

## 世界銀行の国際開発政策見直しと日本の ODA\*

石川滋

### 概要

本稿は 3 つのことを論じようとしている。第 1 に、冷戦終結とともに始まった世界の援助コミュニティ(代表機関である世界銀行でみる)の途上国にたいする開発援助政策の見直しが、90 年代末一応の結論を出し、援助世界は様変わりしようとしている。要点は 3 つ。援助政策の最高目標<sup>ユール</sup>が、物的富で捉えられる成長促進から、非物的要因をも含めて捉えられる貧困削減に大きく転換した。併行して政策枠組が変わった。援助の仕組みを、ドナー間の援助手続・政策の一本化および援助資金の共同使用の方向に切り換えていく展望が明らかにされた。国際機関はすでに、<sup>ユール</sup>を選んでおり、アフリカの被援助国の 1 部では北欧・英国の指導の下にすでに<sup>ユール</sup>が実施されている。

第 2 に、日本もその援助政策の見直しを始めた。賠償に始まるアジア援助の超重点指向、併行する「要請主義」、および四省庁体制の「先例主義」などは少しずつ改まりつつあるが、上述の見直しに比べるとなお大きなギャップがあり、世銀中心に<sup>ユール</sup>、<sup>ユール</sup>の改革が進行し始めたとき、日本の政策は“後手”を引くことになった。

第 3. 日本の援助政策改訂はより深く進められねばならない。世銀の見直し政策はそのさいの大枠を与えるが、同時にそれがもっている弱点を補強して、国際援助コミュニティの場で主張しうる援助政策を立案しなければならない。弱点の中では、開発のための産業政策の欠落が重要である。日本の戦前戦後および東アジアの開発経験の研究がその欠落を埋めるための基礎を与えよう。

---

\* 1 月の東大・世銀共催公開討論会「世銀は間違っているか」への参加の機会を与えられたとき、私が提出したペーパーは「世界銀行のアプローチと私のコメント(レジュメ)」と題する A4 版シート 3 ページの小さなノートだった。5 月になって討論会の企画者、河合教授から本誌に掲載のためこのペーパーへの加筆修正を要請された。そのとき思い出したのは、昨年 1 - 8 月にかけて開催された外務省経済協力局長主催の「円借款制度に関する懇談会」に参加したさい、座長としての私の立場、視点を明らかにするため私的に執筆したまま筐底にしまっておいた一文であった。それはこのノートでの私の論点をふまえた上、さらに日本の援助政策との関連に及んだものであり、そのノートの加筆・訂正という目的にかなうと考えた。そこで河合教授の御諒解をえた上、この旧稿に所要の改訂を加えて提出したものがこれである。(旧稿がとりあげた 2 つのポイント、即ち「世銀の開発協力政策見直し = 基本的な 4 つの流れ」および「私のコメント」は、本稿では第 3 および第 5 のそれぞれ 1 部分にあたる。)河合教授および討論会参加者の与えられたコメントに感謝する。なお、本稿は私の個人的見解を述べたものであって、私が携わってきた公的活動とは関係がない。

## 1. はじめに

冷戦の終結と途上国を巻き込む世界経済のグローバル化の進展を背景として、世界銀行を含む欧米の国際援助コミュニティの対途上国 ODA 政策の見直しの動きが急展開している。この動きは、援助の最高目標を途上国の成長促進からその貧困緩和にむけて大きくシフトさせ、またこれまで主要ドナーがそれぞれの国の歴史と文化、伝統及び国益に基づいて半ば独自に進めてきた援助の政策を、効率を至上とするパートナーシップ原則の下に国際的に調整し、さらに援助受益国の合意をも取り付けた上で統一的・協調的に実行することを狙うものである。日本の ODA はこれまで、固有の歴史的事情によって国際的にユニークな展開を見せてきた。即ちそれは、一方では太平洋戦争において損害を与えた諸国への贖罪的な援助供与であって、それらの国々の戦後復興と開発、ひいては工業国としての立ち上がり、彼ら自身のプランに沿って実現するよう、言い換えれば日本自身の開発協力政策の主張を表に出すことを抑制する形で、供与されることを前提して運営された。(それが「要請主義」といわれるものである。)他方では、自ら軍備を放棄し、平時の国際紛争にさいしてすら軍事的貢献を行うことを禁じた日本にとって、ODA は最強の外交政策遂行の手段となった。このようにして増強された援助実施を重要なより所として、日本の近隣諸国との友好関係が深化された。

1991 年以来、日本は ODA のトップドナーになった。これに併行して、日本においても ODA の運営に自主的な政策基盤を与えるための見直しが始められた。しかし日本政府は、トップドナーとしての地位に安堵していて、世界の援助コミュニティの ODA 政策見直しが日本の見直しの遅々たる動きを殆ど無視したまま突き進んでいたことを見落としていたように思われる。90 年代末にいたって国際援助コミュニティが貧困緩和を援助の中心目標に掲げ、主要ドナーをも巻き込んでパートナーシップ原則を実行に移し始めたとき、日本政府は明らかに“後手”をひいたことを認識したと思われる。

このような ODA 政策の立ち遅れに対しては、すでに挽回のための多様な措置が講じられつつある。しかし問題のより重要な側面は、途上国なかんずく最後発途上国の開発課題に何が真に貢献するかということであり、その観点から言えば、日本の受身的な ODA 政策の時期に我々が開発とは何であり、それに対する協力はいかになすべきかについて学習したことがより重要である。私はそれらの学習がすでに或る段階に到達しており、日本の ODA 政策がこの度の立ち遅れからの挽回策を契機として、その学習成果を土台に、より長期的な経済開発および開発協力政策の理論の創案者として登場することも不可能ではないと考える。

以下では、第 2 節で、このように 90 年代の国際的な援助政策見直しの動きの中で初めて本格的見直しの刺戟を与えられた日本の第二次大戦後の ODA の特徴を取り上げ、第 3 節で背景となった国際援助コミュニティ、特に世界銀行ならびに北欧・英国型の(特に 90 年代末に急激に変化した)開発協力政策を考察する。第 4 節では、このようにして先行した世銀などの援助政策見直しのインパクトをそれが適用された 2 つの国---タンザニアおよびヴィエトナム のケースで考察し、日本の政策の立ち遅れの事実を跡付ける。第 5 節では、このような日本の政策の立ち遅れを取り

戻す方法として、外交上のテクニックによる調整を別とすれば、ともに見直しを経た後の新しい段階の日本・世銀の経済協力政策を比較し、そこに見出される政策の違いについて調整をはかることが重要であることを主張する。我々としては、とりあえずは世銀の新政策の中でなお残るわれわれとの意見不一致の点につき批判的コメントを行うこと、然るのち時間をかけて日本や東アジアの経験を土台とし、それを一般化して国際的に主張しうるわれわれ自身の国際協力政策の策定に努力することが必要である。

## II. 日本の ODA: 主な特徴と見直し

はじめに、日本の ODA がもつ特徴を 4 点に絞って述べよう。

### 4 点の特徴

#### (1) 発足の歴史的事情 「要請主義」

日本の政府間経済協力(特に資金協力)の第 1 の特徴は、それが事実上 1950 年代の賠償支払いにはじまり、主として太平洋戦争で損害を受けた東アジア諸国への経済開発支援に向けられたということである。日本の ODA は、1970 年代初め、ODA を所管する 4 省庁(外務・大蔵・通産・経済企画)の経済協力部局および援助実施機関である「海外経済協力基金」と「国際協力事業団」の体制が整い、さらに 1978 年より 4 回にわたり「ODA 拡充中期目標」が実施されて、量的にも 90 年代初めには世界のトップドナーになる程に拡大した。しかし ODA の地域別分布が東アジアを主とし、その形態が開発の基礎条件を提供しかつ資本集約的な特徴をもつ経済インフラ向けの投資プロジェクト借款を中心としていることは現在もなお変わらない。

それと並んで重要なことは、個別援助受取国の具体的な ODA 案件が、供与国である日本の発議でなく、援助受取国の発議により形成され、またその要請を受けて初めて案件として審査の対象となることであった。日本の ODA はここからして、自主的政策の基盤を欠くという意味で、「要請主義」の援助だといわれた。世界銀行や通常のドナー国の援助行政で用語として知られている「プロジェクト・サイクル」の第 1 段階では、プロジェクト形成の前提条件として援助相手国の経済、およびセクター別、イシュー別の定期的・臨時的調査が実施される。日本の ODA 行政における「プロジェクト・サイクル」ではこの第一段階が欠けていたが、そもそも「要請主義」の下ではそれは不要であり、それがまた要請主義の 1 つの特徴とされた。

次に要請を受けた案件の審査については、4 省庁体制の下で決められた ODA 予算の国別、地域別および援助形態別などの配分は「先例」に基づいて行われた。このような「先例主義」は、競合的な要請をさばくさいに必要となる新たな政策立案のための論議を省略することを可能にした。その意味で「先例主義」は「要請主義」の存続を助けた。

しかし「要請主義」およびそれを支える「先例主義」は、日本政府が意図的に我が国独自の経済協力政策の立案・実施を回避したことを示すものと解すべきではないように思われる。それはむしろ

る第二次世界大戦にさいしてそこを戦場と化して損害を与えた国々への贖罪的な贈り物であり、そのような形で日本の戦後外交政策の基礎をつくり上げた。このような観方には、ある程度主観的理解がふくまれるが、それは我々の国際協力政策の発想の基本でもある<sup>1)</sup>。

## (2) 共同研究による問題解決策・相互信頼

日本の ODA の他の特徴として、援助形態の上で、贈与比率が DAC 加盟 21 国中最低であり、従って、政府間貸付(投資プロジェクト借款)の比率が最高だということがある。この特徴は、日本国内では ODA が開始された 60 年代に遡るほど顕著である。無償比率は 80 年代はじめより急激に増え、少し遅れて借款比率が急減した(1998 年の 2 国間 ODA の比率で前者 57.5%、後者 42.75%)。この趨勢的变化は、通常の方法に従って ODA 供与額を借款返済分を控除したネット・ディスバースで見ていることによるところが多い。借款比率が大きいことの意義として、それが返済利払いを要するので、離陸のための「自助努力」を助長する(言い換えれば贈与のさいの moral hazard の発生の恐れを無くする)役割があるという非公式の説明があるが、これは些か牽強附会といわねばならない。援助受取国が ownership を欠くならば、ODA 供与自体が moral hazard を生み出す性質をもっている可能性もいわねばならないからである。

日本の円借款のメリットはむしろ、円借款の対象となったプロジェクトの形成・実施にさいして、日本の出先援助機関の職員あるいはコンサルタントが援助受取国の出先職員との間で対等の立場で真摯な共同調査と討論を進め、それがプロジェクトの成果を高めることに貢献したこと、他方ではそれを通じて援助の供与国・受取国間の技術・知識の移転(それは一方通行でなく双方通行であり、双方がそれぞれ学習効果享受している)が行われ、さらには相互信頼と友情が醸成されたことである。私は援助の現場においてしばしばそのような事実に出会い、これこそは日本的な援助活動のスタイルだと感じた。

援助人員の直接接触による援助案件への共同取組みと相互信頼の醸成は、「技術援助」にお

---

<sup>1)</sup> 「要請主義」的な日本の ODA の特徴の由来を私に近い立場で捉えようとしているものに、OECD 開発援助委員会が 1999 年 6 月に発表した「日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書」(OECD, Development Assistance Committee, *Development Cooperation Reviews Series: Japan*, 1999 No.34)がある。この報告書は、つぎのように論じている。日本の援助は最近まで「要請主義」の援助であり、受動的な援助国だとの印象を与えたが、最近 ODA 大綱では、開発は途上国が「自助」の原則に基づき自らの主導権のしたに進めるべきだと主張している。これは部分的には日本の歴史的背景に基づいている。第 1 に明治初年以來日本は多くの欧米顧問を雇いながら、自助努力を通じて開発に成功した。第 2 に、今世紀になって日本はいくつかのアジアの国を侵略したが、そのことが現在でも日本の外交関係で問題にされる。かくて日本は被援助国の内政不干渉に敏感であり、そのため援助の条件づけや政策対話に慎重な態度をとるのだ。

この報告書は、自助努力への支援を ODA の基本とする日本の援助概念の由来を、とくに第 2 次大戦後の日本自身の発展経験に求める主張に賛成しない。最重要な経験として 1953 年から 1967 年にかけての世界銀行からの 34 の借款が戦後日本経済発展の二本柱(インフラと産業発展)をつくり出したこと、返済が 1990 年の完済にいたるまで遅滞なく行われたことがあげられるが、日本経済の当時の発展段階が今日の途上国のそれと格段にちがうことから、上述の日本の経験は今日の途上国にはあてはまらなると考える。

いても多くみられる。全く新しい援助形態として90年代に登場した「知的協力」(途上国の国民経済的スコープにおける開発計画の策定およびその実施のモニタリングについての助言を目的とするもの)に関しても、そのさきがけとなった対ベトナム5年計画支援プロジェクト(1995～2001)は、“日越共同研究”の方法を発案、実行し、殆ど同じ効果を発揮することができた。

### (3) ODA 総額急増を可能にしたメカニズム 財投借入れ

「要請主義」の建前の下で、東アジア諸国からの援助の要請は急増したが、日本経済はそれをよく受け入れた。その仕組みは、それらの要請を有償の円借款の枠組で受けとめ、円借款業務を担当する「海外経済協力基金」(2000年より「国際協力銀行」)の円借款原資調達にさいして、政府一般会計からの出資金よりもむしろ財政投融资資金からの借入を急増させることにより消化したところにある。財政投融资とは国民から集めた郵便貯金や年金積立金、簡易生命保険の保険料などが自動的に預託される大蔵省資金運用部管轄の勘定を指し、現在では500兆円を超える巨大な資産を持つ公的金融機関である。この財政投融资からの借入れおよびその増加は、基金法の1965年以来の数次にわたる改正によって可能となった。しかしここからの借入れは、当然のことながら資金運用部の規定する利子支払の義務を伴う。このようにして、利払を伴う円借款というODAの形態は、“自助心の育成”という名分に奉仕する前に、東アジアからのODA資金需要の急増に対応するために掘りどころとしなければならなかったメカニズムそのものの要求であったのである。

### (4) 民間実業界との関係

他方で、日本の援助政策立案・実施に対する実業界、ひいては日本経済との関わりに特殊性があった。敗戦後いち早く(1945年)非譲許性の公的金融を扱う機関として創設された日本輸出入銀行の輸出入および資源開発借款は、民間企業による船舶・プラント・機械・自動車の輸出および鉄鉱石、石炭・原油など鉱物資源の(長期開発)輸入を可能にした。これは、日本経済の急速な戦後復興とそれに続く高度成長の強力な支えとなった。これに類似した日本の民間企業への支援として、ODA資金を扱う海外経済協力基金の開発輸入型、資源確保型の海外“大規模プロジェクト”への出資案件がある。(北スマトラ石油開発事業、ミナス・ジェライス製鉄事業、アサハン水力発電アルミ製錬事業、イラン石油化学製品製造合併事業など。)さらに海外経済協力基金の行う円借款を含めて、政府間協定による有償無償の経済協力や技術協力は、実務としては民間企業が「実施主体」である援助受取国政府との契約により担当する。“ODAはそのすべてが民間企業にとってビジネス・チャンスである”といわれた所以である。直接に恩恵をうけた民間企業の種類は、総合商社、機械設備メーカー、エンジニアリング・コンサルタント、ゼネコンなどである。

このような民間企業とODAのかかわりは、日本のODAの特徴がビジネスを視野に入れてみるとき多義的になることを示している。しかしビジネスの関心自体が日本経済、企業の成長とともに変わりつつあることも考慮に入れねばならない。開発輸入型・資源確保型の大規模プロジェクトの新設は、90年代に入って姿を消した。日本輸出入銀行の輸出・輸入借款は、新規需要が激減し、

政策性の大規模な国家間融資が主力となった。銀行内部から輸出入銀行という文言の看板はおろすべきではないかという声さえ聞かれたほどである。これまで円借をビジネスチャンスとする日本企業の ODA 市場を護ってくれた有償資金援助のタイドエイド化の慣行が、DAC を中心とするアンタイディングへの強い圧力のもとに崩れかけたとき(1970 年代末)日本が率先してこれに応じ、1980 年代初めまでの数年間にその比率が 100%に近い水準に急進したのは、驚くべきことであったが、これはビジネスのちからの増長を反映するものであろう。

しかし円借款のアンタイディング化は、多くの民間企業を国際競争の真っ只中に追いやることであり、なかんずく新生のコンサルタント企業にとって厳しい措置であった。関連業界の円借款再タイディング化に関する関心は高い。

## 情勢の変化と学習

日本の ODA の 4 つの特徴は、そもそも 60 年から 80 年代にかけて現れている本来の特徴である。その間すでに、そしてその後は特に激しく、国内・国際情勢の変化があり、またその最中での援助に関係する政府・政府機関・学界・ビジネス等の、それぞれの立場からする“学習”の積み重ねがあった。その結果これらの特徴には内面的な変化があった。その一部についてはすでに、上記の 4 つの特徴のうち第 2 および第 4 に関連して述べた。第 1 は、出先援助機関のスタッフやコンサルタントと援助受取国の担当機関スタッフの間のプロジェクトの形成・実行に関する対等の立場での真摯な共同調査と討論、およびそれを通ずる相互信望の醸成とが、たとえば「日越共同研究」という方法を工夫することによって「知的協力」の新しい形態を生み出したこと、第 2 には ODA の拡充と民間ビジネスの発展との共存関係が、日本経済およびビジネスの成長とともに内容的変化をみせていること、などであった。次の諸点を追加しなければならない。

一つには、第 1 の特徴に関連して「要請主義」の外形的特色として述べたプロジェクト・サイクルの第一段階の欠落については、「海外経済協力基金」に 1993 年「開発援助研究所」(「基金」の「国際協力銀行」に統合後は「開発金融研究所」となる)が設けられ、被援助国のマクロおよびセクター別経済に関する、未だ重点的ではあれ、各種の基礎調査が行われるようになり、その欠落を補うための一歩を踏み出した。それを基礎として、被援助国がプロジェクトの要請を行うさいに提出するプロジェクト実施計画の策定に関する助言を目的として「案件形成促進調査」(SAPROF)が開始され、年々その適用国の範囲を広げている。「要請主義」はその外形上の特色の一つをも失いつつあるわけである。

いま一つは、特徴の第 3 の円借款原資の主要な調達先であった財政投融資の改革(2001 年 4 月「金融ビッグバン」に合わせて実施される)に関連する。この改革は、郵便貯金・年金積立金などの財政投融資への預け入れ義務をなくし、資金の市場を通ずる自主運用を認めること、資金運用部は「財投債」を発行して資金を調達し、「国際投資銀行」など従来財政投融資の借入金に依存していた特殊法人(財政機関)に融資(これは市中金利より低コストとなるために綿密な政策コスト分析が求められる)するが、その他にそれぞれの特殊法人は「財投機関債」という債券を発行して独

自に資金調達を行うというものである。ODA は公共財的性質が強く、また日本にとっては外交政策の唯一の物的手段であるから、その財務の運営にあたっては特別の考慮が払われねばならないが、全体として金融ビッグバンを含む全経済システムの市場経済化の大勢を避けて通るわけにいかない。財務管理は一層厳しく、全体の予算規模縮小も必要となろう。この点では欧米ドナーにみられる「援助疲れ」から日本も例外でなくなったといえよう。

しかしより重要な変化は、日本政府自体による ODA 政策見直しの動きが生まれたことである。

## 日本政府の ODA 政策見直し

日本政府が「要請主義」を脱却して、自主的な ODA 政策に踏み出そうとしたはじめは、日本が金額において、世界のトップ・ドナーとなったのちの 1992 年閣議決定による『ODA 大綱』においてである。しかし、その内容は、軍事支出の大きい国などに対して援助を差し控えるといった消極的な方針の他には、国際援助コミュニティですでにポピュラーになった援助方針に沿うものであって（例えば人道主義、南北相互依存性の認識などは 1983 年の Brandt Commission Report の内容と同じ）、日本の政策の独自性を際立たせるほどのものではなかった。実質的に日本の ODA 政策に重要な一石を投じたものは、それよりむしろ、日本外務省のつよい先導の下で、DAC の見直し作業の帰結『21 世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（1996）の中に取り入れられた「新開発戦略」の登場であろう。それは、2015 年までに世界の極端な貧困状態にある人々の比率を少なくとも半減させるなどの数値目標付きの貧困削減、教育、保健、環境保全などの開発目標達成努力を（途上国側の自助努力を前提にして）DAC 諸国がパートナーシップ方式で実施することを約束したものであり、日本はこの戦略の実現に事実上最重要の責任を負うという大きな政策的飛躍を行うことになった。日本政府は、この「新開発戦略」を自ら実施するために、ガーナを初めとする 7 か国を重点実施国としている。

さらに ODA 政策としては、財政構造改革・行政改革を契機とする 1998 年の首相の ODA 見直し指示に続いて、「21 世紀にむけての ODA 改革懇談会」（1998）が開催され、「ODA 中期政策」（1999）が決定された。この「中期政策」は、バブル崩壊後の引き続く経済・財政困難のために、高額の外国援助を維持することに多くの方面から疑義が出されていることを考慮に入れ、援助行政の効率的実施とその透明性の向上により国民の理解と支持を求めることの重要性を強調した上、多くの点で政策改善を求めているが、もっとも重要なのは次の 3 点だと思われる。

(i) それは基本的なアプローチとして、DAC の「新開発戦略」を次の 5 年間にわたる日本の援助政策の有機的な一環として位置付けた。

(ii) 日本 ODA の個別受け取り国について「国別援助プログラム」を作製し、それぞれの国の経済の真剣な調整と政策対話を基礎として、ODA の優先課題と地域を明確にすることを求めた。

(iii) 「中期 ODA 政策」と「国別援助プログラム」は、1992 年「ODA 大綱」の下におかれることになった。したがって、日本 ODA 政策の行政的な枠組みは 3 層構造となった。これは、以前に比べて

遥かにわかりやすく、潜在的により効率的に実行することのできるシステムである<sup>2)</sup>。

中央政府行政改革の結果として、2001年にはODA行政の「四省庁体制」が外務省の主導にかえられる。これに先立ち、ODA貸付(円借款)の実施機関であった「海外経済協力基金(OECF)」は、1999年「日本輸出入銀行」と合併して、「日本投資協力銀行」になった。ODAの今一つの実施機関であるJICAは技術援助を担うが、1999年の内部改編で、国・地域別経済援助に重点指向することになった<sup>3)</sup>。

しかし、はしがきで述べたように、日本政府によるこれらODA政策見直しは、特に1990年代末に急速に展開し始めた世銀や一部欧米諸国によるODA政策見直しと比べると、その範囲および実施のスピードにおいて著しい隔たりがあった。その事実と、それにより生じた出来事——日本政府が国際的なODA政策の改訂について“後手”を引いたこと——について述べるためには、まず日本を除く国際援助コミュニティの見直しの動きについて検討しなければならない。

### III. 世界銀行および北欧・英のODA政策見直し

#### 世銀の政策と見直し

(1)90年代初めまで:構造主義から自由放任主義へ

世界銀行は今日、世界の工業国の立場からする開発途上国への経済協力(援助)政策立案の指導的機関であるが、そのような地位を得たのは、1960年世界銀行グループの一つとして「国際開発協会」(IDA)が設立され、途上国の主要部分を占める低所得途上国に対して譲許性の強い

---

<sup>2)</sup> 「より効率的に」という表現を用いたのは、この新しいシステムを構成する諸要素の中で、たとえば(i)項のDACの新開発戦略に対する外務省以外の関係省庁および援助実施機関の理解とサポートが、当時なお十分に形成されていなかったと思われることによる。この点は「ODA中期政策」につづいて2000年1-8月の間、外務省経済協力局が主催した「円借款に関する懇談会」の討議にも反映している。この懇談会の「最終報告」(2000年8月1日)は、ケルン・サミット(1999年6月)での重債務貧困国(HIPCs)への債務帳消し決定ののち高まってきた国内の円借款政策(そのアンタイディング化を含めて)批判に答えるとともに、円借款の質的改善の提案を行うことを目的とした。(ODAのselectivity、持続的成長とともに貧困削減を重視、NGO活用などを含め国民参加による決定方式など。)しかし実質的意義としては、国際的な援助政策慣行の見直しの急激な進展のために、それと日本の援助との間に生じたギャップに注目し、援助政策の再構築のために各界の知力を結集すべきだと主張したことが大きかったと思う。

<sup>3)</sup> ODA大綱およびそれに裏打ちを与えた中期政策など、日本の援助政策見直しの成果についてすぐれたpeer reviewを提供しているのは、注1で参照したOECD開発援助委員会の対日審査報告書である。それはODA大綱によって、日本のODAが「要請主義」を脱却し、途上国の「自助」努力による経済的離陸を支援する方針にかわったことを強調している。(但しその中身に対しては、注1でみたコメントがある。)それはまた中期政策で約束された「国別援助計画」の果す役割を重視している。貧困緩和にかんする初めてのつよい公約にたいしては、実際の取り組みが不十分であることを批判するが、しかし国別援助計画が真剣に実施されれば、(とくにJICAの内部組織の地域別再編成の効果をもふくめて)、それは自ら改善されるかもしれない。



借款(無利子・最長 50 年の長期の返済義務年限など)が供与できるようになって以後である。それまでの世銀は、世界の主要金融市場から市中条件で資金を調達し、それを同じ条件で工業国および中所得途上国の長期投資プロジェクトに対し貸し付けるもので、その意味からは通常の商業的開発銀行にすぎなかった。

IDA の貸付を支える途上国の経済開発に関するビジョンは、当時支配的な開発経済学の流れであった「構造主義」的な(特にハーバード大学および MIT の経済学者等に率いられた)理論であり、それは「低開発」の状態を構造的な「低水準貯蓄 低水準投資 低生産性 低水準所得 低水準貯蓄」の悪循環によって説明し、それを克服するための政策として、外国投資・援助による大規模な投資の注入(big push)を勧告するものであった。この援助の前提として、途上国政府による国民経済計画の策定が求められた<sup>4)</sup>。譲許性援助の直接対策である経済インフラへの投資プロジェクトは、この“国民経済計画のスライス”であった<sup>5)</sup>。構造主義的開発協力政策は、1970 年代の「新古典派の再興」期を迎えて急速に不人気となり(それには非効率な大規模投資プロジェクトの出現や当時の輸入代替政策の行き詰まりなども作用している)、政府の役割を排除して市場機能へ依拠する対内外のレッセフェールの政策がこれに代わった。それを象徴するのが 1980 年代に導入された世銀・IMF の「構造調整貸付(SAL)」プログラムであった。

構造調整プログラムは、70 年代の二度の石油危機によって持続的な国際収支危機に見舞われた途上国の救済を目的として策定されたが、それは緊急的な国際収支サポートの貸し付けと引換えに、マクロ経済政策全般の改訂(超過需要削減のための財政・金融措置および為替レートの実勢に応じた改訂)に加えて、それまで多数途上国の経済制度・政策の土台を形成していた統制主義・計画主義の廃止と市場経済化・貿易自由化および国有企業民有化(いわゆる「ワシントン・コンセンサス」)の実施をコンディショナリティ(政策改訂条件)として要求するものであった。しかしこの構造調整プログラムは、一部の上位中所得国を除いて成功しなかった。なかんずくサブサハラ・アフリカ諸国では軒並みに失敗であり、石油危機とともに始まった一人あたり所得低下傾向を阻止することができず、多数の国々で現在なおその低下が続いている<sup>6)</sup>。構造調整プログラムは

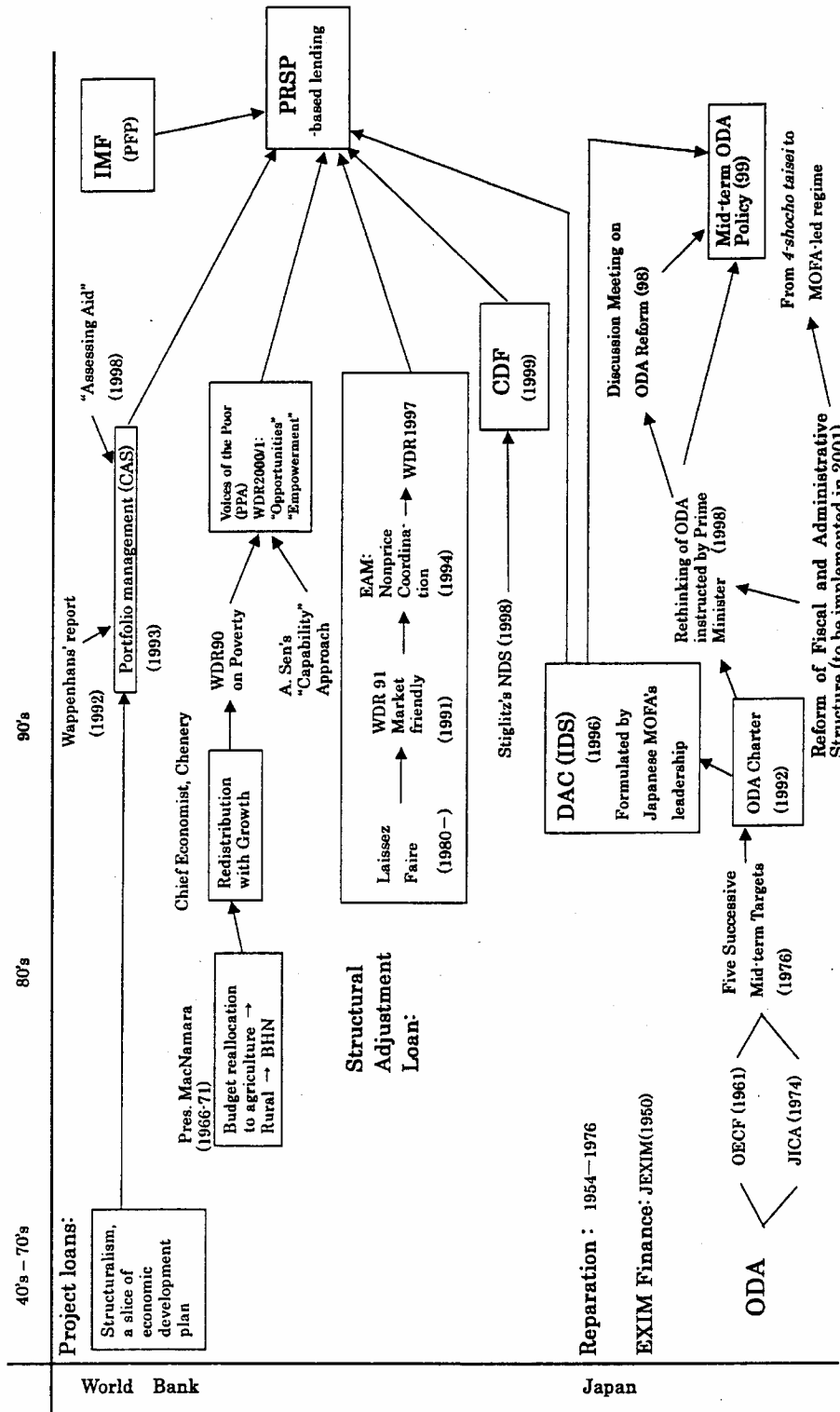
---

<sup>4)</sup> 「構造主義」の理論家たちは、供給、需要の両面における制約(価格弾力性がミニマムなこと)のため、需給の調整は市場メカニズムでなく、政府の計画によらなければ実現できないと考える。代表的な名前は、ロストウ、ミリカン、ローゼンスタイン＝ロダン、ヌルクセ、チェネリーなど。なお、「構造主義」のすぐれた学界展望として絵所秀紀『開発の政治経済学』日本評論社、1997、がある。

<sup>5)</sup> Robert Piccioto, “Why Do Project Succeed or Fail?” paper presented at the OECF/WB’s Aid Effectiveness Symposium, Tokyo, September 17 - 18, 1997.

<sup>6)</sup> SAL の成績について世銀自信の自己評価として 1988、90、92 の 3 年次に行われた報告書がある。以上の成績評価はそれらをまとめたもの(石川滋「構造調整 世銀方式の再検討」『アジア経済』35 - 11, 1994 年 11 月)。評価の主要な基準指標として選ばれたのは、GDP 成長率、国内投資率、国内貯蓄期津、輸出比率の 4 つであるが、これは当時の世銀が、第 2 次石油ショックに対する非石油産出途上国の調整の方法として自国成長率の切り下げという世界経済的に最悪の手段を選ぶのを避けることに最大の関心を持っていたことが背景にある。(Ernest Stern, “World Bank Financing of Structural Adjustment” in John Williamson, *IMF Conditionality*, Institute of International Economics, 1983.)

表1 1990年代を中心とする世界銀行の開発援助政策の変遷：日本の政策との対比



資料：S. Ishikawa "New Trend of International Aid Community and JVJR", Study on Economic Development Policy in the Transition toward a Market-Oriented Economy in the Socialist Republic of Viet Nam Vol.1 General Commentary (Phase 3), JICA, Tokyo, 2001 より1部補正のうえ再掲。

金額にして総援助額の 25%を限度とするものであり、援助形態としては投資プロジェクトへの貸付が依然として主流であったものの、この時期の世銀の開発協力政策を象徴する形態としては、引き続き構造調整貸付が参照されていたのである。

## (2)90年代 見直しの4つの流れ

1990年代に入って以後活発となった世銀のODA政策の見直しは、80年代にいたる世銀援助の様々な側面から発して独立した流れをつくりながら進められた。1999年はじめには、少なくとも次の4本の流れが明らかであった。

### (i) 構造調整貸付(SAL) 政策改定条件の現実性

80年代のSALは自由主義的なスタンスの下で途上国の経済改革を追求した。特にそれが求めるコンディショナリティは、潜在的な市場メカニズムのフルセットの存在を前提として、それを現実には機能不全に陥れている統制主義・計画主義の即時廃棄を求めている。これは1970年代末から発生した非産油途上国の軒なみの国際収支不均衡が、外部経済ショックのせいだけでなく、途上国が統制主義・計画主義の体制を選んだせいだと考えたからである。実際には構造調整政策はほとんどの低所得途上国で不成功に終わり、逆に東アジアの中所得途上国で強い国家の指導力による開発の成功例が伝えられた。世界銀行は、そこでその原因とともに政策改訂の方法を探るため『世界開発報告 1991年』(市場機能補強型(Market-friendly)について特集)、『東アジアの奇蹟』(『政策研究報告』1994年(EAM))および『世界開発報告 1997年』(『開発における国家の役割』の特集)などの一連の研究を進め、その結論として、「市場の失敗」のケースでの国家介入の役割を容認し、それが市場機能の補強になることを強調するところから、さらに進んで、国家の役割をより積極的に認める柔軟な姿勢を示した。即ちそれは、政府の統治能力、経済管理能力の発展段階に応じて、経済調整のための国の介入の許容範囲をミニマムの公共財提供から逐次非経済的な調整(積極的な産業政策資金再配分政策など)にまで拡大して許容することである。必要のさい政府能力を拡大する政策をとることも求められた。

しかし、現実に構造調整政策がそこまで柔軟に適用されたかどうかは確認されねばならない。実際には、そのコンディショナリティが市場化、自由化を求める手段として引き続き用いられ、極めて細目にわたる政策制度改革の要求がなされているケースもある<sup>7)</sup>。

---

<sup>7)</sup> 本稿の校正段階に、Georgetown大学の内野和子氏よりWorld Bank (Operations Policy and Country Services), *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, June 15, 2001のコピーを寄贈していただいた(氏に感謝する)。これによると、世銀の調整貸付は、1980年代には、短期のマクロ経済安定化という絞られた目標を追究し、相対価格の是正、即ち(市場の)歪みの排除にも配慮を与えた。当時の考え方は、これにより成長が実現し、貧困緩和も副産物として達成されるというものだった。保健教育などの社会的措置は、個別の支出項目で賄われるということだったが、緊縮財政のためにそれへの支出は削減された。

1990年代には調整貸付の焦点は長期、構造的社会的制度的イシューに向けられ、開発志向に進化した。社会的支出およびセーフティ・ネット構築を通ずる貧困民保護の措置が調整貸付の中に占める割合が激増した。

私見によれば、このような観察は事後的考察によってえられたもので、事前的にはこのようにき

## (ii) 投資プロジェクト 個別管理からポートフォリオ管理へ

SAL の有効性が問われるのに併行して、投資プロジェクト貸付の重要性に対する認識が蘇ってきた。しかし、その重要性は、かつてのように、個々のプロジェクトそれ自体でなく、国別援助戦略実行の手段として、換言すればその開発に及ぼす成果に照して問われることになった。故にそれは、かつてのように、個々の独立したプロジェクトとして審査され、評価されるのではなく、援助受け取り国ごとに全てのプロジェクトをまとめて、ポートフォリオとして扱うポートフォリオ・マネジメント方式の下で評価され、管理されるようになった。この移行を促進したのは、新任のプレストン元総裁がポートフォリオの成績低下を憂いて調査を命じた結果として生れた 1992 年の Wapenhance Report (Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force, *Effective Implementation: Key to Development Impact*, October 1992.) である。開発効果を測る評価基準として「国別援助戦略(CAS)」が策定されることになった。

CAS は国別プロジェクトの成績を点数で評価し、それをポートフォリオとして総合する。そしてその点数如何によって ODA の年間供与額に 3 段階の差別をつけること(これは Selectivity といわれる)を予告する。他方において、CAS の内容は、世銀の政策重点を起述するものだから、被援助国政府はその開発政策をきめるさいに、CAS を重要な参考資料にするだろう。そこでその貸付シナリオ方式を、SAL の conditionality が“事前的”(ex ante)であるのに対して“ex post conditionality”と呼ぶものもある<sup>8)</sup>。

おそらく個別プロジェクトの国民経済的評価という点で同一線上の見直しの作業と思われるものに、「世銀政策研究報告」の一つとして発表された *Assessing Aid*, Oxford University Press, 1998 (小浜裕久・富田陽子訳『有効な援助』東洋経済新報社、2000)がある。それは(i)開発援助の経済成長に与える効果が、制度・政策がよくない時には有意でないが、それがよいとき正でかつ有意であること、また(ii)個別プロジェクトは資金的には fungible(他の目的に流用可能)であり、特定目的のために支出された ODA 資金がその目的のために用いられるとは限らない。ODA の資金的効果を確実にしようとするれば信頼性の高い国全体の「公共投資プログラム」(PIP)ないし「公共支出レビュー」(PER)を用意し、その中に個別プロジェクトへの資金援助を適切に組み込まなければならないこと、などを主張している。もっとも、実用的には個別プロジェクトは、それが適切に運営されるとき、それらを包括するセクターのレベル、国のレベルでの制度、政策を改善し、また個別プロジェクトの output である公共財サービスの質の向上をもたらす手段として利用できる。

## (iii) 「包括的開発枠組」(CDF)

---

れいに設計された補正目標があったわけではなく、またそれが着実に実行に移されていったわけでもないと思われる。事前的にあったのは、SAL の不成功を乗り越えるための苦しい試行錯誤の過程であり、上記の“Market Friendly”その他の新しい調整方法の模索はそれを物語るものである。しかしこの報告書の事後的観察そのものは検討に値する。

<sup>8)</sup> Jan Wallen Gunning, “Rethinking of Aid”, Annual Bank Conference in Development Economics, April 18 - 21, 2000(mim.). このペーパーは ex post の意味について次のように言う。「受取国が、ドナーのこの配分ルールを知り、より多くの援助を得たいために政策を変化することになれば、政策は内生化されることになる。」

「CDF」は 1999 年 1 月、世銀のウォルフエンソン総裁により私的に提唱され、のち公式に支持された。それは、これまでの世界銀行の援助活動の背後にあった経済開発の概念に改訂を加え、新たな経済協力政策の枠組みの採用を求めたものであって、直ちに援助政策の変更に結びつくものではなかった。しかし(i)その枠組みが 2000 年時点において 12 のパイロット国(うちアジアではベトナム国が唯一のそれ)および自発的に参加した他の数カ国において実施されていること、(ii)CDF への参加が世銀の IDA 関連援助の申請にさいする必要文書、即ち「貧困緩和戦略文書 (PRSP)」の枠組みを与えるために必要なステップとされたこと、さらに(iii)IMF が構造調整貸付(従来の ESAF、現在の PRGF)を供与するさいの必要文書として同じ PRSP を充てることになった(それは従来の「政策枠組文書(PFP)」に代わる)こと、などのため CDF 参加が世銀・IMF による一切の譲許性援助の受取りに欠かせない手続きとなったといえよう。

CDF についての文献は、この枠組みが 4 つの原則を持つことを強調している。それは、援助プロジェクトの(i)開発の成果(outcomes)志向(特に貧困削減)であること、および(ii)それに対する被援助国政府の責任感(ownership)という 2 つのほか、(iii)開発概念の「包括性原則」および(iv)その実施にあたっての政府とドナーとの間および政府と国内の構成諸単位との間の「パートナーシップ原則」の実現という特徴的な 2 つの原則から成り立っている。「包括性原則」の下では、開発支援がマクロ経済だけでなく、物的・構造的および社会制度的の諸分野にわたることが求められた。「パートナーシップ原則」は政府と国内構成諸単位との関係については、新しい開発観や貧困緩和の目標、手段の選択において国民各層、国内諸機関の合意を必要とすることで説明される。政府と国外ドナーとの関係については、特定の援助受取り国に対する援助供与国や援助プロジェクトの数の増大によりそれが蒙る“取引費用”の増額を抑えるための「援助調整」の必要が論拠とされている<sup>9)</sup>。

この CDF の着想は、ウォルフエンソン総裁の下でチーフエコノミストを務めた著名なマイクロ経済学者 J. Stiglitz の強い影響下で生まれたと思われる。Stiglitz は、1998 年の「プレビッシュ講義」(“Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes” (Given as its 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva Oct.19, 1998))の中で明らかにした「新開発戦略(NDS)」の提案において、開発という出来事が狭義の経済的出来事ではなく、全社会の改造(transformation)を含む出来事であり、従って伝統的な社会関係、思考方法、生産方法、行政方法など社会生活全般にわたる近代的方法への移行を代表することを強調する。これが「包括性原則」の根拠であろう。それゆえにまた、開発は社会のすべての構成要因の役割発揮があってはじめて成立する。スティグリッツは「パートナーシップ原則」を主としてこの面から捉え、民間セクター、公共セクター、コミュニティ、家族および個人の 5 つのレベルでのそれぞれの開発が前提となると

<sup>9)</sup> *World Development Report 2000/2001* (p.193)はこの状況を例示して次のように言う。タンザニア(CDF を自発的に採用した国。次項でみる北欧型援助の典型的な国)では 1990 年代はじめ、40 のドナー国が活動し、プロジェクト数は 2000 を越えた。同時期、ガーナでは 64 の政府ないし準政府機関から援助を受け取っていた。モザンビークでは或る時期、保健省のみで 405 のドナー支援プロジェクトが存在した。これらの無数の活動を調整して統一的な開発戦略の形成を助けることは、セクター・レベルであってもほとんど不可能である。

する。

(iv) 「貧困緩和」 開発の最高のゴールへ

国民経済的レベルの貧困問題は、類似の所得分配の不平等化の問題と互換的に、投資プロジェクトにたいする開発援助の流れに併行して、断続的に脚光を浴びてきた。よく知られているように、第二次大戦後の構造主義の時代に支配的であった貧困削減を成長の必然的な副産物だとみる“Trickle - down”説が、実際には裏切られ、戦後の所得成長の最中に貧困層や所得不平等が著しく拡大した事が報ぜられた事がその背景にある。

世銀での貧困削減への動きは、マクナマラ総裁の時期(1968-81)に始まり、プロジェクト貸付のための資金配分が農業ついで農村開発に対して増加された。ついで ILO の創案した Basic Human Needs (BHN) アプローチがより広い資金配分原則として取り入れられた。1960年代は途上国の急進グループによる「新国際経済秩序」(NIEO)提唱の時代であったが、その背景の下に、世銀は国民所得の増分に範囲を限定してはいたが、はじめて富の再分配問題の領域に踏み込んで政策提案を行った。当時チーフエコノミストであった H. Chenery らの *Redistribution with Growth* (A Joint Study by WB's Development Research Center and the Institute of Development Studies at the University of Sussex, Oxford UP, 1974) が重要文献である。1980年代は、変わって開発経済学及び開発協力政策論の全体にわたって圧倒的な“新古典派再興”の時期となったが、そのとき世銀が行った『世界開発報告 1990年』の「貧困特集」は、その潮流に沿うものであった。この特集の1つの特徴は、これまでの Trickle-down 仮説に重要な改訂を迫ったことである。すなわちそれは貧困緩和の根本的解決のために成長促進が必要であることを認めつつ、成長促進に成功しても貧困緩和が実現しない原因として、一方では成長を実現する方法として貧困民に不利な資本集約的技術が用いられ、他方では成長がもたらす貧困緩和の機会に貧困民がアクセスできないことを挙げている。後者の原因を除去するために貧困民を対象とする教育(初等教育)、保健、栄養、人口計画などへの公共支出の増大が求められた。この考え方は90年代の大部分を通ずる世銀の基本的発想となり、また OECD = DAC の1996年「新開発戦略」の理論的支柱ともなった。

しかし世銀の貧困削減戦略の流れの中での一番大きな進展は90年代末に生じた。それを象徴するものは『世界経済報告 2000/2001』(2001年9月:以下 WDR01 と略称)である。この象徴という言葉を使った理由は、この進化が実際には WDR01 の公表に先立って、90年代末のいつかの時点で既に行われていると思われることである。例えば後述のように、世銀の援助政策見直しの4つの流れを統合する事になる「貧困削減戦略文書」(PRSP)は、1999年9月に政策決定されているが、そこではすでに WDR01 の内容がその理論武装を与えるものとされている<sup>10)</sup>。次に WDR01

---

<sup>10)</sup> World Bank, “Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note,” Dec. 1999 はこの点で次のように言っている。「1990年代の経験が明らかに示しているのは、急速な成長は持続的な貧困緩和の一つの必要条件ではあっても、十分条件ではないということだ。貧困民の経済的機会へのアクセスや所得分配に与える影響を考えると、成長のパターンもまた重要である。」「近く発表される貧困に関する“世界開発報告”は PRSP 実施の分析的基礎を記述することになる。」「貧

の重要な「背景文書」である後述の *Voices of the Poor* の最初の仕事は 1997 年に発表されている (Deepa Narayan, *Voices of the Poor, Poverty and Social Capital at Tanzania*, World Bank, 1997)。関連して言えば、WDR01 はその準備過程で、編集責任者が辞任し、またチーフエコノミストであるスティグリッツの退任があるなど、その中身がどれだけ真剣に実行されるかに疑問が抱かれたが、以上の事実はその点の疑問のいかににかかわらず、貧困の新戦略は WDR01 以前にすでに大筋として決定済みであったことをうかがわせる。

さて、WDR01 の新しい点は、第 1 に世銀の開発協力政策における成長促進と貧困削減という二つのゴールの関係において、成長中心から貧困中心への急激な重点シフトが含意されていることだ。

第 2 にそれは開発や貧困削減を、これまでのように所得やその支出などの客観的な指標で捉えるだけでなく、貧困民自身の主観的心情や社会的地位による安定性などで捉えようとしている。すなわち、ここでは貧困とは貧困民の「脆弱性 (risk/vulnerability)」および「無力性 (voicelessness / powerlessness)」をあらわすものにほかならない。そこから action plan としては、「機会の増加 (opportunity)」とともに、「権利の増大 (empowerment)」および「安全の確保 (security)」が提案されるのである。

第 3 に、前項の貧困概念の拡大に伴い、貧困の経験的把握方法自体が変化した。これまで貧困という事実は、エコノミストのデスクワークによって統計及び関連の客観的情報を操作する事によって把握された。しかし新しい主観的情報はエコノミストが貧困民の居住する現場に赴いて、貧困民と対話する事によって初めて捉えられる。これは「参加型貧困評価」(PPA)の方法と称せられる。PPA は WDR01 の背景研究 (Voice of the Poor プロジェクト)として 60 カ国、6 万人以上の貧困民を対象として実施された。Deepa Narayan による総括的研究は、2000 年に 2 冊にわけて出版された (Narayan, et al., *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Oxford U. P., 2000 ; do., *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford U. P., 2000)。

以上の第 2、第 3 点の背後には、ここでは詳説できないが、Amartya Sen の「人間の潜在能力アプローチ」(Capability Approach)の強い影響がある (*Development As Freedom*, Alfred A. Knoff, New York, 1999)<sup>11)</sup>。

### (3) 4 つの流れの合流 「PRSP ベースの新援助体制」へ

以上の 4 つの見直しの流れは、1999 年下半期にいたって一本に合流し、4 つの流れの 1 つ 1 つの見直しの帰結をふまえて策定された新しい譲許性援助の体系の提案となって登場した (私はこれを「PRSP ベースの新援助体制」或は「PRSP ベース援助」と呼んでいる)。合流のプロセスとそ

---

困の撲滅には 3 つの前線 (権利の増大、安全の確保、機会の増加)での行動が必要である。」

<sup>11)</sup> 世銀の開発協力政策の最高のゴールとして登場した貧困削減の概念については、本稿とほぼ併行して執筆した次の拙稿を参照されたい。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』56 - 2、2002 年 1 月。センの「人間潜在能力アプローチ」についてはその第 V 節「人間(スティグリッツとセン 理論の頑強性)において検討した。スティグリッツの NDS の概念の理論的意義についても同じ。

の結果として現われた新しい援助の仕組みは、現在までに明らかな限りで、表 2 に略述した。

新しい仕組みの下では、これまでの構造調整貸付(IMFのESAF、世銀のSAC)において貸付の政策的条件(Conditionality)を被援助国との合意の上で特定し記述した「政策枠組文書」(PFP)にかわるものとして、「貧困削減戦略文書」(PRSP)が作製されることになった。(ESAFは「貧困削減・成長ファシリティ」(PRGF)、SACは「貧困削減戦略クレジット」(PRSC)と改名される。)但しPRSCの場合には、PRSPとならんで「国別援助戦略」(CAS)が、開発成果いかんで供与水準を違える援助額や援助案件の重要内容について明示する必要文書として残される(表2の(1)3)。この新しい援助体制は、2000-2002年の間を経過期とし、その間に準備される本格的なPRSPが世銀の承認を得た後正式に発足する。

新旧の援助の仕組みの違いは、主として次の3点で捉えられる。

第1点。政府が構想する開発プロセスがPFPベースからPRSPベースに改訂されている。

PFP マクロ経済の安定化と構造調整政策による市場経済システムの再生、価格体系の均衡化が実現すれば、経済成長は本来の軌道を取り戻す。さらに成長実現のための技術選択を労働集約的方向に向け、また成長の成果に貧困民がアクセスできるよう公共の教育、保健サービス支出を増やせば、成長促進とならんで貧困削減の成果が得られる。

PRSP 貧困削減が中長期の最高目標となる。成長も重要だが、貧困削減と衝突してはならず、また民間セクター振興を妨げるような方法をとることは許されない。それらが両立するよう財政収支の改革と国内借入れ、援助、その他外資フローをふくむ資金プランが策定される。構造調整改革では、民間セクター振興とともに金融市場、労働市場、生産物市場の発展が必要。セクター別政策では、貧困民をターゲットとする支出、とくに心理的要因による貧困の削減を保証しなければならない。但しそれらがどのような支出項目として現われるかについては、アクションプラン・レベルでは詳しくは示唆されていない。

第2点。PRSPの策定における“参加方式”。これはCDFが原則としているパートナーシップの実行手段に他ならない。関連して際立っているのは、世銀の働きかけで1999年以後行われている主要ドナー諸国・世銀連合での当該国のセクター別開発問題への調査・政策提言である。この活動はCDF、CGの一体化した活動として、作業部会ベースで進められ、それには当該国政府関係部局の参加も求められている。かつては、各ドナーの援助活動は単独で行われ、CGは年次の集まりを持つが、その目的は援助予算策定などの情報交換に限られていた。

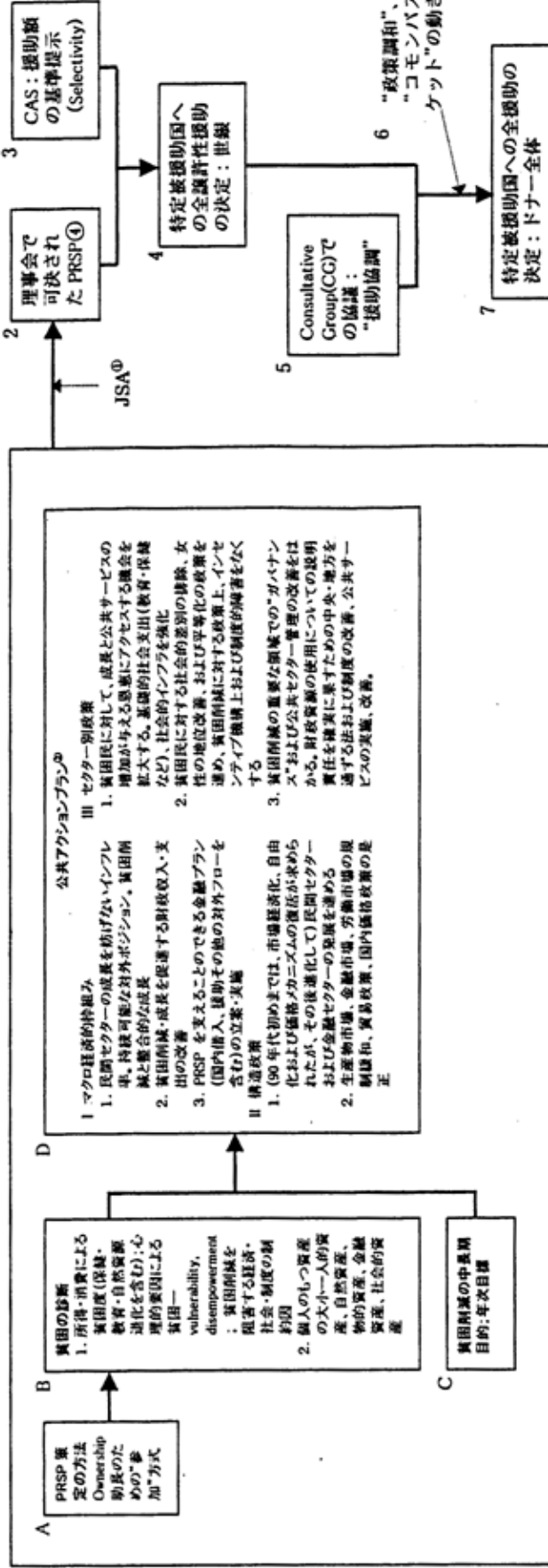
第3点として、このようなCGの“援助協調”の動きが、表2の(1)6に示した方向で1部ドナーにおいてはさらに活発化していることがある。これらのドナーの推進役は北欧諸国および英国であるが、WDR01もこれに原則的なサポートを与えている。北欧諸国および英国のこの動きは、それらの国の文化的伝統に深いかわりがあるから、ここではむしろこれら諸国における援助政策見直しについてふれながらこの項の特徴をみることにする。



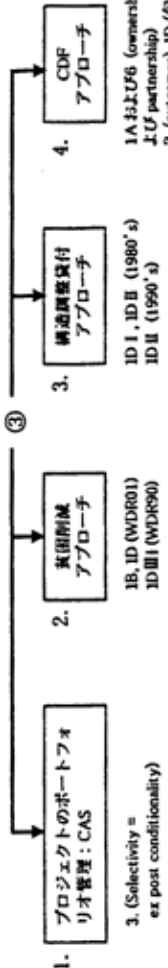
表 2 世銀の新貧困削減戦略の概要

(1) 新戦略による譲許性援助供与のステップ

1 援助受取国作製の PRSP(貧困削減戦略文書)の構成: JSA<sup>0</sup>のためのガイドラインの期待するもの



(2) 援助見直しの流れ、その他の関係



資料: この表は石川により次の資料を基礎として作成。

(1)は、IMF & WB, *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues—Joint IMF/World Bank Paper* (Dec. 10, 1999) および IMF & IDA, *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation* (Apr. 18, 2001) の Annex 2, *Guideline for Joint Staff Assessment of Poverty Reduction Strategy Paper* (JSA) による。なにかんづく ID の「公共アクションプラン」は、従来の SAL や PRSP 関係文書では「policy matrix」として要約されたものと同じ。ここで はしかし JAS が受取国作製の PRSP を評価するさいの重点項目を示す形形ととめていた。

(2)の各項の内容やその(1)との関係については、基本的には本論文の本文を参照。注および備考:

1.この表の PRSP は JSA (①: 被援助国の作製する PRSP に対して IMF, WB は困難である。

スタッフが行う共同評価の注意事項を記述したものが期待する被援助国作製の PRSP 案と理事会承認案 (④) のそれとの2つにおいて示されている。前者は現在のコンテクストの下での世銀にとっての理想案だろう。しかし、そのうち(1) ID の公共アクションプラン (②: 政策方向が決まった後、それを具体的な措置として特定したものが action plan である) の内容は、(1) IB の現状診断の項目の記述が(2)の原典を照らしり全面的であるのに対して、重点的、断片的である。国別の PRSP 案がかなり出揃ったところで要約すれば、自ら違ったものになる。2. 4つの流れの「合流」は、1つには、4つの流れの相互作用を通じ (③)の欠印が示す)、いま1つは個別の流れが直接に、PRSP の個別構成因子を作り出し、或は影響を与えるものである。各項の下に示した(1)の項目番号は、各項の作用の方向を示している。(1) ID の記述が重点的であるから、後者の対応関係を全面的に抑えることは困難である。

## 北欧・英国の見直し

国際援助コミュニティの中で、北欧4国および英国(オランダやカナダも類似の動きを示す)の援助政策およびその見直しはユニークである。その核心は社会民主主義的な福祉政策あるいは「公正」観を途上国援助に向けて拡大適用したところにある。1932年以来のほとんどの時期に社会民主党の政権下にあったスウェーデンについてみれば<sup>12)</sup>、その開発援助政策を定めた「1962年海外援助法」は、援助の基本目的を国家間格差の縮小と世界の最貧層の人々の生活水準の向上におき、その目的達成のため次の4項の目標を達成するプログラムを掲げている。すなわち(i)成長、(ii)経済的社会的平等、(iii)政治的経済的自立、(iv)民主主義の発展、である。1997年久しぶりに労働党が政権に復帰した英国でも、同年11月に公表した「海外援助白書」(*Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: White Paper on International Development*)において、労働党の公約である社会的正義の諸原則(すべてのものへの安全確保、保健と教育サービスへのアクセス・強力な社会制度、より大きな平等)および機会の提供。そしてこれが英国の国内および国際政策の基礎であることを再確認した上、援助の一切の活動を貧困削減に向けて集中すると述べた。

北欧諸国は、援助供与の方式として、援助供与手続きの共通化だけでなく、援助政策の一本化・ドナーごとに援助資金を総合使用する“common basket”方式の採用、プロジェクト支援でなくセクターレベルのプログラム援助など、急進的な援助協調の諸政策を提唱し、かつそれらを小範囲であれ実行している国のグループとして知られている。これには複数の背景があると思われるが、その第一は明らかに上述のような援助目的と諸原則である。スウェーデンの事例でみると、その4項目の開発援助目標は多くの政策分野にまたがり、多くのプロジェクトにより構成され、さらに多年次にわたる予算支出の約束によって賄われる。しかし特定国に対する援助が1国のドナーによって賄いきれないとき、上のような多局面にわたる強い援助調整が必要になるわけである。英国がそれに同調するのも同じ事情によると思われる。強い援助調整方式の第2の背景としては、多数のドナーが集中する途上国において、上述のように、その国の政府が援助交渉に対応しきれないほどの規模での援助活動を行うさいに生じる“取引費用”の増大をいかにして防ぐかの問題がある。さらに援助受取国の本来の行政能力も問題である。それが弱いほど、援助調整は強くならなければならないだろう(北欧諸国の援助の主な対象国はサブサハラ諸国である)。他面、それが強い国に対しては、ownershipを高めるために、強い援助調整が自主性を失効させる効果があったことを考慮しなければならない(「英国の1997年援助白書」の警告)。

---

<sup>12)</sup> スウェーデンに関する記述は、佐藤真理子「スウェーデンの援助政策の現状と課題 人道主義援助の今後」『国際開発研究』9-2、2000年11月号に負う。それによるとスウェーデンの援助は90年代の財政危機に対応してその社会保障的性格を狭めるよう後退しているようだ。

## IV. 援助見直しの現場と日本の ODA

世界銀行・北欧・英などによる援助政策見直しが援助受取国に与えている直接的影響は、多数の国の情報をもとに総合的に捉えるには準備不足だが、少なくともタンザニアおよびヴィエトナムについては、2つの典型的なタイプとして次の諸点を知ることができる。

### タンザニアのケース 北欧・英型

タンザニアは人口 3300 万人、1 人あたり GNP240 ドル(1999 年)の低所得国であり、ケルンサミットによる拡大 HIPC イニシアティブの適用可能性の高い「重債務貧困国(HIPC)」だといわれている。1986 年以来、IMF・世銀の構造調整プログラムの適用を受け、マクロ経済の改善・市場経済化の進展がみられたが、その累積債務総額は 66 億ドルで、GDP87 億ドル(1999 年)に拮抗し、年間の公的債務元利払額は中央政府歳入の 63.6%、支出の 47.9%に及んだ(1996 年)。財政収支はもとより国際収支も、GDP の 14%に及ぶ公的外国援助なしには維持し得ない構造であった。

従って、タンザニアは、拡大 HIPC イニシアティブの適用を受けるためにも、また最大ドナーたる世銀から引き続き構造調整、その他の支援を受けるためにも、世銀・IMF の援助政策に沿って CDF に参加し、また PRSP の作成を準備する必要があった。しかし実際にはタンザニアは 1995 年以来、北欧諸国の援助見直し政策の重点的な適用対象となり、もっとも急進的な援助協調方式が CDF の包括性原則、およびパートナーシップ原則の名目の下にすすめられることになった。急進的な援助協調方式というのは、特に(1)各ドナー国による援助の手続きのみならず政策の共通化、(2)コモンバスケット方式、プロジェクト援助に代わるセクターレベル・プログラム援助、(3)それを賄うための財政支援(ドナー、タンザニア政府間の合意された分担割合に基づく、多年次)などである。その適用のきっかけとなったのは、1995 年に発表された「タンザニアと援助ドナー間の開発協力に関する独立アドバイザー・グループの報告」(いわゆる Helleiner Report<sup>13)</sup>)であり、またそれを支援した 1996 年の「北欧諸国・タンザニア間の新しい開発パートナーシップ」に関する高級会議とそれに基づく 1997 年の同会議参加国間の「合意文書」であった。その方式を実現するための手続きや組織は CDF が提供したように見える。それによれば、タンザニア政府が既決定の長期開発計画ビジョン(2025 年为目标年)を踏まえて作成しなげればならなかった PRSP の策定支援を目的として、CDF の下に政府・ドナー間の「タンザニア支援戦略」(Tanzania Assistance Strategy: TAS)に関するワーキンググループが設けられ、2000 年 4 月に第一次草案を提出している。この文書化には上記の援助協調方式が盛り込まれた。同じワーキンググループは、セクターレベル・プログラム作成を目指す保健・教育・地方政府改革の 3 分野について設けられ、それぞれの分野でコモンバスケット設立の動きが進んでいる。

<sup>13)</sup> ヘライナ(Gerry Helleiner)氏は、カナダ トロント大学の教授であり、タンザニアの援助戦略に強い影響を与えている。1997 年以後の毎年の CG 会合に招かれ、ドナー・政府間パートナーシップの改善強化につき提言しているといわれる。

タンザニアにおける北欧・英などの諸国のこのような動きに対する日本政府の反応は、まず TAS ワーキンググループの TAS 作成が日本側への事前の通知なしに行われたことにつき、CG の調整を行っている UNDAF に対する日本大使の抗議として始まったようである。恐らく、抗議の背後にあるより深層の部分は、日本政府の ODA 戦略に比べてあまりにもかけ離れた援助調整の方式の、相談なしの実行が繰返されることへの懸念にあったろう。この抗議は、その主張に一定の理屈があることを認めつつ、それが実施されるとき日本の Taxpayer はその方式に満足せず、主要なドナー国である日本の ODA は縮減せざるをえなくなるだろうという実際の側面を強調している。

## ヴェトナムのケース

ヴェトナムは人口 7800 万人、1 人あたり GNP370 ドル(1999)の低所得国であり、世銀・IMF の定義では HIPC に属するが、拡大 HIPC 国として債務削減を受ける権利を辞退している。しかしヴェトナムは 1996 年以後、IMF・世銀の構造調整貸付その他の援助を受け、1999 年には CDF の東アジア唯一のパイロット国となることを受諾した。

このような背景があったにせよ、1999 年以後具体化していった世銀の援助政策見直しのヴェトナムに対する適用は、あまりにも包括的、かつ急激に行われ、また CG を通じて極めて多数のドナーを巻き込んで行われた。折しもヴェトナムは、2001 年春に開催予定の第 9 回党大会に提出される第 7 次 5 ヵ年計画(2001 - 2005)および関連する中長期計画の草案を準備中であつたが、世銀の援助見直しの適用に由来する次の一連の動きは、その草案作成の方向や内容に対して強い心理的圧力をかけることになった。

(i) CDF の包括性およびパートナーシップの 2 大原則を反映するものとして、5 ヵ年計画に関連する政策諸分野の中から選ばれた 25 のワーキンググループが成立し、その一つ一つに、CG メンバー国の中でその政策分野の知見で比較優位を持つ国の代表とヴェトナム政府の関係部局の代表が加わり、共同の政策研究に着手した。

(ii) これらのワーキンググループの中で当初顕著な動きを見せたのは、貧困ワーキンググループであり、1999 年 12 月には、政府の PRSP 作成に影響を与えることを意図して同グループによりまとめられた Vietnam Development Report 2000, *Attacking Poverty* Joint Report of the Government-Donor-NGO Working Group が発表された。これは貧困の把握のために、いわゆる「参加型」の方法を採用している。首相はこの報告を賞賛した上、同グループが 2000 年末までヴェトナム政府の PRSP 作成の努力を、上記報告の分析を用いて支援するよう要請している。

(iii) 他セクターについてもパートナー方式で報告書が書かれた。即ち、*Vietnam Public Expenditure Review*, June 2000, *Vietnam Joint Portfolio Performance Review*, July 19, 1999 など。

(iv) 1999 年 12 月の CG 会合は、全ワーキンググループにより 5 ヵ年計画及び関連計画に関する研究成果をとりまとめ、2000 年 12 月に政府に提出し、政府の 5 ヵ年計画立案に役立たせることを受諾した。

(v) 世銀・IMF のヴェトナムに対する第二次構造調整貸付の交渉においては、当初 220 のコンディショナリティがつけられた。交渉は難航し、最後に国営企業改革、国営商業銀行改革および外国貿易に関する数項目が残った。交渉は 4 年ごしに続いている<sup>14)</sup>。

ヴェトナムは、経済的には工業化初期にある低所得国であり、経済の自立・市場化・国際化についてもなお多くの問題を抱えている。しかし、政治的、行政的に ownership が強く、かつ人的資本に富む国である。世銀 (IMF) およびドナーの側の上記の動きに対しても、(ii) および (iv) で要請した世銀・ドナー側の意見書の提出に対しては、ヴェトナム政府はそれを事実上ことわって独立に報告書を起草した。

25 のワーキンググループの活動と日本政府との関係については、当初日本側はワーキンググループへの参加に熱心でなく、それらが動き始めてのち初めてそれへの参加を求めた事実がある。現在では日本の現地出先機関のいずれかが 3 つを除くすべてのグループに参加している。

日本のヴェトナムにおける活動としては、JICA を通じて 6 年間にわたって続けられている「市場経済化支援開発策定調査」を挙げねばならない。これは 1995 年日越両国政府間協定により発足し、日本の ODA としては初めて、開発計画策定、およびモニタリングへの助言という包括的テーマに関する“知的協力”を実施した。“知的協力”の実施は、日本側では私をふくむアカデミックスのメンバー 20 人余 (それをコンサルタントが支えた)、ヴェトナム側では計画投資省のスタッフの間で実施される「日越共同研究」(JVJR) という方法によった。政策助言のための共同研究は次第に両者間の相互信頼を醸成した。信頼関係は更に共同研究グループ間を越えて広がったと思われる。

## V. 日本の新開発協力政策を求めて

以上で日本と世銀および北欧・英国との国際協力政策見直しの間に見られる違いを 3 つの視点から検討した。即ち (i) それぞれの国の援助の背景を形成した歴史的事情や文化・伝統の違い、(ii) 主要な援助対象地域の特徴の違い、(iii) 同じ冷戦体制の終結や財政経済の困難 (援助疲れ) などの事情が与えたドナー国間でのインパクトの違いである。このズレがもたらした援助政策の不一致が、2000 年に入ってもはや放置できないところまで来たことも明らかとなった。

いま日本の国際開発協力政策が直面しているチャレンジの一つは、日本と世界銀行・北欧・英国との間に生まれたこの政策の見直しのズレをいかにして急速に調整し、国際援助コミュニティの援助活動の総体としての発展を傷つけないようにするかということである。この調整は、日本の政策を世銀や北欧の政策見直しの結果にあわせるよう努力することに止まらない。いわんや逆方向の努力でもない。我々に関心があるのは、むしろ、2000 年の段階で見られる世界銀行 (北欧・英

---

<sup>14)</sup> 以上については、S. Ishikawa, “New Trends of International Aid Community and JVJR (Joint Vietnamese Japanese Research),” paper presented at the JVJR Tokyo Workshop, 26 - 27 July, 2000.

国を含む)の援助政策に対する我々の批判的スタンスを明らかにしたのち、改めて時間をかけて、これらの問題領域に関連するわが国および近隣アジア諸国の開発経験を探り、更にそれを一般化し理論武装を施こして国際的に通用できる代替的政策として立案し、それをもって国際援助コミュニティに政策の再考を促すことである。

## 世銀の新政策へのコメント

まず、われわれの批判的スタンスを要約する。

### 成長促進と市場経済育成の重要性

世銀が開発のゴールとしての持続的成長を掲げていたさいの伝統的考え方、戦略に対しわれわれはある留保をおいていた。世銀の伝統的考え方とは、持続的成長が、第一にマクロ経済の安定と、第二に統制と計画化の取消しを内容とする制度・政策改革とによって実現できるということであった。これに対して我々は、開発途上国の特質が市場経済の未形成、したがってまた産業構造の未成熟(産業連関が弱い)にあることに注意を向けて、市場経済の育成強化、および特にLLDCにおける産業政策の立案協力が成長支援の決定的な必要条件だと考えてきた。すなわち世銀は、統制や計画化を取り消しさえすれば、市場経済は蘇り、市場経済が蘇れば、あとは自分の力で工業化を達成するに違いないと考えていたのに対して、我々は市場経済は統制経済をやめるだけでなく、政府が力を貸して育成強化しなければ現れてこない<sup>15)</sup>、工業化もその当初段階では政策的に企画し保護しなければならないと考えられるのである。

### 貧困削減のステップ

貧困問題への関心を喚起したことは良いが、成長促進と貧困削減の優先順位けの画一性、貧困削減のステップについての画一性に問題がある。貧困と成長との因果関係、貧困の発生・拡大のメカニズムは国ごとに違うのであり、詳しい実証研究を積み重ねることで、より現実的な処方箋を案出しなければならない。貧困削減と所得格差縮小のトレードオフ、“先富論”、慣習経済的制度組織の早すぎる廃止措置、などの要検討問題もある。「参加型」は貧困の実態を知るにはよいが、その結果のもつ政策含意についてはまだ研究は尽くされていない<sup>16)</sup>。

### 対外経済面におけるグローバル化

貿易・サービスの相互依存性の増大や国際資金市場の復活・拡大の大勢の下では途上国であっても長期的には経済のグローバル化は避けられず、他面ではグローバル化の積極的意義もある。しかし、国内条件が整備されていない段階でグローバル化が行われれば失敗の可能性が大きい。低所得国のグローバル化にさいしては、過渡的な猶予を許容するべきである。そのさい途

---

<sup>15)</sup> 市場経済システムおよび産業構造(或は生産諸力)の発達・低発達という歴史的事実の確認は私の経済開発にかんする研究の出発点であり、これまでそれについていくつかの論考を発表してきた。とくに石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店、1960年、同『開発経済学から開発協力政策へ』石川編『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所、1996年。

<sup>16)</sup> 注9の拙稿参照。

上国側では自由化の決意とともにその実現にいたるシナリオを策定し、公表して、それに基づき先進工業国との間で必要な交渉を始めることが望ましい。

#### Conditionality

SAL の限定された分野での conditionality が「包括性原則」の下に、経済の広汎な分野での ex post conditionality に置き換えられ、途上国の市場、経済化、グローバル化の画一的かつ急進的な実現の圧力となっている。特に CDF のパイロット国でそうである。

#### パートナーシップ原則と各ドナー国の歴史・文化

我々は、多数のドナー国、国際機関が特定の途上国で独自の援助を行うさいに生じる“無駄”（「取引費用」の増大）を省くために、何らかの“援助調整”は必要だと考える。しかし、世銀や一部ドナー国グループが、パートナーシップ原則の下に、その他のドナー国に対して援助政策・手続きの harmonization や common basket 方式での援助支出に同調を要求するさいには、他のドナー国の途上国援助の政策・手続きの国別特色を決めてきた歴史的事情、さらには社会・文化の伝統が無視され、画一的なパターンが強制されることになる惧れがあることが憂慮される。

#### 開発協力政策の急進主義と漸進主義

以上各項に共通する問題として、我々は世銀の政策が公式的、画一的かつ急進的であることに懸念を持っている。途上国の開発が社会経済および意識の全面的な改造であること (Stiglitz) を認めるならば、いくら急いでも開発にはかなりの時間がかかる。改造のために必要な時間に関して世銀がもう少し寛容であることを強く希望する。

## 残された課題

誤解を避けるために言えば、我々の途上国に対する開発協力政策は、途上国経済体制の市場経済化、国際化をその長期的目的と見る点において、世銀および他の主要ドナー国や国際機関のそれと同じである。また世銀 (IMF も) がその政策形成に関連して行っている多くの分野の基礎研究は、我々の研究にとっての重要な参考資料であることも指摘しておきたい。開発協力政策の立案にさいするアプローチには、世銀と我々の間に多少の違いがある。世銀が発達した市場経済を前提とする既存の経済理論の適用を重んじる演繹的スタンスであるのに対して、我々は個々の途上国の実情の調査から出発する帰納的スタンスであることである。この違いは、途上国経済における市場経済の低発達性をどれだけ重視するかの違い等に由来し、従って両者のアプローチの違いは程度の差といえるかもしれない。だとすれば、両者の関係は補完的だといえよう。

残された課題は、世銀の新戦略の問題分野について日本や東アジアの開発経験の実証的理論的研究を進めることによって代替案を構築することである。残された課題の中では、世銀の新政策への上記コメント に記した産業政策の欠落を埋めることが重要だが、その課題はまさに、日本および東アジアの開発経験の研究にもっとも緊急に期待されるトピックに他ならない。しかし、

この大きいトピックは別稿に譲らねばならない<sup>17)</sup>。

---

<sup>17)</sup> Shigeru Ishikawa, *Japan's Economic Cooperation Policy in Quiet Evolution*, Institute of Developing Economics (forthcoming)参照。私は市場経済および生産能力の形成が未熟な途上国にたいする開発政策のレッスンをうるための日本および東アジア諸国の開発経験の研究は、市場経済および生産能力の絶対的および相対的低開発性とその変化の概念を構築し、それらを支柱とする枠組にそって進めねばならないと考えている。このペーパーでは、私は主として自分自身が行った既往の日本および東アジア諸国の農業および工業発展の実証研究の結果をこの枠組にそって再整理し、結論をえようとしている。