

から排除されがちな貧困者の包摂 (involvement) という意味合いが強い。政策やプログラムの正当性を確保し、事業効果を高めるために、貧困者を公聴会等に参加させて意見を聞くというのが一般的な手法である。しかしながら、参加民主主義モデルは官僚的政策形成の正当化に逆用される可能性もある。したがって、貧困者のエンパワーメントと参加を実質化させるためには政策決定への参加プロセスを整備する必要があるが、そのためには地方分権が必要になる。

一方、近年隆盛な新自由主義の発想では、貧困者の「エンパワーメント」と「参加」は、貧困者が自力で貧困から這い上がるためのインセンティブという文脈で用いられる。福祉手当の受給条件として就労義務を課する workfare や、相互扶助的なマイクロクレジットは、その代表的なものといえる。新自由主義の「エンパワーメント」や「参加」の特徴は、貧困者の政策決定過程への参加までは想定しておらず、貧困者に基礎教育や職業訓練の機会を与え、経済的に自立させることを目標としている点にある。

さらに最近では、欧州を中心に、上記2モデルの折衷タイプとして「第三の道」という発想が提起されている (英国ブレア政権のブレインの A.ギデンズが代表的な提唱者である)。「第三の道」は、中央政府のトップダウン的なサービス提供に代わって、市民活動と地方政府の連携 (Partnership) による公共プログラムの作成や執行が提案されている。非営利団体にパワーを与え、そうした団体が市民の参加を得て効率的かつ効果的に公共サービスを提供するというのが、そのイメージである。この「パートナーシップ」は、貧困者や少数民族など多様な団体に対するきめ細かな対応が可能になるというメリットがある。このシステムが機能するためには、非営利団体の活動を支援するための法的枠組や財政支援体制の整備が必要である。途上国の貧困削減においては、NGO が貧困者と地方政府の「触媒(catalyst)」としてコンサルテーションを行い、貧困者の「エンパワーメント」と「参加」を支援するといった手法が考えられる。

途上国の PRSP 作成においては、ドナー側の意向もあって、上記モデルのうち「新自由主義」の発想にたつものが多いように思われる。しかしながら、各国のガバナンスは多様であるので、PRSP にもバリエーションがあつて然るべきである。多様なモデルの中からどれを選ぶか (あるいは、いかに組み合わせるか) が、country ownership ということになる。

私は「第4の道」として「日本モデル」もありうると思う。佐藤寛氏が着目する生活改善運動は、日本のガバナンスに合うように考案された「エンパワーメント」と「参加」の仕掛けではなかったか。この仕掛けを類似の社会制度をもつ途上国に輸出することは十分に有効と考える。ただし「日本モデル」も、総体的には護送船団方式・エリート主義・官民癒着・談合社会といった特徴を併せ持っていたわけであり、その功罪も併せて議論される必要があるといえよう。

[参考文献]

- ・アンソニー・ギデンス（佐和隆光訳）『第三の道』日本経済新聞社、1999年。
- ・B.Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, 1996.
- ・Willy McCourt and Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World*, Edward Elgar, 2001.



## 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

佐藤仁

東京大学大学院新領域創成科学研究科

1987年のブルントラント委員会報告以来とくに、「持続可能な開発(sustainable development)」という概念に包摂される形で、開発と環境、とりわけ貧困と環境の関係が議論の焦点になってきた。このアジェンダの浮上自体は問題の重要性から考えれば特に不思議なことではない。人々の生活水準の向上と、その前提になる自然環境の保全は共に重要な発展上のゴールである。特に農村の貧困層が自然環境に高く依存した生活を送っていることを踏まえると、環境保全のあり方と貧困層の生活水準とが密接に関係していると声高に叫ばれるようになったのもうなずける。

ところで、度重なる国際会議のレベルでのこの認識は、研究レベルの活性化に必ずしも反映されていない。開発と環境の関係は、ごく一部の相関関係（例えば、汚染物質の排出量と経済成長との関係）を除けば、深く研究されてきたとはいいがたい。この原因にはいくつか考えられるが、大きく3つの要因がある。一つは伝統的な学問の分業体制にこのトピックがなじまないということ。「環境」にかかわる領域は、いわゆる自然科学の分野に属すると考えられ、社会学者からは敬遠される傾向があったのに対し、「開発」や「貧困」といった人間を扱う分野は文系の領域であると考えられてきた(Redclift 1987)。しかし、開発と環境保全を日常生活の中で体験する現場の人々にそのような領域の区別はないし、資源の性質を理解することは、それを管理するための制度設計を立案するうえで不可欠な情報である。また逆に、制度が資源・環境に及ぼす影響も無視できるものではない。

二つ目は、問題それ自体の複雑さである。開発や環境の指標をどのように選び取るか。国内レベルの多様性をどのように考慮するか、などを考えると所得と二酸化炭素の排出量といった簡便な指標で議論が組み立てられる分野に研究が集中する傾向が生まれる。他方で、フィールドワークによる村落レベルの微視的研究では、厚い記述に基づく立体的な事例研究が得られるが、複数の異なる事例をつなぐような理論の構築は遅れていて勢いがつかない。

三つ目には、貧困をターゲット可能な問題として切り取るのではなく、その国の資源配分（特に、土地所有権）全体の文脈の中で位置付けようとする場合には、当該社会の平等性や公平性といった、支配者層の脅威になりかねない問題が絡むので、政治的に扱いにくいという原因も考えられる。80年代以降に勃興したポリティカル・エコロジーと呼ばれる研究領域は、資源環境という角度から、この側面にメスをいれようとしているが、成果は未だ散発的である(Bryant and Bailey 1997)。

とくに注意を要するのは、本来、貧困を撲滅に寄与すべき「開発」が逆に貧困を増大さ

せているようなケースの取り扱いである。これは例えば、大型インフラ開発事業に伴う強制移住などがその典型であろうし、強引な所得向上プロジェクトなどの失敗で負債を背負い込む農民が増えることなどである。すべての「開発」が直接、貧困の軽減を目指して設計されているわけではないので、この角度から開発批判はやや偏っているといえるかもしれないが、少なくとも開発の定義が貧困の定義と同程度には注意を要することを示している。

貧困軽減に寄与しないが、「持続している」ような開発事業の背後には、その行く末に深い利害関心をもつステークホルダーの存在があり、各々のステークホルダーがどのような動機付けで「開発」に携っているのかを調べるのが重要になる。初期条件の多様性を無視したプロジェクト毎の増分的な評価や、権力の偏向傾向を顧みない「住民参加」の一点張りでは、問題の反復は避けられまい。

「環境」を大気や森林といった自然環境だけでなく、それに密接に関係する衛生や疾病状況などを含めるとすると、3つのキーワードの密接な関係がさらに際立って見えてくる。というのも、深刻な貧困に苛まれている地域は、ただ単に所得が低い地域ではなく、熱帯や砂漠環境におかれているからである(Kates and Haarmann 1992)。サックスによれば、いわゆる重債務貧困国の中で温帯地域に位置しているのは3カ国(ラオス、マラウイ、ザンビア)しかなく、大部分の貧困国は熱帯/砂漠地域に分布している(Sachs 1999)。熱帯には、その地域特有のマラリヤ(毎年100万人以上を死亡させている)や住血吸虫などが生息し、51才という重債務貧困諸国の平均余命に大きく影響している。ところが、こうした熱帯・砂漠地域に特有の伝染病予防薬の開発には先進諸国がなかなか乗り出さない。国境を自由に越えるはずの、科学や技術の恩恵は、実は必要性の高いところに向けて動いているわけではなく、市場の動向に従って動く。このように考えると貧困と環境をつないでくれる開発のあり方は、市場原理とは別の角度から模索されなくてはならないことが示唆される。

貧困、開発、環境の相関関係を分析する切り口として、筆者が最近着目しているのは政策速度である。さまざまな自然環境の変化、生活の劣化が「問題」になる過程に、著しい速度の差があるように考えるからである。環境を例にとると、例えば、数百年をかけて開墾され整備された水田が環境破壊と呼ばれずに、最近の熱帯林の開墾が「破壊」であると称される理由の一つは速度の違いである。後者の方が圧倒的に速いのである。水俣病では、一部の研究者が科学的な不確実性の方便を使って因果の確定を遅らせたことが、被害の拡大に結びついた。問題の知覚から対策の実施までが著しくスピーディに展開することもある。問題の客観的な深刻度(例えば、死亡者の数)と対策の規模や迅速さは残念ながら1対1の関係にはない。ではなにが速度の違いを決めているのか。貧困対策とも絡めながら、今後考えてみたい課題である。

開発か環境か、という古典的な問いかけは洞察に欠ける。この複雑な相互作用の見晴らしを良くしてくれる新しい切り口をもとめて、多くの人にこの研究領域に参入してほしい

と願う。

参考文献

- Bryant, R. and S. Bailey. 1997. *Third World Political Ecology*. Routledge.
- Kates, R. and V. Haarmann. 1992. Where Do the Poor Live: Are the Assumptions Correct? *Environment* 34 (4): 4-11,25-29.
- Redclift, M. 1987. *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. Methen.
- Sachs, J. 1999. Helping the World's Poorest, <http://cid.harvard.edu/cidsocialpolicy/sf9108.html>



## 「日本の経験、モデル化、途上国への含意と教訓」

佐藤寛

アジア経済研究所

開発援助はきわめて文化拘束性の高い現象である。援助「される側」の社会・文化的な固有性に配慮することの重要性は近年省みられることが多くなってきたが、実は「される側」のみならず「する側」の社会・文化的固有性についても配慮が必要なのである。

「する側」の日本が欧米と異なる社会観、発展観を持っているのだとすれば、日本の開発援助の方策・手法を考える際に、欧米の経験のみに基づく「開発学」だけでは不十分である。現在の世界における日本の開発政策の「居心地の悪さ」、例えば「グローバリゼーション」の過度の普遍化、「貧困削減」に対する排他的な資源配分など、に日本が「する側」として違和感を覚えるのは理由のないことではない。

ここで「開発学」の成り立ちを考えてみよう。「学」とは抽象であり、普遍を目指すものと近代科学では考えられている（これ自身が欧米の価値観・歴史観に根ざしているものであることには注意が必要であるが）。そしてその学を確立する手法として「帰納法」がある。すなわち「経験の積み重ねから法則性を見いだす」という手法である。従って開発学とは「開発、開発援助の実施経験の積み重ねから、開発に関する法則性を見いだす」学問であるということになる。そして欧米の開発学は「欧米の開発経験、開発援助経験の積み重ねから開発に関する法則性を見いだしてきた」学問なのである。これに対して、日本には日本の経験があるのだから、日本の経験に基づく「開発学」があつてしかるべきである。

この場合「日本の経験」とは二つのものがある。一つには日本には既に50年にわたる「援助供与国としての経験」が積み上げられている。そして二つにはそれ以前に開発途上国だった経験がある。そうであれば、「開発学」に日本のなすべき貢献の方途は明らかである。①ドナーとしての経験を整理し（現状ではドキュメンテーションも不十分なまま、援助機関のロッカーの片隅に積み上げられている）、公開して多くの人々に情報共有をはかること、そして②「途上国だった日本」の経験を掘り起こし、開発学の文脈で再整理すること、である。

①については、これまで日本の援助供与機関（JICA、JBICなど）が自らの援助実施経験を積極的に「組織的記憶」として整理してこなかったことが問題として指摘できる。しかしながら、例えば近年ではJBICが「経済発展・社会開発におけるインフラ整備の役割」などを再評価することで、日本の経験を整理する気運が生まれていると考えられる。また、日本の技術協力における「人作り」議論は、アメリカ流のマニュアル方の「普遍的」技術移転ではなく、職業倫理、勤労倫理などをも含む「職能人」育成を目指してきたという点で、現在のUNDPの「人間開発」の議論を先取りしていたとも言える。



問題は、われわれがこれを外国人に理解できるように発信してこなかったことにある。発信を怠っていた理由は二つある。一つは「英語の壁」という言い訳である。しかし、これは本質的な問題ではない。開発途上国のほとんどの人々は英語を母語とするのではない。メッセージを伝えるべき相手が途上国の人々であるならば、英語の壁などさしたる問題ではない。むしろ母語でないどうしの英語の方が伝わりやすいこともあり得る。

第二の理由は「自信のなさ」である。日本の官僚は明治初年の「鹿鳴館」の時代から日本を否定し、欧米を賛美することで近代化を推進してきたという経験を持っている。明治維新当初はこれは正しい「生き残り戦略」であっただろう。しかしながら日本が援助供与国となるという意味で「追いつい」てもなお、欧米の学問・思想を無条件に信奉する性癖から抜け出せずにいる人が少なくない。

日本は自らの発展経験に基づいて開発援助に携わった当初から「人作り」のための「技術移転」（＝技術協力）と「自助努力」を前提とする「インフラ建設」（＝円借款）を二本柱とする中心とする「日本型ODA」を行ってきた。しかしながら、これは「人道主義」並びに「西欧型民主主義・米国的自由主義経済体制下での発展のみが正しい発展経路である」という「単線的発展論」を暗黙の想定とする欧米的なODA思想では理解されにくいものであったがために「正しいODA」に矯正すべく、様々な圧力をDAC-OECDなどの場を通じてかけられてきた。これに対して鹿鳴館時代以来の「欧化主義」を尊重する伝統を有する政府官僚は、ODAの分野においてもこの路線を堅持し、「一人前の先進国メンバー」になるべく日本のODAは「身になじまない洋服」に身体を合わせる努力を続けてきたように思われる。

国際開発の主な舞台は発展途上国である。近代化論的な「単線的発展論」に固執するのでない限り、発展途上国の開発問題を語る際に、欧米が無条件に日本よりも進んでいると想定する根拠はない。我々日本と、欧米援助供与国とは、発展途上国に関する限り（少なくとも）等距離に立ちうるはずなのである。

②についての考察は、①以上にながらにされてきた。

この試みの一つとして私たちの研究グループは「戦後日本の生活改善運動」を取り上げている。これは、1940年代から始まり、50年代、60年代前半まで続いた「参加型」「社会開発」なのであった。ところが、この事実は欧米開発学の中では知られておらず、現代の「グローバリゼーション」下の世界では「欧米人が知らないこと」は「存在しないこと」と同義なのである。ロバート・チェンバースに代表される人々が登場するまで「参加型」開発手法は散在しなかったかのような認識を持っている人も多いが、1950年代に日本で整理されている生活改良普及員のためのテキストには現在のPRA、PLAとほぼ同一の（時にはそれ以上の理論的精緻さを持った）参加型開発手法が含まれているのである。ただ、これが英語になっていなかったために日本の外には発信されて来なかったに過ぎない。

しかしながら、そろそろ日本は「日本の経験に基づいた開発学」を発信してもいい時期にさしかかっているのではなからうか。その萌芽は既に見られる。

例えば近年世界的に「参加型開発」プロジェクトが隆盛の中で、単なる住民参加ではなく「行政に期待する参加型」という新しいタイプのプロジェクトがいくつかのJICAプロジェクトで同時並行的に発生している。その代表例としてスラウェシ貧困対策とバングラ農村開発プロジェクトをあげておきたい。これらはいずれも、単に村人を支援するのではなく、その効果が持続的であるためには現地行政のコミットメントが不可欠であるという認識から、現地行政への能力育成と小規模インフラの住民参加型構築が中心的課題となっている。そして、「行政と村人の呼応関係」「協働関係」の構築に力を注いでいる。これらも欧米開発学のターミノロジーでは「ソーシャルキャピタル」「シナジー効果」などいわれるものであるが、日本の実務担当者はこのような議論を踏まえて、「村人と行政の呼応」型プロジェクトを導き出したのではない。むしろ日本の開発経験から、「すべてのセクターの役人が空間を共有する大部屋方式」「行政が責任を果たすことによって村人が信頼して協力する倫理」などに基づき、現地語（英語ではない）を話せる専門家がカウンターパートと議論する中でこのような、プロジェクト・デザインを構築していったのである。

このような事例を手がかりに、「日本の開発経験」を分析・整理した発信作業と、「日本型援助」の理論的裏付けを伴った実施によって、日本の経験に基づいた開発学」を構築していく作業が必要ではないだろうか。



PRSP に日本はどう取組むか？  
～ベトナムとタンザニアの事例からの一考察～

大野 泉  
政策研究大学院大学

1. はじめに

1999年9月に「貧困削減戦略書」(PRSP)の導入が決定され、3年余が過ぎた。PRSPをめぐっては、貧困削減と経済成長、国家開発計画との関係、アカウンタビリティとオーナーシップ、評価・モニタリング、援助手続き調和化とモダリティーとの関係など、理論・実務両面で課題が残されている<sup>1)</sup>。他方、PRSPは既に「策定」段階から「実施」段階に移行しており、また、援助協調が活発に展開する中であって、プロセスの上流段階からの早い参画が決定的に重要になっている。プロセス参画を通じてこそ日本の見解が理解され、政策策定への関与も可能になる<sup>2)</sup>。

世銀や英国・北欧ドナーが新しい援助潮流を推進する中で、当初は援助協調やPRSPに対し受動的・懐疑的だった日本も漸く前向きに取組む方針を明確にし、最近では重点国の選定や現場の体制整備などが図られてきている。しかし、わが国の比較優位を活かした能動的関与を切望する声が強い一方で、人員体制面のリソース制約も考慮したうえでの具体的な参画戦略や実務面の対応指針づくりは遅れている<sup>3)</sup>。理論面の検討と並行して、PRSPや援助協調に対する実務面での日本の参画戦略を確立することが急務である。

2. 成長関心のメインストリーム化——WSSD後の開発潮流の変化

PRSPの第1ラウンドが各国で完成し、その過程で不十分な点や将来の課題が議論され、また、貧困削減をめぐる国際政治の熱狂がWSSDでほぼ収束したと思われる現在、世界的にもアフリカにおいても、次の関心は「成長」「貿易・投資」に移りつつある。続くIMF・世銀総会(2002年9月末、於ワシントン)時に合同開発委員会に提出された「PRSP実施プログレス・レポート」は、初期のPRSPはマクロ経済予測に楽観的で「成長の源泉」(source of growth)や成長達成のための政策措置について分析不足だった点を認め、今後、pro-poor growthにかかる各種研究に取組むことを表明している。さらに、成長と貧困削減の源泉として貿易の重要性についても合同開発委員会で再確認している。

従って、現行の枠組みを前提とした「PRSP対応」に取組むのは遅すぎであり、今年後半から来年にかけて展開するであろう、次世代の開発戦略議論を先取りし、できる限り日本が主導する必要がある。他方、成長関心が復活した場合、成長戦略の中身の議論では、政府の役割や個別産業への支援の是非・方法などをめぐり従来からあった欧米と日本(アジア)との見解の違いが顕在化する可能性は大きい。日本としては、現行の開発アプローチを改善する好機ととらえ、能動的に関与していくべきである。

3. ベトナムとタンザニア——東アジア型と非東アジア型のモデル？

ベトナムとタンザニアは、東アジアと非東アジアを代表する援助協調やPRSPの先行国である。両国における日本の取組みの成果と課題を検討し適切な政策対応を行うことは、次の理由から、今後の経済協力・ODA改革にとって大きな前進となるだけでなく、他国への経済協力にとっても重要な教訓になると思われる。

- 1 ドナーとしての日本の位置づけ、各国特有の事情（援助依存度、拡大 HIPC イニシアティブとの関係、援助協調の歴史、PRSP と国家開発計画との関係など）の観点から、ベトナムとタンザニアは対照的コンテクストに位置づけられ、日本が援助協調・PRSP への参画戦略を検討する際の 2 類型となる。【次頁の表を参照】
- 1 ベトナムは、日本が東アジア型の開発アプローチ（「貿易と投資を通じた成長、およびその結果としての貧困削減」<sup>1)</sup>）を世界に発信するのに適したモデル国である。ベトナムと日本は貿易・投資・ODA を通じた経済関係で密接に結ばれている。日本は同国におけるトップ・ドナーで、産業化支援型のインフラ・人材育成・政策支援・環境保全などを中心とする日本の支援に対するベトナムの評価や期待も高い。開発政策の基本方向について両国間の認識は概ね一致しており、実際に、ベトナム版 PRSP（Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS）は経済成長と貧困削減のバランスに配慮し「公正な成長」を重視している。
- 1 他方、タンザニアは、非東アジア（世界ないしアフリカ）におけるわが国の開発政策強化にとりモデル国の位置を占める。タンザニアはわが国を含む主要ドナーにとってアフリカ援助の重要拠点で、国際機関や欧米ドナーのプレゼンスも相対的に大きく、世界の開発潮流の最先端におかれている。開発戦略の面では、世銀や英国・北欧ドナーは貧困削減に直接貢献する社会セクターを重点的に支援している。また、援助手続き調和化や新モダリティーの議論が急進的に進んでおり、日本の従来からの協力のあり方は抜本的な見直しを迫られているが、これは同時に、必要な部分では援助協調圧力をわが国の支援体制改善に積極的に利用するチャンスとも考えられる。

ベトナムはアジア初の CDF・PRSP のパイロット国だが、主要ドナーによる対越援助の本格的再開は 90 年代半ばと援助協調の歴史は比較的新しい。日本（92 年に援助再開）はベトナムに対し近年までは主にパイラテラル・ベースで、無償・有償資金協力、技術協力といった各種スキームを通じて大規模な知的・政策支援やプロジェクト援助（特に運輸・電力インフラ整備）を実施してきた。「石川プロジェクト」（JICA）や「新宮沢構想」（JBIC）といった大型政策支援は、日本の他国への援助と比べても特筆に値するとともに、5 カ年計画や 10 カ年戦略が準拠する開発ビジョンづくりにも貢献した。また、①貧困タスクフォースへの参画を通じた CPRGS 策定支援、②20 余りあるパートナーシップグループのうち、運輸、中小企業・民間セクター振興、ホーチミン市の ODA 計画・実施能力強化に係るグループでリード・ドナーを務めている<sup>1)</sup>。

他方、CPRGS は成長志向を打ち出しているものの、成長戦略の具体策については必ずしも十分でなく、今後、日本が主導しパートナーシップの枠組で成長重視の追加的なイニシアティブを提示する作業を行っていくことが課題である。

タンザニアは、ウガンダ、ブルキナファソに続き PRSP プロセスが最も早く始まった国の 1 つである。同国では既に 1995 年の「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」（いわゆるヘレイナ・レポート）を発端として北欧諸国による援助見直しが始まり、財政支援、コモンバスケット、セクター・ワイド・アプローチといった新モダリティーの導入を含み、最も急進的な形で援助協調が展開している。これらを通る原則は、各ドナーによる援助手続きのみならず政策の共通化である<sup>1)</sup>。

タンザニアでの動きは日本の従来からの援助方式と大きく乖離しており関係者は困難な対応を迫られているが、近年の JICA における人的強化・政策的工夫を通じて、①農業分野で

リード・ドナーとなり、農業セクター開発戦略作成を主導しドナーと政府の間の調整を担当、②債務救済無償（本体）の一部を一般財政支援に投入、さらには③貧困モニタリング、公共支出レビュー・MTEF といった包括的で政策枠組にかかる支援などにも参画している。

表： ベトナムとタンザニアPRSP コンテキストの比較

	ベトナム	タンザニア
ドナーとの関係	<p>日本はトップドナー</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日本 (46.3%)、IDA (13.5%)、ADB (12.0%)、仏 (4.6%)、独 (3.6%)<sup>viii</sup></li> <li>・ 無償・有償・技協の全スキームを活用可。</li> </ul> <p>援助依存度は低い</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1人当たり ODA : 15<sup>ドル</sup></li> <li>・ ODA 対 GNP 比 : 4.3%</li> </ul> <p>HIPC であるがサステナブル</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 債務救済を意図せず</li> </ul>	<p>日本は他ドナーと拮抗</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 英国 (13.2%)、日本 (12.4%)、IDA (12.2%)、蘭 (8.0%)、デンマーク (7.2%)</li> <li>・ 無償・技協に限定。</li> </ul> <p>援助依存度は比較的高い</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1人当たり ODA : 31<sup>ドル</sup></li> <li>・ ODA 対 GNP 比 : 12.5%</li> </ul> <p>HIPC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 債務救済を意図</li> </ul>
援助協調の歴史、PRSP と国家開発計画との関係	<p>援助協調の本格化は最近</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新モダリティーの浸透は相対的に少ない。</li> </ul> <p>PRSP「補完型」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家開発計画を基本文書とし、その理念のもとに予算化。</li> </ul>	<p>新モダリティーの最前線、援助協調が急進的に展開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ PRSP に先立ち、セクターワイドアプローチ、コモンファンド、MTEF 実施。</li> </ul> <p>PRSP「優先型」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ PRSP を軸とし、各セクター計画をふまえて予算化や MTEF 策定。</li> </ul>
PRSP プライオリティ	<p>「公正な成長」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全体枠組みは社会公正を伴う成長促進。その中で社会政策や貧困ターゲット策を CPRGS で具体的に明記。</li> </ul>	<p>「社会公正」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成長促進策の記述もあるが、貧困ターゲット策が中心（但し、次ラウンドの PRSP で成長志向を強化する兆しあり）。</li> </ul>

#### 4. PRSP への能動的関与に向けて——2つの援助協調モデルに基づく考察

開発戦略における成長関心の追加・メインストリーム化を各国のコンテキストの中で実現していくことは、日本の比較優位を生かしたユニークな貢献であり、PRSP 対応における重点課題である。また、日本がパートナーシップの枠組の中で成長支援をリードする過程を通じて、成長戦略の中身について政府・ドナー・研究者間の議論が深まり、具体的な問題意識（個別性・総体性・長期志向・実物関心の重視する政策など）が共有されていく

ことが期待される。

こういった基本スタンスのもと、対照的コンテキストにある 2 つの援助協調モデルを念頭において日本の参画戦略を検討することは有用と考える。

まず、ベトナムのような東アジア型モデルの国では、日本が強いリーダーシップを発揮しインフラ整備、人材育成、中小企業振興、国営企業改革、投資環境整備など包括的な分野において成長戦略を具体化していくことを提案する。無償・有償資金協力、技術協力といった全ての援助スキームを動員できるので、例えば政策支援と産業化支援のインフラ整備プロジェクトを有機的に組み合わせることにより、政策インパクトを強めることも可能である。また、民間ベースの貿易・投資との連携を視野に入れることも重要だ。ただし、このためには現地体制のさらなる強化が不可欠で、大使館・JICA・JBIC、さらにはJETROを含めた現地チーム、同チームに対する各分野の専門家による支援やそのためのネットワークづくりが急務である<sup>ix</sup>。

次に、タンザニアを含むアフリカ諸国に代表される非東アジア型モデルの国では、日本が比較優位を発揮できる分野・やり方で、少数の分野で主導権をとることをめざすよう提案する。現行の援助協調に合わせながら、しかも完全に追随するのではなく必要に応じて柔軟に実施し、その理由を政府・他のドナーに明確に説明し正当化していくことが重要である。HIPC 国では、活用可能なスキームは無償資金協力と技術協力に限定されるが、両者のベスト・ミックスにより、例えば、①日本らしい開発アプローチを調査やプロジェクト技術協力で具体的に示し、②財政支援やコモンファンドで普及を図るといった「デモンストレーション効果」を生む工夫は十分可能である。これは、社会セクターに偏重しがちな現行の戦略面のバランスをとり、持続可能な開発の方向性を示すうえでも意義がある。

最後に、援助手続き調和化や新モダリティに対して、こういった戦略的視点を考慮した取り組みが必要である。日本の「顔」は必ずしも個々のスキームやプロジェクト単位で見える必要はなく、開発戦略やセクター政策の上位レベルで「顔」が見えればよい。その意味から、無償資金協力のより柔軟な運用（例えば、ローカルスタンダードの採用・現地調達・サブコントラクターの活用などによる無償コストの引下げ努力）、予測性の向上、援助のオンパジェット化といった改革も必要である。

<sup>i</sup> 「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）での議論、および牧野耕司「PRSPについての暫定的考察」国際協力研究 Vol.18, No.1 通巻 35 号、2002 年 4 号を参照。

<sup>ii</sup> 緒方健太郎「PRSP プロセスの改善に向けて一本フォーラムでの議論を総括する」ワシントン DC 開発フォーラム議事録、2002 年 7 月 31 日

<sup>iii</sup> JICA 国際協力総合研究所（調査研究 1 課）で作成中のマニュアルはその努力の 1 つである。

<sup>iv</sup> Izumi Ohno, "Diversifying PRSP--The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction," GRIPS Development Forum Discussion Paper No. 4, August 2002

<sup>v</sup> Kenichi Ohno, "East Asian Experience in Economic Development and Cooperation," GRIPS Development Forum, August 2002 (at <http://www.grips.ac.jp/forum-e/>)

<sup>vi</sup> 詳細は GRIPS 開発フォーラム「日本の対ヴェトナム開発協力—貧困削減を伴う広範な成長への支援」を参照。

---

vii 特に初等教育セクタープログラムでは、コモンバスケット方式しか認めないという画一的状況が生じている。

viii 1998～2000年平均、純額ベース（出典：OECD, *Geographic Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000, 2002*）

ix ODA 総合戦略会議（2002年6月発足、川口外相が議長）にてベトナムを「国別援助計画」改訂にかかる最初のパイロットとする決定がなされ、これを契機に成長戦略支援のマルチ化、PRSP 対応など、国別援助計画と相互関連する課題対応についても検討が始まっている。





## PRSP体制下での日本の貢献の焦点

柳原透

拓殖大学国際開発学部

1. 貧困削減戦略の基本のロジックとして「成長重視の貧困削減アプローチ」を提唱する。そのための準備として、このアプローチを適用するにあたっての前提条件についての理解を確かなものとし、事例を踏まえた(複数の)実証モデルとして提示する。この課題には多くの側面そしてレベルが関係し、実証論であれ政策論であれ多くの先行研究と進行中の調査・研究が存在する。それらの体系立ったレビューを進めつつ、(おそらく既存研究では十分になされていない) 国別のアプローチの策定に資するタイプ分け や 特定国の事例の詳細な検討に立脚する政策構想を示すことが、重要な貢献をなすであろう。

2. 貧困削減に向けての戦略・方針を構想する上で、日本の開発経験あるいは援助経験を踏まえた独自の貢献がありうる。これについては、どのような有意義な経験が存在するのかの確認から始める必要がある。とりわけ、成長の成果の広範な享受がどのような経路で可能となったのか、生活の多面にわたる改善がどのような組織・制度を通じて実現されたのか、といった点の理解は重要な貢献となるであろう。この点に関しては、戦後の農村生活改善運動に関する佐藤 寛氏を中心とする調査研究が重要な展開を示し、先鞭を付けている。この調査研究はまた、Empowerment や Participation といった社会関係・政治関係における変化が、どのような経緯でどれだけの時間をかけて実現されたか、を跡付けうる点でも、極めて重要な貢献をなしうる。

3. 可能な限り多くの国で、特定部門の運営と援助協調に責任を負う「主導ドナー」の役割を引き受ける。ここで「主導ドナー」に求められるのは、部門全体としての貧困削減戦略や援助協調の進め方について、当該国政府と他ドナーとの緊密な意思疎通を図りながら、共通の方針を策定し実施過程を管理することである。この役割を適切に果たすためには、当該国および国内での「日本のPRSP体制」を早急に確立することが急務である。過渡期においては一部の関係者が大きな負担を負い、また多くの軋轢が生ずることは不可避である。しかし、その困難を忌避しては、PRSP体制下で「協役ドナー」である日本は、脇役すらも演ずることができなくなるという状況にある。



## 第2部 勉強会議事抄録 (第1回～第14回)

注：本議事抄録は各回の勉強会における  
非公式かつ個人的な発表や議論の過程など  
を記録したもの。また、各人が所属している  
組織の公式見解を示すものではない。



**「PRSP と日本の貢献」勉強会  
議事抄録 (第1回～第14回)**

定例会合 計7回 開催  
イシューフォーカス会合 計7回 開催

<p><b>第1回 (定例) 2002年3月18日 (月)</b> .....</p> <p>「PRSP と日本の貢献」勉強会立ち上げ (キック・オフ)</p>	79
<p><b>第2回 (定例) 2002年4月11日 (水)</b> .....</p> <p>「貧困削減アプローチの意義と問題点 (セクターアプローチを中心として)」 (神戸大学 高橋教授) 「ガーナにおけるセクタープログラムについて: 保健 SWAP を中心に」 (JICA 国総研 調査研究第一課 本田特別嘱託)</p>	85
<p><b>第3回 (イシューフォーカス) 2002年4月26日 (水)</b> .....</p> <p>「日本の農村生活改善運動の経験をどうみるか」 (Wageningen 大学 Long 教授・アジア経済研究所 佐藤寛主任研究員)</p>	99
<p><b>第4回 (定例) 2002年5月9日 (木)</b> .....</p> <p>「New Public Management と途上国の行政改革」 (横浜国立大学 小池教授) 「バングラデシュの貧困と PRSP」 (アジア経済研究所 山形研究員)</p>	103
<p><b>第5回 (イシューフォーカス) 2002年5月22日 (水)</b> .....</p> <p>「一橋大学石川滋名誉教授学士院論文要点のレビューと PRSP のマクロフレームワークの整理」 (拓殖大学 柳原座長) 「Pro-Poor Growth をめぐって」 (アジア経済研究所 山形研究員)</p>	117
<p><b>第6回 (定例) 2002年5月29日 (水)</b> .....</p> <p>「世界銀行の貧困削減戦略の意義と問題点」 (一橋大学 浅沼教授)</p>	137
<p><b>第7回 (定例) 2002年6月10日 (月)</b> .....</p> <p>「PRSP レビューペーパーの検討」 (JICA 国総研 調査研究第一課牧野課長代理)</p>	151
<p><b>第8回 (イシューフォーカス) 2002年7月3日 (水)</b> .....</p> <p>「ポリヴィア国 PRSP 支援・CG 会合参画吉田企画調査員一時帰国報告会」 (JICA ポリビア事務所 吉田企画調査員)</p>	181

第9回（イシューフォーカス）2002年7月8日（月） .....	195
「途上国における公共支出管理」 （JBIC 開発金融研究所 林次長）	
第10回（定例）2002年7月16日（火） .....	219
「世界銀行貧困削減担当局長 John Page 氏を迎えて」 （世界銀行 John Page 局長）	
第11回（イシューフォーカス）2002年7月25日（水） .....	253
「タンザニアの事例」 （JICA 無償資金協力部計画課 古川課長代理）	
第12回（イシューフォーカス）2002年8月5日（月） .....	267
「タンザニア、ウガンダ、ヴェトナム等の PRSP の現状と比較分析」 （JICA 調達部 笹岡調査役）	
第13回（イシューフォーカス）2002年8月21日（水） .....	277
「PRSP、セクタープログラムなどに対応する援助アプローチについて」 （JICA 国総研 調査研究第一課 本田特別囑託）	
第14回（定例）2002年9月12日（木） .....	289
「構造調整（融資）レジーム-20年の総括」 （拓殖大学 柳原座長）	

『PRSPと日本の貢献』  
第1回勉強会(キックオフ)

日時： 平成14年3月18日(月) 18:00～20:00  
場所： 国際協力事業団 国際協力総合研修所 201A 会議室

《議事次第》

1. PRSP や貧困削減に関する問題意識
2. 勉強会のフレームワークについて



## 「PRSP と日本の貢献」 第一回勉強会 議事要旨（メモ）

開催日時：2002年3月18日（月）18：00～20：00

開催場所：JICA 国際協力総合研修所 201A 会議室

出席者：柳原座長以下12名（うちJICAからオブザーバー2名参加）

議事要旨：

### 1. 柳原座長からの冒頭発言要旨

本勉強会は「自主勉強会」の位置付けを提案。したがって会としての「法人格」は持たず、組織として外部へ対応することはしないで、個々の会員を通じて情報等の受発信をすることが望ましいと考える。基本的には活動期間は Open-end でよいと思うが、一応の目処として最初の6ヶ月でどのようなアウトプットが出せるかみなと議論していきたい。自分の感触では、この6ヶ月は（勉強会のためのオリジナルな研究を発表するというよりも）、現在会員が行っている研究などを発表していくことで対応してはいかかがか。つまり「現在の到達点」を先ず整理し、その上で何をすべきかというのが次のステップになろう。

### 2. 各会員からの発言要旨（特に勉強会の内容、フレームワーク等に関するものを中心に）

- 本勉強会として何かしらの形で発信はして行くべき。進めるに当たっては、ポリシーとのリンクを念頭に入れること。
- 6ヶ月後の「取りあえずの目標」を設定すべき。なお DIFID などはレベルは決して高くないが援助や貧困削減などについて積極的に発信している一方、日本は殆ど発信していない印象。
- GRIPS では開発に関し、日本の経済協力関係者間の意見共有と日本の考え方を発信していくことを趣旨に、この1月から「開発フォーラム」というプロジェクトを立ち上げている。
- 提案されている勉強会 TOR のうち、既に学界で議論がほぼ出尽くしている部分とまだフロンティアの部分が整理されるとありがたい。
- 「Pro-Poor Growth」をテーマとして取り上げるといいのでは。自分はこれは労働集約的なものと理解していたが、世銀などでも確固たる「定義」はないようだ。
- 貧困削減に関し、マクロとミクロの相関関係はフロンティア。一昨年ぐらいから研究や議論がなされるようになって来ている。JBIC ではインフラ整備の波及効果を測定するため家計調査を行い、ミクロ面での効果を調べた（澤田先生へ依頼）。世銀もヴェトナムの道路を取り上げて、研究を行っている。協働できないか。
- 日本の経験は「特別」で途上国では使えないという議論はあるが、敗戦後 GHQ が（強制的に外部より）「持ち込んだ政策」に対応した経験は、途上国の状況と相通じるものがあるのでは。PRSP へどう対応するかではなく、「PRSP ではない日本のやり方」を模索したい。

- 近年貧困への取り組みは理論面では高度化した反面、範囲が広すぎて、「主体」を定めそれではどのように介入したらいいのかという段階になると暗中模索しているのが現状。本勉強会ではわが国という「主体的な視点」をもって進めることが重要。
- PRSP、セクタープログラム等新しい開発のパラダイムへ取り組みには、行政面特に New Public Management の途上国での適用といった側面に注視する必要がある。今般行政学の先生が参加するので本件についての議論が期待される。

### 3. (その場で醸成された(フワツとした)) 今後の方向性

- 本勉強会の6ヶ月後の目標について、この1ヶ月間でみなで議論し一定の方向性を見い出していく。できれば成果は報告書の形にまとめたり、学会(国際開発学会等)などで発表をしていきたい。
- 勉強会の参加者は、コアメンバーを中心に、適宜講師、オブザーバーが参加。開催方法は、月2回を目処に、うち1回をコアメンバー中心に定例会のような形でTORに沿って議論を行う場(基本的にクローズド)とし、もう一回はある特定の課題・アジェンダを掘り下げる場(オープンで随時)というイメージ。
- 本勉強会では、PRSPやSPなど既存のレジームや活動等に対し単に批判だけをする事は避け、具体的な対案を出すなど建設的に関わる(Constructive Engagement)ことを宗とする。PRSPなどへは「対応」はするが、独自の見解の醸成に努める(「乗っ取る意気込み!」)。

### 4. 次回以降の日程など

- 次回(第二回定例の)勉強会は、4月11日(木)18:00よりJICA国総研にて開催。中心アジェンダは、高橋先生のセクタープログラムについての発表など。
- 4月24日(水)13:00~17:30にAPOシンポジウム『戦後日本の農村生活改善と途上国の農村開発』を開催(佐藤寛先生)。
- 4月13日(土)20日(土)いずれも13時から、貧困動態の実証研究に関する勉強会を開催(東大にて。柳原先生)。
- 事務局が第一回勉強会議事メモ(とTORへの反映のイメージ)を作成し、座長に相談の上、会員に送付。

以上

## 「PRSP と日本の貢献」に関する勉強会（柳原提案 02-02-06）

### I. 背景

私にとって、昨年 6 月の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すかについて、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、当面何をなすか、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』)

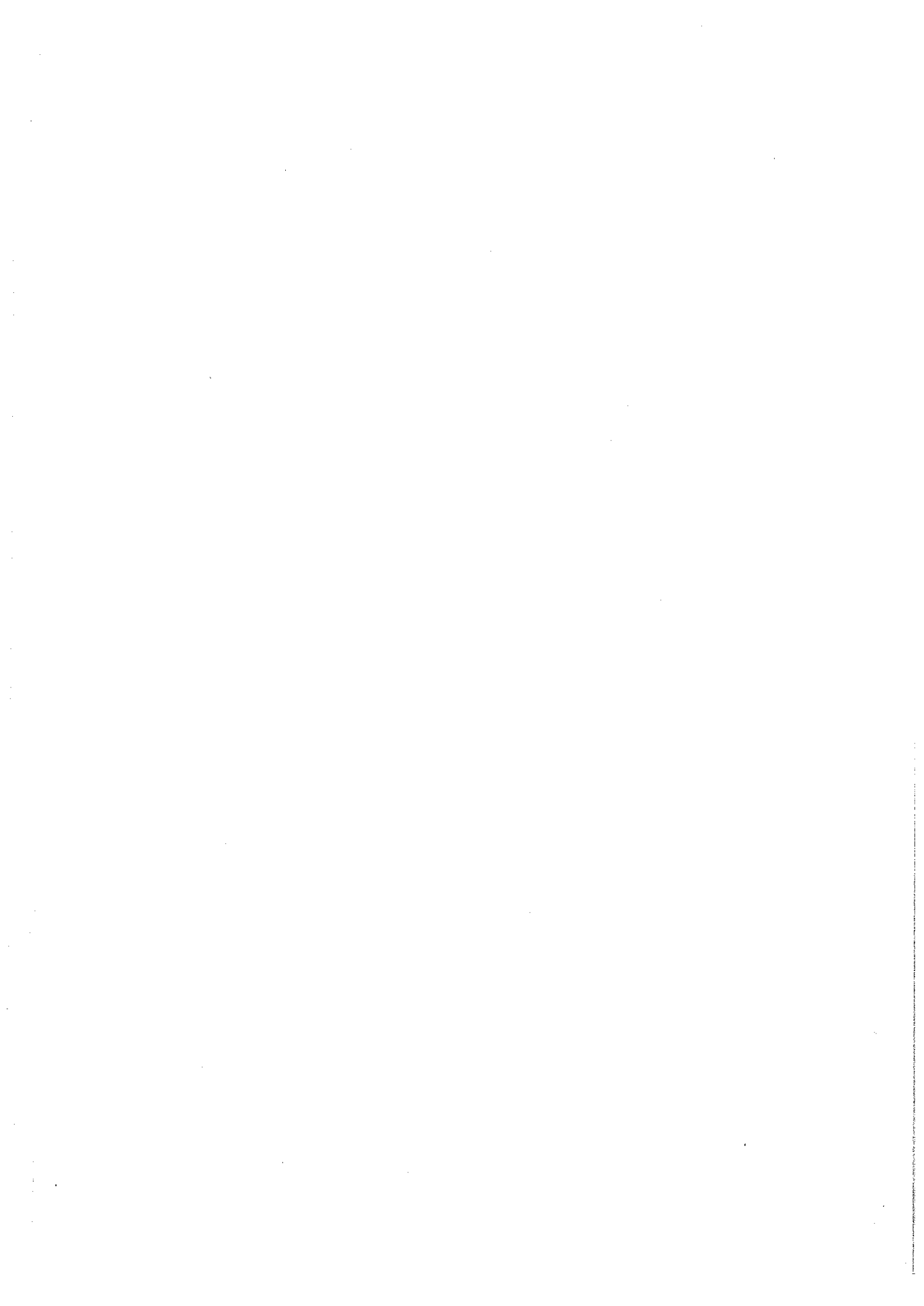
#### 7. PRSP体制の下での日本の貢献の焦点 (候補)

- 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。コアメンバーとしては、林 薫 / 佐藤 寛 / 高橋基樹 / 山形辰史 の4方と柳原、JICA国総研の牧野さんと本田さん (アフリカ援助研究担当)、さらに行政ないし (and/or) 政治分野の研究者を加えて計8-9名を考えています。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く思っています。なお、以下の便宜および経費については国総研のほうで負担していただけます。即ち、会場、会議運営、東京圏以外の方の交通・宿泊費、講師謝礼、といったことです。また、多少の作業委託や報告書作成にも支援をお願いできそうです。

以上



『PRSPと日本の貢献』  
第2回勉強会（定例）

日時： 平成14年4月11日（木）18:00～20:00  
場所： 国際協力事業団国際協力総合研修所 202B会議室

《議事次第》

1. 事務連絡 18:05
2. 「貧困削減アプローチの意義と問題点（セクターアプローチを中心として）」  
18:05～18:45  
【神戸大学 高橋助教授】
3. ガーナにおけるセクター・プログラムについて：保健SWAPを中心に  
18:45～19:00  
【国総研 調査研究第一課 本田特別嘱託】
4. 意見交換 19:00～20:00

## 「PRSP と日本の貢献」 第二回勉強会（定例）

### 議事要旨メモ（最終）

開催日時：2002年4月11日（水）18:00～

開催場所：JICA 国際協力総合研修所 202B 会議室

出席者：座長以下 13 名

#### 1. 「貧困削減アプローチの意義と問題点（セクター・アプローチを中心として）」

##### 高橋助教授

##### ●開発研究の盲点として「援助吸収」

▶ 70年代頃までの開発研究では、経済発展過程における途上国の資金ギャップを、援助を含む外国資金フローによっていかに埋めるか資金リソースの移転のみが注目され、援助相手国側の援助や外国資金フローの「吸収過程」はブラックボックスとして扱われてきた。昨今の「援助吸収」の議論はこの開発研究の盲点に目を向けていこうというもの。

##### ●構造調整レジームから貧困削減レジームへ

▶ 最近の開発における貧困削減の主流化をもって、構造調整が終わったと見ることは早計。そうではなく、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る。

##### ●援助疲れと援助の見直し（欧州における援助見直しの長い歴史）

▶ 現在の援助見直しの流れは最近始まったことでは無く、長い歴史が背景にある。欧米においてその萌芽は、80年代前半に欧米が援助疲れを感じ始めた時に始まり、ヒデーやカッセン等一部研究者も「援助の氾濫」の弊害について80年代半ば前後に明確に指摘。しかし、その後しばらく援助吸収の問題が真剣に取り組まれることなかったが、冷戦構造終焉と援助抑制が始まった90年代に援助吸収問題が改めてドナーにより再認識され90年代半ば頃合意形成。この合意形成は欧州ドナーだけでなく一部のアフリカ側関係者も共有。

▶ 96年にヘライナーレポートがタンザニアの援助氾濫を指摘したことに見られるように、PRSP体制の下で援助見直しを論じ始める以前に欧州ドナーやアフリカ側の一部関係者等において援助吸収を巡るコンセンサスが存在。一方、日本はこれら議論から取り残された状態で90年代後半に至る。

##### ●援助見直しの主要論点

- ▶ 投資中心の援助氾濫による途上国経常予算圧迫。投資予算と経常予算のバランス欠如。
- ▶ 多数のドナーの調整無き援助投入により、援助総体における援助効果の低下。
- ▶ 援助手続きの煩雑化、援助量の過多、規格・仕様の不一致など。
- ▶ 上記のことを複合的要因とする、援助のインパクトや自立発展性の阻害。

##### ●何故、日本は世界の援助見直しの潮流から取り残されたのか？

▶ 欧米がアフリカを中心とする援助疲れと援助の見直しに苦しんでいた 80 年代から 90 年代初頭、我が国はバブル経済並びに援助の急拡大の時期にあったこともあり、これら欧米の議論にほとんど関心がはらわれることが無かった。

▶ それは戦後賠償を出発点に、吸収能力が相対的に高いと考えられるアジアを援助の主たる対象としてきたことから、援助吸収の問題にあまり注意を払う必要が無かったことによる。

### ● 援助協調の最前線：コモンバスケットから一般財政支援/公共支出管理へ

▶ 現在の援助協調の流れにおいては、SWAP の枠組で援助受入国の吸収能力に合わせ、各ドナーの活動の相互の整合性を確保。次にコモンプールを設置して、各ドナーの区別無く援助資金を一括管理運営。このコモンプールをさらに進めれば、中期公共支出管理 (Medium Term Expenditure Framework/MTEF) の導入並びにセクターの枠を越えた一般財政支援に繋がる。

### ● タンザニアにおけるわが国の対応

▶ タンザニアは我が国の SWAP や PRSP 対応のモデルケース。一例としては、農業セクター開発調査を通じてタンザニア農業 SWAP の立ち上げ並びに実施プロセスをリード。タンザニア農業 SWAP への我が国関与は、日本の勝負どころ。

▶ PRSP の政策的方向性に関しては、アフリカ人側研究者等から政策的に成長志向のない貧困削減の限界と新たなアプローチの必要性も指摘あり。

### ● インプリケーション

▶ SWAP/PRSP に至る援助見直しの流れは長い歴史が背景にある。又見直しについては、ドナー側だけでなく、途上国側関係者においても共有されつつある。我が国はこの流れから一人超然としていることは不可能。まずこれら動きを理解しつつ参加することが先決。その上で、日本として PRSP 等へどのような独自のインプット (どうけたぐりを入れるか) をしていくかが今後の課題。

## 2. 「ガーナにおけるセクター・プログラムについて：保健 SWAP を中心に」

### 本田特別技術嘱託

#### ● ガーナにおける SWAP 比較

▶ ガーナにおいては保健、教育、道路、農業の 4 分野が SWAP もしくは SWAP に準じた手法を導入。コモンバスケット設置、援助実施手続きの共通化の試行的導入等保健が最も先行。その他、教育、農業は必ずしも進展芳しくない。道路はプロジェクト中心のものが評価高い。

▶ ガーナ各 SWAP の進捗相違の要因としては、①セクター特性、②政府・ドナーの政策的コンセンサス有無、③政治レベル(特に主管大臣)の理解とコミットメント、④担当官庁の最低限の組織的人的キャパシティ、⑤ドナーの援助協調へのコミットメント、⑥いくつかのドナーによる適切なリード、⑦ (SWAP 実施段階で) 計画の質の高さ等が考えられる。

#### ● ガーナ保健 SWAP の基本的情報

▶ 保健セクター改革を効率的に推進するためのツールとしての SWAP という理解が重要。なお、



ガーナ保健セクター改革の特徴は、①保健省実施部門を一種の独立行政法人として切り離し、②保健行政における投入重視から成果管理(Result Based Management)へ、③地方分権化等。

#### ●ガーナ保健 SWAP における援助協調

▶ ①政府ドナー共有の共通政策、②援助資金のプール、③覚書、④援助実施手続きガイドライン策定、⑤ドナー行動規定、⑥Vertical Project から Horizontal へ、⑦合同事業進捗モニタリング・評価、⑧共通の年間業務実施サイクル、⑨調達の一元化（施設、機材、専門家）

#### ●ガーナ保健 SWAP における援助資金管理

▶ ドナー援助資金は、(a)コモンバスケット、(b)イアーマーク資金、(c)プロジェクトの三つの援助資金の投入チャンネルが併存。1999 年末にはコモンバスケットが援助資金全体の 4 割。イアーマーク資金が 2 割。

#### ●ガーナ保健 SWAP 運用の課題

①現状では援助の取引費用（政府側、ドナー側）増加？、②政府側オーナーシップ？、④ドナー間調整いまだ不十分、⑤政府側コモンバスケット運用の問題

#### ●ガーナ SWAP の事例からの本勉強会へのインプリケーション

▶ ガーナ SWAP のケーススタディから本勉強会で討議事項となりうる点としては、①各国 SWAP(PRSP)の共通項と実践における多様性、②SWAP 分析の論点としては、1) 開発援助フレームワークとしての SWAP(PRSP)の有効性如何、2) SWAP(PRSP)の背景となっている市場経済化並びにアングロ・サクソン流行財政改革是非の二つか？③セクター割りの SWAP の限界。末端行政におけるマルチセクター連携をどう実現するか？ ④SWAP コモンファンド方式と一般財政支援、⑤SWAP と貧困削減のリンク、⑥PRSP と SWAP 間の調整、⑦SWAP(PRSP)の枠組みで政策・行政変革やベストプラクティスをどう波及させるか、⑧モニタリング評価のあり方。

### 3.意見交換

#### (1) SWAP について

#### ●SWAP におけるプロジェクトとプログラムの定義付けについて

セクター・プログラムにおける「プログラム」と「プロジェクト」の定義並びに相互関係についての議論。メンバー各氏からの意見は下記の通り。

▶ SP におけるプログラムとは、あるセクター開発に関わる活動をひとまとめた総体を指すと言える。

▶ SP におけるプログラムでは、まず計画年限の中でどのような施策を行うかを定めた上で、その実施を縦割りの個別プロジェクトの形では無く、横断的な活動の枠組みで遂行しようとするものである。

▶ 行政学的には、まず共通の政策があり、それを実現するための目的と手段がプログラムとなり、さらにプログラムを実現するためのプロジェクトがあると整理される。又、行政学の観点からは、プログラムの特徴として、プログラム実施に先立ち、相手国側のプログラムに係る立法化、

実施機関や人員の張り付けが前提となる。

▶ アウトプット志向のものが「プロジェクト」、アウトカム志向のものが「プログラム」と言える。

▶ プログラムは面で管理、プロジェクトは単体で管理するものと仕分けられるのでは？

### ●セクター・ワイド・アプローチとセクター・プログラムの対応

▶ セクターワイドアプローチとセクタープログラムは対応するものか否か？

▶ 異なる組織の呼び方の違い？ 世銀はセクタープログラム、DfID が SWAP と呼称。

▶ 英等がセクターレベルでの援助協調枠組みを SP では無く SWAP と呼ぶ背景としては、彼らが SWAP を大がかりなセクター改革を効果的に推進するための手法（すなわちアプローチ）として位置付けているからと推測。

### ●SWAP が目指すもの（目標）

▶ DAC 的な視点で言えば、SWAP の目指すところはパートナーシップである。

▶ ドナーの SWAP 導入の真意は汚職防止。ドナーがバラバラに援助を実施し、ドナー援助の全体像を知っているのは被援助国側だけという情報非対称性の中で、各ドナーにとり援助の全体像はブラックボックス。そこで実際に何が行われているか見えない。SWAP 導入で援助を含めたセクター取り組み全体をガラス張りすることを通じた汚職構造解体が本当の意図。

### ●SWAP の推進主体とオーナーシップ

▶ PRSP はオーナーシップを犠牲にしているとの議論については、DfID・北欧ドナーは（一般財政支援や手続き共通化等を通じ）取引費用を管理可能な規模にすることでオーナーシップを強化することが出来るという見方。投資費用と管理費用をバランスする必要があるという考え方である。

▶ アフリカ側にセクター・プログラムにどれほどのオーナーシップがあるか、という点については、アフリカサイドでの気構えはあり、能力を備えた人はいるが、組織を支える中間層が乏しく、オーナーシップが組織全体のものとなっていないと言える。

▶ ガーナ保健省は、保健 SWAP 立ち上げまでは、コモンバスケット設置により援助資金を直接扱えるという点に関心が集まって非常に積極的。コモンバスケット資金導入後、援助資金だけでなく政府側予算の使い道もガラス張りとなることが認識されると保健省の SWAP 万歳の論調は多少弱まった。

▶ 英など他ドナーは、セクター改革や SWAP 導入に先だちキーパーソンに対し入念なトレーニングを行っているようであり、被援助国側人材も次第にそれらアプローチを体現するようになる。保健省のキーパーソンはオーナーシップを持って SWAP を導入したと大概発言する。オーナーシップの有無と言った場合、何を基準に判断するのか明確にする必要がある。

### ●SWAP における成果志向型管理と評価のあり方

▶ SWAP における成果とは、特定地域分野へ大量に援助資源を投入して強引に成果を出さずと言うのではなく、セクター全体のキャパシティを高めて持続性を確保しつつセクター全体の指標を

上げていくことと言える。他方、SWAP 方式ではセクターの組織変革や強化に時間が費やされ、実際の保健サービスや指標の改善成果がなかなか出てこない面がある。

#### ●SWAP における援助資金管理：イアマーク資金のオペレーション等

▶ ガーナの保健 SWAP の事例では、どんぶり勘定のコモンバスケットに対して、イアマーク資金については使途や地域が指定可能。但し、コモンバスケットと同じく原則として資金は先方政府側が管理。ガーナ保健 SWAP におけるプログラム資金（コモンバスケット、イアマーク資金）とプロジェクトを区別する基準は、資金管理を相手側政府にまかせるか、ドナー側が管理するかであり、この観点からプロジェクトは donor managed fund とも呼ばれる。ガーナにおけるイアマーク資金の問題は、ドナー側の関心がコモンバスケットに集中する中でイアマーク資金の運用が盲点となり、必ずしも相手方に資金を管理させていないのにイアマーク資金として計上するドナー（英国）が出現したり、調整無きまま個別のイアマーク資金が乱立してかえって援助の取引費用を増大させる問題が発生していること等。

▶ コモンバスケットや一般財政支援と日本のスキームの関係では、日本の円借款による財政支援的資金協力がその形に近いのではないか。

#### ●PRSP と SP の関係

▶ それぞれのセクタープログラムを統括する総合目標として貧困削減があり、貧困削減戦略ペーパーが位置付けられる？すべてのセクタープログラムは PRSP に向かって調整される？

#### ●SWAP(PRSP)等に対するわが国の姿勢のあり方、援助アプローチ

▶ アジアにおいても PRSP、SWAP が浸透しつつあるが、我が国の大きなプレゼンスもあることからアフリカのように進まないのでは。他方、PRSP/SWAP が提起する援助の課題については我が国も真剣に答えていく必要があるのでは。

▶ 現状では JICA 職員は担当案件を多く抱えすぎており、考える時間さえ無い。あえて言えば一国一分野ぐらいに絞るべきではないか。

▶ より需要サイドに答える形で援助を進めるとすると、日本人専門家が相手国から求められるのかどうか。他方、資金協力のみで日本人は派遣しないという方法で国民の支持は得られるのか？

▶ 対応策は、日本人の専門家の競争力を上げることによって援助協調の枠組みの中でも存在感を発揮してゆくのみではないか？

▶ PRSP/SWAP という枠組みの中で日本のプレゼンスを高める方策は、PRSP や SWAP プロセスにおいて日本の経験を踏まえた独自の政策パッケージをインプットしていくこと。

▶ 旗を降ろせという議論に独仏は反対している。援助効率から一般財政支援といった流れだけでなく、知識管理という点から別の管理の方法があるのではないか。

▶ SWAP が保健や教育等いくつかの限られたセクターでしか進展しておらず、又その進め方も多様であるのならば SWAP は 1 つの援助協調のオプションとして捉えるのが適切なのではないか。ゆえに、SWAP の他にも、別のアプローチがあっても良いとは言えないか。

▶ 財政支援の方向と国別援助計画との関係はどうなるのか。PRSP が拡大し、各国計画自体も

マルチ的手法によるものになると、議論はその計画へ資金をいくら出せるかに終始してしまうのでは？

▶ 日本の旗を揚げられないコモンバスケット資金拠出に対して、どう国民の支持を得るのかという論理の必要性。

#### ●PRSP/SWAP の流れにおける社会開発の重視と生産面の軽視

▶ 経済改革を中心とした構造調整政策と社会開発を中心とした現在の PRSP はコインのオモテ・ウラというよりは、実は延長線上にあるのではないか。

▶ 北西欧諸国は 80 年代の援助を反省したと言われたが、なぜ戦略の面で成長の面を反省しなかったのか（何故、生産面重視の戦略に向かわなかったのか）。

▶ 社会開発重視については、生産諸分野における政府の役割がまだ不明確等ということもあるが、実は英労働党政権等、欧州の社会民主主義の福祉重視の影響があるのでは？

#### 4. 今後の課題・事務連絡

\* 勉強会はメンバー全員参加による定期会合と、必要に応じた分科会の開催で進める。分科会は希望者と外部関係者参加方式。

\* 各勉強会で提起された論点（例えば今回の勉強会での援助資金管理等）の掘り下げは本勉強会だけでは対応出来ないだろう。一案としては、個々のメンバーのイニシアチブで個別論点を（例えばタスク形式で）掘り下げていただいた上で、定期会合の場へフィードバックして頂く方法が考えられる。

\* PRSP/SWAP がらみで英が世銀へ Sustainable Livelihood Approach の導入を働きかけており、フォロー必要。

\* 今後の勉強会の追加論点案としては、pro-poor growth と new public management。

\* 次回勉強会（第 3 回）はイシューフォーカスの分科会とし、4 月 24 日（水）APO（テーマは日本の生活改善運動について）のシンポジウムの後、国総研にて行う。分科会は、APO シンポに参加する蘭 Wageningen University のノーマン・ロング教授(actor oriented approach の大家。開発社会学を軸とする研究者)に出席頂き、同教授を囲んでの勉強会とする。

\* 5 月 9 日（木）に定例会の形式で次次回勉強会（第 4 回）を開催することとし、会では、小池先生より途上国における行政改革とニュー・パブリック・マネージメント、山形先生よりバングラデシュにおける我が国の PRSP への対応（JBIC 勉強会の議論紹介）についてそれぞれ発表いただく。

\* 世銀・IMF の関連文書のフォローは JICA 企画・評価部援助協調室に集まる情報で有用と思われるものを国総研調査研究第 1 課を通じてメンバーに流すとともに、座長・各メンバーからも分析すべき情報については随時流し、共有を図る。

以上

「貧困削減アプローチの意義と問題点（セクター・アプローチを中心として）」

神戸大学大学院国際協力研究科

高橋基樹

1. 問題の所在：援助と援助吸収研究の必要性

貧困削減レジームをどう理解するか：援助吸収、援助効果、援助の氾濫．．．

2. 援助投入と援助吸収：欧米ドナーの「援助疲れ」以前の議論

- (1) 開発援助の効果と吸収
- (2) 開発投資支援としての資金援助と援助吸収
- (3) 開発途上国のツーギャップと援助吸収

3. 1980年代の援助の危機と援助の「氾濫」：構造調整、日本の援助の拡大の陰で

- (1) 援助の失敗の顕在化
- (2) 援助の氾濫の発生

4. 貧困国援助の改革：選別性の高まりと協調の進展

- (1) 援助対象の選別性の高まり
- (2) 援助協調の強まり
- (3) 貧困削減戦略書とセクタープログラム

5. 結論

日本の援助への含意：自助努力と慈善的救貧、ファンジビリティと援助依存

以上

## 第三回 PRSP 勉強会

(ガーナにおけるセクター・プログラムについて：保健 SWAP を中心に)

平成 14 年 4 月 11 日

JICA 国際協力総合研修所調査研究第一課

特別嘱託 本田 俊一郎

### 1. ガーナ：SWAP の全体的背景

1-1 ドナーの支援重点国（政治的安定、マクロ経済比較的安定、援助の集中砲火他）

1-2 ポスト構造調整期における最新開発トレンドの実験場(特に過去 5~6 年)

### 2. ガーナにおける SWAP（比較の視点から）

2-1 SWAP (SP) の特徴（世銀ハロルドペーパー,1995）

①明確なセクター戦略、政策のフレームワーク前提、②現地の開発関係者が SP の責任・オーナーシップを担っている、③主要なドナー全てがこの「政府による」プロセスに参加、④実施プロセスは可能な限りドナー共通のやり方で(harmonization)、⑤可能な限り現地人材活用。

2-2 ガーナにおける SWAP の進捗

保健、教育、道路、農業の 4 分野で、SWAP の実施もしくは本格的立ち上げへ向けた準備が成されている。

①保健：ガーナで SWAP が最も進展。

②教育：これまでは基礎教育中心に実施。現在、教育 SWAP 立ち上げへ向けた協議が進められているが準備状況は遅れ気味。

③農業：形の上では実施中。しかし、これまでの進展は芳しくない。

④道路：これまではプロジェクトを基本に良好な援助協調が進められてきており評価が高い。なお、今後の方向性として援助実施手続きの共通化や援助資金のプールも議論されている。

2-3 ガーナにおける SWAP 進展状況の差についての考察

①セクターの特性、②政策的コンセンサス、③政治レベルの理解とコミットメント、④担当官庁の最低限の組織的人的キャパシティ、⑤ドナーの援助協調へのコミットメント、⑥いくつかのドナーによる適切なリード、⑦ (SWAP 実施段階で) 計画の質の高さ。

### 3. ガーナ保健 SWAP について

3-1 SWAP 導入の背景

(1) 保健 SWAP 導入の経緯

①第 1 段階：各ドナーが調整無しでばらばらに援助事業実施。②第 2 段階：各ドナーが地域分担（州ごと）して援助を実施。③第 3 段階：保健 SWAP

(2) 保健セクター改革のための保健 SWAP

(3) 保健 SP 立ち上げまで：93 年に準備開始。97 年に本格的立ち上げ。

3-2 保健セクター戦略 s (Medium Term Health Strategy/MTHS) の方向性

(1) 保健セクター戦略の主要目標：保健サービスへのアクセス、質、効率改善。パートナーシップ強化、保健財政強化等。

(2) 保健セクター戦略：PHC 強化、PHC 強化へ向けた各レベルの保健サービスの役割分担、人員強化、中央保健行政改善、民間連携、他セクター連携

(3) 保健行政の効果効率向上のための行政改革（政府全体として推進）

①保健省の実施部門を Ghana Health Service としての切り離し（“独立行政法人化”）、②保健行政における投入重視 (Input Oriented Management) から、成果マネジメント (Result Based Management) もしくは Performance Management) 並びに成果指標 (Performance Indicators)、

③地方分権化

### 3-3 保健 SWAP のシステム現状

#### (1) 援助協調

① 政府ドナー共有の共通政策、② 援助資金のプール、③ 覚書 (Memorandum of Understanding/MOU)、④ 援助実施手続きガイドライン (Common Implementation Arrangements/CMA)、⑤ ドナー行動規定 (Code of Practice)、⑥ Vertical Project から Horizontal Programme (図1参照)、⑦ 合同事業進捗モニタリング・評価、⑧ 共通の年間業務実施サイクル (表1.参照)、⑨ 調達の一元化 (施設、機材、専門家)

#### (2) 援助資金管理

##### ① 援助資金の投入チャンネル

保健省予算は(a)政府通常予算、(b)内部収益金、(c)借り入れ金、(d)ドナー援助資金から構成される。(表2.参照)

ドナー援助資金は、(a)コモンバスケット、(b)イアーマーク資金、(c)プロジェクトの三つの援助資金の投入チャンネルが併存。(1999年末段階での状況については表3.を参照。)

##### ② コモンバスケット資金 (イアーマーク資金含む) の投入プロセス

コモンバスケット資金は、行政部署、病院の経理セクション (Budget Management Centre/BMC) 管理口座へ直接払い込み。

##### ③ コモンバスケット資金の用途範囲

経常経費 (職員給与除く) 及び開発予算 (土地購入費を除く)

##### ④ モニタリングと資金投入

### 3-4 SP の成果と課題

#### (1) ガーナ保健 SWAP の成果

① 統合的な保健セクター・マネージメント (特に経常経費を中心とする財政面)、③ 農村等での巡回活動、産前検診、予防接種等の活動活発化?、④ ドナー協調活発化?、⑤ 政府側のオーナーシップ意識?、● 保健行政全体のキャパシティ強化

#### (2) ガーナ保健 SWAP の課題

##### ① 政策的課題

● PRSP/マクロ財政 (MTEF) と SWAP の調整、● 成果重視型マネージメントの推進困難、● 下位行政レベルの能力の低さ、● 保健セクター改革並びに SWAP 導入の具体的な成果は?、● セクター別分権化 vs 包括的マルチセクトラル分権化、● 他セクターとの連携、● 民間セクター、伝統医療セクターとの連携の遅れ、● 中央集権的取り進め

##### ② SWAP の運用における課題

● 現状では取引費用 (政府側、ドナー側) 増加?、● 政府側オーナーシップ?、● ドナーと一部のキーパーソン主導による強引な改革により、保健省内に不協和音、● ドナー間調整にまだまだ不十分、● 政府側コモンバスケット運用の問題

### 4. 本勉強会へのインプリケーション

● 各国 PRSP や SWAP の多様性、● 論点整理として① 開発援助フレームワークとしての SWAP や PRSP の有効性如何、② PRSP や SWAP の背景となっている市場経済化並びにアングロ・サクソン流行財政改革如何の二つか?、● セクター割りの SWAP の限界。末端行政におけるセクター連携をどう実現するか? \* 英国は SWAP から一般財政支援へ移行? ● SWAP と貧困削減、● PRSP と SWAP の間の friction。● アフリカにおける NPM、● PRSP や SWAP における政策・行政変革の普及手法、● モニタリング評価

表 1. 保健セクター年間サイクル

1月	新年度年間執行計画開始
3月～4月	政府ドナー年次合同レビューミッション。(前年度の進捗モニタリング)
4月～5月	政府ドナー第一半期大会合 (Summit Meeting) : 前年度の進捗レビュー等
7月～8月	各 BMC 次年度年間執行計画及び予算計画策定、本部提出、本部における取りまとめ (現在は政府共通の予算フレームワークである Medium Term Expenditure Framework/MTEF で予算計画を策定)
9月	政府ドナー第二半期大会合 (次年度年間計画ドラフト公表討議)
11～12月	翌年度年間計画完成

筆者作成

表 2. 保健財政 (百万ドル) の推移

保健セクター財源	1997	1998	1999 (暫定)
ガーナ政府	68	85	65
内部収益金 (cost recovery)	13	14	15
援助資金	28	23	28
商業借款	50	33	21
援助 / 保健予算総額	17.4%	14.9%	21.4%

出典：1999 Health Sector Review, April 2000 Ghana Ministry of Health

表 3. 1999 年のガーナ保健 SP におけるドナーの援助資金投入状況

	政府管理下にある援助資金		プロジェクト
	コモンバスケット	イアーマーク資金	
MOU 署名ドナー			
DANIDA	*	*	*
DFID	*	*	*
EU	*	*	*
オランダ	*	*	*
世銀 IDA	*		
NDF	*		
UNICEF		*	
WHO		*	
MOU 未署名ドナー			
日本			*
USAID			*
UNFPA			*
援助資金比率	39%	22%	39%

出典：表 2. に同じ



図1. Vertical Project vs Horizontal Programme (分野の例)

\*地域についても同じように当てはまる。

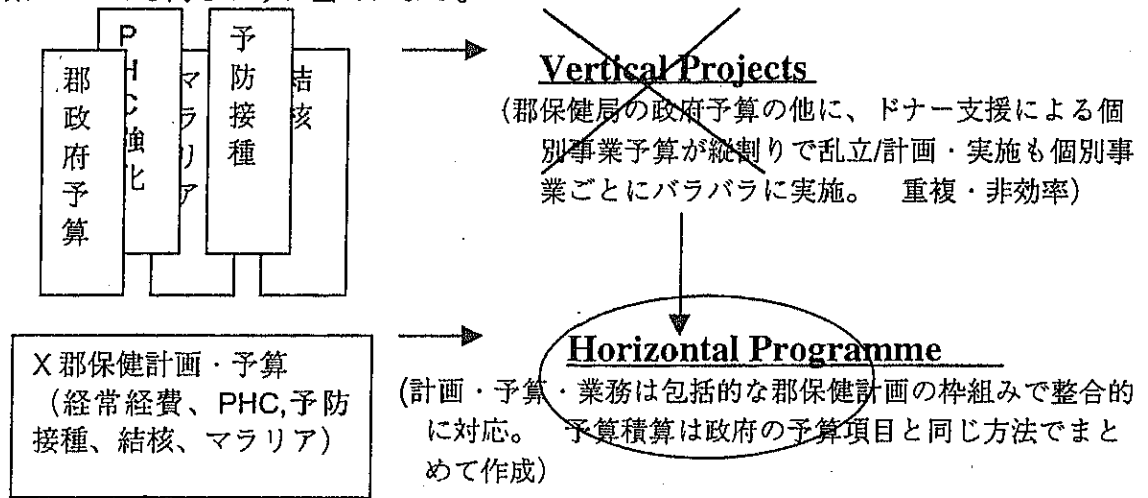
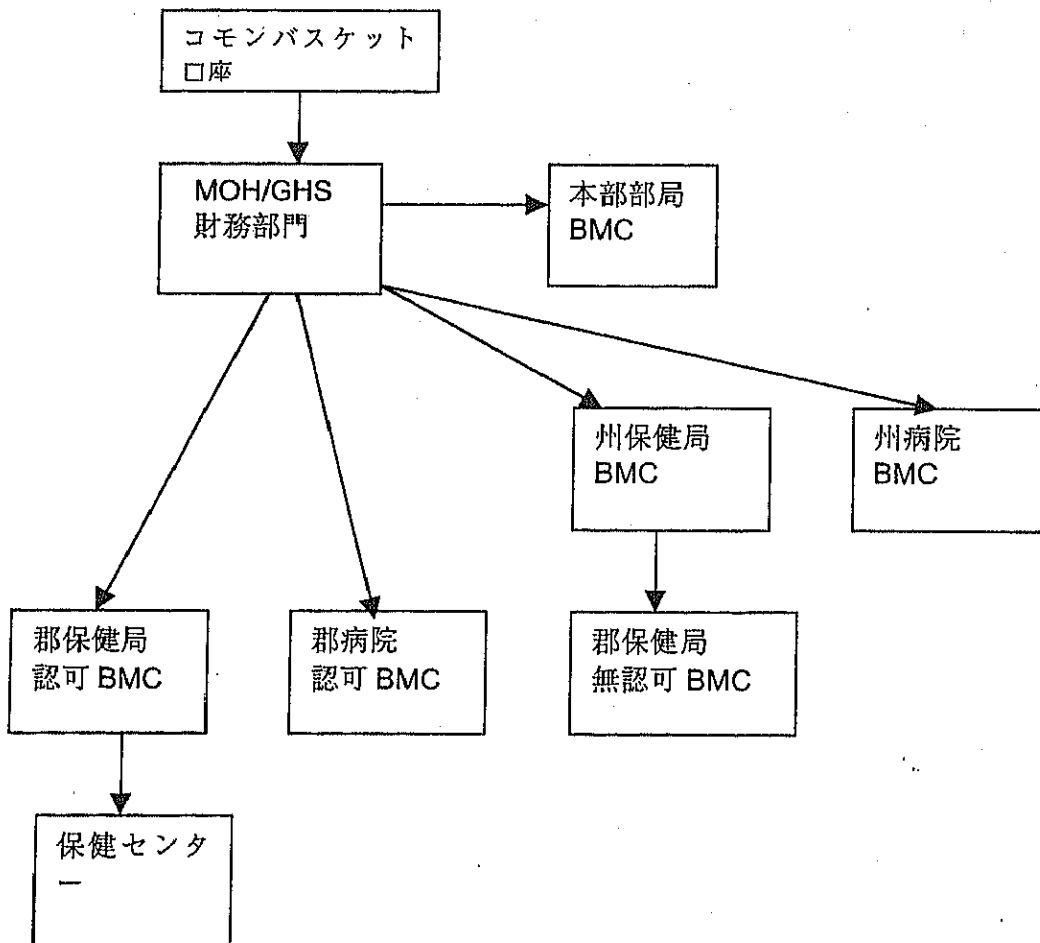


図2. コモンバスケット資金 (イアーマーク資金含む) の流れ

\*流れをわかりやすく示すためにフローを一部簡略化している。(特に MOH と GHS)



追加表：保健省予算配分

	計画目標			予算（推計） 1999年は暫定値		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
経常/全体	69%	69%	69%	56%	70%	82%
給与/省経常	52%	50%	48%	63%	52%	71%
保健セクター経常経費全体の内訳						
給与	38%	35%	33%	42%	36%	44%
給与以外	62%	65%	67%	58%	64%	56%
給与を除いた保健セクター経常経費全体のレベル別配分比						
中央本省	18%	18%	17%	36%	13%	14%
大学病院他	22%	21%	20%	16%	12%	21%
州	24%	24%	24%	13%	24%	23%
郡	37%	38%	39%	34%	50%	42%
開発予算のレベル別配分比						
中央本省				21%	4%	4%
大学病院他				18%	10%	2%
州				38%	57%	92%
郡				24%	28%	2%

出典：表 1.に同じ



『PRSPと日本の貢献』  
第3回勉強会（イシュー・フォーカス）

日時： 平成14年4月26日（水）18：00～20：30  
場所： 国際協力事業団国際協力総合研修所 大会議室

《議事次第》

1. 生活改善運動 スライド上映 【アジア経済研究所 佐藤 寛 主任研究員】
2. 自己紹介
3. 意見交換 「日本の農村改善運動の経験をどうみるか」
4. 事務連絡

## 「PRSPと日本の貢献」第三回勉強会 (イシューフォーカス)

### 議事要旨 (メモ)

開催日時：2002年4月26日(水) 18:00~20:30

開催場所：JICA 国際協力総合研修所 大会議室

出席者：ゲストスピーカー、ノーマンロング教授、ロング夫人、柳原座長以下メンバー8名(オブザーバー9名：JBIC 栗原氏、京都大学足立氏、アジ研開発スクールより3名、東京大学より2名、レディング大学博士課程太田氏、(株)パデコ 斎藤氏)

#### 議事要旨：

第3回勉強会は同日午後開催されたAPOのシンポジウムの内容を受ける形で開催。勉強会へは、同APOシンポの基調講演者であるロング教授も参加した。勉強会の討議内容は、APOシンポでの「日本における生活改善運動」についての佐藤寛氏の発表(勉強会ではスライドを使った佐藤氏による追加的説明あり)について、ロング教授の「Actor-Oriented Approach」の視点も参考としつつ討議が行われた。

### APOシンポジウムの要旨

#### Long教授基調講演 (Actor-oriented Approach)

構造主義理論(機能主義論等)、近代化論、資本蓄積論、従属理論等、これまでの主流の開発理論においては、外部者の視点からの経済社会構造の分析に多くの関心が払われた。又それら理論を下敷きとした開発介入手法も単線的な思考で投入・成果を見ようとする傾向が強かった。しかし、開発プロセスの実際の姿は、そのような単線的な思考では到底捉えきれない複雑なものであり、硬直的な開発介入手法では想定出来ない予期せぬ結果が多く生ずる。

Actor-Oriented Approachは、開発プロセスを、開発援助実施者も含めた様々なレベルのアクターが、それぞれの持つ知識・経験等を使いながら、(陰に陽に)交渉し、又時にぶつかり合いながら常に変化していく社会的文化的プロセスとして捉えようとするアプローチである。

#### 佐藤寛先生により生活改善運動に関する発表

戦後日本の生活改善運動を通じ、日本各地の農村婦人グループが、地域に根付いた生活改良普及員の支援を受けながら、地域の日常的な問題を自らの手で解決していったことは、我が国の開発経験として極めて重要。この生計改善運動は、その後の日本経済急成長と農村部の急速な所得向上を支える基盤形成の一翼を担ったと考えられる。そのアプローチの主要な特徴としては、第一に生活改良普及員が、農村女性自身の視点を大切にした徹底した参加型手法を用いながら収入向上や栄養や衛生等を含む多様な活動を進めたことが挙げられる。又、活動においては、女性のエンパワーメントの側面を重視した。これらアプローチは、現在の世界における参加型開発やジェンダーと開発等の手法の先駆を成すものと言える。

生活改善運動がその活動を進めるにあたって、米国から普及員制度といった制度面、ライフスタイル等の米国的価値観、さらには活動物資としての米国援助物資等を導入活用したことは、運動が「外部者による目標設定や制度」を日本に「土着化」したプロセスであったとも言える。生活改善運動の経験は、比較的最近まで援助される側であったという他先進国と異なる日本独自の視点を提供出来るもの。生活改善運動の最盛期に直接深く関わった人々が高齢となっている中で、生活改善運動の経験の整理と体系化が急務。

#### 1.スライド上映

- 勉強会冒頭で、佐藤寛先生よりAPOシンポの発表を補足する形で、解説を交えながら生活改善運動員によって作成されたスライドを上映。

## 2.出席者から APO シンポジウムへのコメントと議論

### (1) Actor-Oriented Approach について

#### ● 「Actor-Oriented Approach」と貧困政策

➤ 「Actor Oriented Approach」を通じ、より深く「貧困」の性質を理解し、マクロでは把握できない開発プロセスの多様性・複雑性を深く認識すればするほど、明確な政策判断を下すことが困難となってくるのではないか？

● 仮に困難だとしても大枠の政策判断はある段階で下さなければならない。最終的には、住民がその政策を受け入れるか否かを選択し決定する。重要なのは、多様な状況に答える柔軟性を持った政策を策定し、又その政策をいかに柔軟に運用実施していくかである。一例を挙げたい。NAFTA 加盟後の自由化政策により失業率が高まって社会的混乱の危機に直面したとき、当時のサリナス大統領は特別社会基金を設置して対応した。私はこの基金はその運営を各州レベルに対して非常に分権化した形で行ったため、各地域のニーズにかなり応えることが出来たと評価している。これは、いかに政策を柔軟に運用するかの一例を表している。

#### ● 評価と「貧困」

➤ ... 政府が貧困対策事業（含社会開発）への重点的予算配分を正当化していく際、貧困削減進展の「評価」が大きな役割を果たすと考えられるが、「Actor-Oriented Approach」の視点から貧困や社会関係資本（Social Capital）等をどう計って（measure）いくべきか？

● （ロング） そもそも「貧困」の基準は、文化的にまたその文脈によって大きく異なるものであり、あるべき指標を一般化して述べることは難しいと考える。

#### ● ログフレームと Actor-oriented approach

➤ JICA 等が積極的に活用しているログフレームは、「Actor-Oriented Approach」から見てどう評価されるか。

● 硬直的で単線的なログフレームの枠組みは、実際の開発プロセスの多様性（multiplicity）を捉えることは不可能である。その意味で、ログフレームは、Actor-oriented approach とは馴染みにくいものと言える。

### (2) 生活改善運動（以下 LIP）について

#### ● LIP の政治性等（政治・行政・地方政治などとの関係）

● 冒頭のスライドには宣伝フィルムのようなプロパガンダ的な匂いを感じられる。

● 政府が生活改善運動を推進した背景には、(1) 生産性向上、(2) 医療費削減に加えて(3) 当時農村に浸透しつつあった共産党や社会党の動きを封じ込めたいという政府与党（自民党）の反共戦略があったと考える。

● 末端（農村）での LIP を巡る盛り上がりの現象は政治的に操作されたものではなかったと考えている。その意味において LIP は「運動」であったと言いたい。仮に運動に反共的側面が無いとは言えなくても、少なくとも運動を進めた地域にとっての最大の関心事はいかに「貧困」から脱出するか、そしていかに米国の生活スタイルに近づくかであったと言える。従って、運動の背景に固定的なイデオロギーはなかったと考えるが、運動を支える明確な言説（discourse）は確かにあったと言えるだろう。

● LIP 成功を支えた背景には、一つには戦前の戦時体制があり、もう一つには反共的な意味合いで導入されながら実は社会主義的政策を持った施策であった戦後の土地改革や労働法導入があった。

● 戦後、地方自治(local autonomy)を保障した法律が制定されたこと等、LIP の背景となった制度的側面に注目することも重要である。

## ● LIP 研究の今後の方向性へのコメント

● LIP は、マルチセクトラルのチームにより農村開発を進めていった貴重な例であろう。今後のさらなる研究に期待したい。今後の研究の方向性にいくつかコメントがある。LIP に参加しなかった農民も多くいたことを考えると、そこへも焦点をあて掘り下げていく必要があるのではないか。又、今後の研究においては、成功例だけでなく、失敗例や様々なレベルで生じていたであろう摩擦も含め、より詳細な調査が必要ではないか。また、時間的な軸や、韓国のセマウル運動等との比較等も視野に入れた研究をすれば途上国に対して有益な示唆を与えられるのではないか。

● 指摘された点を踏まえつつ、今後の研究を進めていきたい。ただし、LIP に参加しなかった人たちも恩恵を受けていた点についてはここで言及しておきたい。今後の研究課題としては上記以外に、LIP の重要なコンポーネントであったインフラ整備の果たした役割や、日本の急速な経済成長と LIP の関係性等が挙げられる。

## ● 現代の開発へのインプリケーション

● LIP の研究は、PRSP に対して様々な示唆を与えてくれる事例であると考えている。援助の一種のコンディショナリティとして導入されつつある PRSP とオーナーシップの問題、PRSP でも取り上げられている参加型開発手法（の言説）の有効性と限界や、同じく重視されている地方分権化プロセスにおける地方政治と行政の関係等において貴重な教訓を示していると考えられる。LIP の背景にある自治（local autonomy）の意識（体制）が、地方自治体職員がプロフェッショナル意識（professionalism）を高めていくことの出来る環境を形作っていたのではないか。又、LIP 成功を支えた民主主義（participatory democracy）の背景には、小学校の拡大等教育が大きな役割を果たしたのではないか。

● 目標が外から持ち込まれたものであるという政治的環境は、当時の日本と PRSP によってオーナーシップや参加がコンディショナリティとして押しつけられている現在の途上国に共通している。しかし、日本には外から持ち込まれたものへの受け皿があったという点で途上国と異なるのではないか。

● 事業を進めていくプロセスで政府資金がかなり投入された韓国の例と、事実上政府資金の支援無しに進められていった LIP の違いは興味深い。今後、この政府からの資金支援の有無について掘り下げていけば何かおもしろい示唆があるのでは。

● LIP において、政府からの特別の資金的支援無く農業機械等を共同購入して運用していた点は、現代の途上国を考えると興味深い。

● 確かに、途上国と LIP の背景となった当時の日本が置かれていた状況は違う。LIP の生改さん等普及員は給与の少なさに不満は持っていたが、現在の途上国のように高い給与を払ってくれるような国際 NGO が存在しなかった面はある。当時の日本には、個人、地域、国がめざす方向性が合致していた面があったことも、普及員達の仕事への高いコミットメントの背景にあったのだろう。

● 1950 年から 60 年代、生活改善運動は、労働力が不足していた都市に対してより健康な労働力を送出していき、労働力の再生産を支えた面があったのではないか。

以上

『PRSPと日本の貢献』  
第4回勉強会議事次第

日時： 平成14年5月9日（木）18：00より  
場所： 国際協力事業団国際協力総合研修所 203会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「New Public Management と途上国の行政改革」  
【横浜国立大学 小池 治 教授】  
発表および意見交換  
(目安 約1時間)
3. 「バングラデシュの貧困とPRSP」  
【日本貿易振興会アジア経済研究所 山形 辰史 准教授】  
発表および意見交換  
(目安 約1時間)
4. 事務連絡 (次回以降勉強会の日程調整など)

<Open End ?! >



## 「PRSP と日本の貢献」第 4 回勉強会（定例） 議事要旨（メモ）

開催日時：5月9日（木）18：00～

開催場所： JICA 国際協力総合研修所 203 会議室

出席者：柳原座長以下 13 名。うち大学院生 3 名（佐藤仁先生、小池先生研究室）がオブザーバー参加。

### 1. 「New Public Management と途上国の行政改革」小池先生発表

レジメに基づき発表（資料）

**問題意識** 途上国では効率化以前にまず行政を確立する必要がある。ところが途上国の行政改革の現状を見ていると行政を確立するよりも先進国型の行政改革の要請が強い。果たしてそれが良いのかという問題。New Public Management (NPM) が途上国に与える影響を議論したい。

#### ● NPM とは

➤ 背景にあるのは、New Right とされる 80 年代以降の保守的改革を理念とする、大きな政府から小さな政府への変革を求める考え方である。NPM という言葉自体は 90 年代になってから登場した。

➤ 理論的バックボーンは 3 つある。第一のアプローチは新制度学派経済学。政府の中に市場競争原理を導入し、効率化を図る（大きな政府は取引費用が大きいので費用を削減する要）。第二には、プリンシパル・エージェント論による政策部門と実施部門の分離。政策策定機関は契約にもとづき実施機関から成果を購入する。しかし行政のアカウンタビリティの低下や長期的展望よりも短期的な成果の追求により公務員モラルの低下が懸念される。第三のアプローチは、マネジメントによる民間手法をとり入れた分権的管理とリエンジニアリング（IT などを駆使した管理システムなどを行政に導入）

➤ これらのアプローチが渾然一体となっているのが NPM。要するに、政府に市場競争原理と民間経営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。

#### ● 先進国における NPM の適用

➤ 英→財務管理イニシアチブを導入。エージェンシー制度を導入して実施機関野経営責任を明確化。米→93 年クリントン政権下でゴア副大統領が New Performance Review を設置、行政プログラムを作成し連邦政府全レベルで導入。連邦議会でも Government Performance and Result Act を立法化。ただし、効果については議論有。NZ→全行政組織にコーポレートマネジメント導入。行政にも資産管理によるバランスシート作成導入。豪→公務員改革が進み事務次官は契約制、政治リーダーシップが確立している。

➤ 北欧・独、スイスは NPM に対してやや冷ややかであり、NPM が全世界を席卷することはないだろう。アングロサクソン系の国が旗振り役となっており、世銀や IMF も影響を受けている。

➤ 行政のガバナンスのあり方：M.Cosidine の 4 類型①Procedure 型（マックス・ウェーバーの官僚制類型・手続きを重視する）、②Corporate 型（法人型）③Market 型（市場型・市場競争を通じて行政費用を下げる）④Network 型（政策決定が政府から市民社会にシフトしてゆく、北欧など）。①は政府を頂点に社会をボトムにしたピラミッド型、④は平らなネットワークで社会が政策に広く関わってゆく。アングロサクソン諸国では②と③が主流になってきている。

➤ これらのアプローチが渾然一体となっているのが NPM。要するに、政府に市場競争原理と民間経営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。

#### ● 先進国における NPM の途上国への影響

➤ PRSP プロセスの中で（特にその取り組みが進んでいるアフリカをはじめとする）途上国に要求されている行政改革は、先進国の NPM 型。途上国政府では、まず行政のファンダメンタル

ズの確立が必要。行政の機能が確立していない国に対して、現状のように民主化と市場経済化が同時に要請されているのは問題。

➤ アフリカでは構造調整の失敗から、(政府のプレゼンスがしっかりしている) 東南アジアではグッドガバナンスの必要性の論理から、国営企業の民営化、地方分権やマネジメント改革が押しつけられている。実際のプロセスは、英国、米国のコンサルタントを雇用し、NPM 型の改革案を作成させるといったもの。

➤ モンゴルではかなり強引に地方分権が進められている。NZ 型の改革によって 18 州 4 都市の統合・合併が進められ、その過程でこれまでの自治体の任務は吸い上げられ、道路整備にいたるまで、国は契約によって最低限の支援をするのみで財政支援も最低限となっている。

➤ 長期的に見れば、地方分権においては地方の自治を育てなければ民主化の基礎ができない。行政のファンダメンタルズが確立しなければならない。NPM は短期的な視野から答えを求めるものではないか。→Allen Shick が *Why Developing Countries should not try NZ reform* の中でも指摘。

### ● 日本の行政システムの途上国への適用可能性

➤ 戦後の日本の発展は、民主化と経済成長を両立した稀なケースであり、行政の役割はもっと評価されても良い。今日的文脈では官僚主導の政策形成が批判されているが、政治主導であったらさらに事態は悪かっただろう(貧困層の底上げが出来なかった可能性もあろう)。行政による官民協調メカニズムは評価されるべき。

➤ 地方自治も三割自治と言われてきたが、行政活動では地方が 7 割を負担しており、地方と中央の利益のバランスはとれていない。全国的にナショナル・ミニマムが達成された。

➤ 特殊法人は中央政府を非常にコンパクトに保ってきた役割がある(日本は人口とのバランスでは公務員の数で OECD の中で最小である)。途上国ではマイクロファイナンスが注目されているが、日本も戦後の復興過程で商工中金や農林中金などの政府銀行(公的な銀行)を設置したことは評価されるべき。政府が中小企業や農民への貸付の責任を持ち、農業や中小企業振興を行った。こうした日本の行政手法は「移行期モデル」として途上国に対しても妥当性を持つのではないか。

## 2. 意見交換

### 第 1 ラウンド (内容確認)

#### ● 「ガバナンス」言葉の確認 (援助業界と行政学での違いの確認)

➤ 政治学→国家権力の行使のあり方。従来は政府が社会に対して統制を行うのがガバナンスであったが、むしろ国家と社会がより相互依存関係にあり、国家のガバナンスも市民社会によってそれが支持されなければ有効にならない。国家のガバナンスのアクターとして政府もいれば NGO, NPO も出てくる。できるだけ広い意味でのガバナンスが良い。(小池)

➤ 狭義→行政の効率性、広義→政治体制として主権者がどれだけ主権を持てるか、政府の恣意から主権者が保護されているか。

➤ 援助業界→WB では業務の性質上、これまでガバナンスというと行政の効率性を指すことが多かったが、その他の面での広義のガバナンス経済的効果があることが分かってきて、民主化などを含むところまで大分広くなってきているのではないか。

➤ OECD DAC では以前から双方の意? 当初はサービス提供に焦点があり、インプットとの関係での行政の効率性はガバナンスの問題の中では最初は弱かったのでは?

➤ 97 年の WDR では政府、政府の能力の重要性に焦点があたり、ガバナンスの概念が発展。しかし、世銀の中でも途上国にこの議論を適用できるかどうかは議論は分かれていた。広い意味でのガバナンスの重要性を世銀も認識しているが、制度構築の手段に NPM が採用されたのではな

いか（大野）。

● 具体的に政府は何をしたら良いのか

➤ New Right はサッチャー政権以前に続いた社会主義的体制により労働者のインセンティブが低下し、非効率が発生したと主張し、政府の再分配機能を完全に切り捨てた。しかし再分配機能が果たせるのは政府だけである。北欧、ドイツなどはこの機能を切り捨ててはならず、Network型に変わってきた。米、英は再分配を切り捨て自己責任で政府の責任を個人の責任に置き換えている。ネットワーク型でのネットワークとは政府と民間企業、非営利の団体、個人というネットワークを指し、従来は税金として市民はお金を支払い、それを政府が再分配した。これを政府に税金を納める代わりに NPO に寄付をし、NPO が公共サービスを行うといった、政府を経由せずにフラットな形で資源の交換が出来、結果の平等化が図られるといったイメージである。

➤ 様々な行政改革の形があるのだろうが Welfare gain と Efficiency gain の 2 つがあり、何を outcome とするかにより、どちらがメインになるかが決まるが、援助の世界ではこの二つの区別が明確になされておらず、PRSP では efficiency の方がメインになっているのではないのか。

➤ 移行期モデルとしての日本のシステムを途上国に適用するには、官を育てるには、どのような助言が良いのか。日本の官の給与は特殊法人への天下りを入れて民間と釣り合う。その辺りが提言にする際に難しい。先進国では発展の段階で高度に専門的でモラルの高い公務員を養成し政治から切り離れた。いずれにせよ移行期の段階でどのような経験を途上国に提示できるのか研究する必要がある。

第 2 ラウンド

● PRSP との関係（重なるところ）

➤ 「ガバナンス」と「マネジメント」の違いは何か？ 「ガバナンス」はマネジメントに公平性や貧困削減などもろもろを足したもの。従って貧困削減はガバナンス-マネジメント。従って貧困削減と NPM は両立しない？

➤ PRSP により、今まで以上にサービス提供にどれだけまともに焦点が置かれているのかが問題。

➤ バングラデシュの水道局のサービスデリバリーに関しては、かなりミクロ的に援助の効率性の（モニタリング）を行っているが、貧困削減との関係は不明。援助のコンディショナリティとして、効率的でなければ援助できないというコンテキストの方がガバナンスとの関係は強い。

➤ モニタリング指標をどう策定するのかのところで、NPM が導入されている？

➤ 結果重視自体は良いことだが、どのように結果を見るかが重要。短期的効果のみを考慮すると採算性が最優先され NPM のロジックが用いられることになるが、採算性を度外視したサービスデリバリーが必要であれば NPM では限界がある。

➤ サセックスの Mick Moore の *Political Underdevelopment What Causes Bad Government* には、途上国がガバナンスが弱いにもかかわらず持ちこたえられてきたのは、税収が無くても、天然資源の切り売りと援助により、政府が国民に対してアカウンタブルである必要が無かったからである。現在の途上国は国民に対するアカウンタビリティよりもドナーに対するアカウンタビリティを重視している。初期条件、国の成り立ち、形成過程が全く異なる今の途上国に先進国モデルを当てはめるのは全く間違っている。

➤ 東南アジアには中国系の徴税請負人がいたと言われているが、日本にはいなかったが、昔は徴税は分捕るもので納得して収めてもらうものではなかったはずであり、アカウンタビリティとの関係はどうかと思う。

➤ 今回出てこなかった重大な論点の 1 つに Participation があるが、どれだけ何をやろうとしているかまとめるなど、これは以後のセッションで討論。

### 3. 「バングラデシュの貧困と PRSP」山形先生ご発表

(レジメに基づき発表)

#### ● バングラデシュの貧困の特徴

➤ 全般的にはバングラデシュの貧困は改善されてきている。農村と都市で貧困の改善は異なり、都市では所得面での貧困が農村より勝っているものの、非所得面の改善の度合いでは劣っている。都市スラムより農村の方が就学率や予防接種受診率が高い。不平等は全国的に拡大しているが不平等化の程度は都市部の方がより顕著である。

#### ● PRSP

- PRSP 策定への取り組みのスタートは遅かった。選挙による政権交代があったため援助が抑えられてきたことと、輸出の不振から外貨不足が深刻となり、より多額の援助が必要となったことから PRSP 策定が本格化した。
- 財務省と計画省が作成（大臣は同一人物）している。主筆は政府系研究機関 BIDS の研究者（マクロエコノミストと貧困研究者）の二人。
- BRAC に協力を求めて貧困者にヒアリングを行うことにより参加が行われたことになっている。
- 今年 3 月にパリで行われた開発フォーラムにて I-PRSP が発表されると言われていたが、されず。バングラでの貧困削減は進んでいるが I-PRSP 策定は進んでいない。ガバナンスの向上と汚職の追放を徹底することが確認された。バングラデシュは Perceived Corruption Index で汚職ランキング最下位に載ってしまった！
- PRSP とは別にセクターワイドアプローチが保健や教育の分野で進んでおり、日本側では JICA の専門家が中心となって対応している。
- PRSP 策定過程に日本は JBIC を中心にインプットをする努力がなされているが、以前より行われている現地での関係者による勉強会に加え、東京でも勉強会を行い、将来的には勉強会から合意形成の場にしたいと考えている。→バングラデシュ開発援助ネットワーク勉強会（表 6）

### 4. 意見交換

#### 第 1 ラウンド（内容確認）

#### ● PRSP のプロセス・インセンティブ

➤ PRSP セミナーはプロセスとしてどのように行われたのか？国によって PRSP の位置付けや participation のプロセスにかなり違いがある。ボリビアでは数多くのセミナーやワークショップが開かれ、国内法の整備も行われている。ガーナでも多くセミナーなどが開かれた。国家計画との関係も様々で、PRSP と国家計画の双方が存在するカンボディアやヴィエトナムがある一方でボリビアやガーナのように国家計画の役割をなしているところもある。

→ボリビアなどに比べればかなり参加の程度は低いのではないか。ヒアリングは以前より貧困を研究してきた学者によって行われたので、さほど偏りは無いが、村人は本音を話さないの、これによってどの程度貧困を把握できているかは疑問。

- participation と transaction cost の関係は？
- 2/11 のセミナーでは貧困、ジェンダー、インフラなどソースブックの枠内で、援助に関係するところだけが議論された。
- バングラデシュは SAF, ESAF は全く行っていないのか？ PRGF を出すために、かなりいい加減な I-PRSP が策定されている状況であるが。バングラデシュが PRSP を策定するインセンティ

ブは？

→IDA の融資対象であれば PRGF は無くても融資の判断材料として作成が求められる。ネパールがこのケース。

➤ PRSP 策定の条件は、HIPC 対象の重債務国、IDA 融資対象国、PRGF 実施国の 3 つ。I-PRSP では Participation は求めず、full を作成する過程を描けば良いことになっている。ヴェトナムはあっさりとして策定した。

#### ● 貧困層の参加と貧困層を理解すること、政策・戦略の関係

➤ Participation というが、具体的に誰がどこに参加しているのか？

➤ 「貧しい人が参加すれば貧しい人のためになる政策ができる」というナイーブなロジックがまかり通っている現実を直視し、どこでそのようなことが起こっているのか、融資の決定が行われているのかを見極めなければならない。

➤ 構造調整の失敗はオーナーシップが無かったためとされていたが、PRSP はオーナーシップに加えて貧困層の参加が加わり二段階となった。

➤ ヒアリングについて 3 週間で 21 回とはどういうことか？また、問題が分かることとストラテジーがどう関係しているのか。

→21 回とは 21 地域でのヒアリングのことで、ヒアリングの質問は今困っていること、問題は何かという問への答えを選択肢から選ぶというもの。ストラテジーと何をすべきかは直接結びついていない。

➤ 日本ではどのように貧困層の状況が把握され、政策に結びついていたのか

→民生員の意向は福祉に直結していた。保健婦による集団検診もその 1 つ。しかし文書では残っていない（データはあるのではないか。草の根レベルでの声を聞くようになったのは最近のことである）。

→日本は非常にしっかりした統計がそろっていることで知られている。また総合計画などの政策立案の際にも徹底したヒアリングなどの調査を行い、貧困層の現実をある程度把握していたのではないか。

#### ● PRSP の議論をどう行うか

➤ やりたくないことをやらされているから、どう形を取り繕うかという話になるのは当たり前。

→バングラデシュの財務・計画大臣の挨拶を聞いて、彼が PRSP の話についてはぐらかしているような印象をもったことがあった。大臣は格好だけでも示そうという姿勢さえも見せていないように感じられた。しかし主筆は積極的かつ真剣に取り組んでいるし、それぞれの保健、教育、ジェンダーなどの専門家でこれをチャンスと考える人は積極的である。

➤ 政府と外との関係で金がつくのであれば、最低限のことしかやらない。ラインミニストリーを従える中央統括官庁がどう働くかによって違いが出る。ボリビアが典型。

### 5. 事務連絡

➤ 次回勉強会（第 5 回）は 5 月 22 日（水）イシューフォーカスとし、Pro-Poor Growth を行う。石川滋教授の学士院の論文と山形先生による発表とする。

➤ 次次回（第 6 回）は 5 月 29 日（水）定例とし、一橋大学浅沼教授をお招きし、「世界銀行の貧困削減戦略の意義と課題」（仮）のテーマで行い、22 日のイシューフォーカスの報告も考える。

➤ IDCJ 佐々木氏を交えたモダリティーに関する議論は別途イシューフォーカスで行う

2002/05/09

PRSP 勉強会レジメ

## New Public Management と途上国の行政改革

横浜国立大学

小池 治

## 1. 先進国の行政改革と NPM

## (1) NPM の理論

- 新制度派経済学：市場原理の導入による巨大政府の解体：取引費用の概念、競争によるインセンティブの付与。
- プリンシパル・エージェント理論：政治的リーダーシップの確立、政策機能と実施機能の分離。

→「契約」によるサービス・デリバリー：民間との競争による効率化（しかし行政

のアカウントビリティ低下?）：公務員制度の変容（モラルの低下）

- マネジャリズム：脱官僚主義、民間経営手法の導入、顧客志向、手続重視から結果重視へ、分権的管理、リエンジニアリング

## (2) 先進諸国における NPM の展開

英国：Next Steps：Financial Management Initiative、「エージェンシー」の創設

米国：National Performance Review と GPRA：管理改革（ダウンサイジング、組織の

フラット化と権限の下位委譲）、パフォーマンス評価と組織戦略

ニュージーランド：State Sector Act of 1988、コーポレート・マネジメントの導入

日本の「橋本行革」：省庁再編、副大臣、独立行政法人、地方分権

## (3) 新しいガバナンスと NPM

Considine (2001) の 4 類型：Procedural, Corporate, Market and Network

## 2. 途上国のガバナンスと NPM

- (1) 構造調整アプローチの限界
- (2) 「グッドガバナンス」のロジック
- (3) 開発援助と NPM

- 民主化と市場経済システム構築の同時要請→NPM型改革の押しつけ  
国営企業の民営化、地方分権、マネジメント改革（コーポレート・マネジメント、発生主義会計など）、公務員制度改革、透明性の確保と Anti-corruption
- 政治的コンディショナリティとコンサルティング

(4) NPM型改革の功罪

ーモンゴルを事例にー

3. 日本の行政改革と途上国援助への適用可能性

日本の行政システム：官僚主導の政策形成、官民協調、地方自治、特殊法人の活用  
「移行期モデル」としての妥当性

参考文献（追加）

Considine, Mark (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge University Press.

Nixon, Frederick and Bernard Walters (2000). "Administrative Reform and Economic Development in Mongolia, 1990-1997:A Critical Perspective." In Kuotsai Tom Liou, ed. *Administrative Reform and National Economic Development*. Ashgate.

# バングラデシュの貧困と PRSP

山形辰史 (日本貿易振興会アジア経済研究所)

## 1. バングラデシュの貧困

- 人間開発指標(HDI)で見るとバングラデシュはアジアの最下位である(表1)。例えば一人当たり GDP はネパール、カンボジアより高いのであるが、識字率、就学率が劣るため、HDI の数値が下がってしまう。
- しかしバングラデシュの貧困は改善に向かっている。このことは多くの貧困指標、保健指標によって裏付けられている(表2、3)。
- 全般的な貧困削減が進む一方で、農村=都市間の所得格差は縮まらないうえ、農村部、都市部内それぞれで所得格差が悪化している。図1に見られるように、バングラデシュ全体、農村部、都市部のそれぞれにおいて1980年代から90年代半ばにかけて、所得の不平等度を示すジニ係数が一様に上昇している。
- 貧困の非所得的側面に関しては農村部が勝っている点が少ない。表4にあるように都市スラムにおける子どもの就学率は農村のそれより低い。また、予防接種も都市スラムより農村部の方が普及している。これに加え、都市部では農村より治安が悪いこと、車の排気ガスなどで大気汚染が進んでいることが知られている。

## 2. バングラデシュの PRSP 作成への取り組み

- バングラデシュは債務削減の対象とされていない。したがって、PRSP への取り組みは緩慢であった。
- 2001年7月に前政権(アワミ連盟)が任期を満了し、10月に総選挙が行われて新政権(バングラデシュ国民党:BNP)が誕生した。前政権の末期から、選挙後の混乱を恐れて援助の実行が止められていたこと、世界景気の低迷(輸出伸び悩み)の2つの理由により、外貨準備が減少した。このことから、以前にも増して海外援助が求められるようになり、PRSP 作成の動きが本格化した。
- PRSP 作成の中心は、政府系研究所である Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS) の M. Mujeri 氏(マクロ経済専門)と B. Sen 氏(貧困研究専門)である。BIDS の研究者らによってこれまで14(今年2月現在)のバックグラウンド・ペーパーが作成されており、その内容が最終的なドラフトに盛り込まれる。
- これと並行して、バングラデシュ各界(特にバングラデシュ社会の中で声の小さい人々を中心に)から貧困削減に関連するヒアリングが行われている。今年2月まで3週間にわたり21回のヒアリングが行われた。ヒアリングの対象の選定には BRAC<sup>1)</sup>の協力を得、政府関係者からグラス・ルーツ・レベルの行政村レベルの人々や女性グループまで、広い範囲の人々から貧困削減についての意見を聴取した。
- 今年2月12-14日、ダッカにおいてバングラデシュ政府による PRSP セミナーが開催された。これは IMF および世銀の全面的な後援を受けたものであった。これは、(1)バングラデシュの Interim PRSP の作成状況の確認、(2)他国の PRSP への取り組みの経験、および IMF、世銀の PRSP に対する姿勢をバングラデシュ側に紹介する、(3)バングラデシュでの貧困開発に関わる主要ドナー、現地の開発関

<sup>1)</sup>バングラデシュの主要な NGO の一つ。以前は Bangladesh Rural Advancement Committee と称していた。詳しくは、キャサリン・H・ラヴェル著 久木田由貴子・久木田純訳『マネジメント・開発・NGO 「学習する組織」BRAC の貧困撲滅戦略』新評論 2001年、を参照のこと。



係者（NGO、研究者、マスコミ等）、の意見聴取、といった目的のために行われたものである。

- ・ 3月13-15日にパリで「 Bangladesh 開発フォーラム」が行われ、今後の Bangladesh への援助の方向について議論がなされた。 Bangladesh からは M. Saifur Rahman 財務省兼計画省大臣が出席し、世界銀行の西水副総裁と共に議長を務めた。フォーラムでは全体として最近までの Bangladesh の成長パフォーマンスが評価されたものの、世界最悪とされる汚職（表5を参照）の改善、民営化など各種改革の推進に関して注文が出された。
- ・ I-PRSP のドラフトはパリ・フォーラムでは公表されなかった。

### 3. 日本側の対応

- ・ JICA：PRSP の動向については JICA 専門家（JBIC 出身）が把握している。セクター・ワイド・アプローチについては主として担当の JICA 専門家（保健はリプロダクティブ・ヘルスのプロジェクト型技術協力のチーム・リーダー、教育は他のドナーとの合同プロジェクト実施担当の JICA 専門家）が対応している。
- ・ 大使館：???
- ・ NGO： Bangladesh の NGO は PRSP に深くコミットしている上、意見を伝える機会が多く与えられるものの、 Bangladesh 活動する日本の NGO は、PRSP に積極的な関心を向けていない。
- ・ JBIC：現地では日本人正職員 2 名による対応だが、東京から強くバックアップしようとしている。中心は Bangladesh 担当課長で、日本でも関係者（NGO、省庁、国際協力関係機関）間の情報交換を行うと共に、将来的にはアクション・プランの策定、発信を視野に入れて、2001年12月、「 Bangladesh 開発援助ネットワーク」を立ち上げた。これまでのテーマ、参加者は図6の通り。

### 参考文献

- Sen, Binayak [2000], "Bangladesh Poverty Analysis: Trends, Policies and Institutions," mimeographed, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies, February.
- 山崎幸治 [1998], 「貧困の計測と貧困解消政策」 (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) 第3章 73-130 ページ

表1 アジアの人間開発指数下位5カ国の基礎指標 (1998年)

HDI 順位	国名	平均寿命 (歳)	成人識字率 (%)	就学率 (%)	一人当たりGDP (USドル)	人間開発指数 [HDI]	GDP順位
136	カンボジア	53.5	65.0	61	1,257	0.512	137
140	ラオス	53.7	46.1	57	1,734	0.484	131
142	ブータン	61.2	42.0	33	1,536	0.483	138
144	ネパール	57.8	39.2	61	1,157	0.474	151
146	バングラデシュ	58.6	40.1	36	1,361	0.461	146

注：成人識字率は15歳以上の国民の識字率である。就学率は初等、中等、高等教育の総合指標である。一人当たりGDPは1998年の米国価格による購買力平価評価である。

出所：United Nations Development Programme (UNDP) [2000], *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press.

表2 貧困指標の推移

	貧困者比率 (%)	貧困ギャップ比率 (%)	二乗貧困ギャップ比率 (%)
都市部			
1983/84	40.9	11.4	4.4
1988/89	35.9	8.7	2.8
1991/92	33.6	8.4	2.8
1995/96	26.3	6.0	1.9
農村部			
1983/84	53.8	15.0	5.9
1988/89	49.7	13.1	4.8
1991/92	52.9	14.6	5.6
1995/96	51.1	14.1	5.5

注：貧困指標の定義については山崎 [1998] を参照。

出所：Sen [2000], Table 1.2.

表3 バングラデシュの保健指標の都市・農村別推移

	平均寿命 (歳)		粗死亡率 (%)		1-4歳児死亡率 (%)	
	1987年	1998年	1983年	1998年	1988年	1996年
全国	56.4	60.8	1.23	0.48	1.35	1.18
都市部	60.0	62.5	0.75	0.40	0.87	0.75
農村部	56.1	60.0	1.32	0.54	1.41	1.20

出所：Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), *1998 Statistical Yearbook of Bangladesh*, Dhaka: BBS, December 1999.

注：平均寿命は同上書のTable 2.32より。粗死亡率はTable 2.29、1-4歳児死亡率はTable 2.31より。

表4 社会指標の都市・農村比較

	都市スラム	農村
就学率 (1992年; 6-14歳)	22-25	30-66*
予防接種率	38	80

\* 1992年にBangladesh Institute of Development Studies (BIDS)が行った農村調査による。それによれば農村部における中程度の貧困層の就学率が66-61%であるのに対して、最貧層の就学率は30-38%である。詳しくはSen [2000]を参照のこと。

出所：Sen [2000].

表5 実感汚職指数 (2001年)

順位	国名	スコア
1	フィンランド	9.9
2	デンマーク	9.5
3	ニュージーランド	9.4
4	アイスランド	9.2
4	シンガポール	9.2
84	アゼルバイジャン	2.0
84	ボリビア	2.0
84	カメルーン	2.0
84	ケニア	2.0
88	インドネシア	1.9
88	ウガンダ	1.9
90	ナイジェリア	1.0
91	バングラデシュ	0.4

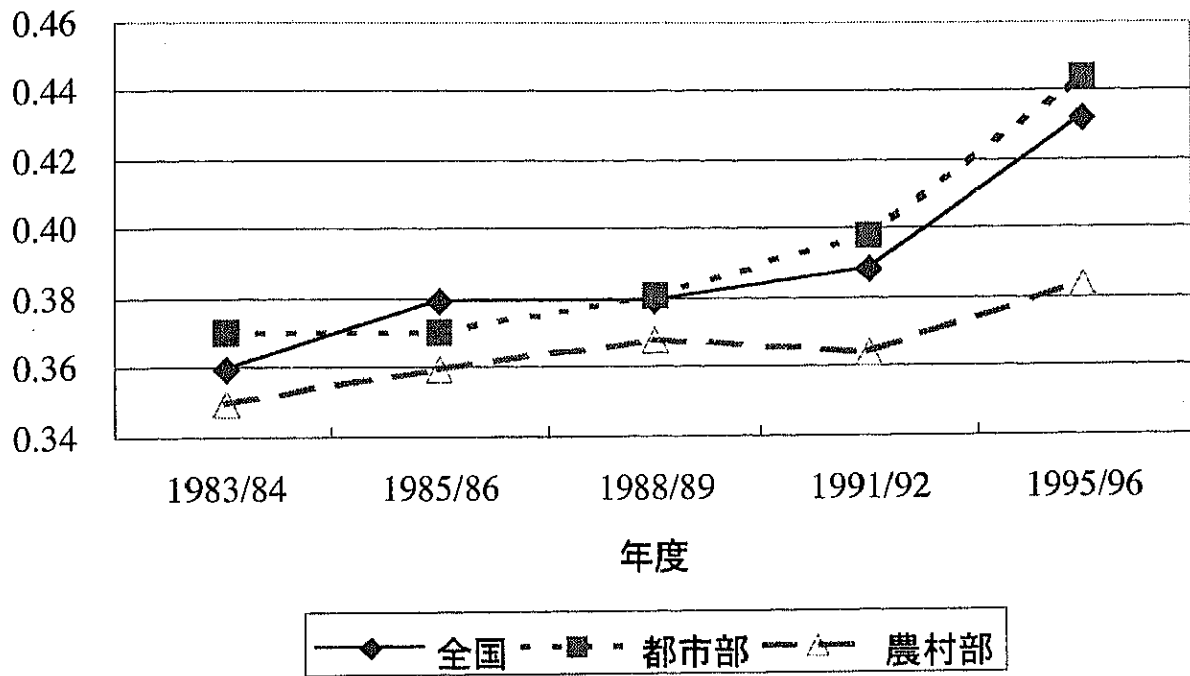
注：バングラデシュの値については、スコア作成に用いられた3つのデータがそれぞれ大きく食い違っていて、その結果としてスコアの標準偏差が2.9と大きいことに注意を要する。

出所：Transparency International のホームページ(<http://www.transparency.org>)。

表6 バングラデシュ開発援助ネットワーク勉強会

	日付	報告者	テーマ	参加者
第1回	2001/12/21	村山真弓 (アジ研)	総選挙後の政局、ジャ政権の経済・社会政策について	外務省経済協力局、経済産業省資金協力課、JICA、JBIC、アジ研、シヤプラニール、ジョイセフ、日本赤十字
第2回	2002/2/7	仁科克己(JBIC) 渋谷敦岐(JBIC) 根岸靖(JBIC)	バングラデシュのマクロ経済状況について バングラデシュ：政策課題と債務負担能力の見通し	同上プラス外務省経済協力局黒木審議官、カフコジャパン投資、オイスカ、アジア砒素ネットワーク
第3回	2002/2/8	斉藤国雄(IMF) 佐久間 (JBIC) 武藤めぐみ(JBIC)	貧困削減戦略ペーパー(PRSP)について PRSP等の新しい開発援助の潮流 ワシントンでの PRSP レビュー会合について	同上
第4回	2002/3/7	山形辰史 (アジ研) 岡崎克彦(JBIC)	バングラデシュの PRSP 作成の現段階と私達の関わり方 PRSP セミナーでの報告要旨： Infrastructure, Economic Growth and Poverty	同上プラス IMF、日本国際飢餓対策機構
第5回	2002/4/26	吉田和浩 (JBIC ; 世銀から出向中)	バングラデシュ：教育セクター調査の概要	同上プラス日本・東京商工会議所、コーエイ総研、アジアキリスト教教育基金

図1 地域別ジニ係数



出所: Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), 1998 Statistical Yearbook of Bangladesh, Dhaka: BBS, December 1999, Table 14.27.



『PRSPと日本の貢献』  
第5回勉強会(イシューフォーカス)

日時：平成14年5月22日(水) 18:00～

場所：国際協力事業団国際協力総合研修所 201B 会議室

《議事次第》

1. 事務連絡

2. 「Pro-Poor Growth をめぐって」

【山形 辰史 准教授 日本貿易振興会アジア経済研究所】 発表および意見交換

3. 石川 滋教授 学士院論文 「貧困削減か成長促進か  
—国際的な援助政策の見直しと途上国—」

【柳原 透 教授 拓殖大学国際開発学部開発協力学科】 発表および意見交換

4. 事務連絡

< Open End ?! >

## 「PRSP と日本の貢献」第 5 回勉強会（イシューフォーカス） 議事要旨（メモ）

開催日時：2002 年 5 月 22 日（水）18：00～21：30

開催場所：JICA 国際協力総合研修所 201B 会議室

出席者：柳原座長以下 8 名（うち JIBC から青木氏、財務省国際局開発金融課から谷岡係長がオブザーバー参加）

議事要旨：

### 1. PRSP のマクロイシューの整理（マクロイシューとは何を意識するのか・見取り図）柳原教授

- HIPC は PRSP 策定のきっかけとなっているが、HIPC の Debt Sustainability の側面に注目する必要がある。HIPC は、これまでのリスケの繰り返しから脱却し、これ以上リスケ・救済を今後しなくても済むようにするためのイニシアチブと考えられる。HIPC 承認並びに債務削減額設定の判断がどのように行われているのか、その分析のための文書が Debt Sustainability Analysis : DSA である。IMF は表向き貧困削減等を掲げようとも、それは単に現在の言説へのおつきあい。機関としての本質は全く変わっていない！ これを理解するための資料↓

#### ① IMF ペーパー（配布資料）： HIPC (Fact Sheet)

HIPC の概要について平易に説明したペーパー。ただし、この文書には Debt sustainability の判断基準等のテクニカルな面については、かなり大まかにしか書かれていない。あえて言えば p3Box に若干の専門的な記述有。

②一般論として総論的なもの *IDA/IMF The Challenge of maintaining long term external debt sustainability (2001)*（ダウンロード要）エクセルを舐めている話をもっともらしく書いている。

③PRGF（看板掲げただけ、ESAF の延長として IMF の重要な商売である！）

PRGF の本質は ESAF の名称を変更したものと言って良い。PRGF の融資承認の要件として、非常にいい加減な I-PRSP が乱造された。PRGF では、貧困削減と成長を結ぶロジックがあるかのように述べられているが、かなり抽象的な概念でしかない。IMF のボトムラインは「財政収支バランス」、「マクロの安定」であり、これは PRGF においても不変。確かに、social expenditure へのつきあいはしている（構造調整で批判を浴びて以降）。金を回すという点、商売の観点からすると、IMF にとって PRSP の内容はあまり重要では無く、PRSP 策定が遅れるのは IMF としては非常に困ること。

### ● 世銀 PRSP Sourcebook

1. Macroeconomic Policy and Poverty Reduction の内容確認（Contents の項目から）

それぞれの項目は非常に重要なことをあっさり 1、2 パラグラフでしか述べていない。

2.4 Composition and Distribution of Growth Also Matter は Pro-Poor Growth に関係してくる。

p.12 の見取り図は概念整理のたたき台として活用出来る。figure. 1 は必要な時に詳しく検討する。気づきの点があれば、随時コメントして欲しい。

➤ もともと、こんなに Growth に関する記述が多かったか？

Growth に関する記述がないと Poverty Reduction にアクセントを置けなくなるためではないか。カ

ンブルが、世銀開発報告「貧困」執筆で、米政府の社会開発への重点が大きすぎるとして対立し、辞めたが、そのころにソースブックができたので、その後変わったのかもしれない。

## 2.Trade Policy

分析手法はミクロである。内容的には、これまで言われ尽くされてきた標準的な議論を、貧困等の観点を踏まえて整理しなおしたものに過ぎない。この分野でのより詳細な学問的研究に関心がある人は、Winters, A.の文献を推薦したい。

## 2. 石川論文の要点確認 柳原教授（資料 柳原教授作成レジメ）

- レジメ p2 III ゴールのシフトは決定的な変化か？  
②成長経由の貧困削減・・・政策枠組みとしては構造調整（以下 SAP）を踏襲・・・SAP は、そもそも低所得国には不適合。  
→石川先生の PRSP への評価が書かれている。石川先生は、SAP は低所得国には全く効かないとこれまで論じてきている（この点はアジア経済 1994 の石川論文に既に論じられている！）。その観点から、全て低所得国を対象とする PRSP が依然 SAP を政策の核としていることは、PRSP が根元的な問題を抱えていることを意味する。
- レジメ p2 VI 概念レベルの材料での政策論争  
石川論文の PRSP の政策的方向性について「オーナーシップの強い国でこそ不一致・対立」が生じるという指摘は、昨今オーナーシップの側面を重視する世銀が抱える矛盾を的確に指摘している！その具体例として、石川論文は、「1.ひそやかな論争」としてヴェトナムのケースを採り上げている。成長と貧困ターゲティングはコンセプトとしては二律背反ではないが、どう、予算に反映するのか、MTEF などでのコンテキストの設定を詰めたい。
- レジメ p3.冒頭  
Pro-Poor Targets (PPT) と Broad Based Growth (BBG) は単に政策パッケージとして扱われがちだが、石川先生は非常に厳しく見られている。PPT については何故貧しいのか、発生のメカニズムを明らかにする必要があるし、BBG については何がどこで、どのように働き、貧困削減に繋がるのか、やはりメカニズムを明らかにする必要がある（PPT については Dasgupta の論文をチェック）。
- レジメ p2  
①政策の方向性の提示 に石川先生の大きな関心が示されている。→ 政策がスローガンに終わっていてアクションプランへの翻訳がどれだけ出来ているのか。「予算編成能力の不安」についてどこでどのように具体的に不安が出てくるのかを次の課題としておきたい。
- 山岳少数民族の貧困とメカニズムは勉強会全体では検討すべき事柄だが、今回の会のテーマとは別。

## 2 Pro-Poor Growth についての考察（資料レジメ） 山形准教授ご発表および意見交換

### <発表>

- 結論から言うと、これまでの Pro-Poor Growth の研究においては、成長が既に起きたケースにおいて、結果として貧困削減がどのように起きたかどうかを分析するものしかない。
- これまでに出てきた文書などから考察すれば、Sourcebook での Pro-Poor Growth の章では、やはり



はっきりと具体化した政策的処方箋はでてこないのではないか。多少新しい議論としてはグローバリゼーションをうまくすれば成功するという点ぐらいである。しかし開放すれば成長するというロジックはあっても、それが Pro-Poor な方策であるかどうかはまた別の話。

- ADB *Asian Development Review* “What is Pro-Poor Growth?” (Kakwani&Pernia)  
どこかの国が成長したとしてそれが Pro-Poor であったかどうかの指標を作る話で、Pro-Poor Growth の話そのものとは違う。他の ADB の本 *Fighting Poverty in Asia and the Pacific* では、Pro-Poor Growth とは、1.労働吸収力の強い政策であるべきであり、2.都市中心の成長では無く、貧困者が多く住む地域の優先的成長を考えるべき（すなわち rural, agriculture の成長を考えるべき）の 2 点に主張はまとめられる。雇用機会の拡大を通じて低所得層の所得増大を図るという視点から整理すると、「雇用シェアが小さいが、成長が見込める衣類・電子機器セクターの振興戦略」と「雇用シェアが大きいが成長を見込めない農村や農業セクターの振興する戦略」の 2 つが考えられ、東・東南アジアでは 1.であった（但しラオスは他の東南アジアと同じに語ることはできないし、アフリカも然りである）。
- 経済成長理論では、anti-poor growth を担ってしまうケースがいくつか分析されている。こののウラを返せば pro-poor growth となる。ここでは分配と成長の関係についてはクズネッツ仮説のほか、74年の Chenery et al.がある。この文献では、各所得階層にどれだけ投資を行ったら各階層の所得がどれだけ増えるかということ进行分析しているが、所得増に繋がるものは何かという各論的（戦略論）としての糸口は無い。
- 通常、再分配は実現可能性が低いので無理だと考えられているが、あえて再分配に着目した研究をあげる。教科書的には不平等の方が成長する（無理に人為的に平等化すると配分効率が下がる）のが定番。再分配を先に行うべきとする議論が 2 つある：①貧困者に土地などの資産があまり無いと、融資の際に情報の非対称性からモラルハザードがおき非効率が発生するので、平等化した方が経済成長するというもの、②所得階層間のコンフリクトを解消することにより高成長が生じるというものの。
- 失業に関しては、現代の成長が創造的破壊を源にしているという視点からは、まだ経済的に利用価値のある生産方法を捨てて摩擦失業を出すことは資源の無駄使いにつながるという考えがある。それに従えば、高成長は必然的に高失業率を伴うことになる。この他には、成長の質を問い、人的、自然資本の蓄積を考慮に入れようとするものがある。

#### <意見交換>

- ‘74Chenery には、今あたかも新しい議論のように論じられている点が出つくしている。実際の政策面への言及は無いが、理論としては改めて精読する価値がある。
- 1) Pro-Poor Growth の現状は主に事後のパターン認識によるものしかない。起こった経済全体の成長に対し貧困削減がどのぐらい起きたかを見て、後者の方が大きければ Pro-Poor Growth という程度のもの。これに対し、事前のメカニズムの方が原理上難しく、また、仮説にしかならない。このため個別の事例がいろいろ書かれている。経済学で見た場合も戦略 2.の貧困者が多数存在する農業・農村、あるいは都市インフォーマルセクターの振興戦略を介した成長を説くロジックの方が難

しい。成長すれば貧困が削減されるのであれば、ex-ante のメカニズムとしては何も言っていないに等しく、トートロジーになってしまう。

- 大きく雇用を創出するメカニズムとして、比較優位分野の振興と歪みのないインセンティブシステムを作るとするのが新古典派の定番。日本はこれに対して歪みを無くすだけでなく、集中的な産業政策が重要であるというスタンスが一般的。
- 構造調整時代のアフリカは農業セクターの振興を行ったのではないか？
  - 構造調整政策による農業セクター（農村）へのインパクトは、例えば、ガーナでは、換金作物を栽培していた農民の所得が換金作物の買い付け価格上昇により裨益した面があるが、他方、食糧作物生産小農は必ずしもその恩恵を受けていない。構造調整がどのように生産等へ影響するのは、国・地域やその国の農業の性格等によって大きく異なってくるものと考えられる。
- アジアの人口豊富国において労働集約産業に比較優位があるという背景に、電気電子というダイナミックな成長に繋がる産業拡大がうまくかみ合って成長加速化に繋がったのではないか。土地豊富国のアフリカではアジアのようにはいかないだろう。従ってその戦略は大いに異なったものとなるのではないか。
- 世銀の定番の論理の整理  
途上国のおかれている状況は、政治介入により歪みが生じているとの判断、  
相対価格体系に生じる歪みの（方向）は以下の通り。
  - 1.Capital Intensive Bias→（歪みを無くし）→Labor Intensive へ（但しセクター言及せず）高成長持続モードに接合
  - 2.Urban Bias →（歪みを無くし）→ Rural, Agriculture へ 但し 高成長持続へ繋がるかは？？
- ダニ・ロドリックが言っていることは確認すべし。
- これまでの議論の中ではどうやって債務を返済するかの視点が無いことにフラストレーションを感じる。IMF 世銀ですら Debt Sustainability の議論をするようになったのは最近の出来事で、それも議論の内容はいい加減で、途上国側の成長バイアスに取り込まれている。→お金のやりくりに焦点を絞り、改めてもう1セッション議論をする必要有。
- 世銀は産業政策的観点からは政策を書けないのか？やはり、援助減少傾向の中で、お金がかからない戦略しか書けないのか？
  - 高成長持続のために産業政策が必要であるというからには full-costing で書かなければならない。
- 日本の産業政策では、米国に比べて独禁政策は骨抜きにされた。
- 世銀の論理の整理に違和感を感じる。行政学の視点からはポリティカル・エコノミーの介入が入っている方が当たり前で、つまり労働集約的、農村・農業バイアスがある方がむしろ自然。日本の経験からも 60 年代自民党の新産業都市へのバラマキによって世界に誇れる道路網ができた。
- 世銀の歪みの基準は、大学一年のミクロ経済学の世界である。経済のロジックとして規模の経済や集積といった話は世銀には出てこない。
- アフリカについては、農民（農村住民）が相対的に組織化されておらず政治的な発言力が弱い一方、都市部の公務員、教員、フォーマル企業の労働組合、学生等の都市部住民の発言力が強いことによ

り、政策的に都市へのバイアスが強まったとの考え方が有るようである。世銀等は、市場経済化をすれば、そのような政治的な力関係で生じた urban bias を打破して都市農村の交易条件をより農村に有利に転換でき、ひいてはアフリカが本来比較優位を持つ農業生産を強化することが出来ると考えていると思われる。

- チリのピノチェト政権期には Rural, Agricultur で良い投資機会が多くあったので、国レベルで成長が生じた。
- ガーナの政府予算における貧困関連予算項目の特定は、これまで数度実施されている生活水準調査 (Living standard survey) における貧困関連統計の結果を一つの判断基準として行われていると推測される。これら貧困へ配慮した予算配分が、他方どう経済成長 (Pro-Poor Growth) に繋がっていくのかということまでには厳密に考えられているとは言えない面がある。例えば、貧困者の多い農村遠隔地での食糧作物生産小農に対して優先的に投資しても、PRSP のスパンである 3 年という短期間ではそれら投資が目に見える形で経済成長に跳ね返ってくるのは難しいだろう。ガーナの PRSP 策定プロセスにおいては、このような貧困直接対策的な遠隔地小農支援よりも、必ずしも最貧困地域では無いが、経済成長促進の観点から経済ポテンシャルが高い地域 (growth pole) への優先的予算配分がより重要であるとの声も聞かれた。
- 成長要因としての Social Capital は？
  - 非常に漠とした概念であり、こうすればこうなるというのは無い。政策的な操作性の意味では、非常に難しい概念である。明確に PRSP とは結びついていないが、タンジブルに議論できるのは家計に焦点を当てた sustainable livelihood があり、この分野は DfID や UNDP、CIDA が取り組んでいる (山形先生レジメの 3.3 にあたる)。

#### 今後の方向性

- Debt Sustainability の点からの問題に触れたが、国内の債務問題も深刻な国があり、議論の必要有。2つの債務問題として一度イシューフォーカスで行う。ヒアリング形式の可能性もあり (谷岡さん、WB,IMF の関係者?)。
- 公共支出管理に焦点を当てる必要→林次長にお願いしてある
- リアルセクターの変化のシナリオ→日本の貢献の部分で日本の定番パターン。初期の設定である 6ヶ月を越えるものになる可能性有り (80年代に一度やっているが蒸し返すことになるが、貧困に焦点を当てて、敢えてもう一度蒸し返す)。これは政策として何をするかという方向でまとめるのがよさそう。
- マイクロファイナンスのマクロインパクト？
- ミクロとマクロを繋ぐもので政策や Action として implication があるものとして流通はどうか？
- 価格決定や為替、Growth pole の話から展開がありうるか？
- empowerment, participation で 1 ラウンド必要
- 援助モダリティは、セクタープログラムのうちの 1 つとして行う
- 次回以降の日程
- 6 月前半に PRSP のレビュー・ペーパーで一回定例の勉強会を行う。ブリーフィングペーパーと本

体を用意した上で一週間後ぐらいに日程組む。

- 林次長が出張から帰国後 6 月最終週に公共支出管理をテーマに一回行う。

以上

## 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)

### 0. 問題設定

Pro-Poor Growth (貧者に優しい経済成長?) を達成するためには、そのための戦略が必要である。これまで議論されてきた経済成長戦略の中で、特に貧困削減達成に有効な戦略があるのだろうか。

### 1. Sourcebook に見る Pro-Poor Growth

世銀ホームページで見るソース・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。

### 2. 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速な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速な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。

### 3. 経済成長理論の文献に見る「貧困と成長」

#### 3.1. 所得分配

さきがけ

- ・ 所得水準と低所得階層の所得シェア（国民所得に対して）に関する実証分析および、所得階層別に生産、支出を定義したモデルによるシミュレーション[Chenery *et al.* (1974)]

#### 不平等化→高成長

- ・ 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（教科書的？[Aghion, Caroli and García-Peñalosa (1999)]）。

#### 平等化→高成長

- ・ 資本市場の不完全性+資本分配の不平等→モラル・ハザード→非効率→低成長[Aghion and Bolton (1997)]
- ・ 所得・資産の平等化→異なる所得階層間の緊張緩和→資本の収益率の上昇→高成長[Bénabou (1996)]

### 3.2. 失業

#### 高成長←→高失業率

- ・ 創造的破壊による技術進歩→頻繁な雇用創出・雇用破壊→高失業率 [Aghion and Howitt (1994)]

### 3.3. 環境

- ・ 物的資本のみならず、人的資本、自然資本の蓄積にも十分配慮せよ[Thomas (2000)]。

### 4. 結語

- ・ 多くの場合、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」を指すに過ぎない。
- ・ 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。
- ・ 所得分配、失業と経済成長について議論がなされているが、それらは現実的には成長戦略として用いにくい。

### 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. Pernia (2000), "What is Pro-poor Growth?" *Asian Development Review*, Vol. 18, No. 1, pp. 1-16.
- 野上裕生 (2001) 書評 Thomas, Vinod; Mansoor Dailami; Ashok Dhareshwar; Daniel Kaufmann; Nalin Kishor; Ramón López and Yan Wang (2000), *The Quality of Growth*, Oxford: Oxford University Press. 【アジア経済】第42巻 第8号 8月 pp.68-74
- Quibria, M. G. (2002), "Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited," ADB Institute Research Paper 33, February.
- Thomas, Vinod; Mansoor Dailami; Ashok Dhareshwar; Daniel Kaufmann; Nalin Kishor; Ramón López and Yan Wang

(2000), *The Quality of Growth*, Oxford: Oxford University Press.

World Bank (2002), *Globalization, Growth, and Poverty: Building and Inclusive World Economy*, Washington, D. C.:  
World Bank.

石川 滋 「貧困削減か成長促進か … 国際的な援助政策の見直しと途上国 …」  
『日本学士院紀要』第56巻第2号 91-131ページ

## I 取りあげる問題と論文の構成

国際金融機関・欧米ドナーの新たな援助政策・援助方式・援助条件

中心目的の変更： 成長促進 → 貧困削減

政策枠組の改訂

援助プログラム 「PRSPベース援助」

政策方向の提示

政策体系 (Action Plan) … 頑強さに欠ける

理論面の支援 (J. Stiglitz, A. Sen)

政策理論としては頑強

政策措置の次元では頑強さに欠ける

新援助プログラムの適用に当たっての対立・混乱 (ベトナムの事例)

実行可能な開発戦略の設計

Broad-Based Growth(BBG)アプローチ

Pro-Poor Target(PPT)アプローチ

貧困削減のメカニズム

公共支出の最適組合せ

## II 援助政策における開発ゴールのシフト

1. 世界銀行における90年代の開発援助政策見直し (表1)

2. 援助プログラムの“激変”

80年代のSALの政策枠組およびその評価

構造改革と成長の関係についての仮説 … 強固なものではない

90年代のSALの政策枠組

WDR90の見解を踏まえ“基礎社会サービス支出”を追加

「PRSPベース援助」の政策枠組 (表6)

(1) 政策目標の関心領域の拡大 (貧困および資産の非経済面)

(2) 政策措置の適用領域の拡大 (「機会の増大」、「権利の増大」、「安全の確保」)



### III ゴールのシフトは決定的な変化か？

- ① 政策の方向の提示 → 政策体系 (Action Plan)としての具現 は困難  
「貧困削減政策を実行可能な政策体系に転化するには、予算支出の裏づけが必要だが、予算編成能力について不安がある。」(p. 104)
- ② 成長経由の貧困削減 … 政策枠組としては SAL を踏襲 … 低所得国には不適合

### IV 国際経済の潮流変化 貧困重視の背景

### V Stiglitz と Sen —— 理論の頑強さ (表 7)

#### 1. Stiglitz の「新開発戦略 (NDS)」

- (i) 経済制度 (市場) の低発達の下での調整(coordination)
- (ii) 生産諸力の低発達の下での経済管理
- (iii) 全社会の改造(transformation)

#### 2. Sen の「潜在能力アプローチ」

「潜在能力(capability)」とは、達成可能な諸「機能(functioning)」の組合せ  
貧困とは「基礎的潜在能力」が欠落した状態 → 貧困概念の広がり・深まり

#### 3. 飢饉と公共行動に関する Sen の見解

「エンタイトルメント(entitlement)」が生存維持を可能とする  
公的雇用プログラムによる「交換エンタイトルメント(exchange entitlement)」の賦与  
マスメディアによる政府の監視

### VI 概念レベルの材料での政策論争

世銀と(ownership の強い)被援助国との間での不一致・対立

#### 1. ひそやかな論争 —— ベトナムでのケース

「成長促進」と「貧困削減」への優先度・順序  
政府予算支出配分上の選択

#### 2. 統計を用いる研究のトラップ

多数国クロスセクションでの回帰分析 … 政策含意の導出に不適

## VII 新開発戦略の探究へ

## 1. Pro-Poor Targets と Broad-Based Growth

- (1) 政府支出の適切な組合せの探究の要
- (2) Pro-Poor Targets 支出の根拠として、貧困発生メカニズムを明らかにする要  
(Cf. Partha Dasgupta, Economics of Poverty in Poor Country, LSE, STICERD, No.9, 1998)
- (3) Broad-Based Growth 向け支出が貧困削減を可能とするメカニズムを明らかにする要
- (4) 政府支出の最適額および最適配分のモデル分析

## 2. 山地少数民族の貧困メカニズム —— ベトナム

## (1) 貧困発生メカニズム

保健衛生の向上 → 死亡率の低下 → 人口増加 → 焼畑移動耕作の休閑期間短縮  
→ 作物収量減少

ベトナム戦争中の森林・可耕地の喪失

「計画移民」への耕地の提供

定着農業の強制 → 過剰耕作 → 土地生産力低下

「自由移民」による耕地の占取

## (2) 市場経済期（1990年代）の変化

「500万ヘクタール再森林化プログラム」

「最貧コミュニティ支援パートナーシップ」

## (3) 将来：3つの岐路

- ① 貧困メカニズムの継続
- ② 市場経済機会への適応（雇用、事業）
- ③ 共有財産を基盤とする持続可能な生産/生活

## **Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative A Factsheet (Updated March 2002)**

*The IMF and the World Bank have designed a framework to provide special assistance for heavily indebted poor countries that pursue IMF- and World Bank-supported adjustment and reform programs, but for whom traditional debt relief mechanisms are insufficient. The HIPC Initiative entails coordinated action by the international financial community, including multilateral institutions, to reduce to sustainable levels the external debt burden of these countries. This factsheet describes the HIPC Initiative including the enhancements in September 1999. For progress, to date, see the Factsheet, "Debt Relief for Poor Countries (HIPC): What has been Achieved?"*

### **What is the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative?**

The HIPC Initiative is a comprehensive approach to debt reduction for poor countries that requires the participation of all creditors. It aims to ensure that no poor country faces a debt burden it cannot manage. Central to the HIPC Initiative is the country's continued effort toward macroeconomic adjustment and structural and social policy reforms. In addition, the Initiative focuses on ensuring additional finance for social sector programs—primarily basic health and education. Following a comprehensive review of the HIPC Initiative, a number of modifications were approved in September 1999 to provide faster, deeper and broader debt relief and strengthen the links between debt relief, poverty reduction and social policies.

The Initiative is not a panacea. Even if all of the external debts of these countries were forgiven, most would still depend on significant levels of concessional external assistance; their receipts of such assistance have been much larger than their debt-service payments for many years.

### **Why was the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative created?**

It has been well recognized that the external debt situation for a number of low-income countries, mostly in Africa, has become extremely difficult. For these countries, even full use of traditional mechanisms of rescheduling and debt reduction—together with continued provision of concessional financing and pursuit of sound economic policies—may not be sufficient to attain sustainable external debt levels within a reasonable period of time and

without additional external support.

In September 1996, the IMF and the World Bank launched a program to address this situation. The Initiative for the "Heavily Indebted Poor Countries" (HIPC Initiative) is designed to provide exceptional assistance to eligible countries following sound economic policies to help them reduce their external debt burden to sustainable levels.

### **Which are the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s?**

To be considered for HIPC Initiative assistance, a country must satisfy a set of criteria. Specifically, it must:

- face an unsustainable debt burden, beyond available debt-relief mechanisms;
- establish a track record of reform and sound policies through IMF- and World Bank-supported programs.

At present, the following developing countries are classified as being the heavily indebted poor countries: Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Central African Republic, Chad, Comoros, Congo, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Ethiopia, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Lao PDR, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Vietnam, and Zambia. However, it should be noted that a debt sustainability analysis in 2000 indicates that Yemen has a sustainable debt burden after the application of traditional debt relief mechanisms. Angola, Kenya, and Vietnam are also expected to be sustainable without special help from the Initiative. This list may change from time to time.

### **How does the HIPC Initiative work?**

All countries requesting HIPC Initiative assistance must have (i) adopted a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP; see the factsheet on the Poverty Reduction and Growth Facility) through a broad-based participatory process, by the *decision point* (see below); and (ii) have made progress in implementing this strategy for at least one year by the *completion point* (see below). On a transitional basis, given the time country authorities need to prepare a participatory PRSP, countries can reach their decision points based on an interim PRSP (I-PRSP) which sets out the government's commitment to and plans for developing a PRSP. For retroactive cases—countries that have already reached their decision points under the original Initiative—depending on overall progress in poverty

reduction, a requirement for the completion point is adoption of a PRSP.

*First phase.* To qualify for assistance, the country must adopt adjustment and reform programs supported by the IMF and the World Bank and establish a satisfactory track record. During that time, it will continue to receive traditional concessional assistance from all the relevant donors and multilateral institutions, as well as debt relief from bilateral creditors (including the Paris Club).

*Decision point.* At the end of the first phase, a debt sustainability analysis will be carried out to determine the current external debt situation of the country. If the external debt ratio for that country after traditional debt relief mechanisms is above 150 percent for the net present value of debt to exports, it qualifies for assistance under the Initiative. In the special case of very open economies (with exports-to-GDP ratio above 30 percent) with a high debt burden in relation to fiscal revenues, despite strong revenue collection (above 15 percent of GDP), the net present value of debt-to-exports target may be set below 150 percent. In such cases, the target is set so that the net present value of debt would be 250 percent of fiscal revenues at the decision point.

At the decision point, the Executive Boards of the IMF and World Bank will formally decide on a country's eligibility, and the international community will commit to provide sufficient assistance by the completion point (see below) for the country to achieve debt sustainability calculated at the decision point. The delivery of assistance committed by the Fund and Bank will depend on satisfactory assurances of action by other creditors.

#### Net Present Value of Debt

The face value of the external debt stock is not a good measure of a country's debt burden if a significant part of the external debt is contracted on concessional terms with an interest rate below the prevailing market rate. The net present value (NPV) of debt is a measure that takes into account the degree of concessionality. It is defined as the sum of all future debt-service obligations (interest and principal) on existing debt, discounted at the market interest rate. Whenever the interest rate on a loan is lower than the market rate, the resulting NPV of debt is smaller than its face value, with the difference reflecting the grant element.

*Second phase.* Once eligible for support under the Initiative, the country must establish a further track record of good performance under IMF/World Bank-supported programs. The

length of this second period under the enhanced framework is not time bound, but depends on the satisfactory implementation of key structural policy reforms agreed at the decision point, the maintenance of macroeconomic stability, and the adoption and implementation of a poverty reduction strategy developed through a broad-based participatory process. The use of "floating" completion points would permit strong performers to reach their completion point earlier. During this second phase, bilateral and commercial creditors are generally expected to reschedule obligations coming due, with a 90 percent reduction in net present value. Both the World Bank and the IMF are expecting to provide "interim relief" between the decision and completion points, and other multilateral creditors are considering also to advance some of the assistance from the completion point.

*Completion point.* Remaining assistance will be provided at this point. This will imply the following:

- For bilateral and commercial creditors: a reduction in the net present value of the stock of debt proportional to their overall exposure to the HIPC. Many bilateral creditors have announced that they will also provide debt forgiveness over and above HIPC Initiative assistance, particularly on ODA debt.
- For multilateral creditors (the IMF, the World Bank, and the other multilateral institutions): a (further) reduction in the net present value of their claims on the country based on broad and equitable action by all creditors sufficient to reduce the country's debt to a sustainable level.

### **How is the HIPC Initiative financed?**

The total cost of providing assistance to 34 countries under the enhanced HIPC Initiative is estimated to be about \$36 billion in 2001 net present value terms, freeing countries from \$56 billion in payments. Half of this will be provided by bilateral creditors, and most of the rest will come from multilateral lenders. Because the IMF and other multilaterals are financial intermediaries, it has been important to find funding for this part of the Initiative. Good progress has been made in financing the multilateral components of the Initiative. Total pledges to the HIPC Trust Fund, administered by the World Bank, have reached \$2.6 billion. Paid-in contributions are almost \$1.6 billion. Financing for the IMF's costs of the HIPC Initiative has been largely secured. On November 30, 2000, the Executive Board authorized using the balance of investment income generated from IMF gold sales (about \$800 million) for the PRGF-HIPC Trust. Almost all the pledged bilateral contributions to the PRGF-HIPC Trust have been received or are being provided on the basis of an agreed schedule.

## **The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) A Factsheet**

March 2001

*In September 1999, the objectives of the IMF's concessional lending were broadened to include an explicit focus on poverty reduction in the context of a growth oriented strategy. The IMF will support, along with the World Bank, strategies elaborated by the borrowing country in a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) which will be prepared with the participation of civil society—including the poor—and other development partners. Reflecting the new objectives and procedures, the IMF established the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), which will be based on the PRSP, to replace the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).*

---

### **What is the IMF's mandate under the Poverty Reduction and Growth Facility?**

The September 1999 Annual Meetings resulted in a clear mandate for the IMF: to integrate the objectives of poverty reduction and growth more fully into its operations in our poorest member countries. There was a significant consequence: a new facility, the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), was established to replace the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

### **What is new about the PRGF?**

The broadest and most fundamental changes to the work of the IMF arise from the fact that the targets and policies embodied in PRGF-supported programs will emerge directly from the country's own poverty reduction strategy. Nationally-owned poverty reduction strategies are at the heart of the new approach. Programs supported by the PRGF (and the World Bank's concessional window—IDA) are being framed around a comprehensive, nationally owned *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* prepared by the borrowing country and endorsed in their respective areas of responsibility by the Boards of the IMF and World Bank as the basis for the institutions' concessional loans and for relief under the enhanced HIPC Initiative.

PRGF-supported programs will differ from ESAF programs in significant ways:

- *Integrating poverty reduction with macroeconomic policies.* Discussions on the macroeconomic framework are to be more open and iterative. Key macroeconomic policies, including targets for growth and inflation, and the thrust of fiscal, monetary, and external policies, as well as structural policies to accelerate growth, are subjects for public consultation. Key social and sectoral programs and structural reforms aimed at poverty reduction and growth are to be identified and prioritized during the participatory PRSP process, and their budgetary impact costed taking into account the need for efficient, well-targeted spending. The bottom-up approach to costing is to be reflected in the design of the macroeconomic framework, including the level and composition of government expenditures, and the fiscal and external deficits. In this, the authorities need to take into account effects on domestic demand, implementation capacity, and the need to maintain an adequate level of international reserves. They need to ensure that spending programs can be financed in a sustainable, non-inflationary manner.
- *Additional emphasis on good governance.* PRGF-supported programs also focus on improvements in governance as a fundamental underpinning for macroeconomic stability, sustainable growth, and poverty reduction. The primary focus is on improving the management of public resources, achieving greater transparency, active public scrutiny, and generally increased government accountability in fiscal management. The Code of Good Practices on Fiscal Transparency points to a number of relevant general objectives (see Fact Sheet on *Fiscal Transparency*).





『PRSPと日本の貢献』  
第6回勉強会(定例)

日時： 平成14年5月29日(水) 18:00～  
場所： 国際協力事業団国際協力総合研修所 203会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「世銀の貧困削減戦略の意義と問題点」  
【浅沼 信爾 教授 一橋大学】
3. 意見交換
4. 事務連絡

## 「PRSP と日本の貢献」勉強会(第6回)

〈議事録メモ〉

開催日時：5月29日(水) 18:00~21:00

開催場所：JICA 国総研 203 会議室

出席者：浅沼教授、柳原座長以下 11 名

### 1. 事務連絡

配布資料

- ①「世銀の貧困削減戦略の意義と問題点」(浅沼教授レジメ) ②Development Planning and New Public Management (浅沼教授資料) ③モンテレイ国連開発資金国際会議の概要 ④ミレニアム開発目標について(案)

### 2. 「世銀の貧困削減戦略の意義と問題点」【一橋大学 浅沼信爾教授】

(\*冒頭、以下、個人的なインフォーマルな見解とことわった上で発表)

#### I. イントロダクション

- ・ 長期のパースペクティブからする印象

本日の発表は世銀に長く勤務し、開発に長く関わったものとして、自分の経験、観察、印象を長いパースペクティブから PRSP にあわせて話をしたい。

- ・ インサイダーの立場から：私の経験と観察

資料②については、今回の発表に関連するアイディアがあるので時間があるときに目を通してもらいたい。インドネシアのパペナス(国家開発企画庁)の停滞に際して、development planning をどのように考えるか、パペナスを今後どうしていくかということについて世銀計画予算局での経験を下地にまとめたものである。

#### II. 世界銀行の貧困削減戦略

- ・ 至上目的としての世界の貧困撲滅

世銀設立当時のアジェンダは economic development 及び raising productivity であり、その結果として standard of living を向上させるというものであった。経済発展は当時の国際政治的なアジェンダであり、途上国の自決権行使による新興独立国が多く誕生した戦後において、「独立」の次の目標は「経済発展」であるという流れが大勢を占めていた。

- ・ 貧困の多面性：新しい「開発のパラダイム・シフト」

貧困の多面性が指摘されており、開発のパラダイム・シフトが起こったというように認識されている。

- ・ オーナーシップ (政府)、パートナーシップ (すべてのステークホルダー)、国民参加 (シビル・ソサエティー)、エンパワメント (貧困層)

新しいパラダイムの中では上記の概念が重視されたアプローチがとられている。

- ・ ミレニアム・ターゲット (MDGs) : 世界へのアピールと実現可能性  
ミレニアム・ターゲットとは、先進国の tax payer 向けのプロパガンダなのではないだろうか。オイルショック以前のドナーは、two gap 理論に基づき途上国と先進国の間の格差を援助によって埋めていくという議論が可能であった。しかしオイルショック以後は経済構造が変化し、財政負担となる援助を説得的に行っていくことが困難になってきた。R. カッセンの "Does Aid Work?" や D. グラーの "Assessing Aid" による結果主義の導入といった議論がされてきたのは、tax payer にどうアピールしていくかという考えが根底に流れているからであったといえる。徐々に種切れになりつつあり、その中で発表されたのか今回の MDGs である。本当に実現可能なターゲットを正確に設定することは不可能であり、検証なしにつくられた目標に対し、ODA を実際にやっている人がどれだけ真剣にこれをとらえているかは非常に疑問である。

- ・ 世界銀行の「神職群」 (研究部門) と「町民・農民層」 (地域事業部門)  
世銀内にはカースト・システムが存在する。「神職群」 (バラモン) は途上国の政策形成には実際関わっておらず、聞こえのよい話をするが本当のニーズをわかっているとはいえない。一方「町民・農民層」である地域局のひとつたちはまったく別である。例えば、「バラモン」が移行国に対しては一律に Big Bang を提唱していた中で、「町民・農民層」はベトナムや中国では政治的に共産党支配にあるうちは、gradualism をサポートし、特殊事例とする柔軟性をみせた。(これに対し IMF では、組織としての公式見解が上から下まで一様に表明される。)

世銀戦略の具現化のシンボル : CDF と PRSP

ウォルフエンソンに対して神職群がアイデアを売った結果としての CDF、PRSP という戦略がとられている。もはや「CDF の精神にのっとって…」とつけなければ神職群の発言足りえないとまでいわれている。しかし、全員がこれを信奉しているともいえないのが実際である。

### III. 開発援助 50 年の教訓

- ・ 経済成長の探求 : 資本蓄積、人的資本、技術革新、市場経済、インスティテューション  
経済成長の探求のプロセスとしては、まず資本蓄積があり、その後に人的資本への注目がされるようになった。それは 60 年代の初頭に現実の後を追うようにシュルツ、ベッカーらが理論として発表したことによる。その後、技術革新、市場経済へとシフトしていった。

市場経済が着目されるにいたった背景としては、それまで途上国が行ってきた様々な取り組み（政策金融や保護主義などの制度化）のひずみがでてきたことが挙げられる。ガーナの工業化政策のひずみの例が指摘できる。ガーナでは一次産品のカカオが工業化の搾取の対象となり衰退した。エリオット・バーグなど新古典派が歪みやひずみを排除しなければならぬとの主張を展開し、市場経済が導入され、その後にインスティテューションが大切であるという流れになる。

- ・ 新古典派批判と途上国の経験

市場主義をサポートする者には二派あり、経験の少ない比較的若い新古典派経済学を信奉する派（ファンダメンタリスト）と、長年の現場での経験から政府の失敗や歪みを感じ、市場主義をサポートしてきた派（含、浅沼ら）がある。これら二派の意見が合致し、一緒になってどうにかポリシーを変えなければと考えるようになってきた。

- ・ 政策用具としての「構造調整」政策

しかし低所得国においてはキャパシティ・ビルディング等も必要であり、policy や institution を変えるというのはそんなに簡単なことではなく、非常に困難なことであった。しかしお金を出すからには何らかのコミットメントが必要であり、コンディショナリティをやることになった。

- ・ コンディショナリティ：個別プログラムと国別援助計画

コンディショナリティとは、守らせようと思うと条件が増えていくものである。例えばバングラデシュの電力セクターの融資合意が行われた際、当初は6%の rate of returns でということだったのが守られない、次回の借款の前に「6% + 3年で70%の料金徴収率を目指す」と合意に記入させる、それが達成できなかった場合その次に「メーターをつける」と合意に記入させるといった具合である。

コンディショナリティが膨れ上がることの解決方法のひとつとして、プログラム個別のコンディショナリティをやめて、世銀が書いたシナリオを守ってくれそうな国なら10億ドル、守ってくれなさそうな国なら4億ドルの融資をするというかたちにしたものが、CAS（国別援助計画）である。

- ・ ガバナンス、オーナーシップ、国民参加、エンパワメント

もうひとつの解決方法として挙げられたのが、ガバナンス、オーナーシップ、国民参加、エンパワメントであるが、これらはコンディショナリティの前提条件ともいえるものである。たしかに必要かつ重要な概念ではあるが、改革が自律的になされないから仕方なくでてきた考え方であるといえる。

- ・ ソーシャル・エンジニアリングの困難性：誰が「神」を演じるのか？

上記の考えをさらに進めて行くと、ソーシャル・エンジニアリングの話になる。しかし、

世銀の 50 年の経験から考えて、これは無理ではないか。誰がデザインをするのか。誰が「神」を演じるのか。Playing god and failing...ということにならないか。

#### IV. 貧困と経済発展のパラダイム・シフト？

- ・ 「近代化プロジェクト」の終焉（クズネッツの「近代経済成長 MEG」）とポストモダンの開発思想（アマルティア・セン）

我々（浅沼ら）の世代が開発に関わる際には、少なからず「近代化」プロジェクトに参加しているということを強く感じてきた。

- ・ クズネッツの MEG：一人当たり所得の増大、技術進歩、制度・行動様式、思想的変化（"institutional, attitudinal and ideological adjustments"）、マルクス、ヒックス、ロストウ

クズネッツの MEG では技術進歩、"institutional, attitudinal and ideological adjustments"、経済構造の transformation があって、income growth へとつながる、並行的、plural に起こっていくことが近代化であり、その際の因果関係は不明である。MEG とマルクスとの違いは、MEG がグランドセオリーではないということである。実際の経済発展においては、その横で婦人の地位が向上するなどといった社会開発の現象が起こってきたことは歴史的に指摘される。クズネッツに限らず、ヒックス、ロストウも単なる income growth を主張してきたわけではない。パラダイム・シフトは、purest な income growth をいつてきた人たちがなんとなく社会開発のことも言い始めることではじまったものではないか。しかもなんとなく welfare economics ですべてを包括できるのではないかと考えてしまったのではないか。シフトされた現在の状況にはポリシー・オペレーショナリティがないという問題点が指摘できる。

- ・ 貧困と経済成長：「デンマーク王子のいないハムレット劇」（サマーズ）、究極的貧困削減目的と中間目標、政策手段（経済政策理論的観点）、経済成長の復権（ダラー、コリア、イースタリー）

現在の流れには経済政策理論的観点（目標を定め、政策用具を探し、実行する）が喪失されている。これに対して最近ようやく反撃が始まっている。「デンマーク王子のいないハムレット劇」であると指摘されているが、「デンマーク王子」はすなわち経済成長であり、「ハムレット劇」は貧困削減である。貧困削減は誰にも反対できない話であるものの中間目標が作られていなかった。実際中間目標を作ってみたら経済成長の話になるだろうというのが実情である。

#### V. PRSP 路線の問題点

- ・ **PRSP のアウトライン**：国民社会経済発展五カ年計画や開発政策の枠組み（3 カ年、PRSP 等との差異、「貧困プロファイルから始めよう。」、すべてのステークホルダーの参画）

PRSP には document planning と aid coordination の二つの側面がある。これまでとの違いは、一つ目として、必然的に Poverty の分析をしなければならず、貧困統計を集めて、貧困プロファイルを作成し、政策手段を探し、マクロ経済学が貧困削減のための政策用具をファイナンスしてくれる手順をたどる。二つ目としてステークホルダーの参加がみられることが挙げられる。
- ・ **経済成長の視点は、忘れられるのか？経済の生産能力増大のための政策・制度は？**

経済成長の視点はこの二つの過程を経ていくと、どうしても失われがちである。
- ・ **NPM（ニュー・パブリック・マネージメント）の制度的枠組みと経済社会開発計画の策定と実施**

NPM の流れ（各々のミニスターからあがってきたものをキャビネットで検討するというスタイル）についても、これを途上国に適用していく過程で、国全体としての開発／発展を論じる機会が失われてしまう。Institutional development が求められる途上国においては、適用は不可能である。
- ・ **オーナーシップとドナー・アジェンダ**：途上国政府のオーナーシップを口にしながら、われわれは結局ドナー・アジェンダを押し付けているのではないか？

PRSP を通じてドナー・サイドが新しいパラダイムで望ましいと思ったこと及び先進国の tax payer 向けに聞こえのよいことが行われているにすぎず、本当に途上国のニーズなのかは疑問であり、全体のヴィジョンについての話をしていないのは問題である。
- ・ **政治的リーダーシップと国民のオーナーシップ**：国民経済社会開発のヴィジョンとその国民的共有、国の指導層と中産階級の勃興

もし私がどこかの国の大統領なら、開発についての全体のヴィジョンを語らなければならないし、様々な層に語り掛けなければならない。国民経済社会開発のヴィジョンとしての PRSP は、国民と共有されていくにはあまりに偏っているといえる。昔の、しかし昔のままではない national development strategy に戻ること初めてオーナーシップがでてくるといえるのではないか。PRSP を押し付けながら、オーナーシップを声高に主張するのは、いかななものであろうか。
- ・ **インドネシアとバングラデシュの例で考える**

インドネシアは貧困削減には成功していたとされていた。経済危機が起こったのは development planning function が機能しなかったことによる。なぜなら、institutional な改革は 90 年代前半以来停滞してしまっていたからであり、これによってバランスのとれた発展ができなかったといえる。

バングラデシュは現在非常にうまく貧困削減ができているといわれている。しかし何が原因でうまくいっているのかを考える必要がある。輸出が伸びていることに起因する経済成長が原因であるが、近年天候が良好であるために順調な農業セクターについては誰も話をしていない。天候に左右されやすい地理的条件の国であるため、農業セクターの話をしていないのはおかしいのではないか。

バングラデシュはセクターアプローチに早期から取り組んできたことでも知られる。しかしポリシー・オペレーショナリティとなると、本当の貧困要因の部分はタックルされていないとみられる。

以上より、PRSP アプローチについては相当の疑義をもっている。

・ 日本は何をすればよいのか？：

① 開発政策に関する政策対話、政策問題の社会化

政府以外のアクターとも話しあっていくことが必要である。

② 経済成長のためのインスティテューショナル・デベロップメント

話し合いを通じて経済成長のためのインスティテューショナル・デベロップメントに焦点をあてて支援をしていこうという方向にしていくことはできる。

③ 「フィール・グッド」ビジネスは慎重に、ドナー・アジェンダの押し付けを止めよう

フィール・グッドビジネスの効果は一時的なものである。

### 3. 意見交換

#### ◆世銀のアジェンダと PRSP / PRSP 後について

- ① 経済発展がトップアジェンダであった時代に始まり、現在の貧困削減の流れがある。ではなぜ今貧困なのか？グローバリゼーションで貧困が拡大したからなのか？ADB も貧困削減を掲げているが、なぜか？私見では、国際機関の増資上の問題と欧州では社会民主主義を標榜する国々が多くなったなどの背景が考えられるが。

② また PRSP は 3 年間といているが、HIPC の次のタームとしてどうなるのかがよくわからない。

- ① 貧困削減の話がでてくるのは、第 1 に他に深刻なイシューがないためともいえる。第 2 に世銀が資金を調達するには政府の役割が非常に大きくなっており、すなわち taxpayer の存在が大きいですが、経済発展だけでは彼らにアピールできないためであるといえる。

② PRSP 後については、その後何を考えているのか、私自身もよくわからない。ミレニウム・ターゲットを達成するという目標はあるが、不明確である。町民・農民層で働



いている世銀職員には何らかのヴィジョンがあるはずだが、現在のところ表には現れていない。PRSP では生産セクターの将来像が描けていないが、まず各セクターにおいて我々が何を知っていて何を知らないかのリストアップの作業が必要ではないだろうか。現在この作業をどれくらいの人が行っているかは甚だ疑問である。

#### ◆経済成長指向について

- ・ ①PRSP に成長指向が抜けていることは懸念される。国全体の成長戦略の視点が抜けていることは、すなわちサステナビリティがないことを意味するのではないか。ベトナムは成長と貧困の関係を強調している。PRSP は経済成長の視点が欠けており、サステナビリティ、将来性が抜けている。
- ・ ②世銀内でも中国の事例を重視したというケースについて。ベトナムについても同様のことがいえる。党は 10 カ年計画、5 カ年計画の方にコミットしており、日本としてもそちらのほうを大切にしていけるべき。
- ・ ③アジアについては日本がパイで援助を行ってきた例が多く、日本さえ頑張っていれば…というところがあった。しかし開発の世界でマージナルになってしまう恐れがある。日本のやり方をマルチの場で発信していく必要がある。

#### ◆PRSP の運用／活用意義について

- ・ あなたが大統領だったら誰に PRSP を担当させようと思うか。モンゴルは大蔵大臣をはずした。これには UNDP の関与が大きいといえる。
- ・ ドナー向けの PRSP と途上国自身が目指す貧困削減との関係性をどうするべきか。本当の成長戦略を別途しっかりつくるということは果たして可能なのだろうか。PRSP で両方やるのか。それは国によって違うのではないか。
- ・ しかし結局一度作成したらドナーはそれにそってファイナンスしようとする。どうやって曖昧なまうまくやっていくのかは至難である。
- ・ development planning が古いタイプのものに成り下がっており、戦略的な planning ができていない。Planning については、石油危機に対処したロイヤル・ダッチ・シェルのシナリオ・アプローチに皆が飛びついたということがある。もっとも世銀の町民層の人たちの中には、それぞれ各自がしっかりとしたプランナーであるべきであるという思想が浸透している。

#### ◆政策対話について

- ・ 政策対話について、日本は一体何をすればよいのか。誰と政策対話するのが効率的なのか。
- ・ 政策対話は持続的なものでなければならない。政府の部署のみではなく、研究者を含め広く対話していく必要がある。好例としてはシンポジウムの開催がある。インドネシア

のワヒド政権成立時は各国がシンポジウムを大規模に開催して、インドネシアの政策担当者が読み取れるようなメッセージを送った。日本は JICA のシステムもあるが、人的インプットと資金的インプットのひずみが非常に大きい。もっと政策要員に使うことはできないのか？

- ・ all Japan でチームを組めば可能なのではないか？
- ・ ソフトかハードかという議論があるが、決してハード（インフラ）が悪いわけではない。ハードのみでやろうとすることが問題なのである。ハードの周辺の planning / policy / institutional development（発電所の設備と専門家の提供だけでなく、pricing policy、需要予測、経理など）が重要である。
- ・ 大切だがどうやるのか？
- ・ 世銀は PA ファンド（次のプロジェクトへの予算）を組み込み柔軟に対応している。難しいことではないはずである。

#### ◆独自性について

- ・ 中国では現地のやり方を重視したという話があったが、援助依存度が高いアフリカで独自性を出すのは非常に難しい。実際に比較的キャパシティがあるといわれるガーナにおける PRSP 策定プロセスで世銀に引きずられていったのをみて実感した。
- ・ 独自のポイントを出すことは勧めていない。対話を通じた共同作業ができればよい。一つ一つのセクターの productive capacity を真剣に考えていないことが問題である。

#### ◆なぜ「貧困」なのか／理論的バックグラウンドについて

- ・ なぜ貧困なのかということの答えがチャリティにあるということであるが、90 年代後半の動きに理論的バックグラウンドがあるのか？世銀の「神職群」で貧困を扱っているところは、実際に「天」に見える。なぜならアカデミックなペーパーが多数でており、アメリカのトップの先生たちが出入りする場であり、途上国からの多くの留学生はこのデータを使って PhD を取得していくという事実がある。

なぜ貧困削減なのか、80 年代後半、国の貧困を数量化しようという動きがあったが、うまくいかず、ミクロの家計調査から貧困インデックスを作成した。学問のミクロの分析の方向を経済発展のグランド・デザインの関係を考えずに貧困削減だけを取り出している。グランド・デザインの中での貧困の位置付けをする必要がある。

- ・ 理論としてはクズネッツに戻るわけではない。ニーズを知るにはそれぞれの国に行くしかない。グランド・デザインについてもその必要性は不明である。かえってグランド・デザインが発展を阻害することもある（50 年代の輸入代替の流れによってプランテーション・インダストリーを搾取の対象としてしか考えなかったスリランカと、流れに逆行

し、ゴム産業を残す決断をし replant したマレーシアのゴム政策の成功の例)。

◆期間について / institutional development の定義について

- ・ PRSP 自体の問題としては、3 ヶ年の目標は書くものの中長期の strategy を書く必要がないということがある。3 年間という限界があるのではないか。

個別の国の問題として、中国やベトナムのように政治力の強いところでは PRSP という方便を使いながら独自のことができるが、LLDC は PRSP を受け入れざるを得ないという点が指摘される。

アフリカにおいて、日本は小さなドナーである。そこにおいて途上国が世銀というビッグドナーに眼を向けるのは自然なことである。日本は institutional building の焦点も選ばざるを得ないのではないか (世銀のコンディショナリティを選択的に主張していくことになるのではないか)。

institutional development / capacity development etc の定義、違いは何か？

- ・ institutional development について。Institutional economics の登場で institution は幅広い意味をもつようになる。ダグラス・ノースのような組織、ルール、社会規範、社会資本まで含むようになると広すぎであるといえる。ここでは Policy のレベルにとどめる。キャパシティ・ビルディングは組織、制度及びこれらを運営する人の問題であるといえる。ちなみにキャパシティ・ビルディングについては、JICA は地方分権他の多くのケースで人材育成が必要という言葉で、他の要因解決から逃れているようにも見受けられる。
- ・ キャパシティ・ビルディングに関しては、技術協力の既得権益化が指摘できる。

◆MDGs について

- ・ ウォルフエンソンは "no measurement, no management" といっている  
MDGs について、2015 年までずるずるといくのか懸念される。世銀のホームページでは、fighting poverty with passion という使命感が明記されているが、日本にとって貧困削減とはどれだけの意義があるのだろうか。日本の影響が強いはずの ADB までもが貧困削減を目標にせざるをえないこの状況は何なのだろうか。ちなみに米州開発銀行は貧困削減のみを至上目的とはしていない。

どこまで poverty reduction は日本の関心事なのだろうか？

- ・ 貧困撲滅を否定しているわけではない。その手段としての経済成長を議論しなくてはならない。政策の議論をすべきである。ADB はオペレーション 40%を貧困削減プロジェクトに使うと明言したが、それはただ ADF が欲しかったからなのではないか。

世銀の組織は 80 年代後半に country department を作って地域的に分権化されてい