

貧困削減再考：開発援助の視点から

笠井利之

目次

1. はじめに
2. 貧困とは何か—幾つかの議論を振り返る
3. 援助戦略としての貧困削減
4. 結 び

1. はじめに

貧困からの脱出は開発途上国にとって植民地時代からの課題であり、独立前後の1950年代、60年代には経済成長によるトリクルダウン仮説が貧困克服への道を支配した。それ以来、時代背景に沿って開発経済論の諸説が途上国の開発政策に応用され、援助機関の開発戦略にも登用された。貧困は飢餓、栄養不良、疫病、社会的抑圧をもたらす元凶と見られていた。東西冷戦構造下で始まった南北問題は先進国と途上国間の相対的貧困を認識した政治経済上の特別の課題であった。多様化した途上国が今再び、成長による貧困削減を願い、主要な国際会議の場を通じて先進国と交渉に望む動きが活発になってきた。

2002年は途上国の開発支援を中心テーマとする様々な国際会議が開催された。主な会議として、開発資金国際会議（3月、メキシコ・モンテレー）、OECD閣僚理事会（5月、パリ）、環境開発サミット最終準備会合（5—6月、インドネシア・バリ）、G8サミット（主要国首脳会議、6月、カナダ・カナナスキス）、環境開発サミット（8—9月、南アフリカ・ヨハネスブルグ）などが挙げられる。これら一連の会議に影響を与えているのが、2000年9月の国連総会で採択された「ミ

レニウム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」と2001年9月11日に起きた同時多発テロ事件を契機とするアメリカ政府の援助戦略の見直しである。

ここに、主に1990年代以降の国際経済関係に主導的な情報発信を発揮してきたIMF／世界銀行、OECD・開発援助委員会（DAC）、国際連合などの動きを中心に、開発援助の視点から21世紀最大の課題である途上国の貧困削減戦略について再考してみたい。

2. 貧困とは何か：幾つかの議論を振り返る

(1) 議論の経過

世界銀行は年次報告のほかに、「世界開発報告 World Development Report」を1978年から毎年刊行している。毎年テーマを設定して特集を組み、開発問題を精力的に整理している点で開発分野のリーディングマテリアルの一つとして評価されている。貧困削減（緩和¹⁾）は1968年にロバート・マクナマラが総裁になって、世銀の新戦略として取り組んで以来の挑戦である。最初に「貧困」をテーマにしたのは、1980年である。1990年代に入ると、新しい開発のパラダイムを模索する時代に入った。世銀は1990年、2000年にも貧困をテーマに再検討した。

世銀（1990）は、1985年のデータを用い、世界の貧困人口を一人当たり年間所得370ドルとして、約11億1600万人が該当し、これは途上国人口の33%を占めると推定。また、一人当たり年間275ドル以下を「極度の貧困」人口とすると、6億3300万人と見積もり、これは途上国人口の18%を占める、とした。当時これら貧困人口は2000年には減少するであろうと予測したが、実際は、多くの途上地域では逆に増えた。2000年の報告「貧困への挑戦」では、1993年時の購買力平価換算²⁾1日1.08ドルを貧困ラインとして、それ以下の人口（絶対的貧困人口）は1998年に約12億人と見積もられた。（表1参照）また、全世界の人口60億³⁾人のうち、1日2ドル以下で生活する者は28億人と見積もられている。同報告

では、従来の貧困認識に加え、「非所得貧困」および「相対的貧困」の問題に眼が向けられてきたことを明らかにした。即ち、貧困の原因を所得と資産の欠如、発言力と権限の低さ、脆弱性（リスクあるいはショックに対する能力のそれ）に要約し、さらに、経済発展してもなお貧困削減率に差が生じる原因として、成長に伴う所得分配の変化、所得や資産の不平等、貧困層が発展において共有できる機会の不平等などを挙げている。そして、それら原因に対して次の3つの分野での行動を提唱している。

- 1) **機会の拡大**：全体的な成長を促進すると同時に、貧困者の資産（土地や教育など）を構築することによって、貧困者の経済機会を拡大し、市場での行動と市場以外での行動を組み合わせ、貧困者が資産から得る収入を拡大する。
- 2) **エンパワーメントの推進**：貧困者に対して国家機関の説明責任を強めると同時に、貧困者のニーズに対する反応度を高める。同時に政治過程と地方の意思決定に対する貧困者の参入を促進し、性別、民族、人種、宗教、社会的地位に対する差別から派生する社会的障壁を排除する。
- 3) **安全保障の強化**：病気、経済ショック、農産物収穫の減少、政府の政策による強制移動、自然災害、暴力などに対する貧困者の脆弱性を減らすと同時に、彼らに不利な事態が発生した際に対処する方法に援助を行う。この援助の大部分を占めるのは、個人的あるいは国家的混乱の衝撃を緩和するために、効果的な安全ネットを確実に設定することである。

上記の行動実現には、貧困者に合致した社会制度（制度・機構の一部）と社会関係資本⁴⁾の構築が必要と強調しているのが注目される。（世界開発報告2000/2001）

一方、国連開発計画（UNDP）も1990年度から「人間開発報告」を毎年刊行し、テーマを設定して特集し、世銀と違った人間開発アプローチで議論を提議している。その理論的背景にアマーティア・センの潜在能力（capability）アプローチ⁵⁾が貢献している。人間開発とは、人々の選択の拡大過程である、と定義する。これには、長寿で健康な生活、教育を受け、知識を身に付けること、人並みの生活水準を享受できること、の基本要素が前提で、それら三要素を指標

化した「人間開発指数 HDI」が考え出された。1997年の「貧困と人間開発」では、貧困を次の3つの視点から規定している。

所得の視点——所得水準が特定の貧困ライン以下の場合

ベーシック・ニーズの視点——食糧も含めた人間の必要最小限のニーズを満たすために必要な物資が欠乏していること

能力の視点——機能すべき何らかの基本的能力が欠乏していること

また、所得貧困と人間貧困に分け、特に後者は我慢しうるそこそこの生活を営むために必要な選択の幅と機会が与えられていないことであり、短命、読み書きができない、疎外、物質的手段の欠如という状態にある。

国連社会開発サミット（1995年3月、コペンハーゲン）の中心課題の一つは「貧困の撲滅」であった。その首脳宣言⁶⁾を受けて、国連は1996年を「国際貧困解消年」と指定した。

開発援助委員会（DAC）は2000年に貧困削減ガイドラインを公表した。貧困は古くからの問題であるが、グローバル化の進展により、疾病、犯罪、紛争、環境破壊などの新たな課題が生じている、と指摘して、成長は pro-poor（生産資源へのアクセス、労働集約型、マクロな経済安定性、平和的な政治社会、成長の公平さ）であるべきで、諸政策の構造改革を求めている。

（2）貧困の定義

絶対的貧困とは、人間としての条件に関するどのような妥当な定義に照らしても、ほど遠い栄養不良、非識字率、疾病、高い乳幼児死亡率、短い平均寿命の水準を脱却できない状態を意味し、相対的貧困とは、社会階層間の格差を重視し、貧困ライン⁷⁾を設定して相対的に把握される貧困状態、を意味する。（「世界開発報告1980」）これによって、貧困層の人数の人口全体に対する割合—人数比率指数—をもとめることができ、さらに全て貧しい人の所得—貧困ギャップ—を貧困ラインにまで引き揚げることによって、貧困を解消するのに必要な所得移転の金額を測定することができる。

「世界開発報告1990」では、貧困とは最低の生活水準に達することができな

い状態と定義された。世界の貧困層の大半にとって、自家生産を含む⁸⁾家計収入（家計所得）及び一人当たり支出は、生活水準の適切な尺度であるが、どちらの計測値も、保健、平均寿命、識字状況、公共財または共有財産へのアクセスなどの福祉の側面を捕らえることはできない。そこで同報告では、消費水準に基づく貧困の計測を、栄養、平均寿命、5歳未満の幼児死亡率、就学率などの指標で補完している。消費水準に基づく貧困ラインは、2つの部分からなる。即ち、最小限の栄養及び他の基礎必需品の購入に必要な支出と、日常の社会生活に参加するコストを反映した、国ごとのそれ以外の支出である。消費と所得の関係から見れば、年々の消費（自家生産物の消費を含む）は、所得の変動にもかかわらず、貯蓄と借入により家計が生活水準を一定に近く保ちうるかどうかを反映する。一般に、国が豊かになるにつれて、許容しうる消費の最低水準—貧困ライン—についての認識は変化する。

(3) 貧困と不平等⁹⁾

貧困と不平等は同じではない。貧困は社会のある部分—即ち貧困層—の生活の絶対的水準に関するものであるのに対して、不平等は社会全体を通じる相対的な生活水準に関するものである。

3. 援助戦略としての貧困削減

(1) 新しい援助フレームワークとしての「PRSP」

PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) は、HIPC イニシアティブ¹⁰⁾と包括的開発フレームワーク (CDF) を具現化する一環として、ドナーと受入国側とが共同して貧困削減に関する戦略を策定し、夫々の役割を明確にする資料となるもので、1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会において、債務削減、IDA 融資供与のために作成要請されることが決定された。途上国政府はPRSPに基づき、中期的な財政・資金手当である中期支出枠組み (MTEF, 3

年）を作成する。PRSP はまた、世銀の国別支援戦略（CAS: Country Assistance Paper）及び IMF の PRGF（Poverty Reduction and Growth Facility¹¹⁾）のベースとなる。PRSP の基本理念は CDF と共通で、次の 5 つ；①途上国主導（オーナーシップ）、②結果重視（目標設定）、③包括的アプローチ¹²⁾、④パートナーシップ、⑤長期的視野。

(2) ミレニアム開発目標 (MDGs)¹³⁾

1990年代に行われた、サミットや国連の一連の会議における議論をもとに、貧困の削減、保健・教育の改善および環境保護に関する達成目標として「国際開発目標 (International Development Goals)」が国連、経済協力開発機構 (OECD)¹⁴⁾、国際通貨基金 (IMF)、世界銀行によって策定された。その後の2000年9月の国連総会において、それぞれの目標が拡充され、149カ国の国家元首の支持を得てミレニアム開発目標 (MDGs) として採択された。

目標 1：極度の貧困と飢餓の撲滅

- 一日 1 ドル未満で暮らす人口比率を2015年までに半減する。(1990年時点の29%から14.5%に削減する)
- 飢餓に苦しむ人口比率を半減する。

目標 2：初等教育の完全普及

- 2015年までに男女の差別なく同様に初等教育を完全に修了できるようにする。(教育は貧困と不平等の削減、人々の保健・健康の改善および持続的経済成長の基盤造りに貢献する)

目標 3：ジェンダーの平等、女性のエンパワーメントの達成

- あらゆる教育段階でジェンダー格差を排除する。(2005年までに初等／中等教育におけるジェンダー間格差を解消し、2015年までに全ての段階の教育において男女均等の機会を確保する)

目標 4：子供の死亡率削減

- 5歳以下の子供の死亡率を3分の2削減する。(5歳未満乳幼児1000人あたりの死亡数、1990年86人を2015年には29人に削減する)

目標 5：妊産婦の健康の改善

—妊産婦の死亡率を4分の3削減する。（出産の90%以上で医師または看護婦の立会いを実現する）

目標 6：HIV / エイズ、マラリアなどの疾病の蔓延防止

—2015年までにHIV / エイズ、マラリアやその他の疾病の蔓延を阻止し、減少に転じる。

目標 7：持続可能な環境作り

—各国の政策に持続可能な開発を組み入れ、環境資源の破壊を阻止する。
—飲料水へのアクセスがない人口の割合を半減する。
—最低1億人のスラム居住者の生活を顕著に改善する。

目標 8：グローバルな開発パートナーシップの構築

—政府開発援助を増額する。
—市場へのアクセスを拡大する。
—債務管理の持続可能性を強化する。

(3) 政府開発援助（ODA）増額への動き

DACの「開発協力報告書2001」は、将来の援助の需要と供給について分析を行っているが、ミレニアム開発目標の達成にはODAの倍増が必要、と指摘している¹⁵⁾。

2002年3月にメキシコ・モンテレーで開催された開発資金国際会議では「モンテレー・コンセンサス（合意）」が採択された。同コンセンサスでは、包括的で公平なグローバルの経済システムを促進しつつ貧困を撲滅し、経済成長を達成し持続可能な開発を促進する。それには先進国と途上国の新たなパートナーシップが必要。開発には健全な経済政策や良い統治、民主主義、汚職の撲滅など国内環境の整備が必要。海外直接投資は貧困の撲滅につながる。ルールに基づく開かれた多角的貿易システムや貿易の自由化、貿易障壁の削減も重要。ODAは開発に補完的な資金源となり、国民総生産（GNP）の0.7%となるのを目標とし、具体的な努力を求める。対外債務では持続可能な債務の借り入れが

必要で、債務者と債権者は責任を分担すべきである、などこれまでの各国際舞
 台で議論された重要事項が再確認された。このコンセンサスに沿う形で、各先
 進国はこの会議前後から、ミレニアム開発目標などの国際的な目標の達成に向
 けた途上国向け ODA の増額と、援助政策を貧困削減に重点を置く方針を表明
 している。世銀も合意を実行に移すための7つの行動計画を提案している。他
 方、このモンテレー・コンセンサスについては NGO から強い疑問の声が上が
 っている。

このモンテレー会議に先立ち、「貧困がテロの温床になりうる」¹⁶⁾として米国
 政府は、開発援助¹⁷⁾を今後3年間で50%（50億ドルに相当）増額させるという
 New Compact for Development（開発のための新しい誓約）としてブッシュ政権
 の方針を打ち上げ、その後の会議でも確認している。

引き続き、2002年6月のG8サミット（カナダ・カナナスキス）では、アフリ
 カ諸国が2001年にスタートさせた「アフリカ開発のための新パートナーシップ
 (NEPAD)」を歓迎した上で、アフリカ開発支援の基本指針となる「アフリカ
 行動計画」を採択し、先の開発資金国際会議で表明した援助増額分（新規
 ODA）のうち、「50%以上をアフリカに配分する」を盛り込んだ。但し、総額
 は約束されなかった。¹⁸⁾

4. 結 び

貧困は先進国にも根深い社会問題として存在するが、本小論で取り扱ったの
 は21世紀最大の課題といわれる途上国の貧困削減である。貧困とは多面的に捉
 えるべきもので、階層、空間、時間などによってそのレベルが変化する。

本小論では3つの情報発信基地といいながら、主に世界銀行が表現してきた
 貧困削減戦略がドナーの声を支配しがちであることを示した。先進国・多国籍
 企業本位の金融、貿易、投資のグローバリゼーションの元で、欧米諸国に援助
 疲れを断ち切る動きが見られると共に、1970年代後半に足並みの乱れた途上国

には再びバーゲニングパワーが試される時代がやってきた。2002年7月にアフリカ統一機構（OAU）に代わるアフリカ連合（AU, 53カ国）が成立し、安全保障や経済面の協力を通じ地域統合を目指すことになった。さらに、同年8月下旬から9月上旬にかけて「持続可能な開発に関する世界首脳会議」が開催された。

貧困削減戦略が、これら国際舞台でどのように展開していくのか、今後とも注意深く見ていく必要がある。

注

- 1) Poverty reduction（削減）、poverty alleviation（緩和）、poverty eradication（撲滅）は本ペーパーでは同じコンセプトとして扱う。
- 2) 英語で Purchasing Power Parity（PPP）。夫々の国で一定の数品目の財からなるバスケットを購入するのに夫々の国の通貨でどれ位かかるかを調査し、その各国通貨建てのバスケット費用総額が同一になるような換算レートを求め、この換算レートで各国の名目 GNP をドルに換算する。PPP で測った一人当り所得は途上国では例外なく大きくなり、先進国のそれは一般に小さくなる。世界開発報告や人間開発報告で用いられる所得関係の単位はこの PPP による。（高木2002, 4頁）
- 3) 同報告に先立ち、参加型貧困アセスメント（PPA）を実施し、“Voices of the Poor; Can anyone hear us?” に成果をまとめている。これは世銀が1985年頃から着手した家計調査による貧困アセスメント（現在まで数十カ国を対象）から多くのヒントを得ている。
- 4) Social capital が原語。家族構成員、同胞、親しい友人、同業者を繋ぐ強い絆、民族や職業上の環境が異なる個人を結びつける関係（社会的ネットワーク）などを意味する。
- 5) Amartya Sen の考えについては本小論では省略する。
- 6) 「世界では10億人余が赤貧の状態にあり、その殆どが日々飢餓状態にある」と述べている。また、宣言の中の公約8では、「構造調整計画」には貧困撲滅などの社会開発目標を含むべき、と述べている。
- 7) 幾つかの途上国では、貧困層の把握のために最低限必要な栄養摂取量、家族収入、その他の社会指標を用いて「貧困ライン」を設定し、それ以下にある者を絶対的貧困層と定義している。先進国の場合、貧困ラインとして国民所得の平均もしくは中位数の50%といった相対的基準を用いる。（Aktinson 1991を絵所・山崎1998より引用）先進国でもアメリカの貧困人口は全人口の10%以上を占め、飛び

- ぬけて多い。
- 8) 自家消費用農業生産や家庭内労働だけではなく、公式の職業分類では捕らえることが難しい、いわゆる「インフォーマルセクター」での家計所得を含む。
 - 9) 不平等や所得格差を示す方法にローレンツ曲線やジニ係数、経済成長と所得不平等の関係を示すクズネッツの逆U字仮説などが代表的なものとして挙げられるが、本小論では議論しない。
 - 10) HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) イニシアティブとは、元は1996年に重債務貧困国を対象とした公的債権者間の合意による債務救済計画であり、1999年のケルン・サミットで対象国の拡大、債務救済額の増加などを盛り込んだ拡大HIPC イニシアティブが合意された。対象は全てのIDA対象国を含む72カ国。
 - 11) 貧困削減成長ファシリティー (PRGF) は、PRSPの動向と連動して最貧国での支援活動に貧困削減と成長の開発目的をより十分に包含するために、IMFが1999年9月に従前の拡大構造ファシリティー (ESAF) を代替するものとして設定されたもので、対象国は低所得国の80カ国（1998年現在で一人当たりGDPが895ドル以下の国）。支援内容はIMF割当の最大140%までを融資する。例外措置あり。利息は年率0.5%。この結果、PRSPは、これまでPRGFの判断材料となっていたPFP (Policy Framework Paper) に代替することになった。
 - 12) 経済成長は貧困削減の必要条件であるが、十分条件ではなく、成長のパターン、公正や分配、グッドガバナンスや政府の透明性も貧困削減に大いに関係する。そのためPRSPは経済成長をエンジンとしながら、各セクター、構造的な問題も幅広く対象とする包括的アプローチを基本とする。CDF (Comprehensive Development Framework) は1999年世銀が打ち出した10—15年の間をにらんだ開発の枠組み。
 - 13) 世界銀行東京事務所発行資料（2002年4月）による。
 - 14) DACの新開発戦略（1996）もその一つ。
 - 15) 同報告書は、ODAの対国民総所得（GDI）比が2010年までに2000年平均実績の0.22%から0.32%へ緩やかに上昇すれば、実績ベースのODAは2000年の540億ドルから約460億ドル増加して1,000億ドルになり、2012年にはODAは倍増する、と試算している。
 - 16) 2002年6月29日朝日新聞朝刊。
 - 17) 2001年の米国のODA実績は、DAC加盟国総額514億ドルのうち、109億ドル。これに対して日本は97億ドルで、ついに供与額第2位に下がった。
 - 18) 世界銀行は、2015年までに世界の貧困層を半減するためには、アフリカだけでなく毎年400億ドル以上が必要と試算している。（2002年6月29日朝日新聞朝刊）

表1. 発展途上国の絶対的貧困人口(1987-1999)

単位：百万人（カッコ内は総人口に対する比率）

	1987	1998	1999
東アジア（含中国）	417.5(26.6)	287.3(15.3)	260
中国を除く	114.1(23.9)	65.1(11.3)	46
ヨーロッパ・中央アジア	1.1(0.2)	24.0(5.1)	17
ラ米・カリブ海	63.7(15.3)	78.2(15.6)	77
中東・北アフリカ	9.3(4.3)	5.5(1.9)	7
南アジア	474.4(44.9)	522.0(40.0)	490
サハラ以南アフリカ	217.2(46.6)	290.9(46.3)	300
計	1,183.2(28.5)	1,198.9(26.2)	1,151

(出典) The World Bank, World Development Report 2000, Table 1.1

(注1) 絶対的貧困とは1日1.08ドル（1993年時の購買力平価）以下の所得しか得ていない水準。この設定には、一国内（例えば、都市と農村）の生活費の違いを認めていないし、一時的（transient）と慢性的（chronic）貧困の区別もない。

(注2) 1999年のデータは、1日1ドル未満で暮らす人の数で、「世界開発指標 2002」(<http://www.worldbank.org/data/wdi>)による。

参考文献

1. 世界銀行（2001），“World Development Report 2000 / 2001 ; Attacking Poverty”
2. 世界銀行（2000），“Voices of the Poor: Can anyone hear us?”, 2000. (翻訳版)「貧しい人々の声：私たちの声が聞こえますか？」2001
3. 世界銀行（1990），“World Development Report 1990 / 1991”
4. 絵所秀紀・山崎幸治編（1999）「開発と貧困—貧困の経済分析に向けて—」アジア経済研究所
5. 西川潤（2000）「人間のための経済学：開発と貧困を考える」岩波書店
6. 高木保典（2002）「開発経済学の新展開」有斐閣
7. 中西徹（2001）「経済発展における貧困」,「講座東アジア近現代史 3：東アジア経済の構造」（青木書店）の第5章
8. 山崎幸治（2000）「貧困解消政策—1990年代以降の経済研究の成果と展望」, 国際開発学会「国際開発研究」第9巻第2号 p. 3-15
9. 国際協力総合研修所（2000）「貧困削減に関する基礎研究」
10. Kanbur, Ravi and Squire, Lyn（2000）of World Bank, “The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions”, “Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective”, edited by Gerald M. Meier and Joseph E. Stiglitz
11. 「国際開発ジャーナル」2002年6月号及び7月号
12. <http://www.oecdtkyo.org/theme/development/>