

V. Thomas, M. Dailami, A. Dhare-shwar, D. Kaufmann, N. Kishor, R. López, and Y. Wang,

*The Quality of Growth.*

New York: Oxford University Press, 2000, xxxiv+262pp.

の が み ひろ き  
野 上 裕 生

I

本書は世界銀行研究所 (World Bank Institute) の研究成果として発表されたものである。本書は物産豊かな豊かさだけでなく、福祉や環境保全も達成できる「質の高い」成長を実現するために必要な開発政策を考える枠組みを提示した書物である。本書は「前言」と「序文」に続いて、以下のような構成になっている。

概 観

- 第1章 発展の様々な記録
- 第2章 資産、成長および厚生
- 第3章 機会の分配の改善
- 第4章 自然資本の保全
- 第5章 グローバルな金融リスクへの対策
- 第6章 ガバナンスと腐敗対策
- 第7章 変化の機会をつかまえること
- 参考文献

また本書には本文の叙述を補足する分析手法や背景にある統計資料解説をまとめた付録 (1. 広義の目標と手段, 2. フレームワークとその実証的根拠, 3. 教育の分配, 開放度および成長, 4. 自然資本の計測, 5. 金融的開放度, 6. 統治と腐敗の指数) が付けられており、これらの内容も興味深い。

「概観」では、本書の仮説と主張が要約されている。本書の課題は、どのような成長パターンが貧困を速やかに削減し、人間生活の質を改善し、さらに

平等や環境保全を促進できるのか、という問題である。本書は先進国でも開発途上国でも尊重しなければならない「開発の原則」(principles of development) として、物的・人的・自然資本といった全ての資産に注目すること、時間を通じた分配の側面に注意すること、良好なガバナンスのための制度的枠組みを重視すること、の3つに注目する (pp. xxv-xxix)。物的・人的・自然資本のような資産は生産活動に使われて成長と生産性 (全要素生産性 [TFP], 以下では TFP と略称する) の上昇を実現する。これらの成果が分配されて、最終的に社会の厚生が提供される。この過程を支える制度的枠組みにおいて、ガバナンスの失敗や腐敗を摘発すること、物的資本を有利にする歪みの削減、人的資本や自然資本を不利にする市場の失敗の是正、必要な規制の強化などは、人的・物的・自然資本の形成や利用の実績を改善すると主張されている (p. xxvii)。分配の側面や成長の安定性に配慮することを強調していることは本書の特徴のひとつである。分配問題については、人的資本の所得獲得能力を高め、技術普及を促進するために、人的資本の分配を平等にすることが必要であると述べている。成長の安定性については、資産蓄積水準の低い貧困層を保護することを強調している。また良好なガバナンスのための枠組みを構成する官僚機構のあり方、規制の枠組み、市民的自由と市民社会を考え直すことは成長にとっても良い効果を持つと述べている。以上のような考察にしたがって、本書はいままでの開発政策の中で軽視される傾向のあった機会分配の平等化、自然資本の保全、グローバルな金融的リスクの管理、ガバナンスの改善と腐敗の制御の重要性を認識することが必要であると主張して、そのために必要な事項を包括的に整理している。具体的には、機会の均等化のために基礎教育に対して公共支出を配分すること、自然資本の保全のために人口成長をコントロールしていくこと、稀少な資源に対する国内およびグローバルなレベルでの圧力や環境に対する帰結を考慮しない補助金を是正して、ローカル・グローバルな共有資源 (commons) に配慮することを強調している (pp. xxix-xxxii)。またグローバルな

金融リスクを管理するためには、マクロ経済政策を十全なものにすること、国内金融市場の深化、国内規制の強化、金融機関の監督、コーポレート・ガバナンスの仕組みの導入、社会的セーフティネットの提供が必要であると述べている (p. xxxi)。さらに、制度構築の中心にガバナンスを位置づけていくことが重要であり、そのためには法的・司法的枠組みを整備すること、参加と発言 (voice) を通じて透明性を高めることなどが重要であると述べている (p. xxxii)。最後に、このような方向に政策の優先順位を変更することは、今すぐに実行する必要があることを強調している (pp. xxxii-xxxiv)。

## II

次に、「概観」で示された仮説や提案を裏付ける各章の内容を検討してみたい。

第1章では人間開発、所得成長、環境への影響を考慮した時の持続可能性という3つの次元について統計指標を作成して、開発の実績を評価している。1981年から98年までの期間を対象にして、これら3領域の指標の間での相関係数を計算し、その結果、GDP成長率と正の相関にあるもの(貧困や所得不平等の削減、幼児死亡率の減少、平均余命の伸長、水汚染の削減)、反対に負の相関にあるもの(炭酸ガスの排出量削減度)が見られることを明らかにしている。また、この結果をもとにして、厚生や環境の指標を、成長とともに改善していくもの、悪化するもの、変化のないものに分類する(pp. 3-5, Table 1.1)。このような分析結果を基にして、発展パターンが多様であることの背景にある要因分析のための仮説を提示している (p. 23)。

第2章は物的資本、人的資本、自然資本のバランスという視点から成長パターンを理論的に整理して考察する。この章では成長パターンを3つに分類している。パターン1は持続可能でない成長、パターン2は歪められた成長(歪んだ政策によって人的資本や自然資本が不利に扱われてしまう成長)である。パターン3は、持続可能な成長であって、初等・中等教育や医療の改善によって人的資本が十分に形成

されて、自然資本の保全も達成され、TFPも上昇していく成長経路と想定されている(p. 29)。資産の中には、蓄積過程で外部性を伴うものがあり、このような資産に対する投資が過小にならないように公共政策などの仕組みを整えることが必要であると主張する(pp. 30-31)。また本章はTFPを重要な指標に取り上げている。本章によれば、先進国の経験では成長の過程でTFPの果たす役割は大きかったが、それに対して東アジアの場合にはTFP上昇はそれほど重要ではなく、急速な資産蓄積が重要であったという見解がある。しかし、資産の計測法が違えば結果が変わる可能性は残されており、今後は途上国にとってもTFPが重要になる可能性はある、と本章は述べている。またTFPは、人的資本が広範で深く蓄積される時に上昇することが期待できるとする(p. 31)。さらに本章は、物的資本への投資は、それを補完するような資産、特に人的資本に対する投資が同時に実行されなければ低い収益しか期待することはできず、成長を減速させる可能性もあると述べている (p. 32)。

本章ではこれまでの開発政策の経験から得られる教訓として、物的資本に対する投資を優遇したことの裏面で人的資本や自然資本に対する配慮が十分でなかったこと、このような資産成長の歪みは社会的厚生に損失を与えること、またその損失は不平等な形で発生することを指摘している(p. 34-35)。またこのような主張の証拠として囲み記事(Box 2.2)の中で、成長を持続させる代替的なアプローチを3つ取り上げて、ブラジル、チリ、韓国を事例にして比較分析をしている。この部分で取り上げられている「アプローチ1」は資本を有利にするような歪んだ政策(インセンティブと補助金)をますます多く用いるものであり(本書の用語では「パターン2型成長」)、「アプローチ2」は他のタイプの資本(特に人的資本)の成長に対しても同じように高いレベルの支援をするもの(本書の用語では「パターン3型成長」)である。「アプローチ1」に従った成長はたとえ持続したとしても不安定で、所得と富の集中を発生させる。それに対して「アプローチ2」は安定と所得平等を実現できると位置づけられている。この

囲み記事(Box 2.2)ではブラジルが「アプローチ1」の事例であるのに対して、韓国は公共政策によって人的資本の構築を実現した事例、またチリは成長志向に転換した時期には公共部門がそれほど大きな役割をしなかった事例として紹介されている(pp. 37-38)。

しかし実際にこのような評価に従って経済改革を実行することは難しい。Table 2.2では1980年から90年にかけての60カ国の実績を展望している。その結果、16カ国で改革が実現し、改革を実行した国では物的資本の蓄積がより急速になったが、改革をしなかった国ではそのようなことも見られない、と述べている。しかし人的資本の蓄積がより急速になったという証拠はこの表に含まれた分析対象国の事例からは見られない、と述べている。これらの結果から本章は、改革によって物的資本の蓄積はより急速にはなったが、人的資本の蓄積や自然資本の保全ではそれほど大きな改善がなかったという評価をしている。また20の中所得国と70の発展途上国を対象にした計量経済学による実証結果も添付されている(pp. 39-40)。最後に企業に対する補助金は物的資本を過度に優遇する効果しかもつことはできず、その成長への効果も一時的なものでしかなかったことが述べられている。以上の分析を総合し、本章では、人的資本や自然資本に対する投資の促進が持続的成長を実現すると述べている(p. 44-45)。

第3章は、貧困層が保有する主な資産である人的資本や貧困層が依存することの大きい土地を増加させ、その分配を平等にすることの必要性を明らかにしようとしている。そのために必要な行動方針として、この章では(1)質の高い教育や医療サービスへのアクセスを保障して貧困層の資産を増やすこと、(2)公共投資の配分に配慮して富裕層を有利にする教育や医療に対する補助を削減すること、(3)土地、信用、訓練、職への機会を提供して貧困層が人的資本を十分に活用できるように力を与えていくこと(エンパワーメント)、(4)教育の生産性を高めるような経済改革や市場開放を進めて全てのタイプの人的投資を補完すること、という4つの事項を提案している(p. 50)。またこの章では、教育を考える場合には量を拡

大させるだけでなく、質にも配慮することが重要であること、公共支出は教育の結果には弱い関連性しか持たないこと、学校の質は国や地域の間で大きく違うこと、教育の質が貧困であることが貧困層に対して特に大きな損失を与えて貧困層の将来の所得獲得機会を制限してしまうことを強調している。本章によれば、教育の質と量はトレードオフの関係にある可能性もあるが、その程度は教育の質を示す指標として何を取るかによって違ってくる。その例として生徒・教員比率を削減することは費用が高くつくのに、生徒の学習にはそれほど大きなインパクトはないという実証研究を紹介している(pp. 55-56)。本章の後半では人的資本を平等にすることの効果を補完するために、意思決定の分権化と参加、土地分配の平等化、株式所有(equity capital)の平等化と競争促進、経済的ショックから労働者を保護することを提案している(pp. 70-80)。

第4章は、森林や資源などを「自然資本」と定義し、人的資本、物的資本、自然資本が相互に代替可能でない状況では、環境に対する配慮をした開発政策が必要であることを主張する。ここで重要な「自然資本」とは、大気や水が汚染を吸収する機能(sink function)と生産活動の基礎を与える機能(source function)を持っているものを包括的に表現した概念である(p. 83)。本章によると、自然資本の維持と環境に配慮した政策を実行していくことは多大な便益が期待できるが、実際には個人に帰属する収益が負担する費用に較べて十分ではなく、環境破壊が進んでしまう可能性がある。また、これに加えて歪んだ政策の影響も大きいと、本章は述べている(pp. 88-89)。本章は過去の成長と環境破壊の経過を森林の減少と二酸化炭素排出量を事例にして検討し(p. 97, Table 4.4)、「現在成長を目指して、その後きれにする」(Growth now and Clean up)というアプローチを取ってきた国が多かった、と評価している。本章では、成長の速い経済も遅い経済も環境破壊を経験しており、成長と環境の関係は政策によって違う可能性を強調している(p. 96)。したがって本章では、環境面での持続可能性(environmental sustainability)を成長政策の中に組み込むことを提案し

ている (p. 98)。そのために国家は、補助金の見直しと環境税の活用、中央集権からパートナーシップへの転換、財産や資源の所有権の明確化、環境責任の明確化、ガバナンスの改善と腐敗の削減、グローバルな環境問題への対応、という課題に取り組むことが必要であると述べている (p. 102)。

本章の分析で興味深い点は「環境クズネツ曲線」(environmental Kuzunets curve) の評価 (pp. 93-95) である。環境クズネツ曲線とは、1人当たり所得が上昇していくと、最初は環境の質が悪化するが、一定の所得水準に達してからは、環境の質が改善する、という発展パターンのことである(注1)。本章では先行研究を展望し、環境クズネツ曲線を示唆するような実証結果がある一方、それを支持しないケースも見られる、と述べて、この曲線の妥当性に懐疑的な立場をとっている。また環境政策への含意について、本章は、開発途上国は環境クズネツ曲線の転換点 (turning point) に所得が到達するまで待つ必要はないこと、環境クズネツ曲線を「緩める」(flexing) こと (このようなパターンにとらわれないことなく、成長と環境保全との両立を目指すこと——引用者注) が必要であり、またそれは可能であると主張する (pp. 93-95)。このような考察をまとめて、本章は、1人当たり所得と環境の質の変化とは様々なパターンに従って変化できること、成長と環境保全とは互いに補強しあうことができると述べている (p. 96, Figure 4.1)。

第5章では最近 (1997年から99年) ブラジル、ロシア、東アジアの数カ国で発生した金融危機に対する政策的対応を論じている。この章は、安定成長維持のために政府は次のようなことをする必要があると主張している。第1に経済を不安定にする可能性のある短期外資流入にインセンティブを提供するような政策などを是正することである。第2は、銀行やその他の金融仲介機関に対する国内規制と監督を強化して、コーポレート・ガバナンスと透明性を改善することである。第3に (短期の資本流入のコントロールと結びつけた形での) 資本市場の秩序ある開放に立脚したりリスク管理のためのフレームワークを構築することである。第4に商業的なやり方

(market place) や再分配政策・社会的セイフティネットによって開放された資本市場を公的に補完することである (p. 114)。本章の残りの部分は、経済成長が不安定になった事態に対応する方法についての分析が示されている。本章はリスクを国内市場の歪みと国外の要因 (国際金融市場の機能、あるいは外国の貸し手や投資家の考え方がある国の長期的な信用とは無関係に変化してしまうことなど) に原因のあるものに分類している。しかし、1990年代にリスク管理が失敗した事例を見ると、経済成長が不安定になれば、消費水準の低下を防ぐ資産を持たない貧困層は悲惨な結果に直面することになる (pp. 121-123)。本章では、国外に資本が流出することから発生する事態に備えるために、民主主義の下では所得再分配やセイフティネット、その他保険を提供させようという政治的要求が重要になるという仮説を統計解析によって示そうとしている。具体的には金融的開放度、民主主義、政府の社会支出という3つの指標の相互関係を統計的方法で明らかにしようとする (pp. 126-128, Table 5.2, Figure 5.4, 5.5, 5.6)。

第6章では有能で透明性のある政府機構を持つ国家ほど高い所得成長と社会生活の改善を実行することができる、という問題意識に立って、政策や公共支出の配分を決める政治的プロセスを開発にとって有効なものにするために、政府の説明責任、地域社会の参加、そして人々や競争に取り組む企業のための発言力強化の方法を検討している (p. 136)。本章では、「腐敗」(corruption) は公共の役所を私的な利益のために悪用すること、「ガバナンス」(governance) は社会全体にとって善なる目的 (common good) のために公式・非公式の伝統や制度を通じて権限 (authority) を行使していくことと定義される。そして、ガバナンスを構成する要素を(1)「発言と説明責任、政治の安定」(voice and accountability, political stability), (2)「政府の実行力と重荷にならない規制」(government effectiveness and lack of regulatory burden), (3)「法の支配」(rule of law) という6つに整理して、成長に対する効果を検討している (pp. 137-138)。この章には世界166カ国の統

計指標を用いて法の支配の質を3段階に一元的に評価した分析 (p. 140, Figure 6.1), エクアドル, パラグアイ, ボリビアを事例にして中央官庁のメリットクラシー (実力主義) の程度の指標と贈収賄の程度 (bribery) が反比例するという分析 (p. 153, Figure 6.8), 世界銀行が融資した1500程度のプロジェクトのデータを使って, 市民的自由と参加は開発プロジェクトの収益率に良い効果を持つという分析 (pp. 163-164, Table 6.2) などの興味深い分析が含まれている。

第7章は本書の分析を要約し, 開発政策転換への道筋を与えようとする。本書は1990年代の開発経験に焦点を置いているが, 人的資本, 物的資本, 自然資本の分配と成長, そして生産性のあり方がひとつとの所得と福祉を決めると考える。受益者の参加, 民衆や競争指向の企業の発言に注意を払うこと, 政府における透明性と説明責任の確保はガバナンスを改善し, 腐敗をコントロールするのに役立つと主張する。このような主張の例解をするために, 韓国 (基礎教育に効率的に投資できたケース), インドのケーララ州 (社会開発に成果を上げたが成長政策が欠如していたケース), コスタリカ (経済成長と社会開発に成果を収めたが環境保全に問題を残したケース), チリ (ターゲットを絞った社会政策と短期資本流入に対する選択的な管理によって成長と貧困削減を達成したが, 環境問題には課題が多いケース) の経験を紹介している。このような形でガバナンスを改善し, 成長の質に配慮した政策が, 安定して持続的な経済成長を保障すると述べている。

本書の付録も興味深いので, 一部を紹介すると, 付録1「広義の目的と手段」では開発の目的と政策手段を概観し, 第1章で示されたいくつかの仮説を定式化していく背景にある統計作業を解説する。本書では人間開発と環境の持続可能性に対して複合指標 (composite indexes) を作成し, 成長の質を構成する3つの尺度 (人間開発, 経済成長, 環境的持続可能性) を提示している (p. 179)。開発の目標になるこれらの3つの尺度は, 以下のような項目から構成されている。まず人間開発指標には幼児死亡率の低下, 非識字率の削減, 平均余命の伸長である。環

境的持続可能性指標は森林減少率 (指標には負に評価される変数), 1人当たり二酸化炭素排出量の削減量, 1人当たり水質汚染の削減度である。成長を示す指標には1981年から98年までのGDP成長率の他にTFP成長率などの指標も「中間指標」(intermediate indicator) として採用されている。このような形で定義された目的実現のための政策手段として, 教育や医療に対する社会支出 (GDPに対する比率), 環境政策にどの程度関与しているか, マクロ経済政策, 開放度, 金融深化や金融制度の賢明度 (prudence) ・リスク管理の度合い, ガバナンスの良好度を示す指標を提示している (pp. 182-183)。なお人間開発や環境的持続可能性指標は集計手順がいろいろ検討されているが, 本書では「ボルダ順位評点方式」(Borda ranking technique) (注2) を使って数量化した指標が作成されていると述べられている (p. 183)。

### III

次に本書の貢献を考えてみたい。本書はグローバルイゼーション, 市場経済と民主主義の普及が基本的な趨勢になっている今日において, 開発政策が配慮すべき事項を包括的にまとめた書物と言えるだろう。本書の基本的な立場は, 成長, 厚生, 環境の間には様々な関係が成立しうること, 従ってその中で厚生と環境保全を伴う「質の高い」成長パターンを実現するための政策やガバナンスの仕組みを構築することが必要である, ということである。本書の分析は興味深いものであるが, いくつかコメントしたい点もある。

第1は, 開発政策の転換を図る主体と手順の問題である。本書では, 開発問題にとって重要な課題が何であるかを包括的に展望している。しかし, それを実行する主体と役割分担や手順などについてはまだ十分に論じられていないと思われる。本書では民主主義や参加, 市民の要求 (voice) がガバナンスを改善すると想定されているが, 民主主義の手続きを維持しながら国家が問題解決をしていく能力を形成することは自動的に達成されるものではなく, 実際には多くの条件が必要になると思われる。参加型

の開発は一般に時間と労力を必要とするのではないかと思うが、それをどのように処理して社会の問題解決能力を向上させるのかは別個に考えなくてはならない。本書の第2章で改革を実行した国でも人的資本の蓄積は急速に改善されなかったのはなぜか、また第4章で途上国が「現在成長を目指して、その後きれいにする」(Growth now and Clean up)というアプローチを続けてしまったのはなぜか、より深い分析が求められるであろう。

第2は、本書で用いられている概念と、実際に分析に使われている指標とが十分に整合的であるか、という問題である。本書の分析は様々な合成指標(たとえば「民主化指数」[democracy index], 「金融開放度指数」[financial openness index, pp. 127-129, Table 5.2 Figure 5.4, 5.5および pp. 217-224, Annex 5]など)が使われている。これらの指標の構成要素の選択や作成方法によって結果が変わってくるのではないか、という印象を受ける。たとえばボルダ順位評点方式を用いた指標化については、様々な議論もあるから、それに関する文献も併せて読むとよい(注3)。また「Box 2.1」では最近注目されている「社会資本」(social capital)の概念と役割を整理しているが、その概念構成や計測には問題点があることも否定できず、本書の分析の中心には置かれていない(p. 33)。しかし、社会資本を構成すると言われている「信頼」(trust)や「協力のための規範」(cooperative norm)などの価値は、一度失われてから初めてその真の価値が認識できるものが多いと思われる。内戦や体制転換を経験した国、最貧国などでは、資源の制約が厳しい中で、社会における信頼や協力を復興させることが長期的に見て有効な場合もあるのではないか。計測可能かどうか、という問題だけで、このような概念が提起している問題を軽視することは適切ではないと思われる。

第3は、成長経路を評価する基準についてである。成長経路の実績を評価する基準として本書は持続可能性を重視している。しかし持続させるに値するだけの質を持った成長経路であるためには持続可能性だけでは十分ではないかもしれない。補完的に利用されるべき基準として、たとえば人間にとって基本

的に必要なもの(ベシック・ヒューマン・ニーズ)が充足されているかということも上げられるだろう。Anand and Sen (2000, 2040-2045)は「最適性」(optimality), 「持続可能性」(sustainability), 「生活の最低水準」(minimum standard of living)という基準を考察し、これらの代替的な評価基準が相互に調和できるかを論じているので、本書の読者は併せて読むと良いと思われる。

第4に、本書はグローバリゼーションに対する対応に言及しているが、その対応は一国の次元で実行される事柄が大部分を占めていると思われる。しかし、実際には貿易や直接投資、地球規模の環境問題など、国際機関や国際協力を視野に入れた対応が必要な事項もある。本書で提案された事項が実現されるような国際社会の枠組みを考察することも、今後の課題であると思われる。

最後になるが、「成長の質」(The Quality of Growth)というタイトルを持つ本書を読んで、評者は以前、ラバリオン(Martin Ravallion)が国連開発計画の『人間開発報告』(Human Development Report 1996. 以下ではHDRと略称)に対して書評をした時に述べられた言葉を思い出す。その書評の中でラバリオンは、「しかし、おそらくは、今日の世界の貧困層が直面している最大の問題は、HDRの言葉で言われている『質の低い成長』ということではなくて、ごく普通の質を持つ成長でさえ、あまりにも少ないということなのではないか」と述べている[Ravallion 1997, 637]。本書は、成長の持続可能性という観点から整理した枠組みの中では、成長の量と成長の質とが互いに関連するものであることを示そうとしている点で評価できる。このような意味で、本書は開発問題に関心を持つ広範な人々に有用な書物である。

(注1) これについては、たとえばBardhan and Udry (1999, 168-169) 参照。

(注2) この説明については、佐伯(1980, 26, 38-51) および山崎(1998, 110, 122)などを参照されたい。

(注3) Sen(1992, 104-105)(邦訳161および181ページ)のChapter 7, footnote 6, および山崎(1998)

などを参照されたい。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 佐伯胖 1980. 『「きめ方」の論理——社会的決定理論への招待——』東京大学出版会。  
山崎幸治 1998. 「貧困の計測と貧困解消政策」絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困——貧困の経済分析に向けて——』アジア経済研究所 73-130.

〈外国語文献〉

Anand, S. and A. Sen 2000. "Human Development

and Economic Sustainability." *World Development* 28(12) (December): 2029-2049.

Bardhan, P. and C. Udry 1999. *Development Microeconomics*. New York: Oxford University Press.

Ravallion, M. 1997. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports." *World Development* 25(5) (May): 631-638.

Sen, A. K. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討——潜在能力と自由——』岩波書店 1999年).

(アジア経済研究所開発研究部副主任研究員)