

Pranab Bardhan,

Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development.

Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2005,
xi + 306pp.

の がみ ひろ き
野 上 裕 生

プラナブ・バルダンは1939年コルカタで生まれ、開発経済学の広い領域で研究成果を収めてきた研究者である [Bardhan 1984, 日本語版135~136ページ]^(注1)。本書はバルダンの政治経済学的研究の集大成という性格を持つ著作である。

著者は、経済の制度的枠組みが個人の機会を制約し、ビジネスの環境を決定し、地域社会が共通の問題を解決する集合行為のインセンティブと組織の在り方を規定する、と考える。この制度的枠組みの失敗、説明責任を問い直すメカニズムの弱さ、協力(コーディネーション)に関わる問題を解決する手段が乏しいという現実を解明することが、低開発経済に関する本書の基本的な問題意識である。この制度的枠組みには、その社会の政治体制が行うコミットメントと説明責任保障の構造も含まれる (p.viii)。本書の構成は以下のようになっている。

序 文

第1章 歴史、制度、低開発

第2章 分配をめぐる紛争と非効率的な制度の存続

第3章 権力 いくつかの概念的問題

第4章 政治経済と信頼できるコミットメント
展望

第5章 民主主義と貧困 インドの特殊事例

第6章 ガバナンスの分権化

第7章 地域・国家レベルでの乗っ取り(capture)とガバナンス

第8章 腐敗

第9章 エスニック間の紛争 狂気のなかにも方法があるのか(Methods in Madness?)

第10章 集合行為と協力

第11章 灌漑と協力 ひとつの実証研究

第12章 グローバルルール、市場、貧困層

以下では各章の内容を検討していきたい。第1章は本書の基本的な問題意識を解説している。開発経済学は資本蓄積や技術進歩よりも制度枠組みに注目するようになり、クロスカントリーの回帰分析でも制度、地理的要因が変数に入っている。しかし著者はクロスカントリー分析が低開発と制度の問題にどの程度有益な示唆を与えるのか、という問題には懐疑的である。その理由は統計的な問題だけでなく、国連の原則である「一国一票主義」(one country, one vote)に従って国を単位にする分析では、大部分の国は小国なので大国に住んでいる大多数の貧困層の状況が過小評価されてしまうこと、国の内部の多様性も過小評価されてしまうことにある。また、これまでの制度派経済学は所有権を保障する制度か、あるいは民主主義や政治的権利を保障する制度に注目してきたが、産業構造の転換の初期段階で協力の失敗を是正できる制度の分析という問題にも踏む込む必要がある、と著者は考える。

第2章は非効率な制度の存続の問題が考察される。制度を人間の意図的行動の産物と捉えるノース(D. C. North)は、精神的構造とインセンティブ構造の相互作用によって制度の歴史的経路依存性を説明しようとする。しかし実際にはメンガー(C. Menger)が強調したように、意図した行為の結果として実現した実用的(pragmatic)制度とは別に、意図しな

い帰結として実現した有機的 (organic) な制度があることにも注目する必要がある。

生産性を向上させる制度改革が勝者と敗者を作り出す時には、利益を受ける人が広い範囲に分散し、損失を受ける人が結集して目につきやすいという問題、あるいは途上国では敗者に対して政府が適切な補償をできないという問題が発生する (p.31)。発展の初期条件に不平等があれば、たとえ所有権が保障されていても、寡頭的な制度によって新規参加者が排除され、その後の発展が阻害される可能性もある。また、ある制度変化の政治レントをめぐる対立をみる時には絶対利得だけでなく利益と損失の相対的なシェアをめぐる政治的抗争が行われる点を注目することも重要である (p.35)。政治ゲームは繰り返して行われることが多いので、このような場合には、将来の自分の交渉上の立場を改善することが重要であるからである (p.35)。

第3章は権力の概念を考察している。主流派経済学では取引参加者がすべて自発的に取引に参加する状態では権力の行使はないと想定している。しかし取引に伴う利益と権力に伴う利益は違うと思われる。たとえばAはBに対してBが利益を得るという状況であっても権力を行使することはあり得る。また権力は、いまある特定の取引に参加することの利益ではなく、現在ある取引のパターンを設定することそのものに関わるものである (pp.39-44)。

このような問題意識に沿って第3章3節では、特に制度派経済学の権力概念を考察している。マルクス主義の影響を受けた研究者の間では、権力は2つの方法で捉えられている。第1はローマー (J. Roemer) によるもので、資産の分配の不平等に注目するものであり、資本と労働の対立のように、資産の相対的に貧しいものが搾取されることに権力の起源が求められる。これに対してボウルズとギンティス (S. Bowles and H. Gintis) は、生産過程において発生する命令や監視の権限に注目する。しかし、資産に注目する方法と管理に注目する方法をあまりに区別しすぎることも問題である、と著者は考える。たとえば誰が人を雇用するようになるか、という問題は、その人がリスクをどのくらい負担できるか、

ということと関連するし、豊かな人であればリスク負担も容易になるからである (p.91)。生産過程の統制はラディカル・エコノミストだけでなく、取引費用理論のウィリアムソン (O. Williamson) も良好なガバナンスの条件として位置付けている。しかし雇用主に戦略的な優位性を与えることが雇用者側の「機会主義」(employer opportunism, p.50) を誘発する可能性があることに注意する必要がある。

第3章第4節では権力を行動主義的に理解することの問題点を考察している。「AがBに対して権力を持つ」ということは、「Aの行動がBの行動を引き起こす」ということと同じだとみなす権力の捉え方は「アジェンダ設定に関する権力」(agenda-setting power, p.52. 権力を持つ者が相手の意思決定をする時に実行可能な領域を限定することによって潜在的には利用可能なオプションを排除してしまうこと) を排除してしまう。また行動主義的な権力の定義は、権力のある人の脅しを予想して自分の見方や選好を変えてしまうという自己抑圧という形の権力も排除してしまうだろう。またゲーム論に従った権力の定義では、Aがゲームを変えていくことによって均衡におけるBの結果を変えることができることが権力であると理解されている。しかし実際には、権力とは、権力の構造を考えなくてもよいという能力、それが実際に行使されたかという証拠を必要としないという概念であることに注意すべきである。

第4章では、信頼できる国家のコミットメント保障問題の解決方法が論じられる。コミットメントの信頼性問題のひとつの解決方法は無限繰り返しゲームにおける「評判」(a reputation solution, p.59) による解決である。この解決方法の有効性は政策決定者の割引因子に依存しており、割引因子が十分に高ければ公約からの逸脱 (defection) による便益は罰則の損失に比べて相対的に低くなり、コミットメントの信頼性は向上すると思われる。もうひとつの解決方法は制度による解決である (institutional solution)。この方法によれば、政策形成の最初のプロセスである「デザイン段階」(design stage) で制度に関する憲法が制定され、この憲法の制約の下で関係者が選択を行うことになる。しかし実際にルー

ルに変更の余地を認めるならば、社会の構成員に制度を尊重させること自体が政府のコミットメントの信頼性問題そのものと同じ問題を抱えてしまう。また現実にプレイヤーの間で情報の不均等がある場合には、情報が不十分な局面でも誘因両立性や参加に制約を設けることが必要になる。

信頼できるコミットメントの問題は国家のアカウントビリティ（説明責任：accountability）の問題と密接に関連している。これまで責任（responsiveness, responsibility）、代表（representation）、および説明責任は同じような意味で使われることが多かった（p.68）。説明責任のフォーマルな定義は「代理人Aは依頼人Bに対して行為Xにおいて説明責任を有する」という形で表現されていることがある（p.68）。しかし、このような定義では代理人がコストを負担し、便益は依頼人が受けるような印象を受ける、と著者は考える。しかし実際には、代理人が説明責任を果たしたことを根拠にして、依頼人の信頼を受けて多くの資源に対する裁量を持ってしまうというコストも考えられる。このようなわけで著者は、人々が自分たちを代表する政府とそうでない政府を区別できて、しかも良好な実績を収めた者はその地位を保全し、そうでなかった者を処罰することが可能である場合に政府は説明責任を充たしているという定義に注目している（pp.68-69、およびそこで言及されている文献参照）。

第5章はインドという大国で民主主義が貧困と不平等に対してどのような影響を与えたかを検討している。クロスカントリーデータによる分析に批判的な著者の分析は比較制度分析の応用として行われている。この章では民主主義の機能のなかでも基本的な市民的権利と政治権利の保障、憲法制定で定められたルールの下で日常的に説明責任を保証するメカニズム、選挙によって定期的に代表を選出する機能に注目する。インドの場合には参加という側面と手続きという側面の緊張関係がみられたと著者は指摘する。第5章2節ではインドの民主主義の特徴として、以下のようなものに注目している。

(1)インドの民主主義は植民地支配者と戦うなかで様々なグループ間の合意形成と対立解決の方法を

作っていくなかで形成されたものである。

(2)インドの民主制は経済・産業構造の転換や識字率の向上などを実現する前に実現したので、民主制に参加したグループの要求は経済の余剰生産能力を上回っていた。

(3)インドはエスニックや宗教という面で異質な集団の集合なので個人の権利を求めるよりもグループとしての権利を求める傾向が強かった。

(4)インドは西欧と違って、民主主義の拡大は国家権力の拡大を伴っていた。

(5)インドの連邦制はアメリカと違って、連邦政府の機能がチェックアンドバランスを超えて、地域間の再分配と政治的統合を目的にしている。

このような社会的歴史的背景を考慮するならば、インドの民主主義が貧困に与える影響は非常に複雑であると予想される、と著者は考えている（pp.87-91）。

第6章は分権化とガバナンスの問題を考察している。著者は分権化のメリットは認めるが、それは分権化を熱狂的に推進する人々、たとえば国家の活動を損なうような自由市場主義者やコミュニティの失敗を無視する「アナルコ・コミュニタリアン」（anarcho-communitarian, p.106. 反市場的、反中央政府的な共同体論者）の議論とは区別して検討しなければならない、と考える。

第1節では財政連邦主義の検討が行われる。財政連邦主義の根拠は、ティボー（C. M. Tiebout）が提案した「足による投票」（vote with their feet, p.108. 住民移動による選好表明）によって与えられることが多かった。実際には、まず公共財が地域に固有の性質を持つことは否定できず、コミュニティ・サービスの利用において内部者と外部者を区別するような社会規範があるかもしれない。第2に、伝統的な理論モデルでは資金の地域間配分に注目し、支出された資金が自動的に期待されたサービスを提供するかのような想定をしている。しかし実際には途上国では公共機関のモニタリングは不十分で、このような想定は妥当ではない。第3に、民主主義の定着している途上国であっても地方の民主主義の機構や説明責任の明確化の仕組みが弱いので、公共サービス

の供給過程が地域のエリートに乗っ取られる可能性も高い。第4に、途上国で重要なのは、資金の地域間配分の是正よりも個別地域の支出を効果的に行って貧困削減に成果を収めることである。第5に、途上国では地方政府が自分で税を集めて支出する能力を得ることよりは、財源の乏しい地方政府に中央政府が財政支援を行って課題を達成することが多いことである。

第7章では民主主義的政治過程のなかで特殊利益集団が権力を捉える場合、中央と地方のどちらで多いのか、というあまり論じられなかった問題を理論的に分析している。この章では2つの政党が確率的 (probabilistic) 投票行動とロビー活動の下で、選挙競争するモデルを分析している。モデル分析で地方レベルでの権力乗っ取り (capture) は地域や体制に固有の要因に依存することが指摘されている (pp.135-136)。

第8章は腐敗問題を論じている。ここでのテーマは腐敗の経済的損失と多様な社会で多様な腐敗度の発生理由を解明することである。この章では腐敗の資源配分に与える影響、賄賂の集権的管理の問題、レントに関わる腐敗を考察する。後半では社会の腐敗度の多様性を複数均衡で説明する議論 (第4節)、腐敗対策の諸問題 (第5節)、行政機関職員に対するインセンティブ問題 (第6節) が論じられる。

第9章はエスニック集団に関する社会的緊張に対する経済政策の課題を考察している。社会的緊張緩和政策のなかには不利な立場にある人やマイノリティに対して公共サービスの職を優先的に提供すること、高等教育への優先的入学許可、事業許可の優先的配分がある。これらの政策の根拠として著者は、経済活動の成果には特定のグループの外部性やソーシャルキャピタルが重要な影響を持つので、これらの「特別待遇政策」(preferential policies) を通じて、労働者が職業あるいは企業に配分される仕組みが転換することに求めている。著者は、特別待遇政策があるグループが負っている歴史的ハンディキャップを補うものだとして理解すれば、それは発展の初期段階を想定した幼稚産業保護論 (infant-industry protection, p.195) と似た性格を持つと考える

(pp.194-195)。しかしマイノリティに対する優先的待遇の効果は、マイノリティが生産に貢献するという動学的効率性よりは、実際にはマイノリティに対するレントの分配を制度化することであったようである。これは非効率性を伴うが、著者はある程度まではエスニック間の羨望や緊張を緩和する代償と考えている。政府の役割が経済のなかで大きくなると、このようなレント部門は大きくなり、レントの分配に対する需要はますます大きくなる。しかし民営化は途上国の市場の競争が限定されている状況では解決策にはならないだろう、と著者は考える。社会的緊張のひとつである先住民の反乱はその人たちの森や土地に対する従来の権利を求めるものであるので、地域共有資源を官僚や商業目的による専有から防止すればエスニックに関わる緊張は緩和されるかもしれない。同じように、不利な立場にある人にとっては街頭でのアジテーションによる政治や暴動がマクロ経済安定化の損失を政府に訴える唯一の手段であるかもしれない。このような問題を考慮すればマクロ経済安定化の損失を公正に分かち合う「目に見えるメカニズム」(visible mechanisms, p.197) が必要である、と著者は考える。

最後に国際社会や国際機関は紛争問題に重要な役割を果たしてきたことをまず認めたいうえで、著者は、誤った支援、中途半端な方法やあいまいなコミットメントは行動しない時よりも悪い結果をもたらす、と指摘する。第2に国際社会 (政府機関、非政府組織) は紛争に関与する集団の仲介者として活動できる。第3に、外部からの介入がひとつの党派とみなされた時には国際社会の介入は紛争を拡大させてしまう。第4に国際社会は国家内の紛争よりは国家間の紛争の解決に有効かもしれない。第5に、融資を行う国際機関は調整政策と損失を補償する政策とのパッケージを考えるべきである。また政治的抵抗を緩和して広い範囲の支持を取り付ける方法を選択すべきである。最後に西欧社会は麻薬の国際的な取引の規制と同じ程度の熱意を持って武器の国際的取引に取り組むべきである、と著者は指摘している。

第10章は集合行動と協力の問題をマクロ経済の財政危機、地域の環境資源管理やインフラストラク

チュア供給によって便益を得る企業のモデルを作ることによって考察している。この章では先行研究であまり考慮されていない要因、個人あるいは集団というアクター間の異質性が集団行動に与える影響に焦点を当てている。第3節および第4節では不平等が協力の社会的規範の持続可能性に与える影響をモデル分析している。モデルは移転不可能な資源「民間資本」による不平等に焦点を当てている。ここでは協力は資本の再分配という効率性を増加させるような形ではなく、資本を補完する生産要素 (capital-complementary inputs, R&D, 灌漑やインフラストラクチュアなど) を効率的に生産できる技術普及によって行われると想定されている (p.211)。

第11章は灌漑における地域 (コミュニティ) 協力のタミール・ナードゥ (Tamil Nadu) を対象にした実証研究である。経済学者は灌漑をよりよく利用できる制度の在り方に関心を持ってきた。この章で取り上げられるのはタミール・ナードゥの6つの地域の48の村落である。この村では水利用者の組織は伝統的な古くからあるインフォーマルなものである。これらの組織は施設 (field canals) のメンテナンスや修理を役割にしている。コミュニティの協力関係を示す指標 (従属変数) は施設 (distributariesとfield canals) メンテナンスの質、過去5年間における地域の灌漑システムにおける水配分における紛争の有無、水配分ルール違反の程度である。説明変数はグループの規模 (規模の小さい集団の方が協力を良好に行えるのではないかと)、グループの社会経済的異質性の程度 (土地保有のジニ係数や農家の少なくとも75パーセントが同じカーストに所属しているか)、水利用の可能性である。

第12章はグローバリゼーションに伴う問題が解説されている。第1節で著者は、貿易における開放度の上昇と長期資本移動の開放化にグローバリゼーションの基本特徴を求めている。著者は、グローバリゼーションは貧困層に損失を与えるのか、あるいは利益をもたらすのか、という問題は文脈に依存したもの (context-dependent) だと考えている (p.250)。しかし著者は負の側面を無視しているわけではない。たとえば、第2節では地域文化と短期資本移動の間

題に言及している。著者は生物多様性や環境経済学の「オプション価値」(option value) のような意味で文化の多様性が重要であること、知識は「実行しながらの学習」(learning by doing) という性質を持つので実行しないことによる文化の消滅を防止する必要があること、人の選好が内生的に形成されるために標準的な製品を膨大な宣伝費をかけて販売する多国籍企業の影響力は無視できないので地域文化保全の取り組みには意味があることを述べている (p.250)。第12章5節ではグローバリゼーションと特許、環境悪化の関係を考察している。貿易自由化が環境悪化をもたらす可能性は作物耕作のパターンや生産方法に依存するので、ただ単に貿易を制限すれば解決するというものではない。たとえば輸入代替の位置にある生産物が土地集約的であれば貿易自由化が環境負荷を削減する可能性もある。土地集約的な農産物が土地の過剰利用と自然の植物の劣化を誘発しやすいのは、土地の所有権が明確ではなく、土地利用の私的費用と社会的費用が一致しないからである。この側面を捉えて、国際貿易の理論家は、貿易制限は最善の方法ではなく、土地の所有権の明確化の方が重要だと考える傾向がある。しかし所有権の明確化は法制度やコミュニティの在り方全体の見直しという時間がかかる作業であり、このような状況では、ある程度の貿易制限を行う一方で、国内の制度枠組みを整備する、という方法が適切である可能性もある (pp.266-267)。また資源集約的な輸出品の場合、競争相手がいれば貿易制限が実行できないので、関係国間で協調体制を作る必要も大きい (p.268)。また感染症予防のワクチンに対して公的資金で購入枠を設けることで技術革新を進める政策の場合には、プログラムのコミットメントと不測の事態に備えた柔軟性のトレードオフを認識する必要がある、と指摘している (p.270)。

本書で興味深い第1の論点は制度変化における知識・情報・イデオロギーの役割である。本書のなかでは新制度学派の見方、すなわち、ルール設定に

よって政府に信頼できるコミットメントを約束させることが経済発展の条件であるという見方が批判され、分配的な対立の重要性が強調されている。しかし著者は新制度学派のなかで歴史的経路依存に注目し、分配的対立や精神構造 (mental model) と制度が提供したインセンティブとの相互作用の重要性を指摘したNorth (1990) を高く評価している (p.28, p.30, 注5)。ノースとバルダンの制度変化論を比較してみよう。

制度が人間の意図的行動の産物であることに注目するNorth (2005, 155) は「信念」(beliefs)「制度」(institutions)「組織」(organizations)「政策」(policies)「成果」(outcomes)という枠組みで制度変化と経済パフォーマンスを捉えようとしている。ノースは過去から引き継いだ制度構造が制度改革に鈍感な信念システムをもたらすこと、経済パフォーマンスを決める制度には様々な制度が相互依存関係にあるのであるひとつの制度を改革することは生産的でないかもしれないこと、制度パフォーマンスを決めるものにはフォーマル・インフォーマルな制度、それらの履行特性 (enforcement characteristics) の組み合わせが重要であるが、インフォーマルな制度や制度の履行特性を意図的に管理すること (deliberate control) は難しいかもしれないことを論じている [North 2005, 157]。またノースはグローバル化のなかでは社会の知識を効率的に動員する制度の面で途上国は先進国に対して不利であり、途上国の制度パフォーマンス改善にとっては必要な経済制度の有効な履行を実現させるための実行可能な政策が重要だと述べている [North 2005, 163-165]。ノースは制度の履行に関わる組織文化などの側面に注目しているようである。

これに対してバルダンは分配 (交渉力の不均等や集団行動の利益をめぐる分配) や権力が制度変化に与える影響がより強調されている。新制度学派は潜在的には利益が得られるような改革 (民間企業や市場の発展に適合的な所有権の整備など) ができないことを政治的コミットメントの欠如に求める傾向が強い。しかし経済発展の制約になり得るものは多様であるので、政府が改革にコミットできるかどうか

は必要条件でも十分条件でもない、とバルダンは考える。バルダンの制度に関する見解は、ノースのように意図的な人間行動に注目して信念から成果に至る単線的な制度論ではなく、その分だけ発展や制度変化の多様性に注目していることになる。しかし現実には、バルダンの強調する現在の権力関係や分配関係にもかかわらず、社会の内部から変革を求める動きが出てくる事例もある。評者は代替的な制度の選択肢に関して具体的なイメージが政治的交渉のアクターにどの程度利用できているのか (制度設計における知識や情報の多様性) も重要だと思われる。仮にこのような制度設計の可能性に注目するならば、市民社会やメディアが開発において果たすべき役割も分析できると思われる。

第2の論点は、制度やルールに正統性を与え、人々を服従させる権威 (authority) の問題である。本書では国家、政府は社会を構成する組織や集団のなかに埋め込まれたものと位置付けられている。しかし現実に国家、政府が他のアクターと区別された正統性を持つことは事実であり、権力や資源の国家による動員力も国家の権威と深く関わるとされる。バルダンの権力論は権威と権力の補完性に注目することで現実への示唆を与えらると思われる。

本書は開発経済学における制度分析の到達点である。開発研究の雑誌 *Development and Change* の書評でも、本書は開発経済学と政治学との接点を作る書物として高く評価されている [Van De Laar 2005]。開発研究に関心を持つ広い範囲の読者に本書が読まれることを希望したい。

(注1) バルダンの著作のなかでBardhan (1984) およびBardhan and Udry (1999) には既に日本語訳がある。

文献リスト

- Bardhan, Pranab 1984. *The Political Economy of Development in India*. Delhi: Oxford University Press. (邦訳は近藤則夫訳『インドの政治経済学 発展と停滞のダイナミクス』勁草書房)

2000年).

Bardhan, Pranab and Christopher Udry 1999.
Development Microeconomics. New York:
Oxford University Press (邦訳は福井清一・不破
信彦・松下敬一郎訳『開発のミクロ経済学』東洋
経済新報社 2001年).

North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional
Change and Economic Performance*. New York:
Cambridge University Press.

North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process
of Economic Change*. Princeton and Oxford:
Princeton University Press.

Van De Laar, Aart 2005. "Book Review on Pranab
Bardhan, Scarcity, Conflicts and Cooperation."
Development and Change 36 (5) (September)
967-968.

(アジア経済研究所開発研修室)