分配のどこに問題を見るか

佐藤 仁
東京大学大学院助教授
（国際協力学）

サステイナビリティ問題の本質は特定の物質が物理的に枯渇することではありません。私たちの社会経済を支えている基礎的な手段が極端に不足したり、劣化したりすることが問題なのです。ところで、この「不足」に伴う負担（場合によっては利益）は均一に生じるものではなく特定の地域や階層に偏るのが常です。「サステイナビリティ」に潜む分配の諸相は生きる手段の分配に関わるという意味で、それ自体として重要ですが、将来に向けた人々のやる気や行動を引き出すには分配の公平性にも配慮することが欠かせません。しかし、分配の実態を正確に把握し、そのどこに公平性の問題があるのかを見極めるのは容易ではありません。

分配の望ましさを判定する普遍的な基準がないことも難しさの一つですが、それ以前の問題として、表面上の分配と実態的な分配との間には往々にしてズレが存在するからです。例えば、教育機会というサービスの分配を「公平な入学試験」を通じてどれだけ担保しようとしたとしても、その試験が特定の資源（例えば学習塾）へのアクセスを前提とするのであれば、試験制度だけで教育機会の格差を論じることはできません。人々には多様な属性があるので、ある次元での分配の公平化が別の次元で格差が生み出すということも考えられます。表面の次元に囚われるあまり、格差を生み出している構造をそのまま温存してしまうこともありえます。表面上の動きに惑わされない方法の一つは、財やサービスの基盤にある資源の動きを見ることです。

「ブラックホールは真っ暗なのに、なぜそこにブラックホールがあると分かるのですか」。宇宙論で著名なホーキング博士の『時間の歴史』には、こんな話が出てきます。真っ暗闇でダンスをしているタキシードの男性と、白いドレスの女性のペアを思い浮かべてください。真っ暗なので黒いタキシードの男性の姿をはっきりと見ることはできません。しかし、かすかに見える白いドレスの女性の動きを見ることによって、男性の動きを大よそ推測することができる、というたとえ話です。私はこのアナロジーをそのまま資源分配の議論に借りてこようと思います。つまり、見えにくい人と人の関係を直接観察するのではなく、また見えやすい財・サービスの分配に焦点を限るのでもなく、資源の分配を注意深く見ることによって人々が置かれている位置関係や、さらされている力の働きを推測するのです。

もちろん、現実はそう単純ではありません。というのも、資源が多く存在することと、人々がその資源を利用して生活の質を向上できるかどうかは別問題だからです。アマルティア・セン（注1）は、飢饉の歴史を調べるなかで食料生産量が最も多い時期にも飢饉が生じていることを突き止めました。また、アフリカや南米では豊かな天然資源に恵まれながらも民主化が遅れ、貧困にあえいでいる国が多くあります。誰にとって何が資源になるのかは、その国や地域における知識、資本、技術の分布と、それら投入の果実を分け合うための分配の制度設計によって決まってくるのです。言い換えれば、資源を獲得するための資源の分配が重要になるのです。

●連載講座●
サステイナビリティと資源の分配 ――― 3

津波援助にみる分配問題

スマトラ沖地震の津波被災者に対する支援を例に考えてみましょう。津波が襲った二〇〇四年一二月二六日当時、私は政策アドバイザーとしてタイの天然資源環境省に派遣されていました。期せずして、国際協力機構による生活復興支援のための調査にかかわることになった私は、現場で興味深い現象を目にしました。被災地には国内外から大量の支援物資と義援金が集められていたのですが、それが現地の問題を解決するどころか、かえって問題を作り出しているような場面が多々見られたのです。個々の援助団体は善意に基づいて被災者に支援の手を差し伸べようとしているのですが、どうもそれが人々のニーズとマッチしていないのでした。

このズレはなぜ生じるのか。この問いが分配の偏りを是正していく政策への糸口になります。ズレが生じる要因の一つは、支援団体が集落や避難民キャンプの間で公平を欠かないように、その規模に応じて物資を配分して

いたのに対して、人々の関心の中心は集落内の分配だった点です。集落間では物資の分配にバランスがとれていたとしても、集落内での分配に偏りがあると災害復興時に最も必要な隣人同士の信頼関係に傷がついてしまう可能性があります。例えば、企業による恒久住宅の寄付は、後になるほど上等なものへと変化しましたが、この背景には企業同士の「評判」をめぐる競争がありました。「入居のタイミング」というそれだけの理由で同じ村の被災者が異なる扱いを受けたのです。

ところで、ここまでは援助物資が届いた後の話でした。しかし、同じように被災しているのに、そもそも援助物資が集まらない場所もありました。地域間の格差は、集落の人口密度や道路への近さなど地理的な条件も関係しますが、より重要なのは地元にもともと存在した資源分布の偏りでした。ここで言う「資源」とは、働きかけると力を発揮する「可能性の束」のことです。たとえば、土地がそうです。土地に対する権利をもっていないと住宅支援は来ません。津波という災害を利用して沿岸地域の不法居住者を追い出したいと考えていた地主層は、援助が入らないように様々な妨害を試みました。魚民たちにとっての生活資源であった土地は、地主層にとっては潜在的な観光資源でした。土地という基盤的な資源をめぐる争いが援助を引き寄せたり、突き放したりしていたのです。資源があるかないかだけを問うのでなく、また誰がそれを支配しているのかだけを問うのでもなく、資源のもつ多様な価値が文脈に応じて引き起こす作用を見なくてはいけません。

重要な初期条件の設定

「援助」の名の下に足りないものを補うことによって公正さを取り戻そうとする発想には限界があります。なぜ足りなくなったのか、という構造的な問題から私たちの目を逸らせてしまうからです。残念なことに、分配を偏らせてきた既存の政策や社会構造に、私たちはなかなか目を向けようとしません。例えば、私たち日本人はＯＤＡの増減については熱心に議論しても、それを日本による難民の受け入れや農産物関税の軽減、あるいは、農業補助金の問題と同じ土俵で議論することは稀です。分配を論じるのであれば、追加的にできること、今やっているがやめるべきことの二つを同じ土俵に乗せて議論すべきではないか、と私は考えます。

資源の分配においては、初期段階でのルールの設定が重要になります。土地の所有権を考えればわかるように、資源は財やサービスの分配とは異なり、ピンポイントの移転が難しいうえに、市場に任せておくと強者に集まっていく傾向があります。そもそも、価格がついていない天賦の資源に誰が権利をもつべきかは技術的には決まりません。よって、資源の分配では政治の場での議論と初期条件の（再）設定が必要になるのです。そこで重要になるのが、「注目の分配」です。政治の世界では、「注目」はひとつの重要な資源です。津波は世界中に配信された映像を通じて注目されたゆえに、多くの援助を引き出しました。とりわけ、観光地として有名だったプーケットには被害が少なかった割に多くの援助が集まったと言われています。しかし、世界には注目されないゆえに他の資源が引き付けられてこない場合が多いのです。

南タイの津波被災地で聞き取りをする筆者（一番右手）.（2005年4月筆者撮影）

資源を「可能性の束」と定義すれば、資源の分配とは可能性の分配です。これは、所得や財それ自体の保有よりも、それらをもって「何ができるのか」という広い可能性の世界へと私たちを誘導します。しかし、人々が享受している自由を直接に分析することは困難です。そこで人々の自由を根底で支え、必要に応じて呼び覚まされる資源に目をつける価値があるのです。もっとも、資源を総合的に捉える学問はいまだ未発達であり、多くの仕事が残されています。そこで次回は資源をめぐる学問のあり方について考えてみましょう。

（注1）Amartya Sen（1933-）インドの経済学者。一九九八年ノーベル経済学賞受賞。不平等や貧困の研究で大きな功績を残した。