

Richard F. Doner,

*The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective.*

New York: Cambridge University Press, 2009, xv+351pp.

おか べ やす のぶ  
岡 部 恭 宜

I 中所得国の罣と「不均斉発展」

東アジアにおける工業化のキャッチアップ過程では、先頭の日本を韓国と台湾が追いかけ、その後も中所得国のタイやマレーシアが走っているという図が頭に浮かぶ。しかし、東南アジアの国々はまだまだ北東アジアに追いついていないのが現状であろう。それどころか、両国は「中所得国の罣」(middle-income trap)に陥っているため、近年では次の段階へのキャッチアップが難しいという議論が出てきている。

これはどのような「罣」なのか。世界銀行によれば、中所得国は、規模の経済の効果がなくなった後、従来の高度成長を維持するための戦いに直面する。しかし、生産要素の蓄積に基づく成長戦略では、資本の限界生産性が低下しているため、その成果は次第に落ち込んでいくという [Gill and Kharas 2007, 18]。

本書は、タイがこの「中所得国の罣」にはまってしまって、中所得国の地位から抜け出せずにいることを前提に、比較政治学の立場からその原因の分析に取り組んだ研究である。例を挙げるまでもなく、「東アジアの奇跡」に関する研究は政治学でも多くの蓄積があり、国家の役割や国家・社会関係のあり方が重要である点には一定の同意が得られている。しかし、各国が「奇跡」を達成した後の、次の段階に上昇することの実態や課題については、政治学の著作はほとんどみられない。その意味で本書は先駆的な論考であると評価できよう。

ただし、著者リチャード・ドナーが本書で中所得国の罣に言及するのは最終章になってからであり、彼は同じ状況を指す概念として、一貫して「不均斉発展」(uneven development)という言葉を用いている。この不均斉発展とは、経済の「構造変化」(structural change)には成功したものの、「アップグレード」(upgrading)を実現できていない経済発展を指す (p.64)。構造変化とは、非伝統的で多様なセクターに基づく経済に移行することを意味するが、アップグレードは、生産性を向上させ、製品の技術革新を行う努力を含んでおり、次の3つの要素を持つ。すなわち、(1)経済活動における低価値から高価値への移行、(2)地場企業からの資材・技術の投入増大、(3)川上・川下産業間のリンケージを含むグローバル・バリューチェーンが求めるような生産水準の達成、である (pp.7-8)。ドナーは、中所得国がこのアップグレードに成功すれば、上記の罣から抜け出し、高所得国に移行できると論じ、そのための条件を制度および政治の要因に求めている。

以下、第II節では本書の分析枠組み、第III節ではタイの事例分析を紹介し、最後の第IV節で評者の評価を示したい。

II アップグレードのための制度的能力とその起源

アップグレードに成功するには何が必要か。一般的には、政策の向上と民間活力が必要であるといわれているが、ドナーは理論的にこの課題を集合行為の問題と結びつける (第1, 3章)。このアプローチは、古くはマンサー・オルソン、少し前ではWaldner (1999)といった政治経済学の流れに位置付けられる。すなわち、アップグレードを通じた経済発展は、地場企業の技術力や企業間のリンケージに依存することから、ただ乗りや高い取引コスト、情報の非対称性、分配に伴う対立といった困難な集合行為問題を内包している。その克服のためには、制度的能力 (institutional capacities) が不可欠であり、それが不十分な場合は構造変化しか達成できないことになる。

具体的に必要な能力としては、(1)アクターが政策目標に関する互いの選好を知ることができる「協議」、(2)アクターが互いの意志や能力に対する信用を高めていける「信頼できるコミットメント」、(3)アクターが相手の実際の行動に関する情報を得ることができる「監視」、という3つが挙げられている。実際にこうした制度的能力が問われる政策課題は広い範囲に及ぶ。例えば、所有権の確立、マクロ経済の安定、リスクの社会化、貿易自由化、過剰生産能力の縮小、海外直接投資(FDI)の誘致、地場サプライヤーの発展、労働者の訓練・教育である(第3章)。

それでは、どのようなときに制度的能力は国家に供給されるのか。この制度の起源の問題について著者は、政治指導者が直面する「システミックな脆弱性」に焦点を当てる(第1, 3章)。この脆弱性は、国民からの異議、安全保障上の脅威、そして厳しい予算制約という3つの「システミックな圧力」に由来するとされ、これらの圧力が強いとき、制度的能力も強くなるという。

ただし、ドナーは2つの変数を単純に結びつけることはせず、拒否権者(veto players)に焦点を当て、それが変数となるかどうかを検討している(第3章)。一般的に言って、拒否権者の数が多党制のように多いときは、制度形成に対する決断力は減退し、独裁制のように少ないときは、制度はすぐに変更されやすい。しかしドナーは、拒否権者の数の影響は無視できないものの、制度化の進んでいない途上国ではそれはせいぜい媒介変数にすぎないとした上で、上記のシステミックな圧力が増すとき、拒否権者の数は両極端から中位へ押しやられると仮定する。すなわち、拒否権者が少ない場合は協議相手を求める形でその数は増えていき、反対に多い場合は拒否権者の間で資源の利用が制約されたり、クーデターを誘発する結果、その数は減少するという解釈である。この仮定により、決定的な要因は最終的にシステミックな圧力に還元され、変数が節約される結果となっている。

### III タイの不均斉発展

本書では、以上の分析枠組みの組上にタイの事例が載せられていくのだが、比較政治学者であるドナーは、多くの地域研究者とは異なり、事例を選択した理由にもページを割いている(pp.23-24)。彼によれば、アップグレードに成功した韓国や台湾は特殊な事例であって、多くの中所得国には参考にならない。むしろタイのように、地域の文脈や輸出経済の点では韓国や台湾に似通っている一方で、安全保障上の脅威や国内不安が少なく、天然資源を輸出し、多民族の国民を有すること等、他の中所得国との類似性も併せ持つ国の方が、有益な教訓を引き出せるという。

さて、事例研究では、第4章がタイの不均斉発展の歴史を扱っており、第5章から第7章はそれぞれ砂糖、繊維、自動車の各産業について、1960年代から2000年代までの期間を詳しく分析している。以下、順に検討しよう。

第4章では、1950年代後半から2000年代前半までを6つの時期に区分し、それぞれの時代毎に前節で述べた政策課題の達成程度を評価した上で、説明変数であるシステミックな圧力の強さと拒否権者の数とを分析している。ここでは、タイが低所得国から中所得国に移行した1980年代以降の時期について本書の議論をみていこう。まず1979~88年の時期は、適切な財政金融政策によってマクロ経済が安定し、輸出振興により貿易は拡大、インフラ整備が奏効して工業セクターが拡大していた。当時は、政治面では選挙によらずに選出された元陸軍司令官のブレイム首相が政権を担う一方で、議会では民主的な選挙が行われるという、いわゆる「半分の民主主義」の時代であった。経済発展に成功した要因としては、ブレイム首相の強いリーダーシップの下で拒否権者の数が減っていたこと、その背後には、対外債務の増大、カンボジア情勢の緊張による外資流入の減少、農村での貧困拡大というシステミックな圧力が存在していたことが指摘されている。

時代が少し飛んで1997~2000年の時期は、政治

面ではすでに民主化が一段落し、6党などから成るチュワン連立政権が、経済全般の課題として通貨金融危機の後の金融再建および経済回復に取り組んでいた。しかし、銀行の不良債権処理はさほど進まず、製造業の生産・投資回復も遅れた。この不十分な成果は、システミックな圧力の低下を背景に、多党連立政権の下で拒否権者の数が増えたことで説明されている。この点については、危機の発生がシステミックな圧力を強めたのではないかという疑問が生じるが、ドナーは、危機後に為替相場が安定し、外資も還流してきたことから、政治指導者の認識する脆弱性は緩和されたと論じている。

次に、3つの産業分析については、紙幅の関係上、すべての章を紹介しようとするのが概略をなぞるだけになってしまうので、あえて自動車産業の第7章のみ紹介したい。

自動車産業は、タイが構造変化に成功した好例であるとされている。しかし著者は、外資系企業に比べて地場企業が弱い点で、アップグレードの達成を疑問視する。1997年の危機以後について検討すると、確かにチュワン、タクシンの両政権で体系的な内容の産業計画が作成、実施され、国内売上は回復し、輸出も増大したが、その一方で組立てや部品製造を行う地場企業の育成は進まなかった。実際、GATTによるローカルコンテンツ撤廃の後、政府は関税引き上げによって地場企業を保護しようとしたものの、外資系企業もその恩恵を受けたため、効果はみられなかった。また、ピックアップ・トラック生産への偏りを是正するため、2004年に政府は低燃費の小型乗用車の生産を推進しようとしたが、メーカーが消極的であったため、計画は停滞した（ただし、2006年クーデターの後に計画は復活した）。

このように売上や輸出が回復した一方で、地場企業が育たないという不均質な産業発展の一因として、ドナーは政府の産業計画を策定する制度的能力に着目する。この計画は、政府と民間セクターの様々な協議制度を通じて作成された。まず主要官庁間では、投資計画や貿易政策について成功裡に議論がまとめられた。しかし、省・業界レベルの協議では、外資

系企業を含む多数の関係アクターの存在のために一定以上の成果は上げられなかった。さらに各省の局・中小企業レベルでは、情報収集や調整問題が一層複雑であったため、産業間リンクや部品製造業の育成を一貫して進められなかった。

政府・民間協議は、プレーム政権の頃に有効に機能したという評価があるが [Anek 1992]、1997年危機の後にそれが不十分であったのはプレーム時代よりも拒否権者の数が多かったからである。多党連立のチュワン政権ではそれも当然であるが、強い首相のタクシンの下でも拒否権者の数はあまり減らなかった。それは、与党の選挙での勝利が農民と企業双方の利益に訴えたことに負っており、それが支持基盤の分派を招いていたからであるという（第4章も参照）。

こうした積極的な投資・貿易政策と不均質な制度的能力という事態は、2つのシステミックな圧力によって説明されている。ひとつは、1997年危機から経済を回復させると同時に、AFTAの関税引き下げやGATTのローカルコンテンツ撤廃に向けて準備を進める必要性である。もうひとつは、危機後に地方の中小企業から政治的支持を得る重要性が増したことである。これらの圧力の存在のために、チュワン政権は主要官庁間での協議を通じて投資・貿易政策を推進し、省・業界レベルでの協議も一定程度は上手く進めることができた。しかしタクシン政権では、彼の政治的基盤固めが成功したことや、サービス産業への関心が高まったことによって、製造業の中小企業に対する当初の関心は薄れていった。また、その後の売上や輸出の回復によって、政府高官も地場企業の強化に注意を払わなくなった。

以上のように、本書の事例分析は歴史と産業を横断する幅広い内容となっている。さらに各章では他国との比較も取り入れており、議論の説得力を増している。

#### IV 評価

本書の主張を要約すると、中所得国がアップグレードに成功するには政府と民間セクターとの間に

高い制度的能力が必要であるが、それが供給されるためのシステミックな圧力が従来弱かったためにタイは中所得国の罫から抜け出せずにいる。本書は、冒頭でも述べたように、中所得国の罫について初めて取り組んだ本格的な政治学研究であると評価できる。

他方、経済発展に関する制度の問題を扱う点では、最近の開発ガバナンスの議論にも大いに示唆を与えるものと言えるだろう。例えば下村（2006，第1，2，終章）では、ガバナンスと経済開発の関係について様々な分析が行われているが、ガバナンスがどのようにして形成されるのか、という起源の問題はあまり取り上げられていない。ここでガバナンスを、開発に関する国家および民間セクターの諸制度であると緩やかに定義するならば、本書は中所得国のガバナンスの起源について、構造的な圧力の観点から分析しているものと整理できよう。

最後に2つの問題を指摘しておきたい。第1に、本書においては、本来の論理とは逆に、アップグレードの成否の結果から圧力の程度が後付けで評価されている可能性はないのだろうか。そのような疑念を避けるためには、システミックな圧力とアップグレードとの間を結びつける政治過程を分析する必要がある。つまり、どのように政治指導者がシステミックな圧力を認識したのか、果たしてその認識がアップグレードのための制度的能力を構築する動機を形成し、制度形成の行動に結びついたのか否か、また、その行動が拒否権者のどのような反応を生み、最終的にいかにして合意したのか、といった過程を検討しなければならないだろう。

ところが、本書は基本的にシステミックな圧力の内容と拒否権者の数について論じるだけで、政治過程の分析は弱いという印象を拭えない。政治過程を分析することは、ドナーがせっかく変数を節約しようとしていることと抵触するかもしれないが、上記の疑念を払拭するには、変数を増やすことになっても、また事例を減らしてでも、政治過程にページを割いた方がより説得的ではないかと思う。

第2に、ドナーは地場企業の存在をアップグレードの不可欠な要素としているが、タイの工業化がFDIに依存して発展してきたことを考えると、アップグレードに外国企業が果たす役割も肯定的に評価すべきではないか。例えば、現地の日系企業ではタイ人の熟練技術者も育ってきているといわれているし、タイの自動車部品企業の中には、2009年に日本の部品メーカーを買収し、日本人技術者にタイで技術指導をさせるようになったタイ・サミット（Thai Summit）のような企業もある。地場企業の存在だけに焦点を当ててしまうと、生産性向上や技術革新に対する外資の役割を軽視することにならないか。

以上の批判は、むしろ本書を土台にして、経済発展に関する政治学研究を発展させようとする評者の試みである。今後は、中所得国の罫に陥っていると考えられる他の国々にも対象を広げ、アップグレードのための政治的、制度的条件を一層探求することが期待される。

#### 文献リスト

〈日本語文献〉

下村恭民編 2006. 『アジアのガバナンス』有斐閣。

〈英語文献〉

Anek Laothamatas 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder: Westview Press.

Gill, Indermit and Homi Kharas 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington, D.C.: World Bank.

Waldner, David 1999. *State Building and Late Development*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

(JICA 研究所研究員)