

[論 文]

援助・貧困削減・途上国財政 (上)¹

船 津 潤

はじめに

I 国際社会の課題としての貧困削減

- 1 貧困削減に関する国際的な目標の推移
- 2 背景
- 3 貧困削減に対するアプローチの特徴
- 4 途上国・先進国の役割分担とモンテレイ合意

II PRSP (貧困削減戦略文書)

- 1 PRSPとは何か
- 2 援助とPRSP
- 3 PRSPの変化

はじめに

1980年代末以降、途上国経済のグローバル化が急速に進展し、途上国の貧困問題に対する国際社会の注目も高まっていく。また、それを受けて、途上国への援助のあり方が大きく変化するとともに、途上国に対して財政改革を求める声も強くなっていった。その途上国に求められる財政改革の中で特に重視されているのが「財政管理」であり、また、現在、途上国での貧困削減に関して、

キーワード：援助, PRSP, 途上国財政, 財政管理, 国際的財政移転

1 本稿の続編となる(下)は、III財政管理、IV途上国に推奨されている財政改革 1 経済政策全体の方向性 2 財政管理とPRSPの関係 3 規律ある財政 4 効率的な資源(財源)配分 5 能率的な事務事業やサービスの提供 6 財政管理の基づくべき原則 7 社会的保護 8 税制 9 まとめ、おわりに、という構成を予定している。

国際社会と個々の途上国との結節点となり、各国の貧困削減の取り組みを集約したものとも言えるのがPRSP（Poverty Reduction Strategy Papers、貧困削減戦略文書）である。そのため、途上国援助に関する国際社会の変化とPRSPを踏まえないければ、財政管理についての的確に把握することはできず、さらに、財政管理を踏まえないければ、PRSPの下で途上国に推奨されている財政改革の内容を検証することはできないと考えられる。

なお、財政管理や、財政管理を踏まえた途上国財政に関する先行研究は、以下のように整理できる。まず、最も多く見られるのは、15のアフリカ諸国の財政について、その透明性に焦点を当てて調査した*Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*や、ウズベキスタンの財政管理改革プロジェクトについて詳述した*Uzbekistan - Public Finance Management Reform Project*等、国際機関による実証的な研究と言える。理論的な考察を含む総合的な研究は多いとは言えないが、財政管理が途上国で本格的に開始された時期に、100年間にわたる予算改革の歴史も踏まえて財政管理の指針を示した世界銀行（以下、世銀と略すことがある）の*Public Expenditure Management Handbook*（1998年）、財政管理が重視されるに至る歴史的・理論的背景や、財政管理の手法や技術的課題について詳述している『途上国における財政管理と援助 新たな援助の潮流と途上国の改革』等を挙げることができる²。また、日本においては、『公共財政管理と日本の開発援助』をはじめ、援助との関係を重視した研究が多く見られる。

これらの先行研究では、PRSPを視野に入れた研究も少なくなく、多くの重要な指摘がなされている。しかし、一方で、PRSPの下で途上国に対して、どのような財政改革が推奨されているのか、その推奨されている財政改革と財政管理の関係はどうなっているのかについて十分に明らかにしているとは言いがたい。

そこで、本稿では、途上国援助に関する国際社会の変化を踏まえてPRSPと財

2 その他に、財政管理を特に強調していない、PRSPと関連した途上国財政に関する先行研究としては、世界銀行研究所（WBI:World Bank Institute）での学習プログラムを考慮して作成された文書を含み、貧困削減戦略を実施する途上国における財政に関する諸論点を、理論面を含めて論じているMoreno-Dodson and Wodon ed. (2008) 等がある。

政管理について先行研究の成果も含めて整理した上で、途上国の経済政策に最も強い影響力を持つ国際機関と言える世銀・IMFが推奨するPRSPのあり方を示すと見られる*PRSP Sourcebook*から、現在、PRSPの下で途上国に推奨されている財政改革の内容や特徴を明らかにし、評価したいと考える。

ここで、途上国に対する援助を含む国際的財政移転に関して、後に詳述する点も含めて重要な点を確認しておきたい。グローバル化の急速な進展は、ある国で生じた好影響、悪影響ともに、国境を越えて国際的に波及する可能性を高める。そして、国境を越える好影響を拡大し、悪影響を縮小させるために、国際的財政移転の有用性・重要性が高まることになる。ただし、特定の事態に対応するためのものであれ、恒久的な制度の下でなされるものであれ、この国際的な援助・財政移転の制度について考察する場合には、援助する側³と援助される側の葛藤を踏まえることが不可欠と言える。この葛藤の中で国際的財政移転の実際の制度が構築され、改革されると考えられるからである。そして、その葛藤を踏まえば、国際的な援助・財政移転に関して、原則的に以下の3点が指摘できる。これらは、二国間援助はもちろん、国際機関を通して行われる多国間の援助であっても、主に援助国からの資金に支えられている以上、一般的にあてはまると考えられる。

第1に、被援助国から見た援助の条件の厳しさと援助の大きさ⁴は基本的に比例する。一般的に、援助を受ける側は、厳しい条件を受け入れる場合には、それに見合う大きさの援助を求め、援助する側は、大きな援助を行う場合には特に、援助が目的のために有効に使用されるよう、その大きさに見合う厳しい条件を求める。また、甘い条件での援助は安易に援助に頼る被援助国のモラルハザードを生じさせかねないとの援助する側の懸念も、援助の大きさに見合う厳しい条件を求めることにつながる。

3 援助国・被援助国の両面を持つ国や被援助国も一定の資金の拠出を行っている場合もあるが、ここで言う「援助する側」とは、ある特定の国際的財政移転の制度の下、ネットで見ても資金等の拠出の方が受取より大きな国や国際的援助機関等を想定している。援助される側とは、受取の方が大きな国を想定している。

4 ここで言う援助の大きさとはい、援助の質（被援助国から見た援助の条件の有利さ）、規模、援助の必要性・切迫性を踏まえた援助実施の迅速さ等を総合したものを想定している。

第2に、被援助国の交渉力は、援助目的が達成されないことの影響が援助国を含む国際社会・経済にとってどれほど大きいかの予測等によって著しく異なるが、被援助国の交渉力の強さに関わらず、援助を実行するかどうかの最終的な決定権は援助する側が握っている。

そして、第3に、援助を実行するかどうかの決定は、殆どの場合、政治的になされ、現在の主要な援助国の殆どが民主主義的な政治体制をとっている以上、援助の規模や条件等を決定する最も重要な要素は、援助国の有権者に支持か少なくとも容認されるか否かということになる。つまり、援助について決定を行う援助国の政治家は、その判断に際して、援助目的が自国や国際社会にとって妥当か否かや、援助の規模や条件等が援助の目的達成のために適切か否かより、自国の有権者に受け入れられるか否かを優先すると考えられる⁵。

これらの点は、多くの場合、国際的な援助・財政移転は、程度の差こそあれ、援助の条件を通して被援助国の財政を規定すると考えられること、そして、被援助国が大部分を占め、援助がなければ政府が機能しない諸国も少なくない途上国の財政の実相を明らかにするためには、援助側・被援助側双方の援助に対する姿勢と財政の関係、特にドナーが途上国に要求あるいは推奨している財政のあり方とそれを踏まえての途上国財政の実態の把握⁶が不可欠なことを示している。

なお、途上国援助に関する制度も、援助する側と援助される側の葛藤と、実施された援助に対する反省を経て構築・改革されてきたと言えるが、途上国へ

5 加えて、援助目的が達成された場合に援助国が得る利益や達成されない場合に援助国が被る損害は、援助を決定する時点では予測に過ぎず、援助目的を達成することから生じる、損害の軽減を含む援助国の利益は過小に評価される可能性がある。これらのことは、援助国の有権者からの支持・容認が得られないことで、適切で十分な援助がなされず、本来防ぐことが可能な損害を国際社会が被る可能性があること、また、援助国の有権者の支持・容認を得て、適切で十分な援助を実施するためには、援助国の利益の的確な把握や、その利益を踏まえた、援助する側の負担の分担と被援助国を含む援助参加者それぞれの責任に関して適切な国際的合意がなされることが非常に重要であることを示唆すると考えられる。

6 本稿においては取り組めておらず、今後の課題ではあるが、多くの場合、ドナーの意向が被援助国の財政を規定すると考えられる一方で、上記第1として指摘した点から、ドナーの意向がどの程度反映されるかは被援助国の状況等によって大きく異なる可能性があること、また、途上国援助においては、後述するように公式的には被援助国のオーナーシップを尊重するとされていることから、ドナーが要求あるいは推奨している財政のあり方を踏まえて個々の途上国の財政の実態を解明することは、途上国財政の研究における極めて重要な課題と考えられる。そのためにも、まず、世銀・IMFが途上国に対して推奨している財政改革について明らかにする必要がある。

の援助に関して特に注目に値するのは、被援助国への政策の押し付けは十分な成果をあげられなかったこと、貧困問題は国際社会全体の解決すべき課題であること、そして実効性のある政策を実施するためにはドナー・被援助国の国民をはじめとした参加者・利害関係者の理解・協力が不可欠であることといった認識をドナー・被援助国双方で共有するに至り、少なくとも公式的には、被援助国のオーナーシップ⁷と、ドナーや一般市民等と被援助国政府との関係を含むパートナーシップ・参加を重視するべきという現在のコンセンサスにつながっていることである。

現在、ギリシャ危機に端を発したユーロ圏の経済的混乱を解決するための国際的な支援のあり方について、ユーロ圏を越えて国際社会で議論が高まっているが、途上国に対する援助の研究は、途上国援助や途上国経済・財政の一層の改善のために不可欠だけでなく、グローバル化の進展の中で重要性を増している先進国間を含む国際的財政移転のあり方全体にも大きな教訓を与え得ると思われる。

I 国際社会の課題としての貧困削減

途上国経済のグローバル化が 1980 年代末以降に大きく進展⁸する中、90 年代以降、貧困削減に関する国際的な目標が急速に整備・拡充されていき、この動きと相互に作用する形で国際社会の貧困削減に対する注目も高まっていった⁹。そして、こうした国際目標の拡充や貧困削減に対する注目の高まりは、貧困削減への取り組みのあり方にも大きな変化をもたらした。この節では、80 年代末

7 途上国への援助に関して用いられる場合、「主体性」、「自主性」と訳されることが多いようである。政策は実施国のものでなければならぬとの認識に基づいて、「オーナーシップ」が強調されている(船津、2005、P260)。

8 低・中所得国の財貨・サービス輸出・輸入の動向では、ともに1987年以降、順調に増加し、86年の輸出約5028億ドル、輸入約5556億ドルから97年には輸出が約1兆4950億ドル、輸入が1兆5438億ドルとなった。また、途上国への民間資本フローを見ると90年代初めごろを画期として急速に拡大した。詳しくは船津(2009)を参照。

9 中尾(2005b)は、最近の国際会議では、「途上国への支援が使命となっている国連機関や世銀での議論は当然のこととして、もともと『開発』よりは『政策協調』や『国際金融』を中心的な課題とするIMFやG7財務大臣・中央銀行総裁会議でも、先進国間のマクロ経済政策や主要通貨の問題、中国など新興市場経済国などの議論と並んで、あるいはそれ以上の時間を使って貧困削減が議論されている」(P.2)と指摘している。

以降を中心に、貧困削減に関する国際的な動向とその背景について整理する。

1 貧困削減に関する国際的な目標の推移

1990年以降の主な貧困削減に関する国際的な目標¹⁰としては、まず90年の「万人のための世界教育会議1990」¹¹における、2000年までに全ての子どもが初等教育に入学し、14才児の80%が初等教育修了レベルに達すること等の目標の設定が挙げられる¹²。続いて、95年には、世界社会開発サミットで、各国が設定する目標期限までに絶対的貧困を根絶すること等のコミットメントを含む「コペンハーゲン宣言」が採択される¹³。96年には、経済協力開発機構（OECD：Organization for Economic Cooperation and Development）の開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）が、一般には「DAC新開発戦略」と呼ばれる「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21st Century：The Contribution of Development Co-operation）」を採択し、途上国において極端な貧困下で生活している人口の割合を2015年までに半減させること、2015年までに全ての国において初等教育を普及させること等、期限を明示した国際開発目標（IDGs：International Development Goals）を設定する¹⁴。そして、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された「国連ミレニアム宣言」と、IDGs等とを発展的に統合し、2015年までに1日1ドル未満で生活する人口比率を1990年の水準から半減させること等のターゲットを掲げたミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）がまとめられた。このミレニアム開発目標の達成は、今や国際社会全体の課題として認識されている¹⁵。

10 1990年より前については61年の国連総会で採択された「国連開発の10年」が特に重要である。詳しくは中村（2007，P.25，26）を参照。

11 The World Conference on Education for All 1990，世界銀行，ユネスコ，ユニセフ，UNDPの主催。

12 米村編（2003，第6章P.4），中村（2007，P.26）。

13 国際連合広報センター（1998）。

14 OECD - DAC（1996）。

15 ミレニアム開発目標に関する主だった国際会議としては、2008年9月25日の「ミレニアム開発目標ハイレベル会合」（国連事務総長と国連総会議長の共催）、2010年9月20日～22日の「MDGs国連首脳会合」（約140カ国が参加）等を挙げることができる（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/link.html#shiryō>，<http://www.undp.or.jp/aboutundp/mdg/>）。

2 背景

貧困削減に関する国際的な目標の拡充と貧困削減問題に対する注目の高まりの背景として、第 1 に、1980 年代末以降の構造調整政策の広がり、それに対する批判の強まりを挙げることができる。構造調整政策¹⁶は 80 年の世銀の構造調整貸付の開始により始まったと言えるが¹⁷、当初は必ずしも順調に普及せず、89 年前後から、この構造調整政策を柱とした経済政策全般にわたる改革が途上国に強く求められるようになった¹⁸。しかし、例えば『政府開発援助 (ODA) 白書 2003 年版』が「多くの途上国で構造調整政策が順調に進まなかったのみならず、貧困の状況が悪化したことは、そうした開発手法の転換を迫るものでした。その反省から 1990 年代は貧困に対する関心が高まり、1995 年の『世界社会開発サミット』では、人間中心の社会開発を目指し、世界の絶対的貧困を半減させるという目標が提示されました」¹⁹ (P.12) と指摘するように、構造調整政策に対しては多くの批判がなされ、それが貧困問題への関心の高まりと国際目標の拡充へとつながっていった。なお、95 年の「世界社会開発サミット」で採択された「コペンハーゲン宣言」には、コミットメントとして「我々は、構造調整計画が合意される際、特に貧困の撲滅、完全で生産的な雇用の促進、社会的統合の強化などの社会開発目標を含むことを確保することを誓約する」(国際連合広報センター、1998、P.19) ことが含まれている。

第 2 に、1989 年のベルリンの壁の崩壊、91 年のソ連崩壊に象徴される東西冷戦の終結が挙げられる。冷戦が終結し、地球規模でヒト、モノ、カネ、情報が自由かつ急速に行きかうようになると、その地球規模での市場から最大限の利益を得ようと、経済・社会の結びつきを強める動きが急速に高まることにな

16 構造調整貸付のコンディショナリティとして課された改革のこと。

17 絵所 (1991, P.117, 118)、小浜・柳原 (1995, P.2)、白鳥 (1998, P.166, 171, 172)。IMFも1986年に構造調整ファシリティ、87年に拡大調整ファシリティを創設した。構造調整における世銀とIMFの関係については、絵所 (1991, P.117, 118)、白鳥 (1998, P.171~173)、中尾 (2005b, P.37) を参照。

18 船津 (2009, P.79~82)。

19 この引用部分の前には「特に1980年代においては、世界銀行・国際通貨基金 (IMF: International Monetary Fund) の主導により、多くの途上国で市場経済メカニズムに依拠する構造調整政策を通じた開発手法が採用されましたが」(P.12) とあるが、船津 (2009, P.79~82) に示されているように、構造調整政策の本格的な広がりは80年代終わり頃からと考えられること、そして、80年代の終わりには、世銀において公平の問題の重要性が認識され、構造調整政策においても社会的側面を重視する取り組みが既に始められていたこと (Datta - Mitra, 1997, P.83, 84) に留意する必要がある。

る。しかし、それは同時に一地域・一国の社会不安や経済危機が世界規模で波及するリスクも飛躍的に高め、そうしたリスクを緩和・解消する必要性が増すことになる。そして、こうした社会的、経済的リスクの最も重要な発生原因の1つと考えられる貧困問題の緩和・解消の必要性も高まっていった²⁰。

第3に、2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロがある。後述する「モンテレイ合意」がなされた開発資金国際会議について、『政府開発援助（ODA）白書 2003年版』が「米国の同時多発テロが前年に起こったこともあり、『貧困がテロの温床になり得る』といった認識から、会議の前及び会議の際に米国、EU（：European Union）諸国、そしてカナダ等はODAの増額を発表しました」（P.12, 13）と述べているように、9・11同時多発テロを受けて、先進国にとっても、実効性のある貧困削減が切実な課題になったことが指摘できる。

こうした背景は、以下で述べる貧困削減に対するアプローチにも大きな影響を及ぼしている。

3 現在の貧困削減に対するアプローチの特徴

前項で見た背景を受けて、ミレニアム開発目標の達成を含めて実効性のある貧困削減が一層強く求められるようになり、国際社会の貧困削減に対するアプローチにも大きな変化が見られるようになった。現在の貧困削減に対するアプローチの主な特徴としては、以下を挙げることができる。

第1に、グッド・ガバナンス²¹を中心とした政治改革要求の高まりである。1990年代に入ってから、多くの先進国や国際機関が援助を行うにあたって途上国の政治改革を重視する姿勢を示しだし（下村他、1999、P.31）、現在もこの傾向は継続している。こうした動きの背景には、構造調整政策をはじめ、途上国での経済改革が思うような成果を上げられなかった重要な原因は政治面にもあり、政治改革は経済政策が成果を生むための不可欠な要素である、という認

20 また、冷戦終結後のグローバル化の急速な進展は、世界全体を1つの経済・社会として見る意識を高め、他国での貧困も「他人ごと」ではなく、「自分の属する社会での出来事」として見ることにつながっていったことも指摘できる（船津2005、P.243, 245）。

21 グッド・ガバナンスにおいて強調される原則については、第3節で述べる。

識がある²²。そして、UN Millennium Project (2005) が、ミレニアム開発目標が達成されていない4つの重要な理由のうちの1つとして、「貧弱な統治」(poor governance)・「統治の失敗」(governance failures)を挙げ²³、世界銀行(2001)が「優れたガバナンスと機能的な公共制度は、開発の有効性にとってますます重要であると考えられています」(P.44)と記しているように、特にグッド・ガバナンスは、途上国に求められている政治改革の核とも言える存在になっている。なお、グッド・ガバナンスは、後述するように財政管理とも深い関わりがある。

第2に、成果重視で援助資金を配分する傾向が強まっていることが挙げられる²⁴。このことは、実効性のある貧困削減が強く求められるようになったことを受けての必然的な流れとも言えるが、第1で挙げた援助の成果を上げるためにはグッド・ガバナンスを含む政治改革が不可欠であるという認識と強く結びついている点に留意する必要がある。例えば、アメリカでは、2002年に当時のブッシュ大統領がODAの50%増額をコミットした際に、増額分をより選択的に供与する仕組みとしてミレニアム・チャレンジ・アカウントを打ち出したが、その資金供与適格国の選定基準16指標のうち6指標が「正しい統治」に関するものである(中尾, 2005b, P.22)。なお、この成果重視はPRSPのあり方にも非常に大きな影響を与えている。

第3に、「脆弱国」への配慮がある²⁵。これは、第2で挙げた成果重視の資金配分と裏表の関係にある。成果重視の資金配分を進めれば、脆弱国への資金は削減されることになりかねないが²⁶、それは紛争や人道的に容認し難い環境に

22 もう1つの側面として、冷戦終結後、先進国政府や国際機関において、人権や民主主義が普遍的価値として扱われるようになり、一部主要援助国は、そうした価値の実現自体を援助の極めて重要な目的と認識していることが指摘できる。

23 UN Millennium Project (2005, P.29, 31)。

24 OPM (2005, P.6) も、援助の配分やドナーの政策において、貧困問題を動機としたものと、過去や予想される将来の貧困削減の実績に影響されているという意味で「選択的」なものの両方が増えている形跡があること、そして前者はミレニアム開発目標へのコミットメントに関する国際的コンセンサスが增大するにつれて増えていることを指摘している。なお、こうした成果重視の援助資金の配分傾向は“selectivity”と表現されることがあり、途上国援助に関してこの語が用いられる場合、「選択的援助」や「選択的支援」と訳されることがしばしばある。

25 「脆弱国」にあたる国に対する表現や、その厳密な定義、そしてそれら諸国に対する支援のあり方は国や機関によって異なる。詳しくは、秋山編(2008)、木原(2005)を参照。

26 すぐ後で触れる、世銀の脆弱国の定義の基準にもなっているCPIAは、本来、IDAにおける成果重視の資金配分のための主要な要素である(<http://go.worldbank.org/U9YV7COCY0>)。

ある人々を放置することにつながる可能性がある。また、ミレニアム開発目標の達成のためにも、こうした諸国の状況を改善することが不可欠である。そこで、世銀の場合には、国別政策／制度評価（CPIA：The Country Policy and Institutional Assessment）という各国政府の政策やその政策を実行するための制度を評価する指標²⁷を主要な評価基準にして、政府の統治能力や制度能力が一定水準に満たない国を「脆弱国」とし²⁸、IDA²⁹は、2000年以降、脆弱な、そして紛争による影響のある諸国に対して紛争後の再建支援に590億ドルを超える資金を供給している³⁰。また、二国間援助でも、こうした諸国に対する援助の増加が指摘されており³¹、イギリスの援助機関であるDFIDも、05年に発表した*Why we need to work more effectively in fragile states*において、脆弱国（fragile states）を「政府が貧困層を含む国民の大多数に対して中核的な機能を果たせないか、果たす意志がない」（P.7）諸国であり、「脆弱国の定義を紛争によって影響を受けている諸国に限定しない」（P.7）とした上で、それら諸国では貧困が非常に広範囲に及ぶこと、それら諸国が地域や世界の安全を不安定化させ得ること、危機への遅い対応はコストを高くすることから、「我々は、脆弱国でより上手に仕事をする必要がある」（P.9）としている。

第4に、債務削減の重視が挙げられる。その背景としては、1970年代以降多くの国で重債務問題が発生し、そのような国では債務返済が財政・国際収支上の大きな負担となり、貧困削減のために使われるべき資源が先進国や国際機関への返済に充てられてしまっているとの議論が強くなっていったことが指摘できる（中尾、2005a, P.24）。このことは、次節で述べるように、99年の拡大HIPCイニシアティブへと結実し、PRSPと直接的につながっていくことになる。

27 <http://go.worldbank.org/U9YV7C0CY0>.

28 CPIAに関しては、具体的には、3.0未満かデータが入手不可能な国を「『中心的な』脆弱国」（“core” fragile states）、3.0～3.2の諸国を「『周辺のな』脆弱国」（“marginal” fragile states）としている（<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html>）。

29 IDAとは、International Development Association、国際開発協会のことで、世界銀行という場合、一般的にはIBRD（International Bank for Reconstruction and Development、国際復興開発銀行）とIDAの両者を指し、IDAを「第二世界銀行」と呼ぶこともある。IDAは途上国の中でも貧しい諸国を融資対象としている。

30 <http://go.worldbank.org/BNFOS8V3S0>（2011年9月25日閲覧）。

31 OPM（2005, P.7）。

第5に、政策一貫性 (policy coherence) の強調が挙げられる。途上国援助に關して、この語が用いられる場合、先進国の政策や国際ルールを含む途上国に影響を与える全ての政策が開発や貧困削減に寄与しているか、少なくとも悪影響を与えないことを指す。1990年代以降、これを重視する意識が高まり、2000年からは開発援助委員会の対援助国審査会合においても、政策一貫性の観点からの評価が恒常的な審査項目となった (国際協力銀行, 2005, P.1)。特に問題とされているのは先進国の農業政策であり、例えば、『世界銀行年次報告 2003年版』において、当時のウォルフエンソン世銀総裁は、「モンテレー会議では、MDGsの達成には貿易がきわめて重要な役割を果たすことが強調されました。…中でも、最も重要かつ難しい問題が農業です。しかし、農業分野の市場規制と補助金こそ、途上国の貧困削減を阻んでいる最大の外部要因にほかなりません。事実、先進国が自国の農業を保護するために支出している補助金は、すべての途上国がMDGsを達成するために必要な援助の総額をはるかに上回っています」(P.3) と述べている。

最後に、貧困削減を進める上でPro-Poor Growthが強く意識されるようになったことが指摘できる。なお、Pro-Poor Growthには厳密な定義が定まっているとは言いがたい。例えばOECD (2006) においては、「貧しい男女の、成長に参加し、寄与し、そこから利益を得る能力を強化する成長のペースとパターン」(P.10) と定義されているが、最も一般的な理解は「貧困削減に資する成長」といったものと見られる。このPro-Poor Growthの重視は、PRSPにも大きな変化をもたらしている。

4 途上国・先進国の役割分担とモンテレイ合意

貧困削減が国際社会全体の課題となる中、途上国と先進国の役割分担はどうあるべきなのか。このことに関して特に重要なのが2002年にメキシコのモンテレイで開催された国連開発資金国際会議において採択されたモンテレイ合意 (Monterrey Consensus)³² である。

32 International Conference on Financing for Development (2003)。例えば、当時のウォルフエンソン世

内容は広範であるが、以下のことが含まれている。

まず、目標として貧困の撲滅、持続的な成長の達成、持続可能な開発の促進を掲げている。そして、各国が自身の経済・社会開発の主たる責任を持つとして、途上国のオーナーシップを強調する一方で、ミレニアム開発目標を含む国際的に合意された開発目標の達成には、先進国と途上国間の新しいパートナーシップが必要として³³、先進国の責任にも言及している。特に、ODAに関しては、その重要性を指摘し、先進国に対して、GNPの0.7%のODAという目標に向けての具体的な努力を強く求めている。また、債務削減に関しても、拡大HIPCイニシアティブの迅速、有効かつ完全な実施の重要性を指摘するとともに、IMFと世銀に対して、債務削減を含む政策勧告をする際には、自然災害、交易条件の過酷なショック、あるいは紛争によって引き起こされる国家の債務持続可能性の基礎的な変化を適切に考慮する必要があると強調している。

途上国に対しては、上記目標を追求する上で決め手となるのは、国内の貯蓄を動員するために必要とされる状態を国内で保証することであり、そのための課題として、マクロ経済政策、グッド・ガバナンス、汚職との戦い、基礎的な経済・社会インフラや社会サービス・社会的保護への投資、国内金融セクターの強化・開発、財政を含む様々な分野での能力構築等を挙げている。また、財政に関しては、公的資源の動員と政府によるその運営のために有効で、効率的で、透明な、説明責任のあるシステムや、公的支出が生産的な民間投資をクラウド・アウトしないための改善、公平で効率的な税制と行政とともに、財政的な持続可能性を保証することの重要性を指摘している。

なお、各国の開発努力は、それを可能にする国際経済環境によって支援される必要があり、貿易と投資の機会の有効な利用は貧困と戦う各国を助けること

銀総裁は、「2002年3月にメキシコのモンテレーで開催された『国連開発資金国際会議』で交わされた約束は、ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するためには国際社会の一致団結した努力が欠かせないことをあらためて強調するものでした。2015年までに世界の貧困を半減することは、MDGsが掲げる目標の1つです。モンテレー合意はすべての関係者、つまり先進国と途上国の双方に行動と説明責任の枠組みを提供するものでした」（世界銀行、2003、P.2）と評価している。

³³ パートナーシップに関しては、途上国と先進国との関係だけでなく、市民社会組織や民間セクターを含む全ての利害関係者の積極的な関与を奨励したいとしている。また、正義、公平、民主主義、参加、透明性、説明責任、包括（inclusion）といった原則に基づくことも主張されている。

が出来る、そして、グローバリゼーションは機会と挑戦を提供するとしている。また、グローバリゼーションは完全に包括的で公平であるべきであるとしており、課題はあるとしつつも、グローバル化そのものは支持している。この姿勢は、民間国際資本フロー、特に外国直接投資が各国、そして国際的な開発努力に対する必須の補完物であるとしている点にも現れている。

以上のように、途上国自身が経済・社会開発の主たる責任を持つとするオーナーシップと、貧困の撲滅等の目標の達成には先進国にもODAを含め協力する責任があるとするパートナーシップの双方が強調されている。このオーナーシップとパートナーシップ双方の強調は、国際社会全体のまさしくコンセンサスとなっており、PRSPや財政管理にもこの考え方が強く反映されている。

II PRSP (貧困削減戦略文書)

現在、経済に限らず途上国の政策全般に大きな影響を及ぼし、また後述するようにドナーにとっても援助の核となっているのがPRSPである。最初に、PRSPの誕生の経緯を確認したい。最も重要な背景と言えるのが、途上国に対する債務削減である。1996年のリヨン・サミットで、HIPC (Heavily Indebted Poor Countries, 重債務貧困国) の債務を持続可能な水準まで引き下げる国際的な債務救済措置であるHIPCイニシアティブが合意された。さらに99年のケルン・サミットにおいて、HIPCイニシアティブに関し、より手厚い債務救済を実施することが合意され、拡大HIPCイニシアティブ³⁴と呼ばれることになる(外務省, 2005, P.102)。そして、同じく99年のIMF・世銀年次総会時の合同委員会及び暫定委員会において、重債務貧困国及びIDA対象国に対し、債務削減とIDA資金供与の条件として、PRSPの作成を要請することが決定された(外務省, 2003, P.104)³⁵。また、World Bank (2000)において、PRSPのことが「貧困削減の緩慢な進展に関して増大する国際的懸念の結果である」(P.15)と述べられているように、PRSP誕生の背景には、途上国の貧困削減が思うように進んでいな

34 拡大HIPCイニシアティブの詳細については、中尾(2005a)を参照。

35 国際協力事業団(2003, P.10)では、債務削減によって浮いた資金の用途は、債権放棄国の意図に沿ったものであることが求められるとした上で、それを担保する計画としてPRSPを位置づけている。

いという国際社会の認識があったことにも留意する必要がある。それでは、以下、PRSPについて、さらに詳しく見ていきたい。

1 RPSPとは何か

PRSPは、債務削減対象国認定やIDA融資のための判断資料とすることと、貧困削減の推進を主たる目的とする、一般的には3年間の、貧困削減に焦点を当てた経済・社会開発計画と言える。

そして、その内容には、貧困の現状・要因分析、貧困削減のための目標の設定とその実現のためのマクロ及びセクター・レベルの経済政策、社会政策、行政・政治改革といった諸政策、モニタリングの方法等を含み、作成においては、CDF（Comprehensive Development Framework、包括的開発枠組み）³⁶の考え方に沿って、当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者、具体的には、援助国、国際機関、NGO、貧困層を含む市民社会、民間セクター等が参加することが求められている。³⁷

また、PRSPは、IMFと世銀のスタッフが共同で取りまとめるJSA（Joint Staff Assessment、共同スタッフ評価）によって評価され、世銀とIMFの理事会では、このJSAを元にPRSPの有効性や今後の援助の方向が検討される³⁸。しかし、このJSAによる評価と、世銀とIMFの理事会での検討が途上国のオーナーシップを阻害しないか、危惧する声もある³⁹。

なお、PRSPはミレニアム開発目標達成のための要としても位置づけられており⁴⁰、途上国におけるより有効で効率的な貧困削減のための政策の策定と実施と

36 1998年に世銀のウォルフエンソン総裁によって提唱された、被援助国のマクロ経済安定と構造的、社会的、人間的側面のバランスの取れた発展を同時に目指すアプローチのことで、①開発戦略は包括的であり、長期的なビジョンに基づいて形成されるべきである、②各国は、市民参加に基づいたそれ自身の開発アジェンダを考案し、管理すべきである、③政府、ドナー、市民社会、民間セクター、そして他の利害関係者は、開発戦略を実行する被援助国によってリードされるパートナーシップに基づいて、ともに取り組むべきである、④開発実績は、測定可能な結果に基づいて評価されるべきである、という4つの原則が示されている（外務省（2004、P.104）、<http://go.worldbank.org/N2NDBE5QL0>）。なお、CDFの意義に関しては柳原（2001、P.4）を参照。

37 World Bank（2000、P.15）、牧野他（2001、P.22）、柳原（2001、P.4、5）、世界銀行東京事務所（2004）。
38 牧野他（2001、P.21）、柳原（2001、P.5）、外務省（2004、P.104）、世界銀行東京事務所（2004）、中尾（2005b、P.18）、<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/prgfj.htm>。

39 柳原（2001、P.5、6）、中尾（2005b、P.19）、船津（2005、P.256）。

40 牧野（2002）は「2000年9月の国連ミレニアム・サミットおよび2002年3月のモントレイ国連開発資

いう役割はもちろん、それに劣らず、より有効で効率的な援助に寄与することが期待されている⁴¹。

2 援助と RPSP

実効性のある貧困削減政策を進めるため、援助の有効かつ効率的な活用が大きな課題となる中、その具体的な取り組みとして推進されているのが援助協調であり、PRSPはその中心と位置付けられている。つまり、PRSPを途上国のオーナーシップの下で、外部パートナーとして援助国や国際機関も参加して作成し、完成後は、PRSPに外部パートナーの援助を連携 (align) させることが期待されているのである⁴²。また、援助協調の一環として、調達ガイドラインや入札書類等の共通化といったドナー間の手続きのハーモニゼーション (harmonization) も求められている⁴³。なお、この援助協調推進の流れを受けて、援助の手手法も変化を見せている。この変化は、財政管理が強調されるようになった最も重要な背景の1つであるため、財政管理について述べる次節で見ることとする。

ここで、近年、国際金融機関で行われた改革を確認したい。こうした改革には、PRSPを援助協調の中心とする国際社会の流れを踏まえた内容が含まれるからである。

まず、IMFである。IMFは、最貧国への譲許的融資に関して、1986年3月からは構造調整ファシリティ (SAF: Structural Adjustment Facility) を通して、87年12月からは拡大構造調整ファシリティ (ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility) を通して提供していたが、99年のPRSPの導入を受け、被援助国政府の努力を支援する形へと支援のあり方を変える必要があるとして、

金国際会議を経て、世銀はPRSPを、ミレニアム開発目標 (MDG) を達成するための国別の戦略と位置付けている (P.99) と、また、外務省 (2004) は「特に、近年、MDGsの達成に向けて、PRSP実施における関係各国の努力が結びつけられて論じられるようになってきています。例えば、2003年9月に開催された世界銀行・IMF合同委員会コミュニケにおいても、PRSPの実施とMDGsの達成をより密接に関連づける努力をする必要あることが述べられています」(P.105) と記し、PRSPとミレニアム開発目標が密接に関連付けられていることを指摘している。

41 牧野 (2002, P.100) は、PRSPの主たる機能を①計画策定、②援助調整の2点としている。

42 World Bank, IMF (2005a, P.1)、中尾 (2005b, P.18, P.23)。

43 中尾 (2005b, P.24)。モンテレイ合意でも、ODAの有効性を高めるために、多国間・二国間の援助機関が特に努力を強化すべきことの1つとして、手続きの調和化を挙げている。

貧困削減・成長ファシリティ（PRGF：Poverty Reduction and Growth Facility）を 99 年に創設し、ESAF の役割を引き継がせた⁴⁴。PRGF 創設による変化としては、PRGF に基づくプログラムは PRSP に沿って作成され、その目標と政策条件も PRSP から導き出されること、マクロ経済の安定が維持されている間は各国の状況や貧困層向けの優先課題の変化にも柔軟に対応すること等が挙げられた⁴⁵。さらに、2010 年 1 月には拡大信用ファシリティ（ECF：Extended Credit Facility）が創設され、PRGF に取って代わる。より簡素化され、焦点を絞ったコンディショナリティ、より譲与的な融資条件、より柔軟なプログラム・デザイン等が ECF の特徴とされている⁴⁶。

世銀においても、前述のように多くの批判を受け、それが現在の貧困削減政策のあり方にも大きな影響を与えた調整融資（Adjustment Lending）を、2004 年 8 月に開発政策融資（Development Policy Lending）に替えるという大きな改革がなされた。この開発政策融資では、調整融資での反省を踏まえて、①部門調整ローン、構造調整ローン、貧困削減支援融資（PRSC：Poverty Reduction Support Credit）といった調整融資の様々なツールを統合したこと⁴⁷、②よりフレキシブルにすること⁴⁸、③貧困削減や社会・制度・環境により重点を置くこと、④効果の分析・成果の評価・モニタリング・監査といったチェックを重視すること、⑤世銀の国別援助戦略（CAS：Country Assistance Strategy）、PRSP、ミレニウム開発目標との整合性を持たせることといった変化が見られた⁴⁹。また、世銀は、各途上国に対する支援方針や資金配分の中核となる国別援助戦略について、2002 年 7 月より、低所得国については PRSP に基づいて作成し、モニタリングにおいても PRSP の指標を採用するとともに⁵⁰、03 年度に結果重視型 CAS の

44 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/prgfj.htm>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/esafj.htm>. なお、PRGF を導入した時期について、前者は 9 月に創設とし、後者は 11 月に導入としている。また、外務省（2005）においては、11 月に ESAF から名称変更としている（資料編第 3 章第 2 節 2[19]）。

45 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/prgfj.htm>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/esafj.htm>.

46 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/ecf.pdf>, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>.

47 ただし貧困削減支援融資の名称は継続された。

48 具体的には、目的を長期の政策改革や制度構築等を含む包括的な開発問題に置くこと、世銀全体の貸付のどの程度のシェアであるべきかにこだわらないこと、各貸付の大きさにもこだわらないことが挙げられる。

49 秋山（2004, P.1, 3）、本間（2008, P.122, 123）、World Bank website（2004）。

50 国際協力機構（2004, P.117）。

初のパイロット・プロジェクトとしてスリランカのCASを作成した⁵¹。

3 PRSPの変化

貧困削減を進める上でPro-Poor Growthが強く意識されるようになったことを受けて、2000年前後に策定された第1世代のPRSPが社会セクター重視であったのに対し、第2世代のPRSPでは、経済開発の重要性を意識する傾向が強くなっているとされる(上江洲他, 2008, P.1, 8)。

現在の経済成長・経済開発重視のPRSPの内容については、財政面に特に注目しつつ、第4節で見ることにしたい。

参考文献

- 秋山孝允『世銀「調整融資」を「開発政策融資」へ変更』(最新開発援助動向レポートNo.14), 財団法人国際開発高等教育機構, 2004年
- 秋山孝允編『グローバリゼーションと国際開発研究「脆弱国家の開発戦略」研究報告書』, 財団法人国際開発高等教育機構, 2008年
- 絵所秀紀『開発経済学 形成と展開』, 法政大学出版局, 1991年
- 小浜裕久・柳原透編著『東アジアの構造調整』, 日本貿易振興会(ジェトロ), 1995年
- 外務省『政府開発援助(O DA)白書 2003年版』, 国立印刷局, 2004年
- 外務省『政府開発援助(O DA)白書 2005年版』, 国立印刷局, 2005年
- 勝間靖「ミレニアム開発目標の現状と課題ーサブサハラ・アフリカを中心としてー」『アジア太平洋討究』第10号, 2008年
- 上江洲佐代子・長谷川安代・吉田美樹『貧困者の市場への参加とドナー支援のあり方ーセネガルにおけるフィリエール分析の事例からー』, 独立行政法人国際協力機構, 2008年

51 世界銀行(2003, P.6, 23), 世界銀行(2004, P.19)。

木原隆司『開発援助ファイナンスの新潮流 「制度政策環境」の重視と受益国に応じた支援』、財務省財務総合政策研究所研究部、2005年

国際協力銀行開発金融研究所開発研究グループ編纂『地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析 東アジアの経験と他ドナーの政策』、国際協力銀行開発金融研究所開発研究グループ、2005年

国際協力機構国際協力総合研修所『PRSPプロセス事例研究 タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から』、国際協力機構国際協力総合研修所、2004年

国際協力事業団国際協力総合研修所編『途上国における財政管理と援助 新たな援助の潮流と途上国の改革』、国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第二課、2003年

国際連合広報センター『世界社会開発サミット コペンハーゲン宣言及び行動計画』、国際連合広報センター、1998年

下村恭民・中川淳司・斎藤淳『ODA大綱の政治経済学』、有斐閣、1999年

白鳥正喜『開発と援助の政治経済学』、東洋経済新報社、1998年

世界銀行『世界銀行年次報告 2001年版』、世界銀行東京事務所、2001年

世界銀行『世界銀行年次報告 2003年版』、世界銀行東京事務所、2003年

世界銀行『世界銀行年次報告 2004年版』、世界銀行東京事務所、2004年

世界銀行東京事務所『貧困緩和戦略ペーパー（PRSP）とは？』、世界銀行東京事務所、2004年

中尾武彦「我が国のODAと国際的な援助潮流（前編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第470号、2005a年

中尾武彦「我が国のODAと国際的な援助潮流（後編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第472号、2005b年

長田博『貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と貧困のリンケージに関する予備的考察－ASEAN 諸国におけるPRSP 体制の意味』、名古屋大学大学院国際開発研究科、2005年

中村修三「ミレニアム開発目標の現状と課題」『政策科学』第14巻第2号、

2007 年

林薫『公共財政管理と日本の開発援助』, 財団法人国際開発高等教育機構,

2006 年

船津潤「途上国におけるインフラ整備と民活」(金澤史男編『現代の公共事業
国際経験と日本』, 日本経済評論社, 2002 年)

船津潤「ODAと財政の国際化」(金澤史男編『財政学』, 有斐閣, 2005 年)

船津潤「途上国インフラ整備における公私分担」(金澤史男編『公私分担と公
共政策』, 日本経済評論社, 2008 年)

船津潤「途上国財政とグローバル化 1997 年までを対象に」『エコノミア』第
60 巻第 1 号, 2009 年

本間雅美『世界銀行と開発政策融資』, 同文館出版, 2008 年

牧野耕司・足立佳菜子・松本歩恵「貧困削減戦略文書 (PRSP) とは 『貧困削
減に関する基礎研究』 報告書から」『国際協力研究』第 17 巻第 2 号, 2001 年

牧野耕司「PRSP(貧困削減戦略ペーパー)についての暫定的考察」『国際協力研究』
第 18 巻第 1 号, 2002 年

室岡直道「PRSPにおけるインフラの役割」『国際協力研究』第 21 巻第 2 号,
2005 年

柳原透「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』第
17 巻第 2 号, 2001 年

米村明夫編『教育開発: 政策と現実』, ジェトロ・アジア経済研究所, 2001 年

Datta - Mitra, Jayati, *Fiscal Management in Adjustment Lending*, World Bank, 1997
International Conference on Financing for Development, *Monterrey Consensus of the
International Conference on Financing for Development*, United Nations, 2003

Department for International Development (DFID), *Why we need to work more
effectively in fragile states*, Department for International Development, 2005

Moreno-Dodson, Blanca and Quentin Wodon ed., *Public Finance for Poverty
Reduction : Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*, World Bank,

2008

OECD, *Promoting Pro-poor Growth: Key Policy Message*, OECD, 2006

OECD - DAC, *Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co-operation*, 1996

OECD - DAC, *Paris Declaration on Aid Effectiveness : Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*, 2005

Oxford Policy Management (OPM), *Aid Allocation Criteria: Managing for Development Results and Difficult Partnerships*, Lancaster House, 2005

Shalizi, Zmarak, *Lessons of Tax Reform*, World Bank, 1991

UN Millennium Project, *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan, 2005

United Nations Economic Commission for Africa, *Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*, United Nations, 2005

World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, 1998

World Bank, *The World Bank Annual Report*, World Bank, 2000

World Bank, *Infrastructure Action Plan*, 2003

World Bank, *World Development Indicators 2004 CD-ROM*, World Bank, 2004a

World Bank, *World Development Report 1978-2004 with Selected World Development Indicators 2003 Indexed Omnibus CD-ROM Edition*, World Bank, 2004b

World Bank, *Uzbekistan - Public Finance Management Reform Project*, World Bank, 2005

World Bank, IMF, *Concept note - Joint World Bank and IMF report on Poverty Reduction Strategy Papers progress in implementation : 2005 PRS review*, 2005a

World Bank, IMF, *2005 Review of the PRS Approach : Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, 2005b

World Bank website, *Development Policy Lending Replaces Adjustment Lending : The World Bank overhauls for policy-based lending to reflect 20years of experience*, 2004
(<http://go.worldbank.org/QQ9078Z4K0>)

World Bank Website, *PRSP Sourcebook*, 2010年11月3日閲覧

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>)

