

書 評

速水佑次郎監修

秋山孝允・秋山スザンヌ・湊直信著

『開発戦略と世界銀行

——50年の歩みと展望——』

知泉書館 2003年 xii+198ページ

くちき あきふみ
朽木昭文

はじめに

2001年9月11日同時多発テロはなぜ起こったのか。経済のグローバル化が進み、その流れに乗り豊かになる人と取り残される人が出た。1990年代にグローバル化が加速するなかで所得格差も大きくなった。取り残された貧困層を救うにはかつてはマルクス主義があった。しかし、計画経済が市場化する過程で影響力をなくした。代わってイスラム主義が影響力を増した。所得格差がグローバルな問題になったことに警告を発した象徴的な事件がこの同時多発テロである。グローバル化と拡大する所得格差の象徴は、世界のお金が集まり、取り引きされていたニューヨークの世界貿易センタービルであった。今こそこの貧困問題をどう取り扱ったらよいか真剣に考えなければならない時期にある。本書は、こうしたタイミングの良い時期に出版された。

本書作成の中心となった秋山孝允氏は、30年にわたって国際貿易開発会議、世界銀行で開発援助に携わった。その経験から書かれた本書は、援助のあり方に積極的な提言をしている。本書の目的は、開発戦略とその手段の現状を説明し、その歴史的・理論的なルーツを検討することである。題材が複雑なために、経済学、歴史学、政治経済学およびジャーナリズムなど複数の学問領域の視点を取り入れている。参考文献が多岐にわたることも特徴である。本書は、単行本、未発表のものも含む論文、新聞、雑

誌、ウェブサイトに加え、世銀の職員および元職員を中心に多くの人とのインタビューが加味されている。世界的に援助と開発は、現在は「貧困削減」というテーマを中心に実施されている。本書は、その経緯をわかりやすく説明し、今後の開発の方向を示している。

I 各章の論点

第1章「序論」に続く第2章「国際開発理論の進化」では、開発理論の進化には主に3つの主要な段階があると説明する。それは、「先駆者」の時代(1945~70年代半ば)、「新古典派」(1970年代半ば~80年代後半)、「新主流」(1980年代後半~)である。本書が命名した新主流派とは、制度(Institutions)と人間開発(Human Development)を開発戦略の中心テーマとしている。

先駆者の時代は「輸入代替政策」、新古典派の時期は開放経済型の開発モデルが主流であった。その後、これらの反省から「制度」、「人間開発」という概念が出てきた。新古典派の考え方は「ワシントン・コンセンサス」として結実した。新主流を「ポスト・ワシントン・コンセンサス」と呼ぶ。

先駆者は、マクロ経済学者で、資本蓄積、工業化と人口増加を上回る急速な経済成長に注目した。ここから大規模なインフラ整備や輸入代替政策などの政府主導の政策を唱えた。先駆者として、Hirschman(1958)、Nurkse(1952)、Rostow(1960)などがいた。

ワシントン・コンセンサスは、Williamson(1993)による経済自由化政策である。その内容は、公共支出改革、税制改革により財政を自律させる。金利を自由化し、為替レートを自由化し、貿易を自由化する。海外直接投資を自由化し、国有企業を民営化する。規制緩和、私的所有権を確立することであった。

この新古典派の考え方に対して、1990年代に批判が出てきた。第1に、Stiglitz(1996)は、東アジアが成長した理由は、政府の介入、市場、制度のバランスの結果であり、市場競争だけがもたらしたも



のではないと主張した。第2に、1980年代にはない内生成長理論が現れた。Srinivasan (1998) は、内生成長要因のひとつとして「知識」が重要であると指摘した。これにより人的資本の向上を強く主張した。第3に、貿易分野で「輸出悲観論」が再び台頭してきた。1980年以降は逆オイルショックもあり、一次産品価格が下落し、一次産品輸出は交易条件が悪化した。一次産品輸出は、輸出により経済が悪化する。これらの3つの批判が強くなり、新主流派が形成されるようになった。

なお、この章では、主流派はあまり関心の対象としなかったが、主流派の理論に影響を与えた学派にも触れている。例えば、農業セクターを重視した Johnston and Mellor (1961) などの役割を述べている。これにより、新古典派の時代には農業の重要性が大きく見直され、農業分野の政策変更が特にアフリカ諸国に対する貸付の条件（コンディショナリティー）となった。さらに、新主流派の時期の1990年代でも貧困開発における農村開発の重要性が見直された。

また、成長を過度に重視する開発のあり方に疑問を抱く学者がいた。成長中心の理論は「トリクル・ダウン」効果を想定した。それは、成長の副産物として貧困層の生活水準が向上することである。しかしトリクル・ダウン効果が実際には見られないという指摘があった。Myrdal (1968) は、成長よりも平等性を強調する世界的な貧困対策プログラムを考案した。このような動きが、次の3つの方向性につながると著者は指摘する。第1に経済全体が拡大しない状況で生活水準を向上させる試みである「基本的ニーズ」(Basic Needs) の重視、第2に制度と社会資本 (Social Capital) の重視、第3に開発プロセスにおける人的資本の役割の強調である。

基本的ニーズ・アプローチは次の2つの要素で定義された。それは、衣食住を含む個人消費のために家族が最低限必要とするもの、ならびに飲料水、衛生に関する教育および必要不可欠なサービスである。この考え方にしたがって援助も実施されたが、その効果はあまりなかった。こうして、新古典派が力を得ていった。その後第2、第3の方向が新主流

へとつながっていく。

第3章「開発援助の進化」で世銀の歴史にふれ、日本の傾斜生産方式などの産業政策は、当時の世銀の産業育成、基礎インフラ整備重視政策により13年間融資を受けて実施されたことを紹介している。それが新古典派の考え方に代わり、さらに1993年に世銀が『東アジアの奇跡』を発表することで新古典派の経済自由化を中心とする考え方から一歩踏み出した。この変化を決定的にしたのは、2000年の国連ミレニアム・サミットで採決された「ミレニアム開発目標」(MDGs) である。これは貧困の削減や初等教育の完全普及などを目指すものである。

第4章「貧困削減戦略」でポスト・ワシントン・コンセンサスの戦略を説明する。それを代表するのは、貧困削減戦略ペーパー (『PRSP』) と呼ばれ、その基本概念は4つである。すなわち、持続可能性 (Sustainable Development)、参加型 (Participation)、オーナーシップ、制度である。持続可能性とは、当初は貧困と開発と環境の間の健全な相互関係を意味していたが、その後政治、社会、ならびに財政的観点を含むものへと拡張した。参加型とは、開発プロセスにかかわる数多くの利害関係者に参加を呼びかけ、その意見を聞くことである。オーナーシップとは、借入国政府およびプロジェクトの対象となる当事国が開発プログラムに主体的に参加していくことである。制度とは、開発を可能とする根本的かつ必要不可欠な社会の仕組みである。本章で、これらの抽象的な概念をわかりやすく説明した後、世銀の手続きの中では「国別援助戦略」が最も重要であるとする。本章の最後に、貧困削減効果のモニタリングが非常に困難であり、貧困問題の分析が進行中であると指摘している。プッシュ大統領は、就任当初は開発援助にあまり関心を示さなかったが、2001年9月11日の同時多発テロ事件が起きて以来貧困削減に対する国際的な援助の必要性を認識し始めたことと本書は指摘している。評者もこの点に同感する。世界中が貧困削減に対して懐疑的であったのが、貧困削減に開発のテーマがシフトしたのはこの同時多発テロであった。このときから開発のテーマがワシントン・コンセンサスから一変したといっ

書 評

よい。

第5章「課題」で「新主流」の課題が指摘されている。世銀では、貧困削減の考え方は「包括的開発フレームワーク」に示されているが、包括的であるために活動の範囲が広がりすぎている。包括的開発フレームワークに社会の変革が含まれるが、それが世銀の活動なのか、包括的な政策に優先順位を付けられるのかと問う。また、UNCTADの批判として、PRSPは斬新なアプローチではなく、宣伝されているほど有効でないで紹介している。現在の貧困削減戦略に次の5点を疑問点として指摘している。第1に成長、インフラのような概念を軽視している。第2に貧困削減を過度に強調し、途上国側に貧困削減戦略適用のための準備を強要し、多大な時間、費用、資源を奪い、これらの国々に逆効果をもたらしている。第3に経済成長を通して貧困削減を同時に達成したアジアの事例があまり考慮されていない。第4に各国の経済成長を促すというより国際的な福祉システムを築くことに力点が置かれる可能性がある。第5に現在の開発援助環境においては、貧困削減と関連する戦略のみが指摘され、それ以外の見解が排除される傾向にある。これらの点は、特に重要な指摘であり、次節で詳細に議論したい。

ここでは、ファンジビリティの問題も挙げている。お金に色がないことから、極端な例では教育に援助してもその分で浮いた教育費が軍事費に回されることも考えられる。突き詰めれば途上国に援助だけして開発戦略が一切無視される危険も本書は危惧している。これは適切な指摘であると評者も考える。

第6章「世界銀行と日本」では、日本が援助を受けた時期と供与するようになった時期を分析し、今後の日本の援助のあり方、日本と世銀とのパートナーシップを考える。ここで、1955年から八幡製鉄所、日本鋼管、川崎製鉄、神戸製鋼に世銀融資が供与されたと紹介されている。さて、日本が援助供与国となってから、開発援助の考え方が問題となる。日本のそれは世銀とは必ずしも一致しない。「新主流」の時代において、良い統治、制度、社会資本、人間開発が注目されるようになったが、日本のODA大

網では地球環境問題、民主化、市場経済も重視する。また、ミレニアム開発目標がある。本書は、注意を払うべき点として2つ指摘する。第1に、「ソフト」、つまり、制度改革、キャパシティー・ビルディング、人的資本形成である。第2に、PRSPへの積極的な取組み、援助の供与側、受入国、NGOなどの協力体制の構築である。これから出てくる政策提案は、新しい総合的な援助機関を創設することへの支援である。

開発援助の歴史を吟味した本書の結論の第7章では、「新古典派」と「新主流」との融合で新たなパラダイムが生まれるのではないかと予言する。評者も、この点で今後日本の国際貢献ができると考える。また、援助の形態が大きく変わるのではないかと指摘する。すなわち、教育、保健、環境、良い統治などの長い時間を要する援助は、世銀によるのではなく、新しい組織の設立によるものとすべきである必要性を指摘する。経済インフラである「ハード」に強い日本のODAの再検討にあたっては、最後に次の指摘をする。日本は、「ハード」と「ソフト」を適切に組み入れることによって、国際開発コミュニティにおいてそのユニークな立場を強化していくべきであると。評者は、この点でも同感する。

II 残された課題

本書は現在分析されていない次の3点を明らかにしたと評者は理解する。それは以下のとおりである。

第1に、「産業政策は有効である」という命題を再検討することである。アジアでは日本（1950、60年代）、韓国（70年代）、マレーシア（80年代）、中国（90年代）で産業政策がとられた [Kuchiki 2003a 参照]。確かに、戦後に日本でとられた産業政策は輸入代替政策で、グローバル化した現代では通用しない。しかし、韓国の現代自動車、マレーシアのプロトン自動車、中国の上海自動車は、政府の介入なしには育成は不可能であった。それら産業政策の特徴は、外資の活用である。韓国では外国の部品、技術の活用にとどまった。中国では、合弁戦略、

提携戦略などにより産業を育成している。提携は、技術、資本、販売、研究など様々な形態がある。国内重点企業が、外国企業と提携するに際して政府の許認可が必要である。種を植え、水をかけなくては産業が育たない。民間にその力がない国において産業を育てたいならば、産業政策をとらざるを得ない。ただし、外資だけですべての雇用をまかなおうとする国は別にして、自国に産業育成のためのキャパシティーがない国での産業育成は非効率であることも忘れてはならない。

第2にPRSPは中身がないといわれる。その中身の議論がこれからである。オーナーシップ、パーティシペーション(参加)などという戦略は、援助の方法であり、成長戦略ではない。特に、アジアの経験を踏まえた成長戦略はPRSPでとられていない。アジアの成長戦略の典型がベトナム北部、すなわちハノイとハイフォンを結ぶ高速5号線にある[Kuchiki 2003b 参照]。このインフラは日本国際銀行を中心に建設された。高速5号線沿いの「工業団地」に「産業集積」(クラスター)が生まれ、北部ベトナムにおけるマクロ経済を成長させた。この際に外資を導くために投資手続きの簡素化などの制度改革を実施した。「制度改革」と「インフラ」が工業団地を核とする産業集積の引き金となった。例えば、首都ハノイの工業団地にキャノンが入居し、その関連企業が多数集積した。これを「キャノン効果」と呼ぶ人もいる。このような例はアジアでは多数あり、タイのバンコク周辺、レムチャパン、マレーシアのペナン、クアラルンプール、ジョホール、中国の蘇州、大連などがある。この発展の原型となったのは、台湾の高雄である。これが、本書で提言するソフトとハードの組み合わせの例であると評者は考える。

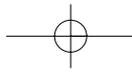
第3にPRSPは包括的であり、すべての政策を含むが、優先順位をつけるところに特徴がある。けれども、優先順位をどのようにつけるのかの議論がない。教育、農業、マクロ経済、エネルギー、所得分配、環境、成長戦略のどの部門に優先順位をつけるかの客観的な方法論の議論がない。この優先順位を決めるインデックス(ものさし)の議論を積み上げ

る必要がある。どのように予算を配分すべきかの客観的な議論がこれまではなされていない。援助については、政治的な思惑などもあり客観的に議論しにくいという現実がある。著者も世銀の長い経験で何度か直面されたことを評者は想像できる。

秋山スザンヌ氏は、本書の作成のために膨大な資料を丹念に調べ、成果に結び付けた。著者らは、本書で世銀政策に対して自己批判的に評価し、展望している。しかし、評者が知る限りでは、世銀の開発政策の問題点を十分に指摘していない。著者らの調査の一部しか本書には出てきていない。それは今後の成果に期待したい。ともあれ、本書は、これまでの開発戦略を理解し、これからの戦略を考える人にとって必読である。

文献リスト

- Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Johnston, B. F. and J. W. Mellor 1961. "The Role of Agriculture in Economic Development." *American Economic Review* 51(4): 566-591.
- Kuchiki, A. 2003a. "Changing Industrialization Policy of East Asia under Globalization." Discussion Paper No. 113. Graduate School of International Development of Nagoya University.
- 2003b. "Agglomeration of Exporting Firms in Industrial Zones in Northern Vietnam." In *Industrial Agglomeration: Facts and Lessons for Developing Countries*. eds. M. Kagami and M. Tsuji. Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Myrdal, G. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon.
- Nurkse, R. 1952. "Some International Aspects of the Problem of Economic Development." *American Economic Review* 42(Supplement): 571-583.
- Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.



書 評

Srinivasan, T. N. 1998. "Development and Theories of Endogenous Growth." In *New Theories in Growth and Development*. eds. Fabrizio Coricelli, Massini di Matteo and Frank Hahn. New York: St. Martin's Press.

Stiglitz, Joseph 1996. "Some Lessons from the East

Asian Miracle." *World Bank Research Observer* 11(2): 151-177.

Williamson, John 1993. "Democracy and the 'Washington Consensus'." *World Development* 21(8): 1329-1336.

(アジア経済研究所研究企画部長)