

GRIPS Discussion Paper 11-31

開発援助の展望：貧困・格差問題の新たな展開
Prospect of Development Assistance:
New Trends of Poverty and Inequality

安藤 直樹
Naoki Ando

2012年3月



GRIPS

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,
Tokyo, Japan 106-8677

開発援助の展望：貧困・格差問題の新たな展開

Prospect of Development Assistance: New Trends of Poverty and Inequality

2012年3月26日

安藤直樹

政策研究大学院大学特任教授

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

e-mail: n-ando@grips.ac.jp

要旨

新興国を中心に多くの途上国が経済成長したことにより、貧困・格差の問題は新たな展開を見せている。1990年代から2000年代にかけて、絶対的な貧困者数は減少し、多くの国において貧困層の所得も向上した。

しかし中所得国においては、経済成長に伴い格差が拡大する国が相当数あり、格差の拡大を抑制または補完する政策の実行が重要な課題となっている。また中所得国には、未だに貧困層と貧困層を少しだけ上回ったばかりの人々が、膨大な数存在する。中所得国の貧困問題は、開発援助のターゲットとして引き続き重要である。

低所得国（特に重債務貧困国イニシアティブの対象国）においては、貧困層の所得向上という面だけに注目すれば、それなりの成果をあげている国が多い。しかし経済成長が小さかったため、この低成長のままでは貧困削減が近く行き詰まる可能性が高い。持続的な貧困削減を達成するために、経済成長と貧困削減の両立の模索が急務である。

先進国の低所得者と途上国の高所得者間で、所得水準が交差し始めている。このことは、開発援助資源の確保において先進国の税収にのみ頼るのではなく、例えば途上国を含む富裕層に負担を求めていくことにつながる可能性がある。革新的資金調達メカニズムは、単に財政難に苦しむ先進国の補完的な財源ではなく、開発資金の負担者をだれにするのかという開発援助の基本問題を再定義しようとする動きであり、今後も重要性が増すと考えられる。

Abstract:

Although the number of people under the absolute poverty line has been dramatically reduced, there are still various challenges in poverty reduction. Inequality is growing in many middle income countries. The very poor people in some middle income countries are poorer than those in low income countries. The international society has to pay

more attention to them. Many low income countries have succeeded in poverty reduction but not in economic growth since mid-1990s. In those countries, the ratio of the income of the bottom decile to the national average is getting closer to one-to-three, where most developing countries cannot go beyond that ratio. The low income countries needs pro-poor growth to maintain successful poverty reduction.

The poor in rich countries and the rich in poor (middle income) countries are getting overlapped. Country-to-country development assistance could be less reasonable if the overlap become larger. The innovative schemes of development financing have various possibilities of additional financial mobilization. But more importantly, some of them provide alternative frameworks who are supposed to share the burden of the global poverty reduction.

はじめに

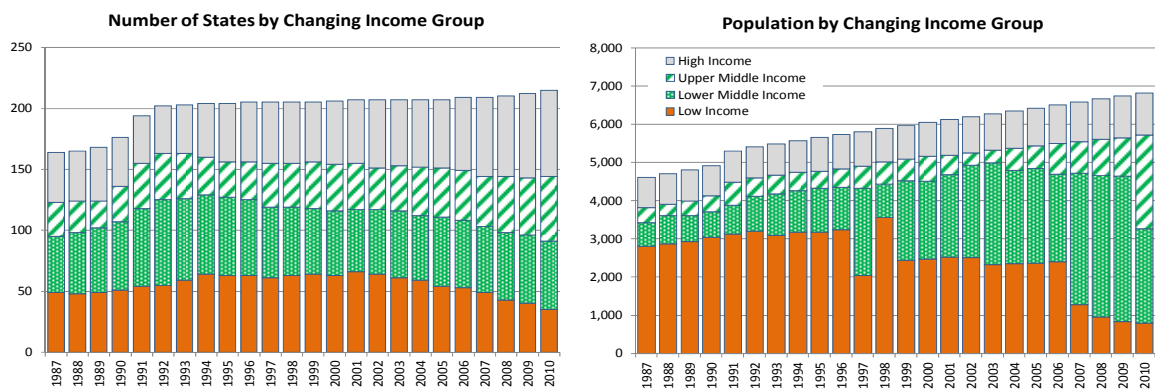
開発援助が必要とされる最大の理由は、市場や脆弱な途上国政府では解決しきれない貧困問題があり、それによって苦しむ多くの人々が存在するからである。成長著しい新興国を始めとする開発途上国では、貧困問題も大きく変貌しており、特に絶対的な貧困状態にある人口は減少していると報告されている。開発援助の使命が終わりつつあるのだろうか。それとも、貧困問題は新たな課題に直面しているのだろうか。

日本の政府開発援助は、人間の安全保障の概念の下で、すべての人々を包含した開発を目標に掲げて事業を展開している。経済活動を活性化し、その果実を国民全体に広く行き渡らせ、そしてそれでも恩恵を受けられない人々やリスクにさらされる人々を護る努力によって、すべての人々を包含することに近づくことができる。経済成長と貧困・格差問題は人間の安全保障の基盤を形成する重要な要素であり、その動向分析は今後の開発援助を展望するために不可欠である。

1. 成長する途上国と停滞する途上国

冷戦終結以降の20年間で、1990年代後半のアジア通貨危機、2008年以降現在に至るリーマンショックから欧州債務危機を経験しつつも、新興国を中心とした途上国の経済は発展を続け、この数年は世界経済全体をも牽引している状況にまでなった。中国、インドの成長が際立っているが、2000年代に入ってから10年間で31カ国が低所得国から中所得国入りを果たすなど、BRICS以外にも「成長する途上国」が多数出現していることも注目される(図1)。人口規模の面から見ると、大国である中国とインドがそれぞれ高位中所得国と低位中所得国になったことにより、概ね高所得国10億人、高位中所得国25億人、低位中所得国25億人、低所得国10億人という構成になり、「途上国の大半の人々は停滞する低所得国に住んでいる」という図式はすっかり過去のものとなったと言える。

図1. 所得グループ分類(世銀)による国数と人口の変化



出所: World Bank 2011, How we classify countries? 及び World Development Indicators 2011 から計算

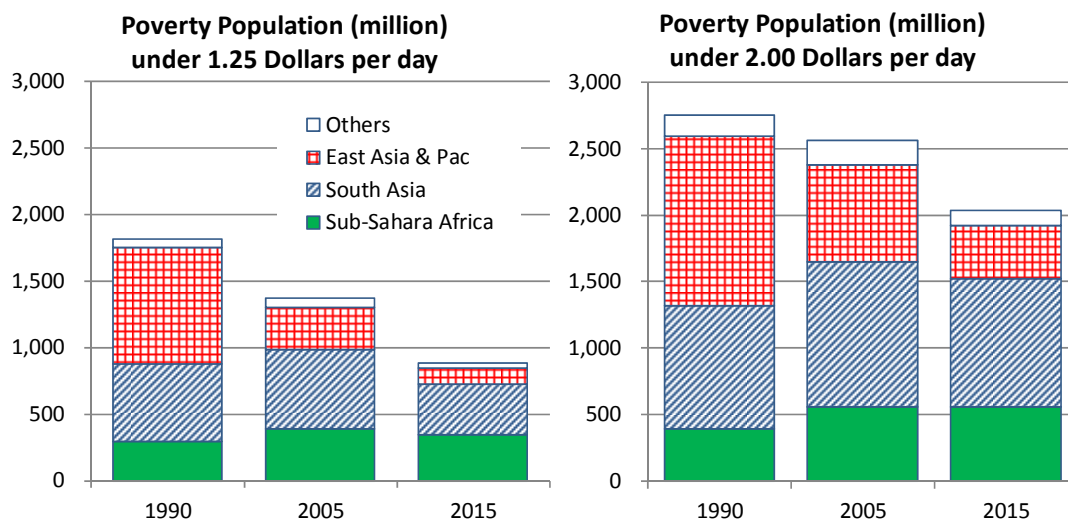
Collier (2007)は、成長する途上国から取り残されている10億人が住む国(Bottom Billion)を分析し、紛争の後遺症、統治能力の欠如、内陸国という悪条件下にある彼らに援助を集中し、

発展軌道に乗せることの重要性を論じた。一方、世界資源研究所と世銀グループ国際開発公社(2007)は、民間活力により成長する途上国の人々を The Next 4 Billion と呼び、伝統的な公的機関を支援する援助一辺倒から、BOP (ボトム・オブ・ピラミッド) ビジネスに代表される民間主導の経済開発に積極的に取り組むことを主張した。このように途上国の変化は、援助の在り方自体に大きな影響を与え始めている。

2. 貧困削減の成果

このような国単位の平均所得水準の改善は、人々の貧困問題の改善に結びついているのだろうか。世銀(2011)によれば、貧困ライン以下の人々(以下、貧困層)の人数は世界全体では急速に減少している。とくに成長が著しい中国とインドにおいて、絶対的貧困の目安とされている一日1.25米ドル(購買力平価)以下で生活する人口が、2015年に向けて大幅に減少することが見込まれており、大きな成果があがっていると見える。一方、サハラ以南アフリカにおいては貧困率の低下は見られるものの人口増加速度に相殺され、2015年においても貧困ライン以下の人口はほとんど減らない。貧困層人口を指標とする限りにおいて、アフリカにおいて貧困削減が十分に成功しているとは言えない(図2)。

図2. 貧困ライン以下の人口の変化



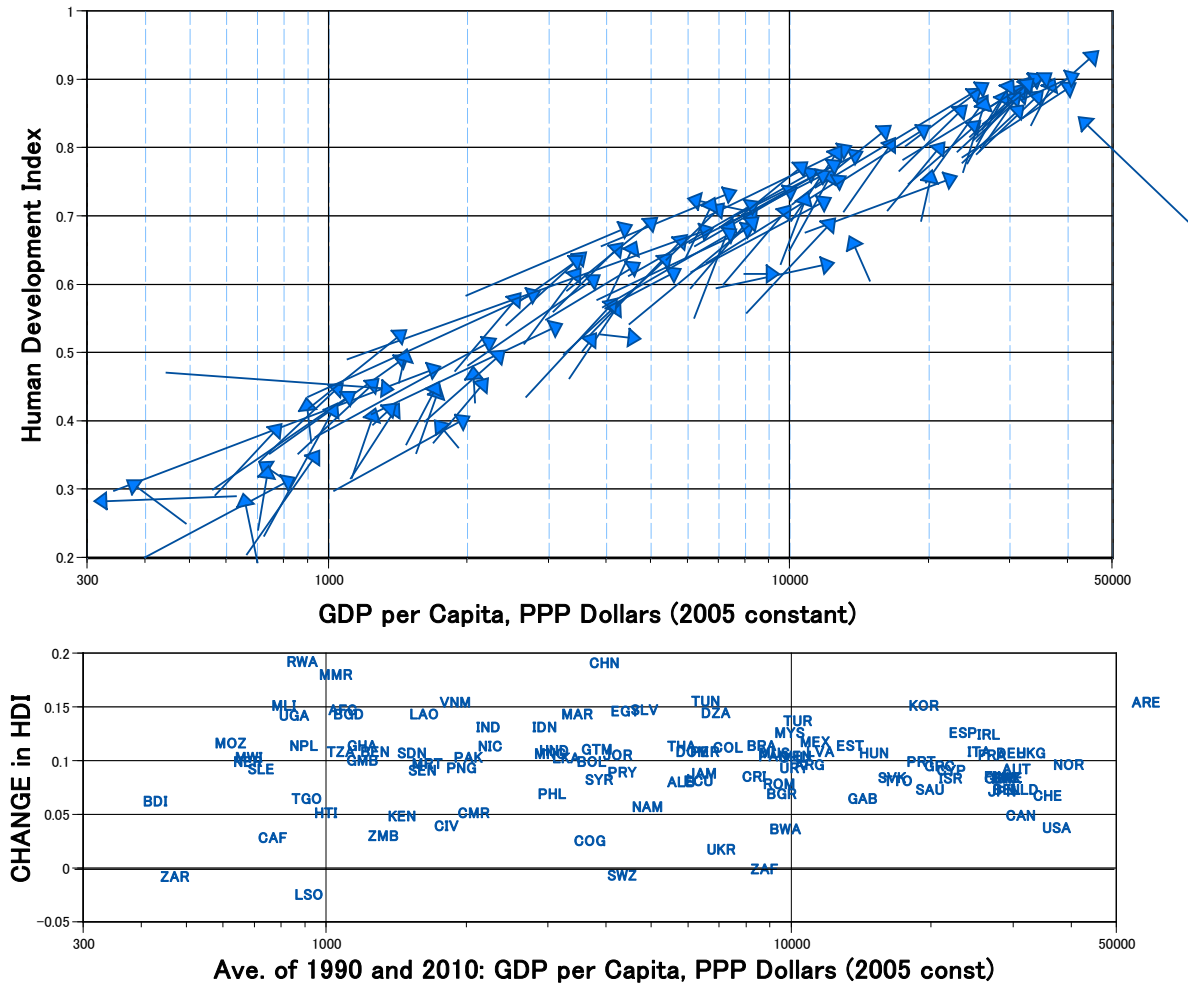
出所: World Bank, Global Monitoring Report 2011

貧困ラインの上か下かで人々の生活が急変する訳ではなく、貧困ラインに満たなくても生活水準が改善していることも考えられるし、逆もあり得る。また貧困問題は所得水準だけではなく、教育の機会、衛生環境、人権の尊重や社会的平等など多くの要素を複合的に評価すべき性質のものである。複合的貧困指標の代表的な存在である国連開発計画(UNDP)の人間開発指標(HDI: Human Development Index)の変化¹と人口一人当たりの平均所得水準の変化を見ると、途上国において

¹ 人間の開発指標は保健、教育、所得の3指標について世界最高値を1、最低値を0として達成度を計算し、三分野の達成度の幾何平均により求められる。導入当初は基準値(最高値、最低値)が年毎に変化したため調査時点での相対的な指標であったが、1994年から基準値を固定して経年比較を可能とした。2011年報告書の指標は、1990年から2010年までに観察された世界最高値と理論的・歴史的に想定される最低値(例えば平均寿命は最高値

ばらつきが大きいものの、ほとんどの国において経済の成長を伴いながら人間開発指標が改善している（図3）。貧困人口数を減らしていないサハラ以南アフリカを含むほとんどの途上国において、社会経済開発が一定の成果を上げていることは、貧困削減の実質的な成果として正当に評価すべきである。

図3. 人間の開発指標と所得水準の変化(1990年から2010年の変化)



出所：UNDP Human Development Report 2011 と World Development Indicators のデータから計算

注釈：矢印の始点が1990年、終点が2010年のデータであり、矢印の長さが20年間の変化を表す。

下図は、縦軸に20年間の人間開発指標の変化、横軸に1990年と2010年の所得水準の平均値を点描。

3. 中所得国で顕在化する国内の格差問題

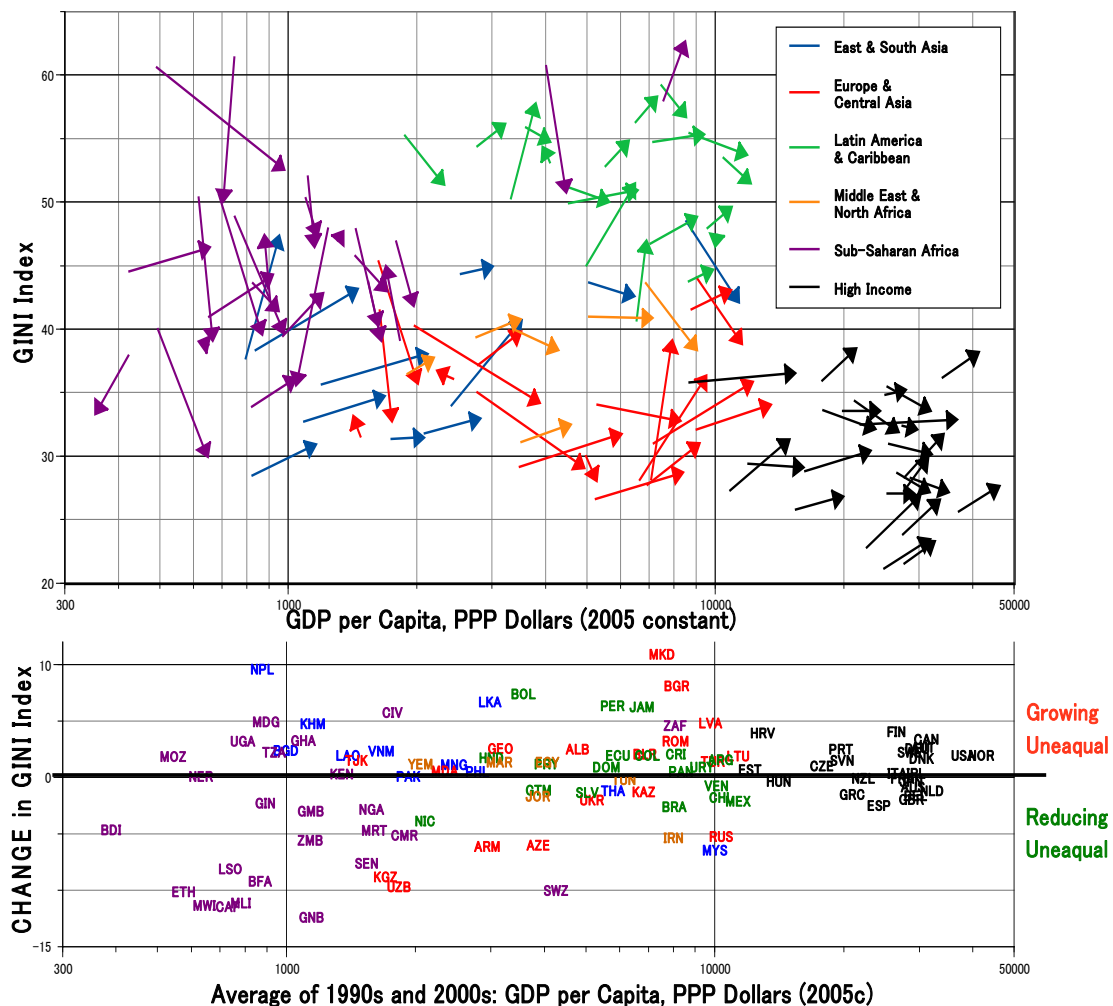
格差問題が貧困問題の本質を形成していることは間違いない。もしほとんどの人が1日1ドルの収入しかなく、ほとんどの人が40歳前後で寿命が尽きたとしても、それが世界中の誰にでも一般的に生起することであれば、それは問題と認識されることはない。逆に1日10ドル以上の収入があっても、他人との比較で尊厳が保たれない場合には、それは格差として大きな問題になる。20世紀を通じて工業国における資本主義経済は労働賃金率の上昇、福祉国家的な政策により社会

83.2歳と最低値20歳)を固定した基準値として、経年比較可能な指標として計算されている。

を平等化してきた歴史を持つが、1980 年前後以降はグローバル化による高所得者層の更なる所得増加、低学歴層の就業率の低下、福祉国家の行き詰まり等により国内の経済格差が拡大する方向に動いているとの報告がある（OECD, 2008）。

では、途上国では格差問題はどうか変化しているのだろうか。国内での経済格差についてジニ係数を用いて最近の動向を見ると、地域と所得水準によって異なる傾向が見られる。即ち、サハラ以南アフリカの所得の低い国においては、比較的高かったジニ係数が低下（平等化）する傾向が見られる一方、ラテンアメリカは最もジニ係数の高い地域であるにも関わらず、係数が低下する傾向は見られない（図 4）。また OECD 諸国や東アジアを含むそれ以外の比較的ジニ係数が低かった地域では、全般的に係数が上昇し格差が広がる傾向が観察される。国によって事情は異なるが、東アジア、南アジア、中央アジア、欧州の中所得国では、成長に伴う格差拡大（不平等化）をどう抑えるのが重要な課題になっている。

図4. ジニ係数と所得水準の変化(1990 年代から 2000 年代²への変化)



出所：World Development Indicators、OECD 諸国のジニ係数は OECD Growing Inequality のデータを使用

² ジニ係数は、1990 年代（1990～1999 年）、2000 年代（2000～2009 年）でデータの得られる年のみの平均値とした。一人当たり GDP（購買力平価、2005 年価格）は、それぞれ 10 年分の平均値とした。OECD 諸国のジニ係数は出典報告書の Data Table 1.2 から mid-1990s と mid-2000s のデータを使用した。

4. 低所得国における経済成長と貧困削減

経済成長が貧困層の経済所得に好影響を与えるかどうかは、開発分野の学問においても援助実務においても大きな論点の一つであり、過去の開発政策においても経済成長と貧困削減のどちらを優先すべきかの議論が振り子の様に続けられてきた。1950-60年代のビッグプッシュ等による経済成長を推進する戦略はその果実の貧困層への裨益（トリクル・ダウン）を前提としていたが、1970年代にはその成果が必ずしも満足いかないとしてベーシック・ヒューマン・ニーズを優先する開発戦略が現れた。その後、1980年前半には債務危機を克服するために構造調整による貿易・投資の自由化、市場経済化が進められ、多くの途上国で社会プログラムは後退した。そして構造調整による貧困問題の深刻化が顕在化した1990年代後半には、重債務貧困国の債務削減の条件として援助受入国政府に貧困削減戦略の策定を義務付けるHIPC (Heavily Indebted Poor Countries) イニシアティブが始まり、2000年以降のミレニアム開発目標へと続く貧困削減を中心に据えた開発政策が実施されてきた。

しかし、貧困削減を中心に据えた開発政策が主流の現在も、多くの学者、途上国政府、援助機関は経済成長を軽視するという立場はとっていない³。むしろ、Dollar & Clay (2001)が示したように、経済成長自体が貧困削減には効果があり⁴、持続的に貧困削減を実現するためには経済成長が必要であるという認識は広く共有されている。経済成長か貧困削減かの二者択一論ではなく、各国の社会構造に応じて政策の組み合わせ、両者をバランスよく達成していくことが政策課題となっている。各援助機関はそれぞれのガイドラインにおいて、各国の事情に応じた Pro-Poor Growth のための支援を展開するとしているが、その中には貧困層の社会・経済資本へのアクセス改善、農村開発や中小企業育成などの貧困層が直接従事するセクター支援などとともに、マクロ経済の安定や市場の対外開放などの経済成長促進政策もメニューに加えている (JICA 2003)。

それでは実際に、1990年代後半から実施されている貧困削減を中心に据えた開発政策はどのような効果を上げているのだろうか。HIPC イニシアティブの対象国では、債務救済により対外債務の返済負担(元本及び利払い)が1990年代中ごろから2000年代後半にかけてGDPの5%強から1%強へと低下し、それらの資源で貧困削減プログラムが実行された。これらの時期を通じた貧困層の所得と国全体の所得の関係⁵を見ると、HIPC イニシアティブ対象国でない56ヶ国については経

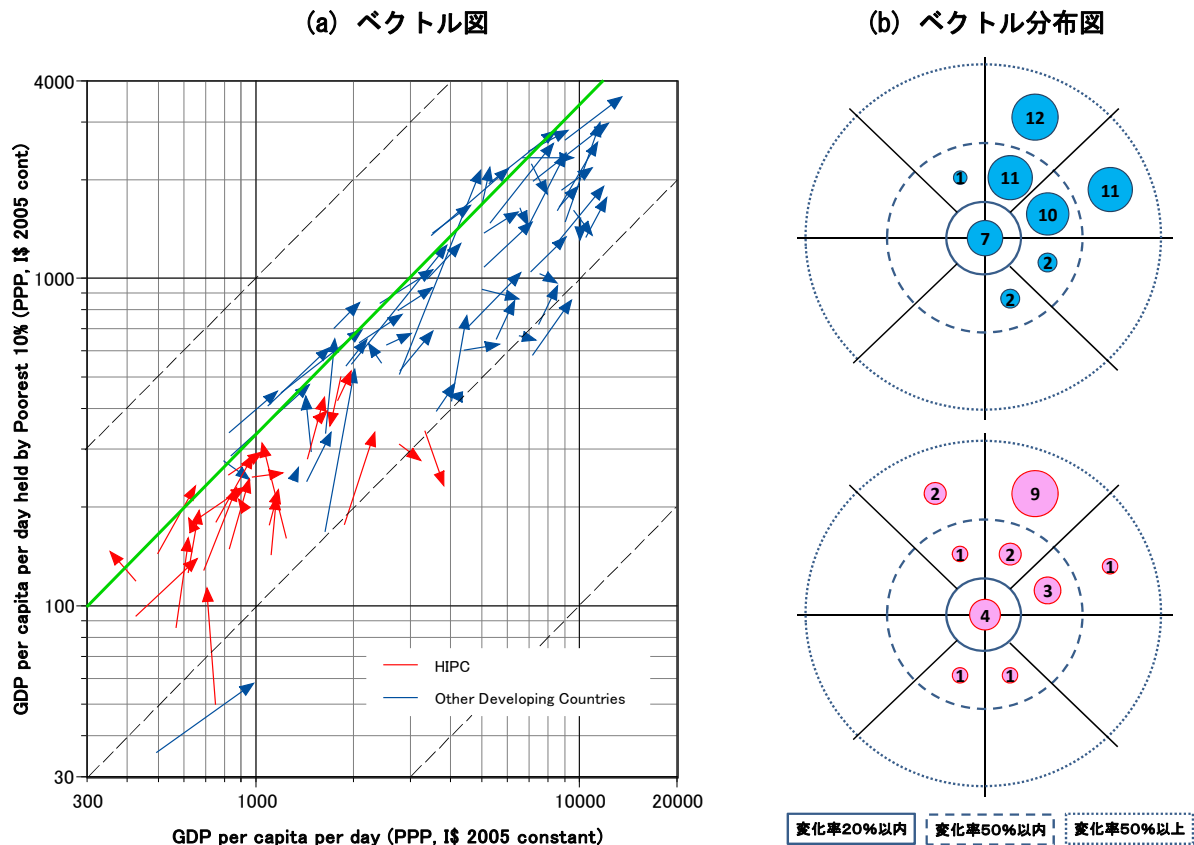
³ HIPC イニシアティブ導入当初は貧困削減が前面に出る政策が主流を占めていたが、2000年以降、貧困削減戦略書が第2世代を迎えると経済成長への言及がより多く見られるようになっている。ただし、多くの援助機関が開発資源を社会セクターにシフトさせたことも事実であり、開発援助の実行面で経済成長が重視されているかについては吟味が必要である。

⁴ 格差が拡大するか縮小するか(貧困層所得向上が経済全体の成長より早い)の明確な傾向は見出せないが、貧困層の所得向上と経済成長に正の関係があることは明確で、両者の増加率はほぼ1対1である。

⁵ 1990年代中旬(1993年から1997年平均)から2000年代中旬(2003年から2007年平均)までの10年間の貧困層の所得(第1十分位の平均所得)と国全体の平均所得(人口一人あたりGDP)の関係について、人口100万人以上の国からデータが得られる80ヶ国について変化を図化した。最下十分位の所得水準は、人口一人あたりGDP(購買力平価)と最下十分位の階級別配分率の積により算出した。

経済成長の速度と最低十分位の平均所得の向上速度はほぼ同様であり、経済成長が低所得者の所得に中立的であったことが分かる（図5）。一方、HIPC イニシアティブ対象国 24ヶ国では、矢印は縦に向かって伸びており最低十分位の所得はより早く向上する傾向にある。即ち、HIPC イニシアティブ対象国では経済成長に苦戦をしているが、貧困削減には一定の成果を上げていることが観察されている。

図5. 途上国における PRO-POOR GROWTH (1993-97 平均から 2003/07 平均への変化)⁶



出所：World Bank, World Development Indicators

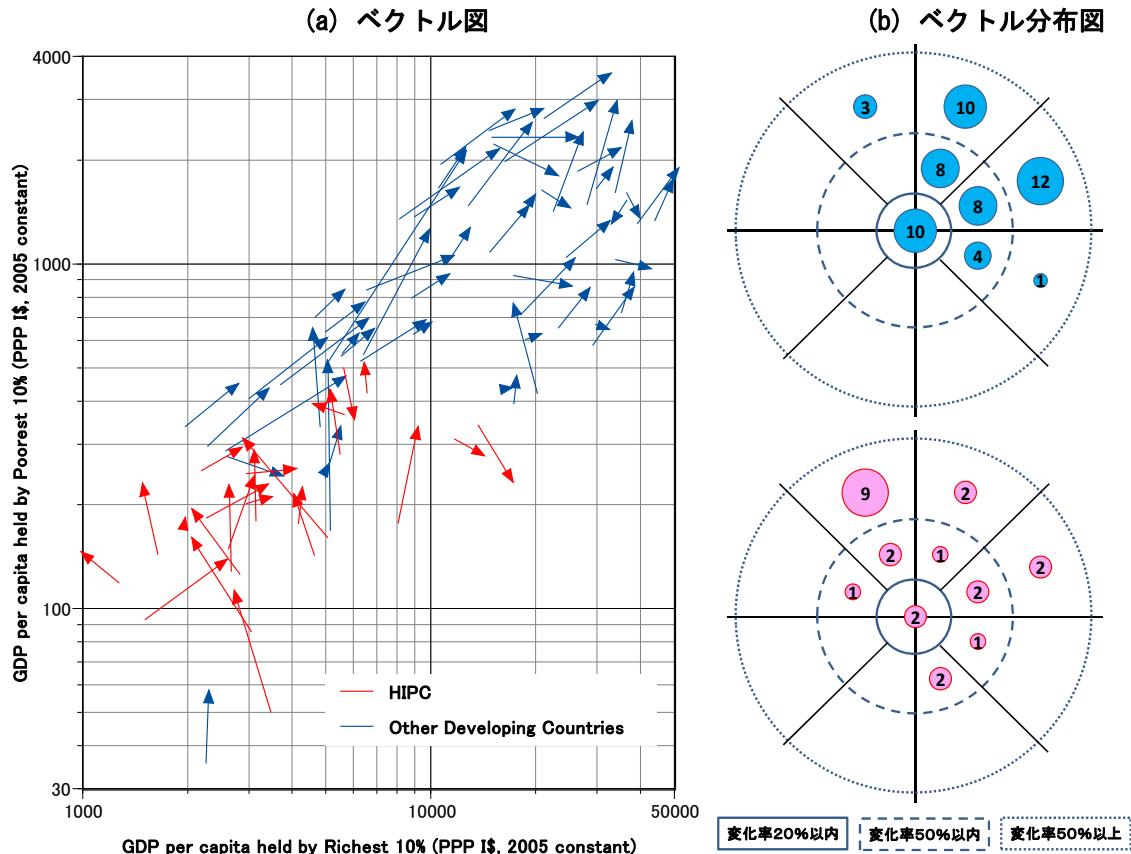
注：人口百万人以上の開発途上国を対象に、対象期間のデータがある国について表示した。ベクトル図は対数目盛のためベクトルの長さが当該10年間の変化率を示す。45度線に平行に変化する場合、経済成長率と最下十分位の所得向上率が同率であることが示される。

経済成長が停滞する HIPC イニシアティブ対象国において、これ以上の所得配分の改善は可能であろうか。配分の不平等性が大きい国においては、成長を伴わない場合でも所得配分の是正の余地はあるかも知れない。しかし、図5の推移を見ると、例えば第1十分位の平均所得と国全体の平均所得の比が1：3である状態（緑線）を超えて平等化することは現実的ではない。HIPC イニシアティブ対象国の多くは既にこのライン付近まで平等化が進んでおり、これ以上の平等化は技術的に困難が予想される。また、成長が停滞する中で平等化が進むと必然的に高所得者の所得が減少する可能性が高く、政治的には不安定要因となる恐れもある。図5と同じデータに基づき第

⁶ 本分析での変化率を回帰分析すると、「第1十分位所得向上率=1.16×人口一人当たり経済成長率」、係数の標準誤差は0.48という結果を得る。HIPC 対象国を除く56ヶ国では、係数1.18、標準誤差は0.16である。

10 十分位（最も所得の高い層）の所得変化を横軸におくと、HIPC イニシアティブ対象国 24 ヶ国のうち 12 か国において第 10 十分位の所得が低下している（図 6）。これまでは不平等を是正するプロセスとして評価できる発展も、持続性や安定性の面で問題があると言わざるを得ない。

図 6. 第 10 十分位と第 1 十分位の所得変化（1993-97 平均から 2003 - 07 平均への変化）



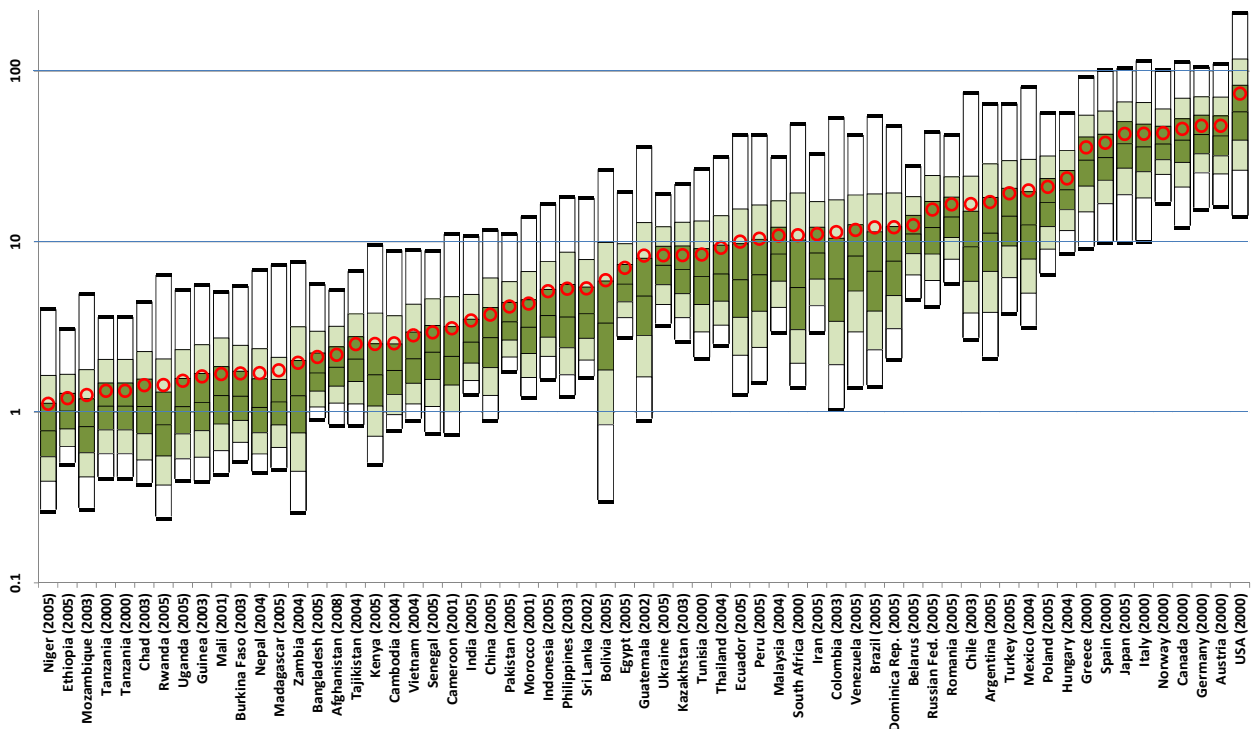
出所：図 2-1 に同じ。

石川（2006）は、貧困削減を中心に据えた今日の開発政策は、最上位目標を経済成長から多面的価値に基づく貧困削減に入れ替えたことは画期的であるとしつつも、経済成長を経由した貧困削減の部分については新たな開発モデルが提示された訳ではなく、これまでできなかった低所得国における経済成長が達成できるのかには不安があったとした。これまでの経済実績を見る限り、その懸念は払拭できていない。停滞する低所得国において、貧困削減と両立させながら経済成長をいかに実現していくのか。各国に共通に適応できる開発モデルがない以上、他国での経験を参考としつつも、それぞれの国の状況に合わせて具体的な個別政策を計画・実行・評価して、貧困削減と経済成長の両者への貢献を確認しながら進んでいくことが必要である。

5. 地球規模での格差の全体像

購買力平価により国家間比較が可能なデータを用いて、国内の格差と国家間の格差の両者を同時に比較すると、貧困人口やジニ係数だけでは見えてこない地球規模での格差の全体像を俯瞰することができる（図 7）。この俯瞰図から、開発援助の展望として 4 つのことが言える。

図7. 階級別消費額の国際比較(2005年購買力平価ドル、人口一人・一日当たり)⁷



○ : 国平均 人口一人・一日当たり家計最終消費支出額 (2005年購買力平価ドル)
 ボックス上辺: 最上(第10)十分位平均、ボックス下辺: 最低(第1)十分位平均
 ボックス内線: 上から 第9十分位平均、第4五分位平均、第3五分位平均、第2五分位平均、第2十分位平均

出所: World Development Indicators のデータから計算。日本の階級配分率は厚生労働省(2008)

注: 人口10百万人以上の国を対象。各国のデータは2000年~2005年間の最新のものを原則的に選択。

まず前項の議論の繰り返しになるが、低所得国の貧困問題の主要な原因は格差の大きさではなく、最も重要な問題は国全体として所得水準が低いことにある。図7の縦軸は対数目盛りであり、箱の長さが最高十分位の所得水準と最低十分位の所得水準との比率を示し、それが長い方が不平等であることを示す。一部の国を除き、図の左端近くに位置する低所得国の箱の縦の長さが他と比べて長いとは言えず、不平等性が大きいとは言えない。所得配分に過度にエネルギーを使うよりも、むしろ経済成長の促進が不可欠である。

第二に、中所得国には貧困ラインを辛うじて超えた人々を含めれば未だに非常に多くの貧困層が存在することに注目しなければならない。開発援助の主要な目的が途上国社会の安定した繁栄にあることを踏まえれば、中所得国の貧困層への関与は開発援助の重要なターゲットである。中所得国の多くは厳しい国際競争の中で、社会保障や所得再配分を大々的に行う政策的余地は小さく、貧困層・中間層自らが所得を増やす努力を後押ししていく必要がある。格差問題に加えて、

⁷ 国民経済計算による人口一人当たり家計最終消費支出(購買力平価)と、五分位と十分位の階級別配分率の積により、各分位の平均消費額を算出した。国民経済計算の家計最終消費支出には、直接的な家計調査による消費額には含まれない自宅家賃相当額が含まれ、国内総生産(GDP)に含まれる政府支出(インフラ投資や保健・教育支出)が含まれない等の特徴がある。個人レベルの生活水準の国家間比較に適していると考え、本指標を使用した。

都市問題、高齢化、環境問題など多くの矛盾が複雑に関連して顕在化してきているのも中所得国である。知識や政策面での支援を核に据えて、資金的には成長する自国に将来負担を求める方法である借款も活用し、中所得国の貧困層支援に積極的に寄与すべきである。

第三として、全体的傾向ではなく個別の国の問題として、富の配分が極端に大きい国の問題から目をそらすべきではない。ボリヴィア、ザンビア、ルワンダ、モザンビーク、ニジェールなどの国の最貧人口の消費水準が世界的に見て最も過酷な水準にあることへの対処は国際社会の責務であるし、ブラジル、コロンビア、ガテマラなどにおける極端に大きな格差は、国際社会としても関与を続ける必要がある。

最後に、途上国（中所得国）の高所得者と先進国の低所得者の間では、すでに逆転現象が広く生じていることにも注目する必要がある。前項で見たとおり、中所得国と高所得国で格差拡大傾向が見られることを併せて考えると、この逆転現象は今後も大きくなる可能性が高い。高所得国の貧困問題が深刻化すれば、高所得国が途上国を国家間で援助するという従来の開発援助の枠組みを組み直す議論は、方向性として必然である。Severino（2011）は、世界の富裕層が世界の貧困層を支援する枠組みへのシフトが必要であると主張する。近年注目されている革新的資金調達メカニズム（航空券連帯税、国際金融ファシリティ等）は、単に財政難に苦しむ先進国の補完的な財源ではなく、開発資金の負担者をだれにするのかという開発援助の基本事項を再定義しようとする動きと捉えるべきであり、制度作りに関する国際的な議論に、より積極的に関与すべきである。さらに、これまで二国間援助機関は自国の納税者から委任を受けて独占的に事業を実施してきたが、開発資金の負担者が多様化するに従い、援助実施能力によって負担者から選ばれる機会が増加する可能性がある。自国の開発経験や政策立案能力などの開発課題解決力を高めていく努力が、これまでも増して重要となる。

6. 結論

絶対的な貧困人口の減少や人間開発指標の改善など、貧困削減の成果には目覚ましいものがあるが、その発展の流れから取り残される人々も多数おり、開発援助の果たすべき使命は依然として大きい。当面、開発援助が重点的に取り組むべきことは、低所得国においては貧困削減と両立する経済成長を実現すること、中進国においては経済発展の各種歪みとともに格差拡大を抑制する取り組みを支援することである。また格差が極端に大きな国に対する介入も、国際社会の責務として取り組む必要がある。

引用・参考文献

- Dollar & Clay (2002). "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.
Hammer & Booth (2001). "Pro-Poor Growth: Why Do We Need it? What Does it Mean? And What Does it Imply for Policy?". Overseas Development Institute.

- Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*. Oxford University Press.
- Jean-Michel Severino (2011). *The Resurrection of Aid*. Chapter 9 in OECD Development Co-operation Report 2011.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD Publishing 2008.
- Anand, Segal, and Stiglitz (2010). *Debates on the Measurement of Global Poverty*. Oxford University Press 2010.
- UNDP (2011). *Human Development Report 2011*.
- World Bank (2011a). *World Development Indicators 2011*.
- World Bank (2011b). *Global Monitoring Report 2011*.
- World Bank (2011c). *How we classify countries?*
- World Resource Institute and IFC (2007). *The Next 4 Billion*
- アマルティア・セン 「グローバル化と人間の安全保障」 日本経団連出版 2009
- 石川滋 (2006) 「国際開発政策研究」 東洋経済新報社
- 外務省 (2010) 「開かれた国益の増進：ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」
- 厚生労働省政策総括官・社会保障担当 (2008) 「平成20年度所得配分調査報告書」
- 国際開発高等教育機構、国際開発研究センター (2010) 「開発への新しい資金の流れ」
- JICA (2003) 「援助の潮流がわかる本」第2章 開発経済における援助戦略アプローチの動向
- JICA (2007) 「課題別指針『貧困削減』」