

日本の経済協力改革とグローバルトレンド

--なぜ日本は開発の潮流をリードできないのか

政策研究大学院大学教授 大野 泉

政策研究大学院大学教授 大野健一

政府開発援助(ODA)予算削減と行財政改革の動きを受け、わが国では政府・財界・学界・非政府組織(NGO)など多様なステークホルダーが、経済協力のあり方や国際機関との関係を議論している。しかしながら、日本における開発協力論争はグローバルトレンドとかなり異なる次元で展開されているという事実は認識しておいたほうがよいだろう。これは、欧米とわが国の開発理念に隔たりがあり、しかもトップドナーである日本が世界の開発援助をリードしていないという状況を反映している。わが国の経済協力は、欧米が提示した、われわれにとってはかなり違和感のある政策環境の中で実施されなければならないのである。

これはかなり苦しい事態だが、それは非欧米先進国としての日本の宿命でもあり、また必ずしも悲観的にとる必要はない。ただ反省すべきは、われわれはこの事態を正面から受け止め、とるべき態度をとってきたといえるだろうか、という点である。世界の潮流から学ぶべきところは謙虚に学び、協力すべきところは大いに協力するが、同時にそれに積極的に働きかけ、必要ならば異を唱えるといったメリハリのきいた行動が欠けているのだ。

アジア危機以降、金融為替面においては財務省を中心として国際通貨基金(IMF)への物言い、新宮沢構想(注)、チェンマイ・イニシアティブ(注)などが見られるが、開発援助政策そのものについては、グローバルな画一化がむしろ加速しつつある。世界銀行が矢継ぎ早に打ち出す戦略に対して、いまだ追随か反発かの情けないオプションしかないのでは、援助拠出額にみあった知的貢献などできそうにない。

本稿では、わが国が能動的に経済開発に関与するための第一歩として、グローバルな開発動向を整理し評価したうえで、わが国がとるべき方向性を示したい。日本らしい対外経済政策は、国内の議論だけで形成することはできない。優勢なる他者としての欧米を理解し、彼らとの知的緊張関係という文脈においてはじめて、わが国は経済協力改革を戦略的に打ち出すことができるのである。

この半年間、われわれの目は同時多発テロやアフガン復興支援に注がれたが、開発援助政策の観点からすると、それよりも重要な出来事が最近たくさん起きている。それは「拡大重債務貧困国(HIPC)イニシアティブ」(一九九九年六月、ケルンサミット)、ウォルフエンソン世界銀行総裁の提唱した「包括的開発フレームワーク(CDF--Comprehensive Development Frame-work)」(一九九九年一月)および「貧困削減戦略ペーパー(PRSP--Poverty Reduction Strategy Paper)」(一九九九年九月)、米議会の国際金融制度諮問委員会による「メルツァー報告」(二〇〇〇年三月)などである。この最後のものは、発表当時かなり過激な報告として批判を浴びたが、今まさにそれが米ブッシュ政権の国際機関政策の基調となりつつある。以下では、これらが導く変化のうち、わが国に深い関連をもつ PRSP の主流化、援助のグラント(無償)化、中所得国支援の限定、にしばって問題を整理しておきたい。

主流化する貧困削減戦略ペーパー

数年前から世銀が実施している CDF とは、途上国の主体性(オーナーシップ)および多様な開発アクターの参加(パートナーシップ)を二本柱とする、政策策定過程に関するイニシアティブである。それに基づく、より具体的な行動計画が PRSP だ。

当初 PRSP は、特定の HIPC に対し「拡大 HIPC イニシアティブ」(債務削減)を適用する際、借金棒引きで浮いた金が貧困削減に向かうことを担保するツールとして考案された。しかしながら、その後すべての国際開発協会 (IDA) 融資対象国に義務づけられることになった。さらに世銀は、IDA 資金へのアクセスと貧困削減努力のリンクを強める観点から、IDA 融資対象国の国別援助戦略 (CAS) も PRSP と結びつける方針を打ち出している。

かくして、PRSP はすべての最貧国の経済政策に絶大な影響を及ぼすことになった。いまや PRSP が彼らの開発予算配分、分野別・事業別プライオリティ、個別案件の選定、効果測定の方法を決める。また途上国政府、ドナー、NGO を含む、すべての開発アクターの協力枠組みも PRSP によってしぼられる。この事態は、一九八〇年代を席卷した世銀の「構造調整アプローチ」に匹敵するできごとである(これに対するわれわれの見解は、『世界』二〇〇〇年八月号を参照)。

アフガン復興支援国際会議の一週間前にあたる二〇〇二年一月一四～一七日、世銀のイニシアティブにより、各国政府、マルチ・パイの援助機関、シンクタンク、NGO を含む多様なステークホルダーを招いて、過去二年間の PRSP 経験の包括的レビューがワシントンで開催された。日本からは政府、国際協力事業団 (JICA)、国際協力銀行 (JBIC) (注) が参加した。これは PRSP の導入時に、IMF・世銀理事会が二〇〇一年末までにレビューを行うことを義務づけており、それを受けたものである。最終報告書は二〇〇二年四月の世銀・IMF 合同開発委員会に提出される予定である。

この世銀セミナーは情報共有・意見交換が目的だったので特段の意思決定はなかったが、PRSP を「貧困削減に向けた国際的取組みの基本」として確立し、その有用性を強くアピールした点で重要であった。その上で、今後の課題として次のような指摘がなされた。

- プライオリティ化--参加型プロセスを確保する一方で、数多くの政策をプライオリティづけする必要性。
- 成長の視点--生産、雇用、民活支援、財政改革などへの配慮。
- 参加の制度化--関係省庁、議会などの関与の度合いが不均等。途上国のオーナーシップ尊重の必要性。また PRSP が途上国政府に課している負荷も認識すべき。
- 他政策との整合性--開発計画、マクロ政策など。
- システム改善--予算・公共投資管理の強化、PRSP の実施・監視のコストへの配慮。
- 評価--貧困アセスメント、目標・モニタリングの手法の強化。
- ドナー間の共同歩調--手続き面の調和化、財政支援の強化など。

日本はこのうち第二の「成長の視点」を強く打ち出した。全体を見渡すと、制度設計の強化・拡大に対して集約・簡素化など相矛盾する要請も含まれており、世銀がどのようにバランスをとっていくのかが興味深い。いずれにせよ、今回の包括的レビューを経た PRSP は、グローバルな開発戦略を支配していくことは間違いない。

援助はグラント化へ？

世銀の IDA は、サブサハラ・アフリカをはじめとする最貧国支援のために譲許的融資を実施してきた。二〇〇二年度の IDA 対象国は、二〇〇〇年の一人当たり所得が八八五ドル未満の国である。融資は猶予期間一〇年、満期三五年または四〇年で無利子であるが、年〇・七五%のサービスチャージが課される。その原資は先進国から三年ごとに募る拠出金(「増資」)である。

二〇〇二年三月現在、IDA 一三次増資交渉(二〇〇三～〇五年度分)が進行中であり、そこでは援助のグラント(無償)化が大きな争点になっている。米国政府は拠出の条件として、IDA の五〇%グラント化、グラント供与における成果重視(performance-based grants)および効果測定のための数値目標導入、「生産性向上」への支援重視(教育、保健医療など)を強硬に主張している。この動きは「世銀はアフリカに特化し、またグラント支援に傾注せよ」とするメルツァー報告に呼応している。クリントン政権時代にも、米財務省は一〇～二〇%程度の IDA グラント化を示唆していたが、現政権の提案は五〇%とはるかに大胆だ(二〇〇一年七月プッシュ大統領スピーチ、二〇〇一年一〇月米財務省レポートなど)。他方、英国を含む欧州諸国や日本は、(大幅な追加拠出がなければ)IDA 資金の長期的縮小を招く、IDA の性格を大きく変えるもので国連機関や二国間ドナーと重複するといった理由から、グラント化に反対している。

米国の提案は、援助に消極的な米議会や国内世論と密接に関連している。米政府の公式説明は、途上国の債務負担軽減、効率的なモニタリングが可能、社会投資の懐妊期間の長さなどから、グラントは最貧国支援のツールとして譲許的融資より優れているというものだ。だが実際は、アフリカへの援助疲れがひどく国際機関拠出に抵抗する議会に対し、IDA 拠出を通じて世銀を利用し続けたい行政府による政治的駆け引きとみてよい。また、昨年九月一日の同時多発テロ事件以降、米国は途上国の貧困削減をテロ対決の中心アジェンダとして前面に打ち出しており、IDA 増資交渉を米政府の貧困削減への強いコミットメントを国民に示す絶好の機会ととらえているようだ。

グラントと譲許的融資のバランス変更は援助の根幹に触れるものであり、そう簡単に結論を出せる問題ではない。財源・資金規模、融資条件といった財務的側面、国連との役割分担などの制度的側面、さらには自助努力、政策規律、債務管理能力といった開発意欲そのものに及ぼす影響などが、まだ十分議論されていない。またさまざまなセクターや案件について、グラントと譲許的融資それぞれの比較優位の検討もなされていない。

中所得国支援の限定

中所得国に共通の定義はない。世銀の場合、それは国際復興開発銀行(IBRD)融資対象国ということになる。これはかなり広い概念であり、下は一人当たり所得が五〇〇ドル前後のインド、インドネシア(IDA ブレンド国)から、上は新興市場国に分類されるマレーシア、ブラジル、メキシコまでが含まれる。わが国の ODA の分類に基づく「中進国」は新興市場国の概念に近く、IBRD 対象国よりも所得水準は高く範囲は狭い。ただし IBRD の場合、世銀債発行により市場金利で資金を調達するため融資条件はハードである(IBRD 融資は ODA に分類されない)。

メルツァー報告は「世銀は中所得国、とりわけ新興市場国支援から撤退せよ」と勧告したが、これは大きな波紋を呼び、元米連銀議長と元メキシコ蔵相による「ボルカー・グリア報告」(二〇〇一年三月)や世銀の中所得国支援タスクフォース報告(二〇〇一年四月、世銀・IMF 合同開発委員会)などの反論が相次いだ。二〇〇〇年当時、サマーズ米財務長官も同様の批判的スタンスをとった。彼らの主たる反対理由は、国際金融市場の不安定性や民間資金の短期志向・商業利益志向を考えると、民間外資は安定的な開発資金とはいえず、中所得国向けの中長期的な公的開発資金は必要というものであった。

ただしボルカー・グリア報告や米財務省は、新興市場国への公的融資に全面的に賛成したわけではなく、それは民間が入りにくい分野あるいは民間投資の触媒となりうる分野に限定することを謳っている(ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)、社会セクター、市場制度構築、融資保証など)。さらに、各国の事情に応じて融資条件の多様化・ハード化や卒業プログラムの加速も検討すべしと提案している。一方、世銀のペーパーには、PRSP に匹敵する枠組みがない中所得国において、いかにして CDF の理念を貫徹し被援助国に対する影響力を保持するかという思惑がうかがわれる。その一例が、各国の開発戦略・セクター政策を策定し実施するために有用とされている「プログラマティックな融資アプローチ」の提案である。

なおブッシュ政権下では、同時に IMF の危機対応能力の強化を通じての新興市場国支援も検討されている。そこでは事前の危機予防に加えて、事後的に民間資金の急速な流出を阻止するための国家破産制度(PSI)が二〇〇一年一月にクルーガーIMF 副専務理事によって提示され、米財務省はこれを支持する姿勢を明確にしている。

日本の経済協力へのインパクト

援助国側の予算制約を反映し、開発資金の効果的利用への要求はますます強まりつつある。そのこと自体は大いに歓迎すべきことである。厳しい財政事情を抱えるわが国も、経済協力にグラント(無償資金協力・技術協力)、譲許的融資、その他の融資をいかに組み合わせるかという「ベスト・ミックス」問題の再考を迫られている。ここで重要なことは、上述のグローバルトレンドがわが国の経済協力改革への重大な外的制約となりつつある点である。もっとはっきりいえば、世界の動きと日本の欲する方向がかけ離れているために、わが国は十分な議論もないままそれに引きずられつつあるのだ。

日本の二国間 ODA は五割強がグラント、残る五割弱が有償資金協力(主に円借款)という構成であり、他の主要ドナーよりも譲許的融資の比率が高い(一九九八～九九九年実績平均、支出純額ベース)。IDA とともに全世界の譲許的融資の大半をわが国が提供しているにもかかわらず、今その必要性和有効性が疑問視され、援助ツールとしての正当性が問われているのである。

米政府が志向している援助二分論、すなわち債務負担能力の低い最貧国にはグラントのみを、国際金融市場にアクセスできる中所得国は基本的に民間資金に任せて譲許的融資は限定的に、という提案に対してわれわれはどのように応えるべきか。一般論としての資金の効果的利用には誰も反対できない。だが問題は「効果的」の具体的基準だ。およそわが国では、途上国が明確な開発ビジョンに基づき、自助努力による産業振興・所得向上の持続的実現に資する支援を効果的という。だが世銀では、貧困削減の一筋をもって効果を判断するのである。しかもその達成尺度は、世界的にほぼ共通な数量指標をいくつも組み合わせせてつくられる。すべての開発戦略や個別の援助案件は、貧困を減らすか否かという

フィルターによって選別されるべきなのか。ここに世界の潮流と日本の常識の間に埋めがたいギャップを見るのである。

この問題は次のようにも言い換えられるだろう。援助を有効に利用するには、各国ごとの開発ニーズを的確に把握し、それに基づいた開発戦略を策定することが前提である。このことに異を唱える人はいない。だがある国を指定し、その国の開発戦略の中身は具体的には何であるべきかを問うたとき、現在の PRSP アプローチにはそうした実体的な詰めは何もないといってよい。ある年限までに数十の貧困削減目標を達成するという約束は、はたして開発戦略といえるだろうか。たとえ貧困に問題を限定しても、社会構造に切り込んでその国に固有な貧困の原因を解明するといった努力さえもない。米政府は最貧国援助のグラント化について、「後で返済できないのならば最初から贈与にしたほうがよい」というが、きわめてナイーブな発想だ。ローンがグラントに変われば、アフリカの貧困削減や経済成長が成功するともいうのだろうか。

世銀の切り札かつ世界の潮流となった PRSP だが、それは戦略策定の手続きではあっても開発戦略そのものではないというのがわれわれの主張だ。また手続きとしてもずいぶん欠陥が多い。そこには官僚的画一性、組織としての付和雷同、異なる社会への無関心といった、従来の世銀のよくないところがそのまま残っている。われわれの接する日本の開発経済学者、援助関係者、途上国進出企業の大多数(すべてではない)は、このようなアプローチに大きな違和感を抱いている。違和感の核心的な部分を二点に要約するとすれば、それはグローバル化時代の後発国産業育成に関する実物経済的な関心--成長、貿易、投資、技術など--の欠落、および各社会の固有性に対する敬意・認識・探究心の欠如ということになる。

積極的関与のすすめ

「貧困への専念」「グラント化」「援助ローン否定」からなるグローバルトレンドへの現在のわが国の対応は、ケースごと担当者ごとに異なっている。ただひとつ明らかなのは、このトレンドにもはや背を向けることはできず、われわれは関与を深める方向で付き合っていかなければならないという点だ。ただ批判し反発するだけでは孤立してしまう。これを前提としたとき、いくつかの対応パターンが考えられる。

第一に、世銀のイニシアティブを進歩と見るか災厄と見るかは別として、それを外来の制約にとらえ、恥ずかしくない程度の人的・資金的拠出を急いで手当するというもの。だがこの受動性はまさにわれわれが脱却すべきものであり、これだけで満足するわけにはいかない。

第二に、グローバルトレンドを補完するために、現在欠けている視点を指摘し、その対策にわが国が貢献するというアプローチ。たとえば、経済成長なくして貧困削減なしというスタンスがそれに当たる。また譲許的融資の役割を再強調することも考えられるだろう。

しかしわれわれは、さらに一步踏み込んで、世銀に対し受身になったり補完したりするだけではなく、日本の開発ビジョンを追求するために世銀そのものを動かし、かつ大いに利用するという国際機関関与の形を推奨したい。実際これは、ある程度の大国ならばどの国でもやっていることである。むしろ、そのためには日本なりの開発ビジョンをつくりあげなければならないし、世銀に対する交渉力も強化する必要がある。現在これらはいずれも貧弱だが、だから無理とあきらめるのではなく、それに向かってわが国の知的活動を結集せよといいたいのである。

貧困と成長の関係について付言すれば、この論点はもちろん日本の専売特許ではなく、米国においてさえ、貧困一辺倒のアプローチに疑問を投げかける声を聞く。それは当然な危惧だから、賛同する人も多いだろう。だが発言や批判だけでグローバルな開発戦略が動くと思うほど、現実には甘くはない。世銀を変えるには、われわれのイニシアティブをパッケージ化し、気の効いたフレーズと理論武装を載せた魅力ある報告書を作成し、重層的なチャネルを通じてしかるべきところに働きかけねばならないのである。

これは援助ローン否定についても同じで、もしそれが困るならば、経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)による ODA の定義にこだわることなく、日本にとって都合がよいように経済協力の新概念を創造すればよい。日本に欠けているのは、国際社会を動かすためのそうした企画力・行動力である。

政策研究イノベーションをめざして

グローバルトレンドへの取組みについてはまだまだ言いたいことがある。だが、そうした不満を単なる繰り言ではなく、世界を動かす力に昇華させるためにはいったい何が欠けているのだろうか。わが国の援助人材の不足は何度も指摘されてきたし、それを否定するつもりはない。だが他方で、開発に燃える若者が学問と経験を積んだとしても、それを活かす職場が不足しており、またたとえ援助職についたとしても日本政府が上のような状態では、優秀な人材は逃げていくだろう。これは鶏と卵の問題である。人材育成を叫ぶことも大事だが、われわれは同時に、開発援助研究の政策インパクトを高めることにより、この分野をめぐる知的環境を活性化することを提唱したい。そのためには、まず既存の研究組織と政策実施機関のネットワークを構築することから始めるべきだと考える。

経済協力を考える大学、研究所、セミナー、研究会などがわが国にいくつ存在するのか知らないが、現在のやり方には根本的な問題があるのではないかと。個々の研究者には優秀な人もいる。だが毎年繰り返される会合や報告書は散発的、一般的、かつ同じレベルにとどまっており、集積も深化も相互作用も希薄である。月に一度集まって、弁当を食べながら交代で話を聞くだけの研究会からは何も生まれない。その場限りの講演を求められれば、いくら優秀な人でもそれに見合うだけの話しかできない。アジア危機の次は自由貿易協定、その次は PRSP と中国といった具合に、個々の研究機関は限られた人材と予算を分散させながら同じテーマを連携もなく追っている。

問題は官僚の側にもある。国家目標の喪失、政治の混迷、不祥事の連続などで、現在の中央官庁や援助実施機関には自信も誇りも能力も失われてしまったような印象を受ける。省庁間の壁はもちろん、同省内でも部局が異なれば何も知らないという閉鎖性はいくら情報技術(IT)を導入しても打破されそうにない。自らビジョンを創造し、学界や産業界を動員して具体的政策へ高めていこうとする主体性はどこにいったのか。本来ならば、学者のアイデアに頼るだけではなく、政策決定機関としての公的組織が知的生産のコーディネータを努めるべきであろう。

現在われわれは、政策研究大学院大学において「開発フォーラム・プロジェクト」を立ち上げつつある。われわれがめざすのは政策研究のイノベーションである。開発援助研究を内輪で実施しそれを成果とするのではなく、日本および世界のどこで誰が何を考えているかを常に探知し、それを整理したうえで伝達することを主たる活動内容とする。他組織の優れた成果を評価かつ積極的に宣伝し、彼ら同士の接触の場を提供することが目的である。多くのアクターに参加してもらいたいが、とりわけ重視するのは官と学

--およびそれぞれの内部--の結びつきである。現在のように知恵が分散している状況では、孤立し互いに競合しあう研究所をもうひとつつくるよりも、ネットワーキングに徹した方がより豊かな実りが得られるのではないか。新時代にふさわしい思考は、そうした知的交流の中間領域から生まれてくるに違いない。

知的ネットワーク構築においては、たとえば自由主義者から開発主義者までを全部取り込むと、両論併記の総花式あるいは原則をめぐる抽象論の闘いに終始し、つまらぬことになる。むしろ個々のネットワークは、キーパーソンの主導のもとに一定の志向性を堅持して思いきり研究すればよい。そのうえで、複数のネットワークが具体的提言を持ち寄り、国民の前で徹底的に政策レベルの論争をすべきだ。この担い手としては、今は政府による条件整備を待つことなく、NPO 的的外部組織が叢生することが現状打破への近道だとわれわれは信じている。

【編集部注】

注 新宮沢構想--一九九九年秋、アジア通貨危機国に対して打ち出された日本の二国間ベースの金融支援で総額三〇〇億ドル

注 チェンマイ・イニシアティブ--二〇〇〇年五月 ASEAN+3(日中韓)がタイ・チェンマイで合意した「通貨スワップ協定」で、IMF 支援が決まるまで近隣国が共同で外貨を融通しあつ仕組み

注 国際協力銀行--一九九九年一〇月に日本輸出入銀行と海外経済協力基金が統合して発足