

「PRSP体制」の意義と課題*

柳原 透 (拓殖大学国際開発学部)

1. はじめに

貧困削減への国際社会全体としての取組みは、「PRSP体制」として制度化されるに至った^{1,2}。この体制には、以下の4つの側面が含まれる。共通の目標の設定 目標達成に向けての政策・プログラム・プロジェクトの選定・実施 資金支援を受ける上での適格条件 援助協調。この国際レジームとしての「PRSP体制」の下で、70におよぶ低所得国でPRSPの作成と実施が進められようとしている。本報告は、低所得国での国内レジームとしての「PRSP体制」の形成を主な関心とし、上記の各側面につき意義と課題を示し、ボリビアの事例に即して例示し、最後に日本としての関与のあり方を提言する。³

2. 貧困削減へのアプローチ

貧困削減へのアプローチとして、経済全体の成長 (Broad-Based Growth あるいは Pro-Poor Growth) を重視する見解と、貧困層に的を絞った支援措置・財政支出 (Targeted Pro-Poor Expenditures) を重視する見解とを対比し、それぞれが依拠する理解の枠組と経験上の証拠の適切さにつき検討する。

貧困削減は、貧困層の所得が上昇することを必要条件とする⁴。経験上、貧困層の所得の上昇が起こったときには、一国全体としての平均所得もまた上昇している (経済成長が起こっている) 場合が多い。このような経験に依拠して、「成長は貧困削減に貢献する」との見解が提示されてきた。一方、経済成長に影響を及ぼす要因については、国を観察単位とするクロスセクションの成長回帰式を用いてさまざまな見解が提示されてきた。そして、この2つを組合せて、経済成長を促進する要因は貧困削減にも貢献する、との見解が示されている⁵。

この推論には、2つの問題点がある。第1に、クロスセクションの成長回帰式で把握される傾向を、特定の国での政策変化が経済成長に及ぼす影響の予測に用いるという保証はない。第2に、経済成長を促進する要因がどのような所得層に有利な影響を及ぼしたのかを明らかにすることなしには、その要因と貧困削減とを結びつけることはできない⁶。

「成長が貧困削減をもたらす」との見解が言わんとするところは、経済全体の成長を引き起こすような要因は貧困層の所得にもプラスの影響を及ぼす、という理解であろう。これにはまた、成長のパターンあるいは性格をめぐるいくつかの論点が関係する。

短期には、需要側の決定要因が重要である。長期では、経済成長を規定する最も重要な要因は供給側に見出され、種々の投資機会の規模、性格、地理上の分布、そしてそれらがどの程度に実現されるか、の両者に関わる。成長の過程では、主導産業が急速に拡大し、それが立地する地域が成長拠点として形成される。これらが、他の産業あるいは他の地域にプラスの波及効果(「均霑効果(trickle-down

[連絡先] 〒193-0985 東京都八王子市館町 815 - 1 拓殖大学国際開発学部 柳原 透

Fax: 0426-65-1539 E-mail: tyanagi@ner.takushoku-u.ac.jp

effects)」を及ぼすか、マイナスの効果(「逆流効果(backwash effects)」)を及ぼすかは、一概には

言えない。

需要側の要因を検討しよう。政府支出、民間投資支出、輸出といった需要項目の増加は、雇用量あるいは賃金率を、したがって被雇用者所得を増大させ、その結果としての民間消費需要の増大が乗数効果を引き起こし、さらなる所得の増大をもたらす。同様のメカニズムは、事業収益や資産価値の増大を通して働きの。各家計の所得は恩恵を受ける需要効果の大きさとタイミングによって異なる影響を受ける。一般には、需要側での変化を動因とする所得の変化については、経済全体の成長と個別家計の所得の変化との間には正の相関が想定できる。従って、需要側の政策措置を梃子とする(短期の)経済成長促進策は、貧困削減にも寄与しうると考えることができる。

供給側の政策措置を用いる(長期の)経済成長促進策についてはどうであろうか。それには、設備投資の収益率を高めるようなインフラの整備や技術・経営革新への支援、投資および企業所得に関する税制上の優遇措置や投資資金の量の確保および有利な借入条件の設定、そして外国直接投資を誘致するための政策措置などが含まれる。

これらの政策措置が貧困層に及ぼす影響は一概には言えない。ある部門での投資の増加や技術・経営革新が直接・間接に種々のタイプの生産活動や雇用にどのようなプラスあるいはマイナスの影響を与えるかは、競争・代替・補完関係のそれぞれがどの程度に働くかによる。さらに、貿易自由化や国内規制緩和といった政策変更は、それまで保護や規制の恩恵を受けてきたいくつかの生産部門には直接にマイナスの影響を与える。従って、供給側の要因について見る限り、経済成長促進策の結果として全体としての生産の増大が実現されたとしても、貧困層の所得が増大するかどうかについては明確な想定はできず、また新たな貧困層が発生することもありうる⁷。

実際上の重大な問題として、資源豊富国や工業化の展望を持つ少数の低所得国を除いて、経済成長を起動し持続させようとするような発展のシナリオ、そしてそれを促進するための政策措置がどのようなものであるのか、十分な理解が存在しないかもしれない。このような場合には、「成長による貧困削減」を説くことは実際上の意味を持たない。したがって、対症療法との誇りを免れないとしても、貧困層への社会支出に焦点を当てるのが貧困削減のためになしうる唯一の政策措置となる。

ボリビアの場合について見よう。貧困削減をもたらすメカニズムとして重視されているのは、これまで十分な発展を示さずに来た伝統生産部門を強化し、貧困層の所得増大の機会を拡大することである (Bolivia PRSP p.56)。平均年率4%の成長が持続した1990年代に、製造業は3.8%、伝統農業部門は2.5%と、成長率が経済全体を下回った。また、地域別では、低所得地域は低成長であった。(ibid., p.21) 成長の源泉については、3つの視点からの考察が記されている。第1は、マクロ経済および法制上の環境の整備による民間投資の促進、第2は、農工商各分野で中小企業を支援する政策措置やインフラ整備による就業や所得の機会の増大、第3は、資源ベースの近代部門の拡大とその波及効果、である (ibid., pp.196-206)。しかし、マクロ経済および法制上の環境の整備による民間投資の促進という抽象論が、どのような分野でどれだけの成果を上げうるのかは全く不明である。また、中小企業部門には直接に貧困層の所得増大に貢献する分野として焦点が当てられているが、どのような実効ある新たな政策措置を見出しうるのかは明らかにされていない。外国投資を含む民間投資が向けられる最大の分野としてが想定されているのは、石油・ガス、鉱産物、低地農業、林業などの分野での資源ベースの近代部門である。しかし、波及効果のシナリオは描かれていない。

財政資金の配分については、2001-06年の支出総額61億ドルのうち、24億ドルが「機会の増大」に、28億ドルが「能力の強化」に、3億ドルが「保護と保障」に向けられている (ibid., Table 7.3, p.169)。

ここで、「機会の増大」は経済成長目標に、「保護と保障」は貧困者支援目標に対応する。「能力の強化」は、個別項目により程度の差はあるが、経済成長と貧困者支援の両目標に関係するであろう。

平均年率4%の成長が持続した1990年代には、着実な貧困削減が記録された。90年代の成長と貧困削減には、コカの栽培と加工、そして密貿易を介する商活動が、少なからず貢献したと推測されている。近年、経済の不況が続くその時に、これらのPro-Poorな経済活動への取締りがこれまで以上の実効をもって進められてきた。もし、放置から法治への転換が継続するとすれば、貧困者支援の財政支出の増大が不可避となるであろう。

3. PRSP 策定・実施上の原則と手続き

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

PRSPプロセスの「運営原則」(参加、透明性、説明責任)は、世銀・IMFにより策定国に対し(実際上の)「手続条件 (procedural conditionality)」として課される⁸。ここでは、「国内PRSP体制」の根幹をなす、貧困削減戦略の策定・実施にあたっての原則と手続きを対象とし、「当該国主導 (Country Ownership)」、「広範な参加 (Broad-Based Participation)」、「連携 (Partnership)」といった運営原則が、行政・政治システムにどのようにして組み込まれているのか(組み込まれるのか)という点につき考察する。

世界銀行・IMFが「当該国主導」を強調する背景には、「構造調整融資 (Structural Adjustment Lending, SAL)」の実施の経験から、当該国のコミットメントがなければ「政策条件 (policy conditionality)」は遵守されることはない、との教訓が学ばれたことがある。また、広範な参加が求められるのは、それなくしては政策やプログラムが貧困者の利益を反映するものにはならない、との政策決定過程に関する理解があるからである。これらはいずれも正しい認識である。しかし、そうではあっても、Ownership と Participation を強調する新たな方針が現実に適用可能である保証はない。むしろ、いずれも適用に当たっては少なからぬ困難が予見される⁹。

PRSP 策定・実施上の原則と手続きは、国内政治過程についての、そして当該国政府と世界銀行・IMF との関係についての、不適切な想定に基づいているように思われる。

低所得国政府は貧困層の利益の増進を主たる政策目標とするとの想定は、一般には妥当しない。多くの低所得国での貧困削減への取り組みは、国際レジームとしての「PRSP体制」が確立されその外圧の下ではじめて本格化されたものである。また、意思決定過程への参加が実質上の意味を持ち、参加や対話が貧困者の声を反映させる上で有効な役割を果たしうるような状況は、例外と見なせよう。そうであれば、政府として、資金面のベネフィットを得るために最低必要限の(政治・行政)コストしか払おうとしないのは、理に叶った行動である。

最も重要な基準は、「形式上の条件」が課されるかどうかではなく、「実際上の条件」と受け取られ

るような設定が世界銀行・IMFと当該国の間に存在するかどうかであろう。多くの低所得国政府にとって、PRSPとはなによりも、債務救済や世界銀行・IMF両機関の譲許的貸付に適格となるために必要な「文書」である、と推察される。世界銀行・IMFは、PRSPの理事会での承認、そしてそれに先立つ合同審査 (Joint Staff Assessment)を通じて、PRSPの策定過程および内容に極めて大きな影響力をもつ。PRSPの広範な適用は、構造調整融資の際に見られたコミットメントなき作文がさらに大きな規模で繰り返されるという、皮肉な結果を招きかねない。

ボリビアの事例を見よう。ボリビアでは、1993 - 97年間の Gonzalo Sánchez de Lozada 政権下で、国民参加法 (94年)、地方分権法 (95年) が制定され、市町村レベルへの地方分権とそのレベルでの国民の政治・行政への参加を促進する体制が形成された。その後、PRSP策定過程の2000年の春から夏にかけては全国で「国民対話」が実施され、2001年には国民の参加と社会による監視を法制化した「国民対話法」が制定された。このような大状況の下で、ボリビアでのPRSP策定過程では、大規模な公式の参加がたしかに実現され、歴史上の画期をなした。

しかし、ボリビアの事例はまた、このような好条件の下でも実質を伴う参加が容易には実現されないことをも示している。参加の形態はあくまでも公聴会方式であり、政策決定とPRSPの策定は政府のテクノクラートに委ねられた。また、対話の主な関心は債務救済で利用可能となる財政資金の使途に置かれ、公共支出全般あるいは政策運営については十分な注意が払われなかった。市町村レベルでの対話への参加は、地方政治の力関係の影響を免れることはできなかった。貧困層や弱者集団は独自の代表を立てることはできず、地方政治家がその代弁者としての役割を担った¹⁰。

4. 援助協調

「PRSP体制」下で、援助協調には急激かつ大幅な変化が起こっている。それは、理念としては「共通の目的・目標」に向かったの協力であり、協調の枠組としては、経済運営に関わる政策・制度に関する合意と「セクターワイド・アプローチ」の設定、実際上の取決としては、セクター・プログラムやコモン・ファンドといった方式、ひいては一般財政支援の形で、個別ドナーの特定のプロジェクトへの関与を薄める方向が強力に打ち出されている。この背景には、諸援助機関が独自のプロジェクトを相互の調整・協調なしに推進する一方で、部門あるいは経済全体として目標については十分な注意を払わない、という問題点があった。また、援助の効果という観点からは、特定プロジェクトのレベルで資金使途を限定した資源使用効率を高めたところで、部門あるいは経済全体としての資金使用の適切さは保証されない(「資金の流用可能性 (fungibility)」の問題)、との重大な指摘がある。¹¹

「PRSP体制」下の援助協調は、新方式を推進するドナー(「主役ドナー」)が被援助国の姿勢に大きな影響を及ぼし、その下で他のドナー(「脇役ドナー」)が適応を迫られている、という構図を示している。「脇役ドナー」は、新方式に加わらなければ脇役すらも演ずることができなくなるという危機状況にある。また、ドナーとしての独自の貢献を果たすためには、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以外の途はない。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。

ボリビアでの援助協調の進展の様子を瞥見しよう。ボリビアでは、地方分権化の下で、中央政府からの一括移転の形で公共投資の大きな割合が市町村の管轄下に移されている。このような公共投資実行の新体制に適合するよう、政府は援助を一般財政支援として受けるとの方針を取っている。また部

門レベルでは、セクターワイド・アプローチが強力に推進されようとしており、援助プロジェクトを単独に推進することはもはや不可能ともいえる状況である。現在、部門ごとに主導ドナーが選定されつつあり、個別ドナーとしては積極関与を行う重点部門の絞り込みにも取り組むこととなっている。

5. 結語 日本にとっての課題

「PRSP 体制」は、貧困削減を実現するための国際レジームとしてすでに確立されている。そして、現在、被援助国と援助国の双方において、国内体制の確立が進められようとしている。本報告では、非援助国での「国内 PRSP 体制」の形成の意義とそれに伴う課題を論じてきた。ここでは、日本にとっての「国内 PRSP 体制」形成の課題を論ずる。

第 1 に、援助の内容をどれだけ貧困削減に重点を置くものとするのか、という検討課題がある。これは、「経済全体の成長を通じての貧困削減というアプローチ」と「貧困者への直接の支援というアプローチ」のそれぞれにどのようなウエイトを与えるか、あるいはどのような組み合わせを構想するか、ともいうことができる。成長を通じての貧困削減というシナリオが妥当するかが不明である場合には、貧困者への直接の支援の取り組みを強化することが望まれる。

第 2 は、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がどれだけの意義を持ちうるか、という未検討の課題がある。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¹²。

第 3 に、PRSP 体制の下での援助協調にどのような方針で臨むか、という課題がある。いまや、個別プロジェクトについてのみに関心を示すことは、木を見て森を見ずとの批判を免れ得ない。援助を構想するレベルを部門あるいは経済全体に移すことが求められる。そのためには、調査・分析と方針策定の新たな体制の整備が急務である。

第 4 に、被援助国での PRSP の策定・実施過程にどのように関与するか、という課題がある。とりわけ「主導ドナー」としての役割を果たすためには、この課題を避けて通ることはできない。これは何よりも、英語なり当該国の言語で作成される文書を消化し、その上で自らの見解を持って議論に参加する、という体制をいかに構築するかとの課題に帰する。この課題に応えるには、現地と日本国内の両方での取り組みが必要であろう。

第 5 に、日本の貢献とは、政府および政府関係機関を主体とするものに限られるものではない。市民社会や民間経済界もそれぞれの関心と能力に応じて貢献をなす。それは、一面では、政府とは別の経路での日本の貢献のメニューをふやすことになるだろう。また、他面では、政府の方針をより適切なものとし国民の支持を高める上でも、重要な役割を果たしうるであろう。とりわけ、貧困削減を主な関心事とする NGO にとっては、個別のプロジェクトを超えてどのように戦略に関わりうるかという、大きな課題がある。

* 本報告は、柳原 (2001) に含まれているいくつかの論点を発展させたものである。筆者は、国際協力事業団国際総合研修所での「PRSP 勉強会」での報告や討議から多くの教示を得ている。記して謝意を表す。ただし、本稿で示されている見解は筆者個人に帰されるべきものである。

¹ PRSP とは、「貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper)」の略称である。PRSP は、貧困削減戦略を 3 カ年行動計画として示すものであり、文書の構成としては、以下の 5 つの側面を持つ。第 1 は、貧困の現状の確認

とその原因の診断である。第2は、目標と政策措置の提示である。目標は、長期(10-15年)の貧困削減目標と、モニター可能な短期(2-3年)の目標とを含む。戦略を構成する政策措置には、マクロおよびセクターのレベルでの経済政策、社会政策、行政・政治改革が含まれる。第3は、政策の効果を判定するための点検(モニタリング)と評価の体制の構築である。第4は、外部からの支援の効果と必要についての判断である。第5は、その策定と実施の過程への広範な人々の参加を確保するための方法や仕組み、そしてその結果の報告である。なお、PRSPとその下での援助協調の状況については、国際協力事業団国際協力総合研修所(2001)が詳しい紹介および検討を与えている。

² 貧困削減への国際社会の取り組みの全体像については、弓削(2000)が参考になる。また、国際レジームとしての「PRSP体制」での“主役(hegemon)”である世界銀行の近年における変貌については、大野(2000)が詳しくまた生き生きと描きそして論じている。

³ 本報告と同様の関心をより広くまた深く論じた重要な論考として、石川(2002)がある。

⁴ 貧困層の所得が上昇しても、所得が貧困線を上回る水準に達しなければ貧困脱却とはならないので、十分条件ではない。

⁵ このような研究を代表するものとして Dollar and Kraay(2001)がある。

⁶ さらにより根本の方法論上の問題もある。結果として捉えられた「成長」と「貧困削減」は、いずれも2時点間での所得分布の変化を2つの関心(平均値と貧困線以下の比率)から特徴付けたものであり、「成長」が先に決まりそれが「貧困削減」の程度を決めるとの因果関係を想定することは、論理上誤りである。同様に、「成長」と「所得分配(の変化)」が「貧困削減」を決めるとの因果関係を想定することも、論理上誤りである。この点につき、詳しくは柳原・澤田(2001)を参照。また、上山(2001)も同様な関心からの問題提起と分析を含む。

⁷ 但し、生産が拡大する部門で生み出される所得の増大が、上記の需要側での波及効果を通して、貧困削減に寄与することは想定しうる。

⁸ これはまた、政策の内容(What)以上にその決定過程(How)を重視するという意味で、一種の「高次条件(meta-conditional)」とみなすこともできる。

⁹ 世界銀行・IMFも、上述のような条件を満たすPRSPの策定が容易ではないことを認めている。その1つの現われは、PRSPの作成を待たずに必要な支援をなしうるように、暫定版(I-PRSP)を作成・提出することを認めたことである。I-PRSPでは、貧困削減への政府のコミットメントとPRSP作成の手順を示すことのみが求められる。いま1つは、世界銀行・IMFによる合同審査(Joint Staff Assessment)の検討項目(checklist)や *Good Practices* と題するパンフレットを公表し、PRSP作成の手引き・参考資料として示していることである。

¹⁰ 詳しくは Uriona et al.(2002)を参照。

¹¹ これらの論点については、高橋(2001)を参照。

¹² この点に関して、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貢献をなしている。佐藤 寛(2001a)および(2001b)を参照。

参考文献：

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』56-2、91-131

上山美香(2001)「所得不平等指標の変化と貧困緩和」『国際開発学会第12回全国大会報告資料集』

大野 泉(2000)『世界銀行 開発援助戦略の変革』NTT出版

国際協力事業団 国際協力総合研修所 編(2001)『貧困削減に関する基礎研究』

佐藤 寛(2001a)「途上国の貧困削減への日本の貢献：社会開発の視点から」『国際開発学会第2回特別研究集会公開討論会資料』

_____ (2001b)「戦後日本の生活改善運動」菊地京子 編『開発学を学ぶ人のために』世界思想社

高橋基樹(2001)「アフリカにおけるセクター・プログラム 貧困削減における開発パートナーシップ」『国際協力研究』17-2、9-19

柳原 透(2001)「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究』17-2、1-7

柳原 透・澤田康幸(2001)「所得・分配・貧困のマクロ分析」『国際開発学会第12回全国大会報告資料集』

弓削昭子(2000)「貧困問題の現状とその対応策」『国際開発学会第11回全国大会報告資料集』

Dollar, David, and Aart Kraay (2001) "Growth is good for the poor," Policy Research Paper, No.2587. World Bank.

Republic of Bolivia (2001), *Poverty Reduction Strategy Paper --- PRSP*, La Paz, Bolivia

Uriona, Romiro C. et al.(2002) "Crafting Bolivia's PRSP: 5 Points of View," *Finance and Development*, 39-2