

Christopher L. Gilbert and David Vines eds.,

The World Bank: Structure and Policies.

Cambridge: Cambridge University Press, 2000, xxiv+335pp.

くち き あき ふみ
朽木昭文

はじめに

「世界銀行がその役割の転換に向けて動き出した。貧困減少についての具体策に向けて動き出した。1980年代からの市場経済化を中心とした政策が変化しつつある」。これらが本書のメッセージである。

その変化とは、第1に、経済自由化を目的とした構造調整政策、いわゆるワシントン・コンセンサスからの脱皮である。経済改革の方法として、1990年代初めに盛んに議論されたショック療法（パッケージ改革）か、シークエンシング（順序付け）かという問題は、後者の「シークエンシング」に決着した。第2に、それまでの構造調整政策では、あまり重視されなかった社会セクターの改革が、開発政策の中心に躍り出た。つまり、教育セクターと保健セクターが、途上国の経済改革の中心となる。この改革は人的資本への投資であり、経済成長につながるという内生成長モデルの考え方である。そして、第3に、制度の整備が、経済改革の先行条件となる。しかも、世銀を中心として、制度と成長、制度と貧困の計量分析の蓄積が進んでいる。こうして経済学だけではなく、政治経済学、社会学、それに人類学などさまざまな面からの開発への取り組みが始まっている。

本書評では、各章の内容を紹介し、さらに本書で取り扱われていない最近の世界銀行の動きを評者が追加したい。つまり、「貧困削減戦略ペーパー」についてである。さらに、今後の残された研究の課題を

2つ提示したい。

I 各章のポイント

本書の構成は以下の通りである。

序 (Joseph E. Stiglitz)

第1章 総論 (Christopher L. Gilbert and David Vines)

第1部 世界銀行の構造：制度としての銀行

第2章 世界銀行の位置づけ (Christopher L. Gilbert, Andrew Powell and David Vines)

第3章 世界銀行と貧困削減 (Ravi Kanbur and David Vines)

第4章 なぜ世界銀行が開発研究か (Lyn Squire)

第5章 多国間援助機関のガバナンスへの挑戦 (Ngairé Woods)

第2部 世界銀行の援助の効果

第6章 世界銀行と構造調整 (Francisco H. G. Ferreira and Louise C. Keely)

第7章 開発のための援助のファンジビリティーの含意 (Shantayanan Devarajan and Vinya Swaroop)

第8章 援助、成長、貧困削減 (Craig Burnside and David Dollar)

第9章 どのように政策と制度がプロジェクトの成果に影響したのか (Jonathan Isham and Daniel Kaufmann)

第10章 世界銀行セクター投資のアフリカへの援助効果は増大したのか (Stephen Jones)

第11章 世界銀行、コンディショナリティー、包括的開発フレームワーク (Raul Hopkins, Andrew Powell, Amlan Roy and Christopher L. Gilbert)

第12章 援助政策における3つの論争点 (Paul Collier)

本書のイントロダクションにおいてスティグリッ

ツは次のように指摘する。1980年代から経済自由化を促進したワシントン・コンセンサスに問題が出てきた。経済自由化を進める梃となったコンディショナリティーは、新しい経済植民地主義の一部とみなされるようになった。国家の制度の作り方や政策の採用については異なる考え方があるのは当然であり、その最終決定権は当事国にある。国際通貨基金、UNDP（国連開発計画）、アジア開発銀行、世銀は、それぞれの異なる任務をもつ。このような状況のもとで世銀の包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework）が生まれた。本書は、この包括的開発フレームワークに至るまでの世銀の活動と今後のあり方を議論する。

第1章は全体を概観する。世銀の組織や歴史を説明した後に、各章のポイントを指摘する。たとえば、貧困減少では、近年において再びトリクル・ダウンの考え方が否定された。世銀の役割は、本来の銀行としてのものとともに「知識銀行」(knowledge bank)となった。世銀自身のガバナンスが十分にまず議論されるべきである。1980年代からの世銀の構造調整政策が目指したものはマクロ経済の安定化であり、そのための国際収支の安定、貿易の自由化であった。この過程でプロジェクト援助からプログラム援助への援助政策の転換があった。援助の代替性（ファンジビリティ）の議論によれば理論的にプロジェクトからプログラムへ援助政策を転換するほうが、被援助国の国民の効用水準は高くなる。構造調整融資の交換条件となったコンディショナリティーについては、新しい植民地主義的な作用が一部にはあった。援助効果を高める上では、マクロ経済の安定化などの面で健全な政策を実行する国への援助は、そうでない国への援助より効果的である。以上が本書の重要なメッセージであると指摘する。

第3章は、世銀のキャッチフレーズともなり、2000年の沖縄サミット宣言でも言及された貧困減少に関する章である。ここで、貧困減少に対する関心にはサイクルがあることが指摘される。この指摘は21世紀の世銀のあり方を議論する上で特に重要である。つまり、第1期の1945年から55年までは、成長が貧困を減少させるというトリクル・ダウンの考え方が

支配的であった。低成長のわなが問題となり、貧困の悪循環からの成長軌道への脱皮が課題とされた。このためのビッグ・プッシュが必要であるという議論がなされた。第2期は1955年から80年までで、クズネツツの仮説により成長が所得格差を生むことが問題となった。したがって、この時期は、貧困の減少が課題となった。第3期は、1980年から95年までであり、クズネツツの仮説が疑問視され、成長のためのワシントン・コンセンサスによる構造調整が実施された。この時期に市場経済化が進められ、経済自由化が進行した。第4期は貧困と不平等が再び問題視される。この議論では「内生成長モデル」の貢献があった。健康や教育が生産性や成長に影響する。経済自由化でグローバル化が進み、市場経済化が進行し、不平等が激化した。この不平等を是正するために1995年に世銀の総裁となったウォルフェンソンは包括的開発フレームワークを開発に適用するようになった。

第4章は、なぜ世銀が融資銀行の役割とともに知識銀行としての役割を増加させたのかを説明している。そして、世銀が銀行でありながら、自前でも研究者を育成し、研究を蓄積することの必要性を説く。それと同時に、途上国の人材育成、研究能力の構築、つまりキャパシティー・ビルディングを実施している。評者も、スクワイヤー氏の主導する「グローバル・デベロップメント・ネットワーク」の形成に関わっている。これは、世界を7つの地域に分け、それぞれの地域にハブを置き、世界中の研究ネットワークを形成する。OECD諸国の中では、日本国際協力銀行（JBIC）がハブとなっている。そして、その研究を実際の途上国の開発政策に役立てることを目指している。包括的開発フレームワークにおいても、途上国のキャパシティー・ビルディングは重要な役割を担う。このキャパシティーが高まることによって、途上国のオーナーシップを高めることができる。このことが世銀が知識銀行となった証ともなる。

第5章は世銀のガバナンスについての章である。このガバナンスの問題はアメリカ政府の存在を抜きにしては議論できない。アメリカ政府が世銀の計画を練り、世銀そのものを創設した。しかし、アメリ

カからの独立性を保つことが、世銀の援助機関としての有効性を発揮する上で決定的となっている。本章では、世銀の現状は一応十分に独立性はあるが、今後はさらに努力する必要があるとも結論する。また、世銀の活動を見ても NGO の存在が重要性を増してきたし、今後もしや重要を増すだろうと予測する。評者は、この NGO については第 3 段階に入ったと認識する。最初は反政府的であったが、協力が必要となり、現在は協力なしでは活動できなくなった。その理由としては、各途上国政府によっては代表されず、守られない人々の意見を NGO が代表し、その声が無視できないほど大きくなったことがあげられる。

なお、第 5 章でも 1990 年代に世銀がワシントン・コンセンサスから大きく政策転換したことを強調している。ひとつは、すべての経済改革を同時に実施するショック療法から一転してシークエンシングを導入することである。もうひとつは、トップ・ダウン方式の政策から利害関係者全員参加型の援助への転換である。つまり、パートナーシップ重視である。これが包括的開発フレームワーク (CDF) へとつながる。

第 6 章では 1980 年から再びトリクル・ダウンの考え方を実行に移した構造調整政策について分析される。この政策が CDF の必要性を導き出したことを明らかにする。構造調整は、構造調整融資 (SAL) とセクター調整融資 (SECAL) とからなる。この分析の結論は、援助効果があったのはマクロ経済が安定し、制度が整っていた被援助国であったということである。得られた教訓は、次の 4 点である。(1) 被援助国のオーナーシップを高める、(2) シークエンシングが決定的に重要である、(3) 経済改革に時間をかける必要がある、(4) 所得分配への配慮が必要である。また、政治的安定が大前提であることも改めて指摘されている。構造調整政策がほとんどの被援助国にとって中長期的に有効であるとは統計的には確かめられない。この構造調整政策が有効であると確認できない事実を教訓として CDF の重要性を示している。

第 7 章では、公共支出改革ローン (PERL) が、個

別のセクター・プロジェクトを支援するよりも世銀の政策として有効であることが示される。そのために代替可能性 (fungibility) という概念をつかう。その意味を例示しよう。援助供与国が途上国に小学校の建設資金を供与する。援助を受けた政府は、その学校建設に割り当てる予定の予算を他の予算に振り替えることができる。これが代替可能性である。この概念をつかって、理論的にプロジェクトよりは PERL を支援するほうが被援助国の効用水準が高くなることを証明する。PERL は被援助国の開発計画の予算作成を手助けし、公共歳入・歳出の管理を手伝うことを目的としている。したがって PERL は CDF に合致していることになる。

第 8 章と第 9 章のひとつの結論は、1990 年代に得られた世銀の調査のうちでも最も政策的に含意の大きいもののひとつである。つまり、「良い政策をとり、かつ制度が整備された国への援助は、そうでない国に対する援助よりも効果的であった」。第 8 章では、政策変数として、貿易体制、インフレーション、財政赤字を採る。このような定性的な変数を指数化することによって、計量分析できるようにした貢献は非常に大きいと評者は評価する。そして、この方向での研究が教育や保健などの社会セクターに関して世銀やハーバード大学を中心に進められている。第 9 章では、投資プロジェクトの収益率 (rate of return: ERR) と政策・制度との相関分析によって上に述べた結論を得ている。この結論からの政策的含意は、「制度」の整備が重要であるということである。2000 年の世銀開発報告でもこの点が強調されている。

第 10 章では、セクター投資プログラム (Sector Investment Programmes: SIP) に関する援助の効果について分析されている。このプログラムはアフリカで実施された。本章の分析は、特にアフリカの保健セクター、教育セクター、道路セクターが援助効果を高めたかどうかにかつ焦点を当てている。これらのセクターで成果が見られたアフリカの国は、エチオピア、ガーナ、モザンビーク、ウガンダ、ザンビアであると結論する。ただ、一般的にはこの SIP モデルは長期的な理想形である。これをアフリカに適

用するには2次元の位置付けを行う必要があると本章は主張する。その2次元とは政策構築能力と関係者間のコンセンサス作りの程度、つまりキャパシティー・ビルディングとパートナーシップである。

第11章は、コンディショナリティーとCDFに関する、本書の中でも現在の世銀の政策に関わる重要な章のひとつである。まず、世銀の機能は、本来の銀行機能、開発機関、開発研究の3つであるとする。そして、融資の条件であったコンディショナリティーはその成果が限定的であった。その理由は、先進国の成長率の鈍化など外的ショックによるマイナスの影響やコンディショナリティーを実施する上でのそれを阻害する深刻な問題であると分析する。そこで、コンディショナリティーの見直しが必要となる。その際に、オーナーシップと優先順位付けの考え方が重要となってくる。これは、CDFにつながっていく。CDFは、参加と優先順位付けの2つを重要視する。参加とは、被援助国政策担当者、民間セクター、市民社会、援助供与者のすべてが政策決定に関わることである。そうすることによって、被援助国のオーナーシップを高めていく。これは、これまで作成されてきた「政策フレームワーク・ペーパー」でも言われてきた。世銀と国際通貨基金が指導して、被援助国自身が戦略ペーパーを書く。しかし、現実にはあまり実行されてこなかった。これからは被援助国の関与を高め、責任も高める。これによってオーナーシップを高めていく。優先順位付けは構造調整政策になかったCDFの大きな特徴である。構造調整政策は、政策の基本が自由化にあり、そのための政策がパッケージとなっていた。そして、経済政策に順序をつけることをしなかった。こうして、1990年を前後して社会主義から市場経済に移行した多くの国がショック療法と呼ばれるパッケージの経済改革を実施した。しかしながらCDFでは必要とされる経済改革に順序付けをする。本章の結論として、コンディショナリティーは、政策対話の代替としてではなく、世銀と被援助国の対話の一部とみなすべきであると主張する。

第12章は援助政策における現在の3つの重要課題を検討する。つまり、コンディショナリティー、援

助依存性、援助供与者・被援助国政府・関係機関のコーディネーションである。この章では経済危機にある時期と危機後の段階で援助政策を変えるように提言している。構造調整政策では、コンディショナリティーが、なぜ導入され、なぜ成功しない場合が多かったかを明らかにする。この議論でも、第8章で示された政策と制度が整わない国への援助は効果的ではないという事実が決定的である。経済危機を脱した後に、融資と引き換えに付けられるコンディショナリティーは威嚇政策であり、不適切であると主張する。それよりは、援助関係者すべてのパートナーシップによる政策立案が望ましい。これによって被援助国のオーナーシップを高めることこそ必要であると結論する。世銀は、経済危機にある国へのコンディショナリティーという威嚇による改革と、経済危機後の国に対する開発機関としての役割を区別しなければならない。CDFは、援助供与者・被援助国政府・関係機関のコーディネーションにより成立する。

II 本書の問題点

本書の分析で不十分であるのは「貧困削減戦略ペーパー」(Poverty Reduction Strategy Papers)の説明である。CDFは被援助国のオーナーシップを高めるといえるが、その内容は抽象的である。1999年9月からオーナーシップを高めることをひとつの目的として、貧困削減戦略ペーパーの作成が始まった。そして、これは、中長期的に今後10年単位で重要な役割を占めるものと思われ、社会セクター(教育と保健)、ジェンダー、環境、情報技術などの章を内容とする。各章の作成に途上国の研究者が関わることによってその国のオーナーシップを高めることが期待されている。

しかし、この分析もまだ始まったばかりであり、具体策は今後の課題として残されている。その課題として評者は2つ挙げておきたい。ひとつはシーケンシング(優先順位付け)の問題である。確かに優先順位付けが必要なことは理解できた。しかし、どういう順序を付けるのかの具体的な提案がこれか

らである。いくつかの提案が出てきてはじめて順序付けの議論ができる。

もうひとつはよく指摘される成長戦略の欠如である。最近のダラー等の研究[Dollar and Kraay 2000]によれば、成長すれば貧困が減少するという実証分析がある。しかし、どのような戦略をとれば成長するのかという議論が十分ではない。社会セクターの教育と保健に人的投資をするだけでは成長は十分でないことは歴史が示している。貧困削減戦略ペーパーで、貧困指数を作り、それに従って貧困を減らすことだけに政策を集中すれば、成長面を見落とす可能性は大きい。数多くの成長政策の代替案が出て、その議論を重ねる必要がある。

評者の理解するところ本書から次のような含意が生まれる。つまり「世界政府」の必要性である。1980年から始まった構造調整は、貿易・投資の自由化などの経済自由化を推進し、この過程で社会主義国の市場経済化が進み、グローバル化を推進した。同時に、情報技術（IT）産業の発達は、ジェネラル・エレクトロニックに代表されるように経営方式に大改革をもたらし、世界的な合併・買収、提携をもたらした。グローバル化の主役は、民間企業の経営革新にあった。多国籍企業は外資としてエマージング・

マーケット（新興国）を生むのに参加した。

この経済自由化は地球的な規模での経済成長を促進したが、一方でデジタル・デバイドと呼ばれる所得格差を生んだ。経済自由化による効率の上昇は、成長につながるが、所得格差を拡大する。この所得の格差は、一国内でも、国と国との間でも発生した。したがって、地球規模での世界の所得再配分の必要性が生まれた。先進国には世界的な企業合併でリストラによる失業が生まれた。途上国では国有企業改革による失業が生まれた。世界全体の所得の再配分をしないと、世界経済の安定性を保つのが難しい段階に達した。それが、WTO や世銀・国際通貨基金などに抗議する NGO のデモとなって現われている、と考えるのは考えすぎであろうか。世界政府が必要となっている。

文献リスト

- Dollar, David and Aart Kraay 2000. "Growth Is Good for the Poor." *World Bank, Developing Research Group, Working Paper*. March 2000.
(アジア経済研究所在ワシントン D. C. 海外調査員)