

## 貧困軽減戦略の推進状況

- ラテンアメリカと他の第3世界を中心に -

福 井 千 鶴

Progress condition of Poverty Strategy Latin America  
and other Under Developing Countries

Chizu FUKUI

### Summary

At the World Summit on Social Development held in 1995, a total of 117 country leaders and 185 government representatives agreed on a concrete goal to reduce poverty by 2015. In 2000, the World Bank and IMF formulized the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) to effectively promote this significant pledge adopted on a worldwide level. In this PRSR plan, they proposed to settle on a poverty reduction strategy in accordance with the condition of each developing country experiencing high levels of poverty. Both international organizations and developing countries jointed in harmony to execute this strategy in accordance to a set of predetermined guidelines.

In this article the progress of the PRSP will be studied primarily in the case of Latin America and compared to other Third World Countries.

### 1、はじめに

1995年社会開発に関する世界サミットが開催され、2015年を期限とした貧困軽減の目標を具体的に定め、117ヶ国の首脳と185ヶ国の政府代表により貧困軽減の公約が合意された。2000年

に入り世界銀行とIMFは、世界的に合意された貧困軽減目標をより効果的に推進するために貧困軽減戦略計画 (Poverty Reduction Strategy Paper:PRSP) をまとめ実行に移した。PRSPでは、多くの貧困を抱かえる開発途上国が個別に貧困軽減戦略を策定することを提唱しており、国際諸機関と開発途上各国が連携をとりガイドラインに沿って国別にPRSPの取りまとめが進められている。

本稿は、世界銀行とIMFならびに関連国際諸機関、開発途上各国によるPRSPの取りまとめの進捗状況を概観しラテンアメリカと他の第3世界の貧困軽減戦略を考察する。

## II、20世紀の貧困の改善状況

21世紀の貧困改善戦略を検討する上において、20世紀の貧困改善の進展がどのような状況にあったかを把握しておく必要がある。20世紀では、国により貧困の軽減に遅速と増減が見られるものの、全般的には貧困の軽減に成功したといえる。貧困の軽減は1990年代に提唱された人間開発指数 (HDI)<sup>1)</sup> を構成する要素により評価すると大幅に改善したことが分かる (表2 - 1、図2 - 1~3参照)。出生時平均余命は全開発途上国の平均値で46歳から62.2歳へと16.2歳、成人識字率は48%から70%へと22%、全教育レベルの総就学率が46%から57%へと11%それぞれ向上し、乳児死亡数は149人から65人へと84人減少し、5歳未満低体重児は40%から30%へと10%それぞれ低下し、改善している。人間開発の面ではラテンアメリカ・カリブ諸国は、開発途上国のどの地域よりも進んでいる。所得の貧困で見ると、1987年現在のラテンアメリカ・カリブ諸国では22%の所得貧困ラインは1993年には24%へと増えている。サハラ以南アフリカでも同様38%から39%に増加している。貧困軽減政策はさらに進めなくてはならない状況にある (表2 - 2、図2 - 4参照)。

現在もなお、所得が1日1ドル以下の貧困者が12億人、1日2ドル以下の貧困者が3億人いる。11,000万人の初等学校に行けない子供がいて、その内の60%が女子である。また3,100万人のHIV/AIDSに罹っている人がいる。2000年7月に開催されたG - 8沖縄サミットでは貧困の軽減はできるだけ速く行なわなければならないと宣言されている<sup>2)</sup>。

表2 - 1 人間開発状況と改善度

地域名	出生時平均余命 (歳)		乳児死亡率 (出生1000人当り)		成人識字率 (%)		5歳未満 低体重児 (%)		全教育レベルの 総就学率 (6~23・%)	
	1960年	1995年	1960	1996	1970	1995	1975	1990-97	1980	1995
ラテンアメリカ・カリブ	55.3	69.2	107	35	74	87	18	10	59	69
サハラ以南アフリカ	39.9	50.6	166	104	31	57	31	30	39	42
アラブ諸国	45.5	63.5	166	55	31	56	20	17	47	58
南アジア	43.9	61.8	163	74	32	51	68	50	37	52
東アジア	47.5	69.3	146	37	53	82	26	16	51	65
東南アジア・太平洋諸国	45.3	64.7	127	48	66	87	46	34	51	61
全開発途上国	46.0	62.2	149	65	48	70	40	30	46	57
先進国	68.6	74.2	39	13		99				83
世界全体	50.2	63.6	129	60		78		30		62

出所：恒川恵一監修「人間開発報告書1998・消費パターンと人間開発」国連開発計画・国際協力出版会、1998、243頁

図 2 - 1 出生時平均余命

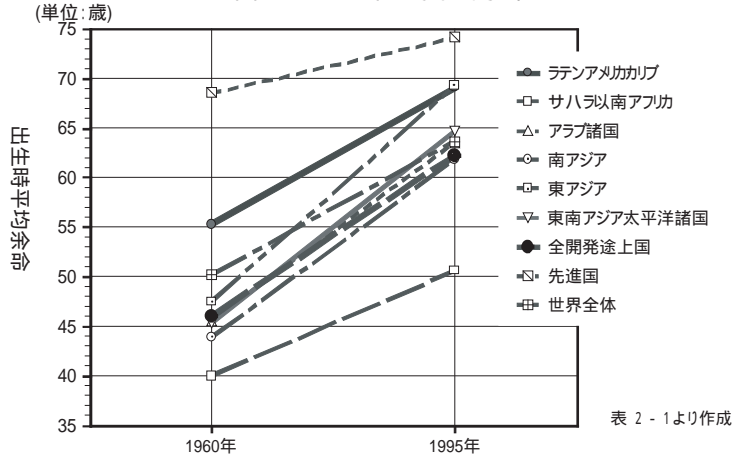


図 2 - 2 乳児死亡率の改善状況

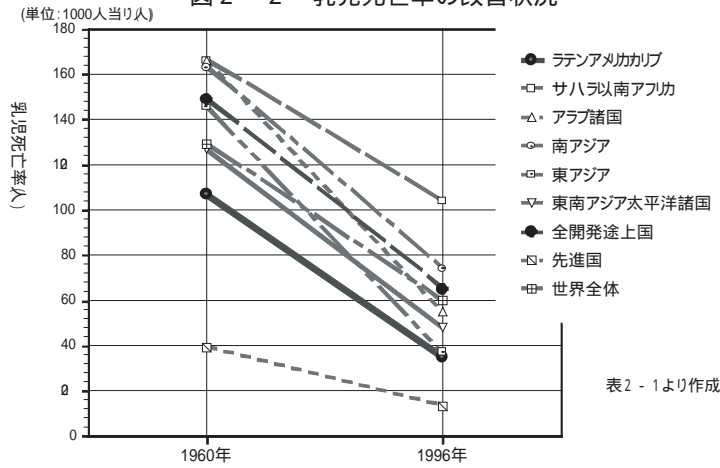


図 2 - 3 成人識字率状況

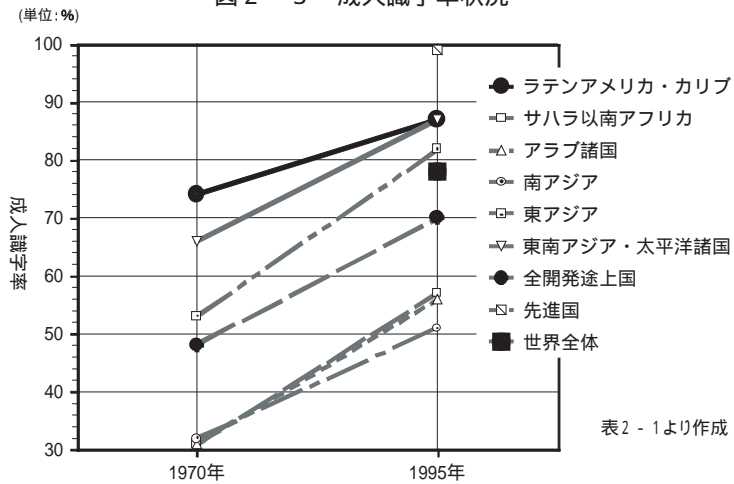


表 2 - 2 所得貧困の状況と改善度

地域名	1人当り実質GDP (PPPドル)		所得貧困の動向 貧困ライン以下の人(%)		人間貧困指数 (HPI-1値) 1997年	所得格差 実質1人当りGDP1995年(1985 PPPドル)		
	1960年	1995年	1987年	1993年		貧困層下位 20%	富裕層上位 20%	所得格差 倍
ラテンアメリカ・カリブ	1,122	1,902	22	24	14.5	933	17,380	18.6
サハラ以南アフリカ	492	520	38	39	40.6			
アラブ諸国	1012		5	4	32.4			
南アジア	193	521	45	43	36.6	587	2,837	4.8
東アジア	98	725			19	747	5,338	7.1
東南アジア・太平洋諸国	281	1,063	30	26	25	1,251	8,266	6.6
全開発途上国	330	867	34	32	27.7	768	6,195	8.1
先進国	7,097	12,764			3.1	4,811	32,273	6.7
世界全体	1,951	3,417			12.5	1,759	12,584	7.2

出所：恒川恵一監修『人間開発報告書1998・消費パターンと人間開発』国連開発計画・国際協力出版会、1998、243頁  
 出所：広野良吉監修『人間開発報告書1997・貧困と人間開発』国連開発計画・国際協力出版会、1997、192-193頁

図 2 - 4 所得貧困の状況と改善度

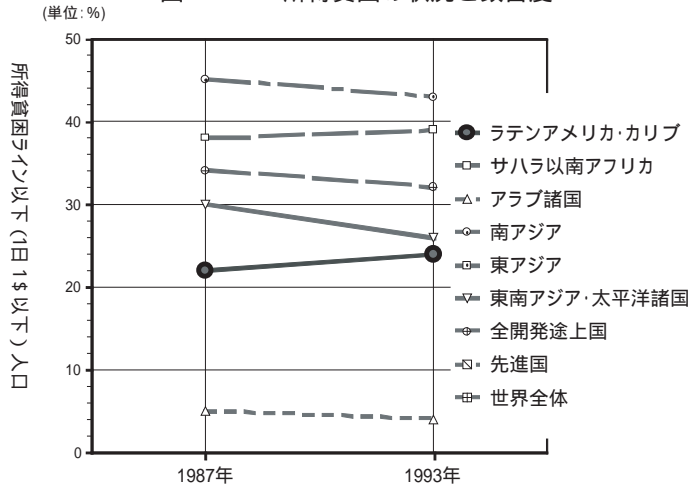


表 2 - 2より作成

### III、21世紀初頭の貧困軽減戦略

#### (1) 21世紀初頭における貧困軽減対策

21世紀初頭の貧困軽減対策は、1990年後半から2000年に掛けて議論され、1995年コペンハーゲンで開催された社会開発サミットを契機に、貧困を多く抱える開発途上諸国および先進諸国の参加により、2015年を目標期限においた貧困軽減目標値 (IDGs: International Development Goals) が合意に達し協定された。その目標を達成するための具体的な貧困軽減施策が国際機関で検討された。その結果、国別の貧困軽減戦略 (PRS: Poverty Reduction Strategy) が策定され、国際機関の支援の下で所定の貧困軽減値の達成に努力することとなった。

貧困軽減に必要な開発等の資金を調達・供給する必要性から世界銀行とIMFが中心となり貧困人口の多い開発途上国の国別の貧困軽減戦略書 (PRSP) を取りまとめる作業が進められている。

## 貧困軽減戦略の推進状況

表3 - 1に示すように2001年の12月までに23の国でPRSP、22カ国でI-PRSP (Interim Poverty Reduction Strategy Paper)、他の7カ国で何等かの貧困軽減戦略を策定する計画になっている。2001年3月末までの貧困軽減戦略の取りまとめ状況は、32カ国でI-PRSP4カ国でPRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) が取りまとめられることになっている。この内2000年10月から2001年の3月末にかけまとめられた国は、19カ国のI-PRSPと2カ国のPRSPであり、14カ国のI-PRSPと2カ国のPRSPは2000年9月までにまとめられたものである<sup>3)</sup>。

貧困軽減戦略の策定を行っている地域のうち、貧困人口を多く抱えるアフリカ諸国が多数を占め、東欧諸国やロシアからの移行諸国が増えてきている。

PRSは、表3 - 1に示すように、国情と貧困軽減戦略の推進体制によりI-PRSPとPRSP (Full-PRSP)の2種類のPRSに分け策定が進められている。また、軽減戦略の推進が容易に、かつ、確実に成果を上げるように配慮され、軽減目標に到達するまで1年毎あるいは3年毎の計画の策定と更新を実施し、着実に貧困軽減戦略を展開する方法が取り入れられている(表3 - 1のF、S、S\*、Rの表示参照)。

### (2) PRSPの捉え方

PRSPには1990年代末から2000年代に貧困軽減戦略の検討が行われ、方向性が示された。現段階でまとめられるPRSPは、軽減戦略手法の開発初期にあり目標達成に至るまでには、国情と国策あるいは社会投資の状況、経済成長の動向と戦略との乖離の調整、戦略の評価と効果測定など、計画の進捗によるPRSPの改善は必要であろう。

I-PRSPは、Full-PRSPを策定するまでの暫定的なPRSをまとめる戦略書暫定版といえ、2001年3月にはFull-PRSPをまとめた国はモーリタニアとタンザニアの2カ国である。この2カ国のFull-PRSPは、今後のFull-PRSPをまとめるサンプル事例として取りまとめられたものといえる。表3 - 1によれば、2001年中には34のI-PRSP、23のFull-PRSP(うち12はI-PRSPからFull-PRSPに更新するもの)が策定されることになっている。

### (3) PRSの基本的考え方

21世紀初頭から推進されているPRSPの取りまとめは、世界銀行とIMFが中心となり委員会が設置され、委員会においてまとめられた以下に示すPRSの戦略方針とガイドラインに従って行われている。

1) 貧困の定義、2) 貧困軽減戦略における開発手法、3) 国際機関の連携とシステムの構築、4) 国の機関・民間団体・社会との共同作業の進め方、5) 貧困軽減戦略を進める関連機関・団体の役割分担、6) 貧困データの収集と分析・効果測定の方法、7) 財源の確保、8) 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8項目の多岐にわたっている。PRSPは、実施可能な国別の貧困軽減戦略と実際に使用できる戦略書にまとめるよう委員会より強く要請されている。

表3-1 2001年3月末の貧困軽減戦略の策定進捗状況

地域/国	2000・12	2001・3	2001・6	2001・9	2001・12
ラテンアメリカ・カリブ諸国					
アンゴラ				I-PRSP、F	
ガイアナ	I-PRSP、R		R		PRSP、S
ニカラグア	I-PRSP、R		R	PRSP	
ハイチ					I-PRSP、F
ボリビア			PRSP、S*、R		R
ホンジュラス			R	PRSP	
アフリカ諸国					
ウガンダ	S	R			F
エチオピア	S*	I-PRSP、F	R		R
ガーナ			R		PRSP、R
カメルーン	I-PRSP、F		R		
ガンビア	I-PRSP、R			R	PRSP、R、F
ギニア	I-PRSP、R		F、S*		PRSP、R
ギニア・ビソウ	I-PRSP、F		R		PRSP、R
ケニア			PRSP、R	R、S	
コート・ジボアール					I-PRSP、F
コンゴ					I-PRSP、F
サオトメ・プリンシペ	R、S		R		
ザンビア					PRSP
シエラレオネ	S*		I-PRSP	F	R
セネガル		R		R	
タンザニア	PRSP	R		R	
チャド			R		
中央アフリカ		I-PRSP、R	R		PRSP、F
トーゴ					I-PRSP
ニジェール	I-PRSP、F			R、S	
ブルキナファソ	S	R	R		R
ベナン		S*、R			PRSP、R
マダガスカル	I-PRSP、F、S*				
マラウイ	I-PRSP、R、F		R		
マリ			R	PRSP	R
モーリタニア		PRSP、R	R		R
モザンビーク	R		PRSP		
ルアンダ	I-PRSP、R		S	R	R、F
レソト		I-PRSP、F			
アジア・大洋州					
カンボジア		I-PRSP、R		R	PRSP
スリランカ			I-PRSP	S	F
ネパール			I-PRSP	S	R
パキスタン			S*	I-PRSP、F	R、S
ベトナム			I-PRSP		R
モンゴル			I-PRSP、F		
ヨーロッパ・中央アジア					
アルバニア					PRSP、R
アルメニア			I-PRSP、F、S		
アゼルバイジャン			I-PRSP、F		R
キルギス			I-PRSP、F	R	
ジョージア	I-PRSP	F	R、S		PRSP
タジキスタン	I-PRSP、R	R	R	R	PRSP、R、S
ボスニア・ヘルスゴビナ			I-PRSP		
マケドニア	I-PRSP、F				PRSP、S
モルドバ	I-PRSP、F		R		PRSP、R、S
中近東・北アフリカ					
ジブチ	S		I-PRSP	R	R
イエメン		I-PRSP、R	R	R	PRSP

注：I：I-PRSP、P：PRSP、F：新PRGF3年計画、R：PRGFのレビュー又は新PRGF年計画

S：国別支援戦略、S\*：国別支援戦略更新

出所：世界銀行・IMF『貧困軽減戦略一進捗状況』開発委員会、

DC2001 0010、2001年4月、3-4、21頁

貧困軽減戦略のキー要素として次の4つがあげられている。

- 1) 貧困とその決定要因の理解
- 2) 最も効果的な貧困に対する社会活動の選択
- 3) 透明度（情報の開示）
- 4) 実行方法の設定と監視の成果指標

策定されたPRS（I-PRSP、PRSP）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。PRSPは国レベルとの連携構造を示している、監視と評価を重要視している<sup>4)</sup>。

I-PRSPの策定段階において、国レベルで、既に財政を支援する国際機関と共同で準備してきた貧困軽減戦略を、新しい戦略に反映させて推進する必要性が委員会で認識されている。また、世界銀行とIMFで構成する委員会でI-PRSPの内容の検討が行われる際には、次の点が含まれるべきであるとの見解が出された。1) 貧困軽減に対する政府の公約の表明、2) 貧困の程度とパターンの説明、3) 貧困軽減戦略を構成する主要な課題、4) 3カ年間のマクロ経済のフレームワークと3カ年間の貧困軽減方針マトリックス、5) タイムラインとFull-PRSPの策定段階における世界銀行、資金提供者、PRSPを準備する他のエージェンシーやパートナーなどによるコンサルテーションのプロセスを明記することが求められている。

既に準備されている貧困軽減戦略は、可能な限り早急に始めるべきであるとされるが、少なくとも次の点は可能な限り詳細にI-PRSPに含めるべきであるとされている。1) 戦略計画と貧困データの分析の乖離の確認および計画の推進に使用される指標、2) 政府のコンサルタントやパートナー、国内の主要推進者などが夫々持つ推進方針を記載すること。

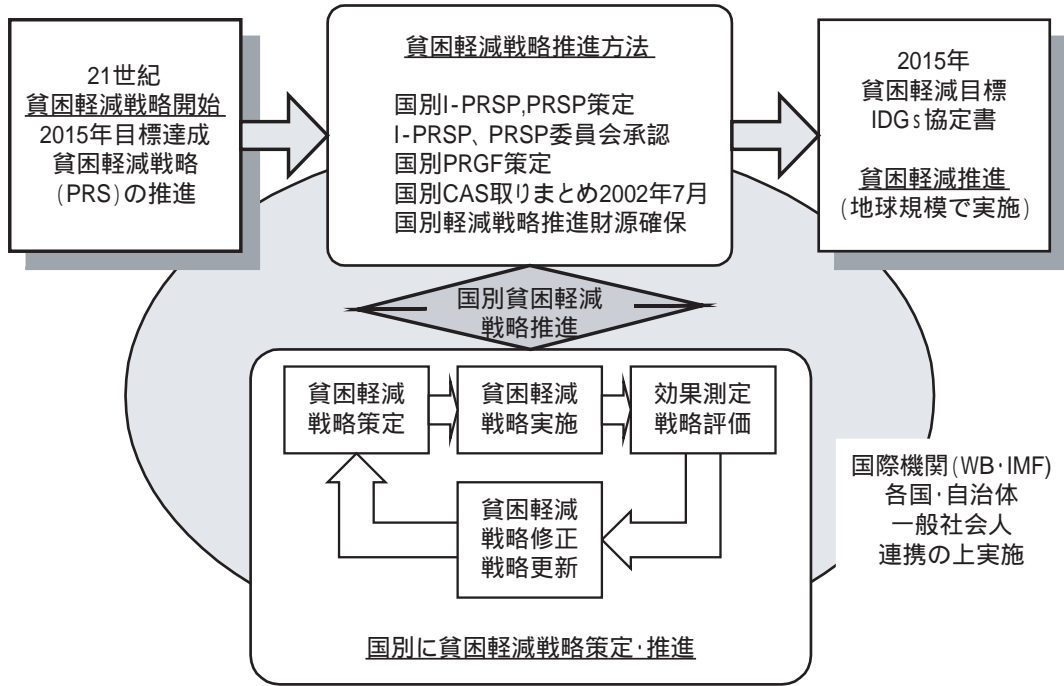
#### (4) 貧困軽減戦略推進の構造

世界規模で推進される21世紀初頭の貧困軽減戦略は、これまでに述べたように世界銀行とIMFが中心となって行なわれているI-PRSPとPRSPにのっとり推進される。これは、2015年を期限とし貧困軽減の国際開発目標（IDGs）の達成を目標とする。この目標達成にいたる貧困軽減戦略の構造は図3-1に示されている。また2001年中にできる限りの多くの開発途上国の貧困軽減戦略（PRSPかI-PRSP）を取りまとめるために、戦略遂行に必要な財源は世界銀行とIMFで委員会承認を受ける。こうしてまとめたPRSPをもとに、PRGF（Poverty Reduction and Growth Facility）が策定され、CAS（Country Assistance Strategy）は2002年7月までに世界銀行、IMF、IDA（開発銀行）の融資や開発援助資金を受け国別に貧困軽減戦略が推進される。

#### (5) 貧困軽減目標

IDGsに掲げる2015年を期限とした貧困軽減目標の主要内容は、次の3分野7項目である<sup>5)</sup>。表3

図3-1 貧困軽減戦略実施の構造



- 2 - 1および表3 - 2 - 2に具体的な目標値を示す。

- ・良好な経済環境を構築して極貧人口を半減する
- ・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 (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
  - 年齢に応じたりプロダクティブ・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

#### IV、国別貧困軽減戦略策定へのアプローチ - アフリカの事例 -

##### (1) モーリタニアのPRSPへのアプローチ

モーリタニアでは貧困軽減戦略はPRSPの策定以前から進んでいた。この国のPRSPを策定するには既存の貧困軽減戦略を考慮に入れる必要があった。それまで進めてきた貧困軽減戦略では、市民社会の直接参加のプロセス、開発パートナーとこれによるコンサルテーションの導入と拡大が含



貧困軽減戦略の推進状況

表3-2-1 貧困軽減予測（楽観的なシナリオ）

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 1990年 (%)	現在 1998年 (%)	予測 2008年 (%)	目標 2015年 (%)	基準年 1990年 (百万)	予測 2008年 (百万)	目標 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	694.7	897

表3-2-2 貧困軽減予測（軽い楽観的なシナリオ）

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 1990年 (%)	現在 1998年 (%)	予測 2008年 (%)	目標 2015年 (%)	基準年 1990年 (百万)	予測 2008年 (百万)	目標 2015年 (百万)
東アジア	28	15	9	14	452.4	182.8	290
西ヨーロッパ・中央アジア	2	5	10	1	7.1	45.7	4
ラテンアメリカ・カリブ	17	16	23	8	73.8	130.8	52
中近東・北アフリカ	2	2	3	1	5.7	11.4	5
南アジア	44	40	31	22	495.1	465	369
サブサハラ・アフリカ	48	46	52	24	242.3	406.2	218
合計	29	24	22	14.5	1,276	1,241.8	897

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

まれていた。既存の貧困軽減プロセスを考慮してPRSPを策定するには、貧困の多面的な要素を認識して、次に示す4項目の相互関連の要素を基にして、既存の貧困軽減戦略を統合化し、新しいPRSPのビジョンを提案する必要がある。

<相互関連要素>

- 1) マクロ経済の安定による経済成長の加速
- 2) 教育と医療サービスの向上とこれらへのアクセスの向上
- 3) 貧困者のための経済成長の促進（例えば、農村部の開発、小中規模企業の支援）
- 4) 制度的にプランニングの能力を強固にする（官庁と司法の改革、市民社会との協調を強め、効果的で透明性の高い公共費出費のマネージメントとコンパクトな効果測定システムの開発）

モーリタニアのPRSPの貧困軽減戦略では：

- 1) 2010年までに所得貧困を半減する
- 2) 2015年までに所得貧困を、現在レベルの3分の1に軽減する

という目標を定めている。

ここで策定されたPRSPは、ある程度リスク、経済成長目標の不足、予算上の収入と外部資金

調達、さらに貧困層に対するサービスの効率的でタイムリーな分配に十分注意を払うことを条件に入れ、世界銀行とIMFの委員会において、承認された<sup>6)</sup>。

## (2) ガーナの貧困軽減戦略

ガーナの貧困軽減戦略は1995年に策定された。ガーナにおいて貧困軽減戦略が策定された背景は、国の開発方針・「ガーナ2000ビジョン」を策定する上で必要であったために、PRSP戦略策定以前に国独自の戦略の策定が進められていた。PRSPでは、これまでの貧困軽減戦略を継続し、貧困の要素が多面的であることから貧困の軽減に左右する次の諸点を加え統合化することになった。

- 1) 経済成長の強化
- 2) 総合的な地方の開発
- 3) 都市部の貧困層のための雇用機会の拡大
- 4) 基本的な公共事業サービス（教育、健康、水、公衆衛生、家族計画）への農村部、都市部貧困層のアクセス改善

### < ガーナのPRSの主要目的 >

- 1) 農村部と都市部における貧困発生率の軽減
- 2) 貧困層のジェンダーと地理的格差の縮小
- 3) より良い健康の確保
- 4) 教育と生産的な能力の強化による収入の増加

### < 目的を達成するための戦略の主要要素 >

貧困軽減戦略を達成するために次の諸点を戦略の主要要素とする。

- 1) 雇用創出を強化したマクロ経済政策
- 2) ゆるやかな貧困軽減の目標を定め、貧困軽減のための一層効率的な貧困軽減プログラムの設定と貧困データベースの構築
- 3) 農業部門の生産性の向上
- 4) 製造とサービス部門の発展
- 5) 教育、医療サービス、栄養、水と公衆衛生の品質とアクセスの改善を実施するための人的資源に対する投資の増加
- 6) 土着の企業家に対する開発の奨励
- 7) 道路等の経済の基礎基盤とコミュニケーションネットワークの改善による貧困層の孤立の回避

先に述べたガーナの国家開発政策は1994年アクラ・インターナショナル会議の金融支援機関のワークショップで策定され、着手されていた。

また、貧困軽減プログラムの設計とガイドラインは地方議会代表者と各省の関係者を含めた貧困軽減テクニカル委員会 (TCOP: Technical Committee on Poverty) でマネージされる。地方議会はNGOsを貧困軽減戦略遂行のために巻き込むことを奨励した。地方議会の段階において、基本的な社会福祉の分配の評価監視、開発を含めた大衆所有権の基盤構築を主導的に行なった<sup>7)</sup>。

## V、ニカラグアの貧困軽減戦略

### (1) 貧困の現状

ニカラグアのPRSPは、SPRS (Strengthened Poverty Reduction Strategy) と称される。ニカラグアでは1990年代に貧困改善には努力してきたが所得貧困は1998年においても国民人口の47.9%が貧困にあり、17.3%が極貧の状態にある。また、都市部では30.5%、農村部では68.5%の貧困があり、都市部7.6%、農村部28.9%の極貧が存在する。貧困の原因になっている欠落あるいは開発面で遅れている要因をあげると<sup>8)</sup>;

#### 1) 貧困の経済的要因

- ・ 高失業率で低い雇用率、特に女性の雇用問題
- ・ 不安定な資産形成
- ・ 公共事業とサービス産業への低いアクセス

#### 2) 人間の能力と貧困

- ・ 高い人口増加率
- ・ 教育への低い参加率と低レベルの教育サービス (特に農村部)
- ・ 低レベルの医療サービスと困難な医療サービスへのアクセス
- ・ 栄養失調

#### 3) 無防備の下層階級

- ・ 自然災害に対する無防備
- ・ 情報と機会の欠如
- ・ 家庭内犯罪と市街区と農村における危険
- ・ ジェンダー格差
- ・ 民族差別
- ・ 身体障害者とハンディキャップ

### (2) 貧困軽減目標

2015年の国際目標を達成するための努力を進めるが、国情と必要性に応じて補完的な目標を設ける。最終目標は2015年には、1) 極貧総人口を半減する、2) 幼児死亡率と5歳以下死亡率を3分の2にする、3) 出生時死亡率を4分の3にする、4) 小学校教育90%、5) 2005年まで持続可

能な開発を推進する、6) 慢性的な栄養失調を7%軽減する、7) 携帯水サービスの受けられる地域を100%に拡大する、8) 衛生設備を87%に増設する、9) 文盲率を10%、にする。

当面の目標として2005年までの中間の目標を定めている(表5-1参照)<sup>9)</sup>。

表5-1 (その1) ニカラグア貧困軽減目標の設定

軽減項目	国の標的 2005年	中間値	1999年	2000年	2005年	国際目標 2015年
所得貧困 軽減	極貧困 25%軽減	貧困関連 費用53% 64%に増加 (2003年)			53%	対1995年 極貧困 50%軽減
		実質GDP成長率	7.0%	5.4%	5.5%	
初等教育 就学率 90%実現	1999年75% 85%実現	年率1.7%向上	75.0%	76.6%	85.0%	全員就学
		農村部第3グレード 年率1%向上	76.6%	77.6%	82.6%	
		初等教育修了率 毎年2%向上	32.0%	34.0%	44.0%	
母親死亡率 軽減	1999年148 129に軽減 (10万人当り)	施設内出産率の向上 1999年3700人当り	47.0%	48.3%	55.0%	1994年に 対して 4分3軽減
		胎児期ケア 1999年5870人当り	71.6%	73.4%	82.6%	
		初期胎児期ケア 1999年3400人当り	31.9%	33.0%	39.0%	
幼児・5歳以下 死亡率改善	幼児死亡率1998年 1000人に対し 40人を32人に軽減	1歳以下児童予防注射 摂取範囲の拡大 BCG	70.3%	73.0%	95.0%	対1994年 幼児・5歳 以下死亡率 3分の2に 軽減
		ポリオ 5-in-1	91.0%	91.0%	95.0%	
		7.0%	90.0%	90.0%		
5歳以下児童予防注射 摂取範囲の拡大 ポリオ MMR			91.0%	91.0%	95.0%	
			95.1%	96.0%	100.0%	
婦人科サービス へのアクセス	望まない出産 に対する家族計画	2000 - 2005における 年平均14000人出産女性 増加に対するアクセス拡大				全ての 出産適齢期の 女性に対する 婦人科への アクセス提供
		1999年21% 2005年25%に拡大	21.0%	21.6%	25.0%	
		家族計画プログラム導入 公立学校 非公式プログラム	...	...	...	
継続的開発の 国策戦略の 実施	継続的開発の 国策戦略の策定	実施方針と環境計画 公表	...	承認	...	継続的な開発 戦略を持つ
		林業と開発の法律認可	...	承認	...	
		漁業法の承認	...	承認	...	
2005年実施	バイオ増殖法	...	...	...	2005年実施	
慢性栄養失調 軽減	5歳以下栄養失調児 1998年19.9% 13%に軽減	1998年19.9%の5歳以下 栄養失調児を2002年17% に軽減	...	...	...	栄養失調 7%

表5 - 1 (その2) ニカラグア貧困軽減目標の設定

軽減項目	国の標的 2005年	中間値	1999年	2000年	2005年	国際目標 2015年
水と下水 アクセスの増加	水の供給範囲 1999年66.5%を 75.5%に拡大する	水の供給領域の拡大 2000 - 2005 毎年1.5%拡大する	66.5%	68.1%	75.5%	水の供給領域 100%に拡大
	農村部における 水と下水へのアクセス 1999年39%を54% に拡大する	安全な水供給領域の拡大 2000 - 2005 年平均2.5%拡大する	39.0%	41.6%	54.0%	
	下水の利用領域 1999年36%を50.2% に拡大する	下水利用領域の拡大 2000 - 2005 年平均2.4%拡大する	36.0%	38.4%	50.2%	下水の領域 87%に拡大
	都市部の下水利用 1999年33.6%を 47.3%に拡大する	都市部下水利用領域の拡大 2000 - 2005 年平均2.4%拡大する	33.6%	35.8%	47.3%	
文盲率の軽減	文盲率の軽減 1998年19% 2002年17%に軽減	2002年2%軽減	19.0% (1998)			文盲率を10% に軽減
		10 - 19歳教育の年拡大 1998年4.6年から2002年4.9年 に増加する	4.6年 (1998)			

出所: ニカラグア政府「A Strengthened Poverty Reduction Strategy」ニカラグア政府、2000、19 - 21pp

### (3) 貧困軽減戦略 (PRS) の策定と推進

ニカラグアの貧困軽減戦略は、1997年以来ニカラグア政府のプログラムの重要な要素であった。新しいIPRSPの策定は1997年以来策定してきた貧困軽減戦略の評価から始まった。この評価は、これまでの貧困改善の経験を生かしながら1998年からの生活水準の調査 (LSMS98: 1998 Living Standards Measurement Survey)、人口統計と健康調査 (DHS98: 1998 Demographic and health Survey) を基に進められた。

ニカラグアのPRSはSPRSと呼ばれ、SETEC (Technical Secretariat of the Presidency) と社会と経済閣議の支援によるコーディネート、および世界銀行 (IBRD)、アメリカ域内開発銀行 (IDB)、UNDPの専門的な支援により戦略策定が推進されている。

SPRSの準備のプロセスは、3段階の論議で始められた。

- 1) 経済と社会閣議による政府部内、省からの専門家、一部の自治体政府、市や地域の代表者、政府各部門の秘書などによる協議会
- 2) 市民社会、CONPES (National Council for Social and Economic Planning)、ニカラグア社会の他セクターの会合
- 3) 資金のスポンサーと多国間組織の代表者との協議

<CONPES>

1999年の2月CONPESはニカラグアの憲法第150条13節に基づいてニカラグアの大統領に社会と経済開発を支援するためのカウンセリング機関として創設され、1999年10月より作業を開始した。ニカラグア国内の経済と社会に関係する多くの機関や部門が参加した。CONPESの組織

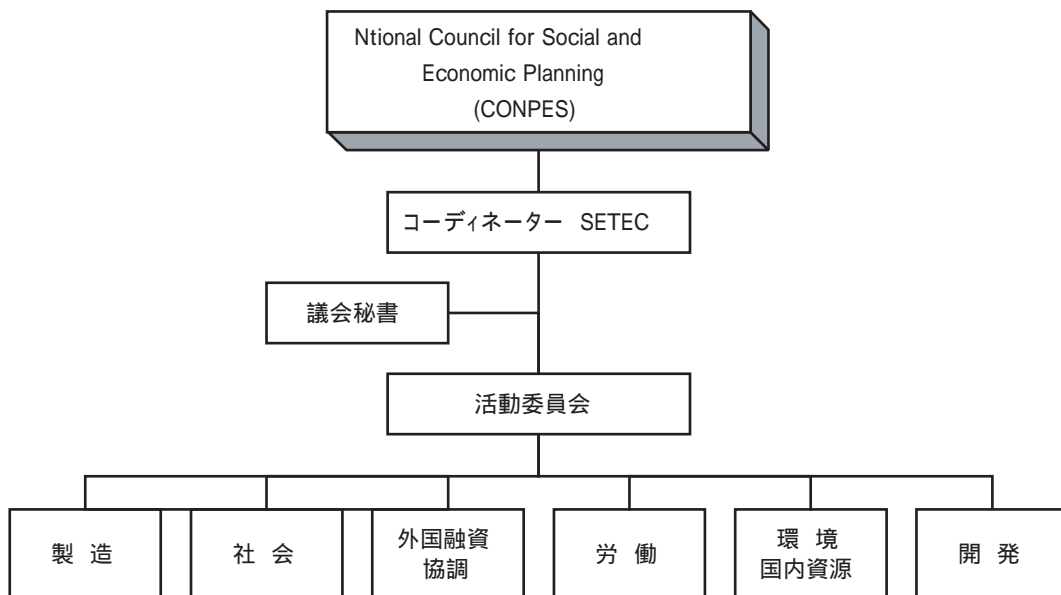
構造は図5 - 1に示す6つの部門より構成され、次の4つの役割を持っている。

- 1) 大統領への方針説明、社会と経済のプログラムの監視
- 2) 構造的な調整プログラムの報告、投資ポートフォリオ（プロジェクトとプログラム）の監督
- 3) 年度予算に対する勧告書の作成
- 4) 国家問題に関する大統領へのアドバイス

CONPESの組織は、5つの労働者グループあるいは委員会との関連性を重視して組織された。生産、外資と協力、労働者、環境、天然資源の5つから成る。政府機関からの派遣者、市民社会組織、スポンサーの3つの委員会を通してSPRSの特定のテーマに関するアドバイスを受ける契約を専門家チームと結んだ。このアプローチは貧困目標と投資のプロファイルに関わるCONPESの関係団体のすぐれた分析と勧告の準備のために有効であった。世界銀行、IDB、UNDPなど国際機関は、こうした直接参加のプロセスに対する支援と専門的な援助を提供した。CONPESは創業以来80の会合をもった。このうち2000年の会合は67であった<sup>10)</sup>。

SPRSの策定スケジュールの作成を2001年末目標において、ニカラグア国内外の政府機関や市民社会、国際機関など多くの機関との連携が推進されている。多くの策定項目があり膨大な作業になっている。策定スケジュールを表5 - 2に示す。

図5 - 1 CONPES組織図



出所：ニカラグア政府「SPRS・2000」ニカラグア政府、60p

貧困軽減戦略の推進状況

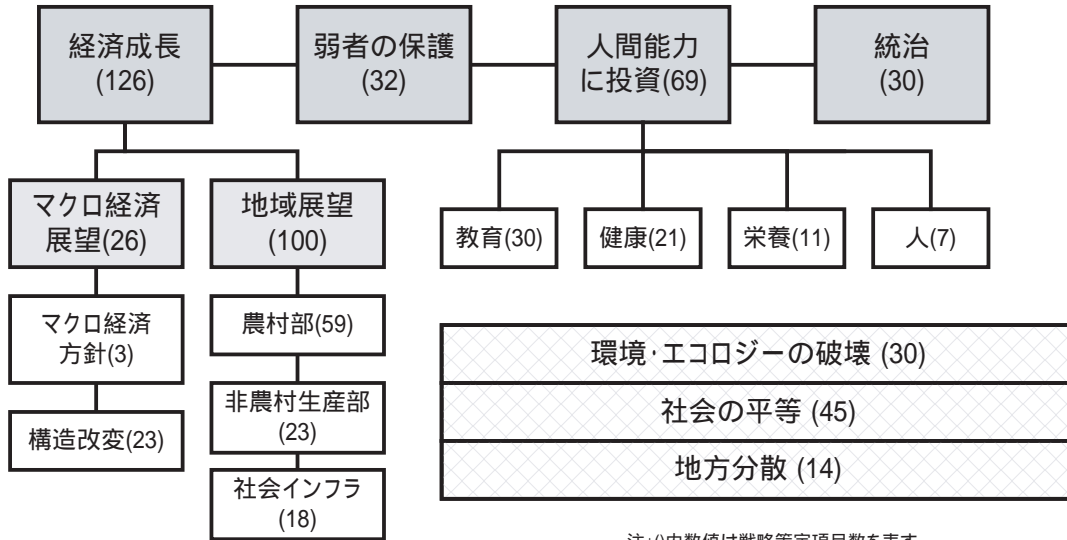
表5 - 2 SPRS策定スケジュール計画

項目	2000					2001							
	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
A.一般展望													
IMF&WB委員会レビュー													
メディアへの進捗報告													
SPRSの広域広報													
SPRS実施の支援プログラム精査													
全ての参加者コーディネーション													
メカニズムと機能と応答の制度化													
戦略のコーディネーションに関わる 制度における構築能力													
B.所有権のコンサルテーションと普及													
省庁とNGO'sへ戦略実施上の活動													
貧困の地域レベルのコンサルテーション													
CONPESのコンサルテーション													
C.ゴールと目標													
中間表示の評価完了													
中間表示の評価教育開発													
SPRS詳細コスト改善とリソース連携													
プロジェクトレビュー後の実施容量の改善													
D.公共投資													
貧困地図の徹底													
地方自治体投資SNIP条項													
プロジェクトポートフォリオ査定													
新しいプロジェクトの設計													
NGO'sによる実行プロジェクトの目録完成													
PRSPの投資プロファイル改訂													
2002 - 2005プロジェクトの順位付													
E.モニタリングと評価													
能力の構築													
モニタリングと評価システムの精査													
要求される情報システムの付加													
プロジェクトの計画書の教育													
横断的コーディネーションの改善													
データ収集と分析の改善													
モニタリングと評価システムの実施													
統計													
政府調査の標準化													
複数の調査経路への周知徹底													
社会統計のデータベース開発													
定期的な周知方法の開発													
将来研究													
公共部門経費のレビュー													
その他研究													

出所：ニカラガ政府「A Strengthened Poverty Reduction Strategy」ニカラガ政府、2000、123p

ある。マクロ経済関連で26項目、地域関連で100項目の策定案件がある。弱者保護関連では32項目、統治関連で30項目が計画されている。人間能力に関わる投資は69の多くの項目が、教育30、健康21、栄養・食物11、人7の5部門に分類され策定が進んでいる。また、水平展開的な項目に環境とエコロジー関連が30、公平と平等関連45、地方分散14と計89の策定項目が上げられている。項目の内容は経済と社会投資に関わる部分が多くあげられている。詳細は別の機会に考察したい。

図5-2 ニカラグアSPRSの構成



注: ()内数値は戦略策定項目数を表す

出所: ニカラグア政府「A Strengthened Poverty Reduction Strategy」ニカラグア政府、2000、86 - 113pp

## VI、おわりに

1995年の社会サミット開催以来、開発途上国の貧困軽減対策は、先進国と開発途上国が協力し世界的な規模で推進することとなった。1990年代後半から2000年にかけて、国連を中心とする諸国際機関と参加諸国により、21世紀の貧困軽減方針が検討され方向性が定まった。2015年における貧困軽減目標（IDGs）を設定し、この目標の達成に、貧困を多く抱える開発途上国は、国際システムにより決められたガイドラインを踏まえ、国際機関と先進国の支援を得ながら各国で貧困軽減戦略を策定し推進することが合意された。ここに決定された貧困軽減戦略の推進には、資金的支援が必須となることから世界銀行とIMFが中心となり、「Poverty Reduction Strategy: PRS」と称して117カ国の首脳と186カ国の政府代表の合意により、地球規模で推進されることになった。この決定による貧困軽減対策は、貧困軽減戦略書「Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP」として国別に策定されることになり、2001年末完了を目標に52カ国（表3-1にラオスを加える）で取りまとめが進んでいる。

PRSPでは、貧困の改善に関わりのある経済成長、統治、人間生活に密接な社会サービスと能力開発、弱者の保護などの極めて広範囲にわたる貧困克服の課題を中心に据え国毎にPRSPのまとめが進められている。

20世紀に行われてきた貧困軽減対策では、国毎に国際機関と個別に経済成長を中心とするプロジェクトを立案し、プロジェクト単位で推進されてきた。21世紀に入り展開されるPRSでは、貧



貧困軽減戦略の推進状況

困軽減目標を定め、その目標を達成するために統一した定義・手法・戦略策定・改善状況の監視と評価が進められることになったことは、これまでの貧困軽減対策より画期的に進展した貧困軽減戦略の手法といえる。またPRSでは貧困を生成する多面的な要因を包括的に取り上げ、かつ、国際的に統一された方針とスケジュールによってこの戦略が推進されることは、貧困を抱える各国が目標達成をより効率的に実現できる可能性を強固にしたといえる。

本考察において、多面的な要素に加え複雑多岐にわたるこの課題について、21世紀初頭に展開されはじめた貧困軽減戦略では、貧困の要因と貧困を改善する要素について全てを掘り下げ、国別の課題を精査したうえで貧困軽減戦略を策定し推進されることが検証できた。また、これによりこれまでの貧困軽減対策がプロジェクト単位による実施方法であったのに比べ、国際金融機関のバックアップのもとに対策は国別とし、戦略はグローバルな統一原理に依るこの戦略の展開は21世紀における注目すべき変革のひとつと考える。

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

【注】

1) 人間開発指数：HDI

HDIは人間開発の基本的3要素、1) 寿命の指数として「出生平均余命」、2) 知識の指数として「成人識字率」3) 生活水準の指数として「生活により調整された1人当たり実質GDPに基づく購買力（購買力平価、または、PPP）」を組み合わせている。HDIの算定基準になる定数を下表に示す。(広野良吉『人間開発報告書1994』国連開発計画・国際協力出版、1994年、93頁)

表 HDIの最大値と最小値の定数

HDIの項目	最小値	最大値
平均寿命(年)	25	85
成人識字率(%)	0	100
就学年数	0	15
所得(PPP\$に換算1人当たり実質GDP)	200	40,000

(出所：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、92頁)

- 2) 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
- 3) 開発委員会『POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS - Progress in Implementation』World Bank & IMF, April 18, 2001, 3 - 4, 21p
- 4) 福井千鶴『日本大学国際関係学部研究年報第22集・21世紀に向けた貧困改善策』日本大学国際関係学部、2001年、33頁
- 5) 福井千鶴『地域政策研究(高崎経済大学)第3巻第3号・貧困改善戦略の最近の動向』高崎経済大学地域政策研究会、2001年、85頁
- 6) 開発委員会『POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPERS-Progress in Implementation』World Bank & IMF, April 2001, 7P
- 7) IMF・IDA『Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues』IMF & World Bank, Dec. 1999, 33p
- 8) ニカラグア政府『A Strengthened Poverty Reduction Strategy』Gov. of Nicaragua, 2000, 7-11p

福井千鶴

- 9) 同上書, 19 - 21 p
- 10) 同上書, 59 - 60p