

分野別（貧困問題）援助研究会

現状分析

1991年2月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

| |
|-------|
| 総研 |
| J R |
| 91-12 |

国際協力事業団

22082

JICA LIBRARY



1088193(6)

22082

序 文

我が国の政府開発援助は、年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきている。

このため、国際協力事業団は今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別分野別援助のあり方について検討してきているが、その一環として平成元年9月貧困問題についての分野別援助研究会を設置した。

本研究会は、上智大学緒方貞子外国語学部学部長を座長として、7名の委員から構成され、その運営にあたっては、国際協力専門員および事業団職員等からなるタスク・フォースを設け、各委員を補佐した。

第一回研究会は、平成元年9月に開催し、以来、公開を含む8回の研究会において討論が重ねられるとともに、アジア、アフリカ地域への現地調査が行われたが、その研究成果は既に「分野別（貧困問題）援助研究会報告書」として取り纏められ、平成2年7月に緒方座長からJICA総裁に提出された。

研究会を進めるに際し、本研究会タスクフォースは関係委員間の討論および援助の取り組み方提言の作成の一助とするため、当該分野に関する各地域の開発途上国の現状、主要援助機関の援助動向に関して、国内での資料収集並びに現地調査による資料収集、聞き取り調査を行った。そしてこの度、これらの作業の成果を現状分析報告書として取り纏めた。

今後の貧困対策援助の実施にあたり、本現状分析報告が別途作成した上記研究会報告書と共に、より広く活用されたることを願っている。本現状分析報告書の取り纏めにあたられたタスクフォース主査である岩堀国際協力専門員をはじめとするタスクフォースの各メンバーの方々に深く感謝申しあげる次第である。

平成3年2月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 河西 明

はじめに

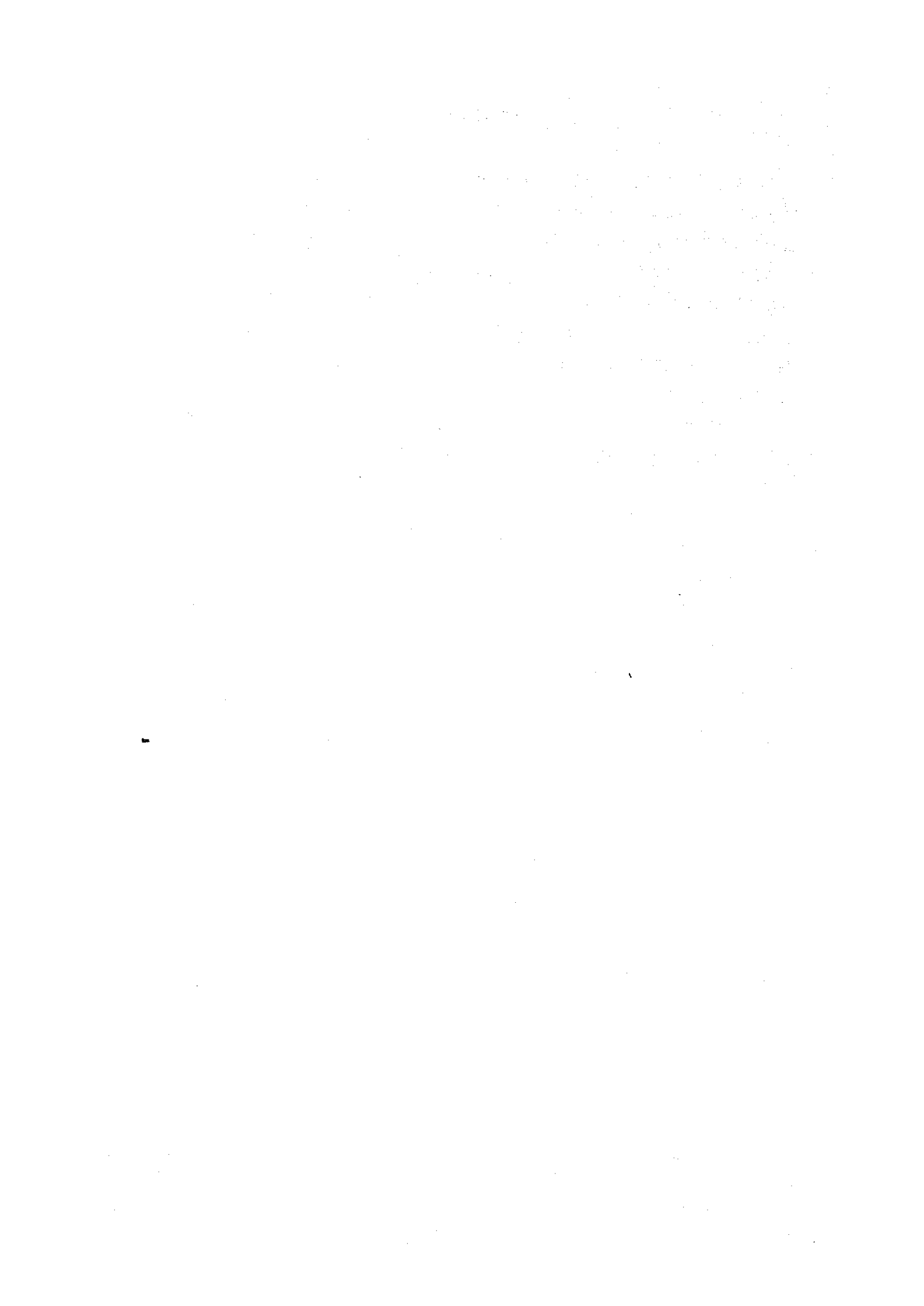
開発援助における貧困問題を検討するため、JICAでは1989年9月に「分野別（貧困）援助研究会」を設置し、同時に研究会の検討に必要な資料収集・分析等を行うため、研究会の下にタスクフォースを設置した。

本資料編は、タスクフォースが行った貧困に係わる現状分析を取りまとめたものである。取りまとめにあたっては、貧困問題が地域に密着した要因に関連していることから、地域別に実施した。また、貧困の現状のみならず、歴史的経過、ならびに経済的側面、社会的側面、政治・行政的側面からの検討を加えることにより、貧困が生じる背景についても分析の視点に置くようにした。

収集した情報量、分析に与えられた時間的制約もあり、十分とは言えないが、本書が貧困対策援助への創造的な取り組みの一助となれば幸いである。

1991年2月

タスクフォース主査
岩堀 春雄



目 次

| | |
|--------------------------------|-----|
| 序 文 | |
| はじめに | |
| I. 地域別現状分析 | |
| 地域区分について | 1 |
| 1. 東アジア | 3 |
| 2. 南西アジア | 51 |
| 3. 東アフリカ | 117 |
| 4. 西アフリカ | 145 |
| 5. ラテンアメリカ | 177 |
| II. 各援助機関の貧困対策の取り組み | |
| 1. OECD DAC | 257 |
| 2. 世界銀行 | 262 |
| 3. WHO | 267 |
| 4. UNICEF | 270 |
| 5. FAO | 275 |
| 6. ILO | 280 |
| 7. アジア開発銀行 | 284 |
| 8. アフリカ開発銀行 | 288 |
| 9. USAID | 296 |
| 10. 日本（援助理念） | 302 |
| 分野別（貧困問題）援助研究会タスク・フォース名簿 | 308 |

1. 地域別現状分析

地域区分について

地域別現状分析の各地域については、以下に示す考え方で区分した。

1. 東アジア：東アジア地域で主要国であるインドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア、中国を分析の対象とした。
2. 南西アジア：南アジア地域協力連合（SAARC）の加盟7カ国であるインド、スリランカ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ブータン、モルディブを分析の対象とした。
3. 東アフリカ：エチオピア、ソマリア、ケニア、ウガンダ、タンザニア、ブルンディ、ルワンダ、マラウイ、ザンビア、ジンバブエを分析の対象とした。
4. 西アフリカ：ここで言う西アフリカ地域とは基本的には、西アフリカ経済共同体（ECOWAS）加盟の16カ国（ガナ、カボベルデ、ガボーン、ギニア、ギニア・ビサウ、コートジボワール、セネガル、シエラ・レオネ、トーゴ、ナイジェリア、ニジェール、ブルキナ・ファソ、ベナン、マリ、モーリタニア、リベリア）を対象とするが、分析はそれらの加盟国の特徴的な国を抽出して行う。参考としてザイール、カメルーン、中央アフリカなどの国についても、文中引用することとする。
5. ラテンアメリカ：アルゼンティン、ブラジル、メキシコ、ベネズエラ、チリ、パナマ、コスタ・リカ、ウルグアイ、エクアドル、コロンビア、ペルー、グアテマラ、ホンデュラス、ボリビア、パラグアイ、ハイティ、ドミニカ（共）の17カ国を対象とする。

地域別現状分析

| | | |
|-----|-------|-----|
| 第1章 | 東アジア | 3 |
| 第2章 | 南西アジア | 51 |
| 第3章 | 東アフリカ | 117 |
| 第4章 | 西アフリカ | 145 |
| 第5章 | 中南米 | 177 |

第1章 東アジア

本章は東アジア地域に関する現状分析であるが、各項目とも前半では、全地域に当てはまる一般的事項を述べ、次にインドネシア、タイ、フィリピン、中国を例として記述している。

なお、基礎的な表については、近隣諸国との比較を容易にするため、南西アジア諸国、その他として、NIEsの代表として韓国および工業国の代表として日本の例も含めた。

| | |
|--------------------------|----|
| 1. 経済発展経過と課題 | 4 |
| 1-1 経済的側面 | 4 |
| 1-1-1 経済発展の経過 | 4 |
| 1-1-2 社会基盤施設 | 6 |
| 1-1-3 格差の拡大 | 10 |
| 1-2 社会的側面 | 14 |
| 1-2-1 高い人口増加率 | 14 |
| 1-2-2 教育・人材開発の遅れ | 18 |
| 1-3 行財政その他の制度的側面 | 20 |
| 1-3-1 行政制度の不備 | 20 |
| 1-3-2 財政の弱体 | 22 |
| 2. 東アジア諸国の貧困 | 24 |
| 2-1 貧困の現状 | 24 |
| 2-2 農村部の貧困 | 26 |
| 2-2-1 農業と人口圧力 | 26 |
| 2-2-2 貧困と環境破壊 | 29 |
| 2-3 都市部の貧困 | 31 |
| 2-3-1 農村-都市間労働移動 | 31 |
| 2-3-2 都市インフォーマル部門の拡大とスラム | 33 |
| 3. 東アジア諸国の貧困対策 | 38 |
| 3-1 政府の方針 | 38 |
| 3-2 農地改革 | 39 |
| 3-3 農村・農業開発 | 41 |
| 3-4 教育・人材開発 | 43 |
| 3-5 都市スラム対策 | 45 |
| 3-6 アジア開発銀行による貧困対策 | 48 |

1. 歴史的経過と課題

1-1 経済的側面

1-1-1 経済発展の経過

東アジアにおける工業発展は、植民地の遺産を背負ったモノカルチャ型経済を初期条件としてスタートした。各国とも、一次産品生産への依存度の高い経済構造であり、例えば、タイは米、フィリピンは砂糖・ココナツ、マレーシアはゴム・錫である。

その後、輸入代替工業化を開始した。これは、高関税障壁、数量規制等の輸入制限政策を用いて輸入商品を規制することによって、自国内の市場を確保し、国内企業により生産された製品を供給することにより輸入を代替するものであり、保護主義的工業化政策である。この政策は、競争力の弱い開発途上国が工業化するためにはやむを得ない選択であったが、一国の経済発展構造に歪みを与える結果となった。

すなわち、東アジア諸国の人口は、インドネシア、中国を除いてそれほど大きくなく、また、一人当りの所得水準の低さ、所得分配の不平等が大きい中で、国内市場規模は小さいため、輸入代替の機会が急速に枯渇する。このため、輸入代替工業化の進展に伴う、原料、中間製品、設備機械の輸入によって、貿易収支の赤字が拡大した。しかし、国内市場規模が小さいために、当該産業に規模の経済効果が働かず、Hi-cost となり、競争力を持たなくなり、輸出することが難しい。また、保護主義政策による幼稚産業保護のため、経営近代化・技術高度化への努力を遅らせ、国際競争力を一層弱めた。先進国から輸入した設備・機械は、先進国の労働不足の状態を反映した、労働節約的な物であったため、東アジア諸国が必要とした、過剰労働力の吸収に効果的ではなかった。このため、1960年代中頃～1970年前半頃までに、輸入代替工業化政策は転換を迫られた。

最初に、韓国と台湾が転換をし、それに続いて、東南アジア諸国も次第に保護主義的政策を輸出促進的政策に転換し始めた。アジアNIEsならびにASEAN諸国の工業化は順調に進み、この地域は世界の中でも高い経済成長率を維持している。

NIEs、ASEAN諸国を他の開発途上地域と比較すれば、工業発展の分野では優等生であろう。上述した東南アジア諸国の成長ぶりは、貧困とは無縁の状態に見えるが、一方では、伝統部門（農業部門）の中に、相変わらず深刻な貧困が、解消されない状態で取り残されている。以上 3)、4) (数字は参考文献の番号を示す) から、多くを引用した。

アジア諸国のGDP部門別成長率は表-1.1に示すとおりである。

表-1.1 アジア諸国のGDP部門別成長率

| 国名 | GDP (全体) | | 農業 | | 工業 | | 製造業 | | サービス業 | |
|---------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 65-80 | 80-87 | 65-80 | 80-87 | 65-80 | 80-87 | 65-80 | 80-87 | 65-80 | 80-87 |
| (東アジア) | | | | | | | | | | |
| インドネシア | 8.0 | 3.6 | 4.3 | 3.0 | 11.9 | 2.1 | 12.0 | 7.8 | 7.3 | 5.6 |
| タイ | 7.2 | 5.6 | 4.6 | 3.7 | 9.5 | 5.9 | 11.2 | 6.0 | 7.6 | 6.4 |
| フィリピン | 5.9 | -0.5 | 4.6 | 1.8 | 8.0 | -2.8 | 7.5 | -1.1 | 5.2 | 0.0 |
| マレーシア | 7.4 | 4.5 | - | 3.4 | - | 5.8 | - | 6.3 | - | 3.8 |
| 中国 | 6.4 | 10.4 | 3.0 | 7.4 | 10.0 | 13.2 | 9.5 | 12.6 | 7.0 | 7.6 |
| (南西アジア) | | | | | | | | | | |
| バングラデシュ | 2.4 | 3.8 | 1.5 | 2.4 | 3.8 | 4.7 | 6.8 | 2.4 | 3.4 | 5.2 |
| インド | 3.7 | 4.6 | 2.8 | 0.8 | 4.0 | 7.2 | 4.3 | 8.3 | 4.6 | 6.1 |
| ネパール | 1.9 | 4.7 | 1.1 | 4.2 | - | - | - | - | - | - |
| パキスタン | 5.1 | 6.6 | 3.3 | 3.4 | 6.4 | 9.1 | 5.7 | 8.9 | 5.9 | 7.1 |
| (その他) | | | | | | | | | | |
| 韓国 | 9.5 | 8.6 | 3.0 | 4.4 | 16.5 | 10.8 | 18.7 | 10.6 | 9.3 | 7.7 |
| 日本 | 6.3 | 3.8 | 0.8 | 0.8 | 8.5 | 4.9 | 9.4 | 6.7 | 5.2 | 3.1 |

注) 製造業は工業の中の一部門である

出所: 19)

<インドネシアの例>

70年代のインドネシア経済は、原油価格の上昇による輸出拡大と潤沢な財政収入を背景とした輸入代替工業化に支えられ、年率平均7.7%という高い成長率を達成した。80年代に入り、逆に原油市況の悪化から低迷の一途を辿り、1986年には原油価格が1バーレル当たり10ドルを割り込み、経済は最悪の事態を迎えた。

これ以後、政府は一連の包括経済政策による経済調整に取り組み、原油価格もいく持ち直し、経済はゆっくりとした回復基調にある。87、88年の成長率は、4.8%、5.7%と拡大基調に転じ、脱石油依存を達成しつつある。

<タイの例>

第2次石油危機以後タイ経済の成長は減速を余儀なくされた。しかし、巧みな為替政策と85年以降のドル安の進展、石油価格の低下等の外生的要因によって輸出競争力を増進させ、GDP成長率は85~86の3%台から87年6.1%と好転している。

産業別では、特に製造業、建設業等は堅調な成長を見せており、工業化を軸とした開発路線が継続され、輸出工業の育成、海外市場の拡大、地方への工場分散、中小企業の育成、民間金融機関の強化等を通じて一層の工業化の推進をはかっている。

また、タイの工業化は、NAIC (Newly Agro-Industrializing Country) として、新しい類型の工業化をめざしている。これは、韓国型の工業化ではなく、タイの比較優位を生かした農業関連産業基盤の工業化戦略であり、具体的には農水畜産業とその加工

業であるアグロ・インダストリーを軸として、輸出産業の育成、雇用創出、農民所得の引き上げを図り、これを通じて一人あたりのGNPの向上を実現しようとするものである。

〈フィリピンの例〉

フィリピン経済は、60年代5.7%、70年代6.4%と比較的順調なGDP成長率を記録した。しかし、第2次石油危機とそれに続く、国際経済不況と政治的不安の中で経済的不振に陥り、他のアセアン諸国が83~84年に回復に転じたのとは対比的に、84~85年にはマイナス成長に落ち込み、86年に0.13%とようやく回復に転じた。最近、国際金融機関・債権国民間銀行団との間に有利な貸付・返済条件に関する合意が成立するなど、再び拡大路線に踏み出しつつある。

これとともに、民間の活力をベースとする成長の展望が認められるが、開発の重点は転換が認められ、従来の大都市、資本集約、大規模偏重型から、地方・農村、労働集約、小規模重視形に移行している。

〈中国の例〉

1978年12月の第11期3中全会において、改革による国内経済の活性化と資本および技術の導入を含む対外開放政策が打ち出された。改革は農村から始まり、当初、農業生産の増加で著しい成果を収めたが、現在では換金作物生産や農村工業の発展に比べて、食糧生産は停滞している。

一方、都市の改革は工業生産を加速化させたが、過剰投資・消費から景気過熱をもたらしている。結果として、中国経済は需給のギャップによるインフレに直面しており、供給力不足の原材料、エネルギー、運輸などがボトルネックとなっている。また、経済発展に伴い、都市化や所得・地域格差が拡大し、さらに、外資導入による対外債務も急増している。

1-1-2 経済・社会基盤施設

運輸、電気・通信などの経済基盤施設（経済インフラ）は、経済発展の推進に欠かせないものであり、保健・医療、水道・衛生などの社会基盤施設（社会インフラ）は、住民の健康な生活に欠かせないものである。しかし、多くの開発途上国では、インフラの不足→開発の阻害→投資資金の不足→インフラへの投資の阻害という悪い循環に陥っている。

アジア諸国と日本の経済インフラの状況を比較すると表-1.2のとおりである。

表-1.2 アジア諸国の経済インフラの状況

| 国名 | 鉄道旅客 km/人 (1986) | 鉄道貨物 ト・キロ/人 (1986) | 道路延長 km/km ² (1986) | 電話機数 台/100人 (1984) |
|---------|------------------------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| (東アジア) | | | | |
| インドネシア | 40 | 9 | 0.11 | 0.42 |
| タイ | 18 | 49 | 0.16 | 1.45 |
| フィリピン | 3 | 1 | 0.54 | 1.52 |
| マレーシア | 85 | 65 | 0.22 | 2.16 |
| 中国 | 240 | 816 | 0.10 | — |
| (南西アジア) | | | | |
| バングラデシュ | 62 | 8 | — | — |
| インド | 320 | 237 | 0.47 | 0.45 |
| ネパール | — | — | — | — |
| パキスタン | 170 | 83 | 0.13 | 0.52 |
| (その他) | | | | |
| 韓国 | 567 | 305 | 0.54 | 16.83 |
| 日本 | 2745 | 172 | 2.98 | 53.18 |

注) 人km/人 : 国民1人当りの旅客人キロを表す
 km/km² : 国土1km²当りの道路kmを表す

出所 : 29) から作成

この表から、次のことが言える。

- 鉄道旅客利用数は、日本の約1/10~1/900である。
- 鉄道貨物利用数は、日本では鉄道から自動車に移ったため、インド、中国、韓国より少なくなっているが、その他の国では日本の1/2~1/170である。
- 道路は、日本の約1/5~1/30であり、しかもこのうち舗装率は、日本の60%に対し40%程度である。
- 電話機数は、日本の1/30~1/500である。

基礎インフラの未整備によって、輸送時間の延長、燃料消費量の増大、車両の傷み等の全てが、経済発展にマイナスに作用している。また、人力とトラックの運搬能力の差が5,000倍、人力と貨物列車の差が200万倍であることを考えれば、運送機関の欠如が経済成長、社会進歩を妨げる大きな原因となっていることが判る。

さらに、鉄道、道路の少なさは、幹線路から遠く離れた農村部が多く存在すること示し、経済インフラの不備が貧困問題を解決するボトルネックとなっている。なお、経済インフラの整備には、長い年月と莫大な投資が必要であることを考えれば、貧困対策は各地区毎の解決策を模索することが重要であることを示唆している。

<インドネシアの例>

運輸部門への投資のGDPに占める割合は、1980～85において5～6%の範囲にあり、開発予算に占める割合は、第1次5ヵ年計画11.6%、第2次16%、第3次14%、第4次12%、第5次8%と次第に低下している。これは運輸部門の整備が進んだからではなく、整備が遅れている上に投資も少ない状態であり、財源の問題があるとはいえ厳しい状況におかれている。

第5次5ヵ年計画における各交通モード別の投資配分を見ると、道路63%、鉄道12%、港湾12%、航空14%であり、道路整備に重点がおかれている。電話普及率はASEAN諸国の中で最も低いが、第5次計画終了時(1994)には倍程度に引き上げることを目標としている。

<タイの例>

経済インフラ整備は、タイの工業化にとって不可欠の投資であり、第1次国家開発計画から、第6次まで一貫して最重点部門であった。運輸・通信部門への投資のGDPに占める割合は、1986年で9.3%である。第5次国家計画(1982～86)では、インフラ部門に対し、総投資額の2/3以上が投資され、第6次国家計画(1987～91)の初年度では、インフラ投資は国家予算の4割を占めている。

道路輸送は、国内輸送量の91%を占めその役割は大きい、メンテナンス能力が低いこと全体として効率が悪い状況である。電話普及率は、インフラ部門の内最も立ち遅れた分野であり、特にバンコク首都圏と地方との格差が大きい(100人当り首都圏5.46台、地方0.36台)。

<フィリピンの例>

フィリピンのインフラ整備に対する、1977年から85年までの政府支出額は、1983年を境に減少し、1985年の支出額は1983年と比較して2割以上の減となった。また地域別では、各年平均して、マニラ首都圏への支出が群を抜いており、地域別格差が依然として大きい。

1980年における交通手段別旅客輸送量は、道路90%、海運7%、鉄道1%、航空2%となっており、貨物郵送の65%を道路に依存している。政府支出額が減少したことにより、インフラ関係各分野での既存施設に対する十分な維持管理が出来ず、その有用性を著しく低下させている。

インフラ整備の方針としては、既存施設のリハビリが優先し、RURAL-BASED INFRASTRUCTURE(地方の道路整備、灌漑、電化)の強化、SOCIAL INFRASTRUCTURE(学校、保健)、都市部の貧困に対するBASIC INFRASTRUCTURE(水供給、排水、衛生)の強化等があげられている。しかしながら、インフラ関係実施機関の事業実施に係る財源の不足、

低い事業実施能力、非能率な組織、不明確な意志決定プロセス、弱い政策立案能力、行政能力の欠如により、計画が実施できない状態である。

アジア諸国の社会インフラ関連の指標は表-1.3に示すとおりである。

表-1.3 アジア諸国の社会インフラ関連の指標

(%)

| 国名 | 乳児死亡率 (1才未満) (1988) | 医師一人 当り人口 (1984) | 保健サービス 入手可能率 (1985-87) | 安全飲料水 入手可能率 (1985) |
|---------|---------------------------|------------------------|------------------------------|--------------------------|
| (東アジア) | | | | |
| インドネシア | 84 | 9,460 | 80 | 39 |
| タイ | 38 | 6,290 | 70 | 64 |
| フィリピン | 44 | 6,700 | — | 52 |
| マレーシア | 24 | 1,930 | — | 83 |
| 中国 | 31 | 1,000 | — | — |
| (南西アジア) | | | | |
| バングラデシュ | 118 | 6,730 | 45 | 44 |
| インド | 98 | 2,520 | — | 54 |
| ネパール | 127 | 32,710 | — | 28 |
| パキスタン | 108 | 2,900 | 55 | 43 |
| (その他) | | | | |
| 韓国 | 24 | 1,170 | 93 | 76 |
| 日本 | 5 | 660 | — | 99 |

出所：10)、19) から作成

<インドネシアの例>

保健・医療分野では、病院・保健所等の医療機関の整備・拡充と医師・看護婦などの医療従事者の確保が急務である。特に辺境地域での医師・検査技師等の不足や診療施設・機器・検査設備の不足からくる現場医療の状況はきわめて深刻である。医療機関の立ち遅れと深刻な医師不足が大きな課題であり、政府は新規の医師に、偏狭のスマトラ、カリマンタンの奥地などで2~3年勤務を命じ医師不足を補おうとしているが効果は十分ではない。

地域保健医療は多くの問題を抱えており、特に母子保健、栄養改善、下痢症対策が急務である。栄養改善では5才未満児の51%が中程度の栄養失調にあり、1.3%が重度の栄養失調状態にあるとされている。下痢症では、都市部のスラム街や農村部の一部でコレラによる下痢症が集団発生しており、根本的な対策は清潔な水の供給と下水処理の改善であるが、財政上の問題で効果があがっていない。

水道・衛生分野では、水道の普及率は都市部で43%、農村部で36%と未だ低い水準にあり、サービス水準も低く、水質についても問題が多い。環境衛生の整備についても歴史が浅く、適切な環境衛生事業を実施する体制が整っておらず、急増しているし尿の衛生処理の割合は、都市部33%、農村部38%と低く、生活環境悪化の原因となっている。

〈タイの例〉

近年、栄養不良児童の減少、乳幼児死亡率の低下、平均寿命の伸びなど、保健・衛生に対する改善努力の成果が顕著に現われてきている。医療需要に対し、医療施設、医療従事者ともに年々改善されているが十分とは言えない。地域間格差も大きく、特に農村部および都市部のスラムに住む人々に対する医療サービスの提供が遅れている。

水道・衛生分野では、水道の普及率は都市部で56%、農村部で66%であり、し尿の衛生処理は都市部78%、農村部46%である。

〈フィリピンの例〉

最近の経済の不振は保健・医療および栄養状態、特に児童の栄養価以前に悪影響を与えている。保健機関については、保健所は改善効果が現れ、ある程度の水準になったが、地区の病院はまだ十分な水準になっていない。医療従事者の都市部と農村部の配分を見ると、医師一人当りの人口では、都市部で600人に対し地方では10,000人と著しい隔たりがある。また、給与が低いことにより保健省の病院においては多くの空席がみられるとともに、海外への流失が著しい。

水道・衛生分野では、水道の普及率は都市部で49%、農村部で54%であり、し尿の衛生処理は都市部83%、農村部56%である。

〈中国の例〉

1949年以降、政府の栄養改善、飲料水の供給、衛生状況の改善等の努力により、平均余命の著しい上昇と多くの疾病が克服された。しかし、保健・医療サービスの改善は一樣ではなく、都市と農村の格差、地域間の格差が著しくなっている。全体としては、医療従事者の不足、技術レベルの向上の必要性、医療施設の不足などの問題点がある。

一方、水道は建国以来迅速な発展をみたが、水道整備はほとんどが都市部に限られ、農村部においては僅かに南部の沿岸地域に簡易水道が整備されているのみであり、大部分の農村では、共同の手汲み式井戸により生活用水が確保されている状況である。

1-1-3 格差の拡大

貧困には、絶対的貧困と相対的貧困があり、貧困が問題となるのは、貧困そのもののためというよりは、むしろ、富める者と貧しい者の格差の拡大においてである。格差には、地域間、社会階層間、生産部門間等があり、いかなる社会においても、内在する格差を如何にして、どこまで縮小し得るかが重要である。所得格差は、一般的には低所得国から中所得国への移行過程において、拡大傾向を示し、中所得国から高所得国への移行過程において、減少の傾向を示す、いわゆる逆U字形の曲線の形に推移するとされている（中南

米では、そうならないという批判もある)。⁶⁾

また、所得水準の上昇に関しては、一人当りの所得がある水準を越える勢いが無い限り、一国の経済は低水準に押戻され、均衡せざるを得ないという、いわゆる低水準均衡の「罌」のモデルがある。ASEAN諸国は、工業発展とそれに伴う高い経済成長によって、この「罌」を抜け出す方向に進みつつあるが、南西アジアの人口過剰な最貧開発途上国では、依然としてきびしい状態にあり、近い将来この罌を抜け出せる可能性は少ない。

貧困問題を語る場合に、長期的にはこのようなマクロ的指標は無視できないが、現実には高所得国に移行できない多くの低所得国、中所得国の中に、貧困が避け難く存在している。⁷⁾

アジア諸国における所得分配は表-1.4に示す。所得分配のデータは少ないため、最新のものを使用しても、国によってはかなり古いものである。東・南アジア諸国のジニ係数は0.4を越えており、不平等度がかなり高いと判断される。

なお、ジニ係数によると韓国、日本が経済成長によって低下したのは当然としても、南西アジア諸国が東アジア諸国より低い値を示していることを考えると、各国毎に統計の取り方が異なることもあり、不平等度の国同士の比較は難しいと思われる。

表-1.4 アジア諸国における所得分配

| 国名 | 調査年 | 最低 20%層 | 第二 20%層 | 第三 20%層 | 第四 20%層 | 最高 20%層 | 最高 10%層 | ジニ 係数 |
|---------|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------|
| (東アジア) | | | | | | | | |
| インドネシア | 1976 | 6.6 | 7.8 | 12.6 | 23.6 | 49.4 | 34.0 | 0.424 |
| タイ | 1975-76 | 5.6 | 9.6 | 13.9 | 21.1 | 49.8 | 34.1 | 0.418 |
| フィリピン | 1985 | 5.2 | 8.9 | 13.2 | 20.2 | 52.5 | 37.0 | 0.445 |
| マレーシア | 1973 | 3.5 | 7.7 | 12.4 | 20.3 | 56.1 | 39.8 | 0.495 |
| 中国 | - | | | | | | | - |
| (南西アジア) | | | | | | | | |
| バングラデシュ | 1981-82 | 6.6 | 0.7 | 15.3 | 22.1 | 45.3 | 29.5 | 0.402 |
| インド | 1975-76 | 7.0 | 9.2 | 13.9 | 20.5 | 49.4 | 33.6 | 0.403 |
| ネパール | - | | | | | | | - |
| パキスタン | - | | | | | | | - |
| (その他) | | | | | | | | |
| 韓国 | 1976 | 5.7 | 1.2 | 15.4 | 22.4 | 45.3 | 27.5 | 0.372 |
| 日本 | 1979 | 8.7 | 3.2 | 17.5 | 23.1 | 37.5 | 22.4 | 0.277 |

出所：19) から作成

<インドネシアの例>

70年代の経済発展はマクロ的には順調に見えるが、一方で都市と農村の格差が拡大する結果をもたらした。1984年における一人当たりの月間支出額を都市と農村に分けてみると、都市では15,000~30,000ルピアの間に約50%が含まれるのに対し、農村では70%以上が15,000ルピア以下の範囲にあり、現金収入の少なさを示している。

格差の拡大現象を賃金水準から見ると、産業別の平均最高賃金と最低賃金では製造業において75年には最高クラスが25万ルピアに対し、最低クラスが2.5万ルピア（上下の格差は約10倍）であったが、86年には最高クラスが111万ルピア、最低クラスが9万ルピアと格差は12倍に広がっている。階層別構成比および産業別最高賃金と最低賃金の格差は表-1.5、1.6に示すとおりである。

表-1.5 月間一人当り支出額による階層別構成比(1984)
(単位：人口の%)

| 月間支出額 (ルピア) | 都市 (%) | 農村 (%) | 全国 (%) |
|-----------------|--------|--------|--------|
| 10,000 未満 | 8.8 | 39.4 | 32.2 |
| 10,000 - 14,999 | 19.2 | 32.2 | 29.2 |
| 15,000 - 19,999 | 20.3 | 14.8 | 16.1 |
| 20,000 - 29,999 | 27.2 | 9.5 | 13.7 |
| 30,000 - 39,999 | 11.6 | 2.5 | 4.6 |
| 40,000 - 59,999 | 8.4 | 1.2 | 2.9 |
| 60,000 - 79,999 | 2.7 | 0.2 | 0.8 |
| 80,000 以上 | 1.8 | 0.1 | 0.5 |

出所：23)

表-1.6 産業別最高賃金と最低賃金の格差
(単位：倍率)

| 産業別 | 1975年1月 | 1986年1～6月平均 |
|------|---------|-------------|
| 農園 | 14.0 | 10.0 |
| 製造業 | 10.0 | 12.1 |
| 建設 | 6.6 | 8.9 |
| 商業金融 | 9.1 | 7.7 |
| サービス | 4.5 | 8.1 |
| 公務員 | 6.3 | 6.6 |

出所：24)

<タイの例>

地域格差については、1980年と85年の一人当りGDPを比べると、バンコク首都圏の100に対して、東北部は13.4 → 13.8%、北部は22.0 → 22.6%、南部は32.1 → 26.0%、中部は36.7 → 28.4%、西部は44.2 → 35.7%、東部は57.9 → 43.4%と、いずれも首都圏との格差が拡大している。農業部門の所得のウエイトが高く、農閑期に十分な雇用機会の無い、東北部、北部の遅れが目立っている。

1970年と1981年の一人当り所得についての経年変化を見ると、バンコク首都圏を100とすると、東北部は15.1 → 13.6%、北部は23.2 → 19.8%、南部は34.3 → 31.3%と推移し、いずれも格差は拡大し、中部のみが42.5 → 51.4%と増大した。これは首都経済圏の拡大によるものと思われる。

政府は農業開発等により、農業部門の雇用吸収に期待すると共に、地方拠点都市の開発、インフラの改善、教育の拡充、工場の分散等を通じて、地域格差の是正に対処しようとしている。

階層間格差については、バンコクはタイの経済成長に対応して、この四半世紀の間に人口は倍増した、他方バンコクには大小合わせて 1,000 のスラムが有り、推定 100 万人の人々が居住している。スラムの未熟連労働者の月額平均賃金(1986)は、2,264 バーツに過ぎず、前年の全国平均賃金(3,376 バーツ)と比べてもかなり低く、スラムの 4 割程度の世帯が貧困線以下の生活を余儀なくされている。

所得格差は、学歴レベルとも密接に関係している。高等教育終了者は、政府セクターの高度業務担当者(管理・経営者、専門技術者等)となる確率が高く、職業学校・中学校終了者は、政府セクターか民間フォーマルセクター(商業、製造業等)に、また初等教育以下の者は圧倒多数が民間インフォーマルセクター(零細企業、農業等)に携わっている。しかし、このような貧しい東北部の状態およびスラムの状態でも、南西アジアの貧しさと比べればかなり良い状態であることから、貧困問題を一律に扱うことはできないことが判る。

<フィリピンの例>

地域格差について見ると、マクロ経済政策下に、成長の不均衡から格差が拡大している。1975年と1984年のGDPシェアを見ると、マニラ首都圏は 28.9 → 31.9 %、南タガログは 8.9 → 8.7 %、中部ルソンは 14.1 → 14.1 %となっており、マニラ首都圏の拡大が顕著であることが判る。

貧困層の地域別割合は、ビコールおよびネグロス・オクシデンタルを含む西ビサヤが貧困度が最も高く、マニラ首都圏で最も低くなっている。しかし、必要月間最低生計費は、マニラ首都圏が高く、都市間で大きな格差がある。農村部では生計費が相対的に低く、その格差も小さくなっている。このことから、都市-農村間の消費水準・経済構造の格差が明白であり、経済全般の快復および持続的成長には地方とりわけ農村部での所得増加、需要拡大が不可欠であることを示している。

階層間格差については、フィリピンが元来、アジアの中でも所得格差の目立った国であり、1960年台にその不平等がいっそう進んだとされている。政府の統計によると、表-1.7に示すとおり、1985年に、全所得の52.6%が社会上層部20%の人々によって占められ、他方、下層部40%の人々は14.1%を手にしているにすぎない。1971に比べてもほとんど変化のない状態である。

表-1.7 フィリピンの所得分配の推移

| 全所得でのシェア | 1965 | 1971 | 1985 |
|----------|------|------|------|
| 上位 20% | 55.5 | 53.9 | 52.5 |
| 中位 40% | 33.0 | 34.2 | 33.4 |
| 下位 40% | 11.5 | 11.9 | 14.1 |

出所：28)

〈中国の例〉

中国の格差の典型は都市と農村の格差である。1987年の都市世帯と農村世帯の一人当たり平均年収では、前者が後者の2.2倍、また、都市住民と農民との一人当たり消費水準では同じく2.5倍となっている。

中国の農村の所得格差の主たる原因は、基本的には地域格差にある。1986年の一人当たり国民収入を省別にみると、最高の上海と最低の貴州とでは格差が8.5倍となっている。沿海部は内陸部より相対的に豊かであるが、この沿海部が対外開放の拠点となり、各種の優遇措置を受けてきたことから、両者の格差は今後ますます拡大すると予想される。

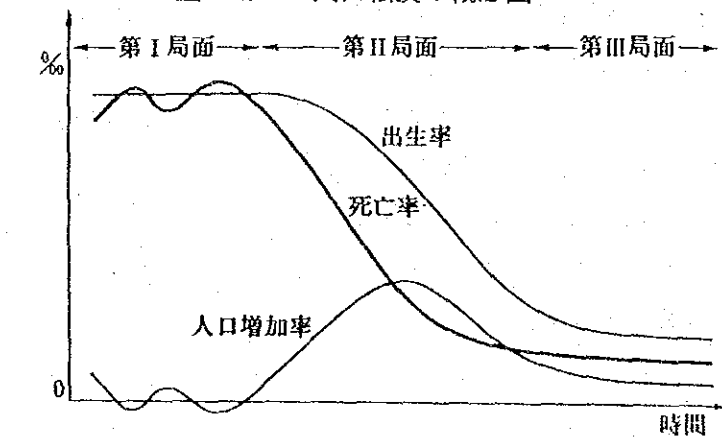
1-2 社会的側面

1-2-1 高い人口増加率

この項は、渡辺利夫教授の4)から引用したものである。

一国の人口動態を見ると、図-1.1に示すとおり高出生率・高死亡率の第I局面から、高出生率・低死亡率の第II局面を経て、低出生率・低死亡率の第III局面に至る。

図-1.1 人口転換の概念図



出所：4)

人口の大半が貧困な状態におかれている第Ⅰ局面の死亡率は高い。この局面にある社会が自らを存続させていくためには、高い死亡率に打ち勝つ高い出生率を維持しなければならない。

低開発水準の中で高くならざるをえなかった死亡率が、栄養水準の向上、公衆衛生状態の改善、予防医療の普及によって急速に低下していく。一方、高出生率をもたらした、価値観、慣習、制度等はそう簡単には変化しないため、死亡率は低下するが、出生率はしばらく高率を維持するため、第Ⅱ局面では人口は急増する。

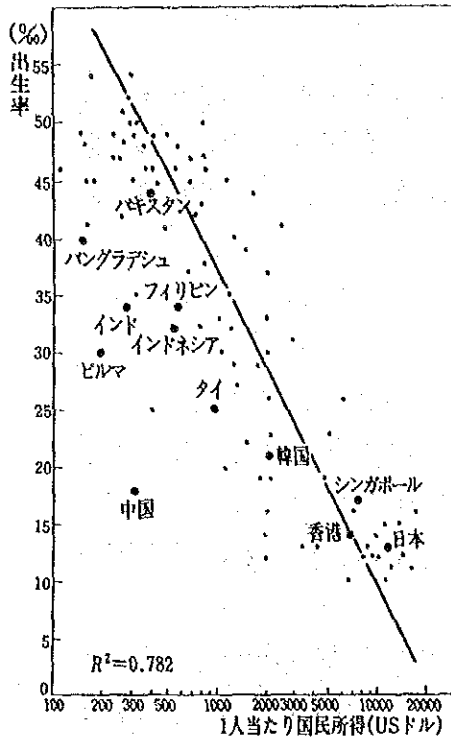
第Ⅲ局面に入ると、死亡率の低下が下限に達すると共に、出生率も大きく低下して人口増加率は低水準で安定的に推移する。

西欧、日本の死亡率低下は、経済発展に伴う所得水準の上昇によって生じた内生的なものであるのに対し、東アジア諸国における低下は外生的である。このような、経済発展とは関係ない、外生的要因によって生ずる人口増加は余剰労働力をもたらす。また、所得の増加を伴わないため、扶養家族の増加は貯蓄率を下げ、経済発展に必要な投資と資本蓄積の妨げとなる。

出生率と所得水準の関係をみると、図-1.2に示すとおり所得水準の低い国ほど出生率が高く、所得水準の高い国ほど出生率が低い関係にある。図-1.3は人口転換係数であるが、この値が1.00に達したとき、その国は低出生率・低死亡率の最終局面に入ったことを示す。日本は既に1.00に達し、NIEsもそれに近づくつつあり、ASEAN諸国も、ようやく出生率の低下局面に入った。

出生率低下を引き起こす社会的活力が、経済発展そのものによってつくり出さなければ、出生率の低下は起こり難く、「経済発展こそ最良の家族計画である」。

図-1.2 出生率と一人当り国民所得(1985)



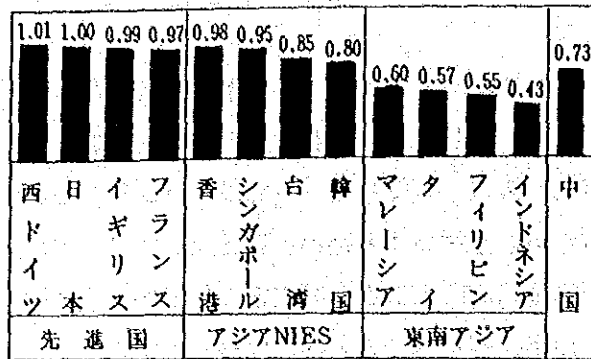
資料：World Bank, *World Development Report*, New York, 1987.

出所：4)

次に、アジア諸国の人口増加率と一人当りGNP成長率の関係をみると表-1.8に示すとおりである。一人当りの所得上昇の制限要因となるのは、人口増加率と経済成長である。貧困を緩和するための十分条件ではないにせよ必要条件となるのは、開発途上国の一人当りの所得を他の国のそれより早い速度で上昇させることである。

1965~80における人口増加率は、各国とも低下の方向にあるが、80年代に入ってから経済の低迷によって、東・アジア諸国では一人当りGNPも低下の傾向にある。開発途上国における、貧困の改善に効を奏するだけの最低の一人当りGNP成長率を3%程度と仮定すれば、東・南西アジア諸国はまだまだ厳しい状態に置かれていることが判る。

図-1.3 人口転換係数



資料：L.T. Cho and J.Y. Togashi, "Industrial Transition and Demographic Dynamics of the Asia-Pacific Region," Paper Presented at the International Symposium on the Role of the Asia-Pacific Region in World Economic Development, Nippon University December 17-20, Tokyo, 1984.

出所：4)

表-1.8 アジア諸国の人口増加率と一人当りGNP成長率

| 国名 | 人口増加率 | | GNP/人成長率 | |
|---------|---------|---------|----------|---------|
| | 1965-80 | 1980-87 | 1965-80 | 1980-87 |
| (東アジア) | | | | |
| インドネシア | 2.4 | 2.1 | 5.2 | 1.7 |
| タイ | 2.9 | 2.0 | 4.4 | 3.4 |
| フィリピン | 2.9 | 2.5 | 3.2 | -3.3 |
| マレーシア | 2.5 | 2.7 | 4.7 | 1.1 |
| 中国 | 2.2 | 1.2 | 4.1 | 9.1 |
| (南西アジア) | | | | |
| バングラデシュ | 2.8 | 2.8 | -0.3 | 0.8 |
| インド | 2.3 | 2.1 | 1.5 | 3.2 |
| ネパール | 2.4 | 2.7 | 0.0 | - |
| パキスタン | 3.1 | 3.1 | 1.8 | 3.2 |
| (その他) | | | | |
| 韓国 | 2.0 | 1.4 | 7.3 | 7.3 |
| 日本 | 1.2 | 0.6 | 5.1 | 3.2 |

出所：19) から作成

<インドネシアの例>

1987年末においてインドネシアの総人口は1億7,140万人であり、第4次5ヵ年計画(1984~88)期間中の平均人口増加率は2.1%と報告されているが、これが第5次5ヵ年計画(89~93)期間中には1.9%程度に下がるとしても、同計画最終年の1993年には総人口が1億9290万人に達することとなる。

インドネシアの人口問題の最大のものは、その地域配分の不均衡にあり、ジャワ島の面積132.2千平方キロ(全国土の6.9%)に対し、その人口は88年現在1億580万人で全人口の60.3%が集中している。(人口密度800人/平方キロ)ジャワ島の高い人口密度は農地の細分化を促し、零細な農業経営者や貧困な土地なし農業労働者を生み出している。総人口の約半数が暮らすジャワの農村部では、急激な人口増を吸収出来なくなっており、加えて農業生産の近代化、省力化により、農村部の就業機会も減少し、農村部の過剰人口が都市部へ流入している。

第5次5ヵ年計画期間中に新たに発生する労働人口は1,190万人(毎年240万人)と推定される。特に農業部門には88年現在で全労働力の54%が就業しており、農業開発の促進や農業関連工業の育成が重要である。88年末の失業者は総数220万人と推定され、完全失業率は2.7%と低いが、都市の若年層や中学歴層では高い(5~7%)。しかし、これは統計の取り方にも大きく影響されており、実際は、不完全就業が極めて多い。

<タイの例>

1987年末においてタイの総人口は5,360万人であり、人口増加率は、70~75年が年平

均3.6%、75~80年が2.1%、80~85年が2.0%と推移しており、人口増加の抑制に成功した。

人口分布は、東北部35%、北部20%、首都圏を含む中部17%、南部12%、西部8%、東部8%となっており、農村部である東北部、北部の人口が多い。バンコク首都圏の人口は、全人口の1割強を占めており、東北部、北部からの流入が増加している。

〈中国の例〉

1989年4月、中国の人口は11億人を突破した。今後、年間平均1,400万~1,700万人の増加が見込まれ、西暦2000年には12億5,000万人から12億8,000万人になることが予想される。これに伴い、労働年齢人口も増加の傾向をたどり、1987年では6億5,607万人（全人口の60.7%、就業人口は5億2,783万人）であったが、2000年には約8億5,000万人（同66~68%）となる見込みである。

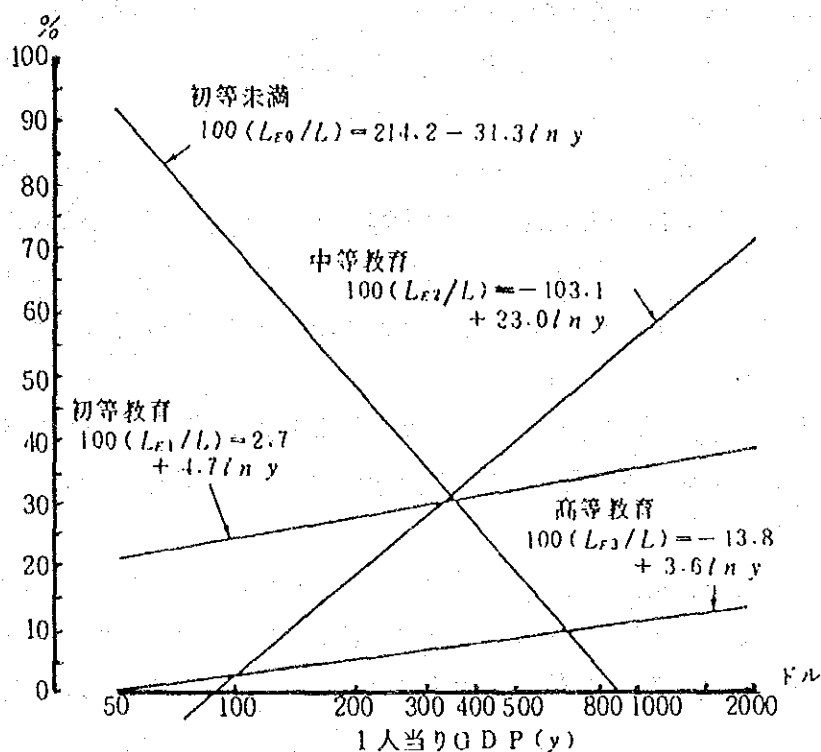
過去10年間の中国の労働人口を分野別にみると第一次産業が減少し、二次、三次産業の割合が漸増している。しかし、現在でも農業分野に約60%の労働力が従事している。産業別人口構成は、1987年で第一次産業3億1,720万人（60.1%）、第二次産業1億1,762万人（22.3%）、第三次産業9,310万人（17.6%）となっている。

1-2-2 教育・人材開発の遅れ

100をこえる開発途上国の中で、なぜ、韓国、台湾、香港、シンガポールだけが高度な経済成長を成し遂げることができたのか、これには社会文化的要因が絡み合っているが、その中でも勤勉と教育によるところが大きい。

経済発展と教育との間には、経験的に言っても相関的な関係が想定できるが、経済を一人当たりGDPで表示し教育を文盲率で表示すれば、両者の間にはかなりの相関が認められる。図-1.4は、アジア諸国における、学歴別労働力構成と、一人当たりGDPの関係を表したものである。

図-1.4 一人当りGNPと労働力の学歴別構成



出所：14)

これによると、一人当りGDPの上昇に伴って、初等未満の学歴者（ほとんど教育を受けていない者）の構成が急激に減少し、これに替わって、中等教育を受けた者が急激に上昇し、初等教育及び高等教育を受けた者が漸増する。このことは、経済成長のために教育がいかに重要であることを示している。

また、アジアの開発途上国について、残余と社会的能力との関係について分析し、経済発展における社会的能力の効果を見た結果、残余は社会的能力と相関があり、社会的能力に対しては教育が高く寄与していることが認められた。

残余：技術的革新、組織・制度的革新によって生み出されるものを計量的に把握する概念

社会的能力：ある社会の人的・組織的能力

以上のことは、教育は経済発展ひいては貧困の解消と密接な関係にあることを示している。¹⁷⁾

一方、経済成長へのマイナス要因としては次のことが考えられる。

- (1) 熟練労働者の不足
- (2) 高度の専門知識を持つ知的専門家の不足
- (3) 職業の未分化
- (4) 経済成長を阻害する伝統的な価値観や社会制度の温存

また、経済活動に活力が無い原因としては次のことが考えられる。

- (5) 原料・素材についての知識・経験不足
- (6) 代替生産技術、加工技術についての知識・経験不足
- (7) 市場、流通システムについての知識・経験不足

これらのことも教育と密接に関連している。²¹⁾

初等教育の拡大は、必ずしも経済成長水準の上昇に伴って自動的に起こるものではない。この理由としては、

- (1) たとえ高い経済成長があっても、一定の所得水準以下の家計数は減少せず、むしろ増加する傾向にある。
- (2) 過剰労働が広く存在する労働市場では、初等教育を受けた労働力の供給が一定以上あれば、初等教育を受けることによる見返りが少なくなり、教育を受けるインセンティブが少なくなる。
- (3) このような状態を、義務教育という制度的・社会的強制によって、乗り越えるだけの経済力が一国にない限り人的資本の強制的貯蓄が行なわれず、その後の経済成長の機動力となりえない。従って、教育の拡大には政府の強力な政策と財政的支援が必要である。¹¹⁾

1-3 行財政の制度的側面

1-3-1 行政制度の不備

多くの開発途上国は、その国家建設に当たり開発計画を作成し、それに沿った開発を進めてきている。しかしながら、その実績を見ると必ずしも開発目標に達しているわけではない。目標は高く掲げることもその原因であるが、計画実施機関の組織・能力に問題があることが多い。

効率的な開発は、関連する行政機関相互の調整が取れた状態で可能となる。日本では、ある事業・制度を実施する場合、法律で位置付けを明確にし、施行令・施行規則によって中央政府・府県・市町村の責任と権限を定めた上で、必要な財政措置を講ずる。

開発途上国では、地方行政には最小限の事務処理があるのみで、行政と言われるものはほとんど無いに等しい。従って、中央官庁の縦割行政の中で一方的に処理されることとなり、地域レベルでの総合的調整メカニズムは働かない。一方、中央官庁の公務員は欧米の大学で取得する学位が、昇進するための重要な意味を持っており、自国のフィールドで経験を積むことが重要視されるシステムにはなっていない。⁶¹⁾

従って、現地の問題点は中央の政策に反映されず、中央の政策は現地にあっていないという悪循環を生むことになる。また、地方に権限が委譲されておらず人材も十分でないため、現地の創意工夫によって改善していくシステムにもなっていない。

地域開発には、地域ごとに問題の性格が異なるため民意の反映がたいへん重要であることを考えると、行政場の不備が開発途上国の貧困問題の解決にも大きな障害となることを意味している。⁶⁾

〈インドネシアの例〉

インドネシアでは、県・市等の地方自治体に多少の活動の自由や裁量の余地が認められ、地方財源としても特定の地方税、手数料等があるが、これはいずれも非常に限定されたものであり、多くを中央政府からの補助金、交付金に頼った中央依存型が特徴である。

村落の財政を見ると、建物の建設に80%が支出され、土地改良、畜産振興等には10%程度が支出されるのみであり、貧困層の生産基盤への投資は極めて少ない状態である。³⁰⁾

〈タイの例〉

タイの行政は、高度に中央集権化され比較的良く整備されている。中央の省庁は1府13省から成っており、このうち内務省が最も大きな権限を握っている。地方行政組織は県、郡、区、村から構成されており、1985現在、73県、616郡、6,184区、55,772村が置かれている。このうち、県と郡は内務省直轄で県知事、郡長には内務省の官僚が任命される。村長は村民の選挙で選ばれ、区長は村長の中から区民の選挙によって選ばれる。

官僚である県知事、郡長は絶対的な権限を持っており、農民である区長、村長との間には厳然たる身分の格差が存在するため、地方行政は上位下達の一方向的なものになる。さらに、所得税を始めとする税の大部分は中央政府によって徴収されるため、地方政府は中央政府の財政に依存せざるを得ない。

地方自治制度には、県自治機構、自治市町村、衛生区、村自治機構がある。しかし、各自治機関とも財政的には政府に依存しており、また権限も限られているので十分に機能しているとは言い難い。タイにおける国と地方の財政関係を見ると、重要な租税のほとんどを中央政府が徴収することになっており、地方団体には若干の税源が与えられているが、その税収は極めて低い。従って、収入のほとんどを国からの補助金に依存しなければならない。

また、行政機構・権限の調整も重要な問題である。年次予算編成過程で予算局が対象として扱えるのは公的資金の約半分の歳入と国内借入金である。外国借款は国家経済社会開発庁の所管であり、外国援助は技術経済協力局が管掌、金融・財政は大蔵省所管と言うように権限が分散し、開発行政の実施をいっそう困難にしている。そこで第6次開発計画策定過程で経済計画機構が改善され、国家経済社会開発庁の地位が高められ、調整能力が高まったと言われる。⁵⁾

1-3-2 財政の弱体

中央政府の総支出のGNPに対する割合は、表-1.9に示すとおりである。

表-1.9 中央政府の総支出、経常収支および赤字のGNPに対する割合

| 国別グループ | 総支出 | | 経常収入 | | 赤字 | |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| | 1972 | 85 | 1972 | 85 | 1972 | 85 |
| 開発途上国 | 18.7 | 26.4 | 16.2 | 22.7 | -3.5 | -6.3 |
| 低所得国 | - | 20.8 | - | 15.4 | - | -5.1 |
| 高所得国 | 21.7 | 27.5 | 19.1 | 24.0 | -3.3 | -5.8 |
| 先進国 | 22.2 | 28.6 | 21.6 | 24.1 | -1.8 | -5.1 |

出所：19)

1970年代に比べて1980年代に拡大し、多くの開発途上国の財政赤字は1970年代末と1980年代初めに拡大した。経常収支赤字も財政拡大に合わせて増大した。財政面の課題は予算赤字を制限しつつ、いかに効率的に歳入を確保し資金を配分するかにある。

政府支出は、生産的な民間投資に必要な基礎インフラを供給し、基本的ニーズを満たし国民の生産性を向上させるための社会的サービスを提供することにより、経済成長と公平の両者を促進させることができる。

アジア諸国の中央政府の支出は表-1.10に示すとおり赤字を示している。

表-1.10 アジア諸国の中央政府の支出

| 国名 | GNP/人 | 政府支出の中で貧困対策に関連あるセクターにおける総支出に占める割合(%) | | | | | | 総収支の対GNP比(%) | |
|---------|--------|--------------------------------------|------|------|-----|------------|-----|--------------|------|
| | | 教育 | | 保健 | | 住宅・福祉・社会保障 | | | |
| | | 1972 | 87 | 1972 | 87 | 1972 | 87 | 1972 | 87 |
| (東アジア) | | | | | | | | | |
| インドネシア | 450 | 7.4 | 8.8 | 1.4 | 1.5 | 0.9 | 1.7 | -2.5 | -0.9 |
| タイ | 850 | 19.9 | 19.3 | 3.1 | 6.1 | 7.0 | 5.2 | -4.2 | -2.3 |
| フィリピン | 590 | 16.3 | 18.3 | 3.2 | 5.5 | 4.3 | 3.8 | -2.5 | -5.0 |
| マレーシア | 1,810 | 23.4 | - | 6.8 | - | 4.4 | - | -9.4 | -8.2 |
| 中国 | 290 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| (南アジア) | | | | | | | | | |
| バングラデシュ | 160 | 14.8 | 10.6 | 5.0 | 5.0 | 9.8 | 9.8 | -1.9 | -1.4 |
| インド | 300 | 2.3 | 2.7 | 1.5 | 1.9 | 3.2 | 5.7 | -3.4 | -8.1 |
| ネパール | 160 | 7.2 | 12.1 | 4.7 | 5.0 | 0.7 | 6.8 | -1.2 | -7.5 |
| パキスタン | 350 | 1.2 | 2.6 | 1.1 | 0.9 | 3.2 | 8.7 | -6.9 | -8.2 |
| (その他) | | | | | | | | | |
| 韓国 | 2,690 | 15.8 | 18.3 | 1.2 | 2.3 | 5.9 | 7.2 | -3.9 | 0.5 |
| 日本 | 15,760 | | | | | | | -1.9 | -4.9 |

出所：19) から作成

国は総じてその割合が少なく、低いGNPと低い割合を掛け合わせれば、政府支出による貧困層への裨益は少ないことが示唆される。

<インドネシアの例>

1987年末の公的対外債務残高は、約413億ドルでアジアで最大である。政府経常収入に対する債務償還費用の割合は、86年度以降最大の支出項目となっており、88年度は50%弱である。債務返済問題はここ数年が山場であるが、政府はインドネシア債権国会議を中心とした援助の増額を得てこの状況を切り抜けようとしている。

開発支出のシェアは、債務返済増加の下で、82年の38%から86年の21%へと低下した。政府はこれに対し、83年以降一連の経済調整政策を実施しており、その目標は、経済の石油・ガス依存度を低下させ、安定的な成長メカニズムを再構築することにある。主な政策は、金融改革、税制改革、為替レート調整等である。

<タイの例>

財政の特徴を見ると、1975～81年度頃まで歳入は名目GNPの13～14%、歳出は16～17%で推移し、この結果GNP比3～4%の財政赤字が慢性化していた。政府は83年度以降緊縮型予算を組み、「経済成長」より「安定」に力点をおいた財政運営を行なっている。赤字ファイナンスは中央銀行、政府貯蓄銀行、商業銀行などからの借入れによっている。

87年末の対外債務総額は207億ドルになったことによっても判るとおり、歳出内訳をみると80年代に債務返済費のシェアが急進し、85年度から20%を越え、歳出費目のトップとなり、87年度24.7%と依然拡大している。債務返済は常に経済成長の足かせとなっている。

<フィリピンの例>

財政赤字幅は、79年の対GNP比1.5%から、87年の5.0%へ拡大している。87年末の対外債務総額は286億ドルで、79年末の2倍以上になり、債務返済は常に経済成長の足かせである。財政収支の改善のため、フィリピン政府は以下のような構造調整策を実施している。

- (1) 税収の増加
- (2) 公企業部門の高率化
- (3) 経常収支の抑制
- (4) プロジェクト実施体制の改善、強化²¹⁾

2. 東アジア諸国の貧困

2-1 貧困の現状

東アジア諸国は、NIEs、ASEAN諸国、その他の国に分けられる。NIEsは経済の順調な成長によって所得格差も少なくなる方向にあり、ASEAN諸国の経済成長は順調な経過をたどっているが、所得格差は依然として大きく農村部に多くの貧困層を抱えている。

農村部からプッシュ・アウトされた貧困層は都市に流入し、インフォーマル部門にプールされる。インフォーマル部門の貧困を象徴するのがスラムである。

WORLD BANK, FAO, UNICEFによる、各国の農村部、都市部の絶対貧困の割合およびその経年変化は表-2.1のとおりである。

なお、この数値の算出根拠はそれぞれ異なると思われるので、一律には比較できないが、タイでは、農村部が都市部の2倍程度になっており、経年的には減少の傾向にある。フィリピンでは、農村部、都市部共に大きく、経年的には減少の傾向が見られる。インドネシアでは、農村部、都市部共に大きく、経年的には減少の傾向にある。中国では、データが少ないが、農村部がかなり大きい傾向にある。

表-2.1 アジア諸国における絶対貧困の割合

(%)

| 引用資料 | | タイ | フィリピン | インドネシア | 中国 |
|------------|-----|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| WORLD BANK | 農村部 | — 34.0 (1985) | — 63.0 (1985) | 58.5 (1970) 41.0 (1984) | 27.0 (1979) 11.3 (1986) |
| | 都市部 | — 15.0 (1985) | — 46.0 (1985) | 50.7 (1970) 13.1 (1984) | — — |
| FAO | 農村部 | 43.0 (1969) 35.0 (1976) | 47.0 (1971) 41.0 (1982) | 59 (1970) 44 (1982) | — — |
| | 都市部 | — — | — — | — — | — — |
| UNICEF | 農村部 | 34 (1977-87) | 64 (1977-87) | 44 (1977-87) | 10 (1977-87) |
| | 都市部 | 15 (1977-87) | 50 (1977-87) | 26 (1977-87) | — |

出所：10), 25), 26) より作成

<インドネシアの例>

工業など近代部門の発展により、GDPに占める農業部門のシェアは70年の47.2%から87年の25.5%に低下しているが、いまでも巨大な人口を支えているのは農村であり、88年で総人口の71.4%（1億2,538万人）が農村に居住している。85年のセンサスでは就労者の54.6%が農業に従事しており、70年の65.9%に比べシェアは低下しているが、絶対数は増大している。

インドネシアの人口はジャワに集中しており、農業問題の核心もジャワにある。その最大の特徴は過剰人口と零細経営にある。零細農民の所得向上は非常に困難であり、人口増加の圧力により、小作農民、農業労働者が増加する原因となっている。80年の人口センサスによると、農村に居住する2,410万世帯の内、1,747万世帯が農業経営と分類されており、経営面積を見ると、0.5ha以上が37%、0.25-0.5haが29%、0.25ha以下が34%となっている。

経営形態で見ると74%が自作農であるが、小作農家が15%、自小作農家が11%となっており、農地をもたない農民、自分の耕作地だけでは生存できない農家が拡大している。農業労働者世帯は723万世帯で約3,700万人が土地なし農民とその家族と推定される。

<タイの例>

農村に多い貧困の数が、1986年には30%にまで減少しているが、農業者の一人当たり所得と非農業者のそれとの格差は1970年代以降急速に拡大している。また、農村部における絶対貧困層である土地無し農民がいないわけではない。しかし、タイは表-2.1に見るとおり、開発途上国の中では経済状況の良い東アジア諸国の中でも最も貧困層の少ない状態にまでなっている。国際的な絶対貧困の概念からすれば、タイの状態は既にそれを越えていると考えることが妥当かも知れない。

先進国ともNIEsとも異なるタイプの経済発展を進めているタイが、今後どのような過程を経て、農村部と都市部の所得格差を解消すると共に、都市部に流入しインフォーマル部門の中にある貧困を解消していくかは、今後の貧困対策の参考となろう。

<フィリピンの例>

人口の57%、世帯数の52%が貧困層に相当し、1971年と85年を比較すると、絶対数では1,000万人増加している。貧困世帯の約7割は農村地域に住んでいる（最貧30%の1,500万人のうち、1,100万人が農村で暮らしている）。農民の場合は多くが小農、土地無し農民、農園労働者である。

貧困層の特徴としては、失業・不完全雇用、教育・技術水準の低さであり、農民の場合は肥料・殺虫剤を使わず灌漑施設の不備等があげられる。都市貧困層はスラムに住み、水道・電気・ガス等が不備な状態で生活している。

貧困問題を考える場合、貧困層の絶対数の大きさとともに留意しなくてはならないことは所得分配の歪みである。フィリピンでは、未だに上位10%の所得が下位10%の18倍である。また、都市と農村との格差も大きく、農村での平均所得は都市の1/2以下である。

代表的な資産である土地の分配が著しく不平等であり、農業に従事する人口の割合が50%近いフィリピンにおいては、土地分配の不平等が一層の所得の不平等を引き起こしている。

また、人口の急速な伸びは、失業や不完全雇用の蔓延している状況にあっては、ますます問題を大きくしている。この状態では、貧困問題をこれ以上拡大させず現状を維持するだけでも、政策介入で多大な努力が必要であることが判る。²¹⁾

〈中国の例〉

中国の農村は79年以降、農業改革により大きな発展を遂げてきたが、今だに貧困水準以下の農民が87年で約7,000万人あまり存在するといわれ、貧困の基準は一般に年間収入を200元以下に置いているといわれている。1988年10月12日の経済日報によれば年間収入が200元以下の農家人口は1985年では約1億200万人で、そのうち、150元以下のとくに貧しい人口は3,840万人であったが、87年ではそれぞれ約7,069万人と2,786万人に減少したと報告されている。この7,069万人という数字は農村総人口の8.26%にあたる。なお、87年の全国の農民の年収平均額は463元であった。

2-2 農村部の貧困

2-2-1 農業と人口圧力

アジア諸国の人口は耕地に対して過剰であり、耕作可能な土地のほとんどを耕し尽くしてしまってもかかわらず人口増加率は依然として高い、従って、一人当りの耕地面積は年々減少の一途にある。耕地の細分化は、もともと低い農民の所得水準を一層引き下げ、そうして細分化された土地での耕作では生計を維持し得ない農民に土地売却を余儀なくさせる。

その結果、自作農が小作農になり、ついには小作権をも手にすることの出来ない土地無し農民にまで転落するという、農民層の下方分解を発生させる。これに対し、単位面積当りの収量を増加させるため、「高収量品種」が1970年代に導入されるようになったが、人口増加率が激しいため、一人当たり生産量はさして増加していないばかりか低下している場合もある。

農村における最貧層である農業労働者の堆積とその賃金の下落は、所得分配の不平等化をもたらす。アジア諸国の耕地面積、農業人口の変化は表-2.2に示すとおりである。

表-2.2 アジア諸国の農業関連指教

(1974~76年=100)

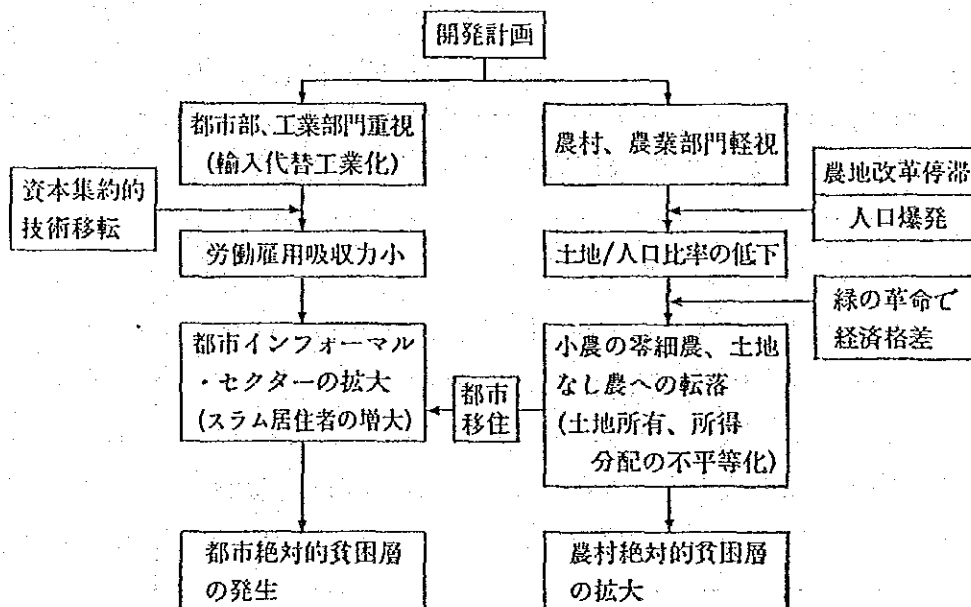
| 国名 | 耕地面積指教 | | 農業人口指教 | | 耕地面積／農業人口指教 | |
|---------|--------|-------|--------|-------|-------------|-------|
| | 1980年 | 1984年 | 1980年 | 1984年 | 1980年 | 1984年 |
| バングラデシュ | 100 | 100 | 110 | 120 | 91 | 83 |
| インド | 100 | 100 | 109 | 119 | 92 | 84 |
| インドネシア | 100 | 106 | 103 | 104 | 97 | 102 |
| フィリピン | 111 | 115 | 111 | 120 | 100 | 96 |

資料：FAO, Production Yearbook, Rome. (7)

出所：4)

・絶対貧困の創出過程は、図-2.1 に示すとおりである

図-2.1 絶対貧困の創出過程



出所：11)

<インドネシアの例>

人口増加の圧力は激しく、耕地の拡大の可能性は限界に近づいている。その結果、耕地の細分化が進み、農民の所得水準を引き下げ、生計を維持できない農民は土地を売却し、小作農から農業労働者へ下方分解する。ジャワの農村はアジア諸国の中でも零細性が際立ち、人口増加圧力による土地の細分化は深刻であり、農業労働者の堆積も大きい。クリフォード・ギアツは伝統的なジャワ農村の水田稲作における雇用吸収力の大きさと農業共同体の相互扶助的な所得配分機構に着目した。彼が紹介した「貧困の共有化」

により停滞的ではあるが階層分化のない安定的で調和のとれた共同体は人口圧力と土地の細分化により崩壊させられようとしている。

農業部門における所得配分はかなり不平等とされている。76年時点では農業部門の総所得は上位20%が 58.54%、中位40%に 32.12%、下位40%に 11.15%の配分となっている。正確なデータは得にくいですが、農村内部の所得格差がかなりひどく、農民の階層分化が進んでいると考えられる。農家経営規模の変化および農家経営規模別構成は表-2.3、2.4に示すとおりである。

表-2.3 農家経営規模の変化

| 地 域 | 農家数 (千戸) | | 耕地面積 (千ha) | | 一戸当たり面積 (ha) | |
|-----|----------|--------|------------|--------|--------------|------|
| | 1973 | 1983 | 1973 | 1983 | 1973 | 1983 |
| ジャワ | 8,664 | 11,569 | 5,505 | 6,860 | 0.64 | 0.59 |
| 外 領 | 5,709 | 7,947 | 8,663 | 12,660 | 1.52 | 1.59 |
| 合 計 | 14,373 | 19,516 | 14,168 | 19,520 | 0.99 | 1.00 |

表-2.4 農家経営規模別構成 (1983)

| 経営規模 | ジャワ | インドネシア全国 |
|---------|---------------|---------------|
| 0.5ha以下 | 7,306(63.2) | 9,538(48.9) |
| 0.5~1.0 | 2,488(21.5) | 4,246(21.8) |
| 1.0~3.0 | 1,599(13.8) | 4,596(23.5) |
| 3.0ha以上 | 179(1.5) | 1,136(5.8) |
| 合 計 | 11,569(100.0) | 19,515(100.0) |

出所：農業センサス

<中国の例>

1987年で全国の農村労働力は約3億9,000万人であり、このうちの約3億8,700万人が農業に従事している。この3億人あまりの農業労働者は明らかに過剰であり、1億から2億人が過剰労働力とみられている。この過剰労働力を解決することが緊急な課題であるが、毎年の人口増加もあり、急激な改善は望めない状況である。

中国の農地面積は1987年で約9,589万haとされている。農家の経営農地面積はいに北部が大きく、南部が小さい。黒竜江省と浙江省では7.5倍の差がある。これらの貧困な農民が多い地域は、山間地域、旧革命根拠地、少数民族地域等で生産条件が悪いところ

が多いが、特に、「五区三省」と呼ばれ、内蒙古、寧夏、新疆ウイグル、チベット、広西の5つの自治区、青海、貴州、雲南の3つの省が貧困地域にあげられる。これらの地域は面積では全中国の59%を占めるが、人口では14%、工業、農業の生産は86年で7.7%にすぎない。

住民の一人当たり収入ではもっとも豊かな江蘇省が87年で561元に対し、貴州省では341元で全国平均にも及ばない。特に、これらの地域に食糧自給体制を強要した結果、林地、草地、急傾斜地の開墾による自然生態系の破壊をもたらし、水土流出、低収穫、さらなる開墾の悪循環が繰り返されたことが貧困の原因となっている。また、交通、通信、電力等の未整備、教育の遅れとやみくもな人口増加政策もその原因となっている。

2-2-2 貧困と環境破壊

開発途上国の環境破壊は、多くは貧困に起因しており、日本はじめ先進国の環境問題とは自ずと性格を異にしている。環境破壊は、森林の減少、砂漠化、土壌の塩類集積に分けられる。

森林の減少や荒廃を進める直接的な原因は次の5つである。

森林の耕地への転用、燃料・薪炭材としての伐採、焼畑移動耕作によって繰り返される火入れ、用材としての伐採、過度の放牧、アジア諸国では焼畑によるものが49%を占めている。

これらの背景にある要因は、貧困、低い土地生産性、急速な人口増加であり、食料生産、エネルギー源、資源問題と直結しているため直ちに中止できないばかりか、増加する人口圧力によってますます森林は食いつぶされるおそれ大きい。

砂漠化を土地利用形態でみると、放牧農地において著しく灌漑農地においては比較的少なくなっている。砂漠化を進める原因は、過放牧、過耕作、薪炭材の過剰採取であり、その背景には貧困と急激な人口増といった経済・社会的要因があり、この点では森林破壊と共通である。

また、砂漠化と関係が深い問題として土壌侵食がある。これは人口増加により、農地に適さない急傾斜地において農地開発が行なわれることにより発生し、これにより砂漠化がいっそう進む例が多い。

土壌の塩類集積は、灌漑や塩類濃度の高い地下水を用いたために、水分が蒸発した後に水に含まれていた塩類が集積してしまうために生ずる。

貧困が環境破壊をもたらす、環境破壊が貧困を深刻にするという悪循環の関係にある。アジア諸国における環境状況の変化は表-2.5に示すとおりである。

表-2.5 アジア諸国における環境状況の変化

| 分野 | 地域 | 南 ア シ ア | | 東及び東南アジア | | オセアニア等 | |
|----------|----|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 期間 | (1960-1980) | (1980-2000) | (1960-1980) | (1980-2000) | (1960-1980) | (1980-2000) |
| 陸上生態系 | | | | | | | |
| 森林: | | | | | | | |
| ・森林面積 | | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| ・種の絶滅 | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| ・洪水, 干ばつ | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| 耕作地: | | | | | | | |
| ・土壌流出 | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| ・冠水, 塩化 | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |
| 放牧地: | | | | | | | |
| ・砂漠化面積 | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ |

出所: 22)

<インドネシアの例>

森林破壊が、カリマンタン、スマトラを中心として進行しており、その規模は、毎年100万haに及んでおり、1950年以来インドネシアの全森林面積の34%にあたる、4,900万haが破壊された。その最大の原因は、貧しい農民による焼き畑移動耕作である。また、森林破壊の拡大に伴い、土壌侵食が進んでいる。

このため、第5次開発5か年計画の環境政策として、森林・土地・水の保全および森林と脆弱な土地の快復に関するプログラムを最優先課題としている。

<タイの例>

平地における農地の限界と人口増加の圧力によって、標高の高い平地の森林が伐採・開拓され、換金作物が栽培されるようになった。これらの作物は、さとうきび、とうもろこし等であり、地力の乏しい土壌を急速に悪化させる。このような焼き畑は森林面積の縮小を招き、森林・農地の生産力低下の原因となっている。また、生産力低下によって放置された耕地は土壌侵食を引き起こしている。

1960年までは、森林の減少は激しくなかったが、その後急速に進み1949年に3,260万haあったものが、1970年には2,190万ha、1982年には1,580万haになり、半減したことになる。乾期雨期の降雨差の大きい東北タイ地区では、乾期の水源として地下水に頼らざるをえない。また、河川水を灌漑に利用した場合でも、蒸発量が多い地域では水中の

塩分が地中に濃縮し、農地として利用できない状態となり、不毛のまま放置され土壌侵食を引き起こしている。¹²⁾

2-3 都市の貧困

2-3-1 農村-都市間労働移動

都市人口の増加率は次第に減少しているが、依然として総人口の増加率を上回る値を示し、都市人口の増加が農村人口の増加より高いことを示している。人口移動の状態について見ると、人口移動のバランスは都市地域では流入超過を示すが、農村地域では流失超過を示し、人口の都市化は農村から都市への人口移動によってもたらされていることが判る。

東アジア諸国の人口の都市化が、経済発展によってもたらされたものではなく、農村部の貧困に伴い経済発展に先行する形で起り、経済・社会の発展水準にアンバランスな状態であるところに問題がある。総人口の約半数が生活するジャワの農村部は、すでにその急激な人口増に耐え得なくなっている。加えて農業生産の近代化、省力化は農村部での就業機会を少なくさせている。この結果、農村の簡条人口は都市へ流入し、都市人口の膨張をもたらす。

人口圧力に抗して、生活水準を上昇させるには農業を近代化し生産性を上昇させることが必要であるが、農業内部のみでの近代化には限界があり、工業部門からの肥料、農薬、農業機械といったインプットが投入されることと、農村での余剰労働力を工業部門が吸収する必要がある。

人口の都市への移動は都市が豊富な雇用機会を提供し、人々がこれに引きつけられて発生したのではなく、農村における雇用機会の欠如が人々を都市に押し出してきた結果である。例えば、工業化が順調に進んだ韓国、台湾では、農業部門 → 工業部門への移動となり、農業部門から工業部門への移動が、農村部の余剰労働力を消滅させ、農業近代化に役立つ。³⁾

一方、インドネシア、タイ、フィリピンのように工業部門が弱い国では、農業部門 → サービス部門への移動となる。しかも、多くはインフォーマル・サービス部門への移動であり、インフォーマル部門の流入 → スラムの拡大につながっている。

アジア諸国の工業は輸入代替産業を軸に発展してきたが、これらの産業は一般に先進国の労働力不足を反映し、労働集約的なものが多く、雇用吸収力が弱い。この点から、農村部に基盤を置いた農業関連工業や労働集約的な中小企業の育成が必要となっている。

表-2.6 アジア諸国における都市人口の社会増加率 (1980~87)

| 国名 | 都市人口増加率 G(Pu) | 全国人口増加率 G(P) | 都市人口社会増加率 G(Pu)-G(P) | 都市人口増加率に占める社会人口増加率 (Pu)-G(P)/G(Pu) |
|---------|------------------|-----------------|-------------------------|---------------------------------------|
| (東アジア) | | | | % |
| インドネシア | 5.0 | 2.1 | 2.9 | 58 |
| タイ | 4.9 | 2.0 | 2.9 | 59 |
| フィリピン | 3.8 | 2.5 | 1.3 | 34 |
| マレーシア | 5.0 | 2.7 | 2.3 | 46 |
| 中国 | 11.0 | 1.2 | 9.8 | 89 |
| (南西アジア) | | | | |
| バングラデシュ | 5.8 | 2.8 | 3.0 | 52 |
| インド | 4.1 | 2.1 | 2.0 | 49 |
| ネパール | 7.8 | 2.7 | 5.1 | 65 |
| パキスタン | 4.5 | 3.1 | 1.4 | 31 |
| (その他) | | | | |
| 韓国 | 4.2 | 1.4 | 2.8 | 67 |
| 日本 | 0.8 | 0.6 | 0.2 | 25 |

出所：19) から作成

このように、農業部門からの過剰人口の多くが、今後ますます工業部門、サービス部門の大部分を擁するジャカルタ、バンコク、マニラに集中し、しかも近代部門に吸収されず、インフォーマル部門に蓄積され、様々な問題を引き起こしていく。

都市への流入人口のうち、未熟練層は、都市でのインフォーマル部門を形成し、ベチャ（輪タク）の運転手、露天商、行商人、修理業、商店の手伝い、日雇い労働者としてその日暮らしの生活を余儀なくされる。その日暮らしの人々のエンゲル係数は一般に80%を上回り、激しい労働をする人でも一日のカロリー摂取量は1,500カロリー程度と推定される。これらの貧困層にとって栄養、居住環境、教育などの状況が経済開発の過程であまり改善されないことが不満の種となっている。しかしそれ以上に安定した職業が十分用意されていないことが、より根本的な問題である。

都市人口増加率から全国人口増加率を引いた値を社会増加率と考えると、アジア諸国における都市人口の社会増加率は表-2.6に示すとおりである。

〈中国の例〉

表-2.7 大都市の流動人口

| 都市名 | 1985年 | | 1987年 | |
|-----|---------|--------|-------|--------|
| | 流動人口 | 対常住人口比 | 流動人口 | 対常住人口比 |
| 北 京 | 87.0 万人 | 17.06% | 115.0 | 22.03 |
| 上 海 | 165.0 | 24.02 | 183.0 | 26.18 |
| 天 津 | 41.7 | 9.93 | 66.1 | 15.59 |
| 武 漢 | 45.5 | 15.37 | 65.8 | 21.79 |
| 広 州 | 62.0 | 24.12 | 88.0 | 33.21 |
| 審 陽 | 37.0 | 11.38 | 50.0 | 14.97 |
| 成 都 | 27.0 | 16.98 | 53.0 | 24.88 |
| 計 | 465.2 | 17.53 | 620.9 | 22.50 |

出所：27)

2-3-2 都市インフォーマル部門の拡大とスラム

開発途上国では、首都以外の中小都市が未発達であり、政治・経済・文化のあらゆる施設が大都市に一局集中する。農業部門から都市に押し出された人々は、十分な教育を受けおらず、職業技術がないので露天商、ベチャ引き、靴磨き、新聞・タバコ売り、女中等の未熟練労働で、資金がなくてもすぐ始められる業種に蓄積される。

このように、インフォーマル部門は、都市への流入労働力に対する重要な調整機能を果たしている。

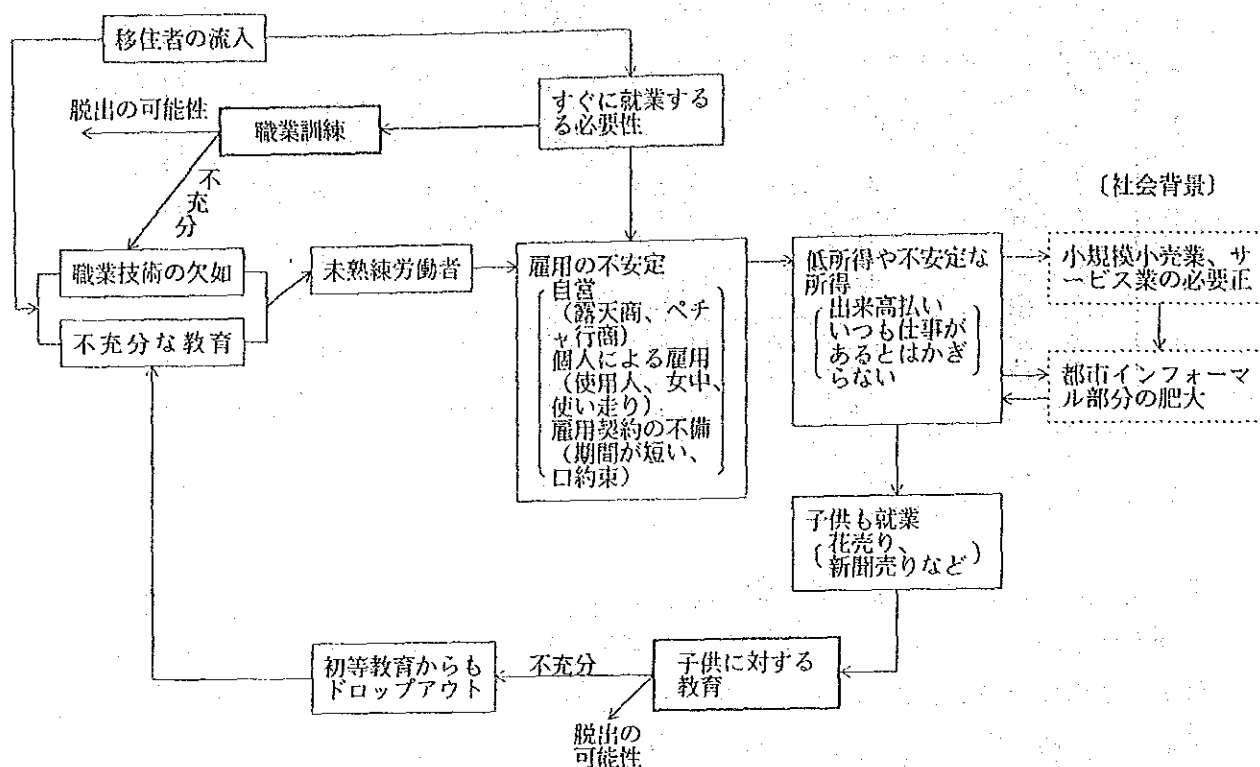
インフォーマル部門労働者の比率は表-2.8に示すとおりである。

表-2.8 インフォーマル部門労働者の比率 (%)

| 都 市 名 (国名) | インフォーマル部門労働者 |
|-------------------------|--------------|
| カ ル カ ッ タ (イ ン ド) | 40~50 |
| ア フ ダ マ ー バ ー ド (イ ン ド) | 47 |
| 都 市 地 域 全 体 (パキスタン) | 69 |
| コ ロ ン ボ (スリランカ) | 19 |
| 都 市 地 域 全 体 (タ イ) | 26 |
| 西マレーシア都市地域 (マレーシア) | 35 |
| ジ ャ カ ル タ (インドネシア) | 45 |

出所：4)

図-2.2 移住者の流入と不安定所得層の形成



出所：14)

インフォーマル部門の労働者の賃金は、フォーマル部門の半分以下であり、低賃金、低生産性、不完全就業が特徴であり、図-2.2に示すような、不完全所得層を形成する。¹⁴⁾

都会での貧困の現状は決して良性のものとはいえないが、農村の貧困と比べればまだ良くだからこそ都会は膨張し続けてきたといえる。また、貧困層の80%は農村に住んでおり、都市部の貧困の引金ともなっていることを考えれば、貧困対策は第一義的には農村部に集中するべきであろう。

鳥居泰彦教授は、インフォーマル・セクターの問題に関して次のように要約している。

- (1) インフォーマル・セクターの膨張と貧困の深化は発展途上国の工業化に伴って激化している。
- (2) インフォーマル・セクターは、どの地域でも主要都市を中心として形成されている。
- (3) インフォーマル・セクターは、少なくとも都市人口の15%、最大90%に達している。
- (4) 都市インフォーマル・セクターの一人当り所得はきわめて低い。農村の一人当り所得より低い場合さえある。
- (5) インフォーマル・セクターの膨張は、工業化によって加速されている。特に、近代工業の急激な賃金上昇と都市生活の魅力のイリュージョンが加速原因となる。
- (6) インフォーマル・セクターの膨張は、農村部のネオ・エンクロージャーによっても加速されている。

- (7) 都市流入社の1/3以上が家族単位で移動することから、インフォーマル・セクターの膨張は加速化される。
- (8) この他に、政治的に不安定な地域では、難民や不法居住者の増大がみられる。¹⁸⁾

〈ジャカルタのスラムの例〉

住宅については急激な人口増加により、都市部で絶対的な住宅数の不足、基盤施設の欠如による劣悪な環境、就業機会の不足による巨大な貧困層の形成などの問題が引き起こされている。大都市部の住宅不足は深刻であり、ジャカルタの60～70%の住民はインフラの未整備な住宅地（カンボン）に居住している。これらの住宅の質は低水準のものが大半であり、適切な住居を持たない人々も多い。カンボンという言葉は、現在では低所得者層の居住地を意味しており、スラムとは同義語ではないが、スラム地区は通常、無計画にできた低所得者層のカンボンから成っている。スラム地区、不法居住区は道路に面しておらず、上下水道の設備も電気もないことが衛生環境は極めて悪い。スラムの住民の教育程度は低く半数が初等教育のみである。ジャカルタにおける不法居住区の住宅数は表-2.9のとおりである。

表-2.9 ジャカルタの不法住居区の住宅数

| 年 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 住宅数 | 5,366 | 3,663 | 4,478 | 8,306 | 6,088 | 7,106 |

出所：7)

この表のうち、1982から1983年に急激にその数が減っているのは、政府による一掃政策によるものであろう。しかしこの住宅数は実際の数より少ないと思われる。

〈バンコクのスラムの例〉

スラム数とスラム人口の推移は、表-2.10に示すとおりである。

表-2.10 バンコクのスラムの状況

| 年 | スラム数 | スラム人口 | バンコク人口に占めるスラム人口の割合 |
|------|-------|-----------|--------------------|
| 1940 | 86 | 85,282 | — (%) |
| 1945 | 108 | 107,098 | — |
| 1950 | 183 | 181,472 | — |
| 1955 | 232 | 230,063 | — |
| 1960 | 361 | 357,986 | 16.5 |
| 1965 | 461 | 457,151 | 15.8 |
| 1970 | 678 | 672,339 | 19.1 |
| 1975 | 881 | 873,644 | 20.1 |
| 1980 | 1,000 | 991,650 | 19.2 |
| 1985 | 1,020 | 1,011,483 | 19.6 |

注) スラム人口は、1スラム当たり平均世帯数180.3戸、1世帯平均家族員5.5人として算出された推計値である。

出所: 8)

80年代に入るとスラムの増加ペースは一見停滞したかのようであるが、これはこの時期にスラムの大規模な強制撤去が行なわれたからである。最大のスラムはクロントイ・スラムで、7,390世帯、約4万人が生活している。

経済的面では、低所得層の大部分が集中しており、失業者はバンコク大都市圏では3%であるのに対し、スラムでは7%となっている。社会・文化的では、教育について見ると住民の60%—80%が初等教育しか受けていない。

保健衛生面では、非衛生的環境による幼児の栄養失調・風邪・胃腸病・皮膚病・肺結核等が多くみられる。¹⁾

しかし、スラムと言っても実際はタイの経済活動とも直結しており、タイ社会の特性を持った一つの地域社会である。これらのスラムは貧しいことには変わりはないが、一般に考えられているように、必ずしも極貧の生活を送っているわけではない。

〈中国の例〉

人口の都市流入を防止する制度でもあった人民公社の解体は、人口の都市集中を促進する契機となった。また、都市の景気が過熱気味であることから、人手不足も深刻化しており、農村から都市への人口移動が加速された。農村からの出稼ぎ者、個人営業者、行商人など、いわゆる「流動人口」が都市へ押し寄せており、その数は全国で約5,000万人に達しているといわれる。

北京、上海、広州をはじめとする7大都市の85、87年の流動人口が常住人口に占める割合は急増している。とりわけ広州と上海は流動人口の比率が33.2%および26.2%に達している。

87年の中国人口センサスでは、はじめて全国レベルの移動についてサンプル調査をおこなったが、それによると82-87年の5年間に全国の市、鎮、県の人口移動はたぐ3,058万人を数える。その内、農村から都市への流入人口は50.6%、都市から農村へは6.2%、農村から農村へは17.4%であり、約1,350万人の農村人口が都市へ流入した。

この「流動人口」は都市で不足する労働者、流通部門の補完的機能をはたし、中国経済に欠かせない存在となっているが、人口の都市への集中は水道、電力、交通、通信、環境衛生等の供給能力を低下させ、治安の悪化も伝えられている。

中国の労働問題の一つは、毎年新たに約1,400万人分の雇用を確保する必要があることである。この問題の解決は経済停滞が長期化すればより困難になり、多くの失業者を滞留させることとなる。

都市の失業者は89年6月末で286万人、年末では500万人に達していると推定される。この失業者の増大は日本への偽装難民流出の要因ともなっている。88年3月29日付けの人民日報では「都市部勤労者の失業率が2%に達し、待業（未就業）ではなく、社会主義にも失業があることを認識しよう。」と論述した。さらに、89年の失業率は3.5%と公表されている。

3. 東アジア諸国における貧困対策

3-1 政府の方針

〈インドネシアの例〉

農村部の貧困対策としては(1)農業開発、(2)移住政策、(3)教育と人材開発、(4)医療・社会サービスの充実などがあげられる。

インドネシアの農業政策は食糧増産と自給の達成、作物の多様化による農業一次産品輸出の促進、農民所得の向上、雇用機会の創出を基本目標としている。

なかでも最重点課題は米の増産であり、3,000万人以上の労働力を養う一大産業となっている。政府は構造調整により農薬、肥料への補助金を全廃し、さらに原油価格の低落とルピアの切り下げにより灌漑整備事業も大幅に縮小する方針である。

人口過密なジャワ島から外領へ住民を移住させる計画は人口配分と社会経済的なアンバランスを是正するものとして1905年から始まり、各5ヵ年開発計画においても重点政策として取り上げられてきた。第3次5ヵ年計画では以上目標53万世帯約250万人はほぼ達成されたが、ジャワ島の農民は毎年150万人も増加していると推定され、移住計画もジャワ島の人口増加に対応できない状況である。

第4次計画では75万世帯の移住が計画されたが、86年6月までに30万4,000世帯の移住を実現した。86年以降は財政事情の悪化により移住関係予算が大幅に削減され目標世帯数を下方修正せざるを得ない状況であり、第5次計画でも目標を55万世帯としている。

〈タイの例〉

社会的公正の重視と社会的・経済的不平等の是正は、第3次5ヵ年計画(1971~76)以来、第4次、第5次でも引き続き政策目標とされてきた。第6次経済社会開発計画(1987~91)では以下の3つの戦略を設定し、さらにその下に10のプログラムを策定した。

- (1) 開発効率の向上
- (2) 生産構造・市場制度の再編成、サービスの質的向上
- (3) 所得や繁栄の適正な地域配分

上記(3)の中で地方開発プログラムを策定した。マクロ経済目標では、所得増大と地域格差の縮小を掲げている。

〈フィリピンの例〉

現政府も貧困問題および所得の再配分を極めて重視し、貧困緩和は経済発展目標の一つであるのみならず、発展過程の重要な要素として位置付けており、貧困層の割合を92

年には45%まで引き下げようとしている。

1986年の新憲法には農地改革の実現が掲げられ、総合農地改革計画も既に策定された。中期開発計画（1987～92）では、重点項目として以下の点が挙げられている。

- (1) 貧困の緩和
- (2) 所得分配の改善
- (3) 人的資源開発

また、IMFへの趣意書の中でも構造調整の貧困層への影響に対する配慮、および社会セクターへの支出増加に関する記述が含まれている。²¹⁾

〈中国の例〉

1978年12月の第11期3中全会において対内的には経済改革、対外的には開放政策を打ち出した。経済改革の第一段階は農業改革に重点が置かれた。農業改革では、第1に農産物の買い付け価格の引き上げと、肥料、農薬、農業機械などの農業投入財の価格を引き下げる政策を実施し、農産物と工業製品の「鉅状価格差」を縮小させることで農民の生産意欲を高めることを狙った。

農業改革の第2は「人民公社の解体」による農業生産責任制の導入である。これは集団主義的な農業経営を廃止し、個別経営請負制「包乾到戸制」を実施することにより、農民に生産拡大のインセンティブを付与するものである。

3-2 農地改革・農業改革

土地改革は、農村部の政治・経済に重要な意味を持っている。しかし、その成果はかなり失望的なものであった。土地改革計画には次の難点がある。

- (1) 上部指導層が真剣に関与しない場合が多いこと

農業生産の拡大が開発計画において第一位の優先順位であるため、社会的公正を目指した土地改革計画は多数の注目を受けられず、その実施と監視にはあまり配慮されていない。最近の農業技術開発に注がれた関心度の高さと対象的に、生産拡大の観点から土地改革が持つ潜在的な効果についてはあまり認識されていない。

- (2) 法制化に際しての技術・企画能力の欠如

政府の側に、土地改革に対する十分な行政的配慮が必要であり、多くの国に見られる典型的な弱点は土地台帳の不整備にある。また、土地改革の進行が遅いことは、地主に対する補償の財政負担の重さが原因となっている。

- (3) 受益者間の組織化の欠如

たとえ上層部の熱意があっても、事業の成功を保証するためには土地改革を推進する国家の活動を支持する組織、特に受益者の組織が必要である。また、受益者の権利

- ・義務を理解させるための啓蒙運動も重要である。⁸¹

〈タイの例〉

タイの土地問題は、他の東アジア諸国とは趣を異にしている。自作率が全国農地に対して83.2%(1984)、総農家戸数で78%(1980)と非常に高い。一戸当りの平均所有面積も26.6ライ(4.3ha)であり、他の国ほど土地改革は深刻ではない。

農村部における貧困層である土地無し農民が無いわけではないが、農地改革局によれば土地無し農民は次のような状況である。

- (1) 地域別では、中央部が一番深刻である。
- (2) 土地無し農民の数は微増している。
- (3) 土地無し農民が貧困とは限らない。
- (4) 土地無し農民にいたる原因は借金、人口圧力、土地分散などである。

〈フィリピンの例〉

フィリピンは東アジア諸国の中でも特に地主小作関係の形成が進んだ国と言われ、1960年の統計によると10人の中4人までが自己の農地を全く持たない小作農であり、これに自小作農を加えると約55%の農民が地主となんらかの小作関係を持っていた。

フィリピンの農地改革は、マルコス政権時代には1972年の大統領布告第27号により実施された。アキノ政権下では、1987年6月に総合農地改革計画(CARP)が発表され、同年7月に大統領は総合農地改革法を公布した。1989年3月末には新総合農地改革法が発表された。この計画は、実施期間が10か年(1988~97)で、総額3,389億ペソ(約2兆円)である。

全ての公有農地を対象とし、受益者は390万人である。しかし、実質的改革はなかなか進んでおらず、その理由として次の4項目が挙げられる。

- (1) 農地改革受益農民の地価償還金支払いが困難

受益農民は低所得者が多いが、定められる地価は割高な場合が多く、また、自作農だったために、小作の時には徴収されなかった所得税等の様々な賦課徴収されることとなり、この支出に耐えられないこと。

- (2) 地主の抵抗

これは農地改革のあらゆる局面において、積極的妨害から、消極的サボタージュまで広範囲に行なわれている。

- (3) 政府財源の不足

小農自立化のための農業基盤整備投資の信用供与資金、および実施に当たる政府職員の質的・量的確保、関係機関の活動のための財源が必要であるが、それらが非常に不足している。

(4) 制度的機能の不備

これは財源不足にも一因があるが、例えば地価決定のための制度として設置した、村落土地生産制委員会はほとんどその機能を果たしていない。

〈中国の例〉

人民公社の解体による農業生産責任性の導入によって、1984年末で生産責任制を実施している生産隊は約569万であり、農家戸数では約1億8,398万戸に達し、そのうち、個別経営請負制を実施している農家は96.6%を占めている。

これらの改革の結果、農産物の買い付け価格の引き上げは、農業部門の生産性を上昇させ、農民一人当たりの所得も1978年の138元から87年の463元と3.5倍に向上させ、消費を活性化させたが、一方で「食管赤字」として財政負担をもたらした。

また、人民公社の解体は水利建設、耕地整備、開墾、植林などの集団作業を組織化する枠組を崩壊させた。

食糧生産量は1984年に史上最高の4億731万トンに達したが、その後は停滞している。この理由としては、(1)政府の買い付け価格が市場価格より低いこと、(2)農業投資の減少、(3)近代的投入財の供給不足、(4)耕地、灌漑面積の減少などがあげられる。

3-3 農村・農業開発事業

〈インドネシアの例〉

1989年から始まった、第5次5か年計画における農業開発の概要は次のとおりである。

- (1) 食糧自給を定着化し、作物の多様化によって農業所得と生活水準の向上を図る。このため、反収の増加と、人口希薄な地域への移住計画による耕地面積の拡大を行なう。
- (2) 農業開発は、食用作物増産、畜産増大、エステート作物増産、食物・栄養多様化の5つのプログラムで行なわれる。
- (3) 灌漑開発は、灌漑改善、灌漑新設、沼沢地開発によって行なわれる。

〈タイの例〉

農村総合開発計画は、内務省の農村総合開発局の他、農業協同組合省の中の各局でも実施しており、例えば農地改革局では農地改革対象地域内の整備、農業生産の発展、農民福祉の向上のための農村総合開発を行なっている。

1987年から実施している第6次5ヵ年計画の中で、農村開発を実現させるための3つの補助的プログラム・グループが実行されることになっている。

- (1) 第1グループは、政府が国民野協力を得て実施するもので、農業、内務、厚生、工業、教育の5省が計画するものである。

(2) 第2グループは、住民あるいは民間が実施し政府は補助的役割をするものであり、農村雇用創出、基本ニーズに基づく農村住民の質的向上、農村開発基本計画などである。

(3) 第3グループは、農村開発計画の支援計画であり、担当者の訓練や指導を行なうものである。

農村開発の方向は次の4つである。

- (1) 農村における生産・販売の基本的必要要素の開発
- (2) 農村住民の問題解決のための、政府の効率化・能力の向上
- (3) 農村開発行政の改善
- (4) 農村開発への民間の参加拡大¹⁵⁾

〈フィリピンの例〉

第5次5ヵ年計画以降、農村総合開発計画あるいは地域総合開発計画との言われる農村開発計画は、都市と農村部の格差是正の方策として、また最貧地域の総合開発政策として採用された。現在実施中のものは、カガヤン、ビコール、パラワン、ボホール、サンボアングの5カ所であるが、これらはほとんどが1970年代に計画されたものである。現在計画中のものは13カ所あり、そのうちの6カ所は政府内の審査を終えている。

この農村開発計画の問題点としては次の2点があげられる。

- (1) 実施に関係する複数の関係機関の調整が困難なこと。
- (2) 農村開発計画の実施は、借款資金で行なわれているが、この場合は1件当りの金額が大きすぎて管理能力を越えてしまうこと。

中期開発計画（1987～92）では、農業部門での平等かつ効率的で持続し得る発展を築くことをあげている。そのため、政府によるインフラ建設と調査研究、民間部門の協力を進めるが、農民の参加こそが農業開発を実現するキーファクターであるとしている。今後6年間に、農業・農村部門において実現すべきこととして次の7点があげられている。

- (1) 小農所得の増大
- (2) 持続的農業生産の向上
- (3) 生産要素と生産物の平等な分配
- (4) 栄養向上を支えるための食料自足
- (5) 農村労働力特に土地無し農民や零細漁民のための、農業に基礎を置く雇用機会の創出
- (6) 農産物・投入財・諸サービス供給システムの改善
- (7) 協同組合その他の農民組織を通じた農民参加の制度化

このように、中期計画ではあらゆることが盛り込まれたが、農民の自発性を尊重し、

その主体的参加を重視することを掲げたことは画期的である。

最近、農業省に新しい動きすなわち1975年5月に、Agriculture Outreach Desk ができ、農民・農民団体、NGOを農業省の事業に結びつける努力が始まっている。この試みが軌道に乗れば、従来のトップダウン方式によって、農民の自発性を組み入れる努力の見られなかったフィリピン農政に変化が現われることが期待される。¹⁹⁾

〈中国の例〉

人民公社の解体により、農民は食糧生産一辺倒の政策から解放され、各種の副業を専業とする「専業戸」が出現した。この農民の経営の多角化は労働力の吸収と資本の蓄積に貢献しうる郷鎮企業の発展を促すこととなる。郷鎮企業数は1978年の152万から、87年には1,745万に激増した。その内訳は工業40.6%、商業・サービス34.3%、交通・運輸18.6%、建設5.2%、農業1.3%となっている。

郷鎮企業の雇用数は78年の2,827万人から87年には8,776万人に達し、総生産額も同じ期間に493億元から4,743億元に増加した。郷鎮企業は農村の中小企業として、雇用を創出し膨大な余剰人口を吸収してきたが、経済調整のあおりで、経済効率の悪い企業がつぎつぎに淘汰され、潜在失業が激増した。

3-4 教育・人材開発

1950年代のアジアにおける国民教育が目指した方向を国民統合とするならば、1960年代の国民教育は、経済社会開発と密接な関係を持って展開された。教育計画は、いずれの国でも国家開発計画の中で重要な位置を占めた。特に、経済計画との関係において重視され、マンパワー需給計画と結びつけて立案された。

アジア諸国の就学率は表-3.1に示すとおりである。

表-3.1 アジア諸国の就学率

(%)

| 国名 | 小学校 | | | 中学校 | | 高等教育 | |
|---------|------|-----|-----|------|----|------|----|
| | 1965 | 86 | 修了率 | 1965 | 86 | 1965 | 86 |
| (東アジア) | | | | | | | |
| インドネシア | 72 | 118 | 80 | 12 | 41 | 1 | 7 |
| タイ | 78 | 99 | 64 | 14 | 29 | 2 | 20 |
| フィリピン | 113 | 106 | 75 | 41 | 68 | 19 | 38 |
| マレーシア | 90 | 101 | 97 | 28 | 54 | 2 | 16 |
| 中国 | 89 | 129 | 68 | 24 | 42 | 0 | 2 |
| (南西アジア) | | | | | | | |
| バングラデシュ | 49 | 60 | 20 | 13 | 18 | 1 | 5 |
| インド | 74 | 92 | - | 27 | 35 | 5 | - |
| ネパール | 20 | 79 | 28 | 5 | 25 | 1 | 5 |
| パキスタン | 40 | 44 | 49 | 12 | 18 | 2 | 5 |
| (その他) | | | | | | | |
| 韓国 | 101 | 94 | 99 | 35 | 95 | 6 | 33 |
| 日本 | 100 | 102 | 99 | 82 | 96 | 13 | 29 |

出所：10)、20) から作成

- ・小学校就学率は、東アジア諸国では100%となったが、南西アジア諸国ではまだ低い状態である。
- ・小学校修了率は、東アジア諸国では高くなったが、南西アジア諸国では低い状態にある。
- ・中学校・高等教育就学率は、東アジア諸国では20年間に大きく伸びたが、南西アジア諸国では増加率が低い。

〈インドネシアの例〉

初等教育では第4次5ヵ年計画で達成された就学率99.6%を第5次計画の最終年で99.7%に引き上げることが第一の目標とされており、校舎の増築や学級数の増加に力点が置かれている。

教員については絶対数の増加と州間および都市と農村における充足率のギャップが大きく、これらの解消が重要課題となっている。

職業訓練ではコストに比べ受益者層が比較的少ないことや、訓練内容が都市的な職業に偏っており、農村開発等に必要な技術訓練を効果的に行なうための改善が必要となっている。

〈タイの例〉

タイの教育制度は6年間の初等教育、3年間の前期中等教育および3年間の後期中等教育、2年～5年間の高等教育からなっている。・学校制度が現在のように体系化され、近代的教育制度が確立されたのは、1960年に国家教育委員会が発表した「国家教育計

画」以降である。1977年に「新たな国家教育計画」が策定され、現在に至っている。

1960年代には中級レベルの人材育成のため、中等教育・職業教育の充実が重視された。初等教育に対する需要は人口増加にしたがって拡大を続け、小学校の就学率はほぼ100%に達した。

中等教育は下級と上級に二分されており、一般的知識を与えると同時に社会に適合する人材の養成を目指している。中等教育を修了するものは約25%にすぎないが、このうち高等教育に進むものは14%である。

高等教育は、高等専門学校、大学、技術専門機関などがあり、労働市場に適合した高度の人材養成が目的となっている。

〈フィリピンの例〉

フィリピンの教育制度は6年間の初等教育、4年間の中等教育、2年～9年間の高等教育から成り立っている。中等教育は高等教育に進むための、一般教育と就職するための職業訓練を目的とした職業訓練に分かれる。

政府は教育および訓練機会の民主化のため、教育機会の拡大を目標として、1960年代、1970年代に教育機関の数、就学者数を着実にのばしてきた。しかし、初等・中等教育の最終学年達成率は、1986年で75%程度であり教育の質は十分ではない。

公立中学校においては、バランガイ学校が全体の65%と大きな割合を占めているが、これらの学校は地域の寄付等によって運営されており、満性的な予算不足であり十分な教育を提供できず、他の学校との格差が生じている。

教育関係予算は、名目総額では継続的な伸びを示しているが、実質的には1960年代は伸びているが、1970年代に入ると伸びは止まり、1980年代は低下傾向にある。フィリピン政府は、教育の質的向上を目指して次のプログラムを実施している。

- (1) 地方分権教育発展プログラム—初等教育における新カリキュラムを導入し、それに合わせて一学級毎に教師の研修、教材の供与を行ない、初等教育の質的向上を目指すもの。
- (2) 中等教育発展プログラム—上記のプログラムを引続き中等教育レベルで行なうもの。
また、教育・訓練における機会均等の推進を目指すものとして、中等教育の無料化、高等教育での奨学金・融資制度の導入があげられる。²¹⁾

3-5 都市スラム対策事業

鳥居泰彦教授は、インフォーマル・セクター向け開発援助のための一般的な規準として以下のように提案している。

インフォーマル・セクターの膨張と貧困の深化は、政策的な改善が可能な側面と不可能

な側面とを持っており、問題解決のための政策も多岐にわたる。そのうえ、一つの政策がプラス・マイナス両面の効果を持つために、総合的に援助政策を設計することは非常に難しい。例えばインフォーマル・セクターの生活環境を改善すれば、人口流入をさらに加速する結果になる。また工業化を促進すれば、農産物の交易条件は上昇し商品化が進むが、その結果は農民収奪の激化につながる。

1. 農村―都市の人口移動のプッシュ要因をコントロールするために

- (1) 基本的には農地改革
- (2) より実際的には土地収奪の阻止（直接的な耕作権固定の法制化や自作農への融資）
- (3) 耕作地の拡大（開拓）
- (4) 零細農民の作物の商品化のための組織化と援助
- (5) 農村内部に非農業的業種（建設、製造工場、第三次産業）を創出するか公共事業を行なう。

2. インフォーマル・セクター労働力を吸収するために

- (6) 労働力吸収的な業種（例えば、建設業、組み立て加工業、木材加工業等）への傾斜的投資
- (7) インフォーマル・セクターとのリンケージが大きい業種（修理業、請負、下請け等）の振興
- (8) インフォーマルな事業主に対する融資や補助金
- (9) 徒弟制度・ギルド等の効果の再認識・改善および動機
- (10) インフォーマル・セクターの活動基盤となるインフラストラクチャの充実
- (11) 行商・露天商をライセンス制にすることによる伝統的参入障壁の除却
- (12) 製造許可制度の導入による商品市場の公認化およびそれに基づく、融資・補助金制度による市場の育成
- (13) インフォーマル・セクターの労働力の訓練制度の整備
- (14) インフォーマル・セクターを含む都市の学校制度の改善

3. 社会環境を改善するために

- (15) 国家的地域開発計画の作成
- (16) スラムの再開発
- (17) スラムのインフラストラクチャの改善
- (18) 低価格住宅の供給
- (19) 公衆衛生の改善と産児制限政策¹⁸⁾

<インドネシアの例>

中央政府の政策として、次のものがある。

(1) カンボン改良計画は、道路・排水溝・上下水道・ごみ収集・診療所・学校等の社会施設の改良によってスラムを改良する計画である。

(2) 低価格住宅供給計画は、増え続ける人口に住居を提供し、新しいカンボンやスラムの出現を阻もうとする計画である。

(3) また、都市居住地開発計画もある。

その他に、住民側から始まったカンボン改良計画がある、これは、住民が60%の資金を集めると市が残りの40%を補助するものであり、住民の資金調達意欲を刺激するものである。

1974年以降、世銀が融資を行ない、ジャカルタ、スラバヤ、ウジュンパンダン、スマラン、スラカルタの5都市で実施された。カンボン改良事業実施に際しては、住民の参加が重要である。プロジェクトの当初すなわち改良内容、場所の決定段階から全過程に関わるべきである。政府は住民の選択を導くことに徹するべきで、そうすることによって、住民はプロジェクトが彼ら自信の手によるもので、政府は技術的、財政的に支援しているだけであると感ずることができる。これにより、住民がこの事業を活用し維持することが期待できる。⁷⁾

<タイの例>

近年スラムに対する関心が高まり、各国政府の援助、NGOの活躍、タイ政府のスラム問題への理解およびタイの経済的発展により、スラムの状況は徐々に改善されつつある。中央政府の政策としては、第4次国民経済社会開発計画（1977-1981）では、都市人口及び雇用の分散化、スラム改善活動の促進があげられている。

第5次国民経済社会開発計画（1982-1986）では、バンコク大都市圏への移住を減らし、均衡のとれた人口配分を目指している。また、1973年に都市の住宅問題を解決するため、国民住宅公社が創設され、次のスラム撤去・再開発を実施した。

- 公営住宅建設
- スラム改良計画
- 基盤施設提供計画
- 土地共有計画
- スラム移動計画

また、公衆衛生・家族計画・成人教育・職業訓練事業・その他の福祉事業を行なっている。

市当局の政策としては次のものがある

- スラム撤去・再開発プロジェクト
- 都市再生及び自助的住宅計画
- 小規模の施設改善及び健康管理プロジェクト

－スラム立地改良プロジェクト

－基本ニーズ確保計画

その他の機関・民間による対応としては、上述した以外の政府機関・政党・研究所・基金・団体等の70を越える機関が、スラムの現状を改善するため次のような活動をしている。

職業訓練・学童教育基金・社会福祉事業・家族計画教育・青年研修・食料提供・遊び場施設・作業場・研究調査

以上の経路によって、スラム住民の問題は一定程度解決されてきているとはいえ、住民数は予測を越えて増大しており、今後とも継続的な事業の実施が必要である。

〈フィリピンの例〉

マルコス政権は、政治権力を大統領に集中する過程において、首都マニラに行政権限を中央集権化させ「マニラ首都圏」を1975年に制定した。マニラ首都圏の知事に任命されたイメルダ・マルコスは、「マニラ首都圏委員会（MMC）」を創設し、国際機関の財政支援を得て大規模な都市開発を進めようとした。しかし、マニラ首都圏では爆発的な人口膨張が起り、住宅事情が悪化する一方で失業者が急増したため、多くの都市生活者が生活水準を低下させ、貧困層に留まることを余儀なくされた。

マニラ首都圏委員会の開発戦略とは、一方で豪華なホテルや会議場を建設して観光客を誘致することであり、他方では美観を損ねるスラム地区をなくすため住民を強制的に立ち退かせることであった。

当局のこの強制立ち退き策は、スラム住民組織の抵抗に会い失敗したので、次に大衆向けのモデル住宅を建設して、そちらの方へ移転を勧める方法をとったが、実際は貧困者にはとても払いきれない家賃が設定されていた。これに対し比国政府は、国際機関の助言により「国民住宅庁（NHA）」を新設してスラム地区の再編成に乗り出し、「ドント海浜地区整備プロジェクト」を進めたが、受益者であっても負担を払いきれない貧困者は締め出される結果となり失敗に終わっている。

3-6 アジア開発銀行による貧困対策

アジア開発銀行では、貧困対策事業の重点事項を以下のとおり定めている。

(1) 社会セクターへの投資

- ・保健、人口計画
- ・都市開発
- ・水道
- ・教育

(2) 貧困と環境対策

(3) 所得創出事業

- Self-Employment Programs
- Permanent Employment Programs
- Temporary Employment Programs

参考文献一覧

| 番号 | 書名 | 著者 | 出版社 |
|-----|---|----------------|----------------|
| 1. | アジアのマンパワーと経済成長 | 金子元久編 | アジア経済研究所 |
| 2. | アジアにおける開発協力の諸問題 | | 東海大学政治経済学部 |
| 3. | 開発経済学 | 渡辺利夫 | 日本評論社 |
| 4. | アジア経済をどう捉えるか | 渡辺利夫 | NHKブックス |
| 5. | 日本の経済協力 | 鈴木長年編 | アジア経済研究所 |
| 6. | 第三世界の地域開発 | 長峯晴夫 | 名古屋大学出版会 |
| 7. | アジア大都市の居住環境 | | 国連地域開発センター |
| 8. | 東南アジアの開発と労働者形成 | 田坂敏雄 | 勁草書房 |
| 9. | 農村アジアへの挑戦 | 山田三郎訳 | 国際開発ジャーナル社 |
| | —アジア開発銀行特別調査報告書— | | |
| 10. | 世界子供白書 | ジェームズ・P・グラント | ユニセフ駐日代表事務所 |
| 11. | 地球共同体の経済政策 | 植松忠博 | 成文堂 |
| 12. | 東北タイの現状と将来 | 長谷川義彦 | 国際農林業協力協会 |
| 13. | フィリピンの農業 | | 国際農林業協力協会 |
| 14. | 第三世界の人口移動と都市化 | 柴田徳衛、加納弘勝 | アジア経済研究所 |
| 15. | タイの農業 | | 国際農林業協力協会 |
| 16. | アジア諸国の人口都市化 | 大友 篤／嵯峨座晴夫 | アジア経済研究所 |
| 17. | An Analysis of Residual and Social Capability | Inokuma/Mitani | 国際開発センター |
| 18. | 経済発展とインフォーマル・セクターの膨張 | 鳥居泰彦 | 三田学会雑誌 |
| 19. | 世界開発報告(1989) | | 74巻5号(1981.10) |
| 20. | 世界開発報告(1988) | | 世界銀行 |
| 21. | フィリピン・カントリー・セクター調査報告書 | | 世界銀行 |
| 22. | 地球時代の環境ビジョン | | 海外経済協力基金 |
| 23. | Statistic Indonesia (1986) | | 環境庁 |
| 24. | インドネシア政府予算教書 | | 中央統計局 |
| 25. | REPORT OF TASK FORCE ON POVERTY ALLEVIATION | | WORLD BANK |
| 26. | THE DYNAMICS OF RURAL POVERTY | | F A O |
| 27. | 中国人口科学(1989) | | |
| 28. | 経済協力計画策定のための基礎調査 —フィリピン— | | 国際開発センター |
| 29. | 国際統計要覧(1988) | | 総務庁統計局 |
| 30. | 財政から見たインドネシアの国家と地方 加納啓良 | | アジア経済第29巻第2号 |