

# 經濟論叢

第 167 卷 第 3 号

渡邊 尚教授記念號

---

献 辞	本 山 美 彦	
大戦間期ドイツ電機工業における 流れ作業の導入と展開	今 久 保 幸 生	1
尙大戦間期ドイツにおける 工作機械工業の地域構造	幸 田 亮 一	23
救貧法から相互扶助へ	廣 重 準 四 郎	43
日本の工作機械メーカーにおける 製品開発システム	小 林 正 人	60
北タイにおける在来織物業の発展と その生産形態について	上 田 曜 子	89
中小企業の変質とその競争力	蘇 顯 揚	108
スコットランドの綿工業の発展過程	林 妙 音	130
貧困削減政策の実効性に関する一考察	大 平 剛	146

渡邊 尚 教授 略歴・著作目録

---

平成13年 3 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

## 貧困削減政策の実効性に関する一考察

——ヴェトナムにおける事例検証——

大 平 剛

### はじめに

冷戦終結と時を同じくして、まるで社会開発と経済開発との間を揺れ動く振り子のように、開発援助はその焦点を社会開発へとシフトさせ<sup>1)</sup>、1990年代以降は、開発援助分野における最重要課題として「貧困削減 (poverty reduction)」が掲げられてきた。人々の能力の向上こそが真に求められるべきであり、人々を中心に据える開発、すなわち人間開発が推進されるという開発援助に関するパラダイムの転換が行われたのである。このような傾向は二国間援助と多国間援助の双方に見られる。二国間援助では、経済開発協力機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) が政策を主導しており、1989年に打ち出した「1990年代の開発協力」と題する政策ステートメントのなかで、人々の開発過程への参加や持続可能な発展を推進している<sup>2)</sup>。一方、多国間援助の領域では、1990年に世界銀行がその報告書である『世界開発報告 1990』のテーマを「貧困」としたことや、同年に国連開発計画 (UNDP) が『人間開発報告書』を刊行するなど、人間を中心とする開発と、最大の関心事としての貧困の

1) 大芝は、これを単なる振り子現象とみるのではなく、1990年代の社会開発へのシフトは、人権などの政治的な問題を含んでいるという観点から、かつての BHN 戦略よりも多面的であると指摘している (大芝亮「開発途上国の開発問題と国際連合・世界銀行」『国際法外交雑誌』94巻5・6合併号、1995年6月、722-746ページ)。なぜ1990年代の開発援助が BHN の単なる焼き直しではないのかについては、いくつかの国際政治経済的要因があるが、その点については Leftwich, Adrian, "Governance, democracy and development in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1993, pp. 605-624. および大芝、前掲論文を参照。

2) OECD, DAC, *Development Co-operation in the 1990s*, Paris, OECD, 1989.

問題がクローズアップされるに至ったのである。UNDP はその後、「持続可能な人間開発」を機関業務の最重要概念に掲げたが、それによって達成される諸目的のなかでも「貧困の撲滅」を最優先課題としている<sup>3)</sup>。

1995年には国連社会開発サミットが、UNDP の主導のもとにコペンハーゲンで開催されたが、サミットでは特に、貧困、失業、社会崩壊の3つの問題に焦点が当てられた<sup>4)</sup>。またその行動計画では、参加国政府に対し、可能であれば1996年までに、貧困の構造的原因に取り組むための貧困撲滅計画の策定と実施が要求された<sup>5)</sup>。その翌年の1996年には、DAC が『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』と題する報告書を発表した<sup>6)</sup>が、そこにはこの戦略の特徴である具体的な数値目標が提示され<sup>7)</sup>、多国間援助の方向性と軌を一にするかのように、貧困についても、「2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減すること」<sup>8)</sup>と数値が示されている。多国間援助を代表する国連主導のサミットと、二国間援助の政策協調の場である DAC の双方において貧困の問題が取り上げられたことは、開発援助の主題の一致または収斂という現象をもたらしている<sup>9)</sup>。しかしながら、このような援助目標に関する方

3) 「持続可能な人間開発」概念の成立過程については、拙稿「『持続可能な発展』と国連開発計画 (UNDP) の開発戦略の変化——アジェンダ21で規定された UNDP の役割に関して——」【国際開発研究フォーラム】7号、1997年、137-152ページを参照。

4) UN A/CONF. 166/9, Chapter I, Annex I, paras. 2, 15, 16, 23. また、社会開発サミットでは「貧困削減」ではなく、「貧困撲滅 (eradication of poverty)」という用語が使用されている (*Ibid.*, Chapter I, Annex II, Chapter II)。明らかに、後者の方が目標としての意味合いの強い用語である。国連機関、特に UNDP は貧困撲滅の方を多用してきたが、近年になって貧困削減を用いる場合が多くなってきている。

5) *Ibid.*, Chapter I, Annex II, Chapter II, para. 26.

6) OECD, DAC, *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the Contribution of Development Co-operation*, Paris, OECD, 1996.

7) 日本語訳は、外務省経済協力局『我が国の政府開発援助 (ODA 白書)』(上巻)、国際協力推進協会、1998年、319ページによる。

8) 最近では、世界銀行だけではなく、アジア開発銀行も「貧困削減」を最優先の目標に掲げている。また、二国間援助機関においても、スウェーデン (Sida: スウェーデン国際開発協力庁) やイギリス (DfID: 国際開発省) といったところが、「貧困削減」に力を入れている。また、二国間援助と多国間援助の方向性の収斂については、1970年代の BHN 戦略の際にもその傾向がみられる。このときは、アメリカ合衆国の援助方針を受けた世界銀行の戦略変化、ついで国際労働機関 (ILO) による BHN 戦略必要性の提示、さらには DAC におけるガイドラインの発表といふ

向性の一致という現象が、はたして途上国における援助実施段階において有効に作用しているのかどうかは、援助機関ごとの「貧困」についての捉え方の違いに影響を受けずにはおれない。

本論文では、現在の開発援助のテーマである「貧困削減」について、その問題点を考察するとともにその内容の再定義を行う。第Ⅰ章では、貧困概念そのものの定義と貧困の計測方法の問題点について、世界銀行の手法や UNDP の新たな概念、さらには学識者による定義を取り上げて考察する。第Ⅱ章では、ヴェトナムの事例を取り上げて具体的な検証を行う。ヴェトナムを事例として取り上げる理由として、ヴェトナム政府による社会開発サミット以後の貧困削減への取り組みが活発であり、二度にわたる世帯調査が実施され、それぞれの調査結果に対する世界銀行による分析が得られること。またそれぞれの分析を比較することで、世界銀行が考える貧困概念の変化が見られることが挙げられる。ヴェトナムの事例を通じて、現在広く唱えられている貧困削減が、貧困の一面を強調するあまりその全体像を捉えていないことが明らかとなり、「貧困削減」の実効性に問題があることが示される。

## I 貧困の定義と計測

1990年代になって貧困の問題が再び脚光を浴びようになり、援助機関は多国間援助機関と二国間援助機関とを問わず、「貧困削減」を目標として掲げるようになった。そのことが、途上国の人々の生活を改善し、乳幼児死亡率の低下や安全な水へのアクセスを可能にするということなどを意図している点においては、人道的観点から異議を唱えることは無いように思われる。しかしながら、その方法論において問題がないわけではない。つまり、「貧困」そのものの捉え方において援助機関間に差異が認められ、途上国の開発プロジェクトにおいて少なからず影響を及ぼしているのである。

貧困の定義とその計測方法に関して、共通の基準が存在するわけではない。

へう一連の動きがあった(西垣昭・下村恭民「開発援助の経済学」有斐閣、1997年、64-65ページ)。

貧困をどのように定義するのか、またどのように計測するのかについては、これまで数多くの議論がなされてきたが、結局のところ、定義と計測方法には主観的価値観が介在し、そこから生まれる貧困指標には常に曖昧さが伴うことが問題とされる<sup>9)</sup>。また、貧困の概念は時代とともに変化し、かつ社会状況によってもその「最低限」の基準は異なるのである<sup>10)</sup>。本章では、「貧困」概念の定義とその計測方法について、広く途上国で用いられている世界銀行の貧困指標を取り上げてその問題点を指摘するとともに、UNDPが提示している新たな指標の可能性と限界を考察する。

### 1 世界銀行による定義と計測

世界銀行は、貧困ラインを設定することによって、政策の対象となる貧困層を特定するという方法を採用している。貧困ラインには、食料エネルギーの摂取に基づく食料貧困 (food poverty) ライン<sup>11)</sup>と食料以外の生活必需品を購入するのに必要な金額を加えた総合的な貧困 (total poverty) ラインとがある。食料貧困ラインは、健康な生活を営むのに必要とされる最低限のカロリー摂取量を定め、その数値を満たすのに必要な消費される食料品目のバスケットを決定し、その品目群を購入するのに必要とされる所得を計算することによって得られる。つまり、世界銀行による「貧困」の捉え方は、所得あるいは消費を基準としたものであり、「貨幣計測アプローチ (money-metric approach)」<sup>12)</sup>と名付けられる。

9) 山崎幸治「貧困の計測と貧困解消政策」(絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困——貧困の経済分析に向けて——』アジア経済研究所, 1998年) 98ページ。

10) 同上論文, 75ページ。

11) 食料貧困ラインを設定するために必要とされるエネルギー摂取量は国ごとに異なり、より豊かな国にはより高い貧困ラインが設定される傾向があるとされる (Hanmer, Lucia, Graham Pyatt and Howard White, "What do the World Bank's Poverty Assessments teach us about Poverty in Sub-Saharan Africa?," *Development and Change*, Vol. 30, 1999, p. 800)。ちなみに、アフリカにおける世銀の貧困ラインに関するハンマーらの研究では、エチオピアの都市部における1,700カロリーが最も低く、ガンビアにおける2,700カロリーが最も高い必要カロリーであることが指摘されている。

12) *Ibid.*, p. 797.

このような手法を用いて求められた貧困ラインによって、人々は貧困層と非貧困層とに分けられる。こうして特定された貧困層を数値によって明確に把握するために、世界銀行によって現在広く使用されているのが FGT 指標である。Foster, Greer, Thorbeckeが考案したこの指標は次の数式によって導かれる。

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^{\alpha}$$

( $z$ : 貧困ライン,  $y_i$ : 個人  $i$  の所得,  $N$ : データの総数,  $\alpha$ : パラメータ)

この FGT 指標において、 $\alpha=0$  の時は「貧困者比率」、すなわち全データに占める貧困者の頭数 (head-count) の割合が表され、 $\alpha=1$  の時は貧困者比率と消費ギャップ比率との積によって「貧困の深さ」(貧困ギャップ比率) が、 $\alpha=2$  の時は二乗貧困ギャップ比率によって「貧困の深刻度」が表される<sup>13)</sup>。また、FGT 指標の特徴として、分解可能性が指摘される。地域、エスニシティ、あるいは職業ごとの貧困状況の比較などをする際に、加法的に分解が可能であるとされ、「貧困削減」政策の対象を絞り込む際に利点があるとされる<sup>14)</sup>。

## 2 世界銀行の方法の問題点

世帯調査に基づいて計測・設定される貧困ラインと、そこから分析される貧困の諸相については、数々の批判および問題点が指摘されているが、大きく二つに分けて考える必要がある。一つは、貧困ラインの設定段階までの方法論に関する問題であり、残る一つは貧困ラインの設定によって作り出される状況およびその分析に関する問題点である。

貧困ラインを設定するにあたり世界銀行が用いるのは世帯調査であり、ここに世帯を単位とすることの問題点が指摘できる。なかでも、世帯内部における

13) Foster, James, Joel Greer and Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, 1984, pp. 761-765.

14) 山崎, 前掲論文, 90ページ。

ジェンダーの問題が及ぼす不公平な配分状況が考慮されない、世帯における規模の経済が勘案されていない、さらには世帯の構成員の好み、年齢、職業といった違いを無視して、同じ基準を当てはめているといった点が指摘されている<sup>15)</sup>。女性の地位が低い途上国において、世帯の中での配分は男性に有利であることが多い。にもかかわらず、世帯の支出状況を単純に構成員の数で割った結果、その世帯が仮に貧困ラインをわずかに上回っていたとしても、その世帯の構成員全員が貧困ラインより上に位置するとは限らないのである。また、ハンマー (Hanmer et al.) らが指摘するように、構成員の数が多くなるに伴い支出が減少するという規模の経済が存在するにもかかわらず、一人あたり支出を用いると、大家族の貧困の度合いを誇張することになる<sup>16)</sup>。

仮に貧困ラインが設定されたとしても、その分析に関する問題点が残る。まず、貧困ライン自体は、そのライン以下に属する人々の多様性については何も語らない。人々が貧困に陥った原因は様々で、しかも貧困削減政策がその原因を取り除くことを目的としているにもかかわらず、原因は支出が低いあるいは所得が少ないという問題のみに帰してしまう。次に、貧困ラインの設定によって、貧困ラインのすぐ上位に位置する人々を政策の対象者から外してしまう危険性が指摘できる。恣意的に引かれた貧困ラインの周辺には、多くの人々が密集している状態が普通であると考えられるが、わずかに貧困ラインより上位にある人々が何らかの社会的あるいは自然災害という要因によって、たやすく貧困ライン以下へと転落してしまう社会にあっては、そのような人々をも視野に入れた政策が求められるべきである。その意味からも、貧困ライン以下に属すると決められた人々のみを安易に政策対象とすることには問題があると言える。

### 3 考慮すべき諸側面

セン (A. Sen) も述べるように、誰を貧困削減の対象とするのかという基

15) Hanmer et al., *op. cit.*, pp. 801-803.

16) *Ibid.*, p. 803.

第1図 貧困概念の類型

ベーシック・ニーズ		
所得/消費		
資 産	環境/物理的資本	共有財産
		私有財産
社会/人的資本		
人 権	尊厳/自主性	
	政治的自由と身の安全	
	平等 (ジェンダーおよび民族)	

出所: Hanmer et al., *op. cit.*, p. 799 より作成。

準を設けるといふ点において、貧困ラインを定めることが役割の一部を果たすのは確かである<sup>17)</sup>。しかしながら、貧困を定義するにあたって、所得以外にも考慮しなければならない諸側面が指摘されている<sup>18)</sup>。農村開発の専門家であるチェンバース (R. Chambers) は、貧しい家庭の置かれている状況を説明し、貧困が多面的であることを説明している。そこでは5つの状態が絡み合って窮乏化の罠 (deprivation trap) が生み出されているという<sup>19)</sup>。それらの5つの状態とは、物質的貧困 (poverty)、身体的弱さ (physical weakness)、孤立化 (isolation)、脆弱性 (vulnerability)、そして力のなさ (powerlessness) である。このようにチェンバースの貧困に関する捉え方は多元的であり、これまでの政治経済学者 (political economist) や物理生態学者 (physical ecologist) による貧困の捉え方においてそれぞれ欠けていた視点、すなわち前者における

17) A. セン、黒崎卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店、2000年、13ページ。(Sen, Amartya, *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press, 1981).

18) Hanmer et al., *op. cit.*, Chambers, Robert, *Rural Development: Putting the Last First*, London, Longman, 1983. (穂積智夫・甲邦田万智子監訳『第三世界の農村開発』明石書店、1995年)。

19) R. チェンバース、穂積智夫・甲邦田万智子監訳『第三世界の農村開発』明石書店、1995年、199-263ページ。(Chambers, *op. cit.*).



物理的な側面の把握と、後者における農村での社会関係を重視する視点を総合したものである<sup>20)</sup>。

チェンバースが力点を置いているのは、最後の側面である貧困層の「力のなさ」である。貧困層は自分たちが不利な立場に置かれていてもそれを交渉によって改善することはできず、たえず周辺に追いやられている。そこで貧しい人々が持つ権利を明確化し、それらを要求できるようにするのが目的であり、貧しい人々の参加を通じたエンパワーメントが重要だとされる<sup>21)</sup>。

第1図に見られるようなハンマーらによる貧困の分類も興味深い。チェンバースらと同じように貧困を多面的に捉え、ここでも所得は概念を構成する一要素として捉えられている。彼らがとりわけ重要であると考えた側面は、所得ではなくて資産の側面である<sup>22)</sup>。ある世帯が貧困状況に陥りかけたとき、途上国の農村では共同体の共有財産を用いた相互扶助や、親戚縁者からの支援などが期待できる。また私有財産である家畜類は消費財と非消費財のどちらとも捉えることができ、貧困が厳しい時には処分が可能であることも指摘されている<sup>23)</sup>。そのような視点を取り入れるとき、所得に基づく貧困の把握が途上国の農村における貧困を過大評価していることがわかる。

#### 4 UNDP の新たな指標と国際機関の限界

世界銀行が所得に基づく経済的指標を提示しているのに対して、UNDP は『人間開発報告書 1997』において、社会指標を取り入れた「人間貧困 (human poverty)」という概念を新たに提示している。人間貧困の度合いを表す人間貧困指数 (Human Poverty Index: HPI) は、① 40歳未満で死亡する

20) 同上書、78-86ページ。

21) 同上書、399ページ。このような考えは、フリードマンが貧困を「力の剥奪」(反=エンパワーメント)として捉えていることと同じである (Friedmann, John, *Empowerment The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Mass., Blackwell, 1992. 斎藤千宏・雨森孝悦訳『市民・政府・NGO—力の剥奪からエンパワーメントへ—』新評論, 1995年)。

22) Hanmer et al., *op. cit.*, White, Howard, "Global Poverty Reduction: Are We Heading in the Right Direction?," *Journal of International Development*, Vol. 11, 1999, pp. 503-519.

23) White, *op. cit.*, p. 505.

人の割合、② 成人の非識字率、③ 人並みの生活水準（保健医療サービスを利用できる人の割合、安全な水を利用できる人の割合、5歳未満の栄養失調児の割合という3つの変数を合成した指標）をベースに作成される<sup>24)</sup>。

HPIは、物質的な剝奪状況に着目しており、ハンマーらが分類した図ではベーシック・ニーズと資産に相当する部分を指していると言えよう。ハンマーらの分類と比べて、貧困の定義が限定的になったのは、データの入手可能性や全体的なバランスから、HPI作成に当たっての項目の選択について恣意的な判断を回避できず<sup>25)</sup>、政治的な自由や人々の意思決定への参加の可否、個人の安全の保障などといった重要な側面を反映させることができなかつたからである<sup>26)</sup>。そのような要素を反映させることが困難であるというのには、過去の人間開発報告書で政治的自由度を人間開発の変数に含めようとしたが、途上国の反発を買い、その結果二度と取り上げられなくなったことが関係していると考えられる<sup>27)</sup>。チェンバースやフリードマン (J. Friedmann) が「力のなさ」あるいは「力の剝奪」と言及した貧困の一側面を、ハンマーらは交渉するための権利の要求という次元から、政治的な自由やジェンダー間あるいは民族集団間の平等性といった人権問題にまで発展させ、貧困を人権侵害であるとしている。このような視点は、昨今の「発展の権利」<sup>28)</sup>の流れからいっても妥当性があり、十分受け入れられるものであるが、国際機関がこれを明確に主張するならば、

24) UNDP, *Human Development Report 1997*, New York, Oxford University Press, 1997. また、この HPI の基となったのが人間開発指数 (Human Development Index: HDI) である。1990年に発刊された「人間開発報告書」において、HDI が発表されたが、この指数も以下の3つの指標を基に作成される。すなわち、① 平均余命、② 知識 (成人識字率 2/3, 平均就学率 1/3)、そして③ 所得である。よく知られるように、人間開発とは人々の選択肢を拡大する過程であり、経済成長は人間の発展という目的を達成するための手段を意味するとされ、この思想的な背景となったのがセンのケイパビリティ概念であるとされる。

25) *Ibid.*, p. 25.

26) *Ibid.*, p. 22.

27) 政治的自由度に対する途上国からの批判については、Haq, Mahbub ul, *Reflections on Human Development*, New York, Oxford University Press, 1995. (佐藤秀雄他訳「人間開発戦略 共生への挑戦」日本評論社、1997年、80-83ページ)を参照。

28) 1993年のウィーンでの世界人権会議において、発展の権利についてのコンセンサスができた。

内政下渉としてのそしりを免れ得ないだろう。

以上のように、貧困は多面的な要素が複雑に絡み合い、所得やそれに基づく消費のみで計測できるものでないことは明らかである。世界銀行も貧困の多面性を認識し、様々な指標を通じて理解すべきであるとしている<sup>29)</sup>。しかしながら、途上国における貧困削減政策の基本には、未だ世帯調査に基づく支出が指標として使用されているのが現状である。また、貧困を政策対象に掲げるときには、外部の国際機関からは容易に指摘できない側面があることも確かである。ここに UNDP や世界銀行による「貧困削減」の限界があるといえよう。次章では、国際機関による支援のこのような限界を踏まえつつ、ヴェトナムの事例を取り上げ、「貧困削減」の実効性について検証を行う。

## II ヴェトナムにおける事例

1995年の社会開発サミットにおいて、貧困撲滅のための具体的な目標を示すことが途上国政府に課せられた。社会開発サミットの追跡調査役を担っている UNDP が、世界約130の国または地域に点在する現地事務所を通じて調査した結果、約6割の国々において貧困撲滅のための計画が実施または策定中であることが判明している<sup>30)</sup>。ヴェトナムは貧困撲滅計画を実施している国に属し、1996年現在4%いると推計される極貧層を2001年までに0%に、また1996年現在300万人いるとされる貧困層を2010年までに0%にする目標を掲げている<sup>31)</sup>。このような数値は、何を根拠としているのであろうか。また、このような数値は、ヴェトナムの貧困の現状を正確に表しているのであろうか。この章では、まずヴェトナムにおける貧困の定義を考察する。次に、世界銀行による貧困調査分析報告書の具体的な問題点を指摘するとともに、貧困問題を考察する上で

29) <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up1.htm> (2000年5月18日)。

30) UNDP, *Human Poverty Report*, New York, UN, 1998, pp. 28-29. 130カ国の状況に関する内訳は、計画が実施されている国43, 計画が策定中の国40, 計画はないが貧困削減が国家計画の中に盛り込まれている国36, それと無回答が11となっている。

31) *Ibid.*, p. 30.

第1表 ヴェトナムにおける3つの貧困ライン

	飢餓貧困ライン	極貧ライン	ベーシック・ニーズ 貧困ライン
採用機関	MOLISA	GSO	世界銀行
計測基準	一人一月あたりの米 (粳米)の消費量  都市貧困世帯： 25 kg 以下 農村貧困世帯： 20 kg 以下(低地・内陸部) 15 kg 以下(高地)	一人一日2,100カロ リーを消費するのに必 要な月あたりの所得の み  都市貧困世帯： 一人月70,000ドン 農村貧困世帯： 一人月50,000ドン 極貧農村世帯： 一人月30,000ドン	一人一日2,100カロ リーを消費するのに必 要な月あたりの所得+ 非食料品への支出  年一人あたり110万ド ン(100米ドル相当) の所得
推計 貧困率	22% (1994年) 20% (1995年) 19% (1996年)	19% (1996年) 15% (1998年) <sup>1)</sup>	51% (1993年) <sup>2)</sup> 37% (1998年)

注1)：VLSS 2 で求められた食料貧困率。

2)：VLSS 1 では51%とされているが、VLSS 2 では58%と修正されている。

出所：UNDP, *UNDP Poverty Report 1998*, New York, UNDP, 1998, p. 6, Box 1.3 および World Bank, *Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty*, Hanoi, World Bank, 1999, p. 3 をもとに作成。

重要となる所得以外の側面を検討する。最後に2度の調査分析報告書を比較しながら世界銀行の分析を評価する。

### 1 ヴェトナムにおける貧困の定義と計測方法

ヴェトナムにおける貧困を測定する基準は調査を実施する機関によって異なり、現在3つの基準が混在した状態になっている。この3つの基準を比較したのが第1表である。ここで興味深いのは、ヴェトナム統計局 (General Statistical Office: GSO) と世界銀行とが消費カロリーを基に求められる所得をベースとしているのに対して、労働・傷病兵・社会省 (Ministry of Labour,

War Invalids and Social Affairs: MOLISA) は、主食である米を基準とした計測方法を採用していることである。MOLISA の方法では、一日あたりの消費カロリーは1,600カロリーに相当し、それだけ貧困ラインは低く設定され、貧困率も他の2者の場合と比べて小さな値をとることとなる。

このように、ヴェトナムにおいては貧困に関する3つの異なる定義が存在するが、その中で最も多用されているのが世界銀行による貧困ラインである。資金と技術を必要とする大規模な世帯調査には援助機関による支援が必要とされるからであり、これまで二度の生活水準調査 (Vietnam Living Standard Survey: 以下 VLSS 1, VLSS 2) が GSO によって行われたが、VLSS 1 (1992年-1993年) と VLSS 2 (1997年-1998年) は、いずれも UNDP とスウェーデン国際開発協力庁 (Sida) による資金供与と世界銀行による技術協力によって行われた。

## 2 世界銀行の分析における問題点

FGT 指標を用いた分析の利点として分解可能性が指摘されていることはすでに述べた。世界銀行の分析においても、地域、民族、職業別の貧困状況の比較が行われている。所得が貧困を決定する最大の要因では無いという立場からは、このような比較には意味がない。なぜなら、それぞれの地域の特性や民族性の違いが考慮されていないからである。そのような欠点があるにもかかわらず、貧困削減の対象を特定するためにこのような比較が行われ、援助対象が簡単に決められてしまうと、そこに潜む貧困の諸要因が見えなくなる危険性がある。

現在、援助関係者によるヴェトナムの地域開発の焦点は高地の農村開発にある。山岳地帯に貧困者が集中しているという世界銀行の分析からすれば当然の現象だと言える。しかし、ただ単に山岳地帯という地域を対象とした政策には落とし穴がある。それは、入植してきたキン族 (ヴェトナム人) の問題である。山岳地帯におけるキン族は、そこでは逆に少数派になるわけだが、他の民族と

の力関係では優位に立っているといわれる<sup>32)</sup>。この状況を作り出している要因の一つとして、ヴェトナムにおける言語政策がある。文化の多様性から母語教育の普及が叫ばれてきたが、情報の貴重な伝達手段であるラジオ放送はヴェトナム語のみで、政府の計画やサービスが少数民族には十分に伝わらないのである<sup>33)</sup>。この問題を放置すれば、山岳地帯でもますますキン族と少数民族との格差が広がるとともに、政策決定過程における参加の欠如や、機会の公平性が失われ、グッド・ガバナンスが達成できないということになる。

このような民族間の格差の問題は、貧困削減政策のなかでどのように位置づけられるだろうか。世界銀行の分析では、モン族が最も困窮している民族ということになるが、その人口はわずか1%にすぎないため、モン族を対象とした政策の策定は公正という観点から支持されにくい。しかしながら、社会的な安定という観点から考えた場合、山岳部での貧困削減政策は効率性が悪くても、国家の統合に関わってくる問題であり重要であるという指摘もある<sup>34)</sup>。また、モン族がおよそ3分の1を占めるヴェトナム北部のハーザン省では、フランスによる植民地時代からアヘン栽培が続いているということも、社会的安定の観点からすれば放置できない問題である。現在では商業作物への転換が奨励されてはいるが、その悪しき文化を払拭するのは難しく、恒常的貧困と雇用創出のためのインフラが不足しているために、アヘン栽培を再開する例も報告されている<sup>35)</sup>。さらに問題となるのは、アヘン栽培のような非合法的手段による所得

32) 中野重甲『ベトナム「工業化・近代化」と人々の暮らし』三條社、1998年、183ページ。

33) World Bank, *op. cit.*, pp. 87-88.

34) 池本幸夫「ヴェトナムの格差と貧困問題」(石川滋・原洋之助編『ヴェトナムの市場経済化』東洋経済新報社、1999年)104ページ。また、ヴェトナムにおける民族政策は、平等と団結という2つの理念から成り立つが、その内容や力点は時代とともに変化している。民族政策は重要な内政外交政策の一つと位置付けられており、多元性の容認か一元的統合かの間で揺れ動く政策課題となっている(石井米雄監修『ベトナムの事典』角川書店、1999年、330-331ページ)。

35) "Opium culture' is hard to crack," *Viet Nam News*, 16 January 2000. 東南アジアにおけるアヘン栽培は、昨今中国雲南省とインドシナ諸国との辺境貿易が発展しているなかでの負の側面として捉えられており、ヴェトナムの国内問題からインドシナ諸国と中国雲南省までをも含むメコン圏一帯の問題の様相を帯びている。(下村暢子「新たな展開を見せる雲南省とインドシナ諸国との交流」『日中経協ジャーナル』1997年8月号、21-26ページ)。

第2表 貧困からの脱出と貧困への転落 (%)

	93年貧困 98年貧困	93年貧困 98年非貧困	93年非貧困 98年貧困	93年非貧困 98年非貧困
事務職	0.9	3.2	3.4	9.4
販売業	2.2	4.9	4.9	14.8
農業	81.0	72.8	72.7	66.7
製造業	5.8	9.6	7.3	13.3
その他	10.2	9.5	11.7	15.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Glewwe, Paul, Michele Gragnoliati and Hassan Zaman, *Who Gained from Vietnam's Boom in the 1990's? An Analysis of Poverty and Inequality Trends*, World Bank Policy Working Paper No. 2275, Washington D. C., World Bank, 2000, p. 39, Table 1 より作成。

が統計上明らかになることはなく、世界銀行が用いる所得をベースとする分析手法では、このような北部山岳地帯の人々の実態を捉えにくいことである。

次に、職業の違いによる貧困状況の分析では、農業従事者の貧困が際だっている印象を受ける<sup>36)</sup>。しかしながら、これは単に所得収入の違いを説明しているにすぎず、農業の持つ重要な側面を見逃すことになる。

第2表からは、農業従事者の貧困と非貧困との間での移動の激しさがうかがえるが、貧困への転落という側面と同時に貧困からの脱出という側面が農業にはあるということも見逃せない。ハンマーらが主張する、資産としての側面が農村においては重要な要素であるといえるのではないだろうか。

### 3 評価すべき点

所得をベースとする世界銀行の手法には幾多の問題点があることは事実だが、2度にわたる世帯調査の分析において、改善された点も見られる。

VLSS 1 の際の報告書では、世界銀行が貧困調査を進めている国々において共通してみられる、裾野の広い成長、人的資本への投資、社会的安全網という

36) 分析結果によると、農業における貧困者比率は69% (1992-93年) から48% (1997-98年) へと減少しているものの、他の職業を圧倒している。

貧困削減の3本柱が述べられているだけであり、ヴェトナムに特徴的な貧困の様相を分析しているとは言えなかった<sup>37)</sup>。しかしながら、5年後のVLSS 2の際の報告書では貧困の多面性を認識し、所得以外の側面、特に、脆弱性と孤立化、資源へのアクセスの問題を取り上げている。その中でも特に脆弱性はヴェトナムの置かれた地理的条件から言っても重要な貧困原因の一つと言える。たとえば、中部沿岸部は洪水と台風という自然災害が頻繁に発生する地域であり、この地域の貧困の一要因となっている。ヴェトナムにおける洪水と台風を調査した結果によれば、ここ50年ほどの間に起こった災害のなかで、台風と洪水による被害は全体の70%以上を占め、その被害総額はそれらの発生率の減少にもかかわらず、このところ増加傾向にあると言う<sup>38)</sup>。

また、VLSS 2での報告書は公平性の問題を指摘し、ジェンダー間の公平さと地方レベルでの民主化およびグッド・ガバナンスの達成が貧困削減の一つの方策であると位置づけている。中央政府による地方開発計画の情報や、地方政府の歳入や歳出についての情報についての透明性を高めることによって、機会の公平をもたらすことが必要なのである<sup>39)</sup>。多面的な貧困の問題に取り組む上で、このように人々の参加を可能にする民主化やガバナンスの問題が指摘されるのは当然といえるが、この指摘自体はジェンダー、民族、職業間の格差の問題を解消するための方策と言え、VLSS 2を分析した報告書は、ヴェトナムにおける格差や不平等といった問題を提起することで、貧困の所得以外の側

37) 1996年までに、サブサハラアフリカの25カ国について出された世界銀行による報告書を分析したハンマーらは、このような3つの柱が世界銀行の貧困削減戦略の特徴であるとして分析している (Hanmer et al., *op. cit.*)。

38) Inamura, Fumihiko and Dang Van To, "Flood and Typhoon Disasters in Viet Nam in the Half Century Since 1950," *Natural Hazards*, Vol. 15, 1997, pp. 71-87.

39) ヴェトナム人文社会科学センター (National Center for Social Sciences and Humanities of Vietnam) のレ・フー・タン (Le Huu Tang) 副所長は、「公平さとは社会に貢献すればするほどそれに見合う結果を伴うということの意味するべきであり、その結果生じる格差は必然であり仕方がないものである」と述べている。このような考え方の背景には、社会主義体制の下での平等の概念によって、結果としての不公平が生み出されてきたことへの反動があるように思われる。しかしながら、このような公平さに関する観点には、機会の公平という視点が含まれていないと指摘できよう (2000年3月13日名古屋大学大学院国際開発研究科における同副所長の講演から)。



面を考察する手がかりを与えてくれている。

#### むすびにかえて

貧困が多面的であり様々な要因が複雑に絡み合ったものであることは、多くの学識者によって指摘され、国連や世界銀行といった援助機関もそのように認識するに至っている。しかしながら、実際に貧困削減政策を推進する際には、政策の対象を定める必要性から、世帯調査に基づく分析がなされ、データの入手可能性などの制約条件から、自ずと恣意的な限られた指標が用いられているのが現状である。所得をベースとする世界銀行による貧困の計測は、貧困を十分には捉えておらず、不十分なものである。社会指標を加えた UNDP による人間貧困指標は、所得以外の側面を加えたという点では評価できるが、やはり貧困の諸側面を網羅しているわけではない。両者にとって、援助機関として容易には踏み込むことができない貧困の政治的な側面が存在するのである。この問題に対して、世界銀行による報告書が、民族やジェンダー間の格差の問題を解消するために公平性を強調するようになったことは、人権という貧困の一側面を間接的な形で解決していく方策を提示していると言えよう。

貧困削減に向けての公約が発表された社会開発サミットにおいて、全くと言っていいほど言及されなかった資源分配の不公平による衝突や社会的緊張の問題<sup>40)</sup>が、具体的な貧困削減政策を進める上で避けては通れない問題として認識されてきている。そこで、これまでは政策提言あるいは抽象的なスローガンとしての意味合いが強かった「貧困削減」が、プロジェクトを推進していくにあたり、今後は格差の問題を含めて再定義され、機会の公平さや公正の観点が重視されなければならないとなっているのである。貧困層の半減などと言う皮相的な数値目標ではなく、所得に基づく貧困が数値としては解決し得たとしても、その後に残るであろう格差の問題をも視野に入れて、人々を取り巻く環境の改

40) Øyen, Else, "The Politics of Poverty Reduction," *International Social Science Journal*, No. 162, December 1999, pp. 459-465.

善を目指した実質的な取り組みが必要となっている。

(2000年4月13日脱稿)