

# 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

2002 年 5 月

大野 泉

政策研究大学院大学

National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

〒162-8677 東京都新宿区若松町 2-2

[i-ohno@grips.ac.jp](mailto:i-ohno@grips.ac.jp)

本稿は、平成 13 年度に実施された財務省/(財)国際金融情報センターによる「世界銀行等の開発援助政策に係わる検討」をテーマとする研究会(MDBs 研究会)における議論を土台に、米国・英国・ドイツへの現地調査結果(2002 年 2~3 月)およびその後の国際開発動向を反映してとりまとめたものである。同研究会での活発な議論から得られた知見は大きく、関係者に深く感謝の意を表したい。なお、本稿の文責は筆者個人にあり、同研究会および筆者が所属する組織の見解を示すものではない。

## 要旨

本稿は、「メルツァー報告書」(2000年3月)で活発化した世界銀行の改革論議やブッシュ政権下での米国の新援助政策にみるグローバルな開発動向を整理・評価し、日本のODA改革議論の深化に貢献することを目的としている。

2001年9月11日以降、貧困削減に向けた国際的な援助熱は一層高まっており、MDGsという開発目標が採択される一方で、戦略策定の手続きとしてPRSPが確立された。ブッシュ政権の援助政策も新しい展開をみせている。他方、最貧国支援のための米国援助予算の増額は「メルツァー報告書」の提言にもあり、幾つかの急進的な部分を除けば、同報告書が主張する基本原則 貧困削減への専念、援助のグラント化、成果重視、中所得国の限定 はブッシュ政権の方針の基調になっている。

「最貧国支援への特化」「援助のグラント化」「貧困削減への専念」から成る現在のグローバルな開発動向は、わが国のODA改革にとって重要な外的制約となりつつある。また、欧米ドナーが援助増額を表明するなかで、緊縮財政のため日本はODAを削減せざるを得ない状況にあるが、日本は主要ドナーとして、ODAの質と量の両面で、引き続き開発議論にイニシアティブを発揮できる立場にある。むしろ、現在のODA改革の動きを戦略的な経済協力政策の形成にむけた努力へのチャンスとすることが必要である。

特にわが国にとって重要な検討課題として、グラントと譲許的融資の比較優位、MDGs対応にかかる日本の基本スタンス、PRSPに対するオール・ジャパンでの取り組み、中所得国支援のあり方(東アジア地域向けの経済協力の取り扱いなど)があげられるが、これらへの取り組みのためには、国別援助アプローチの強化が肝要である。その意味で、明確な援助理念のもとで世界の開発議論に積極的に参画している英国DFIDの事例は、非常に興味深い。

## 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

### 1. はじめに

わが国では ODA 予算削減や行政改革の動きをうけて、政府・財界・学界・NGO 等を含む多様なステークホルダーにより、日本の開発援助のあり方や国際機関との関係について活発な議論が展開されている。2002 年 4 月には第 2 次 ODA 改革懇談会（外務大臣の私的懇談会）の報告書が公表され、今後、ODA 総合戦略会議の設置を含めた本格的な ODA 改革への取り組みが期待されている<sup>1</sup>。

一方、国際的には、アジア危機や「拡大 HIPC イニシャティブ」（1999 年 6 月、ケルンサミット）等を契機に、国際金融システムの再構築、新興市場国や重債務貧困国への支援を再考する機運が高まり、特に、米議会の国際金融制度諮問委員会の提言である急進的な「メルツァー報告書」（2000 年 3 月）は、その後の論争の枠組を提供し、ブッシュ政権の国際機関政策にも影響を与えている。

さらに、2001 年 9 月 11 日以降、「貧困削減はテロ対策」との認識が国際的に高まり、1999 年末以降急速に浸透しつつあった「貧困削減戦略ペーパー（PRSP）」（1999 年 9 月、IMF・世銀総会で合意）に基づく最貧国支援の動きが加速している。2002 年 3 月下旬のモンテレイ国連開発資金会議（メキシコ）では、2015 年までの貧困半減などを定めた「国連ミレニアム開発目標」（UN Millennium Development Goals: MDGs）<sup>2</sup>達成、開発資金動員のための援助増額、債務削減、途上国の貿易・投資の促進、といった途上国と先進国間のパートナーシップ強化を謳った「モンテレイ合意」が採択された。こうして、一方には MDGs で採択された開発目標があり、他方で戦略策定の手続きとして PRSP が確立された。なお、従来から援助拡大に慎重だった米国は、欧州連合（EU）とともにモンテレイ会議に先立って ODA

---

<sup>1</sup> これに先立ち、円借款懇談会（2000 年度、外務省経済協力局長の私的懇談会）を含む政府の取り組みに加え、学界（政策構想フォーラム）や財界（経団連、関西経済同友会）も ODA 改革に向けた提言を公表している。

<sup>2</sup> 2000 年 9 月の「ミレニアム宣言」を踏まえ具体的な開発目標として、2001 年 9 月の国連総会において採択。貧困削減に向けて貧困、教育、保健、環境、ジェンダーの視点から挙げられた 7 目標とグローバルパートナーシップ構築が 2015 年までに達成すべき目標として設定された（1990 年が基準年）。例えば、2015 年までに 1 日 1 ドル未満で暮らす人口比率の半減、飢餓に苦しむ人口比率の半減、初等教育の完全普及など。

増額を打ち出し、大きな方針転換を行った<sup>3</sup>。

世界銀行（世銀）改革や米国の援助政策を始めとする国際開発潮流を分析・評価することは、転換点にあるわが国の開発援助政策の方向性を検討するうえで極めて重要である。昨今の国際的な開発論議とわが国の開発理念や開発経験との間に一種の隔たりを指摘する日本の開発関係者は少なくないが、これはトップ・ドナーであるわが国が、国際機関政策やバイのレベルの政策対話において今までの開発経験に基づく理念を分かりやすい形で発信し、世界の開発論議をリードするに至っていないことを示すものではないだろうか。日本らしい開発援助政策は、国内の議論だけで形成することはできない。ODA 改革論議が活発な今こそ、こういった問題の存在を認識し、目まぐるしく展開しているグローバルな開発動向をにらみながら、国際的な開発論議への戦略的・能動的な関与の方策を考えていく必要がある。

本稿は、「メルツァー報告書」で活発化した世銀改革論議やブッシュ政権下での米国の新援助政策にみる国際開発潮流を整理・評価し、日本の ODA 改革議論の深化に貢献することを目的としている。最初に、「メルツァー報告書」の主なポイント、および米国ブッシュ政権のイニシャティブを紹介する。次に、特にわが国に重要な影響を与えうる 援助のグラント化、中所得国支援の限定、 PRSP の主流化に焦点をあて、「メルツァー報告書」後のグローバルな開発動向を中心に検討する。そして最後に、日本の ODA や経済協力政策にとっての検討課題を整理する<sup>4</sup>。

なお、米国以外の二国間ドナーの新しい国際開発潮流への対応として、現地ヒアリング結果を踏まえ英国とドイツの事例を巻末資料としてまとめたところ、参考になれば幸いである。特に、強いリーダーシップのもとで世界の開発論議に積極的に関与している英国（国際開発省）の取り組みは、日本にとっても興味深い。

---

<sup>3</sup> 2002 年に開発をテーマとする国際会議が集中しており、各国が見せ場を作りたいという意思が働いているのも一因と思われる。開発が話題となる 2002 年の会議としては、上述の開発資金国際会議（メキシコ・モンテレイ、3 月）や世銀・IMF 合同開発委員会（ワシントン、4 月）のほか、OECD 閣僚理事会（パリ、5 月）、主要 8 カ国首脳会議（G8 サミット/カナダ・カナキス、6 月）、持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット/南アフリカ、8-9 月）、世銀・IMF 年次総会（ワシントン、10 月）などがある。

<sup>4</sup> 本稿の土台となった検討として、大野泉「世銀改革論議にみる国際開発動向」『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』第 2 章、平成 14 年 3 月、(財)国際金融情報センター(財務省委嘱調査) pp.19-34 がある。

## 2. 「メルツァー報告書」の世界銀行改革案

### 「メルツァー報告書」の概要<sup>5</sup>

「メルツァー報告書」とは、2000年3月に米国の国際金融制度諮問委員会が提出した国際金融機関の改革に関する提言書である<sup>6</sup>。米国政府の公的見解とは異なるものの、近年における議会主導の国際金融制度の改革案を代表している。同委員会はカーネギー・メロン大学のメルツァー教授(Allan H. Meltzer)を座長として米国議会のイニシャティブで設立された。当初は、IMF(国際通貨基金)の改革をめぐる議論から出発したが、世銀や地域開発銀行を含む国際開発金融機関(Multilateral Development Banks: MDBs)やBIS(国際決済銀行)、WTO(世界貿易機関)の改革・再編にも言及している。[囲み1参照]

同報告書の改革案は、IMFの役割は短期のつなぎ融資に限定すること、世銀についてはアジア・中南米からの撤退、アフリカ最貧国への専念、融資から贈与へのシフトなどによる世銀業務の大幅に削減することを勧告するなど、きわめて急進的で広範囲にわたっており、米国内で多くの議論を喚起した。[囲み2参照]

### 世銀改革案のポイントと米国内の対応

世銀改革関連で「メルツァー報告書」の第1のポイントは、MDBs(国際開発金融機関)による最貧国支援への特化(民間資金へのアクセスが困難な最貧国に支援集中)、および中所得国支援の限定(民間資金へのアクセスが可能な国、または1人当たり所得が4,000ドル以上の国からは撤退し、1人当たり所得が2,500ドル以上の国には公的支援を限定供与)である。そして、最貧国支援の方法として成果重視によるグラント供与、政策・制度改革支援、債務削減をあげている。

第2のポイントは、MDBs内の役割分担の見直し、世銀と他の地域開発金融機関(Regional Development Banks: RDBs)との関係再編である。世銀は貧困国の集中するアフリカを活動の中心とし、中南米やアジア地域については、融資はIDB(米州開発銀行)やADB(アジア開発銀行)といったRDBsにゆだね、RDBsへの技術支援・知的支援、国際公共財に焦点をあてた支援(感染症、環境保全、熱帯農業、広域インフラ等)に専念せよ、

<sup>5</sup> 「メルツァー報告書」の背景と意義についての詳細は、稲田十一「世銀改革をめぐる近年の議論メルツァー報告書のその後」『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』第1章、平成14年3月、(財)国際金融情報センター(財務省委嘱調査) pp.1-17を参照されたい。

<sup>6</sup> International Financial Institution Advisory Commission, *International Financial Institutions Reform: Report of the International Financial Advisory Commission*, US Congress, March 2000.

という提案である。

クリントン政権（民主党）では、米財務省は急進的な「メルツァー報告書」と一線を画す姿勢を貫き、サマーズ前財務長官は世銀の重要性を認めたくえで業務の漸進的な改革を提案していた。他方、2001年1月に成立したブッシュ政権（共和党）のもとで米国の国際機関政策の基調に変化がみられ、オニール財務長官の発言等にも財務省の国際機関政策と「メルツァー報告書」の間には、貧困削減への専念、援助のグラント化、成果重視、中所得支援の限定の点について共通項がある。ただし、両者の見解は全て一致しているわけではなく、例えば、ブッシュ政権は「世銀解体論」や「中所得国支援からの完全撤退論」は支持せず国際機関との協調路線を打ち出したほか、経済の生産性向上に資する教育・保健分野への支援を強調している。[表1参照]

#### 【囲み1】「メルツァー報告書」について

2000年3月に米議会の国際金融制度諮問委員会が提出した報告書（委員長はカーネギー・メロン大学のアラン・メルツァー教授）。委員は同教授を含む11名の有識者から成り、うち共和党推薦6名、民主党推薦5名という形で、議会の共和党優位の現状を反映して共和党が過半数となっているが、超党派での委員会設立となっている。

本委員会の設立の経緯は1990年代末の米国議会におけるIMF改革論議に端を発する。従って、「メルツァー報告書」の提案は本来的にはIMF改革が中心であると考えられるが、議論の過程で世銀改革についても大きな割合がさかれた。

同報告の勧告内容が急進的だったために、フレッド・バーグステン（国際経済研究所所長）を含む3名の委員は、意見が相違する部分について同時に反論書を公表した。ジェフリー・サックス（ハーバード大学）は民主党の推薦委員だったが、以前から論壇でIMF・世銀の路線の批判を行っており、メルツァー教授とは必ずしも見解を同じくしないが、最終的には提言案に賛成した。

出所：稲田十一「世銀改革をめぐる近年の議論　メルツァー報告書のその後」財務省/JCIF『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』（平成14年3月）pp.1-2.をもとに筆者作成。

**【囲み2】「メルツァー報告書」以降の主な MDBs 改革論**

- **メルツァー報告書**： International Financial Institution Advisory Commission, *International Financial Institution Reform: Report of the International Financial Advisory Commission*, US Congress, March 2000.
  - 【メルツァー報告書の「中所得国支援からの撤退論」への反論】
- **グリア・ボルカー報告**： The Commission on the Role of the MDBs in Emerging Markets, *The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies* (Jose Angel Gurría and Paul Volcker, Cochairmen), March 2001.
  - 【基調としてはメルツァー報告書に反対】
- **ODC 報告**： Overseas Development Council, *The Future Role of the IMF in Development*, Overseas Development Council, 2000.
  - 【IMF の PRGF を世銀に移管、世銀の PRSP にプロセス一元化】
- **ブッシュ大統領演説**： White House President George W. Bush, Remarks by the President to the World Bank, July 17, 2001. 【IDA50%グラント化を提唱】
- **米財務省報告**： U.S. Treasury, *Report on Implementation of Recommendations Made by the International Financial Institutions Advisory Commission*, October 2001.
  - 【基調としてはメルツァー報告書と類似】
- **バーゼル・ウィリアムソン提案**： Nancy Birdsall & John Williamson, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*, April 2002.
  - 【援助より債務削減を提唱、コモン・プールによる援助協調】

【表 1】 MDBs 改革に関するメルツァー報告書と  
米国政府（ブッシュ政権）の見解の比較

メルツァー報告書の提言	米国政府の見解（財務省）
<p>基本原則：</p> <p>最貧国支援への特化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資本市場にアクセスのない 80～90 カ国の貧困国に重点</li> </ul> <p>中所得国支援の限定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資本市場にアクセスのある国、又は 1 人当たり所得 4,000 ドル以上の国からの撤退</li> <li>・ 1 人当たり所得 2,500 ドル以上の国には限定的支援</li> <li>・ 金融危機時は IMF 融資で対応</li> </ul>	<p>基本原則：</p> <p>最貧国支援を重視</p> <p>中所得国支援は必要（但し、民間が入りにくい分野、民間投資の触媒となる分野に限定）</p> <p>「生産性向上」重視（特に教育、ガバナンス） <b>productivity growth</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「生産性向上」に向けた努力を示した国を重点支援</li> <li>・ 「生産性向上」に資する活動を重点支援</li> <li>・ 個々の人間能力を強化（教育、保健等）</li> </ul> <p>（*投資環境（investment climate）重視の最近の動きは要注目）</p>
<p>最貧国支援の方法：</p> <p>成果主義でのグラント供与（Performance-Based Grants）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ グラント化</li> <li>・ 民間サービス提供者と直接契約、成果確認後の支払い</li> </ul> <p>制度改革支援のために融資（Institutional-Reform Loans）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策・制度改革の実施をコネクションナリテ化</li> </ul> <p>債務削減</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ MDBs の監督下で改革を効果的に実施する HIPC に対しては全債務を削減</li> </ul>	<p>最貧国支援の方法：</p> <p>IDA 支援を最大 50% グラント化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ HIPC ｓ</li> <li>・ 感染症、基礎教育、保健、栄養、衛生等の BHN 分野</li> <li>・ 広域プロジェクト</li> </ul> <p>成果主義</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 測定可能な成果に基づく支援</li> </ul> <p>債務削減</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 拡大 HIPC イニシアティブの範囲での対応</li> <li>・ HIPC ｓ の全債務の削減には反対（世銀・IMF を含むドナー側にとり膨大なコスト）</li> </ul>
<p>MDBs の役割分担：</p> <p>世銀を世界開発庁（World Bank World Development Agency）に名称変更</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ アフリカと東欧・中近東の最貧国支援に専念（中南米・アジア地域は RDBs で対応）</li> <li>・ 国際公共財の提供に専念（感染症、AIDS、環境保全、熱帯農業、規制的枠組、広域インフラ等）</li> </ul>	<p>MDBs の役割分担：</p> <p>世銀を世界開発庁に変えることは想定せず。但し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国際公共財の提供を重視（感染症、貿易経済統合、金融安定、知識、環境保全）</li> <li>・ 投資環境整備に向けて民間セクター支援の強化（IFC, MIGA と世銀との効率的連携）</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間セクター支援から撤退（IFC,MIGA の廃止）</li> <li>・ RDBs への TA や知的支援に限定（Best Practice の普及）</li> </ul> <p>MDBs は金融危機支援から撤退（IMF にて対応） RDBs にて中南米・アジア支援を対応</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MDBs 間の連携強化</li> </ul> <p>危機対応は IMF にて？ 世銀のアフリカ専念、RDBs の TA 機関への限定は想定せず。</p>
<p>その他： 米国政府の最貧国支援の予算増大</p>	<p>その他： MDBs 内のガバナンス強化 途上国側のガバナンス強化への支援 支援ツールの多様化、融資条件（pricing）の検討（IDA13 のグラント化を含む） 金融セクター改革支援 MDBs 改革に成果があれば、米政府は拠出拡大する用意あり。</p>

出所：「メルツァー報告書」、米財務省資料（「メルツァー報告書の実施状況報告」（2001.10）、  
テラー財務次官の議会証言（2002.2））を含む文献調査や現地ヒアリング等に基づき、筆者作成。

### 3. 「メルツァー報告書」後の主な国際開発動向

#### 米国援助政策の新しい展開

2001年9月11日の同時多発テロ事件を契機として、ブッシュ政権の援助政策は新展開をみせた。米政府（財務省）は、「貧困削減はテロ対策」というロジックのもと、ODA 拡大に消極的だった姿勢を一転し大幅な支援追加を宣言するに至った。ただし、最貧国支援のための米国援助予算の増額は「メルツァー報告書」でも提言しており、世銀解体論を除けば、同報告書が主張する基本原則は維持されている。

貧困削減に向けた国際的な援助熱はますます高まっている。2002年3月18日～22日にメキシコのモンテレイで開催された国連開発資金会議で採択された「モンテレイ合意」では、貧困削減・持続的な経済成長・持続可能な開発の促進を世界の共通目標とする点を再確認するとともに、ミレニアム開発目標（MDGs）達成のために途上国と先進国間が新たなパートナーシップを確立すること 具体的には、途上国は汚職追放、グッド・ガバナンス促進、投資環境整備等の国内開発努力の責務を負い、先進国が援助・投資の促進、貿易自由化、農業補助金等の貿易を歪める方策の排除を進めることで開発資金の動員に努め、開発効果を向上させること への決意が表明された。なお、開発資金に関しては、世銀は MDGs を成

功裏に達成するために今後 15 年間に年間 400～600 億ドルの追加的な資金援助が必要と試算している<sup>7</sup>。また、モンテレイ会議に先立ち、米国と EU は貧困削減およびテロ対策のために ODA 増額コミットメントを表明した点は注目される。[囲み 3 参照]

### 【囲み 3】モンテレイ会議での米国ブッシュ大統領スピーチ要旨

- ・ 貧困と闘うことはテロと闘うことであり、米国は貧困撲滅に努めることを再確認する。
- ・ 貧困削減を促進するためには変革が必要（人権尊重、市場開放、保健・教育への投資が推進されている国では開発資金が有効に活用されている）。
- ・ 2004 年の会計年度（2003 年 10 月～2004 年 9 月）から 3 年間で ODA を 50%増額（現在の ODA 供与総額 100 億ドルから 2006 年度には 150 億ドルまで増加）。ODA 増額分は、「ニュー・ミレニアム・チャレンジ・アカウント」を通じて分配する（対象はグッド・ガバナンス、教育・保健分野など人間への投資、経済自由化を促進している国）。
- ・ （借款よりも）グラント支援の拡大、貿易の促進および途上国間の貿易障壁に対する措置が必要である。
- ・ 自由とグッド・ガバナンスを推進する国に支援を行うことにより貧困削減に努める。

出所： UN ホームページ（<http://www.un.org/ffd/statements/usa.E.htm>）

こういった新しい流れを踏まえて、以下、「メルツァー報告書」後のグローバルな開発動向の特徴を 3 点に絞って説明する<sup>8</sup>。

### 援助のグラント化

世銀の IDA はサブサハラ・アフリカを始めとする最貧国の開発支援のために譲許的融資を実施してきた。2002 年度の IDA 対象国は、2000 年の 1 人当たり所得が 885 ドル未満の国である。融資条件は猶予期間 10 年、満期 35 年または 40 年の無利子であるが、年 0.75%のサービスチャージが課される。その原資は 3 年毎に先進国から募る（「増資」）拠出金である。

2002 年 5 月現在、IDA13 次増資交渉（2003～05 年度分）は未決着である。そこでは援助

<sup>7</sup> 世銀による試算の方法論上の問題点については、大野健一「『東アジア経験』に基づく開発協力理念の模索」『国際問題』5 月号、pp.71-72、(財)日本国際問題研究所、2002 年 5 月 No.506 を参照。本稿ではこの問題については深く触れない。

<sup>8</sup> 大野泉・大野健一「日本の経済協力改革とグローバルトレンド」(『外交フォーラム』5 月号掲載)も参考にされたい。

のグラント（無償）化が大きな争点になっている。米国政府は拠出増加の「条件」として、IDA 支援の 50%グラント化、グラント供与時の成果重視（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、グラント支援に傾注せよ」という「メルツァー報告書」の勧告に呼応している。クリントン政権時代にも、米財務省は IDA 支援の 10~20%程度の IDA グラント化を示唆していたが<sup>9</sup>、現政権の提案は 50%とはるかに大胆だ<sup>10</sup>。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、（金融機関としての）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、大幅な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、グラントは譲許的融資より優れた最貧国支援のツールであるというものだ。だが実際は、アフリカへの援助疲れが強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いう性格が強い。また、昨年 9 月 11 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に対する強いコミットメントを国民に示す絶好の機会と捉えているようだ。

グラントや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（返済開始となる 11 年後の資金フローへの影響、非グラント部分の条件ハード化の可能性、拠出資金の効率的運用方法など）、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、まだ十分に議論されていない。また、異なるセクターや案件に関するグラントと譲許的融資それぞれの比較優位を検討することも必要である。[IDA のグラント化をめぐる要検討事項については、表 2 参照]

---

<sup>9</sup> 主に「拡大 HIPC 国イニシアティブ」適用国が債務削減後に過度な債務負担なしに開発に取り組めるよう、一定期間はグラント支援を拡充するなどの配慮が必要という考えに基づくもの。サマーズ（前）財務長官の発言、2000 年 9 月世銀・IMF プラハ総会、「メルツァー報告書」に対する米財務省見解（2000 年 6 月）などを参照。

<sup>10</sup> ブッシュ大統領の演説（2001 年 7 月）、「メルツァー報告書」勧告の実施状況についての米財務省報告（2001 年 10 月）などを参照。

【表 2】 IDA グラント化をめぐる要検討事項

米国政府提案の 主なポイント	要検討事項
<p>IDA 支援の 50% グラント化</p>	<p><b>【財務面】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大幅な追加拠出なければ長期的には IDA 縮小を招く懸念があり、財源・資金規模、融資条件などの財務面の検討が必要でないか？</li> <li>・ 極端なグラント化は金融機関（Revolving Fund 運営）としての IDA の性格を大きく変えるのではないか？</li> </ul> <p><b>【制度面】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国連や二国間ドナーと役割分担で重複する懸念があり、世銀はむしろ補完的役割を果たすべきでないか？</li> <li>・ IDA 融資を核とした金融規律のもとに、他のドナーが（グラントを含む）支援を行うシステミックな関係が弱まるのでないか？</li> </ul> <p><b>【開発効果】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 改革努力の有無に関係ない一律のグラント化は、モラル・ハザードにつながり開発意欲を損なう懸念はないか？（ HIPC 債務削減は改革努力を評価に基づく供与で全ての最貧国に保証されたものでない点、IDA グラント化は既存債務を減らさない点を留意すべき）</li> <li>・ グラント化により、途上国の自助努力、開発意欲（政策規律、債務管理能力など）の醸成を阻害しないか？</li> <li>・ 異なるセクターや案件に対するグラントと譲許的融資それぞれの比較優位の検討が必要ではないか？（グラント化により特定セクターへの支援偏重となる可能性はないか）</li> <li>・ （Performance-based grants に関し）開発効果の観点から、個別のサービス契約による支払い・支援方法だけでは不十分でないか？（政策・制度開発などの広い観点も含めた、包括的な支援メニューが必要ではないか）</li> </ul> <p><b>【経済面】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済便益上、どのような基準でグラント、譲許的融資の妥当性、</li> </ul>

	対象分野を判断するのか？（例えば、教育投資の懐妊期間は長いが経済便益が高いことは実証済）
成果主義	<p>【開発効果】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ PRSP と IDA のパフォーマンス指標とのリンクを強化する場合、短期と長期の指標・効果測定をどのように行うのか？また、PRSP というドナー協調的枠組の中で IDA だけのパフォーマンスを区別することは困難でないか？（ 貧困削減という長期的取り組みと PRSP のタイムスパンや協調的枠組をどう調整するか）</li> <li>・ ドナー主導のモニタリングは途上国のオーナーシップ尊重の原則と矛盾しないか？</li> </ul> <p>【制度設計】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ （Performance-based grants に関し）民間サービス提供者との直接契約・事後払いという調達方法はフィージブルか？（ 契約履行が不確実なため、民間側のインセンティブ欠如、又はコスト高につながる懸念）</li> </ul>

出所：「メルツァー報告書」、米財務省資料（「メルツァー報告書の実施状況報告」(2001.10)、テラー財務次官の議会証言(2002.2))を含む文献調査や現地ヒアリング等に基づき、筆者作成。

### 中所得国支援の限定、最貧国支援の特化

中所得国(middle-income countries)を一律に定義するのは難しいが、世銀で言えば IBRD 対象国になる。これはかなり広い概念であり、下は1人当たり所得が500ドル前後のインド、インドネシア(IDA ブレンド国)から、上は1人当たり所得が3,000ドルを超え、新興市場経済(emerging market economies)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)。

メルツァー報告書は援助の最貧国への特化を唱え、「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生み、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」(2001年3月)や世銀の中所得国支援タスクフォース報

告(2001年4月、世銀・IMF 合同開発委員会に提出)<sup>11</sup>等の反論が相次いだ。2000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。これらの主な反対理由は、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、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る<sup>12</sup>。

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、民間が入りにくい分野、また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(例えば、BHN、社会セクター、市場制度構築、融資保証)。さらに、各国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化も検討すべしと提案している。一方、世銀タスクフォース報告には、PRSPに匹敵する枠組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伺われる。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。ブッシュ政権の中所得国支援に対する見解は前政権と大きく変わっていない。

### **最貧国支援における「貧困削減戦略ペーパー (PRSP)」の主流化**

1999年1月にウォルフェンソン世銀総裁が提唱した「包括的な開発フレームワーク (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ャティブである。そして、これに基づくより具体的な行動計画が「貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」だ。

当初PRSPは、特定の重債務貧困国(HIPCs)に対し「拡大HIPCイニシャティブ」(債務削減)を適用する際、債務削減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。また、PRSPはMDGs達成のための戦略策定手続きでもある。こうして、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

---

<sup>11</sup> 「新興市場国におけるMDBsの役割」委員会報告(2001年3月)および世銀「中所得国支援タスクフォース」報告(2001年4月、世銀・IMF 合同開発委員会)。

<sup>12</sup> 「メルツァー報告書」に対する財務省見解(2000年6月)、サマーズ(前)財務長官によるIMF・世銀総会演説(2000年9月、プラハ)。

を含む、すべての開発アクターの協力枠組も PRSP によってしぼられる。この事態は、80年代を席卷した世銀の「構造調整アプローチ」に匹敵する出来事である。

IMF・世銀（IDA）は今般、PRSP の中間レビューを実施し、その結果は 2002 年 3 月末に IMF・世銀理事会での検討をへて、4 月の世銀・IMF 合同開発委員会に最終報告書として提出された。これは、1999 年末に IMF・世銀理事会が PRSP 導入を決定した時に、2001 年末までに中間レビューを行い将来の PRSP アプローチの改善に役立てるよう義務づけたことによる。また、このプロセスにおいて、世銀のイニシャティブで 2002 年 1 月中旬にワシントン DC にて各国政府、マルチ・バイの援助機関、途上国政府、シンクタンク、NGO を含む多様なステークホルダーを招いた包括的レビュー会合が開催された。

中間レビュー報告書は、「PRSP アプローチの目標とするところは今なお有効」であり、「PRSP プロセスは協調によって今後一層改善可能」であること、「既に現段階でもプロセスおよび内容に一定の改善」がみられることが、途上国政府、市民団体、開発パートナーの間で広い合意があるとし、今後とも PRSP の推進を世銀・IMF の基本方針とする旨、結論づけている。他方、これまでの教訓、途上国側や世銀・IMF を含むドナー側の留意点を整理し、PRSP プロセスと内容の双方において、柔軟性をもって各国の個別事情を考慮したアプローチを採択する重要性も指摘している。

なお、本報告書では、 暫定 PRSP の概要と位置づけ、 PRSP への参加プロセス、 紛争当事国・紛争後の途上国の取り扱い、 公的アクションのプライオリティ化、 公共支出管理の課題、 PRSP の他の政策決定プロセスへの統合（各国の予算サイクルへの適合や議会の関与を含む）、 ドナー協調と援助手法の調和化、 重債務貧困国における PRSP 策定の「速度」と「質」のバランス、 モニタリング・評価の方法、に焦点をあて、途上国、開発パートナー、世銀・IMF 各々にとっての教訓・留意点を整理している。

#### 4 . 今後の検討課題 わが国の ODA ・経済協力政策への示唆

「最貧国支援への特化」「援助のグラント化」「貧困削減への専念」から成る現在の国際開発動向は、わが国の ODA 改革にとって重要な外的制約となりつつある。また、欧米ドナーが援助増額を表明し援助熱が高まるなかで、緊縮財政のため ODA を削減せざるを得ない日本は、国際社会で存在を示すのに苦労している感がある。

しかし、日本は依然として主要ドナーとして、ODA の質と量の両面でイニシャティブを發

揮できる立場にある。孤立したアプローチは日本にとって望ましくない。むしろ、わが国の国益と開発援助の関係をより鮮明にし、マルチとバイの政策上の役割分担や整合性を考え、両方のチャンネルを通じて戦略的な ODA・経済協力政策の形成努力をすることが必要である。現在の ODA 改革の動きをそのチャンスと捉えることはできないだろうか。その意味で、明確で一貫した援助理念のもとでマルチとバイのチャンネルを駆使して積極的な国際開発戦略を展開している英国国際開発省 ( Department for International Development: DFID ) の事例は参考になる。[巻末資料を参照]

こういった問題意識のもとに、最後に、今後の検討課題を 5 点指摘したい。

### グラントと譲許的融資の比較優位の検討

日本の二国間 ODA は 5 割強がグラント ( 無償資金協力・技術協力 )、5 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大きい ( 98 ~ 99 年実績平均、支出純額ベース )。[表 3・表 4 を参照] また、OOF のうちアンタイトローンの一部は政府間借款として供与されている。援助のグラント化の議論は、IDA とともに全世界の譲許的融資の大半を提供しているわが国にとっては、最貧国支援における有償資金協力の必要性和有効性、援助ツールとしての正当性にも関わる問題である ( 新規融資を供与できない HIPC s は別として、わが国はモンゴル、ベトナム、バングラデシュ等のアジアの最貧国をグラントと有償資金協力を通じて支援 )。

現在の IDA13 次増資の議論は、グラントと譲許的融資それぞれの比較優位や開発意欲・開発効果への影響について詳細な検討のないまま進んでおり、更なる調査研究が必要である。また、日本の二国間 ODA を、最貧国援助は全てグラントで行う方向にシフトするのか ( 社会セクター、経済インフラ等の分野を区別せずに )、最貧国援助はグラント中心としつつも、一定の所得水準の国や分野 ( 例えば、経済インフラ整備 ) に対しては譲許的融資で行うのか、

( 仮に IDA の大幅なグラント化が決定した場合 )、世界の譲許的資金フローのバランスをとるために、バイのトップ・ドナーとして譲許的融資を増加する方向にシフトするのか、その場合の融資条件 ( pricing ) をどうするのか、等の政策オプションを検討し基本スタンスを整理しておくことは重要である。



【表3】 日本の二国間 ODA 形態別・地域別配分 (1999年)

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

形態 地域名	政府開発援助(ODA)							
	贈与			計	政府貸付等	構成比%	合計	構成比%
	無償資金協力	技術協力						
アジア	882.91	1,217.75	2,100.66	4,529.92	91.3	6,630.58	63.2	
東アジア(北東・東南アジア)	495.99	1,041.41	1,537.39	3,665.52	73.9	5,202.91	49.5	
南西アジア	341.24	124.71	465.94	701.77	14.1	1,167.71	11.1	
中央アジア	28.52	26.66	55.19	159.63	3.2	214.82	2	
コーカサス	17.16	4.33	21.50	2.99	0.0	24.49	0.2	
その他アジア		20.64	20.64			20.64	0.2	
中近東	274.53	132.68	407.21	136.94	2.7	544.15	5.2	
アフリカ	693.08	221.20	914.27	80.35	1.6	994.63	9.5	
中南米	256.18	323.01	579.19	235.22	4.7	814.41	7.8	
大洋州	69.72	53.56	123.29	14.95	0.3	138.23	1.3	
欧州	133.48	57.33	190.82	-39.70	-0.8	151.12	1.4	
東欧(6ヶ国)	22.29	37.20	59.49	-41.97	-0.8	17.52	0.2	
分類不能	30.11	1,193.62	1,223.74	0.89	0.0	1,224.63	11.7	
合計	2,340.02	3,199.16	5,539.17	4,958.58	100.0	10,497.76	100.0	

(注) 技術協力の二国間分類不能には各地域にまたがる調査団の派遣、留学生世話団体への補助金、行政経費、開発啓発費等を含む。

四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

出所：外務省経済協力局編「我が国の政府開発援助の実施状況 1999年度に関する年次報告」

【表4】 譲許的援助(O DA)の形態別配分 (1997-99年平均)

(コミットメントベース、単位：百万ドル)

	グラント	グラント以外	合計
二国間(バイラテラル) ODA	33,026	12,734	45,761
内訳：			
DAC諸国	32,981	12,036	45,017
DAC諸国以外	45	698	743
多国間(マルチラテラル) ODA	9,169	9,855	19,024
内訳：			
EC	6,508	557	7,066
その他(IDA、RDBs、UN等)	2,661	9,298	11,958
合計	42,195	22,589	64,785
合計に占める割合(%)	65%	35%	100%

出所：DAC International Development Statistics web site:<http://www.oecd.org/dac/htm/online.htm>

## MDGs 対応にかかる日本の基本スタンスの検討

2002年3月の「モンテレイ合意」でも確認されたように、MDGs 達成が開発パートナーによる貧困削減のための共通目標として掲げられ、特に米国・EUは援助増額による前向きな取り組みを表明した。MDGs 達成や貧困削減への貢献については、今後もヨハネスブルグ・サミット（2002年8～9月）に向けた一連の流れの中で、引き続き活発に議論されると思われる。日本のODAは減少傾向にあるが、世界的な援助疲れの中で長年牽引役を果たしてきたわけであり、依然として主要ドナーに変わりはない<sup>13</sup>。むしろ、MDGs 達成に向けた日本の役割について基本スタンスを明確にすることが求められている。

確かに MDGs をめぐる一連の動きは援助疲れ潮流に歯止めをかける機運を作ったものとして評価に値する。また、途上国間でもアジアとアフリカの格差が広がるなか、国際社会が最貧国支援の重視を打ち出す意義は十分理解できる。しかし、現行戦略の根本的問題は、貧困削減政策の具体的中身が定まっていないことである。一方で MDGs という開発目標が採択され、他方で戦略策定の手続きとして PRSP が確立されたが、その方策の中身については、国ごとに適切な開発戦略と、それに対する適切な支援の戦略をとることを示唆するのみである。途上国ごとに異なる貧困の諸様相に対し、どの状況にいかなるプログラムが有効なのか。既に援助依存率の高いアフリカ諸国への援助額をさらに増やした場合の援助吸収能力はどうか。教育、医療、農村開発などの貧困層に直接裨益すると言われる諸施策（pro-poor policy）に援助の重点を移せば、果たして事足りるのか。

日本は、主要ドナーの地位と東アジアの開発経験を踏まえた独自の知見を活用して、MDGs 達成にむけた代替的な開発戦略の提示や PRSP に対する取り組み（後述）を含め、積極的に貢献していくことが望まれる。東アジアは他地域に比べ援助依存率が低く、過去数十年間に貿易・投資を通じてキャッチアップに成功した地域である。また、日本の援助はこういった東アジア諸国の自助努力を後押ししてきた。援助の効率的・効果的活用や成果重視という観点からも、東アジアの開発経験を整理しておくことは他国・地域への参考になる。

## PRSP に対するオール・ジャパンでの取り組みの検討

今や PRSP は、MDGs 達成に向けた最貧国支援の「切り札」として世界の潮流となっている。確かに、構造調整の反省に基づき、より参加型で途上国のオーナーシップを尊重する PRSP アプローチは、新しい戦略策定の手続きとして前向きに評価できる点も少なくない。

---

<sup>13</sup> この点については、紀谷昌彦「米国の新開発援助イニシアティブが意味するもの」『国際開発ジャーナル』2002年6月号、開発資金会議特集、p.23を参照。

他方、日本の開発関係者が指摘するように、その戦略や政策の質、実施に際しての諸制約等の面で克服すべき課題も多い（PRSPにおける成長志向の視点の欠如、他の開発計画との整合性強化、途上国側のオーナーシップ尊重、プロセスや指標の画一性の問題等）。

PRSPは元来「拡大HIPCイニシャティブ」を契機に始まったため、最近までの日本側の対応はアフリカや中南米等のHIPC諸国が中心で、アジアではベトナムに限定されていた（後者は強いオーナーシップのもとで成長の視点を取り入れたアプローチを志向、しかも債務削減とは無関係）だが、PRSPはわが国の関与が深いアジア途上国でも急速に展開しつつあり、すでにバングラデシュ、カンボジア、モンゴル、パキスタンで検討・策定作業が進んでいるほか、今後1～2年でインドネシア、ネパール、スリランカ等にも広がっていくと思われる。

[表5を参照]

わが国のPRSP対応は、開発援助政策としての方向づけ（特に、開発戦略や政策の中身、マルチ・バイのチャンネルを使った関与の仕方）や国別の具体的な取り組みを含め、緒についたばかりである。PRSP対応といっても、ドナーの影響度（債務救済とのリンクの有無や援助依存率）既存の国家開発計画との位置づけ、貧困発生メカニズムに応じた貧困削減戦略の検討（例えば、成長促進策と貧困ターゲット策の適切な組み合わせ<sup>14</sup>）など、途上国ごとに異なる状況を把握したうえで、多様な選択肢から適切な開発アプローチを採用することが大切である。開発関係者が共有する問題意識や東アジアを中心としたわが国の開発経験を踏まえ、総論と国別の両レベルにおけるオール・ジャパンでの取り組み方を早急に検討する必要がある<sup>15</sup>。

### 中所得国支援のあり方の検討（特に東アジア地域向けの経済協力）

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 という提案は、日本が長年にわたり重点的にODAを供与し、かつ最貧国から中所得国へとステップアップを遂げた東アジア地域との経済協力関係の再考にも及び得る問題提起である。

---

<sup>14</sup> 石川滋「貧困削減か成長促進か 国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』第56巻第2号、平成14年1月31日を参照。

<sup>15</sup> 拓殖大学の柳原教授も、PRSPをめぐる重要課題として、援助の内容をどれだけ貧困削減に重点をおくか、日本の開発経験や援助経験がどれだけ意味を持ちえるか、PRSPのもとでの援助調整にどのような方針で臨むか、PRSPの策定過程にどのように関与するか、の4点を提起している。柳原透「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」、『国際協力研究』、JICA国際協力総合研修所、第17巻第2号（2001年10月）を参照。

【表 5】 IDA 借入国と一人当たり所得

US\$100-400	US\$400-500	US\$500-600	US\$600-700	US\$700 以上
アンゴラ	アルメニア	アゼルバイジャン(*)	コンゴ共和国	アルバニア
バングラデシュ	ハイチ	ブータン	ジョージア	ボリビア
ベトナム	インド(*)	カメルーン		カーボ・ベルデ @
ブルキナファソ	パキスタン	ギニア		コートジボワール
ブルンジ	ニカラグア	インドネシア(*)		ティンビ
カンボジア		レソト		トミカ(*)@
中央アフリカ共和国		セネガル		グレナダ @
チャド		ジンバブエ(*)		ギニア
コロンビア				ホンジュラス
エリトリア				キリバツ@
エチオピア				エルド
ガンビア				マセドニア、FYR(*)
ガーナ				サエア@
ギニア・ビサウ				ソロモン諸島
ケニア				スリランカ
キルギス共和国				セントルシア(*)@
ラオス				セントビンセント・グレナダ(*)@
マダガスカル				トンガ @
マラウイ				バヌアツ@
マリ				
モーリタニア				
モルドバ				
モンゴル				
ネパール				
ニジェール				
ナイジェリア(*)				
ルワンダ				
サントメ・プリンシペ				
シエラレオネ				
スーダン				
タジキスタン				
タンザニア				
トーゴ				
ウガンダ				
ベトナム				
イエメン共和国				
ザンビア				

(注) 一人当たり所得は世銀 Atlas Methodology による算定(1999年)。  
 @島嶼国(特例扱い) \*IDA プレンド国(IBRD 融資併用) 網掛は日本が最大援助供与国(99年実績、支出純額ベース)を示す。

出所: World Bank, "IDA Eligibility, Terms and Graduation Policies", IDA January 2001, Annex II Table 1 をもとに、筆者作成。

日本の有償資金協力の9割はアジア地域向け、うち約6割は東アジアの中所得国に向けられている（中国、インドネシア、フィリピン、タイ、マレーシア等）。[表3を参照] 一方、東アジア地域には（全ての国ではないが）経済成長と貧困削減に一定の成果をあげ、グローバル金融市場にアクセスをもつようになった国が多いのも事実だ。従来、同地域への経済協力は、援助・貿易・投資が三位一体となり、ODAは触媒としてわが国の経済活動を東アジア地域の生産ネットワークに深く組み込むと同時に、域内での生産分業を促すダイナミックな展開を生むのに貢献した。仮に、中所得国への譲許的支援が著しい制約をうける方向に進むのならば、特に東アジア地域においては、今までの日本の援助経験や開発経験を踏まえて、ODAの定義にとらわれない新しい経済協力プログラムの概念をつくることも検討に値すると思われる<sup>16</sup>。

### 国別援助アプローチの強化、各種支援ツールの「ベスト・ミックス」再考

上述の4点を効果的に実施するためには、国別援助アプローチの強化が必須である。特に、PRSPプロセスに影響を与えていくためには、プロジェクトレベルの対応では不十分で、各国における政策対話の強化が不可欠である。人員体制上の制約はあるが、官・学・民・NGOを含む関係機関の連携を強め、可能なところから個別の国の開発戦略に係る政策研究事例を積み重ねていくことが実際的と考える。事例の裏づけがあれば、総論レベルの対外発信もより具体的に行え、説得力をもつだろう。

厳しい予算制約を反映して、開発資金の効果的利用への要求は強まる一方である。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」問題を再考する必要がある。ただし、各種ツールの効果的組み合わせを検討するためには、オール・ジャパンによる開発戦略・国別援助戦略策定を一層強化していくことが肝要である。

【参考資料】 新開発潮流に対する英国とドイツの取り組み

---

<sup>16</sup> 経済産業研究所/経済産業省「アジアダイナミズム研究会」（2001年度）では、日本の経済協力の方向性として 地域的貢献と 地球的貢献の二本柱を打ち出した。 については東アジア地域向けの経済協力を他地域向けと区別し、従来のODAの定義にとらわれず、実物経済の重視、域内の生産分業の促進、地域経済統合の深化などを目的とした新概念のプログラムづくりをめざすことを提案している。また、荒木光弥は、円借款をODAからOA（政府援助）へ移しかえて外交目的を探求する手段とする可能性を示唆している。荒木光弥「北風吹きつける円借款ODA、衣替えする時代を迎えている」『国際開発ジャーナル』2002年6月号、pp.6-7。

## 新開発潮流に対する英国とドイツの取り組み

新しい開発潮流 「最貧国支援への専念」、「援助のグラント化」、「PRSP への関与」に対する英国とドイツの取り組みについて現地調査を行ったところ、その概要を以下にまとめる。なお、現地調査は 2002 年 2 月 24 日～3 月 2 日に実施し、英国では国際開発省 (Department for International Development DFID)・シンクタンク (Overseas Development Institute—ODI、サセックス大学 IDS)、ドイツでは、経済協力省 (Ministry of Economic Cooperation BMZ)・KfW・GTZ を中心に意見交換や情報収集を行った。

特に英国は、ODA 実績では日本、米国、仏、ドイツに続く第 5 位だが、DFID が開発戦略面で強いイニシアティブをとり、国際機関に対しても積極的かつ戦略的に働きかけており、日本にとり参考になる点が多いと思われる。(注：支出純額ベースの 99 年 ODA 実績は日本 15,323 百万ドル、ドイツ 5,515 百万ドル、英国 3,401 百万ドル)

### 1. 英国

1997 年に成立した労働党政権は、外務省の傘下にあった海外援助庁 (Overseas Development Agency ODA) を国際開発省 (DFID) として独立させる省庁再編を行った。DFID はバイラテラルとマルチラテラルの国際開発政策と予算を所掌し、国際開発相は世銀の governor を務める (パイとマルチの予算額はほぼ同じ)。なお、英国の開発援助は全てグラントで、2001 年 4 月よりアンタイド化されている。

DFID の活動は、援助理念の面では貧困削減を最重要目標 (overarching goal) と明記した「国際開発白書」<sup>17</sup>、予算面では財務省との間で締結する「パブリック・サービス・アグリーメント (Public Service Agreement PSA)」に準拠している。両方とも 3 年ごとに作成されるが、特に は予算確保の枠組となるため、PSA には で掲げる目標の達成度を評価するパフォーマンス指標が明記され説明責任が明確になっており、その成果が次の予算サイクルに重要な影響を与える仕組みになっている。( \*英国の公共セクターは徹底した成果主義を採用しており、DFID を含む各省は財務省と 3 年毎にパブリック・サービス・アグリー

---

<sup>17</sup> DFID, “Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century White Paper on International Development” (November, 1997), “Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor White Paper on International Development” (December, 2000).

メント（Public Service Agreement-PSA）を結び、向こう3年間を見越した予算配分をうけ独立かつ柔軟な業務運営を任せられる一方、パフォーマンスについては指標に基づく説明責任が課されている。）

開発政策（企画・実施）と予算の一元化、さらに現在の国際開発相の強いリーダーシップをうけて、DFID は世銀を始めとする国際機関に対し、理論と政策の両レベルで自らが掲げる開発理念やアプローチを積極的に働きかけている。また、こういった行動は、PSA を通じた財務省と DFID の契約関係から生れるインセンティブの観点からも、十分理解できるものである。（\*唯一の例外は EU。EU への拠出はマルチ予算の 5 割以上を占めるが、EU は東欧を含む中所得国支援（市場経済化支援等）を重視しており、英国のプライオリティと必ずしも一致していない。）

最貧国支援への特化、中所得国支援の限定 DFID の憲法に相当する「国際開発白書」は、2000 年 9 月に国連で採択されたミレニアム開発目標の達成（2015 年までに世界の最貧層人口の比率半減など）に向けた努力を業務プライオリティと定めている。従って、バイ援助では、歴史的関係もあり知見が蓄積されているサブサハラ・アフリカと南アジアの最貧国支援を最優先し（\*バイの開発予算の約 4 分の 3）、中所得国支援は技術協力を中心とした限定的なものになっている。他方、中所得国にも貧困人口が多いことを踏まえ、マルチの機関を通じて取り組む方針を掲げ、世銀等に対して中所得国支援においては特に貧困削減に直接効果のある分野・方法を重視するよう働きかけている。

援助のグラント化 英国の開発援助は全てグラントである。その理由の 1 つは、債務管理・リスク審査等の業務負荷を考慮すると、バイのドナーはグラントに特化する方が業務上は効率的というものだ。（注：DFID は 1977 年に導入された「援助と貿易資金（Aid and Trade Provision）」という譲許的融資制度を廃止している。）一方、IDA グラント化に対しては、最貧国支援のツールとして譲許的融資とグラントの両方が必要であり、IDA は国連やバイのドナー間での適切な役割分担のもと譲許的融資を中心に行うべき、最貧国の貧困削減に長期的に取り組むためには安定的財源が必要で、IDA は融資返済フロー（reflow）を確保するメカニズムを保持すべき、との理由から反対している。特に に関しては、世銀はマルチの機関として譲許的融資を通じて最貧国の国際金融システムへの統合プロセス（金融規律、予算・債務管理能力の強化など）を支援し、英国を含むバイのドナーは世銀融資を核とした枠組の中でグラントに

特化して最貧国を支援する方が効率的と主張している。また、グラントに特化して人道援助を行っている国連との役割重複も懸念している。

**PRSP への関与** PRSP プロセスを重視し、今後の英国の開発援助政策の中核として積極的に取り組む方針を打ち出している（但し、途上国側のオーナーシップ強化、広範な参加の確保、評価・モニタリング方法等は今後の改善事項と認識）。特記すべき点は、PRSP が DFID 自身の財政当局に対する説明責任を示す枠組になりつつあり、組織運営面でも大きな影響力を持ち始めていることである。DFID は財政当局に対し、PSA で規定されたパフォーマンス指標の達成状況を示す義務があるが、「国際開発白書」や PSA が定める貧困削減目標は「ミレニアム開発目標」および PRSP が定める指標と整合的な必要があり、ドナー協調による PRSP プロセスを通じて始めて達成可能なことから、DFID は PRSP プロセスを通じて国際協調の場で政策に影響を与えることを非常に重視している。財政支援やセクター・ワイド・アプローチ（SWAP）へのシフトも、これら援助ツールがプロジェクト援助よりも政策面での影響力行使に有効で、しいては PSA の定めるパフォーマンス達成につながるからである。

このように、DFID は「国際開発白書」の理念と PSA のパフォーマンス指標の達成を最重視し、国際機関に対し能動的に関与するアプローチをとっている。英国では開発教育が進んでおり、途上国の貧困削減を国益とみなす点で国民のコンセンサスがある。DFID は国益実現のマンデートをもって、貧困削減のために PRSP プロセスに影響を与えること、世銀の政策に影響を与えること、ドナー間で重複をなくすようリーダーシップをとることをめざして、マルチとバイのチャンネルを駆使して働きかけている。また、国内シンクタンク（代表的なのは ODI やサセックス大学 IDS）が DFID と密接な連携のもと、PRSP アプローチ、財政支援、SWAP を正当化する理論的枠組をつくり、研究交流や実務レベルの政策協議等の様々な方法を通じて世銀政策にも大きな影響を及ぼしている。

## 2. ドイツ

ドイツの開発援助には複数の機関が関与しており、経済協力省（BMZ）は ODA 予算の約 7 割を所掌している。この中には、バイの援助として GTZ による技術協力、KfW による資金協力（無償・有償資金協力）NGO 支援等が含まれる他、マルチの援助として世銀等の国際開発金融機関、国連機関、欧州開発基金への拠出が含まれる（EU 拠出は BMZ 所掌



外)。ドイツは EU および欧州開発基金を通じた支援を重視しており、両者の合計は ODA 予算全体の約 2 割を占める。

98 年に成立した社会民主党政権は BMZ の政策立案・調整機能を強化するとともに、2001 年 4 月に「貧困削減のための 2015 年行動計画 (Program of Action 2015 for Poverty Reduction)」を閣議承認し、貧困削減をドイツの開発援助の最重要目標に掲げている。

バイの援助はプライオリティ国 (37 カ国) およびパートナー国 (33 カ国) に限定して供与され、特に前者については、GTZ や KfW の助言を得て BMZ が国別援助戦略およびセクター戦略を策定している。KfW は所得水準と分野に応じて、グラントと譲許的融資を使い分けているが、グラント援助が中心である。なお、日本との比較において特記すべき点は、グラント・譲許的融資ともにプロジェクト業務手続きは共通 (審査・監理・評価を通じ)、KfW の財源はグラント (BMZ 予算) と市場調達資金だが、途上国向け譲許的融資についてはドイツ政府がリスク保証、債務削減の場合には毎年 BMZ は KfW に対し損失補填を行うこと (KfW のバランスシート上の悪影響なし) である。

BMZ は 2001 年 11 月に貧困削減重視や PRSP 参加を打ち出したが、自らの積極的なイニシアティブというよりは新しい開発潮流への対応を迫られ、従来の経済協力のあり方の見直したという受動的要素が強い。従って、実務面の対応は遅れている他、プロジェクト援助とプログラム援助 (財政支援、SWAP) のバランス、成長と貧困削減のバランスの考え方について検討が続いている模様である。現時点では、プロジェクト援助は引き続き重要な支援ツールであり、財政支援や SWAP とのバランスを考えるべきとの見解が主流である。

最貧国支援への特化、中所得国支援の限定 BMZ は「貧困削減のための 2015 年行動計画」で最貧国支援の強化を謳っているが、実際には中所得国も経済協力のプライオリティ国やパートナー国の中に含まれており (それぞれ 37 カ国中 14 カ国、33 カ国中 18 カ国)、理念と実態は必ずしも合致していない。DAC は昨年実施したレビューにおいて、一層の最貧国支援に特化するよう提言している。

援助のグラント化 ドイツ開発援助に占めるグラントの比率は高い。GTZ による技術協力は全てグラントで、KfW は金融機関であるが援助業務の約 3 分の 2 はグラントによる支援である。KfW は所得水準と分野に応じてグラントと譲許的融資を使い分けているが (グラント対象は最貧国、および全途上国における貧困削減・環境保全分野)、後者も IDA 融資条件に準ずるなど譲許性が高い。KfW は市場調達資金に BMZ の利子補填をうけて譲許的融資を供与するが、この場合もドイツ政府によるリスク保

証がある。ただし、ODA 予算制約のため、近年は市場資金調達を拡大しており、KfW は 2000 年に初めてドイツ政府のリスク保証なしで融資を供与するなど、融資条件の多様化を試みている（当該融資は OOF 分類）。【IDA グラント化についての見解は聴取できなかった。】

**PRSP への関与** ドイツは英国などに比べ PRSP に慎重に対応していたが、最近 BMZ は PRSP に積極的に参画し財政支援や SWAP にも取り組む方針を表明した（2001 年 11 月付け BMZ ポジション・ペーパー）。同時に、PRSP の改善課題として、成長と貧困のバランス、長期的視点の必要性、他の開発計画との整合性、広範な参加の確保などを指摘している（2002 年 1 月の世銀主催 PRSP レビュー・セミナーでの BMZ、GTZ コメント）。しかし、実際には BMZ の新方針は複雑な波紋を生んでいる。ドイツはプロジェクト援助を中心に行っており、PRSP は政策志向の強化、財政支援や SWAP という新しい援助ツールの導入、現場への権限委譲強化など、現行の援助方法や手続きの大幅見直しを示唆するものである。BMZ や KfW は途上国に大きなプレゼンスがなく、また KfW・GTZ とともにプロジェクト援助中心に業務手続きが確立していること（特に KfW は、資金使途に説明責任があるプロジェクト援助や経済社会インフラ支援を重視）などから、今後も実務的対応について検討が続く模様である。今までのところ KfW の PRSP 関与は IMF の PRGF 勘定への貢献が主で、それ以外は限定的である。全般的に、財政支援や SWAP にも取り組むが、プロジェクト援助は引き続き主要ツールという見解が主流であった。

このように、BMZ は政策として貧困削減の重視や PRSP への参画を打ち出したが、体制や業務手続き面の大幅見直しが必要になるところ、実際の対応はアンビバレントである。ただし、BMZ としても、国別援助戦略の策定のあり方（PRSP とのリンク強化）、今後のスタッフの専門性涵養の方向（政策重視）などを早急に検討する必要性を認識しており、危機意識は感じられた。

## 参考文献

### 日本語文献

荒木光弥「北風吹きつける円借款 ODA、衣替えする時代を迎えている」『国際開発ジャーナル』2002年6月号、pp.6-7。

石川滋「貧困削減か成長促進か 国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』第56巻第2号、平成14年1月31日。

稲田十一「世銀改革をめぐる近年の議論 メルツァー報告書のその後」『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』第1章、平成14年3月、(財)国際金融情報センター(財務省委嘱調査)、pp.1-17。

大野泉「世銀改革論議にみる国際開発動向」『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』第2章、平成14年3月、(財)国際金融情報センター(財務省委嘱調査)、pp.19-34。

大野泉・大野健一「日本の経済協力改革とグローバルトレンド」『外交フォーラム』5月号、2002年5月。

大野健一「『東アジア経験』に基づく開発協力理念の模索」『国際問題』(財)日本国際問題研究所、2002年5月、No.506、pp.66-80。

紀谷昌彦「米国の新開発援助イニシアティブが意味するもの」『国際開発ジャーナル』2002年6月号、開発資金会議特集、p.23。

柳原透「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」、『国際協力研究』、JICA 国際協力総合研修所、第17巻第2号、2001年10月。

### 英語文献

Birdsall, Nancy and John Williamson with Brian Deese, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*, April 2002, Center for Global Development and the Institute for International Economics.

Department for International Development (DFID), "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century White Paper on International Development" (November, 1997)

Department for International Development (DFID), "Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor White Paper on International Development" (December, 2000)

International Development Association (IDA) and International Monetary Fund (IMF), "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings," March 15, 2002

International Development Association (IDA) and International Monetary Fund (IMF), "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs," March 26, 2002.

International Financial Institution Advisory Commission, *International Financial Institutions Reform: Report of the International Financial Advisory Commission*, US Congress, March 2000.

Meltzer, Allan H., "The World Bank One Year After the Commission's Report to Congress," March 8, 2001.

Overseas Development Council, *The Future Role of the IMF in Development*, Overseas Development Council, 2000

Sanford, Jonathan E. , "CRS Memorandum: Proposals for Changing the IFIs," April 14, 2000.

Sanford, Jonathan E., "World Bank: IDA Loans or Grants?" (CRS Report for Congress), Congressional Research Service, February 8, 2002 (to be published in *World Development*, May 2002).

The Commission on the Role of the MDBs in Emerging Markets, *The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies* (Jose Angel Gurria and Paul Volcker, Cochairmen), March 2001

The World Bank, "Supporting Country Development: Strengthening the World Bank's Group's Support for Middle-Income Countries," April 10, 2001 (presented to the Development Committee on April 30, 2001).

U.S. Department of State, "Statement of Treasury Secretary Lawrence Summers To the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund," Prague, Czech Republic, September 25, 2000.

U.S. Treasury, *U.S. Department of the Treasury Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, June 8, 2000

U.S. Treasury, *Report on Implementation of Recommendations Made by the International Financial Institutions Advisory Commission*, October 2001

White House President George W. Bush, "Remarks by the President to the World Bank," July 17, 2001