

環境変化に直面する国際援助機関

世界銀行（世銀）やアジア開発銀行（ADB）等のいわゆる国際開発銀行（Multilateral Development Bank: MDB）の最も重要な使命が、なお貧困の撲滅であることは疑いない。世銀の2012年調査によると、2008年、世界全体で12億9千万人が1日1.25ドルに満たない消費、24億7千万人が2ドルに満たない消費で暮らしている。途上地域の人々のおよそ5人に1人が絶対的貧困、2人に1人が一般的な貧困状態にあることになる。同調査は、様々な社会的ショックに脆弱な1日1.25～2ドルの消費で暮らす層が、1981年の6億5千万人から2008年は11億8千万人に急増していることを懸念しており、また仮に現在の改善傾向が続いても、2015年の絶対貧困人口はなお10億人に上ると予測している。ADBの現在の長期戦略「戦略2020」も、開発機関としてのビジョンは、今後も「貧困のないアジア・太平洋地域」であると位置付けている。

しかしながら、MDBの置かれた環境が、近年大きく変わってきていることもまた事実である。第一は、欧米、日本等先進経済が総じて停滞する一方で、中国、インド等の新興・途上地域が世界経済の成長エンジンとなる構図が支配的になっていることである。ゼーリック前世銀総裁は、退任直前の講演で、豊かなOECD諸国が貧しい国を資金援助するという時代ではなくなりつつあると述べたと伝えられる。もちろん、新興・途上地域の経済は、アジア金融危機等を経て明らかになったように、外的ショックに対しより脆弱な面はあり、MDBがその伝統的な機能を必要とされる局面が訪れる可能性は今後も排除されない。しかし中長期的には、これまでのように、主に先進国が

MDBに資金を拠出し、また自らのかつての成長モデルを提示しながら、途上地域の開発を支援していくという構造は、なんらかの変革を余儀なくされてくるのではないか。

第二に、資金・人材双方の面で、MDBでの新興国の関与がますます大きくなってきていることである。ある実証研究によれば、MDBの加盟国間の開発政策等に対する考え方が異質であればあるほど、MDBは自らのビジョンにしたがって開発政策を推し進めることができるが、逆の場合は、加盟国の間で同様の考えを持つグループが形成され、MDBはその意向に大きく束縛される傾向がある。これまでは、単純化すれば先進国グループと途上国グループが対峙し、MDBは資金を拠出する先進国グループに引っ張られる傾向にあったと言える。今後、仮に新興諸国が同質の考えを持ってもう一つのグループを形成し、かつそれが資金・人材双方の面でプレゼンスを高めるとなると、MDB内の意思決定や政策形成のプロセスはこれまでよりはるかに複雑になる。そうした状況下で、MDBは新たなガバナンス構造を模索しつつ、例えば、南々協力にMDBとしてどう関与できるか、各主権国家ではあるいは外交上の問題等の理由で難しいと思われる領域で何ができるかを考えていく必要がある。

第三は、民間資本、新興国、国際NGO等他の援助資金との関係である。アジア・太平洋地域を例にとると、2011年民間資本の流入額は5,710億ドル（国際金融協会調べ）に及ぶ一方、ADB、世銀の同地域での援助総額は、おのおの217億ドル、181億ドルで、合計しても民間資本流入

額の7%にも満たない。元来、途上地域が国際資本市場にもアクセスできない状況下で、リスクの高い投資を回避しようとする民間資本を途上地域に誘導する触媒的(catalytic)役割がMDBに期待されてきた。こうした役割も、グローバル金融危機で再評価された面があるが、基本的方向としては、MDBの資金に比しはるかに大きな規模の民間資本が、今後も新興・途上地域に流入していくことは間違いないだろう。さらにこれまではMDBの大口借入国であった新興国が、南々協力の形で途上経済を援助する側に回るようになっている。例えば中国の場合、先進的な知見にアクセスできるというメリットに加え、おそらくなお「途上国」でもあるという外交カードの象徴として、しばらくはMDBからの借入れを続けようが、経済的にはその必要性がなくなってきており、借入規模は縮小の方向だろう。これらはMDBから見れば、その融資ニーズが全体として縮小する一方、途上地域では他の援助資金との競争にさらされること、環境基準やガバナンス等の面で異なる対応をとる他の援助資金と、どう協調していくのかという問題を提起している。

第四は、より本源的問題として、MDBは、その使命を達成すればするほど、援助機関としての業務が減少するという自己矛盾を抱えていることだ。各MDBは被援助国を援助から「卒業」させる「卒業政策(graduation policy)」を策定しており、譲許性の高い資金に依存しなくてもよい信用力と相対的な貧困度を基に、通常数年かけて卒業を検討している。世銀グループの国際開発協会(IDA)では、これまで36カ国が譲許性の高いIDA借入れを卒業し、まもなくインド、ベトナム等6カ国が卒業する見込みという。通常貸付についても、これまで世銀で25カ国、ADBで4つの国・地域が卒業を果たしたもようである。

IDAの卒業国36カ国のうち、限られた一次産品の輸出に依存し、世界穀物市況の影響を大きく受けるような経済構造になっている11カ国は再びIDAに逆戻りし、また世銀通常貸付でも、卒業した25カ国のうち6カ国が再び援助を受けるようになったとされており、MDBとしてしばらくは、これらへの対応、またなお残る地域間、および同一地域内の開発格差をどう是正していくか等、やるべき事は多く残っている。しかしやがては、次第に多くの国・地域が中進経済の仲間入りを果たし、先進経済へ移行していく。そしてこれら諸国が「中所得のわな」に陥らないように支援することもまた、MDBの使命である。こうした長期的展望に立って、各MDBはこれまで以上に量(融資規模)ではなく質を重視し、またその開発の具体的成果を対外的に示す一方、国際的にも客観的にそれを評価し、MDB間、また他の援助資金の間で重複し非効率的になっている部分がないかをチェックし、MDBの再編の必要性も視野に入れた検討を行うなんらかの仕組みが有効になってくるかもしれない。

世界がMDBのような組織を全く必要としなくなる「理想郷」を迎えるのは、まだ想像もできない先だろう。しかし、先進国、新興・途上国、そしてMDB自らが、将来のMDBのあり方、その役割をあらためて議論していくことは、そう遠くない時期に求められてくる、あるいは既にそうした時期が来ているようにも感じられる。

[著者] _____

金森 俊樹 (かなもり としき)



常務理事