

(抄 訳)

1999年にPRSPがはじめて紹介されたとき、これを援助政策と実務における画期的な改革だと賞賛した人もいたが、多くの人は懐疑的であった。PRSPは突如姿を現したのではなく、1980年代と1990年代の潮流であった貧困削減の重視、参加型の開発手法、政策コンディショナリティーの有効性とプロジェクトベースの援助の効用に対する疑問の中から生み出された。

貧困層にやさしい開発戦略が開発途上国の政策決定構造の中にしっかりと組み込まれれば、よい政策が生まれ、その結果貧困層の生活によい影響を与えるというのがPRSPの前提である。

当月の報告書は、この前提に焦点を当て、これまでのPRSPのレビューの結果を分析するものである。(レビュー結果一覧表は ページ参照のこと。)これまでの作業は、この新しいアプローチによる戦略文書の内容よりも、PRSPが提言する変革のプロセスに注目しているものが多い。その理由は、プロセスが正しい軌道に乗れば、内容は後からついて来ると考えられるからだ。

全般的に見ると、PRSP体制のもとで明らかな進歩が見られる。実施国政府の多くは、PRSPの担当官庁を財務省としていることから分かるように、各国は貧困削減の国家目標の上位に置くようになった。また、経済官庁が中心的な役割を果たすことにより計画と予算化の過程がリンクされたことから、従来の貧困削減に関する国家計画よりもさらに包括的で広範囲なものになった。貧困問題を多面的に捉えようとする動きや貧困モニタリングについても広く受け入れられるようになった。

途上国社会全般を見ても、市民社会がPRSPプロセスに参加する機会が広がったと評価する報告もある。PRSPプロセスへの市民社会の動員とネットワーク化が進んでいるのは歓迎すべきことである。

援助国側も自国の援助をPRSPプロセスに合わせるべきだとの認識が高まってきた。また、援助の調和化や援助調整の必要性が広く各援助国に受け入れられるようになり、例えばいくつかの国では援助国同士のグループができあがっている。

しかし、PRSPにはこれからの課題も多い。財務省などの経済官庁はPRSPに関与しているものの、現業官庁や地方自治体の関与はまだまだ少ないし、多くの国では政治的なオーナーシップが脆弱であり、PRSPプロセスの制度化はまだ初期の段階である。PRSPの成功には、貧困削減戦略の実行のためのツールとしての公共財政管理の改革が不可欠であるが、いくつかの国では改革は進んでいるものの、多くの国では、公共財政管理はまだお粗末な状況である。

貧困削減の進捗状況を把握する国レベルのモニタリングシステムもまだ適切な能力がなく、データが作成できても、それが政策決定過程に反映されないことが多い。

市民社会組織の一部はPRSPによって存在感を示しているが、議会やメディアなどの幅広い組織の参画がもっと必要である。PRSPが成功するためには、これらの組織や団体がモニタリングに関与すべきであり、又、市民社会組織がPRSPの成果を政府に示すように求める活動が政府のアカウンタビリティーをチェックする役割を果たす。このような市民社会組織のPRSPにおける役割はまだしっかりと認識されていないが、政府と市民社会との対話は、それが政府の機能の中に組み込まれていなければ、はかないものに終わってしまう。また市民社会側も複雑な政策対話に関与する能力には限界があり、これまで、PRSPに関与してきた主として都市に基盤を置く市民社会組織のアカウンタビリティーにも疑問が持たれる。

次に援助国側の課題であるが、まだ多くの援助国は複数のセクターにおける夥しい数のプロジェクト援助を実施している。このような政府予算の外で行われるプロジェクト援助は、特定のセクターに対して行われるため、関係官庁のPRSPへの関心が薄れ、PRSPプロセスを阻害することになる。援助の予測可能性は、被援助国の関心事だが、援助国は十分に考慮しているとは言えない。被援助国が受け入れる援助量を長期的に把握できないことが、公共財政管理を難しくしている。さらに、世銀やIMFのスタッフが共同でアセスメントを実施したり、これらの機関が融資承認の条件としてPRSPをチェックしていることが、実施国の真のオーナーシップを阻害しているとも言える。

PRSPの複雑さを感じさせる4つの横断的な問題が明らかになってきた。第一に政治の問題だ。PRSPが導入される国の政治システムとその内容がPRSPの成功には不可欠である。政治的リーダーシップも重要で、リーダーが代わることでそれまでの進歩が無になることもある。PRSPのアプローチ自体、極めて政治的な側面を持つ。一般的にPRSPは援助の一つのツールとしての技術的なものに映りやすいため、そのための政策決定には異なった利益集団との利害対立が伴うという事実を見逃しがちになる。また、貧困層といっても単一的なグループではなく、彼らの関心や利害も同一ものではない。

第二に、PRSPを成功させるためには、その推進力を維持することが大切だ。実施国政府の関心を持続させるためには、債務削減とのリンクや援助国側の調和化が不可欠だ。また、一部の市民社会組織は、自分たちの意見が最終的な政策結果として実現していないことに幻滅を感じている。PRSPへの期待感が高いために、この改革が揺らぐことのないように運営しなければならない。

第三は、これまで長い間PRSPの内容が不十分だと主張してきたセクターの専

門家の意見はあまり重視されてこなかったが、今は、PRSPの中身に対する関心が高まっている。これに関して次の3つの点が議論されている。まず、PRSPはマクロ経済政策に関して十分な議論をしていないこと、第二に、生産セクターを取り込むなど貧しい人のためになる経済成長に関する政策が不十分なこと、第三に、貧困の社会的インパクトに関する分析（PSIA）を行うことにより政策代替案に関する議論を促進すべきという点だ。

第四は、援助国の問題であるが、援助国は約束に基づいてきっちりと援助を実施しなければならない。多くの援助国はハイレベルでは、援助調整や調和化を約束するが、実施面ではPRSPのアプローチにまだまだ協力的ではない。PRSPの実施国内での援助国の影響力は大きい。一方、援助国も中長期的な開発に関与しつつ、短期的な成果も出さなければならないという圧力を受けている。また、PRSP実施国の政治の仕組みと援助国がそれらに与える影響についても詳しく分析することも必要だ。

全般的に見て、PRSPの経験はまだ浅い。実施国のオーナーシップを強めることは有益であるという前提は正しく、賞賛すべきだが、PRSPが目標としている政策決定プロセスの改革は単純かつ直線的なものではなく、改革には何年もの年月がかかるかもしれない。

今後の課題は山積している。日本のアジアでの経験や生産セクターにおける援助実績はこれから貴重な貢献になる。しかし、何と言っても重要なのは、PRSPに参画している人々のコミットメントを維持することである。

以上