

っていた。職員も自分でニーズをみてオペレートする、上から何かきてもご宣託という体制ができていた。しかしここに来てウォルフェンソンが思想的な集権化をはかろうとしている。思想的レジメンテーションとしての MDGs ともいえる。

◆NPM について/理論についてなど

- ・ 行政学的に指摘すると、世銀が Central management agency に、各国がサービス・プロバイダーにという関係になっているのではないか。貧困削減の指標をつくり、援助のプログラムをつくっていくとなると、そうならざるを得ないのではないか。また各国でやるときに NPM 的にやるという選択肢がありなのではないか。世銀も早く結果を知りたいのではないか。
- ・ プランニングの期間についてはオイルショック後は 3 年ごとの計画が主流。5 年先は時代が変わってしまって予測がつかない。
- ・ 2000 年の WDR で 3 つピアアのシナジーが指摘されているが、これがどれだけ明確化されていくのか。成長 - 貧困のリンクで意味のある政策対話が可能なのではないか？
- ・ デビッド・ダラー、コリアら、成長論系の人たちが議論に参加してくることで、貧困一本槍の時期がずっと続くとは考えられない。成長派との議論は徹底的に行われている。
- ・ ダラー、イースタリーらはいろいろなことを言っているが、結局は growth のマクロと poverty のミクロのリンケージの話ではないか。
- ・ 議論をしながら取りこんでいってしまう戦略なのではないか。
- ・ 結局役にたつか否かは国をみていくことしかない。Indicator ではでてこない。経済成長抜きで human development のみでやった前例としてはスリランカが挙げられるが、私に言わせればこれはミスマネージメントで成長の機会を逸した例である。

以上

「PRSP と日本の貢献」勉強会
平成 14 年 5 月 27 日

世銀の貧困削減戦略の意義と問題点

一橋大学 浅沼 信爾
asanuma@ics.hit-u.ac.jp

1. 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
- インサイダーの立場から：私の経験と観察

2. 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：世界銀行設立約款と貧困削減
- 貧困の多面性：新しい「開発のパラダイム・シフト」
- 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）
- ミレニアム・ターゲット：世界へのアピールと実現可能性
- 世界銀行の「神職群」（研究部門）と「町民・農民層」（地域業務部門）
- 世銀戦略の具現化のシンボル：PRSP と CDF

3. 開発と援助 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

- 新古典派批判と途上国の経験
- 政策用具としての「構造調整」政策
- コンディショナリティー：個別プログラムと国別援助計画
- ガバナンス、オーナーシップ、国民参加、エンパワメント
- 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？

4. 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）
- クズネッツの MEG：一人当り所得の増大、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
- 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、コリアー、イースタリー）

5. PRSP 路線の問題点

- PRSP のアウトライン：国民社会経済発展 5 年計画や開発政策の枠組み（3 年、PPF 等との差異、「貧困の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
- 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？
- NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の制度的枠組みと経済社会開発計画の策定と実施
- 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・アジェンダを押付けているのではないか？

- 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ビジョンとその国民的共有、国の指導層と中産階級の勃興
- インドネシアとバングラデシュの例で考える
- 日本は何をすればよいか？：
 - ① 開発政策に関する政策対話、政策問題の社会化
 - 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
 - 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

SA/Hit-U.

2002/5/24

『PRSPと日本の貢献』 第7回勉強会(定例)

日時： 平成14年6月10日(月) 18:00～
場所： 国際協力事業団国際協力総合研修所 特別会議室

《議事次第》

1. 事務連絡
2. 「IMF/WB PRSP レビューペーパー の検討」 【JICA 国総研 牧野代理】
3. 意見交換
4. 事務連絡

配布資料

1. WB/IMF 「貧困削減戦略ペーパー (PRSP) アプローチのレビュー：主要発見事項」
2. 「PRSP についての暫定的考察 (これまでの本勉強会の議論から)」
3. 米国援助動向報告 (援助5割増発表その後)
4. 「PRSPと日本の貢献」勉強会 議事抄録 (第一回～第六回)

「PRSP と日本の貢献」第 7 回勉強会（定例）

「PRSP レビューペーパーの検討」

（議事録メモ）

開催日時：6 月 10 日（月） 18:00～

開催場所：JICA 国総研 特別会議室

出席者：柳原座長以下 12 名（援助協調室渡辺代理、野口氏、佐藤仁先生研究室大学院生 2 名、JBIC 新海氏オブザーバー参加含む）

1. 事務連絡

● 次回以降の日程

次回以降の日程については 7 月 8 日（月）に公共支出管理で林次長にご発表をお願いする。また、6 月最終週に調整可能であれば、現ポリビア企画調査員の方が一時帰国されるので、ポリビアの PRSP の話を伺う。

● 配布資料の説明（牧野）

①Main Findings の概要については、丁寧に原文に忠実に作成されているので、ポイントのみ説明する。②「PRSP の暫定的考察」はこれまでの研究会での議論をまとめたもの③米国援助動向については参考資料である ④第一回から第六回までの議事録。米国動向（Millennium Challenging Account:MCA）については、米国での関心は援助の 5 割増からどのように MCA を運用（活用）するのかに注目が集まっている。お気に入り国（セレクトイビティ）の議論については限られた資源を有効に活用するためといった理論武装がなされている。オニール財務長官の発表についてはアフリカでガバナンスを重視しており、対アフリカで初等教育の分野で新たなイニシアチブを発表すると伝えられている。現在、対パキスタン援助について、欧が経済制裁を行うべきであると主張する一方で、米は建設的関与をする方向で議論が分かれている。世銀はパキスタンを非常に評価している（柳原）、その背景には、ムシャラフ氏しか米国の意向を汲む人間がいない、選択肢が無いということがあるのではないか（牧野）。

2. 「IMF/WB PRSP レビューペーパーの検討」 国総研 【牧野代理】（資料「主要発見事項」・「PRSP の暫定的考察」）

レビューペーパーが出された時期については 3 月のモンレーと時期が重なっており、MDG の議論を国別の議論に落とした際に PRSP が重要になることから、このタイミングで出されたのではないかと考える。

● 「主要発見事項」 より PRSP の進捗

・ 72 カ国が PRSP 策定の対象国となっており、うち、60 カ国が策定を開始している。資料②の p4 で番号がついている国は策定に着手しており、丸で囲んだ国は Full PRSP が完成している。Interim が完成している国は 42 カ国、うち、22 カ国、約半分がアフリカである。PRSP を策定し、かつ、一年以上実施をしている国はタンザニア、ウガンダ、ブルキナファソの 3 カ国である。

● どのようにレビューが行われたか（主なポイント）

各国の PRSP 策定チーム他、市民団体による報告を集めたほか、4 地域においてイベントを開くなど、幅広い関係者からのインプットを得て行われた。

PRSP の成果としては、①オーナーシップの重要性の認識が進んだこと、②市民社会との対話が進んだこと③貧困削減の政策上優先度が高まったこと④ドナー間の援助協調が進んだことの 4 点が挙げられている。課題としては①公共支出管理システム改善、②モニタリング・評価での能力開発、③参加プロセスの制度化が挙げられている。スピードとクオリティについては、本勉強会でも指摘のあったところであるが、二律背反性を認めているほか、質を高める必要性についても触れている。参加によって何が起きたかについては市民団体の関与により、タンザニアでは教育費が無料となりウガンダでは医療費が無料になった例が挙げられている。モニタリング・評価については、策定それ自体が能力向上に寄与したものの、Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) については PRSP に取り入れられている例は少ない。公的措置の優先順位付けではジェンダー、エイズ、グッドガバナンスが分野横断的に優先課題として設定されている。医療サービスのプログラムの中身については地域による力点の違いがある点が指摘されている。この他に成長に果たす民間部門の役割として中小企業振興や地方でのインフラ開発のなどが指摘されている。ドナー間援助協調 (Harmonization) については国によっては実際ドナーのミッションの数を減らすとか、リーディング・ドナーを窓口とし他のドナーの参入を制限しようとする試みにもなっているが、方向性としては正しいので日本はただ反対をするだけでなく、具体的な改善のための対案を示した上で関与すべきである。

● 「PRSP についての暫定的考察」

参考としてガーナの PRSP の章立てを紹介すると、PRSP の章立ては定型は一般的にないが、まず貧困に関する状況、次にマクロの分析、そしてセクター別の記述が並ぶのは、おおよそ他の国の PRSP も似たような構成になっている。PRSP の背景については③で示した先進国での政治的動き（社会民主主義政権の誕生）が重要なのではないか。オーナーシップについては、PRSP を支える開発予算の多くは先進国に拠っているのが現状のため、先進国へのアカウントビリティの重要性がクローズアップされる結果ドナードリブンになったと思われる。一方、PRSP の主対象は貧困層であるが国家開発そのものは全国民を対象とするべきで、今後は国家開発の中に PRSP が位置付けられるのが自然ではないか。多くの国で PRSP と国家開発の双方が併存するのはおかしい。PRSP の経済的フレームワークは、構造調整と実は中身において変わっていないことから、低所得国では今後の成長は難しいはず（石川一橋大教授の研究成果）。New Public Management (NPM) についても貧困削減といった再分配が必要とされる機能が効率性重視の理念と矛盾し、低開発国では難しいのではない

か。概念レベルからアクションレベル（政策レベル）での議論や研究が必要である。

● 補足（渡辺代理・本田氏）

渡辺代理：特になし。数字の修正であるが、PRSP 策定対象国は東チモールなどが加わり、現在 74 カ国となっている。

本田氏：それぞれの国によって状況は全く異なると考えられるので参考までであるが、ガーナで初期の PRSP 策定に関わっていた経験から、コメントをする。ガーナでは PRSP 策定中に政権交代があり、旧政権が農村を支持基盤として貧困政策を重視していたのに対し、政権交代後の新政権は都市商工層を支持基盤としていたことから、経済成長が重視される傾向がみられ、社会開発重視のドナーとの間に方向性の相違がみられた。その影響を受け、現在のガーナの PRSP も多少経済成長が強調された面がある。また、参加については、市民社会とは実際に誰を呼んでくるのか、政府は「反政府的な NGO は呼びたくなく」、NGO 側も「政府が取り込もうとしている」と見ている場合があり、結局政府と良い関係を持つ NGO だけが参加する面が見られる。また、誰が PRSP の策定の主導権を握るかについては、予算との連携をしっかりと抑え実行可能なものにするという意味では財務省が担当するのが良いが、財務省では貧困対策の側面が抜け落ちるあるいは、弱くなる傾向がある。一方で計画省が担当すると他省庁などへの影響力が弱く、実効面で問題が残る傾向がある。モニタリングについてはより正確で詳細な統計を収集しようとするコストが莫大になる。したがって統計プログラムはドナードリブンなものが多い。コストをかけずにタイミング良く統計（情報）を集めるのは大きな課題である。

3. 意見交換

● MTEF との関係

・ MTEF と単年度予算の関係はどうなっているのか？3 年のローリングプランになっているが、2 年目は 1 年目の予算を全体から引いたものを、3 年目は残った予算をもとに予算の策定をおこなっているのか

→MTEF は毎年改訂を行っているが、詳細は不明。

・ public investment program (PIP) は MTEF の一部なのか？

→MTEF が PIP を代替した、あるいは PIP が進化して MTEF となったのではないか。ガーナでは開発支出と経常支出が Joint しているが、国によっては PIP と併存しているところ(ヴェトナム)もあり、様々なのではないか

・ 予算項目に応じて予算を配分する形になっている。成果重視の予算配分を目指しており、政府、省庁、自治体はそれぞれに目標を定めた計画を策定し、アクションプランをつくって項目毎に予算を入れていく作業をしている。ただし、作成された目標を達成するだけの予算はとれないことが多

く、結局成果を得られていない。

・ PRSP が Pro-Poor Target アプローチであるとする、MTEF も一部でしかあり得ないのか？ガーナ、ポリビアではそれ自体が国家計画になってしまっているが、MTEF が国家計画の一部であるならば、どの位が適切なのか、他のリソースとのバランスはどのように考慮されているのか？

・ ガーナの PRSP では Poverty related expenditure と other expenditure の割合が 6:4 とするとの記述がある。予算項目のリストもある。しかし、どこまで計算された数字であるのかは不明である。

● 国家開発計画と PRSP、オーナーシップ

・ 一般論として、そもそもどの程度開発計画が意味のあるもの（有効なものか）かという問いもある一方で、開発計画と PRSP の関係に対する問いが、形では意味が無くても、issue としては成り立つ。

・ ガーナでは国家計画の作成能力、分析能力は非常に低く、国家計画も使えないレベルのものであったので、PRSP を通じて能力向上が進み、前進であったと言える。アフリカへは PRSP の策定サポートにマレーシアやインドから補佐クラスの行政官がアドバイスをを行っている。

・ 国家開発計画と PRSP の関係は 2 つのレベルで考える必要がある。一つはそれぞれの国の中で国家開発計画が identify できるのかどうかという問題と、もう一つは我々が PRSP をどう関連づけ、どのようなスタンスでどこへ向かって何を発信するのかという問題。形としての問題よりもビジョンの問題の方が重要ではないか

・ 情報の整理の仕方として、ex-ante で貧困 priority をそれぞれの国でどのように位置付けていて、それが PRSP によって ex-post でどのように変わったのか、変わらなかったのかを見る必要があるのではないか。もともと貧困 priority があってそれに PRSP がのった国、もともとあったが、PRSP で貧困 priority が無くなった国、もともと無かったが ex-post でも貧困 priority が無い（国外から資金を得るために priority を形だけ、建前だけ作った）国、大方はこれではないか。もともと無くて、PRSP を経て、建前だけでなく本当に貧困 priority ができた国のケースが理屈の上では考えられ得るが、これらの整理ができるだけの情報がどの程度あるのか？

・ 参考情報としてだが、世銀が Strategic Partnership for Africa という援助協調の枠組みを設定しており、その中で ODI が PRSP Institutionalization Study: Final Report のタイトルで現在の PRSP プロセスのオーナーシップについて、制度化されたかどうかの study を行っており、ベニン、ガーナなど 8 カ国を対象としたケーススタディがある。①誰がプログラムのイニシエイトしたか②主要な政策決定者（テクノクラート）の確信度③トップレベルのリーダーシップによるサポート④今後市民社会などを含め国内で広範な支持が得られるかどうか⑤経済主体を含め政策が安定・制度化しているか、の 5 つの観点から分析されている。ODI の社会学者が中心となってインタビューに基づき分析を行ったもの。

・国によりオーナーシップのあり方は非常に異なる。オーナーシップがある（票がある、political support がある）=poverty focus であるというロジックは成り立ちにくいのではないか。

・（構造調整は政治とのリンクを見落としていたことが失敗の原因として指摘されたが、PRSP は果たして同じ失敗を繰り返していないのだろうか）広い意味では PRSP は改革プロセスと言えるだろうが、これが政治面も含んだ改革であると言えるのだろうか？そういう改革であるといった表現は見当たらない。この点について構造調整時代に行われた研究としては 2 つある。①政治過程についてロバート・カーフマンやステファン・ハガードの研究。②政治学の分析でジョン・トイエによる国レベルで poverty がナショナルアジェンダやナショナルエリートのアジェンダになるかどうかの分析がある。

・ PRSP が政治的な改革も目指しているとするれば、信じ難いほどのアマチュア・ポリティクスに基づくものである。poverty priority が設定されるためには意志決定過程に poor の声が反映されなければならない、participation が絶対必要、といった主張がなされている。浅沼先生も言われたように大変な political engineering を行おうとしている（Playing God and failing）。なぜこのようなことになるのかは、①ナイーブな人たち、やってみたことのない人たちがこのようなことが可能だと思いきこんでいる（資本主義が間違いだから社会主義が必要と思いきむのと同じレベル）か、②論理が立てられる道が他にないので、疑わしいと思っているがやっているかであろう。

・構造調整時代からの教訓として①外から conditionality で改革を要求しても政治意志決定上の問題から改革が実行されないことから、オーナーシップが無いと成功しないという議論と、②（外からの要求を聞かないのであれば）聞くとすれば中の声しかないという理解から上のような政策になるのだろうか。

・sourcebook の作り方をしていると、インターネットを通じてコメントをすることにより、（世銀とパソコンを使える人との間の）双方向プロセスで PRSP が策定されていると見せている側面がある。或いは、シアトルでの WTO やその後の世銀の総会でデモが繰り広げられ、参加プロセスを受け入れなければならないと考えたのではないか。

・確かに NGO からのインプットが効いているのかもしれない。我々として参加は気にせず、儀式として捉え、我々の関心事としないこととするかどうか。

・インプットする側の機能はさることながら、参加は世銀による authorize プロセスの重視とも考えられるのではないか。

・ボリビアでは参加が非常に重視された。教会を通じて PRSP の説明を行い、PRSP へのコメントを募った。しかし、どちらかというと PRSP そのものの普及（または Advocate）をしたという感じが強いのでは。PRSP がボトムアップで作成されるもので、地方レベルで案が作られ、中央に上げられる段階でスクリーニングにかかり、予算化される。しかしその過程で、放っておくと最も公共支出を必要としている貧しい地域では（キャパシティの不足から質の良い計画が策定されず、予算化されないため）予算配分が最小になるとの懸念から、中央から大量に策定支援チームが地方に送

られたときいている。

- ・どこに策定チームを送るかは中央がデータを持っていてそれに基づいて決めたのか？
- ・クライテリアを設定して決定したはずである。ボリビアでの現象は PRSP とは別に地方分権に 94 年から取り組んでいたという経緯もある。そこにうまく PRSP が乗った形である。
- ・バングラではもともと国内的にも国際的にも貧困削減は当たり前の課題であって、PRSP で金をもらうことも計画省、財務省にとっては当たり前のことであった。

● DSA との関係

- ・債務削減 DSA (Debt Sustainability Analysis) との関係がどうなっているのか。PRSP 対象 74 カ国で DSA との関係でのリンケージはどうなっているのか。
- ・PRSP は HIPC のためだけでなく、IDA 融資と PRGF のためにも策定される。
- ・最近ではタイも poverty reduction program なるものを発表しているが、MDG との関係で成果を求められていることから、その達成に PRSP はプラクティカルなものであるとの評価があるのかもしれない。
- ・世銀が中所得国も取り込みたいという思惑があるのでは？
- ・中所得国には leverage は無いはず。
- ・貧困削減は、結局世銀の援助が必要でない国にも融資をする理屈ではないか。

● モニタリング・評価とコスト

- ・Poverty and Social Impact Analyses(PSIA)について、共通のフレームワークがあるのかどうか、中身がどの程度あるものなのかどうか。個々のプロジェクトベースで使っている工学的評価の方法があるが、その寄せ集めなのか？
→情報を収集してお知らせしたい。
- ・モニタリング・評価についての記述は 2 段階になっており、poverty impact の分析と intermediate indicator からなっている。
- ・モニタリングの中でこれは絶対にあつた方が良いという指標は何か？現状では非常に恣意的なものに感じられる。割り切ってしまうと餓死者か？
- ・エイズ、難民なども重要では？
- ・具体的に餓死者のミニマイズの方法として、データに基づき〇〇支出以下であるという設定の仕方をしてコントロールする方法ではなく、そのようなデータ無くてもチェックができるガバナンスのシステムはあるはずである。
- ・中間指標 (intermediate indicator) とは何を見ているのか？この中間指標にはどのような政策があると、どこが変わって、その結果何が起きるという underlying logic があるのか、ロジカルなサポートのある指標がどれだけあるのか。
- ・構造調整の際には世銀の政策を実施したかしないかのみを見ていれば良かったが、PRSP ではリフォーム・アジェンダがはっきりしていない。政策レベルでの方向感覚がどの程度あるのかどうか。

・政策の方向性で言えば Resource book の Pro-Poor Growth の章にはガバナンスと規制緩和はが入ってくるように思うが

・ PRSP でいうガバナンスとは何か（メッセージとして何があるのか）？

→主に 2 つあるガバナンスの機能（行政機能と民主主義的統治）のうち、PRSP は行政の機能を中心に求めているのではないか

・世銀からガバナンスの行政機能について検証した *Reforming Institution* のペーパーが出ており地域別の intervention が載っている。

・日本が（条件づけを）したとしても同じようなものになったのではないか

・ダニエル・カーフマンがガバナンス・インデックスを作っている

・まずは sourcebook のガバナンスを見る

・ PRSP は象のようなもので、それぞれがどこを触っているのか、目や鼻がどこにあるのか、それがあるのかさえも、実は分かっていないのが現状である。

● レビューの目的

・このレビューを踏まえて Board はどのような判断を下しているのか、Board は実際何を知りたいのか

→個別の PRSP については Staff Assessment で個々に判断がなされるが、今回のレビューは報告のみであり、議決を採ることではない。レビュー自体は endorse の対象ではない。

・今回のレビューの結論は最初から決まっていて、レビュー自体は宣伝にすぎないのではないか

● 予算（公共支出）配分の根拠

・貧困削減のためにどのような（直接貧困層に資する支出とその他の支出の）予算配分を行うべきポリシーレベルの経済学的モデルがあるのか

・貧困削減については poverty index を 1%減らすために必要な transfer を求めるような形でモデルを作ることは可能ではある。しかし、モデルが想定する（貧困層）は、現実の異質な人間を想定して作ると、とたんにモデルとして robust なものでなくなってしまう。

・経済学的モデルについてはそれに基づく共通のガイドラインを作成して、PRSP や MTEF 策定上の共通の留意点などとして扱うのが現実的なのか

・社会開発支出（医療・教育など）に比べ経済成長関連の支出の効き方は間接的なため、不安定であり、モデルを根拠に支出を決定するのは危険である。ガイドラインとしては、成長してしまった国を参考にすると良いのでは。

・Nick Stern は Pro-Poor Growth の戦略を説明し①investment climate is crucial for investment, growth and jobs②empowering and investing in poor people の 2 点を挙げている。Pro-Poor Growth について世銀の Strategic Framework Paper(論文集)は概念上の助けになる。

・前回以来の課題として残されている成長メカニズムをどう想定するかについては、全体像として示せなくても国の発展段階によってどの部分を growth sector として重視するか、生産セクター (rural sector など) のアジェンダから発想して (第 5 回勉強会にて山形先生ご指摘) 発展させてゆくのが良いか。実際にそのようなセクターで成長を生み出すためにはインフラが必要であるなど、missing link を繋ぐような話になるのではないか。

4.事務連絡

- ・ JICA の宿題の確認 (渡辺代理) ①国家計画と PRSP の関係の整理 (特にモデルケースとされている国の確認但しベトナムはスペクトラムに入れない) ②PSIA ③参加 (優先度低)
- 7 月 8 日 (月) 公共支出管理 開催を決定する
- 6 月最終週に調整ができればポリビア企画調査員吉田氏の報告を聞く。

以上

世界銀行・IMF
「貧困削減戦略ペーパー（PRSP）アプローチのレビュー：
主要発見事項」

(Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach:
Main Findings)
(2002年3月15日) 梗概

- ・ 世銀（IDA）と IMF が、1999年9月以降本格化した¹PRSPに基づく貧困削減のあり様を、現段階で中間評価したもの。
- ・ 本レビューの発表は、3月18日～22日にメキシコのモンテレイで開催された「モンテレイ国連開発資金会議」（以下「モ」会議）と概ね同一時期である。
- ・ 「モ」会議は、2000年9月に国連ミレニアム・サミットで提示された開発目標、「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）（別添1参照）²達成のための協議（国連主催／世銀・IMF等国際機関提携）。

I. PRSPの現状概観

- ・ PRSPの背景に存在する目標／時代の要請：
 - * 貧困削減対象国自身の ownership 増大、
 - * 重債務貧困国（HIPC）に対する債務免除の流れ（1999年のケルン・サミット以降）→ 債務免除後の「持続可能な」貧困削減計画としてのPRSP → 債務免除適用決定時点（Decision Point）までに暫定PRSP（Interim PRSP: I-PRSP）を策定することが対象国に求められる、
 - * 援助の効率性向上 → 援助資源の効率的利用 → セクター・ワイド・アプローチ（SWAPs）、コモン・バスケット・ファンド手法などの導入が検討・実施される。
- ・ 99年以降の2年半の間に、PRSPアプローチは60余の貧困国において導入され、少なくとも「どのような政策ないしは公的措置が貧困削減に実効があるか」についての幅広い議論を喚起した³。
- ・ 各貧困国政府は、貧困削減を実現し、かつ持続可能なものとするためには、自助努力（ownershipの増大）と健全な政策決定並びに効果的・効率的な制度化

¹ 世銀・IMF共同評議会による、「貧困削減のための新規手法」としての認可は1999年12月（International Development Association and International Monetary Fund, “Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings,” (March 15, 2002), p. 3）。

² MDGsの原型は、1996年にOECD-DACにより発表された「DAC新開発戦略」で、そこに掲げられた開発目標策定に当たっては、日本が主導的役割を果たしたとされている。

³ これまでのところ、Full PRSPを完成させたのは10ヶ国、うち3ヶ国がPRSP実施状況報告書を上梓。42ヶ国がI-PRSPを作成し、7ヶ国がPRSP準備状況報告書を提出している（IDA & IMF、前掲書、p. 5）。

が必要であることを認識しつつある。

- ・ 貧困削減にとって経済成長は不可欠。但し、健全で持続可能な経済成長でなくてはならない点も共通の了解となっている。
- ・ 国際社会の役割も重要：（１）援助の増大、（２）貧困国産業への先進諸国市場の開放、（３）自由貿易を歪める補助金・関税等各種政府干渉措置の段階的撤廃等への尽力において。貧富双方の努力と国際協調によってはじめて MDGs の 2015 年次目標が達成し得る。
- ・ PRSP 策定それ自身が貧困国にとって相当の負担—目標計画設定に至る分析面でも、組織・制度作りの実施面でも—であることは理解。計画策定段階では国家社会開発に係る利害関係者（stakeholders）を広く関与させ、国家の中期・長期開発計画とも整合性を確保し、成果を評定するモニタリングのシステムを確立する必要がある。これらの事柄を全て当初から貧困国が自力で成し遂げることは不可能であり、そのための institutional capacity buildingこそが、国際社会の支援すべき最重要開発課題の一つとなる。
- ・ そして肝腎なのは計画策定ではなく、その実現である。世銀と IMF は PRSP を立ち上げる介添的役割を果たす。しかし、成功のための鍵は何より対象国自身の自助努力であり、そして当該国の貧困削減という究極目標に整合的に統御・調和された国際開発援助の存在である。

II. 本共同レビューの目的と方法

- ・ 過去 2 年半、これまでの PRSP に係る貧困国政府、開発パートナー（援助国・組織）、そして各種利害関係者の経験を明らかにし、教訓を引き出すことにあ
る。その経験を段階別に区分すると、
 - * PRSP の策定過程、
 - * PRSP の実施過程、
 - * PRSP のモニタリング及び評価過程のいずれかに帰属する事となる。
- ・ また、本レビューに当たって、世銀・IMF は以下を参考資料とした：
 - * 国毎の政府 PRSP 策定チーム並びに市民団体による各種報告（アフリカ、欧州及び中央アジア、東アジア、ラテンアメリカにおける 4 地域 PRSP イベントも含む）、
 - * 開発パートナー並びに他利害関係者（市民団体含）による外部レビュー、
 - * 世銀・IMF スタッフによる各種報告、
 - * 2002 年 1 月における PRSP 国際会議⁴。

III. 主たる結論（総論）

- ・ 「PRSP アプローチの目標とするところは今もなお有効であること」、「PRSP プロセスは協調によって今後一層改善可能であること」、そして「既に現段階

⁴ <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/intlconf.pdf> 参照。

でも、プロセス及び内容にある一定の改善が見られること」は、貧困国政府、市民団体、開発パートナーの間で広く合意が形成されている。

- ・ 以下の4点もこれまでの成果として広く認められている：
 - (1) 貧困削減対象国政府及び国内市民団体による ownership の重要性認識の深化、
 - (2) 政府—市民団体間の公開対話の増進（多くの市民団体が PRSP 策定やモニタリング過程への参加機会と能力を獲得している）、
 - (3) 政策論議における貧困削減テーマの優先度向上、
 - (4) ドナー社会における PRSP アプローチ原則の受容（UNDP や WHO 等の国際機関に始まり、カナダ、デンマーク、フランス、オランダ、英国等の二国間援助機関に至るまで）～今後 PRSP はさらに強固なパートナーシップと、より良好なドナー協調をもたらすものと期待されている。
- ・ 上記の共通理解は、先の PRSP 国際会議において、以下の様に課題ないしは原則として整理・確認された：
 - * 対象国の ownership 重要性の認識は基本原則である、
 - * 現在の焦点は貧困削減計画策定から実施に移行している。ゆえに政策と結果（具体的な貧困削減指標の向上）との間の関連により注視する必要がある、
 - * 現地人的資源・組織制度能力の開発と活用は、貧困削減戦略の中核分野を構成する、
 - * 目標設定とシステムの維持管理予測における現実主義は、対象国政府及び開発パートナーのいずれにも求められる、
 - * 情報公開と透明性の確保も対象国政府及び開発パートナーの双方に必要、
 - * 対象国は個別の条件を有しており、それぞれに対処する上での柔軟性は不可欠、
 - * 政策立案において複数の選択肢を確保するための議論を選好、
 - * 実施に当たっては我慢と忍耐が肝要。
- ・ 一国の PRSP 策定過程とその内実（実施結果）のいずれも向上を図るには、(a) 公的支出管理（Public Expenditure Management: PEM）システムの改善、(b) モニタリング並びに評価部門における能力開発の推進、(c) 国内の利害関係者及び開発パートナーすべてに関わる広範囲の参加プロセスの制度化の促進に重きを置く必要がある。
- ・ PRSP アプローチの結果を一定期間内に充実させること（＝速度）と、ownership の向上（＝質）は時として二律背反となる。世銀・IMF の基本方針としては、柔軟性をもって各国の個別事情に鑑みた最善の手法をその都度採択するものの、同時に以上に述べた原則に可能な限り忠実であることも旨としている。

IV. PRSP 策定と実施：主要発見事項

- ・ 以下は各国の経験に見る「good practices」中心の記述となる。
- ・ 当然の事ながら、そうした good practices を普遍的な教訓として短期間に一

般化することは無理がある。ここでの目的は理論の構築ではなく、各国における PRSP アプローチの動静を概観し、今後の活動を考える上での参考とするところにある。

【A. I-PRSP】

- ・ I-PRSP は Full PRSP 完成までの代替品で、当該国の貧困の現状分析と Full PRSP 策定計画により構成される。
- ・ I-PRSP の功績は、何よりドナー謹製の開発ガイドからの脱却に踏み出した点にある。
- ・ 出来は様々だが、予想よりも長尺で総合的なもの（モンゴル、ナイジェリア等）もある一方、広範な利害関係者の参加計画面で弱かったもの（セネガル）、データの不備に問題があるもの（シエラレオネ）、PRSP 策定に係る制度整備面に弱点を持つもの（モルドヴァ、タジキスタン）等が見られた。初期において、I-PRSP の主旨の理解不足、そして債務免除日程に合わせるための時間的制約等が障害になったものと思われる。

対象国にとっての good practices

- * I-PRSP 作成は、Full PRSP に至る道筋を明確にし、現実的な日程を組む上での一助となる、
- * 作成に当たり、主要関連政府機関、部門担当省庁、市民団体の参画を促す。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * 対象国に I-PRSP を短く、かつ焦点を絞ったものにするよう勧奨する、
- * I-PRSP 作成過程から、Full PRSP 策定の際の支援内容につき予測することが可能となる。

世銀・IMF の取るべき措置

- * Full PRSP を直ぐに完成し得ない国であっても、I-PRSP を作成途上であれば、世銀/IMF の譲許的融資にアクセスし得る何らかの方途を確保する。

【B. PRSP 参加プロセス】

- ・ 公開（open）、そして多くの利害関係者（stakeholders）の参加という基本性質こそが、PRSP アプローチの根幹を成し、最も優れた業績であるというのが、衆目の概ね一致した意見である。
- ・ 市民団体の関与—それもその場限りのものではなく、多くは制度化された—により、PRSP の内容そのものにも影響が与えられた。社会的疎外や貧弱な governance への注意・牽制の意識喚起により、教育費用の撤廃（タンザニア）、医療費用の免除（ウガンダ）が実施されたことなどはその好例である。
- ・ PRSP 策定、認可、国家戦略のモニタリングにおける議会の関与は総じて制限された。この点は多くの開発パートナーからも懸念が表明されている。だが、個々の議員の関与（ホンジュラス、ニカラグア）、予算編成に伴い議会への報

告義務を課すことによる実施面での改善（モザンビーク）といった good practices も散見されている。

- ・ 政府の意向に沿わない市民団体、地方自治体職員、民間部門代表、商工組合、女性団体、貧困層の直接代表など特定のグループが時に参加プロセス一貧困削減目標の設定だけにとどまるのではなく、マクロ経済政策や構造改革課題（特に貿易自由化と民営化の問題に関連して）策定に至るまで本来広くカバーされるべきである一から排除されたことには多く懸念が寄せられている。
- ・ 情報公開の不充分さも幾つかの市民団体から指摘されている。
- ・ PRSP プロセスは、対象国とドナーとの間のパートナーシップ強化を目指したものでもある。当初はかなりの数のドナーが疎外感を表明していたが、2001年後期には概ね各国 PRSP 策定過程に参加可能との回答が得られている。しかし、一部ドナーからは PRSP プロセスが世銀・IMF によって支配されている一対象国政府と世銀・IMF 代表との政策対話に参加出来ない、世銀・IMF による合同評価（Joint Staff Assessment: JSA）が結果的に別の政策オプションを排除する影響力を持つといった理由により一との批判も挙げられている。
- ・ 複数のオブザーバーは、対象国自身のより広範な ownership を達成し、かつ増大する説明責任が政府によって履行されるためにも、PRSP 参加に係る明瞭で厳格な基準の設定を求めている（例えば議会の役割について）。
- ・ 一方で、各国の事情は各国により大きく異なるため、PRSP 手続きや評価に関わるグローバル・スタンダードやガイドラインの設定は不可能かつ不毛であるとする意見もある。
- ・ 多くの対象国政府は、PRSP プロセスは「政治的コンディショナリティー」を含むべきではないと主張している（特にドナーと市民団体による「誤った判断に基づく圧力」に批判が寄せられている）。

対象国にとっての good practices

- * PRSP プロセス参加の鍵となる諸要素の持続：情報の共有、意志決定及び政策オプションに係る議論の公開。これにより非政府利害関係者との対話が政府組織により経常的に吸い上げられる。
- * 現行プロセス及び制度一議会、内閣、部門別省庁等の、PRSP 策定の適切な段階における関与を含む一の拡充。
- * 全ての主要利害関係者一市民団体、民間部門、ドナー、伝統的に迫害ないし社会的疎外を受けてきた集団等一の参加促進。
- * 現地市民社会に対して情報を分かり易く提供すること。
- * 利害関係者から寄せられた懸念点等も含め、PRSP プロセス参加者に情報をフィードバックするシステムを拡充すること。
- * ドラフト段階の PRSP を、世銀・IMF 評議会に提出する前に、ドナー会合での検討資料として提供すること。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * PRSP 作成担当チームに対する時宜を得たフィードバックプロセスの初期段階、完成時点のいずれにおいても一を心掛ける。但し、詳細に亘る批評は避け、当事国の ownership を損なわないように注意。
- * PRSP プロセスの持続可能性向上を期し、地元市民団体の能力育成を支援。

世銀・IMF の取るべき措置

- * PRSP 作成の直接担当チームだけではなく、広く国内全体の関連チームと対話することを通じて、PRSP に整合的な人的資源の働きを促進する。
- * 利害関係者、他の開発パートナーに対し、PRSP プロセスにおける個別遂行事項のタイミングと目的について事前に伝えておく。
- * 市民団体やドナーの PRSP に対する見解を合同評価（JSA）に盛り込む。

【C. 紛争当時国・紛争後途上国】

- ・ 多くの貧困国は現紛争当時国であるか紛争後途上国である（アルメニア、アゼルバイジャン、ボスニア＝ヘルツェゴビナ、カンボディア、ギニアビサウ、ルワンダ、シエラレオネは I-PRSP を終了し、Full PRSP 作成中）。これらの国では PRSP 以前の平和維持努力が必須となる。
- ・ しかし、貧困も紛争の主因であるため、貧困削減に向けた努力は当然必要。
- ・ 紛争当時国あるいは紛争後途上国における PRSP プロセス導入の制約条件は、データ不備も含む行政能力の弱体、悪化した治安状況、不安定ないしは無統制な社会・政治環境といった点に収斂される。
- ・ レビューのポイントは、PRSP アプローチが紛争当時国・紛争後途上国の特殊ニーズに見合うかどうかという点にある。戦火が激しい場合は当然ながら PRSP 導入は不可能である。しかし、これまで多くの stakeholders は、PRSP の基本思想や枠組が紛争当時国・紛争後途上国の復興・開発に有効であると認めている。

対象国にとっての good practices

- * PRSP において紛争に係る問題及び制約条件を明記する。
- * 最優先課題に絞り込み、核となる行政機構の再建と公的制度への信頼回復を実現する。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * ドナー間協調と支援計画の効率化・精緻化。
- * 紛争分析、防止、平和構築に係る戦略策定支援。

世銀・IMF の取るべき措置

- * 紛争当時国・紛争後途上国に特有なニーズへの注意を払う（紛争後分析調査の要請等に対応）。
- * 紛争当時国・紛争後途上国に対する合同評価（JSA）ガイドラインの柔軟な適用（利害関係者の PRSP プロセス参加、貧困分析の質、優先公共政策の

策定といった課題における実現程度は多くを期待することは不可能)。

【D. 貧困診断、指標、モニタリング及び評価手法の向上】

- ・ 多くの国において、PRSP 作成過程それ自体が有意のデータ収集・分析、貧困の現況診断、目標値設定、そしてモニタリング及び評価に係る組織的能力向上に寄与した。
- ・ しかしその能力開発は未だ充分とは言えない。定量的データは一概に不足し、かつ経時的更新に乏しい。政策及びプログラムレベルでの貧困・社会的影響分析 (Poverty and Social Impact Analysis: PSIA) も、PRSP に取り込まれていることは少ない。貧困削減プログラム導入後のモニタリング・評価段階でも、適切な追跡評価を可能とする中間指標設定に欠けている。それに対応する組織的整備も乏しい。

対象国にとっての good practices

- * モニタリング・評価を担当する組織・制度面整備。同時に当該組織は問題点を明確にし、ドナーへの支援要請事項を形成する役割も担う。
- * 政策及びプログラムレベルでの PSIA 実施。
- * 成長並びに貧困削減に係る現実的な目標の設定。
- * 時宜を得たモニタリングと関係各所へのフィードバックを可能にする、中間指標の開発。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * 貧困診断と PSIA における、整合的協調の取れた支援。
- * 当事国政府と共同で行なう、PRSP 作成過程における重要分析作業。
- * 当事国における能力開発 (capacity building) に向けた、十分な技術協力。

世銀・IMF の取るべき措置

- * 重大な政策改革実施後の PSIA を成功裡に推進するための支援に特に注力。
- * PSIA の方法論開発については、世銀は実用ガイダンスの作成を進めており、公論に供するためのドラフト版は 2002 年春に完成予定。PSIA スタッフのための研修プログラムも本ガイダンスに沿って設計を検討中。さらに貧困削減に係る様々な新手法の適切性・有効性評価についても方法論を開発中であり、その結果は上記ガイダンス並びに研修プログラムに逐次調和的に反映される予定である。

【E. 公的措置の優先順位付け】

- ・ 具体的課題の優先順位付けは戦略の成功に不可欠一政策オプションの選択、公的資金配分等の面において。
- ・ これまでの PRSP において、優先順位付けと行動目標の明確化は弱点。各貧困国において、有効な優先開発課題の設定は、個々の公的措置のコストを算定し、国家の中期支出枠組 (Medium-term Expenditure Framework: MTEF) に

組み込んで始めて可能となる。その事によってマクロ経済の安定や持続可能な対外債務返済とリンクした投資計画の策定が実現し得る。

- ・ あらゆる国の PRSP において、マクロ経済の安定は成長と貧困削減のいずれにも最重要の課題であることは早くから認識されていた。しかしその分析は逆に不十分であるところが多かった。
- ・ 公的措置（投資）の優先順位付けは、成果をもたらす分野ないしは対象と、そうでない分野／対象を峻別し、適正な開発資源配分を行なうという点でも貧困削減に貢献する。さらにその意識を強固にすることによって、援助依存体質並びに心的傾向を改善するという副次的効果も持つ。
- ・ 貧困削減により効果のある開発対象（テーマ）を追求した結果として、幾つかの主要な分野横断的課題が優先的に設定された：ジェンダー、HIV/AIDS、グッドガバナンス、地方開発などがその例である。
- ・ 今日に至るまで、各国すべての PRSP は公共サービスへのアクセス確保が貧困層にとって重要であることを強調してきた。教育機会の増大、とりわけ基礎教育段階並びに地方部におけるそれを改善することに力点が置かれている。同様に保健医療・健康水準の向上、特に貧困層向け医療の質的向上と保健医療サービスへのアクセス確保が課題とされている。プログラムの中身については地域的に偏差があり、アフリカでは一次医療への注力と医療サービスの均質化が主要論点とされ、予防医療については欧州・中央アジア地域とラテンアメリカ地域における関心が高い。
- ・ 一般にこれまでの PRSP では、成長に（そして畢竟貧困削減に）果たす民間部門の役割を重要なものとして認めている（但し、民間部門育成に係る公的措置については、国毎に相違がある）。さらに中小企業（Small- and Medium-size Enterprises: SMEs）振興と地方部における生産向上（rural-based production）を中心とした民間部門の発展は、所得創出に大いに寄与するものとして共通の理解を得ている。マーケティングや市場関連情報システム開発、市場アクセスの向上、販路拡大並びに関連インフラ整備に格別の配慮を払っているところもある（モザンビーク、ウガンダ等）。公企業民営化についても一各国により程度は大いに異なるが一優先課題として検討が加えられているところもある（ブルキナ・ファソ、モーリタニア、ニカラグア等）。SMEs 育成環境の整備と、貧困層に向けた信用供与並びに貯蓄機会の増大（特に地方部）の必要性は、概ねすべての PRSP において広く認識されている。
- ・ インフラ整備の重要性（特に地方部）も共通了解。
- ・ 自由貿易の必要性は認知されているものの、具体的対処には乏しい。貿易制度改革について要改善点を分析し、行動目標を明確にした PRSP は少ない（アルバニア、ホンジュラス、モザンビーク PRSP は貿易振興策に併せ貿易自由化を検討した少数の例外である）。

対象国にとっての good practices

- * PRSP においてマクロ経済分析を必要な統計指標・図表を援用しつつ行ない、貧困削減に結びつく経済・産業政策立案の基礎とする。
- * PRSP において、想定し得るマクロ経済成長のシナリオを提示し、危急の際の対処案（緊急財源の手当も含む）も複数示す。
- * 債務履行の持続性確保に備え、外部からのショックを想定し、その経済的影響を極小化する方途を案出する。
- * 貧困層への裨益を念頭に置いた公共サービスの効率化。
- * 公的措置（公共投資）の優先順位付けを行ない、適切なレベル（政策、プログラム等）における具体化を検討する。
- * セクター間の相互関係並びに影響（例えば教育改革の与える保険医療分野への影響評価）、そしてセクター横断型開発課題の分析。そしてその結果を公的措置優先順位へと反映させる。
- * ガバナンス及び制度開発に係る分析を PRSP プロセスの早い段階で行ない、要改善点につき利害関係者間の合意を形成する。
- * PRSP プロセス遂行に必要な中核技術＝公的支出管理、貧困診断、モニタリング及び指標設定等一を担う部門別官庁における能力開発を推進。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * 市民社会の能力開発支援（貧困削減課題における優先順位付け、判断基準設定、ガバナンス・モニタリング手法の向上等）。
- * セクター別課題、そしてガバナンス＝貧困問題間の関連性を評価する方法の改善。
- * PRSP に基づき、ライン別実施担当官庁の支援。
- * 政策立案・実施と実際の貧困削減成果との間の関連性評価に係る分析手法の向上・開発を継続。経済分析やセクター別分析を統合し、一国における全体評価を形成する。

世銀・IMF の取るべき措置

- * 主要部門／分野における人的資源開発、経済分析、技術協力を援助資源を積極的に投下。上記にも述べたセクター間の相互影響関連性（背反性）や政策＝実現結果間の因果性分析の方法論開発に注力。

【F. 公共支出管理】

- ・ 重債務貧困国では PRSP 実施のために不可欠な PEM 能力の乏しさが重大な問題。モニタリングにも支障を生ずる。
- ・ 予算編成と執行の間の断絶、多額の簿外資産・財源の存在、貧弱な監査体制が特に問題を深刻なものとしている。MTEF も経常的な制度として組み込まれて居らず、時に孤立している。
- ・ この点では当事国政府も真の改善意欲に乏しいところが多く、今後相当の時間を要するという覚悟が要求される。

- ・ しかし PRSP 目標の実現にとって、どれほどの時間がかかろうとも PEM の改善は最重要課題の一つであることを国内利害関係者並びにドナーは深く理解しておく必要がある。

対象国にとっての good practices

- * PEM の現状を正確に整理・分析し、現実的な改善計画を立てる。貧困削減計画に基づく財政支出計画の策定と同時にこの作業は実施されねばならない。
- * 中期財政支出計画をもとより持たない国では、MTEF をいかに導入・活用し、制度として定着させるかを検討する必要がある。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * PEM 改善のための能力開発に必要な技術協力のため、十分な援助資源を提供する。

【G. PRSP と他の政策決定プロセスとの統合改善】

- ・ 一般に PRSP に関する意志決定は、当事国の最高レベルの決定に属するものでなくては到底成功しない。また、多くの場合 PRSP 策定担当は財務省に移管される傾向にある。そのことによって国家財政計画との整合性確保・体系化が果たし得る。
- ・ しかし、幾つかの国ではそうした政府内意志決定プロセスの整理が行なわれず、決定権限上の「既得権」がより良い PRSP プロセス実現の妨げとなっている。このことは当初 HIPC イニシアティブによる債務免除日程の時間的制約によるところも大きかったと考えられる。また、部門別貧困削減プログラムの実施官庁が、特に当初段階で PRSP プロセスに参加していなかったことが多い点も、貧困削減目標達成に不利に働いていると指摘されている。

対象国にとっての good practices

- * PRSP プロセスの他政府決定プロセス—特に予算編成・執行システム—との統合。
- * 制度整備に関する記述を PRSP に含める。議会の役割等も含め、貧困削減に向けた法整備及び組織的対応を明確にする。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * 援助を当事国政府の意志決定プロセス（中でも予算編成・執行サイクル）に組み込む。

【H. ドナー協調と援助手法の調和の推進】

- ・ ドナー協調と援助手続きの調和化 (harmonization) を押し進めることは、PRSP アプローチを持続可能なものとするために必須の要件である。多数のドナーによる統制の無い援助は、援助全体の効率性を損なうだけでなく、強靱なものに育成していかなければならない対象国の ownership 育成の機会を一多様多様かつ重複する援助案件への対応によって希少な人的資源を分散せられ一妨げる

結果となっているからである。

- ・ ほとんど全てのドナーは原則的に自国・組織の援助プログラムを PRSP のデザインに合わせることに合意している。しかし課題は未だ多い。対象国政府自身が近年認識しているように、彼らがリーダーシップを取り、PRSP において優先投資対象（分野）と個別課題を明瞭にし得れば、それだけドナーに対して一定の方向性を指し示すことが出来、こうした方策が問題解決のための大きな鍵となるものと思われる。
- ・ プログラム別融資（セクター別アプローチ：SWAPs や一般財政支援も広義にこの範疇に含む）はこうした流れを促進するための好個の手段と思われるが、多くのドナーにおいては、脆弱な公共支出・信用管理システムにそうした援助を供与することへの警戒心が強い（しかし、プログラム別融資の態様は措いても、PRSP を中心としたドナー間援助協調の緊密化と効率化の展望は不可能ではない）。
- ・ ドナー間援助協調の一本化は困難な課題であるが、世銀・IMF は引き続きその実現のために格別の責任を負っていると自認している。世銀は手始めとして、国別援助戦略（Country Assistance Strategy: CAS）を内容的にも経時的にも PRSP と整合性あるものに改良した。2002 年 7 月には IDA 融資対象国においては、PRSP が完成するまでは CAS を作成せず、CAS における開発優先課題は、PRSP におけるそれに準拠するものとして規定されている。将来的には世銀の全ての融資事業を、他のドナーとの協調を果たしつつ、PRSP に沿って運用していくことを企図している。さらには各国への融資に伴う諸条件（コンディショナリティ）を、当該国 PRSP における優先政策課題に沿わせることであり、貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）はそのために開発された融資形態である。
- ・ IMF は貧困削減及び成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF）を各国の PRSP に整合的なものとすべく試みている。PRGF の主要素を PRSP 実施におけるプログラム・デザインに反映させることには成功しているが、より綿密に両者間の整合性や行動目標における因果関係について検証される必要がある。
- ・ 世銀と IMF はこの点での組織間協調を強め、実務レベルにおいて各国の PRSP プロセス推進のための合同あるいは協働調査団を派遣し、JSA も共同で主催している。融資用具としてのコンディショナリティー一本化も推進しており、共同実施委員会（Joint Implementation Committee: JIC）での協議によって実務面を補足している。

対象国にとっての good practices

- * PRSP 準備段階におけるドナーの参加推進。
- * 現地におけるドナー間協調を積極的に主導。
- * 受入援助並びに融資に関する契約条項の公開。

開発パートナー（世銀・IMF 含）にとっての good practices

- * 援助「事業計画」を PRSP と整合性あるものにする。
- * 援助協調・一本化に関する検討及び合意形成の場としての定例会議開催（CG 会合等）。
- * 融資事業におけるコンディショナリティや政策支援のあり方における透明性確保。融資用具にかかる検討や、議会も含む政府関係機関そして現地利害関係者との協議等についても情報を公開することが望ましい。
- * 重複する多種報告義務の撤廃や、援助側及び受入側手続きの共通化、そして現地受入能力の向上支援等を通じて、対象国のドナー援助にアクセスするための負担を積極的に軽減する。
- * 対象国での状況が許せば、セクター別融資（SWAPs 含む）の拡大適用を検討。
- * 現地関係筋に時宜を得た援助関連情報（援助予測を可能とする中期的支援コミットメント等）を伝える。

世銀・IMF の取るべき措置

- * IMF-PRGF の対 PRSP 整合化の継続的推進。
- * 各国 PRSP の完成時点で WB-CAS を統合化する。
- * 当該国関連文献の公刊（文献が作成されたオリジナル言語のまま）。
- * 世銀・IMF 関連融資に係る情報公開の推進。
- * 融資プログラムの内部レビュー強化（特にコンディショナリティが PRSP に則っているかどうかをチェック）。コンディショナリティそのものも整理。

【I. 重債務貧困国における速度と質のバランス】

- ・ 本論点に係る批判としては、HIPC に PRSP 作成という負荷を与え、短期限内の策定を求めることから、質的側面の充実を当初から棄却しているとするものである。
- ・ 一部途上国政府と NGO は、HIPC イニシアティブにおける債務免除と PRSP との制度上のリンケージを解除することを求めている。I-PRSP 完成によって中間債務減免を得られたとしても、その後 Full PRSP 策定一通常 I-PRSP よりもかなりの負担増となる一が遅れた際に、予定した債務減免が得られず、当該国の経済により深刻な打撃を与える可能性があるというのがその批判の根拠となっている。
- ・ ここで理解を要するのは、I-PRSP 完成時点（債務減免に係る Decision Point: DP）と Full PRSP 完成後「満足の行く」PRSP 実施 1 年経過後（Completion Point: CP）⁵との間に行なわれた債務免除は、仮に「中間」と銘打っていても、あくまで本来 CP 後に実施される年度毎公式減免の一部であるということである。従ってこれらの国は、拙速に基づく Full PRSP 完成を急ぐ必要はない。

⁵ 旧 HIPC イニシアティブ枠組において DP に達していた諸国：ベナン、ボリヴィア、ブルキナ・ファソ、ガイアナ、マリ、モザンビーク、セネガル、ウガンダについては Full PRSP 完成時点がそのまま CP となる。

- ・ 世銀及び IMF は、今後も Full PRSP 策定後の一年間を CP までの実施監察期間として止めおく方針である。

【J. モニタリングの今後】

- ・ 一国における PRSP の効果的な実施は、経常的なモニタリング及び評価、そしてその結果に基づく戦略の見直しなくしては困難である。この点に鑑み、現行の PRSP ガイドラインでは、対象国に年次進捗状況報告の提出と、3 年毎の PRSP 全面見直しを義務付けている（現在ブルキナ・ファソ、タンザニア、ウガンダの 3 国のみが Full PRSP 策定後 1 年を経過し、年次進捗状況報告書を提出している）。
- ・ 経常的なモニタリングの必要性は、対象国、市民団体、開発パートナーのいずれにおいても広く認められており、年次モニタリング評価報告書は、その情報量と利用価値において現地政府並びに開発パートナーのいずれにおいても高い評価を受けている。問題はモニタリング評価結果に基づく貧困削減戦略そのものの適切な見直しにある。
- ・ 国内におけるモニタリング評価のみならず、国際社会による貧困国の経験のレビュー、そしてドナー側の PRSP アプローチに対する関わりについても評価活動を行なうことが望ましい。WB-IMF による JAS などはそうした試みの一例である。また、他のドナー機関によっても同様の試みは継続されている。WB-IMF スタッフは、2005 年春に予定されている PRSP 国際会議開催までに、そうした各種モニタリング評価活動の結果が総括されることが望ましいと考える。

対象国にとっての good practices

- * 年次進捗報告を、今後予定される政策実施マトリクスと共に公刊する。
- * 最長 5 年を限度として、国家開発計画のサイクルに沿った PRSP の完全見直しを定期的に行なう。
- * 政府開発方針に変更が生じた際には、遅滞なく変更点、PRSP との関連において重要な留意点について公表する。

世銀・IMF の取るべき措置

- * 当該国政府の年次進捗報告作成を促す（但し政府の業務負担を生じない様に配慮する）。これに関連して報告書作成ガイドライン改訂作業に係る知的支援を行なう。
- * 対象国における PRSP の定期的改訂を支援（2 年～5 年）。
- * 世銀・IMF スタッフによる評価では、実施上のリスク判定に重点を置く。

V. 貧困国における知識・能力向上に係る優先事項

- ・ 受入能力の欠如、既存開発資源を有効利用できない能力面での不足—政府関係者に限らず全ての利害関係者—は、現在も PRSP 策定、実施、そしてモニタリング評価における重大な制約条件となっている。そのためにも—当事国及び開発パートナーの双方が—過去の good practices を学び、教訓を広く伝達する

ことには意義がある。

- Good practices の学習と伝播に当たっては、以下の試みを実施することが有効と思われる。
 - * 研修イベントを毎年開催。特定課題における応用技術に絞り込んだテーマ設定が望ましい。
 - * 政府職員の PRSP 策定、実施に関連した能力向上のための研修イベントを開催（good practices の共有だけでなく、成長分析に係る手法や投資環境評価技術修得に係るプログラム）。
 - * 現地人材とドナー側人材とが知識交換と交流を図るためのイベントを、貧困分析、ウェブ情報技術の活用等の主要テクノロジー分野におけるテーマを選出して行なう。
- 現地人材のより有効な活用とも併せ、最も適切かつ求められる技術協力の分野として以下のものを挙げる事が出来る。
 - * 世界標準に準拠したデータ収集、発信及び管理に関する技法（General Data Dissemination Systems: GDDS、等）。
 - * モニタリング及び評価。
 - * 政府関係者及び市民団体のためのマクロ経済分析。
 - * PEM
 - * PSIA
 - * 個々の政策間／セクター間における背反性（trade offs）のコスト算定技術等を含む、政策優先順位付けのための方法論。

以上

2002年6月 10日

JICA 国際協力総合研修所

調査研究第一課 牧野

PRSP についての暫定的考察

(これまでの本勉強会の議論から)

オーナーシップとアカウンタビリティ

- ・ PRSP はオーナーシップ重視としながらも結果として、世銀・ IMF を中心としたドナードリブンにより策定されている傾向あり。行政の最も重要な機能は税収。そのため、一般には、国家の国民へのアカウンタビリティ（説明責任）が極めて重要となる。しかし途上国特に最貧国では国家財政の多くを援助に依存しており、ドナーへの説明責任が重要となるのはインセンティブの方向性としては自然ともいえる。
- ・ PRSP の主対象は貧困層である一方、国家開発計画の対象は、全国民。Targetting の面からも PRSP は自国民全員へのアカウンタビリティは果たしていないのではないか。今後、PRSP が従来の国家開発計画に「統合」される形になって、はじめて「真のオーナーシップ」が実現されると考えられる。

PRSP の位置付け

- ・ PRSP の主たる機能は、①Planning Document、②Aid Coordination の二つ。
- ・ 一方、従来の国家開発計画と PRSP の関係が不明瞭（例：カンボディアは両方が併存。ガーナでは国家計画は自然消滅）。法的な位置付け、国会との関係なども不明確な場合がある（PRSP は国家計画のアクションプランという考え方もできる）。
- ・ PRSP と従来の国家開発計画との主たる相異は、前者が①予算化されていること、②貧困分析を「手厚く」行っていること、③全ての Stakeholders が参加していること、などが挙げられる。

貧困削減と経済成長

- ・ 貧困削減を最終目標に設定すること自体は問題がない。しかし PRSP において、貧困削減に至る中間的な政策手段（目標）を、直接的な貧困削減の施策（社会開発等）に過度に偏向させることが問題。過去の途上国の経験（実証

- 研究) から、持続的な経済成長なくして持続的な貧困削減は達成されない。
- ・現在の PRSP における経済政策のフレームワークは、構造調整の延長線上と位置付けられる。構造調整政策は、低所得国では持続的成長の達成に十分寄与しなかったという研究成果(石川)を踏まえれば、PRSP 策定対象国である最貧国(低所得国)の今後の成長は「難しい」という帰結。以上より、最終的な債務削減といわれる HIPC 後(3~5年後)の開発資金のファイナンス面も強く認識し、「中長期的な」持続的な成長を達成することを、PRSP において一層留意する必要がある(Sequence の重要性)。
 - ・ただし、貧困削減や経済成長については、理論レベル、概念レベルでは相当の整理がついているものの(学究面)、「アクションレベル(政策レベル)」や予算への具体的な反映のレベル(実務面)においては、まだ確固とした答えはなく、今後の研究・議論が必要。
 - ・例えば貧困削減に直接資する施策への支出(Pro-poor target の支出)と成長に寄与すると考えられる支出(Broad-based growth の支出)の概念と支出項目の整理と、その配分割合の客観的・科学的導出についての研究など(石川)。

PRSP の背景について

- ・開発および援助の最終目標を「貧困削減」とする現在の国際社会の潮流の背景としては、理論的發展もさることながら、以下の要因が考えられる。
 - ①国際金融機関(世銀、ADB 等)が増資を先進国に要求する際、先進国の Tax Payer 向けに「アピール」する目標を設定する必要があったこと
 - ②過去の歴史から、特段大きな国際的課題(オイルショック後の累積債務問題、移行国支援など)がない場合は「貧困削減」が国際的なアジェンダになること
 - ③近年、先進国で社会民主主義政権が多く誕生したこと など

New Public Management について

- ・従来からの改革の方針を継承し、PRSP でも New Public Management (NPM) の考え方を背景とした、市場メカニズムを活用した効率重視の改革が計画されているケースが多い。先進国において行財政の効率化はどの国も至上命題とされるが、英国、米国などアングロサクソン系の諸国が NPM 的手法を本格的に導入している一方で、北欧諸国などは導入していない。

- ・要は国家として、"Welfare Gain"あるいは"Efficiency Gain"という両軸のどちらに比重を「価値観」として置くかによって左右される問題。国家の重要な機能の一つに「再分配機能」があるが、英国、米国などは基本は競争を通じた分配を基本とする一方、北欧等は再分配を重視。低開発国は、貧困削減を至上命題としているため再分配機能は重要な働きを持つが、NPMの効率性重視と理念的に「矛盾」を抱えることとなる。

以 上

as of Apr. 2002.
World Bank. HP.

* ○ の国が Full PRSP 策定済.

* 12ヶ月前の時点で、将来PRSP打響国 12ヶ国あり。PRSP策定が見込まれる国を pick up する(60ヶ国)

TABLE: POSSIBLE COUNTRY TIMELINES FOR I-PRSPs, PRSPs, CASS, PRGFs, AND HIPC
DECISION AND COMPLETION POINTS(Possible Timing of Board Discussions as estimated by Staff in Consultation with Country Authorities)¹¹

Country	Jan-Mar 2002	Apr-Jun 2002	July-Sept 2002	Oct-Dec 2002	Jan-Mar 2003
1. Angola	...	...	...	...	...
2. <u>Albania</u>	...	P, F, S	...	R	...
3. Armenia	...	IP, R	...	P, R	...
4. Azerbaijan	R	R	...	P, S, R	...
5. Bangladesh	...	...	...	I, F	...
6. Benin	...	P, C, R	...	F	...
7. <u>Bolivia</u>	...	...	...	PP, F	...
8. Bosnia and Herzegovina	...	...	...	...	...
9. <u>Burkina Faso</u>	...	R, C	R, F	...	...
10. Burundi	S	...	...	...	...
11. Cambodia	R, IP	...	R	...	R, P, S
12. Cameroon	R	...	P, R	...	R
13. Central African Republic	...	F, PP	...	R, D	...
14. Chad	...	P, R	...	R	...
15. Comoros	...	...	F, I	...	D
16. Congo, Dem. Republic of	...	F, I	...	R, D	...
17. Congo, Republic of	...	...	F, I	...	...
18. Côte d'Ivoire	F, I	...	D, R, P	...	R
19. Djibouti	...	R	...	R, P	...
20. East Timor	...	...	...	...	I, F
21. Eritrea	...	...	...	...	...
22. Ethiopia	...	R	P	...	...
23. Gambia, The	...	P, F	R	R	...
24. Georgia	...	IP, R	P, S	R	...
25. Ghana	R, IP, D	P	...	R	...
26. Guinea	...	P, R	F	...	...
27. Guinea-Bissau	...	R, IP	...	P	R
28. Guyana	...	F, P, C, S	...	...	R
29. <u>Honduras</u>	...	R	...	C, R, PP, S	F
30. Indonesia	...	...	I, S*	...	...
31. Kenya	...	P, R	...	...	...
32. Kyrgyz Republic	...	R	...	P, R	...
33. Lao, P.D.R.	R	R, IP	...	R, P, S	...
34. Lesotho	IP, R	...	P, R	...	F, R
35. Macedonia, FYR	...	...	P	...	...
36. Madagascar	...	P, R	...	R	...

Possible Country Timelines for I-PRSPs, PRSPs, CAS, PRGF, and HIPC Decision and Completion Points

(Possible Timing of Board Discussions as estimated by Staff in Consultation with Country Authorities)

Country	Jan-Mar 2002	Apr-Jun 2002	July-Sept 2002	Oct-Dec 2002	Jan-Mar 2003
37 Malawi	R, P	...	C
38 Mali	...	R, C, P	...	R	...
39 Mauritania	...	R, PP, C, S	...	R	F
40 Moldova	...	IP, S*, R	R	...	P, R
41 Mongolia	...	R	R	P, S	R
42 Mozambique	...	R	...	PP, R	...
43 Nepal	...	P	F, S*	...	...
44 Nicaragua	F	C	...
45 Niger	R, P	...	R, S	...	R
46 Nigeria	I
47 Pakistan	R	R	R	R	R, P
48 Rwanda	...	F, R, P	...	...	...
49 Sao Tomé and Príncipe	P, F	...	R
50 Senegal	...	R, P	F, C	S	R
51 Sierra Leone	R, D	...	R, IP	...	...
52 Sri Lanka	P, F	...	...
53 Tajikistan	P, F, S	...	R
54 Tanzania	...	R	...	R, PP	...
55 Togo	I, F, D	...
56 Uganda	F, PP	...	...
57 Uzbekistan	S	...	...	...	...
58 Vietnam	...	R, P	S	R	...
59 Yemen, Republic of	...	P	...	...	F
60 Zambia	...	P, R	...	...	...

I -- Interim PRSP

P -- PRSP

IP -- PRSP Preparation Status Report

PP -- PRSP Progress Report

S -- Country Assistance Strategy

S* -- Country Assistance Strategy Update

D -- HIPC decision point, enhanced Initiative

C -- HIPC completion point, enhanced or original Initiative

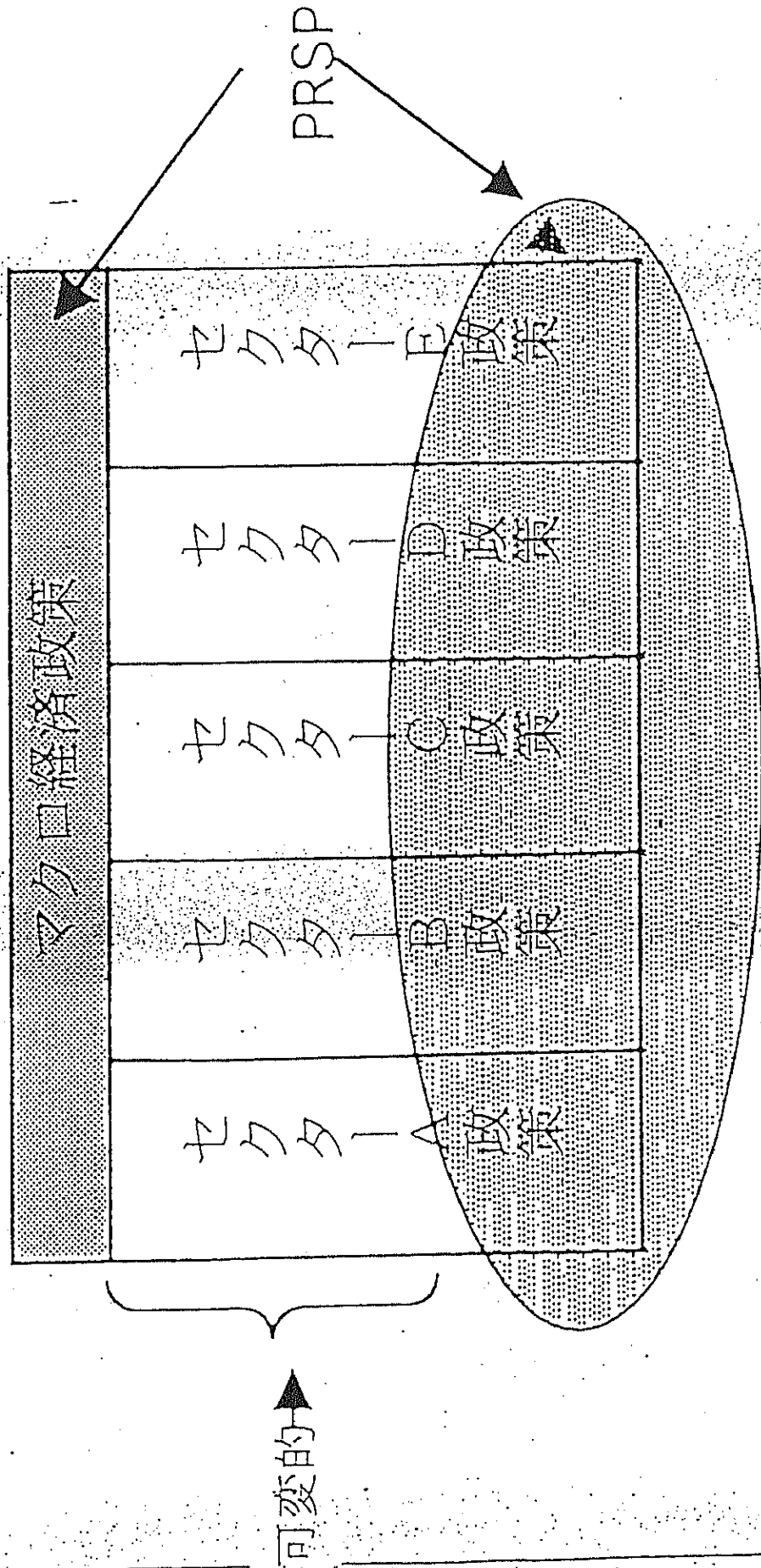
F -- New PRGF 3-year arrangement

R -- Review of PRGF arrangement, or new annual arrangement

1/ These estimates are in some cases highly tentative and are all subject to change. PRSPs and Interim PRSPs are prepared by the countries and will necessarily reflect the countries' own circumstances and decisions. In particular, estimates for full PRSPs are based principally on country authorities' timetables. Furthermore, the timing estimates assume that the countries' Fund- and Bank-supported programs remain on track, and that understandings are reached on new programs without major interruptions. Experience indicates, however, that some and perhaps many of these dates will surely slip, and the timing of new programs is particularly subject to delay.

2002. 8. 10
JICA 野野
作成

PRSP と当該国の開発政策全体との関係 (イメージ)



『PRSPと日本の貢献』
第8回勉強会(イシュー・フォーカス)

ボリヴィア国「PRSP 支援・CG 会合参画」

日時： 平成14年7月3日(水) 14:00～16:00
場所： 国際協力事業団 本部 13A会議室

《議事次第》

1. 開会 【JICA 中南米部 南米課】
2. 「ボリヴィア PRSP の現況について」
【JICA ボリヴィア事務所 吉田充夫企画調査員】
3. 意見交換

「PRSP と日本の貢献」第 8 回勉強会（イシューフォーカス）

ボリヴィア国「PRSP 支援・CG 会合参画」

吉田企画調査員一時帰国報告会<議事メモ>

日 時：平成 14 年 7 月 3 日（水）14：00～16：00

場 所：JICA 本部 13A

出席者：別添出席者リスト参照

吉田企画調査員から PRSP の現状と今後の動き等について報告があった後、質疑応答を行った。報告の主な内容は次のとおり。

● 今年 6 月 30 日に実施された選挙速報が持つ意味

6 月 30 日の選挙の速報は以下の通り。今後国会での投票により得票率 1 位と 2 位の政党の間で決選投票となるが、連立政権が発足する可能性が非常に高い。現政権与党が政権から外れる可能性が大。

1 位 MNR(Gonzalo Sanchez de Lozada が率いる最大野党)21.6%

2 位 NFR(Manfred Reyes Villa 率いるポピュリズム的性格をもつ新政党)20.1%

3 位 MAS(コカ栽培農民団体の代表)17.9%

4 位 MIR

これらの政党のうち政策課題として PRSP を挙げた政党は無い。2 位の NFR は独自のシンクタンクを持ち、PRSP に対して最も批判的な姿勢をとっている政党であり、この政党が政権をとることになれば PRSP の統括基金の現在のアレンジメントが変わってしまう恐れがある。このことは PRSP がボリヴィアのものとして実質的に根付いていなかったことを示している。

● 世銀にとってのボリヴィアの位置付け

世銀にとってボリヴィアは南米で一番重要な国。したがって、世銀は「PRSP の失敗を避けたい」気持ちがある。こういう中で、世銀や欧州ドナー（オランダやスウェーデン）は援助額を増額している。（日本は援助額 4 位に転落）。

● PRSP の進捗と評価

● ボリヴィアの PRSP の現在の進捗としては、拡充 HPICs で disburse された資金が市町村に確実に配分されている（2002 年度第 1 回配分は 5/1 付けで 770 万ドル）。政権が変わろうと後戻り出来ない状況にある。

▶ ボリヴィアの PRSP は優先順位に欠けている。援助では公共投資の全需要を満たせな

い状況の中で、現在ドナーの援助資金合理化（つまりどのようにプライオリティをつけるか）を決めるため、「理想のマトリックス」を作成することとしているが、実際にはあまり進展がない。

- 援助協調はアフリカのようにセクターワイドアプローチ（SWAP）の枠組みの中で、セクターの総合計画をドナー間で議論の中で協調が進むのではなく、どのドナーがセクターを取るかの議論の中で、リーディングドナーが決まっていく形で進んでいる。世銀は分野（汚職、地方分権化、PRSC：Poverty Reduction Support Credit 等）毎のリーディングドナーを決めたいと考えている模様。セクター毎のリーディングドナーが（2003年くらいにでも）決まるのだろうとの印象がある。（例えば「対汚職」ではスウェーデンがリーディングとなることが想定できる。）

- 日本の支援のあり方について

- このような中で、日本はどの分野で力を発揮できるか（つまり、リーディングをとれるか）が問われる。リーディングをとるには、JICA 事務所のマンパワーを充実させ、リードするセクターの「核」として当該セクターの全てを watch し、他ドナーのニーズをも吸収し、動かすことのできる体制が必要（現状では、リーディングになれる体制を有していない）。

- PRSP 自体が包括的内容となっているため、ドナーが自らの援助重点分野を選択することが望ましい（一番のポイント）。吉田企画調査員は、現職に着任してすぐ（事務所に対して）「援助重点分野の絞り込みが必要だ」と言及してきた。この結果、事務所は 2001 年夏に「絞り込み勉強会」を実施し、最終的に 3 分野（保健医療、教育、農村開発）を援助重点分野として絞り込んだ。

- しかし、「絞り込み勉強会」にて重点分野として提言された 3 分野（保健医療、教育、農村開発）のいずれかで日本がリーディングをとれるとは思わない。ちなみに、どのドナーが絞り込んでも、この 3 分野が「重要分野」として挙げられる結果になるだろう。日本の援助で建設した病院が経営の良好な病院として（昨年）ボリヴィア国内の病院でトップ 5 に入ったことから、日本は医療分野を重点分野としてリードする、という議論があるが、これから病院建設は厳しいものとなることが予想される。また、人材の制約によりリードすることは難しだろう。今後はソフト面が重視され、英・米（NGO）によるサービス面への細かい支援が重要となることも考えられるだろう（しかしこのような議論はされていない）。

い)。

● ポリヴィア PRSP の抱える問題点

➤ PRSP は、時間の制約等に鑑みて、世銀がいわゆる「見切り発車」的に作成を促進した
もの。PRSP 案を NET 上で公開したのは事実だが、NET へのアクセスが限られるポリヴィ
アでは、「NET に公開したこと=国民に提示した」とは言えない。つまり、国内で十分な
議論がされないまま PRSP が作成された、ということ。政権交代によって PRSP に基づい
て策定された体制は変わってしまう。また、ポリヴィア政府の姿勢にも問題がある。PRSP
は作られたものの、政府の姿勢はなにも変わっていない。(さらに、世銀は debt sustainability
については対外債務が輸出総額の 150%以下であれば sustainable だとみなし、限界すれす
れで貸し続けている。このような世銀の姿勢を見ると、PRSP でポリヴィアを救おうとし
ているのか、さらに債務を増加させようとしているのか不明：吉田氏の個人的見解) この
ような状況下、PRSP は今のまま継続されると必ず「失敗」するだろう。

➤ 十分な議論無きまま作成された結果、誰も「私の PRSP」と言う認識は有しておらず、
6 月 30 日の総選挙に向け、PRSP に言及していた政党は一つもなかった。PRSP の存在や名
前すら国民には知れ渡っていないので、PRSP に言及したところで国民の理解や賛同を得
ることは困難の由。さらにもう一つの理由としては次のとおり。10 人中 6 人が貧困である
現状に不満を抱いている農民団体や社会団体からの票を獲得するために、各政党はこのよ
うな不満を取り除く短期的に成果をもたらす焦点の定まった政策に言及する必要がある。
PRSP はこの点について述べていない。

➤ 新政権誕生により PRSP は変更されると思われる(貧困層への社会政策の中心基金で
ある DUF も変更される)。特に MNR (現最大野党) が与党になると変更の可能性が高い。
これについて世銀は、「PRSP を継承する必要はない。PRO-POOR の視点が入っている国家
開発計画であれば受け入れる」との姿勢を見せている。世銀がこのように鷹揚な姿勢でポ
リヴィア政府に変化を期待しても無理であろう。

➤ 選挙結果が確定し、2 週間以内に連立政権が成立。その後 7 月末までに「政権引継委員
会」が設立される予定。この場で、各ドナーが、「新政策への PRSP 継承の必要性」を訴え
ると思われる。8 月 6 日に新大統領が就任し、10 月頃に新政策が発表されるだろう。

(以下は別添発表資料についての補足等)

- 行政について現在検討されている支援は、IT 無償による財政管理システム (ハード)

の構築が挙げられる。行政における制度構築は非常に難しいため、このようにハードで管理する方法が浮上した。

- JICA とカトリカ大学が共同で、PRSP の質的指標を作成している。これは貧困層の視点に立った 12 の質問（例：あなたの村長は公的資金を横領していると感じていますか？あなたの村に HIPC のお金がちゃんと投入されていると感じていますか？）に対して主観的、感覚的に応えてもらうもの。
- JOCV の活用は「顔の見える援助」という視点からも有益と考える。この活用を模索中である。
- ボリヴィア政府が作った PRSP モニタリング評価について日本は消極的。なぜなら、モニタリングに関し、ボリヴィアは国家予算をつけない（つまりすべて援助で賄う）と大統領令にて明言しているため。
- HIPC 資金が適格に市町村単位で使われているか、を監督するための市民コントロール（オンブズマン）が 2002 年 3 月から稼働。カトリック教会が後見人として継続支援しているが、これには賛否両論がある。CISE よりも市民コントロールを支援し、市民が出す指標と政府の出す指標をつきあわせるのが良いのではないかと考える。
- 2001 年に 3,765 万ドルの HIPC 資金が配布された。ほとんどがマルチドナーからの資金。市町村には資金を配分して、PRSP の後戻りを避ける状況を作り出している。
- 2KR 資金については、市町村の能力の限界もあり、これ以上無条件で同資金を FNDR に入れることは無意味である。かわりに、SIBTA : Sistema Boliviano de Tecnologia Agropecuaria（ボリヴィア農牧技術システム）のバスケットファンドに投入する等、本資金の投入先について検討する必要があるのではないかと。

質疑応答等（矢印以下が返答）

- PRSP のプライオリティ付け (selectivity) は必ずしも容易ではないだろう (コメント)。援助協調室では個々の国家の開発計画と PRSP の関係を考えていきたい (コメント)。援助の効率化 (harmonization) についてボリヴィアではどのようになっているのか。(援助協調室 渡辺) →ボリヴィアではアフリカで求められているような援助の harmonization はあまり見られないが、このために援助が非効率だという話は聞かない。むしろ、バスケットファンドは合意に至るまでの時間がかかりすぎるなど、実際に援助の効率があがるのかどうか明確ではないため、バスケットファンドをやめようとの意見も出ている。リーディングドナーが責任を持って援助の成果を出せるよう、責任体制を明確にしていかなければならない。
- PRSP は市民権がないということだったが、過去に市民権を得た計画（政策等）はあっ

たか。また、PRSP と MTEF の関係はどうなっているのか？（政策研究大学院大学 二井 矢調査員）→前述のとおり PRSP は一部国民のみの意見を反映して作成したものであるため、市民権を得ることが難しかったのではと思われる。また、予算との整合性はなされていない。パイのドナーから MTEF をつくれと言われていた上に、世銀もその方向で主導していかなくてはならないと考えている。ポリヴィア政府としては、公共投資は各市町村に委譲されているので、整合性を図る必要はない、という言い分である。

● 分野毎にリーディングドナーを決めるという提案について言及されたが、例えばバングラデシュの場合は、オーナーシップを途上国に持たせたいことから、「誰が」リーディングドナーになるか、という決定を行う雰囲気を感じられなかった。また、世銀はセクターをよそのドナーに任せる気があるのか。 →ポリヴィアでは、ドナー間において「自分が」リーディングドナーになるという雰囲気がある。また、世銀はあくまで黒子に徹したいので、CDFの内容にのっとり、ドナーが各自リードして欲しいと思っているようだ。

➤ 世銀の主眼はあくまで「貧困削減」なので、貧困削減の結果として債務が増えたとしても構わない、と世銀筋より「本音の話」として聞いたことがある。世銀は借金が増えても、生産と消費が拡大している状況ならば、貧困ではないと考える。またあくまでも「相対的貧困」ではなく「絶対的貧困」のみを取り扱う。国全体の経済成長とパイの大きさが重要なのであって、貧富の格差の是正などは視野に入っていないとのことだ。

→世銀は常にお金を貸したいという方向で動く。そして自分の投入した資金がうまくまわっているように演ずる。このような世銀による「自作自演」のような状況において貧困削減が進むのか。そういう体質が変わらない限り、PRSP は失敗する可能性が高い。

● UNDP や世銀は MDG についてどのような解釈をしているのか。

→MDG を明確に意識して、goal 達成のために何をすべきか、という目標の設定は行っていない。PRSP を成功させた結果として MDG が達成できるという暗黙の了解のようなものは存在している。

● パイのドナーは PRSP をポリヴィアの新政権に継承してほしいと考えているのか。→ PRSP は国家戦略にかわるものであり、パイのドナーは援助パイブルのようにとらえている。従って、PRSP を新しい政権にも引き続き推していきたいと考えているが、世銀は引き継がなくても、新政策が、PRO-POOR の視点があればよいとしている。

● 政党間でなく官僚機構の中での PRSP はどういう意味を持っているのか。ポストそのものと PRSP の間に関係はあるのか。

→一部の官僚が PRSP の作成に携わったが大臣レベルより以下はほとんどノータッチである。あるポストと PRSP の関係

はないと思う。

以上

ボリヴェリアPRSPの現況

中南米部南米課

PRSPとは

- 貧困削減戦略ペーパー Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP
- 世界銀行、IMFにより発案され、1999年両機関総会で合意
- HIPCイニシアティブの適用の前提として策定義務
- 当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者（ドナー、NGO、市民社会、民間）が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てた重点開発課題と対策を含む、3年間の経済・社会開発計画

ボリヴェリアでのPRSP策定プロセス

- 1996年6月 第1次HIPCイニシアティブ合意
- 1998年9月 第1次HIPCイニシアティブCompletion Point 通過、448百万ドル債務削減に合意
- 1999年6月 拡大HIPCイニシアティブに合意
- 2000年2月 拡大HIPCイニシアティブDecision Point 通過、I-PRSP作成完了
- 2000年8月 国民対話2000実施
- 2001年5月 拡大HIPCイニシアティブCompletion Point 通過
- 2001年6月 full-PRSP作成完了、世銀・IMFによる承認
- 2001年7月 国民対話法2000国会承認

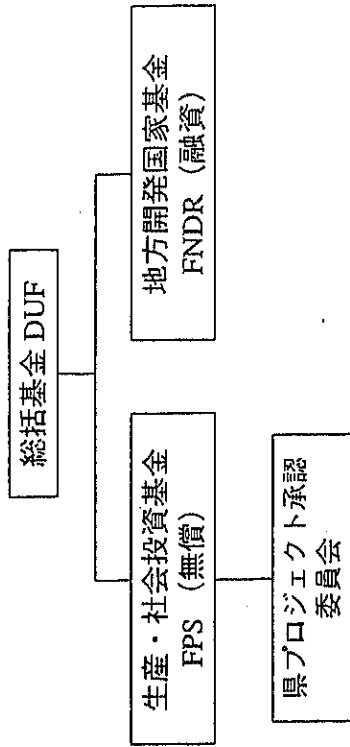
ボリヴェリアPRSPの特徴

- 総括基金 Directorio Unico de los Fondos: DUF
- 国家補償政策 Politica Nacional de Compensacion
- 国民対話法2000 Ley de Dialogo Nacional 2000

統括基金 DUF

- 1999年6月大統領令により設立
- 当時大統領府直轄で存在していた3基金：FNDR（地方開発基金）、FIS（社会投資基金）、FDC（農民開発基金）を総括
- 2000年11月大統領令により、FISとFDCが統合しFPS（生産・社会投資基金）ができる

DUFの機構



国家補償政策

- 2000年11月16日大統領令にて発令
- 総括基金DUFの機能と政策を規定
- ボリヴィアPRSPを支援し地方分権化のプロセスを強化するための国家政策（第1条）
- 中央政府から地方自治体への資金の流れを規定→「減額措置」

減額措置とは

- 総括基金を通さずに直接地方自治体に無償の資金が投下された場合には（例：第2次医療母子病院建設）、同額を次年度の総括基金からの通知額より減額する。（第7条）



「地方レベル」の無償、機材供与、プロ技、開発調査等事業に影響

国民対話法2000

- 2001年7月26日国会可決。
- 貧困削減戦略政策の基本路線を定める。
(第1条) → PRSP実施の法的基盤
- HIPCの資金の配分基準、方法を規定。(同上)
- 貧困削減のプログラムや戦略に対し市民コン
トロールを実践するにあたり、その適用範囲
とメカニズムを確立する。(同上)

ボリヴィアPRSPの問題点

- 前提条件であるマクロシナリオの楽観性：
経済成長率5.5%。→ 2001年度経済成長率0%。
- PRSPと長期成長戦略との関連性が希薄。
→ 天然ガスや鉱物資源の輸出を指向するも・・・
- 地方自治体へ直接資金配分をすることか
ら、地方自治体の制度能力が前提（ガバ
ナンス、透明性、汚職撲滅等）。
→ 地方自治体能力強化政策の弱さ。

国際社会の取り組み：CGグループ

CGグループとサブグループ	幹事国	副幹事国
第1：PRSPのサステナビリティ ① 税収改善 ② Concessional Credit 卒業とマクロ経済 ③ 国際市場へのアクセス問題	IMF	EU
第2：PRSP実施とそのフォロー ① 情報システム評価 ② 短期アクションプラン追尾 ③ CG 指標と国際開発目標分析・評価 ④ 公共投資マトリ ックスの現在化 ⑤ 目標—指標プログラム間の連携 ⑥ 理 想のマトリックス ⑦ ボリヴィア CDF の進捗評価と促進 ⑧ 国民対話法の追尾	オランダ	日本
第3：制度機構改革と汚職対策 ① 行政改革と国家の近代化 ② 司法権の改革 ③ 汚職対策	デンマーク	CAF
第4：市民参加と社会差別軽減 (2001年6月現在サブグループなし)	UNDP	DFID

我が国の取り組み

- 企画調査員の派遣 (2000年11月～)
- 援助重点分野絞り込み勉強会
→ 農業、保健医療、教育の3部門。

今後検討すべき課題

- コモンバスケットに投入する分野と技術協力を行う分野
- 技術協力では、各モダリティー毎の方向性（対象サブセクター、対象者規模、投入内容等）

ボリヴィア PRSP 報告会資料

(2002年7月時点)

現 状

<支援方針の進捗>

- SIGMA 正式申請目前。PRSPの質的指標完成目前(カトリカ大との共同)。理想のマトリックス絞り込み案提示と会計監査院への協力は進展なし。SIBTA への投入(2KR 資金)目前。FPSへの投入は働きかけ中。副幹事国としての着実な実績。絞り込みへ移行中。協力隊の活用模索中。

<PRSP全般>

- 守りきれない PRSP。優先順位に欠ける。
- 新政権は即効性のある政策が必要。PRSP にはそれがない。
- 各政党とも PRSP を熟知するが、言及なし。
- 新政権は連立となるため、政策はあくまでも政治合意の上に成り立つもの。
- 反面、的確な政策を展開しないと経済崩壊となる。

<PRSPモニタリング評価>

- CISE(UDAPE、国立統計局、持続開発省)昨年12月より稼働。技協以外での投入を慎重に検討すべし。CISE 設立令6条に問題あり。
- 第一回報告が5月に刊行されている。
- 市民コントロールも3月より稼働。教会が後見人として継続支援(賛否両論)。
- バスケット形式で支援する合意あり。抜け駆けはダメ。

<HIPC実施状況>

- 37.65百万ドルの配布実績(2001年)。FPS プロジェクトの C/P負担としたため、配布された資金の大半が手つかず。2002年は96.65百万ドルを予定。
- 市町村に資金を渡して後戻りできない状況を作る。2002年第一回配布は5月1日付け7.7百万ドル。
- 二国間の HIPC では独はバイのドナーとしては初めてカットオフデートを越えての救済を実施。2001年7月1日までの公的債務、商業債務を削減(名目値総額で361百万ドル)。繼いでイタリアが、6月4日に同様にカットオフデートを越えて(85~99年の商業債権を除く)99年6月20日までの全ての債務の救済合意(名目値総額68百万ドル)。
- 我が国とは合意ドラフトにさえ至っていない。パリクラブでの合意期間は過ぎている。

今後

<現行PRSP継続の可能性>

- PRSP は間違いなく変更される。
- PRO-POOR の視点があれば何でも受け入れる姿勢あり。

<FPS>

- DUF は貧困層への社会政策の中心基金である。変更を来さないと見る方が不自然。
- FPS はプロジェクトサイクルの一番良いところで中断を予定。
- 現状を守るにはドナーの強力な働きかけが必要。

<2KR資金の活用>

- 市町村の債務能力に限界あり、これ以上無条件で同資金を「FNDR」に入れることは意味無し。
- 投入先については日本側も積極的に活用を模索すべし。

<CDF、ドナー協調>

- ドナー協調は現場ができるところは限界に来ている。大きな一歩を取るか、停滞するか。理想論と現実の間に隔たりがある。現場は本部の評価を睨み、裨益国はそうした状況を十分に理解する。(ドナー慣れ)

<棲み分けと結果重視主義>

- 大きなセクター毎に棲み分けが起こる可能性がある。これは理想のマトリックスとの議論中で進む。
- リーダーとなることとは、事務所内で十分な体制を作れることを意味する。財務政策の専門家が必要。現在体制無し。総合ビジョンなしで行ってきた協力傾向がマイナス。
- 手を挙げるタイミングが重要。
- 「本当にリーダーとなれる分野」を再考する必要あり。

<ボ側の課題、選挙公約>

- 公共行政は生産性を上げることが重要(汚職、小政府、効率性)
- 生産性、疎外(貧困対策)、対汚職。
- 実効が上がらなかった現政権。ドナーはどこまでハードな姿勢がとれるか。

<PRSP評価モニタリング>

- IMF の次期PRGFの為の調査団は8~10月を予定。
- 世銀は PRSC(90~50百万ドル)を予定。
- 8月頃 PRSP 一年目 JSA 調査を実施予定。バイのドナーも連動して評価実施。

『PRSPと日本の貢献』
第9回勉強会(定例)

日時： 平成14年7月8日(月) 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. 「途上国の公共支出管理」 【JBIC 開発金融研究所 林次長】
3. 意見交換
4. 事務連絡

配布資料

1. (配布済) 「特集：開発のパフォーマンス向上を目指して－ 開発途上国の公共支出管理と援助機関野対応（開発政策・事業支援調査）－」『開発金融研究所報』2000年10月4月号
2. UNCTAD (2002) “Chapter 5 National Development Strategies, The PRSP Process and Effective Poverty Reduction, Part Two Escaping The Poverty Trap”, *The Least Developed Countries Report 2002*
3. JICA Bonjour 「タンザニアにおけるPRSPへの対応」JICA フランス事務所 2002年5月

「PRSP と日本の貢献」第 9 回勉強会 (イシューフォーカス)

「途上国における公共支出管理」

(議事メモ、)

開催日時：7月8日 (月) 18:00～

開催場所：JICA 国総研 201B 会議室

出席者：柳原座長以下 7 名 (別添出席者リスト参照)

1. 事務連絡

● 配布資料の説明 (牧野)

UNCTAD Least Developed Countries Report 2002 Chapter5 の抜粋は、最近国際機関が PRSP を分析した資料として数少ないものであること、また同文書が生産性の向上の重要性すなわち成長を強調していることが日本の視点や本勉強会での議論に近いと思われるため、参考までに配布した。また、JICA タンザニア事務所によるニュースレターは、PRSP を中心に動く援助協調の動向において、最新の情報を含むものなので、情報共有したく配布した。

2. 「途上国の公共支出管理」 JBIC 開発金融研究所 林次長 (レジメをもとに発表)

● JBIC での公共支出管理分野への関心

本日の発表は有償資金協力の視点からのものであり、これまでの議論とはやや異なるだろう。JBIC における公共支出の問題との関わりは長く、1970 年代よりプロジェクト借款実施における相手国の内貨不足や完成後のリカレントコストの問題への対処の観点から、公共支出管理における議論を重ねてきた。90 年代後半に入ると現在の意味での「公共支出管理 (Public Expenditure Management: PEM)」が広く議論されるようになってきた。配布したレポートは、99 年に JBIC 開発金融研にて最近の「公共支出管理」を巡る議論の整理を兼ねて実施した調査の成果物である。また、1999 年～2001 年の PEM の動向を対象に、フォローアップスタディも行っている。

● 公共支出管理問題の議論の変遷

公共支出管理とは国家予算に明確な管理手法を導入し、政府財政の管理能力を強化するものである。様々な呼び方があり、SPA(Strategic Partnership for Africa)では公共支出以外の政府財政の課題も含めて PFM (Public Financial Management) を使っている。公共支出管理の議論は、公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER) を通じた予算執行プロセスの分析 (分析枠組みのチェックリストの作成) に始まったと言える。その後様々な公共支出の診断ツールが用いられるようになり、さらにそれら乱立気味の様々なアプローチを世銀等が中心となって統合・調和化を目指そうとするイニシアチブである Public Expenditure and Financial Management (PEFA)へと進化を遂げつつある。注目される 3 つのポイントは、①政府の役割とその役割に対応した能力が極めて重要 ②Assessing Aid のなかで指摘されたファンジビリティの問題 (これに対応するのが PIP: Public Investment Program)、③SWAP コモンファンドを含む財政支援を巡る議論並びにアカウンタビリティである。

● 具体的に公共支出管理とは何か

レポート p26 にあるように公共支出管理は Plan, Do, See のサイクルからなる。公共支出管理の政策目標のポイント（分析枠組み）としては①財政規律②効率的な資源配分③能率的な事務事業が挙げられる。①は特に目新しいものではなく、②、③が 90 年代以降にでてきた新たな議論である（p31、図表 2 参照）。ここでのキーワードは公共支出サイクル、MTEF、予算統一性、パフォーマンス基準、脱「増分主義」、活動項目別予算などである。

● 内容確認

・実績評価（Performance Management）においては、情報の非対称性に係るプリンシパル・エージェント関係の問題に対しては、人事評価等のレベルではかなりの程度克服（対処）可能であると考えているが、さらに大きなレベルでの政府事業、特に公共支出のレベルにおいてこの課題を乗り越えられるのかどうか？

→ 実績をどう評価していくかについては、ニュージーランドではアウトプットに着目した評価を行っている一方、オーストラリア・北欧などでは、アウトカムに着目した評価を行っている等、先進国においても、どのような評価が最適であるか試行錯誤を続けているのが現状。そのような状況で、この実績評価手法等を、途上国で簡単に適用できるとは思えない。

→ 一例として USAID の実績評価手法を紹介したい。まず国・セクター毎に非常に大きな 6 つのゴールを設け、その下により具体的な戦略的目的が設定される。その戦略的目的の、更にその下にプログラムが位置付けられている。それぞれのプログラムにおいては、それぞれ定められた指標に基づいて定性的評価がなされる。また専門的な視点から、定量的に何ができて何ができなかったかを評価したものを統合し、国・地域レベルでの情報として開示している。しかし、米国においても、会計検査院と議会の間に、指標を用いた評価は一見科学的に見えるが、多数の外部要因（関係者）の中で、国レベルの指標による USAID 事業の評価は非現実的ではないかとの論争があった。

→ 先般オタワで開催された LENPA（Learning Network on Program Based Approach）の会合においては、上記のような評価の問題への対応として、数値による評価だけでなく、目標に向けてどのような取り組みを行っているのかを評価しようとするプロセス・インディケーターの議論ができた。

● 展開

PER, PIP, CDF の議論の展開を経て PRSP は登場し、さらに PRSP が重債務国だけでなく IDA の対象国へも広がりつつある中で、PRSP ソースブックにおいて MTEF の重要性が言及されたこと等により、全世界的に MTEF が広まった。さらにこの流れは世銀を中心とする PEFA(Public Expenditure & Financial Accountability) Program へと発展していく様相を見せている。PEFA は現

状の公共財政へのドナー支援アプローチが抱える問題（診断手法や支援プログラムの乱立と重複や調整されないドナーの活動、過大な取引費用のために、改革のインパクトが小さい）を改善するために出てきたイニシアチブである。しかし日本での PEFA に対する関心・受け皿は未だ小さい。

● ケース・スタディ（パキスタン・パンジャーブ州、フィリピン）

パキスタンは政治的リーダーシップにより公共支出における抜本的な改革が進められている。他方、増分主義排除は難しいのではないか。また単年度主義という点においても、変化は見られない。活動項目別予算については、パキスタンでの JBIC の On Farm Water Management Program は、プロジェクト・コスト枠内で経常経費も見する方法を取っており等、円借款事業では対応可能な面が多い。フィリピンは 50 年代より米国によってパフォーマンス予算が取り入れられてきた。MTEF などへの取り組みも進んでおり、資源配分の効率性の観点は非常に進んでいる。他方、様々なドナーによる支援の調和化が課題となっている。

● 公共支出管理と援助の論点

公共支出管理はプロジェクト支援にこそ重要である。経常予算と開発予算の問題については 50、60 年代にも世銀が議論をしたことがあったが、その後開発予算問題のみが議論の焦点となり、経常予算は議論の対象とならなかった。2 つを切り離して論ずるのが妥当ではない点については議論する余地がない。援助資金管理（オンバジェット・オフバジェット）については、双方メリット、デメリットがあり、難しい問題である。オンバジェットにすれば一種の巨大なコモンファンドができてしまう（インドのケース）。

● 日本の援助を考える際のインプリケーション（JBIC の立場から）

公共支出管理の分野では日本は経験を有していないが、公共支出管理における部分的な絞った特定課題、例えば予算におけるコストイングやハード・バジェットなどの部分で、政府上層部ではなく中堅公務員レベルにおける会計能力向上などを訓練する仕組みが作れるのではないか。また、地方自治体では三重県でニューパブリックマネージメント等を取り入れた先進的な取り組みが進んでいるので、そのノウハウを共有する方法も考えられる。

3.意見交換

● 地方分権に関して、意思決定権限の分権化はある程度のスピードで行われうるのに対し、財政分権化の方がついていかない状況が良く見られる。この財政分権化において重要なのはスピードとシークエンスではないかと考える。中央から地方への配分決定においては、人口と貧困指数等をもとにした配分基準がよく使われているようだ。この分野での日本の支援においては、ポリ

ピアで中央と地方自治体をコンピュータネットワークでつなぎ、市や町での資金の流れや用途を瞬時に明確にするシステムの導入が検討されている。またこのシステムに一般市民による政策に関する評価のデータも載せ、モニタリングに使うことも考えられている（無償 12、3 億円の案件）。

→ 分権化については、キャパシティ・ビルディングを中央でも地方でも行わなければ成功しない。権限を委譲する側の中央にもリーダーシップと能力がなければ地方分権は成功しない。中央と地方の財政関係と援助資金の流れについてはインドと中国で対照的である。中国は分税制により地方の取り分をはっきりさせた結果、裕福な地域と貧しい地域の格差が広がった。インドでは中央政府から州への予算配分が自動的に算出できるような明確なフォーミュラがあり、比較的分権化がうまくいっている。地方格差の問題も中国に比べて小さいのではないかと。Political federalism, Fiscal federalism は分けて考えるべき。

● 公共部門の線引き

公共支出管理が含む予算については、政府部門と国営企業体（公共事業体）の間の予算上の区別は通常の約束事として自ずとあるものなのか、国毎に異なるのか。

→ 特別会計等を介してその 2 つは結びついているのではないかと。インドでは公共事業部門は完全に切り離されていた。

● 偶発債務は MTEF の中に明示せよという意味か？全体の中での位置付けは？

→ MTEF の中には入ってこないと思う。

● ガーナでは枠としての公共支出管理システムはできたものの、パフォーマンス評価の導入と運用はまだ不十分である。一つの問題は目標に対してパフォーマンス評価が導入されても、予算（歳入）が見込みを大幅に下回ったり不安定であるため評価をしようにもなかなかできない。MTEF の管理の中で、歳入面側の安定化を一定程度計らないと適切な実績評価の実施は困難である。

→ 通常マクロ的な歳入安定に対する措置としては、stabilization fund を設ける方法がある（チリ、エクアドルの SAL で適用）。

● 診断の問題として、なぜ現状のような問題があるのかに対する答え（分析）はどこにあるのか。処方ばかりがあって、問題の原因と処方とがかみ合っているのかどうか疑わしい。（PRSP への違和感）。

→ USAID や JICA の現実を見てみると、どこまで実行された支援に対する評価を目標との間でどれだけ厳密に行うか、折り合いを付けているのが現状ではないか。途上国でのモニタリングの人材育成をどこまで行うのかコストを考慮するとネガティブな評価になる可能性がある。

● 公共支出管理のサイクルにおける See にあたる部分について、See は常に後から行うもので

あり、実際にどのように予算が執行されたかは 2 年後でないといけないといったことがある。実施期間中に抑止効果をもった See なのかどうか？

→ 実施中のモニタリングを含めた See である。単年度のプロセスがあるのでモニタリングの中でアカウントビリティを活用していく議論がある。

● PRSP の文脈において公共支出管理の側面からのインプリケーションは何か？

→ PRSP における参加、オーナーシップと、公共支出管理におけるアカウントビリティの関係について述べると、多くの場合、PEM においては、まだドナーの母国に対するアカウントビリティ確保の面が強く、本質的に一体誰のためのアカウントビリティなのかという面が忘れ去られている。まずそのパラダイムを変える必要がある。誰のために、また一体どの程度までの正確さでのアカウントビリティが要求されているのか等まだ議論が必要である。

● PRSP の関心によって明確になっているという意味での活動との関連は？

→ 国家開発計画との関係では公共支出管理は予算化の部分にあたるが、PRSP だから MTEF がセットかということそうでもない。MTEF はラインとは別に策定されている。

● MTEF はドキュメントの性格として大蔵（財務）省中心に進められているものなのか？

→ 枠組みづくりが財務省で行われ、各省庁に下ろされて各省庁が予算を作成し、大枠の予算は国会で議論される。従来だとボトムアップ的に下からの積み上げで作成されていたものが、MTEF のガイドラインを財務省が作った上で、各省が予算を作成するという点で、進め方がかなり違う。

● 基本においては「規律ある財政」というのは締める側であり、ラインミニストリーは事業を行っていく側になる。より中長期の計画との関係は MTEF では出て来にくいのではないのか？誰が MTEF をどう使いたがっているのか？

→ ガーナでは、各省庁はこれまでドナーとの直接交渉により援助を獲得可能だったが、MTEF 導入後は財務省が MTEF によってマクロバランスをチェックした上で 行う方向となっている。セクター間、マクロとセクター間では予算配分をめぐるせめぎ合いがあり、各セクターにおけるドナー関係者も必ずしもマクロの財政バランスまで考えていない場合が多い。SWAP のひとつの限界はセクターに焦点を当てるため、全体のマクロバランスの視点が不十分になってしまう傾向があることであった。この点からマクロを踏まえた事業の推進の点で MTEF の役割がある。

→ 円借款ではラインミニストリーと直接交渉することはない。セクターワイドで行うとなれば中央で MTEF を通じて行うことになる。有償と無償では事情が異なるであろう。

● マクロ経済的な視点から財政の問題を見る場合、マネーサプライと、その関連で財務省と中央銀行の関係（中央銀行の独立性の問題等）、Dollarization やカーレンシーボード制などの為替に

関わる議論が欠かせないが、公共支出管理の議論では扱われないのか？

→ 公共支出管理では、それらマクロ経済安定等を大前提とした議論なのではないか。PRSP ソースブックの公共支出管理の項にも為替管理等の議論は出てこない。MTEF のレベルでは既にそれらマクロ経済の状況を踏まえて予算シーリングが設定されているという前提で議論が進められていると考えられるのではないか。

4.事務連絡

今回は7月16日（火）第10回（定例）を Dr. John Page を迎え、貧困削減戦略の課題と展望（仮題）で行う。

公共支出管理について

8-Jul-02

林 薫@国際協力銀行

1. 公共支出管理のコンセプト

- 国家予算に明確な管理手法を導入し、政府財政の管理能力を強化するもの
- 分析枠組み→診断ツール→改革プログラム

2. 背景

- 政府の役割と能力向上(WDR 97のアジェンダ)
- 援助の有効性(WB"Assessing Aid"のアジェンダ)
- 財政支援・Swapへのシフトとアカウンタビリティの要請

3. 構成要素

- 「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」の3側面
- キーワード：公共支出サイクル、MTEF、予算統一性、パフォーマンス基準、脱ぞ分主義、活動項目別予算

4. 展開

- PER (公共支出レビュー)
 - 「予算、執行、配分に関する分析過程と報告書」
 - 1970年代に開始、1990年代以降急増。公共支出管理の分析枠組み導入
- PIP (PSDP等)
 - 「配分」に重点。
- CDF
- PRSP
 - Source Book (公共支出分析の質的向上、MTEF等の中期予算の導入、財政管理の強化、パフォーマンス重視、参加の促進)
- PEF A(Public Expenditure and Financial Accountability Program)
 - 公共支出管理分析方法、支援プログラムの乱立
 - 「調和化」の一環
 - 世銀、IMF、EU、DfIDなどが支援。
 - 予算プロセス全体を包括(調達なども含む)
 - 2001年12月 世銀に事務局設置
 - 2004年末までの予算5百万ドル。ドナー募集中。

- パイロット・アセスメント実施。今後 10~20 ヶ国で実際の分析・改革を実施。
- 将来は PRSC などに組み込む

5. ケース・スタディー

(1) パキスタン パンジャブ州

- ▶ 公共部門改革を推進する州財務当局の強いリーダーシップ
- ▶ パフォーマンス基準を重視
- ▶ 単年度予算ベース。依然として増分主義。

(2) フィリピン

- ▶ 米国の PPBS などいち早く導入 (1950 年代)
- ▶ MTEF 導入。
- ▶ 世銀、GTZ、AusAID などが支援 (調和化の必要)
- ▶ 省庁レベルでの予算策定は依然としてライン・アイテム別

(3) 途上国に公共支出管理を導入するための留意点

- ▶ リーダーシップ・実施グループの養成 (人材育成)
- ▶ 活動項目別予算は有効
- ▶ 権限委譲とアカウントビリティのトレードオフ
- ▶ パフォーマンス基準による政策・予算配分の変更が難関

6. 公共支出管理と援助の論点

- ▶ プロジェクト支援と共存できるか (Yes! むしろプロジェクト支援にこそ重要)
- ▶ 経常予算と開発予算
- ▶ 援助資金管理 (オンバジェット・オフバジェット)
- ▶ 予算外資金管理
- ▶ 偶発債務管理
- ▶ 中央・地方の財政関係と援助資金の流れ
- ▶ 評価との関係 (アウトカム評価と活動項目別予算)

7. 日本が公共支出管理を支援できるか・

- ▶ 日本が先進的経験をもたない分野
- ▶ 地方自治体の取り組みに注目

8. 補論: 「竹橋」から見た Swap/財政支援

- ▶ ツールはある→商品借款の見返り資金を用いた支援。例えばセクター・プログラム・ロー

資料

- ン(インドネシア 1998年 1500億円 など)。世銀の Secal などとの協調融資経験もあり。
- カントリー・セクターアプローチはむしろ円借款で重視。ピースミール型の欧米支援に対する利点と考えられていたこともある。
 - 課題：アカウンタビリティの確保
 - 「顔の見える援助」から「声の聞こえる援助」へ

(3)

PEFA PROGRAM

Richard Allen
Director, PEFA Program

Materials to Accompany The World Bank Institute
Presentation

State Secretariat for Economic Affairs
Gerzensee, January 29, 2002

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Aff



資料

WHAT IS THE PEFA PROGRAM

PEFA = Public Expenditure and Financial
Accountability

Secretariat established in December 2001


Current budget - \$4 million over 3 years

PARTNERS IN THE PEFA PROGRAM

- World Bank
- European Commission
- IMF
- UK DFID

- France?
- Norway?
- Other multilaterals?
- Other bilaterals?

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Affairs 

資料

Problems With Existing Approaches


- Common perception that current procedures and approaches do not work
- Too many diagnostic instruments and considerable overlap
- Uncoordinated donor activities
- Heavy transactions costs on donors and recipients
- Neither fiduciary nor developmental goals are being met
- Low impact of reforms in many countries

Why Is A New Approach Needed

Because of the increasing emphasis on programmatic lending and budgetary support programs and increasing awareness of fiduciary risks of such lending

Because of the increasing focus on results, especially poverty reduction

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Aff. 

資料

PEFA Goals And Objectives

- Build a more strategic, comprehensive and collaborative approach to assessing and reforming PEFA systems in developing countries
- Address both fiduciary and developmental needs
- Identify relevant performance indicators and benchmarks
- Draw lessons from existing experience of Bank and other partners
- Work with other international efforts to achieve harmonization in PEFA field
- Carry out a program of pilot assessments in 10-20 countries

International Harmonization Efforts

- OECD-DAC Task Force on Donor Practices – Sub-Groups on Financial Management and Accountability, and on Procurement
- MDB Financial Management harmonization group set up by MDB Presidents in February 2001
- SPA Financial Management Working Group
- Public Sector Committee of IFAC
- INTOSAI (國際會計師協會)

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Aff



Scope of PEFA Program

Comprehensive analysis of all areas of the budget


Economic analysis of public spending

- Budget formulation
- Budget execution (e.g. cash and debt management, control, internal audit)
- Public Procurement
- Expenditure monitoring, reporting and auditing
- Executive and legislative branches of government
- Governance and institutional environment
- National and sub-national levels
- Forecasting, monitoring and reporting revenues

Examples Of Diagnostic Tools

- Public Expenditure Reviews (PERs)
- Fiscal Transparency Assessments
- Country Financial Accountability Assessments (CFAAs)
- Country Procurement Assessment Reviews (CPARs)
- Institutional and Governance Reviews (IGRs)

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Affairs 


Examples of Diagnostic Tools cont'd

- Budget Tracking Surveys
- HIPC Expenditure Tracking Assessments
- Anti-corruption Surveys
- Public Officials' Surveys
- Household and Service-Delivery Surveys
- EC Audits
- UNDP CONTACT
- Etc, etc.

PEFA Activities Planned For 2002

- Carry out a mapping/review of existing diagnostic tools to identify overlaps, gaps and issues requiring further development
- Support a program of pilot assessment in selected countries
- Gather lessons from experience of integrated approaches in recipient countries, develop and disseminate lessons of good practice
- Develop and mainstream an integrated framework/approach agreed with all partners

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Affairs 


PEFA activities cont'd

- Organize an international conference on performance indicators and benchmarks in the procurement area
- Develop relevant databases and a website

Criteria for Selecting Countries for Pilot Assessment

- “Joined-up” approach – methodology and partners
- Full support of government concerned
- Linked to PRSC or other budget support operations
- Include recommendations for strengthening PEFA systems and a concrete timebound action plan endorsed by government
- Fill externally perceived gaps on downstream issues of budget execution
- Include indicators for monitoring improvements in PEFA systems

January 29, 2002

Swiss State Secretariat for Economic Aff 

Summary

The PEFA program will contribute to achieving the following objectives:

- Reduce transactions costs of carrying out assessments in PEFA area
- Enhance donor cooperation and coordination
- Identify key factors in successful design and implementation of assessments and reform strategies
- Ensure that both fiduciary and developmental objectives are met.

10th Meeting
Study Group on PRSP and Japan's Contribution

18:00-20:00
July 16, 2002
JICA IFIC 2nd Floor

1. Opening and introduction:
2. Presentation on Poverty Reduction Strategy Papers:
 Guest Speaker
 John Page, Director of Poverty Reduction Group, The World Bank
3. Open Discussion:
4. Closing:

「PRSP と日本の貢献」第 10 回勉強会（定例）

世界銀行貧困削減担当局長 John Page 氏を迎えて

<議事要旨メモ>

開催日時：7月16日（火）18：00 から

開催場所：JICA 国総研 大会議室

出席者：柳原座長以下 15 名（北村企画評価部長、横関専門員含む）

開会

自己紹介（Page 局長）

- 中所得国へのインプリケーションとしてのアジアへの関心

PRSP はアフリカを中心に行われてきたが、HIPC だけでなく IDA 融資対象国にも拡がり、今後ブラジルなどの中所得国も念頭におく必要がでてきている。自らは典型的なアングロサクソンのエコノミストなので対応してきた地域の制約もあり、アジアの経験や視点からインプットを得られれば幸いである。97 年の通貨危機以前のアジアの発展の経験、また通貨危機と中国、ヴェトナム、カンボディアやフィリピンなどにおけるその後の危機対応のプロセスにも関心がある。

1. Page 局長発表

<PRSP 導入の背景他>

- PRSP 導入の背景

PRSP そのものあるいは PRSP と HIPC イニシアチブの関係に対する日本の懐疑的スタンスや、日本がこれらのプロセスに加わることの意義を問うことは正当な動きであると考え。ここではその疑問に答える観点から PRSP が生まれた背景を紹介したい。

①HIPC 支援並びに IDA 第 13 次増資にかかる納税者への説明：99 年の G7 サミットで拡大 HIPC イニシアチブへの支援が決定したが援助機関は冷戦終焉と援助疲れなどにより援助額が減少傾向にある中で、納税者からどのように支持を得るか苦慮していた。そこで債務削減などの開発プロセスをグローバルコミュニティ、ひいては各国納税者に訴えるメッセージに「ヒューマナイズ」する観点から「貧困」を全面に押し出していくことになった。

②1990 年代の援助の見直しの流れ：1990 年代の援助の中で援助効果を高めてゆくためには開発プロセスにおける被援助国のコミットメントやオーナーシップの重要性が指摘された。このような中、世銀や IMF もより受益国を重視した（client-oriented）な対応が求められるようになった。

③IMF ・世銀間の協調強化：上記のような動きの中で IMF と世銀の政策的アドバイスの整合性の弱さなど、両機関の連携不足が指摘されていた。PRSP はこのような各課題に一括して対応しうる枠組み（one instrument）となっている。

- PRSP 対象国の拡大について

当初、HIPC_s への参加要件として、公共政策、参加型プロセスやモニタリング評価プロセス（M&E プロセス）を具現化するものとして PRSP が構想された。その後、HIPC_s の対象となっていない IDA 諸国についても PRGF へのアクセスの要件として PRSP 策定が求められるようになってきた。これら諸国において PRSP への取り組みがなされない場合には、IDA 融資が漸減されることになるだろう。

<PRSP 導入初期の困難>

● 導入スケジュール

PRSP が HIPC_s へのアクセスなどの要件として位置付けられたものの、大部分の国は貧困政策を有しておらず、また参加型プロセスの経験も無かった。しかし、当時設定された ESAF から PRGF への切り替えには3ヶ月しかなかった。そのような状況に対応すべく、暫定的な措置として Interim PRSP が導入された。当座の対応は I-PRSP でのいだものの、次の課題は PRSP の策定であった。当初、I-PRSP から PRSP への切り替えスケジュールを一年間と設定したが、PRSP 策定がいかに困難なものであるかということはこの時点では関係者は十分分かっていなかったのが実状。

● オーナーシップ確保の問題

PRSP が HIPC_s や PRGF へのアクセスの要件として世銀・IMF 理事会への提出と承認が義務づけられていることと、被援助国のオーナーシップ尊重という PRSP 原則の間には常に緊張関係がある。

● 策定のスピードと文書の質のバランスの問題

非常に困難なプロセスである PRSP 策定のスピードと文書の質の確保のバランスは難しい問題。

<PRSP レビュー：PRSP 導入の付加価値（value added）>

● PRSP レビュー

2002年11月に初めての PRSP の全体レビューを実施。PRSP 導入の成果を評価するには時期尚早であるので、今回のレビューでは PRSP プロセスの取り組み状況についてレビューを行い、今後のより良い取り組みへ向けたグッドプラクティスと課題の特定を図った。

● PRSP 導入の付加価値

今次のレビューを通じ、PRSP 導入による以下のような付加価値が特定された。①PRSP 導入により、政策プロセスへの市民社会参加の可能性を拓いた。このことは政府の国民に対する一層のアカウンタビリティが求められることになった。②PRSP 導入を通じて世銀・IMF と被援助国間の力関係が変わり、被援助国側の立場がより尊重されるようになった。③PRSP 導入により、限られた財政リソースをいかに使っていくかについて政策論議が活発化した。また、これまで別個に行われることが多かったマクロ経済財政の議論と社会セクターの議論が PRSP を通じて統一的に行われるようになった。④援助を進める際の、また援助協調における基本的政策文書（public document）としてドナー側が受け入れるようになってきた。

● PRSP における課題

PRSP には多くの課題がある。以下はその主要なもの。①PRSP における参加の質とプロセスの制度化 (institutionalization) が課題である。もともと参加型アプローチが試みられていたガーナ、ボリビア、ウガンダやモザンビークなどにおいては、参加型アプローチをスムーズに導入出来たが、その他の国における参加は往々にしてアドホック的なものである。制度化については国会における PRSP の審議もほとんど行われていないのが現状。②国会や市民社会などによる公共支出の監視体制 (Monitor) など、PRSP におけるアカウンタビリティの体制はいまだ不十分。③内容的にもまだ課題が多く、例えば多くの PRSP の内容はあまりに総花的に過ぎる。より長期的な視点からみた開発の優先付けや民間セクター創出のための支援についても具体的戦略に欠ける。④ PRSP におけるモニタリング評価プロセスにかかる適切な計画の欠如。この他に融資決定過程における信頼性を疑問視するものやジェンダーの問題が十分扱われていない点も指摘されている。

● PRSP の課題への今後の取り組み・PRSP におけるグッドプラクティス

上記のような課題に対する批判は妥当なもの。抱える PRSP をどのように今後改善の方向に向けていくかだが、1 つには今後 PRSP に係るより詳細なガイドラインを設けたり、援助実施の要件に係る細かい条件を課していく方法があるが、このようなやり方は PRSP のオーナーシップ尊重の原則から好ましくない。そこで世銀は PRSP プロセスをより細かく分けた上で、それら項目毎に世界各国の PRSP の事例からのグッドプラクティスを整理して提示することにした。これにより世銀などが政策的処方箋をトップダウン的に強要する形ではなく、PRSP をすすめる各国が、それぞれのニーズに応じてグッドプラクティスを参考に改善を図っていくことが出来る。また、これらグッドプラクティスを吸収していく被援助国側のキャパシティの必要性も認識されるようになってきている。

● 援助協調のあり方

援助協調の進め方は慎重であるべき。国によっては援助協調がドナー側の結束が高まることで、より被援助国側への強制力が高まるとして援助協調に対して疑念を持っているところがある。

2.意見交換

● PRSP リソースブックはどのような位置付けの文書か？

→ソースブックはバイブルではなく、公共政策策定の際の百科辞典的なものとし、直接的なガイダンスというよりは情報提供の意図が大きい。Pro-Poor Growth と民間セクターの成長戦略については抜け落ちている。ソースブックは徐々にその存在を薄めていくものと考え。ほとんどの国はソースブックからよりも二カ国間ドナー機関からより良いアドバイスを得られることに気付いている。(Page)

● Pro-Poor Growth の具体的な戦略は？

→Pro-Poor Growth においては経済全体からみた改革と財務省などにおける公共支出レベルにおける配分の問題がある。公共支出においては成長と貧困削減はどちらか一方というものではなく、

短期的視点からの支出とより長期的な成長を視野においた支出のバランスが重要である。持続性の観点からは成長の加速化は常に必要な要件となるここでは、どのような施策が貧困削減にどのように影響を与えるか分析 (analysis) と診断 (diagnostics) が重要となる。これまでの PRSP では「参加」のプロセスが農村住民や NGO を中心に進められたため、貧困削減のための公共支出が他の支出に比して重視されすぎてきた (unproportional emphasis) 傾向がある。今後の参加においては貧困層だけでなく、民間セクターや労働組合などの参加も考慮に入れなければならない。また、国家計画と HIPC の資金をどのように使うかは別の問題である (ボリビアにおいては当初 PRSP は HIPC と同義で扱われていた)。

● セクターワイドアプローチ (SWAP) と PRSP の関係について

→両者は平和的に共存 (peaceful coexistence) すべきであると考え。ドナーのレベルでは個別で交渉をしたほうが容易である面は否めないだろう。

・ PRSP は課題とクライテリアを示すだけでなく、どうすべきかを示す disciplining device としての役割を事実上備えているのではないか？

→セクターを見ている担当者はそのセクターが開発に持つ重要性や役割をそれぞれに考えており、一方プロジェクトに関与している人間はそのプロジェクトを重要だと考えている。そもそもプロジェクト担当部局はセクター分析はあまり得意でないことが多い。世銀の CAS がどこまで PRSP を反映しているか見る方法としては、公開されている CAS と PRSP を比較してみることをお勧めする。またその結果を教えていただきたい。

● PRSP と国家計画について

・ 国家計画と PRSP の関係はボリビア (PRSP が国家計画)、ヴェトナム (PRSP は国家計画の一部)、カンボディア (双方が併存) と異なるがどのように考えるべきか？最終的な PRSP は国家計画に内包化されるのが自然であると思うが。

→PRSP と国家計画の関係は国毎に様々なのが現状。ただし、PRSP はその政策的持続性の観点から、国家計画と完全に別個のものであるべきではない。両者の関係の1つのあり方は、長期的な数値目標や政策的方向性を示すものとして国家計画があり、他方、国家計画の枠組みの中で PRSP が優先順位付けを示し、予算プロセスと連動した実質的な計画プロセスとして位置付けることが考えられる。

そもそも、国家計画が①別途適切なマクロ経済枠組み、②公共政策における明確なプライオリティ付け、③明確に参加型プロセスによって策定されたことが示されること の三つの基本的原則を適切に踏まえているのであれば、別個に PRSP を策定する必要はない。個人的には、今後ガーナ、タンザニア、ウガンダ、ヴェトナムなどにおいて現行 PRSP を引き継ぐ第二次文書が策定される際には、PRSP の名称を冠しない独自の政策文書となっていく可能性が高いと考えている。

上記 PRSP の基本原則を適切に踏まえている旨を明記した文書が添付されていれば世銀・IMF も承認するだろう。参加についても政策文書が適切な選挙を経て選ばれた国会議員で構成される国会で承認されたということであれば、それで参加の原則は十分満たされたと考えて良いのではな

いか。

また、PRSP のタイムフレームについてもフレキシブルであるべきである。中期計画の観点から 3-5 年間で標準的な期間となろう。

・そのような理解に基づけば、現在の Poverty Reduction Strategy Paper というタイトルは策定国が PRSP 策定そのものが目標だと考えることに繋がり、ミスリーディングではないか。二点 PRSP について指摘したい。①PRSP 導入前に既存の政策枠組みについてきっちりと分析し、それらには何が欠けているのかを把握するべきである。②政策的フォーカスを広げ、長期的な視野から貧困解消するための戦略も必要である。

→POVERTY REDUCTION というタイトルは強烈なインパクトがあり、「人間的な開発」を印象づけるためのものである。実際援助コミュニティにおいても貧困削減を好む傾向がある。

・貧困の原因は国によって様々であり、対象国に近いところで働き深くその原因を理解しなければ、長期的視野からその国の貧困削減にとって何が必要かは分からない。

→アジアの経験から言えることは、成長によって得られた支出を貧困層のケイパビリティの向上に向けたこと。今後の大きな研究課題としてアジアにおいて①成長促進のメカニズムを明らかにすること②どのように貧困層が成長による恩恵を受けることが可能になったのかをクロスセクションで見ると実証的な分析がある。著名な論文の一つに Growth is good for the poor (セミナー配布資料に図が載っている)があるが、成長(一人当たり所得)と貧困(最貧層一人あたりの所得)の間には非常に強い相関関係があることのみは実証されている。

● アフリカにおける PRSP 実施の現実

・アフリカで参加型開発に関わってきた経験から言及すると、多くの人々は貧困層と呼ばれること自体に抵抗を感じている。PRSP プロセスにおいては公共サービス改革(civil service reform)の遅れについて強い懸念を覚える。ガーナは今もカカオ輸出に大きく依存し、また WTO 体制における貿易自由化の波の中で国営企業の多くが競争力不足で整理され農業も苦闘しており、経済は本質的には何も変わっていないように見える。このような中、単なる訓練やキャパシティ・ビルディングを進めるだけでは民間セクターにおける雇用拡大など進まないだろう。

→正直なところ、アフリカや中央アジアにおいていかに近代的民間セクターを創出していけるのか分かっていないのが現実である。アジアにおいては低い投資リスクの中で、高い投資レベルが生産キャパシティの深化と生産性向上に繋がり、またそれがさらなる投資を誘発するというようなダイナミックな経済発展が起こった。今のアフリカについてはそのようなダイナミズムは期待できない。アフリカにおける経済成長へのありきたりの解としては、適切な価格メカニズム、投資環境ならびにインフラ整備などとなろうが、それだけでは不十分である。アラブの一例ではあるが、ヨルダンにおいてそれらが整備されたが投資拡大は起こらなかった。政府、ドナーは経済

成長実現へむけた触媒としての役割を果たすべきであろう。

・タンザニアで PRSP の策定に関わったが、突然 PRSP が現れ、当時ほとんどの関係者が PRSP を知らず、苦勞をした。また、参加のプロセス重視と言っても、なかなか NGO にとっての参加の動機を見つけるのは難しい現状があったがこれをどう考えるか？また、援助の調和化については、世銀としては一体どのレベルまで進めていくべきと考えているのか？

→NGO の参加を得ることは策定国政府が望まない限り非常に困難である。各国の PRSP の出発地点でのレベルは様々であり、それぞれの国のキャパシティに応じて PRSP プロセスの中でキャパシティその他の面でどれぐらい改善してきたのか相対的な評価をすることが大切である。

また、ドナーは外交的視点から援助協調に望み、外交ではアナウンスメント＝成果（アチーブメント）であることが多く、往々にして協調が困難である場合が多い。DAC でこのような場面が見られた。援助の調和化については対象国政府がどのように進めたいかが重要であるとする。例えばウガンダにおいては政府が要求して援助の調和化が始まった。DAC で進められている

DAC で進められている援助の調和化の議論については課題も多いと考えている。そもそも DAC は外交の場である。DAC とは各国ドナー代表がいかにも目立つ発言をして本国で高い評価を受けるのかしのぎを削っている場であり、そこでの議論は必ずしも実のあるものとは言えない。世銀などにおいても DAC を今後どのようにより実質的（relevant）な機関に変えていくか議論がなされている。

● 援助様式の多様性など

・ PRSP におけるキャパシティ・ディベロップメントにおいては、財政面に力点が置かれているのが現状と考えるが、今後はより知識管理（Knowledge Management）におけるキャパシティ・ディベロップメントをより重視していくべきでないか。

→その通りである。今後の課題であろう。

また、援助協調やコモンファンドに焦点が当たりすぎているのではないか、多様性も重要ではないか。

→多様性は重要であると考えている。

● 類型化のための基準

・昨日のセミナーでの石川教授のコメントにあったように、各国の計画（政策）に対する柔軟性が重要であるとはいえ、非常に多くの策定対象国（融資対象国）を抱えている事実を考えると、開発戦略には何らかの分類をして考える必要があるのではないか。

→分類の際の切り口として以上の 5 つを挙げたい。①既存の国家計画策定プロセスがどのようなものであるか。②これまでの参加プロセスにおける経験・歴史③資源賦存の状況（その資源を適切に配分する）④制度的能力 ⑤資産や所得の分配構造。

3.今後の勉強会の方向性（Page氏との議論終了後、メンバー間での打ち合わせ）

①今後の検討の進め方としては、総論といくつかの個別事例と言う2つの視点から整理することを提案したい。

②Page局長の話からも Pro-Poor Growth については何も分かっていないということが判明した。持続的開発という言葉を生み出して環境と開発という本来相反する面が多い二つの側面を一つの言葉に丸め込んだように、Pro-Poor Growth も貧困と成長という二つの側面をまとめてしまおうとする言葉なのだろうか。本勉強会においては Pro-Poor Growth は単なるスローガンとして扱うのかそれともとことん掘り下げる価値があるものとして位置付けるのか。

③今日の話で、我々が議論してきたような PRSP の論点については世銀においても十分認識されていることが分かったように思う。この観点からは今後の議論においては、問題点を掘り出すのではなく、どのように建設的な貢献をしていくかに焦点を当てて進めていくべきだと感じた。特に成長の重要性を日本が積極的に主張してきたのだから、今後パートナーとして知的貢献ができるような検討をしていきたい。

④ボリビア・タンザニア等の PRSP のコンテキストの中で我が国が援助を進めようとしてきたケースにおいて、本勉強会が現場からのニーズに応えつつ、後方支援を行っていくということは可能か？また支援出来る場合にどう支援していくのか、また総論レベルの議論を提供するのか、それとも個別の国の事例まで深く踏み込むべきなのか、また個別例を扱うとしていくつまで扱えるかなどご意見をお聞きしたい。

→今次の勉強会では Pro-Poor Growth など総論的な支柱となる部分を整理し、また別の形で個別のセクターの支援などに発展させるのが良いのではないか

→国毎の視点を入れるのであれば、国別援助研究において従来のように情報収集と課題の設定といった枠組みだけでなく、他ドナーとの議論も含めてできないものか。

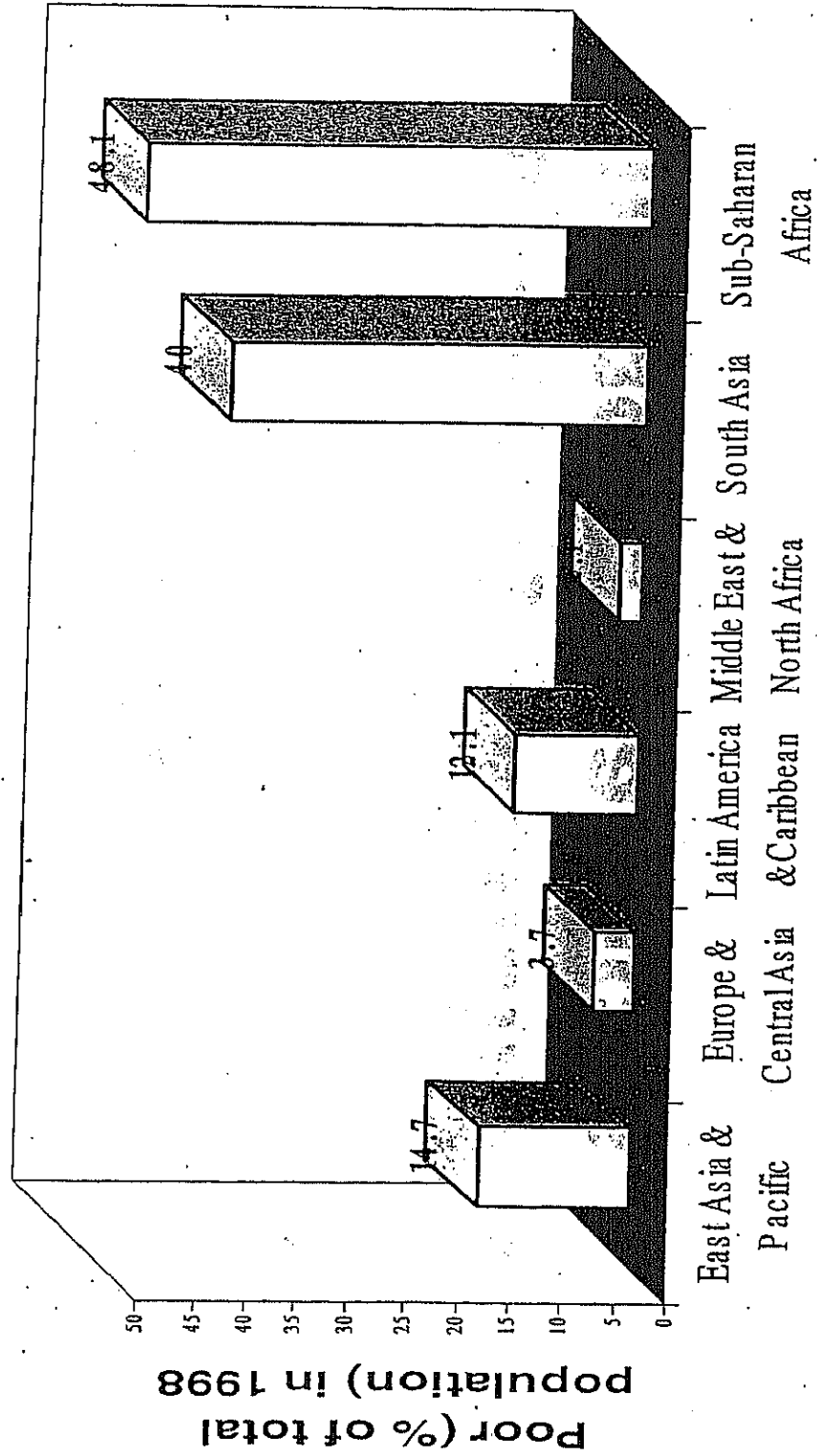
→ページ氏がドナー調整について実例を挙げながら、被援助国側がドナーは結束しないでバラバラの方が都合が良いと考えているケースがあるとの発言は興味深かった。そのような状況では必ずしも援助の調和化はする必要はないのではないか。相手の国のニーズに合わせて各ドナーが何を貢献できるのか、受け手側の選択を増やしていくのが良いのではないか。その中で日本が何が出来るのか自らのポジションを見定めていくことになるだろう。

次回の勉強会は8月5日の週ぐらいまでにタンザニアの事例で行う。

PRSPs

Origins, key challenges and good practices

Poverty in the World



Note: Poor is defined as average spending of \$1/person/day.