

Discussion Paper on
Development Assistance
No. 2

「貧困の罨」と「公共支出管理」
—新しい開発モデルを求めて

石川 滋 (一橋大学名誉教授)

2003年12月
(2006年8月増補)

「貧困の罟」と「公共支出管理」 —新しい開発モデルを求めて*

Discussion Paper on Development Assistance Number 2

2003 年 12 月

石川 滋 (一橋大学名誉教授)

※小文の草稿に対して与えられた二人の匿名のレフリー、秋山孝允、浅沼信爾、下村恭民、柳原透および和田義郎各氏のコメントに感謝する。また小文の研究に必要な資料収集につき国際協力機構特にインドネシア課、および国際協力総合研修所、国際協力銀行の開発金融研究所、開発業務部および開発 4 部、国際開発高等教育機構、服部亮三氏および一橋大学経済研究所の多大な協力を得たことに感謝する。この論文に示された見解は、筆者のものであり、(財)国際開発高等教育機構 (Foundation for Advanced Studies on International Development: FASID) および関係諸機関の見解を代表するものではない。あり得べき誤りは全て筆者の責任である。

財団法人 国際開発高等教育機構
(Foundation for Advanced Studies on International Development: FASID)

編集ノート

このペーパーはもともと 2003 年末の段階に執筆された。国際援助コミュニティでは、そのときすでに援助の最高ゴールが途上国の貧困削減達成にあるということで合意が確立していた。しかしその達成方法を明らかにする開発モデルあるいはシナリオはどこからも提示されていず、それらは未解決の課題として残されていた。他方で、世界銀行はそのような開発モデル作成の重要な素材(**building block**)として使うことのできる 2 つの種類の調査結果を発表していた。その 1 つは、「参加型貧困評価」方式による途上国貧困民調査の膨大な数の報告書であり、もう 1 つは、低所得国のきわめて不完備な財政状況を反映する「公共支出管理」改革関連の文書である。筆者はこの 2 つの調査が望ましい開発モデル作成の重要なステップをなすものと考え、そのモデルに資金的な枠を与える「マクロ経済バランス」の図式とあわせ、紹介を試みた。それがもともとのペーパーであった。

この度(2006 年 6 月)、そのペーパーの英訳が発行される機会に振り返ってみると、この間のわずか 2 年あまりの間に、国際援助コミュニティにおいて、有効な開発援助モデル構築を目指すいくつかの重要な努力の成果があったことが明らかである。その 1 つとして、近年アフリカ援助を中心軸として展開している国際援助コミュニティの援助戦略を先導してきた英国政府(DFID)の成長・貧困削減の処方箋がアフリカにおける改革の矛先を「家産制」的政治体制に絞って組み立てられてきたことがあげられる。その最新調査プロジェクトは、すでに十数カ国ケーススタディに拡げられた DFID の **Drivers of Change** (変革の担い手)プロジェクトである。

世銀の動きは、少し趣を異にしているが、IMF と共同で行ったその独立評価機構による貧困削減戦略実施の自己評価において、その戦略文書が国別援助対象国に対する援助効果を決める際の戦略作成のロードマップを与えていないと指摘している。これは有効な開発モデル作成が緊急であることの自覚を促すものだろう。そこから何が出てくるかはまだ明らかでないが、その間に出された『2006 年世界開発報告』では、開発援助政策のゴールを「貧困削減」そのものよりも、むしろロールズやドヴォーキンなどの「社会的正義」や「公正」などの倫理的規範の実現を目指す分配問題に戻してみようという新総裁、新チーフエコノミストの意向がうかがえる。今回の増刷に加えられた「あとがき」は、これらの新しい出来事を、筆者自身がこの間に発表した開発モデル構築の試み(石川滋著『国際開発政策研究』東洋経済新報社、2006 年)の要点とあわせて要約したものである。

「貧困の罌」と「公共支出管理」
—新しい開発モデルを求めて

編集ノート

I. はじめに

1. 新たな分析視点の発見.....2
2. 小文のプラン.....3

II. 参加型貧困評価（PPA）調査による“貧困の罌”

1. PPA とは.....5
2. 世銀の貧困調査：その変遷.....6
3. PPA 報告書の結論—貧困の共通パターン.....7
4. 貧困の罌・貧困のスパイラル.....8
 ショック（あるいは引き金）の形態 生き残り戦略、
 制度・組織の重要性と有効性
5. PPA 報告からの洞察—罌に落ちるもの、上昇するもの.....10
 転落家計の実証的確定とメカニズム 家計の貧困ステータスの
 「推移マトリクス」と貧困の動態 貧困民の対抗戦略の後押し—
 CDD・インフラ建設など 貧困からの離脱・上昇—工業化の長期的課題

III. 公共支出管理（PEM）：そこにひそむ潜在資源

1. PEM の登場と 3 つの文脈.....16
 ガバナンスの問題の登場 PEM 改革を重点に 援助協調の最新局面
2. PEM 改革の先進国モデル.....21
 欧米予算制度の歴史 予算制度改革の現代的課題
 政策—計画化—予算化の連繫 中期支出枠組（MTEF）の役割
3. 低所得国の PEM イシュー—先進国モデルからの距離.....25
4. PEM 文献からの洞察—「政治的意思」と制度改革.....29
 ODI とアフリカ 5 カ国の経験 アフリカ諸国の制度組織の共通性
 ベトナムの PEM—政治的意思と 3 年改革プラン

IV. マクロ経済的バランスの枠組

1. 安定・成長・貧困削減・構造改革の概念.....34
2. 成長と貧困削減の両立—マクロ経済政策の枠組.....35
3. 重債務国における「債務持続可能性」.....38

V. おわりに.....	41
あとがき	43
(図表)	
表 1	13
表 2	26
表 3	37
参照文献	50

I. はじめに

この小文の目的は、1990年代を通ずる“見直し”の後公表された世界銀行（世銀）及び国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）の低所得開発途上国に対する開発援助政策の新たな最高ゴール、すなわち“貧困削減”を“成長促進を基礎とする持続的な貧困削減”¹と読み替えた上でわれわれ自身の最高ゴールとして受け入れ、それを達成することができる新しい開発モデルについて試論的な考察を行うことである。

私は最近発表した別稿において、世界銀行がその公表の最高ゴール達成の手段として創設した「貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）体制」が持っている問題点を、「援助システム」、「開発モデル」及び「重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries: HIPC）救済システム」の3つの側面から検討したが（石川 2003）、小文の考察はこの3つのモデルのうち「開発モデル」の問題点が解決すれば、「PRSP体制」を成長と貧困削減のための有効な体制に変えることができるという見通しを前提にしている²。

「開発モデル」の問題点とは、市場経済及び産業構造の低開発性についての認識が基本的には不十分であるために、「PRSP体制」が“持続的貧困削減”のために必要な市場の育成・近代産業の構築に対する追加措置（一言で言うならば成長政策の決定的な1要素）の重要性を見落としたことにあった。そのために低所得国政府がそこに共通の低貯蓄率の下でドナーの要求する高さの貧困削減に応じようとする、成長促進に必要な投資支出が“crowding-out”される強い傾向が

¹ 90年代の全般を通ずる構造調整貸付（Structural Adjustment Lending: SAL）体制見直しの結果として1999年に公表されたPRSP体制の最高ゴールはSALの「成長の維持促進」のかわりに「貧困削減」の一項を指向するものであった。（石川 2002I）。しかし当初から成長が貧困削減の実現のため必要条件の1つをなすことが世銀の担当者によって語られていたことは想起すべきことだろう。他方、また最近の文献では、「IMFは1999年9月その譲渡性貸付の目的を成長志向戦略の文脈の下で貧困削減への明示的なフォーカスを含むよう拡大した（傍線は筆者）」。この拡大された目的を反映させるために「貧困削減・成長ファシリティー（Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF）」がそれまでの拡大構造調整融資（Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF）に置き代わった。「更にIMFがPRSPsを支えている政策に支持を与えるのは、それが健全なマクロ経済的及び成長の目的と両立する時に限られる。」（Robb 2003）。世銀の政策文献においても貧困削減に対する成長の相対的な地位が次第にIMFに近づいてきた。特に国際開発協会（International Development Association: IDA）理事会におけるIDA第13次増資決定文書の4項の目的の第1は「IDA借入国の生産力の成長と貧困削減との確実な基礎づけを与える健全な政策を促進すること」を挙げている（IDA 2002）。

² 前稿では、「援助システム」としての最大の問題点が、Conditionalityの手段を用いて“援助で改革を買う”現行の仕組みにあると考え、それをドナー、レシピアント間の信頼関係を基礎とする「政策対話」（Policy dialogue）という元々の手段に戻ることにより解決することに期待している。「HIPC救済」システムの問題点は救済の「完了点」において達成される“Sustainable debt”の水準が非現実的に高く設定されていることにあり、それを実効的水準に切り下げることが提案している。これら2つの点が実現すれば、残る処方箋の項目は「開発モデル」の改善のみとなる。

あった。また、貧困削減についても、公式文献で述べられている貧困の実態は、ワシントンや途上国首都でのデスクワークから得られた想像の産物であって、途上国の貧困民・貧困地域の経済循環を真に反映しているかどうかには強い懸念があった。前稿の準備過程ではまだ直ちにこれらの弱点を補強する手段を持たなかったが、その後私自身にいくつかの進歩があった。

1. 新たな分析視点の発見

第 1 に、90 年代半ば以降世銀自体が進めた「参加型貧困評価 (Participatory Poverty Assessment: PPA)」の方式による国別地域別の定性的な貧困民調査の個別報告が次々に我々に入手可能となり、それらを見て、厳しい貧困地域では、そこに生活する貧困家計の経済循環が“貧困の罟”、より正確には“貧困の(下方)スパイラル”を形成している姿が描き出されていることに気がついた。このような貧困の実態を、貧困民・貧困地域のそれぞれの途上国における相対的位置を適切に考慮しつつモデルに反映させることができれば、貧困削減の狙いはより強く真実味を帯びることになる筈である。

第 2 に、同じ 90 年代半ばから、特にアフリカ諸国への援助に関連して強調されはじめた“ガバナンス関連のコンディショナリティ”及び途上国の予算サポートを目的とするドナー間の「援助協調」に関する文献が多数現われ、その中で「政策の形成」、「計画化」、「予算化」、「成果の監視」というこれまであまり注目を惹くことのなかった「公共支出管理 (Public Expenditure Management: PEM)」の構成要素間の連繋、特に「貧困削減」と「PEM」のリンケージの強化が途上国に対して求められるようになった。それらを見て私は、これまで主張してきた産業政策などによる補強に加えて、PEM を中心とする財政管理、ひいては政府によるマクロ経済管理の分野の改革の中に、成長を促進する大きな潜在力が残されているのではないかと考えた。マクロ経済管理には PEM のほかに未解決の問題領域があるにしても、この領域の改革を進めることができれば「成長を土台とする貧困削減」を実現する枠組みの大柱の 1 つとしてマクロ経済管理の有効性は著しく増進されよう。

この 2 つの分析視点の発見、すなわち第 1 に、PPA 調査による“貧困の罟”あるいは“貧困スパイラル”に嵌った家計や地域の経済循環の分析、第 2 に、政策形成・計画化・予算化・成果モニタリングの各項を適切に連結する「PEM」についての分析を突破口として「開発モデル」再考察の試みに着手することが小文の最重要課題である。

この考察が試論だと述べたのは、素材となる PPA 調査及び PEM 等に関する報告書類の中で、私が今日まで入手し、本章で参照しえたものが、総論的な考察を除く国別の実情報告については、主にはベトナム及びガーナの 2 国に限られることに関係する。考察の結果をかなりの程度に一般化するためには、現在より遥かに多くの国の報告を入手して精査し要約していかなければならない。更に、この両国を比較していて気付いたことだが、両国に見られる差異は、単なる 2 つの初

期条件を異にする低所得途上国の間の差異を超えて、アジア、アフリカ両大陸の間の自然、文化、伝統の違いや、政治、社会、経済の発展段階の違いを反映しているいくつかの側面がある。もしこのような違いについて、仮説的にであれ、今少し積極的な主張ができるならば、今後研究の対象国を広げていく際に分析の促進に貢献するに違いない。

2. 小文のプラン

以下では、第Ⅱ、Ⅲ節で、PPA 調査および PEM 改革が世界銀行・IMF の PRSP 体制と共に開始された新しい開発協力政策上の重要措置でありながら日本において周知されていない現状に鑑みて、まずその出現の背景とともにその概略の内容と重要性の記述にかなりのスペースをあて、しかるのちそこから得られる知見やその政策的含意がどのようにして新しい開発モデルの追加的構成要素となり、従ってまた PRSP 体制の内包する開発モデルの改革案を提供することができるかについて検討する。

PPA 調査からの知見としては、低所得国の貧困地帯において所得分布上の“貧困線”の上辺に位置するかなりの数の家計がその内外の重大なショックに対して抵抗力の弱いグループ (“vulnerable group”) を形成し、実際にそれらの家計がショックに直面した際の各種の「対抗戦略 (coping strategy)」の成否いかんで、そこから (その点の家計の位置を貧困の「敷居 (threshold)」という)、或いは下方に、「貧困の罠 (trap)」に向かって転落するか、或いは上方に、より富裕なグループに向け移動するかの具体的状況が見えてきた。(全国規模での貧困率 (ヘッドカウント) が低下しているというとき、それはこの双方向の動きを相殺した純計だということを想起せねばならない。) 新しい開発メカニズムには、この双方向の運動のメカニズムを組み込み、さらに “vulnerable group” の家計のもつ「対抗戦略」がどのようなものであるかを明らかにし、それに対する公共政策としての支援を、現実的に、処方することが求められる (第Ⅱ節)。

PEM 資料からの知見としては、途上国の開発問題を実体経済の面からばかり見ていた際に盲点をなしていた財政収支メカニズムおよびそれにそうキャッシュ・フローの驚くべき低開発性や、その背後に存在する政治的合意と指導力・行政的規律の欠落或いは不足の発見が重要である。世銀・IMF によって提案されている PEM 改革は、理想的モデルを 1970 年代以来欧米で実施された新自由主義的な「新公的部門管理 (NPM)」に求める標準的な財政改革であるが、(提案に途上国の現実をふまえた調整が加えられてはいても) それが成功して新しい財政資源が発掘されるためには前提としてその分野の広汎な制度組織の改革が必要であろう。そしてその改革は政治・社会の次元での近代化改革をも含まねばならない。開発モデルの改善案は、したがって、視野を経済に限らず政治・行政・社会に広げる包括的なメカニズムを組み込み、まず包括的な制度・組織改革を処方すべきである。(第Ⅲ節)。

第Ⅳ節では新開発モデルに欠かせないマクロ経済的なバランスの達成のための分析枠組と、巨

額の公的債務ストックをかかえる低所得国の場合にこの枠組にそう分析・政策運営に先立って実現しなければならない「債務持続可能性 (debt sustainability)」の分析枠組を扱う。これらのトピックは小文の重点ではないが、それを避けて通るわけにいかない。たとえば、第Ⅱ節の“vulnerability group”の「対抗戦略」支援の公共政策が、地域コミュニティ強化、農業農村開発支援、インフラ構築および直接生産事業による工業化の実施・助成など競合的な支出目標を含み、また貧困削減の方法として“pro-poor targeting”と“broad-based growth”とのいずれの経路をとるかの選択を含んでいる。また第Ⅲ節で明らかにされた低所得国一般の公共部門の支出管理の遅れやそれを克服するための PEM 改革、ひいては政治行政にわたる基本的な構造改革の必要性は国別の大きな差異を伴っているが、その差異のいかんは上記公共政策の実施のために割きうる資金および人的、制度的、能力の大小を制約するだろう。したがってこの両節から得られる処方箋の決定は、債務管理を含むマクロ経済的なバランスのチェックに従わなければ有効ではない。しかしここでは、重点トピックではないから、世銀・IMF が用意している枠組を紹介し、簡単なコメントを付けるに止める。(第Ⅳ節)

第Ⅴ節は PPA、PEM が与える開発モデルへの洞察を中心としたまとめである。

II. 参加型貧困評価（PPA）調査による“貧困の罨”

この節は、新しい分析視点の1つとして、PPA 調査が捉えた低所得途上国の貧困家計の静的、動的な特徴について考察する。

1. PPA とは？

PPAは世界銀行が1990年代初めに開発した貧困調査の方法であり、その特徴は、最も簡潔に言えば、それが「貧困の分析及び公共政策による貧困削減戦略の形成に貧困民の見解を含める手段とされている」ことにあると言える³。貧困民に訊ず貧困の特性は、経済的のみならず、政治的、社会的及び心理的のあらゆる分野にわたっており、定量的であるよりは定性的であること、更に貧困民への質問事項や協議の課題はあらかじめ決められるclosed-end方式ではなく、貧困民の選択によるopen-end方式に拠っている（貧困は調査統計者のまだ知らない多くの重要な要素を含んでいるので、closed-endでいくと貧困についての不完全な知識しか得られない）⁴。

調査対象も、貧困民の家計単位を超えて、家計を構成する個人（なかんずく男子の家長と女子の主婦。この違いは特にアフリカの社会慣習の下で重要である。）や家計が所属しそこから様々な影響を受けているコミュニティや地域の特性に及び、更にそれらの静的及び動的なメカニズム（特に貧困民がどのようにして貧困に陥り、あるいはそこから抜け出すか、そのさいの対抗戦略（coping strategies）はどのようなものか、などに及んでいる。調査地域の選択は典型（purposive）による。このようなPPAの方法とその特徴は、物的、所得的な生活水準や所得分布を知るための伝統的な家計調査が、全国あるいはその部分地域の全家計、あるいは無作為に選ばれたサンプル家計の経済活動の成果のclosed-endで定量的な調査であることと対照的である⁵。

³ これは（Robb 2003）の説明であって、（Narayan 2000I）は、PPAで意見を求める相手の主体は（貧困問題にかかわる）一連のstakeholdersである。その中の最も重要な主体は貧困民の男女であるが、他に各レベル政府の意思決定者、市民社会及び地元エリートが含まれると述べる。Robbでは貧困民以外のstakeholdersはPPAの設計にも関わるとしている。

⁴ しかし、Open-ended approachで行く時の問題は、主たる対話の相手である貧困民を事前に特定することが難しいことである。それは試行錯誤的に決めるとしても、このアプローチで行く時の「貧困の定義」などは、PPA調査の完了後に初めて定まるといわなければならない。本文で暫くあとに取り上げるNarayanの要約の第1項、貧困の多次元の特徴はそのようにして調査完了後にえられた貧困の定義だと言えよう。

⁵ 注1にあげた（Robb 2003）はマクロ経済政策のいろいろな決定が貧困削減の成果に与えるインパクトを探究するIMFの関心を反映しているが、そのインパクトをはかる方法としてそのアフリカ局が用いているPRGFからの「貧困と社会インパクト分析（Poverty and Social Impact Analysis: PSIA）」方法は、そのために用いる社会科学の多分野から動員した用具及びテクニックとして次のようなものを挙げている。社会学的／環境学的ツール（PPA、社会インパクト分析、村落ベース研究、Gender分析、社会資本評価など）、経済学的ツール（便益発生

しかし既述のように、伝統的家計調査の結果はPPAに基づく貧困調査にとって重要な補完的資料である (Robb 2003; Narayan 2000I)。

2. 世銀の貧困調査：その変遷

世銀の貧困問題への関心はMacNamara総裁やCheneryチーフ・エコノミストの時代に始まるが、その関心が世銀の国際援助政策見直しの最初のステップとしてより積極的な形を取ったのは『1990年世界開発報告』の貧困特集においてであった (石川 2002II)。この特集は、貧困削減に取り組むアプローチを世銀業務に全面的に取入れるという新戦略を明らかにしたが⁶、その内容は (a)「労働需要を創出する幅広い成長政策」を採ること、(b)成長の成果に貧困民がよりよくアクセスできるようにするため、教育、保健などの基礎的社会サービスの供与増大を求めることであった。この政策の実行を促進する手段として、国別の「貧困アセスメント (Poverty Assessment)」を定期的を実施することが求められた。それは国別の貧困の実態を明らかにし、その上で政府の政策、公共支出及び制度がその貧困の克服のために適合しているかどうかを判定し、必要な改革を提案するというものであった。貧困アセスメントの中には、「貧困線」、貧困民の社会的人口学的特性及び収入源、財産所有、消費型やサービスへのアクセスのような貧困民の経済プロファイルなどの数量的データが含まれており、それは全国的家計調査によって入手された。

しかしこの貧困アセスメントは、信頼性のある全国家計調査の実施の遅れもあって (『1990年世界開発報告』の段階でその実施は全世界で24国に止まる)、普及度が低く (1990年末20国、1994年度末39国)、更に上述したclosed-endの数量的調査のための情動的制約のため、貧困削減業務の進捗が阻まれた⁷。これは特にアフリカ地域において著しかった (World Bank Annual

分析、貧困マッピング、公共支出追跡調査など)、部分均衡ツール (多数市場モデル) 及び一般均衡ツール (CGE (Computable General Equilibrium) モデル、社会会計マトリクス)

⁶ 念のために述べておくと、この新戦略は、それに先立って1987年に世銀の貧困関連活動について見直し新しい活動を提案する目的で編成された上級職員の特別タスクフォースの答申に基づくものである。それは経済成長が長期には大規模な貧困削減の重要な要因となるが、途上国の最悪の形態の貧困を2000年までに克服するためには、成長にのみ頼るわけにいかず、それを補完するために貧困削減の明確に定義された設計が必要だとされた (世界銀行 年次報告 1991)。

⁷ 「貧困アセスメント」を行っていない諸国について世銀の一般的アプローチは、生産と雇用の持続的な成長の基礎を固める「調整プログラム (Adjustment program)」を設計し、同時に貧困削減のための「的を絞ったプログラム」 (Program of Targeted Intervention: PTI) を導入し、最も脆弱な層の保護を図るものであった。このPTIプログラムにふくめられるプロジェクトは「貧困緩和を主目的とするプロジェクト (小農の生産性向上を図るもの。基礎教育、基礎保健、栄養サービス、給水、衛生施設、貧困地域への基礎的インフラ提供) 及び受益者中の貧困民の割合が全人口の中の貧困民の割合よりも著しく高いプロジェクトである。IDAの全貸付額中のPTI貸付額の比率は1992年度の44%から1999年度の65%に増加した (IBRDをふくむ世銀全体では25%から51%へ)。

(World Bank Annual Reports 1992、1999)

Reports, 1991、1992、1994; Narayan 2000I)。PPA調査は1994年以降貧困アセスメントの情報データ提供の重要手段とされるようになったが、それはこのような背景によるものである。PPA調査は1994年度には貧困アセスメントの1/5について実施されたが1996～98年の間には貧困アセスメントの1/2にわたる程普及した。(貧困アセスメントの実施国数そのものは1999年には113国、世界の90%以上の貧困国をカバーしたことになる(Narayan 2000I; World Bank Annual Report, 1999)。このPPAによる貧困調査は実施期によって2つのグループに分けることができる。第1群は1990年代に行われた世界60国の貧困男子、女子6万人をカバーする。第2群は2000年以降に行われたもの(ただし私はその結果報告についてはごく一部しか見ていない)。第1群のものは、1999年に行われた調査(23国2万人の貧困男女を対象とする)と、それ以前のものとの分けてみるのが望ましい。前者のPPA調査は“Consultations with the Poor Study”、あるいは“Voices of the Poor Study”と称され、PRSP体制の理論的土台を準備する『2000/01年世界開発報告書』(貧困特集)のBackground調査となった。

3. PPA 報告書の結論－貧困の共通パターン

1990年代のPPA報告の結論は、世銀におけるPPAの担当エコノミスト、Deepa Narayanにより2冊の本にまとめられている。第1冊(Narayan 2000I)は1990年代全体のPPAをカバーし、第2冊(Narayan 2000II)は、そのうち1999年の調査のみを取り出してまとめられている。PPA調査は元来、国別の初期条件の強い影響を受けた“contextual”な対象を扱うものであり一般化は難しいが、国ごとの観察のハイライトを重点的に並べたまとめに加えて、Narayanが国の差異を超える“共通パターン”として示した要約は、注意して読むとして、参考価値が高い。私は第1冊に関しては5項目に分けて示されたその要約を簡単に紹介し、第2冊に関してはその補遺となるもののみ重点的に紹介することとする。

5項目の重要結論は次のとおり。

(1) 貧困は相互に絡み合う多次元の現象である。第1にその最低の次元を形成しているのは、飢餓－食料の欠乏である。第2の次元は、Powerlessness、Voicelessness、依存性、恥、屈辱といった心理的次元である。第3に貧困民は基礎的なインフラ(特に農村の)道路、輸送、清潔な水などへのアクセスを欠く。第4に識字率が低い。第5に健康状態が不良。第6に低収入特に物的、人的、社会的及び環境的資産に乏しい。これらの脆弱性には多くの地域で男女差別の次元がある。

(2) 国家は大抵の場合貧困民に手を差し伸べる力を持っていない。貧困民は国家がインフラ、保健、教育を提供する役割を担っていることを知っているが、自分たちの生活はそれにより一向に改善されていないと感じている。彼らはまた保健や子弟教育のサービスを受け、社会給付や救済を求め、雇い主から給料支払を受け、警察や司法からの保護を求めたりする際に様々な形の汚職

に逢着したことを報じている。

(3) 貧困民の生活を守る NGO の役割は限られており、彼らの主要な拠り所は自らの非公式ネットワークである。貧困民の NGO 評価は多様であり、一部地域では NGO は貧困民が拠り所とする唯一の機関だが、時にはそのスタッフメンバーは、粗野で強制的であるだけでなく、貧困民の訴えに対して耳を貸そうとしない。非公式制度、関係網は貧困民の生存維持を助けるかも知れないが、その役割は通常防衛的であり、貧困民の貧困脱出を図る力を持たない。

(4) 貧困の重圧の下で、社会制度としての家庭は崩壊しつつある。苛烈な経済環境の下で収入の道を断たれたとき、多くの家庭では夫に代わって妻が家庭の主な生計の稼ぎ手となり、したがって夫は家庭内では権威を失うが、彼らはその状態に適応することができず、その結果アルコール中毒となり、家庭内暴力に走り、家庭構造が崩壊するのである。他面で女子はその誇りを捨て、街に出ていかなる仕事であっても従事し、子供や夫のために食べるものを用意せねばならない。しかし、そのことは婦人の社会的地位を向上し、家庭内から男女差別を解消することにならない。

(5) 貧困民の唯一の“保険”である社会的ネットワーク—相互扶助と信頼の紐帯—が解体しつつある。その原因となっているのは、第 1 に大きな経済的困難の下で新しい機会を獲得するものが一部エリートに限られ、貧困民は排除されること、第 2 に貧困民が雇用獲得のための出稼ぎを余儀なくされる時、残された家族員は扶けとなるコミュニティ関係を維持できなくなること、第 3 に社会的ネットワークの解体の結果、コミュニティにおいて社会的規範を遵守する意識が失われ、警察・司法制度が弱体な環境の下では、犯罪や暴力が一般化する可能性が増大している⁸。

4. 貧困の罌・貧困のスパイラル

PPA の 1999 年調査のまとめの中で重点的に補足したいのは、貧困問題の動学的局面を形成しているいくつかの点である。即ち (1) 貧困民が“貧困の罌”にはまる、あるいは“下向きのスパイラル”に陥る“引き金”となる“経済的ショック”の形態、(2) ショックに対する貧困民の対抗あるいは生き残り戦略 (Survival Strategy) 及び、(3) 貧困民にとっての制度の重要性・有効性に関する部分である。

ショック (あるいは引き金) の形態

1999 年 PPA 調査では、125 のケースについてショックに関する調査 (「内容分析」による) を行った。ショックの形態は記録された頻度の大小に従って、「家計員の羅病、負傷あるいは死亡」、「雇用の喪失あるいは臨時・季節的賃金の減少」、「老齢化によらないライフサイクルでの出費 (子供の出生・就学に伴う出費・結婚持参金・結婚式費用など)」、「老齢化に伴うライフサイクル」、「生計費昂騰」、「自然災害/環境劣化」、「離婚」、「農牧業の利潤減少」、「ビジネスの利潤低下」、

⁸ この項は (Narayan 2000 II) 第 6 章より補足した。

「所得減少、賃金支払の遅れ」等である。各項の大きさには男女差、地域差がある。地域別には、アジアでは失業、賃金収入減が最大のショックであり、家族員の傷病・死亡に次いで重要であるのに対して、アフリカでは最大ショックは同じく家族員の傷病・死亡だが、失業等は最下位に近い。

生き残り戦略

貧困民がショックに対抗する「生き残り戦略」の選択可能なオプションの範囲は極めて狭い。そこではしばしば、或る厳しい形のオプションとトレードオフになるのは、別の厳しい形のオプションでしかありえない。Narayanはこの選択を **agonizing choice** と呼んでいる。例えば、病院の治療代を支出するためにしばしば生産用設備・資材が手離されるが、その際に組み合わされるのは、病気が治っても間もなく家族は飢餓に直面するというトレードオフであることが、多くの国の PPA で示されている。

制度的組織の重要性と有効性

1999 年調査は貧困民の関わる様々な制度的組織がその生活にとってどのように重要 (Important) か、有効か (Effective)、あるいは無効か (Ineffective) を訊ねている⁹。Open-ended な調査だから、重要性、有効性の判断基準は貧困民の思考に委ねられている。Narayanは 1999 年調査全体を集計し、順位づけて示した。「重要性」の順位は、貧困民が各調査地点（コミュニティ）で最も重要だとして挙げた制度的組織の頻度の大小に従って示される。有効性はそこで重要だとされた制度的組織について、各調査地点での貧困民の判定を集計して順位づけられる。総合的な結果は制度組織を「国家的組織」「市民社会の組織」（これは更に貧困民自身のためのコミュニティベースの組織、NGO、宗教組織、地元指導者及び親族・家族から構成される）及び「市場的組織」（民間企業・金貸しなど）の 3 つに大別した上で示される。興味深いのは、貧困民の判断において、「国家組織」は重要な組織の 45%を占めているにもかかわらず、有効な組織の中では 33%に過ぎず、無効な組織の中では 83%という大きさに及ぶという結果になっていることである。同じ比率は、「市民社会組織」では 50%、60%及び 15%であり、「市場組織」では 7%、7%及びほとんど 0%であった。

⁹ 個々の貧困民の判定がどのような基準によって行われたかは差し当たり想像するほかない。Narayanは、例えば学校や病院について、それは重要だが質が貧弱だからとか、あるいはアクセスが困難だから有効でないと判定されたかも知れないと言っている。しかしNarayanはそれと同時に、貧困民のメッセージは真面目であり、そこから得られる制度のレーティングの型は貧困民が利益との関わりをどのように記述しているかについての深い分析を求めていると記している。(Narayan 2000II)

5. PPA 報告からの洞察一貫に落ちるもの、上昇するもの

私は第 I 節で PPA 報告がわれわれの目指す開発モデルの構築のために新たな分析視点を与える
と述べたが、それはどのようなものか。PPA 報告の真価は膨大な数の国別地域別報告書の中身に
あり、私が読んだのはまだその中のほんの一部にすぎない。しかし、以上の解説、概説からす
で、いくつかの新しい分析視点への洞察が得られる。それを関連する新旧の研究情報と合わせて
述べることにしよう。

まず PRSP に関連する経済の公式文書が、ヘッドカウントの貧困率の改善を目指し、また実績と
して多くの国では概ね改善を示していることに注目しよう。例えば「ミレニアム開発目標
(MDGs)」は世界的規模で 1990 年の貧困率 30% を 2015 年に 15% にまで“半減”させることを
目標としている。ベトナムの実績は目覚しく 1993 年 58%、1998 年 37%、2002 年 29% に着減
している¹⁰。ガーナでは、1960 年代から 1983 年にかけて貧困率の長期かつ持続的な上昇があっ
たことが明らかだが、91/92 年から 98/99 年にかけては、52% から 40% への低下が報じられてい
た¹¹。(貧困率の統計的定義は国によって異なるから国別数字の横の比較はできない。) しかしこ
こでの問題は、このような全体としての貧困率の変化の背景に、貧困から這い上がる家計、貧困
層に参入する家計および引き続き貧困層でいる家計という 3 つの異なった方向性を持つ家計グル
ープの差異が隠されており、上の数字はそれらを相殺した純計数字に他ならないことである。PPA
からの洞察はそこで示唆されたこれら 3 つのグループの別々の運動法則を探るところから得られ
る。以下では第 2 の転落グループと、第 1 の上昇グループの 2 つについて述べる¹²。

転落家計の実証的確定とメカニズム まず転落グループについては、もし転落の外形的プロセス
とそのメカニズムが明らかになり、また転落を阻止しようとする貧困民自身の「生き残り戦略
(Survival Strategy)」、あるいはより一般的に「対抗戦略 (Coping Strategy)」の内容や、政府、
コミュニティ、NGO などがそれを支えようとした経験が知られるならば、われわれの開発モデル
の立案や特にそれによる有効な処方箋の作成に役立つだろう。

はじめに転落の事情についての実証的な研究材料が PPA によってはじめて整いつつあることを
指摘しなければならない。その 1 つとして、さまざまな形態のショックを受けた家計が、保有す
る資産を売って (或いはそれを担保にして金を借りて) ショックに対抗しようとしたことが、転
落の一契機となっていることがある。すでに上掲第 4 小節の「生き残り戦略」の項では、家族 (特
に働き手) が重病にかかった際に、治療代を捻出するため生産用設備・資材を手放すケースが示

¹⁰ Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group (2003)

¹¹ World Bank (1995), World Bank (2001), and IMF (2003)

¹² 一部の国に見られる長期間にわたって多数の家計の貧困ステータスが変わらない状態は、カースト制度の根強い
支配、経済成長の著しい沈滞など特殊要因にもとづくものと思われ、改めて検討を必要とする。

された。(病気が治っても、設備・資材が失われているので立直りは容易でない。)ベトナムの1999年PPA調査が取り上げた4省の1つ、メコンデルタ地方のTra Vinh省の農村での土地喪失の話も同様である。同省の最貧地区の一つでは多くの家計が90年代以降ショックに対処するため土地改革で得た農地を担保に入れて金を借り、失敗の確率が高いが(0.5対0.5という)、成功すれば良い収入が得られるえびの水田養殖を始めたが、多くの者は失敗して結局のところ土地を失っている。同じ省の比較的富裕な一地区では公共投資により灌漑が設備されていたので、多くの家計がえびではなく多収穫品種の稲栽培を企てることができ(成功の確率0.9)、成功して、債務返済を完了、富裕化に向かっている¹³。

「対抗戦略」の手段としては、家計の保有する物的資産だけでなく、地域コミュニティのような社会的資本が重要な役割を演じている。これはベトナムの1999年PPA調査の他の2つの省(Lao Cai省、Ha Ting省)の報告や1995年のガーナ(なかならず北部サバンナの地方の各州)PPA調査の分析などから明らかである。それはショックに直面した家計の重要な避難港となっているが、一面ではその機能を維持するために家計が支払わねばならない費用(冠婚葬祭の贈り物、各種の拠出金負担など)が急激に増加し、純便益が減少しているという問題もある。また遠隔地への出稼ぎという戦略の選択が地域コミュニティとの関係の喪失という犠牲を伴うことが報ぜられる。(Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Program, 1999)(Action Aid Vietnam, 1999)(Norton, Aryeetey, Korboe and Oogle, 1995)

家計の貧困ステータスの「推移マトリクス」と貧困の動態 このような貧困家計の動態的変化のメカニズムについては、より厳密かつ包括的な実証研究が現れはじめたことについて触れておく必要がある。それは特定の地域・グループおよび特定の家計の異時間にわたる貧困ステータスの変化を同じ異時間の家計調査およびインタビューに依拠して記録し(その結果をまとめたものが「推移マトリクス(Transition Matrix)」である)、そのデータにもとづいて、貧困ステータス変化の最重要な契機となった財産の変化について異時間にわたる「推移関数」(Transitional function)を推計することであった。

このうち「推移マトリクス」の作成自体は、ベトナムにおいても1992/93年および1997/98年の両年次について家計生活水準調査(VLSS)およびインタビューを基礎として4304のパネル家計について実施され、簡単な公表が行われている(表3)。表1(1)で見られるのは、1993年の“very poor”な階層のうち64%の家計はそれより上の層に上昇したが、それと逆方向で、1998年の“very poor”な階層のうち34%はそれより上層から転落したもので占められている。表1(2)は同じ期間にわたって「推移マトリクス」をより詳しく、しかし機械的に5分位階層における推移でみたもので、同じ傾向が看取される。

推移マトリクスにおける貧困階層と非貧困階層の境目にあり、階層間の上昇あるいは下降の際の「敷居」に位置する家計グループ(“vulnerable group”)の特定化に関しても、ベトナムでは

¹³ Oxfam Great Britain (1999) 特にFig.1, Fig.2 および土地無し家計の土地喪失過程についての記述pp.25-26.

2003年の全国43コミューンにわたるPPA調査および2002年の全国家計生活水準調査(VHLSS)をもとにして、初めて数値的な推定がなされた。すなわち全国規模の“vulnerable group”は、2002年現在、貧困ライン以下の人口比率28.9%に対して、それより上辺10%弱の幅の人口比率6.7%、或いはショックに対抗するに十分な額の物的資産を保有していない人口比率10.2%と推定された¹⁴。

同じような「推移マトリクス」の構築とそれを素材として「推移関数」の推計にまで成果を広げた初めての現地調査がコーネル大学グループによって北部ケニアおよび南部エチオピアの乾燥・半乾燥の地帯で牧羊民コミュニティを対象として行われた。その結果として両地域共通に、牧羊民家計の所有家畜頭数における階層間推移に3つの均衡点があることが明らかにされている。1つは低水準均衡（これが「貧困の罠」とみるべきもの）。いま1つは高水準均衡（富裕家計）で、この2つはともに安定均衡点である。3番目の均衡点の位置は、ある基準からの適正規模の家畜頭数に相当しているけれど、その性質は極めて不安定な“敷居(threshold)”にほかならない。即ち牧羊家計は一旦この“敷居”を越えて上昇すると、広大な牧羊地帯を自由に移動して家畜頭数を増やし、高水準均衡に直進することになる。しかし逆に一旦この“敷居”から転落すると、次々に家畜を手放さなければならなくなり遂に「貧困の罠」に陥る。それは乳牛一頭と畑をもつ定着農民という形態だが、農地も乳牛も生産性が低く生活を支えることが困難であるという。(Lybbert, Barrett, Desta and Coppock, Barret and MacRock, 2004)。

¹⁴ Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group (2003), 推移マトリクスの推計はなされていないがTalbe1.4には、1993, 1998, 2002年における5分位支出階層間支出割合が示されている。

表 1

ベトナム全家計の貧困ステータス別或いは支出階層別の推移マトリクス：1993－1998

(1) 貧困ステータス推移マトリクス

Poverty Status in 1993	Poverty Status in 1998			
	Very Poor	Poor	Non Poor	Total
Very Poor	8.2	7.6	7.1	22.8
Poor	3.5	9.4	20.3	33.3
Non Poor	0.8	4.0	39.2	43.9
Total	12.4	21.0	66.6	100.0

- 備考：1. 原資料は VLSS93 および VLSS98 に基づく世銀推計
 2. 対角線上のセルはパネル家計のうち、その貧困ステータスが 1993－98 の間不変のもの比率を示す。
 3. Very Poor は “Food Poverty Line” 以下、Poor はその Line と “Total Poverty Line” の中間、Non Poor は “Total Poverty Line” 以上のそれぞれの貧困層グループを示す。

出所：Government of Vietnam－Donor－NGO Poverty Working Group（1999）。

(2) 支出階層推移マトリクス

Expenditure Quintile, 1993	Expenditure Quintile, 1998					Total
	1	2	3	4	5	
1	448	230	124	51	8	861
2	237	259	217	115	33	861
3	113	207	218	230	93	861
4	47	125	214	282	193	861
5	16	40	88	183	533	860
Total	861	861	861	861	860	4304

- 備考：1. 原資料は（1）に同じ。
 2. 第 1・5 分位は最貧家計、第 5・5 分位は最富裕のグループを指す。数字はパネル家計総数、5,304 戸の推移を示す。対角線上の約 40%の家計は両年にわたって同じ支出 5 分位グループ内にある。これは濃いシェード。他方薄いシェードは両年間のそのグループの推移が隣接 5 分位グループへのそれに止まるものを示す、他の約 20%の家計は 2 つの 5 分位をまたいで上昇或いは下降している。
 3. 両年の間の一人当たり所得の上昇を考慮すると、5 分位階層の不変の家計が実際には所得を向上させているということがありうる。

出所：(1) に同じ。

貧困民の対抗戦略の後押し—CDD・インフラ建設など 以上で明らかになるように、厳密に捉えたさいに低所得国家計の貧困の“敷居”近辺の位置から“罨”にいたる過程がグロスでみた家計の貧困層への転落のメカニズムの説明となる。いうまでもなく牧羊地帯の家畜に対応する財産は、先に見た一般的ケースでは農地であり、また農業生産用の設備・資材であった。ナラヤンのまとめでみた 60 国の PPA 報告のケースでは、資産の役割は家族・親族や地域コミュニティなどの「社会資本」が担っていた。その喪失がナラヤンのまとめの (4) および (5) でみた“敷居”からの転落と罨への落ち込みとなるのであった。そこで問題は、この転落のメカニズムの作動を阻止し逆転することができる公共政策の探究に移る。

それでは有効な公共政策としてどのようなものがあるか。一般論としては、同じナラヤンの上掲の 1999 年 PPA 調査 (23 国) のまとめに注目しなければならない。そこでは、貧困民の福祉に関わりある「国家」、「市民社会」、および「市場」という 3 大種類の制度的組織の間の潜在的 중요性と現実の有用性・有効性について貧困民自身の相対的評価が述べられている。「市民社会」は地域のコミュニティや親族・家族をふくめて定義されているが、貧困民の評価は、まさにその定義での「市民社会」が最も重要かつ最も有効な組織であり、「国家」および「市場」の重要性・有効性はきわめて低かった。これは 3 つの組織を通ずる公共政策についての評価につながる。そしてその相対的評価は経済社会の発展段階により強く影響されると思われるが、ここではとりあえず 1999 年 PPA 調査の結果に従って、「地域コミュニティ」の役割に注目した公共政策の可能性について少し考察しよう。

関連事項の一つは、最近数年間世銀アフリカ局が著しく力をいれている、「コミュニティ主導の開発 (Community Driven Development: CDD)」プログラムである。これは地域コミュニティをそれに政策立案・実施の権限を与えることにより強化し、それを通じて実効をあげようとする貧困削減の農村開発プログラムである (World Bank (African Region) undated)。これに対してはフランス援助機関のアフリカ・サヘル (Sahel) 地方の経験に基づいたと思われる社会人類学者の慎重論がある。(Platteau J.P. and F. Gaspart (2003))。挙げているケースは、ドナー機関が貧困民に直接恩恵を与えることを目指している援助プログラムが、そのために事実上依存せざるをえない地域コミュニティの指導者により著しい中間搾取を受けていること、貧困大衆はその事実を知りながらも、幾分でも彼らに恩恵が届き「ないよりはまし」である限り決して指導者を非難しないことなどである。これはアフリカに止まらず、この種のプログラムに共通に存在する事実だという。この話に対しては、ベトナムの PPA 報告に見られる、かなり性質の異なった事情を想起せざるをえない。ベトナムでは、元来輸出用米生産地帯で最近も市場化が急速に進んだメコンデルタ地域を別として、地域コミュニティの共存的役割は強く残っている。狭少な一人あたり農地の上にかかる人口圧力の継続から、コミュニティの対抗戦略上占める絶対的重要性は減少しているが、コミュニティ内部での指導者と一般成員との信頼関係は、富裕化した成員の他の成員に対する支援義務感とともに、ほとんど変わっていないようだ (World Bank and DFID (1999))。CDD

は重要な企てだけだけれども地域コミュニティ強化の方法についてはさらに調査が必要である。

関連して指摘しなければならぬ一点は、灌漑や農道のようなコミュニティの参加を土台として行われるインフラ建設である。ベトナム南部の対抗戦略実施のケースとして、貧困の敷居近辺に位置する農民が“選ぶ”新活動として、灌漑施設のあるところでは成功確率の高い新高収量品種による稲作が採用され、それがないところで失敗の確率の高いえびの水田養殖が採られるということがあった。灌漑施設などのインフラ建設が大規模、近代技術で営まれるときには政府直営の事業になるが、日本や中国の経験は慣習的な社会資本さえ残っていれば、インフラ建設は十分にコミュニティ活動の対象となりうることを教えている (Ishikawa (1968))。

貧困からの離脱・上昇—工業化の長期的課題 ショックへの対抗戦略の実施を支援する公共政策の主要形態は、前述のように当該途上国の発展段階により影響を受ける。政府が直接実施機関となるsafety netや各種の社会保障政策などは発展段階がより進んだところで課題となる。これについては省略しよう。最後に考察しなければならないのは、家計が貧困から離脱し、富裕化への途を上昇するメカニズムについてである。

しかしこれについては、マクロ経済的に統計としての貧困率の低下が経済成長一般あるいは農村に関して農業の回復に強く支えられることを強調する多くの記述がある反面において、PPA 報告での上昇家計の上昇メカニズムの記述は少ないように思われる。思うに、上昇メカニズムの一局面は、ショックへの対抗戦略が成功する場合 (先のベトナム Tra Vinh 省の高収量品種による作付け転換のケースなど) により示されよう。しかしこのように比較的短期の事例でなくて、長期的な工業化およびそれに伴う古い硬直的な制度の崩壊による貧困民の上昇については、われわれは既存研究の中に多数の参考事例を持っているように思われる。例えば、日本農村における明治大正までの貧困民は典型的には、当時の基本的な農業生産組織であった「手作り地主制度」のもとで直営の経営者でもある地主の指揮に従って働く“子方”労働者であった。この子方労働者は日露戦争あるいは第1次大戦にさいする大工業地帯の形成によって都市に吸収され、多くは工業労働者となった。(「手作り地主制」はその労働力の支えを失って崩壊し、大正昭和の「寄生地主制」に変わった。) インド農村の貧困はカースト制と深いかかわりをもつが、カースト制の変化、とくに最貧困層 (アウトカーストの不可触賤民) の上昇は、都市工業化の進展に伴う「ジャジマニ制度」(農村共同体でかれらを世襲的な職業の労働者に固定し実物給与により終身雇用する制度) の緩やかな崩壊に結びついている (石川 (1990) 第6章)。

III. 公共支出管理 (PEM) : そこにひそむ潜在資源

1. PEM の登場と 3 つの文脈

2001 年 9 月に公表された『2001 年度世界銀行年次報告書』は、初めて「有効な公共支出が貧困削減のために critical であり、強力な公共支出管理 (PEM) システムは開発援助が意図されたように利用されることを保証するために essential だ」と主張した (World Bank 2001: 44)。PEM とは文字どおりでは公共部門の財政システムその他のチャンネルを通ずる公共資源支出の管理を言う。世銀や IMF の公式文書で PEM を論じる時にしばしば、支出面に止まらず資源獲得のための収入面をカバーし、また時には民間部門をもカバーするマクロ経済管理に言及する。しかし上の世銀年次報告書の主張は、世銀・IMF が貧困削減のための戦略的な追加原資として新たに PEM に重点志向したマクロ経済管理の改善による潜在力発掘に着眼したことを示すものと思われる。我々の PEM に対する目前の興味は、本稿の分析視点の 1 つとして述べたように、PEM をめぐる公式文献の記述で初めて知らされた多くの低所得国における、その著しい低開発性（したがってまたその改善によって得られる潜在資源の形態と大きさ）をみることであるが、そのためにもまず PEM 改革の文献の収集と精査を試みなければならない。その切り口は、PEM 改革が採り上げられた 3 つの主要な文脈の考察によって与えられる。

4 つの主要な文脈とは次のようである。(1) 当初 PEM 改革を含む「ガバナンス問題」が構造調整貸付 (Structural Adjustment Lending: SAL) 体制の末期に政策改革の主要項目として登場し、更に PRSP 体制に受け継がれてますます重要な役割を担わされた。(2) ガバナンス改革の中で PEM 改革に期待される役割が急上昇し、2001-2 年にはそれがガバナンス改革だけではなく、貧困削減戦略実施の際の緊急課題の 1 つに数えられるようになった。(3) 1980 年代から先進諸国で広く実施された PEM 改革の先進的モデル (新公共部門管理 (New Public Management) のモデル) と呼ばれるもの、特に英国、ニュージーランド・豪州などのモデル (JBIC 2001) が低所得国における PEM 改革に対して先進モデルとして多様な形の影響を与えた。(4) やや異なる文脈だが、PEM 改革はドナー間の「援助協調」の最新の形態として登場した「一般財政支援」を主要ドナーに受容させるための重要な必要条件となった。

ガバナンス問題の登場

ガバナンスという名称こそ使っていないが¹⁵、事実上ガバナンス問題が世銀・IMF の援助政策の決定的要因の 1 つとして登場したことを示す文献として、しばしば『1997 年世界開発報告』が上げられている (World Bank 1997; World Bank 1998, Foreword)。それは開発における国家の

¹⁵ 世銀の年次報告書についてみると、ガバナンスの用語が初めて用いられたのは『1998 年年次報告書』においてである。

役割再考の一環として、持続的な開発の成果を確保するには、“良い政策”を採用することだけでなく、それを支える制度的取り決めを導入し、有効な公共部門を確立することが不可欠だと主張した。この報告は世銀として許容できる国家の市場介入の幅を、非市場的な調整手段を用いる（『東アジアの奇跡』で示された“コンテスト・ベース”の競争支援のような）ケースにまで広げる最初の本格的文献でもあった。しかしSALにおけるガバナンス関連のconditionalityを研究しているハーバード大学グループのペーパーによれば（Kapur and Webb 2000）、世銀の考え方にはすでに1980年代までにガバナンス問題がはっきりと登場しており、それは特にアフリカにおける開発失敗の繰り返しを反省した帰結であると言う¹⁶。この考察の線に沿って言えば、SALのconditionalityにガバナンス改善が加わることは、1980年に世銀がSALを創設したときにすでに運命づけられていたと言えるかも知れない。

SALの採用の動機は両次にわたる石油危機の後、世銀がそれまでの活動の支柱であった投資プロジェクトによるだけでは途上国の開発援助に成功することはできず、マクロ経済の安定と成長のプログラム策定と並んでその統制主義的或いは、計画経済的な制度政策の仕組みを改革して市場経済化するほかないと考えたことにある。しかしその考え方に基づく「構造調整改革」が中所得国ではともかく、低所得国では失敗だったことは、1990年前後には世銀の自己評価においても自明であった。（石川 2001I）。「構造調整改革」がそのとき対処すべき課題としては、市場経済化の処方箋の再検討（諸手段のミックス、実施速度など）ということもあった筈だが、国際援助コ

¹⁶ 世銀・IMFの国際開発政策の更新に絶えず引き金の役割を果たしたアフリカの開発の遅れについては、世銀の時々の主要な包括的なアフリカ経済開発に関する調査報告による現状判断や処方箋の記述によって概要を知ることができる。すなわち1989年の報告書『サブサハラ・アフリカ：危機から持続可能な成長へ』（World Bank 1989I）はアフリカ（“サブサハラ”の文字を省略して用いる。以下同じ）の1人あたり年平均的成長率でみた長期成長のトレンドとして、1961-71年の成長期、1973-80年の停滞期に続いて、1981-87年に危機的な後退期が出現していることを初めて示した。主として実体経済面からその後退の要因研究が行われたが、危機からの脱却のためには健全なマクロ経済政策や効率的なインフラ建設が必要だが、それだけでは不十分であり、適切なガバナンスに支えられた能力構築が不可欠だと主張した。同じ年に世銀（アフリカ総局）がUNDPと共著で発表した『1980年代のアフリカの調整と成長』（World Bank and UNDP 1989）は上記報告書とは微妙に異なる処方箋を示している。それはアフリカがしばしば無惨な後退に見舞われた絶望的な大陸として描かれているが、真相はより複雑であり陰鬱さもより少ない。観察期間をより長期の15~20年にとるなら、1980年以降の急激な低下はむしろ長期の成長トレンドへの回帰を示すというのである。国別には政策改革に熱心にとり組んでいる国とそうでない国をわけてみると、前者の国では危機はさほど際立ったものでなく、それらの国にODAが優先的に配分されることによって回避されよう、という。しかし90年代半ばに相ついで公表された世銀の2つの包括的調査報告『アフリカにおける調整—改革、結果及び将来への道』（1994年）（World Bank 1994）及び『転換期にあるアフリカ大陸—1990年代中期に於けるサブサハラ・アフリカの現状』（1995年）（World Bank 1995）はこの予想が当たらなかったことを示している。そして前者は政策改革に加えて強力なリーダーシップと良いガバナンスが開発のために必要だと言い、後者は90年代はじめに行われた政治の自由化により野党の活躍、与野党間の対話が可能となり良いガバナンスが実現する可能性があることに期待している。

コミュニティはそれをせず、既存の処方箋に全く新しい“ガバナンス”の項目を加えるだけで改革が可能だとする道を選んだのである。

援助政策の処方箋へのガバナンス改革の登場には、勿論直接的な政治的要因の作用もある。上のハーバード・グループの文章も、今日のガバナンス重視の基底に国際的な政治文化の大きな変化があることを強調している。それは冷戦の終焉とその結果生じた旧ソ連圏諸国での市民社会の再建の課題の登場のほか、むしろそれよりもより深遠に、これまで内政干渉を防いできた国家主権の神聖さを著しく薄めるような数々の出来ごとの発生(Pinochet 元チリ大統領や Habre 元チャド大統領に対する、犯罪が起こされた領土以外の国での訴追など)を背景としている。「ガバナンス」という概念についての国際的な定義もこのような政治的要因の影響を強く受けた。

日本の援助専門学者にそって言えば¹⁷、ガバナンスの定義は主要ドナー間及び国際援助機関の間でかなり異なるが、ブロードな共通枠として言えることは、ガバナンスが(1)政治の形態、体制の決定(2)開発のための経済的、社会的資源の管理についての権力の行使、及び(3)政策の策定、計画、実施における政府の権力に関連した概念だということである。細目の違いは3項のすべてにわたるが、最大のもの(1)に関連して、欧米諸国やOECD、国連機関が民主主義の諸制度への変革を求めているのに対して、世銀や国際援助機関が政治体制のあり方については不問にしようとする点にある。世銀の活動はその憲章(第4条10項)により政治体制のいかんによる融資差別化を禁じられていることもあって、そのガバナンス条項は(2)(3)の領域での効率性、有効性の追求に限定されることになる。しかし実際にはその活動は理事会を構成する主要ドナーの志向により次第に強く影響されるようになった(下村 1999; 近藤 2003)。

世銀加盟主要ドナーのガバナンス重視は具体的な形ではIDA第12次増資の決議(1998年)に現われ、更に第13次増資により強化された。その結果として確定したIDAの政策支援貸付けの成績評価指標基準を示す「国別政策制度評価(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)」では、全20項目のうち「経済管理」4項、「構造政策」6項、「貧困・平等政策」5項に対して「公共部門の管理と制度(あるいはガバナンス)」は5項である。更に経済管理中の1項は、ガバナンスの1項として兼ねて算入される。ガバナンスの6項目のタイトルは、「財産権及びルール・ベースのガバナンス」、「予算及び財政管理の質」、「収入動員の効率」、「公共支出の効率」、「公共部門の透明性、説明責任、及び腐敗」、及び「開発プログラムの管理及び持続可能性」である(IDA 2002II)。

PEM改革を重点に

ガバナンス改革はこのように 80 年代末以来、世銀・IMFの政策支援援助貸付の主要な改革目

¹⁷ 日本の開発援助研究者のガバナンス研究では(白鳥 1994)(下村 1999)(近藤 2003)は政治的文脈の中でガバナンス改革の動きを追求している。経済的文脈の中でのガバナンス改革との総合をはかりながらの研究としては(下村 2002)の第1章が詳しくかつ説得的である。

的となるが、2001-2 年になるとガバナンス問題の焦点が絞られてきて、PEMがその改革の中心的地位を占めるようになった。それを示すものはIDA・IMF共同執筆のPRSP関連文書である。その1つ、PRSP体制発足後2年間の“初期経験”(I-PRSP 42国、完全PRSP 10国を対象とするもの)についてなされたレビューは(IDA and IMF 2002I)、国レベルでのgood practiceとしてPRSPアプローチ強化のため近期に高い優先順位を与えるべき措置として真先にPEMシステムの改善を挙げた¹⁸。「ガバナンス及びPEM」に関する節には次のように述べられている。「グッドガバナンス及び有効な公共部門の成績は貧困削減にとり中心的役割を演じる。貧困削減戦略は政治的真空状態の中では形成されず、実行もされないので、支配的な政治的制度的文脈が経済的社会的改革の見通しを決めるパラメーターとなり、制約因となる」。ガバナンス問題はかつてsensitiveすぎる問題として避けられてきたが、いまやこのような認識の下で公然と議論されるようになった。ガバナンス問題の諸項目の中でも¹⁹、「健全なPEMの重要性が益々強く認識されるようになった」(IDA and IMF 2002 I: 7, 55-58)。次に同年後半のPRSP進捗報告は「各国のPEMシステム強化がPRSP実施にとりcriticalとなろう」とまで言っている(IDA and IMF 2002II)。第IV節の冒頭に引用した2001年の世銀年次報告書の文章も同一趣旨を先取りして述べたものである。

それではガバナンス問題登場の1980年代末とその中のPEM最重視の2001~2年の間に何が起こったのか？

主な答は、この間に世銀・IMF下の援助を受ける低所得国に生じた次のような流れの出来事の中に見出されよう。

(1) 一部の国には、初めにガバナンス以前の問題として必要な政治的統一、国家体制の成立、ひいては政府、主要な社会階層、グループ、政党の間で国の重要な政策についてのミニマムに必要な合意が成立し、かつ政府がかなりの程度の決意とリーダーシップとを持ってそれを実行に移すという状態が不足していた。しかし2001~2年の頃までにその不足がかなり克服された。例えばガーナの例では、世銀やドナー諸国が求めて来る政策制度の改革に対して、初めには政府さえも押しつけと見做して、それに従おうとせず、特にそのSAL体制がPRSP体制に代って後conditionalityの最高ゴールとされた貧困削減に対しては、旧Rawlings政府だけでなく、2000年12月の総選挙で勝利を得たKufuor政権さえ当初、それに順応することを拒んだ。ガーナ政府の貧困削減及び公共支出の政策の評価にあたった英国のOverseas Development Instituteの報告は、その調査グループがガーナ政府の貧困政策遵守の気運に初めて接したのは2001年6月の訪問に際してのことだったと言う(Foster Fozzard, Naschold and Conway, 2002)。すなわち低所得国においてガバナンス改革に着手する政治的条件が現われたとき初めてPEMを含むガバナ

¹⁸ その後に挙げられているのは「モニタリング及び評価、及びその能力構築」及び「広い範囲の国内ステークホルダー及び開発パートナーに関する参加プロセスの強化、及び制度化」である。

¹⁹ PRSP文書で採り上げられなかったガバナンス問題の項目としては次が挙げられる「腐敗行為と説明責任」、「公務員制度改革」、「政府間関係及び分権化」、「公共支出管理」及び「立法・司法制度」である。

ンス改革は日程に上ることができたと思われる。

(2) 1980年代に先進諸国において公共部門を民間部門の経営手法を用いて改革しようとする「新公共部門管理 (New Public Management)」の運動が普及し、特にニュージーランド、豪州などでの経験が途上国政府の予算管理や、なかんずく PEM の現状を診断しその改革案をつくるためのモデルとされた (JBIC 2001I、2001II)。1998年に公刊された世銀の *Public Expenditure Management Handbook* (World Bank 1998) は、そのために先進国の PEM モデルを詳細に分析し、その成功的導入のために不可欠な「予算活動の成果達成を可能ならしめる 3つの次元の制度的取り決め」(すなわち「総体としての財政規律」、「戦略的優先順位づけ (配分比率)」及び実務的成績 (技術的効率)) についての解説を与えた。更にその 1つ「戦略的優先順位づけ」については、その実施の条件を与えるものとして導入を求める「中期支出枠組 (Medium Term Expenditure Framework: MTEF)」(単年度予算均衡主義を越える中期の幅での持続可能な支出予算の推定) の解説・勧告に及んでいる。しかしそれらのモデルに照らしての PEM の現状はあまりにも貧弱であって、モデルとの大きな距離を明示しており、それが他方で潜在的な改革の成果を魅力的にすることもあって、ガバナンス改革における PEM 改革の重要性を突出させることになった。

(3) しかし他面ではこのような先進国モデルの提示に際して、低所得途上国のもつ「根深い (PEM実施) 能力の制約についてしばしば十分な配慮がなされていない」(IDA and IMF 2002I: 58) ということがあった。このことは、PEMの現状の遅れそのものに由来する困難を更に増幅する結果となっただろう²⁰。「予算活動の成果達成のための 3次元の制度改革」は、SAL体制の当初、統制主義廃止の一片の法令があれば市場経済システムが甦ると誤って考えた失敗を想起させる (石川 1990)。MTEFの実効的な導入も、概して低所得国の能力を超えている。2002年はじめの文献ではPRSP諸国の大多数及びHPIC諸国の 4/5 以上においてMTEFは予算編成過程に用いられていない (IDA and IMF 2002I: 59)。

²⁰ PEM の先進国モデルを受け入れた低所得国に固有の PEM 改革能力の不足という場合に、標準的な計画経済モデルを実行していた旧社会主義移行国とその影響さえ受けていない一般の低所得国とを分けて取り上げる必要がある。その違いが PEM の先進モデルの受け入れ、実施にどう影響するかをアブリアリに述べることはできない。しかし計画経済体制の下では、全経済の資源配分は多数の個別物財バランス表の体系をデータとする主要生産財の配分計画に基づいて行われており、少なくとも経済の中の近代部門ではその仕組みが作動するような形で組織化されている。財政・金融は、そのような物的計画化を所与として、その運転を円滑にする補助手段として用いられた。市場経済体制の下での資源配分は基本的には市場メカニズムが担い、「市場の失敗」の局面を公共部門が介入により是正するものである。一般の低所得途上国の経済システムは“形成途上にある市場経済”として特徴付けられ、そのために現れる資源配分の歪みは慣習経済によって補われることはあっても公共部門における早期の是正を容易に許さない。移行の能力を分析するに際して、この違いに充分考慮すべきである。

「援助協調」の最新局面－主要ドナーの一般的予算支援

90年代の国際的な援助政策見直しの動きの中から出てきた特定被援助国を対象とするドナー間・ドナー被援助国間の「援助協調」の動きは、援助物資の調達手続きの調整（Harmonization）から特定セクターを対象とする開発政策の調整（Sector-wide approach）と援助資金の集中統一使用（common basket）に拡大し、最近では個々の国の PRSP 全体の支援を目的とする一般財政支援（Multi-Donor Budget Support: MDBS）にまで及ぼうとしている。この MDBS が実際に行われるためには、特に途上国の財政管理が信頼に値する水準に達していなければならない。

「援助協調」はこれまで欧米ドナーの影響力の強いアフリカ諸国で実施されたが、その実施規模は比較的小さかった。その存在理由は、被援助国一国に対するドナー国の数が増加すると、ドナー国ごとに異なる援助供与手続きの違いに対処し、また援助プロジェクト実施について多数ドナー側との対話、交渉にあたるための被援助国政府側での有能な人材の需要が膨大になることを防止しようという点にあった（しばしば「取引費用の節約」の目的と言われる。）しかし世銀の文献によると、MDBSの場合には、存在理由として1つの項目が加わっている。それはこれまでの ODA 供与手続きではドナーの ODA 資金はドナーから直接に担当省庁に流れ、支援するプログラム・プロジェクトの交渉も同じ省庁と行われるから、低所得国の予算管理や PEM の弱点の1つである「政策決定－計画化－予算化－プログラム実施－モニター」の連繋の欠如という問題（間もなく後述）の解決に ODA が些かも貢献しなかった。しかし MDBS はその課題をも解決する機能を持っていると言うのである。しかし MDBS が PEM の弱点克服の課題まで担うことになると、その PEM 実施能力の不足が改めて障害要因として登場する。MDBS はこれらの困難を MDBS の資金を割いて実施する技術援助によって解決しようとしているようだが、検討すべき課題として残る²¹。

以上で PEM 改革が登場した3つの文脈についての検討を終る。その議論を誘発した新公共部門管理理論からする PEM の先進国モデル及びそれとの比較を通じて明らかになった低所得国の PEM 低開発性の現状（ただし一般的パターン）などについては、以下項を改めて考察する。

2. PEM 改革の先進国モデル

1998年公刊の世銀『PEM ハンドブック』は過去20年の低所得途上国における PEM の経験とともに、PEM 改革についての先進国モデルを念頭において、低所得国の PEM が目指すべき規範的なパターンを示している。それを前述した「予算成果達成のための3次元の制度改革」、「政策形成－計画化－予算化－モニター・評価の連繋強化」及び「中期支出枠組（MTEF）」の3項に限定して見ておくことにしよう。しかしそれに入る前に『ハンドブック』は先進諸国での過去100年間に生じた予算改革の推移について素描しており、先進国モデルの発展段階位置づけを知るのに役立つから、これについても摘記しておきたい。

²¹ ガーナについての情報は JICA ガーナ派遣企画調査員橋本宣幸氏に負う。

欧米予算制度の歴史

近代的予算改革の始まりは、19世紀末、20世紀初めに中央行政当局の権力が強化されて以後である。改革の中心的狙いは公共財政資源のコントロールにあった。それを支える制度的取り決めとして、一切の収入は中央基金に納入され、支出は議会の承認を得たもののみ許された。伝統的な「項目別予算 (line-item budgeting)」の仕組みはますます細目化され、それによって汚職増加の危険に対処した。この制度の長所は、簡明で曖昧さを残さないこと、前年との比較ができること、投入の明細さのため支出のコントロールの可能性が高いことだったが、その反面で予算化の本源的な価値としての効率が無視されていることが次第に批判されるようになった。すなわち項目別予算は資源支出の理由や、プログラムの効率についての情報を与えず、成長に伴って必要となる長期費用を導入する余地がない等が指摘された。

これらの弱点を補うために、戦後特に最近にかけて新方式による予算制度改革が実施された。「パフォーマンス予算制度 (Performance Budgeting)」(部局ごとの予算を活動別に作業量 (work-load) 及び単位コストの特定化を通じて制定し、実績に応じてインセンティブを与える Management システムである。)、 「プログラム予算制度 (Program Budgeting。Johnson 米大統領時代の Planning, Programming, Budgeting System: PPBS)」(全予算をプログラムにわけ、その input、output、outcome を測定。各プログラムの限界価値の大小により選択を行資源配分システム。)、更に 1970 年代の「ゼロベース予算制度 (Zero-Based Budgeting)」(プログラム予算が「増分主義」だったのに対してこれは毎年、プログラムごとにその費用便益を全体計算する。) などである。これらはいずれも予算制度として定着しなかったが、資源配分の効率性、管理の有効性や成長支援の仕組みを求める予算改革の課題は新しい PEM 改革の課題として持込まれたのである。

予算制度改革の現代的課題

『ハンドブック』は予算制度改革が過去 100 年間にわたって追求してきた代替的な目的、即ち「公的資金のコントロール」、「将来の資源配分のための計画化」、及び「資源の管理」の 3 つが、新しい理論の下に見直され、次の 3 つの目的を同時に達成するような予算制度創設が課題に再構築されるようになったと言う。その課題とは、公共部門が 3 つの次元で成果 (outcomes) を向上させることである。即ち「総体としての財政規律 (aggregate fiscal discipline)」、「戦略的優先順位に基づいた資源配分・使用 (resource allocation and use based on strategic priorities)」、及び「プログラム及びサービス供給の効率と有効性 (efficiency and effectiveness of programs and service delivery)」である。見直しの契機となった新しい理論とは新公共部門管理理論に沿うものであり、そこからも新しい予算制度改革の究極の目的は、私的部門において働く“見えざる手”に対応する公的部門での公的介入のゲーム・ルールを創案し実施することにあると言えよう。3次元の制度改革についてはこの視点からコメントを行うに止める。

(1) 財政規律 伝統的な項目別予算制度は、省庁別支出項目別に単年度での収支均衡を求めるものである。財政の視点からは効率的であるが、資源配分及び経営上の効率は犠牲にされた。資源配分効率を加味した財政規律を得ようとして、単年度を超える期限についての持続可能な支出総額の決定を許容する制度が求められた。「持続可能」を測る基準は、マクロ経済の安定性が維持されることであり、その限度内の収支赤字は許容されるだろう。そのような支出総額を知るにはマクロ経済及び財政収入の将来推計 (**Forward Estimate**) が行われねばならない。それを基にする予算はベースライン予算と呼ばれる。

(2) 公的資源の効率的配分 これが実現するためには、政治的に決められた開発ビジョンや方向性が、競争的な政策・プログラムの中に希少な公的資源を配分する際の優先順位を決定する役目を果たさねばならない。政策・プログラムの決定はライン^{ミニストリー}省^省によって行われ、そのひとつひとつについてコスト計算 (costing) 及びoutput、outcomeの情報が提供されねばならない。マクロ経済の見通し、予算支出総枠の決定などの手続きは前項のとおり。この項の運営のためには、情報や情報・会計制度が統一的に整備されねばならない。そのほかの必要な整備については後述する。

(3) プログラム・デリバリーの能率 前項により国民経済的に能率的な資源配分、したがって予算支出の配分が行われても、予算執行部局のレベルで配分された予算が能率的に執行されるためには、予算執行部局に対して適切なインセンティブが与えられねばならない。これは「委託 (principal)・代理人 (agent) 関係の理論」が教えるところに従って、上下級政府・部局の間の権限の分化及びそれらの各政府・部局の内部での公務員の任用・報酬制度が適切に管理される問題である。『1997年世界開発報告』は、インセンティブ機構の改革を更に一歩進め、公共部門の法人化・民営化を行うことによって公共財デリバリーの効率向上が測られようとしている状況の分析を行っている。現在政府が行っている公共財デリバリーは、市場あるいは民間部門による提供に代えることが可能なもの、法人化あるいはパフォーマンスベースの実施機関により代えることが可能なもの (広義の公共部門)、及びoutputの特定やパフォーマンスの強制が困難な“中心的公共部門”の3つの部門に分類される。初めの2つのセクターにおいては政府が公共財デリバリーから退出する選択がある。広義・狭義の公共部門では、市民の発言機会を増やすことでデリバリー改善の圧力を強めること、公務員の忠誠心を増強することなどの制度的対応が可能である。新公共部門管理の模範的ケースとされるニュージーランドの改革は、“中心的公共部門”にまでパフォーマンスベースの契約を持ち込んだことで知られる²²。

²² 項目別予算制度について途上国に設立された予算制度はこの「プログラム予算制度」だと言う。その導入が不成功であった理由についてははハンドブックを参照されたい (World Bank 1998: 13)。

政策－計画化－予算化の連繋

ここで挙げた政策、計画化、及び予算化は、全経済あるいは部門ごとの「計画化・資源管理サイクル」²³の中の核心部分を抜き出して全体を代表させたものである。この3つの連繋がとれていないのが、途上国のマクロ戦略及び業務の各レベルでの予算制度の貧弱な成績をもたらす最重要要因であると言う。連繋を立派にとるということは、政治的リーダーシップが確立していること、その下で政策の計画化、予算化を担当している省庁、なかんずく計画省（これは旧社会主義移行国では絶大な力を保持していた）、ライン省及び財務省がそれぞれ分担を守って協力することである。これが守られている状況の下では政治と行政の結び目のところに内閣あるいは閣僚委員会のような機関があり、よく機能している。

中期支出枠組（MTEF）の役割

MTEF は、予算制度が上記3次元のそれぞれにおいて成果をあげるための用具として、『ハンドブック』で強い支持を得ている。財政規律に関連しては、財政目標が単年度を越える持続可能な支出総額に向けられるとき、それはベースライン予算編制を助け、効率的資源配分の決定に関連しては、MTEF の理論的ステップがそのまま決定の手続を示す。業務レベルの効率に関連しては、MTEF によって予測可能な年次予算の決定が保証され、この次元での困難の1つが解除される。

表2は『ハンドブック』から転載したもので、MTEFがそれに沿って準備、実施される7つの主要段階を示している。このなかで決定的なのは段階7であり、そこでは内閣のような政治・行政の結び目にある意思決定機関が、支出総枠とセクター間の優先順位を基礎にして中期のセクター間資源配分を決定するのである。その準備段階として、段階1は計画省が財務省、統計局及び中央銀行と併におこなう計画化プロセス、段階2はライン省がこれと併行して行う予算化プロセスである。前者では、中期（3年間）にわたる収入・支出の予測を行うマクロ経済的プロジェクトと、諸提案の内部整合性や資源の代替的な使用の際のトレードオフを明らかにするモデル作業が主な仕事である。後者では、セクター別の作業レビュー、プログラムの決定とその費用計算が仕事の内容である。これらの2つのプロセスの結果は財務省において段階3、4を通じて統合され、細目の支出枠組とセクター別の支出上限が決められ、内閣に提出されるのである。

²³ このサイクルは①前期政策レビュー、②政策決定及び計画化（資源枠組確定、目的、政策、戦略、及び支出優先順位の設定）、③資源の動員と配分（予算準備）、④計画された活動の実施（収入徴収、資金使用、人材配置、活動）、⑤活動のモニターと支出の説明、⑥評価と監査の各項から構成される。

3. 低所得国の PEM イシューー先進国モデルからの距離

最後に、PEM 改革の議論の中で明らかにされた低所得国の PEM の現在のイシューーについてまとめおかねばならない。予備的に 3 点につき記す。第 1 に、低所得国での PEM の実施成績には相当の変異があるようだが、ここでは世銀・IMF の文献がその低開発性として掲げる特徴が先進国モデルからの平均的な遅れを指していると思ふした上で、ここでの目的（低所得国の PEM イシューーの把握）に役立たせたい。その遅れの中には、ドナー達が先進国モデルを強要したために生じた逆効果としての遅れも含まれているようだが、それを分離するのは困難である。第 2 に、世銀が PEM を評価する際に 2 つの基準がある。1 つは支出が **poverty focus** であるかどうかを見ることであり、他は支出がどのような政策目的に従っているかとは独立に（即ち“政策中立的に”）、資源配分の効率性を基準として制度・政策を評価することである。私は後者の基準を採るが、他面では、政府部局が特定の政策目的を志向し、その実現に情熱を傾けるということがなければ、PEM の重要ステップである政策 **prioritization** への関心、ひいては PEM 改革への情熱も失われるかも知れない。私はそこで世銀の PEM 分析において **poverty focus** が語られるとき、このような意味でそれを読むことにしたい。

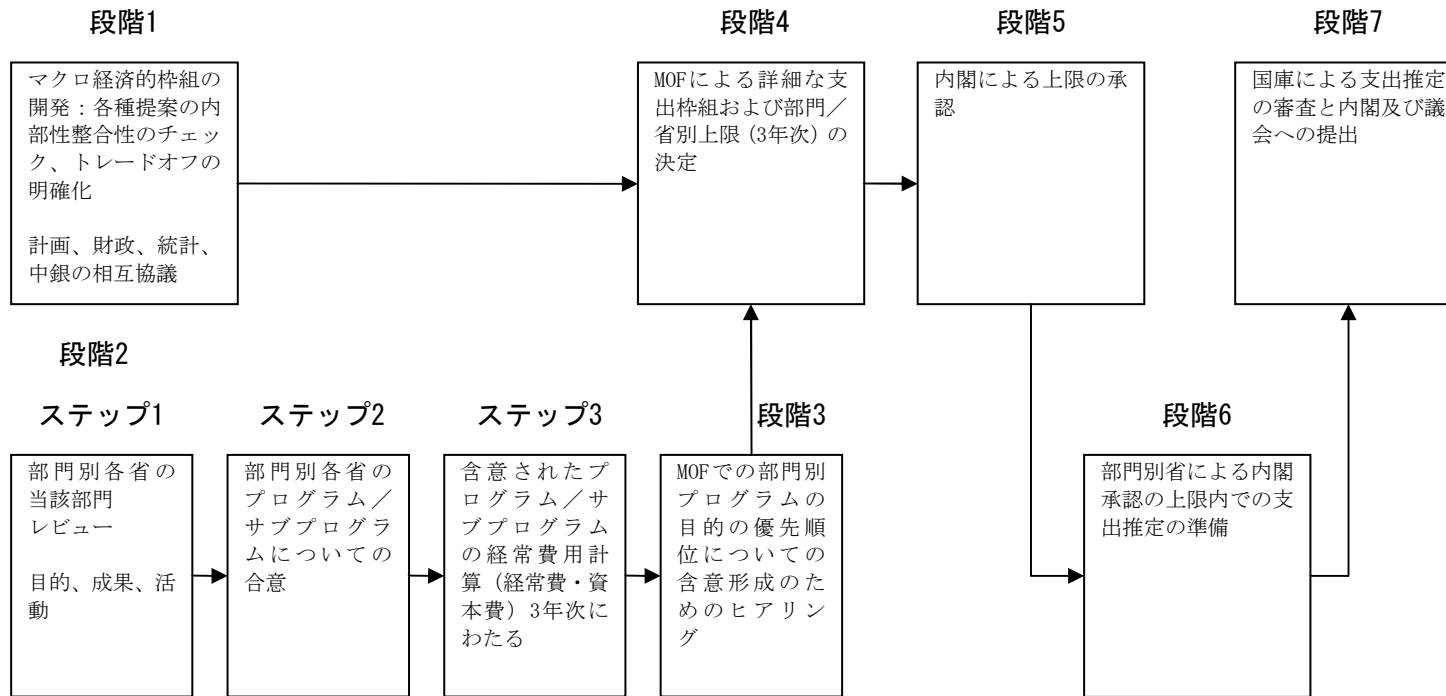
第 3 に、以下では PEM イシューーの大きさやその性質をこのようにして PEM 文献でみようと云うのだが、実際にその緊急性や解決の難易度を定める要因としては、PEM 自身のほかに、財政収入やマクロ経済の管理から来る影響が加わる。特に税制改革やマクロ経済安定化政策（成長率・インフレ率・外国為替レート政策など）、国内外の累積債務問題などは PEM 問題と密接に繋がっている。しかし、それは国別に取り上げる問題として、ここでは扱わないことにする。

以下はこのような限定をおいた上での現在の低所得国 PEM イシューーの整理である。

(1) それを形態別・要因別に整理するのは容易な業でないが、PEM イシューーの最も本質的な特徴は『ハンドブック』からの次の 2 つの引用の中に含まれているようだ。

「政策形成、計画化及び予算化は相互の関連なく実施されている。計画化の対象はしばしば投資活動に限られているが、それは多くの途上国においては一連のドナー支援のプロジェクトを指している。資本支出はすでに大部分計画化プロセスにおいて決められており、また経常支出の大部分は賃金支出のため事前に約束されている。これらすべての理由により、年々の予算化は、ドナーや国内支弁による投資プロジェクト及び経常予算の非賃金支出部分に対して資源を薄く配分する仕事に縮小されている。更に、ライン部局の予算化と支出は臨時的な基礎の上に行われている。少額の裁量的支出でさえ滅多に予測可能でないからだ。」(World Bank 1998: 31)

表2. 「中期支出枠組」(MTEF)－5段階のトップ・ダウンプロセス



資料： World Bank (IBRD), 1998, Figure 3.3

「有効な意思決定プロセスが存在しないので、政策形成と計画化は相互に切り離され、また予算化からも分断されている。それらは資源利用可能性あるいは戦略的優先順位により制約されていない。その結果は全体として、政府の政策により約束されたことと供与できることとの間の大きなミスマッチを産み出している。年々の予算化プロセスはそれ故に、自分の部局が破産せぬよう予算の奪い合い（scramble）となる。戦略的目的達成のために明白な政策選択に基づく資源配分が行われているものとは言えない。」（World Bank 1998: 32）（『ハンドブック』での有効意思決定プロセスは表1のMTEF段階5および7でみた内閣あるいは閣僚委員会のような意思決定機関が政治と行政を結び目において行う活動である。）

(2) 以上の引用から特定できる PEM の弱点数項をとり出し、補足説明する。

- ① 政治的リーダーシップの弱さ 上記引用では政治的指導者（大統領、党書記長など）の行政省内に対するコントロールの弱さがあつたが、問題はそれにとどまらない。アフリカでは 1980 年代から多党政治が容認され、総選挙による大統領・国会議員の選出が行われるなど政治自由化の大きな前進があつた。しかし民主主義体制あるいはそれにかわる体制が樹立されたわけではなく、市民社会成立の基盤も弱い。この状況の下では、国際機関やドナーの求める開発ゴールが政治的指導者に真剣に受け入れられてリーダーシップの源泉となるにはかなりの時間を要する。
- ② 総体的な財政規律の問題としては、多くの途上国では中期支出枠組（MTEF）を取り入れる準備がないのだから、財政目的としては年次予算主義でいくしかない。その上に収入の予測性が乏しいため均衡予算の可能性も低い。しかし財政規律の視点でより決定的なイシューは、中央政府（財務省）が主要な支出項目に関して決定権を持たないことである。即ち政府投資の主要部分を占めるプロジェクトは ODA により賄われるが、ドナーは直接に関係ライン省に支出するから、それらは各種の予算外活動とともに中央政府のコントロール外にある。内外債務残高の高い国では利払い額も大きく、かつ公務員給料・手当とともに固定費となる。これらを除く中央政府の裁量可能な支出額が総支出額に占める割合は惨めな程度の低水準である。ガーナでは 2000 年の実際支出総額中裁量支出額は 53.1%、うち非俸給賃金裁量支出額は 7.1%に過ぎなかった。（Foster and Zormelo, 2002）
- ③ 政治的リーダーシップの欠落の結果、省庁間で支出面に必要な連繫が取れないことも重大な弱点であるが、その典型的なケースは計画化を担当する計画省などと予算を担当する財務省との間の連繫の欠如である。政策の prioritization は両省でそれぞれ独立に行われている。そのため特に投資プロジェクトのための投資費支出の決定（計画省担当）と、プロジェクト稼働後の経常費支出の決定（財務省決定）の間にはつねに大きなミスマッチがある（後者が不足しプロジェクトの稼働率が激減する）。

- ④ 公共支出のモニターは行政機構のヒエラルキーにそって行われ、不徹底である。市民社会・NGO・シンクタンクなどより独立のモニターは望ましいものの、その能力は極めて限られている。

(3) 公共支出及び関連分野の統計情報は、PEM改革に不可欠の材料である。『ハンドブック』は「財政管理情報システム (Financial Management Information System: FMIS) という一章を割いてその先進モデルを概説している。そのシステムは①総支出と赤字のコントロール、②配分率を確保するため政策、プログラム及びプロジェクトの各範疇での戦略的な支出の prioritization、③予算化された資源による最低コストでの outcome、output の実現などの目的に奉仕する用具を与える。『ハンドブック』はシステム全体の逐次構築を勧め、コンピューター化も急いでない。しかし低所得国の実情がどのようなものであるかについて記していない。

ここではベトナムのドナー協議グループ (Consultative Group: CG) 作業班がベトナム政府と共同で研究し発表したベトナムの 2000 年 Public Expenditure Review (PER) の観察により、ベトナムの PEM 情報の発達水準について見ることにしよう。データはこの PER のために準備された 1997 年及び 98 年の国家予算収支に関するもので、1999 年 6 月はじめ公表された「統計総局 (General Statistics Office: GSO)」の予算情報より遥かに詳しくなったと言う。またこの PER は、ベトナムと同程度の発展段階の国としては、その PEM のシステムがよく作動しているようだと言っているから、以下の観察は低所得国の平均的状況よりも少し高い水準を示すものだと見てよいだろう。(Government of Vietnam and Donor Working Group 2000)

- (i) 統合予算制が確立していないから、収入、支出の全体を決めることは難しい。

PERでカバーされている項目—経常支出 (賃金、賃金関連支出プラス経常費支出のための商品サービス支出) 及び資本支出 (政府自身の資源・ODAの無償資金及び借入金 (国内あるいは国外ODA借款) により賄われる)。

PERでカバーされていない項目

イ. 予算外勘定 (off-budget-accounts) による省庁の経常支出・資本支出。これは次の七勘定に及んでいる。「社会保障保険基金」、「健康保険基金」、「全国開発支持基金 (National Development Support Fund: NDSF)」、「輸出支援基金 (旧価格安定基金)」、「国営企業 (Stated-owned Enterprise: SOE) リストラ支援基金」(SOE改革により冗員となった労働者の退職手当支援、SOE 負債の償還及び SOE 投資支援が目的)、「減債基金」(政府の借入による対外債務の払戻) 及び「再森林化プログラム貸付基金」である。財務省の推計では七項目の取引の総計は GDP の約 1.0% に止まる。収入源は特定され、法律によって赤字になることは禁止されているから、NDSF を除いてこの項目から不時に発生する財政リスクは少ないと言う。NDSF は 2000 年設立され、自己債券を発行して公共目的の融資を各界に拡大することができる。

- ロ. SOE が自らの留保利潤で行う投資。
- ハ. SOE が ODA 借款をえて行う投資。
- ニ. 地方コミューン政府の全収支（ただし上級政府からの補給金を除く）。
- ホ. コミューンなどの各級地方政府は、水道、発電、教育サービス、地元インフラ、児童支援、地元民兵などの地方サービスの費用にあてるため“料金”や“自発的寄付”を徴収する。PER のために行った六コミューンの調査では、そのうち四つにおいてコミューンの収入の 23%ないし 61%に及んだ。

(ii) この支出予算のうち部門別内訳の明らかなものは総額の 3/4 に限られ残りの 1/4 については不明である。

(4) 投資プロジェクトの資本支出と経常費支出の予算化が、異なった省庁の間で連繫なく行われ大きな浪費をもたらすという“Dual budgeting”の問題は、ベトナムでは計画投省 (Ministry of Planning and Investment: MPI) と財務省 (Ministry of Finance: MOF) の連繫不足から生じる。非賃金経常費支出活動への支出の内部収益率はいくつかのセクターで著しく高い。浪費の実例として、国道網の半分近くが“poor”あるいは“very poor”な状態にあり、橋梁の 1/4 が荷重能力を著しく減じている。省、地区、コミューンの道路網では更に状態が悪い。世銀はこれによる車輛の操業コスト増高は年間 1.5 億ドルによると推定している。更に大部分の道路は結局において修理工事に対し適切に維持された際より数倍も高いコストを掛けることになる。同じ問題は内河水運や灌漑工事についてもある。保健・教育においては資本・経常の支出バランスは比較的よい。予算分類方法の省庁間不統一による浪費については省略する。

4. PEM 文献からの洞察—政治的意思と制度改革

PEM改革についての以上の文献的検討は、われわれの開発モデル構築の新しい分析視点としてどのような洞察を与えているか。第 1 節で述べたように、多数の PEM 文献の出現は低開発国の財政収支メカニズムの中に驚くほど大きな潜在的な財政資源が隠されている可能性を示唆したが、これらの文献の詳しい研究が教えたことは、その潜在資源の動員のために必要な PEM 改革の内容が狭義の法規技術的な制度の改廃に止まらず、経済・社会・政治の制度・組織の基盤の変化（導行する関係者の意識変革）なしには達成できない根深い変革に及ぶということであった。これは開発というものの本質が既存の制度・組織の枠内での進歩でなく、制度・組織そのものの変革を伴う進化であることを考えれば当然のことであるともいえよう²⁴。そこで開発モデルとしては、PEM改革を中心とした制度・組織変化の課題をその構成要素の 1 グループとして特定し、それをモデルに組み込むことを主張したいのである。

²⁴ この点を最も強く強調した最近の著者は Joseph Stiglitz であり、Amartya Sen の開発に対する capability アプローチもそれをサポートするものといえよう。これについては (石川 2002 I) を参照されたい。

この小節では PEM 改革からの開発モデル改善の企ての参考とするために、まずイギリスのシンクタンク Overseas Development Institute (ODI)の研究によってアフリカの 5 カ国の経験にもとづく PEM 改革の問題点数点を紹介し、ついでそれと対照的にベトナムの経験を記すことにしよう。

ODIとアフリカ 5 カ国の経験—ODIの研究というのは、同研究所がガーナ、マラウイ、モザンビーク、タンザニアおよびウガンダの 5 カ国をケーススタディの対象として、PEM改革が貧困緩和政策の諸目的にいかに関係しているか²⁵、という共通テーマについて行った研究である。私が参照したのはそのうちガーナに関する報告 (Foster and Zormelo 2002) と、5 カ国のまとめの報告の二つである (Foster, Fozzard, Naschold and Conway,2002)。調査は 1990 年代半ばから継続的に行われているようだが、調査にあたっての作業仮説から始まって、アフリカに関する深い造詣をうかがわせる。作業仮説というのは次の 2 つである。

- (i) 公共支出が貧困民の利益によりよく奉仕するためには困難な選択に対決する政治的決意が必要である。
- (ii) しかし、それだけでは充分ではない。必要なはその決意とともに、より有効な公共支出管理、マクロ経済および予算の安定性、ならびに政策研究を政策実施のための実際の現金支出に結びつける予算システムがなければならない。それはまた、支出プログラム実施機関に対する政策実施のインセンティブを強化するための政策と結び付けられなければならない。

次にこれらの仮説に対応する発見のいくつかを見よう。

(i) 政治的意思について。ここでは指導者の貧困削減に関する政策の一貫性が最も重視されているようだ。次のような記述がある。「5 カ国のうち貧困削減の方向づけにおいて最強かつ最も一貫性がある国家指導性を発揮したのは、改革中の旧社会主義国の 3 カ国だった。モザンビークおよび（より低い程度だが）タンザニアは、ウガンダと同じく、貧困削減が政策および公共支出管理の戦略的目標であるという強力な公的シグナルを発信した。このシグナルは根づいた政治的伝統に沿うものだったから、たとえ実行手段が変わったとしても強い効果をもった。」3 カ国の中でも世銀・IMF の優等生といわれる Museveni 大統領治下のウガンダは、1986 年就任後当時の SAL 体制の下で成長最優先の政策を採ったが、その時にはすでに成長が社会的正義と貧困撲滅の目的に奉仕するための手段だという立場がとられていた。しかし 5 カ国の国内的統一・社会各層間の合意は強固な基礎を持っていたわけではなく、ウガンダにおいてさえ、貧困削減支出を脅かす他項目の支出増から腐敗・公的資源の誤用の隠蔽やそれらの結果としての財政赤字拡大への圧力は

²⁵ 前小節でみたように、PEM 改革の評価には公的支出が poverty focus であるかどうかという視点と並んでその資源配分効率向上の効果を見る視点があり、しばしば二つの視点の分離が困難である。ODI の研究視点についても私はこのことを念頭に置いてみている。

強く、ウガンダの好成績を維持していた要因は大統領個人の政治的決意と少数のテクノクラートの有能さだけだったという。他の国については現在得られている貧困削減への制約は **fragile** であり、ガーナ、マラウィで象徴されるのは大統領選挙の度にマクロ経済および財政収支の安定性が犠牲にされる“選挙サイクル”が発生することだ。また5カ国すべての計画文献において、貧困削減達成のためには経済成長が重要であることが指摘されているが、これは成長なしの貧困削減目標の達成のためには政治的に困難な再配分を避けるための方策であることが認識されているという。(もっともこれは上述のウガンダの場合とやや矛盾する記述である。)

(ii) 「中期的支出枠組 (MTEF)」の導入 1990年初めの5カ国の公共支出パターンは共通してきわめて非能率的だった。政府が民間部門に任せるべきものを含めた数分野に手を伸ばした。年次予算の編成は“増分主義”であり、歳入額が増大すれば増分は全支出項目に均等に配分された。部門間・地域間の年次にわたる予算の変動は、ドナープロジェクトの消長により主として決められた。かくて公共支出のパターンおよびその決め方を基本的に変更することが喫緊事であった。これを実施するに最も有効な用具は MTEF の実施であり、事実その導入が5カ国のすべてで企てられてはいるが、成果はまちまちである。その違いを公共投資の利用可能額の枠内で優先順位づけるという MTEF 成否の決定的条件の一つに絞って例示すると、ここでもウガンダの成功が目立っている。ウガンダでは中央政府に政策決定—計画化—予算化の機能を一括する統合された **Ministry of Finance, Planning and Development** が創設されることによって「貧困撲滅行動計画」(PEAP) で示された優先順位が MTEF の支出配分案に反映することが保証されるようになった。ガーナでは計画化と予算化が分断されている。統括的役割を与えられていた **National Development Planning Commission** は弱体であって、財務省とラインミニストリーの間の必要な約束を確保することができない。計画文献は現実性を欠き、支出優先順位にほとんど影響を与えていない。他方、財務省は支出優先対象の戦略的分析能力を欠いている。MTEF はテクノクラートのボトムアップ・アプローチを採って編成されているが、戦略的な資源配分機能は発揮されていない。モザンビークでは1994年に同じ欠陥を克服するために **Ministry of Planning and Finance** が創設されたが、計画化、予算化の機能は統合されることなく同省の計画局・財務局により別々に実施されている。

(iii) 予算編成過程で最も基本的なことは全国予算が財政収入・支出のそれぞれどれだけ多くを捕捉しているかということである。ここではドナーによる援助資金フローのカバレッジについてのみ断片的情報を記す。ガーナでは保健部門を例外としてドナー・フローはすべて予算外にあり、政府には限られた情報しか入ってこない。タンザニアでは援助の半分が年次予算の外にある。一部部門では開発予算の最大 90%が外国により賄われている。これは戦略的資源の計画化および **pro-poor** 支出をも非常に困難にしている。

アフリカ諸国の制度・組織の共通性 アフリカ 5 カ国調査の上記ハイライトに関連して、より直接にアフリカ諸国に共通する制度・組織の特性を扱った別の文献を参照しておきたい。この特性は、政治、社会、経済の発展段階に根ざし、また文化的特性にも影響されていると思われるが、ここではそれには立ち入らない。

文献の一つは、同じ ODI がアフリカ 8 カ国（上の 5 カ国のうちウガンダを除き他の 4 カ国を含む。そのほかにベニン、ケニア、マリ、およびルワンダ）をケーススタディの対象として、アフリカ諸国の国内において HIPC 救済構想によって創設を義務づけられた PRSP 体制がどのように制度化されつつあるかを調査した中間報告書である。（Overseas Development Institute, 2000）ここで興味があるのは、この調査そのものではなく、その予備事項として記している 8 カ国の特徴 5 項である。

- (i) 8 カ国はみな半民主化国家であり政策形成過程は全く分断されている。（意思決定の各センター間の調整および政策形成と実施との間の調整が弱い。）
- (ii) 国内政治は **patronage-based** であって、政党システムは分断的であり、市民社会は弱体である。
- (iii) 各国はすべて高度の制度的な援助依存体質を持ち、それに相応して国内各層への説明責任が低水準である。
- (iv) 公共支出および収入の管理システムが公共政策目的によって導かれる程度は、少なくとも最近までごくわずかだった。
- (V) 行政システムについても、同様に低いモラルと成果達成の弱いインセンティブにより特徴付けられる。

ベトナムの PEM—「政治的意思」と 3 年改革プラン 以上のアフリカの経験と比べてベトナムのそれは対照的である。ベトナムでも PEM は多くの欠陥をもっているが、ちがっていることの一つは改革の前提として強固な「政治的意思」が存在していることである。

ベトナム政府は貧困削減の最高ゴールに対しては当初はむしろ批判的であり、それを持続させるためにも成長促進を最高ゴールにおくことが必要であると考えた。（石川 2002 II）最近では世銀の貧困削減政策に同調しているかのようだが、それはむしろ世銀自身が貧困削減の前提として成長を重視するようになったことの帰結だと考えられる。次にベトナム政府は 2000 年、現行 PEM が持つ弱点を認めた上で、詳しい時間表付きの“PEM 改善施策 3 年プラン”を採択した。これは世銀の『対ベトナム PRSC 承認勧告書』（World Bank 2001）において明らかにされたもので、その内容には次のようなものがある。

- (i) 予算データをより早く公表することにより公的透明性を増進する。その一つとして来年度ははじめまでに全支出の 75% についての部門別内訳を明らかにする。
- (ii) 財務省内の国庫（Treasury）を、包括的公共勘定（援助による支出を含む）の維持およ

び完全に統合された公共財政管理システム (Public Financial Management System) の実施に責任をもつ主管局として指定する。後者の中には国庫における統一的会計制度が含まれる。

(iii) 予算および支出の全情報を各種の“予算外”政府勘定収支を含めて統合する。

(iv) 予算編成および執行過程において資本支出と経常費支出を総合し、バランスの改善を保証する。

(v) 「中期セクター別支出プログラム」をセクターごとに採用する。基礎教育から始める。

この3年プランは、ベトナムの完全PRSP、すなわちCPRGS完成後はじめて合意された世銀の対ベトナム譲許性貧困削減支援クレジット (PRSC) の主要な条件 (但しex post) をなすのであるから、世銀およびベトナム政府双方ともその成功にかなり強い自信と高い期待を寄せていると思われる。

IV. マクロ経済的バランスの枠組

以上両節の検討を経て新しい開発モデルが対処しなければならない政策課題についての示唆が得られた。すなわち第Ⅱ節の「参加型貧困評価（PPA）」方式の調査報告からは、貧困の“敷居”に直面する家計の対抗戦略を支持する公共政策としての地域コミュニティ強化、農業農村開発促進、インフラ建設ひいては工業化支援などが提案された。第Ⅲ節の「公共支出管理」の諸文献からは驚くほど低効率な財政支出活動にかかわる諸制度・組織の政策、ひいてはその背景をなす政治的統一と指導力形成の課題が提案された。この節では、これら二つのセットの提案に対処できるより包括的なマクロ経済の枠組について触れる。これは本ペーパーの重点ではないからできるだけ簡単に扱わねばならないが、それを全く避けることはできない。何故なら、PPA 調査から出て来る課題はほとんどみな、主として財政を通じて賄われる公共投資或いは民間の銀行・資本市場から資金調達を受けなければならない民間部門の投資によって対処しなければならない。後者は貨幣・資本需要を通じて公共部門と競合するがいずれの部門であれ課題が長期・巨額の投資を必要とするインフラ建設や近代的な工業生産施設への投資に依存することになると、マクロ経済的バランスのチェックが必要だろう。「公共支出管理」との関係についてみれば、その現状が幼稚であれば幼稚なりに有効に利用しうる財政資源を前提としてのマクロ経済管理が求められる。またその制度・組織改革の進展があれば、マクロ経済管理に求められる制度と期待される成果は相応して高くなる。即ちマクロ経済管理による統合と調整は PPA、PEM の両面をまたいで進められなければならない。

マクロ経済チェックに関しては幸いにしてここで効果的に参照できる文献がある。それは世銀・IMFスタッフ共同製作のPoverty Reduction Strategy Source Bookの第12章（Macroeconomics Issues）²⁶の記述である。本節ではそこに掲載された「持続的貧困削減の支弁（を可能にするマクロ経済の諸関係）」を示す一表を借用して標準的方法を述べ（表3）、多少のコメントを添えるという方法を採用。その方法を用いての実際のマクロ経済的チェックは、国別の文脈の下で行われる課題であり、ここではそのための枠組みを一般的に示すに止めるのである。

1. 安定・成長・貧困削減・構造改革の概念

表3の説明に入る前に、予備的事項としてその段階にあるいくつかの概念について紹介しておかねばならない。（アンダーラインの部分は筆者のコメントである。）

(1) 安定・成長・貧困削減の3概念の関係について、『ソースブック』（World Bank 2003）は3つの課題を示している。即ち①経済成長は貧困削減のための最重要な要因である。②マクロ経済

²⁶ (World Bank (IBRD) 2003: Figure 12-1) Ch. 12 の著者は B. Ames, W. Brown, S. Devarajan 及び A. Izquierdo。

的安定は高率かつ持続可能な成長にとり不可欠。③故にマクロ経済的安定は貧困削減の鍵要素である。このうち①は、IMFの1999年6月以降の一貫した主張であったことが最近明らかになった²⁷。

(2) 高率かつ持続的成長の決定因としては、上述のマクロ経済的安定とともに構造改革が挙げられる。主要な内容は規制自由化、民営化、行政改革、ガバナンス、貿易自由化、銀行改革など。

(3) マクロ経済安定性とは、国内の総需要・総供給、国際収支、財政収支、貯蓄・投資など主要経済関係が大まかにバランスしていることである。正確なバランスは必ずしも必要でない。財政収支や経常国際収支などの不均衡は、それが持続可能な形で賄えるなら、経済安定性と両立する。

(4) 『ソースブック』の枠組は一般的に言って、政府能力・政府機構の機能について悲観的、他方では民間企業能力・民間セクターの機能については楽観的である。即ち、成長の課題は、民営化により拡大した民間企業への銀行部門の信用供与の増加によって主として達成されることを期待している。そのために政府部門は、国営企業の規模縮小だけでなく、財政政策のスタンスを緊縮的に持続することによって財政赤字の民間銀行による支弁、したがって民間信用がcrowding-outされるおそれの最大限の抑制を求めることになる。しかし、民間セクターの能力が劣り、政府セクターの自立性や学習意欲が高水準の際には、違った処方箋が準備されねばならないだろう。

(5) 『ソースブック』の枠組はまた、すでにマクロ経済の安定が基本的に達成された国を念頭に置いて、その際のマクロ経済政策を扱っている。したがって途上国の未だに高インフレの下にある国（『ソースブック』表 12.2）に対しては、おそらくかなり違った処方箋が用意されねばならない。他方 1996 年以降の中国のように、市場経済化がかなり進んで景気循環的なマクロ経済の構造が現れ（軟着陸可能となった）、かつデフレが持続して、ケインズ的な有効需要拡大政策が求められている国もある。

2. 成長と貧困削減の両立ーマクロ経済政策の枠組

表 3 の要点を説明する。表のマクロ経済的な主要変数間の相互依存関係は、開発政策の最高ゴールを貧困削減に求める立場に立ち、従って「貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）」を頂点において描かれている。その下の列の各項は、貧困削減戦略が経済分野に限られない包括的戦略であるという解釈に立っている。非経済分野の戦略としてはガバナンス改革、しかし操作的には分析は経済分野に絞って進められ、その中でこの枠組が扱うマクロ経済政策はその下の列の成長、インフレ、外貨準備の 3 つの目標に反映することになる。貧困削減と成長との関係についてみると、ここでは貧困削減は成長の結果として生じるもの（“broad-based”）に重点をおいて示してある。貧困削減はこのほか、直接貧困削減を直接的目標とする支出（“pro-poor targeted”）

²⁷ これについては注 1 を参照。

により賄われるものがあるが、それは優先的予算支出の一項目としてインプリシットに扱われている。

このマクロ経済政策の実施を担う部門、あるいは活動として、陽表的には政府財政収支勘定、民間部門の活動、金融部門の活動などが掲げられる。財政収支勘定のうち予算支出の3つのブロックは第III節のPEMが分析対象としたところであった。改革により政府財源を増やす潜在能力は大きい、実行の困難も大きいとされた。収入額を所与として債務利子支払いなどの非裁量支出は巨額であり、公務員給与などは裁量的非優先支出であっても、固定費に近い。したがって貧困削減、インフラ、構造改革に充てるべき優先的支出の余地が小さいのが現実の問題であろう。予算収入は国営企業の経営不振や一般的な公共部門の非効率のために減少傾向にある。そこで財政赤字の増加抑制が大きい課題となるが、金融機関からの借り入れには上述の民間企業の信用を“crowding-out”する危険がある。ODAはしばしば「オランダ病」のリスクを伴っている²⁸。

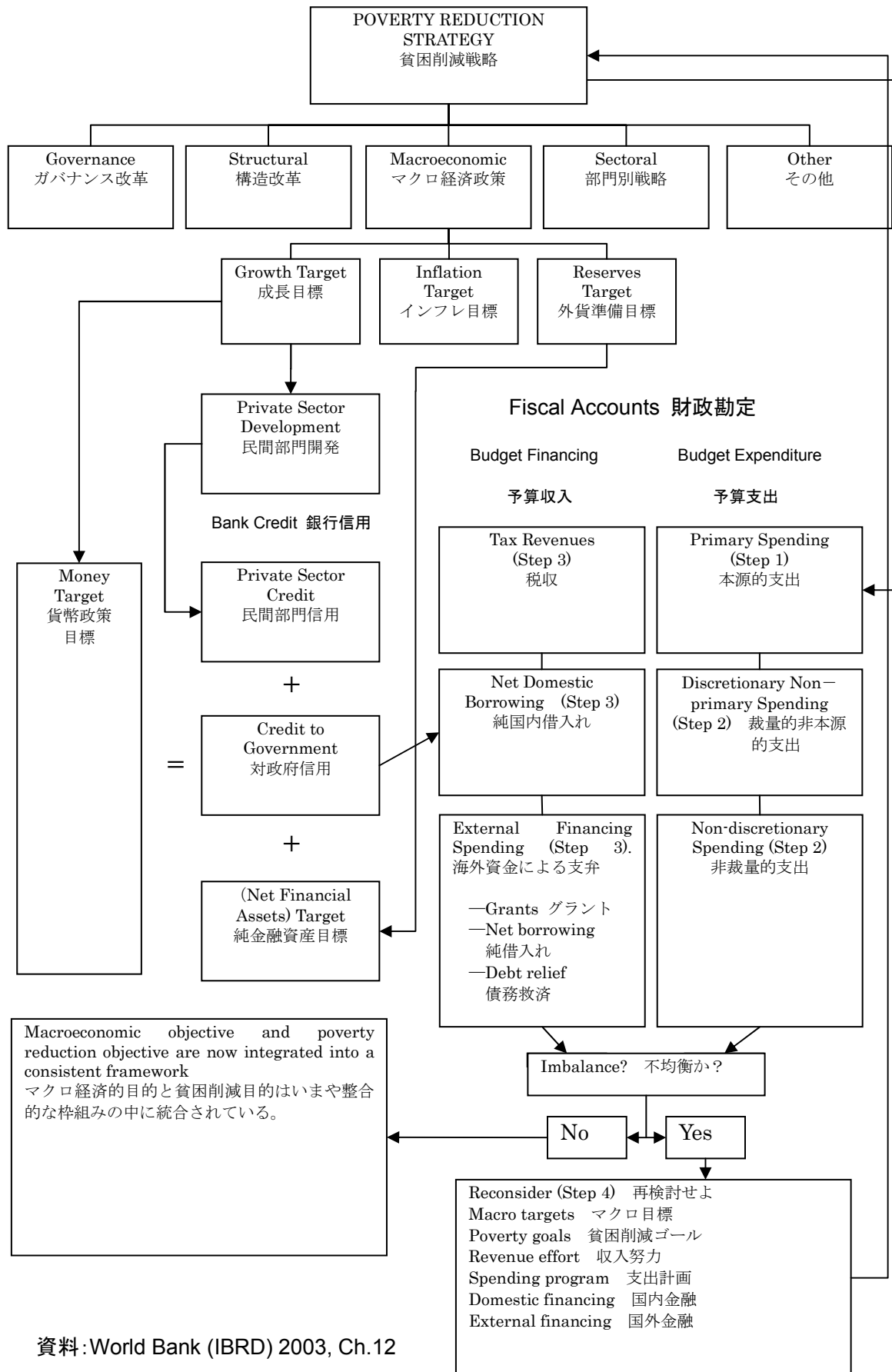
金融市場活動のセクターでは、一般的には銀行システムを中心とする制度の近代化が突出した課題だろう。それが進むにつれて金融政策により産出の水準と変動に影響を与える可能性が増加しよう。金融政策と財政政策との接点のところでは民間企業が“crowding-out”される問題も出てくる。しかし金融市場の発展は結局のところ対GDP比 30%に遥かに満たないM₂比率の低さにより制約されており、資本市場への投資増大への必要性をも念頭において、総貯蓄率の上昇がもたらす経済力の向上がなければ、金融政策により安定的成長を促進する余地は小さいと思われる。

このようなマクロ経済政策実施の結果として、マクロ経済の安定と成長の目的の達成を危うくするような財政収支の不均衡が残るときには、成長と貧困削減の目標数値は下方修正を余儀なくされるだろう。マクロ経済分析の実際手続きにおいては、しばしばモデル構築をふくむ作業で、成長率の変異を考慮に入れる代替的なシナリオを開発して試行錯誤を繰り返すことが望ましい。『ソースブック』はそれを勧めている²⁹。表1の下段のいくつかのブロックはそのことを前提に描かれている。

²⁸ 実質為替レートが上昇して工業化など実体経済の開発が妨げられる傾向を言う。

²⁹ 石川（2000 I）では、成長率と貧困削減率とのトレードオフを最適に処理する工夫としてはCGEモデルの活用を提案した。

表3 「PRSP」体制が内蔵する成長・貧困削減構想：マクロ経済バランスをもとに



資料: World Bank (IBRD) 2003, Ch.12

3. 重債務国における「債務持続可能性」

巨額の公共部門債務を抱えている国は、マクロ経済のバランスのチェックの課題として上記の年次キャッシュ・フロー表によるそれに加えて、現在の債務を少なくとも“持続可能な水準 (Sustainable level)” にまで下げる見通しプログラムを用意しなければならない。債務を対外債務と国内債務とに分けて考察しよう。(i) 対外債務のさいには、1999年の「拡充重債務貧国救済構想 (Enhanced HIPC Initiative)」によって41の低所得国がそれへの有資格を認定された時点(「決定時点」)においてそれぞれの国の「持続可能な債務水準」の具体的な額を特定される³⁰。そして実際の債務額がそれを超える部分は約3年後の「完了時点」までに帳消しにされる。この構想とその有効性については、前稿でPRSP体制の有効性検討の一環として検討した。(石川2003)。ここでは対外債務はそれによって処理されると仮定して考慮外におく。(ii) 対外債務を除いてなお巨額の国内債務を残す多くの国がある。これまでしばしばとりあげられたガーナでいえば、2000年末の時点でその対外公的債務ストックはGDPの150%であったが、対内公的債務も65%、そのうち国有企業債務を除く中央政府債務は29%であった。これらの国では累積債務の利払いおよび元本償還が低水準の財政収入に対する直接間接に強い圧迫原因となり(元本償還は普通、収支残高が黒字の際はその処分により、赤字の際には、赤字金融の負担をさらに増加させることにより賄われる)、財政支出の重要項目である投資支出あるいは貧困削減支出をcrowd outするか、あるいは通貨の追加発行で支弁することによりインフレを助長する。この困難から脱却するためには、国内債務の増加を抑えることが最低限に必要な措置であり、それにはより一層の債務削減が講ぜられなければならない。それが実現した暁に初めてこれらの国の開発のための公共政策は前項の枠組に従うマクロ経済チェックの有効な適用を受けることになる。

累積債務の増加抑制或は減少のためにとるべき措置は、基本的には内外債ともに共通である。ここではIMFにおいて「財政の持続可能性 (Fiscal Sustainability)」とされている枠組を参照する(Chalk and Hemming 2000)。まず理論的には、その枠組は閉鎖経済を仮定して、各期間(t)ごとに、本期の債務ストック(B_t)に対する利子支払い分(利率r)と本期のプライマリー・デフィシット(D_t : 財政収支赤字から利子払い分を除く)との合計額により本期の債務ストックの増分が決まる。即ち

$$B_{t+1} - B_t = r_t B_t + D_t \dots \dots \dots (1)$$

各期間を通じてみる時には、本期の債務ストックの大きさは、いずれも現在値で計算した将来のプライマリー・サープラスのプライマリー・デフィシットに対する超過額に等しくなることが必要である。これは数式としては

³⁰ 拡充 HIPC 構想では、HIPCs 全体に共通して「持続可能な公的対外債務」(現在値)の大きさをそれぞれの国の年間輸出額の150%以下あるいは年間財政収入の250%以下と既定している。これは一連の仮定の下に経験的に導出されたものでその適切性につき議論がある。

$$B_t = \sum_{j=0}^{\infty} R(t, t+j)^{-1} D_{t+j} \dots \dots \dots (2)$$

で表現される³¹。しかし政策実施においては、この理論式のそのままの適用でなく、経験式が用いられる。その一つは各年の国内債務負担 (b_t または B_t/Y_t) を全期間を通じて安定させるような国内プライマリー・バランスの値 (\bar{d}) を考え、それと実際の国内プライマリー・バランスの値 (d_t または D_t/Y_t) との差 ($\bar{d} - d_t$)、プライマリー・ギャップ指標 (Primary gap indicator) を「維持可能性指標 (Sustainability Indicator)」として国内債務管理の用具として使うことである。

\bar{d} は数式としては

$$\bar{d} = (n_t - r_t) b_t \quad (\text{但し } n_t \text{ は GDP の成長率}) \dots \dots \dots (3)$$

として示される³²。この式の利用にあたっては、 b_t は不変として扱うための理論式との違い、ひいては政策上の歪み³³が生じるが、直感的に分かり易いため広く実用に使われているという³⁴。以

³¹ (1) の定差方程式を解いて得られる全期間の予算制約式は (2) 式の右辺に $\lim_{T \rightarrow \infty} R(t, t+1)^{-1} B_{t+T+1}$ を加えたものに等しい。

この追加項は「終末期債務ストック (terminal debt stock)」の現在値を表す。(2) 式はこの追加項が実際問題としてゼロ値をとることを想定している。その理由：(1) それプラスの値を取ることは、債務国政府が債務を保有し続けることを意味する。しかしいかなる合理的な貸し手もそれを許さないだろう。(2) それを負値をとることは、政府が民間に対して債権者となることであり、それもありえないことである。

³² $\bar{d} = (n_t - r_t) b_t$ の導出過程は次のように説明できる。国内債務負担が安定するということは、 $(b_t) = (B_t/Y_t) = 0$ ということである。但し (\cdot) は年々の成長率を示す。この式は次のように展開できる。 $(B_t/Y_t) = B_t - Y_t = \Delta B_t/B_t - \Delta Y_t/Y_t = (D_t + r_t B_t)/B_t - n_t = (d_t/b_t) + (r_t - n_t) = 0$ したがって $d_t = (n_t - r_t) b_t$ 。この式の右辺各項のうち n_t 、 r_t は外生的に決まる。故に b_t を一定と仮定して導出される d_t の値が政策的に実現の努力を払うべき \bar{d} の値となるのである。

³³ 理論式には b_t のとるべき値の制限、いわんや一定値の仮定はない。実際にも、現在の b_t 値がきわめて低い途上国では、それが時とともに増加して、財政政策は持続可能かもしれない、また b_t の値が大きい重債務国では持続可能な財政政策は債務削減を必要とするかもしれない。(Chalk and Hemmings, 2002)

³⁴ IMF のガーナに関する政策研究文献でこの財政持続可能性指標が使われているケースを見よう。(IMF 2003)。下表は表頭の GDP 成長率と表側の実質利率が与えられた際に国内債務負担を安定させるために必要な国内プライマリー・バランスの値を計算して示したものである。 b_t の値は 2000 年の実績により 0.289 をとり、不変と仮定している。(IMF 2003、III. The Challenge of Fiscal Sustainability on the Post HIPC Era in Ghana)

国内負債負担を安定させるのに必要な国内プライマリーバランス (%)

実質利率 (%)	実質 GDP 成長率 (%)			
	3	4	5	6
1.25	-0.5	-0.8	-1.1	-1.4
8.00	1.4	1.2	0.9	0.6
12.00	2.6	2.3	2	1.7
16.00	3.8	3.5	3.2	2.9

「持続可能性指標」には、このほかに「国内プライマリーギャップ指標 (Domestic Primary Gap Indicator)」や税ギャップ指標 (Tax Gap Indicator) などがある。

上のマクロ経済バランスの枠組がどのように運用されているかの実例として、脚注において巨額の国内債務をもつガーナ³⁵とそれが比較的軽微なベトナムのケース³⁶について示すに止めることにする。

³⁵ ガーナのマクロ経済バランス達成のチェック方針は、IMFのガーナに対する「貧困削減成長ファシリティ (PRGF)」取り決め3年計画(1999年5月-2000年5月)第4次レビュー報告で紹介された「中期マクロ経済戦略」およびその中の「中期財政目標」からの次の引用によってかなり明確に知ることができる。要点は、国内貯蓄率が著しく低い上に内外債務の累積による危機に当面しているガーナが、PPA、PEMからの洞察をもうけてその改善努力のマクロ経済チェックのために、「持続可能な債務」モデルとPRSP Source Bookスタイルのマクロ経済枠組との二つをともに利用していることがはっきりうかがえることにある。(対外債務については、HIPC構想による救済をあてにしている、この中期戦略には充分ふれられていない。)このマクロ経済チェックの結果として、ガーナ経済が危機を脱し、貯蓄増加を含む成長と貧困削減の軌道に乗ることができるかどうかは、勿論これらの戦略の実施面の問題である。

「ガーナの中期マクロ経済戦略は、これまで民間セクターの開発を妨げ、政府が社会的サービスや公的インフラの提供のために必要とする公的蓄積の浪費を招いていた“国内債務増大→利払増加→インフレ悪化”の罠から経済を救出することを目指している。この大まかな方針は2001年間のGPRSの公的協議で打ち出された。その貧困政策の有機的一環として全体的なマクロ経済目標が設計された。

中期の財政目標は、一切の国内債務サービスを賄うのに十分な「国内プライマリー・サープラス」を生み出し、国内公的債務ストックの対GDP比率を2000年末の29%から2003年までに半減させることである。他方予算および国営企業の赤字支弁のための銀行システムへの依存性が低下するから、プラスの実質金利とともに貨幣成長が減殺され、2003年末までにインフレは1桁に低下する。以上はまた、非利子政府支出の対GDP比率の上昇と民間セクターへの実質的な信用増発(年率10-15%増)を可能にすることによって2003年降来の実質成長率5%の目標を支持することになる。(IMF, 2002)

³⁶ ベトナムにおいても公的部門の内外債務合計額は、IMF推計で2000年対GDP63%に及び決して僅少な額ではない。しかしその主要部分をなす国有企業の商業銀行に対する不良債権は、中期的には大きな財政リスクであるものの、中期マクロ経済戦略では分離して対処することが可能である。政府債務は内債が3%、対外債務27%で、高い成長率と低い利率の下で持続可能性の問題は存在しない。IMFの対ベトナムPRGF(2001-2003)が支持した中期マクロ経済枠組はそこで、下記の引用に見られるように、主たる関心を高率の経済成長と持続的な貧困削減の実現に向け、そのために prudent な財政金融政策の堅持、低インフレを通ずる民間企業の振興を求めている。

「中期(2001-03)のPRGF支援(マクロ経済)プログラムのゴールは、貧困の持続的削減のためのより高度の成長経路にベトナム経済を乗せることである。成長の高度化を低インフレの下で実現するには、マクロ経済の安定性および構造改革(これは民間投資と経済の競争力の増強のため)が必要。成長と雇用の原動力は民間のSMEセクターおよび外国投資企業から発生する。このPRGFが支援する戦略は、I-PRSPで打ち出された構造改革およびマクロ経済改革の枠組と整合的である。

民間投資を促進するための中心的な政策要素の中には、銀行部門内の改革とビジネス環境をより一層自由化し、固有部門との平等な競争条件の下に置くことが含まれる。国内競争は民間部門の促進と国有企業部門の政策により強化され、対外競争は貿易政策を通じて強化されよう。マクロ経済の脆弱性は prudent な財政・貿易政策を通じて、また国有企業の損失を削減し国営商業銀行の成績を向上させることによって対処されよう。」(IMF 2001)

V. おわりに

この小文の目的は、PPA 報告および PEM 資料という世銀、IMF の新政策重点から生まれ出た多数の新種文献データから問題意識を得て、世銀・IMF の「PRSP 体制」が内包する低所得国の開発モデルの不備に対する改善案の作成の手がかりを得ることであった。

得られた問題意識は、まず PPA 報告からは、貧困地域の家計が dynamic には貧困の「敷居 (threshold)」を中心として、そこから「貧困の罠 (Trap)」に向けて下降・転落するかあるいは富裕化に向けて上向きするかという対向的な傾向を見せているという発見があり、そこから出発して、「敷居」に直面した家計がもつ「対抗戦略 (coping strategy)」を公共政策として後押する必要性に着目するものであった。そのような公共政策として、たとえば貧困民が最後の避難所とする地域コミュニティの強化策、農業・農村開発の支援、社会・経済インフラ建設および直接生産的な工業化の直接的実施あるいは助成などがあつた。PEM 資料からは、低所得国の財政収支がわれわれの想像した以上に低開発であることの発見があり、それを克服するには、政治体制・行政機構の近代化改革を含む財政支出システムの制度・組織の改革が開発モデルの不可欠のステップとなることが示された。

公共政策として提案されるさまざまな目標は資源的に競合する可能性があり、その調整を重層的な制度・組織政策と関連させつつ進めるためには、マクロ経済的バランス維持のためのチェックが必要である。また重債務貧国ではその前段階で債務削減と fiscal sustainability のための措置を欠かせない。そこで小論では重点トピックではないが、簡単に取り上げた。

このような視点での分析と政策投入が PRSP 体制の開発モデルの改善になることを言うためには、まずその開発モデルがもつ不備についても述べなければならない。しかしこれについては既存の拙文に譲り、繰り返さない (石川 2002I、2003)。

最後にまえがきでふれた 2 点についての感想を記したい。

(i) ケーススタディの重要性

しばしば強調したように、PPA、PEM から得られる個別情報は、それが国別、地域別のどのような状況の下で現れたのかの知識とあわせて用いられる時 (即ちそれぞれの情報の context を知る時) 初めてその真価を発揮する。小論ではそれらの個別情報をそれ自体のもつ重要性や開発における役割という視点から、context 抜きに、従って一般論として取り上げた。理解を促進するためにしばしば国別、地域別の情報について具体的なケースを参照したが、開発モデルの中でのそれらの位置づけがそれによって充分に明らかになったわけでは決してない。そのような効果を期待するときには、開発メカニズムの他の関連局面についての情報をできるだけ多く取り揃えなければならない。小論ではケースとしてガーナおよびベトナムに関するものを参照することが多かつ

たが、その際にもこのような意味で情報はまだ不完備だった³⁷。これが意味するところは、PPA およびPEMにより新たに得られた情報を活かして開発モデルの再構築を図るためには、特定の国 についての開発メカニズムをそれらの情報を活かしつつ探求するケーススタディの積み重ねが必要だということである。

(ii) アフリカ型と東アジア型の開発モデルの差

小文で行った国別の PPA、PEM 関連の具体的ケースへの言及およびその背景の解釈は、この ようにいずれも断片的であり不完備であるが、すでにその中から、(特により頻繁に言及したガー ナとベトナムの対照において)、アフリカ諸国とアジア諸国との間の問題状況の違いが明白になっ ているように思われる。その背景の多くは、政治・社会および経済の発展段階の違いに帰せられ るようだが、そのほかに文化的伝統や、これらほとんどの国が過去においてその下におかれた植 民地主義・体制の違いが影響しているかもしれない。前項によって特定国についての開発メカニ ズムのケーススタディを積み重ねる際には、これらの背景の違いを含めて大陸間の開発メカニ ズムの違いが明らかになるよう努力することが望ましい。最近次第に明らかになってきたことだが、 われわれ日本人の開発協力政策の姿勢は、東アジア諸国の開発経験に影響されていて、欧米諸国 のそれがアフリカ諸国の開発経験に影響されていることと対照的である。このことについて認識 を深めることができれば、国際援助システムの発展について日本がより積極的に発言し、行動す ることが容易になると思われる。私は近い将来において、このような二つの狙いをもつケースス タディが PPA、PEM の国別データの活用を前提として少数の国につき展開されることを期待し ている。

³⁷ 1 例をベトナムについて示す。第 II 節において PPA 調査からの発見として、ベトナムにおける“貧困の敷居” に直面する家計の主な対抗戦略が Tra Vinh 省では保有地を担保してのえびの水田養殖や高収量米の栽培、Lao Cai 省や Ha Tinh 省では地域コミュニティへの駆け込みにあることが示された。一方、1992、98 および 2002 年の家 計ベース生活水準調査から、その間、全国的な貧困率（ヘッド・カウント）が 58.1%、37.4%、28.9%と急減して いることが明らかとなった。92 年、98 年の間については所得階層推移マトリックスの推計もある。(表 3)。さら に 2002 年については、既述の“vulnerable group” 6.7%ないし 10.2%のほか、農村における 5 分位階層制の土 地なし家計比率の数字が得られる。またこれらすべてについて全国 8 地域別数字も利用可能である。その一連の 情報から少なくとも次のような考察が得られる。(i) 90 年代以降ベトナム政府が **pro-poor targeting** よりも **broad-based growth**による貧困緩和を図った政策は有効だった。(ii) しかしその政策が特に強力に行われた南ベ トナムの「メコンデルタ地域」および「西南地域」では両極分解が進み、対抗戦略用の資産喪失が最も際立っ ている。(iii) 僻遠山地特に北ベトナムの「北西地域」、中部ベトナムの「中央高原地帯」では地域コミュニティ強 化の **pro-poor-targeting** の投資の恩恵により家計の資産喪失率は極めて低い、貧困率は最高である。(iv) 「紅 河デルタ地域」のみ、貧困率・資産喪失率が共に著しく低い。以上の例は、情報が比較的多面的に得られ、診断 が比較的确实に行える珍しいケースであるが、将来にわたっての政策の処方箋作成となると不足のところが 多い。特に地域別の農村の地域合作社、農村工業化、インフラ、都市工業などの現況について。それらの情報なしには バランスのとれた処方箋はつくれない。

あとがき (2006年8月追加)

はじめにこのペーパーが執筆された 2003 年末の時点における世界援助コミュニティにおける途上国援助戦略の形成と進化の特徴および私の執筆の動機について述べておかねばならない。それは次のようにいえる。世界銀行および IMF は 1999 年、低所得途上国に対するすべての譲許性の有償資金援助をその貧困削減戦略に従ってのみ供与するという新体制を発足させたが、それにもかかわらず、その時期(2003 年末)に至るまで、その戦略が多くの低所得国において持続的な貧困削減とそれを支える経済成長をもたらしうることをひとびとに納得させるような「開発モデル」を提示していなかった。しかし、それから現在に至るまでに、ペーパーが主たる対象とした 2 つの出来事が現れていた。その一つは、世界銀行の創始した「参加型貧困評価」(PPA)方式の貧困民調査からはじめて貧困家計の動態に関する知見が得られるようになったこと、今ひとつは、同じく世界銀行が新たに提唱した低所得国の「公共支出管理」の改革努力の中から多くの低所得国の政府財政がまったくの低開発であるという知見が得られたことである。それらの二つは必要な「開発モデル」を直ちに創り出すのに十分だということはできなくても、今後登場すべき「開発モデル」の有力な構成要素の一部となりうることを期待された。このペーパーを執筆した動機は、その期待を込めて、この二つの出来事の意義を主として日本人向けに明らかにしておこうということにあった。またこのペーパーが二つの事項にあわせてとりあげた「マクロ経済的バランス」の図式は、このような主要な構成要素が出揃う際に、それが有効に組み合わせられかつ実現されることを保証するマクロ経済的チェックの手続きが必要であることをあらかじめ示しておこうとしたものであった。

ところで、「貧困削減戦略」の死活を制する「開発モデル」を求めての探求は、その後、国際援助コミュニティと主要ドナー機関においても、また関連するアカデミズムの世界においても、その後引き続き真剣に進められている。このあとがきでは主要ドナー機関およびわれわれの側でのこの探求の新しい動きについて記述する。主要ドナー機関としては、世界銀行・IMFのほか、90年代末以来独自に構築された国際開発政策を土台にして国際援助コミュニティの先導的役割を演じようとしているかに見える英国政府の国際開発省(DFID)を取り上げる。私自身はこのDFIDの「開発モデル」を求めての探索からいくつもの^{インサイト}洞察をえることによって最近ようやく自らの「開発モデル」を試作することができた。この「開発モデル」は本ペーパーの「貧困削減の動態」、「PEMのメカニズム」および「マクロ経済バランス」の3つの事項をも重要な構成要素の一部として成立することの可能な「基本的な開発モデル」の形をとっている。

DFID・ODIの援助哲学と政治的変化追求

DFIDによる「開発モデル」の探究は、1997年の労働党政府の発足に伴う新しい国際開発戦略の発表に始まり、ロンドンのシンクタンク「海外開発研究所」(ODI)による強力な理論的実証的な

開発援助研究能力の支援の下に進められた。その研究は英国の新しい援助重点であるアフリカを主たる援助対象にしている。DFID の『1997 年国際開発白書—世界の貧困を根絶するには：21 世紀の挑戦』で詳説された新戦略は、労働党政府の新しい福祉国家思想(トニー・ブレア首相の「第三の道」に示される)の核心である、社会的に排除された人々(特にニート、フリーターの膨大な数の若年層)の公共政策による救済(“social inclusion”、それによる“出発点の平等”の実現)という構想を全途上国の貧困民の救済に適用することを公約している。『1997 年白書』のこの援助哲学は、アマルティア・センの「潜在能力アプローチ」による貧困緩和の倫理経済学の発想に酷似している。センの貧困概念はこの「潜在能力」がある「閾値」(“basic capability”)に足りない状態を指すが、その「潜在能力」とは、ある大きさの所得的富とその富を利用して人々が望ましいと思う生き方、あり方(これは“機能”と呼ばれる)を実現するための「利用関数」とを合わせたものである。この「利用関数」の束は、実存する「社会のシステム」に他ならない。だからセンの意味での貧困緩和は、「社会的排除」を克服するための「社会システム」の改革・改善を重要な構成要素としている。世銀の『世界開発報告 2001 年』はセンの潜在能力アプローチを拠り所として執筆されたと記されているが、そこで貧困攻略の 3 つの柱とされた「機会の拡大」、「権利の拡大」および「安全保障」とは、このような意味での「社会システム」の改革・改善の内容を指すものに他ならない(日本でのセン「潜在能力アプローチ」の解釈の多くは、この点の理解において不十分である)。

この高遠な援助哲学にも関わらず、英国政府の新国際開発政策はその主戦場であるアフリカにおいて成功の兆しを示さず、最近の国際的な援助成果の報告のほとんどすべてがアフリカにおける開発および貧困削減成果の“後退”をさえ警告している(例：IMF・世銀の「2005 年 PRS アプローチのレビュー」2005.4.19)³⁸。英国政府が特に 1999 年以来国際援助コミュニティに対して矢継ぎ早に行っている innovative な低所得国再活性化の提案(特に Enhanced HIPC Initiative(1999)、IFF の提案(2004)、ブレア首相主催『アフリカ委員会報告』発表(2005 年 3 月)、PRBS(「一般財政支援」と同じ)政策の発表(2004 年 5 月)、「貧困削減のための新パートナーシップ」政策(2005 年 3 月)および G8 サミット(2005 年 7 月)でのアフリカへの ODA 倍増案主導)は、この不成績を克服しようとする危機感に発しているといえる。

しかし、英国の国際援助活動の他面での特色は、DFID が ODI(海外開発研究所)をはじめとする民間シンクタンクの優れた研究能力を効率的に活用してこの不成績の評価、その原因と対策の分析に貢献したことであった。分析は経済学にとどまらず、社会学・政治学の方法を用いて行われた。

ODI などのアフリカ研究は、直接間接に DFID の委託による数カ国の比較研究プロジェクトの形をとるものが多いが、それを通覧して次の 3 点の特徴があげられる。

³⁸ IMF and the World Bank, *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling up Results*, Aug. 15 2005.

(1)現状診断的にはそれは、アフリカ諸国の開発の困難をもたらしている複雑なメカニズムを、その根源的な位置にアフリカの前近代的な政治体制をおくことによって整合的に理解しようとした。それは今までの開発経済学からの途上国分析において見られなかった新奇な企てである。前近代的な政治体制のアフリカにおける具体的な形態としては、マクス・ウェーバーの支配の社会学における類型概念としての「家産制体制」(Patrimonialism)が独立後導入された近代国家体制の外被の下にある変化をとげた「新家産制体制」(Neopatrimonialism)という1つのハイブリッド形態である(この体制の下では統治者である大統領による国の統治は、一面では(フォーマルには)、中央・地方政府の行政幹部への官職・給与の分与とその反対給付としての行政サービスの履行を通じて行われるが、他面では(インフォーマルには)、大統領の私的な取り巻き(clientele)の役得つきの公務員としての任命と、それに対する大統領への私的忠誠の提供という形態をとっている)。アフリカの国家機能をウェーバー流の新家産制概念で分析する企ては70年代はじめからあり、特に90年代末には第3世界の比較民主化研究の一環として組織的に行われた(特にミシガン州立大学のBratton and van de Walleグループの1997年著作が示す)。ODIはここから洞察をえたのだが、ODIの研究は「新家産制」の作用が、経済の分野に波及して、国の財政資源の動員と配分を歪め、成長と貧困削減にたいして決定的な負のインパクトを与えることに貢献したのである。

(2)政策処方箋としては、ODIの研究はアフリカの研究プロジェクトが活発化し始めた2000年ごろにはまだ、政治的指導者が貧困削減ゴールの重要性を認識しそれへの公約を与えることが援助成功の鍵だと強調するに止まった(この時期の各種研究プロジェクトの集大成というべきものがDavid Booth ed., *Fighting Poverty in Africa: Are PRSP Making a Difference?* ODI, 2003)。しかし、DFIDやODIなどのシンクタンクは間もなく、アフリカの停滞の元凶としての、政治体制そのものの非近代性の克服に関心を向け始めた。その関心は“Drivers of Change (DOC)”研究プロジェクトとして結実した(Drivers of Changeの意味は「変化の担い手」ということ)。結実にあたっては閣内省としてのDFIDの発足に貢献した前DFID大臣、クレア・ショート女史の強烈なリーダーシップがあった。省内においてはDOCプロジェクト推進を担当する部局、チームが特定された。ODIはじめ多くのシンクタンクとの契約により現地調査が実施された。2004年10月現在それは11カ国(アフリカでガーナ、ケニア、マラウイ、ナイジェリア、ウガンダおよびザンビア)およびアジアおよびアジア/コーカサスの2地域について完了、その他現在進行中のもの9カ国、計画中のもの1カ国(ベトナム)および1地域(中東・北アフリカ)がある。DOCプロジェクトは貧困削減プログラムの失敗をそのプログラム実行への政治的意思の欠如で説明することで終わりとすることなく、進んで、政治的意思の欠如がどうして生じるかを問うものである。より具体的に言えば、以前にはDFIDの貧困削減への関心はpro-poor changeのための戦略を見出すことにあり、そのための持続的経済成長、「市場や公共サービスへのアクセス」、「権利の拡大」、「安全保障」などの現状を明らかにしようとした。しかし、DOCは分析の対象を更に国全体に広げる。その拠り所としてDFIDはAlex Duncanを所長とするシンクタンクOxford Policy Managementにそのナイジェリ

アのDOC研究をベースにしたa conceptual framework for DOC analysisの構築を委嘱した。それは、経済社会構造、政治的・行政的プロセスを含む諸制度(すなわち、^{エージェント}主体の行動を決定する公式および非公式のルール)および主体(すなわち、特定の利益を追求する個人および組織。例：政治的エリート、公務員、政党、地方政府、軍部、メディア、民間セクターなど)の3つの柱からなる概念的モデルとなっている(以上はDebbie Warrener, *The Drivers of Change Approach*, ODI, Synthesis Paper 3, Nov. 2004による)。

国別DOC研究で私が比較的詳しく参照したのはODIのガーナ・プロジェクトである。それはガーナの植民地離脱後の国や経済・文化の歴史の模索の中から、家産制体制の成立を見ている(特に家産制体制と財政管理・民間セクターの形成の関係はわかりやすい)。変化のドライバーとしては経済面では(1)国際貿易と競争、(2)金融制度、(3)外国直接投資および(4)ガーナ人企業家の育成と大小企業の成長が想定され、政治面では(1)政党間競争の強化、(2)情報の自由なフローと批判的なマスメディア、(3)ガーナ人ディアスポーラの移民と帰国プロセスが取り出された³⁹。これらのドライバーは、総じて、同時に実行に移されねばならないが、政治面と経済面との間では、前者が決定的な役割を持つという。

私自身の「開発モデル」試論

DFID・ODIの研究から洞察をうけて、私自身が本ペーパーの考察を「開発モデル」の構築のために高めていった過程は2段に分けて記すことができる。一つはODIのアフリカに対する開発援助の一連の研究に啓発されて、DFIDの国際開発政策そのものの構造と歴史的背景を調べ、そのアフリカにおける応用の成果と対照させるという仕事である。その結果はGRIPS Development Forum Discussion Paper No.10(「成長と貧困削減の途上国援助—アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために」2005年3月、英文は同No.9およびJBIC Discussion Paper No.8)に発表された。ここでは英国のアフリカ援助がその高遠な援助哲学にも関わらず、それをoperationalizeするための貧困緩和の「開発モデル」が構築されていないために、成果をあげられないでいると結論している(日本援助の東アジア型モデルの問題はここではふれない。また、このとき考慮した英国のアフリカ援助研究は、政治指導者の貧困削減への^{コミットメント}約束を得ることが政策の鍵だとみている段階であった)。いま一つは、この考察をも土台の一部として、私自身の「開発モデル」の試論をつくったことである。これは2006年1月に公刊した拙著『国際開発政策研究』(東洋経済新聞社)の第1章に「国際援助システム」論と合わせて国際開発政策論の「基本枠組み」を構成するものとして示した。私の「開発モデル」の構築は大枠としては歴史学派的な発展段階論的思考に立っていて、現代途上国の開発過程を「政治、社会、経済等の分野別発展段階

³⁹ Tony Killiak, What Drivers Change in Ghana? – A Political Economy View of Economic Prospects, July 2004 (mimeo).

およびその中での現段階の特定」、「段階間移行のメカニズム」および「所与の(混合)発展段階の中での成長(貧困削減)のプロセス」の3つの大柱の下に分析しようとしている。この枠組みの中で経済分析としてとくに新しいのは、発展段階を分野別にみる際に「政治体制」を「経済制度」「生産力」のほかにも明示的に取り上げたことだろう。この「政治体制」については、私が特定した発展段階は前近代的な「家産制体制」、「非家産制・非民主制体制」、ついで「民主制体制」とつながるものであった。

以上について述べた後で、漸く、貧困の罨と公共支出管理を取り上げたこのペーパーの研究が「開発モデル」探究の重要なステップとなった理由が明らかになる。2点の指摘を行いたい。

(1)「基本枠組み」の開発モデルに照らして言えば、「貧困の罨」を含む貧困削減とその前提としての成長プロセスは「所与の(混合)発展段階の中での成長(貧困削減)プロセス」に属するべきことである。「公共支出管理」の改革は、分野別発展段階間移行メカニズム」に属する企てである。そして、この2つは、政治体制の前近代から近代への移行を可能にする「家産制体制」の克服についての分析が加われば、それをエンジンとして連動し始め、持続可能な貧困削減を実現する可能性がでてくるだろう（これは私が次に予定しているペーパーのテーマである）。

(2)「政治体制の段階移行→財政制度改革→成長・貧困削減の推進」という連続的な改革・改善のプロセスの最初の両段は、センの潜在能力アプローチにおける「システム改革」の役割を果たす低所得国にふさわしい一提案である。ODIのDavid Boothは、最近のペーパーの中で、私の上記2005年ペーパーへのコメントをしている。すなわち、「それ[石川ペーパー]はセンやブレアのイデオロギーをベースとする開発援助政策が、アフリカにおいて、新家産制政治の壁につきあたって失敗した、そして、我々の「新しい援助のアジェンダ」も同じイデオロギー的淵源を持っているとみている。」しかしそれは誤解である。私はある国の援助政策が特定の援助哲学を持つことは望ましいことであり、それはBoothの主張するevidence-basedな診断および政策立案と両立可能だと考える。そしてセンのアプローチについていえば、それは経済政策の立案に際する倫理的な正当性の追求努力の一つの現れであり、多数の人々の貧困削減への合意を得るための前提であると思っている⁴⁰。

いま一つ補足するなら、DuncanのDOCプロジェクトのための概念的枠組みは、それ自体私の「開発モデル」に代替する役割を持つかもしれない。私はまだその詳しい内容を見ていないが、一見して社会学的に包括的に構築されている。私の「開発モデル」は政治学概念による要素を取り入れてはいるものの、基本的な枠組みは経済学的であり、経済分析に堪えうるようにできている。

⁴⁰ David Booth, "Is the New Aid Agenda Anti-Trade?" in Shiela Page and David Booth, eds. *Aid and Trade Cohabitation or Divorce?* ODI, 2005. このコメントは、私の議論に関する以上の点の他、複数の面白い論点を含んでいるが、それ別の機会に取り上げ、私見を述べたい。なお、Boothの前掲書(03)をめぐる石川とのディスカッションの記録は、*GRIPS Development Forum Policy Minutes No.20* (July 2005) pp.27-31 に要約されている。

世界銀行・IMFの“貧困削減のためのロードマップ”探求

世銀・IMFの新しい「開発モデル」を求めての動きは、二つの文献をよりどころとして要約的に観察することができる。これについては簡単に述べる。

第一は両機構の独立評価機関、すなわち、IMFの「独立評価機関」(IEO)および世銀の「業務評価局」(OED)(最近「独立評価グループ」(IEG)と改称)によるそれぞれの機構の貧困削減戦略(PRS)支援活動の有効性を評価する文書である(両機構の2004年度活動および世銀についてはさらに過去10～15年にわたる活動を対象とする)。これらの文書において、OEDは世銀の「貧困削減のために必要な成長への強調が不十分であったことを指摘した(これに対する世銀マネジメントの側からの反論は、この評価が対象としている文書(PRSPs)はレシピエントが作成したものであって、世銀が作ったものではないというものである。しかし、PRSPsがそのように不備であったなら、それは世銀の助言が足りないことであり、説得的でないといえるだろう)。他方、IEOの評価はいう。「PRSPsの大部分が政策策定、特にマクロ経済政策および関連する構造政策の分析において、PRGFの作成に対し戦略的ロードマップを与えるに不十分である。それらは公共支出の構造を決める際に社会支出に焦点をおき、貧困削減を可能にする成長への支出を犠牲にしている」また、「PRSアプローチはこれまで個別国のレベルにおいて成長、貧困削減およびマクロ経済政策の間のリンケージを理解するために貢献していない」⁴¹

世銀の発議で1999年に発足したPRSP体制に対して、IMF・世銀の評価機関がそのわずか5年の後に、このようなクリティカルな評価を下したことの意義は重大である。しかし結局のところ、問題はこの評価を所与として、どのような改革・改善の政策を立案・実施することができるか、ということだ。IMFはマクロ経済政策を委任されているから、当然に上記の評価の背景となったマクロ経済的分析の精緻化を進めているようにみえる。開発や構造調整を委任されている世銀の立場からの改革・改善の政策は、この評価報告がセクター横断的なレッスンとして示されている限りにおいて、公共セクター改革・民間セクター発展を含む制度開発と人的・組織的キャパシティ構築を中心としている⁴²。しかし成長をベースにした貧困削減を支援する世銀全体の最新の営みをみるためには、新総裁(Paul Wolfowitz)および新チーフエコノミスト(François Bourguignon)の下で作成された『世界開発報告2006年』(特集: Equity and Development)を少なくとも一瞥してみることが望ましい。

特集のタイトルに含まれるEquityの概念は、John Rawls、Amartya Sen、Ronald Dworkin

⁴¹ 関連報告は次のとおり。World Bank(OED), *Improving the World Bank's Development Effectiveness: What Does Evaluation Show?* 2005; World Bank, *2004 Annual Review of Development Effectiveness: The World Bank's Contribution to Poverty Reduction*, 2005; and IMF (IEO) *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, 2004.

⁴² この点は2003年までのOEDの活動をまとめた次の報告でも同じ(Bjai Chhiben et. al, *Reform and Growth, Equality World Bank Experience*, Transaction Publishers

および John Roemer などケネス・アロー以後の非厚生主義的「倫理経済学」あるいは「厚生経済学」の代表的学者 4 名の関連概念をブロードに折衷したものとなっている。それは自らの努力によって取得する収入の平等をもたらす“Equal opportunity”と、本人の責任によらない境遇の違いより最終的に生じた著しい不平等の除去、すなわち、“Avoidance of absolute deprivation”の両原則で定義される(一見してロールズの「社会的基本財」の取得における平等原則とマクシミン原理によって再配分されるべき境遇の差に対処する格差原則の組み合わせに近いようだ)。報告はしかしこの equity の概念を提起したのは、開発を担うための新しい枠組みを提案するのではなく、これまですでに存在するいろいろなアプローチを統合し、拡充する土台にしたいのだという。この報告の「エピローグ」では、この開発への種々のアプローチは世銀自身がこれまでいくつかの年次『世界開発報告』で用いてきた開発に関する 4 つの重要思考枠(major standards of thinking and actions)としてまとめられる。すなわち

(1)「市場メカニズム」、(2)「人間開発」、(3)「制度開発」および(4)「貧困民への権利増大」である。注意しなければならないのはこれらの各思考枠が、提案された時々の開発の 이슈や行動を背景としてのレッスンのまとめ(synthesis)であり、それをある時点で活用しようとするならば、更なるまとめが必要である。そのようなまとめとして『世界開発報告 2000/01』の機会拡大、権利増大、安全保障の 3 つを基礎とする貧困削減政策の提唱があった。より最近のまとめとしては、前チーフエコノミスト、ニコラス・スターンによる「投資環境の整備」と「貧困民への権利拡大」の 2 本柱による統合の提案がある。このようなまとめ、統合の努力がない時には、異なる開発経験の諸要素は分断される。そして相互に補完しあって本来包括的な(holistic)なはずの開発のプロセスを生み出すことができない。そのような統合の力は『世界開発報告 2000/01』においてもまたスターン論文においてもなお十分とはいえず、そこで統合のための特集の「equity and development」の概念の新しい役割がある、というのであろう。

私は『世界開発報告 2006 年』の提案が斬新であることに感銘を受けるが、問題はその提案が IEO、OED のいう“成長と貧困削減への戦略的ロードマップの欠落”を埋める力になりうるかどうかである。この点では、DFID=ODI が、アフリカの援助最前線において、厳しい「成長と貧困削減」の不成績に直面し、その打開の秘策として、「新家産制的な前近代政治体制」の克服を掲げたことが想起される。前掲の私自身の「開発モデル」の試作は DFID=ODI のこの秘策から洞察を得て行われている。これらに対して、IMF・世銀の PRSP 体制の危機克服の努力は、政治体制の近代化という政治学の分析領域に入ることには抑制的であり、「ガバナンス政策」までは一応取り上げるが、経済学の伝統的領域から踏み出したわけではない。しかしこれらいずれの場合にもまだ有効な成長・貧困削減のロードマップを勝ち得るに至っていない(2004 年 4 月 2 日)。

参照文献

- Action Aid Vietnam (1999), Ha Timh. A Participatory Poverty Assessment, Hanoi, Nov.
- Barret, C. and I.G. McPark (2003), “Poverty Trap and Safety Net” a paper presented at a conference in Honor of Erik Thorbecke. Oct. 10-11, at Cornell University.
- Chalk, Nigel and Richard Hemming,(2002), “Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice,” IMF Working Paper, April.
- Foster M., Fozzard A., Naschold F. and T. Conway (2002), How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure Reform in Five African Countries, Overseas Development Institute, London.
- Foster M. and D. Zormelo (2002), How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Ghana, Overseas Development Institute, London.
- Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group (1999), Vietnam Attacking Poverty: Vietnam Developing Report 2000, Hanoi, December.
- Government of Vietnam and Donor Working Group (2000), Vietnam, Managing Public Resource Better. Public Expenditure Review 2000, Vol1. Main Report, Hanoi.
- Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group (2003), Poverty: Vietnam Development Report 2004, Hanoi, December.
- IDA (2002), Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment, Supporting Poverty Reduction Strategies (Report from the Executive Directors of IDA to the Board of Governors), Washington D.C. July.
- IDA and IMF (2002 I), Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with interim PRSPs and Full PRSPs.
- IDA and IMF (2002 II), Poverty Ruction Strategy Paper – Progress Implementation.
- IMF(2001), “Vietnam: Request for a Three-Year Arrangement under PRGF.” March 22.
- IMF (2002), Ghana, Fourth Review under PRGF, January 31.
- IMF (2003), Ghana: Selected Issues, May.
- 石川滋 (1990) 『開発経済学の基本問題』岩波書店。
- 石川滋 (2002 I) 「貧困削減か成長促進か—国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』56-2。
- 石川滋 (2002 II) 「世界銀行の国際開発政策見直しと日本の ODA」『社会科学研究』、53-6。
- 石川滋 (2003) 「PRSP 体制の有効性について」『国際協力研究』19-1、4 月。
- Ishikawa, Shigeru (1968), Economic Development in Asian perspective, Kinokuniya, Tokyo.
- JBIC, JBIC Review, No4. May (2001 I), (Public Expenditure Management and Developing Countries). 国際協力銀行(2002) 『開発金融研究所報』第 4 号 10 月 (公共支出管理と開発援助)。

- JBIC (2001 II), Public Expenditure Management in Developing Countries, (JBIC Resource Paper No.10).
- Kapur, Devesh and Richard Webb (Aug 2000), “Governance-related Conditionality of the International financial Institutions” *G-24 Discussion paper Series*, UNCTAD No.6.
- 近藤正規 (2003) 『ガバナンスと開発援助ー主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』 国際協力機構、国際協力総合研修所。
- Lybbert T., C. Barrett, S. Desta and D. L. Coppock (2004), “Stochastic Wealth Dynamics and Risk Management Among A Poor Population,” Working Paper, Cornell University.
- Narayan, Deepa (2000 I), Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?, Oxford University Press (for the World Bank), N.Y.
- Narayan, Deepa (2000 II), Voices of the Poor: Crying Out for Change, Oxford University Press (for the World Bank), N.Y.
- Norton, Andy, E.B-D. Aryeetey, D.Korboe and D.K.T. Oogle, (1995), Poverty Assessment in Ghana Using Qualitative and Participatory Research Methods, The World Bank, Nov.
- Overseas Development Institute (2000), Report on Progress and Preliminary Findings (PRSP Institutionalisation Study, Scoping Phase), London, November.
- Oxfam Great Britain (1999), Participatory Poverty Assessment, Duyen Hai and Chau Thanh Districts, Tra Vinh Province, Vietnam, Hanoi, November.
- Platteau J.P. and F. Gaspart (2003), “The Risk of Resources Misappropriation in Community-Driven Development”, *World Development*.
- Robb, Caroline M. (2003), Poverty and Social Impact Analysis - Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences (IMF Working Papers), Washington D.C. February.
- 下村恭民 (1999) 「ガバナンス、経済発展、援助ー実効ある政策論議への脱皮を求めて」 『開発援助研究』 vol.5 No.4。
- 下村恭民・中川淳司・斉藤淳 (1999) 『ODA 大綱の政治経済学ー運用と援助理念』 有斐閣。
- 白鳥正喜 (1994) 『ODA フロンティア』 (第2部5章) 大蔵省印刷局。
- Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Program (1999), Lao Cai, A Participatory Poverty Assessment, Hanoi, Nov.
- World Bank (1989), Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth A Long Term Perspective Study, Washington D.C.
- World Bank and UNDP (1989), African’s Adjustment and Growth in the 1980’s, Washington D.C.
- World Bank (1991, 1993, 1994, 1999), Annual Reports
- World Bank (1994), Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead, Oxford,
- World Bank (1995), Ghana, Poverty Past, Present and Future, Washington D.C. June.

- Oxford University Press, N.Y.
- World Bank (African Region) (1995), A Continent in Transition, Sub-Sahara Africa in the Mid-1990s, Washington D.C..
- World Bank (IBRD), (1998) Public Expenditure Management Handbook, Washington D.C.
- World Bank (2001), Ghana, International Competitiveness – Opportunities and Challenges Facing Non-Traditional Exports, Washington, D.C. June.
- World Bank (2001), Vietnam Poverty Reduction Support Credit, III. (Poverty Reduction Program for Bank Support – B. Key Element of PRSC Program – 5. Public Expenditure Management p.26). April.
- World Bank (2002 III), Vietnam: Delivering on its Promise Development, Report 2003, ch.III Modern Governance, Public Expenditure Management.
- World Bank (IBRD) (2003), The Poverty Reduction Strategy Sourcebook, Washington D.C.
- World Bank (African Region), (undated), Community Driven Development – A Vision of Poverty Reduction Through Empowerment.
- World Bank and DFID (1999), Voice of the Poor, Synthesis of Participatory Poverty Assessment: Lao Cai, Ha Tinh, Tra Vinh and Ho Chi Minh City, Hanoi, November.

財団法人国際開発高等教育機構 (Foundation for Advanced Studies on International Development: FASID) の国際開発研究センター (International Development Research Institute: IDRI) では、開発プログラム及び政策の質的向上を目指し、開発の課題に関する研究活動を実施しています。このDiscussion Paper on Development Assistance は、重要な開発援助の動向・政策提言などの研究・調査を公表し、内外関係者の間でその調査結果に対する要点の議論を活発化する機会を提供することを目的としています。

Discussion Paperシリーズの各号は、FASID/IDRI が提供する開発援助情報システム・サイト (Development Assistance Key Information System: DAKIS, <http://dakis.fasid.or.jp/>) よりダウンロードすることが出来ます。ご利用ください。

FASID

財団法人 国際開発高等教育機構
国際開発研究センター

〒102-0074 東京都千代田区九段南1-6-7 千代田会館

Tel. (+81 3) 5226 0305 / Fax. (+81 3) 5226 0023

E-mail: op@fasid.or.jp

URL: <http://www.fasid.or.jp>

ISSN: 1348-8554