

開発援助の新しい潮流：文献紹介 No.25

Economic Development in Africa

From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?

国際貿易開発会議 (UNCTAD)

2002年発行

要点

本書は、UNCTAD から出版されたサハラ以南アフリカの経済発展と世銀の PRSP との関連を論じたものであり、PRSP に今までなかった新しい解釈を提示している。UNCTAD によれば、PRSP の狙いは貧困削減そのものではなく、構造調整がもたらした経済的苦難から貧困者を救うためのものであり、世銀にとっては構造調整が今でもその基本的援助戦略なのである。しかし、本書は、構造調整と PRSP だけでは、これらの国の開発は達成できず、より多くの援助と輸出促進が必要だと主張している。

背景:

アフリカは経済開発の見地からみて、最も深刻な地域である。そこは世界の中で最貧困国が最も集中している地域であり、貧困人口を抱える割合も最も高い。国連貿易開発会議 (UNCTAD) は最貧困国とアフリカの両方に焦点をあてる国連の機関である。この報告書の中で UNCTAD は、「PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略文書) プロセス」と名付けられた今日の貧困削減キャンペーンが、果たして本当に 1980 年代に定義付けられた「ワシントン・コンセンサス」の構造調整プログラム (Structural Adjustment Program: SAP) からの発展したものであるのかを問いかけている。また本書は PRSP プロセスがサハラ以南アフリカ諸国にとっていかなる意義を有しているのかを問いただしている。

SAP は、一般的に過度の政府の介入によってもたらされた経済の大きな歪みを修正することで安定したマクロ経済運営を促進することを目的としていた。その基本的メカニズムはコンディショナリティであり、途上国政府が援助を受けるためには課された条件を満たさねばならなかった。構造調整融資 (Structural Adjustment Loans: SALs) はかつて有効であり、今に到っても用いられる場合があるが、1980 年代末までには以下のような様々な理由により批判にさらされるようになった。

- ・ コンディショナリティの数が非常に多くなったため、被援助国政府に厳しい行政負担を強いた。
- ・ 一連のコンディショナリティは非常に厳しいものであったため、それらはいくつかの国において社会不安を引き起こした。
- ・ 多くの国で構造調整プログラムは持続可能な開発を促進する上で効果的ではなかった。

PRSP プロセスは SAP とは一線を画すとされている。SAP は「ポスト・ワシントン・コンセンサス¹」の産物であり、PRSP の主要な目的は貧困削減である。PRSP は政府によって準備され、国が何を必要とし、何が達成可能なのかというビジョンを反映するものでなければならない。この方法によって、被援助国政府のオーナーシップと参加が確保され成功が期待されると考えられ

¹ ポスト・ワシントン・コンセンサスの詳しい説明については、秋山他『開発戦略と世界銀行』第3章(2003年、知泉書館)参照。

ている。

内容:

「重要な課題」と名付けられた第1章(概要)は3つのポイントを挙げている。

1. 構造調整プログラムはアフリカの貧困を削減してはこなかった。

ある研究の推定によると、アフリカの最も貧しい国々において、一日 US 1 ドル以下で暮らしている人口の割合は 1965 - 69 年以來増加し続け、この期間の平均 55.8% から 1995 - 1999 年には 64.9% に上昇している²。

2. PRSP プロセスは構造調整と異なるものというよりも、第二世代の構造調整であるといえる。

PRSP のマクロ経済政策と構造調整プログラムの内容を詳しく検証すると、それらはいわゆるワシントン・コンセンサスが支持する政策的助言と決して根本的に相違するものではないことがわかる³。

3. 貧困削減という目標は経済開発の産物としてのみ達成されるだろう。

[貧困者の福利に対して直接的な影響を与える資源の]再分配は急速な経済発展下においてのみ維持される。経済発展がなければ、短期間に貧困に対してインパクトを与える意図でなされる支出は、稀少資源を投資から奪い、資本の蓄積速度を減速するのである⁴。

第1章に続く2つの章は PRSP プロセスの政策内容を分析し、最終章は主要な調査結果を要約している。

「貧困削減計画の新要素」と名付けられた第2章では、PRSP プロセスのオーナーシップ指数についての議論がされている。本当に被援助国の基本政策は、コンディショナリティによって押しつけられたものから、その国が自ら作成した計画に取って代ったのであろうか。この報告の調査結果は以下のとおりである。

1. 被援助国のオーナーシップと参加は、国際金融機関(特に世界銀行や IMF)と PRSP の準備段階において組織的に関わった市民社会(主に NGO)との妥協によって実現した。
2. 世界銀行による『貧者の声』⁵などの資料を用いて、UNCTAD は PRSP の標準的な政策目標が貧困者の要望と大きな差異があることを見出している。
3. 実際、コンディショナリティは構造調整プログラムにおいてそうであったのと同様、PRSP プロセスに浸透し、被援助国のオーナーシップや参加と両立しえないまでに到っている⁶。

第3章「安定化、調整、及び貧困」は PRSP 枠内におけるマクロ経済安定化政策を検証する。それらは世界銀行や IMF が指針の中で貧困削減を促進するための鍵であるとみなしているものであり⁷、同時に SAP の中心的関心事でもある。経済成長に対するマクロ経済の安定化の影響、さらにサハラ以南アフリカ地域の貧困削減の安定化措置の効果にとりわけ関心が置かれている。以下は主要な気付きの点である。

1. 世界銀行も IMF もマクロ経済の安定化を図ることを意図した政策や改革が、貧困者にもたら

² 2 ページ。

³ 6 ページ。

⁴ 4 ページ。

⁵ Narayan (2000 年)。

⁶ 本書が例証した資料によると 1999 年から 2000 年かけての、13 のサハラ以南諸国に対して国際金融機関が課した条件は、それぞれの国に対し平均 114 になり、その内の 82 はガバナンスに関係するものであった。17 ページ。

⁷ IMF PRSP Sourcebook、第六章からの引用 (www.imf.org)。同様の資料は世界銀行の PRSP Sourcebook の第 12 章にもある (www.worldbank.org)。

す影響を評価していない。UNCTADはこの影響を「安定と成長」、「公的支出と税」、「財政制度改革」、「外国為替と資本収支」、「貿易改革」、及び「農業政策」の観点から評価する。

2. 保健医療や教育といった PRSP が焦点をあてる「支柱⁸」というべき重要な分野においてさえ、市場原理に基づく民間セクター主導で対処するべきと主張されていて、アフリカの貧困層の要請は概ね無視されている。
3. 汚職とガバナンスの問題は PRSP プロセスの主要課題である。しかし、これらの問題は込み入って複雑であり、多くの場合、中央政府を支援強化し、政府が制度的改善を率先して行うことができるようにしなければ、効果的に対処することはできない。

最終章、「結論」は、世銀主導の PRSP プロセスは構造調整プログラムの代替的な政策ではなく、むしろ補完するものであると結論付けている。開発援助全体における PRSP 政策の役割とは SAP に従来貧困者に対する欠けていた貧困者に対するセーフティネットを供給することである。しかし、サハラ以南アフリカ諸国にとってこの新たに改善された SAP（「第二世代」⁹）は必要とされているものではない。なぜならアフリカでは構造調整プログラムは成長をもたらす上で成功しなかったからである。この地域は貧困が普遍化した地域¹⁰であり、異なった形の援助を強く必要としているのである。

コメント:

この報告書は UNCTAD による一連の出版物のうち、最新のものであり、PRSP プロセスを中心にアフリカの状況を分析している。基本的に UNCTAD は、サハラ以南アフリカ諸国は国内の成長要因を欠いており、そのため国内からの努力だけでは、開発を促進する取り組みは失敗に終わるだろうというスタンスを取っている。国際的努力に加えて、債務救済、輸出能力形成や市場へのアクセスといった形で多岐に渡る国際的な支援が欠かせないと主張している。この主張は、「多くの妥当な国内政策や良好なガバナンスが存在したとしても、外国からの援助の不足や先進国における保護貿易政策からの悪影響を埋め合わせることはできない¹¹」という言葉によって要約される。

この報告書は現行の論争に対し新鮮な見方を提供している。一般的に、PRSP プロセスに対する批判的な論評は新古典派の経済学的な理論の厳密さに欠けている点に集中している。これらの論評のほとんどは、貧困削減アプローチと SAP を明確に区別しており、PRSP に対し以下の欠点がよく指摘される。

- ・ アプローチが拡散しすぎている。
- ・ 社会的、文化的要素に過度に焦点をあてすぎている。
- ・ オーナーシップの側面が事実上のコンディショナリティにより妥協させられている。
- ・ 極めて重要な経済セクターを無視、見逃されあるいは軽視している¹²。

かかる批判に対して、この UNCTAD の報告書は PRSP プロセスが明確に SAP の一部だと主張す

⁸ UNCTAD による表現。

⁹ 6 ページ。

¹⁰ これは「平均所得が非常に低く、人口の大多数が貧困ライン以下にいる地域」として定義されている（4 ページ）。

¹¹ 60 ページ。

¹² 例として、Clive S. Gray, "The IMF/World Bank 'Poverty Reduction Strategy' Approach and Africa's Industrialization," *Journal of International Cooperation Studies*, Vol. 10, No. 2, November 2002, Kobe University 参照。

る点で挑発的なものである。本書の著者らは構造調整プログラムを通して開発を促すという世銀の理論は基本的に変わっていないと考えている。つまり経済成長は開発（そしてやがては貧困削減）のエンジンであり、マクロ経済の安定、解放、市場開放やグローバルな統合は成長を促すだろうとの信念において世銀は変わっていないと考えているのである。本書の解釈によると、貧困削減戦略の中心的役割は、失業、混乱、政治的不安定や社会的緊張といった実施に付随する苦難を許してきた SAP を緩和することにある。PRSP は、SAP 改革の過程において多くの場合最も苦難を強いられる社会の貧困層を救うためにある。PRSP が初等教育や基礎的保健医療、ガバナンスの透明化を強調するのはこのような苦難を緩和手段として有効と考えられるからである。PRSP プロセスによって貧困者の苦難が緩和されている間に SAP によって成長は加速され、究極的には貧困は撲滅されるであろう、というのが世銀の考えだと本書は解釈しているのである。

しかし、UNCTAD の経済学者は、SAP はサハラ以南アフリカにおいてこれまで効果的ではなく、PRSP プロセスをもってそれを補完してもその状況を是正することにはならないであろうと警告している。彼らはさらなる経済的・社会的影響を評価することを薦めている。彼らは、この報告書では明言はしているものの以前の報告書¹³でサハラ以南アフリカは共同の国際的支援なしには成長することはないだろうという見解を明確にしている。自分達が描く世銀の理論そのものを否定しているわけではないが、成長要因がなくなった貧困が一般化しているアフリカに対して世銀理論の妥当性を疑っているのである。

¹³ *Least Developed Countries Report 2002, Escaping the Poverty Trap*, UNCTAD, June 2002.