

William Easterly,

*The White Man's Burden :  
Why the West's Efforts to Aid  
the Rest Have Done So  
Much Ill and So Little Good.*

New York : Penguin Press, 2006, 436pp.

やま がた たつ しみ  
山 形 辰 史

I

世界の貧困削減，特にサハラ以南アフリカ地域での貧困削減は，依然として世界全体の大きな課題である。この課題に取り組むため，国連は2000年にミレニアム・サミットを開催し，ミレニアム開発宣言を採択した。そしてこの宣言を実現するために，2015年を期限としたミレニアム開発目標を設定し，この目標が世界各国で達成されるかどうか，監視と分析を始めた。国連事務総長はJeffrey D. Sachs率いる国連ミレニアム・プロジェクトに，2015年までの15年の3分の1に相当する2005年までに評価レポートを提出することを求めた。この求めに応じてSachsらは*Invest in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*と題する報告書と，その元となる13の分野別レポートを2005年1月に発表した。さらにSachsは個人の著作として*The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*, New York : Penguin Press, 2005を出版した。このSachsの著作に対して攻撃的な論陣を張ったのが，William Easterlyであった。特に*Washington Post*紙には2人の丁々発止のやり取りが掲載された（2005年3月13日および27日版）。その際のEasterlyの主張の論旨が本書の元になっていると言ってよいであろう。本書にはSachsの*The End of Poverty*への批判が溢れている。

本書のタイトルである*White Man's Burden*（白人の負担）は，1907年にノーベル文学賞を受賞したRudyard Kiplingの著作のタイトルを引用したものである。Kiplingは世界の貧困地域に対してヨーロッパ文明を普及させるのは白人の使命だと考えた。この考え方は帝国主義的植民地支配を合理化する論理として用いられた。Easterlyは，*The End of Poverty*に展開されているSachsの貧困削減に対する強い義務感が，白人の独善主義に基づいたKiplingの「白人の負担」論と同根であり，同じ悲劇を招きかねない，という警告を発している。ミレニアム開発目標という大風呂敷的発想が，計画主義的，中央集権的，予定調和的，トップ・ダウンの指向性を開発関係者に植え付けており，弊害が大きいと主張し，むしろ本文中に*piecemeal*という言葉で頻出する，分権的，試行錯誤的，草の根的，ボトム・アップの指向性の方が国際協力を成功に導きやすい，と結論づけている。

II

本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 「計画者」対「探索者」
- 第1部 なぜ「計画者」は繁栄をもたらし得ないか
- 第2章 ビッグ・プッシュの伝説
- 第3章 市場を計画することはできない
- 第4章 「計画者」とギャング
- 第2部 「白人の負担」を顕し示す
- 第5章 金持ちには市場が与えられ，貧乏人には官僚が与えられる
- 第6章 貧困者の債務から救い出す
- 第7章 癒す人たち——その勝利と悲劇——
- 第3部 白人の軍隊
- 第8章 植民地支配からポストモダンな帝国主義へ
- 第9章 貧困者を侵略する
- 第4部 未来
- 第10章 自家製の発展
- 第11章 西欧の援助の将来像

簡単に内容を紹介しよう。第1章では、そのタイトルに示されているように、本書を貫くキーワードである計画者 (Planner) と探索者 (Searcher) という概念が、いくつかの例を引きつつ提示されている。評者の理解によれば、計画者という概念には計画主義信奉者が準えられており、中央集権的に大規模な計画を打ち立て、それに基づいた実施を迫るようなトップ・ダウンの発想で開発を行う人々がイメージされている。暗黙裏に、彼らは現場のプロジェクトの実施担当者や、それらのなかで想定されている受益者からのフィード・バックを顧みないユートピア主義者、と仮定されている。これに対して探索者は、現実の政治・経済・社会の動きに敏感で、被援助国の実状に精通し、被援助国民や援助の実施担当者からのフィード・バックを受けて、常に最良の選択を模索していくような人々がイメージされている。さらに計画主義に對置する形で言えば、取引や情報収集が分権化された市場経済に信頼を置く立場と言えよう。近年のミレニアム開発目標や、政府開発援助額の対GNP比0.7パーセント基準を設定する動きは「計画者」的であると解釈され、著者は好まない。より現場指向的な探索者であれ、というメッセージが示される。

第2～4章は、第1部として括られている。計画者の試みはなぜ成功しないかを、それぞれ第2章はビッグ・プッシュ、第3章は市場、第4章は民主主義の観点から説明している。第2章においては、計画者が好むビッグ・プッシュ論が伝説に過ぎないということを、いくつかの論拠に基づいて主張している。具体的には、(1) ビッグ・プッシュの必要性を正当化する論拠としてしばしば用いられる貧困の罨がデータの上では確認できないこと、(2) 援助が被援助国の離陸をもたらしたという確たる証拠がないこと、等が挙げられている。

第3章は、外部の人間が被援助国に市場原理を導入することがいかに難しいかが述べられている。市場経済化や国際化、自由化といった制度改革の試みは、構造調整の時代に多々行われた。しかしそれらが多くの場合、失敗に終わっていること、また、成

功につながるとすれば、(1) (被援助国の特長を活かした) 自前の発展 (homegrown development) の芽が出ていることと、(2) 真に貧困層のニーズに合致した援助が組み合わされること、の2つの条件が必要であると主張している。さらに、その可能性さえ、所有権に代表される制度が整わず、政府が国民を搾取するような状況下では、より限定されてしまうであろうことも指摘している。

第3章が「市場化を外部から持ち込むことがいかに難しいか」を議論したのに対し、第4章は「民主化を外部から持ち込むのがいかに難しいか」について、様々な角度から論じている。(1) 民主化をもたらす政治的経済的メカニズムが非常に複雑であること、(2) 被援助国政府が民主的でないとわかっている際の援助国の対処が非常に困難であること、さらに(3) 援助が統計的にみれば、政府の腐敗を進めさせる傾向にあるとみられること、といった問題が民主化の前に立ちはだかっている。またドナー側の陥りやすい問題として、自分達の仕事をやりやすくするために、ドナー側の援助担当者が、被援助国政府の意向や能力を実際以上に好意的に解釈しがちであることについても、ハイチやコンゴ民主共和国等の事例を挙げて警告を発している。そして結論として、ドナーが非民主的な被援助国政府を民主的政府へと変えることはできない、ということが強調されている。

第2部はActing Out the Burdenと題され、「白人の負担」がどのように担われ、それが人々に示されているのかが記されている。第5章はドナー内部の組織の効率性、第6章は債務問題に陥っている国へのさらなる融資、第7章は感染症対策について論じている。

第5章では、ドナー内部に、構造上の多くの問題があることが指摘されている。そもその問題として挙げられているのが、ドナーが被援助国民から、その援助が有効であったかどうかについてのフィード・バックを受けないことである。ドナーは、援助国の場合にはその国民に、そして多国間援助機関の場合にはそのメンバー国に対して説明責任を負っている。しかし、被援助国民には説明責任を負って

ないということを著者は重要視している。このことからドナーの行動が、被援助国の貧困層のニーズよりもむしろ援助国の国民の嗜好によってしまう危険性を指摘している。また、(1) 多くのドナーが独自の手続きを被援助国に押しつけることにより、被援助国政府の負担が増していること、(2) ドナーが、政治的理由から援助の内容よりも総額を気にする傾向があること、(3) 援助がひも付きとなるケースがまみられ、かつ技術援助の多くが援助国民を派遣することにより最適調達元、専門家が選ばれないこと、の3点も問題として挙げられている。改善策としては、被援助国の貧困層のニーズが援助をする側にフィード・バックされるようなシステム（例えばFood for Education）を導入すること、中立性の高い援助評価システムを採用すること、が提起されている。

第6章は、国際金融機関、なかでも国際通貨基金（IMF）が債務問題を抱える国に対して行った融資の多くが、それらの国々を発展させる方向に機能しにくいことについて、多くの事例を引いて述べている。第1にIMFが融資と引き替えに、経済引き締め政策を要求しがちで、それに端を発した暴動と政権交代がエクアドル等で起こったこと、第2にIMFが融資を行った国のなかに、政治的に国家が破綻した国がいくつもあること、第3に、構造調整融資のコンディショナリティーを遵守できなかった国にも、引き続き世界銀行、IMFからの融資が行われることが多いこと、第4にIMFの融資を返済させるために、新規融資が投入される場合があること、が問題点として挙げられている。これらを考慮し、(1) 政府が政治的・制度的に機能していない国にはIMFは融資しない、(2) コンディショナリティーが過度に介入的で複雑になることを避ける、の2つの点が提案されている。章全体として、IMFは緊急マクロ支援に徹して、貧困削減には踏み込むべきではない、という方針が示されている。

第7章は、保健に関する近年の世界の国際協力の動向を追っている。保健分野は貧困削減のなかでも近年、比較的成果の上がった分野である。しかしそのなかでも、HIV／エイズについては、ドナーの誰

もが、「いずれ誰かが最も困難な初期の支援を始めるだろうから、自分達は先駆けにならずに後にただ乗りする」といった戦略をとったことが、ドナーの初動を遅らせた、と著者は主張している。また抗エイズ薬の普及については、「3 by 5」（2005年までに300万人のHIV感染者に、薬を利用可能にする）といった資金動員キャンペーンも「計画者」的だと批判している。その上で、HIV／エイズのみならず人々の関心が向けられたため、他の重要な病気への関心がそがれたことも問題視している。最後に、アメリカの援助で提供されるHIV／エイズ対策が、被援助国の貧困層よりアメリカ政府の支援者の嗜好を反映した結果として、セックスの禁欲のみが指向され、コンドームの配布を許さない、歪んだものになっていることが指摘されている。

「白人の軍隊」と題された第3部は、過去の植民地支配（第8章）と現代の軍事介入（第9章）について論じている。まず第8章は、植民地時代には植民地の経済成長が停滞する傾向にあったことから説き起こされている。さらに「白人の負担」意識が悲劇をもたらした具体例として、マリ、コンゴ、パレスチナ、インド、パキスタン、スーダンにおいて植民地支配が残した災厄を丹念に記述している。また第9章では戦後の冷戦時代の東西代理戦争、そして中米に対するアメリカの干渉、アンゴラ、ハイチの内戦に関するドナーや国際援助機関の関与について詳述し、これらがいかにか大きな悪影響を被援助国に与えたかが綿々と綴られている。

第4部は「未来」と題し、今後の国際開発の方向性について議論している。第10章では、「自家製の発展」（Homegrown Development）と題して、戦後のいくつかの国の経済発展のエピソードが、一般化できる教訓を引き出すことが難しいほどにまちまちで、それぞれの国、時代、国際環境等に大きく依存していることを示している。本章は日本の発展から説き起こされ、他の東アジア経済の分析へと進む。高成長を遂げた東アジア諸国・経済において政府開発援助への依存度が低かったこと、中国、インド、トルコ、チリがオーソドックスな自由化政策でなく、それぞれの国や時代に合ったアレンジをすることで

「自家製の発展」を探り当ててきたことを主張し、「計画者」ではなく「探索者」としての視点が重要であることを、再度強調している。

最終章は、今後の政府開発援助がどうあるべきかについて論じている。まずは(1) ミレニアム開発目標のようなユートピア的目標設定をやめること、また、(2) 成果が観察可能なプロジェクトばかり優先されるような偏向を排すべきこと、が冒頭で主張されている。さらに、(3) 援助評価が「自己評価」ではなく、真に独立した主体によってなされるべきこと、そして、(4) 望むらくはメキシコのPROGRESAというプロジェクトの実施の前になされたような、調査対象を無作為抽出 (randomize) した綿密な事前調査がなされるべきこと、が主張されている。しかし本章で最も強く印象づけられるのは、受益者からのフィード・バック、すべての関係者のインセンティブを意識した試行錯誤のプロセスから、新しい援助の形態を編み出そうとする創造的姿勢が示されていることである。援助される側に「援助引換券」(voucher) を渡して、援助される側の人々に、どのドナーからどんな援助をしてもらいたいかを選ばせる、といった仮想的プランが一例として示されている。著者はそのプランだけに固執しているわけではないが、これまでの援助の仕方を超越するようなプランを関係者が探し当てていくプロセスを重視している。また同時に、そのプランは中立的にかつまた有効に評価され、評価に応じて推進か撤退かが判断されるべきことも強調されている。

### III

本書の著者は、元世界銀行職員で豊富な現場経験を有しているのみならず、経済成長理論等のマクロ経済学の分野でも名を成している経済学者である。本書は著者の一般読者向け書物としては2冊目である。もちろん一般読者向けといっても、国際協力・援助関係者や、経済学を専門とする人々にとっても刺激溢れる本である。

本書では一貫して計画者と探索者という概念が用いられ、前者であることが批判され、後者であるこ

とが奨励されている。計画者はトップ・ダウンでフィード・バックを受け付けず、理想ばかり追い求めるユートピア主義者である。現場から生まれる情報を顧みず、援助に関わる人々が援助に関わることにそれぞれどんなインセンティブを感じているのか考慮しない。これと好一対なのが探索者である。探索者は上記の欠点をすべて克服し、すべて対照的な長所を有している。この論理構造からいって、探索者が計画者に優るのは明らかである。

この論理に沿った形で著者は2つの、一見裏腹にみえながら、その実、全く別個の主張を展開している。ひとつはミレニアム開発目標や“3 by 5”といった目標を立てた人々が、上記の計画者としての性質を有している、という主張である。この主張はSachsの*The End of Poverty* 批判に直結している。そして今ひとつは、上記の探索者的行動様式が、援助を有効に実施する上で優れている、という主張である。

前者の「計画者認定」については十分な説得力を感じない。「何であれ計画を立てて行動する人は、フィード・バックを受け付けず、現場やインセンティブを顧みない」というのは言いすぎであろう。また、ミレニアム開発目標や“3 by 5”設定に携わった人々やJeffery Sachsが、上記のような問題点を有していたということに関する十分な立証が本書でなされているとは思われない。そもそもこれらの目標は、資金集めや世論を喚起するために立てられたのであり、それが100パーセント達成されなければ意味がない、という類の目標ではあるまい。したがって、大きな目標を立てること自体に目くじらを立て、ユートピア主義と切って捨てることには違和感を覚える。

もう一方の、援助関係者は探索者であるべし、というメッセージには共感を覚える。受益者からのフィードバックに耳を傾けるべきである、とか、現場に生じる情報やインセンティブを重視すべきである、というメッセージについては大方の賛意を得るであろう。むしろ本書で刺激的なのは、「試行錯誤的な実験を奨励していることである。「試行錯誤的な実験」には2つの文脈がある。ひとつは近年注目を集めて

いる実験経済学的文脈である。これは、プロジェクトの効果（計量経済学的にはtreatment effect）を正確に測る方法としての「実験」の推奨である。今ひとつの文脈は、援助の現場で「援助引換券」に例示されているような、革新的かつ野心的発想を働かせることの推奨である。このような革新的姿勢は、評者の知る限り日本の国際協力の現場にはほとんどみられないものである。近年国際的に実現した新機軸としては、本書で紹介されたメキシコのPROGRESA（pp.372-373）に導入され、他国にも広がったconditional cash transfer（子どもを学校に入れたり、保健プログラムを受けたりすることを条件にして家庭に補助金を与える制度）や「世界エイズ・結核・マラリア基金」（Global Fund to Fight against AIDS, Tuberculosis and Malaria）の例がある。新しく生まれつつある新機軸としては、本書でも紹介された、マラリアの新ワクチン開発を奨励するための基金設立（p.380）や、飢饉の被害を天候に関する世界的な保険機能によって緩和しようとする天候デリバティブがある。このような新しい枠組みを作り出す姿勢は、援助の効率化が叫ばれるなか、重要度が高まってくるものと考えられる。

最後に一点だけ、本書のなかで評者がかなりの違和感を禁じ得なかった箇所を挙げておきたい。それは第9章「貧困者を侵略する」のなかで、「畢竟、平和は外部の人間がもたらし得るものではない」という主張を展開している箇所である（pp.334-335）。ここで著者はJeremy Weinsteinの研究を引用しつつ、“military victors are likely to form a more stable government, whereas a coalition of recent antagonists imposed by outsider planners is likely to be unstable.”と記しており、前者の「どちらかが勝利して、その勝者が安定した政権を打ち立てる」方が、「外部の計画者が敵対するもの同士を和解させる」やり方より望ましいと著者が述べているかのようにも取れる。しかし、どちらかが勝って他方を征服するまで放っておくことによる犠牲が非常に大きい場合があるから、前者のパターンが容認しがたい場合も多々あろう。その意味で、この箇所は読み過ごすことができなかったことを記しておく。

しかし本書は全体としては、著者の博識と能弁によって紡がれた刺激的な好著であり、国際協力に携わる人々に広く推奨されるべき書と言える。

（アジア経済研究所開発研究センター）