

ラテンアメリカ の 貧困問題

米村明夫

1 貧困問題の重要性

ラテンアメリカ地域の貧困問題は、他の発展途上諸国との共通性を有すると同時に、開発政策および貧困問題解決の政策のありかたを考えるうえで、特別の重要性を持っている。なぜなら、ラテンアメリカ地域は、1950～60年代に主張された「開発主義」=経済成長至上主義が最もよく適用され、実際にかなりの成長が70年代まで見られた一方、経済的従属性の深化、社会的不平等の拡大という現実から、この路線に対する批判が「従属理論」という形で提出されることとなった。つまり、開発主義とそれへの批判との論戦、それぞれの理論の検証の中心舞台となってきたからである。1982～83年にこの地域を直撃した経済・金融危機は、厳しい国際条件の下で選択の余地のない諸施策を当面は強いることとなったが、むしろ、根底においては、従来の「開発主義」でゆくののか、オルターナティブを求めるのか、対立は深刻化していると考えられる。

2 貧困の拡がり

ラテンアメリカの貧困問題が、以上の対立する双方にとってクリティカルな意味を持つものであることはいうまでもないが、このような開発戦略にかかわるような一般的・政治的インプリケーションを別として、より直接的には、人々の福祉

の問題として、無視することのできない拡がりを持ってきている。国連ECLACの研究によれば、1984年にラテンアメリカ人口の35%、つまり1億3000万人が貧困状態にあるが、2000年には、それが1億7000万人に増加すると推定されるのである。

貧困は次のように定義、測定される。まず「極貧」水準とは、必要最低限のカロリーとたんぱく質の栄養を摂取できる収入水準を意味し、それは物価の差から都市と農村では異なったものである。次に栄養だけでなく、住居、衣料なども最低限満たせる水準を「貧困」水準とする。都市では、「極貧」水準の2倍、農村では「極貧」水準の1.75倍がそれぞれの「貧困」水準となる。これらの係数は、低収入層の家計のエンゲル係数調査から得られたものである。

したがって「極貧層」の人々は、やっと栄養上の必要最低限を満たすか、それ以下の生活を送っている人々であるが、「貧困層」の人々とは、栄養、住居、衣料など必要最少限をやっと満たすか、それ以下の生活を送っている人々である。

オスカル・アルティミールの研究によれば、1970年のラテンアメリカの家族の40%が「貧困」水準以下とされ、その半数が「極貧」水準以下であった。

またECLACは、2000年の貧困人口の予測を行なっている(表1)。これによれば、ラテンアメリカ全体では、全人口に占める貧困人口のシェアは1970年4割から2000年3割に下るものの、絶対数で4000万人の増加が見込まれている。

こうした傾向は、人口も多く、経済成長も示してきたブラジルやメキシコ等を含め、すべてのラテンアメリカ諸国についていえることができるから、過去のラテンアメリカの経済成長は、貧困問題を解決することはできなかったし、今後の数十年間も問題の絶対的な拡大というペシミスティックな展望しか持ち得ないと結論されるわけである。

3 現代的現象としての都市の貧困

先のことからも示唆されるように、ラテンアメリカの貧困現象は社会全体の貧しさをそのまま反映するものというより、経済成長が進む一方で増加する「新しい」「現代的」現象として理解される必要がある。

戦後のラテンアメリカ社会は工業化を動因とする激しい社会経済的変化をこうむってきた。地域全体のGDP成長率はこの30年間平均5.5%という高さで、住民1人当りで見ても年間2.6%にのぼったのである。

これは、第二次、第三次産業の生産高、就業人口の大きな増加を伴う過程であったが、それは人口の都市地域への激しい集中となってあらわれた。この結果、1960年には5人に1人が都市住民であったのが、80年には3人に1人が、2000年には都市住民が農村住民を追いこして、4人に3人が都市地域に生活することになると予測されている。

このような工業化、都市化のなかでの「新しい」貧困現象とは、都市における貧困層の急激な増大を意味している。1970年には貧困層の6割が農村に住んでいたが、80年には5割、2000年には4割となり、貧困層の過半数が都市住民になると予測されるのである。

表1 ラテンアメリカの貧困人口 (単位: 100万人)

	1970		1980		2000	
		%		%		%
アルゼンチン	1.9	8	2.2	8	2.3	7
ブラジル	46.7	49	52.6	43	65.6	35
コロンビア	9.4	45	11.1	43	15.6	41
コスタリカ	0.4	24	0.5	22	0.7	19
チリ	1.6	17	1.8	16	2.1	14
ホンジュラス	1.7	65	2.4	64	4.5	64
メキシコ	17.4	34	20.2	29	24.3	21
パナマ	0.6	39	0.7	37	0.9	32
ペルー	6.7	50	8.6	49	14.7	48
ベネズエラ	2.8	25	3.7	24	6.3	23
ラテンアメリカ全体	112.0	40	130.0	35	170.0	30

(出所) CEPAL-PNUD-UNICEF, "La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible," E/CEPAL/G. 1308, 9 de mayo de 1984.

4 貧困と雇用機会

貧困の直接的理由は、低い収入水準にあるのだから、よりよい収入をもたらす職業機会の有無が、貧困の原因の第1として挙げられるであろう。つまり、ラテンアメリカにおける貧困層の絶対的増加は、ラテンアメリカの工業化が、十分な職業機会をもたらすことはできなかったことによるものと解釈することもできるのである。この問題は「雇用問題」として論議されている。

ある研究によれば、1970年のラテンアメリカ6カ国(アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、チリ、メキシコ、ベネズエラ)の労働力の5.5%が完全失業とされていたが、さらに不完全就業(短時間労働や法定最低賃金以下の労働)に着目し、これを一定の方法で通常の完全失業に換算すると、農村部で労働力の34%、都市部で17.6%相当となり、これらを完全失業と合わせると、全労働力の27.2%相当となることを指摘している(PREALC, *Employment in Latin America*, 1978年)。就業機会の不足は、完全失業となって全く収入源をなしとするか、不完全就業となって、少ない収入しかもたらさないことになるのである。

雇用不足の背景としては、労働力供給の側面からは、労働力の絶対的増大、さらにその背景にある人口の急速な絶対的増大を見逃すことはできない。1960~65年の平均年間人口増加率は2.9%、75~80年は2.5%と速度は落ちてきているものの、いまだ高い水準にある。この人口圧力は、農村から都市への人口移動によって、農村では若干緩和され、都市ではさらに高まった。すなわち、この30年間の都市人口の平均年間成長率は4%を超える勢いだったのである。

他方、労働力需要の側面については、ラテンアメリカの研究者たちによって、ラテンアメリカの工業化が、労働力過剰であるにもかかわらず、外国資本、技術の支配によって、より資本集約的、労働節約的方向に向った結果、経済成長が進む割

には労働吸収が進まなかったことが指摘されている。

5 農村の労働力と就業機会

人口圧力は人口流出によって緩和されるとはいえ、それはそもそも農村の雇用機会の少なさ、人口維持力の弱さを意味しているのであるから、農村の生活状況は、きわめて厳しいものである。

一般的に言えば、農村で最も貧しいのは季節労働者で、その雇用、収入は季節的不安定性を持つ。続いて常雇用農業労働者が貧しく、雇用されている農場が小規模であるほど収入が少ない傾向を持つ。刈分小作や定額小作は少しでしたがやはり貧しい。また、零細土地所有地において、貧困者の割合が高く見られる。これらは、就業機会、あるいは土地へのアクセスビリティ、それらの安定性の有無を反映していると見ることができよう。

零細所有地は、その数の増加、平均面積の減少傾向が見られるといい、人口圧力と就業機会のアンバランスがあらわれていると考えられる。

ラテンアメリカの研究者たちによると、ラテンアメリカの農業の近代化、機械化は、資本主義的近代化が可能な農場を中心に進められ、農業全体の生産、生産性をあげたものの、雇用吸収という点からは逆方向に作用したのである。

また、今まで農業の労働生産性の向上が一貫して見られたが、これは肥料、機械化、品種改良などの技術進歩に負うものであり、これに伴うべき労働力の質の改善はかえりみられなかったから、賃金の上昇はみられないか、わずかなものにとどまった。

こうして、農業労働力は、失業や半失業状態におかれるか、きわめて低賃金で雇用されるか、あるいはわずかな土地で生産性の低い労働に従事するか、といった状態におかれているのである。

6 住宅および公共サービス

今まで貧困を、一定の生活水準を維持するための収入という基準でとらえ、就業機会に注目したが、生活水準を考えるためには、家族の収入だけではとらえきれない、ストック的側面および、公供サービスの側面を考慮する必要がある。具体的には、住居、上下水道、電気、ガス、学校、病院等である。

これらの多くについて都市と農村の格差は激しく、ラテンアメリカでは、これらの条件を考慮すると、農村の貧困は都市の貧困より絶対的だといわねばならない。住居が自分のものであるにしても、いくつかの土間と粗末な家具、電気、水道もなく、学校もしばしば1時間以上の距離にあり、医師1人の診療所でも同じ村にあればいい方だし、そのサービスを受けるためのお金もままならないというのが、農村の貧困である。

これに対し、都市に移ってきた人々の多くは、資産のない状態から出発するが、都市がもともと一定の生活水準、そのためのインフラストラクチャーを備えており、また備えるべきだと考えられてきたことから、住宅を含めて、より公共サービスを受けやすい位置にいる。都市への流入者は、その数と集中性、さらにしばしば組織性さえ持って、政治的社会的圧力（たとえば居住のための不法占拠）をもたらすが、政府も政治的配慮とともに農村に比べ効率的資源配置が可能であるため、これらの公供サービスを低所得層にまで及ぼす傾向を持つ。

ただし、都市への人口集中の速度は先に述べたようにきわめて速いものであったから、サービスの供給が追いつかなく、ここに都市問題が発生するが、それは低所得者層が流入して形成される新しい、あるいは昔からの条件の悪い地域でほど深刻化する。このような条件の悪い地域ほど、当然家賃、地価は低いから低所得者がやってくるので、貧困は都市においても、収入と公共サービスの不

足が重なり合うものとして見ることができる。

都市での収入、公共サービスの享受が約束されていないにもかかわらず、人々が都市にやってくるのは、都市の方がまだまだだからと考えられる。したがって、農村の貧困化が進む限り、都市への人口集中はすすみ、また都市における貧困化現象も顕著となるであろう。ラテンアメリカの経済成長は、都市と農村の格差を尖鋭化させるとともに、都市内での格差の規模を拡大する構造を持っているのである。

7 貧困問題解決のための政策

「開発主義」批判のなかから生まれてきた新しい方向として知られるものに、世銀等の国際機関によって提唱された「雇用重視戦略」「所得再分配成長路線」および「ベーシックニーズアプローチ」がある。

ILOによる「雇用重視戦略」および世銀、サセックス大学の「再分配成長路線」は、生産能力の拡大の重要性を認める点では従来の成長政策と同じであるが、その分配上の問題に注目している。雇用の量質の改善、特に貧困層の雇用機会をつくること、投資の社会経済的効率を高めること、さらに、混合経済により、政治的権力のより平等な配分をもたらすような制度的組織的改革までも含めたものが主張されている。

またILOや世銀によって唱えられた「ベーシックニーズアプローチ」は、先の二つの戦略と多くの共通性を持つが、最優先課題として、すべての家族が「最低限の必要」(ベーシックニーズ)を満たすことをかけ、そのために政府の最大限の努力を要請している。

こうした戦略の延長線上にあるものとして、最近のECLAC等によるドキュメント「貧困の克服」(1984年、表1の出所)に挙げられた諸政策を見ておこう。これによれば、

- 雇用の量質の改善、特に海外からの資本集約・労働節約的技術・資本の使用を避け、自国

の人的資源を含めた賦存資源を生かすこと。

- 貧困層の資産の増加とその生産性を高めるための政策、土地の再分配。
- 都市インフォーマルセクター人口や、農民の生活条件を改善するための雇用プログラム等。
- これらを支える財政的側面に関するオリエンテーション。

等が述べられている。

これらの政策の実現には、社会構造の改革、すなわち、基礎的資源の国有化、経済権力の分権化、農地改革、所有構造および金融政策の転換、貧困層の資産増加、その生産性の増加、「周辺化」されたグループの組織化と政治的社会的参加等を必要とする。そのために、国家の役割を最重要とし、また国家は、こうした社会変化がひきおこす社会グループ間のコンフリクトを調停するものとされている。

以上のECLACの主張は、一見革命的なものに見えるが、自らは「革命的な破壊を導く人々」と「何もしようとししない人々」のつくりだす緊張を「調停」する立場であるという。そして、経済情勢の困難な今こそ、新しい戦略と政策への転換を行なうべきだと主張するのである。

冒頭に述べたように、貧困問題がたんに「貧しい人々」の問題でなく、ラテンアメリカの政治社会経済構造のあり方、その変革をめぐる論争の一部となっており、今日の経済危機は、この対立を潜在的、顕在的に尖鋭化させていると考えられる。貧困の拡がり、現在の経済情勢のもとで政治的爆発へと導かれかねないのである。ECLACの認識と主張はこうした状況を反映しているといえよう。

(よねむら・あきお/調査研究部)