

貿易分野のキャパシティ・ディベロップメント評価： ケニアの経済開発戦略と貿易政策の評価を中心に

○松岡 俊二*
Shunji, Matsuoka

早稲田大学
Waseda University

岩本 英和**
Iwamoto, Hidekazu

**早稲田大学
Waseda University

要約：アフリカにおける開発政策・援助政策を評価する作業の一環としてケニアの開発政策を、貿易分野のキャパシティ・ディベロップメントに焦点を当て、評価する。その際、評価方法は社会的能力アセスメント（SCA）手法に基づき、ケニアの貿易分野の社会的能力の発展ステージを評価し、開発援助政策への教訓を明らかにする。

キーワード：貿易政策、キャパシティ・ディベロップメント、ケニア

1. 研究の背景と目的

1980年代以降、長らく多くのアフリカ諸国は農作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」に特徴づけられていた。しかし、21世紀にはいって鉱物資源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。

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中で、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。

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アフリカ開発問題に一定の役割を果たす必要がある。東アジアの開発に中心的役割を担った国として、また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ことは、日本の国際的責任である。

本報告は、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(Capacity Development: CD)に焦点を当てる。輸出志向開発戦略とは、通常、外貨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。

輸出志向開発戦略は、ビジネス環境の改善による外貨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の貿易振興に対するCDが重要である。

キャパシティ・ディベロップメント(CD)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て、1990年代の国際開発援助分野において国連開発計画（UNDP）

*早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・教授, smatsu@waseda.jp

〒169-0051 新宿区西早稲田1丁目21-1 早大西早稲田ビル7階

**早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・博士課程, h-iwamoto1221@asagi.waseda.jp

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層構造と定義しているが、松岡は政府（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)」として定義した（松岡他 2004）。

本報告は東アフリカのケニアを事例として取り上げる。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非効率・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CDを考える上で、重要な教訓を示してくれるのではないかと考えるからである。

2. アフリカとアジアの貧困状況

2.1 アフリカとアジアの貧困状況の比較

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。

表1 アフリカとアジアの貧困人口と割合（1日当たり1ドル以下）

	1981年		1984年		1987年		1990年		1993年		1996年		1999年		2002a年	
	億人	%	億人	%												
東アジア・太平洋諸国	8.0	57.7	5.6	38.9	4.3	28.0	4.7	29.6	4.2	24.9	2.9	16.6	2.8	15.7	2.1	11.6
南アジア	4.8	51.5	4.6	46.8	4.7	45.0	4.6	41.3	4.8	40.1	4.6	36.6	4.3	32.2	4.4	31.2
サブ・サハラ・アフリカ	1.6	41.6	2.0	46.3	2.2	46.8	2.3	44.6	2.4	44.0	2.7	45.6	2.9	45.7	3.0	44.0
世界	14.8	40.4	12.8	32.8	11.7	28.4	12.2	27.9	12.1	26.3	11.0	22.8	11.0	21.8	10.2	19.4

（注）東アジア・太平洋諸国は、日本、香港、シンガポールを除いた途上国である。南アジアは、アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、インド、モルジブ、ネパール、パキスタン、スリランカである。サブ・サハラ・アフリカはサブ・サハラの48カ国である。

（出所）World Development Indicators 2006より作成。

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

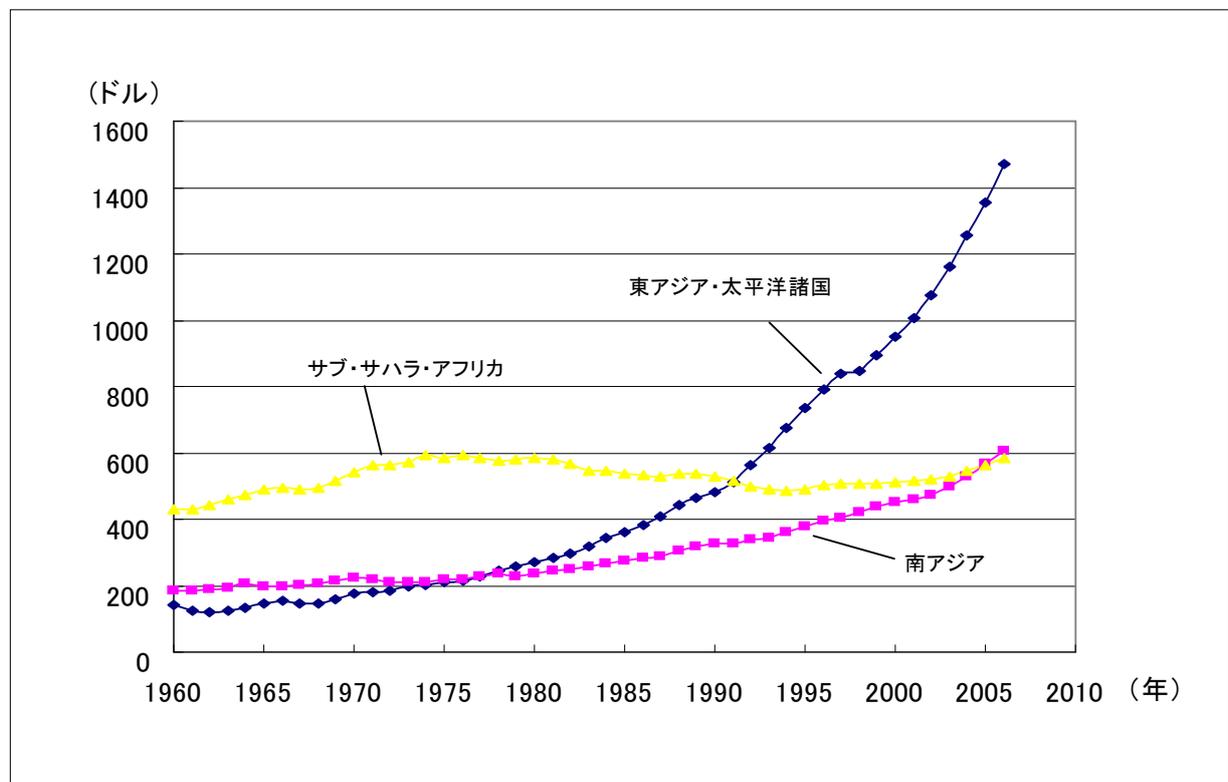
においても同じであり、アフリカにはこうした悪状況に対処しうる社会的能力や社会経済的条件が形成されていなかったことが大きい。

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る。

図1 1人当たりGDPの推移(1960年-2006年)

(単位: 2000年固定US\$)



(出所) World Development Indicators database (<http://www.worldbank.org/>) より作成。

2.2 アフリカの開発問題を分析する際の注目点

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年間において、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とげた。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。

3. ケニアの開発戦略と貿易振興

3.1 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戦略、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開発戦略の採用と特徴付けられる（Kibua 2007）。

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。経済のケニア化(Kenyanization)という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）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。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。

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。

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。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。

3.2 ケニアの開発組織の形成と展開

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。

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。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。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。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。

4. ケニアの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)の評価

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の失敗に対して、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グラム・ベースド・アプローチ（Program Based Approach: PBA）である（Fukuda-Parr 2002）。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、松岡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）、松岡の社会的能力の定義に近いものである。

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2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。表2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）。

表3は、松岡らが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ものをベースとし、ケニアの分析を加えたものである（広島大学・三菱総合研究所 2006）。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。

近年の DFID（UK Department for International Development）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。

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（Master Plan Study of Kenyan Industrial Development: 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。

図 2 社会的能力アセスメント（SCA）とアクター・ファクター分析

Factors Actors	Policy & Measure	Human & Organizations	Knowledge & Technology
Gov.	Existing Capacity	↓ Critical Minimum	Project
Firms	Capacity Gap		Project
Citizens			
G - F			
G - C			
F - C			
G - F - C			

（出所） Matsuoka 2007.

表 2 社会的能力アセスメント（SCA）と発展ステージ分析（Development Stage Analysis）

システム形成期	<ul style="list-style-type: none"> 社会的管理システムの規範が形成される時期である。例えば、政府部門の能力形成では、輸出振興関連法の整備、輸出振興機関の整備、輸出振興に関わる中期計画の整備をベンチマークとする。 ただし、これらの整備に当たっては、輸出企業や民間の輸出支援サービス提供者による大きな貢献がある場合もありうる。その意味では、現象として行政部門の能力として現れているにも関わらず、その背景には、より広範な社会的能力が存在していると考えられることができる。 これらのベンチマークのいずれかが整備された時期をもって、同期が始まったとみなす。全てのベンチマークが整備された段階で、社会的システムを稼働するためのクリティカル・ミニマムが達成されたと考えられ、発展ステージは次のシステム稼働期へと移行する。
---------	---

システム稼働期	<ul style="list-style-type: none"> システム稼働期は、制度の整備を受けて、輸出が本格的に促進されていくステージである。輸出パフォーマンスも改善傾向に見える。企業による輸出経験の蓄積やそれを支える政府等による輸出支援を重ねることを通じて、社会としてのノウハウが蓄積され、新しい問題を含む様々な内容に対処する能力が形成されていく過程といえる。 政府部門、企業部門に関わらず、直面する問題の変化に伴って適切に組織改革などを行うことができるようになった段階（自己修正・改編能力の形成）で、自律期への移行が始まったといえる。
自律期	<ul style="list-style-type: none"> 政府・企業等の相互関係が強くなり、システムとして自立的に展開していく時期である。国際協力の側面においては、途上国が他国の援助に頼らず、自国の資本・資源を活用することが自律期への移行において重要な点である。

(出所) 広島大学・三菱総合研究所 2006 より作成。

表3 ケニアおよびASEAN4の貿易分野における社会的能力水準（システム形成期）

能力要素	能力評価のチェック項目	ケニア	インドネシア	マレーシア	フィリピン	タイ
		2007年	2005年	2005年	2005年	2005年
政策・対策 (P)	産業・貿易の中長期計画（国家開発計画）の策定	✓*	✓	✓	✓	✓
	輸出振興に関わる基本法の制定	✓*	✓	✓	✓	✓
	中小企業振興に関わる基本法の制定	✓*	✓		✓	✓
	（政府－企業の関係性） 政府と企業の間での対話・会合の実施	✓	✓	✓	✓	✓
人的・財政的・物的組織 資源 (R)	輸出振興機関の設置	✓	✓	✓	✓	✓
	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	—	✓	✓	✓	✓
	自律的な組織編成	—		✓		✓
知識・技術 (K)	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	—	✓	✓		✓

(注) 項目が達成されている場合、チェックを記入した。*は不十分だがほぼ達成。

(出所) 広島大学・三菱総合研究所 2006 を加筆修正。

5. 結論

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になら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

参考文献

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

北川勝彦・高橋基樹(2004)『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房

広島大学・三菱総合研究所(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。

Fukuda-Parr, S. ed.(2002) *Capacity for Development: New Solution to Old Problems*, Earthscan.

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.

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

Matsuoka, S. et al.(2008), Capacity Development and Social Capacity Assessment(SCA), *Journal of Evaluation Studies* (日本評価学会英文誌), 8(2), pp.3-23.