

〈論文〉

世界銀行と開発政策融資

本間 雅美

はじめに

世界銀行（世銀）の理事会は2004年7月15日に新しい業務方針の提案について議論し、最終的に2004年8月9日に新しい開発政策を承認した。こうして、世銀の「構造調整融資（Structural Adjustment Lending, SAL）」は「開発政策融資（Development Policy Lending, DPL）」に変更された。そして、新しい政策は8月10日より実施されてきている。世銀の主要な融資手段のひとつである調整融資が新しい開発政策融資により置き換えられたことは、世銀の業務方針の重要なオーバーホール（overhaul）を意味していた。新しい開発政策は調整融資の20年以上にわたる経験を新しい開発業務に反映させたものであり、世界中の様々な利害関係者とのコンサルテーション（協議）の目に見える成果であった。

開発政策融資に関する協議は、世銀の開発有効性委員会（Committee on Development Effectiveness, CODE）における2002年5月29日の議論から始められ、2003年10月22日に提案された政策の最新版のCODE議論に続いて、政策の業務方針（OP）と世銀業務手続き（BP 8.60）草案が改訂（update）されるに至った¹⁾。

新しい開発政策は、世銀の業務方針の重要な見直しと、調整融資手段の進化と変形との統一を反映していた。しかし、同時に、調整融資を超える前進面もあった。開発政策融資は、政策支援型融資（Policy-Based Lending, PBL）のための一貫した包括的な枠組みを具体的に提示した点に、進化の跡が認められる。

第1に、それは、2000年9月に国連総会で採択されたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals, MDGs）を達成するために、世銀をより有効な開発パートナーにすることによって貧困層を支援すること、また2002年3月にモンテレイ会議（メキシコ）で支持された開発のための新しいパートナーシップ（連携）を世銀の「包括的開発枠組み」（Comprehensive Development Framework, CDF）と統合的にすることを意図していた。また、『世界開発報告2000/2001』が、国際援助機関や途上国政府によって押し進められてきた市場優先の改革が期待通りの効力を発揮しなかっただけでなく、完全に失敗に終わったことを正式に認めたことも大きく影響していた。

この問題については、第1に、世銀自身が「貧困削減」と闘うための幅広く総合的な戦略に焦点を集中し、その使命をグローバルな文脈のなかで設定するために、CDFを発展させてきたことが重要である。第2に、開発の有効性に関して言えば、市場改革と制度構築は成長および貧困軽減に導き、包括的アプローチ、国のオーナーシップ（主体性）、そして社会参加が世銀の政策改革の重要な

方向性として定着してきたことも大きい。この点と関連して、世銀融資が受領国の政策改善や制度構築支援を強化し、融資と受領国の良い政策とのリンクを強めてきたこと、また受領国の良い政策や良いガバナンスが援助の有効性や効果を高める上で重要な役割を果たしていた。第3に、世銀の融資がこの点を考慮に入れて、次第に選択的に行われきたことも大きい²⁾。

第2に、それは、調整融資が進化してきた成果と1990年代末から実施されてきた開発業務の慣行から学んだ教訓を考慮していた。世銀の調整融資は、短期的な国際収支ニーズを取り扱うことから、調整融資の成果、クライアント（借入国）のニーズの変化と広い政策アジェンダを反映して、1990年代に入って貧困削減、持続的な社会・構造政策プログラムの支援、制度構築能力に焦点を絞りできた。実際に、政策支援型融資の多くは、現在、成長を促進し、社会的な状態を改善し、貧困の持続可能な軽減を達成するために、一国の制度上の、かつ構造的・社会的な問題の中期的過程の持続可能性を支持する方に動いてきている。

したがって、開発政策融資は、途上国の政策と制度改革プログラムを支援することを通じて、経済成長を促進し、持続可能な貧困の軽減を達成するために、途上国の受託者（fiduciary）責任、環境に対する政策効果、開発政策の貧困や社会に対するインパクトの評価をカバーする国全体やセクター全体の分析調査に基づくことを採り入れた。このため、世銀が一国の開発プログラムを支援するために開発政策融資を使用するとの決断は、国別援助戦略（Country Assistance Strategy, CAS）の文脈のなかで決定されるだけでなく、開発融資の結果志向が国別の結果枠組みに完全に統合される必要が強まった。

また、コンディショナリティについては、ドナーと受領国との相互の義務と互惠主義的なコミットメントを大事にするガバナンス改革のための取り決めに組み込まれることになった。これはまた、ドナーが合意した目的の枠組みのなかで、援助の使用に対するより大きなコントロールを途上国に引き渡すよりラジカルなアプローチを追求する必要性を高めた³⁾。

第3に、1980年代に実施された構造調整融資とは異なる様々な「調整融資」が増大した結果、これらの区別を取り除くだけでなく、新しい開発業務が途上国の開発戦略を支援する上で、その特徴と機能をよく反映するように、名前を統一する必要性が高まった。事実、世銀は、1990年代末に部門調整融資（Sectoral Adjustment Lending, SECAL）や構造調整融資、および貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit, PRSC）を含む多様な貸出手段を増大させた結果、調整融資業務の種類が増大しただけでなく、その区別も曖昧になってきた。そのために、政策支援型融資の手段を減少し、開発業務を統一し、一貫させる必要に迫られたことが強く影響している。

また、世銀の融資政策から「調整」という言葉が削除され、それがストレートに「開発」に結びつけられたことによって、世銀の重点が貧困削減や市民団体との協議に置かれただけでなく、世銀の開発使命が一国の社会の改造と近代化に焦点が絞られることを意味していた。

さらに、これは、世銀が成長に取り付かれて、「ひとつの規格を全員にお仕着せる（one-size-fit-all）」アプローチを追求してきたと激しく批判された構造調整融資の名前を破棄することを意味した。しかし、その際に、世銀は積極的にこれを乗り越える形で対応するために、また社会の改造と近代化を目指した政策改革を支援するのにより適した包括的な名前を採用しただけはなかった。加えて、開発政策融資の名前のもとにこれまで実施されてきた様々な調整融資の「産物」を結集することによって、開発業務の一貫性と継続性を確保することに成功した。

こうして、開発コミュニティでは、(1)開発とは、社会全体の改造に関係していること、(2)すべての国には一律に適用できる普遍的な開発の青写真がなく、国の状況と開発のレベルに合わせた特定の政策が必要であること、(3)コンディショナリティが失敗した理由は、ドナーと受領国との援助関係、すなわち受領国は条件を義務とは考えないのに対して、ドナーは条件が満たされないことを理由に援助を打ち切ることには消極的であったことなどから説明できるとする理解が定着することになった⁴⁾。

第4に、1990年代末に始まった国際金融アーキテクチャーの改革論議をめぐっては、国際通貨基金(IMF)と世銀はその本来の使命を超えて、あまりにも多くの業務を行うことによりその有効性を弱めてきているので、ブレトンウッズ機関は再度「基本」に戻るべきと批判を浴びたことである。この点で、米国政府が、世銀の改革に関しては、事前(ex ante)に公的な環境および社会評価の影響を受けない構造調整融資に反対してきた点も看過されるべきではない。米国が多国間主義に二国間主義を持ち込んだと称されるゆえんである⁵⁾。

みられるように、開発政策融資への改名は、近年世銀が実施してきている開発業務の慣行と形態を整合させ、一貫性をもたせることに焦点を当てる試みでもあった。事実、開発政策融資は民営化、金融セクター改革、公的セクター改革のような特定の領域から退却することになった。これは、世銀がすべての国に一律に適用できる一般的な処方箋によって失敗してきた開発協力を刷新するためには、業務方針と手続きを修正して、開発努力をより効果的にする新たな開発政策が必要であると認識したことを強く反映していた。世銀がコンディショナリティをより選択的に使用すると同時に、国のオーナーシップを強調し、利害関係者との協議の必要性を認めた市民参加型の開発戦略を提示することになったのは、以上の文脈のなかで正しく理解されるだろう。

そこで、本稿では、開発の目的と手段の増大が、開発政策融資への改名と世銀に新しい開発業務の追加という形で改訂を必要としただけでなく、開発戦略を再検討した結果として、古い開発業務を修正しかつ削除するというように見直しを迫った背景とその意義を検討することを、第1の課題としたい。したがって、コンディショナリティの進展と失敗、コンディショナリティの合理化(streamlining)と選択性(selectivity)の増大、政策と制度改革、オーナーシップとパートナーシップ、透明性、説明責任(アカウンタビリティ)などを重要な構成要素とする新しい国際開発協力の枠組みが求められた意義と、それが開発政策融資として成文化された文脈を検討することが中心となる。その際の分析視点の中心は、世銀の自己改革の側面だけでなく、米国政府や議会が求めた世銀改革の方向性に沿って、調整支援型融資が世銀の新しい開発業務の手続きと方法を発展させた点に置かれる。そして、まさにこの点に、世銀改革における進歩の跡が認められると同時に、問題点があることを考察することにした。

注

- 1) World Bank, "From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy," Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, August 2004, p.1-2; World Bank, "Development Policy Lending Replaces Adjustment Lending: The World Bank overhauls its guidelines for policy-based lending to reflect 20 years of experience," August 10, 2004.
- 2) World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research

- Report* (Washington D.C.: Oxford University Press, 1998) [小浜裕久・富田陽子訳『有効な援助』東洋経済新報社, 2000年]; Ian Goldin, Halsey Rogers, and Nicholas Stern, *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons From World Bank Experience*, Washington, D.C.: World Bank, 2002; Craig Burnside and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, Vol.90, No.4, September 2000; World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (New York: Oxford University Press, 2000), chs. 4, 11 [『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, 2002年, 第4章, 第11章].
- 3) World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Summary Findings*, Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, June 30, 2005, p.1; Stefan Koeberle, and Jan Walliser, "World Bank conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles," in Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, and Jan Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons* (Washington, D.C.: World Bank, 2006), pp.271-272.
- 4) CAS Products, "Development Policy Lending: Overview of the New Operational Policy," September 2004, pp.1-4; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Issues Note*, Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, January 24, 2005, pp.11-15; World Bank, *Adjustment Lending Retrospective*, Operations Policy and Country Services, Washington, D.C.: World Bank, June 15, 2001.
- 5) U.S. Civil Society Coalition, "Responsible Reform of the World Bank: The Role of the United States in Improving the Development Effectiveness of World Bank Operations," April 2002, pp.i-ii, 7-10.

第1節 世界銀行とコンディショナリティ

コンディショナリティは、1980年代初期に政策支援型融資が世銀の金融支援の重要な手段になってからは、常に論争の主役になった。ドナーと融資機関の多くは、様々な目的でコンディショナリティを使用している。少なくとも、世銀は、次の2つの理由でコンディショナリティを使用している。第1は、それが提供する援助が国の開発目的、すなわち開発の有効性の根拠に貢献することを確保することである。第2は、資金が意図された目的（受託者責任）のために、節約、効率性、および透明性をもって使用されることを確保することである。

これは、世銀がコンディショナリティを次のように定義していたことを基底的要因としていた。「世銀のコンディショナリティ・レビュー」によれば、コンディショナリティとは、開発政策業務に支出を行うために満たされなければならない一連の条件と定義されていた。また、この条件とは、具体的には、(1)適切なマクロ経済政策の枠組み維持、(2)世銀に満足できる仕方での総合的なプログラムの実施、(3)支援されたプログラムの実施と期待された結果のために決定的と思われる政策と制度行動の実施が含まれている。そして、かかる基準を満たす条件だけが世銀融資の取り決めに含まれる、と定められていた⁶⁾。

(1) コンディショナリティの発展と見直しの方向

ここでは、まずコンディショナリティの進展とその見直しの方向を探るために、コンディショナリティに見直しを迫った背景を確認することから始めることにする。

政策改革の手段としてのコンディショナリティを再考し、作り直すための機会を提供してきた背

景としては、様々な要因が指摘できる。(1)冷戦の終結と世界経済のグローバリゼーションによって貿易と投資を通じての世界市場の「統合者」としての途上国の役割が強まったことである。(2)世界から貧困を根絶し、重債務国の債務残高を減少する国際的努力が強まったことである。(3)途上国の多くで、マクロ経済政策が改善してきたことである。(4)国際金融機関による調整プログラムの失敗が、開発の有効性と選択的援助についての関心を高めたことである。

世界経済のグローバリゼーションという文脈のなかでは、(1)ドナーと受領国との相互関係がパートナーシップのひとつにならなければならない、(2)国のオーナーシップは持続可能な政策改善に不可欠である、(3)伝統的なコンディショナリティは、しばしば誤って使用され、乱用されてきたという考えが共通の認識になってきた。そして、これは、米国が「国益と対外援助(2002年)」のなかで、(1)対外援助の指導原理は「コンディショナリティ」から「選択性」にシフトしなければならない、(2)この原則は米国の対外援助と他の国際ドナーの政策の指針にならなければならない、とする形で国際コミュニティにおける共通のコンセンサスに結実した。これはまた、(1)多くの場合、国際融資のコンディショナリティは、政府が援助の代償に政策改革を約束するので、事前である。(2)その結果、政府ではなく、ドナーが改革を「所有」している。(3)ベターなアプローチは、一国が既に自身のデザインにしたがって実施し始めている改革に報酬を与えかつ改革を深めるために、援助に選択性を施すことである、として改革の方向性を定めることにもなった⁷⁾。

こうした流れのなかで、世銀の新しい思考は開発業務の進展と調整融資の教訓に基づくことになった。その要点は次の通りである。第1に、経済過程の自由化および民営化は急いで行われるべきではない。自由化が成功するかどうかは、良い制度環境と正しい法制度(法律文書)の整備とその時期に依存する。第2は、関係国の政府がそれらの後ろ盾となり、自身で開発し所有権をもつ場合にだけ、経済改革は成功する。これには、政府が自分の改革戦略を示す自由を与えられなければならない。第3は、ドナー支援(世銀、IMFなど)に付けられたコンディショナリティは縮小されなければならない。第4は、事前(ex ante)のコンディショナリティは、事後(ex post)のコンディショナリティに取って代わられなければならない。したがって、コンディショナリティはパートナー自身の戦略を反映しなければならない。第5は、コンディショナリティは、ドナー間、ドナーとパートナー間で調整されなければならない。

したがって、新しい開発政策では、期待されるような結果を達成することができる国のプログラムを実施するために不可欠な行動に金融支援は限定されるよう選択性が強められるべきである。また、プログラムは国の関係者とのコンサルテーションにより発展してきたプログラムを反映し、かつ適切なモニタリングと評価を許す結果重視のパフォーマンス枠組みが含まれるべきと期待されたのである⁸⁾。

(2) コンディショナリティの変化

では、1980年代に採用されたコンディショナリティは、実際、どのように変化してきたのであろうか。そこで、以下では、(1)コンディショナリティのテーマ、(2)コンディショナリティの進展、(3)コンディショナリティの数と満足度について、簡単に触れることにしたい。

(1) コンディショナリティのテーマ

世銀の構造調整融資は、主として債務の持続可能性、貿易不均衡、および為替レートの過大評価など経済の歪みを扱うことを目指した。しかし、途上国の多くが1990年代に入って第1世代の改革を終えて、外国為替と貿易レジームを自由化するにつれに、コンディショナリティの重点は、中期の制度上の政策的措置にシフトした。そして、次第に、社会、構造、セクター改革を支援するための重要な開発手段になるために、進化してきた。また、1990年代には、開発援助の重点は、貧困削減を支援するために、財政逼迫を克服する途上国を支援する財政支援 (budget support) の方にシフトした。

このように、コンディショナリティが扱うテーマは、1980年代から大きく変化してきた。1980年代から1990年代前半までは、いわゆるワシントン・コンセンサスに沿って貿易・経済管理、農業・インフラが主体であった。しかし、1990年代後半からは、社会関連セクター、環境、公共セクター運営、財務・民間セクターが大きく伸びた。

これは、世銀が、近年、主としてワシントン・コンセンサスが追求した第1世代の改革から立ち去って、非常に広範囲かつ複雑な構造的、制度上の問題に融資する方向に向かってきたことを反映している。これらの多くは、より長期的な構造変化、また教育や健康セクターの強化、ガバナンス環境、農業セクターのフレームワークの改善などの問題を含んでいる⁹⁾。

(2) コンディショナリティの進展と種類

政策支援型融資は、通常、IBRD (世銀)・IDA (国際開発協会) 貸付総額のうち25%を超過すべきでないと言われていたにもかかわらず、1998会計年度以来25%を超過している。現在、それは世銀の融資総額の約30%を占めている。また、世銀は、借り手のニーズが変化してきたことに応えるために、多様な調整融資を発展させてきた。

1990年代に入ってから、サブナショナル調整融資 (Subnational Adjustment Loan, SNAL)、特別の構造調整融資 (Special Structural Adjustment Loan, SSAL)、そしてプログラム型調整貸付 (Programmatic Adjustment Loan/Credit, PSAL/PSAC) などの多くのタイプの調整融資が実施された。また、世銀は、2001年には貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) を実施する際に、低所得国を支援するIDAの主な乗り物の1つとして貧困削減支援融資を導入した。PRSCは、改革の証明された業績と国の開発戦略に対するコミットメントをもつ良いパフォーマンスを示すIDA対象国のために予定された開発政策融資に特有なアプローチである。また、低所得国における「開発政策融資」に対するプログラム型 (programmatic) アプローチでもある。PRSCは、国のオーナーシップを増強し、他の機関との協力を促進し、受託者改革、社会改革、そしてセクター改革を目標とした開発支援の中心に貧困削減を置いた¹⁰⁾。

(3) コンディショナリティの数と満足度

政策支援型融資で使用されたコンディショナリティの数は、1990年代初頭の36から2002年度には21、そして2005年度にはさらに12に減少した。この減少傾向は、すべての地域で、また借入国のすべてで観察された。一方、世銀業務の政策ベンチマーク (融資基準) の使用は、最近、IDA適格国のプログラム型業務 (programmatic operations) において増大してきている。それは、世銀

によりモニターされた領域における政府プロセスの内容と結果を記述するために、しばしば使用されている。平均して、ベンチマークの数は、1990年代初頭の10ないし15から最近2年間では23ないし24に増大してきた。

政策支援型業務は、次第に開発の目的を満たしてきていることが世銀の業務評価局(OED)により報告されている。OEDは、業務が開発の主要な目的を達成したか、またはそれを超えた場合に、「満足」な成果があったと評価するが、政策支援型融資のための「満足」な成果のスコアは実際どのような数値を示していたのだろうか。スコアを見ると、1980年代の60%から1990年と1994年間の68%、そして2000年から2004年間は82%と増大したことが確認できる。世銀の政策支援型融資に伴う事前のコンディショナリティの大部分は満たされていたと評価できるであろう¹¹⁾。

(4) コンディショナリティの修正

以上の結果を踏まえて、1990年代における政策支援型融資の進化と教訓を整理すると、次のようにまとめることができる。世銀の政策支援型融資のコンディショナリティは、第2世代の制度改革に焦点がますます当てられてきている。過去20年間にわたり、世銀のコンディショナリティの内容は、短期のマクロ経済調整に対する伝統的な焦点から立ち去って、中期の制度変革のための支援に向けられてきた。したがって、コンディショナリティの内容は、公的セクターのガバナンスにおける改善を強調してきた。また、コンディショナリティの使用は、社会セクターで増大し、環境、農村開発、都市開発の領域で減少してきた。とくに、民営化、貿易自由化、そして受益者負担金(user fees)のような政策領域では、コンディショナリティは減少してきた。そして、現在、長期の制度問題がより注目されてきている。政策支援型業務の最近の傾向としては、開発プログラムや貧困削減戦略においてターゲットに設定された中期の開発目的に対して焦点を当てるが強まってきている。

こうした流れに沿って、世銀は、伝統的なコンディショナリティについて再検討を開始し、コンディショナリティを修正してきた。第1に、世銀、IMF、そして他の多国間開発銀行(MDB)により支援された政策支援型融資の設計と実施を整合させることが要求された。第2に、政策支援型融資を調整する努力は、コンディショナリティの範囲と数を減少して、貧困削減努力を支援する際に政策支援型融資をより効果的にし、かつ援助フローの予測可能性を高めることによって政府のオーナーシップを強めるよう意図された。第3に、二国間ドナーがプロジェクトから去って、貧困削減戦略を支援することに開発支援をシフトするにつれて、金融支援は国のプロセスや他のドナーと調整する必要性が高まった。これはコンディショナリティに対する「パートナーシップ・アプローチ」と言われている¹²⁾。

注

6) Stefan Koeberle, and Jan Walliser, "World Bank conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles," p.268; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Legal Aspects of Conditionality in Policy-based Lending*, Washington, D.C.: World Bank, 2005, p.9.

7) USAID, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House, September, 2002, pp.49-51; USAID, *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the*

Twenty-first Century, January 2004.

- 8) William Branson and Nagy Hanna, "Ownership and Conditionality," OED Working Paper Series, No.8, Washington, D.C.: World Bank, Summer 2000; Development Committee, "Statement by Heidenmarie Wiczorek-Zeul (Federal Minister for Economic Cooperation and Development Germany)," at the Meeting of the Development Committee on 17 April 2005, p.1; Alberto Paloni and Maurizio Zanardi, "Can conditionality improve borrowed ownership?" in Alberto Paloni and Maurizio Zanardi (ed.), *The IMF, World Bank and Policy Reform* (London, UK: Routledge, 2006), pp.292-311.
- 9) Stefan Koeberle and Zoran Stavreski, "Budget Support: Concept and Issues," in Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, and Jan Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid?* 2005, pp.5-8; World Bank, *Adjustment Lending Retrospective, Final Report*, Operation Policy and Country Service, Washington, D. C.: World Bank, June 15, 2001, pp.viii-xi, 1-12.
- 10) World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices*, Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, June 30, 2005, p.6; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Summary Findings*, pp.5-18; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Issues Note*, January 24, 2005, pp.13-15; World Bank, *Adjustment Lending Retrospective*; World Bank, "Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking," Operation Policy and Country Service, Washington, D.C.: World Bank, June 24, 2005.

ところで、PRSCは、従来の世銀の政策支援型融資とは異なるだけでなく、内容においても、また準備と実施の過程においても異なる。それは、すべての利害関係者の間での広範囲な協議に続く国の開発および国が所有した改革計画にカスタマイズされた支援をする。PRSCは良いパフォーマンスに賛成して戦略的選択性を共有している。世銀は、事前行動の採用、業務の延期、またはまれには額の減少によって段階的な方法で不均等な国のパフォーマンスに対応することができた。大抵の場合、PRSCは世銀の政策対話のアンカーである。PRSCのコンディショナリティでは、結果あるいは成果の達成を求めるものに変化してきた。これは、近年開発援助の改革にみられる成果重視につながるものである。世銀はPRSCにおいて事後的なコンディショナリティにシフトした。詳しくは、World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Summary Findings* を参照されたい。

- 11) World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices*, June 30, 2005, p.5.
- 12) Ariel Buiara, "An analysis of IMF conditionality," in Ariel Buiara (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: developing country perspectives* (London: Anthem Press, 2003); Stefan Koeberle and Thaddeus Malesa, "Experience with World Bank Conditionality," in Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarsky, and Gero Verheyen (eds.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons* (Washington, D.C.: The World Bank, 2005), pp.45-56; Stefan Koeberle, "Conditionality: Under What Conditions?" in Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarsky, and Gero Verheyen (eds.), *op. cit.*, pp.57-83; World Bank, *Adjustment Lending Retrospective*, pp.viii-xi, 1-12; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices*, pp.12-17; Paul Collier, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont, and Jan Willem Gunning, "Redesigning conditionality," *World Development*, Vol.25, No.9, 1997, pp.1400-1401.

これは、米国でも、多国間開発銀行と世銀改革は優先事項のひとつであり、政権や議会で広く議論されていたことを色濃く反映していた。米国の態度は、世銀がグローバルな経済挑戦において「米国の利益」を満たすために、いかにベストに行動しえるかという文脈のなか検討された。これは、民間フローが公的資金フローを大幅に上回る状況では、多国間開発銀行の民間投資を呼び込む機能が貿易自由化とならんで、経済成長の重要なドライバーになるとの認識を反映していた。詳しくは、*Report on Implementation of Recommendations Made by the IFI Advisory Commission*, October 2003; Jonathan R. Pincus & Jeffrey A. Winters (eds.), *Reinventing the World Bank* (Ithaca: Cornell University Press,

2002); Elliot Berg, "Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views," Paper Prepared for Expert Group Meeting, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, January 24-25, 2002 を参照。

第2節 世界銀行と新しい開発政策融資

世銀は、1992年に調整融資政策に関する業務指針(OD 8.60)を採用したが、この政策改革の「選ばれた領域」に関するガイドラインはワシントン・コンセンサスの方向に沿って起草されたものであった。これはまた、調整プログラムによりインパクトを受ける利害関係者とのコンサルテーションの必要性について沈黙していた。しかし、世銀は、2002年に業務方針と手続きを改訂し、それらを国の経済戦略と開発アプローチの議論から区別する必要に迫られて、新しい業務方針と銀行手続き(OP/BP 8.60)を作成した。新しい開発政策は、政策支援型融資のための改訂された、一貫した包括的な政策枠組みを提供することを目指していた。

政策改訂の基本的目的は、成長と貧困削減をもたらし、MDGsを達成するための国の戦略を支援する上で、世銀をより有効な開発パートナーにすることによって、貧困層を支援することにあった。新しい政策は、モンテレイ会議で支持された新しい開発のためのパートナーシップやCDFと世銀の政策を整合させ、一貫性をもたせることを意図していた。これは、次の事情を反映していた。第1に、多くの国、とくにIDA資金にアクセスしている貧困国にとっては、国のPRSPプロセスはCDFを明確に文章化したものであり、世銀支援のための基盤であったことである。第2に、それは、コンディショナリティの焦点を絞り、選択的にする世銀の持続的な努力、国のプログラムおよび政策支援型融資のためのコンディショナリティに関する世銀とIMFとの協調を強化する提案や作業もまた政策変化に関係していた。このため、世銀は、融資のための業務方針の枠組みを近代化することによって、政策支援型融資が政策措置と制度改革を開発し実施する資金提供ニーズをもつ加盟国を迅速に支援することができるように再生したのである¹³⁾。

では、新しい開発政策はどのように評価されるべきであろうか。英国の市民社会団体であるアクションエイド(Action Aid)は、開発政策融資は1992年の業務方針の更新であってオーバーホールではないと評価した。この立場は、世銀自身の評価とは正反対であって興味深い。世銀の立場についてみると、副総裁であるJ. W. アダムス(James W. Adams)が、開発政策融資は業務方針の重要なオーバーホールを意味すると主張していた。

これに対して、英国アクションエイドの立場は、借り手の政策改革のインセンティブを誘発させるためにコンディショナリティを使用するという世銀の基本的なアプローチが、新ドラフトにおいても依然として変わっていないとみていた点に、特徴が認められる。実際、新ドラフトは世銀が金融する調整プログラムの内容においては、いかなる重大なシフトも予告していない。それは主として、世銀、IMF、そしてドナーと借入国政府での「支配的な英知」によってコンディショナリティが決定され続けるとみていた点では変わりなかった。しかし、その代わりに、新ドラフトでは、調整業務が実施される「時」と「方法」に焦点を当てられた結果、コンディショナリティが弾力的に使用されるように合理化されるとともに、選択性も強められたにすぎないとみていた。このように、アクションエイドの立場は、「すべてかもしくは無か」という伝統的なコンディショナリティを捨て

て、パフォーマンス・ベースのコンディショナリティにシフトしてきている EU の立場を反映していたと推察できる¹⁴⁾。

少なくとも、開発政策融資を業務方針だけでなくコンディショナリティもオーバーホールしたものと評価することができるか否かの問題については、開発政策融資においてコンディショナリティをどのように評価するのかという問題が横たわっていた。したがって、開発政策融資においてコンディショナリティがどのように扱われたのかを検討することが極めて重要になる。本節では、この点を中心にして分析を深めることにしたい。

(1) 世銀の業務方針の更新

開発政策融資に関する世銀の業務方針の更新の中心は、(1)政策の適用範囲、(2)融資の根拠、(3)国のオーナーシップ、(4)貧困・社会、環境、受託者の側面の取り扱い、(5)デザインとプロセスの問題であった。以下、これらの問題を順次みていくことにしたい。

第 1 に、新しい開発政策は、プログラム自身の性格よりもむしろ国の開発政策プログラムのための政策支援型融資が「いつ」、「いかにして」行われるべきかという点に焦点を当てていた。新しい開発政策は、政策支援型融資が適切かどうか、また融資がどこに提供されるべきか、さらにどの程度の資金が提供されるべきかなどを決めるための基準やプロセスを含めて、融資決定の重要なパラメーターを提示する必要に迫られた。したがって、提案された改訂は、世銀の政策支援型融資のための枠組みを簡素化すると同時に、必要な政策条項を追加し、強化し、そして明確化していた。新しい政策は、古いドラフトの一部を支持し、かなりの部分を修正した形で残していた。それらを整理して示すと、次の通りである。

(1)政策プログラムや国の政策枠組み(CAS とのリンク、オーナーシップ、資金提供などの前提条件)、IMF や他の開発パートナーとの協調はそのまま維持された。また、調整融資(開発政策融資)の役割とタイプ、規模とシェア、貧困や社会インパクト、受託者取り決め、環境分析、コンディショナリティなどの主なカバー領域は修正された形で含まれた。

(2)以前のドラフトではカバーされなかった適切な政策問題、すなわち分析的土台(analytic underpinnings)、ディクロージャー、モニタリングと評価、リスク管理、そして参加を取り扱う領域が新たに追加された。

(3)新しい政策では、以前に政策改革の選択された地域として記述された公的金融、貿易政策、金融セクター政策、公共企業改革や民営化などの特定の政策領域とアプローチを成文化することは試みられず、これらの領域は削除された。また、構造調整と安定化政策の相互依存関係やそれらを順番に配列するという文章も含まれなかった。

このように、開発政策が特定の政策領域から国全体やセクター全体に焦点をシフトすることになったのは、すべての国で有効に働く政策や改革プログラムのための一律の青写真がないことや、国の政策プログラムは、特定の状況に適合するように、国がオーナーシップをもってデザインされなければならないとの認識を反映していた。新しい開発政策では、国のオーナーシップの重要性が強調され、国の業績を評価する方法に焦点が当てられることになったゆえんである。

第 2 に、新しい開発政策では、国の CAS に対する文脈と関係のなかで開発政策融資のための根拠が定められた。国の総合的なプログラムに対する政府や利害関係者のコミットメントの程度は、

CASによって評価されるのが典型となった。このために、融資の決定は、国のオーナーシップ、利害関係者による参加、そして他の開発パートナーとの調整を考慮に入れることによって行われる。また、開発政策融資の適切な規模とシェアを決めるための基準は近代化されなければならない。さらに、開発政策融資の目的は、成長を促進し、貧困層の福祉と所得を高める政策と制度アクションのプログラムを通じて、借り手が貧困における持続可能な削減を達成することを支援することにあるとされた。以前の様々な調整融資の変種は、政策支援型融資という基本的に同じ理由で正当化された。すべての開発業務は、開発政策融資として統一されるための広い支持があった。また、CASや国の特定の状況の文脈に応じてカスタマイズされて使用するための余地も残っていた。

世銀の支援は、基本的に各国が自身の開発についてのビジョンを基礎にして行われる。世銀のCASは、国の政策と制度枠組みにアクセスするのに適切な分析を描き出す。次に、CASは、貧困と闘う国に対してレンディング支援 (lending support) プログラムとノンレンディング支援 (nonlending support) プログラムを策定することで弾力的かつ選択的に扱うことができる。また、開発政策融資の拡大は国の経済政策と制度環境や国のプログラムを遂行する能力を考慮して決議されなければならない。したがって、開発政策融資の適切さは、国の状況や業績、すなわち経済状況や経済政策だけでなく社会やガバナンスの面も同様に評価するという文脈のなかで決定される。そして、この評価では、貧困削減、ガバナンスと能力、オーナーシップ、マクロ経済的枠組みが含まれるよう期待された。

こうして、開発政策融資は、支援する政策の広範な国のオーナーシップがある場合にのみ成功する。また、開発政策融資は国の債務を返済する能力を高める政策を支援する。債務返済の持続可能性のために必要な経済成長に貢献する役割が明確に説明されたのである。

第3に、開発政策業務に関連した複雑な政策および制度改革は、国の内部で十分な政治的な支持を得ている場合にだけ、採用され実施することができる。この点で、オーナーシップに関する次の基本原理を理解することは重要である。(1)オーナーシップは、政府がプログラムのための政治的サポートの適切な連合を構築し維持することができることを暗示している。(2)オーナーシップはナショナル・コンセンサスを要求しない。(3)オーナーシップの構築と維持は、その純便益が明らかになるとともに、改革計画を支援するように新しいグループを説得する動態過程である。(4)オーナーシップは発展する経験と変化する状況に応じて、プログラムの修正を要求する。(5)世銀は政策対話と分析調査を通じて、このプロセスに寄付することができる。

また、オーナーシップは、世銀支援のための必要であるが、不十分な条件である。したがって、世銀は適切なオーナーシップをもつ改革計画を支援すべきである。また、世銀の判断で、国の開発戦略の策定に貢献すべきである。さらに、世銀は「良い改革者」を選定しなければならないとした。この点で、世銀の結果アジェンダは、国の結果に強く注目する。開発の有効性に対するこのアプローチは、業務ではなく途上国が世銀のための重大な計算単位であると考えた。そのため、途上国の結果フレームワークに開発政策融資の結果志向を完全に統合する必要がある。世銀は国別の援助戦略に焦点を当てるために、全体がその部分の合計より大きいという見解を強調した。

第4に、世銀の株主と対外の利害関係者は、国は貧困・社会次元、環境面、そして適切な受託者責任をカバーする適切な総合的な政策環境を必要とすることで合意した。プログラム型のアプローチのための広い支援を示したコンサルテーションでは、開発政策融資のために適した選別 (screen-

ing) と順守 (compliance) プロセスを発展させ、実施することが確認された。新しい開発政策は、政策支援型融資において、環境・社会セーフガードや受託者責任のための明白な基準をはじめて設定する枠組みを採り入れた。このアプローチは、以前の政策よりもシステマティックな要件を示している。その意図は、基準を弱めることなしに、あるいは借り手に過度の負担を課すことなしに、持続可能な開発と良いガバナンスを促進させることにあった。

第5に、開発政策融資は、国の状況と借り手の実施能力を反映するようにデザインされる時に、より有効であることが示唆された。コンディショナリティは、常に政策支援型融資の中心をなしてきた。それは、政策プログラムを遂行する期間を通じて、世銀と借り手との間の協同プログラムについてのコミットメントの基礎である。

コンディショナリティは、国が所有するプログラムに最も良く焦点が当てられなければならない。また、その性格上、国が所有しなければならない。したがって、新しい業務方針では、条件の数と性格は、業務上のレベルで決定されることになった。同時に、条件は、数が制限され、それを国により完全に所有されていて、業務の目的と成果を達成することに最優先する行動に集中されることが示唆された。これは、世銀が条件の範囲と包括性を認めることから、その焦点を絞り込み、かつ選択性を認めることにシフトすることを意味していた。コンディショナリティの簡素化と合理化は、長期にわたる構造的、かつ制度的な政策プログラムに焦点を当てること、また結果や政策に対する政府のコミットメントや政府の説明責任をより強調することを意味した。世銀はまた、適切な総合的な政策環境、適切なマクロ経済的政策、その政策プログラムのための「良い実績を出す中所得国」を支援するだろう。

新しい業務方針はまた、世銀が現在開発政策融資に従事していない国に対しても、債務リスラクチャリングのための融資を許す決議を組み込んでいる。それは、第1に、債務返済の削減が国内の生産的な投資の増大、したがって経済成長と開発の向上に転換されると期待できる場合である。第2に、借入国の支援型の政策枠組みが適切であると期待できる場合である。

したがって、コンディショナリティについては、条件は、国のプログラムの実施が期待された結果を達成すると相互に合意した政策や制度アクションに制限されるべきであると規定された。新しい政策のもとで、プログラムは、国の利害関係者との協議において発展してきた政策を反映し、適切なモニタリングと評価を許す結果枠組みを含むことが期待されたのである。

また、開発政策業務では、達成しているべき成果（トリガー）や基準（ベンチマーク）などの融資条件は、政府の政策プログラムが成功する詳細な要素を明らかにすることによって、オーナーシップを補足し、かつ強化することができると示唆された。さらに、構造調整融資は「トランシェ」と呼ばれる複数の期に分けて実施され、設定されたコンディショナリティの達成状況に応じて、各トランシェの貸付を実行することになっていたが、トランシェの数についての固定したルールは含まれていなかった。しかし、新しい政策では、シングル・トランシェ、マルチ・トランシェ、一連のプログラム型の業務のような異なるトランシェ・オプションは、異なる状況においては適切であり、国の政策環境、能力、政策を実施し達成した業績に依存するとされた¹⁵⁾。

(2) コンディショナリティの変化

コンディショナリティのオーバーホール問題の核心は、コンディショナリティの合理化と選択性

へのシフトによって、コンディショナリティの内容が「事前」になったのか、または「事後」のままなのかという点にある。選択性が強まってもコンディショナリティが「事後」のままであるとみる論者は、コンディショナリティは不変であると論評する。他方、選択性が強まるにつれてコンディショナリティが「事前」に変化したとみる論者は、コンディショナリティはオーバーホールしたと解釈することになる。

この問題を理解する上で重要なことは、世銀が採り入れてきた結果ベースのコンディショナリティは「事前行動」の政策コンディショナリティであり、選択性の強化はコンディショナリティの形態変化をもたらし、事前のコンディショナリティに取って代わられたと称される事態をどのように捉えるかにある。SAL時代にみられた事前のコンディショナリティの特徴は、世銀が改革を援助で「買う」ことにあった。これとの対比でいえば、結果ベースのコンディショナリティ、パフォーマンス・ベースのコンディショナリティは、受領国が世銀に改革を「売る」点に、特徴をみてとることができる。そして、この見方は、援助を受けるに当たって政策実績の改善を求めるためには、途上国に「援助獲得競争」を行わせ、援助資金を成長促進目的に使う提案をそれぞれ提出させることが望ましいとする議論に発展した。しかし、この議論は、途上国に「援助獲得競争」を行わせることによって受領国が「勝者」と「敗者」に分けられる点で、公正な原理に適しているとは言い難い。

したがって、この問題は、選択性をどのようにみるのかという問題にほかならない。詳細な分析はいずれ別稿で行うことにするが、私は、選択性のアプローチの追求を通じて、コンディショナリティはその使用と内容上の重要なオーバーホールを伴うとする意見を支持したい。その理由は、選択性の増大によって、「良い実績を出す国」や「改革者」では、「事前行動」がオーナーシップを補足することができるようになることや、期待された約束と成果が一致するために、事後のコンディショナリティが不要となる点にある。さらに、選択性は、良い政策環境を所有する国に援助を提供するように実施されるために、援助の決定は、今後の政策改善計画ではなく政策実績の既存達成度によって判断されることになるという点で、コンディショナリティが「事前」になるからである。

この意味で、選択性は、「良い業績を出す国」に援助を提供する結果、「事前行動」に代表される事後のコンディショナリティの拒否と政策支援型融資の配分の基盤として「国の業績」（事前のコンディショナリティ）によるその置き換えは、確かに改革のインセンティブを高めることになるだろう。まさにこの点に、開発政策融資の明確なプラス面が期待される根拠があるといえよう。

しかし、この問題は、重大な欠陥があることも確かである。第1に、ドナーと受領国との援助関係が、1回限りではなく継続的な相互の関係であることを考え併せれば、コンディショナリティとオーナーシップの間で「事前」と「事後」の条件は混合されることになるからである。第2に、これは、選択性の枠組みのなかでは、ドナーと受領国の関係がドナーと改革の報酬として援助が与えられる「改革者」との関係に還元されることになるからである。これは、受領国を改革の報酬を受け取る「良い実績者」、「良い改革者」、「適格国」と、援助の中断や援助の拒否という懲罰を加えられる「中位の実績者」、「悪い改革者」、「非適格国」とに区別することになるだろう。第3に、選択的援助の強化はまた、受領国間の「援助獲得競争」を駆り立て、懲罰的な性格をさらに強めるだけでなく、無差別的に適用されるべきコンディショナリティに差別主義を持ち込むことになる。これは、本来、経済条件を原則とする世銀の融資基準が政治的条件によって補足されるようになったこ

とを意味する。これが MDGs で宣言されたグローバルな公正原理のアンチ・テーゼにほかならないことは言うまでもないだろう¹⁶⁾。

(3) 開発政策業務の改名問題とコンサルテーション

ここでは、まず調整融資の改名問題がコンサルテーションでどのように扱われ、いかなる理由で「開発政策調整」という名前に収斂されたのか、またその経緯を明らかにするために、論点を整理して要点を提示することにしたい。

調整融資は、国際収支危機に対する支援としてスタートしたが、新しい政策はミクロ経済よりもマクロ経済に逆戻りした。世銀は、時の流れとともに新しいタイプの融資を必要としてきたし、名前と条件を変化させてきた。必要なことは、開発政策融資への名前の変化が改名以上の意味をもつかどうかである。

開発政策融資への改名は、各国とのコンサルテーションの間に、多くの支持を得た。その際、第1に、改名は単に化粧のためであってはならない。第2に、開発政策融資の進歩面として、アプローチにおける変化が示されるべきである。第3に、改名には、融資手段の基本的な開発性格と国の中期政策の枠組みのための支援を提供する役割の両方の合図が送られるべきであるという広い認識があった。

また、開発政策融資への改名は、短期のマクロ経済から、長期的な開発と制度構築に対する焦点の変化を反映することが望ましいとされた。このために、「開発結果型融資 (development-result lending)」、「改革支援型融資 (reform-based lending)」、あるいは「開発パフォーマンス型融資 (development performance lending)」などのいくつかの代案が示唆された。しかし、コンサルテーション・ミーティング (Consultation Meeting) では、これらの代案はどれも、広い支持を集めることができなかった。

こうしたなかで、世銀の経営陣は「開発政策融資」の用語を採用することに決定した。その理由としては、次の点が指摘された。第1は、開発問題の範囲に関することであつた。新しい名前は、過度に期待をもたせないことが大切である。このために、開発政策プログラムを融資する道具の性質は、比較的中立の表現であることが望ましい。したがって、特定の支出または融資に直接リンクすることは避けるべきであるとみなされた。第2は、セクターに特有の支援を考慮に入れるのに十分に広いことが必要不可欠であるとされたことである。第3は、開発の結果を支援する特定のプロジェクト支出にファイナンスする投融資とは、明白に区別される必要があつたことである。

こうした事情を反映して、新しい名前は、調達資金源のすべてをカバーするものになり、特定の業務は「開発政策融資」、「開発政策クレジット」、あるいは「開発政策グラント」と呼ばれることになったのである¹⁷⁾。

さて、調整政策融資から開発政策融資への改名について、なぜこの名前が選ばれたのかについては触れたので、次に、様々なコンサルテーション・ミーティングにおいて論議された改名についての賛成・反対論に触れることにしたい。その上で、問題点を考察することにする。

(1) 開発政策融資の賛成論

コンサルテーションの段階で、英国は、開発政策融資に対して基本的に次のような立場をとった。

第1は、開発業務のデザインの中心にオーナーシップを置き、すべての国で働く改革のための単一の青写真がないことを認めた。第2は、政府の政策策定へのより広い参加の重要性を強調して、改革プログラムの社会・環境影響を理解する必要性を強調した。第3に、改革プログラムは、より長期的な変化を含んでいるために、長年にわたって注意深いステップ・バイ・ステップのアプローチが要求されるとした。第4に、受領国政府は、自分の貧困削減戦略を進歩させるために責任をもつことに加えて、これらの結果を達成するのを支援するために、世銀や他の開発パートナーが責任を負う「相互のコミットメント」の枠組みからコンディショナリティを発展させることを確認した。

このために、英国は、調整融資から開発政策融資への名義変更は世銀の業務を実行する仕方における著しい変化を示している。また、過去20年間にわたる調整プログラムの貧しい成果を所与のものとするれば、著しい成果が必要である。さらに、新しい政策は、国が自らの政策に責任を負うというモンテレイ会議で宣言されたMDGsに比べて、開発援助のより現代的な形式に適合していると述べて、改名に賛成した。

また、各国とのコンサルテーション・ミーティングでは、総じて「開発政策支援型融資 (development policy support lending)」への改名は支持された。それは、第1に、世銀が政策変更で何を試みようとしているかをよく示している。第2に、もし世銀が調整融資問題を開発し、それを「総合開発プログラム」にリンクする場合には、新しい名前は政治的に適切であるとみなされた。第3に、改名は単に名前を変更するためのものであってはならない。世銀が、古いスキームの失敗と、それを改善する方法を明白に示す場合に、人々は変更の必要性を理解するので、改名は必要である。第4に、それは政策における実質的な変化がある場合にのみ有効であると同時に、実際の変化を示すことを助ける。それはまた、世銀内部の、および借手のための主な「融資文化」の変容を意味している。実際に、調整融資は人々の問題ではなく政府の問題であるというのが、主たる理由であった¹⁸⁾。

いずれにしても、調整融資は、特定のローンであるよりもむしろ国際収支ローンであった。また、調整は開発に導いてこなかった。事実、調整融資は、多くの場合経済の景気後退の始まりを示したので、それが開発にリンクすることをみるのは難しかった。新しい名前がより長期的な政策ベースの開発に注目しているので、名前と政策の変化が一致しているので良いとされ、支持を得たのは、以上のようなコンサルテーション・ミーティングでの一定の成果にほかならなかったのである。

(2) 開発政策融資の反対論

次に、新しい名前には賛成論だけでなく、様々な反対論も論議されたのであるが、以下、新しい名前が反対された理由をみることにしたい。新しい開発政策は、開発に焦点を絞ることに重点が置かれているが、世銀は調整融資をもち続けるのか否かが争点のひとつになった。これは、調整融資とは通常「構造変化」を意味するが、それは直線的な開発と識別するのが難しいために、世銀が開発政策と調整政策の両方を行うことは可能であるのかという問題を浮上させた。

新しい名前に反対した論者は、次のような理由をあげた。「開発」という言葉は発展的な様相に多くのクレジットを与えるイメージが強い。したがって、「開発」の名前を付けるべきではない。むしろ、「成長」のイメージを強化すべきであると要請した。また、「融資」を取り除き、それが融資であるか否かが不明な「開発政策支援」にするよう示唆した論者もいた。しかし、調整融資をより透

明にするために、「融資」という言葉を維持する必要があるという点では、意見の一致がみられた。

また、開発政策については、世銀がどのように政策の長さ（期間）をみているのかも問題となった。実際、「中期」をどのように定義するかが問題になった。もし中期の意味が3年から5年である場合、世銀は、政府が時間の枠組みに適する開発計画を開発することを支援する必要がある。さらに、能力開発、制度構築、エンパワーメントの増進により多くの焦点が当てられる必要があるとされた。さらに、「開発政策支援型融資（development policy support lending）」を強調することは重要であるが、小さな国にとっては、政策を定義することは単純な問題ではなかった。とくに、タンザニアでみられたように、貧困削減戦略を定義するには長い年月を要する場合もあったと指摘された¹⁹⁾。

(4) 開発政策の枠組み問題とコンサルテーション

オーナーシップをどのように評価すべきかという問題は、コンディショナリティと関係する重要な争点のひとつであった。オーナーシップを表示する必要は、PRSPのように既に公に討議され承認されたCASで改革を支持する条件のひとつであった。しかしながら、その戦略文書では、特別の改革への言及は曖昧かもしれない。また、改革計画は目的と手段の点からよく定義されない恐れもあった。さらに、政策策定者は、とくにローンやクレジットに担保をつけるために、改革の政治的な実現可能性と持続可能性を過大に評価するか、もしくは誇張する恐れがあった。

ほとんどの場合、オーナーシップの評価は、主観的なものであり、世銀スタッフによる思慮深い質問を必要とする。また、オーナーシップは、時間とともに変わるので、周期的に再評価する必要がある。オーナーシップを評価する際の重要なリスクは、それらの目的を追求する特定の手段あるいは措置をサポートするための一般的な目的についての誤った合意であるとされた。

したがって、第1に、コンディショナリティは、オーナーシップに代位されるのではなく、コンディショナリティはオーナーシップを補足すべきである。第2に、開発政策業務のための条件は、政府と世銀が相互に合意する必要があるとされた。これは、もし条件付き融資が政府の実施したくない改革を「買う」ために使用される場合には、改革が完全に実行されることはないからである。また、良いガバナンス、および市民に対する政府のアカウントビリティも弱められるとされた。

このために、開発政策業務では、いくつかの方法でオーナーシップを補足し、かつ促進することが大切とみなされた。第1に、適切な行動および結果のプログラム・マトリックスを準備する過程、様々な政策対話が必要である。第2に、政府や非政府組織の利害関係者は、改革計画を自分でデザインすることで、改革のより広い支援を構築する試みを支援することができる。第3に、世銀のスタッフは、分析と助言の提供、他の国々での経験、国内外の利害関係者間のコミュニケーションを促進することにより、設計段階中に有用な役割を果たすことができる。したがって、ひとたび政府内で、または政府と世銀の間で合意が達成されるならば、開発政策業務に関連した形式上のコンディショナリティは国のオーナーシップを補足できると主張されたのである。

最近の調整融資の経験と教訓のなかで、世銀の政策支援型融資に関しては、3つの核となる考え方が認められてきた。第1に、国のオーナーシップは成功する持続可能な改革のための絶対条件である。したがって、政策支援型融資に関係するコンディショナリティは、「ハードコア」の強制的なコンディショナリティではなく、むしろ「形式上の」合意的コンディショナリティであるべきであ

る。第2に、世銀は、強制的な融資コンディショナリティの代わりに、国の選択性を行使し、国が成長を促進し貧困を削減するために本質的であると考えられる改革の適正なオーナーシップを既に持っている場合にだけ、融資を提供すべきである。第3に、政策支援型融資の大半は、現在マクロ経済的調整プログラムよりも、むしろ第2世代または第3世代の改革をサポートするために使用されている。

また、政策枠組みの変更の含意についてみれば、世銀の業務はすべて、同じ事項、プロジェクトおよび調整融資として扱われるとされた。これは、ひとつの枠組みがあることを示唆している。しかし、世銀は「ひとつの規格を全員にお仕着せる」戦略から「個々の国が運転する」戦略に、開発パラダイムをシフトさせた。これは矛盾ではないのかとの意見がだされたが、調整融資に関する世銀の業務政策のための統一された枠組みの概念に国の政策のための「開発パラダイム」は含まれないと反論された。

さらに、世銀とIMFの関係についても問題となった。これは、世銀とIMFはコンディショナリティを共同作業で実施すべきかどうかという問題であった。世銀が独立した意志決定を行うことができるかどうか懸念されたのである。IMFは成長よりも安定を最優先課題とみていた。世銀は、成長を促進するために安定を追求する必要はないが、IMFとは異なる目的のために開発融資を使用することができるかどうか危惧されたのである。要するに、政策支援型融資はすべて、マクロ経済の枠組みに関するIMFの許可およびIMFの融資にリンクされるので、開発融資がIMFに結び付けられる危険性が指摘されたといえよう。

また、マクロ経済の枠組みについては、調整融資の前提条件として適切なマクロの枠組みが、これまで密室で評価され続けてきた点も懸念された。事実上、新しい開発政策は、基金が、世銀の調整プログラムのためのマクロ経済のパラメーターを設定し続けることを示している。これは、マクロ経済的な枠組みを誰が決定するのか、それは世銀なのか、もしくはIMFであるべきなのかという問題であった。

さて、この問題と関連して、開発政策融資が世銀全体でどの程度のシェアを占めるべきかという問題も論じられた。理事会では、調整融資のシェアがIBRDおよびIDAのコミットメントの合計の25%を通常超過するべきでない決められた政策のガイドラインを超えることが承認された。また、数のガイドラインは、世銀の契約覚書の「特別の状況」規定から与えられた柔軟性を削除した。さらに、世銀全体の割合に関する数のガイドラインは、個々の調整業務がケース・バイ・ケースで決められることを承認した。また、政策支援型融資は投資融資よりも大きな弾力性を政府に与えているとした。それは、経済調整やインフラストラクチャではなく、健康、教育、環境、参加、法の支配などのようなソフトなセクターに使用されるべきであり、社会全体の「変革」を経験している国において最も必要とされているからであるとされた²⁰⁾。

(5) コンディショナリティ問題とコンサルテーション

コンディショナリティの根拠自身は、IMF資金の「回転する性格」を保証することにあつた。したがって、コンディショナリティの核心は交渉プロセスにあるとみなされた。このために、コンディショナリティは、受領国の失業を増やし、成長には結び付かなかつたし、実際に失敗してきたとみなされた。したがって、世銀は、新しい政策においてコンディショナリティの数を減少し、それを

優先する行動に焦点を当てるべきである。コンディショナリティの減少はまた、調整プログラムのオーナーシップを打ち立てて、開発の基盤を広げることができる。また、世銀は、「ひとつの規格を全員にお仕着せる」アプローチよりもむしろケース・バイ・ケースのアプローチを採用すべきであるとした。こうして、世銀は、コンディショナリティを簡素化し、合理化する過程でコンディショナリティすべてを考察するコミットメントを行ったのである。

いずれにしても、コンディショナリティ問題の核心は、政策を「買う」有効な方法がないことにある。このために、パフォーマンスに基づいて「報酬」として援助を提供する考え方と方法が定着してきた。これが、伝統的な事前のコンディショナリティの代わりに、事後的なコンディショナリティに動いてきた理由であった。事後的なコンディショナリティとは、パフォーマンス型援助の専門的な言い方であるが、これは原則として、良いガバナンスのインセンティブを強化し、不順守 (non-compliance) の態度をもたらすとみなされた。

また、構造調整に比べて、ほぼ自分自身で改革を行う国に報酬を与えることは、「選択性」と考えられるが、パフォーマンス型援助は適度な選択性を実施する実際的な方法とみなすことができる。条件の減少と選択性の増大の考え方の背後には何があるのか、また条件の調整についてさらに発展させる必要があるという問題も論議された。この問題の核には、ドナーと受領国との時間の対立を和らげるために、条件の調整をさらに前進させる必要があるとの考えがあった。選択性は、事前のコンディショナリティと事後の行動を一致させる狙いがあったために、世銀は、受領国や他のドナーとの間で条件を調整する必要があった。また、モニタリングと評価は新しい提案のもとでは、借入国により行われるけれども、これは十分ではない。世銀は、独立の部局を考察すべきであるという意見も寄せられた。さらに、ドナーは援助を財政支援の形態で提供し、援助の額は合意された一連の指標により測定されたパフォーマンスとともに増大する。こうして、選択性が世銀の開発政策の中心になったのである。世銀の融資決定が主として政策改革の実績の既存の達成度によって判断されることになったゆえんである。将来の約束から期待された事前の行動へ前進したといえよう。

しかし、結果に基づくコンディショナリティは、途上国の貧しい能力を所与のものとするれば、実際的ではない。とはいえ、資金の利用可能性はオーナーシップと対立しない。また、一定の条件を満たすパフォーマンスに依存している。さらに、国が合意すれば、コンディショナリティとオーナーシップは対立しない。また、結果ベースの業績評価の重視は、政府の手により多くの支配力を与えざるをえない。さらに、結果ベースのコンディショナリティは、弾力的に適用することができないなどという欠点があると指摘された。

何回かに分けて融資を実際に行う際に、各回の融資を「トランシェ」というが、もし世銀が国と政策対話を行う場合に、シングル・トランシェや事前行動とマルチ・トランシェでは何が違うのか。また、改革を提供するメカニズムは予算であるが、それはまた借入国の予算がいかに構成されるのかに条件付けられることになることとされた。したがって、すべては予算プロセスの一部となるとされた²¹⁾。

最後に、開発政策融資が、オーナーシップとコンディショナリティの対立問題を提起したことについて、触れることにしたい。この問題の要点は次の点にある。すなわち、オーナーシップは何を意味するのか。オーナーシップとコンディショナリティをもつことはできない。各国の状況には発展段階の相違が認められる。世銀は調整融資によって政策変化を「買う」ことができると考えた。

もし世銀の政策変化の目標が、政府により所有された政策支援型融資をもつことであるならば、なぜコンディショナリティはなくなるのか。もし政策が良く、国により所有される場合には、いかなる融資にもコンディショナリティを付ける必要はないだろう。世銀は、オーナーシップ、良いガバナンス、コミュニケーションと透明性を高めるために、途上国の市場の開放と、世界市場への統合を厳しく迫ってきた。

一方、オーナーシップの問題は、借入国の側からすれば、政府が貧困軽減に実際いかに傾倒してきたかというパフォーマンスを反映している。それらは、通常市民社会の参加による国内の利害関係の調整を必要とするが、実際はエリートの産物にほかならなかった。それはまた、現在の政治システムおよび世界経済システムにより形成されてきた問題でもある。しかし、開発政策融資は、所得分配の社会的不平等の問題を扱っていない。世銀はこれを書類に書き加えるべきではないのか。それはまた、より広い議論および議論への政治指導部の関与を通じて起こる。オーナーシップは一回限りのプロセスではない。オーナーシップは能力の構築がなければ空虚な言葉にすぎないとされた。

また、調整とは、通常は「構造変化」を含んでいるので、これをストレートに開発と区別することは困難である。このため、新しい政策は、融資政策の全体的な変化というよりは、むしろより長期的な国のオーナーシップ政策に焦点をシフトするものとみなされた。また、改革プログラムの結果に関する事後的分析・評価が求められた。しかしながら、コンディショナリティは、オーナーシップに代位されないで、コンディショナリティの欠点は依然として残ることになると指摘された²²⁾。

以上、世銀と各国代表やその他の利害関係者との公式または非公式のコンサルテーション・ミーティングを踏まえて、コンディショナリティは、うまく管理され、焦点を絞って選択的に使用されるならば、強制的かつ進一的ではないとの世銀の新しい考え方は受け入れられることになった。また、貿易自由化や民営化などのような特定の政策改革が放棄された点も評価された。しかし、これが世銀業務の何らかの実質的な変化に結果するか否かは、明白ではなかった。新しい開発政策は、世銀が「適切な政策」を診断する役割を演じることにあると考え続けた。その際、世銀とIMFが単独でかかる判断を下し、それによって他のドナーにシグナルを送るという事実は、依然としてコンディショナリティに関する問題の核心に横たわっていると指摘された。

政策支援型融資の拡大は、短期のコストと長期の便益との対立をもたらす。それは、既存の制度変革を伴う。新しい融資は管理するのに必要な装備をまだ身につけていない。とくに、新しい監査と受託者スキルが必要とされる。政府のより大きな能力の構築が必要とされる。プロジェクトまたは調整融資のパフォーマンスにおけるギャップは大きくなるだろう。このため、これにはしばしば政治的な決断が要求される。また、新しい政策融資の目標が、政府により主導されかつ所有された政策支援型の融資をもつことにあるならば、なぜコンディショナリティは無くならないのかとの疑問もだされた。もし政策が良好で途上国により所有される場合には、いかなる融資にもコンディショナリティは付けられるべきではないと考えられたからである²³⁾。

注

13) World Bank, "From Adjustment Lending to Development Policy Lending," pp.1-33.

14) Jenkins, Bruce, "BIC Policy Update: World Bank Adjustment Policy Posted For Public Com-

- ment.” Bank Information Center, April 9, 2004; Christopher Adam and Jan William Gunning, “Performance-Based Conditionality: A European Perspective,” *World Development*, Vol.32, No.6, 2004.
- 15) World Bank, “From Adjustment Lending to Development Policy Lending,” pp.1-33; World Bank, “Good Practice Note for Development Policy Lending: Budget Support Groups and Joint Financing Arrangements,” June 2005.
- 16) Alberto Paloni and Maurizio Zanardi, “Development Policy Lending, Conditionality and Ownership: A Political Economy Model.” CREDIT Reserch Paper, Center for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, November, 2005, pp.1-2; id., “Development Policy Lending, Conditionality, and Ownership: A Dynamic Agency Model Perspective,” *Review of Development Economics*, Volume 10, Issue 2, May 2006; Actionaid, *Money talks: How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries*, April 2004, www.actionaid.org.uk; William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, Mass.: MIT Press), 2001, ch 6 [小浜裕久・織り井戸啓介・富田陽子訳『エコノミスト南の貧困と闘う』東洋経済新報社, 2003 年, 第 6 章]; William Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, No.3, Summer 2003.
- 17) World Bank, “From Adjustment Lending to Development Policy Lending,” pp.11-12; Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK, July 17, 2002.
- 18) Oxfam, Action Aid; Re: From Adjustment Lending to Development Policy Lending: An Update of World Bank Policy, March 28, 2003; Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK July 17, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Mexico, December 6, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Islamabad, Pakistan, January 23, 2002.
- 19) Adjustment Policy Consultation Meeting, Seoul, Korea, November 5, 2002; Islamabad, Pakistan, January 23, 2002; World Bank, “Good Practice Notes for Development Policy Lending,” October 2004, pp.5-6; Adjustment Policy Consultation Meeting, Arman, Jordan, October 10, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Mexico, December 6, 2002.
- 20) Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK, July 17, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Arman, Jordan, October 10, 2002; Islamabad, Pakistan, January 23, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Warsaw, Poland, November 25, 2002; Doniel Morrow, “Adjusting Conditionality: Prescriptions for Policy-Based Lending,” in Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarsky, and Gero Verheyen (eds.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, pp. 197-223.
- 21) Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK, July 17, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Mexico, December 6, 2002.
- 22) Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK, July 17, 2002; Adjustment Policy Consultation Meeting, Islamabad, Pakistan, January 23, 2002.
- 23) Adjustment Policy Consultation Meeting, Islamabad, Pakistan, January 23, 2002.

結びに代えて

ここで、新しい開発政策で何が変わったのか、また、変更点を整理して示すことによって、その意義をまとめることしたい。

開発政策融資での変更点は、以下のようにまとめることができる。(1) SAL, SECAL, SNAL, PSAL, RIL などの多種多様な調整融資の貸付ツールが包括的なチームのもとに集められたことで

ある。ただし、PRSCの名称は今後も使用し続けるとされた。それは、PRSCが現在まで安定した「ブランド名」であるだけでなく、IDA適格国への開発政策支援アプローチとの継続性を維持する必要もあったからである。こうして、PRSCは開発政策調整の代表的なスキームになると同時に、世銀の政策対話のアンカーになった。(2)開発業務をフレキシブルにするために、開発政策の目的が短期の国際収支の改善からより長期の政策改革や制度構築など包括的な開発問題に置かれたことである。(3)調整融資の世銀全体の貸出に占めるシェアは、ガイドラインに定められた25%を超えてもよいことが認められたことである。また、各貸出の大きさについては、ケース・バイ・ケースで決めることも承認された。(4)グローバルな貧困軽減、社会・制度・環境に重点が置かれたことである。環境または社会問題の言及がほとんどなかったSALとは異なり、新しい開発政策では環境上あるいは社会的要因が適切に調査されることを保証していた。(5)政府のガバナンス、オーナーシップ、開発効果の分析、モニタリング、結果評価が重視されたことである。開発政策融資は、融資活動を現実にモニターすることができる点で、従来の投資プロジェクトとも異なっていた。(7)新しい政策は、国全体またはセクター全体のレベルでのパフォーマンスに焦点が集中されていたことである。したがって、新しい開発政策は、世銀融資の特定のインパクトに注目するのではなく、実際に国全体の制度と政策の取り決め、また当該地域における国の政策に対するインパクトに重点が置かれていた。また、世銀の国別援助戦略、貧困削減戦略ペーパー、ミレニアム開発目標と整合的になるよう意図されていた。とくに、開発政策調整はCDFの原則をオペレーションナイズ(operationalize)する試みを示していた。さらに、CDFで規定されたアプローチが生み出した目に見える形の成果であるといえる。このように、開発政策融資は調整融資のツールを変更しただけでなく、業務の重要な手直しが伴っていたのである²⁴⁾。

さらに、新しい開発政策には、ある重要な開発プロセスの変化が含まれていた。第1に、世銀の新しい調整手段には、潜在的な社会・環境のインパクトに関する言葉が含まれていたことである。新しい政策は、環境保全、および貧困層に対する影響に焦点を集中した。第2に、新しい政策には政府の政策策定に利害関係者とのコンサルテーションと市民参加の必要性が含まれていたことである。第3に、コンディショナリティをPRSPやMDGsなどと統合的にしたことである。これは、画一的で教条主義的であると批判されてきたコンディショナリティを合理化する方向と、融資を選択的に提供する方向に向かわせた。その結果、コンディショナリティのモニタリング、結果の評価、説明責任、透明性が重視されることになった。これは、コンディショナリティの性格を事後の結果、あるいはパフォーマンスに基づくコンディショナリティに変化させることになった点で極めて重要である。PRSCはこの代表である。これまで、政策改革を「買う」試みであり、調整のコストと痛みがより貧しい者に負わされてきたと酷評された「調整」の名前を削減し、1990年代以降進化してきた調整融資の改革の方向に沿ったツールであることを明確にしたといえよう²⁵⁾。

これは、世銀が1990年代末にコンディショナリティの理解について重要な変化を被ってきたこと、また世銀がマクロ経済的な調整と成長の有効性により焦点を当て、特定のプログラムやそれに関係する条件にあまり焦点を当てなくなってきたことを反映していた。世銀はまた、近年プログラムに関する国のオーナーシップやコンディショナリティの合理化を高めるイニシアティブを強調してきた。そして、世銀と借入国との間の「相互のコミットメント措置」として、コンディショナリティに対する新しい弾力的なアプローチが示唆された。総じて、「コミットメント装置」は改革に対

する政府のコミットメントの信頼を高めるための手段である。この場合には、コンディショナリティは改革の進路にコミットメントする政府が外部の世界に送るシグナルとなる。したがって、コンディショナリティは、もしまく相互に容認できる協調プロセスを通じてデザインされ、確立した場合には、オーナーシップを促進しかつ強化することができるという理解に立っていたのである²⁶⁾。

こうして、世銀はプラグマティックなアプローチを採用した。そして、開発政策融資は、事後のコンディショナリティに新しい意味をもたせるだけでなく、新しい様式を与えることが意図されていた。これは、プログラム型融資によって事前のコンディショナリティが事後のコンディショナリティに変化してきたこと、さらに世銀が選択性の増大とオーナーシップの強化を通じて、コンディショナリティはパートナーシップに基づくオーナーシップに友好的コンディショナリティに一新する道を模索してきたことから確認できる。

したがって、開発政策融資は、世銀の開発業務の進展、コンディショナリティの焦点を絞り数を減らす合理化、さらに「良い業績を出す国」に融資を提供する選択性の増大によって、結果に基づく事前のコンディショナリティに置き換えられた。また、これによって、コンディショナリティはオーナーシップに代位することではなくて、オーナーシップを補完するように使用することができる、と一般的に評価することができるだろう。

このように、開発政策融資では、第1に、プログラム自身の性格よりもむしろ一国の開発政策プログラムのために、世銀の政策支援型の融資が「いつ」、「いかにして」支援するかに焦点が当てられることになった。第2に、これは世銀にコンディショナリティを合理化し、融資を選択的に使用する方向に向かわせた。第3に、最も重要なことは、このことがコンディショナリティの性格に変化をもたらし、結果とパフォーマンスに基づく「事前」のコンディショナリティにシフトさせる原動力を与えたことである。この点にコンディショナリティのオーバーホール問題の核心と特徴が認められるといえよう。

では、世銀が最終目標の貧困撲滅にいたるプロセスで、結果的にコンディショナリティをオーバーホールすることになった理由は、どこに求められるべきなのだろうか。最後に、この点に触れて、結びに代えたい。

まず、コンディショナリティの理由それ自体は、「資金の回転する性格」を保証することに求められることを指摘しておきたい。次に、世銀は、受領国と改革の目的と手段については完全に一致できないために、コンディショナリティを使う根拠が認められた。そして、世銀は、事前のコンディショナリティと事後のコンディショナリティの対立をある程度和解させる実際的な方法として、プログラム型融資を使用してきたのであった。

したがって、これらの点を勘案して言えば、世銀の低所得国と中所得国での開発使命は、コンディショナリティを使用して世銀融資の触媒効果 (a catalytic effect) を高める点にあった。世銀は、民間資本を呼び込む効果を最大化するために、それ故に比較優位をもつ国の地域に焦点を当てて、パートナーと協調して働くために、選択的に融資を行う必要性が強調されたゆえんである。また、世銀が良いガバナンス、有効な法的・司法システム、健全な金融システムを適切に据える国で政府とともに働く決定的な役割をもっているとされたゆえんでもある。さらに、世銀が触媒イニシアティブを発揮できなければ、途上国は成長と貧困削減の決定的なエンジンである民間投資を引きつけることができないとされたのも、このためである。以上、開発政策融資の意義は世銀融資の触媒効果

を強める点に認めることができる。また、適切にデザインされた政策および制度開発プログラムは、より急速に公正な成長をもたらすと訴えられることになったのである²⁷⁾。

最後に、世銀が改名は名前の変化を超える意味があるとした点についてまとめることにしたい。開発政策融資は、過去10年以上にわたり、融資手段が、いかに徹底して転化してきたを反映している。その核は、国のオーナーシップ、長期の焦点、コンディショナリティの進化にあると謳われた。調整業務の大半は、現在、将来の約束ではなく既に達成させられた行動に対して支出が行われるプログラム型調整融資の形態で実施されてきている。このプロセスのもとで、世銀と途上国は互いの目標とその進展をいかに評価するかについての理解に達している。したがって、プログラム型開発融資では、それが適切であると考えられる場合に、資金が次の業務のために提供されうる。この点で、プログラム型開発業務はオーナーシップの目的と資金の予測可能性を和解させる有力なアプローチとして登場してきた。また、政府自身は貧困削減戦略を確実に進歩させるために説明責任を保持しなければならない。一方、開発コミュニティも、かかる結果を達成するのを助けるために、金融支援を確実に提供することが期待された。この意味で、コンディショナリティは「相互のコミットメント装置」に進化して、開発のパートナーシップに適した形態になったと評価されることになった²⁸⁾。

この点で、改名は、世銀が業務遂行の仕方において注目すべき変化を示す合図を送ることが期待された。それは、国際金融機関のこれまでの調整プログラムの弱い業績を与えられたものとすれば、この変化は必要であるとみなされた結果にほかならない。世銀が開発業務を変化させる最大のメリットは、米国が強く要求してきた環境、社会、貧困インパクトに対する事前分析が、世銀調整プログラムすべての基準手続き (standard procedure) になることにあった。これがなければ、世銀の経営陣は、政策が重要な分配効果をもたらすかどうか、また政策は国の環境と天然資源にどんな効果を及ぼすかを評価することができないというのが、その理由であった。また、進取的と批判されてきたコンディショナリティは、合理化され、選択的に使用されることになれば、コンディショナリティがオーナーシップを補足することができると期待された。このために、もしコンディショナリティが世銀と借入国との間で相互に合意された「信託コミットメント」になるとすれば、コンディショナリティという言葉はもはや適切ではなく、誤称であるとの議論もある²⁹⁾。

選択性の枠組みのなかでは、国が改革を続け、世銀が支援を続けるときに、成功するだろう。改革のプロセスが深くなるにつれて、条件付けは弾力的になる必要がある。また、誰もが勝者になれるダイナミックな概念に基づくべきである。これは、良い顧客が信頼できる実行者である限り成功する。世銀は、プロセスを重視し、繰り返される関係、すなわち相互関係のなかでコンディショナリティをみている。したがって、ドナー側では、コンディショナリティについては、継続する関係が重視された。他方、受領国側では、オーナーシップを強化する機能として扱われた。この点で、開発政策融資への改名は、構造調整の内実の変化に合わせて世銀業務を改訂するだけでなく、世銀の業務方針と形式を刷新したとの自己改革のイメージを与えることを意味していたといえよう。

以上、開発業務の修正と追加を含む政策支援型の融資が名前を一新された経緯と理由は明らかになったであろう。しかし、注目すべきは点は、そこに注ぎ込まれている原則としてSALの中核部分を構成していた構造調整、市場ファンダメンタリズム、ワシントン・コンセンサスが開発政策融資に組み込まれていたことにある。確かに、世銀は構造調整融資にみられた事前のコンディショナリ

ティを捨てて、プログラム型融資を採用することで、結果に基づく事後のコンディショナリティに修正したが、コンディショナリティは依然として残っている。さらに、コンディショナリティを合理化し、これを選択的に使用することは、少なくとも「最高の業績者」にとっては、コンディショナリティが不要になるベストのコースを示すものにほかならなかった。けれども、「悪い業績者」や「悪い改革者」にとっては、差別主義が強まるとともに、援助獲得競争が高まる最悪のシナリオを意味していた。これは MDGs が提唱したグローバルな公正原理のアンチテーゼにほかならなかった。したがって、コンディショナリティのオーバーホール問題には、受領国を勝者と敗者に差別する危険性が伴っていた。また、選択性の増大によってコンディショナリティの懲罰的な性格が一層強まる危険性もあった。これは、世銀が依然として民間セクターに駆動された成長を万能薬とみているために、世銀の開発アジェンダが市場ファンダメンタリズムに苦しめられている証拠といえよう。

注

- 24) World Bank, "From Adjustment Lending to Development Policy Lending," p.12.
- 25) World Bank, "From Adjustment Lending to Development Policy Lending", pp.9-18; CAS Products, "Development Policy Lending: Overview of the New Operational Policy," September 2004, p. 2; World Bank, "Good Practice Note for Development Policy Lending Operations and Program Conditionality in Fragile States," Washington, D.C.: World Bank, June 7, 2005.
- 26) Willem H. Buiter, "Country Ownership: A Term Whose Time Has Gone." In Stefan Koeberle, H. Bedoya, P. Silarszky, and G. Verheyen (eds.), *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, pp.27-32; World Bank, *Review of World Bank Conditionality: Summary Findings*, pp.10-11.
- 27) James Wolfensohn, "The Challenge of Globalization," April 2, 2001, in James D. Wolfensohn, *Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005* (Washington, D.C.: World Bank, 2005), pp.276-286.
- 28) World Bank News, Development Policy Lending Replaces Adjustment Lending, August 10, 2004; Oxfam, Action Aid; Re: From Adjustment Lending to Development Policy Lending: An Update of World Bank Policy.
- 29) Adjustment Policy Consultation Meeting, London, UK, July 17, 2002. なお、米国が対外援助戦略をコンディショナリティから選択性にシフトして、2004年1月にミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account, MCA) を設立した意義と背景については、別稿にて論じることにした。

(本稿は平成 16 年度札幌大学海外留学研修制度による研究成果の一部である。なお、ジョージタウン大学で客員研究員として受け入れてくれた Cathy Tinsley 教授にお礼を述べたい。また、とくにレキシントンでお世話になった次の方々に心より感謝を申し上げたい。ワシントン・アンド・リー大学の Michael Smitka 教授と Gloria 夫人, Ken Ujie 教授と Debby 夫人, Janet Ikeda 教授, アーチストの Robert Stuart さんと Misa 夫人, そして税理士の Reiko Oiso さんである。さらに、弁護士 Terry Burt と Bryan Slaughter 両氏にも感謝したい。)