

発展途上国の貧困と公共政策の役割： 「人間開発アプローチ」考

え 絵 山
しよ 所 崎
ひで 秀 幸
き 紀 治

本特集は、UNDPの主張するように人間開発 (human development) それ自体を目的としてとらえるだけではなく、経済成長をもたらす手段としてもとらえ、人間開発の諸側面間の関係および人間開発と経済成長との関連を明らかにする中で、それらを結びつける際の公共政策の役割を検討することを目指している。人間開発の重要な側面である貧困の解消を取り上げ、その際の公共政策の役割を検討するためには、ジャン・ドレーズとアマルティア・センの業績を無視することはできない。彼らの代表的な著作である『飢餓と公共活動』(注1)では、エンタイトルメント (entitlement) と潜在能力 (capability) という概念を定義し、それらを用いて飢饉と慢性的飢餓の原因とその解消に向けた公共活動の役割を分析している。エンタイトルメントとは、現状の法的、政治的、社会的取り決めの下で、ある人が手に入れることができる財、サービスの集合を指す (p. 9)。一方潜在能力とは、ある人の経済的、社会的、および個人的特徴によってその人が達成できる状態と行動の集合である (p. 12)。この多面的な潜在能力の中でも基本的なもの、つまり栄養不良を回避し、栄養不良に伴う病気や死を避ける潜在能力を達成するために、どのようなエンタイトルメントが必要であり、また飢饉に際していかにしてエンタイトルメントの危機が訪れたかを検討する中で、彼らは政治プロセスやメディアの役割を含んだ幅広い意味での公共活動の重要性を指摘している。

慢性的飢餓、つまり慢性的貧困に関する分析において彼らは、乳幼児死亡率や5歳未満の子供の死亡率の大幅な低下を実現した途上国10カ国の経験を、以下の2つのパターンに類型化した。1つは急速な経済成長の成果を用いて幅広い人々の生活条件の改善をもたらした成長媒介保障 (growth-mediated security) という戦略であり、もう1つは経済成長を待たずに直接的な政府による支援を行うことで教育、保健衛生、食料などに対するエンタイトルメントを強化した支援主導保障 (support-led security) である。前者の例としては韓国やクウェートを、後者の例ではスリランカやコスタリカなどを挙げて検討している。彼らにとりわけ強調しているのは、所得水準の低い段階でも支援主導保障が可能であり、かつ

有効な政策である点である。支援主導保障を成長媒介保障と区別するものは公共政策の有無ではなく、経済成長を待たずに直接的に公共政策によって生活水準の向上をもたらす点、つまりタイミングやシークエンスの違いであると述べている。

彼らは貧しい国においても支援主導保障が可能になる理由として、途上国における労働コストの低さを挙げている (pp. 226-227)。確かに教育や保健衛生などの部門は労働集約的であり、比較的安価な労働力を用いて資金に大きな負担をかけることなく支援主導保障戦略をとることができるならば、途上国の生活水準の改善は政治的な意志もしくは市民や野党の圧力の問題ということになる。しかし長期的な生活水準の改善に向けた対策は、それほど簡単なものだろうか。たとえば教育や保健衛生は労働集約的であるとともに技術、技能も集約的に必要とする部門である。しかし必要な技術、技能を持つ労働力はしばしば途上国に不足しており、また技術、技能に対するプレミアムも安価であるとは言えないであろう。さらに支援主導保障は短期的に即効性があるとしても、長期的には経済成長が必要なことを彼らも認めており、2つの戦略を正当に評価するには支援主導保障と経済成長との関連も考慮しなければならない。

彼らの問題提起を受けた形で、目的としての人間開発を重視し、いかにして人間開発を促進できるかを追究するアプローチ、つまり「人間開発アプローチ」をとっているのがUNDPの『人間開発報告』である。人間開発は潜在能力概念に則り「人々の選択の幅の拡大過程」と定義され、具体的には寿命、知識、所得の3つの指数でとらえられている。たとえば1996年版では「経済成長と人間開発」をテーマに取り上げ、多くの国において経済成長が人間開発に結びついてこなかったと主張している(注2)。UNDPはそのような「誤った経済成長」を類型化した上で、人間開発に結びつくような経済成長の必要性を説いている。しかし具体的な政策提言は乏しく、基礎保健や教育関連の公共支出の重要性以外に具体的な指摘はない。また寿命や知識の指数によってとらえられる人間開発の側面(社会指標面での人間開発)と、所得によってとらえられる側面(所得面での人間開発)との関連も明らかではない。さらに経済成長と人間開発との関連についても具体的な分析はなく、相互関連のメカニズムは明らかにされていない。

そこで我々はUNDPとは逆の因果関係、つまり人間開発から経済成長への因果関係に注目した。そして貧困層にとって唯一の資産である労働力を守り、栄養・保健衛生面から労働力の質を高め、労働力に技能や教育を付加すること、つまり社会指標面での人間開発が、所得面での人間開発(つまり貧困の解消)、さらには社会全体の経済成長をもたらす鍵

であると捉え、人間開発の両側面および経済成長を相互に結び付ける媒介項は何か、その際にどのような公共政策の役割があるかを明らかにするべく実証研究を行った^(注3)。本特集号に掲載した論文は、以上のような問題意識の下に1997年度、アジア経済研究所で行った「貧困分析と社会経済政策」研究会（主査：絵所秀紀，幹事：山崎幸治）の成果である。

最初の2つの論文は、貧困解消に向けた公共政策全般の評価を試みている。どちらの論文でも公共政策による社会指標面での人間開発の有効性を認めているが、財政支出の構成（山崎論文）や財源の問題（絵所論文）を考慮することの重要性を指摘している。

最初の山崎論文は、ドレーズとセンが数カ国の事例で示した所得水準の上昇、公共政策、および生活水準の改善（つまり社会指標面での人間開発）の因果関係を、膨大な国別のパネル・データから検証し、一般化する試みである。この論文は社会指標の特質や因果関係の内生性を適切に考慮して、所得水準の上昇と教育、健康関連の指標の相互の因果関係を明らかにしている。そのなかで、公共支出の構成が経済成長と教育、健康関連指標の改善の好循環の重要な要素となることを示している。具体的には、政府消費のGDP比率が高いことは経済成長にとって阻害要因になるが、一方で健康関連の財政支出は健康関連の社会指標を改善させ、さらに子供の健康状態の改善が技術進歩の重要な源泉である教育水準の改善に貢献することを示している。

続く絵所論文は、ドレーズとセンによって支援主導保障の代表例とされているスリランカの事例の再検討を行っている。スリランカの社会福祉プログラムが平均寿命、識字率、出生率、乳幼児死亡率などの社会指標を著しく改善させたことは間違いない。しかしその社会福祉プログラムの財源を提供してきたのは、プランテーション部門の労働者であった。にもかかわらず彼らは社会福祉プログラムの恩恵を得ることができず、厳しい貧困状況に置かれている。したがってスリランカの事例は手放して賞賛されるべき事例ではなく、新たな貧困対策と経済成長の回復が大きな課題となっていることを、本論文は示している。

続く2論文は、それぞれ異なった文脈で人間開発の諸側面に焦点を当て、貧困の現状分析の中から貧困解消に向けた公共政策のあり方を検討している。まず平野論文は、ジンバブウェの2つの「パラドックス」を検討し、貧困対策のあり方を考察している。ジンバブウェはサブサハラ・アフリカ諸国の中でも製造業比率が高く、農業のそれを凌いでいる。にもかかわらず1人当たりGNPは他の農業国並みであり、発達した製造業部門は所得の上昇に貢献していない。またジンバブウェの識字率は80%を超えているにもかかわらず、

平均寿命は50歳台にとどまっている。優れた教育水準を達成した労働力が経済成長や所得の増加に結びつかない理由は、製造業が資本集約的であり雇用吸収力を持たないためであり、その一方で農業部門は植民地時代の負の遺産を引き継ぎ、少数の白人所有による生産性の高い大規模商業農場と多数の脆弱な黒人小農という二重構造が存在するためである。しかも大規模農場に属する生産性の高い農業適地の中には広大な未利用地が存在する。したがってジンバブウェの貧困解決への道は、流動的な農地市場を創成し活性化することによって土地再配分を進め、農業生産基盤を強化していくことにあると、本論文は主張している。

黒崎論文は、パキスタンの中でも経済的に遅れている北西辺境州を対象にした農村家計調査のデータを用いて、灌漑比率、大市場へのアクセスなど村ごとの特徴や農業経営タイプといった家計ごとの特徴が、どのように各家計のリスク回避の仕方に影響を与えているかを記述的に分析している。とりわけ注目されるのが、農業生産性が低い村では村外の非農業就業機会を求めることで所得の源泉の多様化をはかり、リスクに対処している点である。また農業生産性の高い村においても、村内の非農業雇用を求めることでリスクに対処している。ドレーズとセンが指摘しているように、気候の不確実性や生態系の問題のあるサブ・サハラ諸国でも、食料生産以外の分野への経済活動の多様化という対応が多く見られる(pp. 168-170)。本論文は、非農業雇用を得る際に重要になるのが教育水準であることに注目し、インフラ整備などの所得リスクを軽減するような公的介入とともに、人的資本の蓄積を助けるような公的介入が貧困解消に貢献するであろうと結論づけている。

貧困解消に向けた公共政策は、積極的な政策介入と消極的な規制の撤廃・緩和に分けて考えることができる。続く2論文は前者、つまり積極的な介入の効果を検討している。野上論文は、ドレーズとセンによって成長媒介保障の一例として検討されている韓国を対象として、職業教育・訓練政策の評価を試みている。韓国では貧困層のみを対象とする政策はあまり行われず、貧困解消に有効であったのは高い雇用吸収力を伴う経済成長であった。労働集約的な成長パターンをもたらす上で、政府が教育普及に果たした役割は高く評価されている。しかし同時に職業教育、職業訓練の制度も整備されてきており、1970年代後半からは貧困層を対象とした職業訓練政策が実施されている。しかしこうした努力は学歴により職種が決まり、職種が固定化する韓国の労働市場の下では貧困解消に貢献するものではなかったと、本論文は結論づけている。しかし現在の経済危機を克服する中では、重要な役割を果たす可能性があることも、本論文は示唆している。

中村論文は、貧困層への信用供与の方法として注目されているマイクロクレジットに関して、バングラデシュの事例研究をもとに検討を加えている。貧困解消という視点から見た場合、マイクロクレジットの活動には2つの異なるアプローチがとられている。そのアプローチの違いに伴って貧困解消の効果も異なることを整理するなかで、どちらのアプローチによってもプログラムに参加した者の貧困が緩和されていること、最貧層への浸透にはどちらも成功していないこと、またアプローチの違いによって参加者の定着度や資金使途の違いが生じることなどを指摘している。これらを踏まえて筆者は、組織的自立を多少遅らせることになっても非金融サービスを充実させていくべきだと主張している。

赤林・井伊論文は、消極的な公共政策と言える移住制限の撤廃を扱っている。移動の自由によって潜在能力を発揮することは、人間開発の重要な側面とも言える。この論文はアパルトヘイトが廃止されアフリカ人の移住が自由化された南アフリカを対象とし、世界銀行とケープタウン大学による大規模な家計調査を用いて移住と送金行動のパターンを整理し、分析している。ドレーズとセンによれば、サブ・サハラ諸国の定住社会に生活する世帯にとって世帯構成員の一部が仕事を求めて移住し送金することは、エンタイトルメントを守るための比較的早い段階での対応であるという (pp. 77-79)。南アフリカのデータは、アパルトヘイトという特殊事情もあり、そのような単身者世帯からの送金が活発に行われていることを示唆している。こうした対応を可能にする重要な要因として、本論文は教育水準の高さに注目し、調査結果から移住と教育達成度の正の関係を確認している。一方、移住の自由化が都市への貧困の流入という形をとるのではないかと危惧された。しかし本論文は、実際のデータからこうしたパターンを確認することができず、貧困層の移住は農村間の移住が主要な形態であったことを示している。つまり南アフリカの貧困問題は、依然として農村地域の問題なのである。

以上の論考が示した公共政策に関わるインプリケーションは、以下のようにまとめることができる。第1に、人間開発の一側面である教育水準の上昇が技術進歩を促すことがマクロ的に確認されたが、スリランカの事例が示すように人的資本の蓄積は自動的に経済成長をもたらすものではない。また土地市場の流動化（ジンバブウェ）や学歴による職種の固定化の解消（韓国）など、地域特有の要因が重要な媒介項となっている。したがって地域や国に固有のメカニズムを理解し、その媒介項を提供するべく公共政策を実施する必要がある。第2に、教育、保健衛生関連の指標の改善、つまり社会指標面での人間開発にお

いて公共政策の役割が大きいことが確認できた。さらに保健衛生と女性の教育水準、子供の栄養状態と就学率の関連など、積極的に評価できる因果関係を考慮して公共政策を実施することも重要である。第3に、リスク回避の手段としての人的資本蓄積およびマイクロクレジットの重要性である。就業機会を得てみずからの能力を発揮することは、人間開発の重要な一側面とも言える。パキスタンや南アフリカの例が示しているように、リスクの大きい地域では就業機会を多様化し所得の源泉を分散させる必要があるために、人的資本蓄積は貧困解消の有効な手段となる。一方マイクロクレジットは、貧困から抜け出すための障害となってきた投資資金を貧困層に提供することに成功している。マイクロクレジットに関しては、その金融機関としての自立性ととも、技能蓄積などリスク回避以外の面での役割も期待される。第4に、貧困が集中する特定の地域や集団に対する政策のターゲットとそのためのモニタリングの必要性である。南アフリカの事例は規制緩和の中での貧困の動態をモニターする必要性を示しているし、スリランカのプランテーション労働者はターゲットの意図的な失敗例と言える。また人間開発の諸側面の相互の関連を考慮することで、たとえば女性の教育水準の向上といった特定集団の特定の側面を政策のターゲットとする有効性も見えてくるのである。

本特集の成果は1996年度に行われた「貧困の経済分析」研究会（主査：絵所秀紀，幹事：山崎幸治）を引き継ぎ、発展させたものである。しかし貧困と環境問題など重要なテーマであるがカバーできなかった課題はまだ多い。今後、これらの課題を含めて貧困問題を大きな枠組みの中でとらえ検討していくために、本特集号に対する率直なご批判、ご教示を賜りたい。

（注1） Jean Drèze and Amartya Sen, *Hunger and Public Action* (Oxford: Clarendon Press, 1989).

（注2） United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1996* (New York: Oxford University Press, 1996). この報告書に対する痛烈な批判は、Martin Ravallion, "Good and Bad Growth: The Human Development Reports," *World Development*, Vol. 25, No. 5, May 1997 を見よ。この論文においてラヴァリオンは、経済成長が一般的には絶対的貧困を減らし「人間開発」を促進することをこの報告書は無視しており、データや実証結果のバランスの取れた見方をしていないと批判している。

（注3） 「人間開発」の社会的側面、もしくは人的資本投資が貧困層の貧困からの脱却、そして社会全体の経済成長に結びつく鍵であるという認識は、本研究プロジェクトの前身である1996年度「貧困の経済分析」研究会の成果に基づく。詳しくは絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困——貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所 1998年を参照されたい。

（絵所秀紀：法政大学経済学部教授，山崎幸治：関西学院大学経済学部助教授）