

2018年12月18日 全4頁

経済成長は貧困削減に役立つか？（1）

－理論と実際－

常務理事
金森俊樹

[要約]

- 本レポートでは、長らく開発援助の現場およびアカデミクスで議論されてきた、経済成長は貧困削減に役立つのか、成長が所得分配に与える影響をどう考えるのか、そもそも所得格差の是正や貧困削減に資する経済成長とはどのように考えるべきなのかといった問題について、これまでの議論をサーベイ・整理するとともに、特に中国のケースに焦点を充てつつ、実際に経済成長の過程で貧困削減や所得分配がどのような影響を受けているかを観察する。全体の構成は以下の通りである。

1. 経済成長と貧困削減の関係は、どう考えられてきたのか
2. 成長・貧困削減・所得分配について若干の理論的整理
3. アジアの貧困人口

経済成長と貧困削減、所得分配の関係をどう考えるか？これは、アカデミクスや開発援助の現場で長らく提起されてきた問題である。最近でも、例えばインドは急成長を続けてきたが、貧困の程度を表す指標のひとつである飢餓指数（hunger index、国際食糧政策研究所が栄養不良、子供の体重不足、乳幼児死亡率を基に指数化したもの）は、2013年、貧困が問題とされる78調査対象国の中でも（良い順に並べて）なお63番目と、例えばバングラデシュやネパールより悪く、過去12年間、ほとんど状況が改善していないことが判明し、インド国民は大きなショックを受けたと言われる（2014年1月9日付 The New Indian Express）。また経済の好調を維持し、国際格付機関等から世界の‘rising star’と言われているフィリピンでも、同国国家統計局が発表している貧困発生率（poverty incidence、総人口に占める一定所得以下に貧困人口の割合）は2012年27.9%と2006年28.8%からほとんど改善しておらず、‘フィリピン・パラドクス’と称されるなど（2013年4月25日付 Gulf Times 等）、この問題が改めて注目されている。本稿は、本問題についてのこれまでの議論を若干理論的に整理するとともに、中国を中心に、実際に経済成長の過程で貧困削減や所得分配がどのような影響を受けているかを観察するものである^(注)。

1. 経済成長と貧困削減の関係は、どう考えられてきたのか

伝統的な考え方は、道路や発電所等の物的インフラが整備されていないことが、途上国の経済発展を阻害する主たる要因になっており、援助を通じて物的インフラを整備することが、供給面での生産ボトルネックを解消するとともに、有効需要の創出を通じて経済成長率を高めることになり、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。これがかつて、援助機関がかつて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。言い換えれば、インフラ整備を通じる高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、限られたパイの奪い合いとなって、全体としての大きな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、マクロ的に高い経済成長率を実現しても、必ずしも途上国の貧困層を救うことにはなっていないのではないかと議論が高まり、特定の貧困層や貧困地域を対象とした援助プロジェクトが重視されるようになり、よりミクロ的な援助のアプローチが強まった。根本的な背景としては、援助を供与する際に、民営化、各種の規制緩和、貿易・資本の自由化を重視し、インフレ抑制や財政赤字削減といったマクロ経済運営の管理を政策条件 (conditionality) として途上国に課してインフラプロジェクトを進めるといった援助のあり方 (いわゆるワシントン・コンセンサス) は、必ずしも効果が挙がっていないのではないかと、とりわけ途上国の貧困削減にはつながっていないのではないかとという失望感が、ドナー (援助供与) 側、被援助側双方に高まったことが指摘できよう。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を策定する中で、分野横断的な課題 (cross-cutting issue)、あるいは社会的観点 (social dimension) が重要であると称して、環境問題や人材育成、組織強化 (capacity building) などとならんで、貧困削減を政策上の方針として明示的に掲げるようになった。アジア開発銀行 (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、援助プロジェクトを準備する過程で「このプロジェクトによって、何人の貧困層が貧困から脱却できることになる」といった効果の試算まで提示され、それがプロジェクトの審査・承認の際に重視されるようになった。

以上のような動きは、思想面における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) という流れにも、一定のタイムラグはあるものの、ある程度対応していると言える。すなわち、構造主義は、政府主導の下で、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が重要で、それによって初めて途上国は貧困から脱却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」によって経済を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（構造主義の主張する単純な政府主導ではないものの、市場機能を補完するような形で政府の関与を積極的に評価するもの）、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、単なる新古典派的アプローチによって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。

特定の貧困層や貧困地域を対象とした援助が有効かどうかの議論は、先進経済の福祉国家において、特定の層を対象とした社会給付といった限定的・選択的な社会福祉政策と、より普遍的・一般的な福祉政策のどちらが所得分配の平等化や貧困救済に有効かという論争にも類似している面がある。一方の議論は、貧困層のみを対象とする限定的・選択的な社会福祉政策が、直接的に貧困と闘う福祉国家としての政策であるべきこと、経済学的にも、社会給付を限定的にすることによって、マクロ的に公共支出が抑えられ、減税の余地も生じてむしろ経済成長が高まり、その結果、所得再配分のための財源が増えて、さらに貧困層が救われることになるとの主張である。他方で、そうした限定的政策では行政コストが過大となり、また広範な政治的支持が得難いので、結局、所得再配分に回される資源も抑えられることになって有効でないとの議論が展開されてきた。こうした中で、実証面でも、社会給付を貧困層に限定すればするほど、その所得再配分効果はむしろ弱くなるという‘所得再配分のパラドクス (paradox of income redistribution)’現象が裏付けられたとする主張が注目されてきた (Korpi, W & Parme, J (1998) ‘The Paradox of Redistribution and Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries’, *American Sociological Review* Vol. 63, No. 5)。他方で最近では、実証分析の対象国を広げ、計測期間を長くにとって、社会給付もその内容・性質によって細かく分類して計測してみると、そうしたパラドクスがあるとは必ずしも言えず、両者の間にはあまり明確な相関は認められないとの推計結果も提出され、福祉国家としてのあるべき福祉政策をどう考えるのかという分野でも、なお議論が続いている (Ive Marx, Lina Salanauskaitė & Gerlinde Verbist (2013) ‘The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?’ , IZA DP No. 7414)。

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 (Millennium Development Goal, MDG) が出されたこともあり、2000年代前半は、いわゆる貧困削減志向 (pro poor) 派と成長志向 (pro growth) 派という、一見わかりやすいがやや不毛とも言うべき対立の構図が顕著になった。近年は、両者の考え方は対立するものではなく、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議論が進んでいる。例えば、OECD 開発援助委員会 (DAC) は「貧困層が成長に参加貢献し、貧困層の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」が重要として、「貧困層を支援する成長 (pro poor growth)」の考え方を推進している。ADBは2004年、MDGを受けて、

1999年に策定していた「貧困削減戦略」を改定し、①貧困削減の重視、②持続的な経済成長、③環境保護、ジェンダーの平等、民間セクターの発展、地域協力といった分野横断的課題を含む包括的な社会発展と良い統治（good governance）を、戦略の3本柱に位置付けた。さらに、2008年に発表した「戦略2020」で「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、「高い持続的成長率は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、「包括的成長（inclusive growth）」の重要性を強調している。OECDの提示している考え方とほぼ同様と言える。

inclusive growth と pro poor growth の二つの概念については、必ずしも厳密な使い分けがあるようには見えないが、強いて言えば、前者が「その恩恵が貧困層も含めた社会全体に及ぶような成長」、後者が「特に貧困層をターゲットにした成長」という整理ができよう。開発援助の現場でも、2000年代に入ってから、包括的成長を追求するとの方針の下で、再び大規模インフラプロジェクトへの回帰が見られるようになった。もっともこれには、特定の貧困地域のみを対象とした小規模プロジェクトだけでは融資総額が伸びず、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ているように推測される。援助機関が活発に業務を行っているかどうかは、その是非は別として、伝統的に、最も単純な評価指標である融資規模で判断されることが多いためである。（続く）

(注) 本稿は、経済成長と貧困削減、所得分配との関係についての理論整理と、中国を中心とするその実態についてサーベイするもので、貧困削減や所得格差解消のための具体策そのものについては、別稿に譲ることとする。