

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館 学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

アフリカの人間開発：実践と文化人類学

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2015-11-18 キーワード: 国際協力, アフリカ 作成者: 松園, 万亀雄, 縄田, 浩志, 石田, 慎一郎 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/4377

第1章 貧困削減戦略体制下におけるアフリカの地方開発

花谷 厚

HANATANI ATSUSHI

1 問題意識

アフリカにおける地方開発の問題は、国連ミレニアム開発目標 (MDG) に代表される貧困削減の観点からも、また主要産業である農業開発の観点からも、アフリカの開発を語る際に避けて通れない問題である。アフリカの多くの国において、人口の大多数は未だ地方居住者であり^①、地方における貧困問題は都市におけるそれよりも深刻である^②。また、アフリカの最も重要な産業である農業が営まれるのは、非都市部である地方^③農村地域である。

アフリカの人々の約六割強が従事する農業は、伝統的には土地の相対的余剰を前提とした天水依存の小農生産が基本的形態であるが、換金作物の市場価格の低迷、農業投入材への補助の削減、天候不順、人口圧力の高まりによる土地余剰の減少や土壌肥沃度の低下等により農業生産性は頭打ちとなっており、農家世帯の所得も同様に停滞している [平野 2003: 85]。また、社会サービスの観点からも、道路、電気や水道等社会基盤施設、近代的保健医療・教育サービス等も、地方部は都市部（特に首都）に比べ、大幅に遅れをとってきた^④。

これらの背景には、まず独立後一九六〇年代から一九七〇年代にかけてアフリカ各国の政府が採用した都市偏重の経済開発政策や地方部門への不十分な資源配分といった開発政策上の問題が存在する [Patel 1991]。さらに、一九八〇年代半ば以降導入された構造調整政策により、農業部門や社会部門への国家介入・補助が大幅に削減されたこともある。すなわち構造調整導入以前に行われた国家主導型経済政策下においても地方

農業部門は都市部門に比して冷遇されたが、それに引き続いて導入された構造調整により、アフリカ社会の地方に居住する人々も農民はさらに大きな負担を強いられたのである。

加えてこれらの政策環境下において、援助国（ドナー）によるプロジェクトを含む地方開発事業が、必ずしも持続的な成果を生み出してこなかったことが挙げられるであろう。特にアフリカ諸国の政府予算が極めて限られている中で、ドナーによる開発援助プロジェクトが地方開発において果たしてきた役割は非常に大きいものがある。これら「地方開発プロジェクト」は、対象となる地域における総合性（地域総合開発アプローチ）や裨益住民の参加を重視する方法論（参加型開発）の面で数々の新しい手法を開発し、その対象地域や対象者への裨益という面では一定の成果を残してきたものの、現在まで続くアフリカ農業の低迷や農村貧困の状況を鑑みれば、アフリカの地方開発全般に対しては、必ずしも面的かつ持続的な影響を及ぼしたとは言えないのではないかと考えられる。

このように、経済・社会開発上、その重要性は疑いのないところであるにも関わらず、現実の政策では必ずしも重視されず、またその実践を通じて十分な成果を生み出したとは言いがたいアフリカの地方開発は、現在多くのアフリカ諸国でどのような形で実施されているのであろうか。特に一九九〇年代以降、構造調整政策の理論的背景となった自由市場主義的思想の影響だけでなく、民主化やニューパブリックマネジメント手法の影響の下に行われてきた政治・経済・行政面での諸改革や、一九九〇年代末以降に導入された貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy (Paper / Process): PRS）を中心とした開発体制づくりが進む中で、地方開発政策はどのように実施されているのであろうか。また、その中で日本を含む諸ドナーによる地方開発向け援助はどのような影響を受けているのか。本論においては、このような問題に対し限られた範囲ではあるが、

考察を行ってみたい。

なお、当然のごとくアフリカは広大であり、その中には非常な多様性がある。議論・説明を一般化するとは常に多様性を捨象してしまう危険性を伴うが、本論においては基本的には東南部アフリカのアングロフォン諸国における事象を念頭に置きつつ、多くのアフリカ諸国を覆っている基本的な開発の方向性を示すことに重点を置いて説明していきたい。

2 アフリカの開発経験と貧困削減戦略

2・1 貧困削減戦略（PRS）体制導入の背景

まず、本節では現在のアフリカにおける地方開発政策の背景となっている国家開発政策そのものの概要とその導入背景について整理してみたい。

よく言われるように、開発の主要テーマは数年ないし一〇年毎に大きな転換を経てきている。その理由は、開発テーマを唱導する国連機関や世銀が自らの仕事を作り出すためであると言われたりもするが、一国や地域の開発そのものが処方箋のない、経路依存的なプロセスであり、多大な試行錯誤を伴うものであることにもよるであろう。特にアフリカに関して独立以降の主要な開発テーマの推移を整理すると図1のようになる。このような推移を遂げてきた開発テーマのうち、現在アフリカにおいて主流となっている開発枠組みは、間違いなくPRS体制において他にない。このPRS体制を理解するためには、それが導入されてきたアフリカ開発を巡る歴史的背景を理解する必要があるが、基本的には以下の事象が挙げられる。

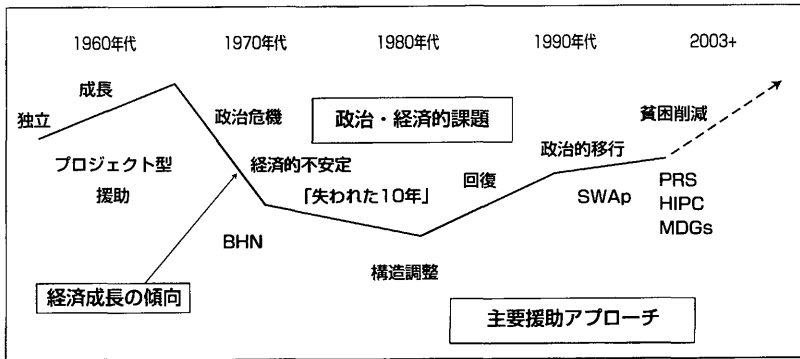


図1 アフリカ開発テーマの推移

出典：世銀「Strategic Framework for Assistance to Africa 2004」を参考に筆者作成

まず第一に国際社会やドナーによる構造調整政策への反省がある。一九八〇年代半ば以降に世銀・IMFにより導入された構造調整政策は、融資条件として、マクロ経済の安定化、貿易・為替の自由化、政府による市場介入の排除等の政策条件の適用を通じて、民間セクターによる経済開発の推進を期待していた。しかしながら実際には、マクロ経済の安定や経済の自由化の推進、政府財政の収支改善等の側面において一定の効果もたらされた一方で、一部の国を除き、期待された民間セクターの成長を通じた経済開発の成果は見られず、逆に政府財政の緊縮化による社会サービスの切捨てや国営・公営企業の民営化による失業者の増大等社会的弱者へのしわ寄せに批判が寄せられるようになった【北川／高橋 2004: 113】。

市場経済化推進の負の側面として貧困問題が注目される一方で、この時期、アマルティア・センらによる厚生経済学における貧困概念の深化の影響も受け、開発を単に所得の改善として捉えるだけではなく、人間が創造的な生活を送るために必要な選択肢の拡大、すなわち「潜在能力」の問題として理解すべきであるとする考え方が広がってきた【Sen 1999: 83-85; 絵所 1997: 197-198】。これを背景として、一九九〇年代に入ると「貧困削減」⇔「人間開発」が開発の中心的

アジェンダとなつていく。この流れを国際社会において具現化したのが、一九九〇年にUNDPにより創刊された『人間開発報告書』とそれに盛り込まれた「人間開発指標」から、この人間開発指標に含まれた分野への支援をドナーの援助戦略目標として設定した一九九六年のDAC新開発戦略へ、そしてまたこれらの分野における具体的目標設定とその二〇一五年までの達成を国際公約化した二〇〇〇年のミレニアム開発目標(MDGs)へとつながる一連の動きである。

第二番目に挙げられるのは、開発におけるガバナンスの重要性への注目である。この背景には二つの流れがある。一つは一九八〇年代後半より、構造調整政策適用の際に適切な経済運営を妨げる大きな要因として汚職対策やその背景となつている長期一党独裁体制の転換を意図して政治的民主化が求められるようになったこと。さらにこの時期社会主義体制国家の崩壊が欧州で起き、自由主義経済体制と民主的政治体制が実態的に「世界標準」になりつつあったことも影響した。この結果、一九九〇年代初期に一党制から複数政党制への「民主化」が進められた。

もう一つの流れは、世銀の「Assessing Aid」に代表される研究により明らかにされてきたように、経済成長と当該国のガバナンス状況の間には一定の相関関係があるということが広く認識され始めたことがある[World Bank 1998: 1-27]。国家間や国内の紛争により経済開発の基盤である人々の経済活動が停止し、生命が奪われる状況は言うまでもなく、政治・経済的エリートによる汚職や腐敗により国家資源が収奪され、基本的な公共サービスさえも提供されないような状況が当該国の開発や経済成長に大きな関係を持つてることが、今更ながらではあるが、実証的研究成果を通じて広く認識されるようになった。

三つ目の大きな流れは、開発戦略上の包括性の観点である。右にも述べたように、独立以来の政治・経済

発展の歴史的経緯から、開発は経済だけの問題ではなく、紛争を含む政治や統治が密接に結びついていることが明らかになったこと。また、構造調整政策の挫折により、自由市場が形成されていない状況においては、民間セクター主導の経済開発に大きな制約があり、市場以外の制度、組織、政府の果たす役割が経済成長には不可欠であるということを描いた「新制度派経済学」の考え方への認識が広まったことが背景にある〔絵所 1997: 178-179〕。

また開発に関わる主体の問題として、アフリカの開発を考える上では、住民自身を開発の主体として捉えることや彼らにより近い位置で開発支援を行っているNGO活動を視野に含めて考えることが不可欠であることも認識されるようになった。これには、前述の参加型開発アプローチの浸透やアフリカ開発において機能不全に陥った政府の代わりに公共サービス提供を行っているNGOや住民組織の活動に対する評価がある〔フリードマン 1995〕。

さらに開発経済学的視点からは、援助資金の「転用可能性」(fungibility)⁶⁾の問題に注目が集まるようになり、開発を推進していく上での財政資源の包括的管理の重要性が強く認識されるようになった〔World Bank 1998: 88-92〕。これは、実物であれ資金であれ、援助の受給が一国の経済全体や特定のセクターにとつて望ましいと考えられる資源の適正配分をゆがめてしまう可能性があることについて指摘したものであり、アフリカ諸国のように汚職や腐敗等により、適切な開発資金や財政の管理が行われていない状況では、援助の受け取りが、結果として全体的な適正資源配分とそれを通じた一国全体の開発に結びつかなくなった可能性を指摘するものである(当該事業による個別的な便益の発生は別にして)。この認識は、先に述べたガバナンス(特に経済的ガバナンス)の重要性や、従来の開発援助における問題点として、多数の援助事業が政府のコントロール

ルの及ばない形で別個に実施され、その結果プロジェクトの効果が限定的なものに留まってきたのではないかと、かという反省と結びつき、経済開発を進めていく上で、国家予算の包括的管理の必要性（公共支出管理の改善）を求める考え方がつなげていく [Foster 2000]。

以上見てきたように、一九八〇年代半ばからこれまでの開発途上諸国、とりわけアフリカにおける開発経験の結果、現在の開発を巡る考え方の中心は、貧困削減の達成を目標として、受益国側の主体性の下、国家（統治）と市場（経済）を全体的に捉えた包括的開発戦略を確立し、これを政府だけでは多様な主体間の協力（パートナーシップ）を通じて推進するという形に移って来たことと整理することができるであろう。そしてその中で援助は、貴重な国家開発資源の一部として、全体開発戦略と政府財政の下に統合され、受取国政府の主体的管理の下で戦略的に投入されることが求められるようになったのである。

一九九〇年代後半に入ると、上述のとおりMDGsに代表される貧困削減の具体的目標達成が国際的合意とされ、この開発目標の下に包括的な開発戦略を策定し、これに対して国際社会が一体となって支援を行うことについて国際的共通認識が形成されていく。このような状況下において、一九九〇年代末にアフリカを中心とした低開発国の債務救済問題が浮上し、IMF・世銀による債務救済の承認条件として登場したのが、PRS（P）＝貧困削減戦略（書）である。

2・2 PRSの概要

PRSは現在では低所得国において貧困削減を達成する際に依拠すべき「プロセス」であると理解されているが、一九九九年の導入当初においては、また現在においても「文書」として言及する場合には、PRS

P (Poverty Reduction Strategy Paper) すなわち貧困削減戦略書として規定され、作成されているものである。一九九九年九月のIMF・世銀年次総会時に明らかにされたのが最初であり、債務救済イニシアティブの対象となる重債務貧困国および全てのIDA融資対象国が、債務削減のあるいはIDA融資供与を受けるための条件として作成し、IMF・世銀の承認を受ける必要がある文書である [World Bank 2001]。

内容としては、低所得国が自らのオーナーシップに基づき、自国の貧困の現状・要因分析を行い、三年間（現在では専ら五年間）の計画期間を対象として、貧困削減のために必要なマクロ経済政策、構造改革政策、貧困削減に関連する重点開発セクターの同定とそれら主要セクターにおける主要政策を定め、あわせて三年間ないし五年間にわたる中期的予算計画とモニタリング指標を含むものである。国によっては、重点セクターにおける具体的施策（プログラム）や投資計画（プロジェクト）を含む場合もある。モニタリングは、PRS主務官庁（多くの場合、大統領府や副大統領府、ないしは首相府がその任を負う）が中心となつて行う、「年次進捗状況報告」(Annual Progress Review: APR) というプロセスを通じて、毎年ないしは数年ごとの指標の達成状況が確認される。また、計画期間終了後はその次世代PRS策定が行われ、目標の再設定、活動内容の見直しが行われる。

このプロセス（文書作成からモニタリング、次世代文書の作成までをカバーするまさにプロセス）は、それ以前の構造調整が主に財政官庁中心のものであったのに対し、貧困削減に関わる全ての利害関係者が関与する国民的プロセスとして存在することにその特徴の一つがある。そこには、いわゆる *Line Ministries* と呼ばれる中央の技術官庁や、地方政府、NGOやCBO等の市民社会、そして開発に大きな資源を投じ、またそれゆえに大きな発言権を有する全てのドナーが含まれる。貧困の分析においては、参加型貧困分析手法

(Participatory Poverty Analysis: PPA) と呼ばれる手法が採用され、貧困層の生の声、彼らの主観的認識から見た貧困状況や原因把握が試みられ、部分的であるとはいえ、計画内容についても、国民対話集会在各地で開催され、市民社会の声の反映が試みられる。

ドナーについて言えば、これまで形式的にしか存在してこなかった「国家開発計画」に代わるものとして P R S を捉え、その援助を整合させていくべき全体的開発枠組みとして認識し、支援を行うことが求められる。また、その策定からモニタリングに至るプロセスにおいても、ドナーは政府側努力を全面的にバックアップしている。これがしばしば行き過ぎて、政府側・低所得国側のオーナーシップを阻害しているという側面はあるが、今や H I D O s (重債務貧困国) や I D A 融資適格国という条件がほぼ全てはまるアフリカ諸国においては、P R S の文書とプロセスは、開発を推進する上で不可欠の存在になっていると言って過言ではない。P R S が当該国の開発に占める位置やその役割、さらにはそれが背景として包摂する様々な開発や開発援助の理論や方法論の広がり鑑み、P R S を中心とする開発体制を「貧困削減レジーム」と呼ぶことも可能であろう [高橋 2004: 38-40]。

この体制や方法論が、今後真にアフリカに開発をもたらすことができるかどうかは、誰にも保障できないことではあるが、重要なのは、これらの取組みの背景には、開発を巡るこれまでの歴史的背景とそこからの学びがあること、そしてそれらが主にアフリカを舞台にした経験であったことを認識しておくことである。

3 P R S体制下における開発援助

3・1 開発援助手法の検証

ここでは、前節の開発のあり方に関する議論の変遷と表裏一体をなす開発援助のあり方の推移を見ていきたい。ただしこの中では、アフリカの開発経済学において議論の対象となる「経済成長」から「貧困削減へ」、「市場自由化を通じた民間主導型経済開発」から「政府による適切な政策・制度環境の下での民間経済活動の活性化」等の経済開発のアプローチを巡る議論とは別に、主に「援助の実施のされ方」、「援助手法」(aid modality)に関する議論を追ってみる。

これまでなされてきた援助のあり方については様々な批判があるが、これらは特に開発の成果が見られず、したがって援助の効果について疑念を持たれたアフリカ向け援助を念頭においてなされたものであるといつてよい。既存の援助方法への批判の観点としては以下のものが挙げられる [World Bank 1997; UNDP 1993; Hellner 1995]。

①援助事業の立案、実施における被援助国側の主体性の希薄さ。翻つて言えば、ドナー中心で進められる援助事業の存在(ドナー中心主義)。援助はしばしば被援助国に存在しない技術、制度、物的資本を持ち込むものであるから、ドナー側が事業を提案することは全ての場合において否定されるべきではないが、背景にあるドナー対援助受取国間の力学関係を考慮に入れると、被援助国側はドナーによる申し出や援助実施に伴う条件を断ることは殆ど不可能である。被援助国側がドナー提案内容にコミットしている場合は問題ないが、

そうでない場合、援助事業は「ドナーによるドナーのため」の活動となる傾向がある。

② 特定分野や地域を対象とした多数の援助事業が乱立してきたという問題。被援助国側による十分な調整どころか、その存在が担当部局以外では把握さえされていない状況が現実である。例えば、一九九五年時点においてタンザニアでは、四〇以上のドナーにより、二〇〇〇にも上る援助事業が実施されていたことが報告されている [Helander 1995]。これは政府の管理する財政資源の適正配分を困難にするとともに、様々なドナーが課す政策条件の乱立により、政策一貫性の確保を困難にし、国民に混乱を招く可能性がある。

③ 多数の援助国・援助機関の要求する相互に異なる要請・実施手続き、被援助国側負担内容、会計報告方法、事業進捗モニタリング・評価手法等の存在により、対応する被援助国側政府側における膨大な行政手続きコストが発生するという問題。さらにはドナー側が事業開始前の交渉や途中のモニタリングのために派遣する度重なるミッションへの対応も、ドナー側説明責任遂行のためには必要な活動であるにしても、被援助国政府関連省庁においては大きな負担となっている。

④ ドナーによる援助事業による被援助国政府職員への追加的手当で支払いの慣習化という問題。より優秀な職員を得るがために、ドナーはしばしばプロジェクト実施期間中、カウンターパートに対し特別手当や残業手当、さらには出張経費や会議出席手当を支払い、被援助国側政府職員の関心を買ってきた。政府からの給与が生活を維持するには必ずしも十分でないアフリカ諸国の政府職員は、援助事業のカウンターパートになることにより糊口を凌いできた。このことにより、被援助国政府職員が自らの本来業務を疎かにするという事態が発生してきた。

⑤ 援助事業における外国人専門家の多用による現地人材登用の機会の限定性、外国人専門家への高額な報

酬支払いを背景とした現地人材給与との格差による被援助国政府側職員の意欲の減退という問題。援助事業を限られた期間内に完了させ、所定の成果を出すために、援助事業においては高給で雇用される外国人専門家やコンサルタントが登用される。その調達先が自国人や自国企業に限定される「ひも付き」(tie)条件が付される事業も多い。彼らはその生活基盤を置くそれぞれの出身(先進)国の給与水準に応じた報酬を得るため、必然的に現地政府によって配置される政府職員は言うに及ばず、現地のコンサルタントと比較しても高額の報酬を受け取ることになる。また、外国人専門家の多用は、現地人材の雇用機会を限定的なものにし、事業への従事を通じての人材育成の可能性を阻んできた。

⑥援助事業実施中および終了後の被援助国政府側負担経費(内貨予算)の不十分な配分という問題。ドナー主導で始められ、専らドナー側人材により実施される事業に対し、被援助国政府はその限られた財政資源を配分し、事業の目標達成や継続的实施を図るための意欲を欠き、また実施可能な努力を十分に行って来なかった。この結果、援助事業はその終了とともに活動を中止しないしは低下させ、事業の持続性や効果の拡大が見られることは稀であった。

これらのうち、①は主体性ないしはオーナーシップの問題として援助一般に見られる課題であり、②から⑤は専らこれまでの援助事業の主要な形態であったプロジェクト型援助に関して指摘される問題である。さらに⑥は、①から⑤に関連しつつ、その背景にある政府による国家予算管理全体に関わるマクロレベルの課題と関連付けられる問題である。2・1で述べたように、財政資源の包括的管理が行われない状況においては、特定の援助事業に対して内貨予算の配分を求めることが難しいだけでなく、そのことにより適切な財政資源配分を歪めてしまう可能性がある。したがって、単に個々の援助事業の成果を求めるだけでなく、その

成果を持続させ、波及させていくために、国家財政資源全体の管理（歳入と歳出）を強化していくことが必要となる。

もちろん全ての援助事業がこのような問題を抱えていたわけではないのであるが、これまでのアフリカにおける開発援助事業の現状を公平に見る限り、結果として、多くの援助事業の持続性は確保されず、その効果の発現も限定的なものに留まったことは否定しにくいであろう。無論、形式論として援助事業は被援助国側の要請で始められるものであるし、その事業実施期間中において受け入れ国側も何がしかの財政的、人的配置は行うのではあるが、実態として、受け入れ側がどれだけ主体的に援助を受け入れ、それを成果あるものにしてしまうと対応してきたかについては、客観的かつ批判的に検証し直して見る必要があるだろう。

このような「非効率な援助」が国家予算の大きな部分を占めるとした場合、その損失は非常に大きなものになる。アフリカにおいては、援助が、その受け取り額が把握されている分だけで国家予算の五割を占め、開発予算の八割を占める国が少なくない。このような援助依存度の高い国々において、援助の失敗は開発の失敗に直結する。このような状況において、開発のあり方に関する議論と援助のあり方に関する議論が結びつけて議論されるのは当然であり、かつ必要なことでもある。

3・2 プログラム型援助と援助効果の向上

一九八〇年代後半から一九九〇年代にかけて構造調整政策の下でアフリカ開発が停滞する中で、アフリカの開発と開発援助の見直しが進められる中で生まれてきたのが、プロジェクト型援助に代わるプログラム型援助手法と援助効果の向上に関わる取組みである。

ここでいうプログラム型援助とは、被援助国の短期的な国際収支の改善を目的として、外貨資金や外貨により調達される物品供与を通じて実施される「国際収支支援型援助」(Balance of Payment Support: BOP Support)や「債務救済無償」等を含むいわゆる「ノン・プロジェクト援助」を意味するのではなく、教育や保健といった分野・セクターを対象とし、当該分野・セクター全体の開発を目的として、公共サービスの改善や公共投資のための諸活動(「プログラム」)を支援する援助を指すものとする。具体的には一般財政支援、セクター財政支援、セクターワイドアプローチの下でのバスケットファンド支援等を含む「国際開発センター2000: White 1999」。その中で求められるのは、次のとおりである。

① 政府主導性の重視

② 分野全体を対象とした開発戦略・計画の策定と共有

③ 開発予算・経常予算を含めた当該分野における政府支出計画の見通しの確保と被援助額の予算計上化

④ 会計、調達、報告、決算等を含む被援助国政府の行政システムを通じた事業の実施

⑤ 被援助国政府側戦略・計画・予算・実施手続きへの整合化に向けたドナー間調整の促進

これらは、3・2で述べたこれまでの援助のあり方に関する批判的見直しに立脚し、また2・1で述べたアフリカを中心とする開発途上国における開発経験への反省を反映したものであると言える。それは特定地域の開発や特定機関の機能強化を目的としないという側面において非プロジェクト型援助であるが、内貨を含めた政府財政全体を対象にしているという意味で(BOPサポートとしての)「ノン・プロジェクト援助」とは異なる。その一方で、プロジェクト型援助のように開発を直接的に志向しながらも、その対象は(プロジェクトを超えて)分野・セクターに亘り、そこには一連の「プログラム」(プロジェクトの開発行為の集

合としての)が含まれる。これが「プログラム型援助」と呼ばれる所以である。

このような意味でのプログラム型援助は、ドナーに対しこれまでとは異なる援助への関わり方を要請する。基本的に、ドナーはそれぞれが個別に支援を行うのではなく、その国の設定する政策や行政システムの下で一体となって援助を行うべく、相互に協調することが要請される。従来、ドナー間の関係といえば、複数の援助機関が相互の得意分野を生かしたり、相互補完性を求めて実施される「連携」や、ドナー間での事業の重複や著しい志向の相違を調整するための「調整」のレベルで語られることが多かった。しかしながら、プログラム型援助を推進する中では、これら「連携」や「調整」を超えた、より強度の強い協同作業が求められる。

プログラム型援助を実施するに当たっては、まず、政府・ドナーが協力して開発戦略およびその下での開発事業計画を策定し、完成後はその戦略・計画を当該国における唯一のものとして共有する。次にその計画を実施に移すに当たって必要とされる当該国の予算計画(被援助分を含む)を共有する。さらには、その実施段階においては、当該国の行政システムとして存在する予算執行・調達・報告・会計手続きを共有する。この「共有化」プロセスないしは被援助国側システムへの「一体化」プロセスを「アライメント」(alignment)と呼び、プログラム型援助実施にあたってドナーに課せられる要件となっている。

ドナーの対応としては、開発戦略や開発事業計画を策定するために、それぞれの持つ専門的知見を提供したり、策定に必要な外部リソース調達のための資金提供を行う。また、予算計画を共有するためには、自らが全体計画の下で実施する援助事業にかかる必要経費を被援助国予算に計上することが求められる(オンバジェット化)。しかし、「一体化」の究極形である「被援助国側行政システムを通じた開発行為」を行うため

には、援助資源Ⅱ資金を相手国予算と一体化させる必要が生じてくる。したがって、この最後の要件を満たすためには、相手国予算に対し直接的に資金投入を行う「財政支援」という手法をとることが必要となる。

「財政支援」には、特定の分野・セクターを対象として実施される「セクター財政支援」や国家開発計画としてのPRSの実施全体を推進することを目的として、国家予算全体に対して資金援助を行う「一般財政支援」がある。「財政支援」は、①「オンバジェット化」を促進し、予算管理を容易にするという観点から、②またドナーが個々別々の援助手法を取ることにより生じる被援助国側への過剰な負担を回避する観点からも、③さらにはまた相手国の行政職員によりその国の行政制度や手続きに依拠した事業実施（すなわち当該国の行政行為）を行わせることを通じ、行政職員がその職務の運用に習熟し、本来業務遂行に必要な能力育成を図ることが期待できるという観点等から、従来のプロジェクト型援助に代わる新しい援助手法として、主にアングロフォンアフリカ諸国で急速に拡大している援助手法である。

以上見てきたように、これまでの援助のあり方や効果に対する批判的レビューに基づき、援助のもたらす効果の向上を図っていくこうとする試みとして、プログラム型援助の推進と被援助国側システムへのアライメントの推進が進められている。それは個々の開発事業ないしはプロジェクトというミクロのレベルにおける省察から生まれただものであるとともに、援助資源を含めた国家財政資源全体の効率的な管理を目指すマクロレベルの要請から生まれただのものである。そしてその大本には、二〇一五年までのMDGs目標達成という貧困削減に関わる国際的コミットメントが存在することを忘れてはならない。

OECDの開発援助委員会（DAC）においては近年、プログラム型援助の推進を中心とした援助効果の向上を目的としたドナー向けアドボカシー活動を繰り返し広げており、二〇〇二年にはその最初の試みとして

ローマ宣言を発表したのに続き、二〇〇五年にはバリ宣言を発表し、アラインメントの程度に関する様々な指標を掲げ、ドナーのコミットメント強化を求める活動を繰り返し広げている [OECD/DAC 2005]。

プログラム型援助については、これまでの援助のあり方に対する反省に基づき、様々なメリットが認められ、また教育や保健分野においては確かにその効果がみとめられる一方で、様々な問題点も指摘されている。例えば、多数のドナーの支援を共通の戦略や事業計画の下に統一させるために必要な調整コストの大きさ（必要とする時間の長さを含む）、被援助国側予算管理・行政システムの脆弱性に起因する援助資金の漏洩可能性、汚職誘引、行政サービスや開発事業の計画通りの執行可能性に対する懸念等であり、ドナーによってその対応度合いは様々である。また「財政支援」、特に「一般財政支援」については、公共財政管理システムの改善という効果は確認される一方で、当初期待されていた「PRS支援を通じた貧困削減の達成」には単純に結びつかないことが明らかにされつつあり、究極的な目標である貧困削減に直接的に結びつく援助のあり方に関する検討は引き続き必要とされている [ODI et al 2004; OECD/DAC 2006]。

4 貧困削減と地方分権化

4・1 地方分権化政策導入の背景

さて以上見てきたように、アフリカを舞台として開発と援助のあり方が大きな転機を迎える中で、現在アフリカ各国においては様々な「行財政改革」が行われつつある。この動きは構造調整政策に源流を持ち、その後のドナーによる政治的ガバナンス改善やニューパブリックマネジメント(NPM)の考え方に基づく行

政効率化要求に呼応し、さらにはMDGs達成を目的とするPRSPの中で具体的な政策化が図られて来たものであると言えよう。現在アフリカ諸国における「行財政改革」が共有するのは、以下のような目的である。

・「小さな政府」の実現

・政策決定過程への民意の反映と国民向け説明責任の向上

・民間主導による経済開発

・公共サービスの改善（市場メカニズム利用、業績・成果主義、顧客主義、分権化）

・国家財政資源管理の適正化

これらの目指すところを一言で表現すれば、「如何にしてアフリカ諸国政府のガバナンス改善を通じて、効率的に貧困削減を達成するか」ということになるだろう。

この考え方の下、現在アフリカ各国で行われている「行財政改革」は多岐にわたる。

「小さな政府」実現のためには政府部門の縮小、公務員削減、公務員給与見直し等を含む「公務員改革」(Civil Service Reform)。市場メカニズムを利用した公共サービス導入やNPMによるサービス改善に関しては「公共サービス改革」(Public Service Reform)。財政資源管理の適正化のためには「公共財政管理改革」(Public Financial Management Reform)。各セクターにおける公共サービスの包括的改革を目的としたものとしては、保健、教育、農業等の分野における「Sector Programme/Sector Reform」。そして、「小さな(中央)政府の実現」、「政策決定過程への民意の反映」、「公共サービスの改善」等にまたがる改革として「地方分権化改革」(Local Government Reform Programme)がある。本論ではこのうち特に「地方分権化改革」について詳述するが、上に述べたように、この改革が単独で存在するのではなく、様々な改革と一体となり、また背景と

しての経緯と目的を共有しつつ実施されていることに留意する必要がある。

アフリカにおける地方分権化^⑦は目新しいものでは決してない。ナイジェリアや南アフリカを例にとるまでもなく、アフリカにおいて連邦制を含む地方分権化の試みは一九六〇年代以来複数の国で実施されてきた。これは植民地支配体制下において、元々経済的、文化的な結合関係の希薄な小規模集団や伝統的首長の支配下にあった王国が、「一国」の領域下に置かれて支配され、独立後も国民意識の醸成に十分な時間をかけられないまま、その多民族共生状態の下で国民国家として存在せざるを得なかったというアフリカの経てきた歴史的経緯を踏まえれば、無理からぬところのものである。

しかし、今ここで検討の対象としている近年のアフリカにおける「地方分権化」は、これらの事情を背景として共有しつつも、若干異なる文脈において理解される必要がある。それは上で述べたように、現在の地方分権化が、貧困削減とガバナンスの改善を目的とした「行財政改革」の一環として実施されているからである。ここで改めて地方分権化を通じた貧困削減とガバナンス改善の戦略的意図を確認してみよう。^⑧

貧困削減がアフリカ開発の主要アジェンダとなったことは先に述べたとおりであるが、この文脈において地方分権化は、第一に国家資源の配分において地方の声をより大きく反映させること、即ち資源配分の地方へのシフトにつながることを期待されている。政治的なレトリックに関わらず、独立後のアフリカ開発は決して地方重視型政策をとってきたわけではなく、通貨の過大評価、輸入関税や輸出農産物課税により農業セクター―地方部は都市部に比して過剰な搾取の対象となってきた。構造調整はこの体制をセクター間資源配分の観点からある程度是正したわけであるが、主要経済部門である農業や住民の大多数が居住する地方部への水平的資源移転を促すためには、地方の政治的自立性を高め、その意向を中央の政策に反映させていく必

要があると考えられている。

第二番目には、地方分権化は地方住民による開発事業の意思決定プロセスへの参加を促し、それら事業が住民のニーズをより適切に反映したものになるであろうという開発介入の妥当性や効果向上の観点の下に実施される。これは、過去アフリカで実施されてきた地方開発事業や公共サービスの内容が、中央の省庁やドナーの間で計画され、地方の事情や住民の意向を反映させたものではなかったこと、そしてその結果事業の継続性や効果発現に限界があったことへの反省に基づくものである。したがって開発介入の妥当性が改善されるという期待の中には、開発介入の効果が改善されるという暗黙の期待も含んでいる。

三番目には、企画・管理部門と執行部門の分離を通じた業務の実施、小規模な単位による業務実施を通じた管理コストの低減化・意思決定の迅速化等NPMの考え方に根ざした期待がある。権限委譲を伴う地方分権化により、地方から中央までに至る意思決定や行政手続きの長いプロセスをショートカットできるため、必要な行政コストを削減できる可能性がある。すなわち、地方分権化による意思決定権限の分散化により、公共サービス提供の効率性が増すであろうという期待である。

そしてもう一つは、地方分権化は政治的民主化推進の手段であるという考え方。一九八〇年代後半以降、国際社会はアフリカ諸国に対して複数政党制化を中心とする民主化を強く要求してきたが、アフリカにおいて国民の政治参加をより積極的に進める手段としては、国政の場における多党制の導入とともに、地方政治の活性化と地方政治への住民参加促進が挙げられてきた。この考えの下、地方分権化は、単に行政サービス提供の責任を地方の低位行政機関に移すことだけでなく、地方住民の選挙により選出される地方議会の成立を通じた自治を促進すること（ひいては自治を通じた住民の能力向上（エンパワーメント）を目的として実施さ

れる。

このような考え方にしたがって、現在地方分権化が積極的に推進されている例として、ウガンダとタンザニアの事例を取り上げ、その内容を若干詳細に紹介してみよう。

4・2 地方分権化の具体的事例^①

〈ウガンダ〉

ウガンダにおいては歴史的に、国内最大の民族集団であるブガンダ人の帰属するブガンダ王国をいかに新生国民国家の枠組みに統合するかという国民統合上の問題があり、一九六二年の独立時にすでに地方に一定の自治権を認める体制を採用していた。その後軍事政権下において中央集権的なシステムに切り替えられたが、一九八六年に政権を握った現政権である「国民抵抗運動」(NRM)は、内戦時の反政府抵抗組織であった「抵抗委員会」を生かし、これを一九九三年の地方自治令、一九九五年の憲法、一九九七年の地方自治法を通じて制度化することにより地方における統治システムを構築することに成功した。

組織的には地方自治省の所轄の下、以下の行政区分を持つ。

最下位レベルの行政区分である Local Council (LC) 1 (村落レベルに相当) から LC5 (District : 県レベルに相当) までの五階層に分かれており、そのうち議会と法人格を有する主要な単位は、LC3 (Sub County : 副郡) と LC5 (県) の二つである。県は管轄地域内の下位地方政府に対する監督権を持ち、具体的な行政サービスは副郡により提供される。

県知事は県全体の成人選挙により公選され、県議会は選挙で選ばれる各副郡の代表者により構成される。

県議会は法人格を持ち、条例制定権を有する。県政府は、県公務員委員会 (District Service Commission) により任命される主任行政官 (Chief Administrative Officer: CAO) により運営される。また、県には各セクター部局の長からなる技術計画委員会 (Technical Planning Committee) があり、下位地方政府における行政サービス・開発事業を調整する役割を担う。

なお、中央政府は県レベルに対して、大統領任命になる駐在官 (Resident District Commissioner) を配置するが、その主要任務は管轄内の治安の維持、国防任務の遂行が中心である。

副郡の議会は法人格を持ち、開発事業の計画策定・執行を行う権限を持つとともに、国の法律や県条例の枠内で条例制定権限を持つ。副郡議会は下位行政単位である教区 (Parish: LC2)、区 (Ward: LC1) の代表者、青年層代表者、障害者代表者から成り、副郡政府の行政活動状況を監督する。行政活動の執行は、LC3レベルにおける各セクター担当部局の長により構成される技術計画委員会により計画され、モニタリングされる。

財政的には、地方自治法により、地方政府が予算を独自に編成、承認、執行することが認められている。一九九八年に「地方政府財政会計規則」により、年度事業計画策定、予算編成、歳入確保、予算執行、会計報告、監査等地方財政運営細則が定められた他、二〇〇二年には「公共財政アカウンタビリティ法」により、中央における公共財政管理改革に連動した財政管理の仕組みが整備されてきた。

毎年一〇月に始まるウガンダの予算編成プロセスにおいては、下位の地方政府が策定した開発計画が県に提出され、県は地方政府予算枠組書を作成するとともに、必要に応じて県中期開発計画を改定する。その後、

各県の予算案は国レベルの予算枠組書と中期支出枠組み (MTEF) に統合される。国会での審議と並行して、地方自治体は詳細な年間業務計画 (Annual Work Plans) を策定し、予算の詳細をつめる。年間業務計画と予算案は、地方政府により承認された後、中央政府に報告され、毎年六月に国会で承認される。地方自治体の予算は中央政府の承認を必要とはしないが、中央政府の地方政府財政委員会が地方自治体の策定した予算計画に対してコメントをする。また、セクター省庁は、地方自治体の策定した業務計画の内容を検討し、承認した場合に限って資金を提供する。

地方政府の独自財源としては人頭税等様々な地方税があるが、地方政府予算への貢献割合は平均して一二パーセントから一五パーセント程度である。残りは、中方政府からの各種交付金であり、これには使途を限定した「条件付交付金」、県の人口と面積に応じて算出され、使途を限定しない「無条件交付金」、独自財源の不足する経済的後進県への重点配分を行う「格差是正交付金」があり、全体で八五パーセントから八八パーセントものウエイトを占める。

〈タンザニア〉

タンザニアにおいては、独立当初から伝統的統治制度から離脱し、統一的国民国家形成を目指した動きが明確にあり、一九六三年のチーフ制の廃止に始まり、国語としてのスワヒリ語の使用・教育等を通じて、国民意識形成が積極的に行われた。一九六七年にはニエレレ政権下において、ウジャマア政策の一環としての村議会 (Village Council) と全村議会 (Village Assembly) の設立が全国制度として取り入れられ、現在に続く地方統治制度の基盤づくりが行われた。その後、集村化計画の推進に伴って、一九七〇年代から一九八〇年代

にかけて地方統治制度は一旦は集権化の時期を経るが、一九八二年ウジャマ政策の放棄により、県議会(District Council)を中心とする地方自治体が復活した。

その後、一九八六年から始まる構造調整政策の下で公的部門への予算配分が削減される中、地方政府の機能は大幅に衰退したが、一九九〇年代の民主化進展(タンザニアは一九九二年に複数政党制に移行)、開発戦略におけるガバナンス重視の動きの中で改めて地方分権化に注目が集まった。一九九六年に「権限委譲」型を内容とする地方分権化(Local Government Reform Agenda)に向けた政策転換がなされ、一九九八年からはこの政策の下で具体的なプログラムが進められ(Local Government Reform Programme: LGRP)、現在につながっている。

現在の地方自治制度は、一九九八年に設立された地方自治省が基になった首相府地方自治庁が担っており、その所管の下に展開される地方政府の構造は以下のとおりである。

地方政府の階層は、District(県)・Division(郡)・Ward(区)・Village(村)・Mtaa(ムタ)・Kilongozi(キトンゴジ)に分かれる。下位地方行政単位である村議会の議員は、全村議会の議長やキトンゴジの代表で構成される。この村議会議員の間での互選により、さらに上位地方政府単位である県議会の議員が選出される。

地方自治庁の出先機関として、州レベルに州事務所があり、県への技術的助言や、県の業務のモニタリング、調整などを行う。大統領により任命される州知事(Regional Commissioner)は、大統領の政治的な代理人とみなされ、中央政府の政策の伝達、法の遵守などの責任を負う。また県レベルには、主に治安・公安問題を担当する県コミッションナーが派遣されている。

県レベルの地方政府としては、地方部にある県議会(District Council)、都市部にある市議会(City Council)、

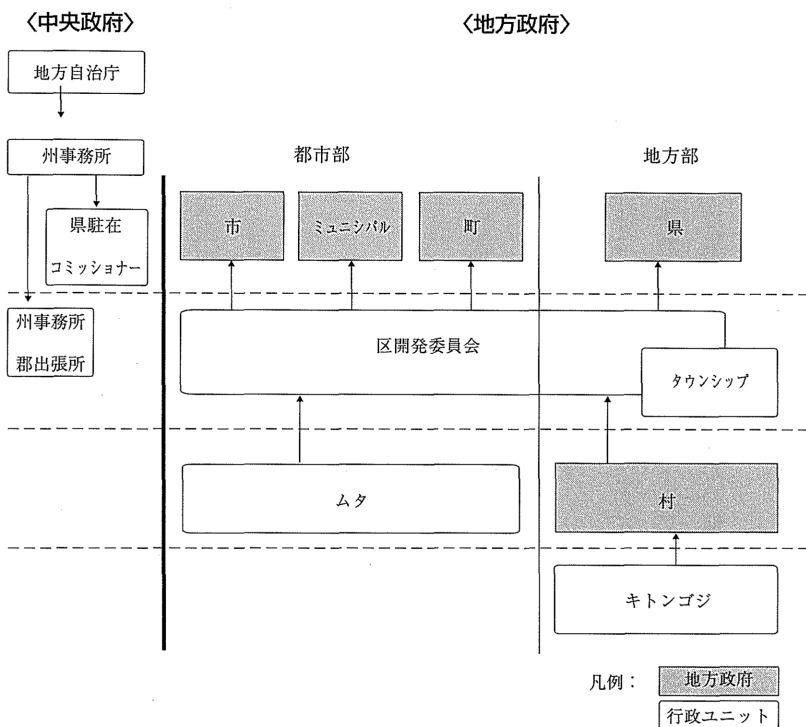


図3 タンザニアの地方行政機構
 出典：「『アフリカにおける地方分権化支援のあり方』にかかる地方分権化動向基礎調査」、
 国際協力総合研修所、2006

「ムニシパル議会 (Municipal Council)」、町議会 (Town Council) がある。県行政長 (District Executive Director, DEED) は、県議会の事務局長であると同時に県行政の長として県政府を取りまとめる。地方政府改革プログラムでは、県レベルが権限移譲の直接対象とされている。

郡レベルには州事務所の出先機関である郡出張所 (Divisional Secretariat) があるが、地方政府は存在しない。区レベルには中央政府の出先機関や地方議会は存在しないが、県議会の下部機関として区開発委員会 (Ward Development Committee) がある。管轄区内の治安の維持や開発計画の策定が主な任務であるが、独自の歳入を持っておらず、条例を制定することができない。

タンザニアにユニークな制度として、村レベルに全村議会 (Village Assembly) という住民直接参加による議会 (集会) があり、一八歳以上の全村民で構成され、三カ月に一回集会を開き、村の政策を決定している。村議会 (Village Council) は、村会で選出された議長、村内のキトンゴジのリーダーなど一五人から二五人で構成されている。村議会は条例を策定することができる。なお、村長は直接選挙によって選出される。

タンザニアでは、村レベルで策定された開発計画は区 (Ward) が集めて編集し、県に提出する。県では同計画をセクター部局と県議会の常任委員会での審議を経た上で、県議会に提出する。計画策定の際には、参加型手法によるボトムアップ方式が採用されている。

これに合わせて予算編成プロセスもボトムアップ形式が採用されている。ムタヤキトンゴジで作成された予算案は県レベルで集約される。県レベルの地方政府は、予算案を作成し、中央政府の出先機関である州事務局 (Regional Secretariat) に提出する。

タンザニアの地方政府の自主財源は少なく、中央政府からの交付金が歳入の八〇パーセントを占める。地

方自治体の自主財源は増加しているが、中央政府からの交付金額がそれ以上に増加しているため、地方自治体の自主財源の比率は低下している。¹⁰⁾

開発交付金については、二〇〇五年一月に、地方政府資本開発交付金 (Local Government Capital Development Grant) が創設された。この地方自治体へのバスケットファンドは、地方自治体が行うインフラ整備や住民へのサービス提供を支援する目的と、①世銀の地方政府支援プログラムによる資金、②他の合意したドナーの拠出によるコモンバスケットファンド資金、③政府予算から地方への開発交付金、を一本化したものである。特定セクターに限定することなく柔軟に使用できるようになっている。各県へ配分される資金のうち、約五割を村レベルの地方自治体へ配分することとなっている。

地方政府資本開発交付金には、開発交付金 (Capital Development Grant) とキャパシティビルディング交付金 (Capacity Building Grant) がある。開発交付金は、計画策定能力や公共財政管理能力を持つ地方自治体を対象で、二〇〇四年度には四七県に交付された。能力が不足している地方自治体は、キャパシティ強化を目的としてキャパシティビルディング交付金を受ける。

ウガンダとタンザニアの事例をまとめて整理すると以下のことが言える。

現在地方分権化政策を推進するアフリカ諸国においては、地方への政治的・行政的「権限委譲」(devolution) 型分権化が志向され、地方における統治の主体として、立法府と行政府双方を兼ね備えた「地方政府」(Local Government) と呼ばれる単位が形成されるようになってきている。中央政府の下に、二〇万から三〇万人程度の人口規模を擁する上位地方政府単位と数千人数程度の人口規模の下位地方政府単位の二層

構造（中央政府を含めれば三層構造）を持つ。このような中で、これまで地方における行政サービスの提供主体となってきた中央政府省庁所属の地方職員は、地方政府に配属換えとなり、初等教育、基礎的保健医療、給水、農業普及、アクセス道路整備等の地方住民向け公共サービスの提供を実施している。

ただし、財政の分権化は、もともとアフリカの地方部における税源が限られている上に徴税コストの大きい人頭税が中心であること、農産物に対する地方税が必ずしも農業振興に還元されず、むしろ農産物流通コストの押し上げに寄与しているとの批判があること、債務削減や財政支援の受取による中央政府の財政状況の改善等により、地方税は削減される傾向にあり、独自財源の拡大を内容とする財政面での分権化はむしろ後退する傾向にある。これを穴埋めする形で、中央政府から交付金の配分がなされるシステムが導入され、地方政府の人件費や経常経費だけでなく、開発費や人材育成に要する経費を含めて中央政府から配分される形式が一般的である。

5 地方分権化体制下における地方開発

5・1 地方開発アプローチの変遷

このようにアフリカ諸国において地方分権化政策が推進される中、地方開発へのアプローチはどのようなように変化してきているのだろうか。

地方開発の方法論として一九七〇年代から一九八〇年代にかけて隆盛を見たものとしては、「地域総合開発」[Integrated Rural Development: IRD] アプローチがある。IRDは特定の州や県、河川流域等、比較的大規

模な地域単位を対象として、当該地域の経済・社会開発を目的とし、そのために必要となる農業、保健、教育、水供給、インフラ等複数の分野にまたがる開発を総合的に計画・実施するものである。この手法の持つ問題については、すでに様々な指摘がなされている [Rutlan 1975, 1984; Parker 1985; Tidemand 2005]。

① I R Dにおいては、対象地域の他部門間の開発計画については、都市計画における空間計画手法を援用することにより策定することはできるが、これらは主にプロジェクトにより投入されたコンサルタントや専門家による「青写真」的計画であり、最終受益者である住民の意向を汲んだものでは必ずしもなかったこと。これが実施段階においては、住民の反対を招いたり、施設の運営・維持管理活動への不参加を招くことになった。

② また、計画策定後の実施段階において、総合的かつ複雑な計画実施を担う政府機関の能力が不十分であったことから、しばしばプロジェクト(を支援するドナー)により実施担当機関 (Project/Program Implementation Unit: PIU) が設置されたが、これらは既存の政府組織と並列して存在し、政府組織の意思決定・事業実施プロセスをバイパスするものであったため、プロジェクトの実施を通じて政府組織の能力強化に繋がらなかったばかりか、それらの弱体化さえ招来したこと。さらに I R D プロジェクトは、財政的にも政府の予算配分システムとはパラレルな仕組みを作って実施されたため、プロジェクト終了後、事業の持続性確保や自立発展性がみられなかった。

③ プロジェクト期間中に実施された事業は、基幹インフラ整備事業を除いてあくまでもパイロットという位置付けであったが、プロジェクト終了後、受け入れ国側では殆どの場合プロジェクト期間中と同程度の人的・財政的・技術的資源を投入できないため、パイロットとして試行された事業が、全国はおろか対象地域

内においても拡大・普及 (scaling up) する事例が稀であった。

④さらには、特定地域を対象とする I R D プロジェクトにおいては、ドナー支援の集中する地域とそうでない地域が存在し、その結果両地域間に発展の格差を生じたこと等が I R D に伴う問題点として挙げられる。世界銀行においても、一九八七年に I R D の実施状況をレビューして、地域開発が成功するための条件として、以下のような提言を行っている [World Bank 1987]。

- ・ 政策環境の整備
- ・ 受け入れ国側コミットメントの確保 (内貨予算の配分)
- ・ 地域の自然・社会・経済条件に即した適正技術の適用
- ・ P I U の設置の回避
- ・ 受益者参加の促進
- ・ 部門間調整の実現

これらの反省に立つてその後の地域開発事業においては、「参加型開発手法」の導入や、I R D 実施に伴う部門間調整の問題を軽減するために考案された特定地域の総合開発を担う「地域開発公社」設立等の対応策がとられてきた。参加型開発についてはその後の開発において重要な役割を担うようになったが、ケニアやナイジェリアで見られた流域開発公社を含む「公社」方式については、結果的に途上国国内に既存行政機構と並列的な制度を作ることにならず、部門間調整の問題や行政機構の弱体化の問題は解決されなかった。その結果、I R D 型地域開発手法は忌避される傾向が続き、ドナー側は部門間調整コストの低い単一セクター開発事業や、技術的難易度の低い村落レベルの小規模な事業 (農村道路、マイクロ灌漑、地方交易市場、

小学校、保健所の整備等を含む内容を）を住民参加により実施するアプローチを志向するようになった。これは一言で言えば、中央政府ないしは地方政府に開発基金をプールしておき、住民参加型計画により申請された小規模な開発事業を関係住民により構成される事業組合に対して交付し、その組合を通じて事業を実施するものである。世銀ではこの種のプログラムを「社会開発基金」(Social Development Fund)と呼称し、当該国内全体が広範な地域を対象として事業を実施した(例：Tanzania Social Action Fund: TASAF)。また二国間ドナーにおいては、特定地域の地方政府を対象として、県政府等に対して開発基金を付与し、これを同様の住民事業組合を通じて実施する方法を採用した。これらは「特定地域開発プログラム」(Area-based Development Programme)等の名称の下で実施された。

5・2 新しい地方開発アプローチ

これまでの地方開発事業は、地方行政機構が、政治・行政システム上の位置付けにおいても、財政状況においても極めて脆弱な中で実施されてきたといえる。したがって過去の地方開発事業が、専ら中央政府を相手として合意・計画されたことも、地方行政機構をバイパスし、並行的な事業実施機関を設立しようとしたことも、ドナーが置かれている一定期間内で援助プロジェクトの成果達成を実現するというプレッシャーを考えれば、無理からぬ側面がない。

しかしながら、現在アフリカで進められている権限委譲型地方分権化政策の中で、「地方政府」は当該地域における貧困削減を目的とした開発を担う主体として規定され、その制度上の位置付けを大きく変えつつある。さらにこれを財政的に支えるため、様々な交付金システムが導入され、自ら策定する開発計画に基づ

き、地域の開発や求められる公共サービスを提供する体制が徐々に整えられつつある。また、これまで中央政府の出先機関に配属されていた職員も地方政府に配置転換されてきており、形の上では権限委譲型地方分権化体制の下で地方開発を推進する素地が整いつつあるといつていいだろう。

無論、これらのシステムも試行錯誤を繰り返しながら導入されている状況であるし、地方政府の側でも新しいシステムに従った形で事業をこなすことができるようになるまでにはまだまだ時間を要するであろう。また何よりも地方政府の職員の能力の点においても、交付金を使って適切な公共サービスや開発事業を実施するには不十分だという問題もある。

しかしながら、これまでのアフリカ諸国が辿ってきた開発と援助を巡る歴史的経緯を踏まえ、そしてまた現在のアフリカの地方における貧困問題の大きさを考える時、地方への大規模な資源移転を進め、地域住民の意向を反映させた形で、適切な公共サービスを提供し、地方開発を進めていくための全国的なシステム作りが必要であることは否定しがたいだろう。それが権限委譲型地方分権化の形を取るかどうかは別にして、アフリカ諸国が今、地方開発をドナー任せではない、自らの課題として全国的な制度を整備し、国民に対する公共サービスの改善と開発の成果の配分を通じて貧困削減に向けて行動を起こすことは、経済・社会開発の観点からだけでなく、アフリカの大多数が居住する地方において良い統治を実現するとの観点からも極めて重要である。

なお、この権限委譲型地方分権化体制を通じた地方開発アプローチは、地域開発事業一般に当てはまるだけでなく、すでに教育や保健、地方給水、農業等のセクター別の開発計画においても採用されている。これらのセクターにおいては、すでに多くの国においてセクターワイドアプローチの下でセクタープログラムの

策定と実施が行われているのであるが、これらの中でも地方政府による年次計画の策定とそれに対するセクター別交付金（条件付交付金）の付与による事業実施が行われている。例えば、基礎教育セクターにおいては、小学校毎に設置される学校委員会が中心となって当該校の施設整備計画や教育計画が策定され、それが当該地域を所轄する地方政府（県レベル）によって取りまとめられ、中央政府からはその県の教育開発計画に対して資金の配分が行われる。

このように現在アフリカの地方開発や地方における公共サービス提供における基準的な制度枠組みとなりつつある権限委譲型地方分権化体制に対し、地方開発分野に援助を行うドナー側においても対応の変化が求められている。

6 新しい地方開発アプローチと援助

6・1 ドナーによる支援のアプローチ

地方開発のアプローチが、IRDから住民直接支援型のものに変わり、そして近年地方分権化の推進とともに地方政府システムを強化する形に変わろうとしているこの状況は、地方開発を目的とした援助の手法にどのような変化を要請するだろうか。

権限委譲された地方政府やそこに配分される交付金を利用した地方開発の仕組みを定着させることを前提に考えた場合、これまで採用されてきたドナー側が特定の地域を選んで地域開発計画を提示したり、政府システムと並列的な事業実施体制を通じて独自に開発を推進したりすること、すなわち、特定地域を対象とし

た地域開発プロジェクトという援助手法を採用することは論理的に難しくなっていくだろう。新しい前提の下では、ドナーによる援助の果たすべき役割は、特定地域開発の主導者としてのものではなく、政府システムを支えるものとして考え直されねばならない。地域の開発目標の設定やそれに必要な資源配分、セクター間の調整を行うのは、基本的には分権化政策の下でその役割が与えられている地方政府そのものであるということを受け入れる必要がでてくる。

そのような環境下において、ドナーによる支援のアプローチとしては、以下のものが考えられよう。

① 地方分権化制度そのもの（交付金システムや地方財源の問題を含む）を整備・構築することに対する支援（システム構築への支援）

② 地方分権化体制のもとで運営される地方開発行政の運営効率化に対する支援と技術的補強（システム運用改善への支援）

③ 地方開発行政を担う地方公務員人材の育成に対する支援（システム構成人材の養成を目的とした支援）

④ 交付金に対する資金協力（システム運営経費への支援）

①と④は主に中央における改革プロセスへの支援であるのに対して、②と③は各地方政府の現場において個人や地方の組織を対象とした支援である。また、①から③はコンサルタント等雇用した技術協力によって支援されるのに対し、④は財政支援やコンバセットにより支援されるのが一般的である。すでに一部のドナーにおいては、従来の特定地域を対象とした地域開発事業から、地方分権化そのものや地方分権化を踏まえたセクター開発そのものを支援する形に支援戦略を転換しつつあるが、現在までのところ、支援は①と④のレベルに集中しており、システム運用改善やそれを支える個人や人の能力育成については、必要性

は認められながらも、今後の課題として残されている。

6・2 新しい地方開発アプローチの課題と展望

これまでドナーは特定地域において、専門家やコンサルタント等の外部リソースを用いて当該地域の自然条件、社会条件、経済条件を把握・分析し、また住民の参加を得てそのニーズを確認しつつ、開発計画を策定し、実施してきた。そこにはこれまで述べてきたような政府システムのバイパスという問題があった一方で、それぞれのプロジェクトにおいて様々な専門家の協力を得ることにより、住民参加の促進や対象社会の分析、地域に存在する資源活用方法等において改善策を示してきた。それは試行錯誤の連続であったかもしれないが、様々な新しい知や方法論が生み出されてきたことも否定できない。

また、ドナーのプロジェクトにおいては対象社会の調査分析や開発計画の策定、そして実施に当たって必要となる前提条件の確保（例えば住民参加型事業における住民側コミットメントの確認や維持管理に関わる訓練の実施等）について、ドナー側が必要と考える十分な時間を取ることができた。特に人類学的分析においては、対象社会に寄り添い、時間をかけてその構造や成員間の社会関係、価値規範、世界観、生存戦略とそれに基づく自然資源利用方法等を明らかにしてきた。

しかし、地方行政システム全体を対象として、また政府システムを通じて支援することを前提とした場合、このようなドナー側独自の取組みを行うことは徐々に難しくなっていくのではないだろうか。全ての開発行為は政府のルーティン業務の一環として執り行われることが必要になるわけであり、これまでの地域開発プロジェクトにおいて実施されてきたような時間をかけた社会分析や住民の動員も難しくなるだろうし、新し

い技術を試行することも制約を受けることになる。

果たしてこの新しい潮流はアフリカの地方開発にとって有効な手法となるであろうか。地方開発の難しさは、地域毎に異なつた形で存在する自然資源やそこに住む住民の社会や経済のあり方に即した開発のあり方を編み出すことである。初等教育や地域保健等対処方法が地域の状況にあまり左右されず、全国統一的なアプローチで対処できる公共サービスの場合はそれほど問題がないかもしれない。しかしながら、地域の自然資源の賦存状況に依存するところが大きい農業開発等においては、全国一律のサービスの開発手法では、地域毎に相応しい開発を實踐するのは難しいのではないだろうか。

また、現在のアフリカの地方政府の機能は、このような地域毎の状況に応じた開発実践を行うことができないまで十分な能力を持つていたとは言いがたいであろう。何しろこれまで人件費を除いて十分な活動予算を持つていなかった国が殆どであるわけであり、ましてや開発予算を効果的・効率的に使用して地域の開発を推進することができるような状況にあるとは考えにくい。したがって、政府システムに沿って支援するという考えは十分に尊重する必要がある一方で、地方政府の能力向上に向けた協力を並行的に行っていく必要性も高いと思われる。

このような懸念はありつつも、現在のアフリカ諸国の政治・経済・行政の状況を今一度振り返ってみれば、まず国家としての根幹となる制度をいかにして作っていくかということが最重要課題であることを改めて確認しておきたい。「収奪国家論」が指摘するように、アフリカのこれまでの経済的停滞の背景には、政治・経済エリートによる汚職や裁量的ポスト配分による国家資源の収奪があったことは否定し得ないだろう。このことは単に国家による公共サービスの低下やインフラの荒廃を招いただけでなく、制度的レントシーキン

グを許容する規制や制度を残存させ、結果として市場制度の発達を阻み、また海外からの投資や国内のフォーマルな民間セクターの成長をも阻んだのである。一方このような状況の中で、国民は国家による捕捉を逃れ、自給自足農業生産や都市インフォーマルセクターに止まることを選択し、そしてその結果、経済成長はおろか国民による市場経済への参加も、国民から政府への信任も得られない状況が続いている。

このような認識に立てば、アフリカの国家にとって今必要なことは、遅ればせながらも国民に対して説明責任を果たすことができ、そして国民の必要とする最低限の公共サービスや開発事業を実施できる国家システムの構築、要は国家の基本機能を建て直すことにあると考えられないだろうか。この問題をなおざりにして個々の地域の開発に取り組んだとしても、再び持続性も波及可能性も限られたドナーの「実験」を繰り返すことにならないか危惧されるのである。

アフリカの地方開発は、現在個々の地域開発としての実践を超えて、優れて国家大の取組みの一部として存在する。そこではまず国家システムとしての地方行政システムを強化することが求められている。しかし、個々の地域特性や社会の構造を理解することや時間をかけて住民の理解や参加を得ることが必要なわけではない。問題はそのような取組みを地方開発の行政実践の中にいかにして制度化し、ルーティン化させていくかということである。それは今すぐには難しいかもしれないが、制度がある程度定着した暁には必ず必要になる試みである。

7 おわりに

アフリカの地方開発を取り巻く状況がこのように変化しつつある中で、日本の援助が取るべきスタンスとはいかなるものであろうか。周知のとおり、日本は財政支援等のプログラム型援助は極めて限定的にしか実施しておらず、その支援の中心は依然としてプロジェクト型援助である。また、日本のODA実施機関であるJICAにおいては、このプロジェクト型援助の手法を用いて人材養成や相手国政府機関の能力強化(Capacity Building)を行っている。この手法は実のところ、IRDや特定地域開発プログラム型支援に適合的なものであった。ここでは、特定地域における開発を推進するため、相手国側とともにドナー側が深く関与して対象地域の生態環境や経済・社会構造を分析し、開発のあるべき姿と方法論を考え、当該地域における政府職員・住民・NGO等に直接アプローチすることができた。

しかし本論で見てきたように、今後(少なくとも当面の間)、アフリカにおける地方開発、いやあらゆる分野における援助のアプローチが、アフリカ側における制度構築とそれぞれの国の制度を通じた開発の促進を中心に据えていくとした場合、日本の援助や技術協力はどのような貢献の可能性を見出すことができるだろうか。

このような環境の下で日本のプロジェクト型援助が有効性を発揮しうるアプローチとしては、まず6・1で掲げたもののうち、特に②と③が挙げられるであろう。他のドナーによる支援がどちらかというと新たな制度構築に重きを置く中、日本が展開する現場での「業務改善」や「人づくり」重視の支援は、新たに作り

出された制度の定着を図るとともに、現場における制度運用の改善を通じて公共サービスや開発効果の向上に役立つことが期待できる。しかし一方で、このアプローチは対象が限られる上、個々の現場で非常にインテンシブな支援を要するため、過去プロジェクト型援助に共通して見られたように、裨益効果の拡大に制約がある。

アフリカにおいて制度構築の重要性を認識し、そのためにプロジェクト型援助も貢献していくとした場合には、これら現場レベルの事業を通じて得られる経験と知見を制度構築プロセス全体へフィードバックさせ、制度そのものの見直しに役立てていくことが必要となるだろう。現在アフリカで導入が試みられている制度改革が、過去の構造調整がそうであったように、その内容・優先順位・導入速度等の側面においてアフリカ側の実情を必ずしも十分に踏まえ、先進国側の規範を元にして考えられているという懸念がないとは言えない。また制度の定着には試行錯誤を要するのが通常である。したがって日本としてアフリカの実情を十分に理解し、現場における課題を制度問題に翻訳し、具体的な提案につなげていくことができるのであれば、大いに制度構築プロセスに関与すべきであろう。

これを実現するためには、まず現場レベルの取組みが、開発資源の有効利用の観点から、全体の開発枠組みにおいて正当に位置づけられていることが必要であるとともに（調和化）、政府中央における制度改革のプロセスに関心を持ち、継続的に関与をし続けていくことが必要である。このような枠組みの中にプロジェクト型援助を置いてこそ、現場レベルでの取組みがアフリカにおいて広範な開発効果を持ちうるのではないかと思われる。人類学から開発へのアプローチも、今後このような制度的環境を意識していくことが求められていくように思われるのである。

【注】

- (1) Human Development Report, 2003. UNDP によれば、二〇〇一年におけるサブサハラアフリカの都市人口比率は三四・八パーセントであり、これに比べれば農村人口比率は六五・二パーセントとなる。
- (2) World Development Indicator, 2000, World Bank によれば、サブサハラアフリカの農村貧困が全体に占める割合は、国により六五パーセントから九〇パーセントに上る。
- (3) 二〇〇四年の南アフリカを含むサブサハラアフリカ諸国における平均農業就業比率（推計）は六一・八パーセント。南アフリカを除いた平均値は、六五・四パーセント [FAOSTAT, FAO]。
- (4) 例えば、二〇〇〇年におけるサブサハラアフリカの安全な水へのアクセス率は、都市部が八三パーセントであるのに対し、農村部では四四パーセントに止まっている [UNDP Human Development Report 2003]。
- (5) サブサハラアフリカにおいて一九八九年時点で複数政党制を採用していた国の数は、ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエの五カ国であるが、これが二〇〇一年の時点では、三八カ国に増加している [国際協力総合研究所「民主的な国づくりへの支援に向けて」2003]。
- (6) ファンジビリティの訳語には、「流動可能性」「代替可能性」等さまざまなものがあるが、ここでは、一定の財政資金が他の使用目的に置き換えられ得るという性格を持つことを明らかにする意味で「転用可能性」という訳語をあてておく。高橋 2005 参照。
- (7) 一般に「地方分権化」と訳される「decentralization」は、「中央政府から下位の政府機関ないしは半独立的政府機関、ないしは民間セクターへの権限と責任の移転」と定義され [Rordmeih (1981)]、その中には、「deconcentration」（脱集中化）、「delegation」（権限委任）、「devolution」（権限委譲）、「privatization」（民営化）の四つのカテゴリがあると言われる。ここでは、主に水平的・地理的（責任・権限の）移転に該当する「中央から下位の政府機関への責任・権限の移転」を対象とする。
- (8) アフリカにおける地方分権化が、その目的とした公共サービスの改善や貧困削減に貢献しているかどうかについては、現在検証中であり、克服すべき課題も多いとされる。Jutting, J. et al. "Decentralization and Poverty Reduction", OECD, Jan. 2005. UNDP and ECA, "Local Governance for Poverty Reduction", Fifth Africa Governance Forum, Jan. 2002, Akin, J. et al. "Decentralization and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda", Nov. 2005.
- (9) この節の記述は主に Steffensen, J. et al. "A Comparative Analysis of Experiences from Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda", Aug. 2004. および国際協力機構 2006 に拠る。なお、各国事例における県、村等地方自治体単位の呼称は、あくまでも仮称のためである。

(10) タンザニアでは、二〇〇三年に多くの税目（開発税、市場税、家畜税など）が廃止された。その目的は、税収額に比べて徴収コストがかかりすぎる税目を廃止し、業務の合理化を実現することであった。しかし、いくつかの地方税が廃止されたことによって、地方政府の歳入に大きな影響を及ぼしている。

(11) 例えばウガンダにおけるアイルランドの援助戦略 [Country Strategy Paper 2004-206] には、「相手国行政への負担、報告システムの重複（政府内とドナー向け）、ドナー間調整の不在、援助配分における地域間不平等の存在、地方分権化政策との不整合により……特定地域開発型プログラム（Area Based Programme）から地方政府開発プログラム（Local Government Development Programme）支援へと転換する」がある。Development Cooperation Ireland (Uganda), March 2004, Embassy of Ireland, Uganda.

【参考文献】

〈外国語文献〉

- Akin, J., Paul Hutchinson and Koleman Strumpf
2004 Decentralization and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda. *The Journal of Development Studies*, Vol.41, No.8: 1417-1443.
- Bates, R. H.
1981 *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Development Cooperation Ireland (Uganda)
2004 *Country Strategy Paper 2004-2006*. Kampala, Uganda: Embassy of Ireland.
- Foster, M.
2000 *Integrating Aid into Budget Management*. London: Overseas Development Institute.
- Helleiner, K. G. and Others
1995 *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*. Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Jutting, Johannes, Elena Corsi and Albrecht Stockmayer
2005 Decentralization and Poverty Reduction. Policy Insights No.5, OECD Development Centre.

Khan, M. Hasan

2000 *Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies*. IMF Working Paper, IMF.

Overseas Development Institute, et al

2004 *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004*.

OECD/DAC

2005 The Paris Declaration.

http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

2006 Evaluation of General Budget Support, DAC Network on Development Evaluation.

Parker, N. Andrew

1995 Decentralization – The Way Forward for Rural Development?, Policy Research Working Paper 1475, The World Bank.

Rondinelli, D. A.

1981 Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Science* 47.

1982 Decentralization of Development Administration in East Africa. In Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. (eds.) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, 77-125, Beverly Hills, Sage.

Ruttan, V.

1975 Integrated Rural Development Programs: A Skeptical Perspective, *International Development Review* XVII, 4:9-16.

1983 Integrated Development Programmes: A Historical Perspective, *World Development* 12, 393-401.

Sen, A.

1999 *Development as Freedom*, New York: Alfred A Knopf.

Steffensen, J., Per Tidemand, Harriet Naitore, Emmanuel Ssewankambo, Eke Mwaimpopo

2005 *A Comparative Analysis of Experiences from Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda*.

Tidemand

2002 *Area-based Support to Local Government Reform in Tanzania: An Overview of Five Major Programmes*. UNCDF.

2006 Tanzania Country Case Study of Local Development, World Bank.

- United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Economic Commission for Africa (ECA)
- 2001 Local Governance for Poverty Reduction in Africa, Fifth Africa Governance Forum.
- United Nations Development Programme (UNDP) and Development Alternatives, Inc.
- 1993 Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building, UNDP, New York, New York.
- 2003 Human Development Report 2003, Oxford University Press.
- White, H.
- 1999 *From Commodity Aid on Poverty Support, Sida Evaluation Report*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- World Bank
- 1987 World Bank Experience with Rural Development, Operations Evaluation Department, Report No.6883, Washington D.C., World Bank
- 1998 *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Washington D.C: Oxford University Press.
- 〈和文文献〉
- 絵所秀紀
- 1997 『開発の政治経済学』東京：日本評論社
- 大住社四郎
- 1999 『ニュー・パブリック・マネジメント』東京：日本評論社
- 大野泉／二井矢由美子
- 2002 『援助モダリティの選択と日本のODA改革——開発ニーズとオーナーシップを尊重して』GRIPS開発フォーラム
- 大林 稔
- 1999 『アフリカ——第三の変容』京都：昭和堂
- 北川勝彦／高橋基樹編著
- 2004 『アフリカ経済論』京都：ミネルヴァ書房

国際開発センター

2000 「アフリカにおけるプログラム援助に関する基礎調査報告書」大蔵省委託

国際協力総合研修所

2003 「途上国における財政管理と援助」国際協力事業団

2003 「民主的な国づくりへの支援に向けて」国際協力事業団

2006 「アフリカにおける地方分権化支援のあり方」にかかると地方分権化動向基礎調査」国際協力機構（アイ・シー・ネット株式会社）

笹岡雄一

2005 「東アフリカにおける地方分権化について」財団法人国際開発高等教育機構

高橋基樹

2003 「アフリカ国家論と経済開発政策」平野克己編「アフリカ経済学宣言」pp229-276、アジア経済研究所

2005 「ファンジビリティと開発援助——貧困国に対する一般財政援助の課題」『国民経済雑誌』第一九一卷第六号、平成七年六月

平野克己

2004 「アフリカ経済」東京：日本評論社

フリードマン・J

1994 「市民・政府・NGO——「力の剥奪」からエンパワメントへ」斉藤千宏・雨森孝悦訳、東京：新評論

峯陽一

1999 「現在アフリカと開発経済学」東京：日本評論社