

PRSPプロセス事例研究

— タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から —

2004年12月

JICA

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

総研

JR

04-37

PRSPプロセス事例研究

— タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から —

2004年12月

JICA

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は国際協力機構が設置した PRSP プロセス事例研究会の見解をとりまとめたもので、必ずしも独立行政法人国際協力機構の統一的な見解ではありません。

本報告書および当機構の他の調査研究報告書は、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、当機構の許可無く転載できません。

※国際協力事業団は 2003 年 10 月より独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では、2003 年 10 月以前に発行された報告書の発行元を国際協力事業団としています。

発行：独立行政法人国際協力機構（JICA） 国際協力総合研修所 調査研究グループ
〒 162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5
Fax: 03-3269-2185
E-mail: iictae@jica.go.jp

序 文

世界銀行による貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の導入は、貧困削減を国際社会共通の開発目標とする近年の援助潮流の展開への重要な契機となり、現在、PRSP アプローチを中心とした援助戦略が国際場裏で盛んに議論されています。また、PRSP は多くの途上国において策定・実施されており、その導入以前から進んでいた援助の調和化、援助モダリティに関する議論といった援助協調の動きと互いに密接に関連するアプローチとなっています。

このように各国で PRSP の策定が進む中で、PRSP 及びこれと関連した援助潮流において JICA は様々な課題に直面し、これに対処してきました。各国の PRSP を巡る状況は実に多岐にわたっており、またその結果として JICA が現場で直面した課題や対応も多様なものになっています。

そこで本研究会では、PRSP 導入から数年が経ち、策定国政府及び我が国を含むドナー・コミュニティがその策定と実施について一定の経験を蓄積してきていることから、事例研究としていくつかの国における経験を分析し、今後我が国が PRSP プロセスにいかに対応すべきかについての示唆を得ることを目的に、検討を重ねました。

具体的には、アフリカ、アジア地域で PRSP が先行的に導入された国で、初期条件及びそこに起因する PRSP プロセスが異なる、タンザニア、ガーナ、ベトナム、カンボジアの4カ国を選んだ上で、各国の PRSP プロセス及び日本が直面した課題、対応を分析しています。その上で事例研究の結果を踏まえて PRSP アプローチの評価と課題の整理を行い、また今後我が国が PRSP プロセスにいかに対応すべきかについての提言のとりまとめを行いました。

事例対象国を見ると、4カ国のどれ1つとして同じ PRSP プロセスはなく、特に、オーナーシップ、政府・ドナー間のパートナーシップ、策定速度、PRSP がカバーする範囲、実効性などの点で実に多様です。しかしながら一方で、異なったプロセスを経ながらも、いずれの国でも PRSP は予算やセクター計画等の他の政策決定プロセスとのつながりを強めながら、政策決定プロセスの全体を整理・構築する方向にプロセスが進捗していることが確認でき、その意味では同じゴールに向かって進むプロセスと考えられる側面を持っています。従って、こういった多様性と共通性、さらにそれをもたらす要因を分析し PRSP プロセスを「解説」することは、我が国援助機関の関係者が各国の PRSP プロセスが今後どのように進んでいくのかを予見するための視点を提供しようと考えました。

本調査研究の実施及び報告書のとりまとめにあたっては、JICA 関係各部職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、インタビュー等を通じて内外の関係者から貴重なご助言を頂きました。ここに本調査研究にご尽力いただ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、我が国援助関係者が PRSP をはじめとする変化の激しい援助潮流に適切に対応していく際の参考になれば幸いです。また、今回の事例研究の対象となった4カ国以外でも PRSP プロセスは日々進捗しており、各国の関係者がその中で得た新しい経験・知見が今後とも国を超えた関係者間で共有され効果的な援助の実施につながっていくことが強く期待されます。

平成 16 年 12 月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

目 次

序文

はじめに（調査研究概要）	i
用語・略語解説	iii

第1章 PRSP に関する基本事項の整理

1-1 PRSP とは	1
1-1-1 PRSP の定義	1
1-1-2 PRSP の基本原則	1
1-1-3 PRSP の内容	2
1-2 PRSP を巡る援助潮流	4
1-2-1 構造調整プログラム	5
1-2-2 セクター・レベルの開発アプローチ	6
1-2-3 HIPC イニシアティブ	7
1-2-4 ミレニアム開発目標（MDGs）	7
1-2-5 包括的開発枠組み（CDF）	7
1-2-6 公共支出管理	8
1-3 PRSP の進捗状況	9

第2章 各国 PRSP プロセスの事例分析

2-1 4カ国 PRSP プロセス事例分析の概要	11
2-2 タンザニア	13
2-2-1 PRSP を巡る背景	13
2-2-2 PRSP の概要と特徴	20
2-2-3 PRSP プロセスの時系列レビュー	22
2-2-4 課題の縦断的分析	29
2-3 ガーナ	33
2-3-1 PRSP を巡る背景	33
2-3-2 PRSP の概要と特徴	39
2-3-3 PRSP プロセスの時系列レビュー	41
2-3-4 課題の縦断的分析	52
2-4 ベトナム	56
2-4-1 PRSP を巡る背景	56
2-4-2 PRSP の概要と特徴	62
2-4-3 PRSP プロセスの時系列レビュー	64
2-4-4 課題の縦断的分析	73
2-5 カンボジア	78
2-5-1 PRSP を巡る背景	78
2-5-2 PRSP の概要と特徴	83
2-5-3 PRSP プロセスの時系列レビュー	85
2-5-4 課題の縦断的分析	91

第3章 PRSPアプローチの課題の整理と我が国の対応にかかる提言	97
3-1 PRSPアプローチの評価と課題.....	97
3-1-1 総論.....	97
3-1-2 PRSP5原則の評価と分析.....	98
3-1-3 主要課題と支援ニーズ.....	102
3-2 PRSPプロセスの分析・解説.....	105
3-2-1 PRSPプロセスの多様性.....	105
3-2-2 PRSPプロセスの共通性.....	106
3-3 我が国の課題と今後の対応にかかる提言.....	107
3-3-1 PRSPと日本、JICA事業との関連.....	107
3-3-2 日本が克服すべき課題.....	109
コラム PRSP策定過程での「国民参加（対話）」の挑戦とその課題：ボリビアの経験	113
付録1 PRSP導入と世界銀行・IMFの対応	117
1. 世界銀行.....	117
2. IMF.....	117
付録2 HIPCイニシアティブ	119
1. HIPCイニシアティブの拡大.....	119
2. 実施の手順.....	120
3. 進捗状況.....	121
付録3 公共支出管理	122
1. セクター・レベルの公共支出管理の導入.....	122
2. 国家レベルへの拡大.....	122
3. 財政支援.....	124
4. 公共支出管理能力の診断.....	125
付録4 主要ドナーのPRSPに関する理念・方針	127
1. 英国.....	127
2. ドイツ.....	129
3. フランス.....	130
4. 米国.....	131
引用・参考資料	134

はじめに（調査研究概要）

1. 調査研究の背景と目的

1999年9月の世界銀行・IMF 合同開発委員会において、重債務貧困国（HIPC）に対する債務救済あるいはIDA 融資対象国に対する融資供与の条件として PRSP の策定が要請されて以来、これまでに40カ国で最終版 PRSP（F-PRSP）が、15カ国で暫定版 PRSP（I-PRSP）が策定されている（2004年6月末現在）。地域別に進捗状況をみると、HIPC が集中するアフリカ諸国での策定・実施が最も進んでおり、他地域がこれを追っている。最近では、PRSP は2000年に国連で合意されたミレニアム開発目標（MDGs）の達成手段として認識されるようになり、また多くの国で、PRSP 導入以前からの援助協調の潮流と密接に関連しつつ議論が進められている。

このように各国で PRSP の策定・実施が進む中で、PRSP 及びこれに関連する援助潮流において我が国は様々な課題に直面し、対処してきている。PRSP のプロセスは各国における前提諸条件に応じてオーナーシップ、パートナーシップ、実効性といった観点で実に多様であり、その結果として JICA が現場で直面した課題や対応も多様なものになっている。

JICA ではこれまでも PRSP に関して『貧困削減に関する基礎研究』（2001）、『PRSP と援助協調に関する論考』（2004）などの調査研究報告書を取りまとめており、その中でも国別の事例を取り上げてきた。他方、上述のように PRSP 導入から数年が経ち、策定国政府及び我が国を含むドナー・コミュニティがその過程において一定の経験を蓄積してきたことから、本研究会は、4カ国の事例研究により PRSP プロセスをより詳細にレビューし、今後我が国がいかに対応していくべきかについて示唆を得ることを目的に設置されたものである。

2. 報告書構成と調査研究方法

まず第1章では、第2章以降の議論の前提として、PRSP に関する基本事項及び基本概念の整理を行っている。ただし、これらについては JICA 国際協力総合研修所（2001a）に網羅的に説明されているので、本報告書では特に近年の PRSP プロセスとの関連が強い事項について解説するとともに、PRSP 策定・実施の進捗状況や、PRSP の位置づけや役割がどのように変化してきたかといった点を中心に整理を試みる。既存の文献や先行研究のレビューのほか、世界銀行及び IMF 本部に調査団を派遣して意見交換を行った。

次に第2章は、策定から実施までを含む PRSP プロセスの事例研究で構成されている。事例対象国は、初期条件及びそこに起因する PRSP プロセスが互いに異なるという観点からアフリカとアジア地域より選択することとし、世界で最も早い時期に F-PRSP が完成したタンザニア、HIPC としては策定が遅かったガーナ、アジアで最初に PRSP が完成したベトナム、2番目のカンボジアを取り上げた。また、この4カ国では JICA が PRSP に対応してきた経験及びその資料が比較的豊富であり、これらを整理しておくことが有用と考えた。

具体的には、まず各国のマクロ経済状況、貧困の現状、援助依存度といった前提条件やドナー・コミュニティの状況（各ドナー拠出割合・位置付け、日本と当該国との関係、パートナーシップの動きなど）を概観した上で、当該国 PRSP の概要と特徴をまとめている。次に、JICA 各国事務所による既存の報告資料を整理・分析するとともに、現地で実際に PRSP プロセスに対応してきた研究会タスクフォースのメンバー及び JICA 内外のリソースパーソンに対するインタビュー調査を通じて情報収集を行い、PRSP プロセスの各段階における当該国政府、ドナー・コミュニティの動きと日本の対応を時系列的に整理した。最後に、当該国の PRSP アプローチの評価を行うとともに、日本の直面した課題を整理している。なお、本章は中間ドラフトの段階で各事例対象国の JICA 事務所から出されたコメントも踏まえて作成した。

まとめの章となる第3章では、第2章の4カ国の事例分析結果を横断的に俯瞰し、PRSP アプローチの評価と課題を整理するとともに、第1章で整理した近年の国際的動向に鑑み、我が国が取り組むべき課題と今後の対応についての提言を取りまとめている。

3. 実施体制

本調査研究の実施体制は下記のとおり（所属部署は研究会発足当時のもの）であり、全4回（2003年7月～2004年2月）にわたり研究会を開催して報告書原稿の検討を行った。

<研究会メンバー>

タスクフォース

古川 光明 JICA 総務部 総務課 課長代理
牧野 耕司 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理
野口 萩乃 JICA 企画・評価部 援助協調室 職員
本田 俊一郎 JICA 企画・評価部 企画課 援助アプローチ課題チーム 支援ユニット
菅野 祐一 JICA アジア第一部 インドシナ課 職員
益田 信一 JICA アジア第一部 インドシナ課 職員
諸永 浩之 JICA アフリカ・中近東・欧州部 アフリカ課 職員
神津 宗之 JICA アフリカ・中近東・欧州部 アフリカ課 ジュニア専門員
伊勢路 裕美 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 ジュニア専門員

アドバイザー

南部 良一 外務省 経済協力局 国別開発協力課 外務事務官
寺本 匡俊 JICA 調達部 管理課 課長代理

コンサルタント

坂野 太一 (株)UFJ 総合研究所 国際本部 政策研究部 研究員

事務局

半谷 良三 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長（2004年1月まで）
桑島 京子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長（2004年2月から）
大岩 隆明 JICA 国際協力総合研修所 調査役（2004年2月から）
佐藤 和明 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理
（2003年11月まで）
上田 直子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理
（2003年12月から）
田中 章久 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 職員（2003年7月まで）
梅宮 直樹 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第二課 職員（2003年8月から）
山本 靖子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 JICE 研究員

<リソースパーソン（インタビュー協力者）>

下川 貴生 国際協力銀行 開発第1部 総務班兼第2班 調査役
斎藤 光範 国際協力銀行 開発第4部 第3班 調査役
青木 昌史 国際協力銀行 開発第4部 第3班 副調査役
原 智佐 文部科学省「国際開発協力サポート・センター」プロジェクト
サブ・リーダー
金丸 守正 JICA 国際総合協力研修所 所長
野々口 敦子 カンボジア派遣 JICA 企画調査員

<主要執筆者>

第1章～第3章：坂野 太一、事務局

コラム：吉田 充夫 ペルー派遣 JICA 企画調査員（元ボリビア派遣企画調査員）

用語・略語解説

用語・略語	概 要
ADB	Asian Development Bank：アジア開発銀行。1966年設立。2003年12月現在、加盟国は63カ国。
AFD	Agence Francaise de Développement：フランス開発庁。
AfDB	African Development Bank：アフリカ開発銀行。1964年設立。アフリカ地域外の国も含め、2004年現在、加盟国は77カ国。
AfDF	African Development Fund：アフリカ開発基金。1972年、AfDB*の活動を補完する目的で設立された。低所得国に対し、より緩やかな条件で融資を行う。
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation：アジア・太平洋経済協力会議。
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy：農業分野開発戦略（タンザニア）。
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations：東南アジア諸国連合。
ASP	Agricultural Sector Program：農業分野セクター・プログラム（タンザニア）。
ATP	Attacking Poverty (Vietnam Development Report 2000)：ベトナム版PPA*の成果としてまとめられた報告書。PWG*が作成し、1999年12月のCG会合*で発表された（ベトナム）。
AusAID	Australian Agency for International Development：オーストラリア国際開発庁。
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung：ドイツ連邦経済協力開発省。
CAS	Country Assistance Strategy：国別援助戦略。世銀*の借入国に対する支援プログラムの中核となる枠組み。各国につき3年ごとに作成される。
CDB	Caribbean Development Bank：カリブ開発銀行。
CDC	Council for the Development of Cambodia：カンボジア開発評議会。
CDF	Comprehensive Development Framework：包括的開発枠組み。世銀*が1999年1月に発表した、途上国開発に関するより総合的な考え方。その基本概念は以下のとおり。①途上国自身のオーナーシップと他の関係者の参加、②すべての開発関係者の強力なパートナーシップ、③より高い開発効果を達成する為のプロセス重視、④マクロ経済面だけでなく、市場経済の制度的、構造的、社会的側面も重視する包括的アプローチ。
CEMMA	Committee for Ethnic Minority and Mountainous Area Affairs：少数民族・山岳地域委員会（ベトナム）。
CFAA	Country Financial Accountability Assessment：国別財政アカウンタビリティ評価。世銀による途上国政府の財政マネジメント能力分析・評価ツール。
CG 会合	Consultative Group Meeting：ドナー会合。
CIDA	Canadian International Development Agency：カナダ国際開発庁。
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy：包括的貧困削減・成長戦略。ベトナム版F-PRSP*。
CPRS	Comprehensive Poverty Reduction Strategy：包括的貧困削減戦略（ベトナム）。
CSD	Council for Social Development：社会開発評議会（カンボジア）。
DAC	Development Assistance Committee：開発援助委員会。OECD*の三大委員会の1つで、1961年に設置された。援助供与国間の意見調整の場であり、毎年1回上級会合が開催される。
DANIDA	Danish International Development Agency：デンマーク国際開発庁。
DFID	Department for International Development：英国国際開発庁。
DSPR	Development Strategy for Poverty Reduction：貧困削減開発戦略。ガーナ版I-PRSP*。
EC	European Commission：欧州委員会。EU*の執行機関。
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility：拡大構造調整ファシリティ。1987年に導入されたIMF*の融資制度。1999年のIMF・世銀*年次総会でPRGF*へと名称変更された。
EU	European Union：欧州連合。
FASWOG	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*。
GDP	Gross Domestic Product：国内総生産。
GNI	Gross National Income：国民総所得。
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy：ガーナ貧困削減戦略。ガーナ版F-PRSP*。
GSCSD	General Secretariat of CSD*：社会開発評議会事務局（カンボジア）。

GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：ドイツ技術協力公社。
HDI	Human Development Indicator：人間開発指数。UNDP*による開発水準の指標。
HEPR	Hunger Eradication and Poverty Reduction Programme：飢餓撲滅・貧困削減プログラム。MOLISA*が所管。「HEPR10 ヶ年戦略」(2001～2010年)と「HEPR5 ヶ年計画」(2001～2005年)を実施中(ベトナム)。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries：重債務貧困国。
HIPC イニシアティブ	HIPC* Initiative：1996年に世銀・IMFが提唱し、各国政府により合意された債務削減計画。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・拡充した債務救済策を拡大 HIPC イニシアティブ*という。
IDA	International Development Association：国際開発協会。世界銀行*グループの1機関として1960年に設立された。途上国の開発に資することを目的とし、通常よりも緩やかな貸付条件で融資を供与する。
IDB	Inter-American Development Bank：米州開発銀行。
IDGs	International Development Goals：国際開発目標。1996年のDAC*上級会合で採択された「新開発戦略」に提示された、2015年までの目標。
IMF	International Monetary Fund：国際通貨基金。1945年設立、1947年金融業務開始。国際通貨協力の推進、国際貿易の拡大とバランスの取れた成長の促進、為替の安定など、国際金融システムの安定確保を目的とする。2004年8月現在、加盟国は184カ国。
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper：暫定版 PRSP*。
JBIC	Japan Bank for International Cooperation：国際協力銀行。
JETRO	Japan External Trade Organization：日本貿易振興機構。
JICA	Japan International Cooperation Agency：国際協力機構。
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。
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau：ドイツ復興金融公庫。
LDC	Least Developed Country：後発開発途上国。
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。
LSMS	Living Standard Measurement Study：生活水準測定調査。途上国の貧困状況を総合的に測定・把握するための世銀*の調査手法。
MCA	Millennium Challenge Account：ミレニアム・チャレンジ・アカウント(米国)。
MCC	Millennium Challenge Corporation：ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション(米国)。
MDBS	Multi-Donor Budget Support：マルチ・ドナー財政支援。GPRS*を支援するための一般財政支援(ガーナ)。
MDBs	Multilateral Development Banks：国際開発金融機関。世銀*、ADB*、IDB*、AfDB*、欧州復興開発銀行などの多国間金融機関。
MDGs	Millennium Development Goals：ミレニアム開発目標。1990年代の主要な国際会議やサミットで採択された開発目標と2000年の「国連ミレニアム宣言」を共通の枠組みとして統合したもの。
MDF	Multilateral Debt Relief Fund：多国間債務救済基金。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(タンザニア)。
MDTA	Multi Donor Technical Assistance Fund：ドナー間技術協力基金(ガーナ)。
MEPRC	Ministry of Economic Planning and Regional Cooperation：経済計画・地域協力省(ガーナ)。
MOLISA	Ministry of Labor, Invalid and Social Affairs：労働傷病兵社会関係省(ベトナム)。
MOU	Memorandum of Understanding：覚え書。
MPI	Ministry of Planning and Investment：計画投資省(ベトナム)。
MTEF	Medium Term Expenditure Framework：中期支出枠組み。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に基づいて作成される。
NDPC	National Development Planning Commission：国家開発計画委員会(ガーナ)。
NPES	National Poverty Eradication Strategy：国家貧困撲滅戦略。国家長期開発計画「Vision 2025」に基づき1997年に作成された(タンザニア)。
NPRS	National Poverty Reduction Strategy：国家貧困削減戦略。カンボジア版 F-PRSP*。
ODA	Official Development Assistance：政府開発援助。
ODI	Overseas Development Institute：英国国際開発研究所。
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。
PHRD	Policy and Human Resources Development Fund ：開発政策・人材育成基金。1990年、日本政府と世銀*が共同で設置した基金。
PIP	Public Investment Program ：公共投資計画。
PPA	Participatory Poverty Assessment ：参加型貧困アセスメント。
PRBS	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（タンザニア）。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility ：貧困削減・成長ファシリテティ。1999年にESAF*に代わり設置された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*s*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 ：貧困削減支援貸付。IDA*適格国の政策・制度改革を支援し、PRSP*の実施を容易にするために2001年に設置された世銀*の譲許的融資。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper ：貧困削減戦略文書。1999年9月の世銀*・IMF*の年次総会において、HIPC イニシアティブ*の適用およびIDA*融資の条件としてその策定が要請された。途上国政府主導の下に市民社会やドナーなど幅広いステークホルダーが参加して作成する経済・行政・社会政策であり、成長促進と貧困削減を目的とする3年間程度の計画。
PRU	Poverty Reduction Unit ：貧困削減ユニット。NDPC*内に設置された事務局（ガーナ）。
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis ：貧困・社会インパクト分析。世銀*が提唱するアプローチで、貧困層や社会的に脆弱な人々に対する政策改革の効果を体系的に測定する。
PTF	Poverty Task Force ：貧困タスクフォース。2000年、PWG*を発展させる形で設置され、複数ドナーとベトナム政府組織、NGOが参加（ベトナム）。
PWG	Poverty Working Group ：貧困ワーキング・グループ。1996年、UNDP*主導の下、ドナー、ベトナム政府、NGOが参加して活動を開始。MOLISA*をベトナム側カウンターパートとし、ATP*等のPPA*活動を実施（ベトナム）。
RDP	Rural Development Policy ：地方開発政策（タンザニア）。
RDS	Rural Development Strategy ：地方開発戦略（タンザニア）。
SEDP	Socio-Economic Development Plan ：社会経済開発計画（カンボジア）。
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency ：スウェーデン国際開発協力庁。
SIP	Sector Investment Program ：セクター投資計画。1995年にSPA*で発表された、世銀によるSP*、SWAps*の援助アプローチ。
SP	Sector Program ：セクター・プログラム。SWAps*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。
SWAps	Sector Wide Approaches ：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、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。
SWiM	Sector Wide Management ：セクター・ワイド・マネジメント。カンボジアの保健セクターSWAps*の名称。
TAS	Tanzania Assistance Strategy ：タンザニア支援戦略。
UNDP	United Nations Development Programme ：国連開発計画。
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。
VDTs	Vietnam Development Targets ：ベトナム開発目標。MDGs*のベトナム版。
WTO	World Trade Organization ：世界貿易機関。

イヤーマーク	Earmark ：拠出した資金の用途を限定すること。
オン・バジェット オフ・バジェット	On-budget ：予算に組み込まれていること。 Off-budget ：予算外。
拡大 HIPC イニシアティブ	Enhanced HIPC* Initiative ：1999年のケルン・サミットで合意された、HIPC*s*に対する国際的な債務救済措置。1996年のHIPCイニシアティブ*を拡充し、ODA債権の100%及び適格な非ODA債権の90%削減を含む「より早く、より深く、より広範な」救済を行うこととした。
完了時点	Completion Point ：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。決定時点（Decision Point）*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）、完了時点でその成果を見て最終的に債務削減を行うかどうか決定される。
決定時点	Decision Point ：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。
構造調整プログラム	Structural Adjustment Program ：1980年代以降、途上国の累積債務問題に対応するため、短期的経済安定化と中長期的成長のための経済改革を総合的に組み合わせた政策。市場メカニズムに依拠し、自由化などのコンディショナリティ*を伴うIMF*・世銀*の融資を中心に推進された。
コモン・バスケット コモン・ファンド	Common Basket, Common Fund ：援助協調の一つの資金供与形態で、各ドナーがそれぞれにプロジェクトを実施するのではなく、特定のセクターや事業の実施のために資金を拠出して設置する共通基金。途上国政府の管理の下に運営される。
コンディショナリティ	Conditionality ：世銀*やIMF*が借入国に課する経済・政策改革などの融資条件。
財政支援	Budget Support ：プロジェクト型ではなく、資金供与による援助方式。途上国の予算に資金を直接投入することを直接財政支援、特定のセクターの予算に対する資金供与をセクター財政支援、政府の予算全体に対する供与を一般財政支援と呼ぶ。構造調整*融資が国際収支の均衡を目的とするのに対し、財政支援は途上国の財政収支の均衡を目的とする。
譲許的融資	Concessional Lending ：貧困国に対し、無利子および長期の返済猶予期間で貸付を行う制度。
世界銀行（世銀）	World Bank ：1944年の設立当初は戦後復興を目的としたが、今日では途上国への開発援助に重点が移っている。世銀とは国際復興開発銀行（IBRD）と国際開発協会（IDA）*の2機関を指し、いわゆる世界銀行グループは、国際金融公社（IFC）、多数国間投資保証機関（MIGA）、投資紛争解決国際センター（ICSID）を加えた5機関から成る。
セクター・プログラム無償	Sector Program Grant Aid ：ノン・プロジェクト無償*の1つで、途上国のセクター別開発計画の実施のために見返り資金*を集中的に活用するスキーム。
調和化	Harmonization ：援助実施の手続きがドナーによって異なるため、途上国政府は事務処理に多大な時間と労力を要するという問題が指摘されている。従って、援助国や国際機関など各ドナーが可能な限り共通の手続きにより援助を実施しようという動き。
年次進捗報告	Annual Progress Report ：途上国政府がPRSP*策定から1年以内に作成する報告書。PRSPに記載された貧困削減戦略や政策・制度改革の実施状況について評価するとともに、経済状況に応じ改訂を加える。
ノン・プロジェクト無償	Non-project Grant Aid ：わが国の無償資金協力のスキームの1つで、途上国による経済構造調整計画実施のため、必要とされる商品の輸入を支援する。
プログラム援助	Program Aid ：特定のプロジェクトではなく、より広範な開発計画の実施に対する支援。
見返り資金	Counterpart Fund ：円借款および無償資金協力の商品援助により、相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のこと。その用途については途上国政府との間で何らかの合意を得ることが通例である。

*印は概要説明がある用語・略語。

出所：国際開発ジャーナル社(2004)『国際協力用語集』第3版
 JICA 国際総合協力研修所(2003b)『援助の潮流がわかる本』
 世銀 Web サイト (<http://www.worldbank.org>)
 ADB Web サイト (<http://www.adb.org>)
 AfDB Web サイト (<http://www.afdb.org>)
 IMF Web サイト (<http://www.imf.org/>)
 UNDP Web サイト (<http://www.undp.org/>)
 本報告書および JICA 各種報告書をもとに事務局作成

第1章

PRSPに関する基本事項の整理

第1章 PRSP に関する基本事項の整理

本章では、第2章以降の議論の前提として、PRSPに関する基本事項の整理を行う。最初にPRSPの定義と内容を確認した上で、特に近年のPRSPプロセスを巡る援助の潮流を説明するとともに、PRSPの位置づけや役割の変化、策定・実施の進捗状況についても整理を試みる。

1-1 PRSP とは

1-1-1 PRSP の定義

1999年9月、世界銀行（以下世銀）・国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）年次総会は、債務国に対する「貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）」策定の要請を決定し、これを世銀・IMFの債務削減及び譲許的融資供与を適用する要件とした。

また、2004年9月現在、世銀・IMFは「PRSPは、途上国政府主導の下に幅広いステークホルダー（ドナー、NGO、市民社会、民間セクターなど）が参画して作成する、成長促進と貧困削減のための3年間程度の経済・行政・社会政策プログラムである」と定義している¹。策定・実施対象国は約70カ国である。

なお、一部の国においては、PRSPは単なる戦略を記した「文書」ととどまらず、国家の公共支出管理とその効果測定を含んだ「プロセス」に進化している²。

1-1-2 PRSP の基本原則

貧困削減戦略の策定と実行にあたっては表1-1の5点が重要な原則とされており、その多くは既にPRSP以前から強調されてきたものである³。

表1-1 PRSP の基本原則

①当事国主導	PRSP策定、実施、モニタリング・評価を含む全進捗段階を通じ、市民社会や民間セクターなどの広範な国民が参加し、途上国自身が主体となって取り組むべき。
②結果重視	貧困層に裨益する成果を重視し、まず貧困の現状や要因を分析した上でミレニウム開発目標を念頭に置いた目標を設定し、政策手段や指標を選択する。
③包括的アプローチ	経済的な側面だけでなく、貧困の多面的な性質を認識すべき。そのため、マクロ経済だけでなく構造的な問題や各主要セクターについて幅広く分析した上で対応を検討する。
④パートナーシップ重視	①当事国主導とも重複する。途上国のオーナーシップの下、各二国間・多国間ドナー、NGO、市民社会、企業、研究機関など幅広いパートナーの協調と参画が求められる。
⑤中長期視野	貧困削減には時間を要するため、長期的な取り組みが重要である。必要に応じ、中間目標を設定する。また各援助ドナーにも中長期的なコミットメントが求められる。

出所：World Bank PovertyNet “Overview of Poverty Reduction Strategies”

¹ World Bank PovertyNet (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>)

IMF “PRSPs A Factsheet” (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>)

PRSP導入と世銀・IMFの対応については付録2参照。

² 1-2-6「公共支出管理」参照。

³ 「当事国主導」、「結果重視」、「パートナーシップ重視」は1996年の包括的開発枠組み（CDF）でも提唱されている。また「当事国主導」はそれ以前のセクター投資プログラム（SIP）の段階から提示されていた。

1-1-3 PRSP の内容

各国が PRSP を策定する際のガイドラインとして世銀・IMF が作成している「PRSP ソースブック」⁴では、「貧困削減戦略のための定式化したプロセスがあるのではなく、PRSP プロセスは各国の状況を反映するべきである」としつつ、下表1-2の通り PRSP が含むべき主要要素を挙げている⁵。

そのほかに、PRSP 策定の過程で採用された参加プロセスについても以下の4点を記述する必要があるとしている⁶。

- ①国民からの意見聴取（コンサルテーション）の形態、回数、場所
- ②明らかになった主な課題と参加者の見方
- ③コンサルテーションによる貧困削減戦略へのインパクトの説明
- ④将来的なモニタリングと実施における市民社会の役割に関する議論

表 1-2 貧困削減戦略のための主要要素

主要要素	必要なデータ	主な関連途上国機関	その他の資料（例）	能力構築の主要課題	「ソースブック」との対応
貧困層の特定とその原因 ・基礎的な貧困プロファイルの構築（対象層、地域、期間）。貧困と脆弱性の主なパターンを明確化する。 ・貧困層の機会を奪う可能性がある規制や支出に関する政策、及び制度的な要素の検証を行う。貧困層の収入源、資産、主なサービスへのアクセス等の情報に基づき調査する。 ・貧困層の主なニーズと脆弱性を評価し、ニーズとリスクの程度及びリスクを被っている人口数に基づき優先度付けを行う。	・各種調査データ（地域、都市と村落、世帯別） ・性別、年齢別の行政データ ・消費者調査 ・質の評価	・統計局 ・貧困作業グループ ・市民社会、NGO、その他	・PPA ・社会状況評価 ・人間開発報告	・複数の課題に関する調査の繰り返し ・貧困分析研修	・貧困計測 ・ジェンダー ・不平等と社会福祉 ・統計システムの強化
成長を加速させるための政策 ・マクロ経済の安定と持続性の道筋を検討（財政・金融・為替政策、インフレ抑制政策）。 ・透明性とアカウンタビリティ。 ・民間セクターの成長を考慮した枠組みが存在するか吟味する。具体的には制度的アレンジメント、ガバナンス、機能する市場、公的セクターのオーナーシップ、規制環境、土地所有権、法制度、汚職、銀行制度、貿易制度、税制、インフラへのアクセスなど。 ・貧困層による市場参入の可能性を測定。	・国民経済データ ・歳入データと推計 ・小規模事業者に対する景気動向調査 ・汚職に関する調査	・財務省 ・中央銀行 ・歳入庁 ・セクター省庁	・IMF/世銀のスタッフ報告 ・援助機関の支援による各種調査	・マクロ経済データの信頼性向上 ・民間セクター振興	・マクロ経済 ・貿易 ・ガバナンス ・公共支出 ・エネルギー

⁴ World Bank PovertyNet “PRSP Sourcebook” (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm>)

最初に作成されたのは 2001 年であるが、随時拡充・改正されている。

⁵ なお「ソースブック」では、I-PRSP の含むべき内容は「最小限、貧困削減へのコミットメントを示す記述、当該国における貧困状況の概観、既存の貧困削減戦略、PRSP 策定過程の予定表、3 年間の政策マトリックスとマクロ経済枠組」としている（*ibid.*）。

⁶ *ibid.*

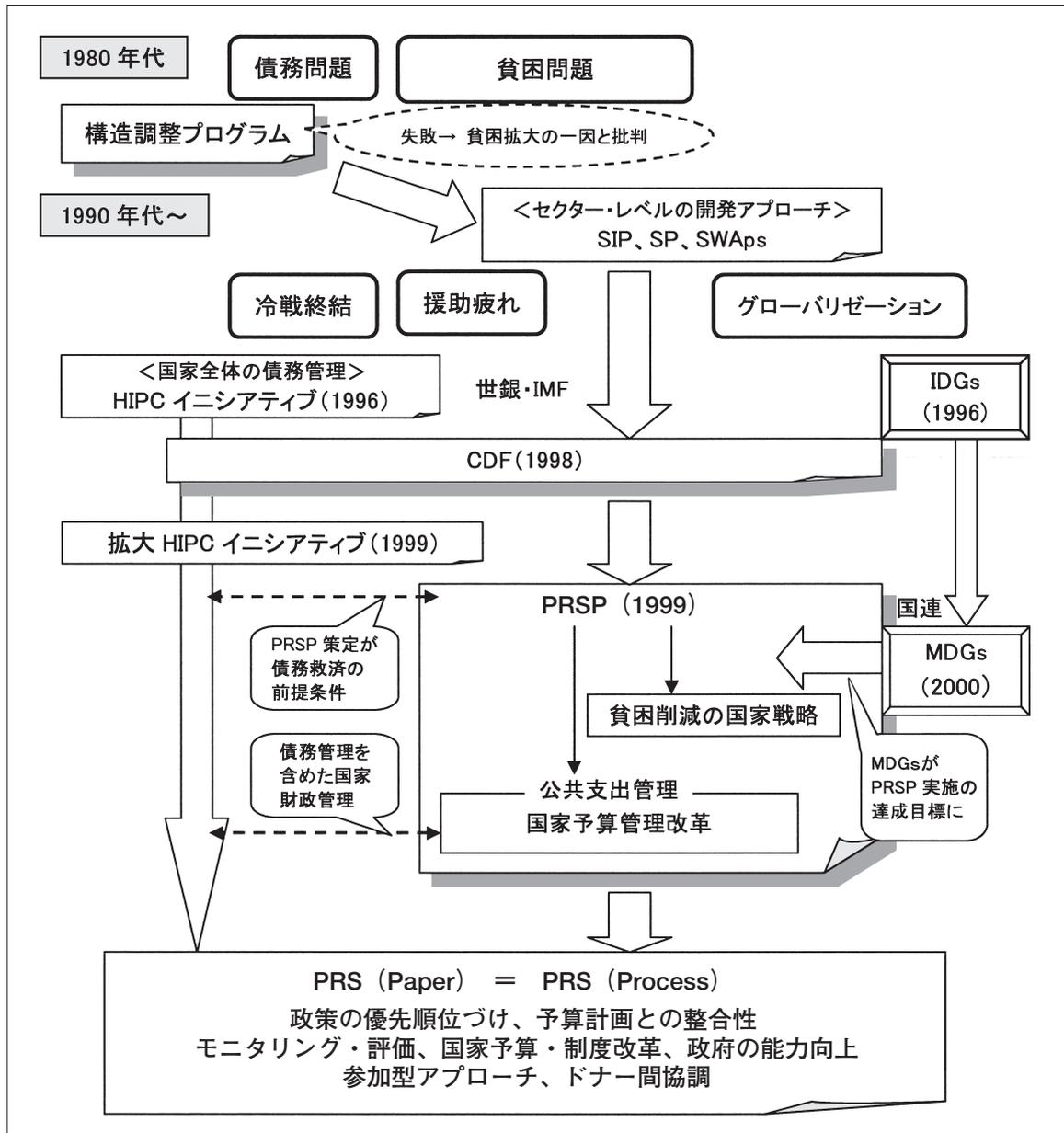
<p>成長加速への貧困層の参加を阻害する要因</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府支出の貧困層への集中を検証。具体的には、生産性の低い軍事支出の規模、貧困対象支出の額と効果、地方と村落／都市部への配分。 公共支出システムにおける透明性とアカウンタビリティのレベルを検証。 貧困層への税制のインパクトと効率性の評価。 資産（教育、保健、土地）の配分、融資へのアクセス、インフラ供給の量的・質的配分を検証する。 	<ul style="list-style-type: none"> 国民経済データ 地域別、都市と村落におけるサービスの地域別データ 世帯調査による収入、支出、雇用に関するデータ（性別、地域別、年齢別） 	<ul style="list-style-type: none"> 財務省 中央銀行 歳入庁 セクター省庁 地方政府 貧困作業グループ 統計局 	<ul style="list-style-type: none"> 貧困行動計画 国連の各種報告 IMF スタッフによる報告 世銀公共支出レビュー、社会・構造調査 	<ul style="list-style-type: none"> 財政データの信頼性向上と支出モニタリング 民間セクター支援 サービス供給の向上 	<ul style="list-style-type: none"> マクロ経済 ガバナンス 公共支出 保健 教育 運輸 村落貧困 貧困計測
<p>ガバナンスの向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 選挙の透明性確保と分権促進。 差別撤廃法・制度の効果レビュー。 より効果的な公共支出管理への障害を検証。例えば、公的セクターにおける低賃金、予算編成とセクター計画との統一性の欠如など。 予算と支出に関する透明性とアカウンタビリティの確保のためのセーフガードの確立。 	<ul style="list-style-type: none"> セクター別決算支出データ 支出追跡調査（サービス別） 情報公開 	<ul style="list-style-type: none"> 財務省 議会 市民社会、NGO 	<ul style="list-style-type: none"> 国家制度レビュー 公共支出管理レビュー 汚職に関する調査 	<ul style="list-style-type: none"> 会計事務の改善 貧困に焦点を当てた財政分析の活用 	<ul style="list-style-type: none"> 公共支出 ガバナンス 参加 ジェンダー
<p>政策協議や政策決定への広範な参加の方策</p> <ul style="list-style-type: none"> 代議制、ガバナンス構造のアカウンタビリティなど、参加の現状把握。 貧困診断や政策オプションに関する情報の公開。 国家レベル及び地方レベルでの戦略策定への参加の強化、市民社会と民間セクターへのコンサルテーション。 計画の実施と予算執行に対するフィードバックの分析。 	<ul style="list-style-type: none"> モニタリングとインパクト評価から得られたデータ（性別、地域別） 経済分類別の決算額 	<ul style="list-style-type: none"> 議会 市民社会 NGO 	<ul style="list-style-type: none"> 国家制度レビュー 消費者調査 	<ul style="list-style-type: none"> 情報公開とフィードバックの促進 	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンス 参加 モニタリングと評価
<p>主なセクター政策・計画（保健、教育、村落開発、インフラ）は貧困削減に寄与しているか。必要なものは？</p> <ul style="list-style-type: none"> 主たる計画の多様なインパクト（家計、地域、都市／村落への支出配分）の測定。 問題の個別分析：供給側（費用便益など）、需要側（個人、家計、地方政府）。 公的支出の効果・効率性の評価。透明性とアカウンタビリティに基づく貧困削減手法の検討。 民間セクターの潜在性と規制改革の必要性を考慮。 セクター内及びセクター間の再配分、さらに支出の増加が貧困削減に資する成長（Pro-Poor Growth）のための資金需要を考える上で適切かどうか検討。 主なセクター政策と構造政策のリンケージを確立し、実施あるいは変更すべき政策優先リストを明確化。 セクター政策実施に伴う貧困削減のための中間／最終成果（アウトカム）を設定。 	<ul style="list-style-type: none"> 行政支出データ（地域別、サービス別） サンプリングに基づく世帯調査からの消費／収入データ 消費者調査（セクター別、サービス別） 参加型評価 	<ul style="list-style-type: none"> 統計局 大学とシンクタンク 民間セクター セクター省庁 財務省 対外援助調整機関 議会 内閣 	<ul style="list-style-type: none"> 受益率調査（性別、地域、都市／村落別） 貧困マップ 世銀公共支出レビュー PPA 	<ul style="list-style-type: none"> 受益率分析能力 セクター省庁と地方政府の貧困層に関するサービス供給能力 適切な規制 	<ul style="list-style-type: none"> 公共支出 村落貧困 運輸 保健 教育 インフラ 民間セクター 参加
<p>貧困戦略の進捗と政策・計画のインパクトの計測法</p> <ul style="list-style-type: none"> 計測可能な指標の設定。 精度の高いデータを収集する。例えば、国民経済データ、決算額、行政システム、市民社会の参加の度合いの評価など。 関連データが分析され、その結果が公表されているか確認する。 主たる政策とプログラムが評価されているか。もしされていないか、どの項目を評価すべきか検討。 データを分析した結果を公表し、政策・計画策定及び再計画にフィードバックする。 	<ul style="list-style-type: none"> 世帯調査による消費／収入・雇用調査 行政記録に基づく教育・保健サービス利用データ 国民経済データ 行政データ 	<ul style="list-style-type: none"> 統計局 執行省庁 NGO 市民社会 財務省 貧困作業グループ 	<ul style="list-style-type: none"> 貧困計測に関連する上記の資料 人間開発報告 	<ul style="list-style-type: none"> 新たなデータ収集を制度化する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> モニタリングと評価 貧困計測 参加

出所：World Bank Poverty Net “PRSP Source Book”

1-2 PRSP を巡る援助潮流

本節では、1980年代からPRSP導入に至るまでの背景、さらにその後最近までの援助潮流を概観する。この過程を下図に簡略に示した。

図1-1 PRSP導入を巡る援助潮流



坂野・事務局作成

図1-1に示した通り、PRSPは1980年代の構造調整プログラムへの批判を踏まえて打ち出された。構造調整プログラムは開発途上国が直面する累積債務の問題を解決するために世銀・IMFが推進した一連の経済改革政策であるが、提案された政策が十分に実施されなかったため結果的に債務問題は改善せず、また貧困問題が悪化する一因をもたらした。

1990年代に入ると、構造調整プログラムの反省とともに、各ドナーによる多数の個別プロジェクトが十分な効果を発揮しなかったとの教訓に基づき、途上国のオーナーシップ、パートナーシップが重視されるようになった。こうした流れの中、プログラム援助やセクター・レベルの開発アプローチが導入される。

一方、途上国の累積債務問題に関しては、1996年に世銀・IMFが提唱した「HIPC イニシ

アティブ」及び1999年の「拡大 HIPC イニシアティブ」により債務削減策が進められ、PRSP 策定がその適用の要件となった。

また、PRSP は1996年に世銀が提唱した「包括的開発枠組み (Comprehensive Development Framework : CDF)」の概念・方針に基づく3カ年の実行計画と位置づけられる。さらに、同年に OECD の DAC 上級会合で採択された「新開発戦略」に由来する「国際開発目標 (International Development Goals : IDGs)」を継承し、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs)」を達成するための国別の開発戦略としても位置づけられるようになった。

近年では、セクター・レベルで始まった公共支出管理強化の動きが国家レベルへと拡大している。PRSP は公共支出管理の中の重要な「戦略・計画」として位置づけられ、さらに計画としてのみならず、公共支出管理を確実に実施するための一連の行財政改革と重ね合わせて議論されている。

以下では、上述の各イニシアティブについてより詳しく説明する。

1-2-1 構造調整プログラム

1980年代には、多くの途上国の成長率が低迷し、累積債務が膨らんだ。累積債務を抱える途上国に対し、世銀と IMF が導入した支援策が構造調整プログラムである⁷。世銀・IMF は、政府主導の開発の失敗への反省から、市場を歪める政府の介入を排除するとともに、輸出志向を高めようとする開発戦略へと政策変更すること、そのための構造改革を実施することを融資条件 (コンディショナリティ) として、主に国際収支支援を行った。コンディショナリティの具体的な内容としては、政府支出の削減と増税による財政均衡、公営事業の閉鎖または民営化、補助金撤廃、政府規制の緩和などの経済自由化、外資導入政策などが代表的である。

政策変更と構造改革は多くの途上国にとって必要ではあったものの、厳しい内容も多く、国内的に大きな反発を受けるものも多かった。またコンディショナリティは往々にして画一的で数も非常に多く、かつ政策としての順序を十分考慮せずに適用されたため、途上国政府はそれらの達成に忙殺されるようになり、同時に、政策立案における途上国政府のオーナーシップが失われることとなった。

結果として、1980年代が「失われた10年」と呼ばれるように、途上国の輸出は停滞し成長は実現せず、貧困が増大した。累積債務は90年代に入って減少したものの、サブ・サハラ・アフリカ諸国を中心とする貧困国では、債務／輸出比率が持続可能な水準とされる150%を下回るには至らず、90年代半ばには200～250%で推移した。

失敗の理由は、構造調整プログラムの内容そのものに問題があったというよりも、プログラムが十分に実施されなかった、あるいは途上国の制度能力を超える要求で実施が困難であったことが大きい。ただし、構造調整プログラム自体にも不平等の拡大を阻止する仕組みはなく、貧困層に配慮した社会サービスへの公共支出が拡大されたとはいえないことも事実である。つまり、構造調整プログラムは財政を引き締めたが、むしろその悪影響を被る貧困層は増加した。

このように、構造調整融資が貧困層に悪影響を与える状況に対して批判が高まり、例えば国連児童基金 (United Nations Children's Fund : UNICEF) は1987年発行の『人間の顔をした構造調整』で経済成長の復興と傷つきやすい (vulnerable) 人々に対するセーフティ・ネットの提供の必要性を強調した。世銀はこれらの批判に応える形で、構造調整プログラムに貧困対策や社会セクターへの融資を組み込むようになった。

以下では、構造調整プログラム実施の結果、改善しなかった債務問題と悪化した貧困問題に対して1990年代以降いかなる対応がなされたかを概観する。

⁷ IDA 資金を利用する Structural Adjustment Credit (SAC) を「構造調整融資」、IBRD 資金を利用する Structural Adjustment Loan (SAL) を「構造調整貸付」と訳し分けることがある。

1-2-2 セクター・レベルの開発アプローチ

1990年代には、構造調整プログラムの教訓を踏まえ、途上国政府のオーナーシップや政府の役割の重要性が見直されるようになり、途上国政府の主体性のもとにドナーが協力して開発に取り組むべきという方向性が生まれた。また、途上国においては多くのドナー主導の支援プロジェクトが実施されており、途上国自身がそれらの進捗を十分に把握できないという問題も提起された。このような状況に対して、各省庁が担当セクターを援助プロジェクトの進捗も含めて総体的に把握し、セクター全体の開発に責任を持つことが必要と考えられるようになった。援助機関に対しても、個別のプロジェクトではなく、セクター単位の包括的な開発アプローチに焦点が当てられるようになった。

セクター・レベルのアプローチは、世銀が1995年に打ち出したセクター投資プログラム（Sector Investment Program: SIP）にはじまり、セクター・プログラム（Sector Program: SP）、セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approaches: SWAs）などと呼ばれるようになった⁸。表1-3はセクター・レベルの開発アプローチに不可欠とされる特徴を示したものである。

表1-3 セクター・レベルの開発アプローチの要素

①セクター包括性	セクター全体の支出や評価を含む一貫した開発政策を前提とする ⁹
②明確なセクター戦略と政策枠組み	
③現地関係者の参画	裨益者である被援助国の政府と民間セクター関係者のオーナーシップ
④全ての主要ドナーの参加	全関係者のパートナーシップ
⑤共通の実施手続き	全ての参加ドナーが可能な限り共通の手続きを取る
⑥現地関係者のキャパシティ	長期的な技術支援に頼るのではなく、被援助国側の能力向上を図る

出所：Harrold, P. and Associates (1995)

上記①～⑥の全ての項目は現在までの援助潮流に直接関連している。①～④は、途上国政府のオーナーシップの下、途上国とドナーの双方の関係者がパートナーとして参加する包括的なセクター開発政策の取り組みであり、PRSPの理念にもつながる。⑤は2001年よりOECD/DACで議論が開始された援助手続きの調和化につながっており、政府とドナーの資金を共通基金に集めるコモン・バスケット方式や担当省庁の予算に直接資金を投入するセクター財政支援といった形態をとともなう場合もある¹⁰。また、⑥は2001年にUNDPを中心に議論が拡大した技術協力改革へとつながっている。

なお、セクター・レベルのアプローチは、当初は道路セクターをはじめとする幅広い分野で導入が検討されたが、その後は保健や教育等の社会セクターを中心に導入が進んでいる。その背景としては、市場経済化の流れの中で、社会セクターでは政府の役割が明確であること、近年の貧困削減の主流化において、社会セクターは貧困層に直接資する分野と考えられていること、さらには政府予算における経常支出の割合が大きいことなどから、セクター・アプローチ導入の便益性が高いことが挙げられる^{11,12}。

⁸ セクター・レベルのアプローチについては、SIP、SP、SWAsの他にも、デンマーク、スウェーデンのSector Programme Support (SPS)、オランダのSector Budget Support (SBS)、EUのSectoral Development Programme (SDP)など、ドナーにより様々な呼称があるが、現在はSPとSWAsの名称がより一般的である。

⁹ ①と②をまとめて5つの要素として説明する場合もある（例えばJICA国際総合協力研修所（2001a）p.26）。

¹⁰ SPと資金供与形態の関係については、国総研（2003a）pp.7-9に詳しい。

¹¹ Norton, A. & Bird, B. (1998)

¹² 農業セクターのように公共の役割が縮小しているセクターでは、セクター全体を対象とするアプローチの導入は困難という議論がある。農業セクターでは農民、商人、投入物の供給者などが主たる構成員であり、民間セクターである。農業セクターにおける公的セクターの範囲については、しばしばドナー間で合意形成ができない。例えば農業普及サービスと農民金融が国家の役割であるかどうかは、議論の分かれるところである（Foster, M., Brown, A. and Naschold, F. (2000)）。

1-2-3 HIPC イニシアティブ

1990年代に入り、グローバリゼーションの進展により国際収支が悪化し、アフリカ地域の貧困国を中心に債務問題がさらに悪化した。1996年のリヨン・サミットで、世銀・IMFは、重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries：HIPC）と認定した国について、従来の二国間債務に加え国際機関に対する債務の削減も含むより包括的な救済計画を提案した。これをHIPCイニシアティブという。さらに、1999年のケルン・サミットにおいては、「より早く深く広範な」救済計画としてHIPCイニシアティブを改善・拡充した拡大HIPCイニシアティブが打ち出され、ODA債権の100%削減と適格な非ODA債権の90%削減を含む措置が実施されることとなった。

拡大HIPCイニシアティブは決定時点（Decision Point）と完了時点（Completion Point）の2段階に分けて実施されるが、F-PRSPまたはI-PRSPの策定・実施が各段階における適用審査の必要条件となっている¹³。なお、2004年4月現在までに拡大HIPCイニシアティブ適用が認められた国は27カ国あり、そのうち23カ国がアフリカ地域に位置する¹⁴。

1-2-4 ミレニアム開発目標（MDGs）

1996年のOECDのDAC上級会合で採択された「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」）において、「国際開発目標」（International Development Goals: IDGs）が提示された。IDGsは2015年までに達成すべき7つの開発目標であり、「DAC新開発戦略」では、これらの目標を途上国と援助国、援助機関のパートナーシップにより達成すべきであると強調している。

2000年9月の国連ミレニアムサミットでは、IDGsなど主要な国際会議で採択された開発目標を統合し、「ミレニアム宣言」と8つの目標・18のターゲットから構成される「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals：MDGs）が採択された。

Box1-1 ミレニアム開発目標（MDGs）

- ①極度の貧困と飢餓の撲滅（ターゲット1～2）
- ②普遍的初等教育の達成（ターゲット3）
- ③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上（ターゲット4）
- ④幼児死亡率の削減（ターゲット5）
- ⑤妊産婦の健康の改善（ターゲット6）
- ⑥HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止（ターゲット7～8）
- ⑦環境の持続可能性の確保（ターゲット9～11）
- ⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進（ターゲット12～18）

出所：UNDP 東京事務所（2002）

現在では、PRSPという国別の開発戦略とMDGsという国際的な目標が密接に結びつけて考えられるようになり、PRSPはMDGs達成のための国別の基本戦略と位置づけられている。またイギリスのように開発支援の目標を直接MDGsの達成にリンクさせる援助国もあり、MDGsは国際的にも広くコンセンサスを得た目標となっている。

1-2-5 包括的開発枠組み（CDF）

1990年代半ばより「DAC新開発戦略」をはじめ国際社会が重視するようになったパートナーシップとオーナーシップの考え方を踏まえ、1998年10月の世銀・IMF総会において、開発課題を経済成長の側面とともに社会的・構造的・人間的側面の分析も加えた包括的な観点から捉えた「包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）」が提

¹³ HIPCイニシアティブの詳細については付録2参照。

¹⁴ IMF “Debt Relief under the HIPC Initiative - A Factsheet”

唱された。

CDF は、開発援助の効果を高めることを目的として、途上国政府が自ら主体性をもって開発に取り組み、かつ援助国・機関、NGO など全ての関係者との連携を強化するためのアプローチである。また、途上国政府が援助国・機関や市民社会などの関係者と意見調整を行い、各関係者の取り組みを把握し、マトリクスを作成して課題ごとに整理し、包括的な戦略策定を目指すものである。CDF は 1999 年 1 月から 2000 年 9 月までの 18 カ月間を試験期間として導入され、12 のパイロット国¹⁵ が選定された。以下表 1-4 にその基本方針を示す。

表 1-4 CDF の基本方針

長期かつ包括的な 開発枠組み	モニター可能な開発目的を含む長期的ビジョン（15～20年）の策定。
	開発目的達成のための中期戦略（3～5年）の策定。
当事国の オーナーシップ	援助国でなく途上国による開発目的の明確化とそのための戦略の形成。
	政府のリーダーシップの下、市民社会、民間セクター、地方政府、議会を含む関係者が広範かつ定期的に参加。
当事国主導の パートナーシップ	開発パートナーおよび資金の管理、調整における政府のリーダーシップ。
	政府、開発機関、その他の関係者間の信頼関係、アカウンタビリティの強化。
結果重視	評価可能な目標、中期指標の設定。
	投入だけでなく成果と目的を重視するモニタリングの実施。
	結果をふまえて目的達成とアカウンタビリティの改善を図るための能力向上。

出所：World Bank（2003b）

CDF 導入の翌年に世銀・IMF 総会で提唱された PRSP は、前述のように、CDF に基づく 3 カ年の実行計画として導入されたものである。

1-2-6 公共支出管理

1-2-2 で述べたように、従来のプロジェクト型援助とは異なるプログラム型の援助やセクター全体に対する包括的な取り組みが推進されるようになると、途上国のセクターごとの援助資金の管理強化がこれまでになく重要な課題となった。先進国の公共経営の新しいあり方（ニュー・パブリック・マネジメント）の影響を受け、中期のセクター開発戦略の策定とそれに基づく資金配分、執行・会計・報告制度などの資金管理システムが強化された。

さらにこの動きは、国家全体の公共支出管理の強化へと急速に広がり、多くの先進国がこれを積極的に支援してきた。公共支出管理支援とは、歳入をはじめとする公的資金及び行政資源を利用した計画の効果・効率的な実現のために国家の基本的な機能を強化することである¹⁶。

その一環として、国家開発戦略としての PRSP が導入されたことは、公共支出管理の中で一つの重要な部分を占める「戦略・計画」の充実に大きく貢献したといえる。また、PRSP を実施していく中で、財政支援などによる歳入管理の側面から、国家予算編成（業績予算、中期支出枠組等）、資金管理、モニタリング・評価（貧困モニタリング、PRSP 年次進捗報告の作成等）、監査、予算へのフィードバックという一連の流れとして発展してきたことは、公共支出管理の観点からみても論理的な帰結である¹⁷。次章で扱う 4 カ国の事例の中でも、タンザニアやガーナでは、PRSP が戦略・計画としてのみならず、その確実な実施のため、こ

¹⁵ ボリビア、コートジボアール、ドミニカ共和国、エリトリア、エチオピア、ガーナ、キルギス、モロッコ、ルーマニア、ウガンダ、ベトナム、西岸ガザの 12 カ国・地域。World Bank（2000）p.28

¹⁶ 詳細については付録 3 「公共支出管理」参照。

うした一連の制度改革を同時に巻き込みながら進展するエンジンのような役割を果たしている状況がみられる。

このように、一部の国では、PRSP は単なる戦略を記した「文書 (Paper)」にとどまらず国家財政管理とその効果測定の局面を含む「プロセス (Process)」に進化しており、「貧困削減 (PRS) プロセス」と呼ばれている。

1-3 PRSP の進捗状況

2004 年 10 月末時点までの策定進捗状況は、表 1-5 及び表 1-6 の通りである。PRSP 策定対象国を約 70 カ国とすると、既に全体の約 6 割が F-PRSP を完成済みであり、約 8 割が策定あるいは実施に取り組んでいることがわかる¹⁸。

地域別にみると、サブサハラ・アフリカでは対象国のうち約 9 割、東南アジア・東アジア、欧州・中央アジア及び中東ではほぼ全ての対象国、南アジアは約 7 割、ラテン・アメリカは約 6 割強が PRSP に取り組んでいる。なお大洋州地域では PRSP の策定を開始している国はない。

表 1-5 PRSP 策定進捗状況 (2004 年 10 月末現在)

	I-PRSP のみ 策定済	F-PRSP 策定済	小計	年次進捗 報告 I	年次進捗 報告 II	年次進捗 報告 III
サブサハラ・アフリカ	9	20	29	14	5	3
東アジア	2	3	5	2	0	0
欧州・中央アジア	2	8	10	4	1	0
中東	0	2	2	0	0	0
南アジア	1	3	4	0	0	0
中南米	1	4	5	3	1	0
小計	15	40	55	23	7	3

出所：World Bank “Board Presentation of PRSP Documents as of October 31, 2004”

¹⁷ ただし、まず戦略的な計画を設定し、それに沿って予算を初めとする資源配分の面を改革するという方法は、実は一面的である。公共支出管理の 3 つの目的は 1) 財政規律、2) 戦略的優先度に応じた資源配分、3) 効率的な事務事業、を達成することであるが、これらの達成は必ずしも計画を設定し、それに対して資源配分を行うという方法のみならず、3) の効率的な事務事業の強化から改革を開始する方法も有効性を持つことが、Campos and Pradhan (1996) で示されている。PRSP のように戦略的計画がまず設定される場合、資源配分の改革に必然的につながるため、3) の事務事業の効率化をまず優先課題として強化するという改革順序はとりにくくなる。

¹⁸ 国際開発ジャーナル社 (2004) では「77 カ国が該当」、JICA 国際協力総合研修所 (2001a) では「策定対象国は 72 カ国」、外務省編 (2004) では「70 を超える HIPC 及び IDA 対象国」としているが、世銀や IMF が「PRSP 対象国」を明示した資料は入手できず。対象国の数は必ずしも固定しておらず、約 70 カ国という捉え方が適当と考えられる。

表 1-6 PRSP 策定進捗状況・内訳 (2004 年 10 月末現在)

	I-PRSP のみ策定済	F-PRSP 策定済
サブサハラ・アフリカ	<u>2000 年</u> サントメ・プリンシペ ギニアビサウ <u>2001 年</u> レソト、中央アフリカ シエラレオネ <u>2002 年</u> コートジボワール コンゴ民主共和国 カーボヴェルデ <u>2004 年</u> ブルンジ (9 カ国)	<u>2000 年</u> ウガンダ、ブルキナファソ、 タンザニア <u>2001 年</u> モーリタニア、モザンビーク <u>2002 年</u> ニジェール、ザンビア、ガンビア ギニア、ルワンダ、マラウイ エチオピア、セネガル <u>2003 年</u> マリ、ガーナ、ベナン カメルーン、チャド、マダガスカル <u>2004 年</u> ケニア (20 カ国)
中南米	<u>2003 年</u> ドミニカ (1 カ国)	<u>2001 年</u> ボリビア、ホンジュラス ニカラグア <u>2002 年</u> ガイアナ (4 カ国)
東アジア 東南アジア	<u>2000 年</u> ラオス <u>2003 年</u> インドネシア (2 カ国)	<u>2002 年</u> ベトナム <u>2003 年</u> カンボジア、モンゴル (3 カ国)
欧州 中央アジア	<u>2000 年</u> マケドニア モルドバ (2 カ国)	<u>2002 年</u> アルバニア、タジキスタン <u>2003 年</u> キルギス、アゼルバイジャン、 グルジア、アルメニア <u>2004 年</u> セルビア・モンテネグロ ボスニア・ヘルツェゴビナ (8 カ国)
中東		<u>2002 年</u> イエメン <u>2004 年</u> ジブチ (2 カ国)
南アジア	<u>2003 年</u> バングラデシュ (1 カ国)	<u>2003 年</u> スリランカ、ネパール <u>2004 年</u> パキスタン (3 カ国)
小計	15 カ国	40 カ国

出所：World Bank “Board Presentation of PRSP Documents as of October 31, 2004”

第2章

各国PRSPプロセスの事例分析

第2章 各国 PRSP プロセスの事例分析

本章では、タンザニア、ガーナ、ベトナム、カンボジアの4カ国における PRSP 策定から実施までを含むプロセスの事例分析の結果をとりまとめる。

2-1 4カ国 PRSP プロセス事例分析の概要

事例対象4カ国における PRSP プロセス進捗状況の概要を次頁図2-1に示した。I-PRSP の策定開始時期については、各国において大差はない。しかしながらその後、I-PRSP の完成、さらに F-PRSP の策定開始および完成までに要した時間は、4カ国で大きく異なることがわかる。

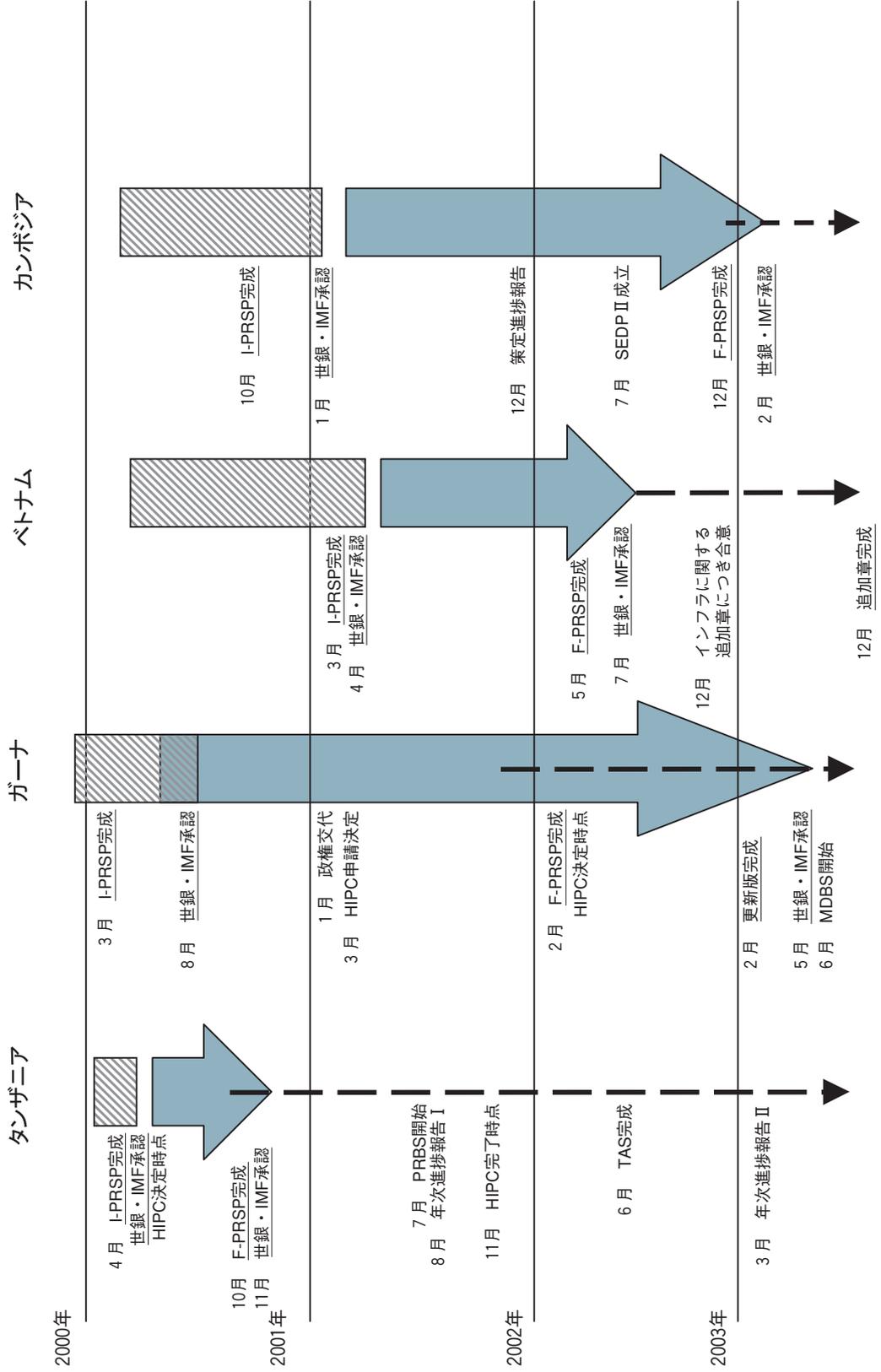
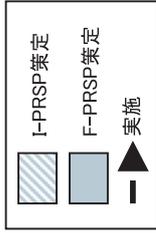
さらに、次節2-2以降の事例分析では、時間軸による違いだけでなく、各国における PRSP 策定の進み方や取り組み方、実施の状況も多様であることが示される。

まず、PRSP 導入前後に各国がおかれていた状況を概観するため、マクロ経済指標や貧困の状況、援助依存度に関するデータを整理するとともに、政府のオーナーシップ、国家開発計画の有無と PRSP の位置づけ、PRSP 策定・実施体制、PRSP 以外の貧困政策といった前提諸条件についてまとめる。また主要ドナーの構成や援助協調など、各国における日本を含むドナー・コミュニティの状況についても整理する。さらに、各国で作成された PRSP の概要と特徴についてまとめる。

次に、PRSP プロセスの各時点における課題および関連する出来事や援助協調の動きについて、当事国政府、主要ドナー、日本の対応に分け、JICA 各事務所の報告資料などをもとに時系列で整理する。

最後に、世銀・IMF による PRSP 基本5原則（①オーナーシップ、②結果重視、③包括的アプローチ、④パートナーシップ、⑤中長期的視野）のほか、既存の国家開発計画や国家予算との関係において PRSP が当該国でどのような位置づけにあるのかという観点から⑥実効性についても検討し、さらに経済成長の視点を含むバランスの取れた戦略になっているかという観点から⑦マクロ経済分析と Pro-Poor の分析を加え、以上の7つの視点から各国の PRSP アプローチについて評価を試みる。さらに、各国の PRSP プロセスへの日本の対応を総括するとともに、各時点で直面した課題について分析する。

図2-1 4カ国PRSP進捗概況



2-2 タンザニア

2-2-1 PRSP を巡る背景

2-2-1-1 タンザニアの前提条件

(1) マクロ経済状態¹⁹

表 2-1 マクロ経済状態

	1990 - 1999 年	1999 年	2000 年	2001 年
一人当たり GNI (米ドル)	—	\$260	\$270	\$270
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)		(\$490)	(\$470)	(\$460)
GDP 成長率	2.8%	4.7%	5.1%	5.7%
一人当たり GDP 成長率	- 0.1%	2.2%	2.7%	3.4%
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)	(- 0.4%)	(- 0.5%)	(0.6%)	(0.7%)
消費者物価指数上昇 (インフレ) 率	22.6%	7.9%	5.9%	5.1%

出所：World Bank (2001, 2002, 2003a) *World Development Indicators*
UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

タンザニアは独立後、社会主義政策による比較的順調な成長を遂げたが、石油危機や干ばつの影響もあり経済は次第に疲弊し、1980年代に入ると危機的な状況に陥った。

1986年に誕生したムウィニ政権は世銀・IMFの支援による構造調整改革、市場経済化に着手し、1980年代後半にはGDP成長率がプラスに転じるなど回復がみられるようになった。1990年代以降も緊縮財政を中心とする安定化努力により順調に推移しており、インフレ率も下がっている。

(2) 貧困状況²⁰

表 2-2 貧困率 (国際基準)

	1993 年
貧困率 (国際基準：1日1米ドル未満)	19.9%
(国際基準：1日2米ドル未満)	59.7%

出所：World Bank (2003) *World Development Indicators*

表 2-3 貧困率 (国内基準)

	1991/92 年	2000/01 年
極貧困率 (国内基準：食糧貧困ライン未満)	21.6%	18.7%
貧困率 (国内基準：基礎貧困ライン未満)	38.6%	35.7%

出所：NBS Tanzania (2002) *Household Budget Survey 2000/01*

表 2-4 人間開発指数

	1990 年	1999 年	2000 年	2001 年
人間開発指数 (HDI)	0.408	0.436	0.440	0.400
順位		140/162	151/173	160/175

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

タンザニアでは1980年以降数多く実施されてきた各種統計調査により貧困状況の把握が行われているが、タンザニア国家統計局 (National Bureau of Statistics: NBS) が1991/92年と2000/01年に実施した家計調査 (Household Budget Survey: HBS) によると、10年間で貧困層、極貧困層ともに僅かながら減少したことがわかる (PRSP 策定時点では同調査の最

¹⁹ (社)世界経営協議会・(株)グイ・エス・オー (2002)

²⁰ The United Republic of Tanzania (2000)、NBS Tanzania (2002)

終結果が出ておらず、「10年間で貧困率は拡大した」との記述がみられる)。

しかし途上国の中でも所得水準は極めて低く、都市部と農村部の格差も大きい。同調査によると、農村居住者が貧困層全体の87% (2000/01年) を占めているほか、事実上の首都ダレスサラームとその他の都市部との格差も広がっている。また、農業従事者や教育を受けていない人の貧困率は平均よりも高いことが指摘されている。

(3) 援助依存度²¹

表 2-5 援助依存度

	1990年	1999年	2000年	2001年
一人当たり ODA (米ドル)	\$39.0	\$30.1	\$29.7	\$34.7
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)		(\$18.3)	(\$19.4)	(\$20.6)
ODA 受取額の対 GDP 比率	27.5%	11.3%	11.6%	13.2%
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)			(6.2%)	
対外債務総額の対 GDP 比率	151.5%	90.9%	82.5%	71.5%

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*,

World Bank (2001, 2002, 2003) *World Development Indicators* より算出

途上国の中でも援助依存度は高く、他のアフリカ諸国と同様に深刻な累積債務を抱え、1986年より債務削減措置の対象国となり、重債務貧困国 (HIPC) にも認定されている。HIPC イニシアティブの適用国であり、2000年4月には決定時点 (Decision Point)、2001年11月には完了時点 (Completion Point) に達した。

(4) オーナーシップ²²

内政概観²³

- 1961年 英領より独立 (ニエレレ大統領：社会主義政策、強力な指導力による安定)
- 1964年 タンザニア連合共和国成立
- 1985年 政権交代 (ムウイニ大統領：構造調整、経済自由化で一定の成果)
- 1995年 政権交代 (ムカパ大統領：初の複数政党制による選出)

タンザニアでは独立以降、社会主義を経て構造調整を受け入れ、特に1992年の憲法改正を契機に、民主化や経済自由化の努力が進められてきた。

また、1995年にデンマーク主導で作成されたいわゆる「ヘレイナー・レポート」²⁴では、タンザニア側が多数ドナーによる2,000件以上もの支援プロジェクトを十分に把握しておらず、政策枠組書などもドナー主導で作成されているといった問題が指摘され、オーナーシップの視点が重視されるようになった。以来、政府・ドナーともに高い意識を持っており、アフリカ地域でもタンザニアは指導的な役割を果たしているが、政策策定能力や援助吸収能力など政府のキャパシティの面では、他のサブサハラ・アフリカ諸国と同様に不十分な点がある。

²¹ (社)世界経営協議会・(株)ブイ・エス・オー (2002)

²² 前掲書、古川 (2002)

²³ 外務省「各国・地域情勢／タンザニア連合共和国」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/Tanzania/data.html>)

²⁴ デンマークの主導で、Gerald Helleiner (トロント大学教授) を中心に Tony Killick (ODI)、Nguyuru Lipumba、Benno Ndulu、Knud Svendsen の5名が作成した『タンザニアと援助ドナー間の開発協力に関する独立アドバイザー・グループの報告 (Report of the Independent Advisers on Development Cooperation Issues Between Tanzania and Its Aid Donors)』(1995)。1990年代に入り、政府とドナーの関係が悪化したことを契機にタンザニア開発援助のあり方を問い直した報告書で、通称「ヘレイナー・レポート」。タンザニア政府とドナーとの関係、ドナー間の関係、タンザニア自身のオーナーシップ、ドナー側のアプローチの仕方等、援助を効果的、効率的に進めるにあたっての基本的な枠組みを勧告した。レポートの提言に沿ったパートナーシップの構築に関してメモランダムが作成され、当時の多くのドナーがこれに署名した (日本は不参加)。

(5) 国家開発計画²⁵

1) 「ヴィジョン 2025 (Vision 2025)」

1998年、タンザニア政府による長期の開発計画である「ヴィジョン 2025」が策定された。主管は大統領府直属の計画委員会 (Planning Commission) である。

「ヴィジョン 2025 (Vision 2025)」の概要

2025年までの長期目標として1) 生活水準の向上、2) 良い統治と法の統治、3) 競争力のある経済の達成、が掲げられており、初等教育の完全普及による非識字率 0%、年経済成長率 8% の達成の他、乳幼児死亡率や人口増加率の低減、安全な水へのアクセス、一人当たり所得等についても数値目標が設定されている。

「ヴィジョン 2025」はタンザニアの開発計画全体を包括する長期計画と位置づけられる。その具現化のための中期計画とされる PRSP も目標を共有しており、PRSP では参考とする政策文書のリストの第一番目に「ヴィジョン 2025」が記載されている。

2) 「タンザニア支援戦略 (Tanzania Assistance Strategy: TAS)」

前述の「ヘレイナー・レポート」を前提として 1999年 6月より策定が開始された。ドナー、政府各省の代表、NGO、民間セクター、学術・研究機関から構成される作業部会が中心となり、財務省内に設置された TAS 委員会事務局がこれをサポートした。地方でもワークショップが実施されるなど、幅広い参加型アプローチに基づいて作成された。

TAS は援助モダリティに影響を与えるものとして注目され、プロジェクト型援助は否定しないもののコモン・バスケットあるいは財政支援が望ましいとする内容に対し、プロジェクト型を重視する日本は多様なモダリティの必要性を主張した。TAS は策定開始から 3年近くを経た 2002年 6月に完成した。

TAS より後に導入された PRSP との関係については当初より議論があったが、策定段階では TAS 委員会と PRSP 委員会が密接に連携しつつ作業が行われた。両者の主な相違点として、PRSP は具体的な中期国家開発計画であるのに対し、TAS はタンザニア政府とドナーの「援助のあり方」を示した戦略書と位置づけられる。また、現在では調和化推進のための基礎とされており、2003年 1月には「TAS 実施のためのアクション・プラン」が作成され、調和化の各課題が検討されている。

「タンザニア支援戦略 (Tanzania Assistance Strategy: TAS)」の概要

TAS 策定の主な目的は、政府とドナーのパートナーシップの向上とタンザニア政府のオーナーシップの確保のため、ドナーの資源を効果的に活用することである。拘束力を持つ文書ではないが、オーナーシップやパートナーシップのほか、グッド・ガバナンス、透明性、説明責任、キャパシティ・ビルディング、援助効果の向上などの観点が PRSP 導入以前からほぼ盛り込まれており、タンザニアの開発援助に関する重要な考え方を網羅している。

(6) PRSP 体制²⁶

1999年 10月、12省庁の大臣および中央銀行総裁により構成される閣僚委員会 (Committee of Ministers) が発足した。その下に技術委員会 (Technical Committee) が設置され、副大統領府、首相府、計画委員会、財務省、教育省、保健省、公共事業省、コミュニティ開発省、地方政府省、農業省、水・エネルギー・鉱物省、労働・青年開発省、中央銀行の官僚を構成メンバー、財務省を調整役として、PRSP 策定およびコンサルテーションを担当することとなった。また、貧困問題担当の副大統領府内が PRSP プロセス全体を調整することになった。

タンザニアの PRSP 策定プロセスは非常に速く進んだ。1999年 11月のドナー会合で政府と世界銀行から PRSP の導入について説明があった後、技術委員会は 2000年 1月には I-PRSP

²⁵ 古川 (2002)、JICA タンザニア事務所

²⁶ 榎木 (2003)、Government of the United Republic of Tanzania (2003)、JICA タンザニア事務所

のドラフトを策定し、ドナー、市民に対するコンサルテーションが行われた。その後、閣議の承認を経て同年3月には世界銀行・IMF 理事会で承認された。F-PRSP 策定段階についても、ゾーナル・ワークショップ、ナショナル・ワークショップ、ドナー会合などによるコンサルテーションを経て2000年9月には閣議承認された。ただし、策定作業は合計10ヶ月という短期間で行われたため、市民社会の参加は十分ではなかったといわれる。

結果志向のPRSPの実現のため、政策の結果を測定して毎年の政策見直しに反映させるシステムの構築が直ちに必要になった。そこでF-PRSP 完成後、貧困モニタリング・システムの構築に関する議論が活発になり、貧困削減を担当する副大統領府を事務局として、政府機関を中心とした4作業部会（調査分析部会、統計調査部会、行政データ部会、普及啓発部会）が設置された。またモニタリング活動を統括する副大統領府次官を議長として、国家貧困モニタリング運営委員会（Poverty Monitoring Steering Committee）が発足した。同委員会と4作業部会の間には財務省副次官を議長とするPRS 技術委員会が置かれ、ここで貧困モニタリングや各セクターにおける成果、公共支出レビュー（PER）の結果分析などをもとに各セクターの翌年の活動計画と3年間の予算計画が立てられ、年次進捗報告を作成することになった。つまり、貧困削減を担当する副大統領府がモニタリングを行い、予算計画を担当する財務省と共同してPRS 全体の進捗を促す仕組みとなっている。また4作業部会、運営委員会ともに関連政府機関、市民社会、ドナーにより構成され、データ収集と普及啓発の部分では草の根レベルとの関係も構築されている。

上記のマスタープランに基づき、モニタリングの結果分析を反映した年次進捗報告が作成されている（2001年8月、2003年3月、2004年3月）。その中には指標データや年間活動成果、次年度の活動計画および政策マトリクスが盛り込まれているが、これまではPRS の目標達成と活動計画の連関が明確に示されていない。

PRSP は3年間の中期計画であるため、PRSP に沿った予算運用を開始した2001/02年度から3年が経過する2004年にそのレビューを行い、同年後半を目処に、第2次PRS 完成、予算上は2005/06年度より運用を開始する予定となっている。レビューについては2004年4月現在、副大統領府を中心に財務省や各セクターとの調整作業が行われており、より結果志向の政策を策定するためのアプローチの検討、貧困削減に資する（pro-poor）成長要素を取り入れること、横断的課題の主流化などがその焦点となっている。またレビューにかかる議論の中で、政策成果を測定し修正を行うには3年間では短すぎるとの意見があり、第2次PRS の実施期間を5年間とすることが決定している。

（7）政府独自の貧困対策²⁷

1995年に発足したムカバ政権は副大統領府内に貧困削減を担当する部局を設け、1997年に「国家貧困削減戦略（National Poverty Eradication Strategy: NPES）」を策定した。

タンザニア政府の説明によると、NPES は「ヴィジョン2025の目標に対応して策定された2010年までの計画であり、PRSP はNPES の実施計画であるとしている。表2-6で挙げた各計画の位置付けについてはPRSP の冒頭にも明記されているが、実際にはPRSP が国家開発計画の中核的位置づけとなっている。

また2003年12月には「成長と貧困削減のための中期計画：2004/5-2006/7（Medium Term Plan for Growth and Poverty Reduction）」が国会で可決された。成長と貧困削減に寄与する全てのセクターの3年間の計画が記載されており、MTEF もこれに基づいて作成されることとなるが、PRSP との関係については明らかにされていない。

前述の通り、現在では財務省がPRSP において大きな権限をもっている。

²⁷ The United Republic of Tanzania（2000）、The President's Office Tanzania - Planning and Privatization（2002）、JICA タンザニア事務所

表 2-6 タンザニアの貧困削減に関する政策

名 称	策定主管	位置づけ
ヴィジョン 2025	大統領府 計画委員会	社会・経済開発の長期目標 (～2025年)
国家貧困削減戦略 (NPES)	副大統領府 貧困削減局	ヴィジョン 2025 に沿った貧困削減目 標・戦略 (～2010年)。
タンザニア支援戦略 (TAS)	TAS 委員会 (事務局：財務省)	より効果的な援助のための援助調整と その管理を伴う中期国家開発戦略。
PRSP	PRSP 委員会 (副大統領府)	事実上の中期国家開発計画。予算を左 右し、財務省が多くの権限を有する。
成長と貧困削減のための中期計画	大統領府 企画・民営化庁	成長と貧困削減に関する 3 年間のセク ター別中期計画 (2004～2007年)

出所：The United Republic of Tanzania (2000)、JICA タンザニア事務所

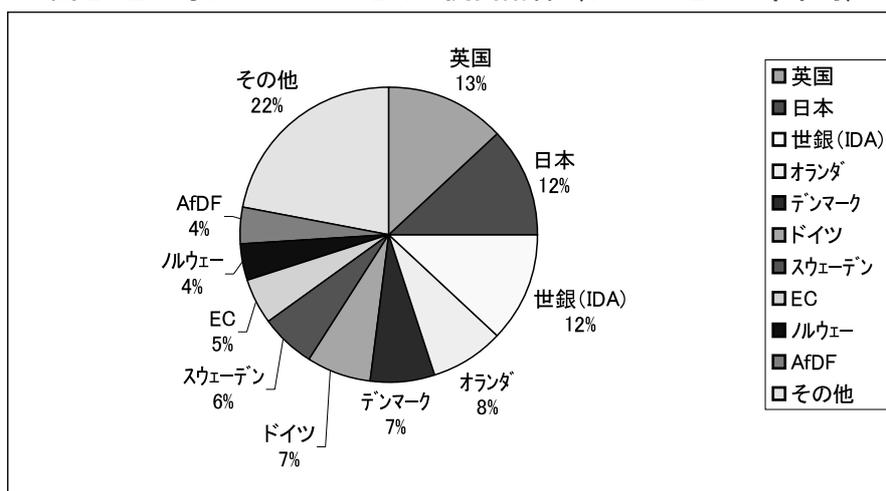
2-2-1-2 ドナー・コミュニティ

(1) 主要ドナー

タンザニアにおけるドナー構成の特徴として、以下の点が挙げられる (下図参照)。

- 1) 1980 年から 90 年代にかけては世界銀行 (IDA) がトップ・ドナーとして借款協力を実施してきた。
- 2) 二国間ドナーでは、1990 年代前半まではスウェーデン、デンマーク、オランダ、ノルウェーといった北欧諸国の援助が多く、日本、ドイツ、英国がこれに並んでいた。近年は英国と日本の援助額が増えているが、全体として突出したドナーはおらず、多数ドナーが拮抗している状況である。
- 3) 1988 年のトロント・スキームで債務削減の対象となって以来、ほとんどの二国間新規借款は見送られたため、ODA 額全体のうちグラントが 70～80% を占めている。現在、対タンザニア借款の大部分が世界銀行 (IDA) とアフリカ開発基金 (AfDF) によるものとなっている。

図 2-2 対タンザニア ODA の拠出割合 (1998～2000 年平均)



出所：OECD (2002) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000* より算出

(2) 日本とタンザニアの関係²⁸

日本は1966年の援助開始以来、タンザニアに対する協力を積極的に行っており、DAC新開発戦略の重点支援国としている。タンザニア政府との間で、①農業・零細企業の進行のための支援、②基礎教育支援、③人口・エイズ及び子供といった課題への対応ならびにその一環としての基礎的保健医療サービスの向上、④都市部における基礎インフラ整備等による生活環境改善、⑤森林保全の5分野を中心に支援を行うことで合意している。

わが国の対タンザニアODA実績はサブ・サハラ・アフリカ諸国の中では最大（1995～2000年度）であり、2000年度までの援助累積実績は、有償資金協力が402.50億円（アフリカ域内7位）、無償資金協力が1,136.13億円（域内1位）、技術協力は461.30億円（域内2位）となっている。

有償資金協力については、1980年代のタンザニアの経済状況の悪化に伴い、1982年度以降は円借款を実施しておらず、HIPCイニシアティブ対象国となっているため今後も新規の円借款供与は困難である。無償資金協力については保健・医療、通信、道路、電力等の分野を中心に、技術協力は農業、工業、保健・医療等の分野において協力を実施している。

近年は、PRSP、TASを中心とする援助協調の流れを受け、日本として初めて一般財政支援基金にノン・プロジェクト無償を投入したり、貧困モニタリングや農業セクターのコモン・バスケットに参加し、農業セクターにおける主導的な立場を確立するなど、新しい援助の形態を通じたタンザニアとの関係を構築している。

(3) 援助協調、調和化の動き²⁹

タンザニアでは、1980年代以前のプロジェクト型援助が十分な効果を上げてこなかったとの反省を踏まえて作成された1995年の「ヘレイナー・レポート」³⁰を契機に援助協調、援助の効率化、調和化に関する議論が活発になり、各ドナーの援助方式に変化が生じた。1990年代には保健、教育（初等教育開発プログラム）、地方行政改革などのセクターにおいてSWApsが進められてきた。

2000年10月にF-PRSPが完成すると、政府・ドナー間の共通の開発目標として重要な位置を占めるようになり、その重点分野である農業、道路などの分野でもSWApsが実施されるようになった。

さらに、2001年11月のHIPCイニシアティブ完了時点到達に前後してPRSをスムーズに実施するための貧困削減財政支援（Poverty Reduction Budget Support: PRBS）が導入され、そのモニタリングの枠組みと共に、援助協調は新たな段階に入ったといえる。当初PRBSは英国と北欧諸国による多国間債務救済基金（Multilateral Debt Relief Fund: MDF）を引き継ぐ形で開始されたがその後メンバーが増え、11のドナー（カナダ、デンマーク、EU、フィンランド、アイルランド、オランダ、ノルウェー、スイス、英国、スウェーデン、日本）が参画した。

PRBS参加ドナーは一致してPRSに基づく評価マトリクス（Performance Assessment Framework: PAF）について政府と合意し、年2回のレビューにより、貧困モニター指標およびPRS実施状況のみならず、公共財政管理、マクロ経済運営、関連改革プロセスにおける進捗を政策レベルから技術レベルに至るまで詳細にモニターする体制を作ろうとしている。予算編成・執行についても、PRS達成のための援助の枠組みそのものと位置づけ、予算レビュー会合、公共支出レビュー（PER）会合（マクロおよびセクター）、予算ガイドラインの詳細な分析やコメントにより、年間を通してモニターする枠組みを強化している。

日本も2002年3月および2003年3月、PRBSに対して債務救済無償資金よりそれぞれ約5億円を拠出し、2004年3月にはわが国として初めてノン・プロジェクト無償の本体資金の

²⁸ 外務省経済協力局編（2002）

²⁹ 古川（2002）、JICAタンザニア事務所

³⁰ 脚注24参照

投入を決定した。2002年後半には世界銀行が財政支援型の貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）を PRBS と完全に調和させる形で参加し、2003年よりドイツ復興金融公庫（KfW）も PRSC への共同拠出により参加している。また、アフリカ開発銀行（AfDB）も貧困削減支援ローン（Poverty Reduction Support Loan: PRSL）という新規スキームにより2004年からの参入を検討している。従来から参加する各ドナーもモニタリング枠組みの強化を確認しつつ徐々に拠出を増額する傾向にあり、一般財政支援が政府予算の約10%を占めるに至っている。

前述の SWAp の一環として、保健、地方改革をはじめ教育、農業、貧困モニタリングにおいても導入されたコモン・バスケット型支援は、政府予算に計上され、各ドナーのプロジェクトも政府予算への計上が進められる中、予算全体として政府の開発状況を測る傾向は年々強くなっている。

各ドナーと政府が参加して多岐にわたるセクター会合や公共支出レビュー（PER）、一般財政支援に関する会合が開催されており、日本も大使館と JICA が協力して多くの会合に参加している。また農業および貧困モニタリングのコモン・バスケットは日本として初めて財政支援に参加した事例で、農業セクターではドナー間のコーディネーターとして知的・技術的支援も行っている。一般財政支援ドナーの9作業部会においても、所得貧困の部会でリード・ドナーを務めている。各会合への日本の参加状況は下表の通り。

さらに、2004年中の策定に向けて改訂作業中の第2次 PRS に対応し、開発パートナーグループは共同援助戦略（Joint Assistance Strategy: JAS）の作成を検討している。各ドナーがこれに沿った支援を行うことになり、援助協調のさらなる深化が予想される。

表2-7 ドナー・政府会合および日本（大使館、JICA）の参加状況

クロスセクトラルドナー会合	大	J	一般財政支援（PRBS/PRSC）会合	大	J
CG 会合	○	○	全体会合	○	○
DPG 会合	○	○	1. 民間セクター		
TAS 調和化サブグループ	○	○	2. 地方開発・農業	○	○
DPG ザンジバルサブグループ	○	○	3. PRS、貧困モニタリング		○
DPG PRS サブグループ		○	4. マクロ（債務管理）		○
国家貧困モニタリング運営委員会	○	○	5. マクロ（税制）		
Census & Survey		○	6. 予算編成・執行		
Research & Analysis		○	7. 公務員改革		
Routine Data		○	8. グッドガバナンス・腐敗対策		
Dissemination, Sensitization & Advocacy		○	9. 公共財政管理改革		
貧困モニタリングプールファンドパートナー会合	○	○	10. 外部リソース管理		
			11. 環境持続性		

公共支出レビュー（PER）会合	大	J	セクター会合	大	J	
作業部会	作業部会（メイン）	○	○	食糧農業セクター作業部会	○	○
	マクログループ	○	○	ASDP Task Force Team	○	○
	教育セクター			DAC 森林グループ		
	保健セクター			水・衛生作業部会		
	農業セクター	◎		教育セクタードナー会合		○
	法制度セクター			基礎教育開発委員会会合		○
	道路セクター		○	バイマルチ保健フォーラム		○
	水セクター		◎	保健 SWAP 委員会		○
	土地セクター			保健 SWAP バスケットファンド委員会		
	地方自治セクター			DAC 保健サブコミッティー	○	○
	HIV/AIDS			HIV/AIDS パートナーシップフォーラム		

環境		DAC HIV/AIDS グループ		○
ジェンダー		UN Theme Group on HIV/AIDS		
子供と若者		道路セクタードナー会合	○	○
		民間セクタードナー会合		
		マイクロファイナンス		
		雇用と所得向上		
		司法分野改革協調		
		司法分野クイックスタートプログラム		
		DAC ガバナンスグループ		
		ガバナンス作業部会		
		汚職に関する非公式ドナー会合		
		Inter-Agency WID/Gender 会合		
		地方行政改革ドナー会合		○
		地方行政改革 Consultative Forum		
		地方行政改革バスケットファンドコミッティー		
		地方行政改革テーマ別グループ：人的開発、財政、構造および法的事項		
		公共財政管理改革プログラム	○	○
		公共セクター改革プログラム	○	○
		参加型開発調整グループ		
		ICT ドナー作業部会	○	
		法制度セクター改革プログラム		

(注) 大=大使館、J = JICA。◎は PRBS のセクター代表を兼ねる (2004 年 3 月現在)。

出所：JICA タンザニア事務所

2-2-2 PRSP の概要と特徴³¹

タンザニアはウガンダ、ブルキナファソに続き PRSP プロセスが世界で最も早く開始された国の一つである。そしておそらく包括性という観点から見ると最も早い時期に、かつ短期間で F-PRSP が完成した。2000 年前半にウガンダとブルキナファソ、2000 年後半にはタンザニアとモーリタニアの PRSP が世銀・IMF 合同理事会で承認されているが、タンザニアとモーリタニア、そしてウガンダとブルキナファソにはそれぞれ共通点が見られる。ウガンダとブルキナファソの PRSP は目的、指標、達成のための費用計算が主に記述されているものの、戦略／方策／活動は十分に記述されておらず、極めて選択的であるといえる。一方、タンザニアとモーリタニアの PRSP はセクター、目的、戦略／方策／活動、モニタリング指標、達成時期などを記しており、かつ明確なモニタリングを可能としているなど、短期間の策定期間にもかかわらず 2000 年に完成した PRSP の中ではコンパクトかつ比較的包括的に仕上がっている。

その理由として、前述のようにタンザニアでは「ヴィジョン 2025」の他、TAS、NPES (1997)、国家対外債務戦略 (National External Debt Strategy) (1998)、公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER) などが既にあり、それらが十分な基盤となったことが挙げられよう。

なお PRSP の内容は、社会セクター (教育・保健・水・地方道路など) に対し重点的に予算配分を行っている。成長に関しては「ヴィジョン 2025」に記述されていた「持続的開発を支える競争力のある経済とその発展の配分」といった表現はなく、マクロ経済の部分にインフレ率、外貨残高、為替レートの変化、財政バランスが記述されている程度である。

なお、タンザニアでは最近「PRSP (貧困削減戦略文書)」という呼称がほとんど使われなくなり、単なる文書にとどまらない包括的なプロセスとして「PRS (貧困削減戦略)」と呼ぶことが一般的になっている。

³¹ 大野・二井矢 (2002)

タンザニア貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の構成

I. 背景：

他の国家開発計画・貧困関連政策の記載。HIPC プロセスの一環としての本書の位置付け。本書に沿った援助枠組みの下で、今後形成される各種主要改革（地方自治、教育、農業）に応じて見直しを行う。また本書はコンサルテーションを経て作成された。

II. 貧困状況：

各種調査結果を通じて、所得貧困／非所得貧困に分けて分析している。所得貧困は近年悪化。非所得貧困については教育、生存、栄養、安全な飲水、参加型政策実施などについて分析。また地方別貧困と福祉のランキングを記載。

III. 各ステークホルダーの意見

草の根レベル、国会議員その他のステークホルダーによる関心と意見。

IV. 貧困削減戦略：

- 1) 本書は広範に合意された目的と特定のインプット／アウトプットに国家の努力を向けるツールである。
- 2) 本書はタンザニアの援助パートナーにより支援される進行中のマクロ経済および構造改革の統合である。
- 3) ヴィジョン 2025 と NPES に沿って、所得貧困の軽減、人間の能力・生存・社会的存在の改善、脆弱な人々を考慮に入れることを焦点とする。

V. 貧困削減プログラムのための資金：

各種財政改革に応じた国内税収の増加や外国援助の増額、コスト・シェアリング、地方分権化の進展に応じ資金計画に変更が生じる。優先セクターは初等教育、プライマリ・ヘルスケア、農業、農道、水、法制度、HIV/AIDS の7つ。HIPC 債務救済による資金増加などの予測と各優先政策をもとに公共支出の配分計画。

VI. 貧困削減戦略のモニタリング・評価：

インパクトと結果指標に基づいてモニタリング・評価を行う。参加型プロセスも検討。

付録：

1. PRSP 策定における参加型プロセス
2. PRSP のログフレーム
3. 貧困モニタリング

出所：The United Republic of Tanzania（2000）

2-2-3 PRSP プロセスの時系列レビュー³²

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
1995年6月		ドナー・コミュニティ デนมマーク：ハレイナー・レポート策定	
1996年12月	政府・北欧諸国：New Nordic-Tanzania Development Partnership に合意。		
1997年1月	支援の方向性に関する政府・ドナーの合意メモ（Agreed Notes）策定。		
12月	<u>CG 会合</u> タンザニアへの支援をハレイナー・レポートに沿って実施していくことを確認。		
1998年	ヴァイジョン 2025 策定。 MTEF 作業開始。		ヴァイジョン 2025 ドラフト策定支援。
1999年5月	TAS 策定作業開始。		
10月	PRSP 策定のための閣僚委員会、技術委員会設置。		
11月	<u>CG 会合</u> 政府・世銀：PRSP の導入につき説明。		
2000年1月	I-PRSP ドラフト策定、配布。		
2月	I-PRSP 完成、閣議承認。		
4月	HIPC 決定時点到達。	世銀・IMF 理事会：I-PRSP 承認。	
5月	PER と MTEF にかかるワークショップ PRSP ジョーナル・ワークショップ： ・7 地域ごとに関催。 ・世銀、UNDP、オランダ、NGO 等がオブザーバーとして参加。		
	TAS 第1 ドラフト配布。		

³² 古川（2002）、JICA タンザニア事務所報告をもとに作成。

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年5月	CG 会合 ・ I-PRSP 公表。 ・ PRSP ザーナラル・ワークショップについて報告。 ・ 独立モニタリング構想発表（ヘレイナイナー教授）：タンザニア政府とドナーの関係をモニターするための組織づくりの必要性につき合意。 家計調査・労働力調査を開始。		<ul style="list-style-type: none"> ・ TAS のモタリテイに関する記述に反論。 ・ 日本は PRSP の事前の動きを把握しておらず、後に財務省に対し策定プロセスを知らされなかったことに対して抗議。
6月			<p>外務省経済協力局長タンザニア訪問。</p> <p>日本の基本方針：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 援助協調自体は重要であり、セクター・アプローチには積極的に参画する。 ・ 手続き調和化、バスケット・ファンドには途上国のキャパシテイ及びアカウンタビリティの観点から慎重。ただしセクター・ノンプロの見返り資金投入は可能。 ・ ベストミックスを目指すべき。 ・ PRSP、農業セクターへの積極支援を表明。 <p>JICA の対応：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PRSP 「セクタープログラム開発調査」対応方針案策定。 ・ F-PRSP 最終ドラフト第一章策定支援のためローカル・コンサルタン트를雇用。 ・ PRSP 短期企画調査員派遣。 <p>TAS に今後の援助をプログラム型にシフトさせるべきとの結論を入れるのは非現実的との主張。</p>
7月		DAC ドナー会合	
		独立モニタリング・グループの設置：5月 CG 会合の提言を受け、タンザニア政府とドナーの援助活動をモニターするためのチームを設立	
		HIPC 合同記述委員会 / TAS マクログループ会合 ・ 各ドナーより PRSP と TAS の関係が不明瞭との指摘。	
		議会との PRSP コンサルテーション	

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年8月	PRSP ナショナル・ワークショップ ・各ドナーより PRSP と TAS、Vision2025 との関係が不明瞭との指摘。 地方行政官 PRSP リトリート・ワークショップ F-PRSP 最終ドラフトを内閣に提出。 F-PRSP 閣議了承、世銀・IMF に提出。 F-PRSP 改訂版作成。		事前に PRSP ドラフトを入手し、コメント提出。 多様なモダリティの重要性をタンザニア政府に向けて繰り返し主張。 5月に開始された家計調査への支援を開始。 農業セクターの主導ドナーとして ASDS、RDS の策定支援開始。 資金投入の方法を巡り他ドナーと議論。
9月		世銀・IMF 合同理事会：F-PRSP 承認 PRSP に関するドナー会合： HIPC の完了時点で早期到達できよう現地ドナー共同ペーパーを作成し、各本国に意見具申を図る。 世銀・IMF：第一回 JSA (合同評価) チーム来タ	
10月	貧困モニタリング・システム及び組織的取り組みのための貧困社会分析・戦略ワークショップ： ・ DFID が支援。 ・ PRSP 策定後の貧困モニタリングのあり方につき枠組みの基本合意。 → 貧困モニタリング 4 作業部会立ち上げ承認。		
11月		世銀・IMF：PRSP 合同評価報告書 (JSA) 公表。	
12月～	「統計局サーベイ計画」調査実施。		← DFID と協調して実施支援。
2001年2月	・日本と DFID が連携し、コンサルタント備上。 ・今後 12 年間の国家統計調査のあり方と統計局に必要な強化計画案を提示。 → 貧困モニタリング 4 作業部会活動開始へ。 貧困モニタリング・マスタープラン作成作業開始。		
3月	貧困モニタリングのデータ収集手法にかかるワークショップ ・日本が開催支援。 ・「統計局サーベイ計画」実施の方法論につき、4 作業部会メンバーを中心とする関係者 の間で広く合意。		← ワークショップ開催支援。
4月	政府・ドナー共同セクター・レビュー会合： ・ PRSP の初年度年次進捗報告を策定中。		日・タ 政策協議：PRSP に対する支援を言明。

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2001年5月		DAC ドナー会合	日本は積極的に農業セクター・プログラム策定支援を続けると表明。 タンザニアではドナー・コミュニティの間で債務問題を最重要課題とする強い共通認識が形成されているとの印象を受ける。 ←国家モニタリング運営委員会・作業部会にメンバーとして参加。
6月	PRSP 年次進捗報告改訂会議 (HIPC Completion Point Consultative Meeting) : ・ 農業を除き Completion Point のためのベンチマークが整ったとの発言あり。 ・ 世銀以外の全ドナーが、早期に Completion Point に到達させるべきと発言。 国家モニタリング運営委員会 (NMSC) 第1回会合 ・ 日本、DFID、UNICEF、UNDP がドナー側のメンバーとして選出される。 ・ 貧困モニタリング実施体制を正式に承認。	PRSP 年次進捗報告審査ミッション / DAC ドナー会合 ・ PRSP における農業セクターはまだ一般的な記述に留まっており、更なる改善が必要。 ・ 指摘された改善ポイントにつき、現地ドナー間で協力して今週中に修正しようとの提案が出され、役割分担 (ドナー・コミュニティの密な関係)。	独立モニタリング案はモダリテイに偏りがあるとして反発。
7月	財務省：独立モニタリング案を配布。 財務次官：情報や成果が不明なプロジェクトが多い旨発言。	PRBS 開始。	
8月		DAC 会合：独立モニタリングにつき議論。 ・ 米、仏は日本の懸念を支持。 ・ デンマーク、オランダ、フィンランド等は独立モニタリングを支持。 →台意できず平行線のまま閉会。	
9月	<u>CG</u> 会合 PRS 第一次年次進捗報告配布。 参加型貧困アセスメント (PPA) 準備開始。		← PPA 実施支援。
11月	HIPC 完了時点到達。		
12月	貧困モニタリング・マスタープラン完成： ・ 今後3年間の活動計画と予算。 ・ モダリテイについては、取引費用削減の観点からコモン・ファウンド方式が最も望ましいとしているが、日本の主張によりモダリテイの多様性も認める文言が盛り込まれた。		

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年1月	政府・ドナー共同セクターレビュー会合：TASの最終案について説明。		日本の再三の申し入れにもかかわらずTASの最終ドラフトは援助モダリティに偏りが見られる。 →再度申し入れを行う予定。
2月	独立モニタリング開始：タンザニア政府とドナーが独立モニタリンググループ (IMG) に対し、レビュー実施と次回CG会合における報告を依頼。		
3月		調和化に関する会議： ・ UNDP 主催、DAC メンバーが参加。 ・ 「調和化及び援助の効率化促進のための原則」、「調和化及び援助の効率化のための行動計画」の2案を DAC 月例会合の場で承認するようドナーに求める。	JICA：貧困モニタリング支援の一環として短期専門家派遣（統計局データ管理調査）。 ←日本のコメント： ・ 各ドナーの援助政策にはそれぞれの特長があり、調和化が影響を与えべきではない。 ・ 現場の議論や行動がDACでの議論よりも先走るべきではない。 ・ 調和化は単にタンザニア政府の負担を減らせばよいものではなく、タンザニア自身の努力によるキャパシティの向上も重要。 ・ 「原則」「行動計画」を拘束力のある文書とすることは受け入れられない。
4月		調和化の動向： UNDPより、日本のコメントを受け、タンザニア政府とドナー間の調和化に関する協議の機会を設けたいとの申し入れあり。	PRBSに債務救済無償の一部を投入。
6月	TAS完成。		タンザニアを援助協調の最重点国と指定し、「新しい型の援助協調」への積極的な参画の方針を打ち出す。

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年6月	<p>独立モニタリング・グループ：主要ドナーに対し報告書のアウトライン報告。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・財政支援への移行は、従来のプロジェクト援助の反省から生じたものである。 ・TASを強調（タンザニアはTASに沿っていないドナー援助を拒否すべき）。 ・調和化。 ・技術協力のプールの化。 ・ドナーのパフォーマンス評価指標の開発。 		
7月		OECD/DAC：調和化グッド・プラクティスに関する現地調査。	
9月	貧困政策週間：貧困モニタリング4作業部会の過去1年間の成果をレビュー（以後毎年開催）。		統計局支援プロジェクト形成調査。
12月	<p><u>CG 会合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ PRS 第2次年次進捗報告発表。 ・ 独立モニタリング・グループ最終報告書発表。 ・ モダリティの問題につき、プロジェクト援助も許容されるべきとの結論に達する。 		
2003年1月	<p>TAS Action Plan 完成：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 援助資金フローの予測性の評価。 2) ドナー資金の政府予算への集約。 3) プロセスの合理化。 4) 援助調整と援助資金管理。 <p>それぞれについてキャパシティ・ビルディングの成果、活動、目標、実施時期、責任機関を具体的に明示。</p>		
3月		<p>TAS・調和化会合：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ TAS・調和化合同グループと TAS・調和化事務局の TOR についてのレビュー。 ・ TASアクションプランについてのレビュー。 ・ 独立モニタリングの提言についての議論。 	<p>→多様なモダリティを主張している日本としては苦しい展開。</p>
			PRBS に債務救済無償の一部を投入。
			政府・6ドナー（日本、スイス、デンマーク、UNDP、ノルウェー、DFID）：貧困モニタリング・プールファンドに関する MOU に署名（→ファンド口座開設や運用マニュアルの作成などに時間がかかり、実際の運用開始は10月頃～）。

	タンザニア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年6月	政府内でPRSレビュー実施を決定。		
7月			貧困モニタリング・プールファンドにノンプロ無償の見返り資金を投入。
9月	政府PRSレビュー・ハイレベル・ミーティング開催。		
10月			農業セクター開発プログラム書記局へKR無償の見返り資金を投入。
	<p>貧困政策週間：政府関係者、ドナー、市民社会組織など参加多数。 ・新たな貧困指標データやPPAの結果をもとに問題分析、政策討議など。 ・タンザニア政府は2004年9月の完成を目指しPRSレビュー実施の計画を発表。 （貧困モニタリング活動の一環として貧困モニタリング・プールファンドから資金を賄う）。</p>		
12月	国会で「成長と貧困削減のための中期計画 (Medium Term Plan for Growth and Poverty Reduction)」可決。		
2004年2月	PRS第3次年次進捗報告最終ドラフト配布。		JICA：貧困モニタリング・マスタープラン上にも記載され、各関係者の意見を取り入れながら形成してきた統計局能力強化支援プロジェクトを開始。
3月		EU：貧困モニタリング・プールファンドに 関するMOUに署名。	PRBSにノンプロ無償の本体資金を投入。 タンザニア政府と交換公文締結。

2-2-4 課題の縦断的分析

2-2-4-1 PRSP アプローチの評価 (7つの視点から)³³

表 2-8 PRSP アプローチの評価

課 題	評価・分析
① 途上国主導 (オーナーシッ プ)	<p>① I-PRSP、F-PRSP は非常に短期間で策定された。IMF・世銀の共同評価 (Joint Staff Assessment: JSA) では、タンザニア政府は NPES 策定などの経験があり、また HIPC イニシアティブの完了時点早期達成を望んだ結果、強いオーナーシップを発揮したとしている。HIPC イニシアティブが大きなインセンティブとなったことは間違いないが、策定段階は世銀・IMF とタンザニア財務省によるトップダウン型で進められ、財務省以外の省庁は意識も能力も高くはなかった。</p> <p>② 実施段階に入ると、各省庁のオーナーシップやドナーとの信頼関係が徐々に醸成され、制約要因は減少しつつある。しかしながら、政策の作成、運営、実施にかかるドナー側の期待、プレッシャーと政府の能力のギャップがドナー主導のプロセス、ひいては政府のオーナーシップの不足につながり、各省庁や地方政府の担当官の PRS に対する意識は十分であるとはいえない。さらなる啓発と定期的報告の組織化が必要とされる。</p>
② 結果重視	<p>① F-PRSP 策定時の JSA では、データ収集、貧困診断、セクター戦略、モニタリング・システム、費用計算の点でさらなる作業が必要と指摘された。</p> <p>② 実施段階に入ると貧困に関する調査が進み、各セクターでベースライン情報および達成すべき目標 (可能な限り数値化)、さらにそのための方法が設定されるようになった。しかし情報を継続的に収集する体制は十分でない。</p> <p>③ さらに貧困モニタリング結果分析を予算・政策策定に反映させるためには、PRS 年次進捗報告作成サイクルと予算・政策策定サイクルの調和化、中央および地方レベルでの行政データ収集・分析能力の向上が必要であるとされている。</p>
③ 包括的アプ ローチ	<p>・ F-PRSP では各ターゲットに対してセクターごとに政策策定を行うことになっているが、第2次 PRS ではより結果志向の包括的なアプローチが必要とされている。</p>
④ パートナー シップ (ステー クホルダーの参 加、援助協調)	<p>・ 策定段階では、政府が中心となって PRSP 体制を運営していくというレベルには達しておらず、むしろ北欧諸国、世界銀行、イギリスを中心とするドナー・コミュニティの一体感と競争意識の高さが重要な役割を果たしたといえる。</p> <p>・ PRSP 導入以前から参加型による政策策定の経験 (NPES 策定、PER、TAS 策定) があり、F-PRSP 策定時にも地方でのワークショップが実施された。他方、財務省以外の省庁や地方自治体など国内のステークホルダーの参加が十分に確保されていたとはいえない。</p> <p>・ PRSP 実施支援のための PRBS が開始されると、参加ドナー間で共通の評価枠組みを設け、定期的なレビューを行うようになった。また、各重点セクターで政府・ドナー会合が開かれ、一部については SWAps が進行している。</p> <p>・ 策定時の国民参加が十分でなかったという反省を踏まえ、実施段階では PRS レビューや貧困政策週間に地方政府や市民組織といった幅広いステークホルダーが議論に参加する機会が開かれている。しかし、国会議員の PRS プロセスへの参加や一般国民の広報活動は不十分であり、今後の課題となっている。</p>

³³ IMF/World Bank (2000)、JICA タンザニア事務所、関係者インタビュー

⑤中長期的視野	・PRS レビューにあたり、3年間では政策見直しを行うには短すぎるとの指摘があり、第2次PRSの実施期間は5年間とすることが決まった。
⑥実効性	2-2-4-2のとおり。
⑦マクロ経済分析とPro-Poorの成長	・2000/01年度に実施された家計調査の結果、近年のマクロ経済指標の良好な推移に比すると、農村地域の貧困状況は10年前とほとんど変化していないことがわかった。マクロとミクロのリンケージに関する分析調査が必要とされる。 ・F-PRSPでは社会サービスの拡充に焦点が置かれていたが、PRS レビューでは中小企業振興などPro-poorの成長の要素も取り入れる。

2-2-4-2 PRSPの実効性と日本のODA事業への影響

タンザニアでは、オーナーシップおよびリーダーシップの構築、パートナーシップの向上、グッド・ガバナンス、透明性、説明責任、キャパシティ・ビルディング、援助効果の向上などPRSPで扱うべき観点が「ヘレイナー・レポート」³⁴により提唱され、その集大成としてTASをまとめようとしていたことから、PRSP導入以前から素地が形成されていたといえる。また1998年にMTEFが導入され1997年のNPESを踏まえて優先セクターに資金が配分される形式は出来上がっており、PRSPとMTEFとの連結も早い段階から想定されていた。こうした背景のもと、PRSPは長期国家開発計画「ヴィジョン2025」(1998年)を参考文献としつつ策定され、開発援助の基本文書として重要な位置づけにある。既述の通り、タンザニア政府とドナー・コミュニティのコミットメントも強く、実効性は非常に高いといえる。

2-2-1-2(3)で述べた通り、2001年に導入されたPRSP実施のための一般財政支援基金(PRBS)には現在14ドナーが参加しており、その支援額は年々増えている。全体的に援助をPRSPに調和化する方向が強くなっており、実際にPRSPの重点分野への予算(援助資金を含む)の集中が図られているため、他の分野への援助の実施は難しくなっている。また、重点分野における援助でもPRSP上の目標との整合性を求められるため、PRSPの内容に沿わないプロジェクトの実施は難しい。

セクターにより援助モダリティの選択には幅があり、例えば初等教育のように財政支援型アプローチを主流としているものもあれば、保健のようにプロジェクト型援助が一定の位置づけを占めているセクターもある。プロジェクト援助に軸足を置いている日本としては、財政支援型の援助には一定の限界があることから、仮に各セクターにおけるモダリティが財政支援化していく場合には、対応に苦慮することも考えられる。

2-2-4-3 主要ドナーのPRSPに対する基本的な考え方

PRSP導入当初は、北欧諸国、世界銀行、英国が中心となって策定を進めていたが、現在では全ての主要ドナーがPRSPをタンザニアの国家開発における基本文書として位置づけ、PRSPとの整合性を意識しながら援助を実施している。

2-2-4-4 日本の対応の総括

日本の対応は、時系列順に以下のようにまとめられる。

(1) I-PRSP 策定段階 (2000年3月頃まで)

- ・PRSP策定に関して十分な情報収集が行われず、特段の対応もなされなかった。

(2) F-PRSP 完成まで (2000年5月頃～9月まで)

- ・PRSP関連の急速な展開により当時の外務省経済協力局長がタンザニアを訪問し、援助協調への積極関与の基本方針が出された。

³⁴ 脚注24参照

- ・ F-PRSP 最終ドラフト第一章執筆のためローカル・コンサルタント雇用の資金を支援。
- ・ 農業セクターにおいて主導権を握ることを決定。
- ・ TAS にプログラム援助へのシフトが明記されることに反論し、タンザニア政府およびドナー・コミュニティに対して多様なモダリティの重要性を主張。

(3) 2002年12月CG会合まで

- ・ TAS、独立モニタリングを巡り援助のモダリティについての議論が活発化する中、日本は多様な援助モダリティの必要性を主張したが同調するドナーは少なく、財政支援を主流にしようとするドナーの間で孤立していった。モダリティの多様性やプロジェクト型援助の有効性が理論化されていないため、ドナー会合などでしばしば窮地に陥った。
- ・ プロジェクト援助の有効性を実証すべく、援助協調の枠組みで行われていた貧困モニタリングにおいて、統計局の支援に関する技術協力プロジェクトを実施。
- ・ 調和化の議論が急速に進展したため OECD での議論を超越すべきでないとして主張し、タンザニアでの議論を一時後退させた（後に OECD による現地調査などが行われ、ローマ調和化宣言を経て現在の TAS アクション・プランにつながる）。
- ・ 債務救済無償を活用した財政支援への拠出を行い、PAF プロセスに参加。
- ・ JICA の国別事業実施計画における重点分野を PRSP の重点分野と一致させ、また各プロジェクトを PRSP の目標設定に整合させるなど、事業の中で PRSP を主流化させた。
- ・ PRS への支援がコモン・バスケット方式で実施される中、その対応が困難だったことから、イヤーマークした部分への援助効率促進費、在外開発調査などを活用した直接の事業対応により、プロセスへの参加を確保した。

(4) 2003年以降

- ・ ノンプロジェクト無償の見返り資金を活用して貧困モニタリングのコモン・バスケットに参加、また2004年3月にはノンプロジェクト無償の本体資金を一般財政支援である PRBS に投入し、財政支援型援助の幅を広げた。

2-2-4-5 日本の直面した課題

(1) 急速に進む PRSP 策定プロセスへの対応

2000年5月のCG会合においてI-PRSPが公表され、日本は初めてI-PRSP策定の事実を確認する。この時点でJICAタンザニア事務所はタンザニアにおけるPRSPの取り組みは急速に展開すると予想し、これにいかにか迅速かつ適切に対応するかが課題となった。

このように導入初期からPRSPプロセスが急速に進むと予想された背景には、タンザニアではPRSP導入以前からオーナーシップ、パートナーシップに対するドナーの意識が強い中、こうした点を重視するPRSPが導入され、北欧諸国、世界銀行、英国などのドナーが結束して支援を進めていくという素地が整っていたことがある。

これに対して日本は、他の途上国におけるPRSP対応に比してはるかに積極的かつ迅速な対応を行った。現地関係者は、PRSP対応には時宜を得たコンサルタントの雇用や企画調査員の派遣が不可欠であり、現状では対応可能になった時期にはタイミングを逸するとの問題意識を積極的に東京に発信していった。

その結果、2000年6月には当時の外務省経済協力局長がタンザニアを訪問したことがきっかけとなり、それまでは慎重論もみられた日本側の対応姿勢は大きく転じた。1) 援助協調自体は重要でありセクター・ワイド・アプローチには積極的に参加すべし、2) 手続きの調和化、バスケット・ファンドには、途上国のキャパシティおよびアカウンタビリティの観点から慎重に対応すべき、ただしセクター・ノンプロジェクト無償支援はありうる、3) ベスト・ミックスを目指すべき、といった基本方針が示され、東京と現地の日本側関係者がこれを共有することとなった。これにより日本が一体となってPRSPにより積極的に関与する道筋が示された。

具体的には、企画調査員の派遣による人的貢献とコンサルタントの雇用にかかる資金支援を組み合わせ、PRSP 策定に対する投入を行ったが、それまで関わってこなかったプロセスに途中参加するためには非常に大きな労力を要した。当時はコモン・バスケットに拠出できなかったため、コンサルタント雇用については苦肉の策として援助効率促進費を活用したが、手続きなどの点で拠出する側と受ける側の双方にとって大きな負担となった。

(2) プログラム型支援、資金援助への移行への対応

世銀、北欧諸国、英国等を中心とするドナー・グループにより、以前からオーナーシップ、パートナーシップの重要性とともに盛んに議論されてきたプログラム型支援や財政支援、コモン・バスケット方式などの新しい援助モダリティの導入を PRSP プロセスと合わせて推進しようとする動きがあり、日本はこれにいかに対応していくべきかという課題に直面した。

具体的には、TAS に「今後の援助はプログラム型にシフトすべき」との結論が明記され、独立モニタリングではこれを前提として各ドナーのパフォーマンスを評価することになる可能性があり、日本はこれをくい止める必要があった。従って日本は多様なモダリティの重要性、プログラム援助とプロジェクト援助の使い分けの必要性を繰り返し主張してきたが、他のドナーからの同調は得られなかった。財政支援化を進めるドナーに対して説得力のある議論を展開することができず、国内事情を説明することしかできなかった。そのため、現場では前述の通り、統計局支援の技術協力プロジェクトの実施により有効性を実証するという試みを行った。

相対するドナー間の結束が強まる中で、日本の現場関係者は、実質的に資金協力を近い形での援助を実施しないと過小評価されてしまうとの意識を持ち続けた。結果、財政支援の輪の中に入ることで必要な情報を得、債務救済無償の活用により PRBS への財政支援³⁵の実施に踏み切る。

最終的に、TAS には「多様な援助手法を認める」とする文言が入ったが、その調整には多大な時間を要した。2002 年 12 月の DAC ドナー会合においても、日本はプロジェクト型援助のこれまでの成果を示しつつ、開始されたばかりの財政支援あるいはコモン・バスケット方式による支援のみに移行することは危険と主張したが、同調するドナーはなかった。現在でも、タンザニアにおいてモダリティの多様性を強く主張しているのは日本だけであり、多様性が必要である根拠を明らかにしていくことが課題である。

(3) 調和化に関する議論への対応

日本は、取引費用の削減、オーナーシップの向上といった 1990 年代半ば頃からの援助の効率化の議論について十分な注意を払ってこなかったために、調和化という形で問題が具体化した際に、対応が後手にまわらざるを得なかった。

2002 年 3 月、UNDP 主催の DAC メンバーによる調和化に関する会議においても、日本は引き続き、1) 各ドナーの援助政策にはそれぞれの特徴があり、調和化が援助政策に影響を与えるべきではない、2) 現場の議論・行動と DAC での議論は平行して進めるべきで、現場が先走るべきではない、3) 調和化は単にタンザニア政府の負担を減少させればよいのではなく、タンザニアが努力することでキャパシティの向上につながる点も重要、4) 「原則」「行動計画」を拘束力のある文書とすることは受け入れられない、といった申し入れを行った。結果として、現場では日本がドナーの間で孤立した。

(4) PRS プロセスへの対応手段の欠如

調和化が具体的に進展する中、MOU への署名や援助額のオン・バジェットへの対応など、PRS プロセスや援助協調に参加するための方法が明確ではなかったため、多大な時間と労力を要した。今後の展開に備え、必要な対応方法と手段の整理が重要な課題となっている。

³⁵ 投入規模：10 億 1,270 万円（平成 13 年度：5 億 3,168 万円、平成 14 年度：4 億 8,102 万円）

2-3 ガーナ

2-3-1 PRSP を巡る背景

2-3-1-1 ガーナの前提条件

(1) マクロ経済状態³⁶

表 2-9 マクロ経済状態

	1990 - 1999 年	1999 年	2000 年	2001 年
一人当たり GNI (米ドル)	—	\$400	\$340	\$290
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)		(\$490)	(\$470)	(\$460)
GDP 成長率	4.3%	4.4%	3.7%	4.0%
一人当たり GDP 成長率	1.6%	2.1%	1.3%	1.9%
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)	(-0.4%)	(-0.5%)	(0.6%)	(0.7%)
消費者物価指数上昇 (インフレ) 率	29.2%	12.4%	25.2%	32.9%

出所：World Bank (2001, 2002, 2003a) *World Development Indicators*
UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

1983 年以降、ガーナ政府は世界銀行・IMF の主導により構造調整を実施し、社会インフラの整備や民間セクターの活性化など経済の再建に積極的に取り組んできた。その結果、1980 年代後半より平均 4～5% の GDP 成長率を達成し、サブ・サハラ・アフリカ諸国の中でも構造調整改革の「優等生」とされた。

改革進展の一方で、多額の援助に依存する脆弱な経済体質、一次産品依存型の不安定な経済構造、財政と経常収支の「双子の赤字」、高インフレ率等の問題を抱えている。1999 年以降、主要な輸出品であるカカオ豆 (-30%) と金 (-5%) の価格の下落および主要な輸入品である原油価格の上昇により、経済は深刻な打撃を受けた。

2001 年に誕生したクフォー新政権は、経済の悪化を受け、財政引き締め政策や HIPC イニシアティブ適用による債務救済申請といった努力を行っており、成長率にも若干の改善が見られる。

(2) 貧困状況³⁷

表 2-10 貧困率 (国際基準)

	1999 年
貧困率 (国際基準：1 日 1 ドル未満)	44.8%
(国際基準：1 日 2 ドル未満)	78.5%

出所：World Bank (2003) *World Development Indicators*

表 2-11 貧困率 (国内基準)

	1991/92 年	1998/99 年
極貧困率 (国内基準：食糧貧困ライン未満)	36.5%	26.8%
貧困率 (国内基準：総合貧困ライン未満)	51.4%	39.5%

出所：Ghana Statistical Services (1999) *Ghana Living Standards Survey 4*

表 2-12 人間開発指数

	1990 年	1999 年	2000 年	2001 年
人間開発指数 (HDI)	0.515	0.542	0.548	0.567
順位		119/162	129/173	129/175

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

³⁶ 外務省 (2000a)、JICA 国際協力総合研修所 (2002) pp.2-3、p.6

³⁷ Government of Ghana (2003)

1990年代の貧困状況は概ね改善の方向にあり、1998～1999年にガーナ統計局が実施した第4次ガーナ生活水準調査（Ghana Living Standards Survey 4: GLSS4）によると、総人口に占める貧困者の比率は1991/92年の約51%から1998/99年には40%に、また極貧困率は37%から27%に減少した。

しかしながら、都市と地方および南部と北部の地域格差はむしろ拡大している。貧困削減の成果は首都アクラ周辺に集中しており、同調査によると、アクラの貧困者比率5%（1998/99年）に対し、気候条件が厳しい北部サバンナ地域では69～88%（同）と高い。また職業別格差も拡大しており、都市労働者や輸出作物生産者の貧困状況は大幅に改善されているのに対し、食糧作物生産者の59%（1998/99年）が貧困層に属する。

(3) 援助依存度³⁸

表2-13 援助依存度

	1990年	1999年	2000年	2001年
一人当たり ODA (米ドル)	\$39.0	\$32.3	\$31.6	\$32.5
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)		(\$18.3)	(\$19.4)	(\$20.6)
ODA 受取額の対 GDP 比率	9.6%	7.8%	11.7%	12.3%
(サブ・サハラ・アフリカ諸国の平均)			(6.2%)	
対外債務総額の対 GDP 比率	65.9%	89.1%	128.2%	127.5%

出所：UNDP（2001, 2002, 2003）*Human Development Report*,

World Bank（2001, 2002, 2003a）*World Development Indicators* より算出

他のサブ・サハラ・アフリカ諸国と同様に、援助依存度は高い。

1997年時点でGNPの88.6%の対外債務を抱えており、HIPCとして認定されていた。2000年時点ではマクロ経済状態の悪化から、債務レベルは持続不可能（unsustainable）な水準とされた。しかし、前ローリングス政権は、HIPC イニシアティブの債務救済を申請することによりガーナ経済の信用（credibility）が低下し、結果的に民間資金へのアクセスが限られてしまう懸念があること、HIPC 資金を追加的に得られても、ドナー側の意向により用途が貧困対策や社会セクターに限られる可能性があることなどの理由から、HIPC イニシアティブ適用を申請しない姿勢を通していた。

しかしながら、対外債務を補填する形で利率の高い国内債務も急増し、2001年に誕生した新政権は、財政赤字と経済悪化の深刻化を受けて方針を転換し、同イニシアティブの適用を申請、2002年2月には決定時点（Decision Point）に到達している。最終的な債務救済対象額は37億ドルとなっている。

(4) オーナーシップ³⁹

内政概観⁴⁰

1957年 独立

1960～70年代 クーデターと政権交代が続く

1981年 ローリングス長期政権（～2000年）誕生

1993年 軍政→民政移管

2001年 クフォー政権誕生（ガーナ初の選挙による与野党逆転）、大規模人事刷新

1993年の軍政から民政への移管以来、計3回の総選挙が実施されるなど、ガーナでは民主化が着実に進展してきている。PRSP プロセスにおいても、事後説明で形式的といった改善

³⁸ JICA 国際協力総合研修所（2002）p.5、World Bank HIPC Web Site

³⁹ 外務省経済協力局（2001）p.328、JICA 国際協力総合研修所（2002）p.17、p.30、関係者インタビュー

⁴⁰ JICA 国際協力総合研修所（2002）p.13

の余地はあるものの、PRSP 策定当初からセミナーや州ごとのワークショップなど市民参加の機会が数多く設けられた。また、現政権は PRSP 策定終了後も一層の市民参加を重視しており、国民対話集会や地方での対話集会の実施に取り組んでいる。

経済政策への取り組みについては、1995 年の長期計画「ヴィジョン 2020」策定を機に、1980 年代の構造調整時代に比べガーナ政府の主体性が発揮されるようになったことがドナーの間で評価されている。PRSP 策定プロセスにおいてもガーナ側担当機関は当初から意欲的に取り組んでいたが、HIPC イニシアティブ申請後は各省庁の関心も特に強くなった。他方で、それまではガーナ側に全面的に策定を任せていた世銀・IMF の関与が強まった傾向も指摘されている。

(5) 国家開発計画⁴¹

1995 年 1 月、ガーナ政府は社会経済開発計画の基本枠組みとして長期計画「ヴィジョン 2020 (Vision2020)」を発表した。その作成と実施・調整を担当するのは、大臣などから構成される大統領府直属の国家開発計画委員会 (National Development Planning Commission: NDPC) の事務局である。

「ヴィジョン 2020」(～2020 年)の概要

- ・2020 年までに低所得国から中所得国入りすることを最終目標とする。国家の発展と持続的開発を枠組みとし、社会・経済政策を統合化したプログラムを実施する。
- ・「人間中心の開発」をテーマに、人間開発、経済成長、農村開発、都市開発、開発を可能にする環境づくり (enabling environment) の 5 つを重点分野とする。
- ・国民所得の成長率を少なくとも年率 8%までに引き上げる、経済成長と同時に国民の健康・福祉の増進を図る、開発の成果を公平に配分する、絶対貧困を撲滅し年率の人口増加率を現在の 3%から 2%に引き下げる、などの具体的な目標が定められている。

さらに、「ヴィジョン 2020」を踏まえた形で、1996～2000 年を対象とする 5 カ年計画「第一次中期経済社会開発計画」が策定、実施された (開始年度は 1997 年にずれた)。同計画では、1 人当たり GDP を 500 米ドルへ引き上げること、年率平均 8%の GDP 成長、現在の人口増加率 3%を 2.75%に引き下げることなどが目標として掲げられた。

国家開発計画と PRSP との関係についてはドナーの間でも常に議論となっていたが、NDPC は当初、「ヴィジョン 2020」を長期計画、次期 5 カ年計画「第二次中期経済社会開発計画」を大枠としての中期計画とし、PRSP はこれをさらに具体化したアクション・プランとして暫定的に位置づけていた。前政権時代には「ヴィジョン 2020」の改訂ドラフトや「第二次中期経済社会開発計画」の草稿が不十分な内容のまま関係者に配布されていたが、政権交代後は策定作業が進展していない。また、2002 年 12 月には「ヴィジョン 2020」に代わる長期国家開発計画として、2003～2012 年を実施期間とする「ガーナ経済社会開発計画 (The Coordinated Programme of Economic and Social Development of Ghana)」が策定されたが、現在、実質的に国家開発計画の中心として位置づけられているのは PRSP である。

(6) PRSP 体制⁴²

世銀は通常、財務省をガーナ側のカウンター・パートとして業務にあたっており、この関係から、I-PRSP が導入された当初も、財務省の世界銀行デスクおよび調査課の一部職員が主に策定に携わっていた。I-PRSP は世界銀行・IMF 主導で、他のドナーや国内でのコンサルテーションはほとんど行われないうまに作成された。その後、「貧困削減開発戦略 (Development Strategy for Poverty Reduction: DSPR)」という独自の名称で呼ばれるようになった。

⁴¹ 外務省 (2000a)、JICA 国際協力総合研修所 (2002) p.4、関係者インタビュー

⁴² Government of Ghana (2003)、JICA ガーナ事務所、関係者インタビュー

F-PRSP 段階になると担当は国家開発計画委員会（NDPC）事務局に移った。計画・地域協力統合省（Ministry of Planning and Regional Cooperation and Integration）のアホイ大臣が立上げ会合を召集し、NDPC、政府関係機関、ドナー、NGO が参加する 5 分野のチームから構成されるタスクフォースとして GPRS コア・グループが設置されることとなった。実際の策定作業の中心となったのは NDPC の貧困担当部局として設置されていた貧困削減ユニット（Poverty Reduction Unit: PRU、スタッフ数名の小部隊）であるが、諮問機関に過ぎない NDPC は予算割当てやスタッフも少なく、その政策立案・執行能力については多くのドナーが疑問を投げかけていた。策定開始当初の説明では、NDPC が「ガーナ貧困削減戦略」（Ghana Poverty Reduction Strategy: GPRS）を策定し、財務省が GPRS を PRSP フォーマットに改訂して世銀・IMF に提出する予定であった。

前政権は HIPC イニシアティブによる債務救済を意図していなかったため、その条件となる PRSP 策定を急ぐ必要はなかった。当初は 2001 年 2 月に F-PRSP 策定を終了する予定であったが進捗状況がはかばかしくなく、世銀・IMF や DFID、CIDA、EU、GTZ、UNICEF などのドナーからじっくり時間をかけて策定すべきとの意見が出され、日程は見直された。

2001 年 1 月の政権交代以降、クフォー新政権の選挙公約がインフラを重視した上での民間セクター育成による「経済成長の促進」であったため、従来の貧困層への直接支援よりも成長への投資を重視する傾向に転換した。同年 3 月には HIPC イニシアティブの適用が決まり、GPRS と予算との関連が出てきたため、各省庁の関心が高まり、コア・グループにもより影響力を持つ人材が参加するようになった。しかし、同年 7 月には経済計画・地域協力省（Ministry of Economic Planning and Regional Cooperation: MEPRC）⁴³ が GPRS 策定の中心となることが表明され、NDPC のプレゼンスは低くなり、コア・グループも事実上活動を停止した。

GPRS は 2002 年 2 月に完成し、同年～2004 年の 3 年間を実施期間として開始されたが、2003～2005 年に期間を再設定し、2003 年 2 月に更新版 GPRS が完成した。これが世界銀行・IMF に F-PRSP として提出され、理事会で正式に承認された。同年 3 月末には省庁改編により MEPRC が廃止され、財務省が財務経済計画省となって経済計画も担当することとなった。GPRS の策定、実施、モニタリングは引き続き NDPC が主管となっているが、その弱体化が問題視されるなど、経済計画の所管を巡っては現在に至るまで政府内部の混乱がみられる。

(7) ガーナ政府独自の貧困対策・体制⁴⁴

1995 年、財務大臣が議長を務め、主要 7 省庁大臣および 2 機関局長から構成される貧困削減省庁合同委員会（Inter-Ministrial Committee on Poverty Reduction: IMCPR）が設立された。また同委員会を技術的にサポートするため、主要省庁の官僚から構成される貧困削減技術委員会（Technical Committee on Poverty Reduction: TCOP）が設けられた。さらにその事務局として NDPC 事務局内に貧困削減ユニット（PRU）が設置された。

PRSP 以前には、「貧困削減政策フォーカス（Policy Focus on Poverty Reduction in Ghana）」（1996 年、TCOP / NDPC）や「貧困削減促進プログラム（Accelerated Poverty Reduction Programme）」（1999 年 11 月の CG 会合にて発表）といった貧困政策に関するペーパーが作成された。

⁴³ 政権交代による改編で計画・地域協力統合省（Ministry of Planning and Regional Cooperation and Integration）は経済計画・地域協力省（Ministry of Economic Planning and Regional Cooperation）となった。

⁴⁴ Government of Ghana（2000）

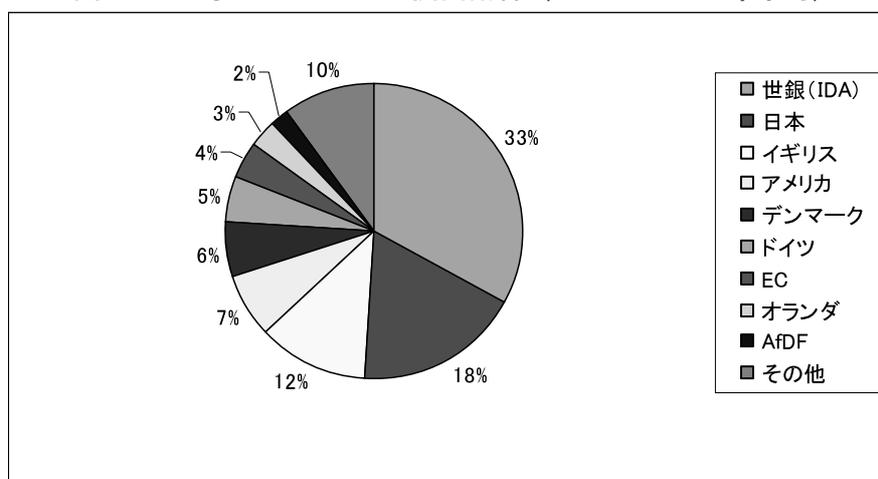
2-3-1-2 ドナー・コミュニティ

(1) 主要ドナー

ガーナにおけるドナー構成の特徴は以下の通りである（下図参照）。

- 1) 世銀の IDA 融資が全体の約 3 分の 1 を占めている。他の国際機関では欧州委員会（EC）とアフリカ開発基金（AfDF）が主要なドナーである。
- 2) 二国間ドナーでは、1988 年～2000 年の間、日本が最大ドナーの位置を占め、イギリス、アメリカ、ドイツ、デンマーク、オランダなどが続いていた（下図参照）が、2001 年にはわが国が新規円借款を中止したため順序が入れ替わり、オランダ、イギリス、アメリカ、デンマーク、日本、ドイツの順になった⁴⁵。
- 3) 対ガーナ ODA 全体の約 50～65% がグラント、35～50% が借款となっている。

図 2-3 対ガーナ ODA の拠出割合（1998～2000 年平均）



出所：OECD（2002）*Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000* より算出

(2) 日本とガーナの関係⁴⁶

日本とガーナは従来から良好な関係にあり、1988～2000年の間、日本はガーナにとって最大の二国間ドナーであり、また日本にとってもガーナはサブサハラ・アフリカ諸国の中で2番目の ODA 実績（1995～2000年平均）があり、タンザニア、ケニアなどと並ぶ重点国の一つとなっている。日本が経済協力を開始した1973年以降、2000年度までの対ガーナ援助累計実績は、有償資金協力が1,259.91億円（アフリカ域内第2位）、無償資金協力は606.64億円（域内第5位）、技術協力は316.68億円（域内第4位）となっている。

有償資金協力については、運輸、通信分野等の社会経済インフラ整備や、1980年代後半より世界銀行と共同で実施してきた構造調整借款といった支援を中心に行ってきたが、2001年3月にクフォー新政権が拡大 HIPC イニシアティブを申請したことを受け、他のアフリカ諸国同様、新規円借款の供与は中止された。

無償資金協力では、食糧援助・食糧増産援助をはじめ、水産、保健・医療、水供給、教育、基礎インフラ整備などの分野を中心に継続的に協力を行い、草の根無償資金協力も積極的に行なっている。技術協力は、保健・医療、教育、運輸、交通、通信、農業などの分野で援助を実施してきた。

⁴⁵ OECD（2003）

⁴⁶ 外務省経済協力局（2001）

(3) パートナーシップの動き⁴⁷

1997年12月に初めてのミニ支援国（CG）会合⁴⁸が開催され、以来政府・ドナー間のより密接な総合調整の場として四半期ごとに開かれるようになった。ミニCG会合発足以前にもセクター・レベルでの調整の場は存在していたが、現地での援助の全体的調整の機会としては、毎月インフォーマルに開かれるドナー昼食会、ほぼ四半期ごとにIMFがドナーを対象に行うマクロ経済ブリーフィングなどに限られていた。

ガーナは世界銀行のCDFのパイロット国として選ばれ、1999年4月にガーナ政府が正式にCDFを導入することを決定し、ミニCGを中心的枠組みとして14のテーマ別グループが設けられた。その内ガバナンス、保健、教育、農業、道路、公共財政、地方分権化、給水、自然資源・環境の各分野ではCDF以前からドナー・グループが存在していたためにこれをそのまま活用し、貧困削減、都市開発などのセクターについては新たにグループが立ち上げられた。各グループでリード・ドナー（世界銀行、UNDP、DFID、DANIDA、GTZ、CIDA、USAIDなど）が選ばれ、主管省庁のパートナーとしてCDFペーパー策定に協力した。

日本は教育、道路、保健、農業、地方給水などの各セクター会合に参加していたが、リード・ドナーにはならなかった。日本政府と世界銀行が共同で設置した開発政策・人材育成（Policy and Human Resources Development Fund: PHRD）基金からも488,000ドルが供与され、会議経費やコンサルタント備上に使用されているが、CDFペーパー策定プロセスにおける日本のプレゼンスは低かった。

政府のオーナーシップやドナーのリードといった協議体制自体は定着しているが、CDFグループはその後あまり機能せず、GPRSコア・グループの編成にもほとんど影響を及ぼさなかった。新政権が旧政権による決定の多くを否定したこともあり、政府間でもドナー間でも有名無実化したものといえる。

(4) セクター・レベルの動き、援助協調・調和化⁴⁹

ガーナではPRSPプロセス以前の1990年代中頃から援助協調やセクター・レベルの動きが活発化しており、例えば保健、教育、農業、道路の4分野においては各主管省庁を中心に下記のセクター計画が策定、実施に移されてきた。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・保健：「中期保健戦略」（Medium Term Health Strategy: MTHS）1995年・教育：「基礎教育義務無料化完全普及プログラム」1994年
(Free, Compulsory and Universal Basic Education: FCUBE)・農業：「農業サービス・サブセクター投資計画」1999年
(Agricultural Services Sub-Sector Investment Programme: AGSSIP)・道路：「道路セクター開発計画」（Road Sector Development Programme: RSDP) |
|---|

調和化の動きが最も進んでいるのは保健セクターであり、世界銀行、DFID、DANIDA、WHO、UNICEFなどのドナーが積極的に働きかけ、1995年にMTHSが作成された。1997年にはSWAsが開始され、コモン・バスケット方式のヘルス・ファンドが設けられた（概要は以下Box参照）。

教育、農業、道路など他の分野でも、進捗に差はあるものの、SWAsに基づくドナー協調の取り組みが見られる。日本からは各分野の専門家、企画調査員が派遣されているが、セクター計画策定全体のプロセスに参加しようとする体制にはなっていない。なお教育セクターにおいては、JICAの政策アドバイザー型専門家派遣など基礎教育を中心に実績がある。

⁴⁷ 関係者インタビュー

⁴⁸ CG会合は隔年で行われることになっている。

⁴⁹ JICA国際協力総合研修所（2002）、外務省（2000a）

ガーナ保健セクター SWAps の概要⁵⁰

ガーナでは保健セクターにおける行政改革の一環として1997年にSWApsが導入された。コモン・バスケット方式のヘルス・ファンドへの資金投入のみならず、評価・モニタリング、資機材の調達、進捗レビュー、財政報告の手続き共通化など、SWApsの基本事項がほぼ実施されている。

参加ドナーは下記の通り。

- 1) ヘルス・ファンド拠出：世界銀行、EU、英国、デンマーク、オランダ
- 2) イヤーマーク財政支援⁵¹：国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）、米国
- 3) 直接支援：日本、ドイツ、フランス、国連人口基金（UNFPA）、
国連エイズ合同計画（UNAIDS）など

2002年の保健セクター予算全体のうち、ヘルス・ファンドの割合は約40%とされる。ヘルス・パートナー（保健省、関係省庁、ドナー）の間では、2006年までにドナー支援の90%がヘルス・ファンドを通して行われることを目標としている。ただし最近では、ヘルス・ファンド拠出ドナーがセクターを超えた一般財政支援に移行する傾向が見られる。また、日本などのヘルス・ファンド非参加ドナーも多くのドナー会合に出席し、貢献が求められている。

2003年6月、GPRS支援のための一般財政支援としてマルチ・ドナー財政支援（Multi-Donor Budgetary Support: MDBS）が開始された。MDBSはDFIDを中心に2001年より検討してきた枠組みであり、ガーナにおける主要ドナーのうち日本と米国を除く8援助国・機関（英国、ドイツ、カナダ、オランダ、デンマーク、スイス、AfDB、EU）が参加している。世銀もPRSCにより一般財政支援を実施しており、MDBSとPRSCの統合が検討されている。

2-3-2 PRSP の概要と特徴⁵²

2-3-1-1（6）でも述べた通り、GPRS策定の途中で政権交代があったため、GPRSの傾向も変わった。

策定期初期の与党国民民主会議（National Democratic Congress: NDC）が貧困者を守る政党としてのイメージを打ち出していたこともあり、当初のドラフトでは、社会開発や脆弱性（vulnerability）の側面が強調されていたといえる。

一方、2001年1月の政権交代以降は、成長や民間セクター強化をより重視し、貧困層への直接支援よりも成長への投資を重視する傾向に変化した。この背景には、与党となった新愛国党（New Patriotic Party: NPP）がもともと都市部の商工業者等を強い支持基盤として民間セクター重視を訴えていたこと、さらには、新任のエンドー経済計画・地域協力大臣は米国系の監査会社の幹部から登用されただけに、民間セクターを通じた成長に強くこだわったことがある。

2003年3月に完成した更新版GPRS（2003～2005年）には、政府が選定した中期優先課題が記載された。NPPの選挙公約が色濃く反映され、発電施設や幹線道路への大規模投資が盛り込まれ、民間セクター主導の加速的成長を目指すものとなった。

GPRSの概要は以下の通りで、全200ページ以上に及ぶ総花的な内容となっている。

⁵⁰ JICA ガーナ事務所

⁵¹ ドナーからの全ての資金が1つの口座に振り込まれるものの、各ドナーの帳簿は個別に作成されるため、ドナーごとの貢献を認知することができる。保健省との事前の協議の上、資金を投入する地域、サブ・セクター、予算項目を指定することができる。

⁵² Government of Ghana（2003）、JICA ガーナ事務所

ガーナ貧困削減戦略（Ghana Poverty Reduction Strategy: GPRS）の構成

Chapter 1：イントロダクション

Chapter 2：GPRS 策定プロセスについて

Chapter 3：貧困状況分析

Chapter 4：持続的成長と貧困削減

GPRS の目標は、（1）持続可能かつバランスのとれた経済成長の達成、（2）加速的な貧困削減と民主的環境における社会的弱者の保護、の2つに大きく分けられる。

政府の中期目標を反映し、人口増加率抑制、GDP 成長率、貧困削減のほか、水・医療・教育サービスでのアクセス、公共サービス、灌漑といった経済・社会面での目標、さらに土地制度改革、法体系の合理化、地方分権および予算措置等の法律面・政治面での改革目標を掲げている。

2005 年までの具体的な達成目標のうち主要なものは以下の通り。

GDP 成長率を少なくとも 5% に上昇、全国的な貧困者比率を 39%（2000 年）から 32% に減少、安全な水へのアクセス人口比率を農村部で 40% から 54%、都市部で 70% から 78% に向上、保健分野では現金払いシステムを廃止し医療保険制度を導入、小学校の純就学率を現在の 77.6% から 82%（女子で 80%）に増加、全国の灌漑地域を 3 倍に増加、土地改革法の法制化など。

GPRS の 5 つの柱は以下（Chapter 5～9）の通り。

Chapter 5：マクロ経済の安定化

国内債務の低減、公共支出管理・財源動員の向上、価格と為替レートの安定

Chapter 6：生産及び雇用強化

農村開発を基礎とする農業近代化、植林を通じた環境保全、民間セクター強化、インフラ開発の拡大（道路、市場アクセスの拡大、エネルギー供給の向上、国民証明書システムの開発、情報通信技術の拡大）

Chapter 7：人的資源開発と基礎サービス

教育へのアクセス拡大、ジェンダー格差是正、ヘルスケアへのアクセス拡大、生産労働への女性のアクセス拡大、飲料水へのアクセス拡大

Chapter 8：弱者を対象とした特別プログラム

人権の尊重、HIV/AIDS、身体障害者の生活の質の向上

Chapter 9：ガバナンス

公共セクター改革、法の支配の強化、地方分権化の促進

Chapter 10：政府の中期優先課題（2003～2005 年）

1. インフラ、2. 地方開発のための農業近代化、3. 社会サービス強化、4. グッド・ガバナンス、5. 民間セクター開発

Chapter 11：モニタリング・評価

付録：ポリシー・マトリクス

出所：Government of Ghana（2003）

2-3-3 PRSP プロセスの時系列レビュー⁵³

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年3月	I-PRSP (→ DSPR) を作成。	世銀：CASの一部としてDSPRを理事会に提出。	DSPR 及び世銀のCASを入手（それ以前にコメント依頼や説明会はなかった）。
5月	GPRS 策定について説明。 ・政府、NDPC、ドナー、民間セクターの構成で5分野のグループ別協議を開始予定。	DFID：GPRS 策定支援をオファナー（1996年の貧困削減ペーパーのレビュー、中期開発計画策定における貧困削減重点政策事項の助言などコンセンサスタントを通じて実施）。	DSPR に対しコメント。 ・ DSPR や I-PRSP に関して一切コンセンサステーションを受けていない。 ・ PRSP プロセスは現実には世銀主導で進められている。
6月			JICA：社会開発総合プログラム長期専門家派遣、PRUに単発的に政策助言・業務支援。
7月	<u>GPRS 立上げ会合</u> 分野別に5つのコア・チームができる。 ①マクロ経済フレームワーク ②有益な雇用・生産 ③人的資源開発と基礎サービス ④社会的弱者の救済 ⑤ガバナンス アホイ大臣：「国内戦略を支えるためのドナー資金を一括してプールすることになるだろう。」		GPRSのコア・メンバーになるよう依頼される。

⁵³ JICA ガーナ事務所報告をもとに作成。

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年7月			JICA：公的なモニタリング・評価システムの統合に向けた調査タスクフォース（UNESCO 議長）に参加。社会セクター（保健、教育、農村給水）における情報収集体制調査報告を提供。統計データ関連の情報を提供（センサス支援専門家）。
8月		世銀・IMF 合同理事会：I-PRSP 承認。	NDPC 担当課長より「ガーナの開発課題の枠組みに沿っていれば、プロジェクト型支援も従来通り受入可能。アホイ大臣の発言は、全てをバスケット・ファンドにする意図ではない」ことを確認。
	<p><u>第1回 GPRS コア・チーム合同協議会合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ GPRS プロセス・タスクフォースを設置（計画・地域経済統合協力省と NDPC スタッフ）。 ・ タスクフォースによる貧困の現状、トレンド、貧困問題の所在についての背景調査（Situation Analysis of Poverty）を実施。 		
	<p><u>第2回 GPRS コア・チーム合同協議会合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各省局長クラスの出席率が高い。 		JICA：コア・メンバーとして参加。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 人的資源開発コア・グループのコンサルタント備上等の費用負担を求められるが、結果的には DFID が拠出。 ・ PRSP モニタリングのためのコンサルタント派遣を検討したが予算の点で断念。
9月	<p><u>GPRS および「ヴィジョン 2020」策定支援のための会合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ プロセスへの資金支援および政権交代後の HIPC イニシアティブ参加の可能性について議論。 		
10月	<p>第3四半期ミニCG 会合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各国資金のデイスバース状況の報告。 		<ul style="list-style-type: none"> ・ マクロ経済、生産・雇用の2グループの現地コンサルタント備上費用支援。 ・ DAC 新開発戦略・援助協調企画調査員派遣。

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年12月	<p>ガーナ政府</p> <p>GPRS コア・グループ議長、コンサルタント打合せ会議</p> <ul style="list-style-type: none"> ・5つのコア・グループの政策評価、現状分析が進んでいるが、アウトプットが期待通りでない（特にマクロ経済と人的資源グループ）ため、今後の日程について協議。各ドナー、世銀・IMF より、内容のあるペーパーにするためには時間をかけて策定すべきとの意見が出される。 → 2001年2月策定終了予定から9月策定終了・政府採択、10月予算への組込へ日程変更を提案。 <p>貧困削減省庁間委員会 (IMCRP) 開催。</p>	ドナー・コミュニティ	日本
2001年1月	クフォー新政権樹立。		
2月	大統領施政方針演説	英国：国際開発大臣がガーナ訪問、「HIPC イニシアティブに申請するようガーナにアドバイスする」と発言。	
3月	HIPC イニシアティブ申請を決定。		
	<p>GPRS 全体調整ワークショップ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ドナー・政府関係者ともに参加者多数。HIPC 申請決定により、債務帳消しによる資金へのアクセスの可能性が出てきたことから、GPRS に対するセクター官庁の関心が高まり、以降セクター官庁の GPRS プロセスへの参加が積極的になる。 ・各コア・チームのドラフト策定と内容の進捗という役割は果たせなかった。 ・政策の方向性を見直したい GPRS タスクフォース側に、実施中の政策・事業をそのまま反映したいとすすめるセクター省庁・機関が発する局面あり。 ・政府より、国内10州でのコンサルテーションと新政権の所信表明を反映し、貧困救済面だけでなく民間セクター振興を通じた持続性のある経済成長と開発により重点を置く旨提示。 		
4月		<p>日英ジョイント・ラーニング・プロセス (SWAps について日英がお互いの考え方を学ぶ)：</p> <p>英国：コモン・ファンズ重視型協力</p> <p>日本：ベストミックス型協力</p>	
5月		世銀：ガーナ CFAA 作成。	
	<p>拡大ミニCG 会合</p> <p>GPRS の草稿発表。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・エンダー経済計画・地域協力大臣：「GPRS の方向性は wealth creation first and redistribution later である」と発言。 ・一部ドナー（含む日本）：貧困削減には経済成長（特に農業セクター）が不可欠と指摘。 		

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2001年7月	<p>GPRS 策定プロセス進捗状況説明会合</p> <p>GPRS 第1ドラフト発表（マクロ経済、生産と雇用、社会開発、ガバナンス等各論のみ）。</p> <p>・世銀：HIPC対象国となってもすぐに資金繰りが改善するわけではないので、対応策としてPRSPコモン・ファンダの必要性を提言。</p> <p>→英、デンマーク、オランダ、EU、カナダが賛同（→後のMDBSにつながる）。</p> <p>・今後、経済計画・地域協力省（MEPRC）がPRSP策定の中心となることを表明。</p> <p>・各ドナーの意見はテーマごとに窓口担当ドナーがまとめ、GPRSタスクフォースに提出する体制ができる。→ドナーが個別にコメントすることでプレゼンスを提示することができなくなる。</p> <p>・各ドナー：GPRSの目標値・予算計画は過度に野心的であり、より現実的な計画が必要と指摘。</p>	<p>ドナー・コミュニティ</p>	<p>GPRS に対しコメント：</p> <p>・貧困削減達成における経済成長の役割を重視する姿勢を評価。社会セクターと経済インフラとの予算配分のバランスに留意すべき。</p> <p>・長期枠組（Vision 2020、DAC 開発目標）における GPRS の位置付けを明確にすべき。</p> <p>・地方分権を進めるにあたり、地方自治体の資金フローモニタリング体制の確立が必要。</p> <p>・より多くのドナーの参加を可能にするため援助モダリティの多様性を認めることが重要。</p>
9月	GPRS 第3ドラフト完成。		
10月	10州でコンサルテーションを実施。		
11月	<p>GPRS 第4ドラフト完成。</p> <p>MEPRC 大臣：「GPRS の内容を予算に反映させるよう財務省の予算スタッフと協議しているが、前例がなく非常にチャレンジング。」</p>		
2002年1月	大統領施政方針演説：5つの中期的開発優先分野として①インフラ開発、②農業の近代化（農村開発、農村支援）、③社会サービスの向上（特に教育・保健を重視）、④グッドガバナンス、⑤民間セクター開発、を採用。		
2月	GPRS 最終ドラフト完成（公式配布されず）。		
	ミニCG会合		
	ガーナの公共財政管理について議論。多くのドナー（世銀、英、カナダ、EU等）が財政管理関連の支援を行ってきたものの、未だにガーナの公共財政管理体制は脆弱。		
	HIPC 決定時点達成。		
	技術協力第3回ラウンドテーブル（技術協力の見直し）		

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年2月	<p>ドナー・ラシチで“Joint Budgetary and Balance of Payments Assistance to Ghana in Support of its Poverty Reduction Strategy”（一般財政支援・国際収支支援に関する共同プログラム案）のドラフトが配布される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・共同プログラムはGPRSに記載され、MTEFに具体化されるプログラムの実施に必要な資金を提供する。 ・共同プログラムの開発パートナーとして、世銀、AFDB、カナダ、ドイツ、EC、日本、オランダ、英国、米国を想定。参加を望む他ドナーにも開かれている。 ・参加ドナーは実施に向けて重点分野の準備作業を行い（4～6月）、以後18カ月に実施されるプログラムを規定する報告書を作成し、7月末までに翌年に向けたコミットメントを行う。 ・共同プログラムの5つの重点分野及び代表ドナーは以下のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ①公共財政管理（EU） ②GPRSの予算への反映（DFID） ③地方分権（CIDA） ④公共セクター改革（世銀） ⑤市民社会・民間セクターとの協議メカニズム（USAID） 		<p>日本の見解：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般財政支援は、法的拘束力を有すること、単年度予算システムの制約により、日本が署名することは困難である。 ・非参加国についても各種報告書の入手やオブザーバー参加が明文化され、確保されるよう主張する。 ・日本はセクター別コモン・ファンドや一般財政支援の意義を認識しており、タンザニアですでに一般財政支援に資金投入した取り組みも積極的に紹介するべき。
3月	GPRS実施のための共同プログラム案に関する会議		ドラフトに署名しないドナーも参加が可能となり、オブザーバーとして参加。

2002年4月	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
<p>CG 会合</p> <p>GPRS 最終稿 (2002年2月20日付) を正式発表。 中期優先課題として5分野を設定 (1月の大統領施政方針演説に沿う)。 ・計画・予算プロセスとの統合：予算の合理化、GPRS との連動を全省庁と共同で進める。 GPRS における郡レベルの実施計画のガイドラインを策定する。全省庁・郡議会関係者の参加するワークショップを通じて GPRS について指導する。市民参加型・ジェンダー配慮型計画と予算化のための枠組みを開発する。GPRS 実施とモニタリングのための州・郡スタッフを訓練する。 ・モニタリングと評価：システムの構築、制度的アレンジの再考。 ・GPRS 実施のための費用総額と財源。 ・GPRS 実施にあたっての課題：全省庁・郡への支出承認額と実際のデイスパース額の乖離、地方分権化の進捗状況、郡の計画・実施・モニタリング・評価のキャパシティ、国・家および郡レベルでタイムリーに資金提供できるか、各省庁および郡レベルにある既存の貧困削減計画と協調できるかなど。</p> <p>ドナー： ・各ドナーより、GPRS に基づき援助を継続もしくは強化すると表明。日本以外に具体的なプロジェクトに言及して支援表明を行なったドナーはほとんどなく、ドナー全体の流れがプロジェクト型援助からプログラム型援助および一般財政支援に大きく変わりつつある。 ・EU、英国：他のドナーと協調しつつ一般財政支援を行う。 ・オランダ、カナダ：財政支援重視。</p>	<p>日本の発言： ・GPRS 実施のための一般財政支援は、法的拘束力を有すること、単年度予算システムでの制約により、参加は困難。非参加国であっても各種報告書の入手やオゾバザーバー参加が確保されるべき。 ・日本は GPRS に沿って経済成長を通じた貧困削減に資する援助を優先的に実施する。 ・日本はコモシ・ファンドや一般財政支援への参加にも前向きに取り組んでいる (タンザニアの例)。 ・ガーナの多様なニーズに答えるためには従来型のプロジェクト援助の役割が依然として大きい。 ・ガーナ政府より公共財政支出管理について技術協力の要請があり、専門家派遣を前向きに検討中。</p>	<p>JICA 副総裁がクフォー大統領を表敬し、「コモシ・バスケット、技術援助のプール化には賛同しかねる」と発言。 →クフォー大統領：「日本には引き続きプロジェクト援助をお願いしたい。ガーナはすべてのコモシ・バスケットに同意しているわけではない。」</p>	

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年5月	<p>財務省・共同パートナー・グループの会合</p> <ul style="list-style-type: none"> 財務省：ドナー・ミッションの共同化を提案。 →世銀：マルチ・ドナー財政支援 (MDBS) の共同ミッション派遣について協議、日程確認。 GPRS の課題としてコメントが多かった事項は、費用、改良、優先順位化、実施の4点であったと指摘。今後は、その費用をどう予算に結び付けているかが重要。 	<p>ドナー・コミュニティ</p>	<p>日本</p>
	<p>マルチ・ドナー財政支援 (MDBS) 共同ミッション</p> <ul style="list-style-type: none"> 世銀、AfDB、CIDA、DFID、EU、オランダ、デンマーク、USAID が来ガ (デンマーク、USAID はこの時点で MDBS に参加を予定していないが、ミッションには参加した)。 成果は中間報告、最終報告として非参加ドナーにも公表された。 2003 年第 1 四半期に第 1 回目のデイスバースをおこなうための行動計画を策定。 GPRS 実施のために、5 分野 (予算プロセス適正管理、公共部門改革、公共財政システム改革、地方分権化、ガバナンス) についてポリシー・マトリックスを作成。鍵となる優先分野の進捗モニタリング基準となる。予測可能な援助フローを維持しつつ、パフォーマンスに基づいてデイスバース量を決める。 MDBS 参加ドナーは、「行動規範 (Codes of Conduct)」に基づき、MOU に合意。 MDBS 実施のアレンジは、ガーナ政府の予算サイクル、モニタリング及び支出計画に沿ったものとする。 GPRS 実施と評価・モニタリング・システム、議会の重要性、市民社会参加の理解を得ること。 効果的な GPRS 実施のために、技術協力コモン・ファンド (Multi Donor Technical Assistance: MDTA) を設置し、MDBS 総額の 5% を投入する。 重点 5 分野に「ガバナンス (DANIDA がリード・ドナー)」が加わり、6 分野となる。 <p>GPRS の予算配分について検討した GPRS Vol. II のドラフト発表。</p>	<p>JICA：中間報告・最終報告のみ参加。</p>	<p>コメント：</p> <ul style="list-style-type: none"> 社会サービスのアクセス向上のみならず質の向上も重要。 分野別にみた GPRS 予算配分と中期優先プログラムへの予算配分の間に整合性がとれていない。 コストインゲに経常費用が含まれていない。 地方政府の能力向上のための予算配分も必要。

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年7月	<p>ミニCG 会合</p> <p>GPRS Vol. II を正式発表。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・6月のドラフトに比べて、主要5分野のうち、「生産・雇用」の予算・割合が増加し、「人的資源開発・基礎社会サービス」は依然として最大の割合を占めるものの、予算・割合は減少。 ・ドナー間で意見調整の上、意見を一つにまとめて政府に提示するというドナー協議の流れができつつある。 ・MDBS の概要を発表 (MDBS を GPRS の実施支援スキームとして位置づける)。 		<p>MDBS Status Report へのコメント：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「財政支援方式が最良」とする姿勢は疑問。ドラフトはプロジェクト型支援に対して否定的すぎる。援助モダリティを限定すると限定されたモダリティに参加できないドナーからの支援が減少するマイナス面あり。モダリティの多様性・柔軟性を認めるべき。 ・日本の予算制度上の制約より、複数年度の indicative commitment 提示やガ政府の予算サイクルに合わせることは困難。 ・技術援助：プール化に一本化するのではなく、プール化と二国間支援を効率的に組合せる方が効果的。 ・MOU、COC に署名しないドナーにも会合への参加の余地を残すべき。
10月	<p>第2回MDBS ミッション</p> <p>参加ドナー：英、カナダ、オランダ、デンマーク、スイス、EU、世銀、AfDB</p> <p>オブザーバー：日、独、米、UNICEF</p> <ul style="list-style-type: none"> ・MDBS の抛出メカニズムを検討中。 ・MOU ドラフト作成 (12月に署名予定)。 ・Code of Practice のドラフト作成。 		オブザーバー参加。
12月	<p>“The Coordinated Programme of Economic and Social Development of Ghana (2003 - 2012)” (長期開発計画) を発表：憲法で大統領が就任2年目に提出するよう定められた文書。前政権の「ヴィジョン2020」に代わるもの。</p>		

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年2月	<p>GPRSの更新版作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Vol. I : Analysis and Policy Statement ・ Vol. II : Costing and Financing of Programmes and Projects <p>MDBS ドナー会合（およびMDTA 会合）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ MDTA の用途について議論。 ・ MDBS に参加しないドナーの TA をいかにシンクロナイズさせるか。 		
3月	<p>GPRS-PRSP Monitoring and Evaluation Plan の最終ドラフト完成：GPRS モニタリング・評価の計画文書で、DFID が2002年よりNDPC にコンサルタント支援を行い作成したものの。</p>		<p>GPRS 更新版に対するコメント：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困削減の課題を網羅的に取り上げているが、十分な掘り下げがなされておらず、実施に不安が残る。重点分野の絞込みと実施優先順位付けが必要。 ・ GRSP の主要5本柱は横断的な課題であり、政府内やとドナーの協議が今まで不十分であった。フォローアップの作成などさらなる検討が必要。 ・ 地方分権化の実施には、地方行政のキャパシティ・ビルディングに対する計画が必要。 ・ モニタリング及び評価が確実に機能し、評価結果がPRSPの改良プロセスにフィードバックされることを望む。 ・ 地域格差への配慮が必要。 ・ ジェンダーへのさらなる配慮が必要。

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年3月	<p>ミニCG 会合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・MEPRC 大臣が2002年12月に大統領が発表した長期開発計画はGPRSとMDGsを組み込んでいる。達成するためには、国家的なキャパシティ・ビルディングが必要。今後、モニタリング及び評価機能を強化して、HIPCファインドについては半期ごとの評価を行なう。毎年GPRS実施状況をレビューし、7月を目標に公表、次の予算編成に際してのターゲット設定に活用するとの構想を説明。 ・ガーナ政府自身のキャパシティ不足に加え、ドナー毎の煩雑な手続きが事業実施を遅延させており、ドナー側の調和化促進を求める。技術協力のための資金のプール化を要望すると発言。 ・MDBSの枠組み文書について、ガーナ政府と英国、デンマーク、オランダ、スイス、カナダ、ドイツ、EU、世銀との間で合意し、近日中に署名され、資金の投入が始まる旨報告（多くのドナーは4月初旬に予定されるIMFのPRGF承認を第一回の資金投入の最終条件としている）。 		
5月		<p>世銀・IMF 合同理事会： GPRS を承認。</p> <p>世銀マダボ・アフリカ局副総裁が来ガ、ドナー関係者との意見交換。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・近年のアフリカはソマリアのような disfunctional な国からウガンダ、タンザニア、ガーナのように比較的順調に政府が機能する国まで多様であり、それぞれの国に合わせた対応が必要（前者には基本的な能力構築のための技術支援が中心、後者はSWAbs・財政支援も適用）。 ・財政支援は確かに重要だが、セクターに特化し関係部局との対話を通じて課題の克服の支援、インパクトの確認が可能であればプロジェクトでの支援も有用で、今後ツールは組み合わせる。 	

	ガーナ政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年6月	<p>GPRS・MDBS レビューのためのドナー合同調査団に関する会合 参加ドナー：英、独、デンマーク、オランダ、カナダ、スイス、日本、EU、世銀。 GPRS 調査団の日程設定。公共財政管理の能力強化について議論。</p> <p>GPRS・MDBS レビュー・ドナー合同調査。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・参加ドナー：英、独、加、デンマーク、スイス、日本、EU、AFDB、世銀。 米、仏は一部のセッションに参加。 ・GPRS1年目の実施状況モニタリング報告。概ね順調に進捗している。 ・MDBS で設定された目標に対する達成度（次のMDBS 提出の判断材料（= トリガー）となる）報告。概ね順調であるが、公共セクター改革は途上中、調達法や地方行政法案などの関連法案の国会審議・成立の目処が立たないなど課題が残る。 		<p>JBIC 技術協力チーム： 財政管理能力について問題提起。</p>

2-3-4 課題の縦断的分析

2-3-4-1 PRSP アプローチの評価（7つの視点から）⁵⁴

表 2-14 PRSP アプローチの評価

課 題	評価・分析
① 途上国主導 （オーナーシッ プ）	<p>① HIPC 申請以前：前政権下で GPRS 策定の中心となっていた NDPC 事務局の PRU は、能力や権限に制約があったものの、自分たちの手で世銀・IMF 向けではない文書を作りたいという意欲は高かった。世界銀行も、本部がガーナにミッションを送るのを現地事務所側が止め、ガーナ政府のオーナーシップを尊重し、ガーナ側に作成を任せるよう努めた。世界銀行は「他国の PRSP プロセスと比較して、ガーナ政府のオーナーシップが非常に高い」と評価しており、英国の海外開発研究所（Overseas Development Institute: ODI）も「HIPC 以前の PRSP プロセスにおけるドナーのガーナ側を尊重する態度は特筆に価する（exemplary）」としている。ただし、マクロ政策プロセス・マネジメントの経験が少ないスタッフの意向を尊重した結果、政策の質やプロセスのハンドリングに問題があったのも事実。</p> <p>② HIPC 申請以降：それまで各省庁のコミットメントは低かったが、新政権が HIPC イニシアティブに申請し、各省の予算に影響が出る可能性が生じた後は、関係省庁からも影響力のある人材がコア・グループに積極的に参加し、SWAps と GPRS の一貫性を図り始めた。</p> <p>③ 2001 年 7 月以降：MEPRC が策定の中心となり NDPC の存在感が低下、GPRS コア・グループも活動停止すると、それ以前に比べ世銀・IMF による経済政策への関与が強まる傾向も見られた。</p>
② 結果重視	NDPC により GPRS に関するモニタリング・メカニズム強化の行動計画が策定されている。ただし、結果重視の基本的な機能はまだ弱い。
③ 包括的アプ ローチ	<p>ガーナは CDF 対象国である。</p> <p>GPRS は、経済成長率、貧困削減のほか、基礎サービス（水・医療・教育）のアクセス、灌漑などの経済・社会面での目標、さらに土地制度改革、法体系の合理化、地方分権および予算措置等の法律面・政治面での改革目標を含む包括的な内容となっている。</p>
④ パートナ シップ（ステ ークホルダーの参 加、援助協調）	<p>① I-PRSP：コメントの提出期限が非常に短く、十分なコンサルテーションが行われずに作成されていた。</p> <p>② GPRS：参加型プロセスについては、セミナーは事後的な説明が中心で、策定後の普及と協議が混同されている場合が多く、また、コア・グループのメンバーとして政府に批判的でない NGO を選ぶなど、改善の余地はある。しかし多くのセミナー、ワークショップやオープンフォーラムが開催され、政府、市民社会、コミュニティ組織、民間セクター、NGO 等の多くのステークホルダーがその内容に関してコメントする機会があった。また、ドナーの支援を受けつつ、国内各地方での参加型貧困アセスメントも実施された。</p> <p>政府とドナー、ドナー間のパートナーシップについては、ミニ CG 会合や SWAps のプロセスが援助協調のメカニズムとして機能してきた。</p>
⑤ 中長期的視野	GPRS は明確かつ包括的な中期目標を打ち出しているが、この目標はガーナ政府の長期目標と連携しているわけではなく、国連の MDGs との整合性による。ガーナ国内の中期と長期の目標につながりがないため、達成の推移が見えにくい。

⁵⁴ JICA ガーナ事務所、関係者インタビュー

⑥実効性	2-3-4-2のとおり。
⑦マクロ経済分析とPro-Poorの成長	<ul style="list-style-type: none"> ・ GPRS は経済成長と貧困削減の条件として、特にマクロ経済の安定を強調している。主要な課題は、財政規律の維持と GPRS の貧困削減目標の達成を同時進行させることである。 ・ GPRS Volume. II のコストイング策定の段階で、5つの柱のうち、「生産及び雇用」の費用を増やし、「人間開発と基礎サービス」を減らす方向に修正されたことから、ドナーの間では貧困削減へのフォーカスが十分でないという懸念もある。 ・ ガーナでは他のアフリカ諸国に比べて貧困分析データが整っているなど素地はあるにもかかわらず、GPRS 策定にあたって、貧困分析の結果が GPRS の政策本体に十分反映されていないのが問題。

2-3-4-2 PRSP の実効性と日本の ODA 事業への影響

長期的な国家開発計画である「ビジョン 2020」、「第二次中期経済社会開発計画」と PRSP との関係については、再三の議論にもかかわらず明確な整理ができないまま進展し、結局、「ビジョン 2020」は、不十分な内容で改訂ドラフトが関係者に配布されたものの、その後の策定プロセスは、GPRS プロセスに皆の関心が移ったこともあり、うやむやになった。従って、国家開発の基本文書と呼べる中期計画は GPRS のみとなっているのが現状である。

予算的裏づけの有無については、PRU としては当初から GPRS を予算に反映させることを構想していたが、当初の策定プロセスにおいては、とりあえず政策的方向性やプライオリティを定めることに集中していた。財務省との連携も必ずしもうまくいっておらず、中期支出枠組み (MTEF) と GPRS の整合性を確立していくことは難しいと周囲はみており、予算とのリンクを持つ可能性は低かった。また、前政権は意図的に HIPC イニシアティブへの申請を行わない方針で、追加的資金が得られる見込みもなかったため、各省庁の GPRS 策定プロセスへのコミットメントは小さく、コア・グループの会合にも一応人を出してくる程度であった。会合は出席者が集まらず、PRU が選定したコンサルタント (費用はドナーが負担) はマクロ政策の立案経験がほとんどなく、出されるペーパーも事前の貧困アセスメント分析とほとんどリンクしていないといった状況が広くみられ、必然的に各セクターの個別開発計画と GPRS の整合もとられていなかった。

しかしながら、2001 年 3 月に政府が HIPC イニシアティブに申請、その適用が決定し、債務帳消しによる資金へのアクセスの可能性が出てきたことで、GPRS に対するセクター省庁の関心が大いに高まった。その結果、各省庁から影響力のある人材がコア・グループに参加するようになった。例えば、保健省からは実務能力の高い事務次官自らが参加し、保健セクター SWAps と GPRS の一貫性を図るべく作業が開始された。

また、GPRS 実施を支援するため、2003 年 6 月に一般財政支援である MDBS が導入され、HIPC 適用後は必然的に GPRS が最重要文書となるので、MTEF が導入されていることもあり、予算との連動はある程度確保されるようになるとみられる。

しかしながら、依然多くの課題を残しているのも事実である。例えば、公共支出管理の改善、公共セクターの効率性の向上、財源の確保、主要セクター (教育、保健、インフラ) への予算再配分による貧困指数の向上、公営企業の改善があげられる。

2-3-4-3 ドナーの PRSP に対する基本的な考え方

各ドナーのガーナ PRSP プロセスへの関与の仕方は、時期により以下の通り変化している。

(1) I-PRSP 策定から GPRS 策定期間段階

世銀・IMF 主導で行われ、その他のドナーの関与の度合いは低かった。DFID などを含む多くのドナーが PRSP プロセスに対して懐疑的で、距離を置いていた。

(2) GPRS 策定中期段階

分野別に5つのコア・グループが形成され、ドナーはそれぞれ関心のあるコア・グループにメンバーとして参加した。2001年1月に新政権が樹立し、コア・グループの活動はここで停止した。新政権樹立後しばらくは、各ドナーとも新政権のGPRSに対する取組み姿勢がどうなるか様子を見る形であった。2001年3月にガーナ政府がHIPC申請を決定し、HIPCイニシアティブ適用の必要条件としてGPRSの重要性が高まるのに伴い、ドナーのGPRSに対する関心も高くなり、関連会合への参加者が増えた。また、この頃からガーナ政府に対するドナーの窓口を一本化する(コメントをドナー全体でまとめてガーナ政府に提出するなど)動きが進んだ。

(3) GPRS 策定後期以降

GPRS実施支援のための一般財政支援として2003年度より試験的に導入され、2004年度より世界銀行のPRSCも含めた枠組みとして実施されるMDBSに参加するかどうかで、大きく2つのグループに分けられる。

- ① MDBS参加ドナー：世銀、AfDB、デンマーク、英国、カナダ、EU、オランダ、スイス、ドイツ(世銀との協調融資)
- ② MDBS不参加ドナー：日本、米国、フランスなど

2-3-4-4 日本の対応の総括

(1) I-PRPS 策定段階

上記の通り、世銀・IMF以外のドナーの関与は低かったが、他の二国間ドナーに比べると、日本はNDPC事務局のPRUに派遣されていたJICA社会開発総合プログラム協力専門家を通じて策定プロセスの動向を把握していた。I-PRSPの策定主管は財務省であったが、貧困施策の主管であるNDPC事務局に第一ドラフトが配布され、NDPC事務局としてのコメント作成には同専門家が関与していた。ただし、日本としての戦略的な対応というよりは、専門家の地の利を生かした個人的対応が中心であった。GPRS立ち上げの説明会においては、日本はコンサルテーションの欠如について指摘、非難している。

(2) GPRS 策定初・中期

分野別に5つのコア・グループが形成され、日本にもコア・グループのメンバーとしての参加依頼があり、JBICが「マクロ経済フレームワーク」グループのコア・メンバーとなった。加えてPRUからJICAに対してもコア・グループへの参加について依頼があった。この要望に対して現地大使館・JICA事務所は、人員体制的に対応が困難であったこと、また先行して開始された「ビジョン2020」第二次中期計画策定作業の進め方等からガーナ側のGPRS策定能力に懐疑的であったため、コア・グループのメンバーとして参加するよりも他の複数のドナーと同じく少し距離を置きつつ必要な政策インプットを行ったほうが得策であるとの判断もあり、当初は参加しない方針であった。しかし結果的にはJBICが「マクロ経済」、JICAが「人間開発・基礎サービス」グループのコア・メンバーとなり、また、GPRS策定主管のPRUに派遣されていた上記JICA専門家を通じ、策定プロセスにおける政策的なインプットや情報提供を積極的に行った。

(3) GPRS 策定後期・実施段階

政権交代後、コア・グループは事実上活動を停止し、策定段階の後期はコメントによる対応が中心となった。GPRS支援のための一般財政支援MDBS導入以降は、MDBSが法的拘束力を有する可能性があること、単年度予算システムの制約があることから、日本の参加は困難と判断し、不参加国であっても、各種報告書の入手やオブザーバー参加ができるよう共同プログラムに明言される努力をするという方針をとった。

2-3-4-5 日本の直面した課題

GPRS 実施のためにドナー間で一般財政支援の枠組み (MDBS) が立ち上げられ、これに参加しないわが国は、ガーナ政府との関係およびドナー・コミュニティの中で過小評価される可能性が高くなるのではないかという懸念が生じた。日本は、MDBS が法的拘束力を有する可能性があること、単年度予算システムの制約があることから、参加は困難と判断したが、オブザーバー参加国としてこれをフォローしている。

参加を見合わせると同時に、不参加であっても各種報告書の入手やオブザーバー参加ができることが覚書に明文化されるよう、2002年4月のCG会合などの場で公式に主張し、また、タンザニアでの財政支援への積極的な取り組みを紹介しつつ、ガーナの財政支援にかかる将来的な参加の可能性を示唆している。日本はGPRS自体を支援する方針であることに間違いはなく、GPRSに沿って経済成長に通じた貧困削減に資する援助を優先的に実施すること、ガーナの多様なニーズに応えるためには従来のプロジェクト型の援助の役割も依然大きいことを随時発信している。また、援助モダリティについては、2002年4月にJICA副総裁がガーナを訪問した際に、コモン・バスケット、技術援助のプール化には賛同しかねる旨大統領に伝え、大統領から「日本には引き続きプロジェクト型の支援を求める」といった発言を得ている。

しかしながら、既述のとおりGPRSとセクター計画のつながりの強化、MTEFとのリンケージによる予算的裏づけの強化が進む中、依然多くの課題を残しているとはいえ一般財政支援あるいはコモン・バスケットへの資金供与を踏まえてGPRSの実効性は高まる方向にある。在ガーナ日本大使館は一般財政支援には参加しないとガーナ政府及び他ドナーに対して説明しており、当面一般財政支援への参加はないとみられる。その場合、ガーナ政府がGPRS上で設定した優先課題に対して、持続的な開発を支援するための技術協力が今後の我が国の重要な柱になると考えられる。従って、技術協力が一般財政支援あるいはコモン・バスケット方式を通じてのみ調達されることのないよう、ガーナ政府及び他ドナーと交渉を進めることが必要である。

2-4 ベトナム

2-4-1 PRSP を巡る背景

2-4-1-1 ベトナムの前提条件

(1) マクロ経済状態⁵⁵

表 2-15 マクロ経済状態

	1990 - 1999 年	1999 年	2000 年	2001 年
一人当たり GNI (米ドル)	—	\$370	\$390	\$410
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)		(\$1010)	(\$1060)	(\$900)
GDP 成長率	8.1%	4.8%	5.5%	6.8%
一人当たり GDP 成長率	6.2%	3.5%	4.1%	5.5%
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)	(5.9%)	(5.6%)	(6.4%)	(4.5%)
消費者物価指数上昇 (インフレ) 率	—	—	- 1.7%	- 0.4%

出所：World Bank (2001, 2002, 2003a) *World Development Indicators*
UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

ベトナムは 1986 年の「ドイモイ (刷新)」政策の採択以降、市場経済の導入とともに対外開放化を進めた。全方位外交政策を掲げ、対米外交関係回復 (1995 年)、ASEAN 加盟 (1995 年)、APEC 加盟 (1998 年)、米越通商協定 (2001 年) などを通じて国際社会への積極参入を図っている。その結果、1990 年代には国内自由化、構造改革および国際統合の効果により高水準の成長を達成した。

しかし、1997 年のアジア経済危機の影響で、ASEAN 諸国をはじめとする外国直接投資の大幅な減少、輸出増加率の急速な低下、物価の上昇などにより、経済成長は鈍化した。

2000 年以降は回復基調に入り、6% 台の成長率で順調に推移してきている。

(2) 貧困状況⁵⁶

表 2-16 貧困率 (国際基準)

	1998 年
貧困率 (国際基準：1 日 1 ドル未満)	17.7%
(国際基準：1 日 2 ドル未満)	63.7%

出所：World Bank (2001, 2002, 2003) *World Development Indicators*

表 2-17 貧困率 (国内基準)

	1993 年	1998 年	2002 年
極貧困率 (国内基準：食糧貧困ライン未満)	24.9%	15.0%	10.9%
貧困率 (国内基準：総合貧困ライン未満)	58.1%	37.4%	28.9%

出所：GSO Viet Nam (1994) *VLSS 1992/93*, (1999) *VLSS 1997/98*, GSO Viet Nam (2003) *VHLS*⁵⁷

表 2-18 人間開発指数

	1990 年	1999 年	2000 年	2001 年
人間開発指数 (HDI)	0.603	0.682	0.688	0.688
順位		101/162	109/173	109/175

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

ベトナム統計局 (General Statistic Office: GSO) が 1993 年、1998 年に実施した生活水準調査 (Vietnam Living Standard Survey: VLSS) 及び 2002 年の家計生活水準調査

⁵⁵ 外務省経済協力局 (2001)、大野・二井矢 (2002)

⁵⁶ VDIC (2003)、JBIC (2001)、大野・二井矢 (2002)

⁵⁷ 本報告書では GSO 統計からの直接引用ではなく VDIC (2003) を参照した。

(Vietnam Household Living Standard Survey: VHLSS) によると、総人口に占める貧困者比率は、1993年の58%から2002年の29%へと大幅に低下した。これは、政府の政策・制度改革を前提とする、経済自由化と国際統合に伴う農業生産性の向上、就業機会の増加、外国資金の流入、貿易の拡大によるものであったと理解されている⁵⁸。

しかしながら、一人当たり国民総所得 (GNI) は410米ドル (2001年) と依然として低く、地域間格差の拡大も問題となっている。VHLSSによれば農村部と都市部の貧困率はそれぞれ36%と7%であり、その差は拡大している。特に中部高地、北部山岳地帯、北中部沿岸地域の少数民族の貧困は深刻化しており、全国の極貧困 (食糧貧困) 層の3分の2以上をこの3地域の住民が占めている。

(3) 援助依存度⁵⁹

表 2-19 援助依存度

	1990年	1999年	2000年	2001年
一人当たり ODA (米ドル)	\$3.0	\$18.3	\$21.8	\$18.1
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)		(\$4.9)	(\$4.1)	(\$3.9)
ODA 受取額の対 GDP 比率	2.9%	5.0%	5.4%	4.4%
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)	(0.5%)	(0.3%)	(0.4%)	
対外債務残高の対 GDP 比率	359.5%	81.1%	40.8%	38.4%

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*,
World Bank (2001, 2002, 2003) *World Development Indicators* より算出

途上国の中では、ベトナムの援助に対する依存度は比較的低い。

2001年現在、125億7800万米ドルの対外債務を抱えており、HIPC イニシアティブの対象国となっているが、持続可能 (sustainable: 従来の債務繰り延べ枠組みを適用した後には債務負担額は維持可能な水準になると期待される国) とされ、政府は債務救済措置の申請を意図していない。

(4) オーナーシップ⁶⁰

内政概観

1976年 南北統一 (社会主義共和国)
1986年 「ドイモイ (刷新)」政策開始
1997年 最高指導部の交替 (ドイモイ路線継続)

ベトナムは共産党一党支配を堅持する社会主義共和国であり、伝統的な文民政権は安定している。ドナーへの依存度も相対的に低く、PRSP 導入以前から独自の国家開発計画を基本文書として確立しており、経済成長と社会の安定・公正に対する政府のコミットメントが強いなど、経済政策の実施主体としての政府は明確に存在しているといえる。従来より行政機構も比較的安定しており、他の国に比べ地方政府の権限も大きい。汚職の蔓延や官僚主義、省庁の政策実施能力が必ずしも高くないといった課題がある。

(5) 国家開発計画⁶¹

ベトナム政府の中・長期開発指針を体现する基本文書は、国家開発計画「社会経済開発10カ年戦略」と同「5カ年計画」の2つである⁶²。計画投資省 (Ministry of Planning and

⁵⁸ 大野・二井矢 (2002)、JICA ベトナム事務所

⁵⁹ 大野・二井矢 (2002)、World Bank HIPC Web Site

⁶⁰ 外務省 (2000b)、大野・二井矢 (2002)、JICA、JBIC 関係者インタビュー

⁶¹ 大野・二井矢 (2002)、JICA ベトナム事務所

⁶² 現在実施中のものは、2001年4月の第9回共産党大会で採択された「社会経済開発10カ年戦略 (2000～2010年)」および「第7次社会経済開発5カ年計画 (2001～2005年)」である。

Investment: MPI) が中心となって策定し、関係省庁や共産党による検討、議論と党大会での審議を経て採択されるため、法的にもアカウンタビリティの点でも、PRSPを含む他の文書よりも最上位の文書として位置づけられている。各種セクター計画や公共投資計画 (Public Investment Program: PIP) も国家開発計画を踏まえて決定され、毎年の予算配分も国家開発計画とリンクしている。

(6) PRSP 体制⁶³

「社会経済開発 10 カ年戦略 (2001 ~ 2010 年)」の概要

高度成長、雇用創出、貧困削減・社会公正に向けた強い決意を表明し、中でも 2020 年までに農業国から工業国への転換を遂げるという開発ビジョンを打ち出している。

- ・年率 7.5% の経済成長 (2001 ~ 2005 年) を通じて 2010 年までに所得 (GDP) 倍増を達成。
- ・投資を GDP の 25% (1990 年代平均) から 30% へ増加。
- ・輸出の伸び率を GDP 成長率の 2 倍に増加。
- ・主要セクターの GDP に占める割合を、農業部門では 25% から 16 ~ 17%、工業は 35% から 40 ~ 41%、サービス業は 40% から 42 ~ 43% へシフト。
- ・労働人口における農業部門の比を 3 分の 2 から 2 分の 1 へ低下。
- ・都市人口の比を 4 分の 1 から 3 分の 1 へ増加。

(7) で後述の通り、PRSP 以前からベトナムの (狭義の) 貧困政策を担当してきたのは労働・傷病兵・社会関係省 (Ministry of Labor, Invalid and Social Affairs: MOLISA) であり、1999 年に UNDP を中心とするドナーや NGO と共同で参加型貧困アセスメント (PPA) の報告『ベトナム開発報告：貧困との闘い』(Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty: ATP) をまとめた際には、ベトナム側は MOLISA、MPI 他が中心となっていた。

I-PRSP については、国家開発計画を主管する MPI が策定することとなった。上述のように ATP 作成の経験があり、また従来から貧困対策を含む社会開発分野に取り組んできたため、I-PRSP の段階から政府が主体性をもって作成することが可能であった。

F-PRSP の策定についても MPI が主管に指名されるとともに、関係省庁の代表で構成する省庁横断的な起草委員会、さらに主要関係省庁内にも貧困ユニットが設置された。実施段階においても、省庁横断の実施委員会が設置されている。

(7) 政府独自の貧困対策⁶⁴

ベトナム政府は伝統的に社会公正への配慮を重視してきた。制度的に見ても、効率性や質・量の問題はあるものの、村落レベルまで社会サービスのネットワークが発達している。また、初等教育予算の 26% が最貧層 20% に対して支出されるなど、政府の社会支出が所得再分配機能を果たしている⁶⁵。

貧困政策を主に担当するのは労働・傷病兵・社会関係省 (MOLISA) であるが、その他にも、政府関係機関として計画投資省 (MPI)、財務省、中央銀行、農業農村開発省、統計局 (GSO)、少数民族・山岳地域委員会 (Committee for Ethnic Minority and Mountainous Area Affairs: CEMMA)、大衆組織として女性連合、農民連合、祖国戦線などが貧困対策に関係している。

ベトナム政府独自の貧困対策として、MOLISA が戦略・計画を策定している (表 2-20 参照) が、これらも国家開発計画を具体化した下部計画と位置づけられる。

⁶³ JICA ベトナム事務所、JICA/JBIC 関係者インタビュー

⁶⁴ 大野・二井矢 (2002)、JICA ベトナム事務所

⁶⁵ 大野・二井矢 (2002) 原典は、World Bank, ADB & UNDP (2000) *Vietnam Development Report 2001: Vietnam 2010 Entering the 21st Century - Overview*.

表 2-20 ベトナムの貧困対策に関連する戦略・計画書

	名称	実施期間	策定主管	位置づけ
ベトナム政府独自の計画	社会経済開発 10 年戦略	2001 - 2010 年	MPI	国家開発計画（最上位）
	社会経済開発 5 年計画	2001 - 2005 年		
	飢餓撲滅・貧困削減 (Hunger Eradication and Poverty Reduction: HEPR)	1999 - 2000 年	MOLISA	国家開発計画の貧困対策を具体化した計画
	プログラム 135	1998 - 2005 年		HEPR の一部で山間部・遠隔地における貧困救済、住環境改善のためのインフラ整備を目的とする。CEMMA が実施を担当
	飢餓撲滅・貧困削減・雇用創出 (HEPR and Creating Employment) 10 年戦略	2001 - 2010 年		HEPR の改訂版で、国家開発計画の貧困対策を具体化した計画
	飢餓撲滅・貧困削減・雇用創出 (HEPR and Creating Employment) 5 年計画	2001 - 2005 年		
PRSP	暫定版貧困削減戦略文書 (I-PRSP)	2001 - 2003 年	MPI	社会経済開発 10 年戦略および 5 年計画のアクション・プラン（ドナー側の考え方については 2-4-4-3、表 2-22 参照）
	包括的貧困削減成長戦略 (CPRGS = F-PRSP)			

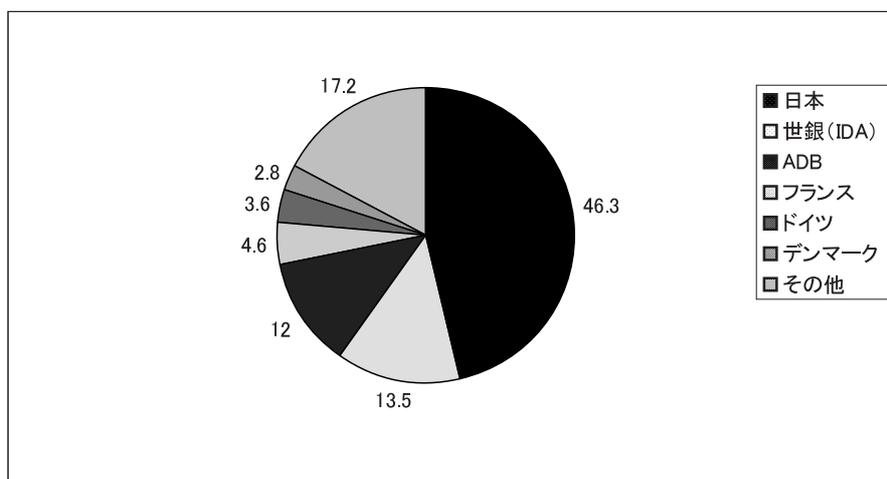
2-4-1-2 ドナー・コミュニティ

(1) 主要ドナー

ベトナムにおけるドナー構成の特徴として、以下の 3 点が挙げられる（下図参照）。

- 1) 日本が突出したトップ・ドナーである。
- 2) 譲許的融資（JBIC、世銀、アジア開発銀行（ADB））が ODA 資金総額の約 3 分の 2 を占め、グラントよりもローンの占める割合が大きい。
- 3) 二国間ドナーでは、日本、フランス、ドイツが占める割合が高く、英国、オランダ、北欧諸国などのいわゆる Like-minded Donor Group (LMDG) は金額面では少数派であるが、2002 年の CG 会合では英国が 2003 年度以降の大幅な増額を表明した⁶⁶。

図 2-4 対ベトナム ODA の拠出割合（1998～2000 年平均）



出所：OECD（2002）Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000 より算出

⁶⁶ MPI（2003）によると、DFID は、2001 年度の拠出額 500 万ポンドに対し、2003 年度は 2600 万ポンド、2004 年度 4050 万ポンド、2005 年度 6000 万ポンドと大幅に増額することを、表明している。

(2) 日本とベトナムの関係⁶⁷

1991年10月にパリ和平協定が署名された後、日本は他国に先駆けて1992年11月に商品借款を供与し、本格的な経済援助を再開した。1995年以来、日本はトップ・ドナーの位置を占め、前述のように他のドナーに比べて拠出額は突出している。従って、対ベトナム援助全体における日本の影響力と存在感は極めて大きい。

日本から見ても、二国間援助供与相手国の中でベトナムは第4位（2002年、支出純額ベース、中国、インドネシア、インドに次ぐ）となっており、経済協力の最重点国の一つである。また、ベトナムでは、無償資金協力、技術協力および有償資金協力といった日本のODAの全スキームを活用することが可能となっている。

日本は、無償資金協力により主に社会セクターや地方開発等を支援し、有償資金協力で経済インフラを中心に支援を行うといったハード面での支援にとどまらず、開発調査などによる技術協力で政策提言や経済改革支援といったソフト面での支援も行ってきた。1995年から「市場経済化支援開発政策調査」（いわゆる「石川プロジェクト」）を実施し、経済政策の各分野における政策提言を行い、1996～2000年および2001～2005年の2度の5カ年計画に反映されるなど、ベトナム政府関係者から高い評価を得た。1999年9月には新宮沢構想の延長として経済改革支援借款を供与し、「民間セクター育成プログラム」「国営企業の監査の実施」「非関税障壁の関税化」などの支援を行った。

(3) パートナーシップの動き⁶⁸

多くのドナー、国際NGOが1990年代以降に対ベトナム援助を開始（あるいは再開）した結果、援助関係者間における情報交換・経験の共有の重要性に対する認識が高まり、ベトナムではCDFやPRSPに先立って1990年代後半よりテーマ別のワーキング・グループが設置されはじめた。1999年3月にベトナムがCDFのアジア初のパイロット国となったことでこの動きはさらに加速し、「政府・ドナー・NGOによるパートナーシップ」の下、2004年現在では20余のグループが設置されている。ワーキング・グループはセクターや開発課題ごとにベトナム政府、ドナー、NGOなどの様々なステークホルダーが自発的に参加して活動する枠組みであり、政策、開発計画、投資計画等の議論や調整、各ドナーの支援方針の情報交換・擦り合わせ、共同研究等を行っている。活動形態は、情報交換中心の不定期会合型から、共同MOU締結や事務局設置を行う形式重視型まで様々である。

日本はトップ・ドナーとして活発にワーキング・グループに参加してきた。従来日本が重点的に支援してきた市場経済化支援やインフラ整備と関係の深い中小企業育成、運輸網整備の2グループにおいて議長役を務め、ホーチミン市ODAパートナーシップ、貧困タスクフォース（Poverty Task Force: PTF）⁶⁹、法・司法開発にも積極的に参加してきた。さらに、教育、保健医療、環境、国有企業改革、貿易改革、銀行改革、公共財政管理、植林などのグループにも参加している。

ワーキング・グループの中で最も活動が活発で、PRSP作成や援助協調に大きな影響力を持つのは、PTFである。貧困アセスメントの実施、モニタリングのための開発指標の検討、地域ワークショップの開催などを通じてPRSP策定過程を支援し、実施段階（CPRGS Roll-out⁷⁰含む）も積極的に支援している。

⁶⁷ 外務省経済協力局（2001）、外務省（2000b）、大野・二井矢（2002）。

⁶⁸ JICAベトナム事務所、GRIPS開発フォーラム（2003.09）「ベトナム：調和化をめぐる最近の情勢と日本の取り組み」、MPI“Harmonization in Vietnam”

⁶⁹ PTFは貧困ワーキング・グループ（PWG）の下部組織であったが、2002年以降、PWGはほとんど開催されていない。

⁷⁰ ベトナムの省レベルの年次計画およびセクター戦略にCPRGSの要素（目標、モニタリング・システム、政策面）を盛り込んでいく作業。

PRSP 策定以前のベトナムにおける貧困削減関連パートナーシップの活動

- ・ 1996年に UNDP の主導で貧困ワーキング・グループ (PWG) がベトナム政府、ドナー、国際 NGO をメンバーとして活動を開始。ベトナム政府の貧困削減戦略 (HEPR) に対する省レベルでの支援活動を始める。ベトナム側のカウンター・パートは MPI、MOLISA。
- ・ 1999年に世銀が全世界レベルで「貧しい人々の声 (Voices of the Poor)」の調査を実施し、ベトナムもパイロット国に指定される。PWG はベトナム版参加型貧困アセスメント (Participatory Poverty Assessment: PPA) を実施。世界レベルの成果は『世界開発報告 2000/2001: 貧困との戦い (World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty)』として、ベトナム調査の結果は『2000年ベトナム開発報告 (Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty: ATP)』としてまとめられた。
- ・ 1999年12月のCG会合にて、ATPを発表。ATPをもとに「包括的貧困削減戦略 (Comprehensive Poverty Reduction Strategy: CPRS)」を策定することで合意し、社会経済開発の幅広い分野をカバーする、ベトナム政府、ドナー、NGO 共通の包括的な貧困削減戦略として採用・実施することを企図した。CPRS 策定のための作業部会として、ATP の編集作業に関与したメンバーを中心に、貧困タスクフォース (PTF) が設置された。

(4) 援助協調・調和化⁷¹

ベトナムで援助協調が本格化したのは1990年代後半からと比較的最近であるが、2000年に UNDP と DFID が「ベトナムにおける取引コスト調査」を実施、2001年以降は中間CG会合・CG会合で継続的に調和化が取り上げられ、また2003年2月には、ローマで国際開発金融機関 (Multilateral Development Banks: MDBs) と経済協力開発機構・開発援助委員会 (OECD/DAC) が共催した調和化ハイレベル・フォーラムにおける「ローマ宣言」でパイロット国となるなど、援助協調は着実に進んできている。

ベトナム政府は、調和化に対するアプローチの多様性を主張している。具体的には、1) 調和化=画一化ではないこと、2) 多様な調和化努力が歓迎されるべきこと (ベトナム政府と個別ドナー間、ベトナム政府と特定ドナー・グループ間、ベトナム政府と全ドナー間)、3) 各ドナーが抱える固有の事情は尊重されるべきことが挙げられる (2002年5月 OECD-DAC 調和化タスクフォース現地ワークショップ)。実際の動きとして、1) 譲許的借款を供与するドナー間での調和化 (5-Banks Initiative: JBIC、KfW、AfD、世銀、ADB)、2) LMDG (英国、オランダ、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス) など小規模のグラント供与を中心とするドナー間の調和化努力が並行して進んでいる (次頁 Box 参照)。

2003年現在までのところ、調和化について画一的な動き (財政支援、コモン・バスケット方式でのセクター支援に援助モダリティを収束させるなど) はみられない。しかし、特に社会セクターにおいては今後、SWAps やプログラム型援助を念頭においた手続きの調和化の動きが活発になる可能性も考えられる。世銀はすでに CAS において教育セクターで SWAps による支援 (2006年度) を想定している。さらに、世銀が財政支援と認めている PRSC が 2001 年以降毎年供与されている。

また、2001年以降、手続き調和化の議論が高まる中、パートナーシップを単なる情報交換の場にとどめず、セクター戦略、モニタリング評価システムやその運営管理体制をベトナム政府、ドナー、NGO の共同作業で進め、その一部について MOU により合意しようとする動きがある (林業セクター支援プログラムやホーチミン ODA パートナーシップ (HCMC-ODAP)、自然災害対策、環境など)。日本は従来 MOU に署名してこなかったが、2001年には JBIC が林業セクター支援プログラムに、また2003年6月上旬に JICA と JBIC が HCMC-ODAP の MOU に署名した。

⁷¹ GRIPS 開発フォーラム (2003.09)、JICA ベトナム事務所

ベトナムにおける援助協調の取り組み

<譲許的借款ドナー>

- ・1999年頃よりローン執行率の低迷を受け、国際協力銀行（JBIC）、世銀、アジア開発銀行（ADB）の“3 Banks”がポートフォリオ・パフォーマンス共同レビュー（Joint Portfolio Performance Review）を開始。2001年に借款分野の調和化の比較研究を実施。
- ・2003年6月、AFD（仏）、KfW（独）が加わり“5 Banks”として取り組み開始。

<贈与ドナー：LMDG 6カ国>

- ・2000年 UNDP、DFID が「ベトナムにおける取引コスト調査」を実施。
- ・2001年10月に今後の調和化の進め方に関する委託調査を実施。
- ・2002年4月、10月：ODA分野の用語集を作成のためのワークショップ開催。
- ・ベトナム側のプロジェクト管理能力強化を提案。

<ベトナム政府の取り組み>

- ・2002年、調和化に対する基本的な考え方として以下の4点を整理。
 - ①政府のオーナーシップが重要、②手続き調和化はODAの効果・効率向上のためのツールであってゴールではない、③ODAの効果・効率向上のための努力を、政府と個別ドナー、政府と特定ドナー・グループ（LMDGや“3 Banks”）、政府と全ドナーの3つのパターンに分類し、すべての努力が歓迎される、④援助モダリティは多様であるべき。
- ・2003年6月、MPI主催のワークショップで「ODA マネジメントの為の包括的キャパシティ・ビルディング（Comprehensive Capacity Building for ODA Management）」として以下の4点を提案。
 - ①ODA マネジメントの枠組みづくり、②ノンプロジェクト型援助に対するキャパシティ・ビルディング、③プロジェクト型援助に対するキャパシティ・ビルディング、④キャパシティ・ビルディング計画の効率的実施。
- ・2003年12月、CG会合でMPIが「調和化行動計画」案を発表。政府・ドナーが援助効果向上に関するワーキング・グループを設置し、議論することとなった。
- ・2004年6月、中間CG会合において、CCBP（Comprehensive Capacity Building Program）を合意した。

<日本の取組み>

- ・JBIC：譲渡的借款ドナーのメンバーとして積極的に調和化を推進。
- ・JICA：在外プロジェクト形成調査で「ベトナムにおけるドナー・プラクティス調査」を実施。調和化、援助効果向上への取り組みに先立ち、現状アセスメントを行い、ベトナムにおける援助効果向上のための具体的アクションを取りまとめた。
- ・グラント（技術協力・無償資金協力）：2003年6月中間CG会合で日本のグラント援助の援助効果向上を目的として二国間ベースで対話を開始することを表明。2003年12月CG会合で方向性を示した。2004年6月の中間CG会合において、アクション・プランを発表。

2-4-2 PRSPの概要と特徴⁷²

ベトナムは東アジアで最初にF-PRSPを策定した国である。計画投資省（MPI）が中心となり、関係省庁・機関と連携しつつ2001年3月にI-PRSPが作成された。F-PRSPの段階で、ベトナム側のイニシアティブにより「包括」と「成長」の語を加えた「包括的貧困削減成長戦略（Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS）」と改称され、2001年12月のCG会合におけるドラフトの提示、2002年初めの4地域でのコンサルテーションを経て、同年5月には最終ドラフトが首相により承認された。CPRGSは2002年5月の中間CG会合でドナーに提示され、7月に世界銀行・IMF理事会の承認を受けた。

CPRGSは、名前の示す通り、経済成長の達成、および貧困削減と社会公正の達成をともにその目標として掲げている。成長目標や予算配分計画は、成長重視を強く打ち出した国家開発計画をそのまま踏襲している。一方で、成長の「質」にも配慮し、成長過程における格差是正や貧困削減の方法（社会政策や貧困ターゲット策）を具体的に提言している。

⁷² 大野・二井矢（2002）、JICA ベトナム事務所

包括的貧困削減成長戦略（CPRGS）の構成

- ・ Introduction: CPRGS は、国家開発計画（「10 年戦略」、 「第 7 次 5 年計画」） および他のセクター開発計画を、実施に向けた明確なロードマップを伴う具体的な活動へと発展させた行動計画である。本行動計画は経済成長と貧困削減という 2 つの目標の実現を意図している。持続可能な開発を確保する観点に立ち、CPRGS（=F-PRSP）が掲げる具体的活動と目的は、特定の貧困層をターゲットとする措置のみならず、マクロ経済、構造改革、セクター開発政策、および社会セーフティ・ネットを含む包括的な政策マトリックスとの重要な連関も指摘している。
- ・ Part I : 社会経済的背景、現在の貧困状況、これまでの成果と課題
- ・ Part II : 2005 年、2010 年の期間における社会経済開発と貧困削減に係る目的とタスク
- ・ Part III : 急速かつ持続的な開発と貧困削減を達成するための環境づくり
- ・ Part IV : 持続的成長を促進するセクター・産業開発および貧困削減のための主な政策と措置
- ・ Part V : 成長と貧困削減に向けた資源動員
- ・ Part VI : 貧困削減・成長戦略の実施にかかる組織体制とモニタリング・評価

2-4-3 PRSP プロセスの時系列レビュー⁷³

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
1999年12月	<p>CG 会合</p> <p>『ベトナム開発報告 2000 (ATP)』を発表、これをもとに「包括的貧困削減戦略 (CPRS)」を作成することに合意。貧困ワーキング・グループ (PWG) において ATP 作成に関与したメンバーを中心に貧困タスクフォース (PTF) を設置、CPRS 策定作業にあたることとなる。</p>		<p>PWG の ATP 作成段階や PRSP 導入までの時期においては、こうした取り組みは貧困にフォーカスを持つグループの活動という見方をしており、日本は情報収集に努めるのみで、あまり積極的に関与しなかった。</p>
2000年4月	<p>世銀・IMF との合意に基づき PRSP の策定を決定。</p> <p>MPI : I-PRSP の起草作業を進める。</p> <p>・ドナーから数回コメントを聴取。</p>	<p>PTF : 毎月会合を開き、CPRS の文章構成、策定モジュールを議論。</p>	<p>PTF のメンバーとして参加。</p> <p>I-PRSP ドラフトに対しコメント。</p>
6月	<p>・政府の強いオナーナレーションにより作成。</p> <p>・ドナー、NGO も議論に参加。</p> <p>以下の3文書を同時進行で策定。</p> <p>・I-PRSP</p> <p>・社会経済開発 10 カ年戦略</p> <p>・第7次社会経済開発 5 カ年計画 (→最上位の国家開発計画)</p>	<p>PTF : 世銀・IMF より PRSP 概要について発表。</p> <p>→ PRSP と CPRS の関係について議論が始まる。</p>	<p>①貧困発生のみカニズム解明の必要性</p> <p>②近年の貧困削減の実績と政府の貧困政策との因果関係を解明する必要性</p> <p>③ MTEF により PRSP を裏付ける必要性</p> <p>④セクター別開発戦略の欠如</p> <p>⑤モニタリング活動の必要性</p>
7月		<p>PTF : サパでワーキング・グループ開催。CPRS の構成および策定スケジュールを議論。</p>	
10月	<p>PTF : MOLISA が次期 HEPR ドラフトを発表。</p> <p>→ CPRS がベトナム政府・ドナー・NGO 共通の戦略として採用されると想定していたドナーの間で、CPRS、HEPR、PRSP の位置関係を巡り活発に議論。</p>		<p>JICA :</p> <p>・ PRSP 策定支援調査にかかる本邦プロ形実施 (2000 年度)。</p> <p>・ PRSP 策定支援にかかる企画調査員 (短期) を派遣 (2000 年度)。</p> <p>・ PRSP 策定支援にかかる企画調査員 (長期) を派遣 (任期: 2000 ~ 2002 年度、計 3 年間)。</p>
12月	<p>CG 会合 I-PRSP 修正ドラフトを提出。</p>		
2001年3月	<p>I-PRSP 最終ドラフトを世銀・IMF に提出。</p>	<p>PTF : DFID が国際開発目標とミレニアム開発目標 (MDGs) をベトナムの実情に合わせて現地化する必要があると提案。</p>	
4月	<p>第9回共産党大会開催 :</p> <p>社会経済開発 10 カ年戦略 (2001 - 2010 年)、</p> <p>第7次社会経済開発 5 カ年計画 (2001-2005 年) を提出。</p>	<p>世銀・IMF : I-PRSP 合同評価 (JSA) 実施。合同理事会上において I-PRSP 承認。</p>	<p>・ PRSP 策定支援にかかる企画調査員を派遣 (2001 年度)。</p>
5月	<p>I-PRSP の承認を受け、F-PRSP 策定作業開始。</p>		

⁷³ JICA ベトナム事務所報告をもとに作成。

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2001年5月		<p>ドナー・UNDPが国際開発目標とMDGs現地化のための調査研究実施を提案、合意→ベトナム開発指標(VDTs)調査研究。</p> <p>IMF：PRGF 供与を発表。 (3年で3億6800万ドル)</p>	
6月	<ul style="list-style-type: none"> ・MPIをF-PRSPの主管に指名。 ・省庁横断的な起草委員会を設置。 (16機関50名) ・主要関係省庁内に貧困ユニットを設置。 	<p>世銀：PRSC 供与を発表。 (2億5000万ドル)</p>	
7月		<p>PTF：VDTs 調査研究の実施体制を決定。 8つのテーマ別グループを形成し、それぞれ達成可能な貧困削減目標設定を行う。</p> <p>※ () は各リード・ドナー。</p> <p>①機会創出による極貧層削減(世銀) ②社会保護(世銀・DFID) ③基礎教育(世銀・DFID) ④保健医療(ADB・WHO) ⑤環境持続性の保持(UNDP) ⑥少数民族の開発促進(UNDP) ⑦基礎インフラへのアクセス向上 (JBIC) ⑧グッド・ガバナンス(ADB)</p>	<p>JICA：各会合に出席し、積極的にコメント。 JBIC：農村インフラ整備(地方開発・生活環境改善事業I～III)を実施してきた実績を踏まえ、VDTs調査「基礎インフラへのアクセス向上」のリード・ドナーとなり、内容面の助言、資金面の支援を実施。 インフラの中でも貧困削減に資する地方レベルの道路、通信、灌漑といった「農村インフラ」を対象とする。</p>
8月	<p>F-PRSPの英文名称を「包括的貧困削減・成長戦略(CPRGS)」と改称。 ※もともとI-PRSPの段階でCPRGSと同義のベトナム語名称を使っていた。オーナーシップ発揮の観点から、F-PRSP起草段階でベトナムの名称に英語名を合わせた模様。</p> <p>PTF：ベトナム政府がCPRGSの構成案を発表。</p>		

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2001年9月	CPRGS 起草委員会メンバー50名弱が参加 (MPI、中央経済管理研究所、農業農村開発省、保健省、教育訓練省、商業省、政府組織人事委員会、少数民族山岳問題委員会 (CEMMA) 等)。	PTF：ハイフォン・ワークショップ開催。VDTs 調査研究報告ドラフトをもとに、ベトナム政府関係機関、ドナー、NGO が集まり議論。ベトナム開発目標 (VDGs) として11のゴールと25のターゲットを提案。	
10月	CPRGS 起草委員会の活動を監督するための監督委員会を設置。	PTF：VDTs 調査研究の修正ペーパー配布。	
12月	CG 会合 ・ CPRGS の詳細なアウトライン案を発表。 ・ VDTs 調査研究の成果を提示。 ・ 援助手続きの調和化がアジェンダとして取り上げられる。 (6月の中間CG以降、全CG会合で)		<ul style="list-style-type: none"> 既存の政策体系をもつベトナムでCPRGSを策定する妥当性について問題提起。 資金リソースとCPRGSとのリンク強化・MTEF 策定作業の進め方に慎重さを求める。 「貧困削減」に比べ「成長」の記述が十分と指摘。
2002年	統計局 (GSO)：従来の生活水準調査 (VLSS) と多目的家計調査 (MPHS) を統合したベトナム家計生活水準調査 (VHLSS) の第一回を実施。2年ごとに実施する予定。世銀、UNDP、Sida が支援。		
1月	MPI：CPRGS 第1ドラフトをドナーに対して発表。脚注にて、CPRGS は、①世銀・IMF のローンを得るための文書であり、②ベトナムの社会経済開発に関心を持つドナー向けの一般的なガイドラインであると記述 (改訂過程でこの脚注は削除)。		<p>CPRGS 第1ドラフトにコメント：</p> <ol style="list-style-type: none"> ①参加型プロセス導入など、ベトナム政府にあってのエクササイズとしては良かった。 ②既存の政策体系があるベトナムへのPRSP適用はもっと慎重であるべき。その観点から、資金リソースとCPRGSのリンク強化のあり方を十分に議論すべき。 ③国際統合下における整合性のある貿易政策・工業化戦略立案の必要性。 ④経済インフラを促進するよう大規模インフラの依然とした必要性。 ⑤コミュニケーション・レベルの保健医療サービス向上と並び、レファラル・システムの強化および中央レベルの医療施設強化を通じた医療従事者の質向上の重要性。

	バトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年1～3月 5月	<p>CPRGS ドラフト発表のための国内ワークショップ開催（北部、中部、南部）。</p> <p>OECD/DAC「援助手続き調和化タスクフォース：報告・モニタリング・サブグループ」バトナム現地ワークショップ開催。</p> <p>ファン・ヴァン・カイ首相、CPRGSを承認。</p> <p>CG 中間会合 CPRGS 発表。</p> <p>CPRGS は、バトナム政府の 10 年戦略や 5 年計画を実施するためのアクション・プランとして位置づけられる。</p> <p>※ CPRGS をどう捉えるかについては、ドナー間で大きく 2 つに分かれる。 (2-4-4-3 参照)</p> <p>① CPRGS を援助の基本とすることに積極的：世銀、ADB、英、オランダ、北欧</p> <p>② CPRGS のみを援助の基本とすることに懐疑的：日本、仏、独</p>		<p>JICA・JBIC：ワークショップに参加 仏、独、MPI それぞれと意見交換。 日本は以下の点で仏、独と立場が近いことを確認。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ CPRGS の位置付け（CPRGS を開発援助の最上位の文書とすべきという LMDG に反対） ・ 援助調和化への取り組み（調和化を財政支援や資金プールでの SWAps という特定の援助モダリティと結び付けようとする LMDG に反対）。
			<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前のバトナム政府、仏、独との協議も踏まえ、既存の政策体系をもつバトナムにおける PRSP 策定のあり方について問題提起。 ・ 資金リソースと CPRGS とのリンク強化、MTEF 策定作業のあり方に慎重さを求める。 ・ 「貧困削減」に比べて「成長」の記述が不十分と指摘。GRIPS の研究論文 “Japan’s Development Cooperation in Vietnam – Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction” を積極的に引用し、インフラ支援やプロジェクト支援を中心とする日本の援助がアジアの現実により適していることを前向きに発信した。

	バトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年5月		<p>世銀・IMF：PRSP 合同評価（JSA）実施。課題として以下を指摘。</p> <p>① MPI 以外の中央省庁の CPRGS に対する認識の強化。</p> <p>② 地方（省）の CPRGS プロセスへの関与強化。</p> <p>③ セクター省庁の CPRGS への関与強化。</p> <p>④ モニタリング評価システムの強化。</p> <p>⑤ 資金リソースと CPRGS のリンク強化、そのための MTEF 導入。</p>	
6月		VDTs 調査研究報告書を発表。	ODA 総合戦略会議（東京）：バトナムを最初のパイロット国として「国別援助計画」を改定することを決定（2002年10月より作業開始）。
7月		世銀：理事会で CPRGS 承認。	
8月	PTF：CPRGS 実施のあり方について討議。執行および監督は、MPI に設置された CPRGS 事務局が担当。		
9月	省庁横断的な CPRGS 実施委員会を設置。	<p>世銀：CPRGS 実施のためのマルチ・ドナー信託基金（PTF）設立を説明。</p> <p>世銀・IMF 総会：開発課題の関心が「成長」へシフト。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「PRSP 実施進捗報告」において、初期の PRSP は「成長の源泉」や成長を遂げるための政策措置についての分析が不足していたことを認める。 合同開発委員会にて、成長と貧困削減の源泉として貿易の重要性を再確認し、貿易アジェンダを主流化する必要性を指摘。 	

	バトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年10月	ハイフォンでCPRGSワークショップ開催。 バトナム政府関係者、ドナー、NGO（含む国際NGO）間でCPRGS実施のためのセクター別政策マトリクス案について議論。		<ul style="list-style-type: none"> ・CPRGSはタイトルに「成長」が含まれ、本文中にも成長に関する記述はあるものの、Pro-poorの施策が全般としてのトーンである。「経済成長」と「貧困削減」のバランスをとった内容に改善すべきであると主張し、CPRGSの「補足」・「拡大」を働きかけることとする。具体的には、経済成長の実現のための方策として「経済成長に貢献するインフラ整備」と「国際統合下の工業化戦略」を盛り込むように、世銀、ベトナム政府、他ドナーに働きかけを行う。 ・「ベトナム国別援助計画」改定作業等を通じて、4J（大使館、JICA、JBIC、JETRO）を中心とした現地主義のオールジャパン体制の構築が進む。
12月	CG会合 日本の提唱により、CPRGSの中に大規模インフラの役割を扱う新しい章を追加することで合意。		<ul style="list-style-type: none"> ・投資環境改善のための「日越共同イニシアティブ」を提唱。
2003年1月	2001-2005年の公共投資計画（PIP）完成。 CPRGS実施のための省庁横断的運営委員会を設置。	PTF：2003年の主要活動として以下の3つを挙げる。 （JSAで指摘された課題に対応）。 ① CPRGSの地方（プロビンス）へのRoll-out ② CPRGSのセクター戦略へのRoll-out ③ 地域別貧困アセスメントの実施	<p>JBIC：CPRGS拡大（新たな章の追加）作業へのインプットとなる2つの調査を開始。</p> <p>① 北部地域交通インフラのインパクト調査（IDCJに委託）</p> <p>② 大規模インフラの経済成長と貧困削減に対する貢献を実証する分析調査（GRIPSに委託）</p>
3月	PTF：CPRGS Roll-outの支援策を協議。 ① 地方の年次計画へのCPRGSの要素、目標の織り込みに向けての活動（ワークショップ） ② パイロット省に対するCPRGS地方化実施支援 ③ 地域別貧困アセスメント（RPA）の実施		PTF非公式会議でゲアン省における貧困調査実施に関心表明。

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年5～6月	PTTF：8地域（北西部、北東部、紅河デルタ、北中部沿岸、中部沿岸、南東部、メコンデルタ）を対象とした地域別 CPRGS ワークショップを開催。年次計画策定を控えたプロビンス人民委員会関係者を対象に CPRGS を紹介した上でターゲット設定、予算配分、モニタリング評価システム、報告方法を説明。	ドナー：CPRGS を踏まえ、2002～2004年のベトナム国別援助計画（CAS）を作成。教育分野における SW Aps 導入の検討が盛り込まれる。	JICA：北部山岳地帯（北西部・北東部合同）と北中部沿岸のワークショップ開催を支援。
6月	PTTF：MPIより以下について説明。 ・MTEF 導入の構想：CPRGS と予算配分のリンクを強化するため、教育、農村開発、保健、運輸の各セクターについて担当省庁と協議していく予定（2003～2008年）。 ・CPRGS の各セクター戦略への落とし込みについて：今後の予定としてセクター開発計画に織り込むためのワークショップ開催（2003年7～8月）、パイロット・セクターでの開発計画への落とし込み（2003～2005年）について説明（→いずれも2003年には実施されず、目立った進捗はみられなかった）。	世銀：CPRGS 実施により、CPRGS と予算、セクター計画、政策マトリックスの枠組みがリンクすることを期待。地方政府と中央政府の調整が不可欠。 世銀：CPRGS 実施については、異なる戦略・アプローチが考えられる中で、いかに一貫性を確保するか検討する必要がある。測定可能かつ適切な貧困指標を選定することが必要。	日本： ・CPRGS 拡大に向けたベトナム政府の取組みを高く評価。インフラに関するJBICの2調査を紹介。 ・CPRGS の実施に関しては、資金配分メカニズムを含む他の政府計画（5カ年計画、PIP、年次計画）とのリンクを強めるべき。 ・CPRGS と地方とのリンクの強化とともに、CPRGS と政府のセクター開発戦略・計画との整合性に着目するべき。
	<u>中間CG</u> CPRGS 拡大及び実施に関して討議。 共同議長（ベトナム政府、世銀）：「貧困削減」と「経済成長」との間の適切なバランスの重要性を主張。 ベトナム政府： ・CPRGS 実施体制（実施委員会、常設事務局の設置等）が整い、追加章作成作業も進行中。 ・CPRGS 実施については、省レベルの年次計画にCPRGS の要素を盛り込む作業が進行中。		

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年6月			<ul style="list-style-type: none"> ドナー側が整合性をもつべきセクター戦略が何かわかりやすくなるため、各セクター（サブ・セクター）の開発戦略で設定している指標、モニタリング・システム、実施体制をコンパクトにまとめた「ポリシー・マトリックス」の作成を提案。対象分野として、農業農村開発、運輸交通、保健医療、教育の4分野を想定（サブ・セクターが複雑でセクター戦略の概要がわかりづらく、CPRGSやMTEFの観点からドナーの関心度が高い）。
8月～	PTF：VHLSS（2002年）の結果をもとに第2回参加型貧困アセスメント（PPA）を実施。世銀、ADB、JICA、AusAID、UNDP、DFID、GTZが分担し、ベトナム全土の40以上のコミュニティを対象に調査を行い、プロビンス（省）別、地域別、全国レベルの報告書（『ベトナム開発報告2004 貧困』）として成果をまとめる。		<p>JICA：ゲアン省でPPAを実施。ゲアン省ではリプロダクティブ・ヘルズ支援を実施中であり、人的ネットワークがあり現地人民委員会の支援が得られるとともに、PPAの結果をフィードバックできるため。またPPAへの参加によるLearning by doing。前回PPAの結果が現在のCPRGSの基本となったことを考えると、今回のPPAも潜在的な意義は大きく、関与が必要と判断。</p>
9月	CPRGS拡大に関するワークショップ：成長と貧困のためのインフラ開発」について意見交換。 MPI：大規模インフラに関するCPRGS追加章の基本的な枠組みを発表。	各ドナー：インフラに関する各調査研究について発表、コメント。 日英共同ワークショップ「援助効果（Aid Effectiveness）」開催： ①援助調和化とAid Effectivenessに関する最近の進展を議論 ②アジア地域の調和化に関する報告（ベトナムおよびアジアの他のパイロット国より発表） ③国家開発戦略との整合性 ④キヤパシティ・ビルディング（JICAのドナー・プラクティス調査の結果発表）	日本：JBICの2調査を発表。
11月	CPRGSワークショップ：		

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
2003年11月	<p>MPI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ CPRGS インフラ追加最終ドラフト発表。 JBIC 調査の結果が盛り込まれる。 ・ CPRGS プログレス・レポートのドラフト発表。 <p>CPRGS (=F-PRSP) 追加章の首相承認。</p>		JICA、JBIC：追加章案へのコメント
12月	<p><u>CG 会合</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ CPRGS 追加章完成の発表。 ・ CPRGS プログレス・レポート発表 <p>今後の課題として以下を挙げる。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① CPRGS の次期5カ年計画への統合 (Integration)。 ② CPRGS と資金・資源配分メカニズム および予算管理とのリンク付けの検討。 ③ 地方レベルの意思決定過程における「地域住民の参加型プロセス」促進。 	<p>各ドナー：インフラ整備だけを強調すべきでないとの確認はあったものの、CPRGS に大規模インフラの役割を盛り込むという点では一致して合意。</p>	<p>GRIPS：ベトナム側の要請により調査研究の骨子を発表。</p> <p>日本：2004年度に世銀の次期PRSCへの協調融資により CPRGS の資源配分メカニズムへの統合、日越共同イニシアティブの実施支援に取り組み考えを表明。</p>

2-4-4 課題の縦断的分析

2-4-4-1 PRSP アプローチの評価 (7つの視点から)⁷⁴

表 2-21 PRSP アプローチの評価

課 題	評価・分析
① 途上国主導 (オーナーシ ップ)	PRSP プロセスにおけるベトナム政府のオーナーシップは高い。I-PRSP の段階よりドナーからはコメントを聴取するだけでほとんど独自でベトナム語ドラフトを起草し、CPRGS の策定・実施の段階では関係省庁の代表 50 人以上から構成される省庁横断委員会が設置された。このオーナーシップの高さは、ドナー・コミュニティからも PRSP や CDF の模範例 (good practice) と高く評価されている。オーナーシップが高い理由として、従来よりベトナム政府のマネジメント能力が高いこと、共産党政権がドナーからの内政干渉を嫌う傾向にあること、ODA 依存度が低いためオーナーシップを保ちやすかったこと、ベトナム政府の平等や貧困削減に対するコミットメントが元々高かったこと、PRSP 以前にもドナーと共同で ATP を策定した経験があったことなどが挙げられる。
② 結果重視	CPRGS では、国家の課題および MDGs に対応するためのアウトカム目標が設定されている。持続可能な貧困削減を実現するために必要な経済、社会、ガバナンスの目標が定められている。
③ 包括的ア プローチ	ベトナムは CDF 対象国である。 CPRGS の内容は、機会を増やし、公正を改善し、脆弱性を軽減するために必要な手段を、マクロ経済面、構造的側面、ガバナンス面、セクター面にわたり包括的にカバーしている。成長と貧困削減を実現するために提示された戦略的な方向性、政策手段、政府のとるべきアクションは十分に包括的と評価できる。
④ パートナ ーシップ (ステ ークホルダーの参 加、援助協調)	I-PRSP および CPRGS のドラフト作成の過程で幅広いステークホルダーの参加があった (省庁横断的な起草委員会、国レベル・地方政府レベルでのワークショップ、参加型貧困アセスメントを通じた貧困層の意見の吸い上げ等)。CPRGS の実施、モニタリング、戦略の評価に幅広いステークホルダーが参加できるかどうかは課題。
⑤ 中長期的視野	CPRGS (= F-PRSP) において包括的な中期目標を打ち出している。
⑥ 実効性	2-4-4-2 のとおり。
⑦ マクロ経済分 析と Pro-Poor の 成長	2002～2004 年の中期マクロ経済枠組みは、堅実な財政・金融政策の下でマクロ経済安定を確保しつつ、高い成長率を達成することを目指している。経済予測には民間セクターの急速な成長と貿易の自由化が織り込まれている。ベトナム政府は、CPRGS によって直接貧困削減に寄与する活動に対する予算配分は増加するとしている。

2-4-4-2 PRSP の実効性と日本の ODA 事業への影響

ベトナム政府は 10 年計画や 5 年計画を最上位計画とし、CPRGS をこれら国家開発計画のアクション・プランと位置づけている。従って、ベトナム政府の公式見解によれば、CPRGS は 5 年計画を予算的に裏付けている公共投資計画 (PIP) とも整合的である。

また、セクター計画との関係についても、ベトナム政府としては、CPRGS が 10 年計画や 5 年計画のアクション・プランである以上、セクター戦略とも整合的であるとの立場をとっている。しかしながら、現実には 10 年計画や 5 年計画を中心として、その上にセク

⁷⁴ IMF/World Bank (2002a)、JICA、JBIC 関係者インタビュー

ター戦略、PIP などの開発戦略・予算配分システムが構築されている。従って、今後セクター戦略が CPRGS との整合を図る形で大幅に変更される可能性は考えにくい。

このように、CPRGS が既存の開発計画を凌駕する形で強い実効性を持ち、その内容が日本の ODA 事業のあり方に好ましくない影響を持つことはないと考えられた。また、純粋に政策体系の観点からいえば、そもそも既存の政策体系を持つベトナムが新たに CPRGS を策定する必要性を必ずしも感じていなかった日本は、一貫してベトナムにおける PRSP のあり方について問題提起を続けた。PRSP に対する日本の基本姿勢としては、必要な情報収集を行いつつ、ベトナム政府の開発戦略や日本の対ベトナム援助の考え方を CPRGS にバランス良く反映させていくことを重視した。

他方で、中期公共支出計画（MTEF）については、MPI と財務省の関心が徐々に高くなっている（公的支出にかかる各種調査の実施状況については以下 Box 参照）。ベトナムは投資予算と経常予算の管轄が MPI と財務省に分かれていることから、2つの予算の連携は以前からの懸案であり、その点に関してベトナム政府とドナーは問題意識を共有している。そうした中では MTEF の議論は自然な流れであった。従って、ベトナム政府自身は、世界的な潮流の中で PRSP と MTEF の導入をワンセットで考えているというよりも、予算システムの一連の改革予算の中で MTEF を捉えていると考えた方が自然である。日本としても、MTEF の議論に対して、PRSP に対するリスク管理の姿勢ではなく、ベトナムの経済改革努力を支援する形で参加していくことが望ましい。

公的支出にかかる各種調査の実施状況

- ・公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）：DFID の支援の下で、農業、運輸交通、教育、保健医療の 4 分野でパイロット的に実施した。財政データの透明性向上、公共支出の優先順位付けプロセスの改善、公共支出における Pro-poor 重視、セクターの outcome 改善のためのセクター間の予算再配分、民間による公共支出の肩代わり可能性などを目的とする。2000 年 12 月の CG 会合にて報告書を発表。UNDP も PER に対して技術支援をおこなった。
- ・公共支出管理（Public Expenditure Management: PEM）パートナーシップ・グループが、2001 年 2 月に設立。2003 年現在、2～3 の地方省を対象に地方レベルの PER をパイロットで実施している。2002 年に公共財政管理改革（Public Financial Management Reform）パートナーシップに改称（取り扱う内容が公共支出面に限定されないため）。
- ・国別財政アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment: CFAA）：世銀と ADB の支援で、民間セクター（ADB）と公共セクター（世銀）の 2 つに分けて実施。2002 年 5 月に完成。
- ・公共投資計画（Public Investment Plan: PIP）：2002 年 12 月に 2003～2005 年までの PIP が完成している。

2-4-4-3 ドナーの PRSP に対する基本的な考え方

PRSP の捉え方はドナーによって異なる。PRSP を国の最高位の基本文書とすべきという考え方と、国の開発戦略が基本文書で PRSP はそれを補完するものであるという考え方に分かれる。

表 2-22 主要ドナーの CPRGS に対する考え方

	日本、仏、独	世銀、LMDG
CPRGS と国家開発計画との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・10カ年戦略や5カ年計画など国家開発戦略の基本文書を補完・強化する有用なツールの1つ。 ・CPRGS は計画文書の1つであり、既存の基本文書を代替するものではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・CPRGS が国の開発戦略の基本文書となるべき。 ・ドナーにとって accountable でモニタリング対象となる唯一の計画文書。

CPRGS の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ・オーナーシップ意識が強く、10 年戦略、5 年計画、年次計画、セクター別開発計画など既存の政策体系を持ち、独自の開発戦略文書に基づいて意思決定・投資決定を行っている国における PRSP 導入は慎重に進めるべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ・狭義の貧困削減を扱う HEPR や教育・保健医療など関連分野でセクター開発戦略は存在していても、ターゲットの設定、優先順位付け、モニタリング・システム、予算面の裏づけの点等で不完全であるため、CPRGS は戦略文書として妥当。
予算・ドナーの援助戦略との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・全ての資金（予算、ドナー支援）を CPRGS に整合 (align) させるのは、ベトナムの実情を踏まえた上で慎重に進めるべき。 ・CPRGS のプライオリティを尊重するが、その他に開発戦略全体の中でプライオリティの高いものも実施・支援する（基幹インフラ、高等教育、技術人材育成、民間セクター支援等）。 ・ただし、日本は 2002 年後半に CPRGS へ積極的に関与するよう方針転換をした後は CPRGS 実施にあたっては資金配分メカニズムを含む他の政府計画とのリンクを強めるよう主張。 	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての資金（予算、ドナー支援）を CPRGS に整合 (align) させることが望ましい。 ・今後の国別援助戦略は、CPRGS に対応させる予定。
成長と貧困削減との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・CPRGS に「成長」の要素が入ったことは評価するが、依然として貧困削減に重点を置きすぎ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・Pro-poor の視点が強く反映されている点を評価。

2-4-4-4 日本の対応の総括

日本側の対応は、時系列順に以下のようにまとめられる。

(1) I-PRSP 策定段階まで

PRSP 策定は貧困削減に重点をおくグループの活動とみなしており、情報収集が主であり積極的に関与しなかった。

(2) CPRGS のアウトラインが決まった頃

既存の政策体系を持つベトナムでの新たな CPRGS の策定は慎重に進めるべきとの立場。「貧困削減」と「成長」のバランスがとれておらず、「成長」の記述が不十分と指摘（2001 年 12 月の CG 会合）。

(3) CRPGS のドラフト段階

ベトナム政府が従来から作ってきた 5 年計画、10 年戦略が国の最高位の開発計画であり、CPRGS はあくまでも国家開発計画を補完する計画であるという立場を確認する。仏・独と CPRGS に対する捉え方の立場に近いことを確認。MPI、農業農村開発省、保健省などとのヒアリングで、セクター省庁の CPRGS に対する考え方を確認した。

(4) CPRGS 発表（2002 年 5 月の中間 CG 会合）後

CPRGS や手続きの調和化を援助方針の大原則にしようとするドナー・グループに対しては、引き続き批判的な立場をとる。同時に、より建設的な対応を検討。

(5) 2002 年 12 月の CG 会合まで

インフラ開発・成長重視の視点を盛り込んで CPRGS を「拡大化」するよう積極的に働きかける。具体的には、ベトナム政府および世銀の意向の確認、主要ドナー（世銀、ADB、

DFID)との協議、日本と問題意識を同じくするフランスやオーストラリア、成長戦略のマルチ化を働きかける UNDP、EU との連携を図る。

「ベトナム国別援助計画」改訂作業などを通じ、4J（大使館、JICA、JBIC、JETRO）を中心とする現地主義の「オールジャパン体制」構築が進んだ。

(6) CG 会合で大規模インフラを扱う新しい章を追加することが合意されて以降 (2003年～)

CPRGS 追加章の作成に積極的に取り組むと共に、その実施段階で日本の援助がマージナライズされないよう配慮した。追加章へのインプットとして JBIC の 2 調査を開始し、日英共同ワークショップ「Aid Effectiveness」を主催。

CPRGS の実施段階（地方省レベルの年次計画に CPRGS の要素を織り込む、セクター開発計画に CPRGS の要素を織り込む）及び MTEF 導入の試みに関与していく。日本が援助対象とする主要省庁や主要セクターで、貧困削減だけが強調されるなどの著しくバランスを欠いた方針がとられないような働きかけが必要と認識。

2-4-4-5 日本の直面した課題

(1) PRSP に関する情報収集の必要性

2000年6月のPTF第三回会合において、世銀・IMFによりPRSP導入について説明が行われた。これを受け、現地日本側関係者、東京側関係者ともに対応を判断するに足る材料・情報が集まっていなかった一方で、既にタンザニアなどアフリカの数カ国でPRSPが導入され対応に苦慮していた日本は、特に外務省を中心に積極的に東京から人材・調査団の派遣を行い、情報収集を行う方針を打ち出した。これを受け、JICAは2000年度中にPRSP策定支援にかかるプロジェクト形成調査団および企画調査員（短期）を派遣し情報収集を行っている。外務省を中心とする日本側関係者の問題意識の高さが迅速な対応を可能にしたことが指摘できる。

(2) 日本政府の成長重視の方針と矛盾が生じる危惧

今でこそPRSPにおいて貧困削減に資する成長(Pro-poor Growth)と題し、持続的な貧困削減にとって成長が不可欠な要素であることがPRSP関係国・ドナー間で共通の認識になっているが、ベトナムにおいてPRSPが導入された当初は当時の他国のPRSPと同じく、貧困削減に直接関係の深い社会セクター開発により焦点が当てられ、成長と貧困のバランスがとれた内容となっていなかった。日本は、対ベトナム支援については過去から現在まで一貫して経済成長と貧困削減をバランス良く取り上げる必要性を基本的立場として打ち出し、その方針に則った大規模インフラ支援を含む開発援助を展開してきた。したがって、PRSPにおいて「貧困」だけが前面に押し出されることで日本の方針を転換する必要が生じることを危惧していた。

この危惧に対して、PRSPプロセスへの日本の対応をみると、MPIなどのベトナム政府関係機関との幅広い対話を通じ、既存の政策体系が存在する中でベトナム政府にとってのCPRGSとは何か、またベトナム政府が開発戦略において何を重視しているのかを見極めようとした点が注目される。それによって、ドナー・コミュニティ内だけではわからない実情がみえる。その上で、日本政府の方針と矛盾が生じないように継続的に注意を払っていることが伺える。2002年1月に配布されたCPRGS第一ドラフトへのコメントでは、国際統合下における整合性のある貿易政策・工業化戦略立案の必要性及び経済インフラを促進するような大規模インフラの必要性を強調している。また、2002年5月のCG中間会合において、「貧困削減」に比べ「成長」の記述が不十分であることを指摘。さらに、政策研究大学院大学(GRIPS)による研究論文“Japan's Development Cooperation in Vietnam -Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction”を積極的に引用し、インフラ支援やプロジェクト支援を中心とする日本の支援がアジアの現実により適していることを積極的に発信している。

また日本は同国において経済政策立案のプロジェクトを実施してきており（いわゆる「石川プロジェクト」）、日本側の方針を理論的に裏づけた上で主張できたことも特筆に値する。

その後、2002年12月のCG会合の結果、日本の主張をベトナムおよび他ドナーが受け入れる形で、CPRGSに大規模インフラを扱った新しい章を追加することが決まった。現在、日本は、この作業へのインプットとなる、1) 北部地域交通インフラのインパクト調査および2) 大規模インフラが経済成長と貧困削減に如何に貢献するかの経路を示す分析調査を実施している。

CPRGSが成長に配慮した内容になったことは、日本がCPRGSへの関与方針を積極的なものに変更した後であることに注意したい。この事例が示唆する点として、日本のODA事業はベトナム政府から高い評価を得ており、日本はその上で、ベトナム政府とドナー・コミュニティの中に入り、内部から議論の方向性の修正を図っていったことが挙げられる。また、日本の主張を展開する際には、これを理論的にサポートする政策オプション研究にかかる蓄積も重要である。前述の通り、すでに多くの国において持続的な貧困削減のために成長は欠かせない要件であることが議論されているが、具体的に成長を達成するためにどの分野に資本を投入すべきなのかをマクロの視点から分析し、さらに成長のための方策を提示していくことが求められているといえる。

(3) 既存の政策体系を持つベトナムにおけるCPRGS導入の妥当性についての問題意識、CPRGSが開発・援助の基本文書となる可能性についての危惧

世銀やLMDG各国（英国、北欧など）は、CPRGSをベトナムの開発援助の基本文書、最上位計画と位置づけ、援助資金を含む公共投資をこれに合わせて投入すべきとの立場を当初より明確に示していた。これに対し、既存の政策体系を持つベトナムにPRSPを導入することの妥当性に疑問を持っていた日本は、ベトナムの開発戦略策定・実施メカニズムの現実の姿に立脚した上で国際的な潮流に由来するCPRGSやMTEFなどを議論するよう、繰り返し問題提起を行った。2001年のCG会合、CPRGS第一ドラフトへの日本側コメント（2002年1月提出）、2002年5月のOECD-DAC「援助手続き調和化タスクフォース」ベトナム現地ワークショップなどでこの点を公式に表明している。また、同ワークショップにおいて、CPRGSの位置づけ（CPRGSを開発・援助の基本文書とすべきというLMDGに反対）や援助調和化への取り組み（調和化を財政支援や資金プールでのSWApsという特定援助モダリティと結び付けようとするLMDGに反対）の点でドイツやフランスと立場が近いことを確認し、さらに、ベトナム政府とコミュニケーションをとる中で、少なくともMPIはCPRGSを国家最上位計画と認めていないことを確認した。また、農業農村開発省、保健省からの聞き取りでも、CPRGSはセクター政策の一部であり政府開発予算がCPRGSに基づいて配分される可能性は低いとの見解を確認している。これらの協議を踏まえ、2002年5月のCG会合でベトナム政府から提示されたCPRGSに対し、改めて上記2点を日本の主張として強調した。

日本がこのような主張を展開できた要因として、ベトナムが真に政策体系といえる既存の政策体系を持っていたこと、ベトナム政府自身が経済成長と貧困削減にバランス良く対処することを重視していたこと、ODAにおいて借款の割合が8割を占めるとともにその中で日本、世銀、ADBの3者が多数派を占めていたことが挙げられる。また、ベトナム政府自身が強いオーナーシップをもって「PRSPは最上位国家開発計画ではない」ことを明言しており、日本はこうした状況に一致する主張を展開していったといえるだろう。

なお、2004年6月の中間CG会合では、MPI対外経済局長より「次期PRSPは作成せず、次期5カ年計画（2006～2010年）にPRSPのアプローチを統合する」との明確な意向が表明され、合意がなされた⁷⁵。つまり、5カ年計画の起草作業が進められる中で、従来のベトナムの計画策定プロセスにはなかった参加型アプローチなどの適用を通じてCPRGSの経験を活用していく可能性が高い。

⁷⁵ GRIPS大野（2004.06）「ベトナム出張報告」

2-5 カンボジア

2-5-1 PRSP を巡る背景

2-5-1-1 カンボジアの前提条件

(1) マクロ経済状態⁷⁶

表 2-23 マクロ経済状態

	1990-1999年	1999年	2000年	2001年
一人当たり GNI (米ドル)	—	\$260	\$260\$	270
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)		(\$1010)	(\$1060)	(\$900)
GDP 成長率	4.8%	4.5%	5.0%	6.3%
一人当たり GDP 成長率	1.9%	2.2%	2.7%	4.2%
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)	(5.9%)	(5.6%)	(6.4%)	(4.5%)
消費者物価指数上昇 (インフレ) 率	7.1%	4.0%	-0.8%	-0.6%

出所：World Bank (2001, 2002, 2003a) *World Development Indicators*
UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

カンボジアは、1991年の内戦終結以降、国際社会の支援を得て民主化とともに計画経済から市場経済への移行を進め、比較的高度の経済成長を達成した（1995年のGDP成長率は7.6%）。

しかし、1997年には国内の政情不安とアジア通貨危機が同時に発生し、外国援助や投資、観光収入が激減したことにより、経済は一時的に低迷した。

1999年以降は回復基調に入り、ASEAN加盟（1999年4月）など地域経済への統合も進展している。ただし、一人当たりGNIは300ドルに届かず、経済成長も、極めて僅かな労働力を吸収しているに過ぎない繊維縫製部門に依存しており、それ以外に主要な工業はみられない。さらに、現在は特惠関税制度で保護されている同部門がWTOの輸入割当撤廃に関する合意により打撃を受ける可能性が高く、決して楽観できる状況ではない。また、農業生産はGDPの約40%を占めるにもかかわらず、自然災害や灌漑不足のため成長のペースは遅い。

(2) 貧困状況⁷⁷

表 2-24 貧困率 (国内基準)

	1993/94年	1997年	1999年
極貧困率 (国内基準：食糧貧困ライン未満)	20.0%	17.9%	11.5%
貧困率 (国内基準：総合貧困ライン未満)	39.0%	36.1%	35.9%

出所：MOP Cambodia (1997, 1999) *A Poverty Profile of Cambodia*

表 2-25 人間開発指数

	1990年	1999年	2000年	2001年
人間開発指数 (HDI)	0.512	0.541	0.543	0.556
順位		121/162	130/173	130/175

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*

カンボジア国家統計局 (National Institute of Statistics: NIS) の社会経済調査 (Cambodia Socio-Economic Survey: CSES) に基づいて作成された「カンボジア貧困プロフィール」によると、貧困者比率は1993/1994年の39%から1999年の36%へと若干ながら低下したことがわかる⁷⁸。

⁷⁶ JICA 国際総合協力研修所 (2001b) pp.40-41、外務省 (2002)

⁷⁷ JICA 国際総合協力研修所 (2001b) pp.56-58、Royal Government of Cambodia (2002)

⁷⁸ ただし1993/94年、1997年の調査はカンボジア全土をカバーしておらず、単純比較はできない (JICA 国総研 (2001b) pp.57-58)。なおMOP Cambodia (1999) では食糧貧困ラインを1日0.35～0.45米ドル (2,100kcal)、総合貧困ラインを0.46～0.63米ドルと設定している。

しかし前述の通り、GNIはアジア諸国の中でも低水準で、国連では後発開発途上国（Least Developed Country: LDC）に分類している。また「貧困プロフィール」によると、首都プノンペン、それ以外の地域の貧困率はそれぞれ3%と12～14%で、地域格差が問題となっている。貧困者の約90%が農村地域に居住し、79%は農業従事者（世帯主）であり、農業は貧困削減にとって最も優先度の高い部門である。このような生産面を踏まえた貧困診断のみならず、より消費の側面を踏まえた貧困診断が必要であり、そのためには現在進められている家計調査のデータを利用することが必要である。

(3) 援助依存度⁷⁹

表 2-26 援助依存度

	1990年	1999年	2000年	2001年
一人当たり ODA (米ドル)	\$7.0	\$23.7	\$30.4	\$30.3
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)		(\$4.9)	(\$4.1)	(\$3.9)
ODA 受取額の対 GDP 比率	3.7%	8.9%	12.5%	12.0%
(東アジア・太平洋地域 途上国平均)		(0.5%)	(0.3%)	(0.4%)
対外債務総額の対 GDP 比率	166.3%	72.6%	74.0%	79.4%

出所：UNDP (2001, 2002, 2003) *Human Development Report*
World Bank (2001, 2002, 2003a) *World Development Indicators* より算出

カンボジアでは1970年のクーデター以降、内戦と政治混乱が続き、1980年代にはソ連などの東側諸国と NGO からの支援を受けたが、国際機関や西側諸国による本格的な援助が開始されたのは1990年代に入ってからのものである。

近年は対外債務が増加しており途上国の中でも援助依存度が高く、一人当たり ODA や対 GDP 比 ODA 受取額は、タンザニア、ガーナ、ウガンダなどのアフリカ諸国とほぼ同程度になっている。

2001年現在の対外債務総額は約27億米ドルで、その大部分は譲許性が高いことから現在の安定を維持すれば債務返済能力に問題はないとみられ、HIPC イニシアティブの対象国にはなっていない。また、債務残高の3～4割を占める対ロシア債務の返済繰り延べ交渉も進められている。

(4) オーナーシップ⁸⁰

内政概観⁸¹

1970年 クーデター（王制廃止）
1970～80年代 政治混乱、内戦状態が続く
1991年 パリ和平協定
1993年 「カンボジア王国」成立（立憲君主制）
1998年 総選挙実施
2003年 下院選挙実施

カンボジアでは、政府機能の喪失状態が続いた長い内戦の後、1993年ようやく政権が樹立されたが、対立する2政党の連立政権であり、政治的には不安定な状況であった。2003年7月には3度目の総選挙である下院選挙が実施され、その結果を受けて3党連立で合意に至ったものの、組閣は進まず混迷状態が続いた⁸²。

⁷⁹ JICA 国際協力総合研修所 (2001b) p.7、外務省 (2002)

⁸⁰ JICA 国際協力総合研修所 (2001b) p.113、外務省 (2002)

⁸¹ JICA 国際協力総合研修所 (2001b) pp.3-4

⁸² 2004年6月に新政権が樹立された。

政府の政策策定・実施能力については、役人の経験不足、人材不足もあり、法・制度の不備、汚職の蔓延、効率性、援助資金の吸収能力などあらゆる面で問題を抱えている。以下(5)で述べるように、これまでの開発計画は政府独自には策定できず、国際機関や援助国からの資金のおよび技術的な協力が不可欠な状況であり、ドナーの意向を強く反映した内容となっている。

(5) 国家開発計画⁸³

1993年の新国家成立後、初めての国家開発計画として「国家復興開発計画(The National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia: NPRD)」が1994年に発表され、これを基礎として、1996～2000年を実施期間とする初の5カ年計画「社会経済開発計画(Socio-Economic Development Plan: SEDP)」が1996年に策定された。SEDPは2000年に終了したが、結果としては、1997年の政情不安、アジア経済危機および農業の低成長の影響により、GDP成長率、投資額、その他の社会開発の主要指標についても改善はみられたものの、目標達成には及ばなかった。

SEDPに続く「第二次社会経済開発計画(SEDP II)」は2001年からの開始予定であったものの、PRSPとの関係が混乱したこともあり策定は大幅に遅れ、2002年7月に成立した。SEDP IIは計画省が担当し、ADBが策定を支援した。

SEDP IIとPRSPの関係については省庁やドナーにより見解が異なり、現在でも明確になっていないが、両者の位置づけについていくつかの説明があるので、以下に列挙する。

- 1) I-PRSPはSEDP IIの一部として包含し、F-PRSPはSEDP IIの部分改訂。
- 2) SEDP IIとPRSPは異なる文書であるが、一つのプロセスを経て策定される。
- 3) より包括的なSEDP IIが策定されれば、F-PRSPの代わりに世界銀行・IMFに提出することは可能。

最も分かりやすいのは、2000年8月に世銀・IMF調査団が表明した以下の説明である。

- 4) SEDP IIは経済成長と貧困削減に関しての一般的枠組みを示し、F-PRSPは予算的措置がある、より実施面に特化したものとする。

ただしこの時期はまだI-PRSP策定中でSEDP IIの策定も本格化しておらず、4)の位置づけはADBからは受け入れられなかった。制度的な違いとしては、

- 5) SEDP IIは国会で承認される国家計画であり、PRSPは閣議了承を経て世界銀行・IMFに提出された。また、SEDP IIは5カ年計画である一方、PRSPは3年を基本的な実施期間として策定されるものである。

PRSP体制については以下(6)に述べるが、SEDP IIとの違いは下表2-27の通りである。

表 2-27 SEDP II と NPRS

	SEDP II (2002年7月完成) (2001年10月頃には ほぼ最終版に近いもの になっていたと思われる)	NPRS (= F-PRSP) (2003年2月完成) (2002年11月に第2ドラフト (最終版)を配布)
文書の性格	国家開発計画	貧困削減を目標にした包括文書
法的位置付け	国会承認	閣議決定
対象期間	5年(2001～2005年)	3年(2003～2005年)
主な支援ドナー	アジア開発銀行(ADB)	世銀・IMF
カンボジア側 策定主管	計画省	社会開発評議会(CSD) ※計画省管轄組織

⁸³ JICA 国際協力総合研修所(2001b) pp.113-120、NPRS Web サイト、JICA カンボジア事務所

実際の執筆担当者	ADBのコンサルタント・チームが執筆したといわれている。	第1ドラフトはカンボジア政府作成と考えられるが、最終ドラフトの執筆者はコンサルタントではないか。
国民へのコンサルテーション	ほとんどなし。	数回のワークショップを実施。
担当省庁以外の参画	ほとんどなし。	各省庁からのインプットは第一ドラフトに反映された。

なお、2005年より実施される予定のSEDP IIIとNPRSについては統合が検討されており、NPRSにもその旨が明記されている。またカンボジア政府は「次期SEDPはNPRSを包括する(enfold)」としている⁸⁴。

(6) PRSP体制⁸⁵

2000年5月のCG会合でPRSP導入が発表され、すでに策定準備に入っていたSEDP IIとの関係を巡り計画省やドナーからは抵抗があったが、調整は行われなまま策定が進められ、世銀・IMFが課した日程に従い2000年10月には完成した。以前から世銀のカウンターパートであった経済財務省がI-PRSPの策定を担当することとなり、同省の指揮下にハイレベル委員会、作業部会、さらに分野別に関係各省庁が参加する3つのサブ・グループが設置された。しかし実際にはサブ・グループの会合が開かれななど、経済財務省と世銀・IMFの主導により策定が進められたようである。

F-PRSPの段階になると主管は計画省に移され、同省の管轄下に組織された社会開発評議会(Council for Social Development: CSD)が担当することとなった。CSDは計画省大臣が議長を務め、14の省庁から長官クラスの代表がメンバーとして就任した。またCSDの事務局として計画省内にCSD事務総局(General Secretariat of CSD: GSCSD)が設けられたが、計画省の職員数名と世界銀行のローカル・コンサルタント1名が配置されているのみでそのキャパシティは限定されており、その完成は2003年2月と大幅に遅れた。なおF-PRSPは策定の過程で「国家貧困削減戦略(National Poverty Reduction Strategy: NPRS)」と改称された。

その後CSDは拡大され、2003年末現在25の省庁・機関および首都プノンペン市から構成されているが、NPRS年次報告書の会合を実質的には経済財務省(Ministry of Economy and Finance: MEF)が主導し、人民党の諮問機関である国立高等経済評議会(Supreme National Economic Council: SNEC)が作成の主体となるなど、計画省のオーナーシップはみられない。新政権の混迷、政党間の亀裂の深まりも、こうした状況の要因となっている。

2-5-1-2 ドナー・コミュニティ

(1) 主要ドナー

カンボジアにおけるドナー構成の特徴は、以下の通りである(下図参照)。

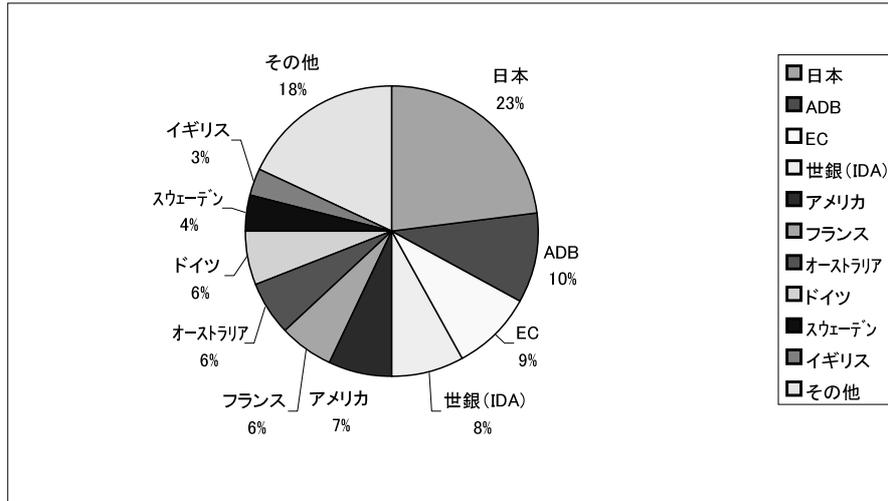
- 1) ODA供与額の割合はベトナムと同様、日本をトップとしてADB、欧州委員会(EC)、世銀(IDA)と国際機関、さらに他の二国間ドナーが続くという構成である。しかし、ベトナムほど日本が突出しておらず、また国際機関と日本以外の二国間ドナーの拠出額に大差はなく、多くの援助機関が割拠する状況にある。
- 2) 対カンボジアODA全体の約75～85%が贈与、15～25%が借款となっており、1998年以降、借款の占める割合は若干ながら年々増え続けている。
- 3) カンボジアでは1980年代から主として人道援助を担ってきたNGOの役割が現在でも重視されており、CG会合への参加、主要法案起草段階における政策提言など、その発言力は大きい⁸⁶。

⁸⁴ NPRS Web サイト

⁸⁵ JICA 国際協力総合研修所(2001b) pp.117-119、JICA 国際協力総合研修所(2001a) p.65-67、JICA カンボジア事務所

⁸⁶ 外務省(2002)

図 2-5 対カンボジア ODA の拠出割合 (1998 ~ 2000 年平均)



出所：OECD (2002) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996 - 2000* より算出

(2) 日本とカンボジアの関係⁸⁷

日本は、1991年のパリ和平協定以降カンボジアへの本格支援を開始し、同国の和平・復興支援において重要な役割を担ってきた。

わが国の対カンボジア ODA の中心は無償資金協力と技術協力であり、各種スキームを活用し、経済・社会インフラ整備、農業、保健・医療分野などの分野で支援を行ってきた。また最近では地雷対策や法制度整備等の協力も実施している。カンボジアのほとんどの主要官庁に JICA による派遣専門家が配置されており、日本のプレゼンスは非常に大きい。

有償資金協力については、カンボジアの政治的不安定により 1968 年以降見送られてきたが、1993 年以降の債務返済交渉により 1996 年には延滞と債務問題が解決し、政治的にも安定してきたことから、1999 年に「シハヌークヴィル港緊急リハビリ事業」への 41 億 4,200 万円の円借款供与をもって再開された。しかしその金額はまだ少なく、JBIC 駐在員事務所は設置されていない。

(3) パートナーシップ、セクター・レベル、援助協調、調和化の動き⁸⁸

1996 年より毎年開催されている支援国 (CG) 会合がドナーとカンボジア政府との協議の場となっており、より実務的な議論をする場として 6 つのワーキング・グループ (WG) も設置されている。さらに 19 の WG に改組する予定となっているが、2003 年 7 月の下院選挙以来、新政権の組閣が進まなかったため、具体的な政策協議には至っていない。

主要ドナーとカンボジア側カウンター・パートの関係については、2000 年以前には UNDP がカンボジア開発評議会 (Council for Development of Cambodia: CDC)、世銀が経済財務省、ADB が計画省を支援し、三者間の主導権争いがあったという。2000 年 5 月の CG 会合では、カンボジア政府が「カンボジア新開発協力パートナーシップ・パラダイム (A New Development Cooperation Partnership Paradigm for Cambodia)」という提案を行い、政府とドナーのパートナーシップによる援助協調、SWAps 導入の検討を呼びかけた。ただし同提案は UNDP 主導で作成されたとの指摘もある。また、同 CG 会合で政府は PRSP 策定方針についても発表したが、これは世銀・IMF 主導によるものとされる。I-PRSP、NPRS (=F-PRSP) および SEDP II の策定支援においては世銀と ADB との対立が明確であったが、策定プロセスを通じ、ドナー間の対立関係は調整されてきた。

⁸⁷ 外務省経済協力局 (2001) p.40、外務省 (2002)、JICA 国際協力総合研修所 (2001b) p.126

⁸⁸ 外務省経済協力局 (2001) p.41、JICA 国際協力総合研修所 (2001b) pp.10-11、PWG (2004)、JICA カンボジア事務所

上記の通り、2000年頃からパートナーシップの議論が開始され、PRSP、SWAps、手続き調和化などの広範な議論と並行して相互に関連しつつ進んできた。その後、2002年6月のCG会合に基づき政府・ドナー・パートナーシップ・ワーキング・グループ（PWG）が形成され、PWGを総括する会議においてCDCが議長を、また日本はUNDPとともに副議長を務めている。PWGでは3つのサブ・ワーキング・グループ（SWG）が構成され、各SWGが調査⁸⁹に取り組むことになっている。日本は3つの調査のうち「カンボジアにおける援助協調の経験と教訓」を担当し、これにより、日本の政策レベルに対する支援は、PRSP策定過程への参加よりも同調査を重視するようになった。

セクター・レベルの動きはPRSP以前から盛んであり、教育と保健の各分野では1999年よりすでにSWApsが導入されており（教育セクターではSWAP、保健セクターではセクター・ワイド・マネジメント（SWiM）と称する）、特に教育セクターでは政府予算とドナー支援情報の連動などがある程度進んでいる。しかし当面は、カンボジアにおけるSWApsでアフリカのCOMMON・バスケットのような支出方式が採用される可能性は低い⁹⁰。

最近の動きとしては、デンマークを中心に、世銀、DFID、Sidaなどのドナーが現在実施している給与補填を中止し、協調して資金をプール化する構想がある。その詳細は未定だが、NPRSに記載されている中期賃金改定枠組み（Medium Term Wage Bill Framework: MTWF）の実施ツールとしても検討されている。

また、2004年1月より、世銀、ADB、DFIDが中心となりIMF、EC、AusAID、JICA、UNDPなどのドナーが参加して、カンボジア政府の公共財政管理（Public Financial Management: PFM）改革プログラムに対する支援が開始されている。PFM行動計画や能力開発戦略、ドナー協調の枠組みも決定する予定となっており、SWAps、COMMON・バスケットといったプログラム型アプローチが検討されている。世銀は、PFM改革プログラムをNPRSに一本化する、としている⁹¹。

2-5-2 PRSPの概要と特徴⁹²

2-5-1-1（5）で述べたように、カンボジアでは2000年10月にI-PRSPが成立していたが、その後、国家開発計画（SEDP II）との関係が混乱したこともあり、NPRS（=F-PRSP）の完成は2002年12月と大幅に遅れた。

NPRSの巻末にはアクション・プラン・マトリクス（APM）が添付されており、「戦略目的（Strategic Objectives）」とこれを細分化した「取り得る対策（Actionable Measures）」が記載されている。NPRS本文、APMともに総花的で絞り込みが不足しており、現状では予算的な裏付けに欠けている。

⁸⁹ PWGの3つの調査は、1）「対カンボジア能力開発支援の経験分析（Analysis of the Capacity Building Practices of Cambodia's External Partners）」、2）「開発協力の実務ガイドライン（National Operational Guidelines for Development Cooperation）」、3）「カンボジアにおける援助協調の経験と教訓（Practices and Lessons Learned in the Management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia）」で、1）2）をUNDPが、3）をJICAが実施している。3）は①教育分野（SWAP）、②保健分野（SWiM）、③地方行政・農村開発（UNDP主導COMMON・ファンド）、④財政管理（IMF、UNDP、DFIDの連携）を調査の対象とし、2004年1月には報告書最終ドラフトがまとめられている。

⁹⁰ PWG調査（脚注89参照）「カンボジアにおける援助協調の経験と教訓」報告会（2004年1月、JICAアジア第一部インドシナ課）によると、最近では世銀やADBも、財政管理能力の低いカンボジアで他の国と同じようにCOMMON・バスケット方式を導入することは不可能との認識を持っている。

⁹¹ World Bank Cambodia（2004）

⁹² Royal Government of Cambodia（2002）、JICAカンボジア事務所

国家貧困削減戦略書（National Poverty Reduction Strategy: NPRS）の構成

Chapter 1：貧困削減のビジョン

NPRS はローリング戦略であり、本版は 2003 ～ 2005 年の期間を対象とする。

NPRS は I-PRSP および SEDP II を踏まえて策定されているが、より包括的なパフォーマンス指標の設定、政府の優先的貧困対策の試算と国家予算との連関、参加型プロセスといった点で両文書とは異なり、また SEDP II のように包括的でない代わりに、貧困削減により焦点を当てているとしている。

2005 年までの目標値を以下の通り設定している。

GDP 成長率を 6 ～ 7% に上昇、貧困者比率を 36%（1999 年）から 31% に減少、幼児死亡率を 8.9%（1998 年）から 6.5% に減少、6 年間の小学校教育卒業率を 33%（1998 年）から 90% に上昇、安全な水へのアクセス人口比率を農村部で 29%（1999 年）から 40% へ、都市部で 69.5% から 87% へ上昇させることなど。

Chapter 2：参加のプロセス

Chapter 3：貧困の諸相

Chapter 4：優先的貧困削減活動

Chapter 5：必要な公的資源とその管理

Chapter 6：モニタリング・評価

Chapter 7：結論と次のステップ

出所：Royal Government of Cambodia（2002）

2-5-3 PRSP プロセスの時系列レビュー⁹³

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年3月	PRSP を策定すべく作業中。		
4月	PRSP 策定に関する首相承認。		
5月	IMF・世銀合同調査団来カ カンボジア政府：PRSP 策定方針及びスケジュールを報告。 (PRSP のための3つの行動計画と盛り込むべき4項目)		JICA：カンボジアとベトナムの PRSP 対応案 ・短期的：他の出張時に外務省・JICA 職員が現地で情報収集。要望・必要性を見極め、専門家・企画調査員派遣など長期的対応を検討 ・長期的：PRSP 全体を対象とした調整要員の派遣（企画調査員、調査団派遣）。PRSP 関連の経済財政省への専門家派遣
6月	CG 会合 ADB：PRSP と SEDP II の 2 文書が策定される点に疑問を表明。	世銀：CPPR ミッション主催のドナー会合で、援助調整、SWAps 等を通して有効な手段を検討すると説明。	SWAps にはオーナーシップが重要であり、パートナーシップとのバランス確保が重要と指摘。 PRSP には成長の視点が欠落しており、SWAps の適用に結びつくのではないかと懸念。
7月	I-PRSP 第1ドラフト策定。 →ドナーに内々に配布。 I-PRSP 第2ドラフト策定。 I-PRSP 第3ドラフト策定。 →初の公式のコメント請求。 経済財政省と計画省、世銀・IMF と ADB の間での実質的意見交換や作業調整が行われない。 → PRSP と SEDP II の最終的な位置付けの混乱が続く。 →計画省は I-PRSP を SEDP II の部分改訂という捉え方。		JICA：カンボジア、ベトナム、ラオスの情報収集。 JICA：PRSP と SEDP II との位置づけが混乱している状況で、日本がどちらにどのような支援を行うかという判断は困難。

⁹³ JICA カンボジア事務所報告をもとに作成。

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年8月	I-PRSP 第5ドラフト策定 計画省：PRSP チームを設置して対応。	世銀・IMF 現地代表： ・I-PRSP 策定担当者の多くがそのまま SEDP II 策定に従事するため、まったく異なる計画が二つ存在することにはならないだろう。 ・計画省の能力不足は世銀・IMF も認識し、計画省に対して SEDP II 策定作業資金として26万 US ドル支援の計画あり。 ・SEDP II 策定上、実施段階での予算裏付けは重要であり、経済財政省の関与が非常に重要。」	JICA プロジェクト形成調査団： SWAps やパートナーシップについてドナーが検討を重ねていること自体は歓迎するが、透明性や説明責任の欠如というカンボジア政府の実情に鑑み、現実的な方策とはいえないとの見解。
	I-PRSP 第5ドラフト公開ワークショップ： PRSP と SEDP II との関連に関する質問が出される。 I-PRSP 第6ドラフト策定。	世銀・IMF 調査団： 1) SEDP II は経済成長と貧困削減に関しての一般的な枠組を示し、F-PRSP は予算的措置のある、より実施面に特化したものとするシナリオ 2) SEDP II の期限を2001年3月より7月から8月まで延期して、よりF-PRSP との整合性を持たせるシナリオ。	PRSP プロセスをよりオープンなものにするため、他ドナーの主なコメントを開示することを提案。 経済成長に関する記述が充実したことを評価。
9月	SEDP II ミッションによる会合 首相の意向は SEDP II と PRSP の一本化にあると説明。	Sida：PRSP と SEDP II の一本化を支持。 IMF：必ずしも明確な反対はしないものの計画省のキャパシティを危惧し、計画省が作成する SEDP II の一本化に不安を表明。 世銀：一本化には反対。 ADB：SEDP II 策定後は SEDP II 支援に関わるパートナーシップ合意にサインを求めようとしている。	
10月	・I-PRSP が閣議承認され、世銀・IMF に提出。 ・F-PRSP 策定に向け、経済財務省から計画省へ策定調整責任の移管。		

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2000年12月	SEDP II の概要を会議で公表。	SEDP II は ADB の TA チームが半ば孤立状態の中で作成。	
2001年3月	SEDP II 第1 ドラフトを各ドナーに配布。 SEDP II ハイレベル・フォーラム開催。 →計画省からは、F-PRSP と SEDP II との関連、策定スケジュール、具体的な方法などの説明はなし。	世銀・IMF：欠席。 他の二国間ドナーもほとんど出席せず。	
4月	PRSP ワークショップ（計画省、世銀・IMF 主催） ・世銀・IMF による政府への PRSP 策定作業開始の呼びかけが目的。 ・SEDP II が貧困削減の国家計画書であるとするれば、F-PRSP は SEDP II から発展した、柔軟性を持つ実施計画書→他方、ADB は依然として一本化を強く主張。 ・2001 年末完成という期限をはずし、政府のイニシアティブの醸成を重視して、2002 年中に世銀理事會に送付できれば望ましいというところに留める。 ・現状では、PRSP が計画省の下で策定されるか、今般新たに閣僚評議會の下に設置された社会開発委員会で策定されるか明確に決まっていない。		
5月		世銀・IMF によるワークショップ報告書： PRSP と SEDP II の扱いにつき以下の2案 1) SEDP II を5月上旬に閣僚評議會に提出し、6月上旬の議會承認を目指す。これにより PRSP と SEDP II とは異なる文書となるが、一つのプロセスを経ることは可能になる。 2) SEDP II の提出を延期し、より包括的な SEDP II を PRSP の代わりに世銀・IMF に提出する。	
6月	CG 会合（東京） ・PRSP に関する言及はなし。 ・日本、オーストラリア：パートナーシップおよび援助協調に関して懐疑的な発言。	Sida、UNDP： 貧困モニタリングと評価システム（PMA）に関する分析と提言につき言及したレポートを提出。→ここで公表された PMA システムが後に F-PRSP 策定のモニタリングの核となる。	

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2001年8月	計画省：ADB 支援の下にコンサルタントを雇用し、SEDP II 策定作業。11月の閣僚評議会への最終ドラフト提出を目指す。	ドナー・コミュニティ	日本
9月	<ul style="list-style-type: none"> PRSPは4月のワークショップ以降、特段進捗がない模様。 計画省のどの組織がPRSPを担当するか未定。 	<p>世銀：</p> <ul style="list-style-type: none"> PRSPの進捗は計画省のキャパシティにあわせるが、進捗報告の作成が必要であると説明。 10月を目処にコンサルタントを雇用し、12月の進捗報告提出を目指す。 2つの文書となるPRSPとSEDP IIに一貫性を持たせるため、SEDP IIの内容のアップデートを行う予定。 	
10月	SEDP IIワークショップ →最新SEDP IIの内容説明および意見公聴が目的。	ワークショップは形式的で、ドナーの関心は低い。	
12月	PRSP 進捗報告作成。	<p>世銀：PRSP コンサルテーション・プロセスに関する戦略の検討を開始。</p> <p>世銀：PRSP 進捗報告作成のためのコンサルタント雇用資金供与。 UNDP、Sida：貧困モニタリングと分析に対する支援。</p>	
2002年2月	政府・ドナー・パートナーシップ・ワーキンググループ	政府・ドナー・パートナーシップ・ワーキンググループ	
5月	<ul style="list-style-type: none"> F-PRSPに関するナショナル・ワークショップ 目次案、ストラクチャー・チャート、セクターごとのマトリックスを提出。 担当部署は計画省下の社会開発評議会（CSD）およびその事務局（GSCSD）を核として、重点4分野（農業・農村開発、保健、教育、インフラ）および横断的課題（法整備、ジェンダー、行財政改革、 		

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
	<p>カンボジア政府</p> <p>貿易振興等)に関する省庁がワーキンググループに参加し、それぞれの分野におけるポリシーアクションプラン・マトリックスを作成。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・10月完成に向けて準備開始。 ・重点4分野にはMTEFを導入予定。 		
2002年6月		<p>貧困削減戦略トラストファンド (PRSTF) 設置：カンボジアでは世銀、UNDP、日本、オランダがメンバーとなる。</p>	
7月	<p>第2回貧困フォーラム (貧困モニタリング)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・PMA システムに基づく。 ・社会開発協議会 (CSD)、UNDP、SIDA による開催。 ・計画省内の貧困モニタリング・分析技術ユニット (PMATU) が実施主体。 <p>SEDP II 成立。</p> <p>→印刷予算が不足し、発行はいつになるか未定。</p>		
8月	<p>パートナーシップ・ワーキング・グループ (準備会合) 開催</p> <p>PRSP ナショナル・ワークシヨップ</p> <p>F-PRSP 第1ドラフト配布。</p>		<p>PRSP は日本の援助に対する影響が小さいと判断。情報収集にとどまり、コメントは出していない。ただし各セクターに派遣されている専門家を通して各セクターの内容を支援した。</p>
9月		<p>PRSTF の予算プロポーザル案。</p>	<p>JICA 事務所：企画調査員が各JICA 専門家に向け PRSP 説明会。</p>
		<p>DFID、AusAID、Sida、ADB、UNICEF：共同コメントを発表。</p>	
10月	<p>SEDP II を印刷、送付。</p>	<p>世銀：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・F-PRSP 策定期限に関し何の制限も付け加えていない。 ・毎年の見直しに関しては、DFID が支援したエコノミスト雇用が決まっている。このためには PRSTF も活用する予定。 	

	カンボジア政府	ドナー・コミュニティ	日本
2002年11月	PRSP ナショナル・ワークショップ F-PRSP 第2ドラフト配布。		財政支援、EPZ に関する記述など JICA のスタンスとは必ずしも合致しない記述が散見されたが、F-PRSP そのものが日本の援助に影響を与えることはほとんどないとの判断より、コメントを出さず（ただしコメントが必要ないとの共通認識があったわけではない）。
2002年12月	F-PRSP 完成。		
2003年1月	パートナーシップ・ワーキング・グループ (PWG) 日本がカンボジアにおける援助協調のケーススタディを行うことで合意。		パートナーシップをより重視し、プロジェクト形成調査のスキームで対応。
6月	パートナーシップ・ワーキング・グループ (PWG) サブ・ワーキング・グループ No.1 (National Operational Guidelines 担当) とサブ・ワーキング・グループ No.2 (Analysis of the Capacity Building Practices of Cambodia's External Partners 担当) が主催。		
7月	パートナーシップ・ワーキング・グループ (PWG) 日本担当のサブ・ワーキング・グループ No.3 (Practices and Lessons learned in the Management of Aid Coordination: Case Study in Cambodia) が主催。		
9月	6WG → 5WG への再編成に関して議論。 世銀によるハノイでの PRSP トレーニングに関し、ケーススタディとしてカンボジアの援助協調、アライメントその他が取り上げられることとなる。ドラフト文書の内容をめぐり、世銀の方向性がカンボジア政府の意向のように記されていたため、カンボジア政府が反発。援助協調に関するドナーの意向とカンボジア政府の意向の違いが明確になった。		JICA：全 WG に参加意志を表明するとともに ジェンダーとインフラの調整役を希望。
2004年1月		<p>財政管理改革プログラムに対する支援開始： 世銀、ADB、DFID が中心となり、IMF、EC、AusAid、JICA、UNDP 等のドナーが参画。 → 2004年6月までに PFM 行動計画や能力開発戦略を完成し、ドナー協調の枠組みも決定する予定。 → 世銀：財政管理改革プログラムを NPRS (=F-PRSP) に一本化するとしている。</p>	JICA も参加。

2-5-4 課題の縦断的分析

2-5-4-1 PRSP アプローチの評価 (7つの視点から)⁹⁴

表 2-28 PRSP アプローチの評価

課 題	評価・分析
① 途上国主導 (オーナーシップ)	<p>新国家成立(1993年)後間もないため、政治的に不安定な状態がPRSPプロセスにも影響を与えている。また政府役人の経験が少なく、PRSPに限らず政策策定・実施能力は総じて限定されている。</p> <p>① I-PRSP 策定段階：世銀・IMFと経済財務省の主導により短期間で策定された。</p> <p>② NPRS 策定段階：主管が計画省に移り、担当事務局であるGSCSDは人員もキャパシティも限定されているものの、第一ドラフトまでは各省庁の執筆の努力が読み取れる。しかし第二ドラフトになると内容的に洗練され、構成も大幅に変わった。きわめて短期間で変化したため、カンボジア政府自身がどの程度執筆したかについては判断が難しい。</p> <p>③ 実施段階：計画省主管の形骸化など、政権の混迷もあり政府としての取り組みに混乱がみられる。</p>
② 結果重視	<p>パフォーマンス指標は設定されているが、その設定がMDGs等を達成するための現地化を通しては行われていない。PRSP導入以前に貧困関連に特化した政策や計画を策定した経験がなく、統計調査も不完全である。ガバナンスや法制度改革に関連する目標が設定されていない。</p>
③ 包括的アプローチ	<p>導入されたばかりで基礎調査の段階である。</p>
④ パートナリシップ (ステークホルダーの参加、援助協調)	<p>① I-PRSP 策定段階：関係省庁やドナーに対して2～3回ドラフトが公開されコメントが求められたが、クメール語に翻訳されたのは最終ドラフトの段階になってからであり、各省庁が主体的に参加していたとはいえない。NGOなど非政府部門に対しては公開ワークショップが1度行われただけであった。</p> <p>② NPRS 策定段階：優先順位や予算の裏付けに欠ける内容となったものの、第一ドラフト策定時は各省庁の参加が得られていた。しかし(1)で前述の通り、第二ドラフトは短期間で大幅に内容が変更され、そのプロセスの不透明さに対して各ドナーからも批判があった。クメール語版は作成されず、住民レベルのコンサルテーションも不十分である。</p> <p>ドナー間の関係については、世銀、ADB、UNDPの主導権争いがみられ、PRSPを支援する世銀・IMFとSEDP IIを支援するADBの間で十分な連携が取られないままに進められた。他のドナー間でもPRSPについて頻繁に議論がなされることはなかったが、DFID、AusAID、Sida、ADB、UNICEFは第一ドラフトへのコメントを共同コメントとして発表し、これらは第二ドラフトに盛り込まれた。最終的には策定プロセスを通してドナー間の関係は調整され、日本を除く多くのドナーがPRSP策定に関与を持ったことになる。</p>
⑤ 中長期的視野	<p>中期的な見方はSEDP IIの分析を用いている。</p>
⑥ 実効性	<p>2-5-4-2のとおり。</p>
⑦ マクロ経済分析とPro-Poorの成長	<p>マクロ分析は必ずしも包括的でない。中期でのGDP成長率は推計されているが、成長の基礎が脆弱である。</p>

⁹⁴ JICA カンボジア事務所、関係者インタビュー

2-5-4-2 PRSPの実効性と日本のODA事業への影響

既存の国家開発計画、すなわち SEDP II との関係では、ADB が SEDP II 策定に対する支援を行っていたところに PRSP 策定プロセスが開始された。これに対して、CG 会合など非常に多くの場で SEDP II と PRSP の関連を正す発言が表明されていることが報告されており、世銀はこれに対して、PRSP はより具体的な活動を念頭においた計画であることを強調している。世銀が SEDP II を PRSP としなかった理由はいくつか考えられる。一つは、PRSP は公共支出管理を重視し、予算が優先度を伴う計画に沿って配分される具体的な計画であることが求められるが、SEDP II がこの要件を満たさなかったこと、さらに SEDP 主管の計画省のキャパシティが脆弱であったことが挙げられる。

次の策定サイクルで両者（SEDP III : 2006-2010、NPRS (PRSP) II : 2006-2008）を統合することについてはコンセンサスが形成されているものの、SEDP II を重要視する UNDP、ADB などのドナーに対し、世銀は PRSP を重視しており、依然最終形のイメージに食い違いがある。また、両者の統合に向けた現実的な作業についても、SEDP II をベースに作成が進んでいる公共投資プログラム（PIP）と PRSP の一部を構成するアクション・プログラムの間で整合性がとれていないなど、PRSP と関連計画との整理が依然混乱していることが認められている。

また、PRSP と SEDP II の関係の整理にかかる混乱を発端に両者へのドナーの関心が低下し、結果として PRSP プロセスの進捗が停滞したことを指摘する必要がある。その後、以下のような理由で一層停滞し、その結果、I-PRSP 策定以降、F-PRSP の開始を呼びかけるワークショップ開催までに長期の時間的ブランクが生じ、また、F-PRSP の実際の作業が開始されたのは2002年上旬でワークショップから半年以上経っており、第一ドラフトが配布されたのは同年8月で、I-PRSP との間が約2年弱空いてしまった。一方、このブランクの期間に、各セクターでは SWAps などが開始されており、同時に政府・ドナー・パートナーシップワーキング・グループが2002年8月（準備会合）、同年11月（第1回会合）と進展したことで、PRSP のような国家全体計画よりもセクター別あるいは課題別の取り組みに焦点が置かれるようになり、PRSP のドナーに対する求心力は大きく下がっていった⁹⁵。その他、以下の点が指摘できる。

- 1) SEDP II と NPRS (F-PRSP) の双方を計画省が策定することになり、能力的な問題から SEDP II の作成が先行した。
- 2) カンボジアは HIPC 適用の対象国となっておらず、カンボジア政府側に PRSP 策定に向けた強いインセンティブがなかった。
- 3) NPRS 作成作業が遅れた理由には、世銀がカンボジア政府のオーナーシップを尊重して急がせなかったことがある⁹⁶。その背景として、債務救済によって生じた余剰予算の用途について大規模な介入を行うといった強いインセンティブが世銀・IMF の側にも存在しなかったことも見逃せない。
- 4) 当時のカンボジアでは、世銀、ADB、UNDP が援助の主導権争いを繰り広げていたとの報告もあり、ドナー間のパートナーシップが必ずしも強くなく PRSP プロセスを円滑に推進できなかった。
- 5) 現地事務所に策定に自ら関わることのできる人材を持つドナーは多くなく、各機関とも本部や地域事務所から短期で専門家を送って対応しており、PRSP についてドナー間で議論がなされプロセスが大きく進捗することが少なかった。

NPRS と予算のリンクも現状では極めて弱い。中期支出フレームワーク（MTEF）については、ADB の支援により2003年から2005年を対象にした MTEF の導入が、貧困削減上重

⁹⁵ カンボジアでは、PRSP とは異なる枠組みで（例：PEM プログラム・アプローチ）PRSP の原則を尊重する動きが見られる。

⁹⁶ 世銀東アジア大洋州局 PREM 部門は「F-PRSP の計画省への移管は世銀として望ましいものではなかったが、カンボジア政府による決定として世銀は受け入れた」としており（2004年1月26日聞き取り）、世銀がある程度カンボジア政府のオーナーシップを尊重していたことが伺える。

要な社会セクター、具体的には教育省、保健省、農林水産省、農村開発省を中心に試行されることとなっている。現在、MTEF 法制度化の動きがより具体化していることから、法制化の暁には拘束力の強化が予想されるが、MTEF と NPRS が連結し、定着・機能していくためには以下のような複数の課題があり、本格化の道のりは長いと思われる：1) 経済財務省内の関連部局のマクロ経済予測や税収予測に関する能力向上、2) MTEF 作成に必要な経常コスト予測に関する関係省庁計画局のキャパシティ向上、3) 現在 MTEF 導入は社会セクター省庁に限定されているがこれを全省庁に拡大していく必要性、4) ドナーの情報開示や NPRS 実施促進にかかる協力強化、5) NPRS を主管する計画省と経済産業省のリンクを担保する制度構築。

これらの点を勘案すると NPRS の実効性は高くなく、また、当面急速に高まる可能性も少ない。従って、日本の ODA 事業への直接的な影響も大きくないのが現状である。

2-5-4-3 ドナーの PRSP に対する基本的な考え方

主要ドナーのカンボジアでの PRSP プロセスへの関与の仕方は、時期によって以下のように変化している。

(1) I-PRSP 策定まで

世銀・IMF 主導で行われた。なお同時期に ADB は主として SEDP II 支援に注力した。他方、日本も含め多くのドナーから積極的なコメントが提出された。

(2) I-PRSP 完成以後、SEDP II 策定がある程度進んだ時期まで

SEDP II はほぼ ADB のみの支援によって進められ、他ドナーからの支援はなかった。F-PRSP が計画省に移管され同省が PRSP と SEDP II の両方を担当することになったため、SEDP II 策定がある程度進行するまで F-PRSP 策定は開始されなかった。

(3) NPRS (F-PRSP) 策定まで

NPRS は2度のドラフト公開の後、世銀主導で改訂したものを最終版として提出したものとみられる。DFID が中心となり、AusAID、Sida、ADB、UNICEF とともに共同コメントを発表している。

2-5-4-4 日本の対応の総括

日本側の対応は、時系列順に以下のようにまとめられる。

(1) I-PRSP 策定段階まで (初期の対応)

PRSP 策定初期においては、我が国は対処が早かったといえる。5月にカンボジア政府から PRSP 策定方針及びスケジュールが報告された時点で、JICA 本部はカンボジアとベトナムの PRSP に対する企画調査員等の新規派遣の計画案を策定している⁹⁷。

さらに現地での体制作りが進み、大使館、JICA 事務所、企画調査員、専門家から成る PRSP 連絡会議のカンボジア版を立ち上げることとなった。そして新たにこの動きに対して専門家、企画調査員の増員を求めていく。

(2) I-PRSP に対する積極的な取り組み

I-PRSP は2000年7月から8月にかけて策定作業が進み、第6次ドラフトまではコメントが求められた (最終版は第7次ドラフトで、ドナーのコメントは受けつけなかった)。在カンボジア日本大使館及び JICA 事務所は各ドラフトに対するコメントを独自で作成し、またカンボジア政府に対して日本以外のドナーによるコメントの開示を要求した (このような大使館・JICA 事務所の積極的な対応は他国の I-PRSP 段階ではあまりみられない)⁹⁸。

⁹⁷ JICA アジア第一部

⁹⁸ JICA カンボジア事務所

(3) I-PRSP 以降、NPRS 策定まで

NPRS と SEDP II の位置づけの混乱から、NPRS 及び SEDP II への関心が低下する中で、日本は、NPRS かつ実効性を持つ文書になる可能性は低く、その影響力は低いと判断し、必要最低限の情報収集を行っていく姿勢をとることとした。

2-5-4-5 日本の直面した課題

(1) PRSP 導入初期の情報収集と I-PRSP に対するインプットの必要性

日本は、2000年3月にカンボジア政府から PRSP 策定の作業が行われていることを知らされた。これに対して、特に外務本省を中心に、積極的に東京から人材や調査団を派遣して情報収集を行い、I-PRSP の策定過程（6月から9月）においてタイムリーにわが国の考え方をインプットしていくことが重要である、との考えが共有された。これを受け、JICA は2000年度中に PRSP 策定支援にかかるプロジェクト形成調査団および企画調査員（短期）を派遣して情報収集を行っており、同年5月にカンボジア政府から正式に PRSP 策定方針およびスケジュールが発表されたところで、JICA は PRSP 対応の体制に関する短期的、長期的な対応方針を打ち出している。さらに現地での体制作りも進み、大使館、JICA 事務所を中心に現地 PRSP 連絡会議が立ち上がることとなった。また I-PRSP へのインプットについては、「援助手続きの調和化・統一化、イヤーマークを認めないコモン・ファンドの導入など、わが国がなじみにくい方針が盛り込まれないよう配慮すること、必要があればわが国特有のプロジェクトタイプ協力の有用性を PRSP の中で明確に位置づけることも大切」という問題意識を日本側関係者が共有していた。

このような迅速な対応を可能とした背景には、既にタンザニアなどで始まっていた PRSP を中心とする援助協調の動きへの対応に苦慮していた外務本省を中心とする日本側関係者が、コモン・バスケット等わが国援助がなじみにくい方針が立てられることに危機感を持っていたことが考えられる。

(2) 計画省への専門家派遣の必要性検討

カンボジアでは、PRSP 導入開始と同時期に SEDP II 策定の作業が開始されたが、それぞれの文書の位置づけおよび両者の関係が整理されないまま現在にいたっている。このため日本として SEDP II 策定をどのように支援すべきかについて判断をすることが難しい状態が続いた。

当初は大使館を中心に、専門家を計画省に派遣し、国家開発計画である SEDP II の支援を行うことが検討された。これについては日本側関係者の間でも見解が分かれ、一方では、計画省のキャパシティが著しく低く ADB 主導の策定になることを避けるためにも日本が専門家を派遣しカンボジア政府のオーナーシップが確保された策定プロセスを政府及び ADB に働きかけるとともに、わが国の考え方をタイムリーな形でインプットすることが必要との議論が展開された。しかしながら、他方で、位置づけの不明確な文書作成に対する支援に疑義を唱える声も多く、2000年夏に実施された JICA プロジェクト形成調査では、経済財政省と計画省、世銀・IMF と ADB の間で PRSP と SEDP II にかかる実質的な意見交換や作業調整がまったく行われていない模様であり、現状では SEDP II に一定以上の関与をすべきでないことが報告され、後者の見解をサポートした。結果として、計画省に専門家が送られることはなく現在に至っているが、その後も2つの計画の関係が整理されることがなかったこと、また、SEDP II については ADB コンサルタントが半ば孤立状態の中で作成し、ドナーの関心を十分に得られなかったことなどを考えると、専門家を派遣しなかったことは正しい選択であったと考えられる⁹⁹。

日本がこのような課題に直面した背景に、2つの計画の関係が整理されずにきたことがある。この事例からいえることは、国家開発計画と PRSP の策定が同時に進む中で両者の関係

⁹⁹ ただし今後については、PRSP と SEDP II が統合され計画書が中期的な国家開発計画を策定していくことになる想定すると、計画省に専門家を派遣することも選択肢として検討されるべきであろう。

が明確でない場合には、いずれかの計画策定に主体的に深く関与することには慎重になるべきであり、日本の関与としては、まず両者の関係の整理を相手国およびドナーに働きかけることで、次いで位置づけのはっきりした計画に対し必要なインプットを行っていくことであろう。

(3) わが国の支援に馴染まない方針が PRSP に盛り込まれることを避ける必要性

既述のとおり、PRSP 策定作業への対応に関する重要な方針として、「援助手続きの調和化・統一化、イヤーマークを認めないコモン・バスケットの導入など、わが国がなじみにくい方針が盛り込まれないよう配慮する」ことが I-PRSP 策定作業の初期に外務本省によって打ち出されている。

しかしながら、結果的には NPRS の中に、日本が警戒していた「財政支援への移行の推進」という文言が盛り込まれてしまうこととなる。日本は、I-PRSP については上述のとおり各次ドラフトに対して逐一コメントを出すなど積極的な関与をしてきていたが、1) NPRS の策定作業に入った時点においても依然 NPRS と既存の国家開発計画 (SEDP II) の関係が整理されていなかったこと、2) ドナー間でも NPRS よりもパートナーシップの推進を含むセクター省庁への支援の重要性が強調され始めたこと、3) NPRS については予算とのリンクを持つ実効性のある計画にはなる可能性は低いと判断されたこと、4) NPRS 策定時点で I-PRSP、SEDP II が完成しており当初から NPRS が総花的な内容になることも概ね予想できたこと、5) (既述のとおり) 様々な原因で NPRS プロセスの進捗スピードは遅く急激に物事が進む可能性は低い判断されたことから、I-PRSP 策定後、JICA は PRSP への対応をより控えめなもの、つまり必要最低限の情報収集を行う姿勢へと変化させている。また、あまり多くの情報がドナー間で共有されないまま短期間で策定が行われたこともあり、財政支援についての文言の挿入について JICA が気づかないまま NPRS が策定されてしまった。

この事例が示唆するところは、仮に当該国の PRSP が実効性を持つことが見込まれない場合にも、必要最低限の情報収集を継続的に行う必要があるという点である。そのためには、PRSP 担当者を事務所内で任命し、同担当者を中心とする対応体制を確立し、また、先方政府内の PRSP 担当省および世銀などの他ドナーと定期的にコミュニケーションをとり、重要な会議等 PRSP 策定プロセスの進捗にかかる情報収集を行っていくことが大事であろう。

(4) PRSP の位置づけ・実効性の強化への対応

2-5-4-2 で述べたとおり、現状では NPRS の実効性は高くないが、他方で、最近になり NPRS と MTEF のリンケージの必要性はドナー間でも広く認められており、MTEF 法制度化の動きもあることから、急速に進むことはないものの、着実に NPRS の実効性が高まっていく可能性がある。これに対して、JICA 事務所は現状を NPRS の主流化に至る移行期と位置づけ、恒常的な情報収集が必要であるとしている。

第3章

PRSPアプローチの課題の整理と 我が国の対応にかかる提言

第3章 PRSP アプローチの課題の整理と我が国の対応にかかる提言

本章では、1) PRSP アプローチの評価と課題の整理、2) PRSP プロセスの分析、3) 我が国の対応にかかる提言のとりまとめを行う。

具体的には、まず3-1において、PRSP アプローチの経験と現状を検証・評価した上で、PRSP アプローチの有する課題と今後の支援ニーズにつき分析する。これにより、各国で今後 PRSP の策定、実施、改訂が進むにあたり、援助機関が当該国の PRSP アプローチの何をどのように支援していくべきかを検討する際の視点を提供したい。

次に3-2では、各国の PRSP プロセスが共有する点（類似性）と多様性、また、多様性をもたらす要因を分析し PRSP プロセスを解説する。これにより、各援助機関の関係者が当該国の PRSP プロセスが今後どのように進んでいくのかを予見するための視点を提供したい。これらを踏まえ、3-3では、各国の PRSP プロセスにおいて我が国が取り組むべき課題と今後の対応にかかる提言をとりまとめる。

3-1 PRSP アプローチの評価と課題

本節では、第2章で行った4カ国における PRSP アプローチの分析・評価結果を主な材料に、世銀・IMF の PRSP プロGRESS・レポートなども踏まえながら、PRSP アプローチの経験と現状を批判的に検証・評価する。その上で、PRSP アプローチの有する課題と今後の支援ニーズにつき検討を行う。

以下に、まず総論として、次に PRSP の5原則（オーナーシップ、パートナーシップ、中長期的視野、包括的アプローチ、結果重視）の観点から PRSP アプローチをどのように評価できるかを述べた上で、最後に、PRSP プロセスの各段階（策定・改訂、実施段階）の主要課題と支援ニーズについて論じる。

3-1-1 総論

PRSP アプローチについては、全体的に次のような点が評価できる。

(1) 開発計画の策定と予算システムの構築への貢献

貧困削減・開発のための全体計画の策定とこれに沿った予算システムの構築は、PRSP を導入する・しないにかかわらずそれぞれの途上国にとって必要不可欠なものである。しかしながら、これまで多くの途上国では、この両方もしくは片方が存在しない、あるいはその質が低いことが大きな問題となっていた。この現状に対して PRSP は、全体計画策定およびこれに沿った予算システムの構築、さらにはセクター計画を含む政策決定プロセス全体の統合を促進しようとする試みであると位置づけることができ、多くの国でそのための議論の契機を作ったことがまず評価できる。例えば [タンザニア](#) では PRSP が開発・貧困削減の中核文書として位置づけられ、予算システム、セクター計画ともリンクしながら政策決定プロセス全体の整理・構築が進んでいる。

しかし一方で、既存の開発計画に並行して PRSP が導入されたり、時間的制約や政府内の調整能力の不足が一因となって予算プロセスや他の各種政策決定プロセスと PRSP の統合が十分に図られず、全体計画の策定、予算システムの構築などがうまく進んでいないケースもみられる。例えば [カンボジア](#) では、既存の国家開発計画である SEDP II に並行して PRSP が導入され、両者の関係が長い間整理されず PRSP プロセスが停滞した。その間に、各セクターにおいて PRSP と十分な連携がとられないままに SWAps や政府・ドナー・パートナーシップ・ワーキンググループの動きが継続的に進展したため、PRSP とセクター計画のリンクが弱い状況が続いている。また、MTEF の法制度化の動きが具体化しているが、MTEF と

PRSP が連結し、定着・機能していくためには依然多くの課題を抱えており、本格化の道は遠いと思われる。

従って、今後各国で進む PRSP の実施・改訂においては、予算プロセスなどとのリンクを十分に考慮しつつ、政策決定プロセス全体像のあるべき姿と其中での PRSP の位置づけを明確にした上で策定・改訂が行われていくことが課題となる。具体的には、政策決定プロセスの基本的構成要素として、1) MDGs を現地化 (localize) した、貧困削減のための中期政策目標の設定、2) これを達成するための 3 年から 5 年の期間を対象とした中期計画の策定、3) 中期計画で示される優先項目 (priorities) を踏まえた予算の配分と MTEF の策定、4) 中期計画に基づいたセクター別の計画の策定などが挙げられるが、これらの基本的構成要素が互いにリンクする形で政策決定プロセスの全体を統合し、その中に (多くの場合中期計画として) PRSP が位置づけられていく必要がある。

世銀についても、(これまでは PRSP の有無が融資の条件であったが) 今後は統合された政策策定プロセスの有無を PRSC や IDA 融資の条件としていくとしている¹⁰⁰。

また、上記の PRSP の性格を踏まえ、単なる貧困削減のための戦略としてだけでなく、制度改革、財政改革、公共部門改革をとまなう包括的な戦略として形成する必要がある。これらを実現するためには策定・改訂プロセスに十分な時間をかける必要がある。世銀もその必要性を認めており、初期に策定された PRSP の多くは HIPC イニシアティブの下で急ぎ足で作られたが、改訂の段階では十分な時間をかけて作業を進める必要があるとしている¹⁰¹。

(2) オーナーシップ、パートナーシップの強化促進

オーナーシップ、パートナーシップの概念については、PRSP 導入以前から多くの国の開発援助の現場でその重要性は認識されていたが、PRSP 導入とともにその原則として政府およびドナーの間で改めて強調されるようになった。PRSP 策定・実施という具体的な作業の中で学習を重ねながら、オーナーシップの強化、パートナーシップ (NGO や市民など幅広いステークホルダーの参加、政府・ドナー間パートナーシップ、マルチ・バイを超えたドナー間の協力関係) の向上に向けた取り組みが促進されたことが評価できよう。また、現在もこうした関係構築のプロセスは進展中といえる。ただし、後述のとおり、依然としてオーナーシップ、パートナーシップのあり方には改善の余地があり、今後の更なる強化が必要である。

(3) 取引費用の軽減に向けた議論の拡大

PRSP は過去の開発援助の反省により導き出された援助アプローチの一つであり、その進捗とともに、ドナーと政府の共通の優先課題を明確にする必要性が認識されてきた。また、ドナーの間でも、PRSP を通じたより効果的な援助手法についての議論が高まっており、国によっては PRSP プロセスの一部として手続きの調和化やプログラム型援助の動きが進展している。こうしたプロセスを通じ、途上国の取引費用の軽減に向けた議論と努力が展開されている点が評価できよう。

3-1-2 PRSP5 原則の評価と分析

PRSP の 5 原則の観点からの評価としては次のような点が指摘できる。

(1) オーナーシップ

1) 途上国中央政府のオーナーシップ¹⁰²

途上国側に PRSP プロセスを主導するだけのオーナーシップがあるか (主体的な関与が行

¹⁰⁰ 2004 年 1 月 20 日の世銀 PREM ネットワークでの聞き取りによる。なお、こういった特徴をもつ「次世代 PRSP」については、最近 PRSP を策定し始めた国の多くが紛争状態にあるなど困難な前提条件を抱えており、理想的な PRSP を追求するのが難しいことを考えると、より条件の整った先行国が次期改定を行う際に「次世代 PRSP」と呼ばれる PRSP を策定していくことになると世銀では予想している。

¹⁰¹ 同上

¹⁰² ここではオーナーシップの有無を PRSP プロセスへの主体的な関与の有無の観点からとらえている。

われているか) 否かについては、事例研究対象の4カ国においても多様であり、また一国の関与の度合いが時間とともに推移するケースもみられる。そもそも PRSP は、過去の援助潮流に則った枠組みであったとはいえ、世銀・IMF が債務国に対して策定を要請したものであり、途上国政府が自発的に策定を始めたものではない。そうした中で、政府の PRSP に対する関与が強い国とそうでない国があるのはなぜか、考えてみたい。

第一に、PRSP 以前から当該途上国に政策策定・実施能力が備わっていた場合、また第二に、PRSP を策定・実施する目的が明確である場合、具体的には HIPC イニシアティブによる債務救済の対象になった場合に、政府の主体的関与の度合いが高くなっていることが伺える。

例えば、**タンザニア** では 1995 年のヘレイナー・レポート以降、それまでは脆弱であったオーナーシップ尊重の意識がドナーの間でも徐々に醸成されてきていた。また、長期開発計画「ヴィジョン 2025」の策定の経験もあり、かつ債務救済のためという明確なインセンティブもあったことから、政府は総じて PRSP に対して積極的に関与してきたといえる。**ガーナ** では、HIPC イニシアティブ申請以前においても、主管の NDPC が自分たちの手で PRSP を作ろうという意欲を高くもっていたが、NDPC 以外の省庁の関心は低く、政府全体としての関与が強かったとはいえない。しかしながら新政権が HIPC イニシアティブの適用を申請し、各省庁の予算に影響が出る可能性が生じた後はセクター担当省庁の PRSP 策定プロセスへの関与がより積極的になり、政府全体での取り組み姿勢が強まっている。

一方、PRSP 策定による債務救済という強いインセンティブがない東アジア諸国では事情が異なる。**カンボジア** では、ADB が支援する開発計画 SEDP II に並行して PRSP が策定されたこともあり、PRSP の目的や位置づけが不明確なまま進み、政府の主体的な関与の度合いは低い。また、1993 年の新国家成立後間もなく政治的に不安定で官僚の経験が乏しく政策策定能力が低いことも、国家としての PRSP プロセスへの関与を限定的なものにしている。

従来から途上国の中では政策策定能力が高く、ドナーからの干渉を嫌う傾向にあるとされている **ベトナム** では、アフリカ諸国のような HIPC に向けた強いインセンティブはないものの、PRSP を世銀・IMF の融資取り付けのための文書と明確に位置づけ、独自にベトナム語ドラフトを起草するなど当初より政府が積極的に関与し取り組んできた。共産党政権として従来から平等や貧困削減に対する政治的意志が高かったことも見逃せない。

オーナーシップを高めるためには、その1つの要素となる政府の政策策定・実施能力を向上させる必要があると考えられるが、これは一朝一夕に改善されるものではない。しかし、PRSP の策定・実施を途上国政府・ドナーが好機ととらえ、整合性の取れた政策体系の構築を行うことを通じて途上国政府の政策策定・実施能力向上を支援し、それにより PRSP への主体的な参画を促すことが PRSP プロセスのみならず途上国の開発そのものにおいて有効であろう。

2) 地方政府のオーナーシップ

依然多くの途上国において、地方政府の関与は「参加」としての関与であり、またその参加も限定的な状況である。想定される PRSP の裨益者の多くが地方に在住する貧困層であることを考えると、中央省庁だけでなく地方政府もオーナーシップをもって策定に深く関与することが不可欠であり、そのための環境作りや地方政府への支援が今後必要とされる。

(2) パートナーシップ：①参加型プロセス

1) 初期の時間的制約

PRSP 導入初期は、特にアフリカ諸国など HIPC イニシアティブ対象国では債務削減に向けた時間的制約の中で急いで進められたこともあり、参加型アプローチが徹底されないケースが多かった。最も早い時期に F-PRSP が完成した **タンザニア** では、財務省とドナーによるトップダウンで策定され、国内関係者の参加は、傾向を把握する程度の限定的なものであった。また、**ガーナ** でも I-PRSP は約2カ月という短期間で策定され、コンサルテーショ

ンはほとんど行われなかった。

2) 参加型アプローチの進展

PRSP プロセスの進展とともに、多くの国で参加型アプローチが強化されている。上述の「ガーナ」では、F-PRSP 策定段階になると多くのセミナーやワークショップが実施され、市民組織、民間セクター、NGO など様々なステークホルダーが内容に関してコメントする機会が設けられた。また「ベトナム」でも、村落レベルのコンサルテーションや貧困地域でのワークショップなど、新たな試みとして参加型アプローチを取り入れる努力がみられた。このように、多くの国で、市民社会の参加枠組みの制度化（PRSP のモニタリング・評価の枠組みに市民を含めるなど）、予算サイクルへの市民社会の関与（セクターの予算の上限設定について市民社会の代表者の意見を聞くなど）、議会の関与の増加（PRSP が議会へ提出される、議会の委員会でレビューされるなど）、PRSP の地方への浸透（地域別のワークショップの開催など）といった進展が見られている。

3) 限定的な参加

しかしながら、全般的に、労働組合や少数民族、貧困層、女性等の参加、民間セクター、議会の関与は限定的な国が多い。特に、政府のオーナーシップが弱い国では、関係者の巻き込みも十分には行われない。例えば、「カンボジア」の F-PRSP には貧困層も含む幅広い参加型プロセスについての記載がみられるものの、実際にはクメール語版も作成されないなど、住民レベルの参加は不十分であったことが指摘されている。

4) 参加型の限界と今後の課題

参加型プロセスがとられた国においても、実際に集まったステークホルダーの声が PRSP の内容に重要な影響を及ぼしたケースはあまり見られない。その原因として、そもそも参加型アプローチの目的が必ずしも明確でないままに導入され、どの関係者をどの程度まで巻き込むのか、また参加型プロセスを通じて得られた関係者の意見をどのように PRSP に反映させるのかといった点が明確にされていないことが指摘できる。

ボリビアでは、国民対話が法律により制度化され¹⁰³、1997年10月と2000年7月、8月に2度の国民対話が開催されたが、対話の結論とその後提示される新政策の間には往々にして乖離があり十分に機能することはなかったと評価されている。またボリビアの事例は、民主代表制度と並行して準備される市民参加制度の必要性やその役割への根本的な疑問も呈している（章末のコラム参照）。

従って、現在の参加型プロセスが、国家計画と住民とをいかに結びつけ、住民の声が実際の政策策定にどの程度反映し、さらにそれが住民生活の向上に役立っているのか、という評価をドナーと途上国がともに実施する必要がある。また住民からの多くの意見を集約しようとすればするほど、対立する利害や優先度を選別する必要が生じ、優先度化が困難になるため、参加型プロセスの不用意な拡大を避けるよう注意が必要である。

また、策定段階では広範な参加がみられたものの、実施段階に入ると参加の度合いが低くなるケースも多い。2002年9月以降に作成された F-PRSP の全てがモニタリング・評価に何らかの市民社会の役割を想定しているなど、進展はみられるものの、市民社会の参加を可能にするような法制度の整備など、改善すべき点は多い。今後、こうした問題を明らかにした上で、PRSP の実施、モニタリング・評価のプロセスに幅広いステークホルダーが効果的に参加する仕組みが形成されるかどうかはいずれの国にとっても課題となっている。

¹⁰³ PRSP が 2001 年 6 月に世銀・IMF で承認されたことを契機に、3 年に一度国民対話を持つことが国民対話法により制度化された。

(3) パートナーシップ：②政府・ドナー間／ドナー間パートナーシップ

1) 政府とドナーのパートナーシップの進展

途上国政府とドナーの共通の開発構想に基づくパートナーシップの重要性については PRSP 以前から主張されていたが、PRSP プロセスを通じ、総じて強化されてきたといえる。策定段階では、ドナーは途上国政府の作成したドラフトに対するコメントや各種調査の支援を通じて関与してきた。また、多くの国で実施、モニタリング段階に入った現在では、「援助を PRSP に整合 (align) させる」という原則が広くドナーの間で受け入れられるようになっている。世銀が国別援助計画 (CAS) を PRSP に基づいて作成するなど、ドナーが PRSP に準拠して支援の優先順位やコンディショナリティを課す動きは着実に広がっている。なお、ドナーが独自にコンディショナリティを設定することはパートナーシップを阻害し、PRSP の実施・運営にも影響を与えるとの考えから、統一化の必要性が指摘されている。この統一化にあたっては、PRSP のモニタリング指標を活用する動きがあり、実効性のある指標の設定が重要である。

2) ドナー間パートナーシップの進展

ドナー間の協調についても、PRSP がこれを促進する原動力となったことは確かである。PRSP 導入時は一時的にドナー間で混乱を招いた国も多かったが、プロセスの進捗とともに PRSP が実効性を増すようになると、マルチ・バイを超えたドナー間の協力関係が強化され、SWAps、財政支援、援助手続きの簡素化、進捗報告やパフォーマンス評価の調和化などが進展しつつある。例えば、**ベトナム** では譲許的借款をおこなう3つのドナー (世銀、ADB、JBIC) が調達、報告、監査、環境・社会配慮といった分野で手続きの調和化を進めている。

3) パートナーシップの多様性

1)、2) で述べた通り、PRSP を通じて全般的にパートナーシップが強化されており、現在も発展の途中であるが、事例対象の4カ国についてもその状況は国や時期により多様である。その主な要因として、各途上国における① PRSP 以前からのパートナーシップの状況、② PRSP の実効性の2点が考えられる。**タンザニア** では、「ヘレイナー・レポート」や TAS により PRSP 導入以前からドナーの間でパートナーシップの重要性が強く認識され緊密なドナー・コミュニティが形成されていたため、ドナーが強い一体感と競争意識をもって PRSP に関わりを持つ中でパートナーシップがさらに強化され、短時間で策定を可能にする一因となった。他方、**カンボジア** では、PRSP プロセスを通じてドナー間のパートナーシップが強化されているとはいえない。世銀、ADB、UNDP の主導権争いが PRSP プロセスを停滞させる一因となり、また、PRSP や SEDP II は位置づけが曖昧なまま策定が進み、実効性が低いことから、ドナーの関心も低い状態が続いている。

(4) 中長期的視野

国際的に合意・採択された長期の開発目標として位置づけられている MDGs に対し、中期の貧困削減戦略である PRSP は、当該国の初期条件や優先事項を考慮しつつ MDGs に沿った形で中期目標を定めることになっている。しかしながら、多くの場合 PRSP の目標値は過度に野心的であると批判されてきている¹⁰⁴。PRSP の目標値はほとんどの分野で過去10年間の平均的な実績を上回る数値に設定されており、実施の段階で目標値を下方修正するケースが多く見られる。今後途上国が PRSP 作成の経験を積む中で、中期に達成すべき目標値と実際の政策、資源制約の下で、実現可能な年度予算とのバランスをとることが大きな課題である。

また、中期的目標を立てる際に参考とする歳入予測についても、計測が楽観的すぎるとの批判がある。推計のための基礎データが不足しているケースも多く、マクロ統計の整備にかかる支援ニーズを示唆している。

¹⁰⁴ IMF and World Bank (2002b)

(5) 包括的アプローチ

大半の PRSP は、経済面、社会面、構造面、ガバナンスなどを含む、包括的な内容となっている。また、初期に比べると、持続的な貧困削減にとって経済成長が不可欠な要素であることが当事国・ドナー間で共通の認識になり、貧困削減に対する直接介入と成長の促進とのバランスが改善されてきている。しかし、依然として社会セクターが強く強調され、成長を牽引する生産セクターの位置づけとのバランスに欠け、産業政策として成長の源泉についての検討が十分になされていないケースもみられる。逆に、**「ガーナ」**のように「経済成長の促進」をより重視する新政権が誕生し、PRSP 実施のための費用計算段階で「人間開発と基礎サービス」の支出を減らす方向に修正が行われたため、貧困削減に十分集中していないのではないかと一部ドナーが懸念を示すケースもある。

また、包括性を追求した結果として、多くの PRSP が総花的で政策の優先度が明確でなく、計画実施にあたっての戦略性を欠く内容となっていることが多くの国で指摘されている。優先順位づけが的確に行われてこなかった理由としては、1) 費用計算、支出管理と予算プロセス管理において途上国の能力的・制度的制約があること、2) PRSP ができるだけ多くのトピックをカバーし詳細な分析をおこなうよう期待されていること、3) 参加型のプロセスを採用したことが結果に対する期待を高める一方、利害・優先事項の調整がより困難になったことなどの理由が挙げられる。

よって、当該国の行政能力、財務能力、政治的な制約を考慮し、実現可能な政策手段を選択的に定め、優先順位を明確にした戦略とすることが課題となっている。また、持続可能な貧困削減のために、成長の源となりうる優先分野を明確にした上で産業政策、貿易投資促進政策を整備し、PRSP の一部としていくことが課題となっている。

(6) 結果重視

2002 年 3 月の世銀・IMF 評価¹⁰⁵では、PRSP 実施による効果を測定する具体的な指標が定められていないことが重要な課題として指摘されていたが、それ以降の PRSP では、指標の設定に多くの改善が見られる。MDGs 指標やガバナンス指標がモニタリングの指標に含まれるケースが増え、ジェンダー別、社会グループ別などより細分化して定めることも一般的になってきている。一方で、指標が多すぎて貧困を直接測定するものに絞りきれない、指標の定義が曖昧である、基礎データが整備されていないなどの問題もあり、さらに改善が必要である。

PRSP の効果にかかる評価については、PRSP が実施段階に入ってから日が浅いこともあり、あまり進んでいない。しかし、**「ガーナ」**のように主要な分野での評価を段階的に導入する計画を立てている国もある。また、政策改革の効果を測定することを目的とする貧困・社会インパクト分析 (Poverty and Social Impact Analysis : PSIA) の導入を予定している PRSP は、2003 年 3 月の段階ではほとんどなかったが、それ以降の PRSP の多くが、分配に大きな影響を与えると考えられる改革について PSIA を実施することを計画に含むようになってきている。例えば、**「カンボジア」**の PRSP は間接税、土地改革、貿易の改革について PSIA が必要と明記しており、**「ベトナム」**は国営企業改革の効果測定を行っている。このようなデータ整備・収集能力向上や PRSP 効果の評価への取り組みへの支援を強化し、評価結果を実施のプロセスや PRSP 改訂のプロセスに反映させる結果重視のプロセス管理を推進することが今後の課題として挙げられる。

3-1-3 主要課題と支援ニーズ

以下では、PRSP プロセスの直面する主要課題と支援ニーズについて、策定・改訂段階と実施段階の 2 段階に分けて検討する。

¹⁰⁵ *ibid.*

(1) 策定・改訂段階

1) マクロ経済分析

初期の PRSP では、マクロ経済分析や成長の源泉の分析が十分に行なわれていないケースがほとんどであった。そのため、マクロ経済（特に成長）予測は過度に楽観的で、提案されたマクロ及びセクター政策も成長の源泉を分析した結果に裏付けられたものではなかった。これに比べると、近年の PRSP はマクロ経済枠組やマクロ経済予測についてより詳細に記述している。しかし、マクロ経済政策の選択肢の検討、選択に伴うトレードオフ、異なる選択が PRSP の目標達成に与える影響まで掘り下げて分析を行なっている PRSP は少ない。また成長予測は依然として楽観的すぎるものがほとんどである。一方、最近の PRSP では成長の源泉の分析により多くの注意が払われている。例えば、[カンボジア](#) や [タンザニア](#) の PRSP 年次進捗報告ではセクター成長率および成長への寄与率を検討し、セクターごとに雇用および所得創出の潜在能力を分析している。

初期の PRSP では外的なショックに対するリスク分析も不十分であった。近年の PRSP は外的ショックに対する脆弱性が存在することを認めているものが多いが、不慮の事態への対応策や偶発予算の準備、リスクに対応するための代替案を用意するといった手段について明記している PRSP はみられない。

2) 貧困診断

貧困削減を目的とする PRSP の策定にあたっては、まず貧困の現状を正確に把握し、ニーズの所在を明確にする必要がある。しかしながら、多くの途上国は貧困診断をする上で不可欠な統計の整備が不十分であるなど、多くの技術的課題に直面している¹⁰⁶。

貧困診断の具体的内容は、①貧困状況を示す統計整備とそれに基づく貧困状況の把握及び②その分析に基づいた貧困状況の原因把握である。I-PRSP 策定時には、①が既存の家計調査等を用いて部分的に実施される。F-PRSP 策定時には貧困状況の把握を改訂するとともに②が実施され、さらに具体的な対応策が記される。

精度向上を図るための調査には、参加型貧困アセスメント（PPA）、定点観測、受益者アセスメントなどの手法を用いた家計調査、ケーススタディから国全体の統計作成まで数多くの資料収集方法があり、世銀でも各調査から得られるデータの性格を分析するためにマッピングを行っている。これらのデータ収集調査の中でも貧困診断として貧困層の明確化とそれに対する政策策定のために広く用いられているものに生活水準測定調査（Living Standards Measurement Study：LSMS）があり、詳細かつ多様な情報を収集可能な手法とされている¹⁰⁷。

3) 目標設定（MDGs の現地化）

MDGs の「現地化」は PRSP 上で当該国の実情に合わせて MDGs を再設定するものであるため、PRSP が策定されている場合には改訂時に、あるいは初めて策定する際に検討が行われることとなる。

[ベトナム](#) の場合、MDGs の「現地化」のために、世銀、ADB、DFID などのドナーが中心となり VDTs 調査の実施体制を確立し、8つのテーマ別グループを形成して再設定の作業を行った¹⁰⁸。近年、MDGs の目標達成のために必要な援助資金額を推計する国も増えており、PRSP 上の目標と MDGs との関係を強化する途上国が増加している。

¹⁰⁶ 1990年代半ばから、構造調整プログラムの貧困層に対する影響が考慮されるようになったため、それに伴って、国によっては貧困層を含む統計資料の作成に着手している国もある。そのため I-PRSP 策定時でも多くの国で貧困層の状況が全くわからないという状況ではなかった。

¹⁰⁷ LSMS については世銀 Web サイトに詳しい (<http://www.worldbank.org/lsm/>)。なおベトナムの Household Living Standard Survey（HLSS）など、国により異なる名称もある。

¹⁰⁸ 我が国は JBIC が「基礎インフラへのアクセス向上」を担当し、内容面の助言及び資金支援を実施している。

(2) 実施段階

1) モニタリング・評価¹⁰⁹

PRSP のモニタリングに必要なデータの量と質は、上述の LSMS などの調査を通じて、大幅に改善されてきた。PRSP 実施段階において不可欠なモニタリング・評価システムの構築が、実施段階に入った全ての国にとって喫緊の課題となっている。データの収集・分析に関わる複数の当事者の役割分担、情報伝達システムに関する取決めが明確に定められていないケースが多い。多くの国で統計は複数の官庁及び地方自治体が作成しており、モニタリングの体制整備はそのような複数の組織に散らばる統計を各省庁の調整を通して利用可能にするとともに、NGO その他の市民代表の参加を図り、同時に関与する多くのドナーの協調も必要となり、大規模な作業となる。タンザニアでは統計資料及び指標の整備とともに体制の整備も含めて貧困モニタリング・マスタープランが策定された。今後 PRSP 策定国すべてにおいてモニタリングと評価が大規模に進められることは間違いなく、そのための体制作りが課題である。

また、モニタリング及び評価を実施するだけでなく、その結果を計画、目標設定あるいは予算配分にフィードバックすることが必要である。PRSP において達成すべき目標値が設定されている場合にも、大半の国において、モニタリングの結果を政策策定・修正にフィードバックするシステムが確立されていない。これは OECD 諸国においても十分に確立されていない困難な分野である。例えば、貧困関連指標が比較的整備され貧困モニタリングが実施されている タンザニアでも、データを継続的に収集するシステムが構築されておらず、モニタリングの結果の活用や政策へのフィードバックは弱いと指摘されている。また、モニタリングの基本は、PRSP 上に定められた指標の推移を追跡することであるが、その指標が目標値に向けて順調に推移していくために必要な予算執行及び様々な取り組みのレビューも含まれる。さらに、PRSP 上で設定された貧困指標の妥当性の検討を行なうとともに、データ収集の方法が重ねて検討される¹¹⁰。

モニタリング、評価への支援は、1) 統計資料の整備と精度向上（調査を含む）、2) モニタリング指標の精査、3) モニタリング・評価の体制構築の3点に大別される。

2) 公共支出管理

PRSP が策定されても、実際にそのとおりに予算が執行されなければ実効力を持たないため、途上国の財政管理能力は PRSP の実効性を大きく左右する。公共支出管理の重要性に対する認識は高まっており、PRSP に公共支出管理能力向上のための方策が含まれるケースが徐々に増えているが、依然多くの国がその適切な実施について課題を抱えている。

まず、既述の通り、多くの国で PRSP と予算との統合が弱いことが問題となっている。その第一の理由は、ドナーによる援助投入や準国家支出などが予算外（オフ・バジェット）資金として存在することである。第二には、PRSP で想定される政策実施に必要な資金の積算が正確に行なわれていないことが挙げられる。多くの省庁が総支出（資本及び経常）の推計を正確に行っていないため、セクター・プログラムの積算は資本支出しか計上されていないケースが散見される。PRSP で優先順位が高いとされている支出項目と MTEF との内容に一貫性がない場合も多い。タンザニアでは、優先分野である保健、教育、道路セクターの目標の費用計算は MTEF と整合性が取られているが、このように費用計算と予算とのリンクに改善がみられる国は未だ少数である。

¹⁰⁹ 事前に課される条件をクリアすることによって支援を受ける構造調整と異なり、PRSP では計画を実施した結果の評価で援助額に差をつける結果主義でありモニタリング・評価体制が十分に機能することが重要となる。また、そもそも PRSP は、債務元本削減にまで含んだ上でマクロ指標の改善を行い成長と貧困削減を行っていくことを意図しており、従ってマクロ経済改善支援とモニタリングが重要になっている（2004.2.16 本調査研究第3回研究会）。

¹¹⁰ タンザニアでは貧困指標を7分野（所得貧困、教育、保健、栄養、水、環境、脆弱性）39指標とまず合意されたが、その後も農業分野の指標導入の追加等議論が行われている。包括性及び詳細さを求めようと指標の数及び頻度は増大傾向にあるが、資金及び人材のキャパシティを吟味しながら持続可能性を計ることは他の援助分野と変わるところはない。

次に、多くの国で予算編成・執行・報告の能力が脆弱である。予算編成に際して、PRSP上に記された政策に沿って中期支出枠組み（MTEF）として中期（主に3年）のローリング・プラン予算策定を行い、政策・計画と予算をリンクさせることが課題となっている。また、予算成立後の資金管理、執行、監査など政府活動一般の透明性確保と効率性の向上によって、中期ローリング・プラン予算の実効性を高めるための方策も重要な課題となっている。特に後者は昨今世銀及び欧州ドナーが進めている財政支援の信託リスクを低減させる方策としても重要視されている。

例えば、**カンボジア**はMTEFの導入を予定しているが、その効果的な実施のためには、1) 経済財務省のマクロ経済予測や税収予測に関する能力向上、2) MTEF作成に必要な経常コスト予測に関する関係省庁計画局のキャパシティ向上、3) MTEFの全省庁への拡大、4) ドナーの情報開示やPRSP実施促進にかかる協力強化、5) PRSPを主管する計画省と経済産業省のリンクを担保する制度構築など多くの課題を抱えており、本格化の道りは長いと思われる。

公共支出管理能力を高めていくためには、政府の意思決定のサイクル（年間の予算編成作業のサイクル）にドナーの支援を合わせることで、PRSPと他の政府意思決定のプロセスとを統合させること、戦略の策定と実施のための組織・制度の構築についての方策をPRSPに含めることなどが重要となってくる。

なお、従来途上国の公共支出管理システムの精査は主として世銀によって実施されており、多様な手法が用いられている¹¹¹。近年では、援助国および被援助国がこれらの精査に参加するケースも多い。

3-2 PRSP プロセスの分析・解説

第2章でみてきたとおり、各国のPRSPプロセスは実に多様な側面を有しているが、本節では、まずどのような点について多様であるか、また何がその多様性をもたらしているのかを分析する。一方でPRSPプロセスには共通点もみられ、後半ではその共通性について検討する。

3-2-1 PRSP プロセスの多様性

事例対象国4カ国のどれ1つとして同じPRSPプロセスはなく、特に、1) オーナーシップ、2) 政府・ドナー間のパートナーシップ、3) 策定速度、4) PRSPがカバーする範囲、5) 実効性の5点において多様である。第2章でみてきたような各国の前提条件がプロセスを多様化していると考えられる。途上国側の要因としてはマクロ経済状況、援助依存度、既存の国家開発計画とPRSPの関係、途上国政府のオーナーシップとキャパシティ（政策策定・実施能力、財政管理能力など）、ドナー側の要因としては主要ドナーの構成、当該国における援助協調の経緯などが挙げられる。これらの諸条件が相互に複雑に絡み合って政府やドナーのPRSPに対する意識や関与の度合いに影響し、国家開発におけるPRSPの位置づけ、実効性を左右する。

上記5点のうち、オーナーシップ及び政府・ドナー間のパートナーシップを多様にした要件については前節で分析を行なった。本節では、1) 策定速度、2) PRSPのカバーする範囲、3) 実効性の観点からみた多様性を議論する。

(1) 策定速度

4カ国の事例分析からは、特に、1) 途上国政府のオーナーシップ、2) HIPCイニシアティブ対象国かどうか、3) ドナー・コミュニティの構成を含む援助協調・パートナーシップのあり方の3点が主な要因になっていると考えられる。

具体的には、従前より種々の政策決定プロセスにおいてオーナーシップの強い国では、

¹¹¹ 付録3.4「公共支出管理能力の診断」参照。

PRSP プロセスでも当該国による強いオーナーシップが見られ、結果として短期間に PRSP プロセスが進捗している（タンザニア、ベトナム）。次に、HIPC 対象国については、非対象国よりも速く PRSP プロセスが進む（タンザニア、ガーナ）。最後に援助協調のあり方については、援助協調が活発でパートナーシップの強い国では PRSP プロセスについても強いパートナーシップの下に比較的速く進捗している（タンザニア）。

事例分析対象国別に見ると、90 年代半ばからの PRSP につながる一連の援助の見直し、ドナー・政府の密接な対話などを通じ、オーナーシップとパートナーシップが醸成されていたところに PRSP が導入された **タンザニア** では、前提条件として強いオーナーシップとパートナーシップが存在していた。さらに HIPC 対象国であった同国では、短期間に PRSP 策定が進んだ。**ガーナ** では、当初比較的時間をかけて策定が進められていたが、HIPC 適用を申請した時点から速度が上がった。**ベトナム** は、元々政府のオーナーシップが強く、援助協調が緩やかで、HIPC イニシアティブ適用を目指していなかったこともあり、同国の強いオーナーシップの下、適度な速度で策定が進んだ。**カンボジア** はオーナーシップが弱く、HIPC の対象でない上に国家開発計画レベルでの援助協調は押さえ気味であったため、弱いオーナーシップ、パートナーシップの下で進捗は遅れている。

(2) PRSP のカバーする範囲

PRSP そのものがカバーする範囲については、PRSP の位置づけにより異なっている。**タンザニア** と **ガーナ** では、PRSP が国家開発・貧困削減における中心的な中期計画として位置づけられたことから、PRSP プロセスを通じて中期的ビジョン、優先順位等、中期計画に必要な事項が検討されている。他方、**ベトナム** では、PRSP はあくまでも 10 年、5 年計画に基づいた行動計画として議論されてきた。

(3) 実効性

PRSP の実効性には様々な要件が関係しているが、事例対象国について見ると、1) PRSP の位置づけ、2) セクター計画や予算などの政策決定プロセスとのリンクの有無の 2 点の実効性を左右している。PRSP が政策決定プロセス全体の中で明確に位置づけられ、また他の政策決定プロセスとリンクを持つ場合、高い実効性を有する。

事例対象国を見ると、**タンザニア**、**ガーナ** の 2 カ国では、PRSP が予算やセクター計画とリンクする重要な開発計画として位置づけられ、また、援助モダリティや調和化の議論とも重ね合わせて PRSP が議論されており高い実効性が確保されている。さらに **ガーナ** は HIPC 適用対象国になり、財政上生じる余裕部分が PRSP に沿って配分されるという具体的な状況となってから PRSP の実効性が高まった。一方、HIPC 適用対象国でなく、またある程度確立した既存の政策体系を有していた **ベトナム** では、PRSP の位置づけは両国に比べるとずいぶんマイナーなものであったが、国家開発計画の行動計画とされ、予算やセクター計画とのリンクの必要性や手続き調和化との関連についても議論されるようになり、ある程度まで存在意義は高まった。最後に、**カンボジア** では PRSP、援助モダリティ、調和化についてそれぞれ別個に議論されており、実効性は高くない。しかしながら、依然多くの課題を残しているものの、SEDP II と PRSP との時期改訂サイクルでの統合が決定され、統合を前提に PRSP と予算、セクター計画とのリンクについて検討が開始されている。

このように、いずれの国でも、異なったプロセスを経ながらも PRSP が予算やセクター計画と関連づけられる中で程度の差はあるもののその実効性が高まる方向に結びついており、PRSP プロセスが深化する中で共通の側面を有するようになってきている点が興味深い。この点については以下で述べる。

3-2-2 PRSP プロセスの共通性

(1) PRSP プロセスの共通のゴール

上述のとおり、各国の PRSP プロセスは様々な点で多様性を示している。一方で、「実効

性」の項で紹介したとおり、異なるプロセスを経ながらではあるが、いずれの国でも PRSP は予算やセクター計画など他の政策決定プロセスとのつながりを強めながら、政策決定プロセスの全体を整理・構築する方向に向かっており、その意味で同じゴールに向かって進むプロセスであるといえる。その際に PRSP そのものの位置づけやカバーする範囲は国によって様々であるが、PRSP を通じて政策決定プロセスの全体が整備される方向に向かっていることはいずれの国においても確認できる。

(2) PRSP プロセスが共有するステップ

また、各国で時間のかけ方や程度は異なるものの、PRSP が共通のステップを通過しながら進展していることも確認できる。具体的には、いずれの国も以下のようなステップを経験している。

(ア) I-PRSP 策定段階

- ① 途上国と世銀・IMF の間で PRSP の導入を合意・決定
- ② ドナー・コミュニティへの説明
- ③ 各次ドラフトのドナーへの回付とコメント取り付け
- ④ 「パートナーシップ・グループ」などと呼ばれるセクター別、あるいは課題別の検討グループを構成（途上国政府、ドナー、市民社会等が参加）
- ⑤ 市民社会等へのコンサルテーション（ただし、I-PRSP の段階ではあまり大規模でない。）
- ⑥ I-PRSP の世銀・IMF 理事会への提出と承認

(イ) F-PRSP 策定段階

- ⑦ パートナーシップ・グループによる議論の深化
- ⑧ (F-PRSP の策定が長引く場合には) 年に一度 PRSP 策定状況の進捗を示す年次進捗報告の作成
- ⑨ 貧困モニタリングの検討開始
- ⑩ MTEF など予算システムの改革の推進と PRSP との関係についての議論の開始
- ⑪ セクター別計画との関係についての議論の深化
- ⑫ 市民社会などへのコンサルテーションの深化・大規模化

(ウ) PRSP 実施段階

- ⑬ 年に一度 PRSP 実施状況を示す年次進捗報告の作成
- ⑭ MTEF など予算システムの改革の推進と PRSP との関係についての議論の深化
- ⑮ 3 年毎の全面改訂

3-3 我が国の課題と今後の対応にかかる提言

本節では、まず PRSP が我が国・JICA の援助事業にとってどのような意義を持ち、どのように関わっていくべきかを論ずる。その上で、第 2 章の事例対象国で日本関係者が直面した課題から得られる教訓を踏まえ、PRSP によりよく関与・貢献していくために我が国が取り組むべき課題と今後の対応にかかる提言をまとめたい。

3-3-1 PRSP と日本、JICA 事業との関連

PRSP は、我が国ひいては JICA の援助事業にとってどのような意味を持ち、また我が国はこれにどのように関わっていく必要があるのだろうか。

PRSP が実効性を持ち、途上国の中核的な政策決定プロセスの一部になる場合には、当然のことながらドナーの支援はこれに沿った形で形成・実施することが求められる。我が国はこれまで、総じて独立性の高いプロジェクト型を中心とした援助を実施してきており、タンザニアやベトナムをはじめとする一部の国を除いては、マクロ政策およびセクター・レベルの政策に対する直接的関与をあまり積極的に行ってこなかった。しかしながら、今後は援助受け入れ国のマクロおよびセクター・レベルの政策と整合した形で事業を形成・実施してい

くことがさらに強く求められることとなる。

さらに、PRSP が公共投資計画（Public Investment Program: PIP）や MTEF とリンクを持つことで、PRSP に明記された優先課題・政策に沿って途上国政府の予算が配分されることとなる。PRSP に沿わない事業は、予算的な裏付けも含めて政府のコミットメントを十分に得ることができない事態となる。しかしながら、援助事業の自立発展性の観点からは、相手国の予算や中期的財政計画の中に位置づけられ、予算的な裏付けを持つことが必要である。従って、政策レベルでの議論に積極的に関与し、PRSP に沿った事業形成・実施を行っていく必要がある。そのためには、PRSP を中核とする政策決定プロセスの構築支援に関与することは、日本の ODA 事業の展開にとって有益なことと考えるべきである。

さらに、貧困削減・開発のための全体計画の策定および予算システムの構築は PRSP のあるなしにかかわらず必要なものである。従って予算プロセスなど他の政策決定プロセスとのリンクを十分に考慮しつつ、政策決定プロセス全体像のあるべき姿と其中での PRSP のあるべき姿を検討しこれを支援していく必要がある。また、PRSP を具現化するツールとして MTEF、SWAps などが位置づけられるところ、これらをパッケージとしてとらえ協力していくことが PRSP プロセスの参画にあたり必要となる。

JICA がマクロ政策の議論に関与することによるメリットとデメリットをまとめると以下のようになるが、必要な投入量に比して得られるメリットが大きいことから我が国はマクロ政策の議論に積極的に関与することが望まれる。

(1) メリット

- (ア) 政府や他のドナーから、特にマクロ、セクター・レベルの政策に関する情報を入手することが容易になる。例えば、タンザニア では PRSP に積極的に関与しはじめから、JICA 事務所を情報交換、意見交換のために訪問する他ドナーの調査団の数が増加し、結果として以前よりも多くの情報が入るようになった。
- (イ) 結果として、マクロ、セクター・レベルの政策、予算との関連をさらに強く持った JICA 事業の案件発掘・形成が可能となる。
- (ウ) マクロ、セクター・レベルの政策全体に日本の考えを反映させることが可能になる。
- (エ) 当該国における政府、ドナー・コミュニティとの関係において日本のプレゼンスが確保される。
- (オ) 国際援助コミュニティにおけるプレゼンス・評価が高まる。DAC の対日審査において、ベトナム および タンザニア における日本の PRSP への積極的関与・支援が評価されているのは好例であろう。

(2) デメリット（追加的な負担）¹¹²

- (ア)（相当数の）担当人員の育成・配置。
- (イ) コンサルタント備上、セミナー開催等を通じた PRSP プロセス支援のための経費

一般論として、マクロ政策への関与が重要であることは広く認識される場所であるが、マクロ政策、PRSP について全ての国で等しく最大限の関与を行うことはリソースの制限からも難しく、またその必要性も低いと考えられる。従って、戦略的に重点国や重点セクターを選び、濃淡をつけながら対応する必要がある。具体的には、我が国 ODA 対象国としての重要度、援助量、当該国での援助協調の進捗度、これまでの我が国の援助協調への取り組みの程度、我が国の実施体制などを総合的に勘案して、対象国・対象セクターを重要度に従っ

¹¹² 具体例として、タンザニアにおける JICA の PRSP 関連のインプットは以下のとおりである。

- ① 平成 13 年度については、PRSP 専属対応の企画調査員 1 名（ただし、財政、教育、農業、貧困・ジェンダー分野の各企画調査員も担当箇所について関与）
- ② PRSP ドラフト策定、貧困アセスメント支援などのためのコンサルタント備上経費合計約 6000 万円。

てグループ分けし、その上で、こういった条件下においてどの程度援助協調及び PRSP プロセスに関与すべきかについての指針が明確に示される必要がある。

3-3-2 日本が克服すべき課題

(1) PRSP プロセスについての理解促進

当該国の PRSP プロセスに適切かつ効果的に対応・貢献するためには、まずは関係者の PRSP プロセスについての理解を促進する必要がある。1) 通常 PRSP プロセスがどのように進むのか (3-2-2 (2))、2) どういう要件が PRSP プロセスを多様化し (3-2-1)、また 3) どういう要件が PRSP の実効性に影響を及ぼすのか (3-2-2 (3)) について関係者が理解を深めることで、当該国の PRSP が今後どのようなプロセスを経て進捗し、またその過程でどのような課題を克服していく必要があるのかを予見することが可能となる。これにより積極的・効果的な対応が可能となる。

なお、当然ながら PRSP の位置づけや実効性に応じ、異なる対応が検討されてしかるべきであるが、現状において実効性が低く、わが国の援助に対しての影響力も低いと考えられる国の PRSP についても、キーとなる動向を注視しながら実効性の推移を継続的にチェックしていく必要がある。

(2) 方針・体制の整備

第2章の事例対象国で日本関係者が直面した課題をみてきたが、そこから得られた教訓を踏まえ、PRSP への対応について我が国が整備すべき方針・体制として考えられる点は以下のとおりである。

1) PRSP プロセスへの関与方針の明示

外務省は総論として PRSP を支持する方向性を出しつつ、コモン・バスケット方式や一般財政支援など新規援助モダリティの拡大により我が国のプロジェクト型援助の実施が困難になることには懸念を示してきた。

一方、外務省が2002年3月に示した「援助協調に対する基本方針」の中では、援助協調が活発であり積極的に支援すべき国に対しては、各種調査への資金支援、企画調査員の派遣、開発調査の実施等必要な投入を行うとともにコモン・バスケット、一般財政支援についても必要性を検討することとする一方、今後援助協調が活発になると想定されフォローが必要な国については、企画調査員などの投入による情報収集主体の対応を基本とする方向性が示されている。

しかしながら、こうした方向性に基づいて PRSP への対応方針を具体的に検討・策定している大使館が多いとはいえない。そういった国においては今後、本省の示す方針に基づきつつ、現場の状況を踏まえ、PRSP 対応の方針が大使館、JICA などの現場日本側関係者により積極的に検討・策定されることが望まれる。

また、世界各国の PRSP プロセスにおける日本の経験が十分に共有されてきたとはいえない。その結果、今回の4カ国を含む多くの国で、関係者は手探りの中で課題に直面する度に対症療法的に検討してきた感が否めない。各国の担当者が具体的な対応方針を打ち出すためには、PRSP プロセスの経験と現状の横断的な検証・評価を継続的に実施し、PRSP アプローチの何をどのように支持すべきかについてのヒント・方向性を提示していく必要がある。

2) 属人的な対応から組織的対応への変換

第2章でみてきた通り、PRSP プロセスにおける日本の方針の形成にあたっては、国横断的に一貫した方向性に基づいて方針が作られ、一国における方針が属人的に決定されることのないよう、組織一体となって対応することが重要である。そのための体制整備が急がれる。具体的には、PRSP 対応を現在各国で設置が進められる ODA タスクフォースのマンデートとし、ベトナムやタンザニアの対応体制を参考に、大使館のリーダーシップの下、オールジャパンとして体制を構築していく必要がある。

3) 在外における対応体制の強化

PRSP プロセスの進捗速度は国によって異なるが、タンザニアのように進捗が極めて速く、毎週のように関連会議が開催され、ワークショップ、セミナー、ローカル・コンサルタントを活用した調査がかなりの頻度で行われるケースもある。PRSP プロセスに参画していくためには、ローカル・コンサルタントの活用などによる柔軟でタイムリーな支援が不可欠であるが、現在は、制度的にこれが難しい。

意思決定を迅速化し、現場のニーズに基づく柔軟な支援を展開するためには、現地の決定権を強化する必要がある。現状では、個別の手続きについて（例えば MOU の署名の可否について）現地から東京に打診をしないと判断ができないケースが多数ある。また、在外事務所権限で支出可能な予算を拡大していく必要がある。具体的には、計画策定・実施の支援のためのセミナー、ワークショップなどの開催支援、ローカル・コンサルタントの雇用を可能とする柔軟な予算手当てを既存のスキームの柔軟な活用により一層推進していく必要がある。

それ以前の援助手法との比較における PRSP アプローチの特徴的な点として、現地での援助協調がより重視されるようになったことがあるが、これにより、現地大使館・事務所のリーダーシップがより重要になっており、この観点からも現地の裁量権の強化が望まれる。

2000 年の PRSP 策定開始時点においては、我が国の大使館あるいは JICA 事務所、JBIC 駐在員事務所は体制が十分でないにもかかわらず積極的に対応したといえるが、現在の限られた人員では、PRSP プロセスへの対応に関する情報収集が主たる業務となり、それ以上の負担となる業務は困難である。従って、PRSP への積極関与のためには、現地における人員体制の強化を行う必要がある。その際、高級ナショナルクラーク、在留邦人など現地における人材を積極的に登用していくことも検討すべきであろう。

4) 人材育成の推進

PRSP に実質的な貢献を行っていくためには、プロジェクトを超えたマクロおよびセクターの視点を持ちつつドナー会合などで発言するとともに、具体的な支援につなげていくことができる人材が求められている。JICA 職員や我が国援助に関わる専門家の中にそのような人材を確保するためには、戦略的な人材育成計画とカリキュラムを用意し、人材育成を進める必要がある。このため早急にセクター・プログラム等のガイドラインや研修マニュアルを整備し、体系的な人材育成プログラムを進めていく必要がある。

(3) 我が国が優先的に取り組むべき課題、強化すべき支援

1) マクロ経済政策、セクター・レベルの政策支援

各国が直面する課題の中には、マクロ政策の策定・実施、公共支出管理能力向上など、これまでわが国にとって支援経験の少なかった領域も含まれているが、上述の通り、マクロ政策や各セクター（教育など）レベルでの政策支援を行なうことのメリットは大きく、積極的にマクロ経済推計能力の強化、公共支出管理能力向上支援などに関与すべきである。我が国はいずれの分野でも協力経験が乏しく、今後この分野での支援強化のための体制、ノウハウの蓄積を行っていく必要がある¹¹³。

2) モニタリング・評価体制構築支援

マクロ政策、セクター・レベルでの政策への関与を担保するためには、モニタリングと評価への参加と先方政府の能力向上に対する支援の実施が不可欠である。我が国には統計整備の専門家を途上国に派遣した経験は豊富であるが、PRSP 体制で求められる貧困関連統計の扱いに経験を持つ人材は必ずしも多くない。本分野での支援の経験の共有を図るとともに、

¹¹³ 我が国の実績としては、JBIC がガーナで実施中の債務管理能力向上を主たる目的とした支援があげられる。同支援では財務省を中心として資金配布、執行等の資金の流れに関する情報の流れを整理し、資金管理の実効性向上に寄与した。

今後拡大するであろう他国でのニーズにいかに対応すべきか、検討していく必要がある。

3) 貧困削減戦略策定への知的貢献

前述のとおり、既に多くの国において、持続的な貧困削減のために成長は欠かせない要件であることは認識されているが、成長のための産業育成、貿易投資政策を具体的に検討していくことが課題となっている。既に、ベトナムなどにおいてはこの分野での研究が複数実施されているが¹¹⁴、他地域・国についても同様に、成長と貧困の関係につき理論構築を進め、それぞれの国で成長を達成するために資本を投入すべき分野をマクロの視点から分析した上で、成長のための方策を提示していくことが必要である。

¹¹⁴ ベトナムにおいて我が国は、政策研究大学大学院の研究論文“Japan's Development Cooperation in Vietnam - Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction”を積極的に引用し、インフラ支援やプロジェクト支援を中心とする日本の支援がアジアの現実により適していることを前向きに発信したほか、経済政策立案のプロジェクトを実施してきており（石川プロジェクト）、日本の方針を理論的裏づけとともに主張してきた。2002年12月のCG会合の結果、PRSP/CPRGSに大規模インフラを扱った新しい章を追加することが決まり、日本は、この作業へのインプットとなる1) 北部地域交通インフラのインパクト調査、2) 大規模インフラが経済成長と貧困削減に如何に貢献するかの経路を示す分析調査を実施した。

コラム

PRSP 策定過程での「国民参加（対話）」の挑戦とその課題：ボリビアの経験

吉田 充夫

PRSP 策定過程でのボリビアにおける国民対話は、「政府が自らの政策の是非を問う」あるいは「底辺からの要望の吸い上げ」のための大規模な公聴という表向きで実施されてきた。議員代表制が十分に機能しない途上国で「声が中央の施政に直接届く」と国民に期待を抱かせ、他方で政府は「大衆の不満の減圧」「自らの政策の正当化」の手段として使ってきたと言える。

通常、討議能力も知的水準も異なる市民一般に「政府への要望は何か」と問いかけると、「すぐにでも日銭がほしい」に始まって「憲法改正」に至るあらゆるレベルの要望が舞い上がる。政府は“すべての声を拾い上げ集約した結果”として後日政策を提示する。市町村レベルの対話円卓から政策提示までの距離は遠く、その乖離が逆に利用される。政府は自分にとって好都合な所を提示、正当化し、同時に不満の減圧、いわゆる“ガス抜き”を狙う。ボリビアでの過去2度にわたる国民対話では、具体政策を欠くバンセル政権が1997年10月に政策大綱の道具として国民対話を使い、2000年4～8月の第2回対話では表向きは“HIPC債務救済からくる資金の使途を国民に問う”場としながらも¹、その実コチャバンバ“水戦争”²で起こった社会紛争（同年4月）を沈めるための“ガス抜き”として利用した。

既述の通り、対話の結論とその後提示される新政策の間に往々にして乖離があるため、国民は「政府の勝手な政策提示に利用された」と感じる。2001年 JICA ボリビア事務所委託で UNDP ボリビアが行った過去の対話参加者への調査でも、こうした“利用された”意識が確認されている。民意に反する施策と汚職蔓延の中「国民の不満が高まる」と「対話をしよう」と調停が提案され、両者のイタチごっこが繰り返されて来た。磨かれるべきは対話手法ではなく、政策改善と対汚職政策であり、議員代表制の民意反映度なのである。そこが手付かずのまま対症療法として使われる国民対話は、使われる毎にその信用を失う。ボリビアの場合、回を重ねる毎に疲労した国民対話は、PRSP 開始（2001年6月に最終版が世銀・IMF 理事会で承認された）を機に国民対話法（Lay del Diálogo Nacional 2000：2001年7月）で3年に1度開催するものとして制度化された。一見民主化が前進したように見えるが、それは制度化しないと対話は維持できない、あるいは議員代表制は機能していないと解釈すべきであろう。

過去に2回の国民対話がボリビアで実施された。初版 PRSP は、97年の対話で策定されたバンセル政権の4本柱政策と2000年4～8月の対話の結論を融合する中で策定された、とするのが政府の説明である。よって公式見解は「PRSP は国民参加の下、広義の参加型で策定された」ことになる。2004年（4月頃まで）に実施予定とされる第3回国民対話は、制度化された対話としては初めてのものとなる。「PRSP は国民の声をもって改訂する」と一見読み取

¹ ボリビアは2001年6月にIMF世銀によるHIPC-IIの完了時点に到達し、その後7月10日のパリクラブの合意と合わせ名目値で1573百万\$（マルチ881百万ドル+バイ693百万ドル）の債務救済を認められた。1999年9月にもHIPC-Iスキームで純現在価値448百万\$の債務救済を受けている。

² 1999年、コチャバンバにおいて米国資本のベクテル社に有利な水道公社民営化と会社による水道料金の引き上げが行われ、同市での水道料金負担は労働者最低賃金（60ドル/月）の約1/4に達することとなった。新会社が新たな井戸掘削を計画したことも周辺農民の不安を駆り立てることとなり、水道料金値上げに反発する大衆運動がコチャバンバから全国的なゼネストや暴動に拡大した結果、政府は2000年4月に非常事態を宣言し、新会社も事業から撤退することとなった。その後2001年11月に同社は投資紛争国際センターに提訴し、ボリビア政府を相手取り2500万ドルの賠償金を要求している。

れるが、条文を熟読すると「対話を経て、それを参考にしながら政府担当部署が PRSP 改訂を行う」としている。最終判断は政府の手にあり、対話が正当化に利用されている構図がそこにもみられる。

今回の対話で政府は、“既成の PRSP 修正版”を公聴に付す。底辺から吸い上げられた声を元に修正を施す「下から上」ではなく、政府自ら修正したものへの可否を問う「上から下」を行う。“政府には政策を提案する責任がある”というのが政府側の言い分である。また、同対話ではガス抜き効果を期待して、2003 年 10 月の政権転覆の動機となった「天然ガスの輸出問題」や中央政府が決めるべき「経済モデルの修正」、「憲法改正」等の議題も討議される。加えて今回の対話では疲労した対話への動員力を増す意味で、前回の第 2 回対話（HIPC 資金の使途が議題）同様に、地方へ交付される FPS（Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social: 国家生産性社会投資基金：援助資金が原資となった社会投資）基金と HIPC 資金の配分方法の変更が打診される。貧困削減は市町村を矛先として実施する地方分権化政策の中、資金配分のテーマは討議のテーブルに市民を集める“蜜”なのである。

さて、過去 2 回の対話経験を経て 2004 年の第 3 回国民対話では、上述した「対話への不信」、「対話の成果と政策の乖離」の他に、以下のような問題を乗り越える必要がある。それはボリビア固有の問題ではなく、すべての国での国民対話活動が内包する問題でもある。

1. 民主代表制度の中で市民参加制度（国民対話）の必要性はあるのか：民主国家には議員代表制がある。議員や市町村議会議員が機能しないから、とって平行制度（国民対話）を設立することには大きな疑問が残る。平行制度は無駄を意味する。事実、国民対話は安い制度ではなく、その実施には多大な費用と時間がかかる。また、こうして得られた対話の成果（結論）にいかなる価値、重要度を付与するのか。国民の声を聞くための議員代表制の場である国会を越えて、それをいかに政策に反映させるのか。仮に、国会が国民対話の結論を受けての政策案を否決した場合、その否決は何を意味するのか。

2. 対話が起こす過大な期待に政府はどう応えるのか：過去の対話の経験でも明白な通り、“相談”された市民は自らの意見が政策に反映するもの、と過大な期待を持つ。こうして巻き起こされた期待にいかん政府は応えるのか。それができないと、今後の対話という社会不満減圧の道具そのものが信用と効力を失うことになる。また、対話のテーマの中には天然ガス政策のように中央政府が判断すべきテーマも多々ある。それらのテーマに対する対話の結論をいかに政策決断に取り込むかも問題となる。それ如何で、国民はまた裏切られたと感じることになるからである。

3. 誰が対話テーブルに参加するのか。参加者選抜への政治的影響をいかに回避するのか：市町村の末端では、村長を中心とする特定の政党勢力が行政の中心にある。それを取り巻く有力者もそうした勢力に加担するがゆえの地位を築いている。そうした中でいかに政治的に力のある者だけで構成されない対話テーブルを作ることができるのかが大きな課題となる。与党員やその親派が大勢を成す対話では、政策の正当化の道具としかならないからである。

4. 限られた時間で何を対話するのか。参加者の、言語と教養の違いも含め、討議能力差をどう管理するのか：対話実施は 1 日か半日である。参加者は多く、十分に討議する時間はない。いかに実りある討議をその少ない時間で実施するのか。また、「今仕事がほしい」「明日にもお金がほしい」という対話にならない要求も出る。参加者は教育レベルも異なり、討議能力は一律ではない。討議能力には多言語の問題も絡む。先住民言語しか話さない者を疎外することなく、いかに活発な議論に巻き込むかも重要な課題である。

CDF の実践の下で PRSP は、その原理の 1 つ “パートナーシップ” に努めながら策定された。それが CDF のパイロット国であったボリビアの場合、国民対話という参加制度である。しかし、その対話は決して単純に民主主義の前進と喜べるようなものではなく、上記のような諸課題を内包するものであった。

ボリビア国民対話の概要

行政の根本部分（行政の効率化や対汚職政策の進展など）にメスをいれることなく、国民の要望に対する対症療法として実施されてきたのがボリビアの国民対話である。その対話はどのように行われてきたのだろうか。

1997 年 10 月に行われた第一回対話では、政府（副大統領府）が主導し、知名度の高い業界組織代表や労働組合、政府機関の関係者が一堂に会し経済政策全般や汚職対策等について討議がなされた。有識者が議長を務める 4 つの対話テーブルが設けられ、3 日間にわたるイベントとなったが、その参加者は延べで 220 人程度に過ぎなかった。パンセル政権総合開発 5 カ年計画の 4 つの柱：機会（雇用生産政策）、平等（社会政策）、制度（行政改革、対汚職政策）、尊厳（コカ撲滅）はそこからの抽出である。中央政府に近い限られた人間のみが集められての時間的にも余裕のない中央レベルでの会議で、そこには市町村レベルの一般市民や先住民などの参加はほとんど無かったと報告されている。

2000 年に行われた第 2 回対話は、一回目の教訓と、1999 年 6 月に CG 会合で採択されたボリビア CDF のパートナーシップの原理に基づき、国際援助機関が資金的支援をする中、当時の副大統領（Jorge Quiroga）主導のもと、中立な対話実施事務局（有識者を長に、政府機関から 2 名、国際援助機関から 2 名で構成）が設置され対話が企画された。実施は 2000 年 7 月から 8 月にわたり、市町村レベルの対話の後、県レベルの対話に進み、両対話の結論を踏まえて中央レベルの対話が行われるという設定であった。市町村レベル（平均約 2 日間）の対話は、4 名の参加者から構成された。市町村長、市町村議会の副議長、監視委員会（94 年の大衆参加法で設置された市民の監視委員会）の長、そして市民代表として同委員会が指名する女性 1 名である。議題は：(i) 貧困の主要因（PRSP 策定の基礎材料）についての討議；(ii) 拡大 HIPC 資金の配分方式と使途；(iii) 対話の結論に対するフォローと HIPC 資金監視のための市民コントロール機構のあり方；(iv) 国民対話の制度化の可能性、の 4 点であった。³

市町村レベルの対話が終わると直ぐにそれを踏まえて、県レベルの対話がその後 2 日程度実施された。同対話への参加者は：市町村対話テーブルの代表、他の対話（政府対話に対抗して実施された対話の代表例：“ジュビリー 2000”，小規模生産者団体対話、他）、各種先住民や市民団体代表、県議会議員、県の国会議員、県知事と行政、政党（県レベル）であった。議題は：(i) 県レベル行政の中心開発課題；(ii) 県行政の機構改革の方向；(iii) 公共投資の市民監視の方法；(iv) 対話の結論のフォローと対話の制度化の可能性、であった。議題は市町村レベルの対話のそれと本質は同じであるが、県レベルに投射した形のものとなっている。

上記の 2 つのレベルの対話の結論を受けて、中央レベルで最終対話を実施された。参加者

³ 市民コントロールは 2001 年 7 月に採択された国民対話法の第 IV 編（第 1, 2, 3 章）でその基本的役割が規定されている。同法では市民コントロールを「市民社会の機構・組織が公共政策の結果やインパクト、参加型の意志決定プロセスを認知、監督、評価する権利、及び市民コントロールに関する情報、分析対象媒体へアクセスする権利（25 条）」と定義し、その機能は、市町村、県レベルで行政（予算、事業）活動の監視、中央レベルで PRSP の進捗、公共機関の年間活動プログラム、公共投資プログラムや予算執行書、HIPC 資金の出入監視を業務とされている。組織立ては 2002 年 3 月に完成したものの、政府の支援姿勢が不明瞭であるばかりか、持続可能な独自の活動資金が確保できず、現在まで期待された活動を展開するに至っていない。

は、市町村対話テーブルの代表、県対話の代表、他対話の代表、中央行政（大臣，次官）、市民代表である。経済、社会、政治の3対話テーブルが設けられる予定であったが、国会議員や政党間での参加へのコンセンサス形成難や9月の全国レベルの道路封鎖という不穏な社会情勢に阻まれ政治対話テーブルは未実施のまま「対話2000」は終わっている。

3つのレベルでの参加者の総数は2,423人（市町村レベル1,125人、県レベル935人、中央レベル273人）であった。国の総人口が800万人あるボリビアでその0.03%の国民が参加する対話がどれほど国民の総意を反映するものであるかといった疑問点も含め、具体的な反省点としては、市町村、県レベルで業界代表の参加が皆無に近かったこと。また、対話のレベルが市町村から中央に上がるほどに、統一した結論が採択できないほどの対立が生まれたこと。市町村レベルでは、討議能力差や多言語への配慮がなく先住民や読み書き不自由な市民の参加が阻害されたこと。市民代表は女性1名と市民レベルの参加が限られ過ぎたこと。超短時間での対話で議事の誘導操作が行われた形跡があることなど数多くが上げられている。

こうした経験を踏まえ、第3回の対話がPRSPの改訂を目指し2004年4月までに行われようとしている。前回2000年の対話で起きたと同じこと、すなわち、他の団体（常設人権擁護委員会）が政府対話に反対してそれに先んじる形で独自の対話（Cumbre Social）を実施するという波乱が、今回も出現した。対話という道具が市民社会で「主役主義（protagonismo）」に利用される構図は前回と変わってはいない。また、政府は対話と称して、その実自らの政策の正当化の道具に利用しようとする姿勢を露骨に見せた時期もあり（2003年10月頃）、市町村レベルの対話を切り捨てようとする政府姿勢に反発する市町村連合（FAM：Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia）が独自に国際援助機関の資金（日本も1万ドル支援を提供）を取り付け市町村対話の実施を政府に宣言する時期さえあった。現在は2003年10月の大統領交代劇を経て社会のコンセンサス形成が最重視される情勢の中、今期開催に向けて対話実施審議会（Consejo Directivo）は、12省庁や上下両院代表、13の業界、市民団体代表を理事会メンバーに巻き込み中立性と透明性の高い対話を実施しようとしている。

対話では漠然と「PRSPはどう修正すべきか」といった質問が投げかけられるのではなく、貧困削減は経済成長があって初めて達成できるという明確な政府側の認識の下、自治体政府とその住民に地方分権化政策の中、貧困削減の矛先として主体的に動いてもらうための意識改革の場として使われる。具体的に生産性のテーマでいえば、各自治体が「自らの手できること」が協約（Pacto）という形で明文化され、それを受けてPRSPも生産性重視の方向で修正される。ここが、政府が最も求める所であり、天然ガス売却や憲法改正の議論は単なるガス抜き効果で、PRSPと直接関係するところではない。既述のとおり、そうした対話への参加動員の蜜として地方への配分資金（FPS、HIPC）メカニズムの議題が用意されている。お金に惹かれて集まった国民に、日頃からの不満を発散させ、新PRSPの方向をその実施主体として認識してもらう。これが今回の対話の目指すところである。

現地の国際援助機関はそうした中、人的資金的支援を行う一方で、法の定めるところの履行や国際援助が要求する所を満たすためだけの単なる“手続き的”対話ではなく、時間をかけて、本当に国民のコンセンサスが形成できるような実のある対話の実施を喚起する状況にある。⁴

（2004年1月記）

⁴ 国際援助機関による対話支援は今回が初めてではなく、1997年の第一回対話ではUNDP、世銀、IDB、USAIDが、2000年の対話ではIDB、GTZ、スイス、オランダ、DFID、USAID、カナダ、スペイン、UNDP、CAF（アンデス開発公社）がそれぞれ支援にあたったと報告されている。

付録1 PRSP 導入と世界銀行・IMF の対応

1. 世界銀行¹

2001年、世銀はPRSPに対応し、従来の構造調整貸付（Structural Adjustment Credit: SAC）の名称を変更し、貧困削減支援貸付（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）を導入した。従来の構造調整貸付では必ずしも財政支援という用語を用いることはなかったのに対して、PRSCについては明確に財政支援であると位置づけている。構造調整貸付を含む従来の世銀の政策支援借款では短期的なマクロ経済の安定を中心としていたのに対し、PRSCは中期的な社会・制度改革に焦点を当てており、公共セクターや社会セクターに対する支援の割合が圧倒的に高くなっている。また、政策・制度改革などの融資条件（コンディショナリティ）を課す点では変わらないが、従来の政策支援借款が政策改革そのものを求める事前（ex-ante）コンディショナリティを課していたのに対し、PRSCでは事後（ex-post）コンディショナリティとなり、途上国側のオーナーシップに基づく成果達成を重視するようになったとされている。

さらに、2002年の第13次増資交渉の際に、従来1%にも満たなかったIDAの贈与枠が大幅に拡大された。拡大HIPCイニシアティブ適用後も深刻な債務問題を抱え、かつ一人当たりGDPが360ドルに満たない重債務貧困国は、配分されるIDA資金のうち40%までを贈与とすることができるようになった。

表A 1-1 IDA13次増資期の贈与

贈与カテゴリー	贈与レベルの上限	13次増資期資金全体に占める贈与の割合
1. 紛争後	40%	1.5-4%
2. 自然災害からの復興	100%	1%
3. IDAのみ適格国のHIV/AIDSプロジェクト	100%	4%
4. ブレンド国のHIV/AIDSプロジェクト	25%	0.5%
5. 一人当たりGNPが360ドル以下の債務脆弱性の高いIDAのみ適格国	40%	8%
6. その他の一人当たりGNPが360ドル以下のIDAのみ適格国	23%	3-3.5%
合計	N/A	18-21%

出所：IDA（2002）*Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment* をもとにUFJ総合研究所作成。

2002年7月より、世銀の各借入国に対する支援方針や資金配分の中核となる国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS）も、低所得国についてはPRSPに基づいて作成されるようになっており、モニタリングについてもPRSPの指標を採用している。また近年では、PRSP5原則の1つである結果重視主義がCASにおいても強化されている。

2. IMF²

IMFは、1999年9月に従来の譲許的融資の枠組みであった拡大構造調整ファシリティ（Enhanced Structural Adjustment Facility：ESAF）を貧困削減・成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility：PRGF）と改称した。PRGF支援プログラムの目

¹ World Bank Web サイト (<http://www.worldbank.org>)

² IMF “PRGF - A Factsheet”

標設定や政策方針は各国の PRSP に基づいて決定される。また、PRGF 支援プログラムは新たな PRSP の策定と同時に開始される。従って、PRGF 支援プログラムは PRSP のマクロ経済枠組みに沿って、同じ3年間のサイクルで実施されることになる。2004年8月現在、PRGF 融資適格国は 78 カ国である。

さらに、IMF は PRSP に沿った技術支援も実施している。例えば、2002 年には「アフリカ地域キャパシティ・ビルディング・イニシアティブ」を創設し、アフリカ地域技術支援センターにおいて、PRSP の枠組みに基づくマクロ経済政策の側面から、アフリカ諸国のキャパシティ・ビルディングを支援している³。

³ IMF “The IMF Regional Technical Assistance and Training Centers”

付録2 HIPC イニシアティブ

1. HIPC イニシアティブの拡大

第1章1-2-3で概説したように、1996年のリヨン・サミットにおいて、債務問題が深刻化している重債務貧困国（HIPC）に対して従来の債務削減スキーム（ナポリ・スキーム）を越えた債務救済措置を実施することが決定され、同年HIPCイニシアティブが合意された。

その後、1999年ケルン・サミットにおいて全面的な見直しが行われ、債務削減と貧困削減、社会政策の連携強化を意図する拡大HIPCイニシアティブが承認された。具体的な修正点は下表A2-1のとおりである。

表A2-1 HIPC イニシアティブの拡大

変更項目	HIPC イニシアティブ (1996年リヨン・サミット)	拡大HIPC イニシアティブ (1999年ケルン・サミット)
1. 対象国の増加	審査対象国41カ国中26カ国に適用可能性	審査対象国41カ国中36カ国に適用可能性
2. 審査期間の短縮	原則6年（弾力性有り）	第1段階は原則3年（第2段階の審査期間、マクロ経済の安定化を維持しつつ、貧困削減計画の実施状況により弾力的に決定）
3. 審査期間中の支援	パリクラブによる最大80%のリスク	国際機関による取り組み強化
4. 債務削減枠決定時期	完了時点	決定時点
5. 債務削減枠の拡大		
債務／輸出	200-250%	150%
債務／歳入	280%	250%
輸出／GDP	40%	30%
歳入／GDP	20%	15%
パリクラブ	80%	100%
ODA	未定	決定
6. 債務負担*		
合計	125億ドル	274億ドル
バイ+商業	63億ドル	142億ドル
パリクラブ	52億ドル	115億ドル
その他	10億ドル	17億ドル
商業	1億ドル	9億ドル
マルチ	62億ドル	133億ドル
世銀	24億ドル	51億ドル
IMF	12億ドル	23億ドル
その他	26億ドル	59億ドル
7. コンディショナリティの弾力化と債務削減と貧困削減の関係強化	ESAFにおける実績（社会・経済改革状況）を基準にIMF主導で決定。	PRSPをベースに貧困削減への効果を考慮しつつ決定。現地のNGO等を含め幅広い参加を募り、現地政府主導。

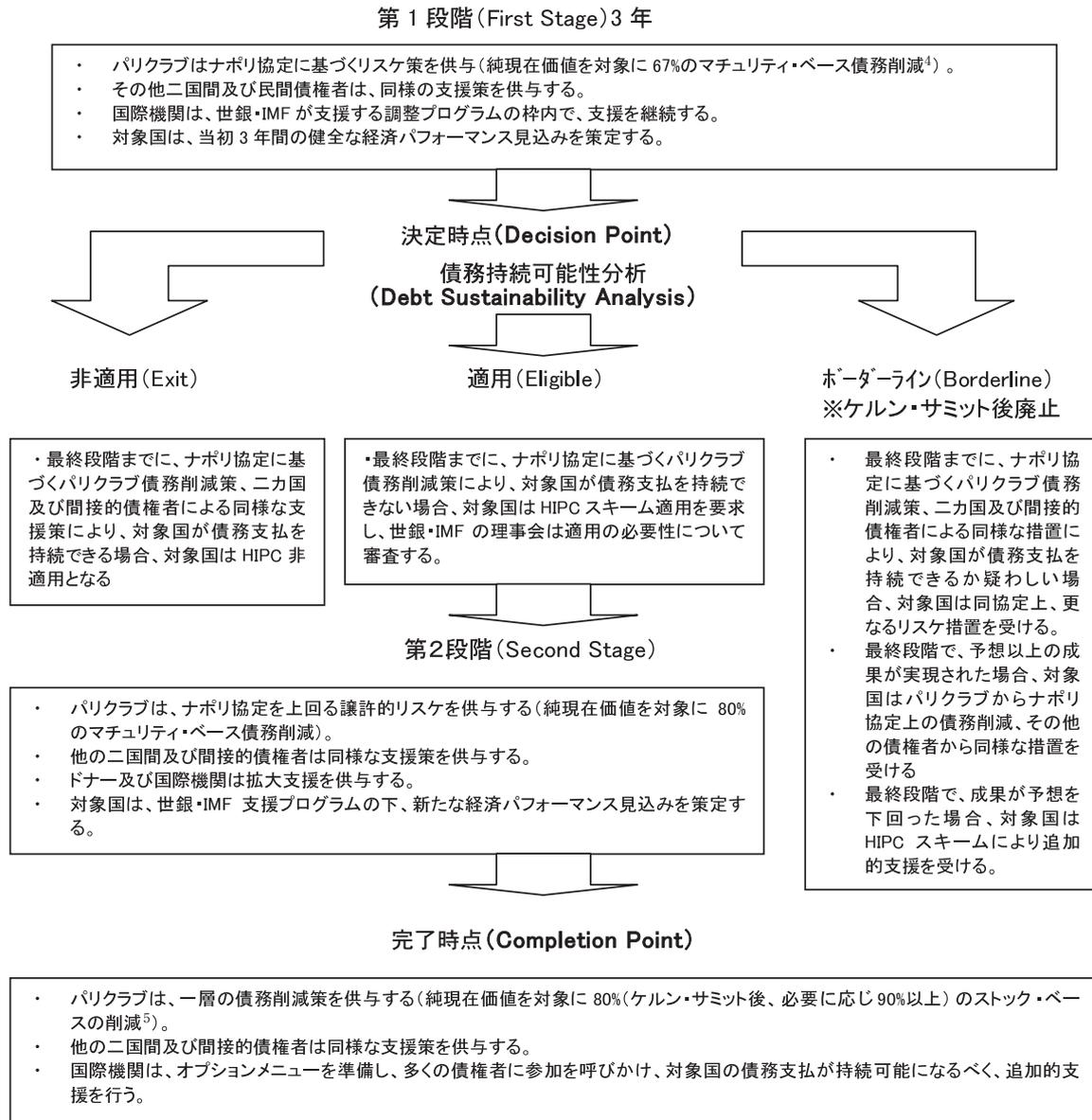
* IDA資料（1999年7月）による。

出所：国際開発センター（2000）

2. 実施の手順

HIPC イニシアティブの実施と審査の流れを下図A 2-1に示す。

図 A 2-1 HIPC イニシアティブの実施手順



出所：国際開発センター（2000）

⁴ マチュリティ・ベースとは、限定した対象期間内に返済期日が到来する債務のみを対象とすること

⁵ スtock・ベースとは、対象期間を限定せず、過去の延滞分及び今後の返済予定分の債務残高（元本）全てを対象とすること。

拡大 HIPC イニシアティブでは、従来は完了時点（Completion Point）の指標に基づいて決定されていた債務削減額をより債務負担が重い決定時点（Decision Point）の指標に基づいて決定するよう合意された。その結果、従来より多額の債務削減が行われることとなった。

途上国が拡大 HIPC イニシアティブによる債務削減を要請するためには、1) 従来の債務救済制度では維持不可能な（unsustainable）債務を抱えていること、2) 世銀・IMF の支援による改革と健全な政策の実績があること、3) PRSP を策定することの3点が要件とされる。3) の PRSP 策定については、決定時点までに広範な参加型プロセスにより PRSP を策定済みであること、さらに完了時点までに PRSP を1年以上実施していることが原則となっている⁶。ただし、I-PRSP の完成をもって決定時点に達することも認められており、世銀の Web サイトでは、「I-PRSP は援助の受け取りの遅延を避けるために導入された」あるいは「HIPC イニシアティブによる債務削減適用の遅延を避けるため、I-PRSP の策定が可能である」と説明している⁷。また、従来の HIPC イニシアティブの下ですでに決定時点に到達していた国については、F-PRSP の完成により完了時点に到達することも認められている。

3. 進捗状況⁸

HIPCs と認定された 42 カ国のうち、2004 年 7 月現在、完了時点に到達したのは 14 カ国（ベニン、ボリビア、ブルキナファソ、エチオピア、ガイアナ、ガーナ、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニカラグア、ニジェール、セネガル、タンザニア、ウガンダ）、決定時点に到達したのは 13 カ国（カメルーン、チャド、コンゴ民主共和国、ガンビア、ギニア、ギニアビサウ、ホンジュラス、マダガスカル、マラウイ、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、シエラレオネ、ザンビア）である。その他の 11 カ国（コートジボワール、ブルンジ、中央アフリカ、コモロ、コンゴ、ラオス、リベリア、ミャンマー、ソマリア、スーダン、トーゴ）は審査中であり、4 カ国（アンゴラ、ケニア、ベトナム、イエメン）は HIPC イニシアティブの適用なしに持続可能（sustainable）と判断されている。

なお、2004 年末をもって HIPC イニシアティブの申請ができなくなるというサンセット条項（Sunset Clause）が設けられていたが、期限延長が検討されている。

⁶ IMF “Debt Relief under the HIPC Initiative-A Factsheet”

⁷ World Bank Poverty Net

⁸ IMF and IDA (2004) p.7

付録3 公共支出管理

1. セクター・レベルの公共支出管理の導入⁹

第1章1-2-2で述べたように、1995年に世銀が提唱したセクター投資プログラム（SIP）では、途上国とドナーの協力を踏まえた包括的なセクター開発が重要な課題となったが、同時に、「共通の実施手続き（Common Implementation Arrangement）」の提唱が大きな議論を呼んだ。これは2000年前後からOECD/DACで議論が開始される「援助手続きの調和化」の萌芽となる考え方であったが、この段階では、セクターを包括的に支援する方法として、主として援助資金のプールと調達方法に関して共通の手続きを確立しようとするコモン・バスケット（あるいはコモン・ファンド）が脚光をあびた。その理由の一つとして、事前に設定された（ex-ante）コンディショナリティの達成が重要であった構造調整プログラムの影響により、途上国の政策策定能力が低下したという教訓を踏まえ、途上国とドナーが合意した計画に沿って予算を執行させ、オーナーシップの向上を図るという狙いがあった。

コモン・バスケットとは、途上国政府・当該セクター担当省庁が主体となり、国民及びドナーの合意を得たセクター開発計画などに沿って、ドナーが特定のプロジェクトなどに用途を限定せずに供与した援助資金と自国資金を共通の基金にプールして使用するシステムである。しかし、複数の援助資金と途上国資金とが混ざり合うなどの理由から、アカウントビリティの側面及び援助国側の法的制約により反論も出されるなど、各ドナーのコモン・バスケットに対する態度は様々であった。

そのため世銀は、コモン・バスケットそのものではなく、途上国が援助資金を把握することが重要であるとして、途上国の財政システムを通じた、いわゆるオン・バジェットによる援助資金の供与を強調した。

このように、従来のプロジェクト援助とは異なるプログラム援助の形態により資金協力が実施されるようになると、途上国による援助資金の管理強化がこれまでになく重要な課題となった。中期のセクター開発戦略の策定とそれに基づく資金配分、執行・会計・報告制度等の資金管理システムをドナーがモニタリングするとともに、国家全体のシステムとしての監査能力向上に対しても技術支援が行われるようになった。さらに、このようなセクター単位の公共支出管理システムを国単位に拡大することが次の方向性であった。

2. 国家レベルへの拡大

前述のとおり、セクター・プログラムにおけるコモン・バスケットと資金管理改革は、セクター・レベルのみにとどまらず、国家レベル全体の公共支出管理にまで急速に拡大した。公共支出管理とは、行財政改革及び公務員改革なども含み、広義には公共部門全体の改革を取り扱うものである。その基本的な考え方は、1）公共部門に明確な管理手法を導入し、制度構築を行うことで行政資源の配分の効率性と事務事業の能率の向上を図るとともに、2）手続きの遵守を通じて結果が保証されるとする「適正手続き（Due Process）」の考え方を越え、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）の重視を目指すものである。つまり、公共支出管理とは、利用可能な資源の配分だけでなく、公共資金を用いて最も望ましい形で政策目標を達成するために適用されるシステムといえる。

国家レベルとセクター・レベルで最も異なる点は、配分可能な資金、つまり歳入その他の推計をセクター単位で独自に行うことは困難であること、また複数のセクターの活動によって達成される成果（例えば貧困層の割合を数%減少させるなど）に関してはあくまで部分的にしか責任を負うことができないことである。これに対して、歳入予測、各セクターへの予

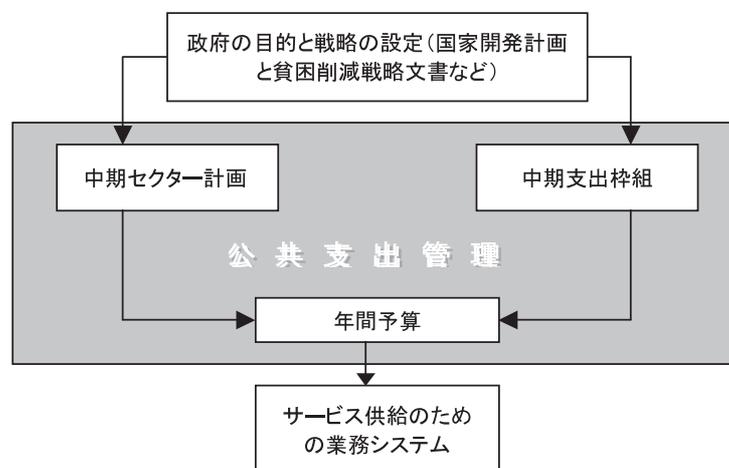
⁹ 以下付録3はJICA国際協力総合研修所（2003a）を参照。

算配分、債務管理も含めた財政規律の確保など、公共支出管理において中央政府が負う役割は非常に大きい。

PRSP 以前より、IMF や ADB は公共支出管理支援に強い関心を持ってきた¹⁰。先進国で開始され実行された改革がいわば「輸出」されたものであるが、構造調整プログラムにおけるコンディショナリティとは異なり、先進国による一方的な「輸出」とは必ずしもいえない。国際機関及び援助国の改革推進派が、先進国のベスト・プラクティスを採用すれば、途上国が従来の停滞から抜け出す可能性があると考えられるようになったとともに、途上国側が最新の考え方を導入しようとした面もある。ただし、予算改革を一つの核とする公共支出管理改革において基礎的なデータが不備であり、かつ歳入が極端に不足する状況では、政策の優先度を設定し、行政資源の配分を行うことは容易ではなかった。PRSP の導入は、予算策定に必要なデータと国内納税者に明確に説明し得る資源配分の計画の策定を支援し、この流れを補完するものとして有効であった。同時に、計画の達成目標として貧困削減を掲げたことで、構造調整プログラムの教訓として重視された貧困問題と途上国によるオーナーシップの強化という課題への取り組みを包含することとなった。

上記のような開発戦略、計画、予算、サービス供給の関係を支出配分と管理の枠組みの観点から整理したものが図 A 1-3 である（ここでは簡略化することで核となる概念を強調して示すことを目的としている）。中期的な開発戦略とともに、債務軽減など財政規律の改善に貢献する方策を考えると、理想的には支出は中期戦略に沿ったものとすべきであり、これが PRSP における 3～5 年の戦略策定という点に活かされている。さらに、政策と支出の関係は単一方向のものではなく、施策実施とサービス供給に関する情報は、政策過程へとフィードバックされるべきである。こうした情報交換の過程を通して、予算と計画は十分な連関を保つことが可能になる。

図 A 3-1 公共財政管理と政策過程



出所：Oxford Policy Management (1999)

多くの国で、政策と予算過程のつながりは弱い。途上国の場合、予算は非常に詳細な支出項目リストになっていることが多く、政府による政策と支出との結びつきを明確にすることは極めて難しい。現状の項目別予算の場合、支出を政策に基づいて優先度付けするための方策が欠けているので、政策判断が一貫性のないものになりがちである。これを政策単位の業績予算に変更していくことで改善しようとする方向が先進国の実践により明確になっており、

¹⁰ 各機関が公共支出管理支援に関する充実したガイドラインあるいは解説書を PRSP 導入以前に出版していることから明らかである。例えば、Potter and Diamond (1999)、Schiavo-Campo and Tommasi (1999) 等がある。

途上国においても PRSP 上の政策実施を確実にするため、業績予算の導入が進められている。このような予算制度改革とともに、サービス供給の目標達成を評価する行政システムも導入されている。

3. 財政支援

PRSP の導入時期と前後して、コモン・バスケット方式によるセクター・レベルでの資金供与の他、政府予算への直接資金投入など、財政支援が主な援助ツールの一つとして採用されるようになってきた¹¹。表 A 3-1 は、財政支援と関連する資金協力の種類について整理したものである。

表 A 3-1 近年の財政支援及び関連する資金協力の分類

		財政支援		
		オン・バジェット		
		イヤーマーク方式	コモン・バスケット方式 (共通基金への投入)	直接財政支援 (国庫への投入)
資金受取窓口機関	担当省庁	特定の活動／地域に限定した資金供与。ファンジビリティ ¹² の可能性は低い。	90年代半ばより議論が進んだ。社会セクターを中心に多くの事例がある。	セクター財政支援：世銀の SECAL（部門別構造調整貸付） ¹³ もその一つ。
	財務当局	特定の活動／地域に限定した資金供与。	事例は多くないが、増加傾向にある。タンザニア PRBS、ウガンダ PAF など。	一般財政支援：事例は多くないが、増加傾向にある。世銀の PRSC も本形式を採用。ファンジビリティの可能性は最も高い。

※ 本表では、イヤーマーク方式の支援を財政支援から除いている。本文内で触れるように、イヤーマーク方式の支援は、プロジェクト支援に対する資金供与の方法の違いという性格が強い。財政支援はプログラム援助の一部という分類¹⁴に基づく、イヤーマーク方式の支援を含まない方が適当と判断した。

特定の活動あるいは地域などに限定して資金供与を行うイヤーマーク方式では、当該省庁あるいは担当部局に供与される援助資金の流れが途上国によって認識され、予算に計上される。特に支出先が特定プロジェクトに限定されている場合には、用途は完全に決まることとなり、資金の流れを途上国が認識できるという点以外は従来のプロジェクト援助とほぼ同様である。またイヤーマーク方式においては、資金を特定の活動（担当省庁、実施機関）あるいは地域（地方政府）に直接供与し、それを当該機関が支出する場合と、財務省の国庫に対して拠出し、当該金額を予算配分時に用途を決めて担当機関に配分する場合がある。

一方、コモン・バスケット及び直接財政支援の場合には、資金管理を途上国が行う。コモン・バスケット方式については、教育・保健などの社会セクターに対する資金投入がこれまで最も多く見られるが、国全体あるいはセクター横断的課題を対象としたコモン・バスケット

¹¹ ただし財政支援は必ずしも新しい援助形態ではなく、長年にわたり援助の代表的な形態であった。英国が旧植民地であったアフリカ諸国に対してその独立当初に行った援助の大部分は財政支援であったし、戦後アメリカがヨーロッパに対してマーシャルプランを通じて行った援助の大部分も同様である。しかし 1970 年代以降、プロジェクト援助の台頭によって財政支援の影は薄くなり、プログラム援助といえば、ほぼ国際収支支援とみなされるようになった。それが 1990 年代に入り、以下の 2 つの理由により、財政支援は再び注目を集め始めた。第一に、多くの途上国で構造調整による為替自由化が進み、輸入支援が不要になりつつある一方、財政支援がプログラム援助の新たな形態とみなされているためである。第二に、途上国政府のコミットメントとオーナーシップの低さ、また援助国の急増と調整不足のためにプロジェクトが持続不能になるなど、プロジェクト援助の成果に対する不満が高まったためである。

¹² ファンジビリティとは、援助資金あるいは当初同じ目的で支出される予定であった自国予算が、援助の目的以外の用途に支出される可能性のことである。詳しくは世界銀行（2000）を参照。

¹³ SECAL による資金供与形態は 80 年代後半には頻繁に見られたが、最近では減少傾向にある。

¹⁴ OECD（1991）

ト方式の財政支援も増加傾向にある。タンザニアの貧困削減財政支援（Poverty Reduction Budget Support: PRBS）、ウガンダの貧困軽減基金（Poverty Action Fund: PAF）などがその例である。

新たな基金を設置しない直接財政支援にも、特定のセクター予算に資金供与するセクター財政支援¹⁵と PRSP 等の包括的な国家開発計画以外に用途の縛りがなく、政府予算全体に対して資金を供与する一般財政支援がある。世銀による PRSC は一般財政支援で資金供与を行うことが多い¹⁶。また世銀以外のドナーが一般財政支援に参加する場合には、世銀との協調融資に参加するか、あるいは独自に資金供与することになる。例えば、KfW が既に PRSC との協調融資を行っているほか、日本もベトナムで PRSC3 との協調融資を決定した。また、第 2 章の事例研究でみたように、ガーナでは MDDB の枠組を通して、DFID、オランダ、デンマーク、ドイツ、カナダ、スイス、EU、AfDB、アメリカ、世銀¹⁷が一般財政支援を行っている。

4. 公共支出管理能力の診断

途上国に援助資金の管理を任せる財政支援を進めるためには、アカウンタビリティの確保を図る必要がある。また政府の役割の重視という観点からみると、予算管理をはじめとする公共支出管理は政府の基本的な能力である。さらに、短期の観点からは開発結果を成功とみなすことができる場合でも、ファンジビリティと資源移転という視点からみれば、海外からのプロジェクト型支援が途上国の資源を開発関連部門から非開発部門に移転させている場合がある。援助がファンジブルなものである限り、また公共行政とサービス供給のための環境が整わない限り、特定の援助の成果は他の部門にも影響を与えていると考えるのが適当である。

これらの理由から、途上国の公共支出管理能力のどのような側面が足りないのかを明確にし、その能力の向上を図ることが不可欠となった。途上国の公共支出管理能力を診断するために、世銀、IMF、UNDP、OECD / DAC、ADB などの各ドナーがマニュアルを作成している¹⁸。以下は代表的な世銀の診断ツールである。基本的には世銀の融資診断のためのツールであるが、財政支援の判断にも広く利用されている。

- 1) 公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）：経済推計、予算配分、予算支出などの分析を主として行う。ただし財政管理の強化が近年重視されるようになって、政策と予算策定のリンク、執行及び報告・モニタリングの部分も評価されるようになった。PRSC 供与国では毎年策定される国もある。世銀では主としてエコノミストが担当。
- 2) 国別調達評価レビュー（Country Procurement Assessment Review：CPAR）：被援助国の調達に係る信頼性を評価する。世銀では会計士が主に担当。
- 3) 国別財政アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment：CFAA）¹⁹：当該国の財政管理システム及び民間セクターの財務基準その他を評価する。PER よりも財政「管理」の側面が強い。世銀の PRSC 供与のためには CPAR の理事会

¹⁵ この方法もイヤーマークしているといえるが、一般にイヤーマークされた資金とは前述のような形式を指すので、本稿では表 A 3-1 のように分類した。

¹⁶ PRSC は構造調整融資の名称を変えたものという理解が一般的である。構造調整融資が盛んに行われた 80 年代から 90 年代にかけて、構造調整支援は一般に国際収支支援とされていた。しかし現在、少なくとも世銀では、PRSC は財政支援であるとの理解が一般的。

¹⁷ 世銀は PRSC による参加である。

¹⁸ IMF は、Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)、UNDP は Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) (2001)、OECD / DAC は DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (2003)、ADB は、Managing Government Expenditure (1999) を作成。

¹⁹ CFAA は他の歳入を検証するツールとの重複を避けるために、歳入推計、遅延のない歳入徴収、予算モニタリングと現金管理の一部としての歳入モニタリング、歳入に関する適切な監査、という面に限定している。また公共支出管理システムの状態に関して被援助国、世銀、他ドナーに情報を提供する診断ツールとし、財政支援を行うための診断ツールという考え方とは一線を画そうとしている。

承認が必要。広範な分析ゆえに、世銀ではエコノミストと会計士の共同作業となっている。

さらに、診断ツールの統合化を図る動きとして、公共支出・財政アカウンタビリティ・プログラム（Public Expenditure and Financial Accountability program：PEFA）も導入されている。PEFAは上記のような文書の一般名称ではなく、世銀、EC（EU）、IMF、DFIDが出資し、出資国・機関の他、アフリカとの戦略的パートナーシップ（SPA）により執行委員会が構成されるイニシアティブである。PEFAは、これまで多くの診断ツールが様々な機関で策定されたことの反省から、従来の診断ツールの統合を図り、より包括的なアプローチを実施するとともに、10～20カ国でのパイロット評価プログラムを実行する。また、従来のPER、CPAR、CFAAが一冊に統合される場合もある²⁰。

²⁰ 例えばザンビアではこの統合された文書に Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) という名称を付けている。

付録4 主要ドナーの PRSP に関する理念・方針

世銀・IMF は 2001 年より一連の PRSP レビュー作業を進めてきた²¹。レビューは国際機関の他、二国間援助機関、世銀・IMF 加盟国、市民社会を含む広い参加の下に実施され、地域フォーラムを経て、2002 年 1 月にワシントンで PRSP 国際会議が開催された。この会議の場において、主要ドナーはそれぞれの経験に基づき PRSP アプローチに対する基本的な評価や課題を提示した文書を発表している。PRSP に関するレビューは、導入初期の段階では PRSP の理念や策定方法に対する評価が主流であったが、PRSP プロセスが深化するにつれ、実施プロセスや国別の PRSP 経験の分析に関心が集まるようになってきている。また、オーナーシップ、参加型アプローチ、貧困・社会インパクト分析、援助の PRSP への整合 (alignment)、紛争国など個別イシュー別の議論も活発に行なわれるようになってきている。

各二国間ドナーは PRSP を支持し、自国の援助を PRSP に整合させるよう努力することを表明しているが、実際の援助における PRSP の位置づけや PRSP に援助を整合させる度合いは、ドナーにより様々である。以下では、主要先進国（英国、ドイツ、フランス、米国）の援助戦略と PRSP の位置づけ、援助モダリティの選択、PRSP レビューの動向を分析する。

1. 英国

1-1 援助戦略と PRSP

英国国際開発庁 (Department for International Development: DFID) は 1997 年の『国際開発白書』²²において、「貧困撲滅と貧困層が便益を得るような経済成長の促進」に焦点を当て、2015 年までに MDGs を達成するよう努力することを表明して以来、常に貧困削減究極の目的として開発援助を進めてきた。2000 年に発表された白書でも貧困削減に対する英国政府の立場が再確認されている。さらに、2002 年 6 月に発効した「国際開発法 (International Development Act)」において、貧困削減が法的にも英国の開発援助の主な目的であると規定された。従って、①持続可能な開発もしくは貧困層の福祉の向上を目的とする援助、あるいは② DFID が貧困削減に貢献する見込みが高いと判断した援助以外の開発援助は違法となっている²³。

2002 年 1 月の PRSP 国際会議では、PRSP プロセスの戦略的な重要性を改めて強調するとともに、DFID は PRSP に沿った援助の手続きおよび活動に転換しつつあることを表明した²⁴。また、国際開発援助は PRSP に定められた課題の支援に使われた場合、より効率的に貧困削減に貢献できる²⁵という立場をとり、国別援助計画 (Country Assistance Plan) を各国の PRSP に基づいて作成するなど、PRSP に自国の援助を整合させる方針を積極的に進めている。また、ベトナムの事例にみられるように、PRSP を当該国の開発戦略の基本文書とみなし、すべての資金 (途上国の予算およびドナー支援) を PRSP に整合させることが望ましいという姿勢をとっている。

DFID は、2003 年の『開発報告書』で、MDGs 達成に向けた地域別の進捗状況を述べている。これによると、サブサハラ・アフリカ地域においては、良好な実績を上げている国については引き続き PRSP を支援し、直接財政支援の割合を増加させる一方、目標達成率の芳しくない国や紛争国については人道支援、対話と能力開発に重点を置き、資金を効果的に利用する環境作りをめざしている。アジア地域では、オーナーシップに基づく PRSP を支援し、

²¹ World Bank Poverty Net “IMF/World Bank PRSP Comprehensive Review”

²² DFID (1997)

²³ DFID (2003) p.13.

²⁴ DFID (2001)

²⁵ DFID (2003) p.36.

東欧および中央アジア地域では PRSP 策定を支援するとともに、途上国政府が貧困削減に資する政策を採用し、政策策定プロセスへの市民社会の参加を促進するよう支援を行なった。また、アジアおよび東欧では、地域開発銀行に対し貧困削減により焦点を当てる（低所得国への資金配分の割合を増加させるなど）よう働きかけている。中南米・カリブ地域では、地域開発銀行（米州開発銀行（IDB）及びカリブ開発銀行（CDB））が各々の国別援助方針と途上国の貧困削減計画の整合性を図るよう積極的に働きかけることを活動の中心とした。

1-2 援助モダリティに対する考え方

英国は、PRSP が導入される以前から、単独のプロジェクトからプログラム援助へと重点を移す方針を明らかにしていた。PRSP の導入でこの動きはさらに加速し、途上国政府の PRSP 実施とより良い財政管理を支援するため、直接財政支援を積極的に推進している。

2001 年に作成された英国国際開発研究所（Overseas Development Institute: ODI）のワーキング・ペーパー “The Choice of Financial Aid Instruments” によれば²⁶、援助のモダリティを決定する際には、まずマクロレベルの一般財政支援が可能かを検討し、一般財政支援実施の条件が整っていなければ次にセクター・レベルでの支援（SWAps またはセクター財政支援）を検討し、セクター・レベルでの支援の条件が整っていなければプロジェクトを用いた支援が可能かどうか検討するという手順をとるとしている。また財政支援が最も効率的な手段であるという立場をとるものの、実施の前提条件として2つの評価（政策枠組み、財政管理及びアカウンタビリティ）を行うこととしている。政策枠組みの評価では、途上国がオーナーシップをもって貧困削減戦略を策定し、その中で支出枠組みが明確に定められ、モニター可能な指標の設定など、結果が重視されているかどうかを評価する。財政管理及びアカウンタビリティの評価では、途上国の公共セクターの財政管理と、特に調達に関するアカウンタビリティの評価を行うことになっている²⁷。

DFID としては援助の全てが直接財政支援になるのが理想であるが、被援助国の援助依存度が低くドナーがセクター政策に関与していない場合や、被援助国との政策対話が不可能と判断される場合などにおいては、プロジェクトや技術支援の存在意義は残っていると考えている。また、アフリカに対しては一般財政支援の比重を高くする一方で、対アジア援助ではモダリティの多様性を認めるというように使い分けをしており、一枚岩で積極的に財政支援の実施を推進しているわけではない²⁸。しかしながら、今後確実にプロジェクト援助は減少するものとみなしている²⁹。

1-3 PRSP レビュー

英国は SGTS Associates に委託した「PRSP における市民社会の参加の評価」³⁰ など、数多くの PRSP レビューを実施してきている。その中心となっているのは、2001 年 6 月から ODI に委託している「PRSP モニタリング・総合プロジェクト」³¹ で、PRSP に関する様々なトピックについて調査研究やセミナーを実施している（以下 Box 参照）。

²⁶ Foster, M and Leavy, J (2001)

²⁷ DFID (2002)

²⁸ 国際協力銀行開発金融研究所 (2004)

²⁹ 国際開発センター (2002) p.43.

³⁰ SGTS Associates (2000)

³¹ PRSP Monitoring and Synthesis Project Web サイト

PRSP Monitoring and Synthesis Project

Briefing Notes

- Costings in PRSPs (June 2002)
- Reporting and Monitoring in a post-full PRSP context (March 2002)
- National Poverty Reduction Strategies (PRSPs) in Conflict-Affected Countries in Africa (March 2002)
- Learning and Lessons on PSIA- A Synthesis of Experience from DFID Pilot Studies (October 2003)

Synthesis Notes

- Key findings on PRSPs to date (September 2001)
- DFID's engagement with PRSPs (March 2002)
- Assessing Participation (February 2002)
- Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean (February 2003)
- Experience with PRSPs in Transition Countries (February 2003)
- PRSP Monitoring in Africa (June 2003)
- Experience of PRSPs in Asia (July 2003)

出所：PRSP Monitoring and Synthesis Project Web サイト

2. ドイツ

2-1 援助戦略と PRSP

2001年4月、ドイツでは新しい援助戦略「貧困削減のための行動計画 2015」(Programme of Action 2015 for Poverty Reduction)が閣議で承認された。この戦略は、「世界の貧困削減」が開発協力の包括的な目標であり、ドイツの開発途上国に対する全ての政策は「貧困削減」に沿って行うと表明している。2002年1月のPRSP国際会議で発表したPRSPレビューにおいて、ドイツ政府はPRSPアプローチを大いに評価し、その実施に向けて二国間及び国際機関を通じた援助によって支援していくことを明確にしている³²。さらに、PRSPは、2015年までに最貧困層を半減するMDGsの目標達成に貢献し、ドナーの活動・手続きの協調・調和化を促進する意味でも重要であると述べている。また、今後はたとえ貧困削減に貢献する支出(援助を含む)であっても、PRSPに沿わないものを正当化することはより困難になるであろうと指摘している。

ドイツ金融復興公庫(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)の2002年の年次報告においては、途上国の貧困削減戦略及びそれが記載されたPRSPは、全ての開発協力関係者にとって参照すべき枠組みであると述べている。また、サブサハラ・アフリカ諸国への開発協力に関する連邦経済協力開発省(Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ)のポジション・ペーパーにおいても、貧困削減戦略を通じた優先順位付けの重要性に言及している³³。このペーパーには、PRSP導入の結果として社会セクターの総予算に占める割合が1999年の33%から2002年の54%に上昇したと評価している。さらに、PRSPプロセスは参加型アプローチによって当該国の問題を分析し、戦略を導き、希少な資金の使途に優先順位を付すという役割を果たし、多くの国で公の場もしくは議会での議論や政策決定に結びついてきたと述べている。

このようにドイツはPRSPを重視し、その役割を高く評価する姿勢を全面的に打ち出しているものの、実際の国別援助戦略の策定やプロジェクト・プログラム策定の際に、どの程度当該国のPRSPに援助を整合(aligned)させているのかについて、具体的には明示していない。

³² World Bank Poverty Net “BMZ Contribution to the World Bank/IMF Full-PRSP/PRGF Review”.

³³ BMZ (2004)

2-2 援助モダリティに対する考え方

ドイツの従来の開発援助は、プロジェクト方式を中心としていた。その理由は、アカウントビリティ確保の観点から援助資金の使途が明確に追跡できることを重視し、また、ドイツの貢献が識別しやすいことを望む傾向にあったためである。また、KfWは伝統的に開発援助を投資プロジェクト、つまり投資に対して一定の収益率をもたらす資本支出プロジェクトと捉えてきたため、経常費用（給与等）に対する援助を原則的に行わないこととしており、経常費用支援が含まれる財政支援は実施が困難とみなされてきた。さらに、プログラム・タイプの援助を実施するためには被援助国政府や他ドナーとの緊密な政策対話が必要で、現地事務所がないと運営は難しいが、ドイツの場合、例えばアフリカでKfWの事務所がある国は3カ国と少なく、事実上プログラム援助に参加できる国は限られてしまうという事情も影響していた。

2001年11月にBMZはプログラム型支援に関わるポジション・ペーパー³⁴を発表し、それまで必ずしも明確ではなかったプログラム型援助（特にコモン・バスケットと一般財政支援）への対応方針を明らかにした。プログラム・アプローチは一定の前提条件を満たせば、個々のプロジェクトよりも効果的に被援助国の全般的な枠組みを改善し、オーナーシップを高め、ドナー個別の手続きに対応する事務負担を減らすことができるため、より効率的に援助を実施できるとしている。基本的に、プログラム型援助は他のドナーと協調して参加する（joint financing with other donors）場合を想定している。その中でもドイツが参加するのにふさわしいのはコモン・バスケット方式をとるSWApsで、直接財政支援はファンジビリティのリスクが大きいことから限定的な範囲（世銀の構造調整融資、PRSCとの協調融資）にとどめるとしていた。ただしKfWは2002年時点では、被援助国のアカウントビリティや経常費用に関わる課題が残ることから、援助の中心は今後もプロジェクト型であると述べている³⁵。

一方、財政支援を評価した報告書³⁶によると、少数ではあるが財政支援型の援助を行っている。この評価の対象となったのは、貧困削減戦略のためのマクロ経済支援（一般財政支援）4つと、セクター・プログラム3つである。これらは全てドイツが参加する以前からすでに存在し、一般財政支援はPRSP関連であった。また、一般財政支援のうち3つのプロジェクトでは、世銀のPRSCへの協調融資以外に、他の二カ国間ドナー及びEUとの協調融資の可能性も候補として上がっていたが、世銀との協調融資が採用されたのは他の方法が承認されなかったためであると記述されており、PRSCへの協調融資以外の一般財政支援も視野に入れていることが伺われる。世銀とのインタビューによれば、タンザニアに今年度供与されるPRSCにKfWが共同出資する予定とのことである³⁷。ドイツの援助はプロジェクトが大半を占めるものの、今後PRSCが供与される国が増加し、また他のドナーが一般財政支援を行なう頻度が増えるにつれて、ドイツも協調融資の形で一般財政支援に参加する可能性が高くなるのではないかと思われる。

3. フランス

3-1 援助戦略とPRSP

フランスでは、1998年より援助戦略および援助体制の大幅な見直しが行われた。開発援助の優先目的として、①途上国の経済的自立とグローバル経済への参加の達成、②政府機関と民主主義の基盤の強化、③貧困の撲滅と社会サービスの提供、④研究の機会及び科学情報へのアクセスの改善、⑤グローバルな協力の推進を掲げている。また、二国間援助の主な対象となる「優先連帯地域（ZSP: Zone de Solidarite Prioritaire）」が設定され、対象国は主に資

³⁴ BMZ (2001)

³⁵ 国際開発センター (2002) p.57.

³⁶ “Design Study: Budget Support and Similar Instruments” (英文はサマリーのみ)

³⁷ 世銀タンザニア担当者とのインタビュー (2004年1月22日) による。

本市場での資金調達が困難な最貧国、特にフランスと歴史的・政治的な関係の深い仏語圏アフリカ諸国が中心となっている。

2002年1月のPRSP国際会議でフランスが発表した文書では、PRSPをドナー間の有効な協調枠組みとしてとらえ、PRSPのメカニズムを支持すると共に、国別戦略をPRSPに沿って策定していくと表明している³⁸。しかしながら、二国間ドナーは文化・言語や貿易政策など貧困削減以外にも対象国との間で考慮すべき課題を持っているため、国別戦略がPRSPに完全に合致するものではないとも述べている。実際に、外務省国際開発協力総局やフランス開発庁（Agence Française de Développement: AFD）の年次報告にはPRSPに関する言及はみられず、積極的にPRSPに自国の援助を合わせようという姿勢は伺われない。

3-2 援助モダリティに対する考え方

他のヨーロッパの主要ドナーと異なり、フランスはプログラム型よりもプロジェクト型支援の方が効率性が高いと考えており、プロジェクト型の支援が圧倒的に多い。プロジェクトがドナー主導で被援助国のオーナーシップの向上につながらないという批判に対しては、それが当てはまる場合もあるものの、被援助国における政治的混乱などの可能性を考慮すると、現実的な選択手段としてプロジェクトの方が適切である場合が多いと主張している³⁹。フランスがプロジェクト型援助を重視する理由は、効率性が高いという他にも、国内でのODAの正当性を考えた場合、納税者に対するアカウンタビリティを確保する観点から、「旗を立てる」ことの重要性もあげられている。プログラム援助を実施するには、その前提条件として被援助国のオーナーシップが必要であり、それがなければまずキャパシティ・ビルディングがなされなければならないと考えている。財政支援についても、同様に被援助国のオーナーシップと財政の透明性が重要であるとしており、これらが不十分である場合にはまずキャパシティ・ビルディングが必要という立場をとっている。2002年のPRSP国際会議で示された文書においても、世銀のPRSCやIMFのPRGFにより財政支援が供給される場合でも、被援助国の資金・財政の透明性や適切な組織・制度などがあらかじめ確保されていることが重要であると指摘している。

このように、フランスは今後もおそらくプロジェクト中心の支援を行っていく可能性が高い。しかしながら、ヨーロッパの他の主要ドナーが援助方針をPRSPに整合させる姿勢を強め、積極的にプログラム・アプローチを進める中で異なる立場を貫くことにはプレッシャーを感じており、DACの援助手続きタスクフォースへの参加などを通じて他ドナーとの協調の可能性を探っている⁴⁰。

4. 米国

4-1 援助戦略と PRSP

2002年1月のPRSP国際会議の場において、米国は全体として当該国のオーナーシップ及びリーダーシップを基礎にしたPRSPの理念に賛同すると共に、USAIDの現地ミッションもおおむねPRSPの動きを歓迎し、PRSP策定に積極的に関与していると発言している。また、途上国のオーナーシップ及びリーダーシップは「政府」だけでなく、市民社会や民間セクターを含むべきであると強調した。

多くのドナーが開発援助のなかで貧困削減を主流化している中で、9月11日のテロ事件やアフガニスタン及びイラクでの戦争の影響を受けて、近年米国は自国の安全保障により重点を置いているように見受けられる。米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）は2004年1月に発表した白書⁴¹の冒頭において、開発

³⁸ World Bank Poverty Net “French Memorandum on PRSPs”.

³⁹ 国際開発センター（2002）

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ USAID（2004）

は今や米国の国家安全保障にとって外交や防衛と同様に重要であると述べている。米国の国家安全保障に対して多くの脅威が存在する状況を鑑みて、海外援助は人道的もしくは開発といった目的に対応するだけでなく、テロや国際的犯罪、失敗した国家、グローバルな問題のもたらす不安定 (instability and insecurity) に対応しなければならないとしている。

また、USAID は海外援助の核となる目的を①変革的 (transformational) 開発の促進、②脆弱な国家 (失敗した国家、失敗しつつある国家、失敗から回復しつつある国家) の強化、③人道支援、④米国の戦略・地政学的利益の支援 (イラク、アフガニスタン、パキスタン、ヨルダン、エジプト、イスラエルなど)、⑤国境を越えたグローバルな問題への対応 (HIV/AIDS、その他の感染症、グローバルな気象変動、国際貿易協定への支援、人身売買や麻薬の撲滅など) の5つに定めている。①は、途上国が海外援助に頼らずに経済社会の発展を維持できるようガバナンス、人的能力、経済構造に抜本的かつ広範囲の変化をもたらすことであり、貧困削減、ジェンダーの平等の促進、環境の持続可能性の推進などを含む広範な概念であるとしている。特にガバナンスの改善、経済成長の促進、国民への健全な投資を重視し、途上国側の必要性、コミットメント、パフォーマンスを基準に援助を配分している。対象国については「良好な成果を出す国」(good performer) に重点を置き、「十分良好とはいえない国」(fair performer) にはより選択的に援助を配分する。他方、戦略的・地政学的観点による④の対象国は議会と政府によって決定され、プログラム援助や一般財政支援を含むあらゆる援助モダリティが可能であるとしている。⑤は米国が特別な関心を持つ問題に対応するもので、米国主導であるがゆえに、途上国のオーナーシップやパートナーシップ、参加、ドナー協調といった一般的な開発支援で重視される基準を満たさない場合もあると述べられている。なお USAID とのインタビューによれば、PRSP の優先事項として挙げられていなくても、米国の優先課題 (グローバルな問題など) に対しては支援を実施していくとしている⁴²。

さらに、従来の ODA 予算は「変革的開発の促進」用のフレキシブルな予算、「脆弱な国家支援」用のフレキシブルな予算、「グローバルな問題に対応する」ため厳密にイヤーマークされる予算の3つに分けられる。2004年度からの予算配分は明らかになっていないが、開発用と脆弱な国家用のフレキシブルな予算は非常に限られたものになるであろうと USAID は予測している。その場合、ODA 予算はミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account : MCA) の資金が中心となる可能性が高いと推測される。

2002年3月のモンテレー国際会議で、ブッシュ大統領は新しく MCA を設け、2004年度より3年間で米国の海外援助資金を当時の50% (50億ドル) 増額すると発表した。この新しい支援を実施する組織としてミレニアム・チャレンジ・コーポレーション (Millennium Challenge Corporation : MCC) が設立され、2004年度予算として10億ドルについてすでに議会の承認が得られている⁴³。MCA 対象国は、①公平なルール (良いガバナンス)、②国民への投資 (教育・健康への投資)、③経済の自由化の促進 (企業や企業家精神を育成する健全な経済政策) の3つの基準をもとに16の指標が設けられ、パフォーマンスの良い国が選ばれることになっている。低所得国を中心に63カ国が候補国となっており、2004年度はその中から16カ国が選定された⁴⁴。MCA 対象国が自国の開発の障害となっている問題を明確にし、市民社会の参加を保証しつつ MCA プログラムを作成することとされているが、具体的にどのようなプログラムが選ばれるのかは明らかにされていない。USAID とのインタビューによると、PRSP が途上国の開発課題を選ぶ際の文書として扱われる可能性はあるが、MCA がどの程度 PRSP に沿って実施されるかについては、引き続きフォローしていく必要があるだろう。

⁴² 本調査のための USAID とのインタビュー (2004年1月20日) による。

⁴³ 以下 Millennium Challenge Corporation Web サイトを参照した。

⁴⁴ アルメニア、ベニン、ボリビア、カーボヴェルデ、グルジア、ガーナ、ホンジュラス、レソト、マダガスカル、マリ、モンゴル、モザンビーク、ニカラグア、セネガル、スリランカ、バヌアツ (2004年5月現在)。

4-2 援助モダリティに対する考え方

PRSP 導入以前からも米国はプログラム援助方式（特に財政支援）に消極的で、2002年1月の会議においても PRSP の実施を財政支援と結び付けようとする考えに対して明確に否定的な姿勢を示している。その理由としては、①一般的に途上国のガバナンスは脆弱であるため、公共セクターの信頼性が低く汚職が蔓延している状態であり、そこで財政支援が機能すると考えるのは楽観的すぎる、②援助の実施には米国議会の承認が不可欠であるが、議会はアカウントビリティの問題からプログラム援助に否定的であるため実施が困難である、③米国は小さい政府を善とする伝統をもっており、援助も民間セクターや市民社会を通じて実施する方が効率的であるとの考え方が挙げられる。実際に米国の援助の多くは民間セクターや NGO に直接供与されており、財政支援方式を採用すると政府を通じた間接的な援助となってしまう、民間セクターや NGO の比較優位が十分に発揮できなくなると主張している。従って、途上国のオーナーシップ、開発パートナーシップ、ドナー協調という原則は支持する一方で、援助モダリティに関しては各ドナーの比較優位性や法的・政治的制約、提供可能な援助（資金、物品、技術・知識）を反映した柔軟なものであるべきという立場をとっている。

USAID とのインタビューにおいても、サブサハラ・アフリカの一部の国を除いて財政支援を行う可能性は現時点では高くなく、アジアでは財政支援は考えていないとのことであった。さらに、財政支援の実施のためにはその前提条件が整っているかどうかを十分に検討すべきで、例えばガーナでは政府の歳入の増加に伴って、意図的に財政支援から技術援助に移行したとしている。ただし、MCA ではガーナや東ティモールで調査を実施するなど、財政支援を行う可能性があるといわれている。

4-3 PRSP レビュー

米国は PRSP が当該国政府の文書ではなく、当該国の文書であるべきという立場をとっており、非政府機関や民間セクターの関与が十分であるべきという観点から、参加型アプローチを重視している。PRSP に対するコメントも、非政府組織（労働組合、民間セクター、議会等）が PRSP プロセスにどれだけ関与したか、PRSP の中でどれだけ考慮されているかに関する点が中心になっている。

2003年には PRSP における民間セクターの参加を評価した報告書を作成している⁴⁵。この報告書は、初期に策定された27の PRSP をレビューし、民間セクターの扱いについて評価したものである。結論として、①全般的に PRSP は策定、実施、戦略的コンセプトにおいて民間セクターを適切に考慮に入れ、長期的な貧困削減を達成するためのキーと位置づけている、②民間セクターの参加が不十分な場合のパターンとしては、民間セクターが政府の政策の延長とみなされているか、あるいは民間セクター（もしくは特定の産業）への補助金が貧困削減の手段として重視されている、③ PRSP の最大の弱点は、民間セクターの扱いについて測定する具体的な基準が設けられていないことである、と指摘している。

⁴⁵ USAID (2003)

引用・参考資料

1. 文献資料

- 榎木とも子 (2003) 「PRSP・貧困モニタリング・援助協調－タンザニアの事例」
GRIPS 開発フォーラム
- 大野泉・二井矢由美子 (2002) 「PRSP の多様化 ベトナムとタンザニアの事例に基づく一考察」 秋山孝充他編 (2004) 『開発アプローチと変容するセクター課題』
国際開発高等教育機構
- 外務省 (2000a) 「ガーナ国別援助計画」
…… (2000b) 「ベトナム国別援助計画」
…… 経済協力局 (2001) 『ODA 国別データブック』
…… (2002) 「カンボジア国別援助計画」
- 外務省編 (2004) 『ODA 白書』 国立印刷局
- 国際開発ジャーナル社 (2004) 『国際協力用語集 第3版』
- 国際開発センター (2000) 『HIPC 適用国の債務削減後の持続的開発に関する基礎調査』
大蔵省委託調査
…… (2002) 『貧困削減戦略ペーパー (PRSP) と他ドナー援助政策の分析調査』
- 国際協力銀行 (JBIC) (2001) 『貧困プロファイル ベトナム社会主義共和国』
- 国際協力銀行開発金融研究所 (2004) 「英国援助政策の動向」 『開発金融研究所報 第19号』
- 国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所 (2001a) 『貧困削減に関する基礎研究』
…… (2001b) 『カンボジア国別援助研究会報告書』
…… (2002) 『ガーナ国別援助検討会報告書』
…… (2003a) 『途上国における財政管理と援助』
…… (2003b) 『援助の潮流がわかる本』 国際開発ジャーナル社
- 国連開発計画 (UNDP) 東京事務所 (2002) 「ミレニアム開発目標」 日本語パンフレット
- 社団法人世界経営協議会・株式会社ブイ・エス・オー (2002)
『援助実施体制評価 (タンザニア)』 外務省委託報告書
- 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
- 古川光明 (2002) 「アフリカを取り巻く援助動向とその対応」
JICA 国際協力総合研修所 (2004) 『PRSP と援助協調に関する論考』
- Campos, Ed and Pradhan, Sanjay (1996) “Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes : Binding Governments to Fiscal Performance” World Bank
- DFID (1997) *Eliminating World Poverty : A Challenge for the 21st Century - White Paper on International Development*
…… (2001) “DFID Views of the PRSP Process”
…… (2002) “Policy on Accountability to UK Taxpayers for Budgetary Support”
…… (2003) *Development Report 2003*
- BMZ, Germany (2001) “Participation with Joint Financing with Other Donors within the Framework of Programme-oriented Development Cooperation: Position Paper”
…… (2004) “New Political Momentum in Africa Provides for New Openings. Position Paper on Development Co-operation with Sub-Saharan Africa” *BMZ Special No.92*
- Foster, M., Brown, A. and Naschold, F. (2000) *What's Different about Agricultural SWAps ?* (Paper presented at DFID Natural Resources Advisers Conference, July 2000)
ODI, CAPE

- Foster, M., and Leavy, J. (2001) "The Choice of Financial Aid Instruments" *ODI Working Paper No.158*. London : ODI.
- Ghana Statistical Services (1999) *Ghana Living Standards Survey 4*
- Government of Ghana (2000) *Development Strategy of Poverty Reduction*
 (2003) *Ghana Poverty Reduction Strategy*
- Government of the United Republic of Tanzania (2003) *Report on Poverty Reduction Strategy Retreat*
- Harrold, Peter and Associates (1995) "The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs" *World Bank Discussion Paper No.302*. World Bank
- IMF and IDA (2004) *HIPC Initiative : Status of Implementation*
- IMF and World Bank (2000) *Joint Staff Assessment of Poverty Reduction Strategy : Tanzania*
 (2002a) *Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy : Vietnam*
 (2002b) *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach : Main Findings*
- International Development Association (IDA) (2002) *Additions to IDA Resources : Thirteenth Replenishment*
- MOP (Ministry of Planning), Cambodia (1997) (1999) *A Poverty Profile of Cambodia*
- MPI (Ministry of Planning and Investment), Viet Nam (2003) *ODA Newsletter No.14*
- NBS (National Bureau of Statistics), Tanzania (2002)
Household Budget Survey 2000/01
- Norton, Andrew and Bird, Bella (1998) "Social Development Issues and Sector Wide Approaches" *Social Development Working Paper No.1*. DFID
- OECD (1991) *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*
 (2002) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000*
 (2003) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1997-2001*
- Okidegbe, Nwanze (1997) "Fostering Sustainable Development : the Sector Investment Program" *World Bank Discussion Paper No.363*. World Bank
- Oxford Policy Management (1999) "Good Practice in Public Management Workshop Report"
- Potter, Barry H. and Diamond, Jack (1999) *Guidelines for Public Expenditure Management*. IMF
- PWG (Government-Donor Partnership Working Group), Cambodia (2004) "Practices and Lessons Learned in the Management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia" (Final Report)
- Royal Government of Cambodia (2002) *National Poverty Reduction Strategy*
- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi, Daniel (1999) *Managing Government Expenditure*. Manila : ADB
- SGTS Associates (2000) "Civil Society Participation in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)" (Report to DFID)
- The President's Office Tanzania - Planning and Privatization (2002) "Progress in the Implementation of the PRS" *Economic Survey 2002*
- The United Republic of Tanzania (2000) *Poverty Reduction Strategy Paper*
- UNDP (2001) (2002) (2003) *Human Development Report*
- USAID (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: Review of Private Sector Participation*
 (2004) *U.S. Foreign Aid : Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*
- VDIC (Vietnam Development Information Center) (2003) *Vietnam Development Report 2004 Poverty*
- World Bank (2000) *The World Bank Annual Report 2000*
 (2001) (2002) (2003a) *World Development Indicators*

…… (2003b) *Toward Country-led Development : A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*
World Bank Cambodia (2004) *The World Bank Newsletter No.2*

2. Web サイト

外務省「各国・地域情勢」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area>)
政策研究大学院大学 (GRIPS) 開発フォーラム (2003.09)
「ベトナム：調和化をめぐる最近の情勢と日本の取り組み」
(<http://www.grips.ac.jp/forum/2003/cprgs0309.htm>)
…… 大野泉 (2004.06) 「ベトナム出張報告 (CPRGS・手続き調和化・援助効果向上関連)」
(<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf04/vnmission0406.pdf>)
ADB Web Site (<http://www.adb.org>)
AfDB Web Site (<http://www.afdb.org>)
IMF “PRGF - A Factsheet” (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>)
IMF “The IMF Regional Technical Assistance and Training Centers”
(<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/afritac.htm>)
…… “PRSP - A Factsheet” (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>)
…… “Debt Relief under the HIPC Initiative - A Factsheet”
(<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>)
Millennium Challenge Corporation Web Site (<http://www.mca.gov/>)
MPI (Ministry of Planning and Investment), Viet Nam “Harmonization in Vietnam”
(http://www.mpi.gov.vn/website_oda/english)
NPRS (National Poverty Reduction Strategy), Cambodia Web Site
(<http://www.nprs.gov.kh/>)
PRSP Monitoring and Synthesis Project (<http://www.prspsynthesis.org/>)
World Bank Web Site (<http://www.worldbank.org>)
…… HIPC Web Site (<http://www.worldbank.org/hipc/index.html>)
…… LSMS Web Site (<http://www.worldbank.org/lms/>)
…… Poverty Net (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>)
…… “Board Presentation of PRSP Documents as of October 31, 2004”
(<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/boardlist.pdf>)
…… “BMZ Contribution to the World Bank/IMF PRSP/PRGF Review”
(http://poverty.worldbank.org/files/9530_bmz1.pdf)
…… “French Memorandum on PRSPs”
(<http://www.worldbank.org/wbp/strategies/review/french1a.pdf>)
…… “PRSP Sourcebook” (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/soucons.htm>)

