

# SRID NEWSLETTER

No. 321 AUGUST 2002 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎

〒102-0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

シンポジウムの報告                      シンポジウム幹事 小森 剛  
アマルティア・センと新しい開発のパラダイム                      一橋大学 浅沼 信爾  
フィリピン・内務自治省赴任                      保科秀明 国際協力専門員

## お知らせ

1. 幹事会      9月3日(火)      午後6時30分から JBIC にて

## シンポジウム報告

シンポジウム幹事 小森 剛

7月27日に一橋大学において平成14年度夏期シンポジウムが行われました。今回は『開発戦略としての「貧困」～今、なぜ貧困か～』をテーマとし、基調講演講師に静岡県立大学の小浜裕久氏をお招きし「経済発展、貧困、そして日本」という議題で小浜節を振るっていただき、その後活発な議論が行われました。昨年度は夏にアジアそして冬には中国と地域に主眼を置いた議論を行いました。2000年のMDGs採択や昨年の9/11事件以降の米国における貧困削減への動き等もあり、今回のテーマが選ばれました。

参加者は18名及び学生部7名で、そのうち12名のプレゼンテーションがありました。この場では全てを紹介できませんが、アマルティア・センについてやNEPAD等のアフリカでの動き、NGOや市民社会組織の動きの紹介、移行経済国での問題、協力隊などのボランティア活動などについて発表がありました。また今回は学生部2名からの発表もあり、親心か鋭い質問の矢が投げかけられていました。

今月末から来月にかけてヨハネスブルクサミットが予定されており、貧困問題に限らず環境や保健医療分野などにおいて様々な形でのパートナーシップが築かれつつあります。次回に向けては、このような話題を受けた形や、学生の発表の時間を取るなど新しい形態を考えていきたいと思えます。

## アマルティア・センと新しい開発のパラダイム？<sup>1</sup>

一橋大学 浅沼 信爾

### なぜ今アマルティア・センか

エコノミストは誰でも、アマルティア・センの名前を知っている。ノーベル経済学賞を受賞した著名な厚生経済学・公共選択論の経済理論家としてのアマルティア・センを、である。しかし最近では、彼が UNDP の人間開発報告書の思想的な基礎になっているということもあって、「新しい発展・開発のパラダイム」の提唱者として、彼の名前が援用されることが多い。1996年に彼は世界銀行で「自由と開発」と称するレクチャーを行い、それは1999年に同じタイトルの本として出版された。<sup>2</sup>

私は、厚生経済学や公共選択の理論は知らない。しかし、センの主張していることは、本当に開発の新しいパラダイムなのか、もしそうだとすると、開発戦略や援助政策に対する含意は何なのか。センの思想全体を議論したり批判したりすることは私にはできない。<sup>3</sup>ここでは、開発のパラダイムに視点を絞り、私の疑問を提示して、みな意見を聞いて見たい。

### センの主張

センの考えを一言で言い表すのは難しい。しかしあえて要約すると、次のようなキーワードで表現できるではなかろうか。

- 開発とは結局個々人がそれぞれの好みに合った生活をする自由を拡張することではなかろうか。このように、開発の究極目的は、人間の自由である。もちろん自由は、その自由が行使できる個々人の潜在能力に裏打ちされていなければならない。
- 同時に、自由は開発を促進するという効果をもっている。市場における取引は、本来的に個々人の自由な活動によるものであることを考えると、これは至極当然のことである。
- 人間存在は多面的であるから、開発も多面的に、すなわち経済的、政治的、社会的、文化的側面を包括的に考える必要がある。
- 貧困を考える際にも、それを所得の貧困として捉えるのは一面的過ぎる。貧困は、人

---

<sup>1</sup> 本稿は、平成14年7月27日に開かれた SRID 2002年夏期シンポジウムで発表したものを改訂したものである。

<sup>2</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999, Alfred A. Knopf, New York.

<sup>3</sup> アマルティア・センの経済学については、彼と親しい一橋大学の鈴木興太郎他の筆になる解説書がある。鈴木興太郎、後藤玲子、『アマルティア・セン：経済学と論理学』、2001年、実教出版。

間の人間としての存在に必要な条件が存在しない状況として捉えるべきである。すなわち、貧困は人間の潜在能力を制約し、自由を奪う。

この最後の論点、すなわち「われわれは、貧困撲滅を経済成長そして所得水準の向上のコンテクストで捉えているが、これは間違っている」という主張が開発の新しいパラダイムだと考えられる。

しかし、センの主張は、本当に新しいパラダイムなのだろうか。私は、センが「開発についての狭い考え方」—とくに GDP 成長率、一人当たり所得、工業化、技術進歩、等々を重要視する考え方—と呼ぶ考え方は、批判のための藁人形だと思う。

確かに、彼の批判は、エコノミストのうちでも市場原理主義者とでも呼ばれうる人たちには当てはまるかもしれない。しかし、途上国の経済発展が国際的に第一義的に重要なアジェンダになって以来の半世紀にわたって開発問題に携わってきたものにとっては、経済発展の多面性は、また貧困の多面性は、決して新しい問題ではない。

### 近代経済成長

「近代経済成長 (MEG, Modern Economic Growth)」を統計的に検証しようとしたサイモン・クズネツは、その特徴に GDP や生産性、経済構造の変化だけでなく、社会的および社会思想的な変化を含めている。彼にとって、経済成長は、単に一人あたりの所得上昇でも技術進歩による生産性の向上だけでなく、まさに経済・社会・政治の制度的変化やその根底にある人々の態度や人間関係、さらには社会思想を含むいわゆる社会資本 (Social Capital) の変化を意味した。<sup>4</sup> このような見方は、開発経済学の先駆者達 (とくにミュルダールやロストウ) の間では、きわめて一般的であった。

その当時の考え方は、新興の独立国は、いろいろな面で先進国との間にあるギャップを「近代化」の努力によって埋めるという「近代化プロジェクト」を政治的なアジェンダとして掲げており、これは政治、社会、経済のすべての分野で推し進められなければならない目標であった。経済発展はその一つの位相であり、社会や政治、さらに文化の位相でも、近代化のための変革が目指されなければならなかった。そこには、教育、女性解放、議会民主制、等々すべてがあった。

この「近代化」という概念で特徴的なのは、多元的な考え方で、必ずしも(マルクシズムのように)すべての位相を包括的に、しかもすべてを因果関係で結びつける壮大なモデルでは考えずに、ルースに関連しながらも、必ずしも厳格な因果関係にとらわれない、同時並行的な変化として近代化プロセスを考えていたことではなかろうか。

---

<sup>4</sup> Simon Kuznets, “Modern Economic Growth: Findings and Reflections”, Nobel Lecture, December 1971, in *American Economic Review*, lxiii, 3 (June 73).

## 一人当たり所得と人間開発指標

センの藁人形は、開発を一人当たり所得の水準と増加率で考える。そして新しいパラダイムでは、開発を UNDP の人間開発報告書に盛られた人間開発指標で考察する。これは、どう考えても過去半世紀にわたって開発を考えてきた人たちのカリカチュアード。近代化プロセスのコンテキストで経済発展を考えてきたエコノミストたちは、先にも述べたように、一人当たり所得水準で表現される生産性の増大とともに、あるいは同時に、またあるいはそれを原因として、さらにはそれを引き起こす誘因として、経済構造の変化があり、社会構造の変化があり、政治体制が変化し、人々の思想的傾向までもが変化すると考えてきた。一人当たりの所得水準は、経済発展の重要な指標ではあったが、それ以上でもそれ以下でもなかった。

その目で人間開発指標を眺めると面白い。人間開発指標のほとんどは、一人あたり所得水準と高い相関関係を持っている。興味深いのは、両者の乖離である。たとえば、ある国の医療関連の人間開発指標が、この相関関係から著しく乖離しているとする。医療サービスはたいてい公共財として提供され、購入される（税金の支払を通じて）とすると、この乖離は、この国の公共財生産の機能（すなわち政府の機能）が正常に機能していないことを示している。また逆に、人間開発指標はほとんどすべてその国の所得水準が示唆するものより高い場合がある。往々にして、このような場合は、社会政策がよく機能していると言うよりは、何らかの理由で経済政策に失敗があり、その国の持っている資源や人的資本から見た潜在的な経済発展の能力が十分に生かされていないことが多い。

一人当たりの所得指標はこのように使われるべきで、人間開発指標がそれにとって代わると考えるのは分析的ではない。人間開発指標は、所得水準の裏にある経済・社会の諸相の指標で、やはりそれをまとめるのは所得水準なのである。所詮は、人間開発指標に現れるのは、市場や政府を通じて購入された財やサービスの結果であるから、所得という予算制約を受けている。

## 政策目標としての貧困撲滅

途上国の開発や開発援助の議論では、貧困撲滅や貧困削減が政策の目的であるとされる。確かに昔は、これほど貧困削減とか貧困層という言葉は使われなかった。では、「近代化プロジェクト」を押し進めてきた人たちは、貧困をどの様に考えていたのか。近代化の成果の一つは、貧困の大幅な削減であった。それは、しかし近代化と経済発展の帰結であって、近代化と経済発展はそれ以上の、もっと範囲の広い概念であった。たとえば、(人治ではなく)法治国家の建設であるとか、(封建制度に対して)民主主義の確立のような近代化目標があって、その前提条件として中産階級の隆盛が考えられていた。貧困撲滅だけでは、不十分であると考えられていたのである。

途上国の究極的な政策目標は何か、という問いに対して、貧困のない社会だという応えは、いささか寂しい。それを超えて、もっと積極的な社会建設のイメージ化が必要とされる。

### 具体的な政策への適用可能性

センの貧困概念は、個々人の潜在能力が制約されて、自由な選択ができない状態をいうのであるから、必ずしも貧困層だけのことを言っているわけではない。貧困層ほどその制約がきついとだけである。しかし、もしセンの考え方だ、ことほどさように融通無碍であるとする、途上国の現実の政策に彼の考え方をどのように適用すればよいのだろう。

彼が論ずる抽象度の高いレベルにおける、哲学的な議論を現実の政策に映しかれることは、容易ではない。アジア危機のさなかにセンが日本にきた時に、日経の記者がインタビューをした。記者は、「アジア危機の解決方法は何か」という問いを彼に投げかけた。それに対して、センは、「民主主義の確立がアジア危機の解決策である」と答えた。<sup>5</sup> この答えが、新しいパラダイムに基づいた深遠な洞察なのか、あるいは浅薄な返答なのか、私にはわからない。きっと、ローマ法王に同じ質問をしたら、隣人愛と神への信仰が解決策であると返答したであろう。

### センへの疑問

そこで、センの新しい開発のパラダイムに疑問が出てくる。彼の開発に関する考え方と、クズネッツ以来の近代化のコンテクストで経済発展を考えてきた人たちの間に、どんな違いがあるのか。新しいパラダイムという以上、何か革命的な考え方の転換があるのか。

センは、形式論理のかった厚生経済学と公共選択の理論に、潜在能力やエンタイトルメント概念を持ち込んで、厚生経済学と倫理学との融合を図ろうとした。あるいは、倫理学を経済学の領域に取り込んだ。今まで、経済学の範疇の外と考えられてきたことが、経済学の範疇に取り込まれたからといって、開発についての革命的なパラダイムを提示したことにはならない。その大いなる功績は、多分に経済学のお家の事情である。

センの思想は、開発の新しいパラダイムなのだろうか。それは、われわれをより良き、より効果的な開発戦略・政策へと導いてくれるのだろうか。私は、まだ疑問を持っている。

## フィリピン・内務自治省赴任

保科秀明 国際協力専門員

皆さんお元気ですか。4月10日に赴任して以来もう2ヶ月になりますが、おかげさまで

---

<sup>5</sup> 同じ頃にアメリカ国務長官のマドレーヌ・オルブライト女史が、東南アジア諸国を歴訪した途中で演説をし、「アジア危機の解決策は、真の民主主義の導入である」と述べた。しかし、このようなのはずれの返答は、アメリカの国務長官である人にもみ許された特権ではなからうか。もっとも2002年のUNDP人間開発報告書の主題は、真の民主主義である。

元気にしています。体重も 60kg と、国内勤務時代とまったく変わりません。こんな書き出しで始めると、何か楽をしているのではないかと疑われそうですが、さにあらず。単独飛行で一人汗を流しています。といっても専門員各位にはそうそう簡単には信じてもらえない事はわかっていますので、少し話を突っ込んで見ます。

本事案はフィリピン政府・内務自治省に対する個別専門家派遣事業として始まりました。フィリピンで 1991 年に制定され、翌 92 年から実施に移された地方自治法 (Local Government Code)。アセアン諸国の中で自治法を制定したのはフィリピンが最初でしたから、JICA でもこの地方分権の動きを支援することは政策支援型の援助という意味でも大きな意味を持っていました。

ここで自治法制定・実施の動きを見てみますと、面白いことに気がつきます。

地方自治法が制定されたのはアキノ政権末期ですが、自治法導入の検討は 1983 年頃のマルコス政権下で、すでにかなり煮詰まっていたというのです (アキノ政権は 87 年から 92 年まで、ラモス政権は 92 年 6 月から)。今でこそマルコスは腐敗の権化のように見られていますが、80 年代初頭にすでに地方分権を視野に入れていたということは注目に値します。

また、83 年以降の政権はマルコス、アキノ、ラモス、エストラダ、アロヨと、前政権への批判的世論を背景に権限委譲を繰り返してきたわけですが、にもかかわらずどういうわけか、地方自治法だけは連綿と継承されてきた、という事実があります。

フィリピンを語る方は (私も含めて)、口々に「政権が変わるごとに政策を変えるから政治に継続性が保てない」と指摘します。フィリピンの行政官すら同様の事を口にします。にもかかわらず、自治法だけは支持され続けたということは何を意味するのか、という点に注目したいと思います。

目を転じて、アセアンにおけるフィリピンの開発事情の進展はご存知の通りです。戦後まず香港、台湾、シンガポールの復興・発展が立ち上がり、ついで 80 年代にはマレーシア、タイなどの目覚ましい経済成長へと引き継がれてきました。その中で一人フィリピンだけは乗り遅れてしまった感があります。ラモス元大統領は、当時首相を退いていたリー・クワン・ユー氏に「大統領アドバイザーを引き受けてくれないか」と持ちかけたことがありました。そのときのリー氏の言葉が語り草になっています。「建国・自立の過程にあって経済発展を優先するならば、ある程度民主主義は制約を受けても仕方がない。その意味で私がフィリピンの経済発展に役立てるかどうかが疑問だ」、と微笑をこめて言ったということです。結局ラモスはこの話を白紙撤回しました。経済成長より民主主義を選択したのです。

バブル崩壊後のダメージからまだ立ち上がれ切れない現在の日本人は「あの経済発展はなんだったのか」と問い直している人も多いはずです。次々と明るみになる企業の不正行為、中央官僚の失態、政治家や秘書の公共事業への関与など、経済のバブルは戦後民主主

義のモラルにもバブルをもたらしたといわざるを得ません。今の日本社会は改めて民主主義政治のあり方が問われているといっても過言ではないでしょう。

はなしをもどしますと、こうした時代背景の下ならともかく、かつて戦後驚異的な経済成長を遂げて成功感覚に酔っていた当時の私たちは、大多数がこのラモスの選択を懐疑的に見ていたのではないのでしょうか。貧しい国民が取り残される中で、イデオロギーとしての民主主義なんか何の腹の足しにもならない、というわけです。

事実マニラの貧民街住民（スクオッターのこと）は 70 年代から途切れることなく増え続け、現在ではメトロ・マニラ総人口の 50% を越す勢いです。ラモス時代にマニラ市内のトンド地区からスクワッターを強制移転させたこともありましたが、それはそっくり郊外のゴミ投棄場に再現されたに過ぎません。ですから、今でも各ドナーはもとより、フィリピン政府も貧困撲滅を第一の開発課題に掲げています。

そこで、です。この民主主義と貧困撲滅あるいは極端な格差を是正する事とをどう両立させるかという命題が立ちふさがります。本来民主主義とは弱肉強食の社会現象を伴うものだという事は言を待ちません。だから政府による社会福祉政策が発達してきたわけです。しかしフィリピン政府にその財源はありません。アジアで最初に民主主義政府を樹立したという自負を持つオピニオン・リーダー達。そして彼らによって支えられた政府には、金持ちは我慢しろ、とは言えないのです。もっとも、マルコス政権初期にはそれに近いことが行われたこともありましたが（たとえば農地解放政策の実施など）。しかし結局腐敗・転覆という苦い経験があって、このカードは使えなくなりました。

かつて、大統領時代のコラソン・アキノの自出であるコファンコー族が所有する数千ヘクタールに及ぶサトウキビ農園は農地解放の対象になっていました。そこで一族は農園の一部を農地解放の対象からはずされた工業用地に農地転用し工業団地を建設、そのそばに高速道路を誘致したのです。それぞれの手続きに違法性がないとされて、政治問題にはならなかったようです。自分の財産を保全する権利は誰にでもあります。手続きに違法性があるかどうかだけが物差しなのです。そして道徳を律しているのは法律ではなくて宗教です（フィリピンはカソリック教）。

私は法律の専門家ではないので法律論争はできませんが、この議論を詰めていくと、フィリピンでは民主主義の前提としての法治的实践（社会統治）と生活上の道徳を律する宗教的实践（個人的信条）との間に、大きな溝ができてしまっているように思えます。無宗教的といわれる日本人にはこの溝が見えにくいのではないのでしょうか。国教として定められているカソリックの宗教的道徳を守ってまともな生活をしていても、貧しさから抜け出せない膨大な国民大衆を抱えて続けてきた国家、フィリピン。ミンダナオのモスレムたちが長い間政府の開発の視野に入ってこなかったのは、こうしたカソリック社会内部に深い溝を抱えて、背に腹を変えられない政治環境があったのではないのでしょうか。

どんなに貧しくても、また内部社会の溝がどんなに深くなっても、フィリピンは民主主

義の建前だけは放棄しないのではないか。フィリピン人の面子にかけても、アジアで最初に民主主義を確立したという誇りは守る、という決意があつたラモスの選択に現れているように見るのはうがち過ぎでしょうか。経済成長はマレーシアに遅れをとり、労働コストは中国に負け、国民の勤労意欲ではベトナムに負け、国内環境の安定ではタイに負けるという、無い無い尽くしの中で、他のアセアン諸国に対して自慢できる、数少ない比較優位条件の一つがこの「アジアで最初の民主主義国家自立の誇り」というわけです。

これから私の仕事はこの民主主義が地方社会に落ちていったとき、どのような形をとるのか、あるいは変形していくのか、その中で地域社会の自治体制はどう根付いていくのか、その中で開発はどう管理されていくのか、などを見据えていくことになります。課題が山積していますが、日本の抱える地方自治問題と重ね合わせてみると本当に興味がつきません。よりよい地域社会を実現することが私の携わってきた都市計画や地域計画の最終目的であり、計画論はその道具立てのひとつに過ぎないからです。

フィリピンでは地方自治法が施工されて10年が経ち、昨年10月10日に10年目のお祝いがあり、それが「プロジェクト10・10・10」という形で取りまとめられました。国家財政の中の地方交付金比率を高めるとか、下院議員に割り当てられた「ポーク・バレル予算」の見直しの議論から始まって、学者の間では州政府を想定した連邦制の可否の議論も起こりつつあります。日本でも行政改革のひとつとして、道州制の論議が現実味を帯びてきているのではないのでしょうか。このように見てくると、日本も含めて新たな地方分権のあり方を探ることは、21世紀アジアの最大の課題になるという予感さえ持ちます。おそらくアジアが共有する地方分権体制は、ヨーロッパ型でもアメリカ型でもない、まさにアジア型地方分権になる可能性があります。そしてそれが共通理解として共有されるようになると、アジア諸国がEUのような国際的地域連合を構築する準備ができるのではないのでしょうか。

今これを週末の土曜日に書いているので、どこか緊張感に乏しく、盆長になったかもしれませんがお許しください。また赴任して日が浅いために観念的な話になってしまいました。この点は日頃の業務を通じておいおいと検証作業を進めていきたいと思っております。

ご笑読に感謝しつつ赴任報告の第一報とさせていただきます。

2002年6月8日 メトロ・マニラ、マカティにて