

第3章

世界銀行の主要活動



ガーナのボルタ川ダム

二〇〇一年のコロナプス・デー（一〇月二日）に、アメリカン航空機が墜落した。当初これはテロ攻撃ではないかと人々を恐怖に追いやったが、政府は、後の調査でテロではなく事故であったと結論した。しかしながら、この年の九月一日以降は、何か事件が起きるとテロ攻撃ではないかと心配されるようになった。九月一日のテロ事件は世銀の開発戦略にも大きな影響を与えた。

ところで、世銀の開発戦略は何ですかと聞かれて、それに誰が答えるのだろうか。世銀の総裁だろうか、それともチーフエコノミストだろうか。「世銀の開発戦略」という「マニユアル」的なものは存在しない。世銀の包括的開発フレームワークに開発戦略のすべてが書いてあるわけでもない。国際情勢の変化とともに、それが意味するものも変わっている。

世銀のホームページには「世銀の開発の優先順位は劇的に変わりました」と記載された項目があった（二〇〇二年七月二日）。そこには、エイズの撲滅、伝染病への対応、汚職追放、生態系の多様化事業、重債務国の救済、国連機関やロックフェラー財団などの協力、NGO参加による市民社会の育成など非常に具体的な項目が挙げられている。とくに注目すべき項目として、紛争当事国の平和的な発展への世銀による支援という項目もある。紛

争当事国としては、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コンゴ、東ティモール、パキスタンのアフガン難民などが事例として挙げられている。これらをより一般的な言葉でいうと、教育セクターと保健セクターの重視、途上国のキャパシティ・ビルディング（能力構築）などとされている。世銀の役割として、世界公共財である知識（ノレッジ）を提供することも重視されている。

1 一九八〇年代からの構造調整

構造調整政策は、一九八〇年代から多くの途上国で実施された。なぜ実施されるようになったのか説明してみよう。二度目のオイル・ショックは、一九七九年から一九八〇年にかけて起こった。この時期の石油価格の急騰が、石油を自給できない多くの途上国に大幅な国際収支の赤字をもたらした。短期的には、この国際収支の赤字を緊急の融資で埋める必要があった。同時に、マクロ経済の安定を確立するために、中・長期的には構造調整する必要もあった。これら二つの目的のために、世銀は構造調整融資を始めた。この融資は、

構造調整政策を実行することを条件として貸し付けられた。この条件は、コンディショナリティーと呼ばれ、構造調整政策を実施するための原動力となった。

この構造調整融資は、一九八〇年から一九九一年までに四八五件七五カ国に及んだ。この一九八〇年代は、逆オイル・ショックともいえるべき石油価格の急落も生じた。構造調整融資はそのため、一九八二年のメキシコ危機をはじめとして、石油を産出する途上国へも行われた。またこの時期、石油価格の下落と同時に、他の一次産品価格も下落したため、一次産品の輸出に依存する途上国も国際収支が赤字になり、その赤字を埋めるために構造調整融資を必要とした。この融資が実行された地域はラテンアメリカ、東欧、中東、アフリカ、アジアと全世界に及び、融資を受けた途上国はコンディショナリティーが世銀によって課せられた。

そこで、このコンディショナリティーのもととなった構造調整政策をよく理解することが、途上国における開発政策を理解するために不可欠である。

2 構造調整政策とは

世銀には構造調整融資 (Structural Adjustment Lending : SAL) に従って実施される構造調整プログラム (SAP) があり、このSAPがマニユアル化され、どの国に対しても共通した政策が適用された。SAPの内容は、原則として経済の自由化政策である。世銀が途上国に大きな影響を与えたといわれる背景には、このマニユアル化された自由化政策があった。当時、この自由化政策は、途上国のみならずアメリカ、イギリス、日本などの先進国においても基本的潮流となっており、レーガン大統領、サッチャー首相、中曽根首相も推進しようとした。

この自由化政策は、当時世銀に所属したジョン・ウイリアムソンが名付けた「ワシントン・コンセンサス」として有名であり、価格の自由化を中心とする政策であった。つまり、ワシントン・コンセンサスは、(1)為替レートの自由化、(2)金利の自由化、(3)貿易の自由化、(4)外資の自由化、そして(5)民営化、(6)規制緩和、(7)公共支出改革、(8)税制改革、(9)財政の自律、(10)私的所有権の保障という一〇カ条からなっていた。そして、これらの政策を遂行

することが世銀融資の条件となった。この融資の条件こそが、コンデイションナリティーと呼ばれた。

この自由化とは、価格競争の導入あるいは規制緩和であり、それを実施する手段は大きく分けて三つからなっていた。

第一に、為替レートの自由化である。これは、自由化といっても、通常の途上国では為替レートの切下げ、一本化を意味した。なぜなら、ほとんどの途上国は国際競争力が弱く、その実勢を反映して闇市場（ブラック・マーケット）レートの方が、公定レートに比べて大幅に切り下がっていたためである。通常、途上国における公定レートの変更は、この切り下がった闇市場レートに追従することが多い。大幅な切下げの事例をあげると、ベトナムでは一九八五年に一ドルの公定レートが一五ドンであったが、一九九二年には一万四〇〇〇ドンと、約九五〇倍になった。この切下げが世銀の政策の一つであった。この政策の実施は比較的容易であり、近年では世界的にブラック・マーケットがほとんどなくなっており、数多くの国で成功したといえる。世銀がもつとも成功した政策の一つである。この為替レートの切下げは、途上国を国際化し、国際競争に組み込むために世銀が推進した第一の政策であった。

第二に、統制価格の撤廃、つまり政府が決めていた財やサービスの価格を自由化することである。主食の米やエネルギーの石油などを政府が価格統制している国が多かった。社会主義諸国は、基本的に供給不足であったが、通常は食糧などを政府の政策によって安い値段に抑え、生産者に補助金を出していた。この補助金が積み重なり、政府の財政赤字が増大した。この赤字を増やさないために自由化すると、安く抑えていた価格が、供給が十分でないために大幅に上がる傾向があった。したがって、一九八〇年代と一九九〇年代に、為替の切下げと統制価格の撤廃とを同時に実行し、大幅なインフレを生じた国が、東欧、アフリカ、インドシナなどにおいて数多くあった。

第三に、金利の自由化である。それは実質金利をプラスにする政策である。実質金利とは名目金利からインフレ率を引いたものであり、これをプラスにする政策である。この実質金利がプラスであれば預金していても目減りしない。しかし、マイナスだと預金したお金の価値がなくなることがある。たとえば、一九八〇年代後半のベトナムでは高いインフレを経験し、金利は低いままであった。人々は、預金したために資産を失い、金（ゴールド）を持つことを選好するようになった。

実質金利がプラスになるために、たとえばロシアでは、インフレ率が一〇〇%のときは

それ以上の高い金利にしなければならなかった。実質金利をプラスにするには一〇〇%以上の名目金利にしなければならない。一方で、銀行がたとえば一〇五%の名目金利で貸し出すと、借りる企業はそれ以上の収益率を出さなければならなくなる。この金利で借りる企業も少なくなる。このようにインフレ率が高い国では、金利の自由化が難しい。したがって、金利の自由化はもつとも実行が難しい政策の一つである。

これらの政策を含む貿易自由化や財政改革などのパッケージが、一九八〇年代をとおして行われてきた構造調整融資によるプログラム、SAPと呼ばれるものである。

ところがその後、世銀の活動は、従来の構造調整政策から貧困削減政策にその軸を移した。けれども、世銀の活動はすべて医療や教育など社会セクターに関する活動に移行したわけではない。以下で教育、保健、ジェンダー、エイズ、汚職防止、水資源管理、エネルギー、環境、金融部門、知識銀行、グローバル化という個別の項目に関する世銀の活動を説明しよう。

3 民間部門の活性化

民間部門の活性化は、従来からの構造調整政策の中心的な課題であったが、貧困削減政策においても重要であることに変わりはない。民間部門を活性化させる手段は、二つある。第一に、民間市場を育成し、生産的職業を創造することである。このためには投資環境を整備する必要があるが、世銀が、途上国の投資環境を調査し評価する。第二に、インフラ、保健、教育に関する状況を改善することによって貧困削減に役立つ基本サービスの提供を支援することである。この二番目が構造調整政策のときにはなかった新しい手段である。つまり、世銀のすべての活動は、貧困削減を目的としている。民間部門の活性化も保健や教育などの社会セクターを改善することによって達成しうる。

教育

教育に関する世銀の政策はテレビ、ビデオ、コンピューター、インターネットなどの通信技術（IT）を利用した遠隔地教育である。教育の内容も高等教育、教師に対する教育、

専門教育、ならびに言語教育などさまざまである。

国連開発計画の『人間開発報告』(Human Development Report)では、教育指数をランク付けし、アジアでは以下のような結果がでた。低所得で教育が十分でない国が、カンボジア、ラオス、低所得で相対的に良い教育成果の国が、中国、ベトナム、インドネシア、フィリピンである。所得も高く教育も良いのが、タイ、韓国、そしてマレーシアである。

マレーシアは、四半世紀にわたって教育水準を著しく改善させた。しかしながら、マレーシアにおける初等教育の就学率は一九六五年から一九九四年にかけてあまり上がらなかったという問題もあった。大きな問題は、一九九七年のアジア通貨危機の後に起こり、子供が学校をやめざるをえなかった。そのための短期的な目標は、長期的な人的資源を維持することを目標として教育事業に資金を再配分することとなった。

教育セクターは、その重要性がいわれている割には世銀全体の事業予算が小さく、今後は予算的により大きくしていかなければならない。ただし、この分野においても国連における教育事業との「棲み分け」の問題がある。もともと国連が行ってきた課題が世銀に移り、その分野を担う人材も国連から世銀に移る場合もある。ここには国際機関の間における競争も生じている。

保健

保健セクターは、蔓延している貧困や高い幼児死亡率、悪い健康状態、ならびに高出生率という悪循環を断ち切ることが戦略目的である。このセクターは成果を上げてきているとはいえ、依然として未解決の問題をかかえている。毎年二〇〇万人の子供がワクチンで治療しうる病気で死亡し、五歳以下で二億人の子供が栄養不良であり、一二〇〇万世帯において家族計画の選択の余地がなく、世界の三〇%の人は、安全な水と衛生制度の恩恵を受けていない。したがって、世銀での保健セクターの役割は非常に重要であり、次の三点で途上国を支援することが世銀の戦略目的となっている。第一に貧困層がかかえている病気、栄養不良、ならびに高い幼児死亡率から守ることであり、第二にそのために健康管理システムを改善し、第三に健康管理に関する財源を確保し、維持することである。

ジェンダー

ジェンダーでは、女性支援のために情報通信技術（ICT）をどのように活用するかという試みが積み重ねられている。世銀は、途上国を知識経済に移行させるためにICTをどのように生かすのかを真剣に考えており、そのためジェンダーの担当部局ではICTを

利用して、途上国の女性を実際に支援した経験者による講演会を頻繁に開いている。

ICTを利用した知識経済を創造するため、以下の五つについて調査されている。第一にICT産業の労働市場、第二に技術的な教育、第三にEコマースなどを利用したICT型の企業、第四にICTによって配給される保健や教育などの社会サービス、そして第五にあらゆる領域において性的な平等をもたらす政策を実行させること、である。ジェンダーに関するICT事業には、日本政府も出資して支援している。

なお、ICTは、知識銀行としての役割を担う世銀では重要な役割を占めている。世銀は世界中が知識を共有するためにどのようなインフラが必要であるのかを考えている。そして、ICTも新たなアプローチを採用している。その政策としては、Eコマース、E政府の推進、メディアの活用、ならびに制度的な改善などがある。

エイズ

二〇一五年までにすべての青少年に初等教育を受けさせるという目標が世銀などで設定されている。これが、国連で採択された「ミレニアム開発目標」(第6章の表3を参照)である。けれども、エイズはこの目標を脅かしている。とくに、学校の教師がエイズで亡く

なることが、子供の就学率を引き上げることが妨げている。この分野では世銀職員にもとまどいがある。というのも、エイズ問題は従来は世界保健機構(WHO)などが担ってきた分野であり、少なくともウォルフエンソン世銀総裁が就任する一九九五年までは世銀の中心的な課題ではなかった。ところが、社会セクターである教育セクターと保健セクターが世銀の中心的な課題となり、保健セクターにおいてエイズ対策が重要課題の一つに急浮上してきたためである。

世界中の一億一三〇〇万人が学校に行けず、六〇〇〇万人がエイズに感染しているという現状がある。それに対する世銀の政策は三つである。第一に、教育を国のもつとも重視すべき緊急課題とし、長期的に高い投資収益部門であると考えて議論する。エイズが減れば学校教育の効率は増し、エイズ対策の投資は高い収益を生むと考える。第二に、学校が子供たちにとって「安全な場所」であるようにする。この点で教師や学校側に問題があることもある。第三に、保健セクターや通信セクターなどの協力を推進する。具体的にはエイズの蔓延を防ぐため、テレビなどを通して人々の性行動を変えるような宣伝を行う。たとえば、避妊具の使用を勧め、性的接触による感染の可能性のある人に自らすすんで診断と処置をもらうよう奨励し、輸血の際の安全性を確保し、母子感染を予防し、かつ

麻薬などの使用者のエイズ感染を最小限に抑制させる。これらの活動に対する成果は、数量的に測定される。たとえば、避妊具については国内で配布可能になった数値が、その「成果」とされる。

汚職防止

汚職を減らす目的もまた、やはり貧困削減と関連している。途上国に対する世銀の制度改革の中心は、汚職を減らすことである。なぜならば、汚職が経済効率を低くしていると考えているからである。世銀の効果的な汚職削減戦略は、次の六つである。(1)「責任（アカウントビリティ）」を明らかにすること、(2)市民社会の参加を促すこと、(3)民間企業の競争力を強化すること、(4)権力の行使を制度的に制限すること、ならびに、(5)公共部門の運営を改善することであり、(6)「透明性（トランスパレンシー）」を確保することである。たとえば、ギャラップ国際協会では、賄賂支払い指数を二〇〇二年五月に発表した。それが高かったのは、アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、ハンガリー、インド、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、フィリピン、ポーランド、ロシア、南アフリカ、韓国そしてタイである。このような指標化が、汚職を減らすための第一歩である。

水資源管理

二〇〇二年の水に関する会議は、世銀の水資源管理グループと水・衛生セクターが共催した。この会議のテーマは、水資源管理をめぐる都市と農村地域ならびに小都市における水供給と衛生、灌漑と排水、水と環境についてである。

ここで興味深いのは、世銀がこれまで進めてきた「参加型の灌漑」である。灌漑施設は、かつては政府が公的に提供するのが望ましいという考え方が支配的であった。しかし、世銀は利益を受ける人が自らの手で灌漑を管理するように指導し、また、政府ではなく民間企業が灌漑サービスをすることも推進している。これは、世界的な民営化の流れに沿うものであり、受益者負担の考え方でもある。そのため利益を受ける人がコストを払うことになる。ただその時の価格をどのように決めるのが重要であるが、独立採算で費用と便益とが等しくなるように価格を決め、灌漑サービスを提供していかうというものである。また、コストの意識がないと資源の無駄使いをするのが一般的であるため、その点からも「参加型の灌漑」は有効とされている。

エネルギー

石油価格が安定している時期にはエネルギー問題はあまり大きくならない。たしかに、石油価格は二〇〇〇年には比較的上昇したが、その後の反動もあり、相対的に安定している。そのため現在は、世銀のエネルギー事業も貧困削減が重要課題とされている。二〇〇二年における世銀のエネルギー会議のテーマも、貧困削減におけるエネルギーの役割とエネルギー部門への融資方法であった。その会議も「エネルギーと貧困」というセッションから始まった。

世銀の事業として興味を引くのは、国連開発計画と共同で世銀が実施したカリフォルニアのエネルギー危機の分析である。アメリカでは電力供給を民間企業に依存するようになり、その結果カリフォルニアでの電力危機が発生した。世銀は民間企業が電力を供給する政策を世界中の途上国で進めてきており、カリフォルニアの経験からいくつかの教訓が導き出せる。第一に、多くの途上国では民間企業よりも公共部門が電力を供給した方が望ましい。なぜならば、電力の卸売り入札スポット市場は、多くの途上国で優先順位が高いわけではないからである。第二に、エネルギー市場は、完全に自由であるよりは最初は政府による規制を加えた競争状態のもとで始めた方がよい。第三に、電力の小売価格は、すべ

ての費用を超えるようにした方がよい。このほかいくつかの教訓が、カリフォルニアの経験から得られた。

世銀では、農産物や一次産品に対して補助金などの供与により産業を支援しようとする考え方はほとんどないように思われる。基本的に公的な支援によって産業を育成しても成功しなかったという反省のもとに、石油を含む一次産品に関する部局の人数も大幅に減少してきた。ただし二〇〇四年には中国の石油輸入増大とともに価格が上昇し、将来のエネルギー資源問題が再び大きくなった。

環境

世銀の戦略的目的は、生活の質的向上、経済の持続的成長、地球環境の改善にある。地球環境の改善とは、オゾン層の破壊を防ぎ、生態系を維持し、気候の変化を予防することである。この目的を達成するための世銀の活動は、次の四つである。第一に、戦略的な分析、技術的支援、ならびに訓練を行うことによって途上国を支援する。第二に、世銀のプロジェクトを実施することによって環境問題は優先順位が高いことを示す。第三に、途上国の環境を評価し安全基準を改善する。第四に、国連の環境関連の援助機関やプロジェクト

トなどと協力関係を強化することである。

水や空気の汚染により世界中で毎年六〇〇万もの人々が死亡していると推計され、環境悪化による経済的費用は、多くの途上国において一年間のGDPの四%から八%であると推計されている。気候変化は、多くの貧困層が貧困から脱却するのを脅かしている。そのため世銀での環境戦略も貧困削減と関連づけられているところに特徴がある。森林減少は農村や都市における貧困層の生活と関係し、大気汚染は貧困層の健康と関係する。

金融部門

世銀での金融部門の役割は、一九九七年のアジア通貨危機直後とは異なりしだいに小さくなりつつある。アジア通貨危機後は、タイ、マレーシア、インドネシア、韓国などの金融部門の改革支援が世銀でも重要視された。銀行制度改革、資本市場育成などが、多くの国で必要であった。短期資金市場の問題がアジア通貨危機を招いたという反省もあり、その改革が重要な課題となり、短期資金の移動を規制する動きがあった。しかし、アジアへの世銀の構造調整融資が一段落し、今ではインドネシアへの追加的な融資は返済の滞りから逆に難しくなった。こうした状況下で金融部門を担当する人員は減少し、またその役割

や名称までが変わった。

金融部門では、農村開発と中小企業育成のための金融支援が世銀の特徴となっている。なお、銀行制度改革の目的は二つで、(1)銀行の資本を十分にし、法制度を整備し、監査体制を強化すること、(2)銀行業の成長と発展を奨励することである。また世銀は銀行業を発展させるために銀行の提供できる商品を増やし、中小企業にも顧客を広げるように支援している。

農業部門に関する金融の役割では、農村開発が重要な課題となっている。貧困は農村に問題があることが多く、そのために教育、保健の提供とともに金融部門の強化も必要となる。その強化には農業それ自体の活性化というよりも、農産物市場や農業関連産業育成のための資金の提供に重点を置いたものである。

知識銀行

世銀は、知識を創り出し、それを共有し、その知識を実際に実用化させている。世銀は、知識銀行である（次章で詳細に説明する）。この分野における具体的な事業は、グローバル・デベロップメント・ゲートウエイ、グローバル・デベロップメント・ラーニング・

ネットワーク (GDLN)、グローバル・デベロップメント・ネットワーク (GDN)、インフォデブ (InforDev) である。グローバル・デベロップメント・ゲートウエーは、経済援助に関するドナー (拠出側) と受け入れ国とのオンライン取引市場としての役割をもつ。「DGマーケット」といわれるグローバル・デベロップメント・ゲートウエー市場が、世銀のホームページにある。インフォデブはシスコシステムの協力により性的差別やデジタル・デバイドに対する対策事業など、ICTを利用して差別を小さくするための画期的な事業を行う。

グローバル化

グローバル化が貧困減少につながるか否かを検証するのは、世銀にとって重要な問題である。なぜなら、多くのNGOは世銀の経済自由化政策ならびにICTの発達は、グローバル化を押し進め、その恩恵を受ける人と受けない人との所得の格差を拡大させたと批判しているからである。

しかし、世銀の開発研究グループは、自由貿易は貧困の減少につながるということを具体的データにより示した。そのリーダー的な役割を果たしているのが第2章で説明した

デビッド・ダラーである (World Bank 2000)。これによると、豊かな国二〇カ国の一人当たり所得は一九六〇年から一九九五年までに二倍程度増加し、一方、貧しい国二〇カ国のそれは変わっていない。けれども、世界的な人口大国である中国やインドなどの一人当たり所得が上昇したために世界人口で見ると貧富の差は数字上は小さくなっているといえる。ウォルフエンソン世銀総裁は二〇〇一年四月二日に実施されたベルリンでの演説で、世銀の戦略的な枠組みとして五項目を挙げた。第一に、国連などと協力して二〇一五年までに世界中のすべての人が初等教育を受けられるようにするなど、の開発目標の達成に貢献すること。第二に、途上国の人材育成や制度の整備といった能力構築、いわゆるキャパシティー・ビルディングを行うこと。第三に、NGOなど市民社会、途上国政府、援助国、援助機関などすべての援助関係者の参加を募ること。第四に、そうした中で他の援助関係者にはない世銀の援助が有している競争力のある分野に世銀の役割を集中させること。第五に、その競争力の点において、世銀は環境に配慮した成長や投資環境の整備を得意分野としており、より一層推進すること。また、低所得国における世銀の役割については、法制度の整備、金融部門の強化、汚職の追放、農村の開発、教育上のジェンダーによる差別の撤廃、ならびにエイズの蔓延を抑止させることなどが挙げられている。その一方、貿易の

面では先進国の農業補助金が途上国の農産物輸出を妨げているとみなしており、そのため先進国における農産物の輸入関税の撤廃を訴えている。さらに、世銀がグローバル化のものでなすべき課題として次の五つを挙げている。エイズだけではなくマラリアなど数多くの感染症の抑止、途上国が貿易を拡大するための仲介的な役割、このための市場の整備やインフラの充実、地球的規模で影響を及ぼす金融危機の阻止、ならびに途上国への開発に関する知識の供与などである。

インフラの整備が途上国の貧困削減に重要な役割を占めることに変わりはない。しかし、かつてはそれが非常に重要である時期もあったが、近年は開発問題の一部となりつつある。その開発の一部となったインフラの整備が、二〇〇三年に再び脚光をあびるようになり、また開発問題に関する知識の重要性も強調されるようになってきている。