
貧困削減の進捗と開発協力の将来

園部 哲史

Sonobe Tetsushi

はじめに

開発協力の最大のテーマは、貧困の削減である。生きるために最低限必要な収入が確保できないほど貧しく困窮した状態を、「絶対的貧困」あるいは「極度の貧困」という。40年前には世界の人口の4割強がそうした状態にあったが、20年前には25%へ減少し、近年は10%を下回っている。貧困がこのように大幅に減少したのは、中国を筆頭に東アジアの国々が貧困との戦いに勝ち、南アジアも勝利に向かっており、サブサハラ・アフリカでも状況が好転しているからである。「持続可能な開発」のための17の目標（SDGs）は、「あらゆる場所であらゆる形態の貧困をなくす」を第1の目標とし、2030年までの絶対的貧困の撲滅を169ものターゲットの筆頭に掲げている。後者の完全な達成は難しいとしても、かなりの成果が見込まれている。

だが、絶対的貧困とは言えなくても、非常に困窮している人々はサブサハラ・アフリカや南アジアには依然として相当数いる。それでいて「絶対的貧困の解消」という言葉が独り歩きをするため、先進国の国民の間で途上国の貧困問題への関心は衰えていくだろう。日本の場合は、経済成長率が低く、政府債務が累積し、老朽化したインフラの修繕もおぼつかず、子供が7人に1人の割合で貧困に陥っているという事情もある^①。国民感情としては、外国への援助も本来なら結構だろうが、いまは自国民のために税金を使うべきだということになりがちである。途上国の経済開発への協力は、大きな曲がり角に差し掛かっているようにみえる。

本稿では、世界全体の貧困削減の進捗を振り返り、東アジアで大幅に貧困が減った理由と、まだ著しく貧しいサブサハラ・アフリカでの貧困削減の見通しを述べる。最後の節では、曲がり角に差し掛かった日本の開発協力の今後にも触れたい。

以下の議論は、貧困を大きく削減するのは産業発展だという命題に基づいている。ここで産業発展というのは、工業でも農業でもサービス業でもいいから、特別な才能も富もない一般の人々に所得を稼ぐ機会をふんだんに提供する産業が次々と興り、発展していくことである。つまり日本、韓国、中国が経験したような産業発展である。50年前にはこの命題と矛盾するように聞こえる議論が盛んだった。経済が成長しても、その恩恵が一般の人々にまで滴り落ちていくこと（トリクルダウン）を期待するのは間違いだというのである。だが、それが想定していたのは短命でささやかな成長であって、ここで言うところの産業発展による経済

成長ではなかったことに注意してほしい。当時は後者の経済成長が例外中の例外、いわば奇跡と思われたからだろう。だがそれは日韓中だけでなく東南アジアでも起こり、いまや南アジアで起きている。こうして貧困は大幅に減ったのである。

ではなぜ他の多くの国々で、産業発展は起こっていないのだろうか。大塚（2020）は、途上国政府や国際機関、援助機関に発展戦略がないからだと論じている。もちろん、いずれの機関も戦略と称する何かしらの用意しているが、それらは戦術の羅列にすぎず、何から始めて次は何という全体のシナリオが欠けているというわけである。本稿ではもうひとつの、あるいはより重要な原因として、途上国の側にそもそも貧困と戦う意志が欠けていたことを指摘したい。かつてのアフリカの独裁者のうち開発に関心をもっていたのは、ごく少数派だった（Takagi et al. 2019）⁽²⁾。

筆者は、2000年代にサブサハラ・アフリカで300余りの零細企業を訪ねて話を聞いたが、従業員たちは貧困脱出は可能なはずだという認識も、そのために戦おうという意志も希薄であることを知った。栄養状態、健康状態が悪く、子供のときから働いて小学校にも満足に通えなかったのだから無理もない。経営者側も、従業員に何を言っても無駄と諦めていた（Sonobe and Otsuka 2014）。この地域では底辺の労働者から国の指導者に至るまで、貧困と戦う意志が欠けていたと言ってよい時期があったのである。

しかし、そのサブサハラ・アフリカでもこの20年余りにわたって栄養、衛生、就学率等の改善は著しい（Pinker 2018）。それ以前からの世界全体の技術進歩の結果、食料や医療が大幅に安価になり、国際協力がその恩恵をこの地域へもたらしたからである（Kenny 2011）。労働人口の健康状態や識字率は中国の40年前、インドの20年前に近づいてきている。企業経営者も生産管理や品質改善に関心をもち始めている（Higuchi et al. 2019）。的を射たインフラ投資と人材育成を推進すれば、この地域でも本格的な産業発展が始まるだろう。

人口成長の趨勢からして、いずれアフリカは世界最大の市場になる。そこでは幸いにも日本人のイメージはよい。これらのことを考え合わせると、開発協力からの撤退が得策であるとは考え難い。しかし荒木（2020）が論じるように、これまでどおりのやり方を続けることには無理があるように思われる。国際協力の戦略を真剣に検討する時がきているのだと言えよう。

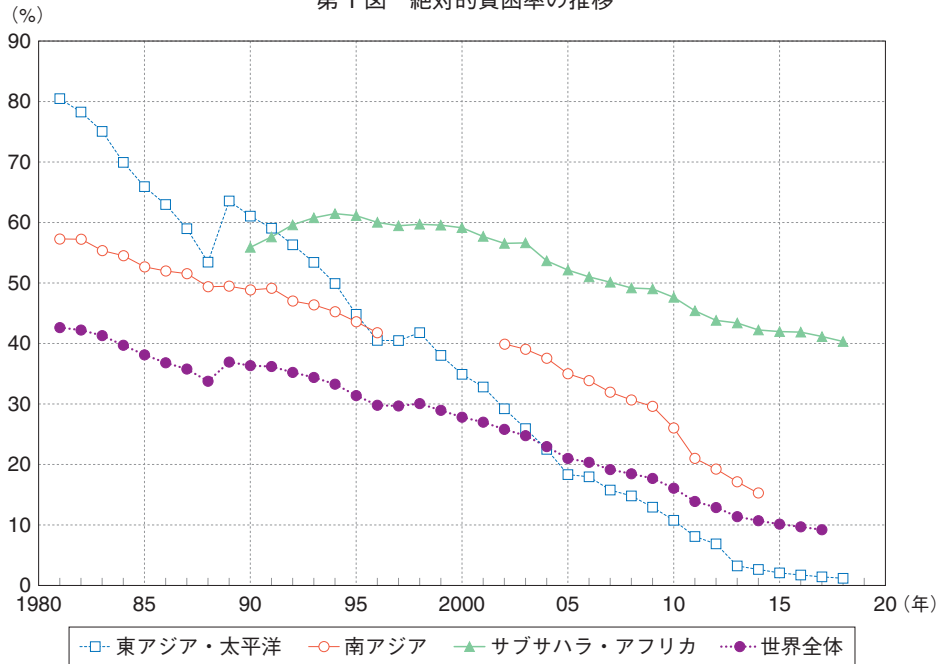
第1節では、貧困削減の概要を述べ、第2節では東アジアにおける日本の貢献、第3節ではアフリカの状況、第4節では日本の開発協力、国際協力の未来に触れて結論に代える。

1 貧困削減の概要

絶対的貧困の規模の標準的な測り方は、世界共通の貧困ラインと呼ばれる基準を定めて、所得が基準以下の人を絶対的貧困に陥っているものとみなして、その人数を数えるというものである。現在よく使われる貧困ラインは1人1日1.9ドルであり、各国の通貨に換算するには購買力平価を用いる。確かに1.9ドルでは、不可能ではないとしても、生きていくのは相当苦しいであろう。

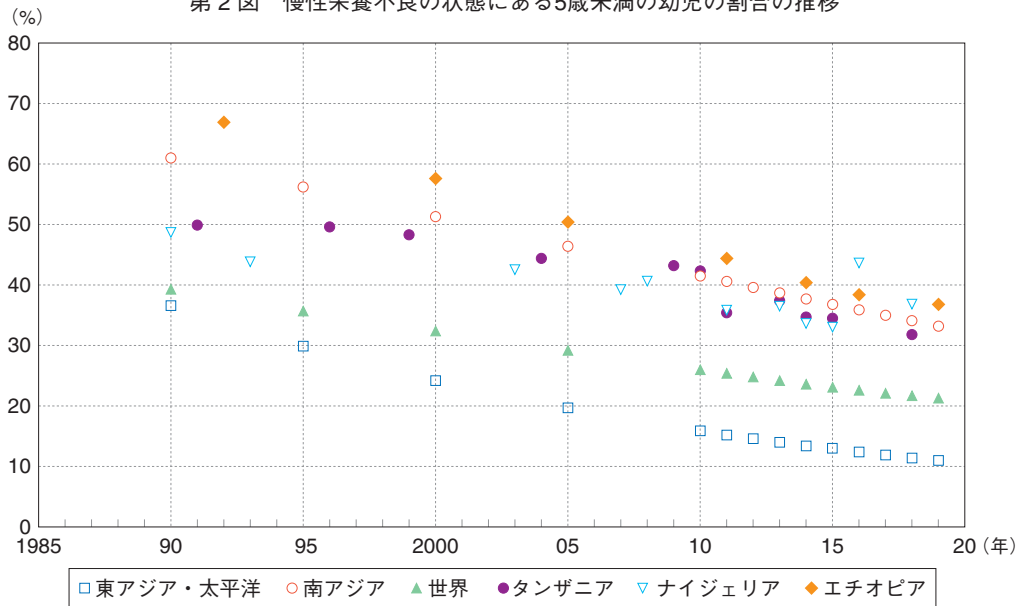
第1図は、絶対的貧困者が人口に占める割合の1981年から2018年までの推移を、地域別に

第1図 絶対的貧困率の推移



(出所) 世界銀行・Povcal Net, "Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line," <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx> (2021年1月31日アクセス)。

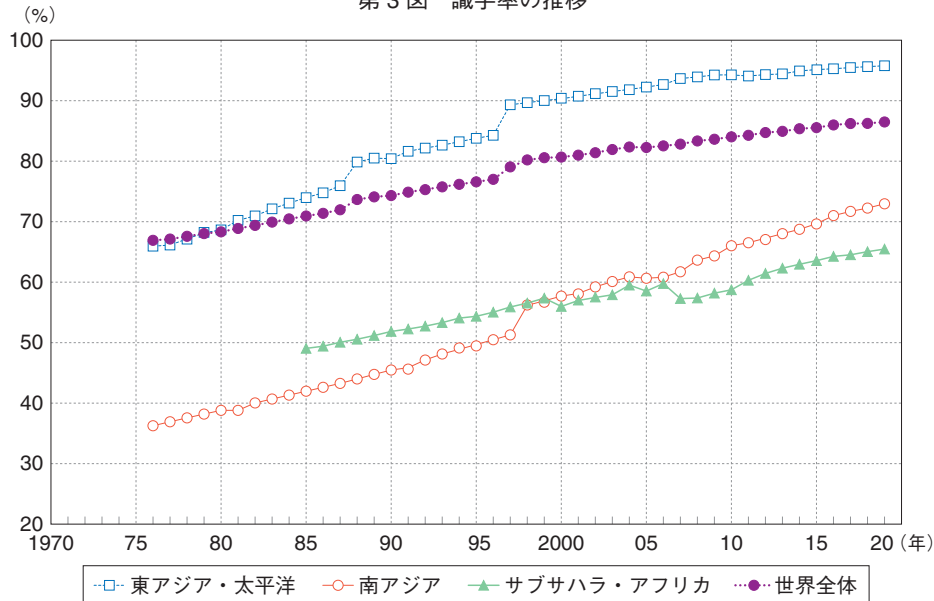
第2図 慢性栄養不良の状態にある5歳未満の幼児の割合の推移



(出所) 世界銀行、「健康・人口・栄養統計」、<https://databank.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics#> (2021年1月31日アクセス)。

示している⁽³⁾。前述のように1980年代前半には世界全体で40%を超えていたのが、最近では10%を下回っている。人数で見ると、1981年には世界でおよそ19億人いた絶対的貧困者が、1999年までの18年間に1億7000万人減り、それから次の18年間で10億5000万人減った。この36年間の合計12億2000万人の貧困削減のうち、実に11億人弱は東アジア・太平洋での削減であり、そのうちの8億7000万人は中国での削減である。

第3図 識字率の推移



(出所) ユネスコ, “Data for the Sustainable Development Goals,” <http://uis.unesco.org/> (2021年1月31日アクセス)。

数字はずっと控えめだが、南アジアでも貧困削減が軌道に乗っている。サブサハラ・アフリカでは、2000年代に入ってから貧困率が少しずつ低下し、2018年には40%になった。これはようやくみえた明るい兆しだが、人口成長が速いので、この地域の貧困者は、割合としては減っても人数としては近年もまだ少しずつ増大を続けている。世界には2019年時点で7億人弱が絶対的貧困の状態にあり、そのうち4億人余りはサブサハラ・アフリカに、2億人は南アジアに居住している⁽⁴⁾。こうしてみると、中国で1980年代に始まり、それから20年遅れてインドで始まり、サブサハラ・アフリカではまだ始まっていない産業発展こそ、貧困削減の決め手であることは疑いようがない。

おそらく、いくつかの条件さえ整えば、産業発展はどの地域のどの国でも可能だろう。重要な条件のひとつは、貧困を克服しようという意志を、貧困者自身、企業家、政府がもつことだと思われる。だが、まったく勝算がないのでは戦う意志はもち難い。そのため、体力と基礎的な学力が多くの人々に備わっていることが、最初に満たされるべき必要条件となる。そこで、それにかかわるデータを少しみておこう。

幼い時に栄養が不足していると、成人となってからも体が弱いことが知られている。第2図は栄養不良の子供の割合が、アジアでもアフリカでも低下してきていることを示している。サブサハラ・アフリカ全体を集計したデータがないので、代わりに人口の比較的大きなナイジェリア、エチオピア、タンザニアのデータを用いた。この3カ国はいま、1990年頃の東アジアの水準に達しようとしているように見える。第3図には地域別の識字率を示した。サブサハラ・アフリカでは2020年によく3人に2人が字を読めるようになるところである。南アジアに10年、東アジアに40年遅れたことになる。アフリカで識字率が低い理由のひとつは、この地域の国々の多くが、国内に数十もの異なる言語をもつ部族を抱え、やむなく欧米系の言語を共通語にしているという苦しい事情にある。

2 東アジアにおける貧困削減と開発協力

第1図から第3図に示した東アジア・太平洋のデータは、人口が圧倒的に大きい中国の状況を強く反映している。中国は南アジアやサブサハラ・アフリカと比べて、1980年当時すでに栄養や識字率で大幅に先んじていたが、貧困率では大きく劣っていた。ベトナムもそれに似ていたが、タイやインドネシアやフィリピンにはそうした食い違いはなかった。中国で貧困率が高かったのは、内陸に広大な辺境を抱えていることもあるが、やはり経済制度に大きな問題があったからであろう。ベトナムでは、長く続いた戦争と経済制度上の問題が貧困率を高めたのだろう。中国では1970年代末に始まった改革開放が、ベトナムでは1986年に始まったドイモイが、制度上の問題の多くを解決した。

中国で鄧小平がリーダーとなり改革開放を始めると、産業発展が広東省で始まり、揚子江流域で本格化し、沿海部全体と内陸の重慶その他へ広がった。中国の国有企業は、外国企業と提携を結んで技術を獲得し、優れた人材も抱えていたが、それらを活用できずにいた。親方日の丸だったからである。しかし郷鎮企業が台頭し、国有企業から優秀な技術や管理の人材を引き抜いて、それまでの給料の10倍もの成功報酬を払うようになると、その力がついに発揮された。基礎的な学力のある労働者が豊富だったうえに、こうした資源ももっていたことが、改革後の中国の発展を後押ししたのだろう。鄧小平は、「知識を尊重し、人材を尊重する」と言い、「科学技術は第一の生産力である」と力説して、外国技術の貪欲な導入と人材育成を続けさせた。技術導入や人材育成の効果は、大塚・劉・村上（1995）や園部・大塚（2004）が中国の企業から集めたデータに如実に現われている。その後の研究成果も踏まえて大塚（2020）が強調するように、「外国から学ぶ」ことは産業発展の重要な要因のひとつである。

鄧小平は行政も産業発展促進型に改革した。省、自治区、直轄市の党委員会書記や首長の昇進を、地元の経済成長率に基づいた相対評価で決めることにしたのである。彼らも市や県レベルのリーダーたちを同じように競わせ、彼らもまた管轄下の小さな市や鎮や郷の長を競わせた。各自の注意が唯一のパフォーマンス指標である成長率に注がれた結果、さまざまな制度的なイノベーションが生まれた。例えば、私企業の活動が厳しく制限されていた時代に、浙江省温州市が私企業が郷鎮企業と名乗ることを許したところ、そうした企業が雨後のたけのこのように現われ、製品分野ごとに集中して立地し、産業集積を形成していった（園部・大塚2004）。産業集積も、産業発展の重要な要因のひとつである。この温州方式が成功すると、中央政府は「温州に学べ」をスローガンにして全国へ普及させた。そうした私企業が増えるにつれて、中国経済はいっそう本格的な市場経済へ変貌していった。

さて、日本の中国への援助や、それより前から始まっていた韓国や東南アジアへの援助は、長期資金の貸し付け、つまり有償の援助を中心としていた。それが日本の援助の特徴と言われるが、それはどう評価できるだろうか。有償援助は融資であって本当の援助ではないという批判的な声がある。経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）等は長年そうした主張を続けている。しかし、それは資金の流れしかみていないからではなかろうか。有償

であれば、貸す側はプロジェクトを成功させて返済を得るべく技術、ノウハウ、経験を教え、返済を迫られる借り手はその教えを真剣に吸収しようとする。借り手に、そうした知的資本を受け取る能力、体力、すなわち人的資本が整っている限り、有償援助は効果的な手段である。

日本は援助の目的と対象国の能力に合わせて、貸し付けと無償の技術協力を合理的に組み合わせるべきと言える。もし経済的合理性が乏しい案件があったとすれば、それはおそらく安全保障上の必要性によるものと思われる。日本は、中国政府が産業発展を成功させるために日本に求めた技術や資金を快く提供し、中国の持続的な高度経済成長と大幅な貧困削減に貢献した。韓国や東南アジアに対しても、程度の差こそあれ同様だったと言えよう。

援助は外交の一部であり、外交には意外な展開が付きものである。意思決定の際にはさまざまなリスク要因を考慮し、将来を予想し、経済性や政治に目を配っても、予期せぬ事態は生じうる。日韓関係や日中関係には、予期しない展開と言えるものが多かったのではないだろうか。この10年だけでも、いくつもの厳しい場面があった。開発協力の関係者のみならずその他の人々の間にも、せつかくの努力、成果を上げた努力が報われていないという徒労感が漂っているように思われる。

3 サブサハラ・アフリカの状況

東西冷戦のさなかに独立したばかりのアフリカ諸国は、植民地時代の経済構造を一変させるべく、外国からの工業製品の輸入を制限して国内に工業を興そうとした。冷戦下の東西両陣営は、これらの国々を自らの陣営に引き入れるべく援助合戦を展開した。しかし、当時のアフリカ諸国にはその前提となる人的資本が乏しく、工場で毎日立ち仕事を続け、伝票を読み、記録をつけ、ちょっとした計算もできる労働者はまれだった。読み書き計算のできる者は、エリート意識が強くて現場を軽視する。そのため労働集約的な工業が育たない。援助もむなしく工業化は失敗し、輸入や外貨の制限と資源の国有化から生じる利権は、内乱、クーデター、独裁者の圧政が繰り返される原因になった。

1980年代、1990年代には、世界銀行・国際通貨基金（IMF）が構造調整プログラムを推進した。「インドの鄧小平」と呼ばれたマンモハン・シン財務相（のちに首相）が1991年に生じた経済危機を奇貨として、構造調整プログラムを活用してインド経済を計画経済から市場経済へ転換させ、経済成長率を大きく引き上げた。それとは対照的に、アフリカ諸国は構造調整から多くを得ることはできず、むしろ国営企業の拙速な民営化による混乱を経験した。

東西冷戦時代に、日本が東アジアで積極的に経済協力を展開すると、ヨーロッパ勢は東アジアから撤退し、アフリカへの援助に集中するようになった。彼らのアフリカ支援は、上述のような経緯から、インフラ建設より、むしろ建設をめぐる汚職・腐敗を防止するガバナンス改革を重視し、所得や雇用の増大を図るより、むしろ貧しい人々の生活保障に注力した。生活保障型の援助では、産業発展は興らないから貧困の大幅な削減は期待できない。しかしKenny（2011）やPinker（2018）等は、サブサハラ・アフリカでも人的資本の蓄積、すなわち栄養、公衆衛生、教育の改善や、あるいは市民権や男女同権が大いに改善したことを学術研

究の引用や統計データによって示している。

さらにKenny (2011) は、その改善は国際協力の成果であると論じている。世界の食料価格は農業技術の向上によって20世紀後半だけでも半分に低下し、伝染病のワクチンも大量に入手可能になった。そうした技術進歩の成果をアフリカの奥地にまで届けるために、国際機関、先進国の援助機関、国際的非政府組織 (NGO) が目覚ましく活躍したというのである。もちろん、教育・医療サービスを村へ届けても、自分の娘に教育はいらないと言い張る頑迷な父親や、ワクチン接種を拒否する母親ばかりだと、効果は得られない。しかしKenny (2011) によれば、国際協力の担い手たちは、キャンペーンや地道な働きかけを通じて、人々に認識を改めさせることにも着実な成果を上げている。

こうした改善により、この地域でも産業発展の必要条件のひとつが満たされつつある。産業発展には人的資本の蓄積とともに、インフラ整備も前提条件となるが、後者についても朗報がある。まず、携帯電話とそれを使って金銭を授受するサービスが広く行き渡って、通信と決済の不便を解消した。携帯電話さえあれば、貧しい農家も出荷前にどこの市場なら作物が高く売れるかを調べ、仲間を募ってトラック輸送の費用を折半し、瞬時に決算して取引の記録も残せる。それに加えて、中国がアフリカ各地で大規模に道路建設を行なっているのも、商業活動の効率化と拡大が急ピッチで進んでいる。電力へのアクセスがない人々が人口に占める割合をみると、アフリカの現状は南アジアの20年前の状況に相当する。だが、最近では送電網に繋がってなくても、コスト低下が著しい太陽光発電を利用できるので、電力面でのアフリカのキャッチアップは加速するだろう。

開発途上国の行政官にトレーニングを施している政策研究大学院大学でアフリカ諸国の行政官を指導していると、健康や学力の改善、インフラ整備、制度改革等の小さな成功の積み重ねの結果、彼らが母国の貧困脱出に自信を深めていることが如実に伝わってくる。工場や零細な作業場を歩いて回っても、産業発展の予兆を感じる事がずいぶんと増えてきた。

4 今後の国際協力——結論に代えて

開発協力は、国際社会における発言権確保や安全保障のために、先進諸国にとって必要な外交政策である。しかし、途上国で使われる税金が自国にもたらす便益はとてみえにくいというのに、途上国にもたらす便益さえみえにくいという弱点があって、開発援助の意義を実感する納税者はほとんどいない。開発協力を「見える化」という意味で、国連が掲げたミレニアム開発目標 (MDGs) やSDGsはイノベーションであった。しかし、絶対的貧困がもうすぐ解消するとなれば、国民は開発協力にこれ以上の税金投入はいかがなものかと考えがちである。

日本には、人口高齢化、インフラ老朽化、巨額の政府債務等の問題が山積みになっているうえに、東アジアの画期的な貧困削減への日本の貢献が、外交上の利得として反映されなかったという徒労感もある。それに加えて、貧困が集中しているアフリカには、安全保障の観点からの援助の必要性が感じられない。

だが、アフリカは人口規模で世界一の大市場になると予想されているうえに、上述のよう

に産業発展の入り口まで来ている。それはヨーロッパ勢の人的資本投資と中国の物的インフラ投資によるところが大きい。日本もインフラ建設、理数科教育、病院や企業のカイゼン普及等を通じて大きく貢献してきた。実際、日本の協力はアフリカで高く評価されている。また、アフリカだけでなく南アジアでも、貧困問題はまだ深刻である。こうしてみると、開発協力には国民が消極的になっても続ける価値があるわけであり、問題はどうすれば続けられるかという点にあると思われる。

つまり開発協力にいつそのイノベーションが必要だというわけだが、それはいかなるものだろうか。識者たちのこれまでの提案は、第1に資金源の重心を税金から民間資金へ次第に移すこと、第2に開発協力が何の役に立っているかを見える化すること、第3に民間主導と見える化の実現のためにも一般人の参加を促すことの3点にまとめられるようである。ポスト・コロナ禍の来るべき開発協力のイノベーションは、これらに加えてデジタル等の新技術を駆使するものになるだろう。

もちろんイノベーションにはリスク、トラブルがつきものであるから、リスクを最小化する制度、トラブルを処理する組織が必要であろう。しかも開発協力は外交の一部であるから相手国の人々の感情や国際世論への細心の配慮も必要であり、一般人の参画を期すなら安全性の確保やフィジカルとメンタルの両面のサポートが必要になる。若い人々の新しい発想と、開発人材が途上国の現場で培った経験、そして科学的知見をうまく組み合わせて、これらの条件を満たすイノベーションを生み出すことは可能であると思う。

- (1) 厚生労働省『国民生活基礎調査』、2019年 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/index.html>) による。日本で問題になっている貧困は絶対的貧困ではなく相対的貧困である。
- (2) それとは対照的に、東アジアの開発独裁者は演説をするたびに、政府と国民がそれぞれ何をして貧困に打ち勝つかをまくし立てたのだから、まさに戦略を示して国民を鼓舞していたのである。
- (3) スムーズに推移していないのは、中国やインドといった人口の大きな国のデータが年によってあったりなかったりして、データの無い年は推計で補っているからである。
- (4) Allen (2017) は、貧困ラインの改良案を提案している。それに従うと、1.9ドルの場合よりも、絶対的貧困者は世界全体で5割近く増え、特に東アジアで増える傾向が強い。そのため、世界全体の貧困削減の9割近くを東アジアが占めるとは言えなくなるが、東アジアの貢献が大という結論に違いはない。

■参考文献

- 荒木光弥 (著)・末廣昭・宮城大蔵・千野境子・高木佑輔 (編) (2020) 『国際協力の戦後史』、東洋経済新報社。
- 大塚啓二郎・劉徳強・村上直樹 (1995) 『中国のミクロ経済改革——企業と市場の数量分析』、日本経済新聞出版社。
- 大塚啓二郎 (2020) 『なぜ貧しい国はなくなるのか——正しい開発戦略を考える』 (第2版)、日本経済新聞出版社。
- 園部哲史・大塚啓二郎 (2004) 『産業発展のルーツと戦略——日中台の経験に学ぶ』、知泉書館。
- Allen, Robert C. (2017) “Absolute poverty: when necessity displaces desire,” *American Economic Review*, 107 (12), 3690–3721.

- Higuchi, Yuki, Edwin P. Mhede, and Tetsushi Sonobe (2019) “Short- and medium-run impacts of management training: an experiment in Tanzania,” *World Development*, 114 (2), 220–236.
- Kenny, Charles (2011) *Getting Better: Why Global Development Is Succeeding: and How We Can Improve the World Even More*, New York: Basic Books.
- Pinker, Steven (2018) *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*, New York: Penguin Books.
- Sonobe, Tetsushi and Keijiro Otsuka (2014) *Cluster-based Industrial Development: A Comparative Study of Asia and Africa*, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Takagi, Yusuke, Veerayooth Kanchoochat, and Tetsushi Sonobe, eds. (2019) *Developmental State Building: Politics of Emerging Economies*, Singapore: Springer.

そのべ・てつし アジア開発銀行研究所所長
[https://www.adb.org/adbi/about/dean
tsonobe@adbi.org](https://www.adb.org/adbi/about/dean_tsonobe@adbi.org)