

2002年6月
DEVINAK コンサルタント
秋山 スザンヌ

開発援助の新しい潮流：文献紹介 no. 9

Private Sector Development Strategy—Directions for the World Bank Group

The World Bank

(2002年4月)

要約

このペーパーは、世銀が開発問題、特に貧困削減に関して、どのように民間セクターを支援しその役割を促進させるかについて扱ったものである。重要な点は、社会サービスを強化するためには民間セクターがこれまで以上に積極的に関与していくべきであり、そのために国際金融公社（IFC）が民間セクターの強化に努めるべきであると主張していることである。

背景

世銀にとって、民間セクターの促進戦略を進める論理的根拠は、公共資源を解放し貧困削減のための民間資源を創出すると同時に、貧困層が直面しているリスクを民間ビジネスにおける利害関係を基にしたリスクへと移行させることにある。あいまいなタイトルや課題を設定しているが、おそらく、この文献の核心的論点は途上国における社会サービスの民営化であろう。この文献は、保健・医療、教育を含む社会サービス提供における政府から民間機関への責任の移行と世銀の抜本的改革という、2つの潜在的な動きがあることを示唆している。

内容

この戦略ペーパーそのものは、民間セクター促進（PSD）の2つの側面を扱っている。1つ目は、投資や雇用を促進し、所得向上および納税につながるような成長の原動力としてであり、2つ目はより問題視すべき点であるが、政府が「インフラ、保健・医療や教育分野の改善によって貧困層のエンパワーを可能にする基本的サービス... (p.i)」を提供できるよう、その手助けとなる役割を担うものとしてである。1つ目の側面は、安定した投資環境の創出と促進や、市場原理と企業への直接公的援助を組み合わせることに焦点をあてており、今までも議論されてきたものである。

このペーパーの議論は、開発というコンテキストにおける民間セクターについての従来型見解から、民間セクターによる基本的サービス提供についての議論へと展開していく。

「雇用と所得増加に次ぎ、基本的サービスは貧困削減のためには極めて重要である。公共部門だけでなく民間部門も、インフラと社会サービス提供という両面において重大な役割を担っている (p.ii)」このように政府の努力をさらに補うものとして民間セクターの役割を重視するには、以下の 3 つの理由があげられる。1 つには、最も深刻な貧困の状態にある人々は、往々にして公共のインフラやサービスの行き届かない地域に居住している。2 つ目に、これらのニーズに合わせたサービスを提供するための役割責任が政府から民間セクターへ移行することによって、そのリスクも一般市民のものから、ビジネスのリスクへと移行することになる。3 つ目に、民間セクターが消費者および顧客に対して選択肢を与えることによって、彼らのエンパワーメントにつながるというものである。

こうした前提のもとに、このペーパーは望ましい開発戦略として、安定した投資環境を確保するため、政策ベースでの貸与 (コンディショナリティ)、キャパシティ・ビルディング (トレーニングやガイダンス)、農村金融や小中規模農家や企業へのマイクロファイナンスのような形態での補助金を使わない民間セクター支援を提言している。このペーパーは、世銀グループの民間セクターへの貸付を担っている国際金融公社 (IFC) による融資 (補助金に頼らないものが好ましい) の拡充や、IBRD や IDA からの補助金を含む融資の透明性確保と実績ベースでの実施を提案している。こうした提言がなされる真意は、貧困国の国内納税者たちができる限り信用リスク (credit risk) にさらされないよう、世銀グループに対しその方針を徹底させるためである。こうした狙いは、上述した民間セクターにおける 2 つ目の側面、民間セクターによるインフラおよび基本的サービス提供に関する議論のなかでも、その戦略に反映されている。インフラに関しては、「積極的な貢献」のための枠組み設定、モニタリングキャパシティの確立、最も効果的な実践 (ベストプラクティス) の提案など、あまり奇抜な発想はみられない。しかしその一方で、社会サービスに関しては、社会部門における継続的な民間セクターの参入、特に、「IFC の民間保健・医療および教育関連プロジェクトへの投資」などに言及し、かなり斬新な提言がなされている (p.v)。おそらく、最も重要なのは、社会サービス提供に関わる民間当事者たちへの援助について、アウトプットベースの援助形態 (OBA) で行われるべきであるという提案をしていることであろう。アウトプットベース援助とは、「例えば、インフラストラクチャーが整備されている途中であるといった状況よりもむしろ、水や電気が消費者に供給されている (p.vi)」といったような、ある具体的な成果が達成されている状況においてのみ、第三者を通じて割り当てられる援助のことである。

コメント

世銀のために提案されているこの戦略が持つ意味はかなり大きい。このペーパーが効果的にインフラやサービスを提供しうる可能性をもつ民間セクターの一員として NGO をあ

げているのにもかかわらず、世銀をモニターしている NGO たち¹はこの提言にかなり失望している。問題の要点は、この戦略が世銀の体質そのものについて触れるような含みを持ち合わせている点である。ある世銀をよく知る学者は、これはこの 10 年来で世銀が行う、最も重大な議論のひとつであるとも述べている²。このペーパーが示す論理的方向を一步進めれば、IDA が民間セクターにとってはあまり魅力的でない開発分野を扱い、残りほとんどの任務を IFC が担当し、世銀グループで銀行としての業務を行うべき IBRD にはほんのわずかな必要最低限の役割³が与えられるのみという状況が生み出されてしまうだろう。同様の方向で更なる追究が続けば、この戦略が実質的には Meltzer Commission 報告書⁴の実践を行っているように見えてくるであろう。すでに、ブッシュ体制下ではこの報告書を受け入れることが決定されていることもあり、ブッシュ政権は IDA による援助の 50% をグラントにすることを呼びかけている。最終的な戦略ペーパーが発表される前には、ある世銀に批判的な NGO がこの戦略ペーパーを「Meltzer Commission の『申し子』のようである」⁵と批判したほどである。

このペーパーを通じ、その提言実施のために思案されたアプローチが見えてくる。このペーパーは各国、各セクターにおける様々な条件の相違に繰り返し触れ、ケース・バイ・ケースのアセスメントの必要性を述べている。OBA を成功の確率が高いと思われる試験的なプログラムやプロジェクトに適用することも提案している。しかしながら、こうした慎重な対策を提言しているのにもかかわらず、これらの対策の基盤となっている方針は重要な意味合いを持っている。これはセクター戦略ペーパーではなく、むしろ世銀グループ全体のための戦略について書かれたペーパーであると言える。このペーパーは、PSD で「『援助の方法』に関する横断的問題 (p.44)」を扱っている。PSD は民間によるサービス提供を促進し、選択肢を与え、貧しい人々のリスクを投資家たちのリスクへと移行させることによって、貧困削減に効果的に作用することを目指している。世銀グループメンバー間の協力を呼びかける一方で、このペーパーは、世銀グループ目標に向かうための民間セクター促進路線が重要であり強化されるべきであるという信念を明確に打ち出している。

¹ ブレトン・ウッズ・プロジェクト, “Bank plan private sector shake-up”, ウェブサイト掲載、2002年1月17日、Globalization Challenge Initiative, “Growing Dangers of Service Apartheid: How the World Bank Group’s Private Sector(PSD) Strategy Threatens Infrastructure and Basic Service Provision,” *News & Notices for IMF and World Bank Watchers*, 2002年冬第2巻 No.5

² Robert Wade, ロンドン経済大学教授。ウェブサイト上で発表されたブレトン・ウッズ・プロジェクトからの引用。

³ このペーパーそのものは世銀について、「学術見識により重きを置く機関へと転換しつつある」と述べている。

⁴ アメリカ議会によって委任され、Allan Meltzer 教授が議長を務めて取りまとめられた International Financial Institution Advisory Commission 報告書(2000年)は、主に IFI を削減(あるいは廃止)し、世銀はローンからグラントへと方針を転換すべきであると提案している。クリントン政権時代に提出されたこの報告書は、当初大きく取り上げられたが、次第にその影響は薄れ注目されなくなった。

⁵ Global Challenge Initiative, P.3