

第5章 アフリカ開発とキャパシティ・ディベロップメント： ケニアの経済開発戦略と貿易政策を中心に

第1節 アフリカ開発：過去と現在

アフリカ諸国⁽¹⁾の多くは、1884年～1885年のベルリン会議により、西欧列強の引いた人為的国境線によって区分され、植民地となった。その後、1920年代には一次産品輸出と生産性の低い脆弱な農業および工業に特徴づけられる植民地型経済構造が形成されたといわれている（北川・高橋[2004]）。1960年の「アフリカの年」を中心として多くのアフリカ諸国は独立を勝ち取った。本来、アフリカ諸国の独立は農業開発や工業開発による単一産品輸出経済（モノエクスポート）からの脱却と社会経済開発による貧困からの脱却を目指したものであった。

しかし、実際には1970年代の2度のオイル・ショックまで続いた一次産品ブームによる経済成長により本格的な農業開発や工業開発はなおざりにされた。その後、農産物を中心とした一次産品価格の停滞と干ばつなどの気候変動や急激な人口増加、さらには経済のグローバリゼーションの中で1980年代の「失われた10年」をむかえ、多くのアフリカ諸国は貧困、飢餓、疫病、紛争、環境破壊といった負の言葉に特徴づけられることとなった。

1990年代後半以降、とりわけ21世紀に入ると鉱物資源価格の高騰や規制緩和などによるビジネス環境の改善により、アフリカ経済は全般的に上昇傾向にあり、5%から6%程度の経済成長率を記録する国が多くなっている⁽²⁾。こうした経済成長が単なる一過性のものなのか、それとも持続的なものなのかは、何よりも長年、アフリカ経済が抱えてきた一次産品依存型輸出構造と生産性の低い農業部門と工業部門という脆弱な経済構造を脱却できるのかどうかにかかっている（平野[2007]）。

昨今のアフリカ開発支援をめぐる国内外の議論は、貧困や紛争などへの直接的なアプローチを重視した「社会開発」を中心としているが、それだけでは歴史的に形成されてきたアフリカ開発問題を解決することは不可能ではなかろうか。しかし急いで付け加えなければならないが、いわゆる「社会開発」だけでは不十分だからといって、伝統的な「経済開発」の重要性を指摘するだけでは、時代錯誤と言われても仕方がないであろう。

経済・社会・文化の急速なグローバリゼーションと地球気候変動や砂漠化などの地球環境問題が深刻化するなかで、いま私たちは地球全体としてのグローバルな持続性とアフリカの持続可能な開発との両立をどのように考えるのかが問われている。アフリカの持続可能な開発なくしてグローバル・サステナビリティの実現はあり得ない（松岡[2006]）。

もちろんアフリカ開発問題に最も責任を持つべきは、かつてアフリカを植民地支配したイギリスやフランスなどの西欧諸国であることは言うまでもないが、アジアの先進国である日本は、グローバル・サステナビリティという観点から一定の役割を果たす必要がある

る。東アジアの開発を中心的に援助してきた国として、あるいはアフリカの植民地支配という負の歴史問題を持たない国として、積極的にアフリカの持続可能な開発を支援する責任と能力が日本にはある。

本稿は、アフリカの持続可能な開発にとって基本的な政策課題である輸出志向経済開発戦略および貿易振興とキャパシティ・ディベロップメントのあり方に焦点を当てる。輸出志向経済開発戦略とは、通常、外資導入による輸出型工業の育成を中心とした輸出志向工業化 (Export Oriented Industrialization) といわれる開発戦略であり、途上国経済に歴史的にみられた一次産品依存からの脱却を具体化するには輸出型製造業の育成が眼目であるとする考え方である。韓国、タイ、マレーシア、中国などの「東アジアの奇跡」は輸出志向工業化戦略の典型的な成功例と考えられる。

しかし、あえて「輸出志向工業化戦略」という用語ではなく、「輸出志向経済開発戦略 (Export Oriented Economic Development Strategy)」という用語を主に使用するの、アフリカの開発においては、従来議論されてきた狭い意味での工業開発だけを成長のエンジンとみなすことには限界があり、人材形成を基礎とした農業、観光業やサービス産業といった幅広い輸出 (外貨獲得) 志向の経済活動を考えるべきではないかとの仮説を持っていることによる⁽³⁾。またそれだけではなく、今後の地球環境を考えたとき、アフリカが東アジアと同じような資源浪費型で環境汚染型の輸出志向工業化を行うことは、地球社会全体に破壊的な影響をもたらす可能性が強く、20世紀の工業化戦略を超えた21世紀の経済開発戦略を考えることが必要だとの考えに基づくものである。

輸出志向経済開発戦略は、ビジネス環境の改善による外資導入と競争力ある民間セクターの形成による輸出振興、輸出拡大による外貨の獲得および経済的自立という発展経路を想定するが、ここでの中核的ポイントは輸出能力の形成である。輸出能力は直接的には企業が担うが、企業の輸出能力形成には、政府の経済財政政策や貿易政策だけでなく、教育などの人材育成政策や人々の貯蓄などの社会全体として貿易振興に関するキャパシティ・ディベロップメントが重要である。

1990年代以降、アフリカにおいて本格的に取り組まれるようになった輸出志向戦略が必ずしも順調な成果を上げていないのは、どのような産業をターゲットに、どのように産業を育成するのかという「産業政策」上の問題だけではなく、戦略そのものに内包すべきキャパシティ・ディベロップメントという視点が明確でなく、援助機関との整合性も不十分であることが大きいのではないかと考えられる。

キャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development: CD) の議論は、まさに1980年代の西欧ドナーのアフリカ援助の失敗を契機とし、1990年代の国際開発援助分野において国連開発計画 (UNDP) などが主導してきた新たな開発アプローチである。UNDPはキャパシティを、個人レベル、組織レベル、制度および社会レベルというミクロからマクロにいたる3層構造として定義しているが、筆者は政府 (部門)、企業 (部門)、市民 (部門) と

いう 3 つの社会的アクターそれぞれの能力とそれらの関係性から構成される社会的能力 (Social Capacity Development: SCD) として定義した (松岡他[2004]、Matsuoka[2007])。

本稿は社会的能力形成論に基づき、アフリカ開発のために貿易分野における社会的能力の形成 (Trade Capacity Development: TCD) をどのように進めることが必要なのかを考察し、アフリカ開発の新課題として提言する。

研究対象としては東アフリカのケニアを取り上げる。多くのアフリカ諸国において採用されたアフリカ型社会主義が、国家部門に依存した輸入代替的成長戦略による政府部門の肥大と不効率・腐敗によって必然的に破綻したのに対して、ケニアは 1963 年の独立以来、相対的に市場に依拠した自由主義的戦略によって経済成長を行い、1980 年代初めまで「アフリカの優等生」といわれてきた (北川・高橋[2004])。また、ケニアは東アフリカ共同体 (EAC) の中心国であり、アフリカにおける開発とキャパシティ・ディベロップメントを考えるうえで、重要な教訓を示してくれるのではないかと考えられるからである。

本論文の構成は以下である。まず第 2 節において、サブ・サハラ・アフリカと東アジアおよび南アジアの成長の軌跡を対比することによって、アフリカ開発問題の背景をみる。次に第 3 節で、ケニアにおける経済開発戦略の展開とこうした開発を担う公的開発組織の形成を観察する。さらに第 4 節において、輸出志向経済開発戦略の要を形成する貿易振興におけるキャパシティ・ディベロップメントの現状と問題点を社会的能力アセスメントという視角から考察する。また、イギリス、日本などの援助機関による貿易分野の援助と教訓を明らかにする。最後に第 5 節で、新たなアフリカ開発援助の課題としてアフリカ社会の自発性を踏まえた、包括的かつ持続可能なキャパシティ・ディベロップメント・アプローチの重要性を指摘する。

第 2 節 アフリカとアジア

表 1 に、1 日 1 ドル以下で生活する絶対的貧困層人口の比率の推移を示した。1981 年の東アジア途上国 (太平洋諸国含む) の貧困層の割合は 57% を超え、南アジア地域の 51.5% より高い。他方、サブ・サハラ・アフリカの貧困層の割合は 41.6% と、世界平均の 40.4% と遜色ない数字である。1970 年代頃まではアフリカは極端に深刻な貧困地域というわけではなかった。

しかし、その後の 3 地域の数字の動きは極めて対照的である。東アジアが 1980 年代に急速に貧困層の割合を減少させ、続いて南アジアが着実に貧困層の割合を減少させているのに対して、アフリカは 1980 年代に貧困層の割合を増加させ、その後は一進一退を続けている。アフリカは 1980 年代の「失われた 10 年」において決定的に後退してしまった。「失われた 10 年」の要因は、直接的には 2 度の石油危機による工業生産物と農産物の価格差の拡大 (鋏状の価格差・シェーレ) に起因するものであったが、このことは東アジアや南アジ

アにおいても同じであり⁽⁴⁾、アフリカにはこうした悪状況に対処しうる社会的能力や社会経済的条件が形成されていなかったことが大きい。

こうした状況を1人当たりGDPという視点から、より長期的に示した(図1)。人口規模の大きな東アジアや南アジアの1人当たりGDPの成長は、絶対的貧困層の減少に比べると緩やかで、東アジアがアフリカを上回るのは1992年、南アジアがアフリカを上回るのは2005年になってからである。

しかしより注目すべきは、東アジアや南アジアの途上国が程度の差はあれ、一貫して右肩上がりの成長経路を示しているのに対して、アフリカの1人当たりGDPは1974年の595ドルが最高値で、21世紀に入ってから成長がみられるとはいえ、2006年においても583ドルに留まっている点であろう。

経済成長の停滞・後退だけではなく、表2に示したように、アフリカの人口増加率は1970年以降の30年間で年平均3%という異常な高さを示し、人口爆発はアフリカ発展を妨げた大きな要因である。1人当たりGDPからみると、アフリカは「失われた10年」ではなく、1970年代後半からの30年間を失っており、「失われた30年」といわなければならない。

表3に産業構造の比較を示した。注目すべきは、工業部門のGDP比率である。東アジアが1960年の30.5%から2000年の46.0%へと急速な工業化を遂げ、その後、脱工業化傾向を示し、南アジアが1960年の17.6%から2005年の27.0%へと着実な工業化を示している。しかし、アフリカは1960年の28.2%から1980年の38.2%へと工業化が進んだものの、その後はずるずると後退(工業衰退)を示し、21世紀に入って再び上昇傾向にあるが、2005年においてもまだ32.0%と1980年水準に回復していない。アフリカの工業化の難しさを如実に示している。

1970年代後半からの「失われた30年」という現象は、1人当たりGDPや工業化をめぐる指標だけでなく、図2に示した貿易指標においても確認できる。東アジアが1970年代後半から世界貿易に占める比率を急速に拡大し、長らく停滞していた南アジアも1990年代以降、増大基調にある。これに対して、1960年代のアフリカは輸出・輸入ともに東アジア、南アジアを圧倒していたが、1980年初頭以降、急速に後退を続け、21世紀に入って回復基調にあるとはいえ、いまや南アジアを下回る存在となっている。

図3は外国直接投資(FDI)の動向を示している。FDIでは、1985年のプラザ合意以降の東アジアへのFDIの洪水的流入を別にすると、アフリカの動きは今までの指標とは様相が異なる。南アフリカ経済の成長や金・銅・石油・レアメタルなどの鉱物資源価格の高騰を反映したFDIに引っ張られ、アフリカへのFDIは南アジアを上回る動向を示している。

図4には政府開発援助(ODA)の動向を示した。ODAという点では、アフリカは1970年代後半以降、一貫して東アジアや南アジアを大きく上回るODAを受け入れている。冷戦終結後の「援助疲れ」により1990年代後半の援助が減少したものの、2000年の国連ミレニアム総会におけるミレニアム開発目標(MDGs)の採択や2001年の9・11テロなどにより、

いまやアフリカには年 350 億ドルに迫る巨額の ODA が集中している。こうした OECD・DAC の ODA 統計の対象外であるゲイツ財団などの民間 NGO、湾岸産油国や中国などのいわゆる新興ドナーのアフリカ援助も増大しており、いわゆる「援助氾濫 (Aid Proliferation)」現象が再び引き起こされる懸念が強い。

以上のアフリカと東アジアや南アジアとの歴史的比較から、アフリカの開発問題を分析する際、以下のような点に注目する必要がある。

第 1 に、アフリカ経済の停滞・後退は 1970 年代後半頃から生じており、いわば「失われた 30 年」として歴史的に問題を把握する必要がある。

第 2 に、この 30 年間に於いて、世界経済はグローバル化の流れの中で構造変化を遂げ、東南アジアだけでなく、長年、アジア的停滞を象徴してきた中国やインドが急速な経済成長を遂げ、途上国の開発問題を一律に語る時代は終わりを遂げた。20 世紀の経済開発理論や開発戦略論の前提条件や枠組みが 21 世紀になって変化しており、従来の開発理論の根本的な問い直しを抜きにしては、これからのアフリカ開発を語ることは出来ない。

第 3 に、21 世紀に入ってからのアフリカへの FDI 増大と ODA の集中現象は、アフリカ開発における新たな時代の到来を示すものであり、こうした現象をオランダ病や援助氾濫に帰さないためのアフリカ社会の能力向上が重要となっている。

第 3 節 ケニアの開発戦略と貿易振興

グローバリゼーションの進展に伴い、輸出志向成長戦略の具体化がケニアを含む多くの途上国で課題となっている。輸出部門の多様化の努力は続けられてきたものの、ケニアの輸出構成はいまだに農産物を中心とした一次産品が半分以上を占めている。本節ではケニアの開発戦略の歴史的展開とこうした開発を担った組織の形成史を観察することによって、問題の所在を確認する。

1. ケニアの開発戦略の展開

ケニアの開発戦略は、大きく言って 1960 年代 (1963 年独立) から 1970 年代の 20 年間は輸入代替開発政策、1980 年代は世銀・IMF の構造調整を主とした移行期、1990 年代以降は本格的な輸出志向経済開発戦略の採用と特徴付けられる (Kibua[2007])。

輸入代替開発戦略は 1963 年の独立から開始されるが、独立前の 1950 年代のイギリス植民地時代において輸入代替的政策はすでに採用されていた (Were, Ndung' u, Gede, and Karingi[2002])。宗主国イギリスは、インドや日本などからの安価な工業製品の輸出攻勢からケニア市場を守るため、工業製品輸入への高関税などの各種の国内産業保護政策を実施し、これが独立後の輸入代替政策へと引き継がれることとなった。

表 4 にケニアの開発政策史を示した。1963 年の独立後は他のアフリカ諸国と同様に、経

済のアフリカ化（ケニア化）が標榜された。1965年のSessional Paper No. 10 of 1965, “Africa Socialism and its Application to Planning in Kenya”は当時の代表的な政策文書であるが、この中で、ケニア政府は貧困・文盲・疾病を撲滅するため、全ての開発分野における国家介入の実施を宣言している。

国家の経済介入手段としては、利子率、外国為替、価格統制、関税、輸入割当などが採用され、上記の政策文書では輸出品目の多様化にも言及されているが、基本的には輸入代替工業化を目指したいわゆる「内向きの開発戦略(Inward-looking Development Strategy)」であった。しかし、ケニアは社会主義をスローガンとしては掲げたものの、タンザニアなど他の多くのアフリカ諸国の採用したアフリカ型社会主義路線とは異なり、農業の集団化や産業の国営化などの社会主義的経済政策は行わず、資本主義的市場経済（民間企業）の育成と国家介入といういわば混合経済（Mixed Economy）路線を歩んでいった。

独立後のケニアは、早期に経済のケニア化（Kenyanization）という独立の最大の目標を達成することを課題としており、輸入代替経済開発戦略を採用せざるを得なかったという事情がある。しかし、政府による輸入許可制度（Imports, Exports and Essential Supplies Act[1958]）、為替管理制度（Exchange Control Act[1950]）、商業ライセンス制度（Trade Licensing Act[1968]）、価格統制（Price Control Act[1956]）や関税制度は、輸入代替経済開発戦略の骨格を形成し、内向きの開発戦略に伴うこれらの「制度の束（Bundle of Institutions）」は、工業製品の輸出振興の障害となった。その結果、国際競争力のある工業は育たず、コーヒーや茶を中心とした一次産品依存というケニアの伝統的輸出構造を固定化させることとなった。

こうした内向きの開発戦略にもかかわらず、1960年代から1970年代までは一次産品市場の好況に支えられケニアの経済成長は順調に推移し、工業部門の成長率も年平均8%と好調で、東アフリカ地域においては相対的に競争力のある工業部門となった。

しかし、1977年の東アフリカ共同体（EAC）⁽⁵⁾の崩壊による近隣市場の喪失と1978年・1979年の第2次オイル・ショックなどにより、ケニアの国際収支は急速に悪化した。

国際収支危機と経済危機に伴う失業問題などに対処するため、ケニアは他のアフリカ諸国より早く、1980年3月に世界銀行と、同じく1980年10月には国際通貨基金（IMF）と構造調整融資に関する調印を行い、いわゆる構造調整期に入る。IMF・世界銀行からの融資条件として、ケニア政府は財政赤字削減、価格統制の撤廃、金利や貿易の自由化などを求められ、1986年にSessional Paper No. 1 of 1986, “Economic Management for Renewed Growth”を作成し、内向きの開発戦略から「外向きの開発戦略（Outward-looking Development Strategy）」を目指した。しかし、すでにこの時期までにケニア工業は国際競争力を失っており、GDPにしめる工業品輸出比率は1970年代の19.6%から1980年代前半は16.9%、1980年代後半は13.6%へと減少を続けた（Were, Ndung’u, Gede, and Karingi [2002]）。

1980年代は、構造調整期における輸出志向経済開発戦略への転換に向けた試行錯誤の時期であり、輸出志向戦略の実施は1990年代になって本格化する。

1987年に工業生産に関連した原材料・中間財・資本財の関税率が25%から12%に削減され、その後、1991年から段階的に関税制度の合理化・簡素化が進められた（Kibua and Nzioki [2004]）。1992年には輸入許可制度が基本的に撤廃され、1994年には為替管理法（Exchange Control Act 1950）が廃止され、為替取引が自由化され、本格的な貿易自由化政策へと転換した。また、価格管理制度も1988年に法律が改正され、1994年には価格管理の完全撤廃がなされた。商業ライセンス制度では、1998年に中央政府のライセンス料を廃止するなどの抜本的改正が行われた。

このように1990年代に本格化した経済自由化政策（貿易自由化政策）によって、GDPに占める工業品輸出比率は、1990年代半ばには20%を超えるところまで回復した。工業品輸出比率の復調は、ケニア国内における輸出志向経済開発戦略の本格化だけでなく、これと連動した1993年の東アフリカ共同体の再建といった東アフリカ地域における「自由貿易」市場創出効果もあった⁽⁶⁾。

さらに、1997年のSessional Paper No. 2 of 1997, “Industrial Transformation to the Year 2020”において、ケニア政府は2020までに新興工業国（NIES）の仲間入りをすることを宣言した。この政策文書において、工業化の主人公は民間部門であり、政府は基礎的インフラ、人材育成、環境保全などの公的サービスの供給に専念し、政府は持続可能な開発を可能にするビジネス環境を整備する役割を担うとした。続いて、新しいキバキ政権の下で、2003年には”Economic Recovery Strategy Paper of 2003”が作成され、2020年の新興工業国入りを目指した政策体系が示され、現在、援助機関の支援を受け、民間セクター開発戦略（Private Sector Development Strategy: PSDS）や工業開発マスタープラン（Master Plan Study of Kenyan Industrial Development: MAPSKID）などの作成・実施が試みられている。また、2007年には”Kenya Vision 2030”という長期構想が作成され、2030年までに中所得国となることを打ち出している。

2. ケニアの開発組織の形成と展開

表5に、ケニアの開発戦略に係る組織の形成史を示した。1960年代から1970年代の開発政策は、高関税・高為替・輸入許可・価格管理などの直接規制（Command and Control: CAC）を特徴とする輸入代替開発戦略であった。経済のアフリカ化・ケニア化という独立当初の目的を実現するため、政府は多くの開発投資プログラムを立ち上げ、ケニア人の工業分野への進出を支援した。こうした国家介入の背景には、ケニア経済における工業開発のための資本不足、マネジメント能力の不足、道路・電気・水道など必要な経済インフラを備えた工業用地の不足といった独立当事のケニアの現実があった。

輸入代替戦略に基づき、工業開発に必要とされる資本不足やマネジメント能力の不足に

対応する組織として工業商業開発公社（Industrial and Commercial Development Corporation: ICDC、独立前からの組織）および工業開発銀行（Industrial Development Bank: IDB）が作られ、工業用地の供給組織としてケニア工業団地公社（Kenya Industrial Estates: KIE）が作られた。以下、輸入代替戦略を担ったこれらの組織の機能・役割・現状について述べる。

工業商業開発公社（ICDC）は独立前の1954年に作られ、独立後にケニア人の工業部門参入を金融的に支援する組織として再編された。ICDCは市場金利より低い譲許性資金の供給やその他の補助金制度を持ち、1)ケニア人工業家育成を目的としたジョイント・ベンチャー創設のためのエクイティ・ファイナンス、2)工場設備や機器購入のための長期低利融資、3)新規産業の立ち上げのための中短期融資、4)経営支援のためのコンサルタント業務などの活動を行ってきた。ICDCは200を超える大規模な企業向け融資を行い、これにはUchumi Supermarkets、General Motors Kenya（GM）、Kenya Wines Agency（KWAL）、Everedy、Kisii、Rift Valley and Mount Kenya、Kenya National Trading Corporation（KNTC）などの大企業が含まれる。また、15,000を超える中小企業への融資も行ってきた。こうした中小企業向け融資の多くは農産物加工業分野であったが、今後は輸出志向戦略にあわせた多様な企業の支援が期待されている（Kibua and Nzioki[2004]）。

工業開発銀行（IDB）は世界銀行の支援の下に1963年に作られ、工業化のための中長期融資を行う銀行である。ICDCが3年から6年の融資であるのに対して、IDBは5年から10年の低利融資とともに、原材料購入のための短期の融資や事業のつなぎ資金、輸入代金の保証なども手がけてきた。IDBは、観光、金属、繊維、食品飲料、園芸作物、化学薬品、鉱業、木材加工、紙パルプ、印刷出版、ゴム・プラスチック加工、通信・運輸、エネルギーなどほぼ全ての産業分野を対象としてきた。しかし、近年、融資の長期化や不良債権の増加などにより、抜本的経営改革の必要性が指摘されている（Kibua and Nzioki 2004）。

ケニア工業団地公社（KIE）は1967年にICDCの関連会社として作られ、1978年に独立した公社となった。KIEは地方の工業化による地域間格差是正を目的としており、その対象地域は、ナイロビ、モンバサ、キスムといった主要都市を除いた農村地域である。投資の80%以上がこうした地方の農村部ネットワーク形成のために使われてきた。KIEは以下の5つのプログラムを行ってきた。①地方中小企業への融資、②零細企業（Jua Kali）融資、③工業団地の造成と販売、④中小企業へのビジネス支援（Business Development Service: BDS）、⑤中小企業と大企業との仲介業務やISO認証取得の支援、である。KIEは、地域間格差やジェンダー格差の解消を目的に11,000の中小零細企業への融資を行い、25の工業団地を作り、様々な経営研修コースを提供し、工業分野におけるケニア人企業家の育成と地方資源の有効活用を支援してきた。1990年以降の輸出志向経済開発戦略においても、KIEのプログラムに対する社会的ニーズは大きい。KIEの業務遂行能力は低く、投資資金の不足や他の商業銀行との競争の中で、その存在意義が問われている（Kibua and Nzioki

[2004])。

1960年代から1970年代の輸入代替戦略の時期に作られたこうした開発組織の多くが、経済自由化のなかでその歴史的役割を終えつつある。Kibuaの研究は、特に政府系金融機関において改革が必須であり、ICDCを除き、IDBやKIEの役割は終わったと評価している(Kibua[2007])。

ケニアは1980年の世界銀行およびIMFの構造調整融資の受け入れを契機として、徐々に輸入代替から輸出志向へと戦略を転換していった。新たな戦略にあわせて、1980年代から1990年代にかけて輸出志向経済開発戦略の中核を担う貿易投資や技術開発(R&D)に係る組織が形成された。その代表的なものが、ケニア投資庁(Kenya Investment Authority: KIA)、輸出加工区公社(Export Processing Zone Authority: EPZA)、ケニア工業開発研究所(Kenya Industrial Research and Development Institute: KIRDI)、輸出振興協議会(Export Promotion Council: EPC)である。

ケニア投資庁(KIA)は、もともと1983年に外国直接投資(FDI)の受け入れ業務を行う財務省の一部門として設置され、1986年の投資促進法(Investment Promotion Centre Act)により独立した投資促進センター(Investment Promotion Centre: IPC)として設立された。当時はまだ政府による経済活動の規制が強く、煩雑な官僚的手続きにより、ケニアへの投資に伴う時間と費用は大きく、FDI促進の障害となっていた。IPCはこうした官僚的障壁をなくすために作られ、いわゆる投資手続きの円滑化を目指したワンストップ・オフィスの機能を担うものであった。しかし、実際にはIPCだけで手続きは完了せず、他の省庁との調整などに時間を要するケースが多発した。こうした問題の解決のため、1992年にIPC法が改正され、投資に伴う手続き権限全てに責任を持つ組織としてKIAが作られた。KIAにより投資手続きの改善がみられるものの、道路・鉄道・電力・通信などの経済インフラの状態の悪さ、ビジネス環境の悪さ、蔓延している汚職などにより、投資環境の改善は進んでいない。

輸出加工区庁(EPZA)は1990年の輸出加工区法(Export Processing Zone Act)により、輸出加工区(EPZ)を一元的に管理運営する組織として設立された。2005年の数字では、43の輸出加工区が設定され、68企業が操業し、直接雇用が38,000人、間接雇用が13,000人となっている。なお、進出企業の90%がAGOA⁽⁷⁾に基づきアメリカへの輸出を目的とした衣類縫製(garment)産業となっている。

EPZの経済効果について、伝統的に主流派経済学(新古典派経済学)は疑問視してきたが、ケニアにおいては時代条件の違いも含めて議論されている。東アジア諸国の輸出加工区制度の導入が、台湾の1966年を筆頭に、韓国(1970年)、フィリピン(1970年)、インドネシア(1970年)、マレーシア(1971年)、タイ(1977年)、中国(1979年)などと1970年代に相次いで導入されたのに対し(広島大学・三菱総合研究所[2006])、ケニアの輸出加工区制度の導入は、グローバリゼーションが進み、規制の撤廃と経済自由化・貿易自由

化の進んだ 1990 年になってからである。もはや一部の「飛び地 (Enclave)」だけを対象にした投資環境の改善が意味ある時代ではなく、国の経済制度の改革を進め、より魅力あるビジネス環境を作ることが課題となっている。こうした観点からすると、ケニアの EPZ はいささか時機を逸した取り組みであり、特に AGOA との関係で進出した企業は地元経済との関係が希薄で、ケニア経済全体へのインパクトはほとんどないと評価されている (Kibua and Nzioki[2004])。

ケニア工業開発研究所 (KIRDI) は、1979 年の科学技術法 (Science and Technology Act) に基づき設立された。KIRDI は全ての工業分野を対象とした研究開発を目的としており、特にケニアの中小企業 (SME) に適した技術開発の促進をターゲットとしている。しかし、政策の一貫性のなさ、財政不足による研究開発資金の不足と優秀な人材の不足、企業側の技術への関心や技術革新に対する意欲の不足などにより、KIRDI の効果は極めて限定されたものであると評価されている (Kibua[2007])。

輸出振興協議会 (EPC) は、輸出に係るボトルネックを取り除き、輸出促進を図ることを目的として 1992 年に設立された。EPC の設立は、JICA 工業開発調査報告 (1991 年) の提言を受けたものである。EPC の主な活動は以下の 5 点である。①輸出市場の調整と開発などの市場戦略の形成、②輸出に伴うボトルネックの除去に関する政府等への勧告、③輸出促進の文化と啓発活動による国民理解の促進、④個別の輸出業者への支援、⑤官民の協力関係 (PPP) や様々な関係者による輸出促進ネットワークの構築である。

それでは、このような輸出志向開発戦略の具体化を担う組織の形成は、貿易分野の社会的能力の形成 (SCD) という観点からどのように評価できるのであろうか。なお、工業化および貿易振興の所管省庁である貿易産業省 (MOTI) については、以下の社会的能力アセスメントにおいて述べる。

第 4 節 ケニアの輸出志向開発戦略と「貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント (TCD)」

本節は、「貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント (TCD)」を分析する方法論を述べ、1990 年代以降、本格的に展開された輸出志向経済開発戦略が貿易分野のキャパシティ・ディベロップメントとしてどのように評価できるのかを考える。最後に、貿易分野のキャパシティ・ディベロップメントにおける援助機関の動向を分析し、アフリカ開発援助における新たな課題として貿易分野のキャパシティ・ディベロップメントの重要性と配慮事項を指摘する。

1. キャパシティ・ディベロップメント (CD) と社会的能力アセスメント (SCA)

1980 年代のアフリカ開発の失敗経験から、国連開発計画 (UNDP) や西欧ドナーは失敗の

要因を、以下の2つの点に求めた。第1は、途上国の伝統的な知識・技術を先進国の知識や技術によって一方的に置き換えようとした置換アプローチ (Replacement Approach) である。この点は、途上国のオーナーシップの問題でもある。第2は、個々のプロジェクトがばらばらに行われ、プロジェクトが終了すると、その効果も雲散霧消してしまうというプロジェクト・アプローチである。この点は事業の包括性と持続性という問題である。

こうした従来型の開発援助アプローチにかわる新たな開発協力アプローチとして提唱されたのが、途上国自身が歴史的に形成してきた能力の向上を支援するキャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development: CD) ・アプローチであり、その具体化としてのプロジェクト・ベース・アプローチ (Project Based Approach: PBA) である (Fukuda-Parr 2002)。

紙面の関係上、ここで詳しく論じることは出来ないが、CDアプローチの対象とするキャパシティ (能力) とは、途上国社会が持つマクロ的能力 (社会的能力) であり、個人や企業のマクロ的能力とは異なる。こうした社会的能力は、簡潔に定義すると、社会を構成する政府部門 (公共部門)、企業部門 (営利部門)、市民部門 (非営利部門) などの社会的アクターが有する能力と、こうした社会的アクターの関係性 (例えば Public Private Partnership: PPP など) によって規定される⁽⁸⁾。

こうしたCDアプローチの議論は、やがて様々なセクターや分野において具体的に展開されることとなる。環境分野では、経済協力開発機構 (OECD) により環境分野におけるキャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development in Environment: CDE) が議論され、筆者らはこれを社会的環境管理能力の形成として概念化・理論化してきた (松岡 2000)。

貿易分野においても、OECD などが貿易分野におけるキャパシティ・ディベロップメント (TCD) としてその具体的展開を試みてきた。OECD の TCD の定義は、政策担当者、企業、市民社会という3者の協力による、貿易政策と貿易システムの強化・向上過程であり (OECD [2001])、筆者の社会的能力の定義に近いものである。

貿易分野におけるCDアプローチへの注目の背景には、単に輸入代替から輸出志向へ戦略を表面的に切り替えるだけでは、戦略の実効性は保証されないとの認識がある。政策や制度 (法律などのフォーマルな制度) を変えるだけで、実態 (慣習などのインフォーマルな制度) が変わらないのであれば、何も変わらない。輸出志向戦略の大きな柱である輸出振興を遂行しうる社会的能力の向上なくしては、戦略は単なる絵に描いた餅になってしまう。

かくして、輸出振興策を遂行するケニアの社会的能力の現状と問題点を科学的にアセスメントし、政策の実現にとって不足している能力要素を向上させるため、ケニア社会が自らの資源を動員して行うべき部分とドナーが協調して支援すべき部分を明確にすることが必要となる。こうしたアセスメントを社会的能力アセスメント (Social Capacity Assessment: SCA) と言う (Matsuoka[2007])。

社会的能力アセスメントは、まず図5に示したように、政府、企業、市民という3つの社会的アクターと「政策・対策要素」、政策・対策の作成・実施に係る「組織的要素」、政

策・対策のコアをなす「知識・技術要素」という3つの能力要素からなる3×3のマトリックスに基づいてアクター・ファクター分析を行う。

さらに、表6に示したように、現在の社会的能力水準の段階を把握し、次に目指すべき社会的能力水準を明らかにする発展段階分析を行う。発展段階分析では、それぞれの社会のたどった歴史的・制度的な経路を分析することも重要である（経路分析）。

多くの途上国は、輸出志向開発戦略が効果的に稼動するための基礎となる貿易制度や貿易振興組織の形成という「システム形成期」にあり、本格的な「システム稼動期」に入りうる能力形成が目標である。システム形成期のどのレベルにあり、システム稼動期に至るまでの「社会的能力の差（キャパシティ・ギャップ：Capacity Gap）」を測定し、キャパシティ・ギャップを「だれが（who）」、「なぜ（why）」、「何で（what）」、「何によって（which）」、「どのように（how）」、「いつまで（when）」に埋めていくのかが、「ギャップ・フィリング（Capacity Gap filling）」であり、この包括的プロセスを計画するのがキャパシティ・ディベロップメントのプログラム化である。

システム形成期は、一般的に、課題に対処する法制度や政策などの整備（制度形成を中心とした第1ステップ）、法や政策の実施に責任を持つ実施組織の整備（組織形成を中心とした第2ステップ）、現状を正しく評価し、情報を社会に公開し、企業や市民の関心や意識の向上を図る情報公開・意識醸成（情報整備を中心とした第3ステップ）という3つのステップを持つ。システム形成期は基本的な「制度の束」を形成する時期であり、3つのアクターの中でも政府部門の果たすべき役割が大きく、以下の分析では主として政府部門に焦点を当てる。

以上の方法論を応用し、ケニアの輸出志向経済開発戦略およびその柱を形成する貿易振興に関する社会的能力について検討する。

2. ケニアの輸出志向開発戦略と社会的能力アセスメント（SCA）

筆者らは2004年から2005年に、東南アジア諸国連合（ASEAN）の主要国であるタイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンを対象とし、貿易分野の社会的能力の形成（TCD）という観点から、日本の開発援助事業の評価を行った（広島大学・三菱総合研究所 [2006]）。その際、ASEAN4の輸出志向工業化にかかわる貿易分野の社会的能力の形成を、政府部門の能力形成に焦点を当て、以下のような具体化を試みた（表7参照）。

政府の「政策・対策要素（P）」におけるクリティカル・ミニマムの制度的指標は、「産業・貿易の中長期計画（国家開発計画）の策定」、「輸出振興に関する基本法（基本計画）の制定」、「中小企業振興に関する基本法（基本計画）の制定」、「政府と企業の間対話・会合の実施」という4つがチェック項目である。輸出志向経済開発戦略の基本を形成する開発と貿易（投資）に関する基本計画の策定がなされているかどうかを、まず評価しなければならない。次に、輸出を担うのが外資系企業や大企業企業だけでは不十分であり、地場の

中小零細企業の振興制度が整わないと、雇用拡大による貧困削減は進まない。最後に、こうした輸出の担い手である企業と政策や制度形成を担う政府との間にしっかりとした意思疎通がないと、政策や制度はしばしば現実離れし、企業の能力を向上させ、輸出へのインセンティブを働かせることには作用しない。

政府の「組織的要素 (R)」のクリティカル・ミニマムを評価するチェック項目は、「輸出（投資）振興機関の設置」、「輸出振興機関の海外事務所の設置」、「中小企業振興機関の設置」、「自律的な組織編制」という4項目である。輸出志向を組織的に担う振興・促進機関が、意欲の高い専門職員（ヒト）や情報技術や海外事務所などの物的基盤（モノ）、財政的基盤（カネ）を持って設立・運営されているのかどうか、政策の実施にとって重要な点である。中小零細企業振興機関についても同様である。単なる振興組織の設立だけでは政策は実施できないし、システムは稼動しない。この点では、こうした振興機関が環境変化にあわせて、自律的に柔軟に組織改革を行っているのかも重要な評価ポイントである。

政府の「知識・技術要素 (K)」のクリティカル・ミニマムを評価するチェック項目は、「統計書の発行」、「貿易白書の発行」、「輸出振興機関による年報の発行」という3項目である。輸出志向経済開発戦略を遂行しうる知識や技術がどれだけあるのかを計測することは難しいが、政府が事実にもとづく実行可能で科学的な開発計画を作成するためにも、また企業や市民への的確で正確な情報公開を通じた輸出志向の社会意識の形成という点でも、関連する統計書、白書、年報などの公刊が重要である。

これら3つの能力要素のクリティカル・ミニマムに関するチェック項目がほぼ埋まる時点が、輸出志向経済開発システムが形成期から稼働期への移行を完了し、経済開発と輸出拡大が実現するときである。こうした移行期の判断については、経済成長や輸出動向、輸出構成といった実際の経済成果を示す数字の変化も慎重に検討する必要がある。

以上のTCDに係る方法の整理を踏まえ、ケニアについて具体的に検討する。

（1）政府の「政策・対策要素 (P)」

まず、「政策・対策要素 (P)」における「産業・貿易の中長期計画（国家開発計画）策定」については、1997年のSessional Paper No. 2 of 1997, “Industrial Transformation to the Year 2020” や 2003年の”Economic Recovery Strategy Paper of 2003”、2007年の”National Trade Policy (Draft)” などの政策方針があり、現在、方針を具体化する工業開発計画の策定が進められている。工業計画の策定は、日本の国際協力機構（JICA）が開発調査プロジェクトとして協力し、「ケニア工業開発マスタープラン調査（Master Plan Study for Kenyan Industrial Development: MAPSKID 2007-2020）」として、2007年末に最終報告書が作成されている。

工業開発や貿易振興を含む民間経済の活性化計画については、イギリス国際開発省

(DFID) やデンマーク国際開発庁 (DANIDA) の支援で、2006 年に策定された「民間セクター開発戦略 (Private Sector Development Strategy: PSDS 2006-2010)」があり、現状では PSDS が最も包括的な開発戦略として位置づけられている (この点はまた後で述べる)。したがって、正式な工業開発計画の策定にはいまだ時間を要すると考えられるが、PSDS の策定という点から、不十分ながら基本計画は策定していると考えられる。

「輸出振興に関する基本法 (基本政策) の制定」については、政策として National Export Strategy 2003-2007 や National Export Strategy: Implementation Action Plan 2005-2008 が貿易産業省 (MOTI) により策定されており、一応の制度的枠組みが出来ている。

「中小企業振興に関する基本法 (基本計画) の制定」については、零細小企業対策法 (Micro and Small Enterprise Act) があり、2001 年の中小企業対策を規定した Sessional Paper on SMEs や 2005 年の Sessional Paper No. 2 of 2005, Development of Micro and Small Enterprise for wealth and Employment が存在し、基本計画は存在すると考えてよいであろう。

「政府と企業の間での対話・会合の実施」という点では、中小企業を主な会員とするケニア商工会議所 (Kenya National Chamber of Commerce and Industry: KNCCI) および大企業を中心とするケニア工業連盟 (Kenya Manufacturers Association: KAN) がそれぞれ政府との対話を定期的に行っている。また、1990 年代の輸出増大を担ってきた業界団体であるケニア切花協会 (Kenya Flower Council: KFC) に対するインタビュー調査でも、1990 年代に比べ、現在では政府も大変前向きになり、多くの懇談の場を設置し、熱心に企業経営者の意見を聞くようになったということである (2007 年 9 月 12 日 KFC インタビュー調査)。

以上のような 4 つのチェック点から、政府能力における「政策・対策要素 (P)」は、システム稼働期に入るのに近い能力レベル (クリティカル・ミニマム) にあると言えよう。

(2) 政府の「組織的要素 (R)」

「組織的要素 (R)」の「輸出振興機関の設置」については、1992 年に輸出振興協議会 (EPC) が貿易産業省 (Ministry of Trade and Industry: MOTI) の下に設立されている。「輸出振興機関の海外事務所の設置」、「中小企業振興機関の設置」、「自律的な組織編制」については確認できなかった。これらの能力要素に関しては、実質的に貿易産業省 (MOTI) が担っており、貿易産業省の組織的能力について検討することが必要である。

貿易産業省は 2006 年大統領令第 1 号により、以下の 7 つの役割を担っている。1) 商業振興政策、2) 産業振興政策、3) 貿易振興政策、4) 特許・知的財産権政策、5) 品質管理、6) 消費者保護、7) 零細小企業振興である。

図 6 に貿易産業省 (MOTI) の組織図を示した。輸出志向開発戦略の中核を担うのは貿易局 (Department of External Trade) と工業局 (Department of Industry) である。

貿易局には WTO 課 (WTO Division)、2 国間貿易課 (Bilateral Division)、地域貿易協

定課 (Regional Division) という 3 つの課があり、貿易政策の作成、実施、モニタリング、評価を行っている。貿易局の組織的能力を示すヒト、モノ、カネに関する具体的なデータは得られなかった。

工業局には、工業登録経営課 (Industrial Registration and Management Division) と工業振興課 (Industrial Promotion Division) があり、49 名の専門職員と 20 名の地域産業振興担当者 (District Industrial Development Officer: DIDO) がいる。しかし、JICA 開発調査では、ケニアの工業開発政策の実効性を担保するには、工業局は現在の 2 倍の人員が必要であるとしている (JICA 2007)。2006/07 財政年度では、人件費などの経常経費は前年度比 30% 増であるが、逆に開発予算は 19% 減となっており、財政状況は苦しい。全国 20 箇所にある地域事務所も、人員削減と予算不足から十分に機能していないと評価している (JICA [2007])。

実際のケニアにおける経済開発においては、工業部門だけでなく財政部門 (Ministry of Finance)、計画部門 (Ministry of Planning and National Development)、インフラ部門 (Ministry of Roads and Public Works)、農業部門 (Ministry of Agriculture, Ministry of Livestock and Fisheries Development, Ministry of Water and Irrigation)、観光部門 (Ministry of Tourism and Wildlife)、地域開発部門 (Ministry of Local Government, Ministry of Regional Development Authorities) など多くの省庁が係ってくるが、MOTI の省庁間の調整能力は低い。こうした点を克服するため、政府は 2003 年の ERS (“Economic Recovery Strategy Paper of 2003”) で、工業振興の省庁間の調整機関として工業開発協議会 (National Industrial Development Council: NIDC) の設置方針を打ち出した。しかし、MOTI と財務省の縄張り争いなどにより、いまだ設立できていない。こうした点からすると、政府の輸出志向経済開発に対処する能力の「組織的要素 (R)」は、いまだ不十分であると評価せざるを得ない。

(3) 「知識・技術要素 (K)」

政府の「知識・技術要素 (K)」のチェック項目である「統計書の発行」については、中央統計局 (Ministry of Planning and National Development の下の Central Bureau of Statistics) が『工業・貿易統計』を発行しており、輸出振興協議会 (EPC) が『貿易統計』を発行している。「貿易白書の発行」と「輸出振興機関による年報の発行」については確認できなかった。

MOTI や EPC などを中心に経済開発や貿易振興に関する多くの文書が出されているものの、工業開発計画の作成を JICA に頼らざるを得ないなど、政策形成のための知識・技術要素の形成は十分ではない。

以上の分析から、ケニア政府の輸出志向経済開発戦略や貿易振興を遂行する社会的能力

の形成水準は、「政策・対策要素 (P)」については JICA や DFID などのドナーの協力により一応のレベル、システム稼働期へ入るのに近い能力水準にあると評価できる。しかし、「組織的要素 (R)」や「知識・技術要素 (K)」においては、いまだ十分な能力形成に至っておらず、全体としてはシステム形成期の第 1 ステップ (法や計画などの制度整備) を終えつつあるところで、組織能力要素の向上 (第 2 ステップ) や情報整備とその活用による知識要素の向上 (第 3 ステップ) は今後の課題である (表 7 参照)。

こうした点を、実際の経済パフォーマンスという点から検証するため、表 8 に最近のケニアの輸出構造を示した。輸出構造は依然として一次産品依存構造であるが、工業品輸出も EAC や COMESA 地域を中心として増加しており、徐々に輸出志向戦略の能力が向上していることが確認できる。

3. ケニアの貿易分野への開発援助とキャパシティ・ディベロップメント

ケニアの輸出志向開発の実施に係る政府部門の社会的能力アセスメント (SCA) から、DFID や JICA などの開発援助により「政策・対策要素 (P)」の能力向上が観察されることを述べた。最後に、主要なドナーとして DFID と JICA の援助動向を検討し、ケニアの開発や貿易振興に関するキャパシティ・ディベロップメント支援のあり方を考える。

(1) イギリス国際開発省 (Department for International Development: DFID)

イギリスはケニアの旧宗主国として、ケニアの開発援助のリーディング・ドナーとして活動してきた。近年の DFID の「貿易に関連したキャパシティ・ディベロップメント (Trade Related Capacity Development: TRCD)」としては、KTPP (Kenya Trade and Poverty Program)、EEB (Enabling Environment for Business)、BPP (Business Partnership Program) がある。また、ケニアの経済開発全体を対象とし、特に民間セクターの開発戦略支援を目的としたものとして PSDS (Private Sector Development Program) がある。

KTPP は、サブ・サハラ・アフリカのケニアを含めた 12 カ国で計画された事業で (マラウィ、ケニア、タンザニア、ウガンダなどで実施された)、DFID の TRCD のフラッグシップ・プログラムといわれてきた。KTPP は、政府の能力だけでなく、貿易政策に影響を与える NGO や研究機関といった民間部門のキャパシティ・ディベロップメントをも目的とした大変革的な計画で、2002 年から 2007 年 6 月まで実施された。

KTPP は、1) ODI⁽⁹⁾ および KIPPRA⁽¹⁰⁾ による貿易と貧困に関する調査研究、2) WTO などとの調整、3) アドボカシー・グループなど民間部門の強化、4) 貿易の振興から構成されていた。DFID ケニア事務所は KTPP の終了を受け、現在、新たな貿易政策研究所 (Trade Policy Institute) を KIPPRA かナイロビ大学をベースに設立することを考えている (2007 年 9 月 13 日 DFID ケニア事務所インタビュー調査)。

KTPP の評価 (中間評価) は 2004 年末に North-South Institute によって行われ (Blouin

and Njoroge[2004])、大変厳しい評価結果であるが、DFID は自らの web サイトで公表している。評価報告書では、まず、KTPP は WTO への対応能力の形成に中心を置いていたが、地方への展開や生産者の能力強化を重視する方がケニアの実情に適合している、といった基本的なプログラム・デザインの問題点が指摘されている。また、KTPP による調査研究の成果普及は不十分で、政府の貿易政策の策定・実施能力の強化という点では限定的であったとしている。こうした ODI や KIPPRA による調査研究は、貿易振興と貧困削減との関連性を明らかにしたが、こうした研究結果が政策に反映されることはなかった。KTPP は事業手法として、伝統的な「調査研究と研修ワークショップ (Study and Training Workshop)」モデルという技術協力手法に依拠していたが、こうした方式は調査研究や研修の内容が受け手のニーズや価値に合致していないと効果を上げることは難しく、また持続性にも欠けるとしている。

KTPP は DFID の TCD/TRCD のフラッグシップ・プログラムとして出発したが、ドナー間の調整が十分でなく、貿易政策と民間経済開発の関連性という視点が不十分であったことが根本的な問題として指摘された。

社会的能力アセスメントという観点から KTPP を評価すると、KTPP は調査研究と研修を中心としており、能力要素の中の「知識・技術要素 (K)」と「組織的要素 (R)」を対象としたものであった。また、社会的アクターという点では、貿易政策形成に係る非営利の調査研究機関に焦点を当てたもので、政府部門や民間企業部門は十分にカバーされていなかった。社会的能力形成のプログラム化という点からみると、KTPP はプログラムとしての包括性と持続性に欠けたと評価せざるを得ない。DFID は、こうした KTPP から得られた教訓を踏まえ、包括的に民間セクターの育成を目的とした PSDS 事業が実施されることとなった。

民間セクター開発戦略 (PSDS) は 2006 年に策定され、2007 年 2 月に正式にスタートし、2012 年までの実施を予定している。PSDS には以下の 5 つの戦略ゴールがある。1) ビジネス環境の改善、2) 行政改革の推進、3) 貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント (工業開発と貿易振興)、4) 生産性の向上、5) 零細・中小企業の振興である。

PSDS は、JICA が 2006/07 年に行った開発調査事業である工業開発マスタープラン作成支援 (MAPSKID) とは相互補完的な関係にある。PSDS の実施においては、現在、デンマーク国際開発庁 (Danish International Development Agency: DANIDA) がドナー・グループの議長役を担い、DFID、DANIDA、USAID、WB、SIDA、JICA など 17 のドナーが PSDS に参加し、ケニア政府も含め、PSDS 実施における役割分担と協調に関する MOU を作成する方向で議論が進んでいる。PSDS の下に、17 ドナーの約 150 のプロジェクトが調整されることになると言われている。

DFID としては、政府の政策実施能力を強化するため、貿易産業省 (MOTI) 内にプログラム事務局を設置するとともに、財務省や貿易産業省などがそれぞれの目標に責任を持つシステムを作ろうとしている。また、PSDS 実施のための共同資金 (Pooled Fund) の設置な

どを計画し、他のドナーに拠出を呼びかけている。

現在のケニアの状況について DFID は、①政府の姿勢の変化、②ドナーの姿勢の変化、③資源（財政）配分の変化といった好ましい変化がおきており、東アフリカ共同体（EAC）や東南部アフリカ共同市場（COMESA）などの周辺国との地域共同市場の形成もこうしたケニアの好ましい変化を促進していると考えている。

現在の DFID のケニアにおける援助資金の配分は、65%が社会開発分野、35%がそれ以外の経済開発やガバナンスなどとなっている。PSDS などの民間セクター開発支援は、必ずしも大きな援助額の支出は必要ではなく、出来るだけ民間の創意工夫が出来るような環境を作ることが重要であると考えているということであった（2007年9月13日 DFID ケニア事務所インタビュー調査）。

KTPP の反省を踏まえた PSDS は、多くのドナーと政府機関を巻き込んだ一大プログラムとなっている。また、PSDS はケニアの政府と民間の自発性を組み込み、ドナー協調により民間セクター開発に係る包括性を持った開発援助を計画したプログラムであり、筆者が社会的能力形成アプローチの3原則として主張してきた、①オーナーシップ、②包括性、③持続性を踏まえた事業として展開する大きな可能性を持っている。

（2）国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）

PSDS と JICA の経済開発や貿易分野支援との関係を整理すると、すでに述べたように PSDS は5つの戦略ゴールを持っているが、JICA は主にゴール3の「貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント」を対象としている。ゴール3の分野は、貿易産業省（MOTI）および DFID がリード機関である。

現在の JICA の貿易分野に対する援助規模は、3つのプロジェクトで、合計年3億円程度であり、他のドナーに比べてかなり規模が小さい。JICA としては日本の援助の仕組みなどから、DFID などの「Pooled Fund」の話には乗りにくいとのことであった（2007年9月14日 JICA ケニア事務所インタビュー調査）。なお、JICA が2006/07年度に実施した開発調査・工業開発マスタープラン（MAPSKID）と PSDS とは相互補完的な関係にあるが、実際のところは PSDS の一部として工業開発計画が位置づけられる可能性が高い。

貿易分野では、MAPSKID 以外に、輸出振興協議会（EPC）を実施機関とした貿易振興に関する研修を2007年4月から実施しており、4月の研修では予定を上回る90名の参加があった（公共部門50%、民間部門50%）。また、通関手続きの簡略化の技術支援を、ケニア歳入庁（KRA）を実施機関として行っている（2007年9月14日 JICA ケニア事務所調査）。

このように貿易分野における JICA の開発援助は、政府の「政策・対策要素（P）」および政府・民間の「組織的要素（R）」を対象としている。JICA 事業は、PSDS の策定動向と十分な関連性がないままに MAPSKID の事業がスタートとすることに現れているように、個別プロジェクトとしては優れているが、他のプロジェクトとの調和性に問題があり、プログラム

性に欠ける。規模の問題や他のプロジェクトとの調整といったプログラム性などを考え、アフリカ開発におけるドナー協調のあり方を真剣に検討する必要がある。

第5節 おわりに

アフリカ開発の新課題として輸出志向経済開発戦略を実行するための貿易分野のキャパシティ・ディベロップメントのあり方を、ケニアを事例として考察してきた。本考察から得られたアフリカ開発の新課題は以下の諸点である。

第1に、貿易分野の社会的能力の形成の具体化のためには、①オーナーシップ、②包括性、③持続性を踏まえた開発政策のプログラム化が重要である。そのためには、政府、企業、市民という3つの社会的アクターおよび「政策・対策要素」、「組織的要素」、「知識・技術的要素」という3つの能力要素に基づく社会的能力アセスメント（SCA）を踏まえた、自発的・包括的・持続的アプローチが必要である。

第2に、ケニアの開発計画の作成にみられるように、開発計画を作成するという「政策・対策要素」はドナーに大きく依存した構造となっており、オーナーシップという点から問題が大きい。こうした依存構造は政府部門の能力における「組織的要素」や「知識・技術的要素」の弱さに規定されており、3つの能力要素の全体的な向上を図ることが必要である。

第3に、以上の社会的能力形成における要素間のインバランスという問題は、社会的アクター間の能力の関係性についても再考を迫るものである。従来、アフリカ開発は国家を主体として考えられてきたが、政府部門だけで能力向上を図ることには限界があり、民間部門（企業と市民）の能力形成をどのように進め、政府・企業・市民の能力間の一定のバランスの取れた能力形成のあり方を構想する必要がある。

第4に、DFIDによるKTPPの教訓を踏まえた民間セクター開発戦略（PSDS）は、以上のような点を考慮したキャパシティ・ディベロップメント・アプローチとして注目される。しかし、再びドナー主導になる可能性もあり、経済開発と社会開発のバランスの取れたアプローチも必要であろう。

第5に、アフリカへの援助増大や援助集中が援助氾濫としないようにする工夫が必要であろう。ケニアではPSDS実施について、17のドナーが協調する方向性を示している。しかし、肝心のケニア政府内における省庁間の対立もあり、今後の協調の方向性は明確とはいえない。ドナー間だけでなくケニア社会における協調メカニズムの形成も重要である。

第6に、日本がアフリカ支援を強化することは必然であるが、アフリカに精通した援助関係者の層の薄さにみられるように、日本自身のアフリカ支援に関する社会的能力が必ずしも高くない状態で、従来型方式を前提として援助額を増加させるだけでは効果的援助にはならない。ドナー協調への参加のあり方も含め、従来型でない新しい日本的なキャパシ

ティ・ディベロップメント支援の方向を打ち出す必要がある。

最後に、貿易分野におけるキャパシティ・ディベロップメントを考える際、一国レベルだけではなく、東アフリカ共同体 (EAC) などの地域レベルにおけるキャパシティ・ディベロップメントをどのように具体化していくのか、いわば開発援助の地域化といった課題も今後のアフリカ開発の大きな課題として考えていかなければならないことを指摘して本稿を終える。

【注】

- (1) 本論文は、主にサハラ以南のアフリカ 48 カ国、いわゆるサブ・サハラ・アフリカ (SSA) を対象とする。
- (2) 2005 年と 2006 年のサブ・サハラ・アフリカ 48 カ国の平均経済成長率は 5.4%であり、2007 年は 5.3%、2008 年は 5.4%と予想されている (世界銀行[2007])。
- (3) Kibua 2007 は、工業化戦略はケニアにとって必ずしも最良の選択ではないかもしれないと述べている。
- (4) 当時の日本と西欧の経済状況の違いも大きいことは事実であるが、この点は別稿で論じる。
- (5) タンザニア、ウガンダとの関税同盟。East African Community: EAC。第 1 次 EAC は 1966 年に結成され、政治的・経済的対立から 1977 年に崩壊した。第 2 次 EAC は当初は関税協定と復活し、2000 年に共同体条約が批准された。
- (6) ケニアは COMESA : 東南アフリカ共通市場の一員でもある。COMESA は、1981 年特惠関税地域 : PTA として形成され、1994 年に COMESA となった。
- (7) US African Growth and Opportunity Act、アメリカ政府によるアフリカ向けの特恵関税法。
- (8) 詳しくは筆者の一連の関連著作である松岡[2004]、Matsuoka [2007]などを参照されたい。
- (9) Overseas Development Institute、イギリスの開発援助政策に関する政府系シンクタンク。
- (10) Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis、ケニアの開発政策研究のシンクタンク。

〔参考文献〕

<日本語文献>

北川勝彦・高橋基樹[2004]『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房

世界銀行東京事務所[2007]『成長に向かうアフリカ』世界銀行東京事務所。

<http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-11964>

11375472/071213_Fact_sheet_on_Africa_WBlogo.pdf (2008年1月18日)

平野克己[2007]「アフリカ経済—成長と低開発—」『成長するアフリカ—日本と中国の視点—』アジア経済研究所。

http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/2007_03_03.html (2008年1月18日)

広島大学・三菱総合研究[2006]『特定テーマ評価「経済連携」：貿易分野における社会的能力の形成とその支援のあり方』国際協力機構 (JICA)

松岡俊二・松本礼史・河内幾帆・岩瀬誠[2000]「東アジアにおける社会的環境管理能力の形成について」『東アジアへの視点 (国際東アジア研究センター)』, 2000年秋季特別号, pp. 92-105.

松岡俊二・岡田紗更・木戸謙介・本田直子(2004), 「社会的環境管理能力の形成と制度変化」, 『国際開発研究 (国際開発学会誌)』, 13(2), pp. 31-50.

松岡俊二[2006]「サステナビリティをめぐる論点：社会的能力形成論の視角から」, 『国際開発学会第17回全国大会報告論文集』(共通論題講演, 2006年11月25日, 東京大学), pp. 169-170.

<英語文献>

Blouin, C. and I. Njoroge[2004]Evaluation of DFID Support of Trade Related Capacity Building: Case Study of Kenya, The North-South Institute

Fukuda-Parr, S. ed. [2002]Capacity for Development: New Solution to Old Problems, Earthscan

JICA (Sanyu Consultants and KRI International Corp.) [2007]The Master Plan Study for Kenyan Industrial Development (MAPSKID), JICA

Kibua, T. and B. Nzioki[2004]” Are Export Processing Zones Relevant in a Liberalized Environment? The Kenyan Case”, IPAR Discussion Paper No. 045, Institute of Policy Analysis & Research

Kibua, T. [2007]” The Effectiveness of the Industrialization Incentive Regime in Kenya”, IPAR Discussion Paper No. 045, Institute of Policy Analysis & Research

Matsuoka, S. ed. [2007] Effective Environmental Management in Developing Countries: Assessing Social Capacity Development, Palgrave-Macmillan

OECD[2001]The DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity Development, OECD-DAC

Were, M., N. Ndung’u, A. Gede, and S. Karingi[2002]” Analysis of Kenya’s Export Performance: An Empirical Evaluation”, KIPPRA DP/22/2002, The Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis