

# 『PRSPと日本の貢献』勉強会 論点と議事録

2002年11月

JICA LIBRARY

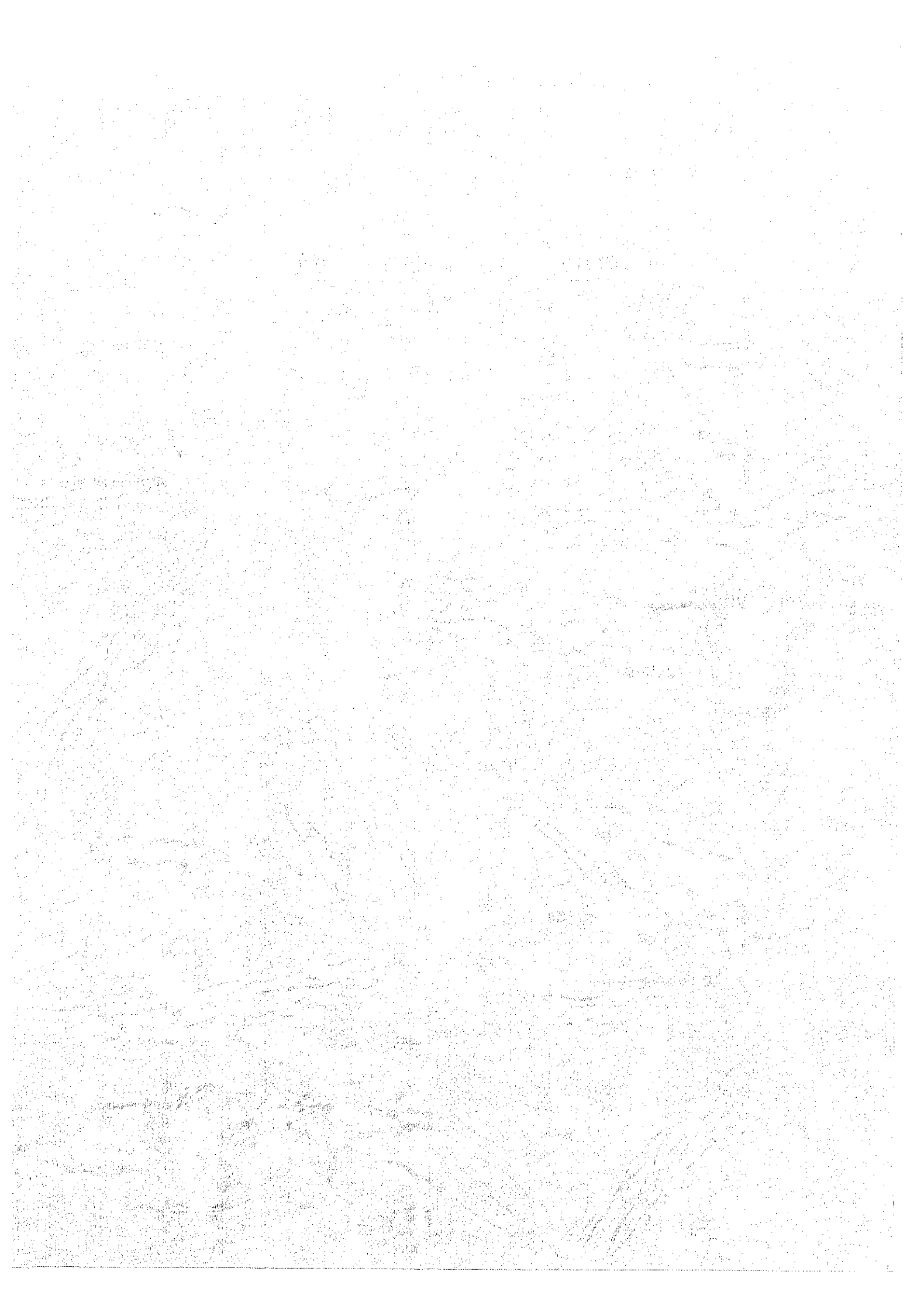


1196050 [7]

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R



PRSP=貧困削減戦略ペーパー

(貧困削減に焦点を当て、その国の重点開発課題と対策を包括的に述べた3年間の経済・社会開発計画。1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会において策定が合意された)

# 『PRSP と日本の貢献』 勉強会 論点と議事録

2002年11月

- 本勉強会の位置付けは、柳原拓大教授が発起人（座長）となり、メンバーが個人の資格で自主的に集い議論を行った「自主勉強会」。
- 勉強会は、2002年3月から開始され現在も継続されているが、本書では、同年9月までの第14回までの成果を「中締め」として暫定的に、論点と議事抄録という形でまとめた。
- なお、事務局はJICA国際協力総合研修所調査研究第一課が務め、本書の編集・印刷も担当した。



1196050 [7]

## 座長総括

### 「PRSP と日本の貢献」勉強会：到達点と次なる課題

本年 3 月にこの勉強会の立ち上げてから 6 ヶ月余が過ぎた。立ち上げに際して、私は以下のような趣旨説明をしていた。

- ① PRSP体制につき、総論と各論の2つのレベルで並行して、当面何をなしうるか、次への準備として何に着手するか、その見極めと方向付けに叡智を集めたい
- ② まずは6ヶ月ぐらいの時間のスコープで、関連する調査・研究・政策動向の確認、独自に取り組むべき論点・課題の設定、当面（暫定）の政策スタンスの提示、を目標にしたい
- ③ この会の成果は、PRSP体制の下での日本の貢献に反映されることを期待するとともに、国際開発学会その他の場で実務者・研究者にも広く提供して、この課題への関心を喚起し、調査・研究・政策提言を広範かつ活発なものとする上で寄与したい

当初予定の6ヶ月を経て、「叡智を集めた」ことの成果は、総論レベル、各論レベルのそれぞれの議事抄録として残されている。委員・オブザーバー各々のこれまでの経験と関心、そしてそれぞれに携わる実務上または研究上の知見と課題の認識、それらを集大成することができただけでも、この会の意義はあったと思える。とりわけ有意義であったのは、自由な勉強会として、適宜オフレコのみならず、現実認識と課題設定の両面において広範かつ率直な情報・意見交換ができたことである。また、世銀の John Page 氏、Norman Long 教授、浅沼信爾 教授、石川 滋 教授 などの識者との意見交換の場としても、役割を果たすことができた。

今後の課題としては、PRSP体制下での日本の貢献の焦点を定めて体制作りに取り組むとともに、国際開発機関、先進国の政策研究機関（例えば Overseas Development Institute(ODI) や Institute of Development Studies (IDS))、そして PRSP 実施国の政策研究機関などとの交流の機会を持ち、国際開発社会への発信にも注力することが必要と考える。

2002 年 11 月

「PRSP と日本の貢献」勉強会

座長 柳原 透



## 勉強会メンバー 一覧（座長以外、五十音順）

名前	所属先
1 柳原 透（座長）	拓殖大学 国際開発学部開発協力学科 教授
2 大野 泉	政策研究大学院大学 教授
3 小池 治	横浜国立大学 大学院国際社会科学研究所 教授
4 佐藤 仁	東京大学 大学院新領域創成科学研究科 助教授
5 佐藤 寛	アジア経済研究所 経済協力研究部 主任研究員
6 澤田 康幸	東京大学 大学院経済学研究科 助教授
7 高橋 基樹	神戸大学 大学院国際協力研究科 教授
8 林 薫	国際協力銀行 開発金融研究所 次長
9 本田 俊一郎	国際協力事業団 国際協力総合研修所調査研究第一課 特別囑託
10 牧野 耕司	国際協力事業団 国際協力総合研修所調査研究第一課 副主任研究員/課長代理
11 山形 辰史	アジア経済研究所 開発研究部 研究員
<hr/>	
オブザーバー	
桑島 京子	国際協力事業団 国際協力総合研修所調査研究第一課主任研究員/課長
渡辺 学	国際協力事業団 企画評価部援助協調室 課長代理
栗原 充代	国際協力銀行 開発金融研究所開発金融グループ 専門調査員
二井矢 由美子	政策研究大学院大学 開発フォーラム・プロジェクト 研究員
笹岡 雄一	国際協力事業団 調達部 調査役
古川 光明	国際協力事業団 無償資金協力部計画課 課長代理
野口 萩乃	国際協力事業団 企画評価部援助協調室 職員





## 勉強会の背景、目的等 (柳原座長からの提案 (メンバーへの呼びかけ) )

2002年2月6日

### I. 背景

私にとって、昨年6月の国際開発学会特別研究集会でのパネルと貧困セッションは、大変に意義深いものでした。また、その紹介とセクター・アプローチについての高橋論文を含む『国際協力研究』誌特集号(2001年10月)も、到達点の確認とさらなる問題提起として重要な一步を画したものです。それらの成果はひとえに、それぞれのご関心を踏まえて調査・研究・提言に携わられてきた皆様の貢献によるものであり、敬意と感謝の念を新たにしております。

次の一步をどのように構想しうるのか、私なりにとも考え、またJICA国総研の牧野、本田両氏とも相談しました。その結果が、今回の提案です。

### II. 目的と目標

勉強会の目的と目標は以下のとおりです。

貧困削減のための国際協調枠組としてPRSP体制が既に確立されており、今後20-30年という期間にわたって存続することが予見されます。その体制の中で日本がどのような貢献をなしうるかについて、早急にしかも根本からの検討が必要である、と考えます。特別研究集会および特集号での到達点の確認を踏まえ、総論と各論の2つのレベルで並行して、当面何をなしうるか、次への準備として何に着手するか、その見極めと方向付けに叡智を集めたく思っています。まずは6ヶ月ぐらいの時間のスコープで、関連する調査・研究・政策動向の確認、独自に取り組むべき論点・課題の設定、当面(暫定)の政策スタンスの提示、(そして次の6ヶ月の目標と運営方針の策定)、を目標にできればと考えています。この会の成果は、PRSP体制の下での日本の貢献に反映されることを期待するとともに、国際開発学会その他の場で実務者・研究者にも広く提供して、この課題への関心を喚起し、調査・研究・政策提言を広範かつ活発なものとする上で寄与しうることを願っています。

### III. 検討課題

検討課題としては、以下の諸点を念頭においています。

#### 0. 構造調整(支援)の20年にわたる経験からの教訓

1. マクロレベルでの成長、分配、貧困削減の間の関連: 一般論とタイプ分け、論点の確認、政策論 (Cf. Sen-Dreze 命題の評価)
2. マクロレベルのアプローチ(開発計画/戦略、経済成長)とミクロレベルのアプローチ(プロジェクト、草の根)を関連付ける視点、事例、政策論
3. セクターレベルのアプローチ(プログラム、公共支出計画、援助協調)の意義と限界
4. インフラ整備・運営において「ハード」と「ソフト」を関連付ける視点、事例、政策論
5. 貧困削減への新たなアプローチの意義と限界
  - 5-1 貧困を多次元で捉えることの意味と無意味
  - 5-2 「貧困者の声」を聞くことの意味と無意味

- 5-3 貧困者を貧困克服の主体として位置付けることの意味と無意味
- 5-4 貧困者の Empowerment と Participation を強調することの意味と無意味
- 5-5 Consultation Process を強調することの意味と無意味
- 5-6 Country Ownership を強調することの意味と無意味
- 5-7 Partnership を強調することの意味と無意味
- 5-8 PRSP を作成することの意味と無意味

6. (上記1～5に関係する) 日本の経験のレビュー、モデル化、含意・教訓の導出

- 6-1 農村生活改善運動
- 6-2 地域保健・医療体制 (例: 佐久総合病院、集団検診)
- 6-3 社会福祉行政体制 (例: 籠山 京『戦後日本における貧困層の創出過程』、中川博美『都市下層の研究』)
- 6-4 インフラ整備計画/運営体制 (例: 教育、保健、治水・治水、灌漑、道路、電気)
- 6-5 地域総合開発計画アプローチ
- 6-6 生活水準時系列指標 (例: NIRA『生活水準の研究』)

7. PRSP体制の下での日本の貢献の焦点 (候補)

- 7-1 貧困削減のために「成長」重視が妥当するための条件、「貧困」ターゲティングの是非
- 7-2 マクロ環境 (必要に応じてセクター/地域環境を含む) とミクロの政策介入の関連付け
- 7-3 セクター・アプローチとプロジェクト・アプローチの組合せの必要
- 7-4 インフラ整備・運営における「ハード」と「ソフト」を関連付け
- 7-5 PRSP作成・実施体制における行政機構の能力強化と住民参加のあり方
- 7-6 モデルケース (世銀の Community-Driven Development (CDD) を念頭におく)

#### IV. 勉強会の性格と運営

会の性格としては、「自主勉強会」を提案します。2月後半からまずは6ヶ月間、月に2回 (平日の夕方、場合によっては土曜日) の集まりというぐらいでどうでしょうか。コアメンバー以外は、講師あるいはオブザーバーという形で適宜の参加をお願いしたいと思います。

以上

## 目次

座長総括 「PRSP と日本の貢献」勉強会：到達点と次なる課題

勉強会メンバーリスト

勉強会の背景、目的等（柳原座長からの提案）

### 第1部 論点

1. PRSP の概観とレビュー（JICA 牧野）	1
2. PRSP および貧困削減に関する論点	
【レジームの変遷】	
2-1 構造調整（融資）レジームから PRSP レジームへ（柳原座長）	15
2-2 貧困削減レジームと日本の援助（神戸大高橋）	19
【貧困削減を巡る理論的背景】	
2-3 マクロレベルでの成長、分配、貧困削減：Pro-Poor Growth をめぐって （アジ研山形）	27
2-4 現在の開発経済学における貧困研究と実務とのリンケージについて： マイクロ・マクロレベルでのいくつかの研究のまとめから（東大澤田）	31
【開発/援助アプローチ】	
2-5 貧困削減への新たなアプローチの意義と限界（柳原座長）	39
2-6 セクターレベルのアプローチ（プログラム型援助アプローチ、公共支出計画、 援助協調）の意義と限界（JICA 本田）	45
2-7 インフラ整備・運営において「ハード」と「ソフト」を関連づける視点、事例、 政策論（JBIC 林）	51
【貧困削減とガバナンス、環境】	
2-8 貧困削減と途上国のガバナンス（横国大小池）	55
2-9 貧困、開発、環境の相互関係について：さらなる研究への呼びかけ（東大佐藤）	59
【貧困削減における日本の経験と貢献】	
2-10 日本の経験、モデル化、途上国への含意と教訓（アジ研佐藤）	63
2-11 PRSP に日本はどう取り組むか？：ベトナムとタンザニアの事例からの一考察 （政策研究大学院大学大野）	67
2-12 PRSP 体制下での日本の貢献の焦点（柳原座長）	73
第2部 勉強会議事抄録（第1回～第14回）	77



## 第1部 論点



# 1. PRSP（貧困削減戦略ペーパー）の概観とレビュー<sup>1</sup> —アプローチとしての暫定的考察—

2002年10月30日

牧野 耕司

国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第一課

## はじめに

途上国や援助国、国際開発機関などにおいて、近年、貧困削減への取り組みや議論が非常に活発に行われている。PRSP（Poverty Reduction Strategy Paper：貧困削減戦略ペーパー）は、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画である。1999年9月に、策定について国際的な合意を得て以来、策定国数が拡大しているのみならず、従来の国家開発計画に代わって実質的に「新しい形態の国家開発計画」としての位置付けを占める国も多い。そのため、開発や援助にかかわる機関・個人にとって、そのフレームワークや進捗などを正確に把握し評価（批判を含め）したうえで、自らの方針を定める必要がある。

しかし PRSP について考察する場合、PRSP というペーパーそのものの中味を分析するだけではあまり意味はない。オーナーシップ（途上国主導）やパートナーシップなどの基本理念や、国民参加および援助協調の上策定されるプロセス、公共支出管理との緊密な結びつき、結果重視の考え方によるモニタリングシステムの構築など、PRSP を巡る諸々の制度や活動などを含めて総合的にすなわち「アプローチ」として捉え、考察する必要がある。

本稿では、はじめに PRSP の概要と進捗状況を俯瞰し、次に 2002 年 3 月に発表された世界銀行（以下、世銀）・IMF の PRSP のレビューを紹介したうえで、暫定的考察とともに、とりあえずのわが国にとっての援助戦略面、研究面、実施方法面におけるインプリケーションを検討した。能力、時間と紙面の都合上、特にインプリケーションはいまだ不十分であることをご理解いただきたい。

---

<sup>1</sup>本稿は、国際協力研究誌 Vol.18 No.1（2002年4月）で上梓した「PRSP についての暫定的考察」に加筆修正を行い作成したもの。

本稿の作成に当たっては、特に、2002年3月から行われている「PRSP と日本の貢献」勉強会（座長：拓殖大学柳原教授、事務局：JICA 国際協力総合研修所）におけるメンバーとの議論、浅沼一橋大学教授の発表などから多くの示唆を得ている。また石川滋一橋大名誉教授からは貴重なご助言をいただいた。関係者に深く感謝するとともに、文中の過ち・問題点等はすべて筆者個人に帰すことをことわりしたい。

また本稿の見解は、JICA の公式な見解を示すものではない。

## 1 PRSP の概要<sup>2</sup>

### 1-1 PRSP の背景<sup>3</sup>

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

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

このような状況を踏まえ、1998年10月のIMF・世界銀行総会ではこれまでの個々のプロジェクト/プログラム積み上げアプローチを超える包括的な枠組みとして「包括的開発のフレームワーク（CDF）」が提示された。当時、このCDFの理念を戦略書として具現化するものがPRSPと位置付けられ、1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会において、重債務国・IDA対象国に対して、債務削減・IDA融資供与のためにPRSPの作成が要請され、合意された。

### 1-2 PRSP の定義

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

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

またPRSPはHIPCイニシアティブ（重債務貧困国救済計画）の適用及び世界銀行のIDA（国際開発協会）融資の判断材料として世界銀行とIMFが途上国政府に作成を要請している文書であり、世界銀行の国別支援戦略（CAS: Country Assistance Strategy）及びIMFのPRGF（貧困削減成長ファシリテーター）のベースともなる。

## 2 PRSP の進捗

2002年4月現在で、60カ国の途上国政府がPRSPの策定に取り組み、うち42カ国<sup>4</sup>が暫定版PRSP

<sup>2</sup> PRSPの詳細は、国際協力事業団（2001）あるいは牧野・足立（2001）を参照のこと。本節は一部抜粋。

<sup>3</sup> World Bank (Sep.22, 1999) "Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries" より要約。

<sup>4</sup> 内訳（国数）アフリカ22、欧州・中央アジア9、東アジア4、ラテンアメリカ4、中近東2、南アジア1。



(Interim-PRSP) を作成、10 カ国が PRSP (Full PRSP) を完成した<sup>5</sup>。PRSP を完成した 10 カ国のうち、特に早期に完成したタンザニア、ウガンダ、ブルキナ・ファソは、1 年以上の実施を経て、年次進捗状況報告書を提出している。

このように PRSP の作成は急速に進展しており、PRSP は「作成の段階」から徐々に「実施の段階」に移行しつつある。本来、PRSP の作成が求められているのは低開発諸国の 74 カ国であるが、インド、ジンバブエ、ブータンなど一部の国は作成していないことから策定国は現在のところ 60 カ国にとどまっている。しかしたとえば、もともと PRSP の作成が求められていないタイが、2002 年 5 月に世銀とともに発表した貧困削減プログラムを一見すると、その策定プロセスと内容には PRSP や CDF (Comprehensive Development Framework: 包括的開発のフレームワーク) のアプローチの影響がうかがえるなど、PRSP のアプローチが世界に広がりつつある印象を受ける。

また従来、PRSP 策定に取り組んできた国はアフリカ地域が中心であったが、今年初めにインドネシアが策定に取り組むなど、PRSP の「東進」あるいは他地域への浸透が進んでいる。2000 年 9 月の国連ミレニアム・サミットおよび 2002 年 3 月のモントレイ国連開発資金国際会議を経て、世銀は PRSP を、ミレニアム開発目標 (MDG) を達成するための国別の戦略と位置付けようとしていることも最近では注視すべき点である。

### 3 世銀・IMF による PRSP のレビュー

2002 年 3 月、世銀および IMF は、過去 2 年半の PRSP 策定のプロセスや PRSP の内容などをレビューした結果を取りまとめ、公表した。これは各途上国およびドナーからの意見、NGO など市民社会などの意見、世銀・IMF が主催した各地域ごとのレビュー結果や世銀・IMF の自己評価などを集大成したもので、興味深く有用である。発表のタイミングは 2002 年 3 月中旬に開催されたモントレイ国連開発資金会議と同時期であり、先進諸国にいつもの資金動員を呼びかける際に、自らのイニシアティブの「自己評価」として発表したと考えられる。本 PRSP レビューのポイントは以下のとおり<sup>6</sup>。

- ① PRSP をめぐる一連の活動 (PRSP アプローチ) による成果としては、(1)途上国におけるオーナーシップの重要性の認識が進んだこと、(2)途上国政府と市民社会との対話が進展したこと、(3)貧困削減の政策上の優先度が高まったこと、(4)ドナー間の援助協調が進んだこと、などが挙げられる。一方、PRSP の課題としては、(1)公共支出管理システムの改善、(2)モニタリング・評価のための能力開発、(3)参加プロセスの強化などが含まれる。
- ② PRSP 作成のスピードと内容の質の関係は、二律背反性を有し、スピードを重視す

<sup>5</sup>なお、ブルキナ・ファソやモーリタニアなどのように、暫定版 PRSP を作成せず完成版 PRSP を初めから提出する例もあるので、暫定版 PRSP 作成 42 カ国の内訳と PRSP 完成国は必ずしも対応していない。

<sup>6</sup>IDA and IMF (2002a)および (2002b) からの要約。

るあまり質の問題を軽視するべきではなく、関係者は柔軟性を持つ必要があり、むしろ時間をかけても質を高める必要がある。参加の進展によって、たとえば市民団体の関与により、タンザニアでは教育費が無料となり、またウガンダでは医療費が無料になった事例がある。

- ③ モニタリング・評価については、多くの国において、PRSP 策定自体が組織的能力向上に寄与したものの、そのレベルはいまだ低く、定量的データは不足しかつ経時的更新度が不十分である。公共政策および公共支出の優先順位付け（絞り込み）が弱い。PRSP に記載されているマクロ経済フレームワークのレベルは不十分で、また経済成長の裏付けとなる資金についての見通しが甘い。
- ④ クロスカutting・イシューとして多くの国で、ジェンダー、HIV/エイズ、グッド・ガバナンスが優先課題として設定されている。医療サービスのプログラムの中身については、アフリカでは一次医療の強化と医療サービスの均質化に重点が置かれている一方、欧州・中央アジアやラテン・アメリカでは予防医療についての関心が高く、地域による力点の違いがある。成長のためには民間部門の成長が一義的に重要で、そのためには中小企業振興、地方における生産拡大、貧困層に向けた信用供与と貯蓄機会の増大、インフラの整備（特に地方における）などが必要である。
- ⑤ ドナー協調と援助手続きの調和化（Harmonization）を進めることは、PRSP アプローチを持続可能なものとするために必須の要件である。しかし、セクター・ワイド・アプローチなどのプログラム型援助は、こうした流れを促進するための恰好の方策と思われるが、そのような形態を採らなくてもドナー間の援助協調の緊密化と効率化の達成は可能と思われる。

## 4 PRSP についての暫定的考察

### 4-1 PRSP の位置付け

PRSP の主たる機能は、(1)計画策定、(2)援助調整の2点と看取される。

PRSP と従来の国家開発計画との主たる相異は、前者が(1)予算化されていること、(2)貧困分析を「手厚く」行っていること、(3)目標が具体的でかつ指標化され、その達成度についてモニタリングを行うこと、(4)ドナー、市民社会を含め幅広い参加者の参加を得て策定され、方針が共有されること、などが挙げられる。

多くの国では、PRSP は従来の国家開発計画に代わって、実質的な「新しい国家開発計画」の役割を果たそうとしている。背景としては、PRSP は HIPC（債務削減）イニシアティブという資金措置に結び付く場合があること、資金、人材、経験とも豊富な世銀・IMF 等がその策定と実施をリードしていること、従来の国家計画が実質的に機能していない場合が多かったことによってドナー・グループが PRSP を援助資金の効率的なマネジメント（汚職対策も含め）のツールと見なしていることなどから、PRSP は実質的な国家の方針となる強い求心力を有したと考察される。

論理上は、PRSP は、「国家開発計画における貧困削減のためのアクションプラン」という整理もなし得るが、実際は、双方の関係が不明確なケースが多い。たとえば、カンボディアでは両方が併存しその整合性が問われている一方、ガーナでは公式には国家計画を策定することとしていながらも「自然消滅」した形で、PRSP が実質的な国家計画になっている。従来の国家開発計画は、法律上も議会との関係上も公式に位置付けられているが、PRSP の場合、国家における位置付けがあまり明確でない場合がみられ、今後、PRSP の位置付けの整理、明確化がいつそう求められる。

#### 4-2 アカウンタビリティ（説明責任）とオーナーシップ

国家開発計画の対象は全国民層であるが、PRSP の主対象は貧困層であり、国民全体へのアカウンタビリティ（説明責任）と Targeting の面からは、PRSP は課題を抱えているのではないだろうか。

一方、PRSP は、理念としてオーナーシップを重視するとしながらも、結果として、世銀・IMF を中心としたドナー・ドリブン（ドナー主導）により策定されている傾向がある。これまでの援助にかかわるコンディショナリティーは、どちらかというところ経済およびガバナンスの領域を中心としたものであった。PRSP のカバーする分野・イシューは広範で、パートナーシップの観点からほとんどのドナーがその策定と実行にかかわっていることから、ドナー・ドリブンの環境の下では、実質的には、援助コンディショナリティーの多様化が起こっているとも考えられる。

行政上、国家の最も重要な機能のひとつは国民からの徴税である。その文脈からも、国家の国民へのアカウンタビリティは極めて重要である。しかし、途上国、特に最貧国では国家財政の多くを援助に依存しているため、むしろ途上国政府にとって、ドナーへの説明責任が重要となる傾向があることが考察される。

今後、PRSP が、全国民層を対象とした、ファイナンス（成長）の「道筋」を明らかにした実行可能性の高い国家開発計画に「統合」されるか、あるいは国家開発計画との位置付けが明確になって、初めて「真のアカウンタビリティとオーナーシップ」が実現されると考えられよう。

#### 4-3 「貧困削減」が前面に取り上げられる背景

過去の歴史を紐解くまでもなく、貧困削減問題はもともと「援助課題の王道」ともいえるものであるが、なぜ現在、この問題が再度脚光を浴び、一層活発に取り組まれているのだろうか。要因としては、(1) 国際情勢の進展や開発・援助理論の発展等に加え、(2) 援助資金動員のための一種の「プロパガンダ」という政治経済的な要因の二つが考えられる。

前者については、貧困問題が依然として大きな問題であるにもかかわらず、ODA の世界的な低迷の中、グローバリゼーションなどが進展することにより、逆に貧困問題が深刻化するのではないかという危惧の存在が指摘される。貧困削減理論・アプローチは、従来の労働集約型成長戦略、社会開発、ソーシャル・セーフティー・ネットなどの取り組みに加え、ガバ

ナンス等にも範囲を広げ、極めて多様化、包括化しており、現在の PRSP を軸とした途上国の開発アプローチの理論的バックグラウンドになっている。国際的なコンセンサスとして、貧困削減を最上位の援助・開発目標ととらえ、実質的に、開発戦略イーコール貧困削減戦略そして援助戦略という形になりつつあるのではないだろうか。

後者の「プロパガンダ」的要素については、具体的には以下の3点が考えられる。

- ① 国際金融機関（世銀、ADB 等）が組織としての存続と増資の必要性を先進国に主張する際、先進国の納税者向けに貧困削減という「アピール」できる目標（万人が共有できるテーマ）を設定する必要があったこと。
- ② 過去の開発の世界の動向を俯瞰すると、特段大きな国際的課題（オイルショックやその後の累積債務問題への対応、移行経済国支援など）がない場合のみ、「貧困削減」が国際的なアジェンダとなっている傾向がある。1990年代は、90年に世界開発報告で貧困削減を取り上げて貧困への世界の関心が高まったものの、移行経済国支援、アジア通貨危機対応などの大きなトピックを経て、後半より貧困削減という「援助テーマの王道」に回帰している。
- ③ 近年、先進国においては社会民主主義を標榜する政権が多く（イギリス、北欧諸国等）、国内の貧困問題への対応の延長線上として途上国の貧困問題が位置付けられ、活発な取り組みを行って国内外にアピールし、ドナーコミュニティをリードしていること、など。

#### 4-4 開発理論の変遷とガバナンス、New Public Management<sup>7</sup>について

このように、「貧困削減」を援助あるいは開発の最上位目標とする近年形成されてきた国際的なコンセンサスの中で、国際場裏の議論の焦点は、貧困削減を達成するためにはいかなる戦略あるいはアプローチを取るべきかという点に集約されつつあると思われる。

一方、現在の開発理論およびミレニアム開発目標（MDG）などの国際イニシアティブは、多種多様なアプローチを包括しており、開発や貧困という極めて多面的な 이슈に様々な側面から対応している。しかし実は、各々のアプローチ自体は、その殆どが70年代、80年代にその萌芽は生まれており目新しいものは少ないが、包括的なアプローチをとることによって相互の「シナジー効果」を得ようとする発想自体が新しいともいえよう。

しかし、「ガバナンス」への着目と援助アプローチへの本格的な包含は、冷戦構造終焉によって、初めて援助の有効性を巡る議論として出現し、過去10年程度の開発理論の変遷の中では、比較的新たな概念と考えられる。例えば、先進国で行政改革の理論的主軸となっている New Public Management（NPM）理論の途上国への適用の成否や、グッド・ガバナンスを有す/有さない途上国への選択的援助（「Selectivity」）、汚職・腐敗、地方分権化のプロセス等についての議論がなさ

<sup>7</sup>政府に市場競争原理と民間企業の手法を導入して、コスト・パフォーマンスを高めようとするアプローチ。

れている。

PRSP でも、構造調整などの従来からの改革の方向性を継承し、NPM の考え方を背景とした市場メカニズムを活用した効率重視の行財政改革が計画されているケースが多い。先進国において行財政の効率化はどの国も至上命題とされるが、イギリス、アメリカなどアングロサクソン系の諸国が NPM 的手法を本格的に導入している一方で、北欧諸国など体系立って導入していない国々も多い。

要は国家として、"Welfare Gain" (福祉重視) あるいは"Efficiency Gain" (効率化重視) という 2 つの軸のどちらに比重を「価値観」として置くかによって左右される問題であろう。国家の重要な機能のひとつに「再分配機能」が挙げられるが、イギリス、アメリカ等においては競争を通じた分配を基本とする一方、北欧等は再分配を重視する傾向がある。低開発国では、貧困削減を至上命題としているため再分配機能は重要な働きを持つが、NPM のアプローチを導入した場合、その効率性重視の考え方とは理念的に「矛盾」を抱えることとなる。

#### 4-5 貧困削減と経済成長

貧困削減を PRSP の最終目標に設定すること自体は問題がない。しかし PRSP において、貧困削減に至る政策手段 (中間目標) を、貧困層に向けた直接的な施策 (社会開発等) に過度に偏向させることは問題を有する。過去の途上国の経験 (実証研究) からすれば、持続的な経済成長なくして持続的な貧困削減は達成されない<sup>8</sup>。

現在の PRSP における経済政策のフレームワークは、構造調整の延長線上と位置付けられ、プログラムの内容は構造調整から大きく変わっていないと考えられる。経済フレームワークにおける PRSP 導入のインプリケーションのひとつは、貧困に資する財政支出 (特に社会セクター) を増加することとされるが、この考え方はすでに構造調整プログラムの見直しの段階で IMF 等により提唱されており、PRSP アプローチ導入後に初めて提唱されたものではない。

石川 (2001) によれば、構造調整政策は、低所得国では持続的成長の達成に十分寄与しなかったが、PRSP においてもその「弱点」がどのように克服されているかはいまだ明らかになっていない。したがって、今後の開発資金のファイナンス面を強く認識すれば、PRSP において、「中長期的な」持続的な成長の達成の方途を明確に示すことは不可欠である。

さらにいえば、最貧国における現在の貧困レベルの深刻さに鑑みると、PRSP の当面の期間では、「緊急措置」としてまず社会セクターの充足に軸足を置き、次フェーズぐらいから徐々に成長志向の予算配分を行っていく方途は、ステークホルダーの合意を十分得られるのではないだろうか。いずれにしろ、PRSP が、戦略と政策の「順序立て (Sequence)」と、3 年間を超えた「中長期性」を明確に有することの重要性を強調したい。

---

<sup>8</sup>かかる結論をサポートする研究としてはたとえば、Ravallion and Chen (1997)および、Dollar and Kraay (2000)等がある。

## 4-6 モニタリング

PRSP の効果的な実施には、恒常的なモニタリングと評価システムの整備が欠かせない。前述の世銀・IMF の PRSP レビューでは、PRSP 作成過程そのものを通じて、データ収集・分析、貧困の現状診断、目標値設定などに関し途上国は多くのものを学んだとしている。

しかしモニタリングを行う組織の能力のレベルは、総じていまだ低いのが現状で、定量的データは不足し、経時的更新性に乏しい。一方モニタリングは、正確で詳細な統計を収集しようとするほどコストが莫大になるという「ジレンマ」を抱えており、コストをかけずにタイミングよく統計（情報）を集めるのは大きな課題である。

## 5 わが国にとってのインプリケーション（含意）

### 5-1 戦略面

「戦略」は首尾一貫性、持続性を有していることが重要で、環境の変化には戦術のレベルで対応することが妥当である。ドナーの貧困削減への最終援助目標のシフト、PRSP アプローチや CDF アプローチの導入、ミレニアム開発目標や国際公共財等への対応、セクター・ワイド・アプローチの実施など、さまざまな新しい援助・開発アプローチや戦略等が次々と国際社会で提唱・実施されている。国内においても、ODA（政府開発援助）の位置付けや実施戦略、予算や組織などをめぐり、活発な議論や対応がなされている。

こういった援助を取り巻く環境が大きく変化する中で、PRSP 策定対象国である最貧困諸国に対し、わが国が採るべき首尾一貫した持続性のある援助戦略とは一体何だろうか。結論からいえば、「経済成長を通じた持続的な貧困削減」に資する援助戦略を志向することを提案したい。本戦略を導出した趣旨は以下のとおり。

- ① 貧困削減には、経済成長が必要であることは理論的に裏付けられていること。
- ② ポリシー（財政支出）レベルでいえば、経済成長に寄与する政策とともに当然のことながら貧困削減に直接寄与する公共政策（特に社会開発面）が必要であるが、他のドナーや国際機関は近年後者に援助資源を集中投入する傾向にあることから、わが国としては「役割分担」「差別化」という観点から前者に比重を置くことは理にかなっていること。
- ③ 現在の PRSP の貧困削減のアプローチは、持続性という点からはややナイーブなため、貧困削減のみならず「持続的」という言葉を付加することによって頑健性（Robustness）を高めること。
- ④ わが国とアジアの経験も基盤にしていることから、国際的にも説得性を有すること。
- ⑤ 本戦略は、貧困削減という最終目標と、中間政策目標である経済成長を明確に分けており、論理性も高いこと。

## 5-2 研究面

今のところ、貧困削減や経済成長に関する理論や概念のレベルでは相当の整理がなされているものの、「アクションレベル（政策レベル）」や予算配分面などの具体的な実践レベルにおいては、いまだ確固とした回答はない。以下、石川（2001年）によれば、貧困削減という最終ゴールへの接近は、pro-poor targets への支出アプローチと broad-based growth への支出アプローチとの適切な組み合わせより達成される。pro-poor targets への支出については、その1つ1つの項目について貧困発生のメカニズムを明らかにしたうえで具体的な対応策を定める必要がある。Broad-based growth の支出についても、貧困削減に通じるメカニズムが解明されなければならない。具体的には、Broad-based growth の支出によって、成長を達成すなわち GDP の拡大に貢献し、その結果として生じる貯蓄の増加が財政・金融その他さまざまな経路を経て最終的に貧困削減につながっていくメカニズムの分析である。成長を促進しながら貧困を軽減する「両得」の政策の存在にも留意しなければならない<sup>9</sup>。

ちなみに現在、Pro-poor target の支出と Broad-based growth の支出の分類は、各国自身の基準（定義付け）によるものとされ、たとえばガーナでは Pro-poor target の支出は、初中等教育、基礎保健、水供給、地方道路・電化、環境保全などを含んでいる<sup>10</sup>。

両者の間の支出バランスの最適化は、現在、モデルとしては多くの研究実績があるものの、現場レベル、実務レベルで使用しにくいのが現状である。実務者の立場としては、両者の各々の概念と具体的支出項目の整理、その配分割合の客観的・科学的導出に関する研究に基づく政策ガイドライン作り、政策パッケージの事例研究などについてニーズを強く感じている。この領域について、DAC などの国際的な舞台で、ドナー間で共通のガイドライン作りなどを行うことは有意ではないだろうか。

## 5-3 実施面

PRSP アプローチの実施面では、従来アフリカを中心に進展してきたセクター・ワイド・アプローチや、その延長線上にも位置付けられる援助手続きの調和化（Harmonization）、や財政支出支援、コモンプールファンド支援などの新しい形態の援助アプローチ・手法が試みられている場合が多い。

この背景は、世界の開発援助予算が大幅に増大しない状況の中、各国際機関やドナーが、従来の援助方式を省みて「いかに効率的に」援助資金を利用するかを考え、具体的な回答を模索した結果であった。個々の主張やアプローチの中には同意しがたいものも含まれているが、効率化のための試行という趣旨は多いに賛同できるもので、現有の援助形態のさらなる進化のため積極的に吟味し対応すべきものとする。

---

<sup>9</sup> スティグリッツ（2002）。

<sup>10</sup> IMF and IDA（2002）。

わが国が成長志向の援助を今後行うならば、これらの新しい援助アプローチ・手法にも十分配慮しつつ、たとえば、制度作り・政策支援型のソフトタイプの技術協力と組み合わせたインフラストラクチャーの整備支援、同様にソフトとハードを組み合わせた教育（特に初中等教育）への支援、中小企業振興に関する支援に加えて、PRSP モニタリングに関する支援（統計整備等）などが、わが国の強みと途上国のニーズの両者を踏まえた援助として有用と思われる。

以上



## 参考文献

- 1) Dollar, David, and Aart Kraay (2000). *Growth Is Good for the Poor*, Working Paper, The World Bank
- 2) Easterly, William. (2001). *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press
- 3) International Development Association and International Monetary Fund (2002a). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*
- 4) International Development Association and International Monetary Fund (2002b). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*
- 5) International Monetary Fund and The International Development Association (2002). *GHANA, Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Decision Point Document*
- 6) IMF and World Bank (1999). *Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues*
- 7) Meier, Gerald M. (1995). *Leading Issues in Economic Development –Six Edition-*, Oxford University Press
- 8) Meier, Gerald M. and Joseph E. Stiglitz (eds.)(2001). *Frontiers of Development Economics*, The World Bank and Oxford University Press
- 9) Ravallion, Martin, and Shaohua Chen (1997). *What Can New Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Growth?*, World Bank Economic Review, 11:357–82
- 10) Thomas, Vinod and Mansoor Dailami (eds.) (2000). *The Quality of Growth*, Oxford University Press
- 11) World Bank (1999a). *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*
- 12) World Bank (2000b). *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*.
- 13) World Bank Group Operations Policy and Strategy 2000. "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note"
  
- 14) 石川滋 (2001)、 「貧困削減か成長促進か」 日本学士院紀要第 56 巻第 2 号
- 15) 絵所秀紀 (1998)、 『開発の政治経済学』 日本評論社
- 16) ジョセフ・E・スティグリッツ (2002)、 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』 徳間書店
- 17) 国際協力事業団 (1995)、 『参加型開発と良い統治』
- 18) 国際協力事業団 (2001)、 『貧困削減に関する基礎研究』
- 19) 牧野耕司、足立佳菜子、松本歩恵 (2001) 「貧困削減戦略書 (PRSP) とは」 『国際協力研究誌』 Vol.17 No.2 (通巻 34 号)、 国際協力事業団
- 20) 牧野耕司 (2002)、 「PRSP についての暫定的考察」 『国際協力研究誌』 Vol.18 No.1 (通巻 35 号)、 国際協力事業団
- 21) 柳原透 (2001)、 「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」 『国際協力研究誌』 Vol.17 No.2 (通巻 34 号)、 国際協力事業団
- 22) 山崎幸治 (2000)、 「貧困解消政策—1990 年代以降の経済研究の成果と展望」 『国際開発研究』 国際開発学会第 9 巻第 2 号



## 2. PRSP および貧困削減に関する論点



## 構造調整(融資)レジームから PRSP レジームへ

柳原 透

拓殖大学国際開発学部

世界銀行の主導の下に確立された「PRSP レジーム」の性格と特徴を把握する上で、1980年代半ばに確立され現在まで続く「構造調整(融資)レジーム」についての理解を持つことが有用である。以下、PRSP レジームの設計がどの程度に、そしてどのように、構造調整(融資)レジームの経験により方向付けられたか、また現状において両者はどのような関係にあるか、の2点を中心として論ずる。

### 1. 「構造調整(融資)レジーム」の形成と展開

構造調整融資の目的は、(1) 国際収支ポジションの回復・維持、(2) 成長志向の政策・制度改革への支援 の2つであり、「資金支援」と「構造調整プログラムの実施」の2つがパッケージとなっている。後者は、資金支援の条件 (conditionality) として課される(従って、「政策ベース貸付」とも呼ばれる)。構造調整融資の申請に際して、構造調整プログラムは、諸政策措置の実施の時期を示すマトリックスとともに「開発政策趣意書 (Letter of Development Policy, LDP)」に明示され、審査を受ける。但し、この文書は、ほとんどの場合に実質上は世銀側担当者により作成されていた。

構造調整融資は、1980 世銀年度に開始された。当初は、原油価格の急上昇により生じた、石油輸入国の財政状況困難を緩和することに主目的がおかれていた。82 年の債務危機以降は、「成長を介しての危機克服 (Grow out of debt)」を主眼とする国際債務戦略に組み込まれることとなり、成長への障害である誤った政策を正して成長率を高めること、へとシフトした。しかし実際には、このようなシナリオ通りには行かず、結局ブレディ構想での債務削減策を通じて債務問題を処理することとなった。当初 3-5 年を「中期」と位置付け、この時間範囲で対象国が成長軌道に復帰すると見込んでいた。しかし、そのようには行かず、その後、「中期」は約 10 年の調整期間を想定するようになり、さらには“10 年後”もそのまま継続していくという認識にいつしか変わっていった。

構造調整融資の目的が国際収支支援から成長回復に変わっていく過程で、ガバナンスを初めとする制度改革など、成長回復に関連すると考えられた様々な 이슈が構造調整の課題に含まれるようになった。貧困の問題については、世銀は当初は受け身 (defensive) の対応を行った。そこでは、貧困への対処をしなければ、構造調整過程は社会・政治面で持続不可能となりかねないとの認識があった。また、世銀に対する批判への対応という面もあった。とりわけ、ユニセフの 87 年の報告書 *Adjustment with a Human Face* が、大きな影響を持った。

90 年代に入ると、世銀は、公式に貧困削減を開発の最上位目標として位置付けた。それ

を反映して構造調整融資の性格も変わり、「貧困層に過重な負担を強いる政策の回避」や、「貧困層向け公共支出の重視」、「セーフティネットの設置」など、現在の PRSP でも示されているようなメッセージが含まれるようになった。しかし、この段階においても実際には、改革実施の副作用への手当てをするという 80 年代のアプローチが中心であった。

## 2. 構造調整（融資）の効果・影響

世銀としての構造調整政策への評価は、“但し書き”つきで正しかったというものである。構造調整改革を実施した国では、成長に貢献し、貧困削減にもプラスの影響が出たというのが基本の見解である。世銀は、構造調整政策の効果につき、中所得国と低所得国を比較して、次のようなパターン分けをしている。①構造調整が 3 - 5 年で済み高成長が達成された稀なケース、②ほどほどに結果が出たケース、③成長回復が不十分であったケース。③のケースについては、処方した政策改革を適切に実施しなかったからであり、構造調整を実施しなければもっと悪い結果になったであろう、という見解を示している。

## 3. 構造調整（融資）レジームの評価

構造調整レジームへの評価において、世銀は、融資対象国が政策・制度改革に着実に取り組んだかどうか成否のカギであるとする。実際には、合意書にサインはしても、改革に着手しないケースや中断してしまうケースが多かった。このような状況から、構造調整の成否は政府のコミットメント次第であり、その前提としてオーナーシップが重要であるとの理解が生まれた。

構造調整レジームへの世銀による評価において注目すべきは、議論の焦点がコミットメントやオーナーシップに当てられている一方、政策の中身には触れられてない点である。一方、日本における構造調整の評価を巡る議論においては、政策処方箋の中身自体を問題にする視点が多数を占める。すなわち、政策改革の方針に問題があり、構造調整の実施により経済状況はかえって悪くなったという認識である。

## 4. ポスト「構造調整（融資）」？

20 年間にわたる構造調整レジームは、PRSP レジームとどう関連付けられるだろうか。以下の諸点がこの論点に関わる。

- 90 年代初め頃から世銀は貧困重視を公式に打ち出していたことから、構造調整レジームと PRSP レジームの違いは、取り組みにおける程度の差とも言える。ただし、PRSP においては貧困削減が唯一の目標とされており、質の違いとも言える。構造調整レジームにおける政策改革の側面は、現在では政策ベース融資である PRSC (Poverty Reduction Support Credit) が担っており、PRSP レジームにおいても継承されていると判断できる。
- ただし、世銀は、政策ベース貸付における「構造調整」の名称は廃止しようとしている（「開発政策支援融資(DPSL)」に変更）。背景としては、「調整」は国際収支に焦点が置か

れていたことに起因する名称であり、その後の構造調整の展開を通じて実際にそぐわなくなったこと、また「中期」には収まりきらないこと、などがあると考えられる。

- PRSP レジームにおいては、政策条件を外から押しつけても実施されないとの認識から、対象国の政策環境を CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) などを通じて見極めた上で、政策ベースの資金支援を行う。80 年代の構造調整融資 においては、できるだけ多くの国で、そしてできるだけ多くの分野で、改革を進める方針であった。PRSP レジームにおいては、対象国についても分野についても限定する方向へと変化した。

- 「政策改革の自主性(Ownership)」については次の 2 点を指摘できる。

① 構造調整レジームにおいては Ownership が強調されることはなかったのに対し、現在の PRSP レジームでは基本運営原則として位置付けられている。實際上どれだけ違うのかは定かではない。世銀スタッフに対する業務評価がこれまで通り融資量でなされるなら、根本の変化は起こらないであろう。いずれにせよ、どのような基準で Ownership の有無・程度を評価するのか、という難問が残る。

② PRSP 自体には、公式の政策条件 (conditionality) はつけられていない。しかし、以下の点で公式のあるいは実際上の条件が存在すると言えよう。1) PRSP レジームにおける世銀の融資ファシリティである PRSC (さらに一般には DPSL) においては、(絞り込まれてはいるものの) 公式の政策条件が課される。2) PRSP 文書は世銀・IMF による Joint Staff Assessment を受け、その内容の適否につき判定を受ける。各国が PRSP を作成・実施していく際の重要な参考として、Good Practices と Joint Staff Assessment の指針が提示されており、(行政指導風の) 実効ある条件付けをなしていると言えよう。

- Empowerment と Participation の役割は、新たに強調されていることである。PRSP レジームにおける参加では、利害関係者 (stakeholders) との協議にとどまらず、PRSP プロセスへの市民社会の広範な参加が重視されている。このように参加を強調するのは、構造調整レジームにおける外部 (世銀) からの縛り (conditionality) の代わりに、国内における説明責任 (accountability) という新たなたがをはめようとする狙いであろうと推察する。しかし、そのこと自体が外部 (世銀) により唱導されているのであり、参加の形は作られても、単なる手続きとなり形骸化する公算が小さくないと推測される。

#### 参考文献：

- World Bank (1992), *Adjustment Lending Policy*, Operational Directive 8.60  
 World Bank (2001), *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, Washington, D.C.: Operations Policy and Country Services, World Bank  
 World Bank (2002a), *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, Washington, D.C.: Development Economics Vice Presidency, World Bank  
 World Bank (2002b), *From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending: Key Issues in the Update of World Bank Policy*, Washington, D.C.:

2-1

Operations Policy and Country Services, World Bank  
World Bank (2002c), *IDA13 Replenishment Meeting: Chairman's Summary*,  
Washington, D.C.: World Bank



## 貧困削減レジームと日本の援助

高橋基樹

神戸大学大学院国際協力研究科

### 1. 援助レジーム論について

柳原座長は、現在の援助動向を PRSP レジームとしてとらえ、構造調整レジームとの違いを明らかにすることを提唱しておられるが、このメモでは、国際レジームという視点から、現在の貧困国向けの国際援助のあり方を掘り下げてみようと考えている。

国際レジーム論は、国際関係論の泰斗 Krasner によって 1980 年代に提唱された。国際レジーム論は、その概念的曖昧さを理由に一時忘れられた観があったが、冷戦後の諸課題に対処するための、さまざまな国際的協調行動が顕在化するに及び、再び脚光を浴びている。Krasner の定義では国際レジームとは「ある国際関係の領域における各行動主体が共通して予想する、黙示的あるいは明示的な、原則、規範、ルール、意思決定手続きの組み合わせ」（Krasner 1983）とされる<sup>1</sup>。

Krasner のレジーム論を、アフリカ援助の動向分析に応用したものが、van de Walle の著作である。van de Walle は、経済的効果しか関心のない経済学、ドナーの政治的動機にしか注意を払わない政治学、援助の技術論に終始している行政学といった全ての既存の援助アプローチを乗り越える包括的な援助分析としてレジーム論を発展させることを説いている。そして、アフリカ援助の歴史の中で、独立後レジームと、（構造）調整レジームがあったとし、調整レジームの終焉とともに立ち現れつつあるように見える、新しいポスト構造調整レジームの可能性について検討している。van de Walle は構造調整レジームの敗北と、アメリカを中心として起こった欧米の政府間援助の冬の時代を背景として、セクターを中心とした協調と政府中心のプログラム重視への回帰を新しい対アフリカ援助レジームの考えられる特徴として指摘している（van de Walle 1998）。van de Walle の議論はきわめて示唆に富んだものである。が、彼の論文発表後に進んだ事態に見逃せないものがいくつかある。われわれは特に 1999 年の PRSP 開始以降の状況を踏まえた、最新のレジーム論を展開していかなければならない。

ただ、援助レジーム論にはひとつの落とし穴があることも踏まえておく必要がある。それは、ドナー社会で語られていることは、レシピアント側の認識とは一致するとは限ら

<sup>1</sup>青木らの比較制度分析では、制度とは、各主体の行動およびお互いの反応についての安定的な予想、もしくは共同観念をその本質とすると捉えられているが、その意味で国際レジーム論は国際社会において各援助利害関係者を構成主体として形成される、一種の制度を論じているとも考えられる（青木 1999）。

ないことである。レジームの構成要素である原則、規範等々を共有しているのはドナーの側だけに過ぎず、レシピアント側とのコンセンサスは実は形成されていないといった事態は、アフリカの現実ではしばしば見られることである。アフリカでの長い援助疲れを経験している西欧では、アメリカの援助消極論とはまた異なった意味での悲観主義が根強いが、その代表的論客であるシャバルは、アフリカには個人的な支配従属関係(新家産制)を根本におく、エリートによる社会的混乱の利用(「無秩序の道具化」)といった独特の政治のメカニズムが働いており、そこではドナーの論理とは無関係に、援助資源がエリートの支配の延命に利用されてゆく、と考えている。シャバルら悲観論者の目には、アフリカ諸国の指導者は、国際援助レジームに取り込まれず、時によってはその論理に同意したふりをする「鏡の政治」をしていると映っている(Chabal and Daloz 1999)。この指摘はオーナーシップ欠如の問題の一面を鋭く抉っており、考慮すべきであろう。

## 2. 構造調整レジームから貧困削減レジームへ

いずれにせよ、現在の貧困削減レジームを規定している原理、それをさらなる変動へと導く要因を理解することは日本の貧困国援助にとってきわめて重要なことである。

van de Walle は、彼の言うポスト構造調整レジームを構造調整の敗北を端緒とするものとして理解しようとした。この指摘は二つのレジームの違いを理解するうえで参考になる。しかし、構造調整の看板が下ろされたとしても、経済安定化、対外自由化、規制緩和、民営化、行政の合理化といったワシントン・コンセンサスの中核的な経済政策が維持されていることは、紛れもない事実である。同時に貧困削減レジームの共通原則のひとつである援助協調(パートナーシップ)の原型が途上国の現場で形成され始めたのは、1980年代にマクロ政策支援をドナーが足並みをそろえて行うようになったことに求めることができる<sup>2</sup>。言うまでもなく、そのマクロ政策支援とは具体的には構造調整政策であり、機関として主導したのは、世銀・IMF だった。貧困削減レジームは、構造調整レジームからの流れのなかで、切断されている側面と、後者を継承し、発展させている側面があることを考慮する必要がある。構造調整政策の内容はまさに、現在進行中のグローバルな市場経済化の論理を先取りしたものであって、貧困削減レジームがこうしたおおきな流れに背を向けたものでない限り、切断面よりも継承されている側面の方が強いと考えるのが自然であろう。

<sup>2</sup> 高橋 2001b において貧困削減レジームを特徴付ける原則について簡単に論じたので参考にされたい。そこで①構造調整政策のコアの内容の継承、②緊密なドナー協調、③制度構築の重視、④ガバナンス=政府の役割の援助政策対象への組み入れ、⑤セクター・レベルの活動の重点化、⑥援助対象国・対象分野についての選別的アプローチ、⑦貧困削減理念の強調を試行的に挙げたが、とりわけ①と⑦の関係について深く論ずるに至らなかった。ここでは両者の関係についてより立ち入ってみたいと思う。

では、何故貧困削減がレジームを規定するような大きなアジェンダになったのか。市場経済の論理と「小さな政府」を標榜した構造調整が、どこで貧困削減アプローチと統合的なものとなったのか。これらの点については、次のように考えられないだろうか。1980年代末から、ワシントン・コンセンサスにもっぱら依拠した構造調整レジームは、一方は北西欧援助国、国連機関、さらには国際 NGO、他方は日本からの異議申し立てにさらされた。北西欧、ユニセフ他国連機関、NGO からの批判は、社会政策、ベーシック・ヒューマン・ニーズの連綿たる伝統に沿うものであり、柳原座長のメモにもあった「人間の顔をした調整」という言葉で代表される、まさに貧困への直接対応を促すものであった。他方の日本からの批判は、言うまでもなく、政府と市場の機械的二分法に立ち、政府の一方的な退場を求める、その当時のワシントン・コンセンサスの荒々しい発露に対する反論だったと言えるだろう。

これもすでに知られているところであるが、世銀の開発報告書などの公衆向けの言説はこの頃から微妙に変化し始める。その代表的なものが 1991 年にうち出されたマーケット・フレンドリー・アプローチであろう。その前駆形態はすでに 1989 年の世銀のアフリカ開発報告書『サハラ以南のアフリカ：危機から持続的成長へ』に見られるが、マーケット・フレンドリー・アプローチは、要するに市場の失敗論を援用して、政府の役割の一方的削減への批判との折り合いを付けようとしたものだと言えるだろう。一方世銀は 1993 年の『東アジアの奇跡』では、周知のように産業政策の一部の、事実としての効用は認めた。が、政府の役割を市場の失敗論から広げることには実質的に踏み切らず、東アジアの経験の拡張適用に釘をさし、日本の政府当局者の間に大きな不満を残した。さらに 1997 年には政府の役割を正面から論じたが、ここで政府の能力論を持ち出し、アフリカなどを念頭に「能力に応じた役割」という概念を唱えた。これは明らかに、構造調整によって最貧国における政府の役割を縮減してきた過去のプロセスを、スタンスを微妙にずらしながら、再肯定するものだった、と考えられる。

### 3. 表裏をなすワシントン・コンセンサスと貧困削減

そこで政府の役割として残すことを認められたものは何か。初等教育や基礎医療である。これらが政府と援助の担当すべき分野であることに、(援助を否定するアウトサイダーを除けば) 現在では反論するものはほとんどいないであろう。これは世銀の立場からすれば、大西洋の向こう側からの批判に正面から応えられるものであるし、市場の失敗論の域に正当にもおさまるものだった。しかも大野委員も指摘されるように援助国の納税者に至極分りやすい。市場経済原理の貫徹、小さければ小さいほど良い政府という議論は、援助機関としては自分で自分の首を絞める議論であって、これは旧海外経済協力基金が 1992 年の世銀への異議申し立ての中で間接的ながら指摘している矛盾である(海外経済協力基金 1992)。初等教育や基礎医療等の最低限の政府の役割は、北西欧の援助の伝統からすれば、

ごく当然の援助対象だったが、世銀等にすればワシントン・コンセンサスの中にあつて、吹き荒ぶ援助への逆風を跳ね返して貧困国援助を維持するための砦だったとも言えるだろう<sup>3</sup>。

貧困削減レジームで生じたことは、北米型の市場失敗論と北西欧型の BHN 援助の収斂とも言えるものであり、その意味で構造調整と貧困削減は、いわばコインの表裏をなして同レジームを規定する主要原理になっているとも言えよう。きわめて重要なことは、こうした大西洋の兩岸の間で生じた合意形成は、決して主要ドナーの政治的思惑、理念の遊戯や学術上の議論の結果としてのみ生じたものではないということであろう。1997 年の政府の役割の限定論が提示された背景には、債務の重圧や財政の逼迫によってほぼ破産に追い込まれたアフリカ諸国など最貧国の国家の苦境があった。そのこと自体が構造調整政策を含む過去の援助アプローチに深刻な反省を迫るものだったが、いずれにせよ、實際上、理論の是非にかかわらず、最貧諸国では政府の役割は何らかのかたちで大幅に縮減されざるを得なかった<sup>4</sup>。言うまでもなく、PRSP はまずもって重債務貧困国での策定を念頭に打ち出されたものであり、借款を通じた最貧国援助というものが大きく見直されつつあるのも、また貧困削減レジームの重要な側面である。

そのなかで、とくにアフリカを中心とした最貧国援助の局面において、日本の慣れ親しんだ援助アプローチは、レジームの原則と整合性を持ち得ないで見える。とりわけ日本はインフラ整備と人材育成を通じて産業発展に貢献することに主眼を置いてきたが、そうした日本なりのアプローチは、構造調整と貧困削減が表裏を成すなかで、レジームの主要な原理との接点をうまく見つけられていないように思われる。

#### 4. 貧困削減レジームと従来型日本のアプローチ

非常に残念なことは、独立後レジームから貧困削減レジームに至るまで全てのレジームにおいて日本が知的に主導的なドナーだったことはなかったということである。レジームの底にある原理は常に大西洋の両側の緊張と妥協の中で主に作り出されている。ただ、上で触れたように日本が構造調整レジームから貧困削減レジームへの移行時期に、間隙を縫

<sup>3</sup> ただ、石川滋教授が指摘されておられるように、さすがに世銀はその貧困削減アプローチを内在的な理論で武装するよう試みている。センらの議論を援用したのもその一環であろう。2000年に世銀が中心となって編集された『アフリカは21世紀を自らのものにできるか?』(World Bank 2000)や2001年の世銀の開発報告書には色濃くその努力の跡が見てとれる。さらに澤田委員が述べておられる開発のミクロ計量経済学を駆使した貧困研究も世銀の主導によってかなりの進展を見た。

<sup>4</sup> van de Walle はポスト構造調整レジーム下における計画やプログラムの復権について検討しているが、あくまでも貧困削減レジーム下における計画・プログラムの復権は、政府の行財政の範囲内のことであり、社会全体のリソースまでも政府が計画の枠内で把握し、動員しようとした構造調整以前の「計画」とは性格が異なる。

うようにして光彩を放った時期は確かにある。言うまでもなく、日本と東アジアの経験がかまびすしく語られ、日本が量的なリーディング・ドナーであった 1990 年代のことである。

別の見方をすれば、太平洋と大西洋とでは援助の論理は似て非なる別のものであるのかもしれない。この意味で大野健一氏が援助の第 1 原理をアジア・ダイナミズムの促進におき、第 2 原理をグローバル・イシューへの対応においているのは、現実的かつ、洞察に満ちた指摘であろう。また大野泉委員が援助協調への対応においてベトナム型とタンザニア型を区別していることも、太平洋と大西洋とでは論理が違うという意味で、示唆に富んだ提案である。

ここで、石川滋教授の強調される、貧困諸国の多様性、相互の違いに深く思いを致す必要がある。例えば、ベトナムは依然として脈々と息づくアジア・ダイナミズムのなかに位置し、その政府にはアフリカ諸国の大多数には存在しないきわめて強いオーナーシップと行政能力がある。しかも援助依存の程度と歴史は浅い。日本からみれば（あるいは他のドナーにとって）、優良でかつ大口の重要貧困レシピアントということになる。が、他の地域の貧困問題解決の模範例として参考になるかどうかは、その初期条件の違いからして、慎重にならざるを得ない<sup>5</sup>。もし国の数によって論ずることが適当であるのなら、貧困諸国のほとんどで政府の資源動員能力は脆弱であり、財政は援助なくして維持できず、国家としての破綻に限りなく近いところにある。そして開発への意志は、総じて薄弱であると言わざるを得ない<sup>6</sup>。

グローバル・イシューとして貧困を捉え、それに政府間の援助をツールとして取り組むということは、こうした開発の主体性の薄弱な国々を多数相手にすることに他ならない。日本の援助の問題点はこうしたことの深い認識を持たず、東アジアの開発成功国を相手として形成してきた援助モダリティをそのままアフリカ諸国等に持ち込んだことにある。貧困削減レジームは欧米諸国が主要援助対象であるアフリカの開発の失敗国との援助関係のなかでもだえ苦しんだことの所産として生れて来たとの見方もできる。同時に日本が援助レジームの形成に深くあずかって来なかったのは、まさにアフリカ等の問題に十分な知見を有してこなかったからである。貧困削減レジームが大西洋兩岸の間で形成されたのはその意味ではうなずけるだろう。日本にとっての選択肢は明らかである。こうした最貧国向け援助レジームのなかで、依然として周辺的な地位にいることに甘んずるか、あるいはリーダーシップをめざして知的な努力を加速するか、どちらかである。

ところで、アフリカが相も変わらず旧態依然たる新家産的な支配者に壟断され続けてい

<sup>5</sup> むしろ、ベトナムへの政策支援などの経験は、類似の条件を持った他の国々に援用することを積極的に検討すべきものだろう。言うまでもなく、これは決して現在までの日本が行ってきたベトナム援助の方向性が大きく間違っていたということを言っているのではない。

<sup>6</sup> 逆に言えば、石川教授や大野委員が意味されるように、ベトナムに対して他の貧困国と同様の援助アプローチをとることも賢明でない、ということになる。

というシャバルらの意見は傾聴すべきではあるが、彼らの悲観論は明らかに事態を誇張している。市場経済化、民主化など貧困削減レジームに関わる 1990 年代のアフリカの歴史の変動のなかで立ち現れてきたのは、かぼそい層ではあるが、それぞれの国の公益を前提として業務し、議論する政治家、官僚、知識人、ジャーナリストなどの一群の人々である。それはアフリカの中でも社会的に安定し、平和を保ってきたタンザニアなどで比較的厚く形成されている新しい指導者層であると言えよう。

彼らにとっては PRSP や援助協調は、構造調整とは異なり、国づくりのリセットの手がかりとなっていることもまた事実である。政策決定過程をいわゆる「市民社会」に開き、しかも公正、透明、効率的な行財政運営を求める貧困削減レジームのコンセプトにレシピアント側から共鳴する動きがあることはしっかりと踏まえてゆく必要がある。PRSP を、構造調整レジームにおける政策大綱(PFP)と同様、世銀・IMF の押し付けに過ぎないとする見方が日本の一部にあるとしたら、それもまた重要な側面を見落としていると言わねばならないだろう<sup>7</sup>。

## 5. 貧困削減レジームの問題点

タンザニアあるいはそれこそベトナムなど、最貧国のなかでもより条件の良好な国を相手とし、選択と集中を行ってゆくというのが貧困削減レジーム下での一般的な傾向であるが、その先には重大なジレンマが横たわっている。それは、政府の能力や主体性の弱い国ほど貧困状態は深刻であろう、ということである。援助の相手を貧困国の政府に限定しているかぎり、効果的、効率的な援助対象の選択と集中の要請と、援助は貧困な個人・社会集団にこそ向けられるべきだという命題とは矛盾する。アメリカや一部の北西欧諸国は、早々とこのジレンマを解くことをあきらめ、援助の多くを直接 NGO に供与するという解決策をとっている。アメリカをはじめとして援助が増額される趨勢のなかで、現地 NGO への供与だけでこのジレンマ回避をし続けることが果たしてできるのか、疑問である。その中で注目されるのはイギリスであり、選択と集中をさらに強めて、タンザニアなど特定の相手に対して巨額の一般財政支援を行い、それを梃子として援助効率の促進、ひいては相手国行財政制度の改革を推し進めようとしている。こうしたことを踏まえた日本のあるべき戦略についてきちんとした討議がされているか、たいへん心もとない。

貧困削減レジームの別の問題点は、相手国政府の低い能力を前提に、農業を含む産業発展に果たす役割をほとんど期待していない（あるいは政府がそういった役割を担うこと自

<sup>7</sup> 貧困削減レジームの下でも、結局はドナー側の設定した原理や規準が無謬である、という態度が崩れず、レシピアント側の試行錯誤の余地を認めない限り、確かにあるべき主体性尊重からは程遠いであろう。しかし、だからと言って PRSP 等のプロセスを自ら担おうとするレシピアント側の力が働いていることを見逃してはならないだろう。ただし、作られた PRSP や諸プログラムが完全にレシピアントの主体性によって実施されるものかどうかについては別の考慮が必要である。

体を嫌っている) ことである。筆者はベトナムやアジア貧困国については知識を持たないが、アフリカ諸国の多くでは、農林水産、鉱工業などの産業振興関連省庁の開発予算は顕著に減少している。単純な比較優位の議論からして、アフリカの最貧国で鉱工業に公的資金を注入することは一般的には浪費であろう。政府の役割からの農業振興政策の排除は、まさにワシントン・コンセンサスと北西欧流の貧困削減アプローチがコインの表裏として結びついたことの帰結である。しかし、農林水産業開発における政府・公共機関の役割を一律に否定し去ることは、少なくとも先進国や東アジア諸国での歴史的経験に反したものである。アメリカ、日本を含む先進国では、研究開発、普及、農村インフラの開発において政府、その他公共機関、また村落組織の活発な役割があったのであって、これを全てレッセ・フェールに任せるのは、問題が多い。

現在の貧困削減レジームの成長＝生産力増大の軽視には、世銀などエコノミストなどからの批判も根強い。日本としてはこうした批判と連携しつつ、貧困国での政府の農業振興におけるあるべき役割を探ってゆく必要がある<sup>8</sup>。

貧困削減レジームのもうひとつの問題点は、貧困の原因を特定せずに、「貧困削減」の名を冠した活動のみが先行していることである。確かにミレニアム開発目標 (MDG) のようにアウトカムの具体的な目標を定め、具体的な実践を推し進めると言うアプローチは、政策責任の担保という意味で評価すべきことであろう。だが、将来にわたって貧困国の地域社会、政府が自ら貧困削減を進めてゆくためには、貧困の蔓延(アフリカの場合はむしろ窮乏化)のメカニズムを解明し、それに応じた政策や公共行動を設計してゆく必要がある。MDG がアウトカム重視といいながら、結局は持続性のない対症療法に終わるのではないかと危惧される。

開発研究者としての直感で言えば、個人・世帯ばかりでなく社会としての生産力、所得稼働能力の向上なくして、持続的な貧困削減はあり得ない。開発のミクロ計量経済学によって貧困状態の諸側面が微細に明らかにされることの意義はおおきなものがある。開発の中心的価値が人間個々人の幸福の増進であるからには、個人・世帯への視点は欠かせないものである。だが、個人・世帯は社会との関わりの中に存在しているものであり<sup>9</sup>、貧困のメカニズムも、最終的には社会の全体像の中で解明される必要がある。政府や公共の組織、それを支援する援助の役割もそうした解明なしには有効なものになり得ない。同時にそうした解明が放置されることは現在の貧困削減アプローチの対症療法的な性格を助長

<sup>8</sup> この点で大野委員が指摘しておられるような、ヨハネスブルグ・サミットを契機とした成長重視アプローチの復権があるとするなら、心強いことである。しかし、Pro-poor Growth を唱える人々の多くが重視しているのはまずもって貿易や投資であり、政府の介入的産業振興政策や援助ではない。この点は十分に考慮する必要がある。また、現下の成長重視路線の復権は決して貧困削減アプローチと相互に排他的な形で進んでいるのではない。

<sup>9</sup> セン以降のエンタイトルメント・アプローチは、社会全体の集計を離れ、具体的な個人・世帯の財・サービスへの権原を社会的関係のなかで明らかにしようとするものだが、このアプローチの脱集計的な側面だけを強調することには慎重でなければならないだろう。

することになりかねない。

日本なりの自助努力による自立発展的な貧困削減アプローチを、最貧諸国援助において編み出してゆく必要がある。そこで重視されるべきは貧困な大衆の生産力の増強に基盤を置き、包括的に貧困のメカニズムを解体してゆく公共政策・公共行動の支援と組織化であろう。

<参考文献>

- 青木昌彦 2001 『比較制度分析に向けて』(瀧澤弘和・谷口和弘訳) NTT出版。
- 海外経済協力基金 1992 「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について—主要なパートナーの立場からの提言」『基金調査季報』73号。
- 高橋基樹 2001a『アフリカにおける開発パートナーシップ：セクタープログラムを中心に』国際協力事業団 国際協力研修所。
- 高橋基樹 2001b「アフリカにおけるセクター・プログラム—貧困削減に向けた開発パートナーシップ—」『国際協力研究』vol.17 no.2 国際協力事業団 国際総合研修所。
- 高橋基樹・藍澤淑雄・佐々木亮 2002 「アフリカ農村開発における政府の役割—タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取組み—」『IDCJ FORAMU』22 国際開発センター
- Ishikawa, S. 2002 *Growth Promotion versus Poverty Reduction – World Bank Rethinking of Aid policy and Implications for Developing Countries* GRIPS Development Forum
- Chabal, P. and J.P. Daloz 1999 *Africa Works: Disorder as Political Instrument*: Oxford: James Currey.
- Krasner, S.D.(ed.) 1983 *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- van de Walle, N. 1998 “Managing Aid to Africa: The Rise and Decline of The Structural Adjustment Regime.” 1998, mimeo.
- The World Bank[1989] *Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth* Washington, D.C.:The World Bank
- The World Bank *World Development Reports 1991, 1997, 2001*.
- The World Bank 1993 *East Asian Miracle: Economic Development and Public Policy* New York: Oxford University Press.
- The World Bank 2000 *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?* Washington, D.C.:The World Bank.

以上



## マクロレベルでの成長、分配、貧困削減：Pro-Poor Growth をめぐって

山形辰史

日本貿易振興会アジア経済研究所

## 1. 問題設定

飢餓は、総量として食糧が十分に存在する場合でも起こる (Sen-Dreze 命題?)。しかし、Amartya Sen が述べているように長期的な貧困解消のためには経済成長も必要である。そこで、貧困削減と両立する経済成長として Pro-Poor Growth (貧困削減成長とでも訳すべきか) が指向されることとなる。これを達成するためには、どんな開発戦略が有効なのだろうか。

## 2. 貧困削減戦略文書(PRSP)の Sourcebook に見る Pro-Poor Growth

世銀ホームページで見る PRSP のソース・ブックでは未だ、第 7 章 Pro-Poor Growth は forthcoming となっている。しかし、ある世銀資料 (2002 年 2 月 12 日、ダッカの PRSP セミナーにて配布) によると第 7 章の節構成は以下の通りである：

## 7. Pro-poor Growth

## 7.1. Role of Structural Reform

## 7.2. Integrating into the Global Economy

ここから想像する限り、7.1 節では自由化、規制緩和、民営化、ガバナンスの改善等が述べられるものと思われる。7.2 は World Bank (2002) に沿った形で、対外開放を進めた国々 (globalizer) は成長パフォーマンスもよく貧困削減も進んだ、というトーンで論述されると予想される。

## 3. Pro-Poor Growth とは何か? [Kakwani and Pernia (2000) より]

答 1 : 結果的に貧困層の所得増と両立しているような経済成長

答 2 : 大きな雇用創出を伴う成長

答 3 : 貧困者が多数存在するセクター (農業、農村) を中心とした成長

## 答 2, 3 の背景 :

雇用者の数は大きい急成長が見込めない産業 1 と、反対に現在の雇用者の数は少ないが急成長が見込める産業 2 によって経済が構成されていたとする。それぞれの現在の雇用者数を  $L_1$ ,  $L_2$  とする。そしてこの経済全体の雇用者数を  $L$  とすると、

$$L_1 + L_2 = L$$

となる。経済成長によって雇用の成長率を高めるとすると、その手段は二つある。雇用成長率は

$$\frac{dL/dt}{L} = \frac{L_1}{L} \cdot \frac{dL_1/dt}{L_1} + \frac{L_2}{L} \cdot \frac{dL_2/dt}{L_2}$$

なので、 $L_1$  の大きさに期待して産業 1 を振興する戦略と  $\frac{dL_2/dt}{L_2}$  の大きさに期待して産業 2

を振興する戦略である。東・東南アジアの成長戦略は後者であった。このような貧困削減成長戦略はどの程度普遍的に他の地域 (例えばアフリカ) にも当てはまるのだろうか。

#### 4. 経済成長理論の文献に見る「貧困と成長」

近年、経済成長理論が発展し、経済成長の所得分配、失業との相互関係の分析が進められている。具体的には以下の通りである。

##### 4.1. 所得分配

経済成長と所得分配の関係についての分析の先駆けとしては Chenery *et al.* (1974)がある。これは、所得水準と低所得階層の所得シェアの関係について、実証分析およびシミュレーションを行ったものである。1990年代に入ると、ミクロ経済学的基礎をより強調した分析が現れた。所得分配と経済成長のサーベイとしては Aghion, Caroli and García-Peñalosa (1999)がある。これはベンチマークとして、「無理に所得再分配をすると配分効率を阻害し、経済成長が鈍る」という主張を取り上げ、これが成り立たない場合について検討している。

成り立たないケースとして大きく分けて2つのルートが考えられている。

第一は、資本市場の不完全性と資本分配の不平等がモラル・ハザードのために生産を非効率にし、低成長を結果する、とするものである[Aghion and Bolton (1997)]。資本市場を補完するような介入がモラル・ハザードを緩和し、生産性を上げると共に成長率を上げる可能性がある。

第二は、所得・資産の平等化が異なる所得階層間の緊張緩和に貢献し、資本の収益率を上げることから高成長につながる、とするものである[Bénabou (1996)]。これは実証分析によって支持されている。

##### 4.2. 失業

短期的に見れば、ケインズ経済学的視点から、有効需要を創出すれば失業率が低まると共に国民総生産が上昇することから、失業率と経済成長率にはマイナスの相関があるように考えられている。しかし、これは厳密に言えば失業率と国民総生産のレベルの関係であって、失業率と成長率との関係ではない。直感に反するケースとして、Aghion and Howitt (1994)は、経済成長の源泉であるところの、創造的破壊による技術進歩が頻繁な雇用創出と雇用破壊を生むが故に、均衡において高失業率を実現する可能性について言及している。彼らの考え方に則れば、経済成長は絶えず攪拌を伴うものであって、それによって摩擦失業が発生することは必定となる。

#### 5. 結語

これまでのところ pro-poor growth は「経済成長が結果として貧困削減に十分貢献しているか」を指しているに過ぎない。貧困削減成長戦略としては、(1)農業・農村重視、(2)労働集約産業重視、の2通りがあり得る。どちらの戦略がより妥当性が高いか、という点について今後も研究を進める必要がある。

##### 文献

Aghion, Philippe and Patrick Bolton (1997), "A Theory of Trickle-Down Growth and Development," *Review of Economic Studies*, Vol. 64, Issue 2, April, pp. 151-172.

Aghion, Philippe; Eve Caroli and Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, December, pp. 1615-1660.

Aghion, Philippe and Peter Howitt (1994), "Growth and Unemployment," *Review of*

- Economic Studies*, Vol. 61, Issue 3, July, pp. 477-194.
- Bénabou, Roland (1996), "Inequality and Growth," in Ben S. Bernanke and Julio J. Rotemberg, eds., *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, pp. 11-74.
- Chenery, Hollis; Montek S. Ahluwalia; C. L. G. Bell; John H. Duloy and Richard Jolly (1974), *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press.
- Kakwani, Nanak and Ernesto M. Pernía (2000), "What is Pro-poor Growth?" *Asian Development Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 1-16.
- Quibria, M. G. (2002), "Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited," ADB Institute Research Paper 33, February.
- World Bank (2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building and Inclusive World Economy*, Washington, D. C. : World Bank.



現代の開発経済学における貧困研究と実務とのリンケージについて：  
ミクロ・マクロレベルでのいくつかの研究のまとめから

2002年11月16日

澤田康幸

東京大学大学院経済学研究科

1. はじめに

1990年代後半の国際社会における貧困問題への関心の高まりと具体的な取り組みは、経済学界における貧困分析への関心の高まりとを軌一にしている。1990年代には、アメリカの大学に所属する学者達や世界銀行開発調査局（DECRG）を中心として主に貧困削減・教育・医療などの社会セクターの問題を実証的に研究するミクロ開発計量経済学（Development Micro-Econometrics）という分野が形成されてきた [Deaton (1997); 黒崎 (2001)]。

この背景としては、第1に、世界銀行の組織的な多目的家計調査である Living Standard Measurement Studies (LSMS) や ICRISAT (International Crop Research Institute for the Semi-Arid Tropics) の Village Level Studies (VLS) パネルデータ、IFPRI (International Food Policy Research Institute) Pakistan パネルデータ、Rand 研究所の Malaysian・Indonesian Family Life Surveys (MFLS, IFLS) パネルデータに代表されるように、貧困問題を精緻に分析するためのマイクロデータの整備とその個票データへのアクセスが目覚しく改善されたことが指摘できる [Grosch and Glewwe (1996;1998)]。このことは、ミクロ計量経済学の理論的進展と安価なコンピュータの登場による計算速度の進化とあいまって発展途上国の貧困問題についての計量経済学的実証研究を飛躍的に発展させた。発展途上国に特有の家計調査実施にかかわる政治的社会的問題からデータそのものの質を懐疑的に見る向きもあるが、現代のミクロ開発経済学においては、Grosch and Glewwe (2000) に見られるように、家計調査のサンプリング・質問表作成・実施・データ収集にかかわる質の基準化への膨大な努力が行われていると同時に、データの観測誤差を希釈バイアス (Attenuation Bias) の問題、偏ったサンプルの問題を標本選択バイアス (Sample Selection Bias) の問題として計量経済学的に適切に処理することが主流となっている。<sup>1</sup>

第2に大きな流れとしては、ミクロ経済学におけるゲーム理論や契約理論の理論的な発展を受けて、開発経済学においても新古典派経済学的な市場分析を軸とした研究から、制度・組織あるいは教育・医療の問題など社会セクターに関する非市場的な諸問題を明示的に分析する研究、一言で言えば不完全情報アプローチ、へと議論の重心が変化してきたことが挙げられる。

以上のように1990年代は、途上国のミクロ組織を分析するための精緻な理論分析と詳細なマイクロデータを用いた計量経済学的分析が有機的連関を見せつつ飛躍的な発展を遂げた時期であると言ってよいであろう。さらに特筆すべきは、この様なスタイルの調査研究が世界銀行の開発経済調査局（DECRG）を中核に、実務上重要となる貧困削減戦略を識別するための研究として精力的に行われた事である。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 前者の問題については操作変数法、後者の問題についてはトービットモデルを Heckman の2段階法などいし最尤法で推定するのが一般的である。

<sup>2</sup> ひとつの典型例は、Ravallion (2001a)が簡潔にその手法を解説しているように、計量経済学的な社会プログラム評価法が、実際の開発プログラムやプロジェクトの評価に幅広く用いられたことである。実際の分析例については、例えば Jimenez and Sawada (1999)を参照。

## 2. 貧困をどう定義し計測するか

貧困を正しく定義することは貧困問題を分析するための大前提である。貧困の定義方法には、様々なアプローチがあるが、所得や消費などの分布を記述する客観的な定義を用いて貧困を分析する方法が主流となっている。また、この定義に関連して、リスクや脆弱性 (vulnerability) などの新しい視点を導入しようとする動きもある。<sup>3</sup> しばしば貧困の客観的・数量的把握に用いられる所得・消費指標は、「貧困人口比率 (Head count ratio)」、すなわち貧困線以下の人口の全人口に対する比率である。貧困人口比率は、1 国の所得あるいは消費の分布関数を前提として、貧困線以下の分布関数の面積で示される。世界銀行は、\$1/日 (現在、正確には\$1.08/日) を貧困線として用いた場合の比較可能な貧困人口比率を世界各国について計算している (表 1)。この貧困線を採用する根拠は、低所得国政府がそれぞれ独自に定義し、用いている貧困線 (購買力平価レートによるドル換算値) の代表値であることにある。

表 1 によると、サブサハラアフリカにおいておいて貧困人口比率が最も高く、貧困人口の絶対数で見ると南アジアが最大となっている。さらに、これら 2 地域に加えて中南米諸国においては、貧困人口比率の大きな低下は見られず、貧困人口の絶対数は増加している。例えば、南アジアにおいて貧困人口比率は 10 年間に約 5%ほど低下したが、人口増加率が貧困人口比率の低下率を上回り、結果として 10%以上の貧困人口増加となってしまった。その結果、世界の貧困人口の約 40%が南アジアに集中している。

表 1. 地域別貧困人口  
(貧困線 Z = \$1.08/日, 1993年購買力平価換算)

	貧困人口比率		貧困人口 (百万人)	
	1990	1998	1990	1998
アジア太平洋	27.6	15.3	452.45	278.32
東ヨーロッパ・ 中央アジア	1.6	5.1	7.14	23.98
ラテンアメリカ・ カリブ海諸国	16.8	15.57	73.76	78.16
中東・北アフリカ	9.28	7.32	21.99	20.85
南アジア	44.0	40.0	495.11	522.00
サブサハラアフリカ	47.7	46.3	242.31	290.87
世界全体	29.3	24.3	1292.7 4	1214.1 8

(出所) 筆者作成

(データ出所) “Global Poverty Monitoring” of the World Bank

(<http://www.worldbank.org/research/povmonitor/index.htm>)

<sup>3</sup> 第 2 の定義は、貧困とは多面的な現象であるという考え方に基づいている。このアプローチでは、教育指標・健康状態・栄養指標などを含む複合的な指標で生活水準が低い状態としての貧困状態を定義する。UNDP が作成する人間開発指標 (Human Development Index; HDI) がこのアプローチの代表的なものである。第 3 の考え方は、差別・虚脱感など主観的なものを含むきわめて広い意味での貧困である。

### 3. グローバル化する世界経済におけるマクロ経済とミクロレベルでの貧困との関係

最近では、経済成長と貧困削減の関係を計量的に分析した Dollar and Kraay (2000), Ravallion (2001b) などの分析が注目されている。これらの研究は、基本的に経済成長と貧困削減との有意な正の相関関係を見出している。また、国際貿易・国際資本移動と経済成長率との間には伝統的に正の相関関係があるとする分析が主流であることを考えると [Harrison (1996)], 経済のグローバル化は経済成長を高め、それによって貧困削減に寄与するという論理が棄却できないことになる。Dollar and Kraay (2001) はこのような考え方を明確に主張している。<sup>4</sup>

しかしながら、1997年に勃発した「アジア通貨危機」以降、ポートフォリオ投資・短期の銀行貸借と経済成長率との関係については、ややネガティブな見解が広く見られる [高木・横川・渋谷・宮尾・澤田 (2002)]。1980年代後半から1997年にかけて、国際的な資本移動自由化の進展を背景として東アジア諸国には極めて多額の資本が流入したが、1997年後半、それまでの多額の資本流入は止まり大量の資本が流出し始めた。こうして、外貨準備は渇し、それまで比較的安定的に推移していたこれら諸国の対米ドル為替レートは急落したのである。このような通貨危機のため、タイ・韓国・インドネシア・マレーシア等のアジア諸国は深刻な経済後退を経験した。表2は、通貨危機に陥った諸国家において、一人当たりの経済成長率が大幅に低下したことを示している。仮に、これらの国において短期資本の流入に対する厳密な規制が行われていたとすれば、急激な資本流出と経済成長率の低下は起こらなかったはずである。従って、国際的なポートフォリオ資本移動の自由化は経済成長率が低下する確率を有意に上昇させることができる。<sup>5</sup>

表2  
アジア通貨危機下における経済成長率

	年平均一人あたり GDP 成長率	
	1990-96	1998
韓国	6.3	-6.6
タイ	7.0	-10.8
インドネシア	5.7	-14.4
マレーシア	7.0	-9.3

(データ) 世界銀行

さらに、1990年代の通貨危機、とりわけアジア通貨危機それ自体や危機に対処するために導入されたIMFプログラムの社会的な負のインパクトは大きな関心を集めるところとなった [スティグリッツ (2002)]。確かに表3によると、通貨危機は全ての国において、大幅な貧困人口比率の上昇をもたらしたといえることができる。

<sup>4</sup> ただし、インドにおける、IT主導型輸出成長と絶望的な貧困問題の深刻化との共存はこのような考え方に対する反例となるのかもしれない。

<sup>5</sup> この点について、Krugman and Obstfeld (2000, 108-109)は、1997年と98年の間に危機に直面したアジア諸国において、資本流出による直接的な負の影響に加えて交易条件の低下による厚生水準の低下という「トランスファー問題」が生じていたとしている。

表 3  
アジア通貨危機の社会的インパクト

	貧困人口比率 (%)	
	1996	1998
韓国	9.6	19.2
タイ	11.4	12.9
インドネシア	11.3	16.7
マレーシア	8.2	10.4

(データ) 世界銀行

通貨危機の社会インパクトを分析するためには、家計あるいは企業のミクロレベルでの詳細な情報が必要となる。一般に、通貨危機の前後においてそのような情報を組織的に収集したデータとその分析はあまり見られないが、例外として、Frankenberg, Thomas, and Beegle (1999)ら Rand 研究所によって集められたインドネシア家計のパネルデータ、Chigago 大学の Robert Townsend (1999) によって収集されたタイのミクロデータ、Kang and Sawada (2002)らが行った韓国の分析がある。これらの分析は共通して、通貨危機による実質所得低下による事後的な (ex post) 貧困状態に直面する家計にとってのリスク対処戦略 (risk coping strategies) の重要性とその限界を示している。リスク対処戦略とは所得変動を所与のものとして、消費変動を削減させるような戦略、すなわち貧困状態の発生を「事後的」に回避するような戦略の集合として定義されるものである。リスク対処戦略には、第一に、とりわけ奢侈的な消費支出を削減すること、第二に資金借入、第三に実物資産や金融資産の処分、第四に追加的な労働所得などを通じて人的資産の収益を用いる方法、家族・親戚・友人などからの送金によってリスクに対処するという方法、等がある。

しかしながら、とりわけ通貨危機・金融危機のような個別的 (idiosyncratic) でない集計的 (aggregate or correlated) なショックに対する対処としてより重要なのは、政府による貧困層に対する直接的・間接的補助、すなわち公的なセーフティネットの役割である。

#### 4. ミクロレベルでの貧困ターゲティングに関する理論と実務のリンケージ

とはいうものの、政府による伝統的な貧困削減ターゲティングアプローチには同時に以下のような問題点がある。第1の問題点は、政府が補助の対象となる貧困層を必ずしも正しく識別できないことである。貧困対策補助金の地域的配分においては、例えば政府が地域別あるいは村落別貧困指標などを用いて補助金配分を決定する方法 (indicator targeting) がとられるが、貧困マップの作成はコスト面、効率かつ迅速な政策実施面での深刻な制約となる。また、家計レベルでのターゲティングを実施する場合には公的扶助査定のための資力調査 (means test) が必要となるが、そのような調査を実施するコストのみならず、対象家計と政府との間には根源的な非対称情報の問題があり、補助を得るために潜在的な補助対象者が自分の経済状況を意図的に悪くインセンティブがある。従って、結果として逆選抜の問題が起こる可能性がある。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 例えば、メキシコで実施されている PROGRESA プログラムにおいて、このような問題が明確に指摘されている。



第2に、仮に補助対象となる貧困層が正確に識別され、貧困削減のための補助金が交付されたとしても、政府が貧困層や脆弱層・高齢世帯に対して直接補助金を給付する場合、既存のインフォーマルなセーフティネットを押し出し(crowd out)てしまう可能性が高いことが知られている。このような「押し出し効果」が存在することは、Boston CollegeのDonald Cox教授と世界銀行Emmanuel Jimenez博士の一連の研究によって極めて多数の国において確認されている[例えば、Cox and Jimenez (1990)]。7具体的には、例えば失業者が親類からの失業を救済するための利他的動機にもとづいた私的トランスファーによって生計を立てている場合、公的な失業保険の導入は私的トランスファーを押し出す可能性がある。従って、貧困削減政策の総効果は、この押し出し効果によって大きく減ぜられることになる。8

第3に、真の貧困層が補助金を受け取ったとしても、受給者が正しくそれを生活水準の向上に使用するとは限らないという問題がある(モラルハザードの問題)。とりわけターゲティングは高々家計レベルでなされるものであり、家計内の資源配分を改善するための家計単位の補助が逆に家計内資源配分の不平等化をもたらす可能性がある。また、政府補助金への過度の依存は労働のインセンティブを低め、貧困削減のコストを上昇させてしまう。

第4に、正しい政策が計画されたとしても末端における実施面での問題があるため、それが真の貧困層には到達せず、貧困削減に寄与しないことがまま見られる。このことは、政治経済的な意思決定プロセス・行政執行能力の改善と様々な政府部門間のコーディネーションが重要であることを示しており、汚職が生じないための制度の設計が必要条件となることを示唆している。

最後に、これらの問題点の解決法として最近注目を集めている以下の2つの論点を、貧困削減における研究と実務をつなげる重要な見方として挙げておこう[Bardhan and Udry (1999); Chapter 11]。第1に、自己選抜(self-selection)機能を持つ保険的雇用促進型公共事業

(workfare)である。9一時的貧困に直面する貧困層はリスク対処戦略としてこのような公共事業に参加するため、一種の所得保険として機能する。また、参加意思決定は自主的に行われるため、このような雇用事業には「自己ターゲティング(Self-targeting)」の機能があることになる。従って、一時的貧困層の識別が正しく行われる点で優れている。また、賃金水準が適切に設定されていれば政府補助金への過度の依存という問題点も生じない。また、このような雇用プログラムへの参加は個人レベルで行われるものであり、家計内資源配分の是正に寄与する可能性が指摘されている[Haddad and Kanbur (1992)]。

これらの手法は正確な貧困データを必要とせず正確なターゲティングを可能とする点で非常に優れているといえるが、適切な賃金水準を慎重に設定することやプログラム参加資格を制限しないこと、貧困層が広範に存在するような適切な地域を正確に選択すべきであることなど、このような雇用プログラムには実施面で慎重に計画されるべき条件がある。さらには、高齢者・身体障害者などこのような雇用プログラムに参加できない貧困層が存在しており、補完的な福祉政策が必要とされる。

第2に、貧困削減プログラムの実施問題に関連して、近年コミュニティの役割の重要性が再

7 研究対象となっている国は、ペルー、ロシア、コロンビア、コートジボワール、ガーナ、フィリピン、南アフリカ、ベトナム、ポーランド、キルギスタン等である。

8 理論的には私的な送金が利他的な行為として行われている場合、このようなクラウドアウト効果が生じる。ただし、社会全体の厚生水準改善という観点からすると、必ずしもクラウドアウト効果が深刻であるとは限らないという指摘もある[Morduch (1999)]。例えば、私的トランスファーが息子から親に対して行われている場合、公的トランスファーは、若年世帯への補助という色彩をもち、社会の経済活動を活性化したり、人的資本投資を促進したりする効果がある。また、私的トランスファーネットワークを組織的な公的トランスファーネットワークに置き換えることにより、トランスファーのシステム全体としての非効率性が軽減されるかもしれない。

9 このような雇用プログラムとしては、インド・マハーラーシュトラ州で行われたEmployment Guarantee Schemeが有名である。1998年5月に通貨危機への対応として韓国で導入された公共雇用プログラムなどもこのようなプログラムの例である。理論的には、Besley and Coate (1992)が非常に重要である。

認識されていることが重要である [Bardhan and Udry (1999); 来年度 WDR で議論されるエルサルバドルの EDUCO プログラムについては、Jimenez and Sawada (1999)]。貧困削減プログラムをコミュニティ主導型で行うことは、ターゲットの識別 (screening)、プログラム進行状況の監視 (monitoring)、例えば譲許的資金貸付を伴うものであれば返済にかかわる履行強制 (enforcement) の面で望ましいだけでなく、そもそもコミュニティの必要性に即した政策介入を効率的に計画・運営できる点で優れている可能性がある。例えば、マイクロクレジット・プログラムとして広く注目を集めるようになった小規模なグループ融資プログラムは、政策介入におけるコミュニティの優位性を生かす試みと理解することができる。とりわけ、そのようなプログラムが一時的貧困の削減に寄与し、消費平準化を可能にしているという可能性は注目に値する。さらには、不完全情報の問題や取引費用の問題から伝統的に成功しなかった作物保険のメカニズムが分権化されたグループレベルで構築される場合には成功するという事例は実施問題解決のためのコミュニティの重要性を示唆するものとして興味深い [Morduch and Sicular (1999)]。

おそらく、貧困削減におけるコミュニティ（参加）の役割は、情報の非対称性に根差す様々なインセンティブの問題を軽減するメカニズムデザインを可能とするという文脈で理解されるべきものであろう。この様な観点から日本の経験について解釈するとすれば、例えば戦後日本の生活改善運動そのものや、貧困削減・福祉政策において民生委員が果たした役割はこのようにして理解されるべきものであるのかもしれない。<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> しかしながら、このような政策介入の分権化には同時に規模の経済性を犠牲にし、また、分権化に伴って新たなゆがんだ利権構造が生ずるなどかえってプログラムの総コストを高めてしまう危険がある [Bardhan and Udry (1999)]。

## 参考文献

- 絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困－貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所研究双書 No. 487
- 黒崎卓 (2001)『開発のミクロ経済学：理論と応用』岩波書店
- スティグリッツ・ジョゼフ (2002) 「世界を不幸にしたグローバリズムの正体」徳間書店。
- 高木信二・横川和男・渋谷浩・宮尾龍蔵・澤田康幸 (2002) 『国際資本移動と通貨危機』東洋経済新報社。(近刊)
- Bardhan, P. and C. Udry (1999), Development Microeconomics, Oxford University Press.
- Besley, T. and S. Coate (1992), "Workfare vs. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs," American Economic Review 82(1), 29-261.
- Cox, D. and E. Jimenez (1990), 'Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review,' World Bank Economic Review 5 (2), 205-218.
- Deaton, Angus (1997), The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy, Oxford University Press.
- Dollar, David and Aart Kraay (2000), "Growth is Good for the Poor," mimeo, DECRG, World Bank.
- Frankenberg, E., D. Thomas, and K. Beegle (1999), "The Real Costs of Indonesia's Crisis," mimeo, Rand Corporation.
- Grosh, Margaret E. and Paul Glewwe (1996), "Household Survey Data from Developing Countries: Progress and Prospects," American Economic Review 86 (2), 15-19.
- Grosh, Margaret E. and Paul Glewwe (1998), "Data Watch: The World Bank's Living Standards Measurement Study; Household Surveys," Journal of Economic Perspectives 12 (1), 187-96.
- Grosh, Margaret and Paul Glewwe eds. (2000), Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from Ten Years of LSMS Experience, the World Bank.
- Haddad, L. and R. Kanbur (1992), "Intrahousehold Inequality and the Theory of Targeting," European Economic Review 36, 372-378.
- Harrison, Ann (1996), "Openness and Growth: A Time-Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries," Journal of International Economics 48, 419-447.
- Jimenez, E. and Y. Sawada (1999), "Do Community Managed Schools Work?: An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program," World Bank Economic Review 13 (3), 415-441.
- Kang, S. J. and Y. Sawada (2002), "Household Coping Strategies and the Financial Crisis in Korea," mimeo, Universtisy of Tokyo.
- Krugman, P. and M. Obstfeld (2000), International Economics: Theory and Policy, 5<sup>th</sup> ed., Boston, Little Brown and Co..
- Lipton, M. and M. Ravallion (1995), Poverty and Policy, in Behrman, Jere and T. N. Srinivasan eds.,

Handbook of Development Economics, Volume 3B, Elsevier Science, North Holland, 2551-2657.

Morduch, J. (1999), "Between the State and the Market: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" World Bank Research Observer 14 (2), 187-207.

Morduch, J. and T. Sicular (1999), "Risk and Insurance in Transition: Perspectives from Zouping County, China," in Masahiko Aoki and Yujiro Hayami, eds., Market and Community in Economic Development, Oxford University Press.

Ravallion, Martin (2001a), "The Mystery of Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation," World Bank Economic Review 15(1), 115-140.

Ravallion, Martin (2001b), "Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages," World Development 29 (11), 1803-1815.

Townsend, R. M. (1999), "Removing Financial Bottlenecks to Labor Productivity in Thailand," in W. C. Hunter, G. G. Kaufman, and T. H. Krueger, eds., the Asian Financial Crisis: Origins, Implications, and Solutions, Kluwer Academic Publishers.

## 貧困削減への新たなアプローチの意義と限界

柳原 透

拓殖大学国際開発学部

1990年代以降、国際開発社会の関心はあらためて貧困削減に収斂したかの感がある。この新たな展開において、世界銀行が広範にわたる指導力を発揮してきた。とりわけ、『世界開発報告(WDR2000/01)』を通じて貧困の捉え方の面での新たな展開を主導し、貧困削減へのアプローチの上での新たな方針を打ち出した。そして、そのアプローチを、PRSPレジームとして制度化するに至った。以下、これらの新たな展開の意義と限界につき現時点での判断とさらなる検討課題を示す。

### 1 貧困を多次元で捉えることの意義と限界

WDR2000/01は、貧困の捉え方の面で重要な新たな展開を画した。「貧困」の定義それ自体が拡大され、貧困者の生活の多面にわたる関心そして特徴付けが反映された。(経済学の関心に基づく)旧来の見方では、消費や所得の水準のみに焦点を当てるのが通例であり、その見方に立って「貧困線」が定められ、誰が貧困者であるかが確定された。1960年代後半から、教育・保健などの社会サービスがどの程度に享受されているかへの関心が高まり、「貧困」はそれら「基礎必要(Basic Human Needs)」の未充足を含めて定義されることとなった。WDR2000/01では、これに加えてさらに、2つの面で貧困の定義が拡張され、それに応じて貧困削減の新たな課題が提示された。1つには、貧困者の生活の基盤の弱さ(「脆弱さ(vulnerability)」)に関心が向けられ、生活にまつわる危険や不確実さをどのように管理できるか、悪い事態が生じたときにどのように対処できるか、といった「安全保障(security)」面の課題が示された。いま1つは、貧困者の生活状況を他の人々との社会関係・政治関係の中で理解しようとする見方であり、弱い立場(powerlessness)や発言力のなさ(voicelessness)が貧困者を社会・政治面で特徴付ける状態として指摘され、またそのような状態を克服するためには貧困者の「エンパワーメント(empowerment)」が必要であることが唱えられた。

貧困の定義をこのように拡張したことは、貧困の捉え方や貧困削減へのアプローチがしばしば「貧困線」という1つの指標に短絡しがちであったことに対して、貧困者の生活の全体像を捉え多面にわたる貧困削減へのアプローチを打ち出す上で、重要な貢献をなしている。しかし、その際に強調されている諸側面/諸アプローチの間の相互補完関係(complementarity)、そして諸政策措置の間の相互補強関係(synergy)については、その実際上の意義が十分な説得力をもって示されてはいない。また、貧困の定義それ自体を多面にわたるものとしたものの、貧困の程度を測ったり貧困削減の目標を立てその達成度を見るにあたっては、實際上、消費・所得の水準に基づく旧来の貧困指標が引き続き用いら

れている。

## 2 「貧困者の声」を聞くことの意義と限界

WDR2000/01での貧困の捉え方の面での新たな展開の第2は、自らの状況や方針について貧困者自身が持つ認識や関心を重視したことである。これは、一面では、援助者側の判断の押し付けを避け、貧困者にとって最も切実なことを優先しようとする姿勢の反映である。同時に、これはまた、貧困者をもつばら援助の受け手として見るのではなく、自らの貧困状態を克服する主体として捉えるという、視座の転換をも意味している。WDR2000/01の準備過程では60ヶ国6万人に及ぶ『貧困者の声 (Voice of the Poor)』の聞き取り調査が行われ、貧困者自身が自らの生活状況をどう見ているか、どのような制約や障害に直面しているか、そしてどのような目標を持っているか、につき今までにない詳細な理解が得られた。上で述べた貧困の定義の拡張にあたっては、生活基盤の脆弱さと他の人々との関係での弱い立場・発言力のなさという状況についての「貧困者の声」が、大きな影響を及ぼした。

この当事者の意識を重視する方針を突き詰めると、「貧困者」とは「自らを貧困と見なす人」、そして「貧困」とは「(そのような人が非貧困者との比較において意識している)自己の劣った状態」、といった主観偏重の捉え方に至る。それはそれで、人の福祉は究極においては本人の主観により評価されるしかない以上、問題視されるには当たらない。しかし、外部からの貧困削減アプローチの策定に当たっては、当事者重視の方針が十分な基盤を与える保証はない。この点を、以下で検討する。

## 3 貧困者を貧困克服の主体として位置付けることの意義と限界

「貧困削減」という課題の捉え方は、非貧困者が「貧困」という問題状況を集団現象として把握すること、そしてその状況に対して解決策を見出し実行すること、を含意する。実際、それが国際開発社会としての関心でありまた方針である。近年、外部者がその方針を適切に実施するには次の3つの理由で貧困者の「参加」を図ることが望ましい、との理解が広く受け入れられている。第1に、当事者が持つ知識や能力を「貧困削減」プログラムの策定・実施の過程で活用することで、プログラムの効果を高めることができる。第2に、当事者の認識や関心を勘案することで、想定されている受益者にとって「益」が有意義なものであることを確保する。第3に、参加を通じて当事者意識が高まれば、外部介入終了後もプログラムが持続される公算が高まる。

「貧困者を貧困克服の主体として位置付けること」は、上の意味での「参加」にとどまらず、経済、社会、行政、政治の各面で自らの現状を認識しまた打開策を構想する能力を持つ(持ちうる)主体として貧困者を捉えるという点で、これまでの外部専門家優先とは対極に位置する発想を包含している。この発想の転換は、外部支援がしばしば援助依存を生み貧困者の当事者能力をむしろ損なってしまう傾向や、外部支援が行政機構を通じて提供されるこ

とで既存の権力関係や利権構造をむしろ強めてしまう傾向に対する反省を踏まえており、外部支援の役割を再定義する上で新たな重要な視点を提供する。しかし、それが根本からの発想の転換であればあるだけ、実際の適用に当たっての不適合度は大きくならざるをえない。以下、その点を検討する。

#### 4 貧困者の Empowerment と Participation を強調することの意義と限界

「貧困者を貧困克服の主体として位置付けること」は、ほぼ論理必然に、経済、社会、行政、政治の各面における貧困者の Empowerment と Participation を想定することを含意する。上述のように、WDR2000/2001 では、貧困者の生活状況を他の人々との社会関係・政治関係の中で理解しようとする見方を打ち出され、その不利な立場を克服するために貧困者の Empowerment が必要であることが唱えられた。また、Governance の役割を強調する近年の論調の中で、政策サイクルの全過程への貧困者あるいは市民社会の「参画(participation)」が広く提唱されている。そのこと自体は反対のしようがないことではあるが、望ましいことが実現可能であるとは限らない。Empowerment も Participation も経済、社会、行政、政治の体制の根幹に関わる事柄であり、外圧をかけることで実質を伴う変化を実現しうるかについて、大きな期待を掛ける根拠はない。

#### 5 Consultation Process を強調することの意義と限界

政策/プログラム/プロジェクト 策定の過程で「関係者(stakeholders)」との Consultation を持つことが、それらの効率や持続可能度を高めることについては、つとに指摘されてきた。貧困削減戦略に関しては、これまでの技術面の配慮に加え、政治・行政面での意思決定過程への貧困者の(そして市民社会の)参画が強調されている。この背景には、構造調整融資の際に外部からの「政策条件(conditionality)」の押し付けが実効を持たなかったことの反省を踏まえ、PRSP の作成と実施に当っては政府が国内での「説明責任(public accountability)」を負う体制作りが必要である、との認識が存在している。ここには、次の 2 つの想定が含まれている。第 1 に、貧困者の(真の)代表者が(そして市民社会の(真の)代表者が)貧困削減を政治上の要求として主張すること。第 2 に、その主張が Consultation を通して高い優先順位を与えられること。このいずれも、字面だけみると当たり前のこととの印象を与えかねないが、政治・行政上の実際の意思決定過程と対照するとき、ほとんど革命とも呼びうる大変革を意味する。確かに、外圧により Consultation の形が拡大適用され、政策プロセスの一部として定着すること自体、プラスの進展とみなしうるかもしれない。しかし、その形が実質において政策決定過程に影響を与えると想定する根拠は存在しない。

#### 6 Country Ownership を強調することの意義と限界

構造調整融資の「政策条件(conditionality)」の押し付けが実効を持たなかったことの反省

は、「当該国の主導(Country Ownership) 重視というスローガンとして定着するに至った。ここには、思考の短絡と不適切な喩えが含まれている。

「政策条件(conditionality)」の実効の欠如に関わる当該国側の状況は、直接には政府に「コミットメント」がないためと理解された。次に、「コミットメント」の欠如は「政治上の意志(political will)」に欠けるためと理解され、さらに遡ってそれは「政策条件(conditionality)」が外から押し付けられ「自らのもの」と見なされていないからだ、と解釈された。そして現在は、この推論を逆に辿ることで、政策が「自らのものであること(Ownership)」が前提条件として強調されることとなった。ここに思考の短絡がある。政府が「自らのもの」即ち「自ら欲すること」は自ら行うであろうことは、(制約条件の範囲内という但書き付きではあるが)ほとんど同義反復である。しかし、低所得国政府は貧困層の利益の増進を自らの政策目標とするとの想定は、一般には妥当しない。多くの低所得国での貧困削減への取り組みは、国際レジームとしての「PRSP 体制」が確立されその外圧の下ではじめて本格化されたものであり、それは貧困削減が実際上の「政策条件(conditionality)」として外から課されているが故に起こった変化である。この点で、Country Ownership を強調することは、実質上はほとんど無意味である。肝要であるのは「形式上の条件」が課されるかどうかではなく、「実際上の条件」と受け取られるような設定が世界銀行・IMFと当該国の間に存在するかどうかである。多くの低所得国政府にとって、PRSP とはなによりも、債務救済や世界銀行・IMF 両機関の譲許的貸付に適格となるために必要な「文書」であり、その内容は両機関から合格点を得ることができるものでなければならない。

不適切な喩えとの批判は、政策策定につき Ownership の概念を用いること自体に関わる。次に検討するように、Partnership が行われるとすれば、論理上もまた実際上も、政策の Ownership を強調することは無意味となる。Partner 間で目標が共有されるとすれば、その策定過程でどちらが先に Ownership を持っていたかは重要ではない。実際上も、協議あるいは交渉過程の産物について、個別の参加者の Ownership を確定することは無意味な場合が多いであろう。

## 7 Partnership を強調することの意義と限界

PRSP アプローチは、世界銀行・IMF というカネと力を持つ国際機関が、貧困削減を最重要課題として提示し、貧困国への支援にあたって貧困削減戦略を根幹とすることを明示した点で、重要な意義をもつ。また、両機関が共同の方針を打ち出したことは、援助協調の上でも極めて大きな影響力をもつ。援助を受ける貧困国の側からすると、これは新たな体制として受け入れるほかはない既製事実である。低所得国の国内レジームとして「PRSP 体制」が確立され運営されることは、貧困削減目標の達成に政府をコミットさせる上で画期をなす出来事である。この体制の下では、貧困削減目標は単に望ましい政策目標として掲げられるのではなく、政府が、国内外の関与機関・団体(stakeholders)との協力を図りつつ、その達成に主たる責任を負うことが求められる。



Partnership には、当該国の国内での政府と関与機関・団体との間についてと、当該国政府と国外の関与機関との間についてとの、2つの側面がある。これらの2側面は完全に切り離して理解することはできないが、大まかには別事として論ずることができる。国内面は既に論じているので、以下では、国際関係面に焦点を当てる。

「PRSP 体制」下で、援助協調には急激かつ大幅な変化が起こっている。それは、理念としては「共通の目的・目標」に向かった協力であり、協調の枠組としては、経済運営に関わる政策・制度に関する合意と「セクターワイド・アプローチ」の設定、実際上の取決としては、セクター・プログラムやコモン・ファンドといった方式、ひいては一般財政支援の形で、個別ドナーの特定のプロジェクトへの関与を薄める方向が強力に打ち出されている。この背景には、諸援助機関が独自のプロジェクトを相互の調整・協調なしに推進する一方で、部門あるいは経済全体として目標については十分な注意を払わない、という問題点があった。また、実際上の重要な配慮事項として、ドナーごとに手続や必要文書が異なることが被援助国側での事務上の負担を高めていることが、指摘されてきた。このような問題状況に対処する上で、援助協調は必要であり有効でありうる。但し、援助協調を企画・策定・実施する過程はまた、交渉手続と文書作成においてすべての関与者に少なからぬ負担を課する。また、個別ドナーがどこまでの協調を欲するかは一様ではなく、「協調破り」が出現する事態は十分に起こりうるであろう。

## 8 PRSP を作成することの意義と限界

PRSP レジームの根幹は、国ごとに貧困削減戦略が策定され実施されることである。PRSP は、貧困削減戦略を記した文書として、記録としてまた契約上の参照書類として形式上の意義を持つ。PRSP に記された貧困削減目標は、単に望ましい政策目標として掲げられるのではなく、政府が、国内外の関与機関・団体との協力を図りつつ、その達成に主たる責任を負うことを表明する、コミットメントとして受け取られる。そのことの意義は大きい。

しかし同時に、多くの低所得国政府にとって、PRSP とはなによりも、債務救済や世界銀行・IMF 両機関の譲許的貸付に適格となるための「手続文書」である。世界銀行・IMF は、PRSP の理事会での承認、そしてそれに先立つ合同審査 (Joint Staff Assessment) を通じて、PRSP の策定過程および内容に極めて大きな影響力をもつ。PRSP の広範な適用は、構造調整融資の際に見られたコミットメントなき作文がさらに大きな規模で繰り返されるといふ皮肉な結果を招きかねない。



## セクター・レベルのアプローチの課題と展望 (セクター・プログラムを中心に)

本田 俊一郎

国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第一課 (特別嘱託)

貧困国、特に後発開発途上国 (LDC) や重債務貧困国 (HIPC s) が集中するアフリカにおいては、構造調整融資や多数のプロジェクトなどを通じ膨大な援助が投入されてきたにも関わらず、一向に開発が進展してこなかった。90 年代、世銀や英・北欧などのドナーは、援助依存度の高いこれら貧困国においていかに「援助の効果」を高めていくかという観点から構造調整借款やプロジェクト型援助などのそれまで主流となってきた援助アプローチの根本的な見直しと改変に取り組んだ。この勉強会の焦点となっている PRSP は国家開発戦略レベルでのそのような取り組みと言えるが、もう一つの主要な流れとしては 90 年代前半から進められたセクター・レベルでの援助アプローチの見直しがある。セクター・プログラム (Sector Program/SP)<sup>1)</sup> はその代表的なアプローチである。SP の実践が本格化した 90 年代後半からまだ 5~6 年の現時点で SP の功罪について云々するのは時期尚早という面もあるが、本稿ではこの SP を中心に 90 年代に活発化したセクター・レベルでのアプローチの意義、課題と今後の展望について暫定的なレビューを行ってみたい。

### 1. セクター・プログラムの登場と展開

#### (1) SP の背景認識

SP 登場の背景認識としては、援助依存度が高い低所得国で、かつ行財政能力など国家の能力が限られている国、すなわち「援助の吸収能力」が低い国においては、従来のプロジェクト型援助が十分な効果を生まなかつただけではなく、開発の進展を阻害してさえいたとの認識がある。より具体的には、マクロ・セクター政策との整合性が確保されないままドナー主導 (donor-driven) のプロジェクトが乱立した結果、案件の重複、オーナーシップ不足や政府経常経費不足などに起因する持続性欠如や、プロジェクト・レベルの開発効果がセクター全体への成果に繋がらないことが指摘された。また、異なった手続きで進められる膨大な数の援助プロジェクトへの日常的な対応に追われて、セクター官庁の政策中枢部門が政策立案やモニタリング評価などの本来業務をおろそかにせざるを得なくなっていた状況も問題視された。

#### (2) SP の定義

上記のような問題認識を背景に、90 年代前半から半ばにかけてセクター・プログラムが主流化した。SP の定義はドナーや被援助国の間で確固たる定義があるわけでは必ずしもないが、あえて大ま

<sup>1)</sup> 本稿で定義されるセクター・プログラムについては、ドナーにより様々な呼称がある。英国は、アプローチであることを強調して Sector-Wide Approach (SWAP) と呼んでいる他、スウェーデン等は Sector Program Support (SPS) と呼ぶ。ただし、その大まかな定義は共通と考えて良い。本稿では、外務省並びに JICA 等の我が国援助機関において通常使われている Sector Program (SP) を使う。

かなコンセンサスを示せば、以下の諸点となろう。すなわち、パートナー国<sup>2</sup>のオーナーシップのもと、合意された開発目標へ向けて、ドナーや市民社会を含む関係者 (stakeholders) がパートナーシップを組み、政府マクロ経済枠組みと財政との整合性を確保しつつ、セクター・レベルでの政策策定・実施・評価モニタリングを共同で行っていくとする開発援助アプローチである。そこでは特に、援助効果の向上や援助取引費用の低減の観点から、政府、関係ドナーや NGO など、複数の関係者間での一層緊密な援助協調が重視される。

90年代前半のSP草創期の代表例としてはバングラデシュの保健セクターが挙げられるが、その後、SPの焦点は援助依存度の高い貧困国が集中するアフリカにおいて急速に拡大していった。分野的には、保健、教育などの社会セクターがSPの多くを占めるが、その他の農業、道路、地方分権化などの分野においても一部導入されてきている。<sup>3</sup>

### (3) セクター・プログラムと援助協調の方向性

上述したように、SPの基本的な定義のコンセンサスは各ドナー間で共有されていると言えるが、一方で、向かうべき援助協調の方向性については、英、蘭、北欧諸国などのいわゆる“Like-Minded Group”諸国と、日本<sup>4</sup>や米国などそれ以外の国の間のスタンスにはかなりの違いがある。前者は、援助取引費用の低減や被援助国政府のオーナーシップの強化の観点からは、コモンバスケットやさらには一般財政支援を通じた財政支援型援助が目指すべき援助手法であるとしている。

一方、後者は、SPにおける援助協調の重要性には賛同しつつも、その取り組みの方向性については、被援助国の状況に応じてプロジェクト型援助を含む多様な援助モダリティを適切に組み合わせることが、最も現実的で有効な手法であるとのスタンスを取ってきた。このスタンスの違いの背景には、プロジェクト型援助総体を否定的に捉える傾向のある英・北欧などの“急進的”ドナーと違い、日米はマクロ並びにセクター政策との整合性が確保されていればプロジェクト型援助は依然有効でありうるとの認識を持っていることがある。より実務的な課題としては、そもそも日本などの財政制度上、援助資金、特に無償資金を先方政府に直接渡してしまうことが困難であること、納税者への説明責任の観点から個別の援助事業から国の“旗を降ろしてしまうこと (Flag down)”並びに多くのアフリカ諸国における脆弱な財政キャパシティの中で財政支援型援助へ急速に移行していくリスクへの強い懸念が挙げられよう。

### (4) SPの進展と援助協調の実際

ガーナやタンザニアなどの一部の国では、“Like-Minded Group”諸国の積極的な支援もあり、コモンバスケットの設置や援助手続きの調和化の取り組みが急速に進展してきている。援助手続き調和

<sup>2</sup> 被援助国政府だけでなく、市民社会、民間セクターなどを含むことを示す。

<sup>3</sup> その一例として、日本がリードドナーとして策定を支援しているタンザニアの地方開発・農業セクター・プログラムが挙げられる。

<sup>4</sup> コモンバスケットや援助手続きの調和化も含めSWAPに積極的に取り組む英・北欧が、その取り組み方について技術的な側面から定期的に情報交換や協議を行うインフォーマルなフォーラム並びに同フォーラムに参加するドナーを指す呼称。

<sup>5</sup> このような適切な援助手法の組み合わせによりアプローチを、外務省などの我が国援助機関は、「ベスト・ミックスアプローチ」と通称している。

化の手法としては、たとえば、各セクター協議における先方政府機関との日常的な交渉は選ばれたり一ドナーが一元的に行うことや、各セクターにおける援助調整を効率化させる観点からセクターに直接関与するドナーの数を絞り、その他のドナーは援助資金を他ドナーに託す形で間接的な関与を行う方式（サイレントパートナー方式）などが提案されている。

他方、政治的問題や被援助国側の限られた行財政能力の問題もあり、大部分の SP では英国など含め依然プロジェクト型援助を通じて援助を進めている。またガーナ保健セクターなど先進例とされる SP においても、コモンバスケットなどの財政支援的手法とプロジェクト型援助が依然併存しているのが実情である。これまで慎重な態度を示してきた日本もタンザニアにおいて財政支援型の援助への参加を既存の援助スキームを活用しつつ開始したことなど、各国現場レベルの実際の取り組み方においては、“Like-Minded Group”ドナーと、日米などの間でそれほど違いが無いことも多い。

## 2. SP の課題と展望

### (1) SP の適用

各国における実践を通じて、SP がどの国、どの分野でも有効に機能するわけではないことが、明らかとなってきた。まず、SP はセクター施策の取り組み方を根本的に変えようとするものだけに、被援助国側機関が一定の行政キャパシティを持っていることが前提となる。また、政治レベルや行政レベル双方において、SP への最低限の理解とコミットメントが重要となる。分野的な適合性から見ると、上述したように、各国 SP の進捗が示すように、政府、ひいては公的援助の比較的大きな役割が明確で、また一セクター官庁による公的サービスの改善が具体的なインパクトにつながりやすい保健や教育などの社会セクターにより適していることが明らかとなってきている。

### (2) SP と援助の取引費用

SP の導入においては、援助の取引費用の減少が期待されているが、これまでのところ、SP の導入により被援助国側、ドナー側双方<sup>6</sup>にとって取引費用が明らかに減少した例は報告されていない。逆にかえってセクター全体としての援助の取引費用が双方にとって増大している面が否めないことが指摘されている。<sup>7</sup> この原因としては、一つには、現時点での SP において、それ自体複雑で業務負担が大きい財政支援的援助手法と、プロジェクトなどの多様な援助アプローチが併存していることがある。またコモンバスケットや一般財政支援に参加しているドナーの間での援助手続きの調和化が充分なされていないことも大きな原因となっている。英国などの見解は、現状は多様な援助手法が並存している移行期の問題であり、いずれ財政支援型援助の比率が高まり、また関係者がその進め方に習熟してくるに従って、取引費用が減少してくるだろうとしている。

今後、英国などが言うように、セクター全体としての取引費用を実質的に減らしていくためには、当該セクターへの援助資金の大部分を財政支援的援助手法によって供与していかなければならないことになる。その是非については、援助の取引費用だけの問題ではなく、下記のオーナーシップの問題

<sup>6</sup> 取引費用低減の議論では、ドナー側の取引費用の問題はそれほど重要視されていない。

<sup>7</sup> 現時点では、一般財政支援やコモンファンドそれ自体の運用においても、参加ドナー間の手続き共通化が完全に図られている訳ではない。

などとあわせて判断される必要がある。

### (3) オーナーシップとコンディショナリティのバランスの問題

SP の定義において、被援助国側のオーナーシップの尊重は重要なポイントとなっている。他方、SP においてコモンバケットや一般財政支援など財政支援型援助を進める際には、必然的になんらかの形でのコンディショナリティが不可欠となってくる。今後、この財政支援型援助の比率を高めていくことは、一方で“コンディショナリティ”の強制力が強まってくることも意味する。この問題に対し、英、北欧などのドナーは、かつての構造調整融資のようなマイクロマネージメント的なコンディショナリティではなく、プロセス重視のコンディショナリティを政府・ドナーなど関係者間で協議の上設定したり、コンディショナリティ違反の際には一定のベンチマークを設けた上で段階的に縮小していくなどの手法が検討されている。また、ドナー主導になりがちなコンディショナリティに今後代わり得るものとして、SP への国民参加の促進（すなわち SP への国民のオーナーシップ強化）による政府の国民への説明責任の強化も重要課題として議論されている。いずれにせよ、SP の実施が本格化するに従って、オーナーシップとコンディショナリティの適正なバランスのあり方については今後の重要な検討課題となろう。

### (4) SP と、参加・パートナーシップ

SP は、中央官庁、特に一部のキーパーソンを中心に、トップダウン的な手法で立ち上げられる傾向が強い。その結果、SP 導入の意図、目的や方向性が、当該機関のスタッフ、特に、郡やコミュニティなどより下位の行政レベルで充分共有されていない場合が多い。また、SP は通常、セクター官庁など公的組織の組織変革や能力向上を第一義として進められるため、民間セクター（たとえば民間医療機関）、NGO などの市民社会組織との連携やコミュニティ・レベルにおける住民参加の側面が充分ではないことが多いことも指摘されている。ただし、SP が進展する中で、中央、地方ならびにコミュニティの各レベルの政府、民間部門、市民社会の関係者の参加が強化されていくことで、当初のトップダウン的な傾向がある程度解消された事例も報告されている。<sup>8</sup>

### (5) SP と PRSP の整合性

その多くが現行 PRSP より先行して導入されたこともあり、これまでは PRSP とは別個の取り組みとしての側面が強かった SP であるが、90 年代後半に PRSP が各国で本格的に導入され始めると、PRSP と SP の整合性やリンケージの強化が大きな課題として浮上してきた。そこでの主な課題として以下 2 点を挙げておきたい。

#### 1) 財政を含むマクロ政策と SP の整合性

SP においては、当初からマクロ政策との整合性が重視されていたが、PRSP レジームの中で、セクター施策のマクロ政策との整合性が一層問われるようになった。アフリカなどの一部の国で導入されつつある中期公共支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework/MTEF)<sup>910</sup>

<sup>8</sup> ガーナの保健 SP においては、SP プロセスの協議を通じて、少なくとも各行政レベルの参加の問題についてはかなり改善されていったことが報告されている。

<sup>9</sup> MTEF とは、被援助国の財政担当省庁が、マクロ経済バランス、予算の戦略的配分並びに予算執行の効率性等の観点から踏まえて策定する 3 年程度の国家財政枠組みで、そこでは、セクターの開発計画に見合った財政配分が検討される。従来の公共支出管理と異なる MTEF の特徴は、上記に加え、投入重視ではなくパフォーマンス重視の予算策定・管理を行

は、PRSP レジームにおいて、マクロ政策とセクター政策を財政の観点からのリンケージを強化する取り組みとしてその進展が期待されている。このような動きの中で、英国は、マクロ財政との整合性確保や援助の取引費用の一層の低減の観点から、一般（直接）財政支援を目指されるべき理想の援助形態であると考え、SP を特徴付けてきたセクターごとのコモンバスケットは、マクロレベルにおける財政管理能力が強化されるまでの過渡期的措置と位置付けるようになってきている。

## 2) SPにおける貧困配慮

SP は、開発援助アプローチを提示するものであるため、多くの SP では貧困削減の視点が十分配慮されていないものも多い。PRSP 登場後は、各 SP における貧困への重点的配慮を一層強化していくことが課題として指摘されてきている。

(6) LENPA (Learning Network on Program-Based Approaches) : SP の今後の展望に代えて

最後に、2002年6月、カナダのオタワにて第一回会合が開催された Learning Network on Program-Based Approaches/略称 LENPA)において、今後の SP の展望を示す議論がなされたと考えられるところここで参考までに簡単に紹介したい。この会合は、SP などに関わるドナー実務者間の情報や意見交換を目的とするインフォーマルなフォーラムとして開催された。以下で、同会合の論点などから今後の SP の展望を示すと考えられる点を2点示すことで、本稿のまとめとしたい。

第一点としては、この会合が、SPに加え、マルチセクトラルイシュー並びにマクロ・レベルの PRSP の取り組みも包括してプログラム型援助アプローチ(Program-Based Approaches/PBAs)と呼称し、そこで共通する論点を合わせて議論していく場として位置づけられたことである。この背景には、オーナーシップ、パートナーシップ、参加、さらには財政支援的援助手法や援助手続きの調和化など SP の特徴とされてきたアプローチが、エイズなどセクター横断的なイシューへも拡大し、また PRSP や MTEF 登場後にはマクロ・レベルにおいても共通するアプローチとなってきたことがある。このような流れの中では、SP のみに焦点を当てて議論することは必ずしも効率的では無いとの判断があったのだろう。

<sup>11</sup>第二に、この LENPA が、英・北欧などによる “Like-Minded Group” を世銀などの国際機関や日米などの二国間ドナーへも門戸を開放しつつ発展改組されたものであったことである。SP などの取り組みがかなり進展してきている中で、スタンスは異なれども世銀、日米などのメジャードナーを取り込んでいくことなしには今後のさらなる発展は難しいとの英・北欧の判断が背景にあると推測される。会議の議論においても、一般財政支援やコモンバスケットがすべての状況に適用可能なわけではなく、その意味で、マクロ・セクター政策に適切に位置付けられたプロジェクトは一定の有効性を持つとのより現実的な指摘がなされていた。

うこと、策定に際して広範な関係者の参加を重視すること並びに予算配分における透明性と説明責任の向上を重視することなどが挙げられる。

<sup>10</sup>後者の代表例である MTEF の取り組みは当初 PRSP とは別個に進められていた面が強いが、PRSP 導入以降は、PRSP の実践を支える最も重要な施策として位置付けられつつある。

<sup>11</sup> 2002年6月の第一回会議へは日本からも JICA、JBIC それぞれの代表者が出席した。

ただし、上記のような議論がハイレベルの会合でなされている一方で、タンザニアやガーナなどの一部の国において、財政支援への移行や援助手続きの調和化が急速に進展していることも事実である。相対的にガバナンスが良好と考えられるこれら諸国での新しい援助アプローチによる“実験”と、それ以外の国におけるプロジェクト中心のアプローチでの対応というセレクトイビティ的対応が今後のSP (PBAs) の当面の方向性と言えるだろうか。

#### 主な参考文献

1. 高橋 基樹、「アフリカにおける開発パートナーシップ：セクター・プログラムを中心に」、国際協力事業団国際協力総合研修所援助課題シリーズ、2001年3月
2. 国際協力事業団国際協力総合研修所、「貧困削減に係る基礎研究報告書」、2001年3月
3. Foster, Mick et al, “The Status of Sector-Wide Approaches”, ODI Working Paper No. 142, London, July 2001.
4. Riddell, Abbey, “Synthesis Report on Development Agencies Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches”, unpublished report for LENPA Ottawa Forum, Ottawa, Canada, July 2002.



「PRSPと日本の貢献：インフラ整備・運営において「ハード」と「ソフト」を  
関連づける視点、事例、政策論」

2002年11月7日

林 薫

国際協力銀行開発金融研究所

1. 日本の経済協力の大きな部分を占めるアジアの成長や貧困削減のパフォーマンスは良好。全体として見れば、日本の経済協力は経済成長を通じた貧困削減に大きく寄与してきたものと考えられる。日本のアジア支援は、インフラ整備に重点を置いたことにより、生産性を向上させ、成長を促進したと考えられる。ただし、これを説明する根拠はまだ十分とは言えない。今後さらに研究を継続する必要がある。

(既存研究)

- ①竹中(1993)：交通・通信関連資本ストックの1%増加は総要素生産性を0.2%引き上げる
- ②太田・鈴木(1995)：社会資本の限界生産力0.10~0.15  
(1990年の経済白書→1970年から1989年までの平均成長率4.8%のうち、総要素生産性の寄与は1.5%。インフラ・ストックのレベルの低い開発途上国においては、インフラ投資の効果はより大きいと推定)
- ③澤田(2000)：途上国家計は、一時的貧困を回避するためぬい、さまざまな所得平準化目的のリスク対処戦略を用いる。一般に、インフラの整備は直接的・間接的に慢性的貧困を削減する効果があると考えられる。しかしながら、防災、電力・水力の安定的供給を通じた生産プロセスの安定化、道路、鉄道、港湾、通信システムの整備を通じた国内における財・サービス・労働・資金市場の統合と安定化は一時的貧困削減にとっても極めて重要な意味を持つ。
- ④城所(2000)：開発途上国の低所得地区における劣悪な居住環境をいかに改善していくかが、今後の国際協力において重要な課題である。NGO 介在、マイクロ・クレジット、住宅金融制度、土地制度の改革が重要である。

2. インフラ整備が貧困削減に与える効果については、多くの仮説はあるものの、まだ十分な研究が行われているとは言いがたい。今後、特に、ミクロ面でのデータ収集と分析を行う必要がある。JBIC の他、世銀、ADB、DFID などにおいても調査継続中。

(現在実施中の J B I C 研究)

「インフラと貧困緩和」

- ①スリランカ「ワラウェ左岸灌漑事業」をケーススタディーとして、家計調査を 2001 年 5 月から 2002 年 3 月にかけて 2 回実施。当該地域の貧困比率は 35%。
- ②慢性的貧困比率：灌漑インフラにアクセスがない家計で最も高い。
- ③5 歳以下乳幼児死亡率；灌漑インフラにアクセスがない家計で最も高い。
- ④支出(月別)支出：灌漑施設にアクセスある家計の方がいない家計より平均して 24% 高い。
- ⑤現在 2 年目の調査を実施中。

(その他の例)

A D B “RETA5947” 「運輸／エネルギー・インフラが貧困削減へ与えるインパクト調査」。

本調査により複数の国を対象としたケーススタディーを行い、当該国の貧困削減戦略策定に資するとともに、当該国内の調査機関の能力向上を図ることをも目的とするもの。対象国は、インド、タイ、中国。参加ドナーは世界銀行、DfID、JBICI。2003 年 2 月 ADB 本部での各ドナー共催、「インフラと貧困」国際シンポジウム開催予定。2003 年 3 月最終報告書作成予定。

「アジアにおける Pro-Poor Growth とアフリカへの応用」

アジアでは経済成長が貧困削減を達成した背景には、労働集約型産業の拡大により経済全体が発展し、同時に雇用が拡大されていった点があげられる。経済成長が貧困削減に貢献した一つの方策として貧困層の雇用に注目し、どの産業で貧困層が職を得、貧困削減が実現されていったのかを、既存の統計を元の実証分析を行っている。2003 年 6 月最終報告書作成予定。

3. 日本の経験から：明治以来の日本の経験は、必ずしも「ハコモノ」や政府主導の投資ばかりではない。市場経済に必要な法の整備（民商法、工業所有権法）、実際の制度創設と運営（国家組織、度量衡、銀行、郵便など）を重視。また、民間の経済活動に好条件を醸成し民間投資を促進してきた。いふなれば「ハード」と「ソフト」のバランスがある時期までは保たれていたといえる。

(既存研究)

- ①吉野・中東（2000）：日本では社会資本の生産力効果は高度成長期には高い水準にあったが、1970 年頃から構造変化が見られ、それ以降は低い水準となっている。

②山内(2000):我が国において、交通社会資本整備は、利用者中心に行われて来た。

しかし、近年、交通社会資本の利用者原則は、施設設備の高騰や外部効果の大きさ、投資回収期間の長期化等により負担の限界が指摘されている。また財政の負担、特別会計システムでは世代間の公平性の問題もある。このため、利用者負担のシステム、さらには交通社会資本という財の特性を考える必要がある。交通社会資本の整備が焦眉の急である開発途上国においては、我が国における交通社会資本整備の手法、その費用負担方法の検討が多くの示唆を与えるものと考えられる。

③吉田(2000)：日本のインフラ整備の経験から、開発途上国への含意として、インフラ需要予測における発展局面認識の重要性、発展局面に応じた官民の役割分担、部門間投資配分、地域間格差是正、技術移転と自立化政策などの重要性を指摘しうる。

#### 4. 課題：成長政策への支援と援助モダリティーの選択

##### (1)投資を生産力効果効果の高い社会資本に振り向けることの重要性

(2)有償援助の役割再評価：整備に膨大な資金を要するインフラ整備支援を支えた制度的枠組みが円借款。財政投融资による資金確保。経済成長そのものが返済原資。経済効果の大きなプロジェクトを選択する誘因になり、開発における途上国のオーナーシップを高め自助努力を促進。資金の受入のための制度整備（1960年代から1970年代のASEAN諸国）。

##### (3)投資計画としての整合性の確保と“fungibility”への対処

①公共投資計画や中期支出計画（MTEF）などとの連携や公共支出管理の手法の導入。

②財政支援やコモンファンド型の協力とアカウントビリティーの確保。

##### (4)「ハコモノ」から脱却

①有償と無償／技術協力の連携の推進：パッケージとしてハードとソフトのバランスを確保する必要がある。

③リカレントコスト（経常経費部分）：灌漑事業など不断のメンテナンスが必要な分野や教育などでは資本支出と経常支出を分けることは適切ではない。公共支出管理の一環としての「活動項目別予算」の導入など。

##### (5)知識集約型援助への転換

- ①日本の経験の更なる整理が必要
- ②ネットワークによる知識の共有（知識のコード化が重要）

以上

## 貧困削減と途上国のガバナンス

小池 治

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所

### 1. 貧困問題と途上国のガバナンス

途上国における貧困は、途上国社会の構造的な問題であると同時に、グローバルな経済システムや国際関係とも密接に関連している。このことは、途上国の貧困解決にあたっては、途上国政府の積極的な取り組みとともに、国際的な取り組みが協調的に行われねばならないことを意味する。

途上国自身が貧困問題に立ち向かうためには、富を創出するための市場経済システムを整備するだけでなく、貧富の格差を生み出さないような公共政策が求められる。

そのためには第一に「公正で強い政府」が存在する必要がある。例えば、社会的平等を図るための累進課税、社会的公正を実現するための法的規制、比較優位の産業を育成するための資源の優先配分や独占禁止法の適用除外等の産業政策、といった公共政策を、個別利益に振り回されずに遂行しうる「自律的な政府」が必要である。その際には、メリット主義に基づく公務員制度の確立と、各省行政を総合的に管理する行政管理システムの確立は不可欠である。また、情報公開の徹底や政策評価・会計検査など、アカウンタビリティの強化による「透明性」の確保も重要課題となる。

また第二に、途上国は相対的な意味で「大きな政府」をめざす必要がある。これまで途上国は教育・福祉・雇用等の社会政策を軽視してきた。しかしながら、人々を貧困から脱却させるためには、これらの社会政策を充実させ、人々の capacity building を図る必要がある。そのためには教育・福祉・雇用等に係る公共機関や専門職員を格段に増やすとともに、その質的充実を図る必要がある。

さらに第三の課題として、「地方自治の確立」をあげねばならない。貧困問題は地域社会の問題と密接に関わっているからである。憲法のもとに地方自治制度を整備し、地方政府の行財政基盤を確立するとともに、地方分権を推進して地方政府の政策形成能力を高めるべきである。地方自治は「民主主義の学校」の役割を担うものである。そこにおいて貧困者の政治参加を高めていくことが重要である。

これらが途上国の「グッドガバナンス」の前提となる。

### 2. 貧困者の Empowerment と Participation

「エンパワーメント」と「参加」という言葉は、途上国援助において一般的に使われているが、指向するガバナンスによって含意が異なるように思われる。

例えば、「参加民主主義」の発想では、「エンパワーメント」と「参加」は、政策過程