

援助の潮流が わかる本

今、援助で何が焦点となっているのか



援助の潮流がわかる本



2003年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
03-13

2003年9月

国際協力事業団

援助の潮流がわかる本

- 今、援助で何が焦点となっているのか -

2003年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、研究会の見解をとりまとめたもので、必ずしも国際協力事業団の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力事業団の調査研究報告書は、当事業団ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力事業団の許可無く転載できません。

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5
FAX : 03 3269 2185
E-mail : jicaic2@jica.go.jp

序 文

近年の援助は、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）やミレニアム開発目標（MDGs）に代表されるように、貧困削減を1つの大きな開発目標として途上国や先進国の官民合わせた多様な開発関係者が協調して包括的に取り組んでいくという傾向にあります。貧困削減というセクターを超えた大きな目標を達成するための効果的・効率的な援助戦略・アプローチが盛んに議論されており、それが開発援助の方向性に大きな影響を与えています。このような中で、国際的な開発援助の議論を理解し、開発協力に取り組んでいくためには、近年の援助戦略・アプローチの背景や概要を把握し、主体的かつ的確に対応していくことが求められています。

貧困問題の主流化、関係者の多様化、援助協調重視といった近年の援助動向に大きな影響を与えている背景としては冷戦構造の終焉や構造調整の失敗、「人間開発」への関心の高まり、グローバリゼーションの急速な進展などがあります。また、2001年9月11日の米国同時多発テロも援助の動向に大きな影響を与え、これを契機に貧困とテロとの関係や平和構築の重要性に対する関心が高まり、減少傾向にあった援助額が欧米諸国においては増額の方向に転換しました。

本報告書はこのような近年の時代背景や援助動向を分析し、最近の援助戦略・アプローチの動向と特徴、課題を分かりやすく整理することを目的としてまとめたものです。報告書ではまず、近年の開発を巡る国際的な議論の動向をレビューし、貧困削減を大目標として包括的な援助戦略と効率的な援助手法が求められてきている状況を解説し、このような状況の下でわが国が取り組むべき課題として貧困に関する援助戦略の検討（貧困削減と成長や貿易・投資との関係、平和構築）、援助効果を高めるアプローチの検討（能力開発、セレクトイビティ（選択的援助）、適切な援助モダリティ、オーナーシップ・パートナーシップ・アカウンタビリティの関係整理）、日本の経験とリソースの活用（経験の体系化、市民参加）を挙げています。

また、報告書では、全てのセクターに関わってくる開発経済、政治・行政、社会開発のそれぞれの分野について、援助戦略・アプローチの変遷や最近の動向、特に注目すべき戦略・アプローチの概説を行っています。具体的には、

開発経済では貧困削減に資する成長戦略（Pro-poor growth）とグローバリゼーションを取り上げ、政治・行政では途上国の公共部門改革と援助の選択性（セレクトィビティ）に焦点を当てています。また、社会開発については参加・エンパワメントと持続的な生計（Sustainable Livelihoods）の概念とアプローチについて検討しています。

本報告書が援助戦略・アプローチの動向を理解し、効果的な援助を実施していく上での参考になれば幸いです。

2003年9月
国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 金丸 守正

用語・略語解説

用語・略語	概 要
開発援助用語	
BHN	Basic Human Needs：人間の基本的なニーズ。第二次世界大戦後の復興に向けた援助の中から生まれた「生活水準」に関する議論にその基礎を置く考え方で、具体的には、「私的消費のために世帯が最低限必要とする一定量の衣食住と設備」や「広義の地域社会により、その構成員のために提供され共同消費される基本的サービス（安全な水、衛生、公共輸送、保健教育・文化施設等）」を指す。
CDD	Community-Driven Development：コミュニティ主導による開発。近年、世界銀行により推進されているアプローチで、開発行為に関する意思決定とそのための資源管理を、信頼性があり排他的でない地域社会組織（Community-Based Organization: CBO）に委ねるという考え方である。これは、市場や国家が運営する活動を草の根レベルで補完するアプローチであり、末端住民のニーズによりよく対応することができるため、貧困削減効果を高め、事業の持続可能性を強化すると同時に、貧困層のエンパワメント*促進につながるものと位置付けられている。
CDF	Comprehensive Development Framework：包括的な開発フレームワーク。世界銀行総裁ウォルフエンソンが1998年秋に、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち「参加する」枠組みによって、より包括的なアプローチで実施されるべきと提唱し、これが「包括的な開発フレームワーク」としてまとめられた。基本概念は以下のとおり。開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し、オーナーシップを持つことが基本であり、これには世界銀行や他のパートナーも作成に参加、政府、援助供与国・機関、市民社会、民間部門及びその他の開発関係者との強力なパートナーシップの構築を重視、CDFは、基本的にプロセスであり、より大きな開発効果を達成するためのツール、マクロ経済的な基盤の重要性を認めるとともに、強力な市場経済の制度的、構造的及び社会的な基盤も同じように重視する、包括的なアプローチの採用。
DAC新開発戦略	1996年のDAC上級会合で採択された21世紀に向けた長期的な開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation）」の通称。新開発戦略の3つの重点事項は、オーナーシップとパートナーシップの重視、包括的アプローチと個別のアプローチの追求、具体的な開発目標の設置（2015年までに貧困人口の半減等）となっており、社会的インフラへの支出割合を増加させ、援助国の実施体制の合理化、分権化を推進することを謳っている。
ESAF	Extended Structural Adjustment Facility：IMF*の拡大構造調整ファシリティ。

用語・略語	概要
GOVNET	DAC Network on Good Governance and Capacity Development : グッド・ガバナンスと能力開発ネットワーク。2001年5月に第1回会合が開催された、OECD/DACのネットワーク。開発協力上、重要性を増す「グッド・ガバナンス」と「能力開発」の概念整理・実施の検討を行い、各ドナーの取り組みに関する知識や経験を共有する場として設置されている。具体的な活動分野は、反汚職、能力開発（技術協力改革）、公共部門改革、困難なパートナーシップ、ガバナンス指標・評価指標、である。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries : 重債務貧困国。
HIPCイニシアティブ	1996年に世界銀行・IMF*により提唱され、各国政府によって合意された重債務貧困国を対象とした債務救済計画。一定の条件を満たした貧困国の厳しい債務負担を持続可能な水準に引き下げることを目的とする。これにより、貧困国は持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことが可能になることが期待されている。
IDGs	International Development Goals : 国際開発目標。
LICUS	Low-Income Countries under Stress : 逼迫した低所得国 / 問題に直面する低所得国。世界銀行による用語。ガバナンス、政策、制度が不適切と判断され、従来の方法では経済援助を受けることができない国々を指す。世界銀行は、LICUSに関して、当面の優先目標を国内のガバナンスの能力を構築することと、貧困層に不可欠なサービスを迅速に提供することの2つに限定し、ほかの目標は保留するべきであるとしている。またLICUSはガバナンス、政策、制度が整っていないので財政支援が効果的に機能しないという指摘もある。
MCA	Millennium Challenge Account : ミレニアム・チャレンジ・アカウント。2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的に米国が創設を表明したもの。モンテレイ国連開発資金国際会議*で表明した開発援助増額分の拠出先であり、3年間で50億ドル（50%増加）が拠出される。法の遵守、腐敗の根絶、人権尊重、政治の自由などにより表される「公正なガバナンス」、健康と教育を通じた「自国民への投資」、市場の開放や企業支援などによる「経済的自由の促進」の3点を推進する国を対象に支援を行う。
MCC	Millennium Challenge Corporation : ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション。MCA*を運営する組織。
NEPAD	New Partnership for Africa's Development : アフリカ開発のための新パートナーシップ。先進国からの援助に依存する従来の体質を見直しアフリカ諸国のリーダーのイニシアティブにより開発に対する自助努力と自己責任を基本とした改革理念。平和、民主主義、人権、グッド・ガバナンス、健全な経済運営などを重視し、2015年ごろまでに経済成長率を7%まで引き上げることを目標としている。

用語・略語	概要
NIEO	New International Economic Order : 新国際経済秩序。
NIES	Newly Industrializing Economies : 新興工業経済地域。
Poor Performer	LICUS*と同じく、ガバナンスなどに問題があり、援助効果が表れにくいと思われるため、援助対象から外されがちな国。OECD/DACによる用語。
PRA	Participatory Rural Appraisal : 参加型農村調査。1970年代以降、簡便、経済的かつ効果的な農村実態の分析手法として開発され、実践を通じて発展した農村調査法。以前より、大規模な社会経済調査や参与観察による社会・人類学的調査が実施されていたが、簡易農村調査ではそれらを大幅に簡素化し、住民とのコミュニケーションを重視した手法・技法を多用している。なお、簡易農村調査が、外部の研究者からの一方的な対象の分析であるという点を改善し、地域住民の調査のパートナーとしての参加を促進することによって、調査の効果・効率を高めたのが参加型農村調査の手法である。代表的な技法としてマッピング (Mapping) による視覚化、ランク付け (Ranking)、対象グループインタビュー (Target Group Interview) やワークショップ (Workshop) などがある。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility : IMF*の貧困削減・成長ファシリティ。
Pro-poor growth	貧困削減に寄与するような経済成長。
PRSC	Poverty Reduction Support Credit : 世界銀行の貧困削減支援融資。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略ペーパー。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3年間の経済・社会開発計画。1999年の世界銀行・国際通貨基金合同総会において、重債務国イニシアティブの適用及び国際開発協会 (International Development Association : IDA) 融資の判断材料として、途上国政府に対してその策定を求めることが決定された。当該国政府のオーナーシップのもと、ドナーやNGO、市民や民間部門の代表等を含む幅広い関係者の参画を得て作成される。
PSM	Public Sector Management : 公共部門管理。
RRA	Rapid Rural Appraisal : 簡易農村調査。
SAL/SAC	Structural Adjustment Loan/Credit : 構造調整貸付 / 融資。
S & D	Special and Differential Treatment : 特別かつ異なる待遇。

用語・略語	概 要
SL	Sustainable Livelihoods：持続的な生計。人間生活の手段として必要とされる能力、資産、活動のすべてを含む人間の「生計（暮らし）」のあり方が、不測の事態に対応し、潜在的能力や資産を維持・強化しつつ、次世代や他者の生計を損なうことなく営まれていく状態を指す。人間の生活がさまざまな要素の相互関係によって構成されるという認識に立つ「生計」論と、環境保全の観点から発展した「持続可能性」の概念を基礎として構築された考え方。
SPA	Strategic Partnership with Africa：アフリカとの戦略的パートナーシップ。累積債務に苦しむサブサハラ・アフリカの低所得国の構造調整努力を支援するため、世界銀行のイニシアティブにより1987年12月に創設された多国間援助機関と二国間援助機関とで構成された特別の援助枠組み。当初はSpecial Program of Assistance for Africaという名称で開始され、構造調整への資金動員を目標としたが、2000年から現在の名称になり、財政支援を含めた幅広い援助様式（モダリティ）の議論の場となっている。
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights：知的所有権の貿易関連の側面。
VAT	Value-Added Tax：付加価値税。
VFM	Value for Money：「最小のコストで最大の価値のあるサービスを提供する」という考え方で、英国のサッチャー政権で進められた行財政改革の目標を指す言葉として用いられたのが最初である。VFMを達成するためには、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の3つの視点に留意して行政サービスの提供に努める必要があり、この3つの視点の頭文字がEであることから、「3E」と呼ばれる。なおVFMの達成状況を監査することをValue-for-Money監査という。
WID	Women in Development：開発と女性。社会・経済開発を進めるにあたって、女性の役割を正しく評価し、開発の受益者というだけでなく、重要な開発の担い手であることを認識し、開発のすべての段階への女性の積極的な参加を確保することに配慮した開発援助を進めること。
WSSD	World Summit on Sustainable Development：持続可能な開発に関する世界首脳会議。2002年8月から9月にかけて南アフリカ共和国ヨハネスブルクにて開催された。1992年の国連環境開発会議で合意された「アジェンダ21」の更なる実施のための方策や、同会議以降世界が新たに直面している課題につき討議することを目的としたもの。これらへの対応を明記した「実施計画」及び世界首脳の決意を示す「持続可能な開発に関するヨハネスブルク宣言」（政治宣言）が採択された。
WTOドーハ閣僚会議	2001年11月にカタル国ドーハで開催された第4回WTO*閣僚会議。「閣僚宣言」、「知的所有権（TRIPs*）協定と公衆衛生に関する宣言」及び「実施」に関する決定が同時に採択された。

用語・略語	概 要
国際金融システムのアーキテクチャー	Architecture of the International Financial System : 政府、企業、個人などが経済活動や金融活動を行う際に用いる各種制度や市場及びその慣行。
アカウンタビリティ	Accountability : 説明責任。開発援助、国際協力の活動・事業については、これを円滑に運営し、内容、財務、決定理由などについて、国民及び相手国の人々に、必要十分で正確な説明を行う責任があること。
イヤーマーク	Earmark : 資金を特定の用途に用いること。
ウルグアイ・ラウンド	Uruguay Round : 7年越しの交渉を経たのち、1995年7月に発効した多角的貿易交渉 (MTN: Multi National Trade Negotiations)。それまでの7回にわたるMTNでは関税率の大幅引き下げや非関税措置で合意したが、その後輸出自主規制やダンピング防止の乱用など保護主義が台頭したため、1986年9月、96ヵ国が参加してウルグアイのプンタデルエステで交渉の開始が宣言された。21世紀に向けて新しい世界貿易のルールづくりを目指したもので、それまでの貿易交渉では触れられなかったサービス、知的所有権、貿易関連投資措置の3分野が新たに加わったのが最大の特徴。農業分野では輸入制限などの保護措置を原則として関税化するとともに、補助金も削減することが定められた。
エージェンシー	Agency : 政府の各省庁の企画部門と実施部門を切り離し、実施部門に対し業務目標を明確にし、自立的な組織運営が可能になるような仕組みのこと。具体的には英国のサッチャー政権時に導入された「エージェンシー制度」が有名である。日本の独立行政法人もこの考え方を参考にしているが、より進んだ面も持っている。例えば、英国のエージェンシーは国の機関の一部であるが、日本の独立行政法人の場合、国と切り離れたものとなっており、それだけ自立性が高くなっている。
援助資金の予測性	サブサハラ・アフリカ諸国などでは開発事業の多くの部分が援助国による開発プロジェクトによって実施されることが多い。従来、各援助国は開発プロジェクトの資金見通しを示さず、途上国は自国開発プロジェクト進展の全容を把握できなかった。この状況は途上国が自ら自国の開発に取り組むオーナーシップを欠如させる一因とされた。途上国が開発プロジェクトの状況のみならず、途上国予算上でも自国で実施される開発事業全体を把握する重要性が認識されるようになり、援助資金の情報が途上国予算上に記される財政支援の導入とそれに伴う援助資金の予測性の向上の双方が求められるようになってきている。ただし、日本も含め援助国の中には自国の公会計システムが単年度主義を採用しているため、数年先の支出見込みを提示することに困難がある国もある。
援助モダリティ	Aid Modality : 援助方式のこと。構造調整プログラム及びプロジェクト型援助等の1980年代に実施された援助方式から、1990年代に入ってプログラム型援助・財政支援等の新しい援助方式の導入が進む際に、援助方式に関してさまざまな議論が行われるようになったが、それ以降のものを特に新規援助モダリティと呼ぶようになった。

用語・略語	概 要
エンタイトルメント	Entitlement : セン (Sen, A.) が提唱し、「ケイパビリティ」*とともに「人間開発」概念の基礎となっている概念で、「ある個人が権利を行使、支配、または消費を選択することのできる一連の財と機会」と定義される。一般的な意味では、個人の有する「財」とその支配（獲得・所有・活用）の「権利」を意味していると考えられ、私的所有に基づく市場経済において受容されている主なエンタイトルメントは、交換、生産、自己労働、相続及び移転に基づくものであるとされている。
エンパワメント	Empowerment : 人間が自らの生に関する選択を拡大させるために、社会・経済・政治的な地位や影響力、組織的能力などを含む広義の「力 (Power)」を獲得すること。個々人の資質・能力そのものの向上のみならず、むしろその資質を発揮できるような社会・経済・政治・組織的環境の改善を意味する概念として議論されることが多い。
海外直接投資	Foreign Direct Investment (FDI) : 企業が経営に關する目的で海外の企業の株式を取得する、もしくは貸付を行う行為で、親会社から現地法人への出資、現地企業の買収、現地企業との合併会社の設立といった形態をとる。
外部性	Externalities : ある消費者や生産者の経済活動がほかの消費者や生産者に影響を与えること。有利な影響を受ける場合を外部経済があるといい、不利な影響の場合を外部不経済という。
家計調査	国民の家計支出の実体を簿記的な正確さで客観的に把握することを目的とした調査。すなわち、家計の収支内訳 / バランスの調査。
環境と開発に関する世界委員会	World Commission on Environment and Development : 日本政府の提案により1984年に国連に設置。議長はノルウェーのグロ・ハレム・ブルントラント（任命当時同国野党「労働党」党首、その後首相）。ブルントラント委員会とも呼ばれる。
間接投資	Indirect Investment : 民間企業及び公共機関が発行した株式、債権、預金証書、手形に対する海外（個人、企業、年金基金などの投資機関）からの経営参加を目的としない金融投資を指す。
金融抑圧論	金融市場への政府介入は金融市場を抑圧し、金融の役割を阻害するとし、金融自由化により市場の機能が改善し、経済全体の投資効率が改善するという考え方。
クズネッツの逆U字仮説	Kuznets' Inverted-U Hypothesis : クズネッツが提唱したもので、経済発展の初期段階では経済成長が所得分布の不平等化をもたらすが、さらに経済発展が続くとある時点から所得分布は平等化に転じるという経験的事実に基づく仮説。

用語・略語	概 要
グローバル・ガバナンス	Global Governance：ガバナンスは従来国家の機能としてとらえられたが、貧困、環境破壊、核拡散など地球規模の諸問題に国家が十分に対応できない場合、国際社会がそれを放置するのではなく、正義を達成すべきであるという認識に基づき、グローバルすなわち地球規模でのガバナンスの必要性が唱えられるようになった。グローバル・ガバナンス委員会の1995年報告書では「地球社会の統治、管理運営、自治の意味を含み、個人と組織、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、そのプロセスは利害調整的かつ協力的である」と定義されている。
クロスカントリー分析	同一時点間での各国比較分析のこと。
経営主義	Managerialism：より良い経営管理が経済的及び社会的な問題の広範かつ効果的な解法になり得るという考え方。経営資源の使用に関する裁量を広げる（Let Managers Manage）かわりに、業績／成果による統制（Management by Results*）を行おうとするもの。英国やニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営の背景にある考え方。その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることにある。
ケイパビリティ	Capability：セン（Sen, A.）により提唱された概念で、「ある個人が社会、経済、及び個人的な資質のもとで達成することができる、『であること（being）』と『すること（doing）』を代表する、一連の選択的な機能」と定義される。一般的には「潜在能力」と訳されることが多いが、ケイパビリティは、資質としての能力のみならず、ある個人が有する潜在的な機能を「達成する自由」までを含む概念である。
権利を基盤としたアプローチ	Rights-Based Approach：人間の基本的権利、すなわち、女性、子供、障害者などすべての人間一人一人が、政治的権利だけでなく、安全や健康、適切な教育を享受する権利を持つとの認識を出発点として開発事業を進めていこうとするもの。
交易条件	Terms of Trade：一国の貿易利益の変動を見る上で重要な指標。交易条件指数は輸出物価指数と輸入物価指数との比で表され、100を超える場合は、交易条件が改善した場合に当たる。先進国の所得増加に対する一次産品の需要増加は低い（所得弾力性が低い）、一次産品を輸出している開発途上国の交易条件は長期的には低下する傾向にある。
公共財	Public Goods：国防・警察または一般道路、堤防などの社会資本のように、各個人が共同で消費し、料金を払わない人を排除できず（排除不能性）ある人の消費によりほかの人の消費量が減少することのない（消費の非競争性）財・サービス。市場機構にはよらず、政府が提供し、最適生産・供給の決定には費用・便益分析が用いられる。

用語・略語	概 要
公共支出管理	Public Expenditure Management : 公共資源の配分と管理について、政策判断を行い、実行するための仕組みと手続き。公共支出管理の主な目的は 財政規律*の維持、 戦略的優先度に応じた資源配分の促進、資金の効果・効率的な利用に大別できる。
公共支出レビュー	Public Expenditure Review(PER): 公共支出レビューとは、途上国の公共支出管理*の中でも、政府支出の配分と管理を分析するものである。通常、政府のすべてのセクターを対象とするが、1つのセクターのみを対象とする分析の場合もある。PERは戦略的な資金配分とVFM*を改善する方法を見だし、それによって戦略的計画と予算策定に関して提言するものである。もともとは世界銀行の文書であり、世界銀行が実施していたものであるが、近年、各途上国が独自に進めるもの、あるいは世界銀行からの支援を受けて共同で進めるものなども出てきている。
構造調整	Structure Adjustment : 1982年のメキシコ債務危機から表面化した累積債務問題などに見られる開発途上国経済の悪化は、過度な政府の介入が経済合理性を歪めるためであるとの認識から、IMF*や世界銀行などがとった市場経済メカニズムに依拠した一連の経済改革政策。
国連ミレニアムサミット	Millennium Summit of the United Nations : 2000年9月、第55回国連総会(ミレニアム総会)の冒頭に開催された。「21世紀における国連の役割」をテーマに議論が行われ「ミレニアム宣言」が採択された。
コモン・ファンド	Common Fund : コモン・プール、バスケット・ファンドともいう。各援助国・機関が開発援助資金の一部を特定セクターに拠出してできる共有のアカウント。途上国政府管理下で活用することにより、途上国側の事務処理負担などを軽減することを推進。
コンディショナリティ	Conditionality : 融資の条件となる政策改革条件のこと。将来の返済を保証するマクロ経済的、構造的な政策改革条件である。
財政規律	歳入総額、歳出総額、双方の額のバランス、債務といった財政総体にかかわるもので、政府は、その厳しい均衡を求めるとしても、すべての歳出要求を満たそうとするのではなく、予算とその他の手法を用いて歳出の需要を事前に制限するというもの。
財政支援	Budget Support : 従来の主たる援助手法であるプロジェクト型援助ではない、資金供与による援助形式。構造調整融資に伴う資金供与と異なるのは、構造調整融資は国際収支のギャップを埋めることが目的とされたが、財政支援の場合、財政収支のギャップを埋めることが目的という。財政支援に伴う被援助国のオーナーシップの向上等が指摘され、欧州の援助国が積極的に採用しつつある。なお政府全体の予算に資金を直接供与することを直接財政支援と呼び、1つの予算大項目あるいはセクターごとの予算に資金を直接供与することをセクター財政支援と呼ぶ。
市場の失敗	Market Failure : 市場に関する仮定(外部性、情報の対称性、公共財等)が満たされていないため、競争市場が最適な均衡状況を実現することができないこと。この場合、課税や補助金等導入等、政府による市場介入が正当性を持つ。

用語・略語	概 要
ジニ（Gini）係数	所得分布の不平等を測る指標で、値は0（完全平等）から1（完全不平等）の間を取り、値が1に近づくほど不平等度が高まる。一般に値が0.5を超えると、所得分配が不平等な状態にあると判断できる。
市民社会	Civil Society：個々の世帯と国家の間に存在し、ある一定の法的・制度的環境の下で、通常は非営利の機能を果たす政治的存在。一般には、国家・政府や企業経済によって所有・管理されず、自主的な活動を行う個人や団体、あるいはそのネットワークを総称する概念として使われる。
社会開発サミット	World Summit for Social Development：1995年国連の主導によりデンマークのコペンハーゲンで開催された世界サミット。貧困の根絶、完全雇用、社会的統合を相互不可分な社会開発課題ととらえ、その達成に向けた努力を推進していくという国際的合意を形成した。同サミットで採択された「コペンハーゲン宣言」は「社会開発と人類の幸福」を最優先課題としてうたっている。
社会関係資本	Social Capital：信頼や規範、ネットワークといった、目に見えないが成長や開発にとって有用な資源と考えられるものを経済的資本と同様に計測可能かつ蓄積可能な「資本」と位置付けたもの。
社会的統合	Social Inclusion：貧困層や社会的弱者など、社会・経済・政治的な意思決定から疎外されている人々の意思決定過程への参画を実現し、それらの人々の意図や考えを取り込んでいくこと。（その逆に、ある特定の人々が政治・経済・社会的過程に参加できない状況を「排除（Exclusion）」という。）すべての人の平等な参加による民主主義を実現するための政治的過程という意味で使われることもある。
社会的能力	個人や組織が、生産と生活の諸活動に必要な資源・サービスを選択・調達し、自立的にそれらを管理運用するにあたって、そのために必要とされるさまざまな社会関係を自ら構築していく能力。
社会的保護	Social Protection：天災や戦争、病気などの緊急事態や、高齢化、失業などに際して最低限の経済社会的生活を営むために提供される支援やそのための公的施策を指す。社会的保護の具体的な政策の例として、労働市場の改善、年金制度、社会福祉資金、社会安全網等が挙げられる。
収斂理論	Convergence Theory：より貧しい国は、より豊かな国よりも早く成長するため、その格差は経済成長とともに縮まり、最終的には、貧しい国は豊かな国に追いつくとする理論。
新古典学派	「価格メカニズムが機能し、市場に調整能力がある」という理論を前提に、自由主義の立場に立ち、自由で私的な経済主体（企業及び家計）による自由競争システム・自由経済が機能しているという考え方。
新制度学派	制度を「人々の相互作用に枠組みを与えるために作り出された制約」と定義し、制度のあり方が開発に重要な役割を果たすとする考え方のこと。途上国では市場が未発達かあるいは欠如しており、経済発展のためには市場に代わる、もしくは市場を補完する制度・組織が必要であるとする。

用語・略語	概要
成果によるマネジメント	Management by Result(MbR) : 途上国の公的部門の経営にインセンティブを持ち込むための方策の一つとしてとらえられている。OECDによると次の3つの類型に分類される。 組織内部の運営改善を目標とするタイプ、 組織のアカウンタビリティ*と統制・管理を目標とするタイプ、 費用の節減を目標とするタイプ。
政府の失敗	Government Failure : 政府の市場介入の介入により、競争市場に歪みが生じ、最適な均衡状態を達成できないこと。
セクター・ワイド・アプローチ	Sector Wide Approaches(SWAps) : 途上国が援助国、国際ドナーとともに開発計画を策定し、この計画に沿って開発や援助をすすめるという試み。セクター・プログラムともいう。
絶対貧困	所得もしくは消費が、社会的に認められる生活水準の最低必用限度に達していない状態を指す。社会的に認められる生活水準の最低必用限度を示すものが、(絶対)貧困線と呼ばれ、この絶対貧困線以下の所得もしくは消費の人々を貧困層と見なす。絶対貧困線を使って測った指数(例えば貧困者比率など)の増減で、貧困の推移を計測する。絶対貧困線は、1日1米ドル(1985年の1ドルを購買力平価で換算したもの)が国際比較上よく使われる。国によっては、独自に貧困線を算出している場合もある(例えば、1日の必要最低カロリーからこのカロリーを得るのに必要な金額を算出し、これに食料以外の生活必需品を上乗せして計算するなど)。
セレクトイビティ	Selectivity : 援助の選択的実施。
総合農村開発	Integrated Rural Development : 農村貧困層を直接対象とし、一定の地域に農業技術、生産・社会インフラの整備及び資材供与などの多面的な開発投入を行い、セクター横断の相互作用によって総合的な開発を目指す地域開発戦略。主に1970年代に広く提唱・実施された。
相対貧困	国全体の所得または消費に対して、相対的に低い位置にある人々を貧困と見なす。例えば、所得(消費)の下位20%、国民所得の平均もしくはメディアン(中位)の3分の2以下などが使われる。相対貧困を使えば、貧困者がなくなることはない。貧困の推移は、貧困層の所得(消費)の平均の増減などでとらえる。
ソーシャル・セーフティ・ネット	Social Safty Net : 社会的安全網。貧困軽減のための総合的施策として提供されるもので、交易条件の悪化や飢餓等の予想外のショック等から貧困層を助けるための生活保証制度の総称。具体的には食料補助、公的雇用制度、及び社会保障などを指す。
ソーシャル・ファンド	Social Fund : 一般会計とは別個の財政基金の仕組み。国々あるいは基金の財源・使用目的などにより性質はさまざまである。
地球公共財	Global Public Goods : 地球規模の問題に対処する枠組み。グローバリゼーションが進展した結果、従来は国内の公共財*と考えられていたものが、国家間で連動するようになった。

用語・略語	概要
トリクルダウン仮説	Trickle down Hypothesis : 開発途上国で資本蓄積の不足が克服され、近代部門を中心に経済成長が持続すれば、その成果は政府の介入なしに自動的に国内全体に浸透し(トリクルダウン)、停滞部門の生産性も引き上がるとする仮説。この仮説は、「資本蓄積の克服及び近代部門の経済成長に寄与することが援助の役割である」との考えの根拠となった。しかし、一国のマクロ経済成長を達成しても貧困問題は解決されないことが顕在化するにつれ、1970年代のBHN*という概念が新たに生まれた。
内部市場メカニズム	政府サービスの中での事業部門では、生産されるサービスが市場財であるがゆえに、何らかの市場取引を前提とした価格設定がなされてしかるべきであるが、実際は政府部門の勘定であるために生産コストの総和で決められる。このようなサービスの供給コストの総和を自動的にサービスの価額(予算額)とするシステムを変革し、政府部局内に擬似的な「市場」を創出することで、より効率的で質の高いサービスの提供を実現しようとするものである。エージェンシー*も広義には内部市場システムの一つと見ることもできる。
ニュー・パブリック・マネジメント	New Public Management(NPM) : 民間のマネジメント手法を公共部門へ導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方で、1980年代半ばより欧米諸国で実施されている。その特徴としては 競争原理の導入、成果による評価、政策の企画立案とその執行の分離がある。
人間開発	Human Development : 1986年にUNDP*がトルコのアンカラで開催した「人間開発」をテーマとするセミナーを契機として、開発の最も基本的な目的は、人間が長く健康に創造的な人生を享受できる環境を整えることであるという考え方が提起された。1990年に刊行された『人間開発報告』において、この「人間開発」という概念は、「人間の選択を拡大する過程」と定義されている。この「人間の選択」にはさまざまなものが含まれるが、最も重要な選択は長く健康な人生を送ること、教育を受け過不足のない生活水準を維持することに関するものであり、さらに、政治的自由、保障された人権や自己尊重なども人間開発の過程において拡大されるべき選択肢として挙げられている。
人間開発指標	Human Development Index(HDI) : 保健(出生時平均余命)、教育水準(識字率及び平均就学年数)、実質購買力による所得水準という3指標から算出される、「人間開発」の度合いを測る指標。地域別HDIや性別HDIなど、HDIに基づくより詳細な指標算出の試みも行われている。
ノン・プロジェクト無償(ノンプロ無償)	無償資金協力の一つで経済構造改善努力支援ともいう。特定のプロジェクト実施ではなく、国際収支/財政収支支援を目的とする資金援助。経済困難が深刻化している開発途上国が、世界銀行・IMF*の合意の下に経済構造調整政策を推進していく上で緊急に必要なとする物資の輸入を支援する。

用語・略語	概 要
貧困削減に向けた二面的戦略	Two-Part Strategy：1990年の世界銀行の「世界開発報告」において貧困対策の新たな戦略として提唱された考え方で、経済開発と社会開発が等しく重要な貧困解消の要素であり、相互に関連・強化し合う関係にあるという認識に基づき、「労働集約的な成長」と「人間への投資」をそれぞれ促進することを目指す開発戦略。貧困層への経済機会の提供促進と貧困層への確実な社会サービスの提供、適切な資本移転と社会安全網の整備等を主な内容とする。
貧困弾力性	ある変数に対して貧困指数が変化する割合を指す。例えば、成長に対する貧困弾力性であれば、成長率が1%変化した場合に貧困指数が何%変化するかによってとらえる。
ファンジビリティ	Fungibility：資金流用可能性。ドナー側が意図したこと以外の目的に結果的に援助資金が流れること。
ブルントラント報告書	Brundtland Commission Report：環境と開発に関する世界委員会*が取りまとめ、1987年に発表した報告書“ Our Common Future”(大来佐武郎監訳『地球の未来を守るために』)を、議長の名にちなんで一般的に「ブルントラント報告書」と呼ぶ。地球環境保全の重要性を訴え、「将来の世代が必要を満たす能力を損なうことなく現在の必要を満たす開発」が必要であるとして、「持続可能な開発」の概念を提唱した。
プログラム援助	Program Assistance：対象を特定の開発事業計画（プロジェクト）に限定せず、より広範な開発計画（プログラム）を実施するにあたり、必要となる資機材及び役務の購入資金を借款や贈与によって供与する援助。
平和構築	Peace Building：紛争予防、紛争和解、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチ。従来の軍事的、政治的枠組みに加えて、開発援助を行うことにより、トータルな形で対処して和平を達成しようとする概念。
ベストミックス論	援助協調の流れの中で、途上国のオーナーシップを尊重し、他ドナーとのパートナーシップ構築等の観点から、各国の状況に応じた適切な援助様式を途上国自らが選択すべきとする考え方。主に英国を中心とする諸国の、プロジェクト援助に反対する意見に対するわが国の反論として提唱された。
ミレニアム開発目標	Millennium Development Goals(MDGs): 国連、OECD*、IMF*、世界銀行によって1990年代に策定された国際開発目標が2000年9月の国連総会で拡充され、採択されたもの。MDGsに示された2015年までの達成目標は以下の8点である。 極度の貧困と飢餓の撲滅、 初等教育の完全普及、 ジェンダーの平等・女性のエンパワメントの達成、 子供の死亡率削減、 妊産婦の健康の改善、 HIV / AIDS・マラリアなどの疾病の蔓延防止、 持続可能な環境づくり、 グローバルな開発パートナーシップの構築。

用語・略語	概要
モンテレイ国連開発資金国際会議	United Nations International Conference on Financing for Development in Monterrey : 2002年3月にメキシコのモンテレイで行われた国連開発資金国際会議。米国や欧州連合（EU）がODAの増額を約束し、民主化など一定の条件を満たす開発途上国に資金を優先配分する原則などが確認された（モンテレイ合意）。
輸出加工区	Export Processing Zone : 外国投資を誘致するために、施設を整え、進出企業に数々の恩典を与えられた特別地域。
輸出ベシミズム論	途上国の主要輸出品である一次産品は成長を牽引するものにはならないとする考え。
輸入代替	Import Substitution : 国内産業を保護関税などの保護政策の下で育成し、今まで輸入に頼っていた財を国内で生産できるように努力すること。
レジーム	Regime : 特定の問題領域においてアクターの期待を収斂させる規範、原理、ルール、政策決定手続きのセット。
ワシントン・コンセンサス	Washington Consensus : J. ウィリアムソンにより1993年に骨子がまとめられた構造調整*政策。自由な市場と健全な通貨が経済を発展させるとするもの。
援助機関・国際機関	
ADB	Asian Development Bank : アジア開発銀行。
DFID	Department for International Development : 英国国際開発庁。
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations : 国連食糧農業機関。
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : ドイツ技術協力公社。
IMF	International Monetary Fund : 国際通貨基金。
JICA	Japan International Cooperation Agency : 国際協力事業団。(2003年10月より、独立行政法人「国際協力機構」に改称予定)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau : ドイツ復興金融公庫。
OECD/DAC	Organization for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee : 経済協力開発機構・開発援助委員会。
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency : スウェーデン国際開発協力庁。
UNDP	United Nations Development Programme : 国連開発計画。
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development : 国連貿易開発会議。
UNICEF	United Nations Children's Fund : 国連児童基金、ユニセフ。

用語・略語	概要
World Bank（世界銀行）	国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development: IBRD）と国際開発協会（International Development Association: IDA）の2機関を指すことが多い。世界銀行グループには、ほかに国際金融公社（International Finance Corporation: IFC）、多国籍投資保証機関（Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA）、投資紛争解決国際センター（International Centre for Settlement of Investment Disputes: ICSID）がある。
WTO	World Trade Organization：世界貿易機構。

*印は用語・略語解説があるもの。

出所：国際開発ジャーナル社『国際協力用語集』及び集英社『情報知識imidas2002』、東洋経済新報社『経済協力用語辞典』、岩波書店『経済学辞典』、国際協力事業団報告書等を参考に作成。

目 次

序文	
用語・略語解説	i
目次	xv
調査研究の概要	xxi
第1章 総論：開発を巡る昨今の援助動向	1
1．開発を巡る国際的動向	1
1-1 冷戦構造の終焉とグローバル化	1
1-2 開発アジェンダの貧困問題への集約	3
1-3 国際開発イニシアティブの変遷	4
2．近年の援助戦略・アプローチ	8
2-1 概観	8
2-2 ガバナンス面からのアプローチ	10
2-3 経済面からのアプローチ	12
2-4 社会開発面からのアプローチ	12
2-5 援助様式の模索	13
3．援助戦略・アプローチに関する一考察	17
3-1 基本的認識	17
3-1-1 レジームの変遷	17
3-1-2 9.11事件以降の援助の戦略性	18
3-1-3 開発主体の多層化	19
3-1-4 援助協調と援助手法・手続きの見直し	21
3-2 援助戦略・アプローチ上の今後の課題	22
3-2-1 援助戦略上の課題	22
3-2-2 援助アプローチ上の課題	26
3-2-3 日本の経験とリソースの活用	27
参考文献	29

第2章 開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴	31
1. 概観	31
1-1 開発経済学における援助戦略・アプローチの変遷	31
1-2 1990年代以降の開発経済を巡る援助戦略・アプローチの 焦点と課題	35
1-2-1 貧困の主流化	35
1-2-2 開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化 ...	36
1-2-3 グローバリゼーションの進展	36
2. 貧困削減に資する成長戦略 (pro-poor growth)	38
はじめに	38
2-1 貧困削減に資する成長戦略 (pro-poor growth) の概略	39
2-1-1 背景・経緯	39
2-1-2 論点の整理	40
2-2 わが国の援助におけるpro-poor growthのインプリケーション ...	53
3. グローバリゼーションと途上国	55
はじめに	56
3-1 グローバリゼーションの概略	57
3-1-1 背景・経緯	57
3-1-2 論点の整理	60
3-2 わが国の援助におけるグローバリゼーションのインプリケーション ...	83
重要文献一覧	85
参考文献	88

第3章 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴 ...	91
1 . 概観	91
1 - 1 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの変遷	92
1 - 2 1990年代の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの焦点 ...	96
2 . 途上国の公共部門改革	105
2 - 1 公共部門改革を促進する3つのメカニズム	106
2 - 2 公共部門改革の主要な5つのプログラム	109
2 - 2 - 1 地方分権化	109
2 - 2 - 2 税制・徴税体制改革	110
2 - 2 - 3 公共支出分析と管理	112
2 - 2 - 4 国営企業改革	114
2 - 2 - 5 公務員改革	115
2 - 3 地域別の公共部門改革の概観	117
2 - 4 まとめとわが国の援助における公共部門改革のインプリケーション ...	119
2 - 4 - 1 1990年代の公共部門改革の教訓のまとめ	119
2 - 4 - 2 わが国援助に対する公共部門改革のインプリケーション	120
3 . 援助の選択性（セレクトィビティ）	121
3 - 1 セレクトィビティの概観	122
3 - 1 - 1 セレクトィビティの基本概念と内容	122
3 - 1 - 2 セレクトィビティの論点と課題	125
3 - 2 わが国の援助におけるセレクトィビティのインプリケーション ...	129
付録1 . 英国（DFID）のセレクトィビティの考え方	130
付録2 . オランダのセレクトィビティの考え方	131
付録3 . ドイツのセレクトィビティの考え方	133
付録4 . 米国のセレクトィビティの考え方	135
重要文献一覧	136
参考文献	139

第4章 社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴 ...	143
1. 概観.....	143
1-1 「社会開発」とは何か？.....	143
1-2 社会開発における援助戦略・アプローチの変遷.....	144
1-3 近年の社会開発を巡る援助戦略・アプローチの焦点と課題... ..	150
1-3-1 近年の社会開発を巡る援助戦略・アプローチの焦点 ...	150
1-3-2 課題	155
2. 参加・エンパワメントの概念とアプローチ.....	159
2-1 参加・エンパワメントの概念・アプローチの概略.....	160
2-1-1 背景・経緯	160
2-1-2 論点整理	164
2-2 わが国の援助における参加・エンパワメントの概念・ アプリケーションのインプリケーション.....	166
2-2-1 政策策定におけるインプリケーション	166
2-2-2 援助事業実施上のインプリケーション	167
2-2-3 今後の検討・研究課題	167
3. 持続的な生計の概念とアプローチ.....	168
3-1 SLの概念・アプローチの概略	169
3-1-1 背景と概要	169
3-1-2 論点整理	176
3-2 わが国の援助におけるSLの概念・アプローチの インプリケーション.....	179
3-2-1 政策策定におけるインプリケーション	180
3-2-2 援助事業実施上のインプリケーション	180
3-2-3 今後の検討・研究課題	180
重要文献一覧.....	181
参考文献.....	183

Box・図表 目次

Box 1 - 1	PRSP (貧困削減戦略ペーパー)	4
Box 1 - 2	ミレニアム開発目標 (MDGs)	6
Box 1 - 3	開発コミットメント指標(Commitment to Development Index) ...	10
Box 1 - 4	MCA、MCCとIFF	20
Box 1 - 5	「人間の安全保障」とは	25
Box 2 - 1	pro-poor growthの測定方法	41
Box 2 - 2	pro-poor growth indexによる計測：ラオス、タイ、韓国の事例	42
Box 2 - 3	成長のセクター構成と初期条件がいかに貧困削減の度合いに影響を及ぼすか ...	46
Box 2 - 4	ワシントン・コンセンサス	58
Box 2 - 5	貿易・投資の自由化がもたらす影響	63
Box 2 - 6	WTOドーハ閣僚会議における途上国関連の決定事項	70
Box 2 - 7	アジア通貨・金融危機	77
Box 2 - 8	国際金融システムのアーキテクチャーの例	78
Box 3 - 1	先進国における国家の役割に関する考え方の変遷	98
Box 3 - 2	成果によるマネジメント(Management by Results: MbR)..	100
Box 3 - 3	ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)..	101
Box 3 - 4	世界銀行の考える「有効な援助」.....	123
Box 4 - 1	社会開発サミット「コペンハーゲン宣言」における合意 ...	151
Box 4 - 2	社会的保護 (Social Protection)	152
Box 4 - 3	世界銀行の社会的開発戦略	153
Box 4 - 4	公的社会サービス部門における改革の試み：現状と課題 ...	157
Box 4 - 5	貧困の概念と参加型農村調査	162
Box 4 - 6	世界銀行における参加・エンパワメント戦略とコミュニティ主導の開発 (Community-Driven Development: CDD) アプローチ	162
Box 4 - 7	SLプログラムの実践 マラウイの事例	175
Box 4 - 8	総合農村開発アプローチとSLアプローチ	178

図 1 - 1	DAC諸国のODA総額（NET）の推移（1985～2001年）.....	2
図 1 - 2	援助戦略・アプローチの流れ・概念図.....	23
図 3 - 1	1990年代以降の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの流れ ...	92
図 3 - 2	説明責任の各段階	103
図 3 - 3	公共部門改革の概念図	108
図 3 - 4	英国の援助手法の選択基準	130
図 3 - 5	ドイツの技術協力手法の選択基準	134
表 1 - 1	援助戦略・アプローチの基本的認識と今後の課題の対応.....	28
表 2 - 1	各機関のpro-poor growth戦略の比較	49
表 2 - 2	主要援助機関によるpro-poor growth戦略	50
表 2 - 3	貿易・投資の自由化がもたらす利点、問題点と対応策.....	62
表 3 - 1	国家の機能.....	97
表 3 - 2	公共支出管理の主な目的	113
表 3 - 3	地域別の公共部門改革の概観	118
表 3 - 4	アフリカ諸国の公共部門改革に関する課題と今後の対策	118
表 3 - 5	各援助国の援助の選択的実施状況	126
表 3 - 6	オランダの援助手法の選択	132
表 4 - 1	生計資産とその具体例	172

調査研究の概要

1．調査研究の背景と目的

近年、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）などに代表されるように、貧困削減への取り組みや議論が活発になっており、すべての開発アジェンダが貧困問題という枠組みで語られているといっても過言ではない。貧困削減のためには包括的な取り組みが必要であり、先進国及び途上国の官民含めた開発関係者が協調して、限りある資源を効率的・効果的に活用していかなければならないとの認識が広がっている。このような状況を踏まえ、世界銀行をはじめとする主要ドナーは、次々と新たな援助アプローチや援助戦略を打ち出しており、それらが世界の援助の方向性に多大な影響を与えている。大きく変遷する現在の新しい援助アプローチ・戦略の概要を把握し、わが国としての考え方を整理しておくことは主体的に開発アジェンダを設定し、効果的な援助を実施していく上で必要不可欠である。しかしながら現状ではそれらを系統立てて蓄積・整理しておらず、適切に対処していない状況である。そのため、最近の援助アプローチ・戦略の動向と特徴・課題を整理することを目的として調査研究を実施した。

2．報告書構成

報告書は全体の総論と、開発経済、政治・行政、社会開発の各分野における援助アプローチ・戦略の動向を分析した各章からなる。

「第1章 総論：開発を巡る昨今の援助動向」では、近年の開発を巡る戦略やアプローチの背景や最近の動向を概観し、このような動向をいかに考えるべきかを提起している。ここでは、近年、「貧困削減」が一つの大きな開発目標と認識されるとともに、その目標を達成するためにより包括的な援助

戦略と効率的な手法が求められるようになってきていることを述べている。そして今後の課題として、援助戦略上の課題（貧困削減と成長や貿易・投資との関係、平和構築）、援助効果を高めるアプローチ上の課題（能力開発、セレクトイビリティ（選択的援助）、適切な援助モダリティ、オーナーシップ・パートナーシップ・アカウンタビリティの関係整理）、日本の経験とリソースの活用（経験の体系化、市民参加）を挙げている。

「第2章 開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、開発経済に関する援助戦略・アプローチの変遷を概観し、近年の特徴として「貧困の主流化」、「開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化」、「グローバル化の進展」を挙げている。その上で、特に着目すべきものとして「貧困削減に資する成長戦略（pro-poor growth）」と「グローバル化」を取り上げて分析・検討している。

「第3章 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、冷戦の終結や構造調整への反省などが相まって、援助の目的／前提として「民主化、市場経済化」が重要であると考えられるようになり、また援助が効果を発揮するには途上国の政治・行政面の環境整備が必要との認識（ガバナンスの重視）が広がったことを解説している。また、政治・行政分野で特に着目すべきものとして「途上国の公共部門改革」と「援助の選択性（セレクトイビティ）」を取り上げている。

「第4章 社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴」では、社会開発が経済開発でカバーできない部分を補完するものというよりも、社会開発自体が開発の主要目的ととらえられてきている流れを概観し、近年の特徴として開発戦略の包括化と貧困削減戦略の主流化により社会開発が一層重視されてきていることと、権利を基盤としたアプローチや持続的な生計などの新しい考え方が出てきていることを述べている。特に、「参加・エンパワメント」と「持続的な生計」を取り上げて、それらの概念とアプローチについて分析している。

報告書では、さらに深く調べたい読者のためにそれぞれの分野について「重要文献一覧」を添付し、鍵となる文献等の解説を載せている。

第1章

総論：開発を巡る昨今の援助動向

1. 開発を巡る国際的動向

1.1 冷戦構造の終焉とグローバリゼーション

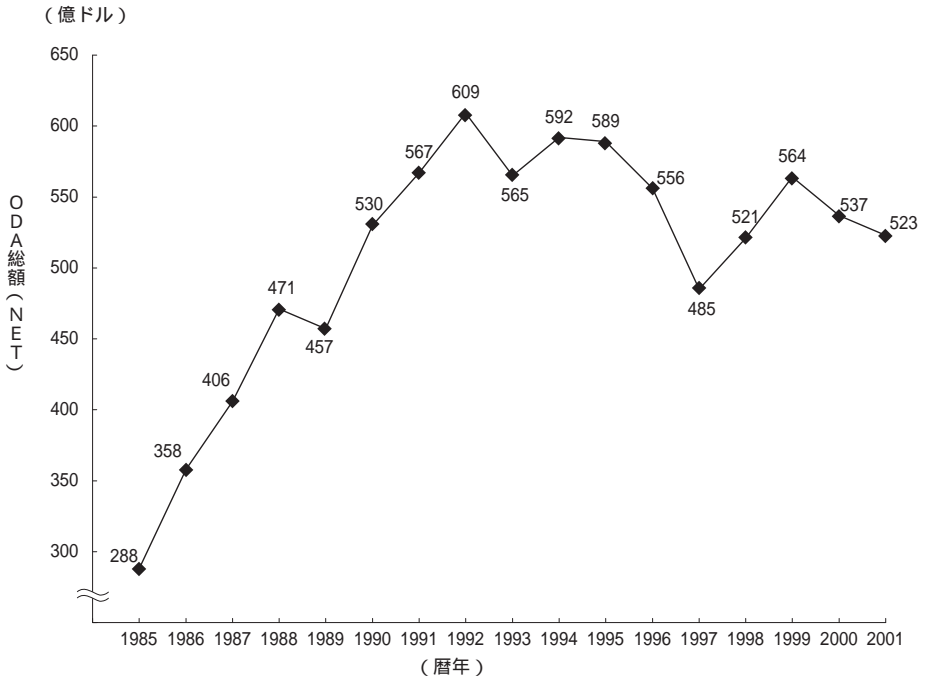
戦後、冷戦構造下における国際秩序は、基本的には東西関係を軸に展開し、その中で南北の開発問題が位置付けられていた。1990年代初頭のソ連邦の崩壊に伴う冷戦の終焉は、この基本的な構造を根底から覆し、現在は新しい国際秩序が南北関係を含め模索され再構築が試みられている状況にある。南と南、北と北の関係も一様ではなく、地域紛争の各所での勃発にも見られるように、現在の国際関係は極めて多様化、地域化している。

この冷戦の終焉を背景に、各分野における技術革新と規制緩和・自由化などにより、世界の経済及び社会の統合、すなわち「グローバリゼーション」が急速に進展したことは1990年代の特徴の一つでもある。また冷戦構造の終焉は、市場経済化・経済自由化の流れと、複数政党制の導入などの民主化のうねりを増幅した。

一方冷戦の終焉は、援助の効果が明確に見られないという閉塞感、すなわち「援助疲れ」をドナーにもたらすとともに、援助へのインセンティブを低下させ、専ら自国の財政問題再建と援助の有効性についての強い問題意識へと、ドナーの目を向けさせることとなった。そのため、政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）額は、1992年の609億ドルをピークとして2001年の523億ドルまで10年近くの長期にわたって低下傾向をたどった（図1-1参照）。また援助の有効性への危機意識は、現在の「援助アプローチ・戦略」の改革へとつながってきている。

しかし現在、対外援助を巡る潮流に変化の兆しが見えるのではないだろうか。2001年9月11日の米国同時多発テロとその後のアフガニスタン復興支援などを契機に、貧困問題とテロとの関係や平和構築の重要性等に関する問題

図 1 1 DAC諸国のODA総額 (NET) の推移 (1985 ~ 2001年)



注：1991年及び1992年のODAは非ODAの債務救済分を除く。

1億ドル未満は四捨五入。

出所：Reference DAC Statistical Tables and Charts, Table: Net ODA from countries from 1950 to 2001より作成。

意識が国際的に高まり、開発援助の意義が再認識されている。2002年3月にメキシコ・モンテレイで行われた国連開発資金国際会議に先立ち、ミレニアム開発目標達成へ貢献するため、米国は2006年度までに開発援助予算を50%増額すること、欧州連合 (European Union: EU) は2006年度までに開発援助予算を対GDP比で現在の0.33%から0.39%へと増額することを発表した。

1 2 開発アジェンダの貧困問題への集約

近年、途上国や援助国、国際開発機関において、貧困削減への取り組みや議論が活発になっている。すべての開発アジェンダが貧困問題という枠組みで語られ、関連付けられているかの様相を見せているといっても過言ではない。1973年のマクナマラのナイロビ・スピーチや1990年の世銀開発報告書に見るまでもなく、もともと、貧困削減問題は「援助課題の王道」であった。しかしなぜ「現在」、この問題が再度脚光を浴び、一層活発に取り組みされているのだろうか。要因としては、国際情勢の進展や開発・援助理論の発展等に加え、援助資金動員のための一種の「プロパガンダ」という政治経済的な要因の2つが考えられる。

前者については、貧困問題が依然として大きな問題であるにもかかわらず、ODAの世界的な低迷の中、グローバル化などが進展することにより、逆に貧困問題が深刻化するのではないかという危惧の存在が指摘される。現在の貧困削減理論・アプローチは、従来の労働集約型成長戦略、社会開発、ソーシャル・セーフティ・ネットなどの取り組みに加え、ガバナンス向上や貧困層の脆弱性への関心などにも範囲を広げ、極めて多様化、包括化しており、現在のPRSPを軸とした途上国の開発アプローチの理論的バックグラウンドになっている。国際的なコンセンサスとして、貧困削減を最上位の開発・援助目標ととらえ、実質的に、開発戦略イコール貧困削減戦略、そしてそれを支えるドナーの援助戦略という構図が浮き彫りとなっている。

後者の「プロパガンダ」的要素については、具体的には以下の3点が考えられる。

国際金融機関（世界銀行、アジア開発銀行等）が組織としての存続と増資の必要性を先進国に主張する際、先進国の納税者向けに貧困削減という「アピール」できる目標（万人が共有できるテーマ）を設定する必要があったこと。

過去の開発の世界の動向を俯瞰すると、特段大きな国際的課題（オイルショックやその後の累積債務問題への対応、移行経済国支援など）がない場合のみ、「貧困削減」が国際的なアジェンダとなっている傾向がある。1990年代は、1990年に世界開発報告で貧困削減を取り上げて貧困へ

Box 1 1 PRSP（貧困削減戦略ペーパー）

PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画。HIPCイニシアティブ（重債務貧困国債務救済）の適用及びIDA（世銀国際開発協会）やIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。1999年9月に策定について国際的な合意を得た。実質的な国家開発計画と位置付ける国も多い。

対象国は74カ国。2002年11月現在で、19カ国がPRSPを完成、45カ国が暫定版（中間）PRSPを策定済み。

PRSPの機能としては、共通目標の設定、目標達成に向けての政策・プログラム・プロジェクトの選定・実施、資金支援を受ける上での適格条件、援助協調、の4つがある。

出所：柳原（2002）

の世界の関心が高まったものの、移行経済国支援、アジア通貨危機対応などの大きなトピックを経て、後半より貧困削減という「援助課題の王道」に回帰している。

近年、先進国においては社会民主主義を標榜する政権が多く（英国、北欧諸国等）、国内の貧困問題への対応の延長線上に途上国の貧困問題が位置付けられ、活発な取り組みを行って国内外にアピールし、ドナー・コミュニティをリードしていること、など。

1 3 国際開発イニシアティブの変遷

1995年にコペンハーゲンで行われた世界社会開発サミットなどの、1990年代前半の一連の開発関連会議の流れを受け、1996年のDAC上級会合では日本が主導して、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）」という開発に関する戦略文書を採択した。この戦略では、「絶対的貧困の2015年までの半減」などの国際的な開発目標（International Development Goals: IDGs）を設定した。目標具現化の理念としては、オーナーシップ（途上国の自助努力）、パートナーシップ（途上国と先進国等との協調）、包括的な取り組み（多様なアクター・分野等）、成果重視のアプローチなど現在に至るまで主流とされる項目が挙げられた。本戦略は、冷戦後の国際開発

秩序の再構築に一定の方向性を与える試みであったとも考えられる。

これらの基本的な理念は、1999年9月の世銀・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）総会の際に策定が合意された貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）に継承された。PRSPは、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画である。HIPC（Heavily Indebted Poor Country）イニシアティブ（重債務貧困国債務救済）の適用及び世銀国際開発協会（International Development Association: IDA）やIMFの融資供与などの判断材料としても使用される。実質的な「新しい国家開発計画」と位置付ける途上国も多く見られ、現在、極めて重要な開発戦略書ととらえる必要がある。

一方、同様にDAC新開発戦略そしてIDGsを継承する形で、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットでは、「ミレニアム宣言」と「ミレニアム開発目標（MDGs）」が採択された（Box 1 - 2 参照）。MDGsは、IDGsの追加目標として、ジェンダーの平等、HIV/AIDSなどの蔓延防止、グローバルな開発パートナーシップの構築（民間セクターや市民社会等の広範なグローバル・パートナーの主体化）を含み、対象とする分野や主体は一層包括化・多様化している。現在は、PRSPという国別の戦略と、MDGsという国際的な目標が「シンクロナイズ」し、PRSPはMDGs達成のための国別の基本戦略（ベース）と位置付けられる方向にあると考えられる。MDGsは現在、各援助国、国際機関、途上国、市民社会等の開発主体が達成すべき目標として、強い国際的コンセンサスを得たといえる。

2002年3月のメキシコ・モンテレイにおける国連開発資金国際会議は、MDGsを達成するための開発資金を動員することを趣旨とするもので、国連が主催する初めての開発資金に関する国際会議であった。同会議では、政府開発援助の大幅増額の要求はもとより、開発資金は援助資金だけでなく、途上国の国内資金の動員、民間投資の促進、貿易の促進、債務削減などのさまざまなフローの拡充によって満たされるとした。前年の9月11日の米国同時多発テロ事件からわずか6ヵ月後というタイミングで開催されたため、開発問題が「テロと貧困」への対応という共通の文脈で語られたことが特徴的であった。この文脈の中、欧米は多額の開発援助予算の将来の増額を宣言し、

Box 1 2 ミレニアム開発目標 (MDGs)

目標 1 極度の貧困と飢餓の撲滅

ターゲット 1 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口比率を半減させる。

ターゲット 2 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる。

目標 2 普遍的初等教育の達成

ターゲット 3 2015年までにすべての子どもが男女の別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。

目標 3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上

ターゲット 4 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までには達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。

目標 4 幼児死亡率の削減

ターゲット 5 2015年までに5歳未満児の死亡率を3分の2減少させる。

目標 5 妊産婦の健康の改善

ターゲット 6 2015年までに妊産婦の死亡率を4分の3減少させる。

目標 6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止

ターゲット 7 HIV/AIDSの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。

ターゲット 8 マラリア及びその他の主要な疾病の発生を2015年までに阻止し、その後発生率を下げる。

目標 7 環境の持続可能性の確保

ターゲット 9 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。

ターゲット10 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。

ターゲット11 2020年までに、最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。

目標 8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

ターゲット12 開放的で、ルールに基づいた、予測可能でかつ差別のない貿易及び金融システムの更なる構築を推進する。

ターゲット13 最貧国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット14 内陸国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット15 国内及び国際的な措置を通じて、開発途上国の債務問題に包括的に取り組み、債務を長期的に持続可能なものとする。

ターゲット16 開発途上国と協力し、適切で生産性のある仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。

ターゲット17 製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で必須薬品を入手・利用できるようにする。

ターゲット18 民間部門と協力し、特に情報・通信分野の新技術による利益が得られるようにする。

出所：国連開発計画「ミレニアム開発目標」(<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>)

本会議の所期目的は一定の成功を収めたと評価できる。

2002年8月末から9月初頭にかけて、「持続可能な開発に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development: WSSD）がヨハネスブルクで開催された。WSSDは、10年前の「国連環境開発会議（United Nations conference on Environment and Development: UNCED）」で採択された行動計画「アジェンダ21」の見直しと、その後に生じた新たな地球規模の課題等を議論することを趣旨としていた。しかし、WSSDは環境問題にとどまらず、貧困問題、健康問題、貿易・投資、アフリカ開発など極めて多種多様なテーマを議論の対象とした。その背景には、WSSDが、MDGsやモンテレイの開発資金会議などの、近年の国際的なイニシアティブのいわば「集大成」となっていることが挙げられる。

2 . 近年の援助戦略・アプローチ

これまで述べてきた国際情勢や、開発・援助理論、国際イニシアティブの変遷の特徴を端的に表せば「包括性と多様性」といえよう。戦略・アプローチとしては、高度化したと評価できる一方で、ある意味で理論的には「羅針盤」なき状況ともいえ、投入できる資源が限られている制約を踏まえれば、各援助国・実施機関は独自の何らかの理念、理論、アプローチを持ち行動することが求められる。わが国、そしてJICAとしても、開発の世界で現在議論されあるいは実行されている最新の援助戦略・アプローチを分析・評価した上で、わが国としての戦略・アプローチを構築、発信する必要がある。そのため本節では、今特に活発に取り上げられている援助戦略・アプローチを相関関係に留意しつつ俯瞰する。

2 1 概観

近年、「貧困削減」を援助あるいは開発の最上位目標とする国際的なコンセンサスが形成されてきているため、国際場裏の議論の焦点は、貧困削減を達成するためにはいかなる戦略、あるいはアプローチを取るべきかという点に集約されつつあると思われる。

一方、現在の開発理論及びMDGsなどの国際イニシアティブは、多種多様なアプローチを包括しており、開発や貧困という極めて多面的な 이슈にさまざまな側面から対応している。実は、各々のアプローチ自体は、そのほとんどが1970年代、1980年代にその萌芽は生まれており、目新しいものはないが、包括的なアプローチをとることによって相互の「シナジー効果」を得ようとする発想自体が新しいともいえよう。

ただし、「ガバナンス」への着目と援助アプローチへの本格的な包含は、冷戦構造終焉によって、初めて援助の有効性を巡る議論として出現し、過去10年程度の開発理論の変遷の中では、新たに強調されるようになった概念と考えられる。先進国で行政改革の理論的主軸となっている成果重視型のマネジメントあるいはNew Public Management (NPM) 理論の途上国への適用の成否や、グッド・ガバナンスを有す / 有さない途上国への選択的援助 (セ

レクティビティ)、汚職・腐敗、地方分権化のプロセス等についての議論がなされている。

貧困削減を達成するためには、成長重視の開発戦略をとるべきか、社会開発重視の戦略をとるべきかという「古典的」な議論が現在も活発である(セン・ドレーズ命題。「Pro-Poor Growth」)。

低開発諸国への援助では、もともと1980年代より村落開発(Community Development)のようなアプローチによる社会開発の取り組みが盛んであったが、近年では、これらの「ミクロ」的な開発の取り組みを一国あるいは地域全体の「マクロ」的側面と結びつけて考えようという新たな試みがなされている(「Sustainable Livelihood Approach」など)。またCommunity Developmentの敷延ではあるが、対象をコミュニティから多様化し、アプローチへと発展させた「Community Driven Development(CDD)」も世銀によって進められている。

また、冷戦後のグローバリゼーションの急速な進展という、国際的な強い緊張関係の中で、特に貿易と海外直接投資の自由化については、正負の側面についての議論が盛んである。近年の国際開発イニシアティブに表れているこのテーマの方向性は、途上国の発展のためには貿易と投資の促進は不可欠であり自由化のベクトルは維持すべきであるが、そのスピードと順序及び対象国の個々の現状には配慮しなければならない、またそのための制度構築が重要だ、というものではないだろうか(「開発と貿易・投資」)。

援助のみならず貿易、投資、平和維持などのほかの政策領域にも着目して、総合的に途上国の問題解決を探ろうという試み(政策整合性の問題)も進展している。先般、学界からの問題提起として、米国の有力シンクタンクCenter for Global Developmentは、外交専門誌「Foreign Policy(2003年5・6月号)」上で、自らが開発した「開発コミットメント指標(Commitment to Development Index)」を用いてドナー21カ国の開発への寄与度の定量的評価を行った(Box 1-3参照)。このような政策整合性を重視する議論は、今後、国際場裏において主流となり得よう。

Box 1 3 開発コミットメント指標 (Commitment to Development Index)

米国の有力シンクタンクCenter for Global Developmentは、外交専門誌「Foreign Policy (2003年5・6月号)」に、自らが開発した「開発コミットメント指標」を用いたドナー21カ国(ルクセンブルクを除くDAC諸国)の開発への寄与度に関する定量的評価の研究成果を発表した。この研究は、ミレニアム開発目標(MDGs)達成のためにはドナーもさまざまな政策領域において整合性を持って取り組んでいくべきとの問題意識を喚起し、ドナー側の目標値及び指標を提示してドナーの改革への行動を促そうとするものである。

「開発コミットメント指標」によるランキングは、各ドナーが途上国の経済社会開発(特に貧困削減)に対しどのように貢献しているのかという点を、6つの政策領域(援助、貿易、環境、投資、移民(人の移動)、平和維持活動)について、それぞれある一定の基準で評価し(指標化)、総計の上、平均点(総合評価)を算出、比較したものであり、21カ国の総合評価結果は、援助・貿易・投資・環境政策で評価の高かったオランダがトップであり、援助・移民・平和維持活動で評価が低かった日本は最下位であった。

この研究の指標や手法には問題も多いが、開発問題において援助のみが果たしうる役割の制約を直視し、ほかの政策領域に焦点を当てて、総合的に途上国支援に取り組むべく、各ドナーの意識改善や改革を促そうという試みは高く評価できよう。途上国に対する先進国の政策一貫性は、今後、DACやサミットなど国際舞台でも一層活発に議論される可能性が高い。

援助額の低迷は、援助プロセスの見直しにもつながっている。「カネが減っても問題(貧困)が存続するならば、当然その少ないカネをいかに効率よく利用するのか」が焦点となることは自然の流れであろう。ドナー間での開発/援助戦略策定とモニタリングの協働と、実施プロセスにおける資金プールの動きや援助手続きの共通化などの動きが進展している。

2 2 ガバナンス面からのアプローチ

1980年代から、世銀・IMFの支援により多くの国で構造調整プログラムが進められたが、サブサハラ・アフリカを中心として期待した成果を生まなかった。その反省の一環として、経済構造改革のための「よい政策」を推進しうる政治的コミットメントや、国民への説明責任能力、政策決定過程の透明性の欠如などのガバナンスの問題が指摘され、公共部門管理の改善が取り組

まれた。

具体的には、公務員数の削減、省庁改編、民営化、地方分権の推進などの支出面の改革や、徴税能力の改善などの歳入面の改革に加え、司法・立法制度改革や法整備、汚職防止などがその施策として挙げられる。理論的には、1993年の世銀レポート『東アジアの奇跡』や1997年の『世界開発報告書』（「開発における国家の役割」）などにおける、開発における政府の役割や効率的な行政・制度の必要性等の論証をバックグラウンドとしていた。

一方、多くの途上国地域で「トリクルダウン」の実現が困難であったことが明らかになると、貧困層や市民社会などの参加を通じたエンパワメントや人間開発が、貧困削減や成長と相関関係をもつものとして、民主化とガバナンス向上の重要性がセン（Sen, A.）の考え方などを理論的バックグラウンドとしながら理解されるようになった。

すなわち、前述の公共部門管理改善の問題意識からの延長線上と、参加や市民社会の重要性への着目という2つの流れが現在では交差している状況にあると考えられる。もともと行政効率や財政支出管理の改善や住民参加の必要性は認識されていたと考えられるが、1990年代に入って注目され、重点的に取り組まれるようになったのは、冷戦の終焉に伴い、それまでの東西イデオロギーにかわる新たな援助戦略として、民主主義や人権などの政治体制の改革そのものへの関与に援助の正当性を見いだそうとしたことを示している。

ガバナンスを巡る活発な議論としては、地方分権の問題や、成果重視の考え方あるいはNew Public Management（NPM）導入の問題、セレクトイビティ（選択的援助）などが挙げられる。地方分権の問題は、スピードと順序（Sequence）の問題や財政基盤、人材の問題などが焦点であり、NPMについては政治・経済等のシステムが高度化した先進国で発達した手法を途上国に導入することの是非や、NPMが目指す効率性向上と「福祉（貧困）重視」という別の政策課題とどのようにバランスを取ることができるのか等の課題が挙げられる。セレクトイビティの考え方は、途上国による援助の効率的利用のためには健全な政策運営が不可欠であるため、健全な政策を行っている国に対しては資金援助を含む支援を本格的に行い、そうではない国「Poor Performers」に対しては、政策改善を促すため知識・情報面での支援

を中心に行うという「援助差別化」の考え方である。ただし、二国間援助には、ドナーと援助対象国との外交的要因が大きな影響を及ぼしているため、上述の基準では割り切れない側面が大きい。

2 3 経済面からのアプローチ

経済面では、貧困問題とグローバリゼーションへの対応などに絡み、「成長と貧困削減」、「開発と貿易・投資」などについて活発な議論がなされている。成長と貧困削減については、成長か貧困削減かという二者択一の問題ではなく、成長と貧困削減の施策をバランスよく配分して実施していくことにはコンセンサスを得られていると考えられる。しかし、途上国の状況に対応してどのような中間目標やアクションを設定するべきかという具体的なレベル（公共支出レベル）での研究や検討は、まだ道半ばである。

グローバリゼーションの急速な進展の中、特に貿易・投資自由化の恩恵は一様ではなく、うまく利用し持続的な成長過程を得た「勝ち組」の途上国と、貧困問題が深刻化し産業にも打撃を受けた「負け組」の国があるという議論がなされている。国際経済発展のため、より効率的な国際経済アーキテクチャーを確立しようという動きがある一方で、後発開発途上国（Least among Less Developed Countries: LLDC）などには自由化の条件には一定の担保（保護）を許容するという方向性がドーハ・ラウンドの議論の中で示されている。開発資金は民間資金が中心であるべきで、これをいかに動員するのか、途上国に経済自由化を促す一方で先進国自体の保護化（農業補助金問題等）もあり、これをどうするかなども大きなテーマである。

2 4 社会開発面からのアプローチ

センによれば、貧困削減戦略は、市場メカニズムを通じた経済成長の達成を戦略の軸とし、その成長の成果を公共政策に積極的に振り向けようとする「成長媒介保障戦略」と、成長に先立ち保健や教育などの公共部門へ大胆な投資を行う「政府支持主導保障戦略」の2つに分類される（センは後者を推奨）。この分類は、開発戦略上、社会開発をどのように位置付けるかという

視点によるものともいえよう。実際の国家開発戦略はこのように明確に分類することは困難であるが、公共支出における社会開発に対する支出とそれ以外の支出による配分などから、その国が社会開発をどのように位置付けているかをある程度類推することはできる。

社会開発の開発戦略上の位置付けとしては、教育や保健医療、安全な水の供給あるいはセーフティ・ネットの充実などの社会開発を経済開発を補完するものとして位置付けるのか、あるいは社会開発を「開発の目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」ととらえるのか、大まかに2つの位置付けが存在する。近年の潮流では、従来主流であった前者の考え方のみならず、後者の視点がより重視されるようになってきている（「社会開発のメインストリーム化」）。

一方、1995年のコペンハーゲン宣言を経て、2000年のミレニアム宣言、近年のPRSPの策定と実行の進展などから、包括的な社会開発の必要性についての世界における共通認識は得られたものの、より明確な概念形成と実践のための具体化に向けた検討はまだ緒についたばかりである。その中で、過去の諸戦略を統合・発展させることにより、人間の潜在的な力量の強化、権利と責務の行使を中心概念とし、これまでの開発援助戦略・アプローチにおいて分断されていたマクロとミクロのレベルの相互関連を全体像として把握しようとする試みもなされている。

その試みとして例えば、開発の効果・効率を高め、さらに政策策定と実施に多様なアクターを組み込むことによって、より公正な社会を目指す「参加・エンパワメント」の概念とアプローチや、人間の潜在可能性の発現に着目した包括的な開発の枠組みを提示する「持続可能な生計（Sustainable Livelihoods）」の概念とアプローチなどが挙げられる。

2 5 援助様式の模索

ドナー・国際機関の間で、援助の効率化を図るため、援助方法の改革ともいべき動きが活発化している。従来のプロジェクト型援助の様式に加えて、よりマクロ的な視点で開発活動を形成・管理しようとするプログラム型援助などの新しい援助様式が模索されている。一時期は、プログラム型援助にお

いて資金援助的側面が強く主張されたため、プロジェクト型援助と相對するものとして位置付けられることもあったが、現在ではその「葛藤」を経て、プログラム型はより柔軟な概念となりプロジェクト型を内包する形で議論されることが多くなってきた。

「カネ（政府開発援助）が減っても、問題（貧困）が存続する」ならば、当然、その少ない「カネ（資金）」をいかに「効率よく」使用するのかが焦点となる。貧困問題が特に深刻であり、財政に占める援助の比重が大きなアフリカにおいて、従来からの援助様式の見直しと新しい様式の試行が本格化したのは自然な流れといえよう。

従来の主たる援助様式は、専門家の派遣や機材供与、学校建設、道路整備など、人やモノ、サービスを通じた方式が中心であった。この方式は、一定の目的、期間、予算、組織等を有するいわゆる「プロジェクト」型援助ともいわれる。技術協力の範疇のみならず、わが国の無償資金協力や有償資金協力も「資金協力」とは称しているものの、基本的にはこのプロジェクト型の援助方式が主体である（ノンプロジェクト無償、商品借款等は除く）。

これに対し、近年、人やモノ、サービス等を「直接」途上国に供与するのではなく、一定の開発戦略を途上国政府と市民社会、ドナーなどの関係者が共同で形成し、その戦略及び用途先に沿って、ドナーが（場合によっては政府の予算体系に組み込んで）援助資金を相手国政府の口座に直接「振り込む」新しい援助様式（直接財政支援やコモン・ファンド）が生み出され、既に試行されている。一時期の（2001年ぐらいまでは）ドナー・コミュニティでは、資金供与を軸とするこの新しい援助様式を専ら「プログラム型援助」と呼び、プロジェクト型援助と相對して位置付けることが大勢を占めていた。

この新しい援助様式は、従来のプロジェクト型援助が、政策との整合性や案件間の連携が弱く、案件が重複したり、マクロ経済運営のフレームワークや公共支出計画等との整合性に欠けるなど、「非効率」であったとのドナー自身の（特にアフリカでの）反省から生まれたものである。

双方の違いは、特にプロジェクト型が「個々の」開発活動レベルで活動を管理するのが基本であるのに対し、新しい援助様式では活動の管理を「面」、すなわちセクター・イシューレベルで行い、その開発・経常予算を含めた財政全体を把握することにある。

ただし、プロジェクト型援助についての批判は、特に従来の欧米流の援助方法（例えば、案件のために特別の部署〔Project Implementation Unitなどと呼ばれる〕をドナーの資金で構築する方法等）に向けられており、途上国のオーナーシップと自助努力、持続性を重視した「わが国流」の従来の援助方式は、このような批判に当てはまらない部分もある。また、プロジェクト型援助は、結果に至るまでのプロセスが比較的単純でドナーのかかわりも直接的なため（経常予算という日常のメンテナンス支出がスムーズにいけば）、カウンターパート組織側の予算管理・調達能力など比較的左右されずに、「結果を得やすい」メリットもある。

一方、新しい援助様式（資金供与型）の実施には、当該国政府の会計システムが整備されていることや、「適正な（少なくとも援助国が認める）」開発戦略（実施計画）が策定されていることが前提となるが、そもそも途上国ではこのような条件が整っている国はほとんどなく、援助資金の不正使用の可能性とそれを防ぐコストの問題など多くのリスクを抱えているのも事実である。新しい様式を実施すると標榜する援助国が増加している一方で、実際の実行（ディバース）がなかなか増えないのはこの制約によるものと考えられる。

これらの「リアリティ（現実）」の帰結として、新しい様式（資金型）の徹底を強く主張する援助国も依然あるものの、現在では、双方の援助様式のメリット、デメリットを踏まえ、プログラム型援助がプロジェクト型と新しい援助様式を包括するような形で認識されるようになってきた。すなわち、プログラム型援助は、途上国の開発戦略の形成とモニタリングについては「一定のルールの下」途上国政府とドナーが共同で行うが、開発活動の実施そのものについては、ケースバイケースでプロジェクト型、新しい様式などから選択し実施するという形である。セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approaches: SWAs）はもとよりPRSPへの支援の基本形は、広義にはこの定義によるものと位置付けられよう。

現在の援助アプローチの特徴は、マクロとミクロすなわち援助理論や戦略から援助手法までが相互に関連しながら密接にリンクしていることである。本節では援助様式つまり中間レベルを中心に論じたが（援助理論や戦略面は「1-2 開発アジェンダの貧困問題への集約」、及び「1-3 国際開発イニ

シアティブの変遷」で触れた) 現在行われている援助アプローチの改革は、ドナーの調査団の派遣時期調整や調達手続き共通化などの援助手続きの細部にまで及んできている。ここでは紙面の都合上、詳細に触れることはできないが、これらの援助改革にはドナー・コミュニティでの主導権争いや外交的側面、営利的・経済的側面が色濃く影響しているとも憶測でき、「政治経済的」側面を無視し得ないと思われる。本件を検討する際には、途上国支援の効率性・質の向上とともに、ドナーの自国民・政府へのアカウンタビリティ(説明責任)の確保という2つの要素のバランスをとることが重要であろう。

3. 援助戦略・アプローチに関する一考察

3.1 基本的認識

3.1.1 レジームの変遷

ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に貢献することは国際的なコンセンサスであり、わが国も今後強いコミットメントを行うことを既に正式に表明している。しかしMDGsはあくまで目標であって、決して「戦略」ではない。PRSPは今後MDGsを達成するための、途上国・先進国共通の国別の開発戦略となると考えられる。ここで、PRSPは最大74カ国が対象であり、すべての途上国を網羅するものではなく、特にわが国の主たる援助対象国は東アジアでありPRSP策定対象国は少なくPRSPのインパクトは小さいという指摘もできよう。

しかし、同様に70数カ国を対象として適用された構造調整プログラムが、1980年代半ばから1990年代末まで、広く途上国全般に市場経済化の一大潮流をつくり出し（石川（1994））、途上国の政策に影響を与えるばかりか援助国側にも極めて大きなインパクトを与えたことは、記憶に新しいところである。Krasnerによれば、国際レジームとは「所与の国際関係の領域においてアクターの期待が収斂する明示的もしくは非明示的な原則、ノモス（慣習・道徳）、規則、あるいは意思決定手続きの組み合わせである」とされる（浦野（1997））。またRuggielは、国際レジームを「一定のグループを構成する相互の期待、ルールと規則、計画、組織力、及び国際決済の一致といったものの組み合わせ」と位置付けている（浦野（1997））。このような視点から、構造調整を巡る一連の開発活動は、「構造調整レジーム」と呼ぶことができる。

PRSPを巡る諸活動は、オーナーシップ（途上国主導）やパートナーシップなどの基本理念や、国民参加及び援助協調の上策定されるプロセス、公共支出管理との緊密な結びつき、結果重視の考え方によるモニタリング・システムの構築など、さまざまな概念、アプローチ、手法からなる総体的・包括的なものである。これらのPRSPの基本的考え方やアプローチ等が、「援助協調」を通じて幅広くドナー・国際機関に共有され、PRSP対象国以外の国々にも適用されるケースが広がっていく今日の状況を見れば、PRSPはポ

スト構造調整として、新しいレジームととらえることが妥当である。

途上国においてPRSPが実質的な国家開発計画となる場合が多い中、貧困削減を等しく国家の最高の開発目標とすることは、対象国民層を限定することにもなりかねず、依然、議論を呼ぶ問題ではある。しかし、仮にPRSPの名称が変更されたとしても、内包する「開発アプローチ」そのものの潜在能力は高く、これから10年以上はさまざまな改良を加えられて持続するものと考えられよう。従って、ここでは便宜上これを仮に「PRSPレジーム」と名付けることとしたい。

このPRSPレジームの特色の一つは、「網羅的・多樣的」な点である。各先進国・国際機関等は援助協調を通じて独自の役割を設定し、効率的な質の高い援助を行うことが求められる。経営環境の変化を鋭敏に感じ取り、経営戦略を迅速に対応させることが民間企業が生き残る鉄則とされるが、ドナーも然りであり、自らの戦略を形成する際にはこのレジームの変化をまず認知し、次に積極的にかかわることによって自らのアイデンティティを主張、発露していくことが重要である。そのための課題について、次項で検討したい。

3 1 2 9.11事件以降の援助の戦略性

冷戦終了後、援助の「脱イデオロギー化」が進み先進国は内国問題重視の立場をとるようになっていたが、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を契機として、世界の援助の潮流はまた新しいフェーズに入りつつあるのではないだろうか。米国は、「テロと貧困」問題への対応のため、2006年までに現在の開発援助予算額を50%増額するとし、既に2003年度分として11億ドルの増額を国会審議に付した。その運営組織として米国国際開発庁（The United States Agency for International Development: USAID）とは別の機関（Millennium Challenge Corporation: MCC）の設置を計画している。この増額分による援助の方式は一種の「スカラーシップ（育英資金）」であり、あらかじめ設定された約15の基準を自ら満たした国・機関のみの要請プロジェクト・プログラムに対して援助が実行される。この基準では特に汚職度や民主化度などから構成されるガバナンスの指標が重要とされる。また、このMCCの意思決定組織は、國務長官以下の閣僚から構成され、「戦略的な」視点から援助が決定されるであろうといわれている。

一方で、英国は、MDGsを達成するためには、いまだ大幅に不足している開発資金額を動員するための国際的な枠組みとなる「国際資金支援制度 (International Finance Facility: IFF)」の発足を主張している。詳細は明らかになっていないが、現在英国が世界各国で強力に推し進めている一般財政支援の試みを、ある意味でグローバルな形で展開しようとするものともいわれている。強烈な国際イニシアティブを発信することによって、国際場裏をリードしようとするこの動きは、米国とはまた違った形の援助の戦略的活用方法ともいえよう。

これらの援助の再戦略化の動きは、近年のセレクトイビティやLICUS (Low Income Countries Under Stress) を巡る議論をベースとした、ガバナンスのレベルに対応して援助を積極的に行う国と限定的に行う国に「差別化」していくという路線と共通項を見いだすことができる。

わが国も、冷戦構造の終焉という大きな歴史的転換点を経て、地域紛争やテロ事件などが各地で勃発する中、わが国としての理論とアプローチを持ち、国際的な貢献を担っていく必要がある。最近では、アフガニスタンの紛争後の復興・開発に積極的な支援を行っているのみならず、スリランカやインドネシアのアチェ問題などでも平和構築・紛争予防の観点から積極的な支援を行う姿勢を強く打ち出している。今後も平和国家を標榜する日本がこの方面で積極的な役割を果たしていくことは極めて重要と考えられる。

3 1 3 開発主体の多層化

NGOを含む市民社会の活動が近年極めて活発化している。IMF・世銀やWTOの年次総会などの国際会議の開催地で、NGOが極めて激しいアピール・運動を繰り広げることがその活動活性化のある意味での「象徴」とも見られる。いまや、NGO、市民社会は開発の「主役」の一人であり、国際会議でも「代表」として位置付けられるようになってきている。途上国でも、PRSPや開発プログラムの策定・モニタリングなどでは市民社会の参加は欠かせず、政府が果たせない機能を担っている。わが国でも、NGOや地方自治体などの中央政府以外のパートナーが、国際協力の活動を盛んに行うようになってきている。

一方、先進国の農産物に対する補助金は、年間約3500億ドル(2001年)に

Box 1 4 MCA、MCCとIFF

MCA (Millennium Challenge Account) とMCC (Millennium Challenge Corporation)

モンテレイ国連開発資金国際会議に先立ち、2002年3月に米国のブッシュ大統領は、途上国の経済成長による貧困削減を目的として3年間で対外援助を年額50億ドル増加させることを表明した(これは米国のODA予算の約50%の増加にあたる)。この増額分はMCA (Millennium Challenge Account) という新たな特別会計から拠出される予定であり、これを運営する組織としてMCC (Millennium Challenge Corporation) が創設される予定である。

MCA及びMCCに関する法案は2003年5月に上院の外交委員会で審議され、その後、議会で諮られる予定である。2003年3月現在のMCA及びMCCに関する概要は以下のとおりである。

MCAは法の遵守、汚職防止、人権尊重、政治的自由の保障などの公正なガバナンス、教育や保健分野における人材育成、市場の開放や企業支援などによる経済的自由の促進、の3つに取り組む貧困国に対して支援を行うものである。これらの3分野について16の評価基準が定められ、この基準に即して対象国が選定される。また、これらの評価基準に基づいて当該国の取り組みの進捗状況や成果を測り、その結果を公表して透明性を保つとしている。

MCCは国務長官を長とする閣僚レベルで構成される理事会によって監督され、最高経営責任者は大統領から任命される。MCCの職員数は100人程度となる予定であり、官民の関係機関から人員が期間限定で派遣される予定である。法案では、効果的に事業を実施するためにMCCには柔軟な権限を与えるとされている。

2003年6月現在、MCAとMCCについては米国議会にて最終審議中であり、最終的な予算と運営体制は今後議会で決定される。

IFF (International Finance Facility : 国際資金支援制度 (仮称))

2002年11月に英国のブラウン財務相が設立を提唱した、ミレニアム開発目標の達成に必要な開発援助の追加資金を調達・配分する多国間の枠組み。ガバナンスが良好で健全な政策を実施している途上国に対して長期的な援助を行うことを原則とし、各国からの援助資金に加えて、国際資本市場も活用するという構想である。これによって、開発援助資金総額を現在の年間500億ドルから2015年に向けて年間1000億ドルに引き上げることを目標としている。

も上り、同年の政府開発援助総額の約570億ドルの6倍強となっている。また先進国の保護政策が途上国に与える損害は、年間1000億ドル以上といわれ、総援助額の約2倍に相当している。またいうまでもなく、貿易と投資という民間の経済活動は援助の総額をはるかに超過しており、最近では、貧困削減と貿易・投資の関係に注視し、ネガティブなインパクトを減じながらプラスの効果を狙う試みが国際場裏で活発である。

このように現在では、開発を担う「主体」が重層化、多様化していることが特色である。ODAも総体的な開発諸活動・パートナーの「一部」として明確に位置付ける必要があり、その際の視点としては、政府、民間部門、市民社会の機能のあり方を途上国・わが国の双方の中で考えなければいけない。持続性の確保と本来のあり方を考えれば、主役はあくまで民間部門と市民社会であり、政府の活動の一部であるODAの役割はこれらプレーヤーの「補完と制度づくり」であることをまず再認識し、その重層化に積極的に「触媒」としての機能を果たすことが重要であろう。

3 1 4 援助協調と援助手法・手続きの見直し

援助資金の効率的利用のため、途上国のオーナーシップの下、援助国同士が援助活動（プロジェクト/プログラム）の調整を行う「援助協調（調整）」が近年一層活発化している。アフリカはもとより、新しい援助対象国（アフガニスタン等）でも初期の段階でまず緊密かつ「激しい」援助協調が行われ、開発計画や援助戦略が決められ、実施されていく。近年の援助協調は、従来のプロジェクト・レベルでの調整を中心としたものから、セクター戦略レベルあるいは国家開発戦略レベルでの調整をも行うようになってきている。さらに、財政・資金援助、セクター・プログラム、手続きの共通化などの推進といった援助手法等の見直しをも議題あるいは実践として含めるようになってきている。

わが国は一貫して、援助協調については積極的な姿勢を有していたが、どちらかという従来型のプロジェクトレベルでの二国間協調が中心であり、近年、徐々に戦略レベルでのマルチ（多様なステークホルダー間）の協調をも積極的に取り組み始めたところである。協調を通じ、質の高い効率的な戦略を共同で策定し、それに基づいて援助を行うことは極めて重要であり、逆

にいえばそうした協調を行わない援助は、実施自体が難しくなる傾向にあり、積極的な意味でもあるいは「好むと好まざるとも」、今後ともわが国は援助協調を強化する必要性は高い。ただし援助様式を一般財政支援やコモン・ファンド支援のみにするべきという主張や、調達手続きを含む援助実施上の手続きを急速に画一化しようとする動きには検討を要する。しかもとより、援助資金を効果的・効率的に使用し、途上国の厚生拡大を図るためには、援助アプローチ、手法・手続きのたゆまぬ改善・改革は必要不可欠であり、このような国際場裏の改善・改革の動き・試行をレビューし、妥当なものは取り上げ、また建設的な施策を実施・発信することが必要なことは論を待たない。

3 2 援助戦略・アプローチ上の今後の課題

今まで述べてきた基本的認識から導かれる、JICAあるいはわが国共通の、援助戦略・アプローチ上の今後の課題は、次のとおりである（各論でも述べられている具体的な今後の課題も参考にして、優先順位が高く、早急に取り組む必要がある課題をここでは列記した）。

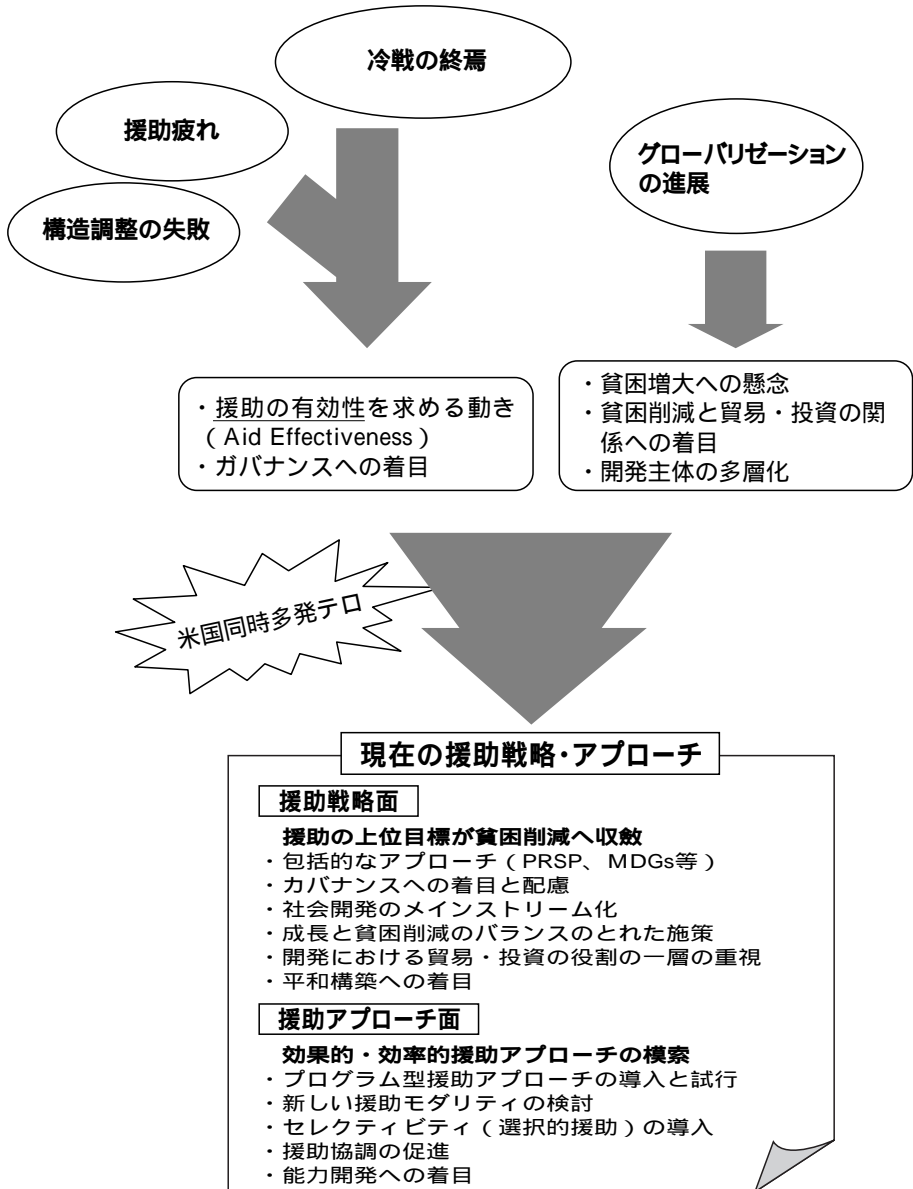
援助戦略上の課題：貧困削減と成長や貿易・投資との関係、平和構築
援助アプローチ上の課題：能力開発、セレクトイビティ（選択的援助）、適切な援助モダリティ、オーナーシップ・パートナーシップ・アカウントビリティの関係整理
日本の経験とリソースの活用：経験の体系化、市民参加

3 2 1 援助戦略上の課題

(1) 貧困削減と成長、貿易・投資との関係

わが国は、「貧困削減には成長が重要」という点をこれまで強調してきており、これは理論上も実証上も「正統」な主張と考えられる。しかし、政策レベルや予算配分面などの具体的な実践レベルになると、十分な見解や方針が存在しているとは言い難い。Pro-poor growthという概念は、具体的な施策面では理論的にもまだ十分には検討されておらず、ドナー間でもコンセン

図1 2 援助戦略・アプローチの流れ・概念図



サスを得られていないが、普遍的に言及されるものである。この概念を、例えばわが国は「経済成長を通じた持続的な貧困削減」と解釈して、日本独自の見解、施策を生み出す研究を行うことなどが必要であろう。また、直接貧困削減につながる社会開発的なセクターへの支出（pro-poor targetへの支出）と、それ以外の支出（broad-based growthへの支出）の「最適な」バランスについての研究も有用であろう。これらの研究を利用して、DACなどの国際的な舞台で、ドナー共通のガイドラインづくりなどを行うことも有意ではないだろうか。

また、貿易・投資と開発の問題は古くから議論されている「古典的なアジェンダ」であるが、貧困削減を開発あるいは援助の究極的な目的とする風潮の中、近年、「貿易・投資と貧困削減」の関係が注目されてきている。従来、“貿易・投資は成長のエンジン 成長は貧困削減の必要条件 従って貿易・投資は貧困削減に重要”、という2段階の論理で議論されてきた傾向があり、双方の直接的な関係については、確固たる結論がいまだに出ていない極めて新しいテーマである。国際会議やサミットなど国際場裏では、理論的裏付けよりも先立って議論がなされ、具体的な行動が検討されているともいえる。従って、このテーマについての研究やそれに基づく援助の実施の検討は意義あることである。

(2) 平和構築

平和構築については、1992年に発表された政府開発援助大綱や、1998年の政府開発援助に関する中期政策でも、わが国は積極的に取り組むことが打ち出されており、2003年度に改訂予定の政府開発援助大綱ではより明確に平和構築分野（平和の定着、及び国造り）を重点分野とすることが検討されている。JICAにおいても、平和構築支援を一層積極的に進めるための体制整備を行っているところである。このように平和構築が重視されている背景には、内戦終結後、ますます世界各地で多発する紛争やテロがあり、その後の復興・開発支援に対するニーズが高まっているとともに、開発に多大な負のインパクトを与える紛争の予防に向けた取り組みが重視されていることがある。2001年の米国同時多発テロを契機として、紛争とテロへの関心はますます高まっているといえる。

平和構築のためには迅速かつ柔軟な復興支援、紛争予防や再発防止のための包括的な取り組みが必要であるが、それを可能にするような制度の構築や人材育成、安全対策の充実、紛争に関する情報収集・分析能力の向上、平和構築の支援経験の蓄積・整理などの課題がある。また、通常の開発協力においても利害対立を助長しないような配慮が必要である。

また、国家の保護のみに依存することなく、人間の生存・生活・尊厳を脅かす紛争と貧困の脅威を取り除こうとする新たな安全保障の枠組み、すなわち「人間の安全保障」という人間個人に直接焦点を当てたアプローチについても、今後日本の援助に具体的にどう活かしていくかについて早急に検討し、それを実行につなげ、また国際的に発信していくことが重要である（Box 1-5 参照）。

Box 1 5 「人間の安全保障」とは

人間の安全保障（Human Security）とは、人間の生存・生活・尊厳に対する脅威への取り組みを強化しようという考え方である。人間の安全保障を考える上で最も重要なことは、人間の自由と創造的で価値ある人生を生きていく豊かな人間の可能性を確保することである。

冷戦後の国際社会においては、貧困、環境破壊、国際組織犯罪（薬物や武器の密輸等）、HIV/AIDS等の感染症、紛争、対人地雷などさまざまな脅威が個人の生存・生活・尊厳を脅かしている。このような脅威に対処していくためには、政府が国の安全と繁栄を維持し、国民の生命、財産を守るという伝統的な「国家の安全保障」の考え方だけでは対応することが難しくなりつつある。各国政府に加え、国際機関や非政府組織（NGO）を含む市民社会等のさまざまな主体が協力し、個々人が自らの可能性や能力を發揮できるような社会をつくり、持続させていくことが社会全体の発展のためにも重要になっている。

日本は21世紀の国際協調の理念として「人間の安全保障」を設置し、2002年度までに累計約229億円を拠出して人間の安全保障に関するプロジェクトを支援してきた。2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、森総理（当時）は人間の安全保障を日本外交の柱の一つと位置付けた。さらに、2001年1月に世界的有識者をメンバーとする人間の安全保障委員会を設置し、人間の安全保障に対する考え方を深めた。元国連難民高等弁務官の緒方貞子氏とノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・セン氏が共同議長を務めるこの委員会は2003年5月に、紛争と開発の両面にかかわる事項に対する包括的な取り組みを提唱する最終報告書を発表した。

出所：外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/kikin.html>）

3 2 2 援助アプローチ上の課題

(1) 能力開発 (Capacity Development)

公的部門の中堅実務レベルに対する技術移転に焦点を当てる従来のJICAの援助アプローチは、アジア諸国を中心に有効性を発揮してきた。しかし、開発途上国のニーズの多様化と開発主体の多層化の中で、こうしたアプローチを見直すことが必要とされつつある。すなわち、公的部門の中堅実務層に対する日本の技術の移転に重点を置いてきた従来のアプローチを、引き続き公的部門を中軸としつつも、市民社会や民間セクターを含む社会全体の潜在的な能力の開発を多角的に促進する方向性を模索することが求められている。また、ガバナンスが脆弱なアフリカなどに対しては、アジアに対するよりも包括的で幅広い能力開発が必要とされている。

(2) セレクティビティ (Selectivity : 選択的援助) への対応

ガバナンスのレベルに応じて支援アプローチを変えようというセレクティビティの考え方は、理念上は否定しにくいだが、実際の運用となると基準の問題や適用の問題があり、極めて困難かつ危険な要素を含んでいる。ガバナンスが悪い国、特に紛争国に対する支援のあり方や手法について、わが国としても早急に検討を行い、方針を明らかにする必要がある。また開発が貧困に与える影響についても、その相関関係の解明と施策についての研究が必要であろう。

(3) 適切な援助モダリティ : 援助の有効性の確保に向けたアプローチ

急速な援助協調の展開の中、一般財政支援やコモン・ファンド支援などの新規援助モダリティ (援助様式) に移行すべしとする一部ドナーの強い主張に対し、わが国は、途上国のオーナーシップを尊重し、他ドナーとのパートナーシップ構築等の観点から、各国の状況に応じた適切なモダリティを途上国自らが選択すべきと主張してきた (ただし、わが国は新しい援助モダリティを否定しているわけではなく、それに対応した援助制度を設けるなどさまざまな試行を行っている)。

しかし、「その国にとって適切な援助モダリティとは何か」については、いまだ具体化されておらず、今後、開発経済学や行政学的な理論的支柱の下、

具体的な援助アプローチを構築しなければならない。その際には、援助の予測性やファンジビリティ（資金流用可能性）などの問題にいかに対応できるかが一つのポイントとなろう。

（４）オーナーシップ・パートナーシップ・アカウンタビリティの関係

PRSPの基本理念をはじめ国際的なコンセンサスでは、援助実施上最も重要な理念・留意点として、途上国のオーナーシップを尊重し強化することがうたわれている。しかし、オーナーシップの定義はいまだ不明確であり、モニタリングの指標や手法、その強化の手段などもコンセンサスを得ていない状況にある。

また実際のPRSP策定プロセスなどでは、途上国政府は自国民よりもドナーへのアカウンタビリティ（説明責任）を優先する傾向にあり、途上国のオーナーシップは、ドナーへのアカウンタビリティを担保する範囲で許されるといった現実が、多く見られる。

パートナーシップは、複数の主体間でさまざまな関係を持つが、例えば、政府と市民社会との関係では、市民の開発への幅広い参加は、質の向上などの前向きな側面に加え、要するコストや時間などの面を十分考慮する必要があり、論議を呼ぶテーマである。

従来から、「要請主義」など途上国のオーナーシップを尊重する方法で援助を実施してきたわが国としては、オーナーシップ、パートナーシップ、アカウンタビリティの3者の関係を明らかにし、特にオーナーシップについて理論的深化と強化のための具体的方策を至急検討する必要がある。

3 2 3 日本の経験とリソースの活用

（１）経験の体系化：わが国自身の開発の経験と、これまでの援助の経験の事例研究と集約化、フィードバック、発信

わが国の弱みとして、事例を理論に昇華（フィードバック）しきれないという面があり、これまで何十年にもわたって培ってきたわが国自身の開発と援助の経験を十分体系化していない。わが国独自のアプローチは、机上の理念だけでは生み出すことはできず、事例研究、現場での試行を通じて体系化し得るものである。「計画 実施 評価」のわが国の援助事業サイクル各段

階におけるノウハウ、手法等の体系化や、ある分野における日本自身の開発の経験や援助経験を整理、体系化する必要がある。

（２）市民参加

開発主体の多層化や途上国のニーズの多様化に伴い、開発援助に参加する国内の層も従来の官を中心とした層からNGO、地方自治体、大学、民間企業、一般市民と多様化している。国際協力に参加することにより、参加した人や組織は自らの価値を見直し、誇りを持ち、国際的な関心や理解も深まる。つまり、市民参加の促進は日本国内の活性化にもつながるといえる。JICAにおいても、市民参加を促進する各種事業を拡大しているところであるが、途上国のニーズと日本国内のリソースのマッチングや国際協力に必ずしも慣れていない人や組織が持ち味を発揮できるような側面支援、手続きの簡素化・迅速化などが課題となっている。

表 1 1 援助戦略・アプローチの基本的認識と今後の課題の対応

今後の課題		基本的認識	レジームの 変遷	戦略化・ 平和構築	開発主体の 多層化	援助協調と 手法見直し
戦 略	貧困削減と成長、貿易・投資					
	平和構築					
ア プ ロ ー チ	能力開発					
	セレクトィビティ（選択的 援助）					
	適切な援助モダリティ					
	オーナーシップ等					
日 本	経験体系化					
	市民参加					

出所：筆者作成。

参考文献

- 石川滋（1994）「構造調整プログラムの一研究」『開発援助政策の理論』アジア経済研究所
- （2001）「貧困削減か成長促進か」『日本学士院紀要』第56巻第2号
- 浦野起央（1997）『国際協調・レジーム・援助』南窓社
- 絵所秀紀（1998）『開発の政治経済学』日本評論社
- 国際協力事業団（1995）『参加型開発と良い統治』
- （1998）『DAC新開発戦略援助研究会報告書』
- （2001）『貧困削減に関する基礎研究』
- スティグリッツ、ジョセフ・E.（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店
- 高橋基樹（2001）「アフリカにおけるセクター・プログラム」『国際協力研究誌』Vol. 17 No. 2
- （2002）「貧困削減レジームと日本の援助」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 牧野耕司（2002a）「PRSPの概観とレビュー - アプローチとしての暫定的考察 - 」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- （2002b）「PRSPについての暫定的考察」『国際協力研究誌』Vol. 18 No. 1（通巻35号）
- 柳原透（2001）「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究誌』Vol. 17 No. 2（通巻34号）
- （2002）「構造調整（融資）レジームからPRSPレジームへ」『PRSPと日本の貢献勉強会 論点と議事録』国際協力事業団
- 山崎幸治（2000）「貧困解消政策 - 1990年代以降の経済研究の成果と展望」『国際開発研究』第9巻第2号
- Dollar, D. and Kraay, A. (2000) “Growth Is Good for the Poor.” Working Paper. The World Bank, Washington, D. C.
- Easterly, W. (2001) *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press.
- IDA (International Development Association) and IMF (International Monetary Fund) (2002a) *Review of the Poverty Reduction Strategy*

- Paper (PRSP) Approach: Main Findings.* IDA and IMF, Washington, D. C.
- (2002b) *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs.* IDA and IMF, Washington, D. C.
- Lavergne, R. and Alba, A. (2003) *CIDA Primer on Program-Based Approaches.* Canadian International Development Agency, Hull.
- Meier, G. M. (1995) *Leading Issues in Economic Development – Six Edition.* Oxford University Press: New York.
- Meier, G. M. and Stiglitz, J. E. (eds.) (2001) *Frontiers of Development Economics.* The World Bank and Oxford University Press: New York.
- Sen, A. (1983) “Development: Which Way Now?” *Economic Journal*, 93.
- (1989) “Food and Freedom,” *World Development*, Vol. 17, No. 6.
- Thomas, V. and Mansoor, D. (eds.) (2000) *The Quality of Growth.* Oxford University Press: New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2002) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems.* Earthscan and UNDP: London.
- World Bank (1993) *East Asian Miracle.* World Bank Policy Research Report. Oxford University Press: New York.

第2章

開発経済における援助戦略・アプローチの動向とその特徴

1. 概観

1.1 開発経済学における援助戦略・アプローチの変遷

開発経済学は、第二次世界大戦後に生まれた、比較的新しい経済学の分野である。戦後独立した旧植民地の国々の経済発展をどのように考えるかについて、「絶えず変動を繰り返しながら、より有効な仮説の提示とより有効な開発戦略を求め続けた」実践的な経済学であるといえる。

以下に、開発経済学のアプローチの変遷を概観する。

1950～1960年代：構造派アプローチの時代

1950～1960年代の開発経済学の主流となったのは、構造派アプローチである。構造派アプローチでは、途上国の発展を制約する主な要因は一次産品輸出に依存した経済構造と供給側の硬直性であり、資本蓄積による工業化が開発の鍵であるとされた。また、途上国の経済構造は先進国の構造とは異質であると考え、途上国では市場がさまざまな理由により十分に機能しない（市場の失敗）ため、政府主導による工業化が開発戦略の要であると位置付けた。開発援助は、貿易・投資と並んで途上国の2つのギャップ（資本ギャップと外貨ギャップ）を埋める働きをするとされ、十分な資本蓄積により成長が軌道にのれば、トリクルダウン¹効果で成長の恩恵は国のすみずみまで行き渡り、貧困は減少すると考えられた。この時代の援助の中心となったのは、発展の前提条件であり、外部経済効果の大きいインフラ部門（運輸、発電、灌漑、通信）への大規模な投資であった。

¹ トリクルダウン仮説とは国全体が成長すれば自動的にその恩恵が国の隅々まで行き渡り、貧困も削減されるというもの。

1970年代：人間の基本的ニーズ（BHN） 新国際経済秩序の勃興

世界全体が高度成長を経験した1960年代に、先進国と途上国の経済格差が増大し、途上国の中でも経済格差が拡大したことが明らかになると、トリクルダウン仮説にも疑問が呈されるようになった。成長至上主義の開発戦略が批判され、経済成長のみでは貧困削減を実現するのに十分ではないという認識が広まった。

1970年代には、雇用を促進するような成長や「成長からの再分配」戦略（社会全体の資本・所得の増加分を貧困層に有利になるように再分配する戦略）が代替案として提案された。また、途上国に不足しているのは、物的なインフラ資本のみではなく、人的資本への投資（教育・保健）が重要であるという考え方が中心となった。1970年代の世界銀行はマクナマラ総裁（1968～1981年）の下で、理想主義の時代を迎え、従来のインフラ建設重視型から大きく戦略を転換し、農村と都市の絶対貧困の撲滅に向けて、人間に必要な基本的ニーズ（Basic Human Needs: BHN、教育、健康、安全な水、栄養、家屋などを指す）の充足を中心とした援助を行った。

またこの時代は、「新国際経済秩序（New International Economic Order: NIEO）」形成の機運が盛り上がった時期でもあった。これは、1973年の第一次石油危機を契機に、途上国が、北の豊かな国による南の貧しい国に対する歴史的に形成された支配・被支配関係の是正を求めたものであった。1974年の国連資源特別総会では、途上国のイニシアティブの下に、世界秩序（特に国際貿易、国際金融、技術移転の分野）の根本的な再編成を目指した「新国際経済秩序樹立に関する宣言」が採択された。

1980年代：新古典派経済学アプローチと構造調整

1980年代に入ると、開発経済学は大きなパラダイム展開を迎えた。1982年のメキシコの債務危機を引き金に、石油ショックを発端とした累積債務問題への対応が途上国の緊急かつ最重要課題となった。国際金融システム破綻の危機に対応する必要性が、貧困の撲滅、ベーシック・ニーズの充実、NIEOの樹立といったそれまでの中心的な開発課題に代わって課題の中心となった。1980年前後に英国（サッチャー政権）と米国（レーガン政権）で保守派

の政権が誕生すると、市場主義の政策が中心となり、1980年代は新古典派経済学のアプローチが主流となった。新古典派経済学は、価格メカニズムによる市場の調整能力を信頼するアプローチであり、途上国でも先進国同様に市場は機能すると考えた。そして途上国の発展を阻害しているのは市場を歪める政府の介入政策（政府の失敗）であり、市場メカニズムと民間活力導入が開発の鍵であると考えた。

このような新古典派経済学の流れを受けて1980年代に開発援助の要となったのは、IMF・世界銀行が主導する構造調整であり、債務危機に対応するために、政策の変更を条件にした国際収支支援が実施された。構造調整の中心となる戦略は、緊縮財政・金融政策によるマクロ経済の安定化と、経済の自由化・民営化という構造改革による効率の向上である。アジアNIES（Newly Industrializing Economies）（台湾、韓国、香港、シンガポール）の急速な経済成長は、市場を利用した開放的な輸出志向工業戦略が成功したためと理解され、新古典派アプローチの市場万能理論を支える根拠とされた。

1980年代が終わりに近づくと、構造調整の見直しが求められるようになってきた。構造調整が実施されたにもかかわらず、途上国の輸出は停滞し、途上国への資本流入は減少もしくはむしろマイナスとなり、「失われた10年」と呼ばれるように成長は回復せず、貧困が増加した。国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）は、1987年の『人間の顔をした構造調整』で、経済成長の復興と傷つきやすい（vulnerable）人々に対するセーフティ・ネットの提供の必要性を強調した。世界銀行は、この批判にこたえる形で、構造調整プログラムに貧困対策や社会セクターへの融資を組み込むようになった。

1990年代：人間開発、新制度派アプローチの台頭

1980年代にアジアNIESが目覚ましい経済成長を遂げると同時に貧困削減に成功したのに対して、ラテンアメリカは深刻な債務危機に陥り成長は停滞した。サブサハラ・アフリカ諸国では貧困はむしろ増加し、債務も国の経済が持続不可能なまでに膨らんだ。また南アジア諸国でも貧困問題は解決できなかった。このように多くの途上国で経済状況が悪化したことを背景に、貧困問題が再び重要な開発課題として認識されるようになった。

世界銀行は、『1990年世界開発報告』のテーマに「貧困」を取り上げ、過去30年間にわたり途上国が著しい経済発展と福祉の改善を遂げてきたにもかかわらず、なお10億人以上の人々が貧困の中にあることに注目した。貧困削減はすぐには開発問題の主流にはならなかったものの、貧困削減は徐々に開発戦略の主要な位置を占めるようになった（詳しくは、次節を参照）。

同じく1990年に、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）が、『人間開発報告書（Human Development Report）』という年次報告を初めて作成した。人間開発とは、「人々の選択の拡大過程」とであると定義され、これはセン（Sen, A.）のケイパビリティ・アプローチ²に基づいている。人間開発報告書によれば、「人々の選択」の中で最も重要なものは、長寿で健康な生活を送ること、教育を受ける（知識を獲得すること）、人並みの生活水準を享受することであり、追加的な選択として、政治的な自由、人権の保障、個人的な尊厳が含まれる。開発の目的を、経済成長や人間の基本的なニーズ（Basic Human Needs: BHN）の充実のみならず、さまざまな選択の拡大とすることで、開発を多面的にとらえたものであり、これは次節で説明する開発課題の多様化の流れにつながっている。

また、1990年代には、開発における制度・組織やガバナンスの重要性がクローズアップされるようになった。新制度派アプローチは、制度を「人々の相互作用に枠組みを与えるために作り出された制約³」と定義し、制度のあり方が開発に重要な役割を果たすと考える。また、政府の規制を撤廃すれば市場は機能すると想定する新古典派のアプローチに対して、新制度派アプローチは、途上国では市場が未発達かあるいは欠如しており、経済発展のためには市場に代わる、もしくは市場を補完する制度・組織が必要であると主張した。1980年代の構造調整で中心となった「政策を正す（getting policies right）」に加えて、「制度⁴を正す（getting institutions right）」も必要であ

² センは、「ケイパビリティ」（潜在能力）を「ある人が経済的、社会的、及び個人の資質のもとで達成することのできる、さまざまな『であること』(being)と『すること』(doing)を代表する、一連の選択的な機能の集まり」と定義し、貧困は基礎的なケイパビリティが欠如している状態であり、開発は個々人のケイパビリティの拡大であるとした。

³ ノース（1994）p. 3

⁴ ここでいう制度には、国の法・経済制度、民主化の度合い、グッド・ガバナンス、汚職の度合い、公務員の質などが含まれる。

るという考え方が広まってきた。再び政府の役割が見直されるようになり、「市場が政府か」の二者選択に代わって、「市場と政府は互いに補完し合う」ものであり、政府はやるべきことをきちんと実施しなければならない、という認識が広がった。

1 2 1990年代以降の開発経済を巡る援助戦略・アプローチの焦点と課題

1990年以降の開発経済の特徴として挙げられるのは、貧困削減の主流化と、開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化であり、また、急速に広がるグローバリゼーションについての議論も活発になってきている。

1 2 1 貧困削減の主流化

前述のように、1990年には世界銀行が『世界開発報告』のテーマに「貧困」を取り上げ、UNDPが『人間開発報告書』の作成を始めるなど、貧困に焦点が当てられた。しかし、1990年代の前半は、冷戦の終結に伴う旧社会主義国の経済移行問題への取り組みが中心となり、また1997年にタイをはじめとするアジア諸国で通貨金融危機が起これ、アジア外にも危機の連鎖が起これると、その対応が優先事項となった。

これらへの対応が一段落すると、貧困撲滅を開発の究極の目的として位置付けるドナーが増え、国際会議の場でDAC新開発戦略やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が採択され、「絶対的貧困を2015年までに半減する」ことが国際的な開発目標として設定された。また、世界銀行・IMFと途上国政府が共同で作成する貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が開発戦略の青写真となるようになってきている。

貧困削減が開発の中心命題となるにつれ、長期にわたり1人当たり所得、食糧生産及び工業生産が衰退している唯一の地域であるサブサハラ・アフリカ諸国の問題がクローズアップされるようになってきた。アフリカ問題の核心にあるのは、経済衰退、1人当たり所得の落ち込み、人口増加、輸出収入

の損失、海外投資の縮小、壊れやすい生態系の破壊、BHNの欠如、HIV (Human Immunodeficiency Virus) などの感染症の蔓延、政府の弱いマネジメント能力、不安定な政治社会構造や内戦などである。多くのサブサハラ諸国が、持続不可能な債務を抱えており、これが開発努力の大きな障害となっているという認識が広がり、重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) に対して債務削減が実施されるようになった。

1 2 2 開発課題の多様化・包括化及び開発アクターの多様化

貧困の主流化とともに顕著になってきたのが、開発課題の多様化・多面化、及び包括化と開発アクターの多様化である。前述の人間開発の考え方に見られるように、開発課題はより多面的にとらえられるようになり、経済成長だけではなく、社会開発、環境、ジェンダー、制度・組織（法・社会・経済制度、公共部門改革、汚職撲滅、民主化など）、参加などさまざまな側面が組み込まれるようになった。そして、このように多様化する開発課題に対応するためには、包括的なアプローチが必要であると考えられるようになってきた。世界銀行の打ち出した包括的な開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) は、国のマクロ経済安定化の側面とともに、社会的・構造的・人的な側面も包括的に考慮して開発に取り組みとういうものである。また、政策やプログラムは当事国が「所有」するものでなければ、成功は望めないというコンセンサスが形成され、「当事国を運転席に座らせる (put developing countries in the driver's seat)」こと、すなわちオーナーシップの重要性が強調されるようになってきた。開発戦略を策定する際には、当該政府、国際機関を含むドナー、市民社会の政策対話の強化が必要であり、この前提として当該政府が国民の意思を民主的に吸い上げることのできる政治・社会システムの構築が課題となる。開発にかかわるアクターも多様化し、政府、国際機関に加えて、NGOや民間が果たす役割の重要性が高まってきた。

1 2 3 グローバリゼーションの進展

冷戦の終結と通信・運輸分野での技術革新を背景に、1990年代以降、経済分野では貿易及び投資（直接投資と間接投資）の自由化が急速に進展した。

グローバル化の波に乗った途上国が高い経済成長率と貧困削減を達成してきた一方で、グローバル化に対応できていない国（人々）やグローバル化から恩恵を得られていない国（人々）も多く存在する。また、貧困が開発課題の主流となった中で、グローバル化は貧困層に便益よりもむしろ打撃を与えるのではないかという懸念もある。

東アジア諸国が、貿易・投資の自由化を進め、輸出志向型の戦略を推進することで急速な経済成長と貧困の削減を実現させたことから分かるように、グローバル化が途上国に大きな機会を提供する可能性をもっていることに疑問の余地はないが、いかにより多くの国（人々）がグローバル化のもたらす便益を享受できるようにし、またグローバル化による負のインパクトを最小化するようにグローバル化を管理・運営（manage）するかが課題となっている。

以上のような背景を踏まえ、次節 2 . では貧困削減に資する成長戦略（pro-poor growth）について考察し、第3節ではグローバル化と途上国の開発に関する問題について、特に貿易の自由化、直接投資の自由化、金融・資本の自由化に注目し、これらの自由化と途上国の問題を検討する。

2. 貧困削減に資する成長戦略 (pro-poor growth)

ここがポイント！

- 経済成長と貧困削減の関係は古くから開発経済学の関心テーマであった。1990年代以降に貧困削減が開発の重要なアジェンダとして再定義されたことで、経済成長が貧困削減に寄与するのか、寄与する場合、どのような政策がより高い成長と貧困削減をもたらすかに関心が寄せられるようになった。
- 今では、成長と分配（及び貧困削減）はトレード・オフの関係にあるという説は支持されておらず、一般的に「経済成長は貧困削減に資する」「経済成長は持続的な貧困削減の必要条件である」という理解が確立している。しかし、経済成長が貧困削減の十分条件であるとはいえ、成長率が同じでも国や時代により貧困削減率は大きく異なっている。
- 何が貧困削減率の差異をもたらすかについて、成長と分配と貧困削減に関する研究が積み重ねられてきた。成長を促進させると同時に貧困を削減する戦略に含まれるべき重要政策については合意ができつつある。「マクロ経済の安定」「法的・制度的なガバナンスの整備」「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」が特に重要であり、「労働集約的・雇用を生む成長」「不平等・差別の是正」「農村開発の重視」「貧困層のリスクやショックに対する処置」といった政策も多くの支持を得ている。
- ただし、画一的な政策パッケージをすべての国に適用するというのではなく、一般的な政策提言に加えて、国の状況を勘案した個別の成長と貧困削減を実現する政策パッケージを提言することがこれからの課題である。

はじめに

1990年代に貧困が開発の重要なアジェンダとして復活するとともに、経済成長と貧困削減の関係に再び関心が集まるようになった。実証研究の結果、「経済成長が貧困削減に寄与する」「経済成長は持続的な貧困削減の必要条件である」ということは既に確認されている。しかし、国により成長と貧困削

減の実績に大きな差が見られるため、どのような成長が貧困削減をもたらすのか、どのような政策がより多い貧困削減を伴う成長を実現するのかに注目が集まっている。そこで、本節では、成長と貧困削減の関連性（pro-poor growth）について考察する。

2 1 貧困削減に資する成長戦略（pro-poor growth）の概略

2 1 1 背景・経緯

成長と貧困の関係は古くから開発経済学の関心事であった。貧困削減に資する成長戦略（pro-poor growth）という言葉は使っていないが、チェネリー（Chenery）らによる『成長に伴う再配分』（1974）は、貧困層の所得増加を促進することの重要性を指摘し、成長による増収分を貧困層のためのサービスと資産に対する投資に利用することで、裕福なものの所得と資産を減じることなく配分を改善することができる⁵と主張した⁵。そのためには成長は、労働集約的で雇用を作り出すもの（貧困層が最も多く保有する資産が労働力であるため）、農村中心であり（貧困者の多くが農村に居住するため）、貧困層の生活水準に大きな影響を与える活動・商品に焦点を当てたものでなければならない、と指摘した。

また、1990年の『世界開発報告』で紹介されたbroad-based growthというアプローチも、pro-poor growthの考えと同じ流れととらえられる。世界銀行はこの報告書の中で、貧困削減の戦略として、労働集約的な成長、人的資本への投資、ソーシャル・セーフティ・ネットの3つが柱となるとした。

1980年代の構造調整の時代は、債務危機に対応することにまず優先順位が置かれたが、1990年代に入って貧困問題が再び開発の重要な課題となった。また、途上国で家計調査などのデータが充実してきたことから、貧困に関するさまざまな実証研究が進み、経済成長が貧困削減に役に立つことが確認された。また、国によって成長が貧困削減に寄与する度合いに大きな差があることから、貧困削減の度合いを左右する原因を探る研究も進んできた。

⁵ UNDP（1996）p. 56

さらに、1990年代後半になってグローバリゼーションの負の影響が問題視されるようになると、経済の自由化に伴って一部の経済は成長したとしても、国家間または国内の格差が大幅に拡大することで、貧困層はますます貧しくなっているのではないかという疑問が呈されるようになった。そこで、改めて成長が貧困削減に寄与しているのか、またどのような政策が成長をもたらし、かつ貧困削減に資するのかが問われるようになった。

高い経済成長を伴わずに社会指標を改善した例（キューバ、スリランカなど）も少数あるが、貧困の削減には経済成長が必要という考え方が開発経済学の主流となっている。ただし、成長が自動的に貧困削減に結び付くのではなく、成長は貧困削減の必要条件であっても、十分条件ではない。実際、国や時代によって成長と貧困削減の間にどのような関係があったかの経験は実にさまざまである。そのため、なぜ経済成長率をもたらす貧困削減の程度に差が生じるのかについてさまざまな研究が行われてきた。

この節では、まずpro-poor growthの定義及びpro-poor growthの計測方法についてレビューする。次に、成長率と貧困削減の関係、同じ成長率で貧困削減率に差が生じる原因（不平等と成長と貧困削減の関係）について検討する。さらに、pro-poor growthをもたらすような政策としてどのようなものが提案されているかについて、いくつかの事例をレビューする。

2 1 2 論点の整理

(1) pro-poor growthの定義及びpro-poor growthの測定法

pro-poor growthは概ね「貧困削減に寄与するような経済成長」と理解されている。pro-poor growthに関する主な参考文献の定義には「一般的に絶対貧困を削減する成長の過程⁶」、「貧困者が経済活動に積極的に参加し、かつ経済活動から大きな便益を得ることを可能にするような成長⁷」、「成長を促進すると同時に貧困も軽減させる」政策⁸などの説明がされている。また、どのような政策がより大きな貧困削減をもたらすかについても、すべての人

⁶ Hanmer and Booth (2001) p. 15

⁷ Kakuwani and Pernia (2000) p. 3

⁸ スティグリッツ (2002) p. 127

が合意する処方箋はできていないものの、後に「(4) pro-poorな成長につながる政策は何か」で見ると基本的に重要な政策が何かについてある程度の合意ができつつある。

しかし、実際には特に明確な定義をせずにpro-poor growthという言葉が使われている場合が多く、明確な合意を得た定義はまだ確立されていない。

pro-poor growthの測定方法についても複数の測定法がある。例えば、Hanmer and Boothは、貧困者比率を使う方法、所得の増加分に占める貧困層のシェア対所得全体に占める貧困層のシェア、所得の増加分に占める貧困層のシェア対所得全体に占める貧困層のシェアの国際基準という3つの異なる測定方法を挙げている (Box 2 - 1)。

Box 2 1 pro-poor growthの測定方法

絶対貧困線で測った貧困者比率 (poverty headcount)

総人口中に占める貧困線以下の人口の割合が減少したかどうかで、pro-poor growthを見る方法。国間の比較を可能にするために一律の貧困線を決める場合は、1人当たり1日1ドル(1985年の1ドルを基準に購買力平価で調整)が使われることが多い。

所得の増加分に占める貧困層の所得のシェアが、所得全体に占める貧困層の所得のシェアよりも多いか否かで計測する方法

この方法では、初期の所得分配が非常に不平等な国の方が、初めから分配が比較的平等な国よりも、pro-poor growthを行うのが容易になる、という欠点がある(例:この測定方法では、全体所得に占める貧困層の所得のシェアが2%から6%になった国の方が、7%から8%になった国よりもはるかにpro-poorの度合いが高くなる)。

所得の増加分に占める貧困層のシェアが、所得全体に占める貧困層の所得のシェアの国際基準(例えば、下位20%の国際中央値である5.6%)よりも多いかで計測する方法

この方法では の問題点を回避できる。

出所: Hanmer and Booth (2001) pp. 15-16

また、これ以外にも、pro-poor growth indexなど特別な測定方法を使う場合もある (Box 2 - 2 参照)。

Box 2 2 pro-poor growth index による計測：ラオス、タイ、韓国の事例

Kakwani and Pernialは、ある経済成長（プラス及びマイナス）がpro-poorであるかどうかを測る指標として、pro-poor growth index（以下PPI）という指標を提案し、これを使ってラオス、タイ、韓国の3国の経済成長（主に1990年代）がpro-poorであったかどうかを評価した。

貧困削減は経済成長と所得分配によって決まるという考えに基づき、貧困の度合いの変化を、平均所得による変化（所得分配が変わらない条件で、成長が貧困の度合いに及ぼす変化）と、分配による変化（総所得が変わらない条件の下で、所得分配が貧困の度合いに及ぼす変化）の2つに分離した。成長率の1%増加につき、貧困が%変化したと仮定すると、 β は、 β_p （純粋な成長の影響）と、 β_d （純粋な所得分配の影響）に分けられる（ $\beta = \beta_p + \beta_d$ ）。pro-poor度は、 $\beta = \beta_p / \beta_d$ で示される。（i） $\beta > 1$ の場合は、成長はpro-poor（成長により、貧困層は非貧困層よりもより大きい便益を受けた）であり、（ii） $0 < \beta < 1$ の場合は、成長は貧困指数を減少させたものの厳密にはpro-poorとはいえず（貧困は削減されたが、所得分配は悪化した）（iii） $\beta < 0$ の場合は、成長が貧困の増加につながったということになる。

ラオスの場合、1992/93～1997/98年に、年間の実質1人当たりGDPは4.6%増加した。この間に、所得分配は悪化したものの、貧困指数は貧困者比率で測った場合、45.0から38.4へと減少（毎年3.1%減少）した。つまり、平均で1%の経済成長が貧困指数0.7%の減少につながった（貧困弾力性は-0.7%）。貧困弾力性の内訳を計算すると、純粋な成長の影響は-3.2%（もし所得分配が一定であったならば、成長により貧困は3.2%減少していた）で、純粋な分配の影響は2.6%（もし所得が一定であったならば、所得分配の変化により貧困は2.6%上昇していた）となった。PPIは、0.21（-0.7/-3.2）で、ラオスの場合、成長は完全にはpro-poorではなかったことになる。

同様に計算した結果、タイの場合（1988～1998年）は、1997年半ばまでは目覚ましい経済成長率を達成し、貧困指数は減少した。しかし、もし所得分配が悪化していなければ、貧困指数はもっと減少していたと考えられる（例：1988～1992年の貧困弾力性は-0.99%だが、所得分配が一定であれば-3.25であった）。PPIは期間中0.31～0.73で、ラオスよりは高いものの、完全にpro-poorではなかった（結論の分類では中度のpro-poorにあたる）。

韓国の場合（1990～1998年）は、1997年の通貨危機までは、高い成長率と、高い貧困削減を経験した。PPIは、期間中ほとんど1以上であり（1996～1997年は最高値5.05）従って韓国の成長は非常にpro-poorであったとしている。

結論では、PPIの解釈の仕方を、 $\beta < 0$ で成長はanti-poor、 $0 < \beta < 0.33$ で弱いpro-poor、 $0.33 < \beta < 0.66$ で中度のpro-poor、 $0.66 < \beta < 1.0$ でpro-poor、 $\beta > 1.0$ で非常にpro-poorと分類している。

出所：Kakwani and Pernia（2000）

pro-poor growthについては、このように定義（成長、貧困、不平等について）や測定方法が論者によって異なるため、導き出される結論が異なったりすることがあり、議論が複雑になっている⁹。

また、以前は途上国では長期にわたり比較可能なデータがなかなか取れなかったため、十分な時系列分析ができず、単時点でのクロスカントリー分析が中心であったが、最近では家計調査のデータがそろってきた。そこで、新しいデータ・セットで分析し直すと以前と違った結果になる場合もある。従って、研究結果の分析には、どのようなデータでどのような定義を使っているのかに注意する必要がある。また、データの改善とともに、これからさらに実証分析が進むと考えられるので、この分野の研究の進捗を把握しておくことも重要である。

（２）経済成長と貧困削減の関係

初期の開発経済学は経済成長に重点を置き、貧困削減はむしろ経済成長の副産物としてもたらされるものと考えていた。この考えを支えたのが、トリクルダウン仮説と経済成長における収斂（convergence）理論¹⁰である。しかし、現在では経済成長は貧困削減の必要条件であるとの合意はある¹¹ものの、経済成長のみで十分な貧困削減が実現されるとは考えられていない。ク

⁹ Eastwood and Lipton (2000) は、以下の7つの点で相違があるために、異なった結論が導き出されることがあると指摘している。成長を平均GDPとするか平均消費とするか。貧困に絶対貧困を使うか相対貧困（所得の下位20%など）を使うか、貧困ライン以下の所得か消費か。不平等をGini係数で測るか、所得/消費のシェア（下位20%など）とするか。家計調査データを使うか国民会計を使うか。クロスカントリーデータでサンプル数の多い国（インドや韓国）のデータが複数入っているかどうか。クロスカントリー分析に、1時点でのデータを使うか2時点間の変化を使うか。2時点でも1～2年といった短期間の変化かどうか。

¹⁰ 収斂理論は、より貧しい国は、より豊かな国よりも早く成長するため、その格差は経済成長とともに縮まり、最終的には貧しい国は豊かな国に追いつくと説く。これが実際に当てはまるならば、貧しい国はより早く成長し、その恩恵は自動的に貧しい人に行き渡るので、経済成長さえ確保できれば貧困の削減が可能という結論になる。

¹¹ Dollar and Kraay (2001) が、1980年代と1990年代における65カ国のサンプルに基づき、1人当たり所得の増加をX軸に、所得下位20%（相対貧困）の所得の増加をY軸にとって回帰分析を行ったところ、両者には強い相関が見られた。世界銀行（2000）は相対貧困と絶対貧困の両方を使って同様の回帰分析を行っており、成長と貧困削減には相関があるという結果を出している。このように一般的に成長は貧困削減に貢献する（Growth is good for the poor）という結論が導き出されている。

ロスカントリー分析で経済成長と貧困削減に統計的に有意な相関が見られる一方、回帰線を外れた国が多くあり、国によって成長と貧困削減の経験が大きく異なっているのが現状である¹²。DACによれば、所得下位20%の所得増加分のうち、GDPの増加で説明できるのは約半分のみであり、あとの半分は成長の質、つまり成長の構成と分配と持続可能性に大きく左右されるとしている¹³。

(3) 同じ成長率でも貧困削減率に差が生じる原因

経済成長がどの程度貧困削減につながるかは、増加した所得がどのように分配されるか（誰の所得になるか）に左右される。そこで、分配と貧困、分配と成長に関して多くの研究が行われてきた。ここでは、1) 所得分配の変化が成長と貧困削減に与える影響、2) 初期の不平等が成長と貧困削減に与える影響について考察する。

1) 所得分配の変化が貧困削減と経済成長に与える影響

経済成長が貧困削減に与える影響は、成長に伴う追加所得がどのように分配されるかによって変化する。経済成長によって貧困層の所得の割合が増加すれば、貧困層の所得は平均所得よりも大きく増加し、成長によってこの割合が減少すれば、貧困層の所得の伸びは平均所得の伸びよりも少なくなるからである。

より公平な分配がより高い貧困削減率に結び付くとしても、公平な分配が経済成長を阻害するとしたら成長は持続せず、成長による貧困削減は期待できない。そこで、成長と所得平等がどのような関係にあるかも考慮しなければならない。初期の開発経済学では、発展初期段階では不平等の拡大が不可避であるという考え方が主流であった。この考えを支えたのが、クズネッツの逆U字仮説である。クズネッツは、現在の先進国の歴史的な所得分配デー

¹² 貧困削減の成長に対する弾力性（経済成長率が1%伸びるのに伴い、貧困指数が何%変化するか）で見ると、貧困層の所得の増加が1人当たり平均所得の増加をはるかに上回っている国もあれば（中国の3%）、はるかに下回っている国もある（ザンビアの0.2%）。（Hanmer and Booth (2001) pp. 8-9）

¹³ OECD/DAC (2001) p. 9

タ分析に基づき、経済発展の初期には所得分配が悪化し、ピークに達した後平均化すると主張した。1960～1970年代に、主にクロスカントリー分析でクズネッツ仮説の検証が行われ、この仮説が支持された。しかし、近年この仮説の有効性に対して疑問を呈する研究が出てきており¹⁴、現在では成長率と不平等の変化には体系的な相関は見られないと理解されている。むしろ、成長に伴う不平等度の変化は国による差が大きく、成長に伴って不平等度が増加することあれば（ラテンアメリカの例）、減少することもある（東アジアの例）。

成長率が同じでも国によって不平等や、貧困削減率に差が生じるのは、国によって成長や不平等をもたらした政策・制度の組み合わせが異なることに由来し、言い換えれば、政策の違いが不平等や貧困削減の度合いに影響を与えているためと考えられる。最近の国際的なクロスカントリー調査の集計的な分析では、安定的な金融政策、国際貿易への門戸開放、適度な規模の政府といったマクロ経済政策が、平均所得を引き上げると同時に、貧困層の所得をも引き上げることが確認されている¹⁵。しかし、このような基本的な要因以外で、どのような政策がより多くの貧困削減率をもたらすかを見いだすことは、クロスカントリー調査では難しい。近年、途上国のデータが充実してきたことから、国を特定したより詳細な分析が進むようになってきた（Box 2-3）。途上国のデータを活用して、セクターや地域により成長構造が違うため、所得分配や貧困削減率に差が生じる（農業など貧困層に所得をもたらす可能性の高いセクターに成長が集中すれば、成長によって所得不平等が減少し、貧困削減率も高くなるなど）、差異が初期条件の違いによって説明できる（貧困削減率の違いが教育水準の違いで説明できる）といった研究が進んでいる。このような実際の政策提言に結び付く研究がさらに重ねられることを期待したい。

2) 初期の不平等と成長と貧困削減

初期の不平等と貧困削減の関係では、ほかの条件が同じであれば、成長が

¹⁴ 例えば、Deininger and Squireの研究では、逆U字仮説は支持されていない（絵所・山崎編（1998）p. 102）。

¹⁵ 世界銀行（2002）p. 90

Box 2 3 成長のセクター構成と初期条件がいかに貧困削減の度合いに影響を及ぼすか

インドにおいて1960/61～1993/94年に行われた20の家計調査の結果に基づいて、世界銀行は15州を比較し、成長が貧困削減につながる度合いが州によって違いがある原因を調べた。ここで検討されているのは、どのセクター・地域が成長したかによって、貧困削減の度合いに違いがあるのではないかと（地域・セクター構成）と、初期条件の違いから貧困削減の度合いの違いを説明できるのではないかと（初期条件）の2つである。

の地域・セクター構成については、農村地域の成長が都市地域の成長よりも、より高い貧困削減をもたらす（貧困削減弾力性が高い）ことが分かった。さらに、農村地域の中でも、特に農業とサービス・セクターの成長が貧困削減に有効であるのに対し、工業セクターの成長はそうではなかった。インドの農村地域では、より高い農業生産性が、pro-poorな経済成長に重要な役割を果たした。実質賃金の上昇と収穫高の伸びが、生活水準平均を引き上げ、所得分配が悪化しなかった。その結果として、絶対貧困が減少した。

インドでは、非農業産出量（non-farm output）の増加が貧困削減に貢献したが、非農業産出量に対する貧困削減弾力性は州によって大幅に異なる。これを初期条件の違いで見ると、農業生産性が低く、都市部に比べて農村部の生活水準が低く、初等教育の普及率が低い州ほど、貧困層は非農業セクターの成長に参加できていないことが明らかになった。中でも初期条件としての識字率の影響は大きく、ビハール州（インドの中で最も貧困削減弾力性が低い）とケララ州（貧困削減弾力性が最も高い）を比較した場合、非農業産出量に対する貧困削減弾力性の違いのうち半分以上が、ケララ州の識字率がビハール州よりも大幅に高いことで説明できた。また、識字率を男女別でみた場合は、男性の識字率よりも女性の識字率の方が、わずかだが貧困削減により貢献している。

出所：世界銀行（2002）p. 93

もたらす貧困削減の度合いは、所得分配の平等度が高い国の方が不平等度の高い国よりも高くなる。これは、既存所得に占める貧困層の所得の割合が少なければ、（所得格差に変化がなければ）成長がもたらす所得の増加分に占める貧困層の所得の割合も少なくなるため、成長が貧困削減に及ぼす効果が制限されるためである¹⁶。

¹⁶ 1985～1990年の途上国を分析した実証研究によると、所得の不平等が低い国では10%の成長率で絶対貧困者比率を9%改善できるのに対して、所得の不平等が高い国では10%の成長率は3%しか貧困者比率を改善しない（Hanmer and Booth（2001）p. 10）。

一方、成長と初期の不平等の関係をみると、初期の開発経済学では、初期の不平等は経済成長に必要なだと考えられていた。富裕層は貯蓄率が高いため、より多くの貯蓄がより多くの投資に結び付き、これがより高い経済成長をもたらすと説明されたのである。従って、公平な分配と経済成長はトレード・オフの関係にあると考えられていた。しかし、最近の研究ではこのトレード・オフにも疑問が呈され、所得の不平等が少ない方が効率を改善し、経済成長を促進することができるという実証研究もある¹⁷。今のところ、所得の不平等が成長を阻害するというコンセンサスは完全にはできていないが、資産（特に土地）やジェンダーの不平等が経済成長にマイナスになるという実証研究はかなり確立されている。

このように、成長と平等（成長部分の分配の平等及び初期の分配の平等）はトレード・オフの関係にあるという定説が崩れたため、経済成長とともに不平等を改善し、貧困も削減するという戦略が検討されるようになった。この後で紹介するpro-poor growth戦略でも、機関によっては積極的に不平等を改善する政策を戦略に含めている。

（４）pro-poorな成長につながる政策は何か

pro-poorな成長に資する政策が何かについては完全な合意はないものの、主要ドナーの間で共通するいくつかの政策はある。以下では、経済開発協力機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）¹⁸、スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency: Sida）¹⁹、ドイツ技術協力公社（Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ）²⁰、世界銀行²¹、アジア開発銀行²²、UNDP²³の6機

¹⁷ World Bank（2001）pp. 56-57

¹⁸ OECD/DAC（2001）pp. 44-46, 51

¹⁹ Hanmer and Booth（2001）pp. 18-24

²⁰ GTZのホームページより。

²¹ 世界銀行（2002）pp. 9-29。ただし、世界銀行については、貧困削減の戦略で特にpro-poor growthの戦略とは言っていない。

²² アジア開発銀行（1999）pp. 5-9

²³ 国連開発計画（1996）pp. 91-92

関が提案しているpro-poor growthにつながる政策パッケージを紹介する。

各機関の戦略を比較したものが表 2 - 1 であり、政策の内容は表 2 - 2 に整理した。ここでは、概ね各機関に共通する政策について検討したい。

まず、どの機関も意見が一致しているのが、法的・制度的なガバナンスの整備と貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善がpro-poor growthに含まれるという点である。法的・制度的なガバナンスの整備にマクロ安定政策が含まれている場合もあるので（安定した財政・金融政策など）、この3つの政策については、成長を促進し、かつ貧困削減に寄与する政策としてコンセンサスが得られていると考えられる。世界銀行とアジア開発銀行は、法的・制度的なガバナンスの整備の中でも民間の投資に資するような環境の整備を重視している。貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善には、物的なインフラ、教育・保健といった社会的なサービス、金融（マイクロ・クレジットなど）や情報へのアクセスの改善、及び貧困層の資産形成に対する支援が含まれる。

また、すべての機関ではないが、複数の機関が提唱している政策としては、労働集約的で雇用を生むような成長の促進、不平等・差別の是正、農村・農業セクターの重視、市場への統合、貧困層に対するリスク/外的なショックへの対処などがある。

労働集約的な成長は、従来から提案されているもので、貧困層の所有する数少ない資産は労働であり、これを活用できるような成長が貧困層の所得増加につながるというものである。

不平等・差別の是正には、女性・民族・人種・宗教・階級による障壁を取り除くことが含まれ、また資産の不平等を減らす手段として、土地改革を提案している機関もある。UNDPは特に公正に重点を置いている。

農村・農業セクターの重視は、一般に貧困層の多くが農村部に存在するためである。SIDAは貧困弾力性の高いセクターを支援することを提案しているが、多くの途上国においては貧困弾力性の高いセクターは農村・農業セクターである、として農村・農業セクター重視を意図している。

また、市場への統合については、DACと世界銀行は、対外市場への統合がより多くの雇用や所得増加の機会をもたらすとしている。

貧困層のリスク/外的ショックへの対応については、貧困層が非貧困層よ

りもリスクやショックに対してより脆弱であることを考慮して、特別なセーフティ・ネットの整備（失業対策、食糧プログラム、保険制度など）が提案されている。

表 2 1 各機関のpro-poor growth戦略の比較

		DAC	Sida	GTZ	世界銀行	アジア 開発銀行	UNDP
共通する政策	マクロ経済の安定	○	²	○			
	法的・制度的なガバナンスの整備 (民間投資促進に必要なものを含む)	○	²	○	○	○	○
	貧困層の社会・経済資本へのアクセス改善	○	○	○	○	○	○
複数機関で共通する政策	労働集約的で雇用を生む成長の促進	○				○	○
	不平等・差別の是正			○	○		○
	農村開発の重視	○	³			○	
	貧困弾力性の高いセクターを優先		○				
	市場への統合	○			○	¹	
	リスク/ショックへの対処	○	○		○		
その他の政策	税制度の改革		○	○			
	中小企業の振興			○			
	地方分権化の促進				○		
	NGOなどの地域活動を支援						○
	改革の政治面への配慮		○				
	環境への配慮					○	

¹ : アジア開発銀行はグローバル市場に参加する足がかりとしてまず地域統合を重視。

² : Sidaは経済成長に必要な一般的条件（高インフレを避けるなど）については、ここでは議論しないと断っているが、これらは経済成長の必要条件に入っていると解釈した。

³ : Sidaは貧困弾力性の高いセクターを優先すべきとし、その結果おそらく多くの途上国では農村・農業セクターが該当するだろうとしている。

出所：表 2 - 2 を基に筆者作成。

表 2 2 主要援助機関によるpro-poor growth戦略

DAC (2001) Guidelines on Poverty Reduction
<p>どのようなpro-poor growth戦略・政策が有効かは、それぞれの国の条件、つまり資源付与、技術及び人的資本のレベル、歴史的・制度的・社会文化的なコンテキストによって異なるが、一般的に以下のような主要な条件を満たせば、競争的な市場経済は民間部門の生産性と貯蓄・投資に有利に働き、経済成長をもたらす。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・法的・制度的なガバナンスの整備（コーポレート・ガバナンスの整備、財務管理・貿易・労働市場・金融セクター・インフラと土地に関する政策・インセンティブ・制度の改革）。
<ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済の安定（低いインフレ、価格・生産の変動を少なくする、効率のかつ競争的な市場、貯蓄・投資を促進する政策）と政治的な安定。
<ul style="list-style-type: none"> ・貧困層の資源（土地、金融、人的能力）へのアクセスの確保：マイクロクレジット、社会サービス（特に教育と保健）へのアクセスの改善、貧困削減を進める財政政策。
<ul style="list-style-type: none"> ・対外市場への統合を積極的に適切に管理する：地域間の経済統合をまず足がかりにすることも可能。
<ul style="list-style-type: none"> ・資産・所得の(ジェンダー、民族、社会、地域間などの)不平等を改善する：土地改革など。
<ul style="list-style-type: none"> ・労働集約的な生産。
<ul style="list-style-type: none"> ・都市偏重を是正し、農業（特に小規模農業）セクターの成長と農村開発を促進する。
<ul style="list-style-type: none"> ・国の持続可能な開発戦略の枠組みの中に成長政策を組み入れる。
Sida (2001) Pro-poor Growth
<p>経済構造や不平等 / 貧困のパターンが国によって非常に異なるため、一般的な政策提言はあまり意味がなく、pro-poor growthに必要な政策デザインは、国別もしくは少なくとも地域別であるべき。しかし、最近の研究で、ほとんどすべての低所得国に共通していえることがいくつか明らかになってきたため、以下の事項を実行または検討すべきとしている。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・貧困削減弾力性の高いセクターを優先する：どのセクター（もしくはサブ・セクター）の成長がより貧困削減の度合いが高いかに注目する。セクター別貧困削減弾力性のデータがない場合は、どのセクターに貧困層が多いかを特定し、比較可能な他国の貧困削減弾力性のデータを参照する。ほとんどの場合、農業セクターもしくは農村が対象となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・好ましい形の成長を実現するために利用できるすべての政策手段を動員する。具体的には以下の3つに分類できる。 <ul style="list-style-type: none"> 公共投資（貸付、援助プロジェクト、経常支出などを含む）の配分の仕方から生じるインセンティブとディス・インセンティブ：優先させるべきセクターへの投資を阻害するような公共支出・援助のパターンを改める。 税制度から生じるインセンティブ/ディス・インセンティブ（特に小規模事業や小規模の土地の使用について）：多くの途上国で課税が逆進課税になっているのを改善する。多くの農業中心の経済では、小規模農業の税の負担を軽減し、土地の所有に累進課税を導入することは有効である。 市場の失敗への対処。貧困層は、情報を十分持たず、取引費用が高く、リスクに対して脆弱であるため、市場にまかせるだけでなく、これらを是正する特別な配慮が必要。
<ul style="list-style-type: none"> ・資産（土地、労働、金融資源、人的資本、天然資源、公共インフラなど）の再分配と資産の新しい創造を検討する：土地改革、初等教育の義務化、マイクロファイナンスなどを通じて、貧困層の持つ資産への収益を高める。

<ul style="list-style-type: none"> 成長を促進するような所得安定化政策を検討する：リスク対策として貧困層に社会的な保護を提供する。貧困層の中でも最も貧しい人々（老人、子供、障害者）は資産をほとんど持たず、資産を形成することも困難であるため、セーフティ・ネットが必要。貧困層は全般的に自然・社会経済的なリスクに対して脆弱で、一時的貧困に陥りやすいため、所得平準化策（income smoothing）を検討する。 政治的側面を考慮する：上記の政策への賛同者を増やし、反対者を懐柔する策を立案するなど、pro-poor growthの実行に必要な政治的要件も重視する。
<p>GTZ Concept for the Working Group on Pro-poor Growth</p>
<p>特定の国でとるべきpro-poor growth戦略というものがあるのか/どんなものであるべきか/どんな戦略が可能かについては、まだ議論の最中であるが、少なくとも健全なマクロ経済運営と全体的な安定性が必要ということでは意見が一致している。これに加えて、経済の構造的・制度的側面及びpro-poorな直接介入も重要であり、これには概ね以下のものが含まれる。</p>
<p>構造的・制度的なバイアスの除去</p>
<ul style="list-style-type: none"> pro-poor growthを制約するようなマクロ政策（過大評価された為替相場、貿易・金融セクターにおける不適切な規制・制度、地域バイアスのある産業地政策や公共投資）を見直す。 マクロ政策の見直し（高収入者居住地に対する公共サービス（安い水道料金など）への補助金、主要な受益者が貧困層ではない公立大学（安い授業料）、低価格の住居の供給を妨げるような住宅政策（家賃のコントロールなど））。 労働市場参入に対する人為的な障壁の除去。 ジェンダー、民族、宗教を理由にした差別の撤廃。
<p>pro-poorな直接介入政策</p>
<ul style="list-style-type: none"> 基礎教育、保健、家族計画サービスへのアクセスの改善。 重要な生産要素（資本、土地など）へのアクセスの改善。 商品市場へのアクセスの改善。 中小企業の振興。 税制度（特に累進課税）。
<p>世界銀行 (2001) World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty (邦訳『世界開発報告2000/2001：貧困との闘い』(2002))</p>
<p>過去10年で得られたさまざまな証拠と体験やグローバル化という変化に基づき、「機会の拡大 (opportunity)」、「エンパワメント (empowerment)」、「安全保障 (security)」3つの面から貧困と闘うための戦略を発展させた。</p>
<p>機会の拡大</p>
<ul style="list-style-type: none"> 効果的な民間投資の強化。民間投資家のリスク軽減（安定した財政・金融政策、投資体制、健全な財政システム、明確かつ透明なビジネス環境）、法の整備、商慣習の歪みや不正の是正、零細企業・小規模ビジネス支援（信用アクセスなど）、民間部門の制約（特に女性に対する）の軽減。 国際市場への拡張。国際市場は雇用と所得増加の大きな機会をもたらす。貿易市場（貿易による敗者への政策対応、インフラと制度の整備）、資本市場（国内金融セクター開発と同調した慎重な資本の自由化）。 貧困者の資産構築。公的支出の焦点を貧困者に（社会・経済サービス）、良質のサービス提供（公的サービスの改革、民営化）、サービス供給側のアカウンタビリティの向上（サービスの選択・実施・モニタリングへの貧困層の参加）。

<ul style="list-style-type: none"> ・（性、民族、人種、社会的地位による）資産の不平等の改善。公的支出、制度改革、貧困者の参加などの組み合わせが有効（貧困女性へのマイクロクレジットなど）。 ・貧困地域へのインフラと情報の拡張。僻地の貧困地域や都市のスラムへの基本的なサービスを提供。
<p>エンパワメント（国や社会制度の機能の改善）</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・政治的・法的基盤の整備。民主的かつ参加型の透明性の高い制度、経済成長と法的平等を促進する法制度。 ・成長と平等を促進する行政。政策を効率よく実行する、腐敗のない行政、市民の公共部門への参加と監視、貧困者のニーズに対する政府機関の対応を改善する改革。 ・分権化とコミュニティの開発。地方への権限委譲（地方の能力強化、財政資源の強化）、監視のためのメカニズム、コミュニティや家庭の地方の活動への参加。 ・男女格差の是正。女兒の就学補助、マイクロファイナンスなど。 ・社会障壁への対処。階級、性、民族、人種の差別など排他的で不平等な社会構造は、貧困層の社会の上層部への移動を妨げる。 ・貧困者の社会関係資本への支援。社会的な人権基準の確立、社会的ネットワークは、貧困を脱する鍵となる資本。貧困者を取り巻く法律・規則の改善が必要。
<p>安全保障</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・貧困者のリスク管理への支援。コミュニティ、市場、国のレベルで異なる介入を行う。経済不況への公共事業計画、災害時の社会基金や食糧供給プログラムなど。 ・金融・自然災害のショックの防止。健全なマクロ経済、確固とした金融システム、短期資本取引の慎重な管理、社会政策プログラムと補助金、災害基金の設置、保険制度の整備など。 ・社会的リスクを管理する国家的システムの構築。失業者の労働意欲を奪わない保険と補助制度、貧困者に対する社会年金や保険など。 ・国内の摩擦に対する対応。紛争・内戦の予防（少数派の権利の支援、争いの平和的解決のための制度的な仕組みの提示、包括的で参加型の政治など）
<p>アジア開発銀行（1999）Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy（邦訳『アジア太平洋地域の貧困と闘う：アジア開発銀行の貧困削減戦略』（1999））</p>
<p>アジア開発銀行では、貧困削減の基本対策として「貧困者を重視する（pro-poor）持続可能な経済成長」と「社会開発」と「グッド・ガバナンス」を3つの柱としている。貧困者重視の持続可能な経済成長に必要な主たる要素は以下のとおりである。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・雇用と所得の創出：特に、労働集約的な成長はよりいっそう貧困削減を推進できる。過大評価された為替レート、輸入・輸出制限、貸付補助金、国有企業への依存を避ける。民間部門に資する環境の整備、女性及び公的な労働市場から疎外されやすいグループのための雇用機会、所得創出機会を増やすプログラムの実施（マイクロファイナンスなど）。これに加えて、インフラ整備、貧困者の自営の機会、健全なマクロ経済運営が重要。 ・民間部門の活用：民間部門による貧困者に資する基本サービス提供、物的・社会的インフラの整備を促進する。政府の役割は、民間の役割が拡大するにつれて、所有者・生産者から促進者・規制者へ変化する。 ・農村地域の貧困者、都市の失業者に基本的サービスへのアクセス及び自営の機会を提供するための介入を行う。

<ul style="list-style-type: none"> ・地域協力・準地域協力：グローバル市場に参加する足がかりとして、より大きな市場、規模の経済、分業をもたらす地域協力や準地域協力への参加を検討する。これは特に小国に有効。 ・環境への配慮：自然環境と資源を保全しない限り、成長は持続可能ではない。
<p>UNDP (1996) Human Development Report: Economic Growth and Human Development (邦訳『経済成長と人間開発』(1996))</p>
<p>UNDPは貧困削減ではなく人間開発という言葉を使っているが、経済成長から人間開発へのつながりを強化するために必要な要素として以下のものを挙げている。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・公正：資金の配分が公正であるほど、所得の増加が生活の向上に反映される。 ・優先度の高い社会サービスへの支出：特に基本サービスの普遍的な提供に重点的に資金を配分する。 ・所得増加の機会：雇用創出型の経済成長が必要。 ・生産財へのアクセス：土地、資金、施設などの生産財のアクセスを阻む要因を取り除く。 ・グッド・ガバナンス：政府が国民に経済成長の成果を享受する機会を与え、国民が公的な活動に参画する。 ・地域活動：多くのNGOや地域グループが政府を補完し、世論を喚起することで人間開発の優先順位を高める。

2 2 わが国の援助におけるpro-poor growthのインプリケーション

(1) 援助事業戦略上のインプリケーション：その国の状況に応じた個別戦略の必要性

日本は自らの歴史経験から、経済成長が貧困削減に有効であるという前提で援助を行ってきた。pro-poor growthも成長が貧困削減に必要という点は基本的に変わらない。しかし、当該途上国の所与の条件（初期の所得・資産分配、セクター構造など）によっては、必ずしも成長が十分な貧困削減に結びつかないことも事実である。

まずは、成長と貧困削減の双方に有効であると合意ができている「マクロ経済の安定」「法的・制度的なガバナンスの整備」「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」と、「労働集約的で雇用を生む成長」「不平等・差別の是正」「農村・農業セクターの重視」「貧困層のリスク/外的ショックへの対応」などの複数機関が提唱するpro-poorな成長政策を念頭に置きつつ援助戦略を策定することが重要である。

しかし、経済構造や貧困・不平等のパターンなどが国によって大きく異なるため、一般的な政策提言をすべての国に当てはめるのではなく、個別の国

の状況を勘案した個別の戦略を検討する必要がある。国別に戦略を立てることが困難な場合は、地域別、または経済構造の類型別の政策を検討することも考えられる。これに加えて、pro-poor growthを実現した、または失敗した事例から教訓を学び、それぞれの途上国にふさわしいpro-poor growth戦略を策定する必要がある。

(2) 今後の検討・研究課題：実証研究の充実

過去の研究の積み重ねにより、経済成長が貧困削減に寄与することが明らかになり、同じ成長率が異なる貧困削減をもたらす理由についても研究が進みつつある。どのような政策がより高い成長と貧困削減をもたらすかについて、現在合意ができているものは「マクロ経済の安定」「法的・制度的なガバナンスの整備」「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」といった基本的な3つの政策パッケージである。しかし、クロスカントリー分析では、残念ながらこれ以上具体的な政策提言を導き出すことは困難なようである。Box 2-3で紹介したインドの事例のような個別の国に関する実証研究が積み重ねられれば、より具体的な政策提言を導き出せるであろう。

また、貧困削減弾力性が高いセクターに重点をおいて支援することも検討に値すると思われるので、国別に貧困削減弾力性を測定し、比較調査するといった研究が有意義ではないかと思われる。

近年は、世界銀行の家計調査(Living Standards Measurement Study: LSMS)を中心に、途上国の家計調査データが充実してきており、これからも貧困に関する実証研究に新たな進展が見られると考えられるので、経済成長と貧困削減の分野の研究をフォローしていくことが重要である。

3. グローバリゼーションと途上国

👉ここがポイント！

- 冷戦の終結、運輸・通信分野の技術革命、自由化・市場経済化・規制緩和の進展を背景に、1980年代よりグローバリゼーションが急速に進展した。
- グローバリゼーションは途上国の経済成長と貧困削減に大きな機会を提供する可能性をもっている一方、グローバリゼーションの恩恵を受けることができずに、周縁化の危険に直面している国や人々も多数存在する。
- 途上国がグローバリゼーションの機会を最大限に活用すること（機会活用）と、グローバリゼーションから不利益を被る人々やグローバリゼーションから取り残された人々への対応（リスク管理）が大きな課題となっている。
- ここで取り上げるグローバリゼーションは貿易、投資、金融の自由化である。
- 貿易の自由化は、競争圧力で資源の配分が効率的になり、財・サービスの選択の余地を広げ、大きな海外市場へのアクセスが可能になるなどの機会をもたらす一方、それまで保護されてきた競争力のない地元産業・企業の淘汰、関税収入の減少といったコストもある。また、途上国が競争力をもつ産品に対して先進国の市場が開かれていない、途上国の輸出の主力である一次産品の価格が不安定で下落傾向にあるといった問題もある。

貿易を促進するための制度整備と能力構築、一次産品価格問題への対処、自由化の順序とタイミングの検討が必要。国際貿易ルールを見直す方向でWTOの新しいラウンドが開始。

- 海外直接投資の自由化は、資本、海外市場への参入機会、外貨収入、税収入、雇用、技術・技能の移転などをもたらす一方、競争力のない地元産業・企業の淘汰、農村と都市の格差の拡大、独占・寡占による価格の上昇、地元の企業家精神の抑圧などを引き起こすリスクがある。

海外直接投資促進のための制度整備と能力構築、人材の育成、技能レベルの向上、多国籍企業の活動を監督・規制する多国間の枠組みの検討が必要。

- 資本・金融投資の自由化は、金融の深化を促進し、企業の資金調達を容易にし、投資家の資産の多様化を助け、資金配分の効率化を促進し、金融部

門の効率化を実現させる一方、競争力のない金融機関の倒産や、短期の不安定な資金の流れが金融市場の混乱を招き、通貨金融危機を引き起こす危険性がある。

短期資本の自由化には慎重な取り組みが必要。国際金融アーキテクチャー強化の試みもある。

- 途上国が取り組むべき課題：貿易・投資を促進するような環境の整備、社会サービスの充実、セーフティ・ネットの構築。
- 援助の役割：途上国のグローバリゼーション参加支援、民間投資への橋渡し、債務救済。
- 今後の課題：グローバル・ガバナンスの構築と、グローバル化できない国・地域への対応。

はじめに

1990年代以降の最も顕著な特徴の一つとして挙げられるのが、急速に進むグローバリゼーションである。冷戦の終結と通信・運輸分野での技術革新を背景に、経済分野では貿易及び投資（直接投資と間接投資（金融や資本への投資））の自由化が急速に進展した。グローバリゼーションの波に乗った途上国が、高い経済成長率と貧困削減を達成してきた一方で、グローバリゼーションから取り残され、恩恵を得られていない国（人々）も多い。グローバリゼーションが途上国に大きな機会を提供する可能性をもっていることに疑問の余地はないが、より多くの国（人々）がグローバリゼーションの便益を享受できるようになるためにはグローバリゼーションをいかに管理・運営（manage）するかが課題となる。本節では、グローバリゼーションの中でも特に貿易の自由化、直接投資の自由化、金融・資本の自由化に注目し、これらの自由化と途上国の問題を考察する。

3 1 グローバリゼーションの概略

3 1 1 背景・経緯

グローバリゼーションは、一般的には「世界の経済及び社会の統合が進むこと²⁴」と定義される。経済現象に注目した場合は、「貿易の自由化、投資と資本の流れ、急速な技術革新と情報革命によってもたらされた急速な経済統合のプロセス」と説明されるが、一般には経済だけではなく、技術、文化、ガバナンスの分野における国境を超えた交流を促進するととらえられる²⁵。

1980年代以降にグローバリゼーションが急速に進んだ第1の原因は、冷戦の終結である。1989年のベルリンの壁崩壊は、東西の政治経済の垣根を取り払い、東欧・旧ソ連（Commonwealth of Independent States: CIS）諸国の4億近い人々、さらに中国とベトナムのほぼ13億人をグローバルな交流と通信の世界に組み込んだ²⁶。

グローバル化の第2の理由は、運輸分野での技術革新に加えて情報通信分野での飛躍的な技術革新（IT革命）が進んだことである。これらの技術革新により、取引費用が著しく低下し、人・物・資金・情報・技術の流れが大幅に増大した。

第3の理由は、規制緩和、自由化、市場経済化の進展である。この理論的根拠となったのが、1980年代以降に開発経済学においても主流となった新古典派経済学である。新古典派経済学では規制緩和、自由化を促進して競争原理を働かせることで、地球規模で効率を高め、より高い生活水準が達成できるとされた。またこの間に、自由な市場と健全な通貨こそが経済を発展させる鍵であるという信念が、「ワシントン・コンセンサス²⁷」として定着した（Box 2 - 4 参照）。

しかしながら、グローバルな統合がすべての分野で急速に進んでいるわけではない。物や資本や技術に比べて、労働力の流れは今でも大きく制限され

²⁴ 世界銀行（2002）p. 4

²⁵ UNDP（1999）p. 31

²⁶ UNDP（1999）p. 35

²⁷ ワシントンに集中する諸機関やオピニオンリーダーのネットワーク（特にIMF、世界銀行と米国財務省を指す）の間で確認された開発途上国に対する政策に関する合意のこと。

Box 2 4 ワシントン・コンセンサス

市場優先の改革に関するワシントン・コンセンサスでは以下の10の政策目標を規定する。

財政節度

公的支出を、教育、保健、インフラストラクチャー投資に向ける
税制改革（税基盤の拡大、限界税率の低下）

市場が決定する、実質的にプラスの利子率

競争的為替レート

貿易の自由化

外国直接投資への門戸開放

国有企業の民営化

規制撤廃（参入障壁、競争を抑圧する規制の廃止。安全・環境・消費者保護を目的とする場合はこの限りではなく、金融機関は慎重な監視にとどめる）

財産権に対する法的保障

出所：世界銀行（2002）p. 108

ており、中でも非熟練労働者の合法的な移住は非常に限られている。

グローバリゼーションが起こったのは今回が初めてではなく、例えば16世紀初頭や19世紀末にも大きなグローバル化が見られたといわれているが²⁸、今回のグローバリゼーションは以下の点で過去と大きく異なっている²⁹。

新しい市場（外国為替市場と資本市場が世界を結び24時間取引を行う）

新しい技術（インターネット、携帯電話、メディアのネットワーク）

新しい主体（世界貿易機構 [World Trade Organization: WTO]、多国籍企業³⁰、NGO）

新しいルール（多国間の貿易、サービス、知的所有権に関する協定が各政府に対して強制力をもって国の政策のスコープを狭めている）

²⁸ 15世紀末から16世紀初頭にかけて、スペインやポルトガルなどの西欧諸国が大西洋やインド洋に進出していった大航海時代と、19世紀末から20世紀初頭にかけて、運輸通信技術の進歩と貿易障壁の緩和の結果として財・資本・労働力が大規模に移動した時代を指す。

²⁹ UNDP（1999）p. 1

³⁰ 多国籍企業とは「複数の国にまたがって開発・調達・生産・販売活動を行っている企業」を指す（伊藤（1989）p. 433）。

1990年代初めまでは、概ねグローバリゼーションは経済発展を推進するものであると好意的に受け止められてきた。実際に、グローバリゼーションは、流れに乗ることのできた途上国の人々に大きな恩恵をもたらした。過去20年間で世界経済に統合することに成功した途上国に住む約30億の人々は、1990年代に年平均約5%所得が増加し、平均余命が伸び、より良い教育を受けることができるようになった。これらの国は、雇用を創出するように民間部門の投資環境を改善し、貧困層が成長に参加できる能力を与えるという2つの開発政策の下に自国の経済を開放した³¹。このように、グローバリゼーションが経済成長と貧困削減に大きな機会を提供する可能性があるということは疑問の余地はない。

しかしながら、グローバリゼーションの恩恵にあずかることのできる人々が限られており、グローバリゼーションとは無縁で、ますます周縁におしやられる(marginalization)人々が多く存在することも事実である。世界銀行は、グローバル化した途上国(globalizer)に居住する30億もの人々の間で大幅な貧困削減が実現できた一方で、グローバル化していない国々(non-globalizer)の20億人の間では所得が下がり、貧困が増加していると指摘している³²。グローバル化した24カ国に含まれるのはブラジル、中国、ハンガリー、インド、メキシコなどで、グローバル化していない国のほとんどは、サブサハラ・アフリカ、中東、旧ソ連諸国である。これらの国々がグローバル化していない(できない)原因は、地理的に不利な位置にある場合(へき地、感染症が蔓延している地域など)もあれば、政策・制度・ガバナンスが脆弱な場合もあり、また内戦が原因の場合もある。また、グローバルな市場への統合が進んでいるにもかかわらず、グローバリゼーションから恩恵を受けることができずに周縁化が進んでいる途上国も多い³³。

グローバリゼーションに対する批判の一つは、グローバリゼーションが恩恵を得ることのできる人々(勝ち組)と恩恵を得られない人々(負け組)を

³¹ Hoekman et al. (2002) p.xi

³² 世界銀行(2002) pp.11 ix-x

³³ 例えば、サブサハラ・アフリカ諸国のGDPに対する輸出の割合は30%でOECD諸国の19%よりも大きい、主要な輸出品目である一次産品の価格の不安定及び下落により、輸出がほとんど伸びず、外国投資を引きつけることもできていない。(国連開発計画(1999) p. 3)

作り出す過程で、国家間だけでなく、国内でも強者と弱者の格差がますます広がっているという指摘である³⁴。こうした大きな格差が国内社会の不安を生み、世界システムの安定を脅かすのではないかという懸念が強まっている。また、もう一つの批判は、アジア通貨金融危機に見られたように、グローバル化そのものが、経済ひいては社会的・政治的な不安定をもたらす原因となっているという指摘である。

WTOや世界銀行/IMF総会への反対デモなど、グローバル化そのものに反対する論者・グループもあるが、開発・援助業界では、「グローバル化は、途上国に大きな機会をもたらすとともに、リスクも伴う」という考え方が主流である。従って、途上国がグローバル化の機会を最大限に活用できるためにはどうすればよいのか（機会活用）と、グローバル化から不利益を被る人々や、グローバル化から取り残された人々に対してどうするべきか（リスク管理）というのが、大きな課題となっている。

以下では、グローバル化の3つの形態（財・サービスの貿易、海外直接投資、国際金融取引の自由化）について、これらの自由化がもたらす利点と問題点、そして対応策に関する議論を分析・整理する。また、1990年代以降、貿易、投資、開発は、三位一体で進めるべきであり、この3つの分野で政策に一貫性を持たせることで、より大きな相乗効果が得られると考えられている。そこで、貿易・投資の自由化に対する援助の役割についても併せて考える。

3 1 2 論点の整理

グローバル化（特にここで議論する貿易・投資の自由化）は、必然的に当該国に経済・社会構造の変化をもたらすため、このような構造変化に対応・適応する過程で便益を得る人々がいる一方で、不利益を被る人々が

³⁴ 所得上位20%の人々の世界の総所得に占める割合は、1960年から1990年後期の間に70%から86%に増加したのに対し、下位20%の人々の所得の占める割合は、2.3%から1%に減少した。最高所得層（上位20%）と最低所得層の所得（下位20%）の割合は、1960年の30対1から、1990年に60対1、1997年には74対1にまで広がった。（国連開発計画（1996）p. 18、国連開発計画（1999）p. 3）

どうしても出てくる。このようにグローバリゼーションは正と負の両方の影響をもたらすものであることを理解しておかなければならない。また、グローバリゼーションがどのような影響をもたらすかはその国の状況や政策等によって異なることも認識しておかなければならない。

貿易及び投資の自由化がもたらす利点、問題点、対応策を表2-3にまとめた。貿易・投資の自由化のもたらす利点については、新古典派経済学の理論で比較的簡単に説明できる。つまり、貿易・投資の自由化による利点は、自由化することで市場の機能が改善し、より効率的な資源配分が達成され、経済・社会の効率が改善される、経済を開放することで、一国内で手に入る以上の市場や資本へのアクセスが可能になり、より高い成長率及び貧困削減を実現することができる、の2点である。

これに対して、貿易・投資の自由化がもたらす問題点は、当該国の社会・経済・政治の構造や初期条件（資源、労働の付与状況など）によって大きく左右されるため、一概にはいえない。本節の自由化の利点及び問題点の記述の中で、やや問題点に関する議論の方が多くなっているのは、まさにこの理由によるもので、自由化が利点よりも問題点をもたらすということではない。また、列挙された問題点がすべての途上国に当てはまるわけではなく、あくまでも起こる可能性のある問題点ということである。

貿易・投資の自由化への対応策は大きく3つに分けられる。第1に、自由化から得られる便益を最大化するために、貿易や投資を促進するような国内及び国際的な制度環境を整え、また自由化に対応できる人材の育成を行うことである。第2に、自由化によって（少なくとも短期的に）損害を受ける人々への対応策として、失業対策や自由化のタイミング・順序を考慮して損害の度合いを軽減するなどの処置を講じることである。第3に、金融・経済危機などに対しては、防止策及び危機が生じた場合の対応策が必要となる。

貿易・投資の自由化がどのような影響をもたらすかは、それぞれの国の状況によって異なる（Box 2-5 参照）。貿易・投資の自由化が国民に便益をもたらすかどうか、また誰にどれだけ便益をもたらすかは、その国の政策・制度に大きく依存する。従って、それぞれの途上国について、貿易・投資の自由化の現状、更なる自由化がもたらす（プラス及びマイナスの）影響を分析した上で、自由化を促進し、自由化のもたらす負の影響を最小限にするため

の政策及び制度づくりを行うことが重要である。

以下では、途上国の貿易、海外直接投資、資本・金融投資（間接投資）について、これまでの推移と、自由化をもたらす利点及び問題点、自由化への対応策に関する議論を整理する。なお、3つの形態の自由化に共通する対応策は、最後にまとめて紹介することとする。

表2 3 貿易・投資の自由化がもたらす利点、問題点と対応策

	利点	問題点	対応策
全般	・市場、資本、財へのアクセスの改善		・貿易・投資を促進する環境の整備 ・人材育成
	・競争圧力による効率の改善	・競争力のない企業の倒産・失業の増加	・社会サービス、セーフティ・ネットの提供 ・自由化のタイミング・順序に配慮
貿易	・特化による資源配分の効率化 ・財・市場へのアクセスの改善	・国際貿易体制の制約	・貿易を促進する環境の整備 ・国際貿易体制の見直し
	・競争圧力による効率の改善	・競争力のない企業の倒産・失業の増加	・セーフティ・ネットの提供
	・商品価格の低下（消費者）	・物価の下落による売り上げの減少（生産者）	・自由化のタイミング・順序に配慮
		・税収の減少	・税源・税徴収方法の改善
		・一次産品の問題（価格の下落、変動）	・輸出品目の多様化、価格安定策
直接投資	・資本・市場へのアクセスの改善		・直接投資を促進する環境の整備
	・競争圧力による効率の改善	・競争力のない企業の倒産・失業の増加	・セーフティ・ネットの提供
	・雇用の創出 ・技術・技能の移転 ・国の税収への貢献	・多国籍企業の目的が途上国の開発目的に沿っていなければ、期待した効果は得られない	・国の規制を遵守させる ・国際的な規制枠組みの整備
間接投資	・資本、市場へのアクセスの改善 ・資金配分の効率化 ・投資先の多様化		・間接投資を促進する環境整備 ・金融・資本制度の構築・強化 ・自由化のタイミング・順序に配慮
	・競争圧力による効率の改善	・競争力のない企業の倒産・失業	・セーフティ・ネットの提供
		・通貨・金融危機	・短期資本の自由化は慎重に ・国際的な規制枠組みの整備

Box 2 5 貿易・投資の自由化がもたらす影響

自由化には常にトレードオフ（利益を得るグループと、損害を受けるグループ）が伴う。例えば、貿易の自由化を見てみよう。輸入が自由化されて海外から安い製品が入ってくることで、ある財の価格が下がったとする。その財を消費する人々にとって自由化は便益をもたらすが、その財を生産する人にとっては販売価格の低下は利益の低下につながり、もし輸入品と競争できずに企業が倒産してしまえば失業を生むことになる。同様に、海外からの直接投資で新しく工場が建設された場合は、その工場で雇われることになった人にとっては自由化は便益をもたらすが、より効率的な製造拠点ができたことで競争力の劣る地元の工場の経営が悪化し倒産してしまえば、その工場で働く人にとっては大きなダメージとなる。

また、自由化によってどのような人々がどのように影響されるかは、当該国の状況によって大きく左右される。従って、各国政府は、貿易自由化の影響を分析した上で、自由化のもたらすマイナスの側面から貧困層を保護する政策を立案・実施しなければならない。

DFIDの貿易が貧困層に与える影響を分析した研究によれば、自由化は以下の3つ経路で貧困に影響を与える。

価格：自由化された財の価格が下落すれば、消費者は利益を得るが、生産者には打撃。従って、貧困層が価格の変化した財を消費する以上に生産しているかによって影響が異なる。

企業：価格の変化は企業が生産を増加・減少させるインセンティブに影響を与える。また、自由化による競争の激化により企業収益が左右されると、雇用や賃金が調整される（賃金が伸縮的で完全雇用状態であれば賃金が、雇用されたり解雇されたりする労働予備軍が大量に存在する場合は雇用が調整される）。従って、雇用状態の変化、貧困層の提供する労働の種類、賃金の設定方法などによって影響が左右される。

財政：自由化により（関税などの）財政収入が減少し、社会支出が削減されれば、貧困にマイナスの影響を及ぼす。影響の度合いは、非関税障壁の度合い・輸入増加の度合い、政府が貧困層への支出を削減するかどうか、他の税源や税徴収方法を利用できるかどうかによって左右される。

出所：McCulloch et al. (2001)

(1) 貿易の自由化

世界の財・サービスの輸出額は、実質ベースで1970年代から1997年の間でほぼ3倍に膨らんだ。しかしながら、最貧国49カ国について見ると、世界人

口では10%を占めるが、世界貿易のシェアでは0.4%にとどまっている。

1950～1960年代には、構造主義アプローチの提唱する輸出ペシズム論に基づいて、多くの途上国が輸入代替政策を採用した。輸出ペシズム論を支えたのが、途上国の輸出する一次産品に対する世界的な需要は長期低迷にあり、途上国の交易条件は工業製品の輸出国である先進国に対して長期的に悪化する傾向にあるとしたプレビッシュ＝シンガー命題である。これに従って、それまで輸入していた工業製品を国内で生産・供給できるようにする（海外直接投資を利用する場合もあった）輸入代替政策が採用された。しかし、関税障壁の保護の下で国内の新規産業を育成しようとする輸入代替政策は、ほとんどの場合成功しなかった。1960年代後半期から輸入代替政策に対する批判が高まり、1970年代以降に労働集約的な輸出志向型の工業化を目指したアジアNIES諸国が高度成長を遂げたことと、1980年代以降の経済自由化の流れを受けて、ますます多くの途上国が輸入代替政策を脱却して、開放的な貿易政策を採用するようになった。

1) 貿易の自由化がもたらす利点と問題点

貿易と開発の問題は古くから議論されているが、その議論のほとんどが国（マクロ）レベル、つまり国全体としてどのような便益があるかが中心であった。近年貧困削減が開発もしくは援助の究極的な目的として定義されるようになった中で、貿易（中でも貿易の自由化）が貧困に与える影響に注目が集まってきた。従来の貿易と貧困に関する議論では、貿易は経済成長のエンジンとなるから、貿易の自由化によって貿易が進展すれば、より高い経済成長が達成され、貧困も削減されるというように、貿易の自由化は経済成長を通じて貧困削減に寄与すると説明されてきた。最近の研究では、貿易の自由化が、貧困に直接どのような影響を与えるかを探る試みがなされている（Box 2 - 5 のDFIDの研究を参照）。

貿易自由化と貧困削減がどのような関係にあるかについては、研究が始まったばかりでまだコンセンサスはできていないものの、貿易の自由化は貧困に以下のような影響をもたらすと考えられている。

- ・労働市場に対する影響については、自由化は教育水準の高い労働者層に

はプラスだが教育水準の低い労働者層にはマイナスの影響をもたらす可能性がある。

- ・輸入産業が打撃を受け輸出産業が進展するため、輸入産業から輸出産業へ労働者・資本の移転が起こるので、政府は生産要素の移動を促進する政策と短期的な格差の拡大に対応するために資源再配分を配慮した政策の実施が必要である。
- ・貿易の自由化が貧困削減につながるかどうかは、その国の政府の制度・政策や能力に大きくかかわっている。

貿易自由化に対する政策を立案するためには、まず自由化の影響を分析することが不可欠である。その意味でも、自由化の貧困への影響に関する研究の重要性はますます高くなると考えられるので、この分野での研究の進展をしっかりと見ていくべきである。

【利点】

- 資源配分の効率化：各国が比較優位を活かし特化することで、世界的に資源の配分が効率的になり、経済成長に貢献する。
- 財へのアクセス：輸入が増えることで、途上国国民が国内では手に入らない商品にアクセスできる。海外からの競争圧力で、価格が低下し、より安価に商品が購入できる。
- 市場へのアクセス：途上国は国内市場が小さい、もしくは所得水準が低いいため、国内での需要が限られている。自由化による海外市場へのアクセスの拡大は、新たに大きな需要が生まれることを意味し、途上国が輸出を増やす機会となる。また、大きな市場にアクセスすることで、規模の経済を利用できる。
- 競争圧力：貿易が自由化されれば、国際競争の圧力で国内の資源（労働や資本など）を生産性の低い用途から高い用途へと移さざるを得なくなり、効率化が進む。効率が改善されることで、長期的には生産量が増え、経済成長が促進される。

【問題点】

- 産業育成と失業問題：競争力のない国内産業の製品が強力な外国の輸入品との競争にさらされると、非効率な産業がつぶれ、失業が生じる。これが自由化反対グループの自由化に反対する最大の理由である。途上国には、失業保険や貯金などのセーフティ・ネットが不足しているため、失業が即貧困につながることも多い。
- 完全競争モデルでは、（完全競争、完全情報、取引費用ゼロという条件の下で）市場は完璧に機能すると想定され、ほかの商品と同様に労働についても需要と供給は必ず一致するとされるから、失業があるとすれば、それは（組合や政府の最低賃金などの政策によって）賃金が十分に下がっていないからだと考える。しかし、多くの途上国では市場が未発達で、完全には機能していない。市場制度が機能するには、明確に定義された財産権とそれを守る法律が必要で、また競争と十分な情報が必要だが、途上国ではそのどれもが不十分である。政府介入を取り払って経済を自由化しただけで、自動的かつ即座に市場が機能する前提条件がそろう、競争的な民間市場が生まれるわけではない。また、非効率な産業がつぶれても、現実には簡単により生産的な雇用が生まれるわけでもない。新しい産業が生まれるには、資本と起業家精神が必要であるが、多くの途上国では銀行融資が不十分で、教育が不十分であるため、そのどちらも不足しているからである。自由化が効率を改善し、成長をもたらすという考え方は、社会が変化に適應するコスト、貧困層に強いるリスクを過小評価し過ぎている。
- 国際貿易体制の不平等：先進国は自分たちの輸出する工業製品に関して貿易の自由化を進める一方で、多くの途上国が競争力を持つ農産物や繊維製品に関しては自国の市場を開放せず、農産物への補助金などの保護政策を取り続けた。前回の多国間貿易交渉ラウンドであるウルグアイ・ラウンドで新たに交渉の対象となったサービス分野でも、自由化が決定されたのは先進国が輸出するサービス（金融、情報技術）で、途上国が進出できそうな海運や建築サービスは除外された。これは先進国のダブル・スタンダードであるとして、従来から厳しく批判されてきた。また、先進国の農産物に対する補助金は年間約3500億ド

ル（2001年）にも上り、政府開発援助総額（約570億ドル）の6倍強になっている³⁵。また、先進国の保護政策が途上国に与える損害は年間1000億ドル以上で、援助額の約2倍になると推定されている³⁶。

途上国側は、ウルグアイ・ラウンドの結果である現在のWTO協定はあまりにも先進国に有利であり、実施面（implementation）³⁷で問題があるとし、改善を求めてきた。

- 税収の減少：自由化で関税率を下げた場合、国の税収が減少する。特に関税が国の税収の主な財源である途上国では、影響が大きい³⁸。
- 一次産品の価格問題：大多数の途上国にとって、一次産品（食糧、食品、原材料、鉱物及び化石燃料）の輸出はなお全輸出の4分の3以上を占めており、少数品目の商品に輸出の大部分を依存している場合が多い（化石燃料を除く）。一次産品の国際価格が1960年代以来ずっと下落傾向にあり、また価格の変動が激しいことが、一次産品の輸出に依存する途上国の経済を大変不安定なものにしている³⁹。

2) 対応策

- 貿易促進のための制度整備と能力構築：貿易自由化の恩恵を途上国が享受するためには、貿易の自由化とともに以下のような貿易を促進する制度整備と能力構築が必要である。
 - ・ 貿易促進制度の整備：貿易関連法の整備、政策の整備（貿易政策、

³⁵ 南アフリカのヨハネスブルクで開かれた環境開発サミットに関する新聞記事（読売新聞2002年8月20日、News@niftyホームページより（<http://newsflash.nifty.com/>））。このほか、農産物への補助金額については、「年間3000億ドル以上」（Hoekman et al. (2002) p.xxvii）、「対外援助総額の約6倍」（2002年3月、世界銀行ウォルフエンソン総裁のウッドロー・ウィルソン国際学識者センターでの演説（The World Bank News Release No.2002/226/S））、「1日約10億ドル」（World Summit on Sustainable Development, Chairperson's Summaries of the Partnership, p. 6）がある。

³⁶ 世界銀行（2002）p. 9

³⁷ ここでいう実施問題とは、途上国の能力不足、あるいは開発を妨げるために実施できない問題と、先進国が約束していながらまだ実施されていない問題の双方を含む。

³⁸ 途上国平均で、関税は税収の約3分の1を占めている。（国連開発計画（1999）p.121）

³⁹ 1997～1999年でサービス輸出低開発国（Less Developed Countries: LDC）の貧困者指数（1日1ドル以下）が43%、工業品輸出LDCの貧困者指数が44%（パキстанを除けば25%）であったのに対し、非石油一次産品輸出LDCの貧困者指数は67%、鉱物輸出LDCの貧困者指数は80%以上であった。（UNCTAD（2002）pp. 9-10）

輸出振興計画、関税引き下げ・非関税障壁の撤廃に向けた政策など）、貿易関連手続きの簡素化など

- ・貿易関連情報の整備：海外市場開拓、相互交流の促進など
- ・輸出産業の育成：中小産業振興への支援、生産性・品質向上プログラム、輸出用生産に対する優遇措置の提供など
- 教育の充実：貿易の自由化は教育水準の高い労働者にはプラスに働く。従って、より多くの人々が自由化から恩恵を得るためには、国民の教育水準を向上させることが重要である。
- 自由化のタイミングと順序：米国や日本を含む先進工業国のほとんどは、保護すべき自国の産業を選択して、経済を十分に強化してから、外国企業との競争に入った。東アジア諸国も、グローバル化を利用して輸出を伸ばしたが、保護障壁の撤去には慎重で、新しい雇用が創出された後に段階的に障壁を取り払っていた。このように、自由化にはタイミングと順序が重要であり、また雇用創出を盛り込んだ包括的なプログラムが必要である。
- 付加価値の高い商品の輸出：一次産品の価格は下落傾向にあり、また価格変動も大きいことから、より高品質かつ付加価値の高い（加工水準の高い）商品の輸出を目指すことが必要である。そのためには技術支援と、投資のための資金の手当て⁴⁰が必要である。価格の安定対策としては、商品取引をより長期の契約で行う、関係者の合意に基づく「フェア・トレード」原則を導入する、輸出価格の急激な下落に備えた補償融資制度の活用などが提案されている⁴¹。
- 国際貿易ルールの見直し：途上国が貿易自由化の利益を拡大するためには先進国に有利な国際貿易体制を見直すことが必要であり、それに向けた取り組みが進められている。例えば2001年に始まったWTOの新ラウンドは、市場の開放を進めるばかりでなく、過去の不均衡を是

⁴⁰ 資金の手当てには商品コモン・ファンド（Common Fund for Commodities: CFC）などを利用することが考えられる。CFCは国連の枠組みの中で設置された基金で、特に後開発国向けに一次産品の開発プロジェクトを支援するもので、マーケティング・貿易のリスク減少、法的・制度的枠組みの改善、R&D、生産性・品質改善、市場開拓、貿易品の多様化と付加価値化などのプロジェクトに資金（無償及び有償）を提供する。

⁴¹ UNCTAD（2002）p. 37

正することも意図した「開発ラウンド」として位置付けられている。2001年のWTOドーハ閣僚会議では、農業補助金、繊維製品、知的所有権の貿易に関連する（Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs）協定の例外処置、反ダンピング法の見直しなどの分野で、ルールの改正もしくは改正に向けて検討することが合意され、先進国に有利なWTOルールの是正にある程度の成果が得られたと評価されている（Box 2 - 6 参照）。

また、近年WTO以外でも先進国側から低開発国に対して市場アクセスを拡大する動きが見られる。米国は2000年5月にアフリカ成長機会法（African Growth and Opportunity Act: AGOA）を施行し、サブサハラ・アフリカ35カ国を対象に免税輸入品目の拡大と数量制限の緩和を決定した。また、欧州連合は、2001年5月の第3回国連後発開発途上国会議で、世界の最貧国49カ国から武器を除く全品目の輸入に対する制限枠と関税を2002年から2004年にかけて段階的に廃止すると公約した。

（2）直接投資の自由化

海外直接投資とは、「企業が経営に関与する目的で海外の企業の株式を取得したり、貸付を行ったりする行為」で、国際収支統計上では「海外企業の株式の10%以上を取得した場合」を指す⁴²。直接投資の形態としては、親会社から現地法人（海外子会社）への出資（現地法人の株式を親会社が購入）、現地企業の買収もしくは現地企業と合併会社の設立などがある。

海外直接投資の中心となるのが、先進国に本社を置く多国籍企業である。グローバルゼーションは、巨大な多国籍企業の急激な成長を促進してきた⁴³。

⁴² 伊藤（1989）p. 425

⁴³ 国連貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD）によれば、2000年の国家（GNP）と企業（付加価値）を合わせてランク付けを行ったところ、100位以内に29社が入った。GDPが付加価値の総和であることを考慮して、企業の売り上げではなく付加価値（給与・手当、減価償却、割賦償却、税引き前所得の総和）を使って計算している。企業1位はエクソンモービルの630億ドルで、全体では第45位（44位のチリと46位のバキスタンの間）。世界の上位100社の付加価値総計は、1990年には世界全体のGDPの3.5%であったが、2000年には4.3%に成長している。（UNCTAD Press Release TAD/INF/2850（12 August 2002））

Box 2 6 WTOドーハ閣僚会議における途上国関連の決定事項

- 前文にて、「グローバル経済に直面するLDC（Least Developed Countries: 低開発国）に特別な脆弱性と構造的な困難がある」と認め、「多国間貿易システムにより効果的に参加できるよう、LDC諸国の周縁化問題（marginalization）に取り組む」ことへの決意を表明。
- 途上国から提出された101項目中、42項目について実施を決定し、残りの52項目と新たに提起された25項目はドーハ以降の交渉の対象とした。
 - ・繊維製品：輸入枠の拡大などの自由化措置の検討を決定。
 - ・農業補助金：農業補助金のルールを途上国には穏やかに適応することを決定。
 - ・途上国に対する「特別かつ異なる待遇（special and differential treatment: S&D）」条項：S&D条項が盛り込まれていても、そのほとんどが先進国側に「最大の努力（best endeavor）」を求めるだけで強制力がないため、実際には機能していない状態にある。そのため、途上国側はS&Dの義務化を主張、先進国側はこれに反対し、その結果、S&D条項を活性化することで合意。
 - ・ダンピング防止措置の繰り返し調査の抑制を決定（先進国が反ダンピング措置を使って繰り返し制裁をかけることを制限するもの）。
 - ・TRIPs（知的所有権）協定の見直し：途上国側から、特許制度により医薬品（特にHIV/AIDS、マラリア、結核など感染症に対するもの）が高価になる、またはコピー薬の生産・使用・輸入などが制限される結果、医薬品へのアクセスが阻害されているとして、改善を求めているもの。これについては、加盟国が公衆衛生を保護するための措置をとることを妨げないし、妨げるべきではないことに合意。国家的緊急事態（HIV/AIDS、結核、マラリアやその他の感染症が含まれる）では、強制実施権（特許権者の許諾なしに第三者に使用を認めること）を実施できることで合意。
 - ・農業：すべての輸出補助金の段階的撤廃を視野に入れた削減、すべての国内補助金の削減に関する包括的交渉を行うことに合意。S&DがWTO交渉の不可分の要素であることを確認（ウルグアイ・ラウンドでは例外処置とされていた）。
 - ・貿易と投資、貿易と競争：途上国が義務及び約束を引き受けるにあたり、特別な開発、貿易、財政上の必要性に考慮。途上国及びLDC諸国への技術支援の必要性を認める。
 - ・技術協力、LDC支援：貿易関連能力の向上を支援。特にLDC向けの技術支援を強化。LDC産品の無税・無枠措置に向けた更なる市場化アクセスの改善。

海外直接投資は1997年に4000億ドルに達し、実質で1970年代の水準の7倍になった。海外直接投資のうち58%が先進国向けで、37%は途上国に、移行経済諸国に投資されたのは5%であった。海外直接投資先も集中しており、途上国及び移行経済国向けの投資資金の85%が20カ国に向けられている⁴⁴。

途上国に対する海外直接投資は、初期には資源採取（石油、非燃料鉱物）もしくはプランテーション農業などの一次産品が中心で、製造業の場合は途上国の貿易障壁を回避するために現地で製造し、現地市場での販売を目的にしたものが主であった。1960年代から途上国で強まってきた資源ナショナリズムの動きや、多国籍企業による途上国政府への政治介入事件⁴⁵などにより、1970年代には多くの途上国が多国籍企業の活動を制限（場合によっては企業の国有化）する動きが活発になった。しかし、1980年代には大きな転換が見られ、海外直接投資は経済成長と開発を促進するための良い機会であるという見方が強まってきた。途上国で民営化が進められたことと、アジアNIESで海外直接投資を利用した輸出主導の成長が大きな成功を収めたこともあり、多くの途上国で海外直接投資に対する制限が大幅に緩和され、輸出加工区を設ける国も増加した。1990年代以降には、さらに自由化が進んでいる。

1) 海外直接投資のもたらす利点と問題点

海外直接投資に関する議論を整理すると、以下の利点と問題点に見られるように矛盾する見方があることが分かる（例：雇用を創出する可能性がある一方、競争力のない地元企業が倒産して失業が増える可能性もある）。このように矛盾する見方が生じる理由の一つは、イデオロギー的判断や価値判断の相違である。直接投資自由化の賛成論者が自由市場メカニズムの効率性と便益の支持者である一方、反対論者は強力な経済・政治力を持つ多国籍企業

⁴⁴ アジア（中国、シンガポール、インドネシア、マレーシア、タイ、インド、香港、韓国、台湾）、中南米（ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、チリ、ベネズエラ、コロンビア、ペルー）、移行経済諸国（ロシア、ポーランド、ハンガリー、カザフスタン）の20カ国。（国連開発計画（1999）p. 33）

⁴⁵ 米国の通信会社（International Telephone & Telegraph: ITT）が、チリで社会主義政権ができて子会社が国有化されることを懸念して、1970年から1972年にかけて、大統領候補者への選挙反対運動、政権不安定化工作などの活動を行っていたことが1972年に明らかになり、大きな問題となった。（Spero（1990）pp. 244-245）

を先進国と途上国の支配・従属関係を強化し、開発を妨げる媒体と見なしているからである。

もう一つの理由は、多国籍企業が民間企業である以上、自社の地球規模での利潤の最大化を目的に活動しており、その目的が必ずしも進出先の途上国の開発や貧困削減といった目的に合致するとは限らないからである。実際に、多国籍企業は雇用機会を創出し、税金を支払い、全体的に経済の近代化に貢献すると同時に、最も有利な投資機会に引き寄せられ、なるべく低い税率の国で税金を払うよう操作し、できるだけ多くの利益を本国に送還しようとするだろう。

直接投資がどれだけ受け入れ先の途上国にとってプラスになるかは、途上国の政策・制度や多国籍企業との交渉力に大きく左右される。従って、直接投資を促進する環境を整備するとともに、直接投資が自国の開発の優先目的に合致するように規制・監視体制を整えることが必要であろう。

【利点】

- 資本・市場へのアクセス：海外直接投資は途上国に不足しがちな資本をもたらし、国内で供給可能な貯蓄、外貨政府収入、人的資本と望ましい水準とのギャップを埋める。国際収支の経常赤字の一部または全部を埋めるのに役立つ。途上国が外国市場へ参入する機会をもたらす。新たな金融機関とのつながりもできる。
- 企業の効率性の改善：競争圧力により、効率性が改善する。より安く製品が提供されることが期待できる。
- 雇用の創出：直接投資で進出した企業が、地元で新しい雇用を創出する。
- 技術・技能の移転：途上国に近代的な生産設備を移転することを通じて、生産過程についての技術・技能の移転が行われる。また、研修プログラムや実地訓練を通じて、マネジメント能力（経営経験、企業家としての能力など）が移転される。
- 税収への貢献：進出した多国籍企業が利益を生めば、国の税収が増える。

【問題点】

- 失業問題：競争力のない地元の競合企業が経営難に陥り、失業が増加する（失業問題については貿易の自由化に同じ）。
- 雇用への貢献：多国籍企業の投資は資本集約的であるため雇用する人数は比較的少なく、高賃金の近代的都市セクターに集中する傾向がある。これが農村から都市への人口移動の流れを助長し、農村と都市の経済格差を拡大し、二重経済を作り出す。そのため、多国籍企業の投資は途上国の経済全体の発展には結びつかず、不平等を助長する。
- 税収への貢献：多国籍企業は節税のために国内の確定利益を引き下げるよう振替価格操作（海外の関連会社から購入する中間生産物の価格を人為的に引き上げることで、低税率国に利益を移す）を行うので、本来払うべき税金の一部しか途上国に残らない。
- 市場の独占：多国籍企業は受け入れ先の政府と排他的な生産協定を結ぶことで、競争を抑制し、独占・寡占状態を作り出し、独占力を使って価格を引き上げる。
- 技術移転：技術に対する独占力保持などの目的で、研究開発等の主要な技術は本社に温存することが多いため、実際には技術移転はほとんど実現しない。かえって多国籍企業が国内市場を支配するために、地元の企業家精神の成長を阻害する。
- 国際資本移動：長期的に見れば、多国籍企業は、経常収支でも資本収支でも期待したほどの外貨収入を途上国にもたらさない。経常収支は、資本設備と中間生産物（通常、海外の関連会社から水増しした価格で持ち込まれることが多い）の輸入により悪化し、資本収支は、多国籍企業の本国への利益送還、管理費、特許料、民間借款の利子の支払いにより悪化する。
- 環境・労働基準への影響：多国籍企業は途上国で労働者保護法や環境保護法が整っていないことを利用し、劣悪な労働環境で人を雇い、環境破壊を引き起こす。外資導入を競い合う途上国政府が、規制を緩和することで投資を引きつけようとする場合もある（輸出加工区など）。
- 政治的な影響：大きな経済・政治力をもつ多国籍企業が、途上国における現地資産や雇用に対する支配力を手に入れることで、あらゆるレ

ベルの政治的決定に大きな影響力を及ぼすのではないかという懸念もある。極端な場合には、賄賂や政治献金で特権を獲得し、間接的に受け入れ国の政治過程を腐敗させる可能性もあり得る。

2) 対応策

- 海外直接投資促進のための制度整備と能力構築：長期資本投資の自由化とともに、以下のような投資を促進する制度整備と能力構築が必要である。
 - ・ 投資促進制度の整備：投資関連法の整備（投資法、競争法、保護協定、知的財産権の整備など）、投資促進政策（産業政策の策定、海外直接投資誘致にかかわる政策の立案、投資に対する優遇措置の適用など）、資材調達の円滑化（手続きの簡素化など）
 - ・ 投資に関する情報の整備：投資情報サービスの充実（投資窓口の強化、企業データベース作成、産業統計の整備、企業コンサルティングサービスなど）、投資の相互交流の促進など
 - ・ 政治リスクの軽減：海外直接投資は投資先の政治リスクに敏感であるため、民主制度を保障し、透明性と説明責任を促進し、報道と市民社会の自主性を尊重し、民主的な政治制度の機能を通じて政治的な安定を維持することが重要である。
- 教育と訓練：教育水準の向上を図り、技能レベルを上げることは、海外直接投資を誘致する上で不可欠である。
- 多国籍企業への国家規則の適用：投資に友好的な環境を維持しつつも、多国籍企業の運営にあたっては一般的な法律から経済規制までその国のすべての規則や規制を遵守させる。そのためには、規制・監視の体制づくりと、多国籍企業と交渉し、規則を遵守させるための能力構築が重要である。
- 多国籍企業の活動を監督・規制する多国間の枠組み：多くの途上国は多国籍企業に対する監督・規制能力が十分ではない。また、国境を超えて活動する多国籍企業に国ごとの規制枠組みのみで対応することは不十分である。そのため、国際的な枠組みづくりの検討がなされている。

〔3〕資本・金融投資の自由化

民間の資本・金融投資(間接投資)は一般に、外国人による株式(普通株)、債券、預金証書、商業手形の購入といった形態をとる。

従来、多くの途上国は、投資を促進する目的で、政府による人為的な低金利政策と低金利による過剰な貸出需要を調整するための信用割当が行われてきた。しかし、1970年代に提唱された「金融抑圧(financial repression)」論では、このような政府介入は金融市場を抑圧し、金融の役割、特に資源移転機能を阻害しているとされた。金融抑圧論では、金融を自由化して市場の機能が改善されれば、金利が上昇し、銀行は預金動員ができ、貸出への超過需要が解消するため信用割当も必要なくなり、収益をもとに資源配分が行われるので、経済全体の投資効率が改善されると考えられ、金融抑圧論は金融自由化を推進する根拠とされた。途上国の規制緩和の速度はそれほど速くなかったものの、金融自由化が構造調整の条件(コンディショナリティ)として課せられたことや、1980年代以降の経済自由化の流れにより、途上国でも資本の自由化が進んだ。

1980～1990年代には資本・金融市場の自由化を背景に、国際的な金融資産取引は増大したが⁴⁶、このような間接投資資金の行き先は限られており、アジア通貨金融危機直前の1996年において、途上国及び移行経済諸国に対する証券投資及びその他の短期資金の94%が20カ国に集中していた⁴⁷。

1) 資本・金融投資の自由化のもたらす利点と問題点

【利点】

- 資本配分の効率化：資本移動の自由化が貯蓄と投資の世界レベルでのより効率的な配分を可能にする。
- 資金・市場へのアクセスの改善：国内株式市場に海外からの資金が入

⁴⁶ 外国為替市場の1日の売買高は、1970年代には100億～200億ドルだったが、1998年には1兆5000億ドルに増加し、証券投資及び短期資金の流れは2兆ドル以上で、1980年代の水準の3倍に達している。(国連開発計画(1999)p.31)

⁴⁷ 中南米(ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、コロンビア、チリ、ベネズエラ、ペルー)、アジア(タイ、インドネシア、中国、マレーシア、インド、フィリピン、パキスタン)、移行経済国(ロシア、チェコ、ルーマニア、スロベニア)、その他(トルコ、南アフリカ)の20カ国。(国連開発計画(1999)p.33)

ってくることで、国内企業が利用できる資金量・種類が増え、資金調達が容易になる。

- 投資先の多様化：国内資本市場に海外からの資金が入ってくることで、国内の投資家が資産を多様化するのに役立つ。
- 競争圧力による効率化：海外の金融機関からの競争圧力で、金融機関の効率性が高まる。貸出金利が低下する。株式市場の発達は、最も収益見込みの高い産業や企業に資金を割り当てるための選別・監視装置として機能し、金融部門全体の効率化を促進する。
- 金融制度の発達：金融市場の開放は、金融の深化⁴⁸を促進し、金融にかかわる制度の発達を促す。

【問題点】

- 失業問題：競争力のない金融機関が経営難に陥り、失業が増加する（失業問題については貿易に同じ）。
- 通貨・金融危機：短期的で不安定な資金の流れが国内の金融市場の混乱を招き、通貨金融危機を引き起こす可能性がある（通貨金融危機については、Box 2 - 7 参照）。

2) 対応策

- 金融・資本制度の構築：金融・資本の自由化の際には、それに見合った制度の構築が不可欠である。
- 短期資本自由化への慎重な取り組み：特に、金融市場が十分発達していない段階で、外国からの短期資本に市場を開放することは危険を伴う。従って、短期資本の自由化には慎重な取り組みが必要であると理解されている。
- 国際的な規制・監視枠組み：短期資金移動を安定させることと、国際金融システムのアーキテクチャー（Architecture of the International

⁴⁸ 経済において金融部門が発展することで、深化の度合いは通常、「マネーサプライ（M2）/GDP」で計測される。金融の深化に伴い、金融資産の種類が多様化、金融機関が多様化、金融・資本市場が多様化が起こる。

Box 2 7 アジア通貨・金融危機

(1) アジア通貨・金融危機の背景

通貨危機に見舞われたアジア諸国の危機以前のインフレ率は低く、財政赤字は少なく、貯蓄率が高いとマクロ経済指標は概ね良好であった。金融システムの透明性の欠如と金融機関の脆弱性が通貨・金融危機の原因として指摘されているが、世界で最も透明性が高い機関をもつ北欧でも金融危機（1980年代末から1990年代初頭にかけて不動産の暴落）が起きたことを考えると、必ずしも透明性が危機を防ぐとはいえない。急速な金融及び資本取引の自由化は、監督機関とセーフティ・ネットの強化を同時に行っておかなければ、高いリスクに国家をさらしてしまう危険性がある。東アジアの国々は1990年代に金融及び資本の自由化を急速に進め、それが大規模な資本の流入を招き、不動産バブルと為替レート管理の問題を引き起こした。さらに、資本市場を開くことにより、資本が突然大々的に流出する危険性も増加していた。

(2) IMFのアジア通貨・金融危機への対応に対する批判

IMFは概ね良好な経済基礎指標（ファンダメンタルズ）の下で通貨・金融危機が生じたアジア3国（タイ、インドネシア、韓国）に対して、従来どおりの財政金融緊縮政策を適用した。そのため、為替相場は下落し（為替引き下げを維持しすぎた）、資本が流出するという悪循環が続き、企業及び金融機関の外貨建て債務返済負担が増大したことから経営破綻が増加し、通貨・金融危機は経済危機や、国によっては政治・社会危機に発展した。IMFは後に財政緊縮政策が行き過ぎであったことを認めている。

(3) 通貨・金融危機の原因分析

アジア通貨・金融危機の原因については、1990年代に新興市場でしかるべき制度構築がなされないまま、金融・資本の自由化が進行したためと理解されている。大手銀行、機関投資家、ヘッジファンドなどによる国際短期資本移動の巨額化・迅速化が進んだ結果、資本の急激な反転により危機が引き起こされるリスクが常に内在するようになった。今では、資本取引の自由化については、各国がそれぞれの状況に応じて順序立てて実施することが必要で、特に短期資本の自由化には慎重な対応策が必要であると認識されるようになっている。しかし、途上国にとって、自由化の時期、順序、スピードをどうするかは、依然として大きな課題である。

Box 2 8 国際金融システムのアーキテクチャーの例

【予防的措置】

(1) 透明性の改善

国際基準や行動規範を充実させ、実施の度合いを調査する。

- ・国際基準：会計・監査、破産手続き、コーポレート・ガバナンス、証券取引等
- ・行動規範：財政の透明性に関する行動規範、金融政策・金融監督政策の透明性に関する行動規範、金融部門の健全性に関するガイドライン等
- ・実施度合い：IMFの特別データ公表基準（Special Data Dissemination Standard: SDDS）

(2) 金融セクターの強化

IMF・世界銀行の金融セクター評価プログラム（Financial Sector Assessment Program: FSAP）で加盟国の金融システム評価を強化、バーゼル銀行監督委員会による監督基準の是正への取り組み

(3) ヘッジファンド^{注1}の適切な規制

ヘッジファンドの多くはオフショアセンターに拠点を置き、情報開示や規制の網から逃れている。ヘッジファンドなど高レバレッジ機関^{注2}の情報開示、規制についての議論が高まったが、多くのヘッジファンドを有し、オフショア金融センターに利害関係のある米英が直接規制に消極的であることを反映して、ヘッジファンドに融資・出資する銀行のリスク管理を強化するという、間接的な規制政策を提案するにとどまっている。

【危機の解決策】

(1) 国家破産制度

企業の破産法を応用して、対外債務の返済が困難になった債務国にIMFが支払いの一時停止（スタンドスティル）を承認し、これにより抜け駆け的な債権回収や急激な資本流出を防ぐもの。これにより、債権者間の協調行動に即して、円滑に債務を再構築し、危機による債務国への打撃を小さくすることができる。しかし、債務不履行のコストが減るために、借り手側の危機回避に向けたインセンティブが低下するというモラルハザードが問題となる。

(2) 民間部門の関与

危機管理において、民間にも応分の責任を負わせることが必要であるとの考え。モラルハザードの抑制、リスク評価の改善を通じ市場の規律を強化する働きがある。IMF融資に民間部門の融資残高の維持や借り替えを条件とすること、

債券発行時に集団行動に関する条項を盛り込むことなどが議論されてきたが、これに反対する国際金融界のロビーもあり、あまり進捗していない。

注1：ヘッジファンドとは高い収益を目標とした投機的な投資信託の一種。

注2：レバレッジとは、少額の投資資金で大きなリターンが期待できる（同時に大きなリスクも負う）「てこ」の効果を指し、デリバティブなど高いレバレッジ効果を持つ商品を運用する機関を高レバレッジ機関と呼ぶ。

Financial System)⁴⁹の強化が提唱されている（具体的な内容はBox 2-8を参照）。

（4）貿易・資本の自由化全般に関する対応策

ここでは、貿易・投資の自由化に共通する対応策について、途上国政府が実施すべき取り組み、援助の役割、今後の課題、に分けて検討する。

1）途上国政府が実施すべき取り組み

途上国政府が実施すべき取り組みとしては、貿易・投資を促進するような国内環境の整備とともに、グローバリゼーションによって不利益を被る危険性のある人々に対するセーフティ・ネットの構築がある。

貿易・投資を促進するような環境の整備

現在、グローバリゼーションに参加できていない国々が抱える最大の問題は、貿易・投資に関する制度や政策が十分に整備されていないことである。貿易及び投資を促進するような環境に必要な制度・政策には、以下のものが含まれる。

- ・健全なマクロ経済管理：低いインフレ率、適切な為替レート、財政赤字の削減等

⁴⁹ ここでいうアーキテクチャーとは、「政府・企業・個人などが経済活動や金融活動を行う際に用いる各種制度や市場、その慣行などすべて」を意味する。国際金融システムの強化により、金融危機に対する世界の対応力が増し、グローバリゼーションの恩恵をすべての国が享受できるようになるとしている。（国際通貨基金（2000））

- ・ インフラの整備：特に外部との接続に必要な運輸（港、道路、空港）、電気通信などの分野と、金融サービス、電力
- ・ 制度改革：所有権・財産権の尊重、商法の整備、契約の履行とそれを支える法制度の整備、会社設立・倒産に関する制度、雇用・解雇に関する制度、公正な税制度、効率的な官僚制度、汚職の取り締まり等
- ・ 人材育成：労働者の質の向上（高等教育、技術職業教育など）、民間部門のビジネス人材の育成、公共部門の経済政策立案者の育成等
- ・ 国内産業育成：産業振興戦略の立案、基盤技術の育成等
- ・ 国際的な貿易・投資ルールへの対応：国際協定に関する理解の向上、交渉能力・人材の育成、国際ルールに整合的な通商政策・国内法の整備等
- ・ 政策・制度改革に対する国内の支持の取り付け：民主的な手法で政策に透明性と説明責任を保ち、改革に対する国民の合意形成をしやすくすること等

また、国民が経済的な機会に参加し、そこから恩恵を得ることができるようになるためには、社会サービス（特に教育・保健）の充実が必要である。社会サービスが十分整わない状態でグローバリゼーションを進めると、国内の格差が拡大し、貧困が悪化する危険がある。近年グローバル化に成功した途上国は、貿易・投資を促進するような環境づくりと同時に、社会サービスに対する投資を行い、経済成長と教育（特に初等教育）の普及、乳児死亡率の減少を達成してきた。貧困層もグローバリゼーションから恩恵を受けるようにするためには、教育、保健に対する投資が不可欠である。

セーフティ・ネットの構築

- ・ 失業対策：貿易・投資の自由化は、必然的に外部からの競争圧力を高めるため、国内の競争力のない産業・企業が淘汰されることは避けられない。産業・企業の淘汰により長期的に見れば経済の効率性が向上するが、少なくとも短期的には失業がもたらす経済的・社会的な費用は大きい。改革に伴う痛みを最小限に抑えるためには、失業者に対する何らかの手当てが必要である。これには、失業者への訓練の実施、失業者の求職支援、失業保険、解職手当などの公的保護が含まれる。

- ・脆弱な人々への対策：危機が既に起きて経済が不況に陥ってしまった場合に、社会の中で最も脆弱な人々に対する衝撃を吸収できるように、制度を整えることも必要である。多くの途上国では、伝統的でインフォーマルな（家族や共同体が供給するような）セーフティ・ネットが弱体化しているが、いまだそれにかわるような公的制度・組織が十分には整備されていない。セーフティ・ネットの形態としては、貧困層を対象にした公共事業計画や食糧援助の実施（貧困層にセルフ・ターゲット⁵⁰できるようなプログラムが望ましい）、貧困層への基本的社会サービス提供のための公共支出の確保、授業料の軽減や免除、貧しい学生への奨学金の拡大、基本的な保健サービスや栄養改善プログラムの拡大などが含まれる。

2) 援助の役割

グローバル化への支援

貿易・投資を促進するような環境を整備するため、政策・制度改革に着手する途上国を支援する。途上国の財政が厳しい状況でも、教育と保健医療への支出を確保できるように支援する。

民間投資への橋渡し

途上国が国内の投資環境を整え、社会サービスを向上させる改革に取り組んでも、その成果が表れて民間投資が反応するまでには時間がかかる。こういった国には、援助が民間投資への橋渡しとなり、経済成長や貧困の削減に大きな役割を果たすことができる。

債務救済

多くのグローバル化に取り残された国々、特にアフリカ諸国は、過剰

⁵⁰ 貧困層を対象とした支援を効率的に行うためには、誰が貧困者かを特定することが必要であるが、貧困層を正確に把握するにはしばしば多大な費用がかかる。セルフ・ターゲティングとは、貧困層の人々が自ら参加するように（そして非貧困層には参加するインセンティブが少ないように）プログラムを設計することで、少ない費用で効率的に援助を提供しようとするものである。これには、food for work（公的雇用事業へ労働を提供することで福祉の受給資格を得ることができる）などがある。（絵所・山崎（1998）pp. 136-144）

な債務問題を抱えていることが多い。このような国々には、政策改革（投資環境の整備、社会サービスの改善）と債務削減の組み合わせが効果的である。

3) 今後の課題

グローバル化できない国・地域への対応

地理的に不利な場所に位置しているために、制度や政策の改革を行ってもグローバル化から恩恵を得ることができず、周縁化されてしまう国や地域が残ると思われるが、これらの国・地域に対する有効な対処法は今のところ提案されていない。グローバル化からの恩恵を得ることができない場合の解決策として世界銀行が提案しているのは、代替的な開発戦略（具体的にどのような戦略かは説明されていない）を支援することと、ほかの地域への移民を可能にするものの2つのみである⁵¹。このような国・地域の住民をすべて移民させることは現実には不可能であるので、具体的にどのような代替的な開発戦略が可能かを検討することが今後の課題である。

地球公共財：グローバルなガバナンスの構築

より多くの人々がグローバル化のもたらす恩恵を享受できるようにするためには、グローバル化をよりよく機能させることが重要で、それには何らかの方法でグローバル化を管理するガバナンスが必要である。グローバルな問題に対処する枠組みとして提案されたのが、「地球公共財（Global Public Goods）」という考えである⁵²。グローバル化が進展した結果、従来は国内の公共財⁵³と考えられていたものが、国家間で連動するようになった。例えば、紛争（隣国に波及）、景気下降（他国の景気後退につながる）、地球環境（海洋、大

⁵¹ World Bank (2002) p.147

⁵² 以下は、Kaul et al. (1999) 及びカール (2001) による。

⁵³ 公共財とは一般に「その財を消費する者を排除できない性質を主として持っている財」と定義される。財が生み出す便益（不利益）を占有できないため、市場では財の供給が不足（過剰）になるという性格を持つ。

気汚染が国境を超えて広がる）、健康問題（エイズなどの感染症が国境を超えて蔓延）などである。

現在のグローバルな危機（金融危機、貧困など）の原因は、このような地球公共財の供給不足もしくは質が良くないことが原因であるととらえられる。また、開発のための最低限の基礎や国家開発のマネジメント能力が不足している国は、国際供給財の供給を効果的に行うことは期待できないので、援助は、こういった国々の地球公共財供給を支援するという新たな使命を担うこととなる。

国内とは事情が異なり、地球公共財を提供・管理する世界政府というものも存在しない。そこで、地球公共財の管理には、政府、国際機関、市場企業に加えて、市民社会の積極的な関与が不可欠となる。これらの主体が地球公共財の管理に参加するインセンティブを保つためには、合意形成から問題解決に至るプロセスにおける透明性の高い、民主的な手続きが何よりも重要である。

3 2 わが国の援助におけるグローバリゼーションのインプリケーション

グローバリゼーションがこれからも進んでいくことに間違いはなく、途上国が経済成長と貧困削減を実行できるかどうかは、この波に乗れるかどうかによって大きく左右される。途上国がグローバリゼーションの機会を最大限に活用できるためにはどうすればよいのか、そしてグローバリゼーションから不利益を被る人々や、グローバリゼーションから取り残された人々に対してどうすべきかは、これからの開発の大きな課題である。

(1) 援助事業戦略上のインプリケーション：市場開放に向けた支援の必要性

貿易・投資を促進するためには、物的なインフラの整備、人的資本の育成（教育・保健への投資）が重要であることは明らかであり、この分野は今までも日本の援助が得意としてきた分野であり、今後も支援していくことが重要である。

従来の日本の援助戦略は、日本や東アジア・東南アジア諸国の経験に照ら

して、海外の競争から国内産業を保護しつつ（しかし国内の競争は阻害せず）競争力がついた時点で市場を開放する、輸出促進に積極的に政府介入を行うという政策を支援してきた。しかし、現在のWTO体制の下では、途上国の発展段階に合わせて多少時間の猶予が与えられるものの、時限を決めて積極的な市場開放を迫られることは間違いなく、政府主導の今までの援助戦略から方向転換が必要となるであろう。そのため、市場開放に必要な制度・政策の整備により重点を置いた支援、WTOなどの国際交渉に際して途上国が意思決定に必要な情報を収集する能力や交渉能力の強化への支援、といった支援が重要になってくるのではないかとと思われる。

(2) 今後の検討・研究課題：自由化の順序とタイミング、自由化と貧困、グローバル化できない国への対応、グローバル・ガバナンス

過去の経験から自由化については順序とタイミングが重要だと思われるが、自由化の順序とタイミングについては、自由化に猶予を与えたり順序付けて自由化するメリットを裏付けるような研究はないとする説もあり⁵⁴、また適切な順序とタイミングが何かも（短期資本の自由化についてはごく慎重にという合意はできているが）まだよくわかっていない。従って、この分野での更なる研究が必要であると思われる。

自由化が貧困に与える影響については、近年貿易の自由化と貧困の関係について研究が始まったばかりで、これから更なる努力が必要な分野である。事例研究を行って自由化が貧困削減に与えたインパクトを計測することは、教訓を引き出し、他国への教訓の応用へ道を開く意味で重要である。将来的に自由化が貧困にどのようなインパクトを与えるかについての分析も自由化の影響に対処する政策を立案する上で不可欠となる。自ら自由化の影響を予測し、政策を立案する能力が不足しがちな途上国に対して、技術協力などの形態で支援を行うことも考えられる。

グローバル化できない国に対してどう対処するか、グローバリゼーションを管理するガバナンスを実際にどのように構築し、運営するかも大きな課題である。

⁵⁴ Yusuf (2001) p. 41

重要文献一覧

絵所秀紀・山崎幸治編（1998）『開発と貧困 貧困の経済分析に向けて』 アジア経済研究所

「貧困」に関するこれまでの研究の評価と今後の方向性について、さまざまな角度から検証を行った文献。第1章・第2章は、開発経済学の流れの中で貧困問題に対する認識がどのように変化してきたかを概観しており、第3章は、貧困の計測方法・貧困指標の研究のレビュー及び、経済成長と貧困・不平等のトレード・オフに関する研究に検討を加えている。

United Nations Development Programme (1999) *Human Development Report 1999: Globalisation with A Human Face*. Oxford University Press: New York.

(邦訳：国連開発計画（1999）『グローバリゼーションと人間開発』国際協力出版会)

グローバリゼーションの進展の状況とグローバリゼーションが人間開発に与える影響を論じた報告書。グローバリゼーション関連の統計が詳しい。グローバリゼーションを人間開発に役立てるためにはどのような取り組みが必要かを検討し、グローバルなガバナンスの構築を提唱する。特に、人間性と公平性に対する配慮の必要性を強調している。

Hanmer, L. and Booth, D. (2001) *Pro-Poor Growth: Why Do We Need it? What Does it Mean? And What Does it Imply for Policy?* Swedish International Development Cooperation Agency (Sida).

スウェーデン国際開発協力庁（Sida）が英国の研究機関ODI（Overseas Development Institute）に委嘱して作成した報告書。サブタイトルにあるように、pro-poor growthがなぜ必要か（貧困と不平等と成長のパターンとの関係）、pro-poor growthとは何か（貧困とは何か、なぜ貧困及びpro-poor growthを測定するのか）、政策への提言を行っている。専門家以外にもわかりやすいように、用語の説明を交えて書かれている。

Kakwani, N. and Pernia, E. M. (2000) “What is Pro-poor Growth?”
Asian Development Review, Vol. 18, No. 1, pp. 1-16.

トリクルダウン理論だけでは、貧困削減には不十分であり、貧困層が非貧困層よりもより大きな便益を得られるように貧困層を偏重した成長戦略が必要であるとする。後半は、独自のpro-poor growth indexという計測方法を紹介し、韓国、ラオス、タイの成長がpro-poorであったかどうかを計測している。

United Nations Conference on Trade and Development (2002) *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*.
United Nations: New York.

途上国の中でも特に49の後発開発途上国 (Least Less Developed Countries: LLDC) に注目し、これらの国は国際経済に埋め込まれているにもかかわらず、グローバル化した世界でますます周縁化され、貧困の罠に陥っているとす。第3章・第4章では、国際貿易システムの問題点と一次産品輸出依存の問題点を提起し、最終章でLLDCの貧困を削減するためのより効果的な政策を提言している。

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press: New York. (邦訳：世界銀行(2002)『世界開発報告2000・2001 貧困との闘い』シュプリンガー・フェアラーク東京)

1990年の貧困をテーマにした世界開発報告書に、新しい研究の成果とグローバル化などの世界環境の変化を組み入れて、新たに貧困削減の戦略を打ち出したもの。戦略は、機会の拡大、エンパワメント、安全保障の強化、が3つの柱となっている。成長と不平等と貧困の関係は第3章に詳しい。

World Bank (2002) *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Oxford University Press: New York.

グローバリゼーションとその影響について世界銀行がまとめた報告書。途上国がグローバリゼーションを経済成長の原動力とし貧困削減を実現するため

には、どのような行動が必要かを、国際環境（国際貿易協定など）、国内環境（良好な投資環境のための制度と政策など）、その他の関連問題（権力、文化、環境問題）について論じ、行動計画を提案している。

参考文献

- アジア開発銀行 (1999) 『アジア太平洋地域の貧困と闘う：アジア開発銀行の貧困削減戦略』
- 伊藤元重 (1989) 『ゼミナール国際経済入門』 日本経済新聞社
- 絵所秀紀・山崎幸治編 (1998) 『開発と貧困 貧困の経済分析に向けて』 アジア経済研究所
- 大野健一 (2000) 『途上国のグローバリゼーション』 東洋経済新報社
- カール、インゲ (2001) 『相互依存の管理：地球公共財の展望』 不破吉太郎・吉田秀美編 『グローバリゼーションと国際協力のあり方』 国際開発高等教育研究所
- 国際通貨基金 (International Monetary Fund) (2000) 『国際金融システムのアーキテクチャー強化に関する進展 (ファクトシート)』 IMFホームページ (www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/arcguidj.htm) (2002年10月19日付)
- 国連開発計画 (1996) 『経済成長と人間開発』 国際協力出版会
(1999) 『グローバリゼーションと人間開発』 国際協力出版会
- スティグリッツ、ジョセフ・E (2002) 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』 徳間書店
- 世界銀行 (2002) 『世界開発報告2000・2001 貧困との闘い』 シュプリンガー・フェアラク東京
- トダロ、マイケル・P (1997) 『M・トダロの開発経済学』 国際協力出版会
- ノース、ダグラス・C (1994) 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房
- Chenery, H. et al. (1974) *Redistribution with Growth*. Oxford University Press: London.
- DFID (Department for International Development) (2000) “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor.” *White Paper on International Development*. DFID, London.
- Dollar, D. and Kraay, A. (2001) “Growth is Good for the Poor.” Policy Research Working Paper 2587. World Bank, Washington, D.C.
- Eastwood, R. and Lipton, M. (2000) “Pro-poor Growth and Pro-growth

Poverty Reduction: Meaning, Evidence, and Policy Implications,” *Asian Development Review*, Vol.18, No. 2, pp.22-58.

GTZ (German Agency for Technical Cooperation) “Concept for the Working Group on Pro-Poor Growth”

(www.gtz.de/poverty-conference/english/growth.htm)

(October 19, 2000)

Hanmer, L. and Booth, D. (2001) *Pro-Poor Growth: Why Do We Need it? What Does it Mean? And What Does it Imply for Policy?* Swedish International Development Cooperation Agency. (Sidaが英国の研究機関ODI (Overseas Development Institute) に研究を委託したもの。)

Hoekman, B., Mattoo, A. and English, P. (eds.) (2002) *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. World Bank: Washington, D.C.

Kakwani, N., Prakash, B. and Son, H. (2000) “Growth, Inequality, and Poverty: An Introduction,” *Asian Development Review*, Vol.18, No. 2, pp.1-21.

Kakwani, N. and Pernia, E. M. (2000) “What Is Pro-Poor Growth?” *Asian Development Review*, Vol. 18, No.1, pp.1-16.

Kaul I., Grunberg, I. and Stern, M. A. (eds.) (1999) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press: New York.

McCulloch N., Winters A. L. and Cirera, X. (2001) *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*. DFID (Department for International Development) and CEPR (Centre for Economic Policy Research) : London.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) / DAC (Development Assistance committee) (2001) “DAC Guidelines on Poverty Reduction.” OECD/DAC, Paris.

Ravallion, M. (2001) “Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Averages.” Policy Research Working Paper 2558. World Bank, Washington D.C.

Spero, J. E. (1990) *The Politics of International Economic Relations*. St.

Martin's Press: New York.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)
(2002) *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the
Poverty Trap*. United Nations: New York.

UNDP (United Nations Development Programme) (1999) *Human
Development Report 1999: Globalisation with A Human Face*. Oxford
University Press: New York.

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking
Poverty*. Oxford University Press: New York.

Yusuf, S. (2001) "Globalization and the Challenge for Developing
Countries." Policy Research Working Paper 2618. World Bank,
Washington D.C.

第3章

政治・行政分野における援助戦略・アプローチの動向とその特徴

1. 概観

冷戦の終結に伴い、援助ドナーの側では東西イデオロギーにかわる新たな援助戦略の模索が始まり、また世界銀行を中心とする構造調整政策の成果への反省や援助の有効性への疑問が出されるようになった。途上国の側では政治的民主化や市場経済化が進展し、これらをきっかけとして、1990年代以降の開発援助を巡る議論は、政治体制や行政能力・制度の問題と切り離すことができなくなってきている。

民主主義や人権などの普遍的な価値とされる課題や政治体制の問題、政策の企画・実施を担う政府の組織・運営能力、政府と市民社会や民間部門との関係やそれらにかかわる制度の問題は、途上国の貧困問題や開発の遅れに大きく関係するものとして、これらを総称するガバナンスという概念が注目されてきた。これらは、援助の効果、効率に影響する重要な政治、社会・文化的要素、あるいは、持続の開発のための前提条件と考えられるようになり、開発援助におけるガバナンスの位置付けはますます大きくなった。この背景には、開発における国家の役割の再認識や、成果重視の行政運営の考え方であるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）理論の影響があり、この観点から、多くの途上国において、行財政改革や公務員改革、地方分権化などを含む公共部門改革が進められている。さらに、援助ドナー側では、成果重視の考え方に沿って、途上国のガバナンスの状況に応じて適切な援助内容や方法を選択すべきという選択的援助（セレクトイビティ）という政策論が出てきている。（図3-1参照）

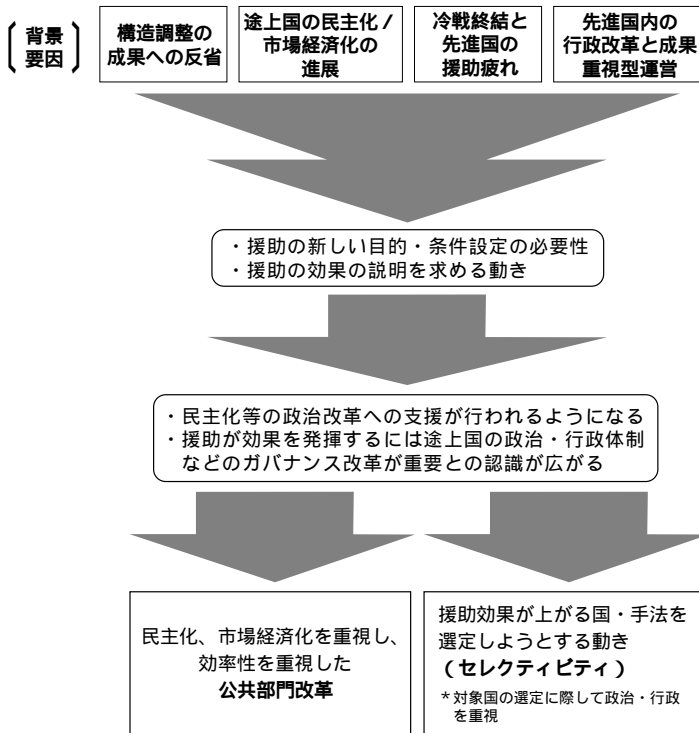
本章では、「1. 概観」で、政治・行政分野の援助戦略・アプローチの流れを概観した上で、JICAが途上国に対する援助を行っていく際に重大な関連があると思われるガバナンスの概念や公共部門改革の背景となる考え方あるいは論点を取り上げる。「2. 途上国の公共部門改革」では、多くの途上

国で進行中の公共部門改革の概要と課題について考察し、「3. 援助の選択性」では、主要ドナーのセレクトィビティの適用状況や課題について整理する。

1.1 政治・行政分野における援助戦略・アプローチの変遷

冷戦終結後、途上国の政治・行政の側面が開発や援助の重要な課題としてより一層重視されるようになった。以下では、冷戦時代から現在に至るまでの政治・行政分野に焦点を当て、援助戦略・アプローチの変遷と背景状況

図3.1 1990年代以降の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの流れ



を概観する。

1960～1970年代：冷戦構造下における援助

米国を中心とした西側諸国とソ連を盟主とする東側諸国とが対立していた冷戦下では、途上国援助は、両陣営ともにそれぞれ友好国獲得を大きな目的として実施されていた。冷戦は1960年代にピークを迎え、1970年代にかけては新興独立諸国の政治的不安定や紛争を口実に、両陣営からの直接的・間接的介入が行われた。1970年には米ソ間でデタント（緊張緩和）の機運が生じていたものの、東西間の援助競争は続き、紛争当事国への援助を通じた影響力の拡大が図られた。途上国は政治体制によって色分けされ、両陣営は自らに近い政権にのみ戦略的に援助を実施していた¹。言い換えれば、政治体制（資本主義か共産主義か）が援助対象国の選択基準となっていた。

1980年代：構造調整の時代

1980年代には、多くの途上国の成長率は低迷し、累積債務が膨らみ、それまでの政府主導の開発の失敗への反省から、経済政策としては市場を重視し、市場を歪める政府の介入を排除するとともに輸出志向を高めようとする開発戦略が推進されるようになった。累積債務を抱える途上国に対し、世界銀行とIMFの主導で採用された援助形態が、途上国の構造改革を進めるいわゆる構造調整融資²である。世界銀行とIMFは、途上国の発展を阻害しているのは市場を歪める政府の介入政策（政府の失敗）であり、市場メカニズムと民間活力導入が開発の鍵であるとし、構造調整融資の条件として、政府支出の

¹ 小田（1996）p.286

² 途上国の構造改革を支援する「構造調整」への融資には、世界銀行はStructural Adjustment Loan/ Credit（SAL/SAC：構造調整貸付/融資：融資期間3年）という融資手段を採用した。IMFの支援ではStructural Adjustment Facility（SAF：構造調整ファシリティ：融資期間3年）、Extended Structural Adjustment Facility（ESAF：拡大構造調整ファシリティ：融資期間3～4年）という融資手段が構造調整への支援となっていた。SAL/SACは主として中期的な幅広い構造改革を対象とし、SAF/ESAFはマクロ経済の安定を核とした構造改革への支援を行ってきた。なお近年の貧困削減支援の流れの中で、現在Structural Adjustment CreditはPoverty Reduction Support Credit（PRSC）、Extended Structural Adjustment FacilityはPoverty Reduction and Growth Facility（PRGF）と名称が変更されている。

削減と増税による財政均衡、公営事業の閉鎖または民営化、補助金撤廃、政府規制の緩和等の経済自由化、外資導入政策の採用等の受け入れを求めた。これらの市場主義的な政策への変更を求める融資条件を、コンディショナリティ (Conditionality)³という。

経済体制の改善は多くの途上国にとって必要なものであったが、構造調整融資のコンディショナリティには実施が難しいものも多かった。コンディショナリティの設定は往々にして画一的で、数が非常に多く、かつ政策順序等が十分考慮されずに適用されたため、途上国政府はそれらのコンディショナリティの達成に忙殺されるようになると同時に、途上国政府の政策上のオーナーシップが失われることとなった。一方で、サブサハラ・アフリカを中心に、構造調整は所期の成果が上がらず、構造調整プログラムが有効に機能するためには途上国の政治的コミットメントや政治的・法的な諸制度の整備状況、意思決定のプロセスの透明性、行政運営能力など、政治・行政面の要素が重要であると考えられるようになった⁴。

1990年代以降：冷戦の終結、ガバナンス重視の時代

1989年から91年にかけての冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴って、冷戦体制下での戦略援助という前提が崩れ、主要ドナー諸国は、安全保障の確保という理由のみで援助を正当化することは難しくなった。加えて、アフリカや中南米諸国の経済停滞により、援助国の国民は援助の効果に疑問を抱くようになり、また同時に先進諸国の財政がひっ迫してきたため、援助

³ コンディショナリティの考え方は、援助は政策変更のためのインセンティブとなり得る、というものであり、構造調整融資はコンディショナリティを通じて市場主義的な方向への政策変更を求めたものであった。構造調整プログラムにおけるコンディショナリティは政策変更そのものの実行に重点を置いており、いわば「適正手続き (due process: 手続きを遵守することを通じて結果が保証されるとする考え方)」を重視していた。しかし、PRSC等 (脚注2参照) のコンディショナリティでは、結果 (アウトプット) あるいは成果 (アウトカム) の達成を求めるものに変化している。これは近年先進国で進められている公共部門改革に見られる成果重視につながるものである。(従来のインプット主体のコンディショナリティをex ante型のコンディショナリティ、近年のアウトプット、アウトカム主体のコンディショナリティをex post型のコンディショナリティと呼ぶ場合もある。)

⁴ 石川 (1996) p.77

資金は伸び悩み、いわゆる「援助疲れ」の状況が続いた。

このような状況下で、先進諸国は、納税者を納得させるためにも、冷戦体制下では控えられていた人権の擁護、民主化の促進といった政治改革への支援を重視するようになり、援助する前提として途上国の政策や実施体制にまで積極的に関与すべきという認識が高まってきた。また、先進諸国は、限りある援助資金が「途上国の開発」という本来の目的に沿った形で効果的・効率的に使われることをこれまで以上に強く要請するようになった。特に、効果的・効率的な開発の観点から、途上国が十分な援助吸収能力と援助を有効に活用し得る体制を持っているかどうか、援助を必要としている人々に開発の成果が届いているかどうか援助の際に重視されるようになった。

こうした中で、重要な概念として援助の世界で取り上げられるようになったのが「ガバナンス⁵」である。そして、開発の効果を上げるためには、「グッド・ガバナンス」が重要であり、この実現のためには、利害関係者が開発の計画・実施、資源配分に対して参画する「参加型開発」がガバナンスと不可分とされるようになった⁶。特に、1980年代以降、環境問題、持続可能な開発への関心が高まる中で、援助を受ける側の自主性を損なうようなドナー主導型支援ではなく、途上国政府及び受益者自身が開発への強い意志を持ち、当事者としての責任を分かち合いながら主体的に開発に取り組むための「オーナーシップ（当事者意識、当事者能力）」の醸成が重要だとの考え方が重視されるようになってきた⁷。

近年、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）⁸や各国の貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）⁹に見られるように、個別の開発活動では達成できない高次の開発目

⁵ ガバナンスには政治的側面と経済的側面の2つがあり、前者は人権や民主主義のような政治的民主化を指し、後者は開発を効果的に行うための行政組織や法制を指す（白鳥（1998）p.135）。OECDのDACでは、（1）政治体制、（2）ある国の経済的・社会的資源の活用における権力行使のあり方、（3）政策の立案・実施や行政運営能力、の3つが重要なガバナンスの側面だとして、法の支配、公的部門マネジメント、汚職・腐敗の抑制、過度な軍事支出の削減などの要素が重要とされた（桑島（2002）p.70）。

⁶ OECD/DAC（1995）

⁷ *Ibid.*

⁸ 第1章Box1-2参照。

⁹ 第1章Box1-1参照。

標の実現をドナーと途上国が共同して目指そうとの動きとなっており、目標達成のためには途上国のオーナーシップと関係者間のパートナーシップが不可欠であるとの認識が一層強まっている¹⁰。そして、それらの開発目的に沿って適切に資金が使用されるためには政府のガバナンス能力が重要であるという認識に結び付いている。

1 2 1990年代の政治・行政分野における援助戦略・アプローチの焦点

政治・行政分野における援助の戦略・アプローチの背景には、政府の役割の見直しや行政運営手法にかかわる議論が影響している。ここでは、開発における国家の役割の再評価、ならびに成果重視に基づく行政運営改善・改革の考え方、ガバナンス改善の議論を概観する。

(1) 開発における国家の役割の再評価

1980年代の構造調整が盛んに行われた時期には市場を歪める政府の介入は排除し、市場メカニズムと民間活力導入を推進することが開発の鍵であるとの考え方が強かった。しかし、構造調整は期待どおりの成果を上げることができず、その失敗は政治的、制度的要因によるところが大きいと認識されるようになり、国家の役割が見直されてきている¹¹。例えば、「開発における国家の役割」をテーマとした1997年の世界開発報告では政府の役割の重要性を認め、国家の役割を大きく「市場の失敗への対応」と「公平性の改善」の

¹⁰ この関連で、これらの高次の目標達成を支援するためには、特定の開発プロジェクトを個別に支援するよりも、個別の活動を包含するプログラム援助の方が効率的であり、プログラムの枠組みの中で各プロジェクトをプログラム目的に対して整合させるべきとの考え方が強くなってきた。このため、従来から行われている特定プロジェクトへの支援に加え、セクターやサブ・セクターのレベルのより高次の開発目的に資金を支出するプログラム援助が注目されるようになってきている。

¹¹ DollarとSvenssonは、構造調整プログラムの成功の可否は政治的な不安定や社会的格差等の途上国の政治的及び制度的な要素と関連している場合が多いと指摘している（Dollar and Svensson（1998）pp.4-5）。またアフリカにおける構造調整プログラムの経験をレビューした世界銀行の“Adjustment in Africa”では構造調整政策の中で成果が上がっていない公共部門企業及び金融システムの政策の再考が必要であり、そのためには「よく機能する市場経済」の諸要素を提供するための公務員制度改革等の長期的な制度キャパシティの創出と政治体制（ガバナンス）の根本的改革を図ることが必要であるとしている（World Bank（1994））。

表3-1 国家の機能

	市場の失敗への対処	公平性の改善
基礎的機能	純粋公共財の供給 (法と秩序の維持、マクロ経済管理、 財産保護、公衆衛生、防衛等)	貧困層保護 (貧困対策、災害援助)
中間的機能	外部性への対処 (基礎教育、環境保全) 独占規制 不完全情報克服 (金融規制、消費者保護等)	社会保障の供給
介入的機能	民間活動の調整	資産の再配分

出所：世界銀行（1997）p.41

2つに分け、国家能力に即して、あるいは改善させながら、それぞれについて「基礎的機能」「中間的機能」「介入的機能」を果たしていくべきことを整理している（表3-1参照）。

- 国家能力の低い国はまず基礎的な機能に焦点を絞る必要がある。基礎的な機能とは、財産権やマクロ経済安定、伝染病の管理、安全な水、道路、極貧層の保護などである。持続可能な開発のためには経済の基礎条件だけでなく、社会的・制度的基礎条件（法的基礎条件を含む）も重要である。
- 基礎的機能の次に中間的な機能がある。それは、外部性の管理（例えば公害）、独占規制、社会保障の供給（年金、失業手当）である。ここでも、政府は介入の是非を選択する余地はなく、どれだけ最善の介入ができるかが焦点となるが、政府のみでこれらを提供するのではなく、市場や市民社会と協調して働くことで、これらの公共財の供給を確保する。
- 能力の高い国家は、調整を通じて市場の欠如等の問題に対処する、より積極的な機能を持つことができる。

なお、途上国の国家及び政府の役割に関する議論は、先進国における政府の役割に関する考え方の変化が、援助を通して途上国に反映しているものと考えられる（Box 3-1参照）。

Box 3 1 先進国における国家の役割に関する考え方の変遷

1960年代から70年代にかけては、主要先進国では公共部門が民間部門とともに経済活動に極めて重要な役割を果たしていた。この間、一貫して公共部門の役割に対する期待は膨らみ、財政運営や市場経済への介入等、規模や権限ともに「大きな政府」が形成された。公共部門は第1に「公共財」ないしは「政府サービスの供給者」として期待され、第2にはマクロ経済の安定化政策を実施することが求められた。

1980年代に入り、英国では保守党のサッチャー政権、米国では共和党のレーガン政権が登場し、民営化・規制緩和の流れが本格的に始動した。さらにこうした実態経済の要請に呼応するように、「政府の失敗」を提示し、または「市場の失敗」を否定するような新たな経済理論が登場した。

1990年代は引き続き規制緩和路線が採用されているが、情報通信の整備等の新たな社会資本整備が公共部門に求められるようになった。このような産業の国際競争力の強化の一環としての規制緩和による「新たな公共財」の提供等は、中長期的な国家の機能として重要な意味を持つと考えられている。以下の表は、先進国での国家の役割の議論を整理したものである。

国家に求められる経済的機能の変遷

	1970年代	1980年代	1990年代
	複合経済システム	新古典派的システム	国家の機能の再評価へ
政策的課題	「市場の失敗」	「政府の失敗」	「国家の機能」の再評価 (中期的な構造政策等)
国家の機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共財の提供 ・ マクロ安定化 ・ (「寡占化」に対する公的部門の対抗力機能) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 純粋公共財に限定 ・ 準公共財は市場へ ・ 信頼を失う ・ コンテスタビリティ¹² 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな公共財 (通信・情報基盤等) ・ 先進国型産業政策 ・ 戦略的貿易政策 ・ 競争政策の観点からの規制改革

出所：大住（1999）p.16より抜粋

このように国家・政府の役割が見直される中で、政府が「市場の失敗への対応」や「公平性の改善」に対して効果的・効率的に介入するためには公共

¹² ボーモルが提起した「コンテスタビリティ理論」によれば、ある財の市場が独占的であっても、常に潜在的な新規参入圧力があれば、競争の可能性があり、競争条件の整備された状態と同様に市場メカニズムが機能するという。例えば、宅配便事業の圧力下にある独占郵便事業を指す。また、電力とガスのように、他の財との一定の代替関係が成立すれば、市場メカニズムが十分機能するという。（大住（1999）p.20）

部門の機能が重要であると考えられるようになり、公共部門の効果的・効率的運営のための成果重視型の改革が進められてきた。

（２）成果重視型の公共部門の改革

前述したように1990年代以降政府の役割が見直され、民主化や市場経済化を実現するための公共部門の効果的・効率的な運営が求められるようになった。市場主義では可能な限りすべてを市場に任せることが、最も効率的な資源配分達成を可能にすると考えられてきたが、効率化を進めるインセンティブがなければ市場主義の考え方を持ち込んでも効率化は望めない。そのため、インセンティブを確保しながら市場主義に基づく効率化の導入が重要となった。

途上国の公的部門の経営にインセンティブを持ち込むための方策の一つが成果によるマネジメント（Management by Results: MbR）であり、近年の途上国の公共部門改革にはその考え方が活かされているものが多い。Box 3-2のように、MbRには目的によってさまざまなタイプがあるが、これらのタイプは相互補完的な面も強い。当初は異なるタイプのアプローチをとっていると考えられていた国でも、運用面ではそれぞれのタイプの長所を取り入れてある程度収斂している例も見受けられる¹³。途上国では、上記のタイプのいずれかが厳密に適用されている事例はないが、それぞれの要素が組み合わさっている改革は、近年、しばしば見受けられる。

この、「成果によるマネジメント」は、公共部門に企業経営的な手法を導入し、より効率的な行政サービスの提供を目指すニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論に影響を受けたものである（概要についてはBox 3-3参照）。ただし、NPM理論による行政運営を、そのまま途上国に持ち込むことについては、否定的な援助機関が多いことは注目すべきである¹⁴。

（３）ガバナンスの改革

公共部門運営にインセンティブを持ち込む経営主義の導入は、政府の効率

¹³ 英国とスウェーデンの改革はそのような過程をたどったと見られている。（大住（1999）p.110）

¹⁴ NPM理論の重要な考え方として、目標達成のために「契約」を行うという考え方がある。しかし途上国には「契約」の考え方が必ずしも十分に確立していない国も多く、その導入には多くの国にとって極めて高度な制度的能力を求めることになる。したがっていわゆるNPMが途上国で行われているとは言い難い。この点の議論はSchick（1998）に詳しい。

Box 3 2 成果によるマネジメント (Management by Results: MbR)

OECDは成果によるマネジメントを採用したOECD加盟諸国の経済環境やこれに基づくアプローチの相違をもとに、以下のような類型を作成している。

成果によるマネジメントの類型

組織内部の運営の改善 (Management and Improvement) を 目標とするタイプ	組織のアカウンタビリティと 統制・管理 (Accountability and Control) を目的とするタイプ	費用の節減 (Savings) を 目標とするタイプ
<ul style="list-style-type: none"> ・競争手段の活用 ・さまざまな階層のニーズに対応した情報システムの構築 ・業績 / 成果に基づく予算システム ・業績 / 成果に基づく会計システム ・自己評価システム ・運営改善のためのインセンティブ・システムの構築 ・ボトムアップ・アプローチ 	<ul style="list-style-type: none"> ・業績に関する合意 ・単純で透明な業績情報システム ・業績 / 成果に関する指標 ・内部・外部監査メカニズム ・アカウンタビリティや管理メカニズムの活用 ・ボトムアップ・アプローチ 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営資源の投入についての管理に着目 ・業績 / 成果に関する情報は予算過程においては補足的に活用 ・情報システムは、支出やコストに焦点 ・市場化テストは、最も費用節減に注目 ・費用節減効果のうち、節約した組織への還元はごくわずか ・トップダウン・アプローチ

出所 : OECD (1997) pp.26-27より筆者作成。

性を高める一つの大きな方策であるが、政府の機能を高めるためにはこれだけでは十分ではない。世界銀行の整理では、政府が改革を進めていく上で、成果によるマネジメントの導入による効率性の向上とともに、説明責任 (アカウンタビリティ)、透明性や汚職の防止、予測可能な法制度と司法の執行、情報公開などのガバナンスの改革が重要と考えられている¹⁵。以

¹⁵ 世界銀行は、古くから公共部門管理改革に取り組んでいるが、1990年代後半以降は、公共部門管理に関する個々の改革の支援とともに、核となる公的制度とそれを執行する部門 (行政府のみならず、立法府及び司法を含む) との相互の結び付きを重視するようになった。公共部門の経済的な機能を、経済政策の策定と実施、公共サービス供給、公共資源の利用に関する説明責任の確保、の3つの範疇に分類し、政府が改革を進めていく上で重要なポイントとなる概念を、公共部門の効率性、説明責任、予測可能な法制度、情報公開、透明性等、ガバナンスの概念を用いて整理した (World Bank (1992) pp.3-6)。

Box 3 3 ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM)

ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とは公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方であり、1980年代にOECD諸国を中心に実施され始めた。NPM理論は、具体的には、公的部門への、競争原理の導入、成果による評価、政策の企画立案と執行の分離、という3つの概念を核としている。この考え方は、先進国では発生主義を活用した公会計（支払い時ではなく取引発生時に帳簿に記載する方式）を導入する、成果目標とそれに対応する予算、責任の所在等を契約等の形で明確化する、民営化・行政法人化を推進する、などの形で具現化されてきている。

しかし、NPMは一律に適用されているわけではなく、実際の適用については国ごとに違いがある。適用のタイプを大きく分けると「英国・ニュージーランド（アングロサクソン系諸国）」型モデルと「北欧」型モデルの2つに分けられる。アングロ・サクソン系諸国では、公的企業の民営化はもちろん民間委託をはじめとした広義の民営化手法を幅広く採用し、民営化へのインセンティブが組織内部にも働くよう工夫されている。また、トップダウンによる包括的・組織的な改革手法に重点が置かれ、改革は急進的である。

一方、北欧諸国では、広範な民営化手法の活用には慎重で、むしろエージェンシーや内部市場メカニズムの活用のような組織運営の改革を通じて、より長期的な「効率性 (Efficiency)」や「サービスの向上 (Effectiveness)」の実現を図ろうとしている。北欧諸国はボトムアップによる自発的でアドホックな改革手法をとる傾向が強く、改革は緩やかあるいは穏健である。

出所：大住（1999）

下に、これらの公共部門の改革に関する基本概念を簡単に説明する。

効率性¹⁶：効率性については一定の投入に対する結果を計測して比較することで改善されたかどうかを見るというように投入と結果の2つの側面から検討する。

効率性を検討する際に、「公務員の削減」などのように投入のみの指標が設定されていることがある。しかし、投入のみの指標では不十分であり、公務員の削減という投入を通して財政状況やサービスの質が改善されたかという便益の結果を示す指標を設定することが必要である¹⁷。ま

¹⁶ 経済学では、「効率性」は「パレート改善」という概念によって定義され、この中には便益の向上も含まれている。しかし一般的に「効率性」という場合、必ずしも「質の高い」という意味を含まないこともある。

た、ある目標に達するための投入の案を複数比較し、その中で最も低いコストで目標が達成できるものを選択することも効率性の観点からは重要である。

説明責任（アカウンタビリティ）：権限を委譲された場合には結果に対して説明する責任が生じる¹⁸。通常、政府が説明責任を果たす義務があるのは、政策の執行権限を委譲されている議会と税を負担している住民に対してである¹⁹。公共部門が議会や住民に対する**説明責任を果たすことにより成果の責任が明確になり、公共サービスの住民に対する即応性（responsiveness）を高め、国民主体の開発を効果的・効率的に進めるインセンティブが高まると考えられる**²⁰。

説明責任といっても何に対する説明責任かは一様ではなく、例えば Stewart は、行政システムの変革に対応した説明責任を図 3 - 2 のように段階的に説明している²¹。第 1 は、あらかじめ議決されたとおりに執行されているか（法令・会計規則を遵守しているか）という合規性に関する説明責任、第 2 は、有効な手段を選択しているかというプロセスに関する説明責任である。第 3 は、パフォーマンスについての説明責任であり、経済性・効率性が要求され、第 4 は、プログラムに関する説明責任であり、プログラム自体の目標の設定とその有効性が問われる。第 5 は、政策そのものに関する説明責任であり、政策目標の達成度さらには政策そのものの妥当性が問題とされる。

第 1 及び第 2 の説明責任は、プロセスの民主的管理（法令・規則による管理）や予算の適正な執行に重点を置いた伝統的な行政システムで重視されてきたものである。現在進められている公共部門改革は、経営資源

¹⁷ 世界銀行は、政府の効率性に関して、官僚の質、業務処理費用、公的保健医療の質、政府の安定性の 4 側面を指標化している（国連開発計画（2002）pp.44-45）。

¹⁸ 宮川（1999）

¹⁹ なお、援助資金を得ている途上国は援助国に対しても同様に説明責任が求められている。

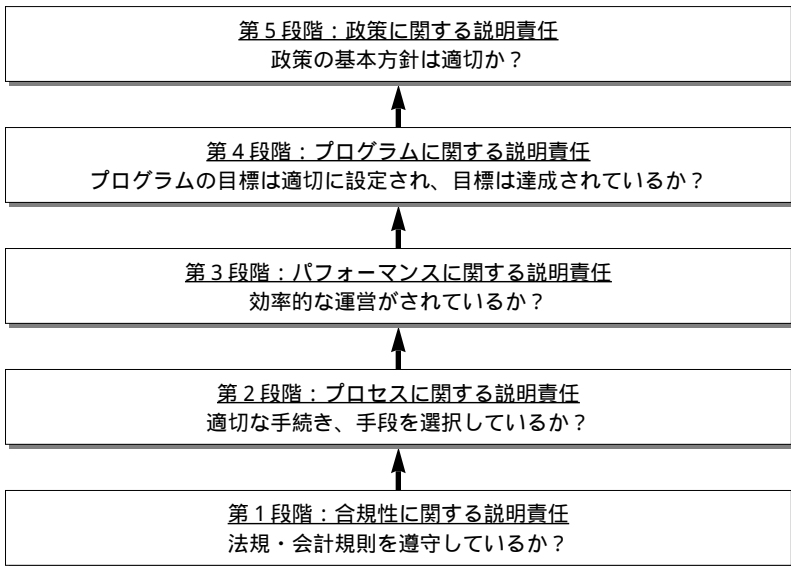
²⁰ 説明責任の指標については、例えば世界銀行の研究では、「声の反映と説明責任」に対応する客観的指標として、自由で公正な選挙、報道の自由、市民的自由、政治的権利、政治における軍隊、政権交代、透明性、法律及び政策の展開が実業界に常に知らされている、実業界が法律または政策の変更について懸念を表明できる、等が挙げられている（Kaufman, Kraay and Zoidop-Lobaton（2002））

²¹ Stewart（1984）p.17

の使用に関する自由度を高め、成果による管理へと変革しようとするものであり、ここでは第3、第4の説明責任が求められるようになってきている。さらに、途上国は多くの国がPRSPの策定対象国となり、PRSP上のプログラムを達成することと同時に貧困削減という政策に関し、議会及び自国民とともに、援助ドナーに対して説明責任を求められている状況にある。

透明性と汚職防止²²：公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に実施するためには資金使途や判断プロセスが国民にとって明快であり、かつ不正が行われていないことが重要である。このような状態を透明性が高いという。説明責任を果たすためには透明性が高いことが必要になる。

図3 2 説明責任の各段階



出所：大住（1999）p.94

²² 近年の研究から、透明性が財政のパフォーマンスに影響を与える一つの要因であることがわかってきた。例えば、欧州各国を比較した研究では、透明性の高い国（英国等）ほど財政赤字が相対的に小さく、逆に低い国（イタリア等）ほど財政赤字が大きいが実証的に明らかにされている。（財務省財政金融研究所（2002）pp.6-12）

予算や財政の透明性については、IMFやOECDでガイドラインを作成している²³。また、資金使途や判断プロセスの明確化には汚職防止が重要であり、汚職に関してはトランスペアレンシー・インターナショナルによる汚職認知指数と世界銀行ガバナンス指標データセットによる不正利得に関する指数がある²⁴。

しかし、透明性向上には多様なアプローチがあり、IMFやOECD、世界銀行のガイドラインや、トランスペアレンシー・インターナショナルの汚職認知指数等も専門家等による国内調査をまとめたもので、絶対的な尺度ではないことに留意する必要がある。

予測可能な法制度²⁵：上記のような透明性を確保し、市民や民間企業が安心して活動できるためには公正で予測可能な司法の執行が必要である。しかし多くの途上国においては司法があまり機能していない。司法が信頼できなければ、民間は非公式な取り決めに依存するなど多様な対策をとらざるを得ず、また官僚の裁量権が過大となって汚職が起りやすくなる。司法の決定が公正で予測可能であるためには、裁判官がある程度有能で、司法システムが裁判官の恣意的行動を禁止し、立法府と行政府が司法の独立性と執行能力を尊重することが必要である²⁶。

情報公開：透明性を確保するためには予測可能な法制度とともに情報公開も有用な方法である。情報公開することにより国民は政府の活動やその成果をチェックすることができるようになり、政府の非効率や不正が是正されるとともに、国民自身も判断能力を高め、主体的に開発にかかわることができるようになる。

²³ IMFは透明性の向上を促進するため、1998年に「財政の透明性に関するグッドプラクティス」（以下「IMFコード」）を発表した。これは、加盟国で実施されている優良慣行を基に作成されたものであり、透明性を測る1つの基準を提供する。また、OECDも、1999年に「予算の透明性についてのグッドプラクティス」（以下「OECDガイドライン」）を発表している。

²⁴ 国連開発計画（2002）pp.44-45

²⁵ 世界銀行（1997）pp.55-68

²⁶ 「法の支配」に関する指標としては、世界銀行の研究では、闇市場、民間または公的な契約の強制執行能力、銀行業務における汚職、取引の障害となる犯罪と窃盗、犯罪による損失と費用、司法の予測不可能性の6つを挙げている（Kaufman, Kraay, and Zoidop-Lobaton（1998））

2. 途上国の公共部門改革

ここがポイント！

- 開発における国家の役割の再評価や「成果によるマネジメント」やガバナンス重視の考え方を背景に、1990年代以降、途上国においては、民主化、市場経済化を目指した成果重視型の公共部門改革が進められている。
- 公共部門改革では、公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に推進し、成果を国民に説明することや、公共部門の恣意的な行動を抑えるためのメカニズムを強化することが重視されており、そのためには、①規則と制約の確保、②参加と協調の促進、③競争の促進が有効である。これらを実施する上で鍵となる概念が、効率性、説明責任（アカウンタビリティ）、透明性、予測可能な法制度、情報公開などである。
- 上記のような公共部門改革では、公共部門自体の制度・仕組みの見直し・再構築と人材管理・制度・仕組みの見直しが行われる。必要な制度・仕組みとしては、地方分権、税制・徴税制度改革、公共支出管理、国営企業改革などがあり、人材面では公務員改革がある。これらの改革プログラムを各途上国の能力/制約に適合した形で導入するためには改革の順序や程度をよく吟味する必要があるとされる。
- 地方分権化は、地域の実情とニーズを把握できる地方政府に財・サービスの生産と調達の権限を与え、地域の参加を得てその地域のニーズに合致した開発を効果的・効率的に推進しようとするものである。しかし、地方政府は一般的に能力が低いいため、政府の能力に応じて段階的に分権化を進めることが重要である。また、地方分権化が機能するためには地方政府と中央政府の垂直の関係及び地方政府と市民社会/民間部門の水平の関係の双方を構築しなければならない。
- 税制・徴税制度改革は、課税の平等性を確保しつつ資源分配の効率性を高めようというものであるが、途上国で税制を実際に機能させるためには税制の簡素化と徴税を担う公務員の規範形成及び適正な執行の監視が重要である。また、中央と地方の間で税収の配分を適切に行い、それぞれが義務を果たせるように留意すべきである。

- 公共支出管理の目的は、①財政規律の維持、②戦略的優先度に応じた資源配分の促進、③資金の効果的・効率的な利用である。公共支出管理では予算と政策の連携を重視し、文書化されていない運用ルールも含めて公共支出管理がどのように行われているかを踏まえて改革を進める必要がある。
- 国営企業改革は、政府による競争的市場の枠組みの提供の一環であり、効果的・効率的な経済運営を行うためのものである。公営企業改革のためにはまず制度の構築や改善が重要となる。
- 公務員改革は、開発を効果的・効率的に推進する人材を確保・育成するものである。公務員改革では、①インセンティブの確保（給与、実力主義の採用）、②規範の形成（公僕としての意識、団結心）、③説明責任の強化（汚職防止）が重点となる。

2 1 公共部門改革を促進する3つのメカニズム

援助国が援助の目的あるいは前提条件として、民主化や市場経済化に合った政治体制、行政能力・制度を重視するようになり、また国内的にも「成果によるマネジメント」の考え方に基づく公共部門改革が重視されるようになった1990年代以降、途上国でも成果重視の公共部門改革が推進されるようになった。この公共部門改革に取り組んでいく際に鍵となる基本概念は、前節1-2の(3)で整理したように、効率性、説明責任（アカウンタビリティ）、透明性、予測可能な法制度、情報公開などのガバナンスの概念である。

公共部門改革では、公共部門が国民主体の開発を効率的・効果的に推進し、結果を国民に説明することや、公共部門の恣意的な行動を抑えるためのメカニズムを強化することが必要とされる。世界銀行は1997年の『世界開発報告』でこれらを促進するための3つの制度的メカニズムとして、公共部門に対する規則と制約の確保、民間部門や市民社会との協調と参加の促進、競争圧力の増大を挙げている²⁷。

²⁷ 世界銀行（1997）p.121

規則と制約の確保：

公共部門の恣意的行動を抑え、公共部門が効率的に機能するようになるためには国家権力間のチェック・アンド・バランスが必要である。具体的には司法及び中央銀行が憲法上独立していること、政府の各段階で責任分担がなされていること、公会計と監査システムと予算規則等を含む公共財政管理、公務員制度、議会に頻繁に第三者報告を上げるためのオンブズマンあるいはその他の監視機関等が必要である。また、法制度²⁸を整備して公務員の裁量権を削減し汚職の機会を減少させることも重要な課題である。

協調と参加の促進：

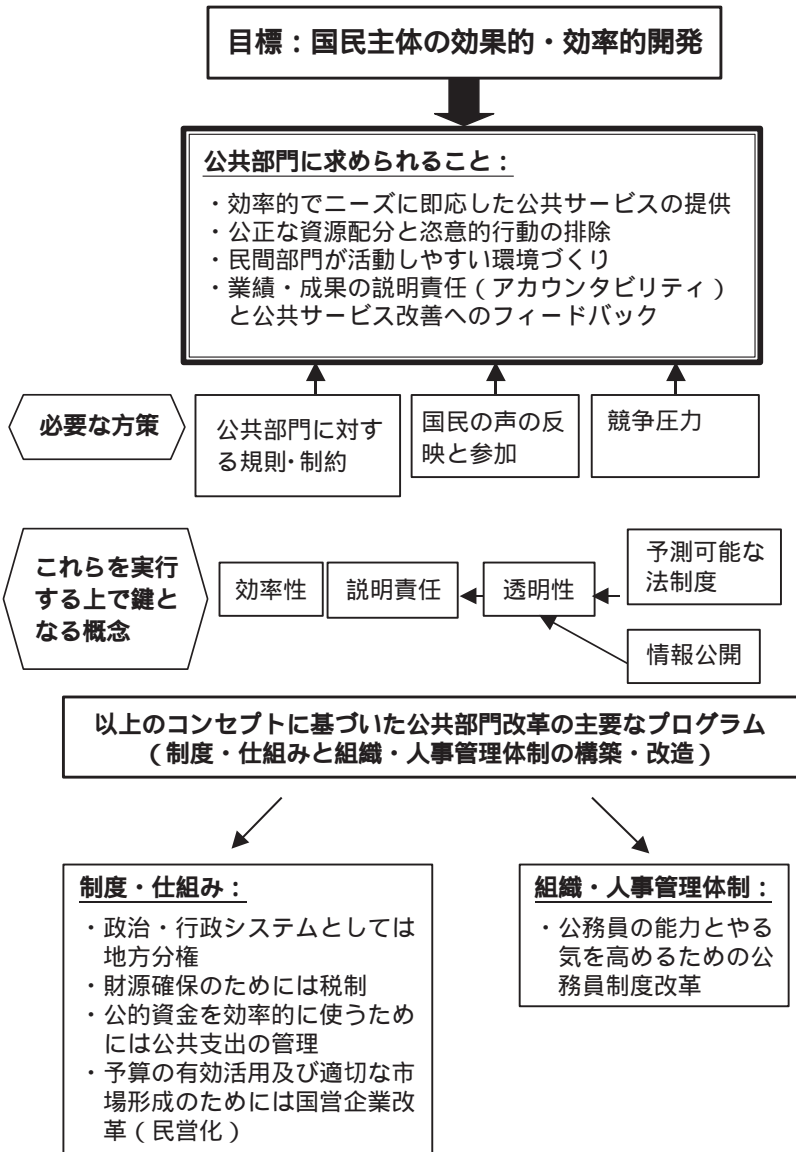
国民主体の開発を進めるには、国民に情報を提供し、国民の声を政策に反映させ、意思決定への国民参加を促進し、結果を国民に説明することなどが必要である。具体的には国民に最も近い地方政府を強化する地方分権化、透明性の高い情報の提供、選挙等への直接参加、公共サービスに対する利用者調査等を行うことが重要である。政府の透明性を向上させ、国民の参加を促進することは公共部門の恣意的行動を抑えることにも有効である。

競争の促進：

公共部門の質や効率を高めるためには競争を導入することが効果的である。競争には、政治的側面での競争（地域間の競争あるいは政党間での競争等）、公的機関間での競争、物品やサービス、情報の提供を巡る民間部門と公的機関の間での競争、公務員間の競争（公務員制度への実力主義の導入）等がある。

²⁸ 多くの途上国では旧宗主国の法律を受け継いでおり、それが必ずしも途上国の現状には合っており、適用も不安定である。また、裁判制度は不完全で手続きに時間がかかり、裁判官が行政府寄りである。こうしたことが開発を阻害し、外国投資を妨げ、汚職の温床となる原因の一つとなっている。

図 3 3 公共部門改革の概念図



2 2 公共部門改革の主要な5つのプログラム

公共部門改革では、上記で述べたようなメカニズムを反映した具体的な制度・仕組みの構築と、その制度・仕組みを執行する公務員の人事管理制度の改善と啓発・育成が行われる。必要な制度・仕組みとしては、例えば、政治・行政体制としては地方分権化、財源確保のためには税制・徴税制度改革、適切な資金管理の面では公共支出管理、競争的市場の形成のためには国営企業改革があり、人事管理制度の改善と啓発・育成のためには公務員改革などがある。以下では地方分権化、税制・徴税制度改革、公共支出分析と管理、国営企業改革、公務員改革の5つの主要な改革プログラムについて、それぞれの概要と課題を整理する。

2 2 1 地方分権化²⁹

(1) 地方分権化の目的

地方政府は地域社会のニーズや、情報及び活用できる資源を的確に把握でき、適切な公共サービスを効率的に提供することができるとの前提に立って、地方政府に対する財・サービスの生産と調達に関する業務の委任、あるいは諸権限の委譲を伴う地方分権化が進んでいる。また、地方分権化することで人々の参加機会が拡大し、多くの関係者が政策決定やその実施をモニタリングすることができるようになり、公共サービスの質の向上とコスト削減が期待できるとされる。

(2) 地方分権化の課題と論点

地方分権化の大きな問題は地方政府の能力が平均的に低く、また地方政府間の格差が大きいことである。地方政府の財政管理能力が不十分であるために、地方政府による過剰支出が起こり、地方政府による借り入れが増加し、財政を悪化させている。

また、公共サービスの量及び質の地域格差の拡大も課題となっている。税

²⁹ 本項目は、主として世界銀行Decentralization Thematic Groupの“Decentralization NET”によっている。(<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization>)

収の多い地方とそうでない地方では供給できる公共サービスが異なり、平等な公共サービスの提供ができない国も多い。

さらに、地方政府が地元の有力者によって支配されている場合、人々の参加は阻害され、政策が有力者に有利なように歪められ、汚職が起こりやすくなる。

また、中央政府の能力不足も課題である。中央政府は国家政策を管理し、政府間関係を規定する規則を制定・執行し、利害関係者を調整する役割がある。この役割が十分に果たされていない場合は地方分権を推進することは困難である。

中央政府や地方政府の能力が十分でなく、また地方政府が地元有力者に支配され地域社会に開かれていない場合は、地方政府に対して一律に一定の権限委譲を進め、分権化を進めようとしてもうまくいかない。分権化を促進する場合は各政府の能力と体制に応じて段階的に取り組んでいく必要がある。

その場合には、地方分権が機能するためには中央政府 - 地方政府間の垂直的な関係と、地方政府 - 市民社会 / 民間部門間の水平的な関係の双方が重要となる。地方政府が地域のニーズに合致した活動を行うためには、政策決定と実施に住民、NGO、民間企業等の参加と協調を促し、地方政府のパフォーマンスが地方選挙や住民投票等によって評価されるような、地方政府と市民の水平的な制約の仕組みを作ることが重要である。また、地方政府と中央政府間で役割と機能をきちんと規定し、適切な財政関係を築くことが必要となる。地方分権化においては水平・垂直双方の関係を構築するよう留意が求められる。

2 2 2 税制・徴税体制改革

(1) 税制・徴税体制改革の課題³⁰

途上国の税制・徴税制度改革には2つの課題がある。1つは複雑な税法と脆弱な徴税体制のために税制・徴税制度が機能していないことであり、もう1つは計画上の支出を満たすだけの歳入を得ることができないために、持続的なインフレを含む財政危機が起こっていることである。これらの課題に対

³⁰ World Bank (2000) p.10

して、課税の垂直的平等³¹を確保し、かつ非効率を生じないように、バランスをとって社会全体の効用を最大化させる税制を構築し、資源配分の効率を高めることが求められている³²。

(2) 税制・徴税体制改革の論点

1) 税制の簡素化

公共部門の諸機関の能力が低い場合、公平性あるいは効率性を促進する目的であっても、税制を複雑化することは混乱を招く。税率が複数あると担当者は課税対象物を分類しなければならず、結局対応が不確実になり、また取引を行う余地を生じてしまう。また課税率が高い場合、脱税するインセンティブが生まれやすくなる。

また、税制には資源配分の効率を高める働きが期待されているが、税制度のみでは全体として所得分配にはあまりインパクトはなく、累進課税が導入されても、累進的な税負担の分布になったといえる例はほとんどない。

そのため、税制改革では簡素化が一つの方向となりつつある。税制を簡素化することで、平等性を軽視することになる可能性もあるが、簡素化を通じて遵守性を向上させ、脱税を困難にすることで、広範な税の公平性の確保に役立つと考えられる³³。

また、徴税能力の強化方法にも注意が必要である。例えば、広範で複雑な仕組みの税制を管理する高額なコンピュータを導入することは限られた資源を利用するという観点からは優先度に沿ったものではなかろう。多くの税担当者と監査人に対して、複雑な税制に関して訓練を行うよりも、まず複雑な税制を簡略化して税担当者の負担を軽減することが重要である。徴税能力の強化に進むのはその後の課題であろう。

³¹ 高い税金を支払える状態にある人が、高い税率で税金を支払うべきである、という原則。これには次の3つの課題がある。原則として誰がより高い税率で支払うべきかを決定すること、この原則に対応するような租税ルールを文書にすること、もし誰かがより高い税率で支払う立場にあるならば、その人が他の者よりもどれくらい多く支払うべきかを決定すること。

³² Thirsk (1997) pp.8-11

³³ 例えば、途上国では複雑な累進課税制度にするよりも、間接税制度を導入し、そこから得られた税収を貧困層対象の補助金に使う方が効果的と考えられる。

2) 中央政府と地方政府の適切な課税ベースの検討

途上国では地方分権化に伴って、受益者と負担者ができるだけ一致するように中央政府から地方政府に課税ベースが委譲されたため、中央政府に十分な歳入ベースがなくなっている場合がある。例えばインドでは、公的債務と年金支払い義務が中央政府で増加しているにもかかわらず、多くの税ベースが地方政府に移され、中央政府の財源が乏しくなってしまった。課税ベースの地方政府への委譲はマクロ経済のバランスを崩さないよう、慎重に行わなければならない。

3) 規範と監視

途上国によっては、構造的な汚職、恣意的な課税規則、説明責任の欠如が法の原則を蝕んでいる場合があり、国民も政府も正式な税法を守ることを期待していない。結果として脱税が広く起こり、非公式経済が広まり、マクロ経済の安定を確保できない状況である。このような状況ではどのような税政策や徴税制度でもインパクトを持つことはない。政策や制度とともにそれを守る規範と制度がきちんと運営されているかを監視するシステムが必要である。

2 2 3 公共支出分析と管理³⁴

(1) 公共支出管理の目的

公共支出管理とは、公的資金の配分と管理について、政策判断を行い、実行するための仕組みと手続きである。公共支出管理の主な目的は表3-2に示すように、財政規律の維持、戦略的優先度に応じた資源配分の促進、資金の効果・効率的な利用、の3つに大別できる。

途上国援助においては、近年の先進国の行財政改革の流れと、途上国に対する財政支援等の新しい援助様式の出現により、政府、援助機関、その他関係者の間で公共支出管理への関心が急速に高まっている。

³⁴ 本項は主としてWorld Bank (1998) によっている。

表3 2 公共支出管理の主な目的

目的	内容
財政規律の維持	歳入の範囲内に支出を抑え、支払いできる範囲内に債務額を抑える。
戦略的優先度に応じた資源配分の促進	政府設定目標に最も適した分野に資源を配分・支出する。
資金の効果的・効率的な利用	戦略的優先政策を実施するために資源を効果・効率的に利用する (Value for Money)

出所：World Bank (1998) pp.2-3

(2) 公共支出管理の課題と論点

1) 公共支出管理の3つの目的のバランス

上記(1) に挙げた公共支出管理の3つの目的は、相互に強化し合う関係にあることが望ましい。しかし、財政規律が確保できない場合、債務が増加し、返済額が増大してしまい、政府は支出と収入のレベルの調整に集中せざるを得なくなる。財政規律の維持のために支出を抑えようとして、恣意的かつ予測できない形で年間予算が削減されることがある。これは戦略的な資金配分や資金の効果的・効率的利用の観点からは望ましくなく、3つの目的のバランスをとるよう留意しなければならない。

2) 予算と政策の連動

政策は、予算を勘案しつつ実施可能なものを適切に策定し、予算は、政策を実現するために立てられ、実行されなければならない。しかし、多くの途上国においては政策と予算のつながりは弱く、予算は支出項目の詳細なリストであることが少なくない。予算の各段階のつながりも弱い。予算サイクルには、政策レビュー、戦略的計画策定、予算準備、予算執行、支出と収入のモニタリング、報告と監査、といった段階があるが、これらがきちんとつながっていることが予算業務の効果的な実施のためには極めて重要である。そのため、公共支出管理の改善のためには、政策と予算を連動させ、予算サイクルもつながりをもたせることが求められる。

3) 公式、非公式な規則の把握

公共支出管理の運営には、インセンティブ、規範、慣習法を含めた規則などが大きな影響を与えている。そのため、公共支出管理システムを評価し、その支援を進めるためには、公式の規則や文書化されていない慣習法が実際にどのように適用されているのかを十分に理解することが重要になる。

2 2 4 国営企業³⁵改革

(1) 国営企業改革の背景と課題

1980年代までは、多くの途上国では政府が国営企業を設立し、政府主導の経済開発を進めてきた。しかし途上国の政府は、制度能力が十分でなく、政府が高度な規制あるいは介入を実施した場合、それが効果を発揮するよりも非効率を生むことになってしまう場合が多い。実際、従来の国営企業では極めて非効率な運営がなされ、その結果、非効率な国営企業の生み出した多大な財政赤字等の、財政的、行政的負担を公共部門が負担することとなり、優先順位の高いセクターへの支出（例えば社会セクター等の貧困層への直接支出）を予定された原資が、結果的に国営企業に配分されることがしばしばある。

近年開発における政府の役割は、民間が活動しやすい環境づくりへと変化しており、国営企業のあり方も見直されてきている。現在の国営企業改革は、政府による競争的市場の枠組みの提供という包括的な改革の一部となりつつある。この包括的な枠組みは、従来の国営企業も含めて、より広い競争的な枠組みを政府が提供し、国営企業とともに民間企業の参入により、効果・効率的な経済運営を行おうとするものである。競争的市場の枠組みを提供するためには、民間企業の参入を促すだけでなく、非効率な国営企業の縮小あるいは民営化も重要と考えられている。財政的、行政的な負担となってきた国営企業を市場から退出させるか、あるいは民営化することで、自立的、持続的で効率の高い企業へと転換させる目的で改革が進みつつある。

³⁵ 各国とも国営企業を根拠法によって定めており、その定義が完全に一致しているわけではない。しかししばしば用いられている国営企業の定義のうち、狭義のものは、直接・間接に政府の資本参加が50%を超える企業、というものである。アジア諸国ではタイ、ベトナムなどが本用法を用いている。またこれ以外にも、事業の目的が公共目的かあるいは事業目的かで分類される場合（ベトナム）もある。

(2) 国営企業改革に関する論点

国営企業を縮小させ、より効率的な経営体制に移行させようとした場合、現状において便益を受けている国内グループの強い抵抗を受けることが多い。そのため、改革は当初計画から非常に遅延することが多い上、実行されても不十分なものになりがちである。

また民営化を進める上で改善すべき制度的な課題として、所有権と財産権の確立、民営化法令の整備、外国投資家の参入を阻害する外貨建て取り引きの強制や特別な為替レートの廃止、紛争解決メカニズムや公正な補償制度の導入、等がある³⁶。

世界銀行は規制と民営化に関する方向性として、政府が肥大化した国では民営化と自由化を進めることは適切ではあるが、制度の解体ありきではなく、まず制度の構築や改造を検討すべきであるとし、各途上国に制度能力に応じたアプローチをとるよう提案している。

2 2 5 公務員改革³⁷

(1) 公務員改革の目的と概要

上記で述べたような公共部門改革の成否はそれを実行する公務員の能力や規範にかかっており、有能で献身的な公務員を育成・確保することが鍵になっている。

構造調整プログラムのコンディショナリティとされていた公務員改革は、財政上の負担の減少を主な目的としていた。実際には在籍していないにもかかわらず給与を受ける幽霊公務員の根絶や公務員の削減が進められるとともに、給与も抑制された。

その後、国家の役割に関する考え方の変化に応じて、公務員改革の性格にも変化が見られるようになった。1990年代前半から始まった「能力開発の重視」及びその後の「公共サービスの向上」の流れによって、有能で献身的な公務員の人事管理・制度改善が重視されるようになり、給与の向上、実力主義の採用、規範の形成、説明責任の向上等が公務員改革の重要な要素と考えられるようになった。

³⁶ 白鳥（1998）pp.215-216

³⁷ 本項目の記述は主として世界銀行（1997）pp.145-154による。

(2) 公務員改革の課題³⁸

1) インセンティブの付与(実力主義の導入)

公務員の給与は通常は民間部門と比較すると非常に低く、財政引き締めが行われた国については、格差が拡大している場合がある³⁹。また、高級官僚の給与の伸び率が下級官僚の給与の伸び率よりも低くなっている場合が多い。給与のみが有能な公務員を確保・育成するための手段ではないが、あまりに低い給与で、給与の伸び率も上級官僚が下級官僚に劣る状態では有能な人材を引きつけることは難しい。

そのため、現在途上国では、実力主義を採用し、局長や局長補佐クラスまでの公務員に対し、通常の公務員の給与体系よりもはるかに高い給与を支払うとともに、能力の発揮を可能にし得る裁量を付与し、期限付きの公務員として雇用するという形式が増えつつある。

2) 規範の形成

公僕としての意識や使命感、健全な団結心は、公務員を公共サービスの改善に向かわせるために必要な要素である。能力の高い行政組織は、公務員が組織の目的を共有し、公務員として自覚と誇りを持っている。しかしこのような行政組織を持つ国は少ない。特に外部から有能な人材を採用するシステムをとっている場合はこのような規範を育成することが難しい。公務員として望ましい規範を高めるためには訓練や成果に対する報奨、目的を達成するための自主権と裁量権の付与などが有効である。

3) 説明責任の向上

単に大きな自主裁量権を与えても望ましい規範の形成につながるわけではなく、恣意的な行為と汚職を招く場合もある。このような行為を防ぐためには、説明責任を向上させることが必要である。例えば、それぞれの政策に必要な費用を透明化すると同時にそれをすべての利害関係者と共有すること、

³⁸ 本項では、(1)で述べたように、公務員数を削減しようとする従来の改革よりも、現在焦点となっている効率性と競争圧力を重視する公務員改革を主に記述している。

³⁹ 例えばケニアでは、政府と民間の給与格差は1989～1992年の間に年率3%の割合で拡大した(世界銀行(1997)p.149)。

さらにアウトソーシングを用いて公共部門に集中する業務を低減させることなどが考えられる。また公共サービスに関するフィードバックを集める拠点を多く作ることで、いい意味での外部からの圧力を作り出すことが可能になる。

2 3 地域別の公共部門改革の概観

各国の公共部門改革の内容は、制度的・政治的条件の違いにより、国ごとに異なる⁴⁰。しかし地域全体としてはある種の傾向が出てくることも事実である。表3-3は地域ごとに改革の状況を概観したものであり、ここから地域によって現状の課題や取り組み内容、改革の進捗がさまざまであることがわかる。

特にアフリカは改革が緒についたばかりであり、さまざまな課題を抱えている。OECD開発委員会（DAC）の「グッド・ガバナンスと能力開発ネットワーク（GOVNET）」の公共部門改革作業部会では、東アフリカ5ヵ国を対象として調査を行い、対象としたアフリカ諸国の公共サービス改革に関する主な課題及び今後の対策を、表3-4のようにまとめた⁴¹。

この調査に基づき、GOVNETのセクター改革作業部会は、公共部門改革には、貧困削減達成のための公共サービスの改革、ドナー間協調の強化、途上国自身による経験の共有と新しいアプローチの適用などが重要であると指摘した。

⁴⁰ もちろん同一地域内でも、場合によっては全く異なる発展を遂げた国も存在する。例えばサブサハラ・アフリカ諸国の中でもボツワナは周辺諸国に比べ国家能力を含むさまざまな能力向上の度合いがかなり高い。

⁴¹ OECD/DAC（2002）。その他、援助国が途上国の公共部門改革を支援する際に検討すべき事項としては、例えばSPA（Strategic Partnership with Africa）では、途上国の指標データの改善、政府のコントロールを超える要素への配慮、援助資金の支出と配分を成果にリンクさせ、援助資金の予測性を向上させる方策、途上国の政策選定の自由度、改革の計画と実施への援助国、途上国政府、途上国の民間部門や市民の参画、等を挙げており、今後わが国でもこれらの課題について検討が必要になろう。（SPA（1999））

表 3 3 地域別の公共部門改革の概観

	現 状	課題と取り組み
サブサハラ・ アフリカ	右の取り組みがいくつかの国で実施されている。しかしそれらは局所的に対処されるか、または開始が公表されたのみである。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府機構の全面的改革 ・ 法の支配の強化 ・ 立法府の行政府に対する監督能力強化 ・ 行政部門の能力強化
東南アジア	政府が機能しており、民間部門との生産的な協調関係を構築している。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移行経済国における企業部門と金融部門での政府の役割の再定義 ・ 競争を支援するための強固な規制構造の発達 ・ 政府部門では透明性と説明責任を強化 ・ 有効な中央政府制度を構築 ・ 汚職対策 ・ 下層レベルの公務員能力強化
南アジア	政府が能力以上に過度な介入政策を採用し、その結果、過剰な規制と過度に肥大した政府が形成されている。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有効な活動を阻害する行政上の官僚主義の改善 ・ 政治による官僚人事への過度の介入 ・ 顕著な質の低下を示す公務員の向上 ・ 実業界やその他の団体との協力関係を築き国家能力を補完 ・ 政府の改善、行政の合理化
中東欧	政府の役割を見直しており、政府の能力と説明責任は改善されつつある。ただし改革を形成し、主導していく能力が欠如している。	<ul style="list-style-type: none"> ・ サービス供給のための競争システムを設立し、民間部門に今よりもさらに依存する方向 ・ 自立的な専門家組織が成長 ・ EUの支援による実質的な規制改革と規制の単純化
中南米	民主主義への復帰や市民社会の形成から生まれた期待と財政危機の経験から、政府の役割が大きく変化している。	<ul style="list-style-type: none"> ・ グローバリゼーションから受ける競争圧力によって比較優位の欠如した活動の民営化や外部委託が進展 ・ 公共財供給における効率性の改善 ・ 大規模な経済改革と構造改革、及び社会投資基金の創設 ・ 地方分権化及びサービス供給の改善体制の改善。これが民主化と結び付き地方政治を劇的に変革。 ・ 裁判システム、司法システムの改革

出所：World Bank (2000) Part II より筆者作成。

表 3 4 アフリカ諸国の公共部門改革に関する課題と今後の対策

課 題	対 策
政治的コミットメントの不足	政治目標との連動、政治的関心の確保
改革推進派の脆弱な基盤	市民社会等による改革推進派の拡大
達成不可能で野心的な改革プログラム	小規模改革プログラムの拡充
動機・倫理の欠如	汚職対策
財政管理、地方分権化との弱い連携	連携強化と能力開発
柔軟性のないドナーの援助	ドナーが柔軟性を持って対応

出所：OECD/DAC (2000) pp.7-11

2 4 まとめとわが国の援助における公共部門改革のインプリケーション

2 4 1 1990年代の公共部門改革の教訓のまとめ

- 1990年代には先進国の行財政改革にニュー・パブリック・マネジメントが広く導入されるとともに、途上国に対してもその影響を受けた公共部門改革支援が行われるようになった。1980年代にも公務員改革等、個別の改革はいくつか導入されたが、公共部門全体の改革に取り組もうという意識は薄く、改革のプログラムは画一的であった。これらの反省から、現在の公共部門改革では、改革プログラムがスムーズに導入されるためには途上国政府の能力や制約を踏まえて改革プログラムの内容や進め方を検討することが必要であるとの認識が強調されている⁴²。
- また行政能力が低い場合にはすべての制度の包括的改革を試みるのではなく、最初は中心的機能を持つ機関あるいは部局を対象としたほうがよい場合が多い。このアプローチでは能力が低い場合、まずパイロットベースで改革を進めることで、そこからの教訓から学び、より拡大していくという過程が想定できる。またそのパイロットが、周辺へのデモンストレーション機能を持つことも期待できる⁴³。
- 改革を進めやすくするためには、改革を組み合わせることで、受益者の負担を軽減する、という方法もある。例えば、農業補助金を撤廃する場合、関税も引き下げて農民が肥料や種子をより安価に入手することができるようにする、ということが考えられる。

⁴² 例えば「成果によるマネジメント」の考え方を公共サービス供給システムに導入し、権限を委譲して成果を求める場合、その前提条件として契約の考え方が根付いていることが必要である。このように制度に依存するアプローチは制度集約的なアプローチと呼ばれるが、制度集約的なアプローチの場合、前提条件となる制度が不足していると改革は進まないことに留意が必要である。(世界銀行(1997) pp.242-245)

⁴³ ただし、パイロットベースによるアプローチは開始しやすい反面、次の段階への進展が難しい場合もある。例えば、ガーナでは改革の進んだ保健セクターの会計システムを、改革の遅れた他セクターに合わせた会計システムに戻して全体を接続する必要が出ている。また、パイロットから改革を始めた場合、次の段階の改革では要求される改革の深度は深くなるため、国内の反対勢力による抵抗が激しくなり、結局改革の進捗が遅れることがある。

2 4 2 わが国援助に対する公共部門改革のインプリケーション

(1) 援助事業計画・実施上のインプリケーション

多くの途上国で、なんらかの形の公共部門改革が進められており、特に地方分権化や、民営化（公社化）、公務員改革などの動きは、JICA協力の受入機関の置かれた状況、カウンター・パート個人の勤務形態、雇用環境・条件に大いにかかわってくるため、十分な現状把握とそれに基づく協力対象機関の選定、対処方針の決定が必要である。

(2) 今後の検討・研究課題

公共部門改革で目指している政府の機能及び能力の向上は、「ガバナンス」及び「能力開発」のそれぞれの概念やアプローチにかかわっている。わが国は、従来より、途上国の大きな変革の枠組みを提示するタイプの協力は行わず、漸進変革型支援枠組みとして、むしろ、具体的なガバナンスの改善、能力の構築に関する個別プロジェクトを支援してきた。今後、途上国のオーナーシップや援助吸収能力の現状に基づき、これらの内発的改善あるいは拡充につながる援助とは何か、を議論していく必要が出てこよう。つまり、個別プロジェクト援助から、プログラム援助への転換が求められているといえよう。

3. 援助の選択性（セレクトィビティ）

👉ここがポイント！

- セレクトィビティとは、援助の有効な利用のためには、途上国の状態を様々な基準に基づいて検討し、援助対象（援助国あるいはセクター）を絞り込む必要があるという考え方であり、1990年代から議論されている。この選択的な援助に関する議論の高まりの背景には、援助国の「援助疲れ」と援助国内で実施されている「成果によるマネジメント」の考え方、さらにアカウンタビリティの深化がある。
- セレクトィビティとは、選ばれなかった国々を切り捨てるという考え方ではなく国に応じた適切な援助を実施するというものである。ガバナンスが良好でない国にはまずそれを育成するための制度構築、能力構築を目的とした技術協力を中長期的視点から実施するという考え方や、援助の波及効果を念頭において複数国を視野においた援助を行うといった考え方がある。ただし援助の選択的基準からもはずれてしまうような紛争状態にある国等に対する援助手法としては、非政府アクターを通じた援助を中心とする方向と政府を通じた援助重視の方向の2つの方向が見られる。
- セレクトィビティの基準は援助国によって異なるが、次のような特徴が見られる。①選択条件として貧困度合いや「貧困の撲滅」への政策姿勢とグッド・ガバナンスに代表される政治・行政分野の状況を取り上げる傾向にある、②対象分野は「貧困削減」と「環境」が多い、③援助様式は援助国によって幅があり、財政支援など特定の援助様式を適用できるか否かがセレクトィビティの基準となっている国もある。
- セレクトィビティに基づく援助実施に際しては、①選択基準となる援助指針の明確化、②選択されなかった国への対応、③援助様式の選択、などについて検討が必要となる。

3 1 セレクティビティの概観

3 1 1 セレクティビティの基本概念と内容

(1) 援助の有効性を巡る議論

1980年代のアフリカ諸国経済の多くがゼロ成長ないしマイナス成長を記録しており、1980年代後半から90年代にかけて、援助の有効性に関する問いかけが援助国の中で広まった。それに加え、東欧諸国や旧ソ連に対する援助が拡大する中で、援助資金がアフリカ以外に流れるようになってきたこと、さらに援助資金そのものが世界的に縮小傾向にあったことを背景にして、アフリカの経済危機はもはや早魃や一次産品価格の低迷によって生じる交易条件の悪化といった外因説ではなく、援助を受け取る側の政治・社会的環境に大きく起因しているという内因説が主張されるようになった。その一つの表れは、援助受容力のない国はいくら援助してもうまくいかないという援助吸収能力を問題にする議論である。さらに途上国が開発へのコミットメントを十分に備えていること、民主化、市民社会の必要性が内因説から指摘されるようになってきた。そのような内因説を踏まえ、援助の有効性を高めるためには、途上国の状態をさまざまな基準に基づいて検討し、援助対象を絞り込む必要があるという議論が出始めた。これがセレクティビティである。世界銀行が1998年に発表した“Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why”では、援助の選択的実施にかかわる政策論（セレクティビティ）が明確に打ち出され、同書はその後のセレクティビティの議論を引き起こすきっかけとなった（Box 3-4 参照）。

セレクティビティに関する議論の高まりは援助国内の改革とも関連している。各援助国内で進む「成果によるマネジメント」や援助国の自国民に対するアカウンタビリティ確保の必要性の高まりを受けて、各援助国は援助の成果を自国民に説明することが求められるようになり、援助の成果を上げるために援助対象や方法を戦略的に選定することが必要になってきた。

Box 3 4 世界銀行の考える「有効な援助」

世界銀行が1998年に発刊した“Assessing Aid: What Works, What Does't, and Why”(邦訳『有効な援助』(2000年))では「セレクトィビティ」を「ファンジビリティ」とともに重要な考え方の一つとして取り上げ、資金援助が有効に作用するためには良い政策環境が必要であるとした。本書では経済政策の質(インフレーション、財政収支、貿易の開放度)と制度の質(法律の規制力の強さ、官僚全体の質、腐敗・汚職の広まり具合)によって健全な政策運営を定義し、クロスカントリー調査を通じて、健全な運営をしている国とそうでない国を分析した。その結果、健全な政策運営を行っている国ではGDPの1%の援助は、その援助がなかった時に比べGDP成長率を持続的に0.5%押し上げる効果があることがわかった。一方、政策運営がうまくいっていない国々では多くの援助を受け入れている国も少ししか援助を受けていない国も同様に成長していないことが明らかになった。さらに健全な政策運営をしている国ではGDP1%の援助が貧困を1%削減する効果を持つが、そうでない国には当てまらなかったという。これらの結果から本書では資金援助は健全な経済運営をしている低所得国に的を絞って効果的に行うべきと主張している。

出所：世界銀行(2000)

(2) セレクトィビティに基づく援助とは何か？

1) 選択的な援助の高まり

一つのドナーが途上国すべてに対して強いコミットメントを持って援助を実施することは困難であり、今までもそれぞれの援助国が何らかの形で援助対象を選択してきた。ただし、セレクトィビティの議論が起こる前には、必ずしも各援助国が明確な方針を持って被援助国を選択してきたわけではなく、多くの場合、さまざまな制約の下で事後的に被援助国が選択されてきた。

日本の場合、1992年に政府閣議決定した政府開発援助大綱(通称ODA大綱)で、環境と開発の両立、援助の軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向への注意、開発途上国の民主化の促進、市場志向型経済導入の努力、基本的人権や自由の保障状況への注意の4つを援助の原則として挙げている⁴⁴。これらの原則を踏まえ、例えばサブサハラ・アフリ

⁴⁴ 川口外相は2002年11月1日の経済財政諮問会議で、「ODA大綱」を見直す考えを表明しているが、2003年3月現在ODA大綱の改訂はまだ終わっていないため、本稿では1992年のODA大綱に基づいて議論を行う。

力の数カ国を援助重点国に選定し、その後OECD/DACの新開発戦略に基づいて対象国を選定している。しかし、日本の援助対象国はODA大綱を踏まえながらも過去の日本の援助実績に基づいて選定された様相が強いといえよう⁴⁵。

近年、西欧援助国及び世界銀行等で議論されている被援助国に対する選択的な援助とは、結果的に被援助国が絞られていたというものとは異なり、援助国が援助成果を高めるためにある選択基準によって援助対象を選択し、それに基づいた形で援助を実施するものである。

例えばオランダは従来、60程度の途上国に対して援助を実施してきたが、1990年代終わりに政策変更を行い、15から18程度の指標に基づいて援助対象国を10カ国程度まで減少させる方針を打ち出した⁴⁶。米国は2002年3月のモンテレイ開発資金国際会議でMillennium Challenge Account (MCA) を設け、援助額を50%増大することを発表し、MCAの対象国は一定の基準に基づいて選定するとしている。そこにはテロリズムとの戦いに対する手段の一つとしての援助を行うという明確な姿勢が見える。また、2002年6月のカナダ・サミットで採択されたG8 アフリカ行動計画では、「アフリカ開発のための新パートナーシップ (New Partnership for African Development: NEPAD)」の目的を支援するため、グッド・ガバナンス、経済成長及び貧困削減に向けた政策を実施するアフリカ諸国に対してG8 各国が支援を強化するという「援助の選択的实施」が合意された。

2) 選択的援助の基準からはずれた国やセクターの扱い

セレクトイビティについては、選択された国に対して全面的に援助を行い、選択されなかった国には全く援助を実施しない、という二者択一的な考え方を持つ援助国は少なく、対象国の状況によって援助のやり方を変えるという

⁴⁵ ただし筆者が1998年11月に英国の開発援助関連シンクタンクであるOverseas Development Instituteでインタビューした際、Tony Killick氏から、日本は政策対話に基づき有償資金協力をカーナ、ケニア、ジンバブエに選択的に実施し、有償資金の受け入れができない国に対して無償資金協力を実施してきたように見える、というコメントを受けたことがある。

⁴⁶ なお2002年の新二国間援助政策では計22カ国が対象となっている。

考え方が多い⁴⁷。改革姿勢が弱く、開発パフォーマンスにも問題を有し、紛争に直面しているなどの理由によって、選択的な援助の基準からはずれてしまう国⁴⁸に対して、人道援助や人間に必要な基本的ニーズ（Basic Human Needs: BHN）等への支援を行うことについては援助国間でも合意されている⁴⁹。ただしこれらの国に対してどのように援助するかについては、援助国によって方針が異なり⁵⁰、非政府アクターを通じた援助を中心にする方向と政府を通じた援助重視の方向という2つの方向が見られる⁵¹。

また、ある国を地域の重点として援助し、そのパイロット効果によって他の国が学習し、援助効果が広がること（neighbor's effect）を期待する場合もある。ただし、数カ国を分析した上で波及効果を考えて1つの国を選択した場合と、ほかの国が非適格国であるために結果的にある国が選定されてしまった場合では援助の波及効果は大きく異なる。

3 1 2 セレクティビティの論点と課題

(1) ドナーごとのセレクティビティの比較

セレクティビティの考え方や基準については援助国によって違いがある。表3-5は比較的明確に援助を選択的に実施するとしている英国、オランダ、ドイツ、米国の状況を比較してまとめたものである。ここから援助国におけるセレクティビティの考え方には以下のような傾向がうかがえる。

- 必ずしもすべての援助国が援助対象国を強く絞り込んでいるわけではない。対象国の絞り込みを強く進める国（オランダ）がある一方、穏やかな絞り込みを行う国（ドイツ、英国）、新たに選択制を高めた資金供与法を従来の援助と併存させる国（米国）がある。
- 国の選択条件として、貧困度合いや貧困削減に対する政策姿勢、ガバナ

⁴⁷ 例えば世界銀行は、ガバナンスと経済成長の間に相関を見だし、ガバナンスが良好である国は援助吸収力があるものと想定して資金援助を実施し、ガバナンスが脆弱な国は、まずそれを育成するために制度構築、能力構築を目的とした技術協力を実施する、としている。（世界銀行（2000）pp.89-119）

⁴⁸ このような国をOECD/DACではPoor Performerと呼び、世界銀行はLow-Income Countries under Stress: LICUS（問題に直面している低所得国）と呼んでいる。

⁴⁹ 国際協力事業団（2002）「困難なパートナーシップに関するワークショップについて（報告）」

⁵⁰ 2002年1月に実施した英国、オランダ、デンマーク、ドイツ、米国へのインタビューによる。

⁵¹ 外務省国際機構課（2002年10月）「援助の選択的実施」の概要

表 3 5 各援助国の援助の選択的実施状況

援助国	対象国	国の選択条件	対象分野	援助手法
英国	貧困者の数が多い低所得国	貧困削減政策を実施しようとする国	貧困削減に資するもの	・直接財政支援重視 ・セクター財政支援重視 ・プロジェクト援助 ・技術援助
	中所得国	貧困や不平等を克服しようとする国	政府の能力や市場の効率性の改善	・技術援助
オランダ	新二国間援助政策に基づく22カ国	・貧困の度合い ・グッド・ガバナンス ・人権尊重の度合い ・社会経済政策の質	・グッド・ガバナンス ・貧困削減 ・女性と開発 ・制度・組織の構築 ・環境	・マクロ志向プログラム援助 ・セクター・プログラム援助重視 ・プロジェクト援助
ドイツ (KfW)	70カ国に絞り込み(2000)	・PRSPへの準拠 ・持続可能性 ・改革への意思 ・政治、マクロ経済、予算透明性 ・法の遵守確保	・貧困削減 ・環境・資源保護 ・教育・職業訓練 (優先国は上記から最大3セクター支援可)	・プロジェクト援助 ・セクター財政支援 ・PRSCへの協調融資
	(GTZ)	未定	未定	技術援助 (問題解決能力と課題の複雑さ・困難さの2つを軸に手法を選択)
米国 (MCA)	未定	・ガバナンスと汚職撲滅への取り組み ・教育、保健等の社会資本投資 ・経済的自由	未定	議会にて審議中 (2004年度は8億~10億ドル程度になる見込み)

出所：英国についてはFoster and Jennifer (2001)、米国についてはRadelet (2002) pp.1-3、オランダとドイツについては筆者による2002年1月の聞き取りに基づき作成。

ンスの条件を挙げる国が多い。経済政策の側面の条件を挙げている国もある(オランダ、ドイツ、米国)。

- 選択後の重点的対象分野については、「貧困削減」を挙げている国が多く(英国、オランダ、ドイツ)、「環境」を対象としている国も複数ある(オランダ、ドイツ)。英国とオランダは対象分野が比較的広範である一方、ドイツは貧困削減以外は環境・資源保護、教育・職業訓練と対象分

野を絞っている。またオランダとドイツは被援助国1カ国当たりの対象分野の数を絞り込む方向にある。

- 援助手法については、英国、オランダが直接財政支援あるいはセクター財政支援を重視しているのに対して、ドイツはプロジェクト型支援を基本としている（ただし、近年ドイツはセクター財政支援への関与を開始しつつある）。英国の場合、対象国及び対象セクターを狭く限定することはしない一方、援助手法では財政支援を強く打ち出しており、財政支援の可能性が実質上の対象国と対象セクターの選択基準になっているように見える。

（2）セレクトィビティに基づく援助実施の課題

近年、援助の成果が今まで以上に厳しく問われるようになってきている。従って、ドナーにとって、どの国にいかなる援助を実施することが最も効果的・効率的かというセレクトィビティの議論は、ますます避けて通れないものとなるだろう。セレクトィビティに基づく援助を実施する際に検討すべき点としては、1) 援助戦略の明確化、2) セレクトィビティの基準と援助協調、3) 援助成果が上がりにくい国への対応、4) 援助様式（モダリティ）の選択、などがある。

1) 援助戦略の明確化

援助供与先・援助手法をどのような基準で選択するかという議論を行うには、その裏づけとなる援助の政策目的・戦略が何かを明確にする必要がある。近年のPRSPの進捗により「貧困の撲滅」を援助の包括的な目標と規定する国が増えており、この目的をより効率的に実現するために、低所得国に重点を当てる、対象国・セクターを絞るといった選択を行っている。

国・セクターを絞り込んだ場合には、対象からはずれた国・セクターに対して即座に援助の供与を中止するわけにはいかないため、徐々に援助を減少させていくための撤退戦略（exit strategy）が必要となる。

2) セレクトィビティの基準と援助協調

何を基準に対象国や援助手法を決めるのかについては、貧困撲滅と環境を

援助対象とすることに関してはある程度の合意が得られているように思われるものの、明確なコンセンサスを得た基準は存在しない。各国の選択基準には援助国国内で要求されるアカウンタビリティの度合いや政治的な要素（援助国にとって地政学的・戦略的に重要である、旧植民地であるなどの歴史的なつながり等）も影響を与えるため、各援助国が完全に共通の基準を持つことは難しい。また、世界銀行及び米国は途上国の現状を診断して援助対象とするかどうかを判断するとしているが、このような方向にも批判がある。

しかし、援助国が全く異なった選定基準を持つことは途上国にとって望ましくない。そのため各国の選定基準は整合性をできるだけ確保し、被援助国に対する援助政策を協調させるとともに各援助国が役割分担をすることが必要である。

また、援助のみならず、武器、貿易、投資、テロリズム等に対する政策上の協調をドナー間で進め、途上国と政策対話を行っていくことも重要である。

3) 援助成果が上がりにくい国への対応

各援助国が援助の成果が上がりやすい国を援助対象国として選定すると、国家の能力が低く、援助成果が上がりにくいと思われる国は、援助が必要にもかかわらず援助対象からはずれてしまう危険性がある。このような国に対しては成果が上がりにくいから援助しない、というのではなく、中長期的な視野に立って、技術協力等によって問題解決能力を高めるような援助を実施することで政策環境のよくない国を改善する、援助の波及効果を念頭において複数国を視野に入れた協力を行う、というような考えをドナー間で共有し、成果の上がりにくい国への対応を検討していくことが必要になる。

また、援助国が自国民へのアカウンタビリティ確保を重視する方向にある状況では成果の上がりにくい国を積極的に支援することは二国間ドナーでは難しくなる可能性もあり、世界銀行等の多国間援助機関がこのような国に対して援助協調の枠組みを促進しながら支援を進めることが望まれる。

4) 援助様式（モダリティ）選択とセレクトィビティ

近年、途上国がオーナーシップを持って自国の開発計画を実施することを支援するためには財政支援が有用だとして、財政支援に重点を置く援助国や

援助機関が増えている。特に英国の場合、援助様式として財政支援を採用して、財政支援が可能な国とセクターに支援を集中するという形でセレクトィビティを進めている。ただし、条件が整えば可能な限り直接財政支援を行うべきとする援助国（英国、オランダ、北欧諸国など）と、アカウントビリティの確保が難しい直接財政支援に消極的でプロジェクトとプログラムは並存させるべきとする援助国（ドイツ、日本など）に大きく意見が分かれているのが現状である。

今後、各援助様式の持つ有用性を国やセクターごとに慎重に検討し、国やセクターごとに効果的かつ各援助国が自国へのアカウントビリティを確保できる方法を選択することが重要である。

3 2 わが国の援助におけるセレクトィビティのインプリケーション

今までのところ日本は、明確な選択基準を設けて援助対象先及び援助手法を選択するという事はしていない。しかし、国際的に援助の効率性や効果の向上が求められていること、また国内の景気が低迷する中で海外援助に対する見方が厳しくなっていることを考えると、これから日本でも援助を選択的に行うべきという議論が高まる可能性は高い。そのため、前節「(2)セレクトィビティに基づいた援助実施の課題」で挙げた点に関する検討が必要である。具体的には、援助指針の策定（対象先を絞る場合は撤退戦略の検討も含む）、対象セクターや援助手法の選択基準の検討、日本国民に対する援助資金のアカウントビリティ確保の方法の検討などが必要である。援助手法については、途上国の状況に応じて、日本の持つ技術協力、無償資金協力、有償資金協力等を活用した多様な手法を組み合わせることで、アカウントビリティの確保と途上国のニーズに適合した援助形態とすることが重要である。

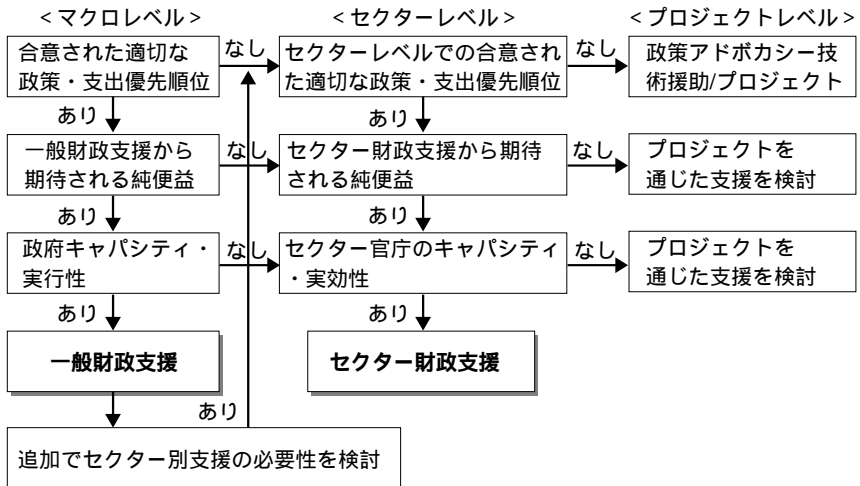
付録 1 . 英国 (DFID) のセレクトィビティの考え方

英国の特徴として挙げられるのは、援助を（特に良い政策を実施する）低所得国に集中させることと、プロジェクトからプログラム型の支援（特に財政支援）重視へのシフトである。

DFIDは、貧困削減に対するインパクトを最大化するために、援助を貧困者数が多い低所得国及び貧困削減の政策改革を実施しようとする国に集中させる政策をとっている。また、政策環境の整っていない国には、援助を選択的に適用し、貧困層への短期の援助（人道支援など）、社会的・政治的な改革を促進するための援助（中立的メディア、NGOなどへの支援）、良い政策を実施している地方政府や個別の省庁への支援を行うとしている。

中所得国については、自国内または民間部門からの資金調達が可能であるため、大規模な資金援助よりもむしろ、貧困や不平等を克服するための政策改革への支援（政府の能力や市場の効率性を改善するための技術援助など）に重点を置くとしている。

図 3 4 英国の援助手法の選択基準



出所：Foster and Jennifer (2001)

援助手法については、個別のプロジェクトからセクター全体の改革支援へ重点をシフトしてきた。受入国政府が貧困削減に強くコミットし、良い政策を実施している場合には、積極的に直接財政支援（一般財政支援及びセクター財政支援）を行う姿勢を打ち出している。援助手法を検討する際には、まずマクロレベルでの一般財政支援が可能かを検討し、次にセクターレベルでの支援を検討し、最後にプロジェクトレベルでの支援が可能かを検討するという手順をとる（英国の援助手法の選択基準の図参照）。すべての国に直接財政支援が適当であるわけではないことは認めながらも、直接財政支援実施によって期待される便益がリスクを上回れば、リスクが高くても予防策（特定の支出項目へのイヤーマーク（earmark：資金を特定の用途に用いること）、制度能力強化のための技術協力の供与など）を講じた上で、直接財政支援を検討することは可能であるとしている。

付録2．オランダのセレクトィビティの考え方

オランダの特徴として挙げられるのは、支援を行う国及びセクターの絞り込みと、個別のプロジェクトからセクター・アプローチへの重点のシフトである。

支援対象国については、1999年の新二国間援助政策（New Bilateral Aid Policy: Targeting the Poorest Countries）により、重点的に援助を実施するパートナー国が選定された。パートナー国選択の基準の中で特に重視されたのは、貧困の度合い（世界銀行のIDA適格基準である1人当たりGNPが925米ドル未満）、グッド・ガバナンス（政府のアカウンタビリティ、政策策定・実施への参加、地方分権化など）、人権尊重の度合い、社会・経済政策の質（貧困削減に対する包括的な開発戦略、マクロ経済政策）である。パートナー国は何度か見直され、2002年では長期・広範囲な援助を実施する国19カ国と一時的な援助を実施する国3カ国となっている。

セクターについては、オランダは「グッド・ガバナンス」、「貧困削減」、「女性と開発」、「制度・組織の構築」、「環境」の5つ（オランダ語の頭文字をとってGAVIMと呼ばれる）を優先セクターに指定している。パートナー国については、基本的に国ごとに2～3（最大4）の重点セクター（特に教

表 3 6 オランダの援助手法の選択

レベル	援助方法	イヤーマーク	目的	政策基準	財務管理基準
マクロ	一般財政支援	弱	マクロ政策へのオン・パジェット支援	良好な政策実績 (positive track record)	中央政府レベル：予算管理能力の評価
	ソーシャル・ファンド	↑	社会セクター政策へのオン・パジェット支援	良好な政策実績 (特に対象セクターにおいて)	中央政府レベル：予算管理能力の評価
	複数セクターにわたる改革への協調融資		マクロレベルでの改革支援	良好な政策実績 (特に対象セクターにおいて)	世界銀行の財務管理体制
セクター	セクター財政支援	↑	セクター財政へのオン・パジェット支援	良好な政策実績、適切なセクター政策	セクターレベル：対象省庁の財務管理能力の事前評価
	セクター改革への協調融資		セクターレベルでの改革支援	改革プログラムの承認	世界銀行の財務管理体制
	バスケット・ファンド		セクター政策 / プログラムへのオフ・パジェット支援	セクター政策 / プログラムの支援	ドナー間で合意された財務管理体制
プロジェクト	プログラムの支援	弱	特定の活動へのオフ・パジェット支援	目的 / 活動内容に関するコンセンサス	プロジェクトレベルで合意された財務管理体制

出所：Foster and Jennifer (2001)

育、保健、農業)を定めて援助を行うこととしている。また、パートナー国以外では、「環境」、「人権・平和構築」、「民間部門開発」の3分野について、支援が必要な対象国を選定して援助を行っている。

援助手法については、資金のイヤーマーク(使途限定)の強い順番に、(a)プロジェクト援助、(b)セクター・プログラム援助(セクター・バスケット・ファンド、セクター改革への協調融資、セクター財政支援)、(c)マクロ志向プログラム援助(複数セクターにかかる改革への協調融資、ソーシャル・ファンド、一般財政支援)に分類している(表3-6参照)。

援助手法の中心となるのは、セクター・プログラム援助であるが、受入国の政策とガバナンスの信頼性が高いほど、よりマクロレベルでの援助を増やすことができるとしている。さらに、マクロ志向プログラム援助を供与するかどうか判断する基準として、4つの政策評価基準を設定している。その4つとは、 多国間援助機関の見方と政策対話(世界銀行・IMFのマクロ経済政策に関する見方、政策対話の実績)、 マクロ経済政策(経済安定政策、構造改革政策)、 グッド・ガバナンスと制度能力(透明性と効率性、参加と合法性)、 社会開発と政策(貧困削減、ジェンダー)であり、これらすべてにおいて十分(satisfactory)と評価されなければマクロ志向プログラム援助の対象にならない。

付録3．ドイツのセレクトィビティの考え方

ドイツの特徴として挙げられるのは、協力対象国の絞り込みと、プロジェクト援助が中心であるが、条件が整えばプログラム援助も実施可能な点である。

支援対象国については、2000年5月に開発援助の効率性及び効果を高めるため、協力対象国を118カ国から70カ国に絞って援助を行うことを表明した。対象国は、優先国（priority countries）37カ国とパートナー国（partner countries）33カ国からなる。優先国については、最大3つの重要分野（貧困削減、環境・資源保護、教育・職業訓練）での支援が可能で、パートナー国についてはできるだけ重要分野から1つを対象を絞って援助を行うこととしている。

援助手法については、ドイツの場合はプロジェクトが中心となっている。これは、アカウンタビリティの観点から援助資金の使途が明確に追跡できることを重視し、ドイツの貢献が目に見える形であることを重視するためである。しかし、一定の前提条件を満たせば、プログラム援助も実施できるとしている。

プログラム援助は、(a)セクター・ワイド・アプローチ、(b)世界銀行との協調融資（構造調整融資、Poverty Reduction Support Credit: PRSC）、(c)直接財政支援（一般財政支援及びセクター財政支援）の3つに分類される。この中で、ドイツは、バスケット・ファンド方式をとるセクター・ワイド・アプローチと世界銀行のPRSCへの協調融資を行うが、直接財政支援はファンジビリティの観点から原則として行わないとしている。

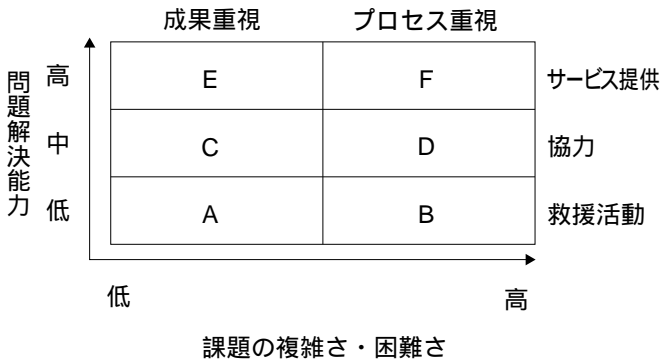
セクター・ワイド・アプローチの前提条件となるのは、被援助国とドイツで合意した優先セクターであること、被援助国とドイツで合意したPriority Area Strategy Paperに定められた量的・質的な目標に沿っていることである。さらに、財政管理能力が適切である、プログラムの質・持続可能性が十分である、受入国政府のパフォーマンスが適切である、ドイツ連邦会計監査院及び（もしくは）外部の監査機関の監査を受け入れる、などが条件となる。

PRSCへの協調融資は、よりファンジビリティのリスクが高いと考えられ

ており、 国家の開発戦略、 マクロ経済の安定性、 予算の計画、 実施、 管理における透明性、 政治過程への国民の参加、 法の信頼性、 の5点について概ね良好であるという評価を得ることが必要である。

途上国の能力強化に関する技術援助については、 受入国の問題解決能力と課題の複雑さ・困難さに応じて技術協力の手法を選択する方法をとっている（図3-5参照）。問題解決能力が低い場合は迅速な救援（assistance）活動を、能力が中程度の場合は協力（cooperation）を通じて問題解決へ向けた能力の育成を、能力が高い場合は絞られた特定課題に対する具体的なインプットを行うサービス（service）を提供する。途上国の直面する課題の複雑さ・困難さが高い場合は、受入機関及び受益者の参加を得て問題解決へ向けたプロセス重視の協力を実施し、課題の複雑さ・困難さが低い場合は、迅速で具体的なインプットを通じた成果重視の協力を実施するとしている。

図3 5 ドイツの技術協力手法の選択基準



- A : 外国援助に依存、緊急の状況
- B : 組織制度が脆弱、当面援助が必要
- C : 課題は認識、問題解決に向けた協力が必要
- D : 問題の原因を適切に整理し独自に対処することは困難
- E : 基本的に問題解決能力あり、特定の課題には外部からのインプットが必要
- F : 複雑かつ困難な課題で複数の関係者が関与、組織間ネットワークづくりや組織制度管理手法への支援が必要

出所：BMZ（2001）

付録4．米国のセレクトィビティの考え方

2002年のモンテレイ国連開発資金国際会議で米国はMillennium Challenge Account (MCA) の創設を発表して援助額増大を明言するとともに、対象国はある基準によって選定するとした。

MCAは年間50億米ドルの新規資金供与を行う計画であり、その結果、米国の非軍事用途への援助は毎年50%増額されることになる。この新しい援助計画は、途上国の中で成長あるいは改革の著しい諸国 (Best Performers) への報償金のような形で追加的に資金を供与するものであり、現在USAIDが行っている援助を代替あるいは減少させるものではない。またMCAによる資金供与実施のために、新たな援助実施機関Millennium Challenge Corporation (MCC)を設立するとしている。

MCAによる資金の供与先は、一連の成果達成検査 (Performance Test) に基づいて選択される。これらの基準は世界銀行等によって示された基準が用いられることになっている。具体的には16の指標が検討されており、そのうち6つはガバナンスと汚職絶滅への取り組み、4つは教育、保健等の社会資本投資に関するもの、その他6つは各途上国の自由貿易への取り組み等を含むものである。米国政府はこれらの基準を通して明確に米国型のガバナンスの適用を市場、自由貿易、規制緩和等に求めていくと思われる。この観点から、MCAの対象となるためには、米国の商品とサービスを含む輸入に対して途上国がいかに開放度を高めているかが主たる要素となるという報道もある。

MCAによる資金の供与は米国の外交政策の一部と位置付けられており、当初は1人当たりのGDPが1,445米ドル以下の諸国が対象とされている。3年目までに50億ドルすべてが供与されるようになれば、1人当たりGDPが2,975米ドルまでの諸国が対象となり、約110カ国がその対象となり得る。

MCAに関しては、良好なパフォーマンスのみを強調し、苦境にある能力の欠ける諸国を無視することに関する批判もある。

重要文献一覧

United Nations Development Programme (2002) *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in A Fragmented World*. Oxford University Press: New York. (邦訳：国連開発計画(2002)『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会)

政治と人間開発の関係をとり上げ、社会のあらゆるレベルにおける民主的なガバナンス(統治)システムを確立するために必要な点を考察した報告書。さまざまなガバナンス関連指標と人間開発指標を関連させて提示すると同時に、ガバナンスにかかわる統計資料も詳しい。特に民主主義の観点からガバナンスをとらえ、その広範な浸透が人間開発の推進と深いかわりを持つとしている。

Lensink, R. and White, H. (2000) “Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?” *Oxford Development Studies*, Vol. 28, No.1, pp.5-17.

世界銀行の「有効な援助 (Assessing Aid)」で議論されたセレクトィビティの考え方に対する批判としてしばしば引用される論文。「有効な援助」では計量経済学的な分析に基づき、健全な政策環境の国への援助の方がそうでない国への援助よりもGDP押し上げ率が高いとしているが、本稿ではその計量経済分析を点検・批判するとともに、既に健全な政策環境の国に対してのみ援助を実施するのではなく、援助を実施することで政策環境が改善する国に援助すべきと論じている。

Nolan, B. C. (ed.) (2001) *Public Sector Reform: An International Perspective*. Palgrave: New York.

本書は第1部でOECD諸国全体の公共部門改革を比較し、第2部で米国、オーストラリア、アイルランド、スカンジナビア諸国を取り上げて説明した後、各国の制度・組織の改革への具体的な適用過程を分析している。OECD諸国の公共部門改革の方向性を政策的に説明した論じたものは多いが、その中でも、第3部以降で扱われている、制度と組織の変容過程を各セクターレベル

で分析するとともに、改革の上での軋轢等も説明している点は、途上国援助にも有益だろう。

Schick, A. (1998) “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms,” *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No1, pp.123-131.

ニュージーランドの公共部門改革は、ニュー・パブリック・マネジメント的な改革の中で英国と並んで最も包括的かつ急進的である。途上国の中でもその先進性をモデルとして改革を試みようとする国は後を絶たない。しかしニュージーランドは改革以前に契約に沿った業務の遂行が可能であったが、多くの途上国ではさまざまなインフォーマルな関係が公的機関の中に存在している。また投入管理ができなければ、成果/結果の管理に移行することは困難である。従ってニュージーランドをモデルとして途上国改革のメニューを作成する前になされなければならない改革は多い。

World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press: New York. (邦訳: 世界銀行 (1997) 『世界開発報告1997 開発における国家の役割』海外経済協力基金開発問題研究会)

先進国では1980年代に主流であった新古典派的システムに基づく最小限の政府という考え方から1990年代には政府の機能の再評価へと移行したが、その考え方を途上国支援の考え方に導入し、有効な国家改革を導く枠組みを提供している。戦略は、国家の役割を実際に存在する能力に適合させるよう焦点を絞ること、公共部門を再活性化させることによって、国家能力を向上させる方法を時間をかけて探究すること、が2つの戦略となっている。公共部門改革を制度論の観点から非常に広範に取り扱っている。

World Bank (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Public Sector Group/Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network: Washington D.C.

十分に機能しない公共部門と脆弱なガバナンスが多くの途上国の成長と開発の主たる制約となっているという観点から、世界銀行がそれへの取り組みをまとめた戦略書。従来の教訓をまとめるとともに、途上国に関する診断作業が支援の拡散を防ぐと述べ、その情報に基づいて長期的な制度構築に取り組むことの有用性を指摘している。さらにこれらの支援についてそのパフォーマンス計測の重要性を述べている。

参考文献

- 石川滋（1996）「開発経済学から開発協力政策へ」石川滋編『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 小田英郎他（1996）『国際情勢ベーシックシリーズ（4）アフリカ』自由国民社
- 桑島京子（2002）『ガバナンスを軸にした民主化支援動向』『民主的な国づくりへの支援に向けて ガバナンス強化を中心に』第6章、国際協力事業団
- 国際協力事業団（1996）『参加型開発と良い統治分野別援助研究報告書』
- （2002）『民主的な国づくりへの支援に向けて ガバナンス強化を中心に』
- 国連開発計画（1994）『人間開発報告』
- （2002）『ガバナンスと人間開発』国際協力出版会
- 財務省財政金融研究所（2002）『我が国の予算・財政システムの透明性 諸外国との比較の観点から』
- 下村恭民（1998）「経済発展とグッド・ガバナンス 実効ある政策論議への脱皮のために」『国際協力研究』Vol. 14、No. 1（通巻27号）
- 白鳥正喜（1998）『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社
- スティグリッツ、ジョセフ・E.（1996）『スティグリッツ公共経済学（上）』東洋経済新報社
- 世界銀行（1997）『世界開発報告1997——開発における国家の役割』東洋経済新報社
- （1999）『世界開発報告1998/99——開発における知識と情報』東洋経済新報社
- （2000）『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』東洋経済新報社
- 宮川公男（1999）「アカウンタビリティを理解しよう」『オピニオン』
- BMZ（Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung）（2001）*Participation in Joint Financing with Other Donors within the Framework of Program-Oriented Development*

Cooperation, BMZ, Berlin.

- Collier, P. (1997) “The Failure of Conditionality.” In Gwin C. and Nelson J. (eds.) *Perspectives on Aid and Development*. Overseas Development Council: Washington, D.C.
- DFID (Department for International development) (2000) “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor,” *White Paper on International Development*. DFID: London.
- (2001) “Understanding and Reforming Public Expenditure Management: Guidelines for DFID.” DFID, London.
- Dollar, D. and Svensson J. (1998) “What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?” Policy Research Working Paper 1938. World Bank, Washington, D.C.
- Foster, M. and Jennifer L. (2001) “The Choice of Financial Aid Instruments.” Overseas Development Institute Working Paper 158. Overseas Development Institute, London.
- Gillis, M. et al. (1987) *Economics of Development*. Norton: New York.
- JBIC (Japan Bank for International Cooperation) (2001) “Public Expenditure Management in Developing Countries.” JBIC Research Paper No.10. JBIC, Tokyo.
- Kaufman, D., Kraay, A. and Zoidop-Lobaton, P. (1998) “Governance Matters.” World Bank Policy Research Working Paper No.2196.
- (2002) “Governance Matters II – Updated Indicators for 2000-2001.” World Bank Policy Research Working Paper No.2772. World Bank, Washington D. C.
- Kiragu, K. et al. (eds.) (2002) “Public Service Reform Impact on Service Delivery in Sub-Saharan Africa: Lessons of Experience from Five Select Countries.” The Donor Working Group on Public Service Reform, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Lensink, R. and White, H. (2000) “Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?” *Oxford Development Studies*, Vol. 28, No.1, pp. 5-17.

- National Audit Office (2002) *Performance Management: Helping to Reduce World Poverty* (Report on Department for International Development by the Comptroller and Auditor General), The Stationary Office: London.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2001) *Memorandum on the Relationship between Macro-Oriented and Sectoral Programme Aid*. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague.
- Nolan, B.C. (2001) *Public Sector Reform: An International Perspective*. Palgrave: New York.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997) *In Search of Results*. OECD, Paris.
- OECD/DAC (Development Assistance Committee) (1995) "Orientation for Participatory Development and Good Governance." Development Co-operation Guideline Series. OECD, Paris.
- (2002) *Report on the London Meeting of the Donor Public Service Reform Working Group (22-23 April 2002)*. DAC Network on Good Governance and Capacity Development, OECD, Paris.
- Radelet, S. (2002) *Initial Reactions to the Announcement on the MCA*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Schacter, M. (2001) "The Heart of the Matter: Donors, Development Assistance, and Public Sector Reform," *Policy Brief No.10*, Institute on Governance, Ottawa.
- Schick, A. (1998) "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms," *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, No 1, pp.123-131.
- SPA (Special Program of Assistance for Africa) (1999) "Conditionality Revisited: A New Approach to Support for Economic Reforms in Burkina Faso," Floor paper, SPA.
- Stewart, J.D. (1984) "The Role of Information in Public Accountability." In Hopewood A. and Tompkins C. (eds.) *Issues in Public Sector Accounting*. Phillip Allan: Oxford.

- Tanzi, V. (1987) “Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries.” In Newbery D. and Stern N. (eds.) *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford University Press: New York, pp. 205-241.
- Thirsk, W. (1997) *Tax Reform in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C.
- UNDP (1997) “Governance for Sustainable Human Development” *UNDP Policy Document*.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.
- (1994) *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press: Washington D.C.
- (1998) *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, Washington D.C.
- (2000) *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Public Sector Group/Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, Washington D.C.
- (2001) *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*, CDF Secretariat, World Bank, Washington, D.C.
- (2002a) “CDF-PRSP LINK”
(<http://www.worldbank.org/cdf/cdfprsplink.pdf>)
(November 15, 2002)
- (2002b) US Plans to Set Up New Aid Agency, *Press Review*, November 26, 2002.
- (2002c) “Low Income Countries Under Stress, A Difficult but Critical Challenge for the Development Community.” The World Bank Task Force on Low-Income Countries Under Stress, World Bank, Washington, D.C. (秋山スザンヌ 「開発援助の新しい潮流：文献紹介 No. 3」, FASIDによる要約あり)

第4章

社会開発における援助戦略・アプローチの動向とその特徴

1. 概観

1.1 「社会開発」とは何か？

開発援助関係者にとって「社会開発」はかなり日常的に使われている用語であろう。しかし、その意味するところを改めて考えてみると、非常に多様なとらえ方や考え方を含む言葉であることが分かる。例えば、「社会開発」を、経済開発以外の保健や教育、もしくは社会的弱者への福祉政策などの「社会セクター」と単純にとらえることもできるし、他方、「社会開発」はそのようなセクターではなく、参加型開発やエンパワメントなど開発のあり方を示す用語として位置付けることも可能である。「社会セクター」の考え方についても、経済開発プロセスにおける補完的な取り組み、もしくは手段として位置付ける考え方もあれば、教育や健康などそのものの実現に価値を置く考え方もある。

このような「社会開発」の多面性の背景には、そもそも「経済開発」などと比べて「社会開発」がより価値観を含んだ用語であること、また、時代背景や主流となる開発政策が変遷する中でさまざまな新しいとらえ方や考え方が現れ、それら多様な考え方が競い合ってきたことがある。

このように多様な見方のある「社会開発」ではあるが、1995年コペンハーゲンの国連社会開発サミットで国際的な「宣言」が採択されたことに象徴されるように、ゆるやかながらも国際的な「社会開発」のコンセンサスが形成されつつある。そして、その方向性としては、社会開発を単に経済開発を補完するものとしてとらえるのではなく、それ自体の実現に価値を置く傾向が見られ、また「開発の目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」を目指し、より包括的な「社会開発」プロセスを目指す流れが主流となってきていることがわかる。

本章では、このような多様な「社会開発」の概念やアプローチについて、これまでの取り組みの流れと最新動向の概観をレビューすることにより、その全体像とこれからの方向性を可能な限り浮き彫りにすることを試みる。本章は他章と同じく大きく二部構成をとる。「1. 概観」においては、「社会開発」のとらえ方の時代的変遷についてのレビューと最近の動向の概観を行う。「2. 参加・エンパワメントの概念とアプローチ」では、1.の全体的なレビューを念頭に置きつつ、特に注目すべき概念とアプローチについてより詳細な検討を行う。ここでは、紙幅の関係もあり、「参加・エンパワメント」を巡る最近の動きと「持続的生計 (Sustainable Livelihoods)」の2点を取り上げることとした。

1 2 社会開発における援助戦略・アプローチの変遷

1950～1960年代：特定層への福祉としての社会開発

1950年代から1960年代にかけて主流であった開発戦略においては、経済成長が優先された。この背景には、当時の主流の開発経済理論では、近代工業部門を軸とする経済成長の恩恵が社会全体に浸透・波及 (trickle down) していくと考えるトリクルダウン理論が主流となっていたことが挙げられる。この当時、社会開発については、経済開発に必要な人的資源育成としての教育や保健といった社会サービスの提供、もしくは経済成長の恩恵が及ばない高齢者や障害者などの社会的弱者への福祉サービスの提供といった観点から議論されることが多かった。

また、社会サービスのあり方についても、当時の「大きい政府」による国家主導型開発政策の流れの中で、受益者は外部からサービスを与えられる受け身のアクターとして位置付けられていた面が強かった。

当時、経済成長優先政策に対して批判的な立場をとり、社会制度や組織、人的資源の質 (教育、基礎保健等)、文化的側面等の重要性を強調する研究¹も存在した。しかし、そのような取り組みは、当時の開発の潮流においては主流にはならなかった。

¹ 例えばMyrdal, G. (1968) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*

1970年代：「人間の基本的ニーズ(BHN)」とコミュニティ開発アプローチ

1970年代に入ると、トリクルダウン理論への疑義もあり、開発戦略はそれまでの経済成長優先からより社会的側面を重視する方向性へと大きくシフトする。そのような流れの中で、「第2次国連開発の10年」では、経済成長と並んで「社会の質と構造の改善」が目標として掲げられた。そこでは、教育、保健医療・栄養、安全な水、住居など、人間に必要な基本的ニーズ(Basic Human Needs: BHN)の充足を重視するBHNアプローチが提唱された。このBHNの考え方の背景の一つには、第二次世界大戦後の復興援助の中から生まれた「生活水準」を巡る議論があった。ただ、このBHNの取り組み方においては、当時「大きな政府」そして「福祉国家」的考え方が依然強かったこともあり、援助資金をバックとした国家主導の性格が強かった²。

また、この時期、「成長からの再配分」戦略の一環として、農村貧困層を直接対象とし、総合農村開発プロジェクト(Integrated Rural Development: IRD)が世界各地で実施された³。IRDは、農業技術、生産・社会インフラの整備及び資材供与を、セクター横断的に進めることによる相互作用によって総合的な地域開発を目指す手法であった。当時のBHNの流れも反映して、典型的なIRDでは学校やヘルス・ポストの建設など社会セクターの要素を含むものも多かった。

1970年代は、現在の「参加型開発」の原型ともいえる「コミュニティ開発アプローチ」が登場したことでも特筆される。東西冷戦構造の中で、内政干渉ともなりかねない被援助国政府の行政体制・機構への本格的な介入はタブーとなっていたが、一方で援助の実効性や裨益効果の観点から被援助国政府の非効率な行政機構への批判的な評価もなされるようになった。このような状況への一つの回答として、末端の受益者を直接対象とするコミュニティ開発アプローチが1960年代後半から1970年代にかけて、西側先進国ドナーを中

² 理論としてのBHN概念には、「私的消費のために世帯が最低限必要とする一定量の衣食住と設備」、「広義の地域社会により、その構成員のために提供され共同消費される基本的サービス(安全な水、衛生、公共輸送、保健教育・文化施設等)」と並んで、既に「自らに影響する意思決定への参加」も含まれていたが(フリードマン(1995) p.106)、第3の側面はこの時代の開発政策としては具現化されなかった。

³ 総合農村開発アプローチ導入の背景には、1960年代末以降実施された「緑の革命」が、目標としていた農村の貧困解消に期待された効果をもたらさなかったという反省も含まれている。

心に推進された⁴。このコミュニティ開発では、途上国政府の非効率な行政機構を通さず、ボランティア派遣や自国及び援助対象国NGOとの直接の連携を通じて⁵、草の根レベルの開発事業を実施する試みが多くなされた。この経験の蓄積は後述する「参加型開発」アプローチの基礎概念の形成につながった。

1980年代：ソーシャル・セーフティ・ネットとしての社会開発と「持続可能な開発」

1) 構造調整とBHNの後退

国家主導型開発政策は1970年代ごろまで比較的高い経済成長をもたらし、またBHN施策も相まって社会サービスの拡大を可能とした。しかし、援助を含む外国資金や一次産品の輸出収入に依存しつつ、国家主導の計画経済的手法により大規模投資を進めるその手法は持続的な開発手法とはいえなかった。1970年代後半から1980年代初頭、2度のオイルショックとその後の世界経済の低迷などが契機となり、途上国経済の多くが収支危機に陥り、膨大な債務と非効率で肥大化した政府を残し事実上破綻した。この後、国際的な開発援助の焦点は、混乱した途上国のマクロ経済安定化と市場経済化を軸とした世界銀行・IMF主導の構造調整政策へと急速にシフトすると同時に、国家の役割を巡る考え方はそれまでの「大きな政府」と「福祉国家」から「小さな政府」へと移行する。このような流れを背景に、1970年代に注目されたBHN戦略も、厳しい途上国財政などもあり、この時期大幅に後退した。

2) 構造調整の社会的側面

国連児童基金（United National Children's Fund: UNICEF）が1987年に発表した『人間の顔をした調整』と題する報告書は、初期の構造調整政策が、経済成長を優先するあまり社会的側面への配慮に欠いていること、特に公共支出の削減が社会的弱者に及ぼす悪影響を指摘して、当時の経済成長優先の

⁴ コミュニティ開発アプローチについては、冷戦下の政治的背景の下、社会主義革命を起こさず農村社会の発展をもたらす手段として推進されていたという側面もある。

⁵ 例えばカナダでは、1968年から開発NGOに対する公的資金の供与が行われている。（CIDA（1987）p. 68）

風潮に一石を投じた。この報告は、構造調整下での社会的弱者の保護や人的資源開発に向けた社会サービスの重要性などを提唱した。

これを受け、世界銀行等は、構造調整の社会的側面（Social Dimensions of Adjustment）への配慮をより重視するようになり、その後の社会影響評価の導入やソーシャル・セーフティ・ネットを巡る議論への展開につながっていった。しかし、この時期の開発政策の焦点はあくまで市場経済化策を軸とする経済開発政策であり、これら世界銀行などの取り組みは対症療法的で、その効果も限定的なものであった。

3) 参加型開発戦略と人権

社会開発の観点から総じて“冬の時代”であったといえる1980年代であるが、現場レベルの援助実践においては、その後の社会開発の展開につながる重要な取り組みが始まっていた。その一つが、この時期に提唱され、また農村開発、人口・家族計画、保健、教育等の分野を中心に導入が進められた参加型開発手法である。その背景には、前述のコミュニティ開発アプローチによる経験蓄積や、トップダウン方式の開発事業の失敗に対する反省、特に受益者の参加が開発事業の効果と効率をより高めていく上で重要であるという認識が広まったことがある。参加型開発手法においては、地域固有の状況や伝統的知識、住民の組織化とキャパシティ・ビルディング等が重視され、事業実施の体制や手法、事業レベルを中心に参加型開発の効果や効率に関する議論が盛んに行われた。

参加型開発の取り組みと密接に関連しながら、その後の社会開発の主流の考え方につながる動きとなったのが、1970年代後半から国連が主導した一連の人権擁護の取り組みや、1985年のナイロビ世界女性会議を契機として広まった「開発と女性（Women in Development: WID）」の考え方である。WIDにおいては、個々の開発事業レベルのみならず、より高次の政策決定への女性の参画の必要性を強調し、参加の概念をより広義なものに発展させることにつながった。（参加型開発の詳細については次節参照）

4) 持続可能な開発（Sustainable Development）

1980年代にはまた、地球規模での環境悪化や世界の絶対的貧困者数の増加

が関心を集めるようになった。1983年に国連総会は、「持続可能な開発を西暦2000年までに達成するための戦略」を策定することを決議し、「環境と開発に関する世界委員会」を設置した。同委員会が1987年に発表した報告書（ブルントラント報告書）は、地球環境保全の重要性を訴え、「持続可能な開発」概念を提起した。この概念には、単に資源・環境の保全のみならず、環境と貧困の密接不可分な関係、環境管理と女性の役割、問題解決に向けた意思決定への市民の参加などの重要性が指摘されており、その後の貧困問題への関心の高まりや、開発の「持続可能性」に関する議論の基礎となる共通認識が確立されることとなった。

1990年代：開発の中心課題としての社会開発

1) 社会開発の主流化：「開発の二面的戦略（Two-Part Strategy）」

上述したように、1980年代、一部の国際機関やドナー、さらにはNGOにより、現代の「社会開発」につながる取り組みが始められたが、これらの取り組みは当時の経済成長優先の国際的な開発の潮流の中では主流とはならなかった。

しかし、1990年代に入るところから、このような状況は大きく変化を見せ始め、社会開発は経済開発と並んで重要な開発課題としてクローズアップされることとなる。

そのような流れを象徴する動きとしては、1990年の世界銀行の『世界開発報告』が「貧困」をメインテーマに取り上げたことが挙げられる。この報告は、経済成長が必ずしも貧困解消に結び付かなかったとの反省に基づき、貧困解消のための「開発の二面的戦略（Two-Part Strategy）」を提唱した。そこでは、経済開発と社会セクター開発が「貧困解消の要素として等しく重要」であり、また、両者が「相互に強化し合う作用を持つもの」であるという認識⁶を明確に打ち出している。構造調整政策をリードしてきた世界銀行が、『世界開発報告』でこのような視点を提示したことは、開発援助において社会開発の主流化が大きく進んだことを示す動きであったといえよう⁷。

⁶ World Bank (1990) p. 3

⁷ *Ibid.* pp. 74, 91-92

2) 「人間開発 (Human Development)」パラダイムの提唱

1990年代の社会開発を巡る議論に極めて大きな影響を与えた動きが、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) などを中心とした「人間開発」概念の提唱である。UNDPは、1990年に『人間開発報告』を創刊し、従来の経済成長中心の開発に代わる新たな開発概念として、セン (Sen, A.) の「潜在的な能力 (ケイパビリティ: Capability)」の概念⁸を基礎とする「人間開発」を打ち出した。さらに、UNDPは、その『人間開発報告』において、人間開発の概念のみならず、1人当たりGNPといったそれまでの経済面に偏った開発指標へのアンチテーゼとして、社会指標などを加えた人間開発指標 (Human Development Index: HDI) も併せて提示した。

「人間開発」は「人間の選択を拡大する過程」と定義されており、その過程を展開させるためには、その社会固有の社会的特性への留意と、人々の参加を可能にする社会的環境の整備が必要であるとする。さらに、「人間開発」には、人間の潜在的な能力の発現、例えば健康状態や知識の向上などの側面と同時に、生産活動、文化創造、政治的行動などのように、その能力を活用する対象を進展させるという側面があり、それら2つの側面のバランスを保つことが重要であると指摘されている。このセンの理論に発する「人間開発」の一つの大きな功績は、それまで経済成長実現の手段として、また経済開発を補完するものとして位置付けられていた教育や健康の改善を、その実現自体に価値があるものとして明確に位置付けたことである。また、開発を「人間」の視点からより包括的にとらえようとするその考え方は、1990年代後半の貧困削減の議論、さらには社会開発の主流化を一層加速化させる重要な契機となったと考えられる。

3) 社会開発サミットとコペンハーゲン宣言

上記で見たように1980年代後半から1990年代初頭にかけて急速に注目を改めて集めつつあった社会開発であるが、その一つのメルクマールとして位置付けられるのが1995年にデンマークのコペンハーゲンで開催された国連社会開発サミットである。この社会開発サミットは、会合のテーマとして貧困撲

⁸ 「ケイパビリティ」については第2章p. 34の脚注2及び用語・略語解説を参照。

滅、完全雇用、社会的統合を掲げて社会開発と人類の福利厚生的重要性を強調し、さらには具体的な社会開発指標を提示しつつ社会開発を国際開発援助における最優先の課題と位置付ける国際的合意を形成した。このサミットにおいて採択された「コペンハーゲン宣言」では、社会開発と社会正義、平和と安全保障、さらにすべての人権と基本的自由が相互に関連するものであることを明らかにし、経済開発・社会開発・環境保全が相互依存的であり、相互強化関係にあることを強調している⁹。さらに、冷戦体制崩壊後の援助におけるガバナンスの重視を背景として、政府や民間営利セクターのみならず、行動主体としての市民社会の重要性が新たに提唱された。

これら1980年代末から1990年代にかけての一連の流れを背景に、「人間を中心に置く」開発戦略が提示されたことで、それまで個別に議論されてきた面があった社会開発の諸側面を統合し、より包括的にとらえようとする方向性が模索されるようになった。

1 3 近年の社会開発を巡る援助戦略・アプローチの焦点と課題

1 3 1 近年の社会開発を巡る援助戦略・アプローチの焦点

(1) 開発戦略の包括化と貧困削減戦略の主流化

前述のコペンハーゲン宣言に象徴されるように、1990年代前半、社会開発が経済開発と並ぶ中心的課題として急速に注目を浴びることとなった。英国や北欧などの二国間ドナーや世界銀行なども、生産セクターからの政府の撤退などもあり、急速に社会開発へと焦点をシフトさせていく。

1990年代後半に入ると、多面的な貧困問題などに対して効果的な開発を進めていくために、経済開発、社会開発、さらにはガバナンスなどを一つの整合性を持った政策枠組みに統合しようとする開発戦略の包括化が急速に進展した。この流れの一つの端緒となったのが、各イシュー別の国連の開発戦略と開発目標を一つにまとめる形で1995年に発表されたOECD/DACの「Shaping the 21st Century (通称DAC新開発戦略)」である。

その後、1998年、ウォルフエンソン世界銀行総裁が包括的な開発フレーム

⁹ United Nations (1995)

Box 4 1 社会開発サミット「コペンハーゲン宣言」における合意

1995年に開催された社会開発サミットは、貧困の根絶、雇用、社会統合を不可分な社会開発課題ととらえ、その達成に向けた取り組みを通じて、社会開発を一層推進していくことをうたっている。その国際的合意は、以下の10項目の公約にまとめられ、それぞれについて国内・国際的レベルでとるべき措置が確認されている。

人間中心の社会開発達成に向けた経済・政治・社会・文化・法的環境の整備

国家行動及び国際協力を通じた貧困撲滅

完全で生産的な雇用と安定的かつ持続可能な生計の獲得

すべての人々の参加に基づく社会的統合の実現

人間の尊厳の尊重と男女間の平等の達成

質の高い教育、健康、プライマリー・ヘルス・ケアへのアクセスの確保

アフリカ諸国、後発開発途上国における経済社会及び人材開発の加速

構造調整計画の目標として貧困撲滅、完全雇用、社会統合を含めること

社会開発に充当される資源の増加と効率的な活用の実現

社会開発のための国際・地域間及び小地域間協力の枠組みの改善と強化

出所：United Nations (1995)

ワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) を提唱、そして1999年の世界銀行・IMF合同理事会においては、CDFを具現化する枠組みとして、また重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) イニシアティブやIMFの貧困削減・成長ファシリティ (Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF) の受け入れ要件として貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) が導入された。PRSPの社会開発面の特徴としては、その政策策定、実施、評価モニタリングの各プロセスへの市民社会を含めた利害関係者の参加とエンパワメントの重要性が強調されていること、また政策面においては、各国PRSPの多くが、実効性のある貧困削減の観点から、公的社会サービスの強化と公平性の確保、セーフティ・ネット構築、社会的弱者の救援などを含む社会的保護 (Social Protection、Box 4 - 2 参照) を重視していることなどが挙げられる。

また、2000年に開催された国連ミレニアムサミットにおいて、1995年の

Box 4 2 社会的保護 (Social Protection)

不測の事態や、社会生活上必要とされる特定のニーズ（例：冠婚葬祭）に対応するための支援や公的施策を指す社会的保護 (Social Protection) の概念が、開発援助における貧困削減の主流化を背景に重要な課題として注目を浴びるようになってきた。

社会的保護には、家族・親戚や地域コミュニティ、宗教団体などによる非公式な支援と、政府の公的施策として実施されるものがある。公的な社会的保護の施策と一般的な開発施策は重複する面も多いが、その相違点は、社会的保護政策が一般的な社会経済的機会や生活水準の「向上」ではなく、さまざまな原因で一時的あるいは恒常的に生活困難な状態に置かれた人々を「保護」することにあるという点である。なお、公的社会サービスは、最も基本的な生活水準を維持するものであり、社会的保護政策と密接な関係を持つものとして位置付けられる。

政府による社会保護政策はおおよそ以下の3つに大別される。

一定の基準により特定された対象グループに対し公的資金を用いて直接的に行われる社会的支援 (Social Assistance)

年金や健康保険など不測の事態への対応を主たる目的とした加入者負担による社会保障 (Social Security) の制度的枠組みの整備

労働市場や主要食物価格などへの政策的介入や資産保有に関する法整備 (例えば、農地改革、慣習的共有地の資源管理)

しかし、多くの途上国では、これら公的社会保護政策・制度は未整備であり、社会保護政策の実施を担う特定省庁 (例えば、社会福祉省など) が設置されている場合でも、十分な予算が配分されていない場合が多い。そのため、途上国の住民、特に貧困層は、家族やコミュニティによる社会的保護のメカニズムに依存している。しかし、これらの伝統的あるいは非公式な社会的保護機能は、急速な市場志向型経済の浸透と社会変化により弱体化しており、特に貧困削減の観点から社会的保護の強化が急務となっている。

社会的保護政策支援の留意点としては、保護を必要とする対象グループの現状とニーズを十分に反映した政策立案を支援すること、公式・非公式の既存の社会保護メカニズムを活用すること、また、リスク管理の考え方から、不測の事態の招来を未然に防ぎ、あるいは悪影響を最小限に抑えるための方策をより重視すること等が挙げられている。

また、援助の取り組みにおいても、各ドナーによる個別の対応ではなく、ドナー間での協調に基づく総合的な支援の必要性が強調されており、社会開発サミットのフォローアップの一部として、国際機関を中心に、社会政策の原則に関する国際的なイニシアティブ（Social Policy Principles Initiative）が形成されつつある。

出所：Conway et al.（2000）

Box 4 3 世界銀行の社会開発戦略

世界銀行における社会開発への取り組みは1970年代から始まっていたが、ごく最近まで社会開発は、開発事業、特に世界銀行の援助事業における悪影響の緩和・防止措置（social safeguard）として位置付けられていたにすぎなかった。しかし、社会開発サミット等を契機とした社会開発の重要性に関する国際的な認識を背景として、1997年には「環境及び社会的に持続可能な開発」を担当する副総裁の下に社会開発部が設置されたほか、参加や社会アセスメント等を中心とする社会開発戦略・手法の検討が開始された。現在、世界銀行は、2002～2004年の約2年間のスケジュールで、貧困解消の観点から、エンパワメント、統合（inclusion）、安全保障（security）などの概念を軸とする社会開発戦略を策定中である。

世界銀行においては、社会的資産と能力の増大によって貧困層のエンパワメントを促進すること、及び包括的な観点からの適切な制度・組織構築を通じ貧困層により安定した生計機会を提供することを社会開発の目標と位置付けている。現在策定中の社会開発戦略においては、社会開発を実践的かつ現実的に定義付けること、また、以下の5項目についての具体的な取り組みが明確化されることが目指されている。

- 参加と市民的責務（Participation and Civil Engagement）
- 社会分析（Social Analysis）
- 紛争予防と復興（Conflict Prevention and Reconciliation）
- コミュニティ主導の開発（Community Driven Development）
- 社会的保護（Social Protection）

出所：World Bank（2002a）

DAC新開発戦略やこれまでの国連開発目標等を継承・発展する形で、世界共通の開発目標として経済的貧困並びに保健、教育やジェンダーなどの社会開発指標を軸としたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が採択された。PRSPの世界的導入、MDGsの採択は、開発の最優先課題として「貧困削減」、また、社会開発の観点からは、人間の権利としてのより良い健康や教育の追求、さらには開発プロセスにおける参加やエンパワメントの重視などの諸点が、NGOや一部のドナーだけでなく、世界銀行や国連機関を含め国際的に共有されたことを意味する。

〔２〕社会開発の新しい実践

コペンハーゲンにおける宣言で示されたコンセンサスを実践へと結び付けていこうとするいくつかの試みが進められてきている。その注目すべき取り組みとしては、「権利を基盤としたアプローチ（Rights-Based Approach）」や「持続的生計（Sustainable Livelihood: SL）」が挙げられよう。前者は、人間の基本的権利、すなわち、女性・子ども・障害者などすべての人間一人一人が、政治的権利だけでなく、安全や健康、適切な教育を享受する権利を持つとの認識を出発点として開発事業を進めていこうとするもので、UNICEF、UNDPなどの国連機関や英国国際開発庁（Department for International Development: DFID）などにより援助事業形成の指針として導入が進められてきている¹⁰。後者の「持続的生計」の詳細は「３．持続的な生計の概念とアプローチ」の節で解説するが、要約すれば、農村や都市における持続的な貧困削減プロセスの実現を目指し、人間の潜在的能力の強化と発現、人間の権利や責務などの最新の社会開発の概念を中軸に据えた、一層効果的な開発介入を行っていくための分析枠組み、計画ツールともいうべきものである。

¹⁰ 最近、世界銀行も開発における権利について検討を始めている。

1 3 2 課題

上述のように、社会開発サミットにおける宣言、また1990年代の社会開発の潮流を踏まえたPRSPの導入やMDGsの採択などに示されるように、包括的な社会開発の必要性についての大まかな国際的コンセンサスが形成されてきた。しかし、一方で、社会開発サミットで提示された宣言の具現化へ向けた取り組みには依然多くの課題がある。

第1に、コペンハーゲン宣言により、社会開発を巡るコンセンサスの大枠ができあがり、また、その具体化へ向けた取り組みが進められてきているとはいえ、社会開発サミットの宣言（第24項）にある「現在及び将来にわたって指針となるような、人間を中心とする社会開発の枠組みの構築」は依然「課題（Challenge）」として残されている¹¹。

第2に、第1点と関連して、明確な社会開発の枠組みの不在や現代の社会開発が参加やエンパワメントなどの価値に強く立脚した概念を含むことと相まって、経済開発指標のような客観的で測定可能な指標の開発を困難なものとしていることがある。UNDPが毎年発表している「人間開発指標（Human Development Index: HDI）」は社会開発指標を模索する一つの試みであるが、より良い指標の形成を目指してその算出方法について継続的な見直しが進められているのが現状である。

第3点として、人権、参加やエンパワメントなどの社会開発の諸概念を、いかに開発援助の実践で実行可能なものとしていくか（operationalization）という課題がある。真摯に取り組もうとすればするほど多くの時間を要し、また非常に柔軟な対応を要求される面が強い参加やエンパワメントなどの社会開発のアプローチを、事業計画における時間的制約や予算執行などさまざまな組織的・制度的な制約のある援助機関が取り入れていくことは決して容易ではない。多くの援助機関が、国民や債権者への説明責任（Accountability）を損なわない形でその援助制度の柔軟性を一層向上させていく試行錯誤を続けているのが現状である。

次節以下では、現代の社会開発の潮流で注目すべきいくつかの動きの中で、「参加・エンパワメント」と「持続可能な生計（SL）」の2点に焦点を当て

¹¹ United Nations (1995)

て、その概念とアプローチについてより詳細に検討することとする。この2点を取り上げたのは以下の理由からである。

「参加・エンパワメント」については、現在の社会開発の潮流の中で、最も重要な概念であることには異論はない。それだけに、その概念や手法を巡って、既に膨大な研究や事例報告が出されてきており、また多くの解説書も存在する。にもかかわらず、敢えて次節で取り上げたのは、1990年代の世界的な民主化や開発における政治・ガバナンスの主流化、さらにはPRSPに代表される貧困削減を最上位目標とした包括的な開発戦略枠組みの登場を背景に、その開発戦略における位置付けや実践のあり方に見過ごせない変化が看取され、ここでそれら変化について整理しておくことが必要であるとの認識からである。従って、本章では、既に豊富な解説書が存在する基本的な概念などについては再確認する程度にとどめ、その概念・アプローチを巡る最近の変化に焦点を当てて解説することとする。

既に触れたが、「持続的な生計（SL）」は、効果的な農村や都市開発の推進などの観点から、開発の取り組みの包括化、さらには人権や参加・エンパワメントといった現代の社会開発の概念を実践に統合しようとする代表的な取り組みと考えられる。その適用についてはまだ試行錯誤の段階にあるが、UNDP、DFIDなどが積極的に導入に取り組んでいるほか、世界銀行もPRSPの具現化の観点からSLのコンセプトを取り入れ始めていることなど今後の動きが注目される取り組みと考えられることから取り上げた。

なお、本章では、参加・エンパワメントや、持続的生計など、開発プロセスをより社会的（social）かつ人間的なものとする社会開発の概念アプローチに焦点を当てているが、このことは、保健セクターや教育セクターなどの「社会開発」における旧来の公的社会サービスの側面を軽視するものでは決してない。その重要性は、20/20協定¹²における社会サービス部門への予算割り当て拡大の追求、あるいはより効果的で効率的な社会サービスの実現を目指し各国で進められている公的社会サービスの改革に示されている（「公的社会サービス部門の改革」の概要や方向性については、Box 4 - 4を参照）。今

¹² 途上国は国家予算の20%、先進諸国は政府開発援助の20%を人間開発のための優先されるべき基礎的社会セクター（基礎教育、基礎保健、飲料水、人口/家族計画等）に向けて支出するという申し合わせ。

Box 4 4 公的社会サービス部門における改革の試み：現状と課題

1980年代以来主流となった市場経済主導の開発戦略の中で、政府の役割は根本的に再考された。すなわち、それまでの「大きな国家」から、効率的で効果の高い「小さな政府」への転換である。アフリカをはじめとする多くの途上国が、ドナーの支援を受けつつ、このような考え方を背景とした公共部門改革に取り組むこととなった。この公共部門改革においては、英米などの先進国におけるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）に代表される改革の取り組みを反映して、民営化や根本的な規制緩和を通じた生産セクターからの政府の撤退や、公的部門における民間部門の手法を活用したサービス提供メカニズムの効率化、地方分権化と中央政府の政策決定・調整機能の強化、費用対効果の追求、説明責任や成果重視の政策評価といった取り組みが図られた。このような公共部門改革の動きは、教育、保健や社会福祉制度などの公的社会サービス部門へも及んできている。

「ゆりかごから墓場まで」の「福祉国家的」な考え方を背景とした旧来の途上国の公的社会サービス体制は、厳しい政府財政、汚職・腐敗や中央集権的でトップダウンによる硬直的な手法などのために、そのサービスの質や中身が多様な住民のニーズからかけ離れたものとなってきているだけでなく、最も基礎的なサービスさえ提供できなくなってきた。援助機関の資金的・技術的な支援を受けながら多くの途上国が取り組んでいる公的社会サービス部門の改革は、このような状況に対し公的社会サービスのあり方を根本的に見直そうとする動きと考えることができよう。ただ、生産セクターにおける改革と社会セクター改革の相違点は、公共財としての性格が強い社会サービスにおいて政府が引き続き一定の役割を果たすことが期待されていることである。

現在の貧困削減戦略の主流化を背景とした公的社会サービス改革の主要な課題としては、以下の4点が挙げられる。

各国の多様な状況を踏まえた一層柔軟な改革プログラムの立案と実施
サービスの質や、貧困層のサービスへのアクセス確保などの公平性（equity）の観点を経済的効率性の向上と同時にいかに実現していくか
公的機関の受益者に対する説明責任の向上、より具体的には政策形成を含む改革プロセスへの受益者の参加とエンパワメントの推進
限られた行財政キャパシティの中で、よりよい社会サービスを実現する観点から、社会サービスにおける政府の役割の明確化と民間営利セクター、NGOや住民組織などとの効果的な連携の実現

出所：世界銀行（1997）、World Bank（1990）及びWorld Bank（2002c）

後、これら「公的社会サービス」のあり方や方向性を巡る取り組みの動向についても、併せてフォローしていくことが不可欠である。

2. 参加・エンパワメントの概念とアプローチ

👉 ここがポイント！

- PRSPアプローチの流れの中で、参加・エンパワメントの開発戦略における主流化が進んだ。それに伴い、参加・エンパワメントの概念やアプローチは、これまで以上に幅広い包括的なものとなってきた。
- 第1に、その適用が、コミュニティ開発などのミクロレベルにおける開発手法としての参加・エンパワメントの深化と同時に、マクロ、メソレベルの政策プロセス（策定、実施、評価）においても重要なアプローチとなってきたことである。
- 第2点としては、開発効果を高めるための受益者の参加という視点に加え、国際的な人権を巡る取り組みの流れの中で、人権としての参加、すなわち自らの生にかかわるすべての意思決定への参加という側面がより重要視されるようになった。
- 第3点としては、第2点と関連して、冷戦崩壊後の世界的な民主化とNGOをはじめとする市民社会の活発化の流れの中で、市民的責務としての参加という概念も強調されるようになりつつある。すなわち、これまで以上に政治的側面に踏み込んだものとなってきたともいえよう。この点を国家側からの視点で見ると、民主国家体制における、政府の国民に対する説明責任（Accountability）の一層の強化ということを意味する。
- 参加やエンパワメントを測定するための指標の開発が今後の課題となっている。

2 1 参加・エンパワメントの概念・アプローチの概略

2 1 1 背景・経緯

開発における「参加型アプローチ」については、前節で概観したように、以前よりさまざまな議論が行われていたが、1990年代以降、多くのドナーの間で「参加」を単に開発援助事業の効果を高める手段としてのみではなく、基本的な人権として、また人間の社会的能力向上（エンパワメント）¹³の過程としてとらえ、開発の目的として位置付ける考え方が主流となっている¹⁴。

（1）プロジェクト効果と持続性を確保するための受益者の参加

プロジェクトレベルでの受益者の参加については、受益者負担の考え方から、プロジェクト実施段階で強制ないし一時的な利益誘導によって資源・労働力を動員することを「参加」と見なす考え方も存在した。しかし1970年代以降、それまでのトップダウンの開発事業の結果に対する反省から、プロジェクトの発掘、企画立案、実施、モニタリングと評価の全段階における受益者の自発的な参加が、プロジェクトの効果・効率及び継続性の向上の重要な要因であるという認識が広まり、プロジェクトサイクルへの受益者参加を実現するためのさまざまな技術や方法論が議論され、実践に活用された¹⁵。主な議論の例としては、住民の組織化、住民組織の資源管理能力及び交渉力の向上（エンパワメント）、組織強化のための規範作り、また、その組織化のプロセスを助ける「エージェント」、例えば末端で直接に住民に働きかけるフィールド・ワーカーの役割などに関するものが挙げられよう¹⁶。また、これらの議論に並行して、特に農村の貧困に関する参加型の調査研究の重要性が提起され、簡易農村調査（Rapid Rural Appraisal: RRA）や参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal: PRA）など学際的・包括的な調査分析

¹³ 人間が自らの生に関する選択行動の自由を拡大させるために、社会・経済・政治的な地位や影響力、組織的能力などを含む広義の「力（Power）」を獲得すること（詳しくは用語・略語解説を参照）。

¹⁴ USAID（1999）p.1。ただし、実施のレベルでは「すべての人間の参加（Popular Participation）」ではなく、「すべての関係者（stakeholders）」に限定した議論となっている。

¹⁵ FAO（1991）

¹⁶ FAO（1988）pp.2-7

手法¹⁷が開発され、それらに基づく実証研究が進められた。

プロジェクトレベルでの参加及びエンパワメントの考え方については、既に議論・実践経験が蓄積され、多様な方法論が確立しているといつてよい。多くのドナーにおいては、それらをさらに推進していくため、援助実施体制や手続きの改善についても継続的な検討が行われている。近年の特徴的な動向として、開発事業の自立的な運営とその持続性を高めるため、外部からの資源・支援の投入を段階的に調整しつつ実施主体の力量強化を図る方策、いわゆる「撤退戦略 (Exit Strategy)」を立案段階から組み込むことの必要性が重視されてきている¹⁸。

(2) 政策的意思決定への参加の重視

1980年代以降の参加を巡る議論においては、上記のミクロレベルでの「参加」を超えた、政策的意思決定の過程への参加という側面が注目されてきた。政策的意思決定への参加については、従来、政府及び関連機関の権限の地方移管・分権化という側面を中心に議論されていた。しかし上述のプロジェクト・プログラムレベルでの参加の促進に関する議論の延長として、より高次の意思決定への参加、すなわち、住民による直接的な企画立案や実施への参加が現実的でない領域、例えば大規模な経済・社会基盤の整備や、国家全体としての経済運営・開発調整についても、全体的な裨益効果を高め、住民生活への負の影響を軽減する手段として、住民のニーズや意向の発掘、合意形成が重視されるようになった。この認識はさらに、国際婦人年 (1975年)、国際児童年 (1979年)、国際障害者年 (1982年)などを契機とした人権意識の高揚を背景に、手段としてではなく権利としての政策・意思決定への参加という観点へと発展する。例えば、国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO) の主導による「農地改革農村開発世界会議」が採択した1979年の「農民憲章」においては、「自らの生に影響を及ぼす制度やシステムへの参加」が「基本的な人権」として位置付けられ、それは同時に「社会的弱者に配慮した政治権力の再構築と、公正な経済社会の発

¹⁷ これらの参加型調査手法は、それ以前から行われていたアクション・リサーチや営農システム研究の概念・手法を応用したもので、特に農村開発の分野を中心に発展してきた。

¹⁸ Alkire et al. (2001) pp. 16-33

Box 4 5 貧困の概念と参加型農村調査

参加型開発に関する議論の一つとして、1980年代には、社会学・人類学的視点を組み込んだ参加型農村開発アプローチが提起された。このアプローチにおいては、前提として、農村の貧困を単なる経済指標のみで見るのではなく、「身体的弱さ」、「孤立」、「政治・交渉力の欠如」、「不測の事態への脆弱さ」等の要素の相関としてとらえるという視点が提示され、農村の貧困問題への学際的取り組みと包括的アプローチの必要性が強調された。同時に、それまで一般に行われていた農村開発に関連する調査手法（短時間で表層的な「農村開発ツアー」、逆に莫大な時間とコストを要するアンケート調査、あるいは研究者がフィールドに長期間住み込む「完全没入型研究」など）が批判的に検証され、簡易農村調査（RRA）などの新しい手法が提示されている。

出所：チェンバース（1995）

Box 4 6 世界銀行における参加・エンパワメント戦略とコミュニティ主導の開発（Community-Driven Development: CDD）アプローチ

世界銀行においても、貧困削減を巡る議論の中で「参加」は重要な側面であると認識されており、「当事者が、彼らに関係する開発行為や資源の管理に影響力を行使し、意思決定を共有していく過程」と定義されている。近年の貧困解消に向けた取り組みにおいては、特にPRSPや国別支援戦略（Country Assistance Strategy: CAS）等、政策策定過程の意思決定における「参加」の重要性が焦点となっており、その意思決定への参加を、情報提供（Information sharing/dissemination）、協議（Consultation）、協働・協調（Collaboration）、エンパワメント（Empowerment）の4段階に区分し、促進を図っている。

エンパワメントについては、特に貧困解消を重視する観点から、「貧困層が資産と力量を増大させ、責任ある機構・制度（accountable institutions）に参加し交渉すること、また、それらの機構や制度を自ら形成・管理することによって、自らの生にかかわる意思決定に影響を行使できるようにすること」と定義されており、具体的には、情報へのアクセス、参加（社会的統合）、説明責任、地域レベルの組織的能力という4側面の改善をもってエンパワメントを測るという考え方を示している。世界銀行では、過去の経験から、貧困層のエンパワメントによって、個別の開発事業の貧困削減効果は高まる、また、市民的な自由（civil liberties）を認める社会環境においてエンパワメント戦略はより有効に機能すると認識しており、今後は特に、基本的サービスの提供、地方行政の改善、中央行政の改善、貧困層を排除しない市場経済の推進、法律・司法

制度の改革という5分野を重視して支援を行っていくという方向性を示している。

コミュニティ主導の開発（CDD）アプローチは、世界銀行の参加・エンパワメント戦略を具体化したアプローチで、貧困解消に向けた包括的な社会開発の取り組みの一つとして位置付けられている。具体的には、開発行為に関する意思決定と資源管理を、信頼性があり公共的な機能を持つコミュニティ組織（Community-Based Organization: CBO）に委ねるという考え方である。世界銀行は、CBOの強化とCBOに対する資金援助、コミュニティの情報アクセスの改善、CBOの育成に資する政策・制度的環境の整備促進という3側面でCDDを支援する。実施（主に資金フロー）については、CBOと地方自治体との連携、CBOと民間支援組織（NGO）・民間企業との連携、CBOと中央政府ないし国家資金との直接的連携という3パターンを想定している。

CDDは、市場や国家が運営する活動を草の根レベルで補完するアプローチであり、意思決定・事業運営への受益者の直接的な参加によって、末端の住民のニーズによりよく対応することができ、維持管理経費の受益者負担をも含めた事業の持続可能性が強化されること、また、このプロセスを通じて貧困層のエンパワメントが促進されることから、貧困削減に高い効果を上げるものとして推進されている。

出所：World Bank（1996）、World Bank（2002b）及びAlkire et al.（2001）

展を実現する必須の要素でもある」と定義されている¹⁹。1980年代の「開発と女性」アプローチの普及は、この「権利としての参加」に関する認識を一層高め、エンパワメントの過程としての参加という側面を強調した。

さらに、冷戦構造の崩壊と経済自由化の潮流を背景に、持続的な開発の基盤として民主的な統治の存在が重要視されるに伴い、民主的な統治を形成・維持するためには、市民の政治・社会参加の促進が必要であるという認識が強まり、特に欧米先進諸国を中心に、社会的権利及び市民の責務としての「社会参加」という概念が定着しつつある。参加の主体についても、特定の対象者やNGOなどに限定せず、より広い意味での「市民社会」を想定した議論が中心となってきている。

援助の取り組みにおいては、主として政策対話や行政改革・分権化支援等

¹⁹ FAO（1991）

の領域において具体的な取り組みが行われており、世界銀行が提唱する PRSP の策定プロセスにも顕著のように、中央政府機関のみならず、NGO や市民代表など、多様なアクターの参加を促進する方策が積極的に採用されている。また個別のプロジェクトの計画立案・実施に際しても、多くの途上国での地方分権化の進展を背景に、特に住民参加型事業における地方自治体の役割が重視され、地域社会と末端の行政との連携を促進する支援が強化されるようになってきている。

2 1 2 論点整理

(1) 概要と特徴

現在の参加・エンパワメントの概念とアプローチは、1970年代以来議論されてきた「参加」の諸概念により形成されており、特に新しい概念を含むものではない。しかし、開発活動を通じて住民が自らの社会的能力を拡大させることを通じて、民主的な市民社会が形成され、その市民社会が行政・政府機構に対する影響を行使することにより、経済的機会及び社会の意思決定過程へのアクセスがさらに改善されるという、一連の統合的なプロセスに「参加」の諸概念を位置付け、全体像としてとらえる方向性を提示しているという点で、これまでの参加・エンパワメントに関する議論を総括し、新たな意味を与えたものと考えられる。

また、現在の参加・エンパワメントの概念には、参加の主体が果たす役割が段階的に高度化する過程が含まれている。最も低い参加のレベルでは、受益者が単に意見・ニーズの聴取対象として位置付けられるが、それはやがて提供されるサービスを主体的に選択・利用する立場、次いでサービスの管理・提供を担う役割へと発展する。さらに、サービス管理・提供のための集会的なメカニズムを形成することにより、政策立案に対する要求や異議申し立てを行う社会運動に発展し、そのネットワークを通じて意思決定・政策策定のレベルへの参加が達成され、最終的には、民主的な統治と国家の責任を評価・モニターする市民社会が醸成されていくことになる²⁰。

このように「参加」を統合されたプロセスとしてとらえ、その過程におけ

²⁰ Cornwall and Gaventa (2001) pp. 9-20

る参加主体の能力の強化と役割の高度化の観点を重視するこの考え方においては、政治・行政そのものにも踏み込んだ取り組みが必要とされるが、その詳細については既に第3章で検討されているので、特にグッド・ガバナンスと公共部門改革に関する考察を参照されたい。

(2) 問題点と課題

参加・エンパワメントアプローチが、マクロのレベルで目的とする社会経済・政治的参加の推進のためには、政策策定・実施のプロセスのみならず、経済・社会資源の管理運営、法制度、さらには行政・政治体制そのものの改善が必要とされるが、これらの分野での「援助」による介入には限界があるため、対象国の政治行政の現状に即して参加・エンパワメントを促進するための効果的な方策を個別に検討していく必要がある。

実施レベルでの問題としてはまず、参加に関する議論の焦点が、これまで主としてプロジェクトレベルでの参加を実現するための具体的な実施手法・体制に集中してきたため、エンパワメントや高次の意思決定への参加という視点が十分に組み込まれていないことが挙げられよう。このことは、事業実施に参加型の手法を活用するためには多くの時間やコストが必要になるという制約ともあいまって、政策・計画策定における「参加型」の手続きが本来の意図を失い、形骸化する危険性につながるという指摘もなされている²¹。

なお、参加・エンパワメントの概念が極めて広範なプロセス全体を対象としているため、その効果の測定は困難なものとなっている。先行する指標として、UNDPが開発したジェンダー・エンパワメント測定 (Gender Empowerment Measurement: GEM)²²などがあるが、今後さらに議論が必要な側面であると考えられる。

²¹ USAID (1999) pp. 126-131

²² 1996年の『人間開発報告』に新たに導入された、ジェンダーの側面に特化したエンパワメント測定指標。具体的には、所得（経済参加）、専門職・管理職に占める女性の割合（経済的意思決定への参加）、国会で占める議席の割合（政治的意思決定への参加）の総合尺度。

2 2 わが国の援助における参加・エンパワメントの概念・アプローチのインプリケーション

参加型アプローチは、開発事業の効果・効率を高めるものとして既に多くのドナーにより採用されてきているが、近年、特に政策的意思決定への参加とエンパワメントの観点が強調されている背景には、開発援助においてガバナンスの側面が重視されていること、さらに貧困削減が援助の優先課題化され、貧困がさまざまな政治・経済・社会的な要因に基づくものであるという認識がドナー間で共有されていることがある。すなわち、貧困層の多様なニーズに対応するためには、例えば中央政府による画一的な施策ではなく、個別具体的な状況に応じた計画立案が必要であり、そのためには当事者である貧困層がそれぞれの状況に応じて意思決定と実施過程に参画することが最も効果的であり、またその過程を通じて貧困層の社会的能力の向上を図ることが、貧困削減施策の効果を持続させることにつながるという考え方である。現在の参加・エンパワメントの概念とアプローチにおいて、特に意思決定への参画が強調されている背景としてこの点は重視する必要がある。

わが国では、参加型開発について既に調査研究が進んでおり、エンパワメントに関しても「社会的能力の強化」という観点からの研究実績がある²³。これらの調査研究では、開発効果を高める手段としての参加のみならず、広範な社会・政治参加の概念についても網羅され、わが国援助における取り組みの方策についても具体的な提言がなされている。これらに基づき、参加・エンパワメント・アプローチの政策策定・実施レベルにおける一層の反映が望まれる。

2 2 1 政策策定におけるインプリケーション

国別援助政策等の策定に際して、当該国の政治・行政体制及び現状に沿った参加の促進を念頭に、政策対話を進めていくことは極めて重要である。ま

²³ 国際開発センター（1992）『セクター別援助指針策定のための基礎調査（参加型開発）』、国際協力事業団『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』、『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性』（ともに1995）、国際協力事業団（2001）『国際協力と参加型評価』など。

た、政策策定のプロセスに、政府関係者のみならずNGOや市民代表などの参加を可能にする体制・制度を構築し、多様な参加主体による意思決定への関与を推進する一層の努力も必要とされよう。

2 2 2 援助事業実施上のインプリケーション

事業実施レベルでは、これまでは、事業の実効性を強化する手段としての参加の概念を中心に、「参加型開発」の具体的な手法に関する検討が行われてきているが、今後は開発事業への参加によるエンパワメントと、より高次の政治的意思決定への参加という側面についての議論を促進することが重要である。また、地方分権化支援における地域社会と行政との連携への配慮や、事業立案段階から一貫した支援の「撤退戦略」を組み込み、実施主体の能力強化を図ることも、今後一層重視していく必要があるだろう。

なお、わが国の援助においては、1990年代以降いわゆる参加型を標榜する事業の経験が蓄積されており、NGOや地域の住民組織を通じた支援についても既に実践の経験を有する。これらの具体的事例を取り上げて、エンパワメントや社会・政治的参加という観点から分析検討を加えることも、実施レベルにおける参加・エンパワメント・アプローチの今後一層の適用にとって有益な試みであろう。

2 2 3 今後の検討・研究課題

将来的な検討課題としては、極めて広義の概念となった「参加」や「エンパワメント」に関する測定指標や分析手法に関する議論を深めていく必要があるだろう。また、それらを現行のプロジェクト管理運営ツールに応用していくための検討も併せて行っていくことが肝要であると思われる。

3. 持続的な生計の概念とアプローチ

ここがポイント！

- 「持続的な生計（SL）」は、環境保全の観点から提起された「持続可能性」の概念と、農村開発への取り組みから生まれた「生計」の考え方を基礎としつつ、貧困層の「暮らし」に影響するさまざまな要素を全体像としてとらえ、包括的な貧困対策の構築を目指すものである。
- 概念の主な特徴としては、人間中心、人々の暮らし（生計）を分析の出発点とすること、生計を包括的にとらえること、生計の持続性などの「原則」と、貧困層の生計を総合的にとらえるための「分析の枠組み」が提示されている。
- SLの現場実践においては、英国国際開発省（DFID）が、効果的な貧困削減へ向けた「開発の目的・関与の対象領域や優先課題の特定」のための分析枠組みとして、また、国連開発計画（UNDP）はさらに踏み込んで、具体的な開発事業におけるプログラム手法として活用されている。
- 実践においては、概念の簡素化・具体化が行われているが、実施体制や計画策定手法は一律でなく、対象国や地域、実施機関の状況に応じたさまざまなパターンで実施されている。
- SLについては、更なる概念整理の必要性が指摘されており、実践例が限られていることもあって、具体的な手法、指標の確立や実施のモダリティについても今後の検討課題は多い。
- 貧困の多様な要因を総合的にとらえようとする試みであり、今後の展開や、貧困削減への具体的な効果については引き続き注視していく必要がある。

3 1 SLの概念・アプローチの概略

3 1 1 背景と概要

「持続的な生計 (Sustainable Livelihoods: SL)」は、従来の貧困対策が、例えば所得という貧困の一側面のみ焦点を当てる極めて限定されたものであったとの認識に基づき、貧困層の脆弱性や社会的排除等の側面をも含めた、より総合的・包括的な視点から貧困対策の構築を目指すものである。SLの基本的な考え方は、1980年代後半に地球環境保全の観点から提起され発展した「持続可能な開発」の概念と、1980年代以降の参加型農村開発の議論から発展した、サセックス大学開発研究所 (Institute of Development Studies: IDS) の研究チーム (チェンバースら) による「生計 (Livelihoods)」論を基礎として形成されたものである。ここでいう「生計」は、所得のみでなく、生活の手段として必要とされる能力、資産、活動のすべてを含む人間の「暮らし」全体を指している。また、その「持続可能性」とは、短・長期にわたり、不測の事態 (ショック) に対応、あるいはそれらから回復できること、世帯や個人が既に有する能力や資産を維持・強化できること、次世代に対し安定した生活機会を提供できること、さらに、地域、あるいは国際的なレベルで他者の生計に貢献できることを意味している²⁴。

SLは、UNDP、英国国際開発省 (Department for International Development: DFID)、及び英国オックスファム (OXFAM-GB)、ケア (CARE) 等のNGOにより採用されており、それぞれのとらえ方に若干の相違が見られるが、ここでは代表的な例としてDFID並びにUNDPによるSLアプローチを中心に概念とアプローチを整理することとする。

(1) SLの原則的な考え方と分析の枠組み DFIDによるSLを中心に

DFIDはSLアプローチを、貧困削減という目標に向けた「開発の目的、対象領域及び優先課題に関する考え方 (Way of Thinking)」²⁵と定義しており、この考え方を全省的に広く普及・活用するための取り組みを推進してい

²⁴ Chambers and Conway (1992) p. 6

²⁵ DFID (1999)。以下、DFIDのSL概念説明の詳細については特に記載のない限り、すべてこの資料による

る²⁶。DFIDでは、SLの概念に基づく分析を、これまで主としてプロジェクト・プログラムの形成、及びモニタリング時に活用してきているが、最近ではSL概念を政策対話に適用することも検討している²⁷。

1) SLアプローチの目的

SLアプローチの目的は、貧困層の生計をより持続的なものとすることであり、具体的に推進すべき領域として、質の高い教育、情報、技術、訓練、及び栄養・健康の改善、貧困層に対して一貫して支援的な社会環境の整備、天然資源へのアクセスの確保とより良い資源管理、基礎インフラへのアクセスの改善、資金源へのより確実なアクセス、貧困層が採用する多様な生計戦略を支援し、公正な市場へのアクセスを促進する政治・制度的環境の整備という6分野を挙げている。

2) SLアプローチの原則 (Core Concepts)

SLの概念とアプローチは、具体的な支援内容や実施手法を提示するものではなく、地域状況、実施体制に応じた柔軟な適用が奨励されている。しかし、その特徴をなす以下の原則については厳守すべきものとして強調されている。

【SLアプローチの原則】

People-Centred：人々の生計（暮らし）を分析の出発点とする。

SLの概念は、人間を開発の中心に位置付けることが最も重要であるという認識に基づいている。個人や世帯、地域コミュニティにおける資源の有無や、政府の役割・政策そのものではなく、それらが人々の暮らしにどのような影響を与えるかという観点を重視する。

Holistic：貧困者・層の生計（暮らし）を総体的に見る。

特定の地域、社会グループ、セクターに偏った、さまざまな行動主体

²⁶ 「持続可能な生計支援室 (Sustainable Livelihoods Support Office)」及び「インターネット上の学習討論会 (Learning Platform)」の設置など。(Carney et al. (1999) p. 10)

²⁷ 世界銀行の提唱するPRSPの策定に関してSLアプローチを応用する可能性を議論する研究もある。(一例としてNorton, A. et al. (2001) “The Potential of Using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers”)

がそれぞれの状況に応じて選択する生計の維持・向上のための戦略を、相互に関係する要素としてとらえ、その相関が人々の暮らしに及ぼす影響を網羅的に把握する。そのことによって、貧困の全体像が現実的に理解できる。

Dynamic : 人々の暮らしや取り巻くさまざまな環境の変動に注目する。

分析対象の状況を静的なものとしてとらえるのではなく、外的なショック等によって不断にもたらされる変化・変動に着目する。より良い変化を促進し、望ましくない変化を回避することによって生計の向上を図る。

Building on Strengths : 対象とする人々の弱点ではなく強みに注目する。

人々のニーズや問題点ではなく、潜在的な可能性に着目し、その可能性の発現を阻害している要因を取り除くことによって、より自立的な生計の実現を促進する。

Macro-Micro Links : 生計（暮らし）改善には、マクロ（国、県等）とミクロレベル（コミュニティ等）双方の分析とそれへの働きかけが重要。

生計の維持・改善のためにコミュニティや個人が行う選択に対してマクロの政策が及ぼす具体的な影響を重視し、同時に、ミクロレベルでの人々の経験や洞察を政策策定プロセスに反映させ、貧困層の現実にかなった政策の実現を目指す。

Sustainability : 生計の持続性

生計の持続性とは、より具体的には、不測の事態に対応できること、外的支援に依存しないこと、自然資源の生産性を長期的に維持すること、さらには他者の生計及び生計の選択を犠牲にしないことなどを指す。言い換えれば、ここでいう持続性とは、通常想起されるような自然環境面から見た持続性に加えて、経済、社会、組織といった諸側面からの持続性も考慮されるべきであるとする。

3) 分析の枠組み

DFIDでは、人々、特に貧困層の生計をよりよく理解し、生計の持続性を多面的に検討するためのツールとして、以下の5つの側面から構成される分

表 4 1 生計資産とその具体例

生計資産	定義	資産の具体例
人的資本 (Human Capital)	個人の資質や能力	健康状態、知識、技能など
自然資本 (Natural Capital)	生計の維持改善に役立つ既存の天然資源	土地、水、共有林(地)、動植物、生物多様性など
社会関係資本 ^(注) (Social Capital)	さまざまな変化を通じてもたらされる社会関係	信頼、帰属意識、共通の規範、相互扶助など
物的資本 (Physical Capital)	生産性を左右する基礎インフラ	道、交通手段、市場、病院、学校、生産資材など
金融資本 (Financial Capital)	具体的な資金ないし資金源	雇用、貯蓄、信用、投資など

注：DFIDによる社会関係資本の定義については曖昧すぎるとの指摘もあり（国際協力事業団（2002）pp. 7-18）、また、「生計に変化を及ぼす構造とプロセス」と社会関係資本との明確な区分が困難な面も見られる。

出所：DFID（1999）

析の枠組みを提示している。この枠組みに基づく分析によって、多様な要素の相関としての生計の成り立ちが総合的に把握され、その上で、最も効果的な関与領域が特定できるとされている。

【SLの分析の視点】

脆弱性（Vulnerability）

人口変動や経済的な動向とその趨勢（Trends）、病気、農産物の不作や災害等の不測の事態（Shocks）、価格や雇用機会などの季節性（Seasonality）など、貧困層を取り巻く外的環境を指す。これらは、資産の保有状況や生計の改善のための選択に直接影響を及ぼすが、個人がコントロールすることはほぼ不可能な領域である。

生計資産（Livelihood Assets）

貧困層が個人または地域単位で所有し、生計の改善のために活用できる有形無形の資産を意味する。「生計資産」は、表4-1に示す5種類の資本とそれらの相互関係を含むものであり、後述の「脆弱性」や「生計

に変化を及ぼす構造とプロセス」の影響を受けながら「生計戦略」に沿って活用される。

Transforming Structures and Processes : 生計（暮らし方）に影響を与える構造（制度・組織）とプロセス

人々の資産の保有や確保状況を左右し、暮らし方を決めていく理由となるような制度・組織と、それらの制度・組織が果たす機能を意味する。例えば、政府行政組織は「構造」であり、その組織を通じて進められる政策（施策）は「プロセス」として位置付けられる。プライマリー・ヘルス・ケア（Primary Health Care: PHC）の例を使って考えてみると、近代的な医療施設がない地域で、伝統的助産婦（Traditional Birth Attendant）を訓練してヘルスポランティア制度という「構造」を作ることにより、PHCサービス提供という「プロセス」が充実し、結果として健康状態の改善という変化が住民の暮らしにもたらされること等が挙げられよう。

Livelihood Strategies : 生計戦略、暮らしの立て方

貧困層が生計の維持・改善のために選択する活動の組み合わせを指す。天然資源の活用を基盤とするもの（例えば、農業生産）と天然資源に依存しないもの（例えば、都市への移住）という観点から分類される場合もある。とるべき戦略の選択肢が多く、柔軟な選択が可能であるほど、外的なショックやストレスへの適応能力が高まる。なお、貧困層の生計戦略は頻繁に変化し、また例えば、世帯構成員が都市と農村とに分かれて生計を立てるように、同世帯内でも同時に複数の生計戦略が採用される場合が多い。

Livelihood Outcomes : 生計の成果

貧困層が自らの資産を、ある生計戦略に沿って活用した結果として達成される望ましい状態、具体的には収入の増加、食糧の確保、天然資源のより持続的な管理などを意味する。SLの概念において重要なのは、それらを目的として位置付けるのではなく、生計が改善された結果としてとらえることである。

(2) SLアプローチの実践 UNDPの実践を中心に

UNDPはSLアプローチを組織的使命の一つとして重視しており、ほかの国連諸機関によるSLアプローチの導入を促進するための取り組みを積極的に行っている。また、具体的な国別SLプログラムをこれまでに数カ国で策定・実施するほか、既存の貧困削減に向けた援助の一部としても活用している。なおUNDPでは、SLの概念が極めて複雑なものであり、特定のプログラムとして具体化するためには実践的な改善が必要との認識に基づき、上述のDFIDのSL概念に比べ、より簡素化した分析の枠組みを採用している²⁸。

1) SLプログラムの策定と実施

UNDPでは、SLプログラム策定の過程を以下の5項目の作業に整理し、具体的なSLプログラムを策定・実施している。

地域社会を対象とした、リスク、資産、エンタイトルメント²⁹、伝統的な知識基盤、選択可能な生計戦略に関する参加型アセスメントの実施。マクロ、ミクロ、セクター別の政策と行政機構・制度に関する分析。対象となる貧困層の生計改善に貢献し得る現代技術の特定と、その技術の導入方法の決定。

既存の生計戦略を支える、あるいは妨げる社会・経済的な投資メカニズムの特定。

上記の4作業が相互に関連しつつ同時に実施されることの確認。

2) 分析・計画策定手法

UNDPでは、これまでの経験から、SLプログラムの実施にあたって採用すべき分析・計画策定手法は一律なものではなく、対象とする国・地域や実施機関の体制に応じて、さまざまな既存の分析・計画策定ツールを柔軟に活用していくことを奨励している。特に上記のプログラム策定プロセスで実施

²⁸ Singh and Gilman (1999)。UNDPのSLプログラムでは、DFIDの分析の枠組みにおける「生計に変化を及ぼす構造とプロセス」の要素を、政策・行政及び投資メカニズムに限って簡素化している。なお、UNDPでは技術的な要素を特に重視した分析を行っている。

²⁹ 個人が権利を行使、支配、または消費を選択することのできる一連の財と機会。セン(Sen, A.)が提唱し、「ケイバビリティ」とともに「人間開発」概念の基礎となっている。詳しくは用語・略語解説参照。

Box 4 7 SLプログラムの実践 マラウイの事例

独立以来、マラウイは農業を基幹産業とする開発政策をとってきており、人口の3分の2が農業に従事し、GDPの40%を農業に依存していた。1998～2000年の国別協力政策の策定にあたって、UNDPとマラウイ政府はSLアプローチを導入し、その結果、農業生産に焦点を当てた従来の政策は、食料安全保障、天然資源管理、及び小規模起業の促進という3課題に包括的に対応するSLプログラムに変更された。このプログラムはムチンジ県（Mchinji District）を対象として実施され、数村落がこれに参加し、まず参加型アセスメントが行われ、次いで、「コミュニティ行動計画（Community Action Plans: CAPs）」が住民によって策定された。

アセスメントの実施段階で、小規模農民の収入向上を目標に、換金作物であるタバコとメイズの生産強化施策が実施されている一方、補助金の撤廃による農業投入財の価格高騰と公的な生産物買い付け機関の消滅により、利益が相殺されていることが分かった。また、生産されていたタバコとメイズは耐乾性が低く、降雨量の少ないこの地域の状況には適していなかった。「コミュニティ行動計画」において住民たちは、耐乾性が高く、投入をさほど必要としないソルガム（モロコシ）やミレット（キビ）の生産に政策的インセンティブを移し、世帯レベルでの食糧供給を確保することを提案した。中央農業研究所ではメイズがマラウイの主食である点を考慮し、耐乾性のあるメイズの品種開発に乗り出した。また、農業政策の改革が貧困層に購買力の低下、ひいては食糧不足をももたらしていたことが明らかになった。

また天然資源の管理については、土壌改善や養分固定に役立つ種類の植物を導入するアグロフォレストリーを中心として植林施策が行われていたが、参加型アセスメントを通じて、地域の営農システムにおいて伝統的に利用されてきた在来種の植物と、それらがどのように住民の生活に貢献しているかを詳細に把握する必要が明らかになり、林業普及員や植林にかかわるNGOの課題となった。

さらに、この地域では、農地を持たない労働者が多い一方、農業が地域の唯一の産業であることを背景に、非農業セクターでの小規模起業を支援する公共・民間投資によって農業セクターを補完する政策が推進されていた。これについても、参加型アセスメントの結果、現在の中小企業に対する税制優遇と貸し付けによって起業できるのは十分な担保を有する層のみであることが指摘され、大工やレンガ作り、車や自転車の修理といった、既に地域に存在する小規模な起業を対象とする無担保・低利の融資の必要性が確認された。しかし、レンガ作りのような起業においては、燃料として薪が使われ環境への悪影響をもたらすことから、この提案は差し止めとなっており、NGO、民間部門及び地方自治体の協力による代替エネルギー開発が急務となっている。

出所：Wanmali, S. “Sustainable Livelihoods in Malawi: A Case Study”

される参加型アセスメントに関しては、フィールド調査の手順と諸手法を網羅的に検討するワークショップを開催し、成果をガイドブック³⁰として取りまとめている。

3) 実施上の留意点

SLプログラムは通常、県（District）のレベルで、地方自治体や中央政府の地方事務所、地域社会組織、当該地域で活動するNGOなどの参加によって実施される。具体的な実施体制については、対象国の固有の状況に応じて構築されるため、例えばNGOとの協力を中心にした体制と、地方分権化を促進する形での実施体制には大きな相違がある³¹。

なお、UNDPは、具体的なSLプログラムの実施経験に基づき、SLの概念・アプローチの実践的活用にあたっての留意点を以下のようにまとめている³²。これらはSLプログラムの効果的な実施のため、また、実践的なアプローチとして更なる改良を加えていくために必要な要素であるとされている。

末端の関係者から対応を引き出すために、必要に応じてトップダウンの働きかけを行うこと

計画立案と実施にあたって、主要な政府実施機関のみならず多様な住民組織の参加を促進すること

意思表明としての参加にとどまらず、すべての関係者が各々の活動対象領域と能力に応じて、具体的な役割・責任を担うこと

途上国政府や援助機関関係者の参加型計画策定に関する知識・能力を強化すること

実施過程を詳細に文書化し、SLプログラム実践経験の共有を図ること

3 1 2 論点整理

(1) 概要と特徴

SLの概念とアプローチは、これまでに試みられてきた農村開発や参加型アプローチの諸概念を修正、統合し、生計論や社会関係資本論などの理論的

³⁰ Renny and Singh (1995)

³¹ Wanmali and Singh (1999)

³² Wanmali (1998) pp. 7-9

枠組みを用いて整理したものと理解できる。注目すべき特徴としては、貧困層の生計に影響を及ぼす主要な要素を、ミクロからマクロのレベルに至るまで網羅し、それらの相関関係を明らかにすることを分析の基礎としている点が挙げられよう。これは、対症療法的な外部からの投入によってではなく、問題の背後にある障壁を排除することによって問題解決を図るという、いわば人間の潜在能力の発現に着目した考え方であり、「人間開発」を目標とする包括的な社会開発の理念に沿った取り組みであるといえよう。

また、SLの概念とアプローチは、国家主導の従来の貧困対策が、主として収入・消費指標を用いたセクター別の施策を中心としており、貧困層の暮らしの実態には注意が払われず、地域内部の不平等や権力構造がしばしば看過されてきたこと、また一方で、「参加型農村開発」事業の多くが、住民レベルのニーズや個別の問題解決に関心を集中するあまり、より大局的な政治・経済のプロセスから乖離していたという認識に基づき、その両者のギャップを埋めようとする試みである³³という面でも新たな意味合いを持つと考えられ、その具体的な成果が期待される。

(2) 問題点と課題

SLの概念とアプローチは、開発の基本的な考え方として、また具体的なプログラムとして採用されているが、具体的な活用事例はまだ限られたものといえる。しかし、SLアプローチの具体的な実践を巡る議論には、主として以下のような問題点が提起されている。

まず、実施手続きの面から考えると、SLアプローチの実践には多くの時間と情報が必要であり、従来のアプローチに比べコストが増大するという問題がある³⁴。また、極めて柔軟な計画立案を必要とするため、既存の計画策定プロセスにはなじみにくいものとなっている。

実施体制の面では、援助国、援助対象国の双方において、セクター別の実施体制にセクター横断的なアプローチを導入するための調整が極めて困難であるという問題が挙げられている。また、援助対象国のセクター別省庁ない

³³ Singh and Gilman (1999)

³⁴ UNDPでは、初期の経験を踏まえ、参加型のアセスメントと立案に最低1年は必要であるとしている。(Wanmali and Singh (1999))

Box 4 8 総合農村開発アプローチとSLアプローチ

過去の総合農村開発アプローチにおいても、農村貧困の多様性は認識されていたが、SLアプローチは、さまざまな要因に総合的に取り組むことを目的とせず、分析の焦点は包括的な生計支援につながる最も効果的な「切り口となる対象領域 (Entry Point)」を特定することに置かれている。従って、SLアプローチに基づく事業実施にあたっては、生計への総合的な効果や他セクターでの取り組みとの関連を明確化しつつも、具体的な関与については特定の問題領域に限定すべきとされている。

DFIDによる総合農村開発とSLアプローチの比較

	総合農村開発アプローチ	SLアプローチ
分析の対象	地域、構造	個人・世帯の潜在的な能力と、その発現を阻害する要因。
貧困に関する認識	包括的、多面的。対処法には共通のものがある。	多面的、複雑、地域的。変化しやすく、リスクを含む。
問題分析	計画策定部門により短期間に実施。明確な結論に至る分析。	相互に影響し合う参加型プロセス。明確な結論付けを避ける。
セクター	マルチセクター、単一の計画	マルチセクターの多数の計画から限定した関与領域を特定。
実施レベル	地域特定、地方での実施	政策策定及び現地レベル（ただし相互連携を確実にする）。
共同実施者	中央政府、地方自治体	地方自治体、中央政府、NGO、住民組織、民間部門。
事業運営管理 ^(注)	専門の管理部門。通常の政府機構とは別に設置。	相手機関の内部のプロジェクトとして管理。
セクター間調整	ドナーによる調整	関係者間で共通目標と、調整のメリットに関する共通認識を確立。
持続可能性	明確な位置付けはない。	多局面からの検討。中心概念として重視。

注：DFIDでは通常、プロジェクト管理部門 (Project Management Unit: PMU) を設置して実施者を雇用し、プロジェクトを実施する。

出所：DFID (1999), Ashley and Carney (1999)

し実務機関において、SLアプローチに必要とされる学際的な知識と包括的な分析能力が十分に備わっているとは限らないために、プログラム運営のオーナーシップが失われ、全面的なドナー・コントロールに陥る危険性も指摘されている³⁵。

具体的な実施手法の面では、分析と計画策定の手法に関するひな型が存在しないという問題が挙げられている³⁶。DFIDもUNDPも、地域や実施の状況に応じて、既存の手法を柔軟に活用することを奨励しているが、どの手法がどのような状況で有効性を発揮するのかといった検討のためには、更なる実践の蓄積が必要である。

さらに、今後の課題として、SLの概念そのものに対する一層の検討と、実践に向けた更なる具体化の必要性が指摘されており、また、複雑な概念である「生計」の向上を測定する指標の開発についても、今後の重要な課題として議論が継続されている³⁷。

3 2 わが国の援助におけるSLの概念・アプローチのインプリケーション

SLの概念とアプローチは、貧困削減という開発の最優先課題の達成に向けた取り組みの方向性を示すものとして提唱されている新たな考え方である。SLの概念・アプローチにおいては、貧困の多様性・多面性について、ミクロの要因からマクロの政策的インプリケーションまでを、相互に関連付けつつ総合的に把握することが重視されており、「人間の潜在的な能力」に着目する人間開発の概念に立脚している点でも、現在の社会開発の方向性に沿った貧困削減への取り組みとして注目すべき面は多いと考えられる。

SLアプローチについては、更なる概念整理、具体的な手法・指標の確立や実施のモダリティ等、今後の検討課題が多く、その貧困対策としての有効性に関しても評価・判断を下すのは時期尚早であると考えられる。しかし、最近、わが国でも、農村開発の分野において、SLの分析枠組みの一部であ

³⁵ Singh and Gilman (1999) 及び Ashley and Carney (1999) p. 2

³⁶ Krantz (2001) pp. 22-27

³⁷ Wanmali and Singh (1999)

る生計資産の概念を用いた開発手法が検討されるなど³⁸、概念の部分的な導入が試みられている。SLアプローチに関しては、包括的な社会開発の観点から、貧困の多様な要因を総合的にとらえようとする試みとして、その今後の展開や、貧困削減への具体的効果について引き続き注視していく必要があるろう。

3 2 1 政策策定におけるインプリケーション

わが国は「政府開発援助に関する中期政策」において、貧困対策や社会開発分野への支援を重点課題の一つに取り上げ、分野を横断する総合的な取り組みについても重視していくことを明確にしている。SLの概念とアプローチは、貧困の多様な側面とその要因に関する総合的な考え方を提示しており、援助関係者の貧困問題に関する理解と認識を促進する上で有益な参考事例を提供するものと思われる。

3 2 2 援助事業実施上のインプリケーション

実施面では、地域ないし貧困状況を総合的に分析し、最も有効な関与領域を特定する手法として、案件形成の初期段階でSLの分析の枠組みを活用することが可能かと思われる。

3 2 3 今後の検討・研究課題

今後の検討課題としては、SLアプローチを用いた具体的な援助の実践事例に基づき、その貧困削減への効果や、わが国援助の実施体制への組み込みの可能性について継続的に検討することが挙げられよう。また、SLの指標については、農村開発や貧困対策支援の分野においても応用できると考えられるため、特に着目する必要があると思われる。

³⁸ 国際協力事業団（2002）『アフリカ農村開発手法の作成（第三年次報告書）』

重要文献一覧

斎藤文彦編著(2002)『参加型開発 貧しい人々が主体となる開発に向けて』日本評論社

本書は、1998年から2000年までの3年間、龍谷大学社会科学研究所により行われた「発展途上国における住民参加の比較研究」の成果を基にまとめられた。参加型開発戦略、特に近年の主要な議論を中心に、貧困の概念、住民参加とエンパワメント、NGOと市民社会、地方分権化などの側面について考察を加えている。また、住民参加型農村開発のための計画立案手法を概観するとともに、主にアフリカ諸国での事例を紹介している。

Chambers R. (1983) *Rural Development: Putting the Last First*. Longman: London. (邦訳: チェンバース、ロバート(1995)『第三世界の農村開発 貧困の解決 私たちにできること』明石書店)

参加型農村開発の概念が概説されており、「生計」や「貧困」のとらえ方など、現在主流となっている社会開発の議論にも通じる視点が紹介されている。これらは、現在の「持続可能な生計(SL)」論にも共通する、貧困の要因の多様性に関する認識に基づいて提示されており、SL概念の理解の一助となる。また参加型農村調査手法についても具体例に基づき説明されている。

ECFA開発研究所編(1994)『発展途上国の社会開発ハンドブック(増補版)』(社)海外コンサルティング企業協会

社会開発の諸側面についてコンパクトにまとめた日本語文献。貧困、WID、環境などのテーマ編、社会分析、組織強化などの手法編、教育、保健・医療、人口・家族計画、小規模産業などを扱うセクター編、及びプロジェクト編から構成され、社会開発の諸側面を網羅的に取り上げて概説している。

Sida (Swedish International Development Agency) (1997) *Social Development: Past Trends and Future Scenarios*. Sida: Stockholm.

スウェーデン国際開発庁(Sida)がオランダの国際社会研究所(Institute of Social Studies: ISS)と共同で行った研究の報告書。開発過程で生ずる国家

及び地域間の不平等、開発のリスクや不確実性の要因、社会開発の諸側面という3点から開発の諸問題を論じている。本報告は、経済発展のみでは2015年までの貧困削減を達成するのは困難であるとし、最も楽観的なシナリオにおいても、アフリカにおける貧困層の増加が予測されることを示し、ドナーがとるべき援助の方向性を提示している。

United Nations Development Programme (1990) *Human Development Report*. Oxford University Press: New York. (邦訳：国連開発計画『人間開発報告書1990』国際協力出版会)

「人間開発」概念を提起した初の報告書。人間を開発の中心に置くという新たな開発パラダイムを導入し、人間開発を測定する指標を提示した。経済成長が過去30年間にわたり、いかに人間開発に貢献してきたかという観点から、14カ国の発展経緯をレビューし、1990年代の開発の方向性を示している。

国連開発計画 (UNDP) によるSLアプローチのホームページ
(www.undp.org/sl)

社会開発・貧困撲滅ユニット (Social Development and Poverty Elimination Division: SEPED) による貧困対策、雇用と持続的な生計、市民社会と参加、ジェンダー、HIV/AIDSへの取り組みを紹介。“Overview”のページでは、SLの概念とUNDPにおける取り組みが概説されており、“Document”のページではUNDPが作成したSL関連資料の一覧が示され、多くの資料がダウンロードできるようになっている。

英国国際開発庁 (DFID) と開発研究所 (Institute of Development Studies) の共同で運営されているホームページ (www.livelihoods.org)
主としてDFIDのSLアプローチに関連した研究成果を発表しており、Sustainable Livelihoods Guidance Sheetsなど基本的な資料もこのホームページからダウンロードできる。

参考文献

- 絵所秀紀 (1991) 「飢餓の政治経済学 A.K.センの問題提起」『東京経済大学会誌』第172号
- 国際協力事業団 (1995) 『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2001) 『貧困削減に関する基礎研究』
- (2002) 『ソーシャル・キャピタルと国際協力 持続する成果を目指して (総論編)』
- 世界銀行 (1997) 「世界銀行年次報告1997」
- セン、アマルティア (2000) 『貧困と飢饉』岩波書店
- チェンバース、ロバート (1995) 『第三世界の農村開発：貧困の解決 - 私たちにできること』明石書店
- 西川潤編 (1997) 『社会開発：経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣選書
- フリードマン、ジョン (1995) 『市民・政府・NGO』新評論
- Alkire, S. et al. (2001) *Community-Driven Development*. World Bank, Washington, D.C.
- Ashley, C. and Carney, D. (1999) *Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience*. Department for International Development: London.
- Carney, D. (1999) “Approaches to Sustainable Livelihoods for the Rural Poor,” *ODI Poverty Briefing*, No. 2. Overseas Development Institute: London.
- Carney, D. et al. (1999) “Livelihood Approaches Compared: A Brief Comparison of the Livelihoods Approaches of the UK Department for International Development (DFID), CARE, Oxfam and the United Nations Development Programme (UNDP).” Department for International Development, London.
- Chambers, R. and Conway, G. (1992) “Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century.” IDS Discussion Paper 296. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- CIDA (Canadian International Development Agency) (1987) *Sharing Our Future*. CIDA, Hull.

- Conway, T., De Haan, A. and Norton, A. (eds.)(2000) *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Department for International Development, London.
- Cornia, G. A., Jolly, R. and Stewart, F. (eds.)(1987) *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford University Press: Oxford.
- Cornwall, A. and Gaventa, J. (2001) “From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy,” *IDS Working Paper* 127, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- DFID (Department for International Development)(1999) *Sustainable Livelihood Guidance Sheets*. DFID, London.
- FAO (Food and Agriculture Organization)(1988) *Participatory Monitoring and Evaluation : A Handbook for Training Field Workers*. Regional Office for Asia and Pacific, FAO, Bangkok.
- (1991) “Plan of Action for People’s Participation in Rural Development”
(www.fao.org/waicent/faoinfo/sustdev/PPdirect/PPre0001.htm)
(October 23, 2002)
- Krantz, L. (2001) “The Sustainable Livelihood Approach to Poverty Reduction: An Introduction.” Swedish International Development Agency, Stockholm.
- Renny, K. J. and Singh, N. (1995) “A Guidebook for Field Projects: Participatory Research for Sustainable Livelihoods”
(www.undp.org/si/Documents/documents.htm)(November 14, 2002)
- Singh, N. and Wanmali, S. (1998) *Concept Paper: The Sustainable Livelihood Approach*. United Nations Development Programme, New York.
- Singh, N. and Gilman, J. (1999) “Making Livelihoods More Sustainable”
(www.undp.org/si/Documents/documents.htm)(October 16, 2002)
- United Nations (1995) “Report of the World Summit for Social

- Development” (www.un.org/esa/socdev/wssd)(October 19, 2002)
- USAID (United States Agency for International Development)(1999)
Participation at USAID: Stories, Lessons, and Challenges. USAID,
Washington, D.C.
- Wanmali, S. (1998) *Participatory Assessment and Planning for
Sustainable Livelihoods*. United Nations Development Programme,
New York.
- “Sustainable Livelihoods in Malawi: A Case Study”
(www.undp.org/si/Documents/documents.htm)(November 14, 2002)
- Wanmali, S. and Singh, N. (1999) “Sustainable Livelihoods: Lessons
Learned from Global Programme Experience”
(www.undp.org/si/Documents/documents.htm)(October 14, 2002)
- World Bank (1990) *World Development Report 1990*. Oxford University
Press: New York.
- (1996) “The World Bank Participation Sourcebook”
(www.wds.worldbank.org)(October 22, 2002)
- (2000) “Lessons on Community-Driven Development”
(www.worldbank.org/participation/CDDproinciples.htm)(October
21, 2002)
- (2002a) *Issue Paper for a World Bank Social Development
Strategy*. World Bank, Washington, D.C.
- (2002b) *A Framework for Empowerment: Summary*. World Bank,
Washington, D.C.
- (2002c) “HD Week Workshop on Social Sector Decentralization:
Notes” (www.worldbank.org/publicsector/decentralization)(October
22, 2002)

