

第Ⅱ部

包 撰

第6章

民主主義と人間開発

第1節 本章の課題

本章の目的は、人間開発（福祉と自由の促進）という課題に適した民主主義の在り方を考察し、そのような民主主義が持続できる条件を考えることである。民主主義に対する懐疑論が主張されるにもかかわらず、有効な民主主義政治体制論を探し求めることには依然として意義がある。その理由はヘルドが指摘するように、どのような人であれ政治から無縁であることはできないこと、またいかなる社会問題も政治の仕組みをより有効に改革することによってしか解決できないことにある（Held [1996: 訳書375-377]）。現在の民主主義論にとって求められていることは、人々が民主主義に期待と関心を持ち続けている根拠はどのようなものなのか、また実際に民主主義には福祉と自由の促進がどこまでできるのかという問題を明らかにすることである。このような問題意識に立つてみるとアマルティア・センの民主主義論は非常に多くの示唆を与えてくれる。その理由は二つある。第1は、センが社会的選択のなかで個人の選択と社会的厚生との間にある問題点を理論的に考察し、民主主義の抱えるディレンマの克服に取り組んできたことである（Sen [1970]）。第2はセンの民主主義論が、1990年代以降に開発概念の再検討が本格的になる契機を作った「ケイパビリティ」（Capability）という考え方（Sen [1985]）の延長線上にあるからである⁽¹⁾。

そこで本章では、開発と福祉の概念に関する1990年以降の展開を整理し、

開発論におけるセンの民主主義論の意義を考えてみたい。まず第2節で開発と民主主義の研究を簡単に振り返り、そこで提起されてきた課題に対して、センの開発論がどのように応えているのかを考えてみたい。第3節では、センの民主主義論の意義を検討し、開発促進的な民主主義が持続できる条件を考えてみたい。センの民主主義論は、開発概念を問い直し、新しく定義された開発を促進できるような民主主義の可能性を追求したものである。したがって、それは個人の福祉と自由の促進を目指す発展型民主主義論や参加型民主主義の問題提起を継承し、それらをもとに開発促進的な民主主義概念を構築しようという試みであると位置づけることができる。またセンの理論は、今までの民主主義の規範的側面に関する見方を集大成したものと考えられる。理想的な民主主義が持続できる条件は個別社会によって違うであろうが、それでも開発途上国の地域研究に手がかりを与えるような、おおまかな参照基準を検討することは有意義なことである。このような考察を踏まえて、第4節では民主主義と社会政策の現状分析・国際比較のための評価枠組みを考えてみたい。最後の「むすび」では本章の考察を要約し、残された課題をまとめることにする。

第2節 開発における福祉・自由と民主主義

1. 問題の所在

本節および次節で展開する本論に先だって、開発と民主主義の問題を改めて理論的に考察する必要性はどこにあるのかをまずまとめてみたい。

「民主主義」という概念にはさまざまなものが存在する。実際に、社会の構成員を公正に扱うという課題をどこまで考えるかによって、政治的(形式)民主主義と経済的(実質)民主主義との区別が考えられるし、また政治的民主主義においても間接民主制と直接民主制が考えられる⁽²⁾。しかし、この論文で

は「1人1票」の原則に代表されるような代表民主制と、議会や行政が社会の問題を解決するように責任を問われる仕組みをもった政治体制を民主主義の基本的な類型と設定することにする。実際の民主主義政治体制は、住民参加などの直接民主主義的な仕組みをともなっているけれども、これらは先に示した民主主義の基本的な構成要素の機能を補完する過程で定着してきたものと考えことにしたい⁹⁾。

開発概念も1990年代以降になって見直されるようになってきている。それは「開発が促進すべき基本的な福祉の要件は何か」といった開発の目的についての問いかけであった。また、開発は異なる価値観をもっている人々が限られた資源を使って共同して行うものであるから、「社会の構成員をどの程度包摂できるか」といった開発過程の公正性をめぐる問い直しも含んでいる。また、政府が保障すべき基本的な福祉や自由の内容を決めるための政治的手続きが検討されなければならない。政治的平等と社会的平等が共に実現してはじめてより実質的な民主主義政治が成立するという議論は開発途上国にかぎらず提唱されている（たとえば岡田 [2000: 206-207] を参照）。しかし実際に社会的平等を実現するためには、階級や性別格差、エスニック集団間の格差といった多様な格差を政治を通じて是正していかなければならない。また、こうした多様な格差を是正することへの要求を調整できる政治体制は、代表制を主な内容にした政治的民主主義を補完する政治参加や国家権力のチェックの方法をもつ必要が出てくる。こうして、新しく定義された開発という課題に適した、新しい民主主義の概念を提案することに対する期待と関心が生まれることになる。

2. 民主主義の達成すべき目的としての自由、公正性と問題解決

民主主義が持続するのが難しい理由のひとつは、民主主義に期待される役割が互いに矛盾する可能性があることである。特定の政策課題を追求するあまり、権力機構の監視と制御という民主主義がもつべき最小限の要件を失う

可能性も常に存在する⁽⁴⁾。さまざまな政策課題を達成しながら、民主主義がもつべき基本的な要件を失わないようにすることが、民主主義的政治体制が安定して持続できるためには必要である。

民主主義が国家権力の監視と制御の必要性から生まれた体制であるから、最小限の市民的自由を保障することは、民主主義の要件として、まず第1に考えられることである。第2には、市民的自由保障の対象が社会構成員すべてを含むこと、言い換えると政治活動や社会・経済活動において社会の全構成員を公正・平等に扱うことが必要である。実際には政治的意思決定の過程で表明される価値観は多様であるし、社会・経済活動において社会の構成員が直面する格差も多様である。こうしたさまざまな格差を是正する多様な要求は互いに調和するとはかぎらないし、それらを代議制民主主義が調整できない可能性もある。その場合には、シュンペーター (Schumpeter [1976]) が考えたように、代議制民主主義が、1人1票の原則のもとで、票をめぐる政治家が競争するシステムにまで後退してしまうことになる。しかし実際の選挙では、代表者が選挙によって選ばれる以上、そこでは市民が重要な問題について行動を起こし、積極的に争点を明らかにするということが含まれている。したがってシュンペーターのように政治における競争を政治代表や指導者の選出という側面だけに限定するのは、その背景にある社会構成員の役割を過小評価することになる(この点の指摘は岡田 [2000: 122-127] を参照されたい)。また、異なる価値観をもつ人が選挙に参加する代議制民主主義の場合でも、そこでは違った価値観をもつ人々が公正な条件のもとで競争しあうという側面とともに、違った価値観をもつ人々が合意を形成する側面、共生するという側面をすでにもっているのである。このような側面に注目し、ロールズ (Rawls [1993]) は異なる信条をもつ人々の共生と寛容を公正な社会の第1の要件と考えている。したがって、民主主義はこのような違った価値をもつ社会構成員を合意に導き、有効な政策を実行するのに有効な意思決定機構でなければならないのである。

第3に、民主主義的政治体制は問題解決能力をもっていることが求められ

る。民主主義への移行は特定の問題を解決する能力を既存の体制がもっていなかったために起こることが多い。したがって、社会の構成員にとって民主主義が擁護するに値する体制であるためには、民主主義が他の政治体制にはない固有の価値をもっているというだけでなく、民主主義的な政治体制という枠組みのなかで実際にその社会が直面する問題を解決する能力を形成できる必要がある。この場合には、民主的な方法によって問題を解決する過程で、制度や合法的手続きをルーティン化し、また形骸化しないように改良していくことが民主主義の実績と安定性を決めることになる。

3. 社会的公正とケイパビリティ

政治体制としての民主主義が理想的に機能した状態では、社会の人々に福祉と自由が公正に保障されていると想定することができるだろう。この場合の自由と福祉は別々のものではなく、互に関連していると考えた方がよいだろう。たとえばダスグプタは、開発問題を視野に入れて、自由の概念を消極的自由と積極的自由に分けて考えている (Dasugupta [1990])。この論文でダスグプタは、消極的自由を、自分の領域を侵犯されない自由という形で、権力と個人の関係に焦点をおいた概念であると考え、それに対して積極的自由は実際に個人に何ができるかということを中心とし、個人と資源(政治的・経済的・社会的・自然資源で社会のなかで希少なものの)との関係を問題にしたときに有効な概念として捉えられることになる。また、間宮 [1989: 81] が指摘しているように、積極的自由論は個人の多様な自由が可能になる条件を問うことを主要な課題にしており、自由が個人の福祉に結実する側面をより重視する過程で生まれた考え方である。また福祉を促進する公的支援があったからといって、それで個々人の自律や自由が損なわれると断定することもできない。現在の社会は自分の福祉に関係のある要因をすべて個人がコントロールできるわけではない。したがって、そのような複雑な社会で生きていくときに、他者からの支援をうけたことをもって自律や自由がないということに

はならない。自助努力をするためにも人々は社会・経済的関係において他者の支援を必要としている方が普通なのである (Sen [1992: 65, 訳書97])。

このような福祉と自由を評価するためには、そのひとの主観的な判断だけでなく、実際の社会でひとがどんな存在でありうるか、何がどこまでできるのか、というひとの可能性に関する客観的な側面に関わるものがバランスよく含まれている必要がある。また、バランスのとれた評価をするためには、社会のなかで利用できる機会だけでなく、ひとが選択した結果、そして機会を結果に変換するプロセスやそこで発揮される能力を視野に入れなければならない。なぜならば、たとえ所得があったとしても、心身にハンディキャップがあれば、経済的な機会を自分の福祉という結果に結実させることは難しくなるからである。また政治的自由の場合を考えると、定期的に選挙が実施される政治体制であっても、識字能力や政治活動の資源が均等でなければ、政治的自由を享受できる人は少なくなってしまう。経済的・社会的階層では同じカテゴリー (所得水準・教育水準など) に入る人々でも何らかの理由で少数者になった人が不利に扱われる場合もある。この場合、社会的な仕組みやひとの資源保有量などによってどれだけ広い範囲の生き方・あり方が選べるかが決まる。機会を自分の望む結果に結実させていく過程がひとの人生であり、その過程でひとが行使することのできる「生きていく能力」が重要なのである。

このような「ひとの能力」そのものを福祉や自由の基本的な視点にすること、そして福祉と自由を社会的公正の基準にすることが、センの「ケイパビリティ」概念の背景にある考え方である (Sen [1973] [1981] [1985])⁶⁾。センは、ひとの生き方・あり方を「機能」(functioning) という言葉で表現し、この機能のベクトルをひとが内省的・批判的に評価していく過程が福祉評価に重要な基礎を与えると考える。機能のベクトルの集合を「ケイパビリティ」と呼び、これを「ひとがどの程度の生きる能力をもっているのか」という福祉の情動的基礎とする。センが「ひとの生きていく能力」を「ケイパビリティ」という言葉で表現しているとき、それは、ひとが熟考のうえで、なお「そう

でありたい」「こうしたい」という生き方がある場合に、そのうちどの程度までの生き方が自由に選べるか(生き方の選択肢の幅)を、「ケイパビリティ」によって測ることを意図しているのである。そして、この能力のなかで基本的なものが与えられていない状態が貧困の核心にあたる部分となる。また、これまでの福祉評価が所得など人間行動の特定の帰結だけに注目し、それがもたらされたプロセスがどのようなものであったかを問わないことに対して、センは代替的な福祉の見方を見いだそうとする。

4. センの社会保障論

開発途上国の貧困や不平等を研究する過程で作られてきたセンの理論は、ひとの福祉について総合的な視点を提供している。したがって、センの視点は途上国だけでなく、先進国の社会保障を考えるときにも有用である。なぜならば、社会保障に関するこれまでの規範的な考え方には、社会保障を「機会の平等の保障」(自由主義者にみられる)、あるいは「結果の平等の保障」(社会主義に近い)という形で、福祉や自由の一側面だけを取り出して議論する傾向があった。また政策を議論する場合でも、雇用保障や医療などの個別分野の制度設計が、「財政危機に対する対策」など限られた視点から論じられることもあった。このような論じ方では、ひとの福祉と自由に対する全体的な構想が明らかにならないので、民主主義社会が取り組むべき基本的な課題に関する人々の合意と信頼が形成されにくいことになる。

センの考え方によれば、ひとが福祉の実現にとって障害を抱えている状態である「貧困」(deprivation and poverty)の問題は、社会経済の仕組みに原因をもつ慢性的なものと、社会環境の急激な変化によって起こるものに分けられる。このために、ドレーズとの共著においてセンは、社会保障は「保護的側面」(protection。不況や飢饉といった緊急事態時にひとを急激な生活水準の低下から保護する)と「促進的側面」(promotion。生活水準を持続的に引き上げ、基礎的な能力の向上を達成する側面)をもっていて、この二つが適切に組み

合わされる必要があると考える (Drèze and Sen [1989: 14-17])。

表1はセンの著作のなかで経済成長と福祉水準の向上との関係を考察するために例示されていたケースをまとめたものである。この表(A)での対比にみられるように、センによると発展途上国における経済成長と福祉向上の仕組みとの関係は多様である。言い換えると、社会の平均所得を引き上げる経済成長だけでは福祉の向上は望めないのであって、雇用を提供する労働市場や人々の貯蓄・資金調達に関わる資本市場などの制度が適切に整備されて初めて有効な社会保障が実現できることになる。また表1(B)での対比にみられるように、成長を媒介にした開発と公共政策などによる支援を活用した開発とは福祉の達成においてどちらも可能性をもっている。ここで注目したいのは、センの考える社会保障は国家による政策や市場メカニズムを使ったものや、家族といった既存の社会制度に依拠したものだけでなく、より広範で自発的な社会的活動によるもの(「公共活動」〈Public Action〉)も含まれることである (Drèze and Sen [1989: 17-19])。ドレーズとセンは、政府介入や市場の利用に関する分類を行って、社会の在り方には「市場を排除する仕方(‘market

表1 経済成長と福祉水準の改善パターン

-
- (A) 成長率と福祉の達成度による分類 (Sen [1999b: 45-46, 訳書49])
- (1) 高い経済成長を遂げた国の二つのタイプ
 - 1-1 寿命の長さや生活の質の改善を実現した国 (韓国や台湾など)
 - 1-2 経済成長以外の分野では、それに匹敵する成果を収めなかった国 (ブラジルなど)
 - (2) 生活の質を改善できた国の分類
 - 2-1 経済成長も高かった国 (韓国や台湾など)
 - 2-2 経済成長はそれほど高くなかった国 (スリランカ, 改革前の中国, インドのケララ州)
- (B) 福祉向上のプロセスに関する分類 (Drèze and Sen [1995: 35])
- (1) 成長に媒介された形での成功 (‘growth-mediated’ success)
 - (2) 高い成長をとまなうこともなく公的支援によって導かれた成功 (‘support-led’ success)
-

(出所) Sen [1999b], Drèze and Sen [1995]の記述を筆者が要約したものである。

-excluding' arrangement) と、市場を補完する仕方 ('market-complementary arrangement)』があると論じている (Drèze and Sen [1995: 21-23])。このときに必要なものは、成長の成果の分配を行う制度や公共政策をいかにうまく設計するか、緊急事態から人を保護する制度をいかに設計できるかという問題である。そして、このような課題を担うことが、開発促進に対する民主主義の有効性を決めることになる。

第3節 人間開発に有効な民主主義の条件

1. センの民主主義論

この節では、ひとの福祉と自由を目的にした開発にとって民主主義が有効性を発揮できる条件を考える。人間は生活のあらゆる面で多様であるが、それでも個人は他者と共同して社会を構成しなければ生存できない。社会の中で構成員は希少な資源や機会を分配し、制度にともなう負担・義務と便益を公正にうけることを要求していくことを迫られる。このような公正な扱いを受けることへのさまざまな人の要求は、互いに相容れないものである可能性がある。たとえば同一労働に対する同一報酬の要求を、同一の必要に対する同一の所得という原則と調和させることにはいっそうの価値観や要求項目の調整が必要である。

センは互いに違った領域での公正性・平等への要求という統一された視点から社会理論を展望する試みをしている (Sen [1992])。このような思索の延長上にセンの民主主義論を位置づけることができる。センは、政治参加における民主主義だけを考えるだけでなく、ひとの生きていく能力 (「ケイパビリティ」) を基準にして評価した実質的な福祉や自由を促進することを民主主義の役割と考える。

センは、民主主義が三つの価値 (民主主義が市民生活に対してもっている本質

的価値、よりよい政治的・政策的決定を可能にする手段としての価値、他者を理解し新しい価値観を構築していく価値)をもっているために開発にとって不可欠のものであると考える。

『普遍的価値としての民主主義』のなかで、センは民主主義の価値を以下のようにまとめている (Sen [1999a: 10]。以下の訳文は筆者が英文テキストから独自に訳出したものである)。

「政治や社会に参加することは、人間らしい生き方や福祉にとって本質的な価値 (intrinsic value) をもっています。」

「2番目に、私が先に(民主主義が経済発展とは緊張関係にあるという主張に反論するなかで)述べましたように、民主主義は人々が自分たちの主張を表明しているのを聞き取ることを促進しますし、さらに政治が自分たちの(経済的な要求も含めた)要求に注意を向けってもらうことを支援するので、手段という意味でも価値 (instrumental value) があります。」

「第3に、民主主義を実際に行っていくなかで、人々は他の人から学ぶことができますし、そのために社会も価値観や優先すべき事項を形成することができます。経済的なニーズの理解といったものも含めたニーズについて思考するためには政治的討論や情報・意見・分析の交換が必要です。こういった意味で、民主主義は、市民の生活にとって本質的な価値をもっていること、政治的な決定の手段として価値があるということに加えて、構築という意味でも重要性 (constructive importance) をもっています。」

「民主主義が普遍的な価値をもつものであるという主張は、こういったさまざまなことを考慮して行われなければならないのです。」

このような思想を背景にしてセンは、開発研究のなかで「民主主義や政治的市民的権利は開発のプロセスを促進するのか」という具合に問題がたてられるのは間違っていること、反対にこういった権利が社会にあること、社会のなかでこれらの権利を強固なものにしていくことは開発の重要な構成要素であることを主張し、開発における民主主義の役割を再評価しようとしてい

るのである。センは、政治体制や経済を評価する際には、その体制がもたらした帰結としてどの程度人々の機会や選択が拡大したかだけでなく、それを人々が実現させた過程がどれほど自由に行われたかという側面にも配慮しなければならないと考える。自由は手段としても価値があるとともに、人が自由であることの固有の価値に人々は注目しないではいられないのである。民主主義の固有の価値がここから導き出される。したがって政治的民主主義や市場経済は、ひとがその場で機会をどの程度まで自由に実際に使いえたのか、というプロセスの側面にも注意して評価しなければならない (Sen [1993])。

次に民主主義の構築的価値について考えてみたい。民主主義的政治体制は多様な価値観をもつ個人が社会的に共同していく過程として期待と関心を集めてきたものである。この場合、民主主義は、多様な価値観が互いに共生できる（他者に対して寛容である）こと、多様な価値観が自分の正当性を主張しあって互いに競争すること、違った価値観をもつ人々が合意に至ることができると、という三つの側面をもっている。こうした側面をバランスよく満足できる体制が理想的な民主主義と考えられる。センは、民主主義は、ひとの人格を発展させる可能性を提供するという点でも価値をもつ体制と考える。たとえば、どのような活動でも、それが公共的な領域で影響力をもつためには、自分の立場を証明（検証）できる情報に依拠して表現しなければならないし、挙証責任を引き受けることによって個人は自分の必要を深く考察できるからである。そしてセンは、政治の分野での社会的合意は人々の選好や規範に対して敏感であるだけでなく、人々の選好や規範の発展に対しても敏感である必要がある、と論じている (Sen [1999b: 287-288, 253])。こうした民主主義の役割を「構築という意味での重要性」あるいは「構築的価値」という概念で捉えようとしている。

このように、固有の価値、手段としての価値、そして構築的価値の三点を基軸にして民主主義の価値を包括的に考察していくセンの民主主義論は、理想的な民主主義が備えるべき価値を集大成していると考えられる。このようなセンの民主主義論が、これまでの民主主義理論のなかで、どのような位置

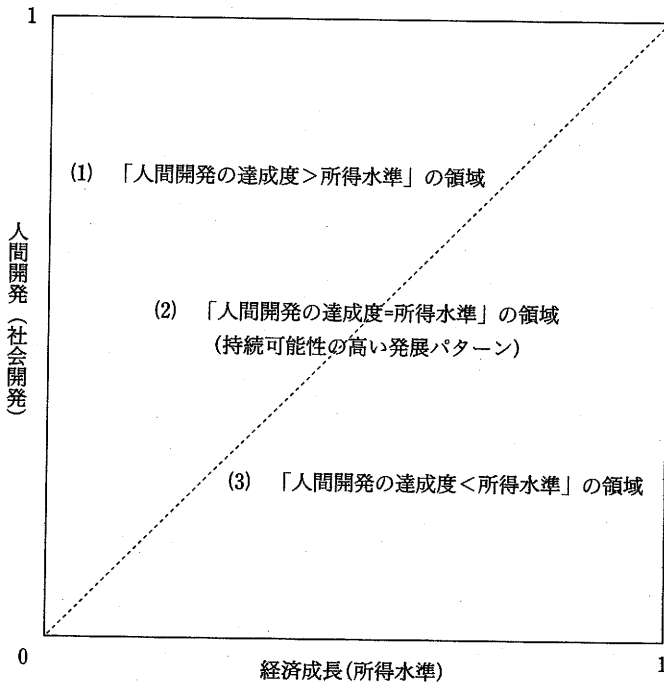
を占めているのかという問題を、デイビット・ヘルド (Held [1996]) による民主主義論の整理にしたがって考えてみたい。ヘルドによると、19世紀までの民主主義論は権力から個人を守る防御型民主主義と個人の福祉や人格の発展に貢献できることを重視する発展型民主主義の対立に分類できる、とまとめている。こうした民主主義の役割を実現する制度として代表型民主主義と参加型直接民主主義が考えられた。20世紀に入って民主主義論は、市民が孤立した存在でしかなく社会がエリートやテクノクラートによってコントロールされるとする競争型民主主義、宗教団体・労働組合・地域団体・同業者組織といった中間集団の相互作用と競争的選挙によって政策が形成されるという多元主義的民主主義、法による支配を尊重して最小国家と自由市場経済を目指す依法型民主主義、自由と自己発展の平等な権利は参加型社会において実現すると考えて情報公開や資源の再分配を重視する参加型民主主義に分けられる。このようななかで、センの立場は自由市場の役割や法の支配の重要性を重視しながらも、参加型民主主義に沿った方向で開発過程を構想しようとしていると考えることができる。

2. 民主主義が有効に開発を促進できる条件

しかし、途上国に存在する現実の民主主義が、センの指摘する三つの価値をバランスよく保持しているとはかぎらない。民主主義に固有の価値を前提にしたうえで、その枠組みのなかでどこまで社会の直面する課題を解決できるかが、民主主義の質を決めるということになる。開発の手段として民主主義が有効であるためには、単に政府の行政能力だけでなく、人々の自由な意見表明と相互学習によって、解決策を提案していくことが必要である。民主主義的ルールを守りながら社会の問題を解決できる能力を作るためにはどのような可能性があるのか、という問題を、経済成長と人間開発のバランスを適切に保つこと、そのために必要な政策改革を実行できる条件を事例にして考えてみたい。

はじめにマクロ経済の持続可能性と社会政策のバランスを考える枠組みを検討してみたい。図1は国連開発計画 (UNDP) の『人間開発報告』各年版にみられた考え方、センの社会保障論などを参考に、社会開発・人間開発と経済成長のパターンの分類をするために作成した概念図である。この図で縦軸は現在の世界で実現できる福祉水準を、また横軸は世界で実現可能な所得水準を0から1の範囲に基準化したものとする。 (2)のような発展パターンは人間開発と経済成長とのギャップが小さいので持続可能性は高いと考えられ

図1 発展パターンの分類



(注) 縦軸は現在の世界で実現できる福祉水準を、また横軸は世界で実現可能な所得水準を0から1の範囲に基準化したものとする。 (2)のような発展パターンは人間開発と経済成長とのギャップが小さいので持続可能性は高いと考えられる。

(出所) センの社会保障論や国連開発計画『人間開発報告』各年版の内容を参考に、筆者が作成した概念図。もともとは野上 [2000 b] で提示したものである。

る。持続可能性を福祉・人間開発と経済成長のバランスに重点をおいて考えると、人間開発は人が福祉の実現に直接に使える手段（所得や教育など）とそれ自体が固有の価値と必要性をもつ項目（健康や教育の一部）を含んだ幅の広い概念である。医療・保健の場合には、どのような発展水準でも最低限保障される必要がある部分が大いなので、人間開発を目的にした政策が経済成長に先行するか、あるいは成長に見合うペースで進められることが望ましい。

次にマクロ経済の持続可能性が損なわれる前に必要な改革が、民主的手続きの枠内で実現できる条件をみてみたい。社会政策が意図しないコストをとまなう場合、あるいは社会政策の成果がそれ以外の領域（たとえば経済発展など）にも貢献できない場合、それは最終的にはマクロ的な経済発展にとって障害になる可能性がある。また、人間開発のなかで人的資源や知識が形成されてきたとしても、それが有効に雇用されず、長期的にも経済成長に結びつかない場合には、やがて経済発展が難しくなる。このような事態に直面した場合に、民主主義的枠組みのなかで改革が実行できるかどうかの問題解決能力を決めることになる。民主主義に期待されるのは、不満足な制度や政策に対する国民の意見を吸収し、場合によっては社会の構成員の直接参加によって制度を改革することである。

この点について、経済学の見解は概して悲観的であったと思われる。たとえば財政制約のもとでの社会保障、環境制約下の開発政策の選択といった、解決策が容易に見つからない問題の場合、民主的手続きのなかで表明されるさまざまな見解や選好の間に合意が成立するとはかぎらない。また、社会の構成員が、互いにトレードオフの関係にある目標のどれも手放すことができない社会的ディレンマの状況では、改革に対する意欲も低下していくかもしれない。最後に、広い範囲に利益の及ぶ改革は、その改革の担い手に狭い範囲の特殊利益を提供できなければ実行されないかもしれない⁶⁾。

このようなディレンマを、民主主義が解決するために必要な条件について、セン自身の言葉を参照してみたい（Sen [1996] [1997a] [1997b] [1998]）。Sen [1996] においてセンは、悲惨な立場にある人々に対する支援に対して社会

が責任を負う (social commitment) ことと、公共支出の膨張を防止することとの間にある対立 (あるいはディレンマ) を、民主主義が解決できるか、という問題を考察している。このような状況をセンは「社会的ディレンマ」(公共の関心を捉えて離さない価値や目的が相互に対立してしまうという状態) と考える。このようなさまざまな価値観の対立と葛藤は人々の討論と議論を通じた合意によってはじめて有効な解決策が得られる、とセンは考える (Sen [1996: 29])。このようなディレンマに直面した社会が、それでもなお社会のすべての構成員に十分な社会生活を公正に保障できるか、というところに、センは民主主義の可能性と能力をみようとしているのである。公共支出膨張から発生する経済的コストとマクロ経済的な長期の不安定性は回避しなければならないが、それでもすべての人に機会を保障することに対して社会が責任を負うことに配慮する必要はある、とセンは主張する。さらにセンは、社会政策が意図しない結果をとまう可能性はあるとはいっても、それが予測できないとはかぎらないから、公正を意図する政策の有効性を否定する見解に反論している (Sen [1999b: 257])。

公共的討論を改革に結実させる過程として、センは「公共活動」に注目する。公共活動は既成の共同体や政治・経済組織にとらわれない自発的行動である。公共活動に参加することによって、既存の政治的過程では表明されなかった見解を明らかにし、互いに対立する諸見解の間にある力関係を変える可能性がある。しかし、実際の公共活動が、このような役割を担えない可能性もある。第1に、公共活動もそれを担っている人々の利害から自由になれないかもしれない。参加と公共活動を論じたセンの仕事のひとつに、ジャン・ドレーズとの共著でインドの経済社会開発の問題点を総合的に考察した Drèze and Sen [1995] がある。この著作の表題 (『インド：経済開発と社会的機会』) が示しているように、インドのような国で重要なことは、成長率そのものが低いということではなく、人々の大規模な参加に立脚した発展があったのか、という問題を問うことである、とセンは問題提起をしている。インドの民主主義的な制度は公共活動への良好な機会を提供するが、実際にこの

機会が有効に使われるかということは、不利な人々の組織化の程度に依存することになる、とセンは論じている (Drèze and Sen [1995: 180, 192-198])。センにとって開発は社会の構成員をもれなく包摂できる形で行われることが望ましいのであり、民主主義は人々を包摂できるような開発を促進できるかによって有効性を検証されることになる。ドレーズとセンは、公共活動が排他的な利益にこだわって、本来、公共政策に使われるべき資源を浪費する可能性をもっていることに警告を発している (Drèze and Sen [1995: 90])。最も警戒しなければならないことは、政府が市民の要求に反応しないことと、公共活動の能力が不十分であるために無関心である政府に人々の要求を理解させることができないことが、相互に悪循環となってしまうという事態である (Drèze and Sen [1995: 192])。

第2に、公共活動が長期的・慢性的な社会の問題を積極的に取り上げることができるか、という問題がある。民主主義が公正な開発にとって有効な体制であるためには、現にある特定課題を解くだけでなく、将来の発展の可能性を視野に入れて、社会の構成員の抱える問題を発掘し提起する能力も求められる。しかし実際には特定の社会層の問題が放置されたり、潜在・慢性的な問題が政治的課題になりにくいということがあろう。デブローが述べているように、「飢饉はニュース価値があるが、慢性的な飢えはそうではない」 (Devereux [1993: 訳書185]) ということになる。またマブール・ハクも、報道機関が注目しやすい問題がある一方で、多くの人の命に関わる問題が注目をうけにくいことを指摘している (Haq [1995: 訳書100])。したがって民主主義が公正な開発を促進できるには、社会の構成員が抱える問題を有効に発見できなくてはならない⁽⁷⁾。

第4節 民主主義と社会政策

1. 開発における民主主義への期待と関心

これまでの考察を踏まえて、開発において民主主義にどのような期待と関心が寄せられているのかを明らかにしてみたい。

最初に、国連開発計画の『人間開発報告』にみる社会政策と民主主義の概念をみてみたい。表2は国連開発計画の『人間開発報告』各年版のテーマをまとめたものである。国連開発計画の『人間開発報告』は早くから開発プロセスにおける自由を視野に入れ、1991年の報告書(UNDP [1991])では「人間自由指数」(Human Freedom Index)、1992年の報告書(UNDP [1992])では「政治的自由指数」(Political Freedom Index)の作成を試みている。自由という概念の複雑さと多様性を考えるならば、指数化が容易ではないことは確かであり、実際「人間開発指数」(Human Development Index: HDI)はさま

表2 国連開発計画『人間開発報告』のテーマ

1990年	「人間開発」概念の提唱
1991年	自由と人間開発
1992年	政治的自由と人間開発
1993年	民衆の参加と開発
1994年	平和と安全保障
1995年	ジェンダーと人間開発
1996年	経済成長と人間開発(雇用・教育・医療などと経済成長の分析)
1997年	貧困と人間開発(生きる能力の欠如としての貧困)
1998年	消費パターンと人間開発(環境問題と人間開発)
1999年	グローバリゼーションと人間開発
2000年	人権と人間開発

(出所) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, 各年版の内容を筆者が要約して作成したものである。もともとは野上 [2000b] で提示したものである。

ざまな批判を受けてきた。人間開発指数に対する批判には、(1)各国の所得・識字率・平均余命から作成された社会指標であるから、環境や政治的自由などの分野を評価できないこと、(2)構成変数の選択と整合性(所得は健康水準や教育も促進するから二重計算になるなど)、(3)各国の開発実績を相対評価しているだけで絶対評価とはいえないこと、などがあつた(たとえば Atkinson, Dubourg, Hamilton, Munasinghe, Pearce and Young [1997: 132-154] および山崎 [1998] を参照)⁽⁸⁾。

このように、人間開発指数は福祉水準の絶対評価を正確に示すものではなく、またひとの能力のなかで一番基本的なものだけに限られているという限界がある。しかし、このような試みが開発実績のより多面的な評価を促進するならば、それは一定の評価を受けてよいと考えられる。1997年の『人間開発報告1997』は貧困を、必要最低限の所得を受け取っているかという「所得の視点」、教育や医療などの基礎的サービスや参加へのニーズが満たされているかという「ベシク・ニーズの視点」、生活や社会活動が実際にどのくらいできるかという「能力の視点」、の三つの次元で考えている(UNDP [1997: 訳書20, Box 1.1])。UNDP [1997] は、このようなさまざまな次元の貧困を削減するためには、不利な人々の政治的エンパワーメント、変化のためにさまざまな中間組織のパートナーシップを進めること、国家は利害調整のために民主的な場を提供し、社会構成員に力を与える責任ある存在であることを求めている(UNDP [1997: 94-105])。

『人間開発報告2000』(UNDP [2000]) は人間開発を進めるのに不可欠な要素として人権の保障を訴えているが、そこでは差別からの自由、欠乏(want)からの自由、自分の可能性を開発し実現する自由、恐怖からの自由、不正義と不法行為からの自由、思想と言論の自由、搾取されることがなく過酷でない仕事への自由といった七つの自由を実現することを提唱し(UNDP [2000: 1])、人間開発を進めるために民主主義が達成すべき課題として、社会の少数者の権利保護と参加機会の保障を取り上げている。またこの報告書では多数者による民主主義は少数者の立場を不利にする可能性があること、したがっ

て民主主義は包摂のできる民主主義 (inclusive democracy。UNDP [2000: 56-59]) でなければならず、少数者の権利を保護し、権力の恣意的運営を抑制し、経済的な領域における人権を保障し、権威主義の遺産を適切に清算できなくてはならないことを述べている。

貧困を多面的に考えようという視点は、世界銀行の『世界開発報告2000』(World Bank [2000: 16-19]) にも継承されている。この報告書では所得、教育と医療のほか、さまざまなリスクに対して脆弱であること (vulnerability)、発言や能力がないこと (voicelessness and powerlessness) という次元において貧困を分析する。このために世界銀行の報告書が提起する行動の枠組みは機会の促進、国家の意思決定への参加を促進すること、リスクに対する人々の抵抗力をつけることから構成される (World Bank [2000: 33])。

2. 社会政策の枠組み

貧困に関する問題は、社会生活のさまざまな次元において考えなくてはならないと認識された場合、それらの情報をどのようにして集めて社会政策に反映させていくかが民主主義の問題解決能力を決めることになる。世界銀行などが、開発という概念のなかに、狭い意味での経済開発だけでなく、政治的、社会的領域も含めた参加型開発の要素が取り入れられる必要を認めることになったのは、このような問題を背景にしていると思われる(この点については黒崎・栗田・上山・市井 [2000] の評価も参照されたい)。

民主主義的手続きを通じて政府の能力を構築するプロセスについて、世界銀行の『世界開発報告1997』(World Bank [1997: 訳書4-5]) は開発促進という目的にとって有効な国家への道のりを二段階にわたって考えている。最初の段階では国家はもっている能力を実施可能で、しかも実施すべき任務にしばって使わなければならない。そのうえで、追加的な能力の構築へと集中できると考える。このような立場では、能力に見合った課題に集中して有効な成果を出すことが、その副産物として国家の問題解決能力をも向上させると

いうプロセスが最も現実的であると考えられる。また『世界開発報告1997』(World Bank [1997: 訳書80-94])は、持続的で成果が共有され、貧困削減をともなう開発には五つの重要項目があると考え。それは、法の整備、マクロ経済の安定と良好な政策環境、人的資源とインフラストラクチャーへの投資、弱者保護、自然環境保護である。このうち、社会政策は人的資源への投資と弱者保護を担当する。弱者保護にはさまざまなリスクに直面していて潜在的に貧困に陥る可能性のある人々を保護する政策(セイフティネット)と、すでに貧困になったしまった人々を支援するプログラムに分けられる。したがって社会政策は、

- (1) 保健や教育など人的資源とインフラストラクチャーへの投資(長期間にわたって持続的に貧困削減に効果をもつ政策)、
- (2) 弱者保護: 年金や失業など社会保険プログラム(セイフティネット)、
- (3) 最貧困層への社会支援プログラム、

から構成され、年金や家族支援、現金給付による社会支援、食糧補助、住宅補助、エネルギー補助、公共事業による雇用保障、信用ベースのプログラムを活用して実施される。

また社会政策の場合には成長と貧困削減を直接の目的にした政策とともに、所得分配の不平等を適切に管理する再分配政策も行われる。スチュアート(Stewart [1995])は所得を一次所得(所得移転以前に経済システムによって決定された所得のことで資産からの所得や自営業、雇用からの所得を指す)と二次所得(所得移転以後の所得で、貧困の度合いはこれによって最終的に決定される)に分類し、所得分配政策を整理する枠組みを提案している。Stewart[1995]の分類によると、所得分配政策は市場メカニズムで決定された一次所得そのものを変更するタイプと、制度によって再分配された二次所得を変更する狭い意味の再分配を目的にしたタイプに分けられる。具体的な政策手段には構造政策(structural policies)、マクロ政策(macro policies)、中間政策(meso policies)というものを考えている。構造政策とは、資産の分配を変更すること、あるいは人々のもっている生産要素から得られる分配のルールを変更す

ることによって、一次所得の分配に影響を与える政策を意味している。政府が市場の機能する枠組みに制約を加えて市場の働きが特定の成果を達成するようにする（すなわち、「構造化された市場」〈structured market〉を作る）ことが構造政策のねらいである。具体的には土地改革や産業用資産の再分配、そして信用部門の改革（場合によっては中小企業金融なども）などが構造政策に含まれる（Stewart [1995: 11]）。Stewart [1995] の構造政策の概念は経済が厚生コストや市場のインセンティブ構造を過度に歪めることになる過大な政府介入をとまなうことなく、社会的に許容できる一次所得分配をもたらすように市場の条件を整えることに重点がある。マクロ政策とはマクロの集計量に影響を与えることによって一次所得の分配に影響を与えることである。中間政策は所得移転の仕組みを変更することで、生活水準の変更を図ることである。この政策では、GDPに対する政府支出の割合、社会セクターに配分される政府支出の割合、生活水準の低い社会階層に優先的に配分される支出の割合が重要な変数になる（Stewart [1995: 9-13]）。構造政策、中間政策、マクロ政策を適切に組み合わせることによって、長期的にみて有効な再分配政策を実現することができる。

これまで述べてきたのは慢性的な貧困を対象にした政策であった。これに対してセイフティネットは、発生する可能性のある突発的で急激な貧困を予防・救済すること、またそれによって社会集団や社会が長期的に発展していく能力を損なわないことを目的とする制度であり、緊急事態においてひとを保護する役割をする。伝統的・地域社会では、地域での相互扶助があり、地域を越えた親類縁者からの支援を受けるといった形で相互扶助はあったと思われる。作物の多様化、副業をもつことなどもこういったセイフティネットの役割をすることになる。しかし、伝統的な相互扶助でカバーできない人を含めた、国民全体をカバーできるように社会保障が整備される必要もある。

しかし実際には、政府は「ニーズ発見の失敗」と「ターゲティングの失敗」という二つのタイプの誤りをする可能性がある。表3によると、もし政府の能力が限られている場合、ひとつのタイプの誤りを削減することが他の

表3 社会政策の有効性

	不利な社会階層	有利な社会階層
社会政策の受益者	(1)	(2) E-mistake
社会政策の非受益者	(3) F-mistake	(4)

(注) この表はスチュアートが貧困政策の有効性を論じるために使ったものである。“F-mistake”は不利な社会階層のニーズを正しく発見できなかった誤りを意味し、“E-mistake”は社会政策のターゲティングの誤りを意味する。“F-mistake”を削減できなければ貧困削減や生活水準の向上が停滞する。“E-mistake”を削減できなければ社会支出が増加し、財政危機や経済効率を低下させる。開発促進は不利な社会階層(1)+(3)を削減することを目的にする。社会政策の拡張は(1)+(2)を拡大させる。しかし資源や政府の能力の制約のために(2)と(3)という政策の誤りを同時になくすことは難しい。このときに社会政策のディレンマがある。

(出所) この表はStewart [1995: 84, Table 4.1]を筆者がこの論文での議論に対応して改訂・再構成したものである。

誤りを大きくする潜在的な可能性をとまなうことになる。

このような失敗を防止するためには、政府と社会の間にある情報のギャップを克服すること、政策の成果が不満足な場合に改善を求める意見を民主主義的手続きにしたがって明らかにすること、社会の要求に対して政府・行政が応えることが必要である。民主主義の政治的過程では、社会的に不利な階層は、他の階層と政治的に協調しなければ多数派を形成できないので、彼らの立場を改善する政策が実施されない可能性がある。また政府と社会の情報ギャップが大きくなると、貧困状態にはない階層にも社会政策の便益が行ってしまうので、公共支出が過大になってしまう。社会政策のターゲットを確定するために行政コストが大きくなったり、社会政策へのアクセスが難しくなると、貧困層が自分たちの要求を表明しようという行動に出ない可能性がある。Nelson [1992: 233-234] は、政府はどのような条件のときに政治的な影響力の少ない貧困層を救済する誘因をもつのかを考察し、貧困層がもっと政治的な影響力の大きいグループと結託して再分配政策を変更できるかを重視する。この場合、より広範な人々に便益を供与する政策の方が政治的に長続きしやすいが、それは結託の目的と整合的でなくなるというディレンマをもつことになる。

3. 人間開発指数による社会政策の評価

最後に、人間開発指数を利用して社会政策の達成度を概観し、その結果に示された民主主義の問題解決能力を暫定的に展望してみたい。ここで考えてみたいことは、経済成長を人間開発と結びつけるうえで民主主義的な意思決定の仕組みがどの程度有効であったかという問題である。この問題について有用な国際比較をするためには、各国において以下の項目を考慮する必要がある。

- (1) 民主化前と民主化後の発展実績の評価、
- (2) 初期時点の発展水準（経済と福祉）、政治体制の特徴、
- (3) 民主化時点の発展水準（経済と福祉）、そのときの重要な課題、
- (4) 最近時点の発展水準（経済と福祉）、政治体制の特徴、

である。このようなさまざまな社会領域を対象に社会指標を作成する試みはエーデルマンとモリスの研究 (Adelman and Morris [1973]) などにみられる。このような発展水準評価の枠組みでは、経済成長、所得分配や人間開発を含んだ社会開発、政治参加などの進展は相互に依存してはいるが、ひとつの変化が残りの実績を決定するという決定論ではなく、また個別領域の発展が独自の価値をもっており、他の変数に完全に代替できるものではないと考えられる。したがって政治参加といった社会発展も、それ自体固有の価値をもっているとともに、開発実績に対する貢献も視野に入れられていた。そうした試みのなかで社会指標として利用されている国連開発計画の人間開発指数を取り上げてみたい。人間開発指数の目的は経済成長と福祉・自由のバランスを評価し、両者の媒介になる公共政策の役割を分析することである。またこの指数は、長期的な経済発展の成果がどの程度にまで社会開発の進展に貢献できたかをおおまかに反映している指標として解釈することはできるだろう⁽⁹⁾。表4は国連開発計画の『人間開発報告2000』(UNDP [2000]) から経済成長と人間開発指数の推移をみたものである。さまざまな批判があることを

認識したうえで、ここでは経済成長以外の分野も視野に入れて開発実績を評価する社会指標として、人間開発指数を取り上げることにする。

民主主義的政治体制が成立したといえる時点は各国で違うし、国によっては、権威主義から民主主義への過渡期が長い場合もある。アルゼンチンでは

表4 人間開発指数(HDI)と1人当たりGDPの変化
(1人当たりGDPの単位:米ドル<1995年>)

	1975	1980	1985	1990	1998	1975~98年の平均成長率(%)
日本						
HDI	0.849	0.874	0.888	0.904	0.924	
GDP	23,296	27,672	31,588	38,713	42,081	2.6
韓国						
HDI	0.684	0.722	0.765	0.807	0.854	
GDP	2,894	3,766	5,190	7,967	11,123	6.0
アルゼンチン						
HDI	0.781	0.795	0.801	0.804	0.837	
GDP	7,317	7,793	6,354	5,782	8,475	0.6
ポーランド						
HDI		0.775	0.779	0.785	0.814	
GDP		2,932	2,819	2,900	3,877	1.6
ロシア						
HDI		0.804	0.814	0.812	0.771	
GDP	2,555	3,654	3,463	3,668	2,318	-0.8
タイ						
HDI	0.600	0.643	0.673	0.708	0.745	
GDP	863	1,121	1,335	2,006	2,593	4.9
フィリピン						
HDI	0.648	0.682	0.685	0.713	0.744	
GDP	974	1,166	967	1,064	1,092	0.5
南アフリカ						
HDI	0.645	0.659	0.678	0.705	0.697	
GDP	4,574	4,620	4,229	4,113	3,918	-0.7
インド						
HDI	0.405	0.431	0.470	0.510	0.563	
GDP	222	231	270	331	444	3.0

(注) 1人当たりGDPは世界銀行の推計であり、1995年米ドル表示である。

(出所) UNDP [2000: 178-181, 182-184].

選挙が行われて民主的政権(ラウル・アルフォンシン政権)が成立した1983年(小池・坂口・三田・遅野井・小坂・福島 [1999: 42, 図2-2; 49, 表2-3]), 韓国は1987年「六・二九民主化宣言」の時点にとることにする。フィリピンやアルゼンチンは経済危機が民主主義の回復をともなったケース, 韓国は経済危機がなくとも民主化の進んだケースと想定した。国によっては特定の社会集団(女性, 指定カーストや指定部族, 宗教)に対して選挙において特別枠を設けている国もある(福島 [1997: 3])。インドのように議会制民主主義が早くから定着してきた国であっても, 経済危機(物価上昇と国際収支制約)を契機に, 民主主義の枠内でも集権的要素の強い政権が成立し, 補助金などを用いて選挙民を動員していくポピュリズム的政策が実施される一方で, 特定分野で経済自由化が進められる場合もある(この点については佐藤・金子 [1998] 参照)。表4をみると, ロシアとポーランドは市場経済移行という体制転換を遂行する国のケースとして取り上げられており, ロシアでは体制転換以降に人間開発指数が低下していることが読みとれる。しかし, アルゼンチンの場合には, 1980年から1990年にかけて経済成長は停滞したが, 人間開発指数の低下はみられない。このことから, 民主主義と社会政策の有効性は, とくに経済発展に大きな問題が生じた局面で明らかになると思われる。

次に発展パターンの相対評価を試みよう(表5)。マブール・ハクは人間開発指数(HDI)による順位と1人当たりGDPによる順位を比較して各国の発展を評価している。ハクの判定ルールは次のようなものである(Haq [1995: 訳書64-65])。人間開発指数による各国の順位が1人当たりGDPによるその国の順位より高い国は, 人間開発が経済成長よりも進んでいることを示し, 政策立案者は所得の支出配分の方向が基本的には正しい方向にあることを理解することになる。ただ, この両者の順位があまりに離れている国は, 人間開発の成果を踏まえて, 十分な経済的基盤を構築しなければ持続的な発展には結びつかないことにも注意を払うべきである。反対に, 人間開発指数による各国の順位が1人当たりGDPによるその国の順位より低い国は, 所得の支出配分や公共政策の方向を是正する必要があると理解すべきである。このルー

表5 HDIと1人当たりGDP順位

	1人当たりGDP順位マイナスHDI順位			HDI順位
	1992年	1993年	1998年	1998年
日本	5	6	1	9
韓国	7	9	4	31
アルゼンチン	9	16	3	35
タイ	-3	-3	-5	44
ポーランド	20	10	10	62
ロシア	0	8	-3	76
フィリピン	8	8	17	77
南アフリカ	-15	-6	-54	103
インド	7	7	-7	128

(注) 国の順位は1993年のHDI順位である。

(出所) UNDP [1995: 155-157], UNDP [1996: 訳書34-35, 表1.8, 表1.9, 訳書163-165], UNDP [2000: 157-160].

ルを利用して、民主化を経験した国の実績を比較してみたい。本章では、暫定的な基準として、人間開発指数による各国の順位と1人当たりGDPによる各国の順位の差が10とマイナス10の範囲にあるかどうかを考える。とくに両者の差が10以上、あるいはマイナス10以下の場合では、政策改革の必要性がとくに高いと考える。その国が民主化を経験しても、このような事態が是正されない場合には、その国の民主主義が政策の手段として機能していないと解釈する。表4は1992年、1993年、1998年について、人間開発指数による各国の順位と1人当たりGDPによるその国の順位を示している。人間開発指数は経済成長以外の社会的側面も取り入れた指標であり、これが1に近い国ほど福祉水準が高くなるように作成されている。人間開発指数は、作成の過程で各指数による順位で各国を評価するため世界各国の実績に依存してくるので、本来は長期の期間にわたって趨勢で評価することが望ましい。

ハクの判定ルールに従うと、1998年について人間開発が持続可能な範囲にあるのは、人間開発指数による順位と1人当たりGDPによる順位との差がそれほど大きくない日本、韓国、アルゼンチンといった国である。持続可能で

ない国はポーランドとフィリピンである。反対に公共政策の是正を必要とするケースはロシア、タイ、南アフリカ、インドとなる。1993年はアジア諸国の経済が危機に陥る以前なので、これらの諸国の経済実績が相対的に良くなっていたことも大きい。タイとフィリピンは平均余命と識字率ではそれほど大きな違いはないが、所得水準がタイの方が高い。これはフィリピンの発展パターンが歪みをもっていたことを示すとも解釈できる。またポーランドとフィリピンは、政治体制の転換と前後する経済停滞の影響が大きいと推測できる。1992年と1998年の値とを比較すると、インドや南アフリカの判定が大きく違ってくるのがわかる。インドは成人識字率が相対的に低い(1998年に15歳以上人口で55.7%) ことが、また南アフリカはとくに平均余命が相対的に短いことが判定に影響している(1998年に出生時で53.2年)。南アフリカの場合には、市場経済を重視した政策を契機に深刻になった失業問題の影響も大きいと考えられるから、このような問題をどこまで解決できるかが南アフリカの民主主義の質を決めるといえるだろう(本書第8章の平野論文参照)。ロシアの場合には、人間開発の後退を防止できるような制度構築を、「不完全な民主主義」(本書第4章のツェリッシュェフ論文のことば)の枠組みにおいて実現することができるかが課題となっている。

むすび

これまでの研究では、民主主義と権威主義とのどちらが開発にとって有効であるのかという形で論じられる傾向があった。しかし開発において民主主義のもつ積極的な価値が合意に達したと思われる現在、考察されるべきなのはどのような民主主義が開発促進的かという問題である。UNDP [2000] が述べているように、民主主義は「包摂のできる民主主義」(inclusive democracy) (UNDP [2000: 56-59]) でなければならない、少数者の権利を保護し、権力の恣意的運営を抑制し、経済的な領域における人権を保障できなくてはな

らない。このようななかで、センの民主主義論は、自由市場の役割を重視しながらも、参加型民主主義に沿った方向での開発過程を構想しようとしている。この章では、センの民主主義論を素材にして、人間開発を持続的に促進できる民主主義の概念を再検討し、その持続可能性の条件を考察した。センの民主主義論は、開発問題を研究するなかで、改めて先進国の経験に起源をもつ民主主義論の拡張と新しい方向への可能性を追求するという意義がある。本章の後半では民主化後の政治体制が社会政策を十分に実行できる条件を考察し、人間開発指数を用いた簡単な評価を試みた。実際には性別・所得階層別により精密に計算した社会指標で分析を補完することが望ましい。また個別国の民主化と社会政策の評価を行うには、民主化の経緯やその歴史的背景が大きく影響していることを考慮しなければならないだろう。

〔付記〕本章の一部は、野上 [1999] (「韓国の民主化と所得分配政策」アジア経済研究合同学会報告論文, 1999年11月6日北九州国際会議場), および野上 [2000b] (「民主主義の持続可能性と社会政策」日本平和学会2000年度秋季研究大会報告, 2000年11月11日愛知大学豊橋キャンパス) を加筆・再構成したものをもとにしています。筆者の報告に対して討論者を務めて下さった絵所秀紀先生 (法政大学), および高柳彰夫先生 (北九州大学) から多くの貴重なコメントをいただきましたことに対して、心から御礼申し上げます。またこれらの報告機会に対して研究会や学会での参加者の方々から貴重な助言をいただきましたことに対しても、心から御礼申し上げます。もちろん残存するかもしれない誤りは筆者の責任であり、ご指摘下されば幸いです。

〔注〕 _____

- (1) センの思想とともに、国連開発計画 (UNDP) の『人間開発報告』 (*Human Development Report*) もまた大きな反響を呼んだ。こうした開発概念の起源とその変遷については野上 [2000a] を参照されたい。
- (2) 民主主義を分析するときに、政治的手続きの公平性を重視する見方と、もっと実質的な福祉の公平性を重視する見方がある、という整理の仕方がある。たとえば崔 [1999: 218-221] は、形式的民主主義と実質的民主主義という概念を提示している。最初のタイプの民主主義は社会勢力間に合意された政治的競争

の規制とその制度化を実現するものであり、後者は公平な分配への要求を実現することを重視する。そして崔 [1999] は民主化の深化の産物として分配問題への国家の取り組みを考えようとする。これに対して村上 [1992] [1994] は、民主主義の徹底化は権利の平等主義から結果の平等主義への移行と捉えられるが、福祉国家の理念にみられるように民主主義的政治制度が分配問題を解決できると考えるのは楽観的すぎると考える(村上 [1994: 10, 54])。しかし実際に何が社会的に保障するに値する権利・機会なのかを判断するには、その結果や帰結の評価が必要であるから、村上の考え方は民主主義の発展を適切に捉えているとはいえない。さらに、市場経済の場合にも、また民主主義における選挙の場合にも、公正で適切な程度の競争が必要だが、それが実現するには敗者復活の機会がどのくらいあるかが重要である。敗者復活の機会の程度は、それ以前の競争の結果と無関係ではないから、適切で公正な競争環境を維持するために有効な機会の平等はどうしても結果の平等を含む必要がある。公正な競争としての民主主義と市場経済には敗者復活と独占防止のための分配政策が最小限必要なのである。このような立場から民主化と社会政策をみたものには野上 [1999] がある。また、社会保障についても、その意思決定の形式的・手続きに関する公平性(「手続き的衡平性」〈procedural justice〉)。この概念は鈴木 [2000: 20] のことばに依拠している)とともに、その意思決定によって実施された政策の実質的な福祉的帰結に関する公平性を評価基準にする必要がある。

- (3) バルダン(Bardhan[1999])は、途上国の民主主義の要件を最小限の政治的・市民的権利が保障されていること、行政の説明引き受け責任(accountability)を日常的に検討する手続きがあること、定期的に選挙をしていること、という三つに絞って民主主義の開発促進効果を考えている。このような側面に注目することは、民主主義が被治者を政府の抑圧から守るという、手段としての価値に注目することだといえる。このような防御的民主主義論に対して、民主主義が個人の自己発展に貢献する手段であるという側面に注目する「発展民主主義」の立場もある(「防御的民主主義」、「発展民主主義」とともにマクファーソンのことば。ここでの記述は杉原 [1980: 45-49] による)。
- (4) この民主主義の持続可能性という問題は、すでにマクファーソンなどが注目していた。マクファーソンは、(かなり広範囲な個人的自由と多数者支配に近い制度を含む)民主主義という体制が、その社会の構成員自身の行動によって失われてしまう可能性を重視し、民主主義体制が保持される条件に対する考察の必要性を訴えている(Macpherson [1964: 訳書 6-10])。
- (5) センの思想は国連開発計画の「人間開発」の概念を構築するうえで重要な役割を果たしてきた。センは、『人間開発報告』の考案者であるマブール・ハク(Mahbub ul Haq)とケンブリッジ大学時代から交流があり、ハクの思い出を

書いている (Sen [1999c])。センの「民主主義と社会正義」(セン [1999]) は『世界』1999年6月号に掲載されたものであるが、最近のセンの関心を示している。Sen [1999b] (*Development as Freedom*) は比較的読みやすくセンの思想をまとめている。また少し専門的になるが、川本 [1995]、佐藤 [1997]、鈴木 [1998] はセンの理論の意義を適切にまとめている有益である。

- (6) 公共選択論では、特定の改革を実際に実行する場合には、権力や資源の分配と便益の分配とが均一でないことが改革利益の「只乗り」(free rider) 問題をもたらすと想定されることがある。しかし、もし人が公的空間を気かけないで済ませられるなら、すべての社会ではフリーライダー問題に悩まされて、公共活動は全く起こらないことになるだろう。また公共的な問題に人々が関与する程度は経済発展の局面で違って来るかもしれない。たとえば人々は経済発展にともなう教育や医療などが量の拡大に比較して質の向上が遅れるような局面で、公共的領域に多く関与することになると考えることもできるだろう。この点で、ハーシュマンが『退出・告発・ロイヤルティ』(Hirschman [1970]) のなかで国家や組織の質の劣化防止に対する人々の対応についての分析をしていることは注目に値する。ハーシュマンによると、組織や社会が劣化すると、それに対する対応はその社会(公共的領域)から退出するか、その社会(公共的領域)に留まって発言(告発)するかである。退出の可能性があるると告発の効果が大きくなる。人が退出に踏み切るかどうかはその組織に対する個人が行使できる影響力に依存する。人は公共的な空間から完全に自由になることはできないから、自分が公的空間から遠ざかっても、公的組織の劣化を無視することはできない。このようなわけで、ハーシュマンは私的空間と公的空間との間で個人の関与の度合いが循環を辿ると考える。私的財・サービスが豊富になれば人が公的空間に依拠する度合いが減ることはある。しかし教育・医療を含む社会サービスのように、普及が質の劣化をともなうことが多い場合には、自分が受けたサービスがしかるべき質を備えていない場合には、人々が公的空間に関与して事態の打開に転じる可能性があるからである。以上のハーシュマンの見解は、オルソンの集合的行為論に対する批判でもある。ここでのハーシュマンの議論はMeldolesi [1995: 175-180] のまとめに負うところが大きい。また峯 [1999] の議論もハーシュマンの議論とその意義をよく説明していて、本章でも参考になるところが多かった。またHirschman [1996] も興味深い。

- (7) デブロー (Devereux [1993: 訳書182-186, 10. 3 節]) は、途上国の飢饉を誘発するような政府の「反応の失敗」の原因を、「政府の無知」(情報の欠如)、「無能力」(介する能力がない)、「無感覚」(被災者に対して責任を感じない)という3点にわたって整理している。この部分の分析で、デブローは慢性的な飢えに対する解決策を政府に実行させる点で、民主主義的諸権利と報道の自由の有効性には限界があることを強調している。また、社会的意思決定がすべての

人々を包括できない場合、また有力な階級の間で政策を実行するために十分有効な合意が形成できない場合には、民主主義的政治体制がどのような役割も達成できない可能性がある。このような視点からインドの民主主義体制を批判的に展望したものにバルダンの議論 (Bardhan [1984: 75-83]) がある。バルダンは、1970年代初めまでのインドの民主主義政治は、実際には主要な階級の結託によって運営されたものであること、支配階級相互の利害がきわめて異質であるために政治的決定が有効な開発政策をするのに有効な合意を作れないこと、民主主義による下層階級の意識の成長と経済成長の低下によって、下層階級に対する政治的支配者連合の統制が弱くなること、このことが政治的正統性の危機をもたらす可能性があるとして論じている。

- (8) 人間開発指数を含む社会指標と公共政策の評価に関する問題点を包括的に展望したものとして山崎[1998: 108-118]が有用である。またDasugupta[1990: 3, 17]は「生活の質」といったような何か特定の指標によって自由の程度を評価することは、自由の多様性や階層性を無視することになるのではないかと注意をしている。このような指摘には十分な理由があるし、自由が人間活動のさまざまな過程に不可欠のものであるから、そういった多様な自由を特定の指標に集約することは難しい。しかし、政策の決定にはいつかの時点で複数の選択肢の評価をとまなうから、発展指標が作成される試み自体は有用であると思われる。センは開発実績を要約する指標とするには人間開発指数が洗練されていないことを認めてはいるが、それでもなお『人間開発報告』の有用性を評価していると思われる (Sen [1999c: 5])。また、開発実績の評価はその社会の内部から固有要因に注目して行われる場合と、さまざまな社会に共通する社会指標によって外部から行われる場合があるだろう。開発途上国の多様性を考慮するためには個別社会に固有の政策課題の達成度に注目すべきであるが、少数者問題や環境問題のように、ある社会の多数者が行った政策選択を是正することが必要になる場合もあるから、その社会の外部から普遍的な指標を使って評価することも必要になるだろう。とくにグローバリゼーションが進展してさまざまな問題が関連するようになると、社会の外部から一定の普遍的な基準を一社会に適用して評価することが求められることもある。また政策の有効性を検討するためには、その目的に応じた特別の指標も使う必要があるだろう。たとえばSaunder [1994: 110-115]は、現金給付の場合について政策評価の基準を考察している。また社会保障一般に関する解説書として広井 [1999]は有用な書物であり、本章でも参考にする部分が多かった。
- (9) 先行研究の結果によると、民主化と経済発展の関係は多様であり、経済発展のみならず、経済危機の打開の必要性が国民共有の認識になり、経済的困難が広範な政治参加を権力者にも認めさせる可能性もある。そのような研究として、経済成長と政治参加の相互関係の分析に焦点をおいたもの (Adelman and

Morris [1973] など)、民主主義に至るまでの移行プロセスを分析するもの (O'Donnel and Schmitter [1986] および Levi [1999] など)、あるいは途上国の民主主義が特定の政策 (所得再分配や構造調整など) を達成できるか (Haggard and Kaufman [1992], World Bank [1997] など)、というものがあつた。実際には社会的・経済的要因が総合して民主化の動きを逆転しないようにさせるのであつて、それはハーシュマンが「ラチェット (歯止め) 効果」 (Ratchet Effect) として指摘したものに対応する。つまり、経済発展がある臨界点を超えると新しい社会現象が起こるが、一度変化した社会は経済から相対的に自立した動きをすることとも言い換えられる (Hirschman [1994])。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 岡田憲治 [2000] 『権利としてのデモクラシー—甦るロバート・ダール—』勁草書房。
- 川本隆史 [1995] 『現代論理学の冒険』創文社。
- 黒崎卓・栗田匡相・上山実香・市井礼奈 [2000] 「貧しき人々の声をいかに聞か—世界銀行の参加型貧困評価を読む—」 (『世界』7月号) 222~232ページ。
- 小池洋一・坂口安紀・三田千代子・遅野井茂雄・小坂光雄・福島義和編著 [1999] 『図説ラテンアメリカ—開発の軌跡と展望—』日本評論社。
- 崔章集 (中村福治訳) [1999] 『韓国現代政治の条件』法政大学出版局。
- 佐藤仁 [1997] 「開発援助における生活水準」 (『アジア研究』43(3)) 1~33ページ。
- 佐藤宏・金子勝 [1998] 「自由化の政治経済学—インド国民会議派政権期 (1980~96年) における政治と経済—(I)(II)」 (『アジア経済』39(3), 2~30ページ, 39(4), 47~81ページ)。
- 杉原四郎 [1980] 『J・S・ミルと現代』岩波新書。
- 鈴木興太郎 [1998] 「機能・福祉・潜在能力—センの規範的経済学の基礎概念—」 (『経済研究』49(3)) 193~203ページ。
- 鈴木興太郎 [2000] 「福祉国家の経済政策の厚生経済学的基礎」 (『Eco-Forum』〈統計研究会〉19(2)) 18~25ページ。
- セン, A.K. [1999] 「民主主義と社会正義」 (『世界』6月号) 130~147ページ。
- 野上裕生 [1999] 「韓国の民主化と所得分配政策」アジア経済研究合同学会報告論文。
- [2000a] 「開発問題の座標軸」 (『アジア研ワールド・トレンド』(53)) 4~8ページ。
- [2000b] 「民主主義の持続可能性と社会政策」日本平和学会2000年度秋季研究大

会報告。

広井良典 [1999] 『日本の社会保障』 岩波新書。

福島光丘 [1997] 「民意を反映しない選挙と反映できない選挙」 (『アジア研ワールド・トレンド』 (26) 2～3 ページ)。

間宮陽介 [1989] 『ケインズとハイエク：〈自由の容容〉』 中公新書。

峯陽一 [1999] 『現代アフリカと開発経済学—市場経済の荒波の中で—』 日本評論社。

村上泰亮 [1992] 『反古典の政治経済学』 中央公論社。

—— [1994] 『反古典の政治経済学要綱』 中央公論社。

山崎幸治 [1998] 「貧困の計測と貧困解消政策」 (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) 73～130ページ。

〈英語文献〉

Adelman, I. and C. T. Morris [1973] *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford: Stanford University Press (村松安子訳『経済成長と社会的公正』 東洋経済新報社, 1978年)。

Atkinson, G., R. Dubourg, K. Hamilton, M. Munasinghe, D. Pearce and C. Young [1997] *Measuring Sustainable Development: Macroeconomics and the Environment*, Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Bardhan, Pranab [1984] *The Political Economy of Development in India*, Delhi: Oxford University Press (近藤則夫訳『インドの政治経済学—発展と停滞のダイナミズム—』 勁草書房, 2000年)。

—— [1999] “Democracy and Development: A Complex Relationship,” in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón eds., *Democracy's Value*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, pp. 93-111.

Dasugupta, P. [1990] “Well-Being and the Extent of its Realisation in Poor Countries,” *Economic Journal*, 100(400), pp. 1-32.

Devereux, S. [1993] *Theories of Famine*, London: Harvester Wheatsheaf & New York: Prentice-Hall (松井範惇訳『飢饉の理論』 東洋経済新報社, 1999年)。

Drèze, J. and A. K. Sen [1989] *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.

—— [1995] *India: Economic Development and Social Opportunities*, Oxford: Clarendon Press.

Haggard, S. and R. R. Kaufman [1994] *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.

Haq, Mahbub ul [1995] *Reflection on Human Development*, Oxford: Oxford

- University Press (植村和子・佐藤秀雄・澤良世・富田晃次・小山田英治訳『人間開発戦略』日本評論社, 1997年).
- Held, D. [1996] *Models of Democracy*, second edition, Oxford: Oxford Polity Press (中谷義和訳『民主政の諸類型』御茶の水書房, 1998年).
- Hirschman, A.O. [1970] *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- [1994] “The On-and-Off Connection between Political and Economic Progress,” *American Economic Review*, (84), May, pp. 343-348. reprinted in A.O. Hirschman, *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995, pp. 221-230.
- [1996] “Two Hundred Years of Reactionary Rhetoric: The Futility Thesis,” in Paul Barker ed., *Living as Equal*, Oxford: Oxford University Press, pp. 59-83.
- Levi, Margaret [1999] “Death and Taxes: Extractive Equality and the Development of the Democratic Institutions,” in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón eds., *Democracy's Value*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, pp. 112-131.
- Meldolesi, L. [1995] *Discovering the Possible: The Surprising World of Albert O. Hirschman*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Macpherson, C.B. [1964] *The World of Democracy*, London: Clarendon Press (粟田賢三訳『現代世界の民主主義』岩波新書, 1967年).
- Nelson, J.M. [1992] “Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment,” in S. Haggard and R.R. Kaufman eds., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, pp. 221-269.
- O'Donnell, G. and P.C. Schmitter [1986] *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press (真柄秀子・井戸正伸訳『民主化の比較政治学』未来社, 1986年).
- Rawls, J. [1993] *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Saunders, P. [1994] *Welfare and Inequality*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Schumpeter, J., A. [1950] *Capitalism, Socialism, and Democracy*, third edition, The President and Fellows of Harvard College (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社, 新装版1995年).
- Sen, A.K. [1970] *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco: Holden

- Day (志田基与師監訳『集会的選択と社会的厚生』勁草書房, 2000年).
- [1973] *On Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press (杉山武彦訳『不平等の経済理論』日本経済新聞社).
- [1981] *Poverty and Famine*, Oxford: Clarendon Press (黒崎卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店, 2000年).
- [1985] *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North Holland (鈴木興太郎訳『福祉の経済学』岩波書店, 1988年).
- [1992] *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』岩波書店, 1999年).
- [1993] “Markets and Freedom: Achievements and Limitations of the Market Mechanism in Promoting Individual Freedoms,” *Oxford Economic Papers*, 45(4), October, pp. 519-541.
- [1996] “Social Commitment and Democracy: The Demands of Equality and Financial Conservatism,” in P. Barker ed., *Living as Equal*, Oxford: Blackwell, pp. 9-38.
- [1997a] “Human Capital and Human Capability,” *World Development*, 25(12), pp. 1959-1961.
- [1997b] “Inequality, Unemployment and Contemporary Europe,” *International Labour Review*, 136(2), Summer, pp. 155-172.
- [1998] “Human Development and Financial Conservatism,” *World Development*, 26(4), pp. 733-742.
- [1999a] “Democracy as a Universal Value,” *Journal of Democracy*, 10(3), July, pp. 3-17.
- [1999b] *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press (石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社, 2000年).
- [1999c] “Mahbub ul Haq: The Courage and Creativity of His Ideas,” *Journal of Asian Economics*, 10(1), pp. 1-6.
- Stewart, F.. [1995] *Adjustment and Poverty*, London: Routledge.
- UNDP [1991] *Human Development Report 1991*, New York: Oxford University Press.
- [1992] *Human Development Report 1992*, Oxford University Press.
- [1995] *Human Development Report 1995*, Oxford University Press.
- [1996] *Human Development Report 1996*, Oxford University Press (『人間開発報告1996』国際協力出版会).
- [1997] *Human Development Report 1997*, Oxford University Press (『人間開発報告1997』国際協力出版会).
- [1999] *Human Development Report 1999*, Oxford University Press.

- [2000] *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*, Oxford University Press.
- World Bank [1997] *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press (海外経済協力基金開発問題研究会訳『世界開発報告1997：開発における国家の役割』東洋経済新報社).
- [2000] *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press.