

貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy)の今日的意味

笹岡 雄一

明治大学 教授

E-mail: sasa@meiji.ac.jp

要約

ポスト冷戦期において「貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy:PRS)」は急速に進化し、唱導され、形成された。本ペーパーは、PRS が当時の時代環境のなかで注目され、議論が白熱した国際開発戦略上の意味を抽出し、問うことを目的とする。PRS の潮流の背景には、統合機運の欧州が結束するなかで、グローバル化のリスクに対処するために中道左派(社会民主主義勢力)政権が台頭し、彼らの国内政策が国際開発にも応用されたこと、また途上国を含め公共セクターの制度改革が試みられ、それとPRS が密接に関連していたことがあった。そのアプローチは 2000 年代半ばから衰退する。ドナー側の要因としては、①中道左派政権が衰退傾向に入り、新興ドナーが台頭して、援助のアプローチが変化した、②2001 年の「9.11.同時テロ」以降の援助がPRS から3Dに変化した¹⁾、③イラク侵攻が政治的安定をうまず、米英の民主主義のメッセージが色褪せた、④リーマン・ショックを契機に先進国の経済力が低下し、援助増大の機運が低下した。途上国側の要因としては、①アジアでは経済成長が持続し、所得貧困が激減した、②新興諸国が台頭し、低所得国でも資源開発を背景に外国投資ブームが起きた、③PRS の潮流も民間セクター開発への支援の割合が増え、同時にインフラの援助が増えた、④民主化政権がインフォーマルな権威主義体制を含むハイブリッド・レジームとして定着し、各種の制度改革にストップをかけたことが指摘される。最後に、PRS の将来へのインプリケーションについて言及する。

キーワード

貧困削減戦略(PRS)、公共セクター改革(PSR)、ガバナンス、中道左派、ミレニアム開発目標(MDGs)、Like Minded Group (LMG)

1. 低迷する PRS 主流化

開発戦略は時代のニーズを受けながら漸次進化する。多くの開発関係者に記憶されているように、ポスト冷戦期の 1990 年から 2005 年くらいの期間において「貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy: PRS)」は急速に進化し、唱導され、形成された。本ペーパーの目的は、その今日的な意味を 10 年以上が経過した段階で振り返り、問うことである。本ペーパーは貧困問題について先行研究を振り返り、分析することが目的ではない。貧困削減が当時の時代環境のなかでなぜあれほどまで注目されたのか、議論が白熱していたのか、この時代の PRS の国際開発戦略ないし外交戦略上の意味を抽出すること、それらと日本の開発戦略との関係について問うことが目的である。筆者は開発の実務経験があり、経済協力開発機構－開発援助委員会 (Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee: OECD-DAC) の貧困削減戦略ネットワーク会合 (Pov-Net) などに参加し、国際開発学会でも貧困削減について発表していた。ここでは、これらの議論の中身を振り返ることはない。学説や事例ではなく、なぜあれほどまで議論が白熱したのかを考えたい。貧困問題の主要論点の洗い出しは、絵所・穂坂・野上 (2004) などの文献にすでに詳しい。PRS の隆盛をうんだ国際関係や政治過程について考察することは、今後の日本を含む援助機関、ドナーにとって有用性があると考えられる。

2000 年代に入って開発途上国において BRICS などの新興国が台頭し、新興ドナーの援助が拡大してきた。新興ドナーのなかには中国のように OECD-DAC に参加せず、そのルールを尊重しないアクターも現れてきた。また、新古典派経済学や経済学上の新自由主義が隆盛のときには抑制されてきた ODA と民間企業との提携も再開された。開発援助がより経済成長との関係を企図し始めたなかで、NGO 支援やポスト・コンフリクトの援助は継続され、人権の観点からの援助も始まり、援

助は多様化せざるを得なかった。ドナーの置かれた立場については、2008 年のリーマン・ショックの影響も指摘しなければならない。それ以降、欧州や EU の発言力はその経済力と共に急速に低下した。2010 年代後半から振り返ると、PRS は欧州のイニシアティブとパートナーシップを中心にした、非常に純化された国際主義アプローチであり、バイの援助でありながらマルチの援助に接近する傾向をもっていた。それは 2011 年の「アラブの春 (Arab Spring)」における民主化が今日低迷している状況に似て、もはや過去のものとなった様相もあるが、今後の開発援助の動向において形を変えて再現する可能性がないわけではない。

もともと開発分野において、貧困問題や貧困削減が注目されたのは 1990～2005 年が初めてではない。スウェーデンのように貧困削減を援助の主要な目的として掲げてきたドナーは少なくないし、世界銀行もマクナマラ総裁 (1968～81) のときに貧困削減を重視し、1990 年にも「世界開発報告 (World Development Report: WDR)」で貧困を特集している。WDR はその 10 年後の 2000 年版で再び貧困を特集し、2010 年版では特集を行わなかったが、2014 年版ではリスクマネジメントの観点から貧困を分析している。貧困の解決についてはドレーズ＝センが公共政策の積極的な介入が不可欠であると述べて以降 (Drèze and Sen 1989)、政府の介入がいつも主要な論点であった²。それは債務削減の議論と関係し、社会セクター重視やジェンダー平等、さらにマイクロ・ファイナンスとも関係した。しかし、現在は 1990～2005 年のように圧倒的な「貧困の主流化 (poverty mainstreaming)」は起きていない。その推移の理由を明確に把握しない限り、私たちは開発援助戦略には「ファッションのように流行がある」という議論を超えられない。このペーパーでは PRS の盛衰の要因を把握し直し、当時の PRS が何を意味していたのかについて再考したい。そのなかで PRS がガバナンス (governance) の問題と深く関わり合っていたことが確認できるだろう。1990 年のポスト冷戦の時点で途上国には経済成長優先と民主化優先の二つの開発モデルが存在

していた。これは先のドレーズ＝センから派生した議論でもあった。PRS は両方のモデルのアプローチが可能であったが、当時の PRS は後者の民主化や一連の制度改革の流れと連動し、クライアント重視や分権化改革と密接に関連し、サービス・デリバリーの形成や資源のトランスファーを目指した支援であった。

その PRS が低迷したのには幾つかの要因がある。代表的なものとしては 2000 年代以降の途上国、新興国の資源輸出による急激なプラス成長の拡大と EU 政策、英国労働党の政治的支持の低迷及び欧州経済それ自体の低調による部分が大きいと考える。途上国のプラス成長は重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries : HIPC) 救済イニシアティブによって従来の債務国の債務が大幅にクリアされ、またそれに伴い新規投資・融資が行えるようになったことも関係している。経済成長のアプローチも貧困削減をもたらす得る戦略であり、貧困削減を企図した成長 (pro-poor growth) は有力な選択肢であるが、それは 1990～2005 年に北欧諸国・英国・NGOs が主として求めた開発戦略ではなかった。Pro-poor growth については、成長の成果の再配分と成長の持続性について踏み込んだ分析が必要となるが、実際にこの時期に東アジアで起きたことは中国、インド、ベトナムにおける急激な経済成長とそれを受けた貧困削減であった。ただし、北欧諸国・英国が問題としていたのは主にサブサハラ・アフリカ (以下アフリカ) などの低所得国 (Low Income Countries : LIC) における貧困であった。この意味で中国は低所得国ゾーンを脱却していた。日本のスタンスは、このなかで両者のアプローチをバランスよく維持したと言えるかもしれないし、何に対しても総論賛成の立ち位置だったかもしれない。

本稿の構成は、第 2 章で 1990～2005 年に PRS が実施された開発援助における国際的な背景を述べ、どのような国際会議が行われ、いかなる国際開発戦略が提唱されたのかを把握し、その政策背景について考察する。第 3 章で各アクターの動きとしてドナーと途上国の双方について当時の PRS の推移について概説する。第 4 章で日本の援助の視

点として日本政府や援助機関が取った PRS のスタンスを見直し、第 5 章では 2010 年代の貧困削減のその後の政策潮流について限定的ながら確認する。第 6 章は PRS の歴史的意義を可能な限り国際関係論の観点から把握し、第 7 章では PRS と関係の深い経済成長と民主化の関係について地域 (region) ごとに補足的な考察を行う。最後に、第 8 章において本ペーパーの結論について述べたい。

2. PRS 主流化の国際的な背景

貧困削減は、開発潮流のなかで人間開発や雇用促進、環境保全などと共に重要な分野として認識され、その取り組みについては長い歴史がある。19世紀末からの英国のチャールズ・ブースの貧困研究は世帯調査の起源とも関連してその出発点と考えられる。日本でなじみが深い河上肇の「貧乏物語」は1916年に大阪朝日新聞に連載されたが、ブースの調査についても言及している (河上 1965)。ブースも着目したのが貧困と失業の関係であるが、1970年代に国際労働機関 (International Labour Organization : ILO) は雇用開発戦略を提唱し、その観点から開発戦略の転換を提案した。貧困に焦点を置いた理論的な研究は、1960年代の開発経済学における構造主義のトリックル・ダウン仮説、1970年代のベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs : BHN) の主張、1980年代末以降のドレーズ＝センないしアマルティア・セン (Amartya Sen) の貧困ないしエンパワーメントの研究、1990年代のジョセフ・スティグリッツ (Joseph Stiglitz) の新制度派経済学からのグローバリゼーション研究のなかで取り上げられた。また、1990年代に NGO は地域開発の実践的な課題としてさまざまな貧困解決プロジェクトを実施してきたが、それらは幾つかの村などの限定地域 (pocket of poverty) に対する支援が多く、被益人口に明らかな限界があった。

冷戦が終結する1990年前後には貧困削減に関

して国連機関からさまざまな提案が現れた。1987年に UNICEF (The United Nations Children's Fund: 国連児童基金) が「人間の顔をした構造調整 (structural adjustment with human face)」を提唱し、当時、新古典派経済学が台頭し、教育や保健などの社会セクター予算が政府縮小・債務返済のために削減される傾向のなかで、弱い人々を保護し子供の発育を促進することが重要との認識を示した。1990年には冒頭に述べたように世界銀行が WDR1990 で貧困を特集し、国連開発計画 (The United Nations Development Programme: UNDP) も「人間開発報告 (Human Development Report: HDR)」の初版を刊行した。UNDP は所得に教育と保健の指標を合算して「人間開発指数 (Human Development Indicators: HDI)」を形成し、明確な政策方向性と国際比較の姿勢を示した。同年ジョムティエンでは「万人のための教育会議 (Education for All: EFA)」が行われ、万人のための教育と共に「1億人以上の子供が初等教育不就学」という貧困問題の重要性が宣言された。1992年リオ・デ・ジャネイロの「環境と開発に関する国際連合会議 (第1回地球サミット)」では貧困の克服が地球環境保護とのバランスにおいて強調された。1994年のカイロの「国際人口開発会議」では女性の「性と生殖の健康と権利」というジェンダー的な視点が強調された。ほかにも国連のさまざまな機関が貧困について研究し、自らの見解や政策的見通しを述べていた。

この1990年前後のマルチ (多国間援助ないし国際機関) の積極的な潮流は OECD の DAC を中心としたバイ (二国間援助) の潮流に引き継がれる。1995年のコペンハーゲンで開かれた「社会開発サミット (World Summit for Social Development: WSSD)」では「人間中心の社会開発」というコンセプトが示され、地球上の絶対貧困 (absolute poverty) を削減させる国際的な目標が初めて明示され、完全雇用や社会統合の涵養などと共に重点セクターが定められた。その目標は所得貧困 (income poverty) のみならず、社会セクターなどの非所得貧困 (non-income poverty) も強調する、多面的な

構成であった (DAC 2001)。これを受けて、1996年に DAC は「21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献 (通称『DAC 新開発戦略 (DAC New Development Strategy)』)」を公表した。これはバイのドナーにとって2015年を目標年度とした国際的な開発援助戦略になったが、それから十年余のあいだ PRS は開発戦略の中心的な位置を占め続けた (JICA 2001)。他方、マルチの動きも活発であり、1996年の世界銀行・国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) 年次協議では HIPC の債務に関する「HIPC 救済イニシアティブ」が承認された。1997年の UNDP の「人間開発報告」は貧困を特集し、その指標化と国際比較を推進した (UNDP 1997)。

当時の DAC は2010年代のそれよりも遥かに強力な機関であった³。DAC に所属するドナーは各々の開発戦略のなかで貧困削減を至上ないし主流の目標とすることで合意し、共通の戦略を形成していた。これが開発のテーマとしての「貧困の主流化」であり、併せて「パートナーシップ (partnership) とオーナーシップ (ownership)」の概念が強調された。もとよりスウェーデンなどは貧困削減を開発における唯一の目標としていた。北欧諸国のドナーは、貧困を複数目標の中の首位と位置付ける傾向があった。その北欧諸国の動きに1997年に成立した英国の労働党政権が合流して DAC の中で「ライク・マインデッド・グループ (Like Minded Group: LMG)」が形成され、この政策潮流が加速したのである。英国ブレア政権も貧困を最重要とみなしていた。日本やドイツ、フランスなど主要なドナーも総論的にはこの動きに同調した。1990年代のこの動きから比較的に取り残されたのは、米国と豪、南欧諸国 (スペイン、イタリア) であった。ただし、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) はもともと予算の半分が保健セクターであり、セクター的には十分に貧困の優先セクターをカバーする構成であった。

IMF と世界銀行は1999年に「貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」を

低所得国の開発計画において作成することが必須との姿勢を打ち出した。これはジェームズ・ウォルフエンソン (James Wolfenson) 総裁の考え方に基づくもので、開発は当事国のオーナーシップに基づき具体的な成果をもたらすべきであり、そのためには経済のみならず社会、政治、文化など多面的なセクターやイシューに対する横断的な分析が必要としていた。この考え方は「包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF)」と呼ばれた⁴。IMFと世界銀行に融資や債務削減を求める低所得国政府はPRSPの提出が義務付けられた。筆者も作成に参加したDACの「貧困削減ガイドライン」が2001年にOECD閣僚理事会で採択された (DAC 2001)。さらに、途上国政府自身も加わった国連において「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」が2000年に宣言された (UN 2000)。国連もUNDPなどの実績に鑑み、DACやIMF・世界銀行の後塵を拝することなく、WSSD以後の当事 (被援助) 国自身も参加したフォーラムにおいてその主導権や協調性を示そうとした。世界銀行のみならず、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) やほかの国際開発金融機関 (Multilateral Development Banks: MDBs) もPRSPを打ち出し、貧困削減を至上ないし主要な開発援助の目標と位置づけた。これらの一連のPRSPの主流化の流れは、世界の多義的な貧困を、目標年次を決め、計量的にモニタリング評価しながら、援助協調を推進することで顕著に削減しようとしたのである。これらの戦略においては、途上国のオーナーシップとドナー、途上国政府や市民社会のパートナーシップが重要な価値原理であった。同時に、貧困削減を重視しながら、HIPCの債務削減やODA援助額の増加が重視された。これらの政策方向性は、より対象セクターやイシューを拡大した形で、2015年の「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」に継承されている。

さて、このような開発政策の背景には、どのような各国の政策や国際環境が影響したのであろうか。国際的な潮流としては、先ほども述べたように途上

国ないし途上国政府のオーナーシップの強調と貧困削減についてのマルチ、バイ、NGOsの援助アクターの認識の共有や深化、国際的な目標の共有がある。その政治経済的な底流としては、大づかみに言って、次の三つぐらいの流れがあったように思われる。

一つは、グローバル化が世界の貧困と格差を拡大するのではないかという危機感である。これは1980年代からのレーガン、サッチャーの新自由主義路線が1990年代も米英においてブッシュ、メジャー政権に引き継がれたことでグローバル化の負の現象が起きる危惧がうまれたことと関係する (ジョージ&ウルフ 2002)。たしかに1990年代の途上国で起きた幾つかの金融危機は、その後のリーマン・ショックと同様に先進国の新自由主義的な経済政策が原因となっていた (Giddens 2002)。第二は、1990年代には先進国において民間の経営手法を行政に取り入れたニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) やガバナンス改革が流行したが、途上国においてもすぐにこれらの影響を受けて、さまざまな政治経済的な政策改革の処方箋がうまれていた (World Bank 2004a)。この動きがPRSPの動きと密接に関係していたのである。ガバナンス論はNPMと政府の役割を強調する視点の中間ゾーンに位置していたが、政府の有効性をめぐって活発な話題を提供していた。分権化もガバナンス論や新制度派と関係して途上国支援において強調されたプログラムであった。分権化は貧困削減のような目的を達成する手段として、また地方の民主主義を実現する目的でその導入がバイ、NGOs、マルチのドナーによって強調された。第三は、欧州内のEUの拡大と貧困や社会的排除 (social exclusion) の問題に対する認識の深化、共有化という観点である (McDevitt 2008)。EU加盟国は、1995年の第四次拡大でオーストリア、フィンランド、スウェーデンが入り、2000年代の第五次拡大で旧東欧諸国が増えた。そこで欧州の移民や少数民族の貧困や失業の問題が議論された。スウェーデンでは1993年に失業率が8パーセントを超え、社会福祉政策のモデルが見直されるよう

になった。失業者を就労支援によって労働市場に引き戻す積極的労働市場政策が重視されるようになり、同時に失業保険などはカットされた。これは市場原理と政府の機能を均衡させるガバナンス改革の流れであった。ドイツでは1990年代半ばから貧困をめぐる議論が盛んになり、2001年から貧困・富裕報告書が議会に提出されるようになった。

この三つの底流についてさらに詳しく見てみたい。第一に、グローバル化に対する危機感は、1990年代に入り本格的に語られ始めた。グローバル化が市場経済化やIT革命などにより急速に進んだことは、冷戦から脱却した安心感と世界経済の繁栄に対する大きな期待をうんだが、他方、取り残された人々がさらに困窮する懸念もうんだ。ロシアなどでの急激な自由主義化改革(ピクバン)が成功していないという認識も定着した。特に欧州では新自由主義に反発し、社会民主主義政党が躍進し、社会福祉重視の政策が復調する傾向にあった。欧州、カナダで社会民主党や労働党が与党として勢揃いし始めた。日本でも1993年に「55年体制」が崩壊し、非自民政権ないし自民との連立政権が1996年まで続いた。この社会民主主義的な中道的な先進国の政治傾向がドナーのPRSを推進した政治的・政策的背景にあった。これは1960年代の拡張的財政政策への回帰ではないが、1980年代の行き過ぎた新自由主義的政策の修正であった。また、欧州の結束を強めた要因として、EU統合の影響による開発政策の共有化、パートナーシップ強化の流れがあった⁵。さらに好景気があり、欧州は1995~2005年の十年間に世界市場シェアを8.37ポイント上昇させ、米国(13.0%)を抜いて14.1%になった(ジェトロ2009)。ODAはポスト冷戦の初期には西側陣営の目的が消えていったん減少したが、それが欧州の好景気を受けて復調し、PRSの潮流のなかで拡大した。

欧州の社会民主主義政党は、冷戦期のさなかの「オスロ宣言(1962年)」で共産主義とは決別している。フランス社会党も名称は変わらないが、1971年の「エピネ宣言」で社会民主主義になった。イタリアでは東欧革命に前後して、共産党が左翼民主

党になり(1991年)、その後左翼民主主義者(1998年)、統合して民主党(2007年)に改められた。現在の西欧の社会民主主義政策は、ドイツ社会民主党の「バート・ゴードスベルク綱領」とフランス社会党の「エピネ宣言」が基礎になっている。日本社会党は「オスロ宣言」のときに採択に参加しなかった。西欧の社会民主主義は冷戦期に形成されたが、1980年代にはレーガノミクスやサッチャリズムの風圧を受け、「新しい社会民主主義」と呼ばれる、市場の役割を考慮する路線になった。英国の労働党のトニー・ブレアが唱えた「第三の道(The Third Way)」は新しい福祉国家観を提唱したが、この政策は1990年代のスウェーデンの政策に学んだものであった(Giddens 1998)。無就労者に対する所得補助を制限したが、代わりに低所得者を優遇する税制、国民保健や最低賃金制度などが創設された⁶。「第三の道」は、北欧の社会民主主義の影響を受けながら、他の西欧の社会民主主義・中道左派政党に大きな影響を与えた。ドイツの社会民主党もゲアハルト・シュレーダーが「新中道」路線を推進した。

欧州の社会民主主義政党の外交政策は、国内で求めている重要な政策や視点を世界的にも分け隔てなく、公平に実現しようとする傾向がある。それは国内政策とEU政策の一致となり、積極的かつ公平なEU政策の推進に連なっている⁷。国際関係論のデビッド・ヘルドが「EU—主権国家—自治体」のような多層的なガバナンスがグローバルに拡大する構想を「コスモポリタン民主政」と呼んだのは、このような欧州の社会民主主義政党の外交方針がベースになっていたと考えられる(Held 2004)。途上国に対する国際開発政策についても類似のことが言えた。国際開発政策は外交政策と密接な関係があり、北欧でも外務省が両方を所掌していた。北欧の政党は、途上国の政治やガバナンスについても高い関心を有し、民主化や分権化に熱心であり、独裁政権による恣意的な政治犯の収監の防止を支援する傾向にあった。英国はブレア政権のときにスウェーデンから学習して「第三の道」を構築したように、国際開発路線においてもスウェーデン

の貧困削減重視の路線から学習し、それを最も重要な政策と位置付けた。

第二の途上国の改革とは、先進国の動きを受けた各種の政策改革の動きである。その背景には1980年代からの構造調整融資（Structural Adjustment Lending: SAL）が低所得国、特にアフリカにおいて成功していなかった認識があり、NPMや新制度派の伸長もあって、途上国に公共セクター改革（Public Sector Reform: PSR）を実施する機運がうまれていた。これは経済財政面の改革の要素と、民主主義及び分権化を途上国で普及させた政治行政面の要素をもっていた。世界銀行やUNDP、北欧諸国はさまざまな改革プログラムをアフリカなどの途上国で実施した。1990年代のPRSはこうした途上国の制度改革と明確に連携する政策方向性をもっていた。過去のBHNや北欧諸国の地域拠点型（Area-based）の多セクターの貧困プロジェクトは県や幾つかの村を対象にしていたので、対象面積や裨益人口が限定され、かつ国家の政策に波及しなかったし、その制約を受けていた。その反省からうまれた北欧諸国のPRSはこうした拠点型の地域開発の予算を中央で纏め、全国の制度改革の流れとリンクさせてモメンタムを形成しようとした。その意味で、この時期のPRSは、それ以前のドナー主導の貧困削減のアプローチと決定的に違っていたのである。1990年代のガバナンスの議論は、政府の役割を国内で代行する新たなアクターを議論していた英国とオランダの政治・行政学などで隆盛となった。英国では公共サービスの提供をめぐる先鋭な議論が交わされ、保守党のメジャー政権もクライアントとしての市民の側に公共サービスの選択権があるとする「シティズンズ・チャーター」を策定した。この政治の流れは、旧来のトップ・ダウンの行政型国家を見直すNPMや民営化の議論と関連していた。同じ頃に日本においても制度改革が進み、特に分権化改革は1990年代半ばから2007年まで三次にわたり進行した（1999年地方分権一括法、2004年三位一体改革の政府・与党合意、2006-07年地方分権改革推進法）。

途上国のガバナンスは冷戦期とは異なり、多く

のアジェンダをドナーや国際社会から要求されるようになった。東側陣営が消失し、冷戦期の無条件の体制支持が得られなくなったからである（Young 1991）。民主化の圧力が強まり、選挙や複数政党制が明示的ないし暗黙にバイやマルチ、NGOのドナーから求められた。政府が民主化すると、政治家は次回の選挙で投票権者の市民が評価する公共サービスの提供を実施する、ないし改善する必要性に直面した。同時に、非効率な政府を改革するPSRや、貧困者の多い地方に資源を供給するためのグラントが強調され、多くの国で実施された。この動きを推進したのが外部的には主として北欧諸国と英国のLMG、UNDP、ウォルフエンソンの世界銀行と国際NGOsであった。社会セクターのサービスは1980年代に新自由主義・構造調整、累積債務の影響のもとで劣化していたので、それを急速に是正する方策が政策・予算面でのPRSと、制度面でのPSRと分権化であった。さらに、財政情報システムの電算化（Financial Information Management System）、支出追跡調査（Expenditure Tracking Survey: ETS）やセクター・プログラム（Sector Program）の導入も加わり、これら全体がPRSの制度構築の課題とみなされたのである。

第三に、欧州やEUにおける貧困や社会的排除の問題の認識であるが、1990年代には各国別の認識が主であり、かつEU全体の景気が比較的よかったので世界銀行、OECDやILOの方がこれらの問題をカバーしていた（コール 2004）。しかし、EUも2000年代に入り、貧困と社会的排除の問題に本格的に取り組むようになり、2004～07年にEUの第五次拡大が起きると、EU加盟を果たした東欧諸国も政策調査に参加し始め、同時にEUの社会政策がこれらの新加盟国に影響を及ぼすようになった。ドナーとしてのEUのポジションは2000年代に入る頃には確立されており、貧困削減については持続可能な成長、グッド・ガバナンスと共に安定した国際社会の構築のための重要な柱として位置づけられた。これはPRSの議論がコペンハーゲン、DACと1990年代に欧州で進んできたことを考えると自然な流れであった。もともとEUの対外関係に

において開発部門は重要な位置にあった。各国から EU には外務大臣に相当する外務・安全保障担当上級代表が出席するほか開発担当、国際協力・人道援助・危機対応担当、拡大・近隣政策担当の 3 名の欧州委員会委員が出席する。また、これらの委員同士の配置関係から EU の政策が開発政策にも影響しやすくなっていた。

社会的排除は欧州において 1990 年代に貧困以上に欧州社会の分断を指し示す言葉になっていた。社会的排除はフランス社会学から発展した観念で、完全な市民権を保障すべき主要な社会システムの崩壊または機能不全を意味している (Berghman 1995)。EU は社会的排除を経済的・社会的・政治的権利が否定されているか、あるいは実現されていないという観点から定義している (Bhalla and Lapeyre 1999)。欧州委員会 (European Commission: EC) は社会的排除を社会政策の中心に据えた (Roon et al. 1992)。英国では社会的排除ユニットの報告書が内閣府と首相に提出されるようになった。社会的排除と貧困の定義は実際には相当に重なっていたが、社会的排除は社会から長い期間排除されてきた集団やその居住する空間を指し示す特徴があった (Cars and Allen 1998)。英国では 1980~90 年代に社会階層が分化し、貧富格差によって居住空間が決まる分極性が論じられていた (Pacione 1997)。従って、内政においては貧困よりも社会的排除の方が人々に対し切実な意味をもっていた。同時に、LMG は国際開発政策においては貧困削減を前面に出し、途上国のオーナーシップやドナーのパートナーシップを強調していた。英国は伝統的に貧困削減を重視していた北欧諸国の開発政策にシフトし、LMG として結束することで、より強い発言力を EU、OECD-DAC 及び国際社会において獲得しようとした。

次節では各アクター(ドナー側、途上国側)の動きについて観察し、当時の国際的な出来事の推移や途上国のガバナンスなどの状況について限定的ながら考察を行う。

3. 各アクターの動き

3.1 ドナー側の動き

1980 年代の構造調整は一律的な財政カットを低所得国の政府にもたらし、多くの政府が社会セクターにおいて受益者負担を増加させるコスト・シェアリング政策を実施させ、その結果公共サービスの供給が減少し、低所得国において各種の社会指標が悪化していた。また、低所得国は債務の支払いのために経常予算の相当程度を使いながら、既往の対外累積債務を増加させていた。債務の増加の理由は、「世銀・IMF から多額の融資の借入をして『構造調整』を進めたにもかかわらず、外国資本を含む民間経済活動を活性化して、比較優位のある産業を育て、一次産品以外の外貨獲得源を見出すことができなかつた」からであった (辻 2001)。特に、アフリカにおいて債務は IMF・世銀やバイの借款の公的債務が殆どであった。こうした現状を憂慮したのが社会民主主義路線を進めてきた北欧諸国であり、この解決策として PRS が重視された。北欧諸国は、グラントが援助形態であり、借款は行っていなかったが、低所得国の滞る IMF と世銀に対する利子払いを基金を形成して代行していた。

これらの政策を積極的に推進・支持したのが欧州と北米の社会民主主義ないし中道政権であった。北欧地域においては、スウェーデンが 1994~2006 年に社会民主労働党、ノルウェーが 1990~2013 年の過半の期間に労働党、デンマークが 1993~2001 年に社会民主党、フィンランドが 1995~2003 年に社会民主党がそれぞれ政権についていた。さらに、1997~2010 年の英国の労働党が加わって、LMG による新しい援助潮流が強力に形成された。ここでいう LMG とは援助を行っているノルディック諸国(スカンジナビア 3 か国にデンマーク、アイスランド)、英国、アイルランド、オランダをさしている。LMG の開発政策においては、PRS と共に社会セクター、ガバナンス及び援助協調が重視されていた。さらに、欧州ではフランスが 1997~2002 年に

社会党、ドイツが 1998～2005 年に社会民主党、イタリアでは 1996～2001 年に左翼民主党がそれぞれ政権にあった。また、カナダでは 1993～2006 年に自由党が政権与党であった。米国は 1992～2000 年がビル・クリントン政権の民主党、その後が 2008 年までジョージ・W・ブッシュ政権の共和党であった。オーストラリアだけはこの期間はハワード政権で、労働党ではなく自由党・国民党であった。

次に、LMG の PRS イニシアティブは、途上国に対してのみではなく、他ドナーに対しても大きな影響を与えた⁸。これが援助協調 (aid collaboration) と呼ばれた潮流であった。DAC ではパートナーシップが低所得国におけるドナー間の行動規範とされた。当時は現在と比較して DAC の地位と発言力には比肩なきものがあった。「DAC 新開発戦略」は 2000 年に国連 MDGs の枠組みに発展し、IMF・世銀の内部では貧困削減派と経済成長派が拮抗して論争していた。ドナーのなかで相対的に経済成長を重視したのが米国、ドイツ、日本であったが、これらの政府も PRS は重視せざるを得ず、ただし経済成長がないと持続的な貧困削減は達成されないという立場であった。米国のクリントン大統領はウォルフエンソン世銀総裁と親しい関係にあったが、議会は上下院共に 2007 年まで共和党主導であった。2001 年からの共和党ジョージ・W・ブッシュ政権においては貧困がテロの温床になるという安全保障政策の観点から PRS を追認して重視するようになり、援助量を急速に増加させた (2002 年のモンテレイ支援国会合を経て米国の ODA は、2000 年の 91 億ドルから 2008 年の 260 億ドルに増加した)。こうしたなかで、日本の ODA においても PRS の思考やアプローチが浸透したが、各国が ODA を増額する中で日本は経済の不振から ODA の長期減少傾向に入る展開にあった。

この時期の PRS は従来の開発戦略以上に「貧困者 (the poor)」という個人や集団を重視した。世界銀行は「貧困者の声 (The Voices of the Poor)」という、貧困者自身が貧困をどう見ているのかという視点の報告書を刊行した (World Bank 2000b)。貧困者は従来開発戦略の主役として意識されること

が少なかったが、ロバート・チャンバースら開発人類学の研究が端緒となって注目されるようになり、被援助国のオーナーシップと共に新しい観点として定着した。これは市民や主権者という意味では民主化と軌を一にしていた。同時に、もう一つ注目されたのがガバナンスであった。1990 年から多くの途上国において少なくとも制度的には選挙や民主化が進展し、一般市民や貧困層の要望に政治が応える必要性や可能性が増加すると共に、貧困削減をめぐる公共サービスの諸制度の形成における市民・貧困層の参加やエンパワーメント、政府やサービス提供機関の情報公開、アカウントビリティが重視されるようになった。当時の貧困削減か経済成長かの議論では、経済成長派は所得向上を中心とする考え方で、ガバナンスについてはあまり重要視していなかった。貧困削減派は社会セクター、さらに環境やジェンダーを含めた多面的な貧困の捉え方が強く、欧州の社会的包摂 (social inclusion) の考え方と通じるところがあり、もちろんガバナンスを重視していた⁹。2000 年代半ばくらいから経済成長派の考え方が次第に優勢になっていった (Dollar and Kraay 2001)。これには PRS を推進していた英国労働党の失速、ウォルフエンソンからウォルフオヴィッツへの世銀総裁の交代、PRS を押し上げてきた EU 統合気運の失速、最終的には欧州のリーマン・ショック以降の景気低迷と財政赤字があった。同時に、中国やインドなどの新興ドナーの台頭によって経済成長派に勢いがついたことも大きい。

その後の展開で 2000 年代後半から PRS は政策としてかつての指導力や結束力を失っていった。まず、先進国における景気の低迷と、新自由主義的な傾向の政権の増加が指摘できる (スウェーデンは 1990 年代前半に新自由主義を指向する政策が形成されたが、米国は 2001～09 年ジョージ・W・ブッシュ、日本は 2001～06 年小泉政権、ドイツは 2005 年のメルケル、フランスは 2007 年のサルコジ、英国は 2010 年のキャメロン連立政権)。これらの政権は、基本的に民間セクターとの協調や経済成長を重視する傾向にあった。その後、世界の景気は

2008年のリーマン・ショックの波及で停滞し、南欧の財政危機が欧州の停滞を決定化させた¹⁰。同ショック以降、西側の一部で新自由主義に反対する政権にいったん支持が戻る国も現れるが(2009年オバマ、鳩山政権、2012年オランダ政権)、より長期的には保護主義的な、移民排斥的なナショナリズムの強い右派政党や政治家が支持を伸ばした。二つ目のPRSの政策上の衰退要因としては、米英のイラク侵攻の失敗、紛争の長期化、同侵攻への英国の参加が欧州内部に亀裂をうみ、これらがLMGの開発政策の結束を弱め、かつ英国労働党の外交政策全般の指導力を低下させたことがある。2010年に労働党は選挙で完全に敗北し、英国の開発政策は保守党主導の経済成長派に転換した。三つ目に、これとも関連して、アフガニスタン、イラク以降、紛争地域における総合的な支援が求められ、貧困削減の援助は継続したが、防衛(Defense)、外交(Diplomacy)、開発(Development)を一括した3D政策の重視によりその視点はより曖昧になった(Söderberg 2010)。

3.2 途上国側の動き

1990年代～2000年代前半は、途上国においてさまざまなガバナンス改革が推進された。貧困削減と分権化の関係が強調されたのは、一つには、新自由主義的な経済政策では市場の完全性が前提視されていたが、新制度派経済学は分権化が地方の市場の不完全性を補うことができると考えたことがある。二つ目には、民主化の進展によって人口の多い地方における公共サービスを改善しないと現職の政治家や与党が選挙で落選する可能性がうまれた。途上国におけるガバナンス改革は、ドナー側からの圧力だけではなく、民主化や市民社会の発達など政治環境が変容するなかでクライアント重視の公共サービスの提供が求められて進捗した。そして、貧困比率の高い低所得国ほど、政治家は貧困削減を公約として掲げ、熱心な姿勢を一応は見せたし、ドナーの影響力が強いこともあっ

て、制度改革の機運が増えていた。2001年の時点でタンザニアにはガバナンス・ドナー・グループが組織され、6つの公共部門改革プログラム(Public Sector Reform Program: PSRP)が行われていた。これは公務員にインセンティブと規律を与えて行政のサービスを改善し、事務を効率化し、公共サービスにおいてクライアントを重視する流れであった。部門は、①サービスの供給の効率と効果の改善、②関係者の開発戦略形成への効率的参加、③市民安全・司法、行政の透明性と公正の3つからなり、さらに①は中央・地方政府の制度的能力の改善、貧困削減の資源の効率と効果の改善、地方政府への分権化、使途不明資源の減少とアカウンタビリティから構成されていた。

よく知られていることであるが、貧困層は実際にはグローバル経済の下で2000年代に減少した。1日1ドル25セント以下の基準で、途上国の貧困層は1981年の14億人から2015年の8.4億人に減少した(Chen and Ravallion 2008; UN 2015)。ただし、地域的な差異は大きく、人口に占める貧困者の割合は、東アジアでは1981年の約80%から2005年の18%に減少したが、アフリカでは1981年から2005年が50%、2015年は41%と東アジアのように減少せず、近年は絶対数では増加している。MDGsは東アジアでは相当程度達成されたが、アフリカでは非常に弱い達成となっている。社会セクターについてはPRSの成果もあり、初等教育就学率の全般的な改善が2000年代後半から明確になったが、保健セクターではそこまで顕著な改善はない。途上国の対外債務も減少し、外国投資の誘致による経済規模の拡大が課題となった。重点セクターの推進には、地方政府・制度の構築が重要であったが、それらは部分的に形成されてきた。

2000年代から新興諸国の台頭と資源ブームがあり、世界経済は成長拡大路線が台頭した。新興諸国の援助は経済成長とインフラ重視、贈与と市場に近い金利、援助国の利益優先であり、これが新しい援助スタイルとしてPRSに変更を迫り、DACを弱体化させた¹¹。2010年代になると、PRSを熱心に推進するドナーは北欧諸国と国際NGOsとなり、

かつてのようなパートナーシップによる制度改革は難しくなった。成長派のドナーは従来 PRS へのアラインメントを中心に考えてきたが、新興ドナーの援助との競争が強くなると、成長型の援助を強化し始めた。HIPC によって多くの低所得国が新規借款を受けられるようになった事情も影響した。これらの国には新規借款、民間投資、新興国の援助と 1990 年代にはなかった 3 つの資金ソースが提供される可能性がうまれた。それまでの PRS は援助を共同行為として認識し、バイの援助を可能な限りマルチに近似させようとする傾向があった。しかし、バイの利益を優先した新興ドナーの援助が増加し、先進国もそれに競合するようになると、援助の方向性はより国益中心に変化し、途上国の政治家や官僚もそうした環境の変化に敏感に適応していった。

他方、2000 年代後半からは民主化の流れが停滞した。イラクなどでは民主化は米国が発言していたようには進まず、政治的に不安定な状況が続き、アフリカなどでは選挙や複数政党制の民主主義制度とインフォーマルな権威主義体制が混合した多くのハイブリッド・レジームが形成された (Levitsky and Way 2010)。タイでは民主主義の深化と共に有権者の一部が選挙を求めない逆行現象も起き、混乱の結果、2014 年のクーデターでいったん軍政が復活した。途上国のガバナンス改革は活気を失い、民主化も分権化も停滞し、アンチ・コラプション、制度効率など経済的なガバナンスの問題が改革の中心的な論点になっていった¹²。民主化支援はモメンタムを失い、権威主義的な政府にドナー側は対決姿勢を示せなくなっていった。

これらの変化には幾つかの理由があるだろうが、簡略に述べたい。まず、途上国に複数政党制の導入を要求する民主化のアプローチが途上国の市民社会の発達や政治意識の向上、脱エスニック政党の発達などの課題がクリアされないまま進められてしまったので、制度とは遊離した権威主義的なエリートや政治文化が残存した。レヴィツキーによると、選挙は実施されても、投票が操作されたり、メディアが中立でなかったり、政府の資産が使われて政権側に有利に働き、民主的なプロセスは阻害

される。その結果、政治エリートがインフォーマルには独裁的、特権的な立場のまま居続け、官僚はエリートだけを気にした行政を続けてしまう¹³。次に、権威主義体制で経済成長をしている国は、成長率では決して民主主義国に遜色はなく、その結果支配の正統性はあるので政治的にも安定し、また権威主義体制どうしの協力が進むなど 1990 年代には劣勢であった同体制の巻き返しの傾向がみられる (Soest 2015)。新興ドナーのガバナンスを問わない援助はこの傾向を助長した。中国や中東諸国はそれ自身権威主義的であったし、その他の多くのドナーも OECD-DAC など気にしていなかった。その結果、途上国の権力エリートは西側先進国のガバナンス改革の要求に対応する必要性を以前ほど切実に感じなくなった。新興ドナーの援助は、新たな援助を提供し、コンディショナリティが少なく、ガバナンスも問わないなど新鮮に見えたので、途上国の権威主義的リーダーたちは歓迎した。また、成長派の先進国のドナーは新興ドナーとの競争を進める形で成長インフラ型の支援を増加させた。

4. 日本の援助の視点

前節のようなドナー、途上国の動きのなかで日本はいかなる立ち位置を占めていたのであろうか。日本は従来から経済成長派のドナーであり、これは基本的に 1960 年代から今に至るまで変わっていない。ここではその要因について詳細に分析する余裕はないが、まず日本が高度経済成長を経験し、その経験モデルをアジアなどほかの途上国地域に移転できると考えていたことが挙げられる。次に、実際に援助対象国の中心であった東アジア諸国の成長率は非常に高く推移していたが、その成功に日本の援助や投資も一役買っていたと考えられた。さらに、援助形態のうち借款の割合が高く、借款の返済のためにも被援助国のセクターやマクロの成長が必要であったことも挙げられる。その意味で、日本は PRS が援助の主要なアプローチではなかったが、1990 年代から 2000 年代半ばにかけ

て総論としては貧困削減、それとの関連で援助協調を重視していた。スウェーデンのように貧困削減が開発援助の唯一の目標ではなくても、2003年のODA大綱では貧困削減は4つの優先項目のうち最初に掲げられていた。ただし、この傾向は明確な形では持続しなかった。2007年の外務省の対外経済協力審議会における優先項目においては「平和構築」や「人間の安全保障」の陰に隠れて貧困削減は概念の柱としては示されなかった。これには「人間の安全保障」が貧困削減の領域と重なっている事情もあったが、北欧ドナーや研究者の視点からは援助方針の一貫性のなさとして捉えられたのである(Söderberg 2010)。

また、日本は当時1位か2位のトップ・ドナーの地位にあったので、小規模のドナーのような援助協調を通じたスケール・アップの必要性を切実に感じていなかった(Sasaoka & Nishimura 2006)。また、米加のようなNGOを多用する援助スタイルでもなく、専ら相手国政府を協力対象機関(カウンターパート)にしていたのでセクター・プログラムなどの援助協調の必要性は常に存在していた。外務省やJICAは、日本には日本の援助の良さと経験があると認識していたが、援助協調にも積極的に参加する姿勢を示そうとしていた(飯村 2000)。それはカナダ国際開発庁(Canadian International Development Agency: CIDA)との平和構築(Peace Building)における協力姿勢にも表れていた。トップ・ドナーとしての余裕、柔軟性の発揮とみることもできる。ベトナムとタンザニアではテスト・ケースとして積極的に援助協調の試行が行われた(大野・二井矢 2003; 北野 2006)。当時、日本のプロジェクト援助は英国から批判されていた¹⁴。援助モダリティに関して、英国国際開発省(Department for International Development: DfID)クレア・ショート大臣が日本のプロジェクト援助が時代に合わない恐竜のような存在だと指摘し、日本の援助関係者は日本の援助のタイド性は減っていると反論し、有効性を擁護した。日本側には、日本はアジアで開発援助を成功させてきたが、欧州はアフリカの支援で失敗してきたではないかと皮肉る向きもあった。こ

の不毛な議論の応酬に関して、開発経済学者の石川滋氏は、いずれの視点にも立たず、アジアとアフリカの開発の成功度合いの差は援助モダリティによるものではなく、(新)家産制([neo] patrimonial system)の残存度合いの差によるとの見解を述べた(石川 2008)。これは開発経済学者が地域ごとのガバナンス事情に踏み込んで行った意欲的な分析であった。

日本のPRSは旧来の援助スタイルを発展、維持しながら、欧州ドナーとの関係構築や途上国のオーナーシップ、すべての関係者のパートナーシップに配慮しようという立場であった。また、当時は援助の配分を援助卒業のアジアの一部からアフリカにシフトする傾向にあったので、アフリカに重点的に援助を行ってきた欧州諸国との協力は欠かせず、また日本のODAが2000年から長期低落傾向に入ってからアフリカにおいて単独で開発ビジョンを構想することも難しくなった。こうした状況のもと、「ベスト・ミックス」という言葉が援助関係者のあいだでよく用いられた。それは欧州や国際機関が用いるプログラム援助や財政支援と日本などのプロジェクト援助を有効に組み合わせる考え方であった(武井 2009)。双方の援助スキームが排除し合わずに共存するという考え方である。ただし、LMG側からはベスト・ミックスの論理で日本がプロジェクト援助だけを供与する場合、プロジェクトの内貨負担の部分を他ドナーが供与する財政支援でまかなう形式になると読むことができた。従って、日本側もプロジェクトの内貨負担を行うスキームを作らない限り、一定規模の財政支援に参加する圧力があつたし、それを試行する、ないしは共同学習する必要があつた。日本と英国が共同研究して効果的な援助モダリティを考えようという機運はGRIPS開発フォーラム(GRIPS Development Forum: GDF)が重要な一翼を担っていた(GDF 2005)。

英国の開発政策を変える動きはドラスチックであった。2002年に「国際開発法」を議会で可決し、「英国の援助は、国際開発相が貧困削減に寄与すると認めた場合にのみ供与される」という同法第1条の規定に従い、これ以後は英国の利害に基づ

く政治・商業目的のための援助は一切認められないことになった。ショート大臣の日本の「ひも付き」プロジェクト援助批判はこの観点から行われたが、日本の側には HIPC の債務削減で最も負担を被ったバイのドナーは日本だという不満もあった。英国や北欧諸国はグラントの援助スタイルになっていたため既往債務が殆どなかった。財政支援については、アフリカの政府にも高いニーズがあった。ウガンダの財務省ムテビレ次官が一般財政支援の必要性を語りだすと、タンザニアの財務省マゴンジャ次官補がこれに共鳴した¹⁵。財政支援は PRS の重点セクターの予算拡充に役立つほか、地方分権、予算や給与管理の電算化、会計検査などの制度構築に經常予算 (recurrent budget) が大量に必要であったために、ウガンダ、タンザニア、エチオピアなど制度改革に熱心な国々の政府や財務省は一般財政支援が望ましいと公言して憚らなかった (外務省 2003; DfID 2004)。英国の援助関係者が当時語っていたのは、プロジェクト援助は植民地期の帝国に有利な施設建設を想起させるということであった¹⁶。これは植民地期の大英帝国に対する贖罪意識の表れかもしれない。

日本は PRS に対してアジアで形成されたプロジェクト援助を継続すると共に限定的に財政支援にも参加する姿勢を示した。PRS の潮流は LMG の動きにウォルフエンソンの世界銀行が加わったもので、これに独、仏、日なども総論賛成で対応していた。日本は 2000 年以降も第二位のドナーであったので、国際機関に対する拠出額は大きく、世界銀行やアジア開発銀行の拠出に対する一部は財政支援に回っているともみなせた。プロジェクト援助をアフリカの現状に即して改革する方途もあり得た。ただし、ベスト・ミックスを超える体系的な説明はなされなかった。次に、プログラム援助に参加しながらセクター政策の内容に精通していたのは大使館、JICA 職員以上に契約ベースで派遣された企画調査員であり、日本の援助機関ないしは現地 ODA タスクフォースが PRS を知的対応でリードすることも本部からの権限移譲が少ないなかで難しかった。ベトナムやタンザニアでの組織的な対応や、セクタ

一戦略を支える貢献は極めて例外的な対応であると言えた。この意味で、ベスト・ミックスの処方箋は受け身の方針であったと解釈できる。ただし、この姿勢はジェスチュアではなかった。当時の援助協調の流れは非常に強固であり、パリの援助調和化宣言での調和化 (harmonization)、オーナーシップ及びアラインメントはいわば国際的な義務として理解されていたからである (外務省 2005)。しかし、この潮流自体が低迷し始め、6 年が経過した 2011 年の釜山で行われた「第 4 回援助効果向上ハイレベルフォーラム」では閣僚レベルで大筋の確認が行われるに留まった。同会議には米国のクリントン国務長官、パン・ギムン国連事務総長なども参加していたが、北欧諸国のプレゼンスはすでに急落していたのである (外務省 2011)。

5. 2010 年代の貧困削減の新しい潮流

2010 年代に入り、PRS の政策潮流は援助効果の調和化の議論と共に話題の中心から徐々に外れていった。PRSP の場合は、2005 年にウォルフエンソン総裁が退任してから重要な文書が作成されていない。2000 年代末に英国の労働党も国民からの支持を失速させ、労働党政権の開発政策は保守党政権にあまり継承されていない。Noël and Thérien (2008) は、左派政権は多国間主義で、国際的にも経済格差の是正に関心をもつが、右派政権は国益中心主義となり、開発援助には大きな関心をもたないと論じている。少なくとも北欧諸国や英国にはこの図式はあてはまっていた。世界の貧困は当初の欧州の社会民主主義政権の主たる関心 (アフリカ) とは異なり、アジアなどの経済発展によって相当程度減少した。代わりに、不平等の方は先進国、途上国の双方においてジニ係数の拡大傾向が顕著になっている。欧州においては 2000 年代半ばくらいから 10 年以上基本的に経済の低成長が続いており、長期間かつ大量の失業を招いている。このなかで不平等も進み、社会民主主義

を支持する政治的流れも急速に衰退した。

二番目に、開発の重点は先進国において民間セクター開発の方にシフトした。2000年代に先進国で社会民主主義の全般的な退潮が起き、そのことが開発戦略においても民間セクター開発の役割を重視させるようになった。それは各国におけるいわゆるリベラル派(政治家、政党及び論客)の低迷とも関係している。民間セクター開発においてもBOP(Base of Pyramid)に代表される、貧困ビジネスの台頭のように貧困関連の事業は引き続き注目されている。ただし、政府が関わるPRSは低所得国において軌道に乗った部分もあるものの、以前ほど強調されなくなった。三番目に、重点対象地域が地域紛争の長期化を反映してアフリカから中東の方に一部シフトし、3Dを重視した方針が2000年代に採用されるようになった。日本では「人間の安全保障」が政策として主張され、熱心に語られたが、これも3Dと同様、PRSを包摂しながら貧困それ自体を論じない傾向があった。四番目に、UN機関の一部や北欧諸国は、貧困と重複しながら異なるアプローチとして、ニーズに依拠した(Needs-based)アプローチではない、人権に依拠した(Rights-based)アプローチを重視するようになり、ニーズ・アプローチとしてのPRSに変化もみられた。

これらの四つ、社会民主主義の退潮、民間セクター開発の強調、3D政策、Rights-basedアプローチは主に先進国のなかの政策的な動きであったが、次の項目、援助の重点分野が社会セクターから社会経済インフラにシフトした点はよりグローバルな変化であった。この面で影響力を現わしたのは新興国の経済的台頭と新興ドナーの登場であり、新興ドナーの独特の援助スタイルがDACの伝統ドナーに影響を与え、社会経済インフラに従来よりも積極的に援助が供与されるようになった。中国の「一帯一路構想(Belt and Road Initiative: BRI)」やBRICS諸国との「新開発銀行(New Development Bank)」は港湾や道路、鉄道などの大規模インフラ支援に専念する傾向がある¹⁷。ただし、伝統ドナーの方もHIPCs救済イニシアティブが実施され、縛りなく新規借款を供与できるようになり、その結果あ

る程度社会経済インフラをカバーする借款を供与できるようになった。この新興ドナーの動きと伝統ドナーの動きが奇しくも20世紀末くらいからほぼ同時に開始されるようになったのは特筆に値する。

社会経済インフラへの投資が進んだ背景には幾つかの要因が考えられる。第一に、SALの際に途上国では社会セクターの予算が削減され、さらにアフリカなどでは1990年代に対外債務が増加してその傾向に拍車がかかった。それらの反動としてPRSやMDGsは位置付けることもできるので、圧倒的に社会セクター重視の期間が10年程度続き、今度は累積債務もあってインフラへの投資が抑えられた。2000年代後半以降はその反動として途上国の成長率の上昇と共に社会経済インフラへの投資の需要が高まった経緯がある。第二に、経済成長への関心が高まった時期にHIPCs適用対象国では新規借款が戻り、関連して外国直接投資もうまれ、かつ中国など新興国の援助も始まったので、供給側の対応も条件が整った。第三に、アフリカなどの多くの国内で内戦がほぼ終結し、その結果大規模なインフラ建設工事を行う政治環境が整ったことがある。幾つかの国家を横断するようなインフラも建設可能となり、国境を超えてインフラを繋げてトランスナショナリズム、サブリージョナリズムを進められるようになった。大規模インフラには道路、鉄道、電力など通常ネットワークを構築する構造的な特性があるが、国境を超えてこうしたネットワークが開発回廊(development corridor)として形成される可能性がでてきた。第四に、アフリカなどの貧困国には内陸国が多く、主要なインフラのルートを近隣の沿海国から繋げる必要がある。従来こうした多国間の開発は難しかったが、地域毎の貿易自由化協定(Free Trade Agreement: FTA)、空間的開発構想(Spatial Development Initiative)の進捗によって開発を促進する展望がうまれてきた。この背景には経済的なリージョナリズムの進展があり、従来は低かった域内国同士の関係を緊密化させようという政策決定者の意図がある。

ただし、貧困削減についての関心が途絶えたわけではない。国際機関の主要な戦略の柱もこの十

年くらいではそれほど変化しておらず、貧困削減は格差是正と共に重要な課題となっている。UNICEFは世界に58百万人いると言われる「不就学児(Out of School Children)」のデータを収集し始め、各国版の報告書を作成している(UNICEF 2014)。多面的な貧困については、この数年でオックスフォード大学、UNDPなどで指標や計算方法が整備され、計量的な研究が進められている(Alkire et al. 2015)。現在、最も大きな開発課題となっているSDGsにおいても、貧困は重要な課題として意識されている。ただし、SDGsが多くステークホルダーを巻き込む総花的な構成になったので、絶対貧困や社会セクターにフォーカスして貧困を語る視点はMDGsのときよりも後退した。貧困を積極的に論じた北欧諸国は2010年に英国で政権交代があった後、有力なパートナーを失い、自らは高い経済成長率を保ちながらも、欧州内でEU統合が混迷し始めるとその影響も受けた。ただし、PRSの強い政策潮流が再来するときには北欧諸国はまた何らかの主導権をとることになるだろう。貧困問題は開発問題において常に重大なテーマであることに間違いはなく、貧困には多様な 이슈があり、貧困層は膨大に存在しているので、メインストリームとして論じられる時期は必ず来るだろう。ただし、1990年代の欧州中道左派政権由来の政策潮流がいったん収束したことは明らかだろう。

6. PRSの歴史的な意義

ここではPRSの歴史的な意義についてグローバルな次元と日本の次元とに分けて論じてみたい。グローバルな次元では三点を指摘したい。第一に、PRSのグローバルないし国際的な環境は2000年代に劇的に変化した。PRSはドナーの開発政策を純化させて、国益重視の開発援助をパートナーシップの視点から乗り越えようとした。それは欧州の側ではEUの進展を受けた、グローバル・ガバナンスにおける公共性を進化させる試みと繋がってい

た。このスタンスはMDGsからSDGsへの流れにおいて拡張しながら、基本的に継承されている。1990～2005年のあいだ、日本や欧州諸国はまだ活力を残し、人口減少、高齢化の影響も限られていた。2008～09年のリーマン・ショック以降は各国において不平等・格差問題、欧州では移民問題が深刻化し、社会福祉政策の財政負担も悪化し、開発援助の目標をODA/GNI比率で0.7%に拡充する英国の仏、独との2005年の約束も2015年時点で仏、独は達成できていない¹⁸。リーマン・ショック後の景気失速は欧州において短期的に底を打ったが、同時にギリシャ債務危機が表面化し、その後欧州の低成長と債務問題は継続してしまった。他方、新興ドナーの援助は拡大しながら、国益主導型の援助であり、援助協調の流れは抑制されるようになった。2001年の「9.11.同時テロ」から開発援助の関心は3Dに移行し、貧困問題はそれ自体の関心よりも安全保障との関係から取り込まれていた。グローバル化は貧困層の割合を減少させたが、不平等を進行させ、文化摩擦の絡む安全保障の問題を惹起した。同時に、貧困問題は民間セクターからの解消方法が模索され、人権の見地からも追求されるなど多様化した。米英の民主化をめぐる政治的正統性はアフガニスタン、イラクへの侵攻から低下し、英国と北欧諸国は乖離し、米国主導の国際秩序も低迷し始めた(Acharya 2014)。

PRSは欧州起源の民主主義、公共セクター改革、ガバナンス論と密接な関係をもち、政府を中心とした当事国の市民に公平なアプローチを用いて貧困を削減するアプローチであった。同時に、途上国側のオーナーシップを尊重し、途上国政府・市民社会・ドナーの三者相互のパートナーシップを重視したアプローチであった。この意味で、国際関係におけるリベラリズムを起源とした修正グローバル主義の立場に立った援助改革論であったと言える。この試みはMDGsの最終評価にみられるように失敗したわけではないが、2000年代の国際環境において退潮傾向となった。欧米の途上国における民主化改革の狙いはそれまでのように成功せず、途上国全体が好景気になるなかで景気が失

速した先進国の国際援助に国益中心の動機付けが回帰した。また、政治的には米中二極化が喧伝され、ロシアのクリミア半島占拠が起きるなど国際関係ではリアリズムによる将来展望の要素が強まってきた。従って、民主化や援助協調を推進する政治力学は衰え、経済成長が強調されると共に成長実績のある権威主義的体制は守勢から攻勢に転じるようになった。その代表格が中国であり、資源や空間を重視する地政学的な観点からの援助を途上国に対して行うようになった。欧州政治でもリアリズムは復権し、各国でナショナリズムが伸長したが、その典型例の一つが 2016 年に起きた英国のブレグジット (Brexit) であろう。

欧州に限定して政治潮流を論じれば、2000 年代半ばからの経済の低成長が政治に大きな変化を与えている。その代表がポピュリズム (populism) であろう。イギリス独立党やオランダ自由党は 2000 年代から近年にかけて急速に支持を伸ばしている¹⁹。フランスの党首のル・ペンで有名な国民連合は反 EU、移民排斥を掲げ、2017 年大統領選挙の第 1 回目投票でル・ペンは 10 名の候補者中の 2 位になり、決戦投票でマクロンに敗れている²⁰。ポピュリズムはすべてが右派や極右というわけではなく、ギリシャの急進左派連合やスペインのポデモスは左派である。ただし、右派が多いのは間違いなく、保守党から勢力が枝分かれした国もある。中道から右派のグループが、イギリス独立党、デンマーク国民党、イタリア五つ星運動、ポーランド法と正義、フィンランド真正フィン人党、ハンガリーのフィデス・ハンガリー市民連盟である。極右のグループがオーストリア自由党、フランス国民連合、オランダ自由党、スウェーデン民主党、ドイツのドイツのための選択肢である。ただし、極右であってもル・ペンは社会福祉政策を支持し、オランダ自由党は LGBT を支援するなど旧来の保守主義とは異なる側面もある。共通しているのは、反 EU や狭いナショナル・アイデンティティを強調するところ、社会民主主義、中道左派の旧支持者を取り込んで党勢拡大を図ったところである。

2000 年代半ばから 10 年超のトレンドで言えば、

米国のトランプ政権もポピュリズムであることに変わりはない。その意味では国ごとの状況は無視できないが、米国も欧州も類似した政治状況がうまれている。その一つは、経済のグローバリゼーションがエリートを育てると同時に「負け組」を作ったという主張である。トランプ大統領は選挙期間中はウォール街を執拗に批判していた²¹。ポピュリスト政権や政党は、「負け組」の政策主張に立つこともあるし、少なくとも彼らを重要な支持者とすべく選挙戦略を立てている。欧州の場合は EU で成功しているドイツがグローバリゼーションで成功しているエリートであり、英国やフランスのポピュリストはその EU から離脱したいという動機をもっていた。その意味でドイツのための選択肢 (Alternative für Deutschland: AfD) はドイツの政党でありながら、イスラム系移民の排斥を訴え、EU 離脱を掲げて 2013 年に結成されている。こうした推移からは 2000 年代まではグローバリゼーションがまだ肯定的に捉えられた時期であり、そのなかに PRS や制度改革の議論も位置付けることができたが、2010 年代にはグローバリゼーションや EU 統合が利益をもたらすのは「一部の者 (financial guys)」で、多くの者にとっては違うという反グローバリゼーションの認識が定着していることが窺える。少なくとも選挙戦術としてそうした立場に立つのが欧米のポピュリストであり、彼らは各国で無視できない支持層の厚みをもっている。

第二に、貧困削減と関係の強かった途上国のガバナンス改革、公共セクター改革も 2000 年代半ば以降、世界的に低迷傾向にある。途上国の民主化も分権化も同じような頃に主要な流れが止まっている。権威主義的体制が強くなれば、この種の改革が停滞することは予想できることである。民主主義国はこの十年間のあいだ増加しておらず、民主化の傾向はこの四半世紀で最も悪化している (Puddington 2015)。第二次大戦後、貧困削減は開発のサークルで重要なテーマとして存在してきたが、特に 1990~2005 年あたりの時期においては <民主主義—公共セクター改革—貧困削減> がセットになって向上する処方箋が世界的に存在し、

各種の制度改革に大きな影響力をもった。なかでも分権化は貧困削減の手段として着目された。貧困層は地方に多く、地方政府ないし地方機関を強化することが貧困層に対するサービス・デリバリーの強化に通じると考えられたからである。政府は公共サービスを受けるクライアント(市民)に行政やサービス提供機関を近づけ、クライアントに対するダウンワード・アカウントビリティ(downward accountability)を強化することが期待された。これらの制度改革の動きが止まったことは、途上国でPRSを推進する政治力学や政策形成の動きが止まったことを意味していた。なかでもアフリカなどのハイブリッド・レジームの地域は権威主義的な政治社会体制を温存させているので、選挙がある限り貧困や配分問題の訴えや陳情は存続するものの、政府や政治家の本格的な取り組みや熱心さは減っていった。代わりに、パトロンと特定のクライアント(支持者)の関係構築が重視され、中央政府、中央と地方、政府と第三セクターとのあいだでその形成が進行した。

第三に、新興諸国がインフラなどの分野で援助や投資を急速に拡大させると共に、その資源エネルギー需要によって中南米やアフリカでも経済成長率が5%を超える傾向が続いた。これは1990年代の両地域のトレンドとは全く様変わりした。また、低所得国はHIPCsイニシアティブによって既往債務を大幅に削減したので、新興諸国を含む外国投資を望めるようになった。援助の対象は現在の高い成長を維持し、さらに経済システムの効率を上げることが目的になったのでインフラ分野が選択されやすかった。ただし、港湾と資源の採掘地を鉄道や道路で繋げるような、過去の植民地主義的な投資も一定の要素を占めていた。また、多くの地域の内戦が終結することによって国境を超えた広域インフラの建設が可能となり、増加したドナーが競い合ってこの分野に着手する傾向もみられた。こうした開発援助や経済開発動向の変化は当然のことながらPRSの流れと関係する。貧困削減は経済成長を通じて推進されるべきとの考え方が政治家や官僚のあいだで有力になったのである。次に、

面である社会セクターとは異なり、社会経済インフラは基本的に点や線であり、場所を特定しているので援助調整が容易であり(早い者勝ち)、ドナーの担当を分割しやすい。従って、援助協調の必要性も低下したのである。問題は低所得国でインフラ建設が過剰に進むと将来の経常予算、つまりメンテナンス・コストの内貨が不足する可能性があることで、2000年代の経済成長率が落ちたときに経常予算の負担が続けられるのかという課題はあるだろう。特に新興諸国の経済成長率がスローダウンする場合には、資源を輸出している途上国にもその影響は及ぶことになる。アフリカ地域では2012年頃からその懸念はうまれている。

日本に関しては、上記三点の論点に各々対応して述べる。第一の国際環境の変化については、日本の立場は少子高齢化という点で欧州に近い、またはその先を行っており、今後新興諸国が台頭する国際環境の中では相対的に地位を低下させることが予想される。PRSは欧州や日本が国力に余力のあるときの援助モダリティであったのであろうか。その結論はでていないが、当面は新興諸国が代わりにPRSを実施することは考えられない。ただし、グローバル・ガバナンスにおいてパートナーシップを先取りして構築した意味は大きなものがあるだろう。日本のスタンスはインフラや自助努力重視(オーナーシップ、技術の習得、経常予算の負担)であっても、貧困削減や援助の調和化にもコミットしていた。開発の世界において、冷戦期にはDACのなかで教師のような地位にあった米国は1990年代半ばには主導権をLMGに手渡していた。日本も2000年までは量的なトップ・ドナーの地位にあった。従って、米国不在のPRSの主導権争いを日、独、仏とLMGが競い合った部分があった。日欧はライバル関係にありながら、社会福祉の高度化を背景に分権化政策を推進し、政府主導の制度改革を行っており、近い将来に相対的に国力が低下する先進国になる運命も共通していた。この点で米国は異なっており、米国社会は日欧のような人口減少のリスクは少なかったし、社会保障は民間や財団が担う傾向にあった。もともと、米国は2001

年の「9.11.同時テロ」で自国が安全保障上の脅威に直面してから開発援助を拡充し、ミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account: MCA) や 3D の分野で議論をリードし、紛争の原因となる貧困には対応した。その際に日欧はある程度協調的に対応したが、米国に肩入れする度合いの強かった英国が LMG のコンセンサスから離脱した感がある。2005 年のグレンイーグルズ・サミットは、英国の労働党の開発を含む一連の政策潮流の最後の輝きを示す場所となった。

類型的な議論ではあるが、日欧はこの時期にリベラリズムを起源とした修正グローバリズムの立場にあったと言えるだろう。そして、実際にそれを推進しようとしていた。米国は冷戦のときから海外援助には常にリアリズムが濃厚であったし、援助でもジェンダーを除いて明確にリベラルな立場をとれないでいた。分権化などにしても国務省・USAID はその価値や有用性を認めながらも、いわゆる脆弱国家においては国内が分裂するリスクがあることから慎重に考える向きもあった。欧州の方が理想主義的に、確信的に「EU—主権国家—自治体」の階層構造の分権化を進めることを考えていた。この図式のなかで日本は欧州の方に近かったと言えるが、9.11.以降の安全保障政策に関して、総論的にはより米欧の中間的な立場にシフトし直したように思われる。2008 年のリーマン・ショックは米国起源であったのに最も打撃を受けたのは欧州であった。他方、中国は 2009 年に第 17 回全国代表大会の四中全会でリーマン・ショックによって世界の政治経済のパワーがシフトしたことを認識し、この機会により積極的な外交を行うことを議論していた (増田 2013; Campbell 2016)。中国はその後習近平政権になってさらに積極的な外交方針を強め、経済的なグローバリズムと共に一帯一路政策を進め、米中の二極対立が指摘されるようになった (Mearsheimer 2003; Allison 2017; Sasaoka 2018)。2010 年代の国際関係は復調した米国と台頭しつつある中国とのあいだで主軸が形成され、ロシアも含め、リアリズムの色彩が強く、欧州中心的な国際秩序観は大幅に後退することになった。

第二に、制度改革の面では日本は援助モダリティとしてプロジェクト・ドナーであり、かつ技術移転に対する信念が強く、逆に途上国の政策や財政に体系的に踏み込む分析は得意な方ではなかった。PRS はこのすべての分析をドナーに求めていた。当時、債務の持続可能性分析、セクター・プログラム、財政支援、バスケット基金といった通常のプロジェク支援では関わらない領域にドナーが介入することになった。さらに、PSR の進捗によって行政の効率や透明性、アカウントビリティ、腐敗の防止、会計検査院といった各種対策が行われていた。これらの政策やプログラムを分析し、提案する人材が主要ドナーに求められたが、当時の日本の援助機関には人材が少なかった。援助機関自身、PRS を行うにはキャパシティ・ビルディングを求められていた (DAC 2001)。途上国に対して自助努力の側面を強調してきたのが日本と独であった。これは豊かな途上国に対しては正しい論理になるが、当時の多くのアフリカ諸国に対しては厳しい注文となった。また、自助努力を強調することでドナーが介入する政策領域をある程度生産セクターに限定し、社会セクター政策の分析を軽視するリスクもあった。日本は LMG が推進した PRS に無批判に同調したわけではないが、この参加を通じて制度改革面での学習の機会を得たと言えるのではないだろうか。

第三に、新興諸国や経済成長との関係では、創成期の日本のような援助を行う新興ドナーは日本の援助の LMG からみた特異性を目立たなくしたし、経済成長の効果を強調する視点からは日本の従来のスタンス (経済成長派) にとっては順風が吹いたと言える。これはより制度改革指向の強い LMG にとっては逆風となり、彼らの指導力とメッセージ性を弱めた。さらに、LMG のリーダーシップの低下と BRICS からの軽視によって DAC 自体が弱体化した。MDGs が 2015 年までに一応の水準の達成をみたこと、経済成長は中国、ベトナムやインドなどアジアが中心であったが、初等教育や保健セクターの指標が部分的に改善したことは PRS の成果の表れであった。社会セクターの予算を拡充し、制度を形成したことで持続的に社会指標が改善され

た効果はあっただろう (World Bank 2004b; JICA 2007; UN 2015)。HIPCs の債務削減が低所得国の経常予算の赤字を減らし、それが予算の柔軟性を高めたことも効果であった。ただし、かかる実績を新興ドナーはさして評価していない。新興ドナーの援助は質より量で、途上国の政治エリートから実利を伴って喜ばれることを狙っていた (Cheng and Taylor 2017)。PRS や援助協調の議論は新興ドナーの行動に影響や制約を与えなかったし、途上国の政治エリートはいわば二重基準を設定し、いかなる援助も歓迎する姿勢を示した。新興諸国の援助や貿易取極めにコラプションが多いという見方もあるが (Collier 2008)、コンディショナリティを要求しないことは政治エリートから喜ばれた。日本の援助は DAC に入ってルールを共有しているので、新興諸国よりは LMG に近いが、案外両者を架橋できる、中間ゾーンのポジションに立っている可能性がある。

7. 民主化か経済成長か

7.1 民主主義と公共サービス

PRS と密接に関連のあった民主化と、民主化をあまり考慮しない経済成長派の考え方を比べてみる。途上国にとってそれは二つの開発モデルを意味していた。PRS はいずれのモデルからのアプローチも可能であったが、LMG が推進したモデルは一連のガバナンス改革、民主化の流れと共に位置付けられ、クライアントに対するサービス重視や分権化と密接に関連した公共サービス・デリバリーの形成を構想していた。民主化の導入により、サービス提供機関 (service provider) に対して市民・クライアントは、有権者として公選される政治家を選ぶ権利をもち、政治家や政党を通じて政府に働きかけ、間接的にサービス提供機関に働きかける「長いルートのアカウンタビリティ」と、直接クライアントとしてのパワーを行使する「クライアント・パワー」の二つの影響力を行使できる (World Bank 2000a)。権威

主義体制下で選挙がない場合は、「クライアント・パワー」だけが存在することになる。公共サービスは、より市民のニーズを反映したものになり得る。さらに、政治的分権化を行うことは、「長いルート」における政府が地方政府にもなることで「ルート」を短くし、フィードバックも期待できる。こうしたメカニズムを備えることで情報の公開性は高まり、政治家や官僚はより高度のアカウンタビリティや透明性を原則的には求められることになった。このようなガバナンス改革はあくまで概念モデルであって、それぞれの地域で実態は異なる。

他方、経済成長モデルはその国や地域の所得水準を問題にするが、PRS との関係で言えば、上昇した所得や収益が国民一般に再配分されるのかが重要となる。より多くの生産者からなる産業が推進する経済成長は「裾野の広い成長 (broad-based growth)」と呼ばれた。逆に、関与している人口の少ない鉱物資源や石油などの採掘産業の場合は、政府は収益の形成のうで貢献度の少ない国民一般に広く還元しようとしなないことがある。政府が直接国民から税金を取り立てていれば、歳出の部で公共サービスを提供しようとするが、採掘産業に歳入を依存している場合は歳出の部で公共サービスを広く国民一般に提供するインセンティブが働かないことがある (Ross 1999)。納税者であることは市民であるのとは別にクライアントの立場を強める。成長派のドナーの場合はいかに途上国の政府が効果的に所得の再配分を行うのかまで踏み込んで分析する必要があるのだろう。次に、経済成長と民主化の関係については、民主化はある程度国家が成長し、その繁栄が中間層を形成し、中間層の台頭が民主化に貢献するというリプセットの議論があった (Lipset 1960)。この見方が途上国の民主化の相場観を政治学で形成したこともあったが、中国の場合は 1 人あたり所得が 1 万ドルに達しても中間層は共産党の一方支配の支持をやめていない構造がある (Chen 2013)。

7.2 東アジアの発展パターン

日本の開発スタンスは、一般的には経済成長派であるが、この時期は通常の立ち位置よりも民主化や公共セクター改革のモデルに歩み寄っていた。これらのモデルを 1990～2005 年以前の時期から遡って、地域間比較の問題として分析してみたい。開発主義 (developmentalism) や開発独裁は経済成長派の典型例であり、これは韓国、台湾、シンガポールなどの政権が官僚制を用いて、短期的な利益に振り回されず、長期的な経済成長に重点を置いて政策運営をしたことを意味している²²。そして、1960～1970 年代の冷戦下の朝鮮・インドネシア情勢を背景として、東アジアの権威主義体制を容認するような考え方もあった。同様な言葉に、「開発主義国家 (developmental state)」がある (ジョンソン 1982)。日本の通商産業省について分析した概念で、政府は明らかに工業化推進の役割を負っており、それは市場を中心に経済を考える欧米の考え方とは一線を画していた。そして、この言葉は韓国や台湾などほかの東アジアの国々に対しても使われるようになった。現在、どの程度の国が実際に開発主義や開発主義国家の経路を辿ったのかについては諸説あるが、東アジアが中心である。

東アジア国家の権威主義的な傾向が成長を保証したと言えるのは、長期的な経済計画のもとに予算や投資をある部門に集中できたからであり、官僚層が権威主義的指導者の下で持続的に経済計画を進捗させたからである (末廣 1994)。予算配分についてもタイの東部臨海開発のように開発予算の多くを一部の地域に集中的に投下することができた²³。次に、東アジアの権威主義体制は所得や資源の再配分を比較的公正に行っていた側面もあるが、これには政治文化も影響しただろう。他方、民主制が経済成長に貢献するという議論もある (Lipset 1960, 1992)、逆に政治体制の経済成長への影響は極めて少ないという議論もある (Barro 1994)。政治体制以外の要素としては、東アジアの成長は①1960～70 年代の中南米の労賃が東アジアのそれよりも非常に高く、投資企業が投

資先をコストの面から東アジアに決定した (田中 1988)、②東アジアでは交通の利便のよい沿海部に製品組み立てラインの工場地帯が形成でき、米国などの市場への輸出に好都合であった、③労働者が勤勉で、技能水準が高く、またチーム作業で品質管理を担う体制を作りやすかった、などの要因が考えられる。

東アジアでは順調な経済成長の持続が政治権力の支配の正統性 (legitimacy) となっており、そのため民主化については漸進的な進展となっている。従来 of 民主化の議論からは程遠い存在が中国であり、中国は民主化に関連する思想を排除し、情報を遮断してきた。ベトナムの場合は中国ほど情報を遮断していないが、基本的な政治体制は同じである。民主化したフィリピン、インドネシアも成長率は高いが、中国、ベトナムほどではない。中国、ベトナムで形成されている中間層は共産党の政治体制を基本的に支持している。両国の成長率は今後徐々に低下が見込まれているが、それが政治的支持や支配の正当性のコンセンサスに跳ね返るのはまだ相当に先の話であろう。

7.3 中南米の発展パターン

これに対し、民主化を急激に広げたモデルは 1980 年代の中南米であった。中南米は 1978 年初期にはコロンビア、コスタリカ、ベネズエラの 3 か国のみが民主主義国であり、17 か国が権威主義的体制であったが、1992 年までに 15 か国が民主主義国か半民主主義国に急激に変貌を遂げた。中南米では、表現や報道の自由が社会に浸透し、民主化の担い手となっていた。1974 年、植民地戦争に従軍していたポルトガルの青年将校が植民地の独立と民主化を訴えてクーデターを行い、これが翌年スペインの民主化に繋がった。ポルトガル、スペインの民主化は言語的、文化的に繋がる中南米の民主化に迅速に多大な影響を与えた。中南米は白人ないしクリオーリョ系の大土地所有者がプランテーション栽培を手掛けていたので貧富の格差

は大きく、農村では地主と自作農、賃農に分かれていた。都市部にはホワイトカラー、自営業者などに欧州移民やメスティーソを含む中間層が存在し、市民社会を形成し、彼らが民主化の支持基盤になった。ただし、貧困層も広汎に存在し、彼らが選挙時におけるポピュリズムの支持層であった。

1980年代には対外累積債務が蓄積し、経済政策は非常にかじ取りが困難であった。新自由主義的な経済政策の政党と中道左派的で福祉重視の政党が競い合う状況になり、彼らが交互に政権をとると、政策の一貫性が保ち難くなった。累積債務問題は軍部の政策運営の自信を喪失させ、軍政や軍事クーデターが減少する要因ともなった。このプロセスは東アジアが1980~90年代に経済成長で発展したものの、民主化が進捗しなかったのと好対照であった。中南米はもともと豊かな地域であったが、長いあいだ経済が停滞気味であり、1990年代に第二市場で債務が売却されてから落ち着いた。2000年代半ばになると、新興国の成長に伴い、一次産品価格の高騰や外需の伸びを背景に基礎条件が改善し、続いて内需も安定して成長を続ける好循環に入った。リーマン・ショック以降はマイナス成長になったが、比較的短期間に好循環に戻っている。中南米は輸入代替政策を長いあいだ実施し、市場の自由化や経済政策の展開に後れをとったのに対し、東アジアは外資を取り入れ、輸出指向工業化を早期から行っていた。ただし、東アジアの方法論は市場重視というより、政府主導型であった。1980~90年代に中南米と東アジアは政治経済で好対照の発展パターンを示していたのである。

7.4 アフリカの発展パターン

2000年代に入ると、東アジアとアフリカの発展パターンが異なる意味で対照できた。このときに東アジアではインドネシアなど民主化が定着した国もあったが、依然として政治面よりは経済面で脚光を浴びていた。他方、アフリカは1990年代末には域内国の相当数が民主主義ないし半民主主義に変

化していたが、経済の方では改革が行われていたものの顕著な成果が見られなかった。アフリカは独立直後の時期を除き、1960~80年代のあいだ民主化では後退し、1980~90年代には経済成長が停滞した。1990年代に入ってガバナンス改革や民主化がドナーからの明示的ないし暗黙の援助条件になり、援助依存度が高いアフリカにとっては受容するほかなかった。その結果もあり、1960年代には大統領選挙26例のうち現職が競争相手と戦ったのは2例のみであったが、1990年代には大統領選挙の90%が競争で行われ、2000~2005年にはそれが98%に上昇した(Posner and Young 2007)。公共セクター改革や分権化も1990年度に多くの国で着手され、その多くは既述の通り貧困削減や公共サービス提供の改善と結びついて実施された。1990年代のアフリカでは民主化が進行し、それは同じ時期の東アジアの経済成長と好対照であった。契機や経緯は異なっているが、それは1980年代の中南米と東アジアの対比に連なるところがあった。

アフリカなどの低所得国に対するLMGを中心とするドナーのPRSは、初等教育、保健、飲料水、地方インフラといった社会セクター予算を拡充する傾向にあった。これは民主化のもとで選挙民に多様な公約を行う政治家にとって大きな需要があった。農村では多くの有権者が貧困層であり、貧困は身近なテーマであった。LMGのPRSは資源のネット・トランスファー型の支援であり、これに対して経済の生産性を上げる、ないし経済成長に繋げる投資を行う必要があるという議論もあった。石川(2002)は、この議論を貧困削減の方法としての「貧困分野の予算拡充(pro-poor targeting)」と「裾野の広い成長」の経路選択の問題として捉えた。「貧困分野の予算拡充」は非市場的資本、つまり人間開発(human development)ないし社会セクターの充実を推進するアプローチであり、LMGのバイドナーに加えて、UNDP、ユニセフもこのアプローチを強調していた。「裾野の広い成長」の議論は地域としては東アジアの経験に裏打ちされたものであった。この二類型に近い考え方をドレーズとセンは飢餓から人々を解放し、生活水準を向上させ

る2つのアプローチとして提示していた(Drèze and Sen 1989)。それは「成長を媒介したセキュリティ(Growth-Mediated Security)」と「支援がもたらした社会的セキュリティ(Support-led Social Security)」であった²⁴。インドの労働者は9割が未組織セクター、一種の非正規労働者であり、社会保障がなかった。これを改善する方策として、前者は個人及び公共の所得を改善するために経済成長を促進すること、後者は一般的な豊かさの水準に変化を与えずに配分を改善するために、雇用の提供、所得の再配分、ヘルスケア、教育及び社会的支援を与えることであった。石川氏は LMG のアプローチの底流にこうしたセンに連なる考え方があると指摘していた(石川 2005)。

PRS の「貧困削減の予算拡充」のアプローチは、民主化を始めた途上国政府にとって多様な要求を掲げる選挙民のニーズに応える側面をもっていた。また、民主化は公共セクター改革や分権化と連動して貧困削減の効果を高める役割が期待された。それに対し、「裾野の広い成長」のアプローチは民主化が抑制された東アジアにおいて政府が市民に対する政治的正統性として掲げている側面があった。つまり、経済成長が持続している限りは、市民は現政権を支持するという暗黙の合意である。アフリカなどの低所得国の場合、1990～2005年の期間は殆ど経済成長がなかったし、最後の方の時期になってようやく変化がうまれていた。そのアフリカに対して「裾野の広い成長」のアプローチを提案するのは1990年代には現実味に乏しかったかもしれない。

他方、民主主義の世界的な傾向は1974年に39か国しかなかった民主主義国が1990年代末に117か国に増えている。ただし、2000年以降から2010年代半ばまで民主主義国は殆ど増加せず、民主化は完全な停滞期に入った。2011年からの「アラブの春」は変動の兆しをいったんは予感させたが、チュニジアを除きその動きは停滞した。民主主義はDahl(1971)のポリアーキー(Polyarchy)、つまり「多数による支配」を意味しているが、それは単に選挙の実施と結果の受け入れに留まらない。

オドンネルにならって定義を広めれば、政府の市民に対するアカウントビリティや、政治に参加する市民の一定の「機会の平等」、ミニマムな公共サービスの提供などが含まれ得る(O'Donnell 2004)。この広義の民主主義の視点に立てば、アフリカにおける政治家、官僚が「貧困削減の予算拡充」のPRSを受容したのは自然だろう。他方、その効果ということになると、石川氏の考え方によれば、アフリカでの民主主義は一般的には新家産制を脱することはなく、公共的財政管理を確立することは難しいので、MDGs-PRSのアプローチは時期尚早という判断になるだろう。それはアフリカ諸国がより経済成長を進め、中間層を拡大し、彼らが民主主義の担い手にならないと、期待される政治経済システムは稼働しないという判断であった²⁵。ただし、石川氏はアフリカのなかでもPRSのアプローチが相応しい先端的な地域があり得るのかどうかについても検討されていた。

「貧困削減の予算拡充」のアプローチのリスクは、途上国に対する援助が非常に持続的なものである場合には少ないのだろう。しかし、援助依存性の強いアプローチであるためにドナーの都合によって深刻な予算の逼迫が生じる可能性がある。PRSの場合は15年近くこのアプローチが提供されたので持続していたとも言える。しかし、2000年代後半、さらにリーマン・ショックに至って、このアプローチは指導原理の座からは退いたと言えよう。それは、民主化や分権化、制度改革の流れが一挙に鈍化した国際的な潮流と軌を一にしている。同時に、欧州やEUの衰退傾向や混乱とも関係している。EUの内部でも移民や少数民族に対する「社会的排除」の問題は自国民の失業などのテーマと競合するようになった。これに対し、東アジアの「裾野の広い成長」アプローチは経済成長の実績を伴ったよりスパンの長いものであり、幾つかの国の援助卒業と共に持続している。この傾向は当分のあいだ続きそうであるが、インドネシアのように経済成長が鈍化してきたときに急激な政治変動が訪れる可能性はあるだろう²⁶。

8. 結論

8.1 「今日的意味」とは何か

これまでの分析と議論をまとめて、結論を記しておきたい。本稿で扱ってきた PRS、ないし「貧困削減の予算拡充」のアプローチは LMG が推進し、他のドナーも積極的に呼応した援助協調のなかで 1990～2005 年頃を中心に実施された。もちろんその基礎となった予算は残っており、貧困を減らす試みは SDGs の下で各途上国において続いている。PRS の流れの背景には、統合機運の欧州が結束するなかで、グローバル化が安定と繁栄をもたらしつつも新自由主義経済に対するさまざまなリスクから社会民主主義、中道左派ないし中道政党が台頭し、彼らが国内貧困や社会的排除に対して懸念を表明した政策姿勢がそのままストレートに国際開発に向かったところがあった。同時に、アフリカなどの低所得国では 1980 年代～90 年代前半に経済が停滞し、対外債務が増加するなど財政が危機的な状態となり、社会セクターの予算が大幅に削られた。こうした状態に反応して北欧諸国や英国、オランダの LMG は、NGOs と共に社会サミット、DAC 新開発戦略及び MDGs の一連のプロセスを通じて同予算の拡充や対外債務の削減を推進しようとした。もう一つの潮流は、民主化、分権化、公共セクター改革といった制度改革の動きで、これはよりグローバルな規模の動向であったが、欧州内での政策や議論がドナーの対途上国援助に影響したところがあった。低所得国の政府は、援助依存率が高く、累積債務で経済運営に自信がなく、さらに HIPC の救済で債務を免除されることから、PRS は優先課題であった。途上国内部にも民主化や制度改革を期待し、推進しようとする集団や市民社会は存在した。民主化された各国政府は多くの選挙民の支持を獲得できる「貧困削減の予算拡充」のアプローチを歓迎した。また、財政支援などの援助協調の流れは資金の流れの予測性を高めること

に効果的であった²⁷。

これらの潮流は 2010 年代半ばを過ぎて退潮した。その背景にあるのは、ドナー側の契機としては、①欧米の社会民主主義が衰退傾向に入り、新興ドナーの援助が台頭し、EU や DAC が弱体化して援助のアプローチが変化した、②2001 年の「9.11.同時テロ」以降の援助が PRS から 3D に変化し、安全保障や国家建設が強調される流れがうまれ、部分的に代置された、③イラク侵攻が政治的安定をうまず、大量破壊兵器が説明とは異なり存在せず、民間人の誤爆が相次いだなかで、米英の対中東民主化のメッセージが色褪せた、④2008 年のリーマン・ショックを契機に先進国の経済力が低下し、南欧では財政危機も発生し、援助の機運が低下した、などである。次に、途上国側の契機としては、①アジアでは高い経済成長率が持続し、所得貧困が激減した、②2000 年代から新興諸国の経済が台頭し、各地域に連鎖的に波及し、低所得国でも HIPC により債務が削減され、資源開発を背景に外国投資ブームが起きた、③PRS の潮流も変化を受け、民間セクター開発への支援のシェアが増え、また新興ドナーの援助を含めて大規模・広域インフラの援助が増えた、さらに、④民主化して成立した政権がインフォーマルな権威主義体制を含むハイブリッド・レジームとして定着し、そのレジームが既得権益の現状維持を指向して各種の制度改革にストップをかけた、などである。最後に、プログラムの見地からは、PRS は HIPC と共にすでに一定の成果をうみ、2015 年からはより拡大した SDGs の流れに継承されたので、現在の開発レジームの流れに織り込み済みという見解もあるだろう。この見地からは、PRS は継承されたということになるのかもしれない。

これらの要因が PRS を収束に向かわせたわけであるが、国際環境の構造的な変化としては、先進国、特に欧日の相対的な地位の低下と中国、インドなどの新興諸国の地位の向上が指摘できる。有り体に言えば、国際環境の主要なアクターの多極化ないし多中心化ということである。このなかで北欧諸国も英国も国際的な発言権を相対的に低下

させ、さらに欧州では景気低迷のなか移民に対する不満感情が昂進し、英国は国民投票でブレクジットを支持するという驚異的な展開になった。米日も国力が相対的に低下するなかで、中国との対抗・競争関係もあり、相互に距離を縮め、同盟関係を強化してきた。新興諸国はこれからも経済を中心に国際社会で発言権を強めることが予想されている。その代表が BRICS であるが、BRICS が西側社会の形成した国際秩序を受容するのか、拒絶ないし大規模に修正するのかどうか問われている。現在、BRICS は国際秩序を修正し、自らの発言権を強めながら、途上国の一般的な地位改善のリーダーの役割をつとめている。しかし、2010 年代後半以降、BRICS がより大きな発言権を得るのか、より大きなグループになるのか、或いは逆に今の結束を維持できるのか、将来の見通しは不確定である。BRICS のなかには中国、ロシアといった権威主義的な体制もあれば、インド、ブラジル、南アフリカの民主的な体制の IBSA グループもあり、これらの関係の帰趨も問われるだろう。

北欧諸国が推進した PRS は最終的に MDGs-PRS という枠組みになった。北欧諸国は依然として貧困削減を重視しているが、北欧を含む LMG はグループとしての推進力を失った。そして、2015 年に MDGs が終了するが、所得貧困はその多くが東アジアで達成され、欧州が真っ先に想定していたアフリカでは割合としては顕著に達成されていなかった。その評価のあとに目標が多次元化し、拡大した SDGs が到来した。ここで幾つかのインプリケーションがある。第一に、欧州が重視していたアフリカの貧困という観点では初等教育の就学率などを除き、達成されたものが少ないのに MDGs は大枠としては成功した側面が強いとみなされてしまった (UN 2015)。実際に所得貧困の削減などに大きな効果があったのは中国やベトナムであった。第二に、その後合意された SDGs は、多様な関係者の意見を広く聞いて目標が多次元化した。その結果、アフリカの貧困問題は焦点の一つに過ぎなくなり、PRS の位置づけも曖昧なものになった。第三に、SDGs は MDGs と異なり、多様な推進者を抱

え、基本は参加型で途上国の意見を踏まえて作成しているが、MDGs-PRS のようなコアとなる推進者が見えない特徴がある。逆に、MDGs-PRS のように推進する機運が急減するリスクもないかもしれない。沢山の船頭がいるのは安全でよいことだが、主たる漕ぎ手がいないのである。

今日的意味とは、現在の国際環境から一つ前の時期の貧困削減が強調されてきた政策的潮流を回顧し、そのなかから将来へのインプリケーションを汲み取ることを意味している。先ず把握すべきなのは、ポスト冷戦期 1990 年代の欧州の公共制度改革・ガバナンス改革の政策潮流と並行して形成された援助理念としての貧困削減が開発政策として国際的に認知され、取り組まれるようになった経緯である。そこではスウェーデンが示すように国内政策の課題と開発政策の課題が直結し合うようなグローバル化の現状認識と動機付け、課題意識が伴っていた。そのような開発の認識論は、開発戦略の歴史のなかでも稀有なものであったろう。MDGs-PRS には欧州の理想主義が理念や方法論の随所に見受けられる。それらは英国が主張した財政支援や、北欧諸国が主張した貧困削減のための分権化改革や、世界銀行のウォルフエンソン総裁の参加型協議による PRSP の作成といった主張である (Kamruzzaman 2010)。それらは先進的な理念を含みながら欧州中心主義的な (Euro-centric) 見方であるという側面を有していた。主張は論理的に一貫していた。分権化であれば、貧困は地方に多く、貧困削減のために分権化を進めるのは理にかなっている。ただし、地方政府のキャパシティ、地方公務員のメンタリティ、地方政治家の政策ビジョン、地方の市民社会の公共性の実態などさらに詳細に検討されねばならない課題があった。

次に、パートナーシップはレトリックではなく、実際のロジックであった。OECD-DAC でその傾向は強く、そのトレンドがさらに 10 年間続いていけば、援助協調がさらにドナーにとって義務化し、加盟国が合意事項にコンプライアンスをもつような進歩した援助モダリティに結実する可能性があった。そうなれば援助はバイの援助であってもマルチに相

当に近づいたタイプの援助に変容していただろう。それは気候変動のみならず、開発援助においてグローバル・ガバナンスを推進する一つの領域となっていた可能性があった。また、パートナーシップにおいてはドナーと途上国政府、ドナーと市民社会そして途上国政府と市民社会の役割が強調されていた。この多次的なアクターの関係もまさに国家 (state) と非国家 (non-state) アクターからなるグローバル・ガバナンス論を反映した構図であった (Rosenau and Czempiel 1992)。こうした貧困削減重視、制度改革やパートナーシップは一部が実現したものの、課題として残った部分も多い。しかし、これらは政策的な先取りとして次世代に課題が継承される問題でもある。

途上国もこの流れを積極的に取り入れた。それは 2000 年の MDGs から 2015 年の SDGs までの一貫した流れに裏打ちされている。政治的民主化は PRS に裏打ちされた施策を行うことを政治家に約束させる機会となったし、ガバナンス改革には政治的民主化と連動する要素ないしは民主化の不備を補う要素があった。PRS が隆盛であった時期は、実績の悪かった社会セクターの改善が叫ばれ、経済成長もなく、債務だけが膨れ上がっていたので、ほかに有効な処方箋がないという事情もあった。低所得国の政府にとってはあまり発達していない市場を完全視する新自由主義のアプローチよりも PRS は援助も増えて債務も減るので、制度形成という課題はあるものの、前向きに受容できた。先進国や国際金融機関側にも新自由主義や構造調整についてはアジア経済危機以降の深刻な反省があった。途上国の市民は、民主化によって新たな資源の流入を期待する地方の政治家や野党支持者、草の根の運動家のみならず、指標の改善を求める社会セクターの受益者や従事者も基本的にはこの試みを支持していた。

今後、このアプローチがいかなるときに復調するのは難しい問いであるが、援助において非常に大きなテーマである以上、異なる環境・条件下においてそれが有り得ることに留意すべきであろう。とりわけ公共セクターの制度改革の次なるステップが

先進国や途上国で課題になった際や世界的な景気後退の流れのなかで貧困問題が再脚光を浴びたときなどに、PRS のアプローチは重要な課題となりやすい。とりわけ注目されるのは、格差や不平等の問題が各国でさらに深刻化し、それを是正するアプローチとして相対的貧困 (relative poverty) が注目される可能性である。MDGs-PRS のときに注目されたのは世界的基準での絶対的貧困 (absolute poverty) であったが、今後は相対的貧困も重要性を増すのではないか。相対的貧困は本来国ごとに対象も計測法も変わるものであろうが、不平等の問題と密接に結びついている。そして、相対的不平等をなくす視点は北欧諸国や欧州の中道左派政権にとっても重要であった。2010 年代半ばの欧州政治のトレンドは中道左派のアピールが低下し、単純化すれば全体が右寄りにシフトしながら、同時に左右両極の政党がポピュリストを中心に伸張する傾向をもっている。これは北欧諸国で長くみられた政治状況とはだいぶ異なっているが、実は各国の格差問題を色濃く反映している。その意味では、時代状況が将来再び北欧諸国がリードでみるものになるのか、或いはアジアで成長した国々のなかで格差問題が深刻化し、相対的貧困が急速に国際的、地域的な政策課題になる展開などが考えられる。

8.2 日本のアプローチ

日本の PRS に対するアプローチはいかなるものであったのだろうか。1990 年代の時点で、少なくとも開発政策において、日本は米国よりも欧州とより密接な、生産的な関係を構築していた。EU 統合が進み、欧州が輝いていたので、それに接近したいという気持ちもあっただろう。安全保障以外で日本は外交や開発政策でよりフリーハンドをもちたかったかもしれない。その後、2000 年代に日本は小泉政権の外交路線のもとで米国が主導する 3D 政策に協調し、急速に傾斜していった。2000 年代後半になると、その欧州も分裂し始めてきた。開発政策に

おける欧州との協調路線も、そのなかで曖昧になっていったところがある。ブレア政権の失速は欧州の分裂を招き、自由民主主義への幻滅を途上国にもたらしたという意味で大きな転換点であった。2000年代半ばまでの欧州はEU、社会的包摂、PRSで結束していたが、イラク侵攻と介入の失敗で結束は揺らぎ、2005年の仏、オランダの国民投票で欧州憲法条約の批准が否決されたことから陰りが生じた。日本は欧州から距離を置き、米国との安全保障やその観点からの国際貢献を検討するようになった。同じような頃に、欧州、国連やOECDとの繋がりを意味していたPRSも声高に言われなくなっていったのだろう。

次に、日本は経済成長派のドナーでありながら、PRSのアプローチに対してはレトリックではなく、真剣に議論していた。その典型が石川滋氏の明確な概念分析と対論の設定の仕方であった²⁸。それは日本の援助が従来国連やマルチを尊重していたこと、当時はナンバーワン・ドナーであったことも関係した。国連難民高等弁務官の緒方貞子氏がJICA理事長に就任し、対アフリカ支援を拡大し、平和構築の分野でも援助協調に真剣に対応し始めた。人道援助が重視される空気のなかで、緊急の開発調査の制度が整備され、PRSの形成においても積極的な行動が取られた。人間の安全保障は日本外交と援助において堅固な価値原理になっていたが、政府ベースの枠組みのなかにはいかに個人を有効に位置づけるのかは重い課題であった²⁹。緒方理事長は現場主導型の援助を目指し、本部の定員を減らし、現場に近い海外の事務所にスタッフを貼り付けようとした³⁰。しかし、人件費予算の制約、各省との調整が多いJICAの本部業務の性格などか

ら海外定員の貼り付けには制約があった。それでもアフリカについては事業予算の伸びが得られたので、海外事務所の定員を伸ばせた。それは日本がPRSや援助協調を現地ベースで効果的に実施するための前提条件となった。

2010年代後半、開発援助に限らず、日欧はかつてのような影響力を失っている。ただし、日欧がこのまま衰退していくわけでもないだろう。日欧は新興ドナー、特に中国との関係を未だに有効に構築しきれていない。日本はアジアインフラ投資銀行(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB)と積極的に関わり、欧州と共に中国に対してDACのような国際ルールを遵守すべく働きかける役割があるだろう。AIIBはマルチの機関であり、国際的な水準の組織が形成されつつある。日本が条件付きの支持を表明しているBRIの方は、AIIBとは異なる中国のバイの支援戦略である。そのあたりの支持の仕方が逆さまになった感否めない。新興ドナーが台頭してきたときにDACドナーはより積極的に対応し、建設的な議論をして、相互に影響し合うべきであった。その面で対話が不足したのは日欧共に社会が内向きであったせいだろうか。米英がアフガニスタン、イラクに侵攻した際にも日欧の結束があれば、もう少し異なる反応が示せたのではなかったか。結局、日欧の外交は後手に回ってしまい、影響力を失っていったのではないか。PRSの今日的意味で踏まえるべき点は日本が積極的に援助協調に入り、柔軟に多様な意見に耳を傾けたことであろう。新興ドナーの考え方は日本にとってLMG以上に異質であるが、日本は欧州よりは彼らに立ち位置が近いと言えるだろう。

注釈

¹ 3D とは diplomacy (外交)、development (開発) 及び defense (防衛) の 3 つの D で始まる政策を均衡させ、同時に推進するアプローチ。国際的にドナーのあいだで使われた概念であるが、特に米国では国務省と USAID の一体化を意味した。

² 日本の開発経済学において貧困と開発の関係を正面から論じたものに先の絵所を所収した絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編の『貧困と開発』(2004 年)がある。

³ DAC の弱体化の要因は多様であるが、2010 年に韓国が加入して以来、新興国や新しいメンバーがドナーとして加入していない事情もある。

⁴ 包括的開発フレームワーク (CDF) とは、開発途上国がオーナーシップ (ownership) をもって各援助供与国・機関、市民社会等のステークホルダーと協調しながら (partnership)、マクロ経済的な傾向とともに、制度的、構造的、社会的側面を重視し、総括的にチェックする包括的な開発のアプローチをさす。1998 年秋の IMF・世銀総会でウォルフエンソン総裁が提唱した。

⁵ 1992-93 年欧州連合条約、93 年 EU 発足、95 年シェンゲン協定、99 年欧州中央銀行、ユーロ導入。

⁶ 非就労労働力及び非労働力を「社会的排除 (social exclusion)」に創出された犠牲者と捉え、その要因を取り除こうとした。

⁷ ボローニャ大学元教授ロマーノ・プローディは、イタリアの中道左派連合「オリーブの木」を率いて 1996 年の総選挙で政権交代を実現したが、連立政権の内紛から 2 年で退陣することになった。その後、欧州委員会委員長に就任し、5 年にわたって欧州議会の中道左派勢力を率いた。プローディの後の委員長はポルトガルの社会民主党のジョゼ・マヌエル・バロゾが 10 年にわたり務めた。

⁸ 北欧諸国は後述するように地域拠点型の貧困削減のための多セクター援助を行っていたが、それを減少させて全国的な PRS 支援を行おうとしていた。それで中央政府に貧困削減のファンドが作られることになったが、他のドナーの資金も利用しないと十分な予算が確保できないという事情があった。

⁹ 貧困削減派と成長派をつなぐ考え方に Pro-poor growth の考え方があり、これには貧困削減に資する労働集約型の成長など成長のタイプを重視する論点と、成長の後の所得の再配分を重視する論点があった。

¹⁰ 近年の動きでも社会民主主義ないし中道左派政権は引き続き衰退過程から抜け出していない。2015 年、デンマークの社会民主党が総選挙で敗北し、スペイン、フィンランド、ポーランド、英国でも類似の傾向があった。ドイツ、オランダは政権についているが、連立与党であり、主張が不明確になった。2018 年、フランス、イタリアでは中道左派の支持が減るなか、極右政党の支持が拡大している。同年のスウェーデンの選挙では与党の社

会民主労働党も野党の中道右派政党も過半数に達しないなか、反移民や反イスラムのスウェーデン民主党が第三党に躍進した。

¹¹ 新興諸国、特に中国はグラント、ローン、資源輸出契約などを混在させた支援を行った。これらは DAC が確立してきたルールを踏みにじる要素があった。また、中国は複数国にまたがる広域インフラ案件を手掛ける傾向もあった。

¹² WDR2017 の内容も経済ガバナンスが中心になった。

¹³ 民主化援助をドナーから委任された NGOs は成果主義の観点から比較的短い期間のあいだに成果を示すことが求められる。その結果、市民意識の醸成や市民文化のような長期の視点ではなく、政府も歓迎する体制順応的な支援のプログラムを選択しがちになるという (Bush 2015)。

¹⁴ プロジェクト援助とは、特定の開発プロジェクトを実施するために行われる資金協力や技術協力のセットのことであり、通常特定のサイトないしエリアの選定があり、援助機関の各種支援が集中的に効率よく投下される。短中期間で成果を上げやすい反面、ドナー主導になりやすい難点がある。これに対して、プログラム支援は(サブ)セクター全体やより広域のエリアに対する広範な支援という意味があり、範囲が広いので、通常1つの援助機関では担うことが難しい。

¹⁵ アフリカの財務省にとっては単純に財政規模が拡大できるので、最適のモダリティとみられた。

¹⁶ 2001 年、タンザニアでのインタビュー。

¹⁷ 途上国は PRS については国連機関と DAC のドナーと協議してきたが、経済成長の話になると、IMF・世銀、地域開発銀行、民間セクターと並んで新興ドナーと協議するようになった。

¹⁸ 英国は 0.71% で達成されたが、独は 0.52%、仏は 0.37%。ちなみに、EU の平均は 0.47%。なお、英国では、0.7% 目標が法制化されている。

¹⁹ EU 離脱を推進したイギリス独立党は 2004 年の欧州議会選挙で英国内の 17% の得票を獲得して注目され、2014 年の英国の総選挙では得票率で第 3 位であった。次いで、イスラム移民の排斥を主張するオランダ自由党が 2009 年の欧州議会選挙でオランダの第 2 党となり、2010 年の下院選挙で第 3 党になった。

²⁰ フランス国民連合は 2014 年の欧州議会選挙では仏国内の 25% の得票を獲得し、2015 年の州議会議員選挙の第 1 回投票では 28% の得票を獲得した。

²¹ CNN “Trump has done a big flip-flop on Wall Street,” by Heather Long, April 26, 2017. (<https://money.cnn.com/2017/04/26/investing/donald-trump-wall-street/index.html>) しかし、トランプ大統領は実際に政権に就くと、オバマ政権が取り組んできた金融規制を撤廃する大統領令に署名し、ゴールドマン・サッ

クスの出身者を財務長官と国家経済会議(NEC)の議長に据えている。

²² 類似の言葉に開発独裁があるが、これは経済成長のために政治的安定が不可欠となり、政治体制に社会的諸勢力の参入を制限することを正当化した(高橋 1980)。この言葉はもともと 1960 年代の南米の軍事政権を意味していたが、東アジアの政権をさすようになった(堀金 2004)。

²³ 地域的な資源配分の偏りの将来の政治的な効果はまた別の話である。

²⁴ 世界銀行の 1990 年、2000 年の WDR の貧困特集、UNDP の「人間開発指数(Human Development Indicator: HDI)」の考え方とセンたちの考え方は通底していた(Ravallion 1992)。

²⁵ これらは両方あたっているところがある。石川教授の指摘は、政治学者がアフリカの民主主義をハイブリッド・レジームとして論じていた枠組みと共通している。他方、中間層が民主主義の担い手になる指摘も政治学者がしてきたが、近年の中国などの権威主義体制の下では中間層が現体制を支える現象がうまれている分析もなされている。

²⁶ 成長が急速に鈍化して政治危機が起こったケースは、アジア経済危機後のインドネシアであるが、東アジアで起きるのは景気後退から中国やベトナムの共産党政権で党内に激しい路線対立がうまれる可能性であろう。これらの変化はラオスやカンボジアに影響を与えるであろうし、経済不振の効果はタイやミャンマーの軍部の勢力を後退させる可能性もあろう。反対に、成長が持続す

るなかでこれらの政治体制は支持されることになるが、そのなかで民主化を定着させる可能性があるのはマレーシアであろう。

²⁷ 予算の予測性は東アフリカ諸国で非常に低く、小中学校の教員の給与の遅配も日常化していた。教員は働く気を失い、自宅の畑仕事をしがちで休講が増えた。財政支援やセクターのプール・ファンド、さらに債務削減によって予算の予測性が高まったことは、遅配を減らし、セクターの事業効率を高めたと推測される。

²⁸ 筆者が DAC「貧困削減ガイドライン」の作業会合に出席した際、WDR2000 の編者であったコーネル大学のキャンブル教授と対話するセッションがあった。会議後、同氏が PRSP セミナーで日本を訪れたときの印象を聞くと、セミナーの後で石川(滋氏)と速水(佑次郎氏)のビッグネームに会えたことは感激であったと話していた。

²⁹ 緒方理事長の下での JICA とは三つの意味で過渡期であったと思われる。一つ目は、人間の安全保障を日本だけではなく、世界に通用する価値原理として広めよう、深めようとしていた。二つ目はパートナーとしての欧州との関係で、米国に傾斜する日本の外交がいずれ中国との対立・競争を強めると予想されることから、中立的な欧州との関係を重視した。三つ目は、これには外部条件が大きいですが、かつてはあり得なかった旧 JBIC(海外経済協力基金)と旧 JICA との統合が果たされたことである。それは日本の ODA において画期的な出来事であった。

³⁰ それは人道的性格の強い国連の援助機関の人事政策に近かった。

参考文献

- 飯村豊、2000、「ODA の現在－パラダイムの変化と日本の援助理念－『国旗を降ろした援助』か『顔の見える援助』か」、『外交フォーラム』2000年7月号、都市出版、66-76頁。
- 石川滋、2002、「貧困か成長促進か－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、91-132頁。
- 石川滋、2005、「成長と貧困削減の途上国援助－アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために」、*Discussion Paper No.10 GRIPS 開発フォーラム*。
- 石川滋、2008、「アフリカ型と東アジア型の開発(制度)モデル」、国際教育高等開発機構(FASID)。
- 絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編、2004、『貧困と開発』シリーズ国際開発第1巻、日本評論社。
- 大野泉・二井矢由美子、2003、「PRSP の多様化－ベトナムとタンザニアの事例に基づく－考察」、FASID『国際開発動向シリーズ 2』。
- 外務省、2003、「ODA とは？－調和化ハイレベルフォーラム(概要と成果および今後の課題)」平成15年3月、(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/chowaka_gh.html)。
- 外務省、2005、「パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム概要と評価」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/hl_forum_gai.html)。
- 外務省、2011、「効果的な開発協力－釜山援助効果向上に関する国際会合」、平成23年12月、(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/kouka.html>)。
- 北野充、2006、「戦略的な援助をどう実現するか－ベトナムにおける日本の取り組み」、GRIPS 開発フォーラム。
(<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf07/kitano.pdf>)。
- コール、R. 編、2004、『開発途上国におけるグローバル化と貧困・不平等』及川裕二訳、明石書店(Kohl, R. 2003. *Globalisation, Poverty and Inequality*, OECD.)。
- 国際協力機構(国際協力事業団)、1998、『DAC 新開発戦略援助研究会報告書第1巻』。
- 国際協力機構(国際協力事業団)、2001、『貧困削減に関する基礎研究』、国際協力総合研修所。
- 国際協力機構(国際協力事業団)、2003、『DAC 貧困削減ガイドライン 要約(仮訳)』。
- 国際協力機構、2007、『PRS モニタリング－アフリカにおける現状と APR の可能性』、国際協力総合研修所。
- ジェトロ(JETRO)、2009、「グローバル・ヨーロッパ：世界経済における EU のパフォーマンス」、『ユーロトレンド』2009年2月号、ブリュッセル・センター。
- ジョンソン、C.、1982、『通産省と日本の奇跡：産業政策の発展 1925-1975』矢野俊比古監訳、TBS ブリタニカ(*MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. 1982)。
- ジョージ、S.、ウルフ、M.、2002、『徹底討論－グローバルイノベーション賛成反対』杉村昌昭訳、作品社。
- 末廣昭、1994、「アジア開発独裁論」、中兼和津次編『講座現代アジア(2)近代化と構造変動』、東京大学出版会、209-237頁。
- 高橋進、1980、「開発独裁と政治体系危機－スペイン、イラン、韓国の場合」、『世界』1980年2月号、170-190頁。
- 武井泉、2009、「日本の国際協力～ODA における日本型援助の強み」、『政策・経営研究4』、三菱UFJ総研、35-49頁。
- 田中直毅、1988、『グローバル・エコノミー－「アメリカの世紀からの巣立ち」』、日本放送出版協会。
- 辻一人、2001、「貧困削減への取り組み－『人間の安全保障』の視点の具体化・深化」、下村恭民ほか編『国際協力－その新しい潮流』有斐閣選書207、第9章、199-235頁。

- 堀金由美、2004、「『開発主義』の系譜－開発独裁, developmental state, 開発主義」、『政経論叢』73(1-2)、141-171 頁。
- 増田雅之、2013、「胡錦濤政権期の中国外交」、高木誠一郎編『政権交代期の中国: 胡錦濤時代の総括と習近平時代の展望』、日本国際問題研究所、79-96 頁。
- 和田絢子・宮畑建志、2016、『欧米 10 カ国の歴代政権及び政権与党』、国立国会図書館。
- Acharya, A. 2014. *The End of American World Order, Polity*.
- Alkire, S. et al. 2015. *Multidimensional Poverty Measurement & Analysis*, OPHI Seminar Series, Oxford University Press.
- Allison, G. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydide's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.
- Barro, R. 1994. *Democracy and Growth*, NBER Working Paper No.4909.
- Berghman, J. 1995. "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework," In Room. G eds., *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Policy Press. 10-28
- Bhalla, A.S. and F. Lapeyre. 1999. *Poverty and Exclusion in a Global World*, Palgrave Macmillan (バラ、ラペール、2005、『グローバル化と社会的排除』福原宏幸、中村健吾訳、昭和堂)
- Bush, S. 2015. *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*, Cambridge University Press.
- Campbell, K. 2016. *The Pivot - The Future of American Statecraft in Asia*, New York, Boston: Twelve.
- Cars, G. and J. Allen (eds.). 1998. *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences, and Responses*. London: Jessica Kingsley Publishers. Sixth Edition (2015) Routledge.
- Chen, J. 2013. *A Middle Class Without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford University Press.
- Chen, S. and M. Ravallion. 2008. "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty," *Policy Research Working paper* No. WPS4703, World Bank.
- Cheng, Z. and I. Taylor. 2017. *China's Aid to Africa: Does Friendship Really Matter?*, Routledge.
- Collier, P. 2008. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press. (ダール、1981、『ポリアーキー』高島通敏訳、三一書房)
- DAC. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Paris: OECD. (<https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf#search=%27DAC+1996+New+Development+Strategy%27>) (DAC、1996、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」)
- DAC. 2001. *DAC Guidelines Poverty Reduction*, OECD. (<https://www.oecdilibrary.org/docserver/9789264194779en.pdf?expires=1566800657&id=id&accname=ocid44005323&checksum=37C4D28E8673A6088D4CADC8D5180BFA>).
- Department for International Development (DfID). 2004. "Poverty Reduction Budget Support." *A DfID policy paper*.
- Diamond, L. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* Vol.35. No.4/5, Mar/June, 450-99.
- Dollar, D. and A. Kraay. 2001. "Growth is Good for

- the Poor.” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2587.
- Drèze, J. and A. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*, Clarendon Press.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way*, Polity Press.
(ギデンズ、1999、『第三の道－効率と公正の新たな同盟』、佐和隆光訳、日本経済新聞社)
- Giddens, Anthony. 2002. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Routledge.
- GRIPS Development Forum (GDF). 2005. “GRIPS-ODI Joint Feedback Seminar on Good Donorship and the Choice of Aid Modalities – Matching Aid with Country Needs and Ownership.” Tokyo, March 15, 2005. *Policy Minutes* No.19.
- Held, D. and A. McGrew. 2002. *Globalization/Anti-Globalization*. Polity Press. (ヘルド、D.、A. マクグリュー、2003、『グローバル化と反グローバル化』中谷義和、柳原克行訳、日本経済評論社)
- Held, D. 2004. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Polity. (ヘルド、D.、2005、『グローバル社会民主政の展望－経済・政治・法のフロンティア』中谷、柳原訳、日本経済評論社) .
- Kamruzzaman, P. 2010. “Poverty Reduction Strategy Papers and the rhetoric of participation”. *Development in Practice* 19:1, 61-71.
- Levitsky, S. and L. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. D.
- Lipset, S. 1960. *Political Man*. (リップセット、1963、「政治のなかの人間」内山秀夫訳、創元新社)
- Lipset, S. 1992. “The Centrality of Political Culture” in Diamond, L. & M. Plattner (eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 134-37
- McDevitt, S. 2008. “Social Exclusion in the European Union,” *The Social Policy Journal* 2 (4), 3-18.
- Mearsheimer, J. 2003. *The Tragedy of Great Politics*, W. W. Norton & Company (ミアシャイマー、2017、『大国政治の悲劇(完全版)』、奥山真司訳、五月書房新社)
- Narayan, D. and R. Patel. 2000. *Can Anyone Hear Us? -Voices of the Poor*, World Bank.
- Noël, A. and J-P. Thérien. 2008. *Left and Right in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Donnell, G. 2004. “Human Development, human rights, and democracy”. In O’Donnell, J. Culllell and O. Lazzetta (eds.). *The Quality of Democracy: the theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 9-92.
- Pacione, M. (eds.). 1997. *Britain’s cities: geographies of division in urban Britain*. London: Routledge.
- Palanovics, N. 2010. “Peace diplomacy by ODA – Rhetoric and Reality,” In Soderberg and Nelson (eds.). *Japan’s Politics and Economy*, Routledge, 117-137.
- Posner, D. and D. Young. 2007. “The Institutionalization of Political Power in Africa,” *Journal of Democracy*, 18 (3), 126-130.
- Puddington, A. 2015. *Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist*, Freedom House.
- Ravallion, M. 1992. “On ‘Hunger and Public Action’ -A Review on the Book by Jean Drèze and Amartya Sen,” *The World Bank Research Observer* Vol. 17, No.1, 1-16.
- Roon, G. et al. 1992. *National Policies to Combat Social Exclusion, Second Annual Report of the E.C Observatory on Policies to Combat Social Exclusion*. Brussels: European Commission.
- Rosenau, J. and E-O. Czempiel (eds.). 1992

- Governance without Government: Systems of Rule in World Politics*, Cambridge University Press.
- Ross, M.L. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse," *World Politics*, 51 (2), 297-322.
- Sasaoka, Y. 2018. "China, Japan and Global Governance: Contested Ideas and Regimes," *Social Science Research Network* (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3269657).
アクセス日 2019年3月1日
- Sasaoka, Y. and M. Nishimura. 2006. "Structure of Donor Partnerships – For effective partnership." In Akiyama and Sasaoka (eds.). *In Search of New Approaches to Japanese Development Assistance*. Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID). (笹岡雄一、西村幹子、「ドナー・パートナーシップの構造」、秋山孝允、笹岡編著『日本の開発援助の新しい展望を求めて』FASID)
- Söderberg, M. 2010. Foreign Aid as a Tool for Peacebuilding: is the Goal Security or Poverty Reduction? In Söderberg, M. and Patricia, N. (eds.). *Japan's Politics and Economy – Perspectives on change*. Routledge, 99-116.
- Soest, C. 2015. Democracy Prevention: The International Collaboration of Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, 54, 623-638.
- UN. 2000. *Resolution adopted by the General Assembly, United Nations Millennium Declaration*, Sep 18, 2000. 55th session. 55/2.
- UN. 2015. *Millennium Development Goals Report*, ([https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)).
- UNDP. 1997. *Human Development Report*. Oxford University Press (椿秀洋、広野良吉、「人間開発報告書 1997 貧困と人間開発」国際協力出版会・古今書院)
- UNICEF. 2014. *All Children in School by 2015 Global Initiative on Out of School Children*. ESAR Regional Report.
- World Bank. 2000a. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. (2002、『世界開発報告 2000 – 貧困との闘い』、西川潤監訳、シュプリンガー・フェアラーク東京)
- World Bank. 2000b. *The Voices of the Poor – Can anyone hear us?*
- World Bank. 2004a. *World Development Report 2004: Making the Services Work for the Poor*. Oxford University Press. (2004、『世界開発報告書 2004 – 貧困層向けにサービスを機能させる』、田村勝省監訳、シュプリンガー・フェアラーク東京)
- World Bank. 2004b. *The Poverty Reduction Strategy Paper Initiative – An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*.
- Young, C. 1991. "Democratization and Structural Adjustment: A Political Overview". In Deng, L., K. Marcus and C. Young (eds.). *Democratization and structural adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin- Madison, 13-20.

本バックグラウンドペーパーは、「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトに有益な知見・資料・情報などを提供することを目的として作成されたものです。併せて、本研究成果を一般の方々にも広く紹介するために国際協力機構研究所のホームページにて公開しております。引用される場合は、出典の明記をお願いします。なお、ペーパーの内容は、著者の見解であり、国際協力機構の公式見解ではありません。

独立行政法人国際協力機構 研究所
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5
Tel:03-3269-2911 Fax:03-3269-2054