

博士學位論文要約

Summary of Doctoral dissertation

論文題目： キルギス共和国に対する国際援助の再評価
—援助国・被援助国・直接の受益者の視点から—

氏名： 富樫 マハバット

要約：

本稿は、独立後のキルギス共和国の開発における国際援助の役割に注目し、「なぜ 1990 年代に積極的な改革に取り組み高い国際的な評価を得ながらも、その後、経済・政治・社会的な課題に直面したのか」という疑問に答えようと試みた。その際に本稿は、国際援助の理論的分析枠組み、ドナー（援助国・国際機関）、被援助国政府、そして被援助国住民それぞれの視点を導入し、キルギスに対する国際援助の再評価を試みた。以上を通して、独立後のキルギス共和国における国際援助と開発がどのような問題を抱えているのかを明らかにした。以下、章立てに沿って、本稿の知見を確認する。

序章では、本稿の問題意識を示し、キルギスに対する国際援助を問い直す必要性がなぜあるのかを明らかにした。まず、1990 年代に多額の援助を受け積極的な改革を断行し国際的に高い評価を得ながら、2000 年代に度重なる政変など諸課題に直面した理由について、既存のキルギス研究の知見を用いても十分に説明できないことを示した。これは、既存研究が 1990 年代の移行期研究と 2000 年代以降の政治的不安定性の研究とに分断され、十分に知見が共有されておらず、またキルギスに対する国際援助研究もまだ発展途上であることに起因している。対キルギス国際援助研究は、現地研究者が精力的に取り組んだのは 2000 年代前半であり、2010 年代にはドナー側からの研究が増えたが、被援助国側の視点を欠き、援助を政治的観点から考察しているという課題がある。本稿は、既存研究が十分に答えられていない「キルギスに対する国際援助は十分に効果や結果を伴っているのか」という疑問に答えるために、国際援助の理論的分析枠組み、ドナーの視点、被援助国政府、そして住民の視点を導入した援助評価の必要性を主張した。

第 1 章では、国際援助の理論的分析枠組みと新しい視点からの国際援助評価の方法について検討した。まず、国際援助の失敗や成功とはどのように判断するのか、また援助はどのような条件下で成功しやすいと言われているのかについて理論的知見を整理した。これらの研究では多くの場合、援助の成功をマクロ・レベルの経済発展指標で測っている。理論研究では、国際（開発）援助が成功する条件を援助実施側、援助受入国、また双方にかかわる要因を取り上げており、本稿もこれらを整理した。ここで得られた着眼点や分析視角は、次章以降でキルギスを分析する際に活用する。しかし近年、国際援助の効果を被援助国のマクロ指標から測定する研究には疑問も提起されている。そこで、本稿は新しい視点からの援助評価の試みがあることを示した。それは、プロジェクト・ベースでの援助評価、被援助国側のニーズや戦略を理解した援助評価、そして直接の受益者の視点からの援助評

価である。最後に本章の議論を生かし、本稿が次章以降でキルギスに対する国際援助をどのように考察するのかについても明らかにした。

第2章では、キルギスに関する基礎的な理解を形成した上で、中央アジア地域の中でキルギスはどのような経済・政治・社会的特徴があるのか、また独立後のキルギスがどのような政治的变化を経験してきたのかを明らかにした。以上を通して、キルギスがどのような課題を抱え、なぜ国際援助を必要としているのか、またキルギスに対する国際援助を研究することがなぜ重要なのかを示した。本章では、まずキルギスの地理・行政区分と歴史、人口や民族構成、経済と産業基盤などを整理した。この際にソ連時代にはGDPの約1割は、中央政府からの補助金であり、独立後には、それを国際援助で補う必要性が生じたことを確認した。続いて、他の中央アジア諸国とキルギスについて、第1章の国際援助の理論的分析枠組みで取り上げた経済・政治・社会指標を比較し、キルギスは1990年代に移行期改革が高く評価されていたものの、2000年代以降、経済・社会指標上は必ずしも発展していないことを明らかにした。政治的には、「民主主義国」と評価されている一方、独立後のキルギスの政治展開は、度重なる政変と新たな大統領による権威主義化の試みという不安定なものだったことを示した。

第3章では、キルギスの歴代政権がいかなる開発戦略を策定し実践しようとしてきたのかを検討した。具体的には、現在までの6政権のうち「国家開発戦略」を策定し、既にそれらの政策を実施し終えた政権を分析対象とした。すなわちアカエフ政権、バキエフ政権、アタムバエフ政権の5つの「国家開発戦略」について詳細に分析した。その際に政変（「革命」）による政権交代を経て誕生した新政権が掲げる開発戦略と旧政権の戦略の間に連続性があるのかも考察した。また歴代政権がどのような開発分野を重視してきたのか、開発戦略の中で国際援助をどのように位置付けているのか、国際支援なしに開発戦略は成り立つのかについても分析を試みた。その結果、歴代政権の開発戦略は、政変による政権交代がありながらも、むしろ共通点があることが確認できた。これはキルギスが抱える経済・社会的課題が過去の政策で改善されず、残り続けているためである。また財源面で開発戦略は国際援助に大きく依存し、計画と財源の間にも大きな乖離が見られた。キルギス政府は、開発戦略をみるかぎり、社会的課題の改善よりも経済発展への支援を期待していることも判明した。

第4章では、国際援助なしでは開発を行うのが困難な独立後のキルギスに対してどのような援助が行われてきたのかを明らかにした。本章の主要な作業課題は、第2章で提示したキルギスが抱える課題についてドナー側がどのような援助を行ってきたのか、第3章で提示したキルギスの国家開発戦略と国際援助分野の間に一定の関連性はあるのか、第1章で提示した国際援助の理論的枠組みを通して見ると、キルギスにはいかなる課題が存在するのかを明らかにすることである。本章では、伝統的ドナーとして、IMF、世界銀行、ADB、EU、アメリカ、日本、スイス、ドイツの対キルギス援助の特徴を分析した。あわせて近年、急速にその存在感を増しているトルコ、中国、ロシアという新興ドナー国の援助も分析した。伝統的ドナーはガバナンスや農村開発、保健や貧困対策などに取り組んでいるが、新興ドナー国は経済開発分野に支援する傾向がある。このように見ると、新興ドナー国の方が開発戦略のニーズに合致しているが、債務の増加と新たな摩擦も生んでいる。キルギス

は少なくとも国際援助の理論的分析枠組みで見るところの援助をめぐるさまざまな問題があり、援助の成功を阻害すると言われる要因を有していることは確かで、これらがキルギスにおける援助の成果が見えづらい一つの理由になり得ると示した。しかし、ドナー側もこれまでの対キルギス援助の効果について評価し直し、政策的改善をはかる必要があると指摘した。

第5章では、マクロ・レベルでは十分な成果が生まれていない国際援助をミクロ・レベルで捉え直すことで、その効果と課題を考察しようとした。この際、本稿では農村水道事業の「タザ・スウ」プロジェクトに注目し、キルギス政府や国際援助機関の取り組み、受益者である住民の事業への関与・参画について分析した。本事業は、キルギス国民の4割が受益者であり、世界銀行とアジア開発銀行が実施した。本章では、世界銀行のプロジェクト地域を分析対象とし、プロジェクトが世界銀行によってどのように設計され、キルギス政府がいかなる制度改革に取り組んだのかを明らかにした。本プロジェクトは、デマンド型で、被援助国政府や関係機関、地方自治体、あるいは住民のプロジェクトへの参画や関与が強く求められた。その意味で、レシピエント側のオーナーシップやエンパワーメントが強く期待されたが、実際にはさまざまな問題に直面した。本章では、これらについて現地報道や世界銀行の報告書から分析した。その上で、プロジェクトが当初終了期間に完了せず、数度の延長に至った理由についてレシピエント側の能力が欠如した状態でオーナーシップやエンパワーメントが求められた点にあることと明らかにした。

第6章では、前章まで取り上げてきた「タザ・スウ」プロジェクトをめぐる指摘されているさまざまな問題を、直接の受益者である現地住民の視点から問い直し、援助事業を再評価しようとした。具体的には、2013年にイシク・クリ州の5地区16村を対象として実施したフィールド・ワーク（500名に対するアンケートと現地視察）調査に基づき、プロジェクトの実施過程で表面化した問題などを明らかにすることを目的とした。アンケート調査では、プロジェクトのニーズ（必要性）、結果（アウトカム）、実施過程での課題（プロセスと持続性）、汚職や不正などの問題（負のインパクト）を問う質問項目を設定した。この結果、高いニーズは全調査村落で確認できたものの、プロジェクトが成功したとの回答や満足との回答は5割を下回ることがわかった。プロジェクトは、成功村落と失敗村落に二分されており、これらの村落について本稿は、その回答を比較分析すると同時に、個別村落におけるプロジェクトの成功・失敗の過程を現地調査に基づき検討した。以上の結果、プロジェクトが成功した村落は、住民による管理組織である水利共同体が機能している地域で、またそのためにキルギス側の関係アクターが積極的に支援している村落だと明らかにした。

本稿は、序章で「キルギスは、なぜ1990年代に積極的な改革に取り組み高い国際的な評価を得ながらも、現在、経済・政治・社会的な課題が山積しているのか」を示し、この問題を考えるために、キルギスに対する国際援助を問い直す必要性を指摘した。つまり、この問いを「なぜキルギスでは国際援助の効果が十分に見られず、さまざまな課題に直面しているのだろうか」と読み替えて考察すると明らかにした。

この問いに、既存のキルギス研究や、対キルギス国際援助研究が十分に答えることができないのは、三つの重要な疑問が未解決のままだからだとし、本稿は、この疑問に四つの

観点からアプローチすると主張した。

三つの疑問とは、以下の通りである。第一に、1990年代にキルギスではさまざまな改革が高く評価されていたのに、なぜ2000年代の政治的混乱へと至ったのか。第二に、そもそもキルギス政府はどのような開発戦略を立て国家建設に取り組んできたのか。この疑問は、キルギス政府による開発戦略がなぜ成功しなかったのかという疑問も内包している。そして、これらの疑問を総括する疑問として、第三に、キルギスに対する国際援助は十分に効果や結果を伴っているのかというものである。

これに対する本稿の四つのアプローチは以下の通りである。第一に、先行研究で用いられていない国際援助の理論的分析枠組みを用いてキルギスの発展を阻害する特徴があるのか、考察すること。第二に、そもそもドナーがどのような目標を掲げ、いかなる分野を重視し、キルギスに対する援助を行ってきたのかを考察すること。第三に、キルギスの歴代政権の国家開発戦略に注目し、被援助国たるキルギス政府は開発の目標や優先順位、実施方法や財源など政策をいかに策定してきたのかを考察すること。第四に、マクロ・レベルからだけではなく、ミクロ・レベルから直接の受益者である被援助国住民に注目し、プロジェクト・ベースで援助を評価し、その課題と可能性を考察することである。

これら四つのアプローチにより本稿が明らかにしたことを再度まとめたい。第一の疑問について、本稿は国際援助の理論的枠組みを用いてキルギスを分析し、開発を困難にする問題がキルギスにあることを明らかにした。つまり、キルギスには脆弱な民主主義体制下でガバナンスをめぐる問題があり、政治が不安定で（3度の「革命」を経験し）、民族的分断も表面化してきた。しかし、このような問題は、1990年代の移行期改革が国際機関（特にIMFや世界銀行）には高く評価されていた一方で、キルギスの開発や発展には大きな課題を残したことで発生した側面があった。本稿は、こうした移行期改革によって発生した問題にキルギス政府が十分に対処できなかったために、2000年代以降に政治が不安定化したのだという理解を提示した。

第二の疑問について、本稿は、歴代政権の国家開発戦略をみると、キルギス政府は国際援助を獲得するために改革志向（ドナー側が評価する政策）を掲げていたが、持続的な開発を可能にする経済面での施策は財源的裏付けを欠き、実現できていなかったことを明らかにした。したがって、「革命」によって誕生し、過去の政権を否定していた新政権も、実のところ、過去の政権と同じ政策的課題を抱えており、このため、策定された開発戦略も似通っていた。開発のための国際援助は、ソ連中央政府からの補助金に代って、独立後のキルギス政府が獲得した外部からの支援だった。この援助は、開発戦略の実施のためにも必要不可欠なもので、キルギス政府は、その安定的な確保を目指した。この結果として、ドナー側からの評価を得るために「改革志向」が掲げ続けられた。しかし、経済発展のエンジンを欠くキルギスでは、国際援助も大きな利権となり、体制側の汚職へと繋がった。では、このよう中でキルギスに対する援助は、成果を生み出してきたのだろうか。これが三つ目の疑問であった。

第三の疑問について、キルギスのマクロ・レベルでの開発が国際援助によって十分な成果を生み出したのかとは言えないというのが、本稿の立場である。まず各種指標面で、独立後のキルギスを評価すると、決して十分に発展してきたとはいえない。しかし、キルギ

スの発展のために多額の国際援助が行われ——それはキルギスを旧ソ連地域で唯一の「重債務国」へ転落させるほどの規模の援助であったにもかかわらず——、十分な結果が出ていないとするならば、その原因は何なのだろうか。本稿は、この原因についても考察を進めた。

当然、国際援助のみに原因があるわけではなく、そのため、本稿でも開発を阻害するさまざまな要因について分析し、考察してきた。本稿は、被援助国としてのキルギス政府に一義的には問題があったことを既に示している。しかし、歴代政権の開発戦略を見て判明したように、キルギスの開発を制約する構造的問題が存在することも事実である。つまり、移行期改革の結果、国内の生産基盤が破壊されたが、自由貿易の推進によって貿易赤字が拡大し、外貨を獲得できるエネルギー産業などもないため税収も減り、国際援助に依存した財政は債務超過に陥っている。このような状況からキルギスは抜け出せないでいるのである。

既述のように本稿は、このような問題が形成されたのは、1990年代の改革とその後の対応に問題があると考え。しかし、そうだとするならば、ドナー側の対応も問われなければならないと本稿は考える。つまり、キルギスがこのような問題を抱えている中で、ドナーはどのような援助を行ってきたのか、そして、これまでの援助を評価し、またその政策を改めてきたのかも問う必要がある。

このような問題意識から本稿では、ドナーの対キルギス援助を分析したが、伝統的ドナーは、キルギスが中央アジアで唯一の「民主主義国」であることを評価し、民主主義や市民社会の育成、あるいは社会インフラとサービスへの援助を行ってきた。こうした援助も重要で、さまざまな成果を出しているが、他方で、キルギス政府が求める持続的な経済成長には繋がってこなかった。さらに、ドナーが他のドナーや援助受入国であるキルギス政府との間で十分に調整し援助を実施しているのか、あるいは、これまでのキルギスへの援助について包括的な評価を下し、政策的見直しが行われているのかは不透明であった。これに対して、新興ドナー国はキルギスの求める経済インフラやサービスへの援助を行ってきた。しかし、その多くはローンであり、中国の莫大な援助はキルギスにとって対外債務を再び深刻化させかねないという問題がある。また新興ドナー国による援助は、政治性を帯びた（援助国側の政治戦略などを背景に持つ）援助であるので、むしろ援助の効果は見えづらくなり、また汚職や不正を招きやすいという問題があることも指摘した。

しかし、マクロ・レベルで開発のための国際援助の効果が見えづらいのは、既に理論研究も強調していることで、本稿のように、その実態をキルギスにおいて丁寧に考察・評価することは意義深いとしても、考察結果は当初からある程度、予測可能だったと批判する人もいるかもしれない。このため、本稿では、ミクロ・レベルで、すなわちプロジェクト・ベースで援助の効果を考察することにも重点的に取り組んだ。この際に、プロジェクト・ベースの援助評価について、ドナー側のアカウンタビリティの観点から、つまり費用対効果を重視する立場から導入されている方法ではなく、直接の受益者である被援助国住民、より厳密にはプロジェクト実施地域の住民の観点から理解することを試みた。

本稿が考察した「タザ・スウ」（きれいな水）プロジェクトは、当初予定期間に終了せず、2度もプロジェクトを延長した。プロジェクトをめぐっては、汚職や不正などの問題に加

え、ドナー側のプロジェクト・デザインや、キルギス政府側の取り組みにも問題があった。本稿は、イシク・クリ州においてアンケートとフィールドワーク調査を行い、プロジェクトには高いニーズがあるものの、十分な結果を出すことができていないこと、またプロジェクトでは住民のオーナーシップやエンパワーメントを期待されたが、その中核を担う水利共同体組織が必ずしも機能していないことを明らかにした。

本稿では、その理由についてプロジェクトの失敗・成功村落を比較し、住民の主体性に任せてキルギス側のプロジェクト実施団体が住民を支援していないケースではプロジェクトが失敗していることを明らかにした。また世界銀行は、こうした問題に必ずしも適切に対応をしていなかったことを明らかにした。確かにキルギス政府や地方自治体、水道局や ARIS、あるいはコンサルタントや NGO、建設会社、そして住民自身にもプロジェクトの円滑な実施を困難にする個別の問題はあった。しかし、こうした被援助国が抱える課題は、上述のように長年にわたり、キルギスを支援している世界銀行には、ある程度予測可能であったはずである。その意味で世界銀行はプロジェクト実施に際してレシピエント側の能力を正確に評価し、プロジェクトを立案する必要がある。つまり、本プロジェクトでは、被援助国の実態を丁寧に理解せずに、オーナーシップやエンパワーメントの推進を求めると、むしろプロジェクトの失敗を招くということを明らかにした。

以上のような課題がありつつも、本稿は「タザ・スウ」プロジェクトの考察を通して、キルギスに対する国際援助をより効果的にしていくための知見が得られたと考える。それは、既存のプロジェクトを受益者の視点から再評価し、どのような課題に直面しているのかを特定した上で改善の取り組みを行うというものである。本稿が調査したイシク・クリ州でも、本プロジェクトによって住民がきれいな水にアクセスし、生活面でもさまざまな恩恵を実感している地域はあった。こうした住民は、今まで直面していた問題が改善したことにより（ドナーやプロジェクトに対して）深く感謝し、そして主体的に水利共同体の運営に携わっていた。ミクロ・レベルでは、このような取り組みを増やしていくことが、キルギスの発展を前に進め、また援助の効果もより高めていこう。

本稿の主題は、キルギスの開発と国際援助をめぐる問題の考察だが、理論的分析枠組みを活用し、またドナー（援助機関、援助国）、被援助国政府、被援助国住民という三つのアクターの視点から考察するというアプローチをとったことで、十分に明らかにできなかったこと、再検討する必要のあることなど、残された課題なども多い。

例えば、本稿は、既存のキルギス研究では用いられていない国際援助の理論的分析枠組みを用いてキルギスに対する援助の分析を試みた。このような取り組みは、キルギスはもちろん、旧ソ連の学术界でも新しい取り組みで、本稿のアプローチとそこで得られた知見は、単にキルギスの開発をめぐる問題を理解し、改善することに役立つだけでなく、他の中央アジア諸国や旧ソ連にも含意を提供しているかもしれない。

しかし、本稿で取り上げた国際援助をめぐる理論的分析枠組みについては、不十分で一面的だとの批判を招くかもしれない。国際援助の理論については、開発経済学を中心とし、開発社会学や開発政治学など、さまざまな学問領域から多様な問題提起が行われ、研究蓄積も非常に厚い。本稿では、これらの理論や論点を包括的に扱えたわけではなく、また、これらの理論、あるいは国際（開発）援助という学問に対する本稿の貢献についても明示

できたのかという部分には不安がある。特に後者については、キルギスに対する国際援助研究は、まだまだ発展途上であり、その研究を進めていくことで、こうした問題提起をできるよう努力しなければならないと考えている。

またドナー側の分析については、対キルギス援助においては、あまりにも多様なドナーがさまざまな分野に対して援助を行っている。さらに、その援助方針や目標の策定など、これらの国でどのような政策決定が行われているのか、またどのような評価が下されており、これは援助政策に反映されているのかなどの疑問に本稿では取り組むことができなかった。このような本稿の課題を率直に認め、今後の課題としつつ、しかし、それでも多様なドナーに注目し、対キルギス援助を考察した本稿の意義をあえてあげるとするならば、それは一国単位で見ず、被援助国の視点から各ドナーの援助を比較し、理解を試みたことにある。

被援助国側の分析については、これまで既存研究では十分に検討・考察されることがなかった国家開発戦略を詳細に分析したことは本稿の大きな貢献だが、開発戦略を分析すればするほど、さまざまな新しい疑問が生まれてきた。たとえば、これらの戦略では、繰り返し「モニタリング」や「評価」を行うと主張されていたが、それは次の開発戦略の文書の中からは見てとれない。では、そもそも開発戦略についての評価がキルギス政府内部で行われていないのか、あるいは行っているが公表されていないのかはわからない。またキルギス政府は、自国の開発政策と、その支援のために実施されている国際援助を強く一体化させているが、このようなことに対する問題意識は、歴代政権の中にはないのだろうか。あるいは、キルギスにおいては、多数の市民組織や NGO があり、彼らは開発にも携わっている。彼らは、開発と国際援助をめぐる問題をどう認識し、改善を試みているのだろうか。

最後に、本稿が提起した直接の受益者を被援助国住民とし、援助を評価するという視点は、論争的でもある。本稿の中でも紹介したように、国際援助のドナー側からすると、国内の納税者に対するアカウントビリティと、被援助国の受益者に対するアカウントビリティが求められる。したがって、国際援助では、直接の受益者の利益が常に注目されるべきとは言い切れず、ドナー側の納税者に対するアカウントビリティ、経済的合理性や援助の効率性の問題にも向き合う必要がある。このバランスが重要になるわけだが、本稿の議論では、どのようにして、このバランスを保つことができるのかについては、考察することができなかった。援助がドナー側の「善意」によって成り立っているとするとすれば、被援助国政府や住民が援助に対してクレームをつけたり、改善を迫ったりすることは道義的にも困難になる。また被援助国住民が援助プロジェクトに疑問を呈していても、被援助国政府がそのような姿勢をドナー側に示すことを拒むということも起こり得る。このような国際援助をめぐる多様なアクター間のジレンマについて考察する必要性もあるだろう。なぜならば、そのようなジレンマに対応しなければ、「直接の受益者の利益を守りつつ、被援助国政府が開発のための援助を受け入れ、ドナー側もこのような援助を推進し、それを国内に向けて説明すること」は困難になるからである。

以上のような、本稿に残された無数の課題については、今後取り組むこととしたい。