



RIETI Discussion Paper Series 02-J-020

## 開発問題に関する国際的議論と日本の取り組みへの示唆

宗像 直子  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 開発問題に関する国際的議論と日本の取り組みへの示唆

宗像直子\*

### 要旨

2001年9月の同時多発テロがテロの温床をもたらす貧困の削減に対する国際的関心を高め、また、2001年11月のドーハWTO閣僚会議、2002年3月のモンレー開発資金国際会議、同年8月末から9月初のヨハネスブルグ持続的開発世界サミットと、開発関連の一連の国際会議が開催されたことを契機に、開発問題に対する国際的議論が活発に行われた。特に議論が分かれるのは、現実になかなか貧困削減が進まないのはなぜか、という点であり、経済成長の処方箋の問題、先進国側の援助や市場開放が不十分という先進国側の対応の問題、途上国政府のガバナンスの問題などが指摘され、様々な解決策が提案されている。国際開発金融機関や欧米の援助関係者が主導するこれらの議論は、貧困削減と経済成長との関係、産業政策の余地、アフリカ中心など、日本の援助の考え方とは大きく異なる点もあるが、日本からの発信は弱い。

日本は、援助大国であって自国だけでまとめた独自の援助を実施できること、主たる援助対象であった東アジア諸国の開発が概ね成功してきたことなどから、これまで国際的な議論の動向から超然としてきた。しかし、時代は変わり、国際機関と援助国の協調が重視されるようになってきていること、日本の援助額が財政上の理由等により減少が予想されることなどから、日本しても、国際的議論に対する影響力を高め、日本の援助が国際協調の中で有効に生かされるように働きかけを強める必要がある。現在、日本では援助政策の見直しが行われているが、このような国際的な開発動向に知的貢献を行うための体制整備が喫緊の課題である。また、日本は東アジアを中心に経済統合の取り組みを進めているが、途上国との経済統合に当たっては、開発戦略との整合性に十分配慮する必要がある。

**Key words:** 貧困削減、経済成長、開発戦略

**JEL classification:** F15, F35, O19, O24

---

\*独立行政法人経済産業研究所上席研究員 (e-mail: [munakata-naoko@rieti.go.jp](mailto:munakata-naoko@rieti.go.jp))、ジョージワシントン大学グローバルアジア研究センター客員研究員

はじめに

今年は、ドーハWTO閣僚会議からモンレー開発資金国際会議、そしてヨハネスブルグ持続的開発世界サミット(WSSD)に向けて、開発問題についての国際的議論が久しぶりに盛り上がった。WSSDは新たな枠組作りではなく既存の枠組の実施に対するコミットメントの確認に意義があるとされるが、実施の方法についての様々な問題は、解決策を提示されることなく、現場の試行錯誤に委ねられた。

その過程で、日本は、援助額については米欧の増額表明に対して削減傾向を示し、開発の方法論をめぐる議論にも大きな影響を与えることがなかった。

もともと、日本は、米国と世界1、2位を争う援助大国であり、国際的な開発思潮に影響を及ぼすインセンティブがなかった。また、主たる援助対象であった東アジア諸国がおおむね開発に成功しており、援助の効果を突き詰めて考える必要も感じられなかったこともあり、援助の効果改善に向けた知的貢献をしてこなかった。

しかし、時代は変わり、いまや援助の効果を高めるためにも貧困削減戦略の実施における国際機関と援助国の協調が重視されるようになり、日本としても国際動向から超然としていられなくなっている。さらに、日本の援助額は財政上の理由や東アジア諸国の「卒業」により減少が予想される。他方、国際的に貧困問題に光が当たるものの、開発の方法論は開発途上、という状況は未だに続いている。このような中で、今ほど、開発に成功した日本が知的貢献を行うべきときはない。

このような問題意識から、本稿は、WSSDという一大イベントの終了を機会に、戦後の国際的な開発思潮の推移を振り返り、WSSDに至る過程で展開された膨大な議論を概観し、日本が今後、世界の開発や貧困削減問題にどのように貢献していくべきかを考察するため視点を提供することを目的とする。

## 1. 地球サミット後の10年

### (1) グローバリゼーション下の格差拡大

本年8月26日から9月4日まで、南アフリカのヨハネスブルグにて、「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(World Summit on Sustainable Development: WSSD) (通称「ヨハネブルグ・サミット」) が開催され(首脳級会合は9月2~4日)、「実施計画」及び「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」が採択された。既存の目標や合意を大きく上回る目新しい内容ではなく、むしろ既存の目標や合意を着実に実施するコミットメントを確認したことに意義があるとされる。

WSSD の目的は、1992 年 6 月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（いわゆる「地球サミット」）で採択された「アジェンダ 21」の実施状況を点検し、持続的開発に向けたグローバルなコミットメントを改めて強化することとされていた。<sup>1</sup>

地球サミット後の 10 年を振り返る国連事務総長の報告<sup>2</sup>は、最大の変化はグローバル化であり、その結果、途上国全体の経済成長は加速されたものの、アフリカ諸国などは所得水準が低下し、世界経済から置き去りにされた（“marginalized”）一方、政府開発援助（ODA）は減少<sup>3</sup>し、最貧国の債務救済も捗々しくないとしている。

このような状況に対し、1996 年に経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）が絶対的貧困（1 日当たりの所得が購買力平価で US\$1 未満の貧困者）の半減などの国際開発目標を打ち出したことを契機に貧困削減の重要性があらためて強調されるようになり、その後打ち出された様々な類似の目標を集約し、2000 年 9 月の国連総会で 2015 年までの絶対的貧困の半減、飢餓人口の半減、全児童の初等教育修了、乳幼児死亡率を 1/3 に、妊産婦死亡率を 1/4 にそれぞれ低下させること等、多角的な貧困削減を目指すミレニアム開発目標（MDG）を含むミレニアム宣言<sup>4</sup>が採択されるに至った。これら一連の目標は、現状との乖離を際立たせるものとなった。また、1996 年に開始された Jubilee2000 の債務削減運動など、アフリカを中心とする途上国支援を重視する NGO の国際的な活動が、著名人の参加も得て貧困問題に対する市民社会の関心を高め、先進国政府の対応を促す圧力となった。<sup>5</sup>さらに、アフリカの貧困が環境の劣化に拍車をか

---

<sup>1</sup> “Ten-year review of progress achieved in the implementation of the outcome of the United Nations Conference on Environment and Development”, A/RES/55/199, December 20, 2000 [http://www.johannesburgsummit.org/web\\_pages/resolution.htm](http://www.johannesburgsummit.org/web_pages/resolution.htm)

<sup>2</sup> “Implementing Agenda 21”, Report of the Secretary-General, E/CN.17/2002PC.2/7 December 19, 2001

<http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/no170793sgreport.pdf>

<sup>3</sup> 金額では 1999 年価格でピークだった 1992 年の \$608 億から 2000 年の \$537 億まで、対 GNI 比では、89-90 年平均の 0.32% から 2000 年の 0.22% まで、それぞれ低下

（OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), “Development Co-operation, 2001 Report”, *The DAC Journal 2002, Volume 3, No.1*）。このような 90 年代における援助減少について、世銀は、先進諸国の財政困難、冷戦の終焉、民間資金フロー拡大の 3 つの背景を挙げている（World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, November 1998

<http://www.worldbank.org/research/aid/aidpub.htm>）。

<sup>4</sup> Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration, 18 September 2000

<http://www.un.org/documents/ga/res/55/a55r002.pdf>

<sup>5</sup> Lael Brainard, “With Help from the Famous, Foreign Aid Resurges”, *Los Angeles Times*, June 26, 2002

けている<sup>6</sup>こともあり、環境保全に重点があった 10 年前とは異なり、WSSD の準備過程においては貧困削減が国際的関心の焦点となっていた。

## (2) テロと貧困 ～安全保障としての開発～

2001 年 9 月 11 日の同時多発テロを契機として、貧困削減の重要性がさらに強調されることとなった。<sup>7</sup>米国は、冷戦終焉後、効果の上がらない対外援助に対する削減と財政均衡の要請から 90 年代を通じて対外援助を削減してきた。しかし、9 月 11 日後のテロとの戦いは、冷戦後失われていた援助の安全保障政策上の合理性を新たに提供することとなった。米国政府による今後 3 年間で年間 50 億ドルの援助増額と、「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」の創設を発表したブッシュ大統領スピーチ<sup>8</sup>は、9 月 11 日テロの首謀者の多くは快適な環境で育ったのであり、貧困がテロの原因ではないとしつつ、拡大する貧富の格差は不安定の源泉であり、国民の最も基本的な必要を満たせない破綻国家はテロの温床になるとともに、多くの国で貧困が政府による国境管理、領土の警察、法の執行を妨げており、開発は安全保障を築く資源を提供すると指摘した。

## 2 . 世銀の開発援助政策の推移

上記のように、開発、特に貧困削減の重要性が強調される反面、開発援助の何が問題で、どうすればその実効が上がるのかについてコンセンサスがなことから、WSSD でもあらためて認識されたように、援助増大についての合意は簡単には形成されないし、国際機関の政策に対する外部からの批判も、レトリックはともかく、実際の政策変化につながりにくい状況にある。

開発援助のあり方を巡る今日の議論を理解するためには、戦後の開発思潮の

---

<sup>6</sup> 貧困と環境悪化のこのような関係については、テプファー国連環境計画事務局長の “the most toxic element in the world is poverty.” という発言が端的に表現している。United Nations Environment Programme (UNEP) Statement by Mr. Klaus Toepfer, Executive Director at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, March 18, 2002 <http://www.un.org/ffd/statements/unepE.htm>

<sup>7</sup> EU の立場からのコメントとして、“Doha, Monterrey, Johannesburg and beyond: Milestones on a Road leading to Global Sustainability”, Speech delivered by Commissioner Poul Nielson of the European Commission at the International Peace Academy, New York, 8 February 2002 を参照。  
[http://europa.eu.int/comm/commissioners/nielson/speech/20020208\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/nielson/speech/20020208_en.htm)

<sup>8</sup> “President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations”, Remarks by the President on Global Development, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., March 14, 2002  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html>

推移を踏まえる必要がある。以下、国際的な開発思潮の形成に中心的な役割を果たしてきた国際復興開発銀行（世銀）の政策の推移を鳥瞰する。それは、多額の援助をつぎ込んでいるにもかかわらず、アフリカ等で経済成長も貧困削減も捗々しくない状況に直面し、どうすれば援助の効果が上がるかを模索し続けてきた過程であった。<sup>9</sup>

#### (1) 戦後～50年代半ば：インフラ整備の重視

世銀は、第二次世界大戦後の国際経済体制を定めたブレトン・ウッズ体制の1つの柱として1945年に設立された。当初はヨーロッパ諸国の復興に従事し、48年の米国によるマーシャル・プラン導入を契機に、開発援助に専念することとなった。この時代は、電力・運輸・通信などの基礎的な経済インフラが、膨大な資金を必要とし民間で対応できないこと、途上国経済の工業化と多様化の前提となるものであることから、世銀の支援に最も適した分野とされ、これらインフラ整備のための外貨コストをファイナンスするプロジェクト融資が世銀の貸付の重点だった。

#### (2) 50年代半ば～60年代後半：政府の役割拡大の支援

この時期に、アジア・アフリカの旧植民地が独立し、貧しい国への支援の必要性が急増した。これら新興独立国は旧宗主国から引き継いだ経済活動を国として支えていかざるをえないことに加え、植民地時代に人為的に作られたモノカルチャーから脱却して工業化を進めるためには輸入代替政策など政府の主導的役割が重要と考えられた。このため、世銀も開発における政府の役割の拡大を支援するようになった。開発のためには経済インフラの整備だけではなく、人的資源の開発が不可欠であることが認識され、また、製造業や農業、鉱業に対する支援も有益であると考えられるようになった。

但し、援助の目的はあくまで経済成長の実現とされ、成長の果実がやがて庶民にも行き渡る（"trickle down"）との考えから、直接的な貧困対策は援助の対象とされていなかった。

#### (3) 60年代末～70年代：BHN (basic human needs、人間の基本的必要)の重視

その後、経済成長が必ずしも貧困の解消につながっていないとの批判が高まり、国民が経済成長の成果を均てんできるためには、trickle down に委ねる

---

<sup>9</sup> (1)～(6)については、William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, The MIT Press 2001, Alison Evans, *Poverty Reduction in the 1990's: An Evaluation of Strategy and Performance*, Washington, D.C. World Bank 2000, 白鳥正善 1998 『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社、白鳥正善 1993 『世界銀行グループ』国際開発ジャーナルを参照した。

のではなく、安全な飲み水、最低限の食糧、医療、住宅、初等教育など、BHNを満たす責任を政府が有すると考えられるようになった。また、1人当たりGNPを増加させるため、人口増加の抑制が課題とされた。68年に世銀総裁に就任したマクナマラがいわゆるナイロビ・スピーチ(73年)で貧困削減を開発問題の前面に打ち出したことを契機として、こうしたBHNの充足が世銀の開発援助目的の中心に据えられ、そのため、経済成長とともに所得の公正な配分を図るべきだとされた。

#### (4) 80年代～：市場指向改革の重視(ワシントン・コンセンサスの定着)

第二次世界大戦直後にはめざましい成長を遂げた中南米諸国では、80年代には政府主導の開発戦略とこれに対する国際的支援が行き詰まり、財政赤字の拡大とインフレの昂進、非効率な国有企業、汚職、レントシーキングなどの問題が生じた。このため、行政能力が弱く「政府の失敗」が起きやすい発展途上国においては、政府の介入を減らし極力市場に委ねたほうが良いと考えられるようになり、市場メカニズムを重視する新古典派が、開発哲学の主流となった。

79年に発生した第二次石油危機を契機として、多くの発展途上国は深刻な経済困難に直面した。世銀は、これまでのプロジェクト融資中心ではマクロレベルでの構造的不均衡に対応できず、国際収支赤字補填のための足の速い資金供与もできないことから、79年に経済構造の改革を支援する「構造調整融資」の導入を発表し、80年から資金供与を開始した。これは、短期的流動性の問題(liquidity problem)ではなく、より構造的な支払い能力の問題(solvency problem)による国際収支困難に対応するための多年度にわたる政策、制度の改革を支援するものである。途上国政府は世銀と協議の上、総需要抑制によるマクロ経済の安定化と、経済の自由化(規制緩和、国营企業民営化等)による価格の歪みの除去を内容とする構造調整計画を策定し、世銀は途上国政府による計画の実施を条件(conditionality)として、この条件の達成状況に応じて段階的に資金を供与する。こうして、発展途上国の政策の市場指向的改革を援助によって積極的に促進する政策が、中南米諸国向けにとどまらず、広く採用されるようになった。

構造調整融資は、82年メキシコを皮切りに累積債務問題が顕在化したことに伴い、先進国から途上国への資金の流れが縮小する中で、途上国に対するニューマネー供給の先導役として大きな役割を果たした。しかし、構造調整政策は多くの国で経済成長に結びつかず、90年代の公的債務問題の原因ともなった。

#### (5) 90年代：政策見直し期

新古典派の考え方は90年代も引き続き支配的であったが、80年代に導入された構造調整政策について被援助国側に「調整疲れ」が見られたこと、特に最

貧国においては公的債務問題が重くのしかかるとともに、貧困も悪化している場合が少なくないことから、特に 90 年代後半に、既存の政策について様々な見直しが行われた。

#### 重債務貧困国問題への対応

中南米諸国を中心とする中所得国の累積債務については、主に欧米金融機関からの借り入れであり、関係者の協調によるケース・バイ・ケースの対応で債務削減が進んだのに対し、サブ・サハラを中心とした最貧国の公的債務問題はなかなか解消しなかった。このため、80 年代末以降、サブ・サハラ諸国の旧宗主国である英仏等のイニシアティブにより、公的支援による債務削減の取り組みが行われるようになった。

その端緒は、88 年 6 月のトロント・サミットの合意であり、これを受けて同年 11 月に公的債務を実質 1/3 削減するトロント・スキームがパリ・クラブ（二国間公的債務の債権国会議）において合意された。その後、91 年のロンドン・サミットを受けた新トロント・スキーム（公的債務を実質 50%削減）、94 年ナポリ・サミットを受けたナポリ・ターム（同実質 67%への削減）と、債務削減率が次々と引き上げられていった。

しかし、最貧国の中には、80 年代の IMF・世銀等の国際機関による支援増大の結果として、パリ・クラブの当事者でない、従って上記の一連のスキームの枠外にあった国際機関に対して、相当規模の債務を負っている国が多かった。このため、95 年 6 月のハリファックス・サミットでは、二国間債務のみならず、国際機関に対する債務の削減について、追加的な措置が必要だという「マルチ債務問題」が認識された。96 年 2 月には、IMF プログラムに基づく経済構造改革を継続しても、債務返済が長期的に持続可能にならない国については、包括的な枠組の中で様々な措置を講じていくことが必要との分析が示され、これをもとに、同年 3 月、IMF・世銀より、“HIPCs (Highly Indebted Poor Countries、重債務貧困国<sup>10</sup>) Initiative”が共同で提案され、同年秋の IMF・世銀総会等で合

---

<sup>10</sup> HIPCs と認定され特別な債務救済の対象となるための要件は、(i) IDA 融資など譲許性の高い援助の適格国であること（現在の基準は、2000 年の 1 人当たり GNP が \$885 以下であること）、(ii) 対外債務が持続不可能な水準にあること（99 年の見直しにより緩和された結果、現在の基準は、原則として、対外債務が伝統的な債務救済措置を経ても債務残高（債務の譲許性を加味した正味現在価値(Net Present Value)を指標とする）が輸出の 150%を超えること）、(iii) IMF・世銀に支持される調整・改革プログラムを着実に実施することである。具体的には、第一段階の 3 年間で改革を実施し、第一段階の終了時点で、対外債務が持続可能か否かの認定がなされる決定時点(Decision Point)を迎え、そこで持続不能とされると、完了時点までの間にさらなる救済策（二国間債務の最大 80%の債務削減と国際機関による暫定的債務削減など）が実施される。対象国が決定時点で合意された重要な政策を実施すると完了時点(Completion Point)

意された。99年にはこの枠組が拡充され、後述のとおり、債務の持続不可能性基準の緩和（これによる対象国の拡大）と債務削減の迅速化が図られるとともに、債務削減が貧困の削減という結果をもたらすよう「貧困削減戦略文書（PRSP）」との連携が求められることとなった。

#### 貧困削減・社会的側面の重視

構造調整政策は、短期的には国民、特に貧困層に大きな打撃を与えることから、社会的弱者対策も必要であると改めて認識されるようになった。債務問題の深刻化とともに優先順位が下がっていたBHNの問題が、中南米諸国の債務問題の落ち着きとともに再び重視されるようになったわけである。この考え方に基づき、世銀は、農村・農業開発、人口・保健・栄養、教育、都市開発、上下水道など、貧困緩和を主目的とするプロジェクトに対する貸出を積極的に行うようになった。

さらに、貧困削減と経済成長の関係について、貧困削減のためには経済成長が必要だが、経済が人口増加のペースよりも速く成長していても貧困が解消しない場合も見られたことから、成長がもたらした経済的機会に貧しい人々がアクセスできるか、所得格差はどうなっているかなど、成長の速度のみならず態様も重要であると考えられるようになった。逆に、貧困と所得格差が成長の深刻な障害になりうると考えられるようになった。（後出3・(1) (b)参照。）

#### 国家の役割の再評価

東アジア諸国の順調な発展とこれと対照的な市場経済移行諸国やサブ・サハラ・アフリカ諸国における新古典派の考えに基づく急激な自由化等の改革の失敗から、上記の社会的側面のみならず、経済開発自体における政府の役割をより積極的に評価する動きも出てきた。その端緒は、「市場友好的なアプローチ」を提唱した「世界開発報告 1991 - 開発の課題」である。これに続いて、1993年の世銀レポート「東アジアの奇跡 - 経済成長と政府の役割」は、アジア各国の高度成長は、全体としては通常の市場友好的な経済政策の組み合わせによってもたらされたが、北東アジアを中心とするいくつかの国で、いくつかの選択的介入が成長に寄与したと結論づけた。さらに、「世界開発報告 1997 - 開発における国家の役割」は、市場メカニズムが機能するために必要な制度（法令、政府機構、慣習、社会規範などを含む）を提供するうえで効果的な国家の存在が不可欠であること、政府はその能力に見合った役割を果たしつつ、能力を強化すべきことを指摘している。こうして、近年は、国家主導でも市場だけでもなく、より均衡のとれた考え方が有力になってきている。但し、「世界開発報告

---

（原則3年後だが、政策の実施状況で短縮可能）を迎え、残りの支援措置が実施される。

1997」出版の直後にアジア通貨危機が発生したこともあり、その後の世銀の議論は、東アジアの過去の政府介入を肯定的に評価するのではなく、欧米先進国型の制度の導入における政府の役割を重視することに議論の重点が移行した。93年の世銀レポート「東アジアの奇跡」を経済危機以降の実態に応じて再検証した世銀の研究プロジェクトの成果である論文集「東アジアの奇跡再考」(2001年)では、開発の初期段階で産業政策が有効だった場合があったことは引き続き認めつつ、経済成長の主たる要因は、市場経済を積極的に導入したことにより、政府の介入は太宗としては資源配分のゆがみをもたらし、それが通貨危機の遠因ともなっていること、90年代のグローバル化の進展、各国の経済発展に伴う優秀な人材の民間へのシフト、民主化に伴う官僚機構に対する政治的圧力の高まりなどにより産業政策が一層機能しにくくなっていることが指摘されている。

このような考え方の変化は、制度の構築や政府の能力向上のための支援を増大させるとともに、援助が効果を生むのは途上国の政策環境が整っている場合だという”selectivity”(後述3.(3)参照)の議論の基礎となっている。

#### 援助プロセスの改善

構造調整政策については、従来から、マクロ政策は過度に緊縮的で、ミクロ政策面では自由化政策の行き過ぎ等により、長期的な成長の加速も貧困削減ももたらしていないという批判(後出3.(1)参照)があり、アジア通貨危機がIMFの緊縮的マクロ政策に対する批判を高めたことも弾みとなって、IMF・世銀が、政策全般の見直しを行うに至った。そして、構造調整政策の内容面の問題が生じるのは、究極的には被援助国側の主体性(ownership)が確保されていないことに帰着すると考えられ、途上国の主体性と多様な関係者の参加を得るとともに、援助内容の的確さ(包括性、多様性、長期的視野など)を確保するための援助プロセスのあり方が検討された。その結果、90年代末に、以下のCDF、PRSPという新たな援助の枠組みが導入された。<sup>11</sup>

#### (a) 包括的開発枠組み(CDF: Comprehensive Development Framework)

99年1月にウォルフエンソン世銀総裁は、CDFを提唱した。<sup>12</sup>この枠組は、

---

<sup>11</sup> CDFが構想された背景とPRSPとの関係については、“The World Bank’s Comprehensive Development Framework and the new role for Poverty Reduction Strategy Papers (Part 1 of 2: Origins of the CDF initiative)”, *Oxford Analytica*, May 10, 2000 <http://www.worldbank.org/participation/oxford1.htm> を参照。

<sup>12</sup> James D. Wolfensohn, “A Proposal for a Comprehensive Development Framework,” Discussion Draft, January 21, 1999 <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm> なお、98年のIMF・世銀総会での同総裁スピーチにおいて、既に包括的な枠組の考え方が明確に示されている。James D. Wolfensohn, “The Other Crisis,” Washington, D.C., October 6, 1998

援助政策において、途上国の主体性と援助関係者のパートナーシップ、各種開発課題の包括的検討を柱とするもので、これによって（融資実績ではなく）貧困削減という結果が重視され、各種の政策・プロジェクトの順序（sequencing）と改革の速度（pacing）が戦略的に設定されるようになることが期待されている。<sup>13</sup>

(b) 貧困削減戦略文書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)<sup>14</sup>

上記の CDF の考え方は、PRSP によってより具体化され広範に実施されるようになった。

PRSP の枠組みが作られたのは、96 年に創設された重債務貧困国（HIPC）の債務免除イニシアティブが、上述のとおり 99 年に拡充（対象国の拡大、債務救済額の増大、救済措置実施の前倒し）されたことがきっかけとなった。債務免除がによって浮いた資金が軍備拡張などの非生産的用途に用いられることなく、確実に貧困の緩和に結びつくようにするため、支援を受ける途上国が世銀・IMF その他の援助機関の助力を得つつ、3 年行動計画を内容とする PRSP を作成し、その実施状況をみて最終的な債務削減を行うこととなった。その後、国際開発協会（IDA）の融資を受ける国も同様に PRSP の作成が義務付けられることとなった。

PRSP は、途上国政府が、援助国のほか、国内で貧困の直接の影響を受ける市民社会、援助に携わる NGO、民間企業等の幅広い関係者の参加を得て、自ら作成するもので、貧困削減に焦点を当てたその国の重点課題とその対策を包括的に記述した 3 年間の経済・社会開発計画である。この参加型の作成過程によって、途上国が改革に主体性を持つようになることが期待されている。

PRSP の内容は、対象国の多様性に対応した柔軟性が必要とされてはいるが、各国に共通の構成要素として、貧困の現状分析及び要因の把握、貧困削減目標の社会的共有と指標の設定、対応策の優先順位の設定、援助の実施状況の点検

---

<http://www.worldbank.org/html/extdr/am98/jdw-sp/am98-en.htm>

<sup>13</sup> CDF は、横軸に開発課題（政府（職員的能力開発や腐敗の抑止）、司法制度、金融システム、社会的安全網等の構造的側面、教育、健康、人口等の人的側面、上下水道、エネルギー、交通・通信、環境、文化等の物理的側面、地域、都市、民間企業等の特定戦略）縦軸に開発主体（途上国政府、多国間・二国間援助機関、市民社会、民間企業）が並んだマトリックスのチェックリストであり、各主体の各課題ごとの対応が整理される。これを通じて、途上国政府の主体性（ownership）を基本としつつ、各主体間で情報を共有し協力・調整し、全体としての開発効果を高めることが目指されている。

<sup>14</sup> PRSP の枠組みの考え方や内容については、IMF and IDA, "Poverty Reduction Strategy Papers -- Operational Issues", December 10, 1999

<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>、及び The World Bank Group Operations Policy and Strategy, "Poverty Reductions Strategy Papers Internal Guidance Note", January 21, 2000 を参照。

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/intguid.pdf>

と指標に照らした効果の評価の方法、海外からの援助や市場アクセス等の国際経済環境の影響、参加型プロセスの実施状況と評価などが想定されている。

### (c) CDF/PRSP の課題

これらの枠組みは導入後まだ日が浅く、確定的な評価はできないが、以下のような課題が指摘されている。<sup>15</sup>

#### 1) 途上国の主体性への疑問符

PRSP の枠組は、途上国の改革プログラムについての自己決定とその結果としての主体性を重視するが、実際には IMF・世銀は、汚職や不適切な国家プロジェクトによる浪費を望まないうえに、マクロ面では緊縮的経済運営、ミクロ面では各種自由化など、これまでどおり一定の政策的方向性を求めることとなる。このため、途上国が経済政策の決定に当たってどれほど主体性が発揮できるのか疑問視する声もある。

#### 2) 市民社会とのパートナーシップの欠如

政府と市民運動グループが様々な理由で対立し、また、そもそも国によっては政策立案に参画する能力と資源を有する市民グループが存在しないこと等により、市民社会の参加が十分に得られない場合がある。

#### 3) 援助調整の必要性

援助の実施に当たっては、援助側の各国・機関がそれぞれ別個に様々な報告や評価の義務付け、調達の条件付けを行っており、受け入れ国側に課題な事務負担を強いることとなっているため、援助側においてこれらの点について調整することの必要性が指摘されているが、PRSP の実際の運用においては、まだ十分な調整がなされていない。

他方、援助調整については必ずしも幅広い賛同が得られているわけではなく、例えばアジア開発銀行 (ADB) は、途上国政府が多様な国際機関によって提供される多様なプログラムや融資の選択肢から自国に適すと考えられるものを選ぶことができる「競争的多元主義」(“competitive pluralism”) が望ましいとし、統一的な枠組の採用に異議を唱える。

#### 4) 受け入れ側の能力面での制約

CDF/PRSP プロセスは、途上国側に広範な社会参加を得て質の高い PRSP を作成することを求めるため、受け入れ国側においてはこのために多大な人員と資金を割かねばならなくなり、ただでさえリソース不足に悩まされているこれらの国に対して大きな負担となる。貸付・債務削減などを迅速に受けるためには、このプロセスにあまり多くの時間をかけられないため、これらの制約は深刻なものとなる。また、多くの国では統計の不備から貧困削減を進めるに当た

---

<sup>15</sup> “The World Bank’s Comprehensive Development Framework and the new role for Poverty Reduction Strategy Papers (Part 2 of 2: Problems and Challenges)”, *Oxford Analytica*, May 10, 2000 <http://www.worldbank.org/participation/oxford2.htm> 参照。

っての優先度の高い課題を的確に特定できないなど、技術的能力の制約もある。

### 3．開発問題に関する国際的な議論

以上概観したとおり、90年代末から世銀を中心に開発援助のあり方が見直されてきているが、なお貧困削減の実効が上がっていないとの認識のもと、ミレニウム開発目標やヨハネスブルグ・サミット等を契機に、開発のあり方について様々な議論がなされている。

これらの議論に共通の前提となっている考え方は、貧困削減のためには、経済成長と直接的な貧困対策(pro-poor policy)の両方が必要であり、経済成長の実現のためには、規律のある財政金融政策と、市場重視のミクロ政策の実施が必要であり、途上国政府がこれらの政策を実施するに当たって、先進国が必要な援助を行う、というものである。

議論が分かれているのは、現実にはなかなか貧困削減が進まない原因がどこにあるのか、ということであり、以下の3つの議論に大別される。第1に、経済成長を達成するために必要だとして国際機関が作成するマクロ、ミクロ政策の処方箋が間違っているとする議論がある。第2に、処方箋は正しいが、それを実現するうえで、援助の額が足りない、あるいは先進国が途上国の産品に対して市場を閉ざしているというように先進国側の対応を問題視する議論がある。第3に、処方箋は正しいが、政策の実施主体である途上国政府が腐敗等により機能していないので、経済成長もせず、援助も活かされず、貧困削減が進まない、といういわゆる「ガバナンス」を重視する議論である。なお、これらは相互に排他的な考え方ではなく、現実には複数の要因が同時に作用して援助の有効性を下げているとの議論が多い。以下、順次概観する。

#### (1) 経済成長のための処方箋を問題にする議論

##### マクロ政策についての議論

金融政策について、高インフレ(例えば年率40%以上)は経済成長を妨げるためこれを収束させるべきことには異論がないが、穏やかなインフレ(例えば年間15%以下)はゼロインフレに比べて成長促進的であり、インフレ抑制は必ずしも優先度の高い政策ではないのに、IMFはインフレ昂進のリスクを重視するあまり、低インフレ国に対し予防的な金利引上げを求め、経済成長を妨げていると批判する。<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Joseph E. Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the

また、財政政策については、アジア通貨危機の際の財政緊縮が結果として不適切であったことについては、IMF も認めるところとなっているが、例えば最近のアルゼンチンの事例では、IMF は引き続き緊縮的財政運営を強く求めており、これに対し、不況下での財政政策として不適切であると批判する。

#### ミクロ政策についての議論

##### (a) 自由化の速度や手順を重視する議論

80年代のIMF・世銀が、各国の実態に応じた速度(pace)や手順(sequence)といったことを十分考慮せず、拙速に経済自由化を推進したことが、途上国の社会組織(social fabric)を崩壊させ、却って経済不振をもたらしたとして、市場原理主義を戒め、市場が機能するための環境を整備する政府の役割を重視する。<sup>17</sup> また、途上国の実施能力を勘案せずに、個々の政策間の優先順位をつけない包括的な改革を求める傾向を問題視する議論<sup>18</sup>もある。但し、これらは、必ずしもグローバリゼーションや自由化そのものの批判ではない。

##### (b) 調整政策の貧困層への影響を重視する議論

財政再建のために、生活に密着した食糧補助金、燃料補助金が削減・撤廃され、また、医療・教育の分野で様々な手数料制が導入された結果、貧しい人々の生活が直撃され、餓死、予防可能な病気による死亡、教育水準の低下等をもたらされたこと<sup>19</sup>、国営企業の民営化や貿易自由化により失業が増大したこと<sup>20</sup>

---

Post-Washington Consensus” The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland, January 7, 1998 <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>

<sup>17</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton & Company 2002 また、Oxfam International, “Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization, and the Fight against Poverty”, April 10, 2002

[http://www.maketradefair.com/assets/english/Report\\_English.pdf](http://www.maketradefair.com/assets/english/Report_English.pdf) は、貿易は必ずしも貧富の差を拡大するわけではなく、適切な政策を伴えば、成長を促進し、貧困を削減するとして、国際経済への統合そのものに否定的なアンチ・グローバリゼーション運動とは一線を画しつつ、農業や労働集約的製造業における先進国の自由化が不十分であること、IMFのコンディショナリティが貧困層に与える影響を十分勘案せずに急激な自由化を求める傾向があることなど、現在の世界の貿易体制には問題が多いとしている。

<sup>18</sup> William Easterly は、優先順位もないまま包括性を追求している各種の枠組について、“do everything” development は援助の現場を混乱させるだけだと批判している。William Easterly, “The Cartel of Good Intentions”, *Foreign Policy July/August 2002* [http://www.foreignpolicy.com/issue\\_julyaug\\_2002/Easterly.html](http://www.foreignpolicy.com/issue_julyaug_2002/Easterly.html)

<sup>19</sup> 例えば、ザンビアの医療、教育事情等について、Mark Lynas, “Africa’s hidden killers,” *OneWorld editor’s letter*; October 1999

[http://www.oneworld.org/editors\\_letter/oct99.shtml](http://www.oneworld.org/editors_letter/oct99.shtml) これに対する世銀からの反論 Phyllis Pomerantz, Country Director for Zambia, Africa Region, The World Bank, “World Bank Response to OneWorld Editorial on Zambia,” November 1999

[http://www.oneworld.org/editors\\_letter/worldbankresponse.html](http://www.oneworld.org/editors_letter/worldbankresponse.html) は、手数料制の導入等、構造調整政策に含まれる個々の措置の問題については答えていない。なお、元ザン

など、本来成長を促進するための政策が往々にして成長をもたらさないことに加え、仮に成長したとしても貧富の格差を拡大していることを問題視する。

なお、上記の議論との関連で、一部の NGO は、そもそもグローバル化が貧富の格差を拡大した、グローバル化を促進する IMF・世銀の政策は米国や大企業の意向に基づいている、というような反グローバル化の議論を展開している。<sup>21</sup>これを受けて、グローバル化と経済成長と貧富の格差の関係について、各種の分析とその解釈をめぐる論争が行われている<sup>22</sup>。

---

ピアの閣僚のコメント Rodger M.A. Chongwe S.C., Chairperson - Liberal Progressive Front of Zambia, "In Response to Africa's Hidden Killers," October 1999

[http://www.oneworld.org/editors\\_letter/chongweresponse.html](http://www.oneworld.org/editors_letter/chongweresponse.html) は、ザンビアの政治指導者の腐敗と構造改革が国民生活に及ぼす影響に対する無関心を批判している。

<sup>20</sup> 50 Years Is Enough Network, "How IMF/World Bank structural adjustment programs have increased poverty around the world"

<http://www.50years.org/action/s26/factsheet2.html>

<sup>21</sup> 途上国の貧困削減を重視する観点からの反グローバル化と、先進国の労働者の生活や環境を守る観点からの反グローバル化が、本質的な利害の相違を超えて、連携する図式になっている。例えば、米国の労働組合の Jay Mazur, "Labor's New Internationalism," *Foreign Affairs*, January/February 2000 は、グローバル化が貧富の格差を拡大した、としている。

<sup>22</sup> 反グローバル化への反論の代表的なものである世銀エコノミストの研究報告は、80年代、90年代に GDP に占める貿易の比率を増大させた 24ヶ国の発展途上国（中国、インド、メキシコ等で、総人口は約 30 億人）では、所得が増大（90年代に 1 人当たり所得が平均年率 5% 増大。先進諸国は同 2%。）し、平均寿命が延び、就学率も高まったこと、これに対し、サブサハラ・アフリカ、中東、旧ソ連諸国等の約 20 億人は GDP に占める貿易の比率が横這いか減少し、経済規模も縮小し、貧困が拡大したこと、前者が製造業やサービスの輸出を拡大し、輸出構造を多様化したのに対し、後者は一次産品への依存から脱却できていないこと、総じて見れば世界全体の貧富の格差は縮小したことなどを示したうえで、7項目（市場アクセスに重点を置いた開発ラウンド、中小企業に重点を置いた途上国の投資環境改善、教育・医療サービス提供体制の改善、失業対策、援助の増大、債務救済、地球温暖化対策）の政策提言を行っている。The World Bank, *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, the World Bank and Oxford University Press, December 2001

<http://econ.worldbank.org/prr/globalization/text-2857/> 参照。この報告は、貿易比率が増大した中国など東アジア諸国は必ずしも成長の初期段階から貿易自由化を積極的に推進したわけではないこと、国際経済との統合は貿易政策のみならず、国内の投資環境改善、労働者の社会的保護等の共通課題に各国の実情に合った多様な方法で対応してきた結果だとして、制度の多様性を認めている点が注目される。Dani Rodrik, "Globalization, Growth and Poverty: Is the World Bank Beginning to Get It?" December 6, 2001

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/WB%20oped.pdf> 参照。また、同じ世銀に属する別のエコノミストは、発展途上国の家計調査データをもとに、貿易と投資の自由化により所得格差が縮小しているのは中程度の所得水準の途上国と先進諸国のみで、1 人当たり所得が 5000 ドル以下の途上国では所得格差が拡大しているとしている。Branko Milanovic, "Can We Discern the Effect of Globalization on Income

(c) 国内制度の多様性を重視する議論

IMF・世銀の推し進める改革は、画一的で途上国の能力を超える幅広い制度改革を求めるために効果がないとし、制度改革の目的を、第1に所有権、法の支配、第2に私的な利潤動機と社会的な費用便益の連動、第3にマクロ経済の安定に絞り込み、これらを実現する方法としては、各国の実情に適合した多様な制度が認められるべきであることを主張する。その例として、ワシントン・コンセンサスとは全く違う政策を採りながら成長と貧困削減を達成した中国を挙げる。<sup>23</sup> 但し、この点については、IMF・世銀も考え方として多様性を否定しているわけではなく、実際のプログラムにおいては途上国側からそれぞれの実情に応じた提案がなされればそれなりに柔軟な対応がなされている。ただ、途上国側からそのような具体的な要望や提案がない場合には、IMF・世銀の側から、各国の固有の事情に応じたテーラーメイドの制度を提案することは事実上期待できないことから、結果として標準的な改革を提案することが多くなっているものと考えられる。

(d) 途上国の産業政策を積極的に評価する議論

生産能力も市場も起業家層も未発達で、絶対的貧困が広く見られるような後発発展途上国においては、各種の自由化を中心とする構造調整政策だけでは貧困からの脱却に十分な経済成長を達成することができず、これに貧困対策を加味しても問題の解決にならないとして、むしろ政府が有望な産業分野を支援することにより、国際競争に耐える供給能力を備える機会が与えられないまま、自由化によって国際競争に晒されることにならないようにすべきであるとする。

24

---

Distribution? Evidence from Household Budget Surveys”, World Bank Policy Research Working Paper 2876, April 2002

[http://econ.worldbank.org/files/17877\\_wps2876.pdf](http://econ.worldbank.org/files/17877_wps2876.pdf) 参照。

<sup>23</sup> Dani Rodrik, “After Neoliberalism, What?” June 2002,

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/After%20Neoliberalism.pdf>

及び Dani Rodrik, “Globalization for Whom?” page 29, *Harvard Magazine*,

July-August 2002, Volume 104, Number 6

<http://www.harvard-magazine.com/on-line/070280.html> 参照。

<sup>24</sup>前出脚注 23 Rodrik (2002)は、成長の起爆剤として、既存の伝統産業ではなく近代的産業分野における投資や起業を奨励しつつ、業績の悪い企業は排除するというアメと鞭を併せた産業政策が必要とする。大野健一政策研究大学院大学教授は、「追跡過程には保護育成政策が要請されることも歴史の教えるところ」とし、「後発国の制度能力は一般的に弱い」としつつ、主体的な開発に成功する国を発見し、支援すべきだとする。大野健一「途上国のグローバル化 - 自立的発展は可能か」東洋経済新報社 2000年。UNCTADは、持続的高成長の促進、投資輸出連関の確立、特定分野（初期段階では農業など）に焦点を当て、生産性向上の規律が働くような開発政策の精緻化及び特定の社会階層や地域の疎外防止を柱とする開発戦略を提唱する。United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Least Developed Countries*

## (2) 先進国側の対応に関する議論

### 援助資金不足を問題にする議論

途上国の発展のためには、先進国からの援助が足りない、という議論は古くからあり、様々な援助増額の呼びかけがなされてきた。<sup>25</sup>

1970年の国連総会決議では、先進国のODAを各国GNPの0.7%まで増額することが目標とされたが、多くの援助国において達成のめどは立っていない。また、96年のOECD/DACの国際開発目標以来、貧困削減に向けた各種の国際目標が立てられているが、これらの目標達成のために必要な資金確保の方法には触れられていなかった。この状況を打開するため、97年6月国連総会決議によって、開発資金の問題を議論するプロセス開始がされ、99年12月の国連総会決議を受けて、2002年3月にメキシコのモンレーで開発資金国際会議が開催されるに至った。このような流れの中で2000年9月に採択されたMDGにおいては、国際開発目標としては初めて、その達成のための資金確保の問題も提起された。

モンレーでの国際会議に向けて、ウォルフエンソン世銀総裁<sup>26</sup>及びアナン国連事務総長<sup>27</sup>はそれぞれ、先進国に対し、MDGの達成に必要と試算される年間400～600億ドルの水準（現在の倍、DAC諸国のGNP総額の0.5%相当）まで援助額を増大するよう呼びかけを行った。なお、この試算は、途上国における政策の改善による援助の効果増大などを織り込んでなお必要な額として算出

---

*Report 2002*, UNCTAD, New York and Geneva, 2002

<http://www.unctad.org/en/docs/ldc02.en.pdf>

<sup>25</sup> このような援助増額の呼びかけについて、前出脚注23 Easterly (2002)は、援助機関は援助額増大を自己目的化してきており、1951年に国連の専門家が2%の経済成長達成に必要な援助額を試算し（その試算方法についても前出脚注9 *The Elusive Quest for Growth*において疑問を提示）、1960年にはWalt Rostowが途上国が10～15年後に自立する（援助が不要になる）ために援助額の倍増が必要と試算し、1973年にRober McNamara世銀総裁が、1990年の世銀開発報告が各々援助倍増を呼びかけ、現総裁のJames Walfensohnも援助倍増を提唱している、と皮肉っている。

<sup>26</sup> The World Bank Group, “World Bank Estimates Cost Of Reaching The Millennium Development Goals At \$40-60 Billion Annually In Additional Aid,” *News Release No: 2002/212/S*, February 20, 2002 及び James D. Walfensohn, President, The World Bank Group, “A Partnership for Development and Peace,” Keynote Address delivered at the Woodrow Wilson International Center, Washington, D.C., March 6, 2002

<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwsp030602.htm>

<sup>27</sup> “Kofi Annan Urges World Leaders to Double Aid to Poor Countires,” *United Nations Press Releases*, March 22, 2002

<http://www.escwa.org.lb/information/press/un/2002/march/22.html>

されている。<sup>28</sup>

これに対し、米国の現政権は、過去の開発援助の効果を疑問視し、一貫して援助額の増大に否定的であったが、同時多発テロ後に貧困問題への関心が高まる中で、モンレー国際会議の直前(3月14日)に、ブッシュ大統領が今後3年間で50%の開発援助の増額(2006年度には今年度に比して50億ドル増<sup>29</sup>)と、資金拠出の枠組としての「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」の創設を発表した<sup>30</sup>。また、もともと援助額の増大に熱心なEUは、翌3月15日に、最終的に0.7%目標を達成するための中間目標として、2006年までにEU加盟国全体として援助額の対GNP比率を0.39%にまで引き上げる(年間援助額で約70億ドルの増大に相当)ことを表明した。<sup>31</sup>

なお、援助の増額については、途上国の政策改革によって援助の効果が高まらないというちは、援助を増額するわけにはいかないとの議論が米国政府などから出されていた(後出(3)参照)が、これに対しては、途上国政府の関与をなるべく排して、直接市民社会やNGOに資金を交付して、疫病対策や学校教育の向上などを支援すれば、実施状況の点検も比較的容易であり、直接的に民生を向

---

<sup>28</sup> MDGの達成に必要な追加的援助額の試算としては、例えば”Financing for Development”, prepared by the staffs of the World Bank and the IMF for the 64<sup>th</sup> meeting of the Development Committee, September 18, 2001 が390~540億ドル、”Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development”, June 22, 2001 ([http://www.un.org/reports/financing/full\\_report.pdf](http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf)) (the “Zedillo Report”)が500億ドル、といった数字を出している。また、医療分野に限定したものとして、Report of the Commission on Macroeconomics and Health(CMH), chaired by Jeffery D. Sachs, ”Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development”, the World Health Organization (WHO), December 20, 2001 (<http://www.cid.harvard.edu/cidcmh/CMHReport.pdf>)が、現状では年間60億ドルのODAが供与されているところ、2007年までに毎年220億ドル、2015年までに毎年310億ドルの追加的援助(先進諸国のGNPの約0.1%)があれば、2010年までに毎年約800万人の生命が感染症や栄養失調から守られるとの試算を提示している。Oxfamは、このCMH報告も引用しつつ、所得面の貧困削減のみならず、MDGに掲げられている医療、教育、水へのアクセスなどに必要な資金を併せると年間100億ドルの追加的援助が必要になるとしている。Oxfam, “Last Chance in Monterrey - Meeting the Challenge of Poverty Reduction,” *Oxfam Briefing Paper 17*, March 2002 <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/monterrey/monterrey.pdf> 参照。

<sup>29</sup> “President Outlines U.S. Plan to Help World's Poor,” Remarks by the President at United Nations Financing for Development Conference Cintermex Convention Center, Monterrey, Mexico, March 22, 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020322-1.html>

<sup>30</sup> 前出脚注7のブッシュ大統領演説。

<sup>31</sup> Council of the European Union, “Conclusion on the International Conference on Financing for Development”, Information for the Press, Brussels, March 15, 2002 <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/69866.pdf>

上し、貧困削減に資することができる、という指摘がある。<sup>32</sup>

また、開発資金の源泉は、援助だけではなく、途上国国内資金の動員、外国の民間投資の誘致、貿易、債務削減など多様なものがあり、援助はこれらを補完するに過ぎないとの議論<sup>33</sup>を受け、モンレーの開発資金国際会議では、IMF、世銀に加え、WTOの参加を得て、これらの問題を併せて包括的に議論すること(“a holistic manner”)とされ<sup>34</sup>、同じ方式がWSSDでも採用された。

#### 援助の「質」をめぐる議論

##### (a) 譲許性

米国政府は、援助資金の供与方法について、融資ではなく贈与を拡大すべきだと主張している。これは、その用途として、保健衛生、知識、技能といった生産性向上のための人的資本への投資を想定しており、このような投資が新たな債務返済に十分な収入を直接的にもたらすとは考えにくいとされている。<sup>35</sup> 具体的には、これまで途上国に低利融資を実施してきた国際開発協会(IDA)に一部グラントを導入すべきであると主張している。

##### (b) アンタイド化

ひもつき援助は、途上国企業にビジネス機会を与えず産業育成効果がないこと、競争の制限から援助の効率性を下げることなどから批判<sup>36</sup>が強く、既に一部OECDの輸出信用ガイドラインによって制限されているものの、引き続きアンタイド化に向けて動きがみられる。

#### 援助の実施体制をめぐる議論

##### (a) 援助調整・プール化

既にPRSPの課題について述べたところで触れたように、援助側の調整不足が途上国政府に課題な事務負担を化しているとの指摘があり、援助調整の必要

---

<sup>32</sup> 前出CMH報告及びその議長を務めたJeffrey D. Sachsによる“Investing in Health for Economic Development”, *Project Syndicate*, January 2002

[http://www.project-syndicate.org/series/series\\_text.php?id=755](http://www.project-syndicate.org/series/series_text.php?id=755) を参照。

<sup>33</sup> 前出脚注28、“Zedillo Report”参照。

<sup>34</sup> 開発資金国際会議のアジェンダを検討した“Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on Financing for Development”, United Nations General Assembly Official Records, Fifty-fourth Session, Supplement No.28 (A/54/28), May 28, 1999 <http://www.un.org/esa/ffd/a5428.pdf> を参照。

<sup>35</sup> “Secretary of the Treasury Paul H. O’Neill, Statement to the Press,” Monterrey, Mexico, March 20, 2002 <http://www.treasury.gov/press/releases/po2023.htm>

<sup>36</sup> 枚挙に暇はないが、例えば、アンタイド化に熱心な英国の議会報告、The Committee on International Development, The United Kingdom Parliament, “Financing for Development: Finding the Money to Eliminate World Poverty”, *International Development – Fifth Report*, July 17, 2002

性が叫ばれている。さらに一歩進めて、援助を一層効率化するためには、資金をプールして執行を一元化することが望ましいとする議論も一部にはある。<sup>37</sup>

#### (b) 援助業務における市場原理の導入

途上国のニーズに沿った援助が効率的に提供されないのは、援助業務に携わる各援助機関側に競争原理が働かないためだとする議論がある。<sup>38</sup>これによると、個々の援助機関は独占事業者であり、それらが集まって「善意のカルテル」を構成しているとする。顧客である低所得国は、債務削減や新規融資を受けるために、個々の援助機関に対し、各々異なる膨大な文書（各数百ページにもなり、準備に数ヶ月かかる）の提出を強いられる。他方、カルテル内部は競争関係があり、援助業務の重複はなくなる反面、低所得国の政府は、特定の援助機関に不満があっても当該機関の提供する援助資金を受け取りつつ、当該援助事業の実施を他機関に依頼することもできないため、競争の規律は働かない。こうして援助の需要と供給にミスマッチが生じる。この議論は、このような事態を是正するためには、市場原理の導入が必要であるとし、具体的には、上記(a)にも言及されている共通プール制によって援助資金と実施機関の結びつきを断ち、途上国政府に実施機関を選ばせるか、あるいは、共通プールが貧しい個人やコミュニティに対しバウチャーを発行し、個人やコミュニティは、希望するサービスを自らが選ぶ事業者を実施させ、事業者はその対価を共通プールから回収する方法<sup>39</sup>を提案している。

#### 国際経済システムの問題点をめぐる議論

現在の国際経済システムは先進国や多国籍企業に有利に設計されており、発展途上国の政策選択の余地や自立性を制約していること、このような状況を改めるためには、途上国の利害が国際機関の意思決定に反映されるようなガバナンスの変革が必要だ、という議論<sup>40</sup>がある。

---

<sup>37</sup> 例えば前出脚注 28、“Zedillo Report”参照。

<sup>38</sup> 前出脚注 23 Easterly (2002)

<sup>39</sup> 前出脚注 23 Easterly(2002)は、援助の最終的受け手である個人やコミュニティと援助業務を実施する事業者を仲介する企業である Development Space を元世銀スタッフが創業したことを紹介している。同社は、*The Washington Post* の記事にも紹介されている。“Policy Watch”, *The Washington Post*, February 24, 2002 尤も、Easterly は、このような取り組みが万能薬であると考えているわけでもなく、最近の DC 内のカンファレンスにおける発言によれば、ハイレベルの国際会議で採択されてきた構造調整、貧困削減成長ファシリティー、HIPCs Initiative、enhanced HIPCs Initiative といった一連の“big picture development” は失敗してきており、目標設定をより現実的で謙虚なものとするべきと考えていることから、包括的ではないものの着実な成果を挙げる (“Small is beautiful.”) うえで、官僚機構を迂回して具体的プロジェクトを実施するような仕組みに着目しているとのことであった。

<sup>40</sup> 前出脚注 17 Stiglitz (2002)

特に、貿易については、経済発展や貧困削減のうえで、援助よりもはるかに効果的だとする議論（「援助より貿易」論）が多い<sup>41</sup>。具体的には、途上国に競争力のある農業や労働集約的軽工業品の貿易障壁の削減が進まないばかりか、農業補助金<sup>42</sup>や鉄鋼の緊急輸入制限など新たな障壁がもたらされていることに対する批判は極めて強い。

また、貿易や金融市場の自由化が強調される反面、途上国の国民に大きな所得機会をもたらす労働移動の自由化（特に非熟練労働）については各国の制限的な政策に委ねられていることも、貿易についてのルールが先進国に有利な例とされている。<sup>43</sup>なお、ドーハ閣僚会議においては、知的財産権制度が HIV/AIDS 等の感染症等に対する医薬品へのアクセスを困難にしているとの途上国の不満をに配慮し、HIV/AIDS 等による公衆衛生の危機的状況があれば、特許権者との協議を経ずに強制実施権を発動できることとされた<sup>44</sup>ことが、新たな貿易交渉立ち上げに対する途上国の合意取り付けに大きな役割を果たした。

さらに、途上国政府による積極的な輸出産業育成の必要性を認める立場から、生活水準の低い国の政府が開発を促進し貧困を削減するために政策を講ずる自律性が、WTO のルール上、客観的に認められるようにするべきであり、「ドーハ開発アジェンダ」がこれを具体化することを期待する議論がある。<sup>45</sup>

なお、国際金融システムの安定性を高めるための様々な政策提言も行われているが、本稿では取り上げない。

### (3) 援助消化能力を問題にする議論

#### 途上国における政策環境を重視する議論

---

<sup>41</sup> OECD, *The Development Dimensions of Trade*, OECD 2001

<http://www1.oecd.org/publications/e-book/2201061E.PDF> は、各種モデルによる貿易自由化の経済効果試算を紹介しており、例えば、ウルグアイラウンドを実施してなお残る貿易障壁の撤廃が途上国にもたらす効果については、静態的効果が 180 億ドル、動態的効果が 4550 億ドルなどとするものがある。

<sup>42</sup> OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2002*, OECD 2002 によると、2001 年における OECD 諸国の農業補助金の総額は、3110 億ドル、GDP の 1.3% に上る。この数字はしばしば ODA の対 GNP 比 0.7% 目標と対比される。

<sup>43</sup> 例えば、David Dollar and Aart Kraay, “Spreading the Wealth” *Foreign Affairs*, January/February 2002, 前出脚注 23 Dani Rodrik (2002)、前出脚注 17 Oxfam International (2002) 参照。

<sup>44</sup> “Declaration on the TRIPS agreement and public health”, adopted on November 14, 2002, WT/MIN (01)/DEC/2  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_trips\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm)

<sup>45</sup> 前出脚注 24、UNCTAD (2002)。

過去の援助の成果を振り返ると、健全な政策運営を行っている国に対する援助は経済成長を高めているが、不健全な政策運営を行っている国に対する援助は金額の多寡に関わらずあまり実効が上がっていないことがわかるとして、資金援助は良好な政策を採る途上国のみを対象とし(“selectivity”)、そうでない国に対しては、政策の改革を促すために知識・情報の提供を中心にすべきだとする議論<sup>46</sup>が、近年有力になっている。この議論は、金に色はついていない(fungible)ため、特定のプロジェクトや分野を対象にした援助であっても、途上国政府は浮いた資金を他に回せるため(但し、NGOが実施機関になる場合は別)、対象プロジェクトが成功しても援助全体の効果としては、誤った政策を助長することもありうる。また、援助にコンディショナリティをつけても、実施されない場合もあり、所詮、金で改革は買えないことから、援助の態様を工夫するだけでは不十分で、相手を選ぶほかない、と結論づける。<sup>47</sup>

このような selectivity への流れが、アフリカ諸国による地域としての政策改善の試みである”The New Partnership for Africa’s Development (NEPAD)”をもたらした。

ブッシュ政権も、貧困削減の重要性を強調し、援助額の増額を表明する一方で、これまでの援助の有効性に対する批判的立場から、途上国側の責任を重視するアプローチを主張している。<sup>48</sup> 途上国の責任の具体的な内容については、米国が創設を表明した「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」から資金を拠出する基準として、以下の3つを挙げ、これらの基準に合致する国は、外国投資が増え、貿易収支が好転し、経済の効率と生産性が高まり、雇用が拡大するため、やがて援助を必要しなくなるとし、同様のアプローチを他国や国際開発金融機関も採用するよう呼びかけている。

---

<sup>46</sup> その代表的なものが、前出脚注3の世銀報告書 *Assessing Aid* (1998)。

<sup>47</sup> この議論に対しては、モデルの作り方によって結果がずいぶん変わることを、政策を基準とするより、貧困度の高い国を選ぶほうが援助の効果の改善が著しいこと、Fungibility は不可避なものではなく、援助の規模や政府の予算管理の状況によって異なることなどの問題も指摘されており、特に、この分析を援用して政策環境の悪い国は切り捨てるべしとする主張に対しては強い批判がある。Jonathan Beynon, DFID (Department For International Development of UK), “Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity”, June 2001 revised version of paper presented at the Joint Development Centre/DAC Expert Seminar on “Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers”, OECD, Paris January 17, 2001) [http://193.51.65.78/dac/pdf/aid\\_effecti/beynon\\_1.pdf](http://193.51.65.78/dac/pdf/aid_effecti/beynon_1.pdf)

<sup>48</sup> 前出脚注7のブッシュ・スピーチは、「多くの貧しい国々において、腐敗は根深い」「国家が健全な政策の実施を拒むなら、貧困削減は殆ど不可能。援助資金の増額は、悪い政策を補助し、改革を遅らせ、民間投資を妨げるので逆効果だ」「先進諸国からのより多くの貢献は途上国のより大きな責任と結びついたものでなければならない」などとしている。

- 1)公正な統治（例：腐敗の撲滅、人権の尊重、法の支配の遵守）
- 2)国民への投資（例：健康管理の改善、学校の改善、予防接種の拡大）
- 3)経済の自由化（例：一層の市場開放と持続可能な財政政策、起業に対する規制や腐敗などの制約の除去）

なお、selectivity の1つの系として、経済の自由化の重要性を強調する議論がある。この立場は、経済開発の主たる決定要因は、当該国における経済の自由化の度合いにあり、援助の多寡は無関係だとし、援助の効果に対する見方が極めて悲観的である。プッシュ政権のアプローチについては、援助の受け手の間により良い政策を実施して援助を得ようとする競争をもたらし、援助の有効性を高めるものとして評価し、その具体的実施方法については、3つの基準の中でも経済の自由化を重視し、その改善状況に応じて援助を配分すべきだと主張する。<sup>49</sup>文字通り援助の有効性の向上に期待するというよりも、援助を梃子として経済の自由化が進むこと自体を期待しているものと考えられる。

#### 援助に関わる当事者のインセンティブを重視する議論

戦後の開発援助がアジアでは目覚ましい成果をもたらす一方で、アフリカでは、インフラ整備、教育の重視、人口抑制と、援助内容の目先をいろいろ変えても、必ずしも期待された効果がもたらされなかった根源的理由は、その国の政府や国民に経済成長のインセンティブがなかったからだとする議論がある。さらに、被援助国政府、被援助国の国民だけではなく、援助国政府・機関も含めた3者が途上国における経済成長を達成するというインセンティブを持たない限り、援助の効果は期待できないと考える。したがって今のまま援助額を増やすのではなく、インセンティブが働く仕組みをまずは考えるべきだとする。<sup>50</sup>

## 4．日本の開発政策への示唆

### (1) 開発援助政策の課題

以上、WSSD に至る過程で展開された開発をめぐる国際的議論を概観したが、その焦点は、地域的にはアフリカ、課題としては貧困にあり、アジアを中心と

---

<sup>49</sup> この立場に属する例としては、Brett D. Schaefer and Aaron Schavey, “America’s International Development Agenda,” *The Heritage Foundation Backgrounder* No.1546, May 6, 2002 <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1546es.html>

<sup>50</sup> 代表的議論は前出脚注9 Easterly (2001)及びWilliam Easterly, “The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid,” *Center for Global Development Working Paper Number 4*, March 2002 (revised May 2002)

して経済成長の支援を主眼としてきた日本の開発政策と大きな隔たりがある。また、経済成長を実現するに当たっての方法論にも相違がみられる。

冒頭に述べたとおり、日本はこれまで豊富な援助資金を背景にこれらの世界の潮流から比較的超然としていられたが、財政余力が乏しくなり、モンレー、ヨハネスブルグと続いた最近の一連の国際会議で、欧米と異なり援助増額表明のできなかった日本の存在感は急速に低下した。日本としては、援助額の減少を知的貢献や援助の質的改善によって補う他ない。

また、国際的議論との乖離は、日本自身が二国間で供与する援助の実務において切実な問題となる。すなわち、IDA 融資対象国に貧困削減戦略文書の作成が義務付けられ、当該国の開発戦略がこれとの整合性を求められるようになったことは、それがどこまで徹底されるかにもよるが、方向としては、二国間援助もこの枠組によって規律され、日本の援助がこれまでのように世界の潮流から超然としていくことができなくなることを意味する。

このような状況に置かれた日本は、今後、開発を巡る国際的な議論に参画するに当たって、自らの開発政策との隔たりをどのように埋めるのか、アフリカの貧困問題に正面から向き合うのか、といった点について、改めて考え方を整理する必要がある。

#### 政策課題についての乖離

##### (a) 経済成長と貧困削減の関係

世銀の開発援助は、どうすれば経済成長が実現されるかを模索し続けた果てに、アフリカなどでは多額の支援をつぎ込んで経済成長がなかなか実現しない状況に直面し、人道的配慮もあり、途上国社会の貧困層に直接届くような(いわゆる”pro-poor”型の)援助に重点を移行してきており、現在では開発の至上命題は貧困削減にあり、経済成長はそのための手段と位置付けている。

これに対し、日本の開発援助の考え方は、あくまで途上国の経済成長を支援することによって結果として貧困削減も達成されるとするものであった。アジアの途上国経済が概ね順調な発展軌道に向けて離陸し、その過程で(特に貧困層を対象に福祉の向上を図る”pro-poor”政策が推進されたわけでもないのに)結果として貧困も削減されてきたことから、日本においてはこの考え方はごく自然に受け止められている。日本も世界の潮流に合わせ、援助の主眼を貧困削減に切り替え、その結果として援助の態様も大幅に変えるべきなのであろうか。

思うに、成長の成果をどのように配分するかは、本来、すぐれて国内政策の問題であり、各国の実状に応じて各国の政府・国民が決めるべきことである。早急に貧困削減に取り組むのか、それとも乏しい資源を当面は経済成長に傾注し、貧困削減は経済発展が一定段階に到達してから本格的に取り組むのかは、その国の政府・国民の判断・選択の問題であり、どちらが正しいという性格の

ものではない。貧困削減が開発援助の至上目的となり、国際機関の納得する貧困削減戦略を立てなければ援助を受けられないというのは本末転倒ではないかとさえ考えられる。

ただし、この点については、他の援助国に日本と同様の考え方を採らせることは現実的ではなく、期待すべきではない。なぜなら、一方では、貧困削減を各国に委ねた結果、国内政治の失敗により貧困が放置され、人道上の配慮やテロの温床にもなるとの懸念といった観点から、貧困削減を国際的関心とせざるを得ない状況があり、他方では、過去の自分たちの経験から援助の効果に懐疑的になった欧米諸国が、援助を続ける意義を貧困削減に見出したという経緯があるからである。

そこで、結局は、各国に対する援助内容において、貧困削減のために必要な経済成長の促進と直接的な貧困対策とのバランスをどうするかという議論の中で、全体として経済成長が促進されるようなパッケージとするよう求めていくほかない。具体的には、日本が作成する「国際援助計画」<sup>51</sup>においてその点を明らかにするとともに、途上国が作成する PRSP に日本も作成段階から積極的に関与し、このような考え方が実際の開発政策の中で実現されていくようにしなければならない。

#### (b) 経済成長の処方箋

国際的な議論においては、経済成長のためには外国投資の流入が不可欠であり、そのためには良好な経済政策運営が必要、ということで、世銀を中心とする援助実務においては、市場に対する政府の介入を排除する経済の自由化や、法の支配の徹底、汚職の根絶などのガバナンス向上に重点がある。すなわち、市場経済が機能するようきれいな器を作ればヒト、モノ、カネが自然とやってきて経済が成長するという考え方をとっている。そして、国が成長分野を認定するとか、それを支援するための政策手段を講ずることは市場を歪めるものとして忌避される。

これに対し、日本の援助関係者には、かつてのドイツ、さらに日本、韓国、台湾において輸出振興政策が奏功した経験にみられるように、制度能力がすぐれている国においては、自由経済から逸脱した幼稚産業保護政策も可能であることから、現在の後発国についても、その制度能力は一般には弱い、主体的な開発に成功する可能性がある国を根気強く発見し、支援すべきであるとの発

---

<sup>51</sup> ODA の効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢の認識を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、今後 5 年間程度を目途とした我が方の援助計画を示すもの。ODA 大綱、ODA 中期政策の下に位置づけられ、具体的な案件策定の指針となることを目指す。1998 年 7 月の小淵総理（当時）指示を踏まえた同年 11 月の「対外経済協力関係閣僚会議」幹事会申し合わせに基づき、「案件選定に係る透明性の向上の一環」として作成が決定された。

想<sup>52</sup>がみられる。しかし、国際的な開発思潮にインパクトを与えるための発信は緒についたところである。<sup>53</sup>

経済成長の処方箋についての日本の考え方が世銀等の援助実務に具体的な影響を与えるためには、国ごとにどのような開発戦略が望ましいかという各論で途上国政府や世銀等の実務者の納得を得るほかに、地道な作業の積み重ねが必要となる。そのためには、積極的な産業政策や政策金融制度など欧米の援助実務家のメニューにはない各種の政策手段を、日本の援助実務家が途上国で効果的に実施できるようにするための体制整備が必要である。具体的には、日本をはじめアジア各国で実施されてきた各種政策について、それを類型化するとともに、そのような政策を導入するにあたっての条件、留意点、利害得失等について、それぞれの経験に基づいて整理することが必要である。さらに、より広く途上国の開発政策立案能力を高めるためには、アジアに限らず、既存の実証研究や成功事例に関する情報を収集し、随時参照できるようにすることが必要であろう。また、欧米の援助実務家の提案とは異なる政策を途上国においてどのようにマーケティングするか、どのように定着させるかという点も視野に入れ、プレゼンテーションや途上国政府職員の研修のあり方についても工夫し知見を集約する必要がある。なお、従来はともすればこのような取り組みは各省庁、各実施機関においてばらばらに行われているが、それらを組織の枠を超えて共同で実施し、その成果を情報ネットワークによって共有するなど、援助実務家の知的競争力を飛躍的に向上させるための努力が喫緊の課題である。<sup>54</sup>

また、これとの関係で、日本の援助のあり方も見直さなければならない。もともと、日本の開発援助は、基本的にはインフラプロジェクトに対する支援を中心としており、プロジェクトの評価も、個々の事業が適正に執行されたか、あるいはプロジェクト自体の収益性はどうかという視点が中心で、途上国経済全体にとって当該プロジェクトがどのような効果をもたらすかという視点が不

---

<sup>52</sup> 例えば前出脚注 24 大野 (2000)は、ベトナムにそのような可能性があるとしている。

<sup>53</sup> Kenichi Ohno "Development with Alternative Strategic Options: A Japanese View on the Poverty Reduction Drive and Beyond", *GRIPS Policy Note No1*, May 2002 <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf01/PN1.pdf>

<sup>54</sup> 政府レベルの議論のみならず、援助関係者の間の自発的ネットワーク、例えば、GRIPS 開発フォーラム (<http://www.grips.ac.jp/forum/>)、ワシントン DC 開発フォーラム (<http://www.developmentforum.org/>)などで、日本の援助能力向上のための様々な実務的アイデアが活発に議論されている。ワシントン DC 開発フォーラムの 2002 年 7 月 3 日の議論においては、発表者の日下部元雄・世界銀行副総裁 (資源動員・協調融資担当) が、官庁、援助機関、大学、研究機関、シンクタンク、NGO、コンサルティング会社、個人などの知的支援の担い手を組織の枠を超えた緩やかなネットワークによって結びつけ、組織横断的な総合的な知的支援システムを構築し、多角的な知識を収集・提供し、ウェブサイトを通じて知識を共有化することを提案している。  
<http://www.developmentforum.org/0703intel.htm>

十分とされる。現在の ODA 改革においても、財政制約が厳しくなる中、限られた資金を有効活用するために、ODA の重点的供与分野を定める国別援助計画があらためて重視されているが、国別援助計画の充実は、このような状況を打開する契機となりうる。

#### 重点地域の乖離 ～アフリカに対する支援の考え方～

日本は、アジアに対する援助が全体の 7 割を占め、南・中央アジアを除くその他アジア及びオセアニア(その大半は東アジア)向けの援助が 55%(1999-2000 年平均、DAC 統計)を占める。欧州諸国は旧植民地であったアフリカ等に対する配分が高く、豪州はアジア・オセアニアが 8 割を超え、米国も地域的には多様だが、特定の国家に対する比率が高く、どの国も固有の事情に応じた配分をしているため、日本としてアジア重視を変えなければならない必然性はない。むしろ日本の将来を考えれば、アジアの安定と発展に多くの資源を割くことは当然であろう。

しかし、アフリカの窮状を救済すべしとの国際世論の盛り上がり、さらに TICAD III の主催などを考慮すると、日本としてもこれまで以上に積極的にアフリカに対して支援する姿勢を示す必要がある。しかし、ODA 予算が全体として縮小していく中でその配分も引き続きアジア重視ということであれば、日本としては具体的にどのように取り組んでいくべきであろうか。

アフリカの問題は、要約すれば、(a) 過大な対外債務を負っていること、(b) 経済成長を実現するための実効性のある経済政策が採られていない(政府のガバナンスの問題、市場経済を機能させるための各種制度(institution)の不備により、ワシントンコンセンサスによる自由化政策が成長に結びついていない)こと、(c) 援助が成長や貧困削減に結びついていないことにある。したがって、日本の援助もこれらの問題に対応したものでなければならない。

まず、対外債務問題については、基本的には IMF を中心とする債務救済の枠組の中で対応していくほかないが、前述のとおり PRSP の作成過程において、債務削減国の経済政策、開発政策について、より積極的に発言していくべきである。この中で従来のワシントン・コンセンサス流の経済政策へのアンチテーゼとしての日本独自の、あるいは東アジア流の経済政策・開発政策(これは、日本や東アジアでうまくいった政策をそのまま移植するというのではなく、単一の処方箋を適用しようとするワシントン・コンセンサスとは異なり、各国の実状に応じて、どのような産業が国際競争力を持ちうるか、その発展を促すためにどのような環境整備が必要かといったことも含め、経済成長に必要な処方箋を作り上げ実施していくことを意味する)を展開することができれば、日本の援助の存在感を大いに高めることになる。但し、これまで日本はアフリカに対する支援経験の蓄積が浅いことから、経験の蓄積がある国際機関を相手に

説得力ある議論を展開するためには十分な準備が必要である。

また、上記(b)及び(c)の課題を踏まえ、二国間援助については、経済成長実現のための制度・政策改革に対する知的支援とNGOを実施主体とする保健衛生、教育分野などへの直接支援を基本とすべきである。また、その実施のあり方も、これまでのようにアフリカの多くの国でトップドナーになっていることを誇るといようなバラマキ型の援助ではなく、成果重視の観点から(MDGへの日本の貢献という観点からも重要)、より援助対象国を絞り込んで重点的な援助を行うべきである。ある程度少ない国に集中的に人、知見、資金を投下して、「日本流」あるいは「東アジア流」の開発の成功事例を1つでも2つでも作ることができないものか。アフリカ諸国の中でも政府の当事者能力の高い国々を選んである程度集中的に援助を実施することは、アフリカ諸国についてのまとまった知見を早急に蓄積し、日本としての援助能力、特に政策提言能力の向上を急ぐ観点からも有効である。ただ、selectivityは国際的な流れであり、優秀なパフォーマンスの国には各国・機関とも競って援助すると考えられる。従って、その中で日本の存在感を出していくことは現実には相当な困難を伴うことが想定される。

## (2) 開発に関わる貿易政策の課題

### 先進国の市場アクセスの改善

モントレー開発資金国際会議やWSSDのプロセスに示されるように、国際的な議論においては、開発援助だけを取り上げて論ずるのではなく、貿易や民間投資など、途上国の成長を促進しうる多様な経済活動に関する政策分野を統合して考えるようになってきている。

その中でも最大の問題点は、開発援助の枠組やWTO加盟交渉などが途上国に急速な経済自由化を求める傾向にあるのに対し、先進国側は自国の政治的にセンシティブな産業の保護をなかなか削減しないことである。このことは下記に述べるような途上国による産業育成政策の余地の拡大によって、ある程度のバランスをとることはできるが、所詮これは市場メカニズムに対する政府の介入として限られた条件の下でしか認められないなものであり、本来は先進国による市場アクセス改善が進められることが重要である。

このような認識自体は既に広く共有されており、新ラウンドの2005年1月1日までの交渉終了、輸出補助金の削減、後発途上国向け産品のための無税・無枠のアクセスなどが目標とされているが、全ては今後の交渉に委ねられている。先進国の取組みにはずみをつけるためには、日本が熱帯産品など国内産品との競合が少ないものや鉱工業品を中心に新ラウンドにおいて一定の譲歩をするとともに、アジア諸国との経済連携において特に徹底した関税撤廃等を行い、欧

米が同様の措置をとる場合にそれらをマルチでも実施する意図を表明することなどにより、マルチの合意を促進するなどの方策が考えられる。日本はこれまで政治的にセンシティブな分野で常に受身の姿勢に終始してきたが、経済連携協定の締結を進める中で農業も例外とせず、農業についてはむしろ国内の競争力を高めるための規制緩和などが進められつつある中で、譲歩できるものを戦略的に活用しつつ交渉の主導権をとることにより、現時点で自由化できないものを守ることも可能になるであろう。

#### 貿易政策における産業育成政策の余地の拡大

アジアの開発経験がその他の地域との対比で独特なのは、能力の高い政府が市場に介入し、成長産業の発展しやすい環境を整えたことであった。他方、現在の WTO は、貿易関連投資措置(TRIM)の撤廃など、経過措置や途上国例外は認められているものの、途上国の産業政策の余地を減らす方向にある。1947年の関税と貿易に関する一般協定(GATT)第 18 条は途上国による産業政策の余地を認めているが、必要に応じ、その運用を柔軟にするよう日本から働きかけることが望ましい。その判断は慎重に行う必要があるが、例えば、日本が国別援助計画などにより、アジアなどの援助対象国の発展戦略に深くコミットしており、当該途上国のある産業が将来有望であるとの当該国政府の判断に合理性があると考え、当該産業の生産性向上のための技術協力を集中的に行うような場合には、その効果が出るまでの一定期間、国際競争から保護することを認めることは、日本の援助の実効性を高めるうえでも必要であろう。

#### 経済連携協定と開発政策との整合性確保

また、日本は、東アジアを対象とする二国間あるいは地域レベルでの経済連携の取組みを活発化させている。これらの地域連携は、貿易・投資の自由化、国内制度の調和など、貿易・投資の促進を主眼としており、途上国側からは日本の市場アクセスの改善が実現されるものとして期待が高い。しかし、途上国側の自由化や制度改革をどこまで求めるか、その速度や順序はどうあるべきかということは、構造調整融資に関連して大いに議論になったところであり、水際の関税撤廃を超える広範な制度改革を伴う経済連携を指向するのであれば、途上国の開発戦略との整合性に十分配慮する必要がある。