

第1部

総論

第1章

開発経済学から開発協力政策へ

石川 滋

はじめに

この小論は、アジア経済研究所における1992年度の研究プロジェクト（「開発援助政策の理論」）に引き続き、同じ問題意識のもとに進めた1993～94年度の研究プロジェクト（「開発政策の再検討」）の、私の分担分についての最終報告である。ここにいう問題意識は、1992年度研究プロジェクトの最終報告⁽¹⁾のはじめに記述されているが、それは要するに、新しい国際情勢のもとでいまやトップ・ドナーとしての国際的な役割を与えられたわが国にとって、国際的にもその正当性、有効性を主張でき、またしっかりした理論的基礎をもつ政策システムとしてその対途上国経済協力政策を再建するにはどのような途があるか、ということである。

このような問題意識に立つときとりあげなければならない問題の領域は、わが国の援助が最近までいわゆる「要請主義」をモットーとしていただけにかなり広い範囲にわたるが、優先順位からいえばおそらくはまず、「マクロ経済安定化」、途上国の統制主義的な政策、制度を市場経済志向に改革することを求める「構造調整」および投資プロジェクト支援を主な内容とする「長期」開発（およびもし必要ならそれらに対する支援が有効となるための前提としての「政治・行政改革」という3つ（ないし4つ）の領域での政策・制度の改訂を条件とする新しい援助の形態があげられるだろう。このような新しい援助形態の登場は、1970年代の2つの石油危機や80年代初めの国際金融市場危機

以来、国際援助コミュニティの援助関心が、それまで援助形態として圧倒的
比重をもってきた技術協力・投資プロジェクト支援（総じて「開発」の支援）
に加えて、「安定化」および「構造調整」の支援に向けられるよう大きく様
変わりしてきたことを反映している。そのような変化を先導したのは、従来
とも世界の援助コミュニティの“実力者”であった世界銀行（以下、世銀）
およびIMFであり、その結果「安定化」と「構造調整」および「開発」の
3領域は、少なくとも国際収支の持続的困難国に対しては、いまやワンセッ
トの援助形態となったといってもよい。1992年度の研究プロジェクト報告で
「構造調整」をとりあげたのは、このような意味での国際援助の新しい潮流
を、その中心にある世銀・IMFの「構造調整プログラム」（それは厳密には「安
定化」と「構造調整」の2つの領域を対象とするが、本文では広義には「開発」をも
含むものとしてとりあげる）に焦点をあてることによってより深く理解し、わ
が国の「積極的かつ自主的な政策”の立案に関する研究の出発点としようと
企てたためであった。そしてその報告の結論は、世銀・IMFの構造調整プ
ログラムが、安定化とともに市場経済志向の政策・制度の改革を通じて持続
的成長を達成するという目的に照らして、中所得国では概ね成果をあげてい
るが、低所得国なかんずくサブサハラ・アフリカ諸国では成功していないと
いうことであった。この度の報告はその結論を出発点とし、そのうえで世銀・
IMFの調整政策との対比のもとに、われわれ自身の構造調整プログラム（す
なわちこの3領域をワンセットとするときの経済協力政策。以下、同様）を明らか
にすることを目的とした。

次にしっかりした理論的基礎をもつ経済協力政策というとき、その理論と
は何か。経済協力によって促進しようとしている途上国の経済開発とは、総
合的な社会・文化現象であるから、協力の内容も学問的に複合的にならざる
をえず、その裏づけのための理論は単一ではない。事実この度の研究のよう
に対象領域が拡がると、それはしばしば政治学、行政学、経済学ひいては人
類学などの応援を求めねばならない局面につきあたる。問題を経済学の領域
に絞るさいにも、「構造調整プログラム」が扱っている対象は調整を必要と

している途上国の経済のほとんど全局面にわたり、それらの分析に必要な理論のツールを経済学の広い専門分野から動員しなければならない。

本章はもちろん「構造調整プログラム」のそのような広い学問分野にわたる包括的分析を企てるものではない。われわれの研究は経済学、とくに開発経済学研究に属し、さらにその狙いは開発経済学の基本仮定としての経済の低開発性、なかんずく市場経済の低発達の概念を明確化し、その概念に立脚して構造調整プログラムという新しい開発協力政策の有効性を再検討することにある。問題の着想からいえば、それは「世銀の構造調整プログラムが市場経済の低発達を特徴とする途上国を対象とするものでありながら、その処方箋は市場経済がかなり十分に発達した経済に初めてあてはまるプログラムで成り立っていることから来る問題点」を究明し、そのうえで「構造調整を必要とする国々の市場経済の低開発性を念頭におき、その特徴に適合するわれわれ自身の構造調整プログラム」の体系をつくりあげようという企てであった。

以下、本報告の構成を紹介しつつ、あわせてその議論の筋書きを明らかにしたい。そのために、本研究の中心的部分をなす第1節および第3節の主要なポイントをそれぞれ表1および表2にマトリックスの形でまとめた。表1は構造調整プログラムの立案の基底をなす開発経済学の基本仮定を、世銀のバージョン（新古典派に沿う）とわれわれのバージョンにおけるそれに分け、それぞれの特徴を、(1)市場経済制度の認識、(2)開発過程の認識、および(3)政府と市場の関係の3つの視点で捉えることにより比較対照させている。一番重要なことは、「完全競争市場」の概念に立脚する新古典派の市場経済観のなかには、途上国経済の現実認識から出発して帰納的に得られた「市場経済の低発達」ひいては経済開発にともなう「市場経済の段階的発達」というわれわれの概念が存在しないことである。それゆえに、政府と市場の関係についてわれわれは、市場経済低発達という制約条件のもとで静学的・動学的な資源配分の改善を図ろうとすれば、政府の介入が多様な局面につき必要となるだけでなく、市場経済発達の特定の段階ごとにそれにふさわしい市場経済

表1 開発経済学の認識の違いと政策——第1節の要約

	(1) 市場経済制度	(2) 成長プロセス (資本蓄積アプローチ)	(3) 政府と市場の関係
新古典派的アプローチ	このアプローチの市場経済に対する認識は、発達した市場経済システムのある抽象によりつくられた「完全競争市場」という概念を土台としている。ゆえに、それは市場経済の低発達を事実として認める場合にも、それを概念として認めることはできない。また、市場経済に存在する各種の「歪み」には元来、市場経済の低発達に由来する「生まれつきの歪み」と不適当な政策に由来する「人工的な歪み」の2種類があるが、このアプローチは「生まれつきの歪み」の方は概念的に認めることができず、(概念的に認めるのは前者のみ。)	一切の生産要素は完全雇用されている。資本蓄積のプロセスは「見えざる手」の導きによってプロセスに展開する(「新古典派成長理論」)。	「市場の失敗」のケースを除いて、政府の市場介入をやめ、経済活動をすべて市場諸力に委ねることが望ましい。
われわれのアプローチ	このアプローチの市場経済観は、現実経済の観察からの帰納に基づいており、途上国については「低発達の市場経済」という認識が出发点である。また、「低発達の市場経済」には、それを構成する構成要因(外国貿易、金融システム、生産物市場など)ごとに特徴的な市場経済から発達した市場経済にいたるスペクトラムがあり、それぞれの国の経済はそのスペクトラムのいずれかかの点に位置づけられる。かくてこのアプローチでは「人工的な歪み」が改革により取り除かれても、「生まれつきの歪み」は残ると考える。	開発の早期段階では資本(K)が乏しく本源的完全雇用の状態にある。貯蓄率はきわめて低く、それをどうして増加するかが大問題である。貯蓄率が増加すれば、次第にKが増大するが、それには不完全雇用の要素(LないしN)をより豊富に利用できるような技術形態に体化する(労働過剰のところでの治水灌漑など)。資本蓄積のプロセスは「見えざる手」により誘導されない。要素賦存の特性に適應する特殊開発モデルを開発することにより意識的に誘導する必要がある。	市場経済の低発達という制約条件のもとで資源配分の(靜学的、動学的な)改善を図らうとすれば、政府の介入が多様な局面につき必要となる。政府はそれに加えて低発達の市場経済そのものを育成強化する措置を講じなければならぬ。そのためには①市場経済の構成要因ごとに、市場経済発達の段階をスタイライズする。②その各段階ごとに、次の段階に移行するために必要な最重要条件として中心的経営単位の人材および組織制度を整える。③補充的条件として各種市場の整備、生産技術、施設を充実させるなどのことが必要である。

(出所) 筆者作成。

表2 構造調整プログラムの差異——第3節の要約

	(1) 安定化	(2) 構造調整	(3) 開発
世銀の政策	<p>持続的な国際収支困難はIMFの慣例的な安定化プログラムに基づいて克服される。それは一方でスデトップギャップ的な国際収支サポートの資金援助を与え、次の2項目の政策の実施を求め、(1)総需要の総供給に見合うような引締め(為替レート管理政策)。(2)需要スウィッチング(為替レート管理政策)。最近では、総供給の増加を担う供給サイドの政策が併行して実施されている。</p>	<p>構造調整政策とは、現在の途上国の市場経済への過度の介入体制を取り止め、市場経済の“復活”を図ることによってその能率化、再活性化を図ろうとするもの。価格決定、輸出入、財政、金融、国有企業、農業などの各政策分野でその線に沿う政策・制度の改訂を求め、その際の改訂のため処方箋は画一的である。(それは概ね上位中所得国に対してのみ適合性をもってている。)</p>	<p>安定化・構造調整により成長のための投資資源が用意される。そうなれば、投資資源がどこに投資され、どのような経緯で成長が現われるかは市場がきめる問題であり、政府は介入すべきではない。ただし、インフラ建設、人的資本開発、その他の公共財の領域は、容易に「市場の失敗」に陥るおそれがあり、政府の介入が正当視される。</p>
われわれの政策	<p>世銀の安定化政策を実施するさきいに途上国が低所得・低貯蓄および市場経済の低発達という制約をもっていることに留意し、急激な安定化措置が経済に新たな困難をもたらすことを警戒しなければならぬ。</p>	<p>構造調整政策の成功のためには、途上国の「統制主義」的な政策・制度を排除しただけは、充分でなく、経済の各分野ごとに市場経済を育成・強化する積極的措置を講じなければならぬ。市場経済の育成・強化措置はその経済が市場経済発達のどの段階にあるかによって異なる。市場経済発達の各段階ごとにその段階から次の段階に移行するために必要な主要条件および補完的条件を見出すことによっても導かれる。</p>	<p>開発政策はでききだが、市場諸力に依拠してすすめるべきだが、それが困難なかぎり介入が必要。政府は主要な投資プロジェクトを公共投資により運営し、産業政策を決定し、開発計画を立案して経済を直接あるいは間接に誘導する必要がある。</p>

(出所) 筆者作成。

の育成強化措置を見出し、実行することが必要だと考える。しかし新古典派のアプローチではそもそも市場の低発達という概念が存在しないのだから、資源配分の改善のためにはただ政府が市場に介入することをやめ、価格メカニズムの本来の作動を取り戻すことだけが重要である（例外として「市場の失敗」のケースがある）。開発過程の認識についても基本仮定の比較対照が行われる。

表2はわれわれの構造調整プログラムを世銀のそれと比較対照させたものである。比較の視点はこのプログラムを構成する安定化政策、構造調整（政策・制度の市場経済化）政策および長期開発の政策の3つである。ここでは世銀のプログラムは表1の世銀の開発経済学の基本仮定（「新古典派のアプローチ」）から導出され、われわれのプログラムは同じ表1のわれわれの基本仮定から導出される関係にあることが前提されており、かつそれがわかるように記述されている。一番重要なことは、構造調整政策に関して世銀がそのプログラムの適用国の市場経済発達の状況いかにかわらず画一的な処方箋を出すのに対して（これは新古典派の市場経済の仮定からは当然のなりゆきだといえる）、われわれの処方箋が非画一的であり、その国の市場経済発達の段階に応じて異なる市場経済育成強化措置を提案しようとしていることである。この点の具体的なケースとして、第3節では国有企業改革およびそれとの関連において金融改革の問題がとりあげられる。それぞれの領域での段階論およびそれに沿う市場育成措置が試論的に提出される。安定化政策については、世銀（IMF）は国際収支が持続的に不安定な経済に対してIMFが慣例的に認めてきた総需要引締め（アブソープション）および為替レートの実勢に沿う切下げの措置を提案している。しかしわれわれはこの提案をそのまま実行すれば、適用国が低貯蓄水準かつ債務負担の大きい低所得国であるときには、（適当な外部金融支援がないかぎり）成長率の著しい切下げを余儀なくされるだろうこと、またこの提案が前提している標準的なマクロ経済管理の手段が財政・金融システムの低発達のために採用困難なさいに、行政手段による不安定性の排除に訴えざるをえず、マクロ経済はストップ・ゴーの大幅変動を

余儀なくされるだろうことを警告している。開発政策についても表2から導かれる比較対照が行われる。

第1節と第3節の間に挟まれた第2節はいわば digression である。そこでは一般途上国と開発途上の旧計画経済国との間で、構造調整プログラムを必要とする構造問題の性質は本質的には同じであること、このプログラムの策定、実施についての経験は2つのグループ間において相互に教訓となりうることを論じている。第4節は世銀の構造調整政策が事実上われわれの政策の方向に修正される傾向が最近生まれつつあることを論じている。そのあらわれはとくに、世銀が1994年に発表した政策研究報告書 *East Asian Miracle*⁽²⁾ および *Adjustment in Africa*⁽³⁾ の記述である。ここでは政府の市場介入の正当性が「市場の失敗」を遥かに超える領域において承認されている。東アジアの開発の成功の意義が、そのような政府介入の新しい解釈のなかに求められた。

なお以下の本論では構造調整政策の主導機関である世銀・IMFを指すさいに、わずらわしさを避けて、とくに必要がないかぎり IMF の名前は省略する。両者の政策は原則的には一致している。また本報告の主関心である「構造調整」と「開発」は世銀の分担機能だからである。

第1節 開発経済学の4つの基本仮定

この節では「安定化」、「構造調整」および「開発」の3領域にわたる「構造調整プログラム」の研究に対して理論的土台を与えるわれわれの「開発経済学」の基本仮定を4つの局面に分けて述べ、ついで世銀のそれと比較対照する。しかしそれに先だって予備的に記しておかねばならないことが2点ある。

1. 新古典派理論との関係——予備的事項

第1に、これらの基本仮定は、途上国の経済に対するわれわれの経験的な基本認識から生まれたものである。基本認識とは、途上国経済が、市場経済の制度（資源配分のシステム）および生産力の水準・構造の双方において、多かれ少なかれ低発達だということであり、基本仮定とはこの低開発性を捉えるための分析上の仮定を指す。これらの点、とくに途上国における市場経済の低発達という基本仮定を特記するのは、今日の開発経済学の“主流”をなすといわれ、また世銀・IMFの援助政策の理論的基礎をなしている新古典派の経済開発理論がこれらと両立しえない基本仮定に立脚していることをあらかじめ明らかにしておきたいがためである。新古典派の理論は、充分に発達した市場経済の存在を暗黙に仮定したうえで構築されている（その「完全競争市場」概念はもとより、「不完全競争市場」の概念もそうである）。われわれは新古典派の諸理論そのものに対して反対を唱えるものではない。そのツールはとくに成熟した市場経済のもとでのさまざまな事象の分析に有用であり、そのさいにはわれわれ自身そのユーザーでもある。また開発途上国であっても、とくに上位中所得国の場合、その経済の制度や構造が先進工業国の市場経済の制度および生産力構造に近似するかぎりにおいて、新古典派の諸理論は適用の可能性をもっている。しかしそれらに近似しえないかぎりにおいて、われわれは新古典派とは異なる分析用具・分析模型をもたなければならないのである。

第2に、このような考え方に基づいてわれわれはこれまで、市場経済の低発達およびその発達プロセス、さらには生産要素賦存の型の違いに応じて異なる内容をもつ資本蓄積メカニズム（あるいは開発メカニズム）の作動を分析の主要対象とする開発経済学の形成に努力してきた（石川〔1990〕とくに序文）。しかしその体系化の途は険しく、理論として熟したということはできない。したがってここで理論から導かれた基本仮定というときにも、その理論は一

定の方向性をもってはいるが未完成の理論であり、われわれの研究成果に対してはその点からの留保をおかねばならないのである。

2. われわれの基本仮定

(1) 市場経済の低発達性とその発達のプロセス

開発途上国経済に関するわれわれの最も基本的な仮定のひとつは、そこで市場経済が制度として低開発であると考えることである。市場経済が低発達である経済における資源配分は、発達した経済において可能な最適資源配分から乖離しているという意味では、“歪められ”ており、非能率である。しかし市場の“歪み”は市場経済の低開発とは無関係に、政府の市場に対する不適切な介入によっても生じる。開発途上の旧計画経済国を含め、開発途上国に広くみられる政府の市場過程への直接介入の仕組み(われわれはそれを「統制主義体制」と呼ぶ)は、しばしばそのような不適切な介入をもたらし、途上国経済における資源配分の歪みの他の一因となっている。われわれはこのような2つのタイプの歪みのうち、市場経済の低開発による歪みを“生まれつきの歪み”(natural distortion)と呼び、政府の不適切な介入によるものを“人工的な歪み”(artificial distortion)と呼んで区別する。しかし新古典派の人々は途上国における市場の“歪み”を専ら“人工的な歪み”によるものと考え、それがさらに“生まれつきの歪み”といういまひとつの源泉をもっていることを排除する。実際、途上国においては、計画や統制を緩和ないし廃止することによって、“人工的な歪み”を縮小、排除することができても、それにより“生まれつきの歪み”まで排除されるわけではなく、そのさいに市場経済の低開発性は残るのである。

次に市場経済の低開発というとき、途上国の現状では2つの異なる側面があることをわれわれは強調する。ひとつの側面は、市場経済の制度としての資源配分機能そのものが、発達した市場経済に比べてはっきりと弱く、薄められていることであり、他の側面は市場経済の弱い配分機能を補足しあるいは

はそれに代位して、経済主体の活動に拠るべきルールと安全保障を与える「慣習経済」（および「慣習政治」）の資源配分機能が活動していることである。市場経済の低発達には、その資源配分機能を支える3大制度要因、すなわち「生産の社会的分業」、「資源の物的インフラ」および「市場交換ルール」の各項の発達度によって測られるはずだと私はこれまで主張してきたが、この3要因には本来、第4の要因として、「多様な性質の公共財の提供者としての政府」という要因を明示的に加えることが望ましく、またその政府の組織と作用およびそれを組織する政治家、官僚の紀律・能力などの発達度をも加えて評価することがより周到な発達度の測り方であると思われる⁽⁴⁾。

市場経済の発達度が、(いわば比較静学として)このようにして捉えられるとして、それでは、(いわば動学的に)市場が低開発の状態からより発達した状態に移行するさいにはどのような要因が作用し、どのようなプロセスを経るか。市場経済という制度の発展については、研究は体系的にはこれからというところであり、既存の文献は数少ない。その原因は、これまで、制度の発達が生産力発展の結果自動的に出現するものだという一種のtrickle-down理論があり、その研究のために時間を割く価値はないと考えられたためであろう。しかし生産力の発展が制度の発展をもたらす場合に、その因果関係を特定化することができれば、それは第1次の接近として貢献である。このような貢献として、ガーリー＝ショウらの「金融的発展の理論」は、金融市場という領域に限られるが、生産力の発展にともなう社会的分業の発達から説き起こして、実物経済から貨幣経済へ、貯蓄者と投資者との分化(資本市場の生成)、さらに貯蓄者と貯蓄貸付者との分化(金融仲介業の発達)などの金融市場の発達過程を明らかにした。スティグラーは生産力の発展にともなう市場規模の拡大から企業間の垂直的分業の発展を説明した。ヒックスの「経済史の理論」では反対に、金融市場の発達が初めにあってはじめて巨額の資本蓄積が可能となり、その結果産業革命が出現しえたという議論になる。他方慣習経済のなかから市場経済が生み出されるプロセスについては既存の業績は少ない。(途上国の場合には、慣習経済の周辺に外来の市場経済が出現し、そこか

ら慣習経済が衝撃をうけるという形である。私自身の研究はおもにこの文脈のもとで行われた。)⁽⁵⁾

最後に、われわれは現実に途上国で行われ、政府の広い範囲での市場への介入をともなっている経済体制を「統制主義」(dirigisme)の体制と呼んだが、それは大まかには未成熟の市場経済を土台とし、国民経済の正常な循環や成長のために鍵的役割を演ずると期待される局面を政府の直接的経営ないし管理下におく一種の混合経済である。この体制の採用の背後には、市場経済(および次項の生産力)のおくれを政府の手で急いでとり戻そうという意図があり、その仕組みのすべてを非効率な企てとみるのは適当でない。

〔補足説明〕

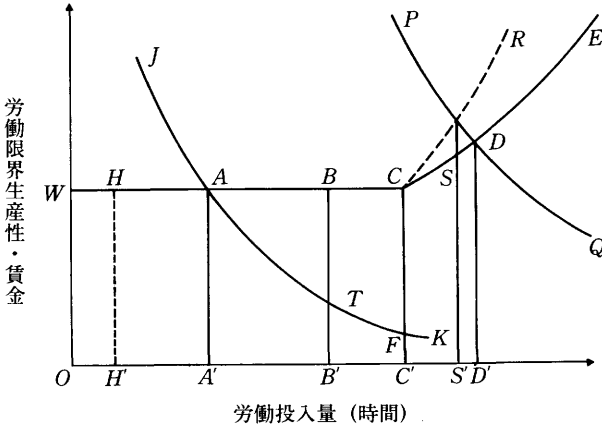
この項であらわれた「市場経済」とその「発達・低発達」、「統制主義経済」、「計画経済」、「生産の社会的分業」、「慣習経済」および「慣習政治」などの諸概念は、既発表の私の論文で詳しく定義した。本文の記述はこれらの理解を前提として行われているが、ここでは4点について再確認ないし補説しておきたい。

(1) 市場経済・慣習経済の定義

上述では、「市場経済」および「慣習経済」についていきなりその機能に言及したが、両者の違いは資源配分原理そのものの違いに由来しており、それを想起することが理解の早途かもしれない。それを念頭において定義すれば、市場経済とは、「経済を構成している家族や企業などの活動主体が、それぞれ個別に私的幸福の最大化を目標として活動し、市場交換を通じてのみ相互に結びつけられており、すべての資源の動員、配分および産出の実現・使用がそれらの結果としてもたらされる経済である」。これに対して「慣習経済」とは、「その成員が互いに面識であるような小域を地理的範囲とし、各成員が自分の幸福だけでなく仲間の幸福をも祈念して活動するように、各人の行動ルールと活動成果の分配ルールが慣習的にきめられ、それを通じて各人が相互に依存しあっている経済である」⁽⁶⁾。

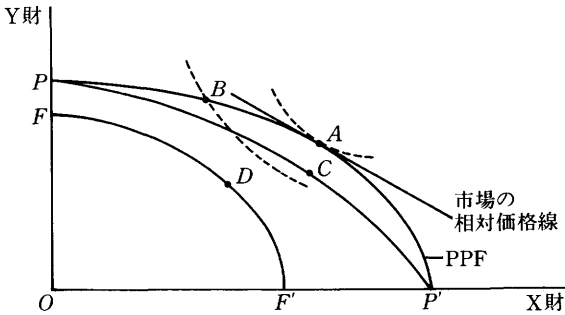
私はこれまでこの2つのちがった配分原理を説明する一助として図1を用い、また市場経済の発達・低発達のちがった現象を例示するために図2を用いてきた。図1は少数の(経営規模および行動様式が等しい)地主と多数の農業労働者で構成されるある地域農業社会の雇用および所得決定のメカニズムを例示している。曲線WCEは古典派的な(集計的)労働供給曲線である。全労働者が最低生存賃金(OW)

図1 雇用の決定と過剰労働——少数の地主と多数の土地なし労働者からなる農業社会のケース



(出所) 石川 [1990] p.132.

図2 完全競争下の生産可能性曲線(PPF)と価格の“歪み”および“組織の欠陥”によるその下方シフト



(注) この図は Myint [1983] Fig.3のそれに多少の追加をしたもの。
 (出所) 石川 [1990] p.31.

で雇用されるにいたるまでは労働供給は無限弾力的であり、その曲線は横軸に平行となる。労働供給はその点以後右上がりとなる。曲線 JAK , PDQ は集計的な労働限界生産力曲線であり、曲線の位置の違いは耕地賦存量の違いにより生じる。いま曲線 JAK のケースだけを問題とする。雇用・所得決定の代替的メカニズムというのは、この地域社会の経済システムの違いにより生まれる。いまこの社会が市場経済システムのもとにあるときには、地主は点 A' で雇用を決定し、最大利潤を獲得する。そのとき区間 $A'C'$ に相当する労働力は完全失業となる。これに対してこの社会が慣習経済のもとで（明治期の日本におけるような）「手作り地主制」⁽⁷⁾をとっているなら、雇用は区間 OC' の全域にわたり行われ完全雇用となる。しかし区間 $A'C'$ については労働の限界生産力は支払い賃金より小さく、それにより生じる地主の損失（面積 AFC にあたる）は地主が共同体的効用関数を最大化するために選択した決定を反映することになる。市場経済と慣習経済との混合的な制度が行われていることもある。そこでは一部の地主は慣習的、他の地主は市場的な雇用決定を行っている。たとえば区間 $A'B'$ の労働者は慣習的に雇用されるが、残りの区間 $B'C'$ の労働者は完全失業となる。

図2はH・ミントの図に私自身適応を加えたものである。この経済が発達した市場経済のもとにあるさいの産出高の可能性は新古典派的な完全競争下の生産可能性曲線（PPF）で示されている。曲線 PCP' はこの経済に要素市場の不完全性があり、生産要素が二重価格となっているさいの生産可能性曲線である。しかし市場経済に“生まれつきの歪み”があるときには、PPF はさらに縮小して曲線 FDF' となる。ミントは市場経済の低開発をはじめて理論的に扱った少数の1人であるが、彼はその特性をもつ経済は発達した市場経済をもつ「組織化セクター」と自給的・半自給的な家族単位からなる「非組織化セクター」の二重構造として成り立っていると捉えた。この作図では縦軸は組織化セクター、横軸は非組織化セクターを示す。区間 PF および $P'F'$ は両セクターの生産における取引費用および流通費用を示すが、それは PF のさいは発達した市場で実際に要する技術的ミニマムの取引・流通費用であるのに対し、 $P'F'$ は「組織の欠陥」のため PF より大きく膨らむという想定である（しかし「市場経済の低発達」は全経済の様な低発達としてみることもできるから、二重構造の仮定は必要条件ではない）。

図2は、H・ライベンシュタインの「配分能率（あるいは非能率）」と「X能率（非能率）」との対照を示すのにも役立つ。配分非能率は十分に発達した市場経済のも

とでの不完全性のため経済が点 *B* ないし *C* にある状態であり、配分能率はその点を点 *A* に移動させることである。それに対して「*X* 非能率」は経済が点 *D* にある状態である。その状態のひとつのケースは市場経済が低発達であることであり、生産可能性曲線が *FDF'* から *PCP'*、さらには *PPF* にシフトすることが *X* 能率であり、市場経済の発達はそのひとつの手段であるといつてよい⁽⁸⁾。

(2) 市場経済の4大構成要因

市場経済の4大構成要因のうち、交通・通信や商業・金融業など流通費用・取引費用に影響する「市場流通の物的インフラ」や、契約や私的所有権を保護する「市場取引ルール」などは比較的直截に理解できる。第4の「公共財提供者としての政府の機能（と能力）」については現在その位置づけについて議論がなされているところであるが、その重要性については意見の一致がみられた。われわれの主張については後述する。内容が多岐にわたり、生産力発展とともに形態変化が著しく、体系的な理解が容易ではないのは、市場経済制度の核心がそこにおかれている「生産の社会的分業」である。しかし社会的分業の構成要因は、典型的には(i)シュンペーター的な企業家⁽⁹⁾およびルーチン化された生産経営活動を営む企業経営者とスタッフ、(ii)それらの人材とともに、労働力、生産・技術装備・施設を含む企業、(iii)企業の投入産出が処理される生産物および生産要素市場、(iv)企業と市場の中間にあつて取引費用の純節約に奉仕する生産・流通および情報交換のための組織である。(v)市場交換の対象そのものも商品として形成される。市場経済の発達・低発達は、これら5項目のそれぞれについての発展段階論をもつことなく一般化することは難しい。

(3) 統制主義体制とは

(i)統制主義体制における国家介入の内容は、(a)公企業による経済中枢セクターの直接経営、(b)次要の民間セクターの活動に対しては許認可制や流通・価格の規制などにより間接的コントロールを行う、(c)「福祉国家」的な諸政策、および(d)これらを含む国民経済計画、の組み合わせからなる。それらはまた、(e)しばしば国ごとの特殊性を担って形成された統制主義のイデオロギーにより支えられる⁽¹⁰⁾。

(ii)統制主義を生み出した諸条件として途上国に特有な経済の初期条件がある。低所得水準、低発達の市場経済、慣習経済などはその一部である。途上国の指導者たちは開発に着手するときに、これらの初期条件のもとで開発を進めるためには、統制主義の体制によるほかないと考えた。さらに植民地化された歴史の背景が、統制

主義のイデオロギーを生み出す共通の母体となった。

(iii)統制主義体制には国家統制の強弱の差がある。その強弱は、大まかには市場経済の発達度、慣習経済の強度および植民地体験の強弱に比例している。

(iv)社会主義的計画経済というのは、このような「統制主義経済」のひとつの変種(バリエーション)であり、国家の主要な経済活動、とくに近代産業セクターにおけるそれが中央計画当局による集権的物動的な計画指令の発出とそれに基づいて営まれる国有企業の活動から成り、民間の資本制企業の活動の余地が残されていない特殊ケースである。このバリエーションのなかには、旧ソ連のように国家による直接経営部分が経済の大部分を占め、「小商品生産」に従事する非資本制の民間企業さえあまり残されていない経済と、中国やベトナムのように後者の部分が非常に大きい経済とがある。前者はいわば「成熟した社会主義計画経済」であり、本章では研究対象からははずした方がよい。後者は「開発途上計画経済」とも称すべきもので、適当な留保をつけたうえでこの研究の対象となしうる。これらの点については第2節でさらにとりあげる。

(4) 経済制度と経済体制

最後に用語について補足する。われわれは市場経済の歪みというときそれに「生まれつきの歪み」と「人工的な歪み」の違いがあることを重視したが、同じ「生まれつき」と「人工的」の違いは、経済システムの形成についても存在している。それは自然発生的に形成されている経済システムと人為的に選択され移植されようとしている経済システムの違いである。われわれは暫定的に、前者を「経済制度」と呼び、後者を「経済体制」と呼ぶことにする。それらを区別するのは、たとえば市場経済が「体制」として選ばれても、「制度」としての市場経済が形成されていないければ、市場経済体制は直ちに定着しないなどのわれわれの主張を明示するに役立つからである。

(2) 生産力の低発達とその発達プロセス

途上国経済の生産力次元でのわれわれの基本的な仮定のひとつは、貯蓄の不足とそれが投資として体化するさいの資本蓄積プロセスの特異性にある。貯蓄の不足は低生産水準、低所得水準につきものであるが、その結果として資本の蓄積が僅少であるとき、生産の担い手となる生産要素はほとんど本源的生産要素としての土地と労働だけに限られる。さらに途上国で当初低水準

の技術体系のもとでは、土地と労働の双方がそのままの形でともに完全雇用されるような組み合わせを見出すことができず、いずれかが過剰（したがって失業・低雇用）となり他は不足となる。しかし人間社会は、長い歴史期間の間に不足生産要素を節約し、豊富な生産要素を効率的に使うことのできる生産手段と技術を開発し、それを遺産として継承してきた。そしてその社会に生産余剰（貯蓄余力）が生まれたとき、それを既存の生産手段のなかでどのような技術的特性をもつものに体化すればよいかについても、おそらく試行錯誤の過程を必要としようが、適正に判断する能力を継承してきた。途上国の経済開発の自然発生的過程においては、このようにして貯蓄余力が不足生産要素を補足する役割を担う資本（人工的な生産要素）に転化され、その働きによって過剰生産要素の使用が促進され、それを源泉とする新しい富の創出が促進されたのである。これにより明らかなように、途上国では初期条件としての本源的生産要素の賦存形態が異なるのに応じて、蓄積される資本の具体的な形態が異なり、経済開発の全メカニズムの構造も異なってくる。このメカニズムは異なる内容の特定経済開発模型として要約される。経済開発とは、このように特定の不足生産要素を補い、過剰生産要素の使用を促進する形の蓄積資本が増大して、遂には、すべての生産要素が持続的な完全雇用の状態に導かれるまでの過程である。この状態が出現すれば開発は完了し、経済は成熟段階に入る。またその段階にいたるまでは、特定経済開発模型がそれぞれのタイプの開発過程を近似する模型として有効であるが、それ以降の段階ではこれらの開発模型にかわって、成熟した市場経済を対象とする成長経済学の模型が初期条件差のいかんにかかわらず共通して適用可能となる。

〔補足説明〕

(1) Landesque Capital と Laboresque Capital

経済開発過程の資本蓄積は、とくにその初期段階において、不足の本源的生産要素の使用を補うような形態をとることにより、最大の産出効果を発揮するという考え方は、アマルティア・K・センの初期の著作に負っている¹⁰⁾。センは土地不足を補う（あるいは土地に代替する）資本を“landesque capital”，労働不足を補う資本

を“laboresque capital”と名づけた。

(2) 複数の特定開発模型

これまで開発経済学でしばしば参照されたところでいえば、特定開発模型として標準的なパターンは、第1に人口稠密で可墾地が残されていないような初期条件の国々について、W・A・ルイスの「無制限労働供給の理論」¹²⁾（ここでは「二重経済発展理論」と呼ぶことにする）があった。その線に沿う発展のパターンは、農業生産の集約化を図って賃金財（食料）の供給力を高めるとともに、新たに工業を育成して農業からの低賃金労働力の移動を促し、工業化を進めることであった。その場合の蓄積資本の形態は、治水灌漑、肥料や労働集約的な製造工業設備が典型である。第2に、可墾地は豊かに残されていて（開拓容易なジャングルがある）、人口・労働力が不足な初期条件の国に実際にあてはまりやすい開発模型としてH・ミンツの「余剰の吐け口理論」¹³⁾（ここでは「一次産品輸出経済形成理論」と呼ぶ）があった。これは海外需要の発生に反応してジャングルが切り開かれ、一次産品輸出の生産が拡大する過程において開発が進化した経済のメカニズムを要約している。ここでの資本蓄積の形態は、はじめは可墾地の開拓のために行われる運河開削、水運施設の建設などであり、後には洪水防御・灌排水投資、ついで労働集約的な製造工業設備の構築などの形をとった。ただしミンツ模型があてはまる国々のなかにも、可墾地のフロンティアが尽きたのち、既墾地の集約型耕作に移り、さらに輸出一次産品の加工輸出や、産業連関効果を経由する工業化の過程に入っていた国がある。ルイスの模型があてはまる国でも外国貿易や外国投資が成長の重要な役割を演じるようになった国がある。このような新しい段階を含む模型はルイスやミンツの理論の拡大バリエーションである。他方では可墾地がなくなったのち成長がとまり、人口増加だけ続いている国がある。二重経済的成長が農業の停滞のため停止した国もある。これらはミンツ、ルイス模型における「成長トラップ」のバリエーションである。

初期条件としての要素賦存差に由来する特定開発モデルとしてはここにあげた2つの模型以外にもあるし、また必要に応じて新たに模型を開発することもできよう¹⁴⁾。またこれらの2つのモデルは、経済発展の新しくかつ重要な展開があるとき、それを定型化して取り入れ補正拡充することが望ましい。上でみたミンツやルイス模型の拡大バリエーションの開発もそのひとつである。ミンツの原模型はアフリカの多くの諸国で現在なおそのまま適用できるが、すでに工業化に向かってかなりの進展をみせた東南アジア諸国では、現状分析のためには拡大バリエーションを開発し適用す

ることが必要である。ルイス模型の拡大バリエーションについては、1960年代以後の韓国や80年代の中国のケースがある。中国のケースの理論化のためには、外国貿易を含み、また農業発展が地域的な農村工業化を誘発することを説明するような形のより厳密な拡大バリエーションを必要としている⁶⁵。

(3) スミス、ミル、ルイスの発展観

一部生産要素の不完全雇用（過剰）という状態のもとでの経済成長理論は、すべての生産要素の完全雇用を仮定する新古典派の成長理論が主流となっている現在の開発経済学ではほとんど忘れられた存在となっている。この状況のもとで前者の理論の重要性を再認識するためには、ミントが整理した国際貿易の発展の3つのパターンに関する古典学派の考え方に戻ってみるのがよいと思われる⁶⁶。はじめにスミスの「余剰の吐け口理論」と「生産性の理論」として要約される2つの型がある。前者はここにとりあげたような一部の過剰生産要素が活性化する（それを用いてつくられる生産物に吐け口が見つかる）ことによって貿易が増加する型であり、後者はすべての生産要素が完全雇用されている前提のもとで国際貿易が市場の規模と分業の範囲を拡大することによって生産性を高め、拡大していく型である。次にJ・S・ミルがこれらに対して対照させた第3の型がある。それは比較生産費説に基づき現存資源を配分するときに得られる静学的な貿易利益の理論である。すなわちスミスの「生産性の理論」およびミルの「比較生産費説」は新古典学派の理論の動学的、静学的の両側面として、また「余剰の吐け口理論」はルイス模型とともに過剰生産要素の存在する経済での動学的成長理論として位置づけられよう。過剰生産要素が尽きたとき経済は新古典派の成長理論が当てはまる世界に入るとするのは、ルイスが「二重経済発展理論」について述べたところである⁶⁷。その過剰生産要素は労働であり、それが過剰でなくなる時点は「転換点」と称された。しかしミント模型では、可墾地の消失はそれだけでは成長トラップに陥るだけで、真の転換のためには「拡大バリエーション」に沿うさらなる展開が必要である。

(3) 開発過程における国家と市場の役割

以上の(1)(2)小節では、われわれの開発経済学の基本仮定として、第1に途上国の経済制度としての市場経済の低発達の状態とその発達過程、第2に生産力低開発のさいの生産要素の賦存・利用の状態と開発過程におけるそれらの変化を扱ったが、それらの政策的側面についてはふれなかった。それを扱

うのがここでの課題である。問題は2つある。ひとつは公共政策論の慣例的なトピックである政府と市場の資源配分における役割の分担関係である。ここでの興味を中心は市場経済の低発達という文脈のもとでのこのトピックの検討である。いまひとつは、市場経済の発達および生産力の蓄積を政策的に促進するどのような方法があるかについての検討である。

はじめのトピックについては、これまでの政府の市場介入の是非についての議論がほとんどの場合成熟した市場経済の文脈のもとで、かつ静学的な条件のもとで行われていたことを想起しなければならない。そのために政府の直接介入が許されるケースは公共財、外部経済、収益通増などいわゆる「市場の失敗」のケースに限られることになった。しかし一度現実の経済過程に眼を転じると、そこには人口、消費慣習、国際経済環境など「与件」の変化があり、現在の所得や消費の水準を維持するためにもあるミニマムの資本蓄積が必要である。所得・消費水準の向上を求めるときにはその必要はさらに増加する。そのほか過剰労働の吸収、マクロ的安定の維持など動学的文脈のもとで公共目的を達成するための政府の介入を求める課題は数多くある。それらは価格メカニズムを通ずる間接的介入により解決することができないかぎり、直接介入によらねばならない。さらに貧困緩和、所得格差の縮小などの分配の問題があり、今日の公共政策は現在の所得分配を所与とするパレート最適の位置そのものの変更を絶えず追求している。しかしこれまでとりあげられなかったという意味で最も強く主張しなければならない課題は、市場経済が低発達である文脈のもとでの国家と市場との役割分担について考察することである。当然のことながら、市場経済が低発達であるさいには、発達した市場経済の文脈のもとでなら市場の「見えざる手」の決定に委ねるべき領域についても、市場から最適の配分を期待することはできない。また国家介入が許される領域についても、市場メカニズムを通じて行う国家の介入からは最適配分の実現を期待することができない。

それでは市場経済が低発達である国において、市場経済の制度を育成強化し、また資本蓄積過程の困難を除去して開発速度を速くするためにはどのよ

うな政策手段があるか。

われわれの基本仮定(1)でみたように市場経済の自発的な生成発展の「動学」についての研究が充分でない現状では、その育成強化の政策を考えることは容易でないが、ここでは暫定的に3段階から成る市場経済の育成強化の措置について記す。

①その第一歩は、市場経済を構成する主要な分野（産業、企業、個別市場など）ごとに、市場経済の発達の現時点における制度的特徴（とくに問題点）とその改革改善の結果出現するであろう新制度の方向性を明らかにすることである。ある時点での市場経済の発達を意識的に促す（すなわちその育成強化を迫る）動機は多様であり¹⁸、そのいかんで改革改善の方向、内容が異なることがありうる。しかしいずれの場合にも、歴史的経験をスタイライズした主要構成分野ごとの市場経済発達のより長い期間にわたる「段階論」が用意されれば、新制度の立案実現は著しく容易になろう¹⁹。

②市場経済の主要構成分野ごとの新制度実現の最重要な必要条件は、第1に中心的経営単位の担い手たち（企業、銀行などの創業者・経営者・経営幹部ないしは従業員など。ときに政府ラインミニストリーおよびその幹部をも含む）が新制度に必要な数と能力および意欲において整えられ、かつその意識が新制度に適合するように変革されることであり²⁰、第2は新制度を担うために最低限必要な経営単位の対内・対外の組織・制度が準備されることである。

③主要構成分野ごとの市場経済の新たな発達のためには、このような最重要条件とともに、それらと補完的な関係に立ついくつかの追加的な条件が満たされなければならない。補完的条件の第1の種類は生産物市場、技術市場、労働市場²¹、金融市場、資本市場など、市場環境の整備に関するものである。第2の種類は、新制度がその存立のために最低限必要とする生産技術・生産施設とそれを賄うための貯蓄・投資に関するものである。物的インフラの整備もこれに入る。第3の種類として、新制度が根づくための安定的な経済環境を整える意味において、マクロ経済的安定性があげられよう²²。第4の種類として政府および団体によって与えられる市場経済的な財産・契約関係の

ルールの整備がある。

これらの補完的条件の整備は、先行的に最重要条件が準備されたときそれを補完するというにとどまらず、最重要条件の準備が難航しているとき、それらのひとつあるいはいくつかが先行的に準備されることによって最重要条件の成立を刺激するという役割も担う。これら4種の補完的条件は、個別の市場経済構成分野に関連してみられるものであるが、個別構成分野が相互に補完的条件をなす場合もある。

〔補足説明〕

(1) 世銀の新しい立場

開発過程における政府と市場の関係についての最近の新しい議論のひきがねを引いたのは、第二次大戦後の日本および韓国・台湾などの高度成長（プラス平等化）が、政府の市場に対する強い直接介入と併行して達成されたことがもはや疑いを挟むことができない事実として知れわたったことである。世銀は1980年代末から、これら東アジア諸国の経済発展を国家の直接介入を否とするその公式の立場との関連において再検討し始めた。そのひとつの成果は『1991年世界開発報告』で示した政府の役割に関する「市場機能補完的」(market-friendly) アプローチの提案であるが、より本格的な成果は1993年発表した『東アジアの奇跡：経済成長と公共政策』(World Bank [1993]) である。それは東アジアでの政府の直接介入（なかならず政策金融を手段のひとつとするサブセクター・レベルの産業政策の実施）とその高度成長の間に直接の因果関係があることを世銀としては初めて承認したものである。ただしこの報告書は、東アジアで政府介入が成功したことは、それを可能ならしめる要因として東アジアに行政能力および政治体制のすぐれた成績が備わっていたゆえであり、それが備わっていない他地域にはあてはまらないとする。しかし東アジアを例外視するためにあげられた制度能力や政治体制の充実は、実際には政府の直接介入による高度成長の成功のための必要条件の一部にほかならず、総じてこれらの文献では世銀が直接介入による高度成長の可能性を一般的に認めたものとみることができる。私はそれを『東アジアの奇跡』に反映された世銀の開発協力政策の新しい動きという視点から第3節でとりあげる。

(2) 市場経済の育成強化措置

本文の①②③項はいわば「発展段階論的アプローチ」にそうものであり、私はし

ばしばその必要性を金融政策および金融システム改革に関連してガーリー＝ショウの「金融的發展論」を参照しつつ主張してきた²³。自給経済から貨幣経済へ、次に貨幣経済の枠内での貯蓄と投資の分業の成立、さらには銀行、金融市場、貨幣市場および資本市場の継起的発展などの金融的發展段階のスタイライゼーションは、一方では各種の金融関連比率を用いての統計的計測の裏づけ手段に恵まれ、他方では理論的に、社会的分業の発達にともなう富の増長（直接的には余剰生産要素の活性化により、間接的には「規模の経済」の実現による）の仮説による裏づけをうけることができ、發展段階論としては満足度の高いものである。残念ながら、金融以外の市場経済構成分野については開発経済学はこのような既成の制度的發展段階論に恵まれなかった。しかしいくつかの分野では、既存の経験的データを利用するだけでも、このような段階論の形成への着手が可能だろう。そのひとつの例を、私は次に、家族企業から出発して、次第に規模を拡大してゆく民間小企業の發展段階論について示したい。

(3) 市場経済「育成」のケース——中小企業の發展段階論

1970年代初め、タイ中央平原南部の各地に家内工業的な耕耘機工場が簇生し、そこで模倣製作された「中間技術」的な製品が日本からの輸入品を駆逐したことがあった。この経緯や工場の内部組織、経営、市場環境については、タマサート大学経済学部いくつかの修士論文において詳細に記録された²⁴。それによると、これら専門製造工場の出自は輸入耕耘機の代理商ないし機械工業の旧修理工である。雇用者規模は10～60人。使用機械は最大の工場でも旋盤その他単純な機械6種、資本金および流動資金はすべて自己資金、発動機や重要部品はバンコクの自動車解体工場につながる中古部品市場で購入された。製品販売は中央平原にネットワークをもつ華僑仲介商に依存した。

これらの耕耘機工場は、発足時には親方工場主が生産計画の立案、実施（従業員配置、指揮監督、訓練を含む）、部品・材料の手当て、資金ぐりから販売まで一切を取りしきるが、生産・販売の拡張とともにそのやり方は次第に困難となる。企業の内部組織化とともにほとんどあらゆる分野で新たな経営上の困難に逢着することになる。従業員が多数になれば、親方工場主1人で指揮・監督し訓練するわけにいかず、職制をつくり、技術工、係長を特定せねばならない。新しい金主を探し、販売ルートを開拓しなければならぬ。中央平原の耕耘機工業ではかくて、その拡充過程においておよそ従業員規模30～40人にいたったところで組織上・経営上の第

1回目の危機を迎えることになるようだ。日本の小企業では、従業員20～30人規模あたりのところに同じような規模拡大の“難所”があることが第2回中小企業総会基本調査（1962年）²⁹や国民金融公庫の調査（1972年）で明らかにされている。この“難所”を突破して、工場規模のさらなる拡大に成功した企業には、やがて100～200人規模のところで新たな別の原因による“難所”が待ちかまえていよう。私を知り得たところでは戦前中国の機械工業発展の経験で、特定の工場で紡績機械の完全一式の国産化ができるようになるには、留学および海外実習を終えた技師たちや、また大学卒の経営幹部が企業の指導層を占めることが必要だった。

以上は本文の市場経済育成措置のなかで①の項の発展段階論の形成に役立つ素材であるが、そこから②の項の最重要条件のひとつである、人材および組織・制度のあり方についても具体的な示唆が与えられよう。③の補完的要因に関連しては、ここでは主要な生産要素市場へのアクセスがほぼ完全に閉ざされていたことがまず注目に値する。したがっていずれかの市場で小企業への優遇措置がとられていれば（とくに当時の「投資奨励法」の適用）、小企業発展の突破口となる可能性があったといえよう。このようにして発展段階論が形成されれば、次のステップは、発展の各段階にある経済を次の段階に移行させるための政策処方箋を段階ごとに書き上げることである。私はこれを第3節において、国有企業の発展段階論の立案とそれをベースとする国有企業改革の処方箋の作成といういまひとつのケーススタディの形で示すつもりである。

（4）政府の失敗について

政府の市場介入については、残るひとつの問題がある。それは政府介入が以上のように理論的に正当視される場合においても、実際に政府介入がいわゆる「政府の失敗」を招く場合があり、そのさい介入のデメリットがメリットを相殺して余りある可能性があるといわれることである。そこから、途上国においては政府介入が理論上正しいケースであってもレッセフェールの政策の方が望ましいという主張が現れる。このような「政府の失敗」のケースに対するわれわれの回答は、問題の源泉が政府の行政能力、政策形成能力の不足にあるかぎり、現にわが国の国際協力事業団が進め、また世銀など国際機関がより大胆かつ積極的に進めている「技術援助」を本格的に展開することによってこの不足を補えばよいということであった。しかし経済開発に関する政府の行政能力が著しく劣り、ドナーの助言に対する通常の理解力がなく、それが理解されたとしても実施の体制が備わっていないようなケース

があるかもしれない。このようなときには通常的手段によるドナーの技術的助言によってそれを救済することができない。さらにより難しい問題としていわゆる「統治体制」(governance)の問題がある。そのひとつのケースとして、途上国の一部において、政府が特定の「部族」のみを代表する指導者の独裁体制のもとにあり、経済政策もその部族の利益を図ることを目的とし、国民の利益が考慮されないといったことがあった。われわれがこれまでの研究で前提していた途上国では、民主的に選ばれた代表制政府ではないにしても、政府は国の発展と国民の福祉を念頭において活動している。また市場経済を志向する体制のもとで経済開発が進展すれば、それにともなって中産階級が成長し、その政治に対する圧力が市場経済化の最終的保証としての民主化を進展させる見通しがある。経済行政は高等教育水準の向上、先進国との教育の交流の進展にともなって次第にテクノクラートの手に移っていく。

「政府の失敗」の憂うべきケースは、このような通常の状態に対して特殊ケースであり、そのようなものとして慎重な扱いが必要であろう。しかしそのような特殊ケースをもってしても政府の介入の必要性を一般的に否認するわけにはいかない。

(5) 「統治体制」の問題

「政府の失敗」についてはさらに「統治体制」について補足しよう。「統治体制」の問題は、開発政策文献においては1980年代においてはじめて登場したトピックである。背景として、「1950年代および60年代にあった援助による途上国の持続的開発に関する楽観主義が次第に後退し」、現在では「開発というのは遥かに不確定性に満ちたプロセス」であること、問題の核心は「統治体制」のイシューが見逃されていたことにあること、などが認識されたといわれている²⁹。「統治体制」の困難は地域別、国別に異なる。これについて別の文献はいう。「国際的に出現している2大プロセスは、開かれた市場経済の勃興と政治的な複数政党主義の前進である。開発が進むと社会的分化が発生する。それは歴史的に階層的(hierarchical)だった社会に多数の権力中心をもたらす。「このメガトレンドに国別差異がある。(a)全体主義政治体制から生まれた諸国。ロシア、東欧、アジア、アフリカの一部。すべてが多数政党制への強い要求に直面している。(b)伝統的階層社会の専制国家が新たに政治的自由化を企てている。東南アジア諸国がきわだっている(そこでは元々開放的な市場経済であり、社会的分化と開発の実現が自由化を促している)。(c)民主主義の伝統をもっているが政治制度が弱い不安定な新民主国家。中南米の多くの国など。(d)インドなど安定的な民主国家。(e)国民国家の形成過程にある国。種族的、宗

教的、部族的紛争がある。多くのアフリカ諸国²⁷⁾。われわれはこのような政治的分析に疎いが、本文で述べた「政府の失敗」の憂うべきケースは主としてサブサハラ・アフリカにみられるように思われる。

(4) 経済体制・開発モデルの「文化伝播」

ある国がある時期に採用する経済体制は、その国で独自に創造され、設計されるよりも、「文化伝播」により他国から移植されることが多い。伝播には、思想、学説、通商、見聞による学習などさまざまな通路があり、また強制、説得、帰依、自発的選択など各種の手段がある。しかしどのような通路、手段によるものであれ、それがその国に定着するためには、現実の経済のテストを受けねばならない。現実になじまないときには、経済体制が現実に適応するか、現実が経済体制に適応することにより、体制と現実の乖離が社会的に少なくとも“我慢できる程度”に縮小されなければならない。それができなければ移植は失敗である。それは同時にある局面での開発の失敗と同義である。このようにして開発の過程はしばしばこのような適応のための試行錯誤の過程となる。開発の成否は適切な政策が選ばれるか否かによるとよくいわれるが、多くの場合において初めに選ばれる政策は大なり小なり現実から乖離している。開発の成否はむしろそれからあとの適応の成否にかかる。

〔補足説明〕

(1) 体制移行の最適解か？

ある国の特定の経済体制が違った経済体制に移行するのはしばしば、旧体制のもつ歪み、矛盾、困難が社会のある支配的グループによって正確に把握され、その基礎のうえにそれらを解決する体制の最適解としてそれが選択される結果だと考えがちである。しかし経済体制やモデルの選択が本文のように「文化伝播」によって行われるとみえることは、そのような最適選択が実際にはむしろ例外的だとみえるに等しい。このような「文化伝播説」はまた、なぜ体制変革のモデルと現実との間に国によって異なる乖離があるかに答えるものである。「文化伝播」の事実に関する着想は、J・ガーリーが1976年1月プエルトリコで開かれたアメリカ社会科学硏究評議会主催「中国の開発経験の低開発国へのレッスン」会議に提出した論文 (Gurley (1976))

の内容をこの度思い起こすことにより示唆をうけたものである。ガーリーの論文自体は中国の開発モデルとソ連のそれ（いわゆるスターリン・モデル）との関係、および中国の開発モデルのその他途上国への伝播の可能性について考察することを主な目的としているが、私はガーリーが行ったイエフディ・コーエンを含む人類学者の「文化伝播」についての議論のサーベイに感銘をうけた。コーエンは引用された論文のなかで、「いかなる国の文化もその構成要素の80%以上は他の国の文化からの移植によるものだったと思われる」と述べている²⁸。

(2) 文化伝播モデルとしての「構造調整」

われわれは世銀の「構造調整政策」が、統制主義経済の改革に従事している国々にとって、以上の意味での「文化伝播」のための体制モデルの役割を演じたと考える。その点ではそれは歴史的にみられた「文化伝播」のための体制モデルと異なるものではない。そしてその伝播の成否を決める決定的条件は、世銀の構造調整政策自体がその受入れ国の現実に照らして適切であるかどうかによるよりもむしろ、それが受け入れられた後、現実との間でどのような規模でどのような調整が行われ、最終的にその調整が成功するかどうかにかかると考える。国際収支の持続的危機に陥った国を中心として現在多くの途上国で行われている経済改革の営みは、ある確定した政策モデルを実行することだけでなく、このような意味での調整の途を探りながら歩むことにより占められている。次節の構造調整政策の研究は、文化伝播の視点からいえば、このような調整努力に支援を与えることを目指しているといえよう。

3. 新古典派の基本仮定

開発経済学に関するわれわれの基本仮定と対比される世銀のそれは、すでにわれわれの基本仮定の記述のなかに織り込んで述べられている。しかし念のためそれを3項にわけて明示しておこう。それらは事実上新古典派開発経済学の基本仮定にはかならない。

(1) 市場経済制度。それは国家の行き過ぎた介入により歪められている。市場経済の低発達あるいはそれによる市場経済の歪みという概念はその「辞書」のなかには存在しない。その辞書のなかにあるのは、発達した市場経済

システムのある抽象によりつくられた「完全競争市場」やそれが政策的に歪められたさいの「不完全市場」の概念だけである。市場の低発達という事実が存在しても新しい概念をつくり、そのもとでの特殊な資源配分メカニズムを考えることはできないし、またその必要はない。

(2) 開発プロセス。一切の生産要素は完全雇用されており、労働報酬は生存賃金を割ることはない。資本蓄積（すなわち開発）のプロセスはいったん人口増加率をかなりの程度に超える貯蓄が行われれば、そのあとは市場経済がその「見えざる手」（フレキシブルな価格調整メカニズム）により発見し、自動的に実現される。

(3) 政府と市場の関係。政府の介入は「市場の失敗」のケースにとどめるべきであり、そのさいにも市場メカニズムを利用する経済政策の手段に依存して進めなければいけない。そのうえ「政府の失敗」のデメリットが「市場の失敗」を防ぐための政府の介入のメリットを相殺してあまりある場合には、レッセフェールの方がよい。「市場の失敗」以外のケースでは経済の運行はすべて市場諸力にまかせるべきである。

第2節 計画経済的途上国と一般途上国

前節では開発経済学の基本仮定に関してわれわれの視点を世銀（IMF）のそれと比較しながら検討した。つづいてこれを土台として構造調整プログラムのわれわれのバージョンを世銀のそれと比較したいのだが、本節ではそれに先立って、さきに簡単に述べた市場経済への移行過程にある低開発の旧計画経済国の体制改革が途上国一般の市場志向の統制主義体制改革のひとつの変種であり、本質において異質な出来事ではないというわれわれの議論の前提について補足をしておきたい。というのは、われわれの移行過程研究では低開発旧計画経済国（とくに中国およびベトナム）の経験を移行過程の一般途上国経済の経験と同質に扱って差別せず、またそこで得られる結論は双方に

対して等しくあてはまると仮定しているが、本節での補足はそれを正当化するために必要なのである。

はじめにこの問題についても、世銀とわれわれの間に多少のアプローチの差がある。それは用語の違いに反映している。世銀は「移行経済」(transition economy)という言葉を用いて市場経済志向の改革を行っている旧計画経済諸国に限って用い、市場経済志向の体制改革を行っている一般途上国に対しては用いていない。後者を呼ぶときには開発途上国という一般の名称を用い、ときに「開発途上の市場経済」(developing market economy)という名称を用いることもある。用語の差異の背後には概念上の差異がある。すなわち世銀の用語の背後にある考え方は、一般途上国にも、元々市場経済が存在していたが、現在では政府の市場への過剰介入をもたらす悪い政策制度があって“歪み”をもたらしているものであり、それらの政策制度を取り除きさえすれば市場はすぐよみがえる、しかし、旧計画経済諸国では、市場が計画により完全排除されてしまったため、「移行」のためには特段の措置を講じなければ市場は復活しないということであろう。これは開発途上の計画経済体制が「統制主義経済」の一変種にすぎないとみるわれわれの見方と異なる。言い換えれば、われわれの考え方では、計画経済、一般途上国のいずれにおいても市場経済は大なり小なり抑圧されており、違いは程度の差である。いずれにおいても市場経済への移行を決意し、実行しているかぎりにおいて「移行経済」と呼ぶにふさわしい。しかし世銀は両体制における市場経済のあり方や市場経済への移行の性質の違いを本質的な違いとみて、名称まで違えるのである。

いまひとつの違いとして、われわれは旧計画経済諸国のなかで東欧・ソ連の“成熟した(開発を完了し社会的分業が進んだ)旧計画経済諸国”と“未成熟で開発途上の旧計画経済国”の区別を重視する。世銀の用法にはこの区別はない(ただし東欧のいくつかの国およびロシアの経済開発の程度については検討の余地があり、私自身は最終的な断定を留保しているが、本章ではそれらの国の経験をとりあげる機会は少ないので、この違いはあまり重要にならない)。

表3 国民経済のなかでの国有企業 (%)

	GDPのシェア		非農業GDPのシェア		GDP中の国有企業投資	
	1975~85	1986~91	1978~85	1986~91	1978~85	1986~91
1. 全経済						
途上国 (40カ国)	10.4	11.0	12.6	13.1	26.9	20.5
工業国 (8カ国)	4.9		5.0		7.7	
2. 途上国 (所得別)						
低所得国	12.4	13.4	17.2	18.1	33.3	31.0
中所得国	9.6	10.0	10.6	11.0	24.4	16.6
3. 途上国 (地域別)						
中南米	9.0	9.2	9.9	10.1	24.1	15.6
アフリカ	18.7	17.9	22.1	20.9	28.9	26.4
アジア	14.0	13.9	13.5	14.6	30.0	24.3

(注) (1) 数値は加重平均による。

(2) この表の48カ国のなかには旧計画経済国は含まれていない。途上国は低所得国15、中所得国25を含む。

(3) この表における「国有企業」の定義は、政府所有ないし政府管理下の経済単位であって、その収入の大部分が商品・サービスの販売で得られるものである。そのなかには政府当局の直営による、企業や政府が直接に、あるいは国有企業を通じて間接に株式の過半数を保有する企業が含まれる。ただし、政府所有株式は過半数に足りなくても、その所有株が有効に管理されていれればよい。

(出所) World Bank [1995]。

以下では計画経済途上国と一般途上国の異同について先に行った一般的記述 (19ページ) をうけて、3つの視点からの補足を行う。

1. 所有制別生産経営単位の構造

両グループの経済比較としてはまず、GNPないし総雇用数のなかでの国有企業、非国有企業および家族企業間のシェアをみるのがわかりやすいが、包括的な統計は意外に入手できない。表3は世銀による世界48カ国 (うち途上国は40カ国) の集計数字であり、これまでに利用可能になった最も包括的な統計である。同じソースによる後出表5のデータをあわせてみると、国有企業のシェアが旧計画経済国において著しく大であり、一般途上国で小さいという通説 (たとえばGDPのシェアで東欧65~90%、一般途上国15~20%という推

定⁵⁹⁾が裏づけられているようだ。しかし国有企業はほとんどが組織化セクターに属しており、農業の比重の大きい中国、ベトナムなどではそのシェアは著しく小さくなる⁶⁰⁾。次に国有企業の生産経営活動の様式は、計画経済国については情報が比較的多くかつ詳しく調査されている。一般途上国については逆に情報が乏しかったが、上記の世銀の研究が9カ国のサンプルではあれ、比較的系統的に、かつ旧計画経済国（3カ国のサンプルにすぎないが）のそれと比較可能な形で情報を与えた。一般途上国の国有企業の活動は、計画経済下の包括的な物動計画に基づく指令性計画指標によるほど包括的で厳格に縛られているのではないにせよ、ほぼ同じようにライン・ミニストリーからの指令に基づいて行われていた。この方式のもつ弱点が、経営自主性と経営責任体制の不足にあったことも旧計画経済国におけると大同小異である。

この弱点を補うために、一般途上国では管轄者と企業の間で企業活動の事後的成績を基準として賞罰を与える各種の請負制（performance contract）が試みられた。また、小範囲であれ、政府と民間企業との間に経営請負制（management contract）が試みられた。しかしこれらはいずれも成果をあげず、ただ国有企業の「売却、清算、合併」（divestiture）による民有化、あるいは「法人化」（corporatization）のみ（とくに前者）が成果をあげたといわれる。中国では、企業改革努力は企業の自主権強化を目的とする請負制を中心に1980年代に全面的に展開されたが、最近では「法人化」の線で所有と経営を分離し、所有権者の側から経営者の企業財産の保全・増殖を義務づけ、経営責任を強化する方向に変わっている。しかし株式会社制度の普及はわずかである。

組織化セクターでの非国有企業は、計画経済諸国では組合化企業のほか許されていない。一般途上国ではそれは大きなシェアをもつが、それらは多くの国でバグワッティやミルダールなどのいわゆる“裁量的な政府統制”のネットワーク⁶¹⁾に織り込まれ、民間企業の競争的条件下の活動は著しく制限されていた。この政府統制はインドの場合には、工業許可制、資本発行・外資導入統制、貿易統制、信用統制、利潤・価格・配当統制などの広い領域にわたった⁶²⁾。それらは市場に著しい歪みをもたらしたが、その意図が国有企業

に対する直接指令と同じく、民間企業の活動を政府の望ましいと考える資源配分の方角に従わせることにあったことは間違いない。両グループの間で制度的差異が最大であるのは、むしろ非組織化セクターにおいてであるかもしれない。なぜなら一般途上国の多くの国では、そのセクターの大部分を占める農業・農村経済は、農地改革のさまざまな影響下にあったとはいえ、基本的には零細自小作農による低発達の市場的環境のもとでの活動によって成り立っていた。計画経済諸国では在来的な農業・農村経済は総じて集団化の厳しい変革にさらされた。しかしいま中国に限ってみると、経済改革以前の集団化は行政村（「郷」）を上級組織とし、自然村を基礎単位とする「人民公社」という重層的な生産・経営および行政組織の創設という形をとった。計画経済のシステムは、これらの単位に対してもその経済活動のさまざまな局面に規制を加え、そこから導かれる経済循環が国有経済部門についてみた指令性計画に沿う資本蓄積メカニズムに奉仕するよう目論んでいた。しかしこの部門に対するコントロールが国有企業部門に対するそれと根本的に異なる点は、国有企業部門で市場経済のもとではみられない新しい目的・機能および行動様式をもつ経営体としての国有企業が創り出されたのに対して、この部門では計画化にともなうコントロールといってもそれはただ外からの制約条件が追加されるだけで、経営体そのものの本質には影響を与えなかったことである。人民公社組織の場合にはその最上級の管理部門に多少の例外的要素があるが、しかしその基礎単位（生産隊）が家族農家にあり、その行動様式が家族あるいはその延長線上のむらコミュニティの福祉の最大化を目的としていたという点が変わらなかった（家族の福祉の最大化行動は自留地農業のなかに維持され、むらコミュニティの福祉の最大化行動は生産隊、生産大隊の「集会的活動」、「集会的蓄積」のなかに現れている）。したがって国有企業部門の「構造調整」においては、国有企業への指令性計画を排除し、さらには国有企業という組織そのものを廃止すればそのあとに制度・組織の空白が生じるおそれがあるのに対して、非組織化部門の「構造調整」にさいしては、計画経済時期のコントロールや組織を排除すれば、問もなく計画経済以前の時期の市場構造が

(いかに低発達であり、慣習要因をとどめるものではあっても)よみがえる可能性があった。このようにみると、少なくとも中国の農村経済と一般途上国の農村経済の相違は、見かけより遥かに縮小する。

2. 二重構造的経済開発メカニズム

つづいてこれらの異なる性質の経済主体が相互に作用してつくり出している経済開発のメカニズムについてみると、ここでもその構造、それに働きかける政府の意図について計画経済途上国と一般途上国の主要諸国の間に大幅な共通点を見出すことができる。

(1) 組織化セクターの資本蓄積

組織化セクターの主要構成単位は、計画経済国では国有企業であり、一般途上国では国有企業および国家統制の主要な対象とされる民間企業である。まず、計画経済国において政府が国有企業に対する指令性指標の発出を主要な手段として進めた組織化セクター発展の方式は、これまでフェルトマンの計画経済的成長模型によって説明されてきた⁽³⁾。それは投資財生産部門の生産する投資財の部門間配分にさいして投資財生産部門自身への配分率をできるだけ大きくすることによって、長期的に、GDP および国民消費水準をより高くすることができることを説明するモデルである。すぐに明らかのように、これは国民経済が組織化セクターで覆いつくされているさいにのみ成立するモデルである。言い換えれば、経済のなかで大きい比重をもつ非組織化セクターが組織化セクターとは違った行動様式をもち、また構造的な硬直性が強くて財および要素の移動が円滑にいかないとき(とくに農村に過剰労働が存在し、その所得も最低生存水準にあるとき、食糧の併行的移転を必要とする農村労働力の都市移動が実現困難であることなど)、そのかぎりでのモデルはあてはまらない。このような限界を強調するなら、フェルトマン的な計画はむしろ、E・ドーマーもいうように、おくれた経済の(対外的にも)最大の弱点をなす

機械・金属部門の急速発展により経済自立をはかることを狙う意味で正当化できるだろう⁸⁴⁾。この意味では一般途上国が輸入代替工業化を通じて経済自立を進めようとし、そのミクロ的基礎を国有企業および経済統制のネットワークに求めたのとよく似ている。

より実際の次元において計画や統制の方法について比較してみるとどうか。計画経済のもとでは上述のように物財の配分指令が根幹であり、それは物財面で捉えられる経済循環の見取り図を導きとして発出された。しかしそこに貨幣的な循環がなかったわけではない。それはあったが、その循環は物動計画的な資本蓄積プロセスを攪乱しないような中立的な循環となることが求められた⁸⁵⁾。標準的な方法は、①毎期の投資財産出に等しい額の貯蓄をつくり出すために、各期の生産から生まれる生産所得のなかからそれだけの額の貯蓄が財政当局の手に公共投資資金として動員されること、②その公共投資資金が政府財政を通じて物動計画による投資財の部門間配分割合に相応する比率で部門別に振り分けられること、であった。①のために企業の生産所得の要素間配分にさいし、労働分配分が大きくならぬよう抑制し、資本分配分（企業収入）を上望ましい貯蓄額に等しくなるように増加させ、その分をそのまま「企業収入上納額」として財政に納入させた。②の投資配分の全責任を財政を通ずる公共投資に担わせた。銀行は財政のための金庫番でしかなかった。このような貨幣面の仕組みの狙いは、必要な額の貯蓄の実現の課題を家計や企業の私的な貯蓄行動に任せず、政府にとって最も信頼のおける財政的手段に委ねること、また潜在的な貯蓄源をいったん家計・企業の所得として分配してしまうときそれを吸収し、再配分するための財政・金融・企業財務のシステムが整備されていないこと（これは市場経済低発達のひとつの現れである）を念頭において、貯蓄の動員・配分を終始財政政策の枠内で実現する仕組みをつくろうとしたことである。

このように計画経済下の資源配分は計画に続いて財政が主要な役割を演ずることによって実現し、金融には出番がなかったが、一般途上国の資源配分は私企業に対する経済統制を主要な拠り所とすることが多く、そのさいには

財政よりもむしろ金融が、政府の主導のもとで政策信用を行うことによって主役を演じた。その典型例が韓国であった。しかし計画経済と一般の統制主義経済とのこの差異はむしろ技術的であり、本質的な違いを含まない。

(2) 非組織化セクターの発展

国民経済的利益からいえば、両グループともに、農業および農家経済が改善し、その結果農家の貯蓄、投資が増加し、農業・農家の生産性が向上し、さらに工業部門ないし輸出部門の増大する食糧・非食糧農産物需要に対しより弾力的に応じるようになることが工業化による開発発進の前提条件である。開発初期の国家財政を賄うためにも、それにとまなう地租収入や輸出税（あるいはマーケティング・ボードの専売収入）の増加が最大の拠り所となる。しかし農村における意思決定の主体は個別農家あるいはそのむらコミュニティであり、それを国民経済的利益に従わせることは決して容易でない。とくに開発初期において農家貯蓄水準がきわめて低位にあるときにはそうである。中国で治水・灌漑事業に過剰労働が動員され、この低位貯蓄の制約を実物貯蓄・実物投資で突破したケースは、強制的要素もあろうが（それが唯一の要因であればどこかほかのところに負の要素が現れたはずである）、むらコミュニティとその内部での（マンケールのいわゆる）“政治的リーダーシップ”が効果的に利用された珍しいケースであろう。しかし中国で食糧生産性の急上昇があり、農家の食糧市販比率が30年間の停滞のち上昇しはじめるためには、さらに高収量品種の導入の成功、農産物買付価格の大幅引上げ、集団生産の制約排除などの追加的刺激を必要とした（しかしそれは改革期に入ってからのものである）。韓国では1960年代までの低所得・低貯蓄の期間、アメリカの食糧援助（PL480）が供与されたために、農業部門の遅れに煩わされることなく、工業化のスタートを切ることができた。台湾では豊かな土地資源、恵まれた自然条件からする高い農家所得水準の利点が人口増加によって失われる前に工業化が進展した。また韓国・台湾では、今日、国民食糧消費の過半が輸入により賄われているが、それに必要な外貨は急増した工業品輸出に

より得られた。両国のケースは、また、工業化の成功をもたらした農業と工業の関係の特異なケースであろう。

3. 移行過程の類似性

両グループの移行過程に何らかの本質的な違いがあるだろうか。移行の直接のきっかけをなしたものは、多くの国において交易条件の悪化や国際金融市場の急変などによって受けた外的ショックに対する調整の必要であったが、以上に述べたような統制主義経済、とくに計画経済の制度の非能率や開発メカニズムの梗塞状態を改革・改善しなければならないという必要性の認識がそれに併行してその動因をなしている。前者の外的ショックについては、両グループの間に組織的な差はないと思われる。後者についても、必要な改革・改善の方向・内容に質的な違いはないというのが以上の検討の概ねの帰結であった。念のために、そこから予想される移行過程の課題についてみよう。

第1に計画経済諸国の開発メカニズムの変革について。まず組織化セクターを中心として考察する（これはフェルトマンの資本蓄積プロセスの改訂を考えることになる）。それにはまず一連の準備ステップが必要である。すなわち集権的物動的計画をやめる。それを履行する条件として容認されていた「軟らかい予算制約」を「硬い予算制約」にかえる。外部性、収益増や公共財的性質の強い財サービスを除いて、生産、投資を市場的决定に委ねる。財政の役割の縮小、金融の役割の拡大、すなわち企業利潤の上納制度を廃止する前に税制改革により代替的な財政収入源が確保されねばならない。財政を通ずる公共投資を縮小する前に銀行の貯蓄投資に関する仲介機能が整備されていなければならない、などである。政府によるマクロ経済管理と必要な国家介入の政策や体制づくりも欠くことができない。それらを通じて、家計・企業・政府の3部門がそれぞれ自発的に高水準の貯蓄を達成し、さらにそれを企業の効率投資に能率的に結びつけるような金融機構、資本市場の働きが決定的

な役割を演ずるようになれば主動的な貨幣的資本蓄積メカニズムが実現したことになろう。能率的な財の流れはその結果として実現する。一般途上国、とくにアジア諸国では、前述のように政策金融をとりやめ、金利のより弾力的な設定による信用資源の能率的配分の体制づくりを行うことが課題である。この間に銀行は望ましい金融仲介機能を学習しなければならない。家計・企業・政府との関係の調整も必要である。これらの課題は計画経済諸国におけるほど包括的ではないが、本質的な差異はなく、課題遂行が困難なしに行われるわけではない。

第2に改革の過程ではじめて登場し、あるいは激化するインフレ、国際収支不均衡などマクロ経済の不安定問題がある。しかしその激しさ、現れ方のパターンの違いなどは、体制の違いよりは、経済政策思想や文化の違いを背景とする地域間の違いの方が顕著である。いずれにせよ、安定化措置の基本的枠組みまでそれによって変更をうけることはない。

最後に付言するなら、移行過程の課題や望ましい取り組み方のこうした見かけ上の違いは、両グループ間におけるよりも、むしろ同じグループ内の国々の間、とくに開発段階を異にする国々の間において遥かに大きいと思われる。ここでいう“見かけ上の違い”については、より詳細な情報を基礎によりいっそうの検討を行うなら、むしろ“本質的な違い”として見直さねばならぬかもしれない。しかし現在のところ、以上のような理解のもとに、旧計画経済諸国の移行問題を一般途上国のそれと同じ枠組みで分析しようというのがわれわれの立場である。

第3節 「構造調整」プログラムの基本戦略

本節の問題は、開発経済学に関する以上のわれわれの基本仮説から、世銀の先導によって新たに開発協力政策の主要援助形態となった「安定化」、「構造調整」および「開発」支援を3つの構成要素とする「構造調整プログラム」

をわれわれ自身によって立案，実施するために，われわれ自身の基本戦略を導き出すことである。もっともわれわれの基本的方向は，世銀・IMFの基本戦略に対する部分的改善を求めるものであるから，まず世銀・IMFが前提している途上国経済理解の基本的仮定に基づきその構造調整プログラムがどのような基本戦略をもってきたか，について要約することにしてしよう。

1. 世銀の基本戦略

(1) 安定化

世銀・IMFの公式見解によれば，途上国の国際収支危機の発生は，外的ショックに加えて，政府の直接的な市場介入政策，とくに輸入代替工業化政策による膨張主義的な財政・金融政策により生じた国内外の超過需要（インフレ，財政赤字，貿易赤字など）の発生に由来しているから，その克服のためにはIMFの慣例的な総需要管理政策（その内容は財政・金融政策による総需要削減）および為替レート管理政策（為替レートの実勢に沿う切下げを通じての需要のスイッチング）を2大手段とする安定化措置が講じられねばならない。安定化措置はまた外部ショック自体に対する調整のためにも必要である。しかしこの国際収支危機が通常の「流動性危機」(liquidity crisis)を超えて「支払い能力危機」(solvency crisis)の性質を帯びているかぎりにおいて，安定化のためには需要サイドの政策範囲を超えて，供給サイドからの経済立て直しを図らねばならない。それは「構造調整」および「開発」の政策が不可分の一環として安定化政策に追加されねばならぬことを意味する。そしてそれが効果を発揮しなければ安定化政策が成功し，国際収支不均衡が是正されても，GDPは改善せず，かえって低下を余儀なくされるおそれがある。

安定化政策は世銀・IMFの役割分担ではIMFが主導する。その実施はIMFがその「憲章」に規定された加盟国の国際収支不均衡に対する支援を進めるさいの伝統的な手続きに従うもので，総需要管理および為替レート管理の2大手段の行使はそれに由来している。安定化の概念が広げられたのは

事実上、1980年代に入ってIMFが上記のように「供給サイド措置」を安定化政策の構成要素として加えはじめたことによる。当時よく読まれた半ば公式の文献⁶⁹⁾によれば、その内容は「開発」（とくに産出および輸出の増加による債務返済能力増大）および「構造調整」（価格政策、財政・金融、公共企業、外国貿易、などの政策制度の体制改革）に分類される全般の政策分野に及んでいる（IMFが途上国の1980年代の国際収支危機を「支払い能力危機」として認めたのは正式には1986年である。しかし上記文献は、1980年代に入って間もなく安定化の課題が深刻となり、その範囲の措置だけでは「持続的安定」の目的が達成できなくなったことをIMFが認めていたことを示すものとみるべきであろう）。

(2) 構造調整

狭義の構造調整政策は、途上国において経済過程への過度の政府介入を排除し、市場経済志向の政策・制度をとり戻すこと、それによって安定化政策の実施を強固にし、貯蓄率・投資率を増加させ、「持続的な成長」を達成することを狙いとするものである。構造調整という言葉が政策・制度の改革に用いられたのは、構造調整プログラム全体の適用の契機となった国際収支の持続的不均衡が、単に外的ショックによるだけでなく、国内的な政策・制度の欠陥によるものであり、調整は外部ショックに対してだけでなく、内部の政策・制度に対しても行われなければならないとする考え方に由来している。構造調整の対象としてとりあげられる政策分野およびそれぞれの分野での処方箋の内容は、あらかじめ用意された構造調整プログラムのマニュアルで明示されている。そこに記された政策分野は、輸入自由化・関税率引下げ、税制改革・公共投資など財政支出の節減措置・金融システム改革・貨幣政策改善、国有企業の合理化ないし民有化、価格・流通規制の廃止、社会的安全ネットの整備などである。構造調整の問題箇所が特定分野に集中しており、そこに向けて「セクター別構造調整政策」(SeCAL)を重点的に行うことが望ましいとみられるさいには、その分野の処方箋は詳しくなるが、その場合にも一般の「構造調整政策」におけると同じく、上記政策分野のすべてがカバ

一される。処方箋の内容についても同様で、各国それぞれの特異性がきわ立っているときにはそれが反映することがあるが、一般には低所得国・中所得国の違いはもとより国別の特異性には充分考慮することなくすこぶる画一的な内容となっている。

〔補足説明〕

構造調整政策の内容と実績（統合指標に基づく）、さらにはわれわれの立場からする批判点について、私はすでに石川〔1994〕で詳しく述べたが⁹⁷⁾、ここでは本章の議論の道筋との関連を明らかにするために次の2点を強調しておきたい。

(1) 構造調整の基本原則

狭義の構造調整政策の示す処方箋は、多くの政策分野にまたがるが、それらを行っている基本原則は、次のような方向で全経済の市場経済化を進め、それによって持続的成長を実現することである。

(i) 国民経済の運用における公共セクターの比重を小さくし、民間セクターを拡大する。国営企業はできるだけ民営化する。

(ii) 民間セクターへの規制を緩和し、民営企業間、および民営・国営企業間の競争体制を強化する。価格・流通の自由化および各生産物市場、生産要素市場の近代化を図る。

(iii) 民間セクターに移しえない政府および国営企業の制度と活動については現行体制の枠内での合理化、能率化を図る。

(2) 構造調整政策の成績

ただし、世銀の構造調整政策は、個別政策分野を越える総合的な政策成績を判定するためには、GDP成長率、貯蓄率、投資率、輸出成長率、インフレ率などを総合指標として用いている。そしてそれを用いての判定の結果、これまでの構造調整政策の成績が、中所得国では概ねよいが、低所得国では概ねよくないというのが、前項でみたように世銀自身の自己評価の結論であった。なぜそうであるのかの理由は、個別政策領域での処方箋が共通のマニュアルから取り出されていること、そしてそのマニュアルが概ね上位中所得国に馴染みやすい内容をリストアップしていること、にあると思われる。しかしより基本的には、それは世銀・IMFの政策がよって立つ開発経済学の基本仮定が新古典派のそれであること、それゆえにとくに、途上国の経済における市場経済が低発達から発達に向けての変化の真只中にあることについての認識がないことにあるといえよう。

(3) 開発

世銀の考え方では、以上のようにして市場経済がよみがえれば、貯蓄および投資能力は増加する。それに続いて実現した貯蓄がどのように産業間、プロジェクト間に投資として配分されるか、資本蓄積がどのような道筋を辿って進むかは市場が決めることであり（それが国民経済的に最も効率的である）、政府が介入すべきことではない。ただ公共財や外部経済、収益逓増などのケースがもたらす「市場の失敗」により私的利益と社会的利益が乖離する場合には、私企業は社会的に望ましい形、水準において投資を実行することができないから、政府がかかわって投資を行い、その投資の成果を利用する私企業の活動を活発にすること、あるいは私企業に補助金を与えて望ましい方向への投資を促すことが必要となる。世銀がこれまで途上国に対する投資プロジェクトへの貸付の重点として電力、エネルギー、港湾、輸送、通信、灌漑などいわゆる「社会的共通資本」（インフラ）の建設を選んだのはこうした考え方に基づくものであった。世銀のプロジェクト貸付は最近ではこのほか、貧困緩和、環境さらには人的投資といった新しい公共目的の達成のために次第に多く割かれることになった。このような貸付対象の変化は、一面では開発目的の変化を反映するが、他面ではその援助戦略の変化とも関係している。

『1991年世界開発報告』が全巻をあげて提唱した開発戦略としての“market-friendly”アプローチは、このような事実上の開発戦略の変化を正当化しようとしたものといえよう。

〔補足説明〕

(1) 産業政策の是非

“market-friendly”アプローチとは、上掲の『1991年世界開発報告』の日本語版がそれを“市場機能補完”アプローチと訳していることに示されているように、広義での「市場の失敗」の領域への政府の介入に積極的な役割を認めたものである。そのさいの「市場の失敗」の内容としては、本来の静学的分野での能率的な資源配分の困難よりも、動学的分野での能率的資源配分の困難を重視しているようである。

しかしこの開発報告は、国家が直接的生産事業に従事すること、輸入代替政策を進めることについては、その効果は市場にまかせることに劣り、誤った介入となると念を押している。国家の直接的生産事業への参加という最後の点は、論争的な「産業政策」の問題にかかわる。上記本文中での議論との関係でいえば、世銀がなぜ農業、中小企業などの産業部門については政府の介入を是認しながら、工業の業種別への介入についてはそれに反対するのか、ということである。これに答えるためには産業政策のより体系的な考察を必要とするが、幸いにして世銀内部のエコノミストによるそれについての研究論文があり、紹介に値する⁸⁸。骨子は次の4点である。

(i)「産業政策」(industrial policy)とは成長、開発ないし近代化という基本目的を達成するために政府が「産業部門(セクター)」を対象として実施する経済政策を指す。しかし政府はより明確な目標として、「工業化」(農業国から工業国への構造変化および工業部門の生産構造の高度化)、「輸入代替」、「技術発展」、「輸出促進」、「雇用創出」、「小規模工業発展」ないし「地域経済の併行発展」などをとり出し、それらを独立した目的とみなしてその実現に努力している。

(ii)産業政策の手段も多岐にわたる。「マクロ経済政策」、「貿易政策」、「金融セクター政策」(金融セクターの改革に関するもの、および産業金融の需給に直接に介入するもの)、「労働市場政策」、「税制」、「産業投資インセンティブ」、「産業法規およびライセンスング」、「外国直接投資」、「政府の直接投資および経営」、「インフラ建設」など。

(iii)政府介入には4つのレベルがある。国民経済レベル、セクター・レベル(産業セクター全体にわたり平等に適用されるもの)、サブセクター・レベル(特定の産業業種を対象とするもの)および企業レベル。伝統的にはセクター、サブセクターおよび企業の3つのレベルの政策が「産業政策」として扱われたが、マクロ経済政策や金融セクター、税制、技術発展などの機能的政策も産業発展に重要な影響を与えるものであり、それに加えてよい。サブセクター、企業レベルの政策は政府による「優先業種(企業)選定」("industrial targeting" ないし "picking winners")をとまなうもののだとして、その是非が論争の中心的題目とされてきた。

(iv)複数の目標と手段があり、また政策決定が複数のレベルで行われなければならない状況のもとでは、産業政策の決定は包括的・一般的な枠組みのもとで行われなければならない。その際に「市場の失敗」に関するさまざまな事実があれば、それらの制約のもとで行われる政策決定は、インセンティブ指標の最善のセットを求めるの

ではなく、次善の決定を求める分析に移らねばならない。市場の失敗、とくに外部効果の存在や生産要素市場の不完全性を考慮に入れば、それらに対処するために政府が「幼稚産業論」を土台として優先産業業種を選択することはありうる（同じ論文は工業化のきわめて早期には、「産業全体を幼稚」とみなして保護することも人的資本と基礎的技術能力の増強の方法として適切だとまでいっている）。ただし、政府の介入は私企業セクターの活動範囲と競争条件とを傷つけぬよう注意すべきである。

産業政策に関するこの分析と政策結論はわれわれとしては賛成できるものである。しかも政府による産業政策の決定を制約している条件が「市場の失敗」とどまらず、市場経済の低発達に及ぶということになれば、産業業種別においた優先業種の決定が常に非効率であるという断定はますます困難となる。しかし実際の世銀の産業政策分野の運営はこの論文の主張する線までいっていない。

(2) 貧困緩和、環境保護との関係

世銀の開発戦略が貧困の緩和、環境保護、人的投資など、長期開発の新しい分野に向けて策定されていることは喜ばしいことである。それらは単に新たな倫理的目的の追加としてでなく、根源的な開発・成長の目的と連結したメカニズムをもつ機能的概念として示されており、長期的開発の目標として強固なものである。貧困について例示しよう。貧困緩和は開発経済学の発達初期には成長の帰結として生じるものとみなされ（“trickle-down effect”）、独立の目標としての重要性を与えられなかった。しかしすでに1960年代には、成長が自動的に貧困緩和をもたらすものでないことが経験的に明らかとなり、マクナマラ総裁時代の世銀では貧困緩和に奉仕するものとして、農業・農村援助が重視されるようになり、さらにその目的を追求して「人間としての基本ニーズ」（Basic Human Needs : BHN）アプローチの採用となった。現在の貧困緩和戦略は、より体系的に次の3つのステップで考えられている。

(i) 持続的な経済成長：これは、依然として雇用および1人当り所得を増加させ貧困を緩和させるための基本的な途である。(ii) 貧困民衆に対する適切な規模の社会的サービス（とくに初等教育、家族計画、基礎的医療、栄養）の提供：貧困民衆の多くはこれらの社会サービスに対するアクセスを欠いており、したがって(i)により持続的成長が実現しても、それがもたらす新しい機会を享受することができない。これらのサービス、なかんずく初等教育はその機会を享受する能力を増強させるものである。(iii) 前項の措置にもかかわらず、貧困から離脱できない人々（遠隔地居住者、

老人、障害者など) に対しては社会的安全ネットを提供し、救済する⁹⁹。

2. われわれの基本戦略

これに対して、前節のわれわれの開発経済学の基本仮説から導かれるわれわれの基本戦略は次のように記述することができる。

(1) 安定化

これに関するわれわれの戦略は、暫定的に次のようにいえる。われわれは総需要削減および実質為替レートの切下げという二重の手段による世銀・IMFの安定化政策を大筋では支持するが、途上国の視点からこれに対して少なくとも次の2点の重要な留保が必要だと考える。

①財政赤字を縮小し、銀行信用を引き締めることによって実施される政府の総需要削減政策は、その結果として持続的成長の可能性が失われることになってはならない。持続的成長を達成するために必要なことは、何よりもまずミニマムの投資水準が実現されることにより1人当りのGDPのプラスの成長を賄うようなインフラおよび直接生産的活動への投資が達成されることであり、次にミニマムの水準の初等教育、人口計画、保健・栄養を維持するための社会サービス支出が賄われることによって1人当りGDPの成長が貧困緩和に貢献することである。さらに、当該国にもし相当な額の対外累積債務があるとき、そこから生じる年々の元利支払い義務は国際的信認を失わないようできるかぎり忠実に履行されなければならない。しかし国内貯蓄率が低く、とくに巨額の累積債務をもっている途上国の場合には、いったん外的ショックによって国際収支危機に見舞われるときには、標準的な安定化措置のみに依存する政策では持続的成長をとり戻すことはしばしば困難である。そのような措置によって国内インフレ抑制や経常収支の赤字幅縮小といった指標では好ましい成果をかちえても、成長率が低下して、ときにマイナス値をとるにいたり、失業率が拡大した元利払いの支払い不能が持続する

などのおそれが濃厚だからである。このような国にとっては、「構造調整」と「長期開発」との併行的措置によって貯蓄・投資能力を向上させる以外に真の解決の手段がないのである。先進工業国からの追加的資金援助やリスク・ジュールは応急的には有効だが、貯蓄・投資能力の向上なしにはそれらは解決を引き延ばし、債務問題の悪化をもたらすだけである。

②世銀・IMFの安定化政策は、財政・金融政策および為替レート管理政策の慣例的な手段の行使によって対外均衡（経常収支の均衡）と対内均衡（総需要と総供給の均衡）が同時に達成できるようなマクロ経済的システムがすでにできあがっていることを前提にしている。しかしそれができあがっていないときの実行可能な安定化政策は、行政的手段により歳出削減の措置を講じ、また中央銀行による信用の総額を規制するなどの手段に訴えるほかない。しかしそれはしばしばストップ・ゴーの不安定な経済変動を余儀なくさせる。この場合にも、「構造調整」を通じてよりスムーズな市場調節が可能となるような体制を整備することが最終的な解決である。

〔補足説明〕

(1)世銀・IMFの安定化政策批判

総需要の削減と為替レートの実勢に沿う切下げの2大手段を用いるその安定化政策の内容、実現プロセスは、いわゆるソルター模型（あるいは“dependent model”）により簡明に記述されている⁴⁰。IMFのいわゆる「正統派安定化モデル」では、この政策は総需要削減の手段を政府支出赤字の削減と貨幣供給の抑制との2つに分け、これに為替レート管理を加えた3つの政策手段のパッケージからなる政策である⁴¹。この3つのなかでは、よくいわれるように、貨幣供給の側面の分析が弱い。そこでは超過となった総需要のある部分は経常収支赤字に変わり、他の部分はインフレにより吸収されるが、そのメカニズムが明らかでない。またインフレについては、その原因として総需要の超過以外にさまざまなものがあり、それらが混在している。それをどうさばき、どのようにIMFの「正統派安定化モデル」を補正したらよいか。Corbo and Fischer [1995]は安定化理論の構築を「低インフレのもとでの安定化」と「高インフレのもとでの安定化」に分けて進めることを提案している。それによれば、前者の安定化問題の分析のためには、上の「正統派モデル」で

足りるが、後者の場合には追加的な調整問題としてインフレ削減のための独自の政策が必要である。強調されているのは、インフレがもたらす「インフレ税収入」(seigniorage)とインフレによる政府収入の減価額との比較に基づく政府のインフレへの姿勢である⁴²。

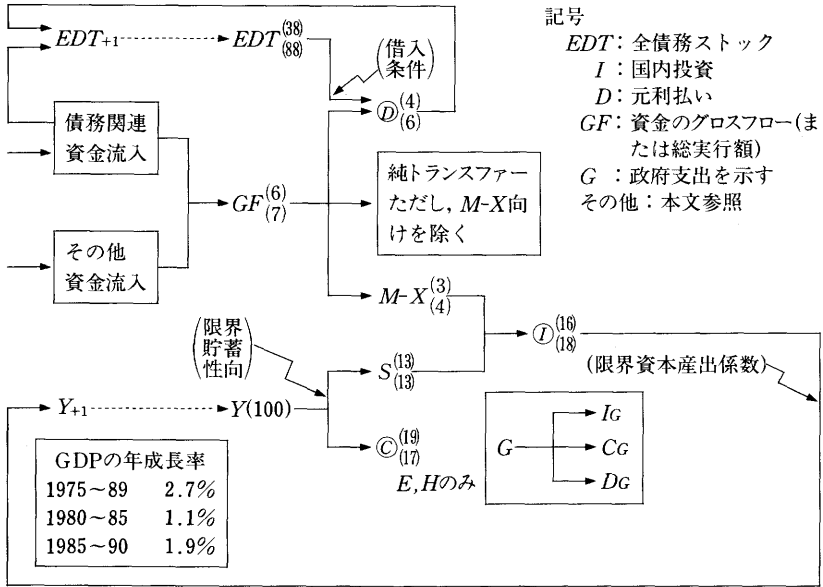
われわれは今日の各国のインフレ経験のなかで、IMFの正統派モデルで処理しえない諸要因によってひき起こされたと思われる多くのケースを見出すことができる。Bruno [1995] は世銀が最近実施した127カ国のクロスセクション分析の結果として、1960年代までのインフレは概ね低位または中位のそれであり、またインフレ率とGNP成長率とは順相関していたが、70年代以後は両者がトレードオフの関係になることを指摘している。原因は、前者においては多くの途上国が高成長を追求したため活発な投資需要が生じ、それが成長とともにインフレ圧力をもたらしたことにあり、後者については、供給ショックが先あってそれがコスト・プッシュによるインフレと同時に産出低下を起こした。そのインフレはさらにフィードバックして産出低下のよりいっそうの圧力となった⁴³。Dornbusch and Fischer [1993] は、3桁の高率インフレから15~30%の中位インフレに移ることに成功した国の間で、そこから低位インフレに移る動きがほとんどみられないことを強調している⁴⁴。原因は中位インフレがGNPに対する相当な比率のインフレ税をもたらすこと、インフレ抑制のコスト(失業・低生産)が高いこと、のため政府がよりいっそうのインフレ抑制に消極的なことにある。これは主として中南米の経験であり、前掲のボルボ=フィッシャーの経験と一部重なる。この場合にはポピュリズムや労資協調、したがってまた賃金決定のインデクゼーションを当然視するような文化的社会的要因が働いているといえよう。さらにロシア・東欧諸国にみられたショック療法的な価格・規制の一斉自由化につづくインフレ、マイナス成長の持続のケースもある。この場合には計画期に累積された大量のモネタリー・オーバーハング、重要生産財の突出した値上がりによる実質コスト・プッシュ、高金利政策と信用市場の低発達、それらによる企業の生産破壊などの要因が働いている⁴⁵。金・ドルが通貨として、価値貯蔵手段として大量に使われているケースは、高率インフレの進行していた経済において、計画経済のあるなしを問わず、多数認められる。これらすべての場合に、われわれは低開発性の影響に注意を払いながら、インフレの原因と対策の分析を進めなければならない。しかしこれについてはこれ以上に立ち入らず、以下では本文で述べた2つのより一般的な問題に補足を限定する。

(2) 低開発からくる総需要削減策の限界

第1の問題は、低所得・低貯蓄の国の経済においては、これらの国が借入による成長促進方式⁴⁶⁾を選んだ結果巨額の元利払いを余儀なくされているとすればなおさら、対外経済ショックをうけたさいに採用することが可能な総需要削減政策には、比較的狭い限界があることである。そのために図3が用意された。この図は、対外借入により成長促進を図っている一般途上国の総所得・総資金の循環を国内所得の循環図と対外債務の循環図とをつなぐことによって描いたものである。そこには年々の元利払いを示す D 、国内投資を示す I 、および成長と並ぶ貧困緩和の達成のために必要な社会サービス（初等教育、人口計画、保健・栄養）支出を代表する C を円で囲んで示しているが、それらは途上国政策が「借入成長」の目的を達成するためにはそのひとつひとつの年々の変化の経路と相互間の比率を適切に管理していかなければならない鍵の変数であることを強調したものである。すなわち、もしこの国の成長およびマクロ経済管理（債務管理を含む）が適切に行われるなら、初期の低水準での国内貯蓄(S)は輸入超過($M-X$)を賄うための外国資金によって補強され、その結果拡大した国内投資(I)が国内総生産(Y)の成長を加速し1人当たり Y を上昇させる。それは一方では (C の水準を適切に維持したのち)、国内貯蓄の拡大を加速させ、他方では生産・輸出入構造の再構築を促し、その結果輸入超過はやがて輸出超過に転化することが可能となろう。ただしこれは「借入成長段階」から「返済段階」へ移行するために必要な準備が整ったということであって、それ以上ではない。すなわちもし実現された輸出超過額が D の全額を賄うのに不足であるときは、ひきつづき外国資金の受入れ(GF)によってそれを補わねばならず、 TDS は増大しつづけて GF 依存を脱却することができない。輸出超過額が充分な大きさとなり D の全額を賄うようになったとき、この国ははじめて GF 依存から脱却し、真の「返済段階」に入る（今日の途上国の多くはこの準備段階にあり、すでに「返済段階」に入ったものは韓国、台湾など例外的である⁴⁷⁾。

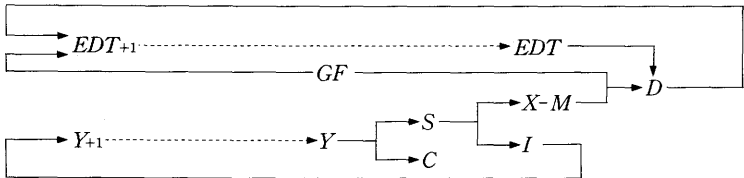
重債務低所得国のケースは、債務管理・成長管理が適切に行われていなかったか、ないしは予期せぬ外的ショックにより債務ストックが著しい増加をみせたため、 D 、 I および C のいずれかが必要なミニマムの水準を維持しえなくなっているケースである。その説明は D 、 I 、 C のいずれから始めてもよいが、ここでは D から始める。 D の義務支払い額が一定水準を超えて大きくなると、その支払いを完全履行するためには GF の受取り額が D の増加に比例して増加しないかぎり、入超支払い ($M-X$)

図3 「信用借入成長」方式による途上国の成長過程の債務および所得の循環——サブサハラ・アフリカ諸国における経験的数値



(注) (1) このフロー図は「借入成長」方式の「借入」段階を示すものである。借入成長の結果、国内貯蓄が国内投資を上回り、かつ国内生産・輸出入構造の再構築が進むと、 D は GF だけでなく $X-M$ により賄われるようになる。この段階の所得・債務フローを図示すると下の図ようになる。この段階では年々の GF 流入のため、 EDT は引き続き増加を続ける可能性がある。 $X-M$ が十分な大きさに増加するに至ると、 D の支払いのための GF への依存は不要となり、 EDT は着実な減少過程にはいる。これが次の「返済段階」である。

(2) C の貧困緩和に必要な社会サービスは、通常初等教育(E)、人口(P)、保健(H)、および栄養(N)の4項にわたるといわれる。上のフロー図の C の数字に付せられた E, H はこのうちの2項。



(出所) 筆者作成。

に本来あるべき額を縮減することにより対処せざるをえない。これは所与の低貯蓄水準のもとでは、(Cを切りつめることが困難なかり) Iの縮小、したがってYの成長率低下を避け難くする。Iの縮小を避けようとするれば、Dの縮小(これは国際信用にかかわる)ないしCの縮小(貧困の拡大をもたらす)を避けることができない。海外からの短期資金借入、国内の赤字財政、銀行信用増発は途上国政府がしばしば採る事後的切り抜け策だが、それこそは不安定の源泉である。以上のような危機的悪循環を避ける道は、この図の矢印の線のいくつかの箇所にその作用の場所を特定した「外資借入条件」、「限界資本産出係数」および「限界貯蓄性向」などを改善するような条件を創り出すことであろう。このうち「外資借入条件」の緩和はODAなどの譲許性資金割合を増やすことや、リスケジュール、ひいては債務削減の恩恵をうけることであるが、究極においてそれらは解決を将来に延ばすことであり、基本的な債務問題の処理とならない。後の2つの道こそは窮極の解決に通ずるものであり、これは「構造調整」およびなかならず「長期開発」により「安定化」の実をあげる唯一の方法にほかならない。

(3) サブサハラ諸国のケース

図3の主要変数に付した数字は、付表1～4の世銀資料その他より得られたサブサハラ・アフリカの低所得重債務諸国におけるD, I, Cのミニマム水準での維持の困難の実際例をみようとしたものである。GDP成長率のところに示した3つの時期は、外国援助の視点からみたこの地域の時期区分に大体符合している。外国援助の視点からみると、1973年以前はこの地域への外国援助の流入は少額であった。援助はそれ以降1980年にかけて、サヘル諸国の大旱魃を契機として、プロジェクト援助の形態で相当巨額に流入するようになった。1980年代以降は多くの国が軒並みにマクロ経済的困難に陥り、主要援助形態はプロジェクトから調整貸付に移った。1985年以降は世銀が調整貸付の成果があがったと評価している時期である。統計資料の不足から、Yの成長率以外の変数については上段1980～85年、下段1985～90年の2種類の数字しか示すことができない。他方、世銀の*World Debt Tables* 1994-95にカバーされたサブサハラ諸国は合計44カ国、うち低所得国31カ国、重債務低所得国26カ国である。平均的には世銀の定義における重債務低所得国ではないとしても、ほぼそれに近いハンディを担う国々といえよう。図3の数字に追加すべき情報は、Dの実際支払い額が義務支払い額の60%にすぎないこと(ただし両者を比較することのできる統計の公表は1989年以降)⁴⁸⁾、GFのうちODAの比率が、

著しく大きいこと（付表4）、またEDTが1980年以後年率6.7%の増加率で着実に増加していることである。ただしインフレ率はCPIベースでこの3時期の年率で12.9%、12.9%、9.2%と比較的低い。国際經常収支赤字はむしろ減少している。これらの数字を主な材料として観察できることは、サブサハラ諸国が上述した重債務低所得の国々の特徴をよく反映していることである。すなわち、サブサハラ諸国はマクロ経済危機の時代以降、Dの支払いをおくらせることにより国内貯蓄率を上回る国内投資率を維持しようとしたが、それによって実現できたGDPの成長率は1980年代前半に1.1%、後半に1.9%でしかなかった。この成長率はもちろん人口成長率（3.1%、3.2%）に追いつかず、1人当りGDPは70年代初め以来のマイナス成長の域を脱出できなかったのである。サブサハラ諸国では構造調整、長期開発による実体経済の再構築の必要性がことさら大きいと思われる。

(2) 構造調整

狭義の構造調整政策についても、われわれは世銀の考え方の基本的な一点について同意する。それは国際収支の持続的不均衡に陥った国の困難が、基本的には安定化政策だけでは解決せず、政策制度の次元で政府の行きすぎた経済への介入を排除すること、長期的にはその統制主義的経済体制を市場経済体制に置き換えることが必要だということである。しかし政府の行きすぎた介入とは何か、という短・中期の政策にかかわる問題の解釈について世銀とわれわれの間には意見の違いがあり、さらにそれに端を発して構造調整の処方箋に関してもアプローチの差がある。政府の介入が是認される範囲の違いは（表1の(3)欄）、開発経済学の基本仮説の違いに由来する。そのなかでも最も慎重な扱いを必要とするのは、（われわれが是認する）市場経済の低発達に由来する政府の介入のケースである。なぜなら、市場経済の発達・低発達には既述のように多くの段階差があるから、その各段階において（低発達の）市場経済を次の段階へと先導しまた補完するために選択され、あるいは工夫された政府介入のある特定的手段（制度・政策）は、市場経済発達の各段階において次々に役割を終えて新しい手段と交替してゆかねばならないからである。もしそのような交替が円滑にいかないときには、生き残った制度・政

策はよりいっそうの発展のための阻害要因となるかもしれない。したがって市場経済の低発達のゆえに政府の介入が是認されるケースについては、われわれは市場経済発達のしっかりした「発展段階論」を準備し、それを羅針盤として、各段階ごとに旧くなった制度を除去し、新しい制度を取り入れることに努力すべきである。旧くなった制度といっても、そのうちまだ有益な機能が残されている制度については、それを保存し役割を発揮させることが必要である。また新制度を取り入れるというとき、しばしばそれを現地に根づくよう育成強化する創意と忍耐づよい努力が必要である。

われわれの構造調整に関する政策の方策はかくて、第1節のわれわれの基本仮説において政府と市場との関係として説いたもの（政府による市場経済の育成強化）の実現手段に等しい。そしてそこでも強調したように、われわれの市場経済の育成強化策は、はじめから市場経済一般を対象として立案されるのではなく、市場経済の主要構成分野（表1参照）あるいは構造調整政策の政策分野ごとに策定されなければならない。そのさい先進工業国の経験および今日の途上国の発展環境の違いなどを充分に考慮に入れる必要がある。残念ながら今日このような市場経済の発展段階論の形成は甚だおくれていて、ガーリー＝ショウらの「金融的發展論」を例外として、そのための事実のスタイライゼーションも充分になされておらず、それがある程度されていても継起的発展の分析的意味づけないしは動因の分析はほとんど手がつけられていない。この研究を急いで進める必要がある。

〔補足説明〕

市場経済の構成分野ごとの制度的発展段階論の構築とそれによる発展段階ごとの市場経済の育成強化の処方箋の作成とは、われわれ自身の「構造調整」政策の核心部分である。ここで必要なことはそれが可能であることの実例を示すことである⁴⁹。われわれは実例として、第1節の27ページで約束した国有企業制度の発展段階論をとりあげる。主要な経験的資料は、世銀が最近一般途上国9カ国、計画経済国3カ国について、充分とはいえないものの、はじめて共通の枠組みで実施し、*Bureaucrats in Business*のタイトルで公表した国有企業改革の比較研究である⁵⁰。以

下では、主としてそれによりつつ⁵¹⁾、国有企業改革を主導した世銀主導の改革処方箋、改革の成績評価、およびそれに対するわれわれのコメントとして、国有企業の機能および組織の発展のスタイライゼーションとそれに基づく発展段階ごとの改革処方箋の示唆の各項について述べることにする。

(1) 世銀の国有企業改革処方箋

世銀の国有企業改革の政策は、1980年代以前においては（セクター貸付・プロジェクト貸付を通じて）技術および財務の視点から個別国有企業の強化、再建を図ることに主眼をおいていたが、80年代になってそれは次第にセクター・国民経済の枠内でのアプローチに変わった。現在通用している処方箋は3つの柱に分けて示される。

(i) 国有企業セクターの規模および包括範囲の合理化

企業経営の合理化は国有企業の枠内でも理論的には可能なはずだが、そのために必要な措置は実行困難であり、いったん成功しても持続できない。「民営化」が最高の手段とされる。そのステップとして“divestiture”（その具体的手続きに従って「売却・清算・合併」と訳す）が求められる。国有企業の範囲としては、直接生産的事業は排され、公益事業などの「自然独占体」に限られる。しかし現在までの国有企業の民有化の経験（1991年現在世銀グループは世界で50数カ国の売却・清算・合併を実施中）では、その手続きは予想以上に長い歳月を要し、それだけでいくと現在の国有企業の大半が引き続き残存するようになることを避けがたい。以下の手段はそのために追加的に必要となる。

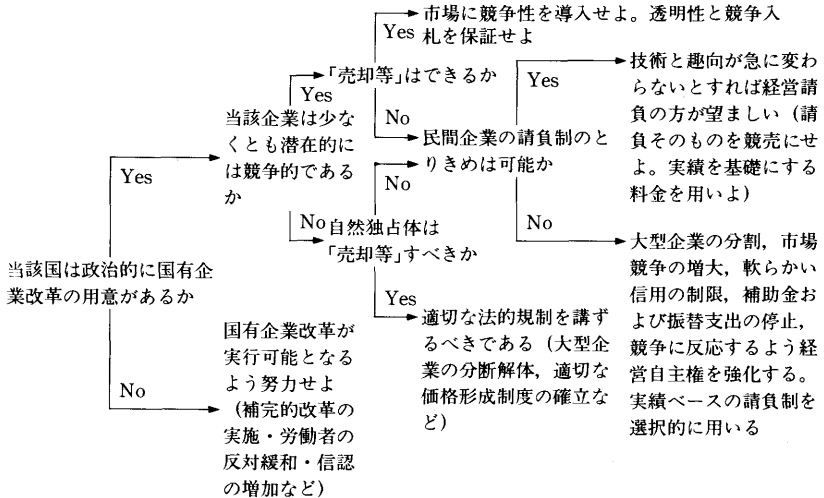
(ii) 国有企業が活動する市場的競争的環境の改善

第1にマクロ経済的改革を進め、取引の自由化、参入制限の緩和、大企業解体を図ること。第2に国有企業予算の「硬予算化」、第3に金融セクターの監督強化、金利統制緩和、政策金融の廃止、ついで銀行の参入制限撤廃・民営化など。

(iii) 政府と国有企業の関係の改善

基本的な狙いは一方で企業の自主権（autonomy of management）を拡大すること（命令を遵守するよりもむしろ創意をもって潜在的な機会を生かすようインセンティブをもたせる）、他方で所有者に対する企業の責任（accountability）を厳格化すること（企業活動の法的財務的枠組みの明確化、財務報告および管理システムの強化および監督機関の創設・強化などによる）である。そのための工夫として、政府と国有企業との間の「実績ベース請負責任制」、民間企業との間の「経営請負制」、民

表4 国有企業改革のデシジョン・ツリー



(注) 「売却等」は「売却・清算・合併」(divestiture) の略。

(出所) World Bank(1995)p.16.

有化される「自然独占体」の経営規制の明確化があることは前述した(第2節)。国有企業改革の課題としてはこのほかに個別企業の生産・財務上の「リストラ」の問題がある。国有銀行に対する直接の「不良債務」, 国有企業相互間の「三角債」などの処理はその一部であろう。しかし世銀の主たる関心が民有化にあるところから, それらについての一般的な議論は充分なされているとはいえない。

世銀の処方箋の中心的な筋道を示すものとして表4をあげよう。これはオペレーション・リサーチのデシジョン・ツリーの手法を使って, 国营企業改革の手順に関する世銀の考え方を整理したものである。ここにあげられた表は前述した世銀の最新の国有企業研究である *Bureaucrats in Business* からの引用である。その特徴は国有企業改革の成功の第1の必要条件として政治的な可能性の充実に求められていることである。これは国有企業の改革が, ほとんどの場合従業員の仕事(ジョブ)の喪失, 補助金の削減をとめない, 政府の支持基盤の弱体化を招来するゆえに, 政治的な実行可能性のあるなしが, 実際にはその不成功の最大の原因となるという観察に基づきとりあげられた。そのほかにとくに新しい論点はないが, それは世銀の政策が上の3項の政策のうちでいかに「売却・清算・合併」を通ずる民有化に重点指

向しているかを示すものとして興味深い。民有化が困難な段階の重点は民間企業との経営請負制の実施に向けられている。

(2) 国有企業改革の実績

World Bank [1995] はケーススタディの対象とした12カ国およびサンプル国有企業の研究を基礎として、以上の処方箋に従って進められた国有企業改革の成績評価を試みている。表5にその要点を集約した。トルコについては、調整が改革の実施直後に行われたため、結果の割引が必要だろう。World Bank [1995] が強調しているのは、国有企業改革の成功が大きい国ほど、「売却・清算・合併」がより徹底して行われていること、また予算制約の“硬化”および金融セクター改革の実施が進展していること、である。政府・企業間の関係の改善措置は多くの国が改革の総体としての成功度いかにかわらず実行しており、両者の成功度の間の関連は薄い。それ自体としてみると、民間企業との「経営請負制」の成功率が高いが、その採用の事例数は少なく、業種も限られている（ホテル、食糧、給水など）。「実績ベース請負責任制」は32カ国で行われているが、実績向上に対する企業幹部へのインセンティブが小さく、成績は貧弱である。表注に示したように、ここでいう改革一般の成績は、財務成績、TFP 成績などの総合指標で測られていて、民有化の指標とは別である。この表で注目すべきことは、国有企業改革の総合成績指標の大小が、概ね同じ表に示した1人当りGNPの大小と併行していることである。これはさきに、世銀の構造調整プログラムの総合成績についての自己評価で得られた結論を想起させる。それはその成績が中所得国においては概ね良好だが、低所得国、とくにサブサハラ・アフリカにおいてはよくないということであった⁶²。ここでもトルコを例外として、中所得国と低所得国を比べると、前者は後者よりも①民有化の進展が速く、②国有企業として残る企業についても財務・生産性などの総合成績が優れ、③また法人化、硬予算化などの成績も相対的によい。この帰結もまた、世銀の国有企業改革の処方箋が上位中所得国に対して高い適応性のある画一的な構造になっていることにわれわれの注意を喚起する。

(3) 金融改革との相関

World Bank [1995] の参考論文のひとつに国有企業改革と金融セクター改革の関係を問う研究があり、上記と同じ9カ国（一般途上国）の比較研究から関連のある結論を導いている（Demigüç-Kunt and Levin [1994]）。結論の第1は「初期的に金融システムの発達した国では、国有企業はより成功的に進められている」という

表5 国有企業(SOE)の民有化・改革の進展——世銀のケーススタディ3カ国の実績

改革の成績がよい国 ²⁾	1人当りGNP(米ドル, 1978-91年, 移行経済は1991年)		SOEの付加価値 ¹⁾ ÷GDP(%)		SOE(工業)の付加価値÷工業GDP(%)		改革の内容	
	売却前 ¹⁾	売却後 ¹⁾	売却前 ¹⁾	売却後 ¹⁾	売却前 ¹⁾	売却後 ¹⁾	民有化・法人化	硬子算制約化の成否
チリ	1,784	8.0	39.0	40.0	0	0	鉱山を除きほぼ民営化	成功
韓国	2,872	10.2	10.4	15.5	8.1	8.1	企業・銀行のかなりが民営化	ある程度成功
メキシコ	2,324	8.4	17.2	5.8	5.0	5.0	民営化成功	成功の方向へ
改革の成績が中位の国 ²⁾								
エジプト	594	32.8	38.9	72.2	57.8	57.8	法人化が大部分。未成功	いまだ成功せず
ガーナ	384	10.7	10.6	27.1	n.a.	n.a.	44企業の売却等	軟子算
フィリピン	639	3.0	1.7	0.3	0.6	0.6	元米SOEがわずか。民営化へ	軟子算
改革の成績が良くない国 ²⁾								
インド	286	13.8	11.1	13.3	18.2	18.2	法人化未完了	軟子算
セネガル	519	n.a.	10.3	1.6	2.6	2.6	法人化・民営化未完了	軟子算
トルコ	1,324	7.2	7.3	18.8	14.3	14.3	法人化・民営化未完了	軟子算
移行経済 ³⁾								
中国	315	n.a.(18.1) ⁴⁾	n.a.(14.6) ⁴⁾	80.0(44.4) ¹⁾	53.0(37.2) ⁴⁾	53.0(37.2) ⁴⁾		
チェコ	2,254	80.0	95.9	n.a.	n.a.	n.a.		
ポーランド	1,967	52.5	71.4	n.a.	n.a.	n.a.		

(注) 1) 「売却等」とあるのは「売却・清算・合併」の略。これは「divestiture」として総称されている。World Bank (1995) table 2-3では「民有化」と同義で用いられている。

2) 国有企業改革の成績は、国有企業の財務成績(販売収入に対する純営業利潤の比率、あるいは税引き前利潤率)、生産性(TFPを含む)および貯蓄-投資の差額の3項の指標(1982-85, 86-91年)の総合により評価している。改革の成績は「divestiture」の範囲の大小、それによる民有化の成績によってもまた評価されねばならないが、その成績は国有企業の以上3項指標による成績と順相関しているという。

3) 以上3項指標による改革成績の評価は、中国については生産性はよくない、財務成績はよくない、全体としては、「mixed performer」である。他の両国は改革開始が最近であり、国有企業改革が他の改革と入り組んでいて判定が難しい。しかし印象的には、最近の改革成果は優れている。

4) 従業員タームの比率。売却前は1978年、売却後は1993年。

(出所) World Bank (1995) table 2-1, 2-2, 3. ただし, 4) は「中国統計年鑑1994」, 「改革内容」の「法人化」についてはDemigüç-Kunt and Levin(1994)による。

表6 国有企業(SOE)改革と初期条件としての金融システム——サンプル9カ国

	SOEの改革 時期	①M ₃ (M ₂) GDP	②株式市場 上場株式 額/GDP	③民間ノン バンク金 融機関の 比重	④改革前の 商業銀行 の所有制	⑤銀行民有化
I. 金融システムの発達した国						
OECD		72	41	38	大部分民間	
韓国 I	1981-83	39	10	30	大部分国有	国有市中銀行民有化完了
II	1983-85	40	8	32	70%民間	
III	1986-	42	6	33	70%民間	
メキシコ I	1983-87	39	6		100%国有	民有化はII期の終り
II	1988-93	39	6	15	100%国有	
チリ II	1985-70	38	22	23	大部分国有	民有化は1975-77に
II. 金融システムはかなり低発達						
チリ I	1974-82	33	5	僅か	100%国有	民有化は1975-77に
エジプト	1980-	57	n.a.	僅か	50%以上国有	始まったばかり
トルコ	1980-	32	20	僅か	50%国有	未着手
インド	1980-	36	4	なし	90%国有	未着手
III. 金融システム低発達						
セネガル	1978-	24	n.a.	なし	大部分国有	1989年各銀行の政府 所有比率25%以下に
ガーナ	1987-	16	n.a.	なし	大部分国有	未着手

(出所) Demirgüç-Kunt and Levin(1994).

ことであり、第2は、「大規模な国有企業改革を企てている国では、併行して本格的な金融システム改革が実施されているとき成功率が高い」ということである。金融システムの発達度は表6の①, ②, ③欄の総合評価で測られる。M₃はブロードマネー(M₂)に郵便貯金・信託などを加えたもので、ガーリー=ショウらの“financial deepening”の指標とされてきた。それは今日の途上国では低所得国から中所得国にわたる広い領域で金融的発展の中心的課題である。②欄は株式市場発展の指標であり、金融仲介業の発達指標では捉えきれないリスク管理、情報処理および「コーポレート・ガバナンス」などの金融的サービスの発達度を測ることができる。民有化はこの市場が出現して国有企業が上場されることによって促進される。

③欄の民間ノンバンク金融機関は商業銀行の民間企業金融を補完するものであり、この比率は金融システムのいっそうの深化を示す指標だとみなされる。他方で金融システム改革の進展度は、利子率自由化、政策金融緩和、金融仲介業に対する政府の直接管理の緩和、監督能力強化、民有化ないし民間金融機関の相対的強化を通ずる銀行セクターの民有化比率拡大などにより測られる。表6では最後の④、⑤欄の指標により金融システム改革の進展が示されている。

以上で明らかのように、この項の結論、すなわち金融的発展の大小ないし金融改革の進展が国有企業改革の成績のよしあしと密接に相関しているということは、国营企業改革の成績のよしあしとその国の所得水準の大小と密接に相関しているという前項の結論と一繋がりに連なっている。金融的発展の最高段階（株式市場発展）と国有企業改革の先進的手段（民有化）とが上位中所得の発展段階においてはじめて補完的關係に結びつくということは、この一連のつながりのなかの一部である。世銀の構造調整政策の基準が高位中所得国に視点を据えたために生じた帰結が、この項ではいっそう具体的に示されるのである。

(4) 国有企業発展の段階論

世銀の画一的な国有企業改革の処方箋に対するわれわれの代替案は、本文で述べたように、途上国の国有企業発展に関して歴史的経験を主要な根拠とする段階論を準備し、その段階ごとに次の段階に移行するための中心的小および補完的条件を明らかにすることによって立案可能になる。きわめて暫定的には次のような発展段階をスタイライズすることができよう。

(i) 国有企業出現の早期段階の「家産制」企業

「家産制」(patrimonialism)とは近代以前の国家統治形態のひとつの型を示すマックス・ウェーバーの概念であって、首長が国家統治のために部分的に行政幹部に譲渡した権限が私権化し、その管理下におかれた公的財産が彼らの私的財産となる傾向をもっている国家のことである。途上国の多くにおいて設立された国有企業が、建て前は国有であっても実際には少数の指導者の家産となり、その事業は公共目的のためよりはむしろその官僚が一族郎党に職と収入を与えるための手段とされたことは、“早期”の国有企業に「家産制」の形容詞をかぶせることをふさわしいものにして⁵³ (そこでは指導者、幹部の頭のなかで公私の別が明らかでなく、大衆もそのことに疑惑をもたない)。タイでは1932年の立憲君主革命以後、金融・商業・製造業の領域での国有企業設立が続き、50年代のアメリカおよび世銀の援助開始に

さいしその介入によりようやく歯止めがかけられた。この国有企業が外国および華僑の進出に対する経済的ナショナリズムを建て前とするといひながら、実際には立憲革命を主導した軍人指導者たちの政治基盤固めのための「家産」にはかならなかつたことは、世銀が支援した研究プロジェクトのなかで詳細に記録されている⁵⁴。家産制国有企業の優勢は1930、40年代の中国、60年代以降のフィリピン、インドネシアについても知られている。これらは「慣習経済」的要因の残る途上国国有企業のひとつの典型的組織形態だといえよう。

(ii) 政府主管当局（ライン・ミニストリー）への従属型

新興独立政府が設立した多くの国有企業は、法的形式のいかんを問わずこの型であるといえよう。与えられた業務指令をどうして実現するかが課題であり、そのためにも財務的な損失が出て財務利益が生じたときと同様に、企業の成績には関係しない。したがって経営改善の意欲が内部から発生することはない。この型が家産制企業の型とどのような関係に立つかは明らかでない。しかし実際にこの型も慣習経済の要因に影響されている。主管当局と企業幹部の間にはしばしば“なれ合い”の関係が生じ、他方企業はその内部関係において幹部と従業員とのむらな生活共同体となる傾向がある。企業と地域社会との間で、後者が前者に各種の分担金を請求し、前者がそれを支払わねばならない慣習さえ、中国では普遍的である。

(iii) 経営自主権強化の段階

企業にできるだけ広範囲に経営上の決定権を与え、同時に経営成果に対して自ら責任を負わせることによって企業の生産性と収益性を高める仕組みが備わっていくのが、「経営自主権強化の段階」である。この段階の特徴として主管当局と企業との間で実績ベースの経営請負責任制が広く実施されていることは前述のとおりである。中国では企業改革の出発点において、主管当局の経営上の決定権の“下放”と上納利潤の留保をあわせて進める制度（「放権譲利」）が導入されたが、やがて各種のバリエーションをもつ経営請負責任制に大部分切り替えられた。バリエーションの一方の極には投入・産出・投資・技術など細部にわたり規定した請負があり、他方の極には利潤額ないし利潤増額の単一指標しか規定していない請負がある。それらは求められている企業の経営自主権の小さな段階から大きい段階への推移を代表している（森本〔1995〕）。1993年の条例では経営自主権の内容は14の項目に分けられたが、その実施状況に著しい程度差があることが政府（国家経済貿易委員会）の調査により明らかになっている。この差異は、企業の側の経営組織・能力の成熟度、慣習か

らの訣別度、政府・社会の側での企業観の変化などによるものである。

(iv) 所有と経営の分離

企業経営自主権強化の過程において、それだけで解決しえない問題の所在が認識される。それは企業の利益分配にさいして、経営者・労働者の報酬増を要求するものはいても、企業の資産の保全・増殖のための分配を要求するものがないという事実である。この問題の解決に対してモデルを提供したのは英米流の近代的法人制度（典型的には有限株式会社制度）であり、そのもとで確定された法人財産の所有と経営の分離、所有者としての株主とその代理人としての経営幹部の権利と義務の分担が行われる。政府は株主の1人として、しかし事実上は、おそらく当分の間決定権をもつ大株主として、株主総会における企業の人事、政策の決定に干与、ないしそれを支配する。中国当局は請負制による経営自主権の強化、国営企業の能率増進に限界があるとみて、1993年末このような近代法人制度に移行する方針を決定した⁵⁹。しかしその実行は遅れている。

(v) 民有化

「売却・清算・合併」を通ずる国有企業の民営化が自発的な過程としてどの段階に入るか、定かではない。所得水準が高く、かつ資本市場のかなり発達した途上国の多くで、民有化が法人化の過程を経ることなく進められていることをわれわれは上にみた。その他の事例（とくに東欧・ロシア）ではそれは政策的に行われた。しかしそれはまだ成功していない。

(5) われわれの処方箋

以上の段階論は、われわれ自身の国有企業改革処方箋を提示するという目的からはまだ完結していない。われわれはまだ継起的段階の呼び名をあげ、それぞれのもとの中核的企業・制度の中味については概要を述べただけである。さらにそれぞれの段階で必要な人材の数と質、人々の新制度に対する意識、さらには各段階の補完的成立条件としての各種市場の整備、必要な技術・装備施設、マクロ経済の安定性、契約・財産を保護するための諸ルールなどについて明らかにせねばならない。これらの準備が整えば、われわれはそれぞれの段階にある国に対して、それよりも1段階あるいは2段階先の段階の成立のための諸条件をわれわれの処方箋として提示することができよう。

(6) 中国・ベトナムの処方箋

上記の望ましい処方箋の具体例として、中国およびベトナムをとりあげよう。世

銀は中国の国営企業改革の方向として中国自身が方向決定している法人化・株式会社化をできるだけ急速に実施することを求め、ベトナムについては政府が戦略的重要産業とみなす部門を除くすべての企業をできるだけ早く「売却・清算・合併」により民有化することを求めている。両国の国有企業をとりまく情勢について詳しい情報が得られるまでは暫定的な評価でしかないが、われわれは一部の先進的企業を除いて両国の国有企業の現状は、段階(iii)の内部において経営自主権の強化充実を図っていかねばならない段階にあると考える。

中国における国有企業改革の進展状況を示す情報のひとつは上述の国家経済貿易委員会調査である⁵⁶⁾。それによると1992年条例が規定した14項目の国有企業経営権のうち、調査対象企業の80%以上においてすでに実行されているものは生産・経営政策決定権、製品・サービス価格決定権、製品販売権、原材料購入権の4種。その50~70%で実行されているものは、投資決定権、留保利潤処分権、資産処分権、他企業との合併経営、合併の決定権、賃金・奨励金分配権、企業内部組織決定権。その30~50%でしか実行されていないものは、従業員の採用・解雇、就業条件の決定権、人事管理権、輸出入権、「攤派」(企業外からの人力、物力、財力の拠出要求をいう)を拒絶する権利である。成績が最低のものは最後の両項である。この調査結果は、改革開始以後国有企業の生産性(とくに「全要素生産性」が着実に上昇しているにもかかわらず、財務成績はむしろ悪化しているという事実⁵⁷⁾、また国有工業企業の生産コストは1980年代を通じて低下しているにもかかわらず、総コストは福利費、住宅費および社会負担を含む一般管理費の増加により上昇しているという事実⁵⁸⁾と整合的である。これは国有企業改革の重点が経営そのものに向けられねばならず、そのためにはこれまで「漸進主義」の改革のもとで寛大に扱われてきた予算上の直接間接の補助金支出、銀行信用発出についての本格的見直しがまずなされねばならないことを示唆している。国有銀行への巨額の不良債務の処理も急がねばならない。他方では、国有企業改革による過剰人員の整理が大きな社会問題を生み出す可能性に対しても対処しなければならない。現在の都市失業者数は都市人口の3%にすぎないが、国有企業の過剰人員が整理されれば、その比率は10~15%かた増加するといわれる。これらは現段階での国有企業改革の進展のための中心的・補完的条件の一部をなすものである。

ベトナムの国有企業改革は、一見すると中国よりもかなり進んでいるかにみえる。第1に、1991~93年の間に行われた「国有企業再登録」を中心とする再編制は、事

実上大幅な「売却・清算・合併」措置であり、約2000の企業が清算され、約3000が合併された。現存する7000企業に対しては、財政・金融政策の厳しい引締めにより（財政による補助金はほぼ全廃、赤字企業への銀行信用の禁止）、事実上「硬い予算制約」が実施されている。主管当局との関係も、複雑な指標を用いる請負制度でなく、利潤税（企業利潤を税ベースとする）および取引税（企業総収入が税ベース）という統一税率での納税義務を負い、その実現により成績が評価される仕組みである。他方、国有工業企業の財務成績を示すデータは公表されていないが、生産統計では、集計的にはよい成果をみせている。財政収支の改革に対する国有企業の貢献も大きい。

しかしこれらの成績に対しては一連の留保を要する材料があげられる⁵⁹。第1に「硬い予算制約」の実現は、今なおきわめて低い（純）貯蓄水準および累積債務による高率の元利払い義務の制約のもとに選択の余地なく採用された緊縮的財政・貨幣政策の帰結である。第2に企業の実績評価制度は先進的のようだが、実際には主管当局のほか地方政府を含め多種の機関から多岐にわたる指令をうけている。第3に、企業成績（とくに民間企業と比べるさいに）は、独占体のさいの価格形成方式、重要国有部門での高率保護、外国企業との合併相手が国有企業に限られていることなどにより実力以上の値を示している。最後の国有企業の生産性、技術革新の成果については、中国で伝えられるような向上を示す個別、具体的データが出されていない。企業は「硬い予算」からくる経営の困難を、かなり思い切った余剰人員の淘汰や現職人員の給料削減にshawよせすることにより凌いでいるように思われる（ベトナムの国有企業の従業者数は1988年の271万人より一貫して減少し、94年で174万人となっている）。ベトナムでも国有企業改革の現段階は、企業経営能力充実のために中心および補完的条件を整備する段階であり、現在のところではその道は中国におけるより厳しいように思われる。

(3) 開発

「構造調整」によって市場経済制度への改編が始まり、投資能力が増強するとしても、途上国では直ちに工業国に比肩できる市場経済制度や資本蓄積のメカニズムができあがるわけではないから、世銀が想定しているように「開発」は市場の働き（インビジブル・ハンド）にまかせるというわけにはいかない。開発のためには、政府の介入によるインフラの投資（物的インフラやソフ

ト・インフラとしての人的投資)のほか、産業政策の必要性があげられる。しかしより基本的なことは、各途上国の資源賦存や発展段階にふさわしい経済開発の道筋を特定化して、貯蓄、投資資金の流れをそこに誘導することである。その特定化のために役立つのは、国民経済レベルの開発モデルである。現代低開発国に典型的な2つの代替的开发モデルとして、前節では人口稠密で可墾地が残されておらず、新たに工業部門を育成して農業からの労働力人口の移動を図ることが開発の基本的な道筋となるような経済での開発をモデル化した「二重経済的發展理論」(ルイス)、および未開墾の土地が広大に残されており、足りないのは労働力だけであるような経済での發展をモデル化した「一次産品輸出經濟的發展理論」(ミント)をあげた(いずれの模型の場合にも最近までの新しい経緯をとり入れた「拡大バリエーション」がある)。開発に関する戦略はこれらの模型を参照することによって援助対象国ごとにより有効に特定化することができる。この助言は経済システムの違いを超えてあてはまる。

[補足説明]

(1) 特定経済開発モデルの必要性

この開発の項の重要性については、すでに本節の1.世銀の基本戦略の(3)開発の項の補足説明で大筋の記述を行った。また、特定経済開発モデルを「開発」の戦略策定にさいし活用する必要については、私は石川〔1991〕でまとめた形で述べている⁶⁹⁾。

(2) 重債務国の債務削減の効果

ここでは、長期戦略の成功が多くの中所得国において安定化の成功の最終的な鍵を握っているというわれわれの主張を裏書きするものとして、国際援助コミュニティの最近の大きな動きである重債務国の債務削減の成果について一言コメントしておきたい。周知のように、1980年代に悪化した途上国の債務危機は、それが商業銀行からの借入に由来している中所得国のケースについてはアメリカ財務長官(ブレイディ)の構想に発する「債務および債務サービス削減措置」(DDSR, 1989年)などにより、また公的債務に由来している低所得国のケースについては債務国政府で構成するパリクラブによる「トロント・ターム」(88年)、「拡大トロント・ターム」(91年)などによる公的債務削減ないしより有利な条件によるリスケジュールによ

って救済されることになった。その効果はどうだったのが⁶¹⁾。

(i) DDSR については1994年9月までに中南米を中心とする12カ国の削減措置が完了した。この構想の“革新的”な特徴の一面は、それをIMF、世銀およびドナー諸国が支持し、かつ債権商業銀行の足並みを一致させることによって、国際的な債務のセカンダリー・マーケットを通ずる累積債務の処理ではフリーライダー問題のため実行できなかったような割安な額面価格および総額において債務削減ができたということである⁶²⁾。削減の対象となった商業銀行債務の額面価値は1929億ドルで、実質的な債務削減額はその32.5%、625億ドルに及んだと推定されている。これらの国々の危機はひとまず去り、DDSRは成功だったといわれる。すなわち重債務中所得国全体でみて、資金のグロス・フローのなかから元利払い額を控除したネット・トランスファーの額は1982年以来マイナス値をつづけていたが、91年にいたって久しぶりにプラス値を取り戻すにいたった。しかしDDSRの成功につづいて資金のネット・フローおよび債務ストック総額は再び上昇の途を辿りはじめた。それはDDSRが、それに参加する途上国の資格条件として、IMF・世銀の承認する構造調整プログラムの実施を求めるだけで、長期開発の領域に踏み込むことにより事態の根本的改善を図ることをしなかったことと関係がある。1994年に発生したメキシコのいわゆる為替レート危機は、この意味でのDDSRの限界が示されたものであろう。メキシコは1982年の債務危機をIMF・世銀の構造調整政策で克服したといわれたが、わずかに2~3%というGDPの低成長率と高率インフレ、それに巨額の経常収支赤字とそれらを専らアメリカからの巨額の資本流入で賄う脆弱な経済構造から脱却することができなかった。

(ii) サブサハラ・アフリカを主とする重債務低所得国の場合は、債務削減・リスクジュールの効果は遥かに限られたものである。その実質債務削減額を削減プログラムの形態ごとに知ることは難しいが、世銀発行の*World Debt Tables 1994-95*によってみると、1989年から93年にかけての累積債務削減額は85億5000万ドルにのぼった。そしてその間に債務ストックの純増となる資金ネットフロー(net flows on debt)は累積額で238億4000万ドルに増加し、延滞利払いの累積額もまた189億3000万ドルにのぼった。したがって債務ストックはこの間も絶え間なく増え続け、「債務危機」を持続深化させたのである。トロント・ターム、拡大トロント・タームにおいてもその恩典に参与できる条件はIMFのプログラムを受け入れることであり、長期開発への本格的取り組みではない。しかしサブサハラを含む重債務低所得国においては、

既述のように「債務危機」の背景である巨額の元利払いそのものが長期開発のための公共投資の資金源をほとんど喰い尽くしているものであり、はじめに現存債務ストックの大幅削減を実現しないことには長期開発への取り組みを始めることはできない。さらにサブサハラにおいては開発の課題そのものが深刻である。それはこの地域が開発モデルとしては本来一次産品輸出国型でありながら、高い人口増加率の維持のために、事実上前述したミントの「成長トラップ」にはまったままの状態にあり、その上に耕地の砂漠化と森林の破壊という資産の取り崩しが重なって、1970年代半ば以来の持続的なマイナス成長をもたらしているからである⁶³。このように困難な諸条件に取り囲まれているが、重債務低所得国の集中するサブサハラではあらゆる手段を講じて長期開発問題を解決することなしには、安定化はありえないと思われる。

第4節 世銀の開発戦略見直しの動き——結論にかえて

以上において、われわれは安定化、構造調整および長期開発の3大課題をワンセットとする近年の新しい国際協力政策について、世銀のアプローチと対比させつつわれわれのアプローチを明らかにすることを試みた。世銀のアプローチは1970年代頃からほぼ一貫して、新古典派的な途上国経済の理解を土台とし、さらにその理論の枠組みに沿って援助戦略を見出そうとするものであった。われわれのアプローチは、途上国経済が主として市場経済の枠組みの未形成と慣習経済、慣習政治の残存のために、その新古典派的理論による理解が困難であることから出発し、途上国経済のより現実的な理解とより現実的な援助戦略の策定のために、市場経済の発達プロセスに焦点をすえた新しい分析枠組みの形成に努力しつつ、さしあたりは世銀の戦略に是々非々の補正を加えつつ進むことを主張するものであった。

たびたび反省させられることだが、このように述べると世銀の戦略はいかにも硬直的であり、またすべての部局、スタッフにおいてそれが統一的に受け入れられているように見える。現実には、それはあたっていない。世銀ほ

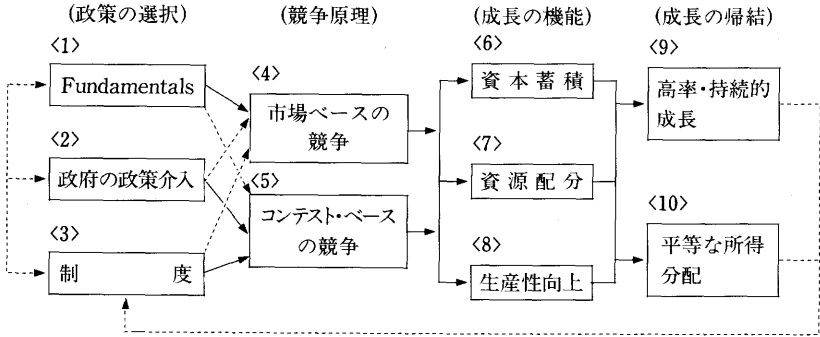
どの大きな機関ともなれば、あれこれの個人的意見があり、異なった現場での異なった方針があってもおかしくない。しかしそれらは世銀の中心にあってその政策を統べている新古典派のパラダイムのうえに築き上げられた壮大かつ緻密な政策体系に対しては、ほとんど影響を与えるものではなかった。他方においてそれらの個人的な意見や提案が非常にすぐれたものであったとしても、今度は逆に、それを受け入れることは整合的に組み立てられた既存の政策体系の他の部分に影響を与えるおそれが生じ、簡単にそれを受け入れることができない、ということもあろう。世銀の新古典派的な政策体系はこのようにしてほとんど不動という印象を与えてきた。

しかしながら、昨今このような世銀の政策体系に新しい変化がみられ、それらはこの報告でみた世界戦略が見直される可能性を示唆しているようにみえる。変化の片鱗はすでに本章の世銀戦略の分析のなかにもみられるが、より明確には世銀自体によってここ1両年の間に行われた東アジアおよびサブサハラに関する調整政策の調査の報告書のなかに現れた。*The East Asian Miracle* (以下 EAM と略す) および *Adjustment in Africa (AIA)* がそれである。この最終節はこの2つの報告書のその側面に焦点をあてることによって上述の私の結論の補強を企てようとするものである。

1. *East Asian Miracle* の新しい点

1993年発表のこの報告書は、従来世銀の開発(援助)戦略が不賛成を唱えてきた国家の強力な市場介入が東アジア(北東)3カ国の高度成長においては積極的役割を演じているということを確認したが、しかしそのことは東アジアにおいて高度に人材開発が行われ、かつ市場経済環境がよく整っているがゆえに成功したのであって、その他の途上国にはあてはまらない、東アジアの成功はしたがって例外的なできごとである、と主張した。したがって一般的な政策論としては、第1, 2節でみた途上国の開発プロセスについての世銀の基本仮定およびそれに対する世銀の基本戦略はこれまでどおり世銀の基

図4 東アジアの成長理解の機能的枠組み——世銀『東アジアの奇跡』



(注) Fundamentals：安定的マクロ経済・高水準の人的資本・金融システムの健全化・価格の歪み是正・外国技術への開放・農業発展。
 政府の政策介入：輸出プッシュ・金融的抑圧・政策金融・産業政策。
 コンテスト・ベース競争：輸出信用・投資の調整・情報交換。
 制度：テクノクラートの政治からの遮断・高水準の公務員・モニターリング。

(出所) World Bank [1993] p.88.

本的立場であり、変更の必要はないとみる。以上は私の1994年論文で述べた“EAMの結論”のエッセンスであった。

しかしよく考えてみると、このEAM報告はその結論部分だけでなくそれを導出するいくつかの箇所において、世銀の思考に大きな改訂が行われつつあることを示唆しているといえる。報告の内容そのものについては前掲1994年論文での解説に譲り、ここではこの新しい観察の要点を記す。

(1) EAMは上述のように国家による市場介入政策の成長への貢献を是認するにあたって、それが他の成長要因とどのような関係におかれるかを明らかにするためにひとつの参照枠組みを用意した。EAMはこれを「東アジアの成長を理解するための機能的成長枠組み」(functional growth framework)と名づけている。その構造は図4のように要約される。その中心には資本蓄積、資源配分および生産性向上という、開発を可能ならしめまたその成績を決定する3つの機能的要因の関係がおかれている。枠組みの他の柱として、開発のために、諸資源・諸投入、諸要素をさまざまな仕方で動員する補完的、あ

るいは代替的な政策・制度があげられており、政策制度のなかでは、それを実施するためのいくつかの競争原理が抜き出して記述してある。枠組みのいまひとつの柱として、「成長の帰結」としての成長および平等化の成績があげられている。以上の3つの柱は、政策・制度の選択の善し悪しが、機能的メカニズムを通して判定せられ、成長・平等化成績として表示されるという関係にある。

(2) 前掲1994年論文でかなりの程度ふれたが、EAMはこれまで東アジアの高度成長の背景としての公共政策について3つの異なる解釈があり、自らはそれらを総合するより高次の立場に立つものだと述べている。3つの解釈というのは、①新古典派のレッセフェールの立場（世銀の1980年代までの立場）に沿う政策をとったことによるとするもの、②高度成長が market friendly アプローチ（政府が市場機能促進的な投資、環境整備のために積極的役割を演じること）に沿うことにより達成されたとするもの、および③修正主義（高度経済成長が主として国家介入によったという主張で、EAMによる命名である）の3つである。この枠組みでいえば、①の新古典派的解釈は、政府が政策面では積極的な措置をとらず、主として図4の〈4〉の市場ベースの競争に経済を委ねることで高度成長が実現したと考える。②の market-friendly アプローチは、市場ベースの競争が“fundamentals”に属する政策〈1〉の実施により強化されたと考える。その政策としては市場の働きを助けるための3項（マクロ経済的安定、有効な金融システムの確立と価格の歪みの縮小）および市場が能率的に作動するための必要条件としての2項（高率の人的投資、外国技術導入の自由化）があげられる。これらは静学および動学的の双方の意味で「市場の失敗」を救済しようというものにほかならない。つぎに、③の修正主義的解釈は政府の選択的な直接市場介入が直ちに成長機能に働きかけ、実効をあげたとみる（〈2〉）。後述するコンテスト・ベースの競争という考え方はない。政府の選択的介入の内容としては、輸出促進、金融抑圧、政策金融および業種別までおりた産業政策があげられている。

(3) これらに対して EAM がそれ自身の総合的な立場として示すものは、

同じ図4でいえば、「政策の選択」および「競争の原理」の2つの欄に示された5つの項目の全部を包括する分析方法をとることである。これら5項目のなかでまだ説明を加えていない項目が2つある。そのひとつは「制度」(〈3〉)だが、それは市場を通ずる場合と直接介入の場合の双方を含む「政府の介入」、および直接介入のさいに必要な手段とされる「コンテスト・ベースの競争」が有効であるためには政府官僚が高い能力をもっていること、政府官僚のテクノクラシーが政治から干渉をうけないこと、および政策実施についての監視が適切に行われること、などの制度的装置が選択されることを指す。他のひとつは「コンテスト・ベースの競争」(〈5〉)だが、その説明のためには多少込み入った手順をふまねばならない。

①まず前述の「政府の政策介入」を自らの総合的立場の一部として認めるとき、この報告はそれを正当化するものとして、新古典派の「市場の失敗」のケースとならんで、新しく「調整の失敗」(coordination failure)と呼ばれるケースをあげる。「調整の失敗」における「調整」とは、経済が最適の配分と成長を達成するために各経済主体が相互に相手の活動を知るべく情報を伝達してその共有を図り、また個々の生産者が規模の経済や外部経済の内部化による利益を享受するために投資計画の相互間での協調を図ることなどを指す。このような目的のために市場メカニズムが果たしうる調整機能は限られたものであり、その結果現れる「調整の失敗」を救済するのは政府の役割だというのである。「調整」の他の形態としては、資本市場・金融市場における情報の非対称性により貯蓄・投資水準がサブオプティマルになるさいに政府が直接介入して政策金融を行うことが含まれる。

②しかしこれらの「市場の失敗」および「調整の失敗」を救済するために、政府が市場メカニズムを用いて目的を達成しうる範囲は限られており、そのさいより直接的な介入手段が選ばれることが正当化される。ただし調整方法のうち民間経済主体相互間の協調関係を助長する方法は、民間の「共謀」をもたらし、競争を限定し、また政府・業界の癒着を生み出すおそれがある。したがって、「協調」の半面において「競争」が維持される装置がなけれ

ばならない。「コンテスト・ベースの競争」とはこのようなメカニズムとして、東アジアで誕生し、活用されたのである。

③「コンテスト・ベースの競争」が行われるためには、コンテストのルール (rules)、報償 (rewards) および審判者 (refrees) が決まっていることが必要である。ルールとは何がコンテストの目標であるかということ (たとえば輸出の受注、輸出成績の向上、産業合理化の特定目標の達成など)、報償とはコンテストの勝者に対して与えられる非価格的な「賞」が何かということ (たとえば、輸出成績の向上については信用・譲許的信用へのアクセス、政府系金融機関による優遇金融、輸入関税減免、外貨優先割当など) である。コンテストの目標達成はそのまま国家の政策介入の目的達成につながる。審判者は政府省庁・政府銀行などである。

(4) 東アジアの諸国で実施された政策およびその手段方法はこのように (5つの大項目とその中味の小項目をあわせて) きわめて広範にわたるが、各国共通して実施された共通の政策ミックス (手段も含め) は何かというとそれを見出すのは容易でない。東アジアの特徴はむしろ、各国が状況に応じて選択すべき政策ミックスを変えていったことである (ただしその目的は不変であり、また政策の合理性を判定する経済原理の中心的メカニズムも同様に不変である)。このような政策変更のフレキシビリティとプラグマティズムも東アジア独特のもので、他地域にはみられない。

(5) 以上の考察の結論として、EAMが示唆している世銀の開発認識および開発戦略についての新しい考え方の傾向は次の3点に要約される。

①最も重要なことは、コンテスト・ベースの競争を手段のひとつとする政府の市場への直接介入が、途上国の平等化をともなう成長のための必要条件のひとつとして認められたことであろう。政府の介入が実際に持続的開発をもたらすために貢献したのは、東アジアに限られるが、その説明として、(i) 市場経済には「調整の失敗」がつきものであること、(ii) それを避けるために政府が政府と民間、民間と民間の間の「協力」、 「調整」に乗り出すことが必要であること、また(iii)それが汚職や共謀をもたらすおそれをなくするために「コ

ンテスト・ベースの競争」が必要であること、などが主張されていることは政府の直接介入がすでに東アジアの地域的枠を超える一般的な必要条件であることを認めていることにほかならない。

②図4の大項目のひとつとしての「制度」についての議論は、EAMでは、それが東アジアで政府介入の成功の支えであったが、他地域では成功をみないだろうことの根拠として展開されている。しかしEAMのいう「制度づくり」はそもそも政府が市場メカニズムを通じて「市場の失敗」を補うべく市場介入するさいの基礎条件を創出するものであり、第1節の1でみたように市場経済制度を成立させ、またその発達度を測る尺度ともなる4大要因のひとつである。したがってこの議論は、地域間の差異をこえて、市場経済の発達度の違いが持続的開発の成否に影響することを認めたことに等しい。他方ではこの議論は「制度づくり」がどのような手段によって進展するかという市場経済の「育成」「強化」についての政策処方箋について示唆を与えている。その処方箋は高い能力水準の公務員の養成、そのテクノクラートとしての活動を妨げない政治体制の確立などであり、人的投資の増加がその基本的な土台づくりとなる。

③「情勢変化に応じての実務的、弾力的な施策改訂」という特徴づけの含意は多義的であり、絞りにくい。しかし情勢の変化ということが開発段階の進展や、政策立案の学習の積み重ねなども含むことは確かであろう。そうであれば、従来の画一的政策処方箋の（政策改訂条件としての）発出はやり方として改めねばならない。また政策ミックスの選択肢のなかに政府の政策介入を含めることも許容するということであろう。ただしそれがどのような情勢変化により違った趣の選択肢となるかは検討しなければならない。

2. *Adjustment in Africa* の “rethinking”

AIA は安定化・構造調整および長期開発の成績に関して東アジアとの対極にあるサブサハラ構造調整の帰結を代表的な29カ国のデータを用いて考

察したものである。サブサハラ諸国は長期開発の視点からはその平均1人当たりGNPの水準が1970年代以来持続的マイナス成長をつづけていること、安定化の視点からは、第3節2の(2)で図3の数字例を用いながら記述したように重債務低所得国に典型的な持続的国際収支困難に見舞われていること、で特徴づけられる。EAMに直ちにつづく本格的な大地域の経済調査であるAIAが、どのような開発戦略を明らかにするか、それはEAMでみせた見直しの動きを含む新開発戦略とどう比較されるか。これはAIAがアフリカの構造調整問題に対して行う分析そのものとならんで、興味のある問題である。

(1) AIAの結論は、開発戦略のスタンスという視点から次の3点で特徴づけることができよう。

①経済的安定の回復と持続的成長の達成という目的を達成するための政策としては、世銀・IMFの慣例的政策に従えばよく、基本的に変更の必要を認めない。アフリカの実績は満足すべきものではないが、その原因は、慣例的政策が悪いのではなくその政策が充分に実行されていないゆえである。それが実行されたところでは、実行の程度に応じて成果が上がっている。

②ただし、構造調整政策のなかで、公的セクター企業(parastatals)および金融システムの政策については、これまでの成績がよくなかったことに鑑みて、ある“rethinking”が必要である(開発調査担当副総裁マイケル・ブルーノーのforewordによる要約)。最大の挑戦的課題は、“よく機能する市場経済”の諸要素を提供するための公務員制度の改革(more effective civil service)など長期的な制度キャパシティの創出と、さらに政治体制(governance)の根本的改革を図ることである。

③AIAは文章上はEAMの意義についてはふれていない。しかし世銀アフリカ局筋は、「政府の政策的介入」のあるものが東アジアにおいて成果をあげたことは疑いないが、アフリカでもほぼ同じ介入が行われて失敗した、少なくともその原因のひとつとして上述と同じ制度的キャパシティの違いがある、と強調している。

(2) 以上の特徴を図4の諸要因と関連づけて再述すると次のようになる

う。すなわち①の特徴は、「ファンダメンタルズ」および「市場ベース競争」の両項にわたる政策が十分に実行されていないということである。②は、「制度」を構成する諸要素が改善されなければ、構造調整政策のなかの公営企業、金融制度改革は成功しないだろうということである。③については直接的な言及はないが、政府の直接的政策介入は重要であっても、アフリカでは「制度」がそれを許さず、実行できなかったということであろう。

(3) AIAのこのような結論のなかに世銀の新しい開発認識、開発戦略の傾向がどのように反映しているかをみるためには、(1)の結論①、②を中心としてAIAのサブサハラ・アフリカ諸国の構造調整政策に関する考察をより詳しく検討しなければならない。構造調整政策というとき、その目的がアフリカ諸国の統制主義的体制の市場経済体制への転換にあること、またその政策手段が途上国一般に共通に適用されるマニュアルから引き出されていることなど、第2節で述べたところと同じである。その分野別政策のなかでAIAが成果をあげたとしているものは「マクロ経済的安定化」(予算赤字の削減・インフレ率の低下、変動制をとる国々での実質為替レート切下げなど)、「外国貿易政策の改革」(非関税的数量統制の輸入品目数の削減、関税率体系の合理化など)および「農業セクター政策」(輸出用農産物の実質生産者価格の引上げ、食糧の買付・販売への政府の介入廃止など)の3つである。ただしその成果は、1人当たりGDPの低下を阻止しえなかったことに総合的に示されているように(とくに付表1)、全くfragileであったといわねばならない。しかし「サブサハラの急速な経済成長と将来の繁栄を保証する公式は存在しない」が、以上の政策領域については「大部分の政策立案者の間に(現行政策路線でよいという)コンセンサスがあるから、現在の路線を進み、その徹底化を図るべきである」⁶⁴⁾。他方「それ以外のセクターとくに公的セクターおよび金融セクターについては改善の成果があがらず、またその改善の方途について意見が割れている」。それらについてはよりいっそうの調査および討論による“rethinking”が必要であるが、最近ではこれらセクターの再構築のためには、より徹底的な方策を探究する必要があるという意見が強くなった⁶⁵⁾。

それでは公共セクターおよび金融セクターについての rethinking の内容やより徹底的な方策というのはどのようなものか。世銀が公表文書で上述のような政策の反省を述べることは珍しいことだから、これらの問題に対する答えとしては他地域にみられないような特異な内容をもつものが期待されるわけだが、AIA はその期待には答えてくれない。公的企業や金融セクターについてのわれわれ独自の考察も、主として統計情報の不足のために阻まれる。しかし次のような指摘がある。AIA がカバーする29カ国のすべてにおいて、それらセクターは多くの鍵的な産業・経済部門で支配的かつ“過大な”役割を演じている。その財務成績は悪く、国の財政の大きな負担となり、政府が提供すべき基礎的サービスの支出を減少させている。また政府の金融機関からの借入増加が民間の借入を圧迫し、金融機関自体の不良債権を増大させている。公的企業の改革は主として財政負担緩和の必要に迫られて着手されたが、成績はほとんどあがっていない。戦略的公企業（公益事業、郵便電信、鉄道、重工業、農産物マーケティング・ボードなど）での財務でさえ独立会計機関の監査をうけることはほとんどない。

金融システムは財政システムの延長である。その活動は政府の指揮に従属して行われ、その貸付は政府の赤字補填と公企業への貸付にむけられている。不良債権比率は1980年代前半の経済危機を経て急増し、40～60%に近づいた。一部の国ではそれは90%を超えた。さらに実質金利はマイナスであり、また銀行システムへの信認が少ないため、金融的貯蓄はわずかであり、 M_2/GNP 比率は15%前後の低さである。金融システムの改革は「金融的抑圧」を減少させ、銀行の不良債権を整理し、また銀行経営の合理化、民営化を図る、などの目的のもとに着手されたが、「金融的抑圧」と民営化について多少の改善がみられただけである。不良債権は多くの銀行でいったんそのバランスシートから除かれたが、貸付の旧慣行は少なくとも改まっていない。

(4) 次に AIA が公営企業および銀行の改革の最大の挑戦的課題だと述べた「制度」や「政治体制」の長期的な根本的改革についても、AIA の記述は上の企業・銀行改革についてと同じく平板であり、なぜ最大の挑戦的課題

であるかについての疑問に答えてくれない。しかしおそらくそれは文章記述上のディプロマシーによるもので、実態は特異な深刻さをかかえた状態であるのだろう。制度や政治体制の改革が開発問題の核心にあるという記述は、1980年代に国際開発コミュニティにおいて議論されるようになった開発に関する途上国自体の政治的コミットメントおよびそれを実行するための政治的・法律的諸制度、さらには行政的能力（これらを総称するものとしてガバナンス(governance)という言葉があらわれた）の現状に問題があるということをいっているのである⁶⁶。ガバナンスの問題は各地域の途上国および旧社会主義計画経済諸国に共通して存在するが、アフリカの多数の国にみられるような国民国家形成の段階にある国々ではその問題は一般的により重大である。それらの国々を特色づけているのは人種的、宗教的、部族的紛争であり、また社会階層の未分化、初期的開発水準であり、不十分な国民的結合である⁶⁷。

(5) 以上の考察の結果として、AIAから窺うことのできる世銀の開発認識および開発戦略の新しい動向の範囲は、EAMから窺うことのできるそれに比べて遥かに局限されている。それはEAMについての考察のまとめに照らしていえば、(2)の項の政府の「制度」キャパシティに関連するもので、(1)および(3)の問題には及んでいない。しかしそこでは、東アジアのように制度づくりが進捗しているために、「市場の失敗」「調整の失敗」のさいの是正を含めて、市場経済の遅れが補強され持続的開発の成果が得られたのとは逆に、制度づくりが著しく遅れているがために「政府の失敗」が多く、構造調整がうまくいかず、開発そのものも危機的状態をつづけているという認識から出発して、市場経済の低発展という事実が開発の促進を妨げる可能性が自覚的に強調されている。さらにサブサハラ諸国での制度づくりの著しい遅れのため、その実行には多くの時間と著しい困難がともなうことが予想されるとはいえ、制度づくりおよびさらにその背後にある政治体制づくり(ガバナンス)など、市場経済の育成と強化のための処方箋がより明示的に記述されているといえよう。

〔付記〕 本報告の初稿に対しアジア経済研究所の川口融および清水学の両氏は貴重な批判的コメントを寄せられた。最終稿はそのすべてに対して答えてはいないが、それらの点は他日を期したい。また本プロジェクトの研究会において行われた討論から多くの刺激を受けた。これらにつき記して深く感謝する。

〔注〕—————

- (1) これは『アジア経済』第35巻第11号、1994年11月に石川滋「構造調整—世銀方式の再検討—」という題名で発表された。
- (2) World Bank [1993].
- (3) World Bank [1994a].
- (4) 石川 [1990] pp. 235-237ではじめの3項についての市場経済の発達過程のひとつの素描が行われている。
- (5) 石川 [1990] pp. 216-225. なお制度安定期における慣習経済と市場経済との選択については石川 [1975a] 参照。
- (6) 同上書, pp. 10, 200.
- (7) 「手作地主制」については同上書, p. 203.
- (8) Leibenstein [1969]. X能率とは、より多くより真剣に働くよう動機づけけることにより実現される生産の増加である。この動機づけの重要性は、市場経済において雇用契約が投入（労力）と産出の関係を確定しえないこと、したがって生産関数の投入産出関係が一義的でありえないことにある。そのため最終的な投入産出関係の確定は、動機づけの工夫いかに依存することになる。さらに Leibenstein [1968] は、シュンペーターの企業家の役割を途上国で一般的な市場の欠陥を補い投入財の不足を埋めるところに求めている。これはX非能率およびX能率の説明としては最も直截である。
- (9) Leibenstein [1968].
- (10) Ishikawa [1993].
- (11) Sen [1960] Appendix A.
- (12) Lewis [1954].
- (13) Myint [1958].
- (14) 石川 [1991] pp. 72-75.
- (15) これらについては石川 [1990] pp. 299-303, 石川 [1995a].
- (16) Myint [1958] 邦訳 pp. 131-133.
- (17) Lewis [1954].
- (18) 動機としては、生産力の発達が先行的にあって、それに即応する制度の改訂が迫られるケース、制度改革の決定が先行するケースの別がある。後者ではしばしば改革は外生的な要因により促される。これは以下の(4)で扱う「文化伝播」のケース。

- (19) 私はこれまで常々、この段階論の効用を強調した。たとえば、石川 [1994] p.18.
- (20) 意識変革の重要性については、第3節の(2)において国有企業改革の成功条件に関連して詳述した。
- (21) 労働市場の改善なかならず近代的社会保障制度の導入が国有企業改革の重要な補完的条件となるケースについて、石川 [1995b] pp. 42-47.
- (22) 国有企業や財政・金融改革の必要条件のひとつとしてマクロ経済安定化がしばしばあげられるが、国有企業改革が他の条件の不備のために阻害されているとき、マクロ経済の安定化がこの阻害条件を緩和することで改革の成長を導く可能性が指摘されている。本報告表4に再掲されたWorld Bank [1995] p. 16, Fig. 1の国有企業政策の“decision tree”のなかでのその扱いをみよ。
- (23) 注(19)をみよ。
- (24) 石川 [1975b]はこの研究成果を土台とした研究である。
- (25) 国民金融公庫の『調査月報』1975年9月号に発表された全国2446企業（繊維、材木および機械工業）調査により規模別の企業動態指標（全企業数にたいするより上層への移出率、不変、下層への移出率）の数字をみると下記のとおり。

全2402小企業の規模階層ごとの規模間移動率

従業員数 (人)	企業数 (社)	階層上昇 (%)	階層不変 (%)	階層下降 (%)
1～2	316	21.8	78.2	0
3～4	498	14.5	67.9	17.3
5～6	403	14.1	51.9	34.0
7～9	405	15.6	42.4	42.0
10～14	354	13.6	50.8	35.5
15～19	198	15.1	30.6	54.0
20～24	88	10.2	26.1	63.6
25～29	51	7.8	21.4	60.8
30～39	44	22.7	29.5	47.8
40～49	24	20.8	25.0	54.2
50	23	0	74.0	26.0
合計	2,402	15.4	53.3	31.3

- (26) Landell-Mills and Serageldin [1991].
- (27) Boeninger [1991].
- (28) この論文は後にガーリーの論文集に収録された。Gurley [1976]. ガーリー自身はシステムの文化伝播についての参考文献として人類学者コーエンのCohen [1974]をあげている（これらの文献の発掘・入手につきこの度 Tom Rawski,

- John Gurley および Carl Riskin の各氏のお世話になったことに感謝したい。
- 29 Shirley and Nellis [1991] p. 72.
- 30 全就業労働力中の国家部門のウェイトでみて、ロシア86.1% (1988年), 中国18.3% (1992年), ベトナム10.2% (1991年) であった。国際協力事業団 [1995].
- 31 Ishikawa [1993] pp. 151-152.
- 32 UN-ECAFE [1968].
- 33 石川 [1984] p. 35.
- 34 Domar [1957] Ch.9 (A Soviet Model of Growth).
- 35 石川 [1993].
- 36 Crockett [1982].
- 37 石川 [1994], 世界銀行『世界開発報告1991』pp. 4-5.
- 38 Bhattacharya and Linn [1988] pp. 100-105. Discussion Papers は世界銀行の公式出版物ではなく、「国別分析ないし調査の予備的かつ推敲の結果を発表して討議と批評を奨励することを目的とする。引用にあたってはその暫定的性質に留意すること」を求めている。
- 39 この新しい政策論の国別適用として World Bank [1994b] ; 『世界銀行年次報告1993』pp. 37-42. そこではセクター貸付でみて、貧困緩和は人的資源開発、農業農村開発および上下水道の各項をカバーするとされる。その表3のIDA貸付表ではそれらの項目は1994年の総貸付額の45%に及んでいる。
- 40 Corbo and Fischer [1995] pp. 2863-2865, Corden [1985] pp. 22-25.
- 41 Cline [1983]. ランス・テラーはこのIMFの安定化モデルを(1)為替供給増(=外貨準備増+民間信用増+政府信用増), 外貨準備増(=貿易収支残高+純資本流入), (3)民間セクター貯蓄, (4)産出, (5)貨幣需要増(=実質産出高×物価水準/貨幣流通速度)の5本の方程式で代表させる。その目標である(1)国際収支の改善, (2)インフレ抑制, (3)およびその成果を基礎とする着実な成長の3つに対して実績は, (1)は大抵の場合成功, (2)成功の頻度は少ない, (3)は決して保障されていない, としている。Taylor [1987].
- 42 Corbo and Fischer [1995].
- 43 Bruno [1995].
- 44 Dornbusch and Fischer [1993].
- 45 Commander [1992], Colvo and Coricelli [1992].
- 46 「借入成長」の基本的な考え方について概説したものとして, Williamson [1983] Ch.6-2.
- 47 「借入成長」から「返済」への段階的移行をみたものとして世界銀行『世界開発報告1985』pp. 45-46 (かこみ記事4・1, 「債務サイクル仮説」)。移行過程をより一般的形式的に「債務サイクル模型」としてみたものに, アラブモビッツの業績がある。

- (48) World Bank, *World Debt Tables, 1994-95*, p. 216.
- (49) このような実際例の提示は、既述のように市場経済の発展段階論が最もよく整備された金融システムの改善ケースについてやりやすい状態にあると思われるが、ここではあえてとりあげなかった。金融システムの段階別処方箋については小松正昭氏の報告が部分的に提案している。
- (50) World Bank [1995].
- (51) われわれの用いた資料は World Bank [1995]のほか、World Bank [1991a], Shirley and Nellis [1991], Demigüç-Kunt and Levin [1994] および董・唐・杜編 [1995] による。
- (52) 石川 [1994].
- (53) 「家産制」については石川 [1990] p. 13参照。
- (54) Meesook, et al. [1987].
- (55) 「中共中央の社会主義市場経済体制建設に関する若干の問題の決定」1993年11月14日。
- (56) 1994年8月31日中国社会科学院工業経済研究所長周叔蓮氏とのインタビューによる。14の企業経営自主権とは、1992年6月30日施行「全民所有工業企業経営メカニズム転換条例」に規定されたもの。
- (57) Jefferson and Rawski [1994], Jefferson, Rawski and Zheng [1995].
- (58) 董・唐・杜編 [1995] p. 420.
- (59) 以下はIMF資料による。
- (60) 石川 [1991].
- (61) 以下の記述の情報に関する部分は World Bank, *World Tables, 1994-95*, Vol. 1 (Chs. 1 and 2) による。
- (62) セカンダリー・マーケットのとりフリー・ライダー問題については World Bank, *World Debt Tables, 1993-94*, Vol. 1, pp. 38-39をみよ。その背景についての *The Economist*, Oct. 12-18, 1991の特集 (“Sisters in the Wood-IMF and the World Bank”) は興味深い。
- (63) 実体経済の次元でのマイナス成長のメカニズムは、債務危機からするマイナス成長のメカニズムとは独立のものである。アフリカの実体経済面での困難の包括的な調査として、World Bank [1989].
- (64) World Bank [1994a] pp. 181, 184.
- (65) *ibid.*, pp. 196-197.
- (66) Landell-Mills and Serageldin [1991].
- (67) Boeninger [1991].

付表1 サブサハラ・アフリカの経済成長率（年率％）

	全サブサハラ			ナイジェリアを除く		
	GDP	農業 ¹⁾	工業 ²⁾	GDP	農業 ¹⁾	工業 ²⁾
1975～80	2.7	1.9	6.2	2.5	2.6	5.6
1980～85	1.1	0.4	0.1	2.2	0.5	3.5
1985～90	1.9	1.5	1.2	1.6	1.6	-0.4

(注) 1) 農業は農林、狩猟、漁業を含む。

2) 工業は製造業、鉱業、建設業、電力、水道、ガスを含む。

(出所) UNDP and World Bank, *African Development Indicators*, 1992.

付表2 サブサハラ・アフリカの貯蓄・投資：対GDP比率（％）

	(1) 粗国内投資 (GDI)	(2) 粗国内貯蓄 (GDS)	(3) (1) - (2) (M - X)	(4) 粗国民貯蓄 (GNS)	(5) (1) - (4) (M - X + F + T)
(ナイジェリアを含む)					
1975～79	21.5	18.9	2.6	15.4	6.1
1980～85	15.6	13.4	2.2	9.8	5.8
1988～90	15.1	13.3	1.8	7.7	6.4
(ナイジェリアを除く)					
1975～79	19.3	14.2	5.1	10.0	9.3
1980～85	17.6	12.9	4.7	8.3	9.3
1988～90	16.4	12.1	7.4	7.4	9.0

(注) F：純海外要素所得。

T：純海外振替所得。

(出所) *African Development Indicators*.

付表3 サブサハラ・アフリカ債務ストック額と債務フロー：対GDP比率（％）

	1980	1985	1990	1993
全債務ストック額	28.1	51.1	73.3	73.2
債務実行額(グロス・フロー)	5.9	5.4	4.3	2.9
純元利支払い額	3.1	5.9	5.8	4.4
純資金移転(ネット・トランスファー)	2.7	-0.4	-0.6	-0.7
純資金移転(含公的贈与・外国直接投資)	(3.0)	(2.3)	(2.5)	(2.6)

(出所) World Bank, *World Debt Tables*, 1991-92 (1980, 85年の数字) および 1994-95 (1990, 93年の数字)。

付表4 サブサハラ・アフリカのODA¹⁾受取額比率 (%)

	対GNP比率 全体	対GDI ²⁾ 比率					
		全体	タンザニア	ナイジェリア	ガーナ	ケニア	コートジボアール
1975-80	3.2	14.7	43.6	0.4	41.8	20.2	7.9
1980-85	3.8	26.7	57.2	0.4	74.8	28.1	10.6
1986-89	7.7	52.4	116.8	4.1	75.2	35.9	29.9

(注) 1) ODAの純実行額。DAC諸国、非DAC諸国および国際援助機関のODAをカバーする。

2) 粗国内投資。

(出所) *African Development Indicators*.

[参考文献]

[日本語]

石川滋 [1975a] 「市場経済の発達について—コミュニティ因子とその機能—」(『経済研究』第26巻第1号, 1975年1月)。

— [1975b] 「市場経済の低発達と政府の役割」(『経済研究』第26巻第4号, 1975年10月)。

— [1980] 「中国における資源配分統制」(『経済研究』第31巻第4号, 1980年10月)。

— [1984] 「中国経済の中長期展望」(日中経済協会『中国経済の中長期展望』)。

— [1990] 『開発経済学の基本問題』岩波書店。

— [1991] 「より効果的な経済協力のために」(『基金調査季報』第69号, 1991年2月)。

— [1993] 「中国の大きな移行期」(『青山国際政経論集』第28号, 1993年10月)。

— [1994] 「構造調整—世銀方式の再検討—」(『アジア経済』第35巻第11号, 1994年11月)。

— [1995a] 「対外開放と国内発展」(伊藤文雄編『21世紀の中国』サイマル出版会)。

— [1995b] 「経済改革と市場経済の育成」(総合研究開発機構編『中国経済改革の新展開』)。

国際協力事業団 [1995] 『ベトナム国別援助研究会報告書』。

世界銀行 [1985] 『世界開発報告1985』

— [1993] 『世界銀行年次報告1993』

森本光男 [1995] 「中国国有企業の企業改革—過去・現在・未来—」(『中国の将来像に関する研究』青山学院大学総合研究所国際政治経済研究センター研究叢書第4号)。

〔英語〕

- Bhattacharya, A. and J. F. Linn [1988], *Trade and Industrial Policies in the Developing Countries of East Asia*, Discussion Papers 27, World Bank.
- Boeninger, E. [1991], "Governance and Development: Issues and Constraints," *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D. C. (mimeo).
- Bruno, Michael [1995], "Does Inflation Really Lower Growth?" *Finance and Development*, Sept.
- Cline, William [1983], "Economic Stabilization in Developing Countries: Theory and Stylized Facts, in John Williamson ed., *IMF Conditionality*, Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- Cohen, Yehudi A. [1974], *Man in Adaptation: The Cultural President*, second edition, Chicago: Adline.
- Commander, Simon [1992], "Inflation and the Transition to a Market Economy: An Overview," *World Bank Economic Review*, 6(1), Jan.
- Colvo, G. A. and F. Coricelli [1992], "Stagflationary Effects of Stabilization Programs in Reforming Socialist Countries," *World Bank Economic Review*, 6(1), Jan.
- Corbo, V. and S. Fischer [1995], "Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance," in J. Beherman and T. N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Volume III.
- Corden, W. M. [1985], *Inflation, Exchange Rates, and the World Economy: Lectures on International Monetary Economics*, third edition, Oxford: Clarendon Press (岡部光明訳『国際マクロ経済学—基礎理論と応用—』東洋経済新報社, 1986年).
- Crockett, A. [1982], "Issues in the Use of Fund Resources," *Finance and Development*, Vol. 19, No. 2, June.
- Demigüç-Kunt, A. and R. Levin [1994], *The Finance System and Public Enterprise Reform*, World Bank Policy Research Paper.
- Domar, Evsay [1957], *Essays in the Theory of Economic Growth*, New York: Oxford University Press.
- Dornbusch, R. and Stanley Fischer [1993], "Moderate Inflation," *World Bank Economic Review*, 9(1), Jan.
- Gurley, John [1976], "Is Chinese Model Diffusible?" in John Gurley, *China's Economy and the Maoist Strategy*, New York: Monthly Review Press (中兼和津次訳『中国経済と毛沢東戦略』岩波書店).
- Ishikawa, Shigeru [1993], "Structural Adjustment in China, Egypt and India," in P. Bhardan, M. Datta-Chaudri and T. N. Krishnan eds., *Development and Change in Honour of K. N. Raj*, Delhi: Oxford University Press.
- Jefferson, Gary H. and Thomas G. Rawski [1994], "Enterprise Reform in Chinese

- Industry," *Journal of Economic Perspectives*, 8(2), Spring.
- Jefferson, Gary H., Thomas G. Rawski and Yuxin Zheng [1995], "Chinese Industrial Productivity, Trends, Management Issues, and Recent Developments," University of Pittsburgh, Department of Economics (mimeo).
- Landell-Mills, P. and I. Serageldin [1991], "Governance and the External Factory," *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D. C.
- Leibenstein, Harvey [1968], "Entrepreneurship and Development," *American Economic Review*, 58(2), May.
- [1969], "Allocation Efficiency vs. X-Efficiency," *American Economic Review*, 56(3), June.
- Lewis, W. A. [1954], "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *Manchester School of Economic and Social Studies*, May.
- Meesook, Oey A. et al [1987], "The Political Economy of Poverty, Equity and Growth," March 10, in a World Bank Conference on "the Political Economy of Poverty, Equity and Growth" in Fez, Morocco, April 25-May 4, 1987 (mimeo).
- Myint, H. [1958], "The Classical Theory of International Trade and Underdeveloped Countries," *Economic Journal*, 68, June (渡辺利夫ほか訳『低開発国の経済理論』東洋経済新報社, 1973年所収).
- [1983], "Organizational Dualism and Economic Development," *Asian Development Review*, 1(1).
- Sen, Amartya K. [1960], *Choice of Techniques: An Aspect of the Theory of Planned Economic Development*, Oxford: Basil Blackwell.
- Shirley, Mary and John Nellis [1991], *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*, EDI Development Series.
- Taylor, Lance [1987], "IMF Conditionality: Incomplete Theory Policy Malpractice," in Robert J. Myers ed., *The Political Morality of the International Monetary Fund*, New York: Carnegie Council on Ethics & International Affairs.
- UN-ECAFE [1968], *Economic Survey of Asia and the Far East*, 1968.
- UNDP and World Bank [1992], *African Development Indicators*, New York and Washington, D. C.
- Williamson, John [1983], *The Open Economy and the World Economy*, New York: Basic Book.
- World Bank [1989], *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, D. C.
- [1991a], *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Policy and Research Series.
- [1991b], *World Debt Tables, 1991-92*.

- 〔1993〕, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D. C.: Oxford University Press (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡』東洋経済新報社, 1994年).
- 〔1994a〕, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Washington, D. C.: Oxford University Press.
- 〔1994b〕, *Vietnam: Poverty Assessment and Strategy*, Washington, D. C.
- 〔1994c〕, *World Debt Tables, 1994-95*.
- 〔1995〕, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

〔中国語〕

董輔礪・唐宗焜・杜海燕主編〔1995〕『中国国有企業制度変革研究』北京, 人民出版社。
『中国統計年鑑』各年。