



# 1998年 開発効果に関する 年次レビュー

ロバート・バックレー





# はじめに

**世** 世界各地で今も続く金融危機は、開発援助のあり方と国際金融機関の役割について疑問を投げかけた。その中で、パートナーシップに根ざした新しい開発援助の枠組が生まれつつある。世界銀行の業務評価局（OED）が作成した本年度の「開発効果に関する年次レビュー」は、こうした環境を背景としている。

このレビューは、例年にもれず、最近行った評価作業の結果をもとに世銀の業務実績を追っている。その傾向を見ると非常に心強いものであるが、今年のように、長い間目覚ましい発展を遂げてきた国々が突然大ききつまずいたケースを見ると、プロジェクト・レベルの傾向については慎重に解釈する必要がある。

そのため、今回のレビューは、金融危機の影響を評価するにあたり、サセックス大学開発調査研究

所の有識者の研究をもとにした。さらに今回は、国際援助評価という OED の比較的新しいツールを用いて、世銀がプロジェクトから学んだ教訓を幅広く応用できるようにした。

このレビューは、遂行中の業務に関する調査結果を質保証グループ（QAG）がまとめた「ポートフォリオ実績年次報告書」と、世銀の内部評価プロセスの現状と展望を OED が査定した「業務評価に関する年次報告書」を補完するものである。

総局長、業務評価  
ロバート・ピチオト



# 概要

**開** 発効果についての今回のレビューは危機の只中で作成された。昨年、東アジアではおよそ2,000万人の人々が貧困に逆戻りした。ロシアは政治的・経済的混乱に揺さぶられている。日本の景気後退は世界経済に大きな影を落としている。これに輪をかけ、バングラデシュ、中国、中央アメリカでは洪水などの自然災害に見舞われ、経済問題をいっそう悪化させている。経済開発協力機構（OECD）が目指す貧困削減目標も、その達成が危ぶまれている。

この危機は、開発実務に携わる人々とそれを評価する人々の両方に貴重な教訓を残した。今や開発途上国では、生活環境の大幅な低下に直面しており、無規制に動く民間資本の影響や、国際間の相互依存、さらに開発効果の決定要因に外因だけを用いてきた影響が浮き彫りとなっている。

## マクロ経済の安定化だけでは不十分

分け隔てなく公正に成長を持続させるには、健全なマクロ経済環境だけでは不十分である。1980年代の債務危機とは違って、今回の金融危機は、財政状況が比較的堅実で、しかも健全な金融政策を実施する貿易志向の諸国において始まった。金融危機が襲った当時、最大の打撃を受けた国でも、政府予算は均衡しているか黒字に向かっており、穏やかなインフレ、金利低下、低失業率という環境にあった。

## 組織や制度の重要性

今回の危機は、組織や制度といった機構の弱さが、特に金融セクターと社会セクターでいかに多大な犠牲を伴うかを如実に示した。実際、強固な機構作りが経済と社会の安定に不可欠であることは今や明白となっている。機構が脆弱であると、民間投資家の

信頼がぐらついたときに途上国や移行経済国を危険にさらす割合が増す。さらに、機構面での開発の重要性は危機回避だけにとどまらない。

- 世銀支援のプロジェクトでは、質の高い機構の構築が開発効果に大きな影響を与えうる。この影響は低所得国で特に顕著に現れる。
- 機構に体系的な弱さがあると、プロジェクトの成果は期待を下回り、リスクが増す。
- 機構が整備されていると、その国の調整能力を高める。調整作業を行っている国がプロジェクトを予定通りに進められる確率は2倍以上に増える。

低所得国41カ国を対象とした分析では、満足の行く機構をもつと評定された国は1カ国しかなかった。世銀支援のプロジェクトの中で機構開発に大きく貢献したのは全体のわずか40%に過ぎない。構造調整貸付のコンポーネントとして公務員制度の改革を実施している場合もその結果は優劣まちまちである。公共セクター管理プロジェクトにおいては、向上しているとはいえ、その実績はこれまで常に世銀の平均を下回ってきた。また、OEDの評価によると、

世銀支援の金融セクター・プロジェクトで満足のゆく結果が持続的に得られたのは全体のわずか半数に過ぎなかった。組織や制度の開発には時間がかかるうえ、脆弱な機構環境では達成しにくい。そのため、援助面での力強い協調が必要となるほか、援助を吸収し、負担過多を低減する能力の構築が不可欠となる。

## 貧困緩和と社会セーフティネット

ここで当然引き出せる教訓は、社会開発とは、開発効果の評価の際にも、また国別援助プログラムへの融資の際にも、中核的存在であるべきだという点だ。

インドネシアやタイでは、10～15%もの雇用率の大幅低下が予想されている。こうして路頭に投げ出される失業者たちは、通貨切下げと助成金の停止で、所得激減と物価の急上昇という二重苦にさいなまれることになる。グローバル化が着実に進む環境では、各国がショックの波及という危険性に常にさらされていることを意味する。さらに、ショックの大半の犠牲者である貧困層と貧困に近い層をこうした危険から保護するには、セーフティネットにもっと力を注ぐ必要がある。

所得格差が広がっているのは危機の被害国だけではない。74カ国を対象とした調査結果によると、1990年代に国内で所得格差が増大した国は49カ国にも上る。一方、所得格差が縮小した国はわずか10カ国に過ぎなかった。このことは、改革戦略や開発プログラムの設計と実施の両方に、社会開発とセーフティネット構築を含めるよう強調する必要性を明白に示している。

## パートナーシップに根ざした国別援助

金融面、組織制度面、社会面の要因は総合して考慮しなければならない。持続可能な開発につながるように成長してゆくには、国別援助戦略が、構造上の要因、能力構築、社会的平等といったものに十分な比重をおき、しかも開発で得た利得が「ひび割れ」から漏れないよう構造上の欠陥を特定できるようにしなければならない。

世銀が確実にその役割を果たそうとするのであれば、まずプロジェクトの効果的実施から始める必要がある。これは、その業務を社会環境、市民環境、経済環境と幅広く結び付けることを意味する。業務の成功率を高めるには、借入国や援助供与国などの当事者とパートナーシップを結び、開発効果を国レベルで最大化することに的を絞らなければならない。この実現に際し、世銀は、相互に関連した活動が、各国の政策や制度構築に重要な副次的便益をもたら

すことを考慮しなければならない。また、参加者全員が各々の長所と短所を認め合い、責任の分担と所在を明確にする積極的な姿勢も必要となる。パートナーシップに根ざした戦略は、開発上適切な方針であり、良好な融資慣行であるといえよう。

国別援助戦略の質の向上には、まだなすべきことが数多く残されている。国別援助評価の実施国を見ると、この戦略に好結果が出るのは全体のわずか68%だろうとOEDは推定している。また、プロジェクトの結果が国別戦略に大きく左右されることも分析で確認されている。有効な国別戦略をもつ国がプロジェクトで低実績を出した例は一つもない。

## 大幅に向上したプロジェクト・パフォーマンス

世銀支援のプロジェクト中、貸付実行の終了時に良好な結果を出したものの割合は、1990～96年度の平均65～70%から1997～98年度には75%以上に増大すると予想されている。しかもこの中には、優れた結果を出したプロジェクトが7%も含まれている。この目覚ましい飛躍の背景には、開発効果の向上に向けた世銀と借入国の決意がうかがえる。

さらに、これまで最低の実績だった2つのセクター（金融および公共セクター管理）とアフリカ（特に農業）でプロジェクトの質が大幅に向上した。借入国のパフォーマンス向上、より現実的なプロジェクトの設計、ポートフォリオ管理の向上などが好調な結果につながったといえる。しかし、持続性と制度開発の影響という点では両者ともに引き続きこれらの水準を遥かに下回っている。

## 世界的展望

昨年のレビューでは「成長と開発を向上させる適切な環境作りには、国家の政策、制度面の要因、戦略をうまく適合させる必要があるが、最適な組み合わせを見出すことが至難の業だ」と締めくくっている。今年の世界環境は昨年よりもっと厳しく複雑だが、本年度のレビューもやはり同じような結論に達している。プロジェクトの実績向上は重要だが、それだけでは不十分なことが以前にも増して明白となったのである。

その結果設計された、開発援助に対する世銀の新たなアプローチは、過去1年間の一連の事例でテストされた。さらに万全を期すためには、戦略の調整や最終的詰めを行い、外部環境の波及という危険性を把握し考慮する必要がある。それでも、激動する世界環境で開発効果を最大化させようとする世銀の新戦略は適切な発想をもつとみられる。パートナーシップのさらなる強調、改革戦略協定における貧

困緩和の強調、さらに1998年の年次総会の席上でウォルフェンソン総裁が呼びかけた「プロジェクトの領域を越えた行動」は、過去2年間に改善されたパフォーマンスを維持してゆくうえでのカギとなる。

### 提起事項

上記の診断は、パフォーマンスの測定と評価に関して次のような項目を提起している。

- パフォーマンスのモニタリングとアセスメントは、統治と組織のパフォーマンスを中心にもっと「透明」な形で行われなければならない。また、構造指標、社会指標、貧困指標のモニターにもっと注意を注ぐ必要がある。
- 評価作業は、国レベル、セクター・レベル、グローバル・レベルに焦点をおき、もっと高次元で進めなければならない。

- 評価システムにおいては、プロジェクトやプログラムの社会的影響、外部ショックが貧困層に与える重大な影響といったものに、もっと大きな比重をおく必要がある。

また、世銀は次のような業務を実施する必要がある。

- 相互に関連する活動が国家の政策と組織・制度に重要な副次的便益をもたらすことを配慮して、プロジェクトやプログラムの成功率を高める。
- 金融機関や社会の保護を目的とした組織・制度の開発支援を強化する。
- 世銀の業務戦略の立案と実施の両面において、プロジェクト重視から、国家中心の長期的視点へと移行する。