

# PRSPプロセスの改善に向けて

IMF財政局 緒方健太郎

## 総論：PRSPとは何か

## 「PRSP」って何？

- PRSPの「目的」は、
  - これに関わる個々人 / 組織 / 国
  - 時間（経験・議論の蓄積）に応じて変化する
- どのような「夢」や「野望」を投げ込むかは、  
個々の人 / 組織 / 国 次第

## 「何であったか」は重要ではない

- 数年後に「何になっているか」を見据えていくべき
- PRSPを『開発に向けたより良いアプローチの模索プロセス』と捉え直す
  - moving target / evolving process WBの軌道修正
    - 「今の」PRSPはHIPCがほとんど
    - 直接的貧困削減が中心となるは止むを得ない
  - 作業仮説 = より良いアプローチの要素
    - 貧困問題への適切な配慮
    - 広範な参加プロセス
    - オーナーシップ
    - そして、成長戦略？

## 我々は何をすべきか？ 1：防御編

- 「PRSPショック」に負けない
  - 『開発』問題にsilver bulletは無い
  - 被援助国、援助国／機関毎の多様性は維持
  - 世銀も軌道修正する
- 我が国の開発援助にPRSPというラベルを貼る
  - プレゼンテーションの問題
  - 「PRSPとは別枠で援助」  
= 「開発に向けたより良いアプローチとは別枠で援助」  
と翻訳される

## 我々は何をすべきか？ 2：自己改革編

- PRSPという模索作業で得られた知見から学習
  - 貧困への理解
  - 社会改革とマクロ政策の関係、貧困と成長、etc
- PRSPの時代 = 「パイは独自に」は評価されない
  - ドナー協調への努力
  - マクロ政策やWB・他ドナーとの関係でパイを位置付け
- 「何をしたいのか」無くして、  
「何をすべきか」は導けず？

## 我々は何をすべきか？ 3：攻撃編

- 枠組みへの貢献
  - 各国に応じたテーラーメイドの必要性への理解・支持
  - 各国のキャパシティー・ビルディングに貢献
    - 専門家の派遣
- 中身の貢献
  - PRSP = 模索プロセスに貢献（未知の分野への知的貢献）
  - 東アジア開発経験の共有

## 我々の憂鬱

- 希薄な開発哲学と動きの速い開発社会の狭間
  - しかし、援助政策・開発哲学を短期に確立することは無理
- MDGとPRSPの狭間
  - 対象：MDG = 全世界、PRSP = 譲許的融資を受ける国
  - MDG - PRSP = 対中所得国援助
    - 多数の貧困層を抱える、インド・中国
    - 日本のODA上位（中国、インドネシア）
- アフリカとアジアの狭間
  - アジアの経験はアフリカに適用可能か、いかに適用するか

## 背景：「開発」問題は解明されたか

### 「開発」って何？

- 復興
  - WWII後の戦後復興（欧州各国、日本）
  - 地域紛争からの復興（ポスト・コンフリクト国）
- 「途上」からの脱却
  - GDPの増加
  - 人口急増 → per capita GDPの増加
  - 所得格差 → income poverty の削減
- そして、貧困削減

## 「貧困削減」って何？

- per capita GDPの増加
  - ↓ しかし、平均の誤謬 = 所得格差
- income poverty の削減
  - ↓ しかし、所得だけで貧困は計れない
- 貧困 = well-being でない状態
  - 貧困のあらゆる局面への対応
    - income poverty
    - illiteracy
    - poor health
    - insecurity of income
    - powerlessness

等

## 哲学論争 1 : 「開発政策」のあるべき姿

- 国家統制と輸入代替 ( 50 ~ 60 年代 )
- 小さな政府と自由市場 ( 80 ~ 90 年代 )
- 制度構築 ( institution building )
  - 教育制度、司法・裁判制度、効率的な官僚組織、強力かつ良く統制された金融システム、十分な競争、等
- そして、RPSP ( 99 ~ ) ?
  - = 必要な要素のベストミックス
    - 物理的インフラ整備 / 人的資源開発 / 社会的cohesion
  - = それとも、shopping list ?

## 哲学論争 2 : 開発、成長、貧困削減

- 恒等式は存在するか？
  - 開発 = 成長 + 貧困削減 ？
  - 開発 = 貧困削減 (成長はその手段) ？
  - 開発 = 成長 (貧困削減はその手段) ？
- 国際社会の「知見」 : 2つの重要な要素
  - 1 : 良好な投資環境 → 持続的成長 → 貧困削減
    - マクロ安定、貿易自由化、ガバナンス、制度
  - 2 : 貧困層への投資・能力付与 - ? → 成長
    - 直接貧困に対処 = 貧困層が成長に参加できるようツールを付与

本論 : より良い開発アプローチに向けて

## Shopping List は戦略ではない

- 政策の**プライオリティ** = 制約条件下の優先順位
- 政策の**シーケンシング** = 効果的な実施の順番の議論が必要
- 制約条件
  - ファイナンス（予算制約）
  - キャパシティ（人的・制度的制約）
  - 貿易・投資環境（物理的・制度的制約）
- + 政策間のトレード・オフ

## しかし「正しい」戦略を描く知識もない

- プライオリティ、シーケンシングの判断は難しい
  - P S I Aはまだ緒についたばかり
  - 政策間のリンクやトレード・オフの研究もこれから
- ファイナンスをresidualとするアプローチへの逃避
  - WB、500億ドルの追加的援助
- 今後の国際社会側の課題

## 哲学論争3：PRSPは包括的？

- PRSPに盛り込み得る要素は包括的
  - 貧困削減への適切な配慮
  - 幅広い参加プロセス
  - オーナーシップ
  - そして、成長戦略？
- 包括的な全要素の検討      全要素の盛り込み
  - 「正しい」道      フィージブル・サステイナブルな道
  - 社会問題が最小な平等な成長 = 誰も成し得なかった道
  - 包括的であるべき→成長戦略が欠ければ×？

## できるところからやるしかない

- 制約要件のアセスメントがスタート地点
- 最低限、発展段階毎の対応が整理されても良い
- 例えば、以下のように発展段階の流れを整理（例示）
  - 1：「最低限の安定」がある
  - 2：「対外信頼 = 民間資金・バイ資金流入可能性」がある
  - 3：「（最低限の）良好な貿易・投資環境」がある
  - 4：「適切な成長」がある卒業（譲許的融資が不要 = IDA卒業）

## 段階 1 : 「最低限の安定」確立期

e.g. 紛争当事国、ポスト・コンフリクト国  
(ほとんどのHIPC・DP非到達国)

- 優先課題：紛争の終了・最低限の政治的安定の確保
- 開発戦略
  - 紛争当事国：政策実施困難 人道的援助
  - ポスト・コンフリクト国：復興支援+人道的援助  
(ポスト・コンフリクト国は、段階2を飛ばして段階3に行く可能性あり)
- PRSPの役割：広範な参加(NGOの活躍)

## 段階 2 : 「対外信頼」回復期

e.g. HIPC適用国

- 優先課題：信頼の回復 民間資金・バイ資金の流入
- 開発戦略
  - キャパシティー・ビルディング
  - 人的資源の強化(保健・基礎教育)
- PRSPの役割：オーナーシップ、直接的貧困削減

### 段階 3 : 「良好な貿易・投資環境」整備

e.g. H I P C ・ サステイナブル国、C I S 7

- 優先課題：的を絞った政策の実施 貿易・投資促進
- 開発戦略 = 実施国自身の選択による優先順位付け
  - マクロ安定（特に、対外的サステイナビリティ）
  - ガバナンス・制度構築
  - 物理インフラ整備、人的資源開発
  - フィージブルな成長戦略 等
- P R S P の役割：ドナー協調、統合的マクロ政策

### 段階 4 : 適切な成長

e.g. ベトナム

- 優先課題：貧困層が参加する成長の確保
- 開発戦略
  - 明確かつフィージブルな成長戦略
  - 貧困層への投資
  - 貧困層のエンパワメント
- P R S P の役割：貧困層のエンパワメント・参加

## 我が国が貢献できる可能性

- テーラーメイドへの理解
  - 資本主義に対する柔軟な理解
  - 「成長より平等」的潔癖症からの自由
  - 「無条件貿易自由化」ドグマからの自由
  - 「金融システム改革最優先」主義からの自由
- 東アジア経験
  - ツール化・製品化して共有？  
むしろ、成功「事例」として共有
    - 国際社会が良いとするもの全てを同時に実施しなくとも成長は可能であるという実例にもなり得る

## 補論：テーラーメイドの行方

PRSPに託す夢あれこれ

## PRSP as オーナーシップ強化措置

- PRSPの本流
  - いかなる援助、改革もオーナーシップなくして成功しない
  - PRSP策定国の主流（HIPC適用国等）は、オーナーシップ（ガバナンス）無くして貧困に陥った「禁治産者」
- 様々なチャレンジ
  - オーナーシップは「外」から植え付けることは不可能。
  - しかし、「禁治産者」のオーナーシップは信頼性低い
    - 援助国の国民へのアカウンタビリティ・モニタリング

### 参加型プロセスによる実効性確保

- 策定段階だけでなく、モニター、実施段階でも参加が重要
- しかし、誰のオーナーシップ？（国、政府、国民）

## PRSP as 貧困削減の救世主

- PRSP最大の落とし穴
- PRSPを作成すれば「援助の増加により貧困を解決してもらえる」というメンタリティー
  - PRSPは資金を得るための必要悪？
  - 資金があれば貧困は無くなるか（WBペーパー）
    - 貧困は所得だけの問題ではない
    - 資金には限りがある
- PRSPはプロセスであって中身ではない

## PRSP as ドナー協調メカニズム

- 対外援助をPRSPの下に統合することにより、トランザクション・コストを低下（キャパシティーを他の生産的分野に配分）
- 個別のプロジェクトを、バジェット・サポートにより統合 政府での一元管理
- しかし、「対外信用」回復期の国で実施できるか？
  - 「資金が有効に活用されない」実績のある国
  - 援助国側も国民に対するアカウンタビリティが必要
  - 政府を通さないNGO等市民団体への直接の援助も有効
- なお、HIPCの特殊性（いわば強制コモンファンド）

## PRSP as マクロ政策との協調ツール

- WBやバイのセクター/プロジェクト毎の支援、モニタリングに、マクロ的な整合性の観点も盛り込む
  - 政策策定段階におけるWB・ドナーとIMFの協調
  - IMFファシリティー（PRGF）とWBローン（PRSC）との協調（マクロ政策と社会的目標の整合性）
- 正論だが、実施は至難？
  - マクロ政策の観点を理由に、誰（どのドナー）が援助政策を変更するのか？（←ドナー調整会合の重要性）
  - PSIAが未発達の段階で、分析はそもそも可能なのか？