

第6章

貧困削減戦略
ペーパーパー
(PRSP)



マレーシア・クアラルンプール近郊のパームオイル工場

1 貧困削減戦略ペーパー

世界の開発政策は、「ミレニアム開発目標」を達成するために実施されている。その目標とは、一日一ドル以下の所得の人口比率を一九九〇年から二〇一五年の間に半減することであり、また、飢餓に苦しむ人口比率を半減することである。そのほかの目標が表3に示してある。これらの目標を達成するために貧困削減戦略がとられている。

貧困削減戦略ペーパーは、英語の Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) であり、成長推進と貧困削減を目的として途上国自身がマクロ経済政策、構造政策、社会政策などを記述したものである。PRSPは市民社会や世銀、国際通貨基金(IMF)などの開発パートナーを巻き込んだ参加型プロセスを通じて各国政府が用意するものである。世銀・IMFはこのような各国の参加型貧困削減戦略に基づいて優遇貸付や債務救済を行う。二〇〇三年一月現在アフリカで一三カ国、ラテンアメリカで四カ国、ヨーロッパと中央アジアで二カ国、アジアで一カ国、中東で一カ国がPRSPを世銀・IMFに提出している。PRSPは今後の途上国の貧困を削減するための鍵となる。PRSPは、貧困削減のため

表3 ミレニアム開発目標（1990～2015年）

-
1. 極度な貧困と飢餓の削減
 - 一日1ドル以下の所得の人口比率を半減
 - 飢餓に苦しむ人口比率を半減
 2. 初等教育の完全普及
 - 男女の差別なく初等教育課程を終了
 3. 男女平等，女性のエンパワーメントの促進
 - すべての段階の教育について男子と女子の均等な機会を確保
 4. 児童の死亡率削減
 - 5歳以下の乳幼児死亡率を1990年の数値から3分の2削減
 5. 妊産婦の健康の改善
 - 出産死亡率を1990年の数値から4分の3削減
 6. HIV/エイズ，マラリアなどの疾病の蔓延阻止
 - HIV/エイズの蔓延を止め，減少に転じる
 7. 持続可能な環境作り
 - 各国政策に持続可能な開発を組み入れ，環境資源の破壊を阻止
 - 飲料水へのアクセスがない人口比率を半減
 - 少なくとも1億人のスラム居住者の生活の顕著な改善
 8. グローバルな開発パートナーシップの構築
 - 政府開発援助の増額
 - 市場へのアクセスの拡大
 - 債務を長期的に持続可能なものとする措置
-

(出所) 国連ミレニアム・サミット（2000年9月6～9日）で採択。内容は，UNDPの www.undp.org/mdg を参照。

に、社会セクターを重視する。ここで社会セクターとは、教育と保健、そして農村開発とジェンダーを指し、ジェンダーには、女性、子供、高齢者、少数民族に関わる問題が含まれている。PRSPは、とくに女性問題やエイズ問題を重視する。また市民社会、NGOの協力のもとに、政府部門のガバナンスの構築、汚職の追放、透明性の向上、財政のアカウンタビリティの向上に努力することがP

RSPのなかで表明されている。この議論では、ジェンダー、環境問題、セクター間のつながりを重視している。

PRSPは、単なる戦略を描くだけではない。このPRSPに書かれた事業のみが実際に世銀で予算措置をとることができる。逆に、PRSPに書かれないと予算措置をとることができない。PRSPは、財政計画と関連付けられるところに特徴がある。このために貧困に焦点を当てた予算のモニタリングも行っていくことになっている。

PRSPは、マクロ経済の安定を大前提とする。貧困関連の予算は、国のマクロ経済の安定と切り離せない。財政規律を守り、そのなかで貧困削減が実施される。これは、一九八〇年代から世銀やIMFを中心に実施されたマクロ経済の安定化、第3章で説明した「構造調整政策」の考え方を引き継ぐものである。しかし、PRSPがそれと異なる点は、構造改革に優先順位付けを行うことである。途上国において構造改革はさまざまな面で必要な場合が多い。貿易自由化、インフラの整備、法制度の整備、教育改革などである。PRSPは、この改革に優先順位付けを行う。構造調整政策は、すべての必要な改革を同時にパッケージで行う方針であった。この同時に改革を行うことから改革に優先順位を付けることへの変化は、特記すべき点である。この点に関する私の意見は次章で示す。

一方、世銀の包括的開発フレームワーク (Comprehensive Development Framework: CDF) は、一九九五年に世銀総裁となったウォルフエンソンによりすでに実施されていた。これは、PRSPと密接に関係し、相互に強化される関係にある。このCDFの強調する点は、オーナーシップ、パートナーシップ、「参加」である。この参加の考え方が、PRSPにおいて重要な意味をもつ。つまり、途上国政府においてもさまざまな省庁が参加するとともに、弱者の声を反映する市民社会、NGOの参加も、不可欠なのである。また、援助を供与するドナーのPRSPへの参加も要請されている。逆に、世銀とIMFの役割は、これまでよりも選択的であることが要求されている。

以下で、(1)ワシントン・コンセンサス、(2)一九八〇年代から実施された構造調整政策で開発戦略となった「政策フレームワーク・ペーパー」のPRSPでの位置付け、(3)成長重視と貧困重視のサイクル、(4)PRSPとCDFの関係、(5)重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) とPRSPとの関係について説明する。これによってPRSPの役割を明らかにする。

2 ワシントン・コンセンサス

経済運営に方法は二つある。一つは、市場の自由な競争による経済運営であり、「自由競争」の考え方に基づくものである。相對するのは、第二次世界大戦直後の日本でとられた「産業政策」で、政府の直接統制による経済運営である。つまり、経済運営に政府の役割をできるだけ小さく考えるのか、大きく考えるのかの違いである。一九九〇年ごろは日本経済がバブルの絶頂期であり、産業政策モデルの社会主義国への適用が考えられた。しかしこの時期に、ソ連、東欧、アジアの社会主義国が相次いで市場経済化政策をとるようになった。

一九九〇年代を通じたアメリカ経済の好調と一九九七年のアジア通貨危機により、自由競争モデルの方が産業政策よりも優れているという見方が支配的になった。さらに、タイ、インドネシア、韓国などのアジアの国々に対しては、自由競争モデルに基づく構造調整政策がIMFや世銀の融資の条件とされた。

第3章で説明したように、構造調整政策は、経済自由化の考え方であり、市場メカニズ

ムにより民間の活力を生かすことを目標としたものである。このために政府による統制価格を撤廃し、為替レートを自由化し、金利を自由化し、市場での価格による競争によって経済の効率を高めようとした。この改革をウィリアムソンは、ワシントン・コンセンサスとしてまとめた(Williamson 1993)。一九九〇年代の初めにワシントン・コンセンサスの政策を実施するうえで、すべての政策を同時に実施するというショック療法が問題になった。すべての政策を同時に実施した国で経済困難に陥った国が多かったからである。たとえば、この時期に計画経済から市場経済化へ移行したロシア、チェコやモンゴルなどの経済が悪化した。その原因はショック療法にあると主張された。一方で、漸進主義により順番に経済改革を実施した中国は経済成長が順調であったために経済改革に順序を付けるショックエンディングが望ましいという意見があった。しかし、ショック療法を採用したチェコなどの東欧諸国の経済も一九九〇年代半ばには成長軌道に乗り、この議論はあまりされなくなつた。

再び問題となるのは、アジア通貨危機の発生した一九九七年以降である。短期資本の移動を自由にしてきたタイ、インドネシア、マレーシアは経済危機が深刻であったが、それを規制していた中国、ベトナムは経済危機がそれほど深刻ではなかった。むしろ、中国は

アジアの経済危機からの回復に主導的な役割を果たした。このようなこともあり、短期資本の自由化を遅らせ、途上国の経済自由化に優先順位を付けるシークエンシングが望ましいという意見が強くなった。優先順位としては、途上国の成長にとって政治の安定が大前提になる。次に、マクロ経済の安定が必要とされる。バーンサイドとダラーの研究によれば、「良い政策を採り、かつ制度が整備された国への援助は、そうでない国に対する援助よりも効果的である」という結果がある (Burnside and Dollar 2000)。PRSPは、経済改革に「優先順位」を付けることが課題となる。

3 政策フレームワーク・ペーパーのPRSPでの位置付け

政策フレームワーク・ペーパーは、構造調整政策を実施するために準備されたものである。このペーパーは、援助を受け入れる国が準備することになっていた。この点で、PRSPと変わらない。しかし、実際には世銀とIMFが中心となって書かれることが多かった。この点の反省にたつてPRSPは、途上国の当該国主導（オーナーシップ）を重

視している。つまり、途上国が自分の国の貧困を削減するために、自分たちの力で戦略を作成し、その戦略を自分たちで実施するというものである。したがって、実施された成果のオーナーシップは、援助を受ける途上国にある。政策フレームワーク・ペーパーは、RSPに引き継がれることになる。これにともなって政策フレームワーク・ペーパーは、廃止される。一九九九年末には、ガンビア、ギニア、キルギス、ルワンダ、ウガンダ、ベトナムで廃止された。これまでの貿易自由化などの改革は引き継がれるが、新しく貧困削減が中心目標となる。

4 成長重視と貧困削減重視のサイクル

第5章で述べたように、成長重視の考え方と貧困削減重視の考え方には、二〇年単位のサイクルがある。つまり、第一期の一九四五年から一九五五年までは、経済成長が自動的に貧困を減少させるというトリクル・ダウン仮説の考え方が支配的であった。第二期の一九五五年から一九八〇年までは、クズネッツ仮説により経済成長が所得の格差を生み、

貧困層と富裕層に分かれることが問題となった。第三期は一九八〇年から一九九五年までであり、クズネッツ仮説が疑問視され、成長のために効率を重視するワシントン・コンセンサスによる構造調整が実施された。そして、経済自由化が進行し、市場経済が発達し、情報通信産業の発達もあり、経済のグローバル化も進行した。第四期の一九九五年以降は、再び貧困と所得格差の問題が出てくる。ここで、人々の健康や教育が高まれば、生産性や経済成長が高くなるという論理が使われた。したがって、貧困削減を目標として途上国の保健や教育に援助の重点を置くことにより生産性が高まり、経済が成長し、貧困が減少するとされた。この点では、クズネッツ仮説の第二期のような単に貧困層に金銭的な支援をするという考え方とは異なる。この不平等を是正するために、一九九五年に世銀の総裁になったウォルフエンソンは、CDFを打ち出し、貧困削減に立ち向かった。これが、PRSPとつながってくる。

5 PRSPとCDFの関係

PRSPには、CDF（包括的開発フレームワーク）と共通する六つの核となる原則がある。第一に、当該国主導であり援助を受ける「当事国が作成する」ことである。前述したようにドナー、NGO、国際機関、市民社会などの参加は不可欠であるが、作成の責任は当事国にある。この点でこれまで曖昧にされていた当事国の責任を明確にしたといえる。このことは、途上国のオーナーシップを高めるとも言い換えられる。これには、途上国の制度を整備し、人材を育成することが必要となる。これを能力構築（キャパシティー・ビルディング）と呼び、多くの途上国において最大の課題の一つとなっている。第二に、「結果」が大事であるということである。CDFの結果は、どれだけ貧困が削減されたかで評価される。したがって、政策デザインを実施した後、結果を評価し、その評価をフィードバックして、政策デザインを変更することになる。この過程を繰り返すのである。第三に、「包括的である」ことである。マクロ経済の安定化、構造調整政策、セクターの改革は、相互に関連して貧困の削減につながらなければならない。たとえば、マクロ経済の安定は、

経済成長だけの前提であったが、CDFでは経済成長と持続的貧困削減の前提となる。第四に、「パートナーシップ」である。これは、「参加」とも言い換えられる。CDFは、国際機関、援助国、NGO、研究所、研究者、民間部門の協力のもとに作成される。とくに、市民社会などの参加を重視し、市民社会の形成を目指すところにこれまでと大きな違いがある。第五に、「長期政策」である。一九八〇年代からの構造調整政策は、通常三年単位の短期間で実施され、三年間での成果を期待された。このためにたとえば、公務員の人員削減では、無理にその目標を達成するために有能な人材が民間に流出するケースも一九八〇年代のガーナなどであった。短期の効果だけを考えると、貧困削減は、持続的な長期の効果を保障できない場合がある。確かに直接に貧困者に金銭を渡せば、短期的に貧困は減る。しかしそうではなく、先に貧困者が教育を受け、その教育を基に所得を得ることが大事なのである。この方法は、時間はかかるが、長期的に貧困を削減することにつながる。第六が次章で説明する政策への優先順位付けである。

CDFのオペレーションのうえでは、共通する次の四つの鍵となる要素がある。第一に、その国の貧困の現状を把握することである。第二に、マクロ経済政策、構造調整政策、社会政策を実施することにより貧困削減につながることである。第三に、長期の政策は、六

カ月ごとの短期目標、三年ごとの中期進捗状況によって実現されることである。第四に、成長と貧困削減に対して何が障害かを把握することである。

6 重債務貧困国（HIPC）とPRSPの関係

PRSPの作成は、一九九九年九月に世銀とIMFを中心に重債務貧困国の債務の削減を目的として始まった。当初七カ国だった重債務貧困国は、二〇〇〇年九月に六カ国が債務の削減を受けた。七カ国とは、南アメリカのボリビアと、ブルキナファソ、コートジボアール、ギアナ、マリ、モザンビーク、ウガンダといったサハラ以南のアフリカの国である。二〇〇〇年段階では、対象国が拡大され、アフリカの国が増えるとともに、ホンジュラスやニカラグアが加えられ、二〇カ国程度までになった。債務削減の総額は、一九九八年分で二六六億ドルであり、半分が二国間の援助、残り半分が国際機関である。国際機関は、世銀、IMF、アフリカ開発銀行、米州開発銀行などである。

PRSPは、ミレニアム開発目標を実現するために実施され、そこにはオーナーシップ、

参加、エンパワーメントなどの鍵となる言葉は出てくる。しかし、成長戦略はそのなかには述べられていない。また、具体的に優先順位をどのように付けるかについても述べられていない。そこで政策の優先順位の決め方を次章で検討したい。

テロへの危機感とアメリカ大統領選挙

アメリカにおけるテロ攻撃に対する危機感は、国民全体にある。飛行機事故が起こるとテロリストのせいではないかと心配する。二〇〇二年のワシントンでの狙撃事件は、九人の死者が出たが、最初はテロリストとの関連が懸念された。したがって、テロの対策としての援助は、アメリカ国民の選挙での票につながる。逆に、票につながるのではないのは、環境への援助である。アメリカの環境への関心は特に低い。ブッシュ大統領は、二〇〇二年のヨハネスブルグの環境サミットに参加しなかった。京都条約の遵守にも参加しないことを表明している。選挙を意識していることがもつともはつきりしているのは、アメリカの鉄鋼産業の保護政策においてであった。国の哲学として自由競争を基本とするブッシュ政権が、外国からの鉄鋼の輸入を制限し、競争を制限していた。選挙の票だけを考え、非効率で、重厚長大の代表となっ

ている鉄鋼産業を守ろうとする。しかし逆に、二〇〇三年にこれが選挙にマイナスイメージだと分かると政策を転換した。現在、テロリストを減少させるための援助は、選挙に勝つという目的と一致しているといえる。

