

SRID NEWSLETTER

No. 367 JUNE 2006 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎

〒102 -0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

URL: <http://www1.odn.ne.jp/~cdv20180>

6月号

歴史に If はない？

一橋大学・浅沼信爾

国際社会の援助潮流：「一般財政支援 GBS」の評価

IDCJ 主任研究員 山下道子

お知らせ

1. 幹事会 6月23日(金) 午後6時30分から 国際協力銀行にて

2. 懇談会

① 6月30日(金) 紀谷昌彦氏、外務省総合外交政策局国際平和協力室長

② 7月7日(金) 国際協力銀行開発金融研究所 福田幸正主任研究員、

および、工藤正樹専門調査員

テーマ：『主要援助国・機関の平和構築への取り組みと JBIC の役割』

場所はいつもの JBIC 開発金融研究所内の大会議室です

歴史に If はない？

一橋大学・浅沼信爾

「歴史に If はない」という人がいる。誰からの引用なのか、調べてみたが、調べ方がずさんだったので、これがどういう文脈で、またどういう意味合いを意図して言われたのかわからない。しかし、「歴史に If はない」という言葉の解釈には、いくつかの可能性があるのであるように思われる。

第一に、歴史は実存（あるいはその記録）だから、あることが起こらなかったかもしれないなどと考えるのは、その実存を否定することになる。すなわち、起こってしまったことは起こってしまったことで、あと知恵でどうのこうの言ってもはじまらない、というわけである。歴史はそれ自体の論理にしたがって起こるのだから、異議をとらなくてもしょうがない。

第二は、歴史は、外部環境や外的条件とそれに対する歴史的当事者の反応によって形成される。そこには因果関係が存在するが、歴史的事象は非常に複雑で、とうてい解明できるものではない。歴史的事象の因果関係の解明などは最初から諦めるのが得策だ、というわけだ。

しかし、そんな敗北主義的なことを言っているのは、ほとんどすべての社会科学——とくに経済学——は成り立たなくなってしまうのではなかろうか。歴史的事象を検証し、歴史から学ぶということは、歴史的事象の因果関係を追究する——歴史の If を考える——ことによって、何らかの経済理論を導き出すということだろう。それが、当面の政策目的のために戦略を考え、政策を策定するための基礎になる。

こんなことを言うと、皆さんはなにを当然のことをブツブツ言っているのかと思われるにちがいない。しかし、ちょっと待ってほしい。現実には、開発経済学の分野でも、あまりにも「歴史の If」を考えないような理論と議論が横行しているのだから。

現在の経済成長の実証研究に先駆的な役割を果たしたのはロバート・バロー (Robert Barro) で、彼はデータのある世界のすべての国について、クロス・カントリー分析を行い、経済成長の決定要因を計量経済学的手法によって見出そうとした。経済成長の決定要因としては、考えうるすべての要因がカバーされている。資本蓄積や労働投入はいうまでもなく、教育、保健から始まって、法制や政策や政治体制までも入っている。

彼の分析は、バロー・リグレッション (Barro Regressions) と呼ばれるようになり、この手のクロス・カントリー分析は一大流行となった。今でも、経済成長や経済発展関係の研究誌には、バロー・リグレッションの論文があふれている。

残念ながら、この手の分析は計量経済学的にソフィスティケートされているが、その基礎になっている経済理論はきわめてナイーブであると言わざるを得ず、結果的に、研究結果は浅薄で、政策のために十分に強固な基盤にならない。その分析では、日本も、韓国も、トルコも、タイも、モザンビークも、すべて同様に扱われている。初期条件や外部条件 (た

たとえば地理的条件)もできるだけ取り入れられていて、経済政策まで要因として入っているが、それは経済政策の結果として現れる財政赤字やインフレーションを指標とした単純なものではない。

現実には、どの国の経済発展の歴史をみても、経済成長に成功したり、失敗したりした国には、ある時期、決定的な経済政策や開発戦略がとられている。たとえば、輸入代替型工業化路線から輸出主導型工業化路線への転換などがその典型で、そのような決定的な政策の成功・不成功がその後の経済成長経路に大きな影響を及ぼしている。このことは、すべての国を一様にとらえるクロス・カントリー分析ではとうてい理解できない。もしあのとき、あのような政策をとっていなかったら、どうなっていたら、というような「歴史の If」についての考察がないからである。

経済開発の戦略や政策を考える際に、「歴史の If」こそが最重要だという考えが最近出てきた。ハーバード大学のダニー・ロドリック (Dani Rodrik) 教授は、経済発展の分析により適しているのはカントリー・ナラティブ (Country Narrative: 国別成長分析とでも訳しておきましょうか) だという。経済発展の過程を分析的に詳細に分析することによって、経済発展のメカニズムはよりよく解明されるし、戦略や政策の効果も分析できる。それを多くの国について積み上げることによって、経済発展の秘密に迫ることができるのではなかろうか、というのが彼の主張である。これは、バロー・リグレーションのような分析手法というよりは、むしろ研究アプローチとでも呼ぶべきもので、国別成長分析のマニュアルがあるわけではなく、分析の視点や方法は研究者が考え出さなければならない。一つの例は、1990年代の初めに世界銀行が行った『東アジアの奇跡』ではなかろうか。私はこのアプローチに大賛成だ、とくに政策分析に関しては。

こんな議論に、皆さんはつぎのように反応するだろう。「歴史の If」の話はわかった。しかし、「歴史の If」をバロー・リグレーションに強引に結びつけて、クロス・カントリー分析の批判をするのは、いかななものか。ちょっと大人気ないのではないか。だいたい、分析方法としては二つあって良いし、問題によって両方を使い分ければよい。

「問題によって使い分ければよいのだ」というのは、まさにその通りだけれど、実際には主流のクロス・カントリー分析におされて、それができないのが現状だ。今日の援助論争を考えてみよう。サブサハラ・アフリカがいわゆるミレニアム開発目標 (MDGs) を達成できるように、そして持続的成長路線にのれるようにするには、どうすればよいか。UNDP の MDG プロジェクトをリードしてきたコロンビア大学のジェフリー・サックス (Jeffrey Sachs) 教授は、人的資本を含めた資本蓄積を加速させるために「ビッグ・プッシュ」が必要だと主張している。ODA に関しては、なまはんかなものでなく、サブサハラ・アフリカ諸国の GDP の 10~15% に相当する額を 10 年から 15 年間投入しなければならないという。サブサハラ・アフリカの多くの国は、いわゆる「貧困の罠」にはまり込んでいて、外部からの大きな衝撃だけが罠からの脱出を可能にする、というのがその論理だ。

これに対して、同じコロンビア大学のイースタリー (William Easterly) や IMF のラグラム・ラジャン (Raghuram Rajan)、アルビンド・スブラマニアン (Arvind Subramanian)

は、このサックス教授のビッグ・プッシュ論に懐疑的だ。いわく、ODA 資金投入が目立って経済成長率を高める効果があるとは思えない。1950年代、60年代にも、同様の議論があったけれど、成果があったとはいいがたい。

この援助論争に関するかぎり、私はイースタリー等の懐疑派に属する。しかしそれは、懐疑派の人たちが自分たちの主張をバックアップしようとして行った、なんとも浅薄な（しかし計量経済学的には高度なテクニックを駆使した）クロス・カントリー分析の結果を信用するからではない。過去の個別国の経験によれば、外部資金の吸収能力(Absorptive capacity)にはある限界があり、この限界を超えると、ODA等の外部資金は浪費される。ただし、この概念を現実に適用する場合、数量化することは無理で、資金のセクター別、形態別の現状をよく知る者による総合判断を待つ以外の方法はない。どのような形態の援助を、どのような状況のもとで、どのような条件をつけて投入するのが効果的か、その答を求めて、援助にたずさわる人たちは過去半世紀にわたって試行錯誤をしながら——国際政治的な、あるいはODA供与国側の商業的な、不純な動機に抗しながら——奮闘してきた。その努力を単にAID/GDP比率としてバロー・リグレーションに入れて、援助効果を云々するのは、あまりにも大胆にして無謀といわざるを得ない。

援助論争は、はからずも「歴史のIf」を考えない政策論争の不毛さを露呈した。この援助論争では、過去半世紀の間に開発途上国の経済成長に大きなインパクトを持ったと考えられる「緑の革命」や、それを可能にしたインフラ投資、保健の改善が人口動態と経済成長に与えた影響、貿易と国際投資の成長加速効果、そしてこれらの分野で援助が果たしてきた役割などについて、なにも論じられていない。さらに、途上国と援助機関がどのような開発戦略と政策をとってきたか、それは正しかったのか、間違っていたのか、についても考察されていない。

さて、私の「歴史のIf」についての話はこれまでだが、「歴史のIfはある。歴史のIfを考えないでは、経済学のような社会科学は成立しないだろう。とくに経済発展とその政策は、歴史のIfを考えることから始まる」というのがその主旨だ。

国際社会の援助潮流：「一般財政支援 GBS」の評価

IDCJ 主任研究員 山下道子

国際援助社会において「財政支援型援助」が本格的に議論され始めたのは、2003年3月にOECD開発援助委員会(DAC)のハイレベル・フォーラムで「ローマ調和化宣言」が採択された頃である。この宣言でDAC加盟国は、①受入国の負担を軽減するために援助手続きを調和(harmonize)させるばかりでなく、②受入国の開発戦略にドナーの援助政策を整合(alignment)させること、に同意している。ただし、サブサハラ・アフリカでは国家レベルの開発戦略の多くが世銀・IMFの指導により作成された「貧困削減戦略書(PRSP)」であることに注意する必要がある。続く2005年3月の「パリ援助効果向上宣言」では、①脆弱な国家における援助効果の向上、②開発成果マネジメントの強化と能力開発支援、③受入国の調達・資金管理・

会計監査システムの活用、が合意・採択された。

援助効果を向上させるための象徴的な援助手法(modality)として注目されているのが、「財政支援型援助」である¹。この手法は援助資金を受入国の国家予算と一体化して管理することにより、個別援助ごとの資金管理の手間を省き、受入国政府がドナーとの政策対話を通じて主体的に開発戦略を実践することが可能になる、としている。教育、保健、農業など特定分野に限定した援助を「セクター財政支援」、使途に制限のない援助を「一般財政支援(GBS: General Budget Support)」と称している。受入国の一般会計とは別に、ドナーが管理する特別口座に援助資金をプールし、「バスケット・ファンド」あるいは「コモン・バスケット」として開発成果の合同評価や能力開発支援といった目的で支出する場合もある。財政支援型援助の金額はまだ援助全体の5% (50億ドル) に過ぎず、最も熱心なイギリスでも全体に占める比率は25%である(将来的には75%まで高めるとしている)。

受入国が開発戦略とそれに関連する支出計画を策定し、ドナーはそれに沿って他ドナーと協調しつつ援助を実施する方式を一般に「プログラム援助」と呼んでいる。日本では相手国政府との二国間対話を通じて開発ニーズを聴取あるいは提案し、個別事業ごとに独立した投資活動や技術支援を行う「プロジェクト援助」が主流である。しかしプロジェクト援助には、①受入国の開発計画全体への目配りが利かない、②受入国に固有な既存の制度を利用しない(日本はしている)、③小規模な支援が乱立し(日本の援助は大規模)、受入国の負担が大きい、といった批判があり、サブサハラ・アフリカで個別にプロジェクト援助を継続するのは困難な状況になりつつある。イギリス国際開発庁(DFID)は2004年に設立した「アフリカ委員会」を通じてインフラ・コンソーシアムを形成し、アフリカのインフラ整備についても主導権を握ろうとしている。

2005年7月のグレンイーグルス・サミット以降、アフリカ支援のスケール・アップによる「ミレニアム開発目標(MDGs)」の達成が国際的な援助公約となる中で、2006年5月にDAC開発評価ネットワークの調査団が「GBS 合同評価報告書」²を公表した。これは、ブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、ニカラグア、ルワンダ、ウガンダ、ベトナムの7カ国で実施したGBSの評価結果を総合したものである。評価の目的は、GBSがどのような条件の下で、どの程度、適切で、効果的、効率的に「貧困削減」および「経済成長」に対する持続的なインパクトを与えたかを実証するとともに、成功事例または失敗事例から教訓を引き出して、将来の開発政策と援助活動に示唆を与えることにある。

評価結果は、GBSの適切性、調和化と整合化への効果、公共支出への効果、プランニングと会計システムへの効果、政策と政策プロセスへの効果、マクロ経済への効果、公共サー

¹ JICA「援助効果」ハンドブック(第1.2版)2005年12月, pp.10-11

² *A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, Steering Group and Management Group of DAC Evaluation Network, May 2006
<http://www.idd.bham.ac.uk/general-budget-support/PDFS-OECDDAC/SynthesisReport-pdf.pdf>

ビスへの効果、貧困削減への効果、GBSの持続可能性、などの項目ごとに詳述されている。結論をまとめると、①GBSに過大な期待を持ってはいけない。②他の援助手法との補完が重要である。③GBSは政治リスクに左右される。④GBSの効果は長期的に見る必要があり、制度の強化には時間がかかる。⑤GBSに関する受入国の能力開発支援を技術協力と連動して実施すれば有効性が高まる。⑥これまでのところGBSは公共サービスに対する貧困層のアクセスを改善したが、貧困削減を実現して貧困層の能力強化(empowerment)に貢献したわけではない、などである。

要するに、GBSは万能な援助手法ではなく、GBSと「貧困削減」のリンクが弱いことを認めている。在タンザニア大使館の横林直樹氏によれば、とりわけ成長戦略に不可欠な輸出産業の促進や民間部門の活性化などは、GBSだけでは達成不可能である³。またGBSのコアとなる財政管理能力の強化支援は効果が発現するまでに時間がかかる。援助協調のための会議や書類作成などの負担も大きく、当初GBSが目的としていた「取引コストの削減」効果は限定的である、としている。さらに日本のNGOからは、「GBSによって援助資金がすべて政府経由になると、市民参加型の開発支援が制限され、汚職などへのチェック機能が弱まる」との懸念が示されている⁴。

こうした評価を見る限り、GBSがアフリカ援助の主流となることについては疑問が残る。一方、サブサハラ・アフリカの多くの国でPRSPが事実上の国家戦略となっており、援助協調の枠組みは世銀やDFIDがリードしている。日本では小泉首相がグレンイーグルス・サミットの直前にアフリカに向けたメッセージを発信し、「『人間の安全保障』を重視しつつ、平和の定着に向けた支援を拡充するとともに、『TICADプロセス』の促進によりアフリカの農村に『緑の革命』を実現し、『成長を通じた貧困削減』を実現するために貿易・投資を含む包括的な経済支援と『南南協力』を強化する」と約束している。

日本のアフリカ開発支援に向けたこのような意気込みは、果たして国際援助社会に受け入れられるのだろうか。遠藤衛氏は、これまでのように『勘の良い優秀なジェネラリスト』がなんとか頑張ってきて対応してきた援助の時代は終わり、これからは経済協力業務を担当する現場公館の職員に雇用形態を問わず、『十分な経験を積んだ開発のプロフェッショナル』を配置しなければ、国際化した援助の現場に対応できない、と指摘している⁵。豊かさから取り残された唯一の大陸「アフリカ」支援に向けた日本人の「熱い心」と「重い税金」が有効に機能し、「開発への夢」が実現されることを願わずにはいられない。

³ 横林直樹「日本のアフリカ援助の課題ータンザニアにおける援助協調」FASID 国際開発援助動向研究会 (2006年2月) <http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/minutes49.pdf>

⁴ TICAD 市民社会フォーラム他が主催した国際シンポジウム「日本のODAは世界の貧困を救えるか？」(2006年5月)における大林稔氏の発言。

⁵ 遠藤衛「サブサハラ・アフリカにおける援助動向」外務省専門調査員報告書(2004年11月) p.5