

第 5 章

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

はじめに

1990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（Poverty Reduction Strategy Paper: 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（Millennium Development Goals: MDGs）として、貧困人口を2015年までに半減させることを掲げている。さらに2001年の同時多発テロ以降は、「テロとの戦い」の文脈としても貧困がクローズアップされるようになってきている（朽木 [2004]）。

また、アカデミズムの文脈でも貧困研究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1995～2003年の間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を数えると、1995年には年間4本に過ぎなかったものが2003年には36本にも上っており（図2）、開発研究における学会などの場でも貧困を看板に掲げるセッションが数多く開催されるようになってきている¹。

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、今現在も多くの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に陥っている人びとも数限りなく存在する。ただし、多くの人びと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

(1日1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 2004年』の統計で1990年と2001年とを比較しても世界的に大幅な減少傾向にある(表1)。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10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をしている。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」、「まだこんなに(貧しい)生活をしている人たちがいる」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。実際、恒常的に何億という貧困者が地球上に存在し続けているということを考えると、貧困層の実態が問題というよりも、どのようなタイミングでアジェンダとして取り上げられるのかという視点に着目するほうが、貧困層自体に向けた視点から出発するよりも適切なのではないかという印象を持つ。以下では貧困層自体の動向とは別の要因によって人々が貧困削減に注目し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で「貧困問題」がどのように扱われてきたかをレビューし、援助機関にとっての貧困削減、および援助研究・貧困研究にとっ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。貧困削減をめぐる多くの取組みや議論がどのように進められているのか、援助機関や研究者がどのように貧困問題を「有効に」訴えようとしているのか、そのレトリックを描き出すことで、貧困削減が注目されているという現象の実態の解明に資することができればと考えている。

表 1 . 世界の貧困人口推移

1ドル未満の人口	(百万人)		(%)	
	1990	2001	1990	2001
東アジア・太平洋地域	472	284	29.6	15.6
中国	377	212	33	16.6
ヨーロッパ・中央アジア地域	2	18	0.5	3.7
中南米地域	49	50	11.3	9.5
中東・北アフリカ地域	6	7	1.6	2.4
南アジア地域	462	428	40.1	31.1
サブサハラアフリカ地域	227	314	44.6	46.5
合計	1219	1101	27.9	21.3

(出所) 世界銀行 [2004]。

第 1 節 貧困概念のもつ政治性

従来、「援助」という営みについては、それが政治性を持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。たとえばマーシャル・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、2003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、昨今の対中国円借款の今後をめぐる議論などに見られるように、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考えて差し支えないだろう。しかし、翻って、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ことは少なかった (Cooper [1997])。

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った、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として Escobar [1995] を紹介したい。エスコバルによると、1940年代～50年代にかけて、それまで植民地であったアジア・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、欧米諸国は影響力を確保し続けるようになっていったという。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、時代を追うご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（Escobar [1995:21-54]）。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が持つ特性を整理したい。貧困概念は、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、道徳的課題としての支持も大きく²、キリスト教的意識が植民地支配の贖罪的意識とあいまって、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、また、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っ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という見方も可能であろう。エスコバルの議論自体は1940年代～50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。

第 2 節 貧困削減の歴史

ここで、貧困削減への取組みの歴史を振り返っておきたい。それぞれの社会で「貧困」と分類されうる人々は、長い間存在し続けてきた。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、貧困と称される人々は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、多様な取組みが展開される時期には波がある。スタート地点としての 1940 年代、主要な目標として貧困削減が意識されるようになった 1960 年代、直接的に貧困削減が目指された 1970 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なかで、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。

開発援助は第二次世界大戦以前の植民地開発に由来する。当初は基本的に国内問題としてしか捉えられていなかった貧困問題が、開発援助が国際的な取組みとして行われることで国際的な課題へと変化を遂げていく。1941 年にルーズベルト大統領は「4つの自由」のスピーチを行っているが、その中のひとつとして「欠乏からの自由」(free of wants)を指摘している。また国際連合はその活動の目標のひとつとして貧困緩和という目標を、人権の重要な構成要素として成文化している。第二次世界大戦後のヨーロッパ復興のためのマーシャル・プランにあるように、1950年代は開発問題にアメリカが熱をいれて取り組んだ時代である。既述のエスコバールの考えによると、この時期こそが、貧困が問題化されたスタート地点ということになる。

1959年にオリバー・フランクス卿が南北問題の存在を指摘してから、貧困問題は援助の最重要目標としての地位をより確固たるものにしていく。復興問題が一段落した 1960年代には米ソ二大国を軸とした新興独立国への援助合戦ともいべき状況が生じた。冷戦の深化に伴って、二国間援助機関は挙ってアジア・アフリカ諸国に公的資金を投入した。途上国各国を自らの陣営にとどめ置くための競争が行われ、「援助」がその道具として活用されるよう

になっていった。この時代には、南北の格差是正と国家経済構造の近代化が開発の重要課題であった。輸入代替工業化、貿易保護主義が主要開発戦略として推奨され、トリックルダウン仮説が機能すると想定されていた。ゆえに、先進国による開発援助も、資本蓄積不足の克服と近代部門の経済成長を達成することで成功すると考えられていた。貧困の定義や尺度についても、個人や家計レベルでの貧困に大きな関心は払われず、一国のマクロレベルの生産水準と先進国との経済格差に着目しているものがほとんどであった。経済成長の先のゴールとして、間接的に貧困撲滅の目標認識があったのがこの時期である。

1970年代には、競争原理に基づく市場機構を活用する考え方に移行すると同時に、貧困という側面がより直接的に重視されるようになった。背景には、アフリカが1960年代に平均6%の経済成長率を達成したにもかかわらず、貧困問題についてはたいした成果を挙げるができなかったということがあつた。マクナマラ総裁のもと、世界銀行は貧困緩和を直接的な目標として掲げた。そしてベーシック・ヒューマン・ニーズ (Basic Human Needs: BHN) を満たすこと、絶対的貧困をなくすことを開発の重要な目標とした。

1980年代になると、債務危機等の危機が相次いだことの影響で貧困問題そのものへの関心が後退する。国際金融システムの保護と借り入れ国政府の保護が一義的な課題となり、市場経済効率性に基づく構造調整政策がとられ、途上国への融資にコンディショナリティが課せられるようになった。健全な財政状況を目指して社会福祉サービスが削減されたことで貧困層の生活が悪化し、市民社会から大きな批判が繰り広げられた。

1990年代になると、冷戦の終焉、グローバリゼーションの波を受け、経済開発協力機構 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) の開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) が『1990年代の開発協力』、世界銀行が『世界開発報告1990: 貧困』、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が『人間開発報告1990』を発表し、貧困問題への回帰がみられるようになる。また民主

主義、人権、グッドガバナンス、参加型開発、汚職の撲滅、平和への配当等、国際的に普遍的な利益、公益性をもつ概念への共通認識が高まっていった。1987年に UNICEF が「人間の顔をした構造調整」を提唱し、弱い人々を保護し、発育を促進することが重要であるという国際的コンセンサスの基盤ができていた。この流れは、1992年の「地球サミット」、1994年の「世界人口会議」等、冷戦後のグローバル・ガバナンスを象徴するような国際会議でも踏襲される。そして、1990年代後半、さらに貧困削減がクローズアップされることとなる。

第3節 1990年代末以降における貧困削減のレトリック

さて、貧困削減が潮流化している1990年代以降の動向を、貧困削減というアジェンダを中心とした現象であるにとらえた場合、そのレトリックはどのように捉えることができるだろうか。今日、貧困概念は、所得貧困から人間貧困、社会的疎外等といったように、数々の視点を取り込みつつ拡大の一途をたどっている。以下では、その実態を開発援助の援助機関側の状況から考察したうえで、アカデミズムの文脈でどのようなレトリックで貧困削減が語られているのかを俯瞰する。なお、貧困研究を追跡するにあたっては、経済学のみではなく比較的多くの分野に開かれている雑誌である *World Development* 掲載論文の傾向を参考にし、どのような議論が行われているかを観察した。

1. 1990年代後半以降の貧困削減に向けた取組み

1990年代後半になると、主要ないくつかの国際的な会議において、貧困削減が重要な課題であることが確認され、貧困の多面性に着目した社会開発への取組みに関して、多くの宣言が発表された。

1995年には社会開発サミット（コペンハーゲン）で、社会的な統合・協調（inclusive society）を主軸とした貧困対策をグローバルな課題とし、各国は開発協力の焦点を貧困に当てることに合意した。これ以降貧困への取り組みが本格化していくこととなる。なお、このとき、20/20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20%を、先進諸国はODAの20%を支出することが申し合わされている。国連は1996年を「貧困撲滅のための国際年（International Year for the Eradication of Poverty）」とし、1997年から2006年までを「貧困撲滅のための国連の10年（United Nations Decade for the Eradication of Poverty）」とすることを決議している。OECD/DACは、1996年に『21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、2015年までに貧困人口を1990年の半分に減らすという目標の他、7つの目標を提示している。ここでDACは貧困を個人消費、資産、人間開発、社会資本、政治的自由、安全を含んだものと定義づけ、またそのガイドラインでは、(1)貧困削減コンセプトとアプローチの明確化、(2)国別援助戦略への貧困削減戦略の導入、(3)サブセクターに優先順位付けをしたプログラムの実施・運営を求めている。

二国間援助機関でも同様の傾向が出現している。二国間援助機関の多くは、DACの動向を大いに反映した援助政策を展開しており、特にそのオピニオン・リーダー的存在であるイギリスや北欧援助機関は先進的な展開をみせている。イギリスの国際開発省（UK Department for International Development: DFID）は、1997年、2000年にその開発政策をまとめた『国際開発白書（White Paper）』で、イギリスの開発援助の使命が貧困削減であるということを明確に打ち出している。

更に、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、2000年9月の国連ミレニアムサミットで採択されたMDGsである。MDGsでは、2015年までに貧困人口を半分にするという目標をはじめとして、期限付きで数値目標を付した8つ

の目標がまとめられている。

2．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、3つの視点からの分析が可能である。貧困対策としての視点、援助の手法としての貧困削減という視点、援助機関の組織としての貧困削減という視点の3つである。は、世界銀行の『世界開発報告 2000/2001』にのっとっていうのであれば、機会・エンパワメント・保障/脆弱性などの観点から貧困の定義を捉えなおした試みに代表されるように、貧困定義をめぐる多くの論者が扱ってきた課題である。の視点は、例えば包括性、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、近年の貧困削減戦略のなかで繰り返されているものであり、実務的な視点から関心を集めている部分である。は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ている部分である。

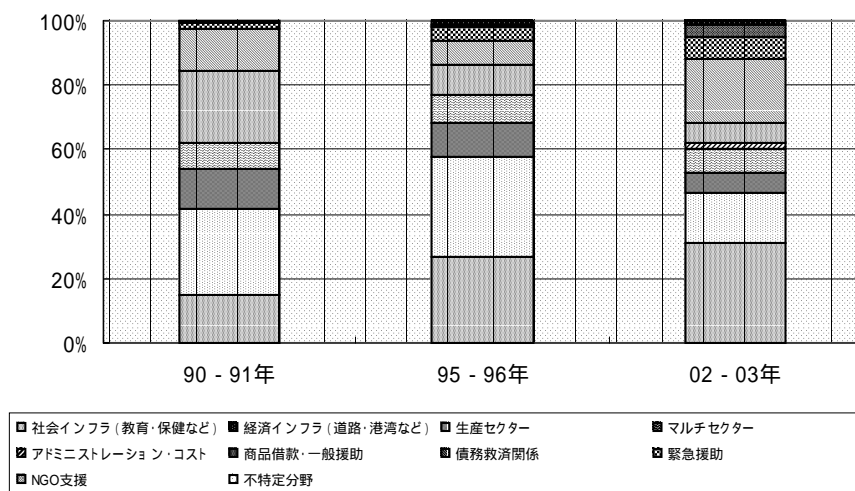
、については前項までで簡単にレビューしたので、ここでは、の視点によって、国際援助機関にとっての貧困削減へのシフトを整理してみる。既述のように1990年代末以来 PRSP や MDGs といった包括的な取り組みが世界的に進められている。開発援助の実務世界でもこれまでの経済学をバックグラウンドにもった人たち以外に多くの分野の「専門家」たちがスタッフとして開発の任務に携わるようになってきている。例えば世界銀行のスタッフの割合は表2のように変化してきているし、全世界の ODA 資金の分配も、社会開発・人間開発といった分野への重点化が進んできており、人間貧困の関心領域に沿ったセクターがその割合を増してきている(図1)。

表 2 . 世界銀行本部技能分野別スタッフ割合

	1989/90	1995/96	2001	増減率 (年率%)
会計・管理・予算・監査	178	236	226	2.1
理事会運営	11	14	9	-2.2
経済	806	805	697	-1.7
編集・出版	12	11	15	1.3
エネルギー・鉱業・通信	115	100	104	-1.8
環境・社会開発	31	109	214	18.3
広報	20	33	49	6.9
金融	279	262	368	1.2
一般サービス	50	33	39	-3
人間開発	86	142	166	5.2
人的資源	69	91	93	2.3
情報技術	182	240	186	0.9
インフラストラクチャー	133	152	172	1.2
投資	173	278	386	6.9
法務	93	132	151	5.2
経営	521	555	621	1.6
非常勤スタッフ	2	5	0	N.A.
業務および評価	319	381	475	3.6
事務サポート	1	3	4	N.A.
その他	85	117	225	8.6
公共・民間セクター開発	42	121	131	12.9
農村開発	144	98	51	-9.1
合計	3345	3912	4382	2.1

(出所) 速水他 [2003:81]。

図 1 . 援助機関の ODA セクター別割合推移



(注) 二国間および国際機関による援助を含む。

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

3. 貧困研究にとっての貧困削減

援助機関が実務を行う際に少なからずアイデアの供給源となっている貧困研究のなか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1990年代後半以降、World Developmentの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。1998年と2003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。2003年には、「慢性的貧困と開発政策」(2003年3月)、「経済危機、自然災害、貧困」(2003年7月)、「ラテンアメリカにおける貧困と環境悪化の関係」(2003年11月)といったような特集が組まれているなど、非常に多くの立場から貧困が論じられるようになってきている。図3は、従来所得貧困を経済成長で解決するという視点から、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へと貧困研究が拡大していく様子を図示したものである。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。

表3からも明らかであるが、成長と貧困の軸以外にも、環境と貧困、女性と貧困、教育と貧困などのように、さまざまな立場から貧困との因果関係を明らかにしようという試みが多く見られる。議論の進め方としては、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(Dollar and Kraay [2002] など)、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(Cornia [2000] など)、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。

図 2 . 貧困研究論文掲載数の推移 (World Development1995 ~ 2003 年)

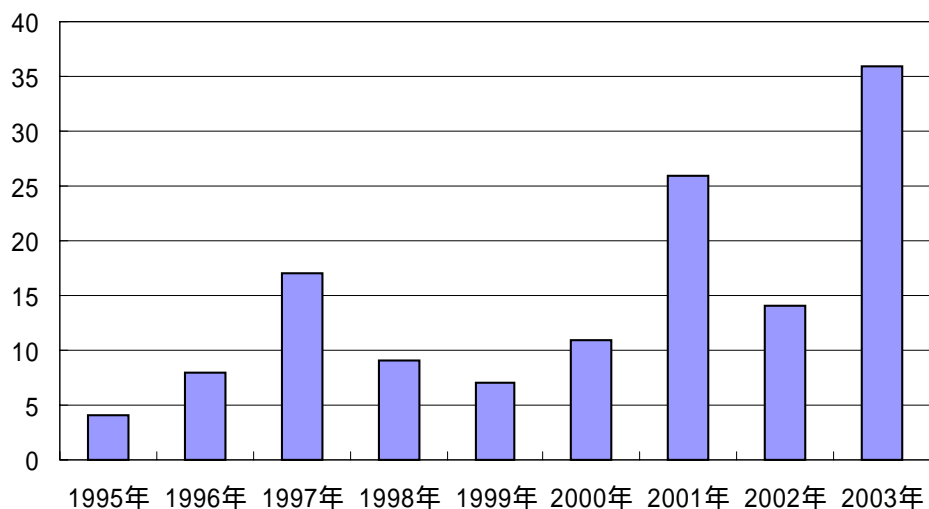
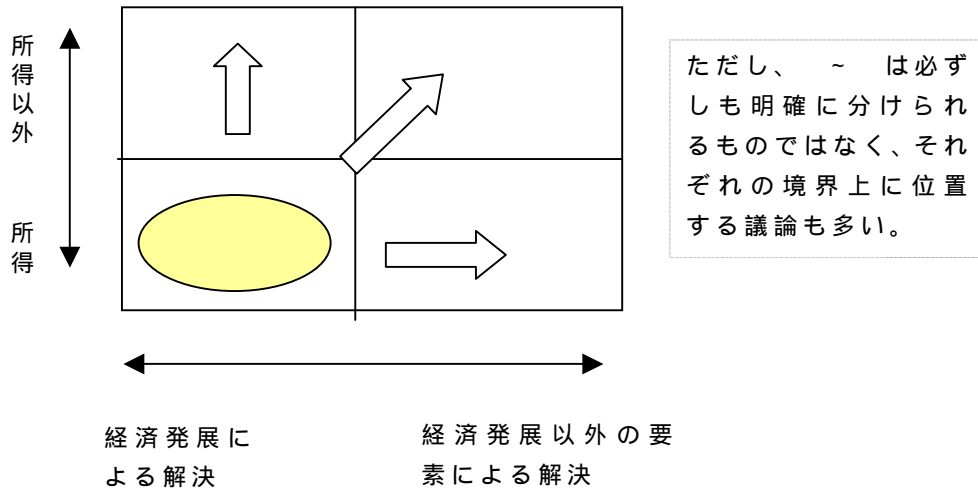


表 3 . 貧困研究論文のテーマ比較 (World Development1998 年および 2003 年)

	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)
~	成長 ジェンダー 食料 マイクロ・ファイナンス 環境 児童労働	成長/雇用 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/MDG s

(注) ~ は図 4 に対応。

図 3 . 貧困概念拡大の経路



(出所) 図 3、図 4、表 1 とも筆者作成。

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、結局貧困削減の取組みの拡大および概念の拡大によって、誰がどのように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プラスの影響（予算配分、納税者の支持など）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議論の衝突が生じている。たとえば、ドナー・コミュニティ内において、日本は PRSP に対して初期の議論で貧困削減に批判的な立場の議論を多く主張してきた。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合意できない点が多々あったからである³。

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実である。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。

ただ、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になるのではないか。無秩序に概念が拡がっていく状況下において、あまりに拡張していくことで空中分解してしまうことが懸念される。概念や取り組みが拡張していくことが、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よう。残念ながら本稿では、現時点で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を詳細に議論することはできないが、この点が開発援助に携わる人々にとってもっと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、貧困層の救済活動という意味での最前線だけに注視してしまって、その大局を見逃してしまうということは考えられないだろうか。いわゆる最前線以外のところで、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も忘れてはならない貧困削減の一側面であるということなどを指摘して、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15回国際開発学会全国大会2004年11月28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。

注

- 1 たとえば2004年11月に開催された第15回国際開発学会全国大会では、貧困に関するセッションが3回行われている。
- 2 イギリスの世論調査では69%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(DFID[2000])。

- 3 援助の実務的な手法（財政支援や援助協調など）や経済成長に対するスタンスの違いによると考えられる。

参考文献

日本語文献

朽木昭文 [2004] 『 貧困削減と世界銀行：9月11日米国多発テロ後の大変化』
アジア経済研究所。

世界銀行 [2000] 『世界開発報告 2000/2001』。

[2004] 『世界開発報告 2004』。

速水祐次郎・秋山孝允・秋山スザンヌ・湊直信 [2003] 『開発戦略と世界銀行：50年の歩みと展望』知泉書館。

外国語文献

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

DFID [2000] “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor”.

Dollar, David and A. Kraay [2002] ‘Growth is Good for the Poor’, *Journal of Economic Growth*, Vol.7 No.3, pp.195-225.

Escobar, Arturo[1995] “Encountering Development: The making and unmaking of the third world”, Princeton: New Jersey, Princeton University Press.