

貧困の国際政治学——「貧困削減」の背後の政治力学

初鹿野直美

一九九〇年代末以降、貧困削減が世界的な課題として大きく扱われている。世界銀行はもっとも重要な目標として「貧困のない世界」をうたい、貧困削減戦略文書（PRSP）にのっとった資金援助が主流をなしている。また、国際連合もミレニアム開発目標（MDGs）として、貧困人口を二〇一五年までに半減させることを掲げている。さらに二〇一〇年の同時多発テロ以降は、「テロとの戦い」の文脈でも貧困がクローズアップされるようになっていく（参考文献①）。

また、アカデミズムの文脈でも貧困への注目度が高まっている。開発研究の代表的論文雑誌のひとつである *World Development* に一九九五～二〇〇三年に掲載された論文のうち、貧困（poverty および poor）がタイトルおよびキーワードに含まれている論文は、一九九五年に年間四本に過ぎなかったのが二〇〇三年は三十六本に上っている。

貧困削減への注目度が高まっている一方、当の貧困層の実態はどうなっているのだろうか。確かに、今現在も所得で計測した

場合に貧困に相当する所得貧困といわれる人たちが多く存在するし、人間としての選択肢が限定されてしまっている人間貧困と称される状況に陥っている人々たちも数多く存在する。ただし、多くの人々によって貧困の基準として利用されている所得貧困人口（一日一ドル未満で生活している人たちの人口）の絶対数や割合は、『世界開発報告』二〇〇四年版の統計で一九九〇年の一二億一九〇〇万人（二七・九％）から二〇〇一年の二一億二〇〇万人（二一・三％）へと世界的に大幅な減少傾向にある（参考文献②）。アフリカや南アジアなど、地域によっては深刻化しているところもあるが、全体としてこの一〇年で大きく減少していることは事実である。多くの報告書では「世界の貧困はこんなにも改善している。しかし、まだまだ貧困緩和は不十分である」「スピードが足りない」というような書き出しにより、貧困問題の深刻さやそれに取り組む必要性を訴えている。

以下では、貧困層自体の動向とは別の要因によって、貧困削減をしようという機運が高まっているのではないかという問題意

識のもと、貧困概念のもつ政治性について整理を行ったうえで、これまでの援助の歴史における「貧困問題」の扱われ方をレビューし、援助機関にとつての貧困削減、および開発研究にとつての貧困削減という視点から、貧困削減という現象を捉えなおす作業を試みたい。

●貧困概念のもつ政治性

従来、「援助」という営みについては、それが政治性をもつことが自明であるという立場から多くの研究が重ねられてきた。例えばマーシャル・プランなど冷戦の道具として援助が果たしてきた役割は大きい。世界有数のドナー国である日本の援助についても、二〇〇三年に策定された日本の新しい政府開発援助大綱では「国益」を反映した援助がどのようなものであるべきかという議論が重ねられたり、援助は政治的な側面をもつ営みであることは周知の事実であるといえよう。しかし、援助のそもそもの目的である「貧困問題」の解消は、それ自体がよいこと（good）であるという認識から、問題設定自体の政治性が問われる

表 2 貧困研究論文のテーマ比較
(World Development, 1998 年および 2003 年)

	1998 年の貧困研究論文の場合 (9 本)	2003 年の貧困研究論文の場合 (36 本)
全体	- 貧困概念の検討 (脆弱性など) - 貧困の多面性 - データ収集についての検討	- 貧困概念の検討 (慢性的貧困など)
①	- 成長	- 成長／雇用
②～④	- ジェンダー - 食料 - マイクロ・ファイナンス - 環境 - 児童労働	- 障害者／老人／子供 - 紛争・戦争 - 農業・農村／都市 - 食料／土地 - 環境 - 災害 (旱魃・水害) - 保健・AIDS／教育／人口／ジェンダー
その他		- 参加・分権化／ガバナンス - PRSP／MDGs

(注) ①～④は図 3 に対応。

表 1 世界銀行本部技能分野別スタッフ割合

	分野	1989/90	1995/96	2001	全体構成比(2001 年)	1989 ～ 2001 年の増減率
増加率上位 5 分野	1 環境・社会開発	31	109	214	4.9%	590.3%
	2 公共・民間セクター開発	42	121	131	3.0%	211.9%
	3 広報	20	33	49	1.1%	145.0%
	4 投資	173	278	386	8.8%	123.1%
	5 人間開発	86	142	166	3.8%	93.0%
減少率上位 5 分野	1 農村開発	144	98	51	1.2%	-64.6%
	2 一般サービス	50	33	39	0.9%	-22.0%
	3 理事会運営	11	14	9	0.2%	-18.2%
	4 経済	806	805	697	15.9%	-13.5%
	5 エネルギー・鉱業・通信	115	100	104	2.4%	-9.6%
	スタッフ総計	3,345	3,912	4,382	100.0%	31.0%

(出所) 参考文献③、81 ページより筆者作成。

(注) 「その他」に分類されている分野および 10 名以下のスタッフで構成されている分野は除外した。

ことは少なかつた(参考文献④)。ここで援助自体の政治性の影に隠れてあまり検討されてこなかつた、貧困概念自体のもつ政治性・権力性について検討をした研究のひとつを紹介したい。エスコバルによると、一九四〇年代～五〇年代にかけて、それまで植民地であつたアジア・アフリカ諸国を貧困地域としてみることで新たに援助の対象としてこの地域を位置づけるようになり、欧米諸国の影響力を確保し続けるようになったという(参考文献⑧)。この時期を境に、援助という取組みを通して「貧困」という状況が問題化(problematization)され、アジア・アフリカ諸国の人々の生活の改善が「解決されるべき問題」として取り上げられるようになっていった。その過程において、解決方法に準じる形で生まれた多くの専門家(エコノミスト、教育・保健や人口学の専門家など)が、貧困を撲滅するための開発援助という使命に従事するようになっていったという。さらにこの動きは、新しい知識を生み出すことで知識が蓄積され、そして援助機関がより多くの経験を重ねていくなかで、時代を追うことにより魅力的な目標設定をしていくというサイクルを生み、それが繰り返されていくこ

とになる(参考文献⑧、pp2154)。すなわち、貧困削減という問題設定が、貧困層を救済するということとは別次元のサイクルを生み出し、そしてさまざまな方向に拡張していつているということが、彼によって指摘されている。

以上のような考え方を参考に、貧困削減という概念自体が持つ特性を整理したい。貧困概念は、①定義が曖昧であるからこそさまざまなアイデアを内部に取り込むことができる、②例えばイギリスの世論調査で七割弱の国民が貧困問題の解決を道徳的な課題であると回答しているように(参考文献⑥)、特に欧米では人々の反対を受けにくい概念となっている、③実現までに多くの外部条件が存在することから、援助機関としても開発研究にとつても裁量の余地の大きい概念であるといえる。これらの特性を活かして貧困削減という課題は国際開発の文脈の中で繰り返し主張され、援助機関や研究者たちはアプローチを拡充させてきた。エスコバルの議論自体は一九四〇年代～五〇年代の国際開発援助黎明期の事象を対象としたものではあるが、貧困削減という問題設定は古くてそして新しい問題設定であり、現在の貧困削減をめぐる動向も同様に論じることができるのではないだろうか。

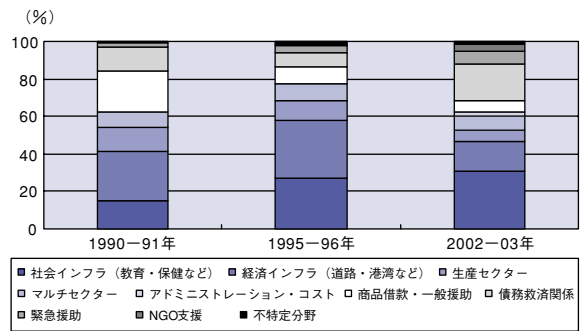
●一九九〇年代後半以降の貧困削減に向けた取組み

「貧困」と分類されうる人々は、カロリー摂取量などの絶対的な基準を用いるにせよ、平均所得との関係といった相対的な基準を用いるにせよ、また平均寿命や教育レベルなどに注目した基準を用いるにせよ、なんらかの形で存在し続けてきた。しかし、それが国際的開発課題として発見され、取り上げられるようになってから後の五〇年間、直接・間接的な貧困削減のための取り組みが展開されてきた。国際開発のスタート地点としての一九四〇年代以降、南北問題への着目から主要な目標として貧困削減が意識されるようになった一九六〇年代、マクナ马拉総裁の下に直接的に貧困削減が目指された一九七〇年代後半、といったように大きな波と小さな波の繰り返しのおかげで、貧困削減は国際援助の世界での目標としての地位を確固たるものとしてきた。

一九九〇年代になると、冷戦の終焉、グローバル化の波を受け、OECDの開発援助委員会(DAC)が『一九九〇年代の開発協力』、世界銀行が『世界開発報告一九九〇―貧困』、UNDPが『人間開発報告一九九〇』を発表し、貧困問題への回帰がみられるようになる。

一九九五年の社会開発サミットでは、貧困対策をグローバルな課題とし各国が開発協力の焦点を貧困に当てることが合意される。このとき、二〇／二〇協定が合意され、人間開発のために優先されるべき社会開発分野に開発途上国は国家予算の二〇%を、

図1 援助機関のODAセクター別割合推移



（出所）OECD/DACのInternational Development Statistics Onlineより筆者作成。

（注）二国間および国際機関による援助を含む。

先進諸国はODAの二〇％を支出することが申し合わされている。OECD/DACは、一九九六年に『二一世紀に向けて——開発協力を通じた貢献』（通称「DAC新開発戦略」）を採択し、二〇一五年までに貧困人口を一九九〇年の半分にするという目標を提示している。

一九九〇年代末には貧困削減を求める動きがさらに加速化し、一九九九年に世界銀行は重債務貧困国などに対してPRSPの作成を求める決定を行った。これらの動きをひとつのものとしてまとめ上げ全世界として貧困問題に取り組もうという決意を表したものが、二〇〇〇年九月の国連ミレニアムサミットで採択されたMDGsで、二〇一五年までに貧困人口を半減するという目標をはじめ、期限と数値を付した八つの目標を掲げている。

●国際援助機関にとっての貧困削減

援助機関と貧困削減、貧困削減戦略との関係を考えるとき、三つの視点からの分析が可能である。①貧困概念の定義を捉えなおすことから考える貧困対策としての視点、②包括性、結果志向、参加型、公共支出管理、債務削減、援助協調といった援助の手法としての貧困削減という視点、③政策の変化と呼応して、行政組織内の資金や人員

の配置について表れる、援助機関の組織としての貧困削減という視点の三つである。

ここでは、③の視点によって国際援助機関にとっての貧困削減へのシフトを整理する。既述のように一九九〇年代末以来PRSPやMDGsといった包括的な取り組みが世界的に進められている。開発援助の実務世界でもこれまでの経済学をバックグラウンドにもった人たちが以外に多くの分野の「専門家」たちがスタッフとして開発の任務に携わるようになってきている。例えば世界銀行のスタッフの割合は表1のように変化してきているし、全世界のODA資金の分配も、社会開発・人間開発といった分野への重点化が進んできており、人間貧困の関心領域に沿ったセクターがその割合を増してきている（図1）。

●貧困研究にとっての貧困削減

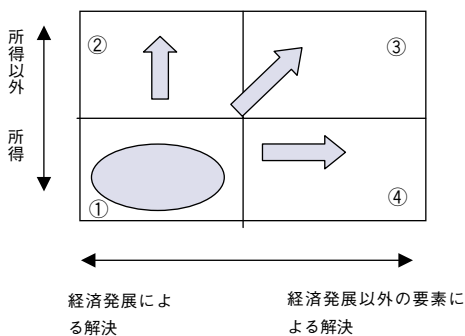
援助機関が実務を行う際のアイデアの供給源となつている貧困研究では、貧困概念がどのように論じられているのだろうか。貧困削減が潮流化していった一九九〇年代後半以降、World Development誌に掲載された貧困研究論文の数は、図2のように増加してきており、その取り上げられ方も多様化が進んでいる。一九九八年と二〇〇三年に貧困を主要なテーマに掲げた研究論文を比較すると、本数自体も大きく伸びているが、それだけでなくテーマも多様になっていることがわかる（表2）。二〇〇三年

には、「慢性的貧困と開発政策」（二〇〇三年三月）、「経済危機、自然災害、貧困」（二〇〇三年七月）、「ラテンアメリカにおける貧困と環境悪化の関係」（二〇〇三年一月）といったような特集が組まれているなど、多角的に貧困が論じられるようになってきている。経路はさまざまであるが、従来所得貧困を経済成長で解決する視点からの論文が主流であったのが、それ以外の視点からのアプローチが増えてきている。従来の所得貧困を経済成長で解決するといった視点から、所得貧困以外の貧困を経済成長以外の方法で解決するという視点、すなわち環境と貧困、女性と貧困、教育と貧困などのような視点へと貧困研究が拡大していく様子は図3のように表せる。また議論の進め方としては、①従来から言われている因果関係・軸を新たな形で検証するタイプのもの（参考文献⑦など）、②従来から言われている因果関係・軸を分解し考察しようとするタイプのもの（参考文献⑤など）、③ジェンダーや災害などと貧困の関係を論じるように、新たな因果関係・軸を指摘し考察しようとするタイプのものに分類される。

●結び

貧困問題は、その取り組み内容を変容させ、学術的な意味でも概念を拡大させながら開発課題のなかで重要な位置づけを獲得し続けている。それでは、結局貧困削減の

図3 貧困概念拡大の経路

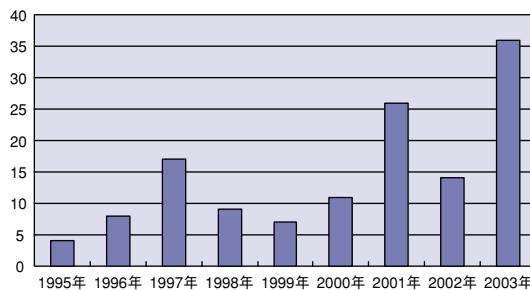


(出所) 筆者作成。

(注) ただし、①～④は必ずしも明確に分けられるものではなく、それぞれの境界上に位置する議論も多い。

研究者にとっては、さまざまな分野の人たちが貧困研究に参入する契機となっていることは確かである。おそらく、何らかのかたちで成功した事例がある一方でなかなか問題が解決されていない状況は、研究者にとって素材の山であるのかもしれないし、そこに援助機関へのアイディア供給という必要性が存在すれば、貧困研究が盛んになることは必然的であるといえる。

図2 貧困研究論文掲載数の推移
(World Development, 1995～2003年)



(出所) 筆者作成。

(注) タイトルおよびキーワードに poverty および poor を含む論文を「貧困研究論文」としてカウントした。

取組みの拡大および概念の拡大によって、誰がどのような影響を受けているのだろうか。

援助機関にとって、貧困削減への注目が高まることで何らかの関心が喚起されることは予算配分、納税者の支持などのプラスの影響を受けていると言えよう。しかし、理念のレベルで貧困削減に取り組むという合意が得られたとしても、各論のレベルでは異なる意見の衝突が生じている。例えば、ドナー・コミュニティ内において、日本はPRSPについての初期の議論で貧困削減に批判的な立場の議論を展開してきた。それは、貧困を削減するという大目標には合意できるものの、そのプロセスの次元である援助の手法や経済成長に対するスタンスの違い等の合意できない点があったからである。

研究者にとっては、さまざまな分野の人たちが貧困研究に参入する契機となっていることは確かである。おそらく、何らかのかたちで成功した事例がある一方でなかなか問題が解決されていない状況は、研究者にとって素材の山であるのかもしれないし、そこに援助機関へのアイディア供給という必要性が存在すれば、貧困研究が盛んになることは必然的であるといえる。

いずれの立場にせよ、この契機をどのように活かしていくのが重要である。無秩序に概念が広がっていく状況下において、最終的に貧困層にどのような影響を持っているのかを意識した視点が求められる。ある定義に基づく貧困削減が別の貧困状況を生み出すような事態は、過去にも繰り返されてきている。貧困削減への注目が高まっていることと、それが貧困層の生活にどう影響しているのかについての分析は別の機会に譲るが、この点が開発援助に携わる人々にとっても重要なポイントであることは言うまでもない。しかし、貧困削減ということを考える際、いわゆる最前線としての救済活動以外のところで、貧困削減がさまざまな意味合いを持っているということ、貧困削減のその背後にさまざまな政治性が存在することも忘れてはならない一側面であるということを描いて、本稿の結びとしたい。

「付記」本稿は「貧困削減のレトリック」(第一五回国際開発学会全国大会二〇〇四年一月二八日)の報告を元に加筆修正した。学会にてコメントをくださった方々に感謝したい。

《参考文献》

① 朽木昭文『貧困削減と世界銀行―九月

―一日米国多発テロ後の大変化』アジア経済研究所、二〇〇四年。

② 世界銀行『世界開発報告』二〇〇四年版。

③ 速水祐次郎・秋山孝允・秋山スザンヌ・湊直信『開発戦略と世界銀行―五〇年の歩みと展望』知泉書館、二〇〇三年。

④ Cooper, Frederick and Randall Packard, *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, 1997.

⑤ Cornia, Giovanni Andrea, "Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization," *Policy Brief*, No. 4, UNU/WIDER, 2000.

⑥ DFI, "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor," 2000.

⑦ Dollar, David and A. Kraay, "Growth Is Good for the Poor," *Journal of Economic Growth*, Vol.7, No.3, 2002.

⑧ Escobar, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.