

グローバリゼーションと貧困緩和 ——公共政策の新たなフレームワーク——

林 堅太郎*

90年代に顕著な特徴となるグローバリゼーションが、世界における貧困と格差の実態にいかなる影響を及ぼしているのか、新たな特徴をもつに至った貧困と格差に対して、国際社会はどのような対応を進めているのか、あるいは進めるべきなのか、小論は、とくに最近の世界銀行における事業活動と取り組みの実態に焦点をあてながら、こうした課題を検討する。1999年に提起された「包括的開発フレームワーク」の考え方は、貧困国自らが「運転席に座って」貧困緩和と社会開発を進めていくオーナーシップと、それを支えるドナー諸国や国際機関の、新たな、より展開されたパートナーシップのあり方を原理的に解明し、その実現をはかろうとする大胆な提起であった。その考え方は、やがて緊急に解決すべき対外債務の削減、すなわち「重債務貧困国（HIPC）救済イニシアティブ」を実施する前提になる各国計画、「貧困緩和戦略ペーパー」に反映されることになった。こうした動向は、総体的な様相を強める新たな貧困と情報を含む世界のあらゆる格差を打破するために設定された、「国際開発ゴール」という国際社会の新たな実践目標を射程に入れるうえで重要なステップになった。同時に、それは、世界銀行自身が「知識銀行」としての役割を発揮しないと自らの事業を発展させることも困難になるほど、知的インフラストラクチャーの構築、知的ネットワークの展開を国際社会の必要事とするに至った。ここに紹介するグローバル・デベロップメント・ネットワークはその一つモデルである。こうして、小論は、貧困緩和を希求する取り組みのなかに、人々と社会が新たなガバナンスを獲得していく新たな基盤が成長しつつあることを示そうとしている。

キーワード：グローバリゼーション、世界銀行、包括的開発フレームワーク、国際開発ゴール、貧困緩和戦略、重債務貧困国イニシアティブ

目次

はじめに

1. グローバリゼーションと新たな貧困

(1) グローバリゼーション下の競争と分断

(2) 重債務諸国などの貧困

(3) 移行諸国の市場化と貧困

2. 「包括的開発フレームワーク」と貧困緩和戦略

(1) 「国際開発ゴール」の設定

(2) 「包括的開発フレームワーク」の構造

(3) オーナーシップとパートナーシップ

3. 貧困緩和戦略とガバナビリティ

(1) 「貧困緩和戦略ペーパー」への展開

(2) 重債務諸国に対する「救済イニシアティブ」

(3) 知的インフラストラクチャーの構築

おわりに

はじめに

2001年1月、例年のようにダボスで開催される「世界経済フォーラム」で、国際連合（以下、国連）事務総長コフィー・アナンは、「皆

* 立命館大学産業社会学部教授

さん、事実は単純なのです。つまり、すべての人々にグローバリゼーションの成果が生まれるようにしないと、結局、それは、誰にも効果のないものになってしまうのです」¹⁾と述べた。あわせて、彼は、この会議に参加した経済界のリーダーが、彼の提案する「グローバル・コンパクト・イニシアティブ」に、率先して加わるよう訴えた。ちなみに、この「イニシアティブ」とは、2002年までに1000社が参加し、これらの企業がインフラストラクチャーの開発に協力することによって途上国の貧困緩和に貢献しようというプログラムである。

この会議は「分断を架橋する（Bridging Divide）」というテーマを掲げた。そのため、それは、これまでのような先進国の政府や経済界のリーダーにとどまらず、途上国からも200名あまりが招待される異例の会議になった。ここでは、このフォーラム自身がかつて造語し、世界に普及した用語であるグローバリゼーションが、今日、いっそう急激に進行するなかで、世界中で利益の不平等な配分や経済的アンバランスが強まり、富める国と貧困な国との分断が深まっている状況をいかに食い止めるかに、議論の焦点があてられたのである。コフィー・アナンは「グローバル化のなかのルールづくり」が焦眉の課題になっていると強調し、このままグローバリゼーションの自由な本性に世界の動きを任せるならば、不可避免的に反動と保護主義が引き起こされるだろうと警告した。

言うまでもなく、国連や世界銀行グループ（以下、世銀）などの国際機関は、これまで、数あるグローバル・イシューのなかでも貧困問題を最重点の課題として位置づけ、貧困緩和を軸とする社会開発への取り組みを強化してきた。ところが、90年代になって急激に進行す

るグローバリゼーションは、アフリカなどこれまでの発展途上国に加え、東欧や旧ソ連など、再市場化を進めている移行社会においても、新たな質と規模をもつ貧困や格差の問題を引き起こしたのである。結論を先取りすると、それは、グローバリゼーションの本質的理解を深め、その対応をはかるだけでなく、これまでの貧困緩和や社会開発への取り組みをさらに高度化し、総合化すること、つまり彼が言うように、グローバリゼーションの展開を射程に組み込んだ新たな公共政策のフレームワークをつくりあげてことを求めている。そして、キャパシティ・ビルディング、つまり、こうした取り組みに必要な主体的契機や力量を形成していくことを求めているのである。

こうした変化と要請を示す特徴的な事態として、このダボス会議に符節を合わせるように、数千のNGOが参加する「ワールド・ソーシャル・フォーラム」がブラジル南部の都市、ポルト・アレグレで開催されたことも注目に値する。このフォーラムは、持続的発展、社会的公正、人権などの諸問題を幅広く討議するNGO組織として、今回、新たに結成されたものである。この会議体が「ダボスの政策決定者とならんで、NGOにも公的な提案を行っていく正当な根拠がある」と主張したことは、その直接の対象になったダボス会議の今後のあり方にとどまらず、グローバル・イシューに対する新たな公共政策のフレームワークを創りだし、その改革や対応を進めていく方向としても注目されるところである。

そこで、本論は、まず、90年代に顕著になったグローバリゼーション下の貧困や格差の現状と課題について、いくつかの論点を指摘しておきたい。もっとも、グローバリゼーショ

ンそれ自体を分析し、評価することは小論の直接の目的ではないので、この新たな貧困や格差との関連においてその特徴点を検討する。とくに移行社会における新たな問題群の発生は、これまで南北問題と東西問題という二つの象限に分けて考えてきた伝統的な問題のダイアグラムがある意味でさらに深刻な内容において一体化されてきている点に注目する必要がある。

次に、こうした貧困問題に対する取り組みの現状と課題について、国際機関、とくに世銀における公共政策の新たなフレームワークづくりを素材にしながら検討する。それは、1999年に提起された「包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework, CDF）」の諸原理に典型的に示されている。したがって、小論は、このCDFの考え方をもとに現在、進められている「貧困緩和戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs 以下、「戦略ペーパー」と呼ぶ）」とあわせて分析し、これを評価することになる。なお、この「戦略ペーパー」は、グローバルイゼーションの一つの深刻な帰結である発展途上国の対外債務の削減を行う「重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries, HIPC）救済イニシアティブ（以下、「救済イニシアティブ」と呼ぶ）」を実施する前提的な計画文書としての意義をもたされている。なお、こうした貧困緩和に向けて積み上げてきた国際機関、とくに世銀の取り組みは注目されるし、ウォフェンソン世銀総裁のスピーチはこうした政策形成の流れを把握するうえで要を得ているので、少し丁寧に捕捉することにする。

そして最後に、これまた最近、提案された「グローバル・ディベロップメント・ネットワーク（Global Development Network, GDN）」

構想を素材にして、世界銀行が現在、強調している「知識銀行（Knowledge Bank）」の意義について簡単に言及しておきたい。つまり、それは「すべての人々にグローバルイゼーションの成果が生まれるように」するために、社会における様々なレベルや分野での政策形成に不可欠となる知的インフラストラクチャーを構築する試みであり、そうして人々と社会が新たなガバナンスを獲得していく一つの重要な基盤になる取り組みに関する検討である。

1. グローバリゼーションと新たな貧困

フィナンシャル・タイムズ紙の論説委員であるマーティン・ウルフは、情報化をはじめとする技術進歩や経済自由化のもとに進行している現在のグローバルイゼーションについて、それは「貧困な人をさらに貧困にしたのではなく、富める者をより富ませたに過ぎない」と述べた。つまり、グローバルイゼーションは、世界に平等に効果をもたらしたのではなく、極めて不均等に影響したという。彼は、「成長のハシゴに飛び乗れないがゆえに現状に留まってしまった国々の貧困を集中的に強めた」²⁾と述べている。なお、彼は別の論説³⁾において、紛争や戦争が貧困を広げる大きな要因であること、ひるがえって紛争の抑制には所得上昇など経済面での安定が不可欠であると指摘している。

はたして、グローバルイゼーションは、いかなる道筋をつうじて貧困や格差拡大に影響したのか、つまり、彼のいうように「貧困な人をさらに貧困にしたのではなく」、誰でも富を享受すべき「ウイン・ウイン・ゲーム」に参加できなかったために格差が拡大したのか、それとも「パイの理論」のように、今日のグローバリ

ゼーションは富の拡大と対照的に貧困を深化させたのか。そこで、現代の国際社会における貧困の新たな特徴について、こうした論点を意識しつつ、検討してみたい。

（１）グローバリゼーション下の競争と分断

今回の世界経済フォーラム（ダボス会議）に向けて、グローバリゼーションに関するハーバード・グループの調査レポートが発表された⁴⁾。表１は、このグループが使用した「成長競争力」という、やや特殊なカテゴリーを使った競争力のランキングである。

この新しい指標は、「将来の経済成長への貢献要因を計測する」、いわば動的な要素を重視した競争力の総合指標である。それは、企業の特徴、国レベルの経済パフォーマンス、政府・財政政策、各種社会制度、インフラストラクチャー、人的資源、技術、金融、対外開放度、国内市場競争、企業の実績と戦略、環境政策など、その国の競争力を構成する項目を設定し、それぞれについて複数の指標を取り上げている。それは、客観的な指標を大半の基準に採用しながらも、部分的には世界経済フォーラムの主要メンバーの意見も加え、総数約180項目のデータからなるランキングを総合したものである。つまり同レポートは、企業戦略や科学技術開発、インフラストラクチャーの水準と効率、教育訓練など人材育成といった、これまでも一般的に採用されてきた指標だけでなく、社会的制度的条件、さらには環境政策まで競争力評価の基準に加えて競争力をランキング化する意欲的な試みを行っている。例えば「政府・財政政策」では、規制の負担、財政支出の内容、政府補助、インフラストラクチャー投資の実態、政策の独立性、市民サービスの水準、政府職員

の能力、税システム、脱税・税逃避、所有権保護の実態、政府支出・貯蓄、財政赤字（黒字）、中間所得税率、最高法人税率、付加価値税率、雇用税、年金指数といった指標が採用されている。また「各種社会制度」では、組織の安定性、政府官僚組織への対応に要する費用、司法の自立性、裁判所の利用や訴訟費用、政府に対する訴訟や政府の介入に対する補償、警察、組織犯罪、政治家への信頼度、隠れた経済活動までが競争力に反映すると考えられている。こうして、このグループのM. E. ポーターらは、競争力を「中期において成長力を持続するための諸制度ならびに経済政策のセット」と定義している⁵⁾。

そこで、59カ国を対象にしたこの調査結果をみると、2000年度にアメリカが首位にたち、上位ランキングの大半はOECD諸国が占めている。上位グループの中でも、ルクセンブルグ（7→3位）、オランダ（9→4位）、アイルランド（10→5位）、フィンランド（11位→6位）、スウェーデン（19位→13位）、ドイツ（25→15位）といった欧州の諸国は前年度よりかなり順位を上げている。一方、シンガポール（1→2位）、香港 SAR（3→8位）、台湾（4→11位）、日本（14→21位）、マレーシア（16→25位）、韓国（22→29位）など、東アジアの多くの国は順位を下げている。ところが、いくつかの国は、従来型の競争力基準によれば順位を上げるか、少なくともランキングを維持していた（シンガポール 12→9位、香港 SAR 21→16位、日本 14→14位、韓国 28→27位 など）。つまり、成長性を加味した競争力評価になるとアメリカや多くの欧州諸国は順位を上げるが、1997年経済危機の影響を色濃く残した東アジアの急成長諸国は、軒並み順位を下げているのである⁶⁾。

表1 成長競争力ランキング

United States	1	2
Singapore	2	1
Luxembourg	3	7
Netherlands	4	9
Ireland	5	10
Finland	6	11
Canada	7	5
Hong Kong SAR	8	3
United Kingdom	9	8
Switzerland	10	6
Taiwan	11	4
Australia	12	12
Sweden	13	19
Denmark	14	17
Germany	15	25
Norway	16	15
Belgium	17	24
Austria	18	20
Israel	19	28
New Zealand	20	13
Japan	21	14
France	22	23
Portugal	23	27
Iceland	24	18
Malaysia	25	16
Hungary	26	38
Spain	27	26
Chile	28	21
Korea	29	22
Italy	30	35
Thailand	31	30
Czech Republic	32	39
South Africa	33	47
Greece	34	41
Poland	35	43
Mauritius	36	29
Philippines	37	33
Costa Rica	38	34
Slovak Republic	39	45
Turkey	40	44
China	41	32
Egypt	42	49
Mexico	43	31
Indonesia	44	37
Argentina	45	42
Brazil	46	51
Jordan	47	40
Peru	48	36
India	49	52
El Salvador	50	46
Bolivia	51	55
Colombia	52	54
Vietnam	53	48
Venezuela	54	50
Russia	55	59
Zimbabwe	56	57
Ukraine	57	58
Bulgaria	58	56
Ecuador	59	53

（出所）Co-chairs of the Advisory Board (Harvard University, World Economic Forum), *The Global Competitiveness Report 2000*, 2000, p.11

こうした調査結果をもとに、J. D. サックスとA. M. ワーナーは、この10年間あまりのグローバルイゼーションは、3つの要素によって世界経済の分岐が進んだと指摘する。つまり、グローバルな成長それ自体に伴う分岐、技術ダイナミズムによって分断された多様な成長スピードによる分岐、そして移行諸国などのバブルと破壊のサイクル（メキシコ 1994-95年、アルゼンチン 1995年、東アジア 1997-98年、南アメリカ 1998-99年）による分岐である。こうした分岐の前提をなすのはこの間の世界市場の急速な拡張であり、それは、分業と専門化をいっそう促進しつつ、成長企業による技術開発コストの拡大した負担を可能にした。それはイノベーション過程をいっそう促進することになり、それだけに基礎科学を含む総合的な開発力をもつことが決定的な要素になった。したがって、高い競争力ランキングを実現するには、基礎科学と応用科学のインターフェイスが容易で、市場化までの開発過程を保護する知的所有権が確立しており、市場が新技術の急速な普及を支えるフレキシビリティに富んでおり、ベンチャー企業が容易に展開でき、そして政府は規制緩和を促進し、独占的な立場を抑制している、といった社会的条件が整備されていることが重要な条件になるとしている。

ところで、世銀のある報告によると、そもそもグローバルイゼーションとは、「違った国の人々の間で急速にシェアを高め、クロスオーバーする経済活動」⁷⁾のことを指しているという。例えば、1997年までの10年の間に、貿易の対GDP比率が先進国では27%から39%に、発展途上国でも10%から17%に上昇したことや、世界全体の海外投資が3倍化し、アメリカ一国でみても、1998年の海外投資は1330億ド

ルにのぼり、逆にアメリカへの投資も1930億ドルの規模であること、あるいは国際資本市場が90年代に急拡大するだけでなく、その変動幅も大きくなっていることなどはその典型的な実態であるという。

しかし、それは、同時に、「金融・資本市場の自由化によって変動性が高まり、しかもバブルと破裂のサイクルを加速し、97-98年東アジア危機のように、巨大な経済コストを要すること」を意味するし、多くの途上国がグローバルイゼーションによる貧困を強めるだけでなく、世界市場から排除されかねないことも意味する、とこの世銀報告は指摘している。しかも、このグローバルイゼーションは、けっしてフラットかつ無制約な自由世界市場のなかで進行している事態ではないのである。すでに国連や、GATT（WTO）システムが機能している、植民地主義が終焉して自立アクターとなった多数の途上国がウルガイ・ラウンドによって事実上、はじめて広汎かつ多角的な交易関係に直面している、また、80年代以降、国際経済統合のテンポが強まるなかで自由化と開放化が進み、それが各国の政策的なバリアーを低減させている、さらには旧社会主義体制の崩壊によって移行社会が登場し、プライバタイゼーションが市場形成の課題をさらに加重している、といった社会的な環境条件のもとに進行している変化なのである。

また、ハーバード・グループのレポートも示すように、グローバル化する世界市場において発揮される競争力も、多様かつ総合的な社会的条件の組み合わせのなかで確保され、維持されるものである。したがって、グローバルイゼーションの核心はグローバル・スタンダードに基づく世界市場の均一化や画一化にある、と考え

るだけでは事態の本質を見失うことにもなる。この10年あまりに進行したグローバリゼーションは、多様な条件をもつ国と地域がそれぞれに開放度を高めるなかで、拡大する世界市場の発展と、国際社会の社会的、制度的な環境条件への企業や国家の戦略や政策対応という、重層的な関係で捉える視点が極めて重要なのである。

世界経済フォーラム会長のK. シュワブも、この調査レポートに寄せる序文のなかで同趣旨の発言を行っている。つまり、今、アメリカは高度成長を続け、ヨーロッパの景気が回復し、1997年東アジア金融危機も克服されつつあるなど、総じて世界経済は安定的な局面に入っている。しかし、他方で、各国間、とくにOECD諸国と発展途上国との経済格差が拡大し、デジタル・デバイド、つまりコミュニケーション・インフラストラクチャーへのアクセスをもつ国と、そうでない国との分断が進行し、こうした経済格差を広げる要因になったことはとくに注意しなければならないと言う。今日の世界経済は、情報化や国際化によってますますドラスティックに変化し、その複雑性をいっそう強めてきたのである。そこで、彼は、世界的にサステナブルな成長を実現するためには、これまで以上に技術革新力や技術吸収力に重点を置く必要があることはもちろんだが、さらに、生活水準と自然環境との連関性といった環境条件に配慮し、あるいはまた、ブレトンウッズ以来の金融制度の変革であるユーロ通貨統合にも注目するなど、今日のグローバリゼーションのものとて複雑に進行する世界の分断や分岐の過程を見極め、さまざまな格差を抑制していく方向を追求する必要があると強調しているのである。

なお、情報技術の発展とともに進むこのデジ

タル・デバイドは、グローバリゼーションが引き起こす重要問題の一つであるという認識は、この年の世界経済フォーラムの共通課題でもあったが、同じく2000年に開催された沖縄サミットも、この問題を中心テーマにしている⁸⁾。また、このサミットに前後して、国連社会経済理事会が、情報・コミュニケーション技術の発展は知識ベース経済のグローバル化をもたらすとの認識をもとに、いかにしてこの潜在力を発現させるのか、そして、その負の側面であるデジタル・デバイドをいかに架橋（＝分岐を抑制）するのかについて、本格的な提言を行っていることも、ここであわせて指摘しておきたい⁹⁾。

（２）重債務諸国などの貧困

2001年2月、ロンドンで開催された「貧困な子どもたちの窮状に関する国際フォーラム」に参加したウォルフエンソン世銀総裁は、「今、アフリカの子供は7人に1人が5歳の誕生日を迎えることなく死んでいます。またGDPの0.7%を援助にあてようという目標にも関わらず、それは1990年の一人あたり32ドルから98年の一人あたり19ドルに、GDP比で0.24%低下しています」と述べている。そして、「アフリカはグローバリゼーションが貧困層にも効果があるようにするためのテスト・ケースである。アフリカは開発目標を自らリードしていかなければならない。しかし、そのためには先進資本主義国とも対等にやっていける通商のフィールドが確保される必要があります」と主張した。その実例として、彼は、OECD諸国が毎年、自国の農業補助金にサハラ以南アフリカ諸国のGDPにも匹敵する3000億ドルも投じているケースをあげ、それが途上国にとってウエイ

トの高い農産物輸出に対する障壁となり、その結果、貿易赤字が拡大する要因になっていると指摘した。また、同年4月にベルリンで開催された「グローバル化の挑戦：世銀の役割」という公開フォーラムでも、彼は、「開発援助はチャリティと違う。それはグローバル社会の平和と安全のための生きた投資であることを明確にして、今こそ、各国政府首脳やドナーが力をあわせて取り組むべき時である」¹⁰⁾と主張している。

ところで、世銀は、2000年3月、「貧しい人々の声（Voices of the Poor）」と題する報告を発表した。この報告書は、ディーパ・ナラヤン世銀社会開発上級スペシャリストが中心になって、10年にわたる、60カ国、6万人以上の聞き取りをもとに貧困にあえぐ人々の生の声を集め、彼らの生活向上のために何が必要かをまとめた膨大な報告書であり、「世界開発報告2000/2001」にも反映されるものであった。それは、4万人のヒアリングに基づく50カ国の貧困調査と1999年に追加して実施された23カ国2万人の比較調査からなっており、グローバル・レビューとともに国別報告もなされている。

この報告書は、世界各地の貧しい人々のヒアリング結果を生々しく書き込みながら、彼らの日々の苦労と、貧困との戦いの様子を伝え、飢え、貧弱な衣類や住環境、無力感、社会的孤立、国の汚職、性差別など、じつに多面的な側面から貧困現象を捉え、たんなる収入の不足にとどまらない人間生活の貧困をえぐり出し、その解決の道を求めている。そこでは、貧困問題はつねに多面的、総合的な様相を呈すること、国の貧困対策がなかなか貧困な人々に届かないこと、貧困問題の核心に国や地方の公務員の汚職や彼らへの不信があること、貧困によるストレ

スのために、人はしばしば飲酒や家庭内暴力に走り、家庭崩壊につながるケースが多いこと、財産をもたない人々にとってかけがえのない保障になる人と人との信頼関係も、その絆がほころび、無法と暴力、犯罪が増えかねないこと、そして、その最大の被害者は、やはりこうした貧困な人々であること、などが克明に示される。

「出口のない貧困は、互いに入り組んだ関係にある数多くの要因と結びついている。まず、何か一つが欠けたがために貧困が起きるケースは稀だが、その一方で、貧困には常に飢えがつきまとう。貧困は精神的に大きな影響を及ぼし、無力感、沈黙、依存、羞恥心、屈辱などを植えつける。また貧困は、道路や輸送、清潔な水などの基本的なインフラストラクチャーへのアクセスを閉ざす。あるいは教育が貧困からの脱出の手がかりとなることは誰もが考えることであるが、教育自体と、社会・経済環境の質的改善がない限り、それは実現しない。さらに、治療に途方もないお金がかかるうえ、その間は働けなくなるために、病気は非常に恐れられる。そして最後に、貧しい人々は収入の不足よりも、自身の脆弱性に直結する物理的、人的、社会のおよび環境面の資産をより口にすることが多い」¹¹⁾。

報告書は、このように貧困の多面性、総合性を強調するとともに、貧困な人々は、彼らの生活状態を決める経済的社会的な要因に対して、自分がそのアクティブな主体であるにも関わらず、「行動や選択の基本的な自由や機会をもたない」がために、しばしばその影響力を行使できない状態に置かれると指摘し、貧困な人々のエンパワーメントの重要性を強調した。とくに後者は、ウェルフェンソンが「開発とは施して

なく、参加とエンパワーメントである」¹²⁾と述べたように、彼が世銀総裁として学び取った重要な教訓でもあった。

こうした貧困が根強く支配している地域は、いうまでもなくアフリカである。とくにサハラ以南アフリカ地域である。周知のように、今日、世界人口60億人のうち、約半数、28億人が一日2ドル以下の生活を余儀なくされ、さらに1ドル以下の、事実上、極貧状態の人々は約12億人になる（1998年）。ところが、アジア、とくに東アジア・太平洋地域ではこの数年の間に急速に極貧層の比率も実数も下げたのに（1990年の27.6%から98年の14.7%へ実数で1.85億人の減）、サハラ以南アフリカ地域では、比率では47.7%（1990年）から48.1%（1998年）へと、わずかの増加に留まっているようにみえるが、人口増のために、実数でみると2.42億人から3.02億人へと、この間、それは相当な規模で増加した。

また平均寿命は、OECD諸国が78歳であるのに対し、途上国は64歳、そしてサハラ以南アフリカ地域は47歳と、その格差が歴然としている（1999年）。それでも平均寿命は、この数十年間、延伸してきたのが一般的な特徴である。ところが、アフリカを中心とする32カ国では、90年以降、今日（1999年）までに平均寿命の絶対的な短期化が進んでいる。とくに大幅に短期化した国は、ボツワナ（-12.5年）、ジンバブエ（-10.1年）、ザンビア（-8.0年）、ウガンダ（-7.6年）、南アフリカ（-4.7年）、ルワンダ（-4.4年）、レソソ（-4.0年）、ベラルウス（-3.5年）、ウクライナ（-2.5年）、ケニア（-2.3年）であり、多くがアフリカ地域に集中しており、紛争とならんでAIDSをはじめとする疾患が平均寿命を短期化させる主要な

要因になっている。例えば、アフリカでは、これまでに1100万人がエイズで命を失い、2200万人がHIV/エイズ患者である。それは全世界の三分の二の規模になる。

また、乳幼児死亡率も改善が進み、途上国平均の数値でも出生1000人あたり59人と90年以降11%低下しているのに対し、サハラ以南アフリカ地域は9%の改善にとどまり、1000人あたり92人と高水準なままである（1999年）。また、安全な水を確保できない人々は、人口の半数近くに上り、また教育についても、このままの趨勢が続けば、2005年に50.7百万人、2015年には54.6百万人の子供が学校に行けなくなるという¹³⁾。

このように収入面での貧困に限らず、人間としての生命活動の根源さえ奪いかねない生活全体の貧困や危機が進むなかで、国の経済全体も対外的に大量の負債を抱え、もはや国際的かつ国内的な経済連関を維持すること自体が困難な危機的状态に陥った社会がアフリカ諸国を中心に数多く存在するようになった。それは重債務貧困国と呼ばれ、現在22カ国がその救済対象になっている。こうした国々については、貧困緩和政策と持続的な経済社会開発とを総合的に結びつけた戦略を国際社会の共通の課題として提起し、解決していくことが緊急の課題になっており、さもないと、グローバリゼーション下の格差と分断の構造がさらにいっそう拡大再生産されてしまう危険が強まっているのである。

例えば1980年から98年まで20年近くの貿易は、中低所得国の場合でも現在のグローバリゼーションのもとに、平均して年率8.7%拡大したが、これら22の重債務国の場合は、それが平均して2.7%の伸びに留まり、また貿易取

引の不安定性を示す変動率は21.2%となり、中低所得国の19%に較べ高い数値を示している。こうした輸出市場の弱体化と不安定化がこれらの国々の経済パフォーマンス全体を確実に悪化させているのである。また多くの国々は、農産物や天然資源が大半の、単品あるいはせいぜい数品の「一次産品モノラル型」を輸出構造の特徴としている。例えばベニンは輸出の84%が綿花、サオ・トム&プリンシブは78%がココア、ギネア・ビソは69%がカシューナッツ、マラウィは61%がタバコ、ウガンダは56%がコーヒー、ニジェールは51%がウランである。また22カ国中、13カ国は、上位3品だけで輸出の半数以上を占めており、なかでもベニン（94%）、モリタニア（同）、ギネア・ビソ（79%）、サオ・トム&プリンシブ（同）はそのモノラル構造がいっそう明確であり、それは国際市場への依存を強めつつ、その変動の影響をまともに受ける貿易構造になっている。また、こうした貿易面の脆弱性にとどまらず、国内におけるそもそもの経済基盤の脆さは、資本の受け入れ市場としての弱さも露呈することになり、全体としてグローバリゼーションをポジティブに受けとめる環境を失ってきたことは明らかである。

こうして、重債務22カ国は、貿易赤字の積み上げに悩み、資本市場から疎外されながら、やがて膨大な国際収支赤字を抱えてしまった。ちなみにこれらの国々の債務/輸出比率は、200%から250%の高さにのぼり、債務/サービス比率も20%から25%、さらに債務/GDP比率は60%近くに達しており、こうした数値の示すところは、国内、国際、両面をつうじ、もはやこれらの国々が自力で順調な再生産活動を繰り返すことは不可能な状況に追い込まれて

いることである¹⁴⁾。対外債務を返済しようとして国内経済の合理化や構造調整を強化するならば、それはいよいよ貧困化を促進し、そして国内市場の維持を逆に困難にさせかねないのであった。

（3）移行諸国の市場化と貧困

グローバリゼーションの流れのなかで、中東欧ならびに旧ソビエト諸国がどのようにその市場化を進め、いかなる社会環境の変化をきたしたかは、1990年代の国際社会におけるもう一つの大きな焦点であった。それはアジア諸国を含む移行諸国全般に共通する課題であるが、ここでは中東欧ならびに旧ソビエト諸国を対象を置き、その特徴を貧困問題に限って簡単にふれることにしよう。

まず、これらの国々では、市場経済への移行の困難が継続するなかで、経済格差とくに所得格差が拡大し、貧困現象が質量ともにそのウエイトを高めてきた点が指摘されねばならない。それはチェコ共和国やハンガリーなどの、すでにある程度、市場経済に馴染んでおり、比較的、段階的な移行過程を経験した場合も、ポーランドやロシアのように、急激な市場化、開放化を断行し、この結果、「冷水効果」による社会経済の激震を誘った場合も、いずれにも生じた経済社会構造の転換過程であり、それはまた、新たな社会階層の出現過程でもあった。

B. ミラノビッチは、それを「中間階層の空洞化と連動する格差、不公平の拡大過程」¹⁵⁾と呼んで、次のように総括している。

まず、所得における格差や経済的不公平の拡大は、統計的にはジニ係数によって知ることができる。そこで、いくつかの国のジニ係数をみると、わずか数年間のうちに、ブルガリア

（1987→95）は25.0から35.6へ、スロベニア（1987→95）は19.8から22.3へ、ハンガリー（1987→93）は20.7から22.9へ、ラトビア（1989→96）は22.6から32.6へ、そしてロシア（1989→96）は21.9から51.8へ、とおしなべて拡大し、とくにロシアは急激であった。これらの国は、比較的、平均的な所得階層（＝「中間階層」）の存在によって格差の少なかった計画経済から移行社会に移るなかで、アメリカやイギリスと較べ数倍ものスピードでジニ係数を引き上げてきた。それは、まず民間セクターの発展と、ここにおける賃金格差の拡大、次に自営業や資産階層の所得の拡大、そして他方で政府企業部門から「開放」された失業者の増大が、こうした所得格差の要因であると彼は述べている。

なお、彼は、最近、こうした移行社会にとどまらず、世界人口の84％、GDPの93％分をカバーする世帯所得の格差実態を調査した結果も発表している¹⁶⁾。参考までにそのポイントも述べると、まず、世界全体の世帯レベルにおける所得格差＝ジニ係数は、この5年の間にも62.5から66.0へと拡大し（購買力ベース）、とくに低成長国では貧困層の5％が所得を四分の一減らす一方で、上層は12％増加させていること、また世界の上位5％層は下位5％層の所得の78倍（1988年）から114倍（93年）と格差を広げ、しかもここ数年、それが急速なこと、さらに世界の上位1％は下位43％の貧困層と同額の所得、つまり上位2500万の所得は貧困層20億に匹敵すること、そして国家間、国内いずれでも格差は拡大し、とくにアジア（中国、インド、バングラディッシュなど）とOECD諸国における格差が拡大したことなどであった。ただ、こうした格差の拡大とグローバリゼーション

との関連について、彼は、国のボーダーがより意味を失うという意味にグローバリゼーションを捉えるならば、人々は一つの世界の住民と見なせるのだから、国内で格差が拡大しても個人間の格差は縮小することがありうるとコメント¹⁷⁾するにとどめている。

さて、こうした社会の市場化、資本主義化というマクロ経済の構造変化のなかにあって、生活領域におけるプライバタイゼーションの展開、つまり生活関連サービスの民営化が、厳しい経済危機と財政危機のもとに並行して進むことになり、それは住民生活により深刻な影響をもたらすことになる。それは、より深刻な貧困現象として、人間的諸力の発達や実現の機会はおろか、生命活動の維持すら危ぶまれるほどの生活困難も発現しかねない。

その端的な例に平均寿命の変化をあげることができよう。平均寿命が、医療環境だけでは規定できないような広汎かつ総合的な生活環境の改善（もしくは悪化）を示す指標だからである。それでは、この間の移行社会における平均寿命の変化（1989年→98年）はいかなる状況であったのか。ユニセフが行った中東欧諸国における調査¹⁸⁾によると、大半の国では平均寿命は延伸したが、ロシアとウクライナに限っては平均寿命の短期化が起きている。つまり、男性は、ロシア（64.2→61.3）、ウクライナ（66.0→62.0）、女性は、ロシア（74.5→72.9）、ウクライナ（75.0→73.0）である。アフリカの貧困国の場合は、重債務によるマクロ経済の負担に加えて、紛争やHIVなどの疾病が平均寿命の短期化の大きな要因であったが、この両国のデータは、移行経済の混乱と危機の進行が日常的な生活困難をもたらすばかりか、生命の危機さえ強めかねない実態にあることを示している。

ところで、このユニセフ調査は、そのタイトルにもあるように、そもそも移行社会における青年層の実態分析を主眼にしていた。それはこの平均寿命といった客観的に現れる変化とともに、将来の社会の担い手になる青年層に焦点を当て、意識面も含めて調査している興味深い資料である。そこで、次に、この調査が捉える移行社会の青年層の特徴をみておこう。

この調査は、27ヶ国、65百万の青年（15 - 24）に焦点を当ててモニタリングしたものであり、「若い人々は、世界に共通して存在感を強め、目にとまりやすい存在になっている。彼らは概ね、スター・アスリートで、技術が堪能、起業家精神も旺盛であり、平和を信頼し、児童労働に反対するとともに、一方で、ポップアイドルを追い求め、そしてまた環境論者であり、消費者であり、自分たち権利についてのリーダーでもある。彼らは、経済的、政治的、社会的な一大勢力である。とくに移行社会の若者は、こうして国際的に若いコミュニティの一員であると同時に、彼らの国の歴史と彼ら自身の現在と未来を重ねて荷になっていく人々なのである」¹⁹⁾と概括している。それではこの新しい社会の担い手である青年の共通イメージはどのようなか？ モニタリング結果は次のようにその特徴を示している。

親の時代とは違う、親からは学ぶことのできない新たな社会への参加に直面しており、

この地域の若者は、古い世代より市場と民主主義を支持するが、だからといって実際に投票に加わることは少ない、

国の社会的、政治的ことに関心をもっているが、新しい民主主義の事業には批判的あるいは懐疑的ですらある、

HIVやAIDSなど、生命や性に関して高い危険に晒されている。それにも関わらず、これらの情報は相対的に少なく、必要なサービスも受けていない、

不法なことがらには案外、寛容で、現行の法律に対してもしばしば闘争を試みる、

以前より教育に重要性を認めるが、実際には遅れて教育過程に参加し、ドロップアウトすることが多く、中等教育に進むことも少ない、

家族に強い価値観をおくが、結婚する可能性は相対的に低く、子供をもうけることも少ない、

経済的利益の追求を熱心に、しかもフレキシブルに追い求めるが、現実には以前よりかなり高い失業率にある、

その他、高い事故率（自動車などは少ないのに）、貧困層など社会的弱者の高等教育への進学率の低さ、かつてより低年齢での妊娠、賃金格差の存在、非公式な灰色経済や闇市場に手を染め易いこと、旅行やインターネットなどへのアクセス機会は少ないのに、世界の若者文化に触れ、反対に貢献もしている。

報告書は、このように分析したうえで、今こそ、若者に重点をおいた政策が求められており、より広汎かつ平等な教育機会、若者のための活力ある労働市場の活用、事故や暴力の削減、タバコ、酒、ドラッグなどの抑制、法的な扱いに関する国際基準の適用、市民社会への若者の参加促進などが必要になっていると提言している。

移行社会をくぐり抜け、やがて持続的な発展を支えていかなければならない青年層の未来志向をいかに高めるのか、それが今、優先的な政策課題になっているのである。その意味で、例

表2 教育費支出の変化（1989-96）

	教育費支出 (実質 .%)	公教育費のGDP 比率の変化
Hungary	-22	-0.1
Slovakia	-31	-0.6
Russia	-33	+0.1
Latvia	-45	+0.7
Lithuania	-47	-0.2
Kyrgyzstan	-71	-2.1
Bulgaria	-75	-1.5
Azerbaijan	-77	-4.0
Georgia	-94	-4.9

（出所）John Mickwright, *Education Inequality and Transition*, January 2000, P.20

えば、ここでも触れられた学校教育の改善は大きな意義をもつ。ところが、財政危機が深刻化するなかで、教育をめぐる移行社会の環境は、概して悪化するばかりか、民営化や分権化の動きも強まるなかで、学校教育が社会的な格差構造の仕組みに埋め込まれつつあるというのが現実なのである。

これに関連して、J. ミクライトは移行社会における教育をめぐる不公平について、入学、通学、学習成果などの丹念な分析を行っている²⁰⁾。丁寧に紹介する余裕はないが、表2にあるように、教育への財政支出あるいはGDP比の投資比率は、この間、圧倒的に減少している。これまで人材育成についてはむしろ資本主義諸国よりも優れていたものが、この間、急速にその能力を失い、逆に移行過程における職業、社会的ステータスの変化を反映した選別的な教育機会が現れるようになった。それがまた、人々のステータスの変化を促進する役割を果たしているのである。さらに言うと、ジョージアやアゼルバイジャンなどでは教育システムそれ自体の崩壊と言って良いほど、教育費の絶対的な減

**表3 学習能力の全国平均との偏差
（ハンガリー、第8学年次）**

	1991	1995	1991	1995
	（読解力）		（数 学）	
ブタベスト	+6	+8	+4	+7
州都	+3	+5	+2	+5
その他の都市	+2	+1	+1	0
村落	-6	-6	-5	-6

（出所）John Mickwright, 前掲, P.28

少を余儀なくされている。また、表3をみると、民営化や分権化が進行した結果として、学習能力における地域偏差が拡大していることも分かる。

移行社会を安定的に乗り切り、グローバリゼーションのもとで経済社会を再構築していくには、学校教育への投資を重点化し、新しい経済社会で力量を発揮しうる人材を育成する教育、職業訓練を制度化し、実体化することや、OECD諸国の技術移転や技術開発を促進する研究開発投資を拡大することなどが重要な課題になることは明らかである。そのため、まずは教育人材を確保するために教師の給料確保という初歩的な段階からスタートし、公教育としての学校教育を充実していくことは喫緊の課題である。とくに、低所得層、貧困層への就学支援に優先的に取り組むシステムやプログラムを開発し、提供することは、とくに求められる緊急の政策課題である。

2. 「包括的開発フレームワーク」と貧困緩和戦略

（1）「国際開発ゴール」の設定

2000年6月のミレニアム・サミット（World Social Summit, Geneva）」において、2015年

までに世界の貧困を半減する戦略と目標にする「国際開発ゴール（International Development Goals, IDGs）」が提案された。それは、コフィー・アナン国連事務総長、ドナルド・ジョンソンOECD事務局長、ホルスト・ケーラーIMF専務理事、ジェームズ・ウォルフエンソン世銀総裁がサインした文書「すべての人により良き世界を」²¹⁾としてまとめられた。なお、国連は、これとは別に、「国連ミレニアム宣言」の一部として、持続可能な経済成長と貧困緩和、人間的欲求の実現、紛争や不安などの恐怖からの自由、地球温暖化、飲料水や土壌の確保、森林保護など、持続可能な将来社会に向けた目標を設定している。それは2000年9月に開催された国連総会に事務総長から提案され²²⁾、出席した149ヶ国首脳の支持を得るものになった²³⁾。

周知のように、歴史的とも言える「社会開発サミット」からすでに5年以上が経過している。そもそも、コペンハーゲンで開催されたこの「社会開発サミット」は、人々の経済的な機会を拡大し、良好な仕事を創造し、平等な分配やジェンダー問題の改善によって社会統合を推し進め、さらにはグローバル化が進む世界経済の不安定性を抑制しつつ持続可能な経済発展を実現するといった総合的な社会開発を世界的規模の取り組みとして推進していこうとするものであった。

しかし、この間も、ほとんどの国においてネオリベリズムの政策基調が主導的な位置を占め、全世界的にプライバタイゼーションと経済社会の自由化・開放化が進み、一方、発展途上国では貧困と失業が広がってきた。また、東アジアにはじまる金融危機などその後のグローバルな経済発展なかで表出したさまざまな貧困や危機の諸相は、貧困緩和を最重点にした開発目

標を具体的に設定し、それを実現する仕組みと内容を明確にする、よりポジティブな取り組みをあらためて求めることになったのである。

なお、前節で取り上げた新たな貧困は、こうしたグローバリゼーションの影響のもとに特徴づけたが、一方で、この貧困現象それ自体をグローバルな貧困というコンテキストにおいて把握することも必要になってきた。なぜなら、「これほど相互依存が強まっている世界では、貧困との戦いかいとは、やがて皆にも影響の及ぶことになる問題への私たち皆の全世界的な挑戦のこと」であって、その意味から、この新たな貧困現象は「グローバルな貧困」と位置づけることもできるからである²⁴⁾。したがって、この「ミレニアム・サミット」において設定された「国際開発ゴール」は、貧困な人々の経済状態を改善する課題を重点に置きながら、さらに社会的、環境的な課題も射程に入れて、地球的規模の取り組みを進めようという提案なのであった。

この「国際開発ゴール」は、6項目の社会開発目標からなっている。つまり、2015年までに極貧状態にある人々を半減すること、世界のすべての地域で初等教育を実現すること、初等ならびに中等教育においてジェンダー差別をなくし、性の平等と婦人のエンパワーメントを進めること（これは2005年目標）、5歳以下の乳幼児死亡率を三分の二、引き下げ、また妊産婦の死亡率も現在より四分の三、低下させること、2015年までの遅くない時期に、あらゆる人々の、年齢にふさわしい健康医療サービスへのアクセスを可能にすること、そして2015年までに環境資源の減少をグローバルかつナショナルなレベルで食い止めること、このために2005年までに持続的な発展への国レベルの戦略を遂

行すること、がその6つの柱である。

これらの「国際開発ゴール」は、言うまでもなく、全世界的な力を注ぐことなしに実現できない目標である。例えば極貧層は、90年代のグローバルな経済拡大のなかで（とくにアジアは急速に）その比率を低下させたが、アフリカではほとんどその改善がみられないし、ラテン・アメリカでは所得の不平等が拡大している。また初等教育への通学条件もこの間、改善したとは言え、この趨勢のままでは2015年になっても数千万人の未就学児童を抱えることになりかねない。また以前より多くの少女が学校に通い、学校教育における男女の就学ギャップは縮小してきたが、それでも女性は男性に比べ、はるかに立ち遅れている。乳幼児死亡率も、全体として改善が進むなかで、約10カ国では逆に後退し、とくにエイズによる死亡率への影響が大きくなっている。また妊産婦の死亡は助産婦（助産士）²⁵⁾の付き添いによって大幅な削減が可能だが、死亡率はなお約50%の水準にあり、とくに貧困国ではその比率が高く、改善のテンポも遅い。さらに環境問題については、1992年のリオ・デジャネイロ地球サミットの強力なコミットメントにも関わらず、まだ世界の半数近くの国しか環境戦略をもっていない。これを実行している国はもっと少ない。このように「国際開発ゴール」と現実とのギャップが大きいうえに、例えば国際農業開発基金（The International Fund for Agricultural Development, Ifad）が、極貧層の削減は年間、約1千万人、つまり目標の三分の一以下のテンポにとどまっていると指摘するように、「国際開発ゴール」の実現を早くも疑問視する見方も出されている²⁶⁾。

（2）「包括的開発フレームワーク」の構図

しかし、このような目標と現実とのギャップや、改善の遅れにも関わらず、この「国際開発ゴール」の理論的政策的な重要性は、この間の準備過程のなかでその検討を深められ、強い支持のもとに補強されてきた。例えば、この「国際開発ゴール」の設定に先立ち、ウォルフエンソン世銀総裁は、年次総会などの場で、開発のあり方をめぐる新たな考え方を繰り返し提起してきた。そして1999年1月には、それらをまとめるかたちで「包括的開発フレームワーク」と題するドラフトが提案されることになったのである²⁷⁾。それは、今日、政府開発援助が減少し、東アジア金融危機など国際金融市場を含む経済活動も不安定化するなかで、貧困緩和の課題を基本に置いて、持続可能な社会開発を進めていくのに必要な開発のフレームワークと取り組み方に関する大胆な提案であった。そこで、ここではその議論用のドラフトをもとに、その基本骨子と特徴を把握しておく。

まず、それは開発のフレームワークを設定するにあたって、二つの側面をもったバランスシートを作成するという提案をしている。つまり、左側にはIMFの第4条報告、国民所得勘定、国際収支・貿易統計など従来からの評価システムにある情報、つまり金融、財政政策の基盤になる国内総生産、金利、外貨準備、経済成長率といった経済情報をおく。そして、右側に構造的、社会的、人的な分野を示す分析的なフレームワークを新たに設定し、ここに乳幼児死亡率や妊産婦死亡率、失業率、就学率といったデータとともに、社会開発の構造、範囲、中身といった根本的、長期的な問題を書き込む。そして、この二つの部分、つまりマクロ経済的な側面と社会的、構造的、人的な側面をあわせて総合的

に考慮することがこの「包括的開発フレームワーク」の基本主旨になるとドラフトは提案している。

この右側のリストをもう少し詳しく説明すると、まず構造面に、良い政府、クリーンな政府、有効な法律、司法制度、組織が確立され監督の行き届いた金融システム、社会セーフティ・ネットと社会プログラムといった事項が挙げられる。また人的側面では教育と教育機関、保健と人口問題、物理的な面では水と下水設備、エネルギー、道路、輸送機関、通信、持続可能な開発、環境、さらに文化の問題が挙げられ、そして特定の戦略として、農村部、都市、民間セクターそれぞれの戦略、最後に国別の配慮を必要とするその他事項、が付け加えられている。

この物理面、つまり、総じてインフラストラクチャーの重要性は、例えば「電話や電子メールなどの通信手段がなければ、貧困と戦い、平等や機会を提供することは困難であり、逆に通信手段へのアクセスがなければ知識や情報の差によって貧富が拡大し、成長は抑制される」²⁸⁾ ことから明らかである。また環境は、「社会の健康度」を示す重要な指標にもなる。さらに文化は、たんに観光開発といった経済面にとどまらず、国と社会に誇りとアイデンティティをもつ意味をもち、それは貧困と戦い、開発を社会的に推進する大きな主体的要因になる。また農村戦略はもちろんだが、2025年には「1000万人を超える巨大都市が開発途上国に66も誕生すると予想される」のだから、今後は都市戦略が重要になってくる。さらに投資と経済成長の原動力である民間セクターに活力が生まれるように構造政策をとることも社会政策の大きな要素になると、それは説明している。

こうして、マクロ経済面と、構造的、社会的、

人的な側面とのバランスシートは、その社会における「持続的な成長と貧困緩和のための前提条件」を全体的で包括的な内容において示すことになり、これによって、個々の開発課題が相互関連のある多様な要因と結びつられて、国や各地域の様々な状況に応じた柔軟な対応を行うことが可能になってくる。そして、このためにもボトルネックを特定してその解決をはかり、限られた条件のもとで開発課題の優先順位を定めるなど、政策やプログラム、プロジェクト、改革のペースや順序についてのより戦略的な判断を行うことが可能になってくる。ドラフトは、「新しく学校を建設しても、学校に行くための道路や訓練を受けた教師、教科書や設備がなくては意味がありません。監督を受けた銀行システムなしに銀行や金融機関を設立すれば、混乱は必至です。女性に均等な機会を提供するための行動を起こしても、女性が水を運んだり、料理のために燃料を探したり集めたりするのに何時間もかけているならば意味がありません。出生前と出世後の医療を提供せずに、全員に初等教育を義務づければ、子どもたちは精神的、身体的に損傷を負いながら学校に通うことになるでしょう。医療制度を確立しても、きれいな水の確保や下水道の整備を行わないのであれば、どんな努力も効果はないでしょう。政府が汚職にまみれ、政府高官が非効率で訓練を受けていない場合、公正を求めるという目標は決して達成されないでしょう」²⁹⁾と述べて、プログラムやプロジェクトにおいて相互連関的な要因を総合するアプローチの重要性を指摘している。

ところで、こうして構造的、社会的、人的な側面をバランスシートに付け加えるというこの提起は、同時に、社会構造や社会発展の状況について、政府のみならず、開発関係者全体もこ

れを共有することが重要になることを示している。つまり、これまで、多国間機関も、二国間機関も、資源、経験、守備範囲の限界から、開発の全体的な責任は当事国の政府に委ねてきたという実状を克服して、こうした国連機関や多国間機関、二国間機関のみならず、NGOや市民社会、民間セクターも「プレーヤー」として加わり、それらが協力しながら作業を進めていくべきであるという提起がなされたのである。この視点は、ドラフトが提案した第二の強調点であり、それは、「パートナーシップへの広範なアプローチと開発プロセスの管理に関する提案」として説明されている。つまり、「持続的な成長と貧困緩和のための前提条件」を包括的に表現したバランスシートをもとに、誰が、何を行っていくのか、そのためにどのように相互に情報を共有し、協力し、いかに合理的、建設的に評価を行い、結果に対する説明責任を果たすのかといったことが問われるようになるからである。それは、必然的に、包括性、開放性、透明性、アカウンタビリティといった、プロセス管理に関する問題群にも展開していく新たな提案でもあった。

そこで、まず、開発分野の「プレーヤー」として、政府、多国間・二国間機関、あらゆる形の市民社会、そして国内外の民間セクターが選ばれる。そして、「持続的な成長と貧困緩和のための前提条件」にあげられた先の14項目と、この四者を縦横に並べたマトリックスが作成されることになる。このマトリックスをもとにして、各「プレーヤー」は、個々のプログラム（目標、実績、結果）をその情報とともに共有する。彼らは、自らのオーナーシップを発揮しながら荷なうべき事業に参画するとともに、「プレーヤー」が相互にパートナーシップ型の

連携や協力を行い、結果として、高い透明性と説明責任を果たしながら、マトリックスの戦略的アプローチを展開し、諸政策を共同で実現していくことになる。

なお、この政府には中央政府、州政府、市町村、それに市民社会の代表である議会が含まれ、多国間・二国間機関には、IMF、国連機関やプログラム、世銀、欧州連合、地域開発銀行、二国間機関、その他国際機関が、そして市民社会には、宗教団体、財団、労働組合と従業員団体、雇用者団体、国際的な活動を行っているNGO、地域的なNGO、当該のプロジェクトに向けて組織された地域グループ、先住民組織などが含まれている。そして営利型の事業組織である民間セクターは開発と雇用機会創出、社会的責任をもった投資と事業活動、科学技術の発展などで大きな役割を果たすことになる。なお、前者の市民社会は非営利型の事業組織全般を指すことになる。それは通常、NGOと総称しているが、最近ではCSO（Civil Society Organizations）と呼ぶ場合もある。

（３）オーナーシップとパートナーシップ

以上、やや説明的に「包括的開発フレームワーク」の概要を述べたが、このような新たな開発方式は、当然に、開発手法と開発主体に関する新たな論点や課題を提起することになる。そこで、次に世銀のワーキングペーパーを材料にして、この点を検討しておこう。

最初に指摘しなければならないのは、民主主義と分権化に関わる論点である。

それは、1980年代中盤以降、多くの途上国において分権化や行財政の分散化が強まるなかで、下位レベルの自立的組織がガバナビリティやアカウンタビリティを強めてきた一連の事情に

関わっている。「包括的開発フレームワーク」は、これをオーナーシップとパートナーシップをめぐる課題として整理し、一方で、国に責任あるオーナーシップの遂行を求めながら、個人や市民社会のオーナーシップ、つまり彼らに開発の当事者、主体としての力量を高めるための格別な配慮を求めている。つまり、開発と貧困緩和の当事者は住民であり、貧困な人々であるという考えが、例えば「ドライバーの席に座るのは彼らだ」という表現のなかで語られる。その意味で、これまで市民社会は往々にして組織的に弱体で、組織の混乱や紛糾が生じやすかったが、これからは、より明瞭な形で市民社会組織としてのアカンタビリティを求めることになってくる。個々の市民社会は、独自の専門的な関心から「全体的な開発（Holistic Development）」の視点への展開をはかるとともに、組織間の連携、パートナーシップを強化しなければならない。また市民組織は、社会構造における透明性、開放性、アカンタビリティ、清廉、適切に監視された財政システム、社会的プログラム、暴力と社会不安の排除、地域における知識の統合や地域のマネージメント資源のアレンジメントなどといった分野でも自らの役割を発揮することが求められるようになるという³⁰⁾。

そこで、次に指摘すべき論点は、こうして強化されるオーナーシップと、開発援助におけるコンディショナリティとの関係になる。言うまでもなく、コンディショナリティとは援助側（ドナー）が融資や援助を受ける国に課すローンや資金援助に関する条件のことを一般的に指している。この論点の帰結を先取りすると、それは「開発協力のネオ制度モデル」³¹⁾といった新たな視点を開拓していく課題でもある。

これについて、世銀チーフ・エコノミストで

あったJ. スティグリッツの次のような発言がある。「効果的な変化を外部から及ぼそうとしても無理なのです。それは、必ずしも受け入れ側の分析的な能力を高める刺激にならないし、コンディショナリティを課すプロセスは、むしろこうした能力を身につける意欲を失わせ、コンディショナリティを活用する受け入れ側の自信さえ覆すことになりかねません。」³²⁾

ローン案件などに付帯するコンディショナリティは、これまで、プロジェクトごとに、個別に扱われ、それは、ある意味で援助や融資の側（ドナー）と受ける側（レシピエント）との「静的な関係」のもとに捉えられてきた。構造調整の推進のために、それは通常、財政赤字の削減や平価切下げ、国内信用緊縮といったマクロ経済政策や、貿易障壁の削減や政府部門の民営化といった構造政策などを被援助国に課することになる。しかし、こうした構造調整は、相互の信頼とアカンタビリティの構築を前提にすることによって、より有効に、効果的に達成されるのであり、その意味から、本来、コンディショナリティは被援助国のオーナーシップの強化や、ドナーとのパートナーシップと調和すべきものである。それは被援助国のオーナーシップの拡充によって、はじめて貧困緩和の取り組みなどは主体的に推し進められるし、コンディショナリティは、ドナーがパートナーとして彼らを支えていく手段だからである。また諸政策の継続的で総合的な展開によって社会構造の転換や社会の現代化を実現する改革も可能になるからである。それは、一度限りの、外から強制されたコンディショナリティによって達成することは困難な課題なのである。

世銀のワーキングペーパーは、この点に関して、「包括的開発フレームワーク」は、コンデ

ィショナリティに新しい意味と形態を与える。それは世銀と借り手とが協力して発展させるプロセスの一部になるし、プログラムが実行されるなかで相互の信頼とコミットメントが成熟していくものである」³³⁾と述べている。それは、相互評価と信頼を築きながら「繰り返されるゲーム」なのである。もちろん、そのプロセス途上では不測の事態も起こりうるし、新しい情勢によって目標を変更しなければならないこともある。それを、これまでのコンディショナリティのように、その都度、ローンを中断したり、中止したりしていたのでは肝心の社会改革は進まない。市民社会も加わるオーナーシップとパートナーシップとを調和させた社会開発の「動的な」プロセス管理、それを可能にする相互評価と信頼関係の構築、こういうコンセプトをコンディショナリティのベースに置くこと、それが「開発協力のネオ制度モデル」とも呼ばれる提案の基本内容なのである。

こうして、持続的な発展には、ドナーの押し付けでない、自らが主体になるオーナーシップが必須の条件になるが、これを可能にするためには「自らがドライバーの席に座る」にふさわしく「プレーヤー」の政策力量を高めていく必要がある。これが「包括的開発フレームワーク」が主張するもう一つの強調点であった。こうしたキャパシティ・ビルディング（能力構築）が今後の開発政策の焦点になっていくであろうことは明らかである。例えば世銀も、従来の融資援助のあり方は、どちらかというところ「計画重視」であり「結果重視」ではなかったという。しかし、今後は、「国際開発ゴール」のように、結果や効果をより重視する方向をとり、モニタリングや、政策の進行管理、評価活動、公共的な透明性、合法的なプログラム推進、市民社会の

プロセス参加の促進などが欠かせない事業になる。貧困緩和のみならず、あらゆる政策課題が国や社会によって個別で具体的であり、そこに模範や先例はないうえに、こうしたプロセス管理を強化していくとするならば、それは外部の専門家に頼るプロジェクトの遂行の仕方がいよいよ困難になるに違いない。ドライバーのキャパシティ・ビルディングが求められているのである。つまり、拡充した社会開発に従事する「プレーヤー」の社会的学習プロセスをいかにサポートするか、が「包括的開発フレームワーク」の重要課題となり、それは総じて、ガバナビリティをめぐる一つの中心論点を構成していくことになるのである³⁴⁾。

3．貧困緩和戦略とガバナビリティ

この「包括的開発フレームワーク」を策定し、実行するパイロット事業が、すでにウェストバンク&ガザ地区、ボリビア、コテジュボアル、ドミニカ共和国、エチオピア、エリトリア、ガーナ、キリギス共和国、モロッコ、ルーマニア、ウガンダ、ベトナムの12カ国・地域で行われ、その中間集約的なレポートが世銀の手でまとめられている³⁵⁾。それによると、パートナーシップが弱く、アクター間の猜疑心も強い、透明度が低く、コンサルテーションの力も弱い、アカンタビリティへの関心度が低いなど、それぞれが不十分点を抱えてはいるが、全体として中長期的な展望と戦略をもつ社会開発と貧困緩和の計画がたてられつつあるという。そのうえで、今後、とくにパートナーシップを強め、広範なコンセンサスを作り上げること、社会開発に必要な知識の普及（Knowledge Transfer）をはかることが留意点であるとしている。あわせて、

レポートは、1999年9月から実施される「戦略ペーパー」に、この「包括的開発フレームワーク」の原理とアプローチが採用されることになったことも報告している。

（１）「貧困緩和戦略ペーパー」への展開

この「戦略ペーパー」とは、「救済イニシアティブ」によって優遇貸付（Concessional Lending）や債務救済を行うにあたり、その対象になる重債務貧困国が世銀とIMFに提出する貧困緩和戦略の実施計画書のことである。

承知のように、1999年のG8ケルン・サミットは、重債務国に対する債務救済を実現すること、しかもこれを貧困緩和政策と結合して行うことが今日の国際社会の重大課題である点を確認した。それは、この「救済イニシアティブ」に政策化されたのである。もちろん、ドナーが債務の棒引きなどの救済措置さえ取ればこれらの国々の構造調整と貧困緩和が進展するかというと、事態はそう単純でない。つまり、債務負担軽減措置をとることなしに各国の構造調整や貧困緩和政策の余地は生じないが、同時に、独自の貧困緩和戦略を実施しないと、構造調整と経済成長に成功してもそれが貧困を削減するとは限らないのである。とくに後者については、最近のIMFや世銀の構造調整融資は貧困の成長弾力性（一定の経済成長に対する貧困率の変化）をむしろ低めている、つまり構造調整によって経済が成長しても、その貧困層への貢献度は低くなっているという分析結果が世銀の研究者からも提出される状況がある³⁶⁾。その理由には、コンデショナリティによる負担が貧困層により重くのしかかること、逆に、貧困層は課税や所得政策などの恩恵をあまり受けないインフォーマル・セクターに属している場合が多い

ことなどが考えられるという。要するに、貧困層ほど、これまで持っていた所得機会を失いやすく、逆に構造調整政策が生み出す新たな機会は手にしにくい位置におかれるのである。

マクロ経済レベルでは、経済回復や経済成長なしには所得の上昇、さらに貧困緩和政策の実施は困難になる。しかし、貧困が継続するばかりか、さらに深化する状況、経済的機会や諸経済資源、とくに人的資源が乏しくなる状況は、やがて経済社会に基盤的な障害を産み出すことになる。したがって、真の意味での構造政策として、とくに貧困層のエンパワーメントに重点をおいた人間の能力の活性化策がとりわけ重視されねばならなくなる。しかも貧困の原因は多様で複雑であり、各国、社会ごとに固有の性格をもっている。したがって、貧困問題に対する取り組みも異なり、それぞれに複合的な公共政策の最も効果的な組み合わせが求められること、また政府の性格や市民組織の参加状況にも違いがあることなどを踏まえると、一定の原則を明確にした上で、国ごとに独自の「戦略ペーパー」を用意することが必要になるのである。

そうした原則にあげられるのは、政府のみならず市民組織や民間セクターも参加する広範なオーナーシップによる「カントリー主導」、貧困層に便益がもたらされる「結果重視」、とくに貧困の多面性を認識した「包括性」、財政的にも制度的にも分かりやすくした政策の「優先順位」、国際機関、ドナー、市民組織などが参加する「パートナーシップ志向」、貧困緩和政策の「長期的視野」といった原則である³⁷⁾。こうした原則を踏まえる「戦略ペーパー」は、当事者が参加し、貧困層が経済的機会を獲得していくことが経済成長のポテンシャルを引き上げるという認識を明確にもっている。それだけに、

「戦略ペーパー」は改善されたガバナンスや市民組織の参加、開発政策の透明性やアカウンタビリティを重視するのである³⁹⁾。「貧困な暮らしを余儀なくされている人々を負担としてみてもいいけません。むしろ彼らは、貧困を根絶するうえで誰よりも貢献できる創造的な資産なのです。彼らはチャリティを望みません。彼らはチャンスを求めているのです。そしてコミュニティをベースにした開発計画がそういう機会を提供できるのです」というウォルヘンソン総裁の発言³⁸⁾は、このような「戦略ペーパー」の主旨を分かりやすく表現している。

2001年3月末段階で、32カ国の暫定「戦略ペーパー」と4カ国のフル「戦略ペーパー」が世銀とIMFの合同開発委員会に提出され、検討に付されている。地域はアフリカが大半で、ラテンアメリカ・カリブ地域4カ国、ヨーロッパ・中央アジア地域5カ国、そして東アジア・中央アジア地域1カ国となっている。しかもフル「戦略ペーパー」を提出したのは、モリタニア、タンザニア、ブルキナ・ファソとウガンダのアフリカ諸国である。2001年4月に発表された推進状況報告書⁴⁰⁾は、そのうちでモリタニア、タンザニアの計画書について評価を行うとともに、全体的な特徴として、国連諸機関との協力が格段に進むとともに、EUも、アフリカ、カリブ、太平洋諸国援助5ヵ年計画の基礎に「戦略ペーパー」を採用し、また財政管理能力の向上支援のために734万ユーロをHIPCトラスト・ファンドに提供するなど、この間、パートナーシップが強化されている、さらにEurodadやOxfamといった非政府組織、市民組織との交流も発展していると述べている。報告書は、より効果的かつ透明な方策で「救済イニシアティブ」によって生じる財政余力を貧困

緩和に活用すること、財政金融政策の近代化をはかり、コンデショナリティへの対応を含めマクロ経済と構造政策との分担と連携をより有効に進めていく必要があると指摘している。そして多くの国が早急に暫定段階からフル「戦略ペーパー」のレベルに向うこと、この計画を実際の政策として具体化するように求めている。今後、作業スタッフなどの体制も強化して、2001年中に25カ国がフル「戦略ペーパー」を完成する予定である⁴¹⁾。ちなみに、そのうちの18カ国は重債務国であり、「救済イニシアティブ」の対象国である。

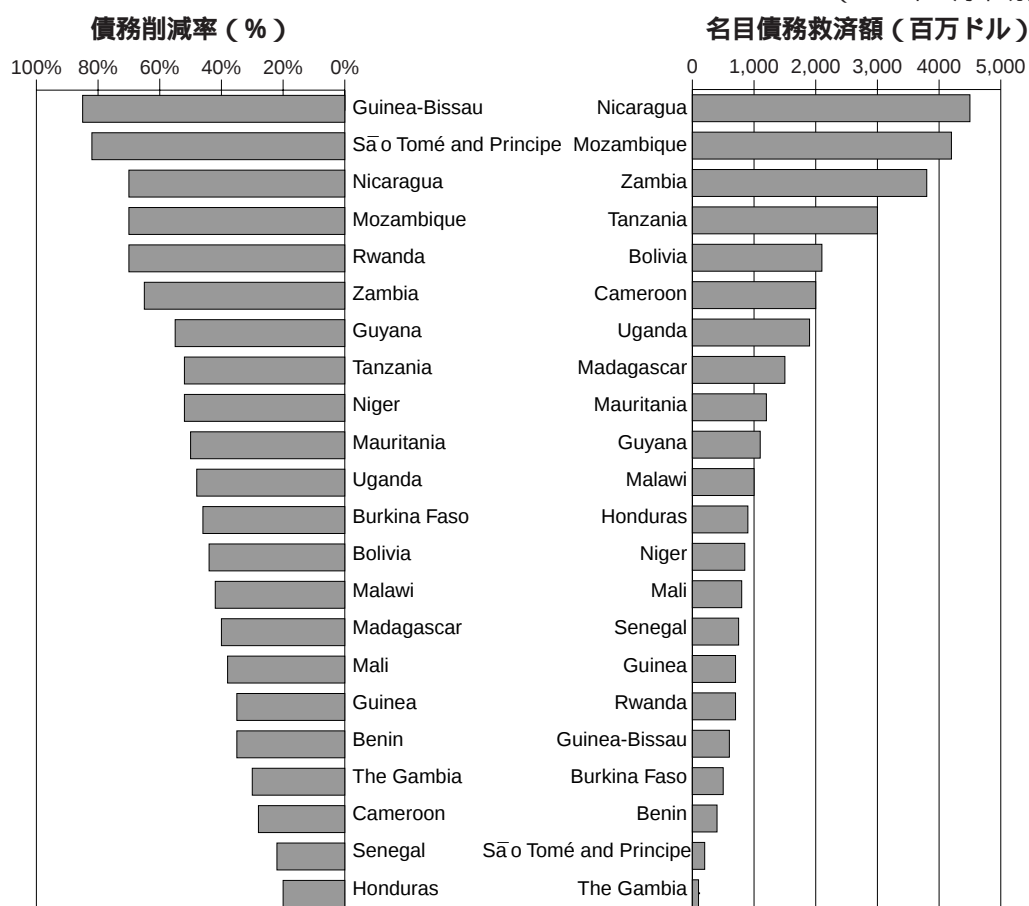
（2）重債務諸国に対する「救済イニシアティブ」

「より深く、より広く、より早く」重債務貧困国を救済するという主旨のもとに1999年に制度化された「重債務貧困国（HIPC）救済イニシアティブ」は、翌年4月に22カ国をその対象に決定した。全体で約35ヶ国がこの「救済イニシアティブ」の資格をえる予定であるが、うち12ヶ国は、武力紛争のために検討が見送られている。

最新のプログレス・レポートによると⁴²⁾、「救済イニシアティブ」の適用を受ける22ヶ国の債務削減額（表4参照）は、純現在額で203億ドルにのぼり、これに既に実施されることになっている債務削減と二カ国間追加保証を加えると、対外債務総額530億ドルの約三分の二を削減することになり、残る債務は約200億ドルになる。これを名目額でみると、それは340億ドルと見積もられ、同じくその他の債務削減額と合わせた計530億ドルが740億ドルにのぼる債務総額からの削減になる。表5も示すように、各国GDPに対する債務比率も59%から29%に大きく下がり、それは「救済イニシアティブ」

表4 HIPC イニシアティブによる22ヶ国の債務削減・救済

（2001年3月末現在）



（出所）Development Committee of the Boards of Governors of the Bank and Fund, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Progress Report*, April 19, 2001, p.5

表5 途上国ならびにHIPC対象国の対外債務指標（1999年）⁽¹⁾

	途上国 平均	HIPC 非対象途上国	救済前の全 HIPC対象国	HIPCイニシアティブ適用22ヶ国	
				救済前 (1999)	救済後 (2003)
		(%)		(%)	
対輸出債務比率（現在価値）	133	128	249	260	126
対GDP債務比率（同）	38	36	84	59	29
対輸出債務サービス比率	20	21	14	17 ⁽²⁾	8 ⁽³⁾

注（1）リベリアとソマリアはデータが不完全なので除く

（2）1998 - 99年平均（支払済債務サービスベース）

（3）2001 - 03年平均

（出所）同上，p.8

の対象になっていない発展途上国の平均36%よりも低くなる。また2001年から2003の間は、年々の返済額は11億ドルの減少になり、98 - 99年に較べて約半額になる。1国あたりでは5千万ドルの節約になる⁴³⁾。対輸出デッド・サービス比率も17%から8%へ約半分に低下し、途上国平均の21%を大きく下回ることになる。

もちろん、こうした「救済イニシアティブ」が現在の対外債務の削減のみを課題にしているものでないことは明らかである。持続的に債務返済できるような経済発展を実現しないと、このイニシアティブは無駄になるし、とりわけ貧困削減に焦点をあて、これと結合した構造政策を実現することが重要なことは、「戦略ペーパー」の要点として検討したとおりである。ちなみにプログレス・レポートは、2001 - 02年の債務削減による社会的支出の増加可能額は17億ドルとなり、それはGDP成長率を5.8%から7.0%へ1.2%引き上げることになると試算している。効果的な財政マネジメントはその前提になるが、この間の財政支出の増加分は、約40%が教育関係に、そして25%がヘルスケアにまわることになり、それらはHIV / エイズに関する教育やケア・プログラムに充当され、あるいは農村開発、水道事業、道路建設、さらにはガバナンスや諸制度構築にも貢献することになると報告している。

一方、「救済イニシアティブ」による貸し手の側の状況については、ここで十分に触れる余裕はないが、世銀とIMFの担当スタッフの試算では、削減応諾分が、総額293億ドル（純現在額）、そのうち確定済みの22カ国分が194億ドルになっている。この確定分についてみると、それは、二国間ならびに商業ベースの貸し付け分が92億ドル、多国機関が102億ドルになり、

後者の内訳は、世銀45億ドル、IMF16億ドル、アフリカ開発銀行などその他40億ドルとなっている。先に紹介したEUの約700億ユーロの保証や、アメリカ議会の歳出予算3.6億ドルの充当などはHIPC（重債務貧困国）トラスト・ファンドに組み入れられることになる。またパリ・クラブのメンバーである日本を含む19カ国は、リスケジュールを認めたケルン方式などを含めて、純現在額43億ドルに相当する債務削減を行うことになり、また非パリ・クラブ諸国は、26億ドルにのぼる二国間公的信用の削減を行い、さらに民間信用も、買戻しや償却の方式によって数十億ドルの減額措置をとる予定であるという。

（3）知的インフラストラクチャーの構築

このように、グローバリゼーションのもとでの格差や貧困があらたな問題になり、しかし同時に新世紀を直前にして、貧困緩和に向けた、これまたグローバルな取り組みが着実に、大規模に展開しだした近年の状況は、こうした取り組みを支えるために、知的インフラストラクチャーの再構築、知識の開発と知識のローカライゼーションを必至の課題とするに至った。つまり「国際開発ゴール」をめざした社会開発のグローバルかつローカルな取り組み、「包括的開発フレームワーク」とその原理に基づいた「戦略ペーパー」による貧困緩和、「救済イニシアティブ」による持続可能な経済成長と構造調整など、小論で取り上げてきた多くの取り組みは、いずれも知識の開発と交流、知識のローカライゼーションが重要な要素であることを示している。学習をつうじて個々人がその潜在能力を発達させるとともに、研究機関が知識の交流にとどまらず、社会が持続的で、民主的で、平

等な発展をとげていくために活動する重要性が高まってきたのである。

ウェルフェンソン総裁が「開発の当事者（国）が運転席に座ることが大切」というように、世銀も、金融業務をつづじる開発支援のベースに「知識銀行」としての性格を強化することが求められてきた。そこで世銀は、世銀知識シェアリング・ネットワーク、開発プログラム情報（InfoDev）、グローバル開発学習ネットワーク、世界開発リンク、アフリカ・バーチャル大学、グローバル開発ゲートウェイ、グローバル知識パートナーシップ、開発フォーラムなど各種のシステムを立ち上げ、社会開発に関わる知的支援を特段に強化することになった。例えば、このアフリカ・バーチャル大学は、サハラ以南アフリカ地域を対象にした新型の大学であり、1997年のパイロット段階で15カ国が参加し、1.2万人の学生が2500時間に及ぶ集中授業を受け、2500人がプロフェッショナル関連のプログラムに加わり、そしてデジタル図書館へのアクセスや1万人に及ぶEメール登録による大学ウェブサイトの活用などが行われている。それはナイロビに本拠をおいて、やがては学士号もMBAも提供する大学になる予定である。

そして、こうした「知識銀行」の将来戦略の一環として、1999年、グローバル・デベロップメント・ネットワーク（GDN）が立ち上げられた⁴⁴⁾。それは翌年、東京で第2回の全体会議を開催し、アフリカ、東アジアなどにおける7つのリージョナルGDNの取り組みとあわせて、社会開発に関する知識の開発と共有、知識のローカライゼーションを進める新たな知的インフラストラクチャーの構築を推進することになった。J. スティグリッツは、第一回GDN会議の基調報告において、その基本的性格を次

のように説明し、GDNの意義を展開している⁴⁵⁾。

グローバリゼーションのもとに、先進国と途上国との新たな関係を構築する必要が強まっている。「世界は今、世界政府をもたないままに世界を統治しようとする、統合グローバル経済をもつようになった。もしこの経験が成功するとすれば、それは、グローバルなコンセンサスの構築をその基礎にする場合」である。このためにも、知的インフラストラクチャーの構築によって、研究機関と研究者が世界の動きを学びとり、それを政治・社会構造など地域の個別的で具体的な条件と結びつけて具体化し、「（開発の当事者である）ドライバーのための政策の展望」を提案できることが決定的な意義をもってくる。GDNは、その一つとして、こうした政策と知識を架橋する役割を果たすのである。

知識の開発における役割について、彼は、その必然性を解明するために、知識のもつ固有の性質と立ち戻った検討を行い、それを「認識論的な基礎（Epistemological Foundations）」と表現した。つまり、外在化した知識は、非競争、非排除の公共財であり、開発のための知識は、グローバル公共財である。ところが、私的財である貨幣の私的イニシアティブにまかせたままにすると、それは過少供給に陥ってしまう。インターネットは知識にアクセスする重要なコミュニケーション手段であり、知識をシェアする強力な武器ではあるが、今日の市場システムのもとでは、情報化のギャップが深まり、とくに途上国とのデジタル・デバイドは深刻になっている。一方、知識には、本来、潜在的あるいは暗示的な知識の領域がある。つまり、ローカルな、したがって実際的なノウハウの多くは、潜在的な（暗示的、無言の）知識であって、こ

の知識のあるものは明示的な知識に変えられていくが、残された暗示的知識は、相互評価、支持、模倣、双生児的關係、クロス交易、ガイドされた学習行動などの水平的な方法によって学びとられる必要がある。

そこで、持続的、民主的、平等な社会開発に向けて、グローバル公共財としての知識をより流通させ、活用する架橋システムを構築すること、そして人間社会が固有にもつ巨大な変化と複雑さに応えるよう知識のローカライゼーションを促進することが必要になってくる。どれも個別的なためにワンサイズを適用できない、テイラー型のものを相互に学びながら創り上げていく、そのために、それぞれの社会が研究機関を活用し、地域からの学習過程においてもアクティブな役割（ドライバー）を果たしていくことが求められるのである。

「私たちは今、大きな期待のもとに新事業をはじめている。つまり、GDNと呼ぶグローバルな組織によって、ローカル、ナショナル、リージョナル、そしてグローバルといった各レベルにおいて民主主義的なガバナンスを築き上げ、相互のダイアログを拡充し、コンセンサス・プロセスを強化していく事業である。この事業の大本になるものは、知識、つまり全般的原理に関するグローバルな知識と、この地球の無数のローカルなコンテキストにおいてこの全般的原理がいかに働くかに関するローカルな知識であり、構築される理論と経験的な事実に関する知識である。私たちは、無知や貧困の畏、一部のエリート、盲目的なイデオロギー主義者、そして自己目的といった連鎖から開放されて、民主的で公平な社会をつくり、社会の持続的な移行を可能にするのは、GDNのように、オープンな討議やアクティブな研究活動を通じてで

あると確信する」と彼はその発言をまとめている。

このように、知的インフラストラクチャーの構築の意味は、グローバル公共財としての一般的に明示的な知識と、ローカルな、暗示的な知識とを、より幅広く交錯、交流させ、貧困緩和の取り組みを進めるとともに、人間社会のもつ多様で、多面的な、したがって豊かな内容を、より多くの人々が享受できる環境を作り上げることなのである。

おわりに

さて、冒頭でも述べたように、グローバリゼーションそれ自体を検討することは小論の課題でなかった。しかし、小論は、21世紀の早い時期に貧困緩和を軸とする「国際開発ゴール」を実現し、すべてにとってより良い生活を築いていくには、グローバリゼーションの本質を見極めながら、国際諸機関、国と地方の政府、市民社会がそれぞれの役割とパートナーシップを発揮していくことが求められていることを、最近の取り組みの紹介をつうじて明らかにしようとしたのである。

この意味で、2000年9月に、プラハの世銀年次総会において、ウェルフェンソン世銀総裁が次のようにグローバリゼーションの特徴を整理しているのは興味深い⁴⁶⁾。つまり、グローバリゼーションとは、

世界の相互関連性や相互依存が強まること、

国際貿易や投資、金融が国民所得の伸びをはるかに上回るスピードで拡大し、各国の経済がますます密接に統合されること、

それは国際的な金融危機をも意味するこ

と。東アジアの経験にみるように、一国の金融不安が多くの人に影響を及ぼす可能性があること、それは数年前には想像もつかなかったほど私たちのコミュニケーション能力を変貌させた技術とも関係があること、それは疾病、とくにエイズやマラリア、結核とも関連があること。また犯罪や暴力、国境を越える脅威やテロリズムとも関わっていること、労働者が自らの能力を開発し、経済統合によって生み出される雇用を通じて家族を支える新しい機会がもたらされること、さらに、先進国の労働者には、権利が制限されている低コスト国に雇用を奪われるのではないかという不安をもたらしていること。そして開発途上国の労働者は、遠く離れた多国籍企業の本社で自分たちの生活に関する決定が下されることに不安を覚えていること。

したがって、彼は「グローバル化は機会をもたらすとともにリスクも伴うのです。我々はこのリスクに対し、各国レベルでは調整プロセスの管理や、社会、構造、金融システムの強化によって対処しなければなりません。グローバルなレベルではより堅固な国際金融システムを確立し、疾病と闘うために努力し、環境悪化の流れを押し戻し、通信手段を活用して声なき人々の声を取り上げていかねばなりません」⁴⁷⁾と述べ、グローバリゼーションへの基本的な対応のあり方を述べている。つまり、グローバル化は後戻りさせられないのだから、グローバル化を恐怖や不安の材料でなく、機会や参加の手段にすること、「グローバル化を機会として、貧困を課題として、受け止めること」が戦略的

な重要性を増しているとしたのである。

もちろん、今日の貧困はグローバリゼーションのもとに、あらたな質と内容をもって深刻の度を深めていることは、小論でもいくつかポイントを絞って取り上げたことである。それを、情報化の時代のグローバリゼーションに「乗り遅れたから」というのでは、余りに冷静に過ぎる評論と言わざるをえなかった。しかし、だからと言って、このブラハの会議をターゲットにしたデモのように、グローバル化反対を主張するだけでは、グローバルな貧困と闘う新しい世代を形成していくことには繋がりにくい。

言うまでもなく、グローバリゼーションのうねりに社会が無条件に開放され、翻弄されるならば、貧困な人々ほどその暴力に無防備に晒され、結果として格差と貧困が極大化することは避けられない。しかし、今日のグローバル化する社会は、個性に欠ける、一律普遍的な社会では決してない。独自の内容をもった地域が多様に存在し、だからこそ社会間、異文化間の交流が積極的な意味をもち、クロスオーバーの魅力が高まるべき社会なのである。したがって、科学技術の活用と人々の交流を最大限にはかり、グローバル化の様々な機会を活用することによって、一人一人の潜在能力を高め、社会の潜勢力を十二分に活性化させること、人々の社会参加を促進しながらグローバルな貧困との取り組みを意欲的に強めること、このために国際機関、国と地方の政府、市民社会がそのオーナーシップに基づく責任とパートナーシップによる協働力を発揮すること、そうして、この新たな社会環境のもとに人々が新たなガバナビリティを獲得していくこと、じつは、こうした内容が「包括的開発フレームワーク」による貧困緩和戦略の基本に置かれたことであった。グローバルな

貧困との戦いは、ある意味で、今、緒についたばかりである。それでも、21世紀社会のあるべき地平を展望したとき、グローバル化社会におけるこの新たな提起は、国際社会の進むべき姿をもっとも明瞭に、平易に示しているものと言えるであろう。

注

- 1) *Financial Times*, January 29, 2001
- 2) Martin Wolf, Growth makes the poor richer, *Financial Times*, January 24, 2001
- 3) Martin Wolf, How civil war plagues the poor, *Financial Times*, December 27, 2000
- 4) Co-chairs of the Advisory Board (Harvard University, World Economic Forum), *The Global Competitiveness Report 2000*, 2000
- 5) Michael E. Porter et al., Current Competitiveness and Growth Competitiveness, *Ibid.* p. 14
- 6) 個別企業の競争力を問うことには意味があるが、グローバルな世界における国家の競争力、といった今日、流行の立て方をすると、福祉国家の内容を削減したり、労働のフレキシビリティを高める施策を短絡的に強制することになりかねないので、むしろ問題であるという指摘もなされている（Adair Turner, *Just Capital*, 2001）。ターナーは、国家はもはや単純な意味の経済管理者の役割を終えており、むしろ国家は、快適で、環境に優しい生活をおくるといった目的に向けた社会的役割が強調されねばならないと述べ、そのために税や財政支出のもっとも多様な選択があつて良いとする。
- 7) PREM Economic Policy Group and Development Economic Group, *Fact Sheets, Assessing Globalization*, April 2000
www.worldbank.org/htm/extdr/globalization
- 8) Eussor: Kyusyu・Okinawa Summit Meeting 2000 Official Documents, *International Communities-Okinawa Charter on Global Information Society*, 2000
- 9) UN Economic and Social Council, *Development and international cooperation in the twenty-first century: the role of information technology in the context of a knowledge-based global economy*, May 18, 2000, E/2000/52
- 10) James D. Wolfenson, *Poverty and Development: the World Development Report 2000/2001* <Keynote address at the Conference on World Poverty and Development : A Challenge for the Private Sector, Amsterdam>, October 2000
- 11) 世界銀行, ニュース・リリース, No.2000/248/S, 2000年3月
- 12) James D. Wolfensohn, *Building an Equitable World: Annual Meeting Address*, September 2000 p.2
- 13) 以上のデータは、The World Bank Group, Fact Sheets, 2000年6月27日現在、ならびに The World Bank Group, *The International Development Goals: Strengthening Commitments and Measuring Progress*, February 2001による
- 14) この部分のデータは、次の報告書からとっている。Development Committee of the Boards of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund, *Heavily Indebted Poor Countries*, April 2001
- 15) Branko Milanovic, *Explaining the Increase in Inequality during the Transition*, June 1998
- 16) Branco Milanovic, *True World Income Distribution, 1988 and 1993*, 1999
- 17) *Ibid.* p.3
- 18) UNICEF, The MONEE Project, CEE/CIS/Baltics, *Young People in Changing Societies Regional Monitoring Report*, No. 7, 2000
- 19) *Ibid.* p.9
- 20) John Micklewright, *Education, Inequality and Transition, Innocenti Working Papers: Economic and Social Policy Series*, No.74, January 2000
- 21) IMF, OECD/DAC, World Bank and UN, *A Better World for All: Progress towards the International Development Goals*, June 2000. なおこの文書はほぼ同時期に開催されたG8沖縄サミットにも提出されている。
- 22) Kofi A. Annan, 'We the People'. *The Role of*

- the United Nations in the 21st Century*, 2000
- 23) UN General Assembly Plenary, *Press Release*, GA/9758, September 8, 2000
- 24) James D. Wolfensohn, *Speeches: A New Compact to Meet the Challenge of Global Poverty*, <http://www.worldbank.org/html/extdr/xtme/jdwsp051401.htm>, May 2001
- 25) 日本では助産婦の規定しか存在しないが、国際的には男性の専門職としても存在するので、ここでは助産士という表現を加える。
- 26) *Financial Times*, February 6, 2001
- 27) ジェームス・D. ウォルフエンソンは、1997年秋の年次総会で「すべての人々を社会に包含するという課題」と題するスピーチで開発効果を高めるための諸機関の緊密な連携体制を構築する重要性を提起したが、翌年の年次総会においても、開発におけるそれぞれの国のオーナーシップと参加の枠組みをつくり、包括的なアプローチで開発課題にアプローチすることの重要性を発言した<James D. Wolfensohn, *The Other Crisis: Address to the Board of Governors*, October 1998>。そして、翌年1月には、それらが「包括的な開発のフレームワーク」として、体系的な開発手法に関する世銀内部のデスカッション・ペーパーとしてまとめられる。The World Bank Group, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework: A discussion Draft*, January 1999
- 28) The World Bank Group, 前掲（仮約版），8頁
- 29) The World Bank Group, 同上，5頁
- 30) Richard Crook and James Manor, *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series, No.11, Summer 2000
- 31) William Branson and Nagy Hanna, *Ownership and Conditionality*, OED Working Paper Series No.8, Summer 2000 p.4
- 32) Joseph Stiglitz, *Prebisch Lecture*, October 19, 1998
- 33) William Branson and Nagy Hanna, *op cit.* p.4
- 34) Nagy Hanna and Ramgopal Agarwara, *Toward a Comprehensive Development Strategy*: OED Working Paper Series No. 16, Summer 2000
- 35) World Bank Group, *Comprehensive Development Framework: Country Experience March 1999-July 2000*, Summer 2000
- 36) William Easterly, *The Effect of International Monetary Fund and World Bank Programs on Poverty*, 2000
- 37) The World Bank Group, *Operations Policy and Strategy, Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note*, January 21, 2000
- 38) IMF and International Development Association, *Poverty Reduction Strategy Papers- Operational Issues*, December 10, 1999
- 39) James D. Wolfensohn, *Speech at the Public Discussion Forum, The Challenge of Globalization: The Role of the World Bank*, April 2, 2001
- 40) Development Committee of the Boards of Governors of the Bank and Fund, *Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*, April 18, 2001
- 41) Bank-Fund Joint Implementation Committee, *Progress Report on the HIPC Initiative and PRSR Program and Work Priorities for 2001*, February 6, 2001
- 42) 41 Development Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC): Progress Report*, April 19, 2001
- 43) HIPC Unit, World Bank Group, *Financial Impact of the HIPC Initiative: First 22 Country Cases*, April 10, 2001
- 44) この会議には、学校法人立命館理事会も代表を送ることになり、国際社会における立命館大学ならびに立命館アジア太平洋大学の役割を調査し、大学としてのGDNへのコミットメントのあり方について検討することになった。故堀田牧太郎、モンテ・カセム、林堅太郎が参加し、マーケット・プレイスでのプレゼンテーション

をはじめ、ドナー・ミーティングなどで、大学がネットワークの構築に参画することの意義も報告している。その概要は、林「グローバル・ディバロップメント・ネットワークの構築」, 『立命館学園広報 UNITAS』, No.323, 2000年3月

45) Joseph Stiglitz, *Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge*, 1999

46) James D. Wolfensohn, *Building an Equitable World*, *op cit.*

47) *Ibid.* p. 3

Globalization and Poverty Reduction — A New Framework of the Public Policy —

Kentaro HAYASHI *

Abstract: What kind of impact has globalization in the 1990's had on poverty, and how have societies throughout the world been responding to the plight of the impoverished and disadvantaged? In this paper, we examine these major issues, mainly focusing on the activities of the World Bank Group.

The Comprehensive Development Framework (CDF) was launched in 1999, and it has developed with the more distinct concept of ownership and partnership on the process of poverty reduction and social development. Countries and people throughout the world should take the initiative in fighting poverty, instead of relying on donor nations and international organizations like the World Bank Group, and civil societies also have to share and develop the partnership in order to support their efforts. As a model, the World Bank Group followed the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), which is a precondition for the application of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.

As it has become more important for the World Bank Group to play the role of a knowledge bank, constructing academic infrastructures and developing intellectual networks for poverty reduction and social development have become necessary steps for targeting International Development Goals as well. The challenge of Global Development Network will also suggest us the renewed role of academia.

Keywords: Globalization, World Bank Group, Comprehensive Development Framework (CDF), International Development Goals (IDG), Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative

* Professor of the Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University