

石川滋と国際開発政策研究

やなぎ はら とおる
柳 原 透

はじめに

- I 石川「国際開発政策研究」の展開
 - II 石川「国際開発政策研究」の特徴
 - III 石川「国際開発政策研究」への評価
- 結び——石川「国際開発政策研究」の継承と発展に向けて——

はじめに

本稿では、石川滋先生の国際開発政策研究の展開を3つの時期に分けて跡付け、その特徴と意義を確認し、そして評価する。この分野において先生は、第1期（1970年代半ばから1980年代末）における基盤の構築を踏まえ、その後、国際開発界の動向にも注意を払いながら研究と実務の到達点と限界を確認し、それらの限界を乗り越えるための研究を2段階にわたり展開させた。第2期（1990年代）には、『開発経済学の基本問題』で提示した独自の「開発経済学」の基礎の上に、対象国別政策論として「開発協力政策研究」が構築された。第3期（2000年代）には、「開発協力政策研究」を拡張して、開発政策と援助体制を含むシステム論として「国際開発政策論」が模索された。

以下、石川滋先生に言及する際には、敬称を略し「石川」とし、敬語表現も略する。

I 石川「国際開発政策研究」の展開

1. 第1期（1970～80年代：政策論への基本視座の設定）

石川が発展途上国の経済政策を論じるうえで、の基本視点と問題関心を提示した論考として、石川 [1975] という重要な著作がある。そこでこの研究の目的は、「市場経済の低発達と政府の役割」という論題につき、2つの基本命題（下記）を提示し検討するかたちで取り組むことであつた。同論文では、市場、市場ルール、市場経済、市場経済の発達・低発達、といった基本概念が導入・定義され、（経済史における）市場経済発達の標準メカニズムが、いずれも民間主体の役割を中心とする2つの基本プロセス——「市場ルールの発達」と「個別経済主体および相互関係の発達」——で構成されるものとして様式化され提示される。そしてそれらに関わる政府の役割が示される。「市場ルールの発達」に関しては、政府の役割は法律・政令としての拘束力の付与と権威づけである。民間との関係において、市場経済発達に伴う学習過程を経て、政府において私的動機に比して公共的動機のウエイトが高まる、とされる。「個別経済主体および相互関係の発達」との関係では、政府の役割は教育・保健・通信などの公共財の生産、大

規模事業の経営、財政・金融政策の運営である。市場経済の発達に伴い、政府プロセスの自由度は増大し、影響力は高まるとされる〔石川 1975, 314-315〕。

2つの基本命題を以下に記す〔石川 1975, 312〕。

1. 現代低開発国の開発の困難は、資本、技術、経営能力などの全体としての蓄積水準の低さによるよりも、市場経済の低発達によるその動員・配分の困難によって生じている。
2. 市場経済の低発達による開発の困難を除去ないし緩和するには、経済史の経験において市場経済発達の過程でみられたよりも広い分野でのより強力な政府の役割が必要とされている（しかし、市場経済の低発達のもとで政策実施能力は制限される）。

これらの2つの基本命題の背景にある関心につき、石川は「現代経済開発理論が発達した市場経済を前提する経済理論への依存から自立するためには、市場経済発達のメカニズムを明らかにすることから始めねばならない」と述べ、本論文を「現代低開発国に適用できる市場経済発達メカニズムの理論の探求に向う1つの準備である」と位置付ける〔石川 1975, 312〕。

1990年に刊行された『開発経済学の基本問題』（以下、『基本問題』）〔石川 1990〕は、3つの意味で、石川のその後の国際開発政策研究の性格と方向を予見させる内容を含んでいる。

その第1は、開発経済学の存在意義に関わる。石川はそれにつき次のように態度を表明している。「研究の問題設定が現代開発途上国の開発イシューの……適切な把握を土台としてなされ、……〔そのようにして設定された〕独自の問題領域を探求し、それに迫る」ことを「開発経

済学の基本問題」であると定める〔石川 1990, v〕。本書刊行後も、石川は、このような意味での基本問題の設定と探求を続け、それが独自の国際開発政策研究の展開を生んだ。『基本問題』第1章「開発の経済学は必要か」において、「必要か」との問いは学術研究としての開発経済学の存在意義についてのものであり、国際開発政策実務への貢献を念頭に置いたものではなかった。しかしながら、同書で示された学術研究の確固たる成果は、石川が国際開発政策研究に向かった際に独自の問題関心と分析視角を生む基盤となり、他に類をみない政策研究を成立させた。

石川は「経済開発」を「かつての植民地あるいは従属地域が、今日の国際環境の下において、国際的交流のネットワークに入りながら、政治的独立と並んで経済的独立ないし自立を維持し、かつ持続的な経済成長発展のための政治的経済的条件を備えること」と定義する〔石川 1990, 3〕。これに次いで石川は「経済的自立」をマクロ経済バランス、家計レベルの収支と厚生、生産力・資源配分システムの3項の内容をもつ事柄として定義し、それら3項の課題を完了していない国を「開発途上国」と呼ぶ。開発目標としての「経済的自立」の三位一体での定義は、開発経済学から国際開発政策研究に至る道程で石川の問題関心として一貫しており、研究の諸側面を位置付け統合するうえで、そして時間を追っての研究の展開を跡付けるうえで、概念上の基盤をなすものである。また、ここでの「経済開発」の定義に「政治的条件」を明示していることは、その後（とりわけ2000年代）の研究の展開を予見させる。

第2に、『基本問題』には、政策そして政治

を関心事とする責任ある経済学者としての姿勢の表明がある。石川が追究する政策研究は、政治を視野に含めず経済情報・分析を提供するコンサルタントの役割を果たすのではなく、政治をも研究対象として含むことが表明される。そのような姿勢を反映して、経済自由化政策の研究に当たっても、「自由化を推進している政策主体の動機、目的と手段、およびそれが現実には推進される際の途上国の政治経済体制に対する影響」を重視する〔石川 1990, ix〕。このような研究姿勢は、1990年代に推進される開発協力政策研究と2000年代に展開される国際開発政策研究において、強く前面に押し出されることとなる。

『基本問題』第1章「開発の経済学は必要か」においては、政策ないし政治に関わる事柄が石川の開発情勢の把握と問題設定に明確に位置付けられている。基本問題の中心課題に直接に関わることとして、ひとつには、同章第2節「今日の開発途上国の特色」において、初期条件として、市場経済の低発達の下で、「慣習経済」とともに「命令経済」が残存していることが制度組織面の特徴として重視される。ここで、「命令経済」とは、「公権力の主体が国民の総意を問う手続きなしに公権力を掌握し、政策を決定実施している経済」と定義される〔石川 1990, 10〕。命令経済の残存の形態としては、家産制国家、軟性国家、東アジア型の専制的国家、人民主義国家、の4つの類型が提示され説明される〔石川 1990, 13-14〕。

第3に、より直接に国際開発政策研究の内容に関わることとして、1970年代以降の途上国における経済自由化の動き、とりわけ構造調整をめぐる途上国内外の政策決定、が途上国の経

済に及ぼす影響という問題が設定されており、そのような情勢下でのわが国の開発援助政策のあるべき姿についての探求の初期の成果が示されている。第7章「市場経済の低発達と経済自由化の限界」では、「前提として求められる市場経済の発達度と現実の発達度の間のギャップが大きいときには、自由化政策が経済効率向上という成果を生むことはない」という見解と、「途上国での自由化政策は、低発達の市場経済という現実にたいする明確な認識を土台として段取りをもって進めなければならず、そのなかには意識的な市場経済の育成措置がふくまねばならない」という主張が打ち出される。これら2つの命題は、この後の開発政策研究を貫く基本視点の提示として重要な意義を有する。

第8章「アジア諸国の構造調整と日本の協力」では、「開発経済学の基本問題」の中心課題に対応する「初期条件特定の開発モデル」の構築を日本の主要な援助対象国である3カ国を対象として試み、併せて市場経済の低発達に関連して配慮されるべき事項が示される。そして、短中期の構造調整が組み込まれるべき長期開発モデルの一種として「一次産品輸出における資源ベース工業化モデル」が提示され、インドネシア、タイ、バングラデシュの3カ国に適用され敷衍される。これは、この時期以降に展開される一連の「開発協力政策研究」の嚆矢をなすものである。また、「初期条件特定の開発モデル」の実際適用例として大きな意義をもつものである。

2. 第2期（1990年代：「開発協力政策研究」の展開）

ここでは、1990年代の研究活動の展開を反

映する主要な著作にみられる重要な論点に焦点を当て、要約紹介し、多少のコメントを加える。

(1) 開発協力政策の方法論

「より効果的な経済協力のために」〔石川 1991a〕

「日本の経済協力とアジア——『構造調整政策』を超えて——」〔石川 1991b〕

これら2つの論文では、経済協力政策策定のための方法論の提示と、その適用試行がなされる。

石川〔1991a〕では、国別援助戦略策定のための手順が7つのステップとして示され、ステップ1にあたる「国別の開発情勢・開発シナリオの探究」に関して、長期開発の側面と短・中期の側面のそれぞれにつき、分析と考察を踏まえて提案がなされる〔石川 1991a, 68-69〕。

長期開発の分析枠組として、要素賦存の類型に応じて異なる成長プロセスを示す初期条件特定のモデルが「基本モデル」として提示される。それに、発展段階の差をもたらす差異を生産力視点とシステム視点から加味し、さらに政治文化・制度・政策の類型差を考慮に入れて、基本モデルがどのような多様な変種として作動するかを明らかにする〔石川 1991a, 73〕。既成の基本モデルとしては、『基本問題』で取り上げられた「二重経済発展モデル」, 「余剰のはけ口理論」, 「ステーブル理論」の3つが示される。ここでの論考は、『基本問題』において開発経済学の独自の性格として強調された2つの視点(初期条件と発展段階)を統合する試みであり、それ自体として重要な新展開である。それはまた、それら2つの視点を踏まえた独自の政策論の基盤として大きな意義をもつ。

政治ないし政策の影響は以下のように論じら

れる。まず、政治文化・制度・政策の類型差につき、それを反映する政府の性格と活動が基本モデルの作動に影響を与え、開発の成績に決定的な違いをもたらす、との見解が示され、上記の長期開発の基本モデルのそれぞれについて、集権的計画、統制主義、軟性国家、開発専制主義、家産制支配、部族主義、人民主義といった類型区分を用いて複数のバリエーションを特徴付け、地域ないし国別のモデルとして示す。次いで、短・中期の課題である安定化と構造調整に関しては、社会のインフレ許容度の違い、官僚機構の性格の違いなどを含み、人民主義の中南米と開発専制主義の韓国を対比することにより、政治文化・制度・政策が及ぼす影響を例示する。

石川〔1991b〕では、政策論の研究法のさらなる展開が示されている。それは、IMF・世界銀行の構造調整政策の実行可能性・有効性の評価に関係する。構造調整政策がその目的とする効果を生む(ないしはそれに失敗する)メカニズムを定性的に確定するという課題に取り組むうえで、構造調整政策の各国の条件への「適合」の有無を確かめるにあたり、「国別開発情勢を把握し国別開発シナリオを作製するための分析枠組」が利用される点に、石川の方法の独自性がある。構造調整政策の評価は、次の2項につきなされる。(1)構造調整政策が有効な開発シナリオの実現を促進するかどうか。(2)それが促進的でなく、むしろ阻止的であるとき、それを促進的となるよう改訂する、または、適応させることができるかどうか〔石川 1991b, 170-172〕。

上記第1項については、アジアの中で、発展段階(生産力とシステムの2つの視点から捉えられる)の高い中所得国(韓国, タイ, マレーシア,

インドネシア)と低い発展段階にある低所得国(バングラデシュ, スリランカ, 中国)を対比し, 前者での成功, 後者での失敗, という評価を下し, 国ごとの特徴を素描する。第2項については, 途上国側での「適応」の意欲と能力に焦点が当てられ, 強調される。ここで, 「適応」とは, 「処方箋を自国の政策あるいは制度・組織に適合するよう修正し, あるいはその中から取捨選択してそれらと調和をはかりながら実行に移す」ことをいう [石川 1991b, 172]。韓国, タイ, インドネシアがそのような適応の成功例として取り上げられる [石川 1991b, 173-178]。適応が行われた国については, 「それに向かっての社会的な意欲とそれを実行に移すための能力が存在している」と述べ, その背景として社会経済的諸勢力の再編成があることを指摘し強調する [石川 1991b, 173]。これに関して, アジア諸国に共通の国内の主要な社会経済的勢力として, (1)官僚 (そのなかで, ①家産制官僚, ②ナショナリスト, ③テクノクラート, が区別される), (2)地主・商人・富農, (3)産業資本家・都市中産階級, (4)都市勤労者層, (5)農民, の5つを挙げる。これを踏まえ, 東・東南アジア諸国を対象として以下のような政治経済学分析がなされる [石川 1991b, 179-182]。

東・東南アジアの伝統社会では, (1)①家産制官僚が(2)地主と結んで支配階級をなし, 農民や商人から収奪し, 工業企業を抑圧する, というのが典型的関係であった。近代化の過程では, (1)の内部で①が②③により置き換えられ, (2)地主が農地改革により無力化され, (1)②③が③産業資本家を育てて, 両者の連合体が新たな支配階級となった。これが社会としての適応の意欲と能力の存在を規定する背景要因である。適応

がみられない国では, 在来の家産制官僚と地主の支配体制が強固に残存しており, 新興階級の力は弱い。

ここでの政策論そして政治経済学としての「適応」についての論考は, 構造調整政策の各国の条件への「適合」をめぐる考察への極めて重要な貢献である。ここには, 2000年以降の研究で定式化される政治・行政面の発展段階論の内容が, 歴史上の経験の要約として既に提示されている^(注1)。

(2) 世銀の構造調整への評価と独自の定式化「構造調整——世銀方式の再検討——」 [石川 1994]

「開発経済学から開発協力政策へ」 [石川 1996]

1992～94年度に, 石川はアジア経済研究所で「開発援助政策の理論」と「開発政策の再検討」の2つの研究会の主査を務めた。石川 [1994] と石川 [1996] の2つの論文は, それらの研究会の成果の報告である。

石川 [1994] では, 世界銀行の構造調整プログラム (Structural Adjustment Program: SAP) への評価と批判, そして代案を提示するための研究課題が提示される。世銀の評価報告書に含まれる情報の検討を踏まえ, SAPの成績は低所得国, 特にアフリカ諸国において悪いことを確認し, 途上国の社会経済体制の分析によりその原因を探究する。

石川は, SAPが求める市場経済に向けた改革を長期には有効かつ望ましい方向と考える。しかし, 短・中期の構造調整の目的としては, その意義に大きな留保を置き, 「漸進主義」で注意深く取り組まれるべきことを説く。ここで石川において「漸進主義」とは, 国家介入の排除,

市場経済の諸制度の整備，慣習経済の改革について，それぞれに適した時期や速度があることを重視し慎重な姿勢を取ること，を意味する。石川は，「多数の途上国において，開発目的のための国家の経済介入は，……とくに開発の初期段階において，資源配分と蓄積および生産性向上のために積極的役割を果たした」との見解を示し，国家介入のそのような長所が使い尽くされたかを問い，また，国家介入排除の間接的影響も考慮に入れるべきことを説く〔石川 1994, 22-23〕。

ここでの分析は，『基本問題』で示された途上国経済の特徴付け（未成熟の市場経済と残存している慣習経済を土台とし，それらの弱い資源配分機能を補強して開発を促進するために公共セクターが介入している「混合経済」）を踏まえ，構造調整プログラムの成績はそれがこのような経済に対してどれだけ適合するかによって決まる，との理解を基本とする。それを踏まえ，SAPの低所得国に即しての検討（一般論および地域別，概念・理論および政策論），SAPの政策分野別の検討，そして「幼稚」市場育成」のための政策研究，の3つの研究課題を提示する。これらへの引き続き取り組みが，この後の石川の開発協力政策研究を導く。

石川〔1996〕では，「構造調整プログラム」を，安定化，構造調整，開発の3領域を包含する概念として拡大再規定し，その各領域につき，自らの開発経済学の基本をなす見解に依拠して，開発協力政策の基本命題を体系立ったかたちで提示している。国際開発政策研究の一里塚を画するものと位置付ける。

石川の主張は，市場機能を基本において信奉し政府の役割を局限する新古典派アプローチに

対して，「低発達の市場経済」，「成長（資本蓄積）プロセスを誘導する必要」，「多面にわたる政府介入の必要」を説くものである〔石川 1996, 8〕。石川は，政策介入により生み出された「歪み」の除去に重点を置く世界銀行の構造調整政策に対して，低発達の市場経済を育成・強化する政策措置の必要を強調する。長期開発政策に関しては，公共投資，産業政策，開発計画による誘導の必要を主張する〔石川 1996, 9〕。

本論文にはまた，これに先立つ論考への重要な新展開ないし補足が含まれている。

第1に，市場経済の構成要因として，『基本問題』で提示された3つ（「生産の社会的分業」，「市場流通の物的インフラ」，「市場取引ルール」）に加えて，「公共財提供者としての政府の機能（と能力）」が明示される〔石川 1996, 18〕。

第2に，市場経済の新制度実現のための「最重要および補完的条件」について，石川〔1975〕での「基本プロセス」が敷衍されて論じられる。

第3に，制度発展の段階論とそれに基づく改革処方箋の作成が可能であることを，国有企業制度を例として示している〔石川 1996, 55-64〕。

第4に，石川〔1991b〕で構造調整政策に即して提起された「適応」について，経済体制・開発モデル一般についての「文化伝播」との論題設定の下でさらなる考察が加えられる。次のような見解が示される。

「ある国がある時期に採用する経済体制は，その国で独自に創造され，設計されるよりも，『文化伝播』により他国から移植されることが多い。……それがその国に定着するためには，現実の経済のテストを受けねばならない。現実になじまないときには，経済体制が現実に適応するか，現実が経済体制に適応することにより，

体制と現実の乖離が……縮小されねばならない。……開発の過程はしばしばこのような適応のための試行錯誤の過程となる。……開発の成否は……適応の成否にかかると」〔石川 1996, 29〕。

第5に、「政府の失敗」論への対応として、政府の性格や統治体制の問題につき、多くの途上国政府は開発志向であり、「政府の失敗」はアフリカなどでの特殊ケースである、との見解を示す〔石川 1996, 28〕。

(3) 石川「開発協力政策」研究の集約

「市場経済発展促進的アプローチ」〔石川 1997〕

本論文は、1990年代を通じての石川の「開発協力政策」研究の独自の特徴を集約した重要な著作である^(注2)。石川が提唱する「市場経済発展促進的アプローチ」は2つの側面を有する〔石川 1997, 45〕。

- ①途上国経済は未発達あるいは低発達の市場経済を制度的基盤としており、それはしばしば慣習経済の原理で補強されている。
- ②政策処方箋は、市場経済発展段階に適合し発展段階の移行を促進するもの、であることを要する。

このアプローチは、政策志向が強く、政府の大きな役割を認める。政策分野別に、市場経済志向の経済システム改革の政策処方箋を導き出す。その手順は以下のとおりである〔石川 1997, 52〕。

ステップ1：(国あるいは国のグループごとに異なる) 特定分野ごとの市場経済発展段階モデルを作成する

ステップ2：そのモデルに照らして現段階を特定する

ステップ3：現段階にふさわしい政策処方箋

を求める

本論文には、「市場経済発展促進的アプローチ」の適用として、2つの試論が含まれている。

そのひとつは、慣習経済から市場経済への移行期において発展段階に適合する政策処方箋を特定しうることを、戦間期日本での経験を踏まえて構築された「慣習経済的農村経済社会の労働需給の理論モデル」に即して例示する〔石川 1997, 70-72, 補論1〕。

もうひとつは、中国・ベトナムの国有企業改革の詳細な実証研究である〔石川 1997, 53-69〕。この適用の試みを経て、石川は本アプローチを適用するうえでの注意を述べ、さらなる研究課題を提示する〔石川 1997, 65-66, あとがき〕。

3. 第3期(2000年代：「国際開発政策論」の構築に向けて)

石川は2000年代の(開発政策と援助体制を含む)「国際開発政策論」の主要な成果を石川〔2006a〕として世に問う。同書の第1章〔石川 2006b〕は新たに書き下された100ページにわたる論文であり、後続の諸章にはそこに至る途上での重要な成果が含まれている。以下ではまず、重要な中間点を画したそれらの既発表論文のいくつか、そして同時期に発表された他の重要な論文を要約紹介し、主要な論点と見解を確認する。

(1) 貧困削減に資する開発モデルの模索

「貧困削減か成長促進か——国際的な援助政策の見直しと途上国——」〔石川 2002〕

『『貧困の罨』と『公共支出管理』——新しい開発モデルを求めて——』〔石川 2003〕

開発政策の目標をめぐることは、石川〔2002〕での論考が重要である。石川は、新しい開発戦

略は、その政策枠組において成長促進か貧困削減かの二者択一のかたちで求められることは現実的でなく、貧困削減のためのpro-poor targetsへの支出アプローチとbroad-based growthへの支出アプローチとの適切な組み合わせのなかで求められることになる、との判断を示す。

開発モデルの構築に関しては、石川 [2003] での論考が重要である。本論文の目的は、開発援助政策の新たな最高目標とされた貧困削減を、「成長促進を基礎とする持続的な貧困削減」と読み替えたうえで自身の最高ゴールとして受け入れ、その達成に資する新しい「開発モデル」について試論としての考察を行うことである。石川は、「参加型貧困評価 (Participatory Poverty Assessment: PPA)」報告および「公共支出管理 (Public Expenditure Management: PEM)」資料という新種の文献データから問題意識を得て、(貧困削減を主目的として国際開発界が推進する)「PRSP体制」が内包する低所得国の開発モデルの不備に対する改善案の作成の手がかりを得ることを期待した。

石川は、とりわけPEMを中心とする財政管理に成長を促進する大きな潜在力がありうることを重視した。同時に、PEM改革が成功して新しい財政資源が発掘されるためには、前提としてその分野の広汎な制度組織の改革が必要であり、その改革は政治・社会の次元での近代化改革をも含まねばならない、との認識をもつに至る。開発モデルの改善案は、視野を経済に限らず政治・行政・社会に拡げ、包括的な制度・組織改革を処方すべきである、との見解が示される。

(2) 「国際開発政策論」の枠組の提示

「国際開発政策論の構築に向けて」[石川

2006b]

『「貧困の罨」と『公共支出管理』——新しい開発モデルを求めて—— (増補版)』[石川 2006c]

石川 [2006b] の検討に進もう。石川はまず、途上国援助の新情勢の下で、学術上も政策上も「国際開発政策論」構築が緊急の課題となった、と述べる [石川 2006a, iv]。ここで「新情勢」とは、中所得国の援助からの卒業に伴い低所得国とりわけアフリカ諸国が主対象となったことと、市場原理主義に基づく援助政策がきびしい手詰まりに逢着していること、の2つの事情を指す。

「国際開発政策論」の基本枠組は、「開発モデル」と「国際援助システム」からなる。構築すべき「開発モデル」の性格としては、開発経済学からその成長論分野を取り込み、それと相互関連させつつ援助政策およびシステムを策定するための枠組を提供するもの、とする。援助の主対象となった後発途上国、特にアフリカ諸国では前近代的な政治体制が財政を通ずる資本蓄積への道を阻む最大要因であるとの認識を踏まえ、援助政策やシステムの議論や主張は、政治体制の影響も含む開発モデルの策定を通じてのみ有効性をテストすることが可能となる、との見解を示す [石川 2006a, iii-v]。

ここでは、「開発」のビジョン、政治体制(「家産制」)の重視、段階論の再検討を踏まえて、「開発モデル」の骨格が、経済(制度、生産力)に加え政治体制を含む段階間移行メカニズムとして提示される [石川 2006b, 22]。

政治体制：「家産制国家」→「半家産制・半民主制国家」→「近代的民主国家」

経済システム：「孤立的慣習経済」→「半市場化・半慣習経済」→「市場化経済」

生産諸力：「自給自足的家族経済」→「半商業化・半工業化経済」→「近代的工業化経済」

これを踏まえ、石川 [2006c] では、「開発モデル」試論として、

「政治体制の段階移行→財政制度改革→成長・貧困削減の推進」

という道筋が示される。

「所与の発展段階内での開発プロセス」の研究については、対象・状況に応じた分析の方法を取るべきことを唱える [石川 2006b, 93-94]。そして、石川 [2003] で重視された「貧困削減をゴールとする開発プロセス」につき、石川は「貧困削減を真剣に政策目標とするのであれば、貧困化およびそこから脱却のメカニズムを解明して、その成果を成長のメカニズムにつなぐ研究に緊急に取り組みなければならない」との見解を示す [石川 2006b, 47]。

まず、PRSP体制が内包する開発モデルが構造調整におけるものと変わらないことを指摘し、「援助政策のゴールを [成長から貧困削減へと] 大転換するのであれば、その背景となる開発モデルについても、……貧困の現状診断にもとづく……ことが望ましく、そのための素材や着想は……世銀の調査によって与えられている」との判断を示す^(註3) [石川 2006b, 49]。PRSP体制において貧困の定義を拡大し「非所得的側面（「機会」, 「権利」, 「安全」）^(註4)」を含めたことについても、開発モデルへの貢献という視点から、「新たな問題提起がなされただけで、まだ国際開発政策の目前の課題解決に役立つ提案がそこから生れ出たわけではない」との見解を示す [石川 2006b, 52-53]。

「国際援助システム」については、4つの時

期が特定され、各時期につきその諸構成要素の特徴が示される [石川 2006b, 58-59, 表 1-1]。次いで、政策決定と援助実務のそれぞれのレベルで近年の研究成果が参照検討され、「国際開発政策論の基本枠組み」を提示する [石川 2006b, 92, 表 1-2]。

石川は、「本章の最大の目的は、1980年代以降の新しい国際開発情勢を背景として、その打開に役立つ……『国際開発政策論』……の『基本枠組み』を開発することであったが、その目的はここかしこに不完備部分を残しながら一応果たされた」と総括する [石川 2006b, 91]。

(3) 対アフリカ援助方針の模索

「成長と貧困削減の途上国援助——アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために——」 [石川 2005]

「アフリカ型と東アジア型の開発モデル——日英間国際開発政策の相互学習を目指して——」 [石川 2008]

石川 [2005; 2008] においては、日英両国の援助関係者・研究者間での相互理解の促進とそれを通じた国際援助界への貢献が模索される。

石川 [2005] の目的は次のように述べられている。「東アジア諸国への援助を経験的土台とする日本の開発援助政策と、アフリカ諸国への援助を経験的土台とする英・北欧諸国のそれとをコントラストさせることによって、相互理解・相互学習に役立たせたい。またその過程で、できるだけ早く、国際的に発信する日本の低所得途上国援助モデル案を考えたい」 [石川 2005, 1]。論文は、この目的に応え相互理解の促進を図るべく、アフリカを対象とするイギリスの援助と東アジアを対象とする日本の援助を比較可能な形で様式化し型（モデル）として示し、さ

らに国際援助界が共通の援助政策をつくりあげるための相互学習の端緒を示す。

石川は、イギリスのアフリカ型援助モデルの背景にある現状診断が「新家産制」の政治体制に焦点を当てていることを指摘し、政治体制の変化の見通しについて「理論的可能性」を検討し、「願望的シナリオであって、当面の諸困難の解決見通しを与えるものではない」との判断を下す。[石川 2005, 1-2, 13-14]。

アフリカ型と東アジア型の2つの援助モデルの比較対照は、初期条件、開発のプロセス、援助の役割の3点につきなされ、それを踏まえて、石川は、イギリス側への希望を次のように述べる [石川 2005, 19-24]。

「[英国側は政治面での変化を重視しているが、]成長促進による経済構造の近代化による効果に期待する方がより効果的のように思われる。少なくともそのような方法を経験的に支持している東アジア型のモデルについて再考してほしい」

石川 [2008] の検討に移ろう。本論文では、「家産制」の下での国家資源の私産化の帰結としての「開発阻止メカニズム」が次のように要約され列記されている [石川 2008, 9, 17-19]。

- ①新家産制の指導者は自らの政治的必要性を満たすために日常のかつ広範に国庫を侵食する。
- ②国家資源は政治目的のために不断に再分配されるため、予算運営における規律が欠如し、慢性的財政危機が生じる。
- ③公務員サービスの機能が損なわれる。
- ④不確実性とリスクを特徴とする経済的雰囲気生まれ、投資家は長期の投資を避ける。
- ⑤民間企業が政治クライアント化し利権志向

をもつ。

本論文の中心は、「家産制」を克服する方針について、イギリス (Overseas Development Institute: ODI) と日本 (石川) の考えを対比し、その優劣につき判断を下す試みである。ODIが政党間競争の深化による民主主義の早期実現を唱えるのに対し、石川は経済成長の中で台頭する中間階級の影響力の増大の下での政治体制の漸次の近代化を主張する。

本論文での石川の結論は次の4点に要約しうる。

- ①ガーナの例に即して比較検討すると、日本 (石川) の考えのほうが現実妥当度が高いと判断される。タイと中国についての検討からも日本 (石川) の考えへの支持が得られる。
- ②東アジアでは現代の「新家産制」における「新」の要素の積極的取り込みが開発の成功をもたらした。
- ③「開発主義モデル」の実施とその結果としての経済成長は、教育の向上や中産階級の拡大をもたらし、上記の「新」の要素の積極的取り込みを可能とした^(注5)。
- ④国際開発政策の基本枠組(「開発モデル」と「対外援助システム」)に即してそれぞれの見解を対比して理解することで、相互学習が可能となる。そして、可能な限り他の見解を自らの政策体系に取り入れることで、実践における協調の途を見出すことができるかもしれない。

II 石川「国際開発政策研究」の特徴

前節で要約紹介した石川の政策研究の軌跡を、

文化伝播モデルにより要約することで、石川の「国際開発政策研究」の特徴を示す糸口としよう。

石川による文化伝播モデルについての記述〔石川 1991b, 8〕を研究者に当てはめると、次のようにいえるであろう。

「ある研究者がある時期に採用する研究対象および方法は、その研究者により独自に創造され設計されるよりも、『文化伝播』により他から移植されることが多い。……それらの外来要素がその研究者に定着するためには、その研究者の既存の研究のテストを受けねばならない。既存の研究になじまないときには、外来要素が既存研究に適応するか、既存研究が外来要素に適応することにより、両者の乖離が……縮小されねばならない。……研究の過程はしばしばこのような適応のための試行錯誤の過程となる。……研究の成否は……適応の成否にかかる」

石川においては、「基底文化」をなす既存研究として自らの「開発経済学」があり、それが、途上国経済への基本視座を、そして基本問題への集中という研究姿勢を、そしてさらに政策論における強い実証志向を定めている。そこに、国際開発界からのさまざまな情報が「外来文化要素」としてもたらされる。その主要なものは、1980～90年代には世界銀行が主導する「構造調整」の方針であり、1990～2000年代には目標としての「貧困削減」と実施方法としての「援助モダリティ」、そして2000年代には支援の対象としての「アフリカ」と改革の焦点としての「政治体制」であった。

1. 世界銀行の「構造調整」への石川の適応

石川の途上国経済への基本視座は、1980年

前後に世界銀行の「構造調整」が出現する前に「基底文化」として構築されていた。それが、石川が「構造調整」を検討し評価する基盤となった。

前節第1項で要約紹介したように、石川の政策論への基本視座を「基底文化」として定めた重要な論考が石川〔1975〕である。外来文化要素として世界銀行の「構造調整」に接したとき、石川はそれを自らの既存研究の基底文化の俎上に載せ、その理論上の根拠である新古典派経済学は市場経済が低発達である低所得途上国では妥当せず、したがって世界銀行の「構造調整」は低所得途上国では成果を見込めない、との見解を示した。そして、構造調整融資に伴う政策改定条件の実行度と有効度についての実績は、石川の主張に経験上の裏付けを与えるものと位置付けられた。

1990年代を通じて、世界銀行の「構造調整」への「適応」として、石川は、自らの開発経済学の基盤の上に独自の「構造調整」の指針と処方を与えることを追求して、政策研究を展開した〔石川 1991a; 1991b; 1994; 1996; 1997〕。その成果は、「市場経済発展促進的アプローチ」の提唱と、途上国での「適応」の意欲と能力の重視との、2つの面で顕著であった。

2. 「貧困削減」目標と協調援助体制への石川の適応

1990年代から2000年代にかけて、経済成長に代えて「貧困削減」が国際開発界の目標として確立され、またその実現のための協調援助体制が推進された。この新たな外来文化要素に対し、石川は自らの基底文化をなす「経済成長」目標を固持し、それに代えて「貧困削減」を最

高目標とすることの根拠を問ひ、また「貧困削減」目標の実現を裏付ける「開発モデル」が存在しないことを指摘し批判する〔石川2002〕。その後、石川は適応を図り、国際開発界において低所得開発途上国に対して新たな最高目標とされた貧困削減を、「成長促進を基礎とする持続的な貧困削減」と読み替えたうえで自身の最高ゴールとして受け入れ、その達成に資するよう成長と貧困削減を関連付けた新しい「開発モデル」の構築を目指す〔石川2003〕。その際、石川の基底文化である「開発経済学」中の成長政策論要素として肝要である「近代産業の構築や市場の育成に向けての産業政策」があらためて強調される。また、外来文化要素として「参加型貧困評価」報告および「公共支出管理」資料という新種の文献データを取り入れるに際しても、「PRSP体制」が内包する低所得国の開発モデルの不備に対して、それらから改善案作成の手がかりを得ることを期待してであった。

石川の基底文化である「開発経済学」での政策論においては、処方箋が有効であるために、個別国の開発状況の適切な把握と分析を踏まえているべきとする実証主義と、それが実行可能であるべきとする実践主義とが、併せて強調される。石川は、「参加型貧困評価」の中に個別家計のレベルでの貧困への落ち込みとそこからの脱却のメカニズムを見出し、政策による支援をそれらと関連付けて有効なものとするという適応を構想し模索した。「公共支出管理」については、その不備により財政資源が開発目的に動員・配分されていないことに注目し、財政管理ひいてはマクロ経済管理全般の改革を通じて成長促進の前提条件を築きうることを重視し、この領域の改革を「成長を土台とする貧困削減」

を実現する開発モデルの支柱のひとつとするという適応を構想し模索した。また、PRSP体制において貧困の定義を拡大し非所得側面を含めたことや、センやスティグリッツの社会正義の提案については、問題提起として受けとめながらも、開発モデルへの貢献と実践上の有用さを重視する観点から、自らの政策論に取り入れることはしない。

3. 「アフリカ」と「政治体制」重視への石川の適応

2000年代に国際開発界の支援の主対象が低所得国、とりわけ「アフリカ」へと収斂した後には、石川は、アフリカを中心とする低所得国を自らの開発政策論の主対象とする、という適応を行う。イギリスなどでのアフリカを主対象とする政策面および研究面での展開に多くの注意を払い、その影響の下に改革の焦点として「政治体制」を位置付ける適応がなされた。この適応にあたって、石川は、経済の生産力と経済制度についての発展段階に加え、政治体制の発展段階を導入して発展段階論を拡大し、「政治体制」の段階移行を明示する開発モデルを提示した。また、近代化過程の全体像を強調するなかで、経済面に限定せず、政治・行政・社会・文化を含むより広い概念として「開発」を再定義し「開発のビジョン」を示すに至った。

石川が開発モデルに「政治体制」を明示して位置付けるという適応を行ううえでの直接かつ最大の要因は、「政治体制が開発の成否を左右する」との判断をもったことである。これをアフリカ諸国に即していえば、「家産制体制から脱却するメカニズムの発見がアフリカ諸国の開発にとっての最優先課題である」との判断であ

る。この判断は、「公共支出管理における大きな欠陥がアフリカ諸国に共通する経済開発の最大の阻止要因である」との認識と、「公共支出管理における欠陥の背景に『家産制国家』の仕組みがある」との認識とを、組み合わせることで得られた。

2000年代半ばからの石川の政策研究は、日英両国間での相互学習と相互理解を目的として進められた。石川〔2005〕での研究の中心課題は、それぞれアフリカと東アジアを主対象とするイギリスと日本の援助モデルを、初期条件、開発プロセス、援助の役割の3点につき比較検討することである。石川は、自らの基底文化である「開発経済学」の構築に当たり参照した東アジアの経験に依拠して、成長促進による経済構造の近代化が政治体制の変革をもたらす効果を強調し、イギリス側にこの点の学習・理解を期待する。石川〔2008〕では、「家産制」を克服する方針として、政党間競争の深化による民主主義の早期実現を唱えるイギリス（ODI）の考えに対し、経済成長のなかで台頭する中間階級の影響力の増大の下での政治体制の漸次の近代化を主張する日本（石川）の考えを対置し、ガーナの例に即して比較検討するとともに東アジアの経験をも参照して、日本（石川）の考えへの支持が得られるとの判断を示す。この結論は、適応を経ての石川の基底文化の再表明とみなしうるものである。

4. 石川の開発政策論の特徴

以上の文化伝播モデルに即しての要約を踏まえ、石川の開発政策論の顕著な特徴を下に5点記す。これらは開発政策研究に取り組むうえで心構えないしは指針として重要な示唆を与え

るものである。

(1) 自らの開発経済学の基盤の上に独自の政策論を構築した

石川の開発政策論の最大の特徴は、それが自らの開発経済学の基盤の上に構築され、それ故の独自の性格を有することである。遡って石川の開発経済学の特徴は、理論構成の点では、経済そしてその変化を捉えるうえで、実物面と並んで制度・組織面を重視し、「市場経済の低発達」という現実認識と「市場経済の発達」という課題を強調することにみられる。学説史上の位置付けでは、ドイツ歴史学派の発展段階論を踏襲していることを特徴として挙げることができる。さらに、開発の早い段階では初期条件の違いが大きな影響をもつことを重視し初期条件特定の開発モデルを用いることが、もうひとつの特徴としてある。これらの特徴は石川の国際開発政策論に色濃く反映されており、それに独自の性格を与えている。

(2) 現実認識を出発点とする

石川の開発経済学そして開発政策論は、直面する現実のなかでの最重要の「基本問題」の発見と意義付け、そしてその打開、に貢献することを目的とする。その現実認識の根本には、「現代低開発国」の諸特徴とそれらの特徴ゆえの問題を明確に把握することが置かれている。それが、研究の意義（relevance）の判定において石川が最重視することであった。上記の初期条件特定の開発モデルは、各国の開発上の「基本問題」を体現しうるよう石川が採用した概念・分析枠組であった。石川においては、一般論への志向は、現実観察からの帰納を通じてのパターン認識の追求のかたちをとり、既成の理論を一律適用することは厳しく排された。

(3) 政策論としての要件を厳しく定める

石川は、政策論が満たすべき要件として、対象とする国の最重要な「基本問題」に焦点を当てていることに加え、目標達成を可能にする因果連関（「開発モデル」）と政策実施への指針を明示すること、を求める。たとえば、石川 [1997] においては、「包括的な諸要因から成る現実に対しての処方箋の導出」[石川 1997, 46]、「具体性の強い政策処方箋の提示」[石川 1997, 52] といった要件が提示されている。そして、そのような政策論を追求するとともに、これらの要件を満たさない政策論の欠陥を厳しく指摘し批判する。このような批判は、とりわけ貧困削減と政治体制改革にかかわる政策提案に多く向けられた。

(4) 長期開発と政府の役割を重視する

1980年代の新古典派の再興後の世界の開発経済学および開発政策論の研究動向において、石川の研究は理論志向を強くもつ学説のなかで独自の地位を占める。それは次の2つの意味で「開発主義」と呼びうる。第1に、石川の研究の重心は長期の開発に置かれており、短期の安定化や中期の構造調整の方針や成果は、長期開発の文脈に位置付けられ、それとの関連において評価される。第2に、開発における政府の役割を重視し、とりわけ近代産業の構築や市場の育成に向けての産業政策が不可欠であることを強調する。

(5) 使命感・責任感・義務感が研究の展開を導く

石川の「国際開発政策」研究は、途上国開発への使命感、学者としての責任感、さらには途上国開発への日本の貢献を図らんとする義務感に導かれたものであり、それが労を厭わぬ追求

を動機付け、多くの著作として結実した。石川は、日本として、そして研究者として、国際開発界に貢献すべきであるとの強い考えをもっていった。たとえば、石川 [2006a] において、「日本の国際開発政策研究は国際援助コミュニティが抱える難問題を自らの問題として取り組み、そこで得た解決策を世界に向けて発信しなければならない」[石川 2006a, iii] との見解が表明されている。また、石川 [2005] においては、「日本の援助政策がこれまで国際援助コミュニティの動向に充分な関心を払わず孤高の道を歩んできた [ので] 相互学習の責任は……われわれの側にあ [り、] われわれは緊急にこの責任をはたさねばならない」と述べている [石川 2005, 26-27]。

Ⅲ 石川「国際開発政策研究」への評価

本節では、石川の国際開発政策研究への筆者なりの評価を記す。最初に石川の貢献として重要なものを挙げる。次いで、筆者が疑問ないし批判を抱く諸点につき指摘する。

1. 石川「国際開発政策研究」の貢献

上の第Ⅱ節第4項に記した5つの特徴はいずれも、開発政策研究への石川の貢献として特筆すべきものでもある。いくつかの補足を行おう。

第1の特徴については、「構造調整」について石川が独自の方針と施策を模索したことが重要である。それは、初期条件の違いにより分類される発展段階論を概念上・方法上の基盤とする。「構造調整」政策策定に関するこの方針に従い開発政策論の展開を図ったことの意義は極めて大きい。

第2と第3の特徴については、貧困削減を主題として開発モデルを構想する際に、現実認識から出発することを強調した石川の姿勢が重要な一例をなす。

第4の特徴である「開発主義」は、開発経済学および開発政策論において大きな論争の対象としてある。開発主義の提唱者のなかで、石川は、長期開発のシナリオを発展段階の移行を含む「開発モデル」として定式化することと、制度・組織面に注目し市場経済の育成を政府の役割として強調することにおいて、独自の重要な位置を占める。開発経済学界の趨勢として分野や事項ごとの細分化が進み、開発政策論においてもミクロレベルでの設計や評価に主な関心が向けられる研究動向のなかで、開発の全体像を見据え、そのなかでの政府の必須の役割を見定める石川の視座と方法の意義は大きい。

石川の国際開発政策研究の第5の特徴である「使命感・責任感・義務感」は、国際開発界が発する外来文化要素との接触に際しての反応ないし対応と強く関連している。石川はこれらの外来要素を真剣に受け止め、そして体系立った考察を踏まえて自らの見解を鮮明に打ち出し、国際開発界への積極関与を志した、稀有な存在である。その根底には、上に記したような、途上国の開発に貢献せんとする強い目的意識、そして使命感・責任感・義務感があった。日本の実務界・学界が多かれ少なかれ同様の接触をもち、さまざまな反応・対応を示したが、それらの多くは旧来の慣行や信条との齟齬に発する違和感や反感の表明にすぎなかったなかで、石川の姿勢は特筆に値する^(注6)。

2. 石川「国際開発政策研究」への疑問と検討課題

石川の開発政策研究に対し、筆者にとっての疑問点ないし要検討事項として5つの事柄を指摘する。

(1) 「政府の役割」の重視と「政府の能力」の制約の軽視

石川は、現代途上国での開発において政府に大きな役割を与える。その際、政府の能力をめぐる懸念を深刻な制約要因としてはみなかった。2000年代に至って、政治体制に焦点を当てるに及んで、政府の性格に、そして政府の能力に、注意を向けるようになった。それを踏まえてそれ以前の段階の論考を見直すと、一般論としての言明において政府の能力面の制約を軽視していたことが指摘できる。

前節で要約紹介したように、すでに石川[1975]において政府の役割が強調されている[石川 1975, 312, 基本命題2]。この命題はその後の著作において敷衍される。産業開発にあたって政府の役割については、発展段階の違いに応じてその必要度に違いがあることを次の命題として提示する。「工業化が早期の発展段階にあり、したがって市場経済もきわめて低発達である国々は、より発達した国々に比べてはるかに大きく幼稚産業保護など正統的な経済政策を用いて産業を起ち上がらせる必要に迫られている」[石川 1997, 46]。現実認識としては、「政府介入の背後にはしばしば市場諸力が弱体なため克服することのできない構造的開発阻止要因を計画的、政策的に排除したいという願望がある」[石川 1990, 43]、そして「多数の途上国において、開発目的のための国家の経済介入は、……とくに開発の初期段階において、資源配分

と蓄積および生産性向上のために積極的役割を果たした」との見解を示す^(注7, 注8) [石川 1994, 22-23]。

上の最後の引用には、「多数の途上国において開発目的のための国家の経済介入がなされた」と「多数の途上国において開発目的のためになされた国家の経済介入は有効であった」との2つの現実認識が含まれている。前者については、その前の引用にある「願望」がそのこと背景にあると述べられているが、「願望」それ自体については論じられることはない^(注9)。後者については、「有効」であったこと背景要因の理解が重要な課題であるが、その方向での論考は見当たらない。他方、石川 [1997] にある「政府の能力」をめぐる見解はそのことに結び付けてと考える。そこでの議論は、世界銀行がWorld Bank [1993] と World Bank [1997] で提起した「弱体な政府は産業政策など高度な行政能力を求められる役割を果たすべきではない」との主張への反応であった。石川はそこで2つのことを述べる。そのひとつは、直前のパラグラフに引用した産業開発の必要を唱える一文である。その文に続けて石川は次のように述べる。「これらの国々では……政府の能力は弱いであろう。[石川は] これらの国の発展段階に適合する実行可能な方法によって産業が起ち上がることを期待している。それがもし困難なら、国際協力は政府の能力不足の克服を支援することに向け集中されねばならない」 [石川 1997, 46]。

石川は、「政府の役割」を強調する反面、「政府の能力」についての世界銀行の問題提起と提案にはまっとうに反応していない。「政府の能力」についての検討の欠如は石川の「開発主

義」における弱点とみなしうる。

(2) 政策・制度改革にかかわる「適合」論と「適応」論の不統一

石川は、構造調整の成否の決定因として、当該国の社会経済条件への政策処方箋の「適合」の有無と、不適合の場合の当該国における「適応」の有無との、両方を挙げる。

『基本問題』の第7章と第8章には、「前提として求められる市場経済の発達度と現実の発達度の間のギャップが大きい時には、自由化政策が経済効率向上という成果を生むことはない」という見解が示されている。これは、「適合/不適合」についての言明と解釈される。しかし、以下に論じるように、暗黙のうちに「適応」をも含んだ判断であるのかもしれない。

石川 [1991b] は、「適応」という問題関心を導入した重要な著作である。そこでは、構造調整政策の「適合/不適合」と不適合の場合の「適応/不適応」の両方が、アジア諸国の経験に即して論じられ、開発援助の課題としても言及されている。しかし、両者がどのように関連付けられるかについては詳らかにされていない。

石川 [1994] と石川 [1997] では、「適合/不適合」についての言明がなされる一方で、「適応/不適応」についての言及はみられない。それに対し、石川 [1996] では、「発展段階に適合した市場経済の育成強化の処方箋の作成」が図られるのと並んで、石川 [1991b] で提起された「適応」について、経済体制・開発モデルの「文化伝播」との論題設定の下でさらなる考察が加えられる。しかし、ここでも「適合」と「適応」は別の事柄として論じられているように見受けられる。

「適合」と「適応」に関する石川の論考には

必ずしも齟齬はないのであろう。両者を関連付けるための糸口はいくつか与えられている。『基本問題』第7章では、途上国が援助機関との交渉を経て策定する政策・プログラムの「適合/不適合」を決める要因として、①経済政策当局の予見、判断、および実施計画策定にかかる能力、②社会経済諸勢力への配慮からする改訂の必要、③援助機関による上の2点についての判断と対応、の3つが挙げられている〔石川1990, 240-241〕。ここで、①と②は「適応」のための条件ともみることができる。石川〔1991b〕では、「適応」は「処方箋を自国の政策あるいは制度・組織に適合するよう修正し、あるいはその中から取捨選択してそれらと調和をはかりながら実行に移すこと」（下線強調は筆者）と定義されている〔石川1991b, 172〕。しかしそこで「適合/不適合」を決定する要因について体系立った考察がなされるなかでは、「政治文化や制度・政策のいかんは、〔構造調整政策の〕適合、不適合の可能性に対して重要な影響を与える。しかしそれとともに重要なことは、それらが大なり小なり不適合の要因となる際、逆に、それらに政策的に変更を加え、適合の方向に近づけていく可能性が残されていることだ」〔石川1991b, 164〕との見解が示されている。この引用の後段で述べられていることは「自国の政策あるいは制度・組織を処方箋に適合するよう修正」（下線強調は筆者）するという性格の「適応」である。石川〔1996〕では、「〔移植される経済体制が〕現実になじまないときには、経済体制が現実に対応するか、現実が経済体制に対応することにより、体制と現実の乖離が……縮小されねばならない。……開発の過程はしばしばこのような適応のための試行錯誤の過程となる。

……開発の成否は……適応の成否にかかる」〔石川1996, 29〕と、両方向の「適応」が論じられている。

石川は結論風に次のように述べる。「決定的条件は、世銀の構造調整政策自体がその受入れ国の現実に照らして適切であるかどうかによるよりもむしろ、それが受け入れられた後、現実との間でどのような規模でどのような調整〔=適応〕が行われ、最終的にその調整〔=適応〕が成功するかどうかにかかる」〔石川1996, 30〕。この命題に論理上の誤りはない。しかし、「政策自体がその受入れ国の現実に照らして適切であるかどうか」と「現実との間でどのような規模でどのような適応が行われ、最終的にその適応が成功するかどうか」との間に実際上でどのような関係があるのかについては何も語られていない。あるいは、「不適合の程度がある範囲内であれば適応が起こりうる」といったような暗黙の想定が置かれているのかもしれない。『基本問題』で示された「前提として求められる市場経済の発達度と現実の発達度とのギャップが大きい時には、自由化政策が経済効率向上という成果を生むことはない」という見解も、このような暗黙の想定の下で「適合」と「適応」の両者への考慮を含んでいたのかもしれない。ともあれ、「適合」と「適応」の関連が要検討事項として残る。また、「適応」と上の第1の論題である「政府の能力」の関係についての検討・考察も残る課題である。

(3) 「適応」, 「文化伝播」, 「新家産制」をつなぐ議論の不在

「適応」の概念とそれをめぐる考察は石川〔1991b〕において導入された。そのきっかけは、1990年の現地での関係者との面談を通じて、

石川が1950年以降の韓国での改革の経緯の真相を理解し、アメリカやIMF・世界銀行などの援助機関からの圧力を受けるなかで独自の優先順位と方法が堅持されたことを認識したことであったようである〔石川1991b, 173-174〕。一方、石川〔1996〕では、上に引用した「適応」に関する2つの命題が「文化伝播」モデルの設定において論じられている〔石川1996, 29-30〕。石川が「文化伝播」モデルの着想を得たのは、それに先立つ20年前に国際会議で接し感銘を覚えた人類学での「文化伝播」に関する議論のサーベイを思い起こすことによってであった。とりわけ、「いかなる国の文化もその構成要素の80パーセント以上は他の国の文化からの移植によるものだったと思われる」との知見が、外来要素の取り込みを肯定評価する見方に支持を与えたようである。そこには「文化伝播」の経路（思想・学説との接触、見聞による学習、通商など）と態様（強制、説得、帰依、自発選択など）への言及もあるが、開発援助に即した議論はなく、その前後の時期の論考との関連付けもみられない^(注10)。「文化伝播」モデルを持ち出したことの意義は不明である。

石川〔2008〕では、石川にとって当時の最新かつ最大の関心事であった政治体制の変革に焦点が当てられ、「新家産制」の「新」の要素という位置付けのなかで、「適応」にも「文化伝播」モデルにも言及はないものの、外来要素との接触が開発を促進しうることがあらためて強調される。石川は次のように述べる〔石川2008, 10〕。新興国の国際環境への多様な接触のなかで、一部のものは開発促進のために決定的重要性をもちうる。たとえば、国際援助機関がコンディショナリティとして求める経済構造改

革・市場経済化、IMF、世界銀行、WTOなどの国際機関への加盟の条件として求められる国内諸制度・組織の改革・改善、先進国からの政治面における自由化や民主化の要求、などである。それらの要求を適切に捉えて家産制改革・克服の手段として用いることが可能であり、その可能性を捉えて開発を進めた国々が存在する（特に東アジアに多い）^(注11)。アフリカでの事例研究の主対象としたガーナについては、「経済復興プログラム（ERP, 1983～86）」と「構造調整貸付（SAL, 1987～93）」に付されたコンディショナリティの履行、そして先進国からの援助供与のコンディショナリティとしてのガバナンス改善の要求に応える1990年代初頭の憲法・選挙制度の改革、を通じて2大政党制の下でほどの成長を持続し国家としての安定を達成し、「家産制体制からの転身の見通しを与えた」と評価する〔石川2008, 14, 19〕。

「適応」、「文化伝播」、「新家産制」をめぐる石川の議論はさらなる検討に値する。石川〔2006b〕における方法論——「分野別発展段階の特定と段階移行のメカニズム」と「所与の発展段階内での開発プロセス」を認識と考察の対象として区別する——と関連しては、「適応」、「文化伝播」、そして「新家産制」の「新」の要素が論じられる際に、その影響が「段階移行」に関わるような要素と「所与の発展段階内」に限られる要素との区別が有用であろう。また、多分にこれと関係して、体制全体に関わる「適応」と所与の体制内での個別要素における「適応」との区別も有用であろうと考えられる。さらにまた、表面上の変化が実態としての変化をもたらしうるのは、といった問いも関係する^(注12)。たとえばガーナについて、上記の「新」

の要素の記述に続いて、石川は「ガーナはいまだに基本的には……『家産制』の制約の下にあり、したがって『家産制』の厳しい開発阻止メカニズムから解放されていない」と述べる〔石川 2008, 19〕。外来要素の伝播に起因する小変化としての「適応」の継続・拡大がやがて家産制からの段階移行をもたらすのであろうか、それとも、画期をなすような大変化が必要なのであろうか。この問いにつき石川は直接に答えてはいないが、「適応」と「新家産制」を関連付けて検討を進めるうえでのいくつかの手掛かりは与えている。

石川〔1991b〕において、韓国については、大統領の強い指導力の下でテクノクラート官僚により独自の優先順位と方法を維持しながら引き続き「適応」がなされ、産業開発・民間企業育成が継続して達成され、その結果として民間企業家層と都市中間層・勤労者層の勢力が著しく強まり、新たな政治勢力が確立された、との見解が示される〔石川 1991b, 173-175, 180〕。タイについては、アメリカと世界銀行からの圧力の下での「適応」として 1950 年代末から 60 年代初頭にかけて工業化政策の大転換（国営企業中心から民間企業中心へ）が起り、「家産制官僚国家」からの転身の画期をなしたことが強調されている〔石川 1991b, 175-177〕。この論考は「適応」と「新家産制」の「新」の要素とを関連付けて検討を進めるうえでひとつの重要な論点を含んでいる。この議論が石川〔2008〕においてどのような展開をみたかを後に(5)で検討する。

(4) 政治体制改革から経済成果に至る因果連鎖の不鮮明

石川〔2006c〕において、「家産制体制からの脱却」が、「公共支出管理の改善」とそれによ

る「資本蓄積の基礎条件の整備」を通して、「経済成長・貧困削減の推進」を可能とする、との「開発モデル」が示された。しかし、この因果連鎖が、十分条件の表現として適切に提示されているか、につき疑問がある。「家産制体制からの脱却」——石川〔2006b〕の定式化での「半家産制・半民主制国家」への段階移行——が、「公共支出管理の改善」をもたらすうえでの必要条件であるとしても、十分条件であるとはいえないかもしれない。同様に、「公共支出管理の改善」が「資本蓄積の基礎条件の整備」の必要条件であるとしても、十分条件であるとはいえないかもしれない。さらに同様に、「資本蓄積の基礎条件の整備」が「経済成長・貧困削減の推進」の必要条件であるとしても、十分条件であるとはいえないかもしれない。ここでの検討は、石川〔2008〕で提示された「家産制の下での開発阻止メカニズム」の各項目に対応するものである。

第 1 の因果連鎖（「家産制体制からの脱却」と「公共支出管理の改善」の間の関係）については、石川によるタイの経験の要約が有用な参照材料を与える〔石川 1991b, 175-176〕。タイでは、1950 年代末に世銀勧告の要求に対して 2 つの側面からなる「適応」がなされた。そのひとつは、国営企業中心の工業化政策を停止し、それまでの政治・社会体制を特徴づけた「家産制官僚国家」の体質を弱体化することである。その結果として新興産業の担い手は民間企業に移っていく。「適応」のいまひとつの側面は、開発計画や予算制度といった開発行政機構の整備であり、それを担うテクノクラート層の台頭であった。このタイの経験において、家産制官僚国家の弱体化は開発行政機構整備の必要条件で

あるとしても、十分条件であるとはいえないであろう。また、公共支出管理（PEM）改革にかかる行政能力の不足についての石川の指摘も、この点に関連する〔石川 2003, 20〕。ここで石川は、市場経済の低発達ゆえに生じる資源配分の歪みは「公共部門における早期の是正を容易に許さない」と述べる〔石川 2003, 20, 注 20〕。さらに、仮に国家体制としての「家産制」が弱まったとしても個別の組織・部署での「公職の私産化」が弱まるとは限らず、場合によってはむしろ蔓延するかもしれない。

第 2 の因果連鎖（「公共支出管理の改善」と「資本蓄積の基礎条件の整備」との関係）についても、上に指摘した行政能力の不足と規律の欠如の問題が影響する。すなわち、「資本蓄積の基礎条件の整備」は、インフラや教育・訓練などへの支出配分の増大のみで達成されることではなく、民間企業の投資・経営環境の改善のうえで肝要な公共サービス提供体制の改革・改善が求められる。その最低の条件は公式の政策や非公式の慣行が民間活動への阻害要因とならないことであるが、場合によっては法制や行政体制の整備および産業支援政策の策定・実施などによる積極関与が求められるであろう。このような「政府の役割」を果たすうえで「政府の能力」と「政府の規律」の両方が重大な制約要因となりうる。石川〔2008〕で提示された「家産制の下での開発阻止メカニズム」に含まれる 2 つの事項——「公務員サービスの機能が損なわれる」と「不確実性とリスクを特徴とする経済的雰囲気生まれ、投資家は長期の投資を避ける」——は、家産制の政治体制に固有な症候ではなく、多くの途上国で見られる現象である。

第 3 の因果連鎖（「資本蓄積の基礎条件の整備」

と「経済成長・貧困削減の推進」との関係）についても、上と同様に「政府の役割」を果たすうえで「政府の能力」と「政府の規律」の両方が制約要因となりうる。「資本蓄積の基礎条件の整備」があっても、適切な投資機会がなければ、そして個別の投資案件に肝要である諸々の「補完条件の整備」がなければ、経済成長は推進されえない^(注13)。そして、経済成長が実現されたとしても同時に貧困削減が起こるとは限らないことは、石川自身が指摘するところである〔石川 2002, 117-118〕。

以上、石川〔2006c〕において提示された「開発モデル」に含まれる因果連鎖が「十分条件」の表現とはみなせないことを論じてきた。石川の立論の検討にあたり同様に（あるいはそれ以上に）重要であるのは、上の検討の際に付された「必要条件であるとしても」というただし書きを考察の対象とすることである。そのことも念頭に置きながら、「家産制体制からの脱却」を実現する方法にまで遡って視野に含めて、石川の「開発モデル」の因果連鎖をあらためて検討しよう。

(5) 「政治体制の段階移行」を起点とする開発シナリオの不備

石川〔2008〕の主目的は、「家産制体制からの脱却」のシナリオについて自らの考えを ODI のものと対比し、その優劣につき判断を下すことである。ODI が政党間競争の深化による民主主義の早期実現を唱えるのに対し、石川は経済成長のなかで台頭する中間階級の影響力の増大の下での政治体制の漸次の近代化を主張する。そして、ガーナの例に即して比較検討し、自身の考えのほうが現実妥当度が高いとの判断を下す。またタイと中国についての検討からも、自

身の考えへの支持が得られるとする。一見すると、ここには循環論法がある。「開発モデル」の因果連鎖において、「家産制体制からの脱却」は経済成長（と貧困削減）を実現するための条件として位置付けられていた。それに先立って経済成長が実現されるのであれば、それは必要条件ではないということを含意する^(注14)。

上のような論断に対して石川は反論するであろう。確かに、石川は「基本的に『家産制』の制約の下にあり、したがって『家産制』の厳しい開発阻止メカニズムから解放されていないガーナが、世銀・IMFのコンディショナリティの履行（「新家産制」の「新」の要素）を通じてほどほどの成長を持続した」との見解を示す。しかし同時に、「家産制体制からの脱却」のためには、成長持続のなかで中間層のさらなる拡大、民間部門の強化、民間企業家層の政治クライエントの地位からの脱却、といった変化が必要である、とも述べる〔石川 2008, 19〕。ここには論理上の齟齬はない。むしろ、「家産制体制からの脱却」の過程での経済面と政治面での変化の因果連鎖が、複数の「新」要素の小さな影響の継起と累積として捉えられている、と評価しうるのであろう。タイでの経験も、そのような「開発モデル」に即して理解することができるであろう^(注15)。

ここであらためて、石川〔1991b〕での「適応」をめぐる考察を振り返ろう。石川は、開発を促進する「新」要素の取り入れは、「適応」の意欲と能力が備わったときに可能となる、と述べる。アジアを対象とする政治経済学分析では、「『適応』は、官僚ナショナリスト・テクノクラートが先行的に強化して産業資本家を育てあげ、ついで都市中産階級をふくむ連合体を形

成することにほかならない」との見解が示されている〔石川 1991b, 180〕。さらにまた、そのような性格をもつゆえに経済の構造転換や政策の変更が大きな政治抗争を伴わずに実現しうる、とも論じる〔石川 1991b, 181〕。そうであれば、外来要素の伝播に起因する「適応」は複数の「新」要素の小さな影響の継起と累積の過程として長期にわたり継続し、その結果として石川が定式化したような政治と経済の段階移行が実現される、との見方が妥当するようと思われる。「開発モデル」の定式化において「政治体制の段階移行」を必要先行条件と位置付けることは、不適切であると思われる。

結び——石川「国際開発政策研究」の継承と発展に向けて——

石川は、「問題設定が現代開発途上国の開発イシューの……適切な把握を土台としてなされ、独自の問題領域を探索し、それに迫る」という研究姿勢を、政策論においても（国際開発界からの「文化伝播」への「適応」を繰り返しながら）貫き通した。研究の展開の過程で石川が設定した研究課題は重厚であり、なすべきことのリストは長大である。

石川が自らの政策論に課する要件は極めて厳しいものである。徹底した実践志向をもち、個別国の現実を様式化し問題発見をすることを重視しながら、同時に理論としての定式化を志向する。さらに、「概念レベルでの政策論」にとどまらず具体的提案をつくり出すことを追求する。その難度・要求度は極めて高く、実務家は言うに及ばず研究者の間でも、畏敬すなわち敬遠の対象とされ、孤高の趣が強い^(注16)。

石川の「国際開発政策研究」は、途上国開発への使命感、学者としての責任感、さらには途上国開発への日本の貢献を図らんとする義務感に導かれたものであり、それが労を厭わぬ追求を動機付け、多くの著作として結実した。ここで3期に分けて取り上げた諸著作は、1980年代末から2000年代末までの20年間にわたる。石川の研究者人生の最晩年70歳から90歳にかけての労作である。読者にとって、本稿が石川の政策研究への道案内としての一助となり、また今後の研究ないし実務への「新」要素の導入のきっかけとなるとすれば、喜びこれにすぐるものはない。

2000年代に石川は、国際開発政策の新しい基本枠組（そして研究方法論）の構築と並行して、その実務における応用を目指す研究に取り組んだ。その動機は、国際援助界が開発援助のフロンティアとみなしているアフリカの開発困難の解決に向けて、日本の開発経済研究者として貢献したいという願いにあった。その志を継ぎ、その研究成果を開発の実践の場で生かしていくために、自らの研究・実務との「不適合」へのさまざまな「適応」がなされ、それが日本の国際開発政策研究・実践の新たな展開として結実することを祈念する。

（注1）本論文では、構造調整政策の「適合」の問題と不適合の場合の「適応」の必要とが、開発援助の課題としても言及されている。石川は次のように述べる。「[適合の問題の]要である途上国の側の市場経済の低発達の現状を改善すること、すなわち市場経済を育成するための具体的提案をつくり出すことが決定的に重要である。[それとともに]“適応のための意欲と能力”の向上が重要である。……処方箋の中心項目は人材の形成にあるだろう」[石川 1991b, 10]

（注2）石川は、開発協力政策の最重要な課題は途上国の市場経済の育成を支援することであるとの立場から、この点について「まだ理解は十分でなく、いわんやそのための処方箋を一生懸命考えている学者は少ない」ことに鑑み、理解を求めるために本論文を執筆した [石川 1997, 44]。

（注3）ここで「世銀の調査」とは、石川 [2003] でも言及された、複数時点での調査を用いたの家計貧困状況の遷移マトリックスと、「参加型貧困評価 (PPA)」に基づく貧困民の「対処方策」についての情報である [石川 2006b, 50-51]。

（注4）原語は、opportunity, empowerment, securityである。

（注5）石川 [2005] では、「古い制度の残滓があっても、開発のための政府・民間活動さえ本格的ならば、やがてはそれを乗り越えて政治体制の変革が進展する大きい可能性がある。それは東アジア型モデルの成功の諸要因の中に多数見出される」と述べられ、いくつかの事例が挙げられる [石川 2005, xx, 注 22]。

（注6）国際開発界の方針に対する日本の実務界の反応・対応については、柳原 [2014] を参照されたい。日本の実務界での責任ある立場での「啓発された自己利益」の観点からの見解として、中尾 [2005] がある。

（注7）この箇所では石川は、国家介入への批判に抗して、「[国家介入への] 長所が使い尽くされたか」を問い、さらに「もし開発目的のための国家介入がなかったら、あるいはそれらの国がはじめからレッセフェールで進んでいたら、それらの国の開発はどうなっていたであろうか」と問いかける。

（注8）この箇所では石川は、「統制主義」が最も弱い国としてASEAN諸国を挙げ、そこでも1950年代から70年代にかけて政府の介入の下に経済開発が進められたと述べ、介入の諸形態につき列挙する [石川 1994, 22]。さらに、タイで国営企業が初期工業化について果たした役割について詳述する [石川 1994, 23-24]。

(注9) 第I節で要約紹介したように、石川 [1994] には「統制主義 (体制)」の強弱の決定因についての考察が含まれている。しかし、この引用文と同趣旨の見解が「国家の介入は……開発を祈念する政府が……行った行動である」 [石川 1994, 20] と述べられているのみで、経済への国家介入の「願望」を規定する要因については直接の言及はない。関連付けをなす唯一の要因は統制主義の一面としての「植民地の経験とそれに由来するイデオロギー」であると見受けられる。石川は、「開発目的のための国家介入」を「イデオロギーのみのための国家介入」に對置しており [石川 1994, 20], 「願望」と「イデオロギー」の間の関係は不明である。なお、前注で言及している原論文の注4において、石川は「タイの国営企業創設が純粋な経済政策上の動機によるよりも、むしろ家産制官僚の行動様式にもとづくものであった」 [石川 1994, 24] との見解を示している。この論題については、下の(3)で取り上げる。

(注10) 石川 [1991b] では、「適応」の有無を、援助の緊急度と被援助国の政治・軍事上の重要性、外圧の強さ、と関連付ける試論が示されている [石川 1991b, 178-179]。

(注11) この点につき、石川 [2006b, 4-5] では「NIESやASEAの原メンバー4国などはコンディショナリティに対して選択的かつ積極的に反応し、それがかえって成長の促進剤になった」と述べられている。

(注12) この点と関係して、石川 [1996] では、「経済システム」がその形成の経緯によって「経済制度」と「経済体制」という異なった2つの用語で特徴付けられる。「自然発生的に形成されている」ものは「経済制度」と呼ばれ、「人為的に選択され移植されようとしている」ものは「経済体制」と呼ばれる [石川 1996, 19]。この概念上の区分は、政治・行政システムについても妥当するものであろう。これは「慣習政治・行政」の改革の実態を捉えるうえで重要である。「新家産制」の「新」の要素の評価もこれに関わる。それを、実態を隠す外見だけの「体制」とみな

すか、その影響下での「制度」の発生ないし進化を重視するか、の重点の置き方の違いである。

(注13) この点につき石川は、石川 [1975] 以降いくつかの著作で見解を示している。産業政策については次の見解が示された。「工業化が早期の発展段階にあり、したがって市場経済もきわめて低発達である国々は、より発達した国々に比べてはるかに大きく幼稚産業保護など正統的な経済政策を用いて産業を起ち上がらせる必要に迫られている」 [石川 1997, 46]。

(注14) 「開発モデル」の因果連鎖の2つの中間項——「公共支出管理の改善」と「資本蓄積の基礎条件の整備」——が「経済成長・貧困削減の推進」の上で必要条件であるかどうかはここでは問わない。

(注15) 石川 [2005] 注12 (本稿注5) での見解は、このような解釈と整合するものであろう。

(注16) 少数であるとしても研究者・実務家に石川が深い感銘と影響を与えたことも確かである。筆者が知る範囲で、大野健一、大野泉、下村恭民、高橋基樹、中尾武彦といった諸氏が念頭に浮かぶ。大野健一、大野泉両氏が企画と編集の労を取られた英文書籍 [Ohno and Ohno 1998] には、石川のマニフェストともいえる『基本問題』第7章の英文版が収められている。また、両氏が主宰するGRIPS開発フォーラムでは、イギリスのODIとの研究交流を実施し、石川とODIとの相互理解・相互学習のお膳立てをした。また、同フォーラムのウェブサイトには「石川滋先生ノート」と題するページ (<http://www.grips.ac.jp/forum/newpage2008/ishikawa.htm>) があり、石川の2000年代の論文と講演録の多くが和文英文両方で閲覧できる。

文献リスト

〈日本語文献〉

石川滋 1975. 「市場経済の低発達と政府の役割——輸入代替工業化のケース——」『経済研究』26 (4) 312-324.

—— 1990. 『開発経済学の基本問題』岩波書店.

- 1991a. 「より効果的な経済協力のために」『基金調査季報』(69) 67-95.
- 1991b. 「日本の経済協力とアジア——『構造調整政策』を超えて——」南亮進編『激動する世界と日本経済』TBSブリタニカ.
- 1994. 「構造調整——世銀方式の再検討——」『アジア経済』35 (11) 2-32.
- 1996. 「開発経済学から開発協力政策へ」石川滋編『開発協力政策の理論的研究』アジア経済研究所.
- 1997. 「市場経済発展促進的アプローチ——理論的位置づけと応用——」『開発援助研究』4 (1) 44-78.
- 2002. 「貧困削減か成長促進か——国際的な援助政策の見直しと途上国——」『日本學士院紀要』56 (2) 91-128.
- 2003. 「『貧困の罍』と『公共支出管理』——新しい開発モデルを求めて——」Discussion Paper on Development Assistance No.2 国際開発高等教育機構.
- 2005. 「成長と貧困削減の途上国援助——アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために——」GRIPS Development Forum Discussion Paper No. 10 政策研究大学院大学.
- 2006a. 『国際開発政策研究』東洋経済新報社.
- 2006b. 「国際開発政策論の構築に向けて」石川滋『国際開発政策研究』東洋経済新報社.
- 2006c. 「あとかき」石川滋「『貧困の罍』と『公共支出管理』——新しい開発モデルを求めて——(増補版)」Discussion Paper on Development Assistance No.2 国際開発高等教育機構.
- 2008. 「アフリカ型と東アジア型の開発(比較制度)モデル——日・英間国際開発政策の

相互学習を目指して——」Discussion Paper on Development Assistance No.13 国際開発高等教育機構.

- 中尾武彦 2005. 「我が国のODAと国際的な援助潮流——特に国際金融の視点から——」(前編・後編)『ファイナンス』40(10)2-39; (12)2-42.
- 柳原透 2014. 「国際援助潮流と日本のODA」『国際問題』(637) 37-47.

〈英語文献〉

- Ohno, Kenichi and Izumi Ohno eds.1998. *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*. London: Routledge.
- World Bank 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Research Report. Washington, D.C.: World Bank (邦訳は白鳥正喜監訳・海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割——』東洋経済新報社 1994年).
- 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press (邦訳は海外経済協力基金開発問題研究会訳『世界開発報告1997——開発における国家の役割——』東洋経済新報社 1997年).

[謝辞] 本特集を企画され筆者をお招きくださった中兼和津次先生に厚くお礼を申し上げます。2名の査読者からいただいたご指摘ご示唆は、本稿の論旨を明確にし読者に伝わりやすくする上で、極めて有益であった。記して謝意を表する。

(拓殖大学国際学部教授, 2015年2月6日受領, 2015年6月19日レフェリーの審査を経て掲載決定)