

第5章 「国際開発援助レジーム」の展開 －主要ドナーの共同運営体制と地域的枠組み

稲田 十一

1. 「国際開発援助レジーム」の分析視角

(1) 分析の視角

発展途上国への開発援助や金融支援は、第二次世界大戦後の国際社会の大きなトピックの一つである。しかし、援助問題は、貿易や通貨のように「レジーム」や「体制」として、あまりとらえられてこなかった。その理由として考えられるのは、対外援助は、実際、個々のドナー国のそれぞれの事情や考慮（それは戦略的考慮であることもあれば、経済的考慮であることもあれば、旧植民地との関係の重視といった政治的・外交的考慮であることもある）によって、別々に行われることが多かったからでもある（注1）。

しかし、近年、援助や経済支援は、国際社会が共通の目標・目的をもって、政策の方向や重点分野を共通化しながら支援を行うことが増えてきている。その究極の形態が「コモン・プール（バスケット）方式」と言われるもので、各国が資金をプールしあい、その使い方については国際機関を中心に各国が協議しながらきめていくというものである。ここにおいては、援助や金融支援の供与の枠組みは、国際政治経済学でいうところの「国際制度(international institution)」をなしている。また、これを「国際レジーム(international regime)」とよぶこともできる。レジームとは、「ある問題領域における秩序および規範やルールの体系」という意味である（注2）。

現実には、こうした「コモン・プール方式」はまだ部分的にしか成立していないが、後述するように2000年以降登場してきた、HIPCs(Highly Indebted Poor Countries:重債務貧困国)に対する債務の帳消・削減の枠組みを中核として形成されてきた「PRS (Poverty Reduction Strategy: 貧困削減戦略)」体制と呼ばれるものは、こうした「国際制度」の要素をきわめて強く持ったものである。

本論は、こうした問題意識から、援助や金融支援の分野における「国際制度」「国際レジーム」の構造とそのダイナミクスについて、再整理しようとするものである。途上国への援助や金融支援をこうした観点から定義した用語は、いまだ定着していないが、本論では、これを「国際開発援助レジーム」と称して、分析の対象とすることにしたい（注3）。

(2) 「国際開発援助レジーム」の定義と範囲

周知のように、今日、開発援助の世界は、グラントによる無償の援助と、ODA（政府開発援助）のカテゴリーに含まれる譲許的な融資（金利が低く返済期間が長く援助的色彩の強いもの）に分けられる。本論で、「国際開発援助レジーム」と称するのは、この両者を含んでいる。また、援助・融資機関としては、世界銀行や国連関係組織のような国際機関によるもの（マルチ）と、二国間のドナーによるもの（バイ）に分けられる。

本論の中で焦点をあてるのは、「国際機関（特に世界銀行）を中心とする、ある特定の開発思想とアプローチが、他のドナーにも影響を与え、そこに共通の共通の規範とルールに基づく枠組みが形成されて、他のドナーもその規範とルールにのっとって援助・融資を行うような制度」である。

最大の問題は、①そうした「国際レジーム」、すなわち、多くの国際機関やバイのドナーを全体として拘束する「規範とルール」が、援助や金融支援の分野で本当に成立しているのか、②その拘束が及ぶのはどの範囲なのか、例えばバイのドナーもそれに従うのか、③多くの主体の中には違う規範とルールに基づいて援助・融資を行う機関があるのではないかと、といった点である。

結論的にいうと、世界銀行を中心とする、今日広範に影響力を持っているレジーム（後述するように、本論ではこれを「構造調整レジーム」と呼び、近年の PRS（貧困削減戦略）に基づくレジームもこの延長ととらえる）は、すべてのアクターを最初から強力に拘束していたわけではない。

後述するように、特に戦後初期は、米国が単独で独自の外交的・戦略的観点から多額の援助を行っており、世界銀行は、多く存在するマルチ・バイのドナーの一つにすぎなかった。その後、他の先進国がバイのドナーとしてその援助を拡大していくが、その時期にも、世銀は世界の中核的な開発機関ではあったが、それでも多くのドナーの一つにすぎなかったと言えよう。逆に言えば、日本をはじめ各国は、国連や OECD の DAC 等を舞台に途上国援助に関する協調を深めていったが、基本的にはそれぞれ独自の「国益」観にもとづいて途上国への援助を行っていた。

国際社会で、世銀を中心とする「構造調整」のように、ある種の共通の規範・ルールに基づいて援助・融資が行われるようになるのは、主として 1980 年代以降である。それも、最初から、すべてのドナーがその規範・ルールを共有したわけではなく、その影響の及ぶ範囲は徐々に拡大して今日に至っているというべきである。その意味で、世銀を中心とする「国際開発援助レジーム」は、かなり緩いシステムから徐々に強力なレジームが形成されてきたものととらえることができよう。

(3) 「国際開発援助レジーム」の展開と制度化

「国際開発援助」に関しては、それがイシューとして登場する事自体が、第二次世界大戦後のことである。第二次大戦終了後、それまで植民地であった多くの国々が独立していき、そこではじめて国際開発援助の歴史が始まる。その後の開発援助の歴史は、一般に、ほぼ10年毎の時期に区分される(注4)。

本論では、各時期の特徴を詳細に議論するスペースがないので、その概略を一覧表に整理したのが、[図表1]である。[図表1]は、これまでの国際開発援助レジームの(前史から構造調整/PRS体制にいたる)変遷と展開の要点を、レジーム形成の度合い、主たるアクター、理念および規範・ルールのそれぞれについて整理したものである。

図表1. 国際開発援助レジームの展開過程

時期区分	レジーム形成の度合い	主たるアクター	理念及び規範・ルール
①1945-60	国際開発援助体制の成立	米国 副-世銀	西側資本主義世界の復興
②1960年代	途上国世界の拡大 各ドナー・国際機関の体制整備	米国、国連、世銀、DAC 副-他の二国間ドナー	南北問題の認識と先進国の責務の意識
③1970年代	世界経済システムの変動-国際開発援助体制のあり方の模索	米国、国連、世銀、DAC、G77 (途上国グループ)	南北対立(NIEOの要求) BHNの重視
④1980年代	構造調整レジームの成立-部分的	世銀・IMF、国連、主要な二国間ドナー(特にG7)	自由主義的構造改革 コンディショナリティ
⑤1990年代	構造調整レジームの世界的拡大 地球的課題への共同対処	世銀・IMF、国連 主要な二国間ドナー(特にG7)	構造改革(市場原理と開放体制)、コンディショナリティ、共通の価値(民主化・環境等)
⑥2000年以降	PRSPレジームの成立(構造調整レジームの社会面への拡大) 地球的課題への共同対処(パートナーシップ体制)	世銀・国連を中心とするパートナーシップ、主要な二国間ドナー(特にG8) 副-途上国政府、NGO	貧困削減とガバナンスの重要性、改革努力と援助のリンケージ、共通の価値と手続き(パートナーシップ体制)

(注) 筆者作成

2. 地域的枠組みとグローバルな枠組み

(1) 発展途上国の地域的な偏在

ところで、発展途上国の開発問題は、地域横断的な課題であるが、特定の地域に偏った課題でもある。[図表 2] は、一人当たり GNP の水準で世界の国を分類し、各地域毎に、その所得レベルに含まれる国の数を整理した表である。

それをみると、西欧をはじめ DAC(米・加・日・豪・NZ と西欧諸国)は、当然ながらすべて所得が「high」の国々である。一方、低所得国は、アフリカ、南西・中央アジア、東南アジアに偏在しており、とりわけアフリカに多い。これらの国々の多くは HIPC s (重債務貧困国) であり、PRSP の対象国となっている。

その意味で、低所得国は一つの「グループ」であるが、それは「地域横断的」ではあるが、それぞれの「地域的特性」もかかえている。

図表 2. 一人当たり GNP の水準で分類した各地域の国々の数 (DAC 諸国を除く)

	東 欧	中南米	サブサハラ ・アフリカ	中東・ 北アフリカ	南西・中央 アジア	東アジア
High (\$9266-)	1	0	0	4	0	2
Upper Mid (\$2955-)	7	15	5	2	0	3
Lower Middle	8	12	5	9	3	3
Low (-\$755)	1(注 1)	2(注 2)	35	1(注 3)	12	7

(注 1)モルドバ、(注 2)ニカラグア・ハイチ、(注 3)イエメン
(出所)外務省「ODA 国別データブック・2001」、世銀アトラスより、筆者作成。

(2) ODA 配分の地域的な偏重

他方、主要ドナーの ODA の地理配分をみると、その重点もドナーにより地域的な偏重があることがわかる。例えば、二国間ドナーについて言えば、英・仏はアフリカへの支援が多く、日本はアジアが圧倒的であり、米国は中東・中南米・アフリカと一見グローバルであるが、その時点で米国が重要と考える特定の国（例えば、中東ではイスラエルとエジプト）に偏っているのが現実である。また、欧州の地域機関である EU はアフリカ・東欧が大半である。

一方、国際機関について言えば、グローバルな国際開発金融機関 (MDBs) である世界銀行 (IBRD) は中南米中心、世銀の譲許的融資部門である IDA はアフリカ・南アジア中心であって、こうしたグローバルな機関であっても、地域的な偏りはある。

他方、MDBs には、地域開発金融機関 (RDBs) があり、地域毎のより現地にあった活動を行う目的で、1960 年代に、ADB (アジア開発銀行)、IDB (米州開発銀行)、AfDB (アフリカ開発

銀行) がそれぞれ設立されている。また、1990 年には EBRD が設立され、東欧・CIS 向けの準商業ベース融資と技術支援を行っている。こうした RDBs は、現実には副次的な役割にとどまっており、世銀との共同歩調の中で各々の地域的な強みを活かした役割分担をしている。

【図表 3】は、各地域毎の主要ドナーの援助 (ODA) 額を上位から順に並べたものであるが、各地域毎にドナーが偏っていることがみてとれる。とりわけ興味深いのは、地域開発金融機関の支援額が、アジア、アフリカ、中南米の主要三地域で、いずれも IDA (第二世銀) の約半分の支援額となっていることである。その理由については、公式的な文書・表明があるわけではないが、MDBs については、あくまでも世銀が中核的役割を担い、各地域の RDBs は補完的な役割にとどまることが、主要理事国 (とりわけ G5) の間で、暗黙のうちに合意されているのかもしれない。

図表 3. 各地域における主要なドナー (マルチとバイの両方を含む)

	東欧	中南米	サブサハラ・アフリカ	中東・北アフリカ	南西・中央アジア	東アジア
1 位	米国-860	米国-1238	EU-1454	米国-2151	日本-1430	日本-5253
2 位	EU-819	日本-814	仏-1415	仏-801	IDA-1294	IDA-610
3 位	IDA-233	EU-552	米国-1269	EU-745	米国-640	独-512
4 位	独-213	IDA-423	IDA-1048	日本-544	ADB-615	米国-498
参考	EBRD-13	IDB-224	AfDF-437	IDA-161	EU-323	ADB-329

(注) 数字はいずれも 1999 歴年。支出純額、単位百万ドル。
(出所) 外務省「ODA 国別データブック・2001」。

(3) グローバルな「サブ・レジーム」とその地域性

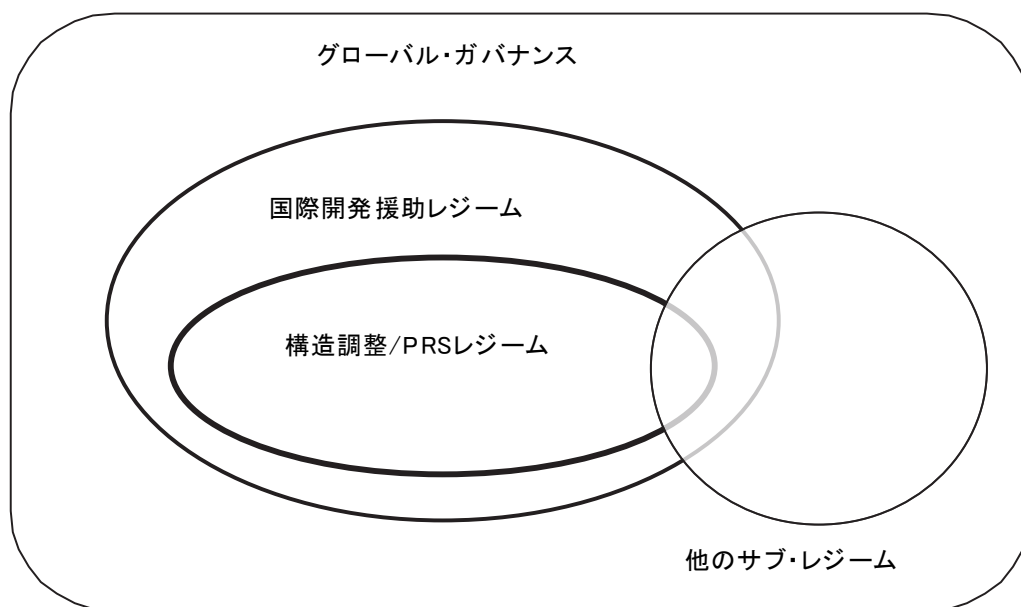
一方、90 年代のさまざまなグローバル・イシューズの顕在化、すなわち市場経済への移行、民主化、地域の安定・復興、地球環境の保全、等は、開発援助レジームにどのような変化をもたらしたのだろうか。

90 年代以降のグローバルな開発の課題はこれらに限られるものではないが、これらいずれの課題においても、世銀や国連に代表される国際機関を中心に、国際社会が共同して対処しようとする動きが強まってきたことは否定できない。こうした動きが、近年「グローバル・ガバナンス」への動きとして、さまざまな研究の対象にもなっている。「グローバル・ガバナンス」は、一つの問題領域にととまらず、「いくつかの問題領域を横断して存在する地球規模の秩序および規範とルール」の体系」と理解することができる (注 5)。

そこで留意しておかねばならないことは、国際開発の分野で、全体としては「グローバル・ガバナンス」の方向への動きがある一方、個々のイシュー毎に、より具体的な「サブ・レジーム」が形成されていることである。たとえば、「気候変動枠組条約締約国会議」でのさまざまな合意、世銀の「炭素基金」のような各主体の利害を公的な目的に合理的に収斂させようとする試み、民主化や人権あるいは反汚職といったことを「共通の価値規範」として各国の援助政策を調整しようとする動き、あるいは東チモールやアフガニスタンといった国々の復興支援のための国際的な枠組みづくり等、それぞれが、国際機関を中心にしながら多くの国家主体や NGO が関与しながら、重要なイシュー毎の「サブ・レジーム」を形成している。

すなわち、「国際開発援助レジーム」の中にも、環境、ガバナンス、復興支援等に関するいくつかの「サブ・レジーム」が存在していると理解できる。あるいは、他のイシューと国際開発とを縦断ないし横断するレジームも存在するとみなしうる。近年強化されてきた援助と民主化、援助と軍備管理のリンケージは、こうしたイシュー横断的なレジームの例であるとも言える。[図表 4] は、こうした位置関係を描いてみた概念図である。

図表 4. グローバル・ガバナンスと国際開発援助レジームの概念図



(注)筆者作成

問題は、こうしたサブ・レジームが地域性を持つかどうかである。民主化や市場経済のあり方については、「欧米的民主主義」に対して「アジア的民主主義」とか、「アングロサクソン型資本主義」に対して「ヨーロッパ大陸型資本主義」があるという議論もある。しかし、そうした議論

は必ずしも定説とはなっておらず、イシュー毎のサブ・レジームは、イシュー毎に地域横断的なグローバルなレジームを形成しているとみた方がよいと考えられる。

3. 「構造調整／PRS レジーム」のダイナミクス

[図表4]でも示したように、「構造調整レジーム」は、国際開発援助の分野における代表的なサブ・レジームの例であり、おそらく近年において最も広範囲な影響を国際開発援助の分野に及ぼしているレジームと言っても過言ではない。そこで、以下では、この「構造調整レジーム」と近年、その延長上で発展してきた「PRS (Poverty Reduction Strategy: 貧困削減戦略) レジーム」について、検討してみることにしよう。

(1) 構造調整レジームと PRS レジーム

① 構造調整レジーム

80年代は、世界銀行がふたたび新古典派アプローチを重視し、「構造調整」の枠組みを定着させていった時期である。ここに至って、世銀およびIMFを中心とする国際開発援助（とりわけ融資）の規範やルールが、その他のバイのドナーや民間資金の流れを強く拘束し、「レジーム」としての性格を強めていくことになる。

1980年代に、世銀・IMFを中心に「構造調整融資」の枠組みが登場し、その役割と影響力を拡大していった最大の要因は、「経済のグローバル化」にあるとって過言ではない。直接の引き金になった累積債務問題の背景には、次のような要因があった。すなわち、

- ①それ以前の世界経済において、途上国に対し多額の民間融資が貸付けられたこと、
- ②その返済が滞るという事態が、単に民間銀行の問題だけではなく、米国を始め主要先進国の経済全体をも動揺させる可能性が生じたこと、
- ③その問題への対処にあたって、米国といえども一国だけではもはや対処できず、世銀・IMFといった国際機関の影響力を動員しながら、他の主要先進国の政策協調も求めざるを得なかったこと、
- ④他の先進国も、この途上国の累積債務問題の影響が自国経済に与えるインパクトを考慮して、何らかの共同対処をせざるを得なかったこと、

等である。

世界銀行やIMFは、こうした累積債務問題に対応して、いわゆる「構造調整融資」を開始する。構造調整とは、マクロ経済の運営から経済諸制度にわたる包括的な経済改革プログラムのことである。累積債務問題の長期的あるいは根本的解決のためには、単なる新規融資や債務の繰り延べ等の短期的な対応だけでは不十分であり、途上国自身の経済構造の改善自体が必要である、

との認識に基づくものであった(注6)。

また、こうした国際機関を調整役とする国際的支援の枠組み作りにあたって、並行してG7やG5(米・英・仏・独・日)による会合が頻繁に開催され、実質的にはそこで多くの決定が行なわれてきた(注7)。世界銀行やIMF等の国際機関は、専門機関としてそれ自体の独自性を持っているが、重要な決定に関しては理事会で決定され、そこでは、各国の出資比率に応じた各国の発言力が確保されている。そこで、米国をはじめG5、G7諸国の発言が大きな影響力を持っているのである。その意味で、世銀・IMF主導の構造調整レジームは、G5やG7主導のレジームであったともいうことができる。

② PRS(貧困削減戦略)レジーム

一方、1990年代末から、「ジュビリー2000」等の欧米NGOを中心とするHIPC(重債務貧困国)の債務帳消し運動が、国際的に大きな声となり、主要先進国は、1999年のケルン・サミットおよび2000年の九州・沖縄サミットで、HIPCに対するODA、非ODAのすべての債務帳消しを決定した。ただし、さまざまな議論の末、その債務帳消しの条件として、途上国政府が「貧困削減戦略報告書(PRSP: Poverty Reduction Strategic Paper)」を作成し、世銀とIMFの承認を得なくてはならないという仕組みをつくった(注8)。

このPRSの枠組みは、それまでの構造調整の枠組みを更に強化する意味をもつことになった。世銀・IMFの融資や債務削減を受けるためには、従来のマクロ経済運営に関する改革の条件だけでなく、貧困対策や社会開発政策も審査の対象となったことで、世銀・IMFを中心とする途上国支援の枠組みは、途上国の経済社会全般に対してより一層包括的な影響力をもつことになったからである。構造調整型の一方的なコンディショナリティのつけかたに対する批判から、途上国側の「オーナーシップ」が強調されるようになったが、依然として「事実上のコンディショナリティ」としての役割を果たしているとみなされている(注9)。

こうした枠組みの形成において、世銀・IMFの役割は以前にも増して拡大しているようにみえる(注10)。実際、開発のさまざまな分野ごとに、各ドナーを含めた現地でのワーキング・グループ会合が頻繁に開催され、これまでの世銀を中心とするCG(Consulting Group:支援国)会合のシステムは、分野ごとにさらに現地でルーティン化されてきた(セクター・ワイド・アプローチとかセクター・プログラム化と称される)。分野によっては、まだ一部ドナー(とりわけ日本)が、こうした国際的(マルチの)枠組みの一部に組み込まれることを警戒して消極的な態度をとっているが、こうした「パートナーシップ・アプローチ」は、ますます強化されつつある。

(2) 「構造調整レジーム」から「PRS レジーム」への変化の要因

90年代の末に、それまでの「構造調整レジーム」が、「PRS レジーム」という形で変化して（強化されて）いく背景と要因は何であろうか。

80年代の構造調整レジーム成立当初の状況と比較して、経済のグローバル化が与えたインパクトは総体的には低い。たしかに、PRS レジームが成立した背景には、アフリカ諸国を中心に累積債務問題が構造化し、極端な場合には債務の金利分も支払えない国々が増え、債務の抜本的な削減ないし帳消しが求められたことがある。ただし、そうした状況は、90年代全体を通して存在しており、90年代末にいよいよどうにもならない臨界点を越えたということではない。むしろ、2000年のケルン・サミットで、HIPCs に対し債務削減・帳消しをすることで先進国が基本的に合意したのは、それ以前の数年にわたるジュビリー2000をはじめとする国際 NGO を中心とする国際的な債務帳消し運動の結果であった。その意味で、こうした貧困国を助けるべきであるという国際的規範意識の高まりこそが、背景にあったといえよう（注11）。

しかし、その結果登場した PRS の枠組みは、ジュビリー2000 などの NGO が想定していたものではない。ドナー国や国際機関側は、債務を削減ないし帳消しするのであれば、途上国側の経済運営と（教育や保健医療分野を中心とする）社会開発政策のあり方について、今まで以上にきちんとモニターしその改善を担保しながら援助をしていくべきであるという認識と方針をもち、そのために各国・機関が共同歩調をとって対処していったことによって成立したものである。主要先進国の中で、日本の対応はむしろ後追的であり、PRS が国際的レジームとしての性格を強め、日本もこれに対応せざるをえなくなって、ようやく共同歩調をとりはじめた（注12）。

世銀や IMF は、こうした状況において、主要先進国が共同してこの問題に対処し、途上国の政策を審査しそれをモニターするための機関としてみなされ、それまでも増してその役割を拡大していくことになった。その意味で、開発効果追求の論理が、更に追求された面もある。

図表 5. 構造調整レジームと PRS レジームの成立要因の比較

説明要因	構造調整レジーム	PRS レジーム
経済のグローバル化	○（重要な背景要因）	△
国際的規範の強化	△（国際金融界の規範）	△（主要ドナーの規範）
主要先進国の利害とその収斂	◎	◎
制度の惰性と維持強化のメカニズム	×（新たなレジーム）	○（レジームの拡大）
開発効果追求の論理	○	◎

（注）◎は最大要因、○は重要な要因、△は部分的要因、×は弱い要因、をそれぞれ示す。

言い換えれば、PRS レジームの成立は、「経済のグローバル化」が主たる要因ではなく、また HIPC の債務削減・帳消しをもとめる「国際的規範の強化」が直接の要因というわけでもなく、主として債権を持ちこれからも途上国に対して援助・融資をしていこうという「主要先進国の利害と思惑」が一致したことによって成立したものであるとすることができよう。また、そこにおいては、80年代以来成立強化されてきた構造調整レジームの、確立された制度として有する「制度の惰性と維持強化のメカニズム」が働いたとも言う。PRS の枠組みは、既存の構造調整の枠組みをベースとしつつ、それが更に社会開発の分野にも拡大され、手法的にも途上国のオーナーシップの要素もとり入れながら修正されていったものと見なしうるからである。また、援助を効率的に進めるためには共同して審査とモニターをすることが望ましいという意味で、「開発効果追求の論理」が働いたという面もある。

【図表 5】は、構造調整レジームと PRS レジームの成立の要因を簡略化して対比させた一覧表である。

(3) レジームの影響が及ぶ範囲の拡大

次に、構造調整の枠組みが及ぼす影響力の範囲を、できるだけ数字で具体的に明らかにしてみよう。

以下の【図表 6】は、80年代以来の、構造調整融資の対象国および PRSP の対象国の拡大を示したものであり、その範囲の拡大がよくわかる。80年代後半から、融資対象国の数全体に占める構造調整型の融資（これにはセクター融資も含む）を行った国の数の比率がかなり高くなっていることがわかる。

ある世銀報告書によると、1980年から93年までの間に、世銀の構造調整を受け入れた国は51か国にのぼる（注13）。【図表 6】に示したように、世銀（IBRD および IDA）の融資適格国がおよそ60か国前後であることを考えると、この比率はきわめて高い。主だった途上国で、構造調整融資を受けていないのは、中南米でグアテマラ、パラグアイ、アジアでは中国、マレーシアといった国々に限られる。アフリカの国々の大半は構造調整の対象国となっており、そうでない国は政治経済状況の混乱の故に融資が停止されている国である場合が多い。

一方、PRSPは、債務削減を受けるすべての HIPC s（2001年時点で合計49か国）のみならず、IDA（第二世銀）の融資対象国すべてにその提出が義務づけられることになった。完全な PRSP（full PRSP）でなくとも暫定的な PRSP（Interim PRSP）でもよいとされるが、その報告書が理事会で承認されない限り、IDA の融資やグラントの対象国にならないという点で、ひきつづき「事実上のコンディショナリティ」であり続けているのである。

【図表 6】からわかるように、2002年6月末時点での IDA 加盟の途上国は134か国であり、その中の IDA 融資適格国は66か国である。この IDA に加盟しその融資を受けようとするすべて

の途上国は、世銀の融資を受けるにあたって、暫定版でもよいにしろ、すべて PRSP の作成が義務づけられ、世銀と IMF の理事会の判断を仰ぐことになる。世銀資料によれば、2002 年 4 月時点で、完成版の PRSP を作成した国が 12 개국、暫定版の PRSP を作成した国が 44 개국、合計 56 개국であり、この数は融資適格国の数に近い(注 14)。また、この数は構造調整融資の対象国の数を上回っており、PRSP の導入によって、経済社会運営に実質的に関与する国の数が増大したことも示されている。

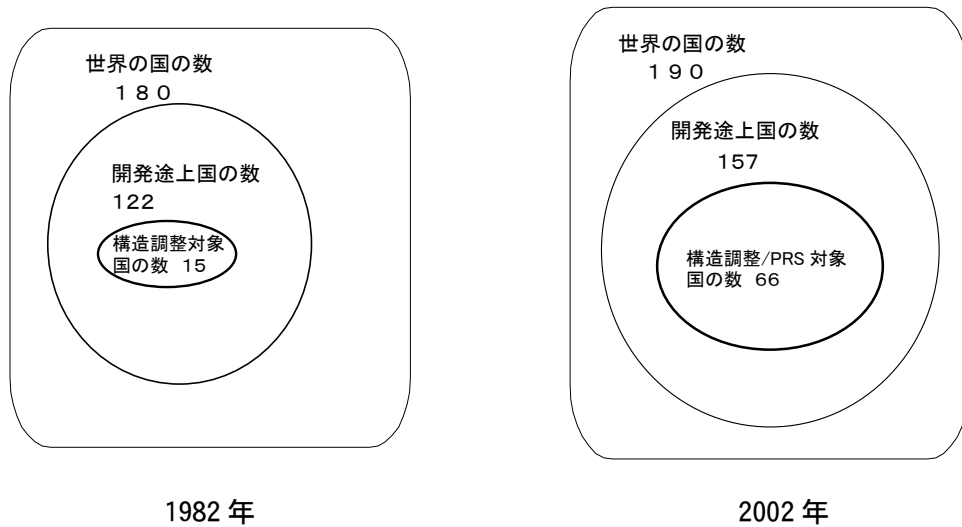
図表 6. SAL/PRS レジームの対象国の数・範囲

年	SAL 供与国 の数	IBRD / I DA の融資国 の数	IBRD / ID A 融資適格国の 数 (* PRSP 作成国の数)	IDA 加盟 の途上国 (II 部加盟 国) の数	DAC 認定途 上国・地域の 数 (* 移行国 を含まず)
1982年	15	45 / 41	? / ?	103	122
1987年	37	42 / 44	? / 48 ?	107	134
1992年	31	43 / 50	? / 56	121	162
1997年	35	42 / 50	61 / 63	132	161 (*)
2002年	39	40 / 53	65 / 66 (* 56)	137	157

(注)「世界銀行年次報告書 (World Bank Annual Report)」各年版より作成。ただし PRSP については世銀のウェブサイトの資料、DAC 認定途上国・地域の数については DAC 資料より、筆者作成。

なお、構造調整/PRS レジームの拡大をよりわかりやすくするために、1982 年と 2002 年の、世界の国の数、開発途上国の数、構造調整/PRS の対象国の数、のそれぞれの変化を、[図表 6] にあわせて描いたのが[図表 7]である。

図表 7. 構造調整/PRS レジームの範囲の拡大（概念図）



4. 結論とまとめ－共同運営体制と地域的枠組の可能性と日本の対応

(1) 利益構造の変化の可能性

PRS レジームの成立を支えているのは、他の主要ドナーがそれに賛成しているからであるといえる。とりわけ、英国や北欧はこうしたパートナーシップ体制を支持している。その理由については、北欧などは、ODA の資金規模そのものは少額であるがゆえに、パートナーシップ体制の中で、援助のあり方についてより大きな発言力を確保できるからである、という説明もなされている。英国については、当初（90年代後半）は日本と同様「コモン・プール」に慎重であったが、やがて支持に転じた。それは、英国の持つ開発分野での人材や知的資産はパートナーシップ体制の中でより生きてくるとの計算があるからだとの指摘もある。これに対して、日本が慎重なのは、提供する資金（ODA の額）に見合った発言力が、パートナーシップ体制の中では確保しにくいからだと言われている。

他方、これまで世銀・IMF の構造調整の枠組みを国際的に支えていた最大の支柱は、米国の利害であったといえる。米国政府（財務省）もこうしたウォール街（金融界）の利害を反映し、また、世界の開放的な経済体制を推進する上での世銀・IMF のコンディショナリティは、米国の経済界にとっても重要なものであったとの見方は、世銀・IMF の政策を説明する説得力のある議論である（注15）。しかし、その米国のスタンスは、PRS レジームの下でも不変なのであろうか。これまでのところ、米国は「効率性と成果重視の援助」という観点から PRSP をむしろ推進してきた。また、世銀・IMF が事実上監督する中での先進国の援助体制は、結局のところ、世銀・IMF の最大株主である米国の意向が最も強く反映される制度である。

(2) 共同運営体制の可能性

PRS レジームの成立とその定着化の延長上にあるのが、「コモン・プール (バスケット)」方式、あるいは「共通基金」方式と呼ばれる方式である。すなわち、各ドナーは、共通基金にそれぞれの援助・融資資金を拠出し、各ドナーが相手国との緊密な協議 (パートナーシップ) のなかで、相手国の開発政策全体を議論した上で、その使い道を決定していく、というやり方である (注16)。

こうした完全に国際的なマルチの枠組みは、特定の国において部分的に成立しているケースもある (注17)。もし、こうした枠組みが更に広範に拡大していけば、開発分野における地球社会全体による共同運営方式 (すなわち「グローバル・ガバナンス」) の理念型に近いものとなる。

しかし、多額の二国間援助を供与している個々のドナーは、依然としてその援助政策において自国の国益を追求することにこだわっており、まだ合意をみるにいたっていない。現状は、その途上にあるとみることもできよう。

本論では、構造調整/PRS レジームの成立と発展の基本的メカニズムを、[図表5] でまとめたように、主として「利害の収斂」仮説に従って説明し、それが拡大・発展してきたのは、債務問題の拡大や世界経済のグローバル化、さまざまなグローバル・イシューズの台頭といった国際環境要因の中で、そうした「利害の収斂」の局面が拡大してきたからだと説明してきた。また、構造調整レジームから PRS レジームへの変化については「レジームの独自の発展」の側面もあることを示唆してきた。もちろん、「開発効果追求の論理」は一貫して存在し、それはむしろ強化されてきている。

従って、本論の結論は、80年代以来発展してきた構造調整/PRS レジームは、今後も継続的に発展していくであろうというものである。ただし、基本的に「利害の収斂」仮説に最も強く依拠していることから、主要国 (とりわけ米国と日本) の利害とスタンスが変われば、その行方も変わってくることになる。

(3) 地域的枠組の可能性

近年、世銀や IMF を中心とした国際開発金融の枠組 (International Financial [Aid] Architecture) の再編についての議論がさかんである (注18)。ここでは、世銀や地域開発金融機関 (RDBs) の役割のみならず、国連開発機関との分担の問題や HIPCs に対応した先進国の二国間援助のあり方までが、再定義の対象となっている。

そこでの議論は必ずしも具体化しているわけではないが、部分的に具体化しつつあるものの一つが、世銀によるグラント供与である。IDA 増資第13次交渉 (IDA13) では、米国が世銀の途上国支援の50%をグラント化することを主張し、日・仏などの強い抵抗により、結局は20%までグラント化することで決着した (注19)。この議論は、比較的所得の高い途上国 (とりわけ東アジアや南米の中所得国) へは、民間資金の流れに委ねるべきであり、公的資金供与の必要はないとい

う議論とも連動している。途上国支援のグラント化の動きと相まって、二国間機関としてほとんど唯一最大の譲許的融資（円借款）を行っている日本としては、きわめて影響が大きい。

一方、MDBs の改革論議の中では、世銀は貧困国が多いアフリカに焦点をあて（AfDB は世銀に統合）、中南米は IDB に、アジアは ADB に、その主たる役割を委譲すべきであり、世銀はこうした地域では、世界の援助パートナーシップ体制の中核としての役割を担うべきだ、という議論がなされている。こうした変化はまだ現実のものとはなっておらず、米国自身が、世銀を通じて世界全体に影響力を保持したいという思惑の方が強く、地域開発機関（とりわけ ADB）には大きな役割を期待していない。そのため、当面は依然として、世銀・IMF を通じたグローバルな体制が続きそうである。

一方、二国間援助を含めた国際開発援助体制をみると、パートナーシップ体制の中で、地域毎に複数リーダーが存在するという構図がみえる。先の〔図表 3〕からもわかるように、地域毎に主要ドナーの濃淡があり、現状は概ね次の〔図表 8〕のような状態である。こうした構図は、過去 20 年間、あまり大きな変化はない。将来、変化がありえるとしたら、次のような点であろう。

まず、アジアにおいては、比較的所得の高い途上国に譲許的融資が必要かどうかという、先に述べた議論の行方が焦点である。必要なしということになれば、日本の援助の役割は低下していくことになるが、日本の援助機関は反論しているものの、すでに援助の比重低下の方向は少しずつ進んでいるようにもみえる。

アフリカには貧困国が依然として多く、開発援助の果たす役割は今後とも大きく、欧州は引き続きアフリカ支援の中核であろう。米国は、負担の軽減と効率化の観点から、世銀のグラント化と、IDA・AfDB の統合を推進する可能性は否定しきれない。

中南米では、米国を中心とする支援体制は変わらないであろうが、EU がどこまで中南米と関わるかが不確定要素である。

東欧（旧ソ連を含む）に対する国際支援体制は 90 年代に成立したばかりであり、当面はこのような形が継続するであろう。

図表 8. 各地域の中核的ドナー

地域	リーディング・ドナー	他の中核的ドナー
アジア	日本	世銀・ADB
アフリカ	EU・仏・英	米国・IDA・AfDB
中南米	米国	IDA・IDB・(EU)
東欧（旧ソ連）	EU	EBRD・IDA・(米)

(注) 筆者作成

(4) 日本のとりうる選択肢と対応

これまで述べてきたような国際開発援助レジームの現状の中で、今後の可能性を踏まえた上で、日本にはどのような選択肢があり、どう対応すべきなのであろうか。さまざまな角度からいろいろな議論がありうるが、最大のポイントは次の点であろう。

- ① グローバルな枠組としてのパートナーシップ体制（PRS レジームはその代表）にどこまで相乗りするのか。「コモン・プール」の方向か、あるいは独自の方向か。
- ② 地域的にみて、アジアを重視するのか、それともアフリカも含めた貧困国支援を重視するのか。これは、借款による中所得支援に重点を置くか、グラントによる貧困国支援に重点を置くか、の選択でもある。

①については、実際には選択肢は限られている。国際開発援助体制が、全体としてパートナーシップ体制を強めている中では、日本が独自のスタンスで相手国の開発に関わることは、現実的に困難になっている。さまざまなドナーや相手国のカウンターパートを交えて、現地で行われているさまざまなセクター会合や議論に参画し、そこで日本としての説得力のある議論をし、政策をうち出していく以外に、日本の貢献と役割をアピールする道はないであろう。そのためには、現在の東京を中心とした援助政策決定の仕組みでは対応が困難な面があり、人的な配置変更や専門家の活用も含めて、現地主体の体制に変えていくことが迫られている。

また、近年形成されてきた PRS レジームは、きわめて強力な国際的枠組である。この枠組に対応する体制を整える必要もある。日本としての国別援助戦略はもちろん必要であるが、それは、相手国はもちろん他のドナーとのすり合わせの中で作成されるべきものである。

②は、これまで円借款を中心に ODA を行ってきた日本にとっては、きわめて深刻な課題である。円借款を担当する JBIC は、多くの国が HIPC と なり 借款 供与 が 困難 になっ た アフリカ の 現状 では、アジ ア を 中心 に せざる を え ない。そこ ですら、譲許的 融資 の 必要 性 が 国際 的 に は 疑問 視 さ れ て おり、JBIC（国際協力銀行）は反論しているが、長期的には、非譲許的な政府融資（つまり旧輸銀融資）や民間資金を含めた全体の中で、対応していかざるをえないであろう。

一方、無償援助を主として担当する JICA（国際協力機構）と外務省は、貧困国中心の援助に更にシフトしていかざるをえず、それはアフリカの比重の増大を意味する。それは国際的な援助の方向でもあるが、その流れにどこまで相乗りするのであろうか。この地域に関する日本の専門家の少なさや民間資金の流れの停滞等を考えると、やはり限界はある。国際的にみた地域的役割の比重の違いを考慮すると、日本との関係の強いアジアを中心に、他の欧米ドナーの支援が比較的少ない国・地域にグローバルに対応していくことが求められているのではないだろうか。

上記の二つの課題は、きわめて大きな課題である。本論は、こうした課題への日本の対応を考える上で重要なヒントを提供しているが、別の機会に、多面的な視点からより詳細に議論したい。

— 注 —

1. 二国間援助においては、例えば、米国は戦略的考慮と人道的考慮・民主化支援を重視し、英国やフランスは各々の旧植民地との関係を重視してきた、とされている。
2. レジーム論については、例えば次を参照。Stephan D. Krasner, (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press: Ithaca, 1983.
3. 例えば、途上国を援助すべきだとの「倫理的規範(moral vision)」が、第二次世界大戦後の対外援助をどの程度動かしてきたのかという観点から、戦後の「対外援助レジーム」を議論した業績はある (David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, 1993.)
4. 稲田十一「国際開発援助の歴史的展開」(稲田・大橋・孤崎・室井著『国際開発の地域比較』中央経済社、2000年、第1章。)
5. グローバル・ガバナンス論については、例えば次を参照。渡辺昭夫・土山実男編『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年。
6. 構造調整融資の歴史については、次を参照。Moha, Brown, Milward, Zack-Williams eds.), *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*, Routledge, 2000.
7. 債権国の政策調整の場として、そのほかに「パリ・クラブ」があり、2003年時点で19か国が参加している。また、被援助国の各国毎に、世銀を主たる核としながら主要ドナーが協議する場として、CG(Consultative Group)会合が、長年にわたって制度化されてきた。
8. IDA and IMF, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*, March 2002. 等。
9. 柳原透「PRSP体制の意義と課題」国際開発学会報告論文、2002年10月30日。
10. 世銀は1997年から、「包括的な開発の枠組み(CDF: Comprehensive Development Framework)」と称して、途上国のマクロ経済運営から社会開発、貧困削減、ガバナンスにいたるまで、開発の全アジェンダを包括的に把握し、世銀や各ドナーが、全体としてそれぞれの強みを生かしながら互いに相談して役割分担をしていくという政策を打ち出した。更に、世銀自身が「現地化(decentralization)」を進め、途上国の現場での人員や機能を拡大したことで相まって、現地での世銀の開発の取りまとめ役としての役割は拡大している。例えば次を参照。Jessica Einhorn, "The World Bank's Mission Creep," *Foreign Affairs*, Vol.80, No.5, Sep / Oct. 2001.
11. 次の論文で、ジュビリー2000の運動がやがて国際社会のHIPCイニシアティブにつながっていく過程が整理されている。宇田川「途上国の債務救済と国際社会—重債務貧困国へのG7の対応」日本国際政治学会報告論文、2002年11月。

12. 近年の日本の PRSP への対応については、例えば次を参照。石川滋「世界銀行の国際開発政策見直しと日本の ODA」『社会科学研究』第 5 3 巻第 6 号、2002 年 3 月。
13. World Bank (OED), *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience 1980-92*, The World Bank (Washington D.C.), 1996.
14. World Bank, *Country Timelines for I-PRSPs, PRSPs, CASs, PRGF, and HIPC Decision and Completion Points*, April 2002.
(<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>)
15. Jagdish Bagwati, "The Capital Myth," *Foreign Affairs*, Vol.77, No.3, May/June 1998.
16. 例えば次を参照。Kanbur, Ravi, and Tood Sandler, Kevin M. Morrison, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Overseas Development Council Policy Essay No.25, The Johns Hopkins University Press, 1999.
17. 例えば東チモールにおける世銀の TFET(東チモール信託基金)。World Bank, *Background Paper for Donors' Meeting on East Timor*, May 14-15, 2002.
18. 例えば、いわゆるメルツァー報告書 (International Financial Institutions Advisory Commission, *International Financial Institutions Reform: Report of the International Financial Institutions Advisory Commission*, US Congress, March 2000.) , Nancy Birdsall & John Williamson, *Gold for Debt: From Debt to a New Development Architecture*, Institute for International Economics, 2000 等。
19. IDA, *Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment (Supporting Poverty Reduction Strategy)*, IDA (Washington DC) July 25, 2002.