

解禁日ご協力のお願い：
ニュースのワイヤー送信やウェブサイト掲載の解禁日時：
日本時間：2003年9月21日午後5時
ドバイ時間：2003年9月21日（日）昼12時
世界標準時間：2003年9月21日（日）午前8時
米国東部標準時間：2003年9月21日（日）午前4時



世界銀行

ニュースリリース No. 2003/063/S

コンタクト:

ドバイ - Phil Hay (202) 473-1796 – office
(202) 409-2909 - cell

Phay@worldbank.org

ワシントンD.C. Marianne Stigset (202) 458 4897—office
(202) 288-0056 cell

Mstigset@worldbank.org

東京 平井 智子
(81-3)-3597-6650

thirai@worldbank.org

解禁日ご協力のお願い

ニュースのワイヤー送信やウェブサイト掲載をはじめとするメディア使用の解禁日時

日本時間: 2003年9月21日（日）午後5時（新聞は同日夕刊より解禁）

ドバイ時間：2003年9月21日（日）正午

米国東部標準時間：2003年9月21日（日）午前4時

グリニッジ標準時間：2003年9月21日（日）午前8時

—基本的サービスと貧困層のニーズにずれ—

世界銀行の新報告書、政府と民間に改善策を提言

貧しい人々のためのサービスの実現のための外国援助が急務

2003年9月21日、ワシントン—世界銀行は新たに発表した報告書のなかで、人間の福祉を世界規模で向上させるためには、保健、教育、水、衛生、電力といった基本的サービスの質および経済性を高めるとともに、より多くの貧しい人々がこうしたサービスを利用できるようにすることが不可欠だと指摘している。基本的サービスの改善が実現されない限り、貧困から脱するための最大要因である「疾病からの解放」と「非識字からの解放」が達成される確率は、今後もきわめて限られたものにならざるをえない。

このたび発表された世界銀行の報告書「世界開発報告2004：貧しい人々のためとなるサービスの向上・普及（仮訳）」は、多くの基本的サービスがアクセス、量、質において貧しい人々のニーズにできていないと指摘している。この状況が改善されない限り、2015年までに世界の貧困層の半減と広範な人間開発を目指す「ミレニアム開発目標（MDG）」の達成は、きわめて困難なものになるだろう。一方で同報告書は、いかに政府や市民が貧困層のニーズに応えられるかを、実際にサービスがうまく機能している事例を取り上げて提言している。報告書によれば、開発途上地域における基本的サービス供給の取り組みは、すばらしい成功をおさめたことも、無残な失敗に終わったこともある。両者の大きな違いは、サービスの質や量を決定する過程に、受益者たる貧しい人々がどの程度参画しているかにある。

「多くのサービスが貧しい人々のニーズを無視してきました。金融危機に比べれば、こうした問題は目立たないものかもしれませんが、しかし、その影響は長期にわたって、深く社会をむしばんでいきます。すべての人が参加してこそサービスは成功します。少女が学校に行くことを奨励され、生徒と親が教育過程に参画し、地域社会が自らの公衆衛生を担うようにならなければなりません。重要なのは、開発を包括的な視点で捉えることです。母親が教育を受ければ、赤ん坊が病気にかかる率は下がります。道路や橋梁を建設すれば、子どもたちが学校に通えるようになります——それが理解されたとき、サービスは万人にとって有効なものとなるのです」と、ジェームス・D・ウォルフエンソン世界銀行総裁は語る。

ミレニアム開発目標の達成に向けて、すでに富裕国は追加支援を、貧困国は政策や制度の見直しを約束している。「人間開発の進展を加速するために、経済成長が重要であることはいうまでもありません。しかし、それだけでは十分ではないのです。2015年までにミレニアム開発目標を達成するためには、外部資源の大幅な拡大とともに、国内外のあらゆる資源をより効率的に活用していく必要があります。本報告書にはそのための具体的なフレームワークが示されています」と、ニコラス・スターン世界銀行チーフ・エコノミスト兼開発経済担当上級副総裁は述べる。

貧しい人々に届かない基本的サービスの現状

本報告書には、自分たちに与えられたサービスがいかに不十分なものか、供給者がいかに無関心で。

ガーナのアダボヤの住民は、「子どもたちは4キロの道のりを歩いて通学しています。村にも学校はあるのですが、あちこちガタがきていて、雨期には使いものにならないのです」と言う。エルサルバドルのポトレオスーラの村人は、「村のヘルスポスト（保健所）は何の役にも立ちません。医者も看護婦もいないし、開いているのは週2日、しかも昼には閉まってしまふのです」と訴える。ジンバブエのムタサ地区では、村のヘルスセンターで出産した女性の多くが分娩中にセンター職員に殴打されたと答えている。

その他の国々で実施されたヒアリング調査でも、状況は似たり寄ったりである。マリ農村部の貧困家庭の子どもたちは、平均8キロの道のりを歩いて小学校に通っている。チャド農村部の子どもたちは、診療所を訪れるために23キロの距離を歩かなければならない。現在、世界では10億人が安全な水を確保できない状況にあり、25億人が不衛生な生活を余儀なくされている。

貧しい人々に基本的サービスが提供されている場合でも、その質は悲惨なまでに低い。インドの小学校を無作為抽出で200校選び訪問調査を実施したところ、実にその半数の学校では教育活動が行われていなかった。エチオピアで実施された訪問調査では、その直前の一週間で1日以上欠勤した教師は最高45%、3日以上休んだ教師はその内10%に及んだ。バングラデシュの初等医療施設を対象に行われた調査では、医師の欠勤率は74%に達していた。

「人間開発を促進するためには、単に公共支出を増やすだけでなく、医療や教育などの基本的サービスを貧困層に確実に届ける仕組みを作らなければなりません。たとえば、中東・北アフリカ地域はほかの開発途上地域よりも多くの額を学校教育に投じていますが、若年層の非識字率は世界有数の高さです。この地域の子どもが読み書きをできない確率は、この地域よりもはるかに貧しい南アフリカの子どもと変わらないのです」と、新たに世界銀行の人間開発担当上級副総裁の職に就いたジャン・ルイ・サビーブ（前中東・北アフリカ担当副総裁）は語る。

貧困層のニーズにあったサービスを実現するために

一方、報告書はいくつかの成功例にも言及している。たとえば、インドネシアは原油価格の予想外の高騰により得た利益を学校建設に充て、教師を増員した。その結果、1986年の初等学校就学率はそれまでの2倍にあたる90%に上昇した。ウガンダでは初等学校就学者数が5年で360万人から690万人に増えた。メキシコは定期的に診療所を訪問し、子どもを学校に通わせている貧困世帯に現金を支給するプログラムを実施した。その結果、児童の罹病率は20%下がり、中等学校就学率は男子が5%、女子は8%上昇した。

「*貧しい人々を中心に据えれば、サービスは機能するようになります。悪質な供給者を排し、良心的な供給者に報いる。貧しい人々の声を政策決定に反映する——つまり、サービスの供給側に貧しい人々のニーズに応える動機があればよいのです*」と、『世界開発報告2004』の執筆責任者である世界銀行人間開発ネットワークのチーフ・エコノミスト、シャンタ・デヴアラジャンは語る。

報告書はサービスの改善策として3つの方法を提言している。

1. 貧しい人々の選択範囲を広げるとともに、サービスの供給過程に深く参画させ、貧しい人々自身が供給者を監視・統制できるようにする。コロンビアやバングラデシュが実施しているバウチャー制度は、教育サービスにおける顧客の力を高めることで、就学率を大幅に向上させた（コロンビアのバウチャー制度は貧困世帯を対象にしたもの。バングラデシュは女子生徒の数に応じて学校に補助金を与える奨学金制度を導入している）。エルサルバドルでは、地域社会が運営する学校を父母が定期的に訪れることで教師の欠勤率を下げ、生徒の成績を上げることに成功した。

2. 無記名投票を利用して貧しい人々の声をくみあげるとともに、広く情報を公開する。インドのバンガロールではサービス運用調査を機に、貧しい人々が水、保健、教育、輸送といったサービスの質を近隣地区の水準と比較できるようになった。この結果、公共サービスの改善を求める声が高まり、政府の対応を促すことになった。

3. 貧しい人々に配慮しているサービス供給者を優遇し、そうでない供給者にペナルティを課す。内戦後、カンボジアは2つの地区で独立機関による世帯健康調査を実施し、その結果に基づいて両地区の一次医療供給者に補助金を支給した。この結果、両地区ではほかの地区に較べて住民の健康指標が改善され、貧しい人々による利用率も高まった。

公共サービスか、民間サービスか——誤った議論？

医療や教育といったサービスを政府が提供するのか、あるいは大規模な民営化を行うのかについては、これまで多くの国で議論が行われてきた。

公共サービスには問題も多いものの、「政府は手を引き、民間セクターに一任すべき」と結論するのは早計だと報告書は指摘する。サービスの供給を個人に委ねれば、提供される教育や保健の質は地域社会全体が必要とする水準には達しない。これは理論的に正しいだけでなく、現実にも政府を完全に排除して、乳幼児死亡率や初等学校就学率が大幅に向上した例はない。

また、保健、教育、インフラの民営化には様々な問題が伴う。特に懸念されるのは、サービスが貧しい人々の手の届かないものになる可能性があることだ。こうした問題を考慮すれば、完全民営化という議論も望ましい選択肢とはいえない。

「官か民かという議論ではなく、問題の核心に目を向けるべきです。重要なのは、基本的サービスの供給メカニズムです。つまり、貧しい人々がサービス供給者を監視・統制する仕組みがあるか、意思決定に貧しい人々の声が反映されているか、貧困家庭が必要とするサービスが十分に提供されているかを議論しなければならないのです」と、『世界開発報告2004』の共同執筆責任者であるリトヴァ・レイニッカ世界銀行公共サービス研究マネジャーは述べている。

報告書はさらに、一部のドナーの姿勢は、完全民営化論とほとんど変わらないと述べている。途上国の公共サービスが悲惨な状態にあるのをみれば、ドナー側はそうした政府を援助しつづけることに意味を見出さなくなる可能性があるからだ。

「これも誤った考え方です。正しい政策や制度環境のもとでは、援助が大きな成果をあげることは多くの研究で裏づけられています。現在、各国の政策や制度は改善方向にあります。本報告書が提示したような改革が援助受入国と援助機関の双方で実践されれば、援助をさらに有効な形で活用できるようになるでしょう」と、レイニッカは述べている。

報告書は政策や制度の見直しが進んでいる事実を指摘した上で、ドナーは援助を縮小するのではなく、拡大することによって、ミレニアム開発目標などにまとめられた貧困削減という共通の目標の達成に取り組むべきだと訴えている。とはいえ、いくら公共支出を増やそうと、投資の効率が二の次になるなら、成果は限られたものにならざるをえない。現在、公共支出の生産性は国によって大きく異なる。たとえば、エチオピアとマラウィは初等教育にほぼ同額（一人当たり）を投じているが、両国の教育水準には大きな開きがある。一方、ペルーとタイの投資額はまったく違うが、その成果はほぼ同等である。

すべての国にあてはまるやり方はない、と報告書はしめくくっている。サービスの供給メカニズムは、サービスの特性や実施国の状況にあったものであるべきだ。たとえば、予防接種のような監視の容易なサービスを、ノルウェーのような貧困者よりの政策を持つ国で実施する場合は、中央政府が直接サービスを提供しても、外部に委託しても構わないだろう。しかし、賄賂が横行し、資金や物資が富裕層に流れる可能性の高い国で、学習支援のような監視の難しいサービスを実施するときは、サービス対象者の権利をできるだけ高める配慮が必要になる。こうした地域では、コロンビアやバングラデシュが実施している家計調査に基づいたバウチャー制度や、エルサルバドルで見られるような地域社会が運営する学校、メキシコの「プログレサ（Progresá）」のようなルールが明確で透明性の高いプログラムのほうが、貧しい人々のニーズに対応できる可能性が高い。

成功事例を全国に広げる

しかし、サービスの供給メカニズムを改革するだけでは十分ではないと報告書は指摘する。次に必要なのは、成功したメカニズムの適用範囲を広げ、効果を高め、国全体に利益をもたらすことだ。そのためには情報をパブリック・アクションの刺激剤、変化の触媒、他の改革運動のヒントとして活用する必要があると報告書は指摘する。ウガンダでは、小学校が割り当て予算の13%しか手にしていないことが新聞で報道されたことを機に、国民の問題意識が高まった。その結果、この割合は今では80%に増え、また教育予算全体が学校で公開されるようになっていく。

また、改革を行った地域（処置群）をそうでない地域（対照群）と比較することで、改革の有効性を政策決定者に納得させることも重要である。メキシコのプログレサは体系的な評価手法を導入することで、現在ではメキシコ人口の20%を対象とするまでにいたっている。

改革の道は決して平坦ではない、と報告書の作成チームは述べる。「ひとぬりですべてをいやす魔法の薬はありません。制度を改革し、権益構造をうち破る道のりは長く苦しいものになるでしょう。しかし、それ以外に道はないのです。貧しい人々のニーズは切迫したものであるにも関わらず、あまりにも多くのサービスがその期待を裏切ってきました。私たちは今すぐに、行動を起こさなければなりません」と、デヴァラジャンは語る。

プレスの方は、オンライン・メディア・ブリーフィングセンター（OMBC）より、
下記ウェブサイト上で解禁前に報告書をご覧ください。

<http://media.worldbank.org/secure/>

OMBC へのパスワードをまだ取得されていないプレスの方は、
下記のウェブサイトよりご登録頂けます。

<http://media.worldbank.org>

解禁後、一般の方用に報告書と関連資料が下記のウェブサイトに掲載されます。記事にされる場合には、
下記アドレスも掲載して頂きますよう、ご協力お願い申し上げます。

<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>