

## 第2章

# 開発経済学のパラダイム転換と貧困問題

### 第1節 構造調整プログラムと貧困問題

1980年代になると、IMF・世界銀行の借款によって支えられた構造調整プログラムの実施という形をとって、新古典派アプローチが開発経済学を支配するようになった。短中期の構造調整というテーマが長期の開発というテーマにとってかわり、「構造調整と貧困」という形であらためて貧困問題が浮上してきた。

#### 1. IMFの安定化プログラムに対する批判

シドニー・デルおよびG24（IMFの構成国のなかで、途上国の声を代表する24カ国グループ）の議論は、今日でもなおIMFの安定化プログラムに対する最も代表的かつ網羅的な批判である。

デルは、発展途上国が国際収支危機に陥った主要原因は、1971年のブレトンウッズ体制の崩壊から始まった世界経済の危機であると論じた（Dell [1987]）。すなわち途上国の国際収支危機の原因は、途上国自らの「コントロールが及ばない」性格——(1)一次産品価格の急速な下落による交易条件の悪化、(2)特定の先進国および石油輸出国の構造的な経常収支黒字に対応した途上国の経常収支赤字の増加、(3)先進国による輸入需要の落ち込み、(4)先進国の保護主義——であるとした。そしてIMFの途上国向け融資の改善策として、次

の諸点を提案した。

- (1) 国際収支不均衡の標準的な救済策として、総需要の引き締めが認められるべきではない。とくに国際収支不均衡が生産と雇用の低下を伴う場合、特定セクターの供給サイドの隘路による場合、および国際収支赤字国が責任をもつことのできない外的な条件が原因となっている場合には、そうである。
- (2) IMFの安定化プログラムは目的と方向を示すべきではあるが、標準的な形式の設定と厳密な目標設定は避けるべきである。
- (3) 調整のための政策パッケージは、それぞれの国の特定の状況に敏感でなければならない。
- (4) IMFの融資条件を緩和することが必要である。

デルの議論はG24の要請にこたえる形で提出されたUNDP/UNCTADのペーパーをもとにしたものである。その後、G24自ら『IMFプログラムのデザイン改革の呼びかけ』を発表し、IMFのアプローチを批判した（Group 24 [1987]）。その要点は次のようなものである。

- (1) 「成長を伴う調整」という、1985年のIMF・世銀総会に提出されたベーカー提案は、長い間途上国が主張してきたものであり、望ましい考えである。しかし現実の国際経済の動向をみると、途上国の輸出は停滞し、途上国への長期資本流入額は減少し、先進国の保護主義は高まっている。途上国への資本流入の急速な減少は「成長を伴う調整」と相容れない。十分な対外金融の欠如は低所得途上国の生産と輸出の拡大にとって、最も重要な阻害要因である。
- (2) IMFのプログラムは経済成長の促進、所得分配の改善、貧困の撲滅に明白な責任をもつように改革されるべきである。そのためには、第1にプログラムは適切な成長志向性を伴った中期的な枠のなかで策定されるべきであり、第2にそのプログラムを支持するために中期の資金手当てが必要である。
- (3) IMFによって支持された調整プログラムを実行した途上国の経験は、

一般的に満足のできるものではなかった。国際収支困難の原因にかかわりなく、IMFは通常需要管理政策に強く依存してきた。この結果、多くの途上国では生産が大幅に落ち込み、輸出産業においてすら投資率は大きく削減された。IMFによって主張された為替切下げによって、多くの途上国ではインフレ圧力が高まった。また財政赤字を削減するために、IMFは福祉サービス、特定プログラム、食糧・教育・健康補助金に対する政府支出を削減することを要求した。これと同時に公共部門における賃金とサラリーの上昇に対して制限が課せられた。その結果所得分配が悪化した。

- (4) 公共部門は主要な生産活動を担っており、また生産の成長にとって不可欠の健康、教育、その他社会インフラを提供している。それゆえ公共部門が利用できる信用の削減は、国内生産の成長に悪影響を与える。
- (5) 為替切下げの効果が現われるまでには、かなりのタイムラグがある。さらに低所得国では、しばしばIMFが前提している資源の可動性が欠如しているために望ましい結果が生じない。
- (6) 国際収支の調整と経済成長の維持というプログラムは複雑な問題であり、それは借入国の経済構造に決定的に依存している。すべての国に適用できる単一のモデルあるいは政策パッケージというものはない。
- (7) 成長を伴う調整のためには、より長い期間が必要であり、より大きな対外金融の支持が必要であり、またプログラムの初期には輸出能力の増大あるいは多様化のためにより多くの投資財やその他不可欠の財の輸入が必要である。

デル=G24によってとりわけ強調されたのは、1980年代後半にみられるようになった資金フローの逆転現象、すなわち途上国から先進国へのネットの資金フローは、ベーカー提案の履行を反古にするものであるとの批判である。この批判は89年3月のブレトンウッズ委員会でのブレイディ提案、すなわち借金棒引きを含む「新債務戦略」を準備する一つの素地となった。

G24報告においても一つの注目すべき点は、IMF・世銀の構造調整プロ

グラムは貧困層を犠牲にするものであり、また所得分配の悪化を伴うという批判である。ILOの「貧困層のベーシック・ニーズを確保する調整政策」あるいはUNICEFの「人間の顔をした調整」の提案などがG24の批判につながっていった（Helleiner [1987], Streeten [1987]）。

## 2. UNICEFの「人間の顔をした調整」

国際諸機関のなかで、初めてIMF・世銀の構造調整プログラムに批判的な立場を明らかにし、改良主義的な変更が必要であることを前面に押し出したのは、UNICEFである（Jolly [1991]）。スローガンとして打ち出された合い言葉は、「人間の顔をした調整」である（Cornia, Jolly & Stewart [1987]）。

「人間の顔をした調整」とは、構造調整に対する「ベーシック・ニーズ」アプローチである。あるいは「経済成長の復興と傷つきやすい人々の保護を結びつける」代替的な調整パッケージである。「傷つきやすい人々」とは、具体的には子供と妊娠した女性および幼児をかかえた母を指す。

『人間の顔をした調整』報告書は、「人間の顔をした調整」にとって最も不可欠な要素は、国レベルおよび国際レベルでの意思決定において「目的を明示的に受容すること」であるとしたうえで、具体的には以下の六つの要素をあげた。

- (1) IMF・世銀が勧告する調整プログラムよりも、より拡張的なマクロ政策とより漸進的な不均衡の是正、およびより中期的な対外金融。
- (2) 傷つきやすい人々のニーズを満たし、また経済成長を促進するという優先事項の実施を助けるように計画されたメソ政策（マクロ政策と部門別政策の中間に位置づけられる政策）。
- (3) 生産部門のリストラクチャリングを達成するような部門別政策。
- (4) 社会部門の公正と効率を高めるような政策。
- (5) 調整期間における低所得層の基本的な生活水準、健康、栄養を保護する補償プログラム。

(6) 調整期間における弱者の生活水準，健康，栄養のモニタリング。

また『報告書』は10カ国（ボツワナ，ブラジルのサンパウロ，チリ，ガーナ，ジャマイカ，ペルー，フィリピン，韓国，スリランカ，ジンバブエ）の構造調整の経験を検討した結果，以下のような5点にのぼる教訓をまとめている。

- (1) 調整は明らかに必要である。問題は調整すべきかどうかではなく，いかに調整するかである。
- (2) 成長は必要である。しかし成長志向調整は，傷つきやすい人々の保護にとって短期的にも中期的にも十分ではない。
- (3) 経済成長がなくても，最も傷つきやすい人々は調整期間中に目標を定めたプログラムの採用によって保護される。しかし中期的には成長が不可欠であり，このプログラムには限界がある。
- (4) 経済成長を伴う調整および最も傷つきやすい人々の厚生保護という両分野で，代替的なアプローチの成功例がある。
- (5) 調整期間中に傷つきやすい人々を保護する戦略は，人間の厚生を高めるだけでなく経済的にも効率的である。

UNICEFの主張する「人間の顔をした調整」は，考え方としては新しいものではない。従来ベーシック・ニーズ・アプローチと呼ばれていたものの応用である。ただ「傷つきやすい人々」として子供，妊娠した女性および幼児をかかえた母を特定したこと，IMF・世銀の構造調整プログラムの改良をターゲットに据えたこと，およびマクロ政策と部門別政策の中間項として「メソ政策」の必要性を主張したことに，わずかながら新しさがみうけられる。

### 3. IMFと世界銀行の対応

従来IMFは，所得分配に関しては無関心あるいは「中立」を装ってきた。IMFのプログラムが所得分配あるいは最貧層に与えるであろう影響は，「(途上国の)政府によって決定される問題」(Helleiner [1987])であり，「分配を考慮することはIMFの仕事ではない」(Williamson [1983])と論じられてきた。

キリックの詳細な研究によると、IMFも1990年までには、構造調整ファシリティ (Structural Adjustment Facility: SAF) および拡大構造調整ファシリティ (Extended Structural Adjustment Facility: ESAF) 供与との関連で準備される政策フレームワーク文書 (Policy Framework Paper: PFP) を作成するにあたって、所得分配を途上国政府との政策対話の一環として組み込むようになった。そのアプローチは、「プログラムのマクロ経済的フレームワークと矛盾しないように、一定の政策が弱者グループに与える悪影響の可能性をやわらげる諸措置を講じる」というものである。具体的には、弱者に対するセーフティ・ネット措置の設定である。しかしこの措置はこれまでのところ途上国に対してではなく、旧社会主義国の元公務員に対してのみとられている。こうした措置によってIMFの基本的なスタンスが大きく変更される可能性は少ない (Killick [1995])。

一方世界銀行のほうは、はるかに積極的に「構造調整と所得分配・貧困」問題に取り組んできた。UNICEFの批判を吸収する形で、世銀の構造調整プログラムには、反貧困プログラムあるいは社会セクターへの融資が組み込まれるようになった。「成長を伴う構造調整プログラム」を論じたなかで、世銀調査部のミチャロプロスは論点を次の3点に整理している (Michalopoulos [1987])。第1は、実施されたプログラムが、行きすぎた生産と所得の短期的な減少をもたらすかどうか、という問題である。換言すれば、利用可能な資金量が所与であるときに、より漸進的な調整とより小さい需要抑制ですむような代替的なプログラムがありうるかどうか、という問題である。第2は、調整過程において貧困層が不当に苦しみを受けるのかどうか、すなわち他のグループと比較して彼らの所得がより大きく落ち込むのかどうか、という問題である。この論点のヴァリエーションとして、調整は貧困層の所得水準の大幅な絶対的下落をもたらすのではないか、という問題がある。第3は、政府の政策とくに政府支出の削減パターンが貧困層に不当に悪影響をもたらすのではないか、という論点である。そして次のように論じている。

(1) 時系列にそった所得分配の変化についての信頼しうるデータがないの

で、異なったグループ間での相対所得の変化について論じることは難しい。しかし世銀プログラムを受けた多くの途上国で、貧困層の絶対的な所得水準が下落したことは明らかである。

- (2) 世銀の構造調整貸付 (Structural Adjustment Loan: SAL) および部門別調整貸付 (Sector Adjustment Loan: SECAL) は所得分配をコンディショナリティの一環に含めることを差し控えてきた。こうした立場を採用しているのは、一般的に当初の資産配分を所与とすると、資源の効率的な配分を促進する政策は雇用にとっても、またより平等な所得分配にとっても有益である、という前提に立っているためである。
- (3) 多くの調整プログラムが若干の一時的なコスト（とくに雇用の減少）を伴うことは明らかである。しかし需要抑制によって生じる一時的な雇用減少と、貿易改革、価格改革、公共部門活動の合理化から生じるロスとは区別されなければならない。
- (4) 調整と成長を支持する世銀のプログラムが、全般的な成長を建て直すことによって貧困層の利益に結びつくことは明らかである。またこうしたプログラムは、より平等な所得分配を推進するうえでプラスになる。さらに世銀は調整に関連した貧困問題を目的とした特定プログラムを準備している。

ミチャロプロスの議論は、長期的にみるならば世銀の構造調整プログラムは貧困層にとっても有利であり、より平等な所得分配をもたらすものであるという点を強調したものである。基本的には、トリックル・ダウン仮説に立った議論である。しかし、構造調整に伴って「一時的なコスト」が不可避であり、また「貧困問題を目的とした特定プログラム」が必要であることを訴えている点に、IMFのスタンスとの相違がある。

#### 4. 『1990年世界開発報告：貧困』

こうした動きのなかで、世銀は『1990年世界開発報告』(World Bank [1990])

のテーマに「貧困」を設定した。過去30年間にわたり発展途上国が著しい経済発展と福祉の改善をとげてきたにもかかわらず、なお「10億人以上の人々が貧困のなかにあること」に注意を向けた。すなわち、「世界の貧困層のなかでも最下層に属する人々」の問題に目を向けた。かつてマクナマラ総裁時代の世銀が「絶対的貧困」と呼んだ問題である（World Bank [1978] [1980]）。1980年代後半の、経済自由化一点張りであった新古典派アプローチからの転換を感じさせるテーマ設定である。この報告書では、政治的に持続可能な貧困克服対策として、二股戦略が提唱された。第1は、「貧困層が最も潤沢に有する資産である労働を生産的に利用すること」であり、第2は「貧困層に基礎的な社会サービスを提供すること」である。そして、「これらの要素は相互に補強しあう。どちらが欠けても十分ではない」と論じた。さらに、「たとえこの二つの部分からなる政策が採択されたとしても、世界の貧困層の多くは深刻な状態を経験しつづける。したがって貧困減少の総合的施策には、基礎戦略を補完するものとして、対象をしぼった移転支出とセーフティ・ネット・プログラムが必要である」とした。

さらにこの報告書では、UNICEFの批判を受ける形で、貧困層に対する構造調整プログラムの影響を検討している。この報告書が認めるように、「構造調整問題が前面に出てきたとき、貧困層に対する影響にはほとんど注意が払われなかった」（World Bank [1990, 103]）。そして、1990年代に生かすべき調整の教訓として次の4点をあげた。

- (1) 基本的な政策（とくに農業に有利になるような相対価格の変化）の効率的な実施と消費を適度に引き下げる努力とを組み合わせると、多くの場合多数の貧困層を助けることができる。
- (2) 貧困層によって消費される財とサービス向けに公共支出の型を変え、こうした財とサービスに目標を転換することも、同様に必要である。
- (3) 資本流入の増加によっても、貧困層に対する調整の衝撃は和らげることができる。とくにラテンアメリカ、東ヨーロッパ、サハラ以南のアフリカ諸国では、そうである。



- (4) しかし健全な経済政策がなければ、資本流入の増加は一時的な慰めにはかならない。貧困層を保護するためには、途上国自身の行動にとってかわるものはない。

## 5. 構造調整と貧困

UNICEFの「人間の顔をした調整」がIMF・世銀という両国際金融機関に対して与えた影響は、確かに大きかった。『1990年世界開発報告』での表現——「多くの観察者が(所得の減少および社会サービスの削減という)状況に気がついてはいたが、(これらの諸問題を)調整(プログラム)の策定と影響にかかわる論争の中心に据えたのはUNICEFであった」(World Bank [1990, 103])——を論評して、UNICEF報告に携わったリチャード・ジョリーは誇らしげに、次のように書いた。すなわち、「UNICEFがほんの一握りの経済学者しか雇用していない——本部に2～3人、地域およびフィールド・オフィサーとして12～15人——ということを考えると、804人の正規かつ長期専門経済学者、また全体では数千人にのぼる経済学者をかかえる世銀からの驚くべき賛辞である」(Jolly [1991])。

ところで、世銀の構造調整プログラムの一部に組み込まれた「人間の顔をした調整」は、実際にはどの程度機能したのであろうか。UNICEF報告に携わったスチュアートが1980年代の経験をレビューしているので、結論部分だけを紹介しておきたい(Stewart [1991] [1995])。

- (1) 1980年代、サハラ以南のアフリカとラテンアメリカというもっぱら調整に専念した二つの地域では、顕著に貧困が増加した。貧困は、国際金融機関からの援助を得て調整を実行した国でも、そうでない「非調整国」でも、ともに増加した。しかし調整期間中に、貧困は減少させることができる。調整期間中に、政府は貧困層に対する調整の悪影響を相殺するか、あるいは強化するかを選択することができる。
- (2) すべての途上国は、同じように敵対的な世界環境——交易条件の悪化、

世界貿易の減速、自発的な資本流入の急激な縮小と高金利——に直面したが、多くのアジアの諸国では成長と貧困の減少が加速したのに対し、多くのアフリカおよびラテンアメリカ諸国では1人当たり所得の下落と貧困の増加を伴った停滞を経験した。調整期間中における貧困状態の相違の原因は二つある。一つは、各国での先行条件および経済の性格の相違が調整にかかわる政策変化と相互作用を起こして、異なった結果を生み出しうる。また一つには、調整期間中に実施される政策措置の特定の組み合わせによって相違が生み出される。

- (3) 国によって経験は多様であるが、多くの場合、安定化と調整政策は所得で計測した貧困の悪化と、社会指標の改善の減速あるいは逆転を伴った。貧困層を保護し、貧困を減少させる調整政策の主要要素は、いまや明らかになった。それらは、次の8点である。①拡張的なマクロ政策、すなわち成長を伴う調整、②高度に不平等な構造を伴う経済での構造変化の必要性、③メソ政策の評価と改革、④貧困層によって受容される食料補助金の継続、⑤予防医療および初等教育へのユーザー・チャージの非導入、⑥緊急援助政策の必要性、⑦貧民の生活条件の注意深いモニタリング、⑧国際政策の変更。

- (4) IMF・世銀に対する主要な批判は、こうした国際金融機関の政策が貧困層に悪影響を及ぼす主要な原因であるという点にあるのではない。そうではなく、国際金融機関が主要な責任を負っている調整政策を実行している諸国で悪影響が生じており、こうした悪影響の多くが避けられうるにもかかわらず、両機関とも十分なことをしてこなかった点にある。

スチュワートの議論は、貧困減少のために途上国政府の政策が果たす役割の重要性和IMF・世銀の果たしうる役割に焦点をあてたものである。しかしスチュワートの研究にもかかわらず、構造調整プログラムが所得分配・貧困に対して及ぼした影響に関する納得のいく結論を得ることは困難であろう。確実なデータが少なすぎるし、構造調整プログラム実施の影響だけをとりだすことはほとんど不可能である。「貧困・貧困層」の定義に関しても、必ずし

も合意があるわけではない。ヘライナーが指摘するように、「安定化・構造調整プログラムと貧困の相互関係の分析はきわめて複雑」であり、「一般化はあまり意味がない」(Helleiner [1987])。クロスセクション分析ではなく、各国ごとに異なったマクロ経済不均衡の性格と異なった短中期政策対応をみきわめた研究を積み重ねることのほうが意味があろう (Bourguignon, de Melo & Morrisson [1991])。

## 第2節 開発経済学のパラダイム転換

1980年代、新古典派アプローチはIMF・世銀に認知された経済学となることによって、開発経済学の世界を圧倒的に支配した。途上国の経済発展にとって「市場自由化」と「輸出志向」が二つの不可欠の要素であると論じられ、アジアNIESは、新古典派開発モデルを忠実に実行したことによって成功したのだと声高く論じられた。

しかし1980年代も後半になると、こうした新古典派アプローチの有効性に対する疑問と批判がわきおこってきた。というのも80年代にはアジアNIESを例外として、大半の途上国の経済パフォーマンスは悪化したためである。ラテンアメリカ諸国は深刻な累積債務の罠に陥った。サハラ以南のアフリカ諸国や南アジア諸国では貧困問題を解決できず、同時に対外債務も膨らんだ。開発と構造調整をめぐる多様な経験を前にして、さまざまな新しい論点が出るみに出されるようになった。

第1は、新古典派モデルにそった「市場の自由化」(あるいは構造調整プログラム)が実行され、その結果好ましい効果が得られるためには、一定の政治的・制度的な前提条件が必要であることが強調されるようになったことである。経済政策の選択と実行のためには国家の積極的な役割が決定的に重要であるとされ、新しい視点から開発の政治経済学が提唱されるようになった。

第2は、新古典派理論(一般均衡論)は市場の完全性を仮定しているが、こ

の仮定はまずもって途上国には妥当しないとする批判である。とりわけ取引費用ゼロあるいは情報の完全性という仮定に疑義が出された。さらに低開発状態とはそもそも市場が未発達な状態を指すのであって、「市場が発達するメカニズム」そのものが分析の対象にされるべきであると主張されるようになった。

第3は、外部経済の存在が再度注目され始めたことである。その結果、「収穫逓増の経済学」の構築という視点から産業政策の意義が高く評価されるようになり、政府の介入が必要であると論じられるようになった。

第4は、大半の途上国では貧困問題、環境問題、公正な分配をめぐる問題、女性と子供の問題、エイズ問題、人権問題、軍事問題などが解決されていないという認識が広まったことである。市場メカニズムだけでは、こうした諸問題は解決できなるとされ、改良主義が復活した。

いずれも、あらためて「市場の失敗」に目を注ぐ議論である。そのなかから、開発あるいは貧困問題の解決にとっての政府と政治の性格と役割および制度・組織の果たす役割が、さまざまな観点から着目されてきた。以下では情報の経済学、内生的成長論、およびケイパビリティ・アプローチに焦点をあてて、それぞれの貧困認識を概観する。

## 1. 情報の経済学

「アカロフのレモン」は、「情報の経済学」の先駆的な業績である (Akerlof [1970])。アカロフのいう「レモン」とは、周知のように「不良品」あるいは「欠陥商品」のことである。ある商品の売り手と買い手の間で、商品の品質に関する情報が非対称的であるときどういうことが起きるか、というのが彼の問題設定である。アカロフは、中古車の市場の事例を用いて「レモンの原則」を説明している。それによると、中古車の売り手 (ディーラー) のほうは、どの車が良品 (ピーチ) でどの車が不良品 (レモン) であるかを知っている。一方、買い手のほうは実際にしばらく運転してみなければ、購入した車

がピーチであったかレモンであったかわからない。つまり、売り手と買い手とでは中古車の質に関する情報は「非対称的」である。ここでもしディーラーがあらゆる中古車を同じ値段(平均価格)で販売すると仮定すると、最終的には市場に出回るのはポンコツ車ばかりということになる。もし自分の車がピーチであったとすると、誰も同じ買い値をつける中古車のディーラーに自分の車を売ろうとはしないであろう。それよりは自分で運転しつづけるほうが得だからである。一方自分の車がレモンであったとすると、なるべく早くディーラーに引き取ってもらおうとするであろう。そのほうが得だからである。となると、結局ディーラーの手元に残る車は「平均価格」以下のレモンばかりということになる。すなわち、「レモンはピーチを駆逐する」というのが「レモンの原則」である。言い換えるならば、「不正な取引」によって「正当な取引」が駆逐され、その結果「市場がなくなる」というのが情報の非対称性の結果である。

途上国ではこうした「不正な取引」が広範囲にみられ、また先進国と比較して途上国では「品質の差異」ははるかに大きいために市場が十分に発達せず、その結果経済発展が阻害されているというのがアカロフの主張である。

「質」についての不確実性がある場合(あるいは情報が非対称的な場合)、社会の最適資源配分(パレート最適)は得られないという結論である。途上国の場合には、質の不確実性が大きいために低水準均衡のワナから抜け出せず、経済発展の軌道に乗ることができない。逆にいえば、途上国の経済が発展軌道に乗るためには、質に関する不確実性を引き下げるさまざまな「制度」の創出が不可欠であるということになる。

「レモンの原則」の応用範囲は実に広い。ある会社が新入社員を募集するときに、何を基準にして採用を決定するか、という問題を考えてみよう。採用した労働者が良質であるか不良であるかは、しばらく働いてもらった後でなければわからない。採用時点では、採用する側には十分な情報がないために不確実性があることになる。そこで不良な労働者を極力雇用することのないように、採用者側はある一定の「指標」を設定する。例えば、学歴である。

Aグループ大学の卒業生ならば「不良労働力」の確率は低いが、Bグループ大学の卒業生の場合はその確率は高いといったような「指標」である。そうなると個々の労働者の能力は正確に計られなくなる。グループごとに能力が異なると想定されるために、個々人の能力に関係なく、Aグループ大学出身者は一流企業グループに、Bグループ大学出身者は二流企業グループにといったことが起こりうる。

さまざまな社会グループを基準にして「指標」は設定される。階級、カースト、人種、性差、宗教、友人関係、等々である。例えばある途上国で、人種が「指標」として選ばれるとする。C人種グループは能力が高いために高賃金労働者として雇用され、D人種グループは能力が劣るために低賃金労働者として雇われるといったことが起こりうる。アカロフは、これを「統計的差別」と呼んだ。すなわち、雇用する側の社会的な差別意識に基づくものではなく、収益を最大化するという合理的な動機から生み出される「差別」である。さてそうなると、D人種グループに属する個人のなかにたいへんに能力の高い個人がいたとしても、いつまでたっても低賃金労働者のままであるために、自己を改善しようとする誘因が働かないことになる。社会全体としてみると、労働資源の最適配分は得られず、低水準均衡のワナから抜け出せないことになる (Akerlof [1976])。

アカロフと並んで情報の経済学アプローチの中心に座を占めているのは、スティグリッツである。完全情報を前提とする新古典派経済学を一個の極限例あるいは特殊例として自らの論理のなかにとりこみ、ワルラス流の新古典派経済学にとってかわる新しいマイクロ経済学の世界を創り出す試みである。

スティグリッツがとりわけ途上国に大きな興味を示しているのは、先進国に比べ途上国では市場はますます不完全であり、その機能は先進工業国のそれとは異なっているという認識があるためである。情報の完全性を前提としている新古典派アプローチは、まずもって途上国には妥当しないという主張である (Stiglitz [1986] [1988])。

スティグリッツによると、情報の経済学の教義は次の5点である。

- (1) 個々の経済主体は合理的な経済行動をし、環境の変化に適応する。
- (2) しかし情報獲得には費用がかかり、したがって不完全情報下での経済行動は完全情報下での経済行動と異なりうる。
- (3) 制度はこうした情報の費用を反映するように適合する。したがって制度は外生的なものではなく、内生的なものであり、環境の変化はやがて制度構造の変化をもたらす。
- (4) 個々人が合理的であり、制度が環境に適合するからといって、経済はパレート最適であるということにはならない。不完全な情報と不完全な市場が支配的な途上国ではパレート最適は得られず、課税と補助金によってすべての人の厚生を高めることができる。
- (5) このことは政府にとって潜在的な役割があることを意味している。しかし途上国の政府は万能ではなく、公共部門も民間部門と同様に情報の不完全性という問題から自由ではない。しばしば政府の失敗によって事態がいつそう悪化する場合がある。政府の役割は複雑であり、もっと注意深い分析が必要である。

情報の不完全性という観点からみると、「万能の市場」を想定することも「万能の政府」を想定することもできない。構造主義と新古典派アプローチの双方を批判した議論である。政府が介入することによって経済発展が成功する場合もあるし、逆に介入したためにますます資源配分が歪んでしまう場合もある。どこに政府介入の比較優位および絶対優位があるかを明らかにし、また政府介入のコストを明らかにしないかぎり、介入は正当化されないことになる (Stiglitz [1992])。換言するならば、ある国で政府の介入政策 (例えば産業育成政策とか信用割当てとか) が成功したからといって、その政策が他の国でも同じように成功することは保証されない。「政府か市場か」という問題に一般解はない。具体的な個々の事例を検討することのなかにだけ、その解答が埋まっているという考えである。

またスティグリッツは途上国にみられるある一定の規則性を「定型化された事実」として捉え、これらの「諸事実」を説明することが開発経済学の課

題であると論じた。具体的には次の5点である。

- (1) 途上国では広範な都市失業者がみられる。これは賃金が市場の需給で決定される水準を上回っていることを示唆する。
- (2) 一見すると技能水準が同じ労働者の間で大きな賃金格差がある。
- (3) 都市で高水準の失業があるにもかかわらず、農村から都市へ向かう膨大な移民がみられる。
- (4) 農村部門では分益小作制を利用している。この制度は地主と小作との間で何らかの形態での投入財の費用分担を必要としている。
- (5) 分益小作制を利用している経済では、信用と土地市場との間に相互連関がある。すなわち地主はしばしば信用の供与者でもある。

開発経済学にとっての情報の経済学の意義は、「なぜ途上国では人々は合理的であるにもかかわらず貧しいのか」という問いを発した点にある。そしてその解答は逆説的にも、「(ミクロ的には)合理的であるがゆえに、(マクロ的には) 貧しい」というものである。「効率賃金仮説」や「分益小作制度の理論」の展開は、こうした観点から追究された成果である。

情報の経済学が想定しているのは、低位均衡と高位均衡という二つの均衡点をもつ複数均衡モデルである。低位均衡点の選択は与えられた環境のなかでは合理的な選択であり、そこには「制度的補完性」がみられる。したがって高位均衡へと飛躍するためには、「リスク」と「不確実性」を軽減するための、市場を補完するさまざまな制度的な工夫が必要であるということになる。またそうした制度の創出にあたっては、政府の果たすべき役割は大きいということになる。しかし政府もまた情報の不完全性から自由ではなく、「介入の失敗」が生じる可能性がある。

つまり政府をはじめ、さまざまな組織レベルでの「制度設計」のあり方が制度の効率を決定し、ひいては開発の促進と貧困問題の解決をもたらす重要な要因であるという認識である。



## 2. 内生的成長論

新古典派成長理論は収穫逓増という前提を採用することなく、経済成長率のうち労働と資本の成長率から説明することのできない部分を「残差要因」という観点から説明するにとどまっていた。これに対して内生的成長論は、成長プロセスとは収穫逓増そのものであるという認識から出発している。従来「残差要因」という外生変数として処理されてきた技術進歩、経験による学習、あるいは知識の蓄積によって生じる外部経済効果を内生変数に組み込んだ成長モデルを構築しようとする試みである (Romer [1986], Lucas [1988])。

新古典派成長論に対する疑問の一つは、実証研究の進展によってもたらされた。収穫逓減を前提とする新古典派成長論によると、各国の1人当たり国民所得は長期的には「収斂」することになる。所得の大きい国になればなるほど収穫逓減が大きく働き、その結果成長率は低くなることが予測されるためである。ところが各国のデータをみると、明らかに「収斂」傾向はみられない。こうした事実から、なぜ貧しい諸国は豊かな諸国にキャッチアップしないのであろうか、という疑問が生まれた。この疑問を解決する方法として、内生的成長論の提唱者たちの批判は新古典派成長モデルの前提に向けられた。その前提とは、「技術変化は外生的なものである、また技術機会は世界のどの国にも等しく利用可能である」というものである。

内生的成長論は、人的資本への投資が生み出す外部経済効果を重視した。個々の私的企業の人的資本への投資（企業内教育・訓練や調査研究への投資）が外部経済効果を通して集計的なレベルでの収穫逓増をもたらすという考えである。内生的成長論と新古典派成長論との相違は、前者では技術が純粋な公共財とはみなされていない点にある。もし技術が純粋な公共財であるとするならば、新古典派成長論が想定するように技術は外生変数として処理することができるからである。

内生的成長論は、新古典派成長論が不問に付していた技術変化を引き起こすメカニズムを明らかにしようとする試みである。この試みは高く評価されよう。しかしハワード・パクが指摘しているように、内生的成長論では生産性の決定要因としての制度・組織の役割が捉えられていないという弱点がある。また実証的にみても、必ずしも新古典派モデルよりも説明力は高くないという弱点をかかえている(Pack [1994])。各国の成長率および国民所得が長期的に「収斂」するかどうかという問題をとってみると、新古典派成長論では「収斂」するという結論が得られるのに対し、内生的成長論では逆に「拡散」するという結論が得られる。いずれのモデルも十分な説明力を備えていないというのが、現状である。途上国のうちアフリカやラテンアメリカの途上国と先進工業国との格差は拡大しているのに対し、東アジアの途上国の場合には明らかに先進工業国にキャッチアップしているからである。「収斂クラブ」を形成する諸国と、そうでない諸国があるというのが事実である。こうした事実を踏まえて、バロー＝サライ・マーチンは、もしある貧しい国の1人当たり人的資本が、貧しい国に典型的にみられる人的資本水準と比較して高ければ、豊かな国にキャッチアップするという、「条件づき収斂」仮説を提唱した(Barro [1991], Barro & Sala-i-Martin [1992])。

またより最近の論文でローマーは、「人的資本の蓄積」ではなく、むしろ「アイデア」(あるいは知識)によって生み出される外部経済効果を重視している。ローマーは、先進国の民間企業に蓄積された「アイデア」は、直接投資というチャンネルを通じて容易に途上国に移転できると論じている。そしてモリシャスの事例を引きながら、たとえ人的資本(学校教育)の蓄積がなくても、香港企業を誘致し彼らのアイデアを「利用」することによって、モリシャスは雇用と所得の成長を達成することができたと論じた。必要なのは外資に対する開放政策の採用だけであるという結論である(Romer [1992])。同様にルーカスも、韓国とフィリピンを比較しながら、1960年に両国はほぼ同じような生活水準にあったにもかかわらず、その後大きく経済格差が開いた理由として、学校教育の違いではなくOJT(企業内訓練)という形をとった「経

験による学習」効果の違いを強調した。そして韓国で「学習に基づく成長」が可能になったのは、韓国が大規模な輸出国家になったためであると論じた (Lucas [1993])。いずれの議論も、新古典派成長論と内生的成長論との間の折り合いをつけようとする試みである。先進国が生み出した技術あるいは知識 (アイデア) の外部経済効果は、一国内にとどまるものではなく国際的にも拡散しうが、途上国がその利益をわがものにするためには、外国企業の誘致政策や輸出志向戦略の採用が不可欠であるという主張である。こうした政策的な含意は新古典派アプローチのそれと全く同じである。

「人的資本」と「アイデア」の重要性 (外部性) を強調した点に内生的成長論の意義が認められる。しかし貧困問題に関するかぎり、残念ながら新たに付け加わった論点も深められた議論もみいだすことはできない。

### 第3節 「ケイパビリティ＝人間開発」アプローチ

改良主義の斬新さは、成長優先主義からの転換を訴えるなかから、「開発の目的」を問い返した点にあった。ベーシック・ニーズ (Basic Needs: BN) を充足すること、それ自体が開発の目的であると論じられた (本書第1章参照)。これに対し、アマルティア・センは、いっそう深い地点から、「開発の意味」を根本的に問い返す作業を始めた。ケイパビリティ (潜在能力) という概念を軸にして、開発の意味を考えるという作業である (Sen [1988a])。

貧困とは個々人の基礎的なケイパビリティが欠如している状態のことであり、開発とは個々人のケイパビリティの拡大を意味するという考えである。新古典派アプローチだけでなく、BNアプローチをも含め、開発の意味を財とサービスの充足におしとどめてきた財志向アプローチから、個々人の「生活の質」を問う人間志向アプローチへと転換する試みである。ベーシック・ニーズを「基礎的な財の一定の最低量を満たすこと」とみなすことは財の「物神崇拜」につながる、というのが彼の批判の要点である (Sen [1990a])。BNア

ブローチは、その問題提起の具体性および緊急性にもかかわらず、効用に基礎をおく伝統的な厚生経済学のなかでは、まともにとりあげられることはなかった。開発経済学と厚生経済学との間には大きな溝があり、両アプローチはすれちがったままであった。センによると、その原因はBNアプローチの問題提起が表面的なものにとどまり、「効用」概念とのかかわりを明確にできなかったためである。BNは「分析の中間段階」に属する概念であり、より基礎的な哲学的・倫理的な概念によって裏づけられなければならない。この基礎づけは、「効用」によっても「ケイパビリティ」によってもなしうるが、後者のほうがよりすぐれているというのが、センの主張である (Sen [1987, 24-26])。

### 1. エンタイトルメントとケイパビリティ

センのアプローチの特徴は「エンタイトルメント」と「ケイパビリティ」という独自の基礎的な概念を設定し、その上に自らの経済学を創造しようとしている点に求められる。

「エンタイトルメント」(権原)とは「ある個人が支配することのできる一連の選択的な財の集まり」、すなわち「ある人が消費を選択することができる財の集まり」と定義される (Sen [1983])。個々人のエンタイトルメントは、その人の天与の資質と那个人が交換を通じて獲得できるものの双方に依存している。ある人の「天与の資質」は当初から所有しているもの (例えば労働者の労働力とか、地主の土地保有)によって与えられており、こうした天与の資質は、交換を通じて選択的な財の集まりを保有するという形で、エンタイトルメントを確立するために使用される。一方、ある人が交換を通じて獲得できる選択的な財の集まりは「交換エンタイトルメント」と呼ばれる。

「ケイパビリティ」(潜在能力)は、「ある人が経済的、社会的、および個人の資質のもとで達成することのできる、さまざまな『であること』と『すること』を代表する、一連の選択的な機能の集まり」と定義される。ケイパビ

リティが欠如している状態は「権原剥奪」と呼ばれる。貧困は基礎的なケイパビリティが欠如している状態である。

死に至る飢餓は「エンタイトルメントの欠如」とみなされる。市場経済では、ある人のエンタイトルメントは、その人がもともと所有しているものの集まり（つまり「天与の資質」と、それを交換と生産によって使用することで得られるさまざまな財の集まり（つまり「交換エンタイトルメント」）によって決定される。もしこの人のエンタイトルメントが十分な食糧を伴う財の集まりを含まなければ、この人は飢えてしまう。したがってエンタイトルメントの欠如は、この人の天与の資質が低下するか（例えば、土地の譲与とか、病気によって労働力を失うといった場合）、あるいは交換エンタイトルメントが不利になるか（例えば、失業、賃金の低下、食糧価格の上昇、この人が売る財・サービス価格の下落、自営業者の生産の減少といった場合）によって生じる。

## 2. 飢饉と栄養失調

こうした基礎的な概念を基準として、センは急性的な飢餓である「飢饉」と慢性的な飢餓である「栄養失調」とを、現代世界における飢餓の二大類型として考察した (Drèze & Sen [1989])。

飢饉は、栄養失調と比較するとはるかに限定された現象であり、大半はサハラ以南のアフリカ諸国で生じている。これに対し、栄養失調はサハラ以南のアフリカ諸国以外の多くの地域（とりわけ南アジア諸国）でもみられ、食糧摂取の欠如だけでなく、その他の条件（とくに教育、健康維持、基礎的なファシリティ、社会環境）の欠如とも密接に関連している。

センによると、飢饉は「飢え」によって始まるが、飢饉のために死に至る人々の多くは、実際には「飢え」そのものによってではなく、飢饉によって引き起こされたさまざまな伝染病のために、死に至っている。つまり、飢饉は食糧エンタイトルメントの欠如だけでなく、より広いエンタイトルメントの欠如にかかわる問題である (Sen [1981a])。

例えば1974年のバングラデシュの洪水によって引き起こされた飢饉の事例をみると、驚くべきことに71～76年間で穀物のアヴェイラビリティ(利用可能量)は74年が最も高かった。まさに穀物アヴェイラビリティがピークになったときに、バングラデシュは飢饉に襲われたのである。明らかに総食糧のアヴェイラビリティ分析だけでは、飢饉の性格を理解することはできない。センはこうした観点から、飢饉防止のための戦略とエンタイトルメント回復のためのさまざまな方策を比較検討し、次のような結論を導き出した(Drèze & Sen [1989, 118-121])。

- (1) 飢えのために死に始めている犠牲者に対し、ただ単に食糧を急いで送り込むだけでは、効率的な飢饉防止にはならない。所得の創出、健康の維持、食糧価格の安定、飲料水の確保、農村経済の回復といった、さまざまな政策分野にかかわる「決定のネットワーク」が必要である。
- (2) 飢饉が生じたときに、エンタイトルメントを保護する戦略を選択するにあたって、飢饉の影響をこうむった人々の職業の特性、家族の成員間での分業のパターン、市場の構造、協同的な農村制度の性格、被害をこうむりやすいグループの移動可能性などが考慮されなければならない。
- (3) 雇用促進戦略は、飢饉の初期の段階で採用されるならば、とりわけ効果的である。エンタイトルメントを保護するためには、つねに混合的な制度が必要である。現金支給をともなう雇用の提供と、「仕事につくことのできない人々」に対する無条件の救済とを結びつける方法が、最も効果的な選択である。

またセンは「飢饉と栄養失調」という文脈のなかで、中国とインドの比較というテーマを繰り返しとりあげている (Sen [1983] [1989], Drèze & Sen [1989, ch. 11])。両国ともにアジアの命運を左右する人口と面積の大規模な途上国である。彼はただ単に両国の1人当たり国民所得や経済成長率を比較するだけでは満足しない。その比較の視点は両国の「福祉と基礎的な自由」のあり方である。センの議論は以下のように要約できる。

- (1) 1985年の1人当たりGNPは中国310ドルに対しインドは270ドルであり、

中国のほうが15%大きいですが、両国の差はそれほど大きなものではない。のみならず中国の経済成長率はおもに79年の経済改革以降生じたものである。また1人当たりカロリー摂取量を比較するとやはり中国(2602カロリー)のほうがインド(2189カロリー)よりも良好であるが、中国の改善は79年の経済改革以降の農業生産と食糧生産の急速な拡大によるものである。

- (2) しかし平均余命の指標の動向をみると中国とインドでは大きな格差がある。1950年代初頭では両国の平均余命は40歳程度でほぼ同じであったが、85年では中国のそれは69歳とヨーロッパ諸国並みに近づいているのに対し、インドのそれは56歳にすぎない。
- (3) ところが、1958～61年間に中国の平均余命は20歳代半ばにまで急激に低下している。これは58年に採用された「大躍進」戦略の失敗によって生じた飢饉のためである。一方、インドではこうした急激な変動はみられない。実際、飢饉防止という点ではインドのほうが中国よりもはるかにすぐれている。

独立後のインドが飢饉防止に成功してきたのは、1人当たり食糧の生産あるいは利用可能性が高まったためではなく、飢饉によって剝奪された人々のエンタイトルメントを保障するような行政機構があったためである。すなわちインド政府は飢饉が生じるたびに飢饉の影響を受けた人々に雇用を保障し、彼らに現金での賃金を支払うことによって市場で売買されている商品を購入できるだけの所得を保障した。のみならずこの政策は公共配給制度によって補助されていた。

このような行政機構はイギリス支配下ですでに形成されていたが、植民地時代には機能することはなかった。独立後にこうした行政機構が機能するようになったのは、政治の性格が変わったからである。すなわち独立後は中央政府であれ州政府であれ、飢饉が生じた際にはただちに救済活動を行わなければ、政治的な命取りになるという構図が定着した。強力な野党と比較的自由な情報配給網があるために、こうしたことが可

能になった。

- (4) この点において中国の経験はインドとは全く異なっている。「大躍進」後中国の1人当り食糧生産は顕著に低落したが、経済政策は変更されず、飢饉は3年間続き、死者は2950万人にまで達した。こうした事態は政府を自由に批判しうる野党と新聞とが欠如していたためである。

### 3. 成長媒介生活保障戦略と政府支持主導生活保障戦略

またセンは貧困解決のためには公共政策の積極的な介入が不可欠であるとしうえて、貧困解決に成功した事例として二つの類型をあげた (Sen [1981 b], Drèze & Sen [1989, part 3])。一つは「成長媒介生活保障」戦略であり、もう一つは「政府支持主導生活保障」戦略である。センによると、香港、シンガポール、韓国、クエートは前者の方法によって貧困問題を解決した事例であり、スリランカ、中国、コスタリカ、インドのケララ州は後者の方法によって貧困問題を解決した国である。前者は従来「トリックル・ダウン」論として知られてきたものである。センは、成長の成果のトリックル・ダウンは必ずから生じるものではなく、それを意識的に社会的な供給に転換しようとする政府の公共政策があってはじめて実現するのだという点を強調した。そのうえて、次の諸点に注意を向けた。

- (1) 成長媒介生活保障戦略と政府支持主導生活保障戦略との相違は、政府の積極的な介入と不介入との相違を示すものではない。前者の戦略を採用した政府は、成長の成果を普及させるうえてしばしばきわめて積極的であり、また成長を促進するうえて決定的な役割を果たしている。
- (2) また両者の対照は、市場による供給と政府による供給との相違を示すものでもない。人々は全般的な豊かさの分け前を、私的所得の増加によってだけでなく、広範囲な公共の供給によっても獲得することができる。高い成長を達成しながらも、これを社会的供給と結びつける努力を払ってこなかった諸国（ブラジルやオマーン）では、人々の生活の質の改善は



ほとんどみられない。

- (3) さらに両者の対照は、成長の達成とベーシック・ニーズの充足との間のジレンマを示すものではない。成長媒介生活保障戦略はベーシック・ニーズを充足させるための一つのアプローチである。一方、政府支持主導生活保障は、経済成長という目的の放棄を意味するものではない。両者の相違は、政府支持主導生活保障戦略を採用したとみなされる国は、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与えたという点にある。
- (4) 成長媒介生活保障戦略はブラジルやオマーンにみられるような「無目的の豊かさ」戦略、すなわち見境のない経済拡張とは全く異なるものである。豊かさの増大が生活の質に与える影響は、所得分配に大きく依存している。また多くの場合、無目的の豊かさと成長媒介生活保障の相違は、雇用機会の拡張に関係している。成長媒介生活保障戦略が成功した国では、政府は完全雇用を促進するうえで大きな役割を果たした。
- (5) 政府支持主導生活保障戦略の事例研究から明らかになったことは、たとえある国が1人当りGNPでみてたいへん貧しかったとしても、公共支持プログラムは作動するという点である。すなわち、権原剝奪を克服し、生活の質を向上させることは、ただちに可能である。政府支持主導生活保障が成長媒介生活保障よりもすぐれている点は、この即効性である。
- (6) しかし以上の点は、政府支持主導生活保障戦略が成長媒介生活保障戦略よりも全般的にすぐれていることを示しているわけではない。後者にはそれ自体の優位性が備わっている。すなわち、成長媒介生活保障によって将来のいっそうの進歩の物的基礎が確立され、栄養失調と急性の権原剝奪が撲滅可能となる。成長媒介生活保障戦略が成功するためには、成長は参加型(すなわち報酬のある雇用の広範な創出)でなければならないし、また経済成長によって利用可能となった資源の大きな部分が公共の供給に振り向けられなければならない。つまり公共の支持(とくに

公共の供給)が、成長媒介生活保障と政府支持主導生活保障に共通する要素である。両者の相違は、タイミングと順番にある。

- (7) 栄養失調に対する公共活動の役割は、食糧摂取量を確保することだけでは不十分である。人間が「よく生きること」は、人々が支配しうる財だけにかかわっているだけでなく、むしろ人々が生きる生活(すなわちケイパビリティ)にかかわっている。ケイパビリティは消費される財に依存しているだけでなく、財の「利用」にも依存している。利用変数(すなわち財のケイパビリティへの転換)は、人々の生物学的および社会的特性から生じる。例えば、妊娠している女性がそうでない人と同一水準の栄養状態を保つためには、より多くの栄養を必要とするかもしれない。利用率は、しばしば公共活動と公共政策によって影響される。とくに教育(とりわけ婦人教育)の普及は、慢性的な栄養失調を引き下げるにあたって、めざましい役割を果たしうる。

#### 4. 公共活動の役割

センの発想によって、政治体制およびジャーナリズムの役割とケイパビリティとの関係、女性と男性との間のケイパビリティの相違(Sen [1988b] [1990 b]), ケイパビリティ欠如の二つの形態である飢饉と栄養失調の類型的比較等々、新古典派アプローチでは無視されてきた幅広い論点がカバーされることになった。とくに注目すべきは、貧困問題解決のためには市場のインセンティブだけでなく、公共活動の果たす役割が決定的に重要であることが明らかにされたことである。

1人当りGNPと健康、栄養、罹病率、死亡率との間には単純な関係はみられない。各国のデータをみると、GNPと生活水準とは必ずしも歩調を同じくしない。原因は二つある。一つは、GNPは経済の集計的な豊かさの尺度を与えるものであるが、個々人の生活水準は人口全体にかかわる所得分配に大きく依存しているためである。また一つには、人々によって享受されるケイパ

ビリティは、市場で購入される財に対する支配以外の多くの要素に依存しているためである。つまり、1人当りGNPが大きければ、栄養とその他の基礎的なケイパビリティ改善の機会は大きくなるが、この機会は利用される場合もあるし、されない場合もある。この「機会」を目に見える「達成」に転換するためには、さまざまな形態での「公共の支持」が決定的な役割を果たす。

さらにセンによると、公共活動は「政府の政策」と「公共の参加」の双方から成り立つものである。また公共の参加には、政府の政策に「協力的な参加」と「批判的な参加」があり、ケイパビリティ拡大のためには双方が不可欠であると論じた。すなわち、公共の協力は、公共健康キャンペーン、識字率の向上、土地改革、飢饉救済事業などを成功させるために、不可欠の要素である。一方、政府にこうした努力を適切に行わせるためには、政府による支持を要求する公共からの敵対的な圧力が決定的に重要である。敵対的機能に貢献する主要なものは、政治的活動、ジャーナリズムの圧力、そして見識ある人々の批判である。

注意すべきは、センは市場の役割を無視しているわけではないという点である。むしろ彼は、現代世界における飢餓を除去するにあたって、市場メカニズムによって与えられるインセンティブは重要な役割を果たすことを強調しており、それは公共活動のロジックにとっても中心となるものであると論じている。しかしセンによると、そのインセンティブは単に「市場で収益を提供するインセンティブ」とみなされるべきではない。政府がよく計画された公共政策を実行し、家族内の差別をなくすように家庭を誘導し、政党やニュース・メディアが理にかなった要求をするように奨励し、公衆が自由に協力し、批判し、調和することを奨励するようなインセンティブでなければならない。

## 5. 人間開発指数

1990年は開発・援助戦略の転換を告げる、画期的な年であった。世銀が『世界開発報告』のテーマに「貧困」を選んだだけでなく、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が『人間開発報告』と題する年次報告書を公表するようになったためである。

初年度の『人間開発報告』を読むと、「人間開発」とは「人々の選択の拡大過程」であると定義されている (UNDP [1990])。この定義はアマルティア・センの「ケイパビリティ」概念によっているものである (Griffin & Knight [1989], Griffin & McKinley [1994], Anand & Ravallion [1993])。改良主義の復活である。かつてベーシック・ニーズがそうであったように、人間開発が新たなスローガンとして提唱された。

人間開発は「人々の選択の拡大過程」と定義されたが、そのうえでこうした広範囲にわたる選択のなかで最も重要なものは、長寿で健康な生活を送ること、教育を受けること(あるいは知識を獲得すること)、そして人並みの生活水準を享受することであるとされ、追加的な選択として、政治的な自由、人権の保障、個人的な自尊があげられた。そして人的資本論あるいは人的資源開発論を目的としての人間ではなく、手段としての人間だけを見る見解として批判すると同時に、ベーシック・ニーズ論をも人々の選択ではなく、財とサービスの提供に焦点をあてる見解として批判した。さらに人間開発はベーシック・ニーズの充足だけでなく、人々の参加を促進する動的な過程であると論じた。『人間開発報告』を解説したグリフィン=マッキンレーによると、「開発の目的はもともと多面的なもの」ということになる (Griffin & McKinley [1994, 6])。

ついで『人間開発報告』は、人間開発の状態を捉えるために、人間開発指数 (Human Development Index: HDI) の作成を試みた。これは「人間生活にとって不可欠の三つの要素」である「寿命、知識、人並みの生活」を指数化

したものである。具体的には、寿命の指数として「出生時平均余命」を、知識の指数として「成人識字率」を、そして人並みの生活の指数として「購買力平価による1人当り実質GDPの対数値」をとり、この3指数の単純平均からなる複合指数を作成し、この指数の大きさによって各国を順位づけた。

HDIについてはさまざまな疑問がわく。出生時平均余命、成人識字率、1人当り実質所得という3指標は、何も新しいものではない。ベーシック・ニーズ・アプローチは、よりさまざまな社会指標(栄養、健康、家屋、雇用、意思決定過程への参加、人権、等々)を重視していた(Rao [1991])。

HDI作成の方法に関しても、多くの批判が寄せられている。出生時平均余命、成人識字率、1人当り実質所得という3指数には同じウエイトがかけられているが、なぜ単純平均なのかという点に関して説得力のある議論が展開されていない。またこの3指数は独立した変数ではなく、相互の間に正の相関関係がみられるのではないかという批判も加えられている(McGillivray [1991])。さらにそもそも性格の異なる3指数を、単純に数値化して加えることに意味があるのか、という問題がある(Hopkins [1991])。

のみならず作成されたHDIが一人歩きすると、その意味するところはセンのいうケイパビリティとは大きく異なったものとならざるをえない。ケイパビリティ論の出発点は個々人にかかわる「選択の自由」の問題である。発展の性格を評価するにあたってとくに重要な「機能」(すなわち個々人がなしうること、あるいはなりうるもの)は「選択の自由」であるとした文脈で、センは次のように論じている。すなわち、「ある人が断食しているときに、この人はまちがいなく飢えているが、その機能には飢えないという選択が含まれている。これに対し極端に貧しいために飢えざるをえない人は断食することができない」(Sen [1988a])。この事例からわかるように、センの主張の核心は、「人々が生き続ける生活の性格」を分析することが開発研究の課題であるという点にある。またその方法は「脱集計化」に特徴がある。そうだとすると、センのケイパビリティ・アプローチのなかに、HDIの概念的な基礎をみいだすことは困難であるといえるのではあるまいか(Srinivasan [1994])。

## 6. ケイパビリティ・アプローチを生かした開発研究

センのケイパビリティ・アプローチは、これからの開発研究のあり方を示唆する画期的な業績である。しかしUNDPの人間開発アプローチは、センの影響下にあるとはいえ、その内実はセンの示唆するところとはズレている。センの発想をよりよく生かした開発研究をどう創っていくかが、われわれに与えられた課題の一つである。

「センの発想を生かす」方法とは、どのようなものであろうか。ケイパビリティのあり方を個人個人のレベルにまで脱集計化して、人々が生き続ける生活の性格をとらえることは、ありうべき議論の出発点としては理解できる。しかし実際にはすべての人々のケイパビリティを分析することはできないし、またできたとしても開発政策への手ごかりは容易につかめない (Sugden [1993], Srinivasan [1994])。

セン自身が行っているように、ケイパビリティのあり方を軸に据えた、国レベルでの分析は可能である。前に紹介したインドと中国の比較から浮かび上がってくる視点は、それぞれの国にはそれぞれのケイパビリティ欠如の形態があるというものである。中国での1958～61年の飢饉での膨大な死者あるいは「文化大革命」による膨大な死者が物語っているのは、共産党一党独裁政権によって引き起こされたケイパビリティの欠如状態である。またインドでの慢性的な栄養失調あるいは根強い女性差別が物語っているのは、カースト意識および教育水準の低さによって引き起こされたケイパビリティの欠如状態である。

中国・インドの比較が問題の核心をえぐり出しているのに対し、成長媒介生活保障戦略と政府支持主導生活保障戦略の比較に対しては、疑問がわく。それぞれの戦略を代表する国としてあげられているのは、韓国とスリランカである。そして残念なことに、UNDPの人間開発指数の作成に大きな影響を与えているのは、こちらの比較の方法である。「疑問がわく」のは、韓国の事

例もスリランカの事例も、ともにケイパビリティの保障に「成功」した事例として描き出されている点にかかわっている。はたしてそう言い切れるのだろうか。韓国の場合には、高度成長は軍事独裁政権もとの徹底した政治的抑圧のもとで達成された。「人々の選択の自由」という視点を軸に据えてみるならば、明らかにケイパビリティが欠如していたことになる。一方、スリランカの場合はどうか。確かにスリランカと同水準の1人当たり所得の低所得途上国と比較すると、スリランカは出生時平均余命も識字率も群を抜いて高水準にある。しかしセン＝UNDP自身が認めているように、1人当たり所得の大きさは、人々のケイパビリティを決定するおそらく最も重要な要因である。この点を抜きにして、スリランカを成功の事例として賞賛することは、ほとんど説得力がない。のみならず長年にわたるシンハラ人とタミル人との間での血で血を洗う民族紛争が持続している状態で、いったいどの国がスリランカの事例から学ぼうというのであろうか。戦争・紛争こそ、ケイパビリティが欠如した最悪の状態である。

センの発想を生かす方法は、少なくとも人間開発指数を作成して各国を序列づけることにはない。またケイパビリティの成功の事例を描き出すことにもない。そうではなく、国、地域、社会階層、性差、それぞれのレベルで、どのようなケイパビリティが欠如しているのかを歴史学的・社会学的な観点から具体的に分析することであり、その原因はどこにあるのかを探求することにある。開発政策への道筋が開けるのは、この方法である。

### 〔参考文献〕

- Akerlof, G. A. [1970] "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3.  
 —[1976] "The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4.  
 Anand, Sudhir & Martin Ravallion [1993] "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services," *Journal*

- of *Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 1, Winter.
- Barro, Robert J. [1991] "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2.
- Barro, Robert J. & Xavier Sala-i-Martin [1992] "Convergence," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2.
- Bourguignon, F., J. de Melo & C. Morrisson [1991] "Poverty and Income Distribution during Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project," *World Development*, Vol. 19, No. 11.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly & Frances Stewart eds. [1987] *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, 2 vols., Oxford: Clarendon Press.
- Dell, Sydney [1987] "The International Environment for Adjustment in Developing Countries," *World Development*, Vol. 15, No. 2.
- Drèze, Jean & Amartya Sen [1989] *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Griffin, Keith & John Knight [1989] "Human Development: The Case for Renewed Emphasis," in K. Griffin & J. Knight eds., *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Basingstoke: Macmillan.
- Griffin, Keith & Terry McKinley [1994] *Implementing a Human Development Strategy*, Houndmills: Macmillan.
- Group 24 [1987] "Report of Intergovernmental Group of 24 Calls for Design in Fund Programs," *IMF Survey*, August 10.
- Helleiner, Gerald K. [1987] "Stabilization, Adjustment, and the Poor," *World Development*, Vol. 14, No. 8.
- Hopkins, Michael [1991] "Human Development Revisited: A New UNDP Report," *World Development*, Vol. 19, No. 10.
- Jolly, Richard [1991] "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s," *World Development*, Vol. 19, No. 12.
- Killick, Tony [1995] *IMF: Programmes in Developing Countries*, London & New York: Routledge.
- Lucas, Jr., Robert E. [1988] "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1.
- [1993] "Making a Miracle," *Econometrica*, Vol. 61, No. 2.
- McGillivray, Mark [1991] "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Index?" *World Development*, Vol. 19, No. 10.



- Michalopoulos, Constantine [1987] "World Bank Programs for Adjustment and Growth," in V. Corbo, M. Goldstein & M. Khan eds., *Growth-Oriented Adjustment Programs*, IMF/World Bank.
- Pack, Howard [1994] "Endogenous Growth Theory: Intellectual Appeal and Empirical Shortcomings," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, Winter.
- Rao, V.V. Bhanoji [1991] "Human Development Report 1990: Review and Assessment," *World Development*, Vol. 19, No. 10.
- Romer, Paul M. [1986] "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5.
- [1992] "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas," *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*.
- Sen, Amartya [1981a] *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- [1981b] "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 43, No. 4.
- [1983] "Development: Which Way Now?" *Economic Journal*, Vol. 93, Dec.
- (Geoffrey Hawthorn ed.) [1987] *The Standard of Living*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [1988a] "The Concept of Development," in Hollis Chenery & T.N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Amsterdam: Elsevier.
- [1988b] "Africa and India: What Do We Have to Learn from Each Other?" in Kenneth J. Arrow ed., *The Balance Between Industry and Agriculture in Economic Development*, Vol. 1, Houndmills & London: Macmillan Press.
- [1989] "Food and Freedom," *World Development*, Vol. 17, No. 6.
- [1990a] "Development as Capability Expansion," in Keith Griffin & John Knight eds., *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Basingstoke: Macmillan.
- [1990b] "More Than 100 Million Women Are Missing," *The New York Review of Books*, December 20 (川本隆史訳「1億人以上の女たちの生命が喪われている」〈『みすず』第367号, 1991年10月〉).
- Srinivasan, T.N. [1994] "Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?" *American Economic Review*, Vol. 84, No. 2.
- Stewart, Frances [1991] "The Many Faces of Adjustment," *World Develop-*

- ment, Vol. 19, No. 12.
- [1995] *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, London & New York: Routledge.
- Stiglitz, J.E. [1986] "The New Development Economics," *World Development*, Vol. 14, No. 2.
- [1988] "Economic Organization, Information, and Development," in H. Chenery & T.N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics, Vol. I*, Amsterdam: Elsevier.
- [1992] "Alternative Tactics and Strategies for Economic Development," in A.K. Dasgupta & K.P. Jameson eds., *New Directions in Development Economics*, Aldershot (England): Edward Elgar.
- Streeten, Paul [1987] "Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options," *World Development*, Vol. 15, No. 12.
- Sugden, Robert [1993] "Welfare, Resources, and Capabilities: A Review of *Inequality Reexamined* by Amartya Sen," *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 4.
- UNDP (United Nations Development Programme) [1990] *Human Development Report 1990*, New York: Oxford University Press.
- Williamson, John [1983] "The Lending Policies of the International Monetary Fund," in J. Williamson ed., *IMF Conditionality*, Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- World Bank [1978] *World Development Report 1978*, Oxford: Oxford University Press.
- [1980] *World Development Report 1980*, Oxford: Oxford University Press.
- [1990] *World Development Report 1990*, Oxford: Oxford University Press.