

Bertin Martens with Uwe Mummert,
Peter Murrell and Paul Seabright,

*The Institutional Economics
of Foreign Aid.*

Cambridge: Cambridge University Press, 2002,
x+201pp.

の が み ひろ き
野 上 裕 生

開発援助の分野では制度や組織に対する関心が大きくなっている。このような問題に対して理論的考察を行ったのが本書である。本書の問題意識は第2次世界大戦後の国際援助が成果を上げられなかった原因を、援助を提供する過程で様々なアクターが直面しているインセンティブに注目して明らかにすることである。援助に関わる公的機関は相互に競合する様々な目標を設定されており、このような状況を本書は「依頼人 代理人モデル」(principal-agent model)で明らかにしようとする。本書の契機となったのは著者たちが欧州委員会の海外援助評価部会(Foreign Aid Evaluation Unit of the European Commission)で行った研究である(p. x)。

本書の構成は以下のとおりである。

序 文 (Elinor Ostrom)

第1章 序章 (Bertin Martens)

第2章 援助機関における目的間対立と任務配分
(Paul Seabright)

第3章 制度改革に向けた援助の実施における援助
供与国、契約者、援助受入れ国の相互
連関 (Peter Murrell)

第4章 外部から誘発された制度改革の定着
(Uwe Mummert)

第5章 対外援助における評価の役割 (Bertin

Martens)

第6章 対外援助に関与している機関に関する政
策的含意 (Bertin Martens)

以下では序章にそって本書の内容を紹介してみたい。依頼人 代理人モデルの基本問題は、代理人(エージェント)が自分の目標や努力水準について本人にしかわからない情報を持ち、この条件を踏まえて依頼人が最適な契約を設定することの難しさにある。国際援助の場合には、受益者と納税者が地理的、政治的に分離していることが問題を複雑にしている。本書は援助受入れ国の制度・政策改革を指向する海外援助にも焦点を当てている。最近の開発援助は投資プロジェクト指向のアプローチから制度改革を指向するアプローチに移行しつつある。制度改革を目的にした援助では、プロジェクトに基礎をおいたアプローチはインプットに焦点を当てるので、結果に応じて支払いを行うコンディショナリティに基礎をおいたアプローチよりもモラルハザードにさらされる危険性が高いと予想される。このような側面を考慮すれば、最近の援助の動向が援助に関与するエージェントのインセンティブに与える影響の分析は実践的にも重要である。

1990年代に発表されたマクロレベルの援助に関する研究は援助量の変化と援助受入れ国のマクロ的経済変数の変化との相関関係を見つけようとしてきた。その結果、援助は受入れ国の経済成長に確実な影響を与えるものではないが、政策環境が良好であれば有効であるという結果を得るに至った。ここで重要であるのは、援助が有効な政策を引き出すのか、それとも良好な政策が援助流入を誘発するのか、という因果関係をめぐる考察である。これまでの研究では援助の結果はもっぱら援助受入れ国に責任があるかのような印象を与えてきた。しかし、実際には、援助供与側は独自のインセンティブに従って、実績の良くない場合にも援助をしてきた。このようにして本書が強調するのは、援助の成果に責任があるのは援助供与側と受入れ側の両方である、というバラ

ンスのとれた結論の必要性である (p. 4)。

本書の問題意識は制度がどのようにして援助供与の成果を変化させるのか、ということである。制度は援助の供与に関与するすべてのエージェントに対するインセンティブを規定するフォーマル・インフォーマルなルールである。このようなルールに拘束される個人の集合が組織である。そのために本書は援助供与に関わる組織の内部に注目し、その組織を機能させている制度的インセンティブに注目する。本書の主要部分を構成する4つの研究論文は、依頼人と代理人、あるいはエージェンシー理論という現代の制度派経済学の一分野を共通して使っている (p. 8)。ここでの委任 (delegation) に伴う基本問題は、代理人が依頼人の指示から離れて自分の利益に従って委任された任務を遂行してしまう「モラルハザード」(moral hazard) 問題、および代理人が自分だけが利用できる情報を依頼人の利益に反するような方向に変えていってしまう「逆選択」(adverse selection) 問題である。この2つの問題は、完全情報の時に比べて依頼人のための任務の収益を低下させてしまう。

依頼人 代理人モデルは開発援助の分野では意外に利用されてこなかった。これまでも援助供与国と受入れ国の関係をコンディショナリティに焦点を当てて分析したものがあつたが、これはマクロレベルでの制度の分析であつた。実際には援助に関係する機関は大規模なものであり、任務の委任も重層的である。援助に関係する代理人 (あるいはエージェント) は同じ組織あるいはプログラムの目的に関与していても利害対立が起こることになる。このようなエージェンシー理論や非対称情報モデルが組織行動の分析に利用されるようになったのは1970年代以降であり、公的機関への応用は比較的新しい。この理論によれば公的機関は以下のような特徴を持っていると想定される。

(a)民間組織が利潤という単独の目的を持つのに対して公的機関は複数の目的を持っていること。

(b)民間組織の依頼人は株主であるのに対して公的機関の依頼人は政治家あるいは議会関係者 (parliamentarians) など様々であること。

(c)民間組織は利潤に対する機会費用によって多様なオプションの機会費用を計測できるが、公的機関は多様なオプションを評価する方法がなく、矛盾や資源配分の失敗の可能性があること。

多数の依頼人とあいまいに定義された目的「貧困との闘い」など)を持つという組織特性からみれば、公的機関とNGOはあまり変わらないことになる。公的機関もNGOも様々な矛盾を回避するために政策に関するスローガンを掲げているが、それは多様な目的間の不整合の可能性を回避するものではない (p. 12)。これに対して国際機関は構成メンバーからの圧力からある程度は隔離されているかもしれない。第1に国際機関が銀行として融資で援助を提供して税を使うのでなければ税に関する政治圧力からある程度自由かもしれない。第2に、開発金融は利潤追求が目的でなくても、財政的健全性 (financial viability) を確保しなければならず開発金融のオプションや目的に制約がかかるかもしれないからである。

援助機関にとって特に難しいのは便益を受ける人と税を支払う人が政治的にも地理的にも違う国に属していることである。援助側は自分の資金が健全に支出されていることに関心を持っているが、受益者の見方をスポンサーに反映させる方法がない。受益者は自分の受けた便益にたいして支払うわけではなく、受益者の選好は援助側とは同じではない。また開発途上国の民主主義の発展度や識字率が低いために受益者の考え方を確定するのも難しいので、プログラムの成果を知るためには間接的な指標を使うしか方法がない。公的機関の効率性に関しては、選挙で選出されたいと思った政治家が特定のプログラムの実績を改善するようにするので公的機関の効率性も確保されるという考え方があつた。しかし、このような見方は援助側と受益者が十分な情報を得られるという条件があつて成立するものであり、開発援助の場合には成立しない (p. 15)。

第2章はフィードバックの不在による投入パイアス、目的・原則が多数に及ぶことに伴う問題を分析するために、複数の任務を複数の能力を持つ代理人で遂行するモデルを作っている。このモデルでは2

期間が設定され、最初の期間のエージェントの実績によって第2期目にどのエージェントがどの任務を担当するかを決めることになる(p. 55)。個々のエージェントは2種類の能力を持っており、個々の任務の成果はエージェントの能力と努力水準に依存する。仕事配分の選択の基準は第2期目の成果に影響を与えるとともに、第1期に投入される努力水準にも影響を与える。モデルの中では2つの財が導入され、第1財は第2財の投入にも利用される「投入財」、第2財は全くの成果財である。第2財の生産量は第1財の投入量とその生産に関わるエージェントの努力水準に依存する。ここで重要なことは2つの財の生産に利用される能力に相関が考えられること、2つの財は誤差を持って観察されることである。

このような設定においてリスク中立的な依頼人が、リスク中立的な複数のエージェントに任務を委託すると考える。ここでリスク中立的な状況で不確実性を考えることは、次のような2つの意味を持っている。第1に一定の努力に対する任務の達成度の不確実性は努力に対するインセンティブを鈍くすることを明らかにすることである。第2には、不確実性が依頼人にとって様々な能力を持つエージェントを識別する選別ルールの有効性を低下させることを示すためである。本章のモデル分析の含意は以下のようになりまとめられる。官僚機構は成果に関する指標よりは投入に関する仕事に、判断や裁量を必要とする仕事よりはルーティン的な活動に人材を配分する傾向を持っている(pp. 59-60)。援助機関の場合でも、パフォーマンスを計測することの難しさが投入に関する活動に対する注目を不釣り合いなほどに大きくしている。特に制度改革の成果指標が難しいためにモニターしやすいプロジェクトに関する予算、契約や支出が偏重されやすい。エージェントの給与は成果に直接結びつかないために自分たちの能力の宣伝やキャリアが目的であれば、容易にモニターできる仕事にエージェントの努力が集中することになる。国際機関は多数の依頼人が共同して任務を委託している共同委任(joint delegation)の形態である。この場合には複数の依頼人が仲介者(intermediary)、あるいは経営者(manager)を通じて代理人により

よいインセンティブを与えられるようにできるかもしれない(p. 47)。このために、国際機関は二国間援助の場合にはできないような規模の経済、範囲の経済を活用できる。しかし任務の共同委任はインセンティブや様々な依頼人に対する配当という点では歪みを伴うかもしれない。また多国間主義に立脚した国際機関は自己の重要性を強調するために受益国の「ニーズ」を過度に宣伝する危険性も持っている。

第3章は援助供与国、契約者、受入れ国の間に様々な次元の依頼人-代理人関係を通じた相互作用に注目している。そこでは、援助供与国としての依頼人、援助供与国のエージェント、契約を受けたコンサルタントやNGO、受入れ国のエージェントといった様々な次元の依頼人と代理人の関係が設定されている。ここで発生するのは以下の情報上の2つの問題である。

(1)援助供与国と契約者、受入れ国の関係において不完備契約や契約相手の活動について完全な情報が得られないという問題。この問題のために制度改革プログラムではモラルハザードが起こるかもしれない。

(2)また国内での制度改革に対して外国の援助がどこまでこ入れするのか、という問題。これは援助を受け入れた機関がどの程度まで国民を代表しているか、という問題と関わる(p. 23)。

この章のモデルでは援助受入れ国の状態が先進国や援助供与国の基準に適合している場合に援助供与国が契約相手に支払いを行う。援助受入れ国の依頼人はエージェントにプロジェクト実施に必要な資源を提供する。受入れ国のエージェントはプロジェクトの実施に当たって追加的支援を契約相手に行うことができる。本章のモデルでは、契約者と受入れ国のエージェントのどちらが主導権をとるのか、また両者の間で交渉があるかないか、という点で4つのシナリオが考えられる(pp. 82-83)。可能性のある均衡を予測するには受入れ国と供与国の選好を考慮する必要がある。特に重要なのは援助供与国が国内政治の圧力によって自国の契約相手の厚生を重視する場合、および受入れ国の厚生を重視する場合である。前者の場合には援助供与国は権限を分譲してプロ

ジェクトに関するバーゲニングを阻止しようとするし、後者の場合には、受入れ国のエージェントをプロジェクトに参加させると予想される。本章は援助供与国が契約相手に有効な活動を求めても、援助の実施過程が多様な利益集団の関係の中に埋没しているために難しいという状況を明らかにしている。

第4章は制度改革支援が援助受入れ国の依頼人代理人関係にもたらす問題を扱っている。援助供与国によって誘発された改革についての最近の研究は、改革の成否は政府が公式に制度改革に合意した後の受入れ国のミクロレベルのプロセスに依存することを示している。このことを考慮すればインフォーマルな制度が表向きに定められた権限の実行に支障をきたすこと、あるいはルールを破るようなことがなくとも、フォーマルな制度で明示的に認められた自由な活動をインフォーマルな制度が阻害する、という形でフォーマル・インフォーマルな制度の対立が発生すると予想される。この章のモデルでは、援助供与国によって誘発された制度改革を受け入れた政治的依頼人が報酬と引き替えに政府のエージェントに政策実行の証明 (implementation verification) という任務を委任する。この場合には、政治的依頼人が政府のエージェントの活動をすべて監視できないのでモラルハザードが発生する。これらの政府のエージェントは市民に対して新しい制度に沿って行動を変えるように指導する。しかし市民は賄賂や社会的制裁を通じて政府の実行エージェントに非公式の形で影響力を行使しようとするかもしれない。

本章のモデルによって著者は改革を継続するメカニズムと、このメカニズムに含意されている費用・便益計算を解説している。ここでは公的機関と選挙民とのバーゲニングにおいて両者の協力 (cooperation) からの純便益が協力しないこと (defection) の便益を上回る場合に新しい制度は受容されることになる。本章では社会規範や公式のルールが特定の行動を選択することを規定する「規定的」(prescriptive) なものであるか、あるいは行動の許容範囲だけを定める「禁止的」(proscriptive) なものであるかによって、インフォーマルな制度とフォーマルな制度の対立が決まることが分析されて

いる。

本章の後半では途上国や移行経済国におけるインフォーマルな制度と市場経済創設に向けた新しい制度との対立が分析されている。制度は特定の手続きの制定機能だけでなく、市場のプロセスの質にも影響を与える動学的機能も持っている。このためにインフォーマルな制度とフォーマルな制度の対立は、フォーマルな制度が定めたルールが破られるという直接的対立だけでなく、社会規範が経済成長を阻害するという間接的な対立としても表われることになる。

第5章は対外援助に関わる援助機関、富の再分配を求める納税者と事業機会を求める援助サービス供給者の間にある情報の非対称性に焦点を当てて援助評価の問題点を考察したものである。援助における情報面のフィードバックの回路の不在は援助プログラムの公式の評価を導入することによってしか解決できない。しかし現実には評価は援助実施機関が担当するために、納税者とサービス供給者を両方とも満足させようとする政治家の利害関係の影響を受けることになる。援助機関は評価に使われる予算シェアを削減しようとするので、援助評価そのものがモラルハザードの危険性を持っている。

海外援助に伴う根本的な情報の非対称性によって発生するフィードバックの回路の不在と納税者の情報コストという問題を改善するために、「評価」という形で明示的な情報メカニズムを導入することの意義を著者は認めている。しかし評価の仕組みも海外援助のプログラムに固有のインセンティブ構造から独立ではない。著者は、政治家が評価のレポートの質を操作することによって自分に対する投票を最大にすることが可能であること、このような作業が富の再分配という納税者の目的を最適にするとは限らないことを「依頼人 代理人」モデルを作成して明らかにする。本章のモデルでは、評価作業でプログラムの成果指標の平均値が観察され、その平均値からの標準偏差で評価した信頼区間 (平均値を中心に標準偏差を両幅とする区間) が設定される。この信頼区間の中にプログラムの目標値が含まれる確率によって評価作業の質が定義されている。この確

率は援助プログラム全体に支出された予算に対する評価支出額の比率によって決められる (p. 171)。評価に対して相対的に少ない額しか支出されないならば評価の質が低下し、曖昧な判断しか下せないことになる。本章によれば、援助の重点が投資プロジェクト指向のものから制度改革指向に転換しても、制度改革の成果がはっきりしない以上、問題はより一層深刻になるだろう (p. 28)。

第6章は本書で発展させられたモデルと手法を様々なタイプの援助プログラムに応用するための解釈を与えている。そこでは様々な援助機関に固有の特徴を生かした援助の成果改善の方法が提案されている。本章の問題意識は、制度改革によって援助の実績を改善することを、目的と特性に応じて適切な供与形式を選択することによって果たそうということである。たとえば多国間主義による国際的な開発金融機関は、同じ国際機関でも贈与を行うものに比較して実績を歪めるようなインセンティブに悩まされることは少ないかもしれない (p. 29)。またNGOは少数の目標を持っているので目的の多次元性という性格から起こる問題を少なくできるだろう。特にNGOと資金援助の受入れ国との目的が接近している場合、あるいはNGOと援助機関の目的が接近している場合には、NGOと公的・二国間援助機関が協働できる余地が大きい。しかしNGOであっても容易に観測できる目標に焦点を置く傾向から独立ではないし、狭い範囲の問題にしか焦点を当てないNGOは援助供与国や受入れ国の政治状況に適合できずに政治的反発を受けるだけになる (pp. 187-188)。

援助を支える制度に焦点を当てた実証研究には Keohane and Levy (1996) などがある。本書では実証的な問題は、組織内部調査の難しさもあって行われていない。本書は現代的な組織理論を使って援助機関の行動として観察されることの解釈を示したものであり、今後の実証研究の基礎を提示している (pp. 29-30)。

本書に対する第1のコメントは援助の情報の不完

全性の原因についてである。本書は情報上の問題が起こる理由を公的機関の目的の多元性、参加者の多様性に求めている。全くの所得移転が目的である場合にはこれでもよいが、援助は途上国の成長を意図したものもあり、成長という動学的な問題からくる不確実性も重要ではないか。またひとつのプロジェクトが複数の課題を担っていることもある。たとえば地球温暖化対策の一環としての森林保全が地元住民の生計向上の要素を含むことによって全球的便益と地域固有便益を結合生産する、といったことがある。このようなプロジェクトの性格を理解することが実証研究では重要だと思われる。

第2はアクターのリスクに対する態度である。第2章のモデル分析ではリスク中立的な仮定が置かれている。しかし実際には客観的な確率をアクターが主観的にどのように評価しているか、ということも重要だろう。たとえば援助官庁に対する批判が大きくなるとリスク回避の行動を選択するかもしれない。東アジアで高成長が続いていけば新たな融資に対するリスクを過小評価するかもしれない。援助が経済成長という動学的問題に関わるならばリスクに対する態度がアクターの間でどのように変化していくかが重要であると思われる。日本の援助の特徴とされてきた「要請主義」(たとえば齊藤 [1995, 123-127]などを参照)も途上国との交渉に関するリスクや取引費用に関連して解釈できるのではないか。

第3は日本をはじめとする国々の援助改革にとっての本書の意義である。日本の援助は担当機関が複数あり、統合された援助担当官庁を持つ外国と比べた時の調整費用は興味深い問題である(たとえば齊藤 [1995, 115-131], あるいは西垣・下村 [1993, 172-186]などを参照)。本書の分析では援助官庁自体の中に複数の目標や部局があるので、援助担当機関を統合しても機関の間の調整が機関内部の調整に置き換わるだけになり、情報上の問題は緩和されないのではないだろうか。またミレニアム開発目標(MDGs)のような数値目標や貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の作成の効果を理論的に分析するうえでも本書の考察は重要だと思われる。

本書は開発援助に関する制度の研究を理論的に深

めたものであり、広い範囲の読者に検討される価値のある書物である。

生の世界」と日本のODA 』有斐閣。

文献リスト

<日本語文献>

斉藤優 1995. 『国際開発論 開発・平和・環境 』
有斐閣。

西垣昭・下村恭民 1993. 『開発援助の経済学 』共

<英語文献>

Keohane, Robert O. and Marc A. Levy eds. 1996.
*Institutions for Environmental Aid: Pitfalls
and Promises*. Cambridge, Massachusetts: The
MIT Press.

(アジア経済研究所開発研修室)