

## 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

会員 石川 滋

### 問題

二〇〇一年三月末、私自身日本側アカデミックスの一人として参加した日越両国の政府間協定によるベトナム五ヵ年計画策定・実施に対する助言のプロジェクト(一九九五--二〇〇一年)が終了した<sup>1</sup>。この五ヵ年計画(第六次及び第七次)の実施は、ベトナムが一九七五年のインドシナ戦争終了後二〇年にわたる国際外交・軍事問題の調整、経済的復興を経て漸く長期的再建の道に入りえた事を示すものだが、その時期はこの計画実施に巨額の金融的支援を与えた国際金融機関及び欧米ドナーが、時恰も、旧ソ連邦崩壊後、冷たい戦争を前提とするそれまでの対途上国援助体制の大幅な見直しの作業に取り掛かっている最中にあっていた。我々は、この助言の仕事を通じて、国際金融機関・欧米ドナーの新しい援助方式・援助条件の提起と、それに対するベトナムのような後発途上国の独特の反応--抵抗と不和とをしばしば間近に見ることになった。そこでわれわれは自らの調査研究のスタンスをきめねばならなかった。日本の政策のこのような新情勢への緩い反応についても同様である。この報告では、このような新しい出来事のうち、一点を取り上げて考察する。その一点とは、国際金融機関・欧米ドナーの援助政策の最高ゴールは、正式には、戦後一貫して途上国の持続可能な成長促進にあったが、それが二〇〇〇年以後全面的に「貧困緩和」に書き換えられたことである<sup>2</sup>。

### 本論のプラン

第 節では、冷戦終結とともに始まった世銀の対途上国開発援助政策見直しの努力の結実として、その最高政策ゴールが一九九九年から二〇〇一年にかけて急激に、途上国の成長促進から貧困削減にシフトしたこと、そしてそのゴールシフトが単なる看板の塗り替えでなく、政策枠組の基本的改訂を伴っていることが見直し前後の援助プログラムの比較から明らかとなることが示される。見直し後登場した援助プログラムを私は「PRSP(貧困削減戦略文書)ベース援助」と呼んでいる。第 節では、「PRSP ベース援助」は政策方向を示す文書としてはよいが、action plan レベルの文書としては頑強性に欠けることが論じられる。第 節はそのことをうけ、しかしながらも第二次大戦後の途上国の一貫した工業化願望がすでに達成され、貧困緩和を求める新段階が始まっているとか、世界的に貧困問題が深刻化して放置できないといった事情があれば、政策体系として頑強性は欠けても、PRSP ベース援助プログラムは撤回できないだろうという仮定の下に、この二つの事情につき考察した。結論は不確定ということだ。さらに世銀の援助政策見直しに理論的支援を送った J・スティグリッツ(「開発」を全社会の改造と捉え、体系の包括性とその施行への関係者全員の参加を求める)および A・セン(「貧困」を、倫理理論における新しい公正概念、即ち人間の「潜在能力」の基礎的水準の充足と捉える)の政策理論としての頑強性を問うのが第 V 節である。開発経済学としての頑強さがあり、かなりな支持をえようが、政策措置の

次元からは必ずしもそうではないと結論される。第 1 節は、このように新援助プログラムが政策体系としての頑強さに支えられることなく、ただ世銀の威信の下に適用され始めるとき、適用される途上国の政策能力や自己確信のいかんにもよるが、新プログラムは対立・混乱を招くおそれがあることを、ベトナムにおける暫定 PRSP 文書作成過程のケースなどを例として論じる。第 2 節はこのような情勢の下で、実行可能な開発戦略はどのように選択することができるかを問うている。暫定的な答は、それが成長促進か貧困削減かの二者択一の形で問われることはもはや現実的ではなく、むしろ世銀の文書の用語に従うとして、貧困削減のための Broad-based growth アプローチでの支出と Pro-poor target アプローチでの支出の間の最適組合せを求めることが望ましいということだ。そのためには、各途上国について、二つのアプローチにそう貧困削減の可能性につき調査し、そのメカニズムを明らかにすることから始めなければならない。その一例として、ベトナム政府が最大関心をよせる山地少数民族の貧困問題のメカニズムを考察する。

## 援助政策における開発ゴールのシフト

### 1. 九〇年代の政策見直しの中で

世銀の途上国援助政策の最高ゴールが持続可能な成長から貧困削減に書きかえられたというでき事について考察するには、まずその背景として一九九〇年代を通ずる世銀の援助政策見直しの経緯を知らねばならない。詳細は別稿に委ねるとして<sup>3</sup>ここではその経緯を四本の流れに要約した表 1 を参照しつつ、「見直し」のエッセンスを述べるに止める。すなわち

(1) 手続きとしては、これまで 1 の「投資プロジェクト貸付け」(これは長期開発銀行としての世銀の本来の業務であって、一九四〇年代の世銀創設以来援助額筆頭の活動として続いている)および 3 の「構造調整貸付け(SAL)」(一九八〇年に途上国の持続的国際収支危機を救済するために創設された。国際収支支援の Quick-disburse 型の貸付を与えるかわりにその主要な条件(conditionality)として輸入自由化・経済運営の市場化などの政策制度の改革--構造改革--を求める)を中心的な柱として進められてきた援助が、IDA(譲許性援助を扱う世銀グループの一員)による援助に関する限り、共通して「貧困削減戦略文書(PRSP)」に記載された条件に従って運営される新しい形態の援助に代る。PRSP ははじめ援助受領国によって起草され、世銀理事会の承認を経て発効する。本稿ではこれを「PRSP ベース援助」と呼ぶことにする。(「PRSP ベース援助」は、IMF においても、世銀の SAL と併行して実施されていた「構造調整貸付制度」--これは SAF および ESAF と称せられた--に代るものとして登場した。SAF、ESAF の下でのコンディショナリティは、SAL のそれと共通であり、世銀・IMF・援助受領国政府の間で共同で作成され、「政策枠組文書」(PFP)に記載された。PRSP は今後は PFP に代るものとなる<sup>4</sup>。)「PRSP ベース援助」の正式発足は、三年間の過渡期間において二〇〇二年九月になる。その間に援助受領国政府は、PRSP ないしその暫定案(I--PRSP)を作成し、世銀理事会の承認をえなければならない。

(2) 内容的には、「投資プロジェクト貸付け」および SAL はともに、見直しの過程で、それぞれの内部における仕組みや政策としての進化を遂げたものの、その基本的な政策ラインは、途上国の開発が経済成長の実現を最高のゴールとして進められると考える点では、九〇年代半ばにいたるまで変ら

なかった。しかしこの二つの形態の援助が“PRSP ベース援助”に移行するにあたっては、表1の2と4の項、すなわち「貧困削減」(その最新段階の思想・政策を象徴するのは『世界開発報告二〇〇〇/〇一』)および「包括的開発枠組(CDF)」(はじめ世銀総裁の私的文書であり、個別途上国への援助を経済面に限定せず包括的に捉え、また援助政策の立案と実施を、多数ドナーおよび被援助国政府・民間機関の参加をえて進めることを求めた。その後世銀の作成する文書ではあっても、援助協調を進めるための指針として国別のドナー間協議グループ(CG)でも受け入れられている。)が触媒的な役割を果たした。このさい、CDF にたいしては非対称性情報理論の著名な経済学者であり、世銀のチーフエコノミストでもあった J・スティグリッツの「新開発戦略(NDS)」が、また『世界開発戦略二〇〇〇/〇一』の貧困特集などの貧困削減の新たな取り組みにたいしては、最新のノーベル経済学賞受賞者である A・センの人間の「潜在能力(Capability)」アプローチが理念的裏づけを与えている。「PRSP ベース援助」は、その結果、少なくとも理念的意味においては、すべての個人が、所得や富の成長に止まらず、さまざまな形態の非所得的、非財貨的貧困を克服することでよりよい生活に接近していくことを最高ゴールとし、かつそれを達成するために、関係者全員のパートナーとしての参加を求めることになった。それはこの意味において成長促進を最高ゴールとしたこれまでの援助と明確に一線を画したのである。

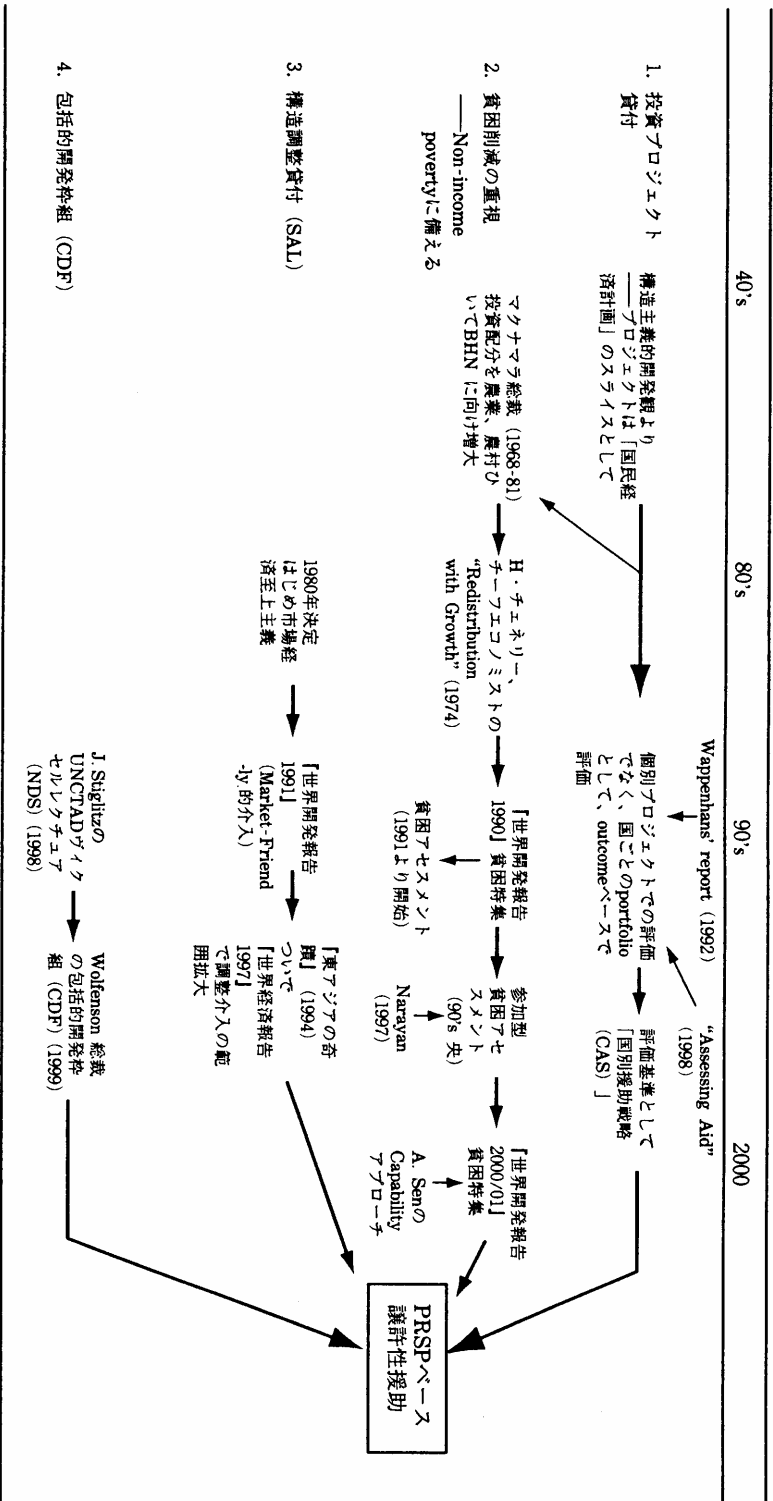
## 2. 援助プログラムの“激変”

九〇年代末に生じた世銀の援助政策のゴールシフトについては、もっと具体的に、援助プログラム(IMF 流には facility)のレベルでの変化に即して考察することが望ましい。前小節では、この政策のゴールシフトが、政策の中身は以前とほとんど変わらないままに認めておいてただその看板だけ掛け替えるというのではなく、政策枠組もゴールと一体的にシフトすることを求めていることが示唆されているが、この点もまた本小節の考察でより具体的に示されることになる。

### 八〇年代の SAL

「見直し」前の代表的な援助プログラムとして選んだのは、創設当初の八〇年代の SAL である。世銀の伝統的な援助形態である投資プロジェクト貸付けを選ぶこともできるが、SAL の特色である包括性、全国性が「見直し」後のプログラムとの比較を容易にしている便宜がありそれを採った。考察の要点は表 2 に示したが、結論は、最高ゴールとしての中期的な成長維持が、政策枠組でのマクロ経済の「安定化」プラス「能率化」(構造改革ともいい、価格合理化・政策制度の市場経済的改革を内容とする。個別セクターに限られる構造改革を「セクター別政策」として別掲することあり。)により支持されるということである。しかしこの政策枠組が有効であるためには( )途上国の経済システムは現在のところ統制主義的な政策制度の採用により歪められているから、それを廃止すれば市場経済の仕組みが甦って来る、( )競争的市場メカニズムは効率的な資源配分を通じて成長をもたらす、という二つの命題が成り立つことが必要だという。そしてそれが成り立つことを前提としているのが、狭義の「構造調整政策」(或は能率化構造改革)である。表 3 では「サプライサイド政策」と呼ばれている。

表 1 世界銀行の開発援助政策 “見直し” と帰結——1990年代を中心に



出所：筆者作成。

表2 80年代の構造調整貸付 (SAL) の政策ゴールと政策枠組

A. 政策ゴール

世銀がSALを実施するさいの最高の政策ゴールは「持続的成長」の回復ないし維持である。但しそのことを直接的に明言した正式文書は見当らず、この立言には幾分か私の解釈がふくまれるから、それについて述べておく必要がある。SALの目的について明言した正式文書で私が見たものはOperation Manual (Statement No.3.58, Annex II, Nov. 1982) がSALの定義を与えた文言の中にふくまれるものである。すなわち

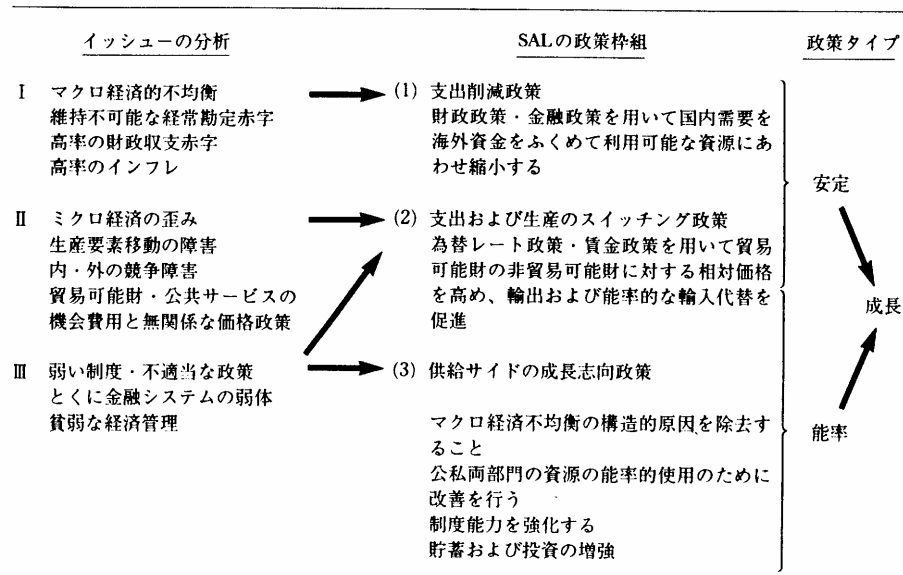
SALは、一国の経済が、その成長率および国際収支を中期にわたり維持しうるよう、その構造を修正するに必要な政策・制度改訂のプログラムを支持するためのノンプロジェクト貸付である。<sup>1)</sup>

この文言で並列されているSALのゴールとしての成長率・国際収支の維持がいずれも中期のものであることは、そもそもSAL創設の経緯からも明らかである。すなわちSAL創設は、1970年代末、多数途上国を襲った国際収支危機がIMFのスタนด์ベイ・クレディットによる短期的国際収支サポートの制度（それはコンディショナリティとして本表B項にSALの政策枠組の一部としてかかげた支出削減およびスイッチング政策を求めることができる）だけでは不十分であるとして世銀が乗り出し、供給サイド政策をも加えるよう提議したことを背景としている。(IMF自身がこの必要を認めたのは遅れて1996年になってからである。SAFが同年、ESAFがその翌年に創設された。) つぎに同列で示された成長と安定のうち成長が最高のゴールだとしたのは、同じくSAL創設の背景事情として、世銀の当時の最大懸念が途上国の成長率切り下げによる調整が、世界経済の不況を誘発する恐れがあったということにもとづいている。(本文参照)

B. 政策枠組——三大政策範疇

この項は世銀のCountry Economics Departmentによる1990年自己評価報告<sup>2)</sup>によってまとめた。政策枠組は三大政策範疇として示されたものによる。それによって対処しようとした経済的イシューの分析もあわせて示した。最後の三つの政策ゴールとその因果序列も、同じ報告の記述を本文に示す私の解釈をまじえて要約したものである。

調整貸付受取国のイシューとSALの対応



C. SALの個別政策措置

世銀がコンディショナリティを通じてSAL受取国に求める個別政策措置は、同じ世銀の1990年報告からとり出して表3にまとめた。但し個別政策の目的は、上の政策枠組の複数の項目に跨っており、表3では主な目的に限ってかかっている。

注1. World Bank (OED), *Structural Adjustment Lending—A First Review of Experience*, Sept. 24, 1986の引用による。

注2. World Bank (Country Economics Department), *Report on Adjustment Lending II, Policies for the Recovery of Growth*, March 26, 1990.

表3 調整貸付におけるConditionalityの政策分野別構成

	調整貸付国	サブサハラ諸国
<b>1. サプライ・サイド政策</b>	<b>85</b>	<b>82</b>
貿易政策	16	14
セクター別政策	28	26
工業	4	4
エネルギー	6	2
農業	17	19
金融セクター	10	7
政府財政・行政の合理化	7	6
公企業改革	16	19
社会政策の改革	4	5
その他	4	5
<b>2. 一支出削減政策</b>	<b>12</b>	<b>13</b>
財政政策	9	12
貨幣政策	2	2
<b>3. スイッチング政策</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
為替レート	2	2
賃金政策	2	3
<b>総計</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

出所:表2の注2に同じ。

(備考)この表でカバーされているのは、61国193件の調整貸付である。借款の最終トランシュ支出は1989年夏。

実際そのような前提は、SAL 創設の当初からあった。表 2 の A 項で SAL 創設の背景事情として、当時世銀が、国際収支危機に遭遇した途上国が成長率切り下げという危機脱却手段をとることを危惧していたことを述べたが、その情報源であった世銀上級副総裁スターンの有名な一九八三年論文<sup>5</sup>は、途上国の危機にたいする調整のオプションが(1)借入れ増大、(2)輸出増大、(3)輸入代替の増加、および(4)成長率の切り下げの四つに分類できるとした上、すでにサブサハラの低所得国群は成長率切り下げの道を余儀なくされており、他の石油輸入途上国も大多数は(1)ないし(3)の調整手段を使いつくしているから、早晚成長率の引き下げないし成長停止に追込まれようが、これが現実化すれば更に世界的不況が招来されようと警告した。それを回避する最後の手段として、世銀はこの観察に同調しない IMF とは袂をわかち、自らの SAL に踏み切ったわけである。しかしそのさいの手持ちの手段は供給サイドの政策に限られていた。但し供給サイドといってもその政策は制度・政策を自由化し、市場経済化すること、価格の歪みをなくすことに止まり、生産諸力の面での革新を目指す諸手段を提案するのではなかった。SAL が用意していた貸付資金は、直ちに国際収支サポートに使える quick-disburse 性の資金ではあるが、成長率維持という目的に照すときは僅少の額に過ぎず、ただ受取り国が供給サイドの改革の専念している二、三年の期間の国際収支赤字を補填する以上には役立たない。

表 2 の C 項(実際には表 3 にかかげられる)個別政策措置では、コンディショナリティの項目数で測って、全 SAL 中供給サイド政策の実施ウエイトが圧倒的に高いことが示される。そのほかには「セクター別政策」として工業や農業があげられているのが供給サイドの政策として注目されるが、その中身は、工業においては輸入代替政策や国营企業による非効率、低成長の招来を反省材料として強調した上、輸出志向、市場志向の工業化を勧め、その為の制度政策の改善を提案する内容となっている。農業にお

表4 構造調整貸付の成績

(1)初期条件および外生的要因をコントロールした世銀調整貸付の効果  
—1971～80年と86～90年との比較

	GDP成長率の変化
IAL国(27)	2.5
実施過程での修正	3.5
うち中所得国	3.6
実施過程での修正	4.2
低所得国	1.8
実施過程での修正	2.4
サブサハラアフリカ諸国	1.9
実施過程での修正	2.9

(2)グループ国別、時期別の成長実績

	実質GDP成長率		
	1971 ～80	1981 ～85	1986 ～90
IAL国(27カ国)	4.4	1.7	4.2
中所得国	5.4	2.1	4.8
低所得国	3.3	1.2	3.6
サブサハラ	3.5	1.3	3.5
OAL国(30カ国)	4.7	3.0	2.0
中所得国	6.1	3.2	1.2
低所得国	3.3	2.9	2.8
サブサハラ	4.1	3.4	2.2
NAL国(20カ国)	5.6	2.2	2.4
中所得国	6.3	2.4	2.8
低所得国	4.3	1.8	1.8
サブサハラ	6.7	3.0	3.9

出所: The World Bank, Country Economics Department, *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth* (Washington,

(注)IAL=Intensive Adjustment Lending; OAL=Other Adjustment Lending; NAL=Non Adjustment Lending. IAL国とは、1986年6月以前に第1回SALが実施され、90年6月までに2回目のSALが実施されるか、あるいはその上にさらに第3回目のSALが発動した国である。OAL国は、SALをうけたその他の国。NALはSALをうけたことのない国。他方、「実施過程での修正」はIAL国のうち、2つのSALプログラムが3年間以上にわた

いても、洪水防御、灌漑、道路のような農業インフラへの関心はあるが、主要なものは価格・流通政策による農業セクターの“搾取”をやめさせることにある<sup>6</sup>。

最後に表4をみよう。これは八〇年代のSALの総合成績を、それが八〇年代前半の成長率の落ち込みからの後半の回復(七〇年代の成長率との比較で測る)への貢献度で測ろうとした世銀自身による統計作業の一端を示すものである。成長成績そのものは、本稿のテーマに直接の関係をもたないが、それは前述した構造改革が成長をもたらすとする仮説の正しさをテストする意味があり、関心をもたざるを

えない。二つのパネルの読み方は簡単でないが、次のように観察することができよう。

( ) パネル(1)、(2)の比較から、SAL による成長率回復の効果は有意だといえる。

( ) しかしその効果を中所得国と低所得国とに分けてみると、SAL の純貢献(初期条件および外生要因をコントロールしたもの)が大きいのは中所得国に限られ、低所得国では純貢献はプラスではあるが、ごく僅かである。世銀の一九九二年報告は次のようにいう。「SAL は低所得国の回復を支えたが、その長期開発問題を解決してはいない。」「それを解決するには、ひきつづきプロジェクトを通ずる外国の巨額の支援と国際社会からのセクター別投資貸付を必要としよう。」

以上の成長効果にかんする統計研究は、まだ十分な信頼度をもつものではないとしても、SAL のよって立つ構造改革と成長の関係についての仮説が強固なものでなく、ひきつづき資料の整備をまって研究を続けるべきだということを示唆している。また産業政策についても、その重要性を認めることは上の仮説と衝突するなどと考えず、むしろ補完的役割の可能性の発見を目指して研究をつづけるべきだと考える。いずれにせよ、八〇年代の SAL はそのような問題を自己評価の中から発見し、表 1 の SAL の流れが示すような自己改革の努力を九〇年代を通じて続けていくことになる。

## 九〇年代の SAL

貧困削減を最高ゴールとする援助プログラムの唯一のケースは、それが創設されたばかりの現在の段階では、「PRSP ベース援助」に限られる。しかしそれについて考察する前に、SAL の政策枠組が九〇年代以後部分的に修正されていったことについて触れておかなければならない<sup>7</sup>。表 5 に示すものは九〇年代後半のある特定 SAL 受領国の SAL 政策枠組である。その構成項目のうちⅠは安定、Ⅱは構造改革、Ⅲはセクター別政策(構造改革とセクター別政策をあわせたものが表 2 の「供給サイド政策」)であり、そこまでは初期 SAL の政策枠組と基本的には変わらない。変わったのはⅣの教育支出であり、それは『世界開発報告一九〇〇年』の「貧困問題特集」を契機として世銀の援助政策が貧困削減に新たな関心を払い始めたことの反映である(表 1)。この『報告』は、その後途上国経済がかなりの程度成長回復の成果をあげたにもかかわらず、貧困削減の成績が不振であるという当時拡大しつつあった懸念に答えて、その原因の一つは貧困民衆が成長のもたらす潜在的な恩恵にアクセスできないためであり、そのアクセスを高めるためには教育、保健、栄養などの“基礎的社会サービス支出”を増加しなければならないと主張した。(『報告』はいま一つの原因として、実現した成長の型が資本集約的に偏ることをあげ、その是正を求めている。)表 5 のⅤは、新しい SAL の政策枠組のステレオタイプが、この主張を入れて、「マクロ経済安定」「構造改革」「セクター別改革」の次に「基礎的社会支出」を加えるにいたったことを示すのである。それではこの枠組に結びつく開発援助のゴールはどうか。九〇年代に特有な情報は充分でないが、最高ゴールが持続可能な成長に向けられていることは八〇年代の続きだと思われる。これを裏づける二、三の国別資料もある<sup>8</sup>。

### 「PRSP ベース援助」

さて「PRSP ベース援助」の政策枠組は政策ゴールなどと共に、表 6 に示される。依拠した「IMF・世銀合同スタッフ評価ガイドライン」(JSA)は、援助申請国において PRSP が作成され、提出された後に、IMF・世銀当局がそれを審査し、場合により改善を求めるさいの指南書であり、「PRSP ベース援助」がま



表5 90年代IMF・世界銀行の構造調整貸付の政策フレーム・ペーパー(PFP):その構造

マクロ経済的安定の維持
1.政府歳入、2.政府支出、3.財政の透明性、4.貿易政策
競争的条件の改善
1.為替システム、2.貿易自由化、3.対外債務政策、4.国内的規制
金融セクターの強化
1.中央銀行、2.株式商業銀行、3.国営商業銀行
国有企業改革
インフラの建設を通ずる生産性上昇
1.エネルギー部門、2.運輸部門
農村開発の促進と環境保護
人的投資特に初等教育

(注)これは90年代後期に構造調整貸付の交渉が行われたある低所得途上国での政策合意書案の概要を示すもの。1980年代のPFPのステレオタイプは、総需要管理政策(財政・金融の引き締めプラス為替レートのスウィッチング)プラス供給側管理政策(市場経済化、輸入自由化、民営化或いは国営企業の経営体制合理化)であった。

だ「準備期間」にある現段階での世銀の考え方を知る最高の資料だと思われる。問題はその記述に不完備なところがあり、それを同じ見直しの流れにあった『世界開発報告二〇〇〇/〇一』のより体系的な政策論的記述を拠り所にして補うことがどの程度に許されるかである。私は必要最小限度に補充を行い、そのさいその旨をことわることにする。

表6のC項はこの援助の最高ゴールが中長期の貧困削減にあることを明示している。D項の「公共行動の優先順位」はわれわれのいう「政策枠組」にあたる。B項の現状診断は、記述の不備を補うのに役立つ。さてその政策枠組は、最高ゴールが成長から貧困削減に変わるのに伴いどう変わったか。SALを比較の対象とすると、次の二点が決定的だと思われる。

(1)世銀の開発援助政策における政策枠組の関心領域は、以前は所得的・消費的・或は物質的、経済的意味における成長の促進にあった(それはマクロ経済的集計量的に測られる)が、現在では非所得的、非物質的、また非経済的側面の要素をふくむ貧困の削減にある(むしろミクロ経済的に測られる)。即ちこの貧困削減は、物質的成長の裏側としての物質的貧困の削減と同じではない。また新しい枠組の下では、各種の資産が重要な概念として登場するが、そのうち個人、世帯、コミュニティの保有する「物的資産」、「金融的資産」、「人的資産」などは集計的にはマクロの成長をもたらす資本と同じであっても、分配を経ている等でそれと同じではない。「環境資産」「社会資産」などは、その当否は別にして、現在の慣行では成長会計には考慮に入れられない。

(2)以前の政策枠組は経済政策の領域に限定され、その構成は「マクロ経済の安定」プラス「構造改革」プラス「社会サービスをふくむセクター別政策」であった。現在の政策枠組であっても、それを経済政策分野に限定してみれば、同じ構成のセットが貧困削減の方法として出て来る。しかし実際に貧困の概念は経済に限定されず、社会・文化・行政・政治の局面にわたるから、政策枠組も相応して拡大

表6 IMF・世界銀行の「PRSPベース援助」の枠組

- 
- A. 参加による被援助国のownershipの確立  
PRSPは政府が貧困削減戦略を設計し、それに対するownershipを確立するために実施する参加のプロセスを記述する。PRSPはまた参加のプロセスで明らかになった主要イシューと、それが戦略の中身に与えたインパクトを要約する。
- B. 貧困の現状診断
- 1-1 利用可能な貧困データは充分か。
- ・貧困の結果(所得面及び非所得面)の性質と決定因の解明
  - ・貧困の所得/消費面及びその他の面(保健、教育、自然資源劣化、リスクへの脆弱性、権利に対して弱いこと)
  - ・貧困の性別に関する側面
  - ・各種資産の分布:自然資産(特に土地)、物的資産、金融資産及び人的資産
  - ・貧困削減への経済的、社会的、制度的障害
- 1-2 過去の政策プログラムの成長及び分配に対するイン
- ・マクロ経済政策、物的ショックへの抵抗力を含む。
  - ・構造的・セクター的政策
  - ・現行の公共支出、サービス提供のパターン及び予算管理、金融管理及び購入のシステムの公正、有効性及び能率
- C. ゴール、目標、モニタリング
- 1-1 貧困削減(貨幣的・非貨幣的側面)の中・長期的ゴールを明確にし、進歩の指標を確定し、かつ年次及び中期の目標(ターゲット)を規定する。  
これらの目標・指標は、上記の貧困の評価及びモニターのための制度能力に照らして適切でなければならない。またそれらは貧困削減戦略のために選ばれた政策に整合的でなければならない。
- 1-2 モニタリング及び評価システムの適切性、持続性
- D. 公共行動の優先順位  
マクロ経済的枠組、財政収支の選択及び資金計画
- 1-1 マクロ経済的枠組(i)民間セクターの成長を崩さないインフレ水準、( )中長期に持続可能な対外ポジション、( )PRSPに示された貧困削減と統合的な成長、(iv)PRSPの貧困削減・成長の目的と両立可能な包括的財政スタンス
- 1-2 PRSPの貧困削減・成長目的と統合的な財政収支の選
- 1-3 PRSPは、国内借入及びプロジェクト援助(その他の外国資金)フローを含む適切な金額の資金計画により支えられる。
- 構造的及びセクター別政策、社会的融和及び公正の政策、ガバナンス及び公共部門管理
- 1-4 構造的・セクター別政策
- ・鍵となる政策、誘因および制度上の制約を記述する。
  - ・貧困民に対する機会を拡大し、また成長と公共サービスの恩恵をより公平に、地域ごと、経済社会グループ間、また性別に配分する。
  - ・貧困民によいインパクトが与えられるよう、政策の優先順位と連続性を決める。
  - ・民間セクター及び金融セクターの開発
  - ・鍵となる社会セクターの政策・プログラム(HIV/AIDS関連を含む)
  - ・環境持続性を支える政策・制度
- 1-5 社会的融和及び公正
- ・貧困な男女の法の下での公正かつ平等な待遇の促進
  - ・社会的保護と労働政策
- 1-6 貧困削減にとって重要な領域でのガバナンス及び公共セクター管理の改善
- 

(備考) (1) 本表はIMF/WB合同発表の“Guideline for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper”(April 18, 2001)の石川による要約である。このJASガイドラインは、途上国が新方式による譲許性の援助をIMF/WBに申請する際に提出されるPRSP(或はI-PRSP)のIMF/WBスタッフ合同審査の要点を記したものである。IMF/WBがPRSPの内容についてこれまでに公表した最も信頼のおけるものとなっている。

(2) この文章は構造的およびセクター別政策の項での固有の課題の記述が少ないように思われる。しかしこのoutlineを使ったと思われるベトナムのI-PRSPにたいするIMF・世銀の共同スタッフ評価は、構造政策では雇用・輸出およびbroad-based economic growthを志向する構造改革や国営企業改革に備えるsocial safety netにふれている。セクター別改革ではインフラ、都市開発、農村開発(農業および金融サービス、環境保護および少数民族対象の開発をふくむ)および人的資本投資にふれて

する。非経済的政策措置は、『世界開発報告二〇〇〇/〇一』が全報告を貫く調査の枠組とした三つの政策の柱、すなわち「機会の増大」(Opportunity)、「権利の増大」(Empowerment)および「安全の確保」(Security)の区分に、ほぼ沿って分類されているように思われる。しかしそれらは、一部は上で経済政策に分類した各項(とくに構造的・セクター別政策の項)に混合的要素として組み入れられ、他はそれらとは別枠の独立の項として扱われる。

以上の記述に出て来る用語の中には、説明を必要とするものもあるが、そのいくつかは第 7 節で表 7 に関連して行う。しかし元々『世界開発報告二〇〇〇/〇一』が用いた「機会」「権利」「安全」の概念とその概念を貧困との関係において導き出す機縁となった「参加型貧困アセスメント」(PPA)についてはここで解説を必要としよう。PPA は、世界銀行としては一九九一年に開始された「貧困アセスメント」の改良方法として普及したが、それが方法的に深化し、精緻化したのは、『世界開発報告二〇〇〇/〇一』の背景研究として世界の多数地域で試行されてのちである<sup>9</sup>。PPA の方法は、それまでの貧困研究がマクロ的統計数字および家計収支調査結果を用いてのデスクワークであったのに対し、貧困地域に赴いて貧困民と対話を行い、現地調査を行うことにより、貧困民自身が抱く貧困関連の概念・指標と貧困のメカニズムにかんする知識を掘り起そうとするものである。結果を数量指標化して貧困の数量分析に役立たせる努力も進んでいる。表 6 に現われた貧困認識および貧困削減政策に関係する三大概念である Opportunity, Empowerment および Security は、このような PPA 方式においてえられたものだという意味で、政策枠組の他の部分と次元を異にしている。

次に三大概念のうち「機会」とはマクロの経済成長や諸制度のもたらす恩恵にたいするアクセスをいい、それが増大した結果として個人のさまざまな資産がよりよい生活に繋がるように活用されることをいう。個人の資産には「人的資産」、「自然的資産」、「物理的資産」、「金融的資産」や「社会資産」などがあげられるが、PPA の主要な発見の一つとしても、貧困民にとり「社会資産」(社会資本とも呼ばれる)は著しい重要性をもっている。それは「個人が社会の組織の成員であることから得る利益」、あるいはそれを前提として「個人が社会の他の主体と関係をつくる能力」などと定義される。

Powerlessness(無力性)はとくに貧困民の場合、民主主義、法治および社会的差別化の現状により重要な影響をうける。Security はもっと一般的には貧困氏が直面しているリスクから保護されることだが、そのリスクには次の種類がある。病気・傷害、老齢、犯罪・家庭内暴力、失業その他労働市場のリスク、収穫失敗と食糧価格の変動などである。

最後に、表 6 に要約した「PRSP ベース援助」の仕組みが世銀がはじめて試作した雛型であること、換言すれば被援助国側での実施結果をもみて練り上げられたものでないことを今一度強調したい。被援助国の I--PRSP など、たとえばベトナムのそれをみて感じるのだが、その政策枠組に掲げられた政策は、政策方向を示すだけであって、政策措置として特定化されていない。したがってそれは予算化され、資金プラン化されることは不可能である。これらの不可能性をつくり出している要因は、財政金融の制度のおくれから来る統計データの欠落からも影響を受けている<sup>10</sup>。

## ゴールのシフトは決定的な変化か?

以上で世銀の援助政策見直しの帰結としての政策ゴールのシフトおよびそれと関連する政策枠組の

シフトについて考察した。その結果としてえられる一つのつよい印象は、持続的成長から貧困削減へのゴールシフトは、概念的レベルでは画期的な提案だが、現実はこのシフトがどれだけ頑強なもの(robust)であるかを考えようとすると、これ程大がかりな“目的変更の宣言”を行ったにもかかわらず、不安材料もあるということだ。最大の不安材料は、「PRSP ベース援助」が実施面でのテストをうけていないことである。I-PRSP の草案作成中の途上国政府は、世銀の支援を受けながら貧困削減の政策についてペーパー・プランをつくることはできようが、それは政策の方向(direction)についてであり、それを各々の具体的情勢にあてはめてより具体的な政策の措置(measures)あるいはアクション・プランとして仕上げることは容易でない。より決定的には、貧困削減政策を実行可能な政策体系に転化するには、予算支出の裏づけが必要だが、予算編成能力について不安がある。ベトナムでは、上記のようにそれを編成するために必要な予算作成材料に大きいネックがあることが明らかだが、他の途上国の情況も似ていると想像される。いま一つ、不安材料をあげよう。新しい政策枠組の中で貧困削減がマクロ経済の安定化や構造改革などによる成長の達成を経由して実現するステップになっている部分は、政策枠組としては概ねSALのそれを踏襲しているといつてもよいが、表4でみたように、SALは成長という最高ゴールにかんしては、中所得国を除いて決して成功的でなかった。不成功の理由がSALの低所得国経済システムにたいする認識の非現実性にあることは、すでに同表をめぐる考察で明らかである。その弱点を「PRSP ベース援助プログラム」がどのように克服しているかが明らかでないのである。

ゴールシフトの頑強性(或は持続性)について、政策提案の中身に不安材料が払拭できないとしても、それをとりまく外側の条件からして一旦宣言したゴールシフトは撤回されないか、或はできないといった事情があるかも知れない。そのような事情として、少なくとも次の三つの仮定的ケースが考えられる。

(1)政策見直し前の成長促進というゴールは、第二次大戦後、政治的独立をかちえた多数の途上国が一貫して抱いてきた工業化による経済的独立の願望が相当の程度に達成せられ、すでにそれらの途上国の主たる開発ゴールは次の「貧困緩和」--よりよい生活の達成--の段階にシフトした。

(2)世界の貧困問題が特定の地域、局面に限られるできごとであっても、全世界的な問題として重大化してきた。

(3)世銀の「PRSP ベース援助」の政策につよい支援を送ったスティグリッツ、センの理論が、開発経済学および開発(協力)政策の新提案として、それ自体で頑強性をもっていて、「PRSP ベース援助」の頑強性、持続性のいかににかかわらず、経済学者や援助関係者の支持をえて普及しつづける。

次に、この一つ一つの仮定的ケースについて考察しよう。

## 国際経済の潮流変化

### 1. 戦後の「工業化願望」段階の終焉か?

第一の仮定的ケースから始める。第二次大戦後、今日の開発途上国の大多数は政治的独立を達成したのに続いて工業化による経済的独立をかちとろうとした。それはかれらの開発の最高ゴールとなったが、それは国際援助コミュニティの途上国にたいする開発協力政策のゴールに反映した。情勢の時々の変化によってそれにかわる重大関心事が現れることがあったが、それは多くの場合副ゴールを規定するに止まった。時にそれが最高ゴールになることもあった<sup>11</sup>。しかしトレンドとしてみれば、工業化によ

る持続的成長が最高ゴールとされる時期が支配的だったといつてよい。そこで問題は、見直し以後、援助プログラム(PRSP ベース)の最高ゴールが貧困緩和にシフトしたということは、途上国が既に工業化の願望は基本的に達成されようとしており、人間の幸福の新しい段階を求める時期に入ったと援助関係者がみていることを意味するのか。多数意見はこの質問にたいして否定的だろうと思われる。これ以上の詳論を控える。

## 2. 世界的な貧困問題:その諸相

開発ゴールのシフトの持続性を問う第二の問題は、世界的に貧困情勢が悪化しているという事実があるかどうか、であった。『世界開発報告二〇〇〇/〇一』は、過去二〇年間に改善した統計調査(全途上国人口の八五%が居住する国々で、この間家計所得または支出調査が少なくとも二回実施されるようになった)を用いて、一人一日ードルの支出額を貧困線とする貧困率(ヘッドカウント)は世界全体で一九八七年の二八・三%から一九九八年の二四・〇%に減少した。但し途上国人口の増加のため、貧困ライン以下の人口数はほとんど変わらないという(一一・八億人から二億人へ)。横断面分析での問題は、貧困人口の南アジア、サブサハラ・アフリカへの偏在であり、またそこで貧困者数が絶対的に増大していることである。成績のよい東アジアでは貧困率は二六・六%から一五・三%に、貧困者数は四・二億人から二・八億人に減少している。

世界的に貧困問題の悪化が心配された事はこの間に三度あったといわれる<sup>12</sup>。一つは八〇年代に開始された構造調整貸付の貧困層にたいするインパクトが懸念されたことだが、これは『世界開発報告一九〇〇』(貧困特集)の警告があり、貧困アセスメントの実施などの取組みで対処された。九〇年に入ってから、旧ソ連および東欧諸国で、急激な民営化の失敗により、失業者数が急増した。しかし同じ移行経済でも中国の国営企業では漸進主義的な内部改革が地道に進められている。

第三は、世界銀行がその雇用や福祉への悪影響につき盛んに警鐘を鳴らした一九九七年以後の東アジア諸国の金融経済危機である。これについては世界銀行自身がその後の情報を整理分析している<sup>13</sup>。危機は家計の福祉にたいして大きなマイナスの効果を与え、貧困が全域にわたり増大したが、その悪影響ははじめ恐れられたほどではなかったという。家計は賃金低下や正式セクター雇用の減少に対抗して、家計労働力率を高め、非公式セクターの雇用を増加させた。政府は社会的セーフティネットを増強し、政策立案のための情報収集の努力を倍化した。

しかし危機が与えた教訓は、第一にこれまで東アジア諸国でセーフティネットの役割を果たしていた完全雇用と不断の成長は、マクロ経済ショックの前に一挙に崩れ去り、もはやその継続を当然視するわけにいかなくなったということである。第二は東アジア社会の面貌と構造が急激に変わりつつあることだ。人口構成の老齡化、雇用の産業化・都市化、政治的参加の増加という三つのトレンドが非公式、家族ベースの家計保護メカニズムに圧力をかけている。たとえば六〇歳以上の両親のうち成人した子供と同居する割合は、マレーシア、フィリピン、タイおよびベトナムではまだ三分の二以上であるが、韓国では一九七八年に七八%だったのが九四年には四九%に減少した。日本では六〇歳以上の人口のうち家族が主要収入源だった割合は、一九八一年には一六%だったのが、九〇年には六%に過ぎなくなった。そこでいまより正式の、政府管理の老齡者保護スキームへの需要が増大しつつある。

多分貧困問題に対する関心を最近きわ立たせている最重要要因の一つは、多発する国内および地

域の武力紛争であろう<sup>14</sup>。冷戦時代の紛争は大部分“代理戦争”で、その発生とともに終結がいわば管理されていた。冷戦後はそれがなくなり、国内や地域間の矛盾は容易に紛争に拡大し、歯どめがない。一九八九--九七年の間一〇三の武力紛争があったが、北アイルランドやウブサラを除きすべて途上国ないし移行国である。現在紛争中の国は九〇あり、他に三〇国が紛争が表面化するおそれがある要注意国である。

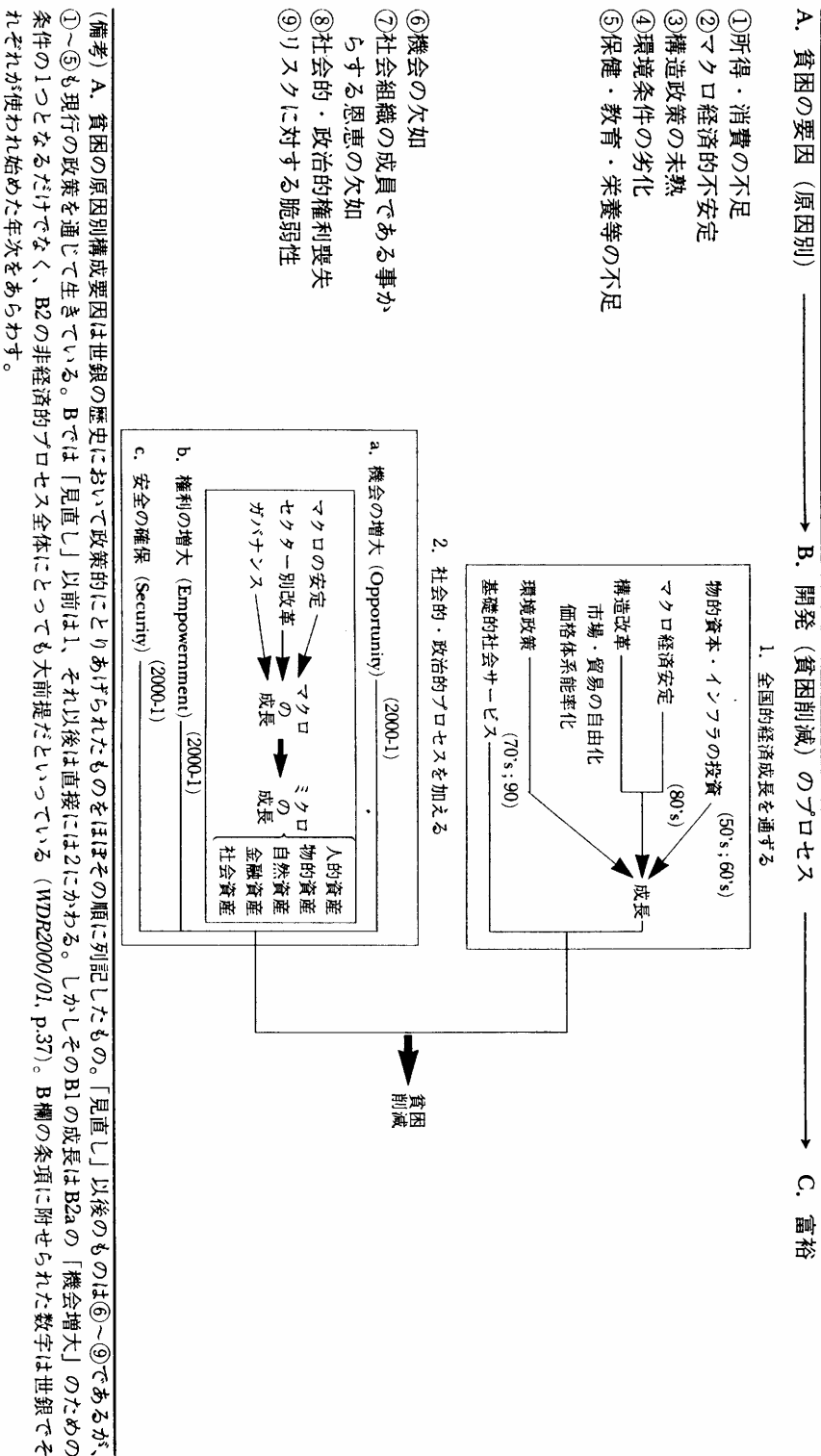
紛争にかんする経済学者の研究はほとんど存在しないが、その原因に貧困が絡んでいることは疑を容れない。また原因のいかんとは別に、その結果が貧困をもたらし、また開発の歩みを止めてしまうことは明らかである。その典型的ケースとして、世銀のサブサハラ・アフリカについての研究がある。それは同地域の全人口の五分之一を占める国々において、内戦または社会不安によって秩序が崩壊し、開発プロセスが停止しているという<sup>15</sup>。

国内・地域の武力紛争と関連の深いものに UNHCR (国連難民高等弁務官) 事務所が扱う難民 (Refugees) がある。それが支援対象とするのは、本来の機能とされた民族・宗教の対立に帰因する紛争や内戦により国外に流出を余儀なくされたもののほか、近年では国連事務総長の要請による国内避難民をもふくんでいる。総数は一九九〇年には一四九二万人だったが、間もなくイラク北部、旧ユーゴ、ルワンダ、アフリカのグレートレイク地方などで大型紛争の続発により急増し、一九九五年に二七四四万人のピークに達した。その後は UNHCR の努力などで一旦その数は一九九九年の二一四五万人まで減少したが、同年三月に“コソボ紛争”が発生して二二二六万人にやり戻している<sup>16</sup>。しかし総じて、難民問題についても経済学者の研究は手がつけられていない。これらの国際的な紛争 = 貧困問題を「PRSP ベース援助」の動きにどのように結びつけるべきかについてはまだ回答することができない。

## V スティグリッツとセン--理論の頑強性

つづく第三の問題は、スティグリッツとセンの経済開発理論および開発(協力)政策がそれ自体でもっている頑強性を問うことであった。その頑強性は両者が影響を与えた「PRSP ベース援助」プログラムの頑強性とは独立である。しかし予備知識としては、両者の影響がどのようなものだったかにふれておかねばならない。そのためにはまず表 7 を作成し、第 3 節の分析からわれわれが世銀の政策見直しの帰結としてきた貧困の概念、貧困削減のプロセス、ひいては開発のゴールそのものの変化についての知見をまとめた。貧困概念については、A ~ がカバーする経済的側面からの貧困把握を受け継ぐだけでなく、「見直し」以後 A ~ をカバーする非経済的側面からの要因の追加を受けた。貧困削減のプロセスについては、B1 から B2 にかけて、経済成長に依拠するプロセスから、社会的政治的プロセスを通ずるそれをも包含する方向へのシフトがあった。さらにそれらを結合する開発ゴールについては、物質的成長促進からそれに非物質的な貧困の削減をあわせた広義の貧困削減へとシフトした。これらが表 7 のまとめた九〇年代の「PRSP ベース援助」の誕生の三つの契機であった。この誕生に対する両理論の貢献は強力だといわねばならない。両理論の間の分業協業関係(分業関係としては、スティグリッツは主に開発の包括性について、センはその中の貧困要因について分析中心がある)も概ね矛盾なく、うまくいっている。細部は後述するが、この貢献によって表 7 における A 欄の貧困の多数要因が統合され、また B 欄のパネル 1 と 2 が一本化することができた。

表7 貧困と富裕、開発プロセス：世界銀行の概念



次に両理論を別々にみよう。

#### 1. スティグリッツの「新開発戦略」(NDS)

スティグリッツが世銀チーフエコノミストとしての在任中執筆した論文の数はきわめて多数に上ると思われるが、開発経済、開発政策についての体系的な論文は、九八年一月の UNCTAD プレヴィッシュ・レクチャーに限られるのではないだろうか<sup>17</sup>。このペーパーが新しいパラダイムとして主張するのは、「開発」というでき事が経済技術的側面だけで解決できる技術問題ではなく、全社会の改造 (Transformation)、すなわち伝統的な社会関係、思考方法、生産方法、行政方法など社会生活全般にわたって近代的方法へ移行することにほかならないことである。他方 GDP の増加は開発の目的ではなく、その手段にすぎない。目的は、“生活水準が向上し、よりよい社会を実現することであり、そこで、貧困は削減され、健康は向上し、教育は改善されている”。

この新パラダイムの背後にあるスティグリッツの途上国経済、社会についての<sup>パーセプション</sup>認識として次の三側面を特記すべきである。

( ) 伝統的経済理論では価格が経済の必要とするすべての調整 (Coordination) を担当する。しかしそのためにはフルセットの市場が備わっていなければならないが、それは途上国においては明らかに満たされない仮定である。途上国における調整は、開発戦略の形で市場の不完備を補いながら進められねばならない。(スティグリッツの NDS はこの開発戦略をうけたもの。)

( ) 途上国経済は定義的に資源の不足で特徴づけられる。開発戦略は経済の重要な歪みを見出してそれに対処するほか、これら不足資源の最大限活用に努力すべきだ。すなわち途上国の経済管理は、自由化、民営化およびマクロ安定に主な関心を注いでいる伝統的経済管理手法よりも包括的でなければならない。

( ) 開発戦略は経済技術的改革に止まるものでなく全社会の改造へのアプローチを記述するものだから、それは社会のすべての構成分子の問題に答えるものでなければならない。すなわち開発戦略は全構成分子のコンセンサス形成のための触媒とならねばならない。(すべての構成分子ということで、民間セクター、公共セクター、コミュニティ、家族、個人があげられた。)

途上国経済の認識の三点は、世銀の開発援助政策の基底にある開発経済学の歴史の中では全く新しいパラダイムを主張するものである。(これまでの歴史は「構造主義」、「新古典派経済学」その間短期間の「改良主義」と推移した。) われわれにとっては( ) は新しいが、( ) および( ) はわれわれのかねてからの主張に酷似している<sup>18</sup>。われわれの用語でいえば、( ) は経済制度、( ) は生産諸力、の低発達(段階的にみて概ね市場経済発展の初期段階にあたる) に等しい。このような認識は、スティグリッツの場合は、その経済学への貢献が最大であった情報理論における市場の不完備--モラルハザードや逆選択のモデルの適用に発している。

さてそこで、この認識に立つ NDS は、まず全社会改造の処方箋として、在来的な途上国経済開発の手段が有効でないことを強調する。技術改造だけだと成功しても現れるのは二重構造或はエンクレーブだけである。投資プロジェクトの援助は、fungibility(資金の流用可能性)の制約のため、社会的にもっとも低い限界効率をもつプロジェクトを賄うにすぎない<sup>19</sup>、等。従って NDS は経済、非経済両側面をカバーする(という意味では野心的な)計画を準備しなければならないが、市場低発達のために(きわめて不完



全な)ビジョンを提出するに止まる。しかしそれにもかかわらず、NDSは資源配分の優先順位を示さねばならない。この資源には通例のそれに止まらず、政府能力や問題処理力がふくまれる。次に調整の課題がある。経済発展の次の段階への移行が重要であるなら、それにふさわしいインフラ、人的資本や制度などすべて備えられねばならない。NDSが行う調整はインディカティブ・プランが行う市場の不備の代用としてのそれだけでなく、新しい技術、新産業の導入のようなより広義のビジョンに焦点をおくものだ。

スティグリッツのNDSでもっとも興味あり、同時に問題も残るのは、低開発性の認識の( )から出発して、NDSが全社会のコンセンサスづくりの触媒とならねばならないと主張している項目である。これは大筋としてNDSの主体的動機づけ、或は誘因体系確立の問題だといってよい。三つの要因が提示されている。

( )NDSのownershipとpartnership NDSは外からコンディショナリティの手段で押しつけて成功するものでない。成功のためには社会の全構成員をNDSの企画・実施に参加させ、その成果からの恩恵にアクセスさせることによってそれが自分のものと思わせることが重要である。それができればNDSは国民のつよい支持を受けよう。

( )構成員の参加さええられれば充分だと考えるものがあるが、実際には追加的に個人グループ・組織に対して参加を支える誘因システムが必要。とくに人々が述べた意見が聴き入れられていると考えさせることが重要。

( )改革には利害関係を異にする人々との衝突がつきものである。開発過程に平等・公正の意識があれば改革はよりつよく受け入れられよう。

## 2. センの「潜在能力アプローチ」

スティグリッツのNDSは開発の概念を狭義の経済の空間から全社会の改造のそれに向けて解き放ち、その事業を技術的な経済政策の領域から全社会の構成分子(ひいてはドナー国政府)をまきこむ活動へと拡大した(包括性およびパートナーシップの二大原則)。センの業績<sup>20</sup>は、スティグリッツのこのNDSを受け容れた上で、スティグリッツが求めて果さなかった開発過程に「平等」、「公正」の意識を吹き込む企てを、これまでの規範的経済学(或は倫理理論)のアプローチを越える枠組の中で展開したことにある。「人間の潜在能力(“capability”)アプローチ」の提案がそれであるが、その概念はセンの途上国の開発にたいする深い思い入れもあって貧困削減の概念と親近性のつよいものであった。即ちセンにおいては、貧困とはある「基礎的潜在能力」の欠落の状態をいい、それが充足されていく過程が開発のプロセスだとみなされる。さらに強調すべき点として、その潜在能力の概念は、これまでの規範的経済学の公正概念が人間の特性の限られた側面しかとりあげなかった(例「功利主義」における肉体的精神的「幸福」とそれを数量化した「効用」。「物的厚生学派」の「物的厚生」とその数量化としての「効用」、ジョン・ロールズの「基本財<sup>21</sup>」など)のにたいして、人間の特性の包括的な側面が内容をなし、従って貧困や貧困削減の概念も包括的内容の一部をなすのであった。

多少の補足説明を加えると、まず潜在能力という概念が、古典学派の伝統にそう福祉の物質的基礎としての財貨の支配権を土台とし、その上に、財貨をより高い福祉実現のために活用する肉体的・精神的能力などさまざまな補完的要因に支えられて形成されることを述べておかねばならない。

それでは物質的富はどのような内在的プロセスを通して潜在能力になるのか。「機能」(functioning)と

名づけられる中間概念を導入する必要がある。機能とは、家計の目的がよりよい生活の実現にあるとして、その目的達成に役立つ各種の事物をいう。例えば、簡単なことでは、適切な栄養状態にあること、避けることのできる疾病にかかっていないこと、そして複雑なことでは、自尊心を失わずにコミュニティの生活に参加できることなどである。

「潜在能力」とは、ある個人が選択することのできる代替的組み合わせをいい、その中の実際の組み合わせは「機能ベクター」、選択可能な機能ベクターの集合を「潜在能力集合」と称する<sup>22</sup>。

財貨の「機能」への転換、そして「潜在能力集合」から一組の「機能ベクター」の選択にあたっては、個人、家族、組織の能力が必要であるし、またその能力の発揮は、社会、政治環境によっても制約される。これらの環境の形成も機能の一種だとみることができよう。

センは個人の潜在能力が達成可能な機能・代替的組み合わせを指すということは、個人が代替的なライフスタイルを選ぶことができる実質的自由をもっていることと同義だとする。そこで「潜在能力集合」はより包括的な意味での選択の自由を示すと考えられる。

潜在能力(およびしたがって自由)の概念が人間の特性の包括的側面をカバーするというのはこのようなわけであり、そこから当然に貧困および貧困削減の概念の包括性も説明できる。さきの表 6、7 は世銀の貧困および貧困削減の概念のカバレッジが一九九九年の「PRSP ベース援助」採用のとき段階的に拡大したことを明らかにしているが、それはセンの潜在能力アプローチが『世界開発報告二〇〇〇/〇一』を媒介して影響を与えたことにほかならない<sup>23</sup>。

### 3. 飢饉と公共行動

センの潜在能力アプローチを通ずる開発経済学、開発政策への貢献は、規範経済学レベルでのそれであり、低所得国およびその貧困民衆にたいして「公正」や「正義」に対する新しいアプローチを示すことによってかれらを鼓舞し、動機づけを与えることが本来求められるべきものだろう。換言すれば、それはアクション・プランのレベルでの政策への貢献を担うものではないだろう。しかしそれにもかかわらず、その潜在能力アプローチには、政策的含意が乏しいという批判があった。その意味では、センが同じ批判に対して積極的な回答を行った七〇年代の自身の飢饉研究にたいする最近の公共政策的再検討にふれておかねばならない<sup>24</sup>。

センの飢饉研究は一九四〇年代以後起った世界の著名な飢饉を調査して、飢饉の原因が集計レベルの食糧生産あるいは食糧供給能力の不足にあったのでは必ずしもなく、むしろさまざまな職業集団あるいは個人の「権原(Entitlement)」の喪失にあった(被災者の種類も「権原」を喪失した集団に限られる)と観察するところに特長があった。「権原」とは聞き馴れない言葉だが、それは人々が食糧その他の財貨を自ら栽培・製造したり、或は雇用、交易或はビジネスを通じて稼いだ所得に基づいて市場で購入することによって獲得する権利を指している。「飢饉は一つ(ないはいくつかの)職業集団において、深刻な権原の喪失が生じ、食糧を手に入れ消費する機会が剥奪されることにより生じるのである。」

たとえば、一九四三年のベンガル大飢饉では、日本軍のベンガル侵入を前にしてイギリスとインドの国防費はベンガルの都市部に集中的に支出され、一旦米価が高騰し始めると、人々のパニックと投機により、米価はとどまるところを知らずに上昇していき、ベンガル農村部のほとんどの住民にとって米は手の届かないものとなった。飢饉はかくして発生した。一九七四年のバングラデシュの飢饉は、その夏

の洪水により田植えのための雇用労働の需要が断たれて土地無し農業労働者が困窮し、飢饉の犠牲者となった。

一九七二--七四年のエチオピア飢饉は旱魃に始まったが、内容としては、北東部諸州、南部諸州のかなり異なった形の飢饉から構成されている。また飢饉による生活困窮者についても農民と牧畜民とのちがいがあり、農民の間では自作農、小作農、小規模自作農、農場使用人、農家の居候、農業労働者など異なるグループがいて、飢饉とのかかわりは複雑である。しかし北東部飢饉における生活困窮者の最大集団は農民、とくに小作農・小規模自作農であった。権原の低下は、ここでは市場が介在することのない直接的権原の失敗の形をとった。すなわち家族が栽培し、所有する食糧の減少である。しかし集計量としての食糧生産量は飢饉とともに劇的に低下したわけではない。北東部と南部で厳しい打撃を受けた牧畜民の場合は、商業的農業の浸透によって牧畜民が乾期の放牧地から追い立てられ、旱魃の打撃が倍化した。牧畜民は通常家畜を売って食用の穀物を購入するが、このときには家畜の交易条件が低下し、牧畜民の飢餓が深刻化した。「旱魃で打撃を受けた牧畜民は、市場メカニズムによって殺されたのである。」

飢饉に対する「権原アプローチ」を主張することによってセンは政策的に何を狙おうとしたのか。様々な種類の権原が考えられる中でセンが重視しているのは“交換権原”である。上記のセンの研究例でも、人々が生存用食糧を入手するために交換品を提供するさいの市場価格の昂騰が入手食糧量の生存維持への不足をもたらしたとか、交換品としての賃金労働の機会が洪水によって喪失したので生存維持食糧がえられなかったとかのケースが、目立っている。それでは政策的含意として、市場システムについての何らかの改革案があるのか、というと、それはまだみられない<sup>25</sup>。

この小節の初めに述べたセン自身の政策含意の発表が行われたのは、一九九〇年八月ロンドンの学会においてであった。これはきわめて控え目な目的の発表であるが、要点は次の二つである。

(1) 飢饉は特定地域において一つあるいは複数の職業集団が権原を失うことにより生じる。それらの集団に属する人々の数は、総人口の比率でみれば僅かであり、飢饉回避に必要な最低限の購買力はごく僅かだろう。具体的手段としては、一九七二--七四年にかけて飢饉の脅威にさらされたインド、マハラシュトラ州の現金賃金支払いによる公的雇用提供プログラムが示唆される。センはこの公共行動が施し物でなく雇用で、直接的食糧配給でなく現金支払で行われたことによる利点を説明している。雇用で行うことは適切な受益者の選択を容易にし、汚職と悪用の可能性を減じた。現金支払は既存の取引・転送経路の利用を可能にし、民間商人の共謀によるインフレ発生を抑制することができた。事実マハラシュトラ州では、旱魃の時期に、打撃を受けなかった集団(工業労働者、大規模農家)の一人あたり穀物消費量は打撃を受けた集団(農業労働者、小規模農家)と同じように減少した。即ち総食糧消費の減少はすべての職業集団により公平に分担された。

(2) 公共行動を政府の公共財供給に限定せず、公衆が政府活動を監視する行動に拡充することによって、飢饉の発生を抑止する効果があること。これはセンがかねてからアド・ホックに主張していたところである。かれは一九七三年のベンガル大飢饉以後インドで飢饉の発生をみないのは、インドのマスメディアの発達によるところで、どこかの州、地区に飢饉の兆候があればすぐにマスメディアが警鐘を鳴らした。それに対し中国ではマスメディアが完全に管理されているから、一九六一年の二〇〇〇～三〇〇〇万人の餓死者を出したといわれる大飢饉が最高指導者にも知られないうちに発生した。こ

の講演ではこの話がより体系的に飢饉発生抑止の政治的条件の一つとして提出された。

### 概念的レベルの材料での政策論争

第Ⅴ節の考察は、一九九〇年末に打出された成長促進から貧困削減への最高ゴールシフトを伴う世銀の新しい途上国援助方式が、(第Ⅳ節でみたように)それ自体としては頑強性・持続性に欠けていても、別の側面からしてもはや後戻りしえないような事情があるかどうかを問うものであった。とりあげた可能性として、途上国の工業化願望段階の終焉、世界的な貧困問題の浸透、セン・スティグリッツ理論の強い説得力などがあった。われわれにはそれらの可能性を否定することはできなかったが、さりとてそれらが貧困削減のゴールをかかげた新援助方式の着実な実施の保証を与えているといい切ることもできなかった。これが検討の帰結である。ところで、このような情況の下で容易に起りうることは、総合的な開発プログラムの立案について援助国(とくに世銀)と被援助国(とくに ownership のつよい国)の間で意見の不一致が生じることである。或は、「PRSP ベース援助」方式を世銀がつよく主張する場合に、被援助国との間に起るおそれのある対立と混乱である。

本節では、ベトナム政府が世銀・IMF の第二次構造調整貸付けをうけることになったのち(これは一九九七年から四年ごしでつづけられた交渉ののち二〇〇一年四～五月の間に妥結した)二〇〇〇年四月から始まった I--PRSP の起草作業をめぐるベトナム政府と世界銀行との関係をケースとしてこの問題を考察したい。

#### 1. ひそやかな論争--ベトナムでのケース

私がこの問題に接したはじめは、ベトナム政府が I--PRSP の起草を開始したばかりの二〇〇〇年七月の段階だった。同国政府の高官すじはこのとき次のように述べて、世銀の貧困削減に対する政策にたいしつよい留保を附した。

「経済開発と貧困撲滅にかんするわれわれの考え方は、真先に経済成長から始めなければならず、それでなければ貧困撲滅などとはできないということである。実際、過去一〇年間、ベトナムでは経済成長があったからこそ税金収入をふやし、それを貧困撲滅運動に使うことができた。そして成果が上った。もし世銀のいうように、貧困撲滅を先にやっていたら、ベトナムはいつまでも借金をつづけなければならなかつたらう。それはできないことだ。」

I--PRSP は二〇〇一年三月に起草完了し、世銀に提出されたが、それは形式的には世銀に歩みよっているものの、実質的には上記の主張を貫き通している。歩みよりというのは、I--PRSP の文章上の構成が表6の JSA ガイドラインに沿うものとなり、とくに政策枠組がマクロ経済、構造改革、セクター別政策および貧困民むけの機会増大、安全強化という順序で述べられていることである。「成長および貧困削減の目的」というゴールを扱った第二節の表題の呼称にもそのような配慮が窺える。自らの主張を貫いたとみられることの第一は、マクロ経済にかんする記述が二〇〇一年六月に成立した第七次五年計画(二〇〇一--二〇〇五)および「一〇年戦略(二〇〇一--二〇一〇)」の計画目標を写したままの書き方になっていることである。最低限七%という次の五年間の目標年次成長率は、同時に I--PRSP の最高目的とされ、そのために一〇年戦略のあげる諸方策のそのままの実行が求められる。その中にはマクロ

の安定、国際収支の健全化とともに“工業化・近代化”がふくまれる。これにたいして貧困削減の方は、それが「鍵的な社会政策の一つ」という扱いであり、一〇年戦略の多数諸方策の一つに数えられるに過ぎない<sup>26</sup>。

自らの主張を通したいま一つの点は、その第三節の表題が「成長を促進することにより貧困削減に使う資源を創出するためのマクロ経済のメカニズムおよび政策」となっていることだ。貧困削減の費用は地元資源、外国資源からも賄われるが、主要部分は国の予算に依存せねばならない。その予算収入が小さいことが貧困削減措置の制約となっているのであり、貧困削減政策を進めるには、順序として先にマクロ経済を繁栄させねばならないというのがベトナム政府の主張であった。同じ主張を前提すれば、貧困削減措置の対象の選択も重要である。I-PRSP の貧困削減にかんする記述は具体性を欠くが、方向としてはきびしい予算制約の下で援助対象は極力絞らねばならないということである。絞られる対象は、少数民族が居住する高地・僻遠の貧困地帯および貧困コミュニティのインフラプロジェクトの開発、それらと既開発地帯を結ぶ主要な輸送線の向上などに限られるようである<sup>27</sup>。

ベトナムに関する世銀・ドナーの文書には、しばしば、貧困削減戦略にかんするベトナム政府との意見調整が(1) broad-based growth と(2) pro-poor targeted expenditure との間の、政府予算の支出配分上での選択問題として捉えられていることが示される。特に一九九九年の CG 会議貧困調査グループの合同報告書では、同年の CG 会合にさきがけて、(1) のアプローチをとるベトナム政府(但し計画投資省)と(2) のアプローチをとる世銀・CG(この貧困調査グループの中にはベトナム政府では労働省(MOLISA)が加わっている)との間で意見の調整がつかなかったことが記録されている<sup>28</sup>。これについては後でまたとりあげるが、いずれにせよ、CG とベトナム政府の間に大きい意見のちがいが残るということは、貧困状況のきびしさや経済の実力などについての大まかな知見に基づく主観的な判断によって、この重大な問題に対処してきていることを意味する。この責任は“知識の銀行”を自認する世銀の方が大きい。またこのままで推移すれば、世銀の貧困削減政策の理解しにくさも残り、その政策は新たな強制として映るおそれさえある。

## 2. 統計的研究のトラップ

二 年三月に世銀ホームページで公表され、有名になった開発調査グループのエコノミスト D. Dollar および A. Kraay の共同論文(“Growth is Good for the Poor”)は、早すぎるゴールシフトがもたらすおそれのある誤解--貧困削減のためには成長への配慮は不要というもの--に警告を発する意図があったと思われる。しかし反面からいえば、この論文は逆に、貧困削減は大部分成長の結果できまり、貧困削減のためには如何にして成長を達成するかだけ考えればよい、という誤解を産み出すおそれがないではない。前節では「PRSP ベース援助」の頑強性に不備が残っているときその方式を強行すると、対立と混乱が起るかも知れないと警告したが、この小節の問題も類似のケースではないかと思われる。

## 八〇国クロスセクションでの回帰分析

ダラー・クレーの共同研究は、八 国、四〇年にわたり世銀が蓄積した二三六の観察例によるクロスセクションの回帰分析であり、二種類の作業をしている。第一は国全体の一人あたり平均国民所得と貧困民の一人あたり国民所得(最低五分位階層の平均所得をとる)との association をみることであり、こ

れには国民所得の絶対額でみると、成長率でみると別がある。いずれの場合にも両変数の間には一対一の対応関係があり(即ち国民一人あたり所得の一〇%の変化は貧困民一人あたり所得の一〇%の変化に対応している)、しかも前者の後にたいする説明力は絶対数のとき八 %強、成長率のときは少し劣るが五〇%弱という robust な関係があった。

第二の作業は説明力の不足の部分をもどどのような変数でどのように説明するかによるが、この作業は、貧困民の一人あたり所得(対数)を全国民の一人あたり所得(対数)と貧困民所得への分配率(対数)にわけ decomposition の方式を前提し、通常成長に正の貢献を与えるとみられている制度、政策変数(とくにマクロ的安定、財政改革、対外貿易開放度、法治など)をとってそれに貧困民所得と成長との間の基本的関係からの偏差を説明させようとしたものである。これら各変数の貧困民所得に与える効果は、所得分配への影響を通じる直接効果(分配効果)と全国民所得への影響を通じる間接効果(所得効果)の两部分から成り複雑であるが、作業の結果は概ね期待どおりであったといわれる。すなわちマクロ経済的安定を担う政府支出の削減やインフレ抑制などの支出は、成長効果が正であるだけでなく、所得再分配効果も正であって、それは super-pro-poor の働きをした。グローバル化は国内の不平等を助長するという通説があるが、輸出入貿易の対 GDP 比率は、再分配効果については微小でゼロとの有意差がないが、成長効果を通じて貧困民所得を上昇させた。反面において、社会サービスに対する公共支出の総効果は大きくなく、これは「貧困民に対する targeting がしばしば適切でなかったことを想起させる」。

この帰結に対してダラー・クレーは次の点の留意を求めている。すなわち、「われわれは以上によって成長だけが貧困民の生活改善に必要なすべてだというつもりはない。しかしわれわれが伝えたいメッセージは、成長が一般的に貧困民に恩恵を与えていることであり、また貧困民のことを心配しているものは誰でも、法治、財政改革や国際貿易の開放などの成長促進政策に賛成しなければならない。」私は計量経済学者のこの作業の帰結とそれへの留意を受け入れるが、エコノミストとしては更に次の言葉をつけ加える必要があると思う。第一の作業については、全経済の成長と貧困民比率とのこの弾力性一、決定係数〇・八と言う関係はきわめて robust ではあるが、国際クロスセクションの集計量データによる回帰分析からえられたものであるから、この政策含意については慎重でなければならない。例えばしばしばみられる政策提言に、成長促進効果をもつ政策手段であれば、何であっても、貧困削減に役立つといった考え方は納得的でない<sup>29</sup>。第二の作業に関連しては、マクロ経済の諸変数だけでなく、他の政策分野特に貧困削減により直接的な効果をもつと考えられている諸変数について、同じテストを行うことが望ましい。私の結論は、結局のところダラー・クレー論文のように、国際クロスセクション・データの回帰分析の結論によって、成長か貧困削減かの問題について政策的言及をすることは、概念レベルでの材料で政策レベルの問題の議論をすることと似て、リスクーだということである。

## 新開発戦略の探究へ

以上の考察をまとめるなら、世銀の開発協力政策の見直しの帰結として登場した「PRSP ベース援助」の仕組みは、スティグリッツおよびセンの新しい開発理論の支えをうけて、開発の最高ゴールとそれを実現する政策枠組を提案することに成功した。提案は大筋として、所得的成長の促進から、所得的・非所得的の双方にまたがる貧困削減へのゴールおよび政策枠組へのシフトの必要性を説くことを内容

としている。しかしその提案は、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であるといわねばならなかった。

われわれはさらに、現代途上国の多数が第二次大戦後の政治的独立につづく経済的独立のための工業化願望の段階を漸く卒業して、いまや貧困削減を志向する高次の段階に入った可能性があるかどうかを探った。また逆に、世界の途上国にはとくに最近数十年間に待たなしの貧困問題が蔓延していて、その多くの国々が中長期の視点で開発にとり組むことを許さないといった状況があるかどうかを問うた。いずれかの状況がもしあれば、われわれは新しい提案が action plan のレベルで十分な体系を備えるのを待つことなく、それを強力に支持しなければならないだろう。しかしこのような問いかけに対して明快な積極的的回答はえられず、それはどちらかという否定的であった。

最後にわれわれは、概念レベルの材料で政策レベルの議論を行うことの危険をみた。そのさいには、ゴールはともかく政策枠組(アクション・レベル)にかんしても、成長か貧困削減かの二者択一のカテゴリカルな回答が出され易いのである。

#### 1. Pro-poor targets と Broad-based growth

それではこのような開発の情勢とさまざまな制約要因の下での実行可能な新しい開発戦略はどのようなものだろうか。ストレートな回答をえることは難しいが、本稿の考察からえられる予備的な事項を示すことはできる。

(1) 新しい開発戦略が、最高ゴールの名称はともかく、その政策枠組において、成長促進か貧困削減かの二者択一の形で求められることはもはや現実的でないだろう。それはおそらく、世銀や CG の文書が用いている国語を用いるとして、貧困削減のための pro-poor targets への支出アプローチと broad-based growth への支出アプローチとの適切な組合せの中に求められることになる。このように考えることは、開発戦略を探究する思想的環境が貧困削減に移ってきたことを認めることになるが、この変化の背後には、スティグリッツおよびセンの理論のつよい影響があるようだ。援助の実務面からは世界の援助コミュニティにおける世銀の威信が働いているといえるかも知れない。ベトナム政府の世銀との交渉にかんする上掲のいくつかの事例も、ベトナム政府自身がこのような開発戦略を探究する思想的環境の変化を認めてきたことを示している。

(2) pro-poor targeted の支出については、その一つ一つの項目について貧困発生のメカニズムを明らかにしなければならない。そのような試みを、インドおよびサブサハラ・アフリカ諸国の現実を対象として体系的に行ったものとして、Partha Dasgupta の *Economics of Poverty in Poor Country*(LSE, STICERD, No.9, 1998)がある。そのようなメカニズムとして、低水準の栄養 人間の仕事能力の低下 貧困、といった悪循環があり、また低所得国の貧困民族にとって大きな収入源である地元共有地・共有資源(インドの熱帯六州の二一の乾燥地帯の調査によれば、大部分のケースで全家計収入の一五~二五%は地元共有地からの収入である)が、経済成長とともに生じる共同体的取り決めの消失によって、彼らの生活の支えでなくなり、特に住民の特定の部分(婦人・子供・老人)の経済的ショックに対する抵抗力を弱体化する傾向があることがあげられる。さらに貧困と高出生率および環境劣化の間のリンクが貧困のトラップに人々が捕えられる経路となっていることが論じられる。このような貧困メカニズムは、アフリカやインドなどではかなり一般的なものであるが、しかしそれは貧困の特定の

種類とともにベトナムの現実において調査により明らかにされねばならない。この研究はまだほとんどされていない。

(3)メカニズムの研究は、これらの pro-poor targets に関してだけでなく、broad-based growth を通ずる貧困削減の主要経路に関してもなされねばならない。この場合は支出対象となる項目は、直接貧困削減を目的とするのではなく、まず GDP の拡大に貢献し、その結果として生ずる貯蓄の増加が財政・金融その他さまざまな経路を経て最終的に貧困削減を招来することになる。Pro-poor target の支出よりも broad-based growth の支出が望ましいというときには、最終的な貧困削減のスケールが前者より後者の方が大きいことを意味する。但しその貧困削減のスケールは時間的な流量の合計値として、かつ現在価値において評価されねばならない。したがって時間割引率の大小も影響要因となる。

(4)このような作業を通じて期待されることは、pro-poor target の支出と broad-based growth の支出との配分割合が、主観的・政治的にではなく、より客観的・科学的に決められる事である。もっともこの配分割合が直接に求められるのは、貧困削減のために支出される予算総額あるいは財政資金および信用の合計額が与えられている場合である。もしその額が未定であり、それもまた pro-poor target の支出および broad-based growth の支出と同時に、一般均衡的に決定しなければならない場合には、新たな工夫が必要である。われわれのベトナム研究で試論的に行った CGE による一般均衡的枠組の下での貧困削減支出の最適額の探究は、元来そのような狙いに立つものであった<sup>30</sup>。

## 2. 山地少数民族の貧困メカニズム--ベトナム

新開発戦略への必要なステップとして述べた pro-poor target および broad-based growth を通ずる貧困の発生ないし削減のメカニズムはどのようにモデル的に構築するのか。この節では再びベトナムの事例に拠り、既述のように、ベトナム政府がその pro-poor targeted の貧困問題として現段階では唯一つ積極的に取り組もうとしている山地少数民族地域のそれをとり上げ、それが貧困(発生・削減)モデルとしてどのように構築されるか、(全経済の構造モデル構築には立ち入らぬものの)そのモデルは全経済にとってどのような方向性をもつかに限って解明を試みたい。もっとも、山地少数民族地域の問題は極めて複雑であり、それらを考察するに必要な情報・資料も系統的にまた豊かに与えられているわけでは決していない。そこで記述が過度に複雑化するのを避けるため、二〇〇一年の夏、党が最終決定した北部山地ソラ省のソラ多目的ダム建設(一〇万人の水没者移住を伴う)をめぐる最新段階の問題を捨象し、「中部高原」(ベトナムの用語でタイグエン Tay Nguyen、コンツム省、ジャーライ省、ダクラック省およびラムドン省の四省をふくむ)の少数民族地域を中心として考察する。

まずベトナムにおける山地少数民族の特徴といわれているものの幾つかを記す。ベトナムの少数民族は、その数五六、全人口の一〇%に及ぶといわれるが、その大部分は北部・中部の中国、ラオス、カンボジアとの国境地帯の僻遠の山地に住み、いろいろな意味でベトナムの経済社会から孤立しているといわれてきた。すなわち、これらの地域は地理的に隔絶しているだけでなく、インフラの未発達により平地との交通が困難である。各少数民族はそれぞれの言語をもつが、ベトナム族との通話が難しい。それ自身の言語における識字率も低い。生産様式からいえば、これらの少数民族はそのグループごとに画定された特定の地理的領域内部において焼畑移動耕作(「遊耕」)を営み、ほぼ静態的循環を繰り返していたとみられる<sup>31</sup>。



## 貧困発生メカニズム

しかし今日における中部高原少数民族地域の貧困問題はそれだけでは解釈できない<sup>32</sup>。ベトナムが社会主義化し、国際的な戦乱にまき込まれた後、大筋で次の四つの種類のできごとがあり、少数民族はより現代的意味における貧困問題にはじめてまき込まれたといえる。

(1)ベトナム政府が独立・統一後実施した人口増加奨励政策は、中国におけるそれと軌を一にしている。それは漸く八十年代にいたって少子奨励政策に変わるが、その効果は保健衛生の向上にも助長されて、少数民族地域においても顕著な死亡率の低下となってあらわれた。(出生率は不変。)その結果生じた人口増加は焼畑移動耕作の休閑期間を短縮し作物収量の減少を招いた。

(2)中部高原は米越戦争中の米軍による枯葉剤の撒布、ブルドーザーによる森林地帯の表土攪拌、流出によって森林・可耕地の喪失が激しかったところである。

(3)一九七六年の統一ベトナム出現後(これは南部の場合。北部では一九五四年のジュネーブ協定後)、ベトナム政府は辺境少数民族地域に北部・中部農村の過剰労働人口を移住開墾・経営させる政策をとった。この人口・労働力の再配置事業は「労働居民調働工作」と呼ばれ、元来ロシア・中国で国防的政治的意味をもつ運動として行われたものを倣う意味もあったが、ここではその経済的側面が問題である。この再配置事業は、少数民族の焼畑移動耕作を禁止してその予定地や休耕地を国有地として供出させ、そこに紅河デルタおよび中部平地の土地不足農民を“計画移民”させてはりつけ、「新経済地区」と呼ばれる)、開拓、耕作、定住させるものである<sup>33</sup>。(計画移民の数は三〇〇万人といわれる<sup>34</sup>。)しかしその反面において、休耕地を奪われ、「定着農業」を強いられた原住少数民族は技術的にも文化的にもおくれでいて、それに適応できず<sup>35</sup>、狭くなった土地で過剰耕作を行って、土壌浸食や表土流出を招くなど、土地生産力の著しい低下を余儀なくされた。

(4)上記の計画移民とは別に、一九八五年頃から中部の平地過密農村(クアンカイ省)のベトナム族および北部過密山村からの少数民族(タイ族・フモン族)が中部高原に移住し始めた。かれらは「自由移民」と呼ばれているが、事実上「不法居民」である。その数は約五〇万人といわれ<sup>36</sup>、コーヒー価格の昂騰など現金作物による利益獲得に惹かれてきた。これにより原住少数民族に残された土地は益々少なくなった。

(5)一九九五年以後中部ベトナムの平地農業を連続的に襲った洪水の結果多くの土地喪失農民が出た。これは「計画移民」として中部高原に送られた。上の第三、四、五項の移民に対しては計画・自由のちがいを超えて政府の支援策が奏功し、一定の豊かさを享受したが、先住山地少数民族は政府による支援策の恩恵を殆ど受けていない、といわれる<sup>37</sup>。

南北統一に始まる社会主義的計画期の貧困発生メカニズムは、中部高原でみておよそ以上の諸要因が複合して形成されており、その帰結は山地少数民族にとってはたしかに悲惨なものである<sup>38</sup>。しかし急いで補充しなければならないことがある。それはこの間情報不足により不明であった焼畑移動禁止地区の土地再配置の実体が、次にみる一九九〇年代の「労働居民調働工作」の自由化の時期になって次第に明らかになってきたことである。この政策は少数民族から慣習的権利である広大な common land を奪うことによってかれらを悲惨においやった反面において、その奪われた土地を土台として政府・民間・ベトナム族農家が創り出した生産機会が先住民族にたいしても潜在的に新しい機会を与えつつあったと

いうことである。しかし先住民にはその機会を利用する能力が欠けていた。この問題は九〇年代の市場経済期に入ってより鮮明になる。

### 市場経済期の変化

計画経済的な山地少数民族地域の開発政策が自由化され始めたのはドイモイ政策の開始よりかなり遅れるが、しかしその後はドイモイ政策の流れに従っている。自由化の政策的内容をくわしく伝えたのは、ベトナム支援国協議グループ(CG)に属している二五の調査グループのうちの一つの報告書である。調査グループの名称でいえば、一つは「五〇〇万ヘクタール再森林化プログラム」、他は「最貧コミュニティ支援パートナーシップ」(コミュニティはベトナムの地方行政単位の名称である。日本の行政村のレベルに同じ)である。前者の報告は、全国で一〇〇〇万 ha に上る森林の約半分を、環境的に持続可能であり、農業および家計消費の需要に応ずることができ、かつ森林生活依存のコミュニティの生計を改善することができるような姿に生れ変らせようという野心的なものである(一九九三年政令第三二七号、一九九七年決定五五六号)。

ここで注目すべきことは、このビジョンを具体化するためのステップの一つとして森林地の再分類をあげるとき、保護林、農地、生産的林野(民間セクターの競争入札による長期租借をふくむ)および地元共同体による保有地などのちがいを念頭においていることだ。経営形態別にみると、「国营林業企業」の強化(その管轄する森林面積は五〇〇万 ha 以上)と経営改革(森林管理機能と経営体としての機能の分離)、「小業主林業プランテーション」の技術支援、「森林依存農民」の経済的社会的地位改善が求められる。共同体ベースの土地利用計画の策定に関連して、伝統的な共同体権利をどうして満足させるかに問題があると指摘される。

最貧コミュニティ支持のプログラムは一九九八年のベトナム政府首相決定一三五号にもとづくものであり、全国で四四〇〇余あるコミュニティのうちさしあたって一〇〇〇単位、目標としては一七五単位(僻遠の高地に位置し、不利な条件の下にあるもの)について、住民の物質的、非物質的生活を改善し、かれらが貧困を克服して、ベトナム人の主流の生活によりよく統合されるための条件を創出することをゴールとしている。政府はこのプログラムのために一九九九年に三〇省一二〇〇コミュニティにたいし平均一コミュニティあたり三六〇〇万米ドルの支出を行った。プログラムの中身は五〇〇万再森林計画よりも更に包括的な貧困削減プランとなっている。

### 将来:三つの岐路

九〇年代以後の自由化の背景の下で、中部高原の少数民族コミュニティでそれ以前に働いていた貧困発生モデルはどのように変化していくだろうか。さしあたり考えられるのは次の三つの代替的コースだろう。

- (1)少数民族コミュニティの貧困メカニズムは、他のセクターの展開いかんにかかわらず、既定の貧困悪化のコースを貫いていく。
- (2)他セクター、とりわけ国营林業企業、民間林業企業、およびベトナム民族小業主(small-holder)の企業の発展が創り出す少数民族の労働力に対する直接的雇用機会、それが産業連関的に少数民族家族に対して生み出す事業機会などが増加し、少数民族自体も教育・訓練などの学習機会をえて、

次第に自らも市場経済化していくことである。ベトナム族との境目も次第になくなっていくだろう。多分そのさいに少数民族相互間およびそれぞれの内部において、両極分解が生じようが、全体としては少数民族グループの市場経済的成長がみられよう。

(3)再森林計画の再分類・再割当の過程で画出された少数民族グループごとの共有財産を基盤として、それぞれが持続可能な生産と生活を維持する。すでに少数民族の共有財産の大きな部分が再分配されていて、元々の少数民族に残される部分は少ないだろうがそれなりに縮小された規模での共同体的生活が蘇える。

以上三つの代替的コースを考え出すさいに、二〇〇一年二月中部高原三省において起った少数民族集団による暴動(政府の土地政策、移民政策反対を目的とする)や政治的社会的に解決の容易でない一〇万人の同じ北部高地少数民族の水没家族の移住計画を伴うソラ・ダム建設計画(二〇〇一年夏、党政治局承認)の影響などはまだ考慮に入れていない。これらについて十分に情報を集めた上で検討を加えるとき、それぞれの代替的コースの内容や相互間のウエイトの関係も変わって来るにちがいない。しかしいずれにしても、山地少数民族の貧困問題は、慣習的コミュニティや周辺の市場化環境の変化やそれへの貧困民自体のかかわり方に依存していることが明らかである。

[注]

\* 本ペーパーで述べられた意見・解釈はすべて筆者の個人的見解であって、筆者が関係したいかなる公的活動とも無関係である。

---

<sup>1</sup> このプロジェクトについては一九九九年五月二日「ヴィエトナムの市場経済化に“助言”して」の題名で本院で報告した。プロジェクト完了後にそのまとめを行ったペーパーとして、石川滋「日越共同研究の六年と第七次五年計画(草案)」日本国際協力事業団・ヴィエトナム計画投資省編『ヴィエトナム国市場経済化支援開発政策調査(第三フェーズ)最終報告書第一巻総論』第一章(二〇〇一年三月)がある。なお中間段階で次の商業出版による発表を行った。石川滋・原洋之介編『ヴィエトナムの市場経済化』東洋経済新報社、一九九九年。

<sup>2</sup> このほかに経験したできごとには、例えば( )工業国の対途上国援助はこれまで、国際機関を通ずる「多角的援助」を別としてすべて双務的に、個別ドナーの政策と予算措置を土台として行われたが、九〇年代末からドナー間の援助政策を調整し、援助資金を共同使用する動きが現われ浸透しつつある。これらは政策調和(policy harmonization)およびコモンバスケット方式の援助支出といわれる。( )統制主義・社会主義計画化の体制から市場経済の体制への移行の方法として、「急進主義」(ビッグバン)か、「漸進主義」かという論争問題があった。国有企業、国有商業銀行などの頑強な改革阻力の働きを前にして、この論争が再現しようとしているかに見える。これらについては注1の報告ではふれたが、発表は改めて行いたい。

<sup>3</sup> 石川滋「世銀の国際開発政策見直しと日本のODA」『社会科学研究』五三巻一号

<sup>4</sup> 「PRSP ベース援助」はその運営においても、構造調整におけると同様に多くの分野でIMFと共同で進められるが、本稿では複雑化を避けるため、IMFとの手続き関係についてはとりあげないことにする。

<sup>5</sup> Ernest Stern, "World Bank Financing of Structural Adjustment," in John Williamson ed., *IMF Conditionality*, Institute of International Economics, Washington D.C., 1982.

---

<sup>6</sup> 表2の注2の文献による。

<sup>7</sup> 石川滋「構造調整--世銀方式の再検討」『アジア経済』三五--一一(一九九四年一一月)では、当時行われた世銀の自己評価報告を材料として、実績のくわしい検討を行っている。

<sup>8</sup> 例えば World Bank, *Vietnam Country Assistance Strategy of the World Bank Group 1999-2002*, August 1998 は、ベトナムの CAS の総目的が「成長のモメンタムを回復し、開発の質と持続可能性を深化させる」としている。

<sup>9</sup> Deepa Narayan, *Voices of the Poor; Poverty and social Capital in Tanzania*, 1997. Narayan *et al.*, *Voices of the Poor; Can Anyone Hear Us?*, 2000. Narayan *et al.*, *Voices of the Poor; Crying Out for Change*, 2000. ベトナムでの実施はラオカイ、ハティン、トラピン、ホーチミン市など四地区。まとめとして World Bank, DFID *et al.*, *Voices of the Poor*; Hanoi, 1999 がある。

<sup>10</sup> この点は、Government of Vietnam--Donor working Group on Public Expenditure Review, *Vietnam, Managing Public Resources Better; Public Expenditure Review 2000*, Vol.1, Main Report, Dec. 2000 の記述から容易に論断できる。即ち、このレビューのため参照しえた予算資料は、一九九七・九八年の両年次のそれだが、その総支出の中の農業、教育、保健および輸送の四項目の支出と、貧困層への資金移転のデータが重点的に分析された。しかし支出総額はその重要内訳をなす予算外資金の利用額、国営企業の支出のうち、留保利潤、ODA 充当額がわからないため、不明である。次に両年の支出予算中それぞれ三〇%、二六%は用途が特定できていない。

<sup>11</sup> 例えば、一九六〇年代以後の UNCTAD 全盛時代には、H・チェネリーの再分配論に示されるように貧困層への配慮が第一位となることがあった(表1)。社会主義移行国では移行初期、計画化廃止、市場経済化が最高ゴールであった。IDA, *Performance Audis Report, S.R. of Vietnam Structural Adjustment Credit*, Feb. 23, 1998.

<sup>12</sup> 大野泉『世界銀行--開発援助戦略の変革』NTT 出版、二〇〇〇年。

<sup>13</sup> World Bank, *East Asia, Recovery and Beyond*, 2000.

<sup>14</sup> このパラグラフは主として、高橋一生「紛争と開発」同編『国際開発の課題：二〇〇〇、マージナライゼーションに対する対応』FASID、二〇〇〇年による。

<sup>15</sup> World Bank, *A Continent in Transition, Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*, 1995.

<sup>16</sup> UNHCR, *Refugees by Numbers*, 2000.

<sup>17</sup> この立論の背後には、かれの途上国経済社会の現実に対する知見もあるが、それとともに、かれが創始した「非対称性情報の理論」が「市場の不完備性」(incomplete market) の概念を産み出し、それを土台にして、「完全競争市場」概念を現行の経済システム(途上国をふくむ)の認識の手段とした主流経済学(開発経済学をふくむ)への全面的な反省を求めることになったという経緯がある。Joseph E. Stiglitz, "Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes," The 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, Oct. 19, 1998.

<sup>18</sup> 私自身は、開発経済学の基本問題を制度の視点からは「市場経済の低発達」の概念、生産諸力の視点からは「初期条件特定の成長パターン」の概念でとらえてきた。但し私の市場経済の低発達の概念は、歴史概念であって、スティグリッツの市場の不完備性の概念が経済のクロスセクションにおける制度的特性をとらえた概念であるのと異なる。後者は発達した市場経済にも存在する情報の非対称性に由来するできごとに注目する。

<sup>19</sup> "Fungibility"は財政政策・援助政策上のレイマンにはわかり難い概念であるが、World Bank,

Assessing Aid--What works, What Doesn't work and Why, Oxford Univ. Press, 1998 の Ch.3 がくわしい解説となっている。これには最近邦訳もでた。世界銀行著、小浜裕久・富田陽子訳『有効な援助』東洋経済新報社、二〇〇〇年。

<sup>20</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999; do., *Inequality Reexamined*, Oxford Univ. Press, 1992 (邦訳池本幸生・野上裕生・佐藤仁『不平等の再検討--潜在能力と自由』岩波書店、一九九九年); do., *On Economic Inequality*, Oxford Univ. Press, 1973 (邦訳鈴木興太郎・須賀晃一『不平等の経済学』岩波書店、二〇〇〇年); do., *Poverty and Famine*, Clarendon, Oxford, 1981 (邦訳黒崎卓・山崎幸治『貧困と飢饉』岩波書店、二〇〇〇年)

<sup>21</sup> アメリカの政治哲学者ロールズの『正義の理論』(一九七一年)は厚生経済学が一九三〇年代以後倫理性の追求を事実上停止してのち、初めて、包括的な人間の特性を念頭において「公正」の問題を扱ったものとして、センをふくむ多くの経済学者により重視されている。「基本財」は生命・健康・知性などの「自然的基本財」と社会体制の影響を受け易い「社会的基本財」にわけられる。後者には次のものがふくまれる。( )思想・良心・言論の自由、( )開かれた機会と職業選択の自由、( )職務に付随する機能と地位、( )所得と富、( )自己に対する尊敬の社会的ベース。(石川経夫『所得と富』岩波書店、一九九一年、四二ページ)このように「基本財」はすでに多数の特性をカバーするが、センは「基本財」の概念に多くの教示を受けたといいながら、なお包括性に欠けると批判する。

<sup>22</sup> 物的富と機能と潜在能力との関係は、セン自らが示した(鈴木・須賀訳 pp.223-6)。二次元機能空間での機能ベクトルないしは潜在能力集合の図(図二七--一)によって容易に理解できる。そこでは機能(1, 2)は二つしかないと仮定されている。(物的富を機能1, 2に転換する能力は重要な潜在能力の一つであるが、それは仮定により、省略されている。)機能1, 2から成る両軸の間に一種の生産可能性フロンティア(PPF)を引くことができる。このPPF上の一つ一つの点は機能ベクトルの一つを代表する。PPFと両軸とで形成される空間は「潜在能力集合」である。

<sup>23</sup> World Bank, *WDR2000/01*, p.15 は、この報告ではじめて貧困の概念に含められたリスクにたいする vulnerability と voicelessness and powerlessness という構成因子がセンのいう個人の潜在能力をきびしく制限する貧困の形態だと述べる。

<sup>24</sup> センの飢饉研究は、上掲 Sen, *Poverty and Famine* (1981)による。最近の再検討は同書の邦訳に附録された「講演 飢饉撲滅のための公共行動」(一九九〇年八月)である。

<sup>25</sup> 私自身の貧困と飢饉にかんする研究の記憶では、日本の徳川時代にあった二大飢饉のちがいが印象的であった。一つは「天明飢饉」で一七八九年を中心に、他は「天保飢饉」で一八三四年を中心に発生した。いずれも自然災害による生産減が主原因だと思われる。天明から天保にかけて市場経済の相当な発達があった。そして天明期には「大金を所持し絹につつまれながら餓死する」ということがあったが、天保期は「金さえあれば餓死を克服することができる時代であったから、重要都市における餓死というようなことはなかった」。(青木大輔著『寺院の過去帳からみた岩手県の飢饉』奥羽史談会、盛岡市、一九六七年)ここに示された現象は、権原という視点からみると、交換権原というよりむしろ収穫物分配制度の問題にかかわるようだ。生産減少と分配制度の両面についての検討の余地もある。

<sup>26</sup> ベトナムの貧困情勢は九〇年代に GSO・UNDP・WB により実施された二回の全国生活水準調査(VLSS)の結果、はじめて科学的な推計の基礎が与えられたといわれる。貧困水準以下の家計数の全家計数で徐してえられる head count ベースの貧困率の推移は下欄のとおり。

(下欄) (1) VLSSによる

		1992/93	1997/98
貧困ライン		116万ドン/年	178万ドン/年
貧困率	全国	58.2%	37.4%
	農村	66.4%	44.9%
	都市	25.1%	9.0%

(2) 断片的発表による貧困率の推移

	92-93	98	99	2000	2005(計画)	2010(計画)
1 ベトナムの 現行定義によ	30		13	11(推定)		
2 世銀定義に よる	58	37以上				
3 2001年以降 の定義による					10%弱	
4 MOLISA貧 困ラインによる				17		5
5 第9回党大						none

**備考** 列1,2,3はI-PRSP (March2001)より。3の2001年以降の新定義1よ地域ごとに貧困ラインを設定して貧困率を求めている。農村の山地及び島嶼地域:年間所得96万ドン、納所運の平原地域:120万ドン、都市地域180万ドン。

列4 World Bank, ADB, UNDP; *Vietnam Development Report 2001, Entering the 21st Century, III: Pillars of Development*, p.73.

列5 第9回党大会提出の*Strategy for Socio-Economic Development 2001-2010*より。

<sup>27</sup> ベトナム政府とCGとの合意によって、ベトナムの貧困削減政策は、マクロ経済との関係についてはI-PRSPが、個別の貧困対策については「包括的貧困削減戦略」(CPRS)が扱うことになった。I-PRSPは計画投資省が担当し、後者は労働省が担当する。そしてI-PRSPが援助対象をできるだけ狭く、貧困コミュン、貧困民に限定しようとするのに対して、CPASは貧困問題を農村地域、都市地域にも拡大しようという意向がみえる。Government-Donor-NGO Partner Group, *Vietnam Development Report 2001, Entering the 21st Century, Partnership for Development*, Hanoi, Dec. 2000, pp.11-13.

<sup>28</sup> Government of Vietnam, Donor-NGO Poverty Working Group, *Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty*, Dec. 1999, p.152. 関連してベトナム政府が貧困削減のセクター別支出を山地少数民族の貧困対策に限定しようとしていることについて次を見よ。 *Vietnam Development Report 2001, Pillars of Development* (op. cit.), ch.4-IV (Targeted Anti-Poverty Programs and Social Safety Nets, esp.pp.74-5). *Ibid.*, *Partnership for Development* (op. cit.), Poverty Working Group, esp. pp.12-13.

<sup>29</sup> World Bank, *Vietnam Development Report 2000* (op. cit.), p.148の次の骨子の主張があげられる。即ち、一九九三--九八年の期間のベトナムの貧困削減の成功(貧困者数ベースで二〇・八%)は高い成長率(三〇・七%)とそれが貧困に及ぼす高いプラスのインパクトによって主として説明される。高い成長率は不平等の拡大というマイナスのインパクト((-一七・六%)をもたらしたが、高成長率のプラス・インパクトはそのマイナスの効果を相殺してあまりがあった。しかし一九九八--九九の間成長率はすでに半減した。そして過去の成長を支えた土地をベースとした農業集約化はすでに制約につきあっている。これからは成長の他の二つの分野に依存しなければならない。農村の非農業雇用および都市雇用の増加がそれである。

<sup>30</sup> CGE (Computable General Equilibrium) モデルは最近途上国の国民経済を対象とする一般均衡モデルとして、特定の政策の経済全体へのインパクトを測りまたそのfeasibilityを調べるのに用いら

---

れる。われわれの日越共同研究グループのベトナム研究では、CGEによる貧困緩和政策と成長との関係を調べる試論的作業が行われた。Mitsuo Ezaki and Nguyen Tien Dung, “Medium-Run Prospect of Vietnam’s Economy: CGE Simulation Analysis of the 7 FYP,” *Vietnam-Japan Joint Research (Phase 3)*, Hanoi Workshop, 8 Dec. 2000. 但し貧困のメカニズムにかんする特定モデルを加えるにはいたっていない。

<sup>31</sup> この項の記述は、UN (UNDP, UNFPA, UNICEF) *Poverty Elimination in Vietnam*, Hanoi, Oct. 1995 およびジョン・プレスナン「ベトナム社会の挑戦」西原正・ジェームス・モーリー編著『台頭するベトナム』中央公論社、一九九六などによる。なお、この焼畑移動耕作地域はいわゆる Village Common Land をなすが、共有資源が地域共同体によって管理されている限り、free-rider による“悲劇”は起りえない。

<sup>32</sup> この項の記述は以下に特記するもののほか、日越共同研究の新江利彦氏の知見に負うところが多い。

<sup>33</sup> 新江利彦「九〇年代におけるベトナムの少数民族山地開発政策の動揺」(タイプ)二〇〇〇年二月。

<sup>34</sup> UN (1995) p.29.

<sup>35</sup> 政府はベト族移民にたいする定住定耕政策の一環として、山地少数民族を山間低地に移住させる定住政策を実施し、焼畑のかわり、移民と同じように、水稻や商品作物を栽培するよう奨励しているが、焼畑移動耕作の段階にあった農民に俄かに市場経済的農業を導入するのは無理があったといえよう。(新江利彦氏の二〇〇一年五月二一日付け筆者あて書翰による。)

<sup>36</sup> UN (1995) op. cit.

<sup>37</sup> 新江利彦、上掲。

<sup>38</sup> 「山地の村での焼畑を禁止され、定住村での水稻や商品作物栽培にも失敗し、支給された田畑も借金返済のため売却してしまった先住山地少数民族は、政府の目の届かないような奥地に逃亡して焼畑を続けるか、定住村での日雇いの仕事につくしかない…。一九九八年頃からホチミンでスティエン族など山地少数民族の乞食が現れるようになった。」(新江利彦、上掲)

## Growth Promotion vs. Poverty Reduction

--World Bank's Rethinking of Aid Policy and the Developing Countries--

Shigeru ISHIKAWA, M. J. A.

1. For about ten years after the end of the cold war regime, the World Bank, in parallel with the IMF, was engaged in rethinking about its economic aid policy toward the developing countries, and at the end of the 1990s, a conclusion was reached. Its policy, or its economic development strategy, was thus far characterized by “growth promotion” of the recipient developing countries taken as its goal and the framework of the aid policies evolved to achieve that goal. The new policy has shifted its goal to “poverty reduction”, and the policy framework geared to it containing new methods and contents. Thus after July 2002, all kinds of the concessional aid of the World Bank are to be conducted on the basis of the new policy. In terms of procedure, the same new policy is to be reflected in a document called Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) which should be prepared by the recipient governments and approved by the Board of Directors at the World Bank before starting the concessional aid.

2. This article examined these results of the World Bank’s rethinking of the development strategy in terms of its robustness as practicable system of aid policy. Tentative conclusions are that (1) The new development strategy is interesting and persuasive in terms of the new directions of the aid policy as well as its theoretical bases, which reflect the intellectual support of Joseph Stiglitz and Amartya Sen. (2) However, in terms of policy measures, or action plans to be financed by budget expenditures, its robustness does not seem very large, as its program for action is yet in several parts incomplete and not yet passed through the tests of its application to the development reality. Moreover, the underdeveloped system of fiscal administration obstructs the compilation of reliable budget expenditure program to support the action plan, even if it were well formulated. (3) Further investigations in the article also suggested that there is no such event emerging yet as that the developing countries’ desire for “economic independence via industrialization” which motivated them ever since political independence has been achieved, and hence succeeded by the desire for complete eradication of poverty in the economy.

3. Under these conditions, if the World Bank imposed its new strategy uniformly and inflexibly, it is likely that some developing countries with relatively good development performances and relatively strong “ownership” will present opposing views and policies. The article discussed the case of what happened in Vietnam in this connection.

4. Tentative conclusion of the article is as follows:

(1) The new World Bank development strategy which has been presented in the form of a PRSP-based aid seems better be improved so as to make it more complete in terms of policy



measures and more widely acceptable among low income countries with varying development performances. Considering, however, the changing aid-related situations including appearance of new theories, it would no longer be realistic to consider the improvement in terms of the issue of determining whether the appropriate goal is growth promotion or poverty reduction.

(2) The more practical issue is to consider how to identify the appropriate combination of two sets of expenditures for poverty reduction in two approaches, namely, (i) the approach by way of “broad-based growth” and (ii) the approach by way of “pro-poor targeting.” The expenditures by pro-poor targeting approach are for the various uses which serve directly the purpose of poverty reduction. In contrast, the expenditures by broad-based growth approach are for the uses which are at first to contribute to GNP growth and only then to poverty reduction by means of the resulting increase in savings that are channeled through government budget or banks to particular uses for poverty reduction. The World Bank prefers the larger allocation of public resources to pro-poor targeted expenditures, whereas the disputing recipients with better development performances would prefer broad-based growth expenditures (such as Vietnamese government does).

(3) The optimum combination of two sets of poverty reduction expenditures in two different approaches may be achieved uniquely for each recipient country since the relative efficiency of expenditures for poverty reduction between the two approaches depends mainly on (i) the economy’s rate of GNP growth, (ii) the economy’s rate of time discount and (iii) degree of financial localism and regionalism. The objective and scientific determination of the optimal combination of two approaches would become instrumental for avoiding the disputes that are likely to arise between the World Bank and some of the recipient countries due to the reasons described above. It should be stressed, however, that the above solution is possible only when the total sum of available public resources for poverty reduction is given and fixed. If that is not the case and hence the items and the sum of the pro-poor targeted expenditures and those of the broad-based growth expenditures, both for poverty reduction, should be separately determined, simultaneously with other kinds of expenditures of the economy, different methods for solution are required, for instance, relying on the CGE framework with necessary modifications.

(4) However, despite whatever method for solution is sought for, the starting work for improving the World Bank’s new development strategy should be to conduct in each recipient country the detailed empirical studies of poverty conditions relating to individual items of both pro-poor targeting and broad-based growth expenditures. The results of the studies should be summarized in terms of a number of the mechanisms of poverty reduction, in a form that is usable for the above analysis in a broader framework. The mechanisms often incorporate the poverty arising phase, as well. Although this work may seem simple, it actually requires a lot of empirical work. Therefore, at the end of the article, an example of the study for working out a mechanism of poverty emergence and reduction is shown, taking the case from the poverty of Central Highland’s ethnic minorities in Vietnam, which her government considers presently the most urgent pro-poor targeted undertakings.