

## 第4章

# 政治算術から政治経済学へ

---

### はじめに

本章では『人間開発報告書』の主張が政治算術から政治経済学に発展していくための課題を考察してみたい。第1節では権利、民主主義、文化といった、開発理論が容易に応えなかった問題に『人間開発報告書』がどのように応えようとしてきたかを考察する。第2節では『人間開発報告書』とアマルティア・センの思想との比較を行ってみたい。

### 第1節 『人間開発報告書』のなかの「政治」

#### 1. 政治算術としての人間開発指数

開発の目標を一次元に圧縮することなく、環境、平和、ジェンダー、民主主義といったものの固有価値、「相互に換算できない価値 (incommensurability)」（Sunstein [1997: 70-107]）を積極的に認めることは『人間開発報告書』の基本的な姿勢であった。このことは利点にもなるし、また弱点にもなりえる。さまざまな開発目標の優先順位を決めて、それをすべての社会構成員に訴えかける理念に構築していく作業は容易でなく、「人間開発」のある一側面を重視するアプローチの分立に終わる可能性もあるからである。また仮に優先的課題を明らかにできても、それを社会規範にできるとは一概にはいえず、国際機関や国家が権利や目標を押し付ける可能性

ももっている。

多様な価値を「人間開発」というひとつの理念に集約させるように、人間開発指数（HDI）によって世界各国の順位付けを行うという作業は、価値の妥協と合意を形成する意味では政治的な性格をもっている。それは、ウィリアム・ベティの「政治算術」という言葉で行おうとした任務をHDIが担っていくことを期待されたようなものである。ところで竹内[1971]は、現在の社会科学の数量化をもっと積極的に活用するために「新政治算術のすすめ」を説いている（竹内[1971: 234-246]）。竹内[1971]によれば、人間を何かの手段とみることを拒否すること、人間の平等性に配慮して人間の本性を尊重すること、それを前提にしたうえで経済成長の限界を明らかにすること、先進国と途上国の格差への対応を考察して経済成長が人間個人の生活にもつ意味を明らかにすること、達成可能な経済水準のなかで人間の健康や幸福を損なっている要因を明らかにすることが今の時代の「政治算術」である数理的社会科学には求められているのである。このような課題に対して応えそうなもののひとつがHDIであった。

「政治算術」という時の「政治」に込められているのは、政策に役立つという実用性だけでなく、相容れない価値観や要求の間に妥協を見い出すという意味もある。開発問題で深刻なのは、ただ単にひとつの尺度で多いか少ないかで決着がつかないこと、論点そのものが多様化し、どの論点を重視するのかで合意が得られないことである。ここで興味深いのは、妥協の成立しやすさで社会紛争を分類したハーシュマンの考察である（Hirschman[1995b]）。ハーシュマンは社会紛争を「多いか、少ないか」型と「あれか、これか」型に分類する。前者は分配の不平等のようなもので比較的妥協が成立しやすい。これに対して後者は言語、文化、宗教やジェンダーなどが含まれ、一方を認めれば他方は否定されるという性質をもっている。しかし仮に後者の領域の問題を指標化することができれば、妥協の容易な形に変換できるかもしれない。たとえば、エスニシティの対立を地域の経済や教育、雇用の格差に変換し、資源の分配問題に翻訳すれば、対立はいくぶん緩和されるかもしれない。HDIは、民主主義、言語や文化、権利といった政治的・社会的問題と生活水準、寿命、教育や環境といった問題とを「人

人間開発」というより包括的な概念に従って指標化し、そのことによって社会紛争の対立に妥協への手がかりを与えるかのような印象を与えてきた。「人間開発」なるものが実態として存在し、それで世界各国が順位付けできるのであれば、「人間開発」という概念を中心にして権利や文化、ジェンダーを論じてきた人と経済成長を論じてきた人が接近していく可能性もあったことになる。

もちろん、HDIを作ったから、といて社会紛争のすべてが解決されるわけではない。たとえばセンのケイパビリティは活動・状態の選択肢の集合であり、安易に拡大・縮小をいえないものであるから、どのような領域を基本的なHDIに含めるかという問題は容易に解決のつくものではない。また統計指標には継続性が求められるが、社会指標の場合には作成方法の統一しか継続性を保障するものがないから、HDIと『人間開発報告書』のテーマが十分にかみ合っていないこともあった。

もっと根本的な問題として、ガバナンス指標や「生活の質」指標によるランキングが盛んになっているにもかかわらず、「指標化あるいは評価は良いことだと仮定してよいのだろうか」という疑問が出されることは意外に少ない。たとえば、これまでの「生活の質」指標研究を批判的に考察したRapley [2003] は「生活の質」指標そのものに対して否定的な評価をしている。Rapley [2003] によれば、「生活の質」指標の研究において、主流の研究者の作成した指標は、評価される側、とくに不利な立場にある人々の発言権を奪う方向で利用されてきた。たとえば、「生活の質」の低い人々を識別する指標によって「生きるに値しない人々」が作り出され、生命維持の医療の重要性を軽視したり、患者に対する脅威になったりするかもしれない。「生活の質」指標で重要なのは、専門家によって作成された「生活の質」指標は誰の「生活の質」なのか、という問題なのである。健康な人が障害者になった仮説的な状況を評価して、予防的手段を講じることは健康な人にとっては重要である。しかし「人はひとつの人生しか生きられないという認識」(Nussbaum [2000: 66 (訳書)]の言葉)を前提にするならば、安易な個人比較や平均化には慎重でなければならない。

その一方で、過度の拡張や複雑化を行うことなく、基本的な要素を中心

に指標を作成してきたことがHDIの成功の理由であったと思われる。HDIのことをセンは「荒削りの指数 ( crude index )」( UNDP [ 1999: 23 ] のセンの寄稿)と呼んでいるとおり, HDIはその弱点を素人でも理解し, 検討できるという利点ももっている。学校教育などの場で検討するような「参加型」で人間開発指標を改善していくべきである。

## 2 . 権利・民主主義・文化

『人間開発報告書』のなかには「民主主義」「ガバナンス」「エンパワーメント」「課題対処能力(キャパシティ)」といった概念が使われている。しかし「人間開発」という概念が精緻に定義される割には, これらの概念は深く考察されていないようである。一般に, 『人間開発報告書』は制度や社会構造の問題を正面から論じていないように思われる。ひとつには人間の基礎的な問題や権利という概念はさまざまな社会で共通する部分が多く, 普遍的な枠組みで論じることが可能であるのに対して, 制度や社会構造の問題は格段に複雑で一般論はいいにくいからである。2つには, 「民主主義」「ガバナンス」「エンパワーメント」「課題対処能力(キャパシティ)」はさまざまな歴史的経緯と文脈のなかで論じられてきた概念であり, それらを「人間開発」という枠組みで定義し直すことが難しいからである<sup>(1)</sup>。3つには, 「人間開発」は個人の自由, 選択肢を拡大することに焦点を置いてきたが, 制度や社会, 文化は人間を拘束するもの, 共通の権利や必要をもつ人間を「内部」と「外部」に分割していくものであるからである。たとえば「暴力を振るう能力」「差別をする自由」は抑制されなければならないだろう。そして最後に, 人間開発(そしてエンパワーメント)は人間の意思と主体性を強調する概念であるが, 制度や文化は歴史的に, 自生的に, 人間行動の意図しない結果として現れてきたものも多く, それをどこまで操作できるかがわからないからである。

権利という概念に立脚して開発の実践的問題を論じた『人間開発報告書2000』は, 自由の実現を目的にした概念として権利を捉える。自由は差別からの自由, 欠乏からの自由, 恐怖からの自由, 不正義と法の支配破壊か

らの自由，思想と言論の自由，まともな仕事への自由などが含まれ，この実現を個人が社会に要求することが権利と位置付けられている（UNDP [2000: 2]）。『人間開発報告書』は民主主義も自由の実現として理解する。「人間開発」の理念では自分の意思を表明する自由，自分に関わるあらゆる意思決定に参加する機会を認めること，政治的自由と参加が民主主義なのである（UNDP [2002: Chapter 2]）。『人間開発報告書』は文化もまた人間の自由を実現する方法ととらえる。つまり，文化は人間のアイデンティティや生き方の様式なのであり，すべての人にそれを選ぶ自由が承認されるべきだと考える（UNDP [2004: Chapter 4]）。その一方で，文化や権利，制度は人間を拘束する側面ももっている。そしてある人の文化，権利を実現する様式は他者の文化や権利の実現には障害になるかもしれないのである。『人間開発報告書』自身，一文化の専制的支配を求める運動は明確に抑制の対象にしている（UNDP [2004: Chapter 4]）。

『人間開発報告書2000』にはセンの影響が感じられる。第1は権利が実現されなくても権利の概念と要求は意味があり，権利の意味はその権利を実現する責任を負う主体が決まっていなくても意味がある，という思想である（UNDP [2000: 25-26]）。権利という言葉が使われる局面では，なにもしなくても人々の要求が実現されるような状況を想定することは不可能で，権利を実現する責任を担う主体，あるいはそのための条件を作り出すことが重要である。このために，「権利」としての要求の正統性を承認させる論理と方法を提示しようとしたのが『人間開発報告書2000』であった。この時の課題は資源の制約（たとえば財源不足）という反論に立ち向かう方法である。たとえばSengupta [2000: 560-561]は，資源の制約の下では必要と実現の容易さに応じて優先順位を考えていくことを認めたとうえで，「資源制約」を強調しすぎるあまり，権利アプローチの本来の目的である「社会変革の実現」が見失われてしまうことは避けなければならない，と述べている。Sengupta [2000: 560-561]によれば，政治的，市民的権利は，経済的資源より行政・組織の制約が重要で，これは政治的意思の有無によって大きく影響を受けるからである。

第2は「人間開発」，すなわち基礎的な自由やケイパビリティの実現とい

う目標に照らして重要なものを権利とみなす、ということである（UNDP [2000: 19-21]）。これまでの権利論は、ある権利が揃うとそのすべてを不可侵のものとみてしまう硬直性をもつといわれる（若松 [2003: 145-147] 参照）。しかし、Dasgupta [2001: 17] によれば、どのような権利であっても、それを実現するには資源が必要なので、この資源の費用を考慮しなければならない。資源費用を考慮するならば、さまざまな権利を保障できる程度は「ゼロか、それとも完全な保障か」という二者択一のものではなく、ある権利を一定程度実現するかわりに他の権利は後に回すというトレードオフの関係があることを認めなければならない。『人間開発報告書2000』も多様な権利そのものは絶対的で本質的なものであることを強調したうえで、権利の間の調整問題については、現実の資源や制度の希少性を考慮して優先順位を認めなくてはならず、そのために、人間開発という目的に照らした場合での権利間の順位付け・トレードオフを承認しているようである（UNDP [2000: 23-24]）。反対に、権利や自由を抽象的に捉えるなら競争するかもしれないが、権利の具体的な実現に必要な要件（たとえば「どのような社会的インフラストラクチャが必要か」）の特定化において人間の活動（doing）やあり方（being）に焦点を当てたケイパビリティ・アプローチを採用していけば、競争をできるだけ避けるような権利の実現方法を探すには有用であるかもしれない（朝日 [1992: 255-256] 参照）。

権利という概念は「人間開発」という目標に向かって社会的公正と道義的正統性を与えるものでもある。この議論からわかるように、自由の拡大を目指す「人間開発」と権利とは、一方が他方を決めるというよりは、相互に循環していることになる。つまり、「人間開発」という目的に沿って権利の内容や位置付けが検証される一方で、権利として承認されているものを取り入れるように「人間開発」の位置付けも検証されているのである。しかし「人間開発」の概念が曖昧さをともなうものであり、「人間開発」という目的に照らして権利の重要性を決めるということはどのようなことなのか、権利として承認すべきこととそうでないことの区別はいかに行われるのか、という問題は未解決である。

また、政治的領域や市場活動に参加することは無条件に良いのか、とい

う疑問もあるかもしれない。基本的な生存に追われる状況では政治的領域に参加すること、対立を経験するより自分の生活を無事に送りたいと思う人は多いだろう。また市場経済でリスクに向き合って活動することは負担も大きく、損失さえありえる。むしろ、市場や政治に依存しないで生活する自由が損なわれた状態にあること自体が疑問に思えることもある。市場に依存して生活する以外に選択肢がない状況に追いこまれたうえで、市場から排除されていることが問題なのである(Seabrook[2003: 127-132(訳書)])。センも自由が複雑な構造をもつことを認めている。一見すると多くの選択肢が与えられているものの積極的に選択することが時には不利益になりうるから、選択する機会に参加する自由と、参加しないで平和な生活を送る自由は共に尊重されるべきだ、とセンは考えているようである(Sen[1992: 93-96(訳書)])。

## 第2節 『人間開発報告書』とセン

### 1. 『人間開発報告書』に対するセンの関わり

『人間開発報告書』はセンの思想から大きな影響を受けている<sup>(2)</sup>。表4-1は『人間開発報告書』で参照されたセンの著作をみたものである。この表から、センの著作にとくに大きく依存しているのは1995年、1997年、2000年、および2004年の『人間開発報告書』であることがわかる。たとえば権利を論じたUNDP[2000: 25-26]、民主主義を論じたUNDP[2002: 63]はセンの言葉を引用している。UNDP[2004]のアイデンティティ、文化的自由の見方にもセンの思想の影響が明確に表れている。

センと『人間開発報告書』の関係を知るのに有用なものが2つある。第1は『人間開発報告書』の1999年版に対するセンの寄稿である(UNDP[1999: 23])。センは最初にハクからHDIのアイデアをもちかけられたとき、そのような「荒削りの指数」にはたいしたメリットはない、むしろ『人間開発報告書』に盛られた豊富な情報をもっと活用すべきだ、と考えていた。も



表4 - 1 『人間開発報告書』(HDR) に引用されたセンの主要著書・論文

HDRの版	センの主要著書・論文
HDR1990	Sen [ 1981 ] Public Action and the Quality of Life in Developing Countries/Sen [ 1981 ] Poverty and Famine/Sen [ 1985 ] Commodities and Capabilities.
HDR1991	Sen [ 1982 ] How India Doing ?/Sen [ 1990 ] More than 100 Million Women Are Missing.
HDR1992	Sen [ 1991 ] Welfare, Preference, and Freedom.
HDR1993	Sen [ 1981 ] Poverty and Famine/Sen [ 1990 ] Development as Capability Expansion/Sen [ 1990 ] More than 100 Million Women Are Missing.
HDR1994	Sen [ 1970 ] Collective Choice and Social Welfare/Sen [ 1980 ] Equality of What?/Sen [ 1981 ] Poverty and Famine/Sen [ 1982 ] Choice, Welfare and Measurement/Sen [ 1985 ] Commodities and Capabilities/Sen [ 1985 ] Well-being, Agency and Freedom/Sen [ 1987 ] The Standard of Living/Sen [ 1992 ] Inequality Reexamined.
HDR1995	Sen [ 1973 ] On Economic Inequality/Sen [ 1988 ] Africa and India: What Do We Have to Learn from Each Other ?/Sen [ 1990a ] Gender and Cooperative Conflicts/Sen [ 1990b ] More Than 100 Million Women Are Missing/Sen [ 1992a ] Inequality Reexamined/Sen [ 1992b ] Missing Women/Sen [ 1993 ] Life Expectancy and Inequality: Some Conceptual Issues.
HDR1996	Drèze and Sen [ 1995 ] India: Economic Development and Social Change/Sen [ 1989 ] Development as Capability Expansion/Sen [ 1990 ] More Than 100 Million Women Are Missing/Sen [ 1995 ] Wrong and Rights in Development.
HDR1997	Sen [ 1973 ] On Economic Inequality/Sen [ 1976 ] Poverty: An Ordinal Approach to Measurement/Sen [ 1979 ] Issues in the Measurement of Poverty/Sen [ 1983 ] Poor, Relatively Speaking/Sen [ 1990 ] More Than 100 Million Women Are Missing/Sen [ 1992 ] Inequalities Reexamined/Sen [ 1993 ] Life Expectancy and Inequality: Some Conceptual Issues/Sen [ 1997 ] On Economic Inequality with a New Annex.
HDR1998	Sen [ 1985 ] Commodities and Capabilities/
HDR1999	なし。ただしAssessing Human Developmentと題するセンの寄稿がある ( HDR1999,p.23 )。
HDR2000	Drèze and Sen [ 1995 ] Political Economy of Hunger/Nussbaum and Sen [ 1991 ] The quality of Life/Sen [ 1985 ] Commodities and Capabilities/Sen [ 1992 ] Inequality Reexamined/Sen [ 1999a ] Consequential Evaluation



HDR2000	and Practical Reason/Sen [ 1999b ] Development as Freedom/Sen [ 1999c ] Human Rights and Economic Achievement.
HDR2001	なし。
HDR2002	Sen [ 1989 ] Development as Capability Expansion/Sen [ 1999 ] Development as Freedom.
HDR2003	Sen [ 1999 ] Development as Freedom.
HDR2004	Sen [ 1984 ] Resources, Value and Development/Sen [ 1999 ] Reason before Identity/Sen [ 2001 ] Other People/Sen [ 2002 ] Civilizational Imprisonments: How to Misunderstand Everybody in the World/Sen [ 2003 ] Democracy and its Global Roots/Sen [ 2004a ] Cultural Freedom and Development/Sen [ 2004b ] How Does Culture Matter ?/Sen [ 2004c ] Elements of a Theory of Human Rights/Sen forthcoming Identity and Innocence.
HDR2005	Sen [ 1992 ] Inequality Reexamined/Sen [ 1999 ] Development as Freedom/Sen [ 2004 ] Passage to China.

(出所) 『人間開発報告書』の文献目録から筆者作成。著作のタイトルのみをまとめたものである。

うひとつは*Journal of Asian Economics*に掲載されたハクの追悼文である (Sen [ 1999b ])。ハクは若い頃のセンに、経済学は平和、教育、医療という本当の問題に取り組んでいるのだろうか、という不満を表明していたそうである。そのような思想は、ハクの最初の経済学書のなかで「貧しい国はGNPの成長という迂回した経路を取ることなく、もっと早く賢明な政策によって人間の生存条件の改善を達成できるのではないか」という形で示されていたこと、そのような歩みが1989年以降の『人間開発報告書』へのハクの取り組みに結びついていった、とセンは回想している。センはHDIの限界を認識しながらも、それに人々が注目することを通じて、『人間開発報告書』の情報にも関心をもち、開発問題に対する思索を深めてくれることを期待したようであった。

「人間開発」アプローチは開発経済学や経済成長とは無関係なわけではなく、センの思想は、開発経済学の主流派が、さまざまな批判に耐えていくなから形成された。したがってセンの市場経済論は伝統的な経済学の市場分析の成果を継承している。たとえば山崎 [ 2004: 46-47 ]によれば、センの市場経済論は自由主義的な権利を尊重する一方で、市場の帰結の正義に

も注目している点で、市場中心主義とも、市場や開発の否定論とも区別される。センは市場機能を財の次元だけでなく、人間の自由(ケイパビリティ)の次元で考えようとする。人間の自由のなかには経済的自由もあり、この固有価値としての経済的自由を実現するうえで市場の機能を高く評価する。その一方で、分配や平等という側面では市場は万能ではなく、所得の不平等が、所得をケイパビリティに転換する能力の不平等と結びつくことによって、不平等の問題がより一層深刻になることにも注目している。このような「自由の実現過程としての市場」という視点は開発批判論にも共通するものである。たとえば代替的開発論の理論的起源を与えるものとして注目されてきたカール・ポラニーは、19世紀以降の現代社会の本来的弱点を、近代社会が産業社会であったということではなく、むしろ市場社会であったことに求める(Polanyi [1957: 335 (訳書)])。ポラニーによれば、市場社会の終焉は決して市場がなくなることの意味しないが、市場経済のもとでは自由も平和も制度化できなかつたのである。というのは市場経済の目的は利益と繁栄を作り出すことであり、平和と自由を作り出すことではないからである(Polanyi [1957: 337-341(訳書)])<sup>3)</sup>。したがって、ポラニーは市場が社会の全領域を覆うような社会は否定するが、市場に適切な位置を与えて、社会の目的を自由や平和に向けるような制度的工夫を行うことが必要だとしたのである。

センの経済政策論(市場経済論)、すなわち市場と自由の尊重という見方は『人間開発報告書』にも継承されている。たとえば『人間開発報告書1998』は持続可能な発展と人間開発の両立可能性を批判するような言明を「5つの神話」(1)資源に対する補助金は貧困層のためである、(2)貧しい人々は料金を払えないし払いたくない、(3)途上国は環境問題の取り組みに対して先進国を模範にすべきである、(4)途上国は環境破壊を阻止するために工業化を抑制すべきである、(5)安価で効果的で政治的に無難な汚染防止策は途上国には限られている にまとめ、これらをひとつずつ批判している(UNDP [1998: 109-111 (訳書)])。そして、これまでの提案を総合することによって「持続可能な人間開発」の可能性を追求しようとしている。このような見方は、開発批判の論者にとっては市場中心的にみえるかもしれな

い。たとえばシューマッハーは、市場の価格評価が人間にとっての財の必要性の差異を不当に小さく評価しているとして市場経済を批判する。シューマッハーによれば、財には第一次財（再生不能財と再生可能財）、第二次財（第一次財を前提にし、工業製品とサービスからなる）の区別があるのに、市場は財の本質的差異を無視して価格付けをしてしまうのである（Schumacher [1973: 53-68（訳書）]）。またUNDP [2004] 第5章「グローバル化と文化の選択」は、経済グローバル化を規制する政策は文化的自由を促進するような方法で行われなければならないことを述べている。同章は、(1)採掘産業の活動によって先住民や伝統的知識が脅かされる可能性、(2)映画・映像作品という文化的な財をほかの財と区別して扱う必要性、(3)移民の流れを管理することにおいて、反移民グループに対策を考慮する必要、という3つの領域を論じている。これらの分野において、文化的損失を回避しようとして、国を閉鎖してしまうという極端なやり方は発展と人間の選択に対して大きな損失を招くことを同報告書は主張している。

もちろん、『人間開発報告書』の見方は単純に「市場経済中心主義」とみなしてよいものでもなく、市場機能の限界を克服する制度や政策介入の必要性を訴えている。第1に、市場経済は地球規模で拡大しているので、一国の取り組みだけでなく地球規模の対応が必要である。たとえばUNDP [2001: 5-6] は、市場を技術進歩の重要なエンジンであるとしながらも、貧困削減に向けた技術の創出と普及には十分ではないこと、また地球規模の市場の失敗には国レベルの政策では十分ではなく、地球規模の対応が必要だと述べている。このような議論をよく示すのが「地球公共財（global public goods）」（UNDP [2001: 95]）という議論である。第2には、市場の失敗を補完すると期待される政府は十分な能力をもっていないかもしれない。このような能力開発（capacity development）が第2の課題になる（たとえばUNDP [2003: 118] のミレニアム開発目標で医療・水・教育の公的・民間供給に必要な国家の規制能力 regulatory capacity の強調やUNDP [2005: 126] の industrial capabilities, 第5章の国の能力 capacity）<sup>4</sup>。第3に差別や人権の侵害は社会構造に深く根源をもつから、それを是正していくには

市民社会の行動も要請されるといえる。このようにして「人間開発」アプローチは伝統的な市場の失敗の是正という範囲を超えて(政府には限らないが)公共政策の重要性を認めている。

センと『人間開発報告書』の関係を知るうえで有用なことの第2は、センとHDIとの関係である(Alkire[2002: 181-195])。『人間開発報告書』はHDIを使って各国の順位付けを行い、国際社会の注目を集めることができた。しかし各国の順位付けは、社会状態のランキングの可能性に慎重であったセンの思想と離れる部分をもっている。指標はあらゆる社会状態を順位付けできるという性格(完備性)をもち、人々に鮮明なイメージを与えるとという利点をもっている。しかし、指標が完備性を得るためには、情報を少数の指標に制約することの費用をとめない、その代償は非常に大きい。HDIはさまざまな制約による妥協の産物であるが、そのような近似値を正確な社会状態の表現とすることにセンは批判的であったと思われる(若松[2003: 182-186])。たとえば『人間開発報告書』への反響でHDIのウェイトに十分な理論的裏付けが欠けているという批判は多い。さまざまな立場や見解の間でも合意できるような理論的基礎を与えるのでなければ、谷岡[2000: 20]が指摘しているように、国や社会のランキングなど作って公表すべきではないかもしれない。また、社会状態の良さについての完備性について合意がある社会ならば貧困という悪いものを避けていくこと(極大化)と福利の増進という良いものの追求(最適化)は同じことになるが、悪いことについての合意しかない社会では貧困という共通悪を回避することが、とりあえず社会が追求できる任務ということになる(若松[2003: 191-193])。このような意味ではHDIの上位10位に先進国のどの国が入っているのかということよりは、HDIの下位の国の問題あるいは人間貧困指数の方が『人間開発報告書』には重要だといえる。

第3はケイパビリティからみた貧困概念の見直しにおいて、『人間開発報告書』の見解が妥当かどうか、ということである。UNDP[1996: 109-112]はケイパビリティからみた貧困測度(Capability Poverty Measure: CPM)を作成した。これは望まない妊娠にともなう出産比率、5歳以下の体重不足児比率、女性の非識字率から構成される。UNDP[1997: 20-26(訳書)]は

所得貧困とは区別される人間貧困の指標(HPI)を提案した。そこでは社会によって貧困の有り様が異なること、健康・知識・経済的側面の集計は難しい問題が残ることを指摘している。この成果を受けてUNDP[1998: 35-38 (訳書)]は社会的疎外の指標として長期失業率を加えた先進国向け HPI-2 を作成した。Qizilbash [1997: 2021] は先進国の文脈では失業や社会的疎外 (social disintegration) などが重要であるとして、先進国に対するHDIの有効性を批判している。このような反応への対応がHPI-2だといえる。しかし社会的疎外が普遍的にみられるならば先進国と途上国の両方の貧困指標に社会的疎外の側面が入ってもよかったであろう。また多次元の貧困指標を作成する以上は、長谷川 [2001: 158] が指摘しているように、個人のさまざまな活動や能力がどのような方向に働いていけば、その人は十分な生活をしているといえるのか、また、そのプロセスを個人はどのようにして構築し、追求し、管理していけばよいのか、という問題が、実践的にも重要である<sup>(5)</sup>。

## 2. 直接的方法と間接的方法

貧困対策では「間接的方法」と「直接的方法」が比較されることがある。この比較を有名にしたのはバグワティの1988年の論文 (Bhagwati [1988]) である。「人間開発」の立場では直接的方法に比較的重要なウェイトが置かれている。このような態度は経済成長や持続可能性を軽視するものだとして批判されてきた。しかし『人間開発報告書』は経済成長などを全く否定したことはない。むしろ、実現すべき経済成長の方法や内容を明らかにするためにこそ、貧困や差別といった問題に最初に直接取り組むべきだと主張した。というのは、間接的な方法は、実行の過程で最終目標を見失い、中間の目標 (たとえば経済成長) を達成するために終わってしまうからである。このことをハーシュマンは1995年の論文集 (Hirschman [1995c]) のなかで、ラテンアメリカの輸入代替工業化を例に説明する。輸入代替工業化によって生活の改善を図っても、途中で挫折してしまうならば、工業化の隘路を打開することそのものが開発の目的になってしまう。ゆえに、いろいろな

段階を経由して目的を達成するやり方は、手段やプロセスの自己目的化をともないやすいのである。このような反省を踏まえて、「人間開発」では直接的方法が尊重されてきたのである。Jolly [ 1998: 14, 19 note 19 ] は、長期的には包括的な開発戦略が必要だが、それでも当面の目標として社会開発・人間開発に集中する意味は大きいと述べている。なぜならば、仮に包括的な開発戦略を構想して長期的な貧困削減を目指すとしても、このような「連続的な問題解決は行き詰まりというリスクをともなっている ( sequential problem-solving brings with it the risk of getting stuck ) ( Hirschman [ 1995c: 74 ], 日本語訳88ページ) 途中の目標達成で止まってしまう) からである。またバグワティの分類は、貧困層の所得増加の方法で直接的移転と間接的な方法を対比してはいるが、所得や財と人間の自由とのつながりは考慮されていないのである。

### 3. 『人間開発報告書』の平等論

『人間開発報告書』は平等を重視し、世界の不平等の是正を訴えてきた。またサットクリフ ( Bob Sutcliffe ) のように持続可能な発展と人間開発を融合させるためには排除されてきた人たちに資源へのアクセスを与えること、現在世界内部での大規模な再分配が必要なこと、そのためにはラディカルな大衆運動が必要だと主張している人もいる ( Sutcliffe [ 1995 ] )。

しかし『人間開発報告書』の平等論は単純ではない。第1に、『人間開発報告書』では所得や能力というひとつの次元でみた不平等 ( 垂直的不平等 ) の是正以外の問題も論じられている。そのひとつは同じような人でもジェンダー、エスニシティ、言語や宗教の帰属の違いによって自由や生活に格差が生まれる水平的不平等の是正である ( Stewart [ 2000: 252-255 ] )。『人間開発報告2000』はある次元 ( 所得や能力 ) の不平等だけでなく、同じ能力や所得でもジェンダーやエスニシティ、集団の帰属によって自由や生活に格差が生まれる「水平的不平等」 ( UNDP [ 2000: 62, Box 3.4 ] ) を是正することにも注目している。UNDP [ 2004 ] は文化的自由の促進は違ったアイデンティティへの要求を承認すること、経済的・政治的不平等の是正が生活様式の排



除是正に直結するとは限らないことを強調している。また『人間開発報告書2005』第5章「武力紛争 現実の脅威に焦点を当てる」は紛争予防のためには国内の集団間の水平的な不平等と自然資源の管理に注意することを指摘している。

第2は、不平等そのものが悪いということに加えて、ある目的を達成するうえで何かの不平等の是正が手段として求められる、ということである。たとえば『人間開発報告書1998』は、20世紀の急激で不平等な消費の拡大は貧困、不平等と環境破壊をつくり出したと述べている。

『人間開発報告書2005』は最も包括的に不平等是正の必要性を訴えている。たとえば同報告書の第2章は「不平等と人間開発」を論じている。最初に過大な不平等は許容できないことが道徳的、政治経済学的に論じられる。不平等は社会的公正や道徳性に反し、貧困層を最も優先するという課題にも反し、貧困削減や経済成長にも良くない影響を与え、政治的正統性を損ない、公共政策の目的に照らして放置できないものである。この報告書の後半では世界各国の不平等の動向を分析している。国内におけるさまざまな格差(地域間不平等やジェンダーによる不平等)は広い範囲の生き方の機会(life chance)に影響を与えている。とくにミレニアム開発目標の健康改善には不平等を是正する公共政策が要請されていると述べている(UNDP [2005: 55-64])。最近注目されている「貧困者を支援する成長(pro-poor growth)」の捉え方でも、世界銀行その他の開発機関の「絶対的定義(absolute definition of pro-poor growth)」(貧困層の所得が増加する成長)に替えて「累進的定義(the progressive definition of pro-poor growth)」(貧困層の社会のなかでの相対的地位に注目する)を提案している(UNDP [2005: 65, box 2.3])。仮に絶対的定義を認めてしまうと分配面で中立的(分配が変わらず貧困者のシェアが増えない)な成長も「貧困者を支援する成長」になってしまうし、経済成長の貧困削減効果を最大限にするには分配にも注目する必要があるからである。

それでは『人間開発報告書』の人間開発指標の格差は大きいのだろうか。『人間開発報告書』の重要な指標が人間開発指標である以上、人間開発指標の格差は非常に大きいと主張してよいように思われる。ここで興味深い研



究がある。第1は池本[2006]の考察である。同論文では1人当たりGDPでみたアジアの所得格差が非常に大きいことを確認したうえで、「しかし、このような大きな格差はどう解釈すべきだろうか」(池本[2006:61])という問題提起が行われている。物価水準の違いを考慮すれば先進国(たとえば日本)と途上国の格差はもう少し小さくなる。このような作業を積み重ねた結果、生活実感を十分に尊重したうえで、格差を見直すことが必要なのである。第2はMcGillvray and Pillariseti[2004]の考察である。この論文では1人当たりGDP、HDI、GDIおよびGEMの世界分布が分析されている。1人当たりGDPの不平等度は非常に大きい、人間開発指標の不平等度はそれよりも小さい。また人間開発指標のなかでもHDIに比べてGDIやGEMの不平等度は若干大きくなる。このことから世界の生活水準の格差は思ったよりは大きくないのかもしれない、という結論を導いている。これらの論文は世界の生活水準格差が全くないとか、問題ではない、と主張しているわけでは決してない。また人間開発指標が生活水準の指標として問題ないと主張しているわけでもない。むしろ、これらの論文が示唆しているのは、貧困や生活水準の格差は所得以外の側面をみるべきである、という点である。ひとつの可能性は所得と生活水準の連関が意外に弱いのではないか、ということである。つまり、所得が生活の質を改善するのに直接貢献できないこと(交通事故損害の補償や治療、破壊された環境の修復と再生など)に使われていること、あるいは生活様式の変化にともなって必要な財・サービスが増えること(通勤距離の増大など)などが考えられるだろう。もうひとつは自分の所得や資源を生活や福祉に利用できる効率性の低下である。たとえば佐藤仁[2004:27-48]は、貧困をただ単に「資源不足」として捉えるのではなく、すでに存在している資源を一般民衆の生活向上に転換できない制度的欠陥として捉える視点を提案している。この議論はアマルティア・センのケイパビリティの議論から示唆を受けたものであり、基本的な財へのアクセスにおいて制度の要因があるのに加えて、個人の多様性によって資源を生活改善に転換できる効率性にも格差が生じてしまうことに注目しようとしている。このことが、貧困を経済成長や豊かな者から貧しい者への再分配だけでは解決できない複雑なものにしているのである。

#### 4. 多様性と自助努力

HDIのように構成要素の間にトレードオフを設定しても、現実の権利やジェンダー、文化をめぐる対立に妥協や譲歩が認められるわけではない。とくに権利という言葉は、そこに盛り込まれた要求を不可侵のもの、絶対に保障すべきものとして扱うという性格をもっている。そこで「人間開発」という思想のなかに、閾値（しきい値 threshold level）という概念を導入して、「あれか、これか」という非妥協的な思想として「人間開発」論をみようとしているのがヌスバウムの立場である（Nussbaum [2000: 6, 14（訳書）]）。ヌスバウムによれば人間開発の基礎的項目には最低許容可能な水準があり、これを達成できなければ人間らしさは損なわれることになる。したがって、国家は最低限度をすべての人に保障できなければならない。

閾値の議論はわかりやすいものではあるが、個人の多様性、自助努力を考慮できないという問題もある。まず最低水準をごくわずかに下回る人と大幅に下回る人を同列に扱ってよいのか、という問題がある。センが貧困指標に関わって力説したように、欠乏の激しい人は多く受け取るべきだ、という視点に立っていくと、到達度そのものが閾値よりも重要ではないか、と思われる。また閾値に達しない人をすべて救済するならば、開発援助で強調される「自助努力」「オーナーシップ」という視点が薄れてしまうという可能性もある。たとえ最初は小さなショックでも、人間生活のさまざまな分野が相互補完的であれば影響が生活の全分野に波及して累積的な悪循環が始まってしまいうだろう。このような状況では、最初のきっかけの自己責任はともかく、状況が深刻であれば救済・支援していくという姿勢が必要である。そのような場合でも、人間の多様性を考慮に入れたうえでそれぞれの人間はある程度努力や責任を負うべきだという考え方があるかもしれない。

最後に、閾値という概念を導入することによって、苦しい状況にある人を救いのないようにみってしまう可能性、あるいは閾値にいたる過程を価値の乏しいものとみってしまう可能性もある。この意味ではハーシュマンの発

展理論は興味深いものがある。ハーシュマンによれば、発展の条件があるところで発展があるのは当たり前であり、また現実の発展への兆候と無関係に「発展の前提条件」のリストに沿って開発を行っていくのも効果の乏しいものである。むしろ、開発を行いながら、そのなかで得られた知識や市場、社会関係を次の発展の条件にしていく過程、発展のなかで発展の条件をつくり出していくこと、試行錯誤によって社会環境が変化して最初の活動が事後的に開発実践としての性格を帯びることが開発なのである（Hirschman [1995c: 164-165 (訳書)]）。そこでは、人間開発も経済開発も解決策を発見していきながら進む過程として捉えられる。そして発展の多様性や予測不可能な性格も、この発見的な性格にあるのである。生活条件の閾値も、当面の努力の方向を示すだけであり、ある分野の閾値に達していく過程で個人や社会がどのような経験をしていくかが重要なのである。

## むすび

経済学で政策を論じる時には公共財や外部性という市場の失敗の是正（効率性）、および分配に政策の目的が求められている。そこでは財の性質で政策が決定され、それゆえ本来注目すべきである人間の生活が見失われる可能性があった。たとえばシューマッハーは、開発の手段を重視すること、あるいは手段を開発することは、目的の選択を一方向的に決めてしまうものであり、手段を重視する経済学の態度が、人が本当に望んでいることを選び取る自由と能力を失わせる結果になると述べている（Schumacher [1973: 67 (訳書)]）。これに対して『人間開発報告書』に関わった研究者は、経済成長だけでは社会の構成員全体の生活能力の向上には結びつかないことを示し、成長指向の政策に対する代替案を示そうとした。たとえば「人間開発」を提唱した研究者の一人であるストリーテン（Streeten [1994]）は社会の平均所得が向上しても、所得分配の不平等、人の基本的な生活を支える集合的社会サービスの未整備（医療、身体の安全を保障する機構などを含む）、所得を実際の生活活動に変換させていく能力（ケイパビリティ）の

個人間格差，といった要因によって人の福祉実現・権利保障が実現できない可能性を指摘している。このような個人の多様性を考慮して開発を実現するには，財・サービス供給と分配といった分野で慎重に考慮された政策を作る必要があるとともに，それらの財・サービスが社会の構成員に対してどのような貢献ができるか，という問題への配慮も要請されてくる。

「人間開発」概念に対して制度や社会構造，文化という領域の難しさはジェンダー，マイノリティ，障害者という人たちの問題に踏み込む際の『人間開発報告書』の論法の複雑さに反映されている。というのも，これらのテーマは「女性」「マイノリティ」「障害者」といった「社会から排除されてきた人たちが既存の制度や文化に対抗していく」という形式で論じられてきたからである。いいかえると，社会の主だった人たちの「人間開発」を支えたり維持したりする制度や文化が一部の人たちの「人間開発」を阻んできた，という議論こそ『人間開発報告書』は真剣に受け止めなければならないのである。

〔注〕

- (1) 「人間開発」の理念を提唱した国連開発計画はグローバリゼーションをテーマにした『人間開発報告書1999』でグローバル・ガバナンスを取り上げている。UNDP [1999: 7-9]によれば，ガバナンスは政府だけでなく，個人，組織，企業の行動に制限を与え，インセンティブを与えるルール，制度，活動のフレームワークだと定義されている。
- (2) センの思想を市民社会に普及させるにあたって『人間開発報告書』がどの程度重要な貢献を果たしたのか，というのも興味深い。すなわち『人間開発報告書』をセンの思想の普及版と考えてよいのか，という問題である。
- (3) しかしポラニーは人間の自由を非常に重視している。ポラニーにとって，社会の統合へと向かう動きは自由の拡大をとまなうべきであり，計画化への動きも個人の権利の強化に寄与しなくてはならない。このことは自由の可能性そのものが問題を抱えていることを意味している。というのも，もしも規制そのものが多様で複雑な複合社会において自由を拡大し強化する唯一の手段であり，この手段を利用することが自由それ自体に反するものだとすれば，多様で複雑な複合社会は自由でありえない。ポラニーにとっては自由それ自体の意味が全くのディレンマにあることになる（Polanyi [1957: 344（訳書）]）。
- (4) たとえば『人間開発報告書2005』の第5章「武力紛争 現実の脅威に焦点を当てる」は人間開発にとって深刻な脅威となっている武力紛争を分析している。1994年の『人間開発報告書』が「人間の安全保障」を提示したが，国内紛争の損失は非常

に大きくなっている。『人間開発報告書2005』の第5章では、紛争の起こりやすい国家（a conflict-prone state）は国家が治安を十分に提供できないギャップ（security gap）、国家が必要なサービスやインフラストラクチャを提供できないギャップ（capacity gap）、国家がさまざまな集団の利害を調整できないことのギャップ（legitimacy gap）という問題に挑戦しなくてはならない、と分析する。また国際社会の対応として求められることは、資源管理や小規模火器の管理、地域の紛争解決能力の向上と復興の課題への取り組みを指摘している。

『人間開発報告書2005』の第4章「国際貿易 人間開発への潜在能力を明らかにする」では貿易が人間開発を促進あるいは阻害する条件の分析を明らかにしようとしている。同章では、現在の貿易システムが先進国に有利になっていること、多国籍貿易ルールを超えて貧しい国が国際貿易から排除されている要因（一次産品市場の危機や欧米市場へのアクセスの問題など）を取り上げて、グローバル市場で成果を収めるには工業化のための能力形成（development of industrial capabilities）（UNDP [2005: 120]）が重要であると指摘している。

- (5) 貧困指標の問題は第3章参照。佐藤仁 [1997: 13] が指摘しているように、基礎的な能力が、それが基礎的であるがゆえに、ひとつでも欠けると、ほかの能力も同時に損なわれてしまう「共倒れ」の可能性をもっているということはひとつの考え方である。また、基礎的な能力は閾値をもつために、それが達成されないと、その人はもはや人間らしいとはいえなくなる、という意味で基礎的なものを定義している立場もある（若松 [2003: 194-197]）。しかし、実際には相互補完的な能力の一部から、閾値に満たない範囲で漸進的に進められる能力構築の過程をどのように持続させていくのが重要であり、その過程を分析できることが人間貧困指標には求められるはずである。