

貧困削減戦略書 (PRSP) とは

「貧困削減に関する基礎研究」報告書から

牧野 耕司*

足立 佳菜子**

松本 歩恵***

はじめに

貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) は、1999年9月のIMF・世界銀行 (以下、世銀) 合同開発委員会での総意に基づき、最終的に世界全域にわたる72の途上国 (貧困国) で策定されることが求められている。PRSPは、貧困削減を趣旨とはしているものの、実質的には新しい形態の「国家開発計画」と理解すべきである。従来の国家開発計画との大きな相違は、予算と密接なリンクを持っていること、目標が非常に具体的でかつ指標化され、そのモニタリングを行うこと、ドナー・市民社会を含め関係者の幅広い参加を得て策定することなどが挙げられる。一方、従来から貧困削減にターゲットを絞った戦略書は多くの途上国に存在し、基礎的な教育や保健レベルの充実、セーフティーネットの構築といった「直接的に」貧困層に裨益することを中心的に狙い、対象とする分野・ 이슈が限定されていたが、PRSPはほとんどすべての分野・ 이슈を対象としており、地方分権、財政改革などのガバナンス面も重点的に包含している。

近年、国家の最重要開発戦略と位置付けられるPRSPのフレームワークを十分理解し、援助計画

や案件をその中で正確に位置付け、また策定プロセスに積極的にかかわっていくことは、わが国援助関係者にとっても極めて重要である。しかし、PRSPという言葉を目にするようになって、PRSPとは何かについては十分情報が共有されていないのが現状ではないだろうか。こうした問題意識から、国際協力事業団 (JICA) 国際協力総合研修所では、PRSPをはじめとする貧困削減に関する近年の新しい開発パラダイムと援助協調を主たる分析対象として「貧困削減に関する基礎研究」を行い、2001年4月に報告書を刊行した。本論では、同研究の成果から特に「PRSPとは」について中心に取り上げ、紹介したい。

I PRSPの定義

PRSPは、当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者 (ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等) が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた、3年間の経済・社会開発計画である。

ドナー関係者の参画を得て作成されたPRSPは協力の方向性や優先度を示すものとなり、また、各機関の比較優位を明らかにし、それぞれの機関がその国の貧困削減に向けてどのように支援すべ

* 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課課長代理

** 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第二課職員

*** 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課リサーチアシスタント

きかを提示するものとなる。途上国政府はPRSPに基づき、中期的な財政・資金手当計画である中期支出枠組み（Mid Term Expenditure Framework:MTEF）を作成する。

またPRSPはHIPCイニシアティブ（重債務貧困国救済計画）の適用およびIDA（国際開発協会）融資の判断材料として世銀とIMFが途上国政府に作成を要請している文書であり、世銀の国別支援戦略（Country Assistance Strategy:CAS）およびIMFのPRGF（Poverty Reduction and Growth Facility：貧困削減成長ファシリティー）のベースとなる。

II PRSPの背景^{注1)}

近年、貧困削減が開発援助の中で脚光を浴びてきており、貧困削減のためには経済成長だけでなく経済成長のパターンや機会の拡大、所得の分配、グッド・ガバナンスや政府の透明性も重要である、との認識が広がっている。このような包括的な貧困削減の取り組みを行うためには、当該国政府をはじめとする関係者（各ドナー、国際機関、NGO、市民社会、民間セクター等）が共同で貧困削減にかかる戦略を策定し、それぞれの役割を明確にする必要がある。

一方、重債務貧困国は重い債務負担により持続的開発が不可能になっている。そのため、債務救済を実施し、これにより利用可能となる資源を医療、教育などの貧困削減対策に当てる対策が必要であることが国際的に認識されてきた。

このような状況を踏まえ、1998年10月のIMF・世銀総会では、これまでの個々のプロジェクト/プログラム積み上げアプローチを超える包括的な枠組みとして「包括的開発のフレームワーク（Comprehensive Development Framework:CDF）」が提示された。このCDFを具現化するものがPRSPであり、99年9月のIMF・世銀合同開発委員会において、重債務国・IDA対象国に対して、債務削減・IDA融資供与のためにPRSPの作成を要請することが決定された。

III PRSPのフレームワーク

1. 基本理念

PRSPの基本理念はCDFと共通で、次の5つである^{注2)}。

(1) 途上国主導（オーナーシップ）

PRSPは途上国自身の貧困削減戦略であり、当該国政府の主導で作成・モニタリング・評価されなければならない。

(2) 結果重視（目標設定）

PRSP策定のプロセスは、まずその国の貧困の現状を把握し、次にどのような原因が貧困に影響を与えているか分析し、DAC（OECD開発援助委員会）の国際開発目標を念頭に置いた達成目標を設定することが想定されている。そのうえでこの目標を達成するための政策手段を選択する。また、この指標に基づき、実施した政策や援助の成果を評価する。この評価結果を政策に反映させ、新たな政策を実施し、また評価するといったプロセスによりPRSPの成果がさらに向上する。

(3) 包括的アプローチ

経済成長は貧困削減の必要条件であるが十分条件ではなく、成長のパターン、公正や分配、グッド・ガバナンスや政府の透明性も貧困削減に大いに関係する。そのためPRSPは経済成長をエンジンとしながら、各セクターの問題、構造的な問題も幅広く対象とする包括的アプローチを基本とする。

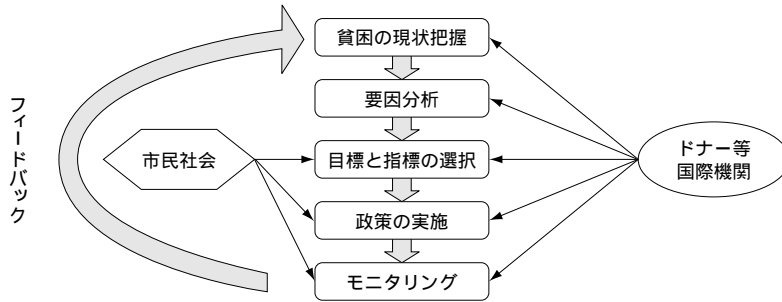
(4) パートナーシップ

PRSPは途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者（各ドナー、国際機関、市民社会、NGO、学界等）の参画を得て作成されることが重要である。計画策定への参画によって各関係者が作成された貧困削減戦略を自分のものとしてとらえることにより、策定された戦略が持続性を持って実施される可能性が高くなる。参加を意味のあるものにするためには時間をかけた入念な準備が必要である。

(5) 長期的視野

貧困削減や国のキャパシティ・ビルディングに

図 - 1 PRSP 策定・実施プロセス



(出典) World Bank, Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (Sep.22.1999)
p.13 より筆者作成 .

は時間がかかるため、長期的視野に立って PRSP の計画・実施を考え、必要に応じて中間目標も設定する。各ドナーも PRSP に対し中長期的コミットメントをすべきである。

2. 対象国

PRSP策定対象国はHIPCイニシアティブによる支援対象となる重債務国およびIDA融資対象国、PRGF実施対象国の72カ国である。具体的には表 - 1の通り。また、これらの国に対する日本の援助は表 - 2の通りである。

3. 策定スケジュール

HIPC イニシアティブ支援対象国は決定時点 (Decision Point) の前まで (イニシアティブ適用開始から3年以内) に PRSP を作成することが求められているが、HIPCイニシアティブの適用時期が早く、決定時点までに PRSP を策定する時間的余裕がない国については、経過措置として Interim PRSP (PRSP の暫定版で PRSP の骨子に当たる。以下 I-PRSP) の策定を求めることとされている。2001年4月の世銀の計画によれば、2001年末までに25カ国が PRSP を策定し、それ以降にさらに47カ国、累計72カ国が PRSP を策定する予定である。

4. PRSP の構成要素

PRSP および I-PRSP の構成要素は下記の通り。

(1) PRSP の構成要素^{注3)}

指標を用いたの貧困の現状分析

参加型プロセスによる貧困削減目標の社会的共有

貧困削減のための政策の優先順位設定

参加型プロセスによる政策実施と状況改善のモニタリング

(2) I-PRSP の構成要素^{注4)}

政府の貧困削減に対するコミットメントとその主要な戦略

最終的な PRSP 策定までの計画と方策 (参加型の実施対策を含む)

貧困削減に向けた3年間のマクロ経済政策の枠組みと政策マトリックス

5. PRSP 策定プロセス

PRSP 策定プロセスのイメージは図 - 1 の通りである。

各段階の詳細は下記の通り。

(1) 貧困の現状把握および要因分析

当該国の貧困の現状を把握し、貧困に影響を与えている要因の分析を行う。

(2) 目標の選択 (最も効果的な貧困削減政策の選択)

想定されている政策として以下のものがある。

・貧困層の市場へのアクセスの増加

マクロ経済の成長と安定、金融・財政・為替政策、司法・行政の改善、透明な政策決定、投資政策、小規模金融、適切な労働市場、貿易障壁の排除、価格政策、都市計画、農村基盤整備、土地改革、教育の機会拡大、セーフティーネットの構築等

・基本的サービス (教育、医療等) の改善

表 - 1 PRSP 策定対象国

地 域	IDA融資対象国	PRSP策定状況				HIPCイニシアティブ				CDF パイロット
		: Interim PRSP : PRSP		: Decision Point : Completion Point						
		2000年内	2001年内	2000年内	2001年内					
東南アジア (4カ国)	インドネシア**									
	カンボディア									
	ラオス									
	ヴェトナム*									
東アジア (1カ国)	モンゴル									
	ブータン									
南アジア (7カ国)	バングラデシュ									
	インド**									
	モルディヴ									
	ネパール									
	パキスタン**									
	スリ・ランカ									
	キリバス									
大洋州 (5カ国)	ソロモン諸島									
	トンガ									
	ヴァヌアツ									
	サモア									
	ドミニカ**									
中南米 (9カ国)	グレナダ**									
	ハイティ									
	ホンデュラス									
	ニカラグア									
	セント・ルシア**									
	セント・ヴィンセント**									
	ボリヴィア									
ガイアナ										
中近東 (1カ国)	イエメン*									
アフリカ (36カ国)	エチオピア									
	エリトリア									
	ガンビア									
	ガーナ									
	ケニア									
	レソト									
	マラウイ									
	ナイジェリア**									
	ウガンダ									
	タンザニア									
	ザンビア									
	ジンバブエ**									
	アンゴラ									
	ベナン									
	ブルキナ・ファソ									
	ブルンディ									
	カメルーン									
	カーボ・ヴェルデ									
	中央アフリカ									
	チャード									
	コモロ									
	象牙海岸									
	ジブティ									
	ギニア									
	ギニア・ビサオ									
	マダガスカル									
	マリ									
	モーリタニア									
	モザンビーク									
	ニジェール									
	ルワンダ									
	サントメ・プリンシペ									
	セネガル									
	シエラ・レオーネ									
	トーゴ									
	コンゴ民主共和国									
アルバニア										
欧州 (5カ国)	マケドニア**									
	ボスニア・ヘルツェゴビナ**									
	アルメニア**									
	アゼルバイジャン**									
	キルギス**									
中央アジア (4カ国)	モルドヴァ**									
	タジキスタン									
	ウズベキスタン									
	グルジア**									
合 計	72カ国	= 32	= 4	= 17	= 21	= 22	= 3	= 5	= 6	8

注)・2000年以内に decision point となるが HIPC 債務救済を要請しないであろう国。

** IDA・IBRD 双方の対象国。

(出典) IMF and the World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation" (September 7,2000および April 18,2001) より作成。

表 - 2 PRSP 対象国と日本の援助

地 域	PRSP策定対象国	PRSP暫定 重点国	在外公館 所在国	JICA事務所 [*]	DAC新開発戦 略実施にかか わるわが国の 重点国	1999年度ODA実績 ^{***}			
						総額 (百万ドル)	JICAの技術協力 経費(億円)	専門家派遣 実績(人)	協力隊員派遣 実績(人)
東南アジア (4カ国)	インドネシア				1605.83	101.78		678	91
	カンボディア				50.87	23.31		144	28
	ラオス				132.54	31.56		162	78
	ヴェトナム				679.99	60.74		222	26
東アジア(1カ国)	モンゴル				94.01	19.29		77	46
南アジア (7カ国)	ブータン				17.81	6.36		10	44
	バングラデシュ				123.66	20.86		85	91
	インド				634.02	9.83		49	
	モルディヴ				19.22	2.61		2	37
	ネパール				65.59	19.34		97	76
	パキスタン				169.74	10.99		40	23
	スリ・ランカ				136.03	30.98		114	81
大洋州 (5カ国)	キリバス				12.08	0.90		2	
	ソロモン諸島				7.01	4.65		4	54
	トンガ				5.53	4.40		4	51
	ヴァヌアツ				7.45	2.38		3	23
	サモア				8.57	4.48		4	44
中南米 (9カ国)	ドミニカ				2.91	0.89		1	
	グレナダ				1.49	0.37		2	
	ハイティ				6.78	1.40		3	
	ホンデュラス				66.31	11.19		34	63
	ニカラグア				44.83	10.01		25	94
	セント・ルシア				10.22	1.36		1	18
	セント・ヴィンセント				5.17	0.67		4	
	ボリヴィア				41.49	23.42		76	76
	ガイアナ				0.56	0.47		2	
中近東(1カ国)	イエメン				41.85	2.72		5	
アフリカ (36カ国)	エチオピア				40.40	7.90		22	59
	エリトリア				0.43	0.14			
	ガンビア				2.23	0.53			
	ガーナ				101.75	18.95		57	94
	ケニア				58.59	30.96		128	116
	レソト				2.66	0.22			
	マラウイ				34.04	16.90		45	
	ナイジェリア				2.19	1.27		1	107
	ウガンダ				28.22	8.34		34	
	タンザニア				74.82	24.16		71	
	ザンビア				59.41	15.00		43	79
	ジンバブエ				77.96	13.10		21	115
	アンゴラ				21.96	2.42			
	ベナン				14.16	3.60		3	
	ブリキナ・ファソ				28.18	5.18		4	1
	ブルンディ								
	カメルーン				21.90	2.24			
	カーボ・ヴェルデ				8.46	0.57			
	中央アフリカ				18.14	2.14			
	チャード				0.31	0.27			
	コモロ				1.58				
	象牙海岸				56.10	11.91		23	57
	ジブティ				9.98	1.16		7	1
	ギニア				16.53	2.90		2	
	ギニア・ビサオ				1.53				
	マダガスカル				49.10	7.93		19	
	マリ				25.52	6.70		1	
	モーリタニア				32.64	2.88		3	
	モザンビーク				63.28	8.56		23	
	ニジェール				15.93	5.52		6	81
	ルワンダ				7.96	0.29			
	サントメ・プリンシペ				0.08	0.10			
	セネガル				59.10	12.87		23	89
	シエラ・レオーネ				1.17	0.57			
	トーゴ				9.38	0.14			
	コンゴ民主共和国				0.04				
欧州 (5カ国)	アルバニア				15.17	0.50			
	マケドニア				25.90	1.31		9	
	ボスニア・ヘルツェゴビナ				34.11	3.74			
	アルメニア				3.44	1.31		6	
	アゼルバイジャン				10.83	3.52			
中央アジア (4カ国)	キルギス				62.50	5.35		9	
	モルドヴァ				3.52	0.33			
	タジキスタン				1.55	1.65			
	グルジア				10.22	1.45		5	
合 計	72カ国				5,104.53	641.72	2,415	1,843	

注) * 外務省経済協力局国別計画策定室策定資料(2001年3月2日)による。優先度の高い順に
 ** =JICA事務所所在国, =JICA駐在員事務所所在国, =JOCV調整員事務所所在国。
 *** 1999年度ODA実績は「国際協力事業団年報2000」による。専門家派遣実績および協力隊員派遣実績は新規派遣と継続派遣を合わせた数。

初等教育、学校のモニタリング、児童労働の禁止、性差別の削減、予防接種、エイズ対策、公衆衛生、公害対策、出産時のケア、栄養指導等

・参加の機会拡大

グッドガバナンス(透明性、説明責任)、参加型プロセス、地方分権、予算管理、情報公開、汚職防止、性差別撤廃の対策、公正な司法制度等

・セキュリティの確保

小規模金融、セーフティーネットの構築、緊急時の対策整備、暴力の削減(例：交番の設置)、自然災害に対する対策(例：インフラ整備)等

(3) 指標の設定^{注5)}

貧困削減政策やプログラムの実際のインパクトを測り、次の対策を立てるためには適切な指標を設定することが重要である。そのためには市民社会が指標選択にかかわるべきであり、DAC新開発戦略で設定された国際開発目標を念頭に置かなければならない。また、その国の貧困ラインは、当該国の分析や目標、モニタリングを考える際に有用であり、保健や教育などの指標は、国の状況に合わせて設定しなければならない。

指標の選択には、幅広い関係者の参加を得ることにより、策定された貧困削減プログラムに対し、それぞれが当事者意識を持ち、プログラムが実施されやすくなる。またNGOの参加により、目標や指標が貧困層の視点をより反映させたものになり、さまざまな社会経済グループ別の情報が手に入れば、グループ間のギャップを把握するうえで有用である。

指標の選択とともにデータをどのように解釈するかということも重要であり、データの背景や原因についての説明がなされるべきである。

目標を設定する際には活用し得る資源がどれだけあるか(どれだけの予算が割けるか)も検討し、実行可能な計画を策定しなければならない。

(4) モニタリング、計画修正^{注6)}

PRSPは向こう3年間をカバーする貧困削減計画であり、当該国政府は毎年中間報告を作成し、公表することが望まれている。年次報告では進捗状況を記載し、成果をもたらした(もしくは成果が

出なかった)要因を分析し、次の対策(PRSPの修正)を記載する。また、現状を把握したり、次の対策を策定するうえでどのような関係者が参加し、参加した人々の意見をどのように反映させたのかについても記載される。そしてPRSPは3年ごとに全面改訂する。

6. 策定手法^{注7)}

PRSPは参加型で策定されることが求められている。ここでいう「参加」とは、関係者が開発に関する決定や資源配分に対し影響を及ぼすプロセスをいう(図-2)。参加の程度は、情報の共有から政策決定にかかわるものまで想定される。また、関係者とは貧困層を含む一般大衆、NGOなどの市民組織、民間セクター、政府、議会およびドナーを指す。関係者が参加することにより、PRSPは自分たちの計画であるという意識が芽生え、計画が実施されやすくなる。そのため、PRSPの策定やモニタリングに関係者の参加を促すことは非常に重要である。参加型で実施することによるメリットは以下のようにまとめられる。

策定された貧困削減戦略がその国のものとして認められ、オーナーシップが形成されやすくなる。

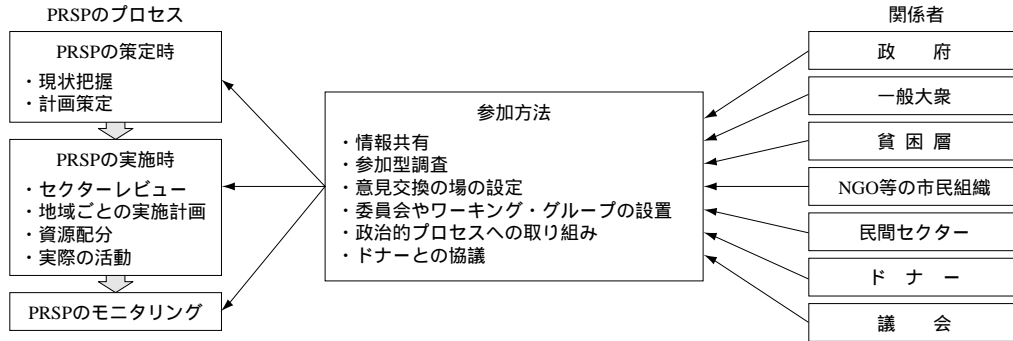
さまざまな関係者の視点を取り入れることによってより有効な貧困削減戦略が策定できる。政府と社会の間で信頼関係ができ、パートナーシップが形成される。

他の開発政策との間で優先順位を付けられる。政策決定の透明性を高め、国民に対するアカウンタビリティを高めることができる。

参加のプロセスはその国の状況によって異なり、決まったものはない。しかし、貧困の現状把握、I-PRSPの策定、貧困削減戦略の策定、政策実施・モニタリングなどにおいては参加が特に重要であると思われる。

参加型アプローチを実施する際の一般的な留意点として、信頼関係の形成、過剰な期待、利害の衝突、多様な貧困計画、情報共有の困難、資金面での制約、などがある。

図 - 2 PRSP における参加



(出典) World Bank, PRSP Sourcebook の “ Participatory Process in The Poverty Reduction Strategy, ” p.6 より作成 .

7. 内容

PRSP は当該国政府のオーナーシップのもとに作成されるものであり、国によって貧困の状況が異なることから、決まった様式や内容は定められていない。しかしながら、World Bank (Dec.20, 1999) "Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues" では、以下の内容が PRSP に含まれると想定している。

(1) 貧困の現状および要因の把握

PRSP ではまず貧困の現状を既存のデータに基づき、地域、セクター、環境、人口、ジェンダーといったさまざまな角度から包括的に分析し、それらの相互関係を把握することから始まる。また DAC 新開発戦略の国際開発目標との比較や、政策を実施することで発生するショックに対する貧困層への影響についての考察も含まれる。

PRSP では経済成長や貧困削減に対するマクロ経済的、構造的、社会・組織的障害の分析も行い、経済成長や貧困削減を進めるための政策 (開放的市場を形成するための構造改革、民間セクターが活動しやすいような安定した予測可能な環境づくり、基本的サービスの提供、貧困層の参加促進等) を挙げる。

(2) 目標と政策 (PRSP の主要部分)

PRSP では中長期的な貧困削減の目標および指標を設定し、これを達成するためのマクロ経済的、構造的、社会的政策を記載する。また、それぞれの政策の成果をモニタリング・評価し、次の政策

にフィードバックしていくために 1 年または半年ごとの目標 (指標) を設定する。さらに、目標を達成するための政策の優先順位と各政策の関連についても明記される。

これらの政策を実施するうえで必要な予算措置についても記載される。PRSP では少なくとも 3 年間のアクションプランおよび指標を設定し、マトリックスを作成する。

(3) モニタリング

システマティックなモニタリングが貧困削減戦略の成功には不可欠であるとの認識に立って、PRSP にはモニタリングのフレームワークを記載する。ここには、関係者を参加させる方法や、アカウンタビリティを高める方策が含まれる。モニタリングの結果は年度ごとの PRSP のプログレス・レポートで公表される。特に予算の支出状況について、透明性とアカウンタビリティを確保するための方策が記載されることが望まれる。HIPC イニシアティブの対象国では債務救済によって得られた資金の用途について明白な報告が求められる。

きちんとしたモニタリングを実施するためには正確なデータの入手が不可欠である。そのため、PRSP では成果をモニタリングするために必要なデータの質や範囲等の改善ステップについても記載することが望ましい。またこれに関して国内および国際的調査機関やドナー、国際機関がどのように支援するかについても記載する。

(4) 援助

ドナーや国際機関がPRSPを支援することは非常に重要である。そのため、PRSPではこれらの機関の資金援助、技術協力が、貧困削減目標にどのようなインパクトを与え得るかについても考えておく必要がある。また海外からの借り入れ計画についても盛り込むことが望まれる。

どの参加促進の方策や貧困層を含む参加者の意見の要約、指標を設定する際に参加者の意見をどの程度反映させたか、市民社会がモニタリングにどのような役割を果たすのかなどが含まれる。協議における参加者の意見も報告される。

(5) 参加型プロセス

PRSPには主要参加者との協議の頻度、様式な

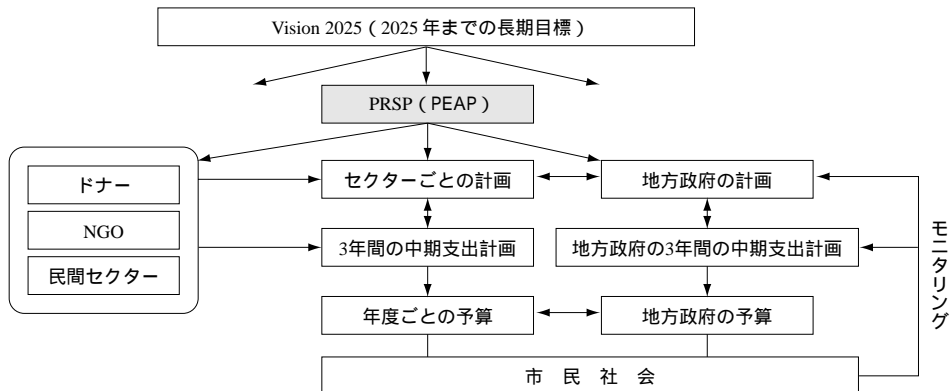
例としてウガンダのPRSPの構成とその位置付けを表-3、図-3に紹介する。

表-3 ウガンダのPRSP (PEAP) の例

1.序章
2. 国家のビジョンと全体的な目標 ・絶対的貧困の削減 ・教育に関する目標の達成 ・国民の健康の向上 ・貧困層の声を聴く
3. 貧困削減戦略 ・経済成長と体制移行の枠組みを作る ・グッド・ガバナンスと安全対策 ・貧困層の所得向上に直接資する対策 ・貧困層の生活の質の向上に直接資する対策
4. マクロ経済の安定、PEAPの中長期的支出計画 ・マクロ経済の安定と枠組み ・中長期支出計画 ・貧困対策基金 (Poverty Action Fund :PAF) を公共支出の優先付けに用いること ・貧困の優先順位と PAF ・追加 ・PAF 資金のアカウンタビリティ ・中期支出計画 (Mediam Term Expenditure Framework : MTEF) における全体の資源配分 ・中期計画における中間目標 ・長期的な目標および経費 ・長期的な資源
5. モニタリング戦略
別添1 PEAP2000の目標、ターゲット、指標一覧 4つの目標：1.経済成長と体制移行の枠組みの形成 3.貧困層の所得向上に直接資する対策 2.グッド・ガバナンスと安全対策 4.貧困層の生活の質の向上に直接資する対策
別添2 ウガンダの経済財政指標（抜粋），ウガンダの中央政府の財務状況，ウガンダの財政収支等
別添3 中期支出計画の要約

注）世銀・IMFでPRSPの策定が決定される前にウガンダではPoverty Eradication Action Plan : PEAPPRSPとすることが認められた。
（出典）Ministry of Finance, Planning and Economic Development Poverty Redction Strategy Paper : Uganda s Poverty Eradication Action Plan Summary and Main Objectives (March 24,2000) より作成。

図-3 ウガンダの国家政策におけるPRSP (PEAP) の位置付け



（出典）Ministry of Finance, Planning and Economic Development, "Poverty Reduction Strategy Paper: Uganda's Poverty Eradication Action Plan Summary and Main Objectives" (March 24, 2000) p.4より作成。

IV PRSP とそれに関するプログラム

1. CDF と PRSP

・ CDF (Comprehensive Development Framework : 包括的開発のフレームワーク)とは
 被援助国の主体性を尊重しつつ、ドナーやNGOなど開発関係者の連携強化を促進することを目的とした開発に関する調整の枠組みで、世銀が1998年に提唱した政策形成のためのアプローチである。

CDFでは開発をマクロ経済分析のみならず、社会的、構造的、人間的側面の分析も加えた包括的な観点からとらえている。当該国政府はドナーやNGO、市民社会などさまざまな関係者と意見調整を行い、各関係者の取り組みと課題ごとの取り組みをマトリックスとして整理し、10年から15年の期間を念頭に全体的な開発の枠組み作りを目指す。CDFは関係者間の共通認識を作り上げるための手段である。

・ CDFの基本原則
 途上国主導、結果重視、包括的なアプローチ、パートナーシップ、長期的視野、を基本原則としている。

・ 対象国および期間：
 1999年1月に試験的に導入され、13のパイロット国で取り組まれており、2000年9月までの18カ月が試験期間とされている。

(出典) 世界銀行CDFホームページ (<http://www.worldbank.org/cdf/>)、林薫「公共支出管理と開発援助」『開発金融研究所報』2000年10月第4号。

・ CDF と PRSP の関係

CDFの基本原則はPRSPにも共通しており、双方とも貧困削減計画を推進するものであり、PRSPはCDFというプロセスを具現化するものという位置付けである。援助機関がPRSPの策定を支援する

際、CDFパイロット国ではCDFアプローチを適用できるし、CDF実施の過程で得た教訓をPRSP策定に活かすこともできる。しかし、既存のCDFプログラムを拡充してPRSPとするものではない。

2. HIPC イニシアティブと PRSP

・ HIPC (Heavily Indebted Poor Country : 重債務貧困国)とは
 1996年にIMFおよび世銀により認定された重債務貧困国で、1人当たりGNPが695ドル以下(1993年時点)、債務総額が輸出年額の2.2倍以上もしくはGNPの80%(1993年時点)以上に相当する40カ国を指す。そのうち33カ国までが中近東アフリカ地域の国々である。

・ HIPC イニシアティブとは
 1996年に世銀・IMFが提案し、各国政府によって合意されたイニシアティブで、重債務貧困国に認定された国を対象にした公的債権者間の合意による債務救済計画のこと。貧困国の債務を維持可能な水準まで引き下げ、貧困国が持続可能な成長を達成し、貧困を緩和するための政策と制度づくりに取り組むことを可能にしようとするものである。

1999年のケルン・サミットでは対象国を広げ、債務救済額を増やし、かつ前倒して実行すべくプログラムの拡大策が打ち出された(拡大HIPCイニシアティブ)。具体的には、経済構造改革を進める国に対しては早期に救済措置を実施し、国際金融機関は救済措置を前倒して実施する。ODA債権については、さまざまな選択肢を通じて100%削減し(従来は67%)、非ODA債権については、90%(従来は80%)まで、または個別の事情によりそれ以上の削減を行う。従来の債務救済の判断基準も引き下げられることになった。

・ HIPC イニシアティブ適用条件
 債務救済措置が適用されるには、IDAの支援の適格国であり、従来の債務救済措置をすべて適用しても維持不可能な債務状況に直面しており、IMF/世銀の調整プログラムの良好な実績があること、とされている。2000年12月時点で22カ国が適格国になっている。

・ HIPC イニシアティブのステップ
 HIPCイニシアティブは、決定時点(decision point)と完了時点(completion point)の2段階の構成になっている。第1段階となる最初の3年間に、重債務貧困国は世銀とIMFの支援を受けて調整プログラムを実施し、適切な経済政策運営と持続的な貧困緩和の実現に努力する。3年間の終わりに、パリクラブによる既存スキームの適用(ナポリター

ムに基づく最大67%削減に相当するストック・リスクの実施)により債務水準が持続可能なものかどうかを、債務持続可能性分析の結果に基づき国際社会が判断する。可能と判断された場合に、その時点で債務救済プログラムの内容(必要債務削減額および各債権者の分担額)が確定され措置は終了する(決定時点)。このスキームの適用によっても債務水準が持続可能ではなく、さらに強力な債務救済措置が必要とされた場合は、次の第2段階に進む。

第2段階の期間は、決定時点で定める到達条件が達成されるまでとされる。新たな調整プログラムが実施され、債務国が実績を上げ条件を達成した時点(完了時点)で、債務救済が実施される(ODA債権100%、非ODA90%のストック・リスク)。

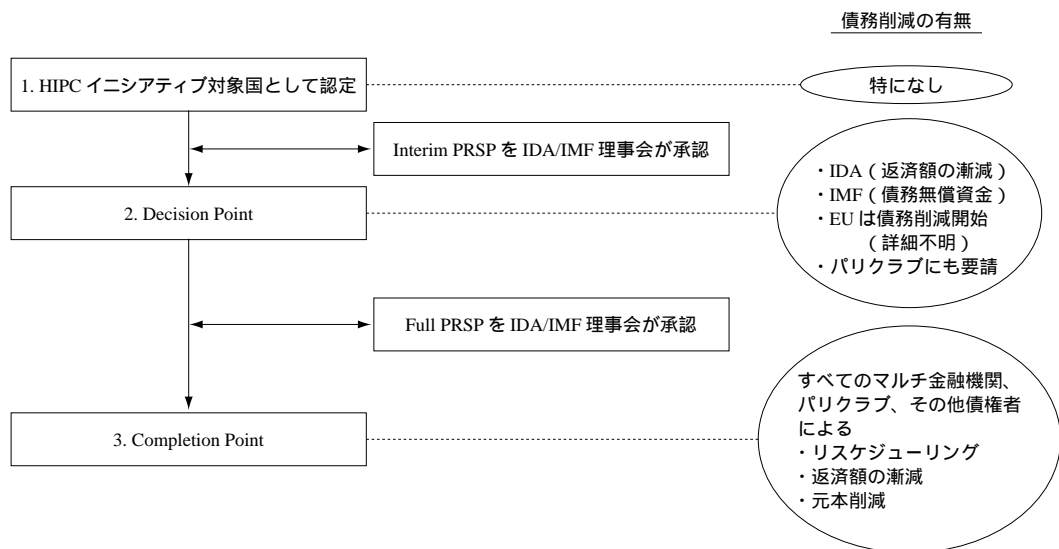
(出典) 外務省有償資金協力課作成資料,世界銀行東京事務所ホームページ(<http://www.worldbank.or.jp/>),世界銀行HIPC Web Site (<http://www.worldbank.org/hipc/>)

・HIPC イニシアティブと PRSP の関係

HIPC イニシアティブ対象国は、原則として「決定時点」までにPRSPを策定し、HIPCイニシアティブにより救済され利用可能となる資金の使途についての指針をPRSPに盛り込むことになっている。決定時点でPRSPの作成が間に合わない場合は、I-PRSPを提示し、コミットメントを示すことで猶予期間が認められる。HIPCイニシアティブの第2段階のプログラムは、策定されたPRSPに基づく内容となり、「完了時点」で進捗状況を示す(図-4)。

世銀・IMFは債務削減を行うに当たり、PRSP策定を通じて開発予算が貧困削減に有効なセクターやプロジェクトに重点的に向けられることを確保しようとしていると考えられ、PRSPはHIPCイニシアティブの適用によって利用可能になる債務救済分の資金を貧困削減に資するように使うための計画といえることができる。しかし、HIPCイニシアティブの適用を急ぐあまり、十分な検討ができないままI-PRSPやPRSPが策定されているという問題が生じている。

図 - 4 HIPC イニシアティブと PRSP



5. MTEF と PRSP

・ MTEF (Medium Term Expenditure Framework：中期支出枠組み)とは

MTEFは、被援助国の財政担当省庁が策定する3年程度の国家財政の基本予算であり、この中にはマクロ経済分析も含まれている。MTEFはセクターの開発計画に見合った財政配分を検討するものであり、限られた予算を有効に配分するためのアプローチである。MTEFで達成すべき目標は、マクロ経済バランス、予算の戦略的配分、予算執行の効率性、である。

・ MTEFの特徴

MTEFが従来の公共支出管理と異なる点は、マクロレベル、セクター間レベルにおける経済分析の実施、従来の投入重視ではなく、パフォーマンスを重視した予算作成・管理アプローチ、策定に際し幅広い関係者の参加を重視、予算配分における透明性と説明責任の向上である。

(出典) Seth Anipa, Felix Kaluma, Elizabeth Muggeridge, DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management, Case Study, MTEF in Malawi and Ghana, June 1999, 大野純一「プログラム援助調査」『開発金融研究所報』2000年10月第4号。

・ MTEF と PRSP の関係

PRSPの策定過程において、制度改革やよい統治を含めたすべての貧困削減のための費用を求めたうえで、国家財政にそれを反映させなければならない。I-PRSPの段階では、詳細な費用の記述は求められてはいないが、いくつかの国では、PRSPにかかる費用の算定を行い、MTEFを含む国家の

予算プロセスと統合を図っていく意思を言明しており、最終PRSPが策定されたウガンダでは、すでに貧困削減プログラムがMTEFの中に盛り込まれている。PRSPは3年間の貧困削減計画であり、MTEFはPRSPで計画されている活動の財政的裏付けとなるものと考えられる。

6. SP と PRSP

・ SP (Sector Program：セクター・プログラム)とは

SPは途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラムであり、数年から10年程度の期間の政策や戦略計画を設定し、さらに各年ごとの行動計画や投資計画を策定するものである。SPはセクターの開発戦略に基づいて行われる政策、プロジェクト、コモン・ファンド、直接財政支援、NGO支援など、当該セクターのすべての活動や援助の集合体と考えることができる。

・ SPの背景

アフリカ諸国等における貧困国において、援助が貧困問題の解決にこれまで効果的に寄与してこなかった理由として、多くのドナーが各々のプロジェクトの連携を弱いままに実施しており、途上国政府はその調整に追われているという状況があり、途上国政府が主体的に貧困問題に取り組むことを困難にしていたという背景がある。こうしたことに対する反省から、途上国がイニシアティブをとりドナーが協調して援助を行うための枠組みであるSPに移行することが、ドナー会議で提唱されてきた。

・ SPの特長

SPの特長として以下の点が挙げられる。明確なセクター戦略、政策のフレームワークを前提とする。現地の開発関係者がセクタープログラムの責任・オーナーシップを担っている。主要なドナーがすべてこの「政府による」プロセスに参加する(パートナーシップ)。実施のプロセスはドナー間でできる限り共通のものをを用いる(ハーモナイゼーション)。できる限り現地の人材を利用する。

(出典) Peter Harrold and Associates, The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector Investment Programs, the World Bank.

・ SP と PRSP の関係

SPとPRSPは、途上国のオーナーシップ、包括的アプローチ、パートナーシップなど共通する理念を持っているが、PRSPは国全体の貧困削減を包括的に計画するものであり、特定のセクターを

対象とするSPとはその点で異なる。PRSPの特定セクターの活動計画をセクター・プログラムと考えることもできる。

7. PRSP 策定の進捗状況と課題

(1) PRSP 策定の進捗状況 (2001 年 10 月 1 日時点)

PRSP 策定済みの国は 8 カ国、I-PRSP 策定済みの国は 34 カ国、2001 年内にはさらに 17 カ国が PRSP を策定する予定である (表 - 1 参照)。

(2) PRSP の課題

PRSP は 1999 年 9 月の IMF ・世銀合同開発委員会において債務削減および IDA 融資供与のために作成を要請することが決定されたものであり、その成果についてはまだ明確な結果は出ていないが、すでにいくつかの課題や矛盾が明らかになっている。

PRSP の持つ第 1 の課題は、貸付 / 債務放棄などを時宜を失せず入手するために PRSP を早急に作成する必要と、PRSP の質の確保および広範な社会参加の必要性との間にある矛盾である。広範な社会参加を得て質の高い PRSP を策定するためには多大な時間を要するが、重債務にあえぐ国は早急な貸付 / 債務削減を必要としており、HIPC イニシアティブの日程が要求する通り極めて短期間に策定に取り組む結果、質や社会参加について課題を有する場合が散見される。

第 2 の課題は、政策決定に関する途上国の主体性と、世銀 / IMF 理事会の PRSP 審査の権限との整合性である。PRSP は途上国が主体的に策定するものとされている一方、世銀 / IMF が貸付 / 債務放棄を実施する判断材料と位置付けられており、世銀 / IMF 理事会で認められなければ貸付 / 債務放棄が実施されない。そのため、世銀 ・ IMF が持つ「開発の考え方」が、アドバイスやこれらの支援のもと雇用されたコンサルタントなどを通じ、内容に色濃く反映され、途上国が PRSP と別に策定する従来の国家開発計画と整合性上の問題点を持つケースが見受けられる。

そのほか、PRSP に関し、途上国が抱える課題として以下のものがある。

- ・制度的、技術的、行政的能力の不足

途上国は PRSP の計画 ・ 実施能力および援助調整能力が十分でないことが多い。

- ・市民の社会参加の経験不足

市民の社会参加の経験の少ない国では市民社会の政策参加能力が十分ではなく、広範な社会参加を基礎とした PRSP 作成は困難である。

- ・貧困データの不足

正確な貧困データは貧困分析と政策評価に不可欠であるが、すべての国に必要な貧困データが整備されているわけではない。特に性別のデータは多くの国で不足している。

- ・政策の優先順位付け

貧困削減のためには社会の諸階層を広範に巻き込んだ経済発展が必要である。また、社会分野への投資、農村開発、社会的弱者層の保護、政府の統治機能、汚職廃止、財政の透明性と責任体制、性差別是正、環境問題、政策分野間調整などの広範な対策が必要である。このような多様な課題を具体的に実行可能な行動計画にどのように結び付けていくかが課題である。

- ・貧困削減戦略の費用算定

PRSP では十分に費用を算定された貧困削減戦略をマクロ経済政策に統合することが要請されているが、これは両者の関連の複雑性 ・ 不確実性、途上国における必要なデータの欠如のため極めて困難である。

- ・貧困関連支出の追跡

貧困関連支出を効率的に追跡するためには、ほぼすべて支出に関し PRSP 適用国において予算 ・ 財務管理すべてにかかわる広範な改善が必要である。

上述の課題に対応するために今後必要な研究としては、貧困削減のための資源投入と現実的に貧困層が得る便益との関係や貧困層に有利な成長の決定要因、経済成長とマクロ経済政策と貧困削減との関連、通商政策の貧困削減戦略への取り込みなどがある。

注 釈

- 1) World Bank (Sep.22, 1999) "Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries" より要約 .
- 2) The World Bank Group Operations Policy and Strategy, "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance

Note" (Jan.21, 2000) p.2 ~ 3

- 3) World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note" (Jan.21, 2000)p.6 より作成 .
- 4) World Bank, "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note" (Jan.21, 2000)p.5 より作成 .
- 5) World Bank (Sep.22, 1999) "Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries"p.11 ~ 13 .
- 6) IMF, World Bank (Dec.10, 1999) "Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues" p.13 .
- 7) World Bank, *PRSP Sourcebook*の"Participatory Processes in The Poverty Reduction Strategy".