

アフリカにおける貧困削減

—PRSP の基本的な方向性—

国際協力事業団 笹岡 雄一

1. はじめに

国際社会では、貧困削減の有効打として PRSP が注目されている。このアプローチの有効性は、当事国政府において、政策のアクション・プランの内容、財政の規模や政府組織の効率性などさまざまな要素により具体的に検証しなければならないが、これが単なる構造調整の延長上になるとすると、先ずはそれらの前提として当事国政府が PRSP においてどのような開発の基本的な方向性を構想しているのか、具体的にいかなる重点セクターの組み合わせを検討しているのかという問いに答える必要がある。

これは貧困国の開発にとって、直接的な貧困層に対する貧困削減を行なうのか、経済成長を待つべきなのかという議論に結び付いている。言い換えれば、途上国の公共支出体系における社会セクター（註：本発表では教育と保健に限定）を重視した“Pro-poor targets への支出アプローチ”とインフラや産業政策を重視した“Broad-based growth への支出アプローチ”の選択の問題になる（注1）。つまり、当事国の開発の方向性を反映して、貧困削減と経済成長の政策手段の組み合わせをいかに設定し、それに応じた公共政策体系を編成するのが問われている。

サブサハラ・アフリカにおける PRSP は、これまでのところ“Pro-poor targets への支出アプローチ”が主流になっており、社会セクターに対する公共支出が拡充される傾向にある。同アプローチにおいては、社会セクター支出が消費に終わらずに将来の成長をもたらすのか、又は将来的に自立した国内の財源により支えられていくのが課題となる。本発表の目的は、アフリカ社会の特徴の解析を通じて、域内で社会セクターを重視する現行 PRSP の一般的な傾向の妥当性について検討を開始することにある。

2. 特徴の抽出

アフリカ社会の停滞は何に由来するものであろうか。それは一言で言えるようなものではないけれども、筆者の仮説はまだアフリカの多くの国は経済成長を順調に軌道に乗せるような人間開発とそれを受けた近代的な社会関係資本としての諸制度の整備が出来ていないというものである。現状では累積債務やそれに伴う外国投資の低迷、国際貿易環境の変化といったことから経済成長が難しいという事情もある。市場の開放や成長はもちろん必要であるが、政府が成長に積極的に投資する以上に、教育、保健などの社会セクター支出を拡充させて（一般的には UNDP 的な意味での）人間開発やさらには社会資本の構築を図ることが現時点では重要であると考えられる。

社会セクター、特に教育と保健は、非識字や 5 歳未満死亡率のように広義の貧困の対象である。そして、両セクターの公的支出は、PRSP 実施国において増加傾向にあると言われている(注2)。2002 年 3 月の IMF・世界銀行による PRSP レビューによれば、PRSP 完成 7 カ国において教育セクターの 1 人あたり支出は 1999 年の 8.2% から 2001 年の 14.5% に、保健セクターは 9.1% から 10.1% に増加した。PRSP が最初に適用されたウガンダの教育・保健を併せた 2002/03 年予算は 1994/95 年から 31.3%、HIPC 導入時点の 1999/2000 年から 12.0% 伸びている。この増加傾向はアフリカ諸国が重債務貧困国(HIPC)救済 37 カ国中の 31 カ国にあたるからとも考えられる。

長期的には、アフリカにおける社会セクターの 1 人あたり支出は決して増加してきたわけではない。たしかに教育支出の対 GNP 比率は、1980 年が 5.1%、1993-94 年が 5.5% で、途上国の平均が 3.8% から 3.6% に減少したのとは異なり、増加傾向にある。保健の対 GDP 支出も、60 年から 91 年のあいだに 0.7% から 2.5% に増加しており、途上国一般の変化(0.9% から 2.1%)を上回っている。ただし、1 人あたり支出になると、1980 年代半ば-90 年代半ばにおいて教育が減少し、保健が微増した程度である(注3)。また、単にパーセント増減だけではなく、一般の途上国地域とアフリカ地域の各指標の平均値の違いも考慮されねばならないであろう(所得は 4,868.57 ドルと 1,901.82 ドル、対 GDP 比国内総貯蓄は 16.03% と 8.5%、対 GNP 比教育支出は 4.54% と 4.2%、保健支出は 2.74% と 2.04% (下表))。

表 1 教育・保健支出の平均(地域・所得水準分類:括弧内は国数と増加率)

社会セクター支出		1985-87	Middle	1995-97	Middle
			Low		Low
教育	アフリカ(23)	4.03	5.18 (11)	4.20	5.35(3.28%)
			2.98(12)	(4.22%)	3.16(6.04%)
他地域(59)		4.57	4.79(54)	4.54	4.69(-2.09%)
			2.18(5)	(-0.66%)	2.86(31.19%)
保健	アフリカ(25)	1.85	2.17(10)	2.04	2.38(9.68%)
			1.63(15)	(10.27%)	1.81(11.04%)
他地域(61)		2.54	2.72(55)	2.74	2.87(5.51%)
			0.92(6)	(7.87%)	1.58(71.74%)

出典 HDR 2002 (注)Low, Middle は 1 人あたり GNP 水準が 955 ドル以下か 756-9,265 ドルかで区分。

3. 従来の見解

社会セクター支出と社会指標の改善さらには経済成長の関連の有無については、従来の調査研究では曖昧とされてきた。たとえば、教育投資と成長の関係についても定説を見ていない。1980 年代にはより多い支出はより高い成長につながるという見解が多かったが、1990 年代に入ると無関係ないしはより低い成長につながるという見解が増えた。たとえば、手厳しい発言をした Prichett (2001)は制度ないしガバナンスの影響、労働力供給過程での効用の低減、教育の質の低さ、の 3 点から教育の投資効果は下がっていると述べた。しかし、教育投資論が全く劣勢になったわけではなく、たとえば Barro (1997)は個人の所得額

が低いほど経済成長は教育と平均余命に左右されると分析している。

こうした教育などに対する懐疑論に対して、この発表で取り上げたいのは教育セクター内部の反論ではなく、別の角度からの2つの反論である。1 つは、Reinikka and Svensson (2002)などによるウガンダでの社会セクター支出が地方のサービス・ポイントに届いているかどうかについての調査研究である。これは後述するが、従来の社会セクター支出と社会指標の関係に対する見方を抜本的に見直す可能性を秘めている。

もう1つは、Feyisetan and Ainsworth (1996) による女子児童の通学年数と TFR(Total Fertility Rate)の関係についての研究である。従来の人口と教育に関する議論は国毎に行なわれ、またデータも余り整備されていないために対照的な議論が起る傾向があった。この研究の画期的なところは、同じ調査手法を 14 カ国において共時的に用いて比較をしたことである。教育が成長に対してのみならず人口抑制にも有効に働きうるという学説がアフリカで検証され始めたわけである。これら 2 つを当面は社会セクター期待論の担い手として指摘しておきたい。

貧困削減に関する社会セクター支出の役割については、世界開発報告(WDR)2000 年版の姿勢も曖昧なものに終始した。第3章では保健と教育の向上は経済成長の加速に寄与する有力な証拠があると言いながら、他方で貧困国における社会セクター支出の効果には懐疑的であると述べている。その理由としては、従事するスタッフの地方における遠隔地勤務の高コスト性や、サービスの主たる受け取り手が中間層や富裕層で pro-poor の指標にならないことなどを挙げている。従って、社会セクター支出は WDR のなかで議論が整理され、完全に正当化されたわけではなかった。

もう1点 WDR と関連して注目したいのが、「成長の質」という論稿である(注4)。これはテーマの広さから多分に未完成な部分を残した分析であるけれども、Dollar-Kraay(2000)の“The Growth is good for the Poor”と並び WDR2000 を支える世界銀行の実質的な理論的支柱と捉えることができる。同書は「自然資本」というバックアップにより生計を立てている貧困層に対して「人的資本」つまり教育の果たす役割を強調している。〈人的資本—物的資本—自然資本〉という3つの資本のリンケージに着目しているが、筆者も〈教育—成長—人口〉の関係に注目しており共通性がある。アフリカにおいて環境悪化は人口成長の裏返し関係にあることを考えるとほぼ同じテーマであろう。

4. 社会セクター支出

(1) 教育支出の正当性

最初に検討したいのは、基礎教育支出の増加は、貧困層が集中し、人口成長率の高いアフリカの標準的な国にとっては、域内先進国の望ましい財政状態の先取りを意味していることである。ここでは教育支出と所得の向上はとりあえず「相乗的な因果関係

(WDR2000)」にあると考えるが、近年の域内の経済成長の不振から判断すれば、教育支出の方から働きかけるアプローチは合理性をもっている。アフリカの低所得国では1人あたり教育支出は未だに非常に低い水準である。域内ではボツワナ、南アフリカの水準になると同支出の対GNP比は上限に突き当たる(但し、これらの国は高等教育偏重の傾向がある)。しかし、アフリカの大多数の国はその水準には達していないので、支出自体の増加は不適當ではない(教育政策の中身についてはここでは立入らない)。

第二に、教育支出には緩慢な人口転換(demographic transition)を促進する長期的な合理性が存在する。一般的には社会セクター支出の拡充は、短中期的な収益が少ないので、援助依存に陥るリスクがある。つまり、“Pro-poor targets”の戦略の継続性が問われる。しかしながら、教育支出には非常に長い目で見れば、成長に対する寄与のみならず、TFR を減らす方向に働くことで将来必要な投資規模を縮小する機能が働くことが考えられる。教育セクターのプログラムが基礎教育を重視して、一定の質を保ち、貧困層にまで届くという条件が成立するのであれば、生徒が成人する頃には TFR の減少により将来の教育を始めとする社会セクターの予算額、ひいてはドナーの援助額を減少させることが可能になるだろう。

(2) TFR の減少

社会セクター支出は人口統計と密接に関連しているが、TFR は人口の基礎的要因となるものである。一般に TFR の減少は、経済成長や女性の地位向上、教育など幾つかの要素が絡み合った方が促進されると考えられる。教育支出は、将来の経済成長に対する重要な投資となるのみならず、広義の避妊手段の普及率(CPR: Contraceptive Prevalence Rate)の上昇に貢献し、出生率を低下させる効果があると考えられる。とりわけ女性の教育とは関係が強く、母親の衛生知識や合理的な計画能力、教育により得た自信と家庭内での発言力、教育年数による結婚の遅れなどが影響する。

表 2 各地域の TFR の変化

	サハラアラブ アフリカ	アラブ アフリカ	北南アジア	東南アジア 太平洋	ラテンア メリカ カリブ	CEE/CIS バルト海	途上国平 均
1980年	6.8	7.1	6.1	5.8	6.0	3.2	6.1
1990年	6.3	5.0	4.2	2.5	3.2	2.3	3.6
2000年	5.7	3.8	3.5	2.1	2.7	1.6	3.1
変化率(20年)	-16.18%	-46.48%	-42.62%	-63.79%	-55.0%	-50.0%	-49.18%

出典 HDR2002

さきに述べた Feyisetan and Ainsworth は、女子児童の通学年数と TFR の減少について調査した。その結果初等に3年以上通うと半分の国で TFR が減少し、中等課程まで進むと全ての国で TFR が減少する傾向が判明した。アフリカの農村の自給自足状態では現金がな

く、換金作物などを近くの市場に出さない限りは親が子供の教育費をまかなうことができない。このような制約のなかで家事の手伝いや結婚の準備などで通学を止められやすいのが女子生徒であるが、その通学には重大な効能が確認された。

表 2 の 10 年ごとの変化を見て注目されるのは、1980 年の段階ではアフリカは他地域と比較して突出して子供が多いとは言えなかった点である。その後の 20 年間で TFR は他地域では半減し、アフリカでは 16%しか減少していない。アフリカも、他地域が共有した一定の条件さえ揃えば、人口減少には大きな潜在力があると予想される。ここから教育支出が本来の役目を果たせば、識字や社会的知識を通じて TFR に働きかける可能性があるだろうと考えられる。保健支出も統計上表面的には所得や TFR と明確な連関はないものの、子供の健康や HIV-AIDS のみならず、CPR を通じても本来は有効な関係がある筈である。

人口増加を抑える要因のうち、出生率の低下は多くの場合死亡率の低下の後に起きている(Livi-Bacci)。この意味では、アフリカにおける保健支出は TFR との連関は認められないものの、死亡率の低下に有効に働けば将来的に間接的な影響因子になる可能性がある。従って、pro-poor の観点からの社会セクター支出の増加と援助の拡充は、非常に長期的にみれば、必ずしも援助依存には陥らないメカニズムを内包している可能性がある。

(3) 識字と社会参加

アフリカにおいては、広義の貧困を表す数ある社会指標のなかでも成人識字率のみが顕著に改善されている。アフリカの識字率は、1970 年の 27%が 92 年に倍増し、98 年には 60.5%となった。これは南アジアの 55.1%を超え、アラブ北アフリカの 61.3%にも接近している(途上国の平均は 73.1%)。所得や他の社会指標の改善が緩慢で、総就学率も教育予算も 1980 年代後半から低迷したなかでの実績である。

その原因として考えられるのは、独立してからのアフリカの国造りの教育行政の恩恵が国民各層に行き渡り、文字を覚えた世代の比率が増えたということがある。もちろんノンフォーマルの識字教育やラジオの普及、1980 年代前半までの1人あたり所得の増加、南アフリカの加入及び 1990 年代の社会セクター予算の漸増なども影響しているだろう。アフリカの教育は質が疑われやすいが、このような実績は条件の悪い環境のなかでも教育支出が所期の成果をあげる潜在力をもっていることを示している。

第二に、社会関係資本との関連では、教育による知識の付与が社会における構成体としての個人や会社、共同体の結束を増し、社会的な集合行動の促進や取引費用の軽減に寄与することが期待できる。国民教育は「部族」などの社会的な分断を越えて人々の社会経済的な活動を促進する。もちろんジェンダー格差の是正を通じて女性の社会的な潜在能力を引き出す効果もある。政治的ガバナンスを活性化させて、国外や国内の紛争の軽減に働くことも重要な要素である。

5. 援助の有効性

上記4.はアフリカの潜在性についての議論(希望と言われてしまうかもしれない)であったが、既に述べたように社会セクター支出と社会指標の相関については新しい問題提議が行なわれている。近年、より多い公共支出がより多い公共サービスを意味しなかったという問題提議も行なわれている。従来は中央政府が行なった支出確保と結果的な社会指標との関連について調査研究が行なわれてきたが、当該支出が最終的なサービス提供者に届いていない事態が指摘されるようになった。ウガンダで行なわれた生徒に対する教育行政経費(物件費:1991-95年)の支給は13%しか学校に届いていないことが判明した。その他は私的利益として消えたか、県の職員が他の行政目的に転用されたのである。

ウガンダ政府は対策として月毎に機関間の資金の移転を新聞に公示した。各学校は自治体から受領した交付金の明細を校長室や校舎の壁に張り出すようになった。筆者も1998年に各学校でこのような措置がとられていたのを見る機会があった。この結果、フォローアップ調査では1999-2000年の支給は80-90%が届くようになったといわれる。ウガンダ政府が1999/2000年からPRSPを実施したときには、教育セクターでは既にこのような情報公開に基づく資金管理体制が構築されていたわけである。

Reinikka and Svenssonは、ウガンダにおけるサービス・デリバリーの改善事例から、従来の成長や社会開発に対する社会セクター支出の評価は実は著しく過小なものであったこと、他の途上国においてもこの事例は広く応用できることを指摘している。このような展望はアフリカにおいても、今後公的支出と社会開発の進捗の相関が改善される可能性を示している。ウガンダにしても社会関係資本ないしはガバナンス能力、情報の公開にとどまらず、中央・地方政府の能力を高めていく必要があるが、こうした組織能力の向上のための施策がアフリカのPRSPにおいて持続的に展開される必要があるだろう。

6. おわりに

アフリカ地域では、PRSPにおいて“Pro-poor targets への支出アプローチ”を中心として人間開発の遅れと社会関係資本の不十分さに対処することが望ましい。奇しくも、2002年8月に日本政府もヨハネスブルグの「環境開発サミット」でアフリカに対する教育支援の拡充を打ち出した。とりわけ教育支出は、将来の社会の経済成長の基礎を形成すると共に、人口成長を抑制する方向にも働くことで支出アプローチとしての自律性を備えていると考えられる(これとマッチした成長シナリオとしてはおそらく一般的には農村の漸進的な総合発展と地方都市の育成、等が対応すると思われる)。上記5.のような実効的な活動・支出体制の構築を施策に含めれば、このアプローチに対する懐疑論に必ずしも拘泥しなくともよいのであろう。

なお、本稿は筆者個人の見解であって、筆者の属する国際協力事業団を代表する見解で

はないことを申し添える。

<注>

1. 石川 滋、2002、「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2号
2. PRSPの文書の内容としては、成長の要素も pro-poor の要素も取り入れているのが通例である。Pro-poor には教育、保健のほかにも水や地方インフラが入ることが多いが、Full-PRSP 7カ国において同支出は1999/2000-01/02年のあいだでGDPの7.7%から10.2%に増加した(IDA-IMF,2002,p.50)。
3. WDR2000 p.82, Gupta, Clements and Tiongson
4. 「成長の質(The Quality of Growth)」は私見では有名な Dollar-Kraay 論文よりも遥かに途上国に対する政策インプリケーションをもっていると思われる。

<参考文献>

- 柳原 透、2001、「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」JICA 国際協力研究 Vol.17.No.2
- Ainsworth,M, Beegle,K & Nyamede,A, 1996, “The Impact of Women’s Schooling on Fertility and Contraceptive Use: A Study on the Fourteen Sub-Saharan African Countries”, World Bank Economic Review, Vol.10.No.1.
- Barro, Robert, 1991, “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, Quarterly Journal of Economics, 106(2), pp. 407-43
- Barro, 1997, “Determinant of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study”, MIT Press
- Easterly, William and Rebelo Levine, 1997, “Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethical Division”, Quarterly Journal of Economics, CXII,Nov, pp.1203-50
- Feyisetan, Bamikale, & Martha Ainsworth, 1996, “Contraceptive Use and the Quality, Price, and Availability of Family Planning in Nigeria”, World Bank Economic Review Vol.10,159-87
- Gupta, Clements & Tiongson, 1998, “Public Spending on Human Development”, Finance and Development, 35
- IDA-IMF,2002, “Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs”
- Livi-Bacci,Massimo,1997, “Population,Constraint, and Adaptation: A Historical Outlook” in Dorfman, R & Rogers, P, eds. “Science with a Human Face”, Harvard University Press
- Prichett Lant, 2001, “Where Has All the Education Gone?”, The World Bank Economic Review, Vol 15, No.3.367-391.
- Ritva Reinikka & Jakob Svensson, 2002, “Assessing Frontline Service Delivery”, Research Paper, World Bank
- UNDP, 2000-02, Human Development Report
- UNICEF, 2000-02, The State of World Children

Vinot Thomas ed., 2000, “The Quality of Growth”, World Bank (「成長の質」小浜・富田訳、東洋経済新報社)

World Bank, 1995-2000, World Development Report

World Bank, 2000-02, World Development Indicator