

# 世銀と開発金融

河村知晴

## 目次

第一章	はじめに
第二章	これまでの世銀
第三章	世銀と IMF
第四章	ワシントン・コンセンサス
第五章	世銀の改革の動き
第六章	世銀改革に対する評価
第七章	終わりに

参考文献一覧

図表一覧

## 【I】 はじめに

世界銀行（以下、世銀と略す）はここ半世紀において、途上国の開発金融において国際的なリーダーシップを発揮して来た。それは、これまでに多額の資金を融資してきたことに加え、さまざまな観点から多角的にプロジェクトを評価する能力、グローバルな業務展開、当事国との政策対話能力といった総合力を備えていることに由来する（大野泉,2000）。その世銀が90年代以降、特にここ数年にかけて、変革の兆しを見せている。この論文では世銀がどのような理由で改革の動きを見せるに至ったかを説明し、そしてその改革がどのような意義をもっているのかを、特に CDF と PRSP を中核に据えて論じる。

まず次章では設立から80年代までの世銀について概説し、さらにこれまでの世銀に対してどのような評価が下されていたのかについて論じる。ここでは特に世銀が批判されてきた点を取り上げ、それが近年の改革の動きの背景となっていることを示す。次に第三章で、世銀と深い係わり合いを持ち、多くの戦略を共有する国際通貨基金（IMF）と世銀との関係について論じ、それが世銀の存在意義にまで影響を及ぼすようになった

ことを論じる。第四章では特に80年代以降の世銀（ならびに IMF）と大きく関わってきたワシントン・コンセンサスという概念について論じ、それが次第に外部から強い批判をうけるようになった点について論じる。第五章では二章から四章で論じられた批判を受けて世銀が取り組んでいる改革について、CDF と PRSP を中心に概説する。第六章では五章で説明された世銀の改革について評価を下し、改革が世銀批判に対して答えるものであると同時に少なからず問題をはらんでいることを示す。最後に第七章でそれまでの議論を総括し、結論を下す。

## 【II】 これまでの世銀

### （1）世銀の歴史

世銀は発展途上国や移行経済下にある国々に対して融資や調査、研究を通じた支援を行う国際機関である。世銀とは一般に、国際復興開発銀行（IBRD）と国際開発協会（IDA）を意味し、これに姉妹機関である IFC、MIGA、ICSID を併せて世界銀行グループと呼ぶ。世銀の設立は1944年のブレトン・ウッズ会議で合意された「国際復

興開発銀行協定」による。IBRDの当初の目的は第二次世界大戦で受けた各国の経済を立て直すための支援にあり、またその後は途上国向けの開発金融をその主要な業務とすることを予定していた。しかし実際には、「復興」に関してはアメリカ政府による「マーシャルプラン」がそのファイナンスに多大な貢献をしており、その面では実際の資金供与額に限度のある国際復興開発銀行は大きな役割を果たすことはできず、むしろ世銀が国際社会のなかでその存在を大きくしていくのは、1960年代以降の開発金融の面であった(石見,1999)。それは1960年の国際開発協会(IDA)設立にも示されているだろう。IBRD融資が市場金利に準じたものであるのに対し、IDA融資は贈与に近いものであることなどからもわかるように、IDAはよりソフトな条件で融資する機関である。ロバート・マクナマラ氏が1968年に5代目の総裁に就任してからは、世銀は融資額、組織規模ともに急拡大し、以後、世界最大の開発援助機関として大きな存在意義をもつようになった。現在では世銀は約9000人の職員を抱え、年間約200億ドル以上の融資が行われている(日本のODAは年間約100億ドル)。

世銀の融資は、設立から現在までの半世紀あまりの間にさまざまな顔を見せてきた。1960年代までは電力や交通、運輸セクターに対する経済インフラの整備に融資の多くが向けられていた。この頃の世銀の開発戦略とは、世銀が経済インフラを整備し、その上に民間資本が勃興して経済成長を牽引するというものだ。70年代に入ると(68年のマクナマラ氏の総裁就任を機に)、世銀は所得分配の公平性や貧困層への直接支援に目を向けるようになる。「貧困の撲滅」というスローガンが最初に掲げられたのはこの頃であり、組織規模も融資額も急拡大した。教育や農業部門に向けて融資されるようになり、保険や都市部の貧困問題などにも取り組むようになった。70年代の世銀は大規模なインフラ整備だけでなく、人間の基本的必要性(ベーシック・ヒューマンニーズ=BHN)の充足に目を向けていた。BHNとは具体

的には農村開発や保健衛生、栄養、教育などを指す。世銀が「緑の革命」を盛んに提唱したのもこの時期だった。融資相手にも変化が見られ、南アジア中心からアフリカやラテン・アメリカにも力点がおかれるようになっていく。そして79年に「構造調整融資(SAL)」や「セクター調整融資(SECAL)」が導入された。構造調整融資とは、世銀が途上国に融資を実施する際に一定の条件(コンディショナリティ)を課し、当該国政府に政治的、経済的改革を促すものである。従来の融資は、道路建設やダム建設、炭鉱開発など、特定のプロジェクトに向けて実施されていたが(これをプロジェクト融資と呼んでいる)、構造調整融資はプロジェクトを特定せず供与される資金であり、国際収支赤字の補填にも利用された。セクター調整融資は、例えばエネルギー、工業、農村開発といったように、従来のプロジェクトに比べて、より広範なセクター開発プランに向けて融資するものである。石油危機以降の世界経済は概して成長率が鈍化し、開発途上国も国際収支の赤字化傾向と対外債務の増大、財政赤字とスタグフレーションといったマクロ経済的問題に直面することになった。こうした問題が解決できない状態にある国に、それまでのようなプロジェクト融資を行っても効果は期待できないという認識のもと、こうした「ノン・プロジェクト融資」が導入されたのである。ノン・プロジェクト融資は80年代以降に一般化し、(図表①)に示されるように、ここ数年での平均では全融資額中で2割を超える割合を占めている。80年代以降、本格的に世銀は開発途上国の政治的、構造的な問題に及ぼしていくようになったことがわかる。

## (2) これまでの世銀に対する評価

以上のような経緯を経て現在に至っている世銀であるが、その開発金融のあり方に対しては批判も出ていた。実際、世銀の融資が常に成果をあげてきたとは言いがたく、時には当該国に対して好ましくない影響を及ぼすことさえあった(驚見,1994)。(図表②)にも示されるように、特にサ

ブ・サハラ・アフリカにおいては一人あたり GDP が成長していない。また、一日 1 ドル以下の所得で生活する人の割合は近年まったく減少しておらず、途上国での所得格差は依然として相対的に大きい。所得という観点では、世銀の開発戦略は成果をあげていないことがわかる。

世銀の戦略には以下のような批判が出ていた。第一に、これまでの世銀がプロジェクトの承諾数を重視して、その内容あるいは質を軽視する傾向にあったことである。これは、マクナマラ氏の改革によって職員の業績評価が専ら「いくつのプロジェクトを審査し理事会の承諾を取り付けたか」によって判断されるシステムが出来たことによる。その改革以降融資額は急増したが、そのプロジェクトの中身そのものや実施状況、結果として与えた影響などについてあまり目が向けられなかった。実際に世銀の融資が環境に及ぼした悪影響はナルマダ・ダムの問題をはじめとして多数報告されているし、一方で世銀の開発プロジェクトが地域住民の人権を無視しているという批判も出ていた（鷲見,1994）。第二に、当該国ではなく世銀が主体となってトップダウン型で開発プロジェクトを作成することによる弊害が指摘されていた。当該国政府の政策実行能力や実施機関のコミットメントについてあまり注意が払われず、そのオーナーシップを軽視していたこと、計画そのものが当事国の社会や環境に与える影響に配慮することができなかった事などが挙げられている。この二点は主に世銀の組織的な要因による問題であると考えられ、批判されている（大野泉,2000）。第三に指摘されてきたのは、世銀の戦略のベースとなる理論が新古典派経済学的な楽観的市場万能主義に強い偏りを見せていたことである。この批判は特に構造調整融資のあり方に対して向けられており、近年急速に強まっていた。80 年代以降の世銀の背後に存在するとされた概念がワシントン・コンセンサスだ。ワシントン・コンセンサスについては第四章で詳しくとりあげる。

### 【Ⅲ】 世銀と IMF

世銀を語る上で言及することが不可欠なのが国際通貨基金（IMF）である。IMF は世銀と非常に関わりの深い機関であり、常に歩調を合わせて行動してきたと言ってもいい。IMF は世銀と同じく、ブレトン・ウッズ体制を支えるものとして設立された。世銀が大戦後の復興と、長期的な開発金融を目的としているのに対し、IMF の目的は通貨の交換性維持と為替の安定化である。即ち、本来の IMF の融資は短期的な国際収支危機に瀕している国を救済し、当該国通貨の価値を守ることで国際貿易を円滑にすること、危機の深化と波及を防止することを目的としている。そのために当初から IMF が行ってきたのは「スタンバイ協定」に基づく融資である。これは一時的な国際収支危機に直面している国に短期的な資金を融通するものだった（この協定にはやがてコンディショナリティが貸されるようになった）。

設立当初の世銀と IMF にはこうした明確な差異があった。しかし近年の問題は、80 年代以降、急速に両者の業務が重複してきている事だ。石油危機が発生すると、特に途上国がそれまでよりも深刻な国際収支危機に直面するようになった。これに対応し、IMF は 3～4 年間にわたって融資される「拡張された融資制度（EFF）」を導入した。更に 80 年代に入ると、ラテン・アメリカを筆頭に累積債務問題が深刻化した。この頃から IMF は、国際収支危機を招いているのはマクロ経済的な原因だけではなく、その改善だけを求めても問題は解決しないと考えるようになった。「構造調整融資（SAF）」、続いて「拡大構造調整融資（ESAF）」が設けられ、これに付随するコンディショナリティでは規制緩和や民営化などといった構造的問題にまで言及されている。IMF が短期的なマクロ経済的問題だけでなく、より長期的、構造的問題を取り扱うようになったのである。一方世銀は前述のように 80 年代からノン・プロジェクト融資の割合を高め、IMF が

要求するのと同様な改革を融資の条件としている。つまり世銀は「途上国が経済発展を実現するためにはマクロ経済的問題を解決しなければならない」との考え方により、国際収支上の問題にも対応するようになった。こうして途上国に発生する国際収支危機に対して世銀とIMFはほとんど同様な対応をすることとなった。こうした事柄を背景に、世銀が「第二IMF」などと皮肉られる事態まで発生している(嶋田,2001)。さらに99年にはIMFがESAFを「貧困削減・成長ファシリティ(PRGF)」へと改め、明確に途上国への開発援助に取り組む姿勢を見せるに至った。これは明らかにIMFの当初の目的を逸脱しており、世銀の活動領域と重複している。こうして世銀とIMFとの境界線がどんどん希薄になっていったのである。

このような事態を背景に、世銀とIMFの活動領域とその内容について批判したのがいわゆる「メルツァー報告」(International Financial Institutions Reform: International Financial Institution Advisory Commission, 2000)である。これはアメリカ議会のイニシアティブの下で設けられた国際金融制度諮問委員会の報告書であり、IMF改革を出発点にして、さまざまな国際金融機関の改革について言及している。この報告書によれば、IMFはブレトン・ウッズ体制の崩壊とともに、為替レート固定と通貨の交換性維持という設立当初の目的から逸脱し、新しい存在意義を求めて活動領域を拡大していった。そして最近では途上国の長期的な開発や構造調整を自らの使命とするようになってきている。しかしそうした活動が本格化した80年代以降、ラテン・アメリカや、アジア、ロシアといった地域で通貨危機が頻発しており、途上国の成長率も鈍っていることから、IMFの活動範囲拡大は成果を挙げていないと言える。

それを踏まえ、この報告書は世銀とIMFの役割分担を明確にすることが望ましいと提言している。IMFは長期的な融資から撤退し、短期的な融資に専念しなければならない。IMFの役割は短期的な流動性不足と通貨危機に陥った国に

対して流動性を供給することであり、そうした融資に際しては、事前に融資条件を明確にする必要はあっても、詳細なコンディショナリティを課す必要は無いと述べている。更に、IMFが現在行っているPRGFなどのような経済構造や政策的問題の長期的側面に影響を及ぼすような活動はIMFの活動領域とは無関係で不必要であり、廃止すべきであると提言している。IMFが専念すべき目的は国際的な「最後の貸し手」として通貨危機への救済にあたることであり、また、危機に備えることで国際金融市場が安定するための前提条件を作り出すことにあると論じているのである。

それに対して、世銀の目的は途上国のための長期的な開発支援であるとされ、特に貧困問題の解決にあると論じている。そうした意味で、IMFがこれまで課してきたような詳細なコンディショナリティは世銀の業務の中に組み込まれるべきである。世銀は多くの貧困層の存在する国々に対して保健・医療や教育といった分野に対して重点的に支援するべきであり、通貨危機に際しての短期的救済融資からは撤退しなければならない。さらに、長期的な視野で途上国の経済成長を支援し、貧困を撲滅するという目的のためには「融資」による支援は適切ではなく、業務をすべて「贈与」に切り替えるべきであること、比較的所得水準が高く民間資本の流入も見込めるアジアやラテン・アメリカはADB(アジア開発銀行)やIDB(米州開発銀行)にゆだねて世銀はアフリカに注力すること、融資の結果や影響についてのモニタリングを尊重すること、等もあわせて提言している。メルツァー報告は、IMFは「通貨危機への対策」、世銀は「貧困の撲滅」というように明確に業務内容を区別すべきであると提言すると同時に、世銀やIMFその他の国際機関のあり方を問い直し、改革の必要性を論じている点で非常に意義深く、その影響は小さくない。実際、世銀が改革路線を模索している一因としてIMFとの差別化という目的があると考えられる(大野泉,2000)。後述する近年の改革の内容を見ても、モニタリングとパ

フォーマンズの重視が一つの柱となっており、メルツァー報告での提言の一部に合致する形になっている。

#### 【IV】 ワシントン・コンセンサス

ワシントン・コンセンサスという概念は少なくとも最近までは、80年代以降の世銀（ならびにIMFとアメリカ財務省）のあり方を象徴するかのような言葉として認識されてきた。この概念は1989年にジョン・ウィリアムソンが最初に用いた。ワシントン・コンセンサスとは1980年代に深刻な経済危機に見舞われたラテン・アメリカに対して必要な政策について、少なくともワシントン（即ちアメリカ政府、IMF、世銀の間）で成立している合意のことであり、それは具体的には規律ある財政、金融と貿易の自由化、民営化や規制緩和、為替レートの低めへの誘導といった政策に代表される（Williamson, 1990）。こうした政策は市場の調整能力を可能な限り活用することを意図したものであり、新古典派経済学的経済思想に立脚している。

ラテン・アメリカでは1980年代以降通貨危機が頻発した。この原因は一般に「双子の赤字」にあったといわれている。「双子の赤字」とは即ち財政赤字と経常収支赤字である。例えばメキシコにおいては、財政赤字を累積しながらの拡張的な財政政策がGDP成長率を高めつつもインフレーションの原因となっていた。国内経済のブームは輸入を増大させ、経常収支赤字を生んでいた。また、当時のメキシコは対ドル固定為替レート制を採用しており、インフレーションは実質為替レートの増価を意味する。これは経常収支の更なる赤字化圧力となり、（物価をもとの水準に戻すか）名目為替レートが切り下げられなければ経常収支の赤字化は止まらず、対外不均衡が拡大することになる。経常収支の赤字は常に資本収支の黒字でファイナンスされなければならないが、この様

に累積する経常収支赤字は到底維持し得ない。よって名目為替レートの切り下げ予想を生み、投機が発生したのである。メキシコでは1982年に危機が発生し、IMFと世銀に救済を求めた。その際の構造調整融資には前述のような緊縮財政、為替レートの切り下げ、自由化、民営化といった政策を要求するコンディショナリティが伴っている。緊縮政策が国内経済の景気後退は確かであるが、こうした政策は確かに「双子の赤字」の発生する因果関係を断ち切るものであり、国際収支危機の対策としては有効に機能した。ワシントン・コンセンサスにのっとり世銀とIMF政策は80年代から90年代前半に起きたような、「経常収支危機への対応」としては一定の効果を持ったと言える。こうした新古典派的経済理論に沿う形のコンディショナリティは常に構造調整融資に課せられるものとなり、ワシントン・コンセンサスにもとづいた政策は世界中の発展途上国に要求されることになる。

しかしやがてワシントン・コンセンサスへの反発が生じ、それは次第に強くなっていく。一つには、貧困層や社会の問題に対する配慮の無さが要因である。世銀は前述のように70年代においてBHNの充足を標榜し、経済成長と所得分配の公平性が自動的に両立しないことを考慮していたのであるが、80年代になってからはマクロ経済的な問題がクローズアップされるようになり、そうしたことが考慮されなくなっていった。この頃の世銀は自由主義的な市場が成立すれば自動的に均衡した経済成長が達成され、その成長によって貧困層の所得も自然に引っ張りあげられると考えていた。しかしこれは非常に楽観的であり、教科書的な経済学に傾倒しすぎている。世銀は財政規模の縮小が与える負の影響を過小評価していた。また、課せられた構造調整プランは非常に急進的なものであり、平均2年程度で完了することが必要とされる。このような短期間で、政策実行能力に限界のある途上国政府が改革を成し遂げるのは困難であった。前述の（図表②）からも87年以降のラテン・アメリカにおいて貧困層の

割合が低下していないのがわかる。さらに(図表③)からは80年代以降のラテン・アメリカにおいて一人あたりGDP成長率が低く、マイナスにさえなっていることが示されている。成長の成果の分配という問題だけでなく、成長そのものが達成されていない。他の指標を見ても国民生活の状況が順調に改善されてきているとは言いがたいことがわかる。

そして、ワシントン・コンセンサスに対する反発が強まっていく直接の契機として、旧東側諸国が資本主義経済へ移行する上で生じている混乱と、アジア通貨危機の発生という二つの出来事が挙げられる。前者について言えば、例えばロシア経済の現状は惨憺たるものである。ロシアはIMFと世銀の指導のもとで、いわゆるワシントン・コンセンサスに従って共産主義から資本主義への転換をはかり、経済改革をすすめた。しかしロシアに要求された「ショック療法」は失敗だったと断言できるほどだ。市場にはルールが必要であり、また、そのルールに参加者が適応しなければ市場は機能しない。しかしロシアが採った改革プログラムはきわめて急進的であり、そのための猶予をまったく与えないものだった。ロシアでは司法制度が未整備で政府の透明性も欠如していたことにも関わらず、一度に民営化に踏み切ったことによって汚職が蔓延し、急激に貧富の差が拡大した。突然の価格自由化は超インフレにつながり、インフレ抑制のための引き締め政策は深刻な不況を招いたのである。こうした状況は程度の差はあれ、旧東側諸国に共通して見られる現状であり、移行を指導したIMFと世銀の責任は重大であるとされている(Stiglitz, 2002)。

後者のアジア通貨危機に際しては、IMFと世銀はその原因と対応の両面から批判された。アジア通貨危機は過去にメキシコで発生したような経常収支危機とは根本的に異なる性質のものであった。それまでのアジアの各国に高インフレは無く、ファンダメンタルズは良好であって、通貨切り下げを必然とするような状況には無かった。この危機の根本的な原因は過剰な短期資本の流

入とその急反転だったのである。その背景にあったのは短期資本移動の自由化であり、それはワシントン・コンセンサスの一部である「金融の自由化」の結果でもあった。この点から世銀とIMFの指導してきた政策がアジア危機を引き起こしたのだという批判の声があがり、資本市場が未発達で厚みに乏しい途上国は安易に金融自由化に踏み切るべきではないという主張が強まったのである。また、IMFの危機への対応も批判を生んだ。この危機は市場の自己実現的な作用による短期資本の急流出を直接の原因としていたのだから、必要なことは市場内部の心理不安定を速やかに収束させることであった。最も有効な政策は国内的には「十分な流動性の供給」であり、対外的には「通貨価値を支えるための強力な介入」であったはずである(吉富・大野健一, 1999)。しかしIMFが当初要求したコンディショナリティは緊縮財政と高金利政策であり、また、経済の自由化、民営化、对外开放といった構造調整であった。資金供与も十分ではなかった。こうした政策を実行した国々はきわめて深刻な景気後退に見舞われ、為替の減価は止まらなかった。危機からの回復が始まったのは救済措置の結果というより、為替と景気が下降し尽くした結果と言った方がむしろ正確であろう。こうしてここ数年においてワシントン・コンセンサスに対する反発が強まり、それが世銀のあり方を見直す動きにつながっていったのである。

## 【V】 世銀の改革の動き

### (1) 世銀の開発戦略のソフト化

さまざまな批判の声が出ていたことに対して世銀は無視をつづけていたわけではない。91年にプレントンが総裁の座について以降、世銀は「冷徹なエコノミスト集団」というイメージから脱却すべく新しい路線を模索してきている。世銀の融資がどれだけの開発効果をあげているのか

を自らで調査する目的で実態調査が行われ、92年には「ワッペンハウス・レポート」(Effective Implementation: Key to Development Impact, World Bank, 1992) がまとめられた。その中で、融資承諾後の案件が必ずしも円滑に実施されていないことを認め、プロジェクトの質と当該国政府のオーナーシップを高めるよう勧告することとなった。構造調整融資のあり方についても、「貧困」を主要なテーマとした1990年度の世銀開発報告で一応の反省がなされている(World Bank, 1990)。環境や社会に対する配慮という点については、「環境と持続可能な開発」を担当する副総裁が置かれ、「10のセーフガードポリシー」と呼ばれる指針が設けられてモニタリングや研究をすることとなった。現在では多数の部局がそれに関わっている。また、前述のナルマダ・ダムの問題について批判が強まったことが契機となって、プロジェクトが定められた指針にのっとっているかを調査、審査する独立した査察パネルも設置されている(大野泉, 2000)。

## (2) CDF と PRSP

1995年にウォルフェンソン氏が総裁に就任すると、大掛かりな組織改革が実施された。中央集権的なトップダウン型の組織から、分権的で現場重視の組織へと転換がはかられた(大野泉, 2000)。一方で開発戦略もソフト化が図られているようだ。その象徴とも言えるのが「包括的開発フレームワーク(CDF)」という開発哲学と、それを具体化したものとも言うべき「貧困削減戦略文書(PRSP)」という戦略である。

両者の基本理念は、第一に、当事国のオーナーシップを尊重することである。世銀の説明では、PRSPとはその国の開発プランを確立するための一つのツールであり、その枠組みを利用して計画を練るのはあくまで当事国の政府である。

第二に、開発にかかわる多様なプレーヤーの参加と協力を促す、パートナーシップを重要視する点である。世銀が想定しているプレーヤーは大まかに分類すれば当事国政府、ドナー(世銀を含む

開発資金の貸し手)、民間組織、NGO等あらゆる形の市民社会の4者に分けられる。それぞれが互いに協力し、また、それぞれの役割を着実に果たしていくような開発プランを目指すものである。

第三に、包括的なアプローチを採用することである。世銀は開発に必要なアプローチとして、以下の事を提示している。まずそのアプローチの構造的側面として、透明で強力なガバナンスの実現、司法制度の確立、金融システムの強化、社会的セーフティネットの拡充を挙げている。また人的側面として、教育水準の向上、医療サービスの充実や人口問題の解決を挙げている。さらに物理的側面として水道設備の普及、電力供給、道路や通信設備の整備を挙げ、同時に環境と文化を保護して持続可能な開発をうたっている。最後に特定の戦略という側面として、農村や都市、民間セクターに向けた注意と検討の必要性を論じる。

以上のような理念を実現するために世銀はマトリックスを示す。縦軸にプレーヤーを、横軸にアプローチ方法(言い換えれば取り組むべき目的)をとって、それぞれの欄に実行されるプロジェクトが当てはめられるというわけである。

第四の理念として優先順位と結果の重視が挙げられる。的確に現状を分析し、因果関係を明確にして有効な政策手段と指標を選別する。分析には経済的な要素だけでなく当該国の制度や機構の問題も加味される。

そして第五の理念として、長期的視野に立って取り組むことを掲げる。(これらの理念をまとめて、世銀が示すマトリックスを図表一覧に掲載した)。

以上のような方針のもとに、具体的にPRSPが作成される。まずは貧困の現状を把握し要因を分析する。次に取り組むべき問題とその優先順位を決め、同時にその取り組みを評価すべき指標を選定する。その上でPRSPが作られるのだが、その戦略は長期的な効果を見据えたものでなければならない。そしてPRSPに従ってプロジェクトが実施され、その実施状況をモニタリングする。以上のような流れを当該国政府のオーナーシ

ップのもとでさまざまなプレーヤーの協力を得て実行していくのである。また、PRSPは3年ごとに改訂することになっており、改訂に際してモニタリングの結果を反映しなければならない。

### (3) PRSP の位置付け

PRSP は今後の世銀、IMF による融資の広範な判断基準となる。すでに HIPC イニシアティブによる支援対象、ならびに IDA 融資対象となっている 72 の発展途上国に 3 年以内の策定が原則として義務付けられている。HIPC イニシアティブとは重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Country) に対して債務削減を実行する IMF 及び世銀で合意されたイニシアティブである。これが適用される条件として、従来の債務救済措置では維持不可能な債務状態にあること、IMF、世銀の調整プログラムを遂行した実績があること等が定められている。適用されることが認定された発展途上国は、3 年以内に PRSP を策定することが義務付けられ、それが不可能な場合は暫定的な PRSP を I-PRSP として提出することが認められている。PRSP では、債務削減によって利用可能となる資金の用途が方針として示されなければならない。PRSP あるいは I-PRSP が認められれば債務削減が実施されるというわけである。また同時にパリ・クラブにも債務の削減を要請することとされている。PRSP はその他の世銀、IMF の融資や援助が実施される際の判断基準にもされており、例えば IMF における PRGF の基準となっていた PFP に代替する事になっている。

## 【VI】 世銀改革に対する評価

### (1) PRSP の特徴

PRSP は上述のような性格のものであるが、この戦略はどのように評価すべきなのだろうか。果たしてこれで貧困は撲滅されるのだろうか。

PRSP という戦略には以下のような特徴があ

る。以下で言及される世銀の理念の具体的内容は、1999 年にウォルフエンソン世銀総裁が発表した「CDF 構築に関する提案」(世銀東京事務所より) というドラフトに基づいている。一つめの特徴は、構造的側面の重視である。前述の様に近年、旧東側諸国の資本主義への以降がうまくいかないことが注目されてきた。その反省として近年の世銀は、経済と密接に関わっている制度的側面を重視する姿勢を示しており、新制度学派的思想の影響を強く受けているようだ(大野泉,2000)。そのため PRSP にも構造的側面の整備を求める内容が前面に押し出されている。

二つ目の特徴は社会的側面への配慮である。80 年代には BHN に対する配慮も影が薄くなっていて当該国住民の福利厚生の問題は大きな存在感を持っていなかった。また、世銀の融資は環境や人権問題に対して悪影響を及ぼしているとの批判も出ていた。世銀が 90 年代以降改革の動きを見せ初めていたのはこうした批判に答えるためでもあり、それは PRSP にも反映されている。まず開発の物理的側面の一つとして「持続可能な開発、環境、文化の問題」という項目が挙げられている点にそれが示されている。具体的には自然環境の保護や公害の悪影響に対する配慮を求めている。また、ウォルフエンソンは歴史や文化の尊重を訴えて、現在ではすべての国が『同一』になるような圧力がかかっているが民族の歴史や文化を保存していかなければ本当の意味での国家開発はないだろうとの見解を示している。

もう一つの PRSP の特徴は、オーナーシップとパートナーシップの重視である。これまでの批判の一つにあったのが 80 年代以降の世銀の構造調整融資が、ある意味「押し付け」であったことだ。当該国政府が主体的に取り組もうとしない政策をコンディショナリティとして課しても成果が出ない事は「ワッペンハウス・レポート」の中でも指摘されている。よってこの点を改善し、よりクライアント志向のアプローチをとることが課題とされていた。オーナーシップを尊重する姿勢はそうした配慮が色濃く出たものだと言える。



また、近年国際社会でその影響力を強めつつある NGO に対する配慮も伺える。NGO の強力な呼びかけがきっかけとなり、重債務貧困国への債権放棄がサミットで合意されるなど、近年の NGO の活動は無視できないものになっている。一方、融資の質の重視という点でも、より現場に近いところの声を聞き、より現場に近いところで意思決定をするのは必要な改革だった。オーナーシップとパートナーシップはそうした点でも改善につながるだろう。質の重視という点では、的確なモニタリングをして、プロジェクトを修正していくことが基本理念に盛り込まれていることから配慮が伺える。

## (2) PRSP の問題点

しかし一方で PRSP にはいくつかの問題があると思われる。一つ目は PRSP はあまりに多様な事柄に配慮していて、具体的開発プロジェクトを詳細に作成する上で果たして本当に訳に立つのかという疑問である。既にいくつかの国で PRSP が作成されているが、特に分野間の相互関係や実施順序については詰めきれていない部分が多いようである。今後個別に PRSP を細かく分析していく必要があるが、ともすれば「多様なことに言及しているように見えて実は何も言っていない」というようなペーパーになりかねないのではなかろうか。

第二に、世銀自らが 80 年代の構造調整融資が必ずしも成功しなかった原因の一つとしてかつて指摘したように、融資を受ける途上国政府は政策実行能力に乏しいとされている点である。しかし PRSP は前述の説明からもわかるように、きわめて包括的な文書であり、策定作業はかなり複雑なものになるだろう。政策目標は経済、政治、社会といったあらゆる要素が対象となっており、多岐にわたる。しかも多様なプレーヤーの参加が求められていて、その意見が反映されたものでなければならぬため、その意見や利害を調整することも必要である。一方で PRSP は債務削減の判断基準となるものであるから、政府としてはそ

の期限までに策定することが求められる。かつて無い包括的な長期的開発プランと短期的開発プロジェクトを、多様なプレーヤーの意見をまとめて利害を調整しながら、政策実行能力に乏しい政府が、主体的に、迅速に、作成することが求められているのである。理念としては高尚と言えるが現実的にはそう簡単にはできるものではないだろう。ウォルフェンソン総裁も「政府のこうした能力が十分でない場合、我々は、戦略を立て、自らのものとし、実施するのを支援し、手を差し伸べなければならない。」と言っている。世銀自身も容易に実現できないであろう事は認めていて、そのときは手を差し伸べる事でそれに対処するとしている。

この点にも関連することだが、第三に「当該国政府のオーナーシップ」という原則に対しての疑問がある。世銀は当事国の戦略策定や実行能力が十分でない場合にはその手助けをするとしているのだが、実質的な開発プランの骨子が「世銀の協力」によってほとんど規定されることにはならないだろうか。そもそも実際問題として、途上国が PRSP を策定するインセンティブは策定することによって得られる債務削減と融資にある。逆に言えば、途上国からすると債務削減と今後の融資が得られなければ PRSP の意義の大半は失われるのである。結局のところ PRSP の中身は世銀の思惑に沿うものでなければならず、「オーナーシップ」には「世銀の認める範囲での」という制限がついているのである。途上国が主体的に戦略を練るのではなく、途上国が主体的に戦略を練らされているという状況になればロジカルな矛盾が生じるとと思われる。

この点から、CDF と PRSP は、80 年代に行われた構造調整融資の際に課されたコンディショナリィの枠を拡大したものに過ぎないという批判が出ているのである。援助を実施する代わりに特定の政策の実施を求めるという図式が変わっていないからだ。この図式が変わらない限り、「世銀による画一的な政策の押し付け」的な側面はぬぐいきれないと思われる。

例えば、世銀は開発に必要な構造的側面の一つとして「国家には、教育を受け、しっかりと組織された政府が必要である。」と言っている。ここで世銀が要求している内容を細かくみると、それは即ち政府の汚職を撲滅し、透明性を高めることである。確かにロシア経済の混乱から鑑みれば、クリーンな政府を実現することは経済発展のための条件として必要のようにも思える。おそらく、先進国一般に見られるような市場経済システムを確立するためには、先進国一般に近い程度に透明でクリーンな政治システムが必要だろう。しかし、必要なのは市場システムと政治システムのルールの整合性であって、必ずしも先進国的な政治システムのあり方ではないのではなかろうか。現実には、中国では民主的な政治体制が確立しているとは言えないが目覚ましい経済成長を実現している。中国において農村部と都市部で貧富の差が徐々に拡大しているのも事実ではあろうが、それでもロシアやサハラ以南のアフリカよりは遥かに良好な経済状態にある。他にも歴史的には独裁的性質の政権下にある国が、少なくとも経済的側面に関しては一定の成果をあげたという例は存在する。もちろん、決して汚職や独裁が望ましいと言いたいのではない。ただ、あるべき政府の姿を世銀が規定するのは果たして望ましいことなのかという点については疑問を抱く。

金融システムについても同様なことが言える。世銀は開発に必要な構造的条件として、「組織が確立され、監督の行き届いた金融システム」を要求している。そしてその具体的な中身として「…政府は国際的に認められた有効な銀行、金融機関、資本市場の監督システムを確立しなければならない。情報や透明性、十分に訓練を受けた監査担当者や監督者、国際的に認められた会計や監査基準が不可欠である。」とも述べている。金融システムについても世銀は先進国、特に欧米的な制度を確立することを要求していると思われる。しかし、金融制度に必要なことは、やはり、他の分野におけるシステム（政治制度や産業構造、社会的背景等）との整合性が取れていることではなかる

うか。アジア危機以降、望ましい金融システムとはどういうものかについてさまざまな議論がなされてきた。世銀はそうした議論に対して、「国際的基準を満たす」という言葉に結論を短絡させてしまっているように思える。そこには、東アジアが企業と銀行の連帯（言葉を変えれば癒着）のもとで成長してきたということへの評価は存在しない。90年代以降の世銀は日本に代表される東アジアの経済システムを調査、分析した結果を「東アジアの奇跡」(East Asian Miracle, World Bank, 1993)としてまとめている。しかしその中で世銀は東アジアの経済システムを一般的なモデルとして認めてはおらず、「慇懃無礼に無視」(本山,2000)しているとさえ言われており、その点についてはやはりソフト化していないようにも思える。真のオーナーシップを求めるのならば、あるべき政治構造、金融構造、産業構造、社会構造を当事国が自らで選択できることが必要では無いただろうか。

しかし当事国の裁量にすべての決定権をゆだねるのは世銀としては困難である。資金源を確保する必要性からだ。世銀の融資にはIBRDによるものとIDAによるものの二つがある。IBRD融資は独立採算となっており、その資金源は世銀債の発行や融資の回収資金によって得られる。一方、IDA融資の資金源は多くの先進国からの拠出金である（そのためにIDA融資のほうがソフトな条件で融資が可能）。各国は予算の中からODAのためにいくらかの資金を割り当て、その中の一部が世銀への拠出金となる。しかし最近では多くの先進国が財政的な理由からそのための予算を削減していく傾向にある。先進国の立場からすれば同じ額を援助にあてるのなら、世銀に拠出するよりも直接にODAとして途上国に融資したほうが自国の貢献を明確にできるため、世銀への拠出金はどうしても削減されやすい。そんな中でも世銀としては資金を確保する必要がある。そのためには途上国の開発における自らの存在意義を示し、融資の開発効果を目に見える形で示さなければならない。資金提供国の要求には答えなければな

らない。実際、最大の抛出国であるアメリカはこれまでさまざまな圧力をかけてきた。最近のものでは、人間開発、ガバナンス、環境、民間セクター開発、国別援助戦略の策定などに重点を置いて業務改善に努めることを世銀に対して要求している。世銀はこうした各抛出国の、意向を無視することが難しいという立場にある。

## 【Ⅶ】 終わりに

世銀はこれまで国際的な開発金融の面で多大な影響力を持ってきた。しかしその融資に対しては批判が多く、その結果近年の世銀は改革への動きを見せている。これまでの融資が失敗してきた原因としては、融資の質に対する配慮の欠如、モニタリングのなさ、社会的側面への影響の無視、当事国の主体性の無視といった要因が挙げられる。その点で、近年における世銀の変革の兆しには一定の評価ができる。世銀はこれまでの融資が貧困撲滅に対して良好な成果を挙げてきていないという点について反省している。世銀は融資の数を重視し、質を軽視してきた風潮を見直してきている。CDF の中には、融資の効果についてモニタリングを強化し必要があれば計画を見直すこと、環境や文化の面重視すること、より現場に近いところでの意思決定を目指すことなどが盛り込まれている。こうした改革は世銀がより柔軟な組織になってきていることを示している。またワシントン・コンセンサスにあったような経済偏重の姿勢を見直す動きも見られ、CDF では制度面の重視が掲げられている。

しかし世銀の改革には注意が必要であると思われる点もある。最も重要なのはより現場に近いところでの意思決定、CDF の理念で言うところの「当事国のオーナーシップ」だ。ワシントン・コンセンサスには「画一的な政策の押し付け」という好ましくない側面があった。途上国はその発展の道を自らで選択するべきであり、環境や文化

といった点への配慮も当事国の意志のもとでなされる事が望ましい。CDF では「当事国のオーナーシップ」という原則が盛り込まれているが、それがどこまで尊重されるかは判然としない。理念としては全面的に当時国主導で開発を進めることとされているが、世銀に援助を求めるならば構造改革が必要であるという図式は変わっていないため、実際には世銀が指導的立場に立つことは容易である。世銀の主張を分析しても、やはり政治や経済システムのありかたについては多様性を認めていないようにも思える。結局どこまで当該国に主体性を認めるのかは世銀の態度次第であり、今後の活動内容を注意深く検討していく必要がある。

### 参考文献一覧

Joseph E. Stiglitz (2002) “Globalization and its discontents” W W Norton & Co

(鈴木主税訳『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店、2002年)。

Paul Krugman (1995) “Dutch Tulips and Emerging Markets” Foreign Affairs. (北村行伸訳「新しい成長神話と新興市場バブル」『資本主義経済の幻想』ダイヤモンド社1998)。

International Financial Institution Advisory Commission, (2000)

International Financial Institutions Reform, US Congress,

John Williamson (1990), “What Washington Means by Policy Reform,” Latin American Adjustment: How much has happened? edited by John Williamson, Institute for International Economics, Washington.

World Bank, 1990, ‘World Development Report 1990 –Poverty–’.

World Bank, 1992, ‘Effective Implementation: Key to Development Impact’.

- World Bank, 1993, 'East Asian Miracle'. 世界銀行 (1994) 『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』白鳥正喜監訳・海外経済協力基金開発問題研究会訳, 東洋経済新報社.
- 大野泉 (2000) 『世界銀行』NTT 出版.
- 鷺見一夫 (1994) 『世界銀行』有斐閣.
- 本山美彦 (2000) 『売られるアジア』新書館.
- 本山美彦 (2001) 『ドル化』シュプリンガー・フェアラーク東京.
- 大野健一 (2000) 『途上国のグローバル化』東洋経済新報社
- 石黒馨 (2001) 『開発の国際政治経済学』勁草書房
- 石見徹 (1999) 『世界経済史』東洋経済.
- 吉富勝・大野健一 (1999) 「資本収支危機と信用収縮」『ADB ワーキングペーパー2』  
アジア開発銀行研究所
- 牧野耕司・足立佳菜子・松本歩恵 (2001) 「貧困削減戦略文書 (PRSP) とは」『国際協力研究』 Vol. 17  
No. 2 (通巻 34 号) 国際協力事業団.
- 柳原透 (2001) 「途上国の貧困削減アプローチと日本の貢献」『国際協力研究』 Vol. 17 No. 2 (通巻 34  
号) 国際協力事業団.
- 福井千鶴 (2001) 「貧困削減戦略の進捗状況」『地域政策研究』 Vol. 4 No. 1  
高崎経済大学地域政策学会.
- 嶋田晴行 (2001) 「1990年代の構造調整をめぐる議論から見た世銀の援助」『国際協力研究』 Vol. 17  
No. 1 (通巻33 号) 国際協力事業団.

## 図表一覧

(図表①)

1993～2000年の総融資額に占める調整融資額の割合 (%)

地域	年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
アフリカ		24.0	47.3	25.2	41.5	39.9	28.5	37.1	27.2
東アジア・太平洋		3.6	1.4	2.6	2.4	0.2	59.1	58.5	37.9
東欧・中央アジア		40.7	17.7	46.1	35.5	62.8	53.0	63.8	33.4
ラテンアメリカ		30.8	4.6	37.8	23.2	22.2	26.3	57.4	45.2
中東・北アフリカ		0.0	7.0	23.5	44.5	21.3	18.6	43.2	40.4
南アジア		26.6	21.1	0.1	0.1	0.1	6.5	13.7	6.0
構造調整融資/ 世銀全体の融資		22.2	13.8	23.6	21.1	26.6	39.5	52.9	35.9

注) 2000年度は1999年6月30日現在の計画値.

出展: 嶋田晴行 (2001) 「1990年代の構造調整をめぐる議論から見た世銀の援助」

(図表②)

地域名	1人当り実質GDP (PPPドル)		所得貧困の動向 貧困ライン以下の人(%)		人間貧困指数 (HPI-1値) 1997年	所得格差 実質1人当りGDP1995年(1985 PPPドル)		
	1960年	1995年	1987年	1993年		貧困層下位 20%	富裕層上位 20%	所得格差 倍
ラテンアメリカ・カリブ	1,122	1,902	22	24	14.5	933	17,389	18.6
サハラ以南アフリカ	492	520	38	39	40.6			
アラブ諸国	1012		5	4	32.4			
南アジア	193	521	45	43	36.6	567	2,837	4.8
東アジア	96	725			19	747	5,338	7.1
東南アジア・太平洋諸国	281	1,063	30	26	25	1,251	8,266	6.6
全開発途上国	330	867	34	32	27.7	768	6,195	8.1
先進国	7,097	12,764			3.1	4,811	32,273	6.7
世界全体	1,951	3,417			12.5	1,759	12,584	7.2

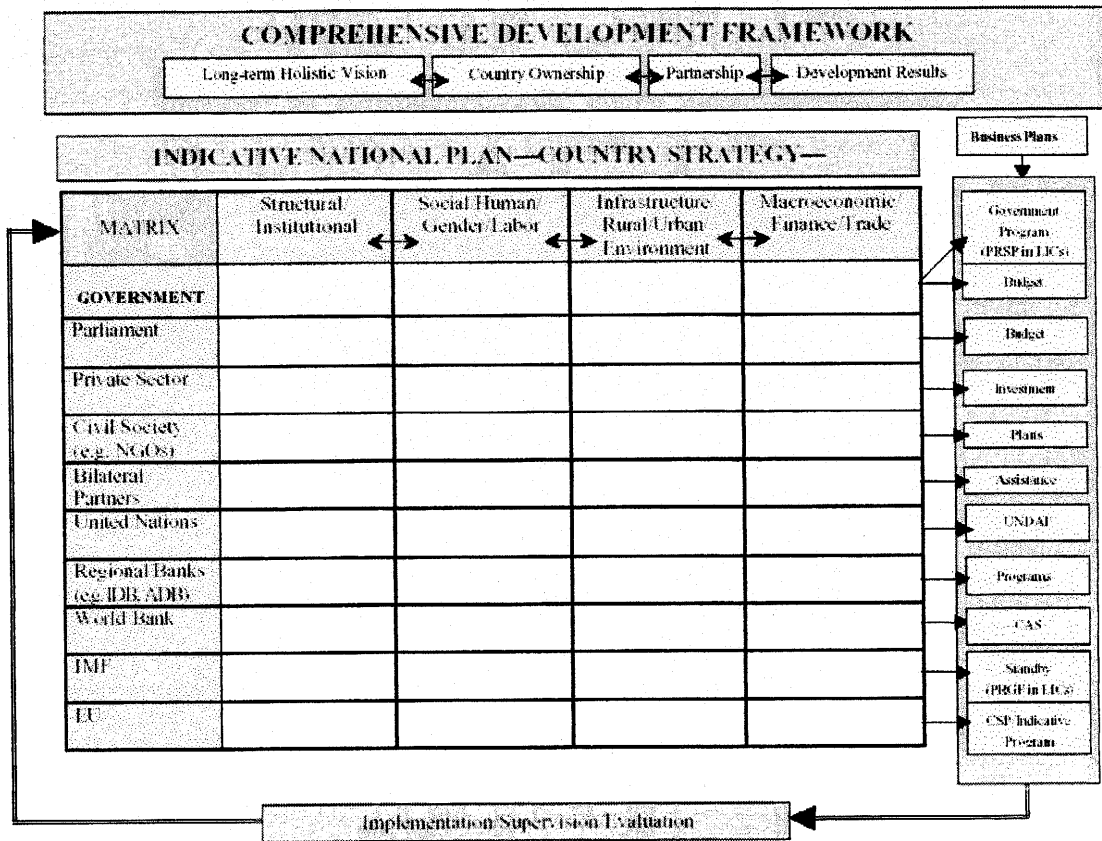
出展：福井千鶴(2001)「貧困削減戦略の進捗状況」

(図表③)

1人当たりGNP(US\$)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	150	200	410	650	460	550	520	510
東アジア・太平洋諸国	100	120	230	330	400	570	940	990
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	440	590	1,260	2,110	1,730	2,250	3,460	3,860
1人当たりGNP成長率(年率%)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	4	5	-2	1	-4	-2	1	0
東アジア・太平洋諸国	6	8	4	2	5	6	7	-3
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	3	4	1	4	1	-4	-1	0
非識字率(15歳以上の国民%)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	na	72	67	62	56	50	44	41
東アジア・太平洋諸国	na	44	38	31	26	21	17	16
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	na	26	23	20	17	15	13	12
乳幼児死亡率(出生1,000人当たり)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	na	137	na	115	na	101	na	92
東アジア・太平洋諸国	90	78	na	55	na	40	na	35
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	na	84	na	61	na	41	na	31
初等教育就学率(%)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	46	51	60	81	76	76	na	na
東アジア・太平洋諸国	87	90	114	111	119	120	115	na
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	99	107	99	105	105	105	105	112
中等教育就学率(%)								
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
サブ・サハラ・アフリカ諸国	5	6	10	15	20	23	na	na
東アジア・太平洋諸国	na	24	42	44	42	48	64	na
ラテン・アメリカ・カリブ諸国	5	6	10	42	15	20	23	na

出展：嶋田晴行(2001)「1990年代の構造調整をめぐる議論から見た世銀の援助」

[CDF マトリックス]



出展 : The World Bank Group, (<http://www.worldbank.org/>)