

# 貧困削減に関する 基礎研究

平成 13 年 4 月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

01-05

## 序 文

昨今の開発援助の世界では、未だに解決されない貧困問題と援助資金の伸び悩みに鑑み、貧困削減に焦点を当てて限られた開発資源を有効に活用しようという動きが活発になっています。また、HIPC( Heavily Indebted Poor Country:重債務貧困国 )イニシアティブによる債務削減によって得られる資金を貧困削減に有効に活用することも重要な課題となっています。

このような流れの中で 1999 年 9 月の世界銀行・国際通貨基金合同総会において HIPC イニシアティブの適用及び IDA 融資の判断材料として貧困削減戦略ペーパー( Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP )の策定を途上国政府に求めることが決定されました。PRSP は当該国政府のオーナーシップの下、幅広い開発関係者が参画して作成する貧困削減に焦点を当てた 3 年間の経済・社会開発計画です。この PRSP に対して各ドナーは賛意を表し、組織的な取組みを強化しています。PRSP 策定対象国は HIPC イニシアティブ対象国と IDA 融資対象国の 72 カ国であり、わが国が援助を行っている国も多く含まれますので、PRSP を始めとする国際協力の動きにどう対応するかが重要となっています。

本調査研究ではこのような状況を踏まえ、PRSP に代表される国際協力の動きに対し、どのように対応すべきかを検討し、現地で活動する援助関係者に必須な基礎的事項を整理しました。具体的には、1)PRSP 策定やモニタリング・評価に積極的に参加し、途上国の PRSP 策定・実施を支援する、2)PRSP と国別援助計画や JICA 国別事業実施計画との関係を整理すると共にわが国の援助方針を PRSP に反映させる、3)プログラム型援助を始めとする新しい援助様式に対しても可能な限り対応していく、などが求められます。新しい援助様式とは、効率的な援助の実施のためにドナーはより協調して援助を実施すべきであるとの考えに基づいて主張されているものであり、主なものとしては、プログラム型援助、コモン・ファンド、援助の予測性の向上、手続きの共通化などがあります。また、わが国は画一的な援助様式の導入には反対しており、途上国がその国の事情に応じて最適な手段を選択できるよう、ドナーは多様な手段を提供すべきである、と主張していますが、関係ドナーとも緊密な連携を図りつつ、更に効率的・効果的な援助の実施のためにどのような対応が可能かを検討していくことは重要です。

当然のことながら、貧困の状況や原因は様々であり、国ごとの状況に応じた対応が基本です。そのためには国別援助計画や JICA 国別事業実施計画などを更に整備し、国別アプローチを強化し、わが国の方針を積極的に発信していくことが重要です。また、PRSP のプロセス、内容、問題点等について普遍的な分析や理論的發展を試み、わが国独自の戦略や手法を確立していくことも必要です。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、JICA 国際協力専門員中野武氏を主査とする JICA 関係各部・国際協力専門員及びコンサルタントからなるタスクフォースを設置し検討を重ねるとともに、外部の有識者の方にもご示唆を頂きました。本調査研究にご尽力頂いた関係者のご協力に心より感謝申し上げます。

本報告書が、PRSP を始めとする国際協力の動きに対応していく際の参考となれば幸いです。

平成 13 年 4 月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所  
所長 加藤 圭一

## キーワード・略語解説

用語・略語	概 要
ADB	Asian Development Bank: アジア開発銀行
BHN	Basic Human Needsの略。食糧住居、衛生設備、公共輸送手段、保健、教育など、低所得者層の人々に直接役立つものを援助しようとする概念。
CAS	Country Assistance Strategy: 世界銀行* の国別支援戦略。対象国の現状分析と今後の見通し、世界銀行* の融資計画等を示す世界銀行* の中期的ビジネスプラン。
CDF	Comprehensive Development Framework: 包括的開発のフレームワーク。世界銀行* が1999年1月に発表した途上国開発についてのより総合的な考え方。その基本原則は、1. 途上国のオーナーシップ、2. パートナーシップ、3. 参加型意志決定プロセス、4. 結果指向、5. 長期的視点であり、マクロ経済面だけでなく、構造的、社会的、人的な側面を考慮している。
CG 会合	Consultative Group: 支援国(ドナー)会合
Completion Point(完了時点)	HIPCイニシアティブ* において最終的な債務救済策が決定される時点のこと。それに至る過程のDecision point(決定時点)* で債務支払いを持続できないと判断された国に対して一定の債務救済策が実施され(第2段階という)、Completion Pointでその成果を見て最終的にストックベースで債務削減を行うかが決定される。
DAC	Development Assistance Committee: 開発援助委員会。OECD三大委員会の一つで、21カ国+EUで構成される上級会合。援助政策の調整などを行い、近年では様々なガイドラインを設定(貧困など)。
DFID	Department for International Development: イギリスの国際開発省。
Decision Point(決定時点)	HIPCイニシアティブ* 支援対象国として認定されてから3年間の審査期間(第1段階という)を経た時点のこと。この時点で対象国の債務の持続的な返済可能性について審査が行われ、世界銀行*・IMF* の債務救済プログラムの内容が確定される。この審査に当たってはPRSP* もしくはI-PRSP* の提出が求められている。
HIPC	Heavily Indebted Poor Country: 重債務貧困国
HIPCイニシアティブ	1996年に世界銀行*・IMF* により提唱され、各国政府によって合意された重債務貧困国を対象とした債務救済計画。一定の条件を満たした貧困国の厳しい債務負担を持続可能な水準に引き下げることを目的とする。これにより、貧困国は持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことが可能になることが期待されている。
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development: 国際復興開発銀行。中所得国及び相対的に信用力のある貧しい国に対して、開発プロジェクト向け貸付と開発援助を行う。1998年現在、181カ国が加盟。
IDA	International Development Association: 国際開発協会。1997年の1人当たりの国民総生産が925ドル以下の途上国政府に対し無利子で、融資とその他のサービスの提供を行っている。1999年度のIDA適格国は81カ国。世銀グループの一つ。
IMF	International Monetary Fund: 国際通貨基金
JICA	Japan International Cooperation Agency: 国際協力事業団
MTEF	Medium Term Expenditure Framework: 中期支出枠組み。途上国政府がPRSP* に基づき作成する3年間の財政・資金手当計画。
NGO	Non-Governmental Organization: 非政府組織
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構
On-budget	援助資金などを被援助国政府の政府予算の歳入/歳出項目に計上すること。ドナーからの援助資金を被援助国政府予算に計上することにより、資金流用可能性の問題に対応しつつ、開発投資資金の透明性、グッド・ガバナンスを促進し、援助の効率性を高めることを目的としている。

用語・略語	概 要
Off-budget	援助資金などを被援助国政府の政府予算に計上しないこと。
PER	Public Expenditure Review:公共支出レビュー。当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握改善・提言のため世界銀行* が作成する公共セクター、公共支出の分析・評価。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility :貧困削減成長ファシリティ。PRGF は PRSP* の動向と連動して、最貧国での支援活動に貧困削減と成長の開発目的をより十分に包含するために、1999年9月に ESAF( 拡大構造調整ファシリティ )を代替するものとして設定された IMF の支援スキームの一つ。HIPC*s* 諸国のみならず、PRGF 対象国は PRSP* の策定が義務づけられている。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper:貧困削減戦略ペーパー。HIPC*s* の債務救済問題に関し、1999年の世界銀行*・IMF* の総会でその策定が発案され、合意された戦略書。この戦略によって債務救済措置により生じた資金が、適切に開発と貧困削減のために充当されることを目的としている。HIPC イニシアティブ* の適用を求める途上国はその前提として PRSP の策定が求められる。
I-PRSP	Interim PRSP の略。PRSP の暫定版。
SEDP	Socio-Economic Development Plan:カンボディア政府の作成した5カ年策定の社会経済開発計画。
SIP	Sector Investment Program:セクター投資計画。ドナーと被援助国が共同で策定したセクター戦略の下各ドナーからの資金がセクターごとの一つの口座に集められコモン・ファンド* となり、それが途上国のオーナーシップの下複数年度の公共支出計画に基づき支出されるアプローチ。
SPA	Strategic Partnership with Africa:アフリカのための特別支援プログラム。1987年に世界銀行* イニシアティブにより創設された対アフリカ援助の枠組みで、当初 Special Program of Association for Africa といっていたのを、1999年5月に現在の名称に変更された。1999年のSPA本会合では、SPA フェーズ4を総括し、SPA フェーズ5( 2000年～2003年 )における方向性の中心を「貧困緩和とパートナーシップの強化」とした。
TOR	Terms of Reference:業務内容のこと。
UNDP	United Nations Development Programme: 国連開発計画
USAID	United States Agency for International Development:米国国際開発庁
課題別要望調査	基本的に外務省の制度であるが、その実施にあたっては JICA* が実質的なサポートを行い、被援助国政府の翌年度新規案件の要望を当該国の重点課題ごとに調査するもの。課題別要望調査の基本的概念や構成は国別実施計画に同じ。
環境・社会開発セクター・プログラム無償(セクター・ノンプロ無償)	社会開発や環境問題の分野別計画を進めている場合、見返り資金をこれらの計画に集中的に使用するプログラム。従来のノン・プロジェクト無償* と違い、見返り資金* の使途セクターについて、交換公文( Exchange of Note, E/N )の締結時に、あらかじめ二国間合意できる。
キャパシティ・ビルディング	組織・制度づくり( Institution Building )に対して、それを実施・運営していく能力を向上させること。実施主体の自立能力構築をいう。
国別援助計画	外務省が作成する指針。援助国の政治・経済・社会情勢の認識を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、今後5年間程度を目安としたわが国の援助計画を示すもの。ODA 大綱、ODA 中期政策の下に位置づけられ、具体的な案件策定の指針となる。
国別事業実施計画	JICA が作成する事業計画。国別援助計画* を踏まえ、同計画の同定した援助重点分野の下、開発課題、協力プログラム、各スキームごとのインプットを明示する。構成は1.当該国における開発の方向性、2.開発課題と事業計画、3.JICA 協力上の留意点となっている。
コモン・ファンド / コモン・プール	各援助国・機関が開発援助資金の一部を特定セクターに拠出してできる共有のアカウント。途上国政府管理下で活用することにより、途上国側の事務処理負担などを軽減することを推進。

用語・略語	概 要
コンディショナリティ	融資の条件となる政策改革条件のこと。将来の返済を保証するマクロ経済的、構造的政策改革条件である。
社会関係資本	Social Capital、個人や共同体の経済的意志決定に影響を与える、または経済的外部性( externalities )を有する社会規範や制度組織を指す。
世界銀行	国際復興開発銀行( IBRD )と国際開発協会( IDA )の二つの機関を指すことが多い。世界銀行*グループとしては、他に国際金融公社( IFC )、多国間投資保証機関( MIGA )、投資紛争解決国際センター( ICSID )がある。
セクター・プログラム	Sector Program( SP )途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラム。
セクター・プログラム開発調査	セクター・プログラム*を実施するための計画策定を行う開発調査。従来の開発調査との違いとしては、関係ドナーとの調整やセクター開発のモニタリング指標調査などにより重点を置く、セクター・プログラム実施に必要な各種協力のコミットメントも含む、といったことがある。
ソーシャル・ファンド	一般会計とは別個の財政基金の仕組み。国々あるいは基金の財源・使用目的などにより性質は様々である。貧困削減の達成に関する側面は、まだ体系的に評価研究されていない。
手続きの共通化(ハーモナイゼーション)	従来、援助実施にかかる手続きがドナーごとに異なり、途上国政府に負担をかけていたことから、ドナーはできる限り共通の援助手続きを用い、途上国政府の負担を軽減しようというもの。しかし、各ドナー国の会計法上の理由により、調達などの手続きを共通化することは容易ではない。
ノン・プロジェクト無償(ノンプロ無償)	無償資金協力の一つで経済構造改善努力支援ともいう。特定のプロジェクト実施ではなく、国際収支/財政収支支援を目的とする資金援助。経済困難が深刻化している開発途上国が、世界銀行*・IMF*の合意の下に経済構造調整政策を推進していく上で緊急に必要とする物資の輸入を支援する。
ファンジビリティ	Fungibility:資金流用可能性。ドナー側が意図したこと以外の目的に結果的に援助資金が流れること。
プロジェクト型援助	限定された目的、期間、組織、予算で行う援助。
プログラム型援助	「プログラム型援助」の定義・手法についてはドナー側の考え方、置かれた環境に規定され、必ずしもコンセンサスが得られていないが、本編においては、途上国政府、ドナーの調整の下に策定されたセクター/イシューごとの開発戦略に基づいて行われる、プロジェクト、コモン・ファンド、直接財政支援、さらに NGO 支援までを含めた様々な支援形態の集合体として考えている。
見返り資金	Counterpart Fund:見返り資金。無償資金協力のうち、食糧援助、食糧増産援助、ノンプロ無償*において義務づけられた積立金制度。無償資金協力において供与された援助資金(外貨)を被援助国政府が余剰分の内貨を中央銀行などの指定口座に振り込み積み立てる方法が中心。

\* 印はキーワード・略語解説があるもの。

# 調査研究の概要

## 1. 調査研究の背景と目的

1999年1月、世界銀行(以下世銀)のウォルフエンソン総裁は包括的開発のフレームワーク(Comprehensive Development Framework: CDF)を提唱し、途上国政府のオーナーシップの下、開発に関わる関係者が連携して開発途上国の困難克服のために、マクロ経済・金融、政治・社会構造調整、人的資源開発等の重要開発側面を総合的に調和させた国別開発計画を策定しようと呼びかけた。更に1999年9月の世銀・国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)合同総会においてHIPC(Heavily Indebted Poor Country:重債務貧困国)イニシアティブの適用及びIDA融資の判断材料として貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の策定を途上国政府に求めることが決定された。PRSPは当該国政府のオーナーシップの下、幅広い開発関係者が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済・社会開発計画である。PRSPではそれぞれの課題に対し達成目標を設定することとなっており、「結果重視」の開発計画となっている。途上国政府はPRSPに基づき、中期的な財政・資金手当計画である中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)を作成する。ドナー等の関係者の参画を得て作成されたPRSPは各機関の比較優位を明らかにし、それぞれの機関がその国の貧困削減に向けてどのように支援すべきか提示するものとなる。

世銀・IMFを始め、各地域の開発援助金融機関、経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)/開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)や国連援助機関もPRSPに対し組織的な取り組みを強化している。PRSP策定対象国はHIPCに分類される極貧国とIDA融資が適用される低所得国の72カ国であり、JICA事業にも多大な影響を与えることが予想され、PRSPを始めとする貧困削減に向けた動きにどう対応していくかを早急に検討する必要性が高まってきている。また、この機会を活用して、JICA業務の改善・向上を図り、国際協力活動改善への貢献を高めることも可能と考えられる。こうした観点から、PRSPの動向とそれへの対処を中心としつつ、PRSPなどの国際協力の動きに対するJICAの対応について「貧困削減戦略研究会」を設置して検討することとなった。

「貧困問題」やPRSPを対象とした検討の仕組みがJICA内にも既にいくつか設置されていることにも配慮して、本研究会では貧困対策そのものを調査対象とするのではなく、PRSPに代表される国際協力の動きに対しどのように対応すべきかに重点を置き、現地で活動するJICA援助関係者(専門家、企画調査員、協力隊員、在外事務所員等)に必須な基礎的事項を整理することを主目的とした。

## 2. 報告書構成

第1章「貧困削減協力に関する世界的潮流」では、貧困削減に関する歴史的な流れや主要援助機関の貧困削減に係る取り組みを鳥瞰するとともに、「貧困問題」においてどのような理論が展開され、今何が重要視されているかを概観し、PRSPが登場した背景を考察している。

第2章「PRSPとは」では、PRSPの基本的な概念や内容についてまとめるとともに、CDFやHIPCイニシアティブなどPRSPと関連の深い動きとPRSPとの関係について整理した。またPRSPに対する日本の取り組みの現状についてもJICAの取り組みを中心に紹介している。

第3章「国際協力の動きに対応したJICAの協力のあり方」では、第1章、第2章で概観したPRSPを中心とする世界的な援助の潮流を踏まえ、JICAとしてどのように取り組むかを検討した。まず「3-1 PRSPと国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査との関係」ではPRSPを日本の援助、特にJICAの事業の中でどのように位置づけて考えるべきかを整理している。

PRSPにおいては貧困削減にむけて途上国政府、各援助機関やNGOなど開発関係者が協調して取り組むこと(パートナーシップ)が重要であるとされており、援助協調が非常に重要な要素となっているとの認識に基づいて「3-2 PRSPと援助協調」では援助協調の近年の傾向、援助モダリティに関する主要な議論、援助協調の課題と対応について概括した。

「3-3 プロジェクト型援助とプログラム型援助」ではPRSPに関連した援助モダリティの議論中でも注目の高まっ

ている「プログラム型援助」について、その定義や特徴、「プロジェクト型援助」との関係、JICAでの対応可能性について検討した。

また、貧困問題は国によって多様であり、国別の対応が求められるものの、今後、国の特徴をどのような視点でとらえるべきかを考えていく必要があるとの観点を「3 - 4 国を考える視点」に盛り込んだ。

「まとめにかえて」では、PRSP策定の現状と日本におけるPRSPに関する議論を総括した。ここでは、当該国の発展段階、初期条件を勘案して開発の望ましい「かたち」を探り、日本の援助における当該国の位置づけ、他の援助機関の動向、現地の実施体制などを勘案した上で、国別に対応していくことが必要であり、今まで以上に現地の関係者や関係ドナーと連携して協力を実施していく必要があることを示唆している。

「事例分析編」では、PRSP策定支援の暫定重点国となっている国のうち、カンボディア、ニカラグア、ボリヴィア、ケニア、タンザニアについて、PRSPに関する取り組みやPRSP(もしくはInterim PRSP(I-PRSP))の内容分析とJICAの対応方針案を国別にまとめた。

付録1「PRSPチェックポイント・モニタリング指標例」はPRSPを見る際に確認すべき項目と指標の例を示したものである。このチェックポイントは全ての項目を必ず確認しなければならないというのではなく、当該国の重点やわが国の援助重点分野、活用用途(PRSPの策定支援、PRSPの内容確認、モニタリング等)により必要な項目を選定してチェックできるように網羅的に項目や指標を入れ込んだものである。

付録2「類型化に関する試案」では国の「かたち」を把握するための類型化の試案として、経済成長と貧困率による類型化を検討した。

また、参考として他の援助機関のPRSPに対する取り組みについて付録3「マルチ・バイのドナーによるPRSPへの考え方・取り組み」にまとめた。

更に、DACにおける貧困削減の議論を概観するために付録4に「DAC貧困削減ガイドラインの要旨」を添付した。

また、「重要資料一覧」にはPRSPを始めとする国際協力の動きに関する重要文献・ウェブサイト掲載した。

### 3. 実施体制

本研究会の実施体制は下記の通り。

主査	中野 武	国際協力総合研修所	国際協力専門員
タスクフォース	大塚 二郎	国際協力総合研修所	国際協力専門員
	笹岡 雄一	国際協力総合研修所	国際協力専門員
	渡辺 学	企画・評価部援助協調室	室長代理
	大川 晴美	企画・評価部環境女性課	課長代理
	野々口 敦子	企画・評価部環境女性課	ジュニア専門員
	乾 英二	アジア一部計画課	課長代理
	永友 紀章	アジア二部南西アジア・大洋州課	課長代理
	山本 美香	中南米部中米・カリブ課	職員
	阿部 記実夫	アフリカ・中近東・欧州部計画課	職員
	嶋田 晴行	社会開発調査部計画課	職員
	高橋 亮	無償資金協力部計画課	職員
	牧野 耕司	国際協力総合研修所調査研究一課	課長代理
	足立 佳菜子	国際協力総合研修所調査研究二課	職員(事務局兼務)
	森 真一	有限会社アイエムジー	コンサルタント
	大門 毅	有限会社アイエムジー	コンサルタント
原稿執筆協力者	寺本 匡俊	アジア第一部インドシナ課	課長代理
	吉田 充夫	中南米部南米課、ボリヴィア企画調査員	

事務局	宮本 秀夫	国際協力総合研修所調査研究二課 課長
	佐藤 和明	国際協力総合研修所調査研究二課 課長代理
	菊地 忍	国際協力センター 研究員(平成12年11月まで)
	松本 歩恵	エー・エム・ジャパン 研究員(平成12年11月から)

また、オブザーバーとして外務省経済協力局政策課国別計画策定室援助協調ユニットの佐久間佳寿子氏に研究会に参加いただき、有用なコメントを数多く頂いた。

#### 4. 報告書作成方法

本報告書は下記の執筆担当者が作成した原稿を研究会での議論を基に執筆者及び事務局で修正し、とりまとめたものである。なお、各章・節の内容は執筆者の見解によるものである。

##### <主要執筆者>

調査研究の概要	足立 佳菜子
第1章 貧困削減協力に関する世界的潮流	
1 - 1 今、なぜ貧困削減か	笹岡 雄一
1 - 2 貧困削減戦略の理論的考察	大門 毅
第2章 PRSPとは	足立 佳菜子
第3章 PRSPなどの国際協力の動きに対応したJICAの協力のあり方	
3 - 1 PRSPと国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査との関係	牧野 耕司
3 - 2 PRSPと援助調整	渡辺 学
3 - 3 プロジェクト型援助とプログラム型援助	嶋田 晴行、高橋 亮
3 - 4 国を考える視点	足立 佳菜子
まとめにかえて	足立 佳菜子
事例分析編	
1. カンボディア	寺本 匡俊
2. ニカラグア	大門 毅、山本 美香
3. ボリヴィア	吉田 充夫
4. ケニア	大門 毅
5. タンザニア	松本 歩恵
付録1 PRSPチェックポイント・モニタリング指標例	森 真一
2 類型化に関する試案	大門 毅
3 マルチ/バイのドナーのPRSPへの考え方・取り組み	森 真一
4 DAC貧困削減ガイドライン要旨	笹岡 雄一



# 目 次

キーワード・略語解説 .....	i
調査研究の概要 .....	iv
本 編	
第1章 貧困削減協力に関する世界的潮流 .....	1
1 - 1 今、なぜ貧困削減か .....	1
1 - 1 - 1 貧困を巡る世界的動向 .....	1
1 - 1 - 2 今、なぜ、「貧困削減」か .....	2
1 - 1 - 3 最近の開発支援動向 .....	3
1 - 2 貧困削減戦略の理論的考察 .....	6
1 - 2 - 1 歴史的経緯 .....	6
1 - 2 - 2 貧困削減理論に係る最新の動向 .....	6
1 - 2 - 3 世銀流貧困理論の意義と限界(「世界開発報告」2000年版の検討) .....	12
1 - 2 - 4 JICA 援助への指針 .....	14
第2章 PRSP とは .....	16
2 - 1 PRSP の定義 .....	16
2 - 2 PRSP の背景 .....	16
2 - 3 PRSP のフレームワーク .....	16
2 - 4 PRSP とそれに関連するプログラム .....	23
2 - 4 - 1 CDF と PRSP .....	23
2 - 4 - 2 HIPC イニシアティブと PRSP .....	23
2 - 4 - 3 PRGF と PRSP .....	25
2 - 4 - 4 PER と PRSP .....	25
2 - 4 - 5 MTEF と PRSP .....	26
2 - 4 - 6 セクター・プログラムと PRSP .....	26
2 - 4 - 7 CAS と PRSP .....	27
2 - 5 PRSP 策定のための世界銀行・IMF の支援体制 .....	27
2 - 6 SPA と PRSP .....	28
2 - 7 PRSP 策定の進捗状況と課題 .....	29
2 - 8 PRSP に対する JICA の取り組み .....	30
第3章 PRSP などの国際協力の動きに対応した JICA の協力のあり方 .....	33
3 - 1 PRSP と国別援助計画、JICA 国別事業実施計画及び課題別要望調査との関係 .....	33
3 - 1 - 1 各者の位置づけの整理 .....	33
3 - 1 - 2 国別援助計画、JICA 国別事業実施計画及び課題別要望調査の取りまとめにあたっての 留意点、ポイント .....	35
3 - 2 PRSP と援助調整 .....	38
3 - 2 - 1 援助調整の意義と変遷 .....	38
3 - 2 - 2 援助様式6に関する議論 .....	40
3 - 2 - 3 今後の援助調整のあり方 .....	44

3 - 2 - 4	今後に向けて .....	47
3 - 3	プロジェクト型援助とプログラム型援助 - JICA における「プログラム型協力」実施のための考察 ...	48
3 - 3 - 1	プロジェクト型援助の課題 .....	48
3 - 3 - 2	プログラム型援助とは何か .....	49
3 - 3 - 3	JICA の協力とプログラム型援助 .....	50
3 - 3 - 4	無償資金協力とプログラム型援助 .....	54
3 - 3 - 5	今後に向けて .....	56
3 - 4	国を考える視点 .....	57
3 - 4 - 1	貧困削減と経済成長等との関連 .....	57
3 - 4 - 2	類型化の例 .....	58
まとめにかえて .....		60
事例分析編 .....		63
1.	カンボディア .....	65
1 - 1	PRSP の位置づけ .....	65
1 - 1 - 1	背景 .....	65
1 - 1 - 2	国家開発計画と PRSP の関係 .....	66
1 - 1 - 3	策定体制及び策定プロセス .....	66
1 - 1 - 4	ドナーの動向 .....	67
1 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	68
1 - 2 - 1	I-PRSP の構成 .....	68
1 - 2 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	68
1 - 3	JICA としての対応方針案 .....	71
1 - 3 - 1	国別事業実施計画との整合性 .....	71
1 - 3 - 2	今後の対応案 .....	72
2.	ニカラグア .....	73
2 - 1	PRSP の位置づけ .....	73
2 - 1 - 1	背景 .....	73
2 - 1 - 2	国家開発計画と PRSP の関係 .....	76
2 - 1 - 3	策定体制及び策定プロセス .....	78
2 - 1 - 4	ドナーの動向 .....	80
2 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	82
2 - 2 - 1	I-PRSP の構成 .....	82
2 - 2 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	82
2 - 3	JICA としての対応方針案 .....	84
2 - 3 - 1	わが国の援助政策との整合性 .....	84
2 - 3 - 2	今後の対応案 .....	84
3.	ボリヴィア .....	87
3 - 1	PRSP の位置づけ .....	87
3 - 1 - 1	背景 .....	87

3 - 1 - 2	国家開発計画と PRSP の関係 .....	88
3 - 1 - 3	策定体制及び策定プロセス .....	90
3 - 1 - 4	ドナーの動向 .....	92
3 - 2	PRSP の概要と考察 .....	92
3 - 2 - 1	PRSP の構成 .....	92
3 - 2 - 2	PRSP の概要と考察 .....	93
3 - 3	JICA としての対応方針案 .....	99
3 - 3 - 1	国別事業実施計画との整合性 .....	99
3 - 3 - 2	今後の対応案 .....	99
4.	ケニア .....	103
4 - 1	PRSP の位置づけ .....	103
4 - 1 - 1	背景 .....	103
4 - 1 - 2	国家開発計画と PRSP の関係 .....	103
4 - 1 - 3	策定体制及び策定プロセス .....	103
4 - 1 - 4	ドナーの動向 .....	104
4 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	104
4 - 2 - 1	I-PRSP の構成 .....	104
4 - 2 - 2	I-PRSP の概要と考察 .....	106
4 - 3	JICA としての対応方針案 .....	108
4 - 3 - 1	国別事業実施計画との整合性 .....	108
4 - 3 - 2	今後の対応案 .....	108
5.	タンザニア .....	110
5 - 1	PRSP の位置づけ .....	110
5 - 1 - 1	国家開発計画と PRSP の関係 .....	110
5 - 1 - 2	PRSP 策定体制及び策定プロセス .....	110
5 - 2	PRSP の概要と考察 .....	111
5 - 2 - 1	PRSP の構成 .....	111
5 - 2 - 2	PRSP の概要と考察 .....	111
5 - 3	JICA としての対応方針案 .....	114
5 - 3 - 1	国別事業実施計画との整合性 .....	114
5 - 3 - 2	今後の対応案 .....	114
付 録	.....	117
1.	PRSP チェックポイント・モニタリング指標例 .....	119
2.	類型化に関する試案 .....	123
3.	マルチ/バイのドナーによる PRSP への考え方・取り組み .....	131
4.	DAC 貧困削減ガイドラインの要旨 .....	133
重要資料一覧	.....	137
参考文献	.....	141

## 第1章 貧困削減協力に関する世界的潮流

### 1-1 今、なぜ貧困削減か

#### 1-1-1 貧困を巡る世界的動向

21世紀を前に、各ドナーは、過去の教訓を基に、持続可能な成長と貧困緩和を達成するためには、マクロ経済面だけではなく、社会的、政治的、人的な側面などあらゆる成長を阻む要因に対処していかななくてはならないという視点を重視し始めた。そして、各ドナーは開発のより総合的な見方・考え方を盛り込んだ包括的フレームワークを構築する方向にある。近年の開発支援では、「貧困の解決を妨げるような社会・経済・文化的要因を持つ国の経済成長は持続しない」という見解に基づき、貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy: PRS)を経済成長、政策・政府改革やプログラム、プロジェクトなどにつなげる様々な取り組みが行われている。

貧困問題を巡る理論は、1960年代の構造主義のトリクル・ダウン仮説や1970年代のベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs: BHN)、1980年代のアマルティア・セン(Amartya Sen)などの貧困研究、1990年代のスティグリッツ(Joseph Stiglitz)を始めとする新制度派経済学などの変遷の中で様々に取り上げられてきた(詳細は1-2を参照)。この結果、成長イコール貧困削減ではなく、貧困問題を広義にとらえる視点<sup>1</sup>が生まれた。

経済成長は貧困削減に必要なことには変わりはない。オーナーシップを基調にした生産や収入、コスト・シェアリングに対する配慮等をいずれかの機会にみていかなければ、開発プロジェクトやプログラムは持続可能なものとはならない。ただ、この経済成長は社会的な分配や公正の伴ったものでなければならない。これはアジア経済危機が貧困層を最も直撃したことから、セーフティネット・プログラムが強調された中でも実証された。つまり、貧困削減に

資する成長(Pro-Poor Growth)が求められるようになったわけである。こうした意味で成長と貧困削減支援策とは、いわば車の両輪になったのである。

貧困を巡る主な開発援助の動向を見てみよう。1987年にUNICEFが「人間の顔をした構造調整」を提唱し、弱い人々を保護し、発育を促進することが重要であるとの国際的コンセンサスが生まれた。

1990年には世界銀行が「世界開発報告」で貧困を特集し、国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)も「人間開発報告」の初版を刊行した。同年ジョムティエンでの「万人のための教育会議(Education for All: EFA)」では万人のための教育とともに貧困削減がなされるべきだと宣言された。

1992年リオの「世界環境サミット」は貧困打開が地球環境保護とのバランスにおいて盛り込まれた。

この傾向はしっかり根を張ったものとなり、1994年のカイロの「世界人口会議」ではジェンダー的な視点の分析とともに持続的な経済成長は貧困撲滅に不可欠であるとの認識が示された。

更に1995年のコペンハーゲンの「世界社会開発サミット」では「人間中心の社会開発」を目指し、地球上の絶対貧困を半減させるということを初めて明示した。

このような流れを受けて、1996年にOECDのDAC上級会合において「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(通称「DAC新開発戦略」)」が採択され、2015年までに達成すべき7つの国際開発目標が提示された(表1-1参照)。

「DAC新開発戦略」の採択以降、貧困削減戦略(PRS)の動きは急速になった。1996年の世界銀行・IMF年次協議では重債務貧困国(HIPC)の債務救済に関するHIPCイニシアティブが承認された。

1997年のUNDPの「人間開発報告」は貧困を特集テーマとして取り上げ、その指標化を行った。

<sup>1</sup> 従来貧困は所得貧困(income poverty)を中心に論じられることが多く、国際的には1日1ドル以下で暮らす人々が、絶対貧困(absolute poverty)層と呼ばれた。所得貧困は、1日1人当たり最低限必要なカロリーを基準とする物質的なニーズをみたく所得レベルとして提示され、地域間や国際的な比較が行いやすい実用的な指標である。しかし、貧困の原因を多面的かつ国や地域により異なるという見地からとらえるアプローチも有力になってきている。

表 1 - 1 DAC 新開発戦略による国際開発目標

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2015年までに極端な貧困人口割合を 1990年の半分に削減する。</li> <li>・ 2015年までに全ての国で初等教育を 100%普及する。</li> <li>・ 2005年までに初等・中等学校の男女格差を解消する。</li> <li>・ 2015年までに乳幼児死亡率を 1990年の 1/3 に削減する。</li> <li>・ 2015年までに妊産婦死亡率を 1990年の 1/4 に削減する。</li> <li>・ 2015年までに性と生殖に関する基礎保健サービスを普及する。</li> <li>・ 2005年までに全ての国で持続可能な国家戦略を策定し、2015年までに環境資源の減少傾向を逆転させる。</li> </ul>
--

出所：国際協力事業団(1998)『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』第1巻 p.14 より作成

1999年のケルンサミットではG8が貧困削減のためにHIPCイニシアティブを拡大し、債務救済について協力することを宣言した。同年、後述する世銀・IMFの合同開発委員会でPRSPの策定が決定された。また、アジア開発銀行は貧困削減戦略を打ち出し、貧困削減を最も重要な開発援助の目標と位置づけた。

2000年には再度世銀の「世界開発報告」が貧困を特集に取り上げた。また、DACの貧困削減ガイドラインが2001年にOECD閣僚理事会で採択される予定である。

以上のようにPRSは開発を巡る動きの中で様々なセクターとの関連を深めながら主流となりつつある。

1 - 1 - 2 今、なぜ、「貧困削減」か

1 - 1 - 1で述べたように現在「貧困削減」が開発援助の中で注目されてきている。今までは構造調整、武力紛争や金融危機等の緊急事態が起これば、それらが貧困問題に優先して取り扱われる傾向にあり、貧困問題は常に開発の関心事項ではあったが、最優先課題という訳ではなかった。昨今の「貧困削減」への関心の高まりにはいくつかの理由が考えられる。

1つには貧困問題が未だに深刻な問題であるということがある。第二次世界大戦後の50年間、途上国への援助は全体として大きな成果を収めた。例えば、途上国の幼児死亡率は半減し、平均寿命は20年以上伸びた。安全な水を利用できる人口は倍増し、栄養失調発生も1/3以下となった。初等教育未就学児童割合も半減し、成人識字率は半数弱から2/3にまで向上したと報告されている<sup>2</sup>。しかしながら、人口の急激な増加により絶対数で見れば世界人口60億人のうち

28億人が1日2ドル以下、12億人が1日1ドル以下の貧困生活を強いられており<sup>3</sup>、貧困問題は決して解決したとはいえない状況である。

第2として、市場経済化やいわゆるIT革命などによりグローバル化が急速に進んでおり、グローバル化から取り残された国はますます貧困化するのではないかと懸念が生じていることがある。貧困問題は紛争、人口、環境問題等とも密接に関連しており、これを放置しておくとは深刻な状況を招く心配が大きい。このため、地球大競争市場経済の「成長エンジン」に対するセーフ・ガードとして、世界市民社会の「貧困対策安全措置 (Civil Society Safety-net)」を構築するため、貧困問題が注目される背景も重要である<sup>4</sup>。

第3に、1990年代に入りODA総額の長期低落傾向が始まる中で、開発援助のエッセンスとは何かの認識が煮詰まってきたことがある。冷戦時代には政治・外交戦略上の目的遂行のために援助がなされることが少なくなかったが、冷戦の終了とともにその意義が低下し、ODAの減少を招いた。そのため限られた援助をより効果的に使う必要性が生まれた。

第4に、欧米では貧困削減に非常に熱心なNGOの活動も進み、NGOはODAとは密接な関係があることから援助全体の考え方が貧困削減にシフトしたことがある。NGOはグローバル化の「負の側面」として貧困を語ることが多い。

第5に、援助資金の使い方の透明性やアカウントビリティ、グッド・ガバナンスを求める動きも強まり、従来よりも腐敗 (corruption) 一掃が叫ばれやすい環境も政治的民主化の中で達成されてきた。PRSと

<sup>2</sup> OECD/DAC, 「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」1996年5月、UNDP 人間開発報告 1997

<sup>3</sup> World Bank (2000) 『World Development Report 2000/2001』

<sup>4</sup> 中野武 (2000) 『発展途上国の貧困問題と国際協力の課題：最近の主な動向を中心に』

いうフレームワークの中で資金全体の透明性をあげ、モニタリングを行い、援助の効果をあげる狙いも強まってきた。

「貧困問題」への関心の高まりについては、上記以外にも様々な角度から分析や解説が可能であるが、重要な点は、これまでの援助による貧困状況の改善にも関わらず貧困問題は未だ解決されておらず、また、グローバリゼーションの進展が貧富格差を拡大する心配が大きいことにある。

### 1-1-3 最近の開発支援動向

最近の援助機関の「貧困削減」重視政策は、新たな局面を迎えている。その代表的な政策変換を示すのが、前述した1999年9月に世銀・IMFによって策定が決定されたPRSP、世銀による「世界開発報告」2000年版、そしてDACによる「DAC貧困削減ガイドライン」である。これらはいずれもPRSの重要性やそれをどう実施に移すかについて論じている。

#### (1) 世界銀行

世銀は、これまでの経済成長に偏重した政策を修正し、政策枠組書(Policy Framework Paper: PFP)に替わりPRSPを策定することにより、政策の枠組みだけでなく、貸付のサイクルにも貧困重視の視点を導入することを決定した。PRSPはIMFも共有した戦略であり、従来のESAF(Enhanced Structural Adjustment Facility)をPRGF(Poverty Reduction and Growth Facility)に代えて経済成長のみではなくより持続可能性を重視したファイナンスを行うように努めている。

「世界開発報告」2000年版については次節1-2で詳述するが、貧困削減を考える上で重要な要素として機会(opportunity)、エンパワメント(empowerment)、保障(security)とその裏返しの脆弱性(vulnerability)を挙げている。

PRSPに代表される世界銀行の新たなイニシアティブは、構造調整や貸付政策における制度改革の推進につながっており、他のドナーのPRSに与える示唆も大きい。

#### (2) UNDP

UNDPは、人間開発という視点を掲げ、1990年から人間開発報告の作成を開始し、「人間の開発」を「人々の選択の拡大過程」と広義に定義している。また、「人間開発指標(Human Development Index: HDI)」や「人間貧困指標(Human Poverty Index: HPI)」を作成して、人間としての能力の構築が、開発においては重要な要素であることを訴えるとともに、貧困を、経済的側面だけでなく、人間開発全般に関わる複合的な視点で分析することを試みている。また、最近の国連システムは、各国の開発状況を分析し、主要課題を明らかにする「共通国別アセスメント(Common Country Assessment: CCA)」及び国連システム各機関の開発活動の全体的な計画の枠組みである「United Nations Development Assistance Framework(UNDAF)」を有している。国連システムは、これらのフレームワークの中でPRSP策定に積極的に協力するとしており、貧困アセスメントや参加型計画・開発の推進等も行っている。

#### (3) アジア開発銀行

アジア開発銀行も従来より人的分野の潜在能力(capability)などを重視してきたが、1999年に貧困削減戦略を打ち出し、1992年以降に掲げてきた5つの目標(経済成長、人的資源の開発、貧困削減、女性の地位向上、環境保護)の中で、今後は貧困削減を最も重要な開発援助の最終目標と位置づけることを発表した。

#### (4) DAC及び二国間ドナー

DACにおいても貧困重視の視点は定着しつつあり、地域間格差やジェンダー格差等を含む貧困の不平等性が問題視されている。DACによる貧困の定義は、非常に広義<sup>5</sup>であり、個人消費(必要栄養摂取が可能な所得があるか)、資産に加え、人間開発、社会資本、政治的自由、安全を概念に含んでいる。オーナーシップやパートナーシップも継続してキーワードとされており、これらは世銀の視点とつながる要素もある。DAC貧困削減ガイドラインは、オペレー

<sup>5</sup> DACの貧困の定義 PC(Private Consumption)、Assets, Human Development, Social Consumption( Capital ), Political Empowerment, Security-Vulnerabilityの6つから構成される。

ションの分権化、NGO等との連携、最適な援助モデル、政策の一貫性等、援助の体制や枠組みを含む援助機関自体の改革案も盛り込んでおり、貧困重視のPRSを徹底したものといえる。同ガイドラインは表1-2のようなアプローチを組み合わせることが必要であるとしている。DAC貧困削減ガイドラインは、今後DACメンバー相互の国別審査にも用いられる可能性が高い。

**DAC 貧困削減ガイドライン**

貧困削減コンセプトとアプローチを明確にすること

国別援助戦略に貧困削減戦略を盛り込むこと

サブセクターの優先度を測った上で、プログラムを実施運営すること

表1-2 貧困削減に対する3種類のアプローチ

行動形態	内 容
直接的/焦点を絞った行動	貧困層の権利、関心、ニーズに直接的かつ顕著に的を絞ることを目的とする
間接的/包含的な行動	貧困層を含む幅広い人口に裨益することを目的としながら、公正や様々な障害要因を考慮する
環境をつくり出す行動	貧困削減に貢献する環境を可能にする政策、戦略、改革をもたらすことを目的とする

注：この区分はイギリス、スウェーデン、ドイツ、世銀によって打ち出されている。

出所：OECD/DAC(1999). DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices より作成

一方、表1-3は、それぞれのドナーが貧困削減をどの程度重視しているかを見たものである。全体として、PRSを最も重視しているドナーは、2000年夏の時点で二国間ドナーではスウェーデン、イギリス、国際援助機関ではUNDP及び世銀である。主要ドナーでありながら、貧困削減アプローチの共有化に関してコンディショナリティ及び政治的な理由から消極的な姿勢を示しているアメリカやフランスでもPRSは着実に実施している。

スウェーデンは1952年の開発援助開始時点から「貧しい人々の生活向上」を目標として掲げてきた。1995年に設立されたスウェーデン国際開発庁は、引き続き貧困削減を達成目標としながら、経済成長、経済的・社会的平等、民主的発展、環境保全、ジェンダーの平等を柱として援助を実施している。また、援助対象国及びNGOを含めた市民社会全体をパートナーと位置づけることにより、政府と住民参加を伴った貧困アセスメントを独自に実施している数少ない二国間ドナーである。

イギリスが開発援助の主目標に貧困削減を掲げるようになったのは、18年ぶりに労働党政権が誕生した1997年からである。これを機に海外開発庁から格上げされた国際開発省( Department for International

Development: DFID)は、イギリスの開発援助の使命が貧困削減であることを明確に打ち出した<sup>6</sup>。貧困削減のための指針は存在しないものの、全てのプロジェクト/プログラムを表1-2のように3つのカテゴリーに分類して、PRSを徹底している。

その他の二国間ドナーについても、DACの貧困削減ガイドラインに従い、PRSを国別援助戦略/政策/計画になくしてはならない方針として定着させていくものと考えられる。

ドナーが開発援助における貧困削減の主流化を図ろうとする際に、ドナー自身の政策や手続き、組織文化、ドナーの国別援助戦略に基づいた援助プロジェクト/プログラム、途上国側のパートナー(政府と市民社会)との対話及び社会文化的環境、という3つの側面から行動をとる必要がある。今後ドナーは、独自に国別援助政策を策定してきた時代に替わり、ド貧困削減という共通の目標の下にドナー間のパートナーシップを重視し、国別援助政策や計画が開発途上国政府やその市民社会主導で策定されていく時代に対応していかなければならない。

<sup>6</sup> DFID(1997). Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: White Paper on International Development.

表1-3 主要ドナーの貧困削減支援動向に係る状況

ドナー	貧困削減を最高の達成目標としている	貧困削減に係る援助実施指針がある	国別戦略において貧困削減を盛り込むことが義務づけられている	国別援助政策策定において途上国政府の参加を導入している	国別援助政策策定において途上国住民の参加を導入している	独自の貧困アセスメントを実施している
スウェーデン						
UNDP						
世界銀行						
イギリス						
オーストラリア						
デンマーク						
オランダ						
アイルランド						
ルクセンブルグ						
EC DG VIII *						
ノルウェー						
スイス						
ドイツ						
アメリカ						
アジア開発銀行						
日本						
カナダ						
スペイン						
フランス						

\* : European Commission, Directorate General for Asian, Caribbean, and Pacific Countries.

注 1: は実施している、 は部分的に実施していることを示すもの。

2: 日本の外務省では2000年度に国別援助計画を策定する8カ国から貧困削減を中心とした開発の新たなアプローチ戦略を叙述するように作業を行っている。

出所: OECD/DAC(1999), DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices 及びアジア開発銀行(1999)

『アジア太平洋地域の貧困と闘う: アジア開発銀行の貧困削減戦略』より作成。



## 1-2 貧困削減戦略の理論的考察

### 1-2-1 歴史的経緯

開発経済学における貧困問題、より広義には「公正 (equity) の側面は過去半世紀様々な位置づけがなされてきた<sup>7</sup>。戦後復興期には拡大成長・工業化による副産物として「仮定 (ビッグ・プッシュ/トリクル・ダウン理論)<sup>8</sup>」され、その仮定が揺らぎはじめる1970年代には従属学派の影響もあり、市場中心主義あるいは「効率 (efficiency) 偏重) は公正の側面に悪影響を与え得ると考えられ、ベーシック・ヒューマン・ニーズや農村開発が重視された。しかし、2度のオイルショックの影響等によりラテン・アメリカやアフリカで累積債務問題が深刻化し、政府主導の開発が行き詰まりを見せた1980年代には、いわゆるサッチャーリズムやレーガノミクスに象徴される新自由主義が台頭した。開発経済学の世界でも、効率と公正の問題は矛盾しないといういわゆる「ワシントン・コンセンサス」<sup>9</sup>が確立し、世銀・IMF主導の構造調整政策の政治的支柱を形成した。ワシントン・コンセンサスとは市場メカニズムを重視し、貿易や投資などに対する規則緩和政策を実施すればどの国でも経済成長を達成でき、その結果貧困削減できる、とするものである。「奇跡的」成長を遂げた東アジアも結果的にワシントン・コンセンサスを補強・宣伝する役割を果たした。

ところが、構造調整政策が根本的な経済不均衡を解決できないまま、社会的矛盾を露呈する1990年代半ば以降このコンセンサスは大いに揺らいだ。こうした時代的潮流の中、ビッグ・プッシュ理論の崩壊以降、開発の大理論 (grand theory) を提示することに躊躇し、中心軸を貧困測定などの尺度的問題に置いていた開発経済学には、改めて貧困・公正に対する、政策・理論分析が要請された。分析方法としては、デー

タの整備や解析技術の発達等に伴い、家計や個人を中心とするミクロ的分析が主流となった。理論研究分野では、貧困の多面性に注目したセンらの貧困の「潜在能力 (capabilities) アプローチ」<sup>10</sup>が広く認知され、従来の「所得貧困」の限界が認識されるようになった。同時に、新制度学派 (new institutional economics) 社会関係資本論 (social capital) 参加型開発等のアプローチも取り入れられ、貧困対策を巡る学問的潮流は従来の新古典派主義的アプローチに学際的アプローチを加えてより多面的な様相を示すこととなった。

以上のことから、経済開発の目的、理論、政策及び戦略、データシステム及び対外援助の傾向の間にはある種の相互補完関係あるいは緊張関係が存在することがわかる。これらについて過去50年の経緯を大まかにまとめてみると表1-4の通りである。

### 1-2-2 貧困削減理論に係る最新の動向

#### (1) 貧困の定義・尺度

貧困とは何か、どのように測定すべきか、という問題は開発経済学における貧困分析の中心的課題であり、現在でも未解決の領域である。この分野では従来から「所得貧困 (income poverty) を尺度として実証研究が行われてきたが、近年センらの「潜在能力アプローチ (同アプローチは「貧困」を「最低活動水準に達することのできる潜在能力の欠如」と定義)<sup>10</sup>を始めとする貧困の多面性が認識されるに伴い、様々な貧困の定義が試みられ、それぞれの定義に基づいた貧困測定が行われるようになった。また、経済学以外の手法で近年注目を浴びているのは、ロバート・チェンバース (Robert Chambers) らの提唱する「参加型アプローチ (後述) による貧困測定で、コミュニティごとに定義された例えば牛の保有頭数等

<sup>7</sup> 戦後の開発理論・開発政策に関しては、Kanbur-Squire (1999)「The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions,」世界開発報告background paper, Thorbecke(2000)「The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid 1950-2000,」In Tarp-Hjjertholm eds, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future.* に詳しい。

<sup>8</sup> Rosenstein-Rodan(1943)「It is generally agreed that industrialization of international depressed areas ... is the way of achieving a more equal distribution of income between different areas of the world by raising incomes in depressed areas at a higher rate than in the rich areas.」

<sup>9</sup> 例えば Williamson(1993)「Democracy and the Washington Consensus,」*World Development* 21.

<sup>10</sup> センの最新の研究成果は、Sen(1999), *Development as Freedom* 参照。

表1 - 4 開発理論の変遷

年代	開発目的	開発理論	開発政策・戦略	データシステム	対外援助の傾向
1950	・ GNP 成長	・ ビッグ・プッシュ ・ トリクル・ダウン ・ 離陸理論 ・ ハロッド・ドーマーモデル	・ 輸入代替 ・ 工業化 ・ インフラ投資	・ 国民所得会計	・ 大規模投資 ・ 工業化 ・ 政府の役割
1960	・ GNP 成長 ・ 国際収支 ・ 雇用	・ デュアリズム ・ バランス成長 ・ セクター間リンケージ ・ 人的資本 ・ シャドープライス ・ 適正技術 ・ 農業の役割	・ 適正価格 ・ 農業工業バランス ・ 輸出保護 ・ 地域統合 ・ 財政改革 ・ セクター計画	・ 国民所得会計 ・ 投入産出( IO ) ・ 雇用センサス ・ 社会国民会計( SNA )	・ 2ギャップモデル ・ バランス成長( 農業工業 ) ・ セクター・プログラム借款 ・ 人的資本への技術協力
1970	・ GNP 成長 ・ 雇用 ・ 所得分配 ・ 貧困緩和( BHN ) ・ 対外均衡	・ 伝統的セクターへの総合的アプローチ ・ インフォーマルセクター ・ 地域間移動 ・ 適正技術 ・ 社会経済投資 ・ 低開発理論 ・ 従属理論	・ 包括的農業開発 ・ 雇用戦略 ・ 成長を伴った所得分配 ・ BHN ・ ラディカル派	・ 国民所得会計 ・ IO ・ 雇用センサス ・ 家計調査 ・ 農村調査 ・ インフォーマルセクター調査 ・ 人口データ	・ 成長を伴った所得分配に対するプログラム・プロジェクト型援助 ・ BHN ・ 貧困緩和 ・ 農村開発
1980	・ 安定 ・ 対外収支・財政均衡 ・ 構造調整 ・ 効率重視	・ 内生的発展 ・ 貿易と成長 ・ 人的資本・技術移転の関係 ・ 新制度学派 ・ 市場中心主義	・ 安定・構造調整 ・ 市場開放 ・ 市場中心 ・ 民営化 ・ 小さな政府	・ 社会会計マトリックス( SAM ) ・ 細分化・大規模化した家計調査	・ 債務問題の深刻化 ・ 構造調整・安定 ・ プログラム借款とコンディショナリティ ・ マクロ( 成長 )重視 ・ 援助の NGO・民活化
1990	・ 構造調整 ・ 良い統治・制度 ・ 貧困緩和 ・ アジア経済危機の緩和 ・ グローバル市場化	・ 制度 ・ 汚職 ・ 社会関係資本 ・ 成長	・ 安定・構造調整 ・ 市場開放 ・ 市場中心 ・ 東アジアの奇跡 ・ 貧困対策 ・ 金融危機対応 ・ 自由化	・ SAM ・ 詳細な家計調査 ・ 主観的貧困査定 ・ 人口健康調査	・ 援助疲れ ・ 援助依存 ・ コンディショナリティへの疑問 ・ 債務削減 ・ 援助効果への疑問

出所：Thorbecke( 2000 )を基に作成。

の貧困尺度を用いて行われている。世銀を含むドナー各国で既に「参加型貧困査定( Participatory Poverty Assessment )」支援に対する実績<sup>11</sup>がある。

これらのアプローチに共通しているのは、顕在的または潜在的な特定「資源」の欠如に注目して、貧困の尺度としていることであり、測定尺度の一例としては可処分現金収入、消費支出金額、消費量( カロリー等 )、収入能力( earning capacity )、主観的貧困( subjective poverty )、認識的貧困( perceived poverty )、資産、選択肢( choice set )、効用、潜在能力( capabilities )

等が用いられている。ただし、計量的手法による貧困定義・尺度の分析で注意すべきことは、尺度の正確さはデータの信頼性及び加工技術に大きく依存する場合が多いため一次データの収集及び処理に細心の注意を払うべきである。しかし逆に、尺度の精緻化を極める方向に議論が集中するあまり、実際の貧困削減政策との連携が希薄になり、( 往々にしてあるように「測定のための測定」)に終わっては本末転倒である。

以上のような制約条件に鑑み、最もオペレーショ

<sup>11</sup> 世銀ウェブサイト <http://www.worldbank.org/participation> 参照。

ナルな貧困指標として  $P_a$  (ただし  $a = 0, 1, 2, \dots$ ) で示される、いわゆる FGT (Foster-Greer-Thorbecke) 指標 (定義については脚注<sup>12</sup>参照) 特に「人頭指数 (head count ratio) と称される  $P_0 =$  貧困ライン以下人口 ( $q$ ) / 全人口 ( $n$ ) が使用されている。世銀では比較分析のため、貧困ラインを便宜上 1ドル/日・人として人頭指数を報告 (例えば毎年の「世界開発報告」巻末統計) してきたが、この貧困率測定方法に対する研究者側からの批判も多い。ところが、実証研究において潜在能力アプローチとして採用されている貧困指標は、識字率・健康指標等の一般的な指標や UNDP が採用している HDI (人間開発指標) 等のアドホックな指標<sup>13</sup>が多く、潜在能力アプローチの持つ理論的奥行きを忠実に反映しているとは言い難い。いずれの貧困率とも精緻化の余地が大きいのが現状である。従って、現在の研究段階/データ整備段階では、セン流の潜在能力アプローチは所得貧困アプローチ一辺倒に対する警笛として、あるいは貧困問題を社会哲学的側面から考察する知的作為として有益であっても、従来の FGT 指標に代替し得る段階にはないといえる。

**(2) 貧困の罠**

貧困が特定の人種・性・地域等に限って、当該集団特有の要因により、何世代も続き、その他の集団においては有効な貧困対策 (例えば医療、初等教育政策) が効力をなさなかったり、国家経済が繁栄しても当該集団にはその恩恵が一切もたらされない状況を「貧困の罠 (poverty trap) が存在する、と称している。貧困の罠の事例としては、例えばマレーシアのマレー系貧困住民、インドネシアの東諸島の貧困地域、南バングラデシュの貧困地域等がある。地域開発政策の視点から、近年「空間的 / 地域的貧困の罠」(spatial/regional poverty trap) に特に関心が持たれており、実証研究も盛んである。

同分野における従来の理論研究では、規模の経済が介在する場合等一定の条件の下では、特定の集団が高い厚生水準で、特定の他集団は低い厚生水準にて経済が分極的に均衡する可能性を多重均衡 (multiple equilibria) モデルを使用して説明された。このモデルによれば、低い厚生水準で安定する(貧困) 集団は、(生産性の圧倒的低下等により) 通常の労働による収入では「貧困の罠」から脱出することができず、何世代にも渡って貧困状態に陥る可能性を示している。このモデルの応用例としては、ダスグプタ (Dasgupta) の研究<sup>14</sup>が示す通り、農業不毛地帯における栄養失調の小作農民が栄養不足のために通常の生産性を維持することができず、労働市場においても不十分な収入しか得られず、結果として貧困・栄養不足の悪循環に陥っている状況等である。多重均衡モデルでは、貧困の罠から抜け出すには、ある一定水準以上の飛躍的投資等の後押し(ビッグ・プッシュ)が必要とされる。

他方、最近の藤田・クルーグマン (Krugman) らによる空間経済学 (spatial economics) の研究成果<sup>15</sup>は、地域間に一定水準の「交易/輸送コスト」(transaction/transportation cost) が存在し、規模の経済が介在する場合、先進工業地域の経済活動は後進農村地域との経済格差を拡大させ、この状況下では「格差是正を目的とした」後進農村地域に対する公共投資が逆に先進工業地域に資することになる可能性があることを示した。同モデルによれば、後進農村地域と先進工業地域の経済格差是正のためには、地域間の交易コストを緩和させる等の方策が有効である。

**(3) 貧困ターゲティング(選択的公共投資論)**

限られた開発予算を貧困対策事業に有効に配分するには、当該事業により発生する便益が貧困層の多くに行き渡るよう事業計画の策定・実施にあたる必

<sup>12</sup> 即ち  $P_a = \frac{1}{n} \int_1^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^a$   $n$  = 全人口;  $q$  = 貧困ライン以下人口;  $z$  = 貧困ライン;  $y_i$  = 家計  $i$  の所得

<sup>13</sup> 生存率・識字率・生活水準 (特定インフラ・社会サービスへのアクセス) を単純平均したインデックスであり、1人当たり GNP と同様、貧困に関する視点はないため研究者からの批判は多い。例えば、Ravallion (1997) の「Good and Bad Growth: The Human Development Reports, "World Development 25(5)。

<sup>14</sup> Dasgupta (1995), *Nutritional Status, the Capacity for Work, and Poverty Traps*.

<sup>15</sup> Fujita-Krugman-Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. 貧困分析への応用例としては Daimon (2000), *Essays on the Spatial Economics of Growth and Poverty: Theory and Policies for Southeast Asia* 参照。

<sup>16</sup> この中には情報コスト、市場コスト、異文化交流に伴うコスト等顕在的ではないコストも含まれる

要がある。換言すれば、予算制約の中で、当該事業の便益から排除される貧困層及び便益を享受する非貧困層の割合を最小化するように事業計画しなければならない。これは緊縮財政を強いられている(特に構造調整下の途上国の多くにおいて現実的な政策課題として過去10年来、理論・実証研究が盛んに行われるようになった、いわゆる「貧困ターゲティング」(poverty targeting)の分野である。

この分野におけるカンブール(Kanbur:「世界開発報告」2000年版前主幹)らによる理論研究は、上述のような適格者排除・非適格者参加に係る誤差を最小化することにより改善することのできるターゲティングの精度は、当該ターゲティング政策実施に要する行政コスト(administrative cost)と一定の正の相関関係があるということを示唆した。また、「貧困の罨」解消のための政策的判断としては、特定集団のFGT指標( $P_0$ ) (前述)を最小化するためには、 $P_0$ の一番高い集団に優先的に予算配分を行うのが最も効率的であることを理論的に証明した<sup>17</sup>。例えば、貧困の深刻度を示す指標として $P_0$ (貧困ギャップ指数)を最小化する場合には $P_0$ (人頭指数)の最も高いグループに優先的に予算配分を行うのが効率的であるということである。つまり、 $P_0$ よりも比較的数据入手が容易な $P_0$ さえあれば貧困ターゲティングという政策目的が達成されることになり、データ入手・加工に伴う実務的なコストが節約できる。

これら理論研究の意義は従来結びつきの弱かった貧困尺度と財政政策の研究課題を概念的に連携させることにより、構造調整下の途上国援助政策にとって実務的に有益な研究成果を残したことにある。他方、貧困ターゲティング・アプローチが貧困分析において支配的な影響力をもつにつれ、同アプローチが持つ家計・個人を中心とするミクロ的・部分均衡論的アプローチが同分野の主流を占める傾向を加速化させる結果となった。つまり、生産者・産業政

策を視点に入れた一般均衡論的側面やマクロ政策的側面は軽視されることとなった<sup>18</sup>。

ともあれ、ターゲティング・アプローチは実際の貧困対策事業が貧困削減という政策目的にどのように貢献したのかということを実証的に分析するツールとして多くの事例研究に用いられてきた。これら研究は、貧困削減の効果は当該事業のデザインに大きく依存することを示し、また、「適格性確認型」(means-tested targeting) (フードスタンプ等)、「地域/集団選択型」(geographic/group targeting) (貧困農村開発等)、「自己選択型」(self-targeting) (労働福祉(workfare)事業等)に類型化されるターゲティング政策の貧困削減効果と行政コストの関係は必ずしも完璧な正の相関関係にはないことを実証的に示し、援助実務に対する具体的な貢献をもたらした。

#### (4) 成長の視点

貧困を所得貧困の側面からとらえる従来型の論者にとって、所得の拡大(即ち経済成長)は貧困削減にとっての中心的政策と考えられてきた。経済成長が貧困削減にとって必要条件であることは(ラディカル派を除き)ほぼ異論のないところではあるが、問題は拡大した所得が貧困層へどの程度還元されるのか否か、即ち「所得分配」が貧困層にとっても公正になされているかということである。この点に関しては古くから、いわゆるクズネッツ(Kuznets)仮説(逆さU仮説)(1955) 即ち、「経済発展の初期段階では不平等が拡大し、経済発展の熟成期にはより平等な所得分配となる」とされたが、これはルイス(Lewis)のデュアル・エコノミー理論(1954)を踏襲するものであった。その後、クズネッツ仮説は実証研究の世界で多くのディベート<sup>19</sup>を生むようになったが現在でも研究者の間ではコンセンサスは成立していない。また、最近では途上国各国のデータの整備などにより貧困と成長の関係を直接実証研究<sup>20</sup>できるように

<sup>17</sup> ただし、この結果には一般均衡論からの批判もある。特に、Thorbecke-Berriar(1992)「Budgetary Rules to Minimize Social Poverty in a General Equilibrium Context,」*Journal of Development Economics* 39.

<sup>18</sup> センはターゲティングという問題設定は非常に官僚主義的なアプローチであるとの批判を行っている。

<sup>19</sup> 例えば、Chen-Ravallion(1997)「What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?」*The World Bank Economic Review* 11(2).

<sup>20</sup> 主要な研究成果として、Bruno-Ravallion-Squire(1998)「Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives in the Policy Issues,」in Tanzi-Chu eds., *Income Distribution and High Quality Growth*, Dollar-Kraay(2000)「Growth Is Good for the Poor,」mimeo等を参照。

なった。それら研究の多くがほとんど全ての場合、経済成長・平均所得の向上が貧困削減にとっての必要不可欠な条件であることを示唆している。経済成長にも関わらず、貧困が拡大した例外としてはマルコス政権下のフィリピン等が挙げられる。

他方、1980年代後半以降、いわゆる内生的成長理論( endogenous growth theory )への関心が高まるようになり、開発経済との関連では教育セクターへの公共投資による人的資本の投入、あるいは海外直接投資( FDI )や貿易の拡大を通じた技術移転を通じた、経済成長のモデル化及び実証研究が盛んに行われるようになった<sup>21</sup>。しかしながら、成長理論者の多くは所得の分配や貧困の側面に分析的関心を持っていない(あるいは開発途上国自体に対する関心も一般的に高くはない)ため、貧困分析に対する固有の理論的貢献は従来ほとんどなされておらず、今後の研究成果に期待される。

#### (5) リスク管理と貧困(アジア経済危機<sup>22</sup>の教訓)

リスク管理の側面から貧困をとらえようとする動きが、特にアジア経済危機(1997~99年)以降高まっている。同経済危機が貧困に与えた意義を整理するには、今後の研究に依存する部分が多いが、これまでの研究成果から次の3点に要約することができる。

第1に、経済危機は地理的・社会階層(所得)別・性別等の特徴別に異なる度合いのインパクト(特に生活水準の低下)をもたらした。地理的にはインドネシア、韓国等で大きなインパクトを与えたが、台湾等ではさほどの社会的影響は見られなかった。同一国内でも、例えば、インドネシアではジャカルタ等都市住民への社会的インパクトが顕在化し、同国の政治的不安定化に結びついた。社会階層別では貧困層への影響が最も深刻であることが判明した。

第2に、貧困を動的にとらえた場合、ラバリオン( Ravallion )(世銀)らの研究<sup>23</sup>によれば「過渡的貧困」( transient poverty )と「慢性的貧困」( chronic poverty )に分類されるが、経済危機は前者の側面によ

り大きな影響を及ぼす可能性が高いということが示唆されている。この仮説が正しいとすれば、今回のアジア経済危機において、市場経済システムに組み込まれている都市労働者層・貧困層が、経済危機により短期的には農村貧困層より大きな影響を受けることが説明される。しかし、経済危機は慢性的貧困の側面にも影響を与え、農村の貧困状況にも影を落としていることも確認されている。慢性的貧困が悪化すれば、過渡的貧困の改善が図られても全体的な貧困の改善が図られない可能性(即ち貧困の罠に陥る可能性)があり、この側面も注視すべきである。

第3に、アジア経済危機からの回復基調にも関わらず最も脆弱な貧困層への貧困削減が遅延している傾向があるが、これは経済回復(成長)の分け前が必ずしも貧困層に十分に行き渡っていないことを示唆している。従って、経済の持続的な成長が貧困層の雇用機会・賃金拡大等の効果を通じて貧困層の生活水準に貢献するような経済産業政策を実行するとともに、将来の経済危機に備え得る社会の仕組みを確立すること(即ちソーシャル・セーフティ・ネットによるセキュリティの確保)が重要であることを示唆している。

#### (6) 新しいアプローチ

上述のアプローチはいずれも新古典派主義的な枠組みから大きく逸脱した分析方法ではない。それに対して、近年世銀・IMFにおけるマクロ政策・貧困削減戦略に影響を与えている開発経済学の新たな切り口として注目されているのが以下に述べる種々の新しいアプローチであるこれらのアプローチが台頭してきた時代的背景には、上述のように1990年代後半以降「ワシントン・コンセンサス」が崩壊し、貧困対策を独自の政策課題として取り組む必要性が認識されてきたことに加えて、アジア経済危機への対応を巡る従来のIMF流構造調整的アプローチに、世銀を含む他ドナーや主要NGO等が社会配慮の側面から異議を唱えたことがある。

<sup>21</sup> 例えば、Barro-Sala-i-Martin(1995), *Economic Growth*. 参照。

<sup>22</sup> 1997年のタイ・パーツの切り下げに端を発するアジア経済危機の主要な要因は、短期資本が短期間に大量流出したことであり、そのため通貨が大幅に下落し、景気が大きく後退した。例えばタイでは実質GDP成長率が1996年は5.9%だったのが、1997年は-1.7%、1998年は-10.2%にまで下がった。

<sup>23</sup> Jalan-Ravallion(1998)「Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China, "World Bank Policy Research Working Paper N. 1862.

## Box 1 社会関係資本に関するインドネシア調査

本調査は世銀(Grootaertタスク・チーム)が1995～97年にかけて実施したインドネシアにおけるフィールド調査をベースとして社会関係資本の厚生・貧困に対する影響を計量的に分析したものである。報告書では、社会関係資本を次のように定量的に定義している。

- ・ 入会件数：家族内における農村組合の会員数
- ・ 異質指数：近所、親類、職業、経済状態、宗教、性別、年齢、教育水準を数値化して平均したもの
- ・ 会合出席率：過去3カ月以内の農村組合への家族別出席率
- ・ 意思決定における参加インデックス：農村組合会員へのインタビューに基づく主観的調査を指数化したもの
- ・ 金銭的貢献：会費支払状況
- ・ 労働的貢献：実質稼働率
- ・ 共同体意識：共同体がイニシアティブをとってつくられた組織における入会割合

上記変数をプロビット・モデル等により定量分析したところ、ほぼ全ての係数において家計の貧困状態に関して有意(significant)であることが確認された(ただし、係数の正負については各モデルにより若干異なる。)この分析結果によれば、上記のように定量化された社会関係資本は家計の貧困状況と密接に関連していることが検証された。同様の結果は、平均所得・農村金融へのアクセスにおいても確認された。このことは、社会関係資本が、農村組織における情報の共有・自己中心的な行動の減少・集団的意思決定システムの改善などを通じて、家計レベルでの厚生に貢献し得る可能性のあることを示唆している。

以下では新しいアプローチの中で代表的な「新制度学派」(new institutional economics)、「社会関係資本論」(social capital)、「参加型開発」(participatory development)の貧困戦略との関連性について最近の動向を整理したい。

新制度主義学派は新古典派経済学が重要視されてこなかった「制度」や「組織」の役割を重視するものであり、経済発展のためには市場を補完する制度・組織が必要であるという議論である<sup>24</sup>。新制度主義学派はウィリアムソン(Williamson)らによる「交易コスト経済学」(transaction cost economics)の流れを受け、最近ではノース(North)の分析が著名であり、政治学との学際的研究<sup>25</sup>も盛んである。貧困との関連性については、「制度」は汚職追放、透明性拡大、アカウントパリティと密接に関係しており、これにより援助事業の「良い統治」を可能ならしめ、結果として貧困削減効果に影響を与えるという考え方がなされている。

社会関係資本論は経済学に認知されてから間もないこともあり、定義上の問題を含め、理論的には未整備なまま事例研究がなされてきた感があるが、一般に社会関係資本とは「個人や共同体の経済的意欲

定に影響を与える又は経済的外部性(externalities)を有する社会規範や制度組織」として理解される場合が多い。貧困との関連で特筆すべき研究成果は、フルータエルト(Grootaert)〔世銀〕によるインドネシア農村の事例研究<sup>26</sup>であり、この中で社会関係資本の整備(農村組合への参加回数等により指標化される)が貧困削減に効果的であることを定量的に示した先駆的な研究である(Box 1 参照)。

参加型開発論はもともとチェンパース、アップフ(Uphoff)ら世銀流の開発援助政策に批判的なグループが開発援助に対する新たなパラダイム(「上から」の開発に対する「下から」の視点<sup>27</sup>)として提示されてきたものであるが、最近では世銀でも農村開発事業・都市スラム改善事業などのプロジェクトを通じて(社会関係資本を強化する方法論として)参加型アプローチが広く認知されている。ただし、実務の世界では関係者(stakeholders)をプロジェクト・サイクルに関与させようとする技術論(例えばPCM論)に重点が置かれ、思想的原点(特にエンパワメントの視点)を見失いがちである。一方、世銀内では参加型アプローチを「地方財政分権」(fiscal decentralization)を達成する手段として認識する傾向がある。また、最近

<sup>24</sup> 絵所秀紀(1997)

<sup>25</sup> 例えば、Dixit(1999), *Transaction Cost Politics*.

<sup>26</sup> Grootaert(1999) "Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia," *World Bank Local Level Institutions Working Paper No. 6*.

<sup>27</sup> Chambers(1997), *Whose Reality Count? Putting the First Last*.

では、中央と地方・共同体間に存在する情報の非対称性に注目し共同体参加による公共投資が貧困削減に必要な情報を最大限に活用し、また、モラル・ハザード(moral hazard)や逆選択(adverse selection)等のインセンティブの問題を最小化することができる、とするゲーム理論を応用した理論分析<sup>28</sup>がなされている。

以上のように、社会関係資本論は新制度学派から派生し、社会関係資本を強化する方法論として参加型開発論がとらえられており、これらは密接に関連している。また、これらの視点が開発経済学で広く認知され、計量分析や理論モデルの精緻化により経済学の一分野としての位置づけられるに伴い、近い将来貧困分析においてこれらのアプローチが主流となる可能性も少なくない。

### 1-2-3 世銀流貧困理論の意義と限界(「世界開発報告」2000年版の検討)

本項では2000年版の「世界開発報告：貧困との戦い」(World Development Report 2000/2001 - Attacking Poverty)の概要を紹介し、その意義と限界について考察する。「世界開発報告」2000年版は世銀の政策研究スタッフを中心とする調査研究成果であるが、その内容については各ドナーや学会から大きな注目を浴び、また大國(特にアメリカ)の政治的介入を受けやすい。例えば、理事会直前の2000年6月に「報告書各章の重きの置き方について躊躇がある(ただし、世銀としてはこの声明について公式に反論している)として「世界開発報告」2000年版の主幹(カンブール)が辞任した経緯など政治的に不透明な部分が多い。

ともあれ、貧困問題をテーマとした「世界開発報告」は1980年、1990年、及び2000年に出版されているが、それぞれの特徴は以下の通りである。

1980年版：所得貧困を基準としつつ、健康・教育セクターの重要性を認識。

1990年版：ワシントン・コンセンサス(前述)を反映し、経済開放・自由化による成長と、(潜在貧困としての)健康・教育セク

ターに対する支援を強調。

2000年版：機会(opportunity)・エンパワメント(empowerment)・保障(security)という3本立てによる貧困対策を提案。

### (1) 報告書構成及び概要

「世界開発報告」2000年版は概説(Overview)及び5部・11章により構成されている。今次「世界開発報告」の執筆にあたっては、途上国の貧困層を含む、関係者からのインプットを反映させながらより入念な準備を経て執筆されていることから、質量とも過去の「世界開発報告」を遥かに凌駕するものとなっている。

全体構成は次ページの囲みが示す通り、まず貧困の定義・発生原因を提示した上で(第1部) 貧困対策として重要な役割を果たすとされる、機会(第2部)、エンパワメント(第3部)、保障(第4部)の3側面について途上国の視点から検討し、最後に、貧困対策をいかに支援できるかについて国際社会及びドナーに対して現行の援助モダリティの変更を含む問題提起を行いつつ報告書を締めくくっている(第5部)。各章内容については次の通りである。

第1部では「世界開発報告」1990年版における貧困定義、即ち「所得貧困」及び「教育・健康指標に代表される」潜在能力の欠如」に加えて、新たに「発言力・権力の欠如(voicelessness/powerlessness)及びリスクに対する「脆弱性(vulnerability)」という側面にて定義し直し(第1章) それに対処する方法として「機会」(opportunity)・「エンパワメント」(empowerment)・「保障」(security)という3つの指針を提示している(第2章)。ただし、これら3つの指針は相互補完の関係にあり、優先順位はない、としている<sup>29</sup>。

第2部では高い経済成長を遂げた国・地域は貧困削減率も高いことを統計的に示し、経済成長は貧困削減にとって必要(十分ではない)条件になっている点を強調した上で、同じ経済成長率を遂げた国・地域の中で貧困削減率に大きな違いが出るのは、経済

<sup>28</sup> 例えば、Haddinott-Adato-Besley-Haddad(2000)「Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory and New Evidence for South Africa」, mimeo.

<sup>29</sup> 理事会席上、北欧から「エンパワメント」の順番が後回しになったことに懸念を表明している。

第1部 指針 Framework
1. 貧困の性質と動態 The Nature and Evolution of Poverty
2. 貧困の原因及び行動への指針 Causes of Poverty and a Framework for Action
第2部 機会 Opportunity
3. 成長、不平等、及び貧困 Growth, Inequality and Poverty
4. 貧困層に有利な市場をつくる Making Markets Work Better for Poor People
5. 貧困層の経済基盤を拡大し不平等に対峙する Expanding Poor People's Assets and Tackling Inequalities
第3部 エンパワメント Empowerment
6. 国家組織を貧困層に順応させる Making State Institutions More Responsive to Poor People
7. 社会的障害を除去し社会組織を構築する Removing Social Barriers and Building Social Institutions
第4部 保障 Security
8. 貧困層のリスク管理を支援する Helping Poor People Manage Risk
9. 経済危機及び自然災害に対処する Managing Economic Crises and Natural Disasters
第5部 国際的行動 International Actions
10. 貧民層のために全世界の力を利用する Harnessing Global Forces for Poor People
11. 貧困問題に対するため開発協力を改革する Reforming Development Cooperation to Attack Poverty

成長が貧困層に対して一律に経済機会を与えていないことに起因すると示唆している(第3章)。貧困層の経済機会を拡大させるためには市場構造を改革する必要があるが、1980年代に多く行われたいわゆる構造調整政策(特に緊縮財政政策)には貧困層の経済機会を奪った例も少なくない(第4章)。この社会的歪みの是正には公共投資による経済基盤整備の役割が不可欠であるが、「政府の失敗」の問題もあるので、いたずらに教育・医療・インフラ分野への公共投資を拡大するのではなく、このような公共投資による便益が貧困層に行き渡るように選択的投資(貧困ターゲットティング)を行うと同時に、社会・制度的仕組みを作ることが重要である(第5章)。

第3部・第4部では「貧困の声」(ナラヤン(Narayan)(世銀)らの実施した「Voices of the Poor」調査)に耳を傾けながら、貧困層のエンパワメント及び保障の問題を検討するという全体的なトーンとなっている<sup>30</sup>。まず、制度的側面に注目し、行政機構、法体系、政治体制を透明化・整備し、特に地方分権を推進させ、共同体に権力を与えて経済開発を行うことが貧困層のエンパワメントにとって重要であるとした上で(第6章)社会関係資本(social capital)を整備しカースト・性差別を含む社会的差別を取り除く努力をする

ことが貧困削減にとって肝要であるとしている(第7章)。

貧困層が日常対峙するリスク(老化、健康悪化、干害等)は個人や共同体に対するフォーマル、インフォーマルな形での保障の確保(保険制度の整備、共同体を中心とする福祉サービスの実施等)が重要であるとした上で(第8章)より大きな経済危機・天災といったリスクに対しては国家レベル又は国際的なレベルでの対策が不可欠であるとしている(第9章)。

第5部ではまず環境問題・HIV等地球規模の問題に対する国際協力、即ち「国際公共財」(international public goods)への貢献が叫ばれているが、特に貧困削減の観点から強化していく必要があるとしている(第10章)。開発援助の役割は貧困削減にとって重要な役割を果たすが、その目的達成のため、現状の開発援助には改善すべき点も多いとしている。その最大の問題がドナー間の政策調整が機能していないことにあるとしている。そのため「セクター投資計画」(SIP)が実施されてきたが、将来的には「コモン・プール」アプローチへの導入が求められる。同時に、HIPC問題解決の重要性も指摘されている(第11章)。

<sup>30</sup> 理事会席上、ブラジルから貧困分析が堅実なものから逸話的なものへと変質したとの懸念を表明している。



## (2) 意義と限界

報告書全体の構成として2000年1月のドラフトと比較して、市場メカニズムを中心とするアプローチ(第2部)<sup>31</sup>の比重が高まったと思われる。特に、経済成長は貧困削減にとって良い影響をもたらす、との記述が随所に見られるのは一部ドナー(特にアメリカ)への配慮からであろうか。この点に関し、エンパワメントの側面を前面に押し出すべきであるとする北欧諸国と、成長の側面をより強調すべきであるとするアメリカとの視点が対照的である。「世界開発報告」執筆過程で各ドナーから入る様々なコメントに配慮する余り、前回ドラフトと比較してやや「玉虫色」な報告書になってしまった印象は拭えない。

ともあれ、今回の「世界開発報告」2000年版では新制度主義学派、社会関係資本論、参加型開発等のアプローチに世銀として正式に「市民権」を与えたといつてよい。「世界開発報告」の学会への影響力を考えると、今後数年間の開発経済学においてはこれらのアプローチを巡る賛否両論の議論展開が予想される。現に、2001年度に出される「世界開発報告」2001年版のテーマはまさに「制度」に焦点を当てたものとなっており、執筆準備作業が既に開始されている。

また、今回の報告書で世銀として部分的にせよ「構造調整政策は貧困削減にとって誤り(第4章)であることを正式に認め、同時に過去の(各ドナーによる)援助政策は「貧困削減に有効ではなかった(第11章)と断定したことは今後のマルチバイの援助アプローチを根本的に問い直す可能性を秘めた重要な意味を持っている。また、コモン・プールの導入にあたっては世銀を含めてドナー間のコンセンサスが確立しておらず、今後国際会議等で活発な議論が行われるものと考えられる(3-2参照)。

しかし、世銀の開発政策はともすると「レトリック」の側面が大きいことも否定できない。問題は今回「世界開発報告」で提示された貧困対策に係る様々な理想・理念が実際のオペレーション(即ち、PRSPやCASの策定や個別プロジェクト、プログラムの実施等)でどのように効果を発揮するか、即ち「サブスタンス」の側面に結びつくか、ということが注目される。

## 1-2-4 JICA援助への指針

上記に述べた貧困削減戦略の理論的考察から、特にマクロ的視点及び社会関係資本整備の視点を今後のJICAの援助に取り入れていくことが望ましいと思われる。

### (1) マクロ的な視点

草の根レベルの貧困削減を目的とするプロジェクトにおいても、それが国レベルの貧困削減においてどのような意義を有し、国の成長といかなる関係をもっているか、また国レベルの開発から見た場合のプライオリティはどのようなものであるか、というマクロ的な視点が重要である。こうした視点がない場合には、プロジェクトが何らかのミクロ的な効果をもたらしたとしても、プロジェクトの外部条件としていた制約要因の影響により、本来達すべき貧困削減の目標を達し得ない、という結果に陥る可能性が少なくない。

JICAの「DAC新開発戦略援助研究会報告書」の中においても、「貧困プロジェクト・ネットワーク化の推進」ということが提言されている。これは、相手国政府やドナー、NGOとの対話により、マクロ的な貧困削減戦略を共有した上で、そこに明確に位置づけられたプロジェクトを実施する、ということを示している。言い換えるならば、これまでプロジェクトに対する外部的な制約要因であったものを、ネットワーク化の効果により内部化して制約を取り除く、ということにもなり得る。

現在策定されつつあるPRSPは、まさに上記のプロセスをその目的の一つとしている。わが国は、このPRSP策定プロセスにドナーの一員として密接に関わることにより、途上国政府・他のドナー、NGO及び市民社会と、共通の目標、共通の問題意識をもち、共同で貧困削減を実行することが重要となる。

### (2) 社会関係資本整備の視点

住民参加による計画・実施といったアプローチ(PCM等)は本節に述べられた社会関係資本の整備を通じた貧困削減のアプローチに欠かせないものである。利害関係者のプロジェクトサイクルへの関与が

<sup>31</sup> 理事会席上、マレーシアから政府の役割をより強調すべきだとのコメントがなされている。

プロジェクトを超えた住民組織の形成、更に住民のエンパワメントにつながり、こうした住民組織が行政の中に制度的に位置づけられることにより、住民が自らの力で自らの問題を解決していくことが可能になる。

行政制度、社会制度にまで踏み込まなければ、真の問題解決に至ることは通常困難であり、即ち貧困削減といった目標を達成することは難しくなり、プロジェクトの意義が大きく後退してしまう。従って、今後のJICA援助としては、プロジェクトのデザインや実施の過程において、住民参加のみならず、エンパワメントないし「社会関係資本の整備」という観点を今まで以上に取り込んでいくことが必要であろう。

## 第2章 PRSP とは

### 2-1 PRSPの定義

PRSPは、当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等)が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた、3年間の経済・社会開発計画である。

ドナー等の関係者の参画を得て作成されたPRSPは協力の方向性や優先度を示すものとなり、また、各機関の比較優位を明らかにし、それぞれの機関がその国の貧困削減に向けてどのように支援すべきか提示するものとなる。途上国政府はPRSPに基づき、中期的な財政・資金手当計画である中期支出枠組み(MTEF)を作成する。

またPRSPはHIPQ(重債務貧困国)イニシアティブの適用及びIDA融資の判断材料として世界銀行とIMFが途上国政府に作成を要請している文書であり、世界銀行の国別支援戦略(CAS: Country Assistance Strategy)及びIMFのPRGFのベースとなる。

### 2-2 PRSPの背景<sup>1</sup>

第1章で見たように、貧困削減が開発援助の中で脚光を浴びてきており、貧困削減のためには経済成長だけでなく経済成長のパターンや機会の拡大、所得の分配なども重要であり、グッド・ガバナンスや政府の透明性も重要である、との認識が広がっている。このような包括的な貧困削減の取り組みを行うためには当該国政府を始めとする関係者(各ドナー、国際機関、NGO、市民社会、民間セクター等)が共同で貧困削減に関する戦略を策定し、それぞれの役割を明確にする必要がある。

一方、重債務貧困国は重い債務負担のため持続的開発が不可能になっている。そのため、債務救済を実施し、これにより利用可能となる資源を医療、教育などの貧困削減対策に当てる対策の必要性が国際的に認識されてきた。

このような状況を踏まえ、1998年10月のIMF・世界銀行総会ではこれまでの個々のプロジェクト/プログラム積み上げアプローチを超える包括的な枠組みとして「包括的開発のフレームワーク(CDF)」が提示された。このCDFを具現化するものがPRSPであり、1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会において、重債務国・IDA対象国に対して、債務削減・IDA融資供与のためにPRSPの作成を要請することが決定された。

### 2-3 PRSPのフレームワーク

#### (1) 基本理念

PRSPの基本理念はCDFと共通で、次の5つ<sup>2</sup>。

- (1) 途上国主導(オーナーシップ)
- (2) 結果重視(目標設定)
- (3) 包括的アプローチ
- (4) パートナーシップ
- (5) 長期的視野

#### 1) 途上国主導(オーナーシップ)

PRSPは途上国自身の貧困削減戦略であり、当該国政府の主導で作成・モニタリング・評価されなければならない。

#### 2) 結果重視(目標設定)

PRSP策定のプロセスは、まずその国の貧困の現状を把握し、次にどのような原因が貧困に影響を与えているか分析し、DACの国際開発目標を念頭に置いた達成目標を設定することが想定されている。その上でこの目標を達成するための政策手段を選択する。この指標に基づき、実施した政策や援助の成果を評価する。この評価結果を政策に反映させ、新たな政策を実施し、また評価するといったプロセスによりPRSPの成果が更に向上する。

<sup>1</sup> World Bank( Sep. 22, 1999 ) Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries ”より要約。

<sup>2</sup> The World Bank Group Operations Policy and Strategy,“ Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note”( Jan. 21, 2000 ) p.2 ~ 3

3) 包括的アプローチ

経済成長は貧困削減の必要条件であるが十分条件ではなく、成長のパターン、公正や分配、グッド・ガバナンスや政府の透明性も貧困削減に大いに関係する。そのためPRSPは経済成長をエンジンとしながら、各セクター、構造的な問題も幅広く対象とする包括的アプローチを基本とする。

4) パートナーシップ

PRSPは途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(各ドナー、国際機関、市民社会、NGO、学界等)の参画を得て作成されることが重要である。計画策定に参画することによって各関係者は作成された貧困削減戦略を自分のものとしてとらえ、その結果策定された戦略が持続性を持って実施される可能性が高くなるのである。参加を意味

のあるものにするためには時間をかけた入念な準備が必要である。

5) 長期的視野

貧困削減や国のキャパシティ・ビルディングには時間がかかるため、長期的視野に立ってPRSPの計画・実施を考え、必要に応じて中間目標も設定する。各ドナーもPRSPに対し中長期的コミットメントをすべきである。

(2) 対象国

PRSP策定対象国はHIPCイニシアティブによる支援対象となる重債務国及びIDA融資対象国、PRGF実施国の72カ国である。具体的には表2-1の通り。これらの対象国とわが国援助の関係を整理したものが表2-2である。

PRSP 策定対象国

東南アジア	4カ国	大洋州	5カ国
東アジア	1カ国	中南米	9カ国
南アジア	7カ国	中近東	1カ国
中央アジア	4カ国	アフリカ	36カ国
アジア計	16カ国	欧州	5カ国
		合計	72カ国

(3) 策定スケジュール

HIPCイニシアティブ支援対象国は決定時点(Decision Point)の前まで(イニシアティブ適用開始から3年以内)にPRSPを作成することが求められているが、HIPCイニシアティブの適用時期が早く決定時点までに最終のPRSPを策定する時間的余裕がない国については、経過措置としてInterim PRSP( PRSPの暫定版でPRSPの骨子にあたる。以下I-PRSP)の策

定を求めることとされている。

1999年12月の世界銀行の計画によれば、2001年末までに約40カ国がPRSPを策定し、また2002年末までに加えて30カ国、累計約70カ国がPRSPを策定する予定である。

(4) PRSPの構成要素

PRSP及びI-PRSPの構成要素は下記の通り。

PRSP の構成要素

- (1) 指標を用いての貧困の現状分析
- (2) 参加型プロセスによる貧困削減目標の社会的共有
- (3) 貧困削減のための政策の優先順位設定
- (4) 参加型プロセスによる政策実施と状況改善のモニタリング

出所：World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note" (Jan. 21, 2000) p.6 より作成

I-PRSP の構成要素

- (1) 政府の貧困削減に対するコミットメントとその主要な戦略
- (2) 最終的なPRSP策定までの計画と方策(参加型の実施対策含む)
- (3) 貧困削減に向けた3年間のマクロ経済政策の枠組みと政策マトリックス

出所：World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note" (Jan. 21, 2000) p.5 より作成

表2 - 1 PRSP 策定対象国

地域	IDA 融資対象国	PRSP 策定状況		HIPC イニシアティブ		CDF パイロット				
		: Interim PRSP : PRSP		: Decision Point : Completion Point						
		2000 年内	2001 年内	2000 年内	2001 年内					
東南アジア	インドネシア**									
	カンボディア									
	ラオス									
	ヴェトナム*									
東アジア	モンゴル									
	南アジア									
大洋州	ブータン									
	バングラデシュ									
	インド**									
	モルディブ									
	ネパール									
	パキスタン**									
	スリ・ランカ									
	キリバス									
中南米	ソロモン諸島									
	トンガ									
	ヴァヌアツ									
	サモア									
	ドミニカ**									
	グレナダ**									
	ハイティ									
	ホンデュラス									
	ニカラグア									
	セント・ルシア**									
セント・ヴィンセント**										
ボリヴィア										
ガイアナ										
中近東 アフリカ	イエメン*									
	エチオピア									
	エリトリア									
	ガンビア									
	ガーナ									
	ケニア									
	レソト									
	マラウイ									
	ナイジェリア**									
	ウガンダ									
	タンザニア									
	ザンビア									
	ジンバブエ**									
	アンゴラ									
	ベナン									
	ブルキナ・ファソ									
	ブルンディ									
	カメルーン									
	カーボ・ヴェルデ									
	中央アフリカ									
	チャード									
	コモロ									
	象牙海岸									
	ジブティ									
	ギニア									
	ギニア・ビサオ									
	マダガスカル									
	マリ									
	モーリタニア									
	モザンビーク									
	ニジェール									
	ルワンダ									
	サントメ・プリンシペ									
セネガル										
シエラ・レオーネ										
トーゴ										
コンゴ民主共和国										
欧州	アルバニア									
	マケドニア**									
	ボスニア・ヘルツェゴビナ**									
	アルメニア**									
中央アジア	アゼルバイジャン**									
	キルギス**									
	モルドヴァ**									
	タジキスタン									
	トルクメニスタン									
	ウズベキスタン									
	グルジア**									
合計	72 カ国	=32	=4	=17	=21	=22	=3	=5	=6	8

出所：IMF and the World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation"(September 7, 2000 及び March 23, 2001)より作成

注) \* 2000 年以内に decision points となるが HIPC 債務救済を要請しないであろう国

\*\* IDA・IBRD 双方の対象国

表2-2 PRSP対象国とわが国の援助

地域	PRSP策定対象国	PRSP暫定 重点国 <sup>注1</sup>	在外公館 <sup>注2</sup>	JICA 事務所 <sup>注3</sup>	DAC新開発戦略 実施に係るわが国 の重点国 <sup>注4</sup>	1999年度ODA実績 <sup>注5</sup>			
						総額 (百万ドル)	JICAの技術協 力経費(億円)	専門家派遣 実績(人)	協力隊員派 遣実績(人)
東南アジア	インドネシア					1605.83	101.78	678	91
	カンボディア					50.87	23.31	144	28
	ラオス					132.54	31.56	162	78
	ヴェトナム					679.99	60.74	222	26
東アジア	モンゴル					94.01	19.29	77	46
南アジア	ブータン					17.81	6.36	10	44
	バングラデシュ					123.66	20.86	85	91
	インド					634.02	9.83	49	-
	モルディブ					19.22	2.61	2	37
	ネパール					65.59	19.34	97	76
	パキスタン					169.74	10.99	40	23
	スリ・ランカ					136.03	30.98	114	81
大洋州	キリバス					12.08	0.90	2	-
	ソロモン諸島					7.01	4.65	4	54
	トンガ					5.53	4.40	4	51
	ヴァヌアツ					7.45	2.38	3	23
	サモア					8.57	4.48	4	44
中南米	ドミニカ					2.91	0.89	1	-
	グレナダ					1.49	0.37	2	-
	ハイティ					6.78	1.40	3	-
	ホンデュラス					66.31	11.19	34	63
	ニカラグア					44.83	10.01	25	94
	セント・ルシア					10.22	1.36	1	18
	セント・ヴィンセント					5.17	0.67	4	-
	ボリヴィア					41.49	23.42	76	76
ガイアナ					0.56	0.47	2	-	
中近東	イエメン					41.85	2.72	5	-
アフリカ	エチオピア					40.40	7.90	22	59
	エリトリア					0.43	0.14	-	-
	ガンビア					2.23	0.53	-	-
	ガーナ					101.75	18.95	57	94
	ケニア					58.59	30.96	128	116
	レソト					2.66	0.22	-	-
	マラウイ					34.04	16.90	45	-
	ナイジェリア					2.19	1.27	1	107
	ウガンダ					28.22	8.34	34	-
	タンザニア					74.82	24.16	71	-
	ザンビア					59.41	15.00	43	79
	ジンバブエ					77.96	13.10	21	115
	アンゴラ					21.96	2.42	-	-
	ベナン					14.16	3.60	3	-
	ブルキナ・ファソ					28.18	5.18	4	1
	ブルンディ					-	-	-	-
	カメルーン					21.90	2.24	-	-
	カーボ・ヴェルデ					8.46	0.57	-	-
	中央アフリカ					18.14	2.14	-	-
	チャード					0.31	0.27	-	-
	コモロ					1.58	-	-	-
	象牙海岸					56.10	11.91	23	57
	ジブティ					9.98	1.16	7	1
	ギニア					16.53	2.90	2	-
	ギニア・ビサオ					1.53	-	-	-
	マダガスカル					49.10	7.93	19	-
	マリ					25.52	6.70	1	-
	モーリタニア					32.64	2.88	3	-
	モザンビーク					63.28	8.56	23	-
	ニジェール					15.93	5.52	6	81
	ルワンダ					7.96	0.29	-	-
	サントメ・プリンシペ					0.08	0.10	-	-
セネガル					59.10	12.87	23	89	
シエラ・レオネ					1.17	0.75	-	-	
トーゴ					9.38	0.14	-	-	
コンゴ民主共和国					0.04	-	-	-	
欧州	アルバニア					15.17	0.50	-	-
	マケドニア					25.90	1.31	9	-
	ボスニア・ヘルツェゴビナ					34.11	3.74	-	-
	アルメニア					3.44	1.31	6	-
	アゼルバイジャン					10.83	3.52	-	-
中央アジア	キルギス					62.50	5.35	9	-
	モルドヴァ					3.52	0.33	-	-
	タジキスタン					1.55	1.65	-	-
	ウズベキスタン					10.22	1.45	5	-
合計	72カ国					5,104.53	641.72	2,415	1,843

注1 外務省経済協力局国別計画策定室策定資料(2001年3月2日)による。優先度の高い順に、

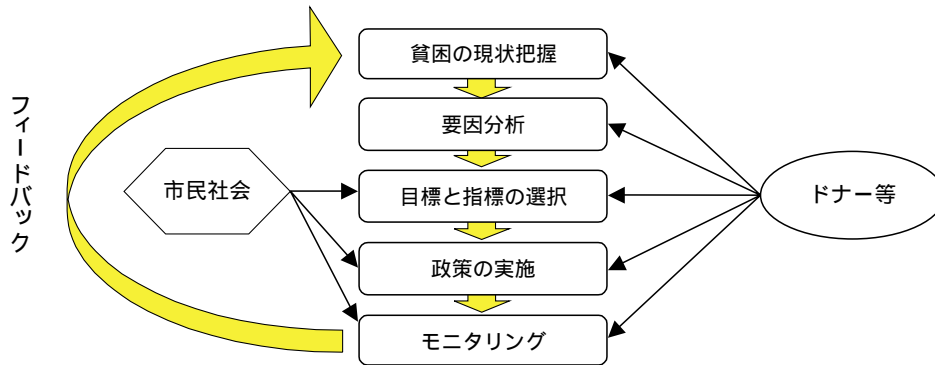
2 = 大使館所在国

3 = JICA事務所所在国、 = JICA駐在員事務所所在国、 = JOCV調整員事務所所在国

4 = DAC新開発戦略実施に関するわが国の重点国

5 1999年度ODA実績は「国際協力事業団年報2000」による。専門家派遣実績及び協力隊員派遣実績は新規派遣と継続派遣を合わせた数。

図2 - 1 PRSP 策定・実施プロセス



出所：World Bank, " Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries "( Sep. 22, 1999 )p.13 より作成。

**(5) PRSP策定プロセス**

PRSP 策定プロセスのフローのイメージは図2 - 1の通り。

各段階の詳細は下記の通り。

**1) 貧困の現状把握及び要因の分析**

当該国の貧困の現状を把握し、貧困に影響を与えている要因の分析を行う。

**2) 目標の選択(最も効果的な貧困削減政策の選択)**

想定されている政策としては下記のものがある。

貧困層の市場へのアクセスの増加

マクロ経済の成長と安定、金融・財政・為替政策、司法、行政の改善、透明な政策決定、投資政策、小規模金融、適切な労働市場、貿易障壁の排除、価格政策、都市計画、農村基盤整備、土地改革、教育の機会拡大、セーフティ・ネットの構築等

基本的サービス(教育、医療等)の改善

初等教育、学校のモニタリング、児童労働の禁止、性差別の削減、予防接種、エイズ対策、公衆衛生、公害対策、出産時のケア、栄養指導等

参加の機会拡大

良い統治(透明性、説明責任)、参加型プロセス、地方分権、予算管理、情報公開、汚職防止、性差別撤廃の対策、公正な司法制度等

**セキュリティの確保**

小規模金融、セーフティ・ネットの構築、緊急時の対策整備、暴力の削減(例:交番の設置)、自然災害に対する対策(例:インフラ整備)等

**3) 指標の設定<sup>3</sup>**

貧困削減政策やプログラムの実際のインパクトを測り、次の対策を立てるためには適切な指標設定が重要である。適切に指標設定するためには市民社会が指標選択に関わるべきである。指標設定の際にはDAC新開発戦略で設定された国際開発目標を念頭に置く。その国の貧困ラインは当該国の分析や目標、モニタリングを考える際に有用である。また保健や教育などの指標は国の状況に合わせて指標を設定しなければならない。

目標を設定する際には活用しうる資源がどれだけあるか(どれだけの予算が割けるか)も検討し、実行可能な計画を策定しなければならない。

また、様々な社会経済グループ別の情報も手に入ればグループ間のギャップを把握する上で有用である。

指標の選択とともにデータをどう解釈するかということも重要であり、なぜそのような結果になったのかについての説明がなされるべきである。

指標を設定する際は幅広い関係者の参加を得て選択すべきである。関係者を参加させることにより、策定された貧困削減プログラムに対し、それぞれが当事者意識を持ち、プログラムが実施され

<sup>3</sup> World Bank( Sep. 22, 1999 ) Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries "p.11 ~ 13.

やすくなる。またNGOを参加させることにより目標や指標が貧困層の視点をより反映させたものになる。

ため、PRSPの策定やモニタリングに関係者の参加を促すことは非常に重要である。参加型で実施することによるメリットをまとめると下記の通り。

4) モニタリング、計画修正<sup>4</sup>

PRSPは向こう3年間をカバーする貧困削減計画であり、当該国政府は毎年中間報告を作成し、公表することが望まれている。この年次報告では進捗状況を記載し、成果をもたらした(もしくは成果が出なかった)要因を分析し、次の対策( PRSPの修正)を記載する。また現状を把握したり、次の対策を策定する上でどのような関係者が参加し、これらの人々の意見をどのように反映させたのかについても記載される。PRSPは3年ごとに全面改訂する。

参加型アプローチのメリット

策定された貧困削減戦略がその国のものとして認められ、オーナーシップが形成されやすくなる。  
 様々な関係者の視点を取り入れることによってより有効な貧困削減戦略が策定できる。  
 政府と社会の間で信頼関係ができ、パートナーシップが形成される。  
 他の開発政策との間で優先順位をつけられる。  
 政策決定の透明性を高め、国民に対するアカウンタビリティを高めることができる。

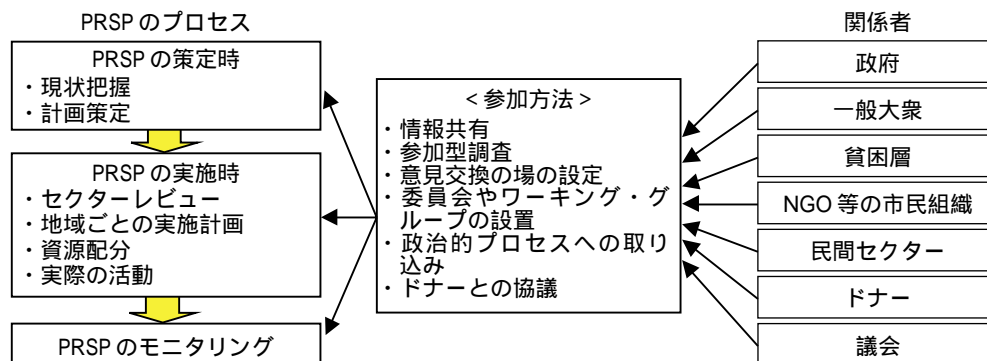
(6) 策定手法<sup>5</sup>

PRSPは参加型で策定されることが求められている。ここでいう「参加」とは関係者が開発に関する決定や資源に対し影響を及ぼすプロセスをいう。参加の程度は情報を共有するというものから政策決定に関わるものまで想定される。また関係者とは貧困層を含む一般大衆、NGOなどの市民組織、民間セクター、政府、議会及びドナーを指す。関係者が参加することにより、PRSPを自分たちの計画であるという意識が芽生え、計画が実施されやすくなる。その

参加のプロセスはその国の状況によって異なり、決まったものはない。しかし、貧困の現状把握、I-PRSPの策定、貧困削減戦略の策定、政策実施・モニタリングなどにおいては参加が特に重要であると思われる。

しかし、参加型アプローチを実施する際に留意しなければならない点がいくつかある。一般的な留意点としては、信頼関係の形成、過剰な期待、利害の衝突、多様な貧困計画、情報共有の困難、資金面での制約、などがある。

図2 - 2 PRSPにおける参加



出所：World Bank, “ PRSP Sourcebook ”の“ Participatory Processes in The Poverty Reduction Strategy ” p.6 より作成

<sup>4</sup> IMF, World Bank( Dec. 10, 1999 ) Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues ”p.13.

<sup>5</sup> World Bank, “ PRSP Sourcebook ”の“ Participatory Processes in The Poverty Reduction Strategy ”より。



## (7) 内容

PRSPは当該国政府のオーナーシップの下作成されるものであり、国によって貧困の状況が異なることから、決まった様式や、内容は定められていない。しかしながら、World Bank( Dec. 20, 1999 ) Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues ”では、下記の内容がPRSPに含まれると想定している。

### 1) 貧困の現状及び要因の把握

PRSPではまず貧困の現状を既存のデータに基づき、地域、セクター、環境、人口、ジェンダーといったような様々な角度から包括的に分析し、それらの相互関係を把握することから始まる。またDAC新開発戦略の国際開発目標との比較や、政策を実施することで発生するショックに対する貧困層への影響についての考察も含まれる。

PRSPでは経済成長や貧困削減に対するマクロ経済的、構造的、社会・組織的障害の分析も行い、経済成長や貧困削減を進めるための政策( 開放的市場を形成するための構造改革、民間セクターが活動しやすいような安定した予測可能な環境づくり、基本的サービスの提供、貧困層の参加促進等 ) を挙げる。

### 2) 目標と政策( PRSP の主要部分 )

PRSPでは中長期的な貧困削減の目標及び指標を設定し、これを達成するためのマクロ経済的、構造的、社会的政策を記載する。また、それぞれの政策の成果をモニタリング・評価し、次の政策にフィードバックしていくために1年もしくは半年ごとの目標( 指標 ) を設定する。

また、目標を達成するための政策の優先順位と各政策の関連についても明記される。

これらの政策を実施する上で必要な予算措置についても記載される。PRSPでは少なくとも3年間のアクションプラン及び指標を設定し、マトリックスを作成する。

### 3) モニタリング

システマティックなモニタリングが貧困削減戦略の成功には不可欠であるとの認識に立って、PRSPにはモニタリングのフレームワークを記載す

る。ここには関係者を参加させる方法や、アカウントビリティを高める方策が含まれる。モニタリングの結果は年度ごとのPRSPのプログレス・レポートで公表される。特に予算の支出状況について透明性とアカウントビリティを確保するための方策の記載が望まれる。HIPCイニシアティブの対象国では債務救済によって得られた資金の用途について明白な報告が求められる。

きちんとしたモニタリングを実施するためには正確なデータの入手が不可欠である。そのためPRSPでは成果をモニタリングするために必要なデータの質や範囲等の改善ステップについても記載することが望ましい。またこれにかかる国内及び国際的調査機関やドナー、国際機関がどのように支援するかについても記載する。

### 4) 援助

ドナーや国際機関がPRSPを支援することは非常に重要である。そのため、PRSPではこれらの機関の援助( 資金援助、技術協力 ) が貧困削減目標にどのようなインパクトを与え得るかについても考えておく必要がある。また海外からの借り入れ計画についても盛り込むことが望まれる。

### 5) 参加型プロセス

PRSPには主要参加者と協議の頻度、様式などの参加促進の方策や貧困層を含む参加者の意見の要約、指標設定などを決める際に参加者の意見をどの程度反映させたか、市民社会がモニタリングにどのような役割を果たすのかなどが含まれる。協議における参加者の意見も報告される。

## 2-4 PRSPとそれに関連するプログラム

## 2-4-1 CDFとPRSP

CDFとは：

被援助国の主体性を尊重しつつ、ドナーやNGOなど開発関係者の連携強化を促進することを目的とした開発に関する調整の枠組みで、世界銀行が1998年に提唱した政策形成のためのアプローチ。CDFでは開発をマクロ経済分析のみならず、社会的、構造的、人間的側面の分析も加えた包括的な観点からとらえている。当該国政府はドナーやNGO、市民社会など様々な関係者と意見調整を行い、各関係者の取り組みと課題ごとの取り組みをマトリックスとして整理し、10～15年の期間を念頭に全体的な開発の枠組み作りを目指す。CDFは関係者間の共通認識を作り上げるための手段である。

CDFの原則( PRSPと共通 )：

CDFは、途上国主導、結果重視、包括的なアプローチ、パートナーシップ、長期的視野、を基本原則としている。

対象国及び期間：

1999年1月に試験的に導入され、13のパイロット国で取り組まれており、2000年9月までの18カ月が試験期間とされている。

出所：世界銀行CDFホームページ( <http://www.worldbank.org/cdf/> )、林薫「公共支出管理と開発援助」『開発金融研究所報』2000年10月第4号

## &lt; CDFとPRSPの関係 &gt;

CDFの基本原則はPRSPにも共通しており、双方とも貧困削減計画を推進するものである。PRSPはCDFというプロセスを具現化するものという位置づけである。

援助機関がPRSPの策定を支援する際に、CDFパイロット国ではCDFアプローチを適用できるし、CDF実施の過程で得た教訓をPRSP策定に活かすこともできる。しかし、既存のCDFプログラムを拡充してPRSPとするものではない。

## 2-4-2 HIPCイニシアティブとPRSP

HIPCs( 重債務貧困国 )とは：

1996年にIMF及び世界銀行により認定された重債務貧困国で、1人当たりGNPが695ドル以下(1993年時点) 債務総額が輸出年額の2.2倍以上もしくはGNPの80%(1993年時点)以上に相当する41カ国を指す。そのうち34カ国までが中近東アフリカ地域の国々である。

HIPCイニシアティブとは：

1996年に世銀・IMFが提案し、各国政府によって合意されたイニシアティブで、重債務貧困国に認定された国を対象にした公的債権者間の合意による債務救済計画のこと。貧困国の債務を維持可能な水準まで引き下げ、貧困国が持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことを可能にしようとするものである。

1999年のケルン・サミットでは対象国を広げ、債務救済額を増やし、かつ前倒しで実行すべくプログラムの拡大策が打ち出された( 拡大HIPCイニシアティブ )。具体的には、経済構造改革を進める国に対しては早期に救済措置を実施し、国際金融機関は、救済措置を前倒しして実施する。ODA債権については、様々な選択肢を通じて100%削減し( 従来は67% )、非ODA債権については、90%( 従来は80% )まで、または個別の事情によりそれ以上の削減を行う。従来の債務救済の判断基準も引き下げられることになった。

HIPCイニシアティブ適用条件：

債務救済措置が適用されるには、IDAからの支援の適格国であり、従来の債務救済措置を全て適用しても維持不可能な債務状況に直面しており、IMF/世界銀行の調整プログラムの良好な実績があること、とされている。2000年12月現在で22カ国が適格国になっている。

HIPCイニシアティブのステップ：

HIPCイニシアティブは、Decision Point( 決定時点 )とCompletion Point( 完了時点 )を軸とする2段階の構成になっている。第一段階となる最初の3年間に重債務貧困国は世界銀行とIMFの支援を受けて調整プログラムを実施、適切な経済政策運営と持続的な貧困緩和の実現に努力する。3年間の終わりにパリク

クラブによる既存スキームの適用により(ナポリタームに基づく最大67%削減に相当するストック・リスクの実施)

債務水準が持続可能なものかどうかを、債務持続可能性分析の結果に基づき国際社会が判断する。可能と判断された場合に、その時点で債務救済プログラムの内容(必要債務削減額及び各債権者の分担額)が確定され措置は終了する(Decision Point)。もしこのスキームの適用によっても債務水準が持続可能ではなく、更に強力な債務救済措置が必要とされた場合は、当該国は次の第2段階に進む。

第2段階となるその後の期間は、決定時点に定める到達条件が達成されるまでとされる(ケースバイケース)。新たな調整プログラムが実施され、債務国が実績を上げ条件を達成した時点(Completion Point)で、債務救済が実施される(OA 債権 100%、非 OA 90%のストック・リスク)。

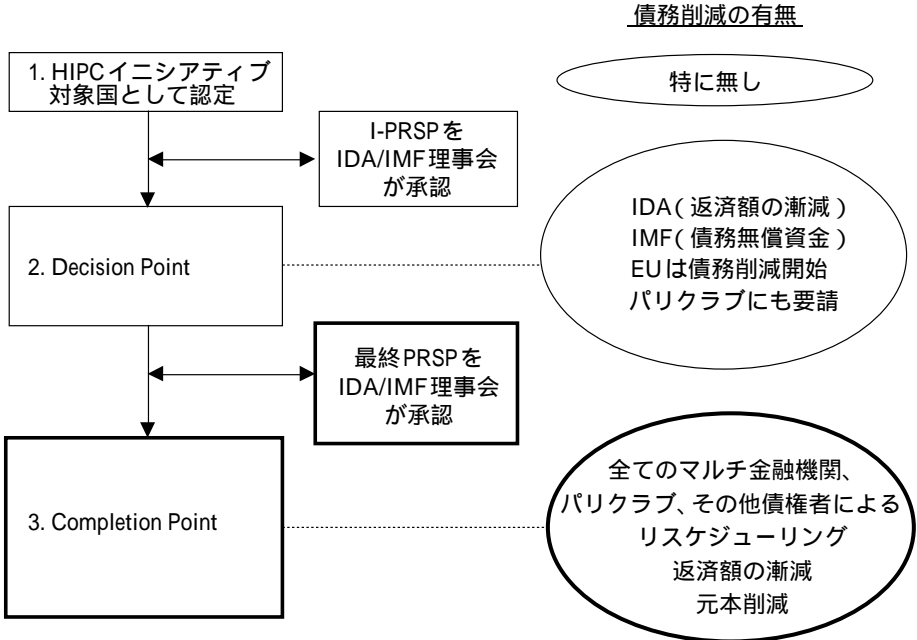
出所：外務省有償資金協力課作成資料、世界銀行東京事務所ホームページ(<http://www.worldbank.or.jp/>)、世界銀行 HIPC Web Site(<http://www.worldbank.org/hipc/>)

< HIPC イニシアティブと PRSP の関係 >

HIPC イニシアティブ対象国は、原則として Decision Point までに PRSP を策定し、HIPC イニシアティブにより救済され利用可能となる資金の用途についての指針を PRSP に盛り込むことになっている。決定時点で作成が間に合わない場合は、I-PRSP を提示し、コミットメントを示すことで猶予期間が認められる。第二段階のプログラムは、策定された PRSP に基づく内容となり、Completion Point で進捗状況を示す。

世銀・IMF は債務削減をするにあたり PRSP 策定を通じて開発予算が貧困削減に有効なセクターやプロジェクトに重点的に向けられることを確保しようとしていると考えられ、PRSP は HIPC イニシアティブ適用によって利用可能になる債務救済分の資金を貧困削減に資するように使うための計画と言うことができる。しかし、HIPC イニシアティブの適用を急ぐあまり、十分な検討ができないまま I-PRSP や PRSP が策定されているという問題が生じている。

図 2 - 3 HIPC イニシアティブと PRSP



出所：大久保・米澤(2000)

## 2-4-3 PRGFとPRSP

PRGF( 貧困削減成長ファシリティ )とは :

PRGFは、PRSPの動向と連動して、最貧国での支援活動に貧困削減と成長の開発目的をより十分に包含するために、IMFが1999年9月にESAF( 拡大構造調整ファシリティ )を代替するものとして設定した。

対象国 :

低所得国の80カ国( 1998年現在で1人当たりのGDPが895ドル以下である国 )

支援内容 :

3年間でIMF割り当て分の最大140%までを融資する。例外的に185%まで認めるケースもあり得る。利息は年率0.5%。

出所 : IMF( March 2000 ) *The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility*, IMF( December 1999 ), *The PRGF-Operational Issue*

< PRGF と PRSP の関係 >

PRSP は、PRGF の判断材料となっていた PFP ( Policy Framework Paper ) に代替することになる。つまり、PRSPはPRGF申請書と一緒に提出が義務づけられる。

PRSPとPRGFはともに3年サイクルであり、新規

のPRGFは、PRSPが承認されるのと同時期に開始されることが望ましいが、絶対条件ではない。PRGFプログラム進行中にPRSPが承認された場合は、PRSPに含まれる目的や方針が適宜取り入れられる必要がある。

## 2-4-4 PERとPRSP

PER( Public Expenditure Review : 公共支出レビュー )とは :

PER は、当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握を目的として世界銀行が作成する公共セクター、特に公共支出の分析・評価であり、世界銀行が途上国への協力を検討する際の重要な材料としてのものである。また PER は途上国の公共支出改革を支援するためのツールともなる。

PER の構成 :

PERは効率的・効果的資源配分のための包括的なマクロ経済の報告書であり、通常次の6項目に関する分析が行われている： 政府歳入の予測と分析、 政府歳出の構成とそれぞれの金額決定、 セクター間及びセクター内の資金配分の評価、 国営企業のレビュー、 ガバナンス構造のレビュー、 公共機関の機能と効率性のレビュー。ただし、いくつかの主要トピックに絞って分析するPERが増えつつある。PERが最低限カバーすべき内容としては、その国の最も重要な公共セクター、 援助を含めた全体の資源、 過去の報告書の範囲とされている。

参加型アプローチ :

PER策定に際してはドナーを含めた幅広い関係者の参加が必要であり、特にPERで提示する改革提案が受け入れられるためには政策決定権を持つ人々のコミットメントを得ることが重要である。

出所 : 世界銀行 Public Expenditure On-line ( <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm> )

坂野太一・青木昌史「開発途上国と公共支出管理」『開発金融研究所報』2000年10月第4号

< PER と PRSP の関係 >

PRSPにおいて中心的役割を担うのは公共政策であり、公共政策は公共支出を通して実行される。そのため公共支出における効率性、公平性、説明責任はPRSPにとって欠かさないものである。PERを実施することによって、セクター内・セクター間の支出のトレードオフ、公共支出の効率性・効果、セーフ

ティ・ネットや各種プログラムの費用対効果といったことがレビューされ、これをベースとして貧困削減にかかる政策対話や援助戦略の策定が可能になる。また、PRSPそのものに公共支出管理の要素が組み込まれており、今後はPRSPにPERが吸収されることも考えられる。

2-4-5 MTEFとPRSP

MTEF(中期支出枠組み)とは:  
MTEFは、被援助国の財政担当省庁が策定する3年程度の国家財政の基本予算であり、この中にはマクロ経済分析も含まれている。MTEFはセクターの開発計画に見合った財政配分を検討するものであり、限られた予算を有効に配分するためのアプローチである。MTEFで達成すべき目標は、マクロ経済バランス、予算の戦略的配分、予算執行の効率性、である。  
MTEFの特徴:  
MTEFが従来の公共支出管理と異なる点は、マクロレベル、セクター間レベルにおける経済分析の実施、従来の投入重視ではなくパフォーマンスを重視した予算作成・管理アプローチ、策定に際し幅広い関係者の参加重視、予算配分における透明性と説明責任の向上である。

出所: Seth Anipa, Felix Kaluma, Elizabeth Muggeridge, *DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management, Case Study, MTEF in Malawi and Ghana, June 1999*、大野純一「プログラム援助調査」『開発金融研究所報』2000年10月号4号

< MTEF と PRSP の関係 >

PRSPの策定過程においては、制度改革や良い統治といったことを含めた全ての貧困削減のための費用を求めた上で、国家財政にそれを反映させなければならぬ。I-PRSPの段階では、詳細な費用の記述は求められてはいないが、いくつかの国では、PRSPにかかる費用の算定を行いMTEFを含む国家の予算ブ

ロセスと統合を図っていく意思を言明しており、実際に最終PRSPが策定されたウガンダでは、既に貧困削減プログラムがMTEFの中に盛り込まれている。PRSPは3年間の貧困削減計画であり、MTEFはPRSPで計画されている活動の財政的裏づけとなるものと考えられる。

2-4-6 セクター・プログラムとPRSP

セクター・プログラム(Sector Program: SP)とは:  
セクター・プログラムは途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラムであり、数年から10年くらいのタイム・スパンについて、政策や戦略計画を設定し、更に各年ごとの行動計画や投資計画を策定するものである。セクター・プログラムはセクターの開発戦略に基づいて行われる政策、プロジェクト、コモン・ファンド、直接財政支援、NGO支援などの当該セクターの全ての活動や援助の集合体と考えることができる。  
セクター・プログラムの背景:  
アフリカ諸国等における貧困国において、援助がこれまで貧困問題の解決に効果的に寄与してこなかった理由として、多くのドナーが各プロジェクトを相互の連携が弱いままに途上国において実施しており、途上国政府はその調整に追われている、という状況があり、途上国政府が主体的に貧困問題に取り組むことを困難にしていたという背景がある。この反省から、途上国がイニシアティブをとりドナーが協調して援助を行うための枠組みであるセクター・プログラムに移行することが、ドナー会議で提唱されてきた。  
セクター・プログラムの特長:  
セクター・プログラムの特長としては以下の点が上げられる。明確なセクター戦略、政策のフレームワークを前提とする、現地の開発関係者がセクター・プログラムの責任・オーナーシップを担っている、主要なドナーが全てこの「政府による」プロセスに参加する(パートナーシップ)、実施のプロセスはドナー間でできる限り共通のものを用いる(ハーモナイゼーション)、できる限り現地の人材を利用する。

出所: Peter Harrold and Associates, *The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector Investment Programs*, the World Bank

< セクター・プログラムと PRSP の関係 >

セクター・プログラムとPRSPは途上国のオーナーシップ、包括的アプローチ、パートナーシップなど共通する理念を持っているが、PRSPは特定のセク

ターだけでなく国全体の貧困削減を包括的に計画するものであり、特定のセクターを対象とするSPとはその点で異なる。PRSPの特定セクターの活動計画をセクター・プログラムと考えることもできる。

## 2-4-7 CASとPRSP

**CASとは：**

世界銀行グループのIDAとIBRDの国別支援戦略であり、対象国の現状分析と今後の見通し、世界銀行の融資計画等を示している。CASは被支援国政府及び関係者との協議により策定されるが、あくまで世界銀行の中期的ビジネスプランとして位置づけられている。被支援国政府自身のアジェンダ及び計画と相違がある場合にはその旨がCASの中で明記される。

**構成：**

CASは、当該国の開発状況及び課題の分析と、支援内容の検討(支援計画、優先事項、協調体制)から構成される。

**対象期間：**

国によって異なる。例えばフィリピンは1999年から2002年までの3年間計画である一方、カンボディアCASは1999年から2003年までの4年計画である。

**公開制度：**

1998年より被支援国政府の要請があれば、CASは世界銀行ホームページ等を通じて公開されることになった。また、当該国政府の同意が得られるものについてはCASの概要(Public Information Notice)が公開される。

出所：世界銀行CASホームページ(<http://www.worldbank.org/html/pic/cas/index.htm>)

## &lt; CASとPRSPの関係 &gt;

CASの構成項目は、最終的にPRSPに代替されることを想定している。PRSPの貧困状況の分析結果と中期的目標となる指標を、対象国の開発現状と課題の検討材料として取り入れる。

これまで、CASの策定にあたっては、目標指標を決め貧困に焦点をあててきており、また参加型プロセスを適用している対象国も増えてきている<sup>6</sup>。しかし、融資と技術協力などとの関係や貧困削減戦略とインパクトの関係をより明快に確固たるものにす

る必要がある。そのためには、個人や家庭への成長の影響がどの程度想定されるのかといった分析と説明を慎重に行い、戦略を論理的に裏づけることが重要になる。

低所得国は事前にPRSPを準備または更新し、それに基づいてCASを策定することになる。2000～2002年までの移行期間中は、CASがPRSPまたはPRSP骨子策定以前に発表されることが多くあり得るため、その際は従来通りCASが構成要素の と をカバーする。

## 2-5 PRSP策定のための世界銀行・IMFの支援体制

## (1) PRSP策定への支援手順

世界銀行とIMFは、PRSP策定にかかる議論に政策アドバイスを行うこととしており、役割分担としては、世界銀行が貧困状況の評価、セクター戦略計画、制度改革、ソーシャル・セーフティ・ネットの分野で、またIMFがマクロ経済、為替政策、課税政策といった分野で対象国に助言する。その他の財政管理、予算執行など両機関とも専門性を有する分野については、緊密に調整する。支援方法は国ごとに異なる。

PRSP完成前には、世界銀行及びIMF職員と当該国関係者との間で共同の協議の場を設定する。完成し

たPRSPは世界銀行、IMF双方の理事会に提出され、世界銀行・IMF職員による評価報告を基に、融資実行基準としての適否について審議される。

(2) 世界銀行IMF合同実行委員会<sup>7</sup>

2000年5月1日に世銀・IMF合同実行委員会(Joint IMF World Bank Implementation Committee for the HIPC Initiative and the PRSP Program)が発足した。同委員会は、HIPCイニシアティブとPRSPの双方の事業の監督・モニタリング、アプローチのすりあわせ、理事会への報告書の内容調整、両機関の広報部への支援等を行う。

<sup>6</sup> 1999年は完成した24のCASのうち19が参加型により策定された。Development Committee September 22, 1999' Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries 'p.18

<sup>7</sup> World Bank( April 2000 )Joint IMF World Bank Implementation Committee for the HIPC Initiative and the PRSP Program

表2 - 3 2000 ~ 2001年度のPRSP策定支援にかかる増額予算(百万ドル)

	2000年	2001年
国別プログラム	4.1	11.3
2000年 I-PRSP	2.2	4.4
1カ国当たり平均(千ドル)	111	220
2001年 PRSP	1.8	6.9
1カ国当たり平均(千ドル)	80	300
セントラルユニット	2.5	1.7
HIPCユニットでのDSAワーク	0.8	2.4
総額	6.6	12.9

出所 : World Bank Group( Jan.21.2000 )PRSP Internal Guidance Note, p13.

**(3) 支援のためのリソース**

世界銀行は、PRSP策定支援にかかる追加的な費用を、2000 ~ 2001年度にかけて約2,000万ドルと見積もっている。内訳については表2 - 3の通り。

支援国内における調査や参加型プロセスにかかる費用については、基本的にUNDPや二国間援助機関に負担を求めたいとしているが、場合によっては世界銀行が支援を行う。その場合は、世界銀行の経験から、1カ国につき5万 ~ 50万ドルかかるとみている。

また、世銀では、PRGF適用国や世銀が調整貸付を行っている国に対する貧困削減支援貸付(Poverty Reduction Support Credit: PRSC)について協議している。これは、明確な実施指標を附して3年間( PRSPの実施期間 )提供される貧困削減戦略実施のための計画構造調整貸付である。PRSCは、当該国の予算と連動しCASに含まれるものとされている。

**2 - 6 SPAとPRSP**

**(1) SPAとは**

SPA( Strategic Partnership with Africa )は主要ドナー及び一部のアフリカ諸国が参加しサブサハラ・アフリカ開発支援のあり方を検討するフォーラムであり、1988年にサブサハラ・アフリカの低所得債務貧困国に対し、国際収支支援や構造調整政策に関するドナーの援助調整などを目的として組織された。当初はSpecial Program of Assistance for Africa という名称であったが、貧困問題、債務削減、セクター・プログラム、経済成長など広範なイシューを取り扱うようになったことを反映して、1999年12月にStrategic Partnership with Africaという名称に変更された。日本からは外務省、JICA、JBIC が参加している。

SPAは3年単位のプログラムで、2000年から2002年までが第5次となっている。

**(2) SPAの構造**

従来は本会合の下部組織として2つのワーキング・グループ( 経済運営、貧困社会政策 )があったが、第5次からは1つのテクニカル・グループに統合され、テクニカル・グループの下に7つのタスク・チームが設けられることとなった。タスク・チームでは本会合への提言に向けたテーマごとの議論が行われる。現在あるタスク・チームは下記の通り。

< 貧困削減戦略 >

- Growth & Equity : 貧困と成長の関係
- Poverty Monitoring : 信頼度の高い指標の導入確保、情報能力の強化
- PRSP Process : PRSPの内容・実施プロセスのモニタリング
- Aid and Fiscal Policy : 財政収支アプローチによる資金ギャップ算定及び財政枠組みの導入

< 援助モダリティ >

- Financial Management & Accountability : 共通手続き下でのアカウントビリティの強化
- Sector Programs : セクター・プログラム( SP)の実施状況の質的・量的把握、教訓・経験の普及
- New Contractual Relationship & Selectivity : パートナシップの下での援助手法の開発及びPRSPにおけるコンディショナリティの変化のモニタリング、ニーズとパフォーマンスに応じた支援メカニズム

**(3) SPAとPRSP**

1999年12月のSPA本会合では、従来の国際収支支

援中心の方針から貧困緩和を主眼としたアプローチに転換していくことが決定され、CDF、PRSP、SP等の援助協調の枠組みについても基本的な合意が得られた。

第5次SPAの初の本会合となった2000年6月の本会合ではPRSPが主要な議題となり、その一環として援助協調についても活発な議論が展開された。貧困削減を支援することが各国ドナーにとり最も重要な援助目的であることについては、共通の認識が確認されたものの、途上国のオーナーシップを巡る援助モダリティについては、各ドナーの予算成立のあり方や援助手法が異なり、それぞれ国内事情も異なることから、原則論以上の共通の行動計画を採択するには至っていない。

このようにPRSPはSPAの主要な議題となっており、SPAはPRSP策定・実施プロセスにおけるドナーの関わり方・支援方法についての意見交換・議論の場となっている。またSPAのテクニカル・グループにより、アフリカにおけるPRSP策定・実施の進捗及びプロセスの確認が行われ、SPA本会合の場において報告及び政策提言が行われている。PRSP策定対象となっている国の大半はアフリカ諸国であり、SPAでの検討や議論の結果は各ドナーのPRSP支援に少なからぬ影響を与えるものとなっている。

## 2-7 PRSP策定の進捗状況と課題

### (1) PRSP策定の進捗状況(2001年4月20日時点)

PRSP策定済み国4カ国:ウガンダ、ブルキナ・ファソ、タンザニア、モーリタニア

I-PRSP策定済み国34カ国:カンボディア、ラオス、ヴィエトナム、ホンデュラス、ニカラグア、ボリヴィア、ガイアナ、イエメン、エチオピア、ガンビア、ガーナ、ケニア、レソト、マラウイ、タンザニア、ザンビア、ベナン、カメルーン、中央アフリカ、チャード、ギニア、ギニア・ビサオ、マダガスカル、マリ、モザンビーク、ニジェール、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、セネガル、アルバニア、マケドニア、モルドヴァ、タジキスタン、グルジア

2001年内には更に21カ国がPRSPを策定予定である(表2-1参照)。

### (2) PRSPの課題

PRSPは1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会において債務削減・IDA融資供与のために作成を要請することが決定されたものであり、その成果についてはまだ明確な結果は出ていないが、既にいくつかの課題が発生している。

PRSPのもつ第一の矛盾は、貸付/債務放棄などを時宜を失せず入手するためにPRSPを早急に作成する必要と、PRSPの質の確保及び広範な社会参加の必要との間にある矛盾である。広範な社会参加を得て質の高いPRSPを策定するためには時間を要するが、重債務に喘ぐ国は早急な貸付/債務削減を必要としている。この矛盾の緩和のために、最終版ほどの分析と広範な参加を必要としないII-PRSPの作成が考案された。

第二の矛盾は、政策決定に関する途上国の主体性と、世銀/IMF理事会の持つPRSP審査の権限との矛盾である。PRSPは途上国が主体的に策定するものとされている一方、世銀/IMFの貸付/債務放棄実施を判断する材料と位置づけられており、世銀/IMF理事会で認められなければ貸付/債務放棄が実施されない。

また、途上国が抱える問題としては下記のものがある。

制度的、技術的、行政的能力の不足

途上国はPRSPの計画・実施能力及び援助調整能力が十分でないことが多い。

社会参加の経験不足

社会参加の経験の少ない国では市民社会の政策参加能力が十分ではなく、広範な社会的参加を基礎としたPRSP作成は困難である。

貧困データの不足

正確な貧困データは貧困分析と政策評価に不可欠であるが、必ずしも全ての国に必要な貧困データが整備されているわけではない。特に性別のデータは多くの国で不足している。

政策の優先順位づけ

貧困削減のためには社会の諸階層を広範に巻き込んだ経済発展が必要であり、また、社会分野への投資、農村開発、社会的弱者層の保護、政府の統治機能、汚職廃止、財政の透明性と責任体制、性差別是正、環境問題、政策分野間調整などの広範な対策が必要である。このような多様な課題を具



体的で実行可能な行動計画に結び付けていくかが課題である。

#### 貧困削減戦略の費用算定

PRSPでは十分に費用算定された貧困削減戦略をマクロ経済政策に統合することが要請されているが、これは両者の関連の複雑性、必要データの欠如のため極めて困難である。制度改革、良好な統治機能などは本質的に算定困難であり、更に実施される政策と成果との因果関係も確定困難である。このため、戦略が財政的枠組と整合的であるかどうか決定が難しい。

#### 貧困関連支出の追跡

貧困関連支出を効率的に追跡するためには、ほとんど全てのPRSP適用国において予算・財務管理全てに関わる広範な改善が必要である。

上記の課題に対応するために今後必要な研究としては、貧困削減のための資源投資と現実的に貧困層が得る便益との関係についての研究や貧困層に有利な成長の決定要因、経済成長とマクロ経済政策と貧困削減との関連、通商政策の貧困削減戦略への取り込みなどに対する研究などがある。

## 2-8 PRSPに対するJICAの取り組み

PRSPを含めた貧困削減に対する本調査研究以外のJICAの主な取り組みは下記の通りである。

### (1) 外務省、国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)との打合せ

企画・評価部援助協調室、地域部が中心となってPRSPに関する対応についての情報交換・意見交換を目的に外務省、JBICとの打合せを実施している。

### (2) PRSP連絡調整会議

JICA内関係者のPRSPに対する問題意識の共有及び現状把握を目的として企画・評価部援助協調室が事務局となって月1回程度開催している。本会議の構成メンバーは企画・評価部、地域部、開発調査部、無償資金協力部、国際協力総合研修所となっている。

### (3) PRSPに関する情報収集・分析、策定プロセスへの参画

企画・評価部援助協調室が窓口となって在外事務所を通じて各国のPRSP策定の進捗状況などの情報を収集し、関係部署に情報提供するとともに、企画・評価部内にインハウス・コンサルタントを置き、PRSPに関する情報収集・分析を行っている。

また、地域部が主体となってI-PRSP及びPRSPに対しJICAとしてのコメントを作成している。更に、企画調査員、開発調査、現地コンサルタントの活用等によりPRSPプロセスに積極的に参画するとともに、国際会議やワークショップへもJICA関係者を派遣している。2000年10～11月にかけて実施されたJICA地域別会議でもPRSPが主要な課題として検討された。

### (4) 課題別指針「貧困削減」

課題別指針は国別事業実施計画の実効性向上を図るため、主要な開発課題に関してJICAが蓄積してきた経験及び知見を体系的に整理するとともに、これらに関するJICAの基本方針を明確にすることを目的として策定するものであり、それら課題の1つに「貧困削減」がある。現在、課題別指針「貧困削減」は企画・評価部環境女性課が事務局となって策定が進められている。

### (5) 貧困削減ガイドライン

課題別指針を更に具体化し、貧困削減のための様々なアプローチを提示するために企画・評価部環境・女性課を中心として「貧困削減ガイドライン」策定に向けた取り組みがなされている。具体的には1999年度に「貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」を行い、2000年度に客員研究員を活用して「JICA 貧困削減ガイドライン及び貧困削減事例集の作成」をテーマに研究を行っている。

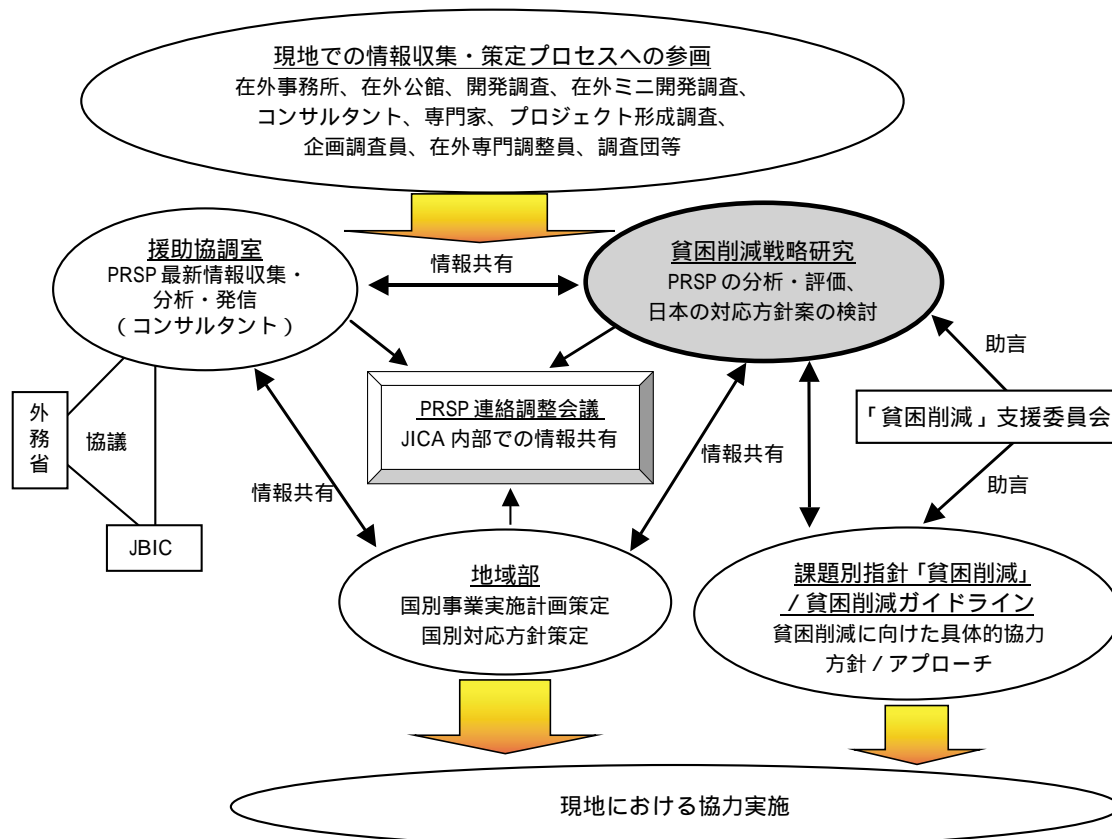
### (6) イシュー別支援委員会「貧困削減」

イシュー別支援委員会は、貧困削減やジェンダー平等など横断的な課題(クロスカutting・イシュー)に対し、当該イシューに精通した専門家、有識者が当該イシューの課題解決のためにJICAが取り組むべき援助の方向性や留意点について助言を与え

ることを目的に設置されたものであり、企画・評価部環境・女性課が中心となって開催している。「貧困削減」のイシュー別支援委員会は本調査研究に対する

助言を行うとともに、貧困削減ガイドラインや課題別指針「貧困削減」についても専門的立場から支援を行っている。

図2-4 JICAにおけるPRSP対応



出所：筆者作成

Box 2 PRSP に関する国別対応事例

各国に対する PRSP 関連の具体的対応や国際会議・ワークショップへの参加状況は下記の通り。

- (1) 全般：貧困削減フォーラム参加(2000年4月：ワシントン)、アフリカ PRSP ワークショップ参加(2000年6月：象牙海岸)、DAC 貧困ワークショップへの参加、CDF/PRSP ワークショップへの参加(2000年11月)、SPA 本会合・技術会合参加(2000年6月：ワシントン、10月：パリ)、中央アジア・コーカサス地域対象ワークショップ(2000年11月：モスクワ)
- (2) ヴィエトナム：貧困タスクフォース会合参加(2000年6月)、現地ワークショップへの参加(2000年7月)、初等教育プロジェクト形成調査(2000年7月)、PRSP 関連プロジェクト形成調査(2000年9月官団員、10月から3カ月間民団員)、PRSP 策定作業参加のための企画調査員派遣(2000年1月から2003年3月まで)
- (3) カンボディア：日米合同プロジェクト形成調査(2000年6月)、PRSP 関連プロジェクト形成調査(2000年7月、9月から3カ月間)、PRSP ワークショップ参加(2000年8月)、PRSP 策定作業参加のための企画調査員派遣(2001年3月から2003年2月まで)
- (4) ラオス：PRSP 関連プロジェクト形成調査(2000年8月、10月から3カ月間)
- (5) ネパール：国別課題別アプローチ強化のための企画調査員派遣(2000年12月以降)
- (6) ニカラグア：社会的弱者支援プロジェクト形成調査(2000年9月)、地域開発・貧困対策の企画調査員派遣(2000年1月から1年間、2001年3月から再派遣)
- (7) ホンデュラス：現地ワーキンググループに派遣中専門家が参加、教育分野プロジェクト形成調査実施予定(2001年2月頃)
- (8) ボリヴィア：CG 会合参加(2000年10月)、PRSP 策定作業参加のための企画調査員派遣(2000年11月から1年間)、国別評価(2000年7月)
- (9) ガーナ：企画調査員が人的資源のサブ・グループに対応、マクロ経済、生産雇用、財政のサブ・グループに在外専門調査員が対応(2000年10月から2カ月間)、PRSP 対応のための企画調査員派遣(2001年1月から3月まで)
- (10) タンザニア：農業分野は企画調査員派遣(2000年7月、8月)、プロジェクト形成調査(第一次2000年10月、第二次2000年12月)、セクター・プログラム開発調査実施予定、教育分野は企画調査員及び在外専門調査員にて対応、保健分野は専門家及び在外専門調査員により対応、PRSP 第1章「タンザニアにおける貧困の現状」を現地コンサルタントにより作成(2000年7月)、在外プロジェクト形成調査で公共支出レビュー(2001年2月から3月)及び貧困対策(2000年12月から2001年2月)、PRSP 対応のための企画調査員派遣(2001年1月か1年間)、貧困・ジェンダー企画調査員及びローカルコスト負担により家計調査に参画予定、国別評価(2000年9月)
- (11) ケニア：人材育成及び農業開発に在外専門調査員派遣(2000年9月から7カ月間)
- (12) ザンビア：保健分野に企画調査員派遣(1999年3月から2年間)、教育分野に在外専門調整員派遣(2001年1月に2週間)、農業、保健分野にも在外専門調整員派遣予定
- (13) その他：セネガル及びマリでプロジェクト確認調査(2000年6月)

## 第3章 PRSP などの国際協力の動きに対応した JICA の協力のあり方

### 3-1 PRSPと国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査との関係

本節では、PRSP とわが国の国別援助計画や JICA の国別事業実施計画、課題別要望調査との関係を整理し、PRSP をわが国の協力の中でいかに位置づけるべきか、その考え方を示す。

#### 3-1-1 各者の位置づけの整理

##### (1) 国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査間の関係の整理

まず、国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査の三者間の関係を整理したい。国別援助計画は、ODA大綱、ODA中期政策の下、今後5年間程度を目途としたわが国の援助計画を示し、案件策定の指針となる公的な文書と位置づけられる。具体的には、本計画では、政治・経済・社会情勢、各分野・イシューについての分析から当該国の開発上の課題、問題点を抽出、その上でわが国の援助政策や留意点について記述する。本計画は、主にマクロ的な視点で作成されており、その内容で最も重要な項目の一つは、わが国の「援助の重点分野」の同定である。

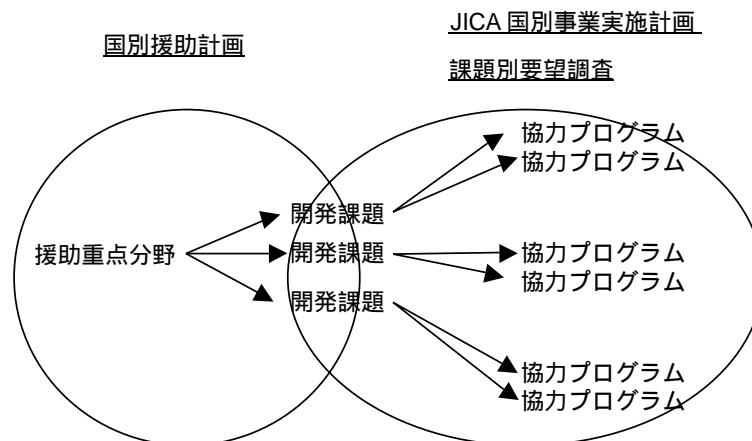
JICA国別事業実施計画は、国別のJICA事業の基本

的な考え方をJICA内部資料としてとりまとめたものである。国別援助計画の内容を踏まえて作成し、同計画の同定した援助重点分野の下、開発課題、協力プログラム、各スキームごとのインプット(案件)を抽出することが主眼である。国別援助計画が策定されていない国については、政策協議調査団、経協総合調査団等の公的ミッションなどの合意内容等に基づき作成する。

一方、課題別要望調査は、基本的に外務省の制度であるが、その実施にあたってはJICAが実質的なサポートを行い、先方政府の翌年度新規案件の要望をとりまとめたものである。JICA国別事業実施計画と課題別要望調査の基本的概念や構成は同じであり、例えば、その主たる対象領域は開発課題以下のストリームを取り扱うことで一致している。また「開発課題 協力プログラム 各スキーム」というロジックも共通している。双方の関係は、JICA国別事業実施計画は、課題別要望調査の「たたき台」という位置づけである。前者は向こう3年間の期間を扱う中期的なもので、後者はそのうち、翌年度のみを抽出して詳細に述べたものといえる。

三者の位置づけ(主にカバーしている領域)を図式化すれば図3-1の通り。

図3-1 国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査の関係



出所：筆者作成

(2) PRSPと国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査との関係の整理

国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査とPRSPとの関係を見ると、国別援助計画との間では主にマクロ的な関係、つまり援助重点分野を軸とした関係が重要で、残り二者との関係では開発課題と協力プログラムの位置づけが重要である。従来、わが国の援助方針即ち上記三者を策定する際には、特に当該援助対象国の開発計画(3カ年計画、公共投資計画等)の内容を踏まえて策定を行った。今般、新しくPRSPが各国で策定されることになったが、PRSPと従来タイプの途上国の開発計画との関係はいかなるものだろうか。

PRSP等の事例を見ると、その国の全ての開発政策の総体を指すものではなく、各セクター、イシューごとの開発政策のうち、貧困削減に特にダイレクトに貢献する部分(サブセクター)を集約し、戦略として組み合わせたもの、というイメージが浮かび上がる。またそこでは、各セクター、イシューごとの政策の内容と、PRSPとの整合性が担保されることが強く求められている。例えば、ウガンダのPRSP(2000年3月24日付)では、ウガンダでは、PRSP以外に25年長期開発計画、道路セクター開発計画、教育戦略投資計画、保健セクター開発計画、農業近代化計画、エネルギー計画などが策定されていることが述べられている。また、モザンビークのI-PRSPでは、“immediately relevant to absolute Poverty reduction”という言葉を使って、貧困削減に直接裨益する部分とそれ以外の区別を行っている。

一方、健全なマクロ経済運営は、貧困削減のため

の欠かせない基礎環境であり、そのフレームワークも詳細にPRSPに含まれている(これは従来のPFPがPRSPに内部化したともいえる)。そこでは、例えば、経済成長率や財政歳出の配分面、税制面等で貧困削減に資するような具体的政策が規定される。

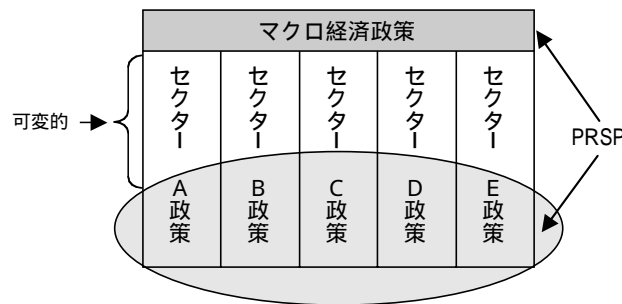
以上のことを簡単にイメージ化したのが図3-2である。ちなみに、PRSPがどの程度、当該国の開発政策全体をカバーするかの比重は、開発戦略の方向性、開発資金の額などによって「可变的」であると考えられる。

(例えば、開発資金のバイが大きければ大きいほど、また経済発展指向が強ければ強いほど、PRSPの比重は大きくなる傾向にあると思われる。)

わが国はODA中期政策で貧困対策を「重点課題」として掲げ、またその策定を主導したDAC新開発戦略でも2015年までに世界の貧困人口の割合を半減させることとしている。従ってわが国が、国別援助計画等を策定するにあたっては、当該国の貧困削減戦略を占めるPRSPの内容との整合性を意識する必要がある。

具体的には、図3-2でいえば、わが国の国別援助計画の全体的なフレームワークとその同定する援助重点分野が、PRSPの基本的フレクワークとカバーする重点分野(セクター政策)に対応しているかがポイントとなる。一方、JICA国別事業実施計画と課題別要望調査については、その開発課題及び協力プログラム等がPRSPの枠組みの中、即ち図3-2上の陰の領域に入っているかどうかという点がポイントとなる。

図3-2 PRSPと当該国の開発政策全体との関係



出所：筆者作成

### 3-1-2 国別援助計画、JICA国別事業実施計画及び課題別要望調査の取りまとめにあたっての留意点、ポイント

#### (1) 国別援助計画

特に2000年度の国別援助計画からは、従来の開発計画や社会経済対策上の課題等に加え、PRSPなどの貧困削減を中心とした開発の新たなアプローチをも分析し、それに対するわが国の対応についても考察、記載することとしている。もとより、わが国の国別援助計画は当該国のPRSPの枠内に規定されるものではなく、内容的には十分な整合性を持ちつつも、独自の援助領域から成り立つものである。従って、国別援助計画が同定する援助重点分野のうち、いくつかはPRSPの対象とする重点分野と一致していなかったり、分野としては一致してもサブセクターとしての領域が一致していない場合などがあり得る。

その際は、「結果」として一致しないという形ではなく、独自のセクター分析、援助哲学に基づいて策定したという「プロアクティブ」な姿勢が重要で、その理由、背景が計画の中に明示されていることが必要である。また、PRSPは援助対象国のオーナーシップの下、策定される援助対象国自身の戦略であることから、可能な限り、PRSPの内容に国別援助計画の内容が反映されていることが望ましい。同計画の内容の一層の向上のためには、国別援助研究やセクター(あるいはプログラム)開発調査の実施、企画調査員、プロジェクト形成調査等の活用が有効と考えられる。

#### (2) JICA国別事業実施計画

国別援助計画では、PRSPとの関係では主に「援助重点分野レベル」の整合性が強く問われると考えられるが、JICA国別事業実施計画では、その下流に当たる「開発課題レベル」「協力プログラムレベル」「案件レベル」についての整合性がポイントとなる。具体的には、PRSPには添付資料または本体資料として、各重点分野ごとにDevelopment Objectives(または具体的なTargetsなど。以下「Development Objectives」という)や開発指標等から構成されるマトリックスが添付されるのが一般的であり、特にこのDevelopment Objectivesと、JICA国別事業実施計画の開発課題マトリッ

クス上の開発課題及び協力プログラムとの整合性が重要なポイントである。

国別援助計画と同様、JICA国別事業実施計画においても、その内容はPRSPの枠内のみ規定されるものではなく、独自の方向性が示されてしかるべきであるが、PRSPの領域と一致しない場合は、やはり独自のセクター分析の結果や考え方等によってその方向性が示されていることを、開発課題マトリックス上で明示する必要がある。また特に、PRSPの枠内ではないが、PRSP以外に開発計画あるいはセクター開発政策が存在しており、その内容がJICA国別事業実施計画と合致している場合は、それへの言及が必要であろう。

例えば、双方が「農業分野の振興」という援助重点分野で一致していても、PRSPの主たるDevelopment Objectiveが「小規模農民の振興」に特化している一方、当該国の比較優位に沿った形で輸出振興の一環として「園芸作物の振興」が農業セクター開発政策で挙げられている場合、JICA国別事業実施計画では、輸出振興の面とこれまでの援助実績を重視し、「小規模農民の振興」と「園芸作物の振興」の双方をバランスの取れた形で計画して、開発課題及び協力プログラムに盛り込むことなどが考えられる。

JICA国別事業実施計画は1999年度から策定されておりその内容は徐々に充実されているものの、その内容の質にはまだまだ向上の余地がある。これまでは特に過去の経緯、実績に強く影響されていた面があったが、現在のPRSP等の世界的な援助協調の強化の動きの中、援助の国際競争力が問われており、これからは一層、しっかりとしたセクター/イシュー分析に基づいた内容の提案が求められる。

なお、JICA国別事業実施計画の構成はBox 3の通りであり、各章を記載するにあたって、PRSPとの関連では、具体的には以下の諸点に留意しつつ記載する必要がある。まず第1章では、わが国の国別援助計画等が取り上げるPRSP等との関係や分析に基づき、開発の方向性や援助重点分野等を記載する。第2章では、特に開発課題マトリックスを記載する際にPRSPを意識して記載する必要がある。第3章の「1.事業実施上の留意事項」で必要に応じ関連事項を記載し、また「3.各イシューアプローチ上の留意点」の(1)貧困の箇所では正面からPRSPの概要やその進

Box 3 JICA 国別事業実施計画の構成

第1章 当該国における開発の方向性

1. 当該国における開発の方向性と援助重点分野
2. JICA の協力の基本的な考え方

第2章 開発課題と事業計画

1. 開発課題マトリックス
2. 事業ローリングプラン
3. スキーム別投入計画  
(JICA プログラム・ツリー)

第3章 JICA 協力上の留意点

1. 事業実施上の留意事項
  - (1) 事業計画策定上の留意点
  - (2) 先方実施体制上の留意点
2. これまでの評価結果から得られた教訓
3. 各イシューアプローチ上の留意点
  - (1) 貧困
  - (2) WID・ジェンダー
  - (3) 環境問題
  - (4) その他のイシュー又は協力アジェンダ(イニシアティブ)
4. 主要国際機関・ドナー・NGOs の動向

抄、評価等について記載する必要がある。「4. 主要国際機関・ドナー・NGOs の動向」の部分で、PRSPへの各ドナーの取り組みを詳述する。

(3) 課題別要望調査

課題別要望調査の基本的な概念、ロジックなどは、JICA 国別事業実施計画と共通していることから、PRSPとの関係における取りまとめ上の留意点は同計画とほぼ同じと考えられる。ただし、同計画との大きな相違点は、要望調査は各案件の詳細を記載する点であり、本項ではJICA国別事業実施計画が対応する部分と重複する面もあるが、特に、各案件レベルに焦点を絞って記述したい。

PRSP には Development Objectives がマトリックスとして記載されているが、具体的な案件名までは記載されない傾向がある。従って、JICA国別事業実施計画あるいは課題別要望調査における開発課題が、PRSP の Development Objectives と合致していたとしても、当該開発課題の達成のために設定される協力プログラムの内訳である各案件の組み合わせは直接的にはPRSPには影響を受けない。一方、JICA 国別事業実施計画等が作成されていても、後日、課題別要望調査を取りまとめる段になって、計画上に記載されていない、まったくの新規の案件が先方政府から要請される場合も多くあり得る。

従って、在外では、PRSPの策定に関与することを通じ詳細に把握した各々のDevelopment Objectivesの意味に沿って、必ず、先方政府から提出された各案件のPRSP等上の位置づけを確認し、課題別要望調査のフォーム上に記載する必要がある。具体的にはフォームの「要請の背景」の箇所に記載する。

PRSPの基本的な哲学には、セクター・プログラム・アプローチの推進があり、強力なセクター・コーディネーションの下、各案件を位置づけることを目指している。各ドナー、政府機関間という異なる主体間でさえこのような動きが強まっていることを踏まえると、一層今後は、わが国のODA 案件間では、連携、整合性の強化を図ることが必要不可欠である。

その具体的対応としては、1998年度より開始している、「協力プログラム」の概念の制度的強化が挙げられよう。この「協力プログラム」は、従来各スキームが並立し、同じ国、同分野でさえ連携が希薄なケースが散見されたことから、その改善を狙って開発されたもので、複数(場合によっては単数)のスキーム/案件の組み合わせから成るプログラムを、3~5年間のタイムスパンで行おうとするものである。現在は、国際約束を締結する形にはなっていないが、「包括的」かつ「長期的」なわが国のコミットメントを形成するためには、プロジェクト方式技術協力のRecord of Discussion( R/D )のように先方政府と中期的

な国際約束を締結することを検討する必要がある。

この協力プログラムの制度は、技術協力、無償資金協力のみならず、特に円借款についても適用することが検討されるべきで、またアンタイトなどの他の有償協力や直接投資案件などとの連携も視野に入れる必要がある。これによって、これまでのようにバラバラに案件を実施するのではなく、特定の開発課題の下、一層援助資源を集中、連携した案件を実施するという（即ち「選択」と「集中」の強化）によって、援助効果の増大、実施面での効率化、また「援助の予測性」というプログラム・アプローチの概念にも対応することとなる。



### 3-2 PRSPと援助調整

PRSPの意義は、HIPCイニシアティブの実施を始めとした貧困対策を実施していくために、開発途上国がその限られた開発資金を効率的、効果的に活用していくための計画と考えられる。そのためには、まず、過去において各ドナーが他の活動と調整せずに実施していたその援助活動を開発途上国のオーナーシップの下に調整する必要がある。各ドナーが他との調整を行わずに援助を実施し、それが途上国にとって負担となっていた例としてはタンザニアがある。タンザニアにおいては各ドナーが他との調整を行わずに1,000の活動を実施し、年間2,500件の調査団を派遣していた。構造調整の結果リストラされ小さい政府となっていたタンザニアにとっては、少人数で、複数のドナーがバラバラに実施している活動を調整し、効果が高いものにすることは不可能に近かった<sup>1</sup>。

更に、援助調整においては、関係ドナーが協調していくことが不可欠である。一般的に言って援助協調にかかる調整は各ドナーが単独で開発計画を実施するよりもドナーにとっては時間と手間がかかる。そのため、調整にかかる作業の効率を高めていくことが求められる。PRSPは途上国政府のオーナーシップの下、関係ドナーを含めた開発関係者が貧困削減という大きな目標に資するよう各自の活動を位置づけるものであり、各ドナーにとっては援助協調の課題ととらえる必要がある。

日本はこれまで、後に解説する様々な理由により、このような援助調整に参加しないことが多かった。しかしながら、現在各国においてPRSP策定作業は進展しつつあり、その中のいくつかの国においてはPRSPにおけるセクター・レベルの調整に参加しないとその分野での協力実施が難しくなるといった状況となりつつある。つまり、好むと好まざるとに関わらず、これまで日本があまり得意としてこなかった他の援助関係者との調整を積極的に実施していくことがPRSP策定過程を通じて求められつつあるので

ある。外務省もPRSPへの積極的参画を打ち出しており、「PRSPは尊重されるべきものであり、全ドナーが共有する開発指針となることが望ましい。わが国としても、策定・実施・モニタリングプロセスにはJICA及びJBICを含めたオールジャパン体制で積極的に参画・貢献することにより、わが国の援助方針をPRSPの内容に反映させていくとともに、わが国の援助が基本的にPRSPに沿った形となるよう取り組む<sup>2</sup>」こととしている。

本節では、特に現場において日本の援助を実施しているJICA事務所、企画調査員、専門家に対し、援助の世界の変化(PRSPやセクター・プログラム)に応じて変化しつつある援助協調のあり方とその課題について解説と提言を行ってみたい。なお、本節に掲げたいいくつかの仮定については現在のJICA本部の考え方を整理したものであり、必ずしも論理的に確立していないものもあることから、今後理論的な調査研究や更なる知見を積み重ねていく必要があると考えていることを断りたい。

#### 3-2-1 援助調整の意義と変遷

##### (1) 伝統的な援助協調

###### 1) プロジェクト・レベルの調整

途上国の開発を中心に考えた場合に、援助協調は限られた資源を有効に活用するための調整努力であるということが出来る。様々なレベルでプロジェクトの重複を避けることで、各ドナーの比較優位を活かし、効果を高めていくといった意義がある。

しかしながら、過去において援助調整は一般的に先進ドナーもしくはある特定の国際機関との限られた範囲での調整であった。そのため、調整はプロジェクト・レベルにとどまることがほとんどであった。例えば具体的には、一つのプロジェクトにおいて、一方が職員の訓練を行い、一方が施設の建設を実施するといったような調整が行われることがほとんどであった。1990年代半ばまでは国全体のプレッ

<sup>1</sup> World Bank, Press Briefing: James D. Wolfensohn and the Utstein Group, September 2000。Helleiner(他(いわゆるヘレナ・レポート1995)によれば、40のドナーがバラバラに2,000のプロジェクトを実施していると表現している。

<sup>2</sup> 外務省政策課国別計画策定室「我が方援助協調・モダリティに関する考え方」平成13年1月10日

ジ会合である支援国会合(CG会合)における調整を除いては<sup>3</sup>、セクター・レベルにおける複数のドナー間の調整は、アフリカのごく一部の国で行われているだけであり、それ以外の地域においてはアドホック的で限られたものであったといえよう。

## 2) 他の先進国との外交手段

一方で、二国間ドナーとの援助協調は、協調のパートナーとなる先進国と友好協力関係を強化するための手段としての位置づけもある。例えば日米コモン・アジェンダはWTOや基地問題等の外交問題を抱える両国の関係を改善する手段の一つとして考えられている。他の先進諸国と援助協調を実施することは、途上国という舞台を借りて行われる先進国同士の外交手段の一つと考えることができる。

## 3) オーナーシップの欠落

伝統的な援助協調の中で、建前では提唱されていても実体が伴うことが少ないのが当該国政府のオーナーシップである<sup>4</sup>。資金を有しているドナー同士でのインプットの調整を図ることに力点を置くあまりに、肝心の当該国政府の主体性を確保することがおろそかになることは好ましくない。いくらドナー間で調整しても先方政府を取り込んでいないために援助効果が半減する、もしくはプロジェクトそのものが実施できないこともある。米国など一部のドナーのごとく政府を通じなくてもNGOを通じて直接開発援助を実施できる場合はこうした点についてさほど気にすることはないかもしれない。しかし日本の場合は、先方政府の関与を抜きに開発援助を実施することは難しい仕組みとなっているし、何よりもDAC新開発戦略でも謳われている通り、当該国の開発にその国の政府が主体的に関与するのは当然のことと考えられる。

## (2) 日本における援助調整の特徴

これまでの援助調整においては、欧米諸国は日本の資金力を引き出すこと、また日本側は欧米諸国の経験・ノウハウを吸収することが、主たる目的とな

ることが多かった。

USAIDやCIDAといった欧米ドナーにとって、援助調整とは、主として、他ドナーの資金の導入によって自分達が実施している活動のスケール・アップを図るもので、これによってプログラムの結果(Results)を達成することを目的とするものである。このような考え方は、結果を重視した開発援助を進めていく上では当たり前の考え方である。

しかし、プロセスやインプットを重視してきた日本は結果重視の視点を持たずに「彼等は日本の金を自分達の自由に使いたいのだ」といった誤った考え方を持ってしまうことが多い。日本側ももっと結果重視の視点から、先方に対して日本はどのような目的で何をやりたいのかを発信していくことが必要である。これまでの日本の援助協調のほとんどは先方からの提案にいかに対応するかに終始しており(稀に違うケースもあるが)当方からの発信がほとんどない。今後は我々の計画をプロセス重視、インプット重視から結果重視型に変換していく必要があり、結果を出すためには他ドナーとの協調を図り、わが国の協力のスケール・アップを目指していくことが必要になる。

## (3) 援助調整における近年の変化

近年の援助調整の特徴としては、従来のプロジェクト・レベルの調整からセクター・レベル、国レベルの調整へと広がってきたことがある。

### 1) 特定セクターにおける世界的な援助調整

近年、単独のドナーにより開発目標の達成が難しいポリオ根絶のようなセクターについて民間の財団・基金等を含んだ複数のドナーが調整を行いながら、プログラムを実施するといった調整が盛んになってきている。ポリオ根絶にかかる援助調整は、世界保健機構(WHO)が中心となり、UNICEF、アメリカ、ロータリークラブ、日本等の複数ドナーにより実施されている。世界レベル、地域レベル、国レベルといった各調整レベルに応じて調整会議(Interagency Coordinating Committee: ICC)が設置さ

<sup>3</sup> CG会合は歴史的に、援助調整会合というよりもプレッジ会合として位置づけられていた。

<sup>4</sup> UNDP(Aid Coordination and Aid Management by Government: A Role for UNDP)によれば、援助調整(aid coordination)とは援助国からの援助を被援助国政府が自ら計画、調達し、国家開発の目標や戦略に統合することであると定義している。

れ調整されている。

## 2) ある国の特定セクターにおける調整

冷戦構造崩壊後、DAC援助機関の多くは東に対する反共陣営強化という国家戦略上の途上国援助の意義を失い、また各国の経済状況悪化に伴って、いわゆる援助疲れが始まった。そのため、より少ない資金をより有効に活用する必要性が生じた。また、構造調整で公務員の削減を行っている開発途上国では、各省庁の少数の担当者が複数のドナーが実施する多様なプロジェクトを調整しなければならないといった状況を解決する必要性が生じた。このような状況の中で開始されたのがセクター投資計画( Sector Investment Program : SIP )である<sup>5</sup>。

これは、複数ドナーによる特定セクター全般にわたる調整である。SIPは、歴史的には1995年のタンザニアにおける道路セクター投資計画を皮切りに、その後エチオピア、ザンビア、ガーナ等において特に保健、教育といった社会セクターを中心に発展してきた。このようなセクター・レベルにおける援助調整は、各ドナーの国内経済情勢を反映して全体の援助額が減少する中で、各ドナーの開発目標を統一して少ない援助額を効率的に活用し、インパクトを大きくしようとする動きであった。SIPは近年セクター・プログラム( SP )と名前を変えてアフリカのみならずカンボディア、ネパール等アジア諸国にも広がりがつつある。

## 3) 特定国の全ての開発課題における調整

第2章で述べた通り、世界銀行は1998年の総会において包括的な開発枠組み( CDF )を打ち出した。これは、当該国政府、市民社会、ドナー、NGOといった開発に関与する全ての開発関係者の参加により、当該国の全ての開発課題を検討し、実施していくアプローチである。ボリヴィア、キルギス、ガーナ、ヴェトナム等の13カ国をモデル国とし、CDFを実施しつつある。更に、世銀・IMFは1999年の定期総会においてPRSPの策定について提唱した。CDFや

PRSPは当該国における全ての開発課題を開発関係者全体で調整しようとする動きだといえる。

### 3-2-2 援助様式<sup>6</sup>に関する議論

PRSPは、HIPCイニシアティブに基づき債務削減を行うために、開発途上国自身が開発計画作りをしっかりと行っていく必要性から生まれたものである。現時点では、PRSPはHIPCイニシアティブのみならず、世銀IDA融資、IMFのPRGFの前提条件ともなっている。開発計画への投入資源量が少ない低所得国において、貧困削減を検討する上でいかに投入を費用対効果の高いものとしていくかは重要な課題である。そのため、貧困対策に対する投入計画のみならずその実施をいかに行っていくべきかといった支援方法を事前に協議・調整する努力が必要となってきた。

前述した通りセクター・レベルにおける調整は、全体として目減りしてきている開発援助の効率的利用を図るものであり、そのためのいくつかの約束事を作る必要があった。この議論の中から出てきたものが、プログラム・アプローチ、コモン・ファンドや一般財政支援、技術協力の有効性やアンタイド援助、援助の予測性確保、手続きの共通化といった援助様式についての議論であった。

援助を効率的に行うためには、セクター内で調整された活動を実施する必要がある。また、使途調整が不要となるような資金援助が援助効率を高めるために必要であるとの見解がセクター・プログラムの発展とともに提唱された。更に、技術協力の有用性について疑問が呈され、また技術協力も含めて最も現地に適したものを投入すべきであるというアンタイド援助の議論も出てきている。また、各援助機関が今後数年の間にいかなる協力を実施することが可能であるか、もしくは実施する予定であるかを知ることが、全体調整を行っていく上で必要不可欠なものである。効率化を追求するためには「手続きの共通化」も進める必要がある。

しかしながら、日本を含むいくつかのドナーに

<sup>5</sup> World Bank, World Development report, 2000

<sup>6</sup> 援助様式を現在モダリティと総称することがある( 前出 : 外務省国別計画策定室、我が方援助協調・モダリティに関する考え方、平成13年1月10日 )。

としては、このような援助様式は、そのまま採用することが難しいものである。日本がセクター・プログラムに参与していく意義は、援助を効率的に実施していく上で関与が必要不可欠であるといった点とともに、新しい援助様式の中で日本の立場を明らかにしてプレゼンスを保つ必要があるといったことにある。

以下では、上記で紹介した援助様式に関するいくつかの議論について解説を加えつつ現地における対応について考えてみたい。

### (1)「プロジェクトはセクター・レベルで調整されるべきである」

プロジェクト/プログラムの議論はセクター・プログラムを実施していく上で中核となっていることから、次節「3-3 プロジェクト型援助とプログラム型援助」で詳細に検討することとし、ここではポイントだけを概観したい。まず確認しておくべき点はプロジェクトとプログラムは対立する概念ではないという点である。プロジェクトはいかなる場合であっても、あるセクターにおける活動の一つであり、プロジェクトの実施は決してセクター・レベルの調整と相入れないものではない。プログラムは、政策を伴った活動(プロジェクト)の集合体である。このような観点に立って、日本政府は、全体調整の中で明確に位置づけられているプロジェクトは有効であると表明している。

そのため、プロジェクトとプログラムの最適な組み合わせ(ベスト・ミックス)を論じることは適当でなく、個別の活動や資金投入計画のベスト・ミックスが重要である。いかなるプログラム・アプローチであっても必ず個別の活動(プロジェクト)は存在する。当たり前のことであるが、例え、一般財政支援であっても活動がない限り開発は行われない。最も重要なポイントは、個別の活動がセクター全体の中で十分調整がなされているか、また、当該国政府のキャパシティにあった調整方法がとられているかといった点である。

2001年度より予算化されたセクター・プログラム開発調査は、セクター・プログラム全体を動かすた

めに開発調査のスキームを活用しようという試みであり、タンザニア地域開発、ヴェトナム教育分野において実施が検討されている。

### (2) コモン・ファンドと一般財政支援

コモン・ファンドとは各ドナーが開発援助資金の一部を特定セクターに拠出してできる共有のアカウントとしたものである。これは、セクター・レベルで調整を行うセクター・アプローチに付随してしばしば議論の対象となる。外務省はコモン・ファンドはセクター・プログラムにおける種々ある資金動員手法の一つと認識しており、それ自体を否定してはいない<sup>7)</sup>。当該ファンドが有効に機能することが確認され、必要性が認められれば資金を拠出することを検討したいとしている。

しかし、このアプローチが進み、全ての支援を財政支援で実施すべしといった議論に対しては、日本政府は個々の活動のモダリティにはベスト・ミックスがあるはずであるとして、反論している。他方、果たして最も効率的な調整方法が、別々のドナーが実施する個別の活動を調整することで達成できるかどうか、最も効果的な調整方法(ベスト・ミックスを決定する方法)は一般財政支援でないと言いきれるかどうかは、実は難しい問題であると考える。今後、現場における検証をいくつも重ねた上で、結論を出していく必要があると思われるが、現在言われているメリット、デメリットについて以下に整理する。

日本の協力メカニズムにとって、コモン・ファンドの利点は、セクター全体の中で資金投入計画を策定していくときに不足する部分(例えば、消耗品の確保、建屋の補修、コーディネーターの雇用)をコモン・ファンドの資金によって負担することができる点と全体の協力効果が大きくなる点にある。

また、一般的なコモン・ファンドの利点の一つは当該国政府の援助国に対する財政報告にかかっている労力を軽減しようとするものである。

しかしながら、現在の日本の協力メカニズムは、一般無償資金協力にしても技術協力にしても財務報告についての負担を先方政府にかけることはない。よって開発途上国にとっては日本の援助に関しては

<sup>7)</sup> 前出外務省国別計画策定室文書(平成13年1月)

この部分でコモン・ファンドの恩恵を受けるものではない。

コモン・ファンドのデメリットとしては、コモン・ファンドに入れた資金の活用方法を特定できないために、ドナーは自国援助資金による援助効果の測定をできないことになり、ドナー国の納税者に対し、その効果を満足に説明できなくなる恐れがあることが挙げられる。ドナー国の納税者が自国の行っている援助の効果について納得がいかなければ、援助量が減っていく危険性が高い<sup>8</sup>。

コモン・ファンドの欠点は、この他にも考えられる。例えばザンビアの保健分野におけるコモン・ファンドであるディストリクト・バスケットは、必須医薬品の調達を巡って、不透明な政府の動きがあったとして一時期動きが止まった。コモン・ファンドであったとしても当然のことながら、それを管理する政府のキャパシティが必要である。

いずれにしろ、援助がそこからの脱却を目指すものである以上、コモン・バスケットは恒常的に負担していくものではなく、投資として考える必要があり、時間的なフレームを常に頭に入れて考えていく必要がある。

また、一部ドナーが提唱する一般財政支援 (Direct Budget Support) に全ての援助資金を変換した場合には、確かに政府のオーナーシップは高まるといった効果はあるかも知れない。しかしながら、支援基金にかかる汚職等により、全ての財政支援をストップする事態に陥った時に、海外からの援助資金は全てストップするといった状況が生まれ得る。このような事態を回避するためにも援助モダリティには一定の多様性が必要であると思われる。

### (3)「技術援助は役に立っていない」

技術協力は役に立たないとの議論がある。「世界開発報告」2000年版では「キャパシティが低い国においては技術支援はその場限りの効果しか上げていない」<sup>10</sup>としており、その主要な理由として、技術支援が途上国の需要に基づいたものではなく、ドナーが

実施する融資に結びついたタイト援助であるために、限られた範囲のキャパシティ・ビルディングしか行っていないことを挙げている。また、前出のヘレナ・レポートにおいては、一部の技術協力が依存性を高め、オーナーシップを阻害することになり、開発を主体的に実施すべき政府が限られたドナーの言いなりになっている、更に長期専門家についても費用対効果が疑問視される傾向がある、という指摘がなされている。確かに、政府のマンパワーとなっているようなコンサルタントや専門家に関しては、これら海外からの人材に政府が依存することとなり、結果としてキャパシティ・ビルディングにつながらないといったことが言えるかもしれない。そのため長期専門家を止め、全てを短期専門家に変更しているドナーもある。短期の専門家によりモニタリングを中心として技術指導をしていこうというものである。また、日本型の技術協力に対しても常にカウンターパートを求めることから、限られた政府の人材をその活動に取られてしまうといった危惧も提示されている。

しかしながら、日本の技術協力はカウンターパートの育成を含めた相手側のキャパシティ・ビルディングを目的としているものであり、前述した通りセクター・プログラムを効果的に実施していくためには、一定レベル以上の政府のキャパシティが必要不可欠である。そのため、全体の中でよく調整されたものであれば日本の技術協力は有用であり、限られた人材が取られるというような危惧は当たらないと反論できるものと考えられる。また、ドナー会合等の議論の場においては「JICAは人材育成を伴わないような技術協力を実施する機関ではなく、セクター全体の中で優先課題についてキャパシティ・ビルディングを支援する機関であり、これまで一貫してこれを実施してきた」という主旨の主張をしていく必要がある。

### (4)「国旗を降ろした援助を実施せよ」

この議論には2つの側面がある。一つは、援助国

<sup>8</sup> ガーナ企画調査員(本田俊一郎)報告、2000年1月において指摘。

<sup>9</sup> これは、コモン・ファンドを実施するために多大な調整労力が必要であることから、この労力をなくすための手段として、イギリスの援助機関であるDFIDが提唱しているものである。

<sup>10</sup> World Bank, World Development Report 2000、第11章

の資源(人や製品等)を活用しない方が援助の効果が  
高いと考えられる場合においても、「自国の顔」を見  
せるために自国民もしくは自国製品の活用を図るこ  
とに対する批判である。もう一つは、一貫した援助  
方針と外れた援助国の事情のみで実施されるアド  
ホックな個別プロジェクトを批判するものである。

後者については前述したようにセクター・レベル、  
国レベルで援助調整を積極的に行い、プロジェクト  
をきちんと当該国の開発計画の中に位置づけていけ  
ばよい。課題となるのは前者である。単にアンタイ  
ド率だけを取り上げてみれば1998年のDAC議長報  
告では日本は高いアンタイド率を保有している(1996  
年は98.9%)。ただ近年、DAC等において援助国の「国  
旗」について議論されていることは、手続きの共通化  
と技術協力にかかるアンタイド化である。

援助の効果・効率だけ考えれば、最も現場に合っ  
たものを投入する必要があることは言うまでもない。  
これはJICAが従来から主張している適正技術の考え  
方の根底にあるものである。しかし、国民の税金を使  
って援助を行っている以上、完全に国旗を降ろすこ  
とはできない。わが国が世界一のODAの量を保有  
していることは、国民の理解を得ているからに他なら  
ない。

では、いかなる対応をすべきか。まずわが国が比  
較優位を持っている部分で協力を行うことが考えら  
れる。日本人が開発分野において比較優位を保有  
していくためには、わが国の技術の比較優位を十分に見  
分けることが重要である。更に、比較優位が比較的  
低い分野においても、その分野の常識や傾向につい  
て、他の援助機関の専門家等とのネットワークを形  
成し、これらとの情報交換を通じて常にキャッチ  
アップしておくことも必要となろう。また、これま  
でのわが国の協力経験を体系づけて、知識として蓄  
積・活用していくことが重要である。さもなければ、  
他の援助機関に太刀打ちができずに、「だから日本人  
は使えない」といった間違っただけの印象を与えかねず、  
「国旗を降ろせ」という議論に拍車をかけることとな  
る。これは、機材などについても同様である。調査

研究等を拡充し、適正技術の開発を行うこと、世界  
の常識とトレンドを把握していることが重要である。

#### (5) Off-budgetからOn-budgetへ

これまで政府の予算に載せることがなかった援助  
資金(Off-budget)を予算に載せることをOn-budgetと  
いう。これは厳密に言えば援助様式の議論とは違  
うかもしれないが、次の(6)で述べる援助の予測性の  
議論とも関係することから簡単に解説しておきたい。

ドナーからの援助資金を被援助国政府予算に載  
せる目的は、資金流用可能性(ファンジビリティ)<sup>11</sup>  
の問題に対応しつつ、開発投資資金の透明性を図り、  
良い統治を促進し、援助の効率性を向上させること  
である。援助資金がOff-budgetであることの主たる  
問題としては、援助資金を先方政府に供与したが、  
Off-budgetであったために、政府財政支出計画に反映  
されずに開発資金にダブル・トラック(2つの計画)  
が存在してしまうことが挙げられる。そのためOff-  
budgetである援助資金がファンジブル(流用可能)に  
なり、目的外使用があったり、使途に不明瞭な点  
が出てくる、もしくは公共投資が期待したほど増え  
ないといった問題につながってきたと分析されてい  
る<sup>12</sup>。そのため援助資金はきっちり被援助国政府の  
予算に組み込まれる必要があるというのが援助を  
On-budgetとしようという議論である。

JICAの協力は一般的には先方政府の予算計画に  
載った形で計画実施されることはなかった(Off-  
budget)。しかしながら、直接的に援助資金が流用  
されたかどうかについては、一般無償資金協力及  
びJICAが実施する技術協力の場合は援助資金を先  
方政府に直接運用を任せるように供与することはあり  
得ず、機材等を供与する形であった。そのため、資  
金の透明性については、JICAは議論を免れていたと  
言える。

無論、このような物的、人的な協力であったとし  
ても、援助が実行された分だけ公共投資が増える訳  
ではない。援助が一部の公共投資を肩代わりするこ  
とになって予定されていた公共投資が他の目的に使

<sup>11</sup> ドナーから得た援助資金をそもそも計画以外の用途に流用すること。直接的にその資金を他へ流用することのみならず、援助資金がある場合には、ない場合に比べて公共投資に余裕ができるため、全体としての公共投資が援助資金分は増えないことも援助のファンジビリティという。

<sup>12</sup> World Bank(1998)Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why.

れる可能性がある)。この意味で、JICAの協力であったとしてもファンジビリティの議論を免れないといえる。また、On-budgetへ移行することによって、計画性を高め、更に被援助国の自国のオーナーシップに対する認識が高まる。これにより、JICAの協力が「要請」段階から先方の予算プロセスに組み込まれ、JICAの協力による「活動」に対する先方政府の投入がより明確になり、更には持続可能性(Sustainability)が高まると考えられる。

#### (6)「援助の予測が重要である」

前述(5)On-budgetの議論において概観した通り、セクター・レベルの調整を実施していくためには、当然のことながら将来における投入について資金提供者がいかなる考えを有しているかを明かさなければならぬ。単年度である日本の会計法上どこまでこの部分について、他との調整を図ることが可能かは難しいものがあると思う。しかしながら、具体的に自らの向こう3年間の計画を示し、更にそれを中期支出枠組み(MTEF)に載せる必要がある。これができない限り、セクター・レベルにおける他との調整は難しく、ベスト・ミックス論は空しくなる。外務省は、現在日本の協力にかかる予測性を高めていく方策について検討中とのことである。このような検討においては、現場への権限委譲も併せて検討されることが望まれる。JICAとしては、現地大使館とも相談をしながら、JICA国別事業実施計画のローリングプランを活用することも一案と考えられる。

#### (7) 手続きの共通化

これまで述べたような近年の援助協調の流れの中で、手続きの共通化が言われつつある<sup>13</sup>。これはドナーの手続きを共通のものにして、開発途上国政府の負担を軽減しようというものである。2000年10月に手続きの共通化に関するDAC作業部会が開催され、今後DACの場で協議を行っていくこととなっている。総論としては、日本だけが独自の手続きをとることになるような事態は望ましくないため、今後と

も議論に加わっていくことが重要である。

しかしながら、具体的には調達等実施面における手続きの共通化は各ドナー国の会計法上非常に難しく、比較的共通化を実施しやすいのは入口部分のセクター評価とそれに基づく戦略策定(まさにPRSP策定過程に直接関わることである)であろう。また、協力のインパクトに関するモニタリングや評価についても合同で共通化できる部分であろう。ただし、まず手続きの共通化ありきではなく、具体的に何が開発途上国において問題になっているかを調査する必要がある。

#### 3-2-3 今後の援助調整のあり方

援助協調の場において、我々は他のドナーから「日本はドナー会議に呼んでも来ない」、「ドナー会議に来てほとんど発言がない」、「先週も同様の調査団が日本から来て、同様の資料を要求した。しかもその資料はホームページを見れば載っているものだ」といった批判を受けることが多い。このような状況は、複数のドナーによるセクター調整において日本が積極的役割を担うべしという東京の意向とはおよそ程遠いものであるといわざるを得ない。上記のような問題点は、いくつかの要因が複合的に絡み合っていると考えられる。本項ではこれがどのような要因によっているのか、またこれらを改善するためにいかなる対応が考えられるのかについて提案してみたい。ここでまとめた提案はPRSPの策定、実施過程に限らず、他の開発パートナーと調整していく上で考えなければいけない必要不可欠のものと思われる。

#### (1) 事業形態を越えた国別事業計画の策定と実施

JICAは事業形態の枠を越えた国別アプローチを強化すべく2000年1月より地域部体制を発足させた。これに伴い、スキーム横断的な統一要望調査とそれぞれの重点セクターの次年度案件の検討が実質的に開始され、援助形態別に実施されていた事業は国別セクター別の実施に変更されつつある。そのため援助形態別にバラバラに事業が実施されているといっ

<sup>13</sup> Peter Harrold, The Broad Sector Approach to Investment Lending - Sector Investment Programs( World Bank,1995 )によれば、手続きの共通化はセクター・プログラムを実施する上で不可欠な一要素となっている。また、Helleiner 他 Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors( 1995 )においても調達手続きの共通化が推奨されている。

た問題は解決されつつある。しかしながら、依然セクターごとのノウハウの蓄積、ネットワークの構築といった面で不十分な部分があり、今後、いかに課題別にセクター戦略を立てていくかが他のドナーと対等な立場で話をしていく上でも重要な課題である。

ただし、この場合でも注意を要することは、いわゆるJICA用語の使用である。他ドナーと協議を行う際に、プロジェクト方式技術協力の実施や無償資金協力の投入をいくら話しても、他のドナーからは理解されることは少ない。一般的に通常JICAで用いている専門用語は他のドナーにとって分からないものがほとんどである。Development Study(開発調査の英訳)はStudy for development of master plan and/or feasibilityといわないと分からないし、Grant Aid(無償資金協力の英訳)といって他のドナーが想像するインプットはこちらのイメージと全く違うものであることが多い。そのため、重点課題についてどのような戦略を持って望むか、またその中でどのような活動を行う予定かを先方が分かりやすいような言葉を選んで話す必要がある。

また、他ドナーや途上国政府からよく受ける批判として、「日本から何度も何度も同様な情報を求められる」というものがある。この問題も、スキーム別の事業形態が残っていて事業部間で情報共有がきちんとなされていないことの弊害であり、事前に情報を収集する時間がない、もしくはマインドが低いといった問題に起因していることが多い。そのため現在スキーム別で行われている調査を課題別の調査に変更し、課題別に情報を蓄積・共有していく必要がある。

## (2) 現場における権限の拡大

ドナー会議において、JICAの職員があまり発言をしない主たる原因の一つは、ほとんど全ての意思決定は東京で行われている点にある。現場主導と言いながら、東京で案件が検討されて実施が決定されるまでは何も言えない状況がある。しかしながら、日本の事業決定メカニズムにおいては、現場からの情報が意思決定の最重要ポイントとなっている。このような実態に即して、現場に権限を委譲して現地である程度意思決定できるようにした方がよいと思われる。

また、ドナー会議で黙っているのは、意見がないからではなく、情報収集に専念しているからであり、また相手に過度な期待を持たせることを避けたいからでもあるのだが、他のドナーや先方政府にはこのようなことは分からない。会議で積極的な対応を見せないと、極端な場合次から呼んでもらえなくなることもある。援助の予測性の項にも記述したが、今後現地の大使館及びJICA事務所に権限を委譲し、現地で意思決定できるようにすることが重要であると共に、国別援助戦略とJICAの国別事業実施計画を基にドナー会議等において我が方の方針を可能な限り明らかにしていく努力が求められている。いかに国別事業実施計画の質を高め、公表していくことができるかがカギの一つとなると考えられる。また、国別事業実施計画がない(もしくは公表できない)場合であっても、「個人的な見解であるが」とか「ノン・コミット・ベースで」といった説明を付けて、当該セクターに対する考え方や今後の見通しについて極力説明していくことが望ましい。

## (3) 日本からの発信を増やすこと

援助協調に関しては、日本は他のドナーからの要望に対していかに対応するかを検討することが非常に多かった。日本側から何らかの形で提案を行いそれをリードすることは少ないといっている。この課題への対応は、日本が持っている手段を有効に活用し、比較優位があるサブセクターや地域で、援助協調に基づく協力を実施することを狙えば、ある程度解決できると思われる。現在、タンザニア、ガーナ、ボリヴィア等いくつかの国において職員、企画調査員等が積極的に援助調整に参加したり、前述のセクター開発調査を活用したりしようとしており、現場における援助調整が積極的に行われるようになりつつある。

ここで、ドナーが大きな声でリードをすると、当該国政府のオーナーシップが損なわれるといった懸念が出てくる。確かに開発途上国政府自身がドナー諸国をリードしていくことはあるべき姿だと思うが、その際にドナーが様々な意見を述べることは極めて健全な姿であると思われる。オーナーシップの議論では、開発主体がどこにあるかということが最も重要な観点であり、ドナーの発言の多寡によりオー



ナーシップが損なわれるというものではない。ドナーの発言を受け止め、調整していく開発途上国側のキャパシティが十分でない場合、そのキャパシティの低さがオーナーシップを発揮する上での問題となるのである。

#### (4) 人材の確保と活用

ドナー会議で日本人が発言が少ない原因の1つとしては、上述したような現場における権限が小さいといった問題と共に、対応する人材の不足が挙げられる。人材の不足はいろいろな側面からとらえることができる。これは次節「3 - 3 プロジェクト型援助とプログラム型援助」でも触れられていることであるが、現在日本の協力が抱える課題の一つであるといえる。具体的には量的な不足、知識の不足、意識の不足、言語の障壁等が挙げられる。

国と分野によっては現地レベルで十分な人材があるところもある。しかし、このような援助量が大きい国においては、日本の協力だけである程度のインパクトを得ることができるという自負から、他との協調がおろそかになるケースも多い。また分野によっては、日本独自の路線で協力が難しい分野もあるにも関わらず、世界の潮流を認識せずに日本国内の議論で動かすこともままある。更に、問題となるのは言葉の壁である。

これらの問題に対する対応策として、「3 - 3 プロジェクト型援助とプログラム型援助」において整理されている通り、人材育成、確保を行っていくことが非常に重要である。特に、現地に対応する人たちの意識によって援助協調の促進が著しく左右される点を強調しておきたい。日米コモン・アジェンダに関する意識調査を1997年に日米合同で実施した際に判明したことは、協調優先国であったとしても、双方の現地事務所の意識によって協調の促進度は大きく左右されているということであった。

更に、知識に関する課題については、これまでJICAの中に蓄積されているノウハウをいかに活用しやすいものとしていくか、がポイントとなる。その分野に明るくない人でも他ドナーとの意見交換等において必要な意見を出すことができるよう、課題別指針の充実を行っていくことが非常に重要である。

知識のギャップを埋めるために、本部レベル、現

場レベルともに人的ネットワークを課題別及び地域別に構築していくことや人事交流の促進と人事交流経験職員の有効活用が対応策として考えられる。

更に、職員の数が増えることが望めない現状で、より緻密な協力を実施していくためには、これまでのように「広く浅く」実施する協力から、重点国や重点分野を明確にして「狭く深く」協力する形に変更していくことが有効ではないか。「狭く深く」協力することによって有効な援助を実施し、日本のプレゼンスを保つことが可能となるかも知れない。

#### (5) 事前協議、普段からの関係作り

上述したような問題点をクリアしたとしても、なおかつ日本人はドナー会議に出席しにくい、もしくは発言が少ないといった状況があるかもしれない。例えば英語で欧米ドナー関係者同士が議論している場に自分が出ていくことに積極的になりにくい状況は日本人であれば理解できるものだ。こういう場合、現地で傭入した高級クラークや在外専門調整員に出席してもらっている場合も多いと思われる。しかしながら重要な調整会議には直接出席する必要が生じることがある。

このような場合の対応策として、ドナー会議に向けてメンバーの一部と事前に協議を行っておくとよい。事前協議を行うことで比較的スムーズに会議に参加することができるという事例が多くある。更にいえば、中心的な構成員と日頃から連絡を取り合っていて、気心が知れていると、ドナー会議における調整がスムーズにいくことが多い。現場にいる専門家、事務所員にはこのように普段から各ドナーと密接に連絡を取り合い、よい関係を築いておくことを是非お勧めしたい。

事前協議によってドナー会議を円滑に行った例として1997年のエチオピアに対する援助政策協議がある。この時、現地ドナー会議に臨む前にUSAID事務所に赴き日本側のスタンスを説明した。その結果、ドナー会議で他のドナーからセクター・プログラムに対する対応について日本政策協議調査団が議論のやり玉に挙がったときにUSAIDの事務所長は日本側の立場に立った発言をしてくれ、日本の調査団が助けられた。また、ザンビア保健分野において、1998年に実施された日米コモン・アジェンダ初めての合

同プロジェクト形成調査団はザンビア保健セクター・プログラムの下に成功裏にいくつかの日米合同プロジェクトを形成した。これはまさに現場でJICA事務所、日本大使館、USAID事務所間で確固とした人間関係が築かれていたため調整機能が十分に働いた成果であった。

#### 3-2-4 今後に向けて

日本の協力は、世界の中で否応なく評価され、他ドナーの協力と調整せずに独自の判断で協力を決定していくことが難しい状況が広がりつつある。今や援助協調は、二国間のドナー協調の枠組みから、多国間の、場合によっては市民社会やNGOまでを含めた開発の担い手全体の間で行われるべきものと位置づけられつつある。世界の中の日本を明確に意識しながら協力を実施することが重要課題となってきたのである。

援助協調を行わなくても高いインパクトを持つ案件を実施することが可能である国においてまで、無理矢理どこかの国と援助協調を行うことはないかも知れない。しかしながら、いかなる国のいかなるセクターであっても他のドナーが関係していないことは稀であることを考えると必要最低限の努力として、オーナーシップを尊重しつつ、ドナー間調整を行っていくことは必要不可欠である。これは開発途上国の援助の被受益者に対する責任であるとともに、税金を使った事業を行っていることから、日本の納税者に対する義務であると考えられる。

### 3-3 プロジェクト型援助とプログラム型援助

#### - JICAにおける「プログラム型協力」実施のための考察

前述のようにPRSPは、一層厳しくなる援助資金の制約の下、限られた資金をより貧困削減に資するように活用する必要性から生まれたものであり、これまでの援助の非効率性の要因を探り、是正していくプロセスから生まれた。そのような流れの中で、3-2でも述べた通り、個々のプロジェクトを別々に実施していくのではなく、広く、例えばあるセクターを見渡して課題を抽出し、解決していくプログラム型の援助への関心が高まっている。PRSPでは貧困削減という大きな目標の下に各セクターの開発プログラムが構成されており、このような開発プログラムに基づいた協力の実施が求められているといえる。つまり、従来以上に相手国政府や他ドナーと調整の上、当該国の開発プログラムに明確に位置づけられるようわが国の協力を構成していく必要性が高まっているのである。

しかし、まず確認すべきは、このようなプログラム型援助への支持の高まりが、短絡的にプロジェクト型援助の有効性の否定には結びつかないという点である。これまでの援助の問題点を是正する手段としてプログラム型援助への注目があり、それがまたプログラムを構成するプロジェクト型援助の改善にも役立つという点は認識しておく必要があるだろう。

以上のような観点に注意を払いつつ、本節ではPRSPを支援するにあたり必要となってくるであろうプログラム型援助の特徴と実施にあたっての課題を理解することにより、JICAでプログラム型援助を実施する際の手法の提示と問題点の指摘を行っていく。

#### 3-3-1 プロジェクト型援助の課題

第1章でも述べた通り、過去50年以上にもわたる援助にも関わらず、世界には貧困層が多数存在している。更に、「援助疲れ」と呼ばれるドナーからの援助資金の流れの減少は<sup>14</sup>、これまでの援助手法とその効果(援助の効率性)についての見直しを迫るきっかけとなった。

従来、援助の中心であった途上国のミクロの課題に対応するプロジェクト型援助は、木目の細かい対応ができる反面、裨益する範囲は限られる。また一つ一つのプロジェクト実施に関する手配(交渉、調達手続き等)は、プロジェクトの数だけ必要であり、更にそれが複数ドナーによって同時に同一国で援助が実施される場合は、実施にあたって途上国側及びドナー側双方に、手続き上の重複、繰り返しのコストを強いるという欠点がある、とされている。

また、「ファンジビリティ(資金流用可能性)」も、プロジェクト型援助の問題点として取り上げられてきた。これは、途上国のある分野、地域へのプロジェクト型援助が、相手国側の財政収入の一部となり、その財政収入を拡張させることで、結果的に当該分野・地域の予算の一部に余剰が生じ、その資金が援助する側の意図していなかった他の分野・地域に用いられる状態であり、プロジェクト型援助の効果を測定することを妨げる。

このようなプロジェクト型援助の問題も、途上国側のオーナーシップが確立され、またドナー側の調整機能が働いている環境にあつては、ある程度まで解決されるはずである。ところが、援助量で実績を表すドナー側の成果主義や途上国政府のオーナーシップ意識・能力の不足のため、実際はドナー主導で資金・時間的コストの大きいプロジェクトが同時に多数形成・実施されてきた。また、途上国政府のセクター開発計画、公共支出計画等に基づかないプロジェクトが多数発生し、それがオーナーシップ意識を希薄化し、更にはプロジェクトの継続性、リカレント・コストの負担が問題化するという例が見られる。

しかし、援助資金の減少とその効果向上の必要性は、上記のような孤立したプロジェクトの乱立を許容し、実施していく余裕をドナーと途上国から奪いつつある。そこでその対応策として、途上国のオーナーシップの下でドナー間の調整を強化することによりセクター全体を管理し、更に弱体なオーナーシップ問題を解決しようとするプログラム型援助が注目を浴びることとなった。

<sup>14</sup> 途上国への純譲許性援助資金は、1998年は327億ドルであり、1990年から120億ドル減少した(World Bank, Global Development Finance1999, p69)。

### 3-3-2 プログラム型援助とは何か

#### (1) プログラム型援助の定義

「プログラム型援助」は、そもそも近年になって初めて「発見」された援助形態ではなく、従来から開発援助の世界では構想され、実施されてきたものである。

従来型の「プログラム型援助(ノン・プロジェクト型援助)」は、特定のプロジェクト実施ではなく、国際収支/財政収支支援を目的とする資金援助であった。一方、USAIDや一部の国連機関(UNICEF、UNDP等)では、技術協力でも課題達成型あるいは広域型の援助を「プログラム」と称し、プロジェクトよりもその目的とする対象が広い範囲にわたるものを指す際に使われてきた。

DACではプログラム型援助を、「受益国によって一般的な開発目的に利用可能な、あらゆるタイプの支援形態であり、国際収支支援、財政支援、商品支援等といった、特定のプロジェクト活動と関連していないもの。」<sup>15</sup>と定義している。具体的には、日本のJBICのセクター融資やかつての商品借款、外務省のノン・プロジェクト無償等があるが、その代表例として世銀、IMFといった国際金融機関が実施してきた構造調整型融資がある。しかし、1990年代に入り、サブ・アフリカ地域における調整融資の失敗(低経済成長と貧困層の増加)から、世銀を中心として援助手法の議論が盛んとなり、「ガバナンス」と「オーナーシップ」の弱さがその原因として注目されるようになった<sup>16</sup>。

その結果、1990年代半ばからアフリカで導入されているセクター投資計画(SIP)へとつながっていく。SIPはドナーと被援助国が共同で策定したセクター戦

略の下各ドナーからの資金がセクターごとの一つの口座(コモン・バスケット)に集められコモン・ファンドとなり、それが途上国のオーナーシップの下、複数年度の公共支出計画に基づき支出されるアプローチである。それがうまく機能すれば、途上国の主導の下、ドナー間の協調が達成されることとなり、個々のプロジェクト実施に関する手続きの重複等も回避されることになる<sup>17</sup>。

以上のような構造調整融資の見直し、更に前述したプロジェクト型援助への批判といった流れの中で1990年代後半からの援助の効率性の議論(DACやSPAの場合、世銀の「世界開発報告」2000年版の策定過程)から注目されるようになったプログラム型援助の概念は、全く新たな手法というよりも、上述の援助形態を全て含み、あるセクターの開発を関係者による協調の下、詳細な計画策定や援助手続きの共通化などを図って実施するものである。

そこで、現時点でプログラム型援助を定義するとすれば、「途上国政府、ドナーの調整の下に策定されたセクター/イシューごとの開発戦略に基づいて行われる、プロジェクト、コモン・ファンド、直接財政支援、更にNGO支援までを含めた様々な支援形態の集合体<sup>18</sup>」といえる。

この定義は「プロジェクト」と「プログラム」の概念・手法が決して対立するものでなく、相互補完関係にあるのもであることを示しているといえる。

また、この定義は、いささか曖昧な感じを与えるが、それは「プログラム型援助」の定義・手法についてドナー側にそれぞれの考え方があり、それはまた、それぞれのドナー側の置かれた環境(国際機関か二国間ドナーか、借款か無償か、資金量が豊富か否か等)に規定され、コンセンサスが得られないことにもよる<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> DAC, Principles for Programme Assistance 1991.また1970年代の日本の文献でも既に、プロジェクト型援助とプログラム型援助(USAIDの援助を例にとり)の対比が述べられている。(浅沼信爾『国際開発援助』東洋経済1974年、第5章)

<sup>16</sup> "Adjustment in Africa," Assessing Aid, 等の世銀の出版物を参照。

<sup>17</sup> Harrold( World Bank, 1995 )によると、SIPの実施には、・現地のStakeholderがセクター・プログラムの責任・オーナーシップを担う、・主要なドナーが全てこの「政府による」プロセスに参加する(パートナーシップ)、・実施のプロセスは、ドナー間でできる限り共通のものを用いる(ハーモナイゼーション)が必要である。

<sup>18</sup> SPA(Strategic Partnership with Africa)会合では、セクター・プログラムは、プロジェクト、コモン・ファンド、直接的財政支援、NGO支援の4つからなるとのコンセンサスがある。

<sup>19</sup> ドナーによるプログラム・アプローチの考え方の一例としてオランダは、「各プロジェクトが孤立した形での援助をオランダは採らず、代わってセクター全体を包括的に把握する観点に基づく援助形態を採る」とし、セクター・アプローチを「援助受け入れ当事国自身が策定した、各セクター及びサブセクターにおける開発方針の枠組みに従った援助」であり、「理想的には、当該セクターにおける財政支出をドナー間の協議によって事前に調整することが望ましい。」としている。

## (2) プログラム型援助の特徴と実施の問題点

このようなプログラム型援助の実施にあたっては、まず「各ドナー間での援助協調への合意」が必要となる。前述した通り、開発援助に向かう資金の減少は傾向として定着しつつある。しかしその一方で、ドナー側が貧困削減をより一層重視していくためには、少ない予算の中で援助の効率性向上に向けての努力を継続する必要がある。それゆえ、各ドナーにとって、援助資源の効率的利用を可能とするパートナーシップ(援助協調)の強化と、その流れの中にある「プログラム型援助」について支持は得られるであろう。

その次のステップとして、プログラム実施にあたっての「具体的な方法の検討と実施への合意」が必要となるが、それには以下のような問題点が指摘される。一般にドナー側は、これまでの経験から、途上国政府の組織的能力、透明性(Transparency)の確保について懐疑的であり、更にドナー自身もそれぞれ政策、規則、文化的・歴史的背景そして自国民に対しての説明責任を有しているため、他とのパートナーシップ形成は容易でない場合が多い<sup>20</sup>。更にドナー側の援助量で実績を表す成果主義が協調を妨げるかもしれない。プログラム型援助の計画策定と実施にあたっては、途上国の強力なオーナーシップとドナー間のパートナーシップが求められる。しかし、各ドナーにとって、それらこそがプログラムへの参加を躊躇させる要因ともなるのである。

その他、プログラム型援助的な手法が、これまでアフリカを中心とする援助の文脈の中で議論されてきたことにも注意を払う必要がある。基本的に、オーナーシップの発揮が期待される諸国と比べ、アフリカ諸国は人材の不足等から対極的な状況にあると考えられ、両者では当然、援助の実施方法も異なってくるはずである。簡単にいえば、東アジアあるいはラテン・アメリカの一部、更に東欧諸国にお

いては、オーナーシップの発揮が十分期待できる場合も多いと考えられ、その場合は、従来のプロジェクト型の援助も十分効果をもつ可能性が高いということである。このような地域、国、更に同じ国においても地方による状況の違いは、プログラム型援助実施の場合に十分考慮されるべきである。

### 3-3-3 JICAの協力とプログラム型援助

上述のようなプログラム型援助は、途上国政府オーナーシップの下、十分な調整機能が発揮された上で実施されるものであり、そのためには、マクロ経済の安定化と、それを前提とした健全な財政支出のフレームワークが必要である。このような点も考慮して、セクター・プログラムの中でJICAの協力の有効性を発揮するにはどのような方法をとるべきであろうか。以下では技術協力を中心にプログラム型援助とJICAの協力の関係を見て行こう。

#### (1) 技術協力とプログラム型援助

技術協力は、資金ではなく人間を媒介とした知識・経験の伝達という性格上、援助方法は、資金提供ではなく物的、人的(in-kind)な協力となる。そのような観点から、技術協力が貢献できる分野として考えられるのは、知識・技術の提供となるであろう<sup>21</sup>。

具体的には、セクターごとの政策、特にプログラム型援助実施の前提となる中長期の公共支出計画策定・モニタリングに対するアドバイスやそれに関するトレーニングを実施、あるいはその前段階の途上国の経済・社会の現状把握のための各種調査(家計調査等の統計整備)の実施<sup>22</sup>、あるいはその手法の移転といった協力であろう。また基本的な問題として、援助行政に関わる人材の育成(特に地方レベル)をいかに図るかは技術協力がカバーすべき課題と考えられる。

ただ、いずれにしても、実施にあたっては、その

<sup>20</sup> 特に拠出金の使途に対してドナー側の発言権が確保されないコモン・ファンドへの参加は難しいという事情もあろう。現実に、いち早くプログラム型援助が進められているアフリカ諸国さえ、「セクター・プログラム」の枠内で、コモン・ファンドが主体となっているケースはなく、セクター/イシューレベルで管理されたプロジェクト型援助がそのほとんどを占め、限定的にコモン・ファンドが混在しているのが実態である。

<sup>21</sup> “ Until a country commits seriously to reform, the best donors can do is to provide technical assistance and policy dialogue, without large-scale budget or balance of payment support. ( Attacking Poverty-World Development Report 2000/2001, P99 )

<sup>22</sup> 例えば世銀や欧米系の二国間援助機関が多くの調査を実施しているが、結果は「国際公共財」として全ての人々に利用可能となるべきである。

セクターを取り仕切るという、「意欲と実力」が求められ、またそれらが基礎となった相手側と他のドナーからの「信頼」と、援助関係者をうまく説得できる「調整能力」が必要となる。更に、「途上国側のオーナーシップの尊重」という前提を、いかに崩さずに協力していくかという問題も残る<sup>23</sup>。

他方、セクター・プログラム全体を技術協力で実施するという考え方もあり得るが、実施には、通常の投入を超えた時間と労力と投入（時間、資金、人的資源）が必要となり現実的ではない。ただ、近年、従来からの技術協力についての批判（効果が見えにくい等）は相変わらず存在するとはいえ、「資金協力は技術協力とともに実施してこそ有効<sup>24</sup>」といった見解も出されており、長期間にわたるキャパシティ・ビルディングを目標とするプログラムには、資金協力と技術協力の柔軟な投入による、長い実施期間を見越したプログラム実施が効果的であると考えられる。

## （2）プログラム型援助における対象の設定 - 日本の場合

以下では、日本がプログラム型援助を実施する場合を例に、その対象の設定、方法について考察していく。

まず、日本が被援助国のセクター・プログラム策定を支援し、それを他のドナーと実施する場合が考えられ、それには、(a)従来からのプレゼンスを強化することで援助資源の効率活用へつなげる、(b)新たなプレゼンスを示すために、セクター・プログラムを展開する、という2通りの選択肢がある。

(a)については、日本がトップドナーである国のこれまで数多く協力を実施してきたセクターにおいてセクター・プログラムを実施することでイニシアティブを取る（例：インドネシアの農業）ことが想定される。この場合、日本が大規模に協力を展開してきた国では、他のドナーも協力を展開している可能性が高く、またドナー間の調整が十分になされてい

ない場合が多い。更に過去に実施したプロジェクトのしがらみも予想され、調整コストは小さくない。ただ、これまでの経験・知識が蓄積されている点は有利である。

(b)については、これまで他のドナーが手をつけてこなかった国、あるいはセクター（例：タンザニアの農業）で隙間を狙うこととなる。初めて取り上げるセクター、国については、当然、情報や経験が少なく、更にドナーにとって扱いにくい要因があるからこそ残されている確率も高い。しかし、初期の投入コスト（情報収集、調査、人的ネットワークの構築）さえ厭わなければ、大きな効果を期待できる可能性も秘めている。

他方、他のドナーとの共同プログラムに日本が参加する場合が考えられる。その場合は、他ドナーの動きを見つつ、現在利用可能な投入資源を考慮しての協力となる。その際、他のドナーの資源<sup>25</sup>を活用しての活動が可能となると援助の効率性と日本のプレゼンスの両方につき有効となる。

日本のプログラム型援助実施の対象設定

実施主体は？	方法は？
日本が主導権をとる	従来の得意分野・地域の強化 新たな分野・地域への挑戦
他ドナーとの共同	他ドナーの資源の有効活用

## （3）JICAにおけるセクター・プログラムへの対応について

現在、セクター・アプローチを実施する際にJICAが直面する問題点は、「3-2 PRSPと援助協調」でも述べられているように、

- 1) 援助形態別の事業計画策定・実施が行われていることにより、セクターを見渡した戦略が立てにくい
- 2) 単年度予算主義のため、複数年度にわたるコミットメントが不可能
- 3) 現場の権限が少なく、意思決定までに時間が

<sup>23</sup> 世銀のある国の担当者によると、「PRSPは途上国政府が作成する」という原則を守ることによって、途上国側の能力・経験の不足から、策定のスケジュールが遅れたり、必要レベルに達しないレポートが提出される」という現実もある。

<sup>24</sup> Stiglitzほか。ただし、ここでの「技術協力」は、国際公共財としての「知識」の供給をさす。

<sup>25</sup> UNDP、世銀を始めとした国際機関に拠出されている日本ファンド（元来、日本の拠出金であるが）や、他のドナーが雇用している現地の事情に詳しいコンサルタント等。ただ現状では日本の資源がうまく利用される可能性も高いが、その方が援助プログラムがうまく機能するというのなら、「日本の顔が見える、見えない」といった議論とは別に、それも一つの貢献として評価されるべきであろう。

Box 4 開発調査「ベトナム市場経済化支援（1995～2000年度実施）  
- JICAにおけるプログラム型協力の一例

移行経済下にあったベトナムに対して、市場経済への対応を日本とベトナムが共に考えていこうとした政策支援型のこの開発調査は、相手方カウンターパートの「共同作業」への参加意識を高めるため、多大なコストをかけた案件でもあった。

具体的には、現地と東京における数回のワークショップ開催の他、研究計画策定時には、相手方のなかなか提出されないプロポーザルを待ち続け、調査時も相手方の意見をできるだけ尊重するため、提出されるペーパーは同じテーマについて日越それぞれが書くといった配慮がなされた。

このような手続きは、通常の案件においても当然なされるべきではあるが、現実には、時間的・金銭的成本がかかるために、ドナーが実施してしまうことが多く、また途上国側も、それに異論を唱えないケースが多い。

本件についても、当初はベトナム側の抵抗（プロセスへの参加の意識の低さ）が見られ、加えて、相手側の体制の構築、対話、交渉は、通常の案件を上回る時間と金銭的投入コストを必要とはしたが、結果的に、両国のカウンターパートの信頼の醸成に役立ち、その成果もベトナム国内の政策オプションの一つとして参考にされ、共同研究の目的は、かなりの程度達成されたといえる。

その一方で忘れてはならないのは、カウンターパート機関であった計画投資省がこの調査研究を外圧として、つまり国内の市場経済化に反対する保守勢力への反論として、あるいは計画投資省の主張を補強するものとして、政治的に利用したという点である。本件のリーダーであった石川滋教授が、ド・ムオイ書記長（当時）の信任を得ていたという点は、極めて恵まれた条件であり、また、それがベトナム内部で、本件を一種の外圧として利用しやすいものとした要因でもあった。しかしこのことは逆に、政治的、政策的プロセスの中に取り込まれなければ、プログラムの協力は、説得力と強制力を持たないであろうことを示しているともいえる。

このような国内的な駆け引きについての情報とその分析、更にもう一つで援助プログラムをどのように運営していくのかを決める判断力も、セクター・プログラムの実施には求められるのではないだろうか。

かかる

- 4) 途上国政府及び他のドナーとの（日常的）対話の不足
- 5) 言葉の壁、思考の壁
- 6) 不十分な人材と専門性
- 7) 本部レベル、現場レベルともに人的ネットワークが不十分

等が挙げられる。

実際、過去JICAにおいて、特定セクター、地域に集中的に投入を行うプログラムの協力はいくつも実施されてきた<sup>26</sup>。しかし、上記に挙げた問題点、特に相手国及び日本国内での調整の不十分さが、それらプログラムの円滑な実施を妨げてきた。

このような課題への対応として、外務省の国別援助計画あるいはJICAにおける国別事業実施計画の策定、地域別体制への組織改編、課題別要望調査の実施、ドナー会議への積極的参加の奨励、企画調査員派遣の増大、といった改善の努力が続けられている。しかし、とりあえずは、所与の条件として受け入れなければならないものもまだ多く残っており、現実

としてプログラム型援助への対応は至急の課題であることから、以下では、現在ある手段を活用して、いかにセクター別の課題にJICAとして対応していけるのかを述べていく。

**準備段階**

従来型の援助方式とは異なり、プログラム型援助を実施していくためには、「当該セクターの自立的かつ持続的な発展を長期的に支援していく」という前提の下、途上国のオーナーシップを尊重しつつ、他のドナーとの調整を行う必要がある。

そのためにまず、わが国援助の仕組み・限界をよく理解し当該国の当該セクターに知見を有する者（専門家、企画調査員、コンサルタント、JICA職員）が、現地において、まず当該セクターを概観し、あわせて当該省庁との意見交換を通じて、プログラムの策定・実施を成功に導けるか判断する材料を収集することが必要である。

更に、プログラム策定における現地政府とドナー間の各協議に出席し、計画案を精査し、必要なコメ

<sup>26</sup> インドネシアの農業セクターに対するアンブレラ協力、フィリピンの理数科教育理数科パッケージ、タイの東部臨海地域開発を対象とした一連の開発調査等。

Box 5 セクター・プログラム開発調査(2001年度新規予算)  
- セクター・プログラムに対応した新たなアプローチ

「セクター・プログラム開発調査」は2001年度予算から認められた新たな開発調査の形態である。その中には セクター調査、ドナー会議開催、カウンターパートがワークショップ等に出席のための必要経費、プログラムの運営とモニタリングのための日本人コンサルタントの現地派遣費、国内外における事務局機能の設置のための経費を含んでおり、一案件当たり3年程度の実施期間を見込んで行う。

実施段階においては、地域部と在外事務所の連携の下、プログラムのモニタリング結果と、相手国及びドナーとの協議を踏まえ、柔軟に資源投入とプログラムの見直しを実施していく必要がある。

想定される具体的案件としては、タンザニア・地域開発セクターやヴィエトナム・初等教育セクターなどの開発調査がある。

ントを述べる。その過程において、JICA側として実施可能な協力を発掘ないし選択し、その実施を(日本側で協議した上で)課題別要望調査の中に取り込むことによりコミットする。

ただ、現実的には、これまでドナー会合等への参加・発言の少なかったJICA関係者が、いきなり他ドナーとの関係を構築することには無理があると思われる。更に、十分な予算の手当てもないまま、現地での活動を展開することは難しく、その点をカバーする意味で、現地の有力な援助関係者あるいは他のドナーの内情を知るコンサルタント等の活用を図る必要がある。

また当然ながら、大使館、JICAによる相手国政府との公式・非公式の日常の対話・情報収集、更に政策・年次協議、CG会合等の場での日本側の意思の外部への伝達は必須である。

#### 実施とモニタリング

日本側が支援を決定した事項に対し、プロジェクト形成調査、企画調査員、開発調査といった手段も用いて計画を作成する。その際、当該事項の支援のためにJICA(日本)の資源をどのように使うか検討し、かつ、それぞれの業務内容を現地政府と協議の上決定し支援を開始する。

実施にあたっては、プログラム準備段階において、複数年にまたがる包括的プログラム実施についての取り決めが交わされることが望ましい。更にそれが状況の変化に応じて変更が加えられるような柔軟性、つまり、プロジェクト方式技術協力(研修、専門家派遣、機材供与)、開発調査、無償資金協力といったスキームを超えての柔軟でタイムリーな資源投入と撤退が可能なことが望まれる。

しかし現状においては、開発調査や企画調査員や専門家派遣を活用しながら計画を策定し、その後、プロジェクト方式技術協力での5年間の協力実施や無償資金協力によるハード面での整備といった形態をとらざるを得ない。

ただプログラム思考の醸成、手法の開発と改善を行う努力が始められていることも事実であり、プログラム援助を想定した、「セクター・プログラム開発調査」、「環境・社会開発セクター・プログラム無償資金協力」といった新たな手段が利用可能になりつつある(Box 5 参照)。

また援助受け入れに関わる関係者の人材育成を中央政府レベルだけでなく地方レベルでも実施するようプログラムに組み入れることが、プログラムの成功を超え、中・長期的に援助の効率性を向上させるために求められることでもある。

以上のように計画されたプログラムは、モニタリング作業を通じて、見直し・評価のサイクルに位置づけられることは言うまでもなく、計画段階からモニタリングの観点を組み込むことが重要である。

#### (4) リカレント・コストの問題

援助の方法については、今後も当面、プロジェクト型援助を主体としつつも、先方政府の組織能力、透明性、アカウントビリティ等の進展を踏まえ、従来の援助手法の改善や部分的なコモン・ファンド支援への方策の可能性を研究する。

また技術協力実施の際、相手国の事情に応じて、例えばアフリカの最貧国の場合は、プログラムの策定・実施・管理に必要な事務局運営等にかかる費用、セミナー・説明会実施経費、交通費等は、当該省庁にとっては追加的費用であるため、ドナーの支援を



表3-1 セクター・ノンプロ無償の実績

供与年度	国名	供与額	見返り資金の投入分野(見返り資金の積立期限)
1998年度	エチオピア	6億円	保健、教育(2001年3月23日)
	ジンバブエ	4億円	農業、保健・医療、環境(2001年6月10日)
	セネガル	4億円	保健(2001年3月24日)
1999年度	ガーナ	20億円	保健、教育(2001年5月30日)
	ザンビア	15億円	保健、教育(2001年6月28日)
	タンザニア	10億円	教育(2002年4月16日)
2000年度	ガーナ	20億円	保健、教育
	ザンビア	15億円	保健、教育

出所：外務省からの聞き取りによる

必要とする場合があり、当方によるリカレント・コストの負担も柔軟に対処する方法も検討していく必要がある。具体的には、JICA予算からリカレント・コストを一定期間負担できるようにできるような制度改革、外務省が実施する無償資金協力(ノンプロ無償、食糧援助(Kennedy Round: KR)、食糧増産援助(2KR)、債務救済無償など)の見返り資金の活用が考えられる<sup>27</sup>。

3-3-4 無償資金協力<sup>28</sup>とプログラム型援助

(1) 無償資金協力におけるセクター・プログラムへの対応とJICAの役割

1) 1998年度 環境・社会開発セクター・プログラム無償(セクター・ノンプロ無償)の創設

「環境・社会開発セクター・プログラム無償(セク

ター・ノンプロ無償)」は、近年動きが著しいセクター・プログラムに対応するため、1998年度に従来の「構造調整改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)」の予算枠内に創設された。

この「環境・社会開発セクター・プログラム無償(セクター・ノンプロ無償)」の本体資金は、従来の「構造調整改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)」と同様に、被援助国が経済・社会構造改善を目指した政策パッケージを実施するために必要な輸入商品購入のために無償で供与される。

このセクター・ノンプロ無償が従来のノン・プロジェクト無償との異なる最大のポイントは、見返り資金<sup>29</sup>の使途セクター(投入分野)について、交換公文(Exchange of Notes: E/N)の署名時にあらかじめ二国間で合意できる点にある。

見返り資金プロジェクトの選定は、現地の使途協

<sup>27</sup> 外務省は、被援助国の大蔵財源への直接的な新規資金の投入はアカウントビリティの問題から当面困難としている。各ドナーの協調による特別援助財源(コモン・バスケット)については、以下の条件をもって「セクター・ノンプロ無償」の見返り資金の投入を検討可能としている。条件1：わが国専用の口座・ファンドを開設し資金を投入できること、条件2：セクター・プログラムの枠内で行われる非常に限定された使途(保健セクターにおける看護婦の研修・育成など)に特定したサブ・ファンド、またはこのような使途を明確にした資金投入ができること。

<sup>28</sup> 無償資金協力事業(見返り資金のモニタリング、活用含む)の主管組織は、JICAではなく外務省である。JICAが行う無償資金協力関連事業は、外務省が主管する無償資金協力本体事業の一部について、(1)事前調査(本体事業の閣議承認に必要な情報「協力計画案」を外務省に提供する基本設計調査含む)、(2)実施促進、(3)フォローアップを行うことである(これらの無償資金協力関連業務は、JICAの開発調査と同じく「投資関連技術協力(IRTIC)」と呼ばれる)。外務省が主管する合計10の無償資金協力スキームのうち、JICAは、(1)一般プロジェクト無償、(2)水産無償、(3)文化無償、(4)留学生支援無償、(5)食糧援助、(6)食糧増産援助の5スキームについて、外務省より別途指示のあったプロジェクトの無償資金協力関連事業を担う。

<sup>29</sup> 見返り資金(Counterpart Fund)とは、わが国が実施する無償資金協力のうち、食糧援助、食糧増産援助、経済構造改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)、債務救済無償などにおいて、E/N署名時に約束される被援助国政府側の内貨積立金のことである。無償資金協力によって供与された輸入資材品の市場売却代金(あるいはそれら輸入資材品を無償配布する場合には、政府の財政措置による支出)を、被援助国が中央銀行などの指定口座に振り込み、積み立てる方法が中心。見返り資金の積立モニタリングや実際の活用に関しては、日本の在外公館を通じてモニタリングされる(参考：国際協力用語集)。

なお、無償資金協力によるものの他に、円借款のSAL(Structural Adjustment Lending:構造調整融資)やSECAL(Sector Adjustment Loan:セクター調整融資)において発生する償還期間における内貨積立資金についても「見返り資金」と呼ぶことがあり、この「見返り資金」を更に民間の金融業者などを活用して資金運用する場合には、この運用資金を「回転基金:Revolving Fund」と呼び、区別する。

表3-2 プロジェクト型無償資金協力とプログラム型無償資金協力

プロジェクト型の無償資金協力	(1)一般プロジェクト無償、(2)水産無償、(3)文化無償、(4)留学生支援無償、(5)草の根無償
プログラム型の無償資金協力	(1)構造調整改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)、(2)債務救済無償、(3)緊急無償、(4)食糧援助(KR)、(5)食糧増産援助(2KR)

出所：筆者作成

議(日本大使館、先方政府が構成メンバー)を通じて候補案件が選定され、最終的には外務本省で承認がなされる仕組みとなっている<sup>30</sup>。

また、ノンプロ無償や2KRにおいては、E/N署名後にコミッティー<sup>31</sup>を開催し、過去協力の見返り資金の積立・運用状況について意見交換を行うこととなっている。

## 2) セクター・ノンプロ無償にかかる見返り資金の 使途アイデア・ボックスとしてのJICAの役割

コミッティーへのJICAオブザーバー参加については、現在のところ2KRでは義務づけられているものの、ノンプロ無償、KR、債務救済無償などについては認められていない(使途協議への参加もない)。更には、日本大使館からJICA事務所に対する、承認済みの見返り資金プロジェクトにかかる情報提供についても、これまで十分に行われていたとはいえない難い面がある。

しかし、昨今のプログラム型アプローチ重視の時流の中で、JICAは、わが国政府や相手国政府に対して、見返り資金の使途アイデアについて積極的に提示していくことが望まれる。このことは特に見返り資金の使途セクターをE/N署名時に規定しているセクター・ノンプロ無償において重要である。

具体的には、開発調査『タンザニア・スクールマッピング(1999～2001年度)』において、一般プロジェクト無償と見返り資金プロジェクトを有機的に組み合わせた事業計画を立案することなどが考えられる<sup>32</sup>。

## (2) 被援助国の公共支出管理とわが国の無償資金協力

わが国の無償資金協力については、次の通りプロジェクト的なものとプログラム的なものとに大別することができると思われる(表3-2)。

プログラム型の無償資金協力の「プログラム」の意味するところは、国際協力用語集(国際開発ジャーナル社)によれば『特定のプロジェクトには限定せず、基本的には被援助国側の政策プログラム(食糧増産プログラムなど)の推進に必要な資金を提供する二国間協力(下線筆者)』とされている。

今般のセクター・プログラム・アプローチへの関与においては、これらのプログラム型無償資金協力(ノンプロ無償、KR、2KRなど)が、被援助国の政策プログラムをどのようにとらえ、どのようなインパクトを期待して最適な投入量(金額)や投入形態(2KRかノンプロ無償か)を選択・決定しているのかを、被援助国、他ドナーやわが国国民に対して対外的に説明できるかが非常に重要になってくるものと考えられる。

特に、見返り資金(被援助国政府の財源としての内貨)を期待するようなプログラム型の無償資金協力(食糧援助、食糧増産援助、セクター・ノンプロ無償、債務救済無償など)を将来的に投入するにあたっては、過去の協力にかかる見返り資金が、被援助国政府のMTEFにどのように位置づけられているのかを確認する必要がある。そして、見返り資金がわが国政府との二国間特別財源として、MTEFに計上されない財源になっている場合には、その妥当性・理由づけを国別に整理することが、プログラム型援助の

<sup>30</sup> ザンビアのように、見返り資金の使途セクターが複数(保健・教育)にまたがる場合、各セクターへの配分比率はE/N交換時に決定されるものではなく、その後の使途協議、コミッティーなどを通じて適宜調整される。

<sup>31</sup> 日本大使館、先方政府を主要メンバーとし、調達代理機関(日本国際協力システム(Japan International Cooperation System: JICS)、クラウン・エージェンツ、UNOPS)が事務局として参加する。2KRについてはJICAがオブザーバー参加する。

<sup>32</sup> 都市部の小学校建設(二階建てなど設計・施工に高度な技術を必要とする)は、一般プロジェクト無償による事業化。質よりの充実が先決される地方の小学校建設(一階建ての簡易な構造)は見返り資金プロジェクト(地元の設計基準、役務、資材を活用)による事業化。これにより、地方の小学校の建設コストを廉価に抑えることができる。

推進においてポイントとなる「援助予測性や透明性の向上」にとって重要な作業になるものと思われる。

また、特に見返り資金を期待するようなプログラム型の無償資金協力の将来的な継続投入においては、MTEFなどを活用した財務分析を通じて、先方政府財源や他ドナーとの協調計画に立脚した最適なわが国の投入計画の策定(無償スキーム、供与限度額、見返り資金の投入セクターの規定)を行うこと、あわせて、国別事情に適合した見返り資金の積立システムの変革(透明性や予測性の向上のためのもの)を行っていく必要があるもの考えられる。

更に、中長期的には、被援助国政府の公共支出管理能力の監査体制を他ドナーとも協調導入し、被援助国への資金協力の継続投入が妥当か否かの評価・監理体制を敷くことが、わが国国民へのアカウンタビリティを保つために必要となる可能性がある(この意味において、被援助国政府の見返り資金にかかる積立パフォーマンスの評価は、各国政府の公共支出管理能力を評価する上での一種のバロメーターとなり得るものであろう)。しかし、見返り資金の抱える種々の課題は、JICAの権限の及ばないところにもあるので、セクター・プログラムへのわが国政府の資金協力のあり方そのものの議論とあわせて、今後わが国の財務省や外務省の間で別途検討されることとなる。

### 3-3-5 今後に向けて

貧困解消といっても、経済成長なくしてはプログラム・アプローチの前提条件となるオーナーシップの向上も望むことは難しく、それゆえ、今後ますます、マクロ経済的な成長とPRSPで重視される社会セクター開発を資金協力と技術協力が補完し合いながら実施していく意味は大きい。そして、その際の協力枠組みとして、既存の個別プロジェクトに加え、セクター・プログラムの手法が利用できれば、援助の効果の向上が期待できるであろう。

このような流れの中で、これまで消極的にドナー協調への反対姿勢(積極的に反論を唱え他との協調を避けてきたのではなく、結果的にそのような状況に

なったという意味)をとってきたJICAにとって、昨今のPRSP、プログラム・アプローチの動きに触発され、ドナー社会の中での自らの位置を真剣に意識し、更にそれを発信していくことが、今後ドナー社会の一員として活動していくために必要だと考える。

<sup>33</sup> 言うまでもなく政策目標は経済成長等貧困削減以外の複数の目標があるのが通常であり、それら間における優先順位も各国ごとに異なる。ただし、ドナー側から見た場合、世銀等のように貧困削減を「唯一の」援助政策目標としている場合もある。各ドナーの貧困削減戦略については第1章参照。

### 3-4 国を考える視点

一概にPRSP対象国(72カ国)と言っても経済社会状況は様々である。従って、個々の国ごとに貧困削減という政策目標<sup>33</sup>を達成するための経済的条件(初期条件・発展段階等)に応じたマクロ政策及びセクター政策を検討していく必要がある。この点に関し、世銀・IMFとしても、従来の構造調整政策が「異なる社会経済状況に同じ処方箋を与える」新古典派的画一主義であると批判されたことを踏まえつつ、今回のPRSP策定の際には政府、ドナー、NGO、住民代表等を含む関係者(stakeholders)を参加させるという「手続き」を重視することにより、個々の社会経済状況を反映した内容にするという体裁を取っている。日本も近年国別アプローチを強化しており、国の状況やニーズに応じた適切な協力を実施していこうとしている。3-1で述べた外務省の国別援助計画やJICAの国別事業実施計画はこのような国別アプローチ強化の流れの中で出てきたものである。

このような国別の対応は協力を実施していく上での大前提であるものの、あるべき開発戦略やプロセスを見る上で留意すべき共通の視点や基本的な指標は存在すると考えられ、ある程度タイプに分けて考える方がその国に対する対策も検討しやすくなるのではないかと考えられる。また、対策については、貧困削減か、経済成長かというようなトレードオフ的な議論があるが、貧困削減のためにはバランスの取れた政策が必要であり、どちらか一方を選択するというものではない。更に、バランスの取れた政策といっても一様ではなく、国の特徴を勘案しつつ、何を優先課題とするか、優先課題に対してどのように取り組むかを考える必要がある。開発戦略のタイプについては、古くは、例えばセンは貧困削減に成功したアプローチとして「成長媒介保障戦略」と「政府支持主導保障戦略」の2つの類型を挙げている<sup>34</sup>。

また、PRSPを検討する際に、途上国側からドナー側に付加価値として求められるのは、「他国との比較(クロス・セクション)とドナー自身の経験からの

視点であり、特に最善事例(best practice)を提示すること等により途上国自身に何らかの判断材料や視点を示し、政策論議を積み重ねることにより、ドナー・途上国間の建設的な協力関係が構築できるものと考えられる。

本節ではこうした観点に鑑み、PSRPの策定及び実施に際して有効な政策助言を行うための出発点として、各々の国の確認すべき視点や指標の例やいくつかの「類型」(typology)の考え方を整理することとしたい<sup>35</sup>。

#### 3-4-1 貧困削減と経済成長等との関連

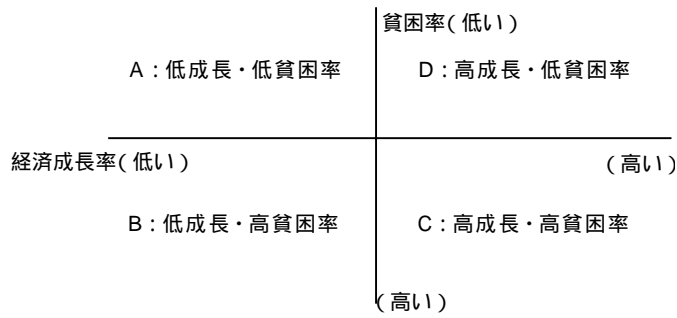
「世界開発報告」2000年版の背景調査として実施された「成長の質(The Quality of Growth)」調査によると、高成長国は貧困率が低く、低成長国は貧困率が高いという傾向が見られる。この傾向は、乳児死亡率、非識字率、寿命等貧困の諸側面においてもほぼ同様である。環境・公共政策に関する指標は必ずしも経済成長率と強い相関関係を示していないが、法治(rule of law)及び汚職(corruption)に関しては一定の相関関係が見られる。また、経済成長と人間開発、環境保全の関係を見ると、GDP成長率と所得貧困の減少、乳児死亡率の低下、平均寿命の増加、所得不平等の減少とも正の相関関係があり、またGDP成長率とCO<sub>2</sub>排気量の減少とは負の相関関係がある。また、所得貧困の減少は不平等の減少と正の相関関係がある一方で、識字率の減少、CO<sub>2</sub>排気量の減少と負の相関関係がある。このように経済成長と人間開発、環境保全の間には相関関係があり、各側面に配慮した政策が必要であると考えられる。

更に「世界開発報告」2000年版によると、GDP成長率と貧困削減率の関係を地域別に見た場合、東アジアが高成長でかつ高い貧困削減率を示しているのに対して、中央アジア・欧州の移行経済国がその対極に位置している。中東・北アフリカは経済成長率が低く、高い貧困削減率を示している。アフリカ、ラテン・アメリカ、南アジア諸国は貧困削減率に変化

<sup>34</sup> センの「成長媒介保障戦略」は成長のトリクル・ダウンを意識的に社会的な供給に転換しようとする政府の公共政策を含めた戦略のことを指す(成功例:香港、シンガポール、韓国など)。また「政府支持主導保障戦略」は豊かになる前に一定の基礎的な潜在能力を保障するための大規模な公共政策を実施する戦略を指す(成功例:スリ・ランカ、中国、インド・ケララ州など)。2つの戦略において公共投資は共に重要な要素となっている。両者の相違はタイミングと順番にある(絵所1997年)。

<sup>35</sup> 類型化に係る試案を付録2に掲載した。

図3 - 3 経済成長率と貧困率による類型化の例



はないものの、経済成長率においてバラツキが見られる。同じ東アジア内でも中国のように高成長でも比較的貧困削減率の低い国からモンゴルのような低成長・低貧困削減率という移行経済のパターンを示している国まで様々である。つまり、経済成長率と貧困削減率の間には一定の相関関係があることは統計的に示すことができるが、同じ成長率でも貧困削減率の間にはかなりのバラツキ( variance )があり、更に、そのバラツキは経済成長の高いほど大きいという傾向がある。これらの分析から、貧困削減率と経済成長率には正の相関関係があり、統計的にも有意であるが、その削減率の「程度」はその他の政策変数や地域によってバラツキが見られるということが分かる。

3 - 4 - 2 類型化の例

国の特徴を考える場合、3 - 4 - 1 で見たように、経済成長を1つの軸とした類型化や地域別の特徴をとらえるなどの視点が有用で分かりやすい。特に経済成長と貧困削減は相関関係が認められており、わが国としても成長と貧困削減のバランスの取れた政策が有効であると考えているため、経済成長と貧困を軸に類型化を行い、それぞれの国の状況や目指す方向をよりよく把握し、対処方針を検討することも一案と思われる。

例えば、図3 - 3で当該国はB「低成長・高貧困率」に現在位置づけられるが、今後5年間以内にBからA「低成長・低貧困率」(センの言う「政府支持主導保障戦略」)、更にD「高成長・低貧困率」へシフトすることを目指している、と理解したり、BからDへ直線的に強引に強力な政府主導の開発を試みている国家戦略があるが、同国の体力から見れば無理があり、

債務破綻に陥ることは明白であると分析するなどが考えられる。このような類型化の試案を付録2に掲載したので参照いただきたい。

また、経済成長や地域別の視点以外でも類型化の試みはDAC等で行われている。以下では今後わが国における貧困削減支援戦略の充実に資するために、DAC等においてどのような類型化に関する議論が行われているかを紹介する。

DAC Guidelines on Poverty Reduction Vol.1 Draft (2000年11月7日付)においては途上国を「援助に依存しない大国」「貧困削減戦略策定済であるが実施能力が欠如している国」「貧困削減戦略未策定で実施能力も制度的枠組みも欠如している国」「紛争や自然災害から復興しようとしている国」「貧困削減を掲げていない国」に分類し、それぞれに対する援助の役割を論じている。

援助に依存しない大国：

このような国に対しては援助は更なる現地の資源の活用と貧困削減の活動を促す触媒的な役割を果たすべきであり、政策対話を重視し、政策形成過程における市民社会の発言力を強めるようにすべきである。援助の例としては貧困削減に焦点を当てた民間セクターの育成、公共セクターのパフォーマンス向上、ガバナンスの改善などがある。

貧困削減戦略策定済であるが実施能力が欠如している国：

このような国に対しては、その国の貧困削減戦略を尊重してその戦略に則った援助を行うことが肝要である。援助の重点分野としては公共セクターの機能改善、市民社会のキャパシティ・ビルディング、セクター開発のための技術協力

などがある。

貧困削減戦略未策定で実施能力も制度的枠組みも欠如している国：

このような国では貧困削減戦略作成過程を評価する指標と目標に対する進捗状況の把握が重要であり、戦略の指標設定には貧困層の参加が必要である。そのためドナーは貧困分析への現地住民の参加をを促すようにしなければならない。また、望ましい援助としてはプロジェクト・レベルで資源の移転を行う、セクター・プログラムを実施する、債務削減をするなどがある。

紛争や自然災害から復興しようとしている国：このような国は経済インフラや基本的サービスの復興が急務であり、リスクや脆弱性に対する対策が必要となっている。また、貧困削減のための対策が十分に立てられていないことが多いため、その国が貧困削減政策を策定するための支援をする必要がある。また、貧困削減を進めるためにメディアや市民社会を支援し、ガバナンス改善のためのプロジェクトを実施することも有効である。

貧困削減を掲げていない国：

このような国に対しては援助できることは限られている。このような国の政府に援助することは困難であるので、地方政府かNGOを通じて貧困層の支援をするか、脆弱性を減らしたり人道的な支援を行うことが考えられる。コミュニティを基盤とした開発も有効であろう。ドナーは地方組織や市民社会、民間セクターへの支援を通じてその国がより貧困削減にコミットするよう考えるべきである。

また、Jones(1999)は援助効率を考える際には途上国のコンセンサスと能力が重要であるとの観点より、コンセンサスと能力によって途上国を類型化し、それぞれに対する対処方針案を提言している。

高いコンセンサス・高い能力の国：

公共支出プログラムへの幅広い支援が効果的。

高いコンセンサス・低い能力の国：

プロジェクト・ベースの協力やそれに関連する資金協力が適当。

低いコンセンサス・高い能力の国：

コンセンサス形成のための政策対話に焦点を当てるべき。

低いコンセンサス・低い能力の国：

コンセンサス形成のための政策対話に焦点を当てるべき。プロジェクト・ベースの支援はファンジビリティ(資金流用可能性)やオーナーシップの欠落などの問題により効果的ではない。

日本が援助を行う場合においてもいくつかの観点を定め、ある程度国を類型化し、どのような国に対してはどのような貧困削減戦略が有効かを検討することが必要と思われるが、その類型化については今後国別事業実施計画の拡充、課題別指針の策定や貧困削減ガイドラインの策定などにより検討を重ねる必要がある。DAC等の類型も参考にしつつ、JICAとして着目すべき観点を定めて国の「かたち」を概観し、その国に適した貧困削減支援を行っていくことが今後更に重要になってくると思われる。

---

## まとめにかえて

---

### 1. 現状

PRSPを始めとする国際協力の動きに対応するため、外務省では経済協力局国別計画策定室内に援助協調ユニットを設け、このユニットにPRSP、CDF、SPA等の援助協調に関する業務を集中させ、より効率的に現地を支援しようとしている。JICAにおいては、「2-8 PRSPに対するJICAの取り組み」で紹介したように本邦においては企画・評価部援助協調室が全体調整を行うと共に地域部を中心に各国に対する対応やプログラム型援助の試みがなされており、また在外においては情報収集並びに策定プロセスへの積極的な参画を行っている。PRSPに対する対応は一律のものではなく国別の事情に応じた対応が基本となっている。

PRSPを始めとする国際協力の動きに対する基本的考え方は、要約すれば、「総論支持、各論慎重対応」と言えるのではないだろうか。換言すれば、PRSPの「貧困削減」優先の理念や狙いには賛同し、「開発途上国の自助努力」重視や「国民参加型開発」尊重等の基本理念に異論は無いものの、その解釈や達成手段（特に支援形態）については、わが国自身の考え方をもち、新たに模索されつつあるモダリティに関しては、留保ないし反対の立場を表明している。

### 2. PRSPを始めとする国際協力の動きに対する視点

PRSPを始めとする国際協力の動きに対しては以下のような考え方もあるので、留意が必要である。

#### (1) 政策について

- 1) 国の「かたち」、発展段階により、「成長」重視と「分配・貧困」優先にかける比重のバランスは異なる
- 2) 「成長」には、マクロ経済安定と制度改革に加え、市場の育成や産業政策、インフラ整備等における政府の役割も不可欠である

#### (2) PRSPの進め方について

- 1) 途上国の主導権、自主性が不可欠である

- 2) HIPCイニシアティブによる債務削減を急ぐあまりにI-PRSPやPRSPの質が落ちる恐れがあり、質に対する留意が必要
- 3) どのようにモニタリングしていくのか、十分な検討が必要

#### (3) 援助協調及び援助モダリティについて

- 1) わが国の技術協力はファンジブル(流用可能)ではないため他の目的に流用されることはなく、概ね本来の目的を達しており、途上国の能力開発に不可欠である
- 2) プログラムとプロジェクトは対立する概念ではなく、セクター・プログラムの中にきちんと位置づけられていればプロジェクト型援助は有効である
- 3) 財政支援は、適正支出が保障されず、援助依存性を高める危険性がある
- 4) 援助を途上国の予算に計上すること(On-budget)は、援助の副次的、側面的支援の性格と矛盾する
- 5) PER、MTEFは途上国政府の主権に関係するものであり、援助介入は慎重にすべき
- 6) コモン・ファンドは、行過ぎた援助調整、裁量権の侵害となる恐れがある
- 7) 二国間援助には、その存在意義と長所がある。外交の手段でもあり、ドナーの分担、自由裁量の確保が重要である
- 8) 手続きの共通化には慎重な検討が必要である
- 9) 援助資源の予測性向上の必要は認めるものの、わが国の予算制度上限界がある
- 10) 援助の過去の非効率性は、協調不足のためばかりではない

### 3. わが国の具体的な検討状況

上記のような慎重論はあるものの、PRSPを始めとした援助動向は援助効果を高める上で無視できないものであり、外務省としても今まで以上に他ドナーと協調し、セクター・プログラム等にも積極的に貢

献していくとしている。わが国はコモン・ファンドについても全面否定しているのではなく、わが国として参画できる方策を検討している。ただし、わが国は画一的な援助モダリティの導入に対しては反対しており、途上国が各国の事情に応じてうまく機能すると思われる手段を選択できるよう、ドナーは多様な手段・経験を提供すべきであり、そのことが途上国のオーナーシップにもつながると主張している。

現在わが国にて検討されている具体的な方策は下記の通りである。ただし、これらは、支援対象途上国全てに押しなべて適用されるのではなく、わが国の援助重点国<sup>1</sup>、主要ドナーの動向、援助モダリティに関する議論の進展度合い等を踏まえ、ケースバイケースで対応することとしている。また、現地に対する支援を検討する上で、現地の積極的な関与意識としっかりした実施体制が重要な観点となっている。

わが国で検討中あるいは近々実施予定の諸方策

コモン・ファンドにセクター・ノンプロ無償資金の直接投入を可とする

在外における迅速な対応を可能とするため、在外開発調査は要請書の取り付けを行わなくても実施できることとする

多年度コミットメントについては留保条件付きで対応可とする

PRSPは策定のみならず、モニタリング及びそれに基づく修正も重要であることから、開発統計や指標整備を含むモニタリング体制整備を積極的に支援する

プログラム開発調査によるプログラム形成そのものへの直接支援と事業を実施する

ジュニア専門員制度を拡充し、人材を養成する

#### 4. 現地におけるPRSP対応への示唆

PRSPは途上国のオーナーシップの下、関係ドナーも含む広範な参加型プロセスを経て策定されるものであり、わが国としてもこれを尊重し、PRSPの策定、実施、モニタリングプロセスに積極的に参加しているとしている。ただし、今まで述べたように、PRSP等に対してわが国では一律に対応しているというよりは、その国の状況に応じて国別に対応しているの

が現状である。そのため、現地においてはその国の発展段階や初期条件を含む開発の望ましい「かたち」わが国の援助における当該国の位置づけ、他の援助機関の動向、支援供与の現地実施体制等、慎重に勘案の上、積極的で、過不足のない対応を検討することが求められる。そのためには今まで以上に当該国の状況を幅広く把握し、他ドナーとも綿密に協議を重ね、わが国としての当該国に対する援助方針を策定・実施していくことが必要となる。

現地の専門家においては、仮に自分の主たる業務が特定分野の技術移転であっても、今まで以上にマクロ的な視野(当該セクターの戦略・上位目標、他ドナー・NGOの活動などについての知識・見解)を持って自分の業務を考え、PRSPにおける位置づけを明確にし、どのように貢献できるのかを十分に把握しておかなければならない。PRSPはこれまでの開発計画に代わるもの、あるいは同等の重みを持っているものであり、専門家やプロジェクトの協力活動について今後一層PRSPを始めとする上位政策への貢献度や開発指標の達成度が一層問われてくる。これまでの開発計画と比較してPRSPが新しいのはMTEFやマクロ経済のフレームワークと密接にリンクしていることであり、そのため、自分の案件がPRSPの中で明確に位置づけられていなければ、リカレント・コストが計上されない、カウンターパートの確保が困難になる、といったケースも考えられる。逆に、PRSPの中に自らの業務が明確に位置づけられていれば先方政府と協議する際の強力な「ツール/よりどころ」ともなる。そのため自分の業務の目的がPRSPの開発目標のどれにあたり開発指標は何が適用されているかなどを説明できるようにし、キャパシティ・ビルディング面やサブセクターについての理解など包括的な分析を行うことが求められる。また、援助調整重視の観点から、少なくとも近隣の類似プロジェクトや同じ分野の他ドナーやNGOの開発プロジェクトとの意見交換やすり合わせを密接に行っておくことが重要である。更に、PRSP策定、モニタリング・プロセスに関する議論や関連する資料をカウンターパートや現地のJICA事務所、大使館から入手して動向を把握するよう心がけることも重要であろう。

<sup>1</sup> わが国のPRSP暫定重点国については第2章の表2-2参照。



## 5. 今後の課題

PRSPは途上国が策定するものとされているが、世銀・IMF主導のグローバルな取り組みでもあり、両機関においてはPRSPのプロセス、内容、問題点等についてある程度国・地域にまたがる普遍的な分析や理論的發展が試みられている。DFIDなどいくつかのドナーも同様の試みをしている。JICAとしても今後、理論的、戦略的あるいは手法の側面においてJICA独自の分析や考え方の確立が必要であり、現地に対しても随時発信していく必要がある。

# 事例分析編

## 1. カンボディア

### 1-1 PRSPの位置づけ

#### 1-1-1 背景

カンボディアはその現代史において、1970年の軍事クーデターから1990年代初頭の新国家の成立と安定に至るまで、政変、暴政、内戦を繰り返していたため、長期にわたり西側援助機関の本格的な支援を受ける機会がなかった。このため、例えば1980年代までにアフリカ等で展開されていた投入重視の貧困対策の時代を経験することなく、1990年代半ばの援助機関一斉進出を迎えた。

国家計画においては、1996年に成立した最初の国家長期計画である「社会経済開発計画」(Socio-Economic Development Plan I: SEDP I)に先立って1994年に策定された、「国家復興開発計画」(The National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia: NPRD)は、既にマクロ経済政策よりも社会政策を重視する視点を強く打ち出しており、それに続くSEDP Iにも同様の傾向が見られる。

一方で、主要援助機関の実際の事業展開を概観すると、少なくとも投入資本量は圧倒的に経済インフラストラクチャーの整備に費やされてきており、特に1993年の新国家成立以降、援助額では3大ドナーとして多額の資金援助を継続中の日本、世銀、ADBによる最近までの援助は戦後の緊急復興的な色彩が強く、首都プノンペンの電気、水道、通信などの施設の改善や、主要幹線国道沿いの道路、橋梁、港湾などの運輸施設の整備が大半となっている。

主要援助機関による支援のうち貧困対策と見なし得る広域で分野横断型の事業としては、わが国を中心とする「難民再定住・農村開発計画」(通称「三角協力」)や、UNDP「CARERE」やEU「PRASAC」などの総合農村開発事業が挙げられる。これらの事業は相応の実績を示しているが、不安定な政情治安、交通宿泊施設の未整備、カンボディア当局のカウンターパートとしての実施能力の低さなど、対カンボディア援助機関が抱える構造的な問題が制限となって、事業の拡大や先方政府への移管は容易でない。

他方、保健医療、教育、社会福祉など個別分野における事業展開は活発であり、UNICEF、WHO、UNESCOなどの国連機関やNGOなども含めて、長期にわたり社会政策に貢献してきた事業の評価が高い。ただし、カンボディア政府内では内務省、経済財務省、国防省、閣僚評議会などの主要省庁に優秀な人材や内貨予算が集中する傾向にあり、これと比較して社会セクター省庁あるいは分野横断型の省庁は予算・人員の配分が恵まれず弱体であるため、当面は企画立案においても実施段階でも援助機関主導の事業展開が不可欠である状態が続くのは避けられない。

1999年2月の第3回CG会合において、国際援助の維持・拡大のために援助機関側がカンボディア政府に課した諸課題解決に向けた努力と実績を継続的に監督・調整するため、カンボディア政府とドナー側は年間数回の定期会議「モニタリング会合」を開催する旨合意し、また、モニタリング会合の下部組織として4つのSub-working Group(SG)を設置して、事務レベルでの技術的・実務的な事項の調整や決議のための打合せを随時開催することを決定した。

この時に設置されたSGは、森林対策、除隊兵士支援、行政改革、財政改革の4グループである。いずれも喫緊の諸課題に向けての資金源の確保や、法律、組織体制など制度整備のための計画立案を主たる目的としており、現場における貧困層救済を強く認識したものは言い難く、5つ目のグループとして追加設定された社会セクターSGの発足をもって、貧困対策の援助協力が本格的に活動を開始したと判断して差し支えなからう。

同SGは保健医療、教育、HIV/AIDS対策の3チームに分かれており、保健と教育の両分野は各々WHOとADBが中心となってセクターワイド・アプローチ的な援助調整の枠組みを分野限定的に試行しており、その動向が注視されている。

これまでカンボディアにおいて政府や援助機関が公表してきた貧困関連の報告書や資料などは必ずしも体系的に収集・管理されておらず、2000年度に実施したプロジェクト形成調査で整理を開始し、また、

今後も同年度に派遣の長期企画調査員「PRSP策定支援」を中心に継続的な情報収集分析をする必要がある。ただし、ヴィエトナムにおいて1999年のCG会合に提出された「Attacking Poverty」のような包括的な貧困削減の戦略は取りまとめられていない筈であり、今次PRSPが実質的にその嚆矢となると考えられる。

### 1-1-2 国家開発計画とPRSPの関係

カンボディアでは長期の国家開発計画として「社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan: SEDP）」と呼ばれる5か年計画の制度がある。1993年に成立した新国家が短期的な諸計画の試行を経て、1996年に制定した第一次計画SEDP I（1996年～2000年）が現時点で唯一の長期国家計画である。これに続く第二次計画SEDP II（2001年～2005年）は、現在草稿執筆中の段階にあり、最終案の完成は当初2001年3月と発表されていたが大幅な遅延が予想されている。

カンボディア政府経済財務省や世銀・IMFが関連省庁や主要援助機関に対して同国におけるPRSPの策定計画公表したのは、2000年5月にパリで開催された第4回CG会合の席上においてである。この時点で既に、計画省やADBは第二次計画SEDP IIの準備作業に入っていたため、PRSPとSEDPの関係をいかに位置づけるかが議論となり、その後、両者の内容に整合性を持たせることについては関係者間で合意が成立しているものの、両計画が別々の書類になるのか、一本化されるかについて決着はつかないまま、それぞれの執筆作業が別々に進行している。

わが国始め多くの援助機関は、貧困対策がカンボディアにおける国家開発計画の中核となるのは明らかであること、同時期に同種の計画を平行して策定することの非効率などを理由として挙げ、両者の一本化を提唱しているが、次項に述べる通り両計画はそれぞれ担当省庁も関連援助機関も異なっており、作業日程も数か月のずれがあることから調整は容易ではない。

### 1-1-3 策定体制及び策定プロセス

PRSPの策定はカンボディアの大蔵局たる経済財務省が担当する。経済財務省が任じられた経緯は明確にされていないが、同省を日常のカウンターパー

ト機関とする世銀・IMFの意向が強く働いたと判断して差し支えない。

他方、前出の国家5か年計画SEDPの取纏め担当省庁は計画省である。SEDP IIは同省がADBの支援を得て策定しており、SEDP IIも両者の共同作業により草稿執筆が進められている。計画省が人材・予算の欠乏のため経済財務省と比較して行政能力が大きく劣るのは自他ともに認めるところであり、世銀・IMFが計画省との調整を十分にしないまま経済財務省のみとPRSPの準備作業を進めているのは強引の排りを免れないとしても、厳しい策定日程の中で最低限の水準を満たすだけの計画を完成する必要のある世銀・IMF関係者の立場からすれば現実的な判断であると見なさざるを得ない。

カンボディア政府及び世銀・IMFによれば、経済財務省はI-PRSPの策定を所掌するのみであり、2001年に予定されている最終PRSPの策定調査責任は計画省に移管されるとのことであるが、計画省のみでPRSPを完遂するのは相当の困難が伴うと予想されており、SEDPとPRSPの一本化問題と併せて今後の動向が注目される。いずれにせよ両者の内容は大半が重複する筈のものであり、双方の担当省庁・援助機関が綿密な連絡・協力態勢を組まなければ整合性のある政策立案が実現しないのは明らかである。

PRSPの策定準備開始にあたって、カンボディア政府が発表した政府内の実施体制は3層構造になっている。最上位の第1層には関係省庁の意思決定者が構成する「ハイレベル委員会（High Level Committee）」が設置され、経済財務大臣が議長を務める。

第2層には「作業部会（Working Group）」が置かれ、経済財務省、計画省、援助調整機関「カンボディア開発評議会（CDC: Council for Development of Cambodia）」などの主要省庁により構成され、部会議長は経済財務省官房長が務める。作業部会は事務局及び経済諮問チームの2つの部局を内包する。

第3層は3つのSGからなる。SG1「貧困の診断と評価」は計画省計画総局の副局長が委員長を務め、保健省、教育省、女性問題省、社会福祉省、農村開発省などの社会政策担当省庁が中心となっている。SG2「マクロ経済とセクター政策」は経済財務省官房次長が委員長となり、社会セクターの省庁に加えて、商業省、農業省、公共事業省などの現業省庁が構成

員となっている。SG3「法制度とガバナンス」は閣僚評議会の顧問が委員長を務め、法務省、内務省、国土省などがメンバーとなっている。

ただし2000年7月から8月にかけてカンボディアに派遣されたプロジェクト形成調査「PRSP策定支援」官ベースの聞き取り調査によれば、3つのSGはほとんど会合を開かずに文書の遣り取りに頼って執筆作業を進めているとのことであった。省庁によっては内部でもPRSPの準備状況すらほとんど知られていないような状況にあって、PRSPの策定が経済財務省と世銀・IMFの主導の下、一部の官僚だけにより進められており、政府内関係者の主体的な参加が必ずしも実現していない状況を窺わせた。

前述の通り本項に記載した体制はI-PRSPの策定段階のみに適用されるものであり、最終PRSP(full report)の準備が始まって所轄が計画省に移された場合の実施体制は、現時点では明らかにされていない。

2000年5月のCG会合において発表された策定日程によれば、I-PRSPは2000年末までに正式に制定され、最終PRSPは2001年末までに完成されるという計画である。I-PRSP策定の当初計画は、2000年6月に第1ドラフトの検討会、7月に世銀・IMFの本部調査団による現地調査、8月に閣僚評議会に提出され閣議決定されると最終版が確定するという日程であった。その後9月に世銀・IMFの本部に送付され、10月には両組織の理事会承認を得る予定となっていた。

上記日程は若干の遅れを見せつつ概ね当初計画通り進展し、世銀・IMF調査団によるドラフトの査定に日数を要したものの、8月下旬には閣議用の最終ドラフトが完成し、クメール語への翻訳作業を経て閣僚評議会に正式に提出され、10月27日に閣議決定された。世銀・IMFの本部には2001年1月上旬に送付されたとの報告である。

一方、最終PRSPは2001年末までに策定するという世銀当初計画に変更は無いが、前述のように国家5か年計画SEDP IIとの相互関係が整理されておらず、先行きの具体的な作業日程は未定である。当初、計画省及びADBが発表していた計画によれば、SEDP IIはPRSPの作業進捗状況と取って調整することなく3月までに完成する筈であったが、両計画の統一を要請する関係者も多く情勢は流動的である。

#### 1-1-4 ドナーの動向

世銀・IMF以外の援助諸機関は、前項の通り先行するSEDP IIの準備事業との調整不足など策定プロセスの不手際や強行日程に対して批判的ではあるが、中身の議論においてはカンボディアにおける貧困対策の重要性に鑑み、概ね積極的に参加する姿勢を見せている。

関係機関との連絡調整(consulting process)については、カンボディア政府及び世銀・IMFは少なくとも2回(第2及び第5ドラフト、第6ドラフトも公表されたが最終稿でありコメントは求められていない)にわたり改訂中のI-PRSPドラフトを公開しており、外国機関との調整には相応の時間と労力を費やしている。

一方、最終ドラフトに至るまで草稿は英語のみで作られており、決して英語が得意とはいえないカンボディア政府の主要関係者がクメール語版もないまま何処まで内容を咀嚼していたか疑問である。少なくともI-PRSPの策定作業は、経済財務省を中心としたごく少数の官僚及び限られた外国援助関係者により執筆されたのは明らかであり、その後の承認過程も含めて先方政府のオーナーシップは必要最低限しか顧みられていないと判断せざるを得ない。

また、一般にPRSPの策定においては政府関係者のみならず、NGOや民間セクターとの意見交換も重視されているが、カンボディアでの協議においてはこれら非政府部門の参加は2000年8月9日に行われた公開ワークショップが最初で最後の機会となった模様であり、それも参加者は限られ、住民参加の理念通りには実行されなかったようである。また、日本側の承知する限り、官報なり報道を通じて広報された記録もない。

対カンボディア主要援助機関であるUNDPなど国連諸機関、ADB、フランス、イギリスなどは、公開ワークショップへの参加や公開ドラフトに対する提案などを通じて、内容改善に前向きな対応を示している。特に自らSEDP IIとの調整という難問を抱えているADBは様々な機会を用いて、世銀・IMFの行動を牽制する言動も示しているが、他方、独力でSEDPの支援を完遂するのは不可能かつ不適切であるのは明らかであり、ADBにとって世銀・IMFとの意見調整は重要な検討課題となっている。

1-2 I-PRSPの概要と考察<sup>1</sup>

1-2-1 I-PRSPの構成

2000年10月20日付の最終ドラフトはA4英文で54ページあり、章立ては全5章及び添付資料1件からなる。内訳は次の通り。

- 第1章 カンボディアにおける貧困の性格
- 第2章 現行の戦略及び実効性に関するレビュー
- 第3章 貧困削減戦略及びその目的の内容
- 第4章 キャパシティ・ビルディング及び貧困モニタリング
- 第5章 PRSP 実行計画
- 添付資料 政策マトリックス

上記のうち第1章「カンボディアにおける貧困の性格」においては、機会の欠如、脆弱性、ケイパビリティの低さ、社会的排除の4点に分けて分析されている。第2章「現行の戦略及び実効性に関するレビュー」は現行戦略の全体像とセクター別戦略、政策の実効性評価と貧困の傾向に分けて記されている。第3章「貧困削減戦略及びその目的の内容」は、PRSPの構成要素、機会の促進、保障の創出、ケイパビリティの強化、全般的なエンパワメント、分野横断的課題についての5点に記述が分かれている。

最終ドラフトの主たる定義・指標・数値などは、これまで計画省がUNDPやADBなどの支援を受けて作成・公表してきた「General Population Census of Cambodia 1998 (1999年)」、「Report on the Cambodia Socio-Economic Survey 1999 (2000年)」、「A Poverty Profile of Cambodia (2000年)」などから引用されている。

前述の通り最終に至るまでのドラフトのうちいくつかは公開され、関係諸機関の質問や改善提案を受け付けつつ改訂されており、特にわが国が提出してきたコメントは十分に反映されたと評価されている。わが国の示した見解は大部にわたるため策定プロセスに対する部分は省略のうえ記載内容に関連するも

のみ要点のみ記すと、全体に経済成長が貧困緩和に効果があるという視点が欠けている点、長年にわたる紛争の影響や地雷問題などカンボディア独特の貧困要因に関する分析が欠落している点、特に農業や土地問題など特に重要である筈の分野・課題について記述が不足しているなどの指摘を行い、内容の改善に貢献してきた。

1-2-2 I-PRSPの概要と考察

(1) I-PRSPの概要

第1章 カンボディアにおける貧困の性格( The Nature of Poverty in Cambodia )

貧困の定義については1人1日当たり最低2,100カロリーの食料摂取を可能にする支出と衣料・住居のような基本的物資のためのわずかな支出の合計額として設定された貧困ラインを下回る支出しかなし得ていない層を貧困層としている。

A. 機会の欠如( Lack of Opportunities )

現在の貧困状況は、農村部や都市部インフォーマルセクターにおける不適切な機会( inadequate opportunities )によるところが大きい。教育へのアクセスのない貧困層は、市場で通用する技術もなく、近代的な生産過程に参加することもなく、クレジットを得ることもできずに放っておかれる。

また、公的サービスの不十分さ、市場の未発達さ、コミュニケーション網やインフラストラクチャーの未整備、保健や教育の不十分さは、農村部において貧困をもたらしている主要な要因である。

B. 脆弱性( Vulnerability )

食糧確保の問題( food security )は全国的な問題というよりはむしろ地域的ないしは特定世帯の問題である。米の1人当たりの年間消費量の平均は151.2kgだが、これには相当な分散がある。また、しばしば貧困層は、保健医療コストの支払いのために土地その他の財産を売却せざるを得ず、将来の収入源を喪失することになる。

<sup>1</sup> 本節は、2000年8月4日付のプロジェクト形成調査「PRSP 策定支援(第一次)の帰国報告書及び企画・評価部援助協調室のインハウス・コンサルタント米澤慶一氏(財団法人国際開発センター・研究員)による「カンボディア：暫定貧困削減戦略ペーパー(2000年8月1日付第5次ドラフト)に係る留意点」に典拠する他、カンボディア事務所の非公式文書として岡島克樹企画調査員が作成した2000年8月23日付参考資料「I-PRSP 第6ドラフトの検討」により補足する。

## C. 潜在能力の低さ( Low Capabilities )

潜在能力の主要指標である就学率や死亡率は、カンボディアは周辺国の標準よりも低い。正規の教育を全く受けていないか、もしくは何年間か通学したことのあるのみの世帯主がいる世帯が、貧困層の77%を占める。保健医療インフラ及び学校へのアクセスは、貧困な世帯になるほど難しいという傾向がある。

## D. 社会的排除( Social Exclusion )

社会的排除というのは、貧困層が社会の主流へ参加するのを妨げている障壁として定義できる。その要因としては、非識字、決定の場へのアクセスの欠如及び贈収賄などがある。

第2章 現行の戦略及び実効性に関するレビュー  
( Review of Existing Strategies and Performance )

ここでは、現在の経済政策について、包括的戦略と分野別戦略に分けてかなり詳細に述べられた後、マクロ経済指標とその他貧困状況認識に関わる諸指標の傾向について説明されている。

日本側が指摘した「貧困指標における性差表示の欠落」に対しては、教育部門における就学率格差について触れている。また、わずかながら地域格差についても言及がある。ただし、指摘された識字率などについては説明がなく、データの不備等を考えに入れても、現状分析として十分とはいえない。

第3章 貧困削減戦略及びその目的の内容  
( Statement of Poverty Reduction Strategy and Objectives )

A. 「貧困削減戦略の概要」では、主要な貧困削減戦略を(1)年率6~7%の長期持続的経済成長、(2)経済発展の公正な分配、(3)自然環境、天然資源の持続的保全としている。

B. ~ E. では第1章で分析したカンボディアにおける貧困の特徴に対し、どのように対処するかが述べられている。その対応を示したのが表1-1である。

F. 「ドナーとの関係とパートナーシップへの移行」  
( Relationships with Donors and the Move to Partnership )  
の各段落の概要は下記の通りである。

パートナーシップとは、全ての関係者 - 市民社会や民間セクターと結びついたカンボディア政府及び国際援助コミュニティ - が長期的に変化していくことを示唆する。ドナー主導からカンボディア主導へ移行するために、カンボディア政府は管理からリーダーシップへ、また単なる調整から協力へと速やかに移行する。調整は既存の一連の援助調整・管理メカニズム及び現在行われているドナー主催の議論に基づいて形成されるだろう。これによって、断片的アプローチからプログラム化された開発成果に移行することができる。

目的、結果及び成果、運営原則、価値観及び倫理、実績、資源の相互供給、財政管理、人材管理などについて、全ての関係者が明確、かつ共通の期待が必要である。また、カンボディア政府は各々のパートナーシップには先頭するパートナー( Lead Partner )が必要であるという考えに全面的に同意する。先頭するパートナーには、中央政府省庁、エージェンシー、地方政府、市民団体もしくは民間セクター組織などの国内のパートナー、もしくは外国の援助機関などがある。

より多くの資源が優先分野に投入されるようになるためには、援助調整・管理が不可欠である。ドナー支援を効率的に活用して貧困削減戦略の効果を高めるためには、カンボディアの状況に十分に注意を払い、かつ各種の援助様式( aid modalities )相互の比較優位を検討して、真に効率的な援助調整を模索していくことが不可欠である。

「必ずしも財政支援型ないしはセクターワイド・プログラムに拠らない援助形態を持つことによって、受入国側は開発における様々なオプションを手にすることができる」という日本側コメントに対しては「個別のケースに応じた優位の手法の選択可能性」を中心に言及されている。

教育や保健などの特定分野において、セクターワイド等のアプローチを「漸進的に」( incremental )に導入することによって、援助の重複を防ぎ、資源を合理的に配分し効率的に活用することが期待できる。しかし、プロジェクト型援助も、関係者との全国規

表 1 - 1 カンボディアの貧困の特徴とそれに対応する政府の政策

Dimension of Poverty	Government Policies
<p><u>LACK OF OPPORTUNITIES</u></p> <p>Low average income                      Low level or inadequate farming technology                      Extensive poverty, especially in rural areas                      Landlessness and lack of access to land                      Low education for girl                      Lack of infrastructure                      Gender issues: low education for girls</p>	<p><u>B. PROMOTING OPPORTUNITIES</u></p> <p>Macroeconomic stability                      Economic growth                      Promoting private sector development                      Improving physical infrastructure including irrigation and rural roads                      Measures to promote agriculture                      Land reform</p>
<p><u>VULNERABILITY</u></p> <p>Poor access to credit and capital                      Crop failure                      Weather conditions                      Environmental degradation                      Increased violence against women-rape, domestic violence, trafficking of women and children                      Health problems and vulnerability of women to HIV/AIDS infection                      Land mines</p>	<p><u>C. CREATING SECURITY</u></p> <p>Micro-finance schemes                      Safety net programs                      Environmental protection                      Access to health services                      Mine clearance                      Improve irrigation and drainage facilities                      Crop mixes manipulation for increased biological stability and economic viability</p>
<p><u>LOW CAPABILITIES</u></p> <p>Low outcomes, especially education                      Bad water and sanitation                      High costs of healthcare</p>	<p><u>D. STRENGTHENING CAPABILITIES</u></p> <p>Service delivery                      Increase public spending on health, education, agriculture and rural development</p>
<p><u>SOCIAL EXCLUSION</u></p> <p>Illiteracy                      Lack of access to decision making                      Corruption                      Discrimination on the basis of sex and ethnicity                      Low representation of women in key decision making positions                      Heavy burden placed on women for household work, child rearing and child care as well as care of the sick and the elderly</p>	<p><u>E. GENERATING EMPOWERMENT</u></p> <p>Judicial reform                      Education policy                      Fostering enabling environment for NGOs                      Governance and anti-corruption                      Decentralization</p>

出所：Cambodia I-PRSP( October 2000 )p.28 Table 3.1

模の協議を基礎とした政府の開発戦略に適切に結びつけられてさえいれば、貧困削減に多いに貢献し得る。また、単独のプロジェクトも、貧困層ないしはその代表が、実施段階のみならず形成段階から関与していれば、より多くの利益を貧困層にもたらすことができよう。

日本側コメントとして、先のパリCG会合の席上確認された事項としての「援助重複の回避、開発資源の合理的かつ効率的運用」、そして「プロジェクト型援助は、カンボディア政府の開発計画の中に利害関係者との協議・諮問を経た上で整合的に位置づけられて初めてその効果を発揮する」という点の指摘は、ほぼそのままの英語表現を取りつつこの段落に取り込まれている(ただし、前段がプロジェクト型援助に否定的な文章ではないにも関わらず、プロジェクト型援助についての言及が突如として現れるのは不自然

さを否めない)。

カンボディア政府は PRSP 作成過程においてパートナーシップ・アプローチを採ってきた。PRSPの作成は第2次社会経済開発計画の作成と密接に関連する。この二つの重要な政府文書は、他の貧困対策活動と共に、単一の戦略枠組みにおいて実施される。

援助協調(Aid Coordination)に関し、日本側のカンボディア政府主導の下ドナー間援助調整を行うことや、「斬新的に」セクターワイド・アプローチ等を導入する重要性についての言及に対しては、主としてF.「ドナーとの関係とパートナーシップへの移行」に詳細な記述がある。結論としては、概ね日本側の意見は取り入れられているといえる。更に、日本側コメントの「SEDP-IIとの整合性確保の必要性」も繰り返し強調されている。ただし、PRSPとの具体的擦り



合わせの手順については触れられていない。

また、貧困層の生産財や金融へのアクセスの不能に関する言及の不足に関しては、「B. Promoting Opportunities」に「Land Reform」、 「C. Creating Security」に「Poor access to credit and capital」がそれぞれ存在する(表1-1参照)。ただし、前者は国土利用計画の基礎情報収集・管理が主眼であり、強者の農地不法占拠による農民の流民化の問題等は取り上げられておらず、弱者保護の視点は欠落している。また、生産財へのアクセスについては特段の言及はない。

#### 第4章 キャパシティ・ビルディング及び貧困モニタリング(Capacity Building and Poverty Monitoring)

この章では貧困削減のためには省庁横断的な連携とキャパシティ・ビルディングが必要であり、またモニタリングシステムの必要性についても言及している。しかし、そのどちらも必要性の言及にとどまっており踏み込んだ議論はなされていない。

#### 第5章 PRSP 実行計画

この章ではI-PRSPの策定プロセスと最終PRSPの策定予定が述べられている。これらのプロセスについては前述の通りである。

#### 添付資料 「政策マトリックス」(Annex 1: Policy Matrix)

「民間部門開発及びインフラ整備の重要性」におけるインフラ整備の重要性の日本側の指摘に対しては、「Improved Infrastructure」の項に独立した一項が設けられた。ただ、インフラ整備の重要性を独立項目として前に出す事によって、何とか日本側のコメントに対応しようとする姿勢が見受けられる。

### (2) I-PRSPに関わる考察

貧困の定義が、所得上の貧困に概ね収斂されている。特に「政治的貧困」への顧慮は全くないといってもよい。人権や政治参加の問題に深く関わるこの議論は、かねてより旧ボル・ポト派の訴追等を中心として、カンボディアにおいては極めて扱いにくい主題となっており、一旦主たる課題として提起されたならば、カンボディア政府側の反発を呼ぶことは明

白であり、ドナー側としても敢えて「貧困」として正面からは取り上げないという暗黙の合意が、ここまでのPRSP策定プロセスの推移の中で徐々に形成されてきているものと思われる。

しかし率直なところ、多くの箇所でも構成上の無理があることは否定できない。例えば、第1章の冒頭部分で、カンボディアにおける貧困原因の第1として「機会の欠落(Lack of Opportunities)」を挙げ、次いで囲み記事の中で「貧困の現状(Poverty Profile)」について説明を加えている。また、第2章でもまず「現行戦略の全体像」、「セクター別戦略」の説明が延々と続いた後、「政策の実効性評価と貧困の傾向(Policy Performance and Poverty Trends)」という現状把握の項が置かれている。要するに貧困の現状報告がなぜか後回しにされ、本来その分析結果及び対処法であるはずの原因論や戦略の説明が先行しているのである。

これは各種ドナーから寄せられた多くの批判やコメントを短時日に取り入れようと、複数の担当者が密接な相互連絡や全体の再構成や文言上の彫拓のないままに、修正を施したためであると考えられる。結果的に論理の進行が円滑ではなく、極めて読みにくい(個々の文章は難しくはないが、前後のつながりが悪い箇所が多い)論説となっている。

構成としては、

1. 「カンボディアにおける貧困の現状(他LLDCと共通の現象を統計指標の裏づけと共に概観した上で、カンボディアに特殊な事情に言及する)」
2. 「対処法としての現行政策」
3. 「現行政策に欠けている点」
4. 「今後の行動計画」

といった構成を取るべきであった。

### 1-3 JICAとしての対応方針案

#### 1-3-1 国別事業実施計画との整合性

JICAの対カンボディア2000年度「国別事業実施計画」の第1章「当該国における開発の方向性」においては、援助重点分野として以下の8項目が挙げられている。

グッド・ガバナンス

経済振興のための環境整備  
経済・社会インフラの整備  
保健医療の充実  
教育の充実  
農業・農村開発  
地雷除去・被災者支援  
森林等の自然資源管理

この8項目は1999年のCG会合においてカンボディア政府及び主要援助機関の合意に基づく重要7課題を基に、現地日本大使館及びJICA事務所の判断で日本独自に8件目の地雷除去・被災者支援を加えて設定されたものである。

8項目いずれもカンボディアにおける貧困削減に直接かつ密接な関連を有すること自体は明らかであるものの、他方、貧困削減あるいは貧困対策といった表現そのものは8項目の標題には表れていない。これは前出の通り対カンボディア援助機関の間で、貧困対策という切り口での本格的な議論がなされたのはPRSPの考え方が導入された2000年に入ってからのことと言っても差し支えない経緯に因るものと考えてよい。

また、同じ理由により国別事業実施計画の第3章「JICA協力上の留意点」における「3.各イシュー・アプローチ上の留意点、(1)貧困」の記述も、PRSPに関わる動向が本格化する前に改訂されたとあって、他と比較しても情報の古さや具体的事実の記載不足が目立つところであり、次回改訂においては改善の必要が多々ある。

### 1-3-2 今後の対応案

現在進行中の事業のうち明確に貧困対策と銘付けたものは、個別長期専門家派遣「貧困対策事業アドバイザー」が目立つ程度である。この専門家は女性問題省に配属されていることもあり、縦割り行政が顕著なカンボディア政府内において省庁を超えた分野横断的な貧困対策事業の実現は容易ではなく、今後の課題である旨報告している。

他方、カンボディアにおいては貧困層が3割を超え、9割前後が農村に居住する現状に鑑み、経済援助は例外なく貧困対策に資するとの見方も十分成立するし、狭い意味でも前出の三角協力のほかにも社会

政策分野の主要官庁である保健省・教育省・社会福祉省などには政策支援型の長期専門家が配置されたり、無償資金協力やプロジェクト方式技術協力が展開され着実な成果を挙げているなど貧困層の救済に多大な貢献を遂げている。

また、経済成長の分野においては、そもそも経済の規模・水準が近隣国と比較しても大きく立ち遅れているカンボディアにおいては、経済インフラストラクチャーの整備がわが国支援の根幹となっていたが、今後はまず技術協力を中心として産業貿易・財政金融分野の援助を展開する準備が進んでいる。

PRSPIは、JICA事業の企画立案・審査において、世銀や国連が提唱するような唯一のあるいは他の概念と比べて際立つような判断基準としてではなく、環境配慮、ジェンダー、メコン河流域開発などの重要概念に新たに加わった基本的な留意事項として位置づけるべきである。また、PRSP策定支援も、文面や策定プロセスに対する改善提案のみでは実効性に欠けるものであり、JICAとしてはPRSP等の精神と戦略を尊重しつつ、長期的に貧困層の救済に係る事業の積極的な企画及び実施を実行すべきである。

## 2. ニカラグア

### 2-1 PRSPの位置づけ

#### 2-1-1 背景

##### (1) 貧困状況

ニカラグアは1993年に世銀の支援の下、初めて本格的な4,200世帯(23,000人)を対象とした『生活水準家計調査』(Living Standard Measurement Survey: LSMS)を実施し、貧困ラインの設定及び所得貧困の測定を行った<sup>1</sup>。1998年にも同様のサンプル調査(LSMS98)を実施し、この調査で実施された貧困測定がPRSP策定のための基礎資料として使用されている。

「貧困層(Poor)及び」極貧層(Extremely Poor)の2段階に分けた貧困測定を実施しているが、まず、貧困層に使用される貧困ラインは「必要カロリー摂取量を取っている家計の月支出総額」と定義され、同様に

極貧層に使用される貧困ラインは「必要カロリー摂取量を取っている家計の月食費総額」と定義される。即ち、前者の定義による貧困ラインは食費に加えた生計を維持するために必要最低限の支出額が含まれるのに対し、後者では最低食費のみである。

貧困層及び極貧層の貧困ライン及び貧困ライン以下人口割合( $P_0$ )は表2-1の通りである。更にLSMSを地方自治体(municipality)単位で $P_0$ 及び貧困ギャップ( $P_1$ )を測定し、GIS(Geographic Information System)技術を駆使して「貧困地図」を作成したものが図2-1である。表2-1によればニカラグアの貧困は、1993～98年の5年間に貧困層も極貧層も減少しているが、依然5割近くの貧困層が存在するという結果が出ている。

ニカラグアの貧困状況の特徴としてまず第一に、地域格差、即ち、都市部よりも農村部、太平洋岸よりも大西洋岸において著しく高い貧困率を示してい

表2-1 貧困ライン(\$)及びHead Count Ratio(%) LSMS93, 98比較

	LSMS93		LSMS98	
	貧困ライン	$P_0$	貧困ライン	$P_0$
貧困	428.94	50.3	402.05	47.9
極貧	202.64	19.4	212.22	17.3

出所：ニカラグア政府統計局

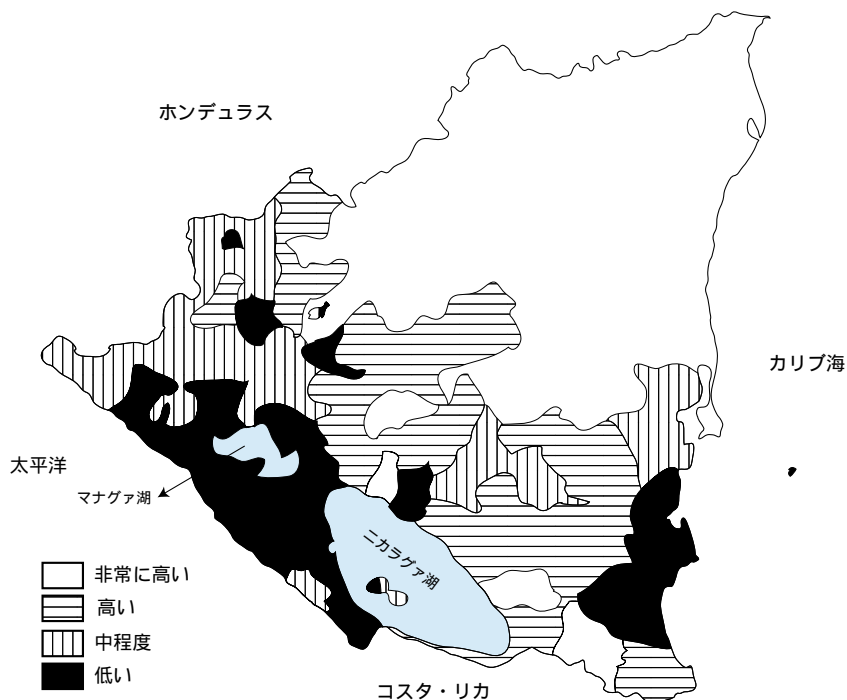
表2-2 地域別貧困率( $P_0$ ): LSMS93, 98(%)

	極貧層		貧困層	
	1993年	1998年	1993年	1998年
全国	19.4	17.3	50.3	47.9
都市部	7.3	7.6	31.9	30.5
農村部	36.3	28.9	76.1	68.5
マナグア	5.1	3.1	29.9	18.5
太平洋岸 都市部	6.4	9.8	28.1	39.6
太平洋岸 農村部	31.6	24.1	70.7	67.1
中部 都市部	15.3	12.2	49.2	39.4
中部 農村部	47.6	32.7	84.7	74.0
大西洋岸 都市部	7.9	17.0	35.5	44.4
大西洋岸 農村部	30.3	41.4	83.6	79.3

出所：ニカラグア政府統計局

<sup>1</sup> 1993年調査の方法及び詳細結果については、World Bank(1995) Republic of Nicaragua Poverty Assessment vol.1 & vol.2 Report No. 14038-NI参照。

図 2 - 1 貧困地図



出所：ニカラグア政府統計局

表 2 - 3 貧困層と非識字率：LSMS98(%)

	極貧層		貧困層		非貧困層		平均
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	
男性	25.3	41.7	17.4	36.3	5.8	21.7	19.4
女性	31.2	39.4	21.6	33.5	7.5	18.5	18.3
平均	28.4	40.6	19.6	35.0	6.7	20.2	18.8

出所：ニカラグア政府統計局

表 2 - 4 貧困層と就学年数：LSMS98(年)

極貧層		貧困層		非貧困層		平均
都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	
3.0	2.0	4.1	2.6	7.0	4.4	4.9

出所：ニカラグア政府統計局

表 2 - 5 貧困層と乳幼児栄養失調率：LSMS93(%)

極貧層		貧困層		非貧困層	
都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
34.5	44.4	22.0	35.1	14.3	22.1

出所：ニカラグア政府統計局

表 2 - 6 貧困層と疾病処置率：LSMS93(%)

極貧層	貧困層	非貧困層
35.7	55.5	91.5

出所：ニカラグア政府統計局

表2 - 7 貧困層と失業率：LSMS93(%)

	極貧層		貧困層		非貧困層		平均
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	
男性	14	11	23	6	17	11	14
女性	21	12	17	10	12	11	12
平均	16	11	21	7	15	11	13

出所：ニカラグア政府統計局

ることである(図2 - 1、表2 - 2)。時系列的に見た場合特に憂慮すべきは大西洋岸地方(特に都市部)で極貧層が7.9%から17.0%へと急増していることであり、貧困層は若干の改善が見られるものの農村部で79.3%、都市部で44.4%と依然高い数値を示していることである。

第二に、所得貧困は社会的脆弱性を示す指標と関連しているということである。即ち、所得貧困の高い社会層は社会的脆弱性も高い可能性が多いということである。例えば、貧困層は非貧困層と比較すると非識字率が高く、しかもこの傾向は農村部及び女性に強く見られることから示唆される(表2 - 3)。

非識字率の格差は所得貧困が正式な教育を受ける機会を奪っていることと強い相関があると考えられる(表2 - 4)。即ち、所得貧困 教育機会欠如 非識字率増加 社会的脆弱性拡大 所得貧困という悪循環をもたらしているということである。この傾向は特に都市部で顕著であり、極貧層の平均就学年数(3.0年)は非貧困層(7.0年)の半分以下<sup>2</sup>しか教育を受けていない。

また、乳幼児栄養失調率にも所得貧困率との相関関係が見られる(表2 - 5)。極貧層の乳幼児は都市部においても農村部においても、非貧困層の2倍以上も栄養失調率が高いことが統計的に示されている。

極貧層は栄養価の高い食生活を営むことが困難である上に、病気になった場合適切な医療処置が取られない割合も高い(表2 - 6)。即ち、所得貧困 栄養失調・疾病 医療処置欠如 疾病の悪化 社会的脆弱性拡大

所得貧困という悪循環が存在していることが示唆される。

以上のように、貧困層は教育を受ける機会を奪われ、かつ肉体的にも健康でない場合が多いので、労働市場に売るべき「付加価値」(教育・健康)も少なく、換言すればリスク脆弱性も高いので、失業率も高い。特に都市部において顕著である(表2 - 7)。ここで考えるべきことは、上記のような教育・健康面に関する所得貧困と脆弱性増加の二重の「悪循環」が労働市場における脆弱性と相まって、ニカラグアの貧困層・極貧層は親子代々貧困が続く、「貧困の罍」(intergenerational poverty trap)に陥る構図が明らかに存在しているということである。一旦、貧困の罍に陥るとよほどのことがない限り、自力で脱出することができない。その罍から脱出するためには、何らかの外的な支援策が不可欠となってくる。

## (2) 債務の現状

ニカラグアは推定60億ドル(表2 - 8)の対外債務を抱えており、これはパリクラブによる債務繰延分を勘案してもなお30%強のDSR(Debt Service Ratio)を意味し、同国経済を逼迫している。

ニカラグアは当初2000年9月に当該Decision Pointに達すると予測されていたが、金融セクター改革に関する問題が表面化したことから、2000年12月に世銀・IMFの理事会に提出され、同月末日に承認された。

また、ニカラグア政府のいわゆる「ガバナンス問

<sup>2</sup> 教育の「質」を見た場合、実質的な格差は更に大きいことが予測される。例えば1993年時点で家計の支出は、極貧層(16.0C\$)は非貧困層(100.8C\$)の2割弱である。(C=Nicaragua Cordoba)

<sup>3</sup> ただし、極貧層について都市部男性の貧困率(14%)が非貧困層(17%)を下回るといふ不規則な結果が出ている。都市極貧層の多くはいわゆるインフォーマル部門にあり、失業率という正式なデータとして現れてこない可能性が高いので、数字の解釈については注意する必要がある。

<sup>4</sup> 地域的に貧困の罍が集中する場合、特に「空間的貧困の罍」(spatial poverty trap)、栄養価の側面に注目した場合、「栄養的貧困の罍」(nutritional poverty trap)と称する。

<sup>5</sup> DSR(%) = 債務支払額 / 総輸出額

表 2 - 8 ニカラグア対外債務( 1998 年末現在 )<sup>6</sup>

対外債務総額( 百万 \$ )	5,948	対外債務( NPV ) <sup>7</sup>	5,238
内訳		対歳入比 NPV( % )	993
国際機関	1,895	対 GDP 比 NPV	247
二国間 ODA ( パリクラブ )	3,805	対輸出比 NPV	602
商業債務	1,516	Debt Service Ratio	32
	248		

出所：ニカラグア政府統計局

題」に関して、依然ドナー間で意見が分かれているところであり、場合によってはこの問題が Decision Point の更なる延期を招きかねないので注意が必要である。ただし、世銀・IMF ともガバナンス問題の政治的側面を Decision Point の要件とする考え方はなく、その点11月に実施される地方選挙をガバナンス問題と結びつけようとする一部ドナーとの考え方が異なっている。即ち、ガバナンスをあくまでも会計検査院法制度の整備という技術的問題として処理することによって HIPC を迅速に処理したい世銀・IMF 側とガバナンスを「民主化」の問題ととらえて外交アジェンダとした二国間ドナーとの間に温度差が見られるようである。

2 - 1 - 2 国家開発計画と PRSP の関係

1997 年のアレマン政権発足後は包括的な開発計画は発表されていない。そのため、以下ではニカラグアの 1990 年代における貧困対策の経緯について構造調整、農村開発、人的資本、ソーシャル・セーフティ・ネットの観点から時系列的に整理する。

10 年超に及ぶサンディニスタ政権は国際的に孤立し、国内の政治的不安定もあってマクロ経済は極度に悪化した。1984 ~ 89 年に GDP は年平均マイナス 3.4%、インフレ率も 1988 年には 33,000% に達し、1 人当たり所得も 1950 年代水準にまで落ち込んだ。この経済的打撃は現在のニカラグアの高い貧困率の構造的要因となっている。投資は落ち込み、農業生産は下落した。その結果、1990 年までに同国の対外債務は 107 億ドルに達した。サンディニスタ政権が崩壊し、世銀・IMF 等による国際的支援が再開されると経済の構造的転換を図る諸政策を実施したため、

経済成長は年平均 5% 前後で推移し、1 人当たり所得も年平均 2% に迫る勢いで増えてきた。同時に失業率も 1994 年の 17.1% から 1997 年には 10.5% にまで回復した。過去 10 年間は、経済構造・金融制度の自由化・開放化、財政政策の効率化・透明化及び法制度の整備を中心とするマクロ経済運営の安定化を図ってきた。同時に、農村開発、教育・医療セクターへの公共投資及びソーシャル・セーフティ・ネットの整備を実施し、貧困対策を実施してきた。その詳細は以下の通りである。

(1) 構造調整

貧困削減の原動力は経済成長であるとの認識下、IMF の ESAF 及び世銀の ERC ( Economic Recovery Credit )、SAC ( Structural Adjustment Credit ) を通じて概略以下の経済自由化政策を実施してきた。構造調整政策の直接の実施機関は財政当局となるが、関連法規の改正・制度改革を伴うため、国会・大統領府の強いコミットメントがなければ達成できない。なお、こうした構造調整政策が貧困層に対していかなる影響を与えたのかについては議論が分れる<sup>8</sup>ところであり、今後の分析評価に委ねられる。

公共部門改革

- ・公務員(特に軍人)の削減(1990 ~ 99 年)
  - ・大統領府の合理化(1998 年)
  - ・省庁削減・高級官僚の削減(1998 ~ 99 年)
  - ・歳入関税局の合理化(2000 年)
- 公企業改革・民間セクター開発
- ・ CORNAP<sup>9</sup> の民営化(1990 ~ 95 年)
  - ・ ENITEL(電電公社)経営合理化(1999 年)

<sup>6</sup> IMF 推計値。

<sup>7</sup> Net Present Value.

<sup>8</sup> 世銀『世界開発報告』2000 年版では、構造調整が貧困層の経済機会を奪った例もあることを指摘している。

<sup>9</sup> 旧政権下で国有化された企業の連合体。

- ・ PETRONIC(石油公社)の民間へのリース(1999年)
- ・ ENITEL40%の民営化(2000年)
- ・ ENEL(発電公社)の民間セクターへの売却(2000年)

#### 税制改革

- ・ 法人税制の簡素化・付加価値税率の引き上げ(1990～91年)
- ・ 特例税制(公企業・農業)の撤廃(1993～95年)
- ・ 税制改革法の国会議決(1997年)

#### 金融改革

- ・ 国有銀行の廃止・規模縮小(1990～93年)
- ・ 民間銀行の活動を認め、中銀の権限強化を目的とした銀行法の改正(1995～96年及び1999年)
- ・ 保険市場の開放(1996年)

#### 貿易・対外投資改革

- ・ 輸出制限の撤廃・輸出価格の自由化(1991～93年)
- ・ 関税率の引き下げ(1991～99年)
- ・ 海外投資自由化法案の国会議決(2000年)

## (2) 農村開発

ニカラグア貧困層の3/4以上は農村住民である。従って、農村開発は貧困対策に直結している。サンディニスタ政権時代の土地改革の名残で同国の農地のうち75%は200Mzs.<sup>10</sup>以下の小農となっている。1990年代に更に100万Mzs.の国有地を労働者等に再分配しており、同国の土地分配はラテンアメリカ諸国の中でも比較的平等なものとなっている。しかし、農業技術指導、農村金融<sup>11</sup>、インフラ整備等、農村の貧困状況について改善すべき課題は依然山積している。

- ・ 価格調整審議会の撤廃(1990～91年)
- ・ 国有地の民営化(1990～94年)

- ・ 小農に対する農業技術指導(1993～98年)
- ・ LSMS 93<sup>12</sup>貧困地図に基づく小農支援(1997年～)
- ・ 環境行動計画(1993～94年)
- ・ 大西洋沿岸先住民に係る土地法案議決(1998年)

## (3) 人的資本

ニカラグア政府の教育・医療セクター改革に対する取り組みは世銀を始めとする各ドナーから高い評価を受けている。特に、教育セクターの分権化(共同体の参加を通じた教育予算の決定等)政策については「地方分権のモデル・ケース」<sup>13</sup>として注目されている。医療セクターについても分権化を推進している。このセクターはJICA、USAID、UNDPを含め数多くのドナーが様々な支援を実施してきており、今後も期待される分野である。この中で中心的役割を果たしてきた機関が1990年に設立されたFISE(Fondo de Inversion Social de Emergencia:緊急投資基金)である。緊急援助的なプロジェクトを国家予算の機構を経ないで迅速に処理することを目的とした基金として当初5年間の存続を計画していたものが、現在に至るまで10年以上も機能している組織である。FISEは教育・医療・社会サービス・水道セクターへのプロジェクトを実施し、世銀・IDB(米州開発銀行)を始めとするドナーが資金拠出している。FISEの組織概要については後述する。

#### 教育改革

- ・ FISE(緊急投資基金)を通じた教育インフラの整備(1992～98年)
- ・ 初等・中等教育の自治拡大<sup>14</sup>(1994年～)
- ・ 初等教育への教科書・ノート無料配布(1995～99年)

#### 医療改革

- ・ FISEを通じた医療インフラの整備(1992～98年)
- ・ 初期・予防医療施設の分権化、医薬品流通シ

<sup>10</sup> Mza. = Manzanas(1 Manzana = 70.5a)

<sup>11</sup> INIM(女性庁)における聴取によれば、ニカラグアでは農村女性を対象に社会的進出を支援するための小規模金融制度を整備しつつある。これはバングラデシュのグラミン銀行に類似した制度である。

<sup>12</sup> Living Standard Measurement Survey 1993

<sup>13</sup> ただし、教育セクターに分権の概念を取り入れようとしたのは世銀やドナー自身であり、このような評価はある意味で自画自賛の側面も多い。

<sup>14</sup> 1999年現在、自治学校(教育の地方分権化)は中等教育の87%、初等教育の63%にまで拡大している。

表 2 - 9 対 GDP 比社会分野公共支出(%)

	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
教育	4.6	4.7	5.1	4.9	5.9
医療	4.8	4.6	4.0	3.7	5.5
その他	3.3	3.1	2.7	2.7	3.3
合計	12.7	12.4	11.8	11.3	14.8

出所：ニカラグア大統領府技術局

表 2 - 10 PRSP 策定・実施予定：2000～01年

	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
世銀・IMF 理事会												
支援プログラム策定			→									
意見交換(コンサルテーション)						→						
中間指標の策定						→						
投資計画の策定											→	
監理評価システムの確立												→
データの整備・公表												→
公共投資レビュー(PER)												→

出所：ニカラグア大統領府技術局

- ・ ステムの改革(1994～98年)
- ・ 家族計画(人口抑制)の強化(1994年～)
- ・ INSS(国立社会保険院)の権限拡大(1995～98年)

(4) ソーシャル・セーフティ・ネット

ニカラグア政府が1993年に策定したSocial Agendaでもソーシャル・セーフティ・ネット確立が中心課題となっており、FISEを通じた経済社会インフラの復興・開発、総合農村開発計画(Integrated Rural Development Program: IRDP)を通じた所得分配、雇用創出及び食糧支援を主な柱としている。しかしながら、ニカラグア政府として首尾一貫したソーシャル・セーフティ・ネット・プログラムを策定すること及びそのための計画策定・実施・モニタリング能力を養成することが政策課題となっている。

- ・ FISEを通じた経済社会インフラの復興・開発(1991年～)
- ・ IRDPを通じた所得分配計画(1991年～)
- ・ MAS(社会行動省)を通じた雇用創出(1991～94年)
- ・ 厚生省を通じた食糧援助(1991～94年)
- ・ 年金制度改革(1999～2000年)

- ・ パイロットプログラムの実施(1999年～)

上述の通り、ニカラグア政府は教育・医療・社会サービス分野への公共投資を通じて、貧困対策を実施してきており、対GDP比12%前後もの公共投資を行っている。ただし、1人当たりで計算すると教育分野が\$50、医療分野が\$17<sup>15</sup>と必ずしも高くない。

2-1-3 策定体制及び策定プロセス

ニカラグア政府は大統領府技術局を中心としてPRSPの策定作業を行い、2000年8月には“A Strengthened Poverty Reduction Strategy”<sup>16</sup>(I-PRSPに相当)を策定した。最終PRSPは世銀現地事務所の見通しでは2001年7～9月に終了する予定である。ただし、PRSP下で実施されるプロジェクトについてはIDBのパイロット・プロジェクト(後述)を始めとして、世銀としても2000年末位からI-PRSPをベースとしてプロジェクト形成を進める予定であり、今後各ドナーがPRSPに対していかなる支援を行っていくのか、またわが国としていかなる支援が可能なのか、対応を迫られている。

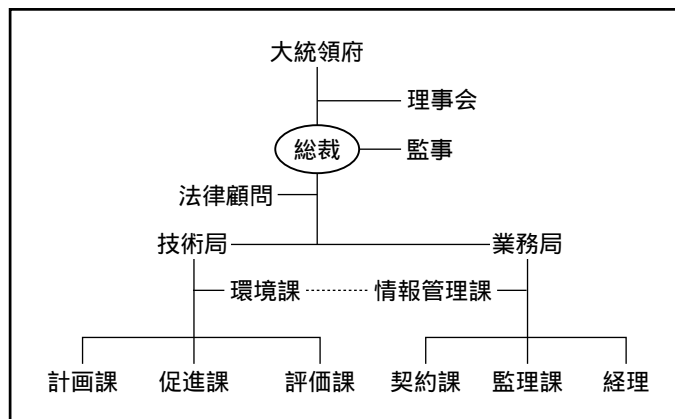
なお、PRSPの策定・実施予定は表2-10の通りである。

<sup>15</sup> IMF推計値。

<sup>16</sup> 世銀PRSPホームページ(<http://www1.worldbank.org/prsp/>)より入手可能。



図2 - 2 FISE 組織図



出所：FISE 年次報告書(2000)

表2 - 11 FISE 投資計画：1998 ~ 2001 年

貧困区分	市町村数	人口(1995) (人)	投資総額 (百万\$)	1人当たり (\$)	投資割合
極貧	44	744,636	\$92.6	\$124.4	57.2%
中貧	69	1,571,937	\$57.61	\$36.7	35.6%
軽貧	34	2,040,526	\$11.7	\$5.7	7.2%
総計	147	4,357,099	\$162.0	\$37.2	100.0%

出所：FISE 年次報告書(2000)

世銀・IMF 理事会は当初2000年9月を予定していたが10月に延期、その他の策定・実施予定は基本的に大統領府の希望的観測であり、国内のライン省庁間の調整や地方における意見交換会などが遅延すれば、全体計画の遅延も考えられる。

ここでPRSP策定・実施に関し、重要な役割を果たしている FISE について概観する。FISE は1990年に設立された大統領府直轄の組織である(図2 - 2)。緊急援助的なプロジェクトを国家予算の機構を経ないで迅速に処理することを目的とした基金として当初5年間の存続を計画していたものが、現在に至るまで10年以上も機能している組織である。総裁<sup>17</sup>(Presidencia Ejecutiva)以下、技術局(Dirección Técnica)、業務局(Dirección de Operaciones)に分かれており、その下でプロジェクトの計画・実施・モニタリングを行っている。プロジェクトは教育、医療、市町村プロジェクト等多岐にわたるため、実施にあたってはライン省庁(文部省、厚生省等)や州政府との連携を行っている。資金源は世銀(26.5%)及びIDB(25.8%)

合わせて半数強<sup>18</sup>を占め、続いてKfW(9.2%)、政府自己資金(4.9%)、米国食料援助見返り資金(PL-480)(2.9%)、その他となっている。

FISEの設立目的に鑑み、プロジェクトの大半は極貧市町村に分布しており、LSMS調査に基づいて策定された貧困地図に従ってそのように資金配分される(表2 - 11)。

セクター別では教育、医療が圧倒的に多い(表2 - 12)。更に教育セクターの内訳では初等教育に対する投資が最も多く(2,095件)、続いて中等教育(129件)、職業訓練(30件)となっている。

他方、貧困地域を対象とした社会インフラ整備のうち、FISEの実施する割合(=FISEのプレゼンス)は高くなっている。例えば、教育セクターでは初等・中等教育インフラの3割強、職業訓練センターのほぼ全て、医療センター施設の5割を占めている。当初は5年計画で設立されたFISEであるが、貧困地域を対象とした社会インフラの中核を担う組織として今後も活動を拡大していくことが予測される。

<sup>17</sup> 2000年9月現在 Carlos Noguera 総裁。

<sup>18</sup> 1998 ~ 2001年、コミット総額1.6億ドルをベースとしたもの。FISE 推計。

表2 - 12 FISE 投資実績：1991 ~ 2000 年<sup>19</sup>

セクター	プロジェクト数	金額(百万 C\$)
教育	4,723	1,014.03
医療	1,527	232.26
社会サービス	92	49.55
水道	102	132.17
市町村	510	271.10
環境	18	10.14
総計	6,972	1,709.26

出所：FISE 年次報告書 2000

しかし、FISEは大統領府直轄の「特別会計」であり暫定的な機構であって、これが肥大化・恒常化すると「一般会計」を財源として行われる各ライン省庁の役割を相対的に低下、弱体化させかねない点に注目する必要がある。その結果、ライン省庁の行政能力の低下も招きかねないばかりか、大統領府の政治的権益に公共事業が利用されないとも限らない。現に、次節で議論するPRSPの策定は大統領府が独走し、各ライン省庁はそれに後追いするような印象すら受けている。大統領府の権限拡大がニカラグアの政治経済に与える意義を慎重に吟味しないまま、大統領府の息のかかった「有力機関（FISEを含む）」のみ接触を図ろうとする一部国際機関にわが国として追随すべきなのか、特にFISEに対してどのように取り組むべきなのか慎重な議論を重ねる必要がある。

2-1-4 ドナーの動向

(1) IDBパイロット・プロジェクト

PRSPに関する各ドナーの対応には「温度差」があり、世銀・IMFを除き最も積極的な支援を表明し、PRSP支援のためのパイロット・プロジェクトを策定中なのが米州開発銀行(IDB)及び同プロジェクトに協調援助を表明している英国開発庁(DFID)である。UNDPはPRSP監理・評価面での技術協力を表明している。その他の二国間ドナーはPRSPの策定状況・国際機関の支援状況等を睨みつつ、独自の支援策を模索中である。

IDBは2000年9月に「PRSP支援プログラム（10百万ドル）」の審査ミッションを派遣し、同年12月に理

事承認予定である。これはIDBの少額プロジェクトに対して融資される、「イノベーション融資」と呼ばれるスキームを利用して供与される見込みである。なお、IDBはPRSPのプログラム自体については世銀やIMFと異なり、理事会諮問は予定しておらず、あくまでも策定されたPRSPをいかに貧困対策(特に「極貧対策」)の具体的プロジェクトの中で実施していくかという方に重点を置いている。IDB内部資料によれば、同支援プログラムの目的は「広範な市民参加<sup>20</sup>、関係機関との調整・コンセンサス作りを通じて、PRSPを現地の実状に即し現地の経験に根ざした実行可能な貧困対策プロジェクトとすること、そのために必要な技術支援・評価監理体制を確立すること、及び「ソーシャル・ファンド」のスキームを利用して効率的な事業実施体制を確立すること、としている。実施機関は大統領府である。

同プログラムによる具体的な支援内容は、PRSP実施のための制度強化、追加的投資、PRSPの評価監理システムの確立及び市民参加の確保であるとしている。プロジェクト準備のためのワークショップ開催等に1.5カ月、プロジェクト実施に15カ月を見込んでいる。なお、2000年9月の時点で、大統領府主催の各種市民参加のためのセミナーが開催され2000年9月に派遣されたプロジェクト調査団も一部セミナーに参加した。その印象はこれまで大統領府がPRSP策定の実権を握ってきており、意見交換もやや形式的な印象は拭えず、今回のセミナーでも大統領府主導で行われ、各ライン省庁や地方代表、あるいは一部参加していたドナー代表(参加型セミナーという体裁を取ってはいるものの)やや影が薄かったと

<sup>19</sup> 2000年は1～9月までの実績を反映。

<sup>20</sup> 参加する市民の文化・教育水準の多様性に鑑み、PRSPを理解可能な言語に翻訳し、共同体レベルでPRSP実施にとって重要な役割を果たす、関係者、所掌責任、及訓練の必要性を把握するとしている。

表2 - 13 PRSP 社会的弱者支援関連公共投資

分野	投資内容	実施機関	資金源
制度強化	計画策定	大統領府・関連省庁	世銀・IDB
極貧対策	食糧支援	MAGFOR	世銀、USAID、WFP
社会インフラ	農村電化	FES	韓国
	水道・下水	ENACAL	IDB、EU
	住宅	FES	台湾、WFP
人的資本	児童教育医療	文部・厚生省	WFP、IDB、世銀
	障害児童救済	文部・厚生省	EU、フィンランド
	就労児童支援	家族省	EU、UNICEF
	貧困児童犯罪対策	家族省	EU、UNICEF
	麻薬対策	厚生省、家族省	UNDP
社会資本	障害者対策	家族省、大統領府	NGO
	老人対策	家族省	世銀
	孤児対策	家族省	自己資金、NGO

出所：ニカラグア大統領府技術局

表2 - 14 FSS 投資計画：2000-01年（百万\$）

分野	2000年			2001年		
	投資規模	コミット済	ギャップ	投資規模	コミット済	ギャップ
教育	13.9	6.1	7.8	17.9	0.4	17.5
医療	13.2	7.6	5.6	13.1	5.2	7.9
その他	12.0	6.0	6.0	24.0	9.0	15.0
計	39.4	20.0	19.4	55.3	14.6	40.7

出所：ニカラグア大統領府技術局

の印象である。実際、上記のプロジェクト調査団が訪問した人材育成関連の関連機関ではPRSPの存在自体を知らない担当者が多数存在した。今後はこうした事態を改善するため、PRSPの内容について国会、関係省庁、共同体代表、NGOを含む広範な国民層にアピールし、最終版に仕上げていく必要がある。

## (2) ソーシャル・ファンド

ソーシャル・ファンドとは1980年代終りからラテン・アメリカ、アフリカ等を中心として世銀の地方分権プロジェクト等で実施されてきた、一般会計とは別個の財政基金の仕組みである。国々または基金の財源・使用目的などによりその性質は様々である。ソーシャル・ファンドに関しては、地方分権及び効率的な財政運営という観点から、また近年では共同体の参加を軸とした貧困対策・社会関係資本強化策として、各ドナーとも前向きな支援策が取られてきた。

ニカラグアでは従来、近隣諸国（ボリビア等）のソーシャル・ファンド成功例に後押しされる形で世

銀等のイニシアティブでいくつかのソーシャル・ファンドが設立されてきた。その主なものは、FISE（前述）及びFSS（Supplementary Social Fund）であり、PRSP関連プロジェクト、特に大統領府が中心的役割を果たすと考えられるものについてはこれらが中心的な財政的役割を果たすものと考えられる。なお、FSSは教育及び医療分野を中心として従来、スウェーデン、世銀、PL-48（米国食糧援助の見返り資金）の対外援助資金を主財源として1998年以降、3百万ドル（1998年）21.12百万ドル（1999年）規模の公共投資を実施してきたが、今後2年間の投資計画は表2-14の通りである。

FSS内部資料によれば、2000年以降の主な財源はIDBとなっており、今後のFSSにおけるプレゼンスの拡大が予測されている。

他のドナーはFSSに対して様々な対応をとっている。USAIDは事業予算が議会承認事項となっていることから、明確に用途に色づけができない資金については議会を通せないという制約条件があるため、あまり積極的ではない。他方、わが国はインドネシ

<sup>21</sup> 11月、12月のみ。

ア等に対するソーシャル・ファンド<sup>22</sup>に対する円借款供与の実績があるが、無償資金協力や技術協力のモダリティでは(ノン・プロジェクト無償や一般無償の見返り資金の運用を除き)供与が難しい状況となっている。特に、最近世銀を中心とするドナーの一部が提唱しているコモン・ファンド・アプローチに対して、わが国はこれまで慎重な立場をとってきたこともあり、ソーシャル・ファンドをコモン・ファンドと同一視する傾向もあることから、FSS・FISEに対する直接の資金協力は当面考えにくいのが現状である。また、ニカラグア側の一部にもFSSを対外援助の自己管理システムを確立するためのツールと考えている、いわば、「ミニ・コモンファンド」とした本音もあるため、同ファンドの資金運用の透明性・公平性をどう確保するのかという問題もあり、更に、既存の他のファンド(FISE等)との調整をどのように図っていくのか、今後の課題も多い。なお、こうした点に鑑みて、FSSの資金運営委員会は現在大統領府内にあり、ドナー代表も参加しているが、わが国としても専門家派遣などの方法でFSS資金運営に協力することは理論的には不可能ではない。しかしながら、資金を供与しない国が資金運営委員会に代表を送る意味があるのか、送ったとしていかなる権限を有するのか等の問題点もあるため、現実的には困難であろう。

## 2-2 I-PRSPの概要と考察

### 2-2-1 I-PRSPの構成

ニカラグアI-PRSPは本文(全8章)・別添合わせて123ページより成り、以下の構成となっている。

- 第1章 協議プロセス及び政府のコミットメント
- 第2章 貧困状況
- 第3章 政策・戦略の背景及び貧困への影響
- 第4章 目標及び中間指標
- 第5章 強化された貧困削減及び成長政策
- 第6章 中期貧困削減計画
- 第7章 インパクト監理・評価
- 第8章 次のステップ

### 2-2-2 I-PRSPの概要と考察

「第1章 協議プロセス及び政府のコミットメント」ではまずニカラグアPRSPは1999年にCONPES(全国経済社会企画審議会)を設立してワークショップやセミナーの開催を通じて、国民各層やドナーと協議を重ねながら策定してきたことを強調している。ただし、地方における協議過程が手薄なため、今後INFOM(ニカラグア市町村開発局)等と協力しつつこの方面での強化を図っていくことが望まれる。

「第2章 貧困状況」ではLSMS98結果に基づくニカラグアの貧困状況に関する説明がなされている。この点については前述したので割愛する。

「第3章 政策・戦略の背景及び貧困への影響」では過去30年間のマクロ経済運営について概説し、特に1990年以降の政策が軌道に乗ってきた点を強調している。更に、今後の経済成長を阻害する要因として財政赤字・対外債務、金融制度の未整備、所有権の未整備、生産技術の低さ及び人材不足を挙げている。

「第4章 目標及び中間指標」では2005年までに達成すべき、9分野の政策目標を数値化し、その達成状況をモニタリングするための「中間指標(intermediate indicators)」を示している(表2-15)。

「第5章 強化された貧困削減及び成長政策」及び「第6章 中期貧困削減計画」では上記政策目標を達成するための重点政策項目及び資金計画に関する記述がなされており、今後のPRSP実施にあたって中核をなし、各ドナーがPRSP支援策を検討する際に最も関連性の高い箇所となっている。具体的には、経済成長、人的資本への投資、弱者保護及びガバナンス強化を基本軸とし、環境・社会的公正・地方分権をセクター横断的な課題として位置づけている。それぞれの基本政策の実行に必要な2001~03年までの資金需要は1,136.7百万ドルと見込まれており、その内訳は表2-16の通りである。なお、社会的公正(social equity)は法制度の整備を中心とした政策であり、主要な公共投資は見込まれていない。

これらの資金需要は、主要ドナーによるコミット済・見込みプロジェクト及び政府自己資金によるプロジェクトの積み上げにより算定された推定値

<sup>22</sup> 貧困村22,000を対象とした小規模インフラプロジェクト。インドネシア語でIDT(Inpres Desa Tertinggal:後進村対策大統領令)プロジェクトと呼ばれている。

表2 - 15 政策目標と中間指標

政策分野	政策目標(2005年)	中間指標	1999	2000	2005
貧困削減	極貧層25%削減	貧困分野への公共支出 GDP成長率	7.0	53 5.4	5.5
初等教育	就学率85%	全国就学率 農村地区の3年次就学率 卒業率 3・6年次の算数国語能力 幼稚園入学率 農村地区の6年制導入 教室の補修・建設 学校数	75.0 76.6 32.0 26.0 977	76.6 77.6 34.0 27.0 860 未定	85.0 82.6 44.0 32.0 完了 600
妊産婦	死亡率1.29%	病院出産数 妊婦看護数 妊婦初期看護 出産教育	47.0 71.6 31.9	48.3 73.4 33.0	55.0 82.6 39.0
乳幼児	乳児死亡率32% 幼児死亡率37%	予防接種率(1歳未満) BCG ポリオ 5種混合 (5歳未満) ポリオ MMR 下痢(～6歳) 呼吸器系疾患(～6歳)	70.1 91.0 7.0 91.0 95.1 19.6 27.3	73.0 91.0 90.0 91.0 96.0 15 23	95.0 95.0 95.0 95.0 96.0
人口抑制	未達成率25%(15-19女性) 未達成率17.9%(20-24女性)	施設へのアクセス 性教育	21.0	21.6	25.0
持続的開発	計画策定	関連計画・法案の策定		済	
栄養失調	乳幼児栄養失調率13%	乳幼児栄養失調率	19.9		17
水・衛生	全国水普及率75.5% 地方水・衛生普及率54% 全国衛生普及率50.2% 都市下水普及率47.3%		66.5 39.0 36.0 33.6	68.1 41.6 38.4 35.8	75.5 54.0 50.2 47.3
識字率	非識字率17%	非識字率 就学年数	19 4.6		17 4.9

出所：ニカラグア大統領府技術局

表2 - 16 I-PRSP 資金需要(百万\$)

政策項目	2001	2002	2003	総計
計	360.7	378.1	397.9	1,136.7
経済成長政策	139.0	321.3	340.2	973.0
構造調整	4.3	4.8	1.4	10.6
要素市場効率化	83.2	64.8	69.4	217.4
農業技術向上	4.5	3.8	8.4	16.7
水資源・衛生	38.5	41.3	45.8	125.6
住宅	8.1	13.4	19.1	40.6
輸出振興	0.4	17.9	15.4	33.6
人的資本への投資	119.8	117.1	118.7	355.6
教育	84.7	82.2	86.8	253.7
医療	32.3	32.2	28.0	92.6
栄養	0.8	1.2	1.5	3.5
人口	1.9	1.5	2.4	5.8
弱者保護	50.6	57.7	61.7	170.1
制度強化	1.2	1.5	8.3	11.0
ターゲティング強化	49.2	53.8	51.0	154.0
共同体強化	0.2	2.5	2.4	5.1
ガバナンス強化	2.1	0.5	0.2	2.8
環境改善	22.6	39.4	35.9	98.0
地方分権促進	26.6	17.4	21.7	65.7

出所：ニカラグア大統領府技術局

表2 - 17 HIPC余剰資金充当計画(%)

充当項目	2001年	2002年	2003年
FSS(教育)	20	5	5
FSS(医療)	20	5	5
社会的安全弁	5	14	15
地方交付金	45	58	51
大西洋岸開発	2	5	10
PRSP実施	2	2	2
FISE	1	1	1
都市貧困対策	5	10	10

出所：ニカラグア大統領府技術局

(期待値)であり、ある意味で希望リストにすぎない。なお、自己資金の中には、各ライン省庁、地方自治体によるファイナンスの他に、FSS・FISEを含むいわゆる「ソーシャル・ファンド」及びHIPC債務帳消措置による余剰資金が充当される見込みである。従って、各プロジェクトの採算性・実現可能性はもとより、資金ギャップをどのように補填していくのかは今後の課題となっている。なお、HIPC余剰資額は算定中であるが大統領府からの聴取によれば、2001年に8千万ドル、次年度以降は毎年1億ドル程度を見込んでいる。資金配分は表2 - 17の通りであるがこの配分計画も暫定値である。

他方、HIPC余剰資金において注意すべきはいわゆるファンジビリティ(資金流用可能性)の議論である。プロジェクト型援助には、ファンジビリティの高いものもあれば低いものもある。援助のファンジビリティが高くなるのは、まず当該分野・地域に既にある程度以上の財政支出が行われており、財政に余剰が生じる可能性のある場合、それに加えてドナー側と途上国側に優先順位の考え方に違いがある場合が考えられる。の条件は、ニカラグアを含む最貧困国にはほとんど当てはまらず、むしろアジア諸国のような成長を遂げている国々に当てはまることであろう。更に、の条件については、ドナー側が途上国側と緊密な対話を行って途上国側のニーズや優先順位について合意した上で投資を行えば、財政に余剰をもたらすことにはならない。プロジェクトの選択・実施に際してドナーと途上国で十分な対話を行うことによって、実際にファンジビリティの問題は相当部分避けられるのであり、中央政府に対する包括的財政支援の話に結びつけるのはあまりに短絡的であろう。ただし、多数のドナーが同じセク

ターにおいて競争のように援助を行っている場合には、財政に余剰をもたらして結果的にプロジェクト型援助のファンジビリティが高まる可能性があるため、援助協調が非常に重要となってくる。

「第7章 インパクト監理・評価」及び「第8章 次のステップ」では最終PRSP策定への準備としてPRSPの監理・評価体制の確立が重要であるとした上で、その一貫として特にIDBによるPRSPパイロット・プロジェクト(前述)における支援及び2002年に実施が予定されているLSMS02の役割が重要であるとしている。

### 2-3 JICAとしての対応方針案

#### 2-3-1 わが国の援助政策との整合性

ニカラグアは現在のところJICA国別事業実施計画策定対象国ではないが、外務省の国別援助研究が進められている。基本的な援助重点分野は表2 - 18の通りであり、PRSPの重点政策と整合性が取れているといえる。

#### 2-3-2 今後の対応案

##### (1) 援助重点分野

ニカラグアに対しわが国は1990年代の内戦終結・民政移管を機に、無償資金協力を中心に民主化の定着・経済安定化を図るための援助を大幅に拡大してきた。(同国に対する二国間援助において日本はアメリカについて第二位<1998年度技術協力11.46億円、無償資金協力58.13億円>。)

わが国は内戦・災害からの復興支援として経済・社会インフラの整備、特に道路・橋梁、上水道、保

表2 - 18 わが国の援助重点分野とPRSP重点政策

援助重点分野		主な協力内容	PRSP重点政策項目
経済インフラの整備		道路・橋梁等の交通インフラの整備	経済成長
社会インフラの整備		初等・中等教育、保健医療、上水道施設等の整備	人的資本への投資
社会開発・貧困対策		小零細農家の生産性向上、農村インフラ整備	弱者保護
民主化・経済安定化支援		(ノン・プロジェクト無償)	ガバナンス強化
横断的分野	環境	廃棄物処理システム改善	環境
	防災	防災力強化(河川管理、観測体制整備)	社会的公正 地方分権

出所：ハリケーン災害後の政策協議等を基に作成。

健医療、基礎教育分野を中心に、主に太平洋岸地域への協力を進めてきた。内戦、度重なる天災の影響により同国の基礎的インフラは未整備であり、特に社会の半数を占める貧困層に対するBHN分野の社会基盤整備は急務とされている。貧困層の割合そのものを見ると中部山岳地帯及び大西洋岸が最も貧困の度合いが高いが、中部山岳地帯は安全対策上の問題があり現状では積極的支援は困難である。また、大西洋岸地域については裨益人口が少なく、都市への人口流出によりその現象は加速こそすれ改善の様子はうかがえない。このような状況を鑑み、JICAとしてはセクターの重点分野と共に地域的な重点・戦略計画を作成する必要があると考える。

## (2) 援助実施における留意事項

現政権は経済の自由化、構造調整、マクロ経済の安定化に努めているものの、組織改革により対外援助の企画調整能力は低下し、実施機関の維持管理体制も極めて脆弱である。現政権はPRSPの作成や債務削減を進めるなど貧困対策を最重要政策と明言しているものの、汚職等の政治腐敗が指摘されており、国際社会、国民の不信を招いている。その結果、2000年末に行われる地方選挙においては野党サンディニスタ政党が力を伸ばすと考えられている。今後、2001年の大統領選挙を控え、政治の混乱、中央省庁の行政能力の更なる低下が予想される。上記に鑑み、協力実施に際しては実施能力を慎重に見極めると共に、ニカラグア国の主体性を確立できるような体制づくりについても支援していく必要がある。また、政治・政権に左右されない援助の方策の検討が不可欠であると思われる。

また、同国には13,000以上のNGOがあり、コミュニティ・レベルの協力経験・実績が豊富なNGOも少

なくない。貧困層への支援に関しては現地のNGOを通じた協力についても積極的に進めていくことが効果的な事業実施に繋がるものと思われる。

## (3) PRSPにおける留意点

ニカラグアのPRSPは大統領府が中心・主導で作成を進めており、各省庁・地方自治体には十分に認知されていない側面がある。幅広い関係者が参画して作成されるべきというPRSPの趣旨から見ると、市民参加のプロセスが十分図られているとはいえない。更に、大統領府が中心となるプロジェクトについてはFSS・FISEといった大統領府直属のソーシャル・ファンドが中心的な財政的役割を果たすと考えられる。わが国もセクター無償の見返り資金についてはコモン・ファンドとしての利用が可能となる方向にあり、今後はノン・プロジェクト無償の見返り資金も含めコモン・ファンドへの日本の協力も予想されるが、大統領府に権限が集中し過ぎると政治的な影響を受けやすくなり、政権交代により計画が大きく変化するなどの影響が懸念される。政権を越えた対応が求められる貧困対策についてはリスク分散の観点からも政権に左右されないシステムを検討する必要がある。

## (4) 中米地域協力

1995年以降、毎年「日・中米フォーラム」が開催されており、地域的な特質を考慮しつつ中米域内の持続的安定と恒久的平和に寄与するための地域的な視点に立った支援を図るべく対話が続けられている。特に自然災害に関しては、1998年11月に中米地域を襲い、同国の農業・インフラ部門を中心に大きな被害を与えたハリケーン・ミッチ災害以降、中米諸国の地理的状況から1カ国ごとに対応することは困難

かつ非効率的であり、中米地域(将来的には中米・カリブ地域)としての対策を構築する必要があるとして、中米地域としての防災対策の重要性が議論されるようになってきた。ニカラグア政府は「復興と変革」をスローガンに災害復興に努力しているが、同国は歴史的に見ても火山・地震・洪水等の自然災害が極めて多く、開発を進めていく上では防災分野への協力と共に援助における横断的視点としての防災への配慮が不可欠であると考え。ただし、防災はコミュニティ・レベル、地方自治体レベル、国レベル、地域レベルでその役割が異なることから、国内の体制整備も併せて進める必要もある。



## 3. ボリヴィア

### 3-1 PRSPの位置づけ

にある。

#### 3-1-1 背景

##### (1) 貧困状況

ボリヴィアの貧困率は中南米大陸でホンデュラス(貧困指数74%)に次いで、62.7%であり最下位から2番目に位置する。ボリヴィアの場合、貧困人口総数で見るとその半数にあたる52%が都市部に集中しているが、農村部だけに焦点を当てると絶対数としては貧困人口は少ないが、割合では住民の83%が貧困である。貧困層の分布状況は表3-1の通りである。

大まかに見てボリヴィアでは10人中6人が貧困にあり、4人が極貧にある。都市部では10人中5人が貧困で、農村部では10人中8人が貧困、6人が極貧

##### (2) 経済の概観

ボリヴィアは1982年に長い軍政から離脱して以来、18年間民政が維持されてきている。民政に移管してまわ(1982~85)年超インフレに見舞われる。世銀・IMFの構造調整を受けながら、同時に新自由主義経済を導入し、その後はインフレを抑えることに成功した。現在まで平均3~4%の経済成長率と特に1996年以降インフレ率を一桁台に維持し続けて来ている。こうした世銀・IMFの構造調整に従ってきた成果が評価されての今回の拡大HIPCイニシアティブの適用とも言える。

1999年の成長率の低下については、コカ栽培撲滅に因る収入減及び年金制度改革による支出増の影響

表3-1 ボリヴィアの貧困状況

地域	総人口	貧困人口	極貧人口	貧困率(%)	極貧率(%)
全国レベル	7,988,429	5,010,560	2,941,527	62.7	36.8
都市部	4,040,492	1,884,878	835,071	47.0	21.6
都市周辺部	982,674	702,747	362,790	65.8	30.9
農村部	2,965,263	2,422,935	1,743,666	81.7	58.8

注) データは1999年現在のデータ(世銀-国立統計局-大蔵省経済政策分析局の共同調査である。貧困ラインは「基本食糧バスケット」(Canasta Basica de Alimentos)を金額算定して設定したもので、農村地区では月1人当たり23USドル相当、都市部では29USドル相当以下を言う。「極貧」の基準については貧困ラインより下方(Inferior)だけ述べて、詳しい定義は示されていない。「貧困率」「極貧率」は貧困、極貧人口を総人口で割った数値である。

出所: ボリヴィアPRSP第1ドラフト(2000年12月1日付)を基に作成

表3-2 GDP成長率

年	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GDP%	-1.68	-2.57	2.46	2.91	3.79	4.64	5.27	1.65	4.27	4.67	4.68

年	1996	1997	1998	1999	2000
GDP%	4.36	4.95	5.52	0.61	(2.13)

出所: 国家統計局報告INE、EIU Country Profile 2000(The Economist Intelligence Unit)、ボリヴィア国内新聞La Razon、世銀年次報告書を基に作成

表3-3 インフレ率

年	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
率%	8117	65.9	10.6	21.5	16.5	18.0	14.5	10.4	9.3	8.5	12.5

年	1996	1997	1998	1999	2000
率%	7.9	6.7	4.4	3.1	(4.5)

出所: ボリヴィア国家統計局報告INE、EIU Country Profile 2000(The Economist Intelligence Unit)、ボリヴィア国内新聞、La Razon、世銀年次報告書を基に作成

によるもので経済の低迷からくるものではない、との説明が一般的である。

**(3) 債務の現状**

2000年9月段階でポリヴィアの対外債務総額は、約4,424百万USドルである。ポリヴィアの日本に対する債務は、(HIPCイニシアティブの「新規貸付を志向しない」精神に則り1997年以降実績ゼロであるが)1997年第1次HIPCイニシアティブが開始されるまでの単純累計は、1,057.93億円となっている。現在では様々な債務削減(1990年トロントスキームが最初)及び債務返済を経て、ODA債権分は2000年9月30日統計(ポリヴィア中央銀行報告)で557,265,477.54USドルである。非ODA債権分については、個別に対日本の正確な数値は把握できていないが、対ポリヴィアの各国の民間債権を合計しても19,830,797.94USドル程度でしかなく、その中に日本の非ODA分が含まれると考えても大きな額ではない。

今回PRSP作成が要件となっている拡大HIPCイニシアティブの適用条件は、「(現在価値で)債務総額が年間輸出総額の1.5倍に等しいか、それ以上または国の歳入の2.5倍に等しいかそれ以上」とされているが、ちなみに国際援助機関の債務を中心として算定された対ポリヴィア拡大HIPCイニシアティブの救済総額(約13億ドル)は、ポリヴィアの債務の残額を年間輸出総額の150%レベルまで引き下げることが目的としての算定である<sup>1</sup>。

HIPCイニシアティブとPRSPに関する過去の経緯は以下の通りである。国際援助機関が行う拡大HIPCイニシアティブは一度完了時点を通過すると、自動的に15年間わたって執行される。拡大HIPCイニシアティブによる債務救済プログラムは、PRSP履行を条件づけるものとはならない点、特筆しておく。

**【第1次HIPCイニシアティブ関連】**

- 1996年 6月 ・第一次HIPCイニシアティブがリヨンサミットで合意される。
- 1997年 9月 ・第一次HIPCイニシアティブのDecision Point 通過。
- 10月 ・国民対話実施。4つの重点政策柱設

定。

- ・国家開発計画 1997-2002 策定。

1998年 9月 Completion Point 通過。

**【拡大HIPCイニシアティブ関連】**

- 1999年 6月 ・ケルンサミットで拡大HIPCイニシアティブが合意される。
- 9月 ・世銀/IMF年次会合でPRSP導入が合意される。
- ・世銀/IMF合同開発委員会で拡大HIPCイニシアティブ合意が承認される。
- 2000年 2月 PRSP作成完了。拡大HIPCイニシアティブのDecision Point 通過。
- 8月 ・国民対話2000実施。
- 2001年 2月 ・世銀/IMF(BID)Joint Staff Assessment ミッション。
- 5月 世銀/IMF理事会によるCompletion Point 通過採択(予定)。

日本 - ポリヴィア二国間での第1次HIPCイニシアティブに関する債務救済は既に開始されている。ODA債権(約354億円)、非ODA債権(約72億円)の過去の第5次、第6次リスケを対象に2000年5月31日付でE/N(Exchange of Notes)が交わされており、ODA債権分については同年9月21日付のA/A(Amendment Agreement)に基づき2000年11月1日の第1回及び2001年1月1日の第2回利払いが、既にポリヴィア側により忠実に履行されており、債務救済無償向けで575,490,674円が指定口座に積み立てられている。第1次HIPCイニシアティブは2039年まで40年間の救済計画となっているが、拡大HIPCイニシアティブが開始されるとそれに移行するとされている。

**3-1-2 国家開発計画とPRSPの関係**

**(1) CDFとPRSP**

ポリヴィアにおけるCDFとは、政府出版物「ポリヴィア政府と国際協力の新しい関係」(Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperacion Internacional)に集約された基本理念をいう。この基本理念は、

<sup>1</sup> ポリヴィア政府国民対話ホームページより作成

1999年6月のCG会合に提示されドナーコミュニティから広く承認を受けたものである。現在作成中のPRSPはこのCDFを具現化したアクションプランとされている。言い替えるなら、CDFがPRSPの土台となっているのである。従って両者の基本方針は同じである。ボリヴィアCDFは、タイトルが示す通り「国際援助とボリヴィア政府との新しい関係枠組み」を規定しており<sup>2</sup>、8つの原則と10の行動指針からなる。この10の行動指針の中に、コモン・バスケット奨励、予算の多年度制、調達・契約の統一、現地事務所への予算権限移譲、が行動指針として記載されている。従って、PRSPに賛同してその中で協力活動を展開することは、少なからずボリヴィアCDFの定める所への参加を約束させられることを意味する。

ボリヴィアCDFの主な内容は以下の通り。

#### 8原則

整合性と補完性：全ての援助は政府開発計画と整合性を持ち、その補完である。

オーナーシップ：開発計画はボリヴィア政府の主導で作成する。

効率性：援助は貧困軽減のため最良の選択に付されるべきである。

説明責任：資金の執行責任を明確化する。

持続性：資金投入は中長期的に持続性があり、発展を約束するものである。

機構強化：援助はプログラム型とする。それに向け実施機関の能力強化を図る。

相互補完：政府、国際援助国、民間団体が共同補完し合う。

透明性：情報を開示し、モニタリング機構を樹立する。

#### 10の行動指針

参加の制度化：国民対話の仕組みを制度化する。

優先課題決定：最優先課題を見極め援助をそこに集中する。

プログラム策定：重点課題別にプログラムを策定する。マトリックス管理を導入する。

結果重視：投入を明確にし、結果重視のプログラムとする。

モニタリング・評価：合同でプログラムを推進し、合同でモニタリング・評価する。

現地事務所への予算権限委譲促進：援助の振り分け調整を臨機応変に行えるよう、援助国は現地事務所に全面的に権限委譲を行う。

資金の再編再配分：進捗や成果に応じて資金を追加したり、資金配分見直しを行う。そのためには現地事務所への権限委譲が大前提となる。予算の多年度主義：プログラム期間全体にわたって予算を保証する。

共同投入(バスケット・ファンド)：国際機関、援助国が合同で資金を提供し、最大の効果を引き出す。

調達・契約様式の統一：調達や契約に関わる各国、各機関の制約を乗り越え、統一を図ることで、調達・契約を迅速化する。

この中には日本の援助の中で対応が容易ではないものも含まれていて注意が必要である。この点については3-3-2(2)で詳しく述べる。

## (2) 国家開発計画とPRSPの関係

PRSPの最終版は、国家開発計画(Plan Operativo de Accion: POA)と2000年8月に行われた国民対話2000をベースとして書かれている。1997年の10月に第1回目の国民対話が行われ、国家開発計画の政策4本柱「機会」「平等」「制度」「尊厳」はこの時の国民の声を反映して設定されたものである。その後、2000年8月に第2回の国民対話が行われ、PRSP策定を目指し実施されている。対話からの要望を反映してPRSPが定めた主要目標は4つある。

貧困層の雇用と収入の機会の拡大

貧困層の能力向上

貧困層の安全と保護の拡大

貧困層の社会参加促進

加えて、これらの効率的な実施を支える、制度機構改革と汚職撲滅、更に、横断的に上述の目標を支える、横断的テーマ(ジェンダー、環境保全)が挙げられている。PRSPは正式なものとなった段階(閣議了承、世銀・IMFの理事会承認)で、国家開発計画に

<sup>2</sup> ボリヴィアCDFはOECD/DACの“The Role of International Development Cooperation at the Dawn of the 21st Century”、UNDAFの“Framework for UN Development Assistance and Common Country Evaluation”及び世銀CDFを包含するものであるとしている。

取って替わるものとなる、と説明されている。第1回の国民対話を反映して作成された国家開発計画が、新たな国民の声(国民対話2000)を受けて作成されたPRSPに代替されることは、道理にかなったプロセスと受け止められている。

PRSPは従来の国家開発計画よりも、その焦点を貧困グループの救済に向けているが、両者の間で主要目標を比較してみると、かなりの共通性が見られる。国家開発計画の「機会」の柱は、生産と雇用の機会均等を謳ったものであるが、これはPRSPの「平等」に該当する。「平等」はPRSP社会サービス全般を保障することに該当し、「制度」は補足的に5番目の目標のように付加された「制度機構改革と汚職撲滅」にあたる。4本目の柱「尊厳」(コカ栽培の撲滅、代替作物指導)は、USAIDを中心に特に北米合衆国の強い利害の下、単独で後押ししてきた政策で、2002年に完遂が見えているという事情と貧困層に関係するテーマではありながら各国援助が簡単に入れない特異性があるため、PRSPの目標からは外されている。

### 3-1-3 策定体制及び策定プロセス

PRSP策定に関わるグループは、図3-1の通りである。大きく分けてCG会合グループ(図の上部)とPRSPグループ(図の下部)に分かれる。PRSPを実際に作成執筆する実働部隊は、政府によって雇われたコンサルタントと大蔵省経済政策分析局(Unidad de Análisis de la Política Económica:UDAPE)で構成される基本チーム(Equipo Básico)からなる。必要に応じて世銀、大蔵省等を交えてのPRSP幹部会(Grupo Coordinador de Estrategia)が開かれたり、基礎資料検討のために貧困グループ(Grupo Pobreza)が召集される仕組みである。二国間援助国グループ(Informal Bilateral Network)は、PRSPに対する様々な二国間援助グループ側の意見を統一し、窓口を一本化してボリビア政府側に伝える場として機能し、上述の幹部会へは二国間援助国グループを代表してコーディネーターであるイギリスDFIDが参加する。

グループがたくさんあるように見えるが、ボリビア大蔵省並びに副大統領府を中心とする一握りの人物達(副大統領、副大統領顧問、大蔵大臣、大蔵次官、UDAPE職員、コンサルタント)がPRSP作成実務にあたっている。それを取り囲むように国際援

助機関(世銀、IDB)、UNグループ(代表UNDP)及び二国間援助国グループがサポートする体制にある。主導的にボリビア側を助言サポートする姿勢の世銀、IDBとは対比的に、IMF現地事務所は各種会合には出席せず、全ての動きから少し距離を置いた立場をとっている。

### 時系プロセス

2000年2月にI-PRSPが承認された。その後8月に、自治体レベルまで下っての国民対話2000が要望を聴取するために全国展開される。このプロセスの中でHIPCイニシアティブ資金の自治体への直接配分方針であるNBI( Necesidades Basicas Insatisfechas: NBI、BHNの非充足率)に応じての配分メカニズムが決定される。11月には、第13回CG会合において国際援助国・機関とボリビア政府が共同作業で作成した国家開発計画進捗状況報告書が提出され、前述の国民対話2000の結果と併せてPRSPの重要な基本材料を形成する。

PRSP内で採用されているセクター指標の多くは、このCG会合の報告書内で試行されてきたものである。

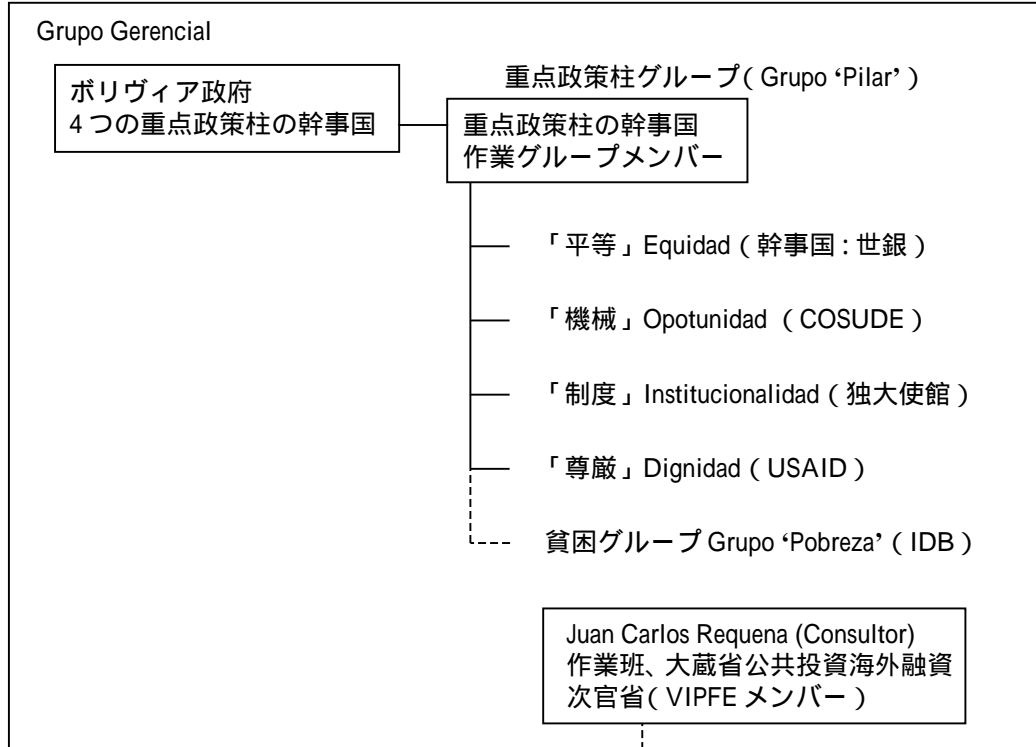
ボリビアの場合PRSP最終版は、単純にI-PRSPの延長線上にはない。それは、途中で国民対話2000が介在しており、それがPRSP最終版の基本材料となっているからである。I-PRSPと最終版の隔たりが特に問題視されたことはない。

PRSPのドラフトは度々改訂され、PRSPは2001年2月2日の閣議に提出され、承認されている。当初、最高政策諮問機関である国家経済政策審議会(Consejo Nacional de Políticas Económicas: CONAPE)、国家社会政策審議会(Consejo Nacional de Políticas Sociales: CONAPSO)によるPRSPの承認が予定されていたが、その段に及んで時間を節約するため、それを飛び越え更に上級の閣議承認へと飛躍したものである。PRSPそのものは戦略でしかないため、それを法的に支える国民対話法Ley de Diálogo Nacionalが2月国会で審議されている。与党はこの法案の可決をもって、PRSPに対する野党側の「政治合意を取り付けた」としたい意向である。同法は3年に1度の全国レベル国民対話を制度化し、PRSPそのものを3年ごとに見直していく体制を定めている。また、法で

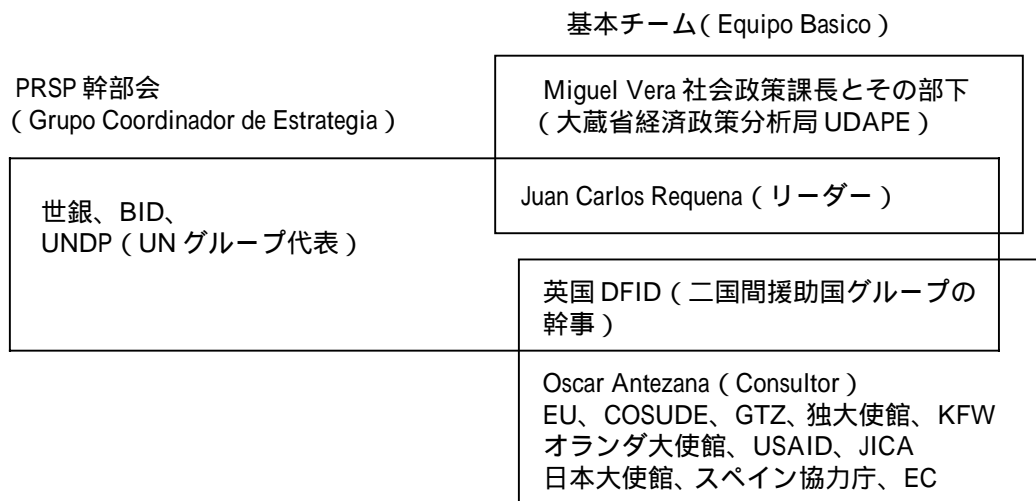
図3 - 1 PRSP 策定体制図

ボリヴィア PRSP 策定に係る作業グループ

CG 会合グループ



PRSP グループ



二国間援助国グループ( Informal Bilateral Network )

出所：筆者作成

支えることで次政権が一戦略に過ぎないPRSPを簡単に破棄しないようにと狙ったものでもある。

2001年2月12日世銀・IMFのJoint Staff Assessmentミッションが来訪した。PRSPの事前評価と改善指導を行った後、同年5月11日に世銀・IMFの理事会へ正式にPRSPを提出し、承認を仰ぐ手筈となっている。2月の世銀・IMFのミッション来訪と平行して、最後のPRSPに対する国民審判が2週間にわたって行われる。2月19日には教会グループに、22日には314の自治体会議に提示される。また、大蔵省UDAPEのホームページにも掲載が行われる。こうしたPRSP公開による反応を政府は3月2日にワークショップで拾い上げる予定としている。

### 3-1-4 ドナーの動向

#### (1) 二国間援助国グループ(Informal Bilateral Network)

「PRSP策定体制」の項で既述した通り、二国間援助グループはPRSPを眼前にして、情報交換、協調交渉を目的に2000年6月よりネットワークを結成し今日に至っている。各機関が独自に行動するのではなく、ボリビア政府に対して共同で申し入れをする場として二国間援助各国が参加している。PRSPにおいては、国際援助機関(世銀・IMF・IDB)はそれを共同推進する当事者的立場にあり、二国間援助グループはボリビア政府と国際援助機関の共同歩調に押し流されないようにする、という意味からこうしたスクラムを組んだものである。議長国はイギリスDFIDが務め、事務をサポートするためにコンサルタントを自らの費用で配置し議事録や書簡の作成事務を行う体制が作られている。グループの構成員は流動的であるが、イギリス、ドイツ(KFW、GTZ、大使館)、オランダ、スイス、デンマーク、EC、スペイン、アメリカ、カナダ、日本(大使館、JICA)である。以下に述べる二国間援助グループによるPRSP評価ミッションも同Networkの活動の一環である。

こうした状況の中、最後まで自らのポジションを決めかねているのが、UNグループである。国際援助機関側でもなく二国間援助国グループ側でもない彼らのポジションには一種微妙なものがある。

#### (2) 二国間評価チーム(Bilateral Assessment Team)

世銀・IMFの評価ミッションの来訪に合わせ、二国間援助国グループはメンバー国が提供した専門家の混成部隊による二国間評価チームを結成し、独自の観点からPRSPの評価を行っている。完成する評価は本国を通じて世銀・IMFの自国の理事に提出することを目的とする。独自の評価を提示し世銀・IMFの判断を牽制する裏には「一度承認されたPRSPはボリビア政府により国家開発計画に替わるものと位置づけられ、今後の二国間援助を長年にわたって影響するものとなり得る」という認識があるからである。「押しつけられるより、積極的にその本質を見極め、自らの方向を固めたい」という姿勢である。

#### (3) PRSPに対するパフォーマンス

PRSP作成期間中、各国・援助機関は傍観するというよりも、PRSPに積極的に関与して自らのメリットを発揮できる場を求めてきたといえる。CG会合で幹事国(世銀、COSUDE、USAID、IDB、ドイツ大使館)の任を担いPRSPへの材料提供すること、国民対話実施を側面支援(UNDP、COSUDE他)すること、二国間援助グループの幹事を担うこと(イギリスDFID)、二国間評価チームに専門家(KFW、イギリス、オランダ)を提供すること、PRSPの国民審判プロセスに緊急資金を提供すること(UNグループ、イギリスDFID)、こうしたパフォーマンス、柔軟かつ迅速な対応を通して各国・機関内にPRSPに対応できる十分な体制、あるいは協調体制があるか、が暗に周囲に示されてきた。そうした印象は、従来のCG体制に変わってのPRSP実施体制に移行する際の幹事国選出においても決定的な働きをしたといえる。

### 3-2 PRSPの概要と考察

#### 3-2-1 PRSPの構成

##### 第1章：序章

HIPCイニシアティブ、PRSPに至るまでの経緯。  
大まかなPRSPの趣旨、構成の説明。

##### 第2章：構造改革・経済成長・貧困

過去の経済政策及び貧困政策についての外観。

##### 第3章：ボリビアの貧困の実態

貧困戦略を策定するにあたり貧困層を特定し、

実態を把握する必要があり、そうした考察にこの章は向けられている。章の終わりには2000年の4月と9月に起きた争議が振り返られている。

#### 第4章：ボリヴィア PRSP への国民対話の貢献

2000年8月に行われた国民対話2000のプロセスとその成果(国民の要望)、合意について言及されている。この国民対話がPRSPの最大の材料であるところを説明する章となっている。

#### 第5章：ボリヴィアの貧困対策

4つの主要目標と最重点課題に言及した後、それらの目標に至るためのアクションプランが詳細に記述されている。4つの目標に加えて、横断的なテーマ(ジェンダー、環境)が章の最後に言及されている。

#### 第6章：貧困戦略における資金配布メカニズム

15年間の戦略でいかに資金が投入されるか、資金の総額(HIPCイニシアティブ資金、国家予算、国際援助)についての外観、配分基準が明記されている。

第7章：貧困戦略の目標、フォローアップ、評価戦略の成果を計るための指標が3種類(インパクト指標、結果指標、中間指標)提示されている。期待されるインパクト、評価フォローアップのための情報源、評価機関、結果の広報と政策へのフィードバックについて言及されている。

#### 第8章：貧困戦略の制度的枠組み

戦略の4つの目標の達成を、包括的に支えねばならない(政府)体制、制度機構に問題があり、いかにそれを整えていくかが貧困対策に係る部分に限定しながら提案されている。章の最後では汚職についても言及されている。

#### 第9章：貧困戦略のマクロ経済状況

想定されるマクロ経済展開のシナリオが2種類(基本シナリオ、代替シナリオ)提示されている。代替シナリオではボリヴィアは2002年にIDAの卒業国とならずに、それが数年先送りになった場合が想定されている。想定の中には外的経済危機に見舞われた場合の見通しもあり、いかにボリヴィア経済が脆弱であるかを再認識している。

#### 第10章：国際協力と貧困戦略でのその役割

ボリヴィアの援助卒業を遅らせることについて

言及されている。また「援助の新しい枠組み」におけるコモン・バスケット化、援助の効率化が論じられている。本章の最後ではボリヴィア産品に対する市場開放の重要性が言及されている。

### 3-2-2 PRSPの概要と考察

#### (1) 最重点課題

図3-2に示される課題樹の中でも最重要とされるものが、次の課題である。

- ・農村開発(灌漑、小規模灌漑、町村道、農村電化、土地台帳整備)
- ・零細企業振興(零細企業支援、零細企業、小規模金融)
- ・技術指導支援(都市部、農村部での指導)、道路インフラ整備(幹線道路)
- ・教育(初等教育重視)
- ・保健医療(プライマリーヘルス、ワクチン、呼吸器疾患、重度腸内感染症、妊産婦ケア、風土病対策、栄養)
- ・ゴミ処理・上下水道整備(農村地区重点)
- ・幼児の総合ケア

上記の重点分野での成果を保証する意味で制度機構改革が不可欠とされ、汚職対策、行政の能力向上が簡単ではあるが言及されている。適正なマクロ経済環境を前提とし、強い政府のリーダーシップの下、国の総合発展と福祉の向上、特に貧困層の福祉向上を目指して上記重点分野に資金が集中的に投入されることを本戦略は狙いとしている。

#### (2) 指標

PRSPの指標として「インパクト指標」、「結果指標」、「中間指標」の3種類が設定されている。

##### 1) インパクト指標

インパクト指標には、1人当たりGDP成長率、貧困指数、平均余命、8年以上の就学人口率、NBI(BHNの非充足率)が設定されている。「能力が向上すれば雇用と収入の状況が改善し貧困が減る」というロジックの中で設定された指標で、貧困軽減の達成を目指す。目標値は経済成長のリズムと毎年1%増加する都市化率を考慮して設定されている。以下で説明する2つの指標と異なり、長期の

図3 - 2 PRSP 最重点課題樹



出所：ボリヴィア PRSP 第3ドラフト(2001年2月9日付)を基に作成。



表3 - 4 インパクト指標

項目		2000年	2015年
1人当たりGDP成長率(%)	全国	0.1	3.6
貧困指数	全国	62.4	40.6
	都市部	50.0	37.0
	農村部	79.3	52.0
	全国極貧	36.2	17.3
出生時平均余命(歳)	全国	62.7	68.9
8年以上の就学人口率(%)	全国	51.6	67.0
	都市部	68.3	77.8
	農村部	18.2	35.0
NBI	全国	-	-
	都市部	-	-
	農村部	-	-

出所：ボリヴィア PRSP 第3ドラフト(2001年2月9日付)

表3 - 5 結果指標

項目		2000年	2015年
家族1人当たりの収入(USドル)	都市部	750.0	1127.0
	農村部	323.3	607.5
乳幼児死亡率(出生1000人当たり)		57.4	39.5
妊産婦死亡率(出産10万件当たり)		374	200
シャーガス病感染率		51.4	5.0
中途退学率		42.8	30.8
小学4年生に進級できた生徒の率	全国	69.9	90.2
	都市部	73.3	91.9
	農村部	66.7	88.5
教科に問題を抱える生徒の率	数学	27.6	-
	国語	23.4	-

出所：ボリヴィア PRSP 第3ドラフト(2001年2月9日付)

視点での指標である。5項目それぞれの目標は、表3 - 4の通りである。

極貧率は国際目標を達成すべく、2015年までに半減を目標としている。PRSP本文中には収入についての言及もあり、農村部で1人当たりの収入が2015年までに96%増加、都市部で54%増加が期待されている。PRSP第2版では、識字率がインパクト指標の一つとして掲載されていたが、その有効性に疑問が生じ最終版では削除されている。

## 2) 結果指標

結果指標には、家族1人当たりの収入、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、シャーガス病感染率、小学校就学率、中途退学率、教科ごとの落第率が設定されており、インパクト指標と共に、主に評価に使われる指標である。インパクト指標の近似的動向を見るのに有効とされる項目が設定されている。

## 3) 中間指標

中間指標は、PRSPを実施していく上で、政策判断をするための材料となる指標である。中間指標は貧困戦略の4つの大目標に沿って定められており、目標ごとにその内部で(セクターごとに)細分化している。現時点では、中期視点で2006年までの指標設定で、例えば「灌漑設備付き耕作地面積」、「全小学校数に対する8学年まで備えた小学数」等のセクター動向を測る指標が約50設定されている。

## (3) PRSPにおけるマクロ経済の考え方

### 1) PRSPが前提とするマクロ条件

本貧困戦略が定めるマクロ指標及び条件は、いずれもIMF(PRGF)が条件としてボリヴィアに定めている所を忠実に踏襲したものである。貧困戦略が期待通りの成果を上げるためには、以下のマクロ経済条件が不可決とされる。

- ・中期、長期的に経済成長が5%から5.5%台であること。
- ・インフレは4%以下を目指す。
- ・経常収支バランスは成長が5%以下にならない限り、赤字減少傾向となる。2000年の3.7%(GDP比)から、2007年は1.7%、2008年以降は1.3%を推移する。
- ・外貨準備高は最低6カ月分の輸入額とする。為替の変動は前提としない。
- ・貯蓄は2003年にGDPの14.4%に至り、横ばいとなる。
- ・公共部門の投資は、2000年の6.3%(GDP比)から、2015年8.8%の成長を想定する。民間部門の投資は、2000年の10.7%(GDP比)から、2015年9.2%となる。
- ・HIPCイニシアティブからの年間救済額(投資額)は約86億ドル。
- ・農牧及び加工業部門は(内部セクター間の格差が是正され)最も成長に貢献する分野となる。次いで商業、サービス業、石油・天然ガス、鉱業が主要貢献分野となる。

二国間評価チームの専門家によると、PRSPは経済成長を5%以上に設定しているが、その成長率が4%に落ちただけで、全てがシナリオ通りに機能しなくなるとの評価が出ている。即ち、マクロ的にはPRSPはぎりぎりの線で設定されている模様である。

2) 想定される経済危機の影響

本戦略は15年間の期間に(内外からの)経済危機や大きな災害を被った場合の展開も想定している。2002年に経済危機が起きて、それに対応できる準備がないと貧困指数は、1999年レベルに4年分逆戻りすることになる。

こうした事態はボリヴィア単独では対処できないとした上で、貧困戦略が軌道に乗るまで、国際協力の資金の流れを確実にしておくこと、また有事のためにその資金執行を加速できるメカニズムを構築しておくことが肝要としている。

3) マクロ経済展開(シナリオ)

ボリヴィアのPRSPは、そのマクロ展開として2

つのシナリオ「基本シナリオ」、「代替シナリオ」を想定している。両者の違いは、ボリヴィアのIDA卒業が予定通り実行された場合と例外的に5年間延期された場合とに区別されている。卒業となった場合には2002年からIDAの貸付は流入しなくなり、その後BIDや他の援助機関も同様の措置を取ると想定している。

逆に5年間卒業延長となった場合には、今後15年間で9億6千万ドルが予定以上に流入する。この追加資金は、道路インフラ整備、農村電化に半々に振り分け直接的なインパクトを狙う。

IDAを卒業すると、ほぼ6カ月後にBIDも同等の措置をとる。IBRDのクレジットに対してはボリヴィアは不適合国であること、適合国であったとしても2004年まではHIPCイニシアティブの制限でクレジットにアクセスできないこと、即ち、最悪の場合ボリヴィアは2002、2003年と国際援助機関の資金が流入しないことになる。こうした状況を打開しようと、敢えてPRSP内に基本・代替シナリオと称して2つの展開を示し、より目覚ましい成果を見せつけながら国際援助機関側の譲歩を狙っている。

PRSPでは国際援助機関から卒業国となり、二国間援助のみとなる可能性があり、長期的視点では国際援助から脱却しなければならないと前置きしながら、税収を上げることが重要と結論している。ラテン・アメリカの周辺国に比べるとまだ課税率は小さいので税収増を望むことは可能である。現在、改革の渦中にある税関、国税局の働きが鍵となる。

基本シナリオ

中期動向:(2006年までの)投資と維持管理コストの合計は6,262.3百万USドル。割合は投資が69.6%(4,357.4百万USドル)、維持管理コストが30.4%(1,904.9百万USドル)。

投資のうち、公共投資は2006年までの合計が2,166.3百万USドル。総投資額に対して49.7%である。投資については、国内投資が同6年間で53%(対年間総額)から58%に増えるのに対して、外国投資は47%から42%に減少する。政府が努力して国内投資が飛躍的に伸びることが想定されてい

表3 - 6 貧困対策へ投入される資金

項目	1999/12/31 時点の額 (百万 US ドル)	執行年数 (年)
第1次 HIPC イニシアティブの資金	1,024	38
拡大 HIPC イニシアティブの資金	1,300	15
国際援助が未執行としている金額	1,876	6
合計	4,200	

出所：ボリヴィア PRSP 第3 ドラフト(2001年2月9日付)

る。貧困対策の総額の86.3%が3 - 2 - 2で既述した主要重点課題に投入される。また、維持管理費総額の92.7%が主要重点課題で消費される。

長期展望:(2015年まで)経済成長率は平均で4.9%、個人収入の伸びは平均で2.4%、貧困指数の改善は42.1%を期待する。基本シナリオでの算定では、リカレント・コスト資金が不足することが想定されており、国際援助機関に対してリカレント・コスト負担に関わらず資金投入を計画通り行うよう要請している。

#### 代替シナリオ

中期動向：IDA卒業が遅れること、2002年以降追加資金の流入により公共投資が増える。2006年までに140.2百万USドルが追加流入する。この資金は半々で道路インフラ整備と農村電化にあてる。(2006年までの)投資と維持管理コストの合計は6,412.3百万USドル。割合は投資が70.1%(4,497.6百万USドル)、維持管理コストが29.9%(1,914百万USドル)。追加資金は投資にまわすので、それに対する維持管理が9.7百万USドル追加発生する。投資については、国内投資が6年間で52.8%(対年間総額)から61.1%に増えるのに対して、外国投資は47.2%から38.9%に減少する。これは外国投資が増えても政府の国内投資を増やす努力は変わらないということである。

長期展望:(2015年まで)では経済成長率は平均で5.24%、個人収入の伸びは平均で2.7%、貧困指数の改善は40.6%に至ることが期待される。

#### (4) 地方分権化と自治体の能力

PRSPによれば、地方分権化体制の中、自治体が戦略の実施部隊となることが位置づけられている。直

接 HIPC イニシアティブの資金が自治体に流れるのは、こうした政策を受けてのものである。本文中では「市町村の行政には十分な能力、効率、透明性が無い。主要自治体は資金的に破産状態にある」としながらも、314ヶ村ある自治体の強化については「地方分権化を徹底する。自治体を強化する」といった漠然とした言及に止まっている。

#### (5) 制度改革

ボリヴィアは国際透明度評価対象51カ国中、汚職ワースト2位<sup>3</sup>であると明言した上で、汚職PRSP実施の基本的障壁であるとしている。戦略中では3ページを汚職対策に割いているが、対策は貧困戦略に関連した部分に限定されている。「税関改革、中央銀行独立等ではかなりの進捗があった。今後、総括基金、国税局の確立が期待される」とした上で、具体的な政策サイン(政府が真剣に取り組んでいることを周囲に暗に示すような成果)を出して政府の信頼を増幅していくことが重要としている。

汚職問題を正面から貧困戦略の文中で言及したことは評価できるが、その分析と対策は非常に表面的である。政府は現在政権末期にあり、弱体化しているためと評価されている。

#### (6) 戦略資金とその管理メカニズム

貧困対策へ投入される資金は、第1次HIPCイニシアティブ・拡大HIPCイニシアティブの資金、国際協力、国の財源であるが、国庫の公共投資の見通しについては、2006年までの数値が出ているに過ぎず、それは既述の通りである。その他の資金については、表3 - 6の数値が提示されている。

貧困戦略資金の総額の内、43.8%が「雇用と収入の機会拡大」へ、33.7%が「能力開発」の目標へ投入され

<sup>3</sup> 1997年 International Transparency Organization によって出版された *Corruption Perception Index* 内の評価による。

る。

拡大HIPCイニシアティブの資金配布メカニズムは、国民対話の要求に応え、NBIに応じて総額の70%を314市町村へ直接配布、残りの30%を全国9県に均等に配分し、更に各県内でNBI指標に応じて市町村へ配布する。このメカニズムの重要なところは、各市町村への配布金額が自動的に計算されること、またDUF総括基金(Directorio Unico de Fondos: DUF)を介さないで配布されるところにある。

前述の表のように第1次HIPCイニシアティブの資金は常に算定に登場するが、その配布については本戦略中で直接言及はない(政府予算に組み込まれ社会投資に向けられることが第1次HIPCイニシアティブ開始時に合意されている)。HIPCイニシアティブ資金と併せて、市町村に直接投入される資金(国庫からの資金)に共同負担税基金(Fondo de Coparticipacion Tributaria)というものがある。これも70%-30%の割合でNBI基準で配布されるが、本戦略の中には直接言及はない。

貧困戦略の資金は、直接配分されるものと、DUF総括基金を通じて配布されるものがある。DUF総括基金を通じての配布は、国家補償政策(Política Nacional de Compensacion)に則り、NBIに応じて前述の直接配布資金の割合と同様に70-30%で自治体に配布される。直接配布資金との違いは、貧困の度合い(3年ごとの改訂)に応じてカウンターパート負担金が要求されるところにある(例えばカウンターパート負担率が30%なら、1億の事業を申請すると3,000万は自治体の負担となる。)

DUF総括基金が年間扱う貧困戦略用の資金は推定で120百万US\$程度。従来の国際協力の資金の全て(資金協力、技術協力)がDUF総括基金を通過するとされているが、本戦略ではそのメカニズムの詳細は示されていない。

### (7) モニタリング

PRSPは、モニタリングの主役を各セクター省庁と定めている。大蔵省経済政策分析局(UDAPE)は国家社会政策審議会(CONAPSO)、国家経済政策審議会(CONAPE)の技術官房としてモニタリング報告作成を主導する。大蔵省公共投資国際金融次官省(Viceministerio de Inversion Publica y Financiamiento

Externo: VIPFE)は戦略プログラム全般の政策進捗の監視を行い、報告する。国家統計局は人口統計(INE)、社会サービス情報を作成し、セクターの報告と比較しながら評価の基礎データを提供する。主たる情報源は、国勢調査(2001年の実施予定。前回は1992年)と世銀資金による世帯家計調査メカニズム(VIPFE: Mejoramiento de Condiciones de Vida: VIPFE)を使う。

結果については、全国レベルで定期報告を行う。報告書は大蔵省UDAPE経済政策分析局が毎年作成し公表する。これに基づき中央政府及び自治体政府は貧困政策の軌道修正を行うものとする。

### (8) 市民による管理

国民対話2000(2000年8月)では、HIPCイニシアティブの資金の適正執行監視は教会が行うべきである、という強い要望が民衆より上げられた経緯があるが、教会側は現在それに答える形で監視組織(一度構築されると教会の手を離れ社会団体Asociacion Civil形式となる)を中央・県・市町村レベルで準備中である。

それにも関わらずPRSPでは、教会が構築する組織は県及び中央レベルの監視を主とし、自治体レベルの監視は既存の政府機関である監視委員会(Comite de Vigilancia)が行うべきであるとしている。しかし、現実には自治体の監視委員会は完全に形骸化しており、市民から見放された状況にある。

PRSPによると(教会が構築する)市民管理組織は、中央レベルの貧困戦略監督委員会、DUF総括基金や国立統計局(Instituto Nacional de Estadísticas: INE)の幹部会、県の審議会の構成員として参加できるとしている。しかし、HIPCイニシアティブの資金は直接自治体に配布されるもので、その執行を監視することは自治体レベルを監視するということである。教会が組織する市民管理組織が自治体レベルに直接入れないとすると、それは国民対話の要求に応えていないことに等しい。

戦略中では市民管理組織は、貧困戦略の各種指標の追尾組織としては位置づけられていない。指標の追跡・分析は、INE国家統計局やUDAPE大蔵省経済政策分析局が行い、市民管理組織はそうした加工データの受け手としてしか位置づけられていない。

この点も各方面から不十分と指摘されている。

### 3-3 JICAとしての対応方針案

#### 3-3-1 国別事業実施計画との整合性

図3-3のマトリックスに見るように、JICAの国別事業実施計画とPRSPの重点課題の間には、完全な整合性がみられる。しかし、今までにない画期的な提案をするはずのPRSPに、従来の計画が完全に整合するということは逆に見れば、「従来の考え方でPRSPの優先づけがなされている」ということである。つまり、PRSPが「従来通りの政策の枠」から抜け切れていない可能性がある(抜ける必要のあるものかどうかは、また議論の余地があるが)その意味で完全な整合性を単に「よし」とすべきではない。

「PRSPを分析して将来の投資計画を再編したところ、今までの投資計画と同じになった」といった現象は、世銀を始め各国援助機関から報告されている。投入分野を再検討しても同じ所に帰着するということは、協力の実効を従来に増して上げる鍵は分野設定以外の部分、即ちボリヴィア側の実施体制や人的要素、資金の合理化にあるのではないかと見ることが出来る。真新しい要素は分野の優先づけではなく、むしろ実施体制など分野選定以外の所に求めるべきものかもしれない。

#### 3-3-2 今後の対応案

##### (1) 協力分野の絞り込み

既にいくつかの援助国で始まっている現象であるが、協力分野の絞り込みが行われている。例えば、オ

ランダは過去2年間にわたって絞り込みを行い(医療、環境から撤退し、現在は「教育」「生産開発」「市民擁護」の3分野に限定している。自らの得意分野を限定し、PRSPという一枚の青写真の中で各国と協調して援助活動を行うにあたり、自分の「色」が容易に出せるよう準備したものである。得意分野への協力の集中、絞り込みは、PRSPの対応策として検討に値するのではないだろうか。

絞り込みは、分野ごとのものばかりでなく、地理的な絞り込みもあり得る。PRSPが進展し、協力の合理化の声が現実となれば、必ずや(教育、医療等の)分野ごとの分担や(熱帯地区、高地地区等の)地理的な棲み分けが議論されるであろう。そうした時に、自ら特化する地区や分野を明確に固めておくことは、分担プロセスを容易にするものとなる。

##### (2) バスケット・ファンドの可能性

3-1-4でCDFについて述べたが、CDFの「行動指針」の中に、今後日本の協力にとって難題となり得るものが散在する。現地事務所への予算権限移譲促進、資金の再編再配分、予算の多年度主義、共同投入、調達契約様式の統一がそれである。

CDFについては、2000年の国民対話による「参加の制度」の完遂に始まり、今回PRSPの成立で「優先課題決定」、「プログラム策定」、「結果重視」、「モニタリング・評価」が実質的に完了する。即ち、ボリヴィア側はPRSPを通じて着実に一項目ずつCDFの項目をクリアしてきているのである。

ボリヴィア政府はCG会合の席上<sup>4</sup>日本のように柔軟(Flexible)でない援助への配慮<sup>4</sup>を見せたり、「バスケット・ファンドに入れなくても決して日本の援

<sup>4</sup> 以下は第13回CG会合(2000年11月)の報告書内でボリヴィア政府が述べている柔軟性のある援助と柔軟性に欠ける援助の関係と相互配慮である。

Tomando en cuenta que una parte del financiamiento externo no tiene características flexibles( está condicionado a las normas de los países cooperantes o las agencias internacionales ), debe procurarse que aquellos recursos de libre disponibilidad no se orienten a la Estrategia en aquellas áreas en las que es posible financiar acciones con financiamiento condicionado. De esta manera será posible liberar recursos para reorientar la Cooperación Internacional hacia políticas priorizadas por el país.「一部の外国の援助が柔軟性に欠けることに配慮して、柔軟性のある資金は、貧困削減戦略において、条件づけられた資金(援助)が入れ得る分野に入らないようにすること。こうすることで国際協力を国の優先課題別に振り分けることが可能となる。(第1章：社会経済的様相と貧困削減の第4項、貧困戦略の資金、p27)

Y se reconoce que no todas las Agencias de la Cooperación Internacional tiene flexibilidad, dada las restricciones en el uso de recursos que sus Congresos o Directorios imponen. Pero, no es necesario que todas las agencias tengan la capacidad de ser flexibles. Se debe seguir el principio de no invertir recursos flexibles en actividades donde se puede invertir recursos que viene con restricciones.「本部からの縛りがあり、全ての援助機関がその協力において柔軟性をもっているとは限らないことは周知の所である。しかし、全ての機関が柔軟である必要はない。柔軟性の無い資金が入れる所へ、柔軟な資金が入らないという原理を守ればよいのである。(第6章：新しい協力の枠組み評価の第4.1項、援助の合理化プロセス、p193)

図3 - 3 ポリヴィア PRSP の重点分野と JICA 国別事業実施計画の整合性

大目標	PRSP 重点分野	日本の対ポリヴィア国別事業実施計画 2001			
		基礎的生活充実	小農支援	道路、インフラ整備	環境保全
雇用と収入の機会拡大	農村開発( 村道・灌漑・電化 )	・ 地方農村部電化率向上	・ 優良作物生産 / 組織化強化( 小農対象 )		・ 観光開発
	中小零細企業振興	・ 職訓活性 / 中小企業支援 ・ 職業能力開発			
	技術支援				
	小規模金融拡大				
	道路インフラ整備			・ 国内幹線道整備計画策定支援	
能力向上	教育環境とアクセス改善	初等・中等教育普及・質的向上			
	医療サービス状況とアクセス改善	保健人材開発充実 / 地域保健衛生改善・母子保健充実 ・ 感染症対策			
	生活環境改善 ( 上下水道・ゴミ処理・住宅 )	・ 飲料水供給 / 基礎衛生充実			・ 水質汚濁対策
安全・保護拡大	社会保護システム改善				
	自然災害と緊急雇用創出プログラム強化				
	子供の総合ケア				
参加	所有権確定				
	市民の組織化・参加奨励・参加能力開発 先住民差別による不平等・障壁の撤廃				
横断的テーマ	ジェンダー				
	環境保護				・ 森林保全 ・ 環境配慮型資源開発
制度機構改革	行政・司法改革(汚職撲滅他)				
	行政組織強化( DUF 強化、地方分権化他 )			・ 運輸官庁行政支援	

モデル候補プログラム。

PRSP 内の最重点課題。

出所：ポリヴィア PRSP 第3ドラフト(2001年2月9日付)及び2001年度 JICA 国別事業実施計画(ドラフト)を基に作成。

助を拒むものではない」という姿勢を常日頃見せているおり、短期的に大規模なバスケット・ファンドが合意、実施される可能性は小さいが、一方で上述のようなCDFを軸にしての着実な流れを見ると、「現地事務所への予算権限委譲促進」、「資金の再編再配分」、「予算の多年度主義」、「共同投入(バスケット・ファンド)」、「調達・契約様式の統一」が何らかの形で話題の焦点として浮上してくるのは、時間の問題のように思われる。

バスケット・ファンド推進を謳う背景には、偏った資金投入(援助の重複等)の回避や必要とする所への資金の迅速投入、あるいは公平な援助の配分(機敏な自治体だけが協力を取付ける)というような弊害の改善を、ボリヴィア側は常に説明ポイントとして出しているが、他方で援助のかなりの割合が国外のコンサルタント料に消えていくことも十分に把握しており、それを回避したいという思いがあることも事実である。資金のバスケット・ファンド化が実現すれば、その全額を入札を通じて安い国内コンサルタント備上に向け、援助を効率よく国内に投下でき、少なくとも「援助の大半が国内に残る」という計算がその裏にある。

こうした考えがボリヴィア側にある以上、中期的にはバスケット・ファンド等の資金の合理化が少しずつ水が浸み入るように攻めてくると思われる。当面は、全体の協力を一本化した大型バスケット構築より、小型のセクター・バスケット・ファンドが広がる可能性が現実的である。既に農牧分野では、ボリヴィア農牧技術システム(Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria: SIBTA)というバスケットが設立途上にあり、これが一定の成果を収めた場合、教育、医療、基礎衛生等のセクターに波及する可能性が考えられる。

### (3) 技術協力の継続確保

技術協力はDUF総括基金が管理するとされるが、2001年2月現在その実施形態は全く見えていない。DUF総括基金には通常「資金」が入り、自治体の具体的な要請に応じてそれを承認し、資金を付与するという形が想定される。流れの基本は、資金 要請 承認である。しかし、現在の日本の協スキームでは、ボリヴィア側から具体的要請が上がり、それについ

て承認が行われ、資金が確保される(要請主義)。いわば、要請 承認 資金、と全く逆流するプロセスにある。

ボリヴィア政府は、HIPCイニシアティブ及び国際協力の援助が「均等に」自治体に配布されることを重要な方針としている。HIPCイニシアティブ資金を貧困指数に応じて70%-30%の割合で配布するシステムは、まさにそれを実践したものである。

「公平配分」を目指すPRSPの下、各自治体は自らの割り当て額(枠)を持つ。しかし、2000万円の割り当てのある自治体に、5,000万円のプロジェクトが行えるのであろうか。その自治体はプロジェクトを受け入れたら、以降2年半無配当となることに甘んじる覚悟がなければ、プロジェクトを受け入れられないのだろうか。また、こうした差し引きの調整が本当にDUF総括基金にできるのだろうか。疑問は尽きない。

前年度に次年度の要望を314の自治体から汲み上げ選別し、日本側に要請を繋げ、実施後は自治体の割り当て額(枠)から協力額分を差し引くということになる。いかに考えても、非効率的なシステムしか見えない状況である。

技術協力を重んじるわが国としては、コモン・バスケットというシステムを主張するボリヴィアCDF-PRSP及びボリヴィア政府に対して、技術協力が問題無く参画できる手法を逆に提示する役割を担うべきではないだろうか。この問題はJICAだけの問題ではなく、技術協力を押し進める機関に一応に降りかかる問題である。

### (4) 第1次HIPCイニシアティブの資金の活用

第1次HIPCイニシアティブの頃にはPRSPは無く、救済資金の使途については「社会投資に向ける」程度の大まかな規定となっていた。即ち、第1次HIPCイニシアティブの救済資金は、拡大HIPCイニシアティブの資金のように直接自治体に配分する義務を負わない。拡大HIPCイニシアティブが世銀・IMFで承認された後、二国間(ボリヴィア-日本)で関連のE/Nを結ぶまでは、その間積立てられる救済資金はかなり自由度で活用できることになる。この種の資金が現在までの所、約5億7千万円あり、今後は毎年約2億6千万円の返済積立てが行われる。日本側の「債

務救済無償」システムの如何では、同資金をセクター・バスケット・ファンドへの投入や既存の技術協力プロジェクトを後押しする資金として使用することも可能ではないかと思われる。

ただし、世銀・IMFによる拡大HIPCイニシアティブ承認(2001年5月頃)直後、「第1次HIPCイニシアティブの資金も自治体に直接配分すべし」といった方針、あるいは「DUFの基金に投入して執行すべし」といった方針がボリビア側から打ち出されない限り、また日本側が救済無償スキームを現地の状況から全く外れた硬直した形(Trade and Development Board: TDB方式等)で設定しない限り、第1次HIPCイニシアティブの資金はその活用の可能性を広げることになる。日本は技術協力の重要性、有効性を説く傍らで、援助各国・機関に対して前向きな姿勢を示す意味でも、HIPCイニシアティブ資金を活用して自らもセクター・バスケット・ファンドに参加し、その有効性を構成員となって検証するという選択肢もあるのではないだろうか。



## 4. ケニア

### 4-1 PRSPの位置づけ

#### 4-1-1 背景

ケニアのPRSPを考察するにあたり、PRSP策定の前提となっているケニアの貧困の状況を最初にレビューする。

ケニア I-PRSP の基礎となった NPEP( 貧困撲滅計画 )における貧困分析は、厚生モニタリング家計調査 ( WMS1997 )によるものである。これによれば、貧困指数は農村部で53%、都市部で49%であるが、地域格差が著しい(表4-1)。特に、北東地域は貧困率が最悪である。

時系列的には1992年の調査以来、都市部・農村部とも貧困率が悪化している傾向にある。

同家計調査によれば、貧困家計の社会的特徴は小農・農業労働者・非熟練労働者・女性が家長の家計・障害者・HIV/AIDS孤児等いわゆる社会的弱者と呼ばれる人々である。また、大家族である場合が多い。疾病率自体には貧困・非貧困の顕著な区別は見られないものの、医療施設へのアクセス面で貧困家計は恵まれていない場合が多い。

#### 4-1-2 国家開発計画とPRSPの関係

ケニアは、「持続的発展のための急速な工業化・産業化」をテーマとする「第8次国家開発計画」(1997-2001)を策定した。これは農業と工業分野の連携、民間部門の投資促進を重視した内容となっている。しかし、財政悪化による開発予算の削減、失業増大と貧富拡大等に対する改善策は見いだされていない。

PRSPはケニアのこれまでの貧困対策の欠如を補完するものになるべきであるが、現時点ではI-PRSPは貧困対策の側面はあまり強調されているとはいえない。

#### 4-1-3 策定体制及び策定プロセス

PRSPの策定にあたってはケニア大統領府が中心となって、関係省庁・ドナーとの協議を実施して修正されてきたものである。ただ、実際には世銀、DFID がリードする形でこれまでのプロセスが進んでいる。

2000年3月に、I-PRSP策定に向けた議論の場として、National Consultative Forum 設置がされた。このフォーラムには民間、政府、NGO、市民社会、女性運動指導者、研究機関、シンクタンク等から300人

表4-1 貧困指標( Head Count Ratio% ) 1992 - 97年

	1992	1994	1997
ケニア全国	45	40	52
農村部	48	47	53
中央	36	32	31
沿岸地域	43	56	62
東部	42	58	58
ニャンザ	47	42	63
リフト・バレー	51	43	50
西部	55	54	59
北東		58	
都市部	29	29	49
ナイロビ	26	26	50
モンバサ	39	33	38
キスム		48	64
ナクル		30	40
その他都市		29	43

出所：ケニア政府統計局

表 4 - 2 トランシェ・リリースのための条件

項目	発効条件(達成済) (57百万ドル)	第2トランシェ・コンディショナリティ (50百万ドル)	第3トランシェ・コンディショナリティ (50百万ドル)
反汚職、アカウンタビリティ、透明性	行動計画案、関連法規の整備	調達関連法規の内閣承認、倫理規定の内閣承認	国会への監査報告、調達関連法案の国会提出
政府リストラ・公務員改革	人員削減計画・関連法規整備	省庁削減(27 15省庁)	改革に係る中間報告書の提出
公企業改革、民営化	民営化計画案の策定	民営化に係る法律意見書提出	中間報告書の提出
支出の優先づけ	MTEF 下の予算案国会提出	支出報告書の公表	教育・医療分野等優先分野への支出拡大等
民間セクター開発		紅茶セクター保護政策の撤廃	コーヒーセクターの自由化
ポートフォリオの改善	資金フロー効率化のための特別会計の設立	左記実現のためのタスクフォースの設立及び政策項目の実施	

出所：Kenya Economic and Public Sector Reform Credit Project(世銀審査調査)

の参加を得た。これに加え、地方部の貧困層の意見を反映させるために、District Poverty Assessment Reportsを作成している。意見交換については、National Consultative Forumが設立され、政府の取組も徐々に積極的になっている。しかし、地方自治体や貧困層などの関係者(stakeholders)が積極的に策定に関与してきたという記録はなく、これは今後I-PRSPが最終版となる過程で各種ワークショップを通じて関係者の視点を踏まえながら修正されていく予定である。なお、既にI-PRSP支援のためのプログラム援助を世銀・IMFが表明している。

今後の課題としては、National Consultative Forum等の意見交換の場を継続して開催していくことが挙げられる。未だ、地方レベルはもとより、中央政府関係者に至るまでPRSPへの理解はまだ不十分であり、更に周知徹底が必要である。

また、公共事業、保健、農業地方開発の各省は、これまでのところ、貧困対策に対して積極的とはいえず、またこれらの省の中には地方分権に否定的なところもある。

最終PRSPは、2001年5月を目途に作成予定である。ただし、I-PRSPには、最終PRSP作成に向けたドナーとの調整プロセスは明記されていない。

#### 4 - 1 - 4 ドナーの動向

世銀は上記I-PRSPを支援する具体的政策として、2000年8月に「経済・公共部門改革借款(Economic and Public Sector Reform Credit) 118.3百万SDR、157百万ドル相当」を3トランシェ方式にて供与することを理事会承認した。これは財政(改革)支援を目的としたプログラム融資である。この借款ではPRSPプログラムのうち、ガバナンス、特に汚職追放、MTEFに基づいた予算、特にPRSPにて策定された優先分野への予算配分、政府の適正規模化(事実上の規模縮小・人員削減)、民営化政策のコア分野を中心に支援する。具体的な支援方法(援助モダリティは構造調整借款と同様のトランシェ方式である。トランシェ・リリースのための条件のうち主なものを分野別に整理すると表4-2の通りとなる。

世銀借款と同時並行してIMFはPRSPの通貨・貿易・財政等の側面を支援するため、PRGF(Poverty Reduction Growth Facility) 150百万SDR、198百万ドル相当)を承認した<sup>1</sup>。イギリスも既に45百万ドルの支援を表明している。

#### 4 - 2 I-PRSPの概要と考察

##### 4 - 2 - 1 I-PRSPの構成

ケニアI-PRSPは同国の貧困の諸側面<sup>2</sup>を改善する

<sup>1</sup> しかし、2000年10月が期限のコンディショナリティがクリアできず、第二次トランシェ以降の融資は停止されている。  
<sup>2</sup> ケニアにおける家計レベルでの貧困データは1997年に実施したWelfare Monitoring Survey(WMS) また1996年に実施した参加型貧困査定(PPA)もPRSP策定の際に使用された。WMSによれば、1997年におけるhead count ratioは51%(農村部)、49%(都市部)となっている。また、WWSは貧困を教育、医療の側面からも分析している。

ため、2000～2003年までを対象とした計画であり、全体は以下の5つの要素からなる。持続的で急速な経済成長、ガバナンスと安全の改善、貧困者の稼得能力の向上、貧困者の生活の質の改善、公平性と参加の改善。

これらの項目は、「世界開発報告」2000年版の3つの柱である機会、エンパワメント、保障と密接に対応するものであり、このことから同I-PRSPが世銀の影響を受けて策定された<sup>3</sup>ことが示唆される。ただし、これらのうち、非所得貧困の側面及び参加の側面については比重が低くなっており、所得貧困の削減を目的とした経済成長の側面及び汚職追放等の制度改革を中心とするガバナンスの側面が強調される結果となっている。

I-PRSPは全文61ページ、内本文38ページ、付録23ページより成る。主な構成は以下の通り。

- 第1章 はじめに( Introduction )
- 第2章 貧困の現況( Poverty in Kenya Today )
- 第3章 マクロ経済の安定と経済成長の回復  
( Restoring Economic Growth While Maintaining Macroeconomic Stability )
- 第4章 ガバナンスの改善( Improving Governance )
- 第5章 貧困層に対する所得向上機会の向上  
( Raising Income Opportunities of the Poor )
- 第6章 生活の質の向上( Improving the Quality of Life )
- 第7章 公正と参加の促進( Improving Equity and Participation )
- <セクター政策と優先順位>
- 第8章 インフラ・セクター( Physical Infrastructure Sector )
- 第9章 人的資源開発セクター( Human Resource Development )
- 第10章 農業・農村開発セクター( Agriculture and Rural Development Sector )
- 第11章 観光・貿易・産業セクター( Tourism, Trade and Industry Sector )

- 第12章 行政セクター( Public Administration Sector )
- 第13章 治安、法律と秩序( Public Safety, Law and Order )
- 第14章 モニタリングと評価戦略( Monitoring and Evaluation Strategy )
- 第15章 結び( Conclusions )
- 付録1 PRSP参加型計画( 見積額70百万KSH\* )  
\*KSH=ケニア・シリング  
( PRSP-Participation Plan Estimated Total Cost-KSH. 70Million )
- 付録2 表1 1997年貧困概要( A Summary of Poverty Results 1997 )
- 表2 1997年ジェンダー別貧困指標  
( Poverty Measures by Gender in 1997 )
- 表3 地域別貧困( Regional differentials in the incidence of poverty )
- 表4 アフリカ諸国の所得貧困( Income poverty in Some African Countries )
- 付録3 ガバナンス対策( アカウンタビリティと透明性等 ) ( Governance Measures )
- 付録4 準国営企業と公共事業の民営化( Parastatals and Services for Privatization )
- 付録5 表1 中期プロジェクト 1997-2004  
( Kenya: Medium-Term Projections, 1997-2004 )
- 表2 中央政府財政収支( 1998/99-2002/03 )  
( Kenya: Central Government Financial Operations, 1998/99-2002/03 )
- 表3 セクター別配分目標( Sectoral Allocation Targets <percent of total recurrent and total development> )
- 付録6 金融政策と金融セクターの改革( Monetary Policy and Financial Sector Reform )
- 付録7 主要社会指標と目標値( Selected Social Indicators/Targets )

<sup>3</sup> 実際、今次I-PRSP発表以前のドラフト段階ではケニア政府(大統領府PRSP対策室)が中心となって執筆作業に従事したが、希望目標値及びプロジェクトのリストの羅列に終始したため、世銀ケニア局が中心となって全面的に世銀にとって受け入れられる形式・書き方に大幅変更した経緯がある。結果として、途上国側主導のPRSPという建前がどこまで尊重されたのかは疑問である。

#### 4 - 2 - 2 I-PRSPの概要と考察

##### (1) 経済成長の側面

マクロ指標(物価水準・国際収支・財政収支・外国為替・経済成長)はなお予断を許さないが、民間投資の拡大及びそのための条件整備を中心とした構造改革を実現させれば2003年までに現在(1999年時点推定値)の2%弱のGDP成長率が2003年には6%まで拡大することが期待されている。ただし、この目標値は現在の民間投資(GDP比16%)を25%程度にまで拡大しなければ達成できない。

経済成長の実現は貧困層の所得拡大と密接に関連しているが、そのためには各セクターにおける公共投資が重要な役割を果たしている。特に、生産セクターにおける自由化、効率的な農業市場の確立、非農業就労機会の拡大、インフラ、特に労働集約型の整備及び電力供給不足の解消は急務とされている。

同時に、財政管理の側面(即ち、限られた公共資源をいかに効率良く貧困層を中心に配分するかという側面)も重要であり、これはより包括的な中期支出枠組み(MTEF)の枠内で実施する。MTEFの目標は税制改革を断行し、財政赤字(2000年度時点でGDP比1.5%)を削減することである。また、通貨政策については現在の比較的低いインフレ率(5%)を維持すべく努力すると同時に中央銀行の強化、金融セクターの再建を図ることを目標としている。

当然ながら、マクロ指標におけるこれらの目標達成には、以下に述べるガバナンスの改善や規制による歪みの解消、民営化の促進も不可欠である。

また、持続的成長を支える一手段としての資金援助の活用方法・調整に関する記述が必要である。

##### (2) ガバナンスの側面

1990年代後半に対ケニア援助が凍結された原因ともなったガバナンスについては抜本的な改革を断行すべく詳細な計画を策定している。同計画は、(1)アカウントビリティ及び透明性の向上、(2)監督機関の強化、(3)予算計画・実施の強化、(4)汚職関与に関するインセンティブ・メカニズムの改革及び(5)レント・シーキングの機会除去の側面に対する改革を柱としている。特に緊急の課題としては、汚職追放のための「ケニア反汚職局」(Kenyan Anti-Corruption

Authority: KACA)の強化、公共事業調達関係の透明性拡大、市町村レベルでの税制能力強化策実施、公務員を対象とした倫理規定の実施、女性や弱者支援のための反差別政策の実施を挙げている。

これらガバナンスの側面において成果を求めるには、汚職との戦い、政府調達の向上、財務上のアカウントビリティの向上、全ての公務員を対象とした倫理規定の適用・資産公開等をいかに現実的に実施していくかが鍵となる。

なお、ケニアが貧困から脱却するには、外国からの直接投資の果たす役割が大きいと考えられるが、世銀・IMFによる融資停止措置等などの影響によるインフラの劣化、失業率の増加と周辺紛争国からの麻薬や銃の密輸等の増加により、ケニアは魅力ある投資先とは考えられていない。ケニアでは外国からの直接投資を促進する上でも「ガバナンスと安全の確保」が極めて重要である。

##### (3) 非所得貧困・参加の側面

教育・医療についての緊急の課題に取り組むこと及びPRSP実施の過程で全てのケニア市民が参加できるような環境整備を行うことを必要としているが、経済成長やガバナンスの側面と比較すると政策的にやや手薄の感を否めない。特に、地方分権を通じた住民参加の視点は現在進行中の地方自治交付金(Local Authorities Transfer Fund: LATF)の改革を中心とする財政改革面(即ち「効率」の側面)が強調されているが、いかなる制度的メカニズムをもって貧困層が公共政策の策定に関与し、また適正な公共サービスを確保するかといった「公正」の側面の検討がやや手薄となっている。

このことから、今後、PRSPの中で、貧困削減にインパクトのある重点分野を優先付できるかどうかが必要となる。ただし、給与等経常経費や債務負担の重圧もあり、急速に予算を再配分することは困難であることから、当面、支出の効率や貧困者へのターゲットの改善が課題であろう。一方、貧困層を巻き込んだ調整プロセスが実施されていること等に起因し、貧困層のPRSPへの期待が急速に拡大しているところ、貧困対策の実施にあたっては、配慮が必要である。貧困層の意見をどのような形で誰にどのように代表させるか集約するかも今後の重要な課

表4 - 3 PRSP実施期間公共投資計画(配分比率%)

セクター	1999年度		2000年度		2001年度		2002年度	
	リカレント	投資	リカレント	投資	リカレント	投資	リカレント	投資
安全・法治	3.1	1.5	3.6	1.2	3.7	1.2	3.7	1.2
行政	7.1	4.4	5.9	5.3	5.7	3.3	5.5	
人的資源開発	12.3	9.6	10.7	13.5	12.0	14.0	12.4	14.6
農業地方開発	1.9	18.5	2.1	23.7	2.1	23.1	2.1	24.4
インフラ整備	0.3	63.2	0.7	54.1	0.7	56.2	0.7	57.8
観光、貿易	0.8	1.7	1.2	2.1	1.3	2.1	1.3	2.0
国防	11.0	0.1	12.3		12.3		12.3	
公務員給与	58.6		54.3		55.8		58.1	
他	5.0		9.2		6.4		3.8	

出所：ケニア大統領府

表4 - 4 ケニア PRSP 数値目標

	1998	1999	2000	2001	2002
失業率(%)	25	24	22	21	20
乳児死亡率*	74	72	70	68	65
5歳以下死亡率*	112	110	105	100	98
妊産婦死亡率**	0.59	0.57	0.55	0.52	0.50
5歳以下栄養失調率(%)	37.5	37	36.5	36	35
死亡率*	12	11.5	11	10.5	10
平均寿命(歳)	60	58	53	54	55
成人識字率(%)	75	76	77	78	80
初等教育修了率(%)	46	48	50	52	55
中等教育就学率(%)	23	24	25	30	40
出生率	4.8	4.6	4.2	3.8	3.5

注：\* 出生1,000人当たり、\*\* 出産10万件当たり

出所：ケニア大統領府

題である。

#### (4) 公共投資計画

I-PRSP本文(38ページ)のうち、半分以上のスペースを割いて、上記の政策を実現するためのセクター別計画(個別プロジェクト)及び制度改革が記載されている。ただし、これら諸政策と貧困削減効果との関連性は必ずしも明確ではなく、希望プロジェクトのリストの羅列になってしまっているといえなくもない。このことは、現在のケニア支援を取り巻く環境では従来型のプロジェクト型援助を正当化させるためには「貧困削減」という表向き看板を掲げざるを得ないという実情も否定できない。

I-PRSPでは、治安・法秩序、行政機構、人的資源開発、農村開発、インフラ開発、観光・貿易・産業、国防分野における公共投資計画(2000～2002年度)を策定している。各カテゴリーにおける支出目標値(全体支出比)は表4-3の通りである。

このうち、インフラ開発が公共投資(リカレント支出部分を除く)の中で大半を占めている。この中には道路、発電所、通信施設、水供給等への投資が含まれている。続いて農村開発、人的資源開発(特に教育・医療施設建設)の優先順位が高いとしている。

これらの公共投資の資金源についてはI-PRSPでは具体的な数値は明記されていない。しかし、実際にはHIPC債務救済措置により生じた余剰資金が投入される可能性が高い。(この点については「2. ニカラグア」の事例研究参照)また、ケニアはPRSPの枠内で地方分権を実施していくことになっているが、上記公共投資のうち、地方自治体やいわゆるソーシャル・ファンドを通じた事業実施の割合も明確ではない。

いずれにせよ、一旦策定されたPRSPの実施にあたっては統計データの整備、関係者(stakeholders)の積極的参加を通じて効果的なモニタリングを実施するとしている(表4-4)。モニタリングする指標とし

表 4 - 5 PRSP と JICA 国別事業実施計画

援助重点分野 PRSP 政策目標	(1)人材育成	(2)農業開発	(3)経済インフラ整備	(4)保健・医療	(5)環境保全
(a)持続的かつ急速な経済成長の促進	-	-		-	
(b)ガバナンスと安全の向上		-	-	-	-
(c)貧困者の収入向上の機会付与				-	
(d)貧困者の生活の質の向上	-				
(e)公正と参加の向上		-	-	-	-

：直接的関係                   ：間接的関係

出所：ケニア I-PRSP( July, 2000 )及び 2001 年度 JICA 国別事業実施計画( ドラフト )を基に作成。

てI-PRSPでは、一応、失業率、乳児死亡率、乳幼児栄養失調率、平均寿命、識字率、就学率の年次別目標値が列挙されている。しかし、これらの数値目標の根拠及び達成の実現性(現実性)についての検討はなされていない。他方、より深刻な問題としては整備されたデータを分析する能力のあるスタッフがケニア政府内にどの程度存在するか、という問題があり、結局(従来のように)主要な政策分析に関しては世銀等の外部機関に依存してしまうという危険性もある。

なお、ケニアでは債務返済が財政を圧迫しており<sup>4</sup>、PRSP 実現のための財源確保については、コモン・バスケットによるドナー依存型の対応とならざるを得ないとの見方が優勢である。

#### 4 - 3 JICAとしての対応方針案

##### 4 - 3 - 1 国別事業実施計画との整合性

JICA国別事業実施計画(以下、国別計画)においては、(1)人材育成、(2)農業開発、(3)経済インフラ整備、(4)保健・医療及び(5)環境保全が重点分野として挙げられている。国別計画におけるこれらの重点分野及びその内容と、ケニアのI-PRSPにおいて挙げられている5つの目標との関連を表4 - 5に示す。

##### 4 - 3 - 2 今後の対応案

###### (1) 援助重点分野

わが国は、1986年以降、ほぼ毎年トップドナーとして協力を行っているが、ケニア政府が最優先開発

課題として、経済開発を通じた生産改善等の貧困削減を掲げていることを踏まえ貧困層に裨益する社会経済開発とし、上記援助重点分野における協力を展開してきた。今後は従前以上に世銀が中心となって推進しているガバナンス向上(民主化、汚職対策、行政サービス向上等)を視野に入れた行政改革を支援する協力も行っていく。また、1998年10月のTICAD II及び1998年5月のバーミンガムサミットにおいて表明された地域拠点構想(アフリカ人づくり拠点及び国際寄生虫対策)の具体化と南南協力を推進すべく積極的な支援を行っていく。

更に、2000年7月に行われた沖縄サミットにて表明されたIT支援、感染症対策についても、支援を行っていくこととする。

###### (2) 援助実施における留意事項

現在ケニアにおいては、行政改革が進められており、この改革の一環として人員整理が行われている。しかし失業対策が不十分な状況での解雇は行政官のモラルの低下を招き、行政の非効率化を招いている部分も散見される。また、汚職に関しても、大統領府内に汚職追及委員会を設置しながらも、司法と行政が連動していないために、機能していないのが現状である。従って、個々の案件については先方実施機関の援助吸収能力を十分に検討する。

第2の留意点としては、自前の事業予算が極端に少ないことが挙げられる。基本的に先方政府が負担すべき人件費を肩代わりしない日本の援助としては、先方政府との対話強化により、自助努力を促し、活動に支障がでないように予算措置を講じさせる必要

<sup>4</sup> ケニアの公的債務は2000年12月時点で対外債務が約50億ドル(GDPの約45%)及び国内債務が約24億ドル(GDPの約22%)となっている。(ケニア中央銀行・月別経済レビュー(March 2001) <http://home.centralbank.go.ke/MonthlyReview.asp?DocumentID=1094>による)

がある。

また、2002年に予定されている大統領選挙に向け一層の治安悪化が予想され、今後の協力案件の選定にあたっては、治安状況を十分に勘案する。

## 5. タンザニア<sup>1</sup>

### 5-1 PRSPの位置づけ

#### 5-1-1 国家開発計画とPRSPの関係

「タンザニア開発ビジョン 2025( Vision 2025 )」は 2025年までのタンザニア長期開発戦略を示すもので、それに基づき「貧困緩和戦略( National Poverty Eradication Strategy : NPES )」が策定された。また、「タンザニア支援戦略( Tanzania Assistance Strategy : TAS )」はタンザニアと国際援助諸機関が定期的に協議し、中長期的経済・社会開発の内容を取りまとめたものである。PRSP はこれら政策に基づき作成される。

#### 5-1-2 PRSP策定体制及び策定プロセス

PRSP の策定は大蔵省が担当し、1999年10月に12人の大臣及び中央銀行総裁からなる PRSP 策定チームが編成されると、同時にPRSP技術委員会が設置された。技術委員会は、PRSPの策定と、地域別ワークショップ、全国ワークショップの運営を担当する。2000年1月、技術委員会はPRSPドラフトを準備し、ドナー、民間団体代表を交え、協議技術会議( Consultative Technical Meeting )において議論され、2月に議会より承認を受けた。同年5月には「草の根」の関係者の意見を反映させるべく、タンザニアの7つの地域で「地域別ワークショップ」が行われた。参加者の60%は村人で、女性の参加も目立った他、council chairpersons、district executive directors、NGO 代表者等が参加した。また、オブザーバーとして UNDP、世界銀行、オランダ、及び Tanzania Gender Networking 等開発パートナーも参加し、各地域でのワークショップは成功を収めた。また、同月の技術委員会では、地域別ワークショップについて、全国的な最優先課題は教育であるとの報告がなされた。また、協議グループ会議では、地域別ワークショップも含め PRSP の進捗状況が報告された。5月、6月

にはPRSP策定過程に対するコメントを得るため、援助国会議が開催され、7月には、タンザニア国会議員に対し、地域別ワークショップで把握された課題を報告した。8月、地方行政官( Secretaries )による最終 PRSP ドラフトの議論が行われるとともに、「全国ワークショップ」に最終PRSPを提出した。本ワークショップの目的は、PRSP に採択された戦略の目標、優先順位、行動、について更に意見を求めることであった。また、内容を再点検した結果、特別な留意点として失業、児童労働、環境がワークショップ内で挙げられた。最終PRSPは、コメントを得るべく、更に Retreat Workshop for Regional Administrative Secretaries : RASにより審議された。このような審議を経て8月末、タンザニア内閣の承認を得るために、最終PRSPが提出され、9月に閣議により承認された。

PRSPは概ね次のようなスケジュールで策定されている。

- 1999年9月： 拡大 HIPC 対象として承認
- 2000年1月： PRSP技術委員会により I-PRSP が議会に提出される。
- 2月： 議会より I-PRSP が承認される。
- 3月： I-PRSP 完成( 他ドナーに対しては5月の CG 会合にて披露。)
- 4月： 拡大 HIPC の Decision Point 通過
- 7月： 最終 PRSP ドラフト公開( 全ドナーからコメントを受ける。)
- 9月： IDA・IMF に最終 PRSP が提出( 閣議了承 )
- 10月： 更新版が出る
- 11月： 最終 PRSP が IDA・IMF より承認の予定  
IDA・IMF Joint Assessment Report
- 2001年6月： タンザニアの2001年度会計年度に間に合うよう Completion Point を通過す

<sup>1</sup> 本節は財団法人国際開発センター作成の「タンザニア貧困削減戦略ペーパー(2000年9月)改訂版(要約)」<sub>1</sub>、JICA 企画・評価部援助協調室のインハウス・コンサルタント大久保信一氏(財団法人国際開発センター・研究員)作成の「タンザニア Full PRSP から学べる点(2000年11月2日)」<sub>2</sub>、同じく大久保信一氏・米澤慶一氏(財団法人国際開発センター・研究員)作成の「PRSP タンザニア事例研究(2000年11月24日)」<sub>3</sub>を基に作成した。



べきとドナーは共通見解を表明。

## 5-2 PRSPの概要と考察

### 5-2-1 PRSPの構成

2000年10月付け最終PRSPは全体で53ページあり、うち本文は31ページである。構成は次の6章と付録から成っている。

- 第1章 「PRSP作成過程」
- 第2章 「タンザニアの貧困の実態」
- 第3章 「関係者各々の立場から見た貧困削減の課題」
- 第4章 「貧困削減戦略」
- 第5章 「貧困削減戦略の財務(資金)計画」
- 第6章 「モニタリングと評価」
- 付録 「PRSP策定プロセス」
- 付録 「タンザニアPRSPの論理的枠組」
- 付録 「PRSモニタリングと評価システム」

第1章「PRSP作成過程」は、政策策定プロセス、協議策定プロセスから成り、第2章「タンザニアの貧困の実態」は、所得貧困、所得によらない貧困、貧困と福祉の地域分布、貧困層自身による貧困に関する評価、の4点から分析されている。第3章「関係者各々の立場から見た貧困削減の課題」では、ワークショップにおける「草の根」の意見、議会の見解、全国ワークショップにおける関係者各々の立場から見た課題、の3つに分けられ、第4章「貧困削減戦略」は、所得貧困、人的能力、生存、生活福祉から成る。第5章「貧困削減戦略の財務(資金)計画」は、基本的検討事項、全体的な財務計画、公共支出の構成要素、貧困削減のための特別な介入の4点に分かれており、第6章「PRSPモニタリングと評価」では、現行指標と提供された指標、所得貧困の指標、生活の質と福祉の指標、水と公衆衛生、安定したマクロ経済、ソーシャル・セーフティ・ネット、ガバナンス、資源の割り当て、参加型プロセスの評価の9つの視点からモニタリングと評価を試みている。

付録 1ではPRSP策定プロセスの概略、付録 2では所得貧困の削減、生活と社会福祉の向上、持続的な開発環境への達成の3項目をそれぞれマトリクスで表している。付録 3では、モニタリングと

評価に関する情報源、制度的枠組み、予算配分、今後の戦略が述べられている。

### 5-2-2 PRSPの概要と考察

#### (1) PRSPの概要

##### 第1章 「PRSP作成過程」(Background)

タンザニアは1961年の独立以来、無学(ignorance)、疾病、貧困の課題に取り組んできた。中央集権的政策により1970年代までに貧困削減等に大きな成果を上げたが、1980年代中頃からこの傾向を維持できなくなり、以来、国民の50%なお貧困に喘いでいる。

「政策策定過程」の項目では、Vision2025やNPES、TASなどの他の関連開発政策とPRSPの関係を説明している。また、PRSP作成過程における参加型プロセスについて、政府内調整や地域別ワークショップの開催、ドナー会合などが実施されたことが述べられている。

##### 第2章 「タンザニアの貧困の実態」(The Status of Poverty in Tanzania)

PRSPの対象とする「貧困」とは、単に所得、消費面の不十分さだけでなく、栄養不足、疾病、無学、孤立、無力感などによる困難も含むものである。また、貧困をはかる指標は、情報の欠如と公式の貧困ラインの欠如から混乱した状況となっている。しかし、不明瞭な貧困ラインにも関わらず、タンザニアにおいて貧困は明らかに蔓延している。PRSPには取りあえず1991/2年度のHBS(Household Budget Survey)のデータを用い、現行調査の結果ができ次第更新するものとする。

次に、所得貧困の実態(Income poverty: Current status and recent trends)として、農村地域は所得が低く、貧困度合いも都市部に比べて著しいことが指摘されている。1992年の調査では、農村のベーシックニーズ基準では57%、食糧基準では32%が貧困層となっており、2000年度には更に増加していると推測される。続いて、貧困の影響の変化としては、1983-1991年と1991-1993年にかけて貧困状況は改善したが、1993-1998年では悪化しており、その原因として、1993年以降の悪化は、経済成長の鈍化により、農村部が相対的に深刻な影響を受け、所得分配の格差が

拡大したことが挙げられている。

また、所得によらない貧困( Non-income poverty )では、その特徴として、低い就学率と識字率、高い乳幼児死亡率、慢性的な栄養失調、安全な飲料水への限られたアクセスによる水媒介の疾病の蔓延、法秩序の崩壊、不慮の事態に対する脆弱性を挙げている。

次に、「地域に見る貧困の程度」( Regional poverty and welfare ranking )において、1人当たりのGDP、寿命などの指標別に、貧困の最も深刻な地域が整理されている。続いて、「貧困層自身による貧困に関する調査」( Poverty as Assessed by the Poor Themselves )では、世銀「Voice of the Poor( 1995 )」とUNDP「Shinyanga PPA( 1997 )」の貧困に関する有効な情報源を用い、貧困層の人々は土地の使用権の確保、農業投入物へのアクセス、農村金融、簡易な技術、市場へ製品を運ぶ輸送、適切な医療サービスへのアクセス等を重要視していることを導き、更に、村落レベルにおける信頼性、一体感、積極的参加の重要性が指摘された。また、生計の不確実性、不十分な社会サービス、性差別、文化的制約、弱体な政府機能などが貧困削減の阻害要因と見なされた。

### 第3章 「関係者各々の立場から見た貧困削減の課題」( Poverty Reduction: Perspective of Various Stakeholders )

この章では、まず、「地域別ワークショップにおける『草の根』の意見」( “ Grassroots ” views as expressed at the zonal workshops )とし、2000年5月11/12日にタンザニア全体の7つの地域で行われた地域別ワークショップで集約された意見が述べられている。

「草の根」の意見として、農業関連の所得貧困、教育の欠如、保健医療( 低い保健医療教育、脆弱なサービス、医療計画から貧困層の疎外など )、ガバナンス( 政府の透明性、説明責任の憂慮 )、ジェンダー、社会・文化的課題( 慣習、伝統的行動様式が貧困削減の障害と指摘 )を挙げた。また、その他の課題とし、道路の整備・維持、水資源開発、通信網拡充、金融市場整備、天然資源開発などの経済インフラの整備が重要であると指摘された。

次に、「議会の見解」( View of Parliamentarians )の項目において、議会議員が地域別ワークショップの報告書審議の後、貧困の地域差を考慮した戦略をとる

よう指摘を行ったことが述べられている。最後に「全国ワークショップにおける関係者各々の立場から見た課題」( Views of Various Stakeholders at the National Workshop )では、全国ワークショップで提出された貧困削減戦略の概要については、地域別ワークショップで出された意見にほぼ沿うものと認識された。

### 第4章 「貧困削減戦略」( The Strategy for Poverty Reduction )

この章においては、貧困削減戦略の基本的要素は以下の3点であるとしている。

- ( 1 ) 広く国民に合意された目的のために国家的努力を傾注するための手段。
- ( 2 ) 現行のマクロ経済、構造改革の重要な一環で、現行計画( PRGF、PSAC - 1等 )も貧困削減に大きな影響を及ぼす。
- ( 3 ) 次の3分野を重視。所得貧困の削減、人的能力、生存、生活福祉の改善、貧困層でも極端に脆弱なグループの縮小。

所得貧困の削減には経済成長が有効であることから、特に2000～2003年までの3ヵ年で、GDP年成長率を6%( 従来5.2% )、農業の付加価値成長率を年率5%( 同3.6% )の増加を目指す。政府は、安定したマクロ経済環境と構造改革の実施によりこの目標を達成可能と判断している。具体的にはインフレ率4%、課税対象の拡大などによる税収確保の目標を掲げ、予算運用を強化するとし、予算執行は2001/02年度からMTEF、PERに従うものとする。また、1980年代半ば以前、農業転換政策は農業への政府の過干渉と重税により行き詰まってしまったが、農業部門の開発と輸出成長を重視する姿勢を見せている。しかし、基本的には農家個人や民間部門の自主的対応に期待している。また、民間部門の開発では民間投資の促進のため、TIC( タンザニア投資センター )の再編などの政策を実施するとしている。

続いて「人的能力、生存、生活福祉」( Human Capabilities, Survival and Well-being )の項目で、全国初等教育戦略、全国農業戦略等の戦略を2000/2001年度中に完成する目標を立てている。教育では2003年まで就学率を85%までに引き上げる等の他、2001年度より初等教育の授業料無料化を開始する。保健医療では、国民の健康を改善し、生産性向上のために

政府は疾病率の低下、栄養改善、医療サービスへのアクセス強化、飲料水確保などに努める。生活福祉では、地方・中央政府レベルで法の整備等の政策を実施する。脆弱性については、天候に起因する脆弱性(食糧不足等)に対し、灌漑農業の普及等を考慮している。

#### 第5章 「貧困削減の財務(資金)計画」(Financing of the Poverty Reduction Programme)

この章ではまず、貧困削減戦略に必要な財政的原資の検討に際し、重要分野である農業、教育、地方改革の計画がまだ未整備であること、現行の税・行政改革等の影響が不確定のため、現行では不確定要素が多くあることなど、7つの基本的要素を考慮している。それに従い、全体的な財務計画、公共支出の要素を説明し、貧困削減のための特別介入措置として、前述の初等教育の授業料廃止の他、貧困削減に関する関係者の参加促進のための資金的支援、雇用創出のための具体的支出を述べている。

#### 第6章 「モニタリングと評価」(Monitoring and Evaluation of the Poverty Reduction Strategy)

第6章では、初めに、「現行の指標と提供された指標」とし、効果・成果指標、代用指標、中間指標、資源配分・支出指標、プロセス評価、性差別是正指標の説明がされている。次に、「所得貧困の指標」では、食糧基準貧困線・基礎的ニーズ基準貧困線指標の影響と結果の指標、所有権・近代的建設資材の利用状況の代用指標、GDP成長率などの年1回あるいはそれ以上の頻度で測定可能な中間指標が述べられている。続いて、「生活の質と福祉の指標」として、乳幼児死亡率などの指標、性別、農村、都市部別の人的能力(就学率等)の指標を提示している。その他、水と公衆衛生、安定したマクロ経済、ソーシャル・セーフティ・ネット、ガバナンス、資源の割り当て、参加型過程の評価を測る指標が取り揃えられ各々説明されている。

#### 付録 「PRSP策定参加プロセス」(The Participatory Process for the PRSP)

ここでは、1999年10月のPRSP策定委員会設置から、2000年8月31日の最終PRSPを内閣に提出する

までのプロセスが約3頁にわたって記述されている。詳細は(2)策定体制及び策定プロセスに同じ。

#### 付録 「タンザニア PRSP の論理的枠組」(Logical Frame for the Tanzania PRSP)

ここでは 所得貧困の削減、生活と社会福祉の向上、持続的な開発環境への達成の3項目を、中期・長期的目標、中間指標、行動計画の観点から記述され、それぞれマトリックスで表されている。

#### 付録 「PRSP のモニタリングと評価」(Monitoring and Evaluation System for the Poverty Reduction Strategy)

「情報ソース」の項目では、モニタリング・評価を形成する情報ソースは次の3つに分けられるとされている。行政システムからの取得、国勢調査ないし特別な類似調査による取得、村落等コミュニティにおける内部情報の取得。

「モニタリング・評価制度的枠組み」は、制度自体の確立、制度運用環境の2面から成り、効率性を最大化し、非効率を最小化するとともに、モニタリング・評価手続きの明確化、関係者への適切なインセンティブの設定により、より円滑なモニタリング・評価システムの実施を可能にしている。貧困戦略実施の3年間はPRSPの評価は戦略関係者などの代表からなるチームによって行われ、評価の結果は、政府上層部のワークショップ及び関係者ワークショップに提出される。

「予算配分」に関しては、モニタリング・評価システム構築はPRSP政策の過程で、十分な予算配分を受けていない。当面かかるコストとし、新規のデータ収集・加工・保管にかかるコストと、人材育成にかかるコストが挙げられる。それぞれのコストに対し、PRSP初年度において225万ドルの初期投資が推計され、以降毎年150万ドルが運転資金として必要と見積もられている。

「今後の対策」として、適切な資金を確保するために、政府は援助諸機関に提案書を提出する予定であるが、モニタリング・評価の計画はまだ未整備であるため、今後関係者との協議を通じ戦略開始以前に詳細を詰める必要がある。

## (2) PRSPに関わる考察

タンザニアのPRSPにはヘレナレポート(バスケット・ファンド)への手続きの移行、技術協力の否定等援助様式に関する急進的提言等)の影響が見られる。

また、内容を見ると第1章で一応TAS、Vision2025など他の開発戦略とPRSPの関連を明記しているが、第2章「貧困の実態」では使用されたデータが1992年の古いものであったり、第4章「貧困削減戦略」では最優先の農業、地方開発でさえ記述が不十分である。第6章では全体のフレームワークの欠如及び具体的アクションプランも今後策定するとあり、PRSP全体は貧弱なものであるといわざるを得ない。

更に、世銀・IMFにより2000年3月に行われたJoint Assessmentにおいて、タンザニアの貧困削減政策を実施する際のリスクについてや実施能力に対する障壁などについてコメントがあったが、これらのコメントはあまり活かされていない。

タンザニアPRSPの問題は、貧困戦略、モニタリングにおける具体性が欠如し、財務・資金戦略が未完成なことにより、実効性に疑問があること、急ぎ足の世銀・IMFによる承認から見られるオーナーシップの不足の2点が挙げられる。

### 5-3 JICAとしての対応方針案

#### 5-3-1 国別事業実施計画との整合性

表5-1は、タンザニアPRSPと、2000年度のわが国の国別援助計画、JICA国別事業実施計画の援助重点分野をまとめたものである。表から、タンザニアPRSPは森林保全や観光事業支援など一部例外はあるものの、概ねわが国の重点援助分野と合致していると言える。

#### 5-3-2 今後の対応案

### (1) 総論

PRSP支援においては、策定準備から評価に至る各サイクルに応じた対応が必要である。タンザニアでは、既に策定を終了しており、今後は、実施、モニタリング、評価、見直しの各段階に応じた支援が求められる。

特に、PRSPモニタリング・評価、PER/MTEF、セ

クター・プログラム策定等への支援を重点課題として取り込んでいく必要があるとともに、財政支援、コモン・バスケット、on/off-budget、手続きの共通化、援助の予測性といった課題への対応を整理し、可能なものについては対応を進める必要がある。

また、PRSP、PER、MTEF、セクター・プログラムの実施や地方行政改革など今後本格化する中、政府関係者のキャパシティ・ビルディング支援が一層重要となっている。

更に、貧困削減の観点から、今後、貧困の80%が居住する地方の開発促進が不可欠であり、地域開発、地方行政改革、公共サービス改革、ジェンダー、観光事業等支援についても検討していくこととする。

### (2) 農業分野、地方開発におけるわが国の役割

貧困人口の80%が農村生活者であり、食糧保障が大きな開発課題となっている。そのため、新しい輸出農産物の開発、灌漑農業の促進と農業生産性の向上、それに伴う技術向上が求められている。現在、わが国主導により他ドナー、政府と共同で農業分野開発戦略書を策定している。今後、同戦略書に基づいてセクター・プログラムを立ち上げ、実施に移していくことが期待されており、わが国は、本分野のリーディングドナーとして、引き続き積極的な役割を果たしていくことが先方政府及び他ドナーから期待されている。

また、貧困削減に資する協力としては、地方開発も重要課題であり、その取り組みとして地方開発戦略書の策定支援がわが国の主導により進められている。このような支援にあたっては、単純に農業のみを取り上げるだけでは貧困対策として不十分であり、農村等におけるインフラ整備と社会サービス向上を通じて、包括的な農村振興として取り組む必要がある。

更に、これら全ての課題に共通する問題として、現地関係者の組織化が「参加型開発」の観点から重要であり、十分留意する必要がある。

表5 - 1 タンザニア PRSP との比較

タンザニア PRSP	国別援助計画(外務省)	国別事業実施計画(JICA)
<ul style="list-style-type: none"> <li>所得貧困の削減</li> <li>経済インフラの整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>インフラ整備</li> <li>都市部におけるインフラ整備等による生活環境改善</li> <li>輸送システムの確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎インフラ整備による生活環境改善</li> <li>経済インフラの整備</li> <li>社会インフラ整備</li> <li>輸送力の増強</li> <li>首都圏電話網整備</li> <li>電力供給力の増強</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>農道の整備</li> <li>灌漑設備の充実</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業基盤の強化</li> <li>農業インフラ整備、農業技術移転</li> <li>農業の基盤強化</li> <li>農業共同組合の整備、育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得向上のための農業振興</li> <li>農業インフラの整備</li> <li>農道整備率等の向上</li> <li>農民組織の育成</li> <li>作物別、品種別の適正栽培地 及び手法の選定</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>金融改善(マイクロファイナンスの整備等)</li> <li>民間セクターの育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小規模金融(マイクロクレジット)の導入</li> <li>零細企業の振興</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中小零細企業振興</li> <li>行政能力向上のためのキャパシティ・ビルディング</li> <li>中小零細企業など基礎産業従事者のための技術訓練</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>生活の質と社会福祉の改善</li> <li>教育環境の整備</li> <li>教育の質の向上(教員、教材等)</li> <li>教育行政能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎教育支援</li> <li>教育施設の整備</li> <li>教育内容の質的向上(カリキュラム、教材開発)</li> <li>教員再教育プログラムなどへの支援</li> <li>教育政策アドバイザーの派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎教育分野の充実</li> <li>教育施設・設備の整備・拡充</li> <li>教員再訓練システムの改善</li> <li>スクールマッピングの整備</li> <li>地方教育行政力の向上</li> <li>教育情報管理システムの改善</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>安全な水の供給</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎インフラ整備による生活環境改善</li> <li>生活用水の確保</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>保健医療の向上</li> <li>栄養状態の改善</li> <li>母子への適正な保健サービスの提供</li> <li>HIV/エイズ学校教育の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健医療サービスの向上</li> <li>地方医療、保健医療サービスの向上</li> <li>人口、エイズ及び子供の健康問題への対応</li> <li>家族計画に関わる教育・啓蒙活動等支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎的保健医療サービスの向上</li> <li>地域保健行政の能力を強化</li> <li>コミュニティ、NGOの地域保健行政への参画能力を強化</li> <li>基礎的保健・医療サービスの実施を強化</li> <li>廃棄物サービスの向上を通じた衛生状態の改善</li> <li>人口・エイズ問題の緩和のための活動強化</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>脆弱なグループへの支援</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困層に対するセーフティネット対策支援</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>持続した開発環境の達成</li> <li>ガバナンス</li> <li>地方行政改革</li> <li>法整備</li> <li>税制度の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人材育成</li> <li>経済開発を担う人材育成</li> <li>職業訓練分野の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>キャパシティ・ビルディング</li> <li>能力開発のための公務員訓練</li> <li>村落レベルにおける行政へのアクセス権の改善</li> <li>地方行政改革の実効性を高める</li> <li>各改革プログラム実施に際し、貧困層やジェンダーへの配慮</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境</li> <li>持続的可能な開発への協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>森林保全</li> <li>半乾燥地における社会林業活動に必要な人材及び、普及</li> <li>住民参加型森林保全</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>その他</li> <li>観光事業支援</li> <li>水産業基盤整備</li> <li>湖水環境の保全</li> <li>地域拠点開発</li> </ul>

出所：Poverty Reduction Strategy Paper(2000.10)、外務省作成タンザニア国別援助計画(2000年6月16日)、2000年度JICA国別事業実施計画を基に作成。

# 付 録

## 付録 1. PRSP チェックポイント・モニタリング指標例

以下に示すPRSPのチェックポイント・モニタリング指標例は、(1)途上国が作成するPRSPに対する理解を助け、必要な情報・施策が盛り込まれているか、適切なモニタリング指標が設定されているかといったわが国からのコメントを作成するにあたっての視点を提供すること、(2)PRSPの理解を通じて、その内容をわが国の援助によりよく反映させること、更に(3)PRSPが適正なプロセスを経て作成されているか確認すること、を目的として作成されたものである。チェックポイント・モニタリング指標例は用途に応じて必要項目を確認できるよう網羅的に例を挙げており、どの段階でも必ず全部をチェックしなければならないというものではない。

チェックポイント・モニタリング指標例とPRSPの内容を照らし合わせることにより、各途上国の社会経済状況、直面している貧困の問題、政府の能力・考え方等を把握し、また貧困削減における重点分野を判断することができる。これらを踏まえた上で、わが国がいかに対応/支援するべきか、検討することが必要である。

### 1. 最優先チェック項目

JICAとして、PRSPに関して抑えるべき最優先ポイントは、以下の3点である。

- (1) わが国外務省の国別援助計画やJICA国別事業実施計画と整合性がとれているか。更に、PRSPの重点項目の中で、わが国が追加的に支援できる項目はないか。
- (2) わが国が当該国のPRSP策定にどのような形で貢献できるか。
- (3) わが国が対応困難な援助モダリティが前提となっていないか。

### 2. PRSPの内容確認

PRSPの内容を把握するために確認すべき事項としては以下の5点がある。

- a. 国家のマクロ経済環境
- b. 貧困問題の現状及びこれまでの貧困対策
- c. 貧困削減戦略の内容
- d. 貧困削減戦略の財政計画
- e. PRSP策定・実施・モニタリングの方法

これらに関するチェック項目、チェックポイント及びモニタリング指標例<sup>1</sup>を以下に挙げた。他国との比較(クロス・セクション)の視点から当該国の特徴をとらえる上で有効である指標(かつ比較的データが集まりやすいもの)を下線で示している。

<sup>1</sup> ここにあるモニタリング指標は、そのほとんどがWorld Development Indicators(世界銀行)、及びHuman Development Report(UNDP)により、定期的に更新されているものであるが、国によっては限られたデータしか得られない。

a. 国家のマクロ経済環境

チェック項目	チェックポイント	現況分析のための数量的指標の例
経済規模・構造	人口は？ GNP・GDPは？ 1人当たりGDPは？ 投資・貯蓄・消費の比率は？ 内陸国か、外陸国か？	人口、人口増加率、GNP・GDP、1人当たりGDP、生産人口、投資・貯蓄率、個人消費率
経済成長	経済成長率の傾向は？ 成長率だけでなく成長の質についても考慮されているか？ 成長の制約要因は何か？	GNP・GDP成長率
政府の財政状況	財政の歳入と歳出の内容・バランスは？ 財政赤字はどの程度か？ 軍事費は過大ではないか？	財政収支、財源、公共投資、財政歳入/GDP、財政赤字/GDP
債務管理	債務残高の程度は？ 債務の支払はGDP・輸出総額に比してどの程度か？	債務残高、債務残高/GDP、債務支払額/GDP、債務支払額/輸出総額
金融政策・金融セクター	金融政策に問題はないか？ インフレ率の傾向は？ 高いインフレの場合、その原因は？ 金融セクターは安定しているか？	物価指数、金利水準(名目、実質) $M_2$ /GDP、不良債券比率、銀行信用伸び率
外国為替	外国為替政策はどのようなものであったか？ 為替変動の傾向は？ その理由は？ 為替が経済にどのような影響を及ぼしたか？ 為替管理の有無は？	為替レート、ベッグシステム、実質為替レート
産業構造	第一次・第二次・第三次産業の総生産に占める割合は？ その傾向は？	セクター別GDP、工業化率
地域産業	地域別の産業の動向は？	地域別GDP
労働	産業別労働人口の割合は？ 労働力の移動の傾向は？ 失業率の傾向は？	産業別・地域別労働人口、失業率
貿易	主要な輸出入品目は？ 貿易収支の傾向は？	貿易額、貿易額/GDP、貿易収支
インフラ	インフラの整備状況は？ 民間投資の制約となっているか？	各種インフラの整備率
民間投資	民間投資額の傾向は？ 制約要因はないか？ 投資家は保護されているか(知的所有権、商標、特許等)？ 法制度は整備されているか？	民間投資額、民間投資額と公共投資額との比率、海外直接投資額、FDI奨励策
市場経済	政府の市場経済への姿勢は？ 法制度や規制は市場経済を支持しているか？ 民営化政策の内容や実施状況は十分か？	市場経済 公営企業数、公営企業生産額/GDP、
地域経済	周辺国との経済関係は？ いかなる競合・分業関係にあるか？ FTAに参加しているか？ 旧宗主国との関係はどうか？	

b. 貧困問題の現状及びこれまでの貧困対策

チェック項目	チェックポイント	現況分析のための数量的指標の例
貧困の概念	貧困はどのような概念としてとらえられているか？ 貧困の原因は何であるか？ 当該国特有の原因はあるか？ 様々なグループにより、貧困の原因が異なっているか？ 貧困の程度をどのような指標(貧困率、所得、教育、食糧、病気、水、衛生)を使い、どのように分類して把握しているか？ 貧困削減を計画・モニタリングするための地域別、年齢別、性別、宗教別、民族別の統計は整備されているか？	(地域別、年齢別、性別、宗教別、民族グループ別)各種貧困指標
過去の貧困対策	過去の貧困対策はどのようなものであったか？ その内容はPRSPの内容と整合しているか？	
マクロ要因と貧困の関係	上記a.のマクロ要因が貧困層に与える影響をきちんと分析しているか？	
財政配分	貧困層をターゲットとした予算配分がされているか？	貧困削減を目的とした予算額
分配の問題	分配の問題が勘案されているか？	不平等指数 <sup>2</sup>
貧困層の生活環境・公的サービス	貧困層の生活環境にどのような問題があるか？ インフラ整備は十分か？ 貧困層の公的サービスへのアクセスに問題はないか？ 費用負担は貧困層にとって過重ではないか？	各種公的サービス普及率・料金体系、各種インフラの整備状況、家計に占める住居費・食費・水道光熱費・被服費の比率
労働	労働法は整備されているか？ 児童の労働は？	児童労働数
土地・資産の権利	貧困層に不利な土地制度となっていないか？ 資産の記録は整備されているか？	
農業・中小企業政策	農産物価格は抑制されているのか？ その影響は？ 中小企業の傾向は？ 小規模金融は存在するか？	農産物価格、中小企業数、農業者・中小企業者への融資額

<sup>2</sup> ジニ係数。世帯を所得の低い順に並べ、世帯数の累積比率を横軸に、所得額の累積比率を縦軸にとって描いたローレンツ曲線と均等分布線(原点を通る傾斜45度の直線)とで囲まれた面積の均等分布線より下の三角形の面積に対する比率によって、分配の均等度を表わしたものである。ローレンツ曲線は、所得が完全に均等に分配されていれば、均等分布線に一致し、不均等であればあるほどその直線から遠ざかる。ジニ係数は0から1までの値をとり、0に近いほど分布が均等、1に近いほど不均等ということになる。



c. 貧困削減戦略の内容

チェック項目	チェックポイント	現況分析のための数量的指標の例
中心的課題	貧困削減の中心的課題は何か？長期的課題と中・短期的課題はそれぞれきちんと設定されているか？	総合的貧困指標( 貧困率、不平等指数、平均所得、HDI <sup>3</sup> 、HPI-1 <sup>4</sup> 等)
政策の優先度	政策の優先順序が明確になっているか？	優先セクターへの財政配分
国家開発計画との整合	国家の長期開発計画やセクター別の政策と整合がとれているか？開発計画の改定時期は？それぞれの主管担当部署がどこか？それぞれの部署間で調整がとれているか？	
マクロ政策	マクロ政策( 財政、為替、インフレ、金融等)の目標及び達成するための方策は十分か？マクロ政策の貧困削減に対する効果は十分想定されているか？成長を貧困削減の実現に結び付けていく方策は十分か？	GNP・GDP( セクター別、地域別)、GNP・GDP成長率、投資・貯蓄率、物価指数、金利水準、為替レート、経常収支、M <sub>2</sub> /GDP
財政改善策	財政赤字削減の方策が立てられているか？税制の改善は計画されているか？軍事費が財政を圧迫していないか？	財政収支、歳入/GDP、財政赤字、財源、公共投資、債務残高、債務残高/GDP、債務支払額/GDP、債務支払額/輸出総額
産業育成、貿易	戦略的・比較優位産業は何か？その具体的育成方法は？輸出産業の優遇措置はとられているか？	輸出額、貿易収支、貿易額/GDP
民間セクター・民間投資	政府と民間の役割は？国営企業改革・民営化の方法は？民間セクターの育成方法は？民営化実施状況は？民間投資促進の方法は？商法や規制の改善策は？金融システムの改善は？	海外直接投資額、( 商業銀行・制度金融) 融資額、不良債権額、不良債権率、信用保証額、公営企業数、公営企業生産額/GDP、公営企業債務残高
農業政策	制約条件をどのように克服しようとしているか( 生産性、技術、インフラ、投入、輸送、市場アクセス、価格、土壌、土地問題、環境、金融、組織等)？	農産物生産高・価格、農業生産成長率、灌漑普及率、地方道路整備率、農民金融融資額、農民組織率、食糧自給率
インフォーマルセクター	インフォーマルセクターをフォーマル化しないし支援・振興しようとしているか？	マイクロクレジット融資額、小企業登記数
雇用促進・労働条件改善	労働集約的産業を導入しようとしているか？その方法は？労働条件の改善は計画されているか？	失業率、平均賃金、最低賃金
インフラ整備	どのようなインフラを整備する計画か？インフラ整備が成長及び貧困削減に与える影響を十分分析しているか？	各種インフラ整備率、電化率、給水率、衛生施設整備率
行政能力の強化・財政管理	行政能力の向上を図っているか？ガバナンス・透明性を高めようとしているか( 法的枠組み、財政管理システム、腐敗防止、情報公開等)？モラル向上の方策は十分か？	公務員給与額、税金、汚職検挙数
地方分権化	地方分権を推進しようとしているか？地方分権による貧困削減の効果が考慮されているか？	地方税額、自律的地方財源、地方公務員数
貧困層に直接裨益するプログラム	貧困層に直接裨益するプログラムはあるか？医療、教育の中心的課題は？プログラムの経済的・社会的影響は？社会福祉制度( 年金、健康保険等)は？ターゲットは明確であるか？貧困層のエンパワメントにつながる施策はとられているか？中・長期的な視点がとられているか？	教育・医療への公共投資、教師数、疾病率・死亡率、平均寿命( 余命)、カロリー・タンパク質摂取量、医療衛生施設、投票率、犯罪率、自殺率、識字率年金・保険加入者数・加入率、年金・保険積み立て額、地域別貧困人口、貧困層に直接裨益する諸施策の予算額
情報へのアクセス	貧困層が十分に情報にアクセスできるか？	電話・TV・ラジオ・新聞・インターネット普及率
女性への配慮	女性への配慮がなされているか？社会参加・エンパワメントにつながるか？	就学率、識字率、失業率、離婚率、平均結婚年齢、妊婦疾病率、家族計画普及率、助産婦数、女性投票率、女性議員数、女性行政官数、GDI <sup>5</sup> 、GEM <sup>6</sup>
子供への配慮	子供への栄養・教育といった配慮は十分であるか？	就学率、栄養失調乳幼児率、疾病率、青少年犯罪率、児童労働数、ドロップアウト率
環境への配慮	環境対策の法制度は十分か？コミュニティの参加は計画されているか？土地制度との関連は？	森林破壊率、CO2 排出量
災害対応	貧困層を災害から守る方策は立てられているか？	災害被害戸数、被害額

<sup>3</sup> Human Development Index : 平均寿命、成人識字率、初等・中等・高等教育就学率、1人当たりGDPにより求められる複合的指数。以下がドイツと中国の比較例( 詳細は Human Development Report 巻末参照 )

	平均寿命指標	就学率・成人識字率指標	1人当たり修正GDP指標	三つの指標の合計	HDI
ドイツ	0.870	0.954	0.895	2.719	0.906
中国	0.747	0.782	0.575	2.104	0.701

<sup>4</sup> Human Poverty Index for developing countries : 平均寿命、知識、最低限の生活水準により求められる複合的指数。P<sub>1</sub>を40まで未満で死亡する人の比率、P<sub>2</sub>を文盲率、P<sub>31</sub>を非給水人口比率、P<sub>32</sub>を医療施設へのアクセスのない人口比率P<sub>33</sub>を5歳未満の栄養失調児の比率とし、 $HPI = \{ 1/3 ( P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 ) \}^{1/3}$ ただし、 $P_3 = ( P_{31} + P_{32} + P_{33} )/3$

<sup>5</sup> Gender-related Development Index : HDIを性差によって調整したもの。

<sup>6</sup> Gender Empowerment Measure : 経済的・社会的活動への性差による参加の度合いを示す指標。経済的参加・意思決定、政治的参加・意思決定、経済資源への権力という、3つの指標の複合。

d. 貧困削減戦略の財政計画

チェック項目	チェックポイント	現況分析のための数量的指標の例
公共支出レビュー(PER)	PRSP策定の基礎資料としての公共支出レビューは行われているか？	
PRSP全体の財政規模	PRSP全体の財政規模はどのくらいか？それは適正な規模か？	歳入・GDPとの比較、開発援助額、1人当たりODA額
セクター間の配分	セクター間の配分が政策の優先順位と整合しているか？セーフティ・ネットが優先的に配分されているか？	

e. PRSP策定・実施・モニタリングの方法

チェック項目	チェックポイント	現況分析のための数量的指標の例
実施体制	どのような組織体制でPRSPを策定・実施しているか？オーナーシップは確保されているか？	
市民社会・NGOの参加	市民社会やNGOはPRSPへの参加は十分か？どのようなレベルの住民の声を反映させようとしているか？タスクフォースなどに市民の代表が入っているか？メディアをどのように利用しているか？	セミナー・フォーラムの開催回数・頻度、参加市民数
援助協調	各ドナーと十分な協議が行われているか？どのような援助モダリティが考えられているか(プログラム・アプローチ、コモン・バスケットなどを計画しているか)？	
スケジュール	I-PRSP、最終PRSPの策定スケジュールはどうなっているか？十分な協議を尽くす時間は確保されているか？	
モニタリング・評価	モニタリング・評価の方法・時期は？効果測定の方法は？統計データは整備されているか？統計処理の制度や人的資源の不足を補うための具体的提案はあるか？	

## 付録 2. 類型化に関する試案

「3-4 国を考える視点」で貧困削減に関連した重要指標や類型化について概観したが、ここでは具体的に貧困削減とそれに関連する各種指標との関係や類型化について考察を試みる。

### 1. 貧困削減と経済成長等との関連

貧困削減は経済成長と相関関係があり、貧困削減のためには人間開発、経済成長、環境保全といった側面に配慮したバランスの取れた戦略が必要である。「世界開発報告」2000年版の背景調査として実施された「成長の質(The Quality of Growth)」調査は、1980年代～90年代にかけての経済成長率に応じて途上国(サンプル数105カ国)について「高成長国(年平均1人当たりGDP成長率2.3%以上)」「中成長国(同2.0～

2.3%)」「低成長国(同2.0%未満)」と類型化した上、貧困指標を含む政策変数との関連を分析している(表A2-1)。この表から高成長国は貧困率が低く、低成長国は貧困率が高いという傾向が見られる。この傾向は、乳児死亡率、非識字率、寿命等貧困の諸側面においてもほぼ同様である。環境・公共政策に関する指標は必ずしも、経済成長率と強い相関関係を示していないが、その中で、法治(rule of law)及び汚職(corruption)に関して一定の相関関係が見られる。

更に、各変数間の相関関係に注目したものは図A2-1である。この図からは各変数間にはある程度の相関関係があるが、かなりのバラツキもあることが分かる。

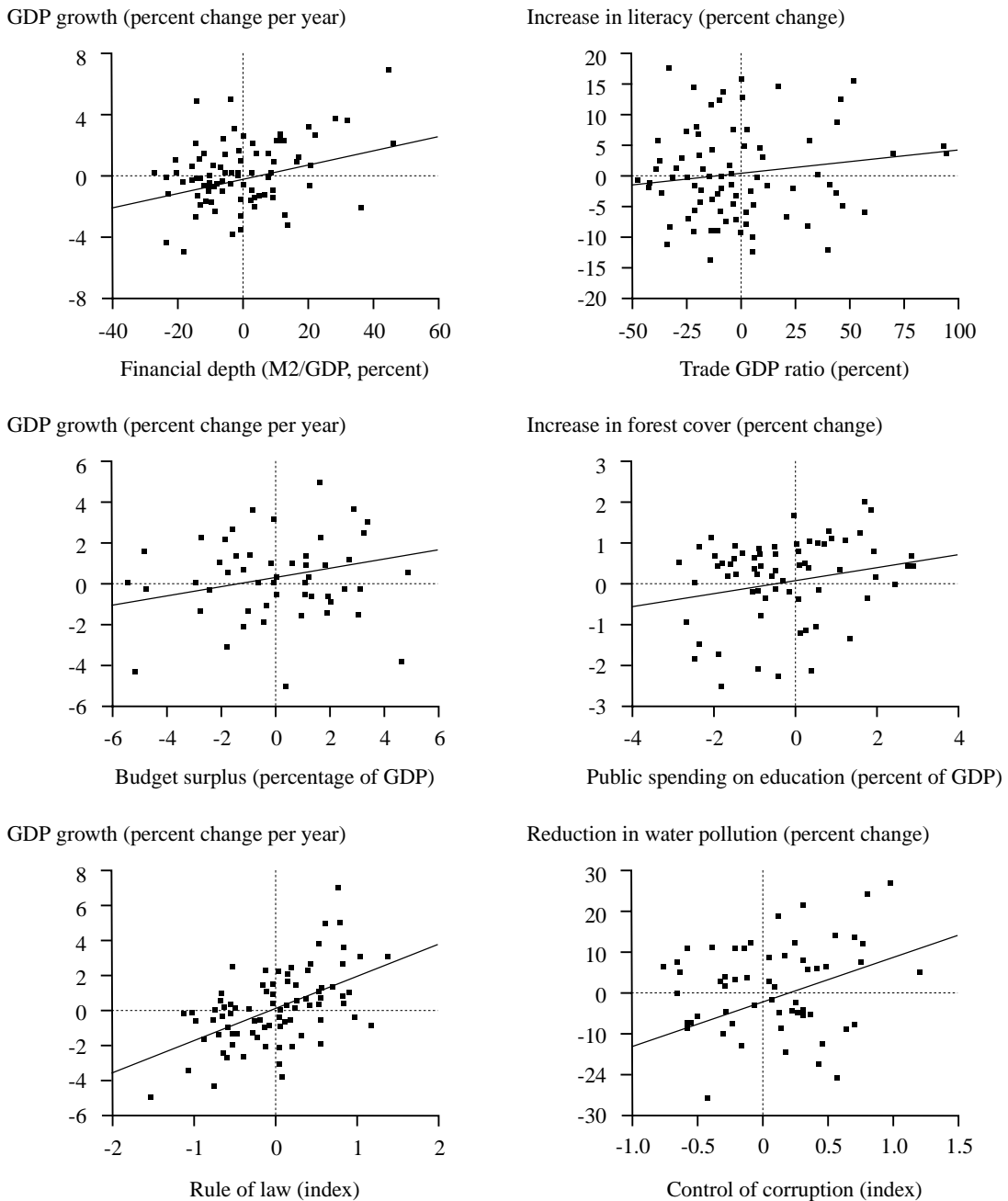
経済成長と貧困の諸側面における相関関係を統計

表 A2 - 1 経済成長率による類型化及び政策変数との関連

指標(単位)	年	高成長国	中成長国	低成長国
貧困(1日当たり1ドル以下人口)	1990年代	24.1	31.4	36.9
	1980年代	31.0	32.1	30.2
乳児死亡率(%)	1990年代	29.2	54.3	60.7
	1980年代	41.0	66.6	71.0
非識字率(%)	1990年代	17.2	31.2	31.4
	1980年代	22.9	37.6	38.8
寿命	1990年代	70.0	62.9	59.8
	1980年代	66.8	60.6	58.4
CO2排出量(トン/人)	1990年代	2.4	2.3	1.7
	1980年代	1.5	2.3	1.8
森林破壊率(%)	1990-95年	0.83	1.05	1.11
	1980-90年	1.08	0.65	1.15
水質汚染(kg/人)	1990年代	0.16	0.21	0.21
	1980年代	0.18	0.21	0.21
財政収支(GDP比%)	1990年代	-1.8	-1.4	-3.4
	1980年代	-4.2	-2.9	-4.7
関税率(%)	1990年代	22.7	25.4	18.3
	1980年代	29.1	31.9	22.7
貿易(GDP比%)	1990年代	92.1	77.0	70.2
	1980年代	82.0	71.0	59.9
外貨準備(輸入月)	1990年代	4.2	3.9	2.9
	1980年代	3.1	2.8	2.4
法治(index)	1990年代	0.2	-0.2	-0.7
汚職管理(index)	1990年代	-0.1	-0.2	-0.6
教育支出(GDP比%)	1990年代	3.7	4.4	4.3
	1980年代	3.6	4.2	4.4
サンプル国数		13	53	39

出所：Thomas *et al.*(2000)p.15

図 A2 - 1 政策変数間に見る相関関係



出所：Thomas *et al.*(2000)p.181

的に分析したものが表A2 - 2であり、同表によれば所得貧困の減少とGDP成長率の相関係数は0.52であり、10%推計水準で統計的にも有意である。また、同表からGDP成長率と乳児死亡率の低下、平均寿命の増加、所得不平等の減少とも正の相関関係があることが分かる。更にGDP成長率とCO<sub>2</sub>排気量の減少とは負の相関関係があることが示されている。また、所得貧困の減少は不平等の減少と正の相関関係を示

す一方で、識字率の減少、CO<sub>2</sub>排気量の減少と負の相関関係を示している。

以上より、経済成長と人間開発、環境保全の間には相関関係があり、各側面に配慮した政策が必要であると考えられる。

更にGDP成長率と貧困削減率の関係を地域別に見た場合(図A2 - 2)、東アジアが高成長でかつ高い貧困削減率を示しているのに対して、中央アジア・欧

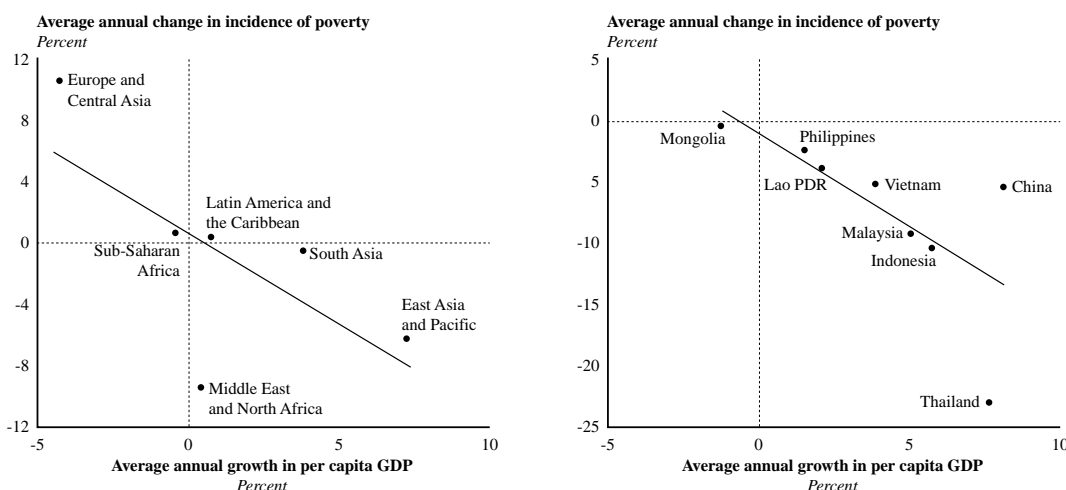
表 A2 - 2 政策変数間の相関関係

	貧困削減	識字率増加	乳児死亡率減少	平均寿命増加	不平等減少	GDP 成長	CO2 減少	森林増加	水質汚染減少
貧困削減	1.00	<b>-0.40</b>	0.18	0.14	<b>0.44</b>	<b>0.52</b>	<b>-0.45</b>	-0.23	0.28
識字率増加		1.00	<b>0.15</b>	<b>-0.19</b>	0.23	0.03	-0.14	0.15	<b>-0.21</b>
乳児死亡率減少			1.00	<b>0.54</b>	<b>0.28</b>	0.20	<b>-0.20</b>	-0.12	-0.13
平均寿命増加				1.00	<b>0.54</b>	<b>0.17</b>	<b>-0.16</b>	-0.15	-0.05
不平等減少					1.00	<b>0.34</b>	<b>-0.33</b>	-0.20	<b>0.32</b>
GDP 成長						1.00	<b>-0.53</b>	-0.06	<b>0.33</b>
CO2 減少							1.00	<b>0.27</b>	<b>-0.38</b>
森林増加								1.00	-0.14
水質汚染減少									1.00

注)太字太枠は10%水準以上で統計的に有意であることを示す。)

出所: Thomas et al.(2000)p.3

図 A2 - 2 地域別貧困削減率と経済成長率



出所: World Bank(2000), World Development Report 2000/2001 p.48

州の移行経済国がその対極に位置している。中東・北アフリカは経済成長率は低い、高い貧困削減率を示している。アフリカ、ラテン・アメリカ、南アジア諸国は貧困削減率に変化はないものの、経済成長率においてバラツキが見られる。同じ東アジア内でも中国のように高成長でも比較的貧困削減率の低い国からモンゴルのような低成長・低貧困削減率という移行経済のパターンを示している国まで様々である。要は、経済成長率と貧困削減率の間には一定の相関関係があることは統計的に示すことができるが、同じ成長率でも貧困削減率の間にはかなりのバラツキ(variance)があり、更に、そのバラツキは経済成長率の高いほど大きいという傾向が東アジアのサンプルで散見される。以上の分析から、貧困削減率と経済成長率には正の相関関係があり、統計的にも有意であるが、その削減率の「程度」はその他の政策変数

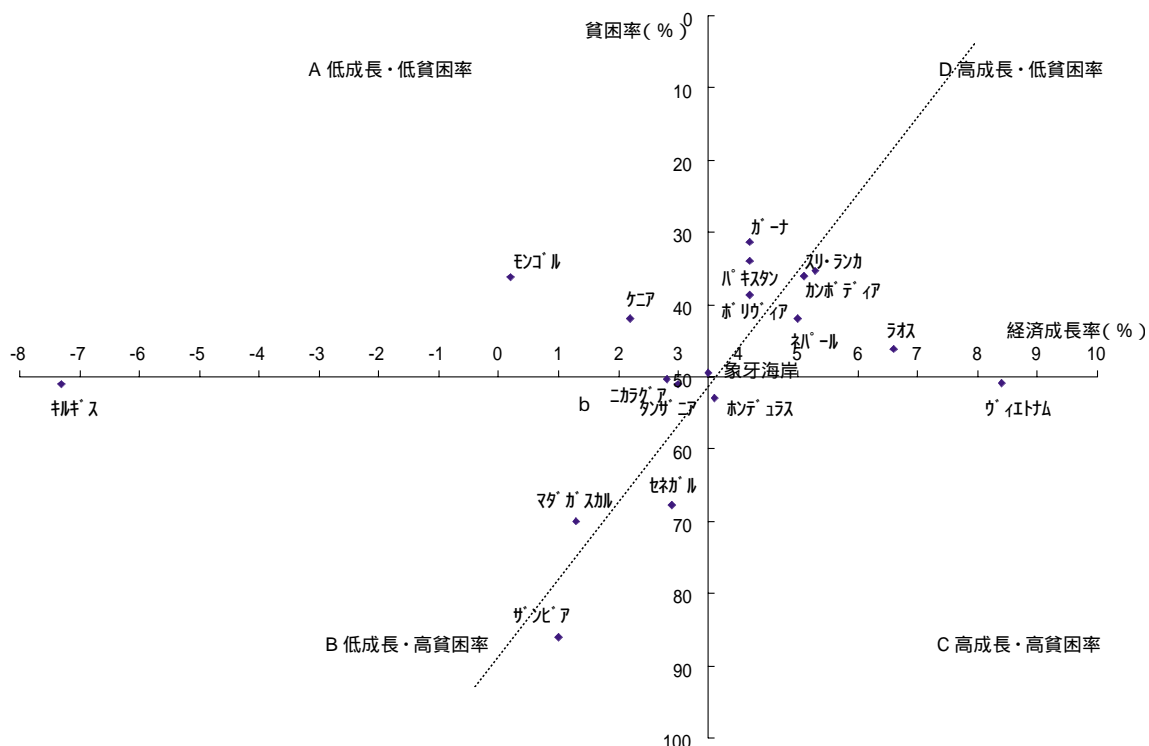
や地域によってバラツキが見られるということが分かる。

## 2. PRSP対象国の類型化

次にPRSP策定予定72カ国のうち、暫定的に以下18カ国をサンプルとして類型化を試みることにする。なお、これらの国々はわが国がトップ(または上位)ドナーであり、関心の高い分野が多く、かつPRSP策定作業が比較的順調に進捗している国として選んだ。

カンボディア、ヴェトナム、ガーナ、タンザニア、ザンビア、キルギス、ラオス、モンゴル、ネパール、パキスタン、象牙海岸、ケニア、ポリヴィア、スリ・ランカ、マダガスカル、セネガル、ホンデュラス、ニカラグア

図 A2 - 3 PRSP 主要対象国類型化



出所：表 A2 - 3 及び表 A2 - 4 より作成。

これら18カ国を政策目標（アウトプット）変数及び政策実行（インプット）変数によって類型化するにあたり、データ制約条件等を勘案して、まず政策目標として所得貧困指標である人頭指数（head count ratio）、政策実行変数としてマクロ経済成長率を基に分類することとする。なお、本来の政策目標は貧困率の削減であるが、これら諸国について比較可能な「貧困削減率」に関するデータは整備されていない。また、「経済成長率（1990～98年における実質年平均GDP成長率を使用）は通常の文脈ではインプットというよりもアウトプット自体であるが、ここでは貧困削減を達成するための経済環境・政策手段としての側面を重視する。また、政策実行変数としてガバナンス<sup>2</sup>や民主化を含めることも可能であるが、数量化・国別比較には馴染みにくく、理論的にも必ずしも精緻化されていないこと等から将来の検討課題として分析する必要がある。

図 A2 - 3 の示すように、A 低成長・低貧困率；B 低成長・高貧困率；C 高成長・高貧困率；D 高成長・低貧困率の4タイプに大雑把に類型化される。しかし、成長率何パーセント以上を高成長率と呼ぶのか、貧困率何パーセント以上を高貧困率と呼ぶのかは必ずしも客観的な基準は設けられないので、便宜上経済成長率については一応3.5%、貧困率については50%を一定の目安とした。同図はいずれのカテゴリーに属するかというよりも、国家経済において成長・貧困というベクトルのうち、どちらがどの程度急務であるかを示す尺度として考える材料を提供するものである。

図 A2 - 3 で示唆されることは、まず、第1に、貧困率の低い国は経済成長率が高い場合が多いということ、即ち経済成長が貧困削減の必要条件であることを示唆していることである。第3象限から第1象限にかけての直線付近の国々ではその傾向が強い。第

<sup>1</sup> なお、人頭指数は基本的に直近の国別貧困調査に基づく。それが無い場合には世銀調査の「1日当たり\$2以下住民数」調査により代替する。

<sup>2</sup> 例えば英国のDFIDはPRSP策定におけるガバナンス・民主化の問題の重要性を強調している。

表 A2 - 3 政策目標指標(例)

	人頭 指数	ジニ 指数	GNP/ 人	平均 寿命	識字率	就学率	乳幼児 栄養失調	飲料水 へのアクセスがない割合	病院	衛生 割合	HDI	HPI-1
カンボディア	36.1	40.1	<b>260</b>	53.5	65.0	61		32	0		0.512	
ヴェトナム	50.9	36.1	<b>350</b>	67.8	92.9	63	<b>41</b>	<b>55</b>		<b>71</b>	0.671	28.2
ガーナ	31.4	32.7	<b>390</b>	60.4	69.1	<b>43</b>	27	35	<b>75</b>	<b>68</b>	0.556	35.4
タンザニア	51.1	38.2	<b>220</b>	<b>47.9</b>	73.6	<b>33</b>	27	34	7	14	<b>0.415</b>	29.2
ザンビア	<b>86.0</b>	<b>49.8</b>	<b>330</b>	<b>40.5</b>	76.3	<b>49</b>	24	<b>62</b>	25	29	<b>0.420</b>	37.9
キルギス	51.0	40.5	<b>380</b>	68.0	97.0	70					0.706	
ラオス	46.1	30.4	<b>320</b>	<b>53.7</b>	<b>46.1</b>	57		32	0		0.484	
モンゴル	36.3	33.2	<b>380</b>	66.2	83.0	57		32	0		0.628	
ネパール	42.0	36.7	<b>210</b>	57.8	<b>39.2</b>	61	<b>47</b>	29	<b>90</b>	<b>84</b>	0.474	<b>51.3</b>
パキスタン	34.0	31.2	<b>470</b>	64.4	<b>44.0</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	21	15	44	0.522	40.1
象牙海岸	49.4	36.7	<b>700</b>	<b>46.9</b>	<b>44.5</b>	<b>41</b>	24	<b>58</b>	40	<b>61</b>	<b>0.420</b>	<b>45.8</b>
ケニア	42.0	44.5	<b>350</b>	<b>51.3</b>	80.5	50	22	<b>56</b>		15	0.508	29.5
ボリヴィア	38.6	42.0	1010	61.8	84.4	70	10	20		35	0.643	17.4
スリ・ランカ	35.3	34.4	810	73.3	91.1	66	34	43	10	37	0.733	20.3
マダガスカル	<b>70.0</b>	<b>46.0</b>	<b>260</b>	57.9	64.9	<b>40</b>		32	0		0.483	
セネガル	<b>67.8</b>	41.3	520	<b>52.7</b>	<b>35.5</b>	<b>36</b>	22	19	60	35	<b>0.416</b>	<b>47.9</b>
ホンデュラス	53.0	<b>53.7</b>	740	69.6	73.4	58	18	22	38	26	0.653	23.3
ニカラグア	50.3	<b>50.3</b>	<b>370</b>	68.1	67.9	63	12	22		15	0.631	24.2
低所得国平均			520	63.4	68.9	56	36	30		67	0.602	

出所：World Bank(2000), World Development Indicators; UNDP(2000), Human Development Report.

2に、経済成長率が同じでも貧困率には大きなバラツキが見られること、即ち経済成長は貧困削減の十分条件ではないことを示唆していることである。換言すれば、平均所得水準の向上(=経済成長)が貧困層の所得水準を向上させる程度は各国別の所得分配の力学と密接に関連しているということである。即ち、経済構造が不平等な社会では経済成長は貧困層の所得の飛躍的な底上げには寄与しにくい可能性が高いということである<sup>3</sup>。

以上の類型化分析から得られる貧困削減戦略に係る政策的判断としては、タイプAの低成長・低貧困率国及びタイプBの低成長・高貧困率国については経済成長政策を重視することが求められ、タイプCの高成長・高貧困率国については選択的公共投資により貧困ターゲット(第1章「1-2 貧困削減戦略の理論的考察」参照)を行うなどの政策が求められる。ただし、「タイプD」への道程・方向性は必ずしも一様ではなく、ある国はタイプBからタイプCを経て、タイプDに移行する、あるいは逆にAを経て

Dに向かうこともあり得る。その辺りは各国または各セクター別政策の問題である。なお、キルギス、モンゴル、ヴェトナムは計画経済から市場経済への移行段階にあり、持続的経済成長への過渡的段階にあることから成長・貧困の相関関係(直線)の圏外(outlier)となっていると考えられる<sup>4</sup>。

上記のように大雑把に類型化された国々に対する援助方針はどうあるべきか、留意点は何か。この問題に取り組むにあたり、各インプット・アウトプット変数の妥当性を吟味し、それ以外の変数についても検討しつつ、これら諸国の特徴についての視点を深める必要がある。まず、貧困・経済的公正を示す指標のうち代表的なものについて列挙してみると表A2-3の通りとなる。なお、これら各指標は付録1のPRSPチェックリスト・モニタリング項目と対応しているもので、これらの指標は比較的容易に入手でき、各国別比較が可能で貧困分析に有益であるものである。

これらの指標は貧困及び経済的公正を所得

<sup>3</sup> この分析結果はDollar-Kraay(2000)にて定量的に示されている。

<sup>4</sup> 移行経済の特徴として経済開放直後には生産性の大きな落ち込みが見られるものの、その後徐々に安定してくる傾向がある。ただし、初期の落ち込みが甚だしく大きい場合、その後数年間の経済成長率の平均値においてなおマイナスの値を示す場合がある。

(income)及び潜在能力(capabilities)の側面<sup>5</sup>を中心としてとらえたものである。太枠は厚生水準が比較的低いことを示している。その他、社会資本、リスクと脆弱性、ジェンダー、環境、政治権力の各側面についても重要であるが、上記対象国でのデータが十分に得られないため、ここでは掲載していない。

また、ジニ指数及び1人当たりGNPは貧困指標そのものではなく、所得分配(不平等)及び所得水準(平均値)であるが、所得貧困(人頭指数)との比較参照のために掲載してある。この3指数の比較によれば、所得貧困国は所得分配も不平等であり、所得水準も低い傾向があるが、所得水準が低くとも所得貧困とは限らない。つまり、所得の平均値を上げること自体が貧困削減に直接寄与するとは限らないことを示唆している。

上記の変数を比較した場合、人頭変数はある程度他の側面の貧困と相関関係がある、即ち、尺度面から見ると、所得貧困が潜在能力貧困の説明変数となり得ることを示唆している<sup>6</sup>。例えば、ザンビア、マダガスカル、セネガルはほとんどの指標をとっても貧困度が高いことが示されている。他方、ネパールやパキスタンのように、人頭指数は比較的低くても、他の指標(例えば乳幼児栄養失調率)が貧困を示している場合もあるので解釈の仕方に注意する必要がある。また、これらの指標のいずれをとってもボリヴィア及びスリ・ランカについては貧困の度合いが低いことが示唆され、これら2か国の最優先政策課題が「貧困削減」でよいのか、むしろ経済成長や輸出振興(による外貨獲得)といった債務削減自体に焦点を当てたマクロ政策をとるべきではないかといった疑問が残る。しかしながら、これらの指標では明らかにされなかった貧困の他側面(社会資本、制度、ジェンダー等)については判断できないので、これらの指標のみで一概に判断するのは危険である。

いずれにせよ、識字率や就学率の貧困に与える影響等については既に多くの理論・実証研究がなされているのでそれらも参照されたい。ここでの分析結果は、従来の理論・実証研究で示されてきた基本的な政策メッセージ、即ち識字率・就学率や社会サービスへのアクセスで示される潜在的貧困は所得(貧困)と密接な関連があるということ、特に、教育は人的資本(human capital)として生産性に直接または間接的に正の影響を与え得ること、更に、所得貧困・潜在能力貧困いずれの側面にとっても経済成長の「質」が重要な役割を果たすことをPRSP主要対象国において再確認したものと見える。

次にこれら諸国について、貧困削減の原動力としての経済成長に注目し、各国の経済成長の特徴について類型化を試みる。無論、経済成長とは顕在的または潜在的な外生変数(exogenous variables)及び内生変数(endogenous variables)間の複雑な均衡・不均衡が織りなす不確実性・不安定性を持った推計学的な力学であり、いかなる変数を操作すれば何パーセントの成長率が達成されるというシミュレーション<sup>8</sup>には限界がある。しかし、実務目的の分析の出発点としてはやはり主要変数について概観することが有用であろう。そこで、経済成長と密接に関連すると思われる変数についてPRSP主要諸国について列挙したものが表A2-4である。

ザンビアの例外を除き、貧困指標と対照的に経済成長率は他指標との直接的な相関は見られない。ただし、1997~98年の経済成長率はアジア金融経済危機の影響を受けているので、過去のトレンドとは一致しない傾向があることに注意する必要がある。従って、ここでも1990~98年の年平均GDP成長率の方を「トレンド」を示す指標として類型化分析に使用している<sup>9</sup>。

いずれの指標を採用するにせよ、これらの指標を

<sup>5</sup> 貧困の概念整理については第1章の「1-2 貧困削減戦略の理論的考察」参照。

<sup>6</sup> 計量分析によりこの点を確認する必要がある。

<sup>7</sup> 世銀の『世界開発報告：貧困特集』(1990)はある意味でこの種の研究成果の集大成といえるかも知れない。最近の例では、教育の外部経済性に注目し家計内資源配分の観点から分析した研究成果としてBasu-Narayan-Ravallion(1999)「Is Knowledge Shared Within Household?」World Bank Policy Research Paper 2261参照。また、貧困の栄養学的側面を包括的に扱ったテキストとしてはDasgupta(1995)「An Inquiry into Well-Begin and Destitution」、同様に社会資本の貧困への影響を扱ったものとしてはDasgupta-Serageldin(1999)「Social Capital: A Multifaceted Perspective」参照。

<sup>8</sup> この種のシミュレーションとして政策目的に多様されるモデルとしては例えば一般均衡モデルを応用した、Computable General Equilibrium(CGE)が挙げられる。

<sup>9</sup> ただし、移行経済のデータ解釈に関する注意事項は脚注8を参照。



表 A2 - 4 政策実行指標(例)

	GDP成長率	GNP成長率	インフレ率	対輸出比	輸出伸	工業化	対GDP	対GDP比公共投資		インフラ整備率(%)		対国内投資
	1990-98	1997-98	1990-98	債務残高	1988-98	比率(%)	比FDI	教育	医療	道路舗装	電話	比ODA額
カンボディア	5.1	<b>-0.1</b>	32.8	208		<b>15</b>	4.2	2.9	<b>0.6</b>	7.5	0.2	<b>78.3</b>
ヴェトナム	8.4	5.8	18.5	170	20.4	33	4.4	3.0	<b>0.4</b>	25.1	2.6	14.9
ガーナ	4.2	4.6	28.6	196	3.6	<b>7</b>	0.7	4.2	1.6	24.1	0.8	40.8
タンザニア	3.0	6.5	24.3	<b>482</b>	<b>0.2</b>	<b>15</b>	2.1		1.3	4.2	0.4	<b>82.8</b>
ザンビア	<b>1.0</b>	<b>-1.9</b>	<b>63.5</b>	<b>483</b>	<b>-0.7</b>	26	2.1	<b>2.2</b>	2.3		0.9	<b>72.6</b>
キルギス	<b>-7.3</b>	4.2	<b>157.8</b>	135		24	6.4	5.3	2.7	91.1	7.6	<b>69.3</b>
ラオス	6.6	4.0	16.3	<b>227</b>		22	3.6	<b>2.1</b>	1.2	13.8	0.6	<b>89.6</b>
モンゴル	<b>0.2</b>	3.6	<b>78.2</b>	106		28	1.8	5.7	4.3	3.4	3.7	<b>75.7</b>
ネパール	5.0	<b>2.7</b>	8.9	119	8.0	22	0.3	3.2	1.3	41.5	0.8	39.0
パキスタン	4.2	3.0	11.1	<b>225</b>		25	0.8	2.7	0.8	57.0	1.9	9.7
象牙海岸	3.5	5.9	8.7	<b>240</b>	<b>1.1</b>	23	4.0	5.0	1.4	9.7	1.2	39.9
ケニア	<b>2.2</b>	<b>2.7</b>	15.8	179	3.9	<b>16</b>	0.1	6.5	2.2	13.9	0.9	28.3
ボリヴィア	4.2	5.1	9.9	318	<b>2.9</b>	29	10.2	4.9	1.1	5.5	6.9	36.6
スリ・ランカ	5.3	4.6	9.7	92	<b>2.9</b>	28	1.2	3.4	1.4	95.0	2.8	12.3
マダガスカル	<b>1.3</b>	4.9	22.1	<b>383</b>	2.2	<b>14</b>	0.4	<b>1.9</b>	1.1	11.6	0.3	<b>99.0</b>
セネガル	2.9	6.7	5.6	195	<b>-1.4</b>	24	0.9	3.7	2.6	29.3	1.6	54.7
ホンデュラス	3.6	4.0	20.6	119	<b>-0.7</b>	31	1.6	3.6	2.7	20.3	3.8	20.0
ニカラグア	<b>2.8</b>	6.1	<b>45.5</b>	<b>534</b>	6.0	22	9.2	3.9	4.4	10.1	3.1	<b>83.8</b>
低所得国平均	7.4	3.5				39	2.9	2.5	0.8	18.3	3.7	4.3

出所：World Bank(2000), UNDP(2000)前掲

見る限りにおいては、経済成長は短期的にも長期的にもインフラ整備率や公共投資とは必ずしも対応しておらず、工業化比率も直接的には経済成長率とは対応していない。また、ここで類型化を試みた国を見る限りにおいては、ほとんどの国においては輸出伸び率や海外直接投資(FDI)に代表される経済の開放度が必ずしも経済成長率と対応していない(図A2-4)。これは従来の要素生産性(TFP: Total Factor Productivity)にかかる内生的成長・外生的成長にかかる議論<sup>10</sup>やFDIの技術移転効果に関する理論・実証分析<sup>11</sup>とも密接に関連しているが、門戸の開放が国内市場の整備を伴わない(著しい歪みがある)場合には経済成長効果も薄れてしまうことを示唆しているものと思われる。

### 3. 貧困削減戦略への対処方針・留意点

以上見てきたように、ここで類型化の対象とした18カ国の経済状態にはかなりの差異が見られるため、ザンビアで有効な政策でもスリ・ランカでは全く通用しないということが当然のこととして考えられる。

その意味では類型化作業は貧困削減戦略を考える一定の「即席」の視点を提供し得るものである。その中で特に重要なことは、いかなる開発援助が経済成長をもたらし、いかなる経済成長が貧困削減にとってもっとも効果的かということをもっとも個々の事例研究に即して具体的に対応していく必要があることが明らかとなったことである。

最終的には類型化された各タイプ別の援助政策についての留意点・課題・対処方針の大枠について考察する必要があるだろう。その一例として以下の点について議論の出発点として提案したい。

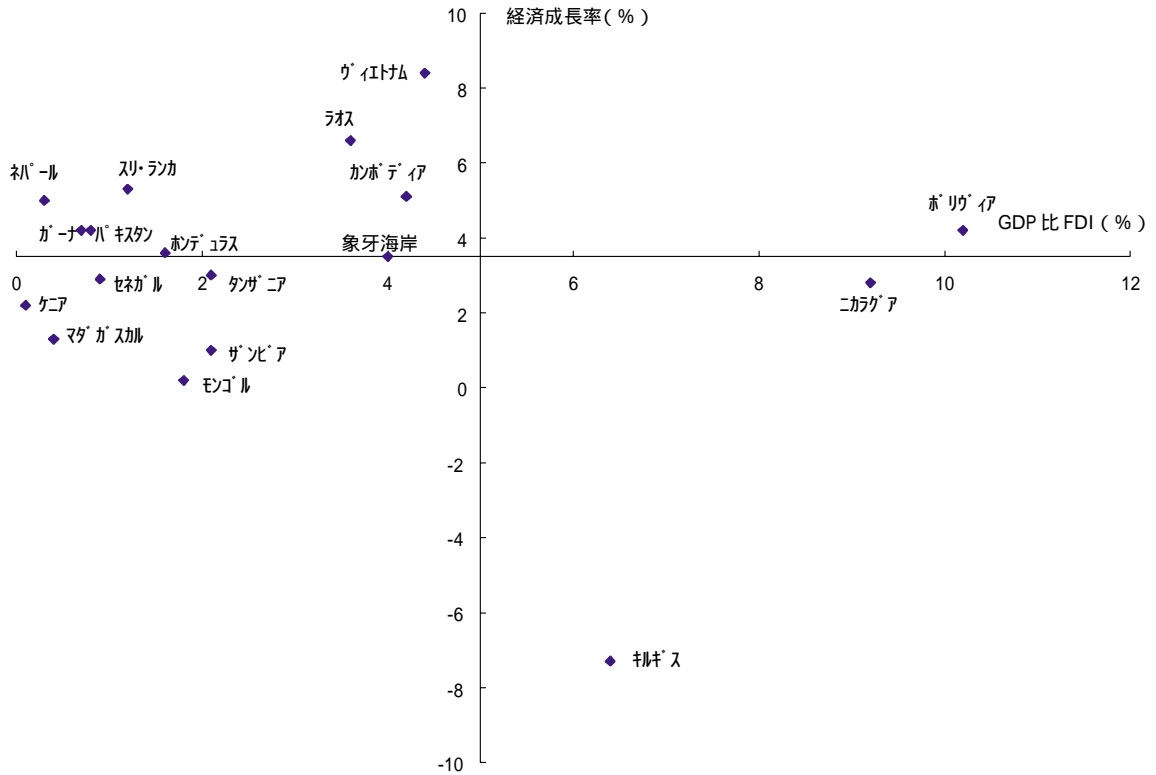
#### タイプA(低成長・低貧困率):

- ・ 経済自由化・透明化・制度改革等を通じて、持続的な経済成長を達成することを中心軸に据えた開発戦略を策定すべき。ただし、途上国の自助努力・オーナーシップを伴わない援助額の増加には慎重になるべき。貧困の側面については測定の方法・所得貧困以外の側面に対する配

<sup>10</sup> いわゆるTFP controversyの発端となった論文は、Young(1995)「The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience, "Quarterly Journal of Economics 110(3)」

<sup>11</sup> 例えばDaimon(2000), *Essays on the Spatial Economics of Growth and Poverty: Theory and Policies for Southeast Asia*. 参照。

図 A2 - 4 海外直接投資(FDI)と経済成長率



出所：表 A2 - 4 より作成。

慮・対策が必要。

資本等)に対する留意の必要がある。

タイプ B(低成長・高貧困率):

- ・ 経済の自立的発展を中心軸にとりつつ、社会各層が生産活動に従事し・分配に預かる、より公正な社会を構築することが重要。特に移行経済国においては急激な社会変革に伴う社会不安(犯罪率の増加)等についても留意する必要がある。

タイプ C(高成長・高貧困率):

- ・ 貧困ターゲットの実施等により所得分配の平等化を図ることが肝要。ただし、ターゲットすべき貧困の内容や測定方法については地域格差・ジェンダー格差等に十分に留意しつつ慎重に行い、また公共投資の無駄が発生しないように注意する必要がある。

タイプ D(高成長・低貧困率):

- ・ ある意味で理想的なタイプであるが、所得貧困の測定方法が妥当なものかを吟味すると共に、同指標に現れていない潜在的貧困の側面についても分析し、対策を講じる必要がある。
- ・ 成長・貧困以外の側面(環境・ジェンダー・社会

## 付録 3. マルチ / バイのドナーによる PRSP への考え方・取り組み

PRSPに対しては各ドナーは総論としては賛意を表しているが、貧困削減を達成するためのアプローチについては必ずしも意見が一致しているわけではない。大きく分けるならば、北欧、イギリス、カナダは、財政支援を中心としたプログラム型援助の導入を主張し、アメリカ、フランス、日本はプロジェクト型援助も依然として有効である、といった議論を行っている。しかしながら、各ドナーの動向は一定ではなく、DACやSPAなどのドナー会合における協議を踏まえて変化しており、また援助対象国によっても各ドナーの取り組みは異なる。以下では2000年9月までのSPA会合や途上国における二国間の協議から得られた情報を基に主要ドナーのPRSPへの考え方及び取り組みについて参考までにまとめた。

### アメリカ

貧困削減はUSAIDにとって重要な政策であり、PRSPプロセスを支援する。PRSPにおいて重要な点は、オーナーシップの確保、真のコンサルテーションの実施、実施段階におけるPRSP戦略の適用、PRSPとセクター・プログラムの融合等である。実効性のあるモダリティ、実施段階での具体的行動について引き続き検証を行っていくが、特に財政面のアカウンタビリティとプロジェクト・マネジメントについて技術支援を行っていく。国内法上の制約から、自国資金の用途を明確に追えないコモン・ファンドへの参加は困難であるが、プロジェクトとプログラムがバランスのとれた形で展開されることが重要である。

### フランス

途上国のキャパシティに制約がある中では、プロジェクト支援は有効な援助手段である。財政支援には効率性・透明性が確保されることが必要であり、フランス国内の議会を説得するためには、被援助国のキャパシティ及び信頼できる会計監査システムの存在が不可欠である。PRSPプロセスに関しては、柔軟性と最低限の必要事項を確保するルールを作るべ

きである。また、ドナー間における援助手続きの統一については、まず現場レベルでの協調を尊重すべきである。

### ドイツ

ドナーがPRSPを国別援助戦略の中心としてとらえ、政策を変革すること(モダリティの統一、簡素化、調整)が必要である。PRSPプロセスにおいては、良い統治及び透明性の確保が重要であり、その顕著な改善が不可欠である。被援助国側の既存の開発政策・計画を尊重し、更に地方政府との対話が必要である。

### カナダ

ドナー側がPRSPという新しい開発アプローチに向けていかに変革する用意があるかが重要。国民へのアピールという意味で「国旗」も重要である一方で、セクター・アプローチの重要性を鑑みて、今後はいかに需要主導で支援を行うか議論を行っている。ドナー間の調整については、まず手続きに関する様式の統一を進めるべきであり、カナダ、イギリス、北欧諸国での手続きの統一について検討している。

### イギリス

限られた援助資源を有効に活用し、異なった手続きによる被援助国の負担を軽減する必要があることから、PRSPは効果的である。「国旗」を降ろすことも含めて、各国が従来の援助方法を変えるべきである(プロジェクト型援助から財政支援の導入といったプログラム型援助への移行、ドナー間の援助手続きの簡素化・統一化)。DFIDによるケニアに対する財政支援の例を次ページに示す。

### スウェーデン

PRSPにより全てのドナーが貧困削減という共通の目的をもてるようになった点を評価している。真のオーナーシップにはドナー側のリスクや犠牲が伴うことを認識しつつ、あえてリスクをとるべきである。

#### DFIDによるケニア財政支援

DFIDは、ケニアのI-PRSPに示される貧困削減戦略の3ヵ年プログラムを支援するために、30百万ポンドの財政支援すること、かつこれに関連する技術協力に1.5百万ポンドを供与することを提案している。この財政支援は、IMFによる3ヵ年のPRGFが2000年7月に決定されたのを受けて、DFIDのほか、世銀(150百万ドルの公共セクター改革融資)、EU、アフリカ開発銀行が協調して計画しているものの一部である。

DFIDによるケニアに対する財政支援は、絶対的貧困下にある人口を2004年までに52%から42%へと削減するために、ケニアの国家財政を効率的に利用するための改革及び貧困対策に利用できるための財政の枠の拡大をその目的としている。資金の使途としては、ケニア政府が行うこととなる公務員の削減及び政府の国内債務の削減の費用のうち、27%をDFIDが供与することとなっており、2000年10月に、ケニア政府によって支出された公務員削減費用のうち15百万ポンドを償還し、更に2000年12月に、IMFによるPRGFの第1四半期レビュー及び世銀の第2トランシェの支払いを条件として次の15百万ポンドが供与されるものである。更に、ケニアの経済改革及び貧困削減計画の進捗によっては、15百万ポンドの追加支援を行う用意がある、とされている。一方の、1.5百万ポンドの技術援助については、支出の監査、財政トラッキング・サンプル調査の費用に加えて、財政・公共サービス改革に関する作業への技術的支援を行うために使われることとなっている(タイド)。

特に、セクター・アプローチは、ドナーの援助手続きの調和まで含み、限られた各ドナーの援助予算を用いて効率的・効果的の援助を実施する上で非常に重要である。

#### ノルウェー

プロジェクト型援助の問題点であるドナー間の重複や被援助国側の負担(調整や報告等)を考慮して、「国旗」は降ろすべきである。

#### オランダ

プロジェクト型援助から財政支援の導入のようなプログラム型援助への移行、援助の効率化のための諸手続きの調和を全面的に支持する。更に、ガバナンス、市民社会の参加において良好な実績を示した途上国には追加的な財政支援を行う用意がある。

#### AfDB

PRSPプロセスにおけるオーナーシップの確保とコンサルテーションが重要である。援助のモダリティについては、AfDBとしては柔軟に対応する。

#### UNDP

PRSPプロセスにおけるドナー間の調整は、まず現場レベルで主に行われていることに留意すべきである。また、共同でプログラムを作成していく過程も重要である。

#### ADB

援助実施の効率性を高めるためには、ドナー調整は重要であり、また良い統治、汚職防止が重要なためADBはこの分野の支援を行っている。

#### 世界銀行

全関係者がPRSP策定過程を学習プロセスとしてとらえるべきである。国によってPRSPの実施方法や政策に違いが生じてくるが、世銀としては参加型プロセスを経た議論であれば、尊重する。PRSPにおいて、プロジェクト型援助や技術協力を排除しているわけではなく、プログラム支援の移行についても漸進的に進めている。なお、セクター・プログラムやコモン・バスケットでも「国旗」を掲げることは可能と考えている。

## 付録 4. DAC 貧困削減ガイドライン<sup>1</sup>の要旨

### I. 貧困削減の優先順位向上

途上国の4人に1人は貧困の状態にあり、この問題の重要性と緊急性は国際社会で固有のものとなりつつある。貧困は古くからの問題であるが、グローバル化の進展により疾病、犯罪、紛争、環境破壊などの新たな課題が生じている。国際社会における経済の統合は成長と機会を与えるかもしれないが、人と人との間、また国家間の貧富の格差を拡大するかもしれない。昨今の貧困削減に対する取り組みの活性化は心強いし、国際社会は2015年までの貧困削減にコミットしており、途上国もこれを達成しようとしている。開発コミュニティはこれに対し調整された、焦点をもった反応を行い、政治的な意思を結集させ、より効果的な貧困削減を組織する枠組み及びメカニズムを樹立しようとしている。OECD 諸国はこの信念の下にコミットメント、資源と努力をすべきである。

### II. DAC 21世紀戦略の実施

本戦略は、開発戦略を巡るパートナーシップに依拠し、途上国政府及び市民社会に導かれた開発協力のビジョンを提示した。このビジョンを支える諸原則 - パートナーシップ、オーナーシップ、途上国のリーダーシップ、開発効果とアカウンタビリティは、今後も開発機関にとり大きな意味をもっている。このために広汎な開発パートナーはより密接な、調整された仕事を求められるが、それも途上国政府の貧困削減へのコミットメントの進展に応じたものになるのが理想である。こうした挑戦に際して、DAC加盟国はそれぞれの個別ないし共同の努力を方向づけ、合わせ、改善するためのガイドラインを作成した。5つの主要なテーマがあり、それらは 貧困の概念とアプローチ、パートナーシップ、国別計画、政策一貫性、開発援助機関の改革である。

### III. 貧困の理解、測定と焦点に対する共通の概念とアプローチ

ガイドラインは、貧困の概念とアプローチを概観し、貧困の性質を考え、理解する枠組みを形成する。貧困については、多次元的な性質、誰が貧困者か、いかに貧困対策を形成し、結合し、モニターするかという点から明らかにする。主要なメッセージは、以下の通り。

- 明確な、共有された貧困の概念から始める
- 結果は確実なアプローチ(手順を踏んだステップ)に基づく
- 貧困は多くの福祉(価値付与)の次元を含む: 経済、人間、政治、社会文化及び保護の次元があり、かつ環境とジェンダーが横断的に関与している
- 成長はpro-poor(生産資源へのアクセス、労働集約型、マクロ的な安定性、平和的な政治社会、成長の公平さ)であるべきで、諸政策の構造改革を求める
- 不平等は成長を妨害し、紛争をもたらす、乗り越えられるべき主要な障害である
- 参加と機会を与える環境を創造する
- 貧困者のエンパワメントは成果の達成に決定的である
- より質の高いアクセスが容易な社会サービスの提供
- 脆弱性の減少と衝撃に対するマネジメント

### IV. 効果的な貧困削減パートナーシップの強化

パートナーシップの好例は、ガイドラインのPart IIで説明されている。主要な結論とガイダンスは、以下の通り。

<sup>1</sup> 2000年11月7日付 Executive Summary (Draft)

- 主要な6つの諸原則
  - 開発における途上国のオーナーシップ
  - オーナーシップを強化するパートナーシップ
  - 参加とエンパワメントの促進
  - ジェンダー配慮
  - よりよい調整と長期のコミットメント
  - モニタリング・評価
- 効果的なパートナーシップの促進(関係者間の信頼と対話)
- パートナーシップ進捗の評価基準
- 最貧困国により多くの支援を提供する意思
- 貧困削減の結果を達成するのに決定的な援助効果(Aid effectiveness)
- 貧困削減に熱心でない国々、ガバナンスの状態の悪化や紛争の国々に対する支援の限界
- あらゆる潜在的なパートナー(市民社会、貧困者、外部を含む)の努力の確認
- パートナーシップは政府を超えた対話
- 効率的で効果的な協力の仕方を形成する必要
- 他の外部パートナー(国際援助機関)とのより効果的な相互作用
- 異なる援助手続きがもたらす途上国政府の負担の軽減

#### V. 国別計画：枠組みと手段

開発援助機関は、貧困削減政策を現場のより効果的な計画策定と実施に移すことに困難を経験してきた。ガイドラインのPart IIIは、次のような貧困削減パートナーシップの形成と実施のための主要な枠組みと手段を評価している。

- 現行の計画枠組み(NSSD、UNDAF/CCA、CDF、PRSP)との整合性
- 途上国主導の貧困削減戦略に対する参加のためのガイドライン
- 貧困削減フォーカスの明示と援助機関の国別計画のインパクト
- 手段の選択と結合の戦略的なアプローチ(援助のモダリティに優劣はないが、プログラムまたはセクター支援は効果が大きいと予想される様々なモダリティをマクロ、メゾ、マイクロの各段

階で調整し合えば、国別計画は手段の複合になる)

- プログラム支援の貧困削減インパクトを最大化する
- セクター支援の課題(セクターと貧困との関係、キャパシティ・ビルディングと市民社会との関係、地方政府との会計、報告手続きの統一化)
- プロジェクト支援の課題(持続可能性、周辺の制度的・文化的な枠組みとの整合性、中央政府・地方政府・及び市民社会からの受容)

#### VI. 政策一貫性

貧困削減の成功は、開発協力のみならずOECD諸国の一般の政策全般の一貫性にもよるところが大きい。開発協力の分野で推進したことが、政府の他の部局で形成された政策や行動により損なわれることがないようにすべきである。例えば、先進国における農業の保護主義は途上国に1998年のみで200億ドルに近い損失を与えており、これは当該年度のODAの40%にあたる。政策一貫性は、深く政治的な問題である。政府の開発の部局が他の政策を担当する部局に圧力をかけるのは容易なことではなかろう。しかしながら、途上国に与える大きな影響を考えれば、先進国が国政全般のなかで政策一貫性を向上させていくことが重要になる。ガイドラインは6つのテーマを扱い、OECD諸国における教訓を引き出し、政策一貫性を高めるための方途について検討する。2000年5月のOECD閣僚会合及びDACの上級会合において政策一貫性のチェック・リストを作成することが合意された。ガイドラインはこれに応え、暫定的なチェック・リストと質問を作成している。

#### VII. 援助機関の改革

援助機関は従来の援助/被援助関係を、より途上国が主導して、政策対話によって促進されたパートナーシップに基づくものに変える必要がある。このためには、援助機関の制度そのものの核心、つまり組織構造、実施手順、インセンティブ・システムと文化を変えることが必要である。援助機関の改革に必要なのは、リーダーシップ、明確な機関のビジョン、政策枠組み及び戦略、機関の変更、専門家としての幅広い能力をもったスタッフ、チーム作業、モ

ニタリング・評価などである。いかに援助機関が途上国政府の指導力の下に多様なパートナーと効果的に働くかに関して、援助機関は途上国政府側に多様な諸手続きや予算の要求、乏しい援助調整の結果生まれた負担を軽減する必要がある、スタッフをより在外の事務所に送り意思決定を任せ、途上国政府が自らの貧困削減戦略を作成し、他のパートナーと交流するように働きかける必要がある。そして、援助機関のスタッフのスキル向上や貧困削減に取りかかる担当者のインセンティブを高める計画が必要である。

#### VIII. 我々の目標の達成(結語)

貧困削減の実現は途上国政府と市民社会にかかっているが、定めた共通の目標を実現することはあらゆる関係者の力を結集する必要がある。ガイドラインはそのための知識、経験、及び共有した見解や方向性を提供し、真のパートナーシップを行うためのものである。我々は新しい世紀の開発の進展が真にあらゆる人々のものになるように共に奮闘しなくてはならない。

## 重要資料一覽



## 重要資料一覧

### PRSP関連

世界銀行PRSPホームページ( <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm> )

IMF・PRSPホームページ( <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp> )

PRSP に関して世銀や IMF が発表した基本文書や Sourcebook、各国の PRSP などが掲載されている。HIPC 関連のウェブサイトにもリンクしている。

### 開発理論

World Bank, " World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty "

貧困削減をメイン・テーマとした世銀の世界開発報告2000年版。貧困削減には機会、エンパワメント、保障が重要であるとする一方、より効果的な援助のあり方としてセクター・プログラムやコモン・ファンドなどについて議論している。

Kanbur and Squire, " The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions "The World Bank, 1999

貧困に関する定義や貧困削減戦略の変遷を分析している。

絵所秀紀「開発の政治経済学」日本評論社、1997年  
開発を取り巻く経済学の流れを解説しており、なぜその時そのような政策が取られたのか、その組織のある主張にはどのような理論的裏づけがあったのか、というのが分かる。

### セクター・プログラム、コモン・ファンド、財政支援

Peter Harrold and Associates, " The Broad Sector Approach to Investment Lending-Sector Investment Programs: World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series 302 "The World Bank, 2000  
近年の世銀のセクター・プログラム援助の基本方針を支えるパイプともいえる論文。

高橋基樹「アフリカ開発におけるセクター・プログラムの展開:その日本にとっての意義と問題点」国際農林業協力 Vol.23 No.2 2000

セクター・プログラムとは何か、セクター・プログラムの問題点は何か、それに日本としてどう対応すべきか、を援助実務の実態も踏まえた提言を行っている。

Brown and Associates, " The Status of Sector Wide Approaches " Working Paper 142, Overseas Development Institute, 2001

セクター・プログラムの定義やポイント、留意点などについて解説してる。どのような場合にセクター・プログラムが有効かの考察もある。

The World Bank, " Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why "1998

日本語版:「有効な援助ーファンジビリティと援助政策」世界銀行著、東洋経済新報社、2000年  
ファンジビリティ、セレクトビリティ(援助吸収能力の高い低所得国に資金援助を集中すべき)について詳しい。

Helleiner, Gerald K. et al.( 1995 )*Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues Between Tanzania and Its Aid Donors*, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs

通称ヘレナ・レポートと呼ばれるタンザニア支援の基本的枠組みを示す文書。タンザニアのオーナーシップ向上とドナーの援助調整を柱としている。

原田陽子「エチオピア国におけるセクター開発計画策定作業」アジア経済 XLI-4 2000年4月

エチオピアのコモン・ファンドの詳細な仕組みがよく分かる。

### 日本の援助政策

外務省ホームページ( 日本語 : <http://www.mofa> )

go.jp/mofaj/index.html 英語 <http://www.mofa.go.jp/> )  
外務省のODA ホームページ( 日本語 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> 英語 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html> )にはODA 政策や実績、ODA 白書などの資料が掲載されている。また、ODAホームページ以外でもサミットなどの国際会議の情報が豊富に掲載されている。

JICA ホームページ( <http://www.jica.go.jp/> )  
JICA の援助実績や地球的規模の課題( グローバルイシュー )についてのJICA の取り組み、調査研究の報告書などが掲載されている。また、在外事務所や国内機関へのリンク、関連機関へのリンクもある。

### ドナーの動向

SPAホームページ( <http://www.spa-psa.org/index.htm> )  
SPA 会合で出された議長声明やワーキング・ペーパーが掲載されている。SPAの議論はPRSPの動向とも深く関連している。

DFID, White Paper on International Development  
“ Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century ”1997  
イギリスが労働党政権発足直後に援助政策について表明した文書。それまでの保守党政権から援助政策が大きく転換された。DFID ホームページ ( <http://www.dfid.gov.uk/> )から入手可能。

DAC Guideline on Poverty Reduction( DAC貧困削減  
非公式ネットワークで作成中 )

### その他

大野泉「世界銀行 開発援助戦略の変革」NTT出版  
2000年  
著者はJICA、世銀を経てJBICに勤務。世銀勤務経験から見たPRSPへの批判、スティグリッツへの評価、JICAのヴェトナム市場経済化支援への評価などが興味深い。

## 参 考 文 献

## 参考文献

- 浅沼信爾(1974)『国際開発援助』『東洋経済』第5章  
アジア開発銀行(1999)『アジア太平洋地域の貧困と  
闘う：アジア開発銀行の貧困削減戦略』  
絵所秀紀(1997)『開発の政治経済学』日本評論社  
大野泉(2000)『世界銀行 開発援助戦略の变革』NTT  
出版  
大野純一(2000)『プログラム援助調査』『開発金融研  
究所報』10月第4号  
大久保信一(2000)『タンザニアFull PRSPから学べる  
点』  
大久保信一・米澤慶一(2000)『PRSPタンザニア事例  
研究』  
岡島克樹(2000)『I-PRSP第6ドラフトの検討』  
外務省経済協力局国別計画策定室策定資料(2001)  
外務省国別計画策定室(2000)『我が方援助協調・モ  
ダリティに関する考え方』  
外務省有償資金協力課作成資料  
国際協力事業団(1998)『DAC 新開発戦略援助研究会  
報告書』  
国際協力事業団(2000)『国際協力事業団年報2000』国  
際協力出版会  
国際協力事業団(2000)『プロジェクト形成調査「PRSP  
策定支援」(第一次)帰国報告書』  
財団法人国際開発センター(2000)『タンザニア貧困  
削減戦略ペーパー(2000年9月)改訂版(要約)』  
坂野太一編(2000)『開発途上国と公共支出管理』『開  
発金融研究所報』10月第4号  
世界銀行年次報告書(1985-1995)  
世界銀行(2000)『有効な援助—ファンジビリティと  
援助政策』東洋経済新報社  
高橋基樹(2000)『アフリカ開発におけるセクター・  
プログラムの展開：その日本にとっての意義と  
問題点』『国際農林業協力』Vol.23 No.2  
中野武(2000)『開発途上国の貧困問題と国際協力の  
課題：最近の主な動向を中心に』『21世紀の開  
発戦略研究委員会』報告書』地球産業文化研究所  
林薫(2000)『公共支出管理と開発援助』『開発金融研  
究所報』10月第4号  
原田陽子(2000)『エチオピア国におけるセクター開  
発計画策定作業』『アジア経済』XL1-4  
米澤慶一(2000)『カンボディア：暫定貧困削減戦略  
ペーパー(2000年8月1日付第5次ドラフト)に  
係る留意点』  
OECD/DAC(1996)『21世紀に向けて：開発協力を通  
じた貢献』  
UNDP(1997)『人間開発報告1997』  
FISE年次報告書(2000)  
ボリヴィアPRSP第1ドラフト(2000年12月1日)  
ボリヴィアPRSP第3ドラフト(2001年2月9日)  
DAC Guideline on Poverty Reduction(DAC貧困削減非  
公式ネットワークで作成中)  
外務省ホームページ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/  
index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html) 英語 <http://www.mofa.go.jp/>)  
世界銀行ホームページ([http://www.worldbank.org/  
participation](http://www.worldbank.org/participation))  
世界銀行CASホームページ([http://www.worldbank.  
org/html/pic/cas/index.htm](http://www.worldbank.org/html/pic/cas/index.htm))  
世界銀行CDFホームページ([http://www.worldbank.  
org/cdf/](http://www.worldbank.org/cdf/))  
世界銀行HIPCホームページ([http://www.worldbank.org/  
hipc/](http://www.worldbank.org/hipc/))  
世界銀行Public Expenditureホームページ([http://  
www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm))  
世界銀行PRSPホームページ([http://www1.worldbank.  
org/prsp/index.html](http://www1.worldbank.org/prsp/index.html))  
世界銀行東京事務所ホームページ([http://www.worldbank.  
or.jp/](http://www.worldbank.or.jp/))  
ボリヴィア政府国民対話ホームページ  
DFIDホームページ(<http://www.dfid.gov.uk/>)  
IMF・PRSPホームページ([http://www.imf.org/external/  
np/prsp/prsp.asp](http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp))  
JICAホームページ(<http://www.jica.go.jp/>)  
SPAホームページ(<http://www.spa-psa.org/index.htm>)  
Anipa, S. Kaluma, F. and Mugggeridg, E.(eds.) (1999)  
*DFID Seminar on Best Practice in Public Expendi-  
ture Management, Case Study, MTEF in Malawi and*

- Ghana.
- Barro-Sala-i-Martin( 1995 )*Economic Growth*.
- Basu-Narayan-Ravallion( 1999 )*Is Knowledge Shared Within Household?* World Bank Policy Research Paper 2261.
- Brown and Associates( 2001 )*The Status of Sector Wide Approaches* Working Paper 142, Overseas Development Institute.
- Bruno-Ravallion-Squire( 1998 )*Equity and Growth in Developing Countries: old and new perspectives in the policy issues*.
- Chambers, Robert ( 1997 )*Whose Reality Count? Putting the First Last*.
- Chen-Ravallion( 1997 )*What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?* The World Bank Economic Review 11( 2 ).
- Daimon, Takeshi( 2000 )*Essays on the Spatial Economics of Growth and Poverty: theory and policies for South-east Asia*.
- Dasgupta, Partha( 1995a )*Nutritional Status, the Capacity for Work, and Poverty Traps*.
- ( 1995b )*An Inquiry into Well-Begin and Destitution*.
- Dasgupta-Serageldin( 1999 )*Social Capital: a multifaceted perspective*.
- DFID( 1997 )*Eliminating World Poverty: a challenge for the 21st century white paper on international development*.
- Dixit, Avinash( 1999 )*Transaction Cost Politics*.
- Dollar-Kraay( 2000 )*Growth is Good for the Poor*, mimeo
- Foster, J.E., Greer, J. and Thorbecke, E( 1984 )*A Class of Decomposable poverty Measures*.
- Fujita-Krugram-Venables( 1999 )*The Spatial Economy: cities, regions, and international trade*.
- Fumo, C.et al( 2000 )*Social Funds: an effective instrument to support local action for poverty reduction?* DFID discussion paper( draft ).
- Government of Nicaragua( 2000 )*A Strengthened Poverty Reduction Strategy*.
- Grootaert, Christiaan( 1999 )*Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia*. World Bank Local Level Institutions Working Paper No.6.
- Haddinott-Adato-Besley-Haddad( 2000 )*Participation and Poverty Reduction: issues, theory and new evidence for South Africa*, mimeo.
- Harrold. and Associates( 1995 )*The Broad Sector Approach to Investment Lending-Sector Investment Programs: world bank discussion papers, Africa Technical Department Series 302*. The World Bank.
- Helleiner, Gerald,K. et al.( 1995 )*Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues Between Tanzania and Its Aid Donors*, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- IMF , World Bank( 1999 )*Poverty Reduction Strategy papers-Operational Issues*.
- ( 2000 )*Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*.
- ( 2001 )*Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation*.
- IMF( 1999 )*the PRGF-Operational Issue*.
- ( 2000 )*the IMF's Poverty Reduction and Growth Facility*.
- INE( 国家統計局報告 )( 2000 )*EIU Country Profile 2000* The Economist Intelligence Unit..
- In Tanzi-Chu( eds. )( 1997 )*Income Distribution and High Quality Growth*.
- In Tarp-Hjuertholm( eds. )( 2000 )*Foreign Aid and Development: lessons learnt and directions for the future*.
- International Transparency Organization( 1997 )*Corruption Perception Index*.
- Jalan-Ravallion( 1998 )*Determinants of Transient and Chronic Poverty: evidence form rural china: World Bank Policy Research Working Paper N.1862*.
- Jones, Stephan( 1999 )*Increasing Aid Effectiveness in Africa? The World Bank and Sector Investment Programmes*.
- Kanbur and Squire( 1999 )*The Evolution of Thinking about Poverty. Exploring the Interactions* the World Bank
- Kanbur, R.et.al.( 1999 )*The Future of Development Assistance: common pools and international public goods*.
- OECD/DA( 1991 )*Principles for Programme Assistance*.
- ( 1999 )*DAC Scoping Study of Donor Poverty Re-*

- duction Policies and Practices
- Ravallion, Martin( 1993 )*Poverty Comparisons: fundamentals of pure and applied economics.*
- ( 1997 )*Good and Bad Growth: the human development reports.* World Development 25( 5 ).
- Rosenstein-Rodan( 1943 ) It is generally agreed that industrialization of international depressed areas is the way of achieving a more equal distribution of income between different areas of the world by raising incomes in depressed areas at a higher rate than in the rich areas.
- Royal Government of Cambodia( 2000 )Interim Poverty Reduction Strategy Paper.
- Sen, Amartya( 1999 )*Development as Freedom.*
- The Government of Kenya( 2000 )Kenya Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2003.
- The Government of Nicaragua( 1993 )*Living Standard Measurement Survey.*
- The United Republic of Tanzania( 2000 )Poverty Reduction Strategy Paper( PRSP )
- The World Bank Group Operations Policy and Strategy ( 2000 )*Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note.*
- Thomas et al.( 2000 )The Quality of Growth, The World Bank.
- Thorbecke-Berriar( 1992 ) Budgetary Rules to Minimize Social Poverty in a General Equilibrium Context. " *Journal of Development Economics* 39.
- Thornbecke, Erik( 2000 )*The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid 1950-2000.*
- UNDP( 2000 )*Human Development Report.*
- Williamson, John( 1993 )*Democracy and the Washington Consensus.* World Development 21.
- World Bank( 1995 )*Republic of Nicaragua Poverty Assessment* vol.1& vol. 2 No.14038-NI.
- ( 1998 )*Assessing Aid : what works, what doesn't and why.*
- ( 1999a )*Global Development Finance.*
- ( 1999b )*Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries.*
- ( 2000a )Kenya Economic And Public Sector Reform Credit Project
- ( 2000b )*Joint IMF World Bank Implementation Committee for the HIPC Initiative and the PRSP Program.*
- ( 2000c )*World Development Indicators.*
- ( 2000d )*World Development Report 2000/2001: attacking poverty.*
- ( 2000e )*Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy. PRSP Sourcebook.*
- World Bank Group( 2000 )*PRSP International Guidance Note.*
- World Bank Press Briefing( September 2000 )James D. Wolfensohn and the Utstein Group.
- Young, Alwyn( 1995 ) The Tyranny of Numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience " *Quarterly Journal of Economics* 110( 3 ).