

GSID

Discussion Paper No. 157

貧困研究を通じた開発学

木村 宏恒

October 2007

Graduate School
of
International Development

NAGOYA UNIVERSITY
NAGOYA 464-8601, JAPAN

〒464-8601 名古屋市千種区不老町
名古屋大学大学院国際開発研究科

貧困研究を通じた開発学

木村宏恒¹

目 次

1. 問題の設定
2. 貧困線の評価
3. 貧困層はどこにいるか
4. 経済成長が貧困削減の最大の鍵+多面的アプローチの必要
5. 多面的アプローチの第一はガバナンス
6. ではガバナンスと社会開発の関係をどうするか？
7. 結論：本研究プロジェクトの Findings は何か

¹木村宏恒：名古屋大学大学院国際開発研究科教授。本稿は、平成 17－19 年度科研費基盤研究 (B)「開発学の学際的構築—貧困問題への対応を事例に一」の研究のまとめであり、総論である。

1. 問題の設定

本研究は、「開発学の学際的構築—貧困問題への対応を事例に一」と題し、これまでの経済学中心の国際開発研究を止揚し、政治学、社会学、教育学といった諸側面から総合的に国際開発にアプローチし、かつ、途上国の開発現場に即したケーススタディを行って、真に学際の名に値する開発学の学際的構築についての展望を示すことをめざして、3年の期間限定で始めたものである。

その前段階として、筆者は、1999～2001年度の3年間、「貧困緩和のための政府政策」と題する科研費基盤研究（B）を受け、名古屋大学大学院国際開発研究科（参加者2名）と学术交流協定を結んでいるフィリピン大学ロスバニョス校（4名）およびインドネシアのガジャマダ大学（3名）の教員と合計9名での国際共同研究に取り組んだ。

その主な研究成果は次の通りであった。

- (1) 貧困研究はその定義から始まるが、一人一日ドル以下²を貧困層とするという国際機関による有名な定義は、どの国でも実情に合わないと言及もされないほど無視されている。ではいかなる基準を使うかとなると、各国の国家統計局、内務省、高名な農村経済学者、あるいは現地国際機関の定義がいずれも異なっており、インドネシアとフィリピンのように国が異なるとさらに大きな定義の差がある。したがって、村の現場では誰が貧困層か特定することは困難であり、したがって貧困層にターゲットを絞った開発計画というのは名前あるいはたてまえだけである。村人に参加型で貧困層は誰かを話させると、「われわれ全員が貧しい」と一致した認識をする。貧困線より上で中間層より下の階層は、途上国でもっとも多いのが実情である。この層は貧困層よりはましかもしれないが、中間層（その下層は自分たちを貧しいと感じている）ほどの「ましな生活」感覚もなく、「自分たちは貧しい」と思っている。
- (2) したがって、貧困層の定義と貧困層向けの開発計画とはかなり無関係に行われている。「この村は貧困層が多いと想定されるから、この村にこの社会開発計画を実施する」といった具合である。
- (3) 貧困層に焦点を絞って使うように指示された政府融資資金などは、実際に現場でインタビューしてみると、返済可能性を考えて、返済能力の高い人に貧困層とは無関係に貸し出されたり、全員平等的に貸し出されたりしている。貧困層向け奨学金などを含め、村に回ってくる政府資金はあまりにも少額で、「too late, too little」を地で行っている。

² この場合の1ドルは、ドル換算の117円などではなく、PPP (Purchasing Power Parity) 1ドルとされるが、そうになると、インドネシアやカンボジアで実際の貨幣価値でいくらになるのか、皆目見当がつかない。実感として「なるほど。この程度か」と感じる事が不可能な計算方法で説明される。

- (4) インドネシア、フィリピンとも地方分権が進んできているので、具体的な貧困緩和政策は地方政府の責任に変ってきているのではないかと考え、調査したが、それは違い、地方分権は少しだけで、なお中央からの特別資金という形をとっていることが多いことがわかった。また、地方政府の政策は地域（経済）開発第一で、貧困対策はマイナーな位置を占めているに過ぎない。
- (5) 草の根 NGO は貧困層に焦点を絞っているが、取組みの規模が小さすぎ、エピソードにとどまるという問題点を抱える。面的拡大のためには、地方政府と NGO の協力による相乗効果(NPO-GO Synergy)を拡大する方向が考えられるが、双方の相互不信は想像以上に大きい。
- (6) 貧困緩和は、国際機関や途上国の目玉政策となってきたが、実態は下に降りるほど内容が薄くなっている。実際に行われる貧困対策なるものがどの程度のものなのか。地方政府や NGO が貧困緩和の成功例を作り、そのモデルを広げていくとか、貧困層を対象にしたマイクロ・ファイナンスとかが今後の方向性として考えられているが、日本や韓国・台湾がかつて経験し、中国やタイが目下経験しているように、経済成長に伴う都市での雇用拡大、農民の脱農戦略や兼業化、農業の第6次産業化（食品加工工業、サービス産業化）、社会的孤立を防ぐネットワークづくりなどの総体のなかで、貧困対応政策をもっと根本的・総合的に考える必要がある。

貧困削減は国際開発協力の基本であるが、「船頭多くして船山に登る」状況がある。

本研究会のメンバーである長田博が指摘するように、国際機関あるいは大方の開発学者は「貧困削減政策が有効であるためには、標準的な成長促進政策が、政策の中心におかれるべきである」と考え、かつ貧困層にも裨益するようなPro-poor Growthを成長の基本方向と主張しているが、具体的にはスローガンにとどまり、政策体系としては内容に乏しいという問題がある³。基本的には経済開発と社会開発の組み合わせが合意されてきたといえる。たとえば世銀の1990年『世界開発報告（貧困）』では、成長政策と労働集約産業、貧困層への人材育成投資、社会的安全網の組み合わせが主張され、2000年『世界開発報告（貧困）』では、成長政策と機会、安全、エンパワメントの組み合わせが主張された。後者は社会開発の諸構成要素であるが、2003年にある開発系のジャーナルで社会開発特集の巻頭論文を書いたミドグレイも、その構成要素についてはなお国際開発の世界で定まった合意はないという⁴。

名古屋大学大学院国際開発研究科では、幸いにして発足時から公開募集で国際開発の諸分野の教員を集め、国際開発入門や海外実地研修などを通じて学際的な授業も実施してきたことから、学際的研究の条件が整っている。その特長を生かし、日常的に研究会を行い、

³ 長田博（2007）「Pro-poor Growthアプローチ—課題と有効性」名古屋大学大学院国際開発研究科紀要『国際開発研究フォーラム』33号、p.26。

⁴ James Midgley. 2003. “Social Development: Intellectual Heritage.” *Journal of International Development*. p.832.

開発学という枠組みで、今日国際的に通用している主要文書を吟味し、貧困削減問題の論点について整理してみようというのが本科研の趣旨であった。主要文書とは、国連開発計画『人間開発報告 1997年（貧困と人間開発）』、世銀 2000年『世界開発報告（貧困との闘い）』、国連 2000年決議「Millennium Development Goals(MDGs)」などである⁵。

2. 貧困線の評価

世銀 2000年『世界開発報告（貧困との闘い）』は、貧困について広義の定義（5指標）を採用している。（所得や消費によって測定される）物質的欠乏（所得貧困）、低い教育水準、保健水準、リスクに対する脆弱性、および発言力や権限の弱さである⁶。所得貧困については、統計上容易なので、1人1日PPP（Purchasing Power Parity購買力平価）1ドルがもっともよく使われる。しかしながらすべての東南アジア諸国は、これを非現実的であるとして自国の貧困層を計測するのにこの基準を使っていない。実際、通貨の1ドル=117円なら現地通貨でどの程度で、食べるものはどうと推定できるが、PPPでは実生活でいくらかのか全然わからない。下記は一応の試算である。

2005年	名目 GDP	PPP GDP	名目価格/PPP	PPP1ドル/日
日本	4兆 1556億ドル	4兆 2200億ドル	97.5%	135円
中国	2兆 2341億ドル	10兆ドル	22.3%	27円
インド	7720億ドル	4兆ドル	19.3%	23円
インドネシア	2813億ドル	9350億ドル	30%	36円

中国：The government sets a minimum purchase price for early rice at 1.4 yuan (\$1=CNY8.28) a kilogram⁷=20円/kg。

インドの標準米は Rp.15×2.90（円換算）=40円/kg。

米1合160gのカロリーは 570kcal⁸×1日3食=500g=20円で 1710Kcal。

米に換算すると中国、インドではかつかつ。その他の必需品を入れると生存無理。

インドネシア：1,230 to 1,330 rp/kg⁹ (05.3) =17円

5

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0..contentMDK:20194762~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html> ; <http://www.undp.org/mdg/> ; <http://hdr.undp.org/>。

⁶ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, p.15（邦訳 p.27）

⁷ <http://www.oryza.com/asia/china/index.shtml>。 July 28, 04.

⁸ http://detail.chiebukuro.yahoo.co.jp/qa/question_detail.php?queId=7091692

⁹ <http://www.oryza.com/asia/indonesia/index.shtml>

前回の共同研究までの筆者の答（2001）は次のようなものであった。

- (1) 各国内で貧困線基準はばらばらである。：フィリピン大学のBalisacan教授はその著で、各種機関の貧困線 1 人 1 日収入を表にし、いかに差が大きいかを書いている。すなわち都市では 2800～8000 ペソ（世銀は 4285 ペソ、政府機関は 7141 ペソ）、農村では 2600～6000 ペソで、基準にできないほどあいまいだというのである¹⁰。インドネシアでも、国家統計局と農村を管轄する内務省と高名な農業経済学者（Dr. Sajogyo）がそれぞれ異なる基準を使い、それぞれ広く普及していた。1996年のインドネシアの 1 人当たりGDPは 1080 ドルで貧困層は 11.3%であった。一方フィリピンの 1 人当たりGDPは 1160 ドルでインドネシアとあまり変わらないのに対し、貧困層は 32%と 3 倍になっている。世銀のあるフィリピン報告は次のように言う。「各国毎の比較は貧困線の基準差を無視しているため、インドネシアやタイに比べてフィリピンの貧困層は非常に過大評価されている。フィリピンの貧困層は、もしタイの基準を使えば 40%減少し、インドネシアの基準を使えば 60%減少する」と。ちなみにアキーノ政権が発足した 1986 年から退任の 91 年にかけて、フィリピンの貧困層は 60%から 41%に減少したが、「それは主として統計上の操作によってもたらされた¹¹」。フィリピンのある地方政府に行ったときにインドネシアの貧困線の基準を説明すると、「それはアフリカの議論だ。われわれはそんな基準を採用するつもりはない」と言われた¹²。
- (2) 貧困線は一般民衆の生活の中では実感がない基準である：筆者はかつて、1994～96 年にインドネシア全土で展開された「貧困村撲滅計画」の実態調査を行ったことがある。貧困村では政府融資を受ける資格のある村の貧困層を特定するために話し合いが開かれた。村レベルでは、監督官庁の内務省による貧困基準を村役場が使っている。床が土間である。電気が来ていない。MCK（水浴、洗い場、便所）がない。室内の通風が悪い、といった基準である。もう一つの基準は経済的なもので、耕地がないか、あっても非常に小さく、他人の耕地や建設の日々雇用に頼っていて収入が不安定である。食事も定期的に食べられず、米にキャッサバ（いも）の粉を混ぜ、おかずはあるものを食べておく。燃料を薪に頼っている。学歴は小学校卒業以下である、といったものである。しかし話し合いの結果は、村人の生活水準はそんなに違うものではないというものであった。実際には貧困線のすぐ上に多くの人が存在して明確な線を描くことが困難なことの反映で

¹⁰ Arsenio Balisacan. 1994. *Poverty: Urbanization and Development Policy*. University of Philippine Press. pp.14-17.

¹¹ “Reducing the poverty level is easier to said than do,” *Business World*, Oct.24, 1994, p.5.

¹² World Bank. 1993. *The Philippines: An Opening for Sustained Growth*. Vol.1. p.329; Kimura Hirotsune. *The Capacity Building for Democratic Developmental Local Governance*. 2001 『国際開発研究フォーラム』 No.20.

ある。そこからは「村人は皆貧しい」「村では皆で一緒に」という発想が出てくる。政府融資が借りられるなら貧困層に分類してほしいという人もいた¹³。天候の影響や災害や家族の病気などで貧困線を上下する人も少なくない。一般に研究者たちは、人口の上層約 15%ほどの中産階級と、下層 15%とかの貧困層についてはよく議論するが、その中間で貧困線の上で中間層の下にいる人のことがよく見えていない。実際は彼らが 50~70%と国民の最大階層を構成しているにもかかわらずである。彼らは子弟を大学に入れたり、少しは余裕のある生活をするのが困難な階層であり、その大部分は自分たちを貧しいと感じている。国際機関が 2 ドル以下の貧困線を新たに宣伝していることに通じるものがあり、貧困削減はこの部分も考えなければならないということである。

(3) 所得貧困以外の基準が台頭してくると、貧困層の特定はますます困難になり、貧困削減政策も、より一層、一般的な経済成長政策や社会政策の一部になっていった。ロバート・チェンバーズの貧困層定義は、「物質崇拜主義¹⁴」を批判し、所得貧困基準にいわば終止符を打った。彼の貧困層定義は、次の 5 つの互いに絡み合った困難に直面するものであった¹⁵：

- (a) 家計が貧しい：資産が少ない、家が粗末、家具が少ない、土地・服がない、負債がある
- (b) 肉体的に弱い（ちゃんと食べられないため）：栄養失調、やせている。
- (c) 社会的に孤立している：仕事・会話・情報から。ラジオもなし。しばしば非識字。
- (d) 緊急時に弱い：災害、悪天候、病気
- (e) エンパワーされていない：法律を知らない。搾取／だまされ易い。

絵所秀紀らの研究も、貧困ライン設定にかかわる技術的問題と恣意性、すなわち常にあいまいさを伴うことが留意されている¹⁶。貧困層に特定した対応政策は一般に困難なのである（グラミン銀行などは会員を貧困層に限定しているので、入会に際しては職員が家庭訪問し、貧困層かどうかを確かめる）。実際のところ、貧困対策は援助総額の約 8~15%と見られてきた¹⁷。「貧困層対策」は名前だけで、貧困層にも裨益するであろうと想定されるような政策がそう呼ばれていることが、しばしば実態である。一般的な社会開発政策（初

¹³木村宏恒 1999 「上からのマイクロクレジット—インドネシア貧困村撲滅計画の教訓—」名古屋大学国際開発研究科『国際開発研究フォーラム』12号、p.5.

¹⁴菅原鈴香 2000 「貧困概念をめぐる一考察」『国際協力研究』16(1)。

¹⁵ Robert Chambers, *Rural Development: Putting the People First* 邦訳（チェンバーズ『第三世界の農村開発』明石書店、1983；Robert Chambers, 2001, “The World Development Report: Concepts, Content and a Chapter 12.” *Journal of International Development*. 13.

¹⁶ 山崎幸治 「貧困の計測と貧困解消政策」絵所秀紀・山崎幸治編 1998 『開発と貧困—貧困の経済的分析に向けて—』アジア経済研究所。pp.82,119.

¹⁷ White, Howard, 1999, “Global Poverty Reduction: Are We Heading in the Right Direction?” *Journal of International Development*, 11.

等教育、基礎保健など) もそうである。「中小企業」支援もしばしば貧困層支援になっている。しかしたとえ中小とはいえ企業経営者が貧困層であるわけではない。中小企業支援を行うと、その裾野が広いだけに、より多くの貧困層が雇用される可能性があるという論理であろうが、そうだとすると、そのような名称の特定が必要である。

3. 貧困層はどこにいるか

- (1) 貧困削減援助ということで今日その焦点はアフリカに向いている。国連の「ミレニアム開発目標 2000」も「1990年基準で2015年までに1日1ドル未満の人の比率を半減させる」となっている。2006年UNMDG報告書では、1990年12億人＝途上国人口43億人の28%だった絶対的貧困層は、2002年までに19%へと減少し、それは主としてアジア地域での減少によってもたらされたとしている。しかしながら、それに続いて貧困比率を地域ごとに描き、開発がもっとも困難なサブサハラに重点を置く論理になっている¹⁸。しかしそれは欧米の偏見である。1980年代にも「失われた10年」という偏見が行き渡ったが、「失われた10年」は中南米とサブサハラ(途上国人口の23%)の現象であり、日本を除く東アジア(日本で言う東南アジアを含む。途上国人口の40%)にとつての80年代は経済成長を伴う「栄光の10年」であった。南アジアと中東(途上国人口の35%)はどちらにも属さなかった。「途上国一般」というとき、日本人はアジアをイメージするが、アメリカ人は中南米をイメージし、ヨーロッパ人はアフリカをイメージして議論するという認識ギャップがあることを忘れてはならない。この点は非常に大きい。2001年の数字で、世界の貧困層11億中、東アジア2.7億(25%)、南アジア4.3億人(40%)で世界貧困層の65%。サブサハラは3.1億人で29%である。そうしたなかで過去15年間、その前の30年間と同じように、90年44.6%から2002年44.0%へと貧困比率が減らなかったサブサハラになぜ重点を置かなければならないのか? 東アジアで33%から14%へ、南アジアで39%から31%へと減らしてきたその実績の上に、アジアに重点を置けば、90年から02年の12年間に途上国貧困比率を28%から19%に減らした実績を延長して、02年から15年までの13年間に19%から14%に減少させることは十分可能ではないか? サブサハラに重点を置けば削減の達成可能性はほぼゼロではないか? 貧困削減努力の中心は、中国(2.1億)、インド(3.6億)、インドネシア(3900万人)における格差拡大への対応におかれなければならない(正確には下層の収入のボトムアップ。それが達成できるならある程度の格差拡大は容認される)。この3カ国で6億人＝世界貧困層の55%を占める¹⁹。国際的には「日本は相変わらずアジアに援助の重点を置いており、これは貧困より自国の国益を重視し

¹⁸ UN. *The Millennium Development Goals Report 2006*. p.4.

¹⁹ World Bank Policy Research Working Paper 3341, 2004. How have the world poorest fared since the early 1980s?

た援助政策の現れである」という議論があるが、まったくの謬論である。サブサハラの開発を軌道に乗せるためにどうするか、あるいはいろいろな手立てを考える重要性を否定するわけではない。もっとも貧困な地域であり、いろいろ手立てが必要であることは言うまでもない。ただ、MDGsの枠内で議論すべきではなく、別の特別枠が必要であるというのが筆者の議論である。サブサハラは2015年までと年限を設定してどうこうできるような地域ではない。

(2) 国内分野では、途上国の貧困層が多く見られるところは次のようなところであり、意識的な貧困削減政策が必要である：

- (a) 低地の土地なし農民（地元の人に聞かないと、道路沿いの家にはまづいない）。
- (b) 中山間地の人（upland people。とくに水不足の地域＝乾季に作付けができない）
- (c) 漁村：近年、資本力のある華人などが先進国（日本）の中古船を買い、魚群探知機まで使って沖合いでごっそり魚を取ると、資源そのものも減り、零細漁民の漁獲高は年々少なくなる。漁民は一般に貧しい。
- (d) 上記貧困層の2／3は女性と想定される。
- (e) スラムの人：スラムに住む人は一般に貧困層と見られがちだが、大都市では雇用機会も多く（地方都市ではより少ない）、それなりに銭を稼ぐ貧困層でない人が多い。普通は調査に対しても政府に対しても所得を過少申告するので統計には表れにくい。たとえばバンコク首都圏の90年代はじめのスラム人口は27%であったが、貧困層は1%にすぎなかった。1%の全員がスラムに住んでいるとしても、スラム住民の96%は貧困層ではないということになる。ただし他の国や都市のスラムはここまで極端ではない。都市のゴミ捨て場で働く人々は貧困層の象徴のように見られることがあるが、実際インタビューしてみると、人口130万人のプノンペンのような小規模な都市で中産階級の少ないところでも（したがって捨てられるゴミに値打ち物がより少ないところでも）、1日1PPPドル（30円）以下しか収入がないような人はまづいない。通貨1ドル（120円）以下の人もまづいない。彼らが不衛生な労働環境に暮らしていることは問題だが、首都のゴミ捨て場労働者に貧困層は存在しないと明言しても良い。さらに彼らは途上国におけるリサイクルシステムの担い手であることも評価する必要がある。

国内の貧困削減対策を地域的に重視する場合、(a)(b)(c)＝農山漁村部に重点を置く必要があるということになる。農村部に貧困層がたとえば65%いるという統計を基礎に議論する人がいるが、農村人口が65%なら都市と農村に均等に貧困層が散らばっている事実を無視した議論になる。にもかかわらず、都市におけるより大きな収入機会ゆえに、農村部により所得貧困層が多いのは事実である。

4. 経済成長が貧困削減の最大の鍵＋多面的アプローチの必要

国際機関において、経済成長が貧困削減の最大の鍵であり、さらにそれにプラスして多

面的アプローチが必要であるという議論に異存はない。ただ多面的アプローチの構成や優先順位には意見がある。

「地域によって貧困層の減少が停滞しているのは、経済成長率が低い、または遅いのが原因である」（世銀開発報告 2000 邦訳p.8）デビッド・ダラーとアート・クレイが『貿易、成長、貧困』で結論づけているように、経済成長と貿易はなんといっても世界最良の貧困撲滅プログラムである²⁰。「貧困と闘うには、経済の領域を超えた行動が必要である」という世銀報告の言葉が、ややもすると過大評価され、経済の領域が中心であることを軽視する見方もあることに対しては、それが間違いであることを明確にしておく必要がある。

その場合、UNDP『人間開発報告 1996』における成長と人間開発の優先順位議論に留意する必要がある。同報告は、「人間開発が目標であって、経済成長は手段に過ぎない²¹」と宣言した。「しかしながら、経済成長が人間より上位にある現実は明らかであり、たとえ人間が開発の目標だといっても、それは人々の選好に圧倒されることは明らかである。ただ経済成長が中心ではあっても、その過大評価を問題とし、目標は人間の幸福であるとした点は評価される²²。」「UNDP1996 報告はとくに経済成長への理解が弱い」と評価する意見もある。「成長は一般的によくないかのごとくである。その延長線上にMDG（キャンペーン・マネージャーはUNDP）がきている。」（しかがってそこには）「雇用機会の増加など、貧困削減を長期的に実現する戦略が備わっていない²³」というのである。「実際のところ、経済成長が配分をより悪くした例はまず見られず、質の悪い成長というのは一般化できない。一戸当たり平均所得が5%上がると貧困層が10%減るとというのがむしろ一般的である。…世界の貧困層が直面している問題は、質の悪い成長ではなく、成長がほとんどないことである²⁴。」「人間開発が目標であって、経済成長は手段に過ぎない」という議論には賛成するが、人間開発の目標を達成するためには、経済成長が第一の手段であることを確認せよということである。大野健一も言うように、貧困削減はあくまで「対症療法」であり²⁵、根治療法は経済成長であるということである。イギリス国際開発省の最近の開発協力白書でもその点を確認している。「過去50年の経験は、経済成長こそが人々を貧困から脱出させるもっとも強力な方法である。アジアにおいては劇的な経済成長が貧困削減に寄与した。最初はNIESから、さらには中国、ベトナム、さらにはインドと貧困が減少していった。サブ・サハラ・アフリカではまったく違った事態が展開した。ウガンダやガーナといった経済成長を経験した一部の国を除いて、過去20年、貧困線以下層の人々の比率は増大した」

²⁰ トーマス・フリードマン(2005)『フラット化する世界』日本経済新聞社、下p.176.

²¹ *Human Development Report 1996*. p.1.

²² Martin Ravallion. 1997. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports." *World Development*. 25(5). p.632.

²³ 山形辰史「ミレニアム開発目標特集にあたって」『アジア研ワールドトレンド』2003年4月号、p.3.

²⁴ Martin Ravallion. 1997. "Good and Bad Growth." p.634.

²⁵ 大野健一(2000)『途上国のグローバリゼーション』東洋経済新報社、p.45.

という議論である²⁶。

貧困削減政策は総合的なものではあるが、その中心にあるのは経済成長である。健全な総合的経済成長政策が貧困削減の王道である。経済成長と雇用拡大の論理は、マクロ・インフラ・FDIが中心の位置を占めるが、2番目に来るのは、その経済成長を支援する道路や人材育成などの政府の役割（ガバナンス）である。3番目は小規模金融が来るのではなく、中小零細企業振興政策が、より多くの雇用を生み出す広い裾野を提供することを理解する必要がある。4番目は広範囲に農民の所得を向上させる農業振興政策があり、5番目に小規模金融が来るという政策体系が妥当である。たとえば絵所秀紀は、『シリーズ国際開発第1巻貧困と開発』の巻頭論文「貧困と開発：主要論点」のなかで、「これまで貧困問題の解決にとって有効な手法・措置・制度として3つのものがよく知られている。第一にグラミン銀行に代表されるマイクロクレジット、第二にソーシャル・キャピタル、第三に分権化である」と紹介している²⁷。中小零細企業振興政策に一言も触れずにこのように書くのは間違いであると思う。

途上国において中小零細企業（SME&MSE²⁸）は企業の約99%を占め、概して雇用の2/3を占める。したがって、協同組合を含む中小零細企業振興政策は、NGOなどが進めている小規模金融による小規模ビジネス振興政策よりはるかに広い範囲の所得向上に結びつき、それゆえ重要である。瀬戸内海の島を大企業とすれば中小零細企業は海である。どちらも他方がなければ存在できない。清成忠男が『中小企業読本（第3版）』（1997）で明らかにしたように、「経済の二重構造」（大企業に搾取。低生産性、低賃金、前近代的）という認識は誤った中小企業観であり、日本でも毎年2万社が消え、10万社が創設されて、全体としては増え続けている。中小企業は、産業構造の高度化に伴い社会的分業の深化の過程で構造的に増大していくものである。その主要分野はサービス産業分野である²⁹（先進国では75%、サービス産業がかつては視野になかった共産国ベトナムでは40%強³⁰）。中小零細企業はニッチ的存在であるかもしれないが、それは「海のように広いニッチ」（木村）である。世銀の『世界開発報告 2003（ダイナミックな世界における持続的開発）』においても、「中小企業が途上国ではもっともダイナミックな部門であり、特に貧困層の雇用機会の拡大にとっては重要である」としている³¹。

今日における小規模金融の広範な展開の重要性を否定するものではない。それは多くの

²⁶ DFID. 2006. *White Paper: eliminating world poverty making governance work for the poor.* p.43.

²⁷ 絵所秀紀 2004 「貧困と開発：主要論点」『シリーズ国際開発第1巻貧困と開発』所収。p.13.

²⁸ SME&MSE : Small and Medium Enterprises and Micro and Small Enterprises

²⁹ 清成忠男（1997）『中小企業読本（第3版）』、東洋経済新報社、pp.64,102,15.

³⁰ Charles Harvie. 2004. "The Contribution of SMEs in the Economic Transition of Vietnam." *Journal of International Business and Entrepreneurship Development.* 2(2). p.3.

³¹ 世銀『世界開発報告 2003（ダイナミックな世界における持続的開発）』p.260.

雇用を生み出し、女性の組織作りと収入向上に寄与する。また、貧困層が小規模ビジネスを始め、その経営能力を高める人材育成の意義ももつ。しかしそれは貧困削減戦略にとっての重要性でいえば5番目である(4番目は農業)という位置づけを誤ってはならないという点がポイントである。なお、小規模ビジネスは、informal sector という negative な用語で呼ぶべきではなく、インドで一般的に使われているように self-employment sector と呼ぶべきであると考える。

小規模金融(Micro-finance)よりはるかに大きなself-employment sectorは小規模農業である。ソ連、中国、日本からタイなど途上国に至るまで、各国は近代化途上において、工業部門の成長を重視し、再投資部分を増やすために労働者の低賃金構造を維持し、それでも食べられる状況を維持するために低農産物価格政策を実施してきた。農民はその犠牲となり、多くの農民とその子どもたちは都市に移動し、非農業部門の労働力を提供するという二重効果を提供してきた。農民は農業だけに頼ってはいはじり貧である。土地所有面積は相続が重なるにつれてどんどん小さくなってきた。大規模経営などは途上国では一部にとどまる。農民における貧困層(途上国で最も多い貧困層)削減の第1の方向は、これまで脱農戦略であった³²。そして今後も脱農戦略である(村からの通勤を含む)。農村における非農業収入向上は、農業収入より多くなってきている。村の「コンビニ」や行商、バイク修理、マットづくりなど、非常に多様である。その次に、農業部門における多様化と付加価値の増大、農業の六次産業化がくる。国際機関では土地改革や土地所有権が勧告されているが、中南米ならともかく、アジアにおける人口増大と相続に伴うともなう土地細分化の実態をどれだけ承知した上で言っているのか、大いに疑問である。工業生産との間に構造的なギャップを拡大させる農業・農村問題を農業・農村の範囲で解決しようとするのは、基本姿勢が間違っている。現実にASEAN5カ国の農村における非農業収入は農業収入より多くなってきている³³。これは農民の平均農業収入が14%にまで減ってきている日本をはじめ、東アジアでも同様である。したがって、非農業収入を拡大することが、脱農戦略について重要である。農業・農村貧困削減政策は、地方の工業化・都市化を中核とする地域開発政策の枠内で対応し、雇用機会を増やし、地域経済市場を拡大する環境づくりのなかで考えていかなければならない。農村総合開発という用語は、地域総合開発の枠組みのなかに発展解消する方向が望ましいということである。

一方、UNDP『人間開発報告 1997 貧困と人間開発』(p.133)で展開されている「もっとも重要な6つの行動」では、経済成長は3番目に位置づけられている。

- (1) 個人、家庭および地域社会の能力を強化：金融、BHN (Basic Human Needs)
- (2) ジェンダー平等の促進

³²海田能宏 1991「農村開発研究—バングラデシュの農村開発のための共同研究—」『国際協力研究』7(2). p.38。

³³この点については、北原淳「東南アジアにおけるポスト緑の革命と農業就業構造の多様化」(神戸大学)『国際協力論集』5(2)、1997年11月。

- (3) 貧困層のための成長を促進させる経済成長。
- (4) 完全雇用と機会の拡大
- (5) 小規模農業、零細企業、インフォーマルセクター支援
- (6) 貧困緩和と社会保障の促進に向けた公共支出＝貧困緩和を国家の政策立案の主流とすること。

「個人、家庭および地域社会の能力を強化する手段としての金融」は、それが公営のものであればこれまで、(a) 抵当（土地、家屋、牛、バイクなど）を必要とし、したがってそれらをもたない貧困層は借りられない、(b) 圧倒的に返済率が悪く、しばしば行き詰ってきた歴史を持つ。そこで追加的に2つの道が出てきた。1つは民間銀行にその融資の20%以上は中小企業に貸し出さなければならない、あるいは地方で貸し出さなければならないという規則を設けて（インドネシア、フィリピンなど）金融環境を整える。もう1つはグラミン銀行のようなNGOの融資活動を促進し、グループメンバー連帯保証のような制度を設けて抵当の壁を突破する方法である。しかしながらこのような民間の取り組みはその普及の程度に問題があり、小規模金融の国際運動も岐路にあり、「第2次小規模金融革命」の必要性も議論されている³⁴。すなわち、小規模金融を貧困層に限定しないで10万円程度以下のすべての金融を小規模金融として幅広く社会の需要に応える方向や、生産的金融に限定しないで、家屋購入、教育など幅広い金融需要に応える方向などである。

さらに、近年では「2つの中国、2つのインド、2つのブラジルなど」国内の顕著な格差増大＝成長しても貧困層がとり残されるという大問題がある。これには格差社会に直面している日本も他人事ではない。ただ成長の過程で貧困層が、解決不可能な論理でもって必然的に取り残されるのか、取り残しは出るが成長の結果として大きく減っていくのかは議論の分かれるところである。中国やインドでは減っていく展望があり³⁵、ブラジルではどうなるのかまだ先が見えない。

途上国世界における国家間の格差はさらに深刻である。メキシコ、インド、中国、インドネシアなどの長年の経済ナショナリズム的發展戦略の失敗³⁶と、東アジアNIESの教訓から、先進国の資本と技術の導入＝国際競争力＝工業製品輸出可能な、外資導入型工業化こそが途上国工業化の鍵であるという方向が明確に出てきたが、そのFDI（Foreign Direct Investment）は途上国の一部に集中する傾向があり、ほかの途上国は工業化では敗者になるという傾向が出てきている。大野健一はその著『途上国のグローバリゼーション』のなか

³⁴ G. Woller, 2002. "Introduction." *Journal of International Development*. pp. 301–304.

³⁵ 中国の政府発表では、1996年から2004年にかけて、全国の貧困人口は2億人から2900万人に減り、国連のトップが語った「いかに高く評価しても過ぎることはない」という貧困撲滅の奇跡を達成した。チャイナネット<http://www.china.org.cn/japanese/221931.htm>.

³⁶ 恒川恵市（1988）『従属の政治経済学メキシコ』東京大学出版会、リチャード・ロビンソン（1989）『インドネシア：政治経済体制の分析（The Rise of Capital）』三一書房、Ronald Herring. Chapter 10 Embedded Particularism: India's Failed Developmental State in Meredith Woo-Cumings. 1999. *The Developmental State*.

で次のように言う。「後発国はある内的要因があつて後発国にとどまっているのであり、その責任をすべて日米欧の過去の横暴に帰すことはできない。」「問題なのはグローバリゼーションそのものではなくて、個別事情を配慮することなくすべての国に画一的な統合を共用するようなグローバリゼーションなのである。」準備なしの統合は成功型とともに、時間切れ型や更新欠如型の国を生み出す。工業化する途上国と市場経済システムが未発達な国のギャップは拡大する傾向にあるというのである³⁷。

ピーター・エドワードが主張する点も留意する必要がある。「世界的な成長は貧困層にも益するが、より富裕層に益し、平均的には貧困層への裨益は成長率の半分程度である。貧困削減のために成長に頼るのは効率的ではない。より直接的な政府介入がより効果的であるように思える³⁸。」

5. 多面的アプローチの第一はガバナンス

そこで、多面的アプローチが議論される。「貧困削減を成功させる際に中心となるのは国の経済発展である。しかし貧困は、単なる経済プロセスではない。経済・社会・政治プロセスの結果である。貧困削減には、地方、国家、世界レベルでの機会の促進、エンパワメント、安全保障の強化が必要である。」（世銀開発報告 2000 邦訳p.68）これらはすべて政府政策に関連するのである。サセックス大学開発研究所のモズレーは、『世銀開発報告 2000』が世界経済の自由化を旨とする「ワシントン・コンセンサス」を修正したのかを問うて、「答はYesでありNoである」とし、基本線は変えていないが、ルワンダからコソボに至る「開発－安全保障複合体」については根本的に公共的なものと認めるなど、市場の失敗を組み込んだものとなっているとしている³⁹。さらにモズレーは次のように言う。実際は、Conditionalityの実行レベルは低かったが、それによって援助が中断されることはなかった＝Washington Consensusは薄められ、その実行は「Yes and no」である。もし援助が貧困層に焦点化していたらその効果は倍になっていたであろう⁴⁰。

モズレー論文における世銀の貧困対策戦略 1990 年と 2000 年の比較表から読み取れることは次のような点である。

- (a) 貧困削減効果が大きいのは経済成長であるという基本線は維持されている（経済学中心）。
- (b) 貧困削減の基本はエンパワメントであり、そのための初等教育（教育開発）重点戦略は維持されている。

³⁷大野健一（2000）『途上国のグローバリゼーション』 pp.10、22、34－36。

³⁸ Peter Edward. 2006. “Examining Inequality: Who Really Benefits from Global Growth?” *World Development*. 34(10). p.1667.

³⁹ Paul Mosley. 2001. “Attacking Poverty and the ‘Post-Washington Consensus.’” *Journal of International Development*. 13.

⁴⁰ Paul Mosley, 2001, “Attacking Poverty and the Post-Washington Consensus.” *Journal of International Development*. 13. p.312.

- (c) しかしエンパワメントを促進するための制度作り（小規模金融、財政配分、紛争回避、地方分権、社会関係資本など）に重点が移ってきており、政治学の領域に注目が行っている。
- (d) にもかかわらず主要アジェンダであるエンパワメント、組織作り（Social Isolation回避）、融資、社会関係資本などの目標は社会学の領域である。

パキスタンの2004年PRSP(Poverty Reduction Strategy Plan)では4本柱の政策が展開されている(PRSP 2004 in Pakistan) :

- (a) 経済発展促進（マクロ、インフラ、農村開発など）
- (b) ガバナンスと地方分権（法、汚職、情報など）
- (c) 人的資本への投資（教育、保健、HDI）
- (d) 貧困層と弱者に焦点（Microfinance、その他の Safety net）

その2つめにガバナンスがきているのが重要な点である。ここでは経済成長に次ぐ優先順位をガバナンスにしているのである。

世銀で95～03年に南アジアを担当した西水美恵子は、「世界銀行での20年余りの多くを開発途上国における変革の政治、いわゆる改革の、泥沼のような現実の中で過ごした。その経験が、『開発』とは社会的、経済的、政治的な変化のプロセスなり、と教えてくれた。世界銀行で得た最も重要な教訓。それは、良いガバナンス無くしては健全な国造りはできないということ。そして、良いガバナンスが行われることを可能にするために最も重要でありながらなかなか見つからないものは、優れた政治的リーダーシップなのだということ。」（個人的には但し書きをつけたい。参考ピーター・ドラッカー：「あらゆる国で政治家のリーダーシップを求める声が聞かれる。それは間違った考えである。問題が起こっているのはひとに問題があるからではない。システムに問題があるからだ⁴¹。）」「南アジアの貧困の根本原因は公的政策および制度の悪い統治である⁴²。」

バーミンガム大学公共政策研究科のシェファード（Andrew Shepherd）は、『世銀2000年開発報告（貧困と闘う）』を評価する論文のなかで次のように言う。「開発は非政治的であり続けることはできない。政治発展は、開発の鍵である。しかしなおきちんと位置づけられていない。」「世銀開発報告1997年（開発における国家の役割）」を引き継いで、2000年開発報告は貧困と闘ううえでの強い国家の必要性を示唆している。しかしながら包括的分析には至っていない。」「2000年開発報告は、貧困削減の諸制約を過小評価している。諸制約とは、財源の問題、政治の問題および紛争の問題であり、それらは真に取り組みされていない。」「世銀は開発の諸分野に手を広げる傾向があり、多分銀行であることを忘れている。もちろん融資返済計算と社会的な影響を一般化することの間には広い灰色領域がある。

⁴¹ Peter Drucker. 2002. *Managing in the next society* (ピーター・ドラッカー『ネクスト・ソサエティ』ダイヤモンド社、p.166)

⁴² 西水美恵子「ガバナンス・リーダーシップ考 連載開始に当たって」経済産業研究所

しかしながら世銀が、貧困層の脆弱性とエンパワメントの課題（市民社会やNGOや社会的保護やSafety net）に言及する根拠は弱い⁴³。」

6. ではガバナンスと社会開発の関係をどうするか？

1995年のコペンハーゲン社会開発サミット以来、「経済開発と社会開発」という形の2本柱の発想がずいぶん普及したが、経済開発とガバナンスの2本柱、ガバナンスの一環としての公共政策、その大きな中身を占める社会開発の諸分野という論理展開も可能である。国際機関の「内政不干涉原則」の論理の呪縛から逃れて論理的に考えれば、そういうことになるのではないか？

社会開発という用語⁴⁴は20世紀半ばに現れ、70年代から盛んに使われるようになったが、決定的に国際課題になったのは1995年の「社会開発サミット」である。しかしその定義・領域はあいまいで、いまだに大方に受け入れられる範囲は定まっていない。多くは貧困と社会的必要（Basic Daily Needs）を現実的なものとして考えている。1950年代イギリスに始まった社会開発は、その後国連に引き継がれ、途上国の貧困問題を議題にするようになった。社会開発はコミュニティ開発を含め、開発の一環として定着した。1960年代にはUnited Nations Research Institute for Social Developmentもジュネーブに設置された。ミュルダール（Gunnar Myrdal）はスウェーデン方式を援用して特に熱心で、保健、教育、農村開発、住居、水の供給、社会福祉サービスなど、幅広い政府の仕事の拡大を進めた。その結果、社会開発は非常に広範囲な分野を含むことになった。

世銀の『世界開発報告 1990年（貧困）』では、成長・インフラと保健・教育の二本柱という定式があり、『世界開発報告 2000年（貧困との闘い）』では経済成長のほかに3つ（機会、エンパワメント、安全保障）が設定された。曰く「貧困者の経済機会拡大の中心になるのは、資産構築の支援である。保健、教育、土地、インフラ、社会ネットワーク。」「エンパワメントには、経済機会拡大、民主制度、国家の説明責任、日常生活における法の支配」「安全保障は、病気、経済ショック、自然災害などのリスクに対する貧困者の脆弱性を軽減すること（手段としては、保健、年金、雇用プログラム、マイクロファイナンス）⁴⁵」これらを皆社会開発のカテゴリーにするといいものかどうか議論する必要がある。

7. 結論：本研究プロジェクトの Findings は何か

- (a) 国際援助の中心課題は貧困削減策であり、2015年までに1990年時点の貧困人口を半減する目標をめぐるものである。その貧困削減援助の焦点はアフリカに向

⁴³ Andrew Shepherd. 2001. "Consolidating the Lessons of 50 Years of Development." *Journal of International Development*. 13. pp.318-19.

⁴⁴ James Midgley. 2003. Social Development: Intellectual Heritage. *Journal of International Development*.

⁴⁵ 『世界開発報告 2000年（貧困との闘い）』 p.70.

いているが、それは欧米の偏見である。1980年代にも「幻滅の10年」という議論も欧米の偏見であった。「途上国一般」というとき、日本人はアジアをイメージするが、アメリカ人は中南米をイメージし、ヨーロッパ人はアフリカをイメージして議論するという認識ギャップがあることを忘れてはならない。2001年で、東・南アジアの貧困人口は世界の2/3(64%)を占める。貧困人口を半減させる努力の中心は、中国、インド、インドネシア(この3カ国で6億人=世界貧困層の55%⁴⁶)における格差拡大への対応におかれなければならない。

- (b) 東・南アジアにおける貧困削減戦略の中心は経済成長戦略と雇用の拡大戦略である。これまで世界の貧困人口を削減した最大の要因が経済成長であったことは明確な事実である。今、主要途上国は国内において顕著な格差増大に直面しており、成長しても貧困層がとり残される懸念をめぐる問題がある。ただそれがこれまでの経済成長パターンでは解決不可能な論理でもって今後とも必然的に取り残されていくのか、取り残しは出るがさらなる成長の結果として大きく減っていくのかは議論の分かれるところである。中国やインドの例は、むしろ後者の方向を示している。
- (c) 貧困削減政策は総合的なものではあるが、その中心にあるのは経済成長である。健全な総合的経済成長政策が貧困削減の王道である。経済成長と雇用拡大の論理は、マクロ・インフラ・FDIが中心の位置を占めるが、2番目に来るのは、その経済成長を支援する道路や人材育成などの政府の役割(ガバナンス)である。3番目は小規模金融が来るのではなく、中小零細企業振興政策がより多くの雇用を生み出す。4番目は広範囲に農民の所得を向上させる農業振興政策があり、5番目に小規模金融が来るという政策体系が妥当である。
- (e) 経済とともに機会、エンパワメント、安全保障を3本柱とする貧困削減の多面的アプローチ(multidimensional approach)を採用する方向性に異論はない。ただ、このような開発戦略議論を「内政不干涉」の国際原則に縛られた世銀などの国際機関が主導していることの限界に、自由な立場でものを考えるべき研究者までが同調し、目をふさいではならない。経済をはじめ multiple approach を構成するすべての開発局面は政府の公共政策に依存する度合いが大きい。まともな開発は政府論に踏み込まざるを得ない。それは内政干渉にならざるを得ない。世銀や UNDP の議論は、ガバナンスの重要性をその報告の各所に散らばらせながら、包括的に、経済開発、社会開発と並ぶもう一つの柱として展開することをせず、結果として多くの開発研究が開発の正確な全体像を把握できないようにすることに多大に寄与してきた。途上国における「貧困の根本原因は、公的政策および制度の悪い統治である。」

⁴⁶ World Bank Policy Research Working Paper 3341, 2004. How have the world poorest fared since the early 1980s?

- (f) アメリカのイデオロギーともなってきた市場原理主義、小さな政府志向、およびその国際機関への影響が、ガバナンス議論の軽視に輪をかけてきた。日本や東アジアの国家主導型の開発成功の経験は、途上国の開発政策に生かそうとはされていない。むしろSystematicに軽視されてきたと言うべきである⁴⁷。Mredith-Woo Cumings編の『開発国家』⁴⁸が明らかにしたことの一つは、官僚主導型の経済運営は日本よりもフランスが典型的であり、大陸ヨーロッパ諸国で広く行われているということである（したがって筆者は、Developmental Stateを「開発主義国家」という形で東アジアの特殊状況に限定する⁴⁹のは日本だけであると思う）。冷戦後の資本主義発展には市場中心主義のアングロサクソン型（米英型）と国家主導型（日独仏型）の対抗関係がある。この点に踏み込まない開発論は、日本人による開発論の資格がない。
- (g) NGOは開発のモデルとあるべき政策体系を示し、政策提言(advocacy)を展開し、政府の政策決定とその全国の実施に結びついてはじめて意味を持つ。NGOの開発努力だけでは、一国の一部地域だけしか手をつけられず、「エピソード開発」に終わらざるを得ない。セクター開発や農村開発も部分だけに手をつけることに終始している限り、それ自体が貴重な試みであることは否定しないが、一国全体を変えていくには程遠い。したがって貧困削減で結果を出すまでには遠い。道の駅もそれが一国全体の開発政策にならない限り「エピソード開発」にとどまる。
- (h) MDGの実現可能性に疑問を抱く意見の最大の点は資金不足問題であった。援助ドナー国のODA合計は、1992年の608億ドルから98年の515億ドルへと減少した。冷戦後、ソ連・東欧からの援助がなくなり、西側の競争的援助熱意も冷めた。西側の財政難、旧ソ連・東欧圏の援助対象国化、アフリカに見られる援助疲れなどがODAを減らした⁵⁰。しかし2001年の911事件以後、ODAは急増、2005年には1068億ドルに達した（US276億ドル、EU557億、日本131億ドル）。なかでもイラクには合計214億（US69億、日本は35億）ドル、アフガニスタンには22億ドルが支出された⁵¹。今日の国際援助に資金不足問題はない。あるのは配分の問題である。

47 「中国は世界経済に地殻変動を起こすのか」ルモンド・ディプロマティーク。2003年10月号。<http://www.diplo.jp/>

48 Meredith Woo Cumings ed. 2000. *The Developmental State*.

49 岩崎育夫 2001『アジア政治を見る眼』中公新書、第6章「開発主義国家をめぐる問題」

50 1990年代国際ODAの流れについては次を参照。Jean-Philippe Therien & Carolyn Lloyd. 2000. "Development assistance on the brink." *Third World Quarterly*. 21(1)

51 OECD, *Final ODA Data for 2005*. www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf