

第5章

世界銀行の開発政策における
効率重視と公平重視



中国・紹興市における紹興酒容器作り

1 効率重視と公平重視の考え方

経済援助を行う場合の目的として二つの考え方がある。一つは、援助を受ける国の生産の効率を高めることを目的とするものである。その国の人が、それまでよりも効率よく、長い時間働くようになれば、国の生産は大きくなる。もう一つは、貧困層に所得の補助をすることによって生存水準を維持できるようにすることを目的とするものであり、かつての援助政策で「ベーシックヒューマンニーズ」といわれた考え方は、これに相当する。前者を「効率重視」と呼び、後者を「公平重視」と呼ぼう。

この二つの考え方はどちらも問題がある。まず効率重視は、人々の競争を促す必要がある。その競争によって勝者と敗者が生まれる。この敗者が多くなると社会が不安定になる。また、後者の公平重視は、援助する資金が無限ではなく、限度があるので永久に継続というわけにはいかない。どこかで財政が破綻する。

さて、この二つの考え方はどのように変わってきたのであろうか。第3章で示したように一九八〇年を前後して「効率重視」の考え方が支配的になった。効率重視の考えは、

「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれ、経済を自由化する政策を重視したものである。この考え方は、世界経済のグローバル化とともに世界経済を変えるのに大きく影響した。そして、貿易も投資も、先進国のみならず、途上国においても自由化された。しかし、この自由化が、経済の成熟度が十分でない途上国においてさらなる貧困を生んだという批判もあった。

一九九五年に世銀の総裁となったウォルフエンソンは、貧困削減をキャッチフレーズとした。これは、効率重視から「公平重視」への転換も含みうるものであった。ただし、ウォルフエンソン総裁は、ウォールストリートの出身であり、当初は効率重視であった。それは、たとえば世銀でいうと第2章で説明したD・ダラーやW・イースタリーの研究にも表れている。ダラーは、経済成長すれば貧困が減るといふ事実を見いだした。経済成長するためには効率を重視する必要がある。また、良い政策を採る途上国への援助は、援助効率が良いという事実も見いだし、政策の良い途上国に援助すべきであるという論理を展開する。そうすると、同じ途上国でも良い国はますます良くなるが、悪い国はそのままとなり、経済格差が大きくなる。また、イースタリーも援助の効果を考え、努力すればよくなる国への援助を主張した。たとえば、二〇〇一年九月一日同時多発テロの後、アメリカ

などがアフガニスタンをタリバンから解放した際、パキスタンは大きな犠牲をはらった。この犠牲に対して世銀は経済援助をしようとしたが、この援助は、経済政策の良くない国へのものであり、効率が悪くなるとして、イースタリーは賛成ではなかった。

効率のための自由競争を重視する者とは異なる意見を持つ者が、次の三者である。

第一に、R・カンブールである。彼は、二〇〇〇年の『世界開発報告』の責任者であったが、その発表の三カ月前にコーネル大学に去った。その原因はいろいろと噂された。事の真相ははっきりしないが、『世界開発報告』で、貿易自由化が貧困を悪化させることを強調したからであり、貿易自由化は良い面もあったことを記述することを拒否したからだとも噂された。当時のクリントン政権のサマーズ財務長官が自由化も悪くないことを強く指摘したという噂もあった。

第二に、当時の世銀のチーフエコノミストのJ・ステイグリッツである。彼は国際通貨基金（IMF）の資本自由化政策に対する批判を繰り返し行った。効率を無視した発言ではなかったが、短期資本の自由化は途上国の状況に応じて実施すべきであると主張した。市場が不完全な場合には途上国が先進国と同じように自由化するのは効率の点からも望ましくないというわけである。彼の個人的な評判は、世銀の中でもそれほど良いわけではな

かった。しかし、その理由はただ単に彼が典型的な学者であり、組織を考えた行動が得意ではないということにすぎなかった。

第三の自由化反対論者は、非政府団体（NGO）であった。プラハで開催された世銀とIMFの総会では、世銀の自由化政策が批判の矢面に立った。その論理は、資本主義は経済の自由競争を基本としている、その経済自由化を世銀とIMFが推し進め、貧困を生んだからということであった。ウォルフエンソン総裁のそれに対する反論は、経済のグローバル化が進行し、自由化は避けられなかったということであった。グローバル化は世銀が進めたわけではないが、世銀も公平重視にウエイトをシフトせざるをえない状況が生まれつつあった。

2 世銀における効率重視と公平重視

二〇〇〇年の一月にアメリカの大統領選挙があり、フロリダ州の無効投票をめぐる一カ月以上にわたって政治が混乱した。最終的には最高裁が、国の混乱を避けるために無

効票の再検討を打ち切り、大統領はブッシュに決定した。この時期にウォルフエンソン世銀総裁の交代のニュースが『ワシントン・ポスト』に報じられた。後任はレーガン大統領のときのベーカー国務長官であるという。その噂は立ち消えになったが、『ファイナンシャル・タイムズ』は、ウォルフエンソン総裁を批判する記事を数回出した。世銀の中にはウォルフエンソン総裁が自分で記事をリークして自分で辞めるように追い込んでいたという憶測まで出た。そのうちにウォルフエンソン総裁が『ファイナンシャル・タイムズ』に登場し、辞めるつもりはないし、ブッシュ政権から辞めるように言われたこともないと噂を否定した。明らかであったのは、ブッシュ政権になって世銀が貿易の自由化を強調する傾向が強くなり、世銀の中でも貿易関係の研究予算が認められやすくなったことである。つまり、効率重視へシフトしたことが背景にあったといえる。

こうした状況下、ブッシュ政権のオニール財務長官は、世銀とIMFを批判しつづけた。世銀の仕事の範囲が広がりすぎているという批判である。ブッシュ政権の強調点は、教育におかれていた。文化などにまで幅を広げる前に教育に焦点を当てればよいという批判であった。ここでの注意すべき点は、効率重視であるが、貿易の自由化だけでなく、教育を重視すべき点であるという点である。教育の重視は、ウォルフエンソン総裁の世銀でも強

調されてきた点である。社会セクターという言葉を使い、教育がそこに含まれている。

世銀にチーフエコノミストの肩書きをもつ人は多いが、世銀自体のチーフエコノミストは一人で、総裁に直属しており、世銀全体の戦略を総裁に提案することになっている。二〇〇一年の三月にステイグリッツの後任の世銀チーフエコノミストとなったニコラス・スターン (Nicholas Stern) が効率重視と公平重視の二つの柱からなる折衷案を出し、それを二大支柱戦略と呼んだ。効率化のためには途上国は外国資本を受け入れる体制を整えるべきであり、公平化のためには人材育成にも力を入れ、国の制度を整えるべきである、というものだった。『世界開発報告』の二〇〇一年版は、途上国の制度の確立を主張している。この制度の確立の中には、汚職を減らすことが含まれている。

世銀とIMFの総会が近づいた二〇〇一年八月にアメリカの有力な雑誌『外交政策』(Foreign Affairs) がウォルフエンソン総裁に対する身の上話などの批判記事を掲載した。

「この記事が決定的な打撃となって交代があるのではないか」と憶測する人もいた。

ウォルフエンソン総裁は貧困削減、社会セクター、教育の重視を主張するときも、基本的には効率重視であることには変わりないと思われた。しかしながら、九月一日のテロ攻撃があり、所得格差の問題がテロ攻撃の一因であるという考え方も出てきて、公平重視

の点も無視できなくなった。これは、ブッシュ政権が、テロ沈静化のための経済援助も仕方ないという考え方に変わったのと同じである。経済学はこれまで、効率の理論分析はできるが、公平については価値判断を入れなければ分析ができないとして切り離してきた。

しかし、公平を無視しては経済が運営できないほど所得格差、貧困の問題が深刻となった。二〇〇一年一月には世銀の『世界経済予測二〇〇二年』が発表された。それは、自由貿易の経済効果を数量的に示し、WTOの重要性を明らかにしており、効率重視が基本であることに変わりはない。しかしながら、公平重視の点も考慮せざるをえなくなり、二つの視点の最適なところを探すものとなっている。

世銀などの国際機関の役割は、世界的な所得格差の是正にある。所得格差の拡大は、世界的な社会の不安を生み、その社会不安がテロ活動などの現象となって出てくる。この社会不安を小さくするには、「世界的な公共財」を提供する必要がある。グローバル化が進み、所得格差が大きくなれば、この公共財の提供がますます必要となる。その財の一つがノレッジ（知識）であり、IT産業がその普及に大いに貢献することが期待される。

世銀の開発戦略の決定要因

世銀の開発戦略を左右する要因は何であろうか。このことを理解すると世銀の開発戦略が理解できる。それは、(1)アメリカ政府の意向、(2)世銀総裁の意向、(3)世界の経済、社会、文化、政治の動向、ならびに(4)NGOの意見である。アメリカの大統領が世銀総裁の任命権を有するため、アメリカ政府の意向を無視する世銀の総裁は存在しない。そして、世銀総裁が世銀職員の人事権を持つため、世銀総裁の意向が世銀の開発戦略に強い影響力を与えている。その世銀総裁の意向は、世界の経済、社会、文化、政治の動向を無視しては長く続けられない。グローバル化により発生した問題の裏に世銀がある。その問題に立ち向かって初めて世銀の存在意義がある。

これを例示してみよう。第一に、ブッシュ政権は、当初は自由貿易を重視し、二〇〇一年九月一日に生じた同時多発テロ攻撃の後はテロリストの温床を撲滅するための援助政策を支持している。第二に、ウォルフエンソン総裁は、一九九五年の就任後に貧困削減を世銀の主要な役割と位置づけ、包括的開発フレームワークを進めてきた。この点でアメリカ政府の意向とも一致する。第三に、この際にITを活

用した。これは、インターネットが一九九五年頃に急速に普及し、世界経済がグローバル化したことも関係している。第四に、国際的にNGOの活動が盛んになり、NGOと世銀との協力も避けられなくなった。貿易と投資の自由化、グローバル化が世界の貧困の原因だとみなすNGOがある。ところで、グローバル化を進めたのがWTOや世銀であると考えたとき、貧困削減はWTOや世銀の役割となる。したがって世銀の包括的開発フレームワークは、PRSP（貧困削減戦略ペーパー）と連動することになる。世銀の成長戦略は、貿易と投資の自由化ならびに教育と保健への人的投資である。前者はワシントン・コンセンサスの中心的課題であったが、後者はウォルフェンソン総裁のもとで重視された。また、世銀の成長戦略として中小企業の育成や参加型開発といったアジア諸国でとられてきた政策も採用されるようになった。