

Discussion Paper No.131

**貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と
貧困のリンケージに関する予備的考察
- ASEAN 諸国における PRSP 体制の意味 -**

長田 博*

2005 年 3 月

* 名古屋大学大学院国際開発研究科教授

本研究は以下の平成 16 年度科学研究費補助金を得て実施した研究成果の一部である。

萌芽研究「グローバル経済下の貿易・投資自由化と貧困削減の関係分析手法に関する研究」

課題番号 16663017、研究代表者：長田博

基盤研究 B (2) 「東アジアの地域経済統合と成長・所得分配・貧困削減 - C G E モデルによる

計量分析 - 」課題番号 16330037、研究代表者：江崎光男

貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と 貧困のリンケージに関する予備的考察 - ASEAN 諸国における PRSP 体制の意味 -

長田 博

(構成)

- 1 . 問題意識
- 2 . 経済成長と貧困率の関係に関する議論と Pro-Poor Growth
- 3 . 「貧困削減戦略」に内包されるマクロ経済政策
- 4 . 経済開発戦略として見た PRSP 体制の問題点
- 5 . 望ましいマクロ経済政策と貧困のリンケージの分析フレームワーク
- 6 . ASEAN 諸国における PRSP 体制 ベトナム・カンボジア・インドネシア -
- 7 . 今後の研究方向

参考文献

1 . 問題意識

この小論の第 1 の目的は、科学研究費補助金で実施している萌芽研究「グローバル経済下の貿易・投資自由化と貧困削減の関係分析手法に関する研究」(平成 16 年度～17 年度)の 1 年目において実施した貧困削減戦略をめぐる研究のサーベイをもとに、貧困削減戦略の基本的性格と問題点を経済開発との関係で整理し、次年度実施する貿易・投資自由化と貧困との関係に関する分析フレームワークについて示唆を得ることである。第 2 の目的は、本研究で対象としている ASEAN3 カ国(ベトナム、カンボジア、インドネシア)を実例にその具体的策定過程および貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper、略称 PRSP)の位置づけについて確認しておくことである。

貧困削減戦略に至る開発戦略の変遷については石川(2003)や JICA(2001、2004)などこれまでに多くの記述がある。その世界的動向を良くも悪くもリードしてきたのは世界銀行の開発戦略¹である。1980 年代は、累積債務問題解決のために新古典派流経済学を価値観の中心に据えた構造調整政策が適用された。1990 年には、貧困をテーマとした世銀の

¹ 貧困削減戦略については世銀の詳細なホームページがある。Overview of Poverty Reduction Strategies (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>) (2005 年 3 月)

『世界開発報告』(1990)あるいはアマルティア・センのケイパビリティ・アプローチを反映した国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告書』(1990)が出され、90年代は開発戦略の貧困シフトが進んだ。同時に、構造調整政策への反省から社会資本、ガバナンスや制度構築など開発要素の多様化が進んだ。これらを統合的に取り扱う枠組みとして、1998年に世界銀行は「包括的開発フレームワーク(Comprehensive Development Framework、略称CDF)」を新たな戦略として発表した。これと、重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries、略称HIPC)救済のためのHIPCイニシアティブ²がリンクし、もうひとつの援助機関であるIMFも同調した結果、PRSP体制が形成されたのである。つまり、HIPCイニシアティブによる債務削減を受ける前提として、3年間の貧困削減の行動計画としてのPRSPの作成が要求された。その貧困削減計画の開発戦略としての枠組みはCDFということになる。

このように、新世紀に入り世界の開発の潮流は、「ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals、略称MDGs)」にも代表されるように、貧困さらには平和構築、人間の安全保障へと大きく流れを変えた。しかし、忘れてならないのは、国際経済面ではグローバル化が本格化しているという点である。世界貿易機関(WTO)への加盟に伴う貿易自由化、さらには金融自由化、地域経済統合、自由貿易協定(FTA)などにより、途上国経済が貧困人口をも含めて国際経済競争にさらされるようになってきている。PRSP作成の傍ら、WTO加盟交渉に臨む途上国も少なくない。

そこで問題になるのは、持続可能な貧困削減のためのリソースをどこに求めるかという点である。社会開発、人間開発を重視するという公共支出配分の変更で貧困削減政策を維持するのに十分なリソースを保証する経済成長が得られるかどうかを考えると、どうしても経済成長をも無視する訳にはいかなくなる。この問題を、解決しようとするアイデアが「貧困層にやさしい経済成長(Pro-Poor Growth)」である。はたしてこの概念は、グローバル化を前提とした場合、有効であろうか？PRSPが内包するマクロ経済発展政策、あるいはPro-Poor Growthが想定するマクロ経済政策あるいは経済発展戦略がどのようなメカニズムで貧困状況に影響を与えるのかが明らかにされなければならない。

この問題を、さらに具体的に検討するためには、実際にPRSPの作成

² 1999年ケルン・サミットでは、対象国を41カ国から72カ国に拡大し、「拡大HIPCイニシアティブ」となった。

プロセスがどのように進行したのか、また、PRSP のにおいてどのような成長戦略が示されたのかを見なければならぬ。アフリカの HIPC では、PRSP プロセスが成功裏に進んでいるとケースも少なくない。本稿では、HIPC というよりは近い将来中所得国入り期待され、かつ成長志向が高い ASEAN 諸国で PRSP を作成しているベトナム、カンボジア、インドネシアについて PRSP 作成のプロセスと PRSP の開発計画における位置づけを簡単に見る。特にベトナム、インドネシアの事例は、アフリカ諸国が PRSP に沿った 3 年間の開発計画を完了した後の戦略に対して示唆に富むと考えられる。また、CDF あるいは PRSP では、途上国のオーナーシップ (Ownership) の重視が謳われているが現実にそうなのか、主要ドナーは PRSP プロセスにどう関与したのか、包括的である CDF の適用は政策間の有機的リンケージを無視した総花的な PRSP をもたらずことになっていないかが興味深い。

2 . 経済成長と貧困率の関係に関する議論と Pro-Poor Growth

2 - 1 . 経済成長と貧困率の関係に関する議論

1990 年の『世界開発報告』は、世界銀行の貧困シフトの起点であり、それは単純化すれば 1960 年代からの「Trickle down theory(滴下理論)」の否定から出発している。また、経済成長と所得分配の関係を示したクズネッツの「逆 U 字仮説」は、日本、台湾など東アジア諸国の歴史的発展を見れば検証されたかに見える仮説であるが、近年の途上国経済成長を見る限り、所得分配の悪化の後に改善が見られるかどうかは甚だ疑問になってきている。90 年以後は、世界銀行の貧困シフトやグローバルイゼーションを契機に、経済成長と所得分配、あるいは経済成長と貧困削減に関する国別横断面の実証研究が盛んになされてきた。その背景には、種々の貧困測定指標の開発、そして PRSP が要請する貧困状況把握のために多くの国々で家計調査が実施され、マイクロ・データ・ベースが充実したことがある。以下では、全体の所得分配構造ではなく、貧困に焦点を当てた研究について概観する。成長と貧困削減の関係に関する統計分析では、依然として所得データが貧困指標として使われており、90 年代の貧困概念の変化が反映されているとは言い難いが、その点については本稿では触れない。

絵所 (2004) に整理されているとおり、Dollar and Kraay(2002)の実証分析結果がもっとも注目され、その後もデータの改良および類似の実証分析が報告されている。従って、以下では、Dollar and Kraay(2002)

の分析結果をやや詳しく紹介した後、成長と貧困削減の統計分析の新たな展開として Bourguignon(2003)を、データの改良に関して Chen and Ravallion(2004)を紹介し、このような分析アプローチについて検討を加える。

Dollar and Kraay (2002) は貧困層を所得水準の下位 20% の人口と定義し、データを吟味して 92 カ国に関して複数年をカバーする 285 サンプルで推計を行っている。なお、所得データは、Summaers-Heston Pen Word Tables Version 5.6 の購買力平価によって 1985 年のドルに変換されている。その最も重要な結論は、「国民一人あたり平均所得」の変化に対する「貧困層一人あたり平均所得」の変化の弾力性が 1 であるというものである。これは、著者たちが強調しているように、Trickle down をサポートするものでも、クズネッツ仮説をサポートするものでもなく、成長の成果は各所得階層に増加率の意味で平等に行き渡るということである。この分析結果は、当時最大のデータベースによって、周到な統計の吟味、そして推計手法の吟味（実際には OLS と 2 OLS を使用）を経て得られたものであるが、さらに政策インプリケーションに富むと思われる追加的な推計についてはあまり紹介されていない。第 1 の追加的な推計は、東アジア・アフリカというような地域ダミーあるいは 70 年代・80 年代というような年代ダミーの考慮である。地域ダミーについては、ラテンアメリカについてのスロープ・ダミーのみが統計上有意な結果を示した。また、年代ダミーは有意ではない。上記ラテンアメリカのケースを除いて、いずれのケースでも上記の弾力性は、0.9 と 1.1 の間にあり頑健（ロバスト）である。第 2 の追加的推計は、インフレ率、政府消費の対 GDP 比率、金融発展の程度、貿易依存度（経済開放度）、所有権に関する法整備の程度という 5 つの政策的に影響を与えることが出来る変数の効果を見たものである。基本推計式に、1 変数ずつ加えた場合、いずれの変数も有意とはならず、また弾力性も 0.9 と 1.1 の間である。第 3 の追加的推計は、グローバリゼーションとの関係であり、経済開放度（貿易量、Sachs-Wamer Trade Policy Index など代表）、平均関税率、WTO 加盟ダミー、資本規制ダミー等が用いられているが、有意となる変数はなく、弾力性は 0.86 と 1.1 の間となっている。第 4 の追加的推計は、初等教育の年数、社会開発への支出、農業生産性、貧困層の発言権などの貧困削減的政策変数の効果を検討したものである。この場合も、弾力性は 0.9 と 1.12 の間で安定している。社会開発への支出が貧困層の所得に与える効果のみが、マイナス符号で有意となっている。

る点は注意を要する。再度言えば、政策変数あるいは政策的に影響される変数を加えた追加的推計結果が意味していることは、いずれの政策も、国民全体に現在の所得比率に比例したという意味で均等な影響を与えらることを否定しておらず、これらの政策によって経済全体の成長がもたらされるならばそれは絶対的貧困解消に有効であろうということである。成長がもたらす相対的貧困への影響が検出できなかったということである。著者たちは、政策インプリケーションとして「貧困削減政策が有効であるためには標準的な成長促進政策が、政策の中心に置かれるべきである³」と主張している。

Bourguignon(2003)は、推計の標準モデルとして、貧困人口の説明変数として一人当たり平均所得に加えて所得格差(ジニ係数)を考慮すべきであると主張し、そのような国間横断面分析を行っている。Dollar and Kraayとの比較のために、変数にLog変換を施した場合には、平均所得弾力性は-0.92であり、ジニ係数弾力性はプラスで有意となっている。この理論モデルは、貧困解消を成長要因と所得分配要因に分けたという点では理にかなっているが、成長と所得分配が相互に独立かどうかという問題が残る。なお推計の基本型ではlog変換を行わず、貧困人口のパーセント変化、平均所得のパーセント変化、ジニ係数の変化を使用し、平均所得の弾力性として2、ジニ係数の弾力性として4.7を得ている。さらに貧困線所得と平均所得の比率、初期時点のジニ係数などを説明変数に追加すると、平均所得に関する弾力性は6.4となる。

次に厄介な問題として、これら統計分析に使われるデータの信頼性の問題がある。問題の発端⁴は、1980年から1998年の期間で、世界の貧困人口の減少人数がWorld Bank(2002)の推計値では、『世界開発報告2000/2001』(World Bank(2001))での推計値よりも2億人多いということである。その原因のひとつは、後者において1992年まではBourguignon and Morrison(2002)のデータを使用し、それ以降はChen and Ravallion(2002)を使っており、データに連続性が見られないという点にある。このような問題が発生するのは家計調査がサンプル調査であるからであり、各国の貧困人口の推計には一定の分布関数を仮定するためである。そこでChen and Ravallion(2004)では、1981年までのデータの遡及推計と2001年までの延長推計がなされた。また、従来の推計では貧困線を1985年購買力平価の1.02ドルが1981年の1ドルに相当

³ Dollar and Kraay(2002), p.219.

⁴ Chen and Ravallion(2004) p.141 による。

するとしていたので、新推計では 1993 年購買力平価でドル換算し、貧困線は 1993 年価格の 1.08 ドルが 1981 年の 1 ドルに相当するとして推計がなされた。この推計結果（主要結果は表 1 参照）では、さらに貧困人口が 2 億人減少している。このように、貧困人口の確定自体が統計的には大きな問題を含んでおり、そのようなデータを使用した統計分析結果の信憑性にも疑問が及ばざるをえない。また、全体像を把握する上で人口規模が大きく貧困人口を激減させた中国の取り扱いには十分な注意が必要である。推計結果では、中国を含む東アジアの貧困人口が約 5 億人減少したのに対し、サブサハラ諸国では約 1.5 億人の増加となっている。東ヨーロッパ・中央アジア、ラテンアメリカ諸国でも貧困人口が増加している。世界計では、貧困人口は 1981 年の 14.8 億人から 2001 年には 10.9 億人へと減少している。しかし、1 日 2 ドル以下（1993 購買力平価で 2.15 ドル以下）で暮らす人口は、世界全体で 1981 年が 24.5 億人、2001 年が 27.4 億人へと増加している。つまり、貧困水準の定義次第で、経済成長と貧困削減の統計分析結果も変化することが予想される。換言すれば、このような分析は、まだ一般化できる結論を得ていないと考えるのが適切であろう。

表 1 .1 ドル/日で暮らす貧困人口

(100 万人)

地域	1981 年	1990 年	2001 年
東アジア諸国	759.6	472.2	271.3
中国	633.7	374.8	211.3
東欧と中央アジア諸国	3.1	2.3	17.0
ラテンアメリカとカリブ諸国	35.6	49.3	49.8
中東と北アフリカ諸国	9.1	5.5	7.1
南アジア諸国	474.8	462.3	431.1
インド	382.4	357.4	358.6
サブサハラ アフリカ諸国	163.6	226.8	312.7
合計	1481.8	1218.5	1089.0

資料：Chen and Ravallion (2004) Table 4, p.153 から抜粋、引用。

最後にこのような国間横断面分析の問題点として、既に指摘した点に加えて、そこから得られる結論をそのまま各国の発展経路に対する示唆として受け取ることは出来ないということがある。それが出来るのは、

各国の発展経路が全く同じ時である。要するに、いくら詳しく分析しても横のものは縦に出来ない。地域特性や過去の発展経路への依存性(Path dependency)を認めるならば、横断面分析は個別国の時系列分析によって補完されて、初めて政策的意味を持つ。さらに、変数間の因果関係をも検討したものは少なく、十分な統計学的検討が必要である⁵。

2 - 2 . Pro-Poor Growth の内容

Pro-Poor Growth の議論に入る前に、貧困削減と成長の関係を、簡単に経済理論的の側面から見ておこう。まず、相対的貧困は基本的には 1 期間内の(静態的な)、経済主体間の分配の問題である。また成長は投資によってもたらされ、投資は今期と来期間での(動態的な)消費の配分の問題である。この時、仮に経済主体間の分配構造一定を仮定すれば、今期の消費を減らし投資に回したほうが高い成長が得られる。そして、今期の消費が減少するということは、直接的な貧困削減費用としての教育予算や福祉予算も減少するということになる。投資の増加によって成長率が高まる来期においては、福祉予算は増加する。したがって、このような単純モデルでは、現時点で政府予算を貧困削減に動員して、将来低い成長率を甘受するのか、あるいは現時点である程度貧困削減を犠牲にしても投資によって高い成長を達成し、将来の貧困削減予算を増大させるかという二者択一の問題、あるいは Sequencing の問題となる。どちらが、長期の貧困削減に有利であるかは、変数間の有機的メカニズムに関するパラメータの数値に依存するものであり、この点は実証分析を積み重ねて明らかにするほかは無い。しかし、簡単に言えば、成長と貧困削減の間には一定のトレードオフ関係の存在することは否定できないのであり、このことが、Pro-Poor Growth の議論の前提とならざるを得ない。問題は、Pro-Poor Growth において、いかにして最適なバランスを取ることが出来るか、還元すれば、一定費用で効果の最大化をはかることが出来るかという点である。貧困削減と成長に関する価値観が人それぞれであることを前提とすれば、各個人における両者の代替率は異なり、いかにして社会全体の選択を決定するかという社会選択の問題にもなる。

「Pro-Poor growth」という用語法とその意味について世銀のホーム

⁵ ごく最近では因果関係をも含めた成長と貧困削減の分析が増加している。最近の動向と整理については、Ravallion(2004), Kraay(2004)などが詳しい。

ページ⁶には次のように書かれている。この言葉が使われるようになったのは、1990年代後半であり、その源は1990年の『世界開発報告』で使われた「開発と貧困削減のための Broad based growth」にあり、「農業と人的資源への投資と同時に、労働集約的成長がその核となっていた」とある。石川（2003：p.4）では、「労働集約的方法での成長を実現することが broad-based growth だとされるが・・・」という記述と pro-poor targeting という言葉があるが、Pro-poor growth という使われ方はしていない。ここで、pro-poor targeting の意味は、公共支出の面での支出選択であり、基礎的社会サービス（保健・教育）への支出がそれに当り、最近では農業や貧困地域のインフラへの支出が許容されているとある。

Pro-Poor Growth という言葉が含まれている近年の論文をみると、Pro-Poor Growth の定義に関する議論と成長と貧困削減の関係に関する議論⁷はあるものの、成長政策の内実に関する議論は非常に少ない。ちなみに、定義は大まかに分けて2種類がある（Ravallion2004;Kraay 2004）。ひとつは相対的定義であり、すべての所得層の所得が同じ比率で上昇するケースよりも貧困層の所得の上昇が大きい場合を指す。もう一つは、絶対的貧困が減少するかどうかという点で、具体的な指標としては、「所得が貧困線以下の人口」や「貧困ギャップ」に加えて近年では複雑な指標が開発されている。

重要なのは成長政策の内実であるが、上記の世銀のホームページにはでも労働集約的成長という曖昧な説明以上のものはない。また、同ホームページでも、「経済成長によって貧困削減を促進するための政策パッケージ」と「各国の個別条件が成長に伴う分配構造に与える影響」についての研究が少ないことと、「Pro-Poor Growth を操作可能」にすることの重要性が指摘されている。既に多くの国で PRSP の作成が終わった 2004 年 12 月のホームページの内容が、このような状況にある。

この問題を正面切って取り扱ったおそらく唯一の邦文論文は、栗原・山形（2003）である。そこでは、貧困層の雇用成長率を上げることを政策目的として定義し、「一国全体の貧困層の雇用成長率」をセクター毎の「（貧困層の雇用成長率）と（セクターの貧困層が国全体の貧困層に占め

⁶ 参考文献の World Bank Web site, "Pro-Poor Growth and Inequality: overview" 参照。

⁷ 2002 年までの Pro - Poor Growth 論の系譜については、山形（2004）に整理されている。

るシェア)の積」の合計に分解した。その上で、資源(リソース)を農業部門に集中させるべきだという Lipton and Ravallion(1995)等の主張は農業部門のシェアの大きさに注目した政策であり、著者たちは東アジアの経験を踏まえて製造業の雇用成長率の高さに注目して、製造業に資源を投入すべきだと考えるとしている。そして、アジアとアフリカの計5カ国について、農林水産業と製造業の雇用シェア(全雇用と貧困層の雇用)の時系列変化について観察を行い、その差異の原因について検討を行っている。従って、どの産業に資源を投資するかを規定する条件を明らかにすることは今後の研究課題となっている。

3. 「貧困削減戦略」に内包されるマクロ経済政策

前節でみたように世界銀行・IMFのPRSP体制における成長政策の内実がはっきりしない。そこで、本節では、2つの文献を手がかりに、どのような成長政策が想定されているのか、長期の成長政策が無いとすれば、どのような短期のマクロ経済政策が想定されているのかを検証してみたい。

世銀のホームページに *PRSP Sourcebook* が掲載されている⁸。これは、世銀・IMFのスタッフが各国のPRSP作成担当者の参考に資するために作成したもので、両機関の公式見解ではないという断りはあるものの、基本的にはその見解を示したものとみなして差し支えないと思われる。ホームページには未だ案(Draft)であると記してあるが、体裁は整っている⁹。その中に、Macro Structural Issues として「Chapter 12. Macroeconomic Issues」と「Chapter 13. Trade Policy」が掲載されており、その内容を検討することが Pro-Poor Growth の政策体系を明らかにすることにつながる。

第12章第2節は「マクロ経済政策と貧困削減のリンク」である。まず、成長は重要、マクロ経済の安定が成長の必要条件、マクロ経済の不安定性は貧困層を苦しめる、所得分配構造と産業構造が貧困層への影響を決める重要な要因、ということが説明される。それを受けて、マクロ経済政策への示唆として、以下の3点をあげている。

⁸ PRSP Sourcebook のトップページには 2004 年 12 月 16 日の日付で解説が載っている。URL は参考文献に記した。

⁹ ホームページでは *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* が 2002 年に出版された(計 1260 ページ)とあるが、それが案としてホームページに記載されているものと同じの資料であるかどうかは定かではない。ホームページの Sourcebook には常時更新される living documents という記述がある。

Pro-Poor な広いマクロ経済目標（成長率、インフレ率、対外債務、外貨準備）を設定して、そのための財政、金融、為替政策を設定する。

所得分配構造改善のための政策として、農地改革、税率変更、貧困削減支出の増加を促進し、そのためにもガバナンスの改善を進める。

特定部門を目標とした産業政策は、保護政策としてではなく、その部門の成長を妨げる歪みの除去政策として実施すべきである。

「第4節．成長志向のマクロ経済政策と貧困への影響」では、貧困削減のための直接的費用が、マクロ経済の安定と成長を脅かしてはならないと指摘し、種々のマクロ政策目標および貧困削減目標と統合的なマクロ経済政策をいかにして立案するかという手順について説明している。また、貧困層をマクロ的ショックから守るための政策として、ソーシャル・セーフティ・ネットの充実と経済危機あるいは調整期における財政引締め時にも、これらの支出を優先すること、さらには景気循環順応的（Pro-cyclical）財政支出による変動を少しでも安定化させる方策として好況時に政府貯蓄を積み上げることを提案している。

「第13章．貿易政策」においても、マクロ経済政策関連の多くの指摘がある。この章の主要なメッセージは以下のとおりである。

経済成長のためには、貿易・投資の自由化と競争力を正しく反映する実質為替レートが重要である。途上国の貿易自由化には、全般的な自由化、東アジアのような国内産業保護と輸出促進の組み合わせ、保護と輸出加工区の組み合わせの3形態が歴史的に存在するが、全般的な自由化が望ましい。

貧困層への影響は農産品市場と労働市場を經由して及ぶ。

貧困削減には、農業部門とサービス部門の貿易改革が重要である。競争力が無い農産品については、農民が競争力のある作物への転換するまでの時間に配慮して、漸進的な関税率の引き下げを行うことも検討すべきである。

貧困削減の貿易政策として、次の3点が挙げられている。第1に短期的輸入急増に対するセーフ・ガードの発動、第2に農工間の交易条件改善のためには工業品の関税率を引き下げるべきであるが、それが出来ない場合は農産品の保護を継続する、第3に農業に関する貿易改革は、漸進的に実施する。

貿易自由化は漸進的に実施されるべきだが、その場合も事前に公表したスケジュールに従って実施すべきであり、延期されるべきものではない。

以上から、貧困削減戦略に内包されるマクロ経済政策は、基本的には経済の歪みを取り除く「新古典派的」あるいは「市場友好的 (Market friendly)」アプローチと言え、その政策理念のコアの部分は 1980 年代から変わっていない。ただ 80 年代の構造調整政策と異なるのは、90 年代における反省を踏まえて、第 1 に制度やガバナンスなどの非市場的政策にも一応の目配りをしていること、第 2 に急激な政策変化の影響を避けて漸進的な政策実施を現実的な選択として容認したこと、第 3 に短期的ショックを緩和するためのソーシャル・セーフティ・ネットの充実を勧め、緊急避難的貿易政策を容認したことである。他方、いわゆる伝統的な開発理論に見られるような長期の開発戦略はなく、短期の経済安定を確保し、貿易・資本の自由化を進めることが市場メカニズムを通じた経済成長に繋がるという考え方である。

IMF は貧困削減戦略のために 77 カ国を貧困削減成長ファシリティー (Poverty Reduction and Growth Facility : PRGF と省略) の対象としている。IMF が PRSP にかかわるようになった経緯と IMF の貧困削減政策は Bird (2004) によって記述・分析されている。IMF の成長政策は基本的には上記の Sourcebook と同じであり、短期のマクロ安定化に基礎を置いている。また、Bird は、短期の安定化政策は緊縮政策であるので、貧困層への悪影響が必至であり、それを緊急避難的な財政支出で補完するためには十分な援助が必要で、それをドナーに説得するのは IMF の役割だという重要な指摘をしている。

4 . 経済開発戦略として見た PRSP 体制の問題点

前節で明らかになったように PRSP の基本的戦略はマクロ経済安定化による経済成長 (間接的貧困削減政策) と貧困削減のための公共支出配分 (直接的貧困削減政策) である。また、システムとしては 3 カ年計画の PRSP を作成し、それを実施することにより、債務削減を受け、自律的な成長路線に乗ることが期待されている。しかし、開発戦略としても、運営面でもいくつかの問題を抱えており、本節ではそれを整理する。

また、PRSP 体制になってすでに 5 年が経過したので世銀・IMF による各国の PRSP そのものの評価も行われている (World Bank/IMF(2004))。その要点は以下のとおりである。

当初は非現実的な目標を掲げる国もあったが、徐々にその国に即した具体的な目標を掲げることが出来るようになってきた。

目標の優先度付けが出来ていないので、限られた予算の中で、どの

順序でそれぞれの政策を実施するのか明確でない。

政策が具体的でないものが多い。

中期目標実施のための必要予算とマクロ経済政策の枠組みとの関係付けが弱い。

定性的な議論を数量的な分析で補完するという点が最も重要な技術的課題である。例えば、マクロ経済政策、構造調整政策、特定部門の政策が所得分配に与える影響など。この面では、ドナーからの技術協力が必要である。

これら各国の PRSP の問題点は、前節で指摘した世銀・IMF の貧困削減戦略における問題点とほぼ対応しており、各国の問題点というよりは PRSP 体制の問題が反映したものと見ることができる。

次に、上記と一部重複するが、全体的に見て PRSP 体制には以下のような問題点がある。

第 1 の問題点は、PRSP は 3 年間の行動計画であり、長期の開発戦略の視点が欠けていることである。貧困削減戦略はその目標として MDGs を強く意識したものであるが、そこに至るまでの道筋が明らかではない。PRSP 後の政策に関する配慮が必要である。

第 2 は、政策と目標のリンクのメカニズムが明確に意識されていないこと。したがって、総花的な達成目標と政策手段が掲げられることになり、優先順位がはっきりしないので運営上の問題が出ることが予想される。

第 3 に、予算制約が意識されていない。貧困削減的な公共支出予算が本当に調達可能か十分な検討が無い。しかも、貧困削減的予算が中期的はどのようにしたら公的収入として確保できるのか、あるいは援助資金として供与されるのかも明確ではない。

第 4 に、グローバルゼーションの下で、果たして貧困削減的な政策がすべて現実性を持つかどうかも疑問である。例えば、WTO 加盟を目指せば農産物の自由化も促進しなければならないし、公共支出配分の Pro-Poor シフトが自由な市場を介して進行するグローバルゼーションの力を凌駕できるのであるか。

第 5 に、世銀・IMF の強い貧困シフトは OECD 諸国の援助方針と必ずしも一致しておらず、これが、債権国会議でうまく調整できるのかも疑問である¹⁰。この点については、JICA(2004)¹¹に言及がある。同

¹⁰ アジア開発銀行(ADB)のような地域開発機関についても同様である。ADB(2004)によれば、ADB の場合は 1999 年 11 月に貧困削減を最も重要

書によれば、最も PRSP 体制に沿った政策をとっているのが英国であり、2002 年 6 月発効の「国際開発法」で貧困削減を援助の主目的と規定した。また、国別援助計画を各国の PRSP に基づいて作成している。ドイツも、途上国へのすべての政策は貧困削減にそって実施すると表明しているが、援助モダリティーでは、プロジェクト援助を中心に据えて、プログラム型は他のドナーとの援助協調の場面で実施するとしている。フランスは、貧困削減を 5 つの主要目標の中のひとつとして位置付け、プロジェクト支援型援助が中心となっている。米国は、9.11 を踏まえて、米国の安全保障に援助目的の重点を置き、しかもパフォーマンス基準による援助配分を重視している。このように、理念的には貧困削減に同調しつつ、実際の援助の実施形態については、PRSP 以前の流れから大きく変化していない国も少なくない。日本の場合も、貧困削減を重視しつつ、経済インフラ整備が成長に与える影響を重視する立場に変わりはない。すべてが、貧困削減を他に優先させる必要はないが、世銀・IMF の政策と各ドナーの援助が補完的となることは、援助効率の視点からも重要である。このような分業体制は、援助の現場では意識され始めている。

5 . 望ましいマクロ経済政策と貧困のリンケージの分析フレームワーク

すでに見たように世界銀行の研究者を中心とした分析は、経済成長と貧困の関係を、貧困関連の政策などをコントロール変数として使用しつつ、直接に相関を分析しようとするものであった。しかし、このことは、貧困削減のためのマクロ経済政策のそれぞれが、どのような経路を通じて貧困に影響を与えていくかについての示唆を与えるものではない。他方、そのような経路とその影響の強さが不明のまま、具体的な貧困削減のための政策を立案することは不可能である。したがって、PRSP のコアとなっているマクロ政策のそれぞれについて想定される影響の経路を一般論として明らかにし、さらに個別国について数量的研究を進める必要がある。その際、重要なことは、グローバリゼーションを前提として検討を加えることである。

このような発想による検討に Jenkins(2004)がある。Jenkins はグロ

な目標として設定し、PRSP 体制に歩調を合わせている。ADB の貧困削減の 3 本柱は、Pro-Poor な持続可能な成長、良い統治、社会開発であり、4 つの戦略として、貧困削減の視点の重視、貸付の 40% 以上を貧困削減目的に、環境、ジェンダー、良い統治、民間部門の開発の重視、貧困削減に貢献するセクターへの貸付をあげている。

¹¹ 同書「付録 4 . 主要ドナーの PRSP に関する理念・方針」を参照した。

ーバリゼーションに対する賛否両論を整理した後、本当のところは実証研究によって明らかにするほかはないとして、これまでの研究を批判的に検討している¹²。この研究は、主にグローバル化下での自由化政策の影響に焦点を絞ったものであるが、それは PRSP のマクロ経済政策と整合的である。貧困への影響の経路としては、Winters(2000)の整理として以下の から をあげ、Bannister and Thugge(2001)から と を追加している¹³。

価格伝播による経路：輸入自由化 輸入価格低下 国内物価水準の低下 貧困層の購買力に影響。

企業を経由した経路：輸入自由化 輸入価格の低下 国内での相対価格変化(企業にとっての投入価格と算出価格変化) 企業の生産量の変化 雇用市場の変化(賃金、雇用量)。

税収・政府公共支出経路：貿易自由化 関税および税収の変化 Pro-Poor 公共支出の変化。

投資経路：貿易自由化 投資、イノベーションの変化 成長率の変化。

脆弱性経路：貿易自由化 海外からのショックに対する国内変数の変動幅拡大 変動に対し脆弱な部門に強く影響。

Jenkins は、このうち、 の経路の影響力は比較的弱い、 はファンジビリティの問題があり追跡しにくいとコメントしている。また、これらの多くは FDI の導入の影響分析にも適用できる。

Jenkins の研究をふまえて、マクロ経済政策が貧困に与える影響の原因と経路を整理すると以下ようになるであろう。

貧困削減に影響を与える政策変化の原因としては、マクロ安定化政策が示唆する引き締めの金融・財政・為替レート政策があげられる。また、経済の効率化をめざした構造政策として、貿易自由化、外資導入促進、民営化、国内規制の緩和政策があげられる。さらに、貧困削減の所得分配政策と考えられる公共支出配分の変更(教育・社会開発あるいは Social Safety Net への支出増)がある。このほか、自由化が進行すれば海外から及ぶ経済ショックも無視できない。

貧困層へ影響が及ぶ経路としては、第 1 に価格変化を通じた貧困層の消費に与える影響がある。第 2 は、価格変化、規制緩和、FDI、グロー

¹² 批判として、貿易依存度はグローバル化指標として妥当か、貧困改善は初期状態に依存するはず、因果関係が不明、横断面分析の結論はそのまま時系列に適用できない、などが指摘されている。

¹³ ここでの説明は、Jenkins によっている。

バリゼーションによる世界市場へのリンク(流通の国際化)などを原因とした貧困層の生産に与える影響がある。これは、貧困層が農業生産に従事している場合、輸出機会が増加することにも、輸入競争が激化することにもつながる。第3は、同様な原因で製造業の生産が変化し、それが労働需要量と賃金を通じて貧困層へ与える影響がある。第4は、さらに直接的で公共支出配分の変化を通じて貧困層の所得に影響を与えるものである。これには、貧困層に優先して配分されるエンパワーメントのための資金や Social Safety Net 的な資金がある。また、同時に重要物資への補助金の削減や付加価値税率の引き上げもマクロ経済安定化政策の一環として実施されうる点にも注意を払う必要がある。

実際の分析においては、上記それぞれの原因について上記それぞれのルートについて、各国の経済構造に従って、重要な経路を識別し、その影響を極力数量的に解明するようにしなければならない。

このような分析としては、CGEモデルによる自由化分析が本稿の対象国ではインドネシアとベトナムについてすでになされているが、個別経路を詳しく検討した分析はようやく始まったところである。本稿では、その内容にまで立ち入る紙幅はないが、さらに促進されるべき研究分野である。ベトナムについては、英国の国際開発省(DfID)の研究プロジェクト(テーマ: Globalization, Production and Poverty: Macro, Meso and Micro-level Studies)が英国の開発系大学院の研究者をメンバーとして、バングラデシュ、ケニア、南アフリカ、そしてベトナムを対象国にして進められている。グローバリゼーションと貧困の関係分析についての成果は、*Journal of International Development* Vol. 16 (2004)に前出の Jenkins(2004)ほかいくつかの論文が収められている。また、ベトナムについては、*Journal of the Asia Pacific Economy* Vol.9, No.2 (2004)に Globalization and Poverty in Vietnam という特集が生まれ、Thoburn(2004)の総説論文ほか6本の論文が収録されている。インドネシアについては、*Bulletin of Indonesian Economic Studies* に Daly and Fane(2002)、Balisacan, Pernia and Asra(2003)、Timmer(2004)などがある。

6 . ASEAN 諸国における PRSP 体制 - ベトナム・カンボジア・インドネシア¹⁴ -

ASEAN 諸国で PRSP を完成済みの国は、ベトナム(2002年)、カンボジア(2003年)、暫定 PRSP(Interim-PRSP)作成済みの国はラオス(2000

¹⁴ 各国の PRSP および I-PRSP は参考文献に載せてある。

年)、インドネシアで(2003年)ある。このうち、ベトナムとインドネシアは、東アジア諸国の成長ダイナミックスの中で発展してきた国であり、いわゆるマクロ経済の安定を欠いた重債務国とは異なる。また、ベトナムは CDF のモデル国であり、インドネシアもアジア通貨危機で大きな影響をこうむったものの回復しつつある。さらに、両国は、どちらかといえば開発独裁の歴史をもった成長マインドの高い国といえる。この意味で、両国の PRSP は一般の HIPC の PRSP 以後の貧困削減戦略に示唆を与えるものと期待できる。

ベトナムの PRSP は模範的にかつ順調に作られたという評価とベトナム政府の開発戦略が PRSP の要件を満たすように書き直されたに過ぎないという見方がある。前者の評価は、おもにベトナム政府が作成段階でオーナーシップを発揮したことを評価するものである。しかし、どう見ても、世銀の言うような貧困削減が国家開発戦略の中で最優先の位置づけとはなっていない。まず、PRSP の内容は、坂田(2003)が指摘するように、1998 年の「飢餓撲滅貧困削減国家重点(XDGN)プログラム」と「特別困難な山岳、遠隔地の経済社会発展プログラム」(通称 135 プログラム)がベースとされており、PRSP 使用に書き直したというのが本当のところである。さらに、PRSP は JICA(2004)が言うように、2001 年からの社会経済開発 10 年計画あるいは同 5 年計画の下位の行動計画の一部として位置づけられており、PRSP は国会ではなく首相承認文書の扱いである。5 年計画でも成長は重視されており、この PRSP 文書の名前「包括的貧困削減と成長戦略」にもそれは現れている。さらに、注目すべき現象は、ドナーとしての日本政府が作成過程で成長政策の記述が不十分であると指摘したり、完成後に大規模インフラに関する章を日本政府が主導で追加させたことである。

インドネシアは 2003 年に I-PRSP を作成したまま進展が見られない。組織的には関係省庁の大臣をメンバーとする貧困緩和委員会(Committee for Poverty Alleviation)の下に事務局がおかれ、もと国家開発庁の貧困担当の局長であった Dr.Gunawan Sumodiningrat が事務局長を務めている。しかし、2004 年 9 月の同氏はじめ関係者へのインタビューでは、組織連携があまりスムーズにいておらず、結局国家開発庁の若手官僚が中心となって I-PRSP が作成されたことがわかった。インドネシア側のオーナーシップと世銀のガイダンスがぶつかった可能性もある。いずれにしても、2003 年前半は、インドネシアは「IMF 後の経済政策」の策定に大童であり、経済を回復軌道に乗せるための政策が

優先された。このため、PRSPの認知度は比較的低い。

カンボジアのPRSPの章立ては、まさに世銀のSourcebookを忠実に反映しているように見える。その分、具体性がない。また、第2次社会経済開発計画(2001-05年)(略称、SEDP)との連携はなく、SEDPが国会承認文書であるのに対し、PRSPは閣議決定文書である。

これら諸国のPRSP体制は、世銀・IMF融資とのリンクと貧困削減のための海外援助とのリンクが希薄になった時にも継続可能かどうか不安である。

7. 今後の研究の方向性

本稿の予備的考察を踏まえて、科研費プロジェクトとしての次年度の研究の方向は、ほぼ明らかになった。第5節で示した、分析フレームワークに照らして、具体的に、マクロ経済の分野に入る貧困削減政策および公共支出管理政策が貧困に及ぼす影響の経路を各国の経済構造および制度を踏まえた上で識別し、そのいくつかについて部分均衡的ではあるが数量分析を加えることが最重要課題となる。すでに先行研究が蓄積され始めており、統計データも比較的そろっているベトナムとインドネシアが対象となる。特に、インドネシアの貧困削減はI-PRSP以後の展開が遅れているようであり、また研究の蓄積もまだ断片的であることから、総合的な分析としてはインドネシアを重点分析国としてこの語の研究を展開してゆきたい。

< 参考文献 >

和文

石川滋(2003)、「PRSP体制の有効性について」『国際協力研究』

Vol.19. No.1、4月。

絵所秀紀(2004)、「序章・貧困と開発：主要論点の整理」、絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生(編著)『貧困と開発』(シリーズ国際開発第1巻)、日本評論社。

栗原充代・山形辰史(2003)、「開発戦略としてのPro-Poor Growth - 貧困層への雇用創出」『国際開発研究』Vol.12. No.2、11月。

国際協力事業団(JICA)国際協力総合研修所(2001)、『貧困削減に関する基礎研究』、総研-JR-01-05、4月。

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

総研 - JR - 04-37、12月。

坂田正三(2003)「ベトナムの貧困削減戦略の変遷」、石田暁恵(編)『地域経済統合とベトナム - 発展の現段階』アジア経済研究所、pp. 277-301。

山形辰史(2004)、「1章. 経済成長と貧困: Pro-Poor Growth 論の系譜」、絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生(編著)『貧困と開発』(シリーズ国際開発第1巻)、日本評論社。

英文

Asian Development Bank(ADB)(2004), *Review of the ADB's Poverty Reduction Strategy*, June.

Banister, S. and K.Thugge (2001). International trade policy and poverty alleviation, *IMF Working Paper* WP/01/54.

Balisacan, A, E.M. Pernia and A.Asra (2003), "Revisiting Growth and Poverty Reduction in Indonesia: What Do Subnational Data Show?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.39, No.3, pp.329-351

Bird, G. (2004). "Growth, Poverty and the IMF," *Journal of International Development*, Vol 16, pp.621-636.

Bouruignon F.(2003). "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods" in T. Eicher and S. Turnowsky (eds.) *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Cambridge, MIT Press.

Chen, S. and M. Ravallion (2004). "How have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?," *World Bank Research Observer*, Vol.19, No.12, pp.141-169.

Daly, A and G, Fane (2002), "Anti-Poverty Program in Indonesia" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.38, No.3, pp.309-29.

Dollar, D. and A. Kraay(2002). "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.3, pp.195-225, September.

Jenkins. R (2004), "Globalization, Production, Employment and Poverty: Debate and Evidence," *Journal of International Development*, Vol.16, pp.1-12.

Kingdom of Cambodia, Council for Social Development(2002) *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005 (NRPS)*, Dec 20.

Kraay, A. (2004). "When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of

- Countries." *The World Bank Policy Research Working Paper No. 3225*.
- Lipton, M and M. Ravallion(1995)."Poverty and Policy" in J. Behrman and T.N.Srivanisan (eds.) *Handbook of Development Economics*, Volume 3B, Amsterdam, Elsevier B.V. pp.2551-2657.
- Ravallion, M. (2004). "Pro-Poor Growth: A Primer." *The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3242*.
- Republic of Indonesia, Committee for Poverty Alleviation,(2003) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Jakarta, March.
- The Socialist Republic of Vietnam(2003), *The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy(CPRGS)*, Hanoi, November.
- Timmer,C.P. (2004)."The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.40.No.2, pp.177-207.
- Thoburn,J.(2004)."Globalization and poverty in Vietnam: Introduction and overview" *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol.9, No.2, pp.127-144.
- Winters,LA.(2000). *Trade, trade policy and poverty: What are the links?* Center for Economic Policy Research Discussion Paper. Washington.
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press.
- World Bank (2002). *Globalization, Growth and Poverty*, Washington,D.C.
- World Bank/International Monetary Fund (2004), "Poverty Reduction Strategy Papers – Progress and Implementation." September.

Web site

World Bank Web site, "Pro-Poor Growth and Inequality: overview"
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPGI/0,,contentMDK:20263311~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:342771,00.html> (March 10, 2005)

World Bank Web site, "PRSP Sourcebook"
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html> (2005 年 3 月 10 日)