

石川 滋 編

『開発協力政策の
理論的研究』研究双書466 アジア経済研究所 1996年
xvii+297ページしも むら やす しみ
下 村 恭 民

I

本書は、1992、93年の2年間にわたって、石川滋氏を中心として実施されたアジア経済研究所の研究プロジェクトの成果物として刊行されたものである。この研究プロジェクトは、開発経済学と援助政策の間の連結の強化を図りながら、これまで国際社会で「正統」の地位を占めてきた、新古典派経済理論の開発パラダイムに代わるものを模索し、提示しようとする斬新で野心的な問題意識を掲げたものであった。したがって、その成果物である本書は、多くの点でパイオニア的な性格に溢れており、読む者に快い知的緊張感を与えてくれる。

本書の狙いは、以下の3点に要約することができる。第1は、1970年代後半に顕在化した途上国のマクロ経済不均衡の深刻化への対応策として、世界銀行やIMF（国際通貨基金）のイニシアティブの下で、80年代以降の途上国や移行経済への支援に支配的な役割をはたしてきた、「構造調整アプローチ」の限界と問題点を解明することである。第2は、構造調整アプローチの基礎となっている新古典派経済理論が、経済開発や市場経済移行の諸問題を取り扱うのに大きな欠陥を持つことを指摘しつつ、新古典派の開発パラダイムに代わる、現実との間のズレの少ない理論体系を形成しようとするものである。この背景には、日本を含む東アジアの発展経験を理論化・体系化して活用しようとする指向がある。そして、第3に、このような検討に立脚して、世界のト

ップ・ドナーとしての日本にふさわしい、「しっかりした理論的基礎をもつ経済協力政策」（6ページ）を提示しようとするものである。

このように有意義な目標を高く掲げた本書は、以下のように全体で7編の論文から構成されており、上記の狙いに沿って広範な問題を総論的に取り扱った2編の論文と、財政金融、企業家精神、およびプロジェクト評価などの具体的なテーマをそれぞれ取り扱った、各論の性格を持つ5編の論文に分かれている。

第1部 総論

第1章 開発経済学から開発協力政策へ

石川 滋

第2章 市場経済の形成過程と経済学パラダイム

大野健一

第2部 財政金融政策

第3章 財政と経済発展

田近栄治

第4章 経済発展過程における金融改革

伊東和久

第5章 発展途上国における金融的発展

小松正昭

第3部 企業学の生成

第6章 開発経済学と企業者機能

野上裕生

第4部 プロジェクト評価

第7章 プロジェクト評価の新視角

今岡日出紀

これら諸論文が基本的な問題意識を共有しつつ執筆されていることはいうまでもないが、「ワシントン・コンセンサス」に立脚した構造調整アプローチや新古典派開発パラダイムに対する批判と、それに代わる処方箋の提示という視角が、明らかに共有されている一方、第3の狙いである新しい経済協力政策への指向は、石川論文と今岡論文以外では、それほど明瞭であるようには思えない。

この書評では、スペースの制約をも考慮し、総論である冒頭の2論文に焦点を当て、その他の論文には必要に応じて触れることとした。

II

本書の中心的なメッセージを把握するために、石川論文と大野論文の主要な内容を、前記の3点の狙いに沿って評者なりに整理してみたい。

石川氏は、まず、1980年代に登場した「国際援助の新しい潮流を、その中心にある世銀・IMFの『構造調整プログラム』……に焦点をあてることによってより深く理解し、わが国の“積極的かつ自主的な政策”の立案に関する研究の出発点としようと企て」、「世銀・IMFの調整政策との対比のもとに、われわれ自身の構造調整プログラム……を明らかにすることを目的と」と述べる（6ページ）。構造調整プログラムの政策パッケージの内容と、その背後にある新古典派の理論体系を取り上げるのは、それらが現在の援助思想の正統的な潮流の本質として位置づけられるからである。

構造調整プログラムの有効性を検討する上で、大きな問題となるのは、完全競争市場を前提とする「基本仮定」である。つまり、「世銀の構造調整プログラムが市場経済の低発達を特徴とする途上国を対象とするものでありながら、その処方箋は市場経済がかなり十分に発達した経済に初めてあてはまるプログラムで成り立っていることから来る問題点」（7ページ）である。その結果、「世銀がそのプログラムの適用国の市場経済発達の状況いかんにかかわらず画一的な処方箋を出す」（10ページ）という問題点が派生する。市場の低発達という視点の欠如が構造調整アプローチの有効性を著しく制約していることを強調した上で、石川氏は、「われわれの基本仮定」として「市場経済の低発達」を挙げ（13ページ）、市場の“歪み”の中に、市場経済の低発達による“生まれつきの歪み”と、政府の不適當な介入による“人工的な歪み”の2種類があることに注意をうながす（13ページ）。そのような状況の下では、「市場経済の弱い配分機能を補足しあるいはそれに代位して、経済主体の活動に拠るべきルールと安全保障を与える『慣習経済』（および『慣習政治』）」を視野に入れ、「多様な性質の公共財の提供者として

の政府」の役割に注意を払うことが必要である（14ページ）。また、どのように「市場経済の育成強化」（24ページ）を図るかが重要なテーマとして浮かび上がってくる。

大野氏もまた、市場の低発達を視野に入れていないことが、新古典派の開発理論の深刻な欠陥であるとの見解を示す。大野論文は新古典派パラダイムの「3つの特徴が、経済開発および体制移行の多くの問題を分析するにあたって越えがたい障害になる」（93ページ）としている。3つの特徴とは以下の通りである。

第1は、「分析の中心的対象が、理念型としての純化された完全競争市場のワーキングの解明、およびそれからの部分的乖離のインプリケーションと矯正におかれている」点である（93ページ）。「そこでは市場が原則であり、非市場は例外」にすぎないが、「このような接近法が市場が全般に未発達な途上国あるいは体制移行国の分析に適さないことは明白であろう」（94ページ）。

これは石川論文と共通の視点であるが、大野論文は、これに加えて次のような問題を提起する。「第2に、時間概念が抽象的であって歴史的ではない」（94ページ）ため、人間のビヘイビアや制度の長期的な変容を動学的に取り扱うことができない。また、第3点として、「社会・政治・文化など非経済的要素の追放」を挙げている（94ページ）。このような特性は、新古典派の開発理論に「あらゆる時代のあらゆる経済に共通な普遍性」（95ページ）を与えるように見えるが、実は、途上国の開発や旧中央計画経済の体制移行を取り扱うことを困難にしているのである。

また、石川論文と大野論文は、構造調整アプローチの「政府と市場の関係」についての見方が適切さを欠いているとの見解を共有している。

新古典派理論の下では、「政府の介入は『市場の失敗』のケースにとどめるべきであり、そのさいにも市場メカニズムを利用する経済政策の手段に依存して進めなければいけない。そのうえ『政府の失敗』のデメリットが『市場の失敗』を防ぐための政府の介入のメリットを相殺してあまりある場合には、レ

ッセフェールの方がよい」(31ページ)とされる。しかしながら、これは市場経済が十分に発達している場合に妥当するものであって、石川論文は、「市場経済の低発達という制約条件のもとで資源配分の(静学的、動学的な)改善を図ろうとすれば、政府の介入が多様な局面につき必要となる。政府はそれに加えて低発達の市場経済そのものを育成強化する措置を講じなければならない」と主張し(8ページ)、大野論文は、「市場経済の形成およびそれを可能にする基礎条件の整備こそが政府介入の主要な根拠となる」と述べている(103ページ)。これに関連して、大野氏は原洋之介氏の文献を引用しつつ、一つの重要なコメントを付けている。それは「政府が経済発展において実にパラドキシカルな存在である」ことで、政府は改革の「中核的担い手であると同時に」「重要な改革対象の一部をなしている」のであり(104ページ)、それだけに政府の役割の活用については、それぞれの国の状況に十分な注意を払うべきだということになる。この点は、統治能力の問題と深く関わっており、「経済発展をもたらすのは介入の有無ではなく巧拙であり、個々の政策ではなく一般的な政策実施能力である」(104ページ)という指摘につながる。

なお、石川氏は、「市場機能補完的(market-friendly)」アプローチや「東アジアの奇跡」報告書などを引用しつつ、近年、世界銀行の立場に現実的な方向への着実な変化が観察されることに注目し、「世銀戦略が見直される可能性を示唆しているようにみえる」と判断している(68ページ)。これは、以下に提示されている「われわれのアプローチ」と世銀の伝統的な立場との間に、ある程度の収斂の可能性を見ているということであろう。

III

新古典派パラダイムに基づいた政策支援型援助の限界を検討した上で、2つの論文は、代替的な独自の開発戦略の青写真を提示しようと試みている。それでは、「われわれのアプローチ」とはどのようなものだろうか。

石川氏の基本的な立場は、次のようなものといえよう。「開発経済学に関する……われわれの基本仮説から、……『安定化』、『構造調整』および『開発』支援を3つの構成要素とする『構造調整プログラム』をわれわれ自身によって立案、実施するために、われわれ自身の基本戦略を導き出すことで……われわれの基本的方向は、世銀・IMFの基本戦略に対する部分的改善を求めるものである」(40~41ページ、下線は引用者)。

石川論文に見る「われわれの基本戦略」の主要な特徴は以下のようなものである。

(1) 安定化

世銀・IMFの安定化政策を大筋では支持するが、次の2点について留保する。第1は、総需要削減策の結果として持続的成長の可能性が失われることへの懸念であり、とくに低所得・低貯蓄の途上国が外的ショックに見舞われた場合には、「標準的な安定化措置のみに依存する政策では持続的成長をとり戻すことはしばしば困難である」(47ページ)。第2は、「マクロ経済的システムが……できあがっていないときの実行可能な安定化政策は、……しばしばストップ・ゴーの不安定な経済変動を余儀なくさせる」(48ページ)点である。

(2) 構造調整

世銀との一つの重要な違いは、前述のように「政府の介入が是認される範囲の違い」(53ページ)である。石川氏の開発戦略の処方箋の核心となるのは「政府による市場経済の育成強化」(54ページ)であり、そのためには、市場経済の発達に関する「発展段階論」(54ページ)を用意する必要があるが、現状では、(ガーリーニョウらの「金融的發展論」を唯一の例外として)この作業は遅れているという認識が示されている。なお、金融部門の発展については、本書に含まれている伊東、小松両氏の論文が興味深い。石川論文には国有企業制度の発展段階論に関する先駆的な試みが示されている。

(3) 開発

開発のための不可欠の条件としては、(ハードとソフトの両面での)インフラ投資や産業政策が挙げられているが、石川論文が最も強調するのは、「各

途上国の資源賦存や発展段階にふさわしい経済開発の道筋を特定化して、貯蓄、投資資金の流れをそこに誘導すること」(65ページ)であり、そのためには「国民経済レベルの開発モデル」が必要であるとして、ルイスの「二重経済的發展理論」やミントの「一次産品輸出經濟的發展理論」およびそれらの拡大モデルなどを参照しながら「特定經濟開發モデル」の必要性を説いている(65ページ)。このあたりは、石川氏の長年の研究成果のすべてが、堰をきったように溢れて、この作業に貢献するべく集結してきているような迫力がある。

大野論文は、似たような問題意識を取り扱っており、新古典派パラダイムに代わる代替的な新パラダイムのための知的作業という問題意識を鮮明な形で示している。

提示されている研究プログラムの基本的な性格は、「対象社会の『固有性』の尊重と国際比較を許す『一般性』を兼ね備えて」いることで(96ページ)、固有性を見いだすために、それぞれの社会の構造が市場経済とどのように関わるかという「市場経済と社会構造の関係」(98ページ)に焦点を当てる。開発経済学の本質が「制約条件下の極大化」ではなく「新旧システムの相互作用」にあるという認識(100ページ)に立って、以下の3点を研究の中心テーマとすることが提唱されている。

第1は、さまざまな市場経済のタイプがどのような社会的条件によって成立するかの特定である。第2は、「既存の社会構造を構成する多数のシステムのうち、市場経済が導入された際にとくに強い相互作用を引き起こしやすい局面(人間関係、制度能力など——引用者)を選び出し、それらについて市場経済との相性を詳しく研究すること」(100ページ)である。第3は、特定の国についての発展戦略の策定で、この点は石川論文と共通している。

このような問題意識を具体化するために、大野氏は、いくつかの方向を模索している。理論モデルの模索としては、サックス＝ウー・モデルを一般化した「部門間資源移動モデル」による検討が行われている。また、経済改革や構造調整に対する民間部門の反応、つまり供給サイドの反応の問題については、

比較制度分析の視角を使って、インセンティブ適正化の効果が社会構造のあり方によってどのように影響されるかを検討しようとしている。実証分析の方向としては、各国の「市場発達度指標」を作成しようとする試みがなされ、それに並行して、「その社会の市場活動を直接間接に担うべき主体の現状認識を彼ら自身の言葉で聞く」(119ページ)ためのインタビュー調査の重要性が説かれている。最後に、個別の国々で、経済発展を阻害しているボトル・ネックとしての固有性を特定し、克服の可能性をさぐる試みがなされている。

IV

以上が、構造調整アプローチとその背景にある新古典派パラダイムの問題点の指摘と代替案の提示についての本書の基礎的作業の概要である。このような作業が必要であるという問題意識は、わが国の学界、政策当局者、援助関係者の間で広く共有されてきたが、これを深く掘り下げて考察し、国際社会でのいわゆる「正統派」の学者・実務者と共通の「文法」に沿って論議を展開するという面で、これまでの成果が充分であったとは思えない。ロバート・ウェイドは、評者に対して「日本側の最初の問題提起は有意義だったが、それに続く本格的な代案の提示がなければ、一つのアネクドット(小話)に終わってしまう」と述べたことがあるが、彼の警告は、この現状を鋭く突いているといえる。ただ、最近になって、独自の体系的なアプローチの提示の試みが行われはじめた。その中で本書は、世銀・IMFの理論・政策体系と正面から向き合って代替案を提示しようとしている点で、最も本格的な成果の一つであり、高く評価されるべきであろう。

この問題に対する日本側の取り組み方は、新古典派のアプローチのように「普遍的な一般原理」(その資格があるかどうかは多分に疑問ではあるが)を現実に応用しようとする演繹型のものではなく、現実の分析の積み重ねの上に理論体系を導こうとする帰納型のアプローチであり、それだけに相対的に長い作業時間を要する。したがって一定の懐妊期間が必

要であったが、ついに、このような本格的な成果物がその全容を現わしはじめたことを慶びたいと思う。

分析の基本的な枠組みについて一つだけコメントしたい点は、移行経済と一般の途上国との関係である。世銀は、この2つの名称を意識的に区別して使用しているが（この点は石川論文の32ページに指摘されている）、その一方で、移行経済の経済改革の政策パッケージとして、一般の途上国に対する構造調整プログラムのそれと非常に似通ったものを適用してきた。いうまでもなく、「社会的安全網」とか法体系の整備を強調するなど、移行国への政策助言には移行国固有の側面が見られるものの、財政金融政策や国有企业改革などについて、移行経済と一般の途上国との状況の差を視野に入れて政策設計しようとする明示的な検討は、世銀やIMFでは、ほとんど行われていないように思われる。評者は、この点も新古典派パラダイムの「普遍性の過信」の一側面であると考えており、本書でも指摘されてよいのではないかと思った。

この点について、石川氏は、「われわれの考え方では、計画経済、一般途上国のいずれにおいても市場経済は大なり小なり抑圧されており、違いは程度の差である」（32ページ）とし、「旧計画経済諸国の移行問題を一般途上国のそれと同じ枠組みで分析しようというのがわれわれの立場である」（40ページ）と述べている。たしかに、石川氏の指摘にある通り、「移行過程の課題や望ましい取り組み方のこうした見かけ上の違いは、両グループ間におけるよりも、むしろ同じグループ内の国々の間、とくに開発段階を異にする国々の間において遥かに大きい」（40ページ）。市場経済を原則としているといっても、韓国、シンガポールやアルゼンチンとサブ・サハラ・アフリカの国々では際立った状況の違いがあるし、旧計画経済といっても東欧諸国や旧ソ連と中国、ベトナムの経済構造は対照的である。ただ、市場経済か指令経済かという「基本原則」の違いが、単なる建前の違いにとどまらず「制度的補完性」の相違を生むことも事実である。バルカン諸国や旧ソ連における改革当初の供給サイドの反応の希薄さと、その結果として生じた大幅な生産低下は、かなりの程度、

「同じ政策手段が、国によっては経済主体の異なった反応を生んで異なった結果をもたらす」という点についての、国際機関の認識の欠如の結果として説明できるように思われる。このような視点から評者は、体制移行と一般の途上国での構造調整の2つの問題を分けて取り扱った方が政策提言としての現実適応力が高まると考えている。

大野氏は、109ページの図2で、開発問題（伝統経済から市場経済への移行）と移行問題（統制経済から市場経済への移行）とを区別して論じている。ここでの考え方は、移行国と途上国を分けるのではなく、同一の経済にこの2つの問題が併存するという可能性をも含めた、弾力的な姿勢であろう。ただ、この考え方を延長していくと、移行経済に対する政策パッケージの中身についての世銀・IMFの画一的な取扱いに対する批判につながるのではないだろうか。

V

本書の取り扱っている主要なテーマの一つは「開発協力政策」であるが、おそらく読者の側には、このテーマの通常の論議とは少し違うという違和感があるかもしれない。本書は、「参加型開発」とか「人間の安全保障」などの新しいコンセプトを取り上げているわけではないし、環境や貧困、ジェンダーといった「地球規模の問題」(global issue)もそれほど言及されていない。また、政府がその他のアクター（たとえばNGOや民間部門）と開発協力についてどのように連携するかという問題も取り扱っていない。それでは、本書の「開発協力政策」論議の本質は何だろうか。この点に関する評者の理解は以下のようなものである。

「構造調整アプローチ」は、1980年代の開発協力政策において圧倒的な影響力を示した。これは、本書でも指摘されているように（41～43ページ）、途上国のマクロ経済不均衡の深刻化に対処しなければならないという強いニーズがあったためである。さらに1990年代に入って市場経済移行に対する支援が世界的なテーマとなったため、構造調整アプローチは

その重要性をいぜんとして維持しており、市場化は「地球規模の課題」の一つとして位置づけられている。ただ、構造調整アプローチは、大野氏の指摘にもあるように、効率化追求による制約条件下の極大化をその本質としており、「非経済要因の切り捨て」(94ページ)という特殊な性格も持っているため、開発という広いテーマをバランスのとれた形で総合的に取り扱うには適切なアプローチとはいえない。そこで、途上国のマクロ経済破綻の脅威が一息つくとともに、構造調整的視点に対するカウンター・バランスという意味を含めて、環境や社会的側面(貧困、保健・医療、ジェンダーなど)の諸テーマが強調されるようになった。その意味で、社会開発的なアプローチと構造調整アプローチは相互補完的に機能することによって(さらに民主化、人権など政治的視点なども加わることによって)、総合的な開発論議を可能にするわけである。

ただ、国際援助社会が特定の途上国への開発協力のあり方を検討する際には、「援助国会議」などの場を想定すれば明らかなように、その途上国の経済社会の状況を総合分析し、主要な開発課題とその優先度を特定する上で、新古典派開発パラダイムは、いぜんとして正統としての影響力を持っている。このような場では、世銀の報告書やそれに基づいた基調報告が、つまり新古典派の用具と論理が、論議をリードするのが通常だからである。このような現実を踏まえて、「当該国の開発戦略策定作業のアップ・ストリームの部分を新古典派パラダイムに委ねていては、国別の状況に弾力的に対応する適切な処方箋は書けない」という本書の強い危機感が出ているのであろう。本書の提言である「国民経済的アプローチ」(viページ)は、対象国の経済状況を、「われわれ自身の」パラダイムに沿って分析し、主要な開発課題を特定し、その優先順位を検討するという手順で、開発戦略を策定し途上国政府との政策対話に臨もうとするものであるが、ここには上記のような背景が窺われる。

このような問題提起の意義について評者は全面的に賛同するし、高く評価する。しかしながら同時に、本書の開発協力政策に関する論議が開発協力のうち

のマクロ的側面あるいは開発パラダイムの視角にもっぱら集中しており、いかにして開発を達成するかについての正統的見解の批判に集中していることに気づくのも事実である。それは、本書が世銀・IMFの構造調整アプローチと本格的に「格闘」という角度から開発協力の問題に取り組んだことの必然的帰結であろう。したがって、本書の基本的性格と独特の意義は、マクロ経済分析から個別開発ニーズまでを体系的に結びつける開発戦略策定の枠組みの改善(新古典派の「呪縛」からの脱却)にとくに焦点を絞って、開発協力のあり方やわが国独自の開発協力政策を論じた点にあると考える。そういう独特の「切り口」からの鋭角的な論議なのだと思う。同時に、このようなアプローチが取られた結果として、世銀・IMFが構造調整論議の中で切り捨ててしまった非マクロ経済的側面、とくに社会的側面について明示的に取り上げにくくなったことも否定できない。いいかえれば、世銀・IMFと共通の「土俵」に上がることによって、開発協力のトータルな姿を見ようとしないう世銀・IMFの欠陥につき合ってしまった面が見られる。ここに本書の開発政策論議の限界が見いだされる。ただ、評者としては、明確に焦点を絞ったことのポジティブな意義の方を強調したい。

VI

本書にも指摘されているように(91ページ)、わが国は、開発とか援助の問題に関して、長い間「知的傍観者」というイメージで見られていた。その一方で、わが国ではワシントン・コンセンサス流の開発思想に広い違和感が持たれてきた。前述のように、このような状況からの脱却をめざす動きは、近年かなり高まってきているが、まだ十分な成果に結実していない。その中で、本書が体系的で本格的な青写真を提示したことは、きわめて大きな功績であると思う。本書のような「知的冒険者」の声が、外国語に翻訳されて広く世界に向けて情報発信されることを期待したい。

(埼玉大学大学院政策科学研究科教授)