

貧困改善戦略の最近の動向

- ラテンアメリカを中心に -

福 井 千 鶴

Recent Trends in Poverty Reduction Policies

-Predominantly in Latin America-

Chizu FUKUI

Summary

Poverty reduction remained a prominent topic of concern amongst international organizations and governments of both developed and developing countries in 2000's. In the past, poverty reduction policies put their stress on social development and economic growth: indeed, wealth rather than people and economy rather than society had been considered of more prominent value. Increase of 'Domestic Property' as trade surplus and GNP were also major concerns.

During the 1990's, though, poverty reduction policies were reformed from economy-first to 'Human Development' oriented to improve humans' basic nature. It is noteworthy that in the 1990's many international organizations had discussed poverty reduction from multi-dimensional perspectives to reach clear agreements with more concrete actions. Under the policies endorsed by the international community, the UNDP proposed to promote human development regarding improvements of humans' basic nature and to develop an estimate index. The World Bank proposed and promoted poverty reduction policies, and the Okinawa G8 Summit also proposed future policies by summarizing poverty reduction issues.

It should be especially valued that actual goals and target years to combat poverty were set during the Okinawa G8 Summit in 2000. For both developed countries supporting poverty reduction and developing countries with high rates of poverty, these goals can be of significant

help in order to survey and estimate poverty conditions at a national level; the proposed guidelines may as well lead to more concrete effective strategies and policies.

This paper considers the poverty reduction policies discussed in the 1990's to the 2000's as well as the recent trends comparing poverty conditions predominantly in Latin America.

、はじめに

貧困軽減問題は、2000年代に入ってもなお諸国際機関や先進国・開発途上国の政府機関で重要課題として取り上げられている。これまでの貧困軽減策は、経済成長重視の開発優先の政策がとられ、人よりも富を、社会よりも経済をとする考えが主流であった。この考えは、貿易黒字という「国家の財」を増やし、1人当たりのGNPに関心を寄せるという風潮を生んだ。1990年代に入ると貧困軽減策は、経済成長中心の考えから脱し、人間の基本的資質を改善する人間の開発に目を向ける傾向に変わった。1990年代の多くの国際機関では、貧困軽減問題について多面的に議論され、貧困軽減に向けた明確な合意がとりつけられ、貧困への取り組みが具体化したことは注目すべきである。国際機関で採択された貧困軽減政策の方針から、UNDPでは人間の基本的資質の改善に関わる人間開発の推進と評価指標の開発、世界銀行では貧困軽減戦略の提唱と推進、沖縄サミットのG8会議では、貧困軽減問題が総括され、今後の貧困軽減活動の方針が提言された。

特に、2000年以降の貧困軽減の目標とその達成に具体的な期限が提示されたことは、貧困の撲滅戦略のために極めて高く評価される。この目標に向け、貧困撲滅を支援する立場の先進国、貧困者を多く抱える開発途上国において、国別の貧困状況の実態把握と評価が容易となり、提示されたガイドラインに沿って具体的な貧困軽減戦略と政策をより効果的に立案することが可能となった。

本稿では、1990年から2000年代にかけて議論され、将来に向け提言された貧困軽減策を検証するとともに、ラテンアメリカ社会を中心に、貧困の現況と比較し、最近の貧困軽減戦略の動向について考察する。

、21世紀に向けた貧困軽減の目標

(1) 貧困軽減の現状

過去50年間に、国際機関や先進国・開発途上国が貧困軽減に多大な努力を払った結果、20世紀において幼児死亡率の改善、長寿命化、文盲率の改善など健康、教育の分野で大きな改善が得られた。また、1日1ドル以下で生活する貧困人口の割合は1987年28%から1998年24%に改善された¹⁾。過去50年にわたってとられてきた貧困軽減政策が、どのくらい成功したか、その軽減政策や手段は妥当であったかどうかの評価は難しい。しかし、現実には、今なお、1) 約12億人は1日1ドル以下、30億人は1日2ドル以下で生活する貧困層の人が存在し、2) 1億1千万人の小学校へ行けな

い児童がおり、3) 3千万人のエイズ患者が存在し、4) 必要な食物、住居、安全な水、衛生設備が得られない多くの人が存在するという状況にあると、報告されている。また、ラテンアメリカ・カリブ地域では1億1000万人が所得の貧困に苦しんでいる²⁾³⁾。これは、悲惨な生活を送っている貧困人口がなお多数存在することを意味している。

この多くの貧困人口の存在により、貧困軽減問題は、国連、世界銀行、UNDPなど国際機関や先進国・開発途上国の政府機関において2000年代に入ってもなお重要課題として取り上げられている。これらの関係諸機関は、21世紀に向けた貧困軽減戦略と貧困軽減活動の実施方策、貧困層を多く抱える開発途上国の取り組み方について模索している段階にあり、すでに国際諸機関や多くの先進国と開発途上国の間で、2015年までの貧困軽減目標が定められ合意が得られている。こうしたことから当面の貧困軽減目標は定められ、国別の貧困状況分析、貧困軽減戦略と軽減手段の選定、貧困軽減の測定方法と評価、社会開発の方向性、社会開発の投資計画などがより具体的に策定され実施できるようになった。

(2) 貧困軽減の目標設定

1990年代から2000年代にかけ、開発途上国や先進国の首脳や代表が参加し、多くの国際機関の会議で、次の諸点を中心に貧困軽減問題が多面的に議論された。

- 1) 貧困の原因の解明
- 2) 時代の流れに沿って変化する貧困状態の分析
- 3) 貧困の効果的な軽減対策
- 4) 貧困の測定方法と評価方法
- 5) 貧困軽減の目標
- 6) 軽減活動計画

この期間に開催された貧困軽減に関する主要会議は、1990年「子供サミット」、1992年「地球サミット」、1993年「人権サミット」、1994年「国際人口開発会議」、1995年「社会開発サミット」、1996「食料安全保障」、1999年「世界女性サミット」、2000年「G - 8 沖縄サミット」などを上げることができる。中でも1995年の社会開発サミット(コペンハーゲン)、2000年6月国連総会スペシャル(ジュネーブ)、2000年6月OECD2000年フォーラム(パリ)、2000年7月の沖縄サミットでは貧困軽減策に関する重要な提言が出されている。また、世界銀行(WB)とIMF、国連(UN)は連携を持ち、特に開発援助に対する支援強化を図っている。

これらの議論を通じて2015年を一つの目標期限として定めた、21世紀に向けた貧困軽減の目標、行動計画と軽減戦略は、国際諸機関および国レベルの参加と連携(国連システムの強化)のもとに、国際機関の夫々の専門分野とチャンネルに沿って提唱され、行動に移されつつある。これらの会議で提唱されている貧困軽減目標、貧困軽減策と戦略の推進については、2000年6月の国連総会スペシャルおよびOECD2000年フォーラムで発表された『A Better World for All』報告書と沖縄サミットの

『GLOBAL POVERTY REPORT』(貧困報告書)に総括された。貧困軽減策の提言は1995年コペンハーゲンで開催された社会開発サミットのなかで具体的な貧困軽減目標と貧困軽減戦略ならびに行動計画が定められたことがきっかけとなっている(表2-1参照)。また、具体的な貧困軽減戦

表2-1 1990~2000代主要国際機関・会合で提唱された貧困軽減目標

項目	2015年をターゲットにした貧困軽減目標		
	社会開発サミット 1995年 ¹ (コペンハーゲン)	国連総会スペシャル・OECD会合 2000年6月 ² BWA2000 (ジュネーブ&パリ)	G-8 沖縄サミット 2000年7月 ³ GPR (ジュネーブ&パリ)
貧困 貧困人口 極貧人口		1日1ドル以下の極貧生活者を2015年には1990年の半分にする	1990年の29%を14.5%に半減する 12億7600万人を8億9700万人にする
教育 初等教育 修了率 基礎教育 成人非識字率	全員就学の実現 初等教育児童の80%を修了させる 2000年までに全員の基礎教育の実施 2000年までに1990年の半分実現	全員の初等教育実施	全員就学の実施
死亡率 5歳未満子供死亡率 2000年 2015年 妊産婦の死亡率 2000年 2015年	出生100人当り70人 1000人当り45人 1990年の半分 2000年の半減	3分の2減らす 4分の3減らす	3分の2減らす 4分の3減らす
持続可能な貧困軽減策 持続可能な開発 資源環境		持続可能な開発の国家戦略設定 (2005年) 国家レベル、世界レベルにおいて資源損失環境を回復する	国家戦略の実施(2005年) 世界的・国家的損失の回復
平均寿命 2000年までに 2005年までに 2015年までに	60歳以上を達成 70歳以上を達成 75歳以上を達成		
栄養補給 5歳未満栄養失調児	1990年レベルの半分にする		
ジェンダー不平等 初等・中等教育 女性の非識字率	2005年にジェンダー格差をなくする 1990年の半分にする	2005年にジェンダー格差をなくする	2005年にジェンダー格差をなくする
医療・保健 初期医療の実施 根絶する	2000年までに質が高く廉価な初期医療を全員が受けられるようにする ポリオ、メディナ虫症 ヨード・ビタミンA欠乏症	全員が一次医療を受けられるようにする	

出所： 1：広野良吉監修『人間開発報告書』1997、134-135頁
 2：『2000 A Better World for All』IMF・OECD・UN・World Bank, 2000
 3：G-8 沖縄サミット『GLOBAL POVERTY REPORT』アフリカ開発銀行・アジア開発銀行・EBRD・IADB・WB, 2000年

略については世界銀行の「貧困軽減戦略」(Poverty Reduction Strategy : PRS)2000年提案があり、これを基本とした貧困軽減戦略が、関連国際諸機関、先進諸国および開発途上国において実行に移されつつある。

G - 8 沖縄サミットで合意された貧困軽減目標

G - 8 参加国を含めすべての国のリーダーは2015年までの貧困軽減の国際開発目標 (International Development Goals : IDGs) について合意した。沖縄サミットでは、貧困の原因、特徴、所得貧困、社会指標、地域別の傾向、貧困軽減策と活動実施計画などが議論され、貧困軽減策について合意されたIDGsは次の3分野7項目である。

- 1) 良好な経済環境を構築して極貧人口を半減する
- 2) 社会開発については
 - ・全員の初等教育を実現する
 - ・初等・中等教育においてジェンダー格差をなくする (2005年)
 - ・5歳未満の子供と母親の死亡率を夫々3分の2、4分の3減らす
 - ・年齢に応じたリプロダクティブ・ヘルスのサービスを提供する
 - ・持続可能な貧困軽減策とそれに必要な環境を整備する
 - ・持続可能な開発の国家戦略の実施 (2005年)
 - ・資源環境の世界的、国家的損失を回復する

G-8 沖縄サミットの貧困報告書に記載されている地域別に見た貧困軽減策の具体的な目標値を表2-2に示す。

沖縄サミットの貧困報告書にラテンアメリカ・カリブ諸国の貧困状況と改善目標が次のように示されている。貧困軽減の進展度をみると、1980年代の地域格差は1990年代にも残っている。即ち、1997年の貧困率は1980年より3%増加しており、約7,000万人以上が貧困生活を送っている。また

表2-2 貧困軽減予測 (楽観的なシナリオ)

消費 地域	貧困層人口の比率				1日1ドル以下の生活者数		
	基準年	現在	予測	目標	基準年	予測	目標
	1990年 (%)	1998年 (%)	2008年 (%)	1990年 (%)	1990年 (百万)	2008年 (百万)	2015年 (百万)
東アジア	28	15	4	14	452.4	72.1	290
西ヨーロッパ・中央アジア	2	5	2	1	7.1	7.4	4
ラテンアメリカ・カリブ	17	16	13	8	73.8	74.7	52
中近東・北アフリカ	2	2	1	1	5.7	4.7	5
南アジア	44	40	14	22	495.1	205.9	369
サブサハラ・アフリカ	48	46	42	24	242.3	329.8	218
合計	29	24	12	14.5	1,276	494.7	897

出所：G-8 沖縄サミット『GLOBAL POVERTY REPORT』アフリカDB・アジアDB・EBRD・IADB・WB,2000年、Appendix1

社会開発の目標として、1) 所得貧困の軽減と不平等の軽減、2) 高品質の教育の増加と健康維持の改善、3) 社会差別とジェンダーおよび人種差別をなくす、4) 政治と意思決定プロセスの融合化、5) 犯罪と暴力の抑止、をあげている。

1995年社会開発サミットの貧困軽減目標

1995年コペンハーゲンで開催された社会開発サミットで初めて貧困軽減目標が掲げられ、117カ国の首脳と185カ国の政府代表による貧困撲滅に関する公約が明示された。採択された貧困軽減目標については表2 - 1に示すとおり、1) 平均寿命、2) 死亡率、3) 栄養補給、4) 医療・保健、5) 教育、6) ジェンダー不平等の6つの分野と1) 安全な水利用者の拡大、2) 貧困者のためのマイクロクレジットの実施、3) 所得貧困率の引き下げと明確な目標値の設定、の3項目が掲げられている。

、貧困軽減に向けた国際諸機関の動向

(1) 貧困軽減へのアプローチ

世界規模で展開される貧困軽減問題は、国連はじめ諸国際機関、先進国と開発途上国において重要な課題として取り上げられており、これらが連携して一丸となり推進されつつある。このような背景から、現状では貧困軽減問題を論ずるには国際諸機関の動向が極めて重要な位置を占めており、これらの諸機関で採択される報告書、合意事項、政策展開などに注視する必要がある。1990年代に開催された多くの国際会議において、貧困軽減に関する明確な合意がとりつけられた。

《貧困軽減戦略の動向》

1990年代から2000年にかけて進められた貧困軽減対策は、これまでに進められてきた開発途上国の開発と経済成長を中心とする経済成長重視の軽減策から、人間の基本的資質の改善を伴う開発と経済成長からもたらされる富が貧困層にまで公平に分配されるような貧困軽減策へと大きな変革があった。また、前章で述べた2015年を期限とした貧困軽減目標の設定とこの目標を達成するための行動計画が、諸国際機関、先進国と開発途上国のほとんどが参加して決定され、夫々の果たすべき役割分担に基づいて実施に移されつつあることは、貧困軽減を効果的に推進する上で極めて評価すべき事項といえる。

1990年代までの貧困軽減戦略は、開発途上国の経済成長重視の開発を進めることにより、経済成長がもたらす富が自然に貧困層にまで滴り落ちるとする「トリクル・ダウン理論」⁴⁾に依拠した考え方を中心に進められてきた。この理論を元に世界銀行、IMFが中心となり、貧困を多く抱かえる開発途上国に対し開発援助資金を投入してきた。1980年代に入り経済成長が世界的に停滞したことから経済成長による貧困改善が期待できなくなり、アマルティア・センなどが提唱する人間の基本的資質(BHN: ベーシック・ヒューマン・ニーズ)を改善する「人間開発」を採り入れた貧困軽

減論が新しい主流となった。

1990年代に入り国際諸機関でBHNを根底にした貧困軽減戦略が提唱されるようになった。この中で、最も重要なポイントとしてUNDPの人間開発指数の開発と報告書の作成をあげることができる。UNDPが開発した人間の基本的資質に関わる人間開発指数（HDI）⁵⁾は、国別に評価できる経済指標にもなり得る革命的な指標である。この人間開発指数はUNDPから1990年を初版に毎年「人間開発報告書」として発表されている。

この貧困軽減戦略は、具体的かつ、戦略的で全世界参加型で推進する極めて重要な方向を示している。1995年コペンハーゲンで開催された「社会開発サミット（WSSD：World Summit for Social Development）」において117カ国の首脳と186カ国の政府代表が参加して合意された。その合意内容の主旨は、

- 1) 各国ができる限り貧困を緩和する
- 2) それぞれの国情に応じて設定した貧困軽減目標を21世紀にまたがる目標期限までに達成する
- 3) 貧困をなくするための戦略

である。以来この合意に基づいて貧困軽減戦略が国際関連諸機関、先進諸国、開発途上国において策定されている。

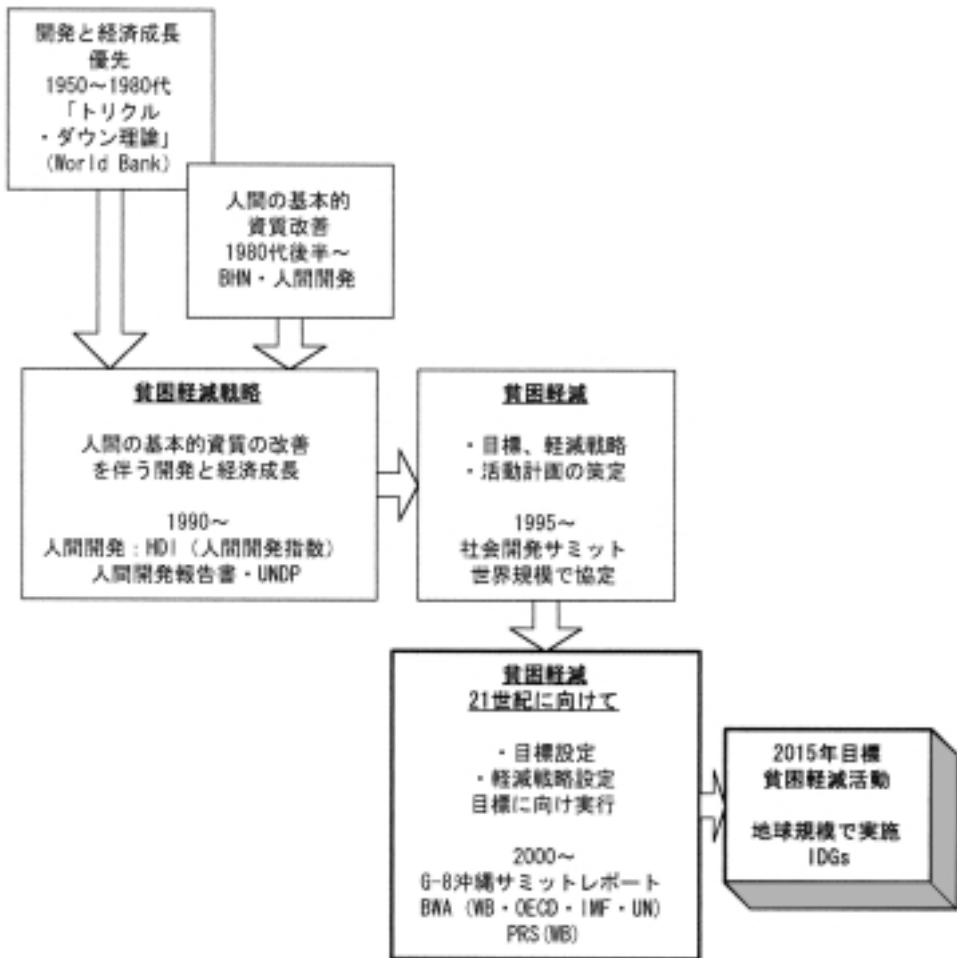
1999年9月世界銀行とIMFは直接参加型の貧困軽減戦略と極めて負債の多い貧困国（HIPC：Heavily Indebted Poor Countries）の負債軽減のための援助方策の推進を決定した。この決定のもとに、貧困軽減戦略（PRs：Poverty Reduction Strategies）を推進することが決定された。このPRsには、貧困の定義、貧困軽減戦略における開発手法、国際機関の連携とシステムの構築、国の機関・民間団体・社会との共同作業の進め方、貧困軽減戦略を進める関連機関・団体の役割分担、貧困データの収集と分析・効果測定の方法、財源の確保、国や国の下部機関や民間団体における具体的な作業と実施方法など多義にわたって貧困軽減戦略の実施と推進について詳細にまとめ提案している。

2000年に入り、1995年の社会開発サミットの合意を基に貧困軽減策が国際諸機関、先進国と開発途上国において研究され、戦略と目標が策定された。軽減目標を明確にした主要な会議や報告書は、

- 1) 2015年を目標期限にした貧困軽減目標は「IDGs：International Development Goals」⁶⁾にまとめられ、すべての国の首脳の合意が得られ、2) 2000年7月のG8 沖縄サミットの合意と『貧困報告書』、3) 2000年6月の国連総会スペシャルにおけるコフィ・アナン国連国連事務総長のオープニング・スピーチで提言された『BWA：A Better World for ALL』⁷⁾、の3つを上げることができる。

このほか、2000年には、国際諸機関より貧困軽減に関する多くの活動および報告書が発表されている。これらの中で、国際関係諸機関および先進国・開発途上国の今後の貧困軽減戦略の推進の基になる重要なものとして、世界銀行とIMFによる『貧困軽減戦略計画書（PRSP：Poverty Reduction Strategy Report）』がある。これに沿って関連諸国際機関、先進国と開発途上各国は国情に応じて貧困軽減戦略を策定し実施に移しつつある。例えば、UNDPでは、『人間開発報告書（HDR：Human

Development Report) ④、「持続可能な人間開発 (SHD : Sustainable Human Development)」のコンセプトの提唱とPRSP計画の推進を支援する開発途上国の貧困軽減戦略計画の取りまとめを行なっている。



BHN : Basic Human Needs
 BWA : 『Better World for All』
 国連総会スペシャル (ジュネーブ) 2000年6月
 OECD2000年フォーラム (パリ) 2000年6月
 PRSP : 『Poverty Reduction Strategy Paper』
 世界銀行、IMF 1999～2000
 G-8沖繩サミット : 『GLOBAL POVERTY REPORT』
 IDGs : [International Development Goals]

図 3-1 貧困軽減戦略の動向

(2) PRSs (貧困軽減戦略)

PRSs基本原則

開発と貧困軽減戦略の推進には、次の6つの基本的な原則をあげている。

- 1) 国が実行する：貧困軽減政策の実施に当って市民社会、民間部門など広範囲の参加を画策する
- 2) 結果志向にする：貧しい人に役立つ結果を導き出す
- 3) 包括的である：貧困の多面的性質を認識する
- 4) 優先順位付け：物理的・学術的に実行可能であること
- 5) 協立志向である：開発パートナーの協力と参加を仰ぐ(双方向、多国間、民間)
- 6) 長期の見通し：貧困軽減に当って長期の実行を基礎とする

貧困軽減戦略の重要な要素として次の4つがあげられている。

1) 貧困とその決定要因の理解

誰が貧困か、何処に住んでいるか、貧困から脱出する障壁は何かを理解する必要がある。さらに、貧困の多面性(低収入、貧しい健康と教育、ジェンダー、不安定、無力など) を理解する必要がある。

2) 最も効果的な貧困に対する社会活動の選択

貧困の性格、構造、原因の理解、マクロ経済の位置付け、国別の貧困軽減目標に最も効果的な社会政策は何かを追求する。

3) 透明度(情報の開示)

参加者全員に知らしめる情報の開示

4) 実行方法の設定と監視(成果指標の確定)

選択した貧困軽減策の進捗度の表示、追跡、そして政策の効果試験、プログラムの検証、調整が必要

この戦略計画では、国際機関が支援することは言うまでもなく、国レベルでの認識を深めること、国レベルでの貧困軽減戦略を策定すること、民間団体・NGOなどを通じて一般社会人の参加を重要視しており、これらとの連携と共同作業の推進の強化を提案している。さらに、国別の貧困軽減戦略の策定を行なっている。PRSsでは国レベルとの連携構造を示して、監視と評価を重要視している。(図3 - 2 参照)

PRSsで示された方針に基づいて、貧困を多く抱かえる開発途上国では、各国別の貧困軽減戦略の策定作業を進めている。

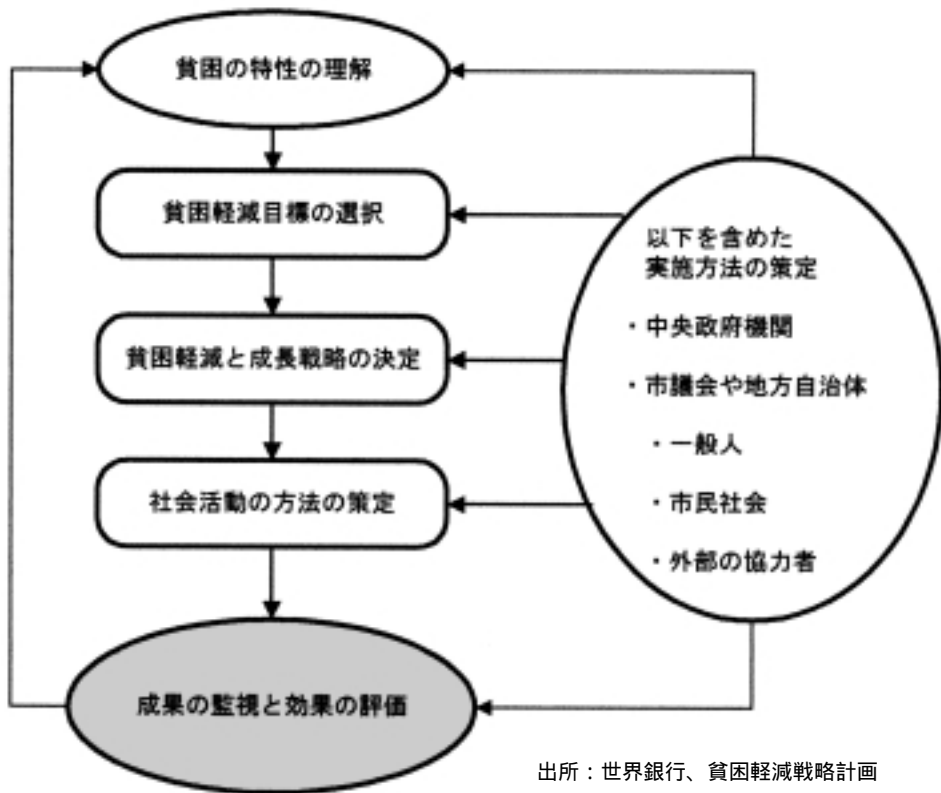


図3-2 PRS推進関連構造

、PRSP中間報告（I-PRSP） - ボリビアの事例

（1）I-PRSPの内容

世界銀行とIMFが推奨する貧困軽減戦略（PRSs）は、各国事情に応じて夫々の国において策定され、国際関連機関と連携を取りながら貧困軽減戦略が実施される。PRSsを推進するに当たり国別の貧困軽減戦略書（PRSP）が作成され、その戦略書に沿って貧困軽減施策が推進される。関連機関との調整や戦略の評価決定のために、中間報告書（Interim Poverty Reduction Strategy Report：I-PRSP）が作成される。ボリビアで策定されたI-PRSPを貧困軽減戦略の推進過程、推進課題、推進の方法の具体的な検証の参考事例としてあげることとした。2000年1月に作成されたボリビアのI-PRSPは、次に示す11の章からなっている。1）序文、2）背景、3）構造的な改革、経済成長と見通し、4）貧困の分析、5）貧困軽減戦略、6）提案戦略の要素、7）制度上の枠組み、8）資金、9）分散化、10）フォローアップと監視、11）国民との対話（National Dialogue）、

でI-PRSPに揚げられている内容は、前章で述べたPRSPsの方針に則り、国レベルの内容に落とし込んで作成されていることが分かる。序文では、PRSPsのボリビアの社会における役割とボリビアでの位置づけと目的ならびにこれまでのボリビアが取り組んできた貧困軽減施策について記されている。I-PRSPは貧困軽減戦略について、1) 基本的な方針の確立のために、貧困軽減のガイドラインの確立と効果的な活動の提案、2) 人種差別、社会と政治からの除外をなくし、公平で高い成長率を保証する仕事の質と量を増大すること、3) 資本投資、有効な労働力、より高いレベルの教育による人間の基本的資質の改善、最新技術の利用など複合的な組み合わせに基づいた経済成長を考慮した戦略の中間提案書と位置づけている。政府による公共投資のプログラムは、健康、基本的な公衆衛生、住宅、教育、地域の開発と民間部門で投資ができないインフラストラクチャーの開発に焦点を合わせる。農業部門および工業部門における政府主導によるハイレベルの民間投資計画の確立を行なうとしている。また、PRSPで取り上げる貧困軽減戦略の策定の方向性、遂行方法、効果測定と評価、ファイナンス、今後の貧困軽減戦略の取りまとめ方、進め方、進捗状況について、政府、地方自治体、市民参加、NGOなどの活動を包括して具体的に示している。

貧困軽減戦略と目標

提案された貧困軽減戦略は、経済成長、貧困軽減によって生活を改善しようとするものである。また、現在の経済政策、開発政策と中長期の優先的福祉プログラムの貧困に対する効果を検証する。I-PRSPに示されているボリビアの掲げる貧困軽減目標は表4-1に示す通り、全国レベルで2000年65%を2010年に53%と12%削減する計画となっている。貧困層の都市部と農村部の分布および軽減目標は都市部2000年55%、2010年45%と10%の削減、農村部2000年80%、2010年68%と12%の削減となっている。農村部の貧困層が極めて多い状態にある。

表4-1 ボリビア：貧困軽減と経済成長目標

(%)

項目	2000年	2001年	2002年	2005年	2010年
GDP成長率	4.0	5.5	6.0	6.0	6.0
人口増加率	2.35	2.35	2.35	2.18	2.00
1人当りGDP成長率	1.6	3.1	3.6	3.7	3.9
貧困率	65.0	63.5	62.0	58.0	53.0
都市	55.0	54.0	52.5	49.0	45.0
農村	80.0	78.4	77.5	74.0	68.0
貧困ギャップ	33.0	32.0	31.0	29.0	25.0
都市	24.0	23.0	22.0	20.0	18.0
農村	49.0	48.0	47.0	45.0	42.0

出所：ボリビア『Interim Poverty Strategy Paper』ボリビア政府、2000年1月、13頁

提案された戦略

図4-1にボリビアの貧困軽減戦略の概念を示す。貧困軽減戦略は、貧困軽減の手段と貧困軽減のための戦略のコンポーネントからなっている。貧困は多面的な要因から成り、その貧困の原因となる要素を5つの分野に集約し、それぞれの原因を個別に改善する戦略を立て、貧困の軽減を効率的に推進する。

ボリビアの貧困を決定づける基本的な原因を克服する手段は、1) 経済発展が都市部および農村部の貧困層の雇用機会と収入の拡大を提供する、2) 経済成長のレベルを増大し収入の公平な分配と低収入家庭の経済活動を促進する、3) 貧しい人達の機会を作るために税制改革を含めマクロ経済の安定性を維持すること、4) 社会改革を支援するために国民に貯蓄を励行し生活費の節減を求める、5) 物価の安定と海外為替レートの競争の促進、6) 国際収支の改善のために農工業、鉱物、オイル、ガス、生産物の輸出を増やすなど、である。具体的には、1) 貧困者に経済活動への参加を促すために資産の所有権を与え、極小企業を支援し、地方・農村部の生産性の向上、収入の向上を目指す、2) 貧困者の技能向上を図る、3) 貧困者の社会への順応性の向上を図り社会参加を促す、4) 貧困者の弱点を軽減する。例えば、貧困者の社会参加を容易にし社会資本の強化を図る、5) 原住民、女性などの差別や格差をなくする、などが考慮されている。

貧困層の収入増加のために、極小規模企業の強化、地方生活者の生産性の向上、こうしたことを

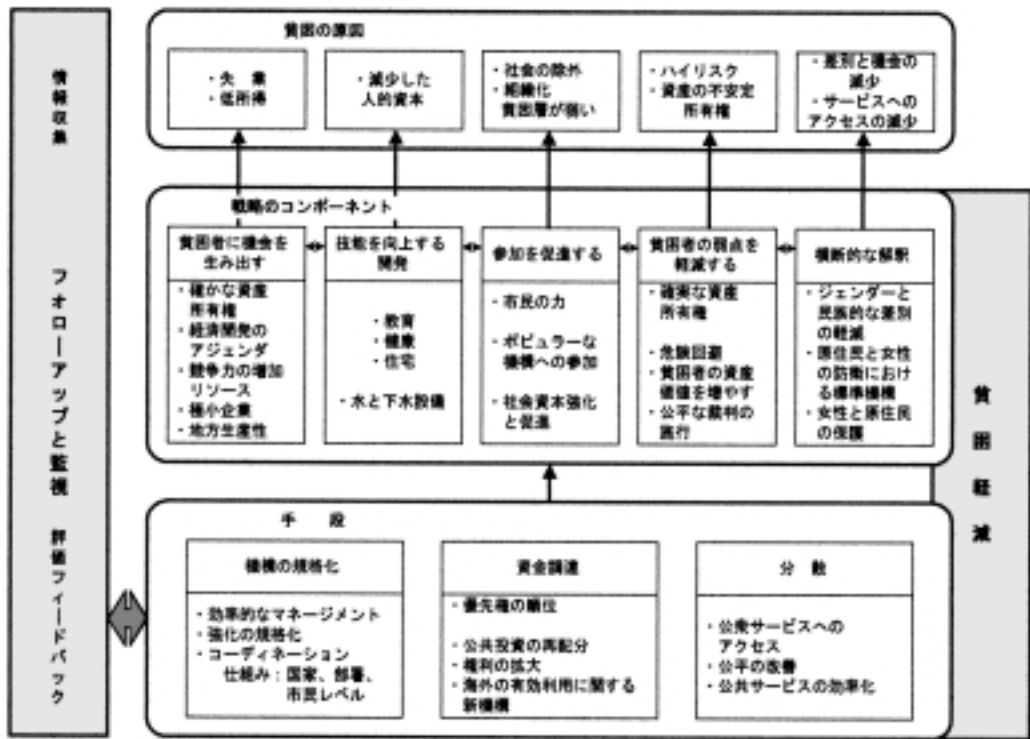


図4-1 ボリビア貧困軽減戦略概念図

支援するマーケットを広げる活動を拡大し、マイクロクレジットを促進する戦略を展開する。

貧困層の能力開発では、人的資本の貧困層と貧困層でない人の差を縮めるために、健康、教育、住宅、飲料水、基本的な公衆衛生のような社会福祉の改善があげられる。

戦略を推進する体制

貧困軽減戦略を推進する体制は、1) 国、2) 県、3) 自治都市の3段階に分けられる。

1) 国レベル(中央官庁)

大統領府、教育、健康、住宅、継続可能な開発、労働、経済、開発、外国貿易、農業、金融の各省で構成する全国的な国民政策評議会(National Social Policy Council)と全国経済政策評議会(National social Policy Council)は模範的な経済、社会政策の策定、コ-ディネ-ション、リソースの分配、貧困軽減戦略で示された目標の達成を監視する役割を受け持つ。

2) 県

県は各自治都市の教育、健康、基本的な公衆衛生、インフラストラクチャーの建設と維持するための資金の導入と配分を実行する。

表4-2 ポリビアの貧困改善戦略(PRSs)の機構と戦略上の要素

貧困者の機会	<p>極小企業 労働省と極小企業による標準と調整 資金調達：NAFIBOとFONDESIF 援助と訓練：経済開発省の分散化した技術援助システム(SAT)</p>
技術向上	<p>a) 教育 教育、文化とスポーツ省による教育システム(SEN) 自治都市は賃金の資金の調達を行なうであろう 部局サービス(SEDUCAs)による標準的な監視</p> <p>b) 健康 健康と社会保障省による健康改革の実行 健康と社会保障省による計画デザインと資金集め プログラム調整と衛生サービス省(SEDES) インフラストラクチャー：自治都市 技術運用支援：健康地区</p> <p>c) 住宅、下水と飲料水 住宅と基礎サービス省(MVSB)による住宅の準備 規格と制度：MVSB 投資と活動の調整(FIS and FNDR)：MVSB 規則と規則の施行：基本公衆衛生局(DDSB) 対応物資金の分配と受付(DDSB) NGOsと多の調整(DDSB)</p>
参加	<p>市民の参加の啓蒙：大統領府の調整による継続可能な開発省 分散と参加プロセスを処理する戦略：大統領府と持続可能な開発省</p>
弱点	<p>司法部、評議会、行政監察間、合憲の裁判所の強化と監視 田舎の不動産と保有期間の適法化：農業開発国立研究所(INRA) 自然災害による災害地域の保護と再開発：MVSB</p>

3) 自治都市

運用は地方自治都市が行なう。

貧困軽減戦略を推進する具体的な体制と担当部門は、表4 - 2に示す。この表から分かるように、貧困軽減戦略に関わる部署は多義にわたり、国を上げて取り組む構造になる。

、おわりに

貧困問題の解決は、1950年代から1980年代にかけ経済成長を重視した開発途上国の開発を促進するプログラムに大きく期待してきた。1980年代の後半から1990年代のはじめにかけ、経済成長の停滞による貧困の軽減が望めなくなり、人間の基本的ニーズを考慮した基本的資質を改善する人間開発論へと移行した。UNDPによる人間開発指数(Human Development Index: HDI)による人間開発の進展度を表す指標が開発され、各国間で開発の進展度が評価できるようになった。このHDIは、1990年より毎年人間開発報告書としてUNDPより発行されている。この人間開発指数は、平均寿命、教育の普及度、所得の3つの要素により表され、国別の社会開発の状況、社会投資の状況が比較できるようになった。この人間開発論をきっかけとして、人間開発に基づいた貧困軽減策の対策案が多くの国際機関において検討され、それぞれの機関の使命に沿った対策案が提案されるようになった。1995年開催されたコペンハーゲンの社会開発サミットにおいて貧困軽減の目標が、117カ国186の政府代表により合意された。この合意に基づいて、諸国際機関、先進国および開発途上国で貧困軽減対策を進めることになった。この社会開発サミットは、21世紀に向けた貧困軽減対策の目標を定める動機付けをする大きな役割を果たした。

また、2000年にかけてまとめられた貧困軽減対策は、古い時代から提唱されてきた経済成長による貧困軽減策に加え、社会開発を重視し、貧困層に直接裨益する人間の基本的資質を改善する要素に焦点を合わせた効果的な貧困軽減策が大きな比重を占めるようになった。

21世紀に向けた貧困軽減対策は、2000年7月のG - 8沖縄サミットで合意された『GLOBAL POVERTY REPORT』、および世界銀行とIMFによる『Poverty Reduction Strategy Paper』2000、世界銀行、IMF、OECD作成による『A Better World for ALL』2000年6月アナン国連事務総長による国連総会スペシャルのオープニング・スピーチとOECD2000年フォーラムで発表された報告書で鮮明になった。

世界銀行とIMFが提唱するPRSsは、目標期限に向け、貧困軽減目標を達成するための軽減戦略の方針を明確に示しており、関連国際諸機関、先進国と開発途上国で協調しながら、国別の具体的な軽減戦略を策定し、実施する作業が進められている。

これらの報告書で明らかになった貧困軽減策は、1990年代までにとられてきた経済成長論を頼りにした貧困軽減とは異なり、1) 人間開発を中心に、多面的な貧困軽減策を織り込み具体的な目標と期限(2015年)を定めている、2) 貧困軽減対策をより効果的に促進するための社会投資に足りる

経済成長を達成するために必要な開発を考慮している、の2つの点が大きな変革といえ、最近の貧困軽減対策の動向を明確に示している。本稿で、1990年代後半から2000年代における人間の本質改善に基づいた多面的な貧困軽減対策への大きな変革と動向を捉え検証できた。これからの貧困軽減策は、PRSsの方針に基づいた国別の貧困軽減戦略と社会開発ならびに開発途上国の経済成長を促す開発に注目する必要があると考える。

(ふくい ちず・高崎経済大学経済学部非常勤講師・日本大学国際関係学部専任講師)

(注)

- 1) A.Kumar Duraiappah 『SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND POVERTY ALLEVIATION』 IISD, 2000.12.Overview.
- 2) 同上書
- 3) G-8 沖縄サミット 『GLOBAL POVERTY REPORT』 アフリカ開発銀行 (ADB)、アジア開発銀行 (ADB)、再生開発ヨーロッパ銀行 (EBRD)、アメリカ域内開発銀行 (IADB)、IMF、世界銀行・共同作成報告書、2000年7月
- 4) 山崎幸治は、「トリクル・ダウンとは、経済成長に伴って貧しい人が経済成長の恩恵を受け貧困の状態が改善されることを意味している」としている。絵所秀紀・山崎幸治 『開発と貧困』、アジア経済研究所、1998年、99頁
- 5) HDIは、各指標について最大値と最小値を定め、0 から 1 までの数値で表す。例えば、成人識字率の最小値が 0 % で最大値が 100 % のとき、識字率が 75 % の国では、識字率の指標は 0.75 になる。平均余命が 55 年の国では、平均余命の最小値が 25 年で最大値が 85 年の時には、寿命の要素は 0.5 になる。所得の面では、最小値が 200 ドル (PPP)、最大値が 40,000 ドル (PPP) である。これら 3 つの要素の数値が平均され、総合的な HDI 指数が算出される。広野良吉監修 『人間開発報告書 1994』 国連開発計画・国際協力出版会、1994 年 90 - 91 頁
- 6) 2000 年 7 月 G - 8 沖縄サミット参加国を含めてすべての国のリーダーは 2015 年までの貧困軽減の国際開発目標 (IDGs) に同意した。G - 8 沖縄会議報告書より。
- 7) アナン国連事務総長のスピーチと同じ日 (2000 年 6 月 26 日) OECD 2000 年フォーラムにおいて、サリー・ジェルトン OECD 事務総長代理、ルイーズ・フレチェット代理国連事務総長より BWA について報告された。

参考文献

- 1) UNDP 発行 『人間開発報告書 1990 年から 2000 年』 国連開発計画・国際協力出版
- 2) G-8 沖縄サミット 『GLOBAL POVERTY REPORT』 世界銀行、IMF、OECD、アジア開発銀行、2000 年 7 月
- 3) 世界銀行、IMF 『Poverty Reduction Strategy Paper』 2000
- 4) 世界銀行、IMF、OECD、 『A Better World for All』、2000 年 6 月
- 5) 世界銀行 『World Development Report 2000 / 2001』、2000
- 6) UNDP 『Sustainable Livelihoods - Building on the Wealth of the Poor』、International Institute for Sustainable Development、2000 年 12 月