

PRSPと援助協調

に関する論考

2004年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研

JR

03-73

*PRSP*と援助協調

に関する論考

2004年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書および他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行:独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究第一課

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

TEL: 03-3269-3374

FAX:03-3269-2185

Email: jicaic1@jica.go.jp

序 文

本書は、JICA 関係者をはじめとする日本の援助関係者が、2000 年代の新たな援助アプローチとして定着しつつある、PRSP（貧困削減戦略ペーパー）とそれを取り巻く援助潮流を的確に理解し、主体的な取り組みを考えていくための重要な論文を「重要論考集」としてとりまとめたものです。JICA の研究誌である『国際協力研究』に掲載された論文4点のほか、新たに事例分析1点を収めています。

ここにまとめた論文は各々、専門的見地より PRSP 体制や援助体制を論じたものや、JICA 職員の現場での実体験に基づく論考であり、PRSP や援助協調に対する日本からの重要な視点と知見が提示されています。

石川論文（2003 年）は、PRSP を構造調整貸付（SAL）体制に代わるものと位置づけ、「制度・政策改革戦略の更なる強化の上に、成長を土台として低所得途上国の貧困を削減する」というその目的が達成しうるのかどうか、3つの視点から検証しています。3つの視点とは「PRSP 体制のシステムとしての有効性」、「PRSP の開発モデルとしての有効性」、「HIPC initiative（重債務貧困国救済構想）の有効性」であり、開発経済学的観点から、具体的な検証のための分析を提示したものです。

柳原論文（2001 年）は、世界銀行が『世界開発報告 2000/2001 年版』の中で貧困の定義を拡張し、これにより世銀の新たな貧困削減へのアプローチが打ち出されていることを紹介しています。次いで具体的な理念である CDF（包括的な開発フレームワーク）、PRSP を概説した上で、PRSP アプローチの問題点として「当該国政府の行政能力と国内とりわけ地方レベルでの政治過程についての妥当でない想定」をあげて警告を発しています。さらに、貧困削減に対し日本が貢献するための課題についても整理しています。

牧野論文（2003 年）は、近年の開発をめぐる国際的動向と援助アプローチが総括的に紹介され、「現在の援助アプローチは、マクロとミクロすなわち援助理論や戦略から援助手法までが相互に関連し合って密接にリンクしている」ことをコンパクトに理解できる構成となっています。後半では、PRSP の内包する「開発アプローチ」そのものの重要性から、これから10年以上は様々な改良が加えられて持続すると考えられることを指摘したうえで、ドナーとしてまずこれを認知し、次に積極的に関わることによって自らのアイデンティティを主張、発露していくことの重要性とそのための課題について説明しています。

続く二つの論文は、対アフリカ開発援助を巡る、より具体的な論考です。

高橋論文（2001 年）は、対アフリカ開発援助の環境変化を念頭におきつつ、途上国が援助国、国際ドナーとともに特定セクターの開発計画を策定し、この計画に沿って開発や援助を協調的に進めていくという試みであるセクター・プログラムの背景と論理、その意義と問題点について考察しています。パートナーシップが堅牢になればなるほど途上国のオーナーシップは突き崩される危険があり、そのため「自助努力支援」を旨とする日本の真

価が発揮されるべきであるとしつつも、「援助吸収能力に比較的恵まれた東アジアでの経験を基に、1対1の伝統的の二国間援助の延長上に形成された日本の援助の体制」では、援助協調の枠組みに参画できず、意見表明すらできないとの警鐘を鳴らしています。

古川レポート（2002年）は、筆者のタンザニア赴任時の経験（1997年10月から2001年3月まで）、外務省経済協力局国別計画策定室援助協調ユニットに在職した経験（2001年4月から2002年3月まで）をもとに、タンザニアにおいて1995年6月に発表された「ヘレイナ・レポート」以降活発化した援助協調の動きを中心にまとめた、包括的かつ臨場感あふれる報告です。高橋論文と同様に、対アフリカ開発援助の環境変化から説き起こし、援助協調の最前線に身を置いた者ならではの具体的な問題認識、提言がまとめられています。

PRSPに関し、JICAではこれまでに『貧困削減に関する基礎研究』（2001年4月）、『途上国における財政管理と援助』（2003年2月）、『援助の潮流がわかる本—今援助で何が焦点となっているのか』（2003年9月）、『アジア・アフリカにおけるPRSP事例研究』（2004年5月予定）等の調査研究報告書をまとめてきました。またインフォーマルな勉強会の成果としては『「PRSPと日本の貢献」勉強会—論点と議事録』（2002年11月）も取りまとめています。これらの報告書も、基礎情報の提供、論点整理、事例研究を通じたグッドプラクティスの抽出と共有、等を目的としてまとめられたものであり、PRSPを巡るより詳細かつ具体的な情報源と問題分析の素材として、本論考集とあわせて活用していただければと思います。

本論考集が、現場で日々援助協調の新たな地平を開こうとしているJICA関係者をはじめとする日本の援助関係者にとり、一助となることを願ってやみません。

平成16年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 金丸 守正

PRSP と援助協調に関する論考

序文

PRSP 体制の有効性について 1

石川 滋 一橋大学名誉教授

(『国際協力研究』Vol. 19 No. 1. 通巻 37 号 2003 年 4 月 掲載論文)

はじめに

- I. 予備的事項—概念・用語の説明 3
- II. PRSP 体制のシステムとしての有効性 4
—「援助ゲーム」のルールはだれが決めるのか
- III. PRSP 体制の開発モデルとしての有効性 8
- IV. HIPC initiative (重債務貧困国救済構想) の有効性 12

途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献 17

柳原 透 拓殖大学国際開発学部教授

(『国際協力研究』Vol. 17 No. 2 通巻 34 号 2001 年 10 月 掲載論文)

- I. 貧困のとらえ方の面での新たな展開 18
- II. 貧困削減へのアプローチの上での新たな強調点 19
- III. 貧困削減戦略と世銀・IMF の役割 20
- IV. 貧困削減への日本の貢献 22

援助アプローチ・戦略に関する一考察 25

牧野 耕司 JICA 企画評価部企画課 課長代理

(『国際協力研究』Vol. 19 No. 1. 通巻 37 号 2003 年 4 月掲載論文)

- I. 開発をめぐる国際的動向 25
- II. 近年の援助アプローチ・戦略 27
- III. 援助アプローチ・戦略に関する一考察 31

アフリカにおけるセクター・プログラム	39
— 貧困削減に向けた開発パートナーシップ	
高橋 基樹 神戸大学大学院国際協力研究科教授	
(『国際協力研究』Vol. 17 No. 2 通巻 34 号 2001 年 10 月 掲載論文)	
I. はじめに—援助レジームの変動とセクター・プログラム	40
II. アフリカにおける援助環境と日本	41
III. セクター・プログラムの背景と論理	42
IV. セクター・プログラムの問題点	45
V. 結びに代えて—セクター・プログラムと日本の対応	48
アフリカを取り巻く援助動向とその対応 (一考察)	51
— タンザニアをケースとして	
古川 光明 JICA 総務部 総務課 課長代理	
(未発表論文、2002 年 7 月作成)	
要約	
I. アフリカを取り巻く開発援助の変遷	66
II. サブ・サハラ・アフリカの貧困と債務	78
— 拡大 HIPC イニシアティブと PRSP 導入の背景	
III. CDF、PRSP、PER/MTEF、SP 及び援助手続きの調和化の概説	86
IV. タンザニアにおける昨今の援助動向	99
V. 今後の取り組みについて	
— タンザニアにおける PRSP、PER、MTEF、SP 等への日本の取組みについて ..	133
VI. 終わりに	144

用語・略語解説

略 語	概 要
ARPP	Annual Review of Portfolio Performance ：世界銀行の品質保証グループが毎年作成するポートフォリオ・パフォーマンスに関する年次報告書。初期の開発目的の達成やプロジェクトの進捗の観点から、実際にあるいは潜在的に問題のあるプロジェクトが”Project at Risks”として分類される。目黒（2003）
ASDS（タ）	Agricultural Sector Development Strategy ：農業分野開発戦略（タンザニア）。
ASP（タ）	Agricultural Sector Program ：農業分野セクター・プログラム（タンザニア）。
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 ：包括的な開発フレームワーク。世界銀行総裁フォルフェンソンが1998年秋に、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち「参加する」枠組みによって、より包括的なアプローチで実施されるべきと提唱し、これが「包括的な開発フレームワーク」としてまとめられた。基本的概念は以下のとおり。①開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し、オーナーシップを持つことが基本であり、これには世界銀行や他のパートナーにも作成に参加、②政府、援助供与国・機関、市民社会、民間部門およびその他の開発関係者との強力なパートナーシップの構築を重視、③CDFは基本的にプロセスであり、より大きな開発効果を達成するためのツール、④マクロ経済的な基盤の重要性を認めるとともに、強力な市場経済の制度的、構造的および社会的な基盤も同じように重視する、包括的なアプローチの採用。
CG	Consultative Group ：支援国会合。
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。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）、Completion Pointでその成果を見て最終的に債務削減を行うかどうかが決まる。
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment ：世界銀行による国別政策・制度評価。経済運営（4項目）、構造政策（6項目）、社会的一体性・社会公平のための政策（5項目）、公的部門の運営・制度（5項目）の4分野20項目について1（低）～6（高）までの評点が付され、20項目の単純平均点が当該国のCPIAの評点となる。目黒（2003）
DAC	Development Assistance Committee ：開発援助委員会。OECD（経済協力開発機構）の対途上国援助政策を調整する機関。貿易委員会、経済政策委員会と並ぶOECDの三大委員会の一つ。

DAC 新開発戦略	1996年のDAC上級会合で採択された21世紀に向けた長期的な開発戦略「21世紀に向けて：開発戦略を通じた貢献（Shaping the 21 st Century: The Contribution of Development Cooperation）」の通称。新開発戦略の3つの重点事項は、①オーナーシップとパートナーシップの重視、②包括的アプローチと個別のアプローチの追求、③具体的な開発目標の設置（2015年までに貧困人口の半減など）となっており、社会的インフラへの支出割合を増加させ、援助国の実施体制の合理化、分権化を推進することをうたっている。
Decision Point	決定時点。HIPCイニシアティブ*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）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、世銀・IMFの債務救済プログラムの内容が確定される。この審査にあたりPRSP又はI-PRSPの提出が求められる。
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility ：拡大構造調整ファシリティ。
FASWOG (タ)	Food and Agriculture Sector Working Group ：食糧・農業分野作業グループ（タンザニア）。
F-PRSP	Full Poverty Reduction Strategy Paper ：最終版PRSP*。
GATT	General Agreement on Tariff and Trade ：関税及び貿易に関する一般協定。1948年より実施された、貿易に関する基本的な国際ルール。1995年にGATTを拡大・強化する形でWTOが成立し、業務を引き継いだ。
HIPC	Heavily Indebted Poor Country ：重債務貧困国。
HIPC イニシアティブ	1996年に世銀・IMFが提唱し、各国政府により合意された債務救済計画。一定の条件を満たす重債務貧困国を対象とし、二国間債務ならびに国際機関に対する債務負担を軽減する包括的なスキーム。1999年のケルン・サミットでこれをさらに改善・拡充したものを「拡大HIPCイニシアティブ」という。
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper ：暫定版PRSP*。
JSA	Joint Staff Assessment ：IMF・世銀スタッフが共同でまとめるPRSP評価報告で、PRSP及びI-PRSPと共に理事会に提出することとなっている。
LICUS	Low-Income Countries under Stress ：逼迫した低所得国/問題に直面する低所得国。世界銀行による用語。ガバナンス、政策、制度が不適切と判断され、従来の方法では経済援助を受けることができない国々を指す。世界銀行はLICUSに関して、当面の優先目標を国内のガバナンスの能力を構築することと、貧困層に不可欠なサービスを迅速に提供することの2つに限定し、他の目標は保留すべきであるとしている。またLICUSはガバナンス、政策、制度が整っていないので財政支援が効果的に機能しないとの指摘もある。
LMDG	Like Minded Donor Group ：新規援助アプローチの実現に向け協調するドナーの集団。途上国により構成ドナーは異なるが、英国や北欧諸国が中心。
MCC	Millennium Challenge Corporation ：ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション。MCAを運営する組織。
MDF (タ)	Multilateral Debt Relief Fund ：多国間債務救済基金（タンザニア）。1998年に設立され、英国、北欧等8カ国が財政支援の枠組として資金を拠出し、タンザニアの債務を肩代わりした。PRBS*の前身。
MOU	Memorandum of Understanding ：覚え書。

MTEF	Medium Term Expenditure Framework : 中期支出枠組。予算年度とその後3～5年間の財政・資金手配計画。PRSP対象国では、PRSPに基づき3年間の計画で作成される。
NIEO	New International Economic Order :新国際経済秩序。
NPES (タ)	National Poverty Eradication Strategy : 国家貧困撲滅戦略 (タンザニア)。国家長期開発計画「Vision 2025」に基づき1997年に作成された。
NPM	New Public Management :ニュー・パブリック・マネジメント。民間のマネジメント手法を公共部門へ導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方で、1980年代半ばより欧米諸国で実施されている。その特徴として①競争原理の導入、②成果による評価、③政策の企画立案とその執行の分離がある。
PAF (ウ)	Poverty Action Fund :貧困アクション基金 (ウガンダ)。
PEM	Public Expenditure Management : 公共支出管理。公共資源の配分と管理について政策判断を行い、実行するための仕組みと手続き。
PER	Public Expenditure Review : 公共支出レビュー。公共支出管理 (PEM*) の中でも、政府支出の配分と管理の分析・評価。通常、当該国政府の全セクターを対象とするが、1つのセクターのみを対象とする場合もある。もともと、世銀が実施していたが、近年、途上国政府が独自に、あるいは世銀の支援を受けて共同で進めるケースもある。
PFP	Policy Framework Paper : 政策枠組書。
PIP	Public Investment Plan : 公共投資計画。
PRBS (タ)	Poverty Reduction Budget Support : 貧困削減財政支援。貧困削減を効率的に支援するため、タンザニア政府とドナーにより2000年に設立された基金。PRSP*の優先セクターを中心に一般財政支援が行われる。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility : 貧困削減・成長ファシリティ。1999年にESAF*に代わって設置されたIMFの融資制度。最貧国を対象に、貧困削減と成長をより重視する。HIPC*のみならず、PRGF対象国もPRSP*策定がその前提として義務づけられている。
PRSC	Poverty Reduction Support Credit :世界銀行の貧困削減支援融資。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略書。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載する3年間の経済・社会開発計画。1999年のIMF・世銀の総会において、HIPCイニシアティブ*の適用および国際開発協会 (IDA) 融資の判断材料としてその策定が要請された。
RDP (タ)	Rural Development Policy : 地方開発政策 (タンザニア)。
RDS (タ)	Rural Development Strategy : 地方開発戦略 (タンザニア)。
SAF	Structural Adjustment Strategy Paper : 構造調整ファシリティ。1986年に導入されたIMF*の特別基金財源に基づく譲許的融資制度の一つ。
SAL	Structural Adjustment Loan : 構造調整融資。1980年に世界銀行が導入した融資形態で、開発途上国の経済構造改革を支援する。
SIP	Sector Investment Program : セクター投資計画。1995年にSPA*で世銀が発表した援助アプローチ。ドナーと途上国が共同で策定したセクター開発戦略に基づき、各ドナーからの資金をセクターごとに一つの口座に集め (コモン・ファンド)、これを途上国のオーナーシップの下に支出する。
SP	Sector Program : セクター・プログラム。SWAp*参照。

SPA	Strategic Partnership with Africa : アフリカとの戦略的パートナーシップ。累積債務に苦しむサブ・サハラ・アフリカの低所得国の構造調整努力を支援するため、1987年に世銀のイニシアティブにより創設された枠組み。当初は「Special Program of Assistance for Africa (アフリカのための特別支援プログラム)」として開始されたが、2000年のフェーズ5より現在の名称となり、財政支援を含む幅広い援助モダリティの議論の場となっている。
SWAp	Sector Wide Approach : セクター・ワイド・アプローチ。途上国がドナーとのパートナーシップに基づき、セクター全般を網羅する政策・戦略、中期的なセクター開発計画の枠組み、国家予算と整合した財政支援計画、行動計画、実施手続きを策定、実施する開発アプローチ。SP*と呼ぶこともある。
TAS (タ)	Tanzania Assistance Strategy : タンザニア支援戦略。
援助機関・国際機関	
CIDA	Canadian International Development Agency : カナダ国際開発庁。
DANIDA	Danish International Development Agency : デンマーク国際開発庁。
DfID	Department for International Development : イギリス国際開発省。
EU	European Union : 欧州連合。
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development : 国際復興開発銀行。世界銀行グループの一つ。
IDA	International Development Association : 国際開発協会。世界銀行グループの一つ。
IFC	International Finance Corporation : 国際金融公社。世界銀行グループの一つ。
IMF	International Monetary Fund : 国際通貨基金。世界銀行グループの一つ。
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development : 国連貿易開発会議
UNFPA	United Nations Population Fund : 国連人口活動基金。
UNICEF	United Nations Children's Fund : 国連児童基金。
USAID	United States Agency for International Development : 米国国際開発庁。

出所： JICA 各報告書、国際開発ジャーナル社(1998)『国際協力用語集』、世銀・IMF ホームページより作成、目黒克幸(2003)「IDAにおける国別政策・制度評価(CPIA)とPerformance-Based Allocation制度」『開発金融研究所報』第17号。

PRSP体制の有効性について

On the Effectiveness of the PRSP Regime

石川 滋*
Shigeru ISHIKAWA

要 約

IMF・世界銀行は、1980年代に創設した開発途上国の市場経済的な制度・政策の改革および成長の回復・増進を目的とする“構造調整貸付（SAL）”プログラムを改訂して、2000年初め、“貧困削減戦略”（PRSP）プログラムを新設した。それは、制度・政策改革戦略の更なる強化の上に、成長を土台として、低所得途上国の貧困を削減することを目的としている。そのような目的が達成可能かどうかを3つの視点から分析するのが本稿の課題である。第1は、PRSPプログラムが“援助システム”として有効かどうかを問うことである。SALプログラムでは、援助と交換に改革を迫る手段として「政策改訂条件」（conditionality）が途上国に押しつけられ、それが途上国の主体性を奪ったことが失敗の原因だとされた。新プログラムがそれをどう改訂しようとしているのかが問題の1つである。第2は、PRSPプログラムが内蔵する開発モデルが成長に加えて貧困削減を実現するに足る内容を備えているかどうか、また、低所得国の貧弱な国内貯蓄率の下で、最低限必要な貧困削減目標が与えられた際に、成長目標の放棄が迫られないか、などの分析が課題となる。第3は、PRSPプログラムに先行して、先進国サミットで合意された「重債務貧困国（HIPC）救済構想」が、狙いどおり、それらの国の債務ストックの水準を「持続可能な水準」にまで下げ、一般のPRSPプログラム対象国と同じ条件下で開発に専念することを許すかどうかを考察する。

ABSTRACT

In early 2000, the IMF and the World Bank instituted the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) program, after making a revision to the Structural Adjustment Loan (SAL) program, which was formulated in the 1980s in order to pursue market-oriented institutional and policy reforms in developing countries and to recover and accelerate economic growth. The new program aims at poverty reduction in low-income developing countries, based on economic growth and further strengthening of institutional and policy reform strategies. This article analyzes the attainability of this aim from three perspectives. First, it examines whether the PRSP program is effective as “an institutional system of economic aid.” Under the SAL program, conditionalities were imposed on developing countries as a means to compel reform in exchange for economic aid, and it was considered that the program failed because the system deprived the recipient countries of ownership. One of the issues is how the new program intends to revise its conditionality policy. Second, the article analyzes whether the development model envisaged in the PRSP program is adequately equipped to materialize economic growth conducive to poverty reduction, and if even the very modest poverty reduction goals required by the PRSP program under their poor

* 一橋大学名誉教授
Professor Emeritus, Hitotsubashi University

domestic savings rates might overwhelm the potentiality for maintaining their minimally required growth targets. Finally, the article considers whether the enhanced Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative, which was agreed upon at the G7 summit in 1999 prior to the PRSP program, can eventually reduce the debt stock of HIPC countries to a "sustainable level" as intended, and allow them to pursue their development efforts under the same conditions fulfilled by ordinary PRSP program-supported countries.

はじめに

1995年以降合計7年間、ベトナムでのJICAの仕事にかかわった結果、かなり実務的な援助の経験ができたため、この度、開発援助の受け皿としての開発途上国経済や先進工業国側の国際開発政策の問題についてまとめを行いたいと考えた。この報告書は、世界銀行が1990年代の全般にわたり途上国に対する国際開発政策の見直しを行った結果見いだした、既存の「SAL（構造調整貸付）体制」に代わる「PRSP（貧困削減戦略文書）体制」について、前者のもとで成功的でなかった低所得開発途上国の開発に対する協力支援の課題が、後者において果たして成功的に遂行できるかどうかという視点から考察することを目的としている。考察はPRSP体制の3つの側面から、SAL体制と比較しながら進める。各側面の名称と主要な問題点は次のとおり。

(1) PRSP体制のシステムの側面

SALは、援助を手段として、ドナーが途上国においてその実現が望ましいと考える経済制度・政策の改革の実施を促す仕組みであった。この仕組みの中心にあるのが、援助供与の事前の条件とされる“コンディショナリティ(conditional)”であった。SAL体制が成功しなかったのは、それが“*ex ante* conditionality（事前的コンディショナリティ）”であり、それ故に受入国側の主体性（ownership）が失われたためであった。PRSP体制はそれを*ex post* conditionality（事後的コンディショナリティ）に代えることにより、成功に導きたいという願望が世銀内部にある。しかしそのような改訂が本格的に実現しても、このシステムはそのルール

がドナー側により決められる「援助ゲーム」であることに変わりなく、援助受入低所得国の側の主体性が十分に発揮されることは困難ではないか？

(2) その開発モデル的側面

世銀が援助受入低所得国に望む経済制度・政策の改革は、どのように有効な開発モデルを内蔵しているか？ SAL体制からPRSP体制への移行に際して、世銀はその支援する開発の最終ゴールを成長から貧困削減に切り換えたため、低所得国の実情（市場未発達・資本不足）に照らしてPRSP体制の有効性に不安を投げかけたが、世銀自体が最近現実的に目標を修正しつつあり、重要なのはむしろ冒頭の問題にある。SALの開発モデルは低所得途上国にも潜在的に競争市場があることを前提したため失敗した。PRSPの開発モデルはこのSALモデルを踏襲した部分と、ジョセフ・スティグリッツやアマルティア・センの非市場的調整の必要性を前提とする新しい部分から構成されているが、後者はまだ行動計画（action plan）としては具体化されていない。その部分がこれからどのように変わっていくかが問題のカギを握る。

(3) HIPC構想の成否に影響される側面

HIPC（重債務貧困国）構想とは、低所得途上国の中でも特に1990年代末において過大な外債ストックを抱え元利払い（debt service）の重圧に苦しんでいる国々（この構想の適用国の数では41カ国）に対して、そのストックが“持続可能な債務（“sustainable debt”）の水準”（債務ストックの現在の対GDP比150%、あるいは対輸出額比250%）にまで減少するようIMF、世銀および主要ドナーが協調して、その債務ストックの帳消し（write-off）を認めようというもので、IMF、世銀およびサミット（G7）により1996年および1999年（“拡大”

構想)に決められた。HIPC構想による債務救済の“完了時点”においてそれらの重債務国は他の低所得途上国と同じスタートラインに並び、その後はともにPRSP体制の下で開発にいそむことになるはずである。しかしそのような期待が実現するだろうか？ 債権国の集まりであるパリクラブが1970年代末から実施した重債務国救済の企ては、リスクにせよ、部分的な債務免除にせよ、“小出し”の支援の繰り返しであり、債務ストックは減少するどころか、かえって増加を続けたことを示している。ジェフェリー・サックスは、貧困の罨のメカニズムを内包する重債務国の成長モデルをつかってそのメカニズムを説明し、さらにこの失敗の根本原因を、パリクラブの救済が債権者に有利な救済であることに求めている。それではどのように改善したらよいか？

以下ではまず予備的事項としていくつかの重要な概念、用語について記述し(第I章)、次いで各々の側面の考察を行う(第II、III、IV章)

I 予備的事項—概念・用語の説明

1. SAL体制・PRSP体制

「PRSP体制」とは、2000年に発足した新しいマクロ経済支援貸付(借り手国政府が作成するPRSPをひとつの基礎文献とする「貧困削減戦略クレジット」(PRSC)、IMFの場合はESAFに代わる「貧困削減および成長ファシリティ」(PRGF)のほか、以前と変わらない「プロジェクト貸付」「無償援助」「技術援助」などの多数の援助形態(モダリティ)を組み合わせた援助体制をいう。「SAL体制」はそれに先行する援助体制であって、1980年に始まる。1980年という年は、PRSCに先行する世銀のマクロ経済支援貸付(「構造調整貸付」(SAL))の開始年であった。「プロジェクト貸付」「無償援助」「技術援助」などが組み合わされていることは、PRSP体制と同じである。援助体制の変化をマクロ経済支援貸付を中心にとらえ、変化前後の体制の名称もそこからとっているのは、この援助モダリティが最もdynamicに変化していて、それぞれの体制の性

格をも決める傾向があるためである。

2. 2つの体制の主な相違

- (1) SALの適用対象は低所得国・中所得国を問わず途上国にわたったが、PRSCのそれは低所得国に限定される。
- (2) 援助政策の最終ゴールは、SALでは成長の回復と増進であり、その結果として貧困削減が招来されると見られたが、PRSCでは最終ゴールは貧困削減に置かれ、成長はその必要条件の1つとされた。
- (3) ゴール達成の手段：両体制とも、世銀がゴール達成のために必要だと考え、マクロ経済援助に関連した「政策改訂条件」(conditionality)が用いられる。ただしSALではそれは*ex ante* conditionalityとして扱われた。PRSP体制では、それは原則として*ex post* conditionalityとして扱われている。

3. 成功を成果(outcome)で測るか、政策改訂で測るか

貸付主体としての世銀のSALの成績評価は、*ex ante* conditionalityでは政策レベルの成績評価によるが、別に成果としてのGDP成長率のレベル(さらに、直接それに関連する指標として民間消費成長率、対GDP輸出比率、貯蓄・投資率で補完されることもある：国別経済局の1992年SAL自己評価書)でも評価される。PRSPのそれは*ex ante* conditionalityでいくとき、成果評価によることになりそうだが、IDA第13回増資に関連する改定では、outcome評価の基礎はマクロ経済政策(プラス「ガバナンス」)分野の20項の政策レベル評価(CPIAといわれるもの)とプロジェクト援助のポートフォリオ評価(ARPP)とを加重平均したものによっている。(IDA [2001])。

4. Ex ante conditionalityとex post conditionality

前者は、あらかじめ供与する援助額を示しておいて、そのための条件が実行されるときにのみ援助を供与するものであり。後者は援助の関連分野における途上国政府の改革のための活動のoutcomesいかんで援助額の大小を事後的に決めるもの

である（上述でいえば、CPIAおよびARPPの評価からIDAの各国実績評価（County Performance Rating）が決まり、それが世銀の「国別援助戦略：CAS」における次の3年間の代替的援助シナリオ（援助総額が異なる）開示のための投入となる）。

5. Broad-based growthとpro-poor targeting

PRSP体制の下での貧困削減のための公共支出の選び方にこの2つの方式がある。broad-based growthとは、まず一般的な方法で成長を実現し、その果実を貧困削減に用いる方式であり、間接的な貧困削減の方法だといえる。1990年の方針では、労働集約的方法での成長を実現することがbroad-based growthだとされるが、開発経済学での技術選択論が教えるように（たとえばアマルティア・センの*Choice of Techniques*（Oxford University Press, 1960））労働集約的方法は成長率を下げる傾向があるから、broad-based growthにおける技術や産業の選択は、成長率の増大をも考慮するよう弾力的に対応すべきだという見方もある（筆者はそれに従っている）。pro-poor targeting（直接貧困民に届くような絞るという意味）は直接に貧困民に利益を与えるような支出を選択することである。世銀の処方箋では共通して基礎的社会サービス（保健・教育）への支出が求められているが、これには国別の事情いかんで異なる選択もあり得る。最近では農業や貧困地域のインフラなどへの支出が許容されている。

II PRSP体制のシステムとしての有効性 —「援助ゲーム」のルールはだれが決めるのか—

PRSP体制のシステムとしての中心的な要素は、「援助」という本来人道主義的で利他的なドナー国民の行為を、ドナー国政府が援助受入国において実現されることが望ましいと考える「制度・政策の改革実施」という受入国政府の行為の誘発にリンクさせる仕組みである。システムの側面には、ほかにも問題はあるが、最も重要な問題は、この仕組みがどのように作動し、途上国の開発と福祉

に対してどれだけ有効となるかを問うことである（このとき、ドナー側の判断により途上国にとって望ましいと考える体制や政策の改革が、開発モデルとして有効かどうか、という問題があるが、それはIII章で扱う。ここではそれがおおむね有効だと仮定して進める）。

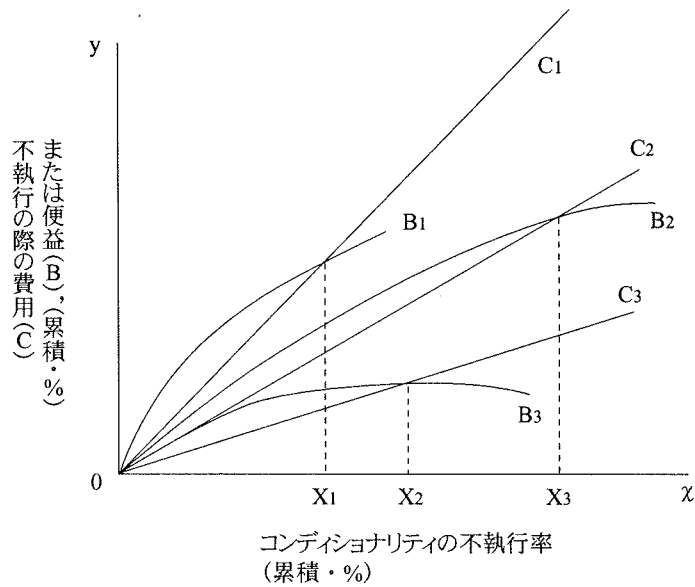
1. 政策対話からコンディショナリティへ

上記のリンクを実現させる政策手段は、かつては世銀と途上国政府の間の政策対話（dialogue）であり、その促進のために途上国政府が準備した開発政策文書（Letters of Development Policies）が用いられた。しかし、80年代半ばになると、次第に世銀が作成したSALに付帯するコンディショナリティがそれに代わるようになった（World Bank [1988]）。アフリカ諸国に関するSPA（Special Program for Africa）の登場や、中南米諸国の構造調整に関連する「ワシントン・コンセンサス」の提案なども、コンディショナリティ強化に力を貸した。

援助にコンディショナリティが組み合わされたそもその理由としては、次の2つが挙げられている。1つはアフリカ諸国へのプロジェクト援助の不調について行われた多数の研究は、援助受取国の政策の悪さがその最大の原因だと結論し、それを受けて、援助は援助受取国の政策の改善のために用いるべきだという提案が世銀のアフリカ局から出され、採択されたというものである。いま1つは途上国の政策実施を強制する手段として、IMFが途上国の国際収支が短期間不均衡に陥いる困難を克服することを助けるスタンバイ・クレジット^{註1)}に対して伝統的に用いてきた総需要引き締めなどのコンディショナリティの手法を世銀が借用したというものである。

ところで、SAL実施の20年に近い成果については、中所得国と比べて低所得国、特にアフリカ諸国については成績が悪いことが1988年、1990年および1992年の世銀のCountry Economics Department（国別経済局）の自己評価報告書において結論づけられている（拙稿「構造調整—世銀方式の再検討」『アジア経済』35-11, 1994年11）。この結論はジャ

図-1 SAL体制の下での途上国のコンディショナリティ不執行の費用・便益分析—イラストレーション



注)

- (1) x軸はプログラムごとのコンディショナリティの不執行 (noncompliance) 項目の実績数の全項目数に対する比率の累積。各項はそれを執行する際に約束によって与えられる援助額でウエイトづけされている。
- (2) y軸は各プログラムが完全執行された際に供与される援助総額を100とする比率の累積で測る。「費用」は不執行の際のペナルティ (約束の援助額の全部あるいは一部が不払いとなる) の大きさにより、「便益」は不執行の場合にそれによって節約される人的・物的資源を代替的用途に向けたときに得られる収入金額で測る。
- (3) C₁は、原点を通る45°線。全額ペナルティのケースの費用を示す。C₂, C₃となるに従ってペナルティ率は緩和される。
- (4) B₁, B₂, B₃は便益を示す。その違いは、経済の持つ「機会」の大小や「人的制度的能力」の大小などによって決められよう。
- (5) 「不執行率」の決定は、SAL受取国により純便益 (便益-費用) 最大の点で決められよう。図のX₁, X₂, X₃は、B₁とC₁, B₂とC₂, B₃とC₃がそれぞれ同一の状況下にあって組み合わせられていると仮定した場合の決定点を例示する。

ン・ウィレム・ガニング、ポール・コリアーおよびスティグリッツらの世銀系の開発経済学者によって強く支持された。彼らは失敗の理由として「改革を援助で買う」ことを求める *ex ante* conditionality が不合理であり、反生産的 (counter-productive) であることを挙げた。特にスティグリッツはそのやり方がかつての植民地政府の植民地支配のやり方と同じだと非難した。ガニング、コリアーはここで代案として *ex post* conditionality を用いることを提案し、それでいけば援助は途上国政府の主体性はかえって高まり、途上国政府の行動様式が変化して、改革は内生的な解として導かれるようになる」と主張した (Gunning [2000], Collier [1997])。

2. 不執行 (Noncompliance) の費用便益分析

筆者自身は、*ex ante* conditionality が不合理・反生産的だという見方に賛成だが、*ex post* ならそれが是正され、途上国は援助に誘発されて改革が実現するという見方には賛成できない。その理由は次のように3つのステップを踏んで説明できる。

第1のステップではSALの下での失敗の理由がより厳密に考察される。これは *ex ante* であるために途上国側の主体性が傷つけられるというような単純な理由ではない。そのことはこれまで触れなかった *ex ante* conditionality の不執行についての情報を分析することにより明らかになる。不執行の概念はコンディショナリティの各項ごとに実行のスピード、実行の結果の成績などを含めて複合的に

提示されているが、それらがどのように統合されているか明らかでない。さらにコンディショナリティには達成すべきプログラムがトランシュに分けられ、個別トランシュ解除の条件として数値目標が与えられていて客観的に測られるものもあるが、網領的であり実績評価に主観が入るものも含まれる。したがって執行の統計は信頼性が低いと言わねばならない。

世銀の自己評価報告書に掲げられた検討結果はかなりよい成績を示している。すなわち1992年の自己評価報告書では、全貸付協定の分野別条件の最終トランシュ解除までの成績は、平均して“全面实施 (fully complemented)”が全体の73%、“相当な実施 (at least partially implemented)”を含めて88%であった。この平均値は国際復興開発銀行(世銀)適格国 (IBRD国)、国際開発協会(第二世銀)適格国 (IDA国)およびサハラ以南のアフリカ諸国のいずれに貸付対象を限定してみても相互間で差が僅少である。これは主としてケース・スタディをベースとする前掲のガニング、コリアーによる厳しい評価と対照的である。

より具体的には、ガニングはアフリカ諸国がコンディショナリティ実施のタイプとして4グループに分けられるという。すなわち、①コンディショナリティが全く守られていない多数の国、②援助が行われている限りコンディショナリティは守られるが、援助がなくなると守れなくなる国、③コンディショナリティは守られたが、それはコンディショナリティがなくても実行されたと見られる国、④コンディショナリティがあったので改革が実行され、持続したかなりまれなケース、の4グループである。ガニングの結論は①プラス②を一般的と見たものであろう。

コリアーが強調するのは、途上国側にコンディショナリティの違反があっても、ドナーはそれをほとんどの場合見逃す傾向にあることである。それには制度的な背景がある。IMFでは、コンディショナリティに基づく政策が履行されない場合には関係職員に何ら処分を行わないが、プログラムの中断には処罰がある。コリアーのこのケースは、

コンディショナリティの実行率に関するかなり高い評価の背後にある真相を示唆させる。少なくとも水増しされた評価に該当するコンディショナリティの項目に対して、世銀は事前に提示した援助額の全部または大部分を供与していたと見なすべきだろう。以上の推論からSAL受取国の不執行の行動様式につき、図-1に示した仮説を構築することができる。

(1) SALの各プログラムにおけるコンディショナリティの執行の程度は、プログラム構成項目ごとの全貸付期間におけるコンディショナリティの“全面实施”プラス“相当な実施”の指数によって表されると仮定する。そうすると、この指数が100%未満であることは100%に満たない分の割合(%)だけ不執行があることを示し、それがSAL受入国政府の受入れ能力の欠陥によらない限り、受入国政府の主体的意思による決定の帰結であると見ることができる。そして不執行による受入国政府の費用・便益 (cost/benefit) 比率の評価いかにがこの決定を左右したと見られる。

(2) 費用・便益比率の評価に際しての便益 (benefit) は、不執行によって節約された政府の人的・財政的資源をSAL受入れよりも有利な公共活動や私的セクターの助成などに転用することによって得られる利益に依存しよう。費用 (cost) は不執行に対して世銀が科しているペナルティの額、および執行によって得られる可能性のある改革からの利益の喪失の合計額に等しい。ペナルティ額の大きさは、世銀およびメンバー国の諸政策、援助行政組織の体質などにより影響を受けるであろう。

(3) 以上では途上国の開発水準は所与としたが、実際にはそれが向上すれば費用・便益の構成因のいくつかの値が変化するであろう。たとえば不執行による人材・予算の他目的への転用の機会と利益は増加し、執行により受ける可能性のある改革の利益、したがってその喪失による費用も増加すると考えられる。

(4) 援助と *ex ante* conditionality を組み合わせたSAL体制は、元来世銀に有利な決定によるルールに従った「援助ゲーム」であるが、以上は、SAL借入

国政府が不執行の戦術により部分的な抵抗を行っていることを示すものである。

第2のステップは、SAL体制がPRSP体制に移るとき、以上で見たSAL体制の下での分析がどのように改訂を求められるかにかかわる。問題の中心は、SAL体制の下での*ex ante* conditionalityがPRSP体制で期待されている*ex post* conditionalityに移った際の影響である。しかし、実際にはこの移行がどのようになるかはまだ定かでない。そこで分析の便宜上、この移行が完全に行われた場合を想定してそのインパクトを見るためのステップ3を設けることにし、ステップ2は実際に移行がどのように進展しているか（具体的には*ex ante*と*ex post*のどのような混合で進んでいるか）を実証的に確かめることに課題を限定する。しかし、その記述はここでは省略する。

3. 「委託人」と「代理人」の力関係が決定的

第3のステップに入るとして、問題はガニングやコリアーが主張するように、*ex ante* conditionalityを*ex post*に改訂すれば、途上国側の主体性（ownership）が回復して、援助の誘因作用の下で改革が内生化され、実現するかどうかである。*ex post*への完全改訂が想定の場合であるから、分析も仮定を積み重ねて進めねばならない。筆者は、問題の解答がドナーと援助受取国との間の市場支配力や交渉力などの力関係いかんで決定的に変わってくると考える。

ステップ1で見たことは、SAL体制の下ではドナーの力が支配的であって、改革と援助の交換比率（「援助のゲーム」のルール）はドナーによって決められるということだった。しかし、受取国は完全に“迷える羊”ではなく、決められた交換比率の下で自らの努力の配分を決定する主体性を持っているのである（不執行は自主的な努力配分の帰結であった）。もしこの力関係が変わらないとするならば、ドナーが提示する*ex ante* conditionalityが*ex post*に変わるとき、受取人はその仕組みそのものは遵守しようが、それとともに不執行がなくなるかどうか、残るとすればどの程度かについては、

それとは別に考慮しなければならない問題である。結論は*ex ante*と*ex post*とのどちらが受け入れやすいか（これを確かめるのはやはり経験的問題である）は別として、新しい*ex post*の仕組みの下で、ドナー側が実際に改革と援助との交換比率をどのように決めるかにより決まるだろう。

もし受取国の力がドナーに対して現在より強くなれば、*ex ante*の仕組みの下での改革と援助の変換比率の決定に対して受取国が（団結して）介入してくるだろうし、やがてはドナーの決定する援助ゲームの仕組みそのものに対して物言いをつけるようになるかもしれない。歴史的な事例としては1970年代にUNCTAD（国連貿易開発会議）による急進的な途上国政府がブレトンウッズ体制に代わる「新国際経済秩序」（NIEO）の樹立を求めたことが想起される。

4. 固定賃金制と出来高払い制のアナロジー

ドナーと受取国の力関係が変わる可能性を念頭に置いて*ex ante*と*ex post*のコンディショナリティの有効性を比較する問題は、経営者と労働者の力関係が変化する下での固定賃金制と出来高払い制の有効性比較の問題に似ている。企業家が労働市場において労働力の購買独占者として支配的な力を持っている際の賃金決定は、「委託人（principal）・代理人（agent）関係の理論」によって上手に説明されてきた。この理論は委託人（この場合は企業家）にとって代理人（労働者）の行為についての情報が不完全な際、代理人が委託人の利益になるように行動する動機付けを与える報酬システム（賃金制度）を設計できることを明らかにする。賃金制度として事前に定めた時間給によって賃金を支払う固定賃金制と、出来高いかんで歩合として支払われる出来高払い制度との違いは、企業主の立場からの、企業利潤最大化に貢献する賃金制度の選択の結果として示された（Lazear [1987]）。実際の経験としては、アメリカにおいて出来高払いが初めて採用されたのは20世紀初頭で、現代的な巨大設備の投資を終えたアメリカ鉄鋼業の半熟練工に対してであった。企業家（USス

ティール)はそれが生産性上昇の誘因を与え、企業収益の増大に貢献すると考えたが、労働者側は間もなく歩合の決定が同じ賃金の下での生産の高速化を促すに過ぎないことを知り、労働組合の力を背景として作業速度の切り下げを図って対抗した。これにより、出来高払い制度は自己崩壊し、次第に現在の時間給による固定賃金制度に移ったのである。

「委託人・代理人関係の理論」をこの節の問題に適用することを促したのは「援助で政策が買えるか」という世銀系経済学者の疑問が筆者にとってショックだったことである。応用の際、もちろん委託人はドナーであり、代理人は援助受取り側の途上国である。

III PRSP体制の開発モデルとしての有効性

この章の課題は、前章でシステムとしての有効性の視点から取り上げた諸問題(すなわちドナーとしての世銀・IMFなどとその譲許性援助のレシピエントとしての途上国政府の間の相対的な力関係(市場支配力や交渉力)や、それが所与である際に途上国側の経済改革努力が動機付けられる援助条件の決定に関連する諸問題)が開発の可能な進展を妨げることのないような形でクリアーされたと仮定して、PRSP体制が市場育成や資本蓄積、一般的には生産力形成のモデル(これを簡単には「開発モデル」と呼ぶ)としてどのような有効性を持っているか、を問うことである。

1. SALモデルの弱点

まず、SAL体制の核心をなすSALは、石油ショック後の持続的な国際収支の危機・成長の落ち込みに対し、途上国経済を救い、開発への途を再開させるうえで、中所得国には成功したものの、低所得国なかんづくサハラ以南のアフリカ諸国で失敗した。この評価は前述のとおり、世銀自身による1988年、1990年、1992年の3回にわたる自己評価報告書も肯定している。問題は低所得国におけ

る失敗の原因である。筆者自身はかねてより、その原因がSALの開発モデル(上述のように、それは援助供与の条件を記したPFPの政策セットに反映している。政策の諸項目をつなぐものは、伝統的な新古典派成長モデルだと見てよい)にあることを主張してきた。その政策セットの根幹は、①総需要の緊縮によって経済安定を回復したのち、②構造改革によってそれまでの統制主義的な経済体制を取りやめ、市場経済体制に転換する。市場経済体制が用意さえされれば、あとは市場の力によって成長が実現し、開発が進展する、ということである。

この開発モデルに対するわれわれの懸念は、その背後にある低開発経済の理解(perception)そのものへの疑問に始まった。すなわち、このモデルは途上国における市場経済の不完備や歪みは、統制主義の採用により人為的に造成されたものであり、統制主義をやめれば市場経済は健全な形でよみがえってくると考えているようだが、途上国の市場経済の不完備は歴史的・構造的なものであって、統制主義の排除とは別に政府が意図的に育成し発展させなければ健全な形に市場経済は成長することができないのではないか。また市場経済が十分な発達を遂げるに至るまでは、開発に必要な資本蓄積や産業構造の転換が市場諸力によって自発的に進展することは難しく、政府による貯蓄動員策や産業政策などによる補強が欠かせないのではないか。そのような現状の理解に発するSALの処方箋が市場経済の育成や産業政策を欠くことは当然であり、そこに低所得国におけるSALの失敗があったというのが筆者の主張であった。この認識は今日では珍しいものではなくなったと思われる。

2. PRSPモデルの3つの構成要素

PRSP体制が内蔵している開発モデルは、3つの構成要素を持っている。

(1) SAL体制をそのまま引き継いだ要素が第1である。政策項目としてはマクロ経済の安定および構造改革の2つがあり、政策目的も成長の回復・

促進に置かれている。しかし、それは、市場経済の育成や産業構造の転換に関する政策措置を欠くという上記の弱点をも、同時に引き継いでいる。

(2) PRSP体制は最終ゴールをこれまでの成長促進に代えて貧困削減に置いたが、それを実現する当面の主要手段として、教育、保健などの基礎的社会サービスの支出を掲げている。これが第2の要素である。ただしこれらの基礎的社会サービス支出を通じて国の貧困問題を解決しようという政策が明確な形ですでに提出されたのは、1990年の『世界開発報告』（貧困問題特集号）においてであり、世銀の援助予算に占める貧困削減関連の支出の比重は90年代を通じて次第に増大しつつあった。この間に貧困問題は成長がもたらすトリクルダウン（Trickle-down）効果で自動的に解決されるという考え方が薄れ、貧困問題の解決には、成長が作り出す「機会」の増加に対して貧困民衆がより大きくアクセスできるようにするために、貧困民衆の保健・教育を向上させることが必要だという考え方が次第に支配的になっていた。

(3) 第3の要素は、PRSP体制が独自の政策セットを提示している構成部分である。独自性とは、その政策諸項目が経済分野から非経済分野にわたる人間の活動の広くかつ深い諸側面をカバーすることのできる包括的（holistic）アプローチをとっていることであり、またそれを可能とする調査方法として、調査員自身が貧困民の多数居住するコミュニティに出かけて行って面接によりその意見を聞く「参加型貧困評価」（Participatory Poverty Assessment）のやり方を用いていることである。独自性の2つの側面は、背景をなす理論や政策の考え方を知るとわかりやすくなる。

・包括的アプローチ：

これは世界銀行総裁ウォルフソンが1999年、新しい途上国支援のための開発戦略として提唱した「包括的開発枠組（CDF）」に沿うもので、開発をこれまでのように経済的側面に限定せず、非経済的側面（特にガバナンス、法律・司法、経済制度、人的資本、物的施設など）に広げてとらえようとするものである。

その理論的基礎はスティグリッツの「新開発戦略」論が与えた。この理論は開発が単なる経済の開発でなく、全社会の改造によって、低開発の経済社会が近代化していく過程であるから、政府が市場的・非市場的手段で調整に乗り出すだけでなく、社会の全構成分子がコンセンサスを形成するために努力しなければならないと主張する。貧困削減はこのような開発の成果として現れる。

・参加型貧困評価からする貧困削減戦略：

包括的アプローチの下で、より貧困民衆に近接した視点から得られる貧困削減戦略の提示である。それは『世界開発報告2000/01年』の貧困特集に記述された3本柱の戦略に具体化されている。「機会の増大」（Opportunity）、「権利の増大」（Empowerment）および「安全の確保」（Security）がこれである。特集の編集責任者ラビ・カンブールは、この戦略策定の理論的基礎がセンの潜在能力（Capability）（個々の人間の能力）アプローチ^{注2)}にあると言っているが、戦略の特定にあたってはDeepa Narayanが総括するPPAによる貧困家計調査^{注3)}の結果によるところが大きいように思われる。

第3の構成要素はこのようにPRSP体制の開発モデルに独自の内容を与えており、背景をなす理論も多彩であるが、実際に行動計画（action plan）として形成されたものは、現在までのところ非常に少ない。筆者の情報は2001年4月現在までのものだが、具体的な形で提示したものは「貧困削減にとって重要な領域でのガバナンスおよび公共セクター管理の改善」など少数の項目に限られる^{注4)}。

3. 開発モデルの有効性（1）：低貯蓄率が制約

PRSPの政策処方箋の3つの構成要素、特に第3の要素に関してaction planへの転化が不十分な状況が上述のとおりで変化がないと仮定するとき、貧困削減およびそれを通ずる開発ゴールの達成可能性は、どのように評価されるだろうか。単純化していえば、第1の構成要素からのbroad-based growth

表-1 ウガンダ・タンザニアの国内投資とその支弁：国内および外国貯蓄

	ウガンダ			タンザニア	
	91/92	95/96 IMF	98/99	95	2000 (Projection)
1 GDP成長率	3.1	8.5	7.8	3.6	5.1
2 国内総投資(=GDI)	15.9	17.5	19.0	20.1	18.0
3 貯蓄					
GDS国内総貯蓄(=Y-C=S)	1.4	2.9	1.8	1.8	5.4
GNS国民総貯蓄(=S+F+T)	3.9	15.5	11.7	11.7	11.0
GNS'国民総貯蓄(=S+F+T-OT)	-3.8	10.8	1.5	1.5	2.8
OT(Official Grant(政府贈与))	7.7	4.6	10.2	10.2	8.2
4 経営勘定収支(CAB)					
CAB(=GNS-GDI)	-4.5	-2	-4.2	-8.4	-7.0
CAB'(=GNS'-GDI)	-12.6	-6.6	-9.1	-18.6	-15.2
5 GDI資金調達					
国内貯蓄(=GNS' (比率:%))	-3.8	10.8	9.9	1.5	2.8
海外貯蓄(=I-GNS' (比率:%))	19.7	6.6	9.1	18.6	15.2

注)GDS=国内総貯蓄 GNS=国民総貯蓄 OT=政府移転 CAB=経営勘定収支

出典)Uganda Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Uganda's Poverty Eradication Action Plan Summary and Main Objectives*, Kampala, March 24, 2000. do, Uganda, *Poverty Status Report 2001, Summary* Kampala, March 2, 2001. The United Republic of Tanzania, *Poverty Reduction Strategy Paper, Progress Report 2000/01*, Dar Es Salaam. 14 August 2001. IMF, *Country Report No.03/133*.

表-2 ベトナム経済の国内投資とその支弁：国内および外国貯蓄対GDP比

	Actual 2000 (IMF推定) %	MTMF Projection		7 Five Year Plan %
		2001 %	2004 %	
1 GDP成長率(年率)	5.5	4.7	7.0	7.5
2 国内総投資 GDI(=I)	25.6	26.1	28.2	31-32
3 貯蓄				
GDS(=Y-C=S)	24.4			
GNS(=S+F+T)	27.7	27.8	26.4	
GNS'(=S+F+T-OT=S+F+CT)	27.3	27.3	26.0	
政府贈与=OT	0.4	0.5	0.4	
4 経営勘定収支(CAB)				
CAB(=GNS-GDI)	2.1	1.7	-1.8	
CAB'(=GNS'-GDI)	1.7	1.2	-2.2	
5 GDI資金調達				
国内貯蓄(=GNS' (比率:%))	27.3 (106.6)	27.3 (104.6)	26.0 (92.2)	(66.0)
海外貯蓄(=GDI-GNS' (比率:%))	-1.7 (-5.0)	-1.2 (-4.6)	2.2 (17.8)	(34.0)

注)D=海外で得た要素支払純額 T=海外からの移転収入 OT=外国政府からの移転 CT=民間セクターの移転
出典)(Actual 2000 and MTMF Projection) IMF, *Vietnam Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and First Review under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver and Performance Criteria*, November 7, 2001. (7 Five Year Plan) Socialist Republic of Vietnam, *Draft Public Investment Programme 2001-2005*, Hanoi, July 2002.

のための支出（投資プラスO・Mのための経常費）と第2の構成要素からのpro-poor targetのための経常費支出とはトレードオフ（trade-off）の関係にあるから、所与の財政収入の下で他の必要支出を除いていかに両目的の間で最適の配分を行うかがここでの政策問題であろう。PRSP（貧困削減文書）に関するガイドブックともいべきThe Sourcebookでは、このような最適点を試行錯誤的に見出すことを提案している（World Bank [2001], Table 1）。筆者自身も注4の拙稿ではCGEモデル分析などの方法で同じ最適点を求めることを考えていた。しかしこの案の持つ困難の1つは、前述したように開発モデルとして市場経済育成策や産業構造政策などの前提の欠落があること、またpro-poor targetの貧困削減策が基礎的社会サービスの支出によりかかり過ぎていて、楽観的に過ぎると思われることにある。そしてこれらが政策的工夫によって解決されたとしても、より構造的な困難が残されている。それは、低所得国の多くでは減価償却率を控除したネットの国民貯蓄率（外国からの無償援助を除く）はゼロないしそれに近いきわめて低い水準にあることだ（表-1、2のアフリカ3カ国とベトナムの貯蓄投資統計参照。ベトナムの成功は80年代を通ずる貯蓄率の増大に依拠している）。このような低貯蓄率が続けば、pro-poor targetとbroad-based growthの支出間の最適選択を検討することは意味を失う。他方で、もしドナーの求めるpro-poorの貧困削減要求が大きくて、それを満たすための資金を捻出しようとするればその貧弱な国民貯蓄基金にまで食い込まねばならない可能性が強くなる。そうなれば、broad-based growthのための投資はCrowd outされ、貧困削減の長期的土台を築くことは困難となろう。

・ウガンダの事例：

アフリカにおけるPRSP体制の模範生ともいえるウガンダのマクロ経済数値で見ると、その貧困率（ヘッドカウント）は1992年の56%から2000年の35%に低下した。その「長期ビジョン」では2017年の引き下げ目標値は10%であり、これを達成するにはGDP成長率は年

率7%以上を維持しなければならない。しかし、過去5年間にわたり内外の経済的ショック（コーヒーの値下がり・干ばつ・病虫害）により成長率は平均5%にまで低下した。そして1人当たりGDPが低いために、政府の歳入総額の対GDP比は1991/92年の7.1%から96/97年に12.1%に上昇したのち頭打ちしている。この状況の下では、貧困削減の数値目標を達成するには、成長率の回復に加えて政府歳出のpro-poor向けの再配分が必要となる。それは2000/01年に至る間の実績では達成されようとしている。地域別には、最貧困地域である北部への配分は22%から29%に上昇した。セクター別には、「貧困アクション基金」（PAF）への配分率が97/98年の17%から、01/02年に30%に増加する計画のところ、実績は33%となった。しかし、それらの結果、生産・マーケティング・セクター（農業・工業・トレーディング・リサーチ）への支出が犠牲になったことをウガンダ政府の「ウガンダPRSP 2002年進捗報告」は憂慮している^{注5）}。

4. 開発モデルの有効性（2）：希望は第3要素の展開

開発モデルとしての有効性を吟味する第2のケースは、PRSP開発モデルの第3の構成要素の重要性が関係者（stakeholders）のより多くの単位によって、より積極的に理解され、支持され、その帰結がより全面的に行動計画（action plans）として開発業務に採用されるという仮定的状況の下で想定することができる。その際にはさまざまな展開が考えられるが、そのうちの3つについて述べよう。

(1) 最も重要なモデル的展開はスティグリッツ＝センによって人々の思考が新古典派的な市場メカニズム支配の制約から開放される可能性が現れたことから生まれる（スティグリッツ＝センの貢献のエッセンスは、スティグリッツにおいて低発達の市場経済および生産力の発展を含めて、開発が近代化のための全社会の改造ととらえられたこと、センにおいてはこの改造の過程で生じやすい社会

各層の不和を緩和する新しい「公正」の概念が人間の能力や自由の概念として提示されたことである。すなわち、SALのモデルに欠落していた市場経済育成策や産業政策について自由に思考することができるようになった。政策の果たす「調整」機能を貧困民衆の政策形成への発言力強化、ショックに対する貧困民衆のサバイバル戦略への支援など、従来になく広い範囲で容認することが可能になった。

(2) 貧困民衆への「機会の増大」(Opportunity)の提案に関連して、個人や家計の資産にその保有する物的資本や人的資本のみならず「社会資本」が加えられた。これまで個人の幸福を決める要因としては、個人および国家のあり方が考えられるだけだったが、コミュニティが個人の幸福に決定的にかかわりを持つものとして登場した。

(3) PPA方式の貧困民・貧困家計調査が調査対象レベルでの経済循環を明らかにするデータとして無数に利用できる状況になりつつある。このデータから、かなり多くの貧困地域において貧困民が「貧困トラップ」に陥っており、そこに外部からのショックが加えられれば、「貧困の下方スパイラル」が直ちにつくり出される状況が明らかになる可能性がある。デスクワークによる貧困研究では見逃されるこの発見を、マクロ経済的な貧困削減研究、ひいては政策形成の中に適切に吸収することがこれからの課題となろう。

IV HIPC initiative (重債務貧困国救済構想)の有効性

HIPC構想は時期的にはPRSPスキームに先行するが、本稿の視点からいうと、PRSP体制が初期条件として支払能力を超える重債務を持つ途上国(IMF・世銀の想定で41国)に対して“特別の救済措置”を講じ、それが完了したあと通常のPRSP体制参加低所得国と同じ条件の下でPRSPの目的に向かって、ともどもに、開発の努力を続けることを促すという考え方である。“特別の救済措置”というのは、現在の重債務がある時点(HIPC構想にお

いて決定点(decision point)あるいは完了点(completion point)と呼ばれる時点)までに“持続可能な債務(sustainable debt)”と定義される水準にまで縮小させるため伝統的な債務救済政策(パリクラブのリスケジュールリングや部分的な債務取り消し)をすべて実施したあとで残る必要な債務額の取り消しを支援することである。救済を受けた国の対外債務はその後の開発過程において、この水準を超えて増加することがあってはならない。

本章の問題は、持続可能な債務(sustainable debt)の水準の決定方法やそれによって債務削減額を決める方法そのもの、ひいては重債務国に関してHIPC構想の実現を中間ステップとしてPRSP体制の目的達成を図る戦略の有効性を問うことである。これらについてはすでにいくつかの批判が行われている。その中ではサックスらの批判は筆者の見解に近くまた教えられるところもあるが、それらの部分については紹介を主として議論を進める。

1. 重債務が与える危害

1980年代以降、多くの途上国を襲った先進工業国に対する債務返済の危機には、それに先立つ時期に戦後初めて工業国から途上国への活発な資本移動が行われたという共通要因がある。その背景には途上国側の強い開発需要もあるが、それにもまして、供給側の工業国に冷戦体制から来る政治的動機があり、またユーロダラー、オイルマネーが急激に増大して投資先を求めたという事実がある。工業国の多国籍銀行はそれを借りまくり、特に中所得国に対して貸しまくった。

低所得国に対する援助の拡大は一部工業国の国際収支黒字の還流政策が役割を發揮した。しかし、中所得国と低所得国の間に債務問題の発生形態と対策の違いもあった。すなわち中所得国では、1982年のメキシコ債務サービス不払い宣言以後、工業国の民間銀行の持つ途上国向け債権の第二次市場(secondary market)における価格が続落し、不良債権化しつつあった。幸いにして中所得国、特に中南米で国有企業の民営化が進み、それに呼応した工業国の投資家がこのマーケットで有利に

現地通貨を調達できた。残る問題はこの市場の債権取引価格に関する“ラッファー曲線 (Laffer curve)”問題である。80年代末、アメリカ財務長官は集合的行動 (collective action) によるこの問題の解決策 (プレディ構想) を提示し、多国籍銀行、工業国の対外投資家、途上国政策、工業国政府の4者にとってともに有利な決着が実現した。

しかし、低所得国への国際資本移動には民間資本の参加がほとんどなく、私的誘因を利用して債務問題を解決する手がかりがなかった。そこでの債務危機の困難は、援助供与国の政府および援助実施機関に投げかけられた問題もあるが、主として援助受取国側で債務が急増した結果必要となる年々の元利払い額が増大して、成長に充てるべき国民貯蓄のほとんどを奪うようになったことにある。世銀の分類による「重債務低所得国 (SILIC)」32国 (債務ストックの現在値の対GNI比80%以上、ないし対輸出額220%の国) の統計では、この元利払い額 (total debt services) / 粗国民所得 (GNI) 比率は1990年以降7%を超え、2000年には8.1%の高水準を示している。かくては元利払い額は年々の資金流入額 (Total flows on debt : 内26%は未支払保証の民間負債) を上回り、2000年の純トランスファー額 (Net transfers on debt) / GNI比率は (-) 4.4%となっている。これは第III章で見た低所得国の国内貯蓄率の著しい低水準に顧みるとき、厳しい事態だといわねばならない^{注6)}。

債務危機が低所得国に与えるいま1つの危害は、危機に陥った国がパリクラブなどの債権国グループによる管理を受けることになると、その国の対外経済活動がさまざまな形の制約を受け、その結果、国内の人的・物的資源がその潜在能力の発揮を妨げられることである。これは低開発国にとって由々しい事態である。

2. HIPC構想の新しい点

HIPC構想は、このような背景の下に1996年および99年の2段に分けて提出された^{注7)}。その特徴は3点にある。

(1) 途上国政権による対外債務の再建は、1975年

以来債務リスケジュールの方法で頻繁に行われたが、1988年からは部分的な債務削減が始まり、その後次第に削減の規模を大きくしてきた^{注8)}。しかし、HIPC構想はその規模を更に拡大し^{注9)}、それまでの再建方法が援助の小出しであって、債務危機からの持続的開放に役立たなかったのに比べて、長期的解決を目指すことをうたった。

(2) 債務削減の主体として、工業国政府のほか、初めて多国間金融機関 (特にIMF、世銀) が加わった。

(3) 債務救済が長期的解決となることを保証するため、「持続可能な負債 (“sustainable debt”）」という概念が案出された。それは「そこからの現在および将来の元利払いが、債務取消、債務のリスケジュール、および支払遅延 (arrears) の累積に訴えることなく、また不当に成長を抑制することなく実行できる」債務水準だと説明される (UNCTAD, *The Least Developed Countries 2000 Report*, P.140)。具体的にはその負債の水準は負債の現在価値 / 輸出額 (過去5年の平均) 比率の場合150%以下、負債の現在価値 / 財政収入比率の場合200%以下と規定された。1996年の段階で世銀・IMFによりHIPCと認定された低所得国中の41カ国は、認定の約3年後の「決定点 (decision point)」において (この間にIMF・世銀の構造調整プログラムの良い実行成績を示さねばならない)、在来の債務救済措置のすべての適用を受けた後、決定点時点における上記比率を確定され、それが規定水準以下であれば重債務国を卒業したとされ、それ以上であれば上回る額を「完了点 (completion point)」までに帳消しされる約束を得ることになる。「完了点」は「決定点」からさらに約3年のちPRSPに掲げる諸政策を実施したことを認められたときに到達する (UNCTAD、上掲P.141)。

3. 効率と公正の視点からの批判

HIPC構想のこのような特徴に対して、直ちに気付く問題点は、上限値を与えられた持続可能な債務を基準とする債務削減によって再び債務救済に訴えることのない持続的な成果が真に保証され得

るか、ということである。HIPC構想に基づくこの持続的成長の可能性は、世銀・IMFによって「債務持続性モデル (DSM)」と称する方式によって検討されている。2001年初めの段階で決定点に到達した22のHIPCsについての検討結果の概要を示す文章は、約束された債務削減が「決定点」において無条件に実行されると仮定し、さらにGDP成長、輸出成長、歳入成長および新規借入れの一連の仮定に基づいて行ったプロジェクションを基礎として、その年以降の負債率（年々の元利払い額の「決定点」における輸出額および歳入額に対する比率）の年々の変化の予想値を明らかにしている。その予想値は、「決定点」とされる1999年の“持続可能な債務 (sustainable debt)”の比率を出発点として年々低下するが、それと併せて行われたセンシティブティ (sensitivity) 分析の結果として、プロジェクションからのわずかの偏差（特に輸出成長についてのそれ）が持続可能な債務を危うくすることが率直に示されている (IMF, World Bank [2001])。

センシティブティ分析による批判は多方面で行われている。特に上のセンシティブティ分析における想定が現実化すれば、HIPC構想も、それ以前の債務再構築策と同じく“小出しの援助のあげく、債務トラップからの脱却ができず、債務が再び上昇し始める”という状態の繰り返しとなろう。換言すれば、HIPC構想は、結果的には、返済不能 (insolvent) な低所得国が債権国の管理から脱却し、PRSP体制に移ってその下で一般の低所得国ともども開発の道を歩んでいくという目的にとって有効でないことになる。

しかし、HIPC構想自体に対するコメントとしては、効率 (efficiency) および公正 (equity) の観点から厳しい批判があることも述べておかねばならない。このひとつはサックスによるものである。彼はアメリカの企業破産法が、破産した企業に対する債権者の“取り立て競争 (grab race)”を防止するための「集合的行動」を可能にしていることと並んで (“返済不能 (insolvent)” 国家に対するパリクラブやIMF・世銀主導の活動がこの役割を

果たしているといえよう)、破産企業の人材や物的資源を生かしてその“再出発 (fresh start)”を可能にしていることを模範として掲げた後、小出しの債務救済がHIPC諸国の人材や物的資源の潜在能力の発揮を妨げている非効率を強調する。「公正」という視点からは、サックスはある国が数百万人の飢餓や疾病によって死に瀕している国民を抱えているとき、同時にその国がその定義の下では“sustainable debt”の状態にあること（そして巨額の元利払いが続けられていること）が完全に可能であり、またそれが実際に行われていることだと非難している (Sachs [2002])。ここに示される「公正」概念は、センによってその情報的基礎を広げられた「公正」概念に通ずるものである。

それでは「公正」「福祉」の視点からどのような債務救済の方法があるかについて、サックスは上掲の論文で「貧困トラップ」(より正確にはその点から貧困の下方スパイラルが始まる点) を含む成長モデルを示し、それによってモデル的な示唆を与えている。このモデルがソロー型の新古典派成長モデルと異なる決定的な点は、1人当たり貯蓄が1人当たり所得の線型関数でなく、非線型関数であることにある (1人当たり所得 (y) が最低生存水準 (m) よりも大きい際は貯蓄は線型に増加するが、それ以下ならゼロとなる。これは現実的な仮定だと思われる)。そこから投資も所得も単調増加でなく、低所得の領域において貧困トラップが現れる。サックスの提案は外国援助の増加あるいは債務削減が、このトラップをかなり上回るころまで経済成長を引き上げることを保証する程度に進められるのが望ましいということである (このモデルについての検討は別の機会に委ねる)。

4. モラルハザードの視点

小出しの援助が債務を削減せず危機を永続させる可能性があるというHIPC構想への批判に関しては同じだが、そこからサックスとは違った方向の追加的批判を行っているものに、世銀のウィリアム・イースターリーがいる。彼は2002年の『World Development』誌への論文で、低所得国では平均余

命が短いなどの理由から人々の“将来割引率”が低く、人々は負債を求める性向が強いが、それに加えてHIPC構想のような債務削減の政策が一般的となれば、途上国政府は将来の債務削減を期待してよけいに借金をするインセンティブを与えられる。またドナー国は援助によって改革を誘引する政策をとっているため、途上国政府は改革を遅らせようとする、などと診断し、債務救済に反対する。その思想的基礎は性悪説とモラルハザード論のミクスチュアだといえよう。筆者はこの解釈には感情的に同調できないが、分析は後回しにする^{注10)}。

注 釈

- 1) 期間を定めて包括的な信用供与枠を提供し、その範囲内での資金引き出しを認める援助方式。
- 2) 能力は、「彼が尊重する生活の様式を選ぶ自由」を制約している。この能力あるいは自由が乏しい状態が貧困である。
- 3) この調査は上記『世界開発報告2000/01年』特集号の背景調査として60カ国にわたって行われた。
- 4) この項の記述については、拙稿「貧困削減か成長促進か—国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』56-2, 2002.1により補われるよう希望する。
- 5) Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Summary of Background to the Budget 2001/02, Uganda Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report 2002*, Kampara, March 2002による。
- 6) 一般には低所得国、特にアフリカのそれは国内投資の大部分を外国援助に依存するのが常であった。表-1を参照されたい。
- 7) 1999年のものは“拡大”(Extended)という形容詞が付されている。本文では特に区別せず99年の決定に従って検討している。
- 8) 88年10月トロント・ターム最高限度現在価値の33.3%, 20国に適用。91年12月ロンドン・ターム(50%, 23国), 94年12月ナポリ・ターム(67%, 30国)。
- 9) 1996年12月のものはリヨン・タームで80%, 99年11月ケルン・ターム90%ないしそれ以上。
- 10) イースタリー [2001] 第7章は、この論文を縮小したものである。

参考文献

- 石川滋. [2002]「貧困削減か成長促進か—国際的な援助見直しと途上国」『日本学士院紀要』56-2 (1月).
- 石川滋. [1994]「構造調整—世銀方式の再検討」『アジア経済』35-11, (11月).

- イースタリー. [2003]『エコノミスト 南の貧困と闘う』小浜裕久, 織井啓介, 富田陽子訳. 東洋経済新報社.
- (Easterly, William. [2001]. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Massachusetts Institute Technology Press).
- Collier, P. [1997]. "Aid and Economic Development." (Centre for the Study of African Economics, University of Oxford (min): October).
- Gunning, J. W. [2000]. "Rethinking Aid." Annual Bank Conference on Development Economics. April 18-20.
- IDA. [2001]. IDA13: Linking IDA Support to Country Performance, Recent Experience and Emerging Issues: January.
- IMF and World Bank. [2001]. *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*: April 20.
- Lazear, E. [1987]. "Incentive Contracts," *New Palgrave*, III, pp. 347ff.
- Sachs, Jeffrey D. [2002]. "Resolving the Debt Crises of Low-Income Countries." *Brooking Papers on Economic Activity I*.
- UNCTAD. [2000]. *The Least Developed Countries 2000 Report*: p.140.
- World Bank. [2001]. *Poverty Reduction Source Book*: (Draft for comment, April 2001.) Table 1.
- World Bank. [1988]. *Report of Adjustment Lending*. Country Economics Department: August 1.

石川 滋 (いしかわ しげる)

1941年、東京商科大学(現一橋大学)卒業。一橋大学経済研究所教授、所長、青山学院大学教授を経て、現在、一橋大学名誉教授、青山学院大学名誉教授、日本学士院会員。

世界銀行対中国大学発展計画援助プロジェクト国際諮問委員会副委員長、JICA ヴィエトナム国市場経済化支援プロジェクト統括主査などを歴任。ロンドン大学 Honorary Fellow (School of Oriental and African Studies), ヴィエトナム政府より友誼勲章授与。

〔著作・論文〕

『中国における資本蓄積機構』1960.

"National Income and Capital Formation in Mainland China," 1965,

"Economic Development in Asian Perspective," 1967.

"Labour Absorption in Asian Agriculture," 1978.

『中国経済の中長期展望』(編著) 1984.

『開発経済学の基本問題』1990.

『開発協力政策の理論的研究』(編著) 1996.

途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献

Approach to Poverty Reduction in Developing Countries and Japan's Contribution

柳原 透
Toru YANAGIHARA

要 約

1990年代以降、国際開発の目標は貧困削減に収斂したかの感がある。貧困のとらえ方のうえで貧困者自らの関心を反映して脆弱性や社会・政治面での弱い立場が視野に入れられ、それに対応して、「所得機会の拡大」に加えて「保障の強化」や「エンパワーメントの促進」を目標として含む、多面にわたる貧困削減へのアプローチが打ち出された。これらは、それまでは「貧困線」という1つの指標に短絡しがちであったことへの反省を踏まえて、貧困者の生活の全体像をとらえ多面にわたる貧困削減への取り組みを構想するうえで、重要な貢献をなしている。

とりわけ世界銀行は、「包括的開発枠組み (CDF)」と「貧困削減戦略文書 (PRSP)」の2つのスキームを低所得国に適用することを通して、政策・制度改革の策定および実施と援助協調の両面でこれまで以上に広範な影響力を持つようになった。CDFは、マトリックスの形で要約され、横軸には開発課題が列記され、縦軸に沿っては諸開発主体がどの課題にどのように関与するかが示される。このような全体見取り図を踏まえて、当該国の主導の下で、援助機関や内外のNGOを含めて援助方針や役割分担につき調整と連携が図られる。PRSPは、貧困削減3カ年行動計画であり、その策定と実施に当たっては、多面にわたる貧困削減への長期方針を踏まえること、実行可能性や成果の評価に基づき政策やプログラムの優先順位を明確にすること、国内での意思決定過程への広範な参加と当該国の主導の下で援助機関・NGOとの協調および連携を図ること、が求められている。

この新たなアプローチは重要な課題を多く含み、政府の行政能力と国内とりわけ地方レベルでの政治過程についての想定が妥当でない場合が多いとも推察される。国際開発社会の一員として貧困削減への実効ある取り組み方を構想し提唱するためにも、日本の政府・民間機関そして研究者による課題の自覚と体制作りが求められる。

ABSTRACT

Since the 1990s, the goal of international development seems to have converged on poverty reduction. There has emerged, based on the views and concerns of poor people themselves, a more comprehensive conception of poverty encompassing not only income and consumption but also economic vulnerability and sociopolitical conditions of powerlessness. Accordingly, a multidimensional strategy for poverty reduction has been proposed, which consists of three pillars: "expanding income-earning opportunities", "enhancing security", and "promoting empowerment". These developments represent a significant advance in the understanding of the totality of the lives of poor people and in the search of

* 拓殖大学国際開発学部教授
Professor, Faculty of International Development, Takushoku University

effective synergetic measures for poverty reduction.

The World Bank, in particular, has come to play a broader leadership role both in the formulation and implementation of policy and institutional reforms and in the coordination of actors involved, official and private, as well as local and international. It has instituted two schemes, "Comprehensive Development Framework (CDF)" and "Poverty Reduction Strategic Paper (PRSP)" for poverty reduction in low-income countries. CDF is summarized in a matrix, where development issues and goals are listed along the horizontal axis and contributions by various actors in each issue area are registered along the vertical axis. The matrix is designed to provide an overall view of the ongoing and anticipated contributions by all the development actors involved and to serve as diagnostic and prognostic device for the host country in its attempt to promote and facilitate coordination and collaboration. PRSP is a three-year action plan for poverty reduction to be drawn up by the government and approved by the Boards of the World Bank and the IMF. It is stipulated that the formulation and implementation of PRSP be predicated on the following requirements: 1) a long-term and multidimensional approach to poverty reduction; 2) determination of the priority of policies and programs based on their feasibility and effectiveness in poverty reduction; and 3) broad participation in the decision making process within the country and promotion of the coordination and partnership among various actors under the government's leadership.

This new approach raises many important issues. In many countries administrative capacities of government may prove to be inadequate for the task and political processes, which might militate against the realization of meaningful participation. Japanese development community should not take the CDF-PRSP regime as given but instead should endeavor to conceive and propose effective approaches to poverty reduction based on its own experiences and perspectives. It is high time that the Japanese government, private organizations, and researchers face up to the global challenge of poverty reduction.

はじめに

1990年代以降、国際開発社会の関心は改めて貧困削減に収斂したかの感がある。世界銀行（以下、世銀）は90年代後半から貧困削減を最重要の課題として位置付け、全活動をその目標へと方向付けた。世銀はまた、「世界開発報告（WDR 2000/2001）」を通じて貧困のとりえ方の面での新たな展開を主導し、貧困削減へのアプローチのうえでの新たな方針を打ち出した。

本稿ではまず、これらの新たな展開を紹介し、そこにみられる特徴を明らかにしたい。次いで、世銀・IMF（国際通貨基金）が推進する貧困削減戦略の特徴とその限界および副作用について論ずる。最後に、日本の貢献についての私見を述べて本稿を閉じる。

I 貧困のとりえ方の面での新たな展開

「世界開発報告（WDR 2000/2001）」は、貧困のとりえ方の面で極めて重要な新たな展開を画した。展開は、以下の2つの面で見られた。

第1に、「貧困」の定義それ自体が拡大され、貧困者の生活の多面にわたる関心そして特徴付けが反映された。経済学の関心に基づく旧来の見方では、消費や所得の水準のみに焦点を当てるのが通例であり、その見方に立って「貧困線」が定められ、だれが貧困者であるかが確定された。1960年代後半から、消費や所得の水準ではとらえられない「生活の質」を反映するために、教育・保健などの社会サービスがどの程度に享受されているかへの関心が高まり、「貧困」はそれら「基礎必要（Basic Human Needs）」の未充足を含めて定義されることとなった。WDR 2000/2001では、これに加え

てさらに、2つの面で貧困の定義が拡張され、それに応じて貧困削減の新たな課題が提示された。1つには、貧困者の生活の基盤の弱さ（vulnerability；脆弱性）に関心が向けられ、生活にまつわる危険や不確実さをどのように管理できるか、悪い事態が生じたときにどのように対処できるかといった「安全保障（security）」面の課題が示された。いま1つは、貧困者の生活状況を他の人々との社会関係・政治関係の中で理解しようとする見方であり、弱い立場（powerlessness）や発言力のなさ（voicelessness）が貧困者を社会・政治面で特徴付ける状態として指摘され、そのような状態を克服するには貧困者の「エンパワーメント（empowerment）」が必要であることが唱えられた。貧困の定義をこのように拡張することは、貧困のとらえ方や貧困削減へのアプローチがしばしば「貧困線」という1つの指標に短絡しがちであることに対して、貧困者の生活の全体像をとらえ、多面にわたる貧困削減へのアプローチを打ち出すうえで、重要な貢献をなしている。しかし、貧困の定義それ自体を多面にわたるものとしたものの、貧困の程度を測ったり貧困削減の目標を立てその達成度を見るに当たっては、實際上、消費・所得の水準に基づく旧来の貧困指標が引き続き用いられている。

貧困のとらえ方の面での新たな展開の第2は、自らの状況や方針について貧困者自身が持つ認識や関心を重視することである。これは、一面では、援助者側の判断の押し付けを避け、貧困者にとって最も切実なことを優先しようとする姿勢の反映である。同時に、これは、貧困者をもつばら援助の受け手として見るのではなく、自らの貧困状態を克服する主体としてとらえるという、視座の転換をも意味している。WDR 2000/2001の準備過程では60カ国6万人に及ぶ「貧困者の声（Voice of the Poor）」の聞き取り調査が行われ、貧困者自身が自らの生活状況をどう見ているか、どのような制約や障害に直面しているか、そしてどのような目標を持っているかについて、今までにない詳細な理解が得られた。上で述べた貧困の定義の拡張に当たっては、生活基盤の脆弱性と他の人々との

関係での弱い立場・発言力のなさという状況についての「貧困者の声」が、大きな影響を及ぼした。

II 貧困削減へのアプローチのうえでの新たな強調点

貧困のとらえ方の面での新たな展開を踏まえて、貧困削減へのアプローチのうえでも新たな方針が打ち出された。この点は、10年前、1990年の「世界開発報告（WDR 1990）」で打ち出された方針と対比することで、明らかにすることができる。

WDR 1990では、消費や所得の水準および社会サービスの充足度で貧困をとらえ、貧困削減への基本のアプローチとして、貧困者の所得の主要な源泉である労働力の需要と供給に焦点を当てた。労働（とりわけ非熟練労働）に対する需要を増大させるような「労働集約型」の成長パターンを実現することと、その過程で生み出される新たな所得機会に反応し得るような「人間資本」を保健や教育などの社会サービスの提供により形成すること、の2つの課題に同時に取り組むことが唱えられた。WDR 2000/2001では、これらに加えて、貧困者にとっての切実な関心に応えるべく、貧困をより広くまた複雑な現象としてとらえ、多面にわたる貧困削減へのアプローチが打ち出された。

まず、貧困削減のためのカギとして3つの主要課題が示された。それらは、以下のように要約できる。第1に、貧困層は、資産に乏しく、市場へのアクセスがなく、仕事の機会が不足しているため、消費・所得面で貧困な状態にある。このような状況からの脱却を実現するべく、貧困層の所得向上を可能とするような「機会の拡大（Promoting Opportunity）」を図る（これは、WDR 1990のアプローチにほぼ対応する）。第2に、貧困層は、病気、天候不順、自然災害、市場環境や治安状況の悪化といった制御不可能なショックに直面した際に大きな打撃を受けがちである。このため、さまざまなリスクに対する脆弱性を減らし、悪い事態に対処する方途を整備することで、「保障の強化（Enhancing Security）」を図る。第3に、貧困層は、

政治・行政面においても社会関係においても、弱い立場に置かれている。そこで、国家や社会の公式・非公式の制度を貧困層に有利なものとするよう「エンパワーメントの促進 (Facilitating Empowerment)」を図る。

さらに、これら3つの課題の間には相互補完関係 (complementarity) が存在することが強調され、それぞれ別々に取り組まれるのではなく、1つの包括アプローチとして相互補強 (synergy) 効果を生むように組み合わせるべきことが唱えられた。そして、包括アプローチに基づく貧困削減戦略には、政府のみならず社会の広範な関与が求められることが説かれた。このような貧困削減戦略は、一国の経済、政治、社会の全体に及ぶ大きな変化を構想するものであり、それが長い時間を要するであろうことは認識されている。しかし同時に、どのような政策あるいはプログラムが効果を持つかは、実際に適用した際の貧困削減への貢献度 (poverty impact) により判定されるべきとの (短期の) 結果志向の姿勢も強調され、そのために点検と評価の体制を整える必要が説かれている。また、貧困削減へのアプローチを策定し実施するうえでのあらゆる段階で、貧困者の主体としての役割を重視し、意思決定・実施過程への貧困者の関与を図ることが強調された。

このように、貧困削減へのアプローチの面での新たな展開もまた、広範にわたるものである。世銀は、このアプローチの推進をその全活動の中心に置き、強力な指導力を発揮することとなる^{注1)}。

III 貧困削減戦略と世銀・IMFの役割

1999年1月、世銀は「包括的開発枠組 (Comprehensive Development Framework : CDF)」を打ち出す。次いで同年9月のIMF・世銀合同年次総会では、両機関の譲許的貸付け (concessional lending) と「重債務貧困国債務救済イニシアティブ (Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative)」の実施に当たって、「貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)」の

作成・提出を前提条件とすることが決定された。これらが、現在に至る国際社会の貧困削減への取り組みの基本方針を定めることとなる。

CDFは、以下の2点で重要な新たな展開を含んでいる。第1に、開発過程を理解するうえで長期にわたる全体としての変化を視野に入れるべきことが唱えられ、経済面にとどまらず、社会、政治、行政などの諸側面をも十分に考慮に入れようとする姿勢が強く打ち出された。換言すれば、通常の経済・社会指標に依拠する理解を超えて、長期にわたる開発の成否を規定する要因として、政府、司法、金融制度、投資環境など (広義の) ガバナンスの問題や、教育や保健、さらには公式・非公式の社会保障の状況が重要であるとの認識が示された。第2に、開発過程を促進するために、開発に関与するすべての主体、すなわち、途上国政府、多国間・二国間援助機関、市民社会、民間企業の間での、情報の共有と相互調整を通じて協力と連携を実現し、全体としての開発効果を高めることである。これに関係して、当該国の主導 (country ownership)、参加、透明性、評価、説明責任といった運営上の原則も示されている。

CDFは、マトリックスの形で要約される。横軸には開発課題が列記され、縦軸に沿っては諸開発主体がどの課題にどのように関与している (する予定である) かが示される。さらに、このような全体見取り図を踏まえて、当該国の主導の下で、多国間・二国間援助機関、NGOを含めて援助方針や役割分担について調整と連携が図られる。ただし実際上は、諸開発主体間の調整と連携は、貧困削減戦略文書 (PRSP) の策定と実施の過程で行われることとなる。

PRSPは、CDFに盛り込まれた内容および原則を3カ年行動計画として示すものである。PRSPの策定と実施に当たっては、多分にCDFの視点あるいは原則と重複する以下の原則が置かれる。すなわち、貧困の多くの側面に注意を払い、貧困削減への長期にわたる方針を踏まえること。実行可能性や成果の評価に基づき政策やプログラムの優先順位を明確にすること。運営原則としては、国内

での意思決定過程への広範な参加と、当該国の主導の下での援助機関・NGOとの協調および連携を図ること。文書の構成としてPRSPは、以下の5つの側面を持つ。第1は、貧困の現状の確認とその原因の診断である。第2は、目標と政策措置の提示である。目標は、長期（10～15年）の貧困削減目標と、モニター可能な短期（2～3年）の目標とを含む。戦略を構成する政策措置には、マクロおよびセクターのレベルでの経済政策、社会政策、行政・政治改革が含まれる。第3は、政策の効果を判定するための点検（モニタリング）と評価の体制の構築である。第4は、外部からの支援の効果と必要についての判断である。第5は、その策定と実施の過程への広範な人々の参加を確保するための方法や仕組み、そしてその結果の報告である。

これらの原則そして内容は、世銀・IMF両機関の経験と反省を踏まえて打ち出されたものであり、それぞれに正論であり望ましいことであろう。しかし、いずれも適用に当たっては少なからぬ困難が予見される。実際に、世銀・IMFも、上述のような条件を満たすPRSPの策定が容易ではないことを認めている。そのひとつの現れは、PRSPの作成を待たずに必要な支援を成し得るように、暫定版（I-PRSP）を作成・提出することを認めたことである。I-PRSPでは、貧困削減への政府のコミットメントとPRSP作成の手順を示すことのみが求められる。いま1つは、Poverty Reduction Strategy Sourcebook（以下、Sourcebook）をPRSP作成の手引きとして公表したことである。これは、PRSPの作成に当たって、そのさまざまな側面に各担当者・部局が並行して取り組み、作成に要する時間を短縮することを実際上の目的としている。同時にまた、世銀・IMF両機関による審査のポイントをあらかじめ示すものとも考えることができる。しかし、Sourcebookも極めて広範な内容を含んでおり、PRSP作成に要する負担の大きさがそこにも示されている^{注2)}。

世銀・IMFが「当該国の主導（country ownership）」を強調する背景には、構造調整融資（Structural Adjustment Lending：SAL）の実施の経

験から、当該国のコミットメントがなければ政策条件（policy conditionality）は遵守されることはない、との教訓が得られたことがある。また、広範な参加が求められるのは、それなくしては政策やプログラムが貧困者の利益を反映するものにはならないとの政策決定過程に関する理解があるからである。これらはいずれも正しい認識である。しかし、そうではあっても、この新たな方針が現実に適用可能である保証はない。PRSPアプローチの最大の問題は、当該国政府の行政能力と国内とりわけ地方レベルでの政治過程についての妥当でない想定にある。貧困削減への長期にわたる方針やそれを踏まえた政策やプログラムを策定し評価するには、情報収集と分析のために多くの人、組織、そして資金を当てることを必要とする。しかし、貧困国であればあるだけ当該国政府の行政能力には大きな限界があり、PRSPの策定・実施に当たって外部の援助に依拠せざるを得ない。また、意思決定過程への参加が実質上の意味を持ち、参加や対話が貧困者の声を反映させるうえで有効な役割を果たし得るような国は、例外中の例外であろう。援助協調に当たり、当該国がどれだけの主導力を発揮できるかについても、多くの場合に疑問がある。

PRSPアプローチは、世銀・IMFという金と力を持つ国際機関が、貧困削減を最重要課題として提示し、貧困国への支援に当たって貧困削減戦略を根幹とすることを明示した点で、重要な意義を持つ。また、両機関が共同の方針を打ち出したことは、援助協調のうえでも極めて大きな影響力を持つ。援助を受ける貧困国の側からすると、これは新たな体制として受け入れるほかはない現実である。まずしなければならないのは、「当該国の主導」と「広範な参加」の形式上の基準を満たすような内容の「文書」を作成することである。この結果、構造調整融資の際に見られたコミットメントなき作文が、さらに大きな規模で繰り返されるという皮肉な結果を招きかねない。世銀・IMFは、PRSPの理事会での承認、そしてそれに先立つ合同審査（Joint Staff Assessment）を通じて、PRSP

の策定過程および内容に極めて大きな影響力を持つ。原則としての「当該国の主導」と「広範な参加」が遵守されたかどうかの判断は、世銀とIMFによってなされる。両機関が当該国を主導しPRSPの作成過程に広範に参加する、それがPRSP体制の実際の姿であるといっても過言ではなからう。

IV 貧困削減への日本の貢献

貧困削減が国際開発社会の最重要課題として確立されたこと、そしてPRSPの下での援助調整が実行に移されている状況の下で、日本政府および援助関係機関は早急な対応を迫られている²³⁾。ここでは、4つの重要な課題を指摘し、検討の方向付けを試みる。

第1に、援助の内容をどれだけ貧困削減に重点を置くものとするのかという検討課題がある。これは、貧困者への直接の支援というアプローチと経済全体の成長を通じての貧困削減というアプローチにどのようなウェイトを与えるか、あるいはどのような組み合わせを構想するかもいうことができよう。両方のアプローチを並行して進めるのが妥当であるが、とりわけ内外のNGOとの連携を強めて貧困者への直接の支援の取り組みを強化することが望まれる。その際に、貧困のとらえ方における新たな展開を十分に意識して、所得機会改善、社会サービス提供、脆弱性への対応、エンパワーメントの促進といったさまざまな視点からの構想および評価を行うことが求められる。

第2は、貧困削減に向けての戦略・方針を構想する上で、日本の開発経験あるいは援助経験がどれだけの意義を持ち得るかという点である。この点に関しても、上で指摘した2つのアプローチのそれぞれ、そしてそれらの組み合わせについて、どのような有意義な経験が存在するのかという確認から始める必要がある。とりわけ、成長の成果の広範な享受がどのような経路で可能となったのか、生活の多面にわたる改善がどのような組織・制度を通じて実現されたのかといった点の理解は日本の経験を踏まえた重要な貢献となるであろう²⁴⁾。

第3に、PRSPの下での援助調整にどのような方針で臨むかという課題がある。いまや援助調整では、セクター・プログラムやコモン・ファンドといった方式、ひいては一般財政支援の形で、個別援助国の特定のプロジェクトへの関与を薄める方向が強力に打ち出されている。この背景には、諸援助機関が独自のプロジェクトを相互の調整・協調なしに推進する一方で、部門あるいは経済全体として目標については十分な注意を払わない、という現状の問題点がある。また、援助の効果という観点からは、特定プロジェクトのレベルで資金使用を限定した資源使用効率を高めたところで、部門あるいは経済全体としての資金使用の適切さは保証されない、との重大な論点が指摘される。これらの点を無視して個別プロジェクトについてのみに関心を示すことは、木を見て森を見ずとの批判を免れ得ない。援助を構想するレベルを部門あるいは経済全体に移すことが求められる。

第4に、PRSPの策定過程にどのように関与するかという課題がある。これは何よりも、英語なり当該国の言語で作成される文書を消化し、そのうえで自らの見解を持って会議に臨み、英語なり当該国の言語での議論に参加するという体制を作り得るかどうかという課題に帰する。この課題には2つのレベルでの対応が考えられる。1つには、各国での固有の情報の収集や分析を現地で行い得る体制である。これには、現地のコンサルタントの採用などを通じて能力の強化を図ることが必要であると思われる。いま1つは、PRSP全般にかかわる文書や会議などを担当するグループを東京に設け、日本としての一般論レベルでの方針や見解を打ち出すための体制を整備することである。ここで追求されるべき目標のひとつとして、日本の開発経験あるいは援助経験を踏まえた見解を打ち出すことが含まれるであろう。

おわりに

以上、日本政府および援助関係機関を対象として、貧困削減への貢献のあり方を構想するうえで

の検討課題を示した。しかし、日本の貢献とは、政府および政府関係機関を主体とするものに限られるものではない。市民社会や民間経済界もそれぞれの関心と能力に応じて貢献をなし得る。それは、政府とは別の経路での日本の貢献のメニューを増やすことにつながるだろう。また、政府の方針をより適切なものとし、国民の支持を高めるうえでも、重要な役割を果たし得るであろう。とりわけ、貧困削減を主な関心事とするNGOにとっては、個別のプロジェクトを超えてどのように一般論にかかわり得るかという大きな課題があろう。

注 釈

- 1) 近年における世界銀行の変貌については、大野泉：世界銀行—開発援助戦略の変革。NTT出版、2000。が詳しく生き生きと描きまた論じている。
- 2) Sourcebook は全体としては極めて大部なものであり、第1部「測定・分析手法と全部門に共通の論点」と第2部「マクロおよび各部門の論点」から構成され、第1部は2章（計11節）、第2部は4章（計14節）から成る。第1部での「共通の論点」には、参加、ガバナンス、コミュニティ主導の開発、ジェンダー、環境が含まれる。第2部での部門別の論点は、農村貧困と都市貧困、人間開発、民間部門とインフラから成る。
- 3) PRSP とその下での援助調整の状況については、貧困削減に関する基礎研究、国際協力事業団国際協力総合研修所編、4月、2001。が詳しい紹介および検討を与えている。
- 4) この点については、佐藤寛：途上国の貧困削減への日本の貢献：社会開発の視点から。国際開発学会第2回特別研究集会公開討論会資料、6月16日、2001。が参考になる

柳原 透（やなぎはら とおる）

1948年生まれ。東京大学教養学科卒、イエール大学大学院博士課程修了。アジア経済研究所研究員、法政大学経済学部教授を経て、

現在、拓殖大学国際開発学部教授。研究分野は、開発経済学、東アジア経済、中南米経済。

〔著作・論文〕

東アジアの開発経験、アジア経済研究所、1997（共編著）。構造調整をいかに進めるか、国際開発Ⅰ、東洋経済新報社、1999。

What Went Right and What Went Wrong in East Asian Miracle, Journal of International Development, 2000 など。