へのとりなしや、日本単独での事業実施への期待が高まってきていた。

そのような中で、新規案件をめぐって、世銀から対話をしたいという要請を受け、筆者がワシントンに赴いて調整を行った。これは、日本の行う新規案件は、全体としてシステムの効率性を向上させるので、世銀の向かう方向とも一致しており、世銀が行っている政策対話と矛盾したり、土台を掘り崩したりするものではないということを確認することが目標だった。結果としては、日本も世銀も立場に大き

な違いがないことを確認できた。コミュニケーションを十分行うことが重要であることを痛感した一件である。

これら構造調整時代に筆者が実務家として経験した一番大きな変化は、援助関係者の中で開発政策やその背後にある基本的な開発思想についての関心が深まったことであろう。これは、その後、2000年代以降の援助協調へスムーズな移行を可能にしたと言えるが、一方で、冒頭に述べたような「日本」対「欧州(西欧)」という対立図式に落とし込む発想も流行するようになった。

2.3 援助効果重視から援助調和化への流れ

2.3.1 成果重視への転換

1990年代は、それまで主要ドナー国であった西欧諸国が財政的に疲弊し、「援助疲れ(aid fatigue)」といわれる援助の停滞、漸減減少が見られた。また、冷戦の終結は援助の政治的な意味を一時的にせよ見失わせることにつながっていった。このような中で、「何のために援助を行うのか」、「援助はその意図した目標を達成できているのか」という問いかけ、言い換えれば援助の「効果」を明らかに示すことへの要請を高めたことは必然だった。1990年代初めから現在でも使用されている、プロジェクト・デザイン・マトリクス(ログフレーム)が援助の計画立案段階で普及するようになった¹⁴。OECD-DACでは「評価5項目」やさまざまな援助効果、援助評価に関する基準や参照情報を出し、あるいはThe DAC Network on Governance(GOVNET)¹⁵のような知識共有のネットワーク活動を開始することによって、援助効果を明確化すべしとの要請に応えた。一連のDACの動きの中でも、1996年に発表されたDAC新開発戦略は第1目標に1990年～2015年の期間での貧困半減を挙げ、貧困削減こそが開発の目的であることを宣言した(OECD 1996)。

DAC新開発戦略は2000年に国連で合意されたミレニアム開発目標(Millennium Development Goals:MDGs)に引き継がれる一方、各国の援助機関も貧困削減をミッションの中核に据えるようになった。たとえば英国で1997年に就任したクレア・ショート(Clare Short)国際開発省(Department for International Development:DFID)大臣¹⁶のもと、法改正などを実施しつつ、貧困削減を援助の唯一の基本目的とし、タイド援助の廃止、人道主義の重視、マルチステークホルダーアプローチの採用などの大胆な改革を打ち出したことがその一例である¹⁷。これは、その後2000年代の最初の10年を通じて英国が世界の援助潮流のリーダーシップを担っていくことにつながった(飯島・佐久間 2004)。

2.3.2 公共財政管理

この時期に援助関係者の中で共有されるようになった考え方が「ファンジビリティ(fungibility)＝流用可能性」である。援助資金を提供しても、公共支出全体に関心を払わない場合には、単にそれは援助受け取り国の予算制約を変化させるだけに終わる。この懸念はドナーをして財政全体のレビューに関心を向かわせることになる。

公共支出レビューはもっぱらマクロ経済管理の視点で1980年代前半より世銀によって行われてきたが、1990年代に入ると援助の有効性・成果の重視、政策やガバナンスの重要性、ファンジビリティへの対処などの要請から、概念化され、実践的手法が確立した。それが「公共財政管理」(Public Financial Management:PFM)もしくは「公共支出管理」(Public Expenditure Management:PEM)である。A. Schick(1998)、M. Holmes、S. Siavo-Campo等の世銀、アジア開発銀行などの専門家がPFMの理論化、体系化に大きな功績を果たした(林 2006)。

PFMの基本的な目標は、計画と財政の整合性の確保、計画・実施・評価のサイクルの確立、情報公開による透明性の確保、汚職防止などである。具体的な方法としては中期財政枠組み¹⁸

(Medium Term Expenditure Framework: MTEF) や活動項目別予算 (Activity based Budgeting) などであるが、援助協調と表裏一体の関係にある。PRSP について言及したように、途上国に統一されて整合的な計画と財政があれば、その中で行われる援助は特別なことを行わなくても自動的に調整が取れていることになる。PFM はその財政面の診断ツールかつ改革アジェンダである。

日本としての PFM への取り組みは 1990 年代末に国際協力銀行開発金融研究所による調査からはじまっている。国際協力銀行が調査を開始したきっかけは、途上国内貨(途上国側負担)部分の資金手当てが困難になり、プロジェクトの円滑な実施が妨げられるケースが多かったことによる。最初は、援助関係者の間でも、財政に民間手法を導入する「ニューパブリックマネジメント」と混同されていた。この分野で日本が比較優位性を持つのは歳入面である。実際のオペレーションでは JICA が技術協力として、歳出面を中心に、ラオス「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト(2004、2008)」、ガーナ「食糧農業省財務管理改善プロジェクト(2010)」、パレスチナ「地方財政改善プロジェクト(2012)」などの協力が行われてきている。タンザニアでは「公共財政管理改革プログラム」としてバスケット・ファンドに対し、2008/09 年、2009/10 年度に日本は 0.5 億ドルを拠出している¹⁹。また、JICA は 2013 年に「課題別指針 公共財政管理」を取りまとめて公表し、方針や体制も整ってきているといえる。ただし、途上国公共財政改革の主要テーマである、MTEF や活動項目別予算に関しては、日本自身にその導入や運用の経験がないことが協力範囲を限定されたものになっている²⁰。

2.3.3 財政支援(プロジェクト批判)

プロジェクトの場合、個々の事業の有形(tangible)な結果は把握しやすいが、ファンジビリティの問題などからその事業が開発途上国の開発政策・計画全体の中で果たしている効果を把握することが容易ではない。これが「開発リスク

(development risk)」として理解されるようになった。これは財政支援に「信託リスク(fiduciary risk)」(Koeberle, et.al. 2006, p.15)があることとの対比で、援助有効性の文脈の中でクローズアップされてきた。

政策面でのドナー間の競合や不整合の問題と並んで、1990 年代から議論されてきたのは、主にプロジェクト援助によって発生する途上国側の膨大な事務負担である。Woods(2011)はモザンビークの事例を挙げているが「一年中毎日のように何らかのミッションが到着していた。年間で何件になるかは、報告をしない関係者もあるので、わからない」(p.114)。1990 年から 2001 年までの間、サブサハラ・アフリカの ODA プロジェクトの件数は 5 倍に増えているのに対し、一件の平均金額は 15 百万ドル台から 3 百万ドル台へと 5 分の 1 に低下(小型化)していた(古川 2014)。これは「拡散(proliferation)」や「断片化(fragmentation)」の問題といわれ、ODA のみならず、NGO の実施するものもあわせ、途上国側の過重な負担として問題化していた。Knack and Rahman(2004)は 1982 年から 2001 年までの間に、ドナーや援助の断片化(ドナー数とそれぞれのシェアを指標とする)の増加と官僚制の質(International Country Risk Guide: ICRG の指標による)の間には有意な負の相関関係があるとしている。木村他(2007)は、集中度を指標化して分析し、その結果、援助が経済成長を促進する効果は、援助の集中度に対して「逆 U 字型」となっていることを示唆している。

また、プロジェクト型支援の固有の問題点として「平行実施(Parallel Implementation)」や「リング・フェンシング(ring fencing)」が指摘されていた。これは、プロジェクト支援によって、国内システムとは別の実施ユニットが作られること、そこに優秀な人材が高給で引き抜かれることなどを通じて、公共部門全体の人材供給に支障を来し(人材をクラウドアウトし)、パフォーマンスが落ちてしまうことである。World Bank(2003)は、ドナーが、その支援プロジェクトの成果実現にのみ注力し、途上国の貧困層向けのプロジェクトにおいて、既存の国内のサービ

ス提供 (Service Delivery) の仕組みとは別のものを作ってしまうことが、国内のシステムを弱体化させ、貧困削減をかえって阻害してしまうことに警鐘を鳴らしている。

上記のようなドナーのプラクティス (慣行) に途上国の側からも不満が示されていた。OECD (2003) では、OECD による 11 か国のニーズ調査を基に、ドナーの慣行で行われるプロジェクト・プログラムの実施の何が最も負担になっているかという調査を行った。最も多かった回答が「案件の選択の優先度や実施の仕組みがドナー主導になっていること」であり、次いで「ドナー側の様々な手続きの難しさ」、「ドナー間でその慣行の調整がなされていないこと」であった。調整の不在に関しては、複数のドナーのさまざまな要求を理解して満足させることが難しいこと、それらはしばしば重複していること、類似しているが別個の報告を異なったタイミングで要求されることなどが挙げられている。改善要望として①手続きの簡略化、②手続きの調和化、③途上国側のシステムと協調できるような手続きにすることなどが挙げられていた。

このような問題を克服する方策として考えられ、導入されたのが「財政支援」であり「セクターワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAp)²¹」である²²。このリード役を果たしたのは世銀や北欧諸国である。

世銀の融資は支援金額も大きく、途上国の全国レベルのセクター全体をカバーするオペレーションにはなじみやすい。ちなみに、日本もインドネシアなどでセクター全体をカバーするセクター・プログラムローンや円借款で実施したことがある。ただ、セクターワイド・アプローチにどのように日本として対応するかを議論する際に、セクター・プログラムローンなどの経験や評価が参照されることは、残念なことながら、筆者の知る限りあまりなかった。この理由の一つとして考えられるのは、セクター・プログラムローンは「クイック・ディスバース型 (ディスバースメントが迅速で、相手国の資金繰りの改善を即効的に支援し予算執行の結果を出しやすい)」の供与方法として使われており、政策改革的なコンテン

ツはあることはあったが強調されていなかったことである。このため「セクターワイド・アプローチ」とは異質なものであるという理解が担当者、関係者に共有されていたと推察される²³。

公共財政管理とその下で行われる援助を突き詰めれば、政策マトリクスについて整合性を確保し、アウトカム実現のために全体のインプット、アクティビティーを調整する中で資金ギャップをドナーが共同して支援 (負担) していくことが基本となる。資金の適切な使用に関するリスク (信託リスク) に対処さえできれば、ドナーが共同して、何について支援するかを特定せずに財政を支援し、財政が目標としている政策アウトカムを実現することがベストであるというロジックになる。国家予算全体を対象にする支援は一般財政支援 (General Budget Support: GBS) である。

GBS や SWAp は 2000 年代前半に欧州 (西欧) ドナーを中心に増加し、各途上国別に財政支援や SWAp を行うドナーによって有志連合 (Like-minded group) が形成されていった。教育や保健医療などではアフリカ諸国を中心として SWAp が主流化していく。教育や保健医療で SWAp が普及していくにはある程度の必然性があった。というのは、これらはその国において普遍的なサービスを提供する必要があり、識字率や就学率、平均余命などのアウトカム指標の向上に向けて、整合的な支援をしていかなければならないという主張に説得力があったからである²⁴。また、これらの分野では建物の建設や設備の導入といった「目立つ」資本形成 (= プロジェクト) のみならず、人材育成、教職員への適切な報酬、教材などの消耗品の供給といった「地味な」経常経費にも十分な配慮を行う必要がある²⁵。

財政支援と公共財政管理に関しては、2003 年に一般財政支援評価 (Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004) というコンソーシアムが結成され、日本を含む 20 以上のドナーが参加した。実際の評価作業はバーミンガム大学国際開発学部 (International Development Department: IDD) に委託して行われた。この結果ではいくつかのレッ

スが得られている。それらは以下のようなものである。

- ① 援助資金のオン・バジェット化や通常の財務省の資金管理チャンネルを通じた配分とディスペンサメント(支出)が行われたケースでは、「予算プロセス」の強化が図られる。予算外資金もコントロールできる。
- ② 途上国の公共予算管理システムの包括性と透明性の向上はアカウンタビリティの基礎を強化する。また、ドナーと途上国の間で、ともに成果の実現と資金管理の適切性を確保する「相互アカウンタビリティ」を強化する。
- ③ 財政支援の実施を通じて、途上国の財政管理能力の強化に関係者の関心が高まり、認識を共有できる(林 2007、IDD and Associates 2006)。

この評価は評価項目が能力であり、それを尺度化して分析している。したがって厳密な定量的分析ではない。途上国の能力強化に GBS や公共財政管理が寄与しているという結論は当時の援助関係者の直感的な把握にも概ね合致していたものと思われる。

ドナーが直接に援助方針や政策を議論する現地の援助調整の現場では、SWAp を推進するドナーが、依然としてプロジェクト支援を行っていた日本を強く非難する場面もあった²⁶。日本もこのような流れに対応しなかったわけではない。バスケット・ファンドに拠出したケースは前述のタンザニアのものなど限定されてはいるが、PRSC などのプログラム支援は行われていた。また JICA は現場ベースでは援助協調への取り組みを強化していった。タンザニアでは成長、社会開発、ガバナンスというクラスターにわけ、さらに成長クラスターを農業、エネルギー、インフラというセクターにわけてそれぞれリードドナーが置かれていた。リードドナーがセクターワーキンググループを主宰し、その結果について、全体を統括する GBS 協議の場に報告するという体制のなかで、日本/JICA はリードドナーの一

つとしてインフラなどのセクターで一定の役割を果たしていた。

2000 年代の最初の5年間ほど、援助協調の問題として日本で議論されていたのは、GBS や SWAp にどのように対応するかであり、20年以上続いてきた ODA 倍増が終了し、財政的な制約が厳しくなる中で、ODA に対する国民の支持を得るために「顔の見える援助」を標語として使い始めた時期にあっていた。円借款で第3国の企業が落札するようなケースが「日本の顔が見えない」悪例であるという指摘がなされる状況のなか、そもそもどのドナーがどの部分を担当したかが見えない、あるいは意図的に見えなくする GBS や SWAp に積極的に対応するのは極めて難しい状況であった。一方で、次節で論じるように日本が財政支援に消極的だったという言説は、事実やデータからは裏付けられない。

2.3.4 援助「調和化」(ローマ宣言からパリ宣言へ)

MDGs および 2002 年のモンテレイ合意にて、MDGs の達成には開発資金の増額とあわせて開発効果のさらなる向上が必要であり、開発効果の向上のために、調和化を着実に推進することが重要であるという認識に基づき国際的な調和化に向けたイニシアティブが立ち上げられた。2003年2月、ローマにおいて世界銀行と OECD-DAC の共催により開催された調和化ハイレベル・フォーラム(High-Level Forum on Harmonization)では、主に PRSP と MDGs の連携、手続き負担の緩和、援助モダリティーなどが議論され、「ローマ宣言」が採択された。柱となったのは「オーナーシップ」「共同歩調(アラインメント)」「調和化」である²⁷。日本はモダリティーの多様性の重要性を主張したが、これは当時 GBS や SWAp を推進するドナーからの攻勢の矢面に日本が立たされていたことを反映している。ローマ宣言では、そのモニタリングとフォローアップについても合意され、これを受けて 2005年2月～3月にパリで「第2回援助効果向上ハイレベル・フ

フォーラム」が開催された。

パリで開催されたハイレベル・フォーラムの成果は「パリ宣言」としてまとめられた。パリ宣言はローマ宣言を発展させ、「オーナーシップ」「共同歩調(アラインメント)」「調和化」「開発成果マネジメント」「相互説明責任(Mutual Accountability)」のイシュー毎に被援助国・ドナーそれぞれのとるべきアクション(コミットメント)を明記し、さらにその数値目標も設定した。ローマ調和化宣言以来のアジェンダに、「相互説明責任(Mutual Accountability)」「脆弱な国家(Fragile States)における援助効果向上」「能力開発(Capacity Development)」「開発成果マネジメント」が新たに追加された。日本はフォーラムで共同歩調(アラインメント)確保のためのプログラムベース・アプローチ(PBA)の重要性を強調しつつ、その中でモダリティーの多様性を確保する必要性や、被援助国のオーナーシップ(「援助効果向上」プロセスは、ドナー主導でなく、被援助国主導で進められるべき)や能力開発(Capacity Development)の重要性を主張した²⁸。日本がモダリティーの多様性を強調したのは、調和化に公然と反旗を翻すことはもはや不可能であり、日本のODAに対する国際的評価の点からも得策ではないという判断に基づく戦略であったと考えられる。いずれにしても「援助レジーム」の主導権をとれない立場を反映していた。

ローマ宣言、パリ宣言ともに、政策面、手続き面を通じ、途上国の国内システムの活用を、調和化のプラットフォームとして重視している。これは、特にパリ宣言で盛り込まれた能力開発の面で重要な意味を持っている。この点は、パリに続くアクラ行動計画で確認されることになる。

2.3.5 援助「調和化」の終息(アクラ行動計画以後)

パリのハイレベル・フォーラムの合意に従い、モニタリングのために2008年にガーナのアクラで第3回ハイレベル・フォーラムが開催され、2010年まで

の行動計画が採択された。このフォーラムでは資金フローの予測性の向上、カントリーシステムの活用、被援助国内におけるドナーの役割分担などについて確認されたが、基本はローマ宣言、パリ宣言を継承した。日本は第2回フォーラムに引き続きプログラムベース・アプローチの重要性を強調した²⁹。

2011年12月には第4回ハイレベル・フォーラムが韓国の釜山で開催された。ここでは、これまでのアジェンダに加えて、「三角協力・南南協力」「民間セクター」「汚職対策」「気候変動基金」などについても議論が行われ、重要性が確認されたが、中国やインドなどの新興ドナーのかかわりについては課題が残された³⁰。この時期になると、伝統的なDACドナーを中心に援助効果や援助協調を議論しても実効性に限界があるという認識が徐々に広まってきた。これは言うまでもなく、新興ドナー、特に中国の援助量拡大によりDACドナーの相対的なウェイトが低くなってきたことがその背景にある。中国はDACに援助データを完全には提供していないため、正確な比較が困難であるものの、たとえば北野(2018)の推計では2005年に10~11億ドルだった中国の対外援助(二国間、多国間の無償、有償資金など。ODAの定義とは必ずしも一致しない)は、2010年には40億ドル弱、2015年には66億ドルと急速に増大し、また、優遇的な二国間バイヤーズクレジットは2016年には93億ドルに達している。

その後2014年には、新興国の台頭や市民社会組織(Civil Society Organization:CSO)の役割増大を踏まえたうえで、効果的な税制と国内資源動員、南南協力・三角協力・知識共有、中所得国との開発協力、民間セクターの役割といったアジェンダを加えた「効果的な開発協力に関するグローバル・パートナーシップ(Global Partnership for Effective Development Co-operation)の第1回ハイレベル会合」が2014年4月にメキシコシティで開催された³¹。第2回会合は2016年11月から12月にかけて、ケニアのナイロビで開催されている³²。第1回会合はポストMDGs(=Sustainable Development Goals:SDGs)を展望し、第2回会合

ではSDGsの目標実現のための効果的援助、パートナーシップの在り方を議論したもので、パリ宣言などから比べると、より広い援助効果の問題を取り扱い、「調和化」は目立たないものになっている。これはパリ、ローマと議論されてきたアジェンダで課題とされた項目が改善されてきていること、より広い政策協調や関係者の協調が必要との認識が共有されてきたことが大きい。

2.3.6 現場での援助協調の退潮

2010年以降、現場での援助協調の退潮も次第に明らかになってくる。前述のタンザニアのケースでは、GBSークラスター—セクターWorking Group (セクターWG)という構造のうち、まずクラスターが機能しなくなった。残ったGBSとセクターWGもどのようなプロジェクトで動かすかというセクターWGの議論と、全体のポリシーを扱うGBSとの間で溝が深まら始める。さらには、これまで強力にGBSを主張、指導してきた北欧諸国で政権交代があり、新たに権力を掌握した保守政権がGBSを批判し始めるような事態が起こっている³³。さらに、このような事態に追い打ちをかけたのは中国の支援の流入である。各ドナーとのインフラ支援や民間連携など、それぞれの関心がある分野への支援に重点を置くようになっていった³⁴。

GBSの開発成果に対する影響について十分な研究蓄積はなく、経験的知識も欠いたまま、GBSはサブサハラを中心に拡大してきた(古川 2014)が、モダリティーをめぐる議論も影をひそめた。後掲図2にみられるように、2010年以降、DAC諸国によるGBSは激減している。日本が主張し続けたプログラムベース・アプローチ(Program Based Approaches)が主流になってきたとみることもできる³⁵。

中国などの新興ドナーの台頭の影響は大きい。中国はパリ宣言の参加者として名前を挙げているものの、パリ宣言以降の援助協調には積極的にコミットしていない。中国の援助の場合、大規模のインフラ案件が多く、実施にあたって、特別な実施

ユニットを作ることも通常はなく、「拡散」「断片化」「リング・フェンシング」などの問題も少ない(その意味では日本の援助のやり方に近い)。中国自身はパリ宣言のターゲットは欧州のドナーと考えているものとみられる(Woods 2011)。中国のドナーとしての比重が増すにつれ、被援助国の側でも、援助協調に対する関心は薄れていった。

3. 援助協調に対する日本の取り組みの評価

3.1 援助協調に対する日本の取り組みの概観³⁶

援助協調の議論は、日本の援助コミュニティの中で、2000年代初頭から、特にローマ宣言前後の2003年ころより大きな話題となってきていた。最初は財政支援やバスケット・ファンドなどへの対応が中心だった。

援助協調の潮流への積極的な対応の初期の事例としては、JICAおよびJBICによるプログラム援助のための学習ネットワーク(Learning Network for Programme based Approach: LENPA)への参加が挙げられる。これはSWApやGBSなどをPBAとしてフレーミングし、これに関する知識の向上・蓄積・普及を目指したネットワーク活動であり、当初は、英国、カナダ、オランダなどの、いわゆる有志連合(Like-Minded Donors)のネットワークであったが、2002年より、すべてのドナーに開放し、より幅広く知識ネットワーク活動をめざす方針が確立された。拡大後の会合は2002年6月にカナダ・オタワで開催され、PBAの適正な実施の確保を焦点にもつばら議論が行われた。第2回の会合は、2003年11月にベルリンで開催され、PBAと共同歩調(アライメント)がテーマになった。この2回ともJICAおよびJBIC(当時)から職員が参加している。さらに2004年5月に東京のJICA研究所で「PBAとアジア」をテーマに第3回目の会合が開催された。東京にこの会合を誘致したこと自体、その当時の日

本の関係者が「援助潮流」を把握しキャッチアップしようとしていたことを物語るものである³⁷。

現場レベルでも 2002 年度から大使館や現地の JICA、JBIC 事務所と現地政府、NGO との協議会が開催されるようになる。援助の現場ベースの援助協調が活発になると、大使館への援助調整員の派遣、JICA の事務所レベルでの企画調査員の派遣が 2005 年から開始される。主な任務は、現地のドナー会合での援助協調にかかる議論である。

パリ・ハイレベル会合以降の日本の対応に関しては既に述べた通りである。公式なマニフェストとして、ODA 白書における援助協調の記述に注目したい。効果的援助実施に関連付けた援助協調に言及されているのは 2007 年度の白書(2006 年度の実績等を記載)からである。2007 年度版は援助

協調と「顔の見える援助」の相克についてかなり踏み込んだ説明しつつ、援助協調に取り組む姿勢が示されている。2008 年度版、2009 年度版と記述量(字数)は漸減し、2009 年以降は囲み記事や注釈での説明とされるケースが増えるが、日本として援助協調にコミットしている姿勢は 2007 年度版に及ばない。2011 年度版以降では記述量が増える傾向もあるが、アクラ行動計画や釜山ハイレベル・フォーラムなどの援助協調へのグローバルな取り組みよりは個々のドナーとの協調に重点がシフトしてきている。ODA 白書から見ると、2007 年度、2008 年度版が、効果的援助実施に関連付けた援助協調へのかかわり方のピークであったとみることができる。

表3 ODA 白書における効果的援助実施に関連付けた援助協調への言及

年度	概算字数	言及されている内容
2005	0	他援助機関との連携の記載はある
2006	0	他援助機関との連携の記載はある
2007	2,730	パリ宣言 顔の見える援助と援助協調を両立することのディレンマ 日本の援助は自助努力が基本であるが、必要な場合には財政支援も行う。財政支援実績。貧困削減戦略無償実績。
2008	2,160	成果の重視、 途上国の負担を軽減する。 パリ宣言とアクラ行動計画 MDGs の達成
2009	700+ 囲み 1,030	アクラ行動計画
2010	1,030+ 注記 250	貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy: PRS)支援の共同パートナーシップ 世銀、ADB などとの連携
2011	1,250+ 囲み 600	釜山ハイレベル・フォーラム、DFID、ADB などとの連携。
2012	1,350+ 別項 1,200	ほぼ 2011 年版と同内容。釜山ハイレベル・フォーラム(別ページに「ポスト釜山と新興国」という 1,200 字程度のコラムあり)
	1,550+ 用語解説 500	アフリカ開銀との間の民間セクター開発のための共同イニシアティブ
2014	2,200	同上、日米協力

出所:各年度 ODA 白書より筆者作成

これから推察できることは、2005年のパリ宣言から2008年のアクラ行動計画までの間、日本政府は試行錯誤しながらも援助協調（調和化）の流れに乗るべく努力を行っていたのではないかということである。アクラ・ハイレベル・フォーラム以降、一気に「熱が冷めた」ように見えるのは、援助協調のアジェンダの国際場裏での重要性の低下を示していると思われる。

日本の場合、援助協調の「他人事」感も指摘できる。日本は有償、無償、技協を問わず欧州（西欧）ドナーのように特別な実施機関（Implementing Agency）は作らずに、既存のラインで行われるのが普通であり、「リング・フェンシング」や「平行実施」問題は深刻ではなく、それ以前に、そもそも問題として認識されていなかった。円借款はこれに加えて予算上（オン・バジェット）の管理が普通である。これは、受け入れ国の予算上、円借款の予定受け取り額はあらかじめ歳入として予算化し、円借款プロジェクトへの支出も歳出上に計上しておく仕組みである。事業の予算上の位置づけが明確であり、全体の財政管理の中で整合的に運用できる。お金に色はついておらず予算の中で実施すればいいので、事後的に計数処理だけでつじつま合わせをするような運用が行われることもあった。たとえば筆者が担当していたインド向けの円借款では、州政府が実施する事業に関しては、円借款事業に必要な資金は中央政府から定期的に行われる州政府への開発資金の移転の一部に含まれるとされた。しかし、この場合、円借款プロジェクトの必要額は「積算」に過ぎない。たとえばある月のある州政府への移転額が10億ルピーで、そのうち円借款事業の必要資金予定額が1億ルピーだったとしても、事業の進捗に応じて、州政府が1億ルピーを超えて、手持ち資金の範囲内で当該円借款プロジェクトに支出することは可能である。円借款の借入人は中央政府であり、州政府の支出が、最終的に中央政府が借り入れた額と一致し、証憑書類と突合できれば問題はない。このように、オン・バジェット管理はそれ自体「財政支援」的な性格を持っている。実施のための特別な政府機関を創設したり、

特別な公共調達制度の導入も求めたりすることはなく（ただし、調達ガイドラインに準拠することは求めた）、カンントリーシステム活用を十分、十二分に行ってきたと言える。資金規模が大きいこともあって「拡散」や「断片化」の問題もなかった。しかし、このようなことが、援助協調の動きを「自分たちの問題ではない（他人事）」と見てしまうことにつながり、トレンドを見逃してしまう、あるいは主導権がとれなかったことにつながったということも考えられる。

日本のパリ宣言の履行状況についてはいくつかの評価レポートがある。そのうちの一つである The Danish Institute for International Studies によって行われた評価（Wood et al. 2011）では、日本の援助協調への取り組みを全般的には肯定的に評価している。特に南南協力の促進などについては評価が高い。一方で、課題として日本政府として援助協調にどう取り組むかという政策、方針を明確に示すべきこと、財政支援の供与基準をはっきりすること（日本は財政支援に消極的と見られている）、現場への権限移譲が不足していること、ODA タスクフォースを強化すべきこと、（日本が不慣れな）アフリカ支援に国際社会の関心が集まっている状況で、援助協調を通じた参画が勧められること、などの指摘や勧告がなされている。

OECD-DAC による対日援助審査（ピア・レビュー）は、専門知識を有する審査者が日本の固有の事情も十分理解し、なおかつ被審査者たる日本にも十分な説明の機会が与えられて行われるものである。パリ宣言前の2003年の審査では、日本は援助協調に概ね積極的に対処しているとし、特にベトナムなどにおける協調を評価している（OECD 2004）。パリ宣言後の2010年の審査では、日本のODAの全体的な評価として、2005年と2010年を比較し、「援助フローと優先課題の一致」、「相手国の公共財政管理システムの活用」、「援助のアンタイド化」などの項目において進捗が見られ、各分野で改善がなされていると評価している。援助協調に関する項目では、「援助の予測可能性」、「共通の取り決め、手続きの活用」などでは進捗のスコアは低いものの改善がみられるとしている。一方、「支

援の協調による能力の強化」についてはスコアこそ高いものの改善が見られないとし、「パラレルに設置された援助実施構造の防止」、「ドナー合同調査団の派遣」、「ドナー共同での相手国の分析作業」などは進捗率が低くかつ改善が見られないとしている。この2010年の審査では、日本が援助効果に十分に配慮していること、南南協力・三角協力や途上国のキャパシティー・ディヴェロップメントを他ドナーに率先して行っていること、現場の職員の能力の向上が見られることなどは評価している一方で、ドナー間の共同作業に後ろ向きであると批判している。共同作業に取り組みにくい事情があることには一定の理解は示しつつ、共同作業に参加すれば更なる援助効果の発現が可能であり、日本の指導力も高まるとして、援助協調への取り組みの強化を促す内容となっている(OECD 2010)。「パラレルに設置された援助実施構造の防止」に関しては日本の援助(特に円借款)にはあてはまらず、途上国のカントリーシステムの活用の見地からはむしろ高く評価されてしかるべきと考えるが、この項目が低評価であるのは、日本側の説明不足があったのではないかと。

円借款のオン・バジェット管理については、1990年代から2000年代初にかけて、国際協力の標準的な教科書であった西垣他(2003³⁸)でも言及されており、そのほかの概説書、研究論文等でも見当たらない。林(2006)はこの点を指摘し強調しているが、これはこの点がほとんど知られていなかったためである。円借款の関係者はプロジェクトには熱心であったが、資金の流れに関しては一般に関心を抱いていなかったというのが当時の筆者の観察である。

3.2 「異質なドナー」としての日本

1980年代や1990年代、ODA 倍増計画のもとに急速に ODA の業容(金額と範囲)を拡大していた時期、日本の ODA には3つの特徴があった。それは、①アジア中心であること、②有償資金協力の

比率が高いこと、③経済インフラが中心であることの3点である。アフリカに重点を置き、無償中心で、社会セクターが主要な協力領域である欧州(西欧)ドナーから見れば日本は異質な存在で、その特徴は突出していた。その立場は現在の中国に近い。日本も含めた伝統的なドナーが、現在、中国を「異質なドナー」として警戒心をもって見ているのと同じように、日本を見ていたとしてもおかしくはない³⁹。数の上では欧州(西欧)ドナーが多数で構成される DAC から打ち出されてくるものが、日本をターゲットにしたものであると日本側が受け取っていたのは事実だろう。

日本は中国と異なり、DAC の主要な構成員として、合意形成に参加し、忠実に勧告を履行してきただけに、被害者意識も鬱積しやすい状況にあった。援助関係者からは、1990年代末から2000年代を通じて、インフォーマルな場で、DAC や欧州(西欧)ドナーに対する反感や怨嗟を聞くことが多かった。1999年から2000年代初めにかけての債務削減がよい例である。これは1999年にキリスト教会や NGO が開始した Jubilee2000 運動に端を発していた。日本は二国間では最大の借款供与国であるから、運動が意図するとせざるにかかわらず、日本は二国間で債務削減要求の最大のターゲットになった。運動はキリスト教関係者だけが推進したわけではなく、仏教も含めた他の宗教グループや、宗教とは関係がない市民社会組織も加わっていたが、このような日本側の受け取りは、「再帰的に」日本の援助理念を欧州(西欧)に対抗するようなものとして自ら性格づけてしまい、不必要な対抗軸を打ち立てたり、反感を増幅したりしてしまったのではないかとというのが筆者の観察である⁴⁰。古川(2014)は、国際的な合意や規範、モダリティーや援助対象などがセットになった「援助レジーム」というとらえかたをする。PRSP や公共財政管理、財政支援、パリ宣言は一体としての「貧困削減レジーム」である。「レジーム」の形成に関与できず、それに事後的に従うように押し付けられた結果、日本の多くの援助関係者にとって、援助協調は「外圧」との受け取られ方をしたのではないかと。

ただし、日本と欧州(西欧)諸国との関係においては、国別の「温度差」があった。ほぼ無償しか行わない北欧諸国や英国と異なり、一定比率の有償資金協力を行い、日本ほどではないが経済インフラ支援にも取り組んでいるドイツやフランスとの間では、より密接なコミュニケーションがなされていた。DAC の場でもこれら3国が共同歩調をとることもあった。世界銀行のような国際機関や米国との関係性も異なっていた。世銀は借款の供与機関であり、基本的なメカニズムは円借款とも大きく異ならない。前述のように有償資金協力に関しては世銀との政策対話は常に積極的かつ建設的に行われてきた。1991 年に海外経済協力基金が世銀の構造調整政策に対して異議を呈したことは前述したが、その結果によって構造調整プログラムへの協調融資が減ったという事実は確認できない。むしろ、その後の「東アジアの奇跡」や「開発における国家の役割」のように、世銀のみならず世界の援助思潮への影響力を有するプロダクツにつながっていった成果は大きいと考える。世銀、IMF が関与する援助協調に関しては大蔵省／財務省が 2000 年代を通じ、推進役、応援役を務めてきた。

3.3 スキーム間の「温度差」

2008 年の新 JICA 発足までは有償資金協力(国際協力銀行)と無償資金協力・技術協力(国際協力機構)で担当組織も主務官庁も分かれていた。現在、担当組織は一本化されたが主務官庁の違いは残っている。いずれにしても、援助協調の議論は微妙な組織力学(機構、定員)などともリンクする問題である。たとえば、1996 年に DAC の新開発戦略が発表され、JICA では早速「DAC 新開発戦略援助研究会」を結成し、日本の対応策の検討に取りかかった。一方、DAC の担当者が来日し説明会が開催された際、海外経済協力基金の大蔵省(財務省)出身理事が「2015 年までの貧困削減を目標とするといっても、その財源の裏付けはあるのか？」と批判論を切り出した。当時の有償関係者

の間には、貧困削減が主流化されることにより、経済インフラ関係の支援がマージナライズするのではないかとの懸念があった。大型のインフラ案件が SWAp 方式で行われる可能性はまずないと言ってよいが、問題は開発資金の新たなソースとして増加しつつあった民間資金の取り扱いだった。当時、BOT (Build Operate Transfer)、BOO (Build Own Operate) 等の PFI (Private Finance Initiative) 型のインフラ事業が途上国でも展開されつつあり、一方、有償スキームを実施するドナーは 1990 年代に徐々に減少しており、有償援助でインフラ開発支援を行うという日本の開発援助の柱の一つが攻撃にさらされていると感じている有償関係者が多かった⁴¹。世界的に有償援助が減っていたのはそのスキームの援助としての有効性が開発理論的に否定されたということではなく、途上国の債務負担への懸念や煩雑な債権管理が主な理由だった(国際協力銀行 2003)。有償関係者は、有償であることによって生ずる資金の有効な利用と適切な管理へのインセンティブが「援助依存」のリスクを軽減すること、巨額の投資が必要でその懐妊期間も長いインフラ投資には、低利長期の有償援助が適していることを主張していた(林 2003)。

「調和化」の議論においては技術協力関係者の危機意識は大きかった。「調和化」の議論はアフリカを中心としており、「拡散」「断片化」のやり玉に挙げられたのは、技術協力プロジェクトである。そこで援助協調の方向性として打ち出されたのは技術協力(技術者)のプール化である。英国 DFID は 2005 年に独自の技術協力を放棄し、資金ドナーの役割に徹することとした。EU は「EU の顔を見せる必要はない」として、技術と人材のベストミックスを目指すようになった⁴²。これは従来からの日本の技術協力スキームを全否定しかねないインパクトがあるものだった。アフリカに拠点が多く、技術協力を担当する JICA が防戦に回ったことは当然である。当時の現場では「総論で食い止める」という観点で、途上国の政府の政策との共同歩調(アラインメント)を確保するので、モダリティーの多様性は認めてほしいという対応を行っていた⁴³。これは日本をし

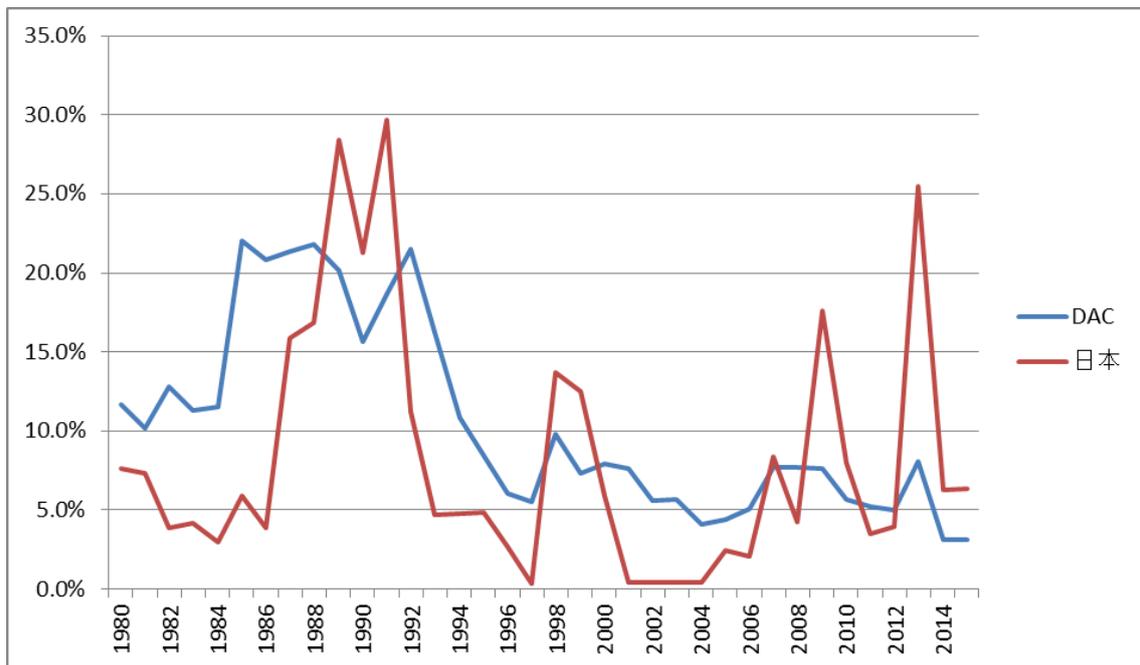
て一連のハイレベル会合で途上国のオーナーシップとモダリティーの多様性を強調する前述のスタンスにつながったと考えられる。

一方、円借款はもともと財政支援の要素を含んでいる。多くの国で、円借款の受け取りと支出を予算に計上するオン・バジェット方式がとられており、財政の仕組みの中で資金が管理されていたこと、従来から商品借款、構造調整融資、セクター・プログラムローンなど、ノンプロジェクトの実績があったことなどもあり、モダリティーとしては援助協調にはなじみやすい面があった。しかし、2000年代に入ってから、GBS や SWAp が議論されたアフリカ諸国に対しては、債務削減の後であり、そもそも円借款を出しにくい事情があった。一方、アジア諸国を中心に、1990年代から2000年代に至るまで、GBSを含むノンプロジェクト型円借款は供与され続けている。世銀、IMF との協調を進めている財務省サイ

ドからは、たとえば、財務省の石井菜穂子氏が「声が聞こえる援助」というキーワードを提唱した(石井2001)。これは外務省の「顔が見える援助」へのアンチテーゼとみることができる。問題はモダリティーではなく、どの程度、政策コンテンツに影響を与えることができるかということであり、有償資金協力を通じた政策対話の積み重ねに由来するものである。

図1はノンプロジェクト⁴⁴(商品援助と一般財政支援)の全 ODA に占める割合について、日本と全 DAC 諸国のデータを比較したものである。無償援助と有償援助を区別していないが、日本に関しては金額の太宗を占めるのは円借款である。ノンプロジェクト型支援のピークは構造調整が最高潮に達していた 80 年代後半で、日本に関してみても、この時期にピークに達している。日本は世銀と構造調整の協調融資を盛んに行っていたため、比率として平均では高くなっている。

図1 ノンプロジェクト(商品援助と一般財政支援)の全 ODA に占める割合(ネット支出ベース)



出所:OECD データベースより筆者作成 <https://data.oecd.org/> 2017年7月18日

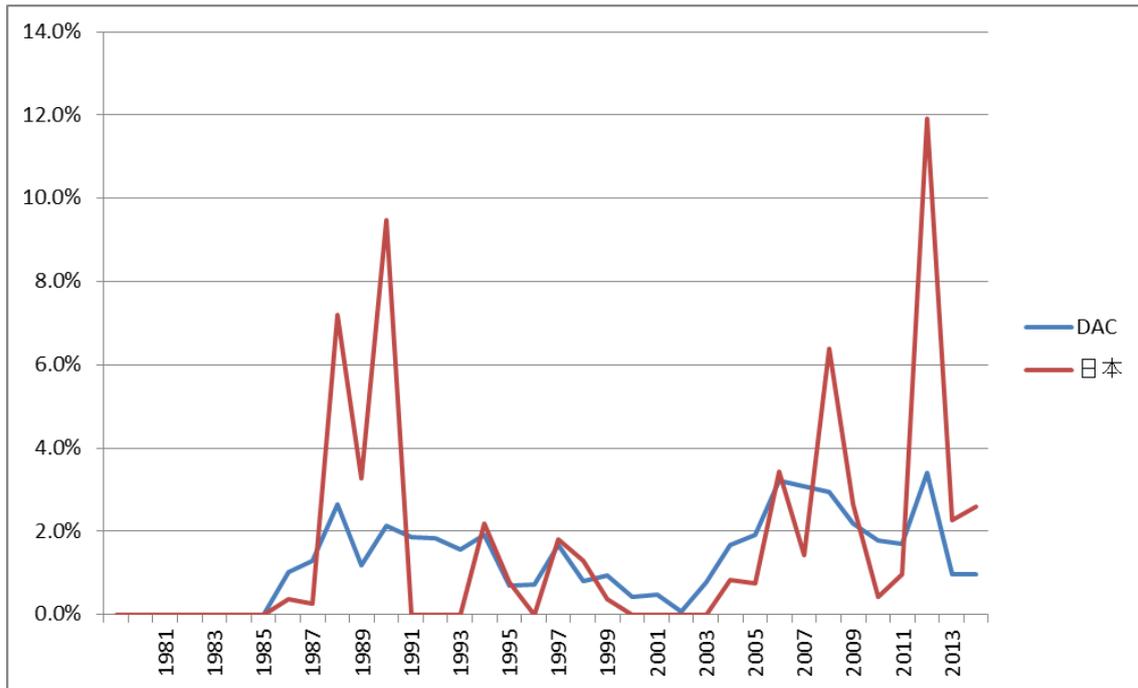
DAC 全体ではノンプロジェクト支援は1992年以降急減し、GBS や SWAp が盛んに行われていた2000-2010年の間も、特に増えているということはない。

日本は1998年前後に、ノンプロジェクト支援の一つの山があるが、これはアジア通貨危機への対応である。2001年から2004年にかけては日本のノ

ンプロジェクト支援は支出ベースでゼロであり、GRIPS 開発フォーラム(2003)がいうような「日本は明確な対応戦略を打ち出すのに苦慮している」(p.1) 時期に符合している。図2は GBS の全 ODA に占める割合を示すが、同じような傾向が見て取

れる。2002 年は DAC 平均でも GBS に対する支出はゼロである。また、日本は 1980 年代、および 2005 年以後 DAC 平均をはるかに超える割合の GBS を供与している。これは主にアジア向けの円借款である。

図2 GBS の全 ODA に占める比率(支出ベース)



出所:OECD データベースより筆者作成 <https://data.oecd.org/> 2017年7月18日

3.4 一部の欧州(西欧)ドナーの「原理主義化」

先にも書いたように、タンザニアなどの援助の現場では、プロジェクト型の支援を継続する日本に対して厳しい非難が浴びせられることがあった⁴⁵。GBS や SWAp が正しい援助であり、プロジェクトは悪だ、というのである。多くの途上国、特にアフリカで、GBS や SWAp を推進するドナーが「有志連合(Like minded group)」を結成し、これに同調しないドナーを批判したり圧力をかけたりするという構図がみられた⁴⁶。アジアでは一部を除きこのような構図は見られなかったが、その理由としては GDP もしくは政府財政に占める ODA 受取額の割合が小

さいこと、ODA 受取額の中では日本や世銀のシェアがアフリカにくらべてはるかに大きく、「有志連合」の発言力を大きくできないこと、経済発展が進んでおり途上国のオーナーシップが強かったこと、などが挙げられる。一方、アフリカへの支援を中心とした有志連合は貧困削減主流化、社会セクター重視というスタンスも併せて原理主義化していった。

その中でも象徴的なのはウトシュタイン・グループ(Utstein Group)という存在である。このグループは、1999年、ドイツ、オランダ、ノルウェー、英国の国際開発大臣・長官がノルウェーのウトシュタイン修道院(Utstein Abbey)に集まって会合を開いたことに由来し、政策の一貫性、援助協調、被援助国のパートナーシップ、援助のアンタイド化、債務削減、ODA 増額等の問題を強力に推し進めることで

一致した有志連合である(秋山・山内 2003)。英国のクレア・ショート DFID 大臣のほかノルウェーのヒルデ・ヨンソン国際開発大臣が先鋭的なリード役を果たした⁴⁷。理想主義的な姿勢が特徴で、貧困削減の主流化に強い影響力を有した。ヨンソン氏は宣教師を親としてタンザニアで生まれ、子供の頃から途上国の貧困を目にしてきたことが自らを決定づけたと話している。私も国際会議で同氏のスピーチに接したことがあるが、そこには宣教師と同じような情熱を感じることができた⁴⁸。

2000年代の初頭に欧州(西欧)ドナーの間で援助協調に向かう原理主義のようなものがあったと日本の援助関係者が感じとったことが、援助協調に違和感を抱かせる理由の一つと言えるかもしれない。EUは90年代に入って、1992年マーストリヒト条約、1999年単一通貨ユーロ導入、2002年実物のユーロ通貨導入という過程を経て、統合のレベルを高めてきた。EUは農業、貿易、安全保障のほか国際協力を含む諸分野で共通政策を立案、実施しており、諸国間の協調や共通政策が当然のことと考えられていた。EUは、国民国家の枠組みを超えた協調のモデルとして、2012年にはノーベル平和賞を受賞している。2010年にギリシャの経済危機が発生するまでは、EU統合を「成功させた」ことに伴う熱狂(ユーフォリア)があった。個々の国民国家の「旗を降ろせ」という目標は、当時のEU圏の知的雰囲気我代表しているといえることができる。1990年代後半から2000年代にかけて、ヨーロッパの多くの国で、社会民主党などの中道左派の政権、あるいはそれらを含む連立政権が成立していた。英国はEUの共通政策からは距離を置く傾向もあったが1997年に成立した労働党ブレア政権の下で任命されたクレア・ショート DFID 大臣の発言力・影響力は大きかった(ショート大臣は、2003年、ブレア首相が米国のイラク侵攻を支持したことに抗議して辞任した)。これらの国のいくつかはODAの対GNIの0.7%目標を達成していた。欧州(西欧)は、米国や日本に対し、援助の優等生であることを自任していたのである。

EUが「規範的パワー」である、あるいはそうなる

うとしてきたという議論が政治学の領域でなされてきている。「Normative Power Europe (NPE) 論」とは規範を打ち立て、それを推進することによって、「国際社会において何が正常であるかを形成する能力」を重視したEUのスタンスである(東野 2015 p.47)⁴⁹。たとえば、EUは死刑廃止など様々な基準を満たすことを加入条件としており、これは1990年代以降、EUが東方拡大をしていく中でコンディショナリティーとして機能することによって、その規範性がさらに強化されることとなっていった。EUの加入諸条件がEUのアイデンティティーとして確立すると、次には、それを対外的にも主張することで、さらにアイデンティティーが強化されていくことになる。日本や米国などの死刑存置国に対する批判を行うようになってきたことはその一例であるが、EUの共通政策を普遍的な「規範」として打ち出し、「規範的パワー」として行動するようになっていった中で、対外援助についてもEUの規範意識を正面に出した行動が積み重ねられてきた、という解釈が可能である。

しかし、2010年に顕在化したギリシャの経済危機以後、移民問題をめぐる意見の相違などEUの結束は揺らいでいる。2016年には国民投票で英国のEU離脱が多数を占めた。また、EU各国ではポピュリズム、右翼政党の伸長が著しい。10年前の国際協調とリベラリズムの横溢からは状況は一変している。「旗を降ろせ」のスローガンのまさに旗振り役であった英国 DFID は、ユニオンジャックと UKAID from the British People と書かれたステッカーをプロジェクトに貼りつけ、職員の名刺に印刷するようになった。さらに2020年6月、英国政府は DFID と外務・英連邦省を統合することを発表した。2020年9月には新省が発足した。名称は外務・英連邦・開発省 (Foreign, Commonwealth and Development Office) となり、それまでの外相が新省の大臣となった。この発表に際してジョンソン首相は援助政策と外交政策の連動を強調した⁵⁰。

援助協調(更には国際協調)には今、完全に逆風が吹いている。筆者はこれを好ましいと思わない。「ようやく客観的に冷静に議論できる状況になって

きた」と証言した援助関係者もいたが、トランプ政権下での大幅な援助予算の削減、パリ協定の離脱など 2010 年代後半には一国主義が流れとなる危惧が現実化している。アジアでのインフラ整備は、「一帯一路」に代表されるような中国の勢力拡張と切り離しては議論できなくなっている。援助レジームを取り巻く状況は、一気に冷戦状況に戻りつつある。

4. 結論

これまで述べてきたことをまとめると、日本の援助協調対応の総括として概ね次のようなことが言えるだろう。

- (1) 援助協調に関し、特に OECD-DAC サイドの動き、あるいは「レジーム形成」に関しては、主導的なプレーヤーになることはなかった。これが、再帰的に、ますます、援助協調への受け身の姿勢を加速させてしまった。唯一の例外は DAC の新開発戦略へ向けた動きであるが、これもオールジャパンの動きとは言えなかった。
- (2) コモンバスケットや財政支援に関しては積極的なプレーヤーだったとはいいがたい。しかし、プログラム型支援に関しての実績が他ドナーに比べて少なかったということではできない。日本は、円借款を中心に、プログラム型支援の豊富な実績を有しているが、それを 2000 年代の GBS、SWAp の流れに乗せることができなかった。これは円借款がアジア中心であるのに対し、GBS、SWAp がアフリカを中心として展開していたことにもよる。
- (3) 公共財政管理についての支援は JICA により行われているが、税務行政や税関業務が中心で、MTEF や予算制度の改革に踏み込んだ協力はほとんどない。これは日本が国

内で予算制度改革が進んでいないことに起因する⁵¹。財政制度は「カントリーシステム」の中でも根幹に位置するが、この分野での貢献はできていない。

- (4) 日本は途上国のオーナーシップの重要性を強く主張し続けてきたことは事実である。また援助関係者もそのように自認していた。「要請主義」は実態はともあれ、一度は途上国側に実施案件のスクリーニングの機会を用意することによって、オーナーシップを高めることができる。また、有償資金協力のシステム自体に、返済義務があることによって資金の有効な利用と適切な管理を促す内在的なメカニズムがあり、これを通じてオーナーシップを強化させる効果がある。また、日本は有償、無償、技協を問わず欧州（西欧）ドナーのように既存の実施官庁、実施機関のラインとは別なシステムを基本的に作らなかった。円借款は予算上（オン・バジェット）の管理が普通であり、カントリーシステムの活用を十分行い、「リング・フェンシング」や「平行実施」問題は深刻ではなかった。円借款の場合には、資金規模が大きいこともあって「拡散」や「断片化」の問題もなかった。一方で、大方の援助関係者にとって「リング・フェンシング」、「拡散」、「断片化」などの一連の議論が何を問題にしているかの理解を妨げ、援助協調の動きを「他人事」と見てしまうことにつながり、主導権がとれなかったのではないかと思われる。

注釈

- ¹ 外務省「ODA 白書 2001 年版」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/01_hakusho/ODA2001/html/honpen/index.htm (2020 年 12 月 30 日閲覧)
- ² 木原(2003)も同か所を引用して、日本政府が援助協調の進展に危惧を抱いていたことを示している(p.9)
- ³ ganas ウェブサイト「“顔の見えない援助”は要らないのか、ODA を考える」2012 年 8 月 27 日
<https://www.ganas.or.jp/20120827oda/> (2020 年 7 月 9 日閲覧)
- ⁴ 当時の海外経済協力基金の内部文書に「世銀の機能を活用する」ことを求める提言があった。
- ⁵ 海外経済協力基金(1979)によれば、1979 年の 10 月の定期協議では基金から「Integration of Small Project (各種セクターにまたがる小規模開発事業の総合開発プロジェクト)」、輸銀から「Financing for Resource Management (資源開発融資)」が議題として提起された(p. 111)。
- ⁶ 筆者が世銀との共同審査に参加したネパールのケースでは、単体プロジェクトが審査対象であったものの、それを実施することによるマクロ経済インパクト(巨額のプロジェクトを実施することによる財政的クラウドディングアウト効果)や料金政策(補助金の削減)などが審査のアジェンダになっていた。当時、通常の円借款の審査ではそこまで踏みこむことはなく、共同審査であるがゆえに、アップストリームの調整に参画できたのである。
- ⁷ 「monthly Jica 2006 年 6 月号 特集 援助協調 効果を高める連携の力」
<https://www.jica.go.jp/publication/monthly/0606/01.html> (2017 年 10 月 27 日閲覧)
- ⁸ 外務省ウェブサイト「日本の ODA プロジェクト」(バングラデシュ人民共和国)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/oda/project/asia/bangladesh/contents_03.html (2017 年 11 月 30 日参照)
- ⁹ 当時のウォルフエンソン世銀総裁やスティグリッツ・チャーフェコニストが盛んに口にしていた。
- ¹⁰ 2000 年代から 2010 年代にかけての各国当局者、JICA 関係者からの聞き取り結果。
- ¹¹ 海外経済協力基金(1992b)によれば、1991 年 9 月末までの協調融資実績(コミットメント)は 4,500 億円以上。
- ¹² 海外経済協力基金の開発援助研究所はまさにこのようなミッションを担って設立された。言うまでもなくそのような機構や定員の要求を予算当局(財務省)が認めたということであり、日本政府に背中を押されてのことである。開発援助研究所の学術誌「開発援助研究」の創刊号には西垣昭総裁(当時)が以下のような「巻頭言」を寄稿している。「(前略)わが国やアジア等における開発や援助の経験を整理、体系化するとともに、今後の開発途

上国援助に活用するためのさまざまな手法の開発や、わが国ならではの開発戦略の策定など、OECD に課せられた課題は大きい(中略)、OECD は開発途上国に対する開発政策形成の一翼を担うものとしての期待に応える必要がある」(西垣 1994, p.3)。

¹³ 開発研究の碩学であり、日本独自の視点から開発政策を提案してきた石川滋一橋大学名誉教授が団長・総括主査となった「市場経済化支援開発政策調査」。JICA の開発調査事業として 1995~2001 年の間行われた(大野 2018)。

¹⁴ JICA は 1990 年代半ばに導入したが、海外経済協力基金/国際協力銀行での導入は遅れた。

¹⁵ OECD-DAC のガバナンス関連の連絡調整グループ
<https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/about-govnet.htm> (2020 年 2 月 20 日閲覧)

¹⁶ 2020 年 9 月に外務省に統合(3.(4) 参照)

¹⁷ DFID の新政策は 1997 年以降、白書の形でまとめられ公表されている(DFID 1997)。

¹⁸ あるいは「中期支出枠組み」

¹⁹ JICA ウェブサイト「公共財政管理改革プログラム(PFMRP) バスケットファンド」(タンザニア)
<https://www.jica.go.jp/tanzania/office/activities/project/23.html> (2019 年 12 月 23 日閲覧)

²⁰ 活動項目別予算に関しては中央よりも地方自治体で先行して行われるようになってきている

²¹ セクターごとに援助資金をプールし、政策、事業の優先度、進捗に応じて支出していく方式。

²² しかし、援助協調によって途上国側の負担が軽減されたかどうかについては、実証的研究が少ないこともあり、はっきりいうことはできない。むしろそれとは逆に、かえって事務負担が増加したという指摘もある。これは援助協調が公式化することにより、関係者を増加させてしまい、しかも文書によるやり取りが増えてしまったというものである(Woods 2011)

²³ インドネシア セクタープログラムについては 2004 年に外部評価が行われているが、この協力がインドネシアの経済安定や政策や事業の円滑な実施につながったことは評価しているものの、政策の改善については触れられていない。政策改訂条件が全く付されていなかったか、重視されていなかったことがわかる(岡田 2005)。

²⁴ 日本は明治期、全国津々浦々に均質な教育を普及することに教育政策の重点を置いた。日本の経験からしても、本来 SWAp を支持する立場に立つべきであった。

²⁵ プロジェクト支援では目立たない=国旗を立てにくい費用項目が軽視、ないし無視されてしまう可能性があるということで、GBS、SWAp を推進するドナーは Flag Down(国旗を降ろせ)を標語にしていた。

²⁶ 2006-9 年のタンザニアの状況。当時の JICA 担当者へのヒアリングに基づく。

²⁷ 外務省「調和化ハイレベル・フォーラム(概要と成果および今後の課題)」2003年3月

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/cho-waka_gh.html (2019年12月23日閲覧)

²⁸ 外務省「パリ援助効果向上ハイレベル・フォーラム概要と評価」2005年3月

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/hl_forum_gai.html (2019年12月23日閲覧)

²⁹ 外務省「第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム(アクラ HLF)概要」2008年9月
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071669.pdf>

³⁰ 外務省「第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム(概要と評価)」2011年12月
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/hlf4.html> (2019年12月23日閲覧)

³¹ 外務省「効果的な開発協力に関するグローバル・パートナーシップ第1回ハイレベル会合(概要と評価)」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/dapc/page3_000751.htm 2014年4月

³² 外務省「効果的な開発協力に関するグローバル・パートナーシップ(GPEDC)第2回ハイレベル会合(結果)」2016年12月

³³ 欧州(西欧)での中道リベラルから保守への政権交代の動きは多かれ少なかれ国益重視のモメンタムを伴っている。たとえばノルウェーでは、2013年に戦後長らく政権を担ってきた労働党から保守党を中心とした中道保守連合へ後退したが、2013年10月の新政権発足にともない開発援助大臣が廃止され、援助政策は外務大臣の所管となった。これは対外政策の一元化を通じて国益重視を図ろうとする動きと見ることができる。同様に2010年に労働党から保守党への政権交代があった英国では、保守党政権が総選挙で政権継続を確保した2015年の11月に援助戦略の見直しを発表し、貧困撲滅という開発協力の目標を、英国の経済的・安全保障面での国益に一致させる方向性を明確にした(外務省2018)。

³⁴ JICA 担当者(タンザニア駐在経験者)①からのヒアリング結果による。

³⁵ インタビューを通じて、実務経験者からは「方針がぶれてきたのはヨーロッパであった」という認識が異口同音に示されていた。

³⁶ 本項では2000年代の援助協調に焦点を絞るため、1990年代以前の構造調整やそれ以前の援助協調に係る事項については省略した。

³⁷ LENPAの事務局、WEBサイトはカナダ CIDA が運

営していたが、現在では見当たらない。

³⁸ 初版は1993年発行

³⁹ これは直接このように書かれた文献はないが、私も含めて当時の援助関係者が共通して持っていた受け取り方である。

⁴⁰ 西垣他(2009)では西欧の援助が「恵まれない国々に対する“ノブレス・オブリジュ”または慈善の一つの形態」である一方で、日本の援助は自助努力、すなわち「途上国の人々が自分の責任で行う現状改善努力に対する助力」であると対置する(pp.178-188)。同書は二つの考え方のうち、どちらが正しいか、妥当かを論じるのは賢明ではなく、重点の置き方の違いに過ぎないとはしているものの、このような対抗軸を立てることによって、日本の援助をより日本の援助らしくする方向への力が働くことになりかねない。事実、実務の世界においてはこのような言説が増幅された形で、日常的に語られることが多かったというのが筆者の経験である。

⁴¹ 当時の日常的な議論から筆者が感じ取ったものである。

⁴² JICA 担当者(タンザニア駐在経験者)①からのヒアリングによる。

⁴³ JICA 担当者(タンザニア駐在経験者)①からのヒアリングによる。

⁴⁴ はっきりと区分された活動に対する支援をプロジェクト支援とすると、このような特徴を持たない支援をノンプロジェクト支援とするのが、実務的な定義である。

⁴⁵ 当時 JICA タンザニア事務所で現場での援助に関する協調、調整を行っていた担当者からのヒアリングによる

⁴⁶ 同上

⁴⁷ JICA 担当者(タンザニア駐在経験者)からのヒアリングでは、GBS について強硬に推進を主張していたのは、英国、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、オランダ、アイルランドなどであり、ドイツ、フランスはそれよりもソフトだった。

⁴⁸ 2002年6月、ノルウェーのオスロで開催された世銀開発経済学会議(ABCDE)における同氏の演説を直接聞いた筆者の印象。

⁴⁹ 東野(2015)によって引用されている Ian Manners の議論。

⁵⁰ JETRO ウェブサイト「国際開発省と外務省を統合、開発援助政策の見直しへ」2020年06月17日
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/06/c9ea9878a977a553.html> (2020年9月12日閲覧)

⁵¹ 多年度予算を活用しようという提案は民主党政権の時代になされていたが、現在は立ち消えている。

謝辞

本稿の作成にあたっては、JICA 職員で 2000 年代にアフリカで援助協調の担当をされた F 氏、M 氏、K 氏および同時期に財務省で援助協調に関与された K 氏にインタビューをさせていただきました。厚くお礼申し上げます。なお、記述内容についてはすべて筆者の責任です。

参考資料

秋山孝允・山内麻里、「英国の開発援助への取り組み：国際開発省（DFID）に焦点をあてて」、（財）国際開発高等教育機構：FASID 国別情報 2003 年、
http://www.fasid.or.jp/library_information/30_index_detail.shtml（2017 年 6 月 24 日閲覧）
飯島聡・佐久間真実、2004、「英国援助政策の動向—1997 年の援助改革を中心に」、『開発金融研究所報』、第 19 号、2004 年 6 月、121-174 頁。
石井菜穂子、2001、「開発戦略の変遷と援助の有効性について」、『フィナンシャル・レビュー』、第 54 号、68-103 頁。
大野泉、2018、「知的支援実践における「石川プロジェクト」の継承と発展：エチオピア産業政策対話の経験から」、『国際開発研究』、第 27 巻、第 1 号、63-76 頁。
岡田卓也、2005、「セクター・プログラム・ローン」、国際協力銀行編、『2005 年度円借款事業報告書』、
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/oda_loan/after/2005/pdf/project12_full.pdf（2019 年 12 月 23 日閲覧）。
海外経済協力基金、1979、「基金の動き」、『基金調査季報』、1979 年第 33 号。
海外経済協力基金、1982、『海外経済協力基金二十年史』、海外経済協力基金。
海外経済協力基金、1992a、「世界銀行の構造調整融資アプローチの問題点について」、『基

金調査季報』、1992 年第 2 号、通号第 73 号。
海外経済協力基金、1992b、『海外経済協力基金三十年史』、海外経済協力基金。
海外経済協力基金・国際協力銀行、1998-2007 各年度、『国際協力便覧』、海外経済協力基金・国際協力銀行。
外務省、2001-2018 各年度、『政府開発援助白書』、外務省。
外務省、2002、『2001 年版 政府開発援助（ODA）白書』、外務省。
外務省、2018、『2017 年版 開発協力白書—日本の国際協力』、外務省。
北野尚宏、2018、「中国の対外援助：現状と課題」、JICA セミナー席上配布資料。
木原隆司、2003、「援助協調（International Aid Coordination）の理論と実際—「援助協調モデル」とベトナム—」、国際協力銀行『開発金融研究所報』、第 17 号、23-65 頁。
木原隆司、2010、『援助ドナーの経済学』、日本評論社。
木村秀美・澤田康幸・森悠子、2007、「援助氾濫と経済成長：クロスカントリーデータによる分析」、『RIETI Discussion Paper Series』独立行政法人経済産業研究所、07-J-031。
GRIPS 開発フォーラム、2003、「援助協調への日本の取り組み～「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を～」、政策研究大学院大学。
国際協力銀行、2003、『より有効な円借款を目指して「円借款の有効性にかかる検討委員会」論点整理』
国際協力銀行編、2003、『海外経済協力基金史』、国際協力銀行。
白鳥正喜、1998、『開発と援助の政治経済学』、東洋経済新報社。
ジョージ、スーザン、ファブリオッチ・サッベリ、毛利良一訳、1996、『世界銀行は地球を救えるか・開発帝国 50 年の功罪』、朝日新聞出版。
世界銀行、白鳥正喜監訳、海外経済協力基金開

- 発問題研究会誌、1994、『東アジアの奇跡』、東洋経済新報社(原著 World Bank, 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford university Press)
- 世界銀行、海外経済協力基金開発問題研究会誌、1997、『世界開発報告 1997』、東洋経済新報社(原著 World Bank, 1997, World Development Report 1997: The state in a Changing World, Oxford university Press)
- 西垣昭、1994、「巻頭言:「開発援助研究」の発刊に当たって」、海外経済協力基金『開発援助研究』、第1巻、第1号、2-3 頁。
- 西垣昭・下村恭民・辻一人、2003、『開発援助の経済学—「共生の世界」と日本の ODA—』第3版、有斐閣。
- 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。
- 林薫、2003、「有償援助(円借款)の有効性」、『法学研究』、第 76 巻、第1号、457-477 頁。
- 林薫、2005、「開発における知識ネットワークと国際社会」、国際協力銀行『開発金融研究所報』、第 24 号、56-77 頁。
- 林薫、2006、「公共財政管理と日本の開発援助」、財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター。
- 林薫、2007、「一般財政支援による公共財政管理への影響」、『一般財政支援と公共財政管理』、47-69 頁、財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター。
- 東野篤子、2015、「EU は『規範パワー』か?」、臼井陽一郎編、『EUの規範政治: グローバルヨーロッパの理想と現実』、ナカニシヤ出版。
- 古川光明、2014、『国際援助システムとアフリカ ポスト冷戦期「貧困削減レジーム」を考える』、日本評論社。
- 山本愛一郎、2013、「新たな方向を模索するEUの開発援助」、GRIPS 開発フォーラム、https://www.grips.ac.jp/forum/pdf14/AY_article/Article_MrYamamoto.pdf。
- DFID. 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. London: HMSO.
- International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham (IDD and Associates). 2006. “Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report”
- Kharas, H., K. Makino, and W. Jung. 2011. “Overview: Am Agenda for Busan High-Level Forum.” In Kharas, H., K. Makino and W. Jung. eds. Catalyzing Development: A New Vision for Aid, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Knack, Stephen and Aminur Rahman. 2004. Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. Washington, D. C.: World Bank.
- Koerberle, Stefan, Zoran Stravreski and Jan Walliser. 2006. Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons. Washington, D. C.: World Bank.
- OECD. 1996. Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2003. Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2004. “DAC Peer Review of Japan 12 December 2003”, The DAC Journal Volume 5 Issue 2: 91-188.
- OECD. 2010. OECD Development Assistance Peer Reviews: Japan 2010. Paris: OECD Publishing.
- Schick, Allen. 1998. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington, D. C.: World Bank Institute.
- Wood, Bernard, et al. 2011. The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report, Phase 2. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. (<http://pd-website.inforce.dk>)
- Woods, Ngaire. 2011. “Rethinking Aid Coordination.” In Kharas, H., K. Makino and W. Jung. eds. Catalyzing Development: A New

Vison for Aid, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Williamson, John. 1989. "What Washington Means by Policy Reform." In Williamson, John. ed. Latin American Readjustment: How Much Has Happened, Washington: Peterson Institute for International Economics.

World Bank. 1998. Public Expenditure Handbook. Washington, D. C.: World Bank.

World Bank. 2003. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington, D. C.: World Bank.

本バックグラウンドペーパーは、「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトに有益な知見・資料・情報などを提供することを目的として作成されたものです。併せて、本研究成果を一般の方々にも広く紹介するために国際協力機構緒方貞子平和開発研究所(JICA 緒方研究所)のホームページにて公開しております。引用される場合は、出典の明記をお願いします。なお、ペーパーの内容は、著者の見解であり、国際協力機構の公式見解ではありません。

独立行政法人国際協力機構 緒方貞子平和開発研究所(JICA 緒方研究所)

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

Tel:03-3269-2911 Fax:03-3269-2054