

第4章

ハイチ国の経済発展に対する世界銀行の見方

—5つの基礎資料を中心に—

久松 佳彰

要約：

本稿ではハイチ共和国への国際ドナーの見方の一事例として世界銀行が発表した5つの基礎資料を解説する。2010年のハイチ大地震以降における国際ドナーの大幅な関与、各種の基礎調査、そして世界銀行自体の国別支援のための新たなアプローチの導入により、世界銀行ではこれまでより広範な分析に基づいた援助戦略の立案が可能になってきている。本サーベイの結論は以下の3点である。第1に、2010年の震災以後、2012年の家計調査を元にした2014年の貧困アセスメント、そして毎年のビジネス環境の調査、さらに2015年の公共財政調査など、各種の基礎調査が進み、ハイチ経済の状況が多様な側面から明確になってきたことが確認できた。

第2に、体系的国別診断ツールが作成され、ここでは5つのプライオリティの1つとして社会契約の（再）構築を明示的に示された。国家と市民との間の社会契約が存在せず、市民に対して基礎的サービスを広範に提供する伝統のないハイチ共和国がどのように市民と向き合うかという問題を大きな発展のプライオリティの1つとして指摘したことは今後のハイチ政治経済にとって重要である。

第3に、国別パートナーシップ枠組みの特徴はその折衷性である。これは2010年の大地震以後世界銀行のプロジェクトが広範囲に進行し、そこから援助を選択的に減少させる時期に今回の国別パートナーシップ枠組みが立案されたことが大きく影響している。中でも体系的国別診断ツールの提言を受けて、教育、気候強靱性、公共経営の強化が新しい目標として取り入れられたことも重要である。

キーワード：

ハイチ 世界銀行 体系的国別診断ツール 国別パートナーシップ枠組み 電力部門

はじめに

イスパニョーラ島は東の 2/3 を上位中所得国のドミニカ共和国、西の 1/3 を低所得国のハイチ共和国が占めている¹。本稿ではハイチの経済発展の手がかりを探りたいのであるが、ハイチの経済発展を考えるために、依然として国際ドナーの支援が重要である。そうであるとすれば、国際ドナーがどのようにハイチの発展について考えているのかもハイチの発展の今後を探るのに重要であろう。例えば、国際連合は 2010 年の大地震以降、復旧復興を掲げてきたが 2015 年を「復旧復興から開発への移行の年」と宣言した。

本稿では、世界銀行によって近年にハイチ関係で作成された基本文書をサーベイすることで、[World Bank 2015b]に結実した世界銀行によるハイチの経済発展の構想を捉えることを目的とする。なぜ数多くある国際ドナーの中で世界銀行に注目するのか。ドナーとして一国政府では、コア・グループと呼ばれる米国、カナダ、フランス、スペイン、ブラジル、欧州連合、そして多国籍機関では、米州機構 (Organization of American States) や国際連合の諸機関 (例えば、UNDP)、そして世界銀行、米州開発銀行などが挙げられる。なかでも特に、ハイチの今後の経済発展の展望については世界銀行が中心的な役割を果たしていると考えられる²。そのことを裏付けるように世界銀行は、近年 World Bank [2014, 2015a, 2015b, 2015c] や Singh and Barton-Dock [2015] という重要文書を発表した。本稿ではこの 5 文書をサーベイする。

World Bank [2014] は、大地震後 2012 年に初めて行われた家計調査に基づいて貧困分析を中心にまとめられたリポートである。世界銀行としても 12 年ぶりの貧困調査であった。ハイチについては信頼できるデータの欠如が顕著なだけに、本レポートから、現況のハイチ家計部門の抱える諸問題が浮かび上がってくる。World Bank [2015a] は、世界銀行の重要レポートである「ビジネス環境の現状 (Doing Business)」レポートの基礎となる文書である。ハイチ企業部門の抱える諸問題が浮かび上がってくる。World Bank [2015c] は、公共部門のレビューである。そして、Singh and Barton-Dock [2015] はハイチについての「体系的国別診断ツール (Systematic Country Diagnostic)」を表した文書であり、世界銀行が、近年 Country Assistance Strategy に替えて、各国との政策対話において利用している「国別パートナーシップ枠組み (Country Partnership Framework)」の出発点となる重要な文書である³。体系的国別診断ツールは、当該国が直面する挑戦課題を明示し、発展の目標を達成するための諸機会を提示するものである。世界銀行は、これを受けて、2016~19 年についての国別パートナーシップ枠組みを作成し、3 つの政策焦点と 1 つの横断的テーマの元に 11 の目標を設定した [World Bank 2015b]。以上の 5 文献をサーベイすることで、世界銀行による大地震後から開発に向かうハイチの経済発展の課題が明確になると考えられる。

本サーベイの結論は以下の3点である。第1に、2010年の震災以後、2012年の家計調査を元にした2014年の貧困アセスメント、そして毎年のビジネス環境の調査、さらに2015年の公共財政調査など、各種の基礎調査が進み、ハイチ経済の状況が多様な側面から明確になってきたことが確認できる。

第2に、体系的国別診断ツールが作成され、5つのプライオリティの1つとして社会契約の（再）構築が明示的に示された。国家と市民との間の社会契約が存在せず、市民に対して基礎的サービスを広範に提供した伝統のないハイチ共和国がどのように市民と向き合うかという政治経済的な問題を大きな発展のプライオリティの1つとして指摘したことが画期的かつ重要である。

第3に、国別パートナーシップ枠組みの特徴はその折衷性である。これは2010年の大地震以後世界銀行のプロジェクトが広範囲に進行し、そこから援助を選択的に減少させる時期に国別パートナーシップ枠組みが立案されたことが大きく影響している。また、体系的国別診断ツールの提言を受けて、教育、気候強靱性、公共経営の強化が新しい目標として取り入れられたことが重要であると言える。

以下の構成は次のとおりである。第2節では、家計部門、企業部門、公共部門に関するそれぞれの調査をレビューする。第3節では、体系的国別診断ツールを取り上げる。第4節では国別パートナーシップ枠組みを取り上げる。第5節ではハイチを特徴づける多くの問題が交差する電力部門の諸問題を取り上げる。第6節は結論と今後の課題である。

第1節 家計部門、企業部門、公共部門に関するそれぞれの調査

本節では、世界銀行が最近に出版した家計部門、企業部門、公共部門に関する調査報告書を簡単にレビューする。これが核となる各種の基礎調査の上に、第3節で紹介する体系的国別診断ツール、そして第4節で紹介する国別パートナーシップ枠組みができあがり、各プロジェクトが体系的に位置づけられる世界銀行の開発戦略となっている。

1. 家計部門から見たハイチ経済：12年ぶりの貧困アセスメント

2012年におこなわれた震災後初の家計調査を元にして『ハイチの貧困と闘うために人々に投資をする（Investing in people to fight against poverty in Haiti）』と題された貧困アセスメントが2014年に発表された[World Bank 2014]。詳細な分析であるので、簡単に要約をおこなう。

2012年時点で貧困率は58.5%であり、極貧率は23.8%であった。貧困は農村と北部でより大きく、極貧家計の80%以上は農村に居住している。他方、首都ポルトー・フランスには極貧家計の5%しか居住していない。なお、今回の家計調査を機会に、新しい貧困線が策定されており、2000年の家計調査と2012年の家計調査の比較が可能となっている。例えば、極貧率は2000年では31%であったので、指標の改善が見られる。さらに、非貨幣的な指標で見ても改善は明らかである。特に、小学校の就学率が78%（2000年）から90%（2012年）に上昇したのは顕著な結果である。所得分配をジニ係数でみると0.61であり、中南米で最も不平等な国に位置づけられる。教育・保健などの基礎的なサービスへのアクセスは高まったものの、それでもまだレベルは高いとは言えない（表1）。

表1 基礎サービスへのアクセス

カバー率, %	全国		都市		農村	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012
学校に在籍する就学年の子供	78	90	84	93	74	87
水道飲料水へのアクセス	7	11	13	18	3	5
エネルギーへのアクセス（電気を含む）	32	36	62	63	11	11
屋外排泄	63	33	44	11	76	53
便所へのアクセス		31		48		16
無害物で作られた住宅建材の使用	48	60	71	81	33	41

出所：World Bank [2014:6 Table O.1]

ハイチ都市部の貧困の低下の理由の1つは、非農業所得へのアクセスが高まったことである。特に、建設、運輸、通信における雇用が増加したことが大きかった。しかし、都市部においても雇用は多くなく、低賃金も特徴である。農村では、疲弊した農業により、貧困が強くなっている。また、移民による国内・海外からの送金が貧困削減に好影響があることがわかった。最後に、更に教育と保健を促進すること、社会保護とリスク管理について配慮すること、そして、引き続き調査をおこなっていくことが提言されている。

ここ数年のハイチ経済研究は本調査の元となった2012年の家計調査および2012年にUSAIDがおこなった人口保健調査が基礎となろう。

2. 企業部門から見たハイチ経済

「ビジネス環境の現状 (Doing Business)」では、ハイチでのビジネスのしやすさを概観することができる[World Bank 2015b]。全体のビジネス環境指標 (0 から 100 まで、100 が最もビジネス環境が整備されている数値) で言うと、ハイチは 39.56 で世界 182 位。中南米・カリブ平均が 59.07 で 104 位、ドミニカ共和国が 61.16 で世界 93 位であるのと比べると低い。ハイチより順位が低いのはチャド、コンゴ民主共和国、中央アフリカ共和国、ベネズエラ、南スーダン、リビアそしてエリトリアである。2015 年には 179 位であったので、3 位分下がっている。ビジネスを行う環境は世界のなかで最も悪い国の 1 つといえるであろう。

各項目で言うと、「破綻処理」が世界 189 位、「事業立ち上げ」が世界 188 位、「少数株主の保護」が世界 187 位と格段に低い。最も順位が高い項目は「海外貿易の容易性」で世界 76 位であった (表 2)。

特に電力事情について詳しく見てみよう。首都ポルトー・プランスでの事情を調査すると、ハイチ電力公社に申請するのに 10 日間かかり、検査には 1 日、そして配線を行うのに 30 日間、その上で電力公社からメーターを設置してもらうのに 20 日間かかると言う。

表 2 ハイチのビジネス環境の現状

	点数 (0~100)	順位
事業の始め易さ (Starting a business)	33.53	188
建設許可 (Dealing with construction permits)	52.86	167
電力事情 (Getting electricity)	55.04	136
不動産登記 (Registering property)	32.83	179
資金調達 (Getting credit)	10	174
少数株主の保護 (Protecting minority investors)	20	187
税金 (Paying taxes)	61.87	143
海外貿易のし易さ (Trading across borders)	77.01	76
契約執行 (Enforcing contracts)	52.49	123
破綻処理 (Resolving insolvency)	0	189

出所：World Bank [2015a]

3. 公共部門から見たハイチ経済

2015 年には震災前の 2008 年以來の公共部門レビューが行われた[World Bank 2015c]。

震災後、援助が増加し、その為に公共部門での資本支出が増え、復旧復興に支出が行われたことが記述されている（末尾の別表1を参照）。しかし、公共支出の増加は質の改善と伴うものではなかった。さらに、基礎サービスの供給は一部の家計に限られており、包摂的ではない。さらに、今後は援助額の減少が見込まれるので、厳しい予算制約に直面することが予想される。

歳入では、税による歳入が低いことが大きな問題である。さらに税制に多くの例外項目があるために税収が伸びない。家計への所得税では、最も高い税率はあまり使われていない。他方、国境では関税、検査費、間接税等で税収の60%が調達されている。歳出では、公共投資が増えたわりには成長に寄与していない。その理由の1つは公共投資の運営能力の低さだと指摘される。

保健指標はこの20年間で改善しているが、幼児死亡率など指標は低く、所得によって格差も大きい。1人あたりの保健支出は高いが、保健分野の公共支出は低い。さらに、保健への支援も低いため、貧困家計が医療サービスを受けることを妨げている。

教育分野では、就業率は著しく改善している。しかし、入学の遅れ、ドロップアウト、そして低い学習成果が問題となっている。教育については公共部門以外が供給を行っており、公共部門が教育に関わらない程度が世界で最も大きい国の1つになっている。公共支出はサービスの質の向上に繋がっていない。家計は多くの支出を負担して、子供を学校に送っている。

石油補助金の規模が大きくなっており、国庫への負担が大きくなっている。補助金付きの燃料は裕福な家計によって専ら消費されている。予算は国際的な石油価格の変動に影響を受ける。

以上の分析をもとに様々な提言がなされている。例えば、データの精度を上げること、ドナー協調を進めること、歳出管理の質の向上、徴税における例外事項の検討、公共投資の運営能力の改善、病院などの保健施設の改善、学校で学習が行われているかのチェック、社会保護におけるターゲティングの向上、そして、燃料補助金の復活など予算依存を起こさないようにすること、などである。

以上のような各部門についての基礎調査をもとに世界銀行では、体系的国別診断ツール、そして国別パートナーシップ枠組みが進められた。

第2節 総合的に見たハイチ経済：体系的国別診断ツール

本節では、世界銀行スタッフによって体系的国別診断ツール（Systematic Country Diagnostic: SCD）として書かれた『ハイチ：新しい語りに向かって（Haiti: Toward a New Narrative）』[Singh and Barton-Dock 2015]について紹介する。

まず、世界銀行のなかでの体系的国別診断ツールの役割について位置づけをおこなう。世界銀行の各国との政策対応は2014年中盤までは国別援助戦略(Country Assistance Strategy)という枠組みで行っていたが、2014年中盤以降は国別パートナーシップ枠組み(Country Partnership Framework: CPF)という枠組みで行われている。そして、国別パートナーシップ枠組みの出発点となる文書が体系的国別診断ツールである。世界銀行の目標、すなわち持続可能な形で貧国削減と、繁栄の共有を達成することに対する最大の制約は何かを解明する文書が体系的国別診断ツールである⁴。ここで重要となるのは、この体系的国別診断ツールが指摘する最大の制約とは、世界銀行が政策で対応するかどうかから独立しているということである。すなわち世界銀行の比較優位に合わないため実際には取り組まない事項が体系的国別診断ツールで最大の制約として指摘されてもよい。さらに、体系的国別診断ツールで指摘された政策および制度改革の順位付けが、その後の国別パートナーシップ枠組みにおいて政策をどう効果的にアプローチするかの基盤となる。すなわち、体系的国別診断ツールは効果の低い政策を排除することが期待されている⁵。

体系的国別診断ツールを受けて、国別パートナーシップ枠組みでは世界銀行が自らの比較優位をもってなしうる最重要な貢献を明らかにする。国別パートナーシップ枠組みでは世界銀行の介入がなしうる発展の目的(development objective)を明らかにし、それを測定する指標と測定の仕方を明らかにしている。今回のハイチの国別パートナーシップ枠組みについては次節で詳述する。

国別パートナーシップ枠組みが出来上がった後は Performance and Learning Review (PLR)で進捗状況がモニターされ、修正もおこなわれる。この間、世界銀行の当該国についての知識も増えることが期待されている。その後、Completion and Learning Review (CLR)が行われて、世界銀行の知識への貢献が期待されている。

『ハイチ：新しい語りに向かって (Haiti: Toward a New Narrative)』[Singh and Barton-Dock 2015]は次の5節から構成されている⁶。

1. Country Profile
2. Trends and Profile in Poverty and Shared Prosperity
3. Trends and Drivers of Growth
4. Sustainability
5. Priorities

第1節の概要(Executive Summary)部分での副題は「ハイチをハイチたらしめているものは何なのか」である。それに続く第1文は「国家と市民の間の社会契約が無い。」という衝撃的なものである(p.1)⁷。第1節はハイチを紹介しているが、貧困削減と繁栄共有のためには経済成長だけでは十分ではなく、財政を活用した所得移転が必要であると指摘している。これまでハイチには政府が基礎的なサービスを十分に提供して

きた伝統、そして持続可能な成長を達成するような環境を整備してきた伝統がないと断じている。徴税環境も十分ではなく、そして保健・教育・社会保護などの基礎的サービスも部分的にしか提供されてこなかった。ゆえに人々は非政府部門に頼らざるをえなかった。政府の公共投資を運営する能力も低い。民間部門には集中が見られ、基礎食料のような多くの輸入品が高価になっている。政治暴力も頻発し、社会に不安定をもたらしている。さらに、ハイチは地震やハリケーンによる洪水のような自然災害の被害を頻繁に受けている。このような状況下でハイチ国民は国内・国外への移民をおこなっており、大規模な送金をもたらしているという。

第2節は貧困について記述している。貧困は高いものの近年は下がっているという。貧困の低下した理由は労働所得、国内および海外からの民間送金、そして援助によるものである。

第3節は成長について記述している。この40年間の成長は失望感をもたらすものであったという。政治的な不安定性や自然災害も悪影響を及ぼしてきた。ハイチのビジネス環境は制度面の弱さに苦しめられている。腐敗は多く、政府の効率性は低い。インフラストラクチャーは港湾、輸送、電気とも質量ともに十分ではない。そして、質の高い労働力も不足している。これは成年の間の識字率の低さに依るものである。これらの問題は農業と、非農業インフォーマル部門において顕著であるという。

第4節は持続可能性である。都市化はハイチの自然災害への脆弱性を強めていると言う。都市への人口移動は自然災害の影響を受けやすい環境で暮らす人々を増やしている。また急速な都市化はコミュニティが無い青年を多数もたらし、暴力を助長しているという。それにも関わらず、マクロ経済の安定性はなんとか持ちこたえている。政府の予算制約は今後の援助の削減を受けて、より厳しくなることが予想され、近年に教育などで達成した進歩を後戻りさせるリスクが存在する。

第5節はプライオリティである。数量的な考察の後に質的な考察が述べられている。数量的な考察では、人的・物的な投資が大量におこなわれることが重要であり、それによって政治的安定性も確保されることが指摘されている。成長だけでは繁栄の共有は難しく、保健・教育・インフラストラクチャーへの高い投資が必要であると指摘されている。諸アクターとの協議のなかで質的な検討も行われている。まず、援助が低下することが予想されるなかで社会投資とマクロ経済の安定性を保つことが重要との指摘がある。より中期的な課題としては、国の能力の強化や、徴税能力を上げるためにも社会協約の確立が重要であり、競争への障壁を取り除くこと、多くの良い仕事の提供、自然災害への脆弱性を削減することも重要であるという。そして、統計や分析の向上が公共政策の実現に重要であると述べている。

以上の検討の成果として、第5節では5つのプライオリティが政策パッケージとして設定されている。短期的には、a)マクロと開発のバランス、b)統計と分析の改善が

重要であり、中期的には、c) インフラと人的資本による機会と良い仕事の提供、d) 社会契約の（再）構築、e) 脆弱性の削減と耐久性の構築も重要であり、この5つを同時に取り組むことが重要であると指摘している。

体系的国別診断ツールの特徴としては、5つのプライオリティの1つとして社会契約の（再）構築を明示的に示したことであろう。国家と市民との間の社会契約が存在せず、市民に対して基礎的サービスを広範に提供した伝統のない国家がどのように市民と向き合うかを大きな発展のプライオリティとして指摘したことは重要である。

第3節 2016～2019年の世界銀行の政策枠組み：国別パートナーシップ枠組み

前節でも述べたように、体系的国別診断ツールを受けて国別パートナーシップ枠組み（Country Partnership Framework: CPF）が作られている。体系的国別診断ツールと国別パートナーシップ枠組みの関係を表す文章が2016～2019年 CPF [World Bank 2015b] に叙述されているので、やや長くなるが引用する。

『体系的国別診断ツールの重要な発見の1つは、ハイチの発展の結果（outcome）は、それぞれ際立った個別のボトルネックによって阻害されているということではなく、組み合わせあってお互いに強め合っている複数の制約の組み合わせによって阻害されており、これに対応するには複数のマルチセクターアプローチがしばしば必要になるということである。体系的国別診断ツールは、以前の調査が示したこと、すなわち制度や人的資本やインフラストラクチャーの全てがハイチの経済成長と繁栄の共有にとって大事だということを確認している。そして、体系的国別診断ツールは経済の進歩のためには次の4点に同意している。すなわち、第1に教育の質とアクセスの改善が必要であること、第2にハイチにはインフラストラクチャーの必要と実際にかかなりのギャップがあること、第3に都市地域への移民が都市の脆弱性を高めていること、そして第4に、以上の諸問題は統治の改善と制度の強化なしでは効果的に対応できないこと、である。多くの制約条件に直面して、業務を所管する諸省庁およびサービスを提供する諸機関などのハイチの機関・制度は、信頼を損ない抗争や暴力を助長する資源分配に関する嘆きに対応することが往々にしてできない。この悪いサイクルが貧困削減と繁栄の共有の進展を切り崩している。』 [World Bank 2015b, 10]

このように国別パートナーシップ枠組みは体系的国別診断ツールを受けて作成されているが、体系的国別診断ツールの提言がそのまま国別パートナーシップ枠組みになっているわけではない。これには3つの理由があると考えられる。第1に、体系的国別診断ツールは国別パートナーシップ枠組みにとって最重要の文書ではあるが、この2つはデザイン上、独立している。体系的国別診断ツールは対象国の最も大きな制約

要因を抽出することが目的であり、国別パートナーシップ枠組みは政策の枠組みを提示するものである。第2に、国別パートナーシップ枠組みでは援助対象国の目標、世界銀行の貧困削減と繁栄の共有という目標、そして世界銀行の比較優位という3つの視点を考慮している。どんなに対象国にとって重要な要因であっても世界銀行ができないこと（他のドナーのほうがふさわしいこと）については対応しない。第3に、地震後に広範囲に広がった援助プロジェクトが継続しており、これを位置づけるための援助枠組みである必要があることである⁸。

そして、体系的国別診断ツールで認識された重要な制約要因から出てきたプライオリティのリストとしてボックス1を設けて以下の7点を指摘している。

- 1) マクロ経済の安定性を維持し、そして開発支出のための財政余地を増やすことが即時に重要である。
- 2) 国家の能力を強化することが本質的である。
- 3) 社会契約を強化することが特段に重要である。
- 4) 市場参入障壁を除去し、競争を推進し、多種多様な民間部門を支援することが成長を加速する。
- 5) より多くより良い仕事を生む必要がある。
- 6) 脆弱性を削減することが重要である。
- 7) 政策と計画を立て、目標を設定するためにより良い実証データが必要である。

これら7つの点は、前節で整理した体系的国別診断ツールによる「政策アクションのための5つのプライオリティ分野」に2つ加えられており、時間軸の整理が体系的国別診断ツールから国別パートナーシップ枠組みに受け継がれていないことが興味深い。すなわち、前節で記述したように体系的国別診断ツールでは1)と7)が短期的なプライオリティに位置づけられ、3)5)6)が中期的なプライオリティと位置付けられているが、国別パートナーシップ枠組みによる体系的国別診断ツールの要約では、時間軸の整理が落とされ、2)と4)が加えられている。もちろん、2)や4)は体系的国別診断ツールで議論されている点であり、国別パートナーシップ枠組みも時間軸をもった体系的国別診断ツールの5つの政策エリアを後に紹介しているが、このような両者の独立性に体系的国別診断ツールと国別パートナーシップ枠組みの関係を見て取ることができる。

国別パートナーシップ枠組みの構成は次のように4節構成になっている⁹。

1. INTRODUCTION

2. COUNTRY CONTEXT AND DEVELOPMENT AGENDA

3. WORLD BANK GROUP PARTNERSHIP STRATEGY

4. MANAGING RISKS TO THE CPF PROGRAM

ガイドラインによれば、国別パートナーシップ枠組みで重要なのは目標 (objective)

を決定することであるという。各プロジェクトと援助対象国・世界銀行の二重の最終目標 (twin goals) を繋げるのが目標 (objective) である。ガイドラインでは、目標 (objective) をまとめる焦点分野 (Focus Area) を体系的国別診断ツールに沿って設定してもよいと述べられている¹⁰。

ハイチの今回の国別パートナーシップ枠組みでは、III の世界銀行グループのパートナーシップ戦略の中で、3つの焦点と11の目標が設定されている。3つの焦点分野とは焦点分野1「包摂的な成長 (Inclusive Growth)」、焦点分野2「人的資本 (Human Capital)」、焦点分野3「強靱性 (Resilience)」であり、このほかに横断的なテーマとしてガバナンスが設定されている。

焦点分野1「包摂的な成長 (Inclusive Growth)」の中に目標①～④が入り、それぞれ①所得機会の促進、②金融アクセスの増進、③エネルギーアクセスの増進と再生エネルギーの支援、④港湾部門の能力と競争の強化、となっている。焦点分野2「人的資本 (Human Capital)」の中に目標⑤～⑦が入り、それぞれ⑤質の高い初等教育へのアクセスの改善、⑥母子の保健サービスへのアクセスの増進、⑦重点地域におけるコレラのコントロール、となっている。焦点分野3「強靱性 (Resilience)」の中に目標⑧と⑨が入り、それぞれ⑧自然災害への準備の強化、⑨災害予防の改善と気候強靱性の強化、となっている。更に、横断的な目標としてガバナンスが取り上げられ、そこでは⑩公共財政運営における透明性と説明責任の改善と、⑪持続可能な基礎サービスの提供をおこなう能力の改善が設定されている。そして、⑤⑨⑩が今回の国別パートナーシップ枠組みで新たに導入された目標であるとしている。

焦点分野1「包摂的な成長 (Inclusive Growth)」では、エネルギー（特に電力部門）と港湾の改善が強調されている。首都ポルトー・プランスへの一極集中の緩和も指摘されている。焦点分野2「人的資本 (Human Capital)」では、教育と保健への投資による貧困削減が提示されている。焦点分野3「強靱性 (Resilience)」では貧困者に焦点をあてて自然災害の対応と気候強靱性の強化が提示されている。横断的テーマのガバナンスでは、地震後の緊急対応からの移行により海外からの資金移転が減少することが想定されていることに鑑み、ハイチ国内の資源を有効活用できるように財政運営の改善が強調されている。そして、国別パートナーシップ枠組みの4年の期間で柔軟に変更できるように設定されているという。

体系的国別診断ツールの5つのプライオリティ（すなわち、a)マクロと開発のバランス、b)統計と分析の改善、c)インフラと人的資本による機会と良い仕事の提供、d)社会契約の（再）構築、e)脆弱性の削減と耐久性の構築）と直接に対応しているのはプライオリティe)と焦点3だけであり、それ以外のプライオリティは再編成されて11の目標に幾つかに入れ込まれている。まず、a)マクロと開発のバランスはマクロ経済運営と財政運営の関係であり、部分的に⑩⑪と対応している。b)統計と分析の改善は

⑩⑪と対応している。c) インフラと人的資本による機会と良い仕事の提供には、①②③④⑤⑥⑦が対応する。d) 社会契約の（再）構築には、⑤⑥⑩⑪が対応する。e) 脆弱性の削減と耐久性の構築には⑧⑨が対応する。今回の国別パートナーシップ枠組みで新たに導入された⑤教育、⑨気候強靱性、⑩財政運営の3つは体系的国別診断ツールのプライオリティと強く関係していると考えられる。

前述したように、国別パートナーシップ枠組みで重要なのは目標（objective）の設定である。目標には成果が（outcome）が求められる。以下、各目標に応じて、期待される成果をまとめていこう。

目標①所得機会の促進では、成果として雇用の創造、観光部門でのスモールビジネスの振興、プロジェクト地域での農業生産の増加、市場インフラにアクセスのある生産者と商人の数の増加、そして全天候対応型道路にアクセスのある人口割合の増加である。

目標②金融アクセスの増進では、成果はフォーマルな金融機関に預金口座をもつ人口割合の増加、中小企業への新規融資および融資総額の数と金額の増加、そして観光・農業・製造業部門での融資アクセスの増加である¹¹。

目標③エネルギーアクセスの増進と再生エネルギーの支援では、ハイチ電力公社（EDH）の改革が強調されている。ボックスではEDHの惨状が手際よくまとめられている。すなわち、ハイチの電化率は約1/3（農村では10%）、しかし需要に供給が追いつかないので、1日当たり16時間程度しか電力が供給できない。このためより不効率な自家発電が横行している。盗電もあるし、特定の利害が絡み、腐敗は蔓延している。これまでの改革努力は効果を上げていない。25万人の料金を支払う客がいる。電気料金は高価だが、費用が高いため、公社は赤字で、財政収入の1/3を赤字補てんにつぎ込んでいる¹²。

達成指標の1つに10万家計の電化があげられているが、現状の供給能力のまま電化を増やすと電力の不安定性や停電は増加することが考えられる。また、ハイチの総家計数を約200～250万家計と推定すると、電化しているとその1/3は約67～83万家計である。10万家計増やすとすると10%以上の増加でかなり大きい目標であると言える。約67～83万家計と比べて、25万人が料金を支払っている客だという統計が挙げられているが、多くの家計が料金を払っていないことを示唆する。

目標③エネルギーアクセスの増進と再生エネルギーの支援の成果として設定されているのは、10万世帯の新規電化、電気サービスの恩恵を受ける人々の増加、そして再生可能エネルギーの振興である。

目標④港湾部門の能力と競争の強化における成果は、港湾の増強の雇用の増加が挙げられている。港湾の効率化は重要である。

焦点分野2の「人的資本（Human Capital）」では、前述のように⑤質の高い初等教育

へのアクセスの改善、⑥母子の保健サービスへのアクセスの増進、⑦重点地域におけるコレラのコントロールが目標として挙げられている。

目標⑤質の高い初等教育へのアクセスの改善の想定される成果は、学費支援プログラムの維持と教育の質の上昇、給食の提供、そしてデータの提供による教育省の運営能力の改善である。

目標⑥母子の保健サービスへのアクセスの増進の想定される成果は、42万人の女性への出産前後の保健医療の増加と、5歳以下の子供17万人への予防接種活動である。

目標⑦重点地域におけるコレラのコントロールにおける成果は、コレラのコントロールそのものである。焦点分野2では、加えて社会的保護が付け加えられている。技術援助と知識蓄積が中心である。

焦点分野3「強靱性 (Resilience)」においては、前述のように⑧自然災害への準備の強化と、⑨災害予防の改善と気候強靱性の強化が目標として挙げられている。

目標⑧自然災害への準備の強化においては、2300人の民間スタッフのトレーニングと防災ユニットの増強、そして、緊急無線ネットワークの全国への配備である。

目標⑨災害予防の改善と気候強靱性の強化における目標は、洪水対策を含む気候変動に対する対策であり、具体的には下水道、橋の強化、全天候対応型道路の整備、ハザードマップの整備などである。

前述のように、3つの焦点分野の他に、横断的な目標としてガバナンスが設定されており、ここに⑩公共財政運営において透明性と説明責任の改善、⑪持続可能な基礎サービスの提供をおこなう能力の改善の2つの目標が設定されている。

目標⑩公共財政運営において透明性と説明責任の改善においては、政府投資プロジェクトを含む政府の財政活動の全てにおいて資金の流れが捕捉でき、技術的な情報が提供されるようになることである。

目標⑪持続可能な基礎サービスの提供をおこなう能力の改善においては、成果は、財政面と技術面でのデータと分析が整備されるようになり、保健・教育・社会保護・水道・電力部門について情報が提供できることである。

国別パートナーシップ枠組みでは、目標と成果が示された後にリスク要因が叙述されている。特に、電力部門については懸念が表明されている。政治的意思、現状維持に関心を持つ国内関係者の改革への同意が得られない可能性もある。その場合は、世界銀行は資金の振り向け先を変える必要があると言っている¹³。

電力部門は、ハイチの経済において、非常に重要な大きな部門であると言える。

第4節 電力部門の諸問題

ハイチ経済の問題は、たしかにこれを解決すれば大丈夫だという個別の 이슈があるというよりも、いろいろな要因が組み合わさっており、まさに1つの課題を解決しようとしても別の課題が足を引っ張ると言うような状況になっている。

そのことをまさに示しているのが電力部門の諸問題である。世界銀行は電力部門の諸問題に注目しており、公共財政レビュー[World Bank 2015c]でも、体系的国別診断ツール[Singh and Barton-Dock 2015]でも、そして、国別パートナーシップ枠組み[World Bank 2015b]でもハイチ電力公社についてボックスが作られている。これらを参照しながら、ハイチ経済の諸問題がどう組み合わさっているか考察する¹⁴。

ハイチ電力公社(Électricité d'Haïti)について最も詳しく叙述しているのは国別パートナーシップ枠組み[World Bank 2015b, 27, Box 2]である。まず、ハイチのエネルギー部門において、基礎的な電力サービスへのアクセスが低いこと、バイオマスの集中的な利用、輸入化石燃料への依存の3つが特徴であると述べている。エネルギー消費および電力消費も人口1人あたりでいうと世界で最低であるという。

ハイチ人の1/3が電力にアクセスがあり、農村では10%であるという。電化率は低いけれども、電力需要は急速に増加しており、供給能力はわずかしか増加していないので、満たされない需要が発生し、停電がしばしばおこり、送電網への信頼感が落ちている。そして、バックアップ用の電源を準備するようになっている。エネルギーへのアクセス率はこの30年間でほとんど伸びておらず、それでいて価格は高いままであるという。

ハイチ電力公社はハイチの最終消費者への唯一の電力サービスの供給者であると法律によって決まっている。302MWの発電能力があるとされているが、現在は176MWであり、ピーク時の需要は500MWを超えるため計画停電や突然の停電になっている。送電網の供給される80%が火力発電であり、水力発電は残りの19%に過ぎない。それも、主力のペリグレ水力発電所は現在点検中である。ハイチ電力公社が得る電力の60%が独立発電事業体の生産によるものであり、残りは公社の発電所およびハイチ=キューバ=ベネスエラの共同発電所によるものである。公社と独立発電事業体の契約は業界水準からすると、高い価格設定になっている。故に、ハイチは北半球で最も高い電力費用の国になっている。

ハイチ電力公社は首都圏に供給する主力の送電網と、5つの2次的な送電網をもっており、全国で25万人の料金を支払う顧客(首都圏が中心)を抱えている。平均して1日16時間しか電力は供給できておらず、このため、産業界や大口の消費者はやむなくバックアップ用に自家発電をせざるをえなくなっている。しかし、自家発電は公社の電気料金よりも高価であるとのことだ。ビジネスに関わるオーナーの意見によれば、

ハイチでビジネスを始めるにあたって最大の障害は電力事情であると指摘されている。ディーゼル発電機による自家発電の量は200MWを上回ると推計されている。さらに、病院や保健施設を中心に太陽光発電が設置されてきているが、まだ開始したばかりである。

公社の直面する課題は大変なものである。まず2014年の損失は65%に達し、その理由は商業パフォーマンスの弱さ、重要な違法なコネクション、そして汚職交じりの送電網からの電力販売、更には整備が遅れている古い発電・ネットワークのインフラである。公社は自ら買っている電力の22%しか料金をとれておらず、営業費用がカバーできていない。ここ数年で言うと、政府予算から毎年2億ドル（政府予算の約4%）の資金移転をうけていると言う。

公社の弱い財政状況に対応するため、政府が以下の3点を約束している。第1に、世界銀行・米州開発銀行・国際通貨基金に支援された包括的な商業・財政パフォーマンス計画を実行すること。第2に、電力のアクセスを拡大し、費用を削減すること。その方法としては再生可能エネルギーの導入が考えられる。第3に、長期的には法律・制度・規制の枠組みを改革して、エネルギーアクセスの拡大や再生可能エネルギーの導入やエネルギー効率の上昇に民間投資が進むこと。以上の3点である。

しかしながら、以上の改革が実を結ぶには時間がかかると考えられており、その理由の1つはガバナンスの問題である。燃料購入と輸送は不透明であり、木材と自家発電市場はインフォーマルであり、既得権益の力が発電を支配している。また、違法な接続で公社の送電網から電力を違法に販売しているものもあり、更に、関係者間の資金移動の透明性も欠如している。この状況が全てのレベルでの汚職の源となっている。キーパートナーと政府の集中的な協議にも関わらず、パフォーマンスの改善はハイチの電力不足を満たすには極めて限定的なものであり、十分ではない。

国別パートナーシップ枠組みのボックス以外の部分[World Bank 2015b, 26]では、政府から公社への資金移転は、政府収入の1/3に達すると指摘している。この点については、公共財政レビュー[World Bank 2015c, 13]でも、体系的国別診断ツール[Singh and Barton-Dock 2015, 68]でも、毎年2億ドルの資金移転が政府からあることを指摘しているが、その規模は政府予算の10%であり、GDPの1~2%であるとしている。

ハイチ電力公社の問題を体系的国別診断ツールの指摘した5つの提言から検討してみよう。諸制約が絡み合っていることがわかる。第1に「マクロと開発のバランス」で言えば公社への財政補てんによる財政赤字へのインパクト、低い電化率による開発への悪影響が指摘できる。またマクロの成長に悪影響がある。電化が低いこと、そして、電力供給が安定していないことは経済成長に大きな制約となっている。また、燃料の石油を輸入に頼っているために国際収支の維持可能性の問題にも悪影響を与えよう。第2に「統計と分析の改善」で言えば、誰が電気料金を払っているのかいないの

か透明性と説明責任が必要である。ガバナンスと透明性と汚職の問題がある。第3に「インフラと人的資本による機会と良い仕事の提供」で言えば、まさに電力はエネルギー部門の主要要素である。安定した電気と安い電力料金によって産業が促進されることも重要である。第4に「社会契約の（再）構築」で言えば、一部の国民にしか電力を供給せず、そして赤字補填によりさらに逆進性を強めている。政府予算への悪影響がある。公社への赤字補填は他の基礎サービス部門に回す政府予算を制約している。すなわち、衡平性の問題がある。公社への赤字補填は保健や教育などの基礎サービス部門に回す資金を制約しているが、そればかりではない。国民の中で、電化されている1/3の人々のために政府収入の多くが公社の赤字補てんに使われているのである。最後に「脆弱性の削減と耐久性の構築」で言えば、化石燃料の使用が大きいために環境問題にも悪影響がありうる。また電化が進まず、また不安定な電力の供給により、森林資源は伐採により枯渇し、また、自家発電の普及により環境問題も悪化する。まさに、ハイチ電力公社の問題は体系的国別診断ツールが指摘した5つの問題を的確に表す模範事例であると言えよう。

おわりに

本稿では、ハイチ共和国への国際ドナーの見方の一事例として世界銀行が発表した5つの基礎資料を解説した。2010年のハイチ大地震以降における国際ドナーの大幅な関与、各種の基礎調査、そして世界銀行自体の国別支援のための新たなアプローチの導入により、これまでより広範な分析に基づいた援助戦略の立案が可能になってきている。

12年ぶりの家計調査に基づく震災後初の貧困アセスメント、ビジネス環境の調査、そして、震災後初の公共財政レビューによりハイチの経済環境が判明してきた。そして、世界銀行は体系的国別診断ツール、そして国別パートナーシップ枠組みを立案し、個別の援助目標を定め、各種プロジェクトを体系的に位置づけている。

本サーベイの結論は以下の3点である。第1に、2010年の震災以後、2012年の家計調査を元にした2014年の貧困アセスメント、そして毎年のビジネス環境の調査、さらに2015年の公共財政調査など、各種の基礎調査が進み、ハイチ経済の状況が多様な側面から明確になってきた。

第2に、体系的国別診断ツールが作成され、5つのプライオリティの1つとして社会契約の（再）構築を明示的に示された。国家と市民との間の社会契約が存在せず、市民に対して基礎的サービスを広範に提供した伝統のないハイチ共和国がどのように市民と向き合うかという問題を大きな発展のプライオリティの1つとして指摘したこ

とは重要である。

第3に、国別パートナーシップ枠組みの特徴はその折衷性である。これは2010年の大地震以後世界銀行のプロジェクトが広範囲に進行し、そこから援助を選択的に減少させる時期に国別パートナーシップ枠組みが立案されたことが大きく影響している。中でも体系的国別診断ツールの提言を受けて、教育、気候強靱性、公共経営の強化が新しい目標として取り入れられたことが重要である。

今後の課題としては、ハイチの電力部門の分析は重要であろう。第1に、島国の電力部門としての特性を考える必要がある。この点からもイスパニョーラ島でハイチと国境を接するドミニカ共和国の電力部門との比較は有効であると思われる。第2に、ハイチ国において電気料金を払っている利用者の属性についての分析は、今後の料金支払いを促進していく上で重要であろう。

付録 別表1 主要財政指標 (% of GDP)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
収入	17.8	23.9	21.9	23.4	20.8	19.7
政府収入	11.2	11.8	12.8	12.8	12.7	12.6
国内収入	7.4	7.3	8.1	8.6	8.0	8.7
関税	3.3	4.3	4.5	4.2	3.9	3.4
その他の経常収入	0.4	0.2	0.3	0.1	0.8	0.5
贈与	6.7	12.1	9.1	10.6	8.1	7.0
支出	22.4	21.7	25.5	28.2	28.0	26.1
経常支出	11.6	11.2	11.6	11.9	11.8	12.6
給与・賃金	5.0	5.5	4.9	5.1	5.5	5.8
財・サービス	2.9	206	2.5	3.5	3.1	3.4
金利支払い	0.8	0.6	0.4	0.4	0.5	0.5
国内	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
海外	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3
補助金と移転	2.9	2.5	3.8	2.9	2.8	2.9
資本支出	10.8	10.5	13.9	16.3	16.1	13.5
国内から資金調達	4.1	5.5	5.8	5.9	9.0	7.5
国庫	1.5	4.4	3.4	3.0	4.6	2.7
ペトロカリベ	2.6	1.1	2.5	2.8	4.0	3.8
海外から資金調達	6.7	5.0	8.1	10.4	7.1	6.0
全体の収支	-4.6	2.2	-3.6	-4.8	-7.1	-6.4
贈与を除いた全体の収支	-11.3	-10.0	-12.7	-15.4	-15.2	-13.5
調整	-0.2	1.4	0.0	0.0	0.9	-0.1
借入	4.4	-0.8	3.6	4.8	8.1	6.3
海外借入	3.0	3.6	5.4	4.7	4.6	4.0
国内借入	0.8	-4.4	-1.8	0.1	3.5	2.3
債務リスケジュール	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
HIPIC	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

出所： World Bank [2015c: 22, Table 3.1]

1 世界銀行の分類を採用した。

2 歴史的には 1980 年代初期のアリスティード大統領時期の構造調整計画を世界銀行が主導して策定した。この民営化と貿易自由化を軸とする構造調整計画への批判については例

えばファットン[Fatton 2002,124]を参照されたい。

³世界銀行サイト <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/country-strategies> 2016年2月25日アクセス

⁴世界銀行サイト <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/country-strategies> 2016年2月25日アクセス

⁵ World Bank [2015d]

⁶ これは暫定ガイドラインにほぼ沿った構成になっている (World Bank Group [2014])。

⁷ 本文の p.9 の見出しは「破れた社会契約」である。本 SCD での社会契約 (social contract) を理解するためには p.10 の注 2 でふれられている Narayan, Chanduvi, and Tiwari [2013]が有用であろう。同ペーパーの図 7 では成長と繁栄の共有の関係がわかりやすく示されている。また、同ペーパーは途上国における下位 40%の動向をよくまとめているので、世界銀行が年次報告にも述べている「繁栄の共有」(途上国における下位 40%の人々の所得を引き上げる)の目標を理解するうえでも示唆に富む。

⁸⁸ 一例として、国内金融としてのファイナンスの重要性は SCD では指摘はされているが頻度は多くなく、プライオリティの中でもほとんど記述されていない。しかし、CPF では 11 の目標の 1 つとして選択されている。これはおそらくファイナンスを世界銀行が自らの比較優位と考えていること、そして継続中のプロジェクトがあることによるものと推察することができる。

⁹ この構成はガイドラインと一致している。World Bank Group [2014]

¹⁰ World Bank Group [2014; 3, 11].

¹¹金融アクセスについては、SCD では 5 大プライオリティの内、「インフラと人的資本による機会と良い仕事の提供」の項目で、括弧の中で 1 度だけ指摘されているだけである。邪推すれば、ongoing のプロジェクトで実行しているので目標に掲げたと見えなくもない。成果指標は預金口座を持つ成人の割合が 20% (2014 年) から 30% (2019 年) と掲げているので[World Bank 2015b,51]、極端な所得分配、成人識字率の低さ、銀行の支店拡大の速度を考えると達成は大変そうである。

¹² SCD でもボックスを設けて EDH について書いているが、CPF のボックスのほうがより詳述されている。

¹³ World Bank [2015b,46].

¹⁴ 国際通貨基金もハイチの電力部門について同様の趣旨の分析をおこなっている[IMF 2015]。

参考文献：

Fatton, Robert [2002] *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Lynne Rienner.

International Monetary Fund [2015] *Haiti: Selected Issues*, IMF Country Report No. 15/158

Narayan, A., J. S. Chanduvi, and S. Tiwari [2013] “Shared Prosperity? Links to Growth, Inequality and Inequality of Opportunity.” Policy Research Working Paper 6649, World Bank, Washington, DC.

Singh, Raju Jan; Barton-Dock, Mary A. [2015] *Haiti - Toward a new narrative : systematic country diagnostic*. Washington, D.C. : World Bank Group.

World Bank [2014] *Investing in people to fight poverty in Haiti : Reflections for evidence-based policy making*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank [2015a] *Doing business 2016 : measuring regulatory quality and efficiency - Haiti*. Doing business 2016. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank [2015b] *Haiti - Country partnership framework for the period FY16-FY19*.

- Washington, D.C. : World Bank Group.
- World Bank [2015c] *Republic of Haiti, Towards Greater Fiscal Sustainability and Equity: A Discussion of Public Finance*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank [2015d] *Results frameworks in country strategies : lessons from evaluations*. IEG learning note. Washington, DC : World Bank Group.
- World Bank Group [2014] *World Bank Group Guidance: Country Partnership Framework Products*. Washington, DC: World Bank Group.