

出張報告サマリー：世銀における大規模インフラ取組みの現状

GRIPS 開発フォーラム（*大野泉、二井矢由美子）は、PRSP プロセスに具体的施策を取り込む段階において、貧困削減効果という観点から大規模インフラをどのように位置づけるべきか、という課題を掘り下げることが主目的として、2003 年 3 月 9 日～14 日にかけてワシントン DC を訪問し、世銀関係者との意見交換・情報収集を実施しました。出張に際しご協力を頂いた関係諸氏に心より感謝いたします。

主な訪問先：

- (1) 貧困削減・経済運営ネットワーク（以下、PREM）
- (2) 金融・民活インフラネットワーク（以下、PSDI）
- (3) 東アジア・大洋州地域部門（EAP）
- (4) 開発経済研究部門（以下、DEC）、業務評価局（OED）等
- (5) 運輸・都市開発局（以下、TUD）
- (6) 業務政策・国向けサービス部門（以下、OPCS）

調査結果（主なポイント）：

2001 年 1 月に理事会で承認された世銀の「戦略枠組」（“Strategic Framework”）及びその実施計画である「2002～04 年度における戦略の方向性」によると、貧困削減の鍵となる主要な柱（Key Pillars）として「投資・就労機会及び持続的成長のための環境構築」及び「開発への参加と自身への投資を目的とした貧困層のエンパワーメント」が掲げられている¹。ニコラス・スターン副総裁（チーフ・エコノミスト）が一連のスピーチや論文等で、貧困削減のために投資環境の改善と人々のエンパワーメントを強調したことにより、こういった方針が内外に鮮明に認識されるようになった²。これらの動きの中で、世銀がどのようにインフラ整備を位置づけ、業務を通じて取組もうとしているのか。今次出張を通じて明らかになった点は以下のとおり。

(1) 投資環境アセスメント

- ・ 「投資・就労機会及び持続的成長のための環境構築」の下では、現在、PSDI と DEC 開発研究グループの共同作業として「投資環境アセスメント(Investment Climate Assessment: ICA)」を実施中である。ICA は年間 15～20 の国を対象とし、国内企業に対しアンケート調査を実施、その結果に基づき投資環境面における問題点を抽出し（第 1 段階）、必要と判断されたテーマについては国ごとに分析を掘り下げ（第 2 段階）、それらを踏まえて、投資環境改善にかかる各国のアクションプランを策定するものである。
- ・ これまで世銀が実施してきた同様の調査との相違点は、共通の分析枠組みを用いることによって各国の比較が可能となること、IDA 対象国も調査対象に含むこと、そのアクション

¹ 世銀ウェブ・サイト“Strategic Compact”より入手可能。

[<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049561~menuPK:58861~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>]

² 代表的なスピーチとして“A Strategy for Development”（ABCDE Keynote Address, Washington D.C., May 2001）。

同氏の一連のスピーチ及び論文は世銀ウェブ・サイト“Nicholas H. Stern”より入手可能。

[<http://econ.worldbank.org/staff/nstern/>]

プランを PRSP、CAS に位置づけていくことが強く意識されていることである。

- ・ ICA は「投資環境」について国際的及び国内地域間での比較を行うが、国際的な比較において企業の生産性及び生産コストを説明する要因の一つとしてインフラ・サービスを取り上げている。同分析の結果、インフラ整備がどのようにアクションプランに落とし込まれていくか、という点はまだ不明であり、例えばインフラ整備を業務部門で担当する TUD 等は当調査結果への対応について検討を開始していない。
- ・ ICA のウェブサイト³によると、現在 13 カ国で報告書策定済みあるいは策定中である（うち 9 カ国が IDA 対象国）。ベトナムについては、まさに ICA を開始するところとの由。
- ・ なお、世界開発報告（WDR）2005 年のテーマは投資環境についてである。

(2) PRSP プロセスにおける pro-poor growth に関する調査

- ・ 2002 年 9 月の合同開発委員会に提出された PRSP プロGRESS レポートにおいて、世銀は pro-poor growth は如何にもたらされるか、という点につき各国固有の条件に対する深い理解に基づいた研究の必要性を指摘し、今後 2 年間は各国レベルでの pro-poor growth と不平等に関する研究に注力するとしている⁴。そのための作業として、現時点では成長と貧困の関係について論点整理を終えたところであるが、今後 pro-poor growth を引き起こす政策措置について 既存研究のレビュー、成長率の高低と初期条件を考慮したクロスカントリー分析、pro-poor growth を引き起こす政策のツール策定、国毎に pro-poor growth のあり方を分析するための重点セクターアプローチの考案（6 カ国を対象、対象国は未定）という諸段階を経て、2004 年 6 月最終報告提出を目処に調査を進めていく由。
- ・ PREM 貧困削減戦略チームによる本調査は、冒頭で照会した貧困削減の鍵となる 2 つの柱「投資・就労機会及び持続的成長のための環境構築」および「貧困層のエンパワーメント」のうちどちらに属するかではなく、pro-poor growth を「国全体の経済成長率以上に貧困層の所得が増加すること」と定義し、それを可能とする政策を全般的にレビューする内容と理解される。同様の問題意識による調査が DEC 貧困グループによって盛んに行われている。

(3) MDGs 達成におけるインフラ整備の位置づけ

- ・ 現在、世銀では「MDGs プラス」という概念が提唱されているが、この「プラス」の意味するところは、（MDGs が掲げる目標を達成済の国にとっては）より野心的な数値目標と多面的な解釈（就学率の向上から質の向上へ）国内の貧困地域といった、sub-regional なコンテキストでの応用といった 3 点である。「成長の重要性」は、MDGs の第 1 ゴール（＝所得貧困の半減）において十分に明示的であるとのこと。
- ・ 但し、最終目標である所得貧困の半減に至るには色々な経路が想定され、「成果主義」に基づいた事後評価をする際には予めその経路が順当に示されること（connectivity）経路ごとに中間指標が設定されることが重要であるが、それが欠如していることが問題との指摘があった。

(4) 貧困削減に至る経路の問題

- ・ Pro-poor growth という言葉については、一部の面談者より、広報用の言葉としての響きは良いものの実務的含意がないとの見解が示された。

³ http://www.worldbank.org/privatesector/ic/ic_ica.htm

⁴ 同レポートの詳細及び当開発フォーラムによるコメントは以下のウェブサイトを参照。
[http://www.grips.ac.jp/forum/prsp_0210.htm]

- ・ 当方より貧困削減に至る経路として示した broad-based growth と poverty-targeted expenditure⁵におけるインフラの位置づけとしては、以下の見解あり。
 - 成長パターンそのものにより（少数のメガシティを対象とするのか、多数の小さい地方都市を対象とするのか、農村を対象とするのか）貧困層への裨益度も異なる。どのような成長パターンを目指すかによってインフラの果たす役割も異なる。しかしいずれのパターンであれ、持続的な成長は貧困削減を伴うものである。
 - 成長をどのように broad-based にしていくかが重要。農業の生産性の向上、農村における off-firm industry の振興とそこにおける雇用創出、農村と都市の関係、こういった文脈の下でのインフラの役割を位置づけることが大切。FDI は限られた波及効果しかないとの批判がある。どのようにすれば FDI を周辺地域経済の活性化につなげられるか、資本集約的な産業自体の前方・後方連関をどのように作っていくか、その下でのインフラの役割を考えることが重要。また、pro-poor targeted な政策の実施については、ガバナンスの問題など(特に効率的な徴税、効果的な政府の公共支出)など、多くの前提条件を充足する必要がある。
 - インフラ整備は、成長の必要条件となり得ても十分条件ではない。

(5) インフラと貧困の関係についての事後評価

- ・ 前述のとおり、インフラ整備が貧困削減に寄与する様々な経路については、モデル化できるレベルにはなく、事後評価は、専ら貧困層をターゲットとする農村インフラ（農道、灌漑、上水等）と当該地域住民における貧困削減の関係についてである。
- ・ DEC 貧困グループは、特にベトナム、インド、中国における貧困ターゲット案件について、より精緻なモデルを使って定量的に評価する試みを進めている。同評価は、貧困削減効果を高める前提条件についても検討している。
- ・ それらの評価結果の事前評価への応用という観点からは、最も基本的な事項としては事後評価のためのベースラインを計測する、より発展した形としては、限られたリソースを用いるための優先順位付けのクライテリアを提供する（例：地域の選定、整備するインフラの種類を選定と組み合わせ等）点が考えられるが、DEC の調査はいずれの点も今後の課題であるとのこと。また貧困層へのインパクト調査実施のためのハンドブックがラテンアメリカ・カリブ諸国地域局（LAC）及び PREM の共同作業として出版されている⁶。
- ・ 大規模/ネットワーク型インフラの貧困インパクト調査については、効果発現に至るリンケージが多く統計的に信頼できる結果を得られないことから定量的な計測は困難であり、DEC として今後も実施の予定はないとのこと。なお、ADB のイニシアティブで 2001 年より開始している運輸、電力分野のインフラと貧困の調査においては、当初は当該セクターの大規模/ネットワーク型も対象とする予定であったが、各国の事例研究（中国、インド、タイ）の段階では貧困層をターゲットするインフラが選定されているとのことである。

(6) インフラ整備事業への今後の取組み

- ・ 世銀では 90 年代末よりインフラ事業への融資が減少し、世銀内で「斜陽産業」と揶揄されてきた。減少の背景には世銀自身の要因として貧困削減におけるインフラの役割を十分に位置づけてこなかったこと、セーフガードポリシー（住民移転、環境手続き）等の手続き

⁵ 詳細は当開発フォーラムウェブサイト「PRSP 研究ブラウザ」より「Pro-poor Growth についての概念整理」参照[[<http://www.grips.ac.jp/forum/prsp.htm>]].

⁶ Judy L. Baker (2000) *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty A Handbook for Practitioners*, World Bank.

面での複雑さがある。他方、外部的な要因としては、民間資金の活用、借り入れ国のマクロ経済上の理由による借入れ能力の減少があるとされている。

冒頭で述べたとおり、世銀における貧困削減へのアプローチの柱の一つとして「投資・就労機会及び持続的成長のための環境構築」が掲げられたこと（内部要因）及び民活インフラ案件がアジア経済危機以降減少した現状に対する認識の高まり等を契機として（外部要因）「斜陽産業」としてのインフラを再興する動きがでている。

かかる動きの下で、インフラと貧困の関係については、成長を引き起こす環境を整え、かつ貧困層に対する基礎的サービス提供を可能とするものとして、インフラを位置づけている（但し、前述のとおり成長との関係について業務側の関心事項である事前/事後評価に影響を与えるような確固たる議論が展開されている訳ではない）。また、インフラ案件の準備・実施に伴う手続きの複雑さをふまえ、少なくとも他融資形態の案件と同等レベルにおくことを目的として（“level-playing field”）OPCSが中心となって、諸手続きの簡素化を図っていくとのこと。これは国際的な取組みである手続きの調和化議論とも連携して進められ、2003年度末（2003年6月末）にはOPCSはインフラの取組みに対する新たな行動計画を理事会に提出予定とのことである。

但し、これらの新たな取組みは、これまで相当の調査研究が進んでいる民間資金導入の形態や、貧困層へのアクセスを確保するサービス・デリバリーの方法（例えば WDR2004⁷）を踏まえて行われるものと思われるが、それらが具体的にどのように事後/事前評価に影響を与えていくかは今後見極める必要がある。

所感及び今後の課題（暫定的見解）:

今回の議論を通じて、大規模インフラの貧困削減効果を考察する上で、成長と貧困の関係について broad-based growth と poverty-targeted expenditure という2つの経路を設定することが妥当であることを確認できた。しかし、これらの具体的な組み合わせは、国の持つ初期条件（平等な所得分配のメカニズムの有無、効率的な政府の有無、成長のための機会等）によって大きく異なるため、国毎のより深い分析が必要である。

事前評価の段階としては、かかるプロセスを経て設定された経路の組み合わせの下で、インフラを位置づけていく必要がある（成長に資するインフラ、成長を broad-based にするインフラ、直接に貧困削減に資するインフラ等）。但し、「インフラを整備 = その経路を辿った貧困削減が可能」となる訳ではない。インフラ整備の効果を発揮するための実施メカニズム（資金源としての民間資金、サービスへのアクセスを確保する政策等）はインフラ整備と同等に重要であり、かかる実施メカニズムにかかる既存研究のレビューが望まれる（但し、これはセクター毎のかなり詳細な研究となるため、当開発フォーラムで取り組むものではない）。

事後評価としては、インフラの成長への寄与度や（broad-based な成長の実現を通じた）インフラの貧困削減効果を定量的に計測することは、多くの外部要因やリンケージがあるため困難であり、むしろ調査対象国において、成長が貧困削減に貢献してきたか、インフラ整備が成長に貢献したか（そして、その場合の条件は何か）という2段階の評価を行うことが妥当であると思われるが、更なる検討を要する。

以上

⁷ “World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People” (draft, September, 2003) [http://econ.worldbank.org/wdr]より入手可能。