

(抄 訳)

「貧困半減のための援助倍増論」と「ミレニアムプロジェクト報告書」

「貧困を半減させるために援助を倍増しよう。」が現在ブラウン英財務大臣のキャッチフレーズになっている。これと本質的に同じ考え方がジェフリー・サックス教授によるミレニアムプロジェクト最終報告書の中にも打ち出されている。このような国際開発と援助の増額に対する高い政治レベルの関心の原動力になっているのが2000年9月の国連ミレニアム開発首脳会議で合意されたミレニアム開発目標(MDG)である。今年の9月にこの目標の中間レビューが行われるが、サックス教授等は、なんとしても2015年までの残りの期間内に目標を達成したいという意欲を持っている。

サックス報告書の鍵となる提言は、途上国政府それぞれが2015年までにMDGを達成するという大胆な開発戦略を持つべきだということである。このようなMDGをベースとした貧困削減戦略が公共投資、能力構築、国内のリソースの動員、

政府開発援助の規模を大きくする基盤になるというのだ。中所得国の場合は、自己資金によってポケットのように周囲から孤立して存在する国内の貧困をなくするためのイニシャチヴを実行することができるが、多くの国、特にアフリカ諸国では、ミレニアムプロジェクト報告書がいうMDG資金ギャップがある。このギャップを埋めるためには既存の援助レベルの倍増が必要だと計算されている。

ミレニアムプロジェクト報告書では、MDG達成のために必要な軸としてガバナンスの重要性を指摘している。同報告書の分析によれば、貧困層にやさしい政策を推進しようとする政治的意思が欠如したガバナンスの悪い国と貧困削減への意欲はあるがその能力に限界がある国とを区別している。後者の場合は、援助国が行政管理や公共財政管理能力を向上させるための援助を行うことはできるが、援助資金を大きく増やすのは、ガバナンスのよい貧困国を対象とすべきだという議論がなされている。これらの国は、「ファーストラックMDG資格国」と定義されている。

「援助倍増論」への批判的観点

英国の開発援助関係者は、国際開発と貧困削減への高い政治レベルの関心を歓迎しているが、援助倍増という分かりやすい議論に対して、増額された援助が無駄使いされたり、予期せぬ悪い結果を生まないかという点についても関心を持っている。

以下にその5つの批判的観点を示す。

1. 援助吸収能力

多くの国、特にアフリカ諸国はすでに高いレベルの援助を受けている。ファーストトラックMDG資格国に認定されそうな国は、援助国がひいきにしているので、特にこの傾向が強い。したがってこれらの国が今後さらに援助を受けるための吸収能力に関していくつかの次元で問題点がある。まずマクロ経済レベルで見ると、その国の国民総生産に対する援助の比率が増大するにつれてその限界効用が逡減するという明確な根拠がある。援助量の増大がどの程度オランダ病と言われるようなマクロ経済レベルの不均衡を起こすか、すなわちそれがどの程度外国為替準備の増大をもたらし、為替レートを押し上げ、輸出産業に悪影響を与えるかということに関し、それを立証する事例やそうでないという事例が混在しているため必ずしもは

つきりとは言えないが、排除できない現実のリスクであることには変わりがない。

援助吸収能力に関してさらにもう2つの側面がある。それは政策作りとその制度に関する質の問題と貧困層にやさしい政策を効果的に実施するための現場のマイクロレベルの行政能力である。主にアフリカ諸国が増額される援助の受取国になることから援助吸収能力の問題が心配される。勿論アフリカには根深い開発問題があることは事実だが、MDGの達成という観点からは、世界の貧困層の過半数が住み、政府の援助吸収能力も高いインドと中国に援助を集中させるべきだと議論することも必要だ。

2 . 援助効果

近年援助効果の必要性が重視されている。プロジェクト・ベースの援助の問題点と援助機関が課す政策条件が機能しなかったという失敗から現在では貧困削減戦略ペーパーの枠組みが重視されている。したがって援助の量的な増大によって、PRSプロセスの中で重要視している援助の質になどに関するもっと重要な議論が散漫になってしまうことを危惧する向きもある。

さらに援助モダリティーに関する問題もある。D F I D やそれに同調する援助国は状況が許し、かつ適切な場合は、できる限り一般財政支援を行うことにしているが、援助量が劇的に増えると、援助国にお金を早く使わなければならないというプレッシャーがかかり、援助モダリティーのバランスを取るという適切な判断ができなくなる可能性がある。

さらに援助量の増大とその支出プレッシャーによって援助の質に関するもうひとつの大切な 이슈が間違いなく台無しにされてしまう。それは援助受入国にとっての取引費用の軽減につながる事が立証されている援助国の協調と調和化、そしてPRSPとのアラインメントである。長期の予測可能な援助の約束が途上国の長期的な持続可能な成長と貧困削減に必要であることは広く認識されている。したがって現在のレベルでの長期的な援助の約束の方が援助量を増大することよりも重要だとの議論も成り立つ。

3 . 説明責任、オーナーシップ、援助依存

援助量の増大は、もしその多くがアフリカに流れた場合、深刻な援助依存症に陥

る。援助効果を被援助国から見た場合、貧困削減戦略に対する自国のオーナーシップと政策決定者をチェックする意味での国内説明責任が真に貧困層の側に立った改革を進める上で重要な要素であることが認知されている。援助依存度が高まることによって、細々ながらよい変化が見られているこれらの要素が台無しになってしまうだろう。

援助国にとっての説明責任が被援助国内の利害関係者への説明責任よりも先行するだろう。そしてもし援助国がMDGをベースとして貧困削減戦略を主張し、被援助国がそれを自分たちの目標だと感じない場合は、さっかく芽生えたオーナーシップが台無しになってしまうだろう。

「貧困削減のための援助倍増論」が見落としている目立つ点がある。それは増額する援助を受ける当事国に実際に相談したかということだ。多くの国が援助増を求めているという証拠もある。インドのように世界の貧困層の過半数が住む国が援助を受ける国の数を減らそうとしている動きがある中で、援助の増量を主張するのは、パートナーシップやオーナーシップからくる議論ではなく、明らかに援助国主

導のアジェンダである。

4 . 援助と成長

これまで計量経済学的な分析が試みられてきたにもかかわらず、援助と経済成長との関係は依然はっきりしない。援助がよい影響を与えたという事例もあるが、援助と国内成長との関連がまだほとんど理解されていない。サックス教授は、国内成長を実現するためにはMDGの達成が必要だとしているが、これは援助と経済成長の関連分析を水に泥を入れるように混乱させてしまう。たとえ社会セクター部門のMDGの達成のために海外援助に依存するとしても、国内成長なくしては将来の政府収入を確保することができず高いレベルの持続的な公共支出を維持することはできない。要するに援助主導の公共部門での支出よりも経済成長を促進する方が長期的な貧困削減のためには重要だということだ。

さらに議論すべきは、援助倍増以外にも援助国が取る行動が途上国の潜在的な利益になることがあるということだ。世界的な貿易体制への変更や債務救済も重要な課題だが、援助増額論が主要議題になることによってこれらの重要課題が隅に追い

やられてしまう可能性がある。ただし、成長特化論を言うと、「成長が達成されても不公正が助長されるので相対的な貧困レベルは悪化する。しかだつて現在の富を持続的に再配分の方が貧困削減のために経済成長を促進するよりも優れた戦略だ。」という声が聞こえそうだが、これも重要な視点である。

5 . 援助とガバナンス

ガバナンスの問題は、援助効果やMDGの達成のうえで重要である。サックス報告書の中でもガバナンスの重要性は認識されているが、同報告書にあるようなガバナンスに基づく単純な国の分別方法はナイーブ過ぎ、またその分別基準は不適當だと受取っている人がたくさんいる。しかも同報告書は、そうはならない実例が沢山あるにもかかわらずガバナンスは短期に向上し、その後は多くの援助を吸収できるようになることを前提としている。

現在のガバナンスに関するアプローチは、何をどう計るかという点で疑問がある。サックス教授のアプローチは、増えた援助の多くをガバナンスの基準によって配分しようとしているので、これは致命的な問題である。ガバナンスを図る代案として

は、世界ガバナンス査定イニシャチブ(The World Governance Assessment Initiative)によって開発された詳細なガバナンスの査定方法を使うことやD F I Dが開発した各国の国内事情を反映した「変化の要因」アプローチなどが考えられる。

現在、長い間未解決になっている長期的な開発問題、特にアフリカの開発問題が高い政治レベルの関心になっているが、そのリスクは大きい。もし、今の政治的盛り上がりの結果、援助の大幅な増額が実施され、それが明確な成果となって現れなかった場合、将来国際開発のニシャチブへの大きな反動が起きる可能性が大きい。

この問題とこれに関する議論は、開発援助の存在意義にも関わってくる重要事項である。上に述べた議論は、現在の援助レベルでの議論であり、日本のように急速に援助量を増やせない国にとっては有効な議論である。援助国は世界の不公正と貧困削減への絶望的な叫びに呼応する責任がある。現在世界がこの問題に関心を示し、指導力を発揮しようとしていることは死活的に重要で、ここでそのことを批判することはしない。重要なことは、現在多くの豊かな国の中における政治的意志を具体的な成果と長期的で持続的な貧困削減に體現してくることである。

以上