

第2章

戦略的運営能力の形成を目指して

——「東アジアの奇跡」に学ぶ——

後 藤 一 美

はじめに

世界の成長センターとしての東アジア地域における急速な経済開発の進展という現実の動向を背景に、開発運営の「導き手」と「見えざる手」を巡って、「政府か市場か」という新たな政策論争が展開されている。

開発援助思想における新古典派経済学（市場メカニズム重視の考え方）の優位傾向が認められる一方、最近では、「東アジアの奇跡」をもたらした開発メカニズム（政府の選択的介入の役割）への関心が高まっている。東アジア経済の成功事例をととして、経済政策運営を巡る「3つの失敗」（政府と市場と両者の調整）を国ごとの実情に応じて吟味するとともに、当該経済社会システムの「戦略的運営能力」（適応力、柔軟性、実益重視）を形成することの重要性に加えて、他地域への適用の可能性が示唆されている。

こうした状況のもと、開発研究の分野においても、開発経済学が、再び、面白くなりはじめようとしている。我々は、如何にして、「東アジアの奇跡」を超えることができるのだろうか。

本稿においては、開発援助政策論の観点から、「東アジアの教訓」を批判的に検討しつつ、主として、次の4つの問いかけを議論することにより、「戦略的開発運営能力の形成」の重要性を指摘することとしたい。第1に、知的公共財としての「東アジアの奇跡」とは何か。第2に、成長を共有するための制度的基盤形成の重要性とは何か。第3に、東アジアの経験の他地域への適用可能性はあるか。第4に、開発援助政策論にとっての含意とは何か。

1. 知的公共財としての「東アジアの奇跡」

1990年代に入り、開発経済学は、第2のパラダイム転換期ともいうべき様相を見せ始めているように思われる。市場メカニズムを重視する「新古典派アプローチ」の優位傾向は否めないまでも、「開発の政治経済学的アプローチ」に加え、「新制度派アプローチ」や、「新成長モデル・アプローチ」や、「ケイパビリティ・アプローチ」といった考え方が登場するに至り、新古典派を超えるための知的営みが試みられていることは、注目に値する。そこでは、短期的な危機管理に留まることなく、改めて、長期的開発戦略の重要性と不確実性のもとでの「政府の役割」が再認識されるようになってきている。

このような開発経済学の展開を踏まえながら、これまでは、往々にして、国際開発協力（特に、構造調整計画）の知的分野において、「眠れるパートナー」(a sleeping partner)としての地位に甘んじてきた傾向のある日本政府（大蔵省）が、積極的なイニシアチブを発揮することにより、東アジアの経済発展の成功の鍵を解明することを目的とした画期的な研究が実施された。それが、周知のごとく、新古典派アプローチを実践する、世界銀行によって行われた8カ国・地域（日本、「四匹の虎」と呼ばれる香港、韓国、シンガポール、台湾、および「新興工業国」に属するインドネシア、マレーシア、タイ）の比較研究『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』である。そこから、どのようなメッセージを読み取ればよいのだろうか。

このレポートは、1993年秋に発表されて以来、内外の実務者および研究者の大きな関心と呼ぶこととなった。新古典派経済学派はいうまでもなく、いわゆる「構造学派」あるいは政府介入主義者たちも、開発戦略に関する自説の正当性を証明するために、こぞって東アジア経済の成功を持ち出すことに忙い、今日この頃ではある。こうした現象を見るにつけ、いみじくも、「東アジアの奇跡」という現実が、経済学を含む開発研究の世界におい

でも、ある種の「知的公共財」(an intellectual public property)を提供している観すらある。

また、このレポートでは、経済開発における政府の役割に関する3つの考え方(新古典派、市場に友好的なアプローチ、および国家開発型)のうち、世界銀行が『世界開発レポート』(1991年)のなかで提唱した「市場に友好的なアプローチ」(market-friendly approach)をさらに精緻化させたものとして、「機能的アプローチ」(functional approach)という概念を導入している点が特筆に値する。世界銀行の考え方における「基礎的な条件整備に係る政策」とは、市場機能に全てを委ねるという自由放任主義の思想とは異なり、市場原理がうまく機能するような選択的介入を、局面によっては、認めるというものである。

しかし、こうした方策は、あくまでも、新古典派の枠内で正当化されるとの立場から、いわゆる「修正主義」の考え方をとるには至っていないことも、同レポートの性格を理解するうえで、忘れてはならない特徴のひとつとなっている。この点については、とりわけ、政策金融を含む「産業政策」(特定の産業のために資源配分を変更するような政府の介入)の効果の限定的評価に典型的に示されている。

このように、世界銀行の見解によれば、「東アジアの奇跡」は、基礎的な条件整備に係る政策と選択的な介入を、うまく組み合わせることによって、マクロ経済を安定させインフレを抑制するとともに、蓄積、配分および生産性向上という3つの成長機能を達成した、と理解されている。

こうした世界銀行の所見のうち、基礎的條件の整備の重要性については、広く賛同を得られている。しかし、OECD開発援助研究所(Research Institute of Development Assistance: RIDA)が実施した「東アジアの奇跡フォローアップ調査」によれば、その後の内外の議論をとおして、最近では、次の4点を巡って、世界銀行の捉え方とは異なる、多様な見解の存在が、明らかにされてきている。

第1は、経済開発における政府の役割と民間のレスポンス(政治的リーダーシップ、開発の多様性、社会的流動性と社会的統合の重要性を含む)、

第2は、産業政策（政策金融を含む）の有効性、第3は、経済開発の制度的側面、そして、第4は、東アジアの経験の他地域への適用に係るものである。

とりわけ、開発運営における政府と市場の役割を巡る政策論争については、市場の自由放任主義も、中央官僚機構による統制主義の、いずれについても、成長を保証する唯一の処方箋にはなり得ない、という点が重要である。

問題の所在は、「政府の失敗」と「市場の失敗」という経済政策運営を巡る「2つの失敗」に加えて、政府と市場の連携に係る「調整の失敗」に対する十分な吟味を行いつつ、途上国における市場の未発達と情報の不完全性等の諸要因を勘案することによって、市場育成のための政府の選択的介入の最適なレベルはどのようなものか、という点に求められよう。その意味において、「東アジアの奇跡」を通じて、政府介入に係る従来の根拠（市場の失敗、分配の公正、マクロ安定化）に加え、市場経済の育成の必要性が、新たに示唆されている。

現実の世界で、経済発展を実現するためには、「完全な市場」と「不完全な政府」との選択でもなく、また、「不完全な市場」と「完全な政府」との選択でもなく、むしろ、「不完全な市場」と「不完全な政府」との狭間で、如何にして、両者の最適な組み合わせを見つけて行くよう努力することが肝要である。「東アジアの奇跡」という貴重な経験を通して、従来の「政府か市場か」といった単純な2分法から脱して、開発運営のための多様な統治形態（開発主義的政策体系の有効性を含む）が存在することを認識する重要性について、改めて、指摘しておく必要がある。

東アジアで成功した選択的介入の他地域への適用可能性を検討するに際しては、当該国の開発状況や歴史的実在、等を考慮に入れた多面的な検討を行うことにより、基本的には、国別アプローチを採用して、開発のための実践的処方箋を作成することが大切である。

2. 制度的基盤形成の重要性

次に、「東アジアの経験」に関する要因分析に際しては、このうち、とりわけ「開発の制度的側面」に着目しておく必要がある。再び、世界銀行レポート『東アジアの奇跡』のうち、経済開発の制度的側面に関して、次の5点を指摘しておきたい。

第1に、世銀レポートの制度的側面に関する分析対象が、概して、テクノクラート官僚の存在、審議会による官民協調、所得再分配メカニズム等に留まっている点は、十分なものとは認められないことである。この点は、根本的な問題——「なぜ、東アジアの政府が、他の開発途上国と比べて、試行錯誤と適応過程を通して、経済的成功を達成する能力に優れていたのか」、また、「なぜ、これらの政府は、選択的介入を効率的に実施し、変化する内外の環境に応じて、介入の内容や方法を柔軟に適応させ、民間セクターと有機的かつ効果的な関係を形成・維持する能力を構築できたのだろうか」——を解明していないという意味において、看過することのできない重要な論点である。

第2に、上記に関連して、東アジアの経済開発に重要な貢献をした「制度」(institutions)は、世銀レポートが分析対象とした範囲に留まらないことである。例えば、(1)市場経済が円滑に機能するために不可欠な基本的な法制度やメカニズム（例えば、所有権や商法）は、東アジアの場合、それなりに、順次、形成されて行ったのに対して、多くの途上国において、こうした制度的側面は未確立であること。(2)東アジア諸国は、技術進歩によって出現した新たな機会に対し精神的に反応し、積極的に取り込んでいく能力と制度を漸進的に整備して行ったプロセス、等については考察されていない。

第3に、制度的改革を実現する可能性は、世銀レポートが考える以上に大きいのではないか、ということである。既存の制度的能力の実態が、政策の立案・実施に際して、制約条件となるネガティブな側面ばかりを強調

するのではなく、むしろ、どのようにすれば、制度的能力を強化できるのか（例えば、教育や行政機構の改革、等を通じて）といった課題について、より重点を置いて分析すべきではなかったのだろうか。東アジアの経験から学び得る重要な教訓のひとつは、諸々の制度の構築を含め、あまたの経験から将来への教訓を学びとることにより、徐々に、自らのシステムとしての能力開発を実現することは決して不可能ではない、ということである。こうした基本的視点を有するか否かが、まずは、問われるべきであろう。

第4に、急速な経済発展という国家目標を志向する、安定的かつ強力な政治的リーダーシップの存在とその重要性について、多くのアジアの有識者によって、強調されている点が注目される。東アジアの政治的リーダーシップに共通して見られる特徴としては、(1)経済発展を政治的運営課題のトップ・プライオリティとして位置付けていること、(2)良好な経済パフォーマンスを達成することにより、長期にわたって国民の生活水準を向上させることで、政権の正当性が評価され、政権基盤を一層強固なものにできる可能性と有効性を、各々の政治体制のなかで、共有していることである。

第5に、東アジア諸国にみられる社会的流動性、社会的一体感、および公平な社会構造といった社会的な諸要因は、経済開発の諸過程のなかで、相互に関連しあいながら、次の4点において、当該社会の経済発展にそれなりの影響をもたらしたものと考えられることである。(1)中産階級の出現を促し、発展の過程に社会のより多くの構成員の参加を可能としたこと。(2)緊張や対立から生じる社会的混乱に対して制御的機能をも有したこと。(3)所得再分配への社会的要求を減少させるとともに、利益団体や既得権益から政策決定者に対する政治的圧力を弱める方向で機能したこと。(4)長期的な開発目標達成のために、個人の短期的な利害を犠牲にすることも吝かではない、とするような社会的素地を醸成するとともに、国家としての統一的なビジョンを容易に共有できるような社会的環境を形成する方向で機能したこと、等である。

このように、「東アジアの奇跡」を巡る制度的側面の議論においては、

「成長を共有するための制度的基盤」(institutional basis for shared growth)に関するものが特に重要である。世銀レポートは、東アジア諸国において、開発政策の正当性が付与された基盤として、「経済的構成の改善が、素早く、幅広く、共有されること」を、政府がコミットしたことを重視している。また、その主要なメカニズムとして、(1)経済成長に非エリートをも組み入れるように構想された富の配分計画、(2)狭い政治的圧力から遮断された経済官僚機構、(3)民間エリートと情報を共有しその支持を取り付けるための機構とメカニズムを挙げている。

さらに、世銀レポートにおいては、開発目標を達成するための具体的アプローチとして、教育と並んで、社会の基層を形成する農業と中小企業を育成するための開発戦略についても触れられている。前者については、土地改革と並んで、政府による農業支援措置を挙げている。また、後者に関し、成長の源泉は、総じて、政府の介入ではなく、市場の力であるとしながらも、一部の国においては、中小企業を対象とする優遇融資および特別な支援サービスを設け、中小企業を支援したことを認めている。敷衍するならば、「東アジアの奇跡」のもう一つの特徴は、輸出指向の成長戦略をとる一方で、農業や中小企業といったセクターを、「のけ者にする」(marginalise)ことなく、積極的に開発政策の中に取り込んだことにあるということもいえよう。

農業や中小企業分野に係る「成長を共有するための制度的側面」に関して、OECF開発援助研究所(RIDA)は、世銀レポートの問題提起に応える形で、タイと韓国に関する実証的研究を行っている。それによれば、タイの経済発展において、中小企業振興が、雇用機会の創出、国内資源の有効利用、地域格差是正の実現に向けて重視されてきたこと。また、タイにおける基幹産業である農業において、農業金融の果たしてきた役割は大きいこと、等が明らかにされている。さらに、韓国におけるセマウル運動において、都市と農村の所得格差が是正されたこと等が、成長の前提としての「社会的一体感」(social cohesion)の形成に寄与したことが指摘されている。

上記を含むOECDの調査研究に関して、内外の多くの有識者からコメントが寄せられている。このうち、世銀の構造調整に批判的な英国のモズレー教授 (P. Mosley) の指摘を借りれば、「世銀レポートは、東アジア諸国における所得格差の是正を意図した政府介入の役割 (例えば、小農、小規模企業を対象とした政策金融の有効性等を含む) を認識していない」とされている。

政府介入のうち政策金融 (ツー・ステップ・ローン) の有効性に関し、再び、OECD開発援助研究所の成果を紹介すれば、次の5点に要約することができる。

第1に、政策金融は、将来の政策目標の達成を目指して導入されるものである。このため、その政策目標の達成が、同時に発動される他の政策手段と相まって図られる必要がある。

第2に、政策金融の導入が、市場原理に基づく金融市場の健全な発展という方向性 (開発途上国における金融市場の自由化および国際化を含む) や、更には、これによって期待される資源の効率的配分の実現に貢献する (あるいは、少なくとも資源の効率的配分の実現を妨げない) ことが求められる。

第3に、政策金融の政策目標達成の観点から、政策金融の前提となる「政策」の妥当性と適切性が確保されている必要があること。

第4に、政策金融と金融市場全体の発展の観点から、現在の開発途上国の金融市場は、資本逃避の防止、国内貯蓄の増進、調整スピードの極めて速い国際競争という要請ないし環境のもとで育成される必要があること。また、政策金融は、その規模を含め、当該途上国の発展段階 (特に、金融市場の発展度合い) に応じて柔軟に見直しの対象となるべきである。これを通じて、金融市場としては、政府資金から民間資金への卒業を目指すべきである。

第5に、政策金融の市場原理に基づく運営の観点から、最終需要者および融資対象事業 (サブ・プロジェクト) の選定 (すなわち、政策金融による資源配分の決定) が、当該政策金融の前提となる政策に沿いつつ、恣意

性ないし政治の影響力から自由で、経済合理性に基づいてあらかじめ設定されたルールによって、的確に（換言すれば、公平かつ中立的に）行われる必要がある。こうした措置を講じることによって、レントシーキング活動や汚職を防止することができる。このためには、政策目標および政策対象となる最終需要者の特質に応じた仲介金融機関による審査、および債権保全体制の確立、ならびにこれへの支援が不可欠である。

ここに掲げた諸条件は、互いに密接に関連し合っている。また、国により、セクターにより、時期により、その充足程度も異なってくる。政策金融は、マクロ経済とミクロ経済、金融セクターと政策対象セクター、政府部門と民間部門、効率と公平、経済開発と社会開発、金融政策と財政政策の接点に位置するものである。こうした政策金融制度を効率的かつ効果的に運営するための諸条件を整備するということは、とりもなおさず、東アジア以外の他地域における政策金融の適用可能性を示唆するものといえよう。

他方、「成長を共有するための制度的基盤」の重要性については、日本自身の戦後の経済発展の経験からも、相当部分、裏書きされるように思われる。戦後日本の諸改革のうち、農業および中小企業向けの諸策については、少なくとも、次の3点を指摘しておくことが重要である。

第1に、農地改革を実施し、農民の土地所有を通じて、生産意欲を高めたこと。これは、農民の貯蓄率向上を促し、農業投資の原資を確保することに役だった。また、農業所得の向上（例えば、1960～65年の5年間に、農業所得は1.8倍に増加）による国内市場の拡張、生産性の向上による工業部門への労働力供給等の効果があった。

第2に、財閥解体、経済力集中排除、独占禁止法の制定等の経済民主化を進める一方、中小企業の保護育成措置が講じられた。中小企業政策は、当初、「弱者である中小企業」を救済するといった消極的・保護的な政策が展開されたが、1950年代の後半以降は、技術革新の進展に伴い、設備の近代化、合理化等に支援の中心が移されるようになった。このような中小企業支援策の結果、賃金格差（二重構造）も、完全雇用の達成と労働力不足

を通じ、1960年代には解消の方向へ向かい、国内市場の拡大に大きな役割を果たした。

第3に、農業や中小企業支援には、金融的支援が大きな役割を果たした。農業に関しては、農業協同組合および政府系の金融機関（農林中央金庫、等）を通じた信用供与がなされた。また、中小企業についても、国民金融公庫（1949年）、中小企業金融公庫（1953年）等が設立され、政府資金が投入された。これには、財政投融资の制度が有効に機能し、大きな役割を果たした。

このような諸事例を含め、東アジアの経験の他地域への適用可能性を検討するに際しては、発展の動態的プロセスに関する全体像を明らかにするために、「制度の比較研究」に係る方法論についての検討と検証を、さらに深めることが求められよう。そのために、最も重要な視点は、伝統的な交換経済から、近代的な市場経済へと構造転換を遂げて行く動態的な移行プロセスとして発展を捉えることである。しかし、この作業は、単に、経済学のみをもってして考察できるものではなく、社会全体の構造変化（社会変動）に係る大きな問題である。「開発を巡る問題」とは、かかる構造変化を成し遂げることであり得るような、「柔軟で有能かつ実効性のある諸制度を、如何にして（How）、当該経済社会システムのなかに創造し得るか」という問題として、理解することが必要と考えられる。

このような見方が正しいとすれば、諸々の制度を構成する政治・経済・社会・文化的な諸要因を総合的に考慮することなく、発展の動態的プロセスを究明することは不可能といえよう。その意味において、「制度アプローチ」（Who）と「政策アプローチ」（What）を統合する形の「経済社会システム・アプローチ」（How）の構築と、それに基づく比較研究が、今後の最も重要な課題として位置づけることができる。

かくして、途上国の政府と市場を巡る開発政策のあり方を総合的に研究するために、従来の経済学を超えた、開発研究の新たなフロンティアが、今、改めて、求められているといえよう。「東アジアの奇跡」は、開発経済学を蘇生させる「情報の知的宝庫」として、我々を待っている。

3. 東アジアの経験の適用可能性

上述の一連の議論を通じて、我々は、如何にして、「東アジアの奇跡」を超えることができるだろうか。ここで、この点について、改めて、考えてみよう。

過去40年間に及ぶ開発の政策と経験は、国や時期によって余りにも大きく異なるため、開発政策運営に関する一般的教訓を引き出すのは困難といえようが、これまでの開発政策運営に対する取り組みを通して学び得る実践的教訓に関し、より幅広い観点から、少なくとも、次の4点を指摘しておくことが重要と考えられる。

第1に、開発計画との関連において、(1)安定したマクロ経済運営、(2)金利を含む市場価格を中心としたインセンティブ・システムを十分に活かした経済・産業政策、(3)物理的・制度的インフラストラクチャーおよび人的資本の整備、といった3つの開発運営の適切な組み合わせが、持続的な経済成長を促進するための条件となること。

第2に、開発モデルとの関連において、包括的モデル・アプローチとミクロ・レベルのモデル分析の整合性を含め、発展段階・局面の異なる各々の国の経済社会システムおよび歴史的實在に適したモデルの組み合わせを選択すること。

第3に、開発援助戦略（特に構造調整計画）との関連において、政策改善に際しての経済的合理性と政治的・社会的コストの整合性を図りつつ、政策対話とコンディショナリティーの実効性を確保すること。また、当該国の実情に応じた政策パッケージの妥当性を確保するために、制度改革を含む調整計画を中長期計画の一部として段階的に組み入れること。

第4に、開発行政に対する援助アプローチとの関連において、公共部門における制度・組織開発をとおした行政効率の改善のみならず、市場メカニズムの活用および民間部門における経営改善についても併せ取り組む形で開発運営を図ること、等である。

また、上記4点に加えて、とりわけ重要な教訓としては、東アジアの事例も含め、これまでに成功を取めた国々の経験を通じて示されているように、国内システムと国際システムの両面における政府と市場の有機的連携の在り方を模索する中で、開発政策に係る多様で複雑な選択肢を取捨選択しうる「戦略的運営能力」(strategic management capability)の形成が極めて重要であるということである。

この能力の特徴としては、実践から学習する能力のみならず、必要に応じて、政策を修正変更する能力も、併せ有していることである。また、その特質として、当該システムの中に、「適応力」と「柔軟性」と「実益重視」を三位一体として、備えていることである。

開発の世界においては、正しい政策を採用することもさることながら、むしろ、自らの意思によって、そのような政策を識別し、採用することのできる経済・社会システムを構築することの方が、より重要な問題と考えられる。このような内成的な動きを伴うことがなければ、如何なる国も、発展を期待するのは難しいであろう。また、援助供与側からの支援も、期待する効果を発現することは難しいといえよう。

初期の構造主義者たちは、かかる経済・社会システムの能力を所与のものとする誤りを犯した。すなわち、政府は、すでに介入を管理するだけの能力があると仮定したのである。1960年代～70年代を通じての介入の失敗による後遺症を考慮すると、この前提のために、彼らの研究業績に対する信憑性は失墜したものといえよう。上記の後遺症の故に、新古典派が復活したが、そこでも、2つの問題が残っている。

第1に、政府の失敗の事例は数多いにも拘わらず、途上国における「公共財」としての社会的・物理的インフラ施設の改善については、公的機関が直接に携わらなくてはならないことである。貧困緩和と同様に、民間市場が依存している公共財は、市場によっては供給されない。政府の役割が必要であるだけでなく、東アジア諸国の経験によると、戦略的介入は、それ自体が成長と発展を推進する主要な要素なのである。

第2に、新古典派理論は、低開発経済において必要とされるニーズにう

まく合致していないという問題がある。新古典派は、彼ら自身が認めているように、発展の過程やその動的側面についての突っ込んだ説明をすることができていないように思われる。また、新古典派は、「価格を適正なものとする」よう助言することしかできず、そのための必要かつ十分な条件を解き明かそうともしないように見受けられる。こうしたアプローチでは、究極の目標であるとともに、説明や予測の根底をなす「事実としての真実」(factual truth)が、「分析上の真実」(analytic truth)に取って代わられているのではないだろうか。

こうした問題意識から、開発過程は、如何にして管理・運営し得るか、ということを説明する分析モデルを開発するとともに、かかる観点から、開発を再定義——「開発」とは、「成長」か、「貧困解消」か、「構造転換」か——する必要性が示唆されている。また、伝統的な交換経済から、より近代的な市場経済への移行に見られる共通の特徴は、国家の「構造転換」(structural transformation)であるとみなされる。そこでは、「開発を巡る問題」を、柔軟、有能かつ実効性のある「経済社会システムの創出と変革の問題」として、捉えることが重要である。

「東アジアの奇跡」に係る経験の他地域への「適用可能性」については、類似の政策を採用するといったことではなく、むしろ、常に変化する世界市場に適応し、機会を活用することができるようなダイナミックな経済社会システムに係る能力を開発する実践的手法を学ぶ点に求められよう。

東アジアの発展経験からの教訓について世銀が精力的に研究し、1993年秋に刊行された世界銀行レポート『東アジアの奇跡』においては、こうした制度的な諸側面に関し、十分な理解の深化が見られなかった。これは、世銀の自由市場原理への偏向に加えて、「政策」(policies)と「制度」(institutions)との区別をしていないことが、最大の原因であるといえよう。1997年の『世界開発報告』においては、「変化する世界における国家」というテーマが取り上げられることとなっている。その後の研究と議論の発展を踏まえた世界銀行自らの知的進化を期待したい。

本稿で検討してきたごとく、途上国における開発運営の在り方に関する

議論の根底には、発展は自律的なものでなくてはならないという認識がある。かかる観点から、とりわけ、次の点を強調しておきたいと思う。

東アジア諸国が他の途上国と異なる点は、成長と公正の実現を希求する自らの意思と意欲に基づき、日本を初めとする総合的な経済協力（援助、投資、貿易）を手段として有効に活用するとともに、長期にわたる持続的な自らの開発努力によって、諸制度の整備を図ることに加え、上述のような運営能力を函養してきたことではないだろうか。

このような自助努力に係る本質的な取り組みなくしては、如何なる外国・国際機関からの援助も、十分な実効性を期待できないといえよう。また、如何なる国家も、自らを発展させようとする強固な意思を有しない限り、それを実現するための能力開発を支援することは難しい。

かくして、開発途上国が自律的发展を目指して、自らの経済社会システムの改革に取り組むための理論と実践に基づく「戦略的開発運営能力の形成」こそ、開発と援助の相互作用を取り扱う開発援助政策論と、開発経済学を含む開発研究にとって、さらなる知的営みが求められるフロンティアといえよう。

4. 開発援助政策論にとっての含意

それでは、東アジア諸国の経済発展の経験（戦略的運営能力の形成）は、上述のごとき開発経済学の理論面の再検討のみならず、途上国の開発政策とドナーの援助政策の運営に対して、如何なる新たな意味合いをもたらすのであろうか。次の4点を指摘することができよう。

第1に、経済社会システムに係る能力は、健全な経済政策運営の前提条件である。また、かかる能力の形成を伴うことなく、経済発展を達成することはあり得ないということである。経済成長を促進するためには、適切な政策の立案と実施が重要である。また、そのためには、実効性のある政策選択を可能とする経済社会システムの存在を不可欠としている。仮に、かかるシステムが存在しないのであれば、それを創出・形成する必要がある。

る。それなくして、国外から、特定の政策を強要することは、むしろ非効果的・非生産的であるばかりでなく、そもそも経済改革を必要たらしめた経済社会システムの未発達な状況を永続化する結果になりかねないことが懸念される。こうした問題意識は、最近、国際機関によって強調されている、改革計画の「所有意識」(ownership)の重要性に反映されるようになってきている。要は、自らの適切な政策選択を行うための国内的能力がない限り、如何なる国も自律的發展は見込めないことを、まずもって、認識することが重要である。

第2に、本稿で提示した考え方は、構造調整の効果が見られない事例に対して、より有効な説明を提供しているように思われる。また、こうした捉え方は、例えば、構造面で最も未発達であるということで一般的に見解が一致している、多くのアフリカ経済がなぜ発展に失敗してきたかという実態についても、相当部分、説明し得るものである。

第3に、政府主導による開発戦略の重要性が再認識される理由のひとつは、近年における途上国を取りまく外的環境がこれまで以上に困難なものとなってきていることも背景となっている。かかるアプローチの特徴は、一群の「適切な政策」もさることながら、国際レベルでの個別的課題に対して、当該国経済が、柔軟・迅速・適切に対応し得る能力の育成・形成を重視する点にある。換言すれば、持続的成長を実現するためには、変動する外的環境から生じる諸課題に対して、開発戦略や経済構造の果敢なシフトを通じて、実践的に対応していくに足る「戦略的運営能力」が必要とされるのである。

このことは、新興の開発途上国が外的環境の絶え間ざる変化の狭間に存在せざるを得ないことを考慮すると、とりわけ重要となってこよう。近年における国際貿易成長率の鈍化、より排他的な地域貿易協定および保護主義的風潮の高まり等といった諸々の状況を考慮すると、東アジア諸国によって先駆的に示された発展の径路が、他の途上諸国に対し、今尚、適用可能か否かという点については、多分に問題なしとしないといえよう。さはさりながら、特定の政策群ではなく、経済社会システム上の前提条件と

いう点に関し、東アジア諸国の教訓は、時期の如何に拘わらず、移転の可能性を十分に有していることが重要である。

第4に、他方、欧米の援助供与側の動向をみると、とりわけポスト冷戦期の到来に伴う、多くの途上国の地勢学的重要性の低下も相俟って、援助予算の削減圧力に加え、途上国における政府と市場・民間セクターの間の適切なバランスに、より多くの関心が振り向けられるようになってきている。こうした状況のもと、上述の経済社会システムの能力形成に対する関心は、近年、世銀によって主唱される「良い統治」(good governance)に係る援助アプローチに反映されるようになってきている。また、より包括的には、アメリカやイギリス等の援助ドナーによって、1990年以来用いられてきた「政治的コンディショナリティー」(political conditionalities)の論理にも適用されてきていることを看過できないように思われる。

このような風潮の背景には、開発と援助の政策・実務面において、途上国政府の効率性に係る組織化の方法および政策形成の信頼性を確保するために政府が採り得る施策に関し、これまでの経験に基づく教訓の活用といった側面を有していることは否定できない。また、資源浪費に対する市民社会(NGO等を含む)の監視や規制といった社会的関心の高まりや取り組みの強化が、追風として強く作用していることも指摘できよう。

これらの問題は、経済社会システムと戦略的運営能力の形成に留意した調査研究面の充実の必要性を示唆している。また、援助供与に際して、これまで以上に、コンディショナリティーの政治的色彩を一層強めることが予想される。そして、詮づるところ、援助という政治経済的行為に、開発を如何に定義するかという問題を、再度、問いかけることとなろう。

〈参考文献〉

後藤 一美, "The Main Issues of the East Asian Miracle: The World Bank Report as Assessed by UK Critics", *OECD Journal of Development Assistance*, Vol. 1. No. 1, July 1995.

大野 泉, "Beyond the 'East Asian Miracle': How the Asian

Commentators See the Phenomenon and the Future”, *ibid.*

松風 慶一 及び 大野 泉 ,”The Role of Government and the Response of the Private Sector: The Pattern of Development in the Republic of Korea and Thailand”, *ibid.*

辻 一人 ,”A Proposal concerning Effective Ways to Extend Policy-based Directed Credit Assistance”, *ibid.*

OECD Discussion Papers No.7, *The World Bank's East Asian Miracle Report: Its Strengths and Limitations*, OECD Research Institute of Development Assistance, August 1995.

後藤 一美 及び フィリップ・アクトン ,”The Search of Forming Strategic Development Management Capability: A New Frontier of Development Studies”, *OECD Journal of Development Assistance*, Vol.1, No.2, March 1996.

後藤 一美 , 林 薫 及び 辻 一人 ,”The 'East Asian Miracle' as Intellectual Public Property: With Special Reference to the Use of Policy-based Directed Credit to Support Marginalized Sectors” (Paper presented at the UNCTAD Conference on the East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, Kuala Lumpur, February 1996) in *OECD Journal of Development Assistance*, Vol. 2, No. 1, October 1996.