

アジアを通して見る経済成長と貧困削減ー古くて新しい問題

(大和総研 常務理事 金森俊樹)

開発援助の究極的な目的は言うまでもなく貧困の撲滅であり、人々がより豊かな生活をおくれるようにすることである。ただ、そのためにマクロ的な経済成長を追求することで十分なのか、成長と貧困削減の関係をどのように考えるべきなのかについては、開発援助の理論および現場の双方で、従来から議論の焦点になってきた。本稿では、この古いがなお新しい問題についてのこれまでの議論を簡単にサーベイするとともに、若干の考察を加えることとしたい。

1. アジアの貧困人口

国際的な貧困の基準（絶対的貧困は一日 1.25 ドル以下、通常貧困は一日 2 ドル以下）を基にしたアジア開発銀行（ADB）の推計（2011年8月）によると、2010年時点でのアジア太平洋地域の絶対的貧困人口は約 6.6 億人、通常貧困人口は 15.3 億人（アジア全人口の約 44%）、うち中国、インドの通常貧困人口は各々 2.4 億人、8.1 億人と言われる。中国については、最近の中国国内の各種報道によると、マクロの経済成長に貧困の定義が追いついていないとの問題意識から（1985年に国家統計局が貧困ラインを発表して以降、毎年のように引き上げられてはいるものの、この間 GDP は 7,780 億元から 33 兆元へと 42 倍）、再度、国内での貧困の定義変更を検討中である。現在の定義は 2010年に設けられた年収 1,274 元以下で、それによると、貧困人口は 26.88 百万人（2010年末）と、2009年末の 35.97 百万人から大幅に減少している（2010年中国貧困削減白書）。仮にこれを 1,500 元程度に引き上げた場合、新定義でも国際的な通常貧困基準よりなお低いものの、それでも貧困層と見なされる人口が急激に増えることとなり、国内的には政府が貧困対策を強化しているとの姿勢を示して社会安定を図る一方、国際的には中国がなお途上国であると主張する根拠を強めるねらいもあるとみられる。他方で中国の場合、高成長が底辺を底上げし、それなりに貧困削減の効果を挙げてきたことも事実である。インドの場合も高成長が続いているが、絶対的貧困は総人口の 33%、通常貧困人口はなお総人口の 7 割近くに及ぶ。これら中国やインドのケースは、改めて経済成長と貧困削減の関係について考えさせるものだ。

(参考 1-1) アジアの貧困人口（1日 1.25 ドル以下） (単位：百万人、%)

	2005	2008	2009	2010

中国	207.68 (15.9)	122.33 (9.2)	88.09 (6.6)	66.55 (5.0)
インド	455.78 (41.6)	426.48 (37.4)	409.01 (35.4)	389.49 (33.3)
アジア計	903.40 (27.1)	753.47 (21.9)	704.89 (20.2)	658.07 (18.7)

(注) カッコ内は、各々の国地域の全人口比。

(資料) アジア開発銀行 Poverty in Asia and the Pacific: An Update, Aug. 2011

(参考 1-2) アジアの貧困人口 (1日2ドル以下) (単位: 百万人、%)

	2005	2008	2009	2010
中国	473.67 (36.3)	336.23 (25.4)	282.70 (21.2)	243.11 (18.2)
インド	827.69 (75.6)	835.31 (73.3)	825.47 (71.5)	812.79 (69.5)
アジア計	1802.56 (54.0)	1634.26 (47.4)	1589.34 (45.6)	1533.38 (43.6)

(注)、(資料) は (参考 1-1) に同じ。

(参考 2) 世界の貧困人口

	1990		2004		2015 (予測)	
	百万人	%	百万人	%	百万人	%
1日1ドル以下						
東アジア・太平洋	476	38.2	169	17.5	40	6.4
南アジア	479	38.4	446	46.1	256	41.0
欧州・中央アジア	2	0.2	4	0.4	2	0.3
中東・北アフリカ	5	0.4	4	0.4	2	0.3
ラ米・カリブ	45	3.6	47	4.9	34	5.4
サブサハラ	240	19.2	298	30.8	290	46.5
計	1,247	100.0	968	100.0	624	100.0
1日2ドル以下						
東アジア・太平洋	1,113	42.0	684	26.8	296	14.7
南アジア	954	36.0	1,116	43.8	997	49.5
欧州・中央アジア	20	0.8	46	1.8	16	0.8
中東・北ア	49	1.9	59	2.3	38	1.9

フリカ						
ラ米・カリブ	1 1 5	4. 3	1 2 1	4. 7	1 0 2	5. 1
サブサハラ	3 9 6	1 5. 0	5 2 2	2 0. 5	5 6 7	2 8. 1
計	2, 6 4 7	1 0 0. 0	2, 5 4 8	1 0 0. 0	2, 0 1 6	1 0 0. 0

(注)本表の絶対的貧困基準は以前の1日1ドル以下が採用されている。

(資料) 世界銀行 Global Economic Prospects 2008

2. 経済成長と貧困削減の関係は、どう考えられてきたのか

これは、アカデミクスや開発援助の現場で提起されてきた、古くて新しい問題である。伝統的な考え方は、途上国の発展を妨げている主たる要因は、道路や発電所等のインフラが整備されていないことであり、援助でこうしたインフラを整備することにより、途上国のマクロの経済成長率を高めることができ、それが結局、途上国の人々の生活水準を改善し、貧困問題を解決することにつながるというものである（かつて、援助機関がもっぱら巨大インフラプロジェクトを推進した背景でもある）。端的に言えば、経済成長は貧困削減にプラスの効果があり、経済成長を伴わない所得の再配分だけでは、貧困削減効果は期待できないという考え方である。

しかし1990年代に入り、途上国の実態を見ると、マクロ的に経済成長率を高めるだけでは、必ずしも貧困層を救うことにはなっていないのではないかとの認識が芽生え、特定の貧困層や貧困地域を対象として、よりミクロ的に援助をしていく必要があるという議論が、援助の現場で台頭した。より根本的な背景としては、民営化、規制緩和、貿易自由化を重視し、インフレ抑制や財政赤字のマクロ的な管理などを主たる政策課題にするやり方（所謂ワシントン・コンセンサス）が、必ずしも途上国援助では効果が出ない、とりわけその貧困削減にはつながっていないという援助側・被援助側双方の失望感が指摘できよう。このため、90年代以降、多くの国際援助機関が中期的な援助戦略の中で、**cross-cutting issue**（分野横断的な課題）と称して、環境問題や人材育成などとならんで、「貧困削減」を明示的に掲げるようになった。ADBも90年代初頭、その戦略として貧困削減を強調し始めたが、当時、たとえば「この貧困削減プロジェクトで、XX地域のYY万人の貧困層が貧困から救われることになる」といった効果試算が提示されるようになった。

以上のような動きは、開発問題全般へのアプローチとしての構造主義に代表される初期の開発主義（1940－60年代）、新古典派（60－80年代）、新開発主義

(80年代以降)という理論面での流れにも、一定のタイムラグを持って対応していると言える。構造主義は、政府主導の下、資本蓄積と輸入代替を進めることによって均衡成長を実現させることにより、初めて途上国は貧困から脱出できるとの考えであったが、新古典派アプローチでは、政府の関与を少なくし、「市場化・自由化」と「輸出志向」によって経済発展させるべきとの考えが支配的になり、これが援助の現場にも大きく影響した。しかしその後、とくに東アジアの経済発展の経験も踏まえ、政府の役割を、やや構造主義とは違う形であれ再評価し(政府主導ではなく、市場機能を補完するような形での政府の関与)、単純な市場自由化戦略を疑問視する新開発主義が出てきたことにより、単なる新古典派的な経済発展を追求するだけでは、貧困削減を図る上でも効果的でないとの認識が、援助の現場にも広がってきたのではないかと推測される。

その後2000年代に入り、2015年までに世界の貧困層を1990年比で半減させるという国連ミレニアム開発目標(MDG)が出されたこともあり、2000年代前半は、所謂 **pro poor** (貧困削減志向) 派と **pro growth** (成長志向) 派の対立という構図が顕著になってきた。これは、どちらかが正しく、どちらかが正しくないというやや不毛とも言うべき対立になったが、最近では、両者の考え方は対立するものでなく、お互いに補完すべきものという認識の下で、どういった成長のペースおよびパターン、またどういった所得分配状態を前提にした成長がより貧困削減につながるのかという建設的方向に向かってきている。OECD 開発援助委員会(DAC)は、「貧困層の、成長に参加貢献し、成長の果実を享受する能力を高める成長のペースとパターン」という **pro poor growth** の考え方を推進、また ADB の **Strategy2020** では、「経済成長が貧困削減の推進力になってきたことは事実だが、貧困削減のためには、そのペースだけでなく、パターンも重要であることは明らか」とし、「高い持続的成長がより多くの経済機会を創出するが、広範な人々、とくに貧困層がそうした機会・市場へアクセスできるようにするための、制度インフラの整備や教育投資等の政策が必要」としている。開発援助の現場でも、**pro poor** 派 と **pro growth** 派の単純な対立から抜け出し、その内容、貧困削減へのインプリケーションは従来以上に問われるものの、再び大規模インフラプロジェクトへの回帰も見られてきた。ただこれには、**pro poor** 的な小規模プロジェクトだけでは融資が伸びず、援助機関としての存在意義が問われることになりかねないといった、援助機関の現実的な組織防衛反応も強く働いたと推量される(援助機関が活発に業務をやっているかどうかは、その是非は別として、最も単純な評価指標としての融資規模で判断されることが多い)。

2011年5月のADBハノイ総会で紹介されたプロジェクト効果レビュー（注）によると、最近のアジア・太平洋地域の開発の状況について、全般的に良好あるいはまずまずとしつつ、貧困削減やジェンダー（性）の問題についてはなお改善が不十分との評価をした上で、エネルギーや輸送等の基幹分野プロジェクトのレビュー結果の最も大きな特徴で、かつ今後最も改善に取り組むべき問題は、プロジェクトの結果（output）については良好だが、成果（outcome）については不十分という両者の乖離であるとしている。ここで、前者は、もっぱらインフラプロジェクトで予定していた道路や橋等の建設がどれだけ実際に行われたかという指標であり、後者は、それによって、貧困削減やジェンダー（性）の不平等改善をはじめとする開発目標がどの程度達成されたのかという指標である。ADBでは、この乖離の要因として、プロジェクトの設計が複雑過ぎること、プロジェクトの管理・監督が不十分で実行面に問題があったことなどを指摘しているが、これも根本的には、橋や道路等の物的インフラの建設と、貧困削減といった開発の究極目標との関係をどう考えるのかという伝統的問題に帰着するように思われる。

（参考3） ADBプロジェクト効果レビュー2010

	通常貸付国	ADF 貸付国
開発の状況		
貧困・人材面	まずまず	不十分
その他	良好	良好
ADB業務の効果		
結果（outputs）	良好	良好
成果（outcomes）	不十分	不十分

（注1） ADF 貸付国は、譲許性の高いアジア開発基金の援助を受けている国で、相対的に経済開発が遅れた国々。

（注2） 「良好」は、3分の2以上の指標が目標を上回っている場合、「まずまず」は、2分の1以上3分の2未満の指標が目標を上回っている場合、「不十分」は、目標を上回っている指標が半分に満たない場合。

（資料） ADB Development Effectiveness Review 2010

理論分野では、貧困削減を経済成長効果と所得再配分効果に分けてモデル化する試みもある。

$$\eta = \eta g + \eta i$$

ここで、

η : 経済成長が貧困削減に与える効果

ηg : 経済成長それ自体の貧困削減効果 (成長効果)

ηi : 所得再配分による貧困削減効果 (所得再配分効果)

と定式化した場合、 ηg の記号は必ずマイナス (貧困を削減する) になるが、 ηi は、成長に伴い所得分配がどうなるかによって、プラスにもマイナスにもなり得る。こうした定式化を基にした理論的ファインディングの一例を挙げれば、

- (1) 一人当たり平均所得が 1% 増加した場合、その貧困削減効果は、所得分配の初期状態に応じて、1% 弱 - 4% 程度の幅がある。その意味で、貧困削減効果は、成長のペースとパターンに依存する (成長効果と所得再配分効果の双方を通じての効果)。
- (2) 経済成長は明らかに貧困削減の重要な手段だが、理論的にはそれだけでは必ずしも十分な貧困削減につながらない場合がある、また逆に成長なしの所得再配分のみでも、ある程度の貧困削減があり得る (成長自体は、必ずしも貧困削減の必要条件、あるいは十分条件というわけではない)。

3. いくつかの論点

成長か貧困削減かという単純な対立を超えて、貧困削減に資する成長パターンとは何かを考えることが重要というのが現在の大方の認識で、これは、開発援助の現場の観点からも望ましい方向と言える。もとより開発援助は慈善事業ではなく、世界に何億人もいと言われる貧困層を、ひとつひとつミクロ的にアプローチして救っていくということには、おのずから限界があり、仮に行うとしても、それではどこの国、どこの貧困地域から始めるのかという問題がある。基本的にはマクロ的なアプローチによって成長促進を図ることが、効率的な援助になる。しかし、マクロ的なアプローチで、単に経済効率を高め成長率を上げるだけでは、多少底辺が上がるにしても、所得分配がどうなるか、特に分配が公正なものとなるかどうか (何が「公正」なのか難しい問題) は別問題である。経済理論が教えるように、いくら効率的な市場経済を通じる資源の最適配分や経済成長がなされても、それだけでは貧困に密接に関係する所得分配の問題は解決されない。こうした点を踏まえ、マクロ的なアプローチとミクロ的なアプローチを補完的に活用しながら、貧困をなくすという援助の究極目的を目指していくことが現実的である。その際、マクロの成長とミクロの貧困削減の二つの課題が有する二律背反的な側面について、今後、援助の現場でも理論の分野でも、さらに次のような点につき、深く検討していくことが重要と思われる。

- (1) 相対所得か絶対所得か - 「貧困をなくす」には、相対的に裕福な層から貧困な層へ富を再分配することが必要なのか、貧困層の絶対所得水準を

上げればよいのか。中国の場合、高成長の過程で所得格差は広がったが、底辺の絶対所得はそれなりに上がってきたため、深刻な社会不安にはつながらずに来た。しかし、人は相対所得をより気にするという面もあり、そうであるとすると、格差を是正する形での貧困解消でなければ社会的不安定を生じさせることが懸念され、そうであれば、貧困削減の政策のあり方も変わってくる。

- (2) 貧困削減の要素は援助プロジェクトの効率にどう影響するのか—たとえば、環境保全も貧困削減に間接的に資するが、一般的に、インフラプロジェクトに環境保全の要素を盛り込むほど、プロジェクトのコストは高まる。他方、貧困層に現金を支給するような直接的なプロジェクトも、それをなんらかの形で教育や医療面の改善にリンクさせるよう工夫すれば、かえってコスト節約的・効率的なプロジェクトになり得るとの見方もある。これは結局、従来の **pro growth** と **pro poor** は両立するのか、トレードオフの関係にあるのかという議論の再燃にもなり得るが、やはり引き続き検討していく必要がある。
- (3) 貧困への支援は直接的であるべきか、間接的であるべきか—上記(2)とも関連するが、金銭あるいは技術等の直接的な支援は、目に見える貧困削減効果が直ちに期待できるが、中長期的・持続的成長を図るには、市場インフラの整備など間接的支援がむしろ有効であろう。しかし間接的アプローチは、貧困削減効果を測りにくい面もある。これは、どのようなタイムスケジュールで貧困削減を考えるべきなのかという問題、またプロジェクトの持続性という問題にも関連してこよう（たとえば、直接支援の典型例としてマイクロ・ファイナンスがある。その貧困削減効果に評価が集まっているが、持続可能性という面で、近年問題が生じてきているケースもあると聞く）。
- (4) 農村地域でのプロジェクトのあり方—中国では、高成長の推進力は農村の都市化、農村地域から都市への安価な労働力の移動であったが、それが都市と農村の地域格差、農村での貧困温存、都市部での格差拡大と新たな貧困をもたらした。一般的に、農村プロジェクトは経済全体の成長と貧困削減に大きく関わってくるが、そのあり方をどう考えるべきか、農村部での教育投資、インフラ整備はもちろん有効であろうが、その他、小規模零細農業を支援していくのか、大規模・効率的な農業経営を支援するのか、農民の都市への移動を促し、都市化を進めていくのか等の問題がある。
- (5) 所得分配状態が経済成長にどう影響するのか—経験的に導かれないいわゆるクズネッツの U 字曲線のように、経済成長の初期段階では、むしろ所

得分配の不平等化は不可避との議論がある一方、所得分配がより平等であれば、社会のコンフリクトが減少し、より良い投資機会が発生することから、経済成長にプラス、少なくともクズネッツ仮説のように、不平等が成長の必要条件というようなことにはならないとの議論もある。成長の段階によっても異なるだろうが、貧困解消のため所得再分配政策が必要ということであれば、逆にそのマクロの経済成長へのインプリケーションを改めて考えておく必要があろう。

4. 貧困からの脱却—「豊かさ」、「生活の質」とは何か。

途上国における貧困削減や経済成長の問題を考える際、上記のような議論とはやや違った次元のアプローチになるが、もう少し非経済的（それ故にもっと本源的とも言えようか）な面まで考えていくことが重要と思われる。たとえば、中国内陸部でビジネスをしている駐在員などに話を聞くと、中国の農村、農民は貧苦にあえいで悲惨だと言われているが、実際に行ってみるとそうでもない、彼らは自然豊かな農村での生活を楽しんでおり、総じて幸せそうである、必ずしもそれほど彼らの貧困を深刻に捉える必要はないのではないかという指摘に出会う。こうした指摘は確かに面白い論点を含んでいる。実際、のどかな農村での生活は、大気が汚染され、忙しい都会でストレスを感じながら生活している都市住民からみると、ある種うらやましい面もある。もちろん、人々が幸せなのかどうか、人間として豊かな生活をおくっているのかどうかは、その教育機会へのアクセスがどうなっているのか、生活面での様々なインフラがどの程度整備されているのか、医療衛生面はどうか、出生率や幼児死亡率、平均寿命はどうか等々、様々な指標に基づき客観的に分析することが不可欠である。またこうした地域は一般的に、自然災害が生じた場合に非常に脆弱であり、インフラ面や情報面等で整備すべきことが多い。そうした分析を踏まえれば、中国の農村あるいは他の途上地域で、生活環境の改善を必要としている貧困層がなお多く存在することはまぎれもない事実である。また、そうした地域の人々が、仮に不満なく幸せそうに暮らしているとしても、それは単に豊かな生活がどういうものかについての情報に接したことがないというだけのことかもしれない。この点は、近年情報化の進展が著しい中で、今後ますます変化が生じる可能性がある。他方で、筆者自身、かつて南太平洋のいくつかの途上国の援助プロジェクトを視察に行ったことがあるが、澄み切った空とエメラルドグリーンのおさんご礁の海に囲まれた住民のスローライフに接し、こうしたところに、相手国政府の要請を受けている場合が多いとはいえ、開発援助を供与し工業化を進めることが、果たして、ほんとうに住民のよりよい幸せにつながっていくのだろうかと考えさせられたこともある。豊かさとは何か、生活の「質」とは何か、

この根源的な問題にまで遡りながら、途上国における貧困と経済成長の問題を
考えていくことも必要だろう。

(注) 開発効果レビュー、Development Effectiveness Review (DER) ADBで2008年に
開始。プロジェクト評価とともに、国際援助機関としてのコーポレート・ガバナンスをチ
ェックするフレームワーク。アジア太平洋地域の開発という点でどういった進展があつた
か、ADBはそれにどう貢献したか、ADBのオペレーションは効果的・効率的に行われてい
るか、ADB自身の組織管理は効率的かという4つのレベルについて、77に及ぶ指標を基
にレビューが行われている。

(参考文献)

1. 「Economic growth versus poverty reduction: A “hollow debate”?’ Ebba
Dohlman & Mikael Soderback, Online report
2. OECD Poverty Network (POVNET) online
3. ADB Asia Pacific Poverty Network (Asia POVNET) online
4. 人民日報他、各種中国報道