

これからの援助の話をしよう

—— 開発の心的態度を問い直し、援助の政治性を考える ——

木山幸輔

I. 援助構想の話をしよう

第二次大戦後、援助実践に影響力を有しながら進展してきた開発学（特に開発経済学）と呼ばれる学術領域においては、世界の貧困に対し独自の援助構想を提示する影響力ある論者たちがしばしば登場し、そこに携わる者たちから注目される議論を展開してきた。本稿はそのような論者の一人であるW・イースタリーの近刊『専門家の専制』を導きの糸としながら、開発において主流であった思考様式——2000年採択のミレニアム開発目標（MDGs）の達成プロジェクトや2015年の持続的開発目標（SDGs）策定に影響力を持ったJ・サックスの近刊『持続的開発の時代』にも現れるもの——の検討を行い、望ましい援助構想の像について若干の考察を行いたい（書評対象：Easterly [2014]（TEと略記）；Sachs [2015]（ASDと略記））。

II. 10年前の論争の話をしよう：援助の担い手、腐敗と国際的關係

まず、TE・ASDをみる前に、『貧困の終焉』（Sachs [2005=2006]（EPと略記））と『白人の責務』（Easterly [2006=2009]（WMBと略記））におけるサックスとイースタリーの対立——ビッグ・プッシュ型構想とサーチャー型構想の対立——を評価・再構成することで、彼らの新著の文脈を確認しよう。

10年前、サックスが示したビッグ・プッシュ型援助構想の要諦は以下のようなものであった。極度の貧困の永続の主たる要因は、投資が少な

すぎることにあり、人的資本、ビジネス資本、インフラストラクチャ、自然資本、公共制度資本、知的資本といった資本への投資の量がある一線を越えたなら貧困は解消される（EP: ch. 13）。この構想においては貧困の罍、つまり「あまりの貧しさ故に将来へ貯蓄ができず、現行の窮状から貧困層を引き抜いてくれる一人あたり資本を蓄積することができない」（EP: 56-7=106）状態に対する「ドナーの援助によるターゲット化された投資」（EP: 250=355）が開発の梯子を登る鍵となる。その「ターゲット化された投資」の計画は、臨床経済学——「貧困の罍」に陥った国を患者と見なし、医師として経済顧問が「往診」という開発経済学モデル（EP: ch. 4）——における医師である援助専門家によって担われるものと捉えられる。しかしこの医療との類比自体がビッグ・プッシュ型構想の問題を明晰に示す。

第1に、この構想は援助対象となる人々の政治的主体としての居場所を用意できない。援助において「あちら側にいる人びとではなく、こちら側にいるエリートの役割」が重視されるビッグ・プッシュ型構想においては、援助者が「自ら設定した基準に従って〔被援助〕国内外の社会悪や問題を識別し、その是正」がなされることとなるが（青山 [2008: 30]）、その時、援助は現地の人々による評価・解釈が考慮に入れられないまま、パターンリスティックに決定されるものとなる（WMB: 24=32-3）。とすればビッグ・プッシュ型構想は、貧困地域におい

て信頼の対象となってきた（なりうる）慣習法規範などの価値を否認し、設計主義的に社会変容を求めるものとなってしまう（WMB: ch. 1）。

第2に、ビッグ・プッシュ型構想はそこに陥る原因の多様性を認めつつも貧困の罨（ないし投資の不足）に貧困の永続の原因をほぼ排他的に求めることにより、現行の国際的關係が腐敗政府の形成・維持を通じた貧困の永続に（少なくとも一部は）寄与していることの考慮に失敗する（EP: 188, 190=277, 279）⁽¹⁾。サックスはまず自身の「医師（経済顧問）」としての診察において、バッド・ガヴァナンス状態にあった（と考えられた）アジアの地域が投資を受け成長を遂げているとし、それと貧困の因果関係を否定する（EP: 190-191=281, cf. 226=325）。さらに、バッド・ガヴァナンスはその国の責任であるとしたうえで、仮にバッド・ガヴァナンスが投資計画の履行の妨げとなるならば、その国に対して援助すべきではないとまで論じる（EP: 268-9, 295=379, 412-3）⁽²⁾。しかし、サックスはここで少なくとも2つの誤謬を犯している。まず、バッド・ガヴァナンスにも拘らず投資を受け経済成長が見られた国の存在を根拠にバッド・ガヴァナンスの貧困生起への影響を否定することはできないという論理的誤謬である⁽³⁾。つまり、バッド・ガヴァナンス状態にある複数の国家に同様の施策がなされた場合、ある国ではそれが成長を、別の国では一層の貧困化を齎すという情況が成立する。例えば、IMFなどの国際経済政策においてアジアにおける成功が喧伝され、他地域にも新古典派的な理論に基づく施策が導入されたが、アジア以外の大半の国・地域においては経済パフォーマンスが悪化し貧困情況が悪化した。これは市場の自由化が効果を上げるには一定の政治的・制度的条件が必要であることを新古典派が見逃し、また市場の完全性を仮定する新古典派理論が多くの貧困国には妥当しないにも拘らず自由化が強行されたこ

とによると解される（絵所 [1997: 4]）。これと同様に、ある時空でバッド・ガヴァナンス下にも拘らず投資政策が成功したとしても、それが別の時空のバッド・ガヴァナンス下での成功を示すものではないことを、悪くすれば一層の貧困化を齎しうることをサックスは見落とすわけである⁽⁴⁾。さらに、彼の述べる投資政策を履行できないほどのバッド・ガヴァナンスの維持を排他的に当該国に帰責する中で、バッド・ガヴァナンスの維持と国際的關係の連関——国際貿易による特権付与や世銀等の専門家集団による援助が腐敗政府を承認・永続させてしまうという後に見るASDが代表するような議論——の問い直しの可能性を否認し、貧困の要因を排他的に貧困国に求める「説明的ナショナリズム」（Pogge [2008]）の誤謬に陥ってしまう。

その危うさを承知で彼の開発と医療の比喩に従うなら、サックスの枠組みにおいて、世界という病院で貧困国への処方箋を書く経済顧問という医師は、患者の意見・決定の居場所をおごりにするばかりか、処方した投資という薬が効かないときに患者の訴えを聞くことができず、さらに病院内で集団感染（国際的關係の腐敗政府を通じた貧困生起への寄与）が起っているときでさえ、責任は処方された薬を受け付けることができない患者の弱い身体（バッド・ガヴァナンス）にあるとして、自らの誤りを認めることができないわけである。

これらの問題はASDにも引き継がれている。ここではEPと同様に臨床経済学のアイディアから、臨床医たる経済顧問がそれぞれの国に対応した処方箋を書くことが唱導されるが（cf. ASD: 149-170）、貧困永続の主要因として貧困の罨をみる態度は変わらない（ASD: 107, 142, 171）。ここでは腐敗は「開発への破滅的な障壁」ではないのだと論じられ（ASD: 105）、その生起への国際社会の寄与は、ほとんど考慮されない——例えば資源の呪いの存在が認められ

ながらもそれは「例外」に過ぎないとされる (ASD: 115)。さらにそこでは、「破滅的」でない腐敗の下にある政権担当者達が、例えばマイノリティの権利違背に強く関わっていても、開発の名の下に彼らの役割を承認してしまう虞すら有する (この問題機制については次節のTEの考察にて詳論する)。

むしろ必要なのは、集団感染の起こる病院 (貧困が齎される国際的關係)、患者の弱い身体 (バッド・ガヴァナンス) に対処しつつ、多様な回路で病 (貧困) に陥り、多様な姿である／多様な姿を目指している患者 (援助の対象となる人々) を支えることのできる国際的關係・援助の構想である。そして、そのような構想をWMBが展開したのであった。ここでは、慣習法規範などが重視されながら人々によって解釈される価値の下、被援助者と援助従事者 (サーチャー) が協働しながら多様な援助地域それぞれで行う試行錯誤が重視されることになる。この構想では、サーチャーによる援助の効果・機能についてのフィードバックの回路が重視され (WMB: 204-7=235-8)、現行の国際的關係が腐敗を助長していないか問い直す回路が描かれる (WMB: ch. 4)。

III. 開発の心的態度と専門家の専制：テクノクラティックな幻想と ASD

以上のようなイースタリーのサーチャー型援助構想であるが、近年彼は影響力を増してきたある援助潮流から強く批判されることとなった。即ち主に社会実験を道具として諸援助プログラムの効果を確認めながら貧困削減に役に立つ「最高の方法」を見つけ、そのような方法を人々の利益のために推進していこうとする潮流からの、「どのような援助が有効か答えの出にくい議論だ」という批判である (Banerjee & Duflo [2011 : 5=2012 : 20-1]; Karlan & Appel [2012 : 27-9=2013 : 37-8])⁽⁵⁾。批判者達によ

れば貧困は、効果があると実験から判断された解決策——例えば貯蓄促進、施肥、塩素添加器付設、寄生虫駆除——によって対処されるべきものとなる (Karlan & Appel [2012 : 272-6=2013 : 301-5])⁽⁶⁾。TEは、そのような視点が古くはF・ケネーのような経済学者から存在することを示してくれる。「ケネーの啓蒙学派は、知識ある者は人々自身よりも人々の利益を知っていることを強調した。啓蒙された先導者が人々に彼らが望むもの、そして彼らが適切に自身の利益を理解することができたなら望むべきものを与えるのだ、と。これは専門家による専制のまさに最初のものの一つである」(TE: 335)。

TEは、このケネーに見られたような視点は豊かな国々においては敗北したにも拘らず、開発の世界においては対外援助の出発点である1949年のトルーマン演説以前から潜勢し、そして今日まで支配的であることを跡づける。この視点は以下のような「テクノクラティックな幻想」として理解される。「貧困は、肥料、抗生物質、栄養補給剤といった技術的な解決策によって処理されるべき純粋に技術的な問題であるという信念である」(TE: 6)。そしてTEは、このテクノクラティックな幻想が現実となってきた過程、そしてそれが孕んできた問題を示していく。開発の思想的前史においてハイエクに対してミュルダールが影響力を持ち (TE: ch. 2)、中国において産業の「合理化」の主体として政府が自らを位置づけ (TE: 63)、アフリカ新興独立諸国において「国家主導のテクノクラティック・アプローチ」が採用されたとき (TE: ch. 4)、これらのことが意味したのは自由開発の、権威主義的開発 (専門家に助言される独裁者モデルの開発) への敗北の歴史であった。どういうことか。例えば開発の歴史において、産業の合理化、といったことの必要性が示されてきたが、そこでは「誰が」合理化するの

かが示されず、結局「専門家の助言を受けた国家主導による開発」という形がとられた。そしてそのような開発を政府は野放しアンチエクト・パワーの権力を正当化する際に用いてきた (TE: 98, 111)。つまり、ケネー以来のテクノクラティックな知識をもつ専門家が開発対象国の政策に助言する、というモデルでは、援助の脱政治化された外見 (TE: 60, 63, 105-15, 125) にも拘らず、しばしば政府に関わる政治的・経済的エリートが特権化されてしまう (TE: ch. 7)。TEはそれら独裁的エリートが自集団以外の人々の権利や自由を考慮しない状態を永続させる例をいくつも描いていく。

TEがそのような独裁的エリートとそれを支えるテクノクラティック・アプローチに代えて唱導するのは、WMBを引き継ぐような、経済的・政治的自由の中で人々によってボトムアップに形成される自発的な解決を中心とする援助構想である。そこでは問われるのは「開発の心的態度」から齎される「貧困を終わらせるために我々は何をなすべきか」という問い——答えはたいてい技術的な提案となる——ではない (TE: 28)。その問いの下では、目標については専門家が競合する目標の中で一つを選ぶ特権的地位に立ち (TE: 31)、用いられる知識については人々が駆動しうる知識を無視した専門家の知識の特権化に堕してしまふ (TE: 37-8)。そこでは、人々は開発の受動的な対象として描かれるのみとなり (TE: 82)、援助は市場による自己修正も、民主的テストも受けることはない (TE: 251-4)。

そうではなく、TEが説くのは開発が社会の歴史に規定されることを認識し、これまで発展が生起してきた枠組みとして実証的に疑わしい国家の単位からも、また経済成長への効果について実証的に疑わしい国家的開発の発想からも脱した (TE: chs. 10, 13)、国境をまたぐ諸要素——例えば移民——によっても駆動されて目

指される (TE: 213) 自発的解決の道である。その「意図的デザインから自発的解決へ」という発想の下の援助構想では、これまでの開発・援助実践において、人間が「平等な権利」を有しているという発想が「第3世界」には適用されてこなかった事態が修正され、問題解決者としてのインセンティブと解決のための知識を用いる自由な個人 (TE: 240) が、貧困解決の基礎として描かれることになる。そこではMDGs (やSDGs) のような「目標を設定し、それを達成するための証拠に基づく方法を探る」という発想は取られず、目標は問題に対処していく脱中心的過程の中で現れる選択肢から人々が選ぶもの、それに至る道は市場や民主的なフィードバックを通じて人々によって探求されるものとなる (TE: 254-5, 302)⁽⁷⁾。

ここでASDを再訪するなら、それがTEのいう「開発の心的態度」の中にあることが明瞭になる。SDGsに至る開発目標策定のイニシアティブをとった国連事務総長潘基文はASDへ序文を寄せ、次のように述べている。「貧困、飢餓、病気に対するグローバルな戦いへの現実的解決策は存在している。我々が…オプティミズムをとる理由はある。／我々は成功するためのテクノロジーとノウハウを有しているのだ」 (ASD: xi)。サックスもASDを通じて彼が対処すべきとする課題に対応するSDGsの目標リストを設定し、かつそれが達成できるのだとする。ASDにおいては、目標は世界大の「善い社会とは何かに関する包括的なヴィジョン」 (ASD: 11) のもとで策定され、達成のための知識としてテクノロジーへの信頼が強調される。「もし我々が賢明で、新しい持続的なビジネス慣行とテクノロジーの研究とデザインに打ち込むなら、持続的開発は実現可能なのである」 (ASD: 43, cf. 137, 510)。ASDは貧困者が生きる実践的アプローチ (32) を構成する施策を唱導することを一つの眼目として書かれているとみることさ

えできる。

ここでASDで唱導されるSDGsについてTEとの比較で簡単に確認するなら、TEとは対照的に、その目標は人々によって探求されるものではなく、所与のものとされること⁽⁸⁾、また、SDGsが世界大の目標だとされる際には(ASD: 484-5, 493)、SDGsの下にある政治的共同体からの離脱可能性すら奪われていることが明らかとなる⁽⁹⁾。知識については、人々のもつ知識の活用ではなく、テクノロジーに基づいたアプローチが唱導される。ASDが「実践における持続的開発のエッセンスは科学・道徳ベースの問題解決である」とするとき(43強調は原文)、TEとともに我々が問わなければならないのは、道徳の内実が人々が受容する理由をもらうものなのか、科学やテクノロジーへの期待が何を意味しているのか、ということである。

註

1. 誤解を避けるために述べるなら、サックスにおいても貿易障壁が問題とされるように、ある国の経済活動に対して国際的關係が問題のある影響を齎していると臨床経済学から診断されることもあり(EP: 11, 79-80=49,135, cf. 199)、国際的關係一般の考慮の余地をサックスは否定しているわけではない。ここでの本稿の批判は彼の腐敗政府の扱い方にのみ関わる。
2. ここで彼はバッド・ガヴァナンスを2つに区別していると解し得る。即ち彼自身が経済顧問としての経験からリーダーシップを賞賛する政治家の存するような(EP: 106=169)臨床された投資政策を実行に足る政府と、それを実行できない政府の区別である。そしてサックスは後者のような政府が投資計画を履行できるだけの統治の良さを獲得することを排他的に国民の責任とする(EP: 268-9=378-9)。ASD: 105におけるEPの再構成、及びASD: 129-30, 501も参照。
3. これに付言すれば、WMB: 42-4=53-6はEPにおけるバッド・ガヴァナンスと貧困の關係の否定について実証研究から懐疑の目を向けている。
4. TEは、全ての貧困国を同様の「白紙状態」にあるものとしつつ、そして全ての情況に当てはまる対処法があるとする開発の歴史において「勝利」してきた発想を「白紙状態」的思考と呼ぶ(24-6)。この発想の一派生型としての、ある施策・制度枠組が世界のどのような国においても同様の影響をもつと想定する誤謬——画一性の誤謬と呼ぼう——は、開発学のみならず規範理論においてもしばしば見られる。例えばMiller [2006: 241], 石塚 [2012: 206]。
5. 開発学における社会実験の用いられ方に関する政治理論的検討として木山 [2015]。
6. なお、社会実験アプローチはサックスのビッグ・プッシュ構想に対しても「答えが出にくい議論だ」とい

IV. 結：援助の政治性を考えよう

テクノクラティック・アプローチに孕まれる援助の「中立性」・「非政治性」の仮面は、上に紹介した「社会実験」に基礎を置く援助構想やASDも共有しているものである⁽¹⁰⁾。TEから我々が学ばなければならないのは、援助の政治性を考える、その態度、「非イデオロギー的な証拠に基づく政策」への訴えかけにも政治的・道徳的選択は伏在していること(TE: 6)の認識である。そして、そのような施策が(貧困者の福利・利益の名において)貧困者の権利の不尊重を導いているなら、「我々是我々自身の政府と我々の開発機関に、デモクラシーを忘れないよう、権利を忘れないよう」選ばせることができることを忘れてはならない(TE: 342, cf. 338-350)。

う批判を加えている。しかし、サククスも社会実験アプローチも、有効とされるプロジェクトを発見していく態度は共通している (cf. *EP*: ch. 13)。

7. ここで3つの留意が必要であろう。第1に、イースタリーの構想において、社会実験による知見の蓄積もある時間・空間において有用なものとしてサーチャーに用いられうる可能性が排除されておらず、有効な相補関係を築く道は残されている (木山 [2015: 184])。第2に、彼は市場への無条件的な放任を唱導するのではなく、国家の一定の役割を承認している (e.g. *TE*: 35, 245) — そのような役割と自発的解決の道の分担こそ彼とともに我々が考えなければならないことである。第3に、彼自身が*TE*を通じて世界中の人々の権利を擁護するように、その枠組の中で、世界大で承認される人権のような価値を擁護することも可能である。そのような理路の一例として木山 [2014]。
8. *ASD*: 490。なお精確には*ASD*は宗教、政治哲学の伝統等からSDGsを支える倫理的立場の考察を求めるが (*ASD*: 228)、ある教説や倫理的立場がSDGsを支えるよう解釈されるべきと考えられているなら、SDGsの妥当性を前提とした論点先取にすぎない (木山 [2014: 218-9])。
9. Kiyama [2015]。移民が、ある教説を抱く人々への他の教説の強制からの安全弁として機能したとする *TE*: 202-3も参照。
10. なおサククスは*EP*: 92=149において、彼が経済顧問として働いた全ての国で政党政治から独立した仕事を行い、「信用できる第三者として公正な助言」ができたことと述懐するが、そこでは政党政治から独立した顧問が存在するかどうかという点、また政治的プロセスから独立した中で経済政策の選択の政治的意味に何ら関心は払われない。

文献

- 青山和佳 (2008) 「開発援助を眺める：経済学から人類学的実践への旅」『国際開発研究』17(2)：23-43.
- Banerjee, Abhijit V & Esther Duflo (2011) *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York: Publicaffairs. = (2012) 山形浩生 (訳) 『貧乏人の経済学：もういちど貧困問題を根っこから考える』みすず書房.
- Easterly, William (2006) *The White Man's Burden: Why the West's efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and Little Good*, New York: Penguin Books. = (2009) 小浜裕久・織井啓介・富田陽子 (訳) 『傲慢な援助』東洋経済新報社.
- Easterly, William (2014) *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, New York: Basic Books.
- 絵所秀紀 (1997) 「開発経済学と貧困問題」『国際協力研究』13(2)：1-8.
- 石塚淳子 (2012) 「グローバルな正義再考：責任論の視点から」政治思想学会 (編) 『政治思想研究』12：188-220.
- Karlan, Dean & Jacob Appel (2012) *More than Good Intentions: Improving the Ways the World's Poor Borrow, Save, Farm, Learn, and Stay Healthy*, New York: Plume. = (2013) 清川幸美 (訳)・澤田康幸 (解説) 『善意で貧困はなくせるのか？：貧乏人の行動経済学』みすず書房.
- 木山幸輔 (2014) 「グローバル世界における人権の導出：自然法アプローチと尊厳構想へ向かって」政治思想学会 (編) 『政治思想研究』14：201-33.

- 木山幸輔 (2015) 「社会実験とリパタリアン・パターンリズムは世界の貧困を救う? : 援助の新潮流に関する政治理論的一考察」日本政治学会 (編) 『年報政治学』 2015-I : 170-190.
- Kiyama, Kosuke (2015) "A Philosophical Examination of SDGs", Unpublished Manuscript.
- Miller, David (2006) *National Responsibility and Global Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Pogge, Thomas (2008) *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms 2nd Edition*, Cambridge: Polity.
- Sachs, Jeffrey D. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York: Penguin Press.
= (2006) 鈴木主税・野中邦子 (訳) 『貧困の終焉 : 2025年までに世界を変える』 早川書房.
- Sachs, Jeffrey D. (2015) *The Age of Sustainable Development (Foreword by Ban Ki-moon)*, New York: Columbia University Press.

※本稿は文部科学省科学研究費補助金 (特別研究員奨励費13J06783) の助成による研究成果の一部である。

※本稿の一部 (II) は2012年12月に提出された修士論文「世界的貧困への応答としてのグローバルな正義 : 正義の存立、共同体、人権、援助へのアプローチ」の3章2節 (133-5頁) において展開された議論を大幅に短縮したものである。修士課程の指導や本稿の応答すべき課題を賜った山脇直司先生と多くのご示唆をお与え頂いた関谷雄一先生、さらに本稿に関し有益なコメントを下された方々、特に松原隆一郎先生とそのゼミ参加者及び匿名の査読者に感謝する。