
論 説

民主体制による飢餓への対応(1)

理論的基盤の再検討

小林 誉明

- 一．はじめに
- 二．観測単位・定義
- 三．飢饉発生要因に関する先行研究
 - 1．自然環境要因と人間社会要因
 - 2．国際要因と国内要因
 - 3．供給要因と需要要因
 - 4．市場の失敗と政府の失敗
 - 5．能力の欠如と意思の欠如
- 四．民主的応答性の理論解題：三つのモデル
 - 1．民主主義と飢饉
 - (1) 規範的選択論による立論とその限界
 - (2) 合理的選択論による立論の試み
 - 2．民主主義と貧困（以上本号）
- 五．実証：民主的政治制度の飢饉防止効果
- 六．結論

一．はじめに

飢饉は、食糧が豊富にあるなかでも起っていることが観測されている。これは飢饉が供給の問題ではなく、分配の問題であることを示唆している。UNDP（国連開発計画）は、「Human Security（人間の安全保障）」⁽¹⁾ という概念を用いて、国家の安全保障が達成されている中でさえも、人間

の基本的生存権が脅かされている構図を示したが、飢饉はまさに国家レベルの食糧安全保障が達成されている中でも起りうる、人間の安全保障の根幹を脅かす事態である⁽²⁾。十分な食糧供給量の中での飢饉という構図からは、食糧を特定の者に届かなくしている何らかの要因がその国の内部に存在することが推定される。飢饉を防止し、人間の安全保障を確保することができる国家とできない国家を峻別するものは何であろうか。

1998年ノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・センは、「独立民主主義国では重大な飢饉は起きていない」という命題を提示した⁽³⁾。センによれば、飢饉という人災を放置した政治の失敗をいち早く公衆に伝える批判的ジャーナリズムと野党の存在があれば、政府は飢饉防止のための効果的な公共介入(Public Action)を行う。政治体制と飢饉との関係に着目したセンの研究は、食糧の入手可能性によって説明されてきた飢饉を、社会の中での分配の問題として捉え直す事を可能にした。また、経済学が従来所与としてきた政治的要素を内生化したモデルが提示されたことにより、主に開発経済学による研究領域であった飢饉研究の、政治学による分析の可能性と必要性が示された。しかし、センの研究に対する政治学の側からの反応は十分とはいえず⁽⁴⁾、理論的研究・経験的研究ともに蓄積が乏しい状況である。地域研究による個別の事例のなかで、政府

(1) UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994. において初めて提唱された。人間の選択の幅を拡大する「Human Development(人間開発)」に内実を与える理念的枠組みとされる。提起された背景には冷戦の終結により大規模な国家間戦争の危険が遠のいたことが挙げられる。人間の安全保障を構成する具体的要素は、経済の安全保障・食糧の安全保障・健康の安全保障・環境の安全保障・個人の安全保障・地域の安全保障である。「人間開発」は、UNDP, *Human Development Report 1991*, New York: Oxford University Press, 1991. においてはじめて提唱されたが、その起源は Amartya Sen(アマルティア・セン)の「Capability Approach(潜在能力論)」や Mahbub Haq(マブーブ・ハク)の研究に由来する。

(2) UNDP, *op.cit.*, (1994).

(3) Amartya K. Sen, "Development: Which Way Now?", *Economic Journal*, vol.93, 1983.; Jean Dreze and Amartya K. Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

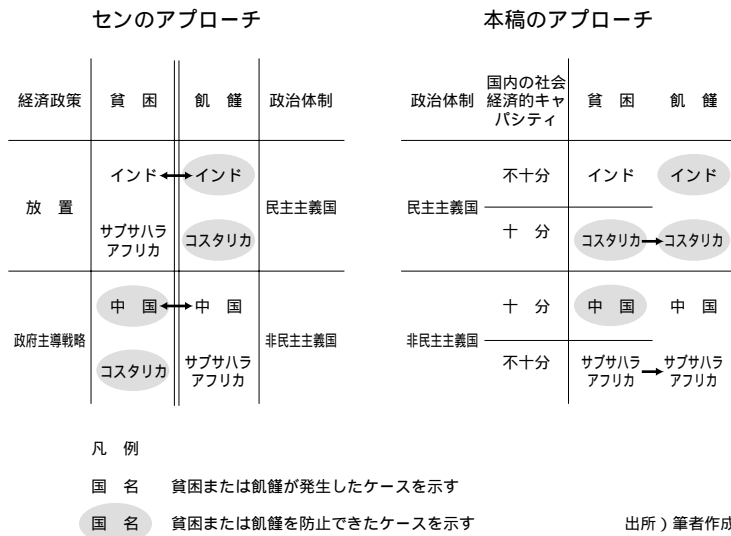
(4) もっとも、センによる飢饉をはじめとする研究は、開発経済学のみならず、政治哲学、倫理学等へ多大な影響を及ぼしている。

の政策への着目はあるものの、いずれも個別特殊的事例研究の域をでない。セン自身は、インドと中国を比較すること等を通じて理論の実証を行っている。

本稿では少数事例において実証されたセンの仮説について、より多くのサンプルを一括して取り込んだ場合にもその有効性が保たれるかどうかを計量分析的アプローチにより実証する。まずセンの仮説の対抗仮説となる飢饉の原因を説明する様々な仮説について先行研究として文献解題を行う。次にセンの理論を現代政治学理論と比較し、その整合性を検討する。特に合理的な個人を想定したミクロ経済学を基礎にした政治経済学・合理的選択新制度論の理論枠組みを用いることで、センの理論モデルを批判的に検討する。その上で計量的手法を用いて仮説の実証を行う。様々な先行仮説を表す変数とセンの仮説の変数とを同時に組み込んだモデルを多変量解析手法により分析することで、理論モデル間の有効性を比較することが可能となる。他の条件が一定のもとでの各説明変数の独立効果を判別することも統計的手法を用いる利点である。本研究は、センの仮説の妥当性を統計的分析手法を用いて分析する実証研究であるが、分析対象期間をより新しいものとするすることで、センの後続研究として位置づけられる。「他の条件を一定として、民主的政治体制ほど、飢饉発生蓋然性低い」という仮説が実証に付される。センの事例研究のファインディングスは、インドでは日常的貧困が解決していないにも関わらず飢饉は起きていないが、中国では日常的貧困が相対的に解消されているにも関わらず飢饉が起きたことを示している(図1参照)。センはこの事実を解釈するにあたり、飢饉と貧困は別々の現象であるとして切り離し、飢饉の説明と日常的貧困の説明にそれぞれ別々の説明変数を用いた。すなわち飢饉発生に影響を与える変数は政治体制であるとし、民主国家インドで飢饉が発生せず、非民主的国家の中国で飢饉が発生したことを説明した。一方、日常的貧困を説明する変数は経済政策であるとし、中国では政府主導型の貧困解決が行われ、インドでは有効な政府

介入が為されないために日常的貧困が解決しないことを説明した。異なる二つの被説明変数(飢饉・貧困)を、それぞれ別の説明変数(政治体制・経済政策)で説明することは妥当であろう。またこの分析手法により、一つの国の中での逆説(民主主義体制は飢饉は防止できても貧困は解消できないこと、また逆に、権威主義体制は貧困を防止できても飢饉を防げないこと)を明らかにすること、そして飢饉の特殊性を際立たせることに成功した。しかしこのような二分法を採用することで、飢饉と貧困との連続性が否定され、政治体制と貧困との関係が不明確となった。本稿では、理論から演繹された貧困と政治体制との因果関係の推論に基づき、飢饉に加えて貧困を被説明変数とした分析を行う。すなわち「他の条件を一定として、民主的政治体制ほど、貧困発生の蓋然性低い」という仮説の実証も行う。以上二つの分析を通じて、政治体制を媒介とした飢饉と貧困との連続性が検証される。

図1 センと本稿のアプローチ比較



二. 観測単位・定義

飢饉が発生している場合、その直接の被害者は人間個人であるが、個人が飢える原因は様々である。例えば十分な食糧を採っていても十分な栄養を摂取できない栄養障害もある。また個人によって「十分」の量は異なり、性別・年齢・体重・身長など個体差も大きい⁽⁵⁾。本稿では、生物学的意味または医学的意味での個体の栄養状態を観察対象とするのではなく、一定の地域の一定の集団が被る社会問題としての飢饉を観察対象とする。

本稿での分析対象である飢饉(famine)の定義は一様ではない。その構成要件は、被害の程度(過剰な死亡の有無)、範囲、期間、原因(食糧不足の有無)等さまざまである。本研究では、貧困との対比において定義されたドレズとセンによる定義を使用する。ドレズとセンは飢饉を急性的飢饉と慢性的な飢饉に分類し、前者を飢饉、後者を栄養失調(貧困)として定義した⁽⁶⁾。彼らは飢饉の突発性に着目し、貧困の慢性的性質とを区別した。本稿もこの区分に従い分析をおこなう。また分析レベルについては、飢饉の発生が報じられる場合は国単位であること、データの入手可能性の点等を考慮に入れ、国家とする⁽⁷⁾。

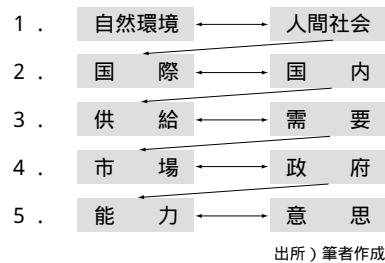
三. 飢饉発生要因に関する先行研究

「食糧消費水準の突発的崩壊」としての飢饉の発生理由について、体系化された一般理論があるわけではない。デヴローが指摘している通り、

(5) Laurie DeRose, Ellen Messer, and Sara Millman, *Who's Hungry? and How Do We Know?: Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, Tokyo: United Nations University Press, 1998.
 (6) Dreze and Sen, *op.cit.*, (1989), pp.7-9.
 (7) 但し、国家レベルでの分析が最終的な目的になる必然性はなく、地域、エスニック集団、家族そして個人にまで分析レベルを下げる研究は意義がある。

飢饉理論の多くは提唱者の専門分野とイデオロギー上の偏りを反映しており⁽⁸⁾、様々な理論が乱立している。ここでは、飢饉に関する仮説群を以下のような対立軸に沿って整理し直すことで先行研究のサーベイを行う(図2)。なお、これらの理論はいずれも、飢饉の発生する原因を説明する理論として一定の経験的整合性を持つものである。実際の飢饉は、様々な要因が複雑にからみあって起こる事象であり、単一の理論で説明しきれないわけではない。

図2 飢饉理論の争点整理



1. 自然環境要因と人間社会要因

飢饉の原因は、伝統的には自然の脅威として説明されてきた。飢饉は地震や洪水などの自然災害の一つであり、いわば人間社会に対して外生的に与えられた「天災」として認識された⁽⁹⁾。コックスは地球上には食糧生産に十分な降雨量を確保できない「飢饉ベルト」が存在していることを述べたが⁽¹⁰⁾、干魃による凶作がサブサハラアフリカの飢饉の原因であるという説は繰り返し主張される⁽¹¹⁾。確かに飢饉が頻繁におこる地域は劣悪な自然条件下におかれていることが多い。実際、飢饉の多くは干

ばつや洪水に伴われて発生している⁽¹²⁾。

しかし、飢饉の原因を全て自然環境に帰することはできない。例えば先進国においても干ばつや洪水は頻繁に発生しているものの、飢饉に結びついた例は見られない⁽¹³⁾。天候などの自然条件の急激な悪化が穀物の収穫に与える打撃は同じだとしても、先進国には自給用食糧の生産量低下を輸入などによって補うことが可能なだけの購買力があるからである。自然条件という外生的ショックが飢饉の引き金にはなり得る可能性はあるが、飢饉に直結するとは限らず⁽¹⁴⁾、飢饉が実際に引き起こされるかどうかは自然条件に直面した人間社会の側の対応に依存するのである。飢饉を引き起す直接的な原因が砂漠化や土壌劣化等である場合でも、その根本原因は過放牧や森林伐採などにより生態系を破壊した人間の側にあることが多い⁽¹⁵⁾。また予防という点から見た場合でも、食物生産に影響を及ぼす気候等に関してはFAO(国連食糧農業機関)による世界食糧農業情報早期警戒システム(Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture)⁽¹⁶⁾が世界中の国を網羅しており、自然条件の悪化を

(11) Essam El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, Nairobi, Kenya: United Nations Environment Program, 1985.
 (12) 70年代前半及び80年代のサブサハラアフリカで発生した飢饉の大半に干ばつの影響が認められる。また1974年のバングラデシュ飢饉は洪水が直接の引き金であり、1982年のインドネシアでの飢饉は噴火・干ばつ・洪水の発生と期を一にしている。
 (13) FAOの早期警戒システムによる国別の食糧状態の定期報告書である *Food Crops and Shortage* に毎月報告される「干ばつなどによる食糧生産の低下が見込まれる国」と「深刻な食糧不足に陥っている国」との不一致からも、この事実は確認される。
 (14) Mesfin Woldemariam, *Rural Vulnerability to Famine in Ethiopia: 1958-1977*, Addis Ababa, Ethiopia: Vikas, 1984.
 (15) Paul Richards, "Ecological Change and the Politics of African Land Use," *African Studies Review*, 26(2), June, 1983.
 (16) 当システム(GIEWS)は、天候・病害・耕地の状況など食糧需給に影響が及ぶと考えられる要素を考慮に入れ、主食食料品(主に穀物)について、生産・消費・輸出入・食糧援助必要性・援助入手可能量・契約量及び船積数量・繰越し在庫量を推定することで、世界の需給見通しを絶えず監視する(*Food Outlook*として定期刊行)と同時に食糧不足国を確認し緊急食糧必要量を分析評価する(*Food Crops and Shortage*として刊行)制度である。収集・作成された情報は、援助国・国際機関および当該政府へ常時伝達される(FAO, *The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture*, Rome: FAO, 1986.)

(8) Stephen Devereux, *Theories of Famine*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. (松井範惇訳『飢饉の理論』東洋経済新報社、1999年。)
 (9) 主に地理学者・気候学者等によって採られたアプローチである。
 (10) George W. Cox, "The Ecology of Famine; an Overview," John Robson (ed.) *Famine: Its Causes, Effect and Management*, New York: Gordon and Breach, 1981.

予測できるという点では全ての国が同じ条件を与えられているにも関わらず、この警告を活用できる国とできない国が存在していることになる。作為か無作為かを問わず、また故意か過失かを問わず飢饉は人間行為の帰結であり、その意味で「人災」説を採る方が妥当であろう⁽¹⁷⁾。飢饉を社会問題と捉えることにより、社会科学による分析の俎上に乗せることが可能となる。以下において、飢饉発生のための社会的条件を特定化してゆく。

2. 国際要因と国内要因

冒頭において分析レベルを国家に限定したことから、分析単位としての「社会」の範囲をここでは国家とする。国家という枠のなかで生活する人間にとって、飢饉という脅威は外部社会との相互作用によって強く規定されるものであろうか(国際要因)、それとも自分達の社会の内部に抱える問題の影響が大きいと言えるのであろうか(国内要因)。マルクス主義の帝国主義論の影響を受け1970年代に開発研究の分野を席捲した従属論は、発展途上国が低開発から抜け出すことができないのは発展途上国を周辺化する国際的構造に問題があるとする構造主義的理論を展開した⁽¹⁸⁾。また飢餓を含めた第三世界の社会的・経済的問題は、平和研究の創始者であるヨハン・ガルトゥングにより「構造的暴力(Structural Violence)」として定式化された⁽¹⁹⁾。スーザン・ジョージは食糧危機の原因を先進国の独占資本家によるアグリビジネスなどに求めた⁽²⁰⁾。また政府開発援助(ODA)が途上国に与える負の効果を強調した論説は根強い。

(17) Bush, *op.cit.* これは例えば豪雨の後の土砂崩れで犠牲者が出た場合、不注意により(過失)有効な予防措置を取らなかった(無作為)場合でさえ、人災と言われるのと同様である。意図的に(故意)、山を崩した(作為)時だけが人災ではない。

(18) Gunder A. Frank, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, London: Macmillan, 1978.; Samir Amin, *Accumulation on a World Scale: a Critique of the Theory of Underdevelopment*, Hassocks: Harvester Press, 1974.

(19) Johan Galtung, *Peace: Research, Education, Action*, Copenhagen: C. Ejlertsen, 1975.

(20) Susan George, *How the Other Half Dies: the Real Reasons for World Hunger*, Harmondsworth: New York: Penguin, 1977.

これらはどれも明示的に飢饉のみを被説明変数として設定した議論ではなく、また構造そのものに異を唱えた議論と特定の援助政策等を批判した議論とが含まれる。しかし、飢饉を含めた社会経済的脅威は国外からやってくるものであると捉え、被害者として途上国民衆を描いた点で共通である。確かに途上国は歴史的な経験からも、現在の国際的環境のもとでも、不利な条件を与えられていることは疑いがなく、また他の国が取った特定の対外政策が、ある国の飢饉発生に影響を与える事も否定できない。

しかし、先進国の従属下に置かれているとされる国の全てが飢饉に脆弱なわけではない。例えば1960年代に植民地から独立した国々の間でもその後の発展の度合には大きな開きが生まれており、国際的な搾取の構造だけでは説明のつかない部分は大きい。飢饉の原因を先進諸国や国際機関に一元的に帰する議論は、発展途上国自身が抱える問題を覆い隠してしまう可能性がある。飢饉の責任を引き受けるはずの主体は一義的には国家であり⁽²¹⁾、問題の所在を国内に求める必要がある⁽²²⁾。但し、外国からの脅威のなかでも、特定の対外政策が飢饉に及ぼす影響は無視できないものがある。対外政策の中でも特に戦争は戦闘による直接の死傷者をうみだすばかりでなく、社会的インフラ破壊や環境破壊による食糧生産・流通への深刻な打撃を通して餓死者をもうみだす⁽²³⁾。また国内資源が軍事物資に使われてゆくことにより国民生活は飢饉に脆弱になってゆき⁽²⁴⁾、武力行使を伴わない経済制裁であっても飢饉と呼べる状況を生み

(21) 開発援助の現場においても「Ownership(自立・自助)」として定着している考え方である。

(22) もっとも、問題の発生原因として国際構造を強調する理論であっても国内構造の重要性を看過しているわけではない。例えば従属論者のなかでもホアン・カルドーソは、世界経済との関係は、国内の社会構造へのインパクトを通して、経済・政治に影響を与えるとした(恒川恵市、『従属の政治経済学メキシコ』東京大学出版会、1988年)。

(23) A. Leftwich and D. Harvie, *The Political Economy of Famine*, Institute for Research in the Social Sciences. Discussion Paper 116, University of York, 1986.

(24) Eiichi Shindo, "Hunger and Weapons: the Entropy of Militarization," *Review of African Political Economy*, 33, August, 1985.

出しうる⁽²⁵⁾。戦争のように積極的な対外政策ではなくても、国際的援助の失敗により飢饉を防止できなかった1974年のバングラデシュ飢饉の例もある。発生の発端は洪水であるが、援助を要請されたアメリカが自国の政治的取引の手段として援助を意図的に遅らせたことが飢饉の被害を拡大させたことが指摘されている⁽²⁶⁾。

3. 供給要因と需要要因

問題の所在を国内社会の人間活動に求める議論のなかで支配的な理論は、食糧の生産活動に着目した議論である。マルサスは幾何級数的増加する人口に対し食糧生産が算術級数的にしか増加しないことにより飢饉の必然性を唱えた⁽²⁷⁾。同様の観点からローマクラブ報告(『The Limits of Growth』『成長の限界』)は、世界の食糧状況に関する唯一可能な解決策は有効な人口政策であるという結論に至っている。また干ばつなどの気候条件による生産量低下を原因とする理論も供給サイドの視点に立った議論である。これらの議論はいずれも、社会が持つパイの大きさが不足していることに飢饉の原因を求める供給サイドの議論である⁽²⁸⁾。実際、飢饉の事例の多くは、その発生に先立ち食糧供給量の急激な低下を経験しており、実際に起こっている飢饉の直接の原因としての説明力は大きいかもしれない。供給サイドに原因を求める説の描く飢饉防止の処方箋は、発展ということになる。すなわち資源としての食糧を多く作り保有量を増やせば増やすほど、そしてその増加率を高めれば高めるほど(もしくは分母の側の人口を抑制すれば)、飢饉から自由になれるということを示唆する。

(25) 湾岸戦争時のイラクでは、経済制裁により多数の餓死者が発生したことが報じられている。

(26) Mitchel Wallerstein, *Food for War-Food for Peace: United States Food Aid in a Global Context*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1980.

(27) マルサス(永井義雄訳)『人口論』中央公論社、1973年。

(28) Amartya K. Sen, *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981. は、これらの説を「食糧利用可能量の低減(Food Availability Decline)理論」として一括した。

しかし、食糧供給不足と飢饉は一対一の対応関係にあるわけではない。まず、社会の成員の数に対するパイの大きさが不足したからといって飢饉が常に起こるわけではなく、援助や輸入などの手段により供給不足は補完することができる。1980年代のボツワナは、干魃により穀物収穫に著しい打撃を受けたにも関わらず、食糧援助によって飢饉を回避できた典型的な事例である⁽²⁹⁾。反対に、供給量が十分に足りている状態でも飢饉は発生していることが観測されている。センは1974年のバングラデシュの飢饉は同国の食糧生産量が最も高い年において発生したこと、1943年のベンガル飢饉は好景気の中で起ったこと等を明らかにしている⁽³⁰⁾。つまり、パイの大きさそのものが足りない場合でも、外部へのアクセスルートが確保されていれば飢饉は回避でき、逆にパイの大きさが十分の場合でも、その分け前の恩恵に預かれない人がいるのである。これらの事実が示唆するところは、重要な点は食糧が実際にあるか無いかだけではなく、生産された食糧が限なく分配される保障であり、それらが人々のもとに届く手段である流通の確保であり、人々が実際に食糧を手に入れて消費することの可能性であるということである。これは飢饉発生の有無はパイの分け方に依存するという需要サイドの議論である。センは、ある社会の中においてある個人が支配しうる選択的な財の集合である Entitlement (エンタイトルメント)⁽³¹⁾ が崩壊することによって飢饉の発生を説明するエンタイトルメント・アプローチを展開した⁽³²⁾。エンタイトルメントの概念を用いることによって、食糧供給量が十分な時でさえ食糧価格の高騰等によって食糧へのアクセスが遮断され(交換エンタイトルメントの失敗)、飢饉が起りうることを示した。当アプローチから導かれる

(29) Margaret Buchanan-Smith and Susanna Davies, *Famine Early Warning and Response: The Missing Link*, IT Publications, 1995.

(30) Sen, *op.cit.*, (1981), ch. 6:9.

(31) 個人が最初から所有(賦存)する直接的エンタイトルメントと他の財やサービスとの交換を通じて得られる交換エンタイトルメントとから構成される。

(32) Sen, *op.cit.*, (1981).

有効な飢饉対策は、飢饉地域への食糧投入ではなく、むしろ購買力を回復させるための現金支給や雇用創出とされる⁽³³⁾。

4. 市場の失敗と政府の失敗

センによって飢饉は食糧供給の失敗のみならず食糧需要の失敗によっても発生することが理論化された⁽³⁴⁾。十分な食糧供給量の中での飢饉という構図からは、食糧を貧困層に届かなくしている何らかのシステムがその国の内部に存在することが推定される。分配を歪め需要を妨害し、エンタイトルメントを崩壊させる要因は何であろうか。シェパードは、購買力が低い低所得地域(最も食糧を必要としている)から購買力が相対的に高い地域へ穀物商人によって食糧が移転することにより飢饉が誘発されたスーダンの事例を用いて、食糧分配が自由市場に委ねられた結果としての飢饉を論じている⁽³⁵⁾。また穀物商などの利潤動機そのものを飢饉の元凶とする議論も根強い。

しかし、仮に市場によるパイの分け方が社会的な不平等を生み出す素であったとしても、これは市場の失敗ではなくむしろ市場が機能しているがゆえに発生する自然な分配の格差であり⁽³⁶⁾、全ての原因を市場に帰する主張には一定の限界がある。市場が機能していることにより問題が生じるとすれば、それはどこか特定の社会における市場の問題ではなく市場制度そのものに内在する普遍的な問題である。市場競争による分配問題はどこの国でも等しく発生する可能性があるにも関わらず、特定の国で飢饉が発生しているのである。その理由は、市場の持つ限界を補完

(33) Amartya K. Sen, *Commodities and Capabilities*, New York: Elsevier Science Pub. Co., 1985.

(34) Sen, *op.cit.*, (1981).

(35) Andrew Shepherd, "Nomads, Farmers, and Merchants: Old Strategies in a Changing Sudan." Earl P. Scott (ed.) *Life before the Drought*, New Haven: Yale University Press, 1984.

(36) Sen, *op.cit.*, (1985) は、市場の失敗と需要の失敗とを区別する。そもそも近代経済学が想定するところの市場の調整メカニズムは(市場の失敗を除いて)資源配分の効率性は保証するが分配の公正は保証していない(厚生経済学の第一定理)

しコントロールする役割を与えられている政府による介入の割合によって説明されるであろう。そもそも政府の市場への介入は、市場においては供給され得ない財(公共財など)を供給し市場の失敗を補完する資源配分効率化機能が認められている他、分配が著しく偏った場合には是正する再分配機能⁽³⁷⁾、市場が著しく不安定化した場合に市場の暴力⁽³⁸⁾を取り除く安定化機能が正当化されている⁽³⁹⁾。しかし、どこまで政府の役割と認めるかの度合いは社会によって異なる上、飢饉に対する市場介入としての政府出動がいずれの根拠に則って行われるかについては議論の分かれるところである⁽⁴⁰⁾。いずれにしても国家的もしくは局所的な危機が発生してしている時に、市場の失敗があれば補完し、市場が機能しすぎている場合にはコントロールするという適切な介入を行うことのできる政府とできない政府があることは疑いの無い事実である。「政府の失敗⁽⁴¹⁾」により飢饉を説明するアプローチが求められる。

5. 能力の欠如と意思の欠如

飢饉に対して適切な反応を示す政府と示さない政府の違いはどこからくるのであろうか。途上国の政府について言及されることは、そもそも統治能力自体が欠如しているということである。援助のためのアクセス道路などのインフラストラクチャーを整備するための財政能力や人的資源、政策実行能力自体が欠如していることが指摘される⁽⁴²⁾。確かに発展

(37) 但し、どのような分配が公正についての判断は価値観に委ねられる。

(38) アジア経済危機以降、特に強調される点である。

(39) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.

(40) 飢饉という極限状況への介入は、配分・分配・安定のいずれの面からも正当化されうる。実際の介入はそれぞれの機能を含むと考えられる。

(41) 開発論の文脈における市場と政府の関係については例えば、速水佑次郎『開発経済学 - 諸国民の貧困と富 - 』創文社、1995年を参照。

(42) 途上国の経済発展にとって政府の政策立案・実行能力すなわち「制度能力 (Institutional Capability)」(World Bank, *World Development Report 1997*, New York: Oxford University Press, 1997) の重要性を強調する「グッド・ガバナンス論 (Good Governance)」は同様の視点からのアプローチである。

途上国の多くは統治能力自体が欠如していることは事実であるかもしれない。また内戦が勃発しているということはホッブス(Thomas Hobbs)が言うところの「自然状態⁽⁴³⁾」に陥っていることを示すのであり、内戦という現象自体が⁽⁴⁴⁾、政府が政府として機能していない(無政府状態)ことの証左であるのかもしれない。

しかし、統治能力を備えた政府があっても飢饉は起こりうるという事実を看過してはならない。この場合、政府は飢饉防止の対策が「できない」のではなく、何らかの理由により「しない」のである。ここには明らかに社会的な「意思⁽⁴⁵⁾」の存在が認められる。政府の能力と実際の行動との間に意思の介在を想定しない限り、そのもたらす結果を説明することができない。意図せず・作為の結果発生した飢饉としては、サブサハラ・アフリカで価格政策の失敗による飢饉の多くが挙げられる。意図せず・無作為の例として、1974年のエチオピアの飢饉は政府の介入があれば防止できた飢饉といわれている。意図的・無作為の例として、内戦時の多くの飢饉が当てはまる。意図的・作為的な例として、1932-34年のウクライナで発生した「スターリン飢饉」は、反政府運動の温床地域を壊滅させるために、スターリン政権によって意図的に引き起こされたといわれている⁽⁴⁶⁾。このように、意図するとせざるとに関わらず、また作為か無作為かに関わらず、飢饉は政治的決定の帰結であるといえる。ここに、飢饉を防止しようという政治的意思決定ができる政府とできない政府の違いはどこにあるのかという問題設定が成り立つ。飢饉を防止するための、国内において、人為的に分配の問題を解決する、政治的な意

(43) ホッブス(水田洋・田中浩訳)『リヴァイアサン』河出書房新社、1966年。

(44) 内戦では反政府的な特定の地域を攻撃する手段として意図的に食糧供給を止めるインセンティブが働くこともある。

(45) ここで意思とは、意図的という意味に限定するのではなく、意図せざる結果として引き起こす場合も含む。またその手段は価格操作などにより積極的に引き起こす場合(作為)か消極的に発生防止に失敗する場合(無作為)かを問わない。

(46) Devereux, *op.cit.*

思決定のメカニズムが存在することが想定される。ドレズとセンはその答えを民主主義(Democracy)に求め、「民主国家では飢饉は起ったことがない」という命題を提示した⁽⁴⁷⁾。なぜ民主的政治体制では飢饉を防止するような政治的意思決定がなされるのであろうか。次章において、センらの仮説が成立する理論的根拠について検討する。

四．民主的応答性の理論解題：三つのモデル

1．民主主義と飢饉⁽⁴⁸⁾

民主主義と飢饉に関するセンらの洞察は、人口規模や一人あたり食糧供給などの初期条件が似ている中国とインドを比較した事例研究から得られたものである。インドはイギリスの統治下にあった時期には頻繁に飢饉が発生していたにも関わらず、独立後は重大な飢饉は一度も発生していない。他方、中国では大躍進の時期に発生した飢饉で1958-61までの間に2950万人が死亡した。独立後のインドで一人当たり食糧供給量の大幅な増加があったわけではないが、インドにおいては飢饉が発生しそうになると、政府が被災者への食糧配給に加えて市場で売買されている商品を購入できる所得保障や雇用創出を行った。他方、中国ではこのような公的な支援措置が採用されることは無かったために飢饉は発生した。センらは、両国の政策パフォーマンスを分ける要因は何かというパズルを設定し、それを民主主義の有無により説明した。すなわち、

仮説1：独立した民主主義国家では、深刻な飢饉は発生しない

という仮説を提示した。民主主義政治体制が確立した独立後のインドは、複数政党制が導入され、表現の自由が認められていたため、強力な

(47) Dreze and Sen, *op.cit.*, (1989)

(48) 本記述は、Dreze and Sen, *op.cit.*, (1989) に拠っている。

野党と独立したジャーナリズムが形成された。政府の政策を批判することができるこれらのアクターの圧力により、政府は飢饉救済活動を行わなければならない。対照的に、共産党一党独裁政権の中国では、政府を批判することのできる野党もジャーナリズムも存在しなかったため、政府は飢饉への適切な対応を行うことがなかった。インドと中国の比較により、政治体制のもつ特徴が、飢饉という社会的帰結の有無を決定づけることを明らかにしたセンらの研究は説得力がある。

以上のようなセンらの議論の特徴は、メディアを通じた公開討論が確保されることにより価値規範が形成されるはずであるという仮定を置いた議論である。これは、規範的社会選択論による民主主義制度の理解と捉えることができる⁽⁴⁹⁾。また特に強力な野党と独立したジャーナリズムの役割に注目していることが挙げられる。これは、センらが民主主義の構成要素として自由を最も重んじることに由来し⁽⁵⁰⁾、民主主義の構成要件に実質的内実を要求する立場として位置づけることができる⁽⁵¹⁾。ここではセンらのアプローチを規範的社会選択論として捉え、合理的選択論⁽⁵²⁾による説明と対置させ、またセンらの民主主義の理解を実質的民主主義と捉え、手続的民主主義の理解に基づく説明と対置させ、それぞれの理論モデルから演繹される結論の比較検討を試みる⁽⁵³⁾。

(1) 規範的選択論による立論とその限界

センらによって提示されたモデルは民主主義のもつ規範的・実質的特

(49) Dennis C. Mueller, *Public Choice II*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1989.

(50) Dreze and Sen, *op.cit.*, (1995)

(51) Adam Przeworski et al., *Sustainable Democracy*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1995.

(52) Kenneth A. Shepsle, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W.W. Norton, 1997.

(53) もっとも、センは民主主義の手続的要件の重要性についても述べており、二つのモデルが完全に分かれるわけではない。ここでは合理的選択論によるモデルと規範的選択論によるモデルを設定し対置させることで、理念系を抽出した。

徴に注目したモデルといえるであろう。センは、民主主義の役割として三つの面を挙げている⁽⁵⁴⁾。本質的重要性 (Intrinsic Value) : 民主主義は自由を拡大し個人の生活を豊かにするので、それ自体として価値がある。手段的重要性 (Instrumental Value) : 民主主義は統治者に行動のインセンティブを与える事を通じて国民の生活の向上に役立つ。そしておそらく手段としての民主主義から本質的に重要なものへの架橋として構築的重要性 (Constructive Importance) : 民主主義が保障する公の場での議論は個々人の価値の形成を促し、社会正義の規範の構築に役立つ、としている。民主主義が飢饉を防止するメカニズムは、特に民主主義の構築的役割により説明されている。公開の議論を通じた価値の形成に着目したセンの議論は、規範的な議論である。つまり公開の議論を通じ社会正義という価値が浸透することにより、民主主義の制度ははじめて機能することができるという立場をとる。センは、多数決原理の基では、総人口の一部の人たちが飢饉にあっているときの政府の公共政策を説明できないとしている。飢饉に見舞われる人口の総人口に占める割合はせいぜい5%であり、自己中心的な世界を仮定すれば、だれも深刻な問題として扱わないにも関わらず、民主主義下で救援活動が行われる理由は、公開の議論を通じて形成された正義の感覚であるという⁽⁵⁵⁾。それは、自分の利益とは関係ないにも関わらず他者の困窮状態を放置することができないという感覚であり、他者を思いやるという反選好的選択である「社会的コミットメント⁽⁵⁶⁾」と定義される⁽⁵⁷⁾。確かに人間が選好とは一致し

(54) Amartya K. Sen, "Democracy as a Universal Value," *Journal of Democracy*, 10(3), 1999, pp.3-17.

(55) Sen, *op.cit.*, (1999)

(56) 自分に低い効用しかもたらさないとわかっていても、他者のへの理解から敢えて選択される効用と定義される。従来の経済学が想定する選好と選択を区別しない合理的行動モデルへの批判に基づき提示された概念である(川本隆史『現代倫理学の冒険 - 社会理論のネットワークへ -』創文社、1995年)。

(57) Amartya K. Sen, "Individual Freedom as a Social Commitment," *The New York Review of Books*, June 14, 1990, 49 - 54. (川本隆史訳「社会的コミットメントとしての個人の自由」『みすず』358号、1991年1月号、68 - 87.)

ない行動を起こすことは現実にはありうるであろう。しかしこれは、民主制度が機能するためには非常に高度な要件が必要とされることを意味する。制度は価値観や正義感がなければうまく機能しないというが、これは文化の異なる地域への民主制度のレプリカビリティを否定することにつながる可能性がある。また野党やマスコミによる公開の議論が活発化すれば、個人の中に他者を思いやる選好が生まれる必然性はあるのであろうか。公開の議論は個人の選好を変えるかもしれないが、どのような方向に変わるかは予測不可能である。民主主義が機能する前提を民主主義政権下に住む個人の選好に依存し、そのような仮定に基づいてモデルを構築している以上、人が倫理的にならなければ問題は解決しないということになってしまう。また、民主主義政権下で飢餓が防止されている理由は、構築的機能が発揮された後でないと説明できないということの意味するが、構築的機能がどの程度達成されたかを計測することは不可能である。民主主義のもとでの個人の選好および社会的規範が他者理解的であるために飢餓が発生しないという説明からは、政策的に活用可能なインプリケーションを導きにくいのである。

規範的立論に基づいて構成されるセンらの仮説は、以下のモデルとして捉え直すことができる。

<センの公開討論モデル>

理論モデル1-1：民主的政治体制下では、公開の批判を通じた政策が実行されるので、飢餓は発生しない

前述の様に、民主主義体制の国に住む個人は、公開の討論を通じて社会的コミットメントという選好を内在しているという暗黙の仮定に基づいたモデルである。ここでの民主主義は、手続的要件だけでは足りず、実質的要件を備えていることを要求されている。個人が社会正義の規範を備えた世界においては、政府の無策を批判するアクターが存在すれば、

公開の議論を通じて個々人の内部において他者を配慮する価値感が形成され、または触発されることで、飢餓防止への公共活動が行われるというものである⁽⁵⁸⁾。センのアプローチを本稿では便宜的に「公開討論モデル」と呼ぶことにする。ここでは主要なアクターは野党とジャーナリズムであり、これらの政府との水平的緊張関係によって飢餓への政策が決定される。選挙手続に裏付けられた個人と政府との垂直的な緊張関係は民主主義の制度として所与のものであるが、機能しないこともあるため、相対的な重要度は低い。しかし、政府に飢餓防止の政策を実行させる要因として、野党とマスコミの存在を直接当てはめるセンの説明は不十分といわざるを得ない。それは制度的(手続的)特徴からも説明されなければならない。

(2) 合理的選択論による立論の試み

本項では民主主義と飢餓との関係についての仮説について、センらが依拠する規範的立論に抛らず、合理的選択論の理論枠組による再構成を行う。公開討論モデルのように飢餓の原因を行動主体としての個々の人間の選好に帰するアプローチをとる限り、飢餓の発生メカニズムを特定することは事実上不可能である。また人間一人一人の選好を変えることは困難であるため、有効な解決策を講じることはできない。ゆえに、たとえ全ての人間が利己的動機に基づいて行動をしたとしても飢餓という社会的に最悪の結果を引き起こさないための「仕組み」を見つける方が現実的かつ有効なアプローチと考えられる。行動主体(アクター)として利己的かつ合理的な個人を仮定し⁽⁵⁹⁾、社会はそのような個人から構成されるものとする。人間の多様性を考慮すると全ての人間が利己的かつ合理的という仮定を置くことは非現実的であるように思える。しかし行動主体の選好を一律(しかも最も厳しい仮定)のものとするので、むしろそ

(58) Sen, *op.cit.*, (1999)

(59) 個人を立論の基点におく説明方法は方法論的個人主義と呼ばれている。

それぞれの社会が持つ仕組み、つまり「制度」を比較することができるという利点がある。つまり、同じような人間からなる社会であるにも関わらず、同じような問題に直面したときに飢饉に陥る制度と陥らない制度の違いはなぜなのかということを考えることが可能になる。これは飢饉という社会が抱える問題を特定の個人または人間一般に帰する主張を排すアプローチである⁽⁶⁰⁾。このような分析枠組を使うことで、飢饉という現象を政治制度による社会的意思決定の帰結として説明することが可能となる。

モデル構築にあたっては以下の仮定を置く。ダウنزによるモデルに従い、全てのアクターは自己の効用の最大化を図る事を目的として行動する合理的アクターと仮定する⁽⁶¹⁾。政治家の Office-seeking 行動の仮定：政治家(政党)は、理念・理想の政策を実現するために行動するのではなく、支持(得票)の最大化を目指して行動する⁽⁶²⁾。与党は再選を目指して活動し、野党は政権奪取を目指して活動する。有権者の回顧的投票行動(Retrospective Voting Behavior)の仮定：政府の実施する政策から効用を受ける個人である有権者は、選挙において自分に最も高い効用を与える政策を実施すると予想される政治家(政党)に投票する。予想は、政治家(政党)の前回のパフォーマンスに基づく。中位投票者定理(Median Voter Theorem)の仮定：ブラックはホテルリングの空間立地論を政党間競争に応用し⁽⁶³⁾、選挙の争点が次元で有権者の選好に単峰性の仮定がみたされるならば⁽⁶⁴⁾、多数決ルールに基づいて政策は中位投票者の水準で決定するというモデルを提示した。

(60) 本アプローチを採ることにより、飢饉は、被害者本人が悪いのか、その他の集団が悪いのかという論争を回避することができる。

(61) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957. (古田精司訳『民主主義の経済理論』成文堂、1980年)。

(62) たとえ理念・理想を実現することを目的としていたとしても、その必要条件として政権を掌握していることが必要となる(George Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press, 1990)。

以上のように有権者も政治家も合理的アクターという仮定を置いて立論を組み立てたとしても、民主的政府の飢饉へのパフォーマンスの良さを説明できるかどうかを検討する。

<説明責任モデルの提示>

理論モデル1-2：民主的政治制度が整うほど、説明責任に基づく予防・対応政策により、飢饉の発生確率低くなる

どのような政治体制の下でも、個人はなんらかの方法を使って自分の選好を政策実行者に伝える。なかでも最も一般的な手段は選挙である。民主主義を構成する最小限の要件は選挙であり、投票は民主主義の必要条件である⁽⁶⁵⁾。民主主義の定義は様々あるが、本稿ではこの最低限の機能に限定した定義を用いる。その上で、最も狭い定義での民主主義でも飢饉を防止できるかどうかを検証する。広範な選挙権が認められていて、選挙という形での個人の選好を表明する制度が整っていれば、政府はこれらの選好を集計することで市民が求めている政策はどのようなものかを正確に知ることができる。正確な情報を得ることは、政府が市民の選好に忠実な政策をとる可能性を高める。しかし、たとえ選挙制度が確立されていても市民の選好が歪曲なく伝わるとは限らない様々な障害がある。まず情報収集には必然的に何らかのコストが伴うため、一般の有権者は合理的に無関心なままにいる可能性もあり政治参加が確保される保障はない⁽⁶⁶⁾。日々の生活に困窮している貧困者にとっては投票の機会費

(63) Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press, 1958.; H. Hotelling, "Stability in Competition," *Economic Journal*, 39(1), 1929, 41-57.

(64) 投票の循環が発生しないことを意味する。

(65) William Riker, *Liberalism against Populism: a Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W.H. Freeman, 1982. では、投票は民主主義理論の中心概念であると同時に社会選択論の主要なテーマであるため、両理論の結合が可能であることを指摘されている。

用は高いため棄権をすることが合理的であるかもしれない。このようにして投票の機会費用の小さな者や強力な利害関係を持つ者のみの選好が集計されることから、特定個人・集団の利害により社会全体の共通目的が歪められるという問題が生じる⁽⁶⁷⁾。仮に全員の直接投票により決定が行われたとしても(つまり直接民主主義の仮定)、投票は原理的欠陥を抱えている。それは投票のパラドックスと呼ばれる現象であり、投票に基づく多数決による採択は票の循環が発生するため集計の方法により結果が変わることが明らかとなっている⁽⁶⁸⁾。また代議制のもとでは政党間の票取引などにより選好はさらに歪められる(ログローリング)。このように選好を伝える手段としての選挙は様々な問題を抱えているにも関わらず、民主的政府が飢餓に対する対策を立てずにはいられないインセンティブを与えられるのはなぜであろうか。それは、政府自体が有権者の支持によって成り立っていることから、有権者の意思に反する政策が実行されたり望ましい政策が実行されなかった場合、最終的には有権者が政権党を除去する拒否権を持っているからである。例えば極右と極左の結託による為政者の打倒なども有りうることから⁽⁶⁹⁾、有権者を極端に害する政策を採ることを止まる制度的抑制力が働く。選挙を通じて、政府の政策に関して有権者への説明責任(アカウントビリティ)が発生する。ここで主要なアクターは有権者と政府(与党)である。政府が恐れる直接の相手は、有権者であって野党やマスコミではない。指導者が説明責任を持つということ、言い換えれば有権者が拒否権を持つということは、選挙制

(66) Downs, *op.cit.*

(67) 集中的な利害を有する集団は集合行為のジレンマを克服し、選挙外の方法で政策に影響を与えようとするインセンティブを持つことになる。例えば消費者よりも生産者のほうが政策に対して敏感である(George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971)。

(68) Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New Haven: Yale University Press, 1963. に拠る。また、これは合理的な個人からなる社会が一貫した政策を保とうとするには独裁者を必要とするという含意をもつ。

(69) Riker, *op.cit.*

度に裏付けられたいかなる民主制度でも最低限担保されている機能であろう。民主主義の様々な効能が研究されているが、有権者を著しく害するような政策が実行されることは、その制度的特性から有り得ないということが導き出される。飢餓を防止するということは、人間の生存が最低限は保障されるということである。理論的には、中位投票者は公共財としての飢餓への救援を選好するであろう。なぜなら特に途上国で干ばつなどの影響を受けやすい国の場合、飢餓発生確率が高く、しかもどの地域で発生するかの予測が立て難い状況が想定される。不確実性の高い場合⁽⁷⁰⁾、自分が直接の被害者でない場合であっても、政府による公共支援を選好すると仮定することが正当化されるであろう。また選挙に勝つために有権者からの評価を気にし、政策パフォーマンスを良くしようとしている政府は、飢餓を防止出来ない場合には与党の政策パフォーマンスが悪いという「信念」を有権者に与えることになるため、飢餓防止に尽力することが説明できる。結局、野党も与党も中位値である飢餓防止政策に収斂される。このように、選挙を通じた民主主義の説明責任を担保する制度が、有権者の選好と与党のインセンティブを繋ぎ合わせることで、政府の政策が有権者の選好に対して非民主国に比べたらより反応的ということを示すことができる。このような説明の仕方を、ここでは「説明責任モデル」と呼ぶことにする。

ここで、センの理論との整合性を検討する。センの公開討論・規範モデルでは、野党・ジャーナリズムの役割が強調されたが、説明責任モデルにも、これらのアクターの役割を組み込むことは可能であろうか。センのモデルでは、野党・ジャーナリズムは、政府与党への批判を行うことによって公開の議論を巻き起こし世論を形成するアクターであったが、

(70) 不確実性の高い状態とは、John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971. が想定する無知のヴェールに覆われた原初状態に近い状態と解釈できる。無知のヴェールのもとでの合理的個人による社会契約の締結においてはミニ・マックス戦略(最悪の状態を最少化させる)が採用される。

選挙制度を中心に据えた説明責任モデルでは、野党・ジャーナリズムは、有権者及び政府がより精度の高い情報に基づいた選択を行うための多元的情報源⁽⁷¹⁾を確保するものとして位置づけることができるであろう。政府と有権者との間の情報の非対称性が大きい状況における野党・ジャーナリズムによる批判や抗議行動等は、有権者にとっては政府の実際のパフォーマンスを知る事で(つまり情報操作により偽られた高パフォーマンスに騙されることなく)、より正確な選好を顕示ができることを可能にし、他方で指導者にとっては有権者の要望を正確に把握し(つまり情報統制により飢餓の発生に気づかないことなく)、より適切な行動を採ることを可能にする。このように情報が広く行き渡る事は、政府の有権者の選好に対する応答性を高めさせる効果がある。換言すれば、批判的情報配給網は、選挙を通して行われる社会的選択の効率化に寄与する。以上のように、センのいう野党とマスコミという批判の回路(水平的緊張関係)は、個人の選好を汲み上げて実現させる手続的な回路(垂直的緊張関係)の存在を前提とした上で補完的役割を果たしていると解釈することができる。民主的制度のもつ飢餓抑止的制度能力は、センのように野党とマスコミの存在から直接に導かれるのではなく、有権者と政治家の間の、選挙を通じた参加と説明責任の関係に立ち返って説明し直されることで、より包括的なモデルとなる。説明責任が発生する仕組み抜きには、政府への批判が起る理由を説明できず、自由な議論の場が無ければ説明責任が問われる仕組みは効果的に機能することはない。このような形で公開討論モデルを説明責任モデルに包含することにより、両モデルは代替的モデルではなく補完的モデルとなる⁽⁷²⁾。

(71) Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991. は、情報源が一つより二つの方が、一つの情報に関する誤差が小さくなるという意味で効率的だという議論を行っている。また、Schultz, 1999 は複数情報源をもつ情報の効果として、政策への信頼性(Credibility)が増すことを明らかにしている。

<地域バイアスモデルの提示>

理論モデル1-3: 民主的政治制度が整うほど、支持基盤への優遇政策により、飢餓の発生確率低くなる

合理的選択論の仮定と枠組みを使って、支持基盤の面から政治制度と飢餓との関係を説明することが可能である。先行研究が明らかにしているように、食糧供給量の低下は飢餓発生の主要な要因の一つである。国内で食糧を生産する農村が手厚く保護されていれば、飢餓発生の蓋然性は低下すると考えられる。民主的政治体制では農村が保護される傾向が強いことが明らかになっている。ダウズは、民主的な選挙制度が整っている場合であっても、一般の有権者の「合理的無関心」により特殊利益を持つ有権者の選好のみが集計されるため、政策に歪みが生じる可能を指摘した⁽⁷³⁾。オルソンは、民主主義国家における利益集団が、選挙以外の手段によって政府への圧力をかけることで自分達の要求を実現する集合行為論を展開した⁽⁷⁴⁾。圧力集団は一人一票の選挙では計ることのできない選好の強さという情報を政策立案者に伝える役割をもつが、一部特定者のみを優遇する政策が採られる可能性がある。政策に対して、消費者側は薄く広範な利害を持つ一方で、生産者側は強力で限定された利害をもつため、強力な圧力団体を形成する誘因は生産者により強くはたらく。オルソンに拠れば、このような団体で集合的利益を実現するためには、構成メンバーがフリーライダーの問題を解決しなければならないが、農民間団体の場合は特に住民相互の結束が強くフリーライドが容易で

(72) またセンらは、政府の政策と民衆の参加の双方からなる公共活動(Public Action)の重要性を強調するが(Dreze and Sen, *op.cit.*, (1989))、この概念は選挙を介さない政府と市民の垂直的緊張関係と捉えることができる。

(73) Downs, *op.cit.*

(74) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965. (依田博・森脇俊雄訳『集合行為論』ミネルヴァ書房、1983年); Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press, 1982.

ないという農村特有の地域的特性をもつ。このようにして民主的国家では食糧の生産者である農家への手厚い保護が行われることになる。また、民主主義の選挙制度では、都市化（農村から都市への有権者の移動）が進展した後も議員定足数の割り当てが継続するため、農業補助金が低下しないことも示されている⁽⁷⁵⁾。これらの説明は一貫して民主的制度の農村保護傾向を示している。日常的に農業が保護されているならば、食糧供給不足という事態が発生する蓋然性は低いであろう。また不足に陥った場合であっても支持基盤である農家に有利な対策が取られ、農村での飢饉へと発展する可能性は低いと思われる。

反対に、都市が優遇された場合は、飢饉発生の可能性を高めるであろう。リプトンは「都市へのバイアス」が農村における飢饉の脆弱性を高めることを指摘している⁽⁷⁶⁾。農村は工業部門を抱える都市への食糧を安価で供給するために搾取されてきた。このように食糧生産者価格を人為的に抑制することで、小農の生産意欲を阻害するような非合理的な政策が採用される理由を、ペイツは権威主義政権の支持基盤が都市であることに求めた⁽⁷⁷⁾。すなわち、権威主義政権の基盤である都市住民はクーデター・デモ・ストライキ・暴動などの手段を採りうる組織化された労働勢力やエリートであるため、農業収奪的政策を採っても都市住民に安価な食糧を供給することは、権威主義政権の安定度を高めるためには合理的な政策であったことをアフリカの事例により示した。このようにして食糧生産地である農村の疲弊が進展した場合、飢饉の脆弱性を高めるといえる。実際、全ての飢饉は非民主主義的政治体制の下で発生してい

(75) Michael F. Thies, "When Will Pork Leave the Farm? Institutional Bias in Japan and the United States," *Legislative Studies Quarterly*, 23(4), 1998, 467-492.

(76) Michael Lipton, *Why Poor People Stay Poor: a Study of Urban Bias in World Development*. London: Temple Smith, 1977.

(77) Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press, 1981.; Robert H. Bates, *Essays on the Political economy of rural Africa*, Berkeley: University of California Press, 1987.

るが、その大半は農村での飢饉であることからこの理論を裏付けることができる。毛沢東の中国は権威主義であるが、例外的に農村を優遇した。1958年から大躍進のときに飢饉が発生したものの、被害の大半は都市部であったことから⁽⁷⁸⁾、政府による政策的偏向が飢饉に影響力を持つことが明らかである。このように政治体制の権力基盤に基づく政策的な地域的バイアスからも飢饉への脆弱性を説明でき、これを「地域バイアスモデル」と呼ぶことにする。

2. 民主主義と貧困

センらは突発的飢饉（飢饉）と慢性的飢饉（貧困・栄養失調）とを区別した⁽⁷⁹⁾。飢饉の発生を政治体制の違いによって説明する一方、貧困については経済政策⁽⁸⁰⁾の違いによって説明した⁽⁸¹⁾。つまり飢饉と貧困との間には事象としても概念としても断絶があるため、発生経路も異なるものを想定したのである。しかし、飢饉は日常的な貧困と無関係に起るのであるか。慢性的な栄養失調は、突然の外生的衝撃（内戦・干ばつ・洪水など）に対する脆弱性を高めることが想定されるため、日常的な貧困状態の連続線上に飢饉を捉えることが可能である。事象としての連続性が認められるならば、説明要因の連続性を想定することは妥当である。すなわち、

(78) E. Kula, "Politics, Economics, Agriculture and Famines: the Chinese Case," *Food Policy*, 14(1), February, 1989.

(79) Dreze and Sen, *op.cit.*, (1989: 7-9)

(80) 政府介入により成長を優先させる政策である「成長媒介保障型戦略」（東アジアで成功）
政府介入により分配を優先させる政策である「政府支持保障型戦略」（インドのケララ州・中国・コスタリカなどで成功）
自由主義により成長を追求した「無目的の豊かさ戦略」（ブラジルなど）
インドやサブサハラアフリカなどの後発発展途上国と、類型化した（Jean Dreze and Amartya Sen, *India: Economic Development and Social Opportunity*, Delhi: Oxford University Press, 1995.）

(81) センは飢饉について、「なぜ」予防政策が発動されるのかを考察したが、貧困についても、（経済）政策が採られる原因自体を研究する余地がある。

仮説2：民主的政治制度整うほど、絶対的貧困（慢性的飢餓）の割合が減少する

という仮説を立てることができる。では民主制度と貧困とをいかなる因果関係に基づき推論することができるであろうか。飢饉を説明するセンの公開討論モデルは、緊急時の民主的政府による反応に焦点を当てたため、日常的な貧困を説明するモデルとしては使用できない。民主主義の属性を「政府への批判」として定式化したセンのモデルに従えば、慢性的飢餓（日常的貧困）は、飢饉と異なり緊急性・重大性・ニュース性に乏しいため、議会の場やマスコミを通して公開の議論に晒されることも少ないので、例えば民主主義であっても、貧困対策を採るべきとする圧力が政府にかかることはない。実際、中国が慢性的貧困を解決できたのに対して、インドでは民主的政府が存在していても貧困の解決はできていないという事実が示されている。貧困問題は、飢饉と異なり批判にさらされることも少ないため、民主的政府のもとでも、放置されるのである。民主的政治体制は緊急時においてのみ、その威力を発揮するのであるか。説明責任モデルを使って説明を試みる。

<説明責任モデルによる貧困の説明>

モデル2-1：民主的政治制度が整うほど、説明責任に基づく貧困層への分配が行われ、通常時における絶対的貧困の割合減少する

アクターについて合理性の仮定をしたうえで、中位投票者定理を当てはめる。日常的な貧困の問題は、富の再分配の問題として捉えることができる。よって政策の争点は「誰から誰への再分配か」と仮定できる。発展途上国に一般的に見られる有権者の分布の傾向は、貧困層が多数を占める社会である。よって平均所得に比べ中位投票者の所得水準が低くなるため、富める者から貧しい者への再分配に賛成する投票が行われる

はずである⁽⁸²⁾。民主的な選挙が行われていれば、政府は貧困層を重視した分配政策を採ることを余儀なくされる⁽⁸³⁾。緊急時への失策という公共財提供に失敗する場合のように不特定多数が拒否権をもつのではなく、特定の層への説明責任が発生することが特徴的である。有権者と政治家の関係に着目した本モデルによって、批判勢力と政府との水平的緊張関係に着目したセンのモデルでは説明不可能であった日常時の分配を説明することが可能となった。このモデルが示唆するように、民主政府と非民主政府では貧困問題に対するパフォーマンスに違いがあるかどうかを実証に附されなければならない。

〔未完〕

(本学法学部助手)

(82) A. Meltzer and S. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, 1981, 89.

(83) 飢饉のような緊急時に比べて長期のため、誰の要望に応えなければいけないのかがより強く反映されるであろう。