

# PRSP の多様化

## 成長志向型貧困削減のモデルとしてのベトナム

政策研究大学院大学 (GRIPS 開発フォーラム)

大野 泉

二井矢 由美子

### 1. はじめに

貧困削減を基調とする近年の開発動向のなかで、国連ミレニアム開発目標 (MDGs) や世界銀行が主導する貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) が、貧困国の開発戦略に大きな影響を及ぼしつつある。ただし貧困をめぐる様相は各国ごとに異なるから、それに対処するための政策手段や制度構築はそれぞれにオーダーメイドされなければならない。そのバリエーションと各途上国のマッチングについては十分議論が尽くされてきたとはいえない。

以下、本稿では、貧困国をドナーとの関係、既存の開発計画の有無・成熟度、貧困の原因、の3つの観点から分類した上で、これらの相違がPRSPの策定・実施にどのように反映されるべきかを考察する。そして、各途上国における既存の開発計画との関係や貧困問題の様相も考慮して、PRSPの内容・形式や策定手続きをより柔軟にする必要性について問題提起を行う。

またベトナムの包括的貧困削減・成長戦略書 (Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: ベトナム版 PRSP) を紹介し、この実例が途上国側の強い自立性および成長志向という点で際立っており、PRSPの1つの模範となりうることを示唆する。

### 2. 世界的開発トレンドと PRSP

#### 2.1 PRSP 概観

PRSPは、途上国の主体性 (オーナーシップ) のもとで、多様な開発アクターが参画 (パートナーシップ) して作成される、3年にわたる経済社会開発計画である。1999年に導入された当初のPRSPは、特定の重債務貧困国 (HIPC) に対し「拡大HIPCイニシャティブ」を適用する際、債務削減で浮いた資金が貧困削減に向かうことを担保するツールであった。しかし、その後すべてのIDA融資対象国にも作成が義務づけられることになった。

現在世銀は、PRSPに基づいて国別援助戦略を作成する方針を打ち出し、IDA資金へのアクセスと途上国の貧困削減努力のリンクを強めている。貧困国に対しては、PRSPに基づく開発予算配分、分野別・事業別プライオリティ、個別案件の選定、効果測定を提唱している。また他ドナーに対しても、PRSPに基づく援助協調への参加を推奨している。かくしてPRSPは、すべての開発アクターを巻き込む協力枠組みとして、貧困国の開発政策に大きな影響を及ぼしつつある。

PRSP導入が2年を経たことをうけて、IMFと世銀 (IDA) はPRSP中間レビューを実施し、2002年4月の合同開発委員会に最終報告書を提出した。報告書では、PRSPの有効性については開発パートナーの間で広い合意があり、今後ともPRSPを世銀・IMFの基本戦略とすることが謳われている。同時に、これまでの教訓や留意点を整理し、柔軟性をもって各国の個別事情を考慮したアプローチを採択すべきことも指摘している [IDA/IMF 2002a]。

#### 2.2 日本と PRSP

日本の開発援助関係者の多くは、PRSPが重視する途上国のオーナーシップやパートナーシップの基本原則には同意しつつも、実施上の画一性、戦略的内容の不足、ドナー・途上国双方の予算・人材面での負担

などについて問題を提起している。とりわけ PRSP が、理念レベルでは経済成長と貧困削減の密接な関係を謳いながら、具体的な支援内容や枠組みにおいては教育、保健、環境、農村インフラなどの pro-poor 施策に関心が集中し、経済成長のための充実した議論を欠いている点に懸念を表明している。

たとえば、石川滋一橋大学名誉教授は、PRSP を「成長促進から貧困削減へのゴールシフトを伴う世銀の新しい途上国援助方式」と位置づけたうえで、それが「予算支出の裏づけをもつ action plan レベルでの体系をそなえる提案としてみるにはきわめて不十分」と指摘する。そして、現状の PRSP には pro-poor 支援を偏重する傾向があるが、貧困削減が効果をあげるためには、途上国ごとに貧困発生メカニズムを深く分析したうえで、貧困層を直接裨益する貧困ターゲット策 (pro-poor targets) と、国全体の経済成長を通じての成長促進策 (broad-based growth) の適切な組み合わせを検討すべきであると述べている [石川 2002]。

### 3. 貧困国のタイプと対策のバリエーション

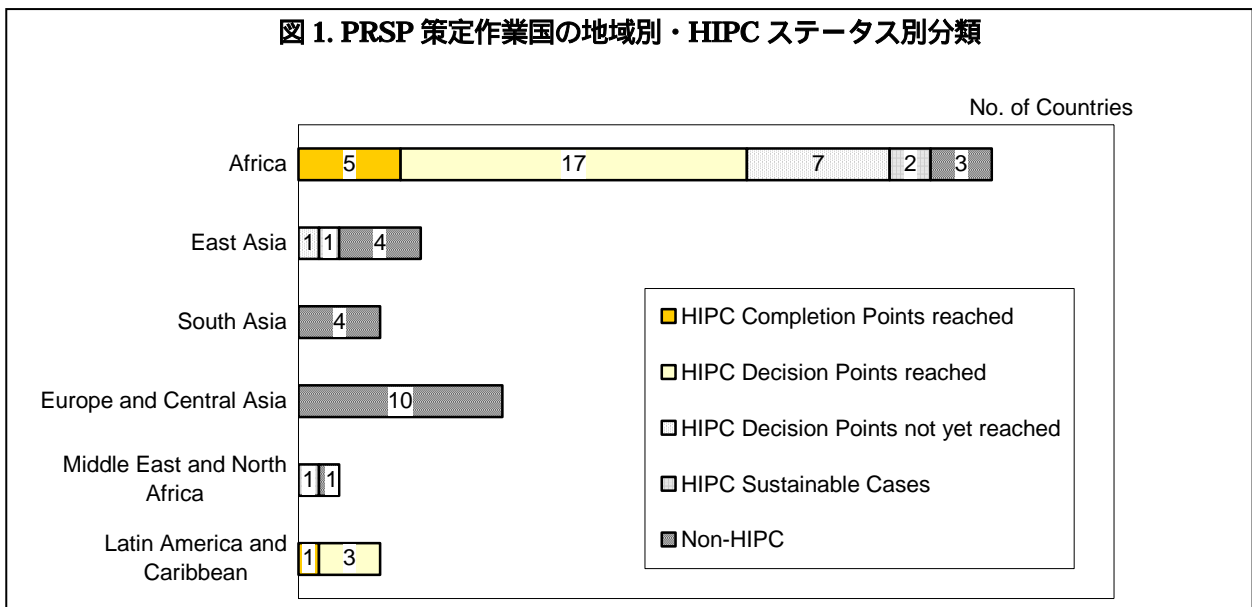
貧困国はそれぞれに社会・経済・政治的条件が異なっている。PRSP を各国の個性に応じて現地化するにあたっては、ドナーとの関係、既存の開発計画の有無、貧困の原因、の3つがとりわけ重要である。

#### 3.1 ドナーとの関係

PRSP のありようを決める第1の要因は、途上国がドナーとの関係である。このいかんによって、途上国の主体性とドナーの力関係、その国における PRSP の位置づけがかわってくる。具体的には次のような状況が想定される。

第1に、債務救済との直接的リンクの有無。アフリカや中南米の最貧国にとっては、PRSP 作成は「拡大 HIPC イニシャティブ」適用の条件であり、またドナーにとっても援助資金管理、成果確認の重要なツールである (図1参照)。他方、ベトナムを含む東アジア途上国の場合、「拡大 HIPC イニシャティブ」による債務削減は意図されておらず、PRSP 作成は IDA 融資へのアクセスという、より弱い動機にもとづくものである。

図 1. PRSP 策定作業国の地域別・HIPC ステータス別分類



(注) PRSP 策定作業中の 60 カ国、及び HIPC ステータスはそれぞれ 2002 年 3 月、2002 年 7 月のデータに基づく。これらは各国の進捗状況に応じて変更されるものである。

(出所) World Bank, "Country Timelines for I-PRSPs, PRSPs, CASs, PRGF, and HIPC Decision and Completion Points," April 2002 [at <http://www.worldbank.org/poverty/strategies.index.htm>]; World Bank, "HIPC Initiative: Status of Country cases considered Under the Initiative," July 2002 [at [http://www.worldbank.org/hipc/progres-to-date/status\\_table\\_july02.pdf](http://www.worldbank.org/hipc/progres-to-date/status_table_july02.pdf)].

第2に、援助依存度と主要ドナーの構成。たとえば、ベトナムの援助依存度はアフリカ・中南米地域の最貧国に比べ、相対的に低い(表1参照)。援助依存度が高いほど、ドナーからの圧力が高まるのは当然である。また貧困国からみた主要ドナーは、アフリカでは世銀(IDA)と欧州、中南米では世銀(IDA)とIDBの比率が高いのに対し、東アジアでは日本、世銀、ADBからの援助が多い。主たるドナーの個性が援助政策に反映されることになる。

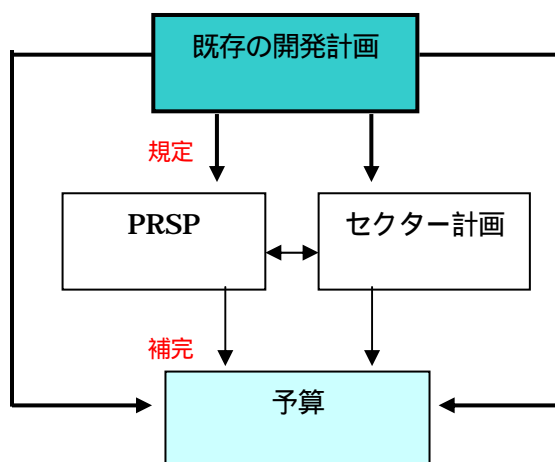
第3に、主要ドナー構成の相違は援助形態にも影響を及ぼす。ベトナムの場合には譲許的融資がODA資金の約3分の2を占めるのに対し、アフリカではグラントが大半(約7割)であり、中南米はその中間である。これらの相違は、援助モダリティの調和化を議論する際にも重要となる。

### 3.2 既存の開発計画の有無・成熟度

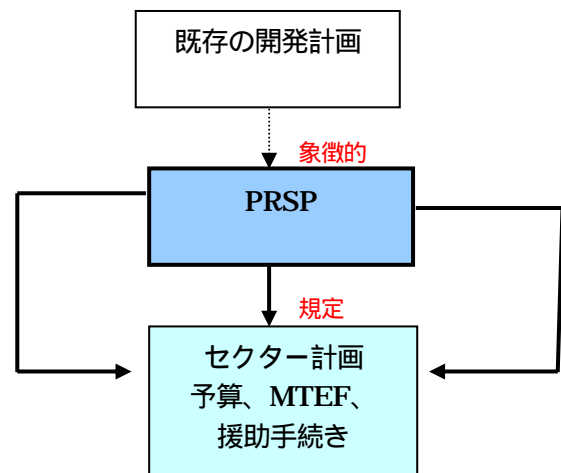
既存の国家開発計画が存在するか否か、その内容がどれだけ成熟しており実質的に予算・公共投資などを支配しているかは、外来のPRSPがどのように受容されるかを左右する。これは、途上国のオーナーシップに深く関わる問題であり、またIMF・世銀のPRSP中間レビューでも指摘された「既存の政策決定プロセスとの整合性」とも関連する点である。途上国の開発計画とPRSPの関係は複雑であるが、ここでは議論の簡単のために以下の2パターンを提示する(図2参照)。

図2. PRSPの2類型比較

【補完型：PRSP as a supplementary document】



【優先型：PRSP as a primary document】



#### 補完型 PRSP as a supplementary document

ベトナムでは、「社会経済開発10カ年戦略(2001~2010年)」および「第7次社会経済開発5カ年計画(2001~2005年)」が国家開発計画の基本文書である。これらは関係省庁や共産党により検討・議論され、党大会での審議を経て採択された。ゆえにこの2文書は、法的位置づけやaccountabilityの点で他の文書より断然上位にあり、これらを踏まえて各種セクター計画が作られ、公共投資計画や毎年の予算配分が決定される。この枠組みのもとでは、PRSPは「他の文書」の一つに過ぎず、PRSPが独占的に予算を縛ることはあり得ない。PRSPは、貧困削減および参加型プロセスの促進という観点から、既存の国家開発計画を補完する有効なツールではあるが、その役割は国家政策の一部への貢献に限定されている。PRSPは開発ビジョンを総括するものとは意図されていない。

#### 優先型 PRSP as a primary document

これは、既存の国家開発計画とPRSPが並存するものの、新たに導入されたPRSPが予算面や法的面で実質的に国家開発計画を吸収し、前者より大きな影響力をもつ場合である。たとえば、タンザニアの場合

には、長期の国家開発ビジョン(Vision 2025)や貧困削減に関する個別戦略(National Poverty Eradication Strategy 2010(NPES))は存在するが、これらの文書は象徴的役割をもつに過ぎず、予算プロセスや政策面への実質的影響はない。ウガンダでは長期の国家開発ビジョン(Vision 2025)が以前から存在し、PRSPはその中の貧困撲滅行動計画(Poverty Eradication Action Plan: PEAP)が改訂されたものである。このような違いはあるものの、両国においては、PRSPがセクター計画や中期支出枠組み(Medium-Term Expenditure Framework(MTEF))にリンクされ、援助協調と計画策定のツールとして中心的役割を果たす。加えて、ウガンダPRSPには援助手続きへの言及もあり、タンザニアの場合にはPRSP本体ではないが、ドナーの援助手続きの原則を定めたTAS(タンザニア援助戦略)が別途作成されている。

### 3.3 貧困の原因

一般論として貧困削減と経済成長が密接な関係にあることは、多くの公式文書で広く認知されているけれども、具体的にその関係がどのようなものであるかの国別・ケース別分析は貧弱な状況にある。貧困削減と経済成長の関係についても、各国の貧困の原因研究に関わる問題として検討されなければならない[石川2002]。

たとえばある国で、社会公正を重視する政策体系がすでに存在し、各村に社会サービスのネットワークがはりめぐらされているならば、外来の貧困削減政策を別途移植する必要はない。足りないのはシステムではなく購買力であるから、民間で所得が高まり、政府の歳入が増加すれば貧困はやがて克服されるであろう。この場合は成長戦略こそが鍵となる。

逆に、過去の経験から、経済成長だけでは取り残される階層が存在することが明らかな国もある。社会公正の原則を根づかせ、あるいは社会サービスを実施面で改善したい国にとっては、有効な貧困削減メカニズムの確立こそが重要である。国内にその基礎がなければ、国際機関が提供する枠組みをそのまま、あるいは修正を加えて、政策の根幹に据えることもよいであろう。この場合は、成長戦略に加えて pro-poor 政策の効率的な立案・実施が中心的課題となる。

## 4. ベトナムの PRSP—高い自立性と成長志向

### 4.1 ベトナム PRSP の現状

ベトナムは1999年に東アジア唯一の CDF パイロット国となり、それをうけて多様な開発プレーヤーからなる20余のパートナーシップグループが設置された。ベトナムは、東アジアで最も早く PRSP 最終版(Full-PRSP)を策定した国でもある。計画投資省(Ministry of Planning and Investment: MPI)が中心となり、関係省庁・機関と連携しつつ、2000年3月には暫定 PRSP が作成された。その後、PRSP はベトナム側により、「包括」と「成長」の語を加えた「包括的貧困削減・成長戦略(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: CPRGS)書」と改名され、5月に最終ドラフトが首相承認された(2002年6月末~7月上旬にかけて IMF、世銀理事会でレビュー実施済)。

ベトナム政府は、CPRGS を5ヵ年計画や10ヵ年戦略を実行に移すためのアクションプランの1つと位置づけている。CPRGS はその名が示すように、経済成長の達成(10年間に国民所得倍増、前半の5年間で年率7.5%の GDP 成長目標など)、貧困削減と社会公正の達成、の両者をともに掲げている。このうち成長目標や予算配分計画は5ヵ年計画や10ヵ年戦略をそのまま踏襲したもののだが、これらが成長重視を強く打ち出した点を補完して、CPRGS は成長の「質」にも配慮し、成長過程における格差是正や貧困削減の方法を具体的に提言している。CPRGS の作成過程でベトナム政府が発揮したオーナーシップやパートナーシップ努力は、ドナーコミュニティから高く評価され、CDF や PRSP の模範例(good practice)とされている。

### 4.2 ベトナムのキャッチアップ志向

東アジアの際立った特徴は、発展段階の異なる国々が、民間活動によって同地域にはりめぐらされた、ダイナミックな生産ネットワークへの参加を通じて経済成長を遂げてきたことである。そこには貿易・投資を媒介とし、先進国市場をターゲットとする、明確な序列と構造をもった生産分業が存在している。東

アジアの途上国にとって、経済発展とはその分業の1つの環に加わり、域内諸国との競争関係と補完関係の中で、改善への圧力を常に市場から受けながら、工業化を低次から高次へと実現していく過程にほかならない。

ベトナムは、その志向（aspiration）と成長メカニズムにおいて、典型的な東アジア型の後発途上国とあってよい。ベトナムの1人当たりGDPは390ドル（2000年、世銀統計）であり、最貧国に属する。同国は地理的には東アジアの中心部に位置しながらも、過去の戦乱と計画経済により、近隣のASEAN諸国に経済面で大きな遅れをとってしまった。国内企業の競争力は弱く、市場経済は未発達である。

ベトナムは1986年よりドイモイと呼ばれる国内自由化を実施した。その後1992年頃から西側諸国・国際機関との積極的な国際統合を開始し、対米外交関係回復（1995）、ASEAN加盟（1995）、APEC加盟（1998）、米越通商協定（2001）などを経て、10年程の比較的短期間に、貿易・投資・援助を通じて世界と深く結びつくようになった。この国内自由化と国際統合の相乗作用により、ベトナム経済は年7～8%程度の高成長を実現し、社会は大きな変容を遂げつつある。

#### 4.3 社会公正への強い配慮

ベトナム政府は、伝統的に社会公正への配慮を重視してきた。制度的にも、効率性や質・量の問題はあるものの、村落レベルまで社会サービスのネットワークが発達している。ベトナムの社会指標は、識字率（国民15歳以上の93%）や5歳未満の乳幼児死亡率（1000人当たり42）が示すように、同じ発展段階にある途上国より格段に秀でている[1998年データ、世銀2000]。初等教育予算の26%が最貧層20%に対し支出されているなど、政府の社会支出が所得再分配機能を果たしている[世銀等2000]。また、山岳地少数民族や遠隔地の貧困層などを対象とした貧困対策事業も実施されている。

このような状況でさらに貧困削減を進めるためには、既存の政策・制度の改善に加え、あるいはそれ以上に、経済全体の生産性・競争力を向上させ人々に雇用と所得を与える必要がある。すでに1990年代を通して貧困層比率が半減したが、これは政策・制度の改善というよりも、経済自由化と国際統合に伴う農業生産性の向上、就業機会の増加、外国資金の流入、貿易の拡大などに多くを負うものであった。

#### 4.4 ベトナムの文脈における PRSP

以上の視点を念頭におくと、ベトナムは、ドナーへの依存度が相対的に低く、国家開発計画を基本文書として確立しており、経済成長が不平等を悪化させないための関心と政策手段をすでに有する、という特徴をもつ。そしてこれがベトナムのPRSPのあり方を強く規定している。すなわち、政府が強いオーナーシップを発揮し、既存の開発ビジョンを変更することなく、成長の視点を前面に押し出したCPRGSが下位文書の一つとして作成されたのである。

ベトナムのような性格をもつ貧困国は普遍的とはいえないが、かといって同国だけが例外というわけでもない。東アジアの最貧国の多くは債務救済を意図していないし、彼らの国家開発計画は予算に一定の影響力をもつ。アフリカにおいても、国家開発計画を有する国は少なくない。既存の計画システムに基づき、計画や予算策定の補完的文書としてPRSPを位置づけているベトナムのCPRGS経験を他国・他地域のPRSPへの1つのモデルとして提示することは有意義と思われる。

さらに、ベトナムの事例は、「成熟した開発計画策定システムをもつ国において、定型文書としてのPRSP作成を新たに義務づけるのが本当に必要か」という基本的な問題も提起している。このような国においては、仮にPRSPのもつ性格（の一部）が既存のシステム改善のために有用たりえても、（完全に新たな仕組みを導入するのか、プロセスの一部を変更するのかを含め）その導入方法については、現行の制度を踏まえさまざまなオプションを考慮する余地がある。

表 1. PRSP の国際比較

国名	ドナー依存度	国家開発計画との関係	貧困削減戦略
ベトナム	低い ・ 1人当たり ODA：15 <sup>ドル</sup> ・ ODA 対 GNP 比：4.3% ・ HIPC：サステナブル、債務救済を意図せず	「補完型」 ・ 国家開発計画を基本文書とし、その理念のもとに予算化。 ・ CPRGS や各種セクター計画も予算化において補完。	「公正な成長」 ・ 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。
ウガンダ	比較的高い ・ 1人当たり ODA：23 <sup>ドル</sup> ・ ODA 対 GNP 比：7.0% ・ HIPC：債務救済を意図	「優先型」 ・ PRSP を軸とし、各種セクター計画を踏まえて予算化や MTEF 策定。 ・ PRSP は独自に策定した貧困撲滅行動計画 (PEAP) の改訂版。	「成長と社会公正」 ・ 成長促進策と貧困ターゲット策への包括的な取組みを PRSP に明記。
タンザニア	比較的高い ・ 1人当たり ODA：31 <sup>ドル</sup> ・ ODA 対 GNP 比：12.5% ・ HIPC：債務救済を意図	「優先型」 ・ PRSP を軸とし、各種セクター計画を踏まえて予算化や MTEF 策定。	「社会公正」 ・ 成長促進策の記述もあるが、貧困ターゲット策が中心。
ポリビア	比較的高い ・ 1人当たり ODA：79 <sup>ドル</sup> ・ ODA 対 GNP 比：7.5% ・ HIPC：債務救済を意図	「優先型」 ・ 地方自治体を通じた貧困削減事業を中心に PRSP を軸として予算化。 ・ PRSP に関する諸手続きを法令化 (国民対話法 2000)。	「社会公正」 ・ 貧困ターゲット策が中心。

(出所) World Bank, *World Development Report 2000/2001*, pp.314-315 (ドナー依存度データに関し)。

### 参考文献

- GRIPS Development Forum (2002) *Japan's Development Cooperation in Vietnam—Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction*. Prepared for the Vietnam-2002 Informal Mid-Year Consultative Group Meeting (in Ho Chi Minh City, Vietnam). May.
- International Development Association and International Monetary Fund (2002a) “Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings.”
- International Development Association and International Monetary Fund (2002b) “Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs.”
- Ishikawa, Shigeru (2002) “Growth Promotion versus Poverty Reduction—World Bank Rethinking of Aid Policy and Implications for Developing Countries.” *GRIPS Development Forum Discussion Paper No. 3*. August.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2000) *Poverty Reduction Strategy Paper: Uganda's Poverty Eradication Action Plan—Summary and Main Objectives*. 24 March. Kampala.
- Socialist Republic of Vietnam (2002) *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy* (approved by the Prime Minister on May 21, 2002). Hanoi.
- United Republic of Tanzania (2000) *Poverty Reduction Strategy Paper*. Dar-es-Salaam.
- World Bank (2000) *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- World Bank et al (2000) *Vietnam: Public Expenditure Review*. (Joint Report of the Government of Vietnam-Donor Working Group on Public Expenditure Review, a paper presented at the Mid-Year Meeting of the Consultative Group, June 22-23, 2000).