

絵所秀紀著

『開発と援助——南アジア・

構造調整・貧困——』

同文館 1994年 xiv+321ページ

野上裕生

はじめに

本書は南アジア経済の研究者・絵所秀紀氏が、開発経済学の基本問題である「構造調整」、「貧困」、「援助」について、その考えを提示したものである。本書の構成は以下のとおりである。

はしがき

序章 構造調整と貧困の政治経済学——開発・援助思想の過去と現在——

第I部 南アジア低所得国の開発戦略と構造調整

第1章 スリランカの開発戦略と構造調整

第2章 インドの開発戦略と構造調整

第II部 貧困と援助

第3章 飢餓の政治経済学——アマルティア・センのアプローチ——

第4章 発展途上国の貧困問題と援助——わが国のODAをめぐる一論点——

補章 インド・スラム・近代的開発——書評から——

I 本書の内容

序章「構造調整と貧困の政治経済学——開発・援助思想の過去と現在——」は、第2次大戦後の開発経済学と援助思想の展開過程を整理したものである。著者による開発経済学の展開過程は、(1)初期開発経済学を特徴づける「構造主義」的な思考から、(2)1960年代後半以降の「新古典派開発経済学」の台頭、そして(3)1980年代の「構造調整の政治経済学」

という図式である。これらの開発経済学の3潮流を代表する開発モデルは、(1)初期開発経済学に裏づけられた「インド・モデル」、(2)「新古典派開発経済学」台頭のきっかけとなった「韓国モデル」、および(3)IMF・世界銀行の主導による「構造調整」政策のモデルである。この視点は、後の南アジアの構造調整の経験を論ずる部分と対応している。

第I部「南アジア低所得国の開発戦略と構造調整」は、スリランカ、インドにおける、自由化を核とした経済改革のもつ意味を検討したものである。著者の問題意識は、「南アジア諸国の膨大な人々が『絶対的貧困』状態から抜け出せないかぎり『アジアの繁栄』はやがて大きな壁にぶつかるのではないのか」(ivページ)という問いにある。著者の整理に基づけば、多様性を特徴とする南アジア諸国の一定の共通項は、(1)イギリスの植民地支配を経験したこと、ならびに(2)膨大な人口と広範な貧困によって特徴づけられる低所得国であること、の2点である。特に深刻な問題を提起している貧しい農業労働者、小作、そして小農が大量に存在しているという構造は、農業の低生産性とむすびついている。

まず第1章では、「スリランカの開発戦略と構造調整」と題して、1970年代後半以降の、自由化を核とするスリランカの経済改革の持つ意味を考察している。著者によれば、スリランカ経済の問題点は、社会福祉分野での卓越した実績が、それに見合った経済成長をとまなうことがなかったという点である。1970年代中葉以降、公企業を中心とする「内向きの」工業化戦略の限界が明らかとなってきた。このため、1977年からIMFの拡大信用借款に依拠した「経済自由化」政策が実行されたが、83年のシンハラ人とタミル人との民族対立以降、成長率の低下と失業率の増大が深刻化してきた。そこで、IMFの「構造調整ファシリティ」の借り入れが行なわれ、1988年からは、世界銀行の主導の下で「経済安定化＝構造調整」プログラムが実行された。

以上のような事情を背景として、著者は(1)1988～90年のプログラムの特徴を77年の「経済改革」と比較すること、(2)スリランカの事例を考察し、IMF・世界銀行の主導する「経済安定化＝構造調整」プロ

ラムの問題点を明らかにすること、(3)セン (Amartya K. Sen) の提唱する「スリランカ型開発戦略」と IMF・世界銀行の「構造調整モデル」とのかかわりを明らかにすること、の3点を考察する。1977年の経済改革では需要管理政策は採用されず、反対に外国援助に依存した大規模なインフラ投資が実施された。著者によれば、この事実は、「人的資本から物的資本へ投資重点のシフト」(62ページ)が生じたが、その背景に拡張均衡を是とするケインジアン発想があったことを意味している。また、スリランカの場合は、石油(などの資源)のかわりに ODA がレント収入源となり、「オランダ病」が生じたケースである。1989～92年の構造調整と安定化政策は、当初は政治的制約を考慮して「漸進主義的アプローチ」が意図されたが、その後の急速な国際収支危機を乗り切るために、漸進主義的アプローチは放棄されるようになった。

以上の経過に関する著者の主要な主張は以下のようである。スリランカの事例は、第1に、援助への過度の依存が開発投資プログラムの中に組み込まれることによって、プランテーション産業に依存した産業構造からの転換が遅れてしまったことを示している。第2に、このような援助への過度の依存によって、本来ならば開発にとっての有利な条件となるべき社会福祉と教育の水準の高さが開発の阻害要因として作用するという逆説的な関係が見られた。具体的には、著者はアイゼンマン (Paul Isenman) の指摘を取り上げて、「教育を受けた青年にとって魅力ある職業選択の幅がきわめて限られており、したがって公共部門あるいはフォーマルな民間部門に職を得ることができるまで、あえて『自発的に失業するほうが長期的には収益が高くなる』社会・経済構造」(86ページ)ができあがっている、と指摘している。第3に、需要管理政策のもとでの社会福祉プログラムへの支出削減が、絶えず政治と政権の安定性の基礎をくつがえしうる要因となったことを示している。

したがって著者によれば、スリランカの構造調整の経験の教訓は次のようになる。第1は、政策のタイムホライズンに関するものであり、安定化は短期、

構造調整は長期という定式化である。第2は、長期的な経済開発戦略の選択に関するものであり、スリランカではプランテーション産業に長期間、過度に依存してきたため、代替的な雇用機会の創出に失敗した、というものである。第3は、マクロ経済不均衡の大きな原因は、対外環境(特に交易条件の悪化)であり、その影響をもちに被ることになった硬直的な産業構造の脆さであったということである。このことは、伸縮的な産業構造の転換を容易にさせなかった企業経営が存在したということの意味するのではないかと評者は考える。

第2章は「インドの開発戦略と構造調整」と題して、「ラオ政権下(1991年6月～)で実行に移されつつある構造調整プログラムをめぐる主要な論点を、長期的・歴史的な視野から整理し、その成功のための諸条件と今後のインド経済運営の展望を明らかにすること」(100ページ)を課題としている。著者によればインド経済の構造調整の主要論点は、マクロ経済の不均衡をもたらした公企業の低収益性・低生産性、あるいは政府部門のマイナス貯蓄の解消にあり、そのためには、官僚・政治家、そして公企業労働者の既得権益をいかに打破して、公共部門の改革を実行できるかが問題となる。最後に、インド経済学者の経済自由化をめぐる論調を展望し、経済自由化の目標が「市場のもつ効率を引き出すような効率的な政府介入システムへの移行」(163ページ)にあることを指摘している。

第II部第3章「飢餓の政治経済学——アマルティア・センのアプローチ——」は、インド出身の経済学者、アマルティア・センの経済学を取り上げ、センの問題提起の意味、さらに開発経済学の中での貧困問題考察の方法論に関して論じたものである。著者の認識によれば、開発という視点からの貧困問題へのアプローチと、貧困という視点からの開発問題へのアプローチとの間には大きなギャップがあった。開発という視点からの貧困問題へのアプローチは「トリックル・ダウン」仮説とよばれ、経済全体の成長の成果が貧困層に分配されていくことによって貧困が解消されるというものであった。これに対して、貧困の視点からの開発問題へのアプローチは、

「ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN)・アプローチ」とよばれる。後者は、「トリックル・ダウン」仮説に対する疑問を提出する中で形成されてきたものであり、このような開発思想、すなわち「改良派開発思想」は、ILOの「雇用指向戦略」、マクナマラ総裁時代の世界銀行を中心とする「成長を伴う再分配」戦略、そして「代替的開発」思想によって代表されるBHN戦略という3つの流れを持っていたが、石油危機による先進諸国の不況と、途上国の累積債務問題によって下火となった。

近年(1990年)以降、世界銀行が自身の報告書の中で「貧困問題」を特集し、また国連開発計画(UNDP)が最初の『人間開発報告』を発表したように、貧困問題への新しい関心が高まってきた。このことは、これらの機関の従来からの成長優先の開発戦略を相対化する意味を有する。UNDPの『人間開発報告』の中で与えられた定義によれば、「人間の開発」とは「人々の選択の拡大過程」である。続いて著者は、2つの報告書の事実認識における共通点と相違点を次のようにまとめている。共通点となっているのは、貧困対策が成功するためにはプロジェクトの受益者自身のプロジェクト実施過程への参加が必要である、という認識である。相違点は、世界銀行の視点が「分析の枠組み指向的」であるのに対して、UNDPの視点は「問題指向的」であるというものである。この背景には、世界銀行の実施してきた構造調整に対する批判が存在する。その批判のひとつは、構造調整の過程の中で貧困問題の解決が軽視される、といったものである。これに対してIMF・世界銀行は、貧困に対しては「ソーシャル・セーフティネット・プログラム」の追加で対処する、という対応を迫られたのであった。

続いて著者は『人間開発報告』の形成に大きな影響を与えた、センの *Hunger and Public Action*<sup>(1)</sup> を取り上げて、開発経済学のコンセンサスとしてのセンの立論を考察している。著者によれば、センの立論の基礎にあるものは、「エンタイトルメント(権利)」と「ケイパビリティ(潜在能力)」である。前者は、財に対する支配に関するもので、道具として重要であるとみなされるべきものであり、究極的に

は基礎的な人間のケイパビリティが重要である。著者の整理によれば、この「ケイパビリティ」とは、価値のあることを達成する、あるいは価値のある機能を遂行するにあたって、人々がもっている自由の範囲を指す概念である。このケイパビリティが欠如している状態は「権利剥奪(deprivation)」とよばれる。貧困は基礎的なケイパビリティが欠如している状態とされる。「社会保障」とは、「権利剥奪」を阻止するために使われる社会的諸手段である。この社会保障には、直接のおよび間接的手段があり、また、「保護(Protection)」と「促進(Promotion)」の2つの要素がある。「保護」とは経済不況や飢餓に対処するものであり、「促進」は全般的な生活水準の向上と人々の基礎的なケイパビリティの拡大に関係する長期的な課題である。「死にいたる飢餓」はエンタイトルメントの欠如と見なされる。すなわち、所得の不足、購買力の不足からくるものである。しかし同時に、生存に必要な財の多く(教育サービス、健康維持、きれいな水の利用、そして伝染病からの保護)は、市場で売買されないという事実も認識されるべきである。人々のケイパビリティを高めるためには、社会全体の豊かさを高めることと、積極的な公共活動とが、それぞれ独自の役割を持っている。生活条件の不安定性を取り除くための戦略として、2つの戦略がある。第1は「成長媒介保障戦略」であり、第2は「政府支持主導保障戦略」である。この両者の差異は、政府介入の有無にあるのではない。また、両者の違いは、市場か政府かの違いにあるでもない。また、成長かBHNかの選択でもない。成長媒介保障戦略は、BHNを満足させるひとつの手段にすぎない。また、政府支持主導保障戦略は、豊かになる前に、一定の基礎的なケイパビリティを保障するために、大規模な公共の支持を提供した、という点にある。また、成長媒介保障戦略が貧困の解消に対して成功するためには、完全雇用を達成するうえで、政府が大きな役割を果たすことが重要である。また、この2つの戦略がともに貧困の解決に成功するためには、多様な人々を社会的・経済的転換のプロセスに巻き込むような公共活動が採用されなければならない。以上の議論に立脚して、著者は、

貧困対策のための日本の援助政策に対しては、「上から」と「下から」とを対立的にとらえることは狭い見方であり、両者は補完的でなければならない、としている。

続いて第4章では、日本の対発展途上国援助政策の理念と問題点についての諸論調を整理し、ODA政策に対する助言を提示している。また、最後の補章「インド・スラム・近代的開発」は著者の書評を集めたもので、この章を読むことで1990年代に入っからの開発経済学の研究動向を知ることができる。

## II 本書の意義

本書の内容を論じるとすれば、(1)南アジアの構造調整の経験から何を教訓として引き出すか、とりわけ「構造調整問題も貧困問題も、いずれも政治経済的な選択問題にほかならない」(iiiページ)という著者の視点にとって有益な教訓をいかに引き出すか、(2)貧困問題に対するアプローチの1990年代以降の展開をどのように考えるか、特に世界銀行やUNDPのそれをどのように考え、そのような動きに影響を与えたセンの思想(ケイパビリティ・アプローチ)が、それまでの(1960年代までの)貧困への接近法に比べて、どのような点が新しいのか、以上の2点を考えることになるだろう。

第1の「構造調整の政治経済学」について言えば、スリランカの構造調整の実施にあたってスリランカ政府の主体性がどのくらいあったのか、という点が重要である。つまり、政府の中に(世界銀行に指導されるのではなくて)構造調整の実施への強い意志があったか、また構造調整実施のための改革のために社会的な合意を形成していく努力がどのくらいなされたのか、という点について、著者なりの深い考察をしていただきたかった、と考える。この点は構造調整にともなう社会的緊張とコストを緩めて、改革への政治的制約を緩和することへの指針にもなるだろう。

第2の点については、1990年代に入って復興してきた「貧困問題」への取り組みの本格化、および「改良派開発思想」の内容、特にその福祉評価の根

底にある情動的基礎の変容の持つ意味を考えることが重要となる。この点で唆暖に富むまとめをしているものが、吉川(1994)<sup>(註2)</sup>である。これによれば、1960、70年代に展開された貧困問題への取り組みにあっては、福祉評価の情動的基礎が財や所得にあったのに対して、90年代に入ってから、センの「ファンクション(機能:人々が財や所得を持っているという事だけでなく、その財や所得を使ってどのような生活を行なっているのかということ)」と「ケイパビリティ」に変わった。また、1960、70年代の福祉問題に対する議論の対立点は集計量としての所得の増大と、所得を平等に分配することとのコンフリクトであったのに対して、90年代のそれは、福祉評価の情動的基礎を集計的な所得におくことと、「ファンクション」と「ケイパビリティ」とにおくこととのコンフリクトに変わった。そして、『人間開発報告』は後者の立場を受け継いでいるものと考えられる。

このような視点の変化が意味するものは、福祉評価の対象が「人々がなにをなすうるか」という「ケイパビリティ」、すなわち「人々の生き方の幅」になったことによって、たとえ現状において途上国社会の中から改革の要求が聞かれなかったとしても、それは人々が現状を最適と考えていることを意味するものではなく、ほかに生き方の選択肢がなかったことによる可能性があること、そのために人々の生き方の幅を広げるという方向への改革の必要性を再認識させたことの2点である。このような認識は、狭義の経済分析の中に倫理的な判断がやや唐突に導入されているきらいがあることは否定できないが、従来の財・所得に片寄った福祉問題の論じられ方に対する問題提起でもあり、著者の議論の中でもっと強調していただきたかった点である。

さらに、センの開発思想を考えるにあたって、評者の観点から *Hunger and Public Action* の考察の中でもっとも重要であると考えられることは、途上国社会の人々の「公共参加」が貧困の解決に持つ意味の指摘である(同書192~194ページにかけて展開されている)。著者の整理によれば、公共参加は、政府の政策に対して「協力的(collaborative)」およ

び「敵対的 (adversarial)」という両方の方法で、積極的な役割を果たすことができる。また、日常的な飢餓と栄養失調という慢性的な「権利剥奪」という事態を解決するためには、参加型成長と公共による「ケイパビリティ」供給が主要な構成要素となる。成長媒介保障戦略にしても、また政府支持主導保障戦略にしても、それらが共に貧困の解決に成功するためには、多様な人々を社会的・経済的転換プロセスに巻き込むような公共活動が採用されなければならない。評者がこの時に問題としたいことは、多様な人々を社会的・経済的転換プロセスに巻き込むような公共活動を採用しながら、参加主体の意思集計のためにどのようなルールを設計すれば、構造調整や貧困問題のためにひとつの政治的・経済的意思決定を統合的に行なうことができるか、という点である。

最後に、センの思想を考えるためには、福祉評価と貧困政策において「ケイパビリティ」を重要とすることはよいとして、そのような「ケイパビリティ」

を政策当局が測定・評価する場合、「何を最優先して保障すべき機能・潜在能力とするのか」という政策判断を、いかにして民主的に実行していくかという点について、その制度的な手続きに関する議論が必要であったと思う。

評者はセンの理論の全てに通じているわけではないので、本書での著者の紹介だけではセンの問題提起の新鮮さを理解するには苦労した。センの著書の要約を提示することだけでなく、途上国の社会問題に対するセンの発言を紹介していただいた方が、読者には親切であったと思う。

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

(注2) 吉川英治「福祉評価の情報的基礎の変容とその意味」『経済論叢』〔京都大学〕第153巻 第3・4号 1994年3・4月) 48～49ページ。

(アジア経済研究所総合研究部)