

W・C・バウム；S・M・トルバート 著  
細見卓監修 OECF開発援助研究会訳

『途上国の経済開発——世界銀行35年の経験と教訓——』

(上, 下) 東洋経済新報社 1988年 xix+820ページ

本書の著者のW・C・バウムは中央プロジェクト本部や業務政策本部担当の副総裁、S・M・トルバートは工業開発金融局や観光プロジェクト局の局長を歴任した世界銀行（以下、世銀）のOBである。本書は、両氏が永年にわたる世銀における経験を踏まえ、同行の多数の専門家の協力を得て、途上国の開発プロセス全体について総合的にまとめたものである。このような世銀の投資過程の全貌を描いたものは、本書が初めてのものとなる。その点、同行研究者にとっては、必読の書と言える。

また、従来、政治的理由等からタブー視されていた被援助国の抱える問題点を具体的に挙げたものとしても、（援助そのものへの批判的なものは別とすれば）既存の類書とは全く異なっており、被援助国の開発業務担当職員のみならず、広く関係者の持つべき心構えに関し、多大な示唆を含んでいる。

ただし、読者対象として、主に「経済学について正規の教育を受けていない、途上国の担当者」（viiiページ）を想定しているためか、一般に冗長である。これはアメリカ人の書いた、この種の本（ハウツーもの）に共通に見られる傾向かも知れない。また著者自身、「最も勤勉な読者でも本書を残らず熟読するとは思っていない」（18ページ）と述べている。しかし、それにしても、全章を通じての整合性が意識されぬまま、各章に似たような繰り返しが多いことは、読者にとっては、きわめて読み辛いものとなっている。

また現地の問題点の具体的指摘の割には、最も期待されるべき対応面での具体性が欠けていることが、本書の説得力を弱めている。たとえば、随所に日本や韓国の成功を述べてはいるが、その要因分析まで踏み込んでおらず、全く抽象的な記述にとどまっている。特に、全領域に関し、総花的に同じウェイトで書こうとするあまり、著者自身の経験に基づくというより、文献あるいは口頭での情報に依存しすぎている様子が見え、現場を踏んだ人間の目には、説得力に欠ける内容となっている。

さらに、日本における近代化の例からも明らかなお

り、途上国の経済開発には、本来、失敗や歪みなどはつきものである。そうした失敗や歪みを克服する試行錯誤の過程にこそ意味があり、だからこそ援助が必要だとも言えよう。その点、失敗例を取り上げ、どうしたらそれを回避するか、また克服するかを示していないことが、「経験からの教訓」を謳った本書としては最大の欠点となっている。

以上の諸点から、本書は「日本人であれば当たり前のこととして片づけてしまうこと」（訳者注 808ページ）の記述が多く、援助国側の担当者にとっては、思想的にも実務的にも物足りない内容と言える。しかしながら、現実の世界銀行業務は、この程度のレベルで執行されているとは考えられないことから、より具体的、実務的な続巻が出されることを期待したい。したがって、本書は、とりあえず初心者入門書として位置づけられるべきかと考えられる。

本書は、次のような構成となっている。

（上巻）

はしがき、序文等

総論（第1章）

第I部 国家投資管理（第2～4章）

第II部 セクターの分析と管理（第5～13章）

（下巻）

第III部 プロジェクト・サイクル（第14～18章）

第IV部 プロジェクト分析（第19～26章）

第V部 要約と結論（第27章）

訳者あとがき

以下、この順序に従って、その内容を紹介しつつ、その都度、問題点を指摘することとしたい。

## I

まず「はしがき」において、A・W・クローセン総裁は、本書は、世銀プロジェクトがどのように遂行されているかを論じたものではなく、約40年間の成功と失敗から世銀が学んだことで、途上国の経済開発に役立つものを読者と共有しようというものであると紹介している。次いで「序文」において、著者は、「本書は、他の開発研究のように、理論モデルを構築しようとするものではない。実際の経験に基づき、先進国における知識や事例より遙かに有益な、途上国自身の開発過程において蓄えられた多くの経験の一部を引き出し、提供しようというものである」、「経済開発が非経済的な要因に大きく依存していること、政治的圧力に晒されていることを念頭に置き、理想への指針ではなく、多くの制約下におけるよ

りよい指針を示そうとしたのである」と述べている。こうした現実的・実務的姿勢は、従来の観念的な開発経済学書と比べ、途上国の経済開発への貢献が大きいと期待される。

第1章は、本書全体を貫く「プロジェクト・アプローチ」について概説している。「プロジェクト・アプローチ」とは、一国全体、セクター、プロジェクトの3段階での分析と決定から成るものであり、「プロジェクト」とは、法律専門家でさえ意味が曖昧だとしているが、本書では「一定期間内に特定目的を計画的に達成するための投資、政策手段、組織等の一連の措置」と定義づけている。これまで登場してきた均衡成長、従属理論等の開発諸理論は、開発過程の一面を捉えただけであり、その強調点はしばしば変わってしまったのに対し、プロジェクト・アプローチは、資源を最も有効に利用・管理する方法だというのが本書の基本的立場である。

こうした立場から、世銀自身、プロジェクト主義の伝統を確立し、1984年度末までに世銀2429件、IDA 1515件、総額1350億ドルの開発資金を供与した。プロジェクトの総投資額は、その3倍の約4000億ドルに上る。プロジェクト担当職員は80以上の分野の専門家、約100カ国、1275人で構成されている。その結果、世銀は他の融資機関に対しリーダー的役割を担うようになったとしている。

また、プロジェクトにはミスはつきものであり、世銀もミスを犯している。これまでのプロジェクトのなかには、巨額だが効用の少ない「ホワイト・エレファント」が存在しており、その責任の一斑は、外国の融資機関にもあると指摘している。しかし、ミスを繰り返さぬためには、ミスから学ぶことが重要である。その点、世銀は自ら得た教訓を十分外部と分かちあってきたとは言えないとし、これを是正することを本書の目的の一つにしている。

このように、筆者の意図はきわめて実証的、実務的、反省的である。にもかかわらず、本書の内容がそれに伴わない事実は、世銀自身の構成が実務家が少なく、理論家に偏しているためと思われる。

## II

第I部は、プロジェクト・アプローチの第1段階として「国家投資管理」を取り上げている。内容的には、行政実務のないエコノミストの抽象論、精神論の域を出ない。一部に具体的国を挙げ、成功・失敗例として紹介しているが、その要因分析や対処法については詳しく触れていない。特に、不十分な行政能力等途上国の有す

る問題点については手厳しく指摘しているものの、それが今日においてもいまだ多くの国で見られる事実と世銀との係わり合い、またそれに対する反省の記述は全く見られない。

第2章は、「開発計画の策定」である。ここでは、構造主義アプローチによる厳密かつ総合的な計画は、多くの場合、期待を裏切るものであった。大半の国は、総合計画を立案・実行する状態にさえなかった。成功例の多くは、日本でそうだったように、大まかで柔軟なものだったことを指摘している。

この指摘それ自体は、多分正しい。しかし、その反面、計画の必要性、日本で成功したような「柔軟性・選択性・協調性」を備えた計画が、具体的にどう役に立ったかの紹介がない点、これから計画を策定しようとする途上国にとって十分参考になるとは言い難い。

第3章は、「価格政策」である。著者自身「可能であればいつも市場にことを委ねるべし」という考えに偏っている(16ページ)と認めているように、価格問題を最重視していることから、特にこの1章を設けたものらしい。ここでは、エコノミストからすれば不合理な政策が、政治的にはきわめて合理的であることが多い。ただし、政治的な配慮は、しばしば言いわけとして使われると断わったうえで、価格の歪み係数が低い国は、年平均7%の成長を遂げているのに比べ、高い国は3%にすぎない。歪みが少なければ、成長は一段と加速したろう。比較的成長率の高かった国では、為替レートの高大評価の回避、製造業実効保護率の低さ、農産物価格の過小評価の回避、実質金利のプラス確保、生産性上昇なき賃上げの回避、インフレにおける費用回収原理、インフレの回避を行なった。価格への介入は、問題が多いと述べている。

確かに、価格はできるだけ市場に委ねることが望ましい。しかし、はたして、価格の歪みが低成長の原因なのか、低成長の結果、社会政策上価格に介入せざるをえなかったのかは不明確である。

第4章は、「公共投資プログラムと予算」である。ここでは、詳細かつ過度に手のこんだ予測作業は、一般的に効果的とは言えない。むしろ、データ不足などの制約からすれば、単純で常識的な整合性の検討の方が有効であると断わったうえで、途上国の公共投資プログラムは、いずれも投入できる資金量を大幅に上回る投資額を予定している。また、新しい野心的プログラムのため、他の建設中のプロジェクトのための建設資金や完成したものの維持運営資金を回してしまうことも多い。このため、

技術力の拡散、工期の超長期化、維持運営上の問題が発生している。ここでも、「ローリング」プログラムのような柔軟性が必要である。一方、途上国のほとんどは、多年度予算編成システムはとっておらず、初年度予算さえ計画と全く違うという国が多い。計画、予算編成、管理は、国によって1省に集中され、あるいは重疊的になっており、問題を一般化することは困難であると述べている。

被援助国の実態がこの指摘どおりであるとすれば、援助国国民の血税を投入しての援助そのものの是非が問題となろう。少なくともプログラム援助については否定的にならざるをえない。なお、予算管理に関し取り上げている問題点は、行政実務に携わった者からすれば、項目（事業名）と費目（人件費、庁費等）の両面からのクロス・チェックによって、ほぼ解決しうることであり、その点、著者は会計の仕組を理解しているとは思えない。

以上のとおり、第I部は最も具体性に乏しく、一国の経済政策全体を論ずるには論証等が不十分だと言わざるをえない。

### III

第II部は、アプローチの第2段階として「セクターの分析と管理」を8セクターにわたって取り上げている。この部分は、「各章を自己完結的なものにする」（18ページ）という著者の意図は認めるにしても、各セクターに共通な事項の繰返しが多く、かつ精粗まちまちとなっている。こうした問題は、共通事項を総論において整理し、特定セクターに欠如する事項について適切な事例を捜し出せば解決することである。その点、冒頭における筆者の意気込みとはほど遠い。また教育や保健衛生など経済外的目的に係るプロジェクトに関しては、記述の内容が他のセクターと整合性が取られておらず、具体性も一段と劣っている。世銀にはこれらセクターに係る専門家が十分配備されていないためということであれば、これらは世銀の投資対象とはするにしても、指導に関しては他の専門機関に全面的に委ねるべきかと思われる。

第5章は「セクター分析総論」である。ここでは、セクター分析は、国家投資計画の策定やプロジェクトの選定等に必須であるにもかかわらず、多くの国で軽視されているとしたうえで、日常業務に追われている役人は、セクター分析に協力するには忙しすぎる。人的・物的制約からすれば、全般的調査は非効率で不要である。特定問題に絞ることが望ましいと記述している。

しかし、成功したとされる日本では、セクター分析・計画策定は、まさに行政官自身の仕事であり、かつ、定

期的に全般的調査を行なっている。また、第1段階「一国」と第3段階「プロジェクト」を結ぶのに、セクター全体の考察が不要ということは考えられないことである。

以下、第6章「農業」、第7章「教育」、第8章「エネルギー」、第9章「工業」、第10章「人口、保健、および栄養」、第11章「運輸」、第12章「都市開発」、第13章「水道と衛生」の各セクターについて、それぞれ「セクターの特徴」、「開発の目的」、「政策上の問題」、「組織面の問題」、「投資に関わる問題」について記述している。

各セクターに共通して指摘されている問題点は、被援助国側の「計画のずさんさ」、「準備不足」、「人材不足」、「過度の政策介入」等である。世銀自身については、失敗例による教訓はほとんど紹介しておらず、問題点克服のためにいかに尽力してきたかを抽象的に謳っている箇所が多い。

一般に、著者の指摘はもっともと感じられる点が多いが、著者自身の実体験ではなく、文献情報に依存しすぎているように思える。このため、一部を除いては具体性や説得力に欠けている。特に、政策提言に関しては、ラテンアメリカの累積債務国の例を成功事例として引用したり、国ごと、セクターごとの特殊性をわきまめ観念論や思いつきのものが多く、途上国担当者に対しミスリーディングとなる恐れがある。

なかでは、「都市開発」がよくまとまっており、インドネシアのスラム地区の住宅プロジェクト、シンガポールの都市計画などの例証も適切である。この章については、日本の地域政策担当者にも一読を奨めたい。次にまとまっているのは「運輸」であるが、この章は、受益者負担原則を強調するあまりに、複雑にすぎる料金体系を提唱するなど政策提言に一部難点がある。これら2部門が世銀の最も得意とする分野なのだと思う。

### IV

第III部は、アプローチの第3段階である「プロジェクト」とは何かを解説している。内容的にはマニュアル的なものとなっているが、整理が悪く、かつ具体性に乏しい。また、「世銀自身の失敗の中から何かを掴む」というより、「責任回避」の姿勢が強く感じられ、試行錯誤の過程によって成長してきた日本人の目には、ドライすぎるように感じられる。

第14章は「プロジェクト・サイクル総論」である。ここでは、再度プロジェクトの定義を紹介するとともに、プロジェクトには、基本要素として、土木工事が設備へ

の資本投下、設計・維持運営等の役務の提供、職員訓練を含む組織の強化、諸政策の改善、計画の五つが含まれる。また、「プロジェクト・サイクル」と呼ぶ各段階があり、発掘、準備、審査、実施、事後評価から構成される。プロジェクト・アプローチの有効性は、使う人間の能力次第であり、落とし穴を避けつつ、そのメリットを引き出すことが、本書の今後のテーマであると記述している。

第15章は「プロジェクトの発掘」である。ここでは、プロジェクトの基本構想は、未充足の需要、物的・人的資源の存在または制約、企業意欲、政治・社会問題への政府の取組みなどから生まれる。この時の決断を誤ると後々取り返しのつかぬことになる。したがって、代替案の検討が必要である。プレ・フィージビリティ・スタディ(以下、F/S)は大雑把でよいなどと記述している。

第16章は「プロジェクトの準備」である。ここでは、F/Sの目的は、プロジェクト採択の可否ではなく、与件の下での最善の選択を得ることにある。F/Sの費用は、おおむね本体費用の5%である。F/Sに金がかかるからといって、出し惜しみしてはいけない。国際的大コンサルタント会社なら、大抵のF/Sはこなせる。しかし、地元情報との関連では、現地スタッフを欠かすことはできない。また、準備段階から、融資機関を関与させておくことが望ましい。準備は十分であればあるほど問題は減少する。このため世銀では、準備段階の後半で融資することとしていると記述している。

第15章、第16章を通じて言えることは、「準備段階の重要性」を強調している割には、比較的「トラブルが少ない」技術について詳しく、一番「問題が多い」人材については簡単に済ませてしまうなど、内容が不揃いで抽象的にすぎる。代替案については、具体例によって説明すべきと思われるし、F/Sについては、外国コンサルタントと現地スタッフの役割分担、調査手順・項目、審査については、マニュアルの要約を本書の末尾にでも添付すべきと思われる。

第17章は「プロジェクトの実施」である。ここでは、著者自ら「驚いたことに、プロジェクトの実施段階は、学者の世界からも開発事業に携わる人々からも、あまり注目されていない」(481ページ)と断わったうえで、「実施の計画および管理」、「立上がり期」、「実施の成功要因」、「実施上の諸問題」、「技術援助の実施」の5項目について概説している。要約すると、プロジェクトの成否は、優秀な人材を集められるかどうか、有能な管理者が得られるかどうか、政治的な後援がいるかどうか、という人的問題にかかっている。一般にエンジニアリング技

術上の問題は少なく、見積り甘さ(コスト・オーバーランは平均35%、工期遅延は平均60%以上、大幅変更は3分の2)が目立つ。世銀プロジェクトは約90%が目的を達成しており、総じて良好である。この記述で分かることは、プロジェクトは、人が代わってしまえばどうなるか分からないという、無責任な状況にあるということである。

第18章は「プロジェクトの事後評価」である。ここでは、なにごとにもミスはつきものであり、事後評価は、同じ誤りを繰り返さぬために、ミスから学ぶことにあるとの認識に立ち、業務職員の参加、客観性、公表、極力多くの案件、実施時間が重要であるとされる。世銀では、事後評価手続きを制度化し、結果を公表した。第1次作業は業務部職員によって行なわれ、第2次作業は業務評価部(OED)によって行なわれる。詳細評価は完成プロジェクトの約半分の125件について行なわれ、理事会に報告される。評価結果は、国名とプロジェクト名を落とした「年間回顧」として公表される。長期的効果を見るため、5年以上を経て2次評価を行なう。その結果得られた教訓としては、組織の重要性、適正な改良技術、現地の伝統や価値観の尊重、政策の整合性、厚めに手当てされた経常費用が挙げられるとしている。

本章は本書の目的である「成功と失敗から得た教訓を分かち合う」ということからすれば、最も重要な章であり、挙げられた教訓からも得るところは多い。しかしながら、具体的な評価手順、チェック・ポイントは説明されておらず、総じて抽象的である。実際に役立つのは、具体例に則した、どのような点に留意すべきかの解説である。その点、世銀は、本書の記述とは裏腹に、事後評価報告書は元より、評価マニュアルも「非公開」としており、言行不一致と言える。

## V

第IV部は、アプローチの第3段階として、「プロジェクト分析」を取り上げている。本書のなかでは最も具体例が多く挙げられているが、その内容は、章によって精粗ばらばらである。実務的に考えれば、まず参考例を一つの表にまとめ、項目別問題点の有無、具体的対応策を整理することから始めるべきである。そのうえで、プロジェクト・サイクルと各プロジェクト分析をフロー・チャートで表現すれば問題ははるかに鮮明になろう。なお、「失敗例」をはっきりと挙げているのは、第22章の「社会分析」だけである。

第19章は「技術分析」である。ここでは、比較的具体的なケース「綿織物工業」、「土木工事」、「排泄物処

理」,「農業におけるトラクター使用等」に基づき,その国にとって適切な技術の採用がいかに重要かを説明している。

第20章は「経済分析」である。ここでは,「プロジェクトが有った場合(with ケース)と無かった場合(without ケース)の比較」とか「関連政策等が無かった場合の価格(シャドウ・プライス)を用いての分析」によって,「プロジェクトの真の国家経済への効果測定」を行なうべきことを主張している。なるほど「作為の存する市場」からは正確な効果測定はできない。したがって,マクロの「政策評価」においては,こうした手法も必要となろう。しかし,取り上げている「個別プロジェクト」に関する限りは,現に市場に有るものを「無い」と仮定することは全く無意味である。たとえば,国民経済上「購買力」として現われるのは「実勢賃金」であって「シャドウ賃金」ではない。

第21章は「財務分析」である。ここでは,将来の資金調達に配慮されていないプロジェクトは無数にある。また,費用の過小見積もりも多いとしたうえで,「外貨費用と内貨費用の区分の必要性」,「受益者負担原則」を謳っている。肝心の財務分析に必要な指標類については,作文の域を出ず,ケースごとにどのような指標を用いたらよいか,その適正水準はどうか等の具体的示唆はない。

第22章は「社会分析」である。ここでは,プロジェクトの計画は,地元民の文化的指向より,計画担当者のそれが強く反映されることが多い。しかし,世銀プロジェクト55件を分析したところ,プロジェクトの失敗の多くは,社会環境(伝統・価値・組織等)を無視したことによる。プロジェクトの目的は,地元民と実施機関双方に分る言葉で表わすべきである。また,地元民の能力を過小評価せず,自立性を高めるべきである。特に,女性の役割を軽視してはならないことなどが指摘され,メキシコの製鉄,インドネシアの栄養改善,エルサルバドルの宅地改善が紹介されている。要はプロジェクトに携わる「個人」の自覚次第ということであるが,問題点が浮彫りにされているとは言えない。

第23章は「組織分析」である。ここでは,組織の重要性や人材育成の必要性が思いつきの述べられている。

第24章は「環境分析」である。ここでは,地球上全体で毎年600万㌦の土地が砂漠化し,熱帯雨林1000万㌦が破壊され,2000年までに動植物の種が15~20%絶滅する恐れがあるとの認識に立ち,「持続可能な最大産出高」という概念を導入している。しかし,分析の手法は経済的側面が強く,自然環境,風土と一体となった現地社会・

伝統文化と開発のトレード・オフについては触れられていない。

第25章は「調達」である。ここでは,価格と引き渡し期日と品質が,すべて最善ということはありません。それ自体,無条件に受け入れ難い姿勢からスタートし,「調達方法(入札,契約等)」,「調達手続」,「国内産業の奨励」について述べられている。ここにおいても,フロー・チャート,様式,単価表等をもって説明してはならず,理想主義と現実の間での抽象論となっている。

第26章は「コンサルタントの利用」である。ここでは,現地スタッフの訓練の側面を重視し,段階的に育成するよう努めるべきことやタームズ・オブ・レファレンスをきっちりつめておくことなどが指摘されている。肝心のコンサルタントの見極め方については,抽象的記述にとどまっており,セクターや段階ごとに,どういうコンサルタントが実力を有し,逆に問題があるかについては一切触れられていない。

## VI

第V部「要約と結論」は,第27章「経験から得た教訓」として,全体的に冗長な本書の内容を要領よく要約整理している。内容的には,必要事項をほぼ網羅しており,読者には,まずこの章を読んだうえで,特に関心のあるところを抜き読みすることを奨めたい。

本書を通読して感じることは,被援助国に対する著者の「冷たさ」である。本書にあるように,失敗の原因が専ら被援助国の受入体制が全く未整備なことにあるとするなら,一体,開発援助とは何かという疑問が湧く。むしろ,途上国は,データ不足,人材不足は当然なのであり,援助プロジェクトを通じ,失敗と試行錯誤のなかから,それが徐々に整っていくと考える「温かさ」があってしかるべきであろう。それが,失敗を極力隠し,責任回避を図るような姿勢であっては何にもなるまい。

すでに1969年の『ピアソン報告』においても,世銀等国際援助機関の問題点は指摘され,コナブル総裁自身,世銀プロジェクトの失敗例を挙げ,反省の弁としている。にもかかわらず,「失敗からの教訓」を謳った本書が,専ら責任を現地に帰すような態度をとっていることはうなづけない。

日本の援助機関にあっては,こうした世銀の体質・姿勢を反面教師として,むしろ,これからの経済協力活動に日本自身やNIEsの発展経験,援助経験を活かしていくことが期待される。

小野五郎(アジア経済研究所経済協力調査室研究主幹)