特集

貧困削減のための制度的イノベーション―経済学に基づく実験

特集にあたって

山形辰史

●変わらない途上国・変わらない開発？

「開発途上国は今も昔も貧しい」、「開発途上国において貧困が生み出される構造は今も昔も同じである」といったような認識は、今も多くの人々に共有されている。確かに今も第二次世界大戦直後と同じぐらいに所得の低い国がある。また、紛争が勃発して、生命の安全が保障されない国さえ少なくない。反面、いくつかのかつての最貧国の中で、先進国の生活水準と肩を並べるまでに繁栄した国々（シンガポールや韓国、そして日本）もあるのだが、そうでない国の印象の方が強いからか、「最貧国の経済社会構造は、今も昔も変わらない」という認識が広まっているように思われる。

この認識は、「国際開発は昔も今も、多かれ少なかれ同じ方法で行われている」という、似て非なる認識を生んでいるように思われる。しかしながら国際開発の潮流は、戦後大きな変化を遂げてきた。戦後は、ケインズ主義や社会主義の影響を受け、経済計画をデザインして、それに沿った変化を導くことが理想とされた。しかし、インフレーションと景気後退を同時に伴った石油ショックが起こった一九七〇年代からは、開発よりもむしろ自由主義に基づいた規制緩和や民営化に傾倒した。その後、二〇〇〇年からはミレニアム開発目標の達成を目指す貧困削減が指向され、それを計画重視の潮流の再来と見る向きもある（代表例として参考文献を参照）。

分野別でも、例えば保健については、戦後重視された人口抑制や家族計画が下火となり、今では母子保健がより強く指向されている。また環境分野の国際協力は、戦後数十年経って初めて着手された。より最近開始されたものとしては、兵士の武装・動員解除と社会復帰（DDR［disarmament, demobilization, and rehabilitation］と呼ばれる）のための援助がある。

●新しい実験的取り組み

これまで述べたように、国際協力の世界では、その実施方法に大きな変化が生じている。特に最近注目されるのは、いくつかの新しい方法が、何かの理論に基づいて計画され、それまでその方法で成功した実績がなかったとしても、実行に移されていることである。それらのうちのいくつかは失敗して忘れ去られ、いくつかは成功し、「標準」と見なされるようになっていく。

成功し、標準化された実験の代表はマイクロ・ファイナンスである。バングラデシュのグラミン銀行が始めたこの実験は、貧困層への融資方法としては先駆的なグループ融資や連帯責任といった特徴を持っていた。それらが成功の理由であったかどうかには議論が続けられているものの、その成功によりマイクロ・ファイナンスは、今では国際協力の一形態として確立されている。

本特集で紹介する実験的取り組みは、主として経済学に基づいてデザインされ、実行に移されているものである。あるいは事後的に経済学的解釈が与えられ、正当性が増したものもある。具体的にはワクチン買取補助金事前保証制度、ワークフェア、条件付き所得移転、マイクロ保険を紹介する。このうちワークフェアは開始されてから長い時間が経っており、条件付き所得移転とマイクロ保険は、ここ数年実施されている

制度である。またワクチン買取補助金事前保証制度は、これからパイロット事業が実施されるところである。

●失敗が許されない日本の援助

日本がこのような新しい実験的取り組みに参加することはほとんどない。なぜならば、日本の援助は万にひとつも失敗が許されないと考えられているからである。先述のグラミン銀行のマイクロ・ファイナンスに日本のODAが用いられたことはある。しかしそれも、マイクロ・ファイナンスの成功が明らかになってから、他の多くの出資者の一部として融資したのであって、揺籃期のグラミン銀行を支援したわけではない。本特集で取り上げたワクチン買取補助金事前保証制度、条件付き所得移転、マイクロ保険を、日本のODAで実施しようという議論はほとんど起こっていない。ワークフェアも、日本がODAにおいて活用したという話を聞かない。

このような日本のODAの超危険回避的性向のひとつの大きな原因は、一九八〇年代に盛り上がった援助バッシングである、と筆者は考えている。ODAに少しでも問題があれば、それを厳しく糾弾し、あたかもODAが無い方が開発途上国が発展するがごとき発想は、現在でもマスコミや市民社会の一部、そして彼らを通じて国民の一部に共有されているように見える。

このようにODAを厳しく監視し、情報公開を求め、市民社会やマスコミを含む人々と一緒にODAを改革しようとする姿勢は正しい。そしてそれは、その後の日本のODAの評価の徹底や、プロセスの透明性といった大きな成果をもたらした。しかし、それが「日本の援助の保守性」という意図せざる負の要因を生んでしまった。

●挑戦するODAへ

本特集で示すような国際協力の制度的イノベーションは、開発援助の新しい潮流のごく一部でしかない。援助協調、財政支援、成果主義といったような新しい枠組が国際協力の新しい「標準」となりつつあるが、それらのいずれに対しても日本は消極的である。日本の援助機関は、「外貨が必要なものだけ」、「投資的な支出項目だけ」といった大原則によってできあがった枠組みを崩すことに、非常に慎重である。何かを変えれば、それまで整合的に作り上げてきた体系にひずみが生じ、その変化を既存の枠組みと整合的に説明できないと、国会やマスコミや市民社会に叩かれる、という恐怖心に支配されているように見える。これによって全ての新しい取り組みに消極的であることは、国際協力の受益者たるべき開発途上国の人々にとっても、さらには日本人にとっても残念なことである。

国際開発は、戦後半世紀以上にわたって行われ、一部の国においては成果を生んだが、残りの国においては限定的な成果しか上げていない。これまで多くの人材や資源を投入して成し得ていないことを今後早期に実現するためには、失敗するかも知れない新しい取り組みを、リスクを覚悟で実施する必要がある。そのような新しい取り組みのうちのいくつかは失敗に終わるかも知れない。しかし、それを試みた勇気や工夫を評価せず、結果として生じた失敗を国民こぞって断罪するならば、不成功に終わったこれまでのやり方の援助を粛々と繰り返すしかない。それはマスコミも市民社会も日本国民も望むことではあるまい。

これから必要なのは、本特集で紹介するような新しい取り組みを発案し、議論を深め、その中からベストと思われるものを実施して、仮にそれが失敗に終わったとしても、それが誰かの過失や怠慢のせいでなければ、その失敗を受け止めて原因を探り、さらなる改善を進めるという試行錯誤的姿勢である。失敗を恐れて改善を怠ったり、新機軸の開発に全く取り組まないのであれば、そのような消極的姿勢こそ、非難されて然るべきである。

（やまがた　たつふみ／アジア経済研究所新領域研究センター）

〈参考文献〉

William Easterly [2006], *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.