

第7章

アフリカ国家論と経済開発政策

新政治経済学の再検討

高橋 基樹

はじめに

経済学という学問は政策論と不可分の関係にある。採用された政策が適切かどうか、適切でないとしたらあるべき政策はどのようなものかを論ずることは、経済学が果たすべき本来的な使命である。とりわけ開発という明確な政策目標をかかげる開発経済学の歴史は、政策をめぐる論争に彩られてきたとってよい。1980年代以降、多くのサハラ以南アフリカ(以下単にアフリカ)の国々が経済的に低迷するかたわらで、東アジア諸国のいくつかは未曾有の高度成長を遂げ、開発途上国間の経済格差が大きく拡大した。そうした国際的な経済格差を説明する要因として、開発政策への関心はいっそう高まることになった。

一方で、アフリカ諸国などの経済危機の打開が図られる過程で浮かび上がってきたのは、なぜ危機を招くような経済的に不合理な政策が採用されてしまうのか、というより根源的な問題であった。多様な論者が各々の立場から議論に加わったが、議論を領導したのは、新制度派経済学、公共選択論、合理的選択論、比較制度分析など、主流派経済学の方法論を拡張しながら制度や政策など市場システム以外の現象をも分析しようとする一連の学問的営為である。これらの学問的営為を、本章ではとりあえず新政治経済学と総称

しておこう⁽¹⁾。

経済政策は政府を含む経済主体間の資源配分を変え、利害関係に影響を及ぼす。逆に各々の経済主体は自己の利益を図るために政策に影響を及ぼそうとする。したがって政策は諸主体の合理的な選択と行動の積み重ねの帰結として捉えることができる。こうした考えが、新政治経済学に共通する問題意識である。比較制度分析を主導する青木昌彦は、「国家」を政府と他の主体との相互作用を通じて生み出される資源配分の均衡状態として論じているが、青木の国家観に従うなら、経済政策全体の形成と実施のあり方を論ずることはまさに国家のあり方を論ずることに他ならないだろう。

残念ながら、開発という目的に照らしたとき、現代アフリカ諸国の経済政策、とりわけ農業政策は甚だしい失敗に終始してきた。依然として人口の多数を支えるアフリカ農業の停滞はアフリカの経済的苦境の核心的問題である(平野 [2002: 21, 57])。世界銀行が中心となりアフリカ開発にかかわる主要国際機関の英知を結集してまとめられた報告書『アフリカは21世紀を自らのものにするか?』(World Bank [2000])は、国民が必要とする資源の公正な供与をアフリカ諸国の政府に求めているが⁽²⁾、今まさに切望されるのは、アフリカ農業の停滞を打開するための資源供与の方策である。

あるべき農業政策がどのようなものか——それを見いだすことは、アフリカ開発にかかわる政策担当者ばかりではなく経済学にも突きつけられた大きな課題である。その課題にこたえるためには、まず「国家の失敗」についての的確な理解をもたなければならないだろう。本章の目的は、新政治経済学がもたらした知見を踏まえて、アフリカの農業政策形成と国家の失敗の説明に付け加えられるべきものを明らかにすることにある。

本章で主に扱う新政治経済学の業績は、ロバート・H・ベイツの合理的選択論、寺西重郎の農工間資源移転論、青木の比較制度分析である。以下、まず第1節では、現代のアフリカ国家論の位相を明らかにするために、その系譜を概観する。第2節では、新政治経済学におけるアフリカ国家論の先駆的業績であるベイツの所論の意義と限界を論ずる。さらに第3節では、ベイツ

の議論を参照しながら形成された農工間資源移転論、比較制度分析について検討する。第4節では、新政治経済学の国家論における鍵となっているのが政府による農業への資源供与のあり方であることを確認し、それが農業開発に功を奏して来なかった経緯を過去のアフリカの例を参照しながら検討する。そして最後に変動する現代アフリカの状況を踏まえた、国家論の今後の課題について論ずることとしたい。

第1節 アフリカ国家論の変遷

欧州列強によって恣意的に国境を決められ、ほとんどの場合激しい闘争を経ずに独立を与えられたアフリカの国々にとって、国家独立後の課題は皮肉にも「国家建設」(Nation-building)であると考えられた。

その国家建設の重要な一要素は間違いなく経済開発であった。アフリカ諸国の多くが独立した1960年代までの欧米の経済開発論の文脈では、ケインズ経済学や社会民主主義の影響を色濃く反映し、政府の経済開発における役割を肯定的に捉える議論が大勢だったといっていよう。さらに開発経済学のなかでの、開発途上国は先進国と異なる社会経済構造をもつとする「構造主義」の考えは、その構造を変革する主体として政府を想定していた。政府は新しい産業の創出、開発計画の策定と実行、国有化を通じた産業の現地化(アフリカでは「アフリカ化」と称された)、所得などの再分配で大きな役割を果たすべきものとされた。

このような政府肯定論は、アフリカではまずアフリカ社会主義に反映された。ガーナのンクルマ、タンザニアのニエレレ、ザンビアのカウンダら独立の父たちが打ち出した社会主義政策は、独立アフリカの政府が大きな役割を担うべきことを当然の前提としていた。そして実際には自由主義的な政策を採用したケニアやセネガルなどを含む多くの国もまたアフリカ社会主義を標榜したのである。

その一方で、アフリカ国家に対する批判的な分析も徐々に力を得るようになってきた。その先駆例は、ファノンであろう。ファノンはいち早く独立アフリカ諸国の対外従属を攻撃するとともに小農大衆の政治的な無力化をアフリカ国家の内的な病理としてえぐり出した (Fanon [1963: 148-205])。それに続いて、対外従属論をより敷衍した従属理論が、独立アフリカ国家に批判の矢を向けた。従属理論は、世界的な資本主義システムのもとでアフリカおよび途上国の国家・政府と経済が中心国＝先進国に従属しているとし、その従属を理由にアフリカの自立的な経済発展の可能性を否定的に捉えた。

これに対し1970年代後半以降は、独立後十数年の経験を通じて、アフリカ諸国は内在的なメカニズムによって自立的に動いているという見方が力を得ていった。「ケニア資本主義論争」を例にとると、その中心的論者であったマルクス派政治経済学者のリーズは、当初従属論あるいは新植民地主義論の観点から、国家の外国資本への従属とその否定的な役割を強調していた。が、後年のリーズは、ケニア資本主義の一定の自立性を説いた。リーズの知的旋回は、アフリカの国家の内的メカニズムに対する関心の勃興を如実に示している (Leys [1996: 143-162])⁽³⁾。さらにスクラー、レオナードらによって国内の階級関係を分析した多くの政治経済学的考察が提出された (Sklar [1979], Leonard [1984])。

1980年代に入ると、多数のアフリカの国において政府が行う経済開発政策の失敗は覆いがたいものとなってきた。従属論が重視する外的な要因よりもむしろ内的な要因、とりわけアフリカの国家のあり方や政府のとってきた政策に対して否定的な議論が優勢となった。後述するヒデーンはやはりマルクス主義的な史観に立って、前資本主義的な生産様式によって発展を阻まれるアフリカの国家の姿を描き出した (Hyden [1983])。一方ベイツはアフリカの政府の反開発的性質の原因を、その政治的に合理的な選択に求める斬新な議論を発表した (Bates [1981])。ベイツの議論は、新古典派的な方法論の延長上に政治経済学を展開する画期的意義をもった。

ベイツの合理的選択論は理論上のみならず実務上も大きな影響を与えた。

1980年代を通じ、国際通貨基金（以下IMF）・世界銀行（以下世銀）主導の構造調整政策がアフリカの経済停滞への処方箋として広く実行された。比較的早い時期の構造調整は、アフリカ社会主義やアフリカ化の帰結として肥大化した政府の役割を財政赤字の削減、金融の引き締め、行政の合理化、規制緩和、民営化などを通じて減殺することに主眼をおいた。ここにおいてベイツらの否定的な政府観はアフリカにおける構造調整の理念的支柱ともなったのである⁽⁴⁾。ベイツの議論についてはすぐ後で詳述する。

構造調整が政府の退場と市場経済原理の導入を掲げて進められる一方で、必ずしも「小さな政府」を特徴としない東アジアの国々が目覚ましい発展を遂げ、1980年代後半以降アフリカとの格差は歴然たるものとなった。欧米ばかりでなく、他の開発途上国との比較のうえでもアフリカの国家特有の問題に光が当てられるようになった。シャバルらヨーロッパのアフリカ地域研究者にとりわけ強い傾向である（Chabal [2001] [2002], Chabal and Daloz [1999]）⁽⁵⁾。また、アフリカ研究をとくに専門としない経済学者にとってもアフリカのきわだった経済停滞は強い関心の対象となり、本書第2章にみられるようにさまざまな要因の説明が提示された。後に論ずる寺西、あるいはカルシェナスらの農工間資源移転論は、このなかに位置づけることができる。とくに寺西の議論は、アフリカ諸国国内の政治経済メカニズムを他の諸地域との広範な比較を通じて解き明かそうとした点で、アフリカ国家論の展開にとっても重要な意義をもつものである。

アフリカの国家論は、歴史の流れを反映して当初の肯定的な見方から悲観的なものへ、また外的な規定要因から内的なメカニズムの重視へと移り変わってきた。その移り変わりを通じて強まってきたのは、アフリカの経済政策、とりわけ農業政策の悲劇的な失敗をどのように説明するか、という問題関心である。こうしたアフリカ国家論の流れのなかにそびえ立つように大きな意義をもつのが、ベイツの業績である。

第2節 合理的選択アプローチによるアフリカ国家論

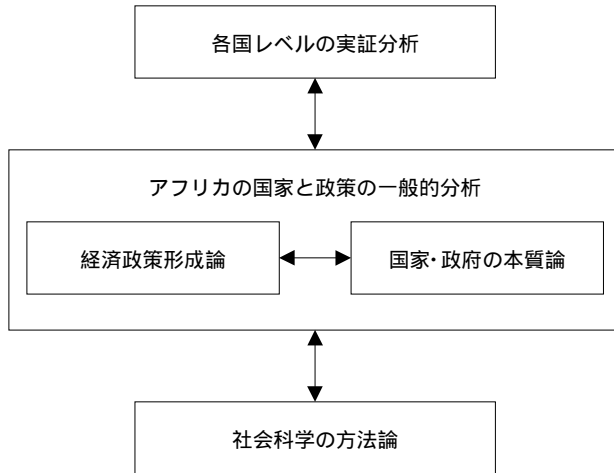
1. ベイツ理論をめぐって

日本でもすでに多くの論者が触れていることが示すとおり（石川 [1990], 児玉谷 [1993], 寺西 [1995], 絵所 [1997], 峯 [2000], 速水 [2000], 平野 [2001], 高橋 [2001]), ベイツの1981年の著作『熱帯アフリカにおける市場と国家—農業政策の政治的基礎—』（Bates [1981]), さらにそれに続く1983年の『アフリカ農村の政治経済学論集』（Bates [1983]) はアフリカの政治経済研究に大きな波紋を起こした。そのみならず, スタインとウィルソンがいうように, ベイツの研究はアフリカ研究を超えて, 開発研究, さらに社会科学一般に広い影響を及ぼした (Stein and Wilson [1993: 1035])。日本でも, 寺西や速水は, アフリカの国家・政府を視野に入れて議論を展開する場合, 基本的にベイツの議論を土台にしている。

こうした経済研究者におけるベイツへの強い関心は, ベイツが, 事実をできるかぎり定型化 (stylize) し, 論理を定式化 (formalize) するという普遍的理論への志向性を強くもっていたこと (Stein and Wilson [1993: 1045, 1048], Bates [1993: 1079]) に求めることができるだろう。

本節では, すでにあるベイツの議論の紹介との不要な重複を避けながら, 彼のアフリカ国家論を検討してみたい。ベイツの浩瀚な論考群の構造を取って整理すると図1のようになろう。彼の議論は究極的には, 各国レベルの具体的実証分析まで踏まえて総合的に検討されなければならないだろう。が, 彼が経済開発研究に影響を及ぼしたのは, まずもって図中段のアフリカの国家と経済政策の一般的分析によってである。ここでは, ベイツによるアフリカ国家と政策に関する一般的分析, およびその社会科学の方法論との関係を主に扱うことにしたい。

図1 ベイツ理論の構造



(出所) 筆者作成。

2. ベイツのアフリカにおける経済政策論

(1) アフリカにおける農業政策の形成過程

ベイツの声価を高からしめたアフリカ国家の一般理論，とりわけ経済政策についての議論は，アフリカの経済開発の失敗のメカニズムをアジアなどとの比較の文脈のなかで探ろうとする経済研究者によって頻繁に参照されてきた。後述する寺西はベイツの経済政策論を，アフリカのみならず，他の地域の分析にも援用している。

まずベイツは，政府が農業部門の生産物と投入物という財の市場に介入し，市場を政治的手段とする点をさかんに強調する。この点は，経済現象をも政治的論理によって理解しようとするベイツの議論の要諦である (Bates [1981: 81-95] [1983: 147])。市場への介入に政治的意味を見いだすのは，峯が指摘するように，クルーガーのレント・シーキング論を応用したものであろう (Krueger [1974], 峯 [2000: 87])。ベイツがとりあげる農業政策の主要な要素

は、輸出作物の価格政策、食糧作物の価格政策、農業投入財などの保護・補助政策、農村開発プロジェクトの四つである。

市場で流通する農産物には大きく分けて輸出作物と食糧作物がある。ベイツはこの二つは異なった流通価格政策のもとにおかれる可能性が高いことを強調する。前者の輸出作物政策について彼は、公社による販売独占を通じて生産者価格が抑制され、国際価格との差額が他の目的に動員されたことを指摘する。この差額の留保制度は、植民地時代の生産者保護のための価格安定基金を起源とするが、独立後、工業化という公共目的や、行政機構の維持、加工輸出業者・公社自体の収益目的のために転用されたとする。輸出作物が自然環境のうえで限定されたところで作られること、および輸出されるために流通ルートを捕捉しやすいことにより、こうした公社独占と価格規制が可能になる (Bates [1981: 11-29])。

後者の食糧作物は、すべての自給農民によって生産され、広汎な消費者によって需要されており、その流通ルートを限定することは難しい。このため輸出作物と異なり、公社は大半の流通を捕捉することができない。にもかかわらず、食糧価格の高低は重要な政治的問題であるために、政府はさまざまな政策手段を講じて食糧の消費者価格を抑制しようとする⁽⁶⁾。そのなかで生産者価格の抑制は最も重要な手段であるとされる (Bates [1981: 30-44, 125-128] [1983: 108-116])。

そうした政策の形成には、都市住民、都市工業部門の企業、大小の農家などの社会集団の力関係が作用している。アフリカでも社会集団は先進国と同様自分の利益を図るために各集団同士で連合 (coalition) を組むとベイツは想定する。アフリカ諸国ではとくに首都の住民の経済的不満は政治危機に直結しやすく、政府は彼らの影響力に配慮せざるをえない。また企業も政府も雇用者として食糧価格には敏感にならざるをえない。それに対して農民はこの連合から排除される可能性が高い。なぜなら、貧しいアフリカの消費者にとって、食糧は家計の支出の大きな部分を占めるので、農民に有利な食糧価格政策は消費側の集団にとって不利になり、後者の強い反対を招くからであ

る。一方で農民は自分たち自身を有利な価格要求のために組織化しようとしても、価格がどの生産者にも適用されると価格要求に伴うコストについてのただ乗りを防止することができないために、組織化は困難である、という(Bates [1981: 87] [1983: 121-125] [1988: 345-348])⁽⁷⁾。言うまでもなく、最後の点はオルソン以来の多数者の集合行為論に従った考えである(Olson [1965])。

ここで、問題となるのは、なぜ都市の社会集団よりも、とりわけ小農大衆について組織化の難しさが問題になるのか、という点である。まず、ベイツはオルソン流の考え方にしたが、組織化の困難さはアフリカ諸国の工業部門の企業については、数が少ないために当てはまらないとする。政府は少数の工業部門の企業のために輸入競争品の保護、為替の過大評価、補助金、信用供与などの政策を行い、その利益を図る(Bates [1981: 62-67, 88-89])。一方、ベイツは都市の一般大衆については、必ずしも十分な説明を与えていないが、食糧価格の抑制で企業経営者と利害を共有していること、食糧価格への不満が社会不安を引き起こして政府への脅威になること、また一部の労働者が労働組合に組織化されていることに言及しており、小農大衆に比べるなら、政策に自己の利害を反映させやすい集団だと考えているようである(Bates [1981: 31-35])⁽⁸⁾。

これに対して小農大衆は多数でかつ農村に分散して住んでおり、組織化はより困難である。アフリカ諸国の多くでは政府は反対派に弾圧をもって報いる。小農には弾圧の危険をおかして政府の価格政策の改善を求める以外に、政府に捕捉されないインフォーマルな(ヤミの)流通に頼るなど別の選択肢があり、不利な価格政策によって被った損害を、市場を利用して分散することができる。したがってますます価格政策要求のための組織化は難しくなる、という⁽⁹⁾。だが、食糧価格の抑制政策は、生産者であり、人口の大半を占める農民一般の間に不満を醸成することは確かである。

筆者が思うに価格抑制政策をこれほどまで重視し、その形成過程を集合行為とただ乗りの理論によって説明するのは、都市大衆のただ乗りの可能性について十分説明していないことも含め、必ずしも説得的でない。これらの点

は寺西の議論などもみたあとで顧みることにしよう。

ベイツによれば、食糧の生産者価格の抑制は農民の不満を生む一方で、食糧不足という政府にとって望ましくない結果を生む。そこで、政府によって採用されるのが、農業投入財などの補助政策であり、農村での開発プロジェクトの推進である。

機械や肥料などの農業投入物の価格を補助金によって安価にしようとする政策は、近代化された少数の大規模農家だけに利益を及ぼす。こうした大規模農家は、少数であるために政策要求行動を組織化するのが容易であり、より商業化されているがゆえに農産品の市場価格に敏感であるため、政府にとって懐柔の必要性は大きい。同時に大農は農民一般に大きな影響力をもつ存在でもある。政府は、農村の一部にすぎない大農に農業投入物の補助を供与することによって、不利な農村価格政策への反対を分断し、抑制することができるわけである。また、政府は農村開発プロジェクトを拡大することによって行政官や政治的支持者に権力行使の機会や雇用などの便宜を与え、農村での支持を組織化しようとする。プロジェクトはもともと政治的目で行われるために多数に拡散してしまい、各々のプロジェクトは実効性があがらないほど少額のものとなってしまう (Bates [1981: 3-5, 91-95] [1983: 118-121, 126-128] [1988: 343-345, 351-354])。

これらの政策手段には、利害関係者を特定できるかどうかの点で大きな違いがある。農産物、とくに食糧の価格規制は利害関係者を選別できない分割不可能な資源移転政策である。それを変更することは政府にとって政治的に大きな危険を伴う。一方補助金供与やプロジェクトは、対象を選別できる分割可能な資源移転であり、反対勢力の分断と支持勢力の組織化という意味で有用性が高い。

こうした資源配分政策は、農産物や農業投入物の市場均衡からの乖離という非効率をもたらすが、このことはレントの配分を通じて、政府の支配強化、政治エリートの個人的支配（パトロネージ）の機会を与える。こうした政治的合理性に基づいた政策は経済的には非効率な資源配分を固定化することに

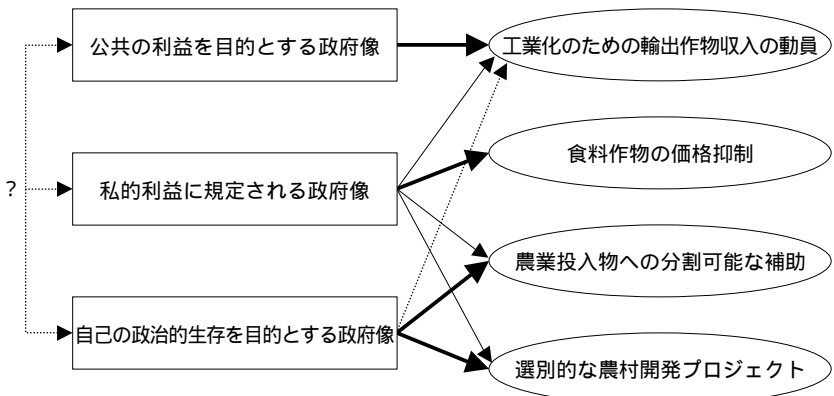
なる (Bates [1983: 128-130] [1988: 355-356])。

(2) アフリカの政府の合理性

さて、上で述べたアフリカ諸国の経済政策形成のメカニズムの分析と照応させながら、ベイツはアフリカの政府の本質について考察しようとする。彼は、(1)公共の利益 (社会的厚生を最大化) を目的とする政府、(2)私的利益 (社会の諸勢力の各自の利益) に規定される政府、(3)自己の政治的生存を目的とする政府の三つの政府像のどれがアフリカの現状によく当てはまるかを検討している (図2参照)。

(1)については、アフリカの政府が工業化という公共目的を目指して輸出作物が稼得した外貨を動員することを説明してはいるが、経済的に非合理的なさまざまな政策を行うこととは相容れないとする。また、(2)の政府像は農民に不利な食糧価格や工業製品の保護、為替の過大評価など政策の形成を説明しうる。だが、それらの政策によって生ずる都市住民対農民の利害の相克のなかで政府は潜在的な危険にさらされることになる。アフリカの政府はこうした農業収奪政策の一方で農業投入物などの補助金や農村開発プロジェクトを

図2 ベイツ理論における三つの政府像と政策



(注) 図の矢印の太線, 細い実線, 点線は順に論理的関連性の強弱を表している。

(出所) Bates [1983] [1988] に基づき筆者作成。

濫発するという、いわばブレーキとアクセルを同時に踏むような経済的には矛盾した政策をとっている。それは(3)のように政府を自己の政治的生存を図る独自の論理をもった存在と捉えてはじめて理解できる。農業補助金や農村プロジェクトは受益者を特定できる分割可能な資源配分であり、これによって反対する農民を分断し、支持を組織化することは政府にとって政治的には合理的だというのである。ベイツはいずれか一つの政府像を最終的に採用するわけではなく、またそれぞれの政府像相互の論理的関係を詳らかにしてもないが、(3)の独自の政治的合理性によって機能する政府像がより説得的であるとする。その政治的合理性が社会の経済的資源配分を大きく作用するとき、資源配分の非効率や農民大衆の利害を損ねるなどの経済的には負の帰結がもたらされる (Bates [1983: 118-121, 125] [1988: 343-345, 351])。

絵所が指摘するように、政治的合理性による非合理的な経済政策の説明こそ、ベイツのアフリカ国家・政策論の最も鮮やかな点である (絵所 [1997: 176-177])。アフリカ諸国の農業政策にかかわる膨大なデータを丹念に集めて定型化し、そのメカニズムを定式化した彼の議論は、構造調整政策以前のアフリカ諸国の経済的資源配分のあり方を明快に描き出したのである。そして、彼の考察は、アフリカ政治エリートのパトロンの支配をレント・シーキング論と結びつけて解釈した点でも先駆的意味をもった。また、都市住民・工業部門に有利な政策的資源配分の分析は、アフリカ諸国の都市偏重の経済政策の政治的背景をよく説明するものとしてその後の議論に大きな影響を与えた¹⁰⁾。

小農大衆の利益と経済効率の犠牲のもとに政治的合理性を追求する国家、それが、ベイツが描き出した1980年代までのアフリカ国家の姿だった。ただベイツはこうしたアフリカの国家を不変のものとも見ていたわけではない。彼はアフリカの国家が別のあり方をとりうる要因として複数政党制をあげ、そのもとでは政治エリートが小農の政治的選択権に配慮して農業政策を変更せざるをえないことを指摘している (Bates [1988: 350])。これは、1990年前後に多数のアフリカ諸国が複数政党制へ移行したことを考えると、きわめて示

峻に富んだ指摘だったといつてよい。

3. ベイツ批判：社会科学の方法論とアフリカ国家論

(1) 社会科学の方法論

ベイツのアフリカ国家・経済政策論は、理論的・実践的な影響力が強かっただけに、多岐にわたる批判を受けることになった。峯が指摘しているようにベイツの分析は、一部のアフリカ研究者から強い反発を受けた(峯 [2000: 92-94])。そして、アフリカ政治経済の研究者のなかで、彼の分析枠組みを継承する動きは、必ずしも強くならなかった(Stein and Wilson [1993: 1035], Leys [1996: 81])。ここでは、ベイツが標榜する社会科学の方法論と実際の分析の乖離についての、アフリカを主要な研究対象とする経済学者スタインと政治学者ウィルソンの共同による批判を中心に考察してゆこう。そのためには、まず、ベイツの方法論を踏まえておく必要がある。

ベイツが標榜する社会科学の方法論を一言でいえば、方法論的個人主義の前提から出発しながら、それを批判的に乗り越えようとするものである。

まず、ベイツは自分のアプローチを、稀少性、選好と交換を基礎におき、個人を分析の単位とする「集合選択派の政治経済学」あるいは「合理的選択アプローチ」⁽¹⁾とよび、その主要な三つの特徴を、(1)合理的な選択を前提とし、(2)手法として均衡分析を用い、(3)制度の役割を重視することとしている(Bates [1983: 134, 141])。

ここまでは、現代の主流派経済学と方法論を共有している。しかし、そこからベイツは従来の主流派的方法論がよって立つ単純化された方法論的個人主義に批判を浴びせる。第一に彼は、完全な情報に基づき、完璧な選択肢の順位づけを行うという意味での主体の合理性を否定する。彼の「合理的選択論」における「合理性」とは、個々の意思決定者が自分の価値観に従って、最も望ましい選択をすることである⁽²⁾(Bates [1983: 134-135])。

第二に、ベイツは個人の選択基準として経済的価値を唯一至上のものとし

る「合理的経済人」像を否定する。そして所得や市場価値だけではなく、より広い価値や資源、たとえば集団への所属、職位、特権、権力、といったものへの欲求にも注目する (Bates [1983: 140])。さらに彼は、人びとの選好のなかには、自分の属する集団を守ろうという利他的な欲求が混じることも積極的に認めようとする。こうした人びとの選好を正確に知るためにフィールドワークが必要になる、という (Bates [1993: 1078])。そして非経済的価値観は非市場的制度環境を形造り、それによって主体の選択と行動に影響を与えると考えるのである。

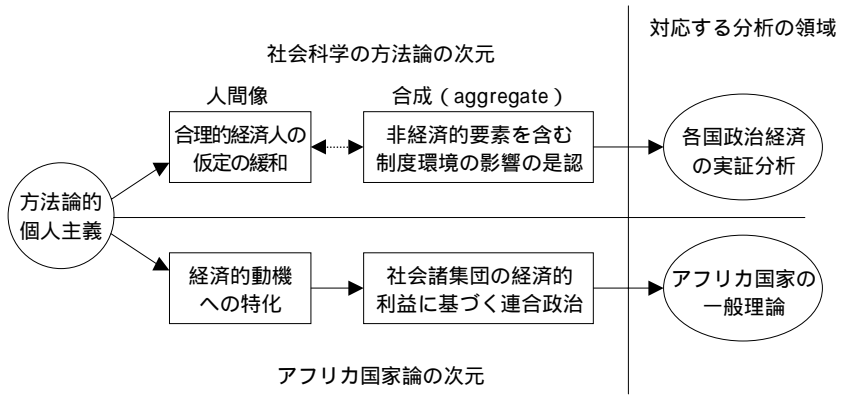
第三に、ベイツは個人の合理的選択が社会の合理的選択に単純に合成 (aggregate) されてゆくとはかぎらないとする (Bates [1983: 140-142])。個人の選択と社会の合理性との矛盾は、ベイツの研究に一貫した問題関心である。彼は、この矛盾を見逃している点で、新古典派を拡張した公共選択論や新制度派経済学に対しても批判を加えている。とくに新制度派が政治独自の論理を無視していることは、ベイツにとって見過ごすことのできない問題点である¹³。

(2) ベイツの批判とその再検討

さて、スタインとウィルソンは、ベイツは方法論上は上述のように新古典派と公共選択論を批判して経済的動機だけによらない多面的な人間像を想定しながら、実際のアフリカの政治経済現象の分析では、各経済主体の利己的な経済的動機だけを重視しており、狭い方法論的個人主義に立つ新古典派や公共選択論と大きく違わないと批判している¹⁴ (Stein and Wilson [1993: 1042-1044])。

スタインらはこの点に加えて、ベイツの理論にさらに2点の批判を加えている。その第一は、ベイツは個人を分析の単位とすと言いながら、結局分析の単位となっているのは基本的には社会の諸利益集団であり、個人から諸利益集団への合成の問題を回避している、というのである。この問題はスタインらも認めるとおり、あらゆる社会学者にとって痛切な難題であろう

図3 ベイツ理論における方法論と実証分析の乖離



(出所) ベイツの諸著作および Stein and Wilson [1993] に基づき筆者作成。

(Stein and Wilson [1993: 1041, 1046-1047, 1053])。第二に、ベイツは制度環境（経済制度ばかりでなく、社会構造、歴史的経緯、文化、宗教など）と個人の選択の相互作用を強調しながら、少なくともアフリカの国家論ではこれらを軽視し、あるいは個人の経済的動機から制度環境を説明する方向性を偏重している、という (Stein and Wilson [1993: 1044-1046, 1049, 1052])¹³⁾。

峯も指摘するように主体（ないし社会集団）の利己的動機にもっぱら注目しているベイツの国家論では、自己の利害に加えて倫理や利他心をも規準とする人々の経済活動の多面性を汲み取ることはできなくなってしまう（峯 [2000: 92-93]）。そして、ベイツ自身が標榜しているように、多面的な欲求をもった人間が多面的な要素をはらむ制度環境のなかでどのように合理的な選択と行動をし、それらがどのように経済政策などの社会的選択に合成されてゆくかは、総合的な社会科学的研究がいずれ解き明かさなければならない問題であろう。

こうした批判にベイツ自身は十分な反論をなしえていない。自分が標榜する社会科学の方法論がアフリカ国家論とどのような関係に立っているかについても説得力のある解説をしてはいない。ただ、ここで想起したいのは、彼

の国家論は、アフリカ国家の一般理論として展開された、ということである。

人々の非経済的動機や非経済的制度環境までも考慮に入れた総合的研究は、各社会の固有の複雑さと向かい合わざるをえない。そうした研究はまずもって各国レベルの国家・経済政策の実証分析の次元（図1参照）で行われるのが適当だろう。だからこそ、ベイツはフィールドワークの重視を説き、自らもザンビアやケニアでそれを実践した。しかし、非経済的な欲求や制度をも考慮してアフリカ国家の一般理論を構築することは非常に困難な作業となるだろう。

すでに触れたように、ベイツのアフリカ国家論の核心は経済的合理性と政治的合理性の矛盾をえぐり出したことにあるが、二つの合理性の矛盾は、各主体（あるいは社会集団）の経済的動機にもっぱら注目して、経済政策形成のメカニズムを明快に描き出すことによって浮き彫りにされたといえるだろう。その明快さはベイツの国家論が理論としての影響力を高めた主要因でもある。ベイツは明確に述べていないが、彼の明快なアフリカ国家論は、アフリカ諸国相互の偏差や多様性を明らかにするための理念型、あるいはモデルの試みとして捉えることができるのではないか。

むしろベイツの研究について問題となるのは、次のことだろう。第一は、ベイツにおいて、非経済的な各主体の欲求や制度環境を視野に入れた政治経済研究が、各国の実証分析のレベルに持ち越されたとすれば、ケニア、ザンビアなどにおける彼の業績が各国固有の複雑さを捉えられているかどうかである。第二に、彼の^{アフリカ}国家論が、他の地域とは異なるアフリカの固有性を説明できているかどうかが問題となる。

第一の問題は、本章のスコープを超える問題であり、別の機会に譲らざるをえない。第二の問題については次のようにいえるだろう。ベイツの国家論の明快さは、スタインとウイilsonの批判のとおり経済的な動機に関心を集中し、そこから事実の定型化と因果関係の定式化を通じて、一般理論を構築したことによってもたらされた。だが、この結果彼のアフリカ国家論が、逆にアフリカの特異性・固有性を十分説明しえない理論となったきらいがある

ように思われる。たとえば、工業化を目指すために政府が農業から資源を移転しようとし、一方で小農が多数におよび、その生産する食糧が都市の消費者の生活費の相当部分を占める場合、小農の意向は政策に反映されにくくなる、というのがベイツの定式化したアフリカの停滞のメカニズムである。しかし、それらの状況は高度成長以前の東アジアなど他の開発途上地域にも見いだされるものだろう。

ベイツは、1981年の時点ですでに東アジアとアフリカの経済発展の相違について注意を払っていた。彼はアジアほかのNIESの成長に触れて、農業政策、輸出指向型の工業化政策等の要因に言及している¹⁶⁾。ただ、彼の理論自体の射程は、東アジアの農業政策や工業政策の形成過程には及んでいない。東アジアはじめ他の地域とアフリカの経済格差が歴然となった現在求められているのは、単なる政策の違いではなく、その違いを生み出す東アジアとアフリカの政治経済メカニズム、言い換えれば国家のあり方の相違についての説明である。

第3節 農業—工業間資源移転論と比較制度分析

1. 農業—工業間資源移転論

(1) 農業—工業間資源移転の地域比較研究

寺西は、ベイツに限らず多くの開発研究者が大きな課題としてきた農工間の資源移転を通じた経済発展（あるいは経済停滞）メカニズムを東アジア¹⁷⁾、アフリカ、中南米の3地域間について実証的に比較研究した。そこでの政府による資源配分の分析において寺西はベイツの枠組みを、部分的に修正しつつ援用している。ここでのわれわれの課題は、すぐ上で指摘したようなベイツの抱えていた問題点を、寺西の研究によって克服しえたかどうかを検討することであろう。とりわけ、東アジア、中南米と比較した場合のアフリカの

特殊性を考慮に入れて、アフリカの経済政策の失敗について説得的な説明をなしえているかどうかが問題となるだろう。

寺西は、工業発展以前の主要産業である農業の「余剰」資源 (agricultural surplus) を動員して工業化を進めようとする古くからある戦略に加えて、工業化の成果として都市工業部門が新たに生み出す資源の農村・農業への再移転に注目した。工業発展の少なくとも早い時期に農業発展が先行、ないし並行することの重要性は、ロストウやルイスなど経済開発研究の先駆者たち以来、強調されてきた (Rostow [1960], Lewis [1954] [1972])。言うまでもなく、農業の順調な発展は、国内需要の拡大、外貨の獲得、工業へのさらなる農業余剰の移転、社会の安定、人的資源開発の着実な進展などを通じて近代的経済発展全体に重要な意味をもつ。寺西の議論は、速水らと同様に (速水 [2000: 107-116]), 工業化政策だけではなく農業の開発政策に政府が成功したか否かに注目するものである。言い換えれば、農工両部門の発展の好循環が起動するのに政府の政策がどれだけ貢献したかを考察の焦点としている。ベイツもこうした農工間の相互作用に関心をもっていたが、総じて農業開発に失敗し、好循環が起こらなかつたアフリカを対象にしていたがために、その関心は明示的なものとはならなかつたものと思われる。

寺西は上のような問題意識に立って、農工間の資源移転を国際的に実証比較した (寺西 [1995], Teranishi [1997])⁽⁸⁾。寺西の議論は多岐にわたっている。ここでは、政府とその政策に関連したところに焦点を当て、部門間資源移転の方法と性質、その組み合わせの地域間での相違、その相違を生み出す原因の順に彼の所論を整理してゆこう。

寺西によれば、農業と工業の部門間資源移転には次のようなものがある。

- I 市場を通じたいわば自然な移転。
- II 農業からの (あるいは農業への) 政策的な資源移転：これはさらに三つに分けられる。
 - ① 直接課税
 - ② 間接課税

③ インフラストラクチャー（以下単にインフラ）への投資

以下、上の各々について簡単に説明を加えよう。Ⅰの市場を通じた資源移転には資本市場および労働市場の両者を通じたものが考えられよう。Ⅱ-①の直接課税は農業を害するものと益するものがあり、作物への課税や国营流通公社による生産者受取価格の抑制は前者である。また補助金、農業金融や国内農産品の保護政策は農業（の一部）を益するものといえるだろう。Ⅱ-②の間接課税は、直接的に農業からの資源移転を目的としたものではないが、為替の過大評価¹⁹⁾や工業製品等の保護などのかたちで農業を害するものを指す。Ⅱ-③のインフラ投資については寺西はとくに農業部門の輸送、灌漑、農業技術の普及制度など農業部門を益するものをあげている（Teranishi [1997: 281-282]）。

市場を通じた資源移転のうち、労働市場への注目はルイス・モデル、トダロ・モデルにみられるように、開発経済学の歴史とともに古い。寺西はこれに加えて資本市場の役割に注目した。これら生産要素市場への視点はベイツには希薄であった²⁰⁾。

次に、Ⅱの政策的資源移転について寺西は、ベイツの見方を参考にしながら、これらの資源移転を分割可能なものと、分割不可能なものに分類している。ベイツの議論では農産品価格政策のような直接課税政策は分割不可能なものとしてされているが、寺西は、産品が多様である場合には産品ごとに価格政策を変えうるとして分割可能な資源移転に分類している²¹⁾。補助金などももちろん分割可能な資源移転である。一方、間接的な課税政策、インフラ投資は疑いなく分割不可能だとする。もしベイツがいうように政府が自己の権力保持を主要目的と考えるのであれば、政府にとって重要なことは政治的に有力な勢力の支持を得ることである。政府が分割不可能な方法によって資源移転を行おうとすればするほど、それによって害される勢力の支持を得るためには分割可能な資源のいっそう大きな供与を行わなければならないだろう（Teranishi [1997: 295-296]）。

さて、寺西の広汎なデータを使用した実証比較研究によると、東アジアで

は、資本市場が他の2地域より発達して工業化の資金調達が容易であり、また都市フォーマル部門の賃金の制度的な高位設定のような労働市場の歪みが少なく、工業部門内での蓄積が可能だった (Teranishi [1997: 289-291])。労働市場の歪みの程度は、大きな政治的含意をもった。トダロ・モデルに従えば、都市に失業があっても、都市の制度賃金が高位に設定されていると期待賃金 (制度賃金×就業確率) が高くなり、農村から多くの労働者が都市に引き寄せられることになる。そのうち雇用機会に恵まれなかった労働者は都市に失業者プールとして滞留する。そして農村の生活水準が低ければ低いほど、失業の危険を冒してでも人々が都市へ移動するインセンティブが強まることになる。都市に滞留する失業者・半失業者の群れは、政治的な不安定要因を形成し、政府は為替の過大評価などによって彼らのために消費財価格を抑制することを迫られる。寺西はアフリカではトダロ的メカニズムが働き、その帰結である為替の過大評価がアフリカ農業、とくに食糧生産の停滞を招いたと述べている (寺西 [1995: 56-57, 72-73])。

東アジアでは生産要素市場が発達し、歪みも少なかったが、とくに1970年代に輸入代替工業化を強く推進したこともあり、直接課税と間接課税による政策的資源移転の大きさはアフリカ、ラテンアメリカと東アジアとの間でそれほど異なっていなかった。異なったのは、東アジアにおける農業・農村部門へのインフラ投資、すなわち同部門を益する分割不可能な資源移転である。なぜこのような違いが生じたかについての説明は後段で検討するが、ひとこと言えば、東アジアでは農業部門の主体を成す小農の政治的発言力が強かったからだとされる。そして東アジアは、政策的資源移転の面では決して甚だしい農業収奪を行っていないにもかかわらず、工業化に成功したのは、国内の資本蓄積、金融市場および国際的な借りで資金をまかなえたこと、また雇用側に不利な労働市場の歪みが少なく、工業部門の蓄積が容易であったことによる (寺西 [1995: 75-78], Teranishi [1997: 282-294])。

このような結果から、寺西は次のような三つの命題を導き出す。

〔i〕労働市場の制度的歪みが少ないほど、また金融などの市場メカニ

ズムを通じる農・非農間の資源移転が大であるほど工業化のための政策的資源移転は小さい。

(ii) 小農民の社会における地位が高いほど分割不可能な形態の農業からの政策的資源移転は小となる。

(iii) 分割不可能な形態の資源移転が大であるほど政治的支持獲得のための分割可能な形態の資源移転の利用は大きくなる。」(寺西 [1995: 59])²²⁾

(2) 寺西理論とアフリカ国家論

さて、こうした命題を受けて、われわれが考察すべきことは、寺西の議論がベイツのそれに比べて、アフリカの経済政策形成過程と国家のあり方についてより説得的な説明になっているかどうかだろう。まず、(i)についてであるが、開発途上国の工業化において生産要素市場が資源投入に果たしうる機能に応じて、政府がなすべき役割も影響を受けるだろう。開発途上国ならびにアフリカの国家のあり方を考える際には、生産要素市場の発達度などの経済的条件を考慮に入れなければならないことを、このことは意味していよう。そして、現代アフリカでの工業化の惨憺たる失敗には、資本市場や労働市場の未発達および歪み関わっていることに異論を差し挟む余地は少ない。

次に、命題(ii)と(iii)に関わって寺西は次のようにいう。農村部門を害する政策的資源配分(直接課税・間接課税)は東アジアと、アフリカ、中南米とで大きく異ならなかったが、東アジアの場合には農村へのインフラ投資という分割不可能な資源配分が十分に行われ、小農を基盤とする生産を喚起したことが異なる点である²³⁾。反対に、農村へのインフラ投資が乏しかった中南米やアフリカでは、分割不可能な資源が全体として農業から大きく収奪されることになった。そのため、命題(iii)のように、中南米の場合には分割可能な資源が大地主層に有利に配分され、農業技術の近代化および農民大衆の離村を促した。そして、アフリカの場合にはベイツに従い、分割可能な資源が農村の一部集団に政治的に配分され、それは農業生産の拡大には貢献しなかったとみなしている(Teranishi [1997: 298-302])。農村への資源配分は、後者の2地

域では農工発展の好循環をもたらさなかった。以上要するに、寺西の議論においては農村インフラへの政策的投資こそが、東アジアと、アフリカ、中南米とを隔てる鍵だと考えられているわけである。速水や青木も同様の意見と考えられる（速水 [2000: 107-112]、青木 [2001: 192]）。

ここで、寺西とベイツの考えに微妙なずれが生じている。たとえば寺西は農村へのインフラ投資は、受益者を分割することが不可能な資源配分であるとしている。一方ベイツは、農産品価格抑制を補償するための農業へのさまざまな政策的資源移転を、明らかに受益者を分割することが可能な手段として捉えているが、それらがインフラを含まないとは述べていない。彼は、アフリカ諸国の政府による農業への分割可能な政策的資源移転は、プロジェクトのかたちをとり、受益者を選別しながら行われるとしているが（Bates [1983: 126-127]）、後でみるようにアフリカの農村プロジェクトの多くは、インフラの建設を目的としていた（Stein and Wilson [1993: 1041]）。すなわち、寺西がインフラ投資は、受益者を選取できない分割不可能な資源移転とするのに対して、ベイツはそうは考えていないことになる。

寺西はここでインフラの分割不可能性を、小農大衆を受益者から排除することができるか否かの観点から判断している。確かに、運輸手段、灌漑、農業普及制度など農村インフラは、ある特定地域の農民に規模の大小にかかわらず裨益する可能性が高い。そこで寺西は、小農の発言力が高ければ高いほど、政府が農村インフラのかたちでより多くの資源を農村に供与するようになるだろうと考えている。上記命題(ii)の含意はここにある。

そして、寺西は、どちらも小農が主体である東アジアとアフリカとで農村を益する資源移転に違いが生じた理由を次のように説明している。東アジアでは小農が土地所有者であることから、将来にわたって土地資産価値に影響を及ぼすインフラ投資をはじめとする政策の影響への利害関心が高いのに対して、アフリカでは土地は共同体に属し、移動式耕作が主要な農法であるため、そうした政策への関心が薄い。そのためにアフリカでは、ベイツも指摘したように政策要求行動への小農のただ乗りが生じやすいのに対して、東ア

ジアの小農はただ乗りを乗り越える十分なインセンティブをもつ、と考えるのである(寺西 [1995: 58, 72-73], Teranishi [1997: 293-294])。

この点の寺西の説明は示唆的ではある。しかし、東アジアの農民が仮に土地所有者であったとしても、政策要求行動のコストの高さによってはただ乗りをするおそれは十分にある。一方でアフリカで農村部へのインフラ開発投資が乏しかったとは必ずしも言えないのである。後述するタンザニアのように全国で一斉に大規模な農村インフラ開発事業が行われた例がある。ただ乗りに関わる小農組織化の困難さの議論についてはベイツのところでも触れたが、この点はまだ少し詳しい検討が必要であり、後で論ずることにしよう。

そのような留保はつけられるものの、寺西の議論は、アフリカと東アジアおよび中南米との開発政策の巨視的な実証比較への道を切り開き、さらに財の市場ばかりでなく、資本、労働、土地への視点も取り入れたもので、開発の政治経済学的研究を大きく進めたものと評価しうるだろう。ただ、視角が多面的となった反面、国家のあり方への視点は弱まったように思われる。そこで、次に寺西の所説を取り入れながら国家と経済政策の幅広い国際比較の枠組みを提示し、アフリカにも言及している青木昌彦の議論を瞥見することにしよう。

2. 収奪国家、結託国家と開発主義国家：比較制度分析とアフリカ

(1) 比較制度分析の国家論

青木らの比較制度分析は、主流派経済学の延長上に、非市場的な制度の新しい考察を展開している。新制度学派の建設者であるノースを引き継いだ青木の主要な問題関心は、主体間のゲームのルールである制度が作られ、あるいは外界から導入されようとするときに、それがどうしたら社会において実効性をもったものとなるか、というところにある(青木 [2001: 4])。国家論における彼の問題関心も、ある特定の国家のあり方がどのような条件のもとで実効的なものになるかにある。比較制度分析の国家論は現代の先進国をも

含むきわめて視野の広いものであり、アフリカの国家はその一部として触れられているにすぎないが、ここでは比較制度分析から学びえることについて考えておきたい。

まず青木は政府と国家の概念を意識的に区別する。社会全体の利益のために機能する公益的、中立的なものとしての政府を最初から否定し、政府は政治的な資源交換ゲームのなかの、それ自体特有の誘因構造をもった一プレイヤーであるとされる(青木 [1999: 4-5])。一方、国家とはこうした政府を一プレイヤーとして含む政治経済ゲームの均衡状態だという。この均衡とは政府・民間双方のプレイヤーが、各自が自分の利益を求めて実行する政策や行動およびお互いの反応についての「安定的な『予想』」、言い換えれば「共同観念」を含んだものである。実効的な制度の本質的特徴はこうした「共有された予想」である。したがって国家も一つの制度であると考えられていることになる(青木 [1999: 5-6])。政府およびその他のプレイヤーが自己のインセンティブにかなった持続的な共同観念をもつようになったとき、実効的な国家のあり方が立ち現れる。そうした国家のさまざまな型が生成される過程を、主体間のゲームとして考察しようというのである。

青木によれば、政府も民間主体も、自己の利得を最大化しようとするインセンティブをもっている。政府が他のプレイヤーと異なるのは、強制力を独占していることであり、政府は強制力を用いて私的財産権を保護もしうるし、またそれを課税や収奪のかたちで侵害もしうる存在である(青木 [1999: 4] [2001: 169-170])。だが、こうした侵害には侵害されたプレイヤーの抵抗が予想され、政府に費用が生ずる。

青木はこのことを前提として、資源配分の均衡としての国家のあり方を、政府と複数(とりあえず二つ)の民間主体のゲームとして定式化しようとする。政府と民間主体のゲームの均衡として考えられる国家には「夜警国家」(night-watchman state) という最も単純な型と、それから派生する三つのプロトタイプ、略奪国家あるいは収奪国家 (predatory state)、結託国家 (collusive state)、および民主主義国家 (democratic state) がある。

もし政府に自己の利得追求への動機がないのなら、政府が全部の民間主体のために財産権を保護して便益を与え、その費用を税負担として徴収するだけの交換関係をもつ夜警国家が考えられよう（青木 [2001: 170]）。しかし、政府は自分の利益への欲求をもつ。たとえば政府が、一方の民間主体Aからのみ収奪を試みるとしよう。もし二つの民間主体が費用を投じて一致して抵抗するなら、政府は収奪ができないかもしれない。他方の民間主体Bの判断は、政府によるAの収奪がもたらす経済全体への損害（デッドウェイト・ロス）のために自分が被る費用と、Aを助けて抵抗することによる費用のどちらが大きいかによる。その結果もしBが抵抗に協力しないことが予想されるなら、抵抗の失敗も予想できるので、A自身も無駄な抵抗の費用を節約し、服従する。このような状況が永続的均衡となるのが、収奪国家的状況である（青木 [2001: 170-171]）。

しかし、もし自分の被るデッドウェイト・ロスが抵抗費用よりも大きい場合、Bも抵抗を試みることになる。これに対して政府は自分がAから収奪する利得よりも小さい額であれば、Bを懐柔するために買取費用を払うことに利益を見いだす。Bにとっては買取されたときと、抵抗したときとを比較し、前者の場合により利得が多ければ買取に応ずることになる。この場合実質的には民間主体AからBへ政府を通じた利得の移転が行われている、といえよう。ここで、政府と民間主体Bは一種の癒着、あるいは結託状態になっており、これが永続的均衡となる場合、結託国家が出現する（青木 [2001: 171-172]）。

こうした結託国家の前提と異なり、政府がその民間主体を収奪するかどうか不確実な状況で、しかもそれぞれの民間主体にとって抵抗にかかる費用が、政府のランダムな収奪による費用よりも小さい場合、A、Bは一致して抵抗を行うだろう。この予想は、政府にランダムな収奪を自制させることになる。こうした状況を民主主義国家とよぶことができるという（青木 [2001: 172-173]）。

(2) 開発主義国家モデルとその意義

青木によれば、開発途上地域における国家のあり方は、上記の結託国家の延長上に考えることができる。東アジアでも結託国家が現れたが、それは開発主義国家というさらなる派生形態とみなすことができる、という。開発主義国家の場合、政府と民間の結託において収奪されるのは農業部門であり、利益を受けるのは工業部門である。政府はさまざまな政策手段を通じて、農業部門との軋轢による費用を負担しながらも同部門から資源を移転する。そして一方で都市工業部門に対して補助金を交付し、工業生産を拡大させて工業部門からの税収の増加を図る。ここでの政府の、繰り返しゲーム以前の一回国限りの利得構造はつぎのようにまとめることができる。

$$\text{政府の純利得} = \tau - c(\tau) + \delta Ts^\alpha e - s \quad \dots\dots(1)$$

ここで、 τ は農業部門からの収奪、 $c(\tau)$ はそれにともない政府に生ずるコンフリクト費用、 δ は1期間割引因子、 T は税率、 s は政府の工業部門への補助金、 α は補助金の生産への寄与度を示すパラメーター、 e は補助金受給者の生産努力である。政府は(1)式の純利得を最大化するよう行動し、それに応じて他の主体も行動を変える。ここで、補助金 s をもらった工業企業は、最大限の生産拡大努力を行って得た利得から税金と費用を除いた純利益が、努力をせずに補助金 s をただ取りして得られる利益よりも少ない場合、努力を怠るほうが自己合理的になる。こうしたモラル・ハザードが常態化すると「退行的開発主義国家」というべき状態が立ち現れる（青木 [2001: 188-191]）。

しかし、もし、政府がモラル・ハザードを起こした企業に対して補助金 s の交付を停止して、他の企業に供与するという罰を低い費用で与えることができれば、企業側のモラル・ハザードを抑制し、その生産 ($s^\alpha e$) を持続的に拡大させられるかもしれない。こうした農業からの資源の移転と、工業への補助金の交付、そしてそれを受けた工業の良好な成長を特徴とする開発主義国家（「市場拡張的開発主義国家」）が、東アジアで観察されたものだという（青

木 [1999: 10-11] [2001: 187-191])。

さらに青木は寺西の所見に依拠しつつ、東アジアと他の開発途上地域との間の、農業部門への資源供与の長期的な効果の違いについて触れている。東アジアの国家は、政府が農業部門に負わせた費用を小農大衆に広く益するインフラなどの公共財供与のかたちで補償した農村包摂的開発主義国家 (rural-inclusive developmental state) だった。この農村包摂的開発主義国家のもとでは、農工間の好循環的資源移転が現れるという。農村部門への補償は、中南米では地主エリート、アフリカでは特定の有力な民族集団への私的財 (機械や肥料など) 供与のかたちをとった (青木 [2001: 191-192])²⁴⁾。その意味でラテンアメリカの国家もアフリカの国家もそれぞれ非効率な結託国家だった。

青木は、(1)式に凝縮された利得構造をもつ政府が他の主体と結ぶ関係として開発主義国家を出発点におき、退行的、市場拡張的、農村包摂的、また農村包摂的になりえなかった非効率な結託国家などの派生形態を逐次条件を変えて導出しながら、モデル化している。これは、政府による経済的資源配分のメカニズム (すなわち国家のあり方) を、国際的な比較のなかで特徴づけるのに有用な枠組みである。これをアフリカに援用するなら、次のようにいえよう。構造調整以前のアフリカの国家の多くは、企業が非効率なままでも補助金を給付しつづける退行的開発主義国家の典型であったし、現在でもほとんどのアフリカの国家は、農村への資源供与が小農の生産増大を喚起できず、農村包摂的な開発に見事なまでに失敗しているといえることができるだろう。そのことはすぐ後で詳しく検討することになる。

そして青木の国家モデルには工業化を目指す政府像、自己の利益も含め各主体間の利害調整を行う政府像、自己の権力維持を図る政府像が論理的に矛盾することなく包含されている。ベイツにおいては相互の関係が明らかでないまま提示されていた三つの政府像が、修正を施されつつ、巧みなゲーム理論の適用によって統合されているとみることもできよう²⁵⁾。

ところで、青木は、退行的開発主義国家が生まれる要因として政府と特定工業企業との結託、縁故主義、政府の能力の欠如などをあげている (青木

[2001: 188-189])。また、すでにみたようにアジア、中南米、アフリカのいずれにおいても農村部門への資源供与が行われたが、それぞれの国家が農村包摂的かどうかは、その資源供与が生産的かどうか、また誰に裨益したのかによるという。こうした政府の腐敗や能力の欠如、政府と企業や農民との関係、資源供与の効率性などが明らかでなければ、現実の地域や国々における国家の形態を特定することはできないわけである。

比較制度分析が現実の国家の具体的な分析へと架橋されてゆくためには、各国の政治経済の現状分析から知見を得ることが必要であり、それなくして現実の国家を分析する理論とはなりえない。必然的に、比較制度分析には地域研究との連携が求められることになる。

第4節 アフリカにおける農村開発政策の失敗とその背景

1. 農工間資源配分の好循環

ベイツ、寺西、青木の新政治経済学による国家論の検討を通じて浮き彫りになってきたのは、政府による農村部門への資源供与（および資源収奪）のあり方が、アフリカ諸国の開発の失敗を説明する議論の鍵だということである。後にアフリカ的具体例に少し踏み込んで考察するが、その前に比較制度分析の国家論に即して、政府の農村への資源供与が開発の成功例においてもった意味についてもう少し敷衍しておこう。それは、アフリカの例を検討するときに、一つの比較対照の基準を与えてくれるだろう。

青木の開発主義国家もとの政府利得構造（前出の(1)式）では、政府は農村からの収奪(τ)を行い、その規模に応じてコンフリクト費用($c(\tau)$)を支払うことになっていた。ベイツにおいては農村への資源供与は、政治的反対を押さえ込むために経済的合理性を超えて行われる、まさにコンフリクト費用として考えられていた。

これに対して寺西は、東アジアの経験に基づき、政府から農村への資源供与が小農生産の増大を促すインフラ開発のかたちをとったことを指摘して、ベイツの議論に修正を施した。すでに触れたとおり寺西は、東アジアでもアフリカ（および中南米）と同様に直接課税・間接課税を通じて農村部門から資源が収奪されたが、それを大きく補う生産振興効果をインフラ開発がもつたと主張している。(1)式では工業部門の生産振興のための補助金(s)のみが考慮されていたが、寺西に従えば、農村部門についてもインフラ開発などのかたちで給付される政府からの生産的補助金（仮に s_a としよう）を考慮すべきことになるだろう。

もし、 s_a が政府の経済的利得を増やす可能性があるなら、政府は政治的合理性によるコンフリクト費用としてだけでなく自己の経済的合理性に従って s_a を給付し、その生産に与える効果についても敏感になるだろう。それは、(1)式での工業部門からの税収と同様に、農業生産物に一定の税率を課した場合に永続的なものとなりえよう。農業生産の拡大につれて、政府の農業からの税収も増えるからである。こうした関係を(1)式の第1項と第2項に付け加えるなら、次の(2)式のようになるだろう。

$$\text{政府の農業からの純移転} = \tau - c(\tau) + \delta T_a s_a^\lambda e_a - s_a \quad \dots\dots(2)$$

ここで δ は1期間割引因子、 T_a は農業への税率、 λ は補助金の生産への寄与度を示すパラメーター、 e_a は補助金受給者である農民の生産努力である。

もし、農業が依然として支配的な産業である場合、 s_a が農業生産の拡大を促し、さらに農業からの税収($T_a s_a^\lambda e_a$)の増加により政府の財政がうるおうなら、政府は工業部門に移転する補助金 s を増やすことも容易になるだろう。工業部門から政府が得られる税収($T s^a e$)も補助金 s の増加関数であるから、増加した工業補助金が成果を生むことによって政府の利得はさらに増え、そのことは再び農村部門に s_a を供与することを容易にするはずである²⁸。こうした過程では、政府は自己の経済的利得の観点からも、農工両部門の相乗的發展を維持することに利益を見いだすだろう。補助金の成果が生む農村部門

および工業部門からの税収が十分大きくなれば、政府は政治的コンフリクトを引き起こしてまで農業生産に直接関連していない収奪 (τ) を続けるインセンティブを喪失してゆくだろう。また、政策的資源供与の成功は、政府の政治的威信を高め、ありうべきコンフリクト費用を減少させるだろう。

工業化の当初に農業の生産が増大することは、市場を通じた両部門の成長の相乗作用を生み出すかもしれない。農村部門の所得が増大する場合、一方で工業製品の流通市場が十分発達しているならば、工業への需要を増加させる。そして、もし資本市場も発達しているなら、農村所得の増大は、貯蓄の増加を通じて工業化への資金供給を容易にするだろう。農産品・食糧の増産は原材料コストや労働者の実質賃金低下を通じて工業化をさらに後押しするだろう。

かくして、農村包摂的開発主義国家のもとでの資源配分の好循環が立ち現れる。現代の先進国や東アジア諸国の経てきた経済発展は、多少の偏差はあったとしても、概ねこうした農工間の資源配分の好循環を経由して可能になったと言いえるだろう。

2. アフリカにおける農村開発政策の失敗

(1) アフリカの小農生産と農業収奪

われわれの課題は、アフリカでなぜ上のような農村包摂的な経済開発過程が生起しないのか、ということにあらう。繰り返しになるが、議論の鍵は、政府から農村部門への資源供与のあり方にある。

ヒデーンはアフリカ、とりわけタンザニアの小農大衆を前資本主義的な「情の経済」の世界に生きている「捕捉されない小農」(uncaptured peasants) と形容し、市場経済に巻き込まれることを拒否している人々だと主張した (Hyden [1980] [1983: 52])。ベイツはこのヒデーンの見方に疑いを投げかけ、食糧生産とその流通が捕捉されないのは、自らにとって不利な政府の流通ルートを回避し、より有利なインフォーマル市場で自らの産品を販売するという農民

の合理的選択によるものだ、と指摘した (Bates [1981: 85])。ベイツのこの指摘自体は傾聴に値するが、アフリカの政府の価格抑制政策が小農生産停滞の元凶であるというベイツ自身の主張とは整合的でないように思われる。彼自身も認めるように、とくにアフリカ諸国の食糧の生産・流通は政府による捕捉が困難である。ヒデーとベイツがともに参照したタンザニアの食糧流通についてマリヤムコノとバガチュワは、インフォーマルな市場で取引されている割合は主食のメイズで約3分の2、米で約5分の4だと推計している (Maliyamkono and Bagachwa [1990: 77])。自家消費用の生産まで考慮するなら、食糧の生産のほとんどをタンザニアの政府は捕捉していなかったことになる²⁷⁾。同じことはアフリカの諸国の政府の多くに共通していえるだろう。平野が指摘するように、アフリカの政府の農業収奪は捕捉の容易な輸出作物が中心であった。とすれば、逆に依然として自家消費食糧生産を主要な目的としている小農大衆の側にとっては、輸出作物とフォーマル市場での食糧の価格抑制は、ベイツが想定しているほど大きな意味をもたない (平野 [2001: 84] [2002: 57])²⁸⁾。

そしてベイツは、価格抑制のような直接課税に加えて為替の過大評価、工業製品の保護などの間接課税によって農業が収奪されることを強調した。が、既にみたように寺西によれば二種類の課税による農業収奪の程度は東アジアとアフリカで大きく異ならなかったという。

もし、アフリカ各国政府の価格抑制政策の農業、とくに食糧生産に与える影響がそれほど甚大ではなく、しかも寺西の主張が正しいとするなら、焦点となるのは政府から農業部門への積極的な資源供与のあり方と効果だろう。ベイツは補助金や農村プロジェクトが政治的動機で大農層に供与され、多数に拡散するために低い生産効果しかあげられないことを示唆しつつ、それ以上の踏み込んだ考察をしていない。

寺西の議論においては小農に広く裨益するインフラ開発が東アジアとアフリカを分けるポイントとなっていた。しかし、これもすでに触れたとおり、アフリカで農村部へのインフラ投資が乏しかったとはいえないのである。で

は、何がアフリカと東アジアの農村・農業開発を隔てた要因なのか。

(2) 独立後のアフリカの政府と農業生産

この問題を考えるためには、アフリカの農業生産と国家の関係を少し遡ってみる必要があるだろう。アフリカの多くの社会では植民地化以前から、土地豊富・人口稀少な資源賦存状況のもとで、粗放的な農法、典型的には焼畑を中心とする移動式耕作が行われてきた。自然条件が厳しくリスクが高いことと、低い人口密度のために食糧交易が困難であったことは、自家消費向け食糧生産を農民の至上命題とした。そして、植民地化以前のアフリカの土地制度は、土地の豊富さを前提に、共同体内の世帯間の土地利用の調整を行うためのものだったといつてよい。アフリカにおける農村の土地制度は、定着農業を前提条件として、農民の生産物を把握し、これに課税することで政治権力が成り立っていた近代化以前の東アジアとも異なるし、また政府が資産価値をもつ土地の私有権を保障し、それに課税している現代先進国の国家とも異なっている。

植民地化以後の歴史は、上述のようなアフリカの伝統的な生産のあり方と土地利用制度の上に近代国民国家の外殻を被せようとするものだった、といつてよいだろう。現在の南アフリカ、ケニア、ジンバブウェ(旧ローデシア)などヨーロッパ系農民が入植し、農地の私有制度が導入された国々を例外として、植民地政府は小農部門の食糧生産とその土地制度について深く関与せず、そこから徴税することもしなかった。

植民地時代には、旧ローデシアやケニアでは、農業開発のための一定の投資がみられたが、これは明らかに入植したヨーロッパ系大規模農家の商業生産に対応した投資だった。またウガンダやタンガニーカ(現在のタンザニア本土)などいくつかの植民地ではアフリカ人小農の生産振興のために鉄道など輸送インフラが建設されたが、これはもっぱら商品作物の輸出を目的としたものだった。しかし生存リスクの高さから、食糧作物生産を捨てて商品作物生産に特化する小農は一部の例外を除いて出現せず、ほとんどの農民は自

給食糧生産を維持した³²⁾。植民地政府の主要な税源は小農大衆の食糧生産あるいは所得ではなく、商品作物流通への課税、輸出入関税、あるいは人頭税や小屋税だった。こうした税収基盤の狭小さは、独立後も基本的に解消されていない³³⁾。

独立後1960年代から1970年代にかけてコートジボアールやケニアなどでは例外的な農業生産の成長がみられた。ケニアの場合を例にとると、植民地期に最もヨーロッパ人入植者が多かったセントラル州では、たくさんのアフリカ人農民が土地への権利を奪われた。1963年の独立後は、そうした農民の不満に応える措置として、セントラル州に土地私有制度が導入され、多くの土地持ち小農が出現することになった。一方で、セントラル州は、初代大統領ジョモ・ケニヤッタの出身地だったこともあり、農村インフラ開発のための投資が集中した。その投資は明らかにセントラル州および近隣の、食糧を含む市場向け作物生産の振興に役立った³⁴⁾。しかし、1978年大統領がリフトバレー州北部出身のダニエル・アラップ・モイに交代すると、道路や教育などのインフラ投資のリフトバレー諸県への顕著な移行がみられ³⁵⁾、農業開発投資は激減した³⁶⁾。食糧生産を含むケニア農業は1980年代以降停滞に陥った³⁷⁾。

先にみたように寺西は農村インフラ開発を分割不可能な資源供与とみなした。確かにある地域のインフラは、その地域内の農民にとって、営農規模の大小にかかわらず公共財としての価値をもつ。しかし、人口密度の低いアフリカでは、道路、鉄道は沿線の生産者に偏って裨益するし、灌漑も当該地域の人間に裨益の範囲が限られる。農業普及制度を通じて特定品種の栽培が広められる場合も、自然状態が多様である場合、その品種の生産適地に住む者のみが受益者となる。すなわち、各国の中における地域、そしてそこにかかわる民族集団の違いが農村・農業へのインフラ投資とその分配においてきわめて重要な意味をもってくるのである。

青木は退行的開発主義国家について、補助金を受益する工業企業のモラル・ハザードが生ずるのは、政府と企業の結託や政府の無能による、と述べている。類似のことは政府の農業への資源供与についてもいえるだろう。も

し政権が特定の地域出身者・民族集団の強い影響下にある場合、農村開発政策もその地域・民族集団を優遇するものとなる可能性は強いだろう。ケニアの例は明らかにその典型である。政府の行政官僚機構が、開発投資の収益性について精査し、それに基づいて財政支出の配分を行う能力を有しない場合、こうした農業への非効率な資源供与はますます起りやすくなるだろう。ただし、アフリカの場合でも決してこうした資源供与は農村有力者に対する私的財ばかりだったわけではなく、インフラ開発も行われたのである。ケニアのセントラル州のように、土地の私有制の例外的な導入を背景に農民の営農意欲が高く、比較的狭い地域に集中的なインフラ開発投資が行われた場合には、そのインフラ開発が一定の生産振興効果をもった。

しかし、独立後もケニア、ジンバブウェ、南アフリカなど特殊な植民地期の歴史をもつ国々を除くアフリカ諸国では、土地の豊富な資源賦存状況のもとで、土地の私有権と売買制度は確立しなかった。独立アフリカ諸国の多くでは、土地の実際の処分や分配は共同体の慣習法に委ねられてきた。したがって土地の価値に政府が課税することは、植民地時代と同様、原理的に不可能だった。すでに触れたとおり、寺西はアフリカの小農は土地の所有者ではないがためにその資産価値に関心をもたなかったことを重視しているが、土地の資産価値に関心をもたないのは小農ばかりではなく、アフリカの政府の側もまたそうだったのである。とすれば、農業政策が生産振興的でなかったことの説明として、ベイツや寺西のように小農の側の政策要求行動におけるただ乗りだけに注目するのではなく、土地制度のあり方やそれに関連した農民と政府の政治経済両面における共益関係の有無こそが問題にされるべきように思われる。

一方で、土地が豊富で労働が希少な、すなわち人口密度の低いアフリカの農村では、インフラ開発投資が生産振興効果をもつことが技術的に難しかったことも考慮に入れる必要がある。こうした人口分散によるハンディキャップを農民の集住と集中的インフラ投資によって克服し、小農生産の構造的な変革を目指したのがタンザニアのウジャマー村建設計画である。ウジャマー

村計画は、タンザニアの農民全体をそれぞれ新しく建設した村に集め、教育、保健医療、上水道供給などの行政サービスを効率的に供給するとともに、農業生産の振興と食糧流通の捕捉を図ろうとしたものである。農業生産振興の道筋として考えられていたのは、農民の集住によって生産を共同化し、規模の経済の利益を得て近代的な農業投入物の導入を図ることだった。そこには、農民が散村形態で居住し、孤立した各世帯が相互に協力せずに生産することは非効率であるという仮定があった⁹⁵。また流通機構が政府の統制のもとで再編成され、生産物・投入物流通の近代的貨幣経済への統合が図られた(吉田 [1997: 223-230])。

ウジャマー村計画は、過去の政策の失敗に対する真摯な反省に基づいて考え出されたものだった。1960年代タンザニア政府は、第1次経済社会開発5カ年計画のもと、外国援助に依拠した急速な工業化や、また「トランスフォーメーション・アプローチ」とよばれる機械化を中心とした資本集約的な農業近代化・入植計画を試み、失敗した。「トランスフォーメーション・アプローチ」と並行して進められていた「インクルーブメント・アプローチ」と称する農業普及、販売協同組合拡大計画では、小農への農業普及の難しさに直面した。農民の勤労を核とした共同生産と集村化政策はこうした政策の試行錯誤の末にたどり着いた結論だったのである(吉田 [1997: 194-195])。

タンザニアの経済社会開発の全体的方向性を示し、ウジャマー村計画の理念的基礎ともなったのが、1967年、初代大統領ジュリアス・ニエレ率いる支配政党タンガニーカ＝アフリカ人・民族同盟が発したアルーシャ宣言である。同宣言は、資本集約的な産業開発と外国援助への依存を退け、農村・農業開発を主体とし、ウジャマー(家族共同体)精神のもとでの人々の協力と勤労を重んずる自立的な開発理念を謳っている(Nyerere [1968: 13-37])。

ウジャマー村計画は、独立後の政府が小農大衆の生活と生産活動に関与しようとしたアフリカ最大の企てであった。しかし、地方での行政機構の整備や社会サービスの普及では成果があったものの、生産振興と食糧流通の捕捉の側面ではその企ては壮大な失敗に終わった⁹⁶。農民の散住と各戸独立した

在来の営農形態は、移動式耕作を基礎としたものであり、低位の技術水準と乏しい資本蓄積に対応した低投入を特徴としていた。ウジャマー村計画における集村化は、こうしたアフリカ小農の在来農法のメカニズムとその合理性にそぐわず、さらには新しい集村の周囲の土壌や環境に過重な負担を及ぼすことになった (Coulson [1982: 256-257], 吉田 [1997: 229])。現実の施策では新しく設立された農業金融機関によって、トラクターなどの機械や近代的な農業投入物の導入が進められたが、金融機関の組織能力の低さに、流通機構への統制の強まりが相まって、生産振興効果をあげることはできなかった⁵⁷⁾。

人々の勤労と互いの協力を開発の根本におき、農業を重んじたアルーシャ宣言の理念自体は、アフリカ諸国における工業化の失敗と援助依存の歴史を振り返るとき、高い評価に値するものだろう (平野 [2002: 16-17])。だが、ウジャマー村計画では、生産を振興しようとした政府の政策と農民の反応とは明らかにかみ合わなかった。その一つの要因は、タンザニア農民の多くが慣れ親しんできた在来の農法と土地利用の方式、そしてそれらを支える社会組織が、同計画が進めた集住、共同労働や技術改良投資のコスト分担などと整合的でなかったことにあるだろう。

速水は、近代以前から発達してきたアジア農村の流下式灌漑インフラなどの社会的共通資本に触れて、その整備のためには政府の資源供与や農民の共同行動が必要だとし、そうした農村での公共行動を組織するためには、場合によっては数世代にわたる経験の蓄積が必要だと述べている (速水 [2000: 106])。粗放的な移動式耕作と個別的な営農形態を基盤とするアフリカ農村の社会組織、およびその上位の政治権力との関係は、近代的な技術に対応したインフラ建設のための公共行動を構築するようには、もともと編成されていなかった。ウジャマー村計画の挫折が示しているのは、政府の資源供与を農民の個別的、集合的な生産振興活動に結びつけてゆくために不可欠な社会的経験の蓄積が、アフリカでは未だ欠如しているという痛切な事実である。アフリカの小農大衆は土地をもたないために、アジアの小農に比べてただ乗りの罫に陥りやすく、政策要求が成功しにくいという寺西の所説、またその

基礎にあるベイツの集合行為論に立つ説明にはこうした観点が付け加えられる必要がある。むしろアジアとアフリカの相違を規定しているのは、小農大衆の営農形態や農村社会組織、また政治権力と農村社会との関係を形作ってきた履歴の違いである³⁸⁾。

ケニアでの政権移行にともなう小農生産拡大の挫折、タンザニアでの小農の集村化と生産流通の振興政策の失敗に象徴されるように、アフリカ諸国の政府の多くは、小農の生産に自己の機能を接合することができなかった。(2)式の第3項($\delta T_a s_a^\lambda e_a$)を参照するなら、政府の資源供与(s_a)の生産振興効果(λ)はきわめて低く、小農の生産($s_a^\lambda e_a$)は増加をみなかった。政府の資源供与の拡大につれて農民の生産も増加し、それがひるがえって政府の利得を増やすという循環的な共益関係は遂に立ち現れなかったのである。

アフリカ諸国では、農村包摂的経済発展過程はその出発点において起動することができなかった³⁹⁾。このことはアフリカ社会主義・アフリカ化政策のもと、政府が自らの主導によって育成しようとした工業部門の発展をも阻むことになった。

アフリカの国々では、工業部門の雇用の拡大ではなく、むしろ人口の急増と農業生産の停滞、そしてフォーマル部門の雇用労働者への過剰な保護が原因となって、農村から都市への急激な人口移動が生じた⁴⁰⁾。それによる都市失業人口拡大への対策として政府は、行政機構と国営企業の雇用に膨張させた。その結果国営企業には非効率が蔓延した。こうしていれば資源配分の悪循環過程にアフリカの国家ははまり込んでいったといえよう。その過程で放置されたのは、人口の急増のなかで深刻化してゆく小農大衆の貧困であった。そして1980年代以降の深刻な経済危機のなかで大半のアフリカ諸国の政府は、世銀・IMF主導の構造調整政策の受け入れへと追い込まれていった。アフリカの国家における政治的合理性の卓越は、国際開発金融機関による経済的合理性の要求の前に変容を余儀なくされたのである。

おわりに：現代アフリカ国家論の課題

ベイツが指摘した、アフリカの国家における「政治的合理性」は、アフリカでの農業開発の無残な失敗を国際比較の文脈におくとき、改めてその意味を再認識することができる。アフリカの政府は、他の地域の政府とは異なり、農村部門に対して生産振興のための資源供与を行い、それが税収増加などを通じて政府の利益にもなるという、農村との共益関係を築くことができていない。そのために、政府による資源配分は非生産的な、政治的合理性にもっぱら依拠するものにならざるをえないのである。さまざまな試みがあったものの、結果として小農大衆の生産増加は実現されてこず、彼らの貧困は解決されないばかりか、ますます深刻化している。農民による暴力革命を唱えたファノンを引用しながらアフリカ農業政策の経済的不合理性をえぐり出したベイツの主張の意義は未だに色褪せていない (Bates [1983: 107-108, 132-133])。

しかし、ベイツ理論を一つの拠りどころとして始められた構造調整政策は、過去20年の実績をみるかぎり、アフリカの経済と農業を苦境から救い出すことには成功してこなかった。確かに構造調整政策によってマクロ経済の安定化が図られ、生産流通活動が自由化されたことによって、農業に対する直接課税、間接課税は減少したといえよう。しかし、アフリカの農業生産は期待に反して人口増加率を下回る成長しか達成できず、大衆を扶養する力をますます失いつつある (平野 [2002: 35-39, 57])。構造調整のパッケージだけでは、農業の低迷と資源配分の悪循環を反転させるのに十分でないことはもはや明らかである。そして、構造調整政策が進めた非効率な政府・国営企業部門の解体は、都市失業を増加させ、疲弊しつつある農村への人口の逆流をも引き起こしている。

その一方で、1960年代からみて、約3倍という人口の急増がアフリカ諸国の社会経済を根底から揺り動かしている。上で述べたアフリカ農村の、土地の豊富な資源賦存状況は、人口圧力の増大によって急速に変化している。新

たな、しかも変動しつつある資源賦存状況はアフリカ小農大衆の耕作方法や土地制度の変更を迫ることになるだろう。

他方、1990年前後に起こった複数政党制への移行は、いくつかのアフリカの国々で定着しつつある。ベイツは複数政党制がアフリカの国家のあり方を変えることを指摘したが、農村大衆が少なくとも投票行動を通じて政府の政策に対する諾否を表明することが可能となったことは確かであろう。

しかし、こうしたアフリカ社会を覆う巨大な変動に対応して、アフリカの政府と農村部門との関係がどのように変わってゆくかは、未知数である。土地の相対的希少化に対応しながら小農大衆の生産増加に資する土地制度と社会組織を構築し、彼らの生産ニーズを政策により反映させるような民主的政治回路を開き、大衆が求める生産振興政策を実行できる能力を政府が身に付けること、それぞれが必要であり、またきわめて困難な課題である。確実にいえることは、アフリカ諸国の政治権力が、小農大衆との共益関係を築いていかないかぎり、アフリカの国家建設の道程を終えることは到底できないということである。

峯が指摘するように、政策科学、経世済民の学としての経済学はそのアフリカでの責めを未だ果たしていない（峯 [2000: 3-4, 262-263]）。その責めを果たすためには、現代アフリカの急激な社会変動を織り込みながら、小農大衆の生産振興のための政策理論をさらに発展させてゆかねばならない。

〔付記〕 本章は、平野克己主査はじめ新アフリカ経済論研究会のメンバーとオブザーバーのご教示、ご支援がなければ到底陽の目を見ることはなかった。記して感謝に代えたい。また太田博史教授はじめ神戸大学大学院国際協力研究科の同僚のご指導とご助力にもこの場を借りて感謝申し上げたい。

〔注〕 _____

- (1) この呼称は、スタニランドおよびリーズに依っている。スタニランドはポプキンやベイツなどの合理的選択論、アフリカ政治研究者ロスチャイルドとカリーの拠って立つ公共選択論などを新政治経済学（New Political Economy）とよんでいる（Staniland [1985: 36-69]）。リーズは後述のように新制度経済学派

の泰斗であるノースおよびベイツのアプローチを「開発の新政治経済学」の代表的なものとしてあげている (Leys [1996: 80-81])。またロフチーも、「アフリカの新政治経済学」の代表として世界銀行の分析とともにベイツをあげている (Lofchie [1994])。本章では、これらを参考に、新古典派経済学の前提である方法論的个人主義に立脚しながら、制度環境との相互作用のなかでなされる経済主体の合理的選択に注目し、それを通じて政治、政策、政府のあり方をも分析していこうとする一連の営為を新政治経済学とよぶことにする。こうした志向性はベイツに加えて、本章でとりあげる寺西重郎の農工間資源移転論、青木昌彦の比較制度分析にも共通するものであり、後の2者も新政治経済学のカテゴリーに含めることとする。

- (2) 同報告書は、「ガバナンスとは、その国の市民や彼らの代表の求める公共財やその他の財を、資源の制約のもとで有効、透明、かつ公平で、説明責任を果たすかたちで公的機関が供与するための組織能力である」と述べている。これは1990年代にさかんに行われたガバナンスの議論を踏まえ、あるべき政府の役割を一般的に定式化したものといえよう (World Bank [2000: 48])。
- (3) ケニア資本主義論争については、Leys [1996]などを参照。同論争を日本に紹介したものとして小島 [1984]、大倉 [1995]がある。
- (4) 従属論から出発し、マルクスの階級分析に立つリーズは、ベイツといわば反対の立場に立つが、ベイツ (およびノース) によって開発理論としての新政治経済学が創始されたと、その仕事の影響の理論上、実務上の大きさを認めている (Leys [1996: 80-81])。
- (5) シャバルらは、アフリカでは近代的な国家行政機構が確立されておらず、国家 (the state) は社会のなかに埋め込まれたままの空洞な存在であるとした。そしてアフリカではエリートがさまざまな無秩序を手段として支配するという西欧近代とは異なる政治があるという。シャバルらはこうしたことがアフリカ政治で一般的となったことを「政治のアフリカ化」(Political Africanization) と名づけている (Chabal and Daloz [1999: 50-6])。
- (6) 生産者買取価格の抑制、為替の過大評価による輸入食糧国内価格の低下、食糧輸出の禁止、加工業者への補助金の支給、政府自身による食糧生産、そして次にみる一部の生産者への投入物補助による生産振興などがベイツによってあげられている措置である (Bates [1983: 111-116])。
- (7) 農民の政治的組織化が難しいという認識は、農業利益団体が強い政治力を發揮している先進国の現状と明らかに相反している。ベイツはこの点を意識して、貧困なアフリカ諸国においては消費者の家計に占める食費の割合が高く、農民の利益と強い相克が起ること、また農家の数が少ない先進国とは異なり、アフリカ諸国では小規模農家数が多数に及ぶことを指摘するのである。
- (8) この点は、現実のアフリカの都市では、貧困な出稼ぎ労働者が組織労働者よ

- りも往々にして多いこと、彼らの組織化はその流動性の高さや社会的背景の多様さから困難であること、またアフリカの政府の直接の弾圧はスラムなどに住む貧困な大衆の抗議活動などにしばしば加えられてきたことを考慮するとき、さらに検討を要する問題のように思われる。
- (9) その他の選択肢としては、作物を転換する、生産をやめて都市に出稼ぎに行き、あるいは移住するといったことがある (Bates [1981: 82-87] [1988: 348-349])。こうした小農の選択肢を峯はハーシュマンの「退出」の概念に照らして論じている (峯 [2000: 166-167])。
- (10) ベイツに先行するアフリカの都市偏重の議論としてリプトンの議論がある (Lipton [1977])。ベイツは、政治的合理性がアフリカの経済政策の失敗を生み出すことを強調した点で経済学者であるリプトンの指摘と一線を画している (Staniland [1985: 59])。
- (11) ベイツらのアプローチは、議論の前提が個人の合理的な選択であることから、「合理的選択の政治経済学」とも称している (Bates [1988] 参照)。
- (12) この意味ではミクロ経済学における不完全情報や限定合理性の議論を踏まえたものであり、現代の経済学の常識ではもはや新しいものではない。しかし、経済学者でないベイツの1980年代初頭における目配りは評価すべきものだろう。
- (13) たとえば新制度派は、市場の不完全性を乗り越え、パレート最適を達成するために制度が必要とされるという。が、現実の政治経済において重要なことは、全体の資源配分がパレート最適にあるか否かではない。現実の制度が強制力を伴って導入されることによって、主体間の具体的資源配分がどのようなか、という問題である。このことは経済的資源配分が政治的な空間で行われることを前提にしないで分析することはできないが、新制度派は政治を無視している点で誤っているというのである (Bates [1995: 41-44])。また彼は通常の公共選択論に対しても、資源配分にかかわる政治の独自の機能を軽視していると批判している (Stein and Wilson [1993: 1040] より再引用)。
- (14) ベイツはなぜ主体の経済的動機だけに注目したかという点について、ある経済政策がなぜ選ばれたかに考察の主目的があるからだと答えている (Bates [1993: 1078])。経済政策を理解する際に各経済主体の経済的動機を考慮するのは当然だろう。が、リーズは、むしろアフリカのように市場経済が未発達な社会では、非経済的動機が経済政策に影響を与える可能性が非常に高くなるだろうという (Leys [1996: 94-95])。
- (15) ベイツは合理的選択論の実際の分析に第二の点の弱さがあることを認めている (Bates [1993: 1080])。
- (16) ベイツはアフリカの、他の地域と異なる特徴として、植民地時代につくられた輸出作物の独占買付会社の存在をあげている (Bates [1981: 11-12])。

- (17) 寺西は南アジアも比較研究のサンプルとして対象にしているが、資源移転についての政治経済的メカニズムに関してはもっぱら東アジア諸国について議論をしている（寺西 [1995], Teranishi [1997]）。
- (18) アジアでの農工間資源移転の国際比較研究、またそれと対照したアフリカの停滞と資源配分との関係の考察として顕著なものにカルシェナスの業績がある（Karshenas [1995] [1998]）。
- (19) 為替の過大評価は、輸入品の消費者・使用者（輸入品を消費する階層、輸入品を投入財として必要とする企業者）を益するが、貿易財（輸出品と輸入品と競合する産品）の競争力を阻害することで農業部門を害することになる。
- (20) ベイツは、金融や土地についてもやはりそれぞれの市場を手段として、企業や大農などを優遇するという政治的目的に用いられたと述べてはいるが、生産要素市場の発達度がどのように資源配分に影響するかを明示的分析は行っていない（Bates [1981: 53-59, 100-101]）。ただし、農村から都市への労働移動の重要性には注目しているし、1976年のザンビアに関する著書では、労働移動自体が分析の主要対象となっている（Bates [1976]）。
- (21) これは、ベイツが輸出品の品目が限られるモノカルチャーの国が多いアフリカの国々をもっぱら参照したのに対して、寺西はアジアや中南米のより多様な農産物を輸出している国々を参照していることによる違いであろう。
- (22) 読みやすさのため筆者が命題ごとに改行した。
- (23) カルシェナスも明治期の日本と第二次世界大戦後の台湾について、農村部門への高い課税を確認したうえで、インフラ投資や生産性向上のための技術支援が農業に対して手厚く供与されたとしている（Karshenas [1998: 10-22, 60]）
- (24) 青木は別のところで、アフリカの国家は特定の民族集団と結託して他の民族集団の利益を侵害したものと捉えることができ、南米では富裕階級あるいは都市住民のどちらかと結託した政府が交代して出現したと述べている（青木 [1999: 10]）。
- (25) このことは政府と民間主体の紛争という政治問題を抵抗、買取等の費用として主体の利得計算に算入したことによって可能になった。すなわち、ベイツにおいては経済的合理性と政治的合理性の矛盾として提示されたものが、利得計算の問題として簡素化できたともいえる。
- (26) 本文で述べたことに加えて、もし農村部門と工業部門とがともに貿易財（輸出財および輸入競争財）の生産者なら、過大評価された為替の是正とインフレの沈静化に一致して利益を見だし、そのような政策の実行を政府に求めるだろう。こうした為替の過大評価の是正が実現すれば、寺西いうところの農業への間接課税（(2)式における τ の一部）の規模が縮小することになる。
- (27) マリヤムコノらは、タンザニア流通開発機構のデータに基づき、食糧流通に占めるインフォーマル市場の割合を1971/72年度から1986/87年度の平均とし

- て求めている。そして約80%のメイズ、約50%の米が自家消費されたとしている (Maliyamkono and Bagachwa [1990: 77, 151])。
- (28) カルシェナスも同様にアフリカの農業余剰は、むしろ輸出作物から抽出され、それが食糧作物生産を含む他のセクターに移転されたと考えている (Karshenas [1998: 60])。
- (29) こうした生存リスクが高いために自家消費食糧生産を確保しつつ、余った予備的な生産力で市場向け生産に従事する小農型生産に、ミントは余剰はけ口論として分析を加えた (ミント [1981: 37-45])。
- (30) 独立直後 (1965年) のケニアでは、直接税を納付している個人の数は人口約940万人のところ、わずか3万8000人にすぎない。1981年には推定人口は約1730万人に対して、納税者数は約6万5000人である。ほとんどの大衆は独立後も所得税等を納税していないことが分かる (CBS, GOK [various years])。
- (31) 独立後のケニアのセントラル州における小農生産の発展、およびその後の政府の資源配分政策の変更については、高橋 [1998b] で論じたので参照されたい。セントラル州での小農生産の増大は、商品作物生産と食糧生産の成長とが同時並行したが、それを可能にしたのは、以下のような事情だったと考えられる。まず、同州は植民地期以来ヨーロッパ系農民のためにインフラ整備が進んでおり、首都ナイロビという大消費地、集散地が近いなどの初期条件に恵まれていたこと、小農が独立後の土地分配で所有地を得、営農意欲が高かったこと、主要輸出作物のコーヒーや茶の国際交易条件に恵まれたことなどがあげられる。しかし、それらに加えて小農の生産振興のための道路、流通インフラの整備、高収量の食糧作物の新品種の普及など政府の資源供与が新たに行われたことも事実である。またケニヤッタをはじめとして政治エリート自身が商業農業に利害をもっていたために、為替の過大評価等間接課税の程度が小さかったこと、また彼らが一党制ながら相互の選挙における競争が激しいために小農からの政策要求に敏感だったことも指摘しておかなければならない (高橋 [1998b: 15-16])。
- (32) 1970年代末以降のケニアにおけるセントラル州からリフトバレー州の一部の県への資源のシフトと農業開発支出の減少についてはChege [1994: 253-265]、高橋 [1997: 98-117]、高橋 [1998b: 18-19] 参照。
- (33) 1976~80年にケニアの中央政府の開発予算に占める農業分野の割合は平均19.8%であったが、1986~90年には平均9.6%に激減している (高橋 [1998b: 26])。
- (34) ベイツはケニアの政治経済史に関する著書で、就任後の2回の食糧危機がモイ大統領による権力基盤の安定に利用された過程を分析しているが、そのことのケニア農業全体に与えた影響に関する所見は必ずしも明らかではない (Bates [1989: 123-134] 参照)。

- (35) タンザニアのニエレレ大統領は、農民が集住し、協同生産を進めるメリットとして、農民がコストを分担して鋤あるいはトラクターなど進んだ農機具あるいは肥料を導入できることをあげている (Nyerere [1966: 183-184] [1968: 138])。
- (36) 集村化は当初の農民の自発性に期待するものから、1970年代の半ばには強制的なものとなり、農民の土地利用のあり方を動揺させた。不幸にも同時期に旱魃がタンザニアの広い地域を襲い、生産増加を阻害した。
- (37) また実際のウジャマー計画の進展状況については von Freyhold [1979], Coulson [1982: 235-262], 吉田 [1997: 203-235] などを参照されたい。吉田はウジャマー計画の失敗の直接の原因として流通機構改革が官僚主義的な硬直したものだっことを指摘している。そして、この過程で商業化され、近代化に踏み出しつつあった富農層の一部が抑圧されてしまったが、彼らがそれを回避できなかった要因として政府指導層とのエスニックなつながりをもたなかったことをあげている (吉田 [1997: 223-230])。またアフリカ農村の構造改革政策として大きな期待を集めたウジャマー村計画は、多くのアフリカ研究者の関心を喚起したが、同時にその失敗はヒデーンのようなアフリカ農村近代化についての悲観論をも生み出した。ヒデーンはウジャマーの失敗にインスピレーションを受けて Hyden [1980] を著し、「捕捉されない農民」の概念を提示した。
- (38) 速水はアフリカの農村部門では、人口増加が急激で生産振興のためのインフラ投資が必要とされるにもかかわらず、こうした社会組織の構築が追いついていないと推測している。この点は、正鶴を射ているだろう (速水 [2000: 111])。
- (39) カルシェナスは、アフリカではもともとあまりにもインフラの整備が立ち遅れており、人口密度も低いいためその整備に巨額の資金が必要なものに対して、アフリカ内部の資本蓄積が逆に非常に乏しいことを問題にしている。そのために援助は不可欠であり、また人口の集中を図ることが必要かもしれないとしているが、後の点はウジャマー村計画と似た発想ともいえよう (Karshenas [1998: 60, 71-73])。
- (40) すなわち、トダロ・モデルにおける都市での期待賃金と農村所得の差が、フォーマル部門の制度賃金の高位設定と農村所得の下落によって拡大し、農村労働力の都市への移動を促した、と解釈できよう。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

青木昌彦 [1999] 「官僚制多元主義国家と産業組織の共進化」(青木昌彦・奥野正

- 寛・岡崎哲二編『市場の役割—国家の役割—』東洋経済新報社。
- （瀧澤弘和・谷口和弘訳）[2001]『比較制度分析に向けて』NTT出版。
- 石川滋 [1990]『開発経済学の基本問題』岩波書店。
- 絵所秀紀 [1997]『開発の政治経済学』日本評論社。
- 大倉三和 [1995]「ケニアの資本主義発展論争の再検討」（『アフリカ研究』第46号）21～34ページ。
- 小島さくら [1984]「ケニア経済の資本主義的発展をめぐる最近の論争」（『アジア経済』第25巻第7号）59～69ページ。
- 児玉谷史朗 [1993]「アフリカにおける商業的農業の発展と経済発展，国家」（児玉谷編『アフリカにおける商業的農業の発展』アジア経済研究所）3～18ページ。
- 高橋基樹 [1997]「モイ体制下のケニアにおける構造調整政策と資源配分メカニズム」（林晃史編『アフリカ諸国の「国家建設」と課題〈平成8年度自主研究報告書〉』日本国際問題研究所）。
- [1998a]「現代アフリカの国家と市場—資源配分システムと小農発展政策の観点から—」（『アフリカ研究』第52号）1～28ページ。
- [1998b]「現代アフリカの〈部族〉主義再考：経済的資源配分の観点から」（『国際問題』第460号）35～53ページ。
- [2001]「取奪国家論批判—サブサハラ・アフリカにおける経済開発に向けて—（2）」（『国際協力論集』第9巻第1号）93～122ページ。
- 寺西重郎 [1995]『経済開発と途上国債務』東京大学出版会。
- 速水佑次郎 [2000]『開発経済学—諸国民の貧困と富—』創文社。
- 平野克己 [2001]「アフリカ農業の国際比較—成長しない経済—」（平野編『アフリカ比較研究—諸学の挑戦—』アジア経済研究所）51～89ページ。
- [2002]『図説アフリカ経済』日本評論社。
- 峯陽一 [2000]『現代アフリカと開発経済学』日本評論社。
- ミント，H.（木村修三・渡辺利夫訳）[1981]『開発途上国の経済学』東洋経済新報社。
- 吉田昌夫 [1997]『東アフリカ社会経済論—タンザニアを中心として—』古今書院。

〈外国語文献〉

- Barkan, J. D. [1984] “Legislators, Elections, and Political Linkage,” in Barkan ed., *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, revised edition, New York: Praeger, pp.71-101.
- Bates, Robert H. [1976] *Rural Responses to Industrialization*, New Haven: Yale University Press.
- [1981] *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis for Agricultural Policies*, Berkeley: University of California Press.
- [1983] *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, Cambridge: Cambridge

- University Press.
- [1986] “The Politics of Agricultural Policy: A Reply,” *IDS Bulletin*, Vol.17, No.1, pp.12-15.
- [1987] “The Politics of Food Crises in Kenya,” in M. G. Schatzberg ed., *The Political Economy of Kenya*, New York: Praeger, pp.75-92.
- [1988] “Governments and Agricultural Markets in Africa,” in R. H. Bates ed., *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*, Berkeley: University of California Press, pp.331-358.
- [1989] *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- [1993] “A Reply,” *World Development*, Vol.21, No.6, pp.1077-1081.
- [1995] “Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism,” in John Harris, Janet Hunter and Colin Lewis eds., *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge, pp.27-48.
- Bienefeld, Manfred [1987] “Analysing the Politics of African State Policy: Some Thoughts on Robert Bates’ Work,” *IDS Bulletin*, Vol.17, No.1, pp.5-11.
- Central Bureau of Statistics, Government of Kenya (CBS, GOK) [various years] *Statistical Abstracts*.
- Chabal, Patrick [2001] “Managing Disorder in Contemporary Africa: For a Realist Approach,” in Kurimoto Eisei ed., *Rewriting Africa: Toward Renaissance of Collapse?*, Osaka: Japan Center for Area Studies, Museum of Ethnology.
- [2002] “The Quest for Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answer?” *International Affairs*, Vol.73, No.3, pp.447-62.
- and Jean-Pascal Daloz [1999] *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford: James Currey.
- Chege, Michael [1994] “Swapping Development Strategies: Kenya and Tanzania after Their Founding Presidents,” in D. E. Apter and C. G. Rosberg eds., *Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa*, Charlottesville: University Press of Virginia.
- Coulson, Andrew [1982] *Tanzania: A Political Economy*, Oxford: Clarendon.
- Fanon, Frantz [1963] *The Wretched of the Earth*, New York: Grove Press (鈴木道彦・浦野衣子訳『地に呪われたる者』みすず書房, 1969年).
- Gunnarsson, C. and M. Lundhal [1996] “The Good, the Bad and the Wobbly: State Forms and Third World Economic Performance,” in Lundhal and B. J. Ndulu eds., *New Directions in Development Economics: Growth, Environmental*

- Concerns and Government in the 1990s*, London: Routledge, pp.251-281.
- Hayami, Y. [1998] "Toward an East Asian Model of Economic Development," in Hayami and M. Aoki eds., *The Institutional Foundations of East Asian Economic Development*, London: Macmillan, pp.3-35.
- Hyden, Goran [1980] *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, London: Heinemann.
- [1983] *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- [1987] "Capital Accumulation, Resource Distribution, and Governance in Kenya: The Role of the Economy of Affection," in M. G. Schatzberg ed., *The Political Economy of Kenya*, pp.117-136.
- Karshenas, Massoud [1995] *Industrialization and Agricultural Surplus: A Comparative Study of Economic Development in Asia*, Oxford: Oxford University Press.
- [1998] "Capital Accumulation and Agricultural Surplus in Sub-Saharan Africa and Asia," African Development in a Comparative Perspective Study 1, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, pp.1-77.
- Krueger, Anne O. [1974] "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, Vol.64, No.3, pp.291-303.
- Leonard, D. K. [1984] "Class Formation and Agricultural Development," in Barkan ed., *Political and Public Policy*……, pp.141-170.
- Leys, Colin [1996] *The Rise & Fall of Development Theory*, London: James Curry, Bloomington: Indiana University Press, and Nairobi: East African Educational Publishers.
- Lewis, W. Arthur [1954] "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol.22, No.2, pp.139-191.
- [1972] "Reflections on Unlimited Labor," in L. E. di Marco ed., *International Economics and Development*, New York: Academic Press, pp.75-96.
- Lipton, Michael [1977] *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Lofchie, Michael F. [1994] "The New Political Economy of Africa," in Apter and Rosberg eds., *Political Development*…….
- Maliyamkono, T. L. and M. S. D. Bagachwa [1990] *The Second Economy in Tanzania*, London, Atehn's, Nairobi and Dar es Salaam: James Currey, Ohio University Press, Heinemann Kenya, and ESAURP.
- Nyerere, Julius K. [1966] *Freedom and Unity: A Collection from Writings and Speeches*

- 1952-62, Oxford: Oxford University Press.
- [1968] *Ujamaa: Essays on Socialism*, London, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Olson, M. [1965] *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge and London: Harvard University Press.
- Rostow, Walt. W. [1960] *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* London: Cambridge University Press.
- Sklar, Richard L. [1979] "The Nature of Class Domination in Africa," *Journal of Modern African Studies*, Vol.17, No.4, pp.531-552.
- Staniland, Martin [1985] *What is Political Economy?: A Study of Social Theory and Underdevelopment*, New Haven and London: Yale University Press.
- Stein, Howard and Ernest J. Wilson, III [1993] "The Political Economy of Robert Bates: A Critical Reading of Rational Choice in Africa." *World Development*, Vol.21, No.6, pp.1035-1053.
- Teranishi, Juro [1997] "Sectoral Resource Transfer, Conflict, and Macrostability in Economic Development: A Comparative Analysis," in Masahiko Aoki, Hyung-ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Clarendon Press, pp.279-322.
- von Freyhold, Michaela [1979] *Ujamaa Villages in Tanzania: Analysis of a Social Experiment*, London: Heinemann.
- World Bank [2000] *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, D. C.: World Bank.