

# 専門調査員 報告書

在タンザニア日本大使館

遠藤衛

委嘱事項：「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」  
に関する調査・研究

報告期間：2003年1月～2004年12月

主管課：経済協力局国別開発協力第2課

2004年12月



専門調査員報告書「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」に関する調査・研究

執筆 : 在タンザニア日本国大使館 専門調査員(援助協調担当)  
遠藤衛(神戸大学大学院 国際協力研究科 地域協力政策専攻 博士課程後期所属)  
主管課 : 経済協力局国別開発協力第2課  
報告期間 : 2003年1月~2004年12月  
提出 : 2004年12月

本報告書は、筆者と日本国外務省との専門調査員契約に基づく調査・研究の成果としてまとめたものであり、本報告書に示されている見解・提言等は在タンザニア日本国大使館或いは日本国政府の統一的な公式見解ではなく、筆者個人の責任に帰するものである。

## 要 旨

「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」は過去10年の間に大きく変化を遂げているが、その変化の核心になる部分は、援助を実施する先進工業諸国及び被援助国たるサブサハラ・アフリカ諸国(以下、アフリカ諸国と主に記述)のどちらにおいても、80年以降に登場した新たな行政運営手法であるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の影響を深く受けている点である。一方、我が国対アフリカ援助の現場において最も差異と軋轢を感じる部分がこのNPMに関する点であり、これについての包括的な理解なしには、今後の我が国対アフリカ援助政策を立案することは不可能である。米ソ冷戦の崩壊以降資本市場一本化の流れを受けて、かつての西側諸国による援助負担は増加しており、しかも各国の経済規模はそう急激には拡大しない状況下、途上国援助の効率化を目指して援助ドナー機関同士による調和化が積極的に推進されている。このような中で、それら援助ドナー機関や途上国政府と共通の言葉と方法論を持たない時、援助の調和化また協調はもちろんのこと、我が国にとって一般的な援助についての説明や議論すら困難であることは改めて指摘するまでもない。

本報告書では、近年のアフリカ援助を巡る状況を理解する上で最も重要かつ基礎的な情報を概観し、次に現在先進各国で採用されているNPMと、アフリカで展開されている援助の共通性について指摘して、「援助の効率性追求」という要請がNPMの方法論なしには実現し得ない状況を説明する。その上で、国家経済が急速に拡大再生産を継続する状況下においてはウェーバーの官僚制理論(或いは伝統的システム)による行政運営が上手く機能するが、アフリカのように経済が停滞している国々の場合にはNPMの概念に基づく行政運営が必要不可欠であるとの結論を得る。タンザニアで実施されている行政運営及び援助の状況は、NPMの概念に基づくものであると考えられるので、当国で行われている一般財政支援の例を中心にアフリカでの実践事例を紹介する。その中で、一般財政支援という援助が、NPM型の改革を目指す貧困削減プロセス及びその価値と分かちがたく結びついている姿を抽出する。

最後に、我が国でもNPMの概念や方法論を基に各種行財政改革が一定程度の進展を見せている中、経済財政諮問会議や財政制度審議会における議論の流れを踏まえ、今後の我が国対アフリカ援助の改善策について考察する。特にアウトカム志向、複数年度予算の実施や事後評価重視等を特徴とした新たな政府施策である「モデル事業」の対アフリカ・プログラム援助への適用を提言する。更に、もはや一刻の猶予もなくなった現場公館における専門的人材の確保について、効果的でしかも将来の負担にならない具体的方策を提案する。

本委嘱テーマの調査・研究を行うにあたって、サブサハラ・アフリカ諸国の少なくとも数カ国については実地調査の必要があったものの、筆者の任地であるタンザニアでの援助協調関連業務が多忙であったため、残念ながらこれを実施できなかったことを申し添える。従って、タンザニア以外のアフリカ諸国の状況は、既存資料からの抽出である。

## アフリカを理解するための10の最重要文献

我が国の対アフリカ援助の全ての関係者は、以下に掲げる文献を最重要基礎文献として熟読されることを特にお勧めする（全て入手可能な近年刊の日本語文献）。本報告書本文にて説明したように、既にアフリカ援助は「開発援助のアマチュア」が参加すべき領域ではなくなり、特に「アフリカ開発援助のプロフェッショナル」が現場の仕事を担う領域となっていることが明白となっている。その一方で、我が国行政機関の人事上の仕組みは、一朝一夕に最適な構造へと変化させることが不可能なものとなっており、その人員・能力を益々増強させている他のドナーとの比較において、アフリカ開発援助の現場での我が国キャパシティーは低下する一方である。その状況を最低限補完するためにも、以下の文献を全ての関係部署・在外公館に配置し、関係者がその内容について適切な理解を得ることが、我が国アフリカ援助の質をこれ以上下げないための最低限かつ緊急に実行すべき事項である（しかも低予算）。関係者のご理解を得られることを期待する。

### 【援助全体についての基礎文献】

- (1) JICA 『援助の潮流が分かる本 - 今、援助で何が焦点となっているのか』(2003年)
- (2) 世界銀行 『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』(東洋経済新報社 2002年)
- (3) ウィリアム・イースタリー 『エコノミスト 南の貧困と闘う』(東洋経済新報社 2003年)
- (4) ジョセフ・E・スティグリッツ 『世界を不幸にしたグローバリゼーションの正体』(徳間書店 2002年)

### 【アフリカについての基礎文献】

- (5) 大林稔編 『アフリカの挑戦 NEPAD アフリカ開発のためのパートナーシップ』(昭和堂 2003年)
- (6) 平野克巳 『図説アフリカ経済』(日本評論社 2002年)
- (7) 杉村和彦 『アフリカ農民の経済 組織原理の地域比較』(世界思想社 2004年)
- (8) マイケル・B・ブラウン 『アフリカの選択 世界銀行とIMFの構造調整計画を検証し提言する』(つげ書房新社 1999年)

### 【NPM: ニュー・パブリック・マネジメントについての基礎文献・情報】

- (9) 大住莊四郎 『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』(日本評論社 2002年)
- (10) 内閣府 『経済財政諮問会議ホームページ』 <<http://www.keizai-shimon.go.jp/index.html>>

我が国の対タンザニア援助に関しては、刊行物ではないが本年3月に次の拙著に考えをまとめているので、必要に合わせて参照されたい。

- 『ディスカッション・ペーパー 私案: 我が国対タンザニア援助の質向上に向けた問題整理と提言(第三版)』(2003年3月)

目次

	項
要旨	i
アフリカを理解するための10の最重要文献	ii
目次	iii
図表目次	iv
略語：Abbreviation	v
序文 Introduction	1
公共財政問題の対アフリカ援助における意義	1
対アフリカ援助におけるODAの役割	2
我が国対アフリカ援助が発する「軋轢ときしみ」	2
我が国財政再建の取り組みと我が国対アフリカODA	3
対アフリカ援助におけるアマチュアの時代の終焉、プロフェッショナルの時代の幕開け	4
本報告書の構成	6
第1章 アフリカを巡る状況	7
(1) 停滞し続けるアフリカ経済	7
(2) 成長しない農業	9
(3) 「消費の共同体」としてのアフリカ農村社会	12
(4) 工業化の失敗、「飛び地」としての製造業	14
(5) 民間投資よりも多い政府援助	15
(6) 累積債務問題の経験から、無償中心援助へ	17
(7) アフリカ支援への強いコミットメントの必要性	20
第2章 アフリカとニュー・パブリック・マネージメント(NPM)	23
(1) 先進各国の財政状況の逼迫と、求められる開発援助の成果	23
イ．ODA及び防衛費の負担割合の増大	
ロ．厳しい経済状況下での財政改革／高齢化社会の影響／援助予算割合の低下	
ハ．外交と援助の関係変化、対途上国援助への具体的成果の要求の高まり	
(2) ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)理論	28
イ．科学的アプローチ重視の時代から、ビジョンや戦略等の「経営センス」の時代へ	
ロ．NPM理論を生み出した経済理論の展開	
ハ．NPMが目指すもの	
ニ．従来システムとNPMの違い	
ホ．NPMのマネジメント・サイクル及び行政評価	
ヘ．NPMの予算・財政マネジメント	
(3) 援助とNPM	37
イ．構造調整プログラム(SAP)とNPMとの関連性	
ロ．貧困削減(PRS)プロセスとNPM	
ハ．グッド・ガバナンスとNPMの関係	
ニ．中期支出枠組み(MTEF)とNPM	
ホ．ドナーに求められる援助とは：正しいロール・ルール・ツールを理解した援助	
(4) アフリカとNPMのまとめ	47
第3章 タンザニアにおける援助とNPMの状況	51
(1) タンザニアにおける援助	51
イ．タンザニアにおける政治・経済状況と援助を巡る状況	
ロ．タンザニアにおける援助協調	
(2) タンザニアの一般財政支援	58
イ．PRBSの目的	
ロ．タンザニアの貧困削減に対する取り組み	
ハ．タンザニア一般財政支援の全般的状況	
ニ．一般財政支援の評価(コンディショナリティ)	
ホ．公共財政運営能力と信用リスク評価(Fiduciary Risk Assessment)	
ヘ．一般財政支援の効果と役割	
(3) タンザニアにおける英DFIDの活動状況と日英協調の可能性	69
イ．英DFIDの目指す価値	
ロ．DFIDの対タンザニア支援	
ハ．我が国の対タンザニア支援との違い	
ニ．日英協調の可能性	
(4) タンザニアにおける援助とNPMの状況のまとめ	73

第4章 我が国の対アフリカ援助	75
(1) 我が国の財政状況	75
(2) 我が国の対アフリカ援助の課題	78
イ．ODA全体予算の減少を前提とした新たなODA戦略の必要性	
ロ．対アフリカ援助として実施しなければならない問題	
(3) 対アフリカ援助に関する人的資源の問題	86
イ．開発援助機関が持つ専門性の高度化と競争力の高まり	
ロ．無償ツールの利用が高まり、専門的な開発業務も大使館の本来業務へ：必要な人材像	
ハ．「開発援助専門家」獲得は、労働マーケットから直接採用・期間雇用が原則	
ニ．専門的人材を配置する公館＝援助協調重点国、一般財政支援には最低3名一組	
(4) 我が国の対アフリカ援助についてのまとめ	89
結語：Concluding Remark	91

Bibliography	93
ANNEX 1：タンザニア一般財政支援用PAFマトリックス（2004年3月）	98
ANNEX 2：タンザニアPRBS / PRSC年次レビュー技術作業部会（TWG）	100
ANNEX 3：MTEF（中期支出枠組み）我が国のタンザニア政府への提出資料	101
ANNEX 4：財政制度等審議会財政制度分科会 歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料 平成16年11月8日 起草検討委員提出資料	102

図表目次

図1：アフリカ、アジア、ラテンアメリカの一人当たりGNPの推移	7
図2：5歳未満の幼児の低体重（UW）発現率	8
図3：開発途上国における穀物生産性推移	9
図4：開発途上国における農民一人当たりが受け取った援助金額（1995年価格）	10
図5：アフリカ、アジア、ラテンアメリカに対するFDI（外国直接投資）及び無償資金援助	16
図6：ODA世界総額と二国間借款総額及びアフリカとアジアへの地域配分額	17
図7：行政機関の業務の流れ	33
図8：業績・計画・予算のリンケージ	33
図9：PRSプロセスでのモニタリング・計画・予算のリンケージ	44
図10：タンザニアの消費者物価指数（CPI）変化率と経済成長率	52
図11：タンザニア財政；歳出、歳入、その他経常経費、人件費、債務返済の対GDP比	52
図12：タンザニア政府財政バランス（援助受取前、後）対GDP比	53
図13：タンザニア対外債務ストックの対GDP比	53
図14：タンザニアの対外債務ストック推移	54
図15：タンザニアの援助受取額及び我が国対タンザニア援助額	55
図16：国及び地方の財政収支の国際比較	75
図17：国及び地方の債務残高の国際比較（グロス）	76
図18：我が国の歳出、歳入、債務支払いの対GDP比	76
図19：我が国ODA支出額（左軸）と対GNI比（右軸）	77
図20：我が国ODA総額と対アフリカ援助総額	78
表1：主要DAC諸国のODA援助形態別内訳割合（%）（2001年）	19
表2：主要DAC諸国のODA支出額、ODA・軍事費の対GDP比、DGP成長率、国民負担率	24
表3：主要先進各国の長期債務残高の対GDP比推移	25
表4：従来型の行政システムとNPMの違い	32
表5：予算システムの各方法論における転換 旧方法論の転換理由と転換後の利点	35
表6：諸外国における中期的な財政運営のフレームワーク	37
表7：先進国と開発途上国でのパブリック・マネージメント改革のための動機付けのまとめ	38
表8：PRSプロセスに則った途上国行政システム	41
表9：従来型の援助行政システムとNPMに則った援助行政システムの違い	45
表10：タンザニアの一般財政支援の状況	61
表11：信用リスク評価（Fiduciary Risk Assessment）	66
表12：DFIDタンザニア事務所予算	71
表13：従来型の援助行政システムとNPMに則った援助行政システムの違い2	79
表14：我が国対アフリカ政府開発援助額（2003年）各国受取援助額、我が国ODAの割合、我が国公館/JICA配置状況、PRS状況、財政支援状況	84

## 略語：Abbreviation

略語	英文・欧文	備考
A P R	Annual Progress Report	( PRS の ) 年次進捗報告
A S D P	Agriculture Sector Development Programme	タンザニア農業セクター開発プログラム
A S D S	Agriculture Sector Development Strategy	タンザニア農業セクター開発戦略
C A S	Country Assistance Strategy	
C F A A	Country Financial Accountability Assessment	世銀による信用リスク評価
D F I D	Department for International Development	英国開発省
E A C	East African Community	東アフリカ共同体(ケニア、ウガンダ、タンザニアによる国際機関)
E S A F	Enhanced Structural Adjustment Facility	I M F 融資の名称
F A O	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機構
H I P C	Heavily Indebted Poor Country	重債務貧困国
I F M S	Integrated Financial Management System	統合財政管理システム(タンザニア)
J A S	Joint Assistance Strategy	
J I C A	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人 国際協力機構
K F W	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
M C A	Millennium Challenge Account	米国支援の名称
M D F	Multilateral Debt Relief Fund	
M D G s	Millennium Development Goal	ミレニアム開発目標
M T E F	Mid-term Expenditure Framework	中期支出枠組み
N P M	New Public Management	ニュー・パブリック・マネジメント
O D A	Official Development Assistance	政府開発援助
O E C D	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
O E C F	Overseas Economic Cooperation Foundation	(旧) 海外経済協力基金
P A F	Performance Assessment Framework	タンザニア PRBS の評価用指標の枠組
P E D P	Primary Education Development Programme	タンザニア初等教育開発プログラム
P R B S	Poverty Reduction Budget Support	タンザニア貧困削減財政支援(一般財政支援)
P R S C	Poverty Reduction Support Credit	世銀融資の名称
P R S L	Poverty Reduction Support Lending	アフリカ開発銀行融資の名称
P S A	Public Service Agreement	公共サービス合意(DFID と英国政府の合意書)
P S A C	Programmatic Structural Adjustment Credit	世銀融資の名称
R O S C	Report on Observance of Standards and Codes	IMF による信用リスク評価
T A S	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略
U S A I D	Agency for International Development	米国国際開発庁
V F M	Value for Money	税金に対する価値

## 序 文：Introduction

### 公共財政問題の対アフリカ援助における意義

「財政制度等審議会は19日、05年度予算編成に向けた意見書を正式に決定し、谷垣財務相に提出した。財政再建には「歳出・歳入両面からの改革が必要」とし、主に歳出改革を検討する財政審としては異例の増税の必要性に踏み込んだ。(中略)「増税せず、成り行きに任せていたら財政赤字は制御できなくなり、本当に財政破綻(はたん)する可能性がある。西室泰三分科会長(東芝会長)は会見で、財政審として初めて「歳入改革」に言及した理由をこう説明した。」(朝日新聞インターネット版、2004年11月19日<sup>1</sup>)

ODAは政府が行う行政行為の一部であり、政府全体としての財政状況の影響を免れない。サブサハラ・アフリカ(以下、アフリカ)で展開されている先進諸国からの援助、及びアフリカ諸国の政府自身も、それぞれの財政状況の影響を受けて大きく変化している。先進諸国で経験された厳しい不況とそれに伴う財政赤字及び政府債務の負担、その上に成熟社会が抱える国民負担率の高率化、少子高齢化による経済の長期的安定という見通しは、それぞれの政府に対して待ったなしの行財政改革の必要性を突きつけてきた。同時に、巨額の累積債務に悩まされた多くのアフリカ諸国は、国家財政として結局破綻状態に陥り、HIPC(重債務貧困国)イニシアティブによって債務の軽減と新たな援助の見込みを得て、ようやく再生への道のりを再開した。現在、先進諸国で進められている行財政改革の方法論は、アフリカ諸国政府自身もそれを自ら必要だと理解するようになり、取り組みの違いはあっても、同じ改革の枠組みを採用している。

財政制度審議会の「平成17年度予算編成の基本的考え方について」では、ODAについて引き続き予算の縮小を図る考えを表明している。「平成17年度予算においても、量重視の考え方から質重視への転換を進めつつ、地域・形態を問わず、徹底した効率化・援助効果の最大化を図り、国際機関への拠出金を見直す等、その内容を厳しく精査し、引き続き予算規模の縮減を図っていくべきである。」としており、00年度以降継続しているODA予算の減少(00年1兆4千5百億円から03年1兆2千9百億円へ、約30%の削減)が今後も続くことを示している。現在の我が国財政を正しく理解(国の借金がGDPの140%以上)するならば、一度減少し始めた予算が再びU字カーブを切って増加に転じるなどということは到底考えられない。ODA予算は今後も削減され続けると明確に認識されなければならない。

その中で「徹底した効率化・援助効果の最大化を図る」ことが求められている。ここでの問いは、単なる「節約」程度の話ではなく、ドラスティックな「改革」なのである。この状況下で「Business as usual(これまで通りの仕事)」が通用しないことは、今や誰の目にも明らかである。10年前と同じ援助スタイル、10年前と同じ援助スキーム、10年前と同じ援助プロジェクトが存在するという自体、この状況下では大問題なのである。我が国ODAが抱える「制度疲労」についての冷徹な認識が必要である。ODA予算を使うものとして考えなければならない方向性は、「何とかして予算を維持してこれまでの援助が継続できるようにする」ということではなく、「あらゆること全てを変革して、国民の血税が開発途上国の開発と貧困削減のために

<sup>1</sup> URLは<<http://www.asahi.com/business/update/1119/122.html>>。

最も効果的に使われるような方法を考え実行すること」が求められている。

#### 対アフリカ援助におけるODAの役割

アフリカは成長していない。農業も長期間停滞している。工業は部分的にしか存在しない飛び地である。そして人々の生活は年々悪化している。ラテンアメリカやアジアにおける貧困状況は改善に向かいつつあるが、アフリカでは良くなっていない。そして多くのアフリカ諸国は国家財政再生プログラムを実施中であり、マクロ経済指標はHIPCの基準値以内にあるかどうかを常にチェックしなければならない状態である。このような地域に対する新たな借款は、将来に再びの累積債務問題の危険を孕む。アフリカに特有の農民の特性を考慮しつつ、真にアフリカが発展するための方法論を探求する必要性がここにある。

アフリカでは、どのようにしたら政府が人々の生活の支えになることができるのか、そのための改革が数多く行われている。持続的に、そして長い目で見て、アフリカが発展していくためには、アフリカの政府自身が自ら機能するようにならなければならない。これまでの援助は、そもそも機能している政府に対して行う援助であり、機能不全に陥っている破綻政府に対しては効果を上げることができなかった。これまでの対アフリカ援助が全て無駄だったわけでは決していないが、仮に全ての援助が活かされていたなら、今頃アフリカは繁栄を謳歌する発展の大地となっており、その果実を人々は享受していたはずである。援助する側が認識しなければならないことは、余程の緊急援助やNGOによる支援でない限り、政府が行うODAは、被援助国政府がその機能と能力を高めるための支援でなければならないということである。被援助国政府が能力を付け、力を付け、自ら決めた政策を自らの財政を利用して実行できるようになること、そしてあらゆる人々に経済成長に向けた正しいインセンティブを与えられるようになることを手助けするためにODAは存在しているのである。つまり、被援助国政府が最も良く学べるために、我が国が何を提供できるのかを真剣に考えることこそが、ODAによる援助に必要なことなのである。

#### 我が国の対アフリカ援助が発する「軋轢ときしみ」

アフリカにおける援助は、既に述べたように、援助を行う先進国と援助を受け取るアフリカ諸国の両者における厳しい財政状況を背景に、その援助の方法、そしてアフリカ諸国政府が実施する行政の方法論において大きな変化を経験してきた。我が国は、冒頭で述べたように、ようやく今になって自らの財政状況についての再考を迫られている状態であり、アフリカで既に経験済みのことをこれから後追いつることになる。今現在アフリカ援助の現場で起きている事態を説明するとすれば、我が国以外の援助ドナー及び被援助国政府が新しい行政経営の方法論（ニュー・パブリック・マネージメント：NPM）に基づいて援助と行財政改革を行っている中、我が国は旧来型の行政管理方法（パブリック・アドミニストレーション）に基づいた援助を提供しているわけである。この状態では、お互いに共通の言葉と方法論を持たないため、何をしても何をしなくても軋轢が生じることになるのである。

我が国が完全に孤立した状況で、他のドナーや被援助国政府との関連を持たずに援助をしているならば（米国はどちらかと言えばこの選択を取っており、ドナー協調にもあまり参加せず、被

援助国政府とも協働せずにN G Oや民間セクターへの直接支援を行っている)問題はないものの、我が国O D Aは常に被援助国政府を通じて行うこととしている。しかも我が国の援助は、アフリカ各国では決して小さな額ではない。アフリカに流入する援助総額が約2.2兆円(02年)<sup>2</sup>余りある中、二国間機関による援助額は約1.3兆円であり、我が国はそのうち700億円超(02年)<sup>3</sup>の対アフリカ援助を実施しており、我が国一国で二国間援助の約5%を負担しているのである<sup>4</sup>。既に我が国の対アフリカ援助は相当程度の「資源の集中」<sup>5</sup>が進んでいることを考慮すれば、ある程度以上の資源を受け取る国での我が国O D Aの存在感はかなりの大きさになる。このような援助資源を、アフリカ開発の現場で有効かつ効果的に利用できないという状況は、アフリカ諸国政府にとってはもちろんのこと、ドナー・コミュニティにとっても困難な問題になっているのである。我が国以外の事例でこの様子を説明すると、次の事象が挙げられる。H I V / A I D Sのグローバル・ファンドは、アフリカ諸国政府の個々の財政のしくみと関係なく天から降ってきてしまうので、様々な援助資源を確実に被援助国政府の財政に統合して改革に役立てたいと真剣に考えているアフリカ政府からしてみると、困った援助資金なのである<sup>6</sup>。我が国の「国益」を、O D Aを通じて実現すべしという要請が高まる中、アフリカ諸国が実施しなければならない改革努力を助ける援助でなければ、我が国の「国益」も実現されることはない。

援助資金を受け取れるのはありがたいにしても、「どんな形の援助でもありがたいと思え」と言わせる援助の時代は、少なくともアフリカにおいては過去のものである。日本国内で感じられることはないが、アフリカ援助の現場では、我が国援助の個々の出来事一つ一つの進捗の際に、常に大きな軋轢ときしみを発しているのである。

#### 我が国財政再建の取り組みと我が国対アフリカO D A

我が国の政府財政が極めて困難な状況に立ち至っていることは、ここで改めて述べるまでもない。これに対して財務省及び内閣府を中心とし、財政再建のための困難な仕事が既に始められている。我が国の構造改革は、81年の第二次臨調以来継続されているが、現在の方向性は明らかにN P M型の改革を実現していくことにある。02年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望」(「改革と展望」と呼称されている)が、その後の我が国財政のあり方を規定しており、その中で「(新しい行政手法)公的部門に企業経営的な考え方や手法を導入する「新しい行政手法(ニューパブリックマネジメント)」について、中期的な財政運営との関連も含め諸外国の事例を検討しつつ、政策プロセスの改革を図る。また、公務員制度改革を進める。」と示

<sup>2</sup> 世銀, *Africa Development Indicator 2004*, p285 で、サブサハラ・アフリカ諸国が受け取った援助の総額はUS\$ 18,702 million (2002)としているので、簡略に2兆円とした。また二国間機関による援助額は、同じく世銀の同書(p286)によれば2002年でUS 11,211 millionであるので、簡略に1.3兆円とした。

<sup>3</sup> 我が国O D A白書2002年版。対アフリカ援助総額はUS\$ 584 millionなので、簡略に700億円とした。

<sup>4</sup> 世界の対アフリカ支援は年々増加(00, \$ 12.9billion; 01, 13.6; 02, 18.7)しているが、我が国対アフリカ援助は年々減少(00, \$ 969 million; 01, 851; 02, 584; 03, 530)しており、方向性の違いを浮き彫りにしている。

<sup>5</sup> 04年版O D A白書によれば、2003年度のアフリカでの我が国O D A最大供与国はタンザニアで74.48百万ドル、最小供与国は赤道ギニアで0.03百万ドルの供与となっている(コモロ、リベリアは0と表示)。我が国の対アフリカ援助は、アフリカ46カ国へ総額530百万ドルを供与しているが、我が国の供与相手国の上位3カ国(タンザニア、エチオピア、モザンビーク)を合わせると対アフリカ援助の31%に達し、上位7カ国(右3カ国に、アンゴラ、ガーナ、セネガル、ザンビア)で既に54%に達する。我が国の対アフリカ援助の「資源の集中」は明らかである。

<sup>6</sup> タンザニアのドナー関係者と当国大蔵省高官との非公式な会議(2004年11月)の際で、ドナー側からの質問(グローバル・ファンドのように調整されていない資金の流入は問題ではないか)に対して大蔵省高官がその問題を認めた。日本側からは筆者がこの会議に出席した。

しており、今後この動きが加速することは間違いない。

そのような中、内閣府の経済財政諮問会議ではNPMの概念を存分に活かした新たな提案を行い、既に今年度からその実施に入っている。それは「モデル事業」と呼ばれるもので、予算の効率的利用、国民への説明責任の重視、予算の質の改善・透明性、ということについての向上をはかるというものである。そのためモデル事業では、「定量的な政策目標の設定」「効率的な予算執行（科目間流用の柔軟化、複数年度予算化）」「厳格な事後評価」をキーポイントとしている。現在9省庁10事業でこのモデル事業が適用されており、外務省でも「在外選挙人登録推進」（16 - 18年度：予算1億8200万円）として「在外選挙人登録についての広報活動を推進する」ことを目的としてモデル事業を実施している。このような新たな政府施策が登場し、これまで「全く実現不可能」という説明しか与えられなかった「複数年度予算化」についても確実に進捗しており、後はその新たな制度をどれだけ利用するかという省庁側の「やる気」が試されている。

一方、我が国ODAの現場におけるNPM型の改革の取り組みはどうであろうか。JICAが独立行政法人として改めて定義し直された点は極めて前向きであり、英国におけるNPMの旗手としての英DFID（英国海外援助省）のエージェンシー化と同じ流れを今後実現できる可能性を持っている。しかし、実際にその中身がどうなのかと言えば、JICAに技術協力援助を通じて実現すべき「価値」が国民に対して明らかにされなければならないが、「独立行政法人国際協力機構法」を見ても「何をどれだけ実現するのか」という点について明らかになっていない。それ以外の我が国ODAに関しては、外務省の経済協力局の機構改革が本年実施され、「スキーム別の課編成から地域別重視の体制に移行する」<sup>7</sup>と重点の移行が行われたことになっているが、スキーム課がなくなったわけではなく予算権限にも大きな変更があったように見受けられないので、どれだけ「重点」が移ったのかは不明である。更に、実際に援助を行う場合はいまだにこのスキームに縛られているが、具体的にNPMの基準（結果重視等）に照らして「改善」されたと認識されるものは一つもないのが現状である。

貧困削減戦略や一般財政支援という援助は、NPMの基礎に則った援助方法であり、経済財政諮問会議や財政制度審議会などが求める「予算とその執行について、透明性及び説明責任（アカウントビリティ）の確保」という要請との親和性は高い。我が国政府としてNPMへ向けた取り組みが一方では盛んに行われていながら、まさにNPMの洗礼を日々受けている対アフリカ援助の現場に対してNPM型の改革を適用しないのは、黄金の機会を逃しているに等しい。

#### 対アフリカ援助におけるアマチュアの時代の終焉、プロフェッショナルの時代の幕開け

財政支援やセクタープログラムに代表される新しい援助が主流を占めつつあるアフリカにおいて、金融や公共財政の理解は必要不可欠であり、開発学全体の潮流についての理解は当然ながら、個々の事象についても極めて専門的な理解が求められている。しかも現場では、そのような分野についての高度な知識と経験を持つ専門家がドナー側大使館職員や開発援助機関職員として勤務するようになっており、専門職のインハウス化は急激に進んでいる。更に英DFIDに至っては、自国民だけでなく、EU国民や広くコモンウェルス国民も対象にして、本部の責任ある

<sup>7</sup> 「外務省機構改革（最終報告）平成15年3月27日」から。インターネット上では、次のURLから入手可。  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai\\_genjo/kikou\\_h.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/kikou_h.html)>

ポストも含めた幅広い領域で人材募集を行っている。NGOからの人材登用も活発で、高度な知識を持つ人材を非常に広大な労働市場から採用する方向になっており、開発援助機関としての競争力はますます高まっている。また他ドナーは、本国人スタッフだけでなく現場事務所の職員にも能力の高い被援助国民を採用して適切に処遇し有効活用し、現場での業務処理能力を大幅に向上させている。

ところが我が国の経協関連職員の状況を振り返ってみれば、「勘の良い優秀なジェネラリスト」が頑張って新しい状況によく対応してきたのが現状である。たまたま運良く配属される「勘の良い優秀なジェネラリスト」がいたからこそ何とかそれに対応できたのだが、特に貧困削減戦略が進むアフリカ諸国においては、それで何とかなる時代は終わったのである。現場で我々が一緒に仕事をするべき（しなければならない）ドナー関係者（多くの場合は被援助国政府職員も）は、開発学や開発経済学等の関連分野で十二分な学位（博士号保持者もいる）を持ち、しかも関連する業務での経験を十二分に積んできた人々なのである。この中では、我が国の現場公館（少なくとも援助協調最重点国及び重点国Aの公館<sup>8</sup>）で経協業務の中心部分を担当する職員は、雇用形態はどうであれ、ここでのスタンダードに見合う人材でなければもはや仕事にはならない。ドナーや政府関係者が行う様々な仕事や作業に参加せず、寡黙に「情報収集」だけするようなドナーは、アフリカの援助現場では歓迎されない。アフリカ現場へ赴任する職員が「傍観者」、「アマチュア」で事足りた時代は終わったのである。アフリカにおける我が国の援助ドナーとしてのプレゼンスは、中規模の欧州諸国と同程度というところが現実であり、ドナー会議などにもこちらから食い込んでいかなければ何も状況は進展しない。こういう環境下では、良くも悪くも開発援助業界の中身を知り尽くしたプロフェッショナルが仕事をしなければ、我が国対アフリカODAは本当に「dinosaur<sup>9</sup>」と化してしまうであろう。

我が国のアフリカ援助の現場で必要としている人材は、（1）英語等の業務言語が十分以上に使いこなせ（TOEFL等が基準）、（2）開発学、開発経済学、及び開発関連の修士号を最低取得しており（留学経験、博士号取得者が望ましい）、（3）政府セクターや開発金融などの現場で5年程度以上の経験があり（国際機関での勤務経験が望ましい）、（4）開発途上国での居住経験（留学、長期滞在等含む）がある人物で、（イ）チームワークが可能で、リーダーシップも十分あり、（ロ）複数文化環境（Multicultural environment）における柔軟性と理解があるという人物である。契約は有期契約（3年程度が望ましい）で、予算は一般財政支援等のプログラム予算からの支弁とし、我が国政府の長期的な人件費とならない形態（プログラムが終了すればポストも消滅）とする。給与や待遇は世銀や地域開発銀行等を基準とし、応募条項は日本人以外の人材も可能とする。このような条件で、世銀や国連機関に現役で勤務する日本人で、契約の更新時期にあるような人材を積極的に募集するべきである。また、これに準ずるレベルの被援助国民の積極的採用をプログラム予算によって行い、全体コストの低減と業務の質の向上に資する。

また、外務本省がアフリカの援助協調最重点国及び重点国Aに人材を赴任させる場合、外務省人材及び出向者人材についても、この基準を原則として当てはめることが求められる。人材が逼迫する中、生産性の低い人材の存在は、職員数の少ないアフリカ現場公館にとっては過重な負担

<sup>8</sup> 我が国の対アフリカ援助における援助協調最重点国は、タンザニア、ガーナ、ザンビアで、重点国Aはエチオピア、マラウイ、ウガンダ、モザンビークである。

<sup>9</sup> 前DFID長官によるスピーチで、「他のドナーが続けている調達等での自国へのタイド制を「援助保護主義」という名

となっているのである。

## 本報告書の構成

本報告書では、我が国の援助が何故アフリカで困難に直面しているのか、その理由を正面から理解し、そしてアフリカへの援助に必要なものが何なのかを探求することを目的としている。第一章では、アフリカにおける全般的な状況（経済状況、農業、農村社会、工業、投資、援助、債務問題）について概観し、何故アフリカ支援への強いコミットメントが必要なのかを理解する。第二章では、ニュー・パブリック・マネージメント（NPM）についてその背景と実際のアプリケーションについて理解し、経済が成長しない国でNPMが必要不可欠であるという状況を理解する。第三章では、タンザニアにおいて展開されている貧困削減戦略、そしてタンザニアで特に重要な援助ツールとなっている一般財政支援の実施状況について概観し、アフリカにおける援助像の典型例を理解する。また参考として、NPMの実施先進国として英DFIDの援助がタンザニアでどのように行われているのかも若干紹介する。第四章では、我が国の対アフリカ援助においての問題点を指摘し、新たな方法論を持たない限り我が国の対アフリカ援助は決してうまくいかないことを説明する。その解決に向けた提案として、我が国でも既に運用が始まっているNPMの基盤を持った政策ツール（モデル事業）の利用が、対アフリカ援助にとって極めて重要かつ効果的な方法論であることを説明する。更に、現場における我が国人的資源の絶望的な状況に鑑み、少なくとも現場での必要性を最低限に満たすための提案を示す。

我が国においても待ったなしの財政改革が求められる中、アフリカの貧困問題もまた待ったなしの状況にある。我が国は、責任ある国際社会の一員として、この状況にどのように対処するのか、明確な方向性を示すことが求められている。全ての資源を合わせて、アフリカの貧困解決を目指すべき時に、「自分の資源は自分だけのもの」ではないのである。我が国対アフリカ援助の効果と効率が少しでも上がるために本報告書が役立つことができれば、望外の喜びである。

極めてショートノーツであったにも関わらず、大変有益なコメントをお寄せ頂いた関係各位には、この場を借りて改めて深謝申し上げます。

---

の（時代遅れの）恐竜だとして、これを根絶させるべきだ、という主旨の発言』（高橋，01）

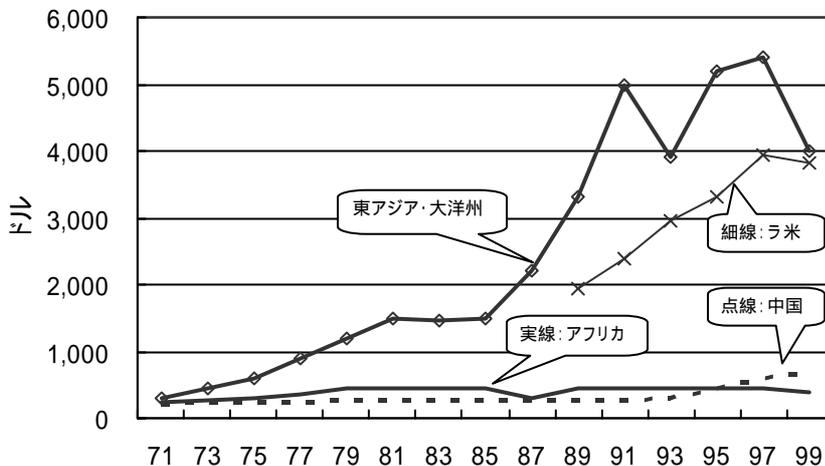
## 第1章 アフリカを巡る状況

本章においては、サブサハラ・アフリカ諸国全体としての経済状況、また援助状況を概観し、当地域の全体的な特徴について適切な理解を得ることを目的とする。初めに、ここ30年間アフリカ経済が発展・成長を遂げていないという事実を指摘し、農業不振、アフリカ農村共同体が持つ特質、アフリカ製造業の問題点、投資・累積債務の各問題について触れ、最後にアフリカが成長するために必要な方針について触れる。これらはアフリカ援助を実施する上で考慮すべき前提条件であり、これら諸点についての適切な問題把握と理解が、我が国ODAの対アフリカ援助の質を向上させる上で極めて重要であることを強調しておく。

### (1) 停滞し続けるアフリカ経済

サブサハラ・アフリカ諸国（以下、アフリカ諸国と主に表記）における援助動向を理解する上で忘れてはならない重要な視点は、これらアフリカ諸国は1970年代から現在に至るまでの約30年間に渡って経済が停滞し続けているという事実である<sup>10</sup>。これまでの統計数値を利用してアフリカのこれまでの経済パフォーマンスを抽出すると、まず最も基本的な一人当たりGNPのデータからこのことは明らかである。図1に見られるように（東アジア・大洋州は中国と日本を除く）、71年の段階ではアジアとアフリカはほぼ同じような経済パフォーマンスだったと言

図1: アフリカ、アジア、ラテンアメリカの一人当たりGNPの推移



出典: 平野克己『図説アフリカ経済』(2002年 日本評論社) p8 (図1-2)を再現。  
ラ米データは、98, 99年度が世銀"World Development Report"各年版、  
それ以外はUNDP"Human Development Report"各年版より抽出。

えるが、東アジア・大洋州の70年代80年代前半までの順調なGNP成長と、特に80年代後半からの急激な成長によって、アフリカとの差異は決定的となる。中国については、国内の経済格差が大きい<sup>11</sup>ために図中ではアフリカとの差が顕著でないが、近年の過熱気味の経済成長を想起すれば、アフリカと中国との経済パフォーマ

<sup>10</sup> インドゥル (大林, 2003, p34) は、アフリカの経済状況を三つの時期に分け、60年前後のアフリカ独立の時期から73年までを「比較的高い成長の時期」とし、そこから94年までを「長期に渡る経済低迷の時期」とし、そして94年から現在までを「地味な経済回復期」と区分しているが、本報告の主張と大きく食い違うものではない。

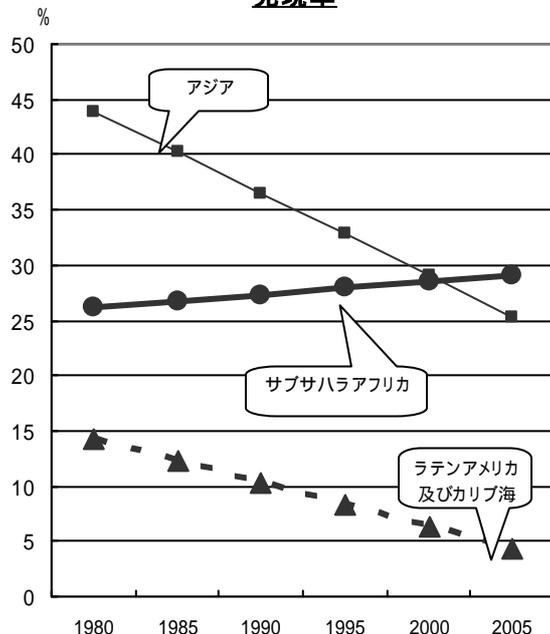
<sup>11</sup> 矢吹・ハーナー著『図説・中国の経済(第二版)』(蒼蒼社、1998年)第二部、第五章「所得格差」によれば、「1985年には農民の所得を1として都市住民のそれは1.7倍であったが、94年には2.6倍、95年には2.5倍、96年には2.3倍である。」<<http://www2.big.or.jp/~yabuki/doc3/zu96-102.htm>>とあり、その経済格差の大きさを示している。また浜松誠二『東アジア共生へのシナリオ』<<http://www.nihonkaigaku.org/ham/eacoex/index.html>>第二節2(3)では、「上海市で3千\$/人を超え、北京市でも2千\$/人近くとなっており、天津市と合わせて3市は特に抜きん出た位置にある。さらに南西部沿岸省でそれぞれ1千\$/人を超え(中略)しかし、内陸部では5百\$/人台の省が並んでおり、重慶市でも同水準に留まっている。さらに西域では5百\$/を下回る省が多い。」とあり、世銀区分では一人当たりGNIが736ドルから9,075ドルを中進国としているので、中国は中進国と低所得国の部分が国内に混在していると言える。

ンスの差異も明らかである。平野の指摘する「成長しない経済」がここにある（平野，2002）。

更に、人口増加率の観点からこれを見ると一層厳しい状況が明らかとなる。平野によれば、80年から98年までのアフリカ48カ国の実質成長率は1.76%だったのに対し人口増加率は2.92%と、人口増加率が経済成長率を上回っており、実質的に一人当たり所得がこの20年間で減少していることを示している。また、カメルーン、ルワンダ、リベリア、コンゴ（民主共和国）、ジブチではGDPそのものが縮小しており、生活の質への影響が心配される（平野、2002、p9）。この影響を如実に表す現象が、5歳未満の幼児の低体重（underweight）である。低体重は慢性的な栄養不良と消耗によって引き起こされるもので、妊娠中の母親及び出生後の本人の栄養状況が左右する。その一般的原因としては、貧困による食糧不足や、衛生状況の悪さや伝染病等の疾病による体力消耗等が考えられており、単に補助食糧や微量栄養素の短期的投与で解決できる問題でなく、広く社会全体を安定させて貧困を削減することが、低体重の改善をもたらすと考えられるようになってきている（FAO、1997）。つまり、5歳未満の幼児の低体重は、社会の全般的な貧困度合いを測る代表的指標として考えられているのである。この指標は、貧困と食糧安全保障の観点からミレニアム開発目標（MDGs）の「指標4」にも上げられており、アフリカの貧困問題をモニターするうえで極めて重要である。

さて、この指標の状況は、図2に見られるようにアジア諸国とラテンアメリカ諸国においては、過去20年の間に大きな改善を見せてきているが、アフリカ諸国においては逆に全体的な悪化傾向にあり、2005年の推計ではあるが、アジアの低体重児発現率をも上回ったと見られている<sup>12</sup>。アジアにおける低体重児の絶対数はアフリカに比較してはるかに多いとしても、その改善傾向は明らかであり、全体的な貧困削減の効果が上がってきているという理解の下、援助の役割は一定程度果たしたとすることができる。しかしそれに対して、アフリカの状況悪化は極めて重大な問題として惹起され、低体重児数が増加している事態は、貧困削減を緊急に実現する必要性を示している。UNDPの『人間開発報告2003年』でも示されているが、教育や生活関連の基礎的な指標であるMDGsの進捗状況は思わしくなく、その改善のために特に重点的に支援を振り向けなければならないと指定された「最優先国」が31カ国あり、そのうち25カ国がサブサハラ・アフリカ諸国なのである<sup>13</sup>。

図2：5歳未満の幼児の低体重(UW)発現率



出典：UN/IFPRI, "4th Report on the World Nutrition Situation", 2000, Table 1.3, page 10をグラフ化。

<sup>12</sup> 同じくUN/IFPRI "4th Report on the World Nutrition Situation" 2000では、身長発育障害 (Stunting) についても95年以降、アフリカはアジアの状況より悪化していると報告している。

<sup>13</sup> UNDP, "Human Development Report 2003", (2003), p44, Box 2.4に、最優先国(Top priority countries)と優先国(High Priority countries)には59カ国が指定されているが、そのうちサブサハラ・アフリカ諸国は38カ国が指定されており、実に59カ国中3分の2がアフリカ諸国である。言い換えればMDGsの重点地域はアフリカとも言える。

G8や英国の「アフリカ委員会」<sup>14</sup>などに代表される世界的なアフリカ支援への高まりを指摘するまでもなく、アフリカの貧困問題は、今すぐ取り組まなければならない重大な課題として認識されるのは当然のことであり、この視点が我が国ODA政策へ適切に反映される必要がある。

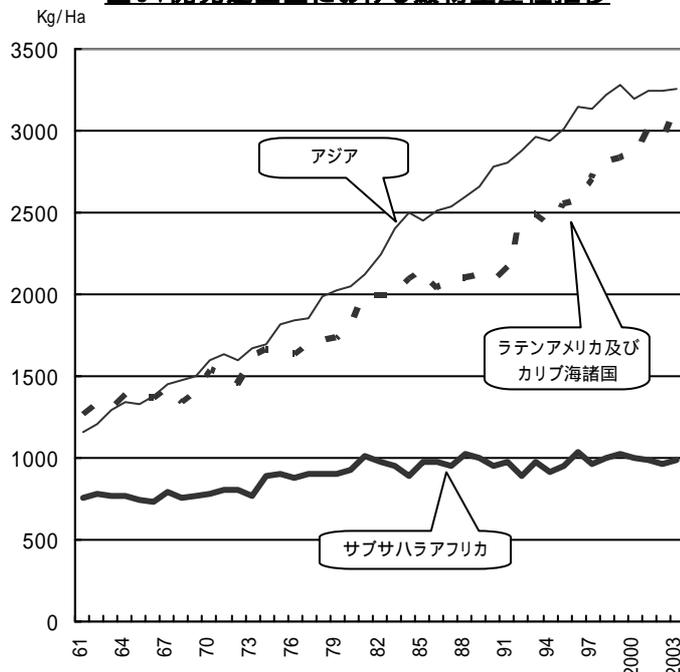
このように、アフリカでは経済成長が過去30年間に渡って停滞し続けており、高い人口増加率が低い経済成長率を上回り、一人一人が受け取る成長の果実は年を追って減少している。その結果5歳未満の子供の低体重の状況悪化に象徴されるように、社会全体の貧困度合いが本質的に改善していないという極めて重大な事実を突きつけているのである。

(2) 成長しない農業

一方、アフリカに住むほぼ6割の人々の生活を支える農業はどのような状況なのであろうか。1998年のFAO統計によれば、アフリカの農業人口は4.16億人おり、アフリカ全人口の約57.8%を占めている。アジアは19億人の農民が人口の55.9%で、ラテンアメリカは1.1億人の農民が約23.3%を占めていることから、アフリカの農業人口はアジアと並び非常に高い割合を占めている。一方、可耕地はアフリカ10.7億ヘクタールに対し、アジアは16億ヘクタール、ラテンアメリカは7.5億ヘクタールであるので、アジアに比較して農民一人当たりの面積は2倍以上あるが、ラテンアメリカよりは少ない。

農業生産性の1961年以降の推移は、実にショッキングかつ象徴的なトレンドを示している。FAOの統計数値からアジア、ラテンアメリカ(カリブ海諸国含む)及びサブサハラ・アフリカ諸国の開発途上国における穀物全般の土地生産性(ha当たり)を比較したグラフ(図3)を参照すれば一目瞭然であるが、アフリカでは過去40年の間に1ヘクタール当たり700キログラムから1トンまでのゆるやかな上昇を実現しただけなのに対し、同じ時期にアジア及びラテンアメリカ諸国においては、1ヘクタール当たり約1トン超から3トン超までの飛躍的な生産性の向上を遂げている。これは、高収量品種の導入と化学肥料や灌漑等による農業の近代化を特徴とする所謂「緑の革命」という新しい農業生産方法の導入によ

図3: 開発途上国における穀物生産性推移



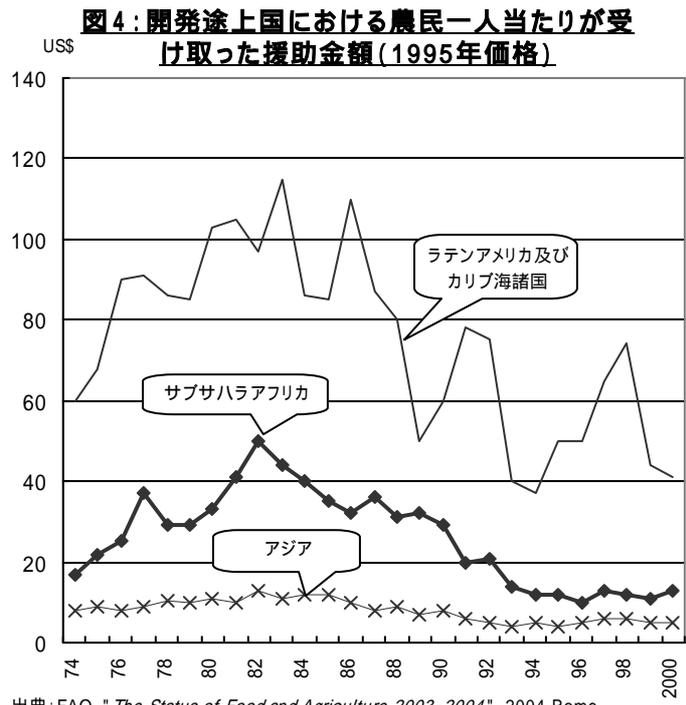
出典: FAOホームページ統計集(FAOSTAT)より作成。  
<http://apps.fao.org/default.jsp>

<sup>14</sup> 2004年に英国ブレア首相の発案により発足した委員会。メンバーにはミュージシャンでアフリカ問題について有名なボブ・ゲルドルや、ムカパ・タンザニア大統領、メレス・エチオピア首相、アモアコ国連アフリカ経済委員会事務総長や、その他欧米やアフリカの著名な政府・民間関係者などが参加しており、一般にもアフリカ問題についての関心が広まっている。アフリカ委員会は来年には提言を行うこととしており2005年のG8サミットの議長国が英国であるので、それへの議題提供という意味合いが大きいものと見られる。<<http://www.commissionforafrica.org/english.htm>>参照。

て、それまで開発途上国で不足していた食糧生産を一挙に倍増させる試みが、アジアとラテンアメリカ諸国では成功したことによるものである。もちろん「緑の革命」には功罪両面あったことが認識されており<sup>15</sup>、化学肥料や農薬の利用による環境や社会への影響が取り上げられている。また単なる生産性向上だけが食糧問題を解決するものでないという指摘<sup>16</sup>も傾聴に値する十分な理由が認められる。

しかしここで問題にすべき点はアフリカ以外の地域での「緑の革命の成功」についてではなく、また過去30年間アフリカにおいて「緑の革命」実現のための努力が全くなされなかったのかという疑問を呈することでもない。逆に、「アフリカ版緑の革命」実現に向けてアフリカ農業への莫大な援助が継続して行われてきたにもかかわらず、それが成功しなかったという点こそが指摘されなければならない。2003/04年度版FAO食糧農業報告（FAO, 2004）では、これまでの外国援助が開発途上国への農業支援をどの程度行ってきたかを1974年に遡って情報をまとめている。それによれば、これまで二国間援助と多国間援助を併せて、全世界の農業分野への支援が最大だったのは1982年で、金額はおよそ250億ドル（95年価格）であったが、2000年にはこれが全体で120億ドルまで低下した。この金額を、後出のODA世界総額（図6）と比較すると、82年にはODA総額（当時で約350億ドル）の70%近くを農業支援が占めていたことになり、一方、2000年時点のODA総額（約500）では25%程度にまで相対的な割合を減らしたことを意味している<sup>17</sup>。

それでは、アフリカの農民はいったいどれくらい外国援助の分け前に与ってきたのか。同じくFAOの報告では、地域毎の農民一人当たりの援助量をグラフにしているのので、それを図4に再現してみた。これを見ると再び一目瞭然であるが、アフリカが受け取った農業援助は、決してアジアに劣らない金額であったということである。ラテンアメリカ諸国に比較すれば半分以下の金額しか受け取っていないが、それでも「アフリカが受け取った援助額が他の地域に比較して少な過ぎた」という状況は読みとれない。アジアの農民数はアフリカの4.6倍近くになるので、



出典：FAO, "The Status of Food and Agriculture 2003-2004", 2004 Rome, Recreation of "Part 2, 7. External Assistance to Agriculture, Figure 33" [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5160e/y5160e00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5160e/y5160e00.htm)

<sup>15</sup> ヴァンダナ・シヴァ著、浜谷喜美子訳『緑の革命とその暴力』（日本経済評論社 1997年）が、緑の革命の環境面及び社会面での問題点を掘り下げている。  
<sup>16</sup> Lappe, F., Collins, J. and Rosset, P., "World Hunger: Twelve Myths" (Institute for Food and Development Policy, 1998)が、バイオテクノロジーの成果を利用しつつも投入量の少なく持続可能な農業生産という代替案があることを訴え、伝統的な緑の革命や食糧援助等の問題点を指摘している。  
<sup>17</sup> 図6の数値はカレントであり、一方FAOの統計数値は95年価格なので、82年の数値比較の乖離は大きいことに注意する必要がある。

農業援助の絶対額ではアジアが多いことになるが、やはり一人当たり援助の手厚さを考えればそれなりの援助額であったと理解されるべきである<sup>18</sup>。

一方、全体の農業支援額の下降トレンドは世界的な傾向であり、我が国もその傾向が顕著である。我が国ODA白書によれば、1985年には無償・技協・有償及び食糧援助を合わせて約18%が農林漁業関連支援として使われていたが、その後長く10%前後の時期が続き、04年ODA白書ではこれが5.5%となっている。米国の場合でも80年代後半にはUSAID支出全体のうち約35%が農業支援であったが、2000年にはそれが約10%程度まで低下した。また世銀でも同じような農業支援額の減少が見られた(PCHPA, 2002, p27)。

農業援助のこの減少の理由としては、90年代に多く見られた、各種テーマ(社会開発、教育、食糧、女性等)についての国際会議や世界サミットの影響で、特に社会セクターへの注目度が高まり、ドナーの支援も農業から別の分野へ分散させられたという見方がある(PCHPA, 2002, p27)。他方、80年代から指摘されてきた巨大借款プロジェクトの環境や地域住民へ与える深刻な問題や、多くの「失敗」プロジェクトに対する批判<sup>19</sup>が、農業援助額の減少に与えた影響は無視できない<sup>20</sup>。この例では、80年代後半に世銀が4億5千万ドルを融資して我が国OECFも協調融資したインドのナルマダ・ダム建設プロジェクト<sup>21</sup>が特に有名で、これは住民の強制移転や環境への甚大な被害についての杜撰な対応から結果的に建設工事は中止に追い込まれ、その後の人々の意識向上のきっかけになった<sup>22</sup>。これ以外にも、4億4千万ドルを投入したブラジルのポロノエステ農業開発計画の失敗のような巨大プロジェクト問題が噴出した<sup>23</sup>。91年に世銀から発表された『ワッペンハンス報告書』<sup>24</sup>は、世銀プロジェクトのうち約37.5%が「不満足」だとして世銀業務の改善案を勧告し、世銀内に設置された「独立調査委員会」と併せて、その後の世銀プロジェクト融資に少なからぬ影響を与えている。ブラジルのリオデジャネイロで1992年に開催された「国連環境開発会議」以降、大規模プロジェクトと環境破壊の関係が特に指摘されるようになり、「緑の革命」型農業プロジェクトへの批判は高まって大型農業プロジェクトが減少した。それに代わって「受益者の参加」などが重視されるようになり、プロジェクト

<sup>18</sup> 援助は経済成長にほとんど影響を与えないと理解されるようになっており、農業援助の大小で農業分野の成長が左右されたとは考えにくい。援助以上に農業開発全体に与えた影響が大きかったのは、特に70年代から80年代にかけての一次産品価格の停滞、農産品輸出に不利な途上国通貨の高値維持、石油等インプット価格の高騰等が指摘されなければならぬ。本報告では、主に農民の生存を助ける農業として全般的な穀物生産性について議論している。

<sup>19</sup> 特に、87年に世銀評価局(OED)が発表した「アフリカへの世銀による農業プロジェクトの75%は失敗した」という評価が有名。World Bank, "Twelfth Annual Review," p. 28.の記述を、James Bovard, "The World Bank Vs. the World Poor", Cato Policy Analysis No. 92, 1987 <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa092.html>>が紹介している。

<sup>20</sup> Janet Bell, "Investing In Destruction - The World Bank and Biodiversity", GRAIN Biobriefing No. 8, November 1996, <<http://www.grain.org/briefings/?id=34>>では、数々の世銀プロジェクトの失敗が農業援助を減少させた点を主張している。特に緑の革命による単一作物の大量生産とインプットの大量投入が環境破壊を引き起こしたと指摘。

<sup>21</sup> アルンダティ・ロイ『私の愛したインド』片岡夏実訳(築地書館2000)は、1997年に英連邦最高の文学賞「ブッカー賞」を受賞した著者による、ナルマダ川流域事業と核兵器開発への思いを綴ったエッセイで、問題の本質を知る重要文献。

<sup>22</sup> 日本の国内世論の高まりから、1990年の「第118回国会(衆議院)予算委員会第17号」でも取り上げられ、特にOECFの協調融資と本邦商社との関係が追求された。日本共産党衆議院議員三浦久(当時)委員による質問参照。国立国会図書館のホームページに付属する国会会議録検索システムで「ナルマダ」を検索すると33件の会議録がヒットし、右問題の定着ぶりが伺われる。

<sup>23</sup> 世銀の活動全般に対する批判はBruce Rich "Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development", Beacon Press, 1994が詳しい。Richは世銀の活動の問題点について、米国議会でも証言するなど、その指摘に対する評価は高い。

<sup>24</sup> 特定非営利活動法人「環境・持続社会」研究センター<<http://www.jacsces.org/sdap/infoservice/bps/bps01.html>>のホームページで、本報告書についての解説が見られる。<<http://www.whirledbank.org/ourwords/wapenhans.html>>から本報告書のサマリーが読める。

形成のトレンドとしても農業援助が巨額援助に簡単に結びつかなくなっている<sup>25</sup>。

アフリカ農業はドナー諸国からそれなりの援助を受けてきたにも関わらず、「アフリカ版緑の革命」の実現に失敗し、単位面積当たりの穀物生産性はほとんど成長しないまま停滞を続けてきた。しかもドナーの多くは、成果の上がないアフリカへの農業援助に慎重な態度を示すようになり、世界的なODA額減少という影響はあるものの、巨大プロジェクトの環境や農業自体への影響の懸念から、農業分野への外国援助が近年には大幅に減少している。

### (3) 「消費の共同体」としてのアフリカ農村社会

農業への支援の全体的な低下傾向は明らかなものの、図3で見たような他の大陸と比較してアフリカの極端な土地生産性の悪さの理由はなんなのであろうか。この問いに対する答えは簡単ではなく、多くの識者がこの問題に挑戦してきているが、いまだに十分な回答は示されていない。「緑の革命」の概念やあり方を肯定する一般的な農業開発論においては、アフリカ農民が生産を拡大しない理由は、農民が貧しく、農業生産性を向上するための各種インプット（種子や肥料、また道具・設備等）を購入する資金がなく、また共同体の中で隣人同士作業を分担するというしくみも持たないので、低投入、低生産で低収入という悪循環が続いていると見る。これを断ち切るためのロジックは明らかに「高投入・高生産・高収入」を目指している。具体的方策としては、低利の公的金融制度の提供やインプット価格への補助金等により、投入物及び投入資金の調達コストを引き下げて単位面積当たりの投入を最大化して土地生産性を高め、政府がインフラ等を整備することで生産物が流通するようになって農民の所得が向上すると考えられている。最近では、援助の現場においてもこのようなシンプルな「緑の革命」的アプローチの考えは少なくなっているようであるが<sup>26</sup>、技術革新が農業生産性向上にとって重大な要素となっていることに変わりはない<sup>27</sup>。では、このような技術革新を受け入れる労働者としての農民の姿はどのようなものと考えられているのであろうか。ここでの問いは、「アフリカ農民は、特殊か否か？」である。

政治経済学的視点からのアフリカ小農論争で有名なハイデン<sup>28</sup> (Goran Hyden) は、アフリカ農業は極めて規模の小さい小農による生産が主体であり、インフォーマルな人間関係を通して生産余剰を確保しようとしたという、「情の経済 (economy of affection)」に生きる人々という理解を示した。ハイデンはアフリカ小農を非合理的存在と見て、近代国家にとって「捕捉されない小農」という概念で説明する (峯, 1999, pp159-171)。一方ベーツ (Robert H. Bates) は、アフリカ農業は工業化や都市偏重の政治的な操作の犠牲になったと考え、農民は政治的に弱く、自

<sup>25</sup> 上記、(Bell, 96)に詳しい。また、M. ブラウン『アフリカの選択』(つげ書房新社 1999年, p96)に紹介されているサミール・アミンの言葉は象徴的である。「1973年から80年までに、アフリカに拠出された5兆ドルの援助資金の半分以上が、世銀から出ている。小農が取り残されて自活している間に、この資金の多くは、“緑の革命”の実験に費やされたが、これははじめにも失敗した。」

<sup>26</sup> この事情は、独立行政法人国際協力機構 (JICA)『課題別指針 農業開発/農村開発 (暫定版)』(2004年3月)に詳しい。pp10-11に「(2)わが国の援助の変遷」として、「緑の革命」的アプローチから「農業・農村総合開発のような農村開発主体」のアプローチに変化していると説明。右指針の後半(2-3 社会的課題)に、地域の文化的特性などについても調査する必要性が述べられているが、アフリカ農村社会の特殊性についての議論は十分でない。

<sup>27</sup> 最新のFAO年次報告書である“The Status of Food and Agriculture 2003-2004”は、副題が“Agricultural Biotechnology, Meeting the needs of the poor?”(農業バイオテクノロジー：貧困者のニーズに応えられるか?)というものであり、右報告書内で細かくは様々な議論を紹介しているものの、技術革新が鍵という立場が貫かれている。

<sup>28</sup> 峯及び高橋はヒデーンと記述するが、杉村(杉村, 2004)はハイデンと記述する。Hydenはスウェーデン出身だが現在はアメリカ在住のアフリカ研究者であり、杉村がハイデン本人に確認して現在は英語風に読ませているとのことであるので、本報告はこれに従う。

らの力で農業生産を増やしていくという方向性を見いだせなかったと考えた。ベーツは、アフリカ国家は「収奪国家<sup>29</sup>」として農民を収奪したと見る（絵所，1997，pp175-178）。他方、寺西は、アジアとの関係においてアフリカ農業を観察する。寺西によれば、アジアでは農民が国家の政治経済の中で地位が高く、一個人への利益でなく農業全体への投資を可能にしたので農業が成長できたが、アフリカの場合は個人への個別の利益誘導が多く農業生産の増大に結びつかなかったと見る（高橋，1996，pp110-114）。どちらかと言えばベーツの議論に近いものとして考えられる。つまり、アフリカ小農は自らの利益をはかるために、国内での政治経済的な利益の統合を図ることに失敗した「敗者」だという理解である。これらと異なる議論としてクリーバーとシュライバー（Cleaver and Schreiber）は、人口と環境と生産の悪循環的相互関係の中にアフリカ農業は位置しており、個人の生存確保のために全体的な環境が損なわれ、それがまた生産性を低めることになっているという。つまり、アフリカ諸国政府の政策が悪かったというよりも、個々の農民が属する農村共同体固有のメカニズムが、農業危機を生み出す性質を兼ね備えていると見る（高橋，1998，pp66-71）。

これらの説明は、図3の圧倒的な土地生産性の低さの一部は説明していると思われるが、それにしてもまだ不十分のように感じられる。このギャップを埋めるものとして、納得感を持ってアフリカ農民によるこの極端に低い生産性を説明できる議論は、現在のところ杉村による「消費の共同体」という概念だと筆者は考える（杉村，2004）。これは、日本を含めて欧米社会やアジア、またラテンアメリカ諸国であっても、これまで農村の共同体は第一義的に「生産」を行うための共同体であると規定するところから出発する。杉村は特に、日本の農村社会と東南アジアの農村社会を比較し、前者を「タイトな生産共同体」とし、後者を「ルースな生産共同体」と捉える。ある時期には、東南アジアの農村社会はルースに見え、日本と東南アジアの差異はあまりに大きく埋めがたく見えたわけだが、いつの間にか東南アジア農村も農業近代化とその先の工業化に向かって離陸したという状況を考えれば、「ルース」ではあってもやはり「生産」を目的とした共同体であったと考えればこそ、そのような離陸が可能であったと説明できる。

それに対し、アフリカの農村世界は、焼き畑と混作という天の恵みに依存した「足るを知る」農業であって、「土地が持つ自然の能力以上に」作物を生産することは想定していない。その中で、自分の持つ物は現金までもが共同体構成員との共有の対象となるという。つまり、雨が降らなければ収穫はゼロである可能性がある状況<sup>30</sup>において、共同体の中での助け合いや依存関係は、生存するための消費を分け合うことを目的としているのである。つまりアフリカ農村世界では、共同体とは「生存のために消費する」ことを保証する存在であり、アフリカ以外の地域のように「生存のために生産する」ことを目指す存在ではない。このコンテクストを理解してその上に立ったアフリカ農業の成長を考えようとする時、農民は過剰生産を行わないので所得を短期間に増大させていくことは困難であるが、地球環境的な配慮を持って再度考慮した場合に、農地に

<sup>29</sup> アフリカではクロープ・ボードと呼ばれる輸出農産物を管理する国家組織が、農民の収入向上・生産向上を助けるよりも、多くの場合、税や手数料の徴収によって農民からの収奪を恒常化させてきたと考えられている。農業から工業への部門間資源移転の一つの方法としてアフリカでは多用されてきた。

<sup>30</sup> 杉村によれば、近代農業でなく全くの自然状況下での農業であるので、ある農村共同体で同じ干ばつの影響を受けても、全員が収穫ゼロになるのは極めてまれだという。その状況下では、少しでも収穫があった住民は、他の住民への「分け合い」を徹底的に実行（させられる）することになるが、当然分け前を受ける住民と与える住民の間の人間関係が重要な要因となるので、アフリカ農村における人間関係はある意味で日本の「村八分」を前提とした農村内での人間関係に似通っているという。（2004年9月、杉村氏へのインタビュー。）

対しての低投入は環境の持続的利用という点では大きなメリットである。

ここでの問いに立ち戻れば、「アフリカ農民は、アジアやラテンアメリカ農民と比較して、与えられた自然環境の違い故に特殊である」との解を得たことになる。この上で今後検討されるべきテーマは、ノーベル経済学賞受賞者のソロー（Robert Solow）が指摘する「長期的成長の唯一の源泉は技術進歩である」という主張と、イースタリー（William Easterly）が主張する「人々はインセンティブに反応し」、「正しいインセンティブによって成長は促進される」という（イースタリー、2003）、アフリカ農民をも普遍的概念で受け止める考えが機能するかどうかである。「アフリカ農民は特殊である」というハイデン、杉村の主張に対し、ソローやイースタリーの議論は対立する概念と考えられるが、ここでは、アフリカの社会や共同体の特殊性にも合った普遍的インセンティブというものが存在するのではないかという、筆者の暫定的な考えを示しておく。

アフリカでは、日本や多くの国々で普通に存在する農業協同組合を設立し、それをうまく機能させることは極めて困難だという感想を良く耳にするが、アフリカ農民が「消費の共同体」に生きており、決して「生産の共同体」に生きているわけでないという理解するとき、その理由は納得がいく。それを乗り越えて、将来の貧困削減に貢献するためにアフリカ農業を振興させたいと考えるのであれば、まずこのアフリカ小農とその農村社会の特質を十分に解明することが先決である。この基礎研究的な部分への投資は、援助活動への今すぐのフィードバックを意味するものではないが、必要な援助は十分にあったうえでなおかつ過去30年に渡り成長しなかったアフリカ農業を考える時、アフリカ小農及び農村社会の特殊性を無視した「緑の革命」的アプローチをこのまま繰り返すことは明らかに間違いである。そして同時に、ソローの主張する「技術進歩」そしてイースタリーの主張する「適切なインセンティブ」を、アフリカ農民の特質とどのように建設的に組み合わせ、アフリカ農村再生のためのフォーミュラを導き出していくかである。「消費の共同体」概念が我が国の対アフリカODAに投げかけるものは、地に足の着いたアフリカ研究<sup>31</sup>の成果と最新の開発経済学の成果とを、援助活動の現場に取り入れていく必要性である。

#### （４）工業化の失敗、「飛び地」としての製造業

アフリカに工業や製造業と呼べるような「産業」としての固まりが存在するかどうかは、評価の分かれるところである。例えば、東南アジアやラテンアメリカの一部の国で成功を見せた「貿易特区」や「輸出加工区」というような形態は、その後の「産業化」に結びつき成長への貢献を少なくとも一定程度果たしたと見ることができるが、これと同じようなことがアフリカでは見られたのだろうか。クリングとレティリー（Cling & Letilly; 2001）によるアフリカでの輸出加工区（EPZ）の研究では、マダガスカル及びモーリシャス以外は全て失敗していると報告している。EPZ自体は、アジアではインドネシア及びマレーシアが主に成功、ラテンアメリカではメキシコやドミニカ共和国が主に成功しており、中でもメキシコ、ドミニカ共和国及びモーリシャスでは重要な輸出産業となっている。しかし、後発開発途上国（LDC）においては、バングラデシュとマダガスカルだけでしか成功が確認されておらず、アフリカ大陸のサブサハラ・アフ

<sup>31</sup> 我が国のアフリカ研究は、京都大学アジアアフリカ研究所を中心とした長年に渡る文化人類学的アプローチを積み重ねて築いてきたものであり、これを国内の開発経済学と融合して、世界に主張・発信できる「日本のアフリカン・スタディ」を創設する必要性が高まっていると言える。

リカ諸国でE P Zの成功は前例がない。

平野は、モーリシャスを唯一の例外として、アフリカでの製造業は雇用吸収力が極めて乏しく、GDPへの製造業の貢献度は10%以下<sup>32</sup>が普通であり、その一方で工場労働者の労働生産性は極めて高く、賃金水準も高いことを指摘しており、これを「飛び地」と表現している(平野、2002、p58)。つまり、アフリカにおける製造業は、他の全ての先進国や経済発展を遂げたアジア諸国のように製造業が国家の経済成長を牽引する特徴を備えておらず、製造業自体は国全体のGDP増大にほとんど重大な貢献ができない、まさに「飛び地」としてしか存在していないのである。更に平野は、この製造業の停滞は、アフリカにおける農業の停滞とも関連があると指摘する。「農業革命が産業革命に先行するのは、経済史が教えるところである。農業の生産性が上昇することで食料価格が下がり、余剰労働力が生まれて、工業化のための社会的素地が形成される。経済発展と並行する都市化はこうして始まる。」(平野、2002、p76)と指摘し、農業セクターにおける生産性の上昇が起きておらず、また都市部への労働力の集中が起きていないアフリカでの工業化について、その後の経済成長につながらないものとして疑問を投げかけている。

多くのアフリカ諸国の独立以後の目標は、いかに急速に工業化を果たして経済成長を遂げ、国民の生活を豊かにするかという点であったことに疑いはない。タンザニアでも、ニエレ元大統領が指導した有名なウジャマー(家族)社会主義が、国家による農業開発と工業開発の連携を目指して60年代に華々しくスタートした。しかし結果的には工業化も農業開発も失敗し、特に国家主導による工業化という路線は80年代後半までには完全に放棄された<sup>33</sup>。

ここで振り返らなければならない点は、東アジアの高成長を支えたものは「安くて豊富な労働力」であり、しかもその労働集約的な利用が促進されたことによって、東アジア全体の経済成長が可能になったという点である。そしてこの対比としてのアフリカ製造業の姿は、「高くて乏しい労働力」であって、その資本集約的な資金投入のために雇用吸収力は極めて限られた状態にあり、多くは元国営企業のように競争力のほとんどないもので、国全体の経済発展を起こすような「産業」ではない。

#### (5) 民間投資よりも多い政府援助

次に、援助と投資との関係について見てみる。経済成長は旺盛な投資活動のうえでもたらされる結果であるが、アフリカにおいてはそもそも国内貯蓄率が低く、全アフリカ平均で19%(91-96年)程度であり、G14<sup>34</sup>では9.2%、更にそれ以外のサブサハラ・アフリカ諸国<sup>35</sup>では5.7%であった。これと同時期に東南アジア(マレーシア、インドネシア、タイ)は31%の貯蓄率だった(ECA, 2000, p1-2)ことから考えても、投資環境のスタート時点で大きく水をあけられている。

<sup>32</sup> 南アフリカを除く。

<sup>33</sup> 池野旬「8章 独立後タンザニア経済と構造調整政策」秋元英一編『グローバル化と国民経済の選択』(東京大学出版会 2001年)を参照。

<sup>34</sup> G14は、ベニン、ブルキナ・ファソ、コートジボワール、ガボン、マリ、セネガル、トーゴ、ガーナ、エチオピア、ケニア、モーリシャス、モザンビーク、ウガンダ、ジンバブエ(これ以外にG5というグループがあり、ボツワナ、モーリシャス、モロッコ、南アフリカ、チュニジアとなっている)。

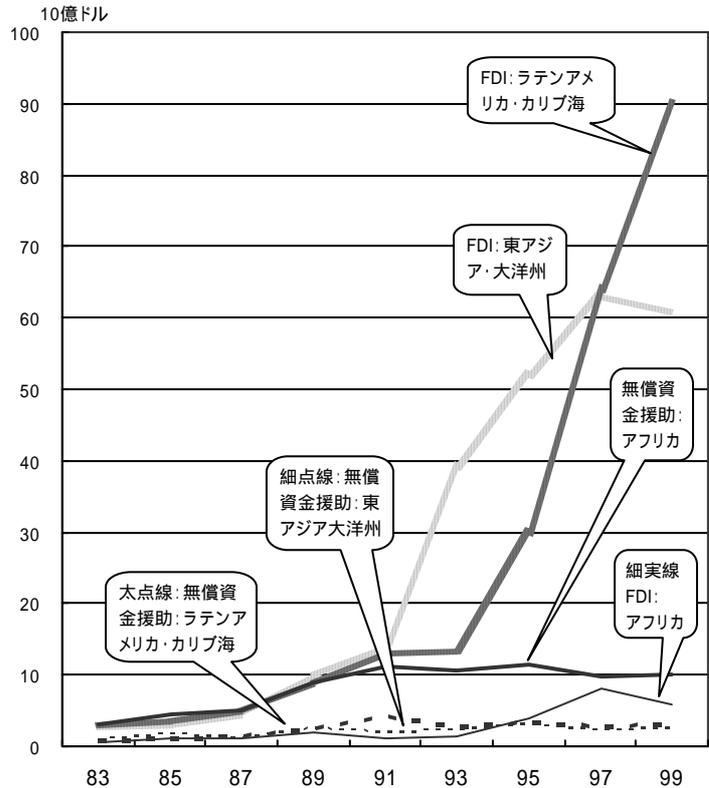
<sup>35</sup> G14とG5諸国を除いた、サブサハラ・アフリカ諸国。

このような投資 = 貯蓄ギャップ<sup>36</sup>を埋める意味で外国政府からの贈与である所謂「無償資金援助」や、民間セクターによる投資活動である「外国直接投資 (FDI)」<sup>37</sup>があると考えられているのだが<sup>38</sup>、このFDIについても他の地域と比べるとアフリカは完全に取り残されていると言わざるを得ない。開発途上国向けFDI総額の中でのアフリカのシェアは、99年では2.9%しかなく(平野:2002, p92)、全世界的なFDIから取り残されているだけでなく、開発途上国の中でも取り残されている。無償資金援助量も合わせて図5に各地域向けのFDI量を示したが、アジアとラテンアメリカでは特に80年代後半からは援助よりも圧倒的にFDI流入量が多くなり、これだけの民間直接投資があって強い経済発展が可能であったと直観することができる。

その一方、アフリカは明らかに無償資金援助がFDIを上回っており、無償資金援助はアジアやラテンアメリカよりもはるかに多く受け取っている。

一方、公的借款は政府援助の一種であり、多くは世銀や地域開発銀行等により供与され、特に長期的な経済成長を期待した投資が行われてきた。例えばアフリカでは85年から94年までの平均で南アフリカを除くサブサハラ・アフリカ諸国に毎年56.5億ドルが供与されている。また95年以降現在(04年まで)の平均は59億ドルである(世銀:2004, p288)。図5に見るようにアフリカへの無償資金援助が100億ドルレベルで推移していることを考えれば、相対的に借款の金額は少ない。しかし、これらの援助や投資金額がアフリカには全く役に立たない少額しか受け取れなかったため経済成長できなかつたのかと言うと、それはミスリーディングな理解となる。何故なら、ODA世界総額の地域配分を見れば、アジア向けODAがアフリカ向けODAを上回ったのは70年代前半だけで、図6に見られるように80年以降はずっとアフリカのODA受け取り額がアジア向けを上回っているのである。しかも、一人当たりのODA受取額を比較すれば、アジアで4.3ドル、ラテンアメリカで1.1ドル、中東・北アフリカで1.8ドルな

図5: アフリカ、アジア、ラテンアメリカに対する FDI(外国直接投資)及び無償資金援助



出典: 出典: 平野克己『図説アフリカ経済』(2002年 日本評論社) p94 (図4-14) 及びp98 (図4-19) を組み合わせて再現。

<sup>36</sup> イースタリー (Easterly, 2003) は、適切なインセンティブの付与こそが重要であり、資金ギャップ・アプローチ (ギャップを埋めれば成長が起こるという考え) は、このインセンティブを無視しているため機能しないと指摘する。(Easterly, 2003) の第二章「投資に対する援助」を参照。

<sup>37</sup> これ以外は「ポートフォリオ投資」と呼ばれる、資金のみの移動などもあるが、アフリカではこの種の投資はあまりに小さいのでここでは省略する。

<sup>38</sup> 投資 = 貯蓄ギャップを埋めて成長を目指す別の方法論として、60、70年代には輸入代替工業化政策が重要な開発政策と認識されており、外国企業による経済支配を望まない多くの途上国の開発戦略として採用されてきた。しかし、多くの国でその政策の失敗が明らかとなり(トダロ、1997、第13章)、アフリカ諸国の国営企業中心による工業化や保護買

のに対し、サブサハラ・アフリカでは22ドルも受け取っているのである<sup>39</sup>。つまりアフリカについて言えることは、アフリカには経済成長するために必要な資金が足りなかったわけではないのである。むしろ、相対的にみた場合には他の地域よりも圧倒的に多くの援助を受け取っているながら、農業の成長にも、工業の成長にも結びつかなかったという点が指摘されなければならない。

初期（60年代や70年代）の投資の失敗（工業化の失敗、原油価格高によるコスト高、主要輸出品の一次産品価格の国際市場での乱高下等）に引き続き、その後の経済運営の更なる失敗の過程を経て（財政の引き締め・効率化の失敗、ガバナンスの悪化等）、最終的に多くのアフリカ諸国は債務危機に陥った。もちろん米ソ冷戦時代の代理戦争、その後の民族紛争・内戦等の拡大がアフリカに多

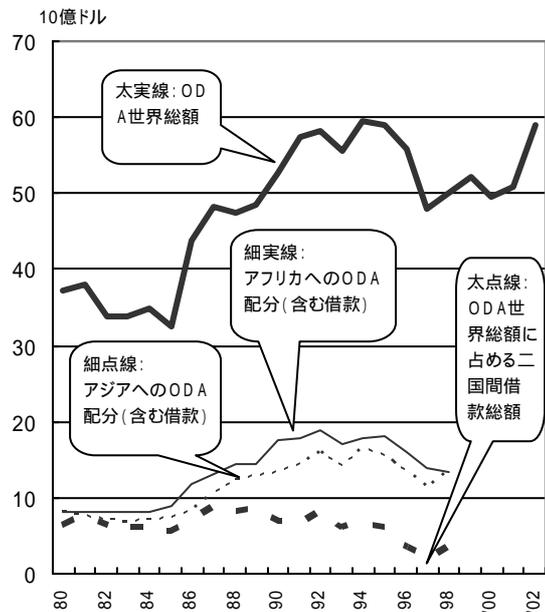
く見られたことは、不幸をより深める結果になったことは想像に難くない。アフリカに投資がされない理由の一つは、アフリカには民間セクターが十分に育っておらず、民間投資の受け皿としてのビジネス（地元資本）が十分に存在していないという点である。構造調整プログラムの受け入れ以降の市場化や市場開放によっても外国投資を引きつけるだけの地元ビジネスが育っておらず、世界の投資資金を受け取るチャンスのアフリカは逃してきていると言える。

このようにアフリカでは多くの援助が投入されてきている一方、その援助の成果は農業の停滞、工業化の失敗というような結果に見られるようにほとんど効果を上げなかった。そして、世界の民間投資はアフリカには来ず、アジアやラテンアメリカ地域へと向かい、投資の受け皿としての民間の地元ビジネスもアフリカに十分に育っていない状況で、短期的で急激な直接投資の増大を期待できる要素は非常に小さい。

（6）累積債務問題の経験から、無償中心援助へ

農業開発及び工業開発に失敗した多くのアフリカ諸国では、公的援助の一部として借り入れられた譲許的借款は、最終的にその返済額が対GDP比の4 - 5%（平野：2002, p108）に達するようになった。そもそも借款によって産業の成長を刺激し、国家経済の成長率を上げ、税収の増大に成功した暁に債務の返済を行う見込みで借金をした訳なので、アフリカ諸国にとってはGDPも十分に成長せず税収も上がらないうちに借金返済を迫られれば、他に必要な政府支出を切り捨てて返済するか、或いは借金自体を踏み倒すしか方法はない。アフリカ諸国平均では、国内

図6：ODA世界総額と借款総額及びアフリカとアジアへの地域配分額



出典：ODA世界総額はODA白書から、それ以外は、平野克己『図説アフリカ経済』（2002年 日本評論社）p102、図4-22とp103、図4-23から再現。

易政策を継続するアフリカ諸国は、現在ではほとんど見られない。  
<sup>39</sup>（平野 2002）p. 99, 表 4-11, 1998年のデータ。

税収が対GDP比で17%程度と言われており、それに対して対GDP比4-5%の借金返済を実施するのは、最低限の政府支出を賄うために仮に対GDP比15-20%という低い予算レベルが必要であったとしても、輸出収入が十分でない国の場合財政への影響が大きい。従って、現実的に起きた現象は、厳しい返済義務のある世銀及びIMF等国際金融機関への返済を優先し、それ以外の返済(二国間借款や民間ローン)は停止された。このようなアフリカ諸国にとって必要な措置というのは、債務の軽減及び帳消しを行い、国内財政の立て直しのための計画策定及び行財政改革を行うと共に、国内生産セクターが持続可能に成長できるようにするための根本的な環境改善及びテコ入れである。つまり、通常の破産した企業を再生する手段(債務の軽減、再生計画の提出、人件費抑制等の厳密な管理)と同じようなことが、国家単位で行われるようになったのである。HIPC<sup>40</sup>はその意味で、一旦破産状態に陥ったアフリカ諸国を支援するための国家再生プログラムと言い換えることができる。

このようなHIPCという救済措置を受けてもなお、開発のための資金は現状の無償資金援助だけでは不十分なのが実情である。特に世銀やIMF、またアフリカ開発銀行等の地域金融機関は、依然としてアフリカ諸国にとって貴重な開発資金提供者であるが、しかし問題はその資金は借款だということである。このようなアフリカの最貧困国向けの借款が孕む危険性は、個々の借款が期待するような経済成長が起きない限り、それらアフリカ諸国で将来また同様の累積債務問題が発生するということである。ドナー諸国にとっての問題は、世銀やIMF等の優先返済義務を課している金融機関に対しては、ドナー諸国がその返済分を何とかしなければならないことであり、債務救済は単なる帳簿上の数値の変更ではなく、ドナー諸国もその責任を具体的に負わなければならないのである。このような問題が再び発生することを防ぐためにHIPCでは「債務の持続可能性(Debt Sustainability: DS)」をHIPCイニシアチブ対象国に課している。これは、対外公的債務ストック(現在価値:P V)の輸出金額(貿易、サービス含む)に対する割合で、この割合が150%以下に維持されるよう対外債務を削減・管理すべきという基準である。これにより重要な社会セクター等への財政支出は保護されるという期待が働いている。しかしHIPC完了時にはクリアしたと思われたこの数値も、既に危険な状況となっている国もある<sup>41</sup>。多くの二国間ドナーから見れば、HIPCイニシアチブにより債務状況は改善したはずなのに、債務残高が減少しないのは、ローンを提供し続ける国際金融機関の責任ではないかと不信感を募らせている。タンザニアの例ではまさに世銀及びIMFが借款を提供し続けていることが原因で<sup>42</sup>、債務残高はむしろ増えている。

このような経験から、特に財政基盤の脆弱なアフリカ最貧諸国への支援は、借款でなく無償資金で行われるべきだという考えが主張されるようになってきている。特に、00年米国議会に報告された所謂『メルツァー報告書』(大野、2002)に示された(1)貧困削減への専念、(2)援助

<sup>40</sup> Heavily Indebted Poor Country. HIPCイニシアチブは、JICA『貧困削減に関する基礎研究』(2001)によれば、「1996年に世界銀行・IMFにより提唱され、各国政府によって合意された重債務貧困国を対象とした債務救済計画。一定の条件を満たした貧困国の厳しい債務負担を持続可能な水準に引き下げることを目的とする。これにより、貧困国は持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことが可能になることが期待されている。」

<sup>41</sup> Henry Northover, "An Alternative Approach to Debt Cancellation and New Borrowing for Africa" 2003, によれば、ウガンダは現在、債務持続性が200%を超えており、DS基準を満たしていない。ウガンダでのDS基準超過発生はHIPC到達点達成以後これで3回目になるが、コーヒーの国際価格の低迷という問題に原因を求めている。

<sup>42</sup> 本年往電第40号(新)で報告したように、2004年6月1日に行われたタンザニアのドナー・グループ(DPG)月例会合におけるIMFによるタンザニアの債務状況説明で、当地IMF所長がこの点を明確にした。

のグラント化、(3) 成果重視、そして(4) 中所得国の限定というような方針は、世銀のその後の政策決定に大きな影響を与えており、本来は借金が中心であるべき世銀ローンの中のグラント比率は年々高まっている<sup>43</sup>。二国間援助機関においては、図3で示したように世界のODA総額の中から見た二国間借款比率は年々低下傾向にあり、表1からも分かる通り、現在ではほぼ我が国だけがODA総額の中で高い借款比率を維持している。このような状況を背景に、現在アフリカが受け取る援助はほとんどがグラント化しており、アフリカ援助を推進しようとするドナーにとっては明らかに無償資金の準備が必要である。

これへの反論として、貧困削減のためには経済成長を目指した大規模インフラ投資が必要

であり、そのための新たな借款が国際開発金融機関以外からも必要だという意見が聞かれる。この議論は、第一に、HIPCの適用を受けたようなアフリカ最貧国における将来の再びの債務危機の可能性を過小評価しており危険である。第二に、本章で概観しているような成長しないアフリカ経済の特質についての洞察に欠けており、地域的歴史的特性を軽視している。第三に、経済成長に役立つ程の大規模インフラは、民間の生産セクターがそれを必要とするようになって初めて需要されるものであり、需要もないうちに供給するのは資源の無駄である。そのような大規模インフラが整備されていなくても民間セクターが積極的な生産活動を行っている例はいくちもある<sup>44</sup>。アフリカの最貧困国においての問題は、より貧しい人々の生活に必要な水、保健所、学校等のインフラであり、また都市部の零細企業や地方の農民を支える安価で安定した電気、通信網、そして地方道路等の基礎インフラなのである。そのようなインフラはまずは国家財政からの負担を考慮すべき優先度の高いインフラ案件であり、その補完として無償資金援助や国際金融機関の借款を充当すべきものである。タンザニアの第二次貧困削減戦略でも明らかのように、当国にとっての「成長」とは、農民や都市零細企業主を中心とする貧困層の人々の成長促進であって、ここで目指されている「成長」の中身は、アジアのそれとは全く異なることを理解しなければな

**表1：主要DAC諸国のODA援助形態別内訳割合(%) (2001年)**

国名	無償資金	技術協力	政府貸付等	国際機関向け
米国	32.1	46.2	-5.9	27.5
日本	28.4	19.7	27.6	24.3
ドイツ	25.5	31.8	-0.1	42.8
英国	40.8	16.9	-0.5	42.7
フランス	37.7	31.8	-7.7	38.2
オランダ	55.4	20.0	-5.3	29.9
スペイン	45.0	10.7	10.6	33.9
スウェーデン	67.7	3.4	1.2	27.7
デンマーク	55.8	8.4	-0.9	36.7
イタリア	27.9	5.7	-6.4	72.8
カナダ	57.1	22.6	-1.4	21.7
ノルウェー	69.8	11.1	0.1	30.2
スイス	58.4	12.4	0.1	29.0
オーストラリア	29.7	45.9		24.3
ベルギー	33.7	24.7	-0.5	42.1
DAC 諸国計	37.8	26.0	3.1	33.1

出典：ODA白書2003年版、p382。主要な国のみ抽出。

<sup>43</sup> 少なくとも、当地タンザニアに供与される世銀のPRSC (Poverty Reduction Support Credit) は03年度のグラント比率は約30%だったのに対し、04年度に供与されたPRSC2においては約60%に増加している。

<sup>44</sup> 例えばベトナムが現在経済成長を遂げているのは、10年前に巨大インフラ事業が行われたので現在の民間投資が集まっているわけではなく、10年前当時に十分なインフラがあったかどうかとはほぼ無関係に積極的な民間投資が行われ(既に指摘済みであるが、外国民間投資家は「安くて豊富な労働力」を求めて投資しているのである)、その後の民間セクターの必要性に公的投資が行われてそれが経済成長に役立っているという順番である。この公的支援の順番については、既に明確な研究成果が存在する。産業クラスター (Industrial District、日本語では「地場産業」に近い) において成功した事例の多くは、山あいの隔離されたような地域 (イタリアのポローニャ (包装機械)、ブラジルのサイノルパレー (靴製品)、パキスタンのシアルコット (医療器具) 等が詳しく研究されている。筆者は兵庫県西脇市の先染綿織物の明治時代における発展過程を研究した。) で経済成長に成功しており、産業集積としての初期に十分なインフラが存在するか否かは決定的な要因ではない。むしろ知識や人材の共有等の外部経済がより重要。産業集積として一定程度以上の規模になり、インフラの必要性が出てきてそれを行政などが補完することで初めて役に立つ。行政に頼らずにそのような必要性を自ら満たす場合も多い。(Schmitz, 1997) 及び筆者の修士論文 (Endo, 1998)。

らない。我が国財務省が、我が国のアフリカHIPC対象国向け譲許的借款を制限する政策をとっていることは、論理に適った誠に賢明な方針であり、この政策の堅持が必要である。アフリカ地域において公的な国際開発金融機関以外の譲許的借款も問題なく受け入れられる国は、アフリカのゆっくりした経済成長などを考慮するとすれば、一人当たりGDPが2千ドル以上の国であると考えられ、そのような基準を我が国財務省が明示的に示すことが、透明性の高い援助行政を行っていくうえで重要な点だと考えられる。

以上、アフリカは深刻な累積債務問題を経て、擬似的な表現で説明すれば「破産国家再生プログラム」としてのHIPCイニシアチブを適用することによって、ようやく過去の不良債務を整理することができたわけである。しかしその整理のためには、多くのドナー諸国による追加的な肩代わり支出があったから可能になったのである。従って、ドナーから見た時に、過去の借金が整理できたからと言って新たな借金をアフリカ諸国が無制限に借り入れるようなことは避けなければならない。その一方で、ドナー諸国にとっても持続可能な無償資金援助を行い続けるためには、アフリカ諸国政府の財政の健全化と安定化の実現は必要不可欠なことである。その意味で、世銀などの借款もできる限り無償にすべきであるし、将来再び累積債務問題が発生する可能性を確実に減らさなければならない。それでも仕方がなく必要な世銀やIMF等の借款を実施するについては、今後の成長率の見通しを厳格に行うことと、債務の持続可能性(DS)の厳密な適用を行うことが絶対的な条件であると共に、その借款情報の徹底した透明化により、全ての関係者が監視するしくみを確立する必要がある。

### (7) アフリカ支援への強いコミットメントの必要性

30年以上に渡る経済停滞、また米ソ冷戦時代の代理戦争、その後の民族紛争・内戦等の拡大により、経済成長のための基本的条件すら満たされない中、IMF及び世銀により行われた構造調整プログラムはアフリカにおいて多くの問題を引き起こした。現在に継続する全般的マクロ経済調整という観点において、構造調整プログラムの効果がポジティブであったと考えることはできるにしても、大胆な社会政策の切り捨てによってアフリカの貧困人口が被った損害の大きさは計り知れない<sup>45</sup>。90年代後半からの貧困削減重視、またMDGsに代表される「生活の質の向上」に着目する開発目標が極めて重要な課題になったのは、90年代の各種国際会議等を経てここで取り上げたそれぞれの課題についての十分な検討があったことである。

歴史的な視点からアフリカを観察した時、アフリカには東アジアで見られたような成長を促進する国家というのが結局見られることがなかった。むしろ国家は、ベーツが観察したように国民から奪うものとしての「収奪国家」という表現が当てはまる場合が多々見られた。それでは、何故アフリカで「開発国家」と呼ばれるような政府が登場しなかったのか。政府の制度という側面を特に注目して考えれば、やはりアフリカが長年に渡って植民地化され、制度として自らを統治することが行われず、むしろ植民地行政の制度として農民や住民を収奪する経験を重ねた場合が多く、その負の遺産の大きさは計り知れない。また、イースタリーとレビン(W. Easterly and R. Levin)が説明するように、アフリカの民族的な多様性が統一的な国家を築いていく妨げとな

<sup>45</sup> マイケル・B・ブラウン『アフリカの選択』(つげ書房新社 1999年)を参照。

ったことは十分考慮されなければならない(高橋 2001, p10)。当然、アジアでも植民地の経験は長かったのであるが、その植民地の経験以前に、各国それぞれ自ら統治を行った歴史が深かったと共に、杉村が指摘するように「生産の共同体」が社会の根幹を成すものであったのだと考えられる。つまり、アジアの場合には「生産」を鍵にした「家産国家」の経験が、長い歴史の中で培われてきており、それによって近代国家の成立にも良い影響を与えたという考えが可能である。それに比較すると、アフリカの場合に「生産」を鍵とした家産国家が存在したかどうかはまず大きな謎である。つまり、農業が国家の富の源泉であった時代がアフリカには存在したか否かということである。更に、アフリカ地域でその後の商業や貿易の発達過程において、現在に至る近代国家育成を支えられるような資本家層が育っていたかどうかである。この歴史過程の詳細については別の専門的研究に譲るとして、アフリカ諸国が独立を果たした時に、有望な土着資本が十分に育っていなかったことは明らかである。アフリカ資本主義が存在したとして、それが近代国家形成の礎となりうるものであったかという観点からは、別の形での資本主義の姿が見えてくる(アイリフ 1987)。アフリカにおける民主主義の経験などは、独立以後に新たに導入された外来物であり、西欧文化とアフリカ文化の大きなせめぎ合いがあったことは想像に難くない。その中で、アフリカにおける国民国家及びその政府の形成に長い時間とプロセスを要したとしても不思議はなく、またそのために多くの失敗と不幸を重ねて今日に至っていることはまず間違いない。近代国家の成立を支える社会の各種制度の成り立ちが、その他の地域における成り立ちとは全く異なった状況にあったアフリカにおいて、他の地域で経験されたものが簡単に利用可能になるわけではなく、アフリカなりの工夫と経験の積み重ねが必要である。

このようなアフリカにおける各種制度作りと近代国家の導入に苦しんできたサブサハラ・アフリカへの援助を考える上では、本章で取り上げた諸点をそれぞれ考慮し、これまで機能してこなかった政府が機能するようになり、そして実際に人々の生活に役立つようにしなければならない。何故なら、上記「(1) 停滞し続けるアフリカ経済」で見たようなアフリカの貧困は、緊急な改善を要しているからである。それでは、このアフリカの貧困と政府の制度作りを何とかするために具体的にはどのようなことを実施するべきなのだろうか。『アフリカは21世紀を自らのものにできるか?』(World Bank, 2000)では、アフリカ進歩のために実施することが必須である次の5つの事項を挙げている。

- (1) ガバナンスを改善し、また紛争を解決すること
- (2) 人びとへ投資すること
- (3) 生産性と競争力を向上させ、経済を多様化すること
- (4) 援助依存と債務を減らし、そしてパートナーシップを強化すること
- (5) 市場規模を拡大し、魅力的な投資対象地域を作り、地域経済統合をめざして努力すること

非常にシンプルな提言であるが、実際にこれの実現には大きな困難、努力、そして資金が必要である。ガバナンスや紛争については本節では取り上げなかったが、アフリカの安定という意味で極めて重要な点である。また、市場規模の拡大や、魅力ある投資対象地域の創造という点は、アフリカの成長を促進する上で極めて有益なアドバイスだと言える。また、このような必須事項

を援助として行う場合、その援助が効果的か否かについては十分な考慮が求められるようになってきている。この観点で『有効な援助 (Assessing Aid) 』(世銀 2000 年) が5つの最も基本的なポイントを指摘している。

- イ．資金援助は、良い政策環境のもとで有効に作用する。
- ロ．開発プロジェクトの価値は、公共サービスが効果的に行き渡るように、制度と政策を強化することにある。
- ハ．資金援助は健全な経済運営をしている低所得国に的を絞って効果的に行うべきだ。
- ニ．政策改革支援のための援助は、確かな改革者の政策改革努力を促進するために供与されるべきである。
- ホ．援助機関は、政策的にひどく歪められた国々を支援するには、これまでと違ったアプローチをとらなくてはならない。なぜならそういった国では、伝統的な方法はすでに失敗したのだから。

我が国が責任あるODA供与国としてアフリカ諸国との真のパートナーとなるうえで、これらの諸点は何度繰り返しても足りない程重要なことであり、我が国ODA中期政策のような公的な文書にはこれらのことが明記されている必要がある。我が国ODA大綱でこれらのうち部分的に取り上げられているものもあるが、必要なのは、アフリカに対するより明確なコミットメントである。ラテンアメリカ及びアジアでは、既に改善に向けて動き出している貧困削減についての継続的な支援は必要であるが、それ以上に、アフリカの改善しない貧困状況については明確な、そして断固たるコミットメントを表明し、そして確実にそれを実行する意志が必要である。

## 第2章 アフリカとニュー・パブリック・マネージメント(NPM)

経済の長期間に渡る停滞や不振を経験している先進諸国では、財政資源を節約しながらその効果を最大限に発揮するような新しい行政運営のあり方について早くから研究が進み、その結果大方の先進諸国においてニュー・パブリック・マネージメント(NPM)理論が採用された。そしてほとんどの先進諸国では、NPMに基づいた主要な行財政改革が80年代以降実施され、またその試行錯誤がほぼ一巡してそれぞれ社会に定着している。当然ながら、各国援助機関にもその考えや方法論が適用されるに至り、先進国による援助のあり方も、特にこの10年で飛躍的な転換を遂げてきた。

一方、30年に渡る経済不振を経験しているサブサハラ・アフリカ諸国においても、NPMの理論と方法論は極めて重要な意味を持つようになってきている。特に貧困削減戦略(PRS)の実施国においては、政策の戦略化・改革の促進・行政の分権化というような、NPMの概念に基づいた行政運営への転換を強く迫られている。この方法論は今後のサブサハラ・アフリカ諸国の行財政運営の中心となっていくことは間違いない。

本章では、援助にNPMが採用されるに至った先進国側の状況をまず概観し、次に先進各国で採用されているNPMを説明、更にアフリカで展開されている援助とNPMの共通性について説明し、「援助の効率性追求」という要請がMPMの方法論なしには実現し得ない点を説明する。

### (1) 先進各国の財政状況の逼迫と、求められる開発援助の成果

ここでは、先進各国のODA負担感増大の原因となっている経済状態について概観し、開発援助が具体的成果をあげるよう求められるようになった経緯を紹介する。

#### イ．ODA及び防衛費の負担割合の増大

前節の図6からも明らかのように、ODA世界総額は年々増加の一途をたどる中、近年では600億ドル(約6兆6千億円)に近づいており、各国の負担も増している。それにも関わらず、MDGsの2015年達成目標というタイムテーブルは、既に実現が困難ではないかと言われており、02年3月にメキシコのモンテレーで行われた「モンテレー開発資金国際会議」においては、「先進国は国民総生産(GNP)の0.7%をODAにあてる」という目標を達成すべきと合意された。この目標を現在(01年)クリアできているのは、表2にも示されているように5カ国(デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、オランダ、及びルクセンブルグ<sup>46</sup>)のみで、我が国は0.23%と目標達成には遠い。他方、最大援助ドナーである米国は0.13%でしかないが、今後MCA(Millennium Challenge Account)等による大幅な支出増が期待される中で、開発援助がテロの防止に効果的という政治的な思惑とも相まって、モンテレー合意の達成に向けた方向性は当面維持されるものと見られる。

表2を見てみると、我が国はマイナス成長であるが、その他のDAC諸国も米国とカナダ、オ

<sup>46</sup> 表2にはルクセンブルグは記載していないが、UNDP, "Human Development Report 2003" (2003)ではルクセンブルグは0.82%であり、0.7%目標をクリアしている。

ーオーストラリア以外は、バラ色の経済成長とも言えない。そのような状況下、国民負担率（租税負担率及び社会保障負担率を併せたもの）を見てみると、我が国と米国の負担率はその他のDAC諸国に比較するとかなり低い。ここでは十分データが揃っていないが、多くのヨーロッパ諸国では50%前後からそれ以上の国民負担率に達している。米国の防衛費<sup>47</sup>の負担とODA額を合わせて、それを我が国負担と比較して見ると、我が国は防衛費負担もODA負担も低く、あまり積極的に対外的な関与をするような予算体系にはなっていないように見える。ほとんど

**表2：主要DAC諸国のODA支出額、ODA・防衛費の対GDP比、GDP成長率、国民負担率**

国名	ODA 支出額 (百万 ドル) (01年)	ODAの対 GNI 比率 (%) (01年)	防衛費 対 GDP 比率 (%) (01年)	GDP 成 長率 (01- 02)	国民 負担 率 (%) (01年)	ODA の 対 GDP 比率 (%) (91年)
米国	11,429	0.11	3.1	2.3	35.2	0.17
日本	9,847	0.23	1.0	-0.7	35.5	0.32
ドイツ	4,990	0.27	1.5	0.2	55.3	0.40
英国	4,579	0.32	2.5	1.5	50.2	0.32
フランス	4,198	0.32	2.5	1.0	63.9	0.56
オランダ	3,172	0.82	1.6	0.1		0.88
スペイン	1,737	0.30	1.2	1.8		
スウェーデン	1,666	0.81	2.0	1.9	74.3	1.0
デンマーク	1,634	1.03	1.6	1.6		
イタリア	1,627	0.15	2.0	0.4		0.25
カナダ	1,533	0.22	1.2	3.3		0.45
ノルウェー	1,346	0.83	1.8	2.0		
スイス	908	0.34	1.1	-0.2		
オーストラリア	873	0.25	1.7	3.5		0.38
ベルギー	867	0.37	1.3	0.7		

出典：ODA 支出額は、ODA 白書 2003 年版、p382、p383。及び 1993 年版。主要な国のみ抽出。GDP 成長率は World Bank, "World Development Report 2004" p252-253。国民負担率は、「国民所得に対する租税負担率及び社会保障負担率」のこと。財務省ホームページより、ODA の対 GNI 比及び防衛費対 GDP 比は UNDP, "Human Development Report 2003" (2003)。

のDAC諸国では防衛費とODA支出を合わせると1%の後半から2%の前半程度の負担となっており、「応分の負担」というレベル感の参考になるとと思われる。我が国の負担は、我が国以外でこの表の中で両方の負担率が最も低いカナダ(1.42%)よりも更に低く、1.23%となっている<sup>48</sup>。しかも前出の表1から分かる通り、我が国ODAの3割近くは財政投融资による借款であって、一般会計からの直接支出は他国よりもずっと割合が小さいことを考慮しなければならない。

ここから分かることは、01/02年時点では我が国の経済成長率は悪いものの、我が国以外の先進諸国も特段の好況状態でもない中、ODA支出及び防衛費支出において多くの先進諸国はGDPの2%前後の負担をしているということである。

**□ . 厳しい経済状況下での財政改革 / 高齢化社会の影響 / 援助予算割合の低下**

我が国は経済停滞が長期化していることを理由に、GNPの0.7%をODAに向けるという目標について留保しているが、モンテレー合意にコミットできるドナー諸国は、我が国よりも高いODA負担(防衛費も合わせると更に負担は高い)について、国家の財政上、何の問題もないのであろうか。各国の財政状況の苦しさを測る一つの指標は、長期債務残高の対GDP比(gross debt per GDP)が代表的であり、これを中心に各国の状況を概観してみる。長期債務は、自前

<sup>47</sup> 直近の米国軍事費は、イラクやアフガニスタン等の影響で、大幅に増加しているものと見られる。

<sup>48</sup> この情報だけで我が国ODAについて判断するわけにはいかないが、我が国は他のDAC諸国に比較して防衛費及びODA負担の比率においても最も低い負担となっていることは確かである。我が国の場合は、他のDAC諸国に比較すると国民負担率が低いので、他の諸国のような負担を行う余地が少ないと考えることができる。各種税負担や社会保障負担についての国民感情はそれぞれ異なっており、これについての評価は簡単ではない。

の税収だけでは政府の必要支出をまかなうことができないため、国債を発行して税収に追加して歳入を拡大するもので、中央政府及び地方政府の債務を示している。これはいずれ返済しなければならない借金なので、今の必要性を満たすために、将来の世代へ負担を先延ばしにする方法である。先進諸国における債務残高の状況を表3にまとめ、80年から5年毎に債務残高の対GDP比を示し、国の順序は2004年時点の債務残高の高い順に並べた。最も債務残高の高い国は我が国(143%)で、イタリア(106%)、ベルギー(100%)が続いている。網掛けは、それぞれの国にとっての債務残高が最も高かった時期を示している<sup>49</sup>。イギリスは、80年に53.2%、95年に51.8%という二度のピークを迎えているので、二つのコラムを網掛けとした<sup>50</sup>。

表3：主要先進各国の長期債務残高の対GDP比推移

国名	1980	1985	1990	1995	2000	2004
日本	48.0	62.6	59.1	82.0	125.8	143.6
イタリア	58.2	82.3	97.2	124.3	111.2	106.0
ベルギー	78.6	122.3	129.2	134.0	114.8	100.5
ドイツ	31.2	40.7	42.3	57.0	60.2	65.6
米国	32.5	43.1	55.3	66.5	57.9	
フランス	19.8	30.8	35.1	54.6	57.2	64.6
オランダ	45.9	70.3	76.9	77.2	55.9	56.3
スウェーデン	40.0	61.9	42.0	73.7	52.8	51.8
スペイン	16.8	42.3	43.6	63.9	61.2	48.0
デンマーク	36.5	70.0	57.8	69.3	50.1	42.3
英国	53.2	52.7	34.0	51.8	42.1	40.1
ニュージーランド	52.3	71.2	62.1	50.9	33.1	
オーストラリア			23.4	43.1	23.5	17.7

出典：米国数値はUS Treasuryの「Gross Federal Debt History」とUS Census BureauによるGDPデータによって筆者が計算。どちらもホームページから。日本の数値は、財務省ホームページから、『我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移、及び対GDP比 2003年12月現在』による。ヨーロッパ諸国数値は、EC Directorate-General for Economic and Financial Affairsによる「Public Finances in EMU 2004」Annexから。ニュージーランドとオーストラリアは、田中秀明『財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 ケース・スタディ：オーストラリア』（経済産業研究所 2004年5月）及び田中秀明『財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 ケース・スタディ：ニュージーランド』（経済産業研究所 2004年6月）

多くの国では、長期債務残高の最高値の時期が1995年前後となっているが、我が国、ドイツ及びフランスが04年に債務残高が最高となっている。一方、一国の一年間の総生産以上に借金をしている状況(日本、イタリア、ベルギー)は、そこに様々な背景があるにしても、やはり巨額の債務であり、その持続性は極めて脆弱なものと映る。簡略な評価を付すとすれば、行財政改革が進んでいる国においては債務残高のピークが早めに終わり、行財政改革が十分進展していない国では、債務残高のピークがずれ込んでいると見ることができる<sup>51</sup>。例えばイギリス、ニュージーランド等は、NPMの改革が早い時期に開始され、その効果も早い時期に現れたと見られる。一方、フランスの行財政改革は一定程度進展しているが依然として国営企業数も多く、改革の足取りは重い。またドイツは、旧東ドイツの吸収以後財政的な負担が増大していることが最大要因であるが、国内経済の低迷とも相まって構造改革への歩みも重い。我が国の状況は、81年の第2次臨調以来若干の改革努力は進展しているものの、本格的な改革はまだこれからといったところであり、表3の結果がその状況を的確に示していると言える。我が国の改革努力が遅れているこの状況は、04年11月8日に財務省の諮問委員会に提出された財政制度等審議会財政制

<sup>49</sup>表中の数字だけでなく情報のある年代を確認したので、デンマークは表3中の数字だけでは結果が異なっているが、1993年の78%が最高値であるので、1995年を網掛けとした。

<sup>50</sup> イギリスは英国大蔵省が発行する財務情報から、1858年以降の「Historical Series of Gross Nominal Liabilities of the National Loans Fund (formerly known as National Debt)」というデータをインターネット上で公表(Public Finances Databank, updated 9/11/04)しており、これによると、英国国債の対GDP比が100%を超えているのは1919年以降1964年まで続いており、最大では1947年の252.3%となっている。英国の場合は、ケインズによる福祉国家政策を採用して特に第二次世界大戦以後は拡大財政を取ったために対GDPで200%を超える長期債務を実施したものと見られる。

<sup>51</sup> この視点に立てば、ベルギー及びイタリアでも、フランス及びドイツと比較すると改革努力は進展しており、各年の財政赤字率は格段に改善している。次ページの脚注も参照。

度分科会資料<sup>52</sup> (ANNEX4, p2) での確に表現されている。右資料は我が国の10年後(2014年)の財政状況を予測し、「財政の危機的な状況を克服し、国債への市場の信認を維持しつつ、将来の潜在的国民負担率を極力抑制するために、「改革と展望」<sup>53</sup>の考えに沿った経済・財政運営が求められている」と述べ、財政改革はこれからという状況であることを示している。

高い長期債務残高は、インフレ率の上昇、高金利、為替の減価を招いて、経済活力を奪うものと考えられるので、政府財政を健全に保つという意味合いだけでなく、国民経済の安定化という観点からも、債務を減らすべきという考えに異論はない。もちろん、ある一時期にやむを得ず国債を発行して短期的に不足する税収を補うことは必要であるが、途上国で言われているのと同様、先進国の長期債務負担も持続性が問題である。過大な債務はいずれ財政を破綻させかねないので、持続可能なレベルに削減されなければならない。しかし国家の債務を減らすのはそう簡単なことではなく、根本的な行財政改革が伴わないとその実現は困難であり、その改革の方法論としてほとんどの国で、市場メカニズムの活用を中心としたNPMを具体的には採用している。

それでは、各国とも厳しい経済状況の中、困難な思いをしながら財政再建に取り組んでいるのはどういう理由があるのだろうか。一つは欧州に見られる傾向として、欧州統一通貨に乗り遅れないために無理を押ししてもマーストリヒト条約の経済収斂基準に合わせようとする理由である<sup>54</sup>。当然これも、将来の経済成長の恩恵に与るために無視できない理由ではあるが、これ以上に各国にとっての重大な問題は、少子高齢化社会を迎え、増え続ける義務的経費、つまり将来の年金負担をどのように実現していくかが国家財政の最大課題になっているのである。特に、国民負担率が既に十分高率に達している国では、これ以上の負担増を国民に求めるわけにもいかず、また社会が成熟化しており、今後高度経済成長のようなことが発生しないことは国民も納得済みである。そこでは、政府予算に対する国民のコスト意識が非常に高まり、持続可能な健全な財政を維持することを納税者は強く求めている。

このような中、援助資金の負担者である先進諸国の負担感は非常に高まっていると言える。特に米ソ冷戦以降、旧東側諸国による援助のオプションが無くなり、現在のDAC加盟国への負担は高くなった。多くのDAC諸国では80年代終盤までに維持していたODA負担割合を維持できなくなり、所謂「援助疲れ」という現象が90年代に入って観察されるようになった。表2の右端には91年当時の各国ODAの対GDP比の数値を掲載したが、それと比較して2001年には10年前よりもほとんどの国で負担額が減少している<sup>55</sup>。援助額削減の大きな事例としては、米国が90年代中に世銀等の国際機関へ拠出すべき金額を一方的に減額(米国の財政赤字が主

<sup>52</sup> 「財政制度等審議会財政制度分科会 歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料 平成16年11月8日起草検討委員提出資料」<[http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseic/zaiseic161108\\_a.pdf](http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseic/zaiseic161108_a.pdf)>で入手可。

<sup>53</sup> 「構造改革と経済財政の中期展望」(平成14年1月25日閣議決定)のこと。右資料は<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/0125tenbou.html>>で閲覧できる。

<sup>54</sup> 93年に発効した「欧州連合条約」(通称マーストリヒト条約)では、EMU(経済通貨同盟: Economic and Monetary Union)に参加するための条件を定めており、物価、財政、為替、金利の4つの経済収斂基準を設定した。この中で、財政の基準は、一般政府レベルの財政赤字をGDP比3%、グロス債務残高をGDP比60%以内にするというもの(田中, 2003年, p256 脚注)。この中で、債務残高だけ見るとベルギーもイタリアも資格無しに見えるが、財政赤字の大幅改善を果たしており、債務残高の60%基準については特別に緩和されている状態だと言える。EU加盟各国は「安定化プログラム(Stability Programme)」と呼ばれる経済収斂基準の達成状況をモニターする報告を行っており、目標未達のものがあればどのように達成するのかを示し、EUがそれに対しコメント、承認している。

<sup>55</sup> イギリスのみが10年前と同じ割合であるが、これは90年代中から後半にかけて0.30%を切る程度に落ち込んだ後に、ブレア政権になってから再び持ち直してきたものである。

な理由)したことで、スウェーデンが90年代前半の深刻な不況を受けてGNP1%負担維持を廃して通常のGNP0.7%負担にすると政策を変更したというものである<sup>56</sup>。ヨーロッパでは、90年代前半に比べて90年代後半には各国国民が途上国援助への優先度を低下させたという調査もある<sup>57</sup>。一般的なヨーロッパ諸国の財政状況を考えても、特に90年代前半の欧州の経済不況を発端として、援助予算を減らす要因には事欠かない<sup>58</sup>。

このように援助を負担する先進各国で感じられる援助予算の財政負担感が増し、90年代中から後半にかけて対国内総生産比において多くの国がその負担を減らしている。他方我が国は、政府による行財政改革へ向けた努力にもかかわらず、財政再建への具体的な目処が見つからないまま、財政赤字及び債務増大を深めている。

#### 八．外交と援助の関係変化、対途上国援助への具体的成果の要求の高まり

先進工業各国が援助予算についての厳しい見直しを迫られる中、90年代には貧困や環境問題についての各種国際会議が開催され、結果としてはMDGsに結実し、確実に貧困問題を改善していかなければならないという認識が高まった。当然これは、80年代から続いてきた先進各国における成果重視・結果志向という新たな行政運営における考え方が大きく影響したと考えられるが、米ソ冷戦の終焉によって、それまでとは援助に関する認識が大きく変化したことが指摘されなければならない。米ソ冷戦時代であれば、途上国側は自分の気に入らない援助を示された場合には、その援助供与国とは反対の陣営からの援助を求めれば良かった。しかし、旧ソビエト連邦の崩壊によって世界の資本市場が一本化したことに伴い、開発援助における資金源も一本化されたのである。その結果、米ソ冷戦時代に利用された戦略援助のように、成果がなくても莫大な資金投入が許容された時代は終焉し、援助供与国の国民・納税者からは通常の行政行為の一部であると明確に認識されるようになり、無駄な援助や効果の低い援助は行うべきでないという考えが定着するようになった。民間の投資銀行家であったウォルフエンソン氏が90年代中に世銀総裁に就任し、包括的開発枠組み(CDF: Comprehensive Development Framework)という考えを示し、また貧困削減戦略書類(PESP)が唱えられるようになり、具体的に貧困指標を改善することが開発援助の重大な課題として認識されるようになった。つまり、特に貧困問題に対する支援は、かつての援助合戦や外交の一部という認識の時代は終焉し、確実にこの問題を解決するための責任ある援助でなければならないと認識されるようになったのである。そうでなければ、MDGsや人間の安全保障という世界的な合意も、単なる見せかけだけの意味しかなくなってしまう。OECDも日本政府に対して貧困削減の主流化に積極的に取り組むよう勧告<sup>59</sup>しているのは、このような時代背景と無縁ではない。ポスト冷戦時代の援助の意味合いは、外交的に感謝されたり、覇権国に褒められればそれで良いという援助ではなく、被援助国の具体的な問題や課題

<sup>56</sup> Francisco Sagasti and Gonzalo Alcalde, "Development Cooperation in A Fractured Global Order, An Arduous Transition", IDRC 1999, Chapter 5

<sup>57</sup> Box, L., and A. Kruijer. "Rebuilding support for international cooperation: New constituencies in a global village". Maastricht: ECDPM. 1997

<sup>58</sup> 前出のマーストリヒト条約による経済収斂基準を維持するうえで援助予算の削減もあり得るし、また長期金利が高騰すれば利払い負担が高まり、それが援助予算削減の理由になりうる。経済成長の鈍化による税収低下も同じ。

<sup>59</sup> <<http://www.oecd-tokyo.org/theme/development/2003/20031215japanreview.html>>に、2003年に行われた対日援助審査(OECD開発援助委員会(DAC)レビュー)からの勧告内容が掲載されている。

(ほとんどは貧困問題)の実質的な改善のために、被援助国政府がオーナーシップを持って確実にその問題や課題を改善する政策が実施されることを支援する援助が必要になっている。そうであればこそ、援助に支出される税金について、先進諸国の納税者がその効率や効果について厳しくチェックする意味があるのである。冷戦時代の戦略外交の一環で行われた援助について、その効率や効果の事後評価に意味がほとんどないことを想像すれば、理解は容易である。ここでは、援助と外交の関係が全く無くなったと主張するものではない。援助全体の戦略性を考慮する際に外交的な配慮が必要であることは言うまでもないが、個別の援助案件や方法論については、冷戦時代ほど戦略外交的考慮が入り込む必要性はなくなり、援助本来の必要性を十分に追求することができる時代になったということを示唆している。

このように、援助と戦略外交が切り離されたという時代的な環境変化から、開発援助の世界にもそれまで先進各国の国内行政で試されてきたNPMが本格的に採用されるようになった。例えば、他の国内予算と同様に援助予算に関してもVFM(Value for Money:税金に対する価値)を明示的に示すことが国民・有権者より求められるようになった。この新しい潮流を最も明確に体现しているのが英DFID(Department for International Development)である。DFIDは、NPMの英国での全般的採用に伴って97年にエージェンシー化(我が国の独立行政法人がこれに近い)され、DFIDの3年ごとの目標を示した「公共サービス合意:PSA(Public Service Agreement)」にValue for Moneyが謳われている。例えば「03/06PSA」において提示されているVFM指標は「DFIDの全体予算の中で二国間プログラムが低所得国に配分される割合を、78%から90%に高める」というものがある。これは、DFIDが価値とする「貧困削減」を実現するための一つの重要な指標というわけである。この結果を見て、議会及び納税者はDFIDの仕事が「出したお金に値するものであったかどうか」を判断するのである。ここでの理解は、「開発援助は、より貧しい国の人々を助けるべきである」という価値に、国民・納税者が支持をし、それを政府(この場合DFID)が国民からのマンドート(委任)として目に見える成果(MDGs等の指標)を示すことが求められているのである。

このような要請は先進各国で高まっており、それぞれの援助機関の業績をどのように表現し、またどのように効果的な仕事をしたのかを議会や納税者に伝える必要性が高まっている。特に90年代を通じて完成してきた、国際的開発アジェンダとしての「貧困削減」課題、そしてその包括的な指標としてのMDGsというものが、援助機関として実現すべき「価値」として理解されるようになった。先進各国では、これを最も効果的かつ効率的に実現するためにそれぞれの援助機関の徹底した組織改革に積極的に取り組んでいる。その根本となっているNPMについて次に概観することとする。

## (2) ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)理論

ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)理論は、大住(2002)によれば「1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論」であり、「その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある」としている。過去には「行政管理(Public Administration)」シ

システムが行政運営の中心であったのだが、それに対して「経営」という概念を行政運営に持ち込んだという意味で新しいのである。

#### イ．科学的アプローチ重視の時代から、ビジョンや戦略等の「経営センス」の時代へ

多くの先進国の行政運営は、70年代までは主にマックス・ウェーバー（Max Weber）による「官僚制理論」及びW．ウィルソン（Woodrow Wilson）の「政治と行政の二分論」に基づいて行われてきており、その中心は「公平・無私」の「匿名」の専門家集団が、政治家が決定した政策及び法律に基づいて、規律ある行政運営を政治行為とは分離して行うというものであった。その背景には、「客観的に正しい結論」が専門家による科学的方法によって必ず得られるという、科学的アプローチへの楽観的盲信があったと言える。例えば「費用・便益分析」という公共政策を評価するアプローチは、50年代から70年代まで米国で最も追求されたが、行政内部でのツールに終始して、結局議会を含めた外部評価のツールとして完成することなく衰退した（大住，02，pp23-26）。先進諸国が直面した70年代及び80年代の不況の中で、「官僚制理論」や科学的アプローチの下では戦略的な判断を必要とする効果的な行政運営は行えず、むしろ議会や有権者に対してより分かりやすい実用的評価の方法論、つまり「顧客満足度」等の概念を中心としたアートとしての経営的手法が行政運営に求められるようになってきたのである。簡単に言えば、国民経済が右肩上がりの時代には、行政には特段ビジョンや戦略というものは必要ではなく、仕事の成果と関係なく予算が増大したので総花的な行政サービスが可能であったため、その選択や実施においては「科学的」と見なされる方法論はそれなりに機能できたと言える。しかし、右肩下がりの国民経済になるにつれ、何を重視して何を削減するのかという意志決定の部分において、有権者のコンセンサスを形成する必要があるが出てくる。しかも行政は単に与えられた計画や法律だけを実施する受け身の組織ではなく、当該行政機関が持てる資源を最大限に活用しながら、政治や有権者が求める目標を最も効果的な方法で主体的に実現するという「経営センス」が必要になってきたのである。

#### ロ．NPM理論を生み出した経済理論の展開

経済学的には、80年代から英米を中心として「新古典派」が台頭し、第二次世界大戦後に先進諸国が目指してきたケインズの拡大財政国家に対して、長引いた先進諸国の不況を背景に「政府の失敗」を主張し、「小さな政府」と資源配分における市場の優位性を説いた。特に新古典派の一部である「公共選択理論」は、官僚も含めて国家のアクターは自己の目的や特別の便益（レント）のために政治的権力や影響力を利用するので、右肩下がりの縮小経済を前提とした状況下では「官僚制理論」の官僚に効果的な資源配分は期待できないと考えた。一方、新制度派経済学においては、様々な制度が国家や市場を支えており、利己的な「合理性」を中心とした行動を様々な手段によって利害を一致させ、求める結果を得ようとする。その分析の中心となる考えが、「プリンシパル・エイジェント論」であり「取引コスト理論」なのである。「プリンシパル・エイジェント論」は、三権分立という一般的なチェック・アンド・バランスの関係以上に仕事の依頼者としてのプリンシパル（この場合、議会や中央政府）がエイジェントの成果を求める方法

論である。前出の英DFIDと議会の関係がこの代表と言える。また「取引コスト理論」は、「さまざまな種類の取引に最適な形態」に着目する考えである。例えば、市場取引の方が組織内取引よりも望ましい取引であれば、民営化やその他の方法により行政システムの外部に分離することである。「独立行政法人」という最近の我が国の制度も、このような新制度派経済学の考えに基づいている。

#### 八．NPMが目指すもの

NPMが目指しているものは、これまでの「行政管理」というものを一変させるまさに「改革」を実施することである。行政にマネジメント機能が必要になることの理由は、民営化し切れない部門や民営化することが不適切であるが、その運営には効率性の向上が求められるというような行政組織に対して、このようなエッセンスを導入し、行政の構造を「改革」することによって効率性を導入しようというわけである。玉村（玉村、2003, p181）によれば、NPMによる改革には次の5つの共通性があると言う。

- (1) 成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定
- (2) 資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施
- (3) 市場メカニズムの活用
- (4) 顧客起点による価値基準の明確化
- (5) 持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計

##### (1) 「成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定」

ウェーバー的な官僚組織においては、「能率性の追求を目的として、専門的職能による分業と命令系統の一元化に適するようデザインされた「ヒエラルキー構造の組織形態」を取り、法令や規則等の事前既定による統制が行われてきた」（玉村、2003, p181）。この「ヒエラルキー構造の組織形態」では、例えば、「縦割り行政」と呼ばれるように自分の部門と隣の部門がどのように協働するかどうかは問われず、自部門の活動を最適化・最大化することが追求されてきた。これは公共部門として取り組むべき問題がシンプルで、予算規模は毎年増大すると約束されていたような時代には適している組織管理形態であった。しかし、社会における問題が複雑化し、その解決のために、公共部門内部ではお互いに何の関わりもないとそれまで考えていた他部門との横のつながりの必要性が高まり、しかも予算は縮小する中で、あらゆるリソース（資金・人員・知識等）を駆使して社会や国民が求める成果・効果・目的を果たさなければならない時代となり、このような組織形態ではもはや新たな時代に対応することは不可能になった。そのため、成果を達成する権限を委譲され、一貫したプロセスを責任をもって遂行する「自律的な組織によるマネジメント」へと転換せざるを得なくなっている。

##### (2) 「資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施」

民間企業における資源利用を想像すると比較し易いが、ある製品の販売のために必要な経費がその年度予算に組み込まれていなかったとしても、その部門の責任者は、自分に付与された資源

配分の責任範囲内で最大限効率的なやり繰りを行い、成果（売り上げ・利益）が高まると信じる方法へ戦略的に資源配分を弾力的に行うことで、激しい競争の中で企業（又は組織）の生き残りを目指す。もちろん、その結果が成功であれば十分な報償が期待できるが、失敗すればそれに対する責任も引き受けなければならない。行政部門においても、この民間企業での例に近い柔軟な資源配分の権限とその結果に対する責任が求められるようになっている。

### （３）「市場メカニズムの活用」

NPMにおいて顕著な点は、市場メカニズムを可能な限り利用することである。この方法としては、公的部門の職場自体を「民営化」する方法、財・サービスを民間部門から購入する「民間委託」、また特定用途の補助金を消費者に与えて購入元を消費者に選択させる「バウチャー制度」、公的サービスを民間企業の資金によって提供する「PFI（Private Financial Initiative）」等がある（玉村，2003，p183）。これらを柔軟に組み合わせて、公的部門だけで実施する場合にはコストが嵩むものを、別の方法で置き換えるのである。これまで公的部門内でのコスト計測は困難なものとされてきたが、活動基準原価計算（ABC：Activity-Based Costing）<sup>60</sup>という方法論も確立してきており、「民間委託」する場合のコスト比較（公的部門だけで実施する場合と、民間委託した場合のコストの比較）が可能になり、行政サービスの原価コスト意識を納税者が高め、それを全体のコスト削減に役立つようにする目的がある。

### （４）「顧客起点による価値基準の明確化」

成果といってもどのような成果を目指すのかが明らかでなければならず、その重要な視点が「顧客」としての価値を起点に考えるものである。例えば、「公共図書館でベストセラーを数冊借りるケースについて、ABC手法でサービス原価を算出すると、個人の時間コストでは、合理性をもっていても、税金の使い方としては、利用者の受益にのみ著しく偏った実態にあることがわかる。（中略）例えば貸出中心のサービスであれば、コンビニを活用した方がコストが安くつく可能性や、ベストセラーの貸出にコストをかけるよりは、子どもたちが本に親しむプログラムを充実させたり、郷土史関連の資料の充実を図るといった選択肢も見えてくるのである」（PHP政策研究レポート，2001年，p5）。ここから分かるように、NPMによって単にコストを切りつめるということだけでなく、図書館利用者以外の関係者（特に納税者）も満足するサービスの提供が可能になる。

### （５）「持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計」

NPMにおいて全ての活動は、評価を受けて次々とより良い状況を目指していくダイナミックなものであり、従来の行政システムのように静的で変化することが少ないというものでない。そのため、NPMの中で評価は極めて重要な意味を持つようになる。従来の行政システムにおいては、法律で決まっている手順、また議会で決められた活動に対して、求められた通りのことが手順通りに実行できたかどうかを「会計監査」などが実行していたわけだが、NPMにおいては各組織に与えられたマニデート（委任）事項を果たしているかどうかの「行政評価」が極めて重要なものとなる。

<sup>60</sup> 行政機関による活動基準原価計算の説明は<<http://research.php.co.jp/seisaku/report/01-50d.html>>にある、『PHP政策研究レポート』（2001年5月、Vol.4 No.50）に詳しい。ここでの指摘は、民間企業に業務を委託した場合、最初は委託費を安くしていても独占状態になれば価格をつり上げる可能性もあり、アウトソーシング（民間委託）を進め

二．従来の行政システムとNPMの違い

NPMの特徴については以上の通りであるが、従来型行政システムとNPMの違いを比較してみると、その特徴は一層際立つ。その違いを表4に掲載した。ここでは、玉村(玉村, 2002, p185)に従って、ロール・ルール・ツールという三つの要素で行政システムを切り分けてみる。

ロール(役割)について明白なことは、まず行政の果たすべき役割が、「中身」を提供するものから、「枠組み」を提供するものへと大きく変化していることである。簡単に言えば、政府が自ら鉄道交通サービスという「中身」の提供を行う時代は終わり、公共交通機関のサービスを最も効果的に提供できる民間プロバイダーが提供すれば良く、政府が提供するべきものは公共交通機関の機能や安全に関する政策を「枠組み」として提供することである。従って、政府が提供するものは目指すべき業績目標等の「コンテキスト(文脈・状況)」であって、「コンテンツ」はそれを最も効果的に低価格で提供できる別の組織が提供すれば良いのである。

ルール(運営基準)については、行政システムが持つルールが「事前手続きによる統制」から「成果・結果による統制」に変化したということである。これまでの行政は、議会が決めた計画や企画を、ある事前に決められた手続きに従って実行するものであり、その手続きが決められたルール(会計規則等)から外れていないかどうかを確認するものであった。しかしNPMでは、議会が決めることはもっと高次の戦略的判断となり、行政はそれぞれに与えられた目的を最も効果的に実現することが期待される。つまり、その目的を実現するために資源と権限が与えられ、事前の目的に照らしてどれだけの成果が達成できたのかが測られるのである。

ツール(道具・手法)については、従来の行政システムにおいては管理の強化という部分にツールの重要性があったと言えるが、NPMにおいては改革を促進するための方法論が中心になる。それは上で説明したような、(1)成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定、(2)資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施、(3)市場メカニズムの活用、(4)顧客起点による価値基準の明確化、(5)持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計である。

表4：従来型の行政システムとNPMの違い

マネジメント機能	従来型の行政システム	NPM
果たす役割 (ロール)	公共的な「コンテンツ(活動)」の提供	成果の効率的な実現へむけた「コンテキスト(文脈・状況)」の提供
運営基準 (ルール)	事前規定による統制 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 手続き・プロセスの重視</li> <li>・ 事前に規定された活動内容と手続きによる運営</li> <li>・ 手続きの適格性に関する監査</li> <li>・ 請求ベースの情報公開による説明責任の留保</li> </ul>	成果・結果による統制 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 顧客への提供価値の重視</li> <li>・ 権限委譲と業績契約による自由度の高い運営</li> <li>・ 効率性・生産性・有効性に関する評価</li> <li>・ 業績契約による結果責任の追及</li> </ul>
道具・手法 (ツール)	管理・統制方法の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 役割分担の改善(中央 地方、官民、官官)</li> <li>・ 事前規定の詳細化・内部規制の強化</li> <li>・ 定数削減、組織の統廃合</li> <li>・ 議会による直接統制の強化</li> <li>・ 削減/是正のための評価活動の実施</li> </ul>	改革イニシアティブを引き出すための環境整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定</li> <li>・ 資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施</li> <li>・ 市場メカニズムの活用(強制競争入札、民営化)</li> <li>・ 顧客起点による価値基準の設定</li> <li>・ 持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計</li> </ul>

出典：玉村雅敏「第5章 NPMとは何か」中P187、[表5-1]。山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版 2003年)

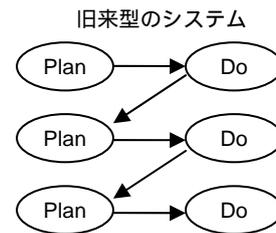
これら三つを表にすると、表4のようになる。

の上でもABCやABM(Activity Based Management)は重要なツールになるとしている。

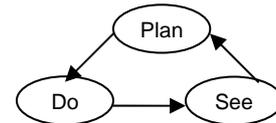
図7：行政機関の業務の流れ

ホ．NPMのマネジメント・サイクル及び行政評価

上で見たように、NPMは成果・結果による統制がルールなので、NPMの実践への適用の中で重要になるのは、この成果・結果の計測である。しかもこれは一回だけ発生するというものではなく、毎年継続的にその計測が行われ、またそれを元にして次の計画策定に活かされるわけであるから、それが「サイクル」として定着されるようになる。図7で見ると、下の図に当たる「マネジメント・サイクルの導入」によって、計画(Plan)、実施(Do)そして評価(See)から、再び計画(Plan)に戻ってくる。一方、伝統的な行政システムの中では、行政の評価システムというものの必要性は認められず、「Plan-Do」のサイクルが継続するだけである。大住は



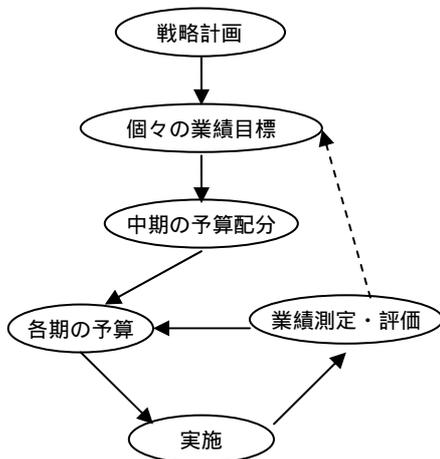
マネジメント・サイクルの導入



出典：大住莊四郎『パブリック・マネジメント』(日本評論社 2002年) p51 図4-1

「議会で決められた施策・事業をあらかじめ決められた手続きどおりに実施すれば、当然のこととして当初予定された施策・事業の効果が自動的に発揮される」と考えられたからだと説明する(大住, 2002, p50)。この点から考えれば、政府による会計検査や行政監察は、NPMで想定する「評価(See)」とは異なるものとして理解<sup>61</sup>され、議会で決められた通りに実施されたのか、また会計基準等の既存の規則に則っていたのかどうかという事前規定との比較によって評価される。

図8：業績・計画・予算のリンケージ



出典：大住莊四郎『パブリック・マネジメント』(日本評論社 2002年) p30 図2-2

マネジメント・サイクルにおいては、それぞれの活動が実施されるとそれについての業績特定と評価が行われ、それが予算配分の決定や、全体的な業績目標に対するフィードバックにも役立てられることになる。図8に示されるように、計画の大元になっているものは「戦略計画」で、個々の業績目標はそのブレークダウンとして存在している。ここで理解されることは、前出の「Plan-Do-See」サイクルは、図8中下方の「各期の予算 - 実施 - 業績測定・評価」とが一对一に対応するものだけということである。そして、それ以外のプロセスとして、「業績測定・評価」が「個々の業績目標」に測定・評価結果をフィードバックすることで、中期の予算配分へのフィードバックを果たすことと、また更に長期的には戦略計画そのものへもフィ

<sup>61</sup> 山本(山本, 1997)によれば、我が国の会計検査はマネジメント・サイクルの最終段階の評価に位置するものではなく、予算過程全体を独立的な見地から監視・監督する存在だとする。その一方、先進諸外国と比較すると、我が国とドイツの会計検査においては元々業績検査(経済性・効率性・有効性の検査)が行われており、現在の行政評価に通ずる側面はあるとしている。しかし、アングロサクソン系のNPMで行われている業績検査は政策を評価の単位としているのに対し、我が国では特に政策を構成する個々の事業を評価の単位としているという違いがあるという。山本は我が国の会計検査院がNPMで求めている行政評価に一足飛びで移れるとは考えておらず、不正や間違いの摘発型の検査ではなく評価・分析能力を持つ職員の育成と、既に専門知識を持つ人材の中途採用などが必要としている。

ードバックがなされることになる。このようにNPMの「Plan-Do-See」サイクルは、「計画・予算・業績」のそれぞれのリンケージを強く求めるものであり、その個別の業績目標についての成果を明確にし、また予算配分についても「VFM(税金に対する価値)」を明確にして、支出予算自体の適切性を認証する。

行政評価を行うためには、最も上位の戦略計画(或いは更に上位の国家戦略や国家政策等)が策定されている必要がある。その戦略計画の実現のために、それぞれの業績目標が設定されており、その目標(Objectives)を実現するために活動(Activities)が存在し、その活動の効果を行政評価が評価する。評価の目的の違いによって、最小単位の「活動」レベルの評価が行われることもあれば、最も上位の「戦略計画」を評価することもある<sup>62</sup>。

評価のために把握すべき項目は「Input」「Output」「Outcome」であり、それぞれ次のように定義される。「Input: 使用した経営資源。その活動に必要なすべての経営資源を費用として把握する<sup>63</sup>。」、「Output: 住民や国民に提供された財やサービスの量。公共サービスの時間や回数、施設の整備状況など数量で示す。」、「Outcome: 施策を実施したことによる住民や社会への影響度(住民の効用の増大や満足度など)」と説明される(大住, 2002, pp51-52)。行政機関が行う活動は、インプットからアウトプットが生み出されるプロセス(或いは「生産プロセス」)に該当する。アウトプットは実際に産出ないし生産されたものであり、アウトカムがそれによってもたらされた効果ということになる。しかし、ここでのアウトカムは中間的な指標である場合もあり、社会全体への最終的なインパクトとしてのアウトカムは、更に別の指標を取ることもある。

行政評価の基準は、三つのE(Economy, Efficiency, Effectiveness)が重要であるとされている(大住, 2002, pp53-55)。Economy(経済性)は、「アウトプットを一定としてインプットの最小化を図ること」、Efficiency(効率性)は、「インプットを一定としてアウトプットの最大化を図ること」、Effectiveness(有効性)は、「アウトプットを通じてアウトカムを達成すること」とある。経済性及び効率性は比較的近い概念であるがそれぞれ役割が与えられている。有効性を知るためには、アウトプットとアウトカムの間の因果関係が重要になる。民間企業の場合は、この三つのEのうちEfficiencyが最も重要な基準となり、それ以外はそれほど重要ではない。公共財の産出を目的とする公共部門においては、インプットにつながるEconomyについては容易に計測可能であるが、それ以外のEfficiencyとEffectivenessについては容易に計測できない。そのため、業績指標による業績測定や業績評価というものが必要なのである<sup>64</sup>。

## へ. NPMの予算・財政マネジメント

NPMを採用するに至ったほとんどの先進諸国では、表3を再び参照すれば、80年以降財政赤字が拡大し、政府債務残高の対GDP比は100%を超える国も現れた。しかし、90年代後

<sup>62</sup> 評価単位について上記の脚注(アングロサクソン系の評価と日本の評価の単位の違い)を参照。

<sup>63</sup> 前出の「活動基準原価計算:ABC」参照。

<sup>64</sup> 行政評価についての課題はいくつかあるが、主要なものを取り上げると、アウトカム(有効性)評価を執行部門のフィードバックの手段として活用するには、他の活動の影響や外的要因との区別のために、アウトカムへの因果関係評価が必要になること。公共部門による戦略は、相反する目的(例えば産業振興と環境保全)がかちあう場合が多々あり、戦略策定の過程には多くの困難を伴うこと。また、行政側にとって評価し易い単位は個別案件(プロジェクトや事務事業単位)であるが、住民や国民にとっては政策に関わるものの評価の方が分かりやすいと言われており、評価の目的によって評価の視点も変わってくる。特に評価についての各種問題に関しては、森田智『JICAにおける結果重視マネ

半には多くの国で財政再建が進んでそれらの問題が解消に向かった。一方、日本の債務残高は2004年度末で対GDP比約143%（見込み）<sup>65</sup>であり、OECD諸国中最悪の状態である（田中，2002，p256）。政府の財政赤字が何故発生するのは、政治経済学の格好の研究対象となっており、現代民主主義のしくみ自体にその原因を求める考えや、政治家及び政府に財政を透明化するインセンティブがないという考えが提示されている。税は国民から広く集められてプールされて共有されるが、それを利用する人々（政治家、省庁、利害関係者）は可能な限り税のプールからお金を引き出そうとするので、赤字は拡大し続けると考えられ「共有資源問題」と呼ばれる（田中、2002年，p257）。いずれにしても歴史が示すところは、均衡財政を維持するインセンティブは政治家にも官僚にも弱いということである。

行政によるこれまでの財政管理技術には、支出予算を縮小するための技術はほとんどなく、むしろ支出予算を拡大するための技術を発展させてきたと言える。例えば、単年度ベースの予算は中期的なマクロ経済と各年の予算との関連性を不透明にして財政管理をあいまいにする。また技術としての増分主義（前年からどれだけ増えたか減ったかを示す方法）や、インプット・コントロール（アウトプットやアウトカムでの管理ではなく、投入額の多寡で予算を管理すること）

項目型予算（line-item budget）方式（人件費、事業費、旅費等の項目で管理する方法）そして現金主義（現金情報だけの会計はストックの情報が無く、固定資産の計算や管理を適切に行うインセンティブを減じる）という方法が、伝統的システムの中で中心的な財政管理技術として使われたが、これらは全て各セクションの予算を増大させるうえでは最も効果的であっても、それを削減したり効率的な支出体系にするという点ではほとんど用を成さない。このような技術は、結果として長期的な経済停滞の中で赤字財政状態から脱する方法を示せないまま、新たな時代の異なる財政管理技術が登場するのを待たなかったのである。経済全体が急激に成長し続けたり、また増税を継続し続けられる状態は通常では考えられない。特に国

**表5：予算システムの各方法論における転換  
旧方法論の転換理由と転換後の利点**

伝統的予算システム		NPMによる予算システム
<b>単年度主義</b> 予算は毎年議会が議決し、効果的な予算配分は困難。莫大な後年度負担を隠せる。また予算が余っても翌年度削られることを恐れて不必要かつ無理な予算消化を行う。	→	<b>中期的財政フレーム</b> 中期的なマクロ経済との関係を十分考慮して、歳入・歳出総額のコントロールを可能にする。予算上限（シーリング）の設定、重点化、効率化のルールの明確化。
<b>増分主義</b> 歳入予算が毎年増大する高度経済成長期には有効であった方法。全体構成は変わらず、予算の増減額分のみを示して予算管理を簡便にする方法。	→	財政の縮小に伴い、「増分」自体が存在しなくなる。 資源配分の重点化、効率化を図る観点から、結果や成果とリンクのない予算の増減に意味はない。また重点の無い予算の戦略的・積極的削減が必要となる。
<b>インプット・コントロール</b> 資源配分の意志決定を投入金額の多寡で行う統制方法。結果や成果と関係なく、事前の説得・根回しによって予算を最大化しようとする。	→	<b>アウトプット、アウトカム（結果や成果）による統制</b> 結果や成果に基づいて予算額を統制する方法。パフォーマンスが悪ければ予算削減、良ければ予算増額という、正しいインセンティブ付けを行う。
<b>項目型予算（Line-item budget）</b> 人件費、旅費、物件費等の費目毎の管理なので、それが何のプログラムに役立ったのかが分からない仕組み。また費目間での予算流用の弾力性に欠けるので、変化する状況に合わせて予算配分をし直せない。	→	<b>一括型予算（Global budget）</b> 組織全体やプログラム全体としての予算を一括して承認し、その中身はその組織の長に任せられており、柔軟な予算配分を可能にする。またプログラム毎のコスト算定を可能にし、民間委託等を容易にできる。
<b>現金主義</b> 現金主義では行政サービスのフルコストが分からず、またフローとストック両方の情報がなく、全体の資産状況が不明確。減価償却等のコストが認識されず、固定資産管理を杜撰にしがち。	→	<b>発生主義</b> 民間企業と同じように貸借対照表と損益計算書等から、行政の経営成果が判断できるようになる。また民間と同じような会計基準の採用により、政府と民間で監査人の共有等が可能になり、リソースの節約にもなる。

出典：田中（田中，2002年，p258）の「[表8-1]予算システムに内在する基本的な問題」を参考にし、また田中（田中，2002年）全体を参考に筆者が作成。

ジメント（RBM）の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』（JICA，2003年）にまとめて紹介されている。  
<sup>65</sup> 財務省ホームページより。「我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移、及び対GDP比（2003年12月現在）」参照。< <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryousy1608h.pdf>>

民の税負担が既に高率であるような国において、莫大な赤字財政を脱するための方策として一層の増税は全くオプションではないので、それ以外の方法を探すしかなかったのである。そのため、長期間の不況が継続した国においては、国民も政府も国家財政を安定させることを最重要政策とするようになる。冒頭の主要先進各国が財政赤字を減らすようになったのは、まさにこのことを示している。赤字財政の国家が均衡財政を実現するための方法として現在知られている唯一の方法は、NPMの採用によって、国家財政赤字を拡大しない健全な国家財政運営を行うことである。個別の方法論の改善がどのようになるかについては、表5を参照されたい。これを逆に説明するとすれば、国家経済が急激に拡大することが期待できるような新興国家では、恐らくNPMの手法は重要でないが、国家経済の急速な拡大が期待できない国家や国家経済が長期間停滞しているような場合、また、特にHIPCの管理下において債務・予算管理を十分に行う必要があるようなアフリカの最貧困国においてはNPMの手法による国家財政規律の改革は、極めて重要な方法論というだけでなく、必要不可欠な選択だと考えるべきである。

田中によれば、「共有資源問題を解決するためには、政府支出の便益を受ける者と費用を負担する者が乖離するという財政の外部性を内部化すること、すなわち、予算編成において、さまざまな施策の費用と便益を一致させるような仕組みやルールを構築することが必要となる」と述べている。その上で、ポテルバとフォン・ハーゲン (Poterba and von Hagen) による「権限の集中化」と「透明性の向上」が財政健全化の鍵であると説明する。これは、政治的な意志決定を要するものについては内閣に権限を集中させ、資源配分の優先順位付けや政府全体の政策目標の設定についてはトップダウンで各現場に指令を与えるというものである。一方、運用レベルの意志決定においては、各現場に権限を分権化・分散化させて、一定の予算の枠内での予算流用などを柔軟に行って最も効果を上げるような活動を行うということである。田中は、前者を「戦略的レベルの意志決定」と呼び、後者を「運用レベルの意志決定」と呼び、集権化と分権化の意味合いと必要性について区別している<sup>66</sup>。

資源の効果的な配分を行ううえで欠かせないのが、全体予算における中期的な財政運営予測である。これがあいまいであると、長期的な債務を持続可能なレベルにして財政の健全化を図ろうという政府全体としての目標に対して毎年の予算が貢献できなくなってしまう。NPMを採用している先進諸国及びEU加盟国などでは既に中期的財政フレームワークという仕組みがあり、国毎に工夫して最も効果的な中期フレームになるようにしている。その具体的な状況を表6に示した(田中, 2002年, p268, 表8-2)。

ここでまず分かることは、中期的財政フレームワークの期間が3年から5年間であり、ほぼ毎年計画を改訂(ローリングプラン)して議会に提出し、財政赤字の幅や債務の限度について何らかの基準(欧州諸国の場合はマーストリヒト条約、それ以外は独自の基準)を持っているという点である。田中は、このような中期的財政運営のフレームワークは60年代の英国や当時の西ドイツなどで試されたが、初期の仕組みは歳出をコントロールできなかったこと、そして経済成長の見込みが楽観的であったことなどからうまくいかなかったが、そのような失敗の経験から各国において厳密な経済成長予測や歳出シーリングの設定などによって、その運営の確実性を高める

<sup>66</sup> 田中は同時に、集権化と分権化の両立は簡単でないと指摘している。「財政当局が省庁に対して、そして省庁がエージェントに対して管理を強めると、業績・結果志向のマネジメントが損なわれる。逆に財政当局や省庁のコントロールが弱くなると財政規律が弛緩したり、説明責任が弱くなる。各国は、集権化と分権化をいかにバランスさせるかという

工夫がなされ、上記の表6のような内容に進化してきている(田中、2003年、p267)。

減少する国家予算に対応しながら、しかも将来に必要な義務的経費(主に年金等)を確保するための予算・財政マネジメントが必要になっている。国家財政の危機を早めに察知し、それへの対応を真剣に考えてここにあげたような改革を迅速に実践してきた政府ほど、その後の財政状況が良いことは改めて指摘するまでもない。NPMは、経済発展が成熟期を迎え、それまで並みの経済成長を達成することが困難になり、しかも年金や失業保険等の社会保障関連の義務的経費が大きくなってしまった国々において、しかも国民負担は既に十分以上あるという中で、長期債務負担を持続可能な状態に保ちながら、それらの必要な財政支出を確保していくための重要な方法論である。これは単に、新しい技術を表層的に取り込めば足りるのではなく、行政運営の全体における変革がなければ、それを達成することはできない。欧州諸国では、各国とも苦しい財政状況の中、国家財政の持続性を確保するために、困難な改革を実行して、その成果が既に現れている国もある。

表6：諸外国における中期的な財政運営のフレームワーク

国名	年数	歳出計画の取扱	財政運営の目標・ルール
英国	3年	2年ごとに計画を改訂(省庁別歳出限度額等は実質的に2ヶ年予算、3年目は次の計画で改訂)	景気循環を通じてネット債務残高をGDP比40%以下(根拠:「財政安定化規律」)
ドイツ	4年	毎年計画を改訂(歳出の細目が数値目標として設定され、将来の予算編成の前提、経済安定成長促進法により中期計画の策定が義務)	一般政府財政赤字3%、グロス債務残高60%(根拠:マーストリヒト条約)
スウェーデン	3年	歳出総額は3年分を議決(法的な拘束)主要経費別上限額の計画は毎年改訂(規定の歳出総額の範囲内)	景気循環を通じて一般政府財政黒字を2%以上(根拠:EUへ提出する「収斂計画」)
オーストラリア	4年	毎年計画を改訂(省庁別歳出額等はベースラインとして将来の予算編成の前提)	景気循環を通じて財政収支均衡(根拠:「予算公正憲章法」)
ニュージーランド	4年	毎年計画を改訂(省庁別歳出額等はベースラインとして将来の予算編成の前提)	景気循環を通じてグロス債務残高をDGP比30%以下(根拠:「財政責任法」)
米国	5年	大統領が提案する見通し(予算編成権を持つ議会も独自の見通しを作成)	(義務的経費に対するPay-As-You-Go原則等)

注)年数は予算年度+将来計画の合計年数

出典:田中秀明「第8章 資源配分と予算の戦略的統制」中P268、[表8-2]。山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版 2003年)

### (3) 援助とNPM

ニュー・パブリック・マネージメント(NPM)は先進国だけで適用されているわけではなく、既に開発途上国においても広く適用されている。NPMの起源になっている新古典派経済学は、開発途上国においてIMF及び世銀が実施した構造調整プログラム(SAP)の起源ともなっており、新古典派経済学をキーにして、途上国向けの新たな援助とNPMの関係は近い。SAPは80年代から開始されて途上国の大幅な財政改革を求めたが、その社会的影響が問題となり90年代後半には貧困削減戦略書(PRSP)へと転換を遂げる。PRSプロセスは事実上の「第二世代の構造調整」<sup>67</sup>であり、途上国政府の改革が中心的なテーマであることに変わりはない。特

点に努力を払っている。」(田中、2002年、p265)

<sup>67</sup> 秋山スザンヌ「開発援助の新しい潮流:分権紹介 No.25」によれば、UNCTAD, "Economic Development in Africa; From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?" (2002)では、「PRSPのマクロ経済政策と構造調整プログラムの内容

に、セクタープログラム等の新たな援助手法も、最終的にはより効果的・効率的な行政サービスが実現できるようになるための改革を目指している。本節では、初期のNPMの状況と近年のNPMとを区別し、またSAPとPRSPプロセスを区別し、それぞれの時代背景を合わせて比較して、アフリカ援助において見られる状況を浮き彫りにする。

**イ．構造調整プログラム(SAP)とNPMとの関連性**

先進諸国での諸改革と開発途上国での構造調整も、それらが導入されることになった発端が経済危機であったことは共通しているが、それを推進する役割を果たしたのは先進国の場合はそれぞれの国内の勢力であったが、開発途上国の場合は国外の勢力(この場合主にIMFと世銀)が中心になったという違いがある。

ラルビの説明を表7にまとめたが、上から順番に見ると、まず70、80年代に発生した先進国及び途上国における経済危機が、パブリック・マネージメント改革の出発点となっている。その改革の主眼は先進国では公共サービスの効果と効率性追求にあったが、途上国においては構造調整融資の条件として与えられたもので、公的債務を削減する努力と国際収支不均衡の是正を求められた。どちらの考えも新古典派を基礎としているので、国家の役割縮小と市場の役割拡大を求めた。政治的には、先進国では保守政権の伸張<sup>68</sup>による新古典派経済学の台頭、途上国では、全般的な政治の不安定化が冷戦の代理戦争などを背景として起こり、IMF及び世銀からの圧力によって構造調整プログラムを受け入れざるを得なくなる。一方、先進諸国においては情報通信技術の発達により、改革を支える事務処理の高速化や効率化が改革を後押しし、またそのような面も含めた先進国の改革成功事例がまた途上国側でも学習された。最後の点として挙げられているのは、NPMによって行政の会計にも民間企業の手法(主に原価計算や財務書類作成)が導入され、民間の会計士が行政のコンサルタントとして参加が可能になったことを受け、大手の会計コンサルタント会社がNPMの方法論を世界的に広げる役割を果たしている。

初期のSAPに関する批判に良く見られるものは、「国家はあまりに市場に介入し過ぎて市場が機能しなくなっているため、国家を市場から退出させるべきだ」という点で極端な

**表7：先進国と開発途上国でのパブリック・マネージメント改革のための動機付けのまとめ**

先進市場経済圏	危機・調整経済圏
70年代と80年代の経済財政危機	経済財政危機の甚大な影響。また70、80年代を通じた増大する債務負担。
公共サービスの効果と効率性追求	IMFと世銀によって支持された構造調整融資条件；公的債務の削減努力と国際収支不均衡の是正
70、80年代の政策形成において「ニュー・ライト」/新古典派の優勢。市場と競争、また国家の役割の最小化を主張。	80、90年代に構造調整と経済自由化政策；政府の大きさと役割を縮小させる努力。
政治的コンテキストの変化 - 保守政府が政権に就く。例)70、80年代の米英。	政治的及び政策的に不安定化。行政機構の失敗と、それらの改革とキャパシティー構築の必要性。共産主義と中央計画の崩壊。グッド・ガバナンスの要求と行政及びマネージメント改革とのリンク。ドナー圧力。
変化を促進・支援する情報技術の開発。	先進国の経験からの学習。英国や他の先進国の改革のデモンストレーション効果。政策移転。
NPM教義を心構する国際マネージメント・コンサルタントのネットワークの成長と役割。	改革のアドバイザーとしての、国際マネージメント・コンサルタントの技術協力と影響。

出典：Larbi, (Larbi, 1999, p11), Table 1を筆者が翻訳。  
最後の「国際マネージメント・コンサルタント」の例として、Pricewaterhouse Coopers (英国系企業)及びPublic Administration Service (米国系企業)の名前を挙げている。

を詳しく検討すると、それらはいわゆるワシントン・コンセンサスが支持する政策的助言と決して根本的に相違するものではないことがわかる」とし、PRSPプロセスは「第二世代の構造調整」と述べていることを紹介。資料は次のURL < [http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/No.25\\_J\\_-UNCTAD\\_revised.pdf](http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/No.25_J_-UNCTAD_revised.pdf) >。

<sup>68</sup> ニュージーランドで最初に改革に乗り出したのは労働党政権であるため、必ずしもこの区分は絶対的ではない。また、米国では具体的に財政赤字が削減されたのは民主党政権になってから、またブレア英労働党政権も改革には熱心。

対応を取ったということである。例えば、多過ぎる国営企業、多過ぎる国家公務員、多過ぎる予算支出等を切りつめ人員整理をする（downsizing and retrenchment）ことがSAPの重要目的だったという。焦げ付いた国家財政を立て直して、巨額の借金返済を継続できるようにするためには、このような「単純な改革」が求められたと言える。そのために、途上国政府は大量の公務員の人員整理、急激な政府支出カット、ユーザー・フィー（利用料）の保健や教育への適応によりそれまで無料であった社会サービスを有料化した。多くの補助金がカットされ、国営企業等への赤字補填が縮小したが、同時に食糧等の国民の生活基礎物資に対する補助金もカットされた。他方、SAPの効果と言えるかどうかの判断は分かれるものの、ンドゥルによれば、「アフリカではインフレの低下、財政赤字や貿易赤字の縮小が見られ...（中略）1990年代後半までに31カ国のアフリカ貧困国では財政赤字が贈与受け取り前に対GDP比5.2%に低下、贈与受け取り後ではそれが2.5%にまで低下した」（ンドゥル、2003年、p35）という状況にまで改善しており、80年代から開始したSAPはそれが目指した基本的な効果を上げるのに10年以上の道のりが必要だったと理解することができる。

初期のNPMに関しては、80年代初期の英国サッチャー政権や米国のレーガン政権による改革が有名であり、「小さな政府」を目指してそれまでのケインズの福祉国家から大きく方向転換した。サッチャー政権による改革もその功罪が指摘されている。「財政赤字の拡大、インフレの昂進、マクロ経済の不安定化」を抑制した一方で、失業の増大、またインフレの乱高下、マクロ経済の振幅を経験した<sup>69</sup>。米国の場合は、減税と防衛費増額を中心とした改革であり、その経済的效果という面からは巨額の財政赤字のみを残したという意味で批判も多い。ニュージーランドでも84年という比較的早い時期からNPM関連の改革が開始されたが、その状況について包括的な研究を行った田中によれば、80年代初期の改革が全体的なパフォーマンスへの効果を上げるまでには10年はかかっており、しかも改革の方法論についての途切れることのない工夫と努力の過程を経て90年代にようやく果実を手にしたと見ることができる（田中、2004b）。その意味で、NPMも現在に至るまでには様々な学習プロセスを経て発展していると言うべきである。

このように、SAPと初期のNPMについて共通する点は、「大きな政府」から「小さな政府」を目指して急激な改革が行われたために、その影響もまた大きな振幅があったものと理解される。SAPについては外部からの強制的な適用であり、特にアフリカ諸国での社会的影響の大きさがあったが、90年代後半までにインフレ抑制や財政赤字縮小についての一定の効果がようやく認められるようになった。一方、英国やニュージーランドの経験からも分かるように、NPMの改革を行ってもその成果はすぐには出ないので、改革努力を維持することが重要であると言える。

#### □ 貧困削減（PRS）プロセスとNPM

次に近年のNPMと貧困削減（PRS）プロセスは、具体的にはどのような共通性を持っているのであろうか。その状況を比較してみる。

本報告で紹介しているNPMはほとんどが近年の成果を踏まえた比較的新しいものであるが、それでも、上の「イ．構造調整プログラム（SAP）とNPMとの関連性」で紹介したような、

<sup>69</sup> みずほ総合研究所『みずほレポート、英国構造改革の再評価～英国経済好調の背景を探る～』（2004年11月）pp7-8。

初期のNPMというものが存在した。近年のNPMと初期のNPMの違いは、本間及び齊藤<sup>70</sup>によると、「米英をはじめとしたNPM適用の先進国では、初期段階で抱えた課題のいくつかを克服するシステムづくりを進めており、その核心は次の3点に集約される」として、(1)戦略計画を核にした情報開示システム、(2)予算へのリンク、(3)自治体へのベンチマーキング導入、を挙げている。この(1)と(2)は、本報告の図8で示した「業績・計画・予算のリンケージ」に表していることと密接に関係しており、政策と予算と評価を戦略計画のレベルで示していくことは、比較的最近になってから実践され始めたことだと分かる。(3)については、「行政サービス分野にサービス水準について自治体間で比較しうる基準を設け、これに基づく業績評価を公表することで競争メカニズムが機能するようなシステムづくりを行うことである」(同、本間及び齊藤)とあり、地方分権化する中で重要になってくる点である。

上で見た初期のNPMの状況と勘案すれば、近年のNPMにおいてはマネジメント・サイクルの中でも戦略計画や予算との関連が強調されるようになり、また各種の異なるサービスを比較するためのベンチマークの設定などが行われるようになったとことだと言える。従って、前節の「(2)ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)理論」で説明した多くのテクニックは既に初期段階(80年代)で存在していたものと見られるが、表4で表されたような全体のつながり(ロール、ルール、ツール)や、図8での「業績・計画・予算のリンケージ」、また中期的財政フレームの新しい方法論等については、最近になってから確立し始めた内容だと考えることができる。

PRSは、99年の世銀・IMF機能改革で発案された戦略書のこと、一般的にはPRSPと呼称される。HIPC s(重債務貧困国)イニシアチブと関連し、PRSの策定をHIPC s対象国に求めた。PRS自体は「当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等)が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てたその国の重要開発課題とその対策を包括的に述べた、3年間<sup>71</sup>の経済・社会開発計画<sup>72</sup>である」(JICA, 2001)。そして、PRSの基本理念は次の5つである。(1)途上国主導(オーナーシップ)、(2)結果重視(目標設定)、(3)包括的アプローチ、(4)パートナーシップ、(5)長期的視野。これらは、NPMの特徴と比較すると、どうなるであろうか。表4と比較する形でタンザニアを事例としてまとめてみた(表8)。

まず「ロール」については、PRSは国家の経済・社会開発の戦略であるという点で、PRSは「成果の効率的な実現に向けた「コンテキスト(文脈・状況)」の提供」そのものであることが理解される。

「ルール」は、PRSでは結果重視(目標設定)であるので、NPMの「成果・結果による統制」と一致する。PRSでは目標を設定し、それがどれだけ達成できたかを計測する必要があるため、当然ながら成果・結果の計測(貧困モニタリング)は極めて重要であり、それをどのようにして今後パフォーマンス予算等を取り入れていけるかが課題である。また「権限委譲と業績契

<sup>70</sup> 本間正明・齊藤慎「地方財政改革」(有斐閣)の第一部「抜本的改革に向けて」2項「NPMの先進事例」(P157~158)に説明されているもので、ここでの直接の引用は<<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/6439/final.html>>「究極の「行政評価システム」」at「市民による「行政評価の部屋」」から。

<sup>71</sup> 現在、第二世代PRSに入ろうとしているタンザニアでは、3ヶ年でなく5ヶ年のPRSとすることで合意している。これは3ヶ年では、どのような具体的成果が上がったのかが見えにくいので期間を長くすべきという理由による。

<sup>72</sup> NPMのコンテキストから考えれば、「計画」と「戦略」は異なるものであるため、これは本来は「戦略」乃至「戦略計画」とすべき。

約による自由度の高い運営」という点に関しては、アフリカ諸国の場合は一般財政支援やセクター財政支援(バスケット支援含む)等が開始されており、その目的は途上国政府が自由裁量を持つ予算の度合いを増やし、それを自らの意志と目的を持って予算配分を行い、それを確実に実行できるようにし、国家財政の利用度を高めようというものである。つまり、責任とその責任を果たすための道具(この場合財政)を途上国政府自身に与え、それを自ら効果的に利用してPRSの目的を達成するように促すことである。ここで重要な点は、全体として「成果・結果による統制」を実現することであって、個別の技術(パフォーマンス予算等)について直ちに実施しなければならないということでないことは注意しておく必要がある。

ツールについては、民営化や公務員改革、また公共財政改革等において若干の成果があるものの、先進国での事例に見られるほど進捗しているわけではない。ラルビ(Ralbi, 1999)も、アフリカ諸国における地方分権、財政管理、パフォーマンス契約、民間委託等を分析し、個別の技術については途上国政府のキャパシティーの低さから十分な適用ができていない国が多いわけではないことを指摘している。これらテクニックとしてのNPM手法は、SAPの時代からアフリカ諸国に定着をはかろうと試みられてきているが、なかなか上手くいかなかったことを示している。この点を考えれば、SAPのような目的(戦略計画)を持たないテクニック、或いはツールは、そう簡単に異なる社会に定着するものではないのだろうと想像される。PRSのように、戦略計画を持って、その中での位置づけから個別のツールを必要とキャパシティーに応じて漸進的に導入することの必要性は、改めて考えるまでもない。

表8：PRSプロセスに則った途上国行政システム

マネジメント機能	NPMに則った援助行政システム	PRSプロセスに則った途上国行政システム (タンザニアPRSを例)
果たす役割 (ロール)	<b>成果の効率的な実現へむけた「コンテキスト(文脈・状況)」の提供</b>	<b>国家の経済・社会開発のコンテキストを示した戦略書としての「PRS」を、途上国主導で作成。戦略は包括的。</b>
運営基準 (ルール)	<b>成果・結果による統制</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>顧客への提供価値の重視</li> <li>権限委譲と業績契約による自由度の高い運営</li> <li>効率性・生産性・有効性に関する評価</li> <li>業績契約による結果責任の追及</li> </ul>	<b>結果重視(目標設定)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>国民を顧客と規定し、貧困削減及び人々の生活を改善する成長の価値を重視</li> <li>財政支援を中心とした自由裁量の高い予算を組むことにより政府の独自性を強める</li> <li>具体的活動がどれだけその価値を効率的に満たせたかについて、PRS進捗報告を毎年作成</li> <li>必要な結果を得るために、評価を次の予算に反映させる(次のPRS2での課題)</li> </ul>
道具・手法 (ツール)	<b>改革イニシアティブを引き出すための環境整備</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定</li> <li>資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施</li> <li>市場メカニズムの活用(強制競争入札、民営化)</li> <li>顧客起点による価値基準の設定</li> <li>持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計</li> </ul>	<b>改革イニシアティブを引き出すための環境整備</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>民営化等、一部で対応。(PRS2での課題)</li> <li>經常予算の増額により、資源利用についての権限が政府の現場に下りてきている。(PRS2での課題)</li> <li>必要に応じてコンサルタント契約を利用、また給与改革の一環でSASE(Selective Accelerated Salary Enhancement)を採用し、特定の公務員への重点的給与の増額を実施、職員のインセンティブ向上に努めている。(PRS2での課題)</li> <li>PRSは国民全てとの対話を受けて作成、国民という顧客起点を重視。</li> <li>PRS進捗報告の効果的利用(PRS2の課題)</li> </ul>

出典：玉村雅敏「第5章 NPMとは何か」中P187、[表5-1]。山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版 2003年)のNPM部分を残し、PRSについて筆者が加筆して作成したもの。

タンザニアの事例から特に指摘できることは、PRSにおける政策と予算と評価(貧困モニタリング)のより密接な関係付けということに重点が移ってきており、上で述べた近年のNPMによる「予算へのリンク」や、図8で見た「業績・計画・予算のリンケージ」のつながりは極めて

類似したものである。下でも触れるが、中期支出枠組み（MTEF）の重要性も強まっており、システム全体としてのリンケージということに関して、近年のNPMとPRSには強い共通性があるように見られる。

#### 八．グッド・ガバナンスとNPMの関係

途上国での各種改革が開始されると、「グッド・ガバナンス」という言葉が広範に使われるようになったが、この言葉とNPMとの関係は深い。同じくラルビが引用している世銀のグッド・ガバナンスの要素は、次のような4点である。

- (1) 改善された予算、会計、そして報告を通じた効果的な財政・人的資源管理の必要性。特に公営企業における非効率性は根絶されるべき。
- (2) 効果的な会計、監査、そして地方分権等の行政サービスのアカウントビリティの必要性。また、行政官が自分の行為に責任を持ち、消費者に対して即答する必要性。
- (3) 事前に明らかになっているルールによる、行政サービスの予見可能性の必要性。信頼性があり、また独立の司法制度、また法執行メカニズムの必要性。そして
- (4) 政策分析を拡大するために情報が利用可能であることと、透明性があること。公の議論を促進し、腐敗の危険性を引き下げること。

ここで分かることは、グッド・ガバナンスというのは単に腐敗防止だけでなく、広く会計や予算制度のアカウントビリティや、法制度全般についての信頼性向上なども含んでおり、行政の効率的運営や信頼性という概念を併せ持っているということである。ここに、グッド・ガバナンスと、NPMの重要な概念である「ニュー・マネジャリズム（New Managerialism）」の連携が読みとれると、ラルビは指摘している（Larbi, 1999, p10）。

ニュー・マネジャリズムは、1980年代以降進展した情報化を背景とするビジネスの管理方法の大きな変化を受けているもので、「組織のフラット化にあわせて現場に近い業務セクションへの責任/権限の委譲を進め」たものである（大住，2002年，p29）。もともとマネジャリズムは、近代の企業活動においては「販売（trading）」の問題よりも「管理及びマネージメント」の問題の方が重要であるという指摘から、それまで中心であった社主や株主による管理でなく、管理職（マネージャー）の存在が重要になるという分析から出発している<sup>73</sup>。つまり、企業組織が肥大化して一つ一つの業務が専門化すると、細かい事象について上層部が管理することは不可能となり、それを統制する方法論が各セクションの「マネージャー」による管理というものである。

「マネージャー」は、与えられた責任と業務を常にアカウントビリティを持って行うことが期待される。一方ニュー・マネジャリズムにおいては、それまでの組織がピラミッド型であったが、更に組織の複雑化につれて単純な上意下達のような管理は不可能になり、これまでマネージャーが持っていた権限を越えて現場への思い切った権限委譲が必要になり、そのための重要な方法論として組織全体の「戦略目標」を設定する必要性が出てくる。組織のトップは、戦略目標を組織構成員に提示し、組織の各構成員はその戦略目標に貢献するように活動することで、組織としての一体性が高まるということである。つまり、旧来のマネジャリズムでは組織全体の戦略という

<sup>73</sup> Adolf Berle and Gardiner Means, "The Modern Corporation and Private Property" (1932)について、「Governance & Market」 at <<http://www.geocities.com/natalyamarusich/henwood.html>>の説明による。

ものはなく、トップダウンの組織の中で中間管理職であるマネージャーが組織管理の一部を担っていたのだが、ニュー・マネジャリズムにおいては、組織は大きくしかも複雑化しているので、より現場に近い組織に権限を委譲して組織の分権化を進めながら、全体としては中心となる戦略目標を示して、組織全体はそれに貢献するために自律的に一体性を保つという運営となる。これが、図8の「業績・計画・予算のリンケージ」があって具体的に機能するものである。

このようなニュー・マネジャリズムは、上で示されたグッド・ガバナンスの四つのポイントとは切っても切れない縁がある。何故なら、グッド・ガバナンスが十分に機能していなければ、現場のマネージャに大きな権限を与える分権的なニュー・マネジャリズムも上手くは機能しないと考えられるからである。従って、NPMに従った改革を熱心に進めようとするドナーであるほど、援助の現場ではこのグッド・ガバナンスを積極的に推進しているのは偶然の一致ではない<sup>74</sup>。

## 二．中期支出枠組み(MTEF)とNPM

PRSは当初3年間で1サイクルとして実施され、タンザニアでは今後5年間で1サイクルとしてPRSを実施するというように、国によって期間も変わるなどの状況になっているが、少なくとも複数年間で一つのサイクルとして大きな戦略計画を実施するものとなっている。中期支出枠組み(MTEF)は、PRSを実施するための中期的な収入と支出の計画を提示して、総額についての規律を維持するツールである。つまり、PRSは貧困削減の戦略を述べた政府政策であると共に、一定期間の支出計画についての資源配分の優先順位・戦略性を示した「資源配分書類(Resource Allocation Document)」という役割も持っている。また、その歳入と歳出の総額について国家財政の視点でコントロールするものがMTEFということになる。

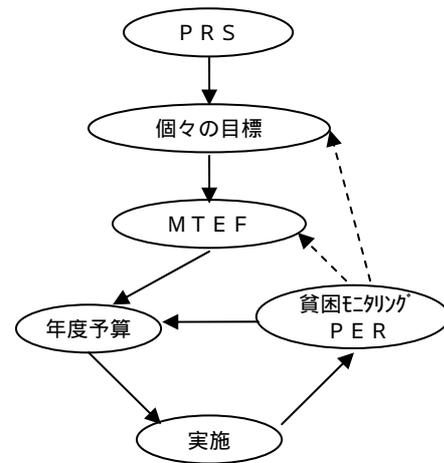
途上国で実施されるPRSが複数年間の中期的な予算枠組みを持たなければならない理由は、先進国で中期的な財政運営フレームワークが必要であった理由とほぼ同じである。つまり、特にHIPC対象国にあっては累積債務と毎年の財政赤字の管理を行う必要があり、そのための最も重要な情報が、複数年間の長期に渡ってどのようなトレンドで財政全体が管理されるのかの見通しを示すことである。そこでの目標は、債務持続可能性(DS)を輸出総額の150%以下に保つという基準が特に重要であり、国によって財政赤字を毎年3%以下<sup>75</sup>に抑える等の合意がIMFと被援助国の間で交わされることもある。いずれにしても、このような基準によって試されているのは、再び累積債務問題を抱えないという財政規律の強さを持たなければ、HIPCを適用しても将来に問題を残す可能性があるという心配である。

<sup>74</sup> タンザニアの実態から言えば、DFID及びヨーロッパドナーはガバナンスの問題に積極的である(ガバナンス・ワーキング・グループへの参加状況から)。一方、フランス、ドイツ、日本はあまり積極的でない。

<sup>75</sup> ザンビアではHIPCの到達点達成に至る前に財政運営の不備が03年4月に明らかとなり、IMFによる通常のPRGFでなくSMP(Staff Monitoring Programme)が課された。そこでは公務員給与としてGDPの8%以上を支出してはならず、また財政赤字も対GDP比3%以内に抑えなければならないが、それが達成できない限りHIPC到達点を迎えられず、それに伴って発生するはずの他の多くの援助資金も受け取れないという苦境に立たされている。  
<[http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-42221](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-42221)>より。

財政支出によってPRSが設定した目標に向かってどのように進捗しているのかを確認するために、貧困モニタリングによる報告書（APR：PRS年次進捗報告書）や、予算がどのように使われたかを見る公共支出レビュー（PER：Public Expenditure Review）によって確認を行い、次の予算年度やMTEFへのフィードバックを行うことが目指されている。ここで「目指されている」としたのは、現実問題としては、この目標達成の確認（貧困モニタリング）の精度、次年度予算へのフィードバックというのが、そう簡単なことではないという理由がある。また、3年あるいは5年で達成を期待されるPRSの目標は1年で達成できるものではなく、その達成のために必要な施策の明確化やその達成の確認を毎年行うために、適切なモニタリング指標の設定やそのデータ収集という点で様々な努力と工夫、そしてキャパシティー・ビルディングが行われている。

図9：PRSプロセスでのモニタリング・計画・予算のリンケージ



出典：大住莊四郎『パブリック・マネジメント』（日本評論社 2002年）p30 図2-2を参考に、筆者が変更・追加。

ここで説明しているプロセスを、図8を元にして、各ポイントの言葉を入れ替えて修正した図9を作成してみた。これで明らかになることは、NPMのマネジメント・サイクルで求めている「業績・計画・予算のリンケージ」は、ほぼそのままPRSプロセスにおける「モニタリング・計画・予算のリンケージ」と置き換えることができるということである。ここでの特徴は、元の図8で説明された「業績測定・評価」ということの中に、予算の使われ方の評価（PER）が追加されており、会計検査ではない、予算の効率的利用についてのフィードバックが中期支出計画（MTEF）についても実施されているということである。このように、実際のサイクルは概念図よりも複雑なものとなっていることが理解される。

ホ．ドナーに求められる援助とは：正しいロール・ルール・ツールを理解した援助

ここまで、SAPからPRSプロセスへ移り変わった援助の潮流が、NPM自体の変遷と軌を一にしていることが分かった。開発途上国が必要としている開発は、「コンテキスト（ここでは例えば「貧困削減戦略」という文脈）」が途上国自らのオーナーシップに基づき設定（ロールの認識）され、「結果・成果による統制」のためにマネージメント・サイクルがより良く機能するよう行政のしくみを整備し（正しいロールの設定）それに対応した個々の「効果的なツール」を状況に合わせて適切に採用（正しいツールの採用）していくという必要性である。近年のNPMとPRSプロセスはこのことを強調しているものと理解される必要がある。個々のテクニック（予算システムの各種方法論、民営化、地方分権、財政管理等）は、それぞれの国の状況やキャパシティーのレベルによって、採用すべき項目やそのレベル、また時期に関して、個別の国の事情をよくよく勘案すべきであるが、重要な要素（ロール、ルール、ツール）の適切な組み合わせを実現することが、途上国の開発にとってより重要であるということである。この三つの要

素を元に、従来型の援助とPRSプロセスで求められている援助システムがどのように異なるのかを、再び表4を元にして示してみた。(表9)

まずロールであるが、これまでは援助機関自らがいかに直接援助活動を行っているかどうか重要であり我が国だけではなくどの先進諸国にとっても「顔の見える援助」が重要であった。ここでは、何がどれだけ改善されたり良くなったかが問題なのではなく「自国の援助がそこに存在した」ことが重要なのである。或いは、「相手国・国民、或いは覇権国政府に感謝される」という抽象的な見返りがあれば、それで事足りるという考え方である。そこでは、実現すべきこと(アウトカム)の認識は稀薄であり、インプット或いはアウトプットが存在すれば、後は問題にされない。例えば、投入した資金が間違いなく利用されたのか、予定した計画は達成されたのか、計画した建築物は出来上がったのかどうか、それが証明できれば援助の役割も終わりという考え方である。

**表9：従来型の援助行政システムとNPMに則った援助行政システムの違い**

マネジメント機能	従来型の援助行政システム	PRSプロセスに則った援助行政システム
果たす役割(ロール)	公共的な「コンテンツ(活動)」の提供  【「顔の見える援助」】	成果の効率的な実現へむけた「コンテキスト(文脈・状況)」の提供  【途上国政府作成の「PRS」を採用：MDGs重視】
運営基準(ルール)	事前規定による統制 <ul style="list-style-type: none"> <li>手続き・プロセスの重視</li> <li>事前に規定された活動内容と手続きによる運営</li> <li>手続きの適格性に関する監査</li> <li>請求ベースの情報公開による説明責任の留保</li> </ul> 【援助ドナー側プロセスに執行方法を合わせる。】 【本部(スキーム)による直接コントロール】 【手続きの適正性についての会計監査】 【請求がなければ特に説明は行わない】	成果・結果による統制 <ul style="list-style-type: none"> <li>顧客への提供価値の重視</li> <li>権限委譲と業績契約による自由度の高い運営</li> <li>効率性・生産性・有効性に関する評価</li> <li>業績契約による結果責任の追及</li> </ul> 【国民を顧客と規定し、貧困削減の価値を重視】 【現場事務所による計画の立案・実施】 【具体的活動がどれだけその価値を効率的に満たせたかについての行政評価】 【必要な結果を得るために評価が次の予算に反映される】
道具・手法(ツール)	管理・統制方法の改善 <ul style="list-style-type: none"> <li>役割分担の改善(中央 地方、官民、官官)</li> <li>事前規定の詳細化・内部規制の強化</li> <li>定数削減、組織の統廃合</li> <li>議会による直接統制の強化</li> <li>削減/是正のための評価活動の実施</li> </ul> 【組織内役割分担の改善：現地ODAタスクフォース】 【スキーム改善による管理強化】 【プロポーザルのチェック強化】 【職員数の削減や機構の統廃合】 【各中央省庁による活動(プロジェクト)への直接統制・介入：米国議会によるUSAID統制】 【ODA評価は、基準に照らして是正すべき点の勧告】	改革イニシアティブを引き出すための環境整備 <ul style="list-style-type: none"> <li>成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定</li> <li>資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施</li> <li>市場メカニズムの活用(強制競争入札、民営化)</li> <li>顧客起点による価値基準の設定</li> <li>持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計</li> </ul> 【独立機関の設置：例】DFID、新JICA 【現場事務所やコンサルタントに責任を与え、結果や業績で成果を測る】 【具体的成果による職員の評価、業績のあるコンサルタントへの報償強化等による効率向上、生産性の向上】 【国民が納得・支持する価値の提供】 【政策評価は、国民が納得・支持する価値に向かって持続的に進んでいくための到達度の計測】

出典：玉村雅敏「第5章 NPMとは何か」中P187、[表5-1]。山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版 2003年)に、網掛け部分を筆者が追加して記入したもの。

一方、PRSプロセスに則った援助行政システムにおいては、コンテキストを自国民・納税者に提供することがより重要であって、何が達成されるべき目標であるのかを援助に責任を持つ政府が示すのである。つまり、現在ではミレニアム開発目標(MDGs)が重要な指標になっているが、それを具体的に達成することにどれだけ貢献できるかが重要だということ、自国民・納税者に説得することである。それがいかに現在の開発問題にとって重要であるかどうかを説得できるかどうかは、それが現代世界において重要な問題であるかどうかをその開発を実施する組織

自身が認識できるかどうかにかかっている。それは、開発援助を目的とする組織であるかどうかによって当該組織が国民や納税者に対して何を「コンテキスト」として提供するのが異なってくる。

ルールに関しては、事前規定による統制から、成果・結果による統制に明らかに変更されるという違いがある。従来では、自らの組織の規則や方法あるいはスキームが全てであり、援助は、援助受け入れ国の状況やルールまたは法律等は全く適用されない治外法権的なものであった。一方、PRSプロセスに則った援助行政システムにおいては、成果・結果によって統制されるので、当然ながら最も良い成果・結果を出すために全ての努力が払われる。ここで理解されることは、援助ドナーによって設定されたルールによる援助である限り、どんなに工夫されてもそれは本質的に「外国」のものであって被援助国政府を助けることにはならない。何故なら、それは被援助国側のオーナーシップを阻害しているからである。また、成果・結果の評価が次の援助予算に反映されなければ、適切なインセンティブは生まれない。つまり、良い仕事をしても予算が減ってインセンティブが削がれば、援助供与側も受け取り側も良い仕事をしようとは思わなくなる。

ツールについては、管理統制方法の改善を中心とする仕事の仕方から、改革イニシアティブを引き出すための環境整備を中心とする仕事の仕方に援助が変わる。従来は、スキーム改善やプロポーザルのチェックを強化することによって、中身を改善するのが仕事であった。例えばUSAIDでは仕事そのものが議会による統制を受け、またドイツの援助も中央官庁からの指示によって現場は動くような仕組みである。しかし、PRSプロセスに則った援助行政システムにおいては、現場で最も効果的に仕事を実現するような方法に援助が変わる。例えば、英DFIDでは、現場事務所でのチームビルディングを重視し、それぞれの担当者に責任が任されて、現場事務所長に予算と人事権が与えられ、業務の効率向上と生産性向上が期待される。

援助のモダリティに関してここで理解されることは、結果・成果がより良くしかも効率的に実現されるために、最も適切な方法論が採用されるということである。特に「権限委譲と業績契約による自由度の高い運営」を目指す新たな援助行政システムの中では、プリンシパル＝エージェントの関係を良く踏まえたシステムが必要である。つまり、援助を実施する人、団体、組織に資金を預けて（権限委譲）、求める業績について明らかにし（業績契約）、自由度の高い運営（高いオーナーシップ）を実現しようというのが、NPMの行政システムであり、またPRSプロセスが目指す援助行政システムである。もちろん、実現可能性の問題（後述する「信用リスク」）等があるので、どこでもすぐに権限委譲が可能なわけではないが、その状況がリスクを受け入れることのできる範囲内である限り、積極的な権限委譲が求められる。つまり、被援助国政府の財政やセクター財政にドナー資金を直接投入することで、投入する資金の最大の効果を得ようとするものが、PRSプロセスが目指す援助行政システムの援助方法である。（一般財政支援については第3章で詳述する。）何の目標（コンテキスト）を、どのような基準（ルール）で、どうやって（ツール）実現するか、その正しい組み合わせが、モダリティの選択に求められている。

このように、NPMと同じ基盤を持つPRSプロセスに則った援助の世界では、ロール、ルール、ツールという三つの要素に関しての正しい組み合わせが必要である。「成果の効率的な実現へ向けたコンテキストの提供」、「結果・成果による統制」、「改革イニシアティブを引き出すための環境整備」が適切に組み合わせられなければ、どんなに良い援助を提供しようとして頑張ったとしても、それはPRSプロセスに則った援助の世界では努力していることにならない。例えば、

成果・結果による援助活動の統制・評価が求められている時に、プロジェクトの事前手続きチェックやプロポーザルの精査のためにいくらエネルギーを費やしても、そもそも重点を置いている点が違い過ぎるので、援助の現場では意味を成さない。また、現場での資源利用に関しての権限委譲の話がテーマになっている時に、本部と現場での役割分担の改善の話をして、本質的な目的が違っているので、これも援助の現場では役に立たない。本報告書の冒頭で、「我が国対アフリカ援助の現場において最も差異と軋轢を感じる部分がNPMに関する点であり、これについての包括的な理解なしには、今後の我が国対アフリカ援助政策を立案することは不可能である」と述べたことの原因はここにある。方向の異なる努力は、無駄なエネルギーを浪費するだけであり、具体的な進展に向かって貢献していないことは明らかである。具体的な進展を得るためには、ロール、ルール、ツールという三つの要素に関しての正しい組み合わせを得る必要がある。これを実現して初めて、具体的な進展を得ることが可能になるのである。

#### (4) アフリカとNPMのまとめ

アフリカで展開されている先進諸国からの援助、及びアフリカ諸国の政府自身が行う行政は、それぞれの財政状況の影響を受けてきて大きく変化してきた。先進諸国で経験された厳しい不況とそれに伴う財政赤字及び政府債務の負担、その上に成熟社会が抱える国民負担率の高率化、少子高齢化による経済の長期的安定という見通しは、それぞれの政府に対して待たなしの行財政改革の必要性を突きつけてきた。同時に、巨額の累積債務に悩まされた多くのアフリカ諸国は、国家財政として結局破綻状態に陥り、構造調整プログラム(SAP)を80年代から適用されて各種改革を強制され、国民福祉の急激な悪化という甚大な副作用を伴いながら、その効果はマクロ経済について90年代後半になってようやく目に見えるようになった。アフリカ諸国は、HIPC(重債務貧困国)イニシアティブを受けてようやく債務の軽減と新たな援助の見込みを得て、再生への道のりを再開した。現在、先進諸国で進められている行財政改革の方法論であるNPMは、アフリカ諸国政府自身もそれを自ら必要だと理解するようになり、取り組みの違いはあっても、同じ改革の枠組みを採用している。このような進展を見せてきた大きな要因の一つは、冷戦の終焉により、先進諸国からの援助は戦略外交としての役割を終え、特にアフリカが抱えるような深刻な貧困問題を具体的に改善することを各国の国民・納税者から求められるようになり、その実現のために、援助も他の国内行政の実施方法と同じ効率と効果を提示しなければならない時代となったということである。援助を受ける側では、米ソ冷戦の終焉による資本市場の一本化により、市場開放と行政の効率化を通じた国家経済の長期成長路線しか、選択するものがなくなったという時代背景が強い。このような中、援助を受ける側にとっても、援助をする側にとっても、自らの財政の長期的持続性の健全なレベルでの維持ということが厳しく問われている。

近年までに発展してきているNPMと、PRSプロセスで求められる改革というものは、その基礎とする概念を共有しており、「新制度派経済学」が分析する「プリンシパル・エイジェント論」や「取引コスト理論」によって、最も効率的な行政運営のあり方を提案している。それが具体的に提案している考えは、ロール、ルール、ツールという要素で考えると分かりやすい。これまでの行政は、「コンテンツ：活動」を提供するというロールを持っていたのだが、NPMやPRSプロセスで求められる行政のロールは「コンテキスト：文脈」を提供することであり、何を

実現して達成するのかが示すことがより重要となっている。従って、「貧困削減」や「MDGs」という共通の目標や指標というものが極めて重要になっている。次に行政運営のルールであるが、これまでは事前に決められていた通りのことを実行すれば良かったという「事前規定による統制」だったが、NPM及びPRSプロセスにおいては「結果・成果による統制」が極めて重要なルールとなっている。結果・成果をあげるために、権限委譲や効率的な運営、また結果責任の追及というようなことが行われる。そして最後に道具としてのツールは、これまでは中央からの直接統制の強弱を運営の道具としていたのだが、NPM及びPRSプロセスにおいては資源利用の効率を促進するための環境整備が重要となる。独立行政法人などもそうであるし、また民営化などもそうである。そのうえで、マネジメント・サイクルを明確にして「Plan」「Do」「See」のサイクルを実現する評価システムが重要となる。また、これまでの予算システムでは「予算は増加する」前提で全ての技術が存在していたと言えるが、NPM及びPRSプロセスにおいては「予算は減少する」前提であるので、その技術も全く異なったものが必要である。中期的財政フレームや、アウトプットやアウトカムによる統制、一括型予算、発生主義会計などがその典型であり、行政はこれら技術の緊急なる適用が求められる。

ここでの重要な結論は、行政組織が求められる業務を実施するための予算が急速に拡大していく中にあるには、ウェーバーの官僚制理論に則った旧来型の行政管理（パブリック・アドミニストレーション）が行えていればことが足りるのである。従って、今後長期に渡って経済成長する見通しの開発途上国に対して無理にNPMやPRSプロセスを適用する必要は特段見あたらない。そこではむしろ単年度主義や増分主義、またインプット・コントロールという技術が行政官には必要なものと言える。一方、国家予算が大幅に増大せず、場合によっては長期間同じか減少傾向すらあるような状況の中では、単なる一時的な予算節約の手法では全く役に立たず、根本的に異なった行政運営手法が必要になる。それが、企業マネジメントの手法を応用して行政部門の効率化・活性化を図るNPMを採用することであって、途上国にあってはそれがPRSプロセスに反映されているのである。従って、第一章で理解したようなアフリカ諸国にあっては、どう考えてもウェーバーの官僚制理論が中心的な手法ではなく、NPMによる行政運営を行わなければ、債務問題の管理、財政赤字を出さないような財政運営、常に不足する財政を国民が最も必要とする部分に戦略的に配置するなどのことが実現できるはずがない。もちろん、途上国の状況に応じて、取り入れる個別技術については段階的な採用があってしかるべきであり、行政官のキャパシティーの問題を解決しながら時間をかけて導入するという必要はある。

援助とNPMの関係は、単なるスタイルや方法論の問題でなく、今やNEPAD等のアフリカ政府自身がリードする各種イニシアティブにおいても中心的なテーマとなってきており、SAPの時代にあったドナーからの「押し付け」による改革という様相は、もはや過去の話である。ここでは、オーナーシップを持ってアフリカ自身が発展するためには、制度派経済学を基礎とするNPMとPRSプロセスが示すような、ロール、ルール、ツールという三つの要素に関しての正しい組み合わせが必要であることが認識されている。NEPADの要約を見ても、その点は十分に理解される。特に、ガバナンス及び競争力の強化というような点についての指摘をNEPADが行うのは、それが必要不可欠だと認識する行政運営システムの中に人々が既に組み込まれていることを示している。その意味で、NPMとPRSプロセスはアフリカにおいては既に行政運営の手法としては確固たる位置を築き、全ての国家行政や地方行政はこの手法を下に運営が行われ

ていくことになっているのである。

アフリカに対する援助は、このようなP R Sプロセスの持つ方向性とアフリカ諸国自身が考えるべき援助の姿との一致、また援助を提供する先進諸国側でのN P Mに則った援助行政の定着に伴って、ロール、ルール、ツールという三つの要素に関しての正しい組み合わせを持った援助が必要になっている。そしてそれは、援助機関が行う仕事の運営方法にも影響を与えており、表8で見たように、アフリカでの援助を取り巻く潮流が既にP R Sプロセスに則った援助行政になっているため、従来型の援助行政システムが持つ方法論に則っていくら頑張ってみても、それは本質的にP R Sプロセスへの効果的参加を果たせていることにはならず、日々軋轢を深めるだけである。今後我が国が対アフリカ援助を行っていくうえで、この三つの要素についての適切な理解を得て、我が国援助行政の運営方法について適切な改革努力が行われない限り、我が国援助はアフリカでは益々空回りするようになり、そして他の援助ドナーからもそして被援助国パートナーからも、一緒に仕事をしていくのが困難なドナーであると認識されるようになる。

このように、援助における効率追求は、援助をする先進国側、また援助を受ける被援助国側の双方の必要性から出発し、結局それは先進国側ではN P Mの方法論を援助行政の末端にまで確実に行き渡らせるということに帰着し、また被援助国の側ではN P Mと同じ概念基盤を持つP R Sプロセスの全面的適用ということに辿り着いた。ここで行われている援助協調という作業は、N P MとP R Sプロセスという相似した手法同士によるものなので、ドナー・被援助国の協力、またドナー同士の協力であっても共通の言葉と方法論が存在し、その進展のスピードが速いことの原因は自ずと明らかである。



### 第3章 タンザニアにおける援助とNPMの状況

前章では、アフリカで主流になっている援助の基礎であるPRSプロセスとNPMの関係について概観し、ロール、ルール、ツールという三つの要素に関しての正しい組み合わせを持った援助が求められていることが理解された。本章では、タンザニアにおける援助がどのように実施されているのかについて概観し、また当地で特徴的な援助である一般財政支援を紹介し、またその援助について積極的に推進している英DFIDの援助実施状況について紹介する。我が国と英国の援助分野における日英協調を今後推進していくという方向性の中で、一つの視点を提供することを目的とする。

#### (1) タンザニアにおける援助<sup>76</sup>

##### イ．タンザニアにおける政治・経済状況と援助を巡る状況

タンザニアは61年の独立以来、高い対外援助依存度を維持したまま推移しており、今日では国家財政の約半分を外国援助でまかなっている。独立当時は旧植民地宗主国であった英・独、更に米国からの援助に大きく頼っていたが、ローデシア問題に関する英国政府への抗議、東ドイツの承認、またザンジバル問題での米国外交官の追放などの事件によりそれら諸国からの援助が途絶えた<sup>77</sup>。タンザニアは、ニエレレ大統領の指導の下、67年に「アルーシャ宣言：社会主義と自力更生」を採択して社会主義路線に踏み出し<sup>78</sup>それ以降は北欧諸国からの援助が中心となった。しかし、華々しく開始された社会主義路線も、政府主導の工業化・農村集団化の失敗、石油価格の高騰、干ばつによる食糧輸入、EAC（東アフリカ共同体）の崩壊、78-79年の対ウガンダ戦争等の理由により、80年代前半に国家財政及び国内経済は危機的状況を迎えるに至る。このためタンザニア政府は、規制強化を中心とする経済再建を目指す、IMFは規制撤廃を求めてそれに反対。IMFとの関係修復を条件とするドナー諸国からの援助は激減し、タンザニアは苦境を深めた。その後、自主的な構造調整努力の後、ようやく86年にIMFとの和解が成立、融資が再開され、これにより世銀、北欧諸国は積極的な援助を開始するようになる<sup>79</sup>。これにより、経済運営は構造調整の目指す方向性を正式に受け入れ、更にその内容を深めることになる。しかし、政府による構造調整の実施はなかなか安定せず、90年代前半には早くも援助資金の腐敗疑惑を巡ってドナーとの関係が悪化し、94年後半には免税特権の濫用事件が発覚し、IMFによるESAFは停止されて状況は一層混迷を深めた<sup>80</sup>。この事態は95年11月に誕生したムカバ新政権によってようやく打開されることになった。

<sup>76</sup> 本節は、拙著『ディスカッション・ペーパー 私案：我が国対タンザニア援助の質向上に向けた問題整理と提言（第三版）』（2003年3月）の、「3．タンザニアにおける状況」を元に大幅に加筆・修正したもの。

<sup>77</sup> 池野旬「8章 独立後タンザニア経済と構造調整政策」秋元英一編『グローバリゼーションと国民経済の選択』（東京大学出版会 2001年）251-252ページ参照

<sup>78</sup> *ibid.*

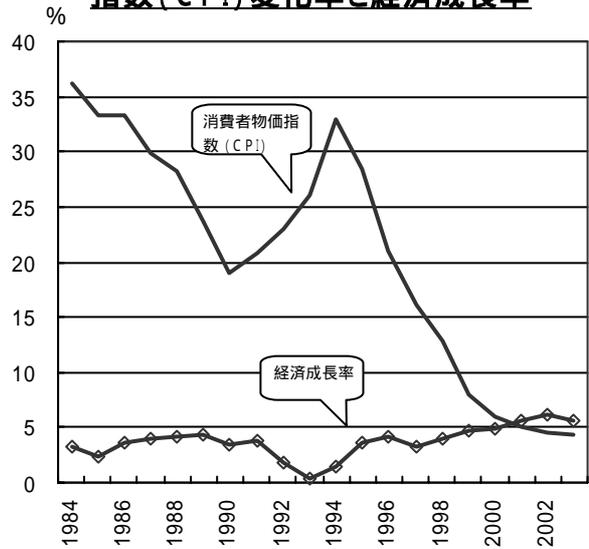
<sup>79</sup> 当時の援助は、ほとんどのドナーがBOP（国際収支）支援が中心であり、我が国が現在も実施する旧来型ノンプロ無償やKR支援のようなものが主流であった。Hilde Selbervik, "Aid and conditionality The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian Tanzanian aid relationship" 1999を参照。

<sup>80</sup> *ibid.*

ムカパ大統領は、短期的には(1)国際収支不均衡是性、(2)インフレの抑制、(3)失業率の削減、中期的には(1)資源配分の効率化、(2)持続的成長を目標とした構造調整計画に取り組むとし、ドナーからの信頼を回復することに成功。96年からは援助資金の助けもあり経済成長やインフレ抑制などマクロ経済の状況は順調に改善した。その後、公的債務支払いに悩まされていたタンザニア政府に対し、欧州諸国はそれまで援助の多くを占めていたBOP支援(輸入支援)を終了し、債務返済の肩代わりのための援助(MDF)を98年から開始した。これが後の一般財政支援に発展することになるが、これによる当国政府の財政安定が当国マクロ経済の安定化に果たした役割は大きいものと見られる。

タンザニアの経済状況を映す鏡として消費者物価指数(CPI)を84年以降から現在まで抽出したが(図10)グラフから読みとれるのは、

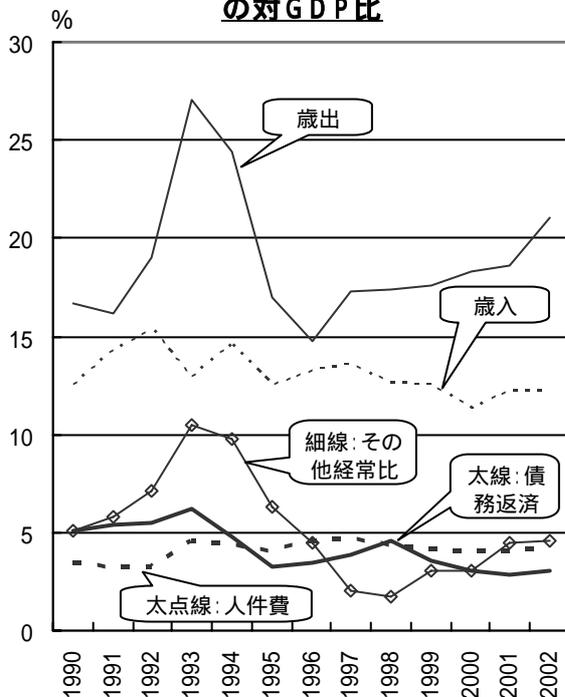
**図10:タンザニアの消費者物価指数(CPI)変化率と経済成長率**



出典: 1984年から1992年まではUNDP, Development Cooperation, Tanzania 1987 Report及び1991 Reportを利用。それ以降はBank of Tanzania Monthly Economic Review, June/July 2004及び、Bank of Tanzania, Economic Bulletin for the Quarter Ended June 30, 2002, を利用。

また最近の成長率については、Government of Tanzania, Public Expenditure Review (PER) for FY 2004/2005 Consultative Meetingを参照した。更に、1991, 1992, 1993, 1994の消費者物価指数データが不足したため、Longinus Rutasitara, "Exchange rate regimes and inflation in Tanzania"のAppendix: Figure A1: Domestic inflation and GDP growth rates, 1967-2002も参照した。Rutasitaraのデータは80年代後半から91年について30%前後としており、UNDP数値とは若干の乖離がある。

**図11:タンザニア財政:歳出、歳入、その他経常経費、人件費、債務返済の対GDP比**



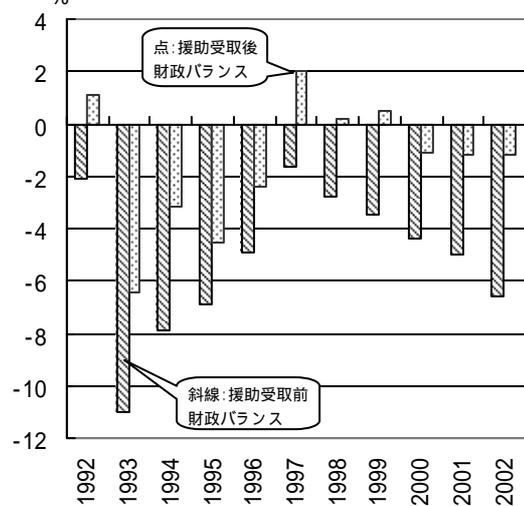
出典: World Bank, "Tanzania, Public Expenditure Review" (1997)から1993年度データまで、それ以降はWorld Bank, "United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review FY02" (2002)から。

80年代から既に高率のインフレに悩まされてきており、90年前後に一旦回復方向に向かうが、93、94年の危機的状況を経て、90年代中盤以降にインフレ率が大幅に改善されたということである。この状況を更に、タンザニア政府財政等のデータから実態に迫ってみる。ここでは、タンザニア政府による財政規律の混乱と、一方でそれを改善するための構造改革努力の地道な積み重ね、また脆弱な財政を支えるドナーとの関係が、タンザニアの政府財政及び国家経済の変遷を理解する鍵である。

タンザニア政府の財政規律の面から見てみると、図11から明らかであるが、93及び94年度の歳出総額が異常に増大しており、図10のインフレ率が94年にピークを迎えている状況とほぼ符合する。歳入規模は、ほぼ一環して対GDP比15%を下回る状況であったので、歳出だけGDP比25%を上回るような財政は、余程の事情があったと考えてしかるべき

であろう。図12に見られるように、タンザニア政府の財政バランスは、93年度には対GDP比で10%を超える援助受取前財政赤字を示しており、援助受取後でも6%を超えている。この財政赤字をまかなうために使われたのは、93年に改革されたタンザニア中央銀行(BOT)の業務として開始された大蔵省証券(Treasury Bill)の入札制度で、本来は市中に出回っている過剰キャッシュの回収を目的としていたのだが、結局は赤字財政の補填(BOTによる国債の引き受け)となってしまう、当然インフレ削減効果は出ずに赤字財政もインフレも深める結果となった(世銀, 1997)。因みに、図12の02年度に見られる財政赤字の拡大は、ドナーからの援助資金増大を受けて、インフレ拡大という影響は生んでおらず、マク

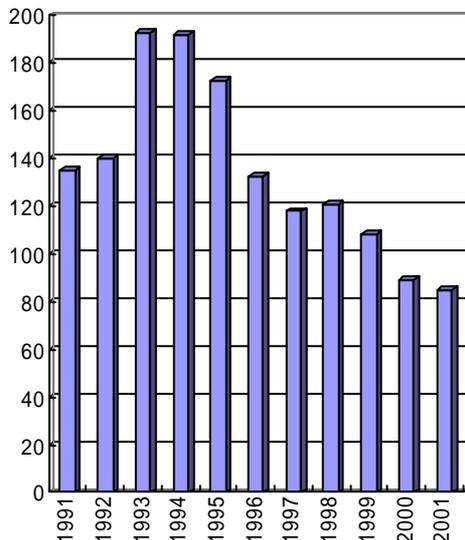
**図12:タンザニア政府  
財政バランス  
(援助受取前、後)対GDP比**



出典: World Bank, "Tanzania, Public Expenditure Review" (1997)から1996年度データまで、それ以降はWorld Bank, "United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review FY02" (2002)から。

口経済全体としての管理は十分に効いている状況だと言える。93年当時の歳出総額増大の理由を見てみると(図11)、主に国営企業や地方行政への配分金(Transfer Payment)を含む「そ

**図13:タンザニア対外債務ス  
トックの対GDP比**



出典: World Bank, "United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review FY02" (2002), DATA ANNEX, Table 1, Tanzania Macroeconomic Indicatorsから筆者が計算したもの。

他の経常経費」が、93、94年度に大幅な伸びを記録している<sup>81</sup>。92年にタンザニアは複数政党制に移行し、94年には初めての地方選挙、そして95年には大統領選挙が行われた。筆者の手元にある資料から、異常な歳出増大に与えた選挙の影響は明らかでないが、特に地方行政への配分金を含む「その他経常経費」が90年から93年の間に対GDP比で5%も増大していることは、それを示唆しているものと考えられる<sup>82</sup>。この時期、ドナー機関はタンザニア政府の財政規律の脆弱さ、また腐敗の多さを常々指摘しており<sup>83</sup>、このような大幅な赤字を生む財政規律の甘さはドナーとの関係を危ういものとした。同時期に、債務返済自体は既に5%を超えており(図11)、債務ストックは対GDP比200%に達する勢いであり(図13)、それだけでなくも危険な状況であった時に、このような杜撰な財政

<sup>81</sup> World Bank, "Tanzania Public Expenditure Review", (1996)によれば、「経常経費」の細目として「移転支出(Transfer payment)」が大きな伸びを占めており、その内容が主に国営企業や、公的組織、また大学や地方行政への配分金であることを特に指摘している。

<sup>82</sup> その他経常経費は、一般の政府行政を実施する経費でもあるので(教育や保健等含む)右の異常支出の反動で98年にはこの経常経費予算自体が激減し、通常の行政運営にすら支障をきたすようになり、その改善が求められている。

<sup>83</sup> Hilde Selbervik, "Aid and conditionality The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian Tanzanian aid relationship" 1999を参照。

管理を受けて、94年のドナーとの危機的な関係に立ち至ったのは当然とも言える。喩えて言えば、タンザニア政府は、ドナー等の関係者から、80年代から継続していたにも関わらずなかなか実績の上からなかった行財政改革を、緊急かつ集中して実施すべしという最後通牒を言い渡されたのだと考えることができる。

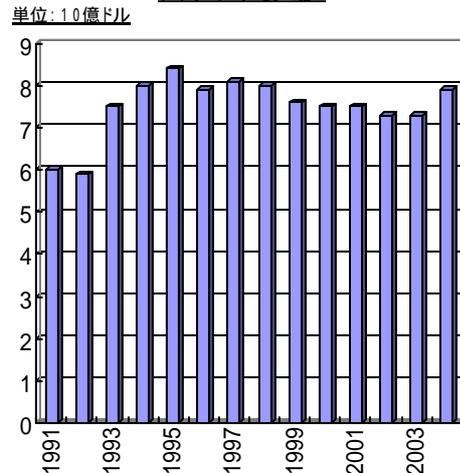
対外債務に関しては、タンザニアはHIPCイニシアティブの対象国で00年には到達点にも達成して債務救済を00年以降受けている。しかし実際にはそれほど債務が低減しているわけではなく、最近のデータからはむしろ債務ストックは増大している状況である。図14に示したように、95年頃をピークに00年にかけてゆっくり債務ストックを減らしたものの、04年推計では

逆に増加傾向に転じている。これは世銀等の国際開発金融機関の借款が増大しており、遅れがちな債務救済を上回っている状況である。図13(タンザニア対外債務ストックの対GDP比)との比較においては、債務ストックのドルベースの総額が大幅に減少していない中、債務ストックの対GDP比は94年から01年にかけて大きく減少している。これはタンザニアのGDPが人口増加(約3%)と共に増大しているために、割合を減らしているだけであり、債務ストックの絶対額が大きく減少したわけでないことに注意する必要がある。因みに我が国の対タンザニア債権額は、おおよそ740百万ドル(約800億円)<sup>84</sup>であり、上記図14の対外債務ストックの内数として含まれている。これは全債務ストックのおよそ9%を占めている。

財政改革努力は、80年代以降継続して行われていたが、特に93年頃から目立った動きが見て取れる。93年にはタンザニア中央銀行(BOT)の改革が開始され、95年にはBOT法を制定して、より高い独立性を与えてインフレ抑制等のマンデートを得る(WB, 1997)。それによって、より厳しい金融政策が可能となり、インフレ沈静化と経済の安定を目指した。同じく95年にはタンザニア歳入庁(TRA)が設置され、独立の徴税機関として効率的な歳入増を期待された。またムカバ大統領就任以降、改革の動きは一層加速し、96年からはキャッシュ・バジェットが採用され、最低限の財政規律の回復を目指すようになる。また現在に続く公共財政管理改革プログラムは98年に遡ることができ、その他の改革プログラム<sup>85</sup>や教育、保健でのセクタープログラム等も90年代後半に集中して開始されることになったのである。これらは、前章で見たようなNPM型の改革プログラムであるが、タンザニアの危機的な財政状況を背景に、自らあらゆる改革を実施する必要に迫られた結果だと考えられる。

三つ目の点は、援助ドナーとの関係である。外国援助の総額自体は、図15に見られるように、タンザニア政府とドナーとの関係悪化を背景に、92年頃には10億ドルを超える援助を受け取

図14: タンザニアの対外債務  
ストック推移



出典: 1998年まではWorld Bank, "United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review FY02" (2002)から、それ以降はIMFによるタンザニア債務状況の2004年6月1日プレゼンテーション資料から。原典は"Bank of Tanzania and Fund staff estimates"となっている。

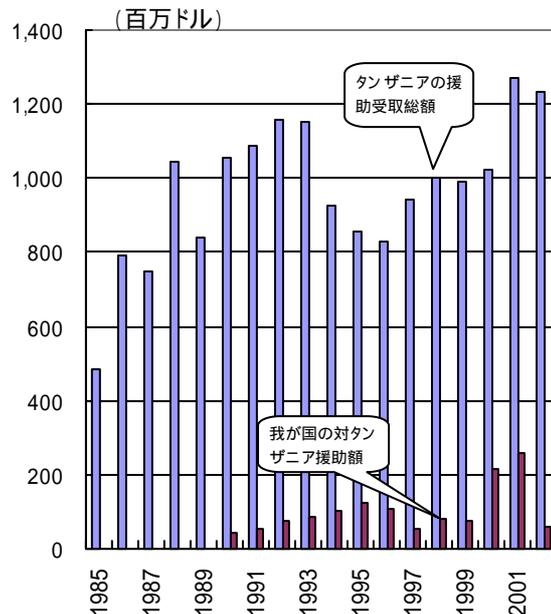
<sup>84</sup> URT (United Republic of Tanzania), "Public Debt Report, January-March 2003"によれば、タンザニアの円建て債務はUS\$ 852 millionとしており、円ドルの為替レートによりこの価値はかなり上下するが、03年に実施した日本の債務帳消し額がUS\$ 108.9 million (IMF資料)なので、残高はUS\$ 740 million程度と見られる。

っていたものが96年に向けて急激に減少した。当時、外国ドナーからの援助資金は、腐敗への懸念が大きかったこと等から、援助資金の投入にはタンザニア政府とドナーによる駆け引き的な要素が非常に強かった<sup>86</sup>。しかもタンザニア政府財政は、巨額の債務を抱えて破綻一歩手前であり、財政赤字も図12に見るように93年から95年には援助受取後の財政バランスでも危機的な状況であり、財政規律も危うい状態であった。そのために、国内インフレ率も常に20%を超える状況にあり、少しの環境変化で大きな影響を受ける危険な状態であった。そのような状況下、ドナーとの関係がこじれて援助が停止されると伝えられれば、輸入業者から見れば政府の外貨不足により輸入が滞る可能性が高まり、また他の関係者や国民にしてみても政府財政の破綻懸念による経済全般への心配から、市場全体としてはインフレ高騰

圧力が働く。反対に、ドナーとの関係が良好であると宣伝されれば、各種の心配が低減するためにインフレも抑制される。いずれにせよ、ドナー援助資金への依存が高率なタンザニアにとって、ドナー援助の安定的投入が政府財政と国家経済の安定にとって死活的に重要な意味があることは改めて指摘するまでもない。因みに我が国対タンザニア支援は、図15に示した通り、90年代初めから90年代半まで一貫して上昇傾向にあったことが分かる。95、96年時点では援助総額全体が急激に減少しているため、我が国援助の相対的重要性は急激に上昇した。そして96年からは一貫した減少傾向にあり、00及び01年を除けば<sup>87</sup>、95年には150億円近く(US\$ 124.3 million)あった我が国の対タンザニア援助額は、現在では60億円程度と半分以下に減少している。

95年からのインフレ率の大幅改善は、BOTによる市中流通国内通貨(M2)の大幅削減という金融的方法によってその端緒が開かれたのだが(WB, 1997)、その後の各種改革努力の継続や、またドナーとの関係改善は、その後のインフレ沈静化の継続にとって極めて大きな要因であったと考えられる。更に、96年に始まったHIPCイニシアティブが、タンザニアのような重債務貧困国に対して将来の債務削減の大きな希望を与え、改革努力の一層の促進に好影響を与えたことは想像に難くない。L. ルタシタラ(Longinus Rutasitara)によれば、適切な金融・財

**図15：タンザニアの援助受取額及び我が国対タンザニア援助額**



出典：World Bank, "Aid and Reform in Tanzania" (1999), Table 1, p4, から1996年数値まで。それ以降はWorld Bank, "Africa Development Indicator 2004" (2004)から。我が国対タンザニア援助額は、ODA白書各年版より。

<sup>85</sup> 公務員改革プログラムは92年から始まり、96年までには25%の公務員削減を行った(WB, 97)。

<sup>86</sup> Hilde Selbervik, "Aid and conditionality The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian Tanzanian aid relationship" (July 1999)が、当時のタンザニアの「駆け引き」の様子を詳しく描いている。

<sup>87</sup> 00年と01年には、非ODA債権のリスケジュールによって、ODA額がその分(00年、US\$ 152百万ドル、01年、US\$ 192百万ドル)増加した。これは実際の支出額が増加したのではなく、元々民間債務だったものをタンザニア政府が返済すべき(貿易保険)債務となったもので、それを我が国が債権放棄したのでODA額に計上されたものである。非ODA債権の救済額がODA額に計上できるようになったのは、OECDのDACにおける合意事項。OECD, "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", (1998)。

政管理、貿易及び外国為替改革、そしてゆっくりではあるが安定したGDP成長率が、タンザニアの現在の安定したCPIに結びついているとしている(Rutasitara, 2004, p22)。90年代後半の急速なCPIの沈静化は、まず政府財政の危機的状況の中で、財政・金融関係者の地道な改革努力があり、行財政改革への強い政治的なコミットを受けてドナーとの関係修復を得られ、全体的な状況改善に結びついていったものと理解することができる。ドナーとの関係については、95年に出されたヘライナー・レポート<sup>88</sup>を受けて、政府が行財政改革への確実なコミットメントを表明し、ドナー側も援助の効率向上のために努力することをコミットしたことの影響も大きいと言える。その後は、下に見るように、タンザニアへの支援機運がドナーに高まったことが分かる。このような状況を受け、96年段階ではタンザニアの外貨準備は輸出額の2.4ヶ月分であったが、00年には5.6ヶ月分となり、03年では8.9ヶ月分の外貨準備を保有するというように大幅に改善した<sup>89</sup>。この間、図10で分かるように経済成長率は一貫して5%を下回っていたが、00年ごろから5%を上回るようになり、現在ではCPIよりも高くなっている。

その後タンザニアでは、セクター財政支援(バスケットファンド含む)及び一般財政支援が定着するようになり、後に触れるが、それらプログラム援助総額が現在では600百万ドルにものぼり、これは全援助額の約50%、当国財政の約17%、GDPの約6%に達すると見られる。また、当国はこれまでのプロジェクト援助の負の影響(当国政府にとっての取引費用の極大化)を認識し、タンザニア支援戦略(TAS)ではドナーに対してプログラム援助への転換を求めている。世銀が主唱する貧困削減戦略文書(PRSP)を2000年10月に世界に先駆けて完成させ、当初3年間の実施を終え、現在は次期PRSの作成作業中である(PRSについては後述)。現在の問題は、マクロレベルでの成果がミクロレベル(具体的には貧困人口の減少)に役立っているかが明確でないという点である。この問題を解決(あるいは最小化)するうえで、今後の援助は、政府のサービスデリバリー能力(貧困モニタリング等統計を含む)の向上、財政管理の透明性・確実性の向上等、各種行政改革(地方行政改革含む)の実現に重点を置くようになると見られる。将来再び債務問題が起きないための債務管理も、重要な援助である。

政治と援助の両者による改革への強いコミットメント、そして将来への見通しが付くということが、開発途上国の成長を実現していく上で、まずもって重要な基礎であることが理解される。タンザニアはこの点において、95年以降に大きな成功を勝ち取ってきたと言えるだろう。そして、貧困削減戦略を初めとし、政府の改革を追求する姿勢が明確であり、ドナーのセクター財政支援や一般財政支援への転換意欲を一層促進していると言える。前章で理解したように、財政健全化の大前提は、従来型行政運営を廃し、構造調整(SAP)の最も基本的な考えである適切な財政管理を回復し、インフレ抑制、マクロ経済の安定化を目指して、必要とされるあらゆる改革に積極的に取り組んでいくことが必要であった。90年代前半まではまだSAP型の改革であったが、90年代後半からは、全体的な政策と予算と評価のサイクルを考えるPRSプロセス型改革が導入されることになり、タンザニアはNPM型改革を一層深めるようになっている。

#### □ . タンザニアにおける援助協調

<sup>88</sup> トロント大学経済学部のGerald K. Helleiner教授を中心とする独立専門家グループに対し、タンザニア政府が政府財政及び経済の立て直しのための提言を求め、作成された報告書のこと。

<sup>89</sup> United Republic of Tanzania, *Public Expenditure Review (PER) for FY 2004/2005 Consultative Meeting* (May 2004)

タンザニアでの援助協調は、95年のヘライナー・レポート<sup>90</sup>に遡ることができ、援助における取引費用の低減、援助協調による援助効率と効果の最大化、またセクタープログラムの促進にも触れ、一方でタンザニア政府側のガバナンス向上の重要性にも言及し、「援助をマネージする」という概念を提供した。それ以来、タンザニアにおける援助協調は、世界的にも先進的な内容を持って進展している。援助の調和化は95年以前には既にセクター・ワイド・アプローチとして世銀から提唱されているが、タンザニアの場合は債務返済の肩代わり(MDF)を欧州7カ国が共同歩調をとって開始し、その後の援助協調活動に大きな影響を与えた。それ以降当国では、社会セクターをはじめとした分野でのセクター・ワイド・アプローチが開始され、90年代後半に援助協調の動きは急速に進展した。そこから、教育セクターにおける初等教育開発プログラム(PEDP)のようなバスケットファンド重視のセクターが登場し、また一般財政支援がPRS<sup>91</sup>としてMDFから発展したことを考慮すると、当国での援助協調が基本的にはファンディングの調和化という点を中心に進捗してきたと説明できる。従って、我が国のようにファンディングの調和化に参加するのに大きな時間がかかったドナーは、全体の流れにも大きく乗り遅れたと見られる。他のドナーで言えば、独・仏は当初乗り遅れたものの、最近参加を開始した。米・スペイン・イタリアは完全に乗り遅れていると言える。しかし、EUが財政支援に積極的なので、EU諸国は自分が参加していなくとも、EU全体としての参加と表明することができ、その点の違いは考慮する必要がある。米国もMCA<sup>92</sup>を利用して財政支援に参加する動きが見られ、最終的にはほぼ全ての主要ドナーが何らかのファンディングの調和化に参加する見通しである。いずれにせよ、我が国は援助協調の活動の中では非常に後発組であり、また我が国が参加することで先進的な動きを牽制するという役割を事実上果たしている。現在、当地での我が国による援助は、経協責任者・担当レベルでの他のドナーとの意見交換が活発化しており、当地ドナーの我が国の置かれている状況についての理解は格段に高まっている。また我が国が農業セクターで果たしている役割は、非常に煩雑かつ関係者の利害が錯綜している中での活動であるので、他のドナーから高い評価を得ている。目下、世銀・DFID・アイルランド・デンマーク・EUといった主要農業ドナーとの調整を取りまとめており、セクター自体が大きな困難を抱えている状況ではあるが、他のドナーとの関係作りという点では非常にうまくいっていると言える。

タンザニアでは現在、JAS (Joint Assistance Strategy) と呼ばれるものが検討されている。これはTASに示されているものであるが、ドナーは通常タンザニア向けの援助戦略を示したCAS (Country Assistance Strategy) という書類を有しており、我が国の場合は「国別開発計画」と呼ばれる書類がこれに似ているものである。TASで想定していると考えられるのは、この別々のCASを統一して、一つの援助戦略の元にドナーの援助活動を行おうというものだと考えられる。政府もドナーもJASに対する期待は大きい、具体的な姿は現在検討中であり、第二次PRSが固まってから議論が本格化する見込みである。予想されるJASの方向性は、一層の調和化の促進、援助資金の予測性向上、財政支援の拡大等が見込まれている。

タンザニアにおける我が国の状況は、「黙っていてもトップドナー」という状況とはほど遠く、

<sup>90</sup> 上記、Gerald K. Helleiner 教授に関する脚注に同じ。

<sup>91</sup> Poverty Reduction Budget Support の略。

<sup>92</sup> Millennium Challenge Account の略。

援助協調という中では欧州の中小ドナー国の間に埋もれている状態だと想像すれば実態に近い。図15で見たように、我が国の対タンザニア援助は、その相対的な大きさをどんどん減らしている状況であり、金額のプレゼンスはもはや意味のない時代になっていることを示している。このような減少する援助予算の中で我が方が行うべき援助活動とは、他のドナーがやり切れない仕事を率先してこなし（農業では既に十分に貢献している<sup>93</sup>）、地に足の着いた情報と政府との密接な連携を元に、セクター及び当国の援助協調の場で相応の立場と発言力を確保していくということである。その意味でも、我が国としては、タンザニアが自ら決めた政策と改革の方向性を常に理解し擁護し（当然ながら、NPMの基盤に則ったPRSプロセス型の改革のことである）、当国政府であってもそこから外れるような場合には、明確なアドバイスを行うということが求められている。

## （2）タンザニアの一般財政支援<sup>94</sup>

我が国は01年11月以来、タンザニア向け債務救済無償資金<sup>95</sup>を利用して当国の一般財政支援（当国ではPRBS：Poverty Reduction Budget Support と呼称）に累計約10億円を支援してきた。また、本年3月19日にE/N<sup>96</sup>が締結されたノン・プロジェクト無償資金を通じて、5億円を当国の04/05年度一般財政に直接供与した<sup>97</sup>。PRBSは、その前身であるMDF<sup>98</sup>（Multilateral Debt Relief Fund）が、98年から当国の債務支払い支援を実施していたものから発展し、01年の当国HIPC（重債務貧困国）イニシアティブの完了点（Completion Point）到達に伴い、一般財政支援へと進展したものである。

### イ．PRBSの目的

当国で実施されているPRBSの目的は、01年10月に定められたPRBSのパートナーシップ枠組み文書の付属技術文書中の3に明確に述べられている。そこでは「PRBSの主な目的は、柔軟で調整された財政支援を提供することを通じて、政府予算中の優先セクターへの適切な資源配分を確保し、以てタンザニア政府の貧困削減戦略を支援すること」である。現在策定中の第二次貧困削減戦略（PRS2）においては、優先セクターという考え方自体が変更される見通しであるが、いずれにせよこれまででも今後も、PRBSは当国の貧困削減戦略を支援することが

<sup>93</sup> 農業セクターの開発調査として3年間に渡り「JICA事務所をサポートしているIDC」の活動は、我が国のこの援助活動を行うに当たり極めて重要な下地を提供してきている。農業セクター全体の制度と政策の支援に係わる業務は、もはやチームワークで対応しなければやり切れるものではなくなっている。

<sup>94</sup> 本節は、筆者が執筆したタンザニア一般財政支援への参加評価関係書類を元に再構成し、加筆・修正した。

<sup>95</sup> 債務救済無償資金は、当国政府が債務返済した額と同額の無償資金を我が国が提供するもの。通常はノンプロ無償のように輸入品の購入に充てることが原則であるが、我が国は01年11月から03年6月までの8回の債務救済無償（合計約20億円）について、その50%を上限にPRBS口座（タンザニア政府名のニューヨーク連邦準備銀行口座）に投入することを認めた。このため、当国政府は毎回50%全額をPRBS口座に投入し、我が国をPRBSドナーとして認定した。

<sup>96</sup> Exchange of Notesの略。交換公文のこと。

<sup>97</sup> 5億円がタンザニア政府の一般財政の口座（PRBS口座）に振り込まれたのは04年8月19日で、タンザニア政府大蔵省経理局長（Accountant General）からExchequer Receipt（国庫領収書）が発行された。

<sup>98</sup> MDFは、当国が負っていた公的借款（主にIMF）の返済を、第三者のドナー国がその返済分について肩代わりをし、それで節約できた当国財政を保健や教育等の社会セクター向けに支出することを期待するしくみ全体のこと。MDFに支援していたドナーは、デンマーク、フィンランド、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデン及びイ

重大な目的であることに変わりはない。

#### ロ．タンザニアの貧困削減に対する取り組み

タンザニア政府は97年に貧困撲滅戦略(NPES: National Poverty Eradication Strategy)を策定し、貧困削減のための国家戦略フレームワークを提示し、右において優先分野や中期目標、実施体制などが策定された。99年には「タンザニア開発ビジョン2025 (Tanzania Development Vision 2025)」が発表され、当国の開発の方向性(生活の質の向上、グッド・ガバナンスと法の支配の確保、強く競争力のある経済)を提示し、社会主義的国家運営からの決別を明確にした。その後、HIPCプロセスの適用を受け暫定PRSPが策定され、00年10月フルPRSPを作成し世銀・IMFに提出された。01年11月には拡大HIPCの完了点(completion point)への到達が認定され、債務削減措置が実施されることになった。タンザニアのフルPRSP実行への取り組みについては、当国のオーナーシップの高さや貧困削減への積極的取り組みがCG会合や世銀報告書において高く評価されている。当国PRSPの重点分野としては、教育、保健、農業、水、道路、司法及びHIV/AIDSの7分野があげられており、現在までのPRBSにおいてはこの優先セクターへの支出が政府財政の主要な支出項目となっているが、その伸び率が他の非優先セクターに比べて高い水準となっているかなどが、毎年の予算レビューによって分析されてきている。この7分野の一般財政に占める割合は、99/00年度に政府予算の35%程度だったものが、03/04年度には45%前後となり、予算額全体の増大と共に優先分野への傾斜的な配分が進んでいることを示している。

タンザニアの貧困削減は、堅調な経済成長を背景として所得貧困が90年代に比較して都市部で(特にダルエスサラーム)改善が見られる。またセクター・ワイド・アプローチによる集中的な資金投入を行った初等教育においては就学率の大幅な改善が見られ、これまでの当国貧困削減努力の最大の成果だと評価されている。また、ロード・ファンド<sup>99</sup>の採用によって、当国に不足する道路の維持管理のための資金確保が容易になり、道路の維持管理促進に大きく貢献したことも評価されている。その一方で、農村部での所得貧困は期待した以上には改善しておらず、また教育の質や保健分野での指標改善が困難なことが指摘されている。またHIV/AIDS、環境、脆弱層への支援、ガバナンス改革などのクロスカッティングイシューへの取り組みも改善されていないことが指摘されている。これらのことから、当国の貧困削減のための取り組み、特にMDGsの達成に向けてはなお一層の努力と資金が必要だとされている。マクロ経済の取り組み(経済成長、インフレ、財政赤字<sup>100</sup>)については、ドナーからの一般財政支援の増加、また一部鉱業セクターの好調により、特にここ数年健全な状態を保っており、更に、税金徴収など当国財政の

ギリスである。World Bank, "Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies" (2001), Chapter 5

<sup>99</sup> 正確には「Road Fund Tax」が、道路の維持管理費のための目的税として、車両用の燃料に課税されている。1リットル当たり80タンザニアシリング課税されている。

<sup>100</sup> 本年のPER外部評価ミッション(Public Expenditure Review External Review)では、援助受け取り前の当国財政赤字が拡大していることを指摘しているが、右評価ミッションはこの状況自体を問題と見なしているわけではない。現実には、タンザニア政府が必ず実施する必要のある活動のための資金、またMDGs等の目標達成に必要な資金は常に不足しており、自前の税収を向上することはもちろんのこと、ドナーも持続可能な援助を継続することが求められている。過去の援助と現在の援助が大きく異なるのは、一般財政支援の実施により、援助受け取り国政府が莫大な財政赤字(援助受け取り後)を計上しなくても良い状況になり、マクロ経済への好影響は計り知れない。当然ながら、援助依存が強まることへの警戒は必要であるが、各種改革の積極的展開などと併せて全体として判断すべき問題である。

持続可能性向上につながる施策についても堅調な改善をあげている。しかし、これらマクロ経済での好調な数字が、貧困層での貧困削減になかなかつながらないとして、マクロ・ミクロ・リンケージの重要性が問われている。

現在当国では、第一次PRSが最初の3年間を終了し、第二次PRSへの移行が行われているところである。当国は、これまで7つの優先セクターに制限されていた資源配分の重点を、別のセクターに属するものであっても、国の全体の成長や貧困削減に重要であるとするものには柔軟に予算配分の重点を置くようにするために、この7つの優先セクターという方式を第二次PRSでは廃することにした。その代わりに、「結果志向」を明確化した3クラスターに分けた優先政策群へ変更し、「1.成長と収入貧困の削減」、「2.生活と社会福祉の質」、「3.ガバナンスとアカウンタビリティ」というクラスターの下で優先政策群が明確化されている。この三つのクラスターの中に、全部で200近くの個別目標が示されており、それを今後各省庁が責任を持って実現することになる。これによって、これまでよりも何を実現するのかということについての個別の目標・指標が明確になったが、その進捗をモニタリングする上での情報の質を確保するために、新たな問題を解決していかなければならないと見られ、貧困モニタリングのキャパシティー・ビルディングを含め、一層の能力向上が求められる。第一次PRSはそれ自体が資源配分の基準となる書類であったが、第二次PRSでは具体的資源配分方法はまだ明確にされていない。これは、全く新しい方法論になったために、まだ個別の省庁でも第二次PRSに合わせた形の予算形成ができていないためと見られる。当国大蔵省を中心として、第二次PRSに基づいた予算編成をサポートするコンピュータ・システム（PRS-BAS: Budget Allocation System）を作成したとのことであるが、まだそれが十分に機能できていないようである。第二次PRSは今年中に最終版となり、05年2月の国会において承認される予定となっており、これまでも様々な形での国民に対するコンサルテーションが続けられてきており、第二次PRSへのタンザニアのオーナーシップがこれまで以上に高まることが期待されている。

#### 八．タンザニア一般財政支援の全般的状況

PRSへの参加国は04年10月現在で10カ国及び1機関（カナダ、英、デンマーク、フィンランド、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、日本、及びEU）の合わせて11ドナーである。支援金額は、04/05年度11ドナー全体で約230百万ドル（およそ253億円）であり、当国の今年度予算総額が3.4兆タンザニアシリング（およそ3,400億円）であることから、PRSドナーの予算全体への貢献割合は7.4%である。表10を参照すると、PRS参加ドナーでは英国が他の二カ国援助機関を大きく引き離し最大拠出ドナーで、金額も日本円では100億円を超える。それ以外ではEUが続き、それ以外のPRSドナーでは、他の一般財政支援も併せた全体額のうち単独で5%以上の貢献を行うものはいない。我が国は、11ドナー中10番目の貢献である。<sup>101</sup>

当地では、PRS以外の一般財政支援も合わせて、「PRS」を一般財政支援の総称と認

<sup>101</sup> 03/04年度の0.4百万ドル（約5千万円）投入は、旧債務救済無償が03年3月で終了した後に、手続き上の問題でE/N調印が03年6月となり、実際のPRSへの投入が03年7月となったため当国会計年度（7月から翌年6月まで）の03/04年度の投入となったので、意図した投入ではない。

識されることが多くなっている。特に、昨年より世銀は意図してPRBSドナーと密接に共同歩調を取るようになり、PRBSドナーもその動きを歓迎し、実際の作業も共有するものが多くなり、PRBSとPRSCの区別はほとんど無くなっている。世銀が実施するPRSC (Poverty Reduction Support Credit) は03年から行われており、現在行われているのはPRSC2である。ドイツはKFW(ドイツ復興金融公庫)を通じて連邦政府の無償資金をPRSCとの共同出資として03年から投入開始している。世銀はPRSC以前の支援スキームとしてPSAC (Programmatic Structural Adjustment Credit) を実施してきており、03年にPRSCに転換した。世銀の投入金額は英国を大きく上回り、04/05年度では155百万ドル、日本円では180億円を超える。また、無償のコンポーネントも03/04年度は24%程であったものが04/05年度には35%に増加しており、タンザニア側への負担を軽減する方針が読みとれる。ドイツは全額を無償資金で投入している。

これ以外では、IMFはPRBSに該当するものとしてPRGF (Poverty Reduction Growth Facility) を実施している。IMFはPRBSレビュー等には一部参加しているが、まだ十分調和化できていない。近い将来に完全に共同歩調を取れるようになることが期待されている。アフリカ開発銀行は、今年度よりPRSL (Poverty Reduction Support Lending) を開始するとのことで、本年4月に行われたPRBS中間レビューの全体会議に初めて参加した。IMFはおおむね4百万ドル、またアフリカ開発銀行は04/05年度に約75百万ドル(50百万SDR)を予定という情報である。

これら一般財政支援を全て合わせると、04/05年度では現在の見込みで約469.8百万ドルに達し、対予算との比較では13.8%に達する。一方、PRBS内でのそれぞれの比率は、PRBSが全体の約49%、PRSCが全体の約34%で、その他が約17%という投入割合となっており、現在のところはPRBSが最大の割合を占めている状況である。

セクター支援についての情報を若干補足すると、大蔵省からの非公式なデータによれば、04/05年度に貧困モニタリング・バスケットに約4.2百万ドル、地方政府改革プログラム・バスケットに約6百万ドル、保健バスケットに約49.8百万ドル、初等教育バスケット(PEDP)に約63.3百万ドルが予定されている。更に、ドナーが非公式にまとめたPFMRP (公共財政管理改革プログラム)バスケットには、04/05年度への投入準備ができていて約6百万ドルがある。従って、バスケットに投入されるプログラム支援が全体で約129百

表10：タンザニア一般財政支援の状況

(百万ドル)

PRBS	01/02	02/03	03/04	04/05 *	04/05 割合%
英国	49.8	70.8	97.6	97.8	20.8
EU	33.0	42.8	29.1	38.2	8.1
オランダ	14.4	15.3	23.9	17.6	3.7
ノルウェー	7.1	13.7	13.3	14.5	3.1
アイルランド		14.2	8.9	13.9	3.0
スウェーデン	7.7	12.8	13.1	13.1	2.8
カナダ	0.1	0.1	2.1	11.9	2.5
デンマーク	11.9	11.0	10.2	10.9	2.3
スイス	5.0	6.1		6.4	1.4
日本	4.2	4.0	0.4	4.5	1.0
フィンランド	1.6	1.7	1.8	1.0	0.2
PRBS 合計*	134.8	193.4	200.3	229.7	48.9

PRSC	01/02	02/03	03/04	04/05 *	04/05 割合
世銀(無償)			32.0	55.0	11.7
世銀(借款)			100.0	100.0	21.3
ドイツ			4.7	6.1	1.3
PRSC計			136.7	161.1	34.3

その他	01/02	02/03	03/04	04/05	04/05 割合
IMF*			4.2	4.0	0.9
アフリカ開発銀行*1				75.0	16.0
その他計			4.2	79.0	16.8

一般財政支援計	01/02	02/03	03/04	04/05	04/05 割合
一般財政支援計	134.8	193.4	341.2	469.8	100.0

出典：奥山卓司「企画調査員 第1・第2四半期報告書」JICA タンザニア事務所 2004年9月から、情報を抽出し、IMF及びアフリカ開発銀行のデータを加えた。割合は筆者が別に計算。

注：「04/05割合%」は、04/05年度の数値を予想全体額の402.8百万ドルで割った数値。

注：「\*」は、推計値或いは予定値。

注：「\*1」は、アフリカ開発銀行担当者から筆者が04年11月26日に聞き取った。支出は50 million SDRとのことである。

万ドルが想定される。これが上記約470百万ドルに合わさると、当国の国庫(エクステッカー)を通過するドナー資金は全体でおよそ600百万ドル、対政府予算割合としても約17.6%がプログラム型支援として当国政府がキャッシュで受け取る援助となる。

これだけの金額の援助が、ドナーの数に比較すれば圧倒的に少ない数のコンサルテーションで可能になっているのは、ドナーによる協調・協働が積極的に進められているからだと言える。

## 二．一般財政支援の評価(コンディショナリティ)

PRBSでは、年2回、政府とドナー間のレビューを開催し、PAF(パフォーマンス評価枠組み)の進捗状況を協同で確認している。PAFはかつて「コンディショナリティ」と呼ばれていたものと近いもので、この評価を無事タンザニア政府が通過すれば、翌年度のPRBSを予定通り受けることができるようになる。所謂「*ex post* conditionality(事後的コンディショナリティ)」と呼ばれるものである。

石川によれば、かつてのSAL(構造調整貸付:構造調整プログラムの時代に世銀が実施していた融資)は、「*ex ante* conditionality(事前的コンディショナリティ)」であって受け入れ国側の主体性が失われたので失敗したと述べている(石川 03)。一般的な状況を想像してみれば、援助受け入れ国が口約束で「その条件は必ず実施する」と言えば融資が受けられたので、実際に資金を受け取ってから「やっぱりできなかった」という言い訳をすることになり、融資は失敗したというわけである。つまり、その条件についての途上国側の「やる気」がなく、そこにオーナーシップも生まれなかったと考えられている。しかし「*ex post* conditionality」であれば、約束が果たされない限り援助資金は支出されないの、途上国側も約束について真剣になる。ここで石川の問いは「*ex post*に変更しさえすれば、問題は解決するのか?」というものである。特に、援助を行う側と援助の受け手の力関係が変わってくると、「援助ゲームの仕組みそのものに対して物言いをつけてくるようになるかもしれない」(石川 03, p7)という心配である。これに対する一つの回答としてタンザニアの事例で考えれば、まず図12で見たような現在でも拡大し続ける財政赤字を補填しているのが援助資金であるという点から、一般財政に与える援助の重要性が維持される限り、援助を行う側と援助を受ける側の力関係は大幅には変わらないのではと筆者は考える。しかしその一方で、途上国政府によるオーナーシップの強調が進んでおり、それが途上国側と援助側のバランス関係を微妙なものにする可能性も十分秘めていることは確かである。この関連として参考になる考えは、最近当地で議論されているもので一般財政支援の「レバレッジ(影響力)」をどのように維持するかという点である。ドナーは明らかに、タンザニア政府の突然の政策変更は期待しておらず、そのようなことによる一般財政支援全体の大きな失敗も望んでいない。それでも考えられる援助の受け手からの抵抗、あるいは約束の不執行のような事態に対しての「レバレッジ」を維持する必要性をドナーは感じている<sup>102</sup>。そのため、パフォー

<sup>102</sup> タンザニアの04年3月PRBS中間レビュー時では、腐敗防止に関する法律の制定スピードが遅く、また公共財政管理等のプログラム化にも時間がかかっていると感じられており、その点についてのドナー側の懸念の大きさを示す必要が感じられていた。しかし一方で、全体のPRBSを損ねるつもりはドナーになかったため、特にEUが開始し始めたところの「固定・変動トランシェ」方式は効果があるのではないかと当地ドナーは期待している。つまり問題があった時には変動トランシェだけを変更の対象とし、固定トランシェは戦争の勃発のようなことでもない限りは継続するという区別である。結果としてEUはタンザニアでまだこの変動トランシェを実施していないが、多くのドナーが採用して全体としての効果が期待できる程になり、またかなり重大な問題が発生した時には、変動トランシェの「発動」はありうる。

マンズの評価に応じて、次年度の一般財政支援額を増減させるデザインを盛り込むことが一部のドナーにより試みられている。EUがその例でPAFの特定分野(03/04年度は公共財政管理、04/05年度は貧困モニタリング指標)のアクションを数値化して評価し、その評価に応じて変動分(2004/05年度分では24百万ユーロが固定分、変動分が0~10百万ユーロ)が来年度支援決定額に上乘せのボーナスとなり、その評価を政府と同席の協議において合意していく<sup>103</sup>。いずれにしても、そのような「レバレッジ(影響力)」を発動するかどうかについてPAFは重大な指針を提供する。

04年3月の中間レビュー時に改訂されたPAFマトリックス(Annex1参照)をつぶさに眺めると、PRBS(PRSCも含む)が行っている評価(アセスメント)は、ほとんどが「プロセス・インディケータ」と呼ばれるもので、「アウトカム・インディケータ」としては、PAF巻末に貧困モニタリング指標から代表的なものをリスト化したものが添付として付けられているが、データ入手上の問題やその質の問題から具体的な成果・結果を評価する形には至っていない。例えば、筆者が担当している「所得貧困の削減」の中の「農業地方振興」では、5つの指標を扱っており、「03年11月までのPAFアクション」で見ると一つ目は「穀物委員会(Crop board)の改革」、二つ目は「農業セクター開発プログラム(ASDP)実施にかかる調整効率化の指標策定」、三つ目は「マイクロファイナンス関連法規および規則が執行される」、四つ目は「土地法、村落土地法の実施能力強化の戦略的優先順位付けと関連プログラムの準備」、5つ目は「県道路の維持修理の制度的整備と強化プロポーザル作成」ということになっている。これらは最初の二つを除いては、全て法律の制定とその実施に関するものである。穀物委員会についても、最後は法律改正に辿り着くテーマ(穀物委員会法の改定)であり、また二つ目は政府の行政の行い方についての適正化である。

第二次PRSの進展に伴って、PAFも今後大幅に変更されるのではないかと考えられているが、多くのドナーは早くに「アウトカム・インディケータ」が利用可能になることを望んでいる。それは、自国の納税者に対しての一般財政支援の効果の説明という意味で、より一層の具体的成果を説明できるものになるからである。

PAFのレビューを実施するために、技術実行委員会(TWG: Technical Working Group)が04年3月の中間レビューでは11グループ、04年11月の年次レビューでは10グループ設置され、それぞれにタンザニア政府、PRBSドナー、PRSCドナー、そしてアフリカ開発銀行(TWGには最終的に参加はなかった)から参加している。基本的にはTWGの議長は政府側責任者が務め、TWGのその他のメンバーも内容についての様々な質疑を行い、最終的にPAFアクションと呼ばれる一つ一つのインディケータについての進捗を確認する。ドナーからは、PRBS及び世銀関係者の合わせて40人程が毎回のレビューに参加する。我が国からも、当館から筆者がTWG2のPRBS側代表として参加、JICA事務所から奥山企画調査員(財政モニタリング)、山内企画調査員(貧困モニタリング)、ビスワロ ナショナルスタッフがそれぞれTWG7(公共財政管理)、TWG3(貧困削減戦略およびモニタリング)そしてTWG4(債務管理)に参加している(04年3月のTWGの表はANNEX2を参照)。このようなレビューの場には、各ドナーからエコノミスト、専門家やアドバイザーが参加し、個別のTWGのPAFアク

<sup>103</sup> 2004年5月中間レビューの後、EUと財務省が協議、JICAタンザニア事務所からオブザーバ参加。JICAタンザニア事務所、奥山専門調査員からの情報。

ションについての状況を把握し、更にそれを報告書にまとめて全体を統括している事務局に報告するという作業を、2週間程度の内実施する。このような作業に実際に参加し、ドナーとしてのプレゼンスを示すと共に、我が国として必要なレビューへのインプットを行う必要がある。

他方、我が国の対タンザニア国別援助計画では一般財政支援による援助を想定しておらず、また一般財政支援を投入するスキームとなっているノンプロジェクト無償資金自体が一般財政支援のような援助のアカウントビリティという志向を持たないため、P A F及びその評価に関する実践においては我が国としてのオペレーショナルな基準が存在しない。第2章で見たN P Mに基づいたP R Sプロセスにおいては、行政は権限の委譲を受けてオーナーシップを高く持った効果的な行政運営を行うことが期待されている。一般財政支援という援助は、中でも自由度の最も高い一般財政を支援することによって、被援助国政府の高いオーナーシップと責任感を持った行政運営を期待するものである。従って、一般財政支援という援助のコンディショナリティや評価等を実施するためには、N P Mと共通するP R Sプロセスに則った援助行政システムによって援助が行われて、初めて効果的な内容となる。しかし現状の我が国O D AにおいてはP R Sプロセスに則った援助行政システムになっていないので、一般財政支援の実施及び評価・レビューにおいて、我が国現場レベルの担当者による技術判断を中心に作業が行われている。今後は、我が国対タンザニア国別援助計画の改訂に際して、P R Sプロセスに則った援助行政システムの早期採用、あるいは一部採用を実現し、我が国対タンザニア援助の戦略的な優先課題、タンザニア全体での貧困削減と開発の成果と我が国の評価などを、一般財政支援へリンクさせるよう方針を明確にする必要がある。またそれと共に、一般財政支援のコンディショナリティについての我が国の考えや、そのレビュー及び評価のあり方を当国での経験を通じて確立していく必要がある。

#### ホ．公共財政運営能力と信用リスク評価 (Fiduciary Risk Assessment)

一般財政支援及びコモン・ファンドは、ドナー、政府側が協力しつつ運営・維持されているが、政府側の行政運営能力も高まりつつある。国庫金 (Exchequer System) の執行について、I F M S (統合財政管理システム) と呼ばれる支出管理のコンピュータ・システムが構築中であり、中央政府レベルにおいてはこれの運用が開始されている。これによってI F M Sを通じ支出された国庫金の一元的管理が可能となっている。またこれを管理する会計局ではI F M Sを活用していくための能力開発が継続的に行われている。地方部へのI F M Sの展開については今後の課題となっているが、これと平行して公共財政管理改革プログラム (P F M R P) が、タンザニア政府全体としての財政管理の改善を予定しており、今後の更なる能力向上が期待されている。我が国もP F M R Pに対する技術協力の可能性を探っているところであり、来年度実施開発調査案件として本省の承認が得られ、またバスケットファンドへの投入も当国政府と現場大使館レベルでは既に合意しており、この分野での我が国の支援が進展することが期待される。

このような努力や成果がある一方で、当国の全体的財政管理能力やガバナンスの質が十分でないことは常々指摘されているところである。世銀が01年に行ったC F A A (Country Financial Accountability Assessment) やI M FによるR O S C (Report on Observance of Standards and Codes) 等において、当国の調達や財政管理についての全般的な能力向上の必要性が指摘されており、当国では90年代後半より部分的に開始されてきている5大改革プログラム (L G R P: 地

方政府改革プログラム、P S R P : 公共サービス改革プログラム、P F M R P : 公共財政管理改革プログラム、L S R P : 司法セクター改革プログラム、N A C S A P : 国家反腐敗戦略と活動計画)の重要性が認識されている。P R B Sでは、特にP F M R Pの進捗を重要なものとして認識しており、P A Fの中で取り上げている。地方政府の能力向上も大きな問題として挙げられており、今後足早な進捗が予想される地方分権化に伴い、どのように地方政府(主に県レベルの会計能力)のキャパシティを向上させていくかが重要となっている。

このような問題を全体として捉え、一般財政支援を実施する上での問題点を「信用リスク(Fiduciary Risk)」として認識し、それを評価することで、一般財政支援自体の信用リスクを把握しようというのが「信用リスク評価(Fiduciary Risk Assessment)」である。Fiduciary Riskの定義はD F I Dの調査によると、狭義では、政府によりリソースが意図された目的どおりに使われないリスク、また有効に使われないリスクのことを言い、タンザニアの調査ではこれに加え、議会による予算コントロールなどガバナンス的な要素も加えられている。これによって、一般財政支援の期待される効果(タンザニアの場合はP A Fによって測られる)に対し、予想されるリスクについて評価を行い、どこまでのリスクを期待される効果と対比して負うことができるかを明確にしようとするものである。

「信用リスク」の考え方を別のことに例えて考えるとすれば、一般の投資家が企業の株式を購入して投資活動を行う時に、参考にする情報と近いものだと考えられる<sup>104</sup>。例えば、ある民間企業の株式投資を通じて、特に長期の株式保有によって配当を最大化したいと考えた場合、投資家が参考にすべき情報は、その企業の「信用度」或いは「信頼性」である。株式自体は、その企業の特定の資金の使い道とは直結していないが、企業全体の信用度・信頼性がその株式の生産性、或いは配当の長期的安全性を示していると考えられるからである。従って投資家は、その「信用度・信頼性」と、公開されている会計・資産情報を頼りにして投資するかどうかの決断を行う。この情報は、「各付け会社」と呼ばれるような調査会社が独自の「信用度・信頼性」を公表し、投資家はその情報を投資活動の重要な参考とする。これと同じように、一般財政支援という援助においては、投入資金は当該開発途上国政府の特定の資金使途に直結していないので、全体としてのその政府の「信用度」が重要になる。特に先進国の納税者からの強い説明責任が求められる中にあるのは、援助によって得られる成果と同時に、そのリスクの提示もアカウンタビリティ重視の流れにあっては重要な情報となる。「信用度」に関する「リスク」がどの程度なのかを事前に認識しておくことは、その一般財政支援についてどれだけのリスクがあるかの認識を高め、リスク回避にも役立つ。民間企業の株式を購入する投資家であれば、そのリスク判断に応じて購入する株式の数量を調節したり、大株主であればそのリスクを直接低減させるために経営陣に専門家を派遣したりすることになる。それと同じように、一般財政支援であれば、そのリスク判断に応じて投入する資金量を判断し、またどのように現存するリスクを低減していくかを、一般財政支援の評価・レビューの機会を通じて確認したり、また各種改革プログラムに別の資金投入を行いながら実現しようとするわけである。もちろん株式投資と一般財政支援は、その目的とするところは個人の利益増大と公共の利益増大という点で大きく異なるので、単純な比較は適当でなく

<sup>104</sup> ここで例示として「株式投資」の例を「一般財政支援」と比較していることから理解されるが、一般財政支援の重要な性格は、「自由裁量」のある資金を追加的に投入することによって、援助受取国政府の財政管理へのオーナーシップを高め、最も良いインセンティブを持って生産性を高められるという考え方である。この理屈から考えれば、外部の資金

注意が必要であるが、「信用度」の意味合いや、資金自体にひもが付いていない流れ方などの類似性を参照することで、援助の世界にあってなおかつ「信用リスク」という概念が必要な理由が分かり易くなる。

タンザニア政府についての「信用リスク調査」は、現在のところ英DFIDとカナダCIDAが作成したものがあり、上記CFAAやROSCなどを参考にして、更に個別のインタビューも含めて本年作成された。これまでの「信用リスク調査」は、公共財政管理の視点からのものが多かったが、タンザニアにおける「信用リスク調査」においてはより広義の「ガバナンス」の側面を加えて<sup>105</sup>、全部で12項目に渡る点について評価が行われた。それによると、全体評価は、9段階評価の中で上から6番目に当たる「B-」ということである。各項目についての評価は表10の通りであるが、この評価で分かるのは、主に財政関連の項目については良い評価であるものの、ガバナンス関連の項目については評価が良くないということである。12項目のうちC(9段階評価の9番目)が付いているのは「不正行為や公権力の濫用取り締まりが効率的、制度的に執行されている」という項目である(表11に網掛をした部分)。

この「信用リスク調査」においては、タンザニア政府の過去の各種改革努力の成果が十分に反映されているものだと言うことができる。例えば、5年前や10年前に同じ調査を行ったと想定すると、とても現在の総合評価レベルは得られないと考えられ、その観点に立つと、タンザニア政府の過去の改革努力はそれなりの進捗を示しているという理解ができる。逆に言えば、アフリカ諸国の中には、この種の信用リスクが一向に改善しない国も存在するということである。この「信用リスク調査」自体は始められたばかりであるが、他の類似の調査(CFAAやROSC等)とも有機的に結合させ<sup>106</sup>、より制度的に利用していく必要がある。例えば一般財政支援のPAFに毎年の「信用リスク調査」結果を取り込み、その進捗をPRSの進捗報告と同じようなものとして利用していくことが考

えられる<sup>107</sup>。また、他の国についての「信用リスク調査」との比較可能性も高めることで、この調査の利用度は格段に高まる。現在のところは、それぞれの調査実施国における内部的なもので、他国との比較を目的としていない。

今後、我が国が「質重視への転換を進めつつ、地域・形態を問わず、徹底した効率化・援助効果の最大化を図り

表11：信用リスク評価 (Fiduciary Risk Assessment)

	原則 (Principal)	C,C-の 数	評価
1	予算が市民にとって税を納めることによって政府に必要なサービスの提供をもとめる信用契約 (Fiduciary Contract)となっている	0	B
2	立法府が中期支出枠組のなかで政策立案と予算優先化に積極的に関わっている	1	B+
3	予算プロセスのルールが明確に確立している	0	A-B
4	予算は包括的なものである	0	B
5	予算は貧困層に配慮されている	0	B
6	予算は実際の執行の指針となっている	0	B
7	年度内の予算執行は統制のとれたものである	0	B
8	政府の調達に費用対効果、透明性が確保されている	8	B-
9	支出の報告は正確で遅滞ないものである	0	A-B
10	政府支出は独立した、効率的な監査を受けている	2	B-
11	不正行為や公権力の濫用取り締まりが効率的、制度的に執行されている	2	C
12	予算の執行と財政説明責任が議会により効率的に監督されている。	3	B-

(評価の順位：A, A-, A-B, B+, B, B-, BC, C+, C)

とリードによるプロジェクトが良い結果  
<sup>105</sup> DFIDで本調査の作成担当をしたJa  
<sup>106</sup> ウガンダ及びザンビアでは既にこれら  
 の情報。

出典：奥山卓司「企画調査員 第1・第2四半期報告書」JICA タンザニア事務所 2004年9月から、p15-16  
 の表。原典は、DFID, "Fiduciary Risk Assessment For The Provision Of Direct Budgetary Support  
 In Tanzania", May 2004 から。

<sup>107</sup> PAFとFiduciary Risk Assessmentの連携については、将来のPAFについての考え方として、タンザニア大蔵省リモ次官が、04年度PRBS年次レビューの総括会議 (wrap-up meeting, 26/Nov/04 開催)の席上で具体的に触れた。

(中略)引き続き予算規模の縮減を図っていくべき」という財政審議会の提言を具体化していくうえで、この「信用リスク調査」の重要性は強調しても強調し過ぎることはない。NPM型の改革の必要性、及びPRSプロセス型の改革が対アフリカ援助を実施していく上では不可欠だということが理解された上では、援助受取国政府が最大限にオーナーシップを感じ、自らの国を自らがコントロールするという意識を高め、その中で自由裁量のある資金を最大限増やして効果的かつ効率的な行政を行っていくことを支援するのが、援助にとって最も重要なことであると理解される。その中で、一般財政支援やセクター財政支援と呼ばれる援助方法は、極めて重大な方法論である。NPMの基盤を共有するPRSプロセスが中心となっているアフリカ諸国に対する援助を我が国が今後真剣に考えていくのであれば、また、対アフリカ援助において政府への援助を全て止めてNGO等への援助に転換するつもりがない限り、この一般財政支援という支援方法の正式採用は不可避である。「信用リスク調査」は、この一般財政支援を実施する上で欠かせないものであり、この調査を我が国の財務当局である財務省と会計検査院が受け入れ可能なものでなければならない。現在NPM的な改革が進む我が国にあって、特にNPM的改革の先駆者である英国からこのような視点を学ぶ意味合いは極めて大きく、「援助のアカウントビリティ確保のための信用リスク調査」というような合同研究を行うことが求められる。

#### へ．一般財政支援の効果と役割

タンザニアの一般財政支援の姿を理解しようとした時、タンザニア政府のPRSプロセスとその改革努力なしには、意味を成さない援助活動だということが鮮明に浮き彫りにされる。この様子を、SAPの状況下とPRSプロセスの状況下に分けて見てみる

PRSプロセスが開始される以前の構造調整プログラム(SAP)は、マクロ経済に必要な改革を素手で進めていた感を受ける。つまり、構造調整が求める国際収支不均衡の是正とインフレ抑制の実現のために、あらゆる改革を試していた状況だということである。その方向性は、タンザニア政府が真剣に改革努力を深めるという合意をした時以降(95年のムカパ大統領就任と見ておく)ようやくPRSプロセスに向くようになる。つまり、国家が目指すべき戦略を明らかにして、その価値を実現するためにあらゆる国家政策を実施するというものである。これはSAPの時代には特段重要なことではなかった。しかしPRSプロセスの時代に移行していくには、国家が全体としての目標を示し、それを下に個々の戦略目標等が設定されて、マネジメント・サイクルが実施されることになる。また、PRSプロセス自体が大きな改革をセットとして取り込んでおり、5大改革(公共財政改革、公務員改革、地方行政改革、司法改革、反腐敗計画)は極めて重要なものであると共に、各セクターで行われているセクター・プログラムもそれぞれの分野の中で政府機関の改革実施が重要なテーマとして含まれている。そのため、PAFというコンディショナリティで重要視されてチェックが行われているのは、それぞれの改革プログラムがどの程度予定通りに進捗しているか否かということである。

一般財政支援は、企業への投資に例えるとすれば「株式投資」に似ていると上で触れた。支出する資金が、被援助国政府の特定の支出に結びつかない以上、投資する側は投資した資金の価値が得られたのかどうかの評価を行う必要がある。当然その評価の基準は、PRSプロセスの中にあっては、(1)PRSプロセスに則った各種改革が順調に行われているのかどうか、(2)PR

S自体が目指す貧困削減の効果が上がっているのかどうか、(3)更に上でも述べた「信用リスク評価(Fiduciary Risk Assessment)」を通じて被援助国政府のガバナンスや財政管理等のプロセスは信用に値するレベルを維持しているのかどうかを確認するということである。逆に言えば、これらの様々なプロセスが存在せず一般財政支援という援助だけが存在することは考えられない。つまりPRSが無い状況では、「支援することの価値基準」が見えないからである。

PRSプロセスを実施する開発途上国を支援するのは、その被援助国政府が浪費しない行政システムを構築することに真剣であり、その結果、より良いサービスを国民に提供できるようになり、少ない資金で効果的に貧困削減のための各種施策を政府自ら実施できるようになる、という期待があるからである。援助を受ける国も援助をする国も、希少な援助資源を最大限効果的に利用して、長期に持続可能な援助効果を上げることが求めているのである。その実現のためには、NPMと同じ概念基盤に則ったPRSプロセスが最も効果的であると信じられているし、また他に代わるものは何もないのである。当然ながら、PRSプロセスに則った途上国行政システムにおいては、「財政支援を中心にした自由裁量の高い予算を組むことにより政府の行政運営における独自性を強める」(表8)ことを目指しており、一般財政支援はこの実現を図るものである。また正しいロール、ルール、ツールの組み合わせが必要であることは言うまでもない。

その上で、一般財政支援という援助は、開発途上国が必要としている国家財政の量を増やすための役割と、更にマクロ経済を安定化させるという極めて重要な役割を果たしている。図12を再び参照すると理解できるが、タンザニアの援助受取前財政赤字は00年度移行急速に悪化していると言える。02年では6%を超える援助受取前赤字となっている。しかし、援助受取後財政バランスでは、1%程度であってこれの吸収はそう難しいことではない。もしも援助受取前財政赤字だけがインフレの原因なのであれば、既にタンザニアでは再び高率のインフレ状態に逆戻りしていなければならない。しかし、それはドナーによるキャッシュの援助が計画通り(又はそれに近い状況で)実施されていることが、インフレ等を発生させない要因になっているのである。そして、タンザニア政府の貧困削減に必要な財政を過去数年間に大幅に増加させている。図11を再び参照してみれば、99年頃以降タンザニア政府の歳出は増加傾向に転じ、97年頃是对GDP非16%程度であった歳出は02年では20%を超えるようになり、またPRSプロセスのお陰でこの歳出の増加分は貧困削減のために使われた割合が大きいということが想定できるのである。

一方、95年段階の極めて財政状況が悪化しており、また財政規律も非常に脆弱だった時期に一般財政支援が可能だったかと問われれば、答えは「否」である。つまり、タンザニア政府による一定程度以上の財政規律の確立がなければ当然「信用リスク」は高まり、資金投入自体を躊躇するような状況である。「信用リスク評価」自体は、上にも述べたように最近に作成されたものであるが、これまではCFAAやROSCがそれに代わる役割を果たし、信用リスクの大小を示してきた。今後、一般財政支援を我が国が実施するという段階では、我が国ODA担当官庁と財政当局(財務省)及び監査当局(会計検査院)によって、「信用リスク評価」或いはCFAAやROSCを承認可能であるかどうかについて正式な合意を得る必要がある。

このように一般財政支援の役割とは、PRSの価値とそのプロセスを支援することであり、その効果は、PRSプロセスの改革とPRSの目標が達成されることで確認されるのである。財政やマクロ経済の安定という効果は、PRSプロセスを支援する上で欠かせないものであるが、そ

これはPRSの価値と目標の前では一通過点という意味合いだと説明できる。そして、一般財政支援の開始を決めたり継続するために、「信用リスク評価」の存在が重要なのである。

### (3) タンザニアにおける英DFIDの活動状況と日英協調の可能性

以上、タンザニアの財政状況の推移、また近年における援助に特徴的な一般財政支援を見てきたが、他のドナーはどのようにタンザニア支援を実施しているのだろうか。当地で特に一般財政支援に積極的な英DFIDを概観し、我が国の行う対アフリカ援助との違いを浮き彫りにし、また現在期待されている日英協調についての可能性を若干提示してみる。

#### イ．英DFIDの目指す価値

DFIDは、97年にその前身のODA (Overseas Development Administration) がエージェンシー化され、閣内大臣を有する国際開発省となった。98/99年度段階では、DFID職員は1,150名、海外事務所は7カ所(ケニア、ジンバブエ、南ア、タイ、インド、バングラデシュ、バルバドス)となっているが(O DA 白書,99年版) 02/03年度では1,925名、海外事務所も30カ所となっており(O DA 白書,04年版) その拡大振りが際立つ。予算規模は03/04年度に3,970百万ポンド(およそ7,662億円)あり、対GNI比は0.34%となっている(DFID, 2004)。

DFIDの中心的価値(Core Value)は、次のものであると明示されている(DFID, 2004, p140)。

貧困削減についての我々の熱望と決意  
 他の人々と効果的に働くことができるという能力  
 話を聞き、学び、また創造的でありたいという望み  
 我々のスタッフ、その人々の多様性、そして公的な業務と個人の生活のバランスを取る必要性  
 我々のプロフェッショナリズムと知識

これは、所謂「ミッションステートメント」と呼ばれるもので、佐藤によればミッションステートメントとは「企業が選ぶべき優先順位、戦略、計画、業務割当の基本になるもの」(佐藤, 2000)だとしている。DFIDは、英政府がNPM型の改革を実施するまさに対象組織であり、NPM型の改革には第2章でも触れたように、ロールを示すことが重要であり、また戦略計画を示す必要がある。つまり、このミッションステートメントに示された価値を中心に、DFIDと大蔵省との契約書であるPSA(公共サービス協約: Public Service Agreement)が作成され、それに従ってそれぞれの部署の細かな実施計画、そして個別の実施目標が示されることになる。ここでまず理解されることは、DFIDが組織をより良くマネージして職員の仕事へのやる気を高めながら、貧困削減という価値を実現していこうという「意志」を表明していることである。まさに、民間企業における経営スタイルを行政組織に導入し、組織としての効率と生産性を高めていくことを目指していることが伺われる。DFIDは、明示的にMDGsの実現を目指すこと

を目標としており、貧困削減とアフリカ支援は分かちがたく結びついている。

D F I Dにおける一般財政支援の重要性は特に高まっており、その実施のためのツールの改善についてもD F I Dは二カ国ドナーの先頭に立っていると言える。例えばタンザニアで行われている共同一般財政支援評価（Joint GBS Evaluation）は、英D F I Dのイニシアティブで開始されており、英国国内的な説明責任の一貫ではあるが、タンザニア政府及び他のドナー機関もその調査に共同参加することができて調査結果が利用できることになる<sup>108</sup>。また「信用リスク調査」についても英D F I Dが進めているものであり、二カ国援助機関にとっての「信用リスク」のあり方についての蓄積が進んでいる。更に、一般財政支援を実施するにあたってのコンディショナリティについても独自の調査を進めており<sup>109</sup>、今後の改善に向けて積極的に取り組んでいる。

#### □ . D F I Dの対タンザニア支援

タンザニアはD F I Dの二国間支援の上位5位以内にいつも位置していることから理解されるように、英国にとって重要な援助国であることである。D F I Dタンザニア事務所は99 / 00年度に新たに設置された新しい事務所、現在は英国人職員がおよそ15名、現地人職員が約30名いる。99 / 00年以前は、英国大使館が援助業務を実施していたが、それ以降、援助業務は全てD F I Dが引き継いだ。当地D F I Dは、タンザニア支援計画（C A P）を作成しており、03年から04年末までの暫定版が現在入手できる。これは第一次P R Sが終了し、第二次P R Sが開始されるまでの期間を埋めるためのものという位置づけである。

右C A Pによれば、D F I Dの対タンザニア支援戦略作成の基礎となる、タンザニアの問題分析が以下6点上げられている。

- タンザニアの政治プロセス、政府行政、及び国際システムの中に、P R Sの目標とプロセスをより深く埋め込むこと
- 政府の中心的機能を解放し、増加する資源を本質的な変化に結びつけるべく、政府の能力を拡大すること
- 政府のアカウンタビリティを強めること
- 民間セクター主導の成長の基盤を増やし、維持し、そして広げること
- H I V / A I D Sに効果的に対応すること
- 政治的不安定、持続性に欠ける債務問題、気候的経済的ショック等による、貧困削減を脅かす他のリスク

これらの問題点を具体的に支援するために、（1）P R S支援、（2）ガバナンス支援、（3）成長支援、（4）H I V / A I D S支援、（5）プロジェクトからの撤退という5つのタンザニア事務所予算が作成されている。また、政府の仕組みへの調和化による取引費用の削減、他のドナーとの協調や調和化についても積極的に進めることが記述されており、「レトリックからリアリティへ」を強調している。この予算について、表12のように示されている。ここで示されて

<sup>108</sup> タンザニア共同一般財政支援評価の結果は、05年初頭に公表される予定となっている。

いる予算は、所謂「リソースエンベロップ」と呼ばれるもので、3年間の全体としての予算枠組みを示しており、各項目についての最大額を示している。つまり、確実にそれだけ支出する予算というよりも、その数値を目処にしてそれ以下の金額が実際には配分されることになるという見通しである。

DFIDタンザニア事務所の特徴は、第一にその予算の約7割が一般財政支援用だということである。日本円にしておよそ115億円から143億円まで増やす予定としており、その重点はかなり大きなものである。それ以外は各改革プログラムへの支援で、恐らくバスケットファンドへの支援や、技術協力のための予算を含んでいるものと考えられる。

このようにリソースエンベロップをタンザニア政府に示すことで、政府は自らの予算計画に反映させる。細かくは、ドナーから更にブレークダウンした情報を大蔵省の中期支出枠組み情報として提出され、それを元にタンザニア政府は歳入の見込みを建てて、支出予算を決定していくというやり方が取られる。第2章でも指摘したように、中期的な財政枠組みを建てることは、国家財政の厳格な管理を行う上では非常に重要な情報であり、DFIDを含めて、多くのドナーは被援助国政府への情報提供を実施している。

**八．我が国の対タンザニア支援との違い**

我が国の対タンザニア支援は、00年に策定された国別援助計画に従って実施されており、ここで我が国の「重点分野」として提示されているのは次の5分野である。

(1) 農業・零細企業の振興のための支援

(2) 基礎教育支援

(3) 人口・エイズ及び子どもの健康問題への対応

(4) 都市部等における基礎的インフラ整備等による生活環境改善

(5) 森林保全

現行の我が国援助活動の中には、これら重点分野に収まらないものがあり、大きなものは、これまで一般財政支援、また各種改革支援(公務員改革等)、貧困モニタリングを中心とした貧困削減戦略に関する政府能力向上関連援助、

水産無償関連、文化支援(キルワ)等である。草の根無償、見返り資金などは、ファンド決定プロジェクトのほとんどは結果的にこの重点分野に収まっているものの、必ずしもこの重点分野を基準にしているわけではない。このような観点からは、我が国支援は、方向性としてはセクター志向となっており、実態としては一般財政支援も各種改革支援も行われており、タンザニア政府

**表12：DFIDタンザニア事務所予算**

(単位：百万ポンド、括弧内：億円)

	2003/04	2004/05	2005/06
<b>PRS</b>			
一般財政支援	60(115)	65(124)	75(143)
PRSプロセス支援	2(3.8)	3(5.7)	3(5.7)
ザンジバル	1.5(2.9)	1.5(2.9)	1.5(2.9)
<b>効果的かつ責任ある政府</b>			
政府の中心的改革	7(13.4)	12(22.9)	14(26.7)
アカウンタビリティ	2(3.8)	3(5.7)	4(7.6)
<b>成長</b>			
法整備等、金融セクター	2(3.8)	3(5.7)	4(7.6)
<b>HIV/AIDS</b>			
HIV/AIDS	1?(1.9)	3?(5.7)	4?(7.6)
プロジェクトからの撤退	1.6(3.1)	1.5(2.9)	1.5(2.9)
管理費	2.9(5.5)	3(5.7)	3(5.7)
<b>援助フレームワークの総額</b>	<b>80(153)</b>	<b>95(181)</b>	<b>110(210)</b>

出典：DFID, DFID Tanzania, Country Assistance Plan, June 2003-December 2004, (2003) 日本円には、1ポンド=191円相当で換算した。

<sup>109</sup> DFID, "Partnerships for poverty reduction: changing aid 'conditionality'", September 2004

のPRSプロセスとその改革プログラムを支援しているが、タンザニアにおいて実現されるべき価値や目標といったものについての認識が稀薄であるため、総花的な開発目標となっているように見受けられる。

また、援助の方法論の中での最も大きな違いは、我が国の援助ではリソースエンベロップが示せないという点である。タンザニア政府のMTEF情報提出の依頼に対して、我が国も現場において可能な限り対応しているところであり、ANNEX 3に示したような詳細なプロジェクト毎の支出予定を提出している。実際のところこれだけの情報が提供できるという点については、我が国ODAの中では画期的なことだと考えられる。他方、ここで提出できているのは、E/Nが既に締結されている無償案件や、実施が決まっている技術協力案件であって、年度の違い等によって報告できない金額があるのは仕方ない(恐らく10から20億円の範囲で発生)が、それ以外で後から決まるE/N等については署名の日程が仮に近くて情報があつたとしても、この数値に含めることはできない。ANNEX 3では04/05年度に約27.6億円を予定額として示しているが、上のような技術的な調整を考慮に入れたとしても、恐らく10億円分程は後になってから決まる金額となり、全体の15%近くは事前に報告できない金額となる。このようなことが理解されていたとしても、現行の我が国予算制度では、後から決まるとかなりの確立で予想される10億円程度も、タンザニア援助のために予定されている予算ではないので、実際にその分の見込みを含んで報告することはできない。このようなことを乗り越えて、タンザニア政府にとって役立つ情報を提供するためには、何らかの方法を考えていく必要がある。

## 二．日英協調の可能性

我が国の対タンザニア援助と英DFIDの対タンザニア援助では、一般財政支援と貧困モニタリング、また一部の改革プログラム(公共財政改革プログラム)において活動が重なっている。そのため、まず我が国と英DFIDとの日英協調ということを考える場合には、この分野での協力が考えられる。既に触れているように、「信用リスク調査」においてはDFIDが先行しており、このようなアカウンタビリティのあり方について、日英の相違点共通点を比較しあい、日英の財務当局また監査当局の関係者が一同に介して、援助関係者と共に議論をし、我が国と英国の一般財政支援を行う最に共通した「信用リスク調査」ができるようになると、取引費用の削減という観点からも、援助の調和化という観点からも非常に有用なものとなる。特に我が国財政当局においては、NPM型の改革路線を推奨しており、特にアフリカ援助において効果的・効率的な援助と考えられる一般財政支援の重要な側面について英国財政当局から学ぶ意味合いは大きいと思われる。更に、コンディショナリティについての新たな考え方についてもDFIDは積極的な発信をしており、我が国が今後一般財政支援にキャッチアップしていく上で重要な分野についての先行知識が深い。我が国援助はこれまで、被援助国政府に対しての「コンディショナリティ」を示さないものであったが、今後一般財政支援においては、その目的とする「価値」を巡ってのコンディションが必要である。しかし、具体的な実践経験からはそのコンディショナリティのあり方については、現在大きく変化しており、この部分について日本が学ぶ必要性は極めて大きいものと考えられる。

もう一つは、貧困モニタリングの部分での協力である。これについては本年度政策協議が行わ

れた際に外務本省児玉審議官が訪タされ、当地DFID事務所を訪れた際に先方から発言のあったもので、このような分野について協力を重ねていく意味合いは大きい。

#### (4) タンザニアにおける援助とNPMの状況のまとめ

タンザニアにおける援助とNPMの状況は、PRSプロセスと一般財政支援を中心としたものであることが理解された。80年代より継続してきた構造調整プログラム(SAP)による財政改革は、実際のところ90年代中盤から効果を出すようになったが、ドナー援助資金との効果的な組み合わせがタンザニア財政と経済全体にとって極めて重要であった。特に、財政規律の確立はその後の全ての改革に影響を与え、90年代後半以降の様々な改革努力はドナーに大きく支持された。一般財政支援は、ある程度の財政規律と財政管理の基礎ができた上で実施が始まったものと見ることができる。一般財政支援自体が支援しているものは、政府による改革と、PRSが目指す目標であるが、全体としてのPRSプロセスとのリンクが非常に重要であるので、PRSプロセスの存在しないところでの単独の一般財政支援というのは考えられない。

我が国にとっての新しい概念としては、一般財政支援を行うことで「信用リスク調査」というリスク・アセスメントが必要になるということである。これまで我が国の援助は、全て資金と活動との直接のリンクがあったが、一般財政支援においては支出金額と直接リンクする活動というものは存在しない。従って、全体としてのPRSプロセスとのリンクと共に、「信用リスク調査」を行い、援助受取政府の財政管理やガバナンス等の能力が、資金を拠出するに値する状況であるかどうかを判断する必要がある。またその評価に応じて、財政管理やガバナンスに関しての能力向上をはかるための直接支援なども行う必要もある。NPMの基盤を共有するPRSプロセスが中心となっているアフリカ諸国に対する援助においては、財政の自由度を高めて被援助国がオーナーシップを高度に発揮し、財政の効果と効率を高めることが重要視されており、そこでは一般財政支援という方法は、可能な限り実施すべきものと理解される。当然、投入する資金は援助国納税者に対する説明責任が果たされなければならないので、そこに「信用リスク調査」が重要となり、その基準を満たした国では一般財政支援を開始すべきということである。我が国が今後、対アフリカ支援を真剣に考えていくのであれば、一般財政支援という支援方法の正式採用は不可避であるが、そのためには、我が国の援助自身がPRSプロセスに則った援助行政になっている必要性があり、少なくとも一般財政支援という極めてPRSプロセスに特徴的な援助を行う部分においては重要な理論的基礎である。

タンザニアにおいて英DFIDは一般財政支援を中心に支援しているが、その中心にあるのは、PRSへの支援と政府能力の向上、またHIV/AIDSへの支援ということを上げている。援助資金は年々増加しており、来年度には200億円を超える対タンザニア支援を行う程、当国を重視している。我が国の援助と英DFIDの援助を比較すると、我が国の援助では具体的なセクター志向であるが、我が国援助が具体的に目指す価値というようなものは明白ではない。一方、日英協調の可能性は、特に我が国と英DFIDが同じく活動している分野で可能性が高いと見られる。特に一般財政支援の分野では、「信用リスク調査」や「今後のコンディショナリティのあり方」等について英国の財政・監査当局と我が国の財政・監査当局が意見交換することによって、今後の支援の共通化ということに貢献できる。また貧困モニタリングのように、プロジェクトが

同じように展開されているものもあるので、両者の補完関係を具体的に構築していける可能性がある。

## 第4章 我が国の対アフリカ援助

前章では、アフリカにおける開発の典型例の一つである、タンザニアの財政と援助を巡る関係を概観し、構造改革(SAP)からPRSプロセス型の改革に進展してきた様子が伺えた。そこから理解されるのは、破綻した国家財政を立て直すためには行財政改革が絶対的に必要だったということであり、その内容はNPMの改革とも軌を同じくするPRSプロセス型改革であった。またNPM改革の先頭を走る英国のタンザニアにおける援助は、タンザニアにおける具体的な成果の達成のために、政府の行財政改革を通じて行政機能を回復させ、その先のMDGsの目標達成に近づくことを一般財政支援を通じて最も効果的に実現することとしている。つまりここでは、援助国の宣伝というのは具体的な成果が上がってこそその宣伝効果であり、その成果を「点」の援助で満足するのか、それとも人類が共有している貧困削減に資するための「面」の援助をあらゆる手段を講じて提供していくかどうかの違いである。

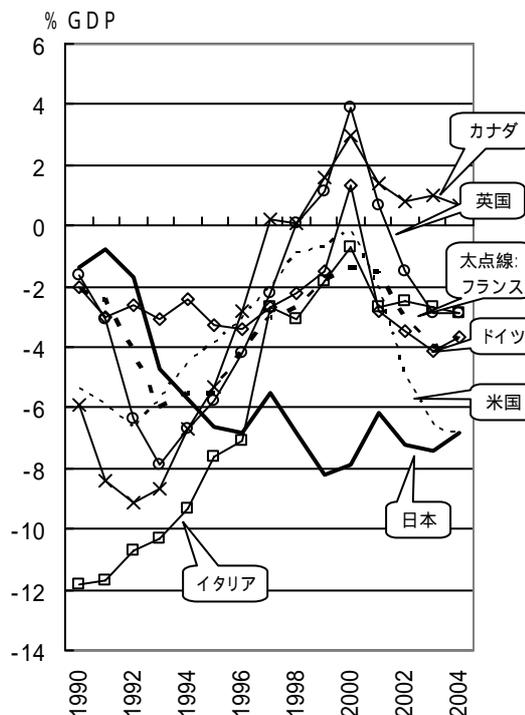
本章では、我が国の財政状況を概観し、我が国ODAが受け入れなければならない現実を直視する。その上で、我が国援助の根本的な問題点について触れ、最後に、我が国ODAを改善するための提言を付する。

### (1) 我が国の財政状況

我が国の財政状況は、一言で言えば、現在の先進工業諸国の中では最悪の状況だと言わなければならない。図16に示したように、国及び地方の財政収支の国際比較では、我が国の財政赤字は90年代前半から一貫して拡大しており、最近では7%前後で若干の足踏みをしている状態であるが、非常に危険な状況であることに変わりはない。その他の先進諸国との比較では、イタリアはかつて10%を超えるような非常に困難な財政赤字であったが、財政改革の進展により00年前後には財政赤字の解消に近付くという成果をあげた。その他の国々も00年頃には財政赤字は大きく改善している。近年最も状況が改善しているのはカナダで、92年頃には9%を超える財政赤字であったものが、97年以降はずっと黒字を維持している。04年段階で5%を超えるような赤字財政となっている先進諸国は、ここにあげた国では米国と日本のみとなっている。

次に国及び地方の債務残高の国際比較を見てみる。図17では、我が国の数値が90年から急激な上昇を見せており、これだけ見た限りでも我

図16：国及び地方の財政収支の国際比較

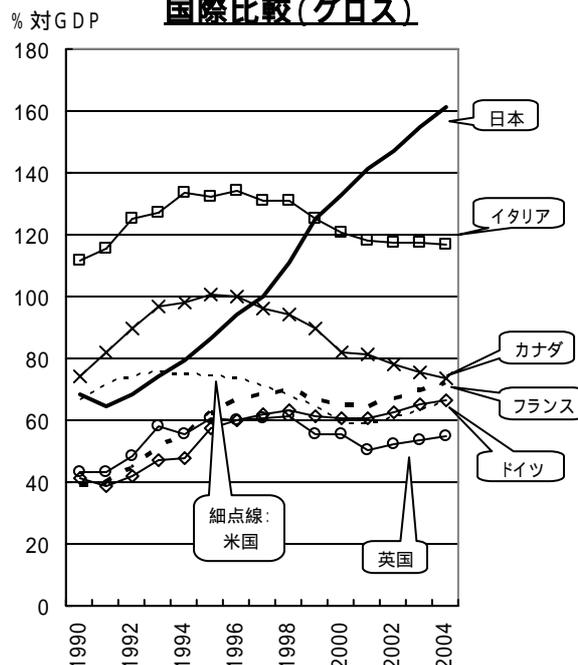


出典：財務省主計局「我が国の財政事情について 2003年」URLは  
<http://www.mof.go.jp/seifuan16/yosan006.pdf>

が国の債務状況が極めて危険であり、我が国の財政規律について大きな疑問を感じざるを得ない。財政赤字を埋める方法は国債の発行ということになるが、これがいつまでも継続できるわけでないことは明白である。つまり、債務の持続可能性という観点から見た時に、国内総生産以上の借金を返済するということが、どのような返済計画の下に可能なのであるのか十分な考慮が必要だということである。現在の我が国長期金利は非常に低いレベルで推移しているために、政府財政からの利払い額は何とか持ちこたえられる状況であるが、これが何らかの外的ショックなどにより長期金利が大幅に上昇するようなことになれば、我が国財政は破綻しかねない。

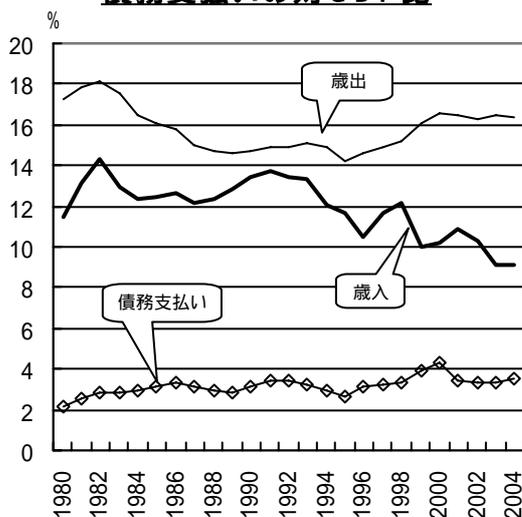
他の先進諸国の債務残高を見てみれば、現状ではイタリアが我が国に次いで高い率を保っているが、図16で見たようにイタリアの財政赤字はかなりの改善を見せており、今後の債務状況の改善についても、EUに提出している「安定化プログラム (Stability Programme)」の中で具体的な改善策を示している。その他グラフにあげた先進諸国の中では、カナダの改善状況が一際目をひく。カナダは95年頃には対GDP100%に迫る債務を抱えていたが、96年頃から一貫して低下傾向に転じており、この趨勢から判断すれば、数年のうちにはフランスやドイツの数値を下回ることが期待される。英国は60%よりも低い推移であり、これら先進諸国の中では最も健全な債務レベルを保っていると言える。第2章

図17: 国及び地方の債務残高の国際比較(グロス)



出典: 財務省主計局「我が国の財政事情について 2003年」  
URLは<<http://www.mof.go.jp/seifuan16/yosan006.pdf>>.

図18: 我が国の歳出、歳入、債務支払いの対GDP比



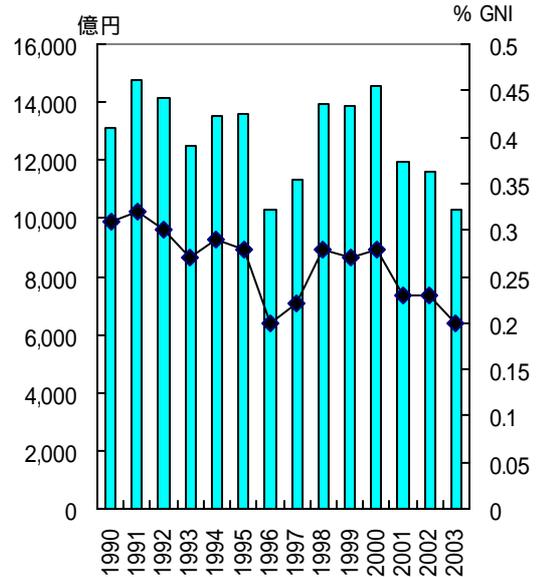
出典: 財務省主計局「我が国の財政事情について」2003年、及び財務省「我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移、及び対GDP比 2003年12月現在」から、筆者がグラフ化。前者のURLは、<<http://www.mof.go.jp/seifuan16/yosan006.pdf>>.

で詳しく見たように、英国、ニュージーランド等、NPMの改革が早くに開始された国々では、財政赤字や債務状況の苦境を乗り越えた時期も早く、それら成果の上がっている国々では財政的な余裕が生まれているものと見られる。

次に我が国歳出と歳入の状況であるが、図18に見られるように、歳出は90年代中盤にかけて減少したものの、90年代後半から上昇傾向に転じて、現在は対GDP比16%を超える歳出である。一方歳入(税収及びその他収入)については90年前後に14%に近付いたものの、90年代前半から低下傾向に陥り、現在ではGDPの10%をも下回る歳入しか得られていない。その一方で、債務支払いは継続して増加している。

このような状況に陥っている我が国財政を考えた時、責任ある政府として対GDP比0.7%のODA支出を行うことが求められていたとしても、それ以前に財政全体が破綻してしまっは意味がない。このような中で、財政制度審議会の「平成17年度予算編成の基本的考え方について」で、ODAについて引き続き予算の縮小を図る考えを表明しているのは、当然の帰結と言わざるを得ない。「平成17年度予算においても、量重視の考え方から質重視への転換を進めつつ、地域・形態を問わず、徹底した効率化・援助効果の最大化を図り、国際機関への拠出金を見直す等、その内容を厳しく精査し、引き続き予算規模の縮減を図っていくべきである。」としており、00年度以降継続しているODA予算の減少が今後も続くことを示している。図19に見られるように、我が国ODAは、00年に1兆4千5百億円

図19：我が国ODA支出額(左軸)と対GNI比(右軸)



出典：ODA白書200年版、2004年版より。  
GNIは国民総所得。

を支出してから03年1兆2千9百億円へ、約30%の削減となっている。ODAの対GNI比では、90年代前半には0.3%程度であったものが、03年には0.2%へと減少している。図16、図17、図18で見たような我が国財政の危機的状況を勘案すれば、我が国ODA額が増加に転ずるということは、少なくとも我が国長期債務の改善状況に目処が付くようになるまでは全く無理であると考えるのが、通常の思考による通常の結論である。

本年1月8日に財政制度等審議会財政制度分科会の歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会に提出された資料(Annex 4)では、現在の財政構造を前提とした場合の10年後の歳出額を04年の82.1兆円から14年には119.4兆円に増大するとしている。この支出を賄うには、14年に期待される56.4兆円の歳入では足りず、税収の50%増大を行う必要がある。一方、歳出を減らして期待される歳入に釣り合う支出にしようとする、14年時に必要とされる84.2兆円の歳出を56.4兆円まで削減しなければならない。04年時点でも既に64.5兆円の支出をしている状況なので、10年後に現在の支出額よりも減らさなければ、財政は破綻するというわけである。

ここでの極めて明白なる結論は、我が国財政全体の危機的状況から考えて、我が国ODAの予算は今後、長期的に縮小傾向にあるということである。特に一般会計に影響のある無償予算と技協予算、及び国際機関向け拠出・出資等を減額する必要がある。03年実績では借款を除くODA総額は約8,300億円であるので、これを今後10年間程度でどこまで減らすことが可能かということを考えなければならない。まずこの戦略を建てるのが、我が国のODA戦略を考えるスタート地点であり、短期間にODA額の増額を夢見るような無責任な政策立案は現在の我が国にとって不必要かつ危険な考えである。

多くの先進国では、特に債務や財政収支の問題への目処が付き、財政健全化の具体像が見えてきた段階で、ODA額の増加を実施するようになっている。我が国も、まずは国内財政の健全化

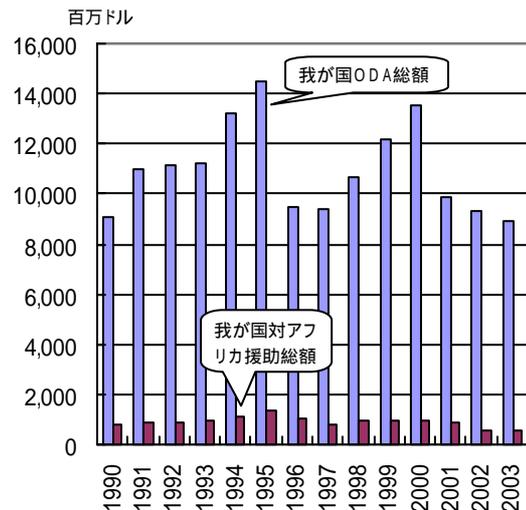
に向けて必要なことを実施するべきであり、政府全体の財政健全化計画と無関係な歳出などというものが存在しないことを全ての行政組織は認識するべきである。

(2) 我が国の対アフリカ援助の課題

我が国の対アフリカ援助額は、我が国ODA総額のおよそ6 - 8%程度を推移している。図20に見るように、ほぼグラフ底辺を這っている状況である。第1章で議論したような、アフリカの貧困状況についての正しい認識があれば、ODA総額全体の中で我が国の対アフリカ援助の割合を増やすことで、対アフリカ援助の総額を減少させることなく、我が国財政全体への負担とならず、アフリカ支援への我が国の真剣さを表明することができる。

しかし、これまでと同じやり方を維持して、そのような見せかけの変更を行うことには全く意味がない。ここでの問いは、「減少する予算の中で、いかにしてより効果的な援助が可能になるのかどうか？」である。この問いの回答を考えるために、ODA全体として行わなければならない問題と、対アフリカ援助として実施しなければならない問題の2点に分けて議論する。

図20: 我が国ODA総額と対アフリカ援助総額



出典: ODA白書2004年版、2001年版

イ. ODA全体予算の減少を前提とした新たなODA戦略の必要性

第2章で見たように、我が国の行政運営はいまだに「ウェーバー的官僚理論」に則って行われており、常に拡大財政を目指すような技術で埋め尽くされている。このような技術からまず脱却し、その上で、NPMの改革で見たようなロール、ルール、ツールの正しい組み合わせを持って行財政改革を実施していかなければならない、緊急の必要性がある。例えば、個別の支出項目に関する減額等の理由が、「財務省からの指示」や「財務当局からの指導」のような曖昧な内容が多く見られ、外務省や経協局としてどのような予算戦略を持って今後10年の援助を実施しようとしているかの姿が見えてこない。

現在求められていることは、まず「予算は減る」という前提の下で、ODAを担当する責任官庁として主体的に全体予算のあり方を考え、予算減額の目処と目標、そしてそれを可能にする業務体系等を緊急に示していく必要性がある。このようなことが行えるようになって、積極的に財務省の財政健全化戦略に協力し、そしてODA担当責任官庁としての「オーナーシップ」を持ってODAの質を向上させていくために、全面的なNPM改革を省内及び関係機関で行うことが問われているのである。

NPM改革を省内で実施することが決められれば、実施すべきことは次々とあがってくる。以

下にそのリストをあげてみる。

- (1) ロール、ルール、ツールの見直し
- (2) 予算管理のための新方法論、中期的財政運営フレームワークの導入
- (3) 組織体系の見直し
- (4) マネジメント・サイクル、評価制度の導入
- (5) 人的配置の見直し

(1) ロール、ルール、ツールの見直し

この見直しは、我が国ODAの効果的かつ効率的な実施の実現に向けて、最も重要な点であるので、この視点が導入できなければこの先のことはほとんど無駄である。この内容は表8と同じであるので、そのエッセンスを下に再度示す。

**表13：従来型の援助行政システムとNPMに則った援助行政システムの違い2**

マネジメント機能	従来型の援助行政システム	PRSプロセスに則った援助行政システム
果たす役割 (ロール)	<p>公共的な「コンテンツ(活動)」の提供</p> <p>【「顔の見える援助」】</p>	<p>成果の効率的な実現へむけた「コンテキスト(文脈・状況)」の提供</p> <p>【途上国政府作成の「PRS」を採用：MDGs重視】</p>
運営基準 (ルール)	<p>事前規定による統制</p> <p>【援助ドナー側プロセスに執行方法を合わせる。】</p> <p>【本部(スキーム)による直接コントロール】</p> <p>【手続きの適正性についての会計監査】</p> <p>【請求がなければ特に説明は行わない】</p>	<p>成果・結果による統制</p> <p>【国民を顧客と規定し、貧困削減の価値を重視】</p> <p>【現場事務所による計画の立案・実施】</p> <p>【具体的活動がどれだけその価値を効率的に満たせたかについての行政評価】</p> <p>【必要な結果を得るために評価が次の予算に反映される】</p>
道具・手法 (ツール)	<p>管理・統制方法の改善</p> <p>【組織内役割分担の改善：現地ODAタスクフォース】</p> <p>【スキーム改善による管理強化】</p> <p>【プロポーザルのチェック強化】</p> <p>【職員数の削減や機構の統廃合】</p> <p>【各中央省庁による活動(プロジェクト)への直接統制・介入：米国議会によるUSAID統制】</p> <p>【ODA評価は、基準に照らして是正すべき点の勧告】</p>	<p>改革イニシアティブを引き出すための環境整備</p> <p>【独立機関の設置：例】DFID、新JICA】</p> <p>【現場事務所やコンサルタントに責任を与え、結果や業績で成果を測る】</p> <p>【具体的成果による職員の評価、業績のあるコンサルタントへの報償強化等による効率向上、生産性の向上】</p> <p>【国民が納得・支持する価値の提供】</p> <p>【政策評価は、国民が納得・支持する価値に向かって持続的に進んでいくための到達度の計測】</p>

出典：玉村雅敏「第5章 NPMとは何か」中P187、[表5-1]。山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版 2003年)に、網掛け部分を筆者が追加して記入したもの。

表13から理解されることは、まず、ロールについては「顔の見える援助」というものが、具体的に何の開発援助の改善や効果の向上に役立っているのかを考える必要がある。つまり、「顔が見えて」しかも「価値として重視すべき目標」の達成にも「具体的に」役に立つものかどうかという視点である。「顔が見えて」も、「価値として重視すべき目標」の達成に役に立たなければ、効果的な援助とは言えない。効果的な援助であるためには、どんなに小さな援助やプロジェクト(ここでは「点」と表現)であっても、それが全体としての援助課題に貢献する成果(「面」と表現)につながる必要がある。単独の「点」だけを実施する援助は、いくら援助をしても全体としての効果を上げるという期待はできない。例えば、セクタープログラムなどの全体戦略や計画があってその中でいずれかの目標に貢献する活動であれば、それがどんなに小さな活動であって

も、大きな意味がある。つまり、点を面にしていける価値と方向性を与えるのが「ロール」の役割であるので、その数値的な目標や具体性を示して、現場の援助が広がりを持つように仕向けていくことが重要である。例えば、我が国として、どうしても実現すべき価値が「人間の安全保障」なのであればそれは明確にされるべきであるが、オペレーショナルライゼーションの観点から、「目標数値」の設定は何らかの方法で考えられるべきである。その意味で、MDGsや各国のPRSといったものが最も具体的かつ現実的な有用性があり、そのような目標について我が国政策書類の中に取り込んでいく必要性は高い。

ルールについての見直しについては多くを語るまでもなく、「成果・結果による統制」を徹底するということである。それをより明確に目に見えるものにする上で、ロールの部分で「あいまいな目標」を掲げている限り、結局成果・結果についての判断が困難になる。我が国の民間企業においてすら「成果・結果による統制」という方法論はなかなか確立しておらず、そう簡単なことでないことは容易に想像されるが、競争が高まる中、いつまでも手をこまねいているわけにはいかない。その具体化にはかなりの時間が要するということは理解されるが、可能な部分から積極的に「成果・結果による統制」の要素を取り込んでいくことで、それに対する全体の理解を促進していく必要がある。例えば行政評価は我が国行政機関の中で手広く行われているが、それによって何が「統制」されるのかはあいまいである。例えば、我が国ODAのプロジェクトに関して事後評価が行われた時、その結果に対して何が「統制」されるのかを具体的に示していくことである。例えばそれが、事業への統制に繋がるのか、それとも現地事務所・組織への統制になるのか、または地域全体への統制になるのかが明確になるべきである。また、逆に全体の目標によりよく貢献できた場合の次のインセンティブを生むような予算制度(パフォーマンス予算等)の導入はなるべく早くに行うべきであろう。組織内の摩擦が耐えられなくなる程の改革が良いわけではないが、プロフェッショナルでかつ適度な緊張感を形成する必要性は高い。とにかく恐れることなく、小さなことから「成果・結果による統制」の実践例を積み上げ、事業や人事等の統制を開始することが望まれる。

ツールについては、主に市場メカニズムを利用して、効率的な業務を行えるようにする方法論が目指されることになる。従来型の援助行政システムの中では、議会や本部からの直接コントロールにより現場を管理・統制する方法であり、まさに「ウェーバー的官僚制理論」による統制であった。この場合、マニュアルによる管理、また全国均一のシステムのような、現場のニーズとは関係のない横断的な制度が多用される。しかし、PRSプロセスに則った援助行政システムでは、民営化や競争の手段を用いることによって効率向上・生産性向上の正しいインセンティブを与え、現場により近いところに権限と責任を移し、最も柔軟な業務執行を可能として、より良い成果・結果を実現することが期待される。採用すべきツールの具体像は、民営化、民間委託、権限委譲等であり、事務所間の役割分けや分担分けの改善によって困難な問題が解決するわけではないことが理解される。本報告書の第2章が正しく理解できていれば、表13から、我が国ODAとして実施すべきことが平易に理解される。参考までに一つの具体例を示すとすれば、後にも触れるが、プロジェクト予算によるスタッフ採用という方法論である。我が国の予算制度では、JICAの技術協力プロジェクトを除き、基本的には人件費は目的・プログラム別には分かれていない。従って、人事院や財務省が規定する定員数に厳しく制限される。しかし、プロジェクトや事業予算によるスタッフ採用で、当該活動が終了すればそのポストのスタッフも自動的に契約終

了という方法であれば、後年度負担にもならず現在の必要性も満たすことができる。また必要に応じて競争力のある報酬も可能になり、特に現地職員の採用に当たって適切な能力のある人材の確保も容易になる。当然ながらこのような制度が正当化できる状況は、何をどれだけ実現するのかの目的が明確であり、それを実現するために必要な予算が与えられ、権限委譲された現場組織がその予算内で最も効率的な資源配分を行い、その目標を実現するという状況で可能な方法である。従って、このような状況が可能になる準備、つまり我が国の場合はNPM型の改革を実施することが必要なのである。

## (2) 予算管理のための新方法論、中期的財政運営フレームワークの導入

NPM改革の中においては、予算を拡大する方法論として利用されてきた予算管理技術は役割を終え、そして、新たなNPM改革の方法論を採用することになる。第2章の表5で詳細は紹介したが、伝統的な予算システムにおいては、例えば単年度主義によって予算策定が行われるが、これを中期的財政フレームとする必要がある。また、増分主義というものとはなくなり、過去の予算からいくら増えたかが重要な要因ではなくなる。また、インプット(予算自体)でコントロールするのではなく、アウトプット、アウトカムによって仕事がコントロールされるようにならなければならない。更に、項目型予算は廃止されて一括型予算にならなければならない。このためには、後述する組織改革は非常に重要である。また、現金主義の会計が廃されて発生主義が採用されるようになる。これによって、現場で不足する会計担当者は、世界中どこでもいるCPA(公認会計士)やそれに準ずる資格を持っている人材であれば業務ができるようになるので、人材の不足の緩和をこのような制度改革によって短期的に実現できるようになる。ここで述べたような新たな方法論の採用については、財政制度等審議会の「公会計に関する基本的考え方」という03年6月に提出された書類でも明確に述べられている。「また、我が国の現行の予算書、決算書については、その表示科目が事業の内容とは必ずしも結びついておらずわかりにくい上、政策目的毎に区分されておらず、事後の評価になじみにくいという問題があり、現行のままでは、次に述べる財務報告についても透明性の高いものにはならないのが現状である。このため、公会計基本小委員会としては、予算の明確性の向上を図り、事後の評価を可能とする方向で、予算書、決算書の表示科目について、政府部内で早急に検討を進めるべきと考える」(右書類, p13)。従って、外務本省としてこの方向での早急な具体案を考え始めることが、後になってから上から業務の変更を押し付けられるよりも前向きな対処であり、援助の現場でも緊急に必要な方向性であるので、是非とも具体案作りに着手すべきである。

中期的財政フレームについては特に重要で、これが実現できないと具体的なNPM改革を実現することは困難である。これは、前出の財政制度等審議会の「公会計に関する基本的考え方」に述べられている。「なお、いわゆる複数年度予算については、国会による歳出権の付与である予算を複数年にわたり策定することは我が国憲法の制約からして適当ではないと考える。しかしながら、予算編成に当たって、個々の事業、施策、政策の中期的な見通しに関する情報を活用して作業を行うことは有効と考えられ、どのような分野にこのような手法を活用すべきか更に検討すべきである。」(右書類, p13-14)と述べられている。憲法の制約の問題はあっても、実現していかなければならない重要な点であるという認識がここに読みとれる。この結果、具体的な政府施策として今年度より「モデル事業」というものが開始された。このモデル事業に関して、本年5

月の参議院財政金融委員会で内閣府特命担当(経済財政政策)竹中大臣の発言では、政府の意図が明確に表明されている。

(略)まず成果目標をしっかりと掲げること。目標を掲げて、それをその後目標どおりやったかどうかというのを評価する制度、まさに現場に責任を与える。同時に権限も与えなければいけませんから、現場での予算の執行は非常に大胆に行う。この大胆に行うということの中には、例えば複数年度での予算の執行を認める、そういうものが含まれてまいりますし、場合によっては、自分のところで節約して使い残した場合は、それがまたその政策にうまく使えるようなインセンティブを与えてやる。一言で言うと、成果目標というプランをしっかりと、それで執行を柔軟にする、ドゥーのところをしっかりとやらせて、それで事後的なチェックをシーで行う。プラン・ドゥー・シーというのは、正に民間の経営改革の手法ではありますけれども、それと同じようなことをやっていたということであろうと思います。これがやはり財政の健全化には非常に重要な一つの方策になっていくだろうというふうに、これは2001年の時点から経済財政諮問会議では我々は議論しておりました。(中略)そこで、いろいろ、二年ぐらいの準備期間を経て、我々なりに知恵を絞りまして、まず、日本というこの大きな予算の中で、部分的にこのプラン・ドゥー・シー、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方をいこうではないか、それがモデル事業でございます<sup>110</sup>。

短期的にはこの「モデル事業」を積極的に利用していくことが可能であると考えられる。モデル事業は、「定量的な政策目標の設定」「効率的な予算執行(科目間流用の柔軟化、複数年度予算化)」「厳格な事後評価」をキーポイントとしている。現在9省庁10事業がこのモデル事業を実施しており、外務省でも「在外選挙人登録推進」(16-18年度:予算1億8200万円)として「在外選挙人登録についての広報活動を推進する」ことを目的としてモデル事業を実施している。まさに、第3章で触れたような、タンザニアにおけるPRSプロセス改革における援助には最適の方法論である。具体的には多くの関係者の合意によって作成されるPAF評価枠組みの下で毎回レビューが行われ、またPRSの年次レビューの内容とも組み合わせられて、「モデル事業」が想定するような「厳格な事後評価」という方向性と極めて親和性が高い。このような、アフリカで実施される「プログラム援助」を単独でか、または複数組み合わせる「モデル事業」として提案することは、我が国対アフリカ援助に対する緊急の対応として実施する価値が高い。

### (3) 組織体系の見直し

組織体系の見直しのためには、あらゆる組み合わせや新たな考え方が可能である。組織上のことは、組織を管理している立場の人々が最もその問題点と可能性を理解しているものと思われるので、ここではその可能性に託すこととする。その際の参考として検討すべきことは、徹底的なビジネス・マインドによって組織のSWOT(S, Strength, W, Weakness, O, Opportunity, T, Threats)分析を行うことである。現在持っている強さ、そして弱さ、また組織として迎える可能性のあるチャンス、また受ける危険のある危機というようなことをまとめ、何をどう組み合わせるのが最もチャンスを活かすことになるのかという視点である。恐らくこのことを実現するためには、民間のコンサルタントによるファシリテーションによって、特に意志決定レベルの職員による参加型分析等が効果的である。NPM型の行政運営の中では、「権限委譲と業績契約による自由度の高い運営」と、「成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定」が重要であり、このような

<sup>110</sup> 「国会会議録検索システム」URL<[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_logout.cgi?SESSION=26565](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_logout.cgi?SESSION=26565)>から。「159-参-財政金融委員会-11号 平成16年05月11日」

ことを最も良く実現することである。

#### (4) マネジメント・サイクル、評価制度の導入

新たなNPMによる行政執行の中では、「Plan-Do-See」のサイクルが、きちんと繋がる必要がある。それは、戦略/計画が予算にどのように反映されたのかを確認する重要な手段だからである。そして、その結果次第で、その後の戦略/計画を変更する必要性を判断したり、活動を継続する判断、また活動を終了する判断も行われる。つまり、活動自体についての経営判断を行うために必要な情報だということである。そのように経営判断を下すのに必要な重要な情報を評価制度がもたらすわけであるが、それが継続的に、しかも様々な情報を整理して具体的に経営判断に必要な評価情報を提供する必要がある。そのためにも、様々なケースを経験して、試行錯誤を積み重ねていき、それぞれの部署や組織において有効に活用される制度にならなければならない。

#### (5) 人的配置の見直し

NPMによる行政執行の中での一つの大きな特徴は、現場への権限委譲である。その際、現場における組織のキャパシティーは重要な問題であるが、現在の我が国対アフリカ援助の中では、この人材の問題は極めて根の深いものとなっている。特に、全体の我が国財政は逼迫しているが、現場で必要なのは適切な能力のある人材である。しかしそのような人材は官公庁の内部には存在していないので、外部から調達する以外に方法はない。そのためには全く別の思考で解決策を見いださなければならない。そこで、後の節で「3. 対アフリカ援助に関する人的資源の問題」としてまとめて問題提起と提案をすることとする。

### □. 対アフリカ援助として実施しなければならない問題

我が国の対アフリカ援助では、図20で見たように我が国ODA総額の6から8%を支出しているに過ぎない。しかし、それぞれのアフリカ諸国においては我が国の援助はかなりのプレゼンスを示している。その様子を表14に表した。表自体の説明は、まず04年度版ODA白書(03年度実績)のアフリカ欄に表示されている国を取り、贈与額が大きい順に並べた。それに、各国の援助総額、我が国援助額の割合、日本の公館又はJICA事務所の有無、PRSの有無、また一般財政支援の有無をそれぞれ記した。

この中で、「割合%」と示した欄が、我が国の援助(贈与額)が各国においてどの程度のプレゼンスを金額上示しているかを表している。比較している年が若干異なるので、直接の比較でないことに注意しなければならないが、その点を差し引いても興味深い結果となっている。我が国援助は、他のドナー機関が集中する国とほぼ同じ傾向の重点があるものの、一部の国(ウガンダ)では我が国支援額のプレゼンスは非常に低く、また別の国(ガンビア、ジブチ)では大使館等が存在しないにもかかわらず大きな援助プレゼンスを示している。更に、網掛をした援助協調重点7カ国の贈与額は、278.66百万ドルに達し、我が国対アフリカ贈与総額の45%に達する。サブサハラ・アフリカ諸国は通常48カ国と数えられるので、約15%の国への支援に我が国対アフリカ支援の半分近くを投入しているのである。しかも、我が国公館はサブサハラ・アフリカ

には18公館しかなく、援助協調重点国の一つであるマラウイにはJICA事務所だけであるのでそれを差し引くと、我が国公館の存在している国のうちの三分之一を援助協調重点国としている状況である。つまり、実態として我が国は対アフリカ援助においては、相当の「選択と集中」を進めていることを示している。従って、今後の対アフリカ援助戦略という側面で考えた時には、既にできあがっているこの資源の集中を基盤とし、既存の援助協調重点国を中心に対アフリカ援助戦略を構築するのが現実的である。

アフリカ諸国では多くの国でPRSが策定、又は策定中であり、いずれほとんどの国で貧困削減関連の国家戦略が実行に移されることになる。我が国は、在外公館がある国を中心に、効果的な援助を行うこととし、特に在外公館の存在しないアフリカ諸国に

対しては、PRSやそれ以外の国家戦略等についての詳細なフォローが現実的に可能ではないので、そのカバーをずっと減らしていくという方向性が極めて重要である。つまり、行った行政行為に対する評価についての詳細な報告が期待される中、多くの兼轄国を有するような在外公館で、特に事後評価等のフォローが十分できるとは考えにくく、無理な援助を行う必要性は感じられない。むしろ、NGOやその他の既存の団体等への間接的な援助、また最近ではサイレント・パートナーシップと呼ばれるようなドナー間援助の方法が発達しており、そういう援助方法を積極的に利用することも考えられる。例えば、我が国の在外公館のない国において、英DFIDや他国の援助機関が活動を行っており、そこで追加的な資金が行われた場合に他国機関がその援助の効

**表14：我が国対アフリカ政府開発援助額（2003年）、各国受取援助総額、我が国ODAの割合、我が国公館/JICA配置状況、PRS状況、財政支援状況**

単位：百万ドル

援助協調重点国は網掛	政府開発援助（2003年（暦年））					援助総額（2001）	割合%	日本	PRS	GBS
	贈与			政府貸付等	合計					
	無償	技協	計							
タンザニア	53.90	22.32	76.22	-1.76	74.47	1,233	6		Nov00	
エチオピア	45.21	11.32	56.53		56.53	1,080	5		Sep02	
ケニア	17.19	26.14	43.33	-49.92	-6.59	453	10		May04	
ザンビア	19.55	16.45	36.00	-7.68	28.32	373	10		May02	
モザンビーク	32.53	3.14	35.67	-0.40	35.27	934	4		Sep01	
セネガル	19.59	15.61	35.20	-6.52	28.64	419	8		Dec02	
マラウイ	20.94	14.01	34.95	-3.54	31.41	402	9		Aug02	
アンゴラ	32.66	0.44	33.10		33.10	268	12			
ガーナ	15.54	14.22	29.75		29.75	652	5		May03	
モーリタニア	19.33	4.61	23.94	-0.02	23.93	262	9		Feb01	
ギニア	20.27	3.37	23.64	-2.81	20.83	272	9		Sep04	
ナイジェリア	17.91	2.32	20.24	-13.84	6.40	185	11			
南アフリカ	11.11	7.94	19.06	-1.44	17.61	429	4			
マリ	11.89	3.00	14.89	-0.84	14.05	350	4		Mar03	
ニジェール	8.37	5.89	14.25	-0.60	13.66	249	6		Feb02	
カボベルデ	10.81	0.96	11.77		11.77	77	15			
エリトリア	11.01	0.73	11.74		11.74	280	4			
マダガスカル	6.47	4.55	11.01	-1.31	9.70	354	3		Nov03	
カメルーン	9.75	1.03	10.79		10.79	398	3		Jul03	
ブルキナファソ	3.90	6.69	10.58		10.58	389	3		Jun00	
ウガンダ	3.14	6.39	9.54		9.54	783	1		May00	
ガンビア	5.68	3.18	8.86		8.86	51	17		Jul02	
ジブチ	6.98	1.97	8.06		8.06	55	15			
ベナン	4.02	2.55	6.27		6.27	273	2		Mar03	
ジンバブエ	0.08	4.93	5.01		5.01	159	3			
スワジランド	1.82	2.18	4.00	1.02	5.02	29	17			
他20カ国他	16.12	13.75	31.06	-5.82	25.26	2,610	1			
アフリカ合計	425.77	199.69	625.46	-95.48	529.98	13,019	4			

出典：我が国ODAの金額は「ODA白書2004年版」から。国の順番は、贈与合計額の多い順とした。「援助総額」は、各被援助国がODAとして受け取った援助総額。UNDP, "Human Development Report 2003"から。2001年のデータなので参考数値。  
 注1：「割合%」は、我が国の贈与額が各国の受取援助総額に占める割合を%で示したもの。スワジランドは我が国ODA総額の比率。我が国ODA額は2003年数値で、各国援助総額は2001年の数値なので、直接の比較ではないことに注意。  
 注2：「日本」とは、我が国公館又はJICA事務所がある国を黒丸とした。JICA事務所のみは三角とした。空欄はどちらも配置されていない国。主に(JICA 2001)から。  
 注3：「PRS」は、正式の貧困削減戦略書(Full PRSP)が世銀及びIMFで承認された年月。出典は世銀「Board Presentation of PRSP Documents, As at September 30, 2004」<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf>。空欄はまだFull PRSPが完成していない国。  
 注4：「GBS」は、何らかの形で一般財政支援を行っている国。主な情報源は、SPA(Strategic Partnership with Africa)の調査「BSWG - Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes」から2002年時点での情報。エチオピアは調査に含まれていなかったため筆者が追加。二重丸は、2カ国以上のパイの機関がかなり積極的に一般財政支援を行っている国。それ以外の一重丸は、IMFや世銀からだけの財政支援(場合によっては国際収支支援のこともあり)も含むが、イヤマークされていない資金を受けている。<http://www.spa-psa.org/index.jsp?sid=1&id=928&pid=902>から。  
 注5：我が国の援助協調重点国(タンザニア、ガーナ、ザンビア)と、重点国A(エチオピア、マラウイ、ウガンダ、モザンビーク)を網掛けで示した。

果を高められるという状況である時に、我が国が当該機関に対して資金援助を行い、日本に代わって当該国の援助向上に資するという方法が可能である。前章でも見たように、我が国と英DFIDによる日英協調のような考えが進展している中、具体的な援助効果の発現のために、他国援助機関やNGO等への支援は、我が国のアフリカにおける「国益」を高める上でも、活用価値の高いものである。

このように、我が国が中心的に援助を行う国を狭めていったとしても、それでもまだ我が方の人材的な困難は同じであり、何らかの方法を考えない限り、十分なカバーは不可能である。そこで、次のような方法が追加的に必要になると考えられる。

- (1) 援助協調重点国(6カ国+マラウィ) JICA事務所)を、一つのまとまったグループとして「対アフリカ援助重点国グループ」とする。
- (2) 次に、援助協調重点国以外の国を、援助協調国に近い国毎に集めて、それぞれ地域グループを構成する。
- (3) 援助協調重点国には、できる限り05年度中に開発援助専門家(次節で説明)を配置。6公館に10から15名程度(JICA事務所の企画調査員の増員と適宜組み合わせる)。予算は下の「アフリカ地域プログラム援助モデル事業」から支弁。
- (4) テレビ会議(早期の予算化が望まれる)の多用等により、「対アフリカ援助重点国グループ」間、また各地域グループ間で日常的なコンサルテーションを行う。
- (5) 本省国別2課は、「アフリカ地域プログラム援助モデル事業」(一般財政支援、セクター財政支援、各種バスケットファンド用)として「モデル事業」化し、総額50億円程度を、無償課のノンプロ無償予算の一部をスクラップして06年度に新設。
- (6) プログラム支援を行う可能性のある国(援助協調7カ国を中心)に新予算を配置。
- (7) アフリカ全体としては、現在約700億円程度の支援額であるので、10年後を目処にこれを全体として70億円から100億円を削減する前提で全体の戦略計画を策定する。
- (8) 非重点国、及び在外公館及びJICA事務所の存在しない国での援助活動は、一般無償やノンプロ無償、KR、技協プロジェクト等、取引費用の大きな援助は行わないようにする。その代わりに、地域グループの支援を得て、国際NGOや他国援助機関(英DFID等二国間機関、国連や国際NGO等)を通じたキャッシュのグラントを中心とした少額援助を多用して、我が国のプレゼンスを確保する。

個別には、国別2課が一括して「モデル事業化」するのでなく、一国毎に「モデル事業」を設置するという方法もありうるので、それは情報を収集しつつ、最も良い形で予算化することが望まれる。

アフリカの援助協調は、既に現地での活動が東京での理解を遙かに超える勢いで進んでおり、そういう状況下で我が国の中央集権的な行政運営を維持していくことは、それ自体大きな困難と軋轢を生んでいると共に、これ以上現場での困難を増大させないためにも、地域重視で、地域内の公館やJICA事務所同士による情報交換及び支援、また予算の融通などを積極的に図っていく必要がある。そのために、少なくとも、予算措置として本省国別第2課が06年度には確実に

予算を獲得する必要がある。それには「モデル事業」の手法を用いて、3年から5年程度で「アフリカ地域プログラム援助モデル事業」というような形で予算確保し、3年程度の合意書に現場公館が被援助国政府と署名を行えるようなしくみが必要である。

### (3) 対アフリカ援助に関する人的資源の問題

我が国の対アフリカ援助では、上に見たように本省での業務のあり方が大幅にNPMの改革によって変更がされない限り、現実的に大きく変化させられる可能性は小さい。しかし、特に現場でドナー関係者や相手国政府との適切な関係を構築でき、また一緒に必要な作業を行っていくことができる適切な能力を持った人材が配置されることで、かなりの苦境を乗り越えることができる可能性はある。現在の我が国対アフリカ援助の中では、この人材の問題は極めて根の深いものとなっているので、本節でまとめて問題提起と提案をする。

#### イ．開発援助機関が持つ専門性の高度化と競争力の高まり

財政支援やセクタープログラムに代表される新しい援助が主流を占めつつあるアフリカにおいて、金融や公共財政の理解は必要不可欠であり、開発学全体の潮流についての理解は当然ながら、個々の事象についても極めて専門的な理解が求められている。しかも現場では、そのような分野についての高度な知識と経験を持つ専門家がドナー側大使館職員や開発援助機関職員として勤務するようになっており、専門職のインハウス化は急激に進んでいる。しかも英DFIDに至っては、自国民だけでなく、EU国民や広くコモンウェルス国民も対象にして、本部の責任あるポストも含めた幅広い領域で人材募集を行っている。NGOからの人材登用も活発で、高度な知識を持つ人材を非常に広大な労働市場から採用する方向になっており、開発援助機関としての競争力はますます高まっている。また他ドナーは、本国人スタッフだけでなく現場事務所の職員にも能力の高い被援助国民を採用して適切に処遇し有効活用し、現場での業務処理能力を大幅に向上させている。

ところが我が国の経協関連職員の状況を振り返ってみれば、「勘の良い優秀なジェネラリスト」が頑張って新しい状況によく対応してきたのが現状である。たまたま運良く配属される「勘の良い優秀なジェネラリスト」がいたからこそ何とかそれに対応できたのだが、特に貧困削減戦略が進むアフリカ諸国においては、それで何とかなる時代は終わったのである。現場で我々が一緒に仕事をすべき（しなければならない）ドナー関係者（多くの場合は被援助国政府職員も）は、開発学や開発経済学等の関連分野で十二分な学位（博士号保持者もいる）を持ち、しかも関連する業務での経験を十二分に積んできた人々なのである。この中では、我が国の現場公館（少なくとも援助協調最重点国及び重点国Aの公館）で経協業務の中心部分を担当する職員は、雇用形態はどうであれ、ここでのスタンダードに見合う人材でなければもはや仕事にはならない。ドナーや政府関係者が行う様々な仕事や作業に参加せず、黙って発言せず「情報収集」だけするようなドナーは、アフリカの援助現場では歓迎されない。アフリカ現場へ赴任する職員が「傍観者」、「アマチュア」で事足りた時代は、もはや完全に終わったのである。アフリカにおける我が国の援助ドナーとしてのプレゼンスは、中規模の欧州諸国と同程度というところが現実であり、

ドナー会議などにもこちらから食い込んでいかなければ何も状況は進展しない。こういう環境下では、良くも悪くも開発援助業界の中身を知り尽くしたプロフェッショナルが仕事をしなければ、我が国対アフリカODAは本当に「dinosaur<sup>111</sup>」と化してしまうであろう。

**□ . 無償ツールの利用が高まり、専門的な開発業務も大使館の本来業務へ：必要な人材像**

一般財政支援に参加するうえでドナー側から専門性を提供することは非常に重要な貢献となっており、他のドナーも各公館の次席や経協責任者のレベルで高度な専門性を持ったエコノミスト（特にIMFや世銀での勤務経験者）の投入を積極的に行っている。現在タンザニアでは、一般財政支援ドナーの仕事のあり方についての改編作業が行われており、そこでは担当者レベルのエコノミストが行う業務と、各公館や援助機関の一般財政支援の責任者レベルの業務を分けるような方向で進んでおり、各ドナーはこの責任者レベルにもエコノミストを投入している。外務省が期待する大使館とJICA事務所のデマケにおいて、在外公館の方が政策関連業務を行うべきなのであれば、当然ながら在外公館に開発学等の高度な知識を持った開発業務責任者が投入されて然るべきである。むしろ、一般財政支援やバスケットファンドへの資金投入にノンプロ無償を今後利用していくという方向性にあっては、JICA業務というよりはむしろ外務省の本来業務を行うものとして現場公館への開発業務責任者の配置が不可欠である。当然ながらこれは現地への権限委譲の問題とも関わるが、それなりのポストが必須である。

このような対アフリカ援助の業務を遂行するために現場で必要としている人材は、

- (1) 英語等の業務言語が十分以上に使いこなせ（TOEFL等が基準）
- (2) 開発学、開発経済学、及び開発関連の修士号を最低取得しており（留学経験、博士号取得者が望ましい）
- (3) 政府セクターや開発金融などの現場で5年程度以上の経験があり（国際機関での勤務経験が望ましい）
- (4) 開発途上国での居住経験（留学、長期滞在等含む）がある人物で、
- (イ) チームワークが可能で、リーダーシップも十分あり、
- (ロ) 複数文化環境（Multicultural environment）における柔軟性と理解があるという人物である。

契約は有期契約（3年程度が望ましい）で、予算は一般財政支援等のプログラム予算からの支弁とし、我が国政府の長期的な人件費とならない形態（プログラムが終了すればポストも消滅）とする。給与や待遇は世銀や地域開発銀行等を基準とし、応募条項は日本人以外の人材も可能とする。このような条件で、世銀や国連機関に現役で勤務する日本人で、契約の更新時期にあるような人材を積極的に募集するべきである。また、これに準ずるレベルの被援助国民の積極的採用をプログラム予算によって行い、全体コストの低減と業務の質の向上に資する。

また、外務本省がアフリカの援助協調最重点国及び重点国Aに人材を赴任させる場合、外務省人材及び出向者人材についても、この基準を原則として当てはめることが求められる。人材が逼迫する中、生産性の低い人材が現場公館に与える過重な負担は、将来的に限りなく排除されな

<sup>111</sup> 序文中の脚注と同じ。前DFID長官によるスピーチで、「他のドナーが続いている調達等での自国へのタイド制を「援

ればならない。適切な人材が官公庁内にいない場合、無理に赴任をさせる必要はない。

#### 八．「開発援助専門家」獲得は、労働マーケットから直接採用・期間雇用が原則

さて、このような人材を採用するための実例は、既に本年、経協局で採用活動をされた「開発援助専門家」というポストがある。これを本省だけでなく、現場公館にも同じようなポストを設置することが望まれる。予算は、既に述べているように、一般財政支援等のプログラム支援予算からの支弁とし、外務省定員とは外枠にする必要がある。これによって、将来の義務的経費になることを避けることができる。

これはまさに時代が求める人材採用方法である。日本で養成できない(若干その手の大学院は国内にもあるが、レベル的にも広がりとしても不十分)開発関係の専門家は、労働マーケットからそのまま採用するしかない。この分野の日本人は、多くは個人の資金や奨学金で留学し、世界中でそれぞれ職に就かれて活躍しているので、そういう日本人の人材がないわけではない。問題は、そういう人々にとって終身雇用の日本の雇用形態は馴染まず、欧米に主に見られる雇用スタイル(期間限定採用や責任範囲の明確化等)のポストには応募しやすいということである。特に、専門分野での能力や成果が評価され、また専門分野に関するやり甲斐や働きがいといったものが感じられる組織や職場であるかどうかは、労働するものにとっては大事なポイントとなる。世銀や他の国連・国際機関で働いている大勢の専門職の日本人が、大学の教員として日本に戻る以外に、滅多に日本の組織に戻ってくる人が見られないのは、まさにこのことを証明していると言える。働きやすいところに専門的な能力を持つ人々は吸収されていく。

このような採用方法が可能であり、しかも予算的にはプログラム予算での人材採用も既に始まっている(草の根委嘱員の増員は草の根無償予算自体からの支弁)ので、ここに上げた提案は全く荒唐無稽のものではなく、既に開始されているものであるので、実現可能性は非常に高いと言える。

#### 二．専門的人材を配置する公館＝援助協調重点国、一般財政支援には最低3名一組

「開発援助専門家」の配置を実現するうえで、アフリカで援助協調最重点国とされるタンザニア、ガーナ、ザンビア、また重点国Aとされるエチオピア、マラウィ(JICA事務所のみ)、ウガンダ、モザンビークの各公館に対しては、できれば05年度からのこのような人材の配置を可能にするべきである。しかし、新たな予算でありすぐに可能でない場合には、05年中に06年度予算として配置できるように予算要求を行っていく必要がある。これらの公館は、ほとんどが同じような人材難に直面しており、このような開発援助専門家ポストが当館と同じかそれ以上に必要になっている。表14でも見たように、我が国援助協調重点国を中心に今後対アフリカ援助を構成していくことを考えた時、これら公館への専門的な人材の配置は、一刻の猶予も残されていない。

一般財政支援をまともに実施するためには、少なくとも現地では3名の専門家によるカバーが

---

助保護主義」という名の(時代遅れの)恐竜だとして、これを根絶させるべきだ、という主旨の発言。(高橋, 01)

最低限必要である。一名は、責任者として全体を総括する立場のマクロ・エコノミスト、一名はモニタリングを専門とする統計関連（或いはミクロ・エコノミスト）の専門家、そしてもう一名は我が国として重点を置いてカバーしたい分野のセクター・エコノミスト、又はガバナンスや財政等の専門家である。このような3名体制が少なくとも専門家チームとして存在することで、最低限のことがようやく実現できるようになる。現在、タンザニアにおいてはこの役割を、大使館の援助協調専門の専門調査員（筆者）とJICA企画調査員の2名の、合計3名が随時カバーしており、年次レビューや中間レビューという大がかりなレビュー会合時には3名全員がそれぞれの分野を担当している。このような何らかの専門家レベルによる支援がなければ、我が国の外務省及びJICAのジェネラリストでは既にキャパシティを超えている。何故なら、上にも書いたように、この中でのドナー業務はほとんどが開発学関連の修士かそれ以上のトレーニングを受けた人材による活動だからである。もちろん、外務省及びJICAのジェネラリストであっても、上記のような開発専門の大学院や研究所において専門的なトレーニングを受けた人材であれば、当然このような業務は可能である。経協業務に携わる予定の一般職員向けの研修にも、このような観点とレベルでの研修が適用されるのが望ましい。

#### （４）我が国の対アフリカ援助についてのまとめ

我が国の逼迫する財政状況の中、我が国ODA額は今後増額する見通しはないという前提で、全ての計画を考える必要がある。しかも、より一層の効果と効率を求めるためには、単なる予算の節約や右から左への予算配置換え程度では全く用をなさない。今現在求められているのは、ODA予算全体についての戦略を考える必要性である。しかも、現在政府から提案されている「モデル事業」のようなNPM型の施策を利用するうえでも、全体の戦略の中での位置づけが与えられることが、仮にモデル事業を始めたとしてもより効果が上がる。NPMの改革で最も重要なことは、予算を持つ者が権限も与えられて、組織として共有する価値を最も効果的に実現するために、「オーナーシップ」を持って改革を実行していくことである。その意味でも、ODA予算についての以下の5つの改革は極めて重要である。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>（１）ロール、ルール、ツールの見直し</li> <li>（２）予算管理のための新方法論、中期的財政運営フレームワークの導入</li> <li>（３）組織体系の見直し</li> <li>（４）マネジメント・サイクル、評価制度の導入</li> <li>（５）人的配置の見直し</li> </ul> |
|---|

これらが実現できることで、今後の我が国ODAの質の向上の第一歩が始まるのであり、従来型の行政システムの中で行う改善措置は、短期的なメリットはあっても、長い目で見て本質的な改革に役立つものでないことを認識しなければならない。

その一方で、我が国の対アフリカ援助の現実の中では、既に深化を深めている「資源の集中」という状況から、既に指定を受けている援助協調重点国への資源配分は、現実的であると考える

れる。従って、援助協調重点国（6カ国+マラウィ）JICA事務所）を対象に、「アフリカ地域プログラム援助モデル事業」（一般財政支援、セクター財政支援、各種バスケットファンド用）として「モデル事業」化し、総額50億円程度を06年度から予算化する必要がある。また人材の配置は極めて重要であり、援助協調重点国を中心に「アフリカ地域プログラム援助モデル事業」から支弁する「開発援助専門家」職を設置、一般財政支援を実施する公館にはJICA事務所の企画調査員等と合わせて3名程度の人員を確保するようにする。従って、全体では最大15名程の「開発援助専門家」の採用を05年中に行う必要がある。人材は、

- (1) 英語等の業務言語が十分以上に使いこなせ（TOEFL等が基準）
- (2) 開発学、開発経済学、及び開発関連の修士号を最低取得しており（留学経験、博士号取得者が望ましい）
- (3) 政府セクターや開発金融などの現場で5年程度以上の経験があり（国際機関での勤務経験が望ましい）
- (4) 開発途上国での居住経験（留学、長期滞在等含む）がある人物で、
- (イ) チームワークが可能で、リーダーシップも十分あり、
- (ロ) 複数文化環境（Multicultural environment）における柔軟性と理解があるという人物である。

という能力・資質で、3年程度の有期契約、給与や待遇は世銀や地域開発銀行等を基準とし、応募条項は日本人以外の人材も可能とする。募集は、世銀や国連機関に現役で勤務する日本人で、契約の更新時期にあるような人材を中心に行う。

これらのことを一部でも実現することで、我が国の対アフリカ援助は大きく前進するものと考えられる。特に、ODA全体の改革は重要であるが、それが短期間に達成できない状態の場合は、対アフリカ援助の提案だけは確実に実施することが望まれる。

## 結 語：Concluding Remark

何故アフリカ諸国が行財政改革を行わなければならないのか、何故地方分権などの困難な道わざわざ歩まねばならないのか？その理由を探る過程で、先進工業国の経済的苦境、そしてまた我が国の経済的苦境が見え、まさに先進国自身が変わらなければならなかった理由が見えた。そしてまた、当初アフリカ諸国にとって選択の余地がなかった構造調整プログラムも、時間と共にPRSプロセスとして進化し、アフリカ諸国政府も自らその改革が必要であると認識するに至った。一般財政支援は、まさにNPM型改革が求める「権限委譲」の一つの形態であり、プリンシパルとエージェントがお互いの利益を良く合わせて、より高い効果を上げようという考えに基づいている。そのために、「委譲」した権限が確かに正しく使われるのかどうかについて「信用リスク」を測りながら、より高いガバナンスの構築を要求し続けるのである。

援助モダリティや個々の行政運営の技術に関して、対アフリカ援助の中で何が採用されるべきなのは、正しい「ロール」「ルール」「ツール」の組み合わせであるかどうかによって決まるものである。従って、その三つの組み合わせがプロジェクト型の援助が適合する状況であれば、プロジェクトが採用されることに問題はなく、また財政支援がより適合するのであれば、それが必要とされるということである。権限委譲や地方分権、また予算管理の技術に関しては、行政全体のキャパシティやタイミング等によって、どのツールをどのような時間をかけて導入するのかが決められる。いずれにせよ、財政問題を抱える先進工業国がNPMの考え方によって効率的な行政運営を行う必要については議論する余地がなく、また債務問題と低成長に悩む途上国がPRSプロセスによって改革を実現していかなければならないことも議論する余地はない。問題は、個々の状況の中で、最も望ましい「ロール」「ルール」「ツール」の組み合わせが何なのか、ということだけである。

「サブサハラ・アフリカの援助動向」を知ることは、新しい行政のあり方を学ぶプロセスでもある。我が国では現在NPMの改革が始められたところであるが、まさにアフリカから我が国が学ぶところは大きい。少なくとも、アフリカで共に援助を行っている先進諸国の仕事の方法論に学ぶところは大きい。特に、「権限委譲」を被援助国に対して実現する一般財政支援は、我が国自身の行政組織の「権限委譲」を実現する上でも、大いに参考になるものである。

我が国は、対アフリカ援助の中で、過去10年間という時間を無駄に浪費してきた。それは、我が国自身がNPMの改革を実施するインセンティブを持たなかったし、また「いつか日本経済はかつての高度経済成長期のように見事に復活する」と人々が信じていたので、本格的な改革を誰も望まなかったのだと言える。しかし、我が国の政府による長期債務が対GDP比の140%を超えるような事態に至り、我が国財政は極めて重大な状況に直面している。このような中で、仮に経済が復活したとしても、我が国政府の財政状況が急に改善わけではない。むしろ、将来の年金や社会福祉等の義務的経費の増大をどのようにまかなっていくかを考えていかなければならない状況下、我が国ODAも決して歳出削減要請の聖域ではない。多くの先進工業諸国で、90年代前半の厳しい財政状況と不況の中、各国ともODAへの支出を削減した。そして財政の復活の目処がつくようになって、ようやくODAへの支出を再開してきたのである。NPMの改革を経て現在に至った先進工業諸国では、既に過去の行政運営による援助ではなく、新しい「行政経営」による効果的かつ効率的な援助行政を実施するように大きく変わったのである。我が国の

財政制度審議会や経済財政諮問会議、また財政当局である財務省が外務省に求める「徹底した効率化・援助効果の最大化」のためには、NPM型の援助行政を開始する以外にそれを実現する方法は他にない。

我が国ODA全体についてNPM型の改革が早急に行われることが理想ではあるが、極めて短期的に必要なアフリカ援助についてだけ可能な方法論としては、内閣府が進める「モデル事業」をアフリカのプログラム援助に適用し、その予算の中で適切な人材も採用するという柔軟な援助行政を実現することによって、少なくとも現場における最低のニーズを満たすことにはなる。「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」に関する調査・研究の結論として、右提案を再度述べ、本報告を終えることとする。

(了)

## Bibliography: 参考文献

## 【英文文献】

- Bank of Tanzania (2002), “*Economic Bulletin for the Quarter Ended June 20, 2002*”
- Bank of Tanzania (2004), “*Monthly Economic Review June/July 2004*”
- Bell, Janet (November 1996) “Investing in Destruction - The World Bank and Biodiversity”, GRAIN Biobriefing No. 8, <<http://www.grain.org/briefings/?id=34>>
- Box, L., and Kruijer, A., (1997) “*Rebuilding support for international cooperation: New constituencies in a global village*”. Maastricht: ECDPM (European Center for Development Policy Management).
- Cling, J., & Letilly, G., (November 2001) “*Export Processing Zones: A threatened instrument for global economy insertion?*” Document De Travail DIAL at <[http://www.dial.prd.fr/dial\\_publications/PDF/Doc\\_travail/2001-17.pdf](http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2001-17.pdf)>
- DFID, (April 2004), “*Departmental Report 2004, Presented to Parliament by the Secretary of State for International Development and the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty*”, UK Government
- DFID, DFID Tanzania, (2003) “*Country Assistance Plan, June 2003-December 2004*”
- ECA (UN Economic Commission for Africa), (November 2000) “*Eighth Session of the ECA Conference of Ministers of Finance Finance for Development in Africa-- An Issues Paper*”
- Endo, Mamoru (1998) “*Sequence of Industrial District Development, Case of Banshu Cotton Textile Industry in Japan Between 1900s to 1930s*”, Master thesis at ISS Library only, the Institute of Social Studies, the Hague, the Netherlands,
- FAO, (2004) “*The State of Food and Agriculture, 2003-2004; Agricultural Biotechnology, Meeting the needs of the poor?*”,
- Lappe, F., Collins, J. and Rosset, P., (1998) “*World Hunger: Twelve Myths*” (Institute for Food and Development Policy)
- Larbi, G. A., (September 1999) “*The New Public Management Approach and Crisis States*”, UN Research Institute for Social Development, UNRISD Discussion Paper No. 112,]
- Northover, Henry (2003) “*An Alternative Approach to Debt Cancellation and New Borrowing for Africa*”
- OECD, (1998), “*Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*”
- PCHPA (Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa), (June 2002) “*Now is the Time, A Plan to Cut Hunger and Poverty in Africa*”
- Rich, Bruce (1994) “*Mortgaging the Earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development*”, Beacon Press,
- Rutasitara, L., (February 2004), “*Exchange rate regimes and inflation in Tanzania*”, AERC Research Paper 138 (African Economic Research Consortium, Nairobi)
- Sagasti, F., and Alcalde, G., (1999) “*Development Cooperation in A Fractured Global Order, An Arduous Transition*”, IDRC (International Development Research Center, Ottawa, Canada)
- Schmitz, Hubert (March 1997) “*Collective Efficiency and Increasing Returns*”, IDS Working Paper 50, University of Sussex, UK,
- Selbervik, H., (1999) “*The role of the bilateral donor: A case study of Norwegian-Tanzanian aid relationship*” (Norwegian Ministry of Foreign Affairs)

- UN/IFPRI, (2000) “4<sup>th</sup> Report on the World Nutrition Situation”,  
 UNDP, (1987) “Development Cooperation, Tanzania”  
 UNDP, (1991) “Development Cooperation, Tanzania”  
 UNDP, (2003) “Human Development Report 2003”,  
 United Republic of Tanzania (2003), “Public Debt Report, January-March 2003” Ministry of Finance  
 United Republic of Tanzania, (May 2004) “Public Expenditure Review (PER) for FY 2004/2005 Consultative Meeting” (Ministry of Finance)  
 World Bank, (1996) “Tanzania, Public Expenditure Review”  
 World Bank, (1997) “Tanzania, Public Expenditure Review”  
 World Bank, (1999), “Aid and Reform in Tanzania”  
 World Bank, (2000) “Can Africa claim the 21 st Century?”  
 World Bank, (2001), “Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies”  
 World Bank, (2002) “United Republic of Tanzania, Public Expenditure Review FY02”  
 World Bank, (March 2004) “Africa Development Indicators 2004”,

【和文文献】

- J I C A (国際協力事業団)(2001年4月)『貧困戦略に関する基礎研究』  
 J I C A (国際協力事業団)(2003年6月)『JICAにおける結果重視マネジメント(RBM)の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』  
 J I C A (国際協力事業団)(2003年)『援助の潮流が分かる本 - 今、援助で何が焦点となっているのか』  
 J I C A (国際協力事業団)(2004年3月)『課題別指針 農業開発 / 農村開発 (暫定版)』  
 M ,ブラウン(1999年)『アフリカの選択 世界銀行とIMFの構造調整計画を検証し提言する』(つげ書房新社)  
 みずほ総合研究所(2004年11月)『みずほレポート、英国構造改革の再評価 ~ 英国経済好調の背景を探る~』  
 アイリフ, J (1989年10月)『アフリカ資本主義の形成』(昭和堂)  
 アルンダティ・ロイ(2000年)『私の愛したインド』片岡夏実訳(築地書館)  
 イースタリー(2003年)『エコノミスト 南の貧困と闘う』(東洋経済新報社)  
 ステイグリッツ(2002年)『世界を不幸にしたグローバリゼーションの正体』(徳間書店)  
 マイケル・トダロ(1997年)『M・トダロの開発経済学 第6版』(国際協力出版会)  
 ンドルウ、ベノ(2003年)「アフリカ開発の難題に立ち向かう」, 大林稔編『アフリカの挑戦 N E P A D アフリカ開発のためのパートナーシップ』(昭和堂)  
 ヴァンダナ・シヴァ(1997年)『緑の革命とその暴力』浜谷喜美子訳(日本経済評論社)  
 遠藤衛(2003年3月)『ディスカッション・ペーパー 私案：我が国対タンザニア援助の質向上に向けた問題整理と提言(第三版)』(未出版)  
 奥山卓司(2004年9月)『企画調査員 第1・第2四半期報告書』JICA タンザニア事務所  
 絵所秀紀(1997年)『開発の政治経済学』(日本評論社)  
 外務省『ODA白書』各年版  
 玉村雅敏(2003年)「第5章 N P Mとは何か」山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版)  
 高橋基樹(1996年)「農工間資源移転の政治経済学とサブサハラ・アフリカ - 寺西仮説をめぐって」『国民経済雑誌』174巻6号  
 高橋基樹(1998年)「アフリカ農業危機の構造的要因：農村共同体メカニズムの観点から」『国

- 民経済雑誌』178号5号
- 高橋基樹(2001年)『アフリカにおける開発パートナーシップ:セクター・プログラムを中心に』(JICA)
- 佐藤知恭(2000年3月)「実践段階に入った顧客ロイヤルティ・マネジメント」『白鷗論集』佐藤知恭教授退職記念号、第14巻第12号  
<<http://members.aol.com/satowt/hakuoh-ronshu.htm>>より。
- 財務省(2003年)「我が国の1970年度以降の長期債務残高の推移、及び対GDP比 2003年12月現在」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy1608h.pdf>>
- 財務省(2003年)「我が国の財政事情について」  
<<http://www.mof.go.jp/seifuan16/yosan006.pdf>>
- 山本清(1997年)「第5章 会計検査と政策科学」宮川公男編『政策科学の新展開』(東洋経済新報社)
- 杉村和彦(2004年)『アフリカ農民の経済 組織原理の地域比較』(世界思想社 2004年)
- 世界銀行(2000年)『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』(東洋経済新報社)
- 石川滋(2003年4月)「PRSP体制の有効性について」『国際協力研究』Vo 1.19 No .1 (通巻37号)
- 大住莊一郎(2002年)『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』(日本評論社)
- 大野泉(2002年)『米国における世界銀行の改革論議と国際開発潮流 「メルツァー報告書」後の動き』(政策研究大学院大学)
- 大林稔編(2003年)『アフリカの挑戦 NEPAD アフリカ開発のためのパートナーシップ』(昭和堂)
- 池野旬(2001年)「8章 独立後タンザニア経済と構造調整政策」秋元英一編『グローバリゼーションと国民経済の選択』(東京大学出版会)
- 田中秀明(2004年)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革、ケース・スタディ :オーストラリア」『RIETI Discussion Paper Series 04-J-033』(2004年5月)
- 田中秀明(2004年b)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革、ケース・スタディ :ニュージーランド」『RIETI Discussion Paper Series 04-J-034』(2004年6月)
- 田中秀明(2003年)「第8章 資源配分と予算の戦略的統制」山内弘隆、上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』(NTT出版)
- 平野克巳(2002年)『図説アフリカ経済』(日本評論社)
- 峯陽一(1999年)『現代アフリカと開発経済学 市場経済の荒波のなかで』(日本評論社)
- 本間正明、斉藤慎(2001年)『地方財政改革 ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用』(有斐閣)



A N N E X

A N N E X 1 : タンザニア一般財政支援用 P A F マトリックス ( 2004 年 3 月 )

A N N E X 2 : タンザニア P R B S / P R S C 年次レビュー技術作業部会 ( T W G )

A N N E X 3 : M T E F ( 中期支出枠組み ) 我が国のタンザニア政府への提出資料

A N N E X 4 : 財政制度等審議会財政制度分科会

歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料

平成 1 6 年 1 1 月 8 日 起草検討委員提出資料

タンザニア一般財政支援用 PAFマトリックス (2004年3月)

貧困削減戦略目標	技術作業部会	2003年11月(2004年3月 PRSC Prior Action)までのPAFアクション	2004年3月時点での進捗	2004年11月(2005年3月 PRSC Trigger)までのPAFアクション	中期目標
所得貧困の削減	民間セクター振興	土地法改正案の議会提出		改正土地法(及び改正村落土地法)規則整備	土地法により土地の財産性の明確化、金融機関による土地の抵当化と不動産取引が促進される 土地不動産関係法が普及される
		民間セクター開発戦略(PSD)文書の完成	x	民間セクター開発戦略の活動の開始	中小企業振興に焦点をあてた民間セクター環境
		中小企業(SME)政策の実施開始		BEST・SME政策とPSD戦略のモニター評価制度の確立	
		ビジネス環境強化プログラム(BEST)の規制改善室の稼働(POP)		SME政策に基づく作業計画の策定と活動実施開始	
		新労働政策の策定と改正労働法の準備と政府承認		BESTの初年度作業計画の十分な実施	
		労働関連法規(第1段階)の議会提出(労使関係)		労働関連法規(第2段階)の議会提出(労働安全、健康)	
	商業登録制度の見直し	x x	商業登録制度の実施		
	改正民事手続きの準備	x	改正民事手続き施行		
	農業地方振興	穀物委員会の役割見直し(規制機能に限定)		ASDPに従った穀物委員会の見直し内容の実施	農産品取引の増加
		農業セクター開発プログラム(ASDP)実施にかかる調整効率化の指標策定		ASDP関連予算のシェアが農業関連省庁で増加する	
		マイクロファイナンス関連法規および規則が執行される		マイクロファイナンス規則の運営委員会による見直しと04年6月までの政府による承認・制定	持続的な地方における資金供給
		土地法、村落土地法の実施能力強化の戦略的優先順位付けと関連プログラムの準備	x	土地法、村落土地法実施能力強化プログラムの準備開始	土地保有権の安定化
県道路の維持修理の制度的整備と強化プロポーザル作成			新道路法成立		
貧困モニタリング・評価の向上		貧困モニタリング	2003年度貧困削減戦略(PRS)進捗報告書の公表と2003年11月時点での量的な目標達成を含む良好な進捗 PRS実施のサポートとモニターのための大統領府事務局能力強化における進捗と改訂行動計画が政府に承認される	PR Sにおける2004年11月時点での全ての指標と目標に対する進捗とレビューの報告 2004年11月までに、PMSへの日常・行政データ収集の成果、計画においてセクターレベルおよび地方データの統合などが改善したことが政府により示される。	貧困分析情報の向上 政府全体でのPR Sモニタリングにかかる説明責任の向上 PR Sモニタリングプロセスに、社会的な参加が質的に強化される
マクロ経済の安定	債務管理	国家債務戦略の動向実施のための行動計画の政府承認における進展		財務省政策分析局、債務管理課における包括的作業計画の策定(中期目標、年次活動、目標年次、責任分担等)	慎重な借款手続きと管理
		2001/02年度の債務持続性分析(対外、国内)債務が実施される		債務データ管理について、財務省、タンザニア銀行等の全ての関連部局の調整による、単一のデータ管理に向けた組織的な改善	
		借入限度を明示した年次債務・償還計画を予算の一部資料として議会へ提出		国家債務管理委員会の稼働し、新規借款は全て財務大臣の許可を要することが徹底される	
	税政策・税制度	公営企業体の国内債務リストの完成と関連部局との共有		新規借款にかかる手続き変更(Loans, Guarantees, Grants Act, 関連規則改訂)が、関係省庁に周知徹底される。	課税ベースの拡大と税制度の効率性向上
		輸出促進と経済成長への影響に配慮した免税措置と投資促進措置の見直し		タンザニア歳入局による免税措置の改訂を含む税法改正案の財務省への提出	
		タンザニア歳入局(TRA)の組織改革案の確定と政府承認		TRA改革案の進捗(明確な指標に基づく)	
公共サービス提供の効率向上とインセンティブ環境	予算編成と執行	PR S優先セクター、優先事項が予算コードで示された、PR S目的に合致した2003/04年度予算の承認		PR S優先セクター、優先事項が予算コードで示された、PR S目的に合致した2004/05年度予算の承認	予算管理の向上と監視の強化
		2004/05年度予算ガイドラインがPR Sの優先事項と合致し、PR Sレビューとセクターの状況に応じたリソースが示され、各省庁と地方自治体へ配布される		PR Sレビューとセクターレビュー、PER調査等にもとづいて、2005/06年度予算ガイドラインがPR Sの優先事項と矛盾なく作成される	
		全ての地方自治体が統一予算コード(GFS)による予算編成をする		中期支出枠組みに関するマニュアルが各省庁へ配布される	
		Formula-basedで地方への交付金(経常予算)が閣議決定される、必要な制度的な準備がなされる		開発 grant (交付金)に関する全体政策が政府によって作成され、新しい交付金システム実施が始まる	
		予算執行報告が公表され、02/03年度と03/04年度上半期の予算執行が承認予算どおりにPR Sの優先事項と合致する(予算コードで優先セクター、優先事項が確認される)		予算執行報告が公表され、03/04年度と04/05年度上半期の予算執行が承認予算どおりにPR Sの優先事項と合致する(予算コードで優先セクター、優先事項が確認される)	
		歳出追跡調査が行われる		2003/04年度の各省庁のドナーからの直接援助額が財務省に報告されて、公表される。	
公共サービス改革	公共サービス改革	地方自治体の予算執行報告フォーマットが財務省と地方自治体間で合意され、地方自治体の四半期執行報告が地方自治体へ報告され、財務省で確定される		政府の四半期毎の各省庁と地方自治体への交付金が新聞上、各掲示板およびウェブ上で公開され、サンプル調査で確認される。	公共サービスの能力向上 顧客(住民)の認知度と満足度向上 職業意識とモチベーションの向上 公共サービスの成果向上
		サービス提供調査に基づく11の省庁における改訂年次計画と成果主義予算が承認される		サービス提供調査に基づく11の省庁における改訂年次計画と成果主義予算が承認される	
		サービス提供調査が11の省庁で実施され、顧客満足度のベースラインデータが得られる		サービス提供調査が残りの省庁で実施され、その結果が一般に周知される	
		成果モニタリングシステムが11の省庁で機能する		成果モニタリングシステムが残りの省庁で拡大する	
		2003/04年度予算と合致した公務員給与向上		2004/05年度予算と合致した公務員給与向上	
		地方自治体の職員管理に関する公務員法の改正が行われる		全ての省庁で成果主義給与と改革が採用される 公務員法と地方公務員法の調和化がいかなされるかの調査とそれに必要な規則制定がなされる。	

貧困削減戦略目標	技術作業部会	2003年11月(2004年3月PRSC Prior Action)までのP A Fアクション	2004年3月時点での進捗	2004年11月(2005年3月PRSC Trigger)までのP A Fアクション	中期目標
リソース漏洩の最小化と説明責任向上	公共財政管理改革	<b>P F M R P (公共財政管理改革プログラム)の共同運営委員会による、プログラムの管理構造、第1フェーズの詳細な作業計画と予算のレビューが行われる</b>	x x	<b>P F M R Pの実施における進捗</b>	データの質の向上  改革の調整が向上 財務省の会計官の役割責任が明確化される 会計責任者の説明責任向上 外部監査能力向上および独立性向上 調達効率の向上および政府全体での調達手続きの調和化 地方自治体レベル財政管理の向上
				給与管理手続きが改訂、実施される(手続きに基づかない金額変更に対する毎月管理)	
				給与管理システムが少なくとも3つの省庁で試行実施される。	
		I F M S (統合財政管理システム)のセキュリティがレビューされ、強化される。		対外および国内債務データがI F M Sで管理される 税および税外の歳入がI F M Sで把握される I F M Sの緊急回復計画が実施される	
				現存する retention scheme の法的な見直しが行われる (School Fee, Health Service Fee, Water facilities charges etc)	
		P F M R PとP S R P (公共サービス改革プログラム)との間の重要実施事項がリンクされる		公共サービス管理作業部会が設立され機能する	
		財務省の機構改革案が公務員庁に提出される		適正な能力の職員が、改訂された財政管理職の3割に確保される。(財務省および省庁)	
		省庁会計責任者は、監査委員会が機能していることを確認する		省庁会計責任者は、書面でもって監査委員会が定期的に開催され機能していることを確認する。	
				会計局長は、各省庁の監査委員会の状況を開催議事録等で監視する。	
		国家監査事務所の改革案を実施し、監査と会計スタッフの不均衡を減少させる		職業的に適格なスタッフを国家監査局の改訂された監査職の10%に配置する	
		国家監査局にI F M Sを導入し、また必要な研修を行う	x	2004年の当初議会(6月・7月)に、監査局長は2002/03財政年度の監査結果報告を提出する	
		国家監査局がその機能を果たせるよう、組織と職員をレビューする		国家監査局のコンピュータ化戦略の策定と機器の購入と配置	
		会計局長による内部監査の指導の準備		2004年11月までに全ての内部監査職員に研修を行い、2005年の3月までに改訂監査システムについて公務員庁と合意する	
		内部監査の職員配置状況、技術の評価とレビューを行う		監査委員会は、遅滞なく内部および外部監査の結果をフォローする	
		<b>新調達規則に基づき地方自治体入札委員会が設立される</b>			
		C P A R (国別調達制度評価報告)が実施され、政府が行動計画を承認する		C P A R (国別調達制度評価報告)の動きをP F M R Pに統合し、実施する	
				<b>政府による調達規制当局の設立と調達機関の分権化</b>	
		<b>C P A Rの動き実施のため調達法の改正案を議会に提出する</b>	x x	調達制度を分権化するため、政府は調達制度の規制部局を設置する	
中央省庁の財政規則と地方自治体の規則の不一致、矛盾点を整理する。					
地方自治体のI F M Sの操作ソフトウェア(E P I C O R)使用指導の中央からのサポートを実施する		18の地方自治体への拡大のため、ソフトウェアのインストールと研修が開始される(I F M S実施調整委員会の改訂戦略計画)			
グッドガバナンス・腐敗対策	外部リソース	全ての省庁の腐敗対策行動計画の四半期報告が遅滞なく出される		腐敗対策の進捗に関し、ドナーと政府幹部の会合が行われる	省庁レベルの腐敗対策向上  公共サービスにおける腐敗対策への共同の取り組み 地方自治体レベルの腐敗対策向上
				公共調達、公共財政に関する量的及び質的なモニタリングデータが最新の四半期報告において示される	
				現腐敗対策法の廃止と新規制定に関する幅広いコンサルテーションが行われ、基本文書ができる	
		国家腐敗対策戦略行動計画(N A C S A P)実施のための大統領府グッドガバナンス調整室(P O - G G C U)の人的および財政的リソース評価報告の完成	x	N A C S A Pが改訂版と腐敗状況年次報告2002年版がメディアを通して広く普及される。	
				G G C Uが機構改革され、新しい役割に見合う増員がなされる	
		公務員の改訂版行動規範がつけられる		非倫理的行為に対する苦情処理メカニズムがつけられる	
外部リソース	外部リソース	全ての地方自治体に腐敗対策行動計画がつけられ、2003/04予算に反映される	x	腐敗対策行動計画案が全ての地方自治体でつけられ、2005/06年度の実施のための財源が2004/05年予算に配分される。	
		統合された外部援助の見込み額が予算へ反映される		統合された外部援助の見込み額が予算へ反映され、P E Rマクロ会合を通じてドナーに確認される	
		地方自治体が地方自治庁を通して財務省へ直接外部援助の状況を報告するシステムが作られる		現行の制度を通して各省庁と地方自治体が財務省に対してその直接外部援助(予算、執行)を報告する	
環境持続性	環境持続性	タンザニア支援戦略(T A S)の第1回実施状況報告が発表される。		タンザニア支援戦略(T A S)の第2回実施状況報告が発表される。	環境評価の制度的能力の向上 環境管理の調和化と環境インパクト調査の遵守  環境情報の向上による貧困モニタリング向上 貧困と環境のリンクについての理解向上
		環境管理の基本的法整備案策定		環境管理基本的法整備の議会上程	
		環境管理の新しい制度枠組み実施行動計画策定		省庁と地歩自治体への環境評価導入のための環境ガイドラインの作成	
				経済手段のための能力向上	
				<b>環境評価とモニタリングに関する規則の作成</b>	
		副大統領府内での環境管理能力向上の行動計画策定		省庁および地方自治体で戦略的環境評価のパイロットを実施する	
		セクターおよび県の投資計画における環境評価枠組みの策定開始		地方レベルでの環境管理能力向上	
		貧困モニタリングシステムへの環境指標の導入開始		貧困環境モニタリングへの副大統領府の行動計画と優先分野を実施する	
		貧困モニタリングシステムへの環境指標の実施		貧困モニタリングシステムへの環境指標の実施	
		P E Rの環境と自然資源調査の開始		環境のP E Rでの主流化のためのガイドラインの作成と省庁への配布 予算ガイドラインへの環境インプットを行う	

備考:

達成
一部達成
x 未達成

<b>黄色</b>	P R S Cのコンディショナリティ、2003/04年度はPrior Action、2004/05年度はTrigger( )案
x	P R S C 2003/04年度 Prior Actionで2004年3月で達成されているべきで、できていないもの
x	

Triggerは、2004年11月の年次レビューにおいて確認されて、2005年3月に達成されるべきPrior Actionとなる。

出典: JICAタンザニア事務所 奥山企画調査員作成資料 2004年

## ANNEX 2

## PRBS MID YEAR REVIEW/ PRSC 2 APPRAISAL - March-April 2004

## Technical Working Groups and Issues for follow - up

TWG	PAF Section - <u>Issues for follow up</u>	GoT Rep	PRBS Rep	PRSC Rep
1	1. Reduced Income Poverty – Private sector development: <u>business licensing system</u>	<b>Lead: Mr. J.G. Mrema (MIT)</b>  Mrs. Lema (PO-PP)  Director of Planning/Mr. Makota (Ministry of Labour)	<b>Contact: Emmanuel Maliti (Netherlands Embassy)</b> (overall lead for PAF Section 1); Associated: Liz Ditchburn (DFID)	Vedasto Rwechungura
2	1. Reduced Income Poverty – Agricultural and rural development; land act and village land act: <u>PAF action on roads; unified tax collection system for agricultural exports</u>	<b>Lead: Mrs. Bitegeko (MAFS);</b> Mr. Lyatuu (Ministry of Works); Mr Msingi (PO-RALG); Prof. Hayuma (Ministry of Lands); Mr. Msangi (MoF)	<b>Contact: Mamoru Endo (Embassy of Japan)</b>  <b>Associated:</b> Liz Ditchburn (DFID)	Ladysi Chengula/ Robert Townsend/ Shem Migot-Adholla
3	2. Poverty Monitoring and Evaluation – <u>PRS; poverty indicators; routine data</u>	<b>Lead: Dr. Likwilele (VPO- PED);</b> Mr. Msingi (PO-RALG) - Routine Data Technical Working Group	<b>Contact: Gerard Howe (DFID)</b>  <b>Associated:</b> Jackie Mahon (SDC); <b>Tamashi Yamauchi (JICA)</b>	Philp Mpango
4	3. Macro stability – debt management	<b>Lead: Mr. Madata (MoF – PAD);</b> Mrs. Saria (ACGEN); Mr. Noni/ Ms. Mwakilema/ Mr. Kadesha (BoT)	<b>Contact: Nitti Somaiya (CIDA); Takashi Okuyama (JICA)</b>  <b>Associated:</b> IMF	Robert Utz/ Ben Tarimo/
5	3. Macro stability – tax policy and tax administration	<b>Lead: Mr. Kamugisha (MoF – PAD);</b> Mr. Muganyizi (TRA); Mr. Mwakapugi (Planning Commission).	<b>Contact: Jytte Laursen (DANIDA)</b>  <b>Associated:</b> IMF/ East Afritac	Allister Moon/ Philip Mpango/ Robert Utz/ Ben Tarimo/ Emmanuel Mungunasi
6	4.1 + 4.2. Budget Formulation and execution: <u>Budget Execution reports for fiscal quarters 1 and 2; supplementary budget</u>	<b>Lead: Mr. N. Magambo (MoF – Budget Dept);</b> Mr. Kamugisha (MoF - PAD)	<b>Contact: Axel de la Maisonneuve, Helen Tilley (EC)</b>  <b>Associated:</b> Iain Jones (DFID)	Allister Moon/ Philip Mpango/ Robert Utz/ Ben Tarimo/ Emmanuel Mungunasi
7	4.3 Public Service Reform: <u>Cabinet Paper on pay reform</u>	<b>Lead: Mr. Yambesi/ Mr. Kabunduguru;</b> Mr. Njau/ Mrs. Meena (PO-Public Service Management)	<b>Contact: Denyse Morin (World Bank)</b>  <b>Associated:</b> Erik Jonsson (SIDA); Interim support: Piet van Heesewijk (DFID)	Denyse Morin/ Allister Moon
8	5.1 Public Financial Management: <u>PFMRP; procurement (central and local government); audit of selected flows of government accounts.</u>	<b>Lead: Mrs. Nyoni/ Mr. Mwanza (ACGEN);</b> Mr. Shuli (National Audit Office); Mr. Kabagire (PO-RALG); Mr. Mlinga (Central Tender Board)	<b>Contact: Tor Haug (NORAD)</b>  <b>Associated:</b> Helen Tilley (EC); (DFID) <b>ADB representative</b>	Mercy Sabai/ Marius Koen (Financial Management) Pascal Tegwa/ Rogati Kayani
9	5.2 Good governance and prevention of corruption	<b>Lead: Mr. Mayaya/ Mr. Chitunchi (President's Office State House);</b> Mr. Hoseah/ Dr. Kihyo (State House, PCB); Mr. Mwanyika (Deputy Attorney General); Mrs Nyondo (Ethics Secretariat); Mr. Kabagire (PORALG) (anti-corruption action plans).	<b>Contact: Gerard Considine (Ireland Aid)</b>  <b>Associated:</b> Marti Eirola (Finnish Embassy)	Denyse Morin/ Ben Tarimo
10	5.3 External Resource Management: capturing of donor support in the budget; reporting; TAS	<b>Lead: Mrs. J. Mapunjo (External Finance Dept.);</b> Mr. Shallanda (PAD).	<b>Contact: Gerard Considine (Ireland Aid)</b>  <b>Associated:</b> Luke Myers	Philip Mpango/ Allister Moon/ Preeti Ahuja
11	6. Environmental Sustainability	<b>Lead: Mr. Mugurusi/ Mr. Muyungi (VPO);</b> Dr. Ngoile (NEMC)		Indumathie Hewawasam/ Emmanuel Mungunasi (World Bank); Katrin Lervik (UNDP); David Howlett (UNDP, VPO, PED); Peter Mwanakatwe (ADB)

注：網掛は我が方の参加者を示した。(網掛は筆者が行った。)

## ANNEX3

## M T E F (中期支出枠組み) 我が国のタンザニア政府への提出資料

Donor	Name of Project	Sector	Sub Sect.	National, Region or District	G/P/N	M/R/D	L/G	TYPE	Donor Allocated Project Code	2003/2004 Disbursed	2004/2005 Commitment	2005/06 Projections	2006/07 Projections	2007/08 Projections
JAPAN	Kilimanjaro Agricultural Training Centre Phase II	Agriculture	AgrRES	Kilimanjaro	G	MAFS	G	D	548-1049-E-1	36,741,641	37,654,000	29,833,333	11,000,000	
JAPAN	Kirumba fish market in Mwanza	Agriculture	Fishery	Mwanza	G	MAFS	G	D		264,451,000	344,766,000			
JAPAN	Food Aid (KR)	Agriculture	Food Security	National	G	MAFS	G	D		310,000,000				
JAPAN	National Irrigation Master Plan	Agriculture	Irrigation	National	G	MAFS	G	D		32,407,000	20,706,000			
JAPAN	Agricultural Sector Development Program	Agriculture		National	G	MAFS	G	D		50,003,000	37,399,000			
JAPAN	Sustainable rice cultivation by multi system	Agriculture			G	MAFS	G	D		10,917,000				
JAPAN	PRBS	Budget Support		National	G	MoF	G	C		44,922,116	500,000,000			
JAPAN	Strengthening of capabilities of the National Bureau of Statistics in Data Providing Service	Development Administration	General Statistics	National	G	NBS	G	D	548-1093-E-0	12,700,000	16,000,000	2,500,000		
JAPAN	Support to TAS Secretariat	ECON MNG	Aid Cordination	National	G	MoF	G	D		1,915,650	2,166,480	2,184,180		
JAPAN	School Mapping and Microplanning 2	Education	PRIM ED	National	G	MoE	G	D		121,947,000	128,483,000	30,000,000		
JAPAN	Ethics Training	Governance	Civil Service Reform	National	G	PO-PSM	G	D	548-5027-L-0	7,298,725	7,949,620			
JAPAN	WEO/VEO Training	Governance	LGR	National	G	PO-RALG	G	D		8,187,600	8,796,222	8,333,333		
JAPAN	Improvement of LGMD	Governance	LGR	National	G	PO-RALG	G	D		6,627,373				
JAPAN	Provision of equipment to Kigoma Regional Hospital	Health	Hospital and Clinics	Kigoma	G	Kigoma	G	D		12,432,000				
JAPAN	Paediatrics	Health	Hospital and Clinics	Dar es Salaam	G	Dar es Salaam	G	D		1,086,909	8,704,000	0	0	0
JAPAN	Medical Equipment Maintenance	Health	Hospital and Clinics	Dar es Salaam, Mwanza	G	Dar es Salaam, Mwanza	G	D		0	396,962	800,000	0	0
JAPAN	Integrated Malaria Control Project	Health	Immunisation and other disease control campaign	National	G	MoH	G	D	548-1094-E-0	0	4,650,000	9,300,000	9,300,000	4,650,000
JAPAN	EPI(Polio)	Health	Immunisation and other disease control campaign	National	G	MoH	G	D		26,846,250	26,846,300	0	0	0
JAPAN	Infectious Disease (EPI)	Health	Immunisation and other disease control campaign	National	G	MoH	G	D		163,530,100	0	0	0	0
JAPAN	Morogoro Health Project	Health	Primary Health Care including maternal and child	Morogoro	G	Morogoro	G	D	548-1081-E-0	11,174,700	14,139,000	14,139,000	0	0
JAPAN	Infectious Disease (STIs/HIV/AIDS)	HIV/AIDS		National	G	MoH	G	D		262,896,900	302,000,000	0	0	0
JAPAN	STIs/HIV/AIDS Prevention and Care Project	HIV/AIDS		National	G	MoH	G	D		0	29,160,000	73,440,000	72,360,000	32,400,000
JAPAN	VCT Centre	HIV/AIDS		Dar es Salaam	N	MoH	G	D		6,058,752	2,113,760	0	0	0
JAPAN	Community based HIV/AIDS Control	HIV/AIDS		DSM, Mwanza Urban	N	MoH	G	D		6,896,794	8,531,500	6,398,625	0	0
JAPAN	VCT Service Training	HIV/AIDS		National	G	MoH	G	D		11,070,950	27,440,800	30,000,000	0	0
JAPAN	Ngerengere and Mlali division HIV/AIDS Control Project	HIV/AIDS		District	N	Morogoro/Mvomero	G	D		28,404,000	35,424,000	37,800,000	16,200,000	0
JAPAN	TANZAM Highway	Road	Trunk	Iringa	G	Iringa	G	D		428,000,000				
JAPAN	Makuyuni-Ngorongor	Road	Trunk	Arusha	G	Arusha	G	D		1,223,000,000	359,000,000			
JAPAN	Rural water supply in Lindi and Mtwara rigions	Water	Rural Water supply and sanitation	Lindi, Mtwara	G	MoW	G	D		331,000,000	756,000,000			
JAPAN	Rural drinking water supply in Hanang, Singida, Manyoni and Igunga districts	Water	Rural Water supply and sanitation	Hanang, Singida, Mayoni, Igunga	G	MoW	G	D		375,000,000				
JAPAN	Study on water supply improvement in Coast Region and DSM peri-urban	Water	Rural Water supply and sanitation	DSM, Coast	G	MoW	G	D	548-1095-F-0		83,232,000	25,000,000		

3,795,515,460 2,761,558,644 269,728,472 108,860,000 37,050,000

## ANNEX 4

財政制度等審議会財政制度分科会  
歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料  
平成16年11月8日 起草検討委員提出資料

**財政制度等審議会財政制度分科会  
歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料**

**平成 16 年 11 月 8 日**

**起草検討委員提出資料**

## 試算の考え方

本試算は、高齢化の進展等により社会保障にかかる費用が大きく伸びていくと見込まれる状況を踏まえ、10年後(2014年度)の一般会計の姿を一定の前提を置いて機械的に算出したものである。

政府は、中長期的な財政運営の指針として、2010年代初頭に国・地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス)<sup>1</sup>を黒字化させるとの目標を掲げている。その中で、国の基礎的財政収支についても改善を図り、将来の黒字化への展望につなげていくことが、我が国財政に対する内外の信認を得る上で、極めて重要である。こうした問題意識から、一般会計に着目した試算を行い、財政構造改革の道筋に関する議論の材料を提供するのが、本試算の趣旨である。

試算の方法<sup>2</sup>は、

- ・ 経済の前提については、2008年度までの経済成長率は、「内閣府試算」<sup>3</sup>で示されている見通し、2009年度以降は「改革と展望」<sup>4</sup>の見込み(「2006年度以降、概ね2%程度あるいはそれ以上」)のうち低位の2%を用い、
- ・ 歳出・歳入については、平成16年度予算を出発点としてCPI等の一定比率で伸ばすことにより機械的に試算した。

これは、現在の財政構造を前提として、何らの改善策を講じずに放置した場合の姿(「ベースライン」)を示すものである。

本試算は、財政制度等審議会財政制度分科会における審議の参考として提出するものであり、また、試算の前提や結果は幅を持って理解されるべきものである。

---

<sup>1</sup> 基礎的財政収支は、「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支を言う。基礎的財政収支が均衡する状態とは、新規の借金が過去の借金の元利払いのみに充てられる状態であり、現在世代の受益に伴う負担を将来世代に先送りしていないことを示す。

<sup>2</sup> 具体的な試算前提については、5ページ参照。

<sup>3</sup> 平成16年1月16日に経済財政諮問会議に提出。

<sup>4</sup> 「構造改革と経済財政の中期展望について」(2004年1月19日閣議決定)

## 試算結果の概要

試算の結果、ベースラインの2014年度時点の財政赤字は62.9兆円(2004年度当初予算ベースは36.6兆円)、一般会計の基礎的財政収支の赤字額は27.8兆円(同19.0兆円)となっている。

試算結果の赤字額を前提に、仮に歳出削減のみで2014年度に一般会計の基礎的財政収支を均衡させるとすれば、10年後の歳出規模(国債費を除く)をベースラインに比べて約3分の2に圧縮する必要がある(84.2兆円 56.4兆円)。

他方、仮に増収のみで2014年度時点における一般会計の基礎的財政収支の均衡を実現する場合、10年後の歳入(公債金収入を除く)はベースラインに比べて約5割増加している必要がある(56.4兆円 84.2兆円)。

本試算の結果は、着実な経済成長と適切な財政構造改革の必要性をあらためて示している。財政の危機的な状況を克服し、国債への市場の信認を維持しつつ、将来の潜在的国民負担率を極力抑制するために、「改革と展望」の考えに沿った経済・財政運営が求められている<sup>5</sup>。そのため、民需主導の持続的な成長をもたらす構造改革を推進しつつ、今後ともあらゆる歳出について厳しく縮減を図る一方、いかにして歳入が確保されるかについても広く議論していき、歳出・歳入両面からの財政構造改革を着実に進めていくことが必要である。

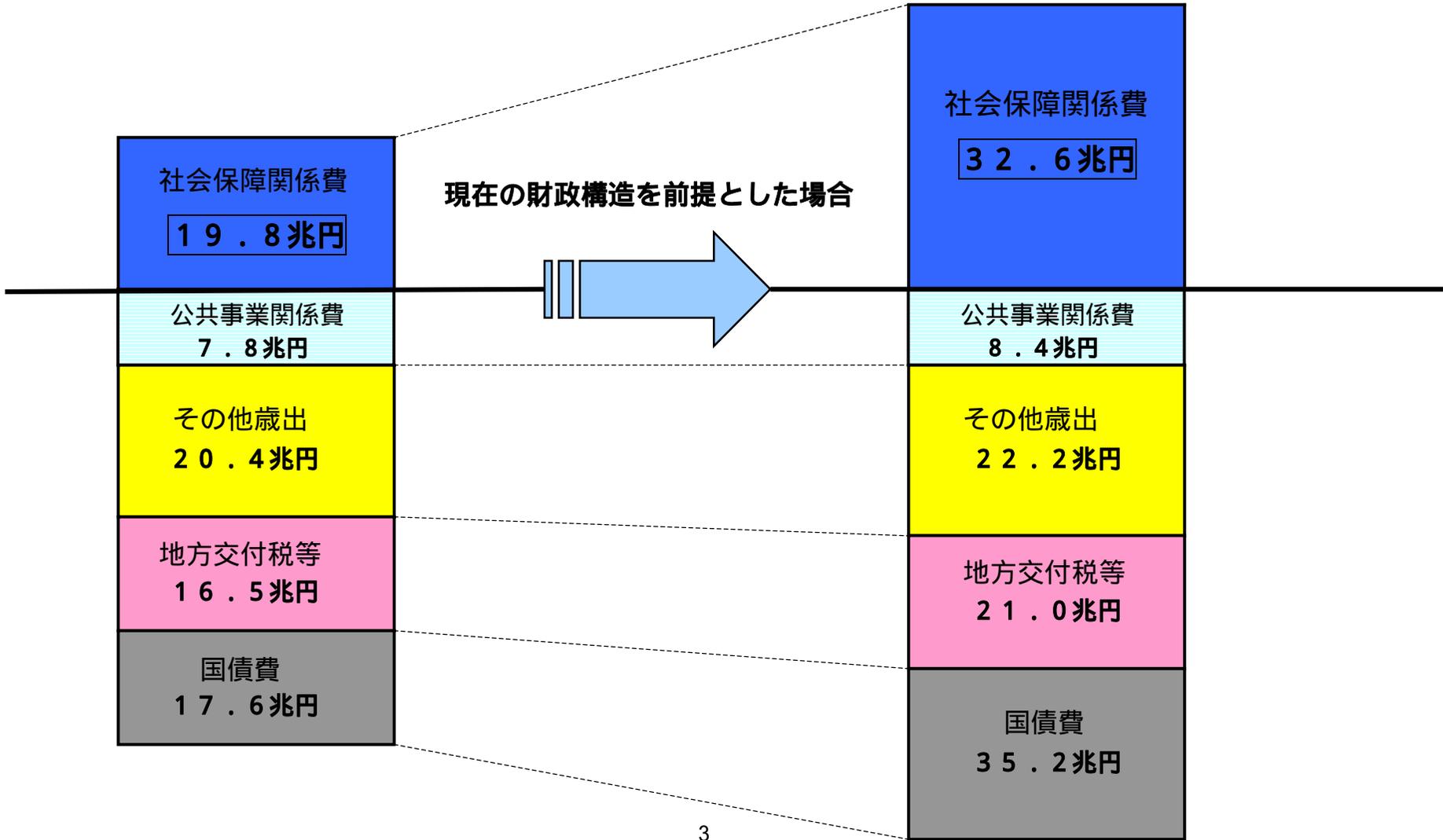
---

<sup>5</sup> 「改革と展望」では、「2006年度までに、国と地方双方が歳出削減努力を積み重ねつつ、必要な行政サービス、歳出水準を見極め、また経済活性化の進展状況および財政事情を踏まえ、必要な税制上の措置を判断する」、「2007年度以降も、それ以前と同程度の財政収支改善努力を行うと同時に民間需要主導の持続的成長を実現することにより、2010年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を目指す」とされている。

# 今回の試算における一般会計歳出の姿

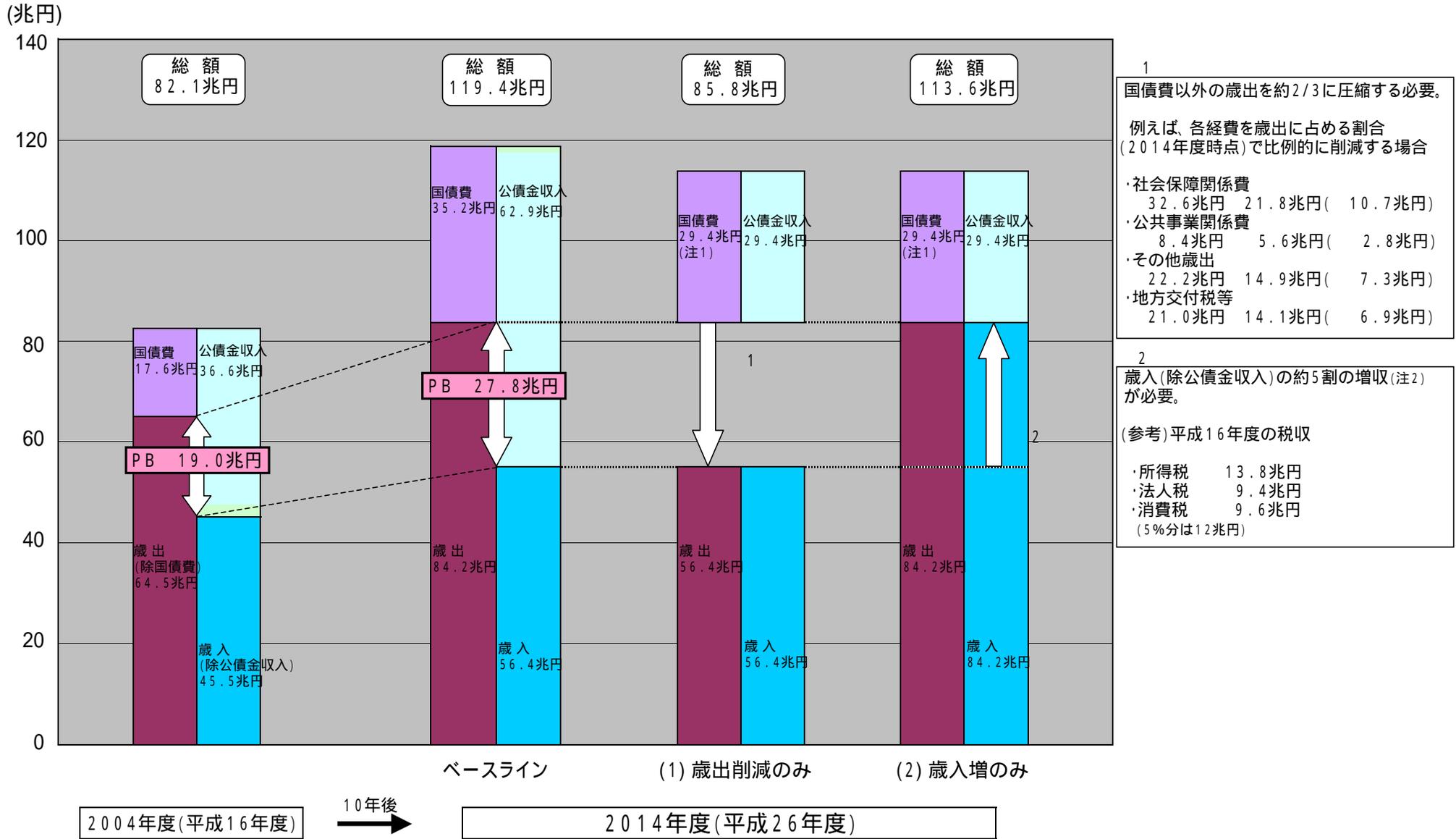
2004年度  
総額 82.1兆円

2014年度  
総額 119.4兆円



# 基礎的財政収支 (PB) の均衡化

(1) 歳出削減のみ (2) 歳入増のみ



(注1) 毎年均等に歳出削減又は増収したと仮定しているため、毎年、歳出削減分又は増収分だけ新規国債発行額が減ることとなり、2014年度の国債費がベースラインと比べて減額している。

(注2) 基礎年金の国庫負担割合を1/2に引き上げるために必要な増収分を含む。

## 試算の具体的な前提

### 経済前提

- ・名目経済成長率 : 2008 年度まで内閣府試算、それ以降は「改革と展望 - 2003 年度改定」を踏まえ 2.0%を横置き
- ・C P I 上昇率 : 2008 年度まで内閣府試算、それ以降は厚生労働省の「社会保障の給付と負担の見通し(平成 16 年 5 月)」(以下「厚労省試算」という。)の伸率\*  
(\*内閣府試算における 2004 ~ 2008 年度平均値等を踏まえ設定された値)
- ・賃金上昇率 : 厚労省試算の伸率
- ・名目長期金利 : 2008 年度まで内閣府試算、それ以降は厚労省試算を踏まえ 2.7%を横置き

	17 年度 (2005)	18 年度 (2006)	19 年度 (2007)	20 年度 (2008)	21 年度 以降
名目経済成長率	1.4%	2.1%	2.5%	2.9%	2.0%
C P I 上昇率	0.5%	1.2%	1.5%	1.9%	1.0%
賃金上昇率	1.3%	2.0%	2.3%	2.7%	2.1%
名目長期金利	1.5%	1.8%	2.3%	2.8%	2.7%

### 歳出

- ・社会保障関係費 : 厚労省試算を踏まえ試算した伸率
- ・公共事業関係費 : 2005 年度は 3 %、それ以降 C P I 上昇率
- ・その他
  - 施設費 : 公共事業関係費と同じ
  - 人件費 : 賃金上昇率
  - その他
    - 裁量的経費 : 2005 年度は 2 % (除科学技術振興費相当額)、それ以降 C P I 上昇率
    - 義務的経費 : C P I 上昇率

### 歳入

- ・税収(注) : 名目成長率 × 弾性値 1.1 (税制改正等の影響を調整)
- ・その他収入 : 主要項目毎に名目成長率等を参考に推計

注：基礎年金の国庫負担割合を 1 / 2 に引き上げるための増収措置については、平成 16 年度税制改正における高齢者控除の廃止及び公的年金等控除の縮減は考慮しているが、それ以外の増収措置については考慮していない。