

「開発経済学」への招待

1 イントロダクション

「開発経済学」とは何か? そのような経済学が存在するの(か)? あるいは、存在し得るの(か)? という疑問を持つ人は多い。⁽¹⁾ その問題はひとまず横に置いておいて、開発経済学とは途上国の経済の諸問題を経済学の概念・手法・理論装置等を用いて説明すること、と軽く考えることにする。更に、本稿においては開発経済学そのものではなく開発経済学のプラクティションナー達の問題意識がどのように、またなぜ大きく変化してきたのかを考え、主として開発政策の変遷に焦点を当てることによつて、開発経済学に招待しようという試みである。

私が開発途上国の経済発展や開発援助問題に関与し始

浅 沼 信 爾

めてからはや三十年以上になる。この間、途上国に対する開発援助を取り巻く国際政治・経済的環境ばかりでなく、基本的な開発の思想や方法も大きく変わってきた。二十一世紀における途上国開発問題と課題はなにかを考えるためにも、今一度その理念、戦略、政策がどのようにに歴史的変遷を遂げてきたかを振り返ってみるのは有益であろう。

2 第二次世界大戦後の国際経済体制

第一次世界大戦と第二次世界大戦との間の時代に、国際経済は大混乱に陥り、国際経済体制として機能しなくなった。もちろん、その原因は、当時の主要国の経済に内在する問題に求められる。第一次世界大戦の多額の賠

債支払い義務を負って政治的不安定とハイパー・インフレーションに陥ったドイツ、大英帝国の黄昏を迎え大戦の疲弊から立ち直る事の出来なかつたイギリス、破滅的な内戦を経て世界初の社会主義政權を樹立したロシア、世界経済のスーパーパワーとしての条件をすべて満たしながらなお孤立主義を志向したアメリカ、等々が調和的に發展する國際經濟を実現することは所詮期待出来なかつたであろう。しかし、これら諸國經濟の間の關係を規定する國際經濟体制自体も、大きな欠陥を持っていたことは否定できない。世界經濟は、いくつかの經濟ブロックに分割され、それらのあいだには貿易障壁が設けられ、徹底的な為替管理が布かれ、為替切り下げ競争が発生して、國際貿易や國際的な資本移動が大きく阻害された。そして、これらすべては、一九二九年に始まつた世界大不況でクライマックスに達し、第二次世界大戦の背景となつた。アメリカ、イギリスを中心とする連合國の戦後計画は、この大戦間の歴史的經驗を教訓としている。第二次世界大戦後の世界に、いかにして永続的な平和と經濟的繁榮をもたらしつか、そのためにはどのような体制・制度を構築すべきか、これが戦勝國アメリカとイギリスの一大課

題であつた。注目すべきなのは、このような戦後計画の重要な課題のひとつとして、途上國の經濟開發が挙げられたことである。第二次世界大戦後には、先進工業國の旧植民地が数多く政治的獨立を達成すると期待されていたが、それら諸國が經濟的發展を追求するために必要な國際的經濟環境があるかどうかについては、大いに疑問があつた。世界大不況と第二次世界大戦のために、國際貿易は壊滅的な状態になつていた。これら旧植民地はほとんど先進工業國の原材料である第一次產品の供給源として經濟發展を続けてきたから、國際貿易を經濟成長のエンジンとして經濟的繁榮を達成することは無理だつた。少なくとも、当時の環境ではそのように認識されてきた。また、開發のために必要とされる資本の供給も問題であつた。アメリカを除くほとんどの先進工業國の經濟自体が崩壊していた。途上國に資本を提供できるような國際的資本市場が再建されるのはいつになるのか、また再建の可能性があるのかさえまったく見通しがつかなかつた。そのような状況のもとで、國際經濟体制の一環として、國際資本市場にかわるべきものとして、國際復興開發銀行(世界銀行)が計画されたのは、まことに意義深い。

それは、当時の政治的指導者と戦後計画に携わった関係者が、旧植民地を含む途上国の経済発展が第二次世界大戦後の世界の永続的な平和と経済的繁栄に不可欠であるという認識をもっていたことをはっきりと示しているからである。

3 途上国開発政策の勃興

当時の新興独立国の経済発展をめぐる議論が戦わされた知的雰囲気、今日想像することは難しい。一九五〇年代後半から一九六〇年代初頭に私自身が経験した知的雰囲気は、国際経済環境に対する悲観論と途上国の経済発展に関する一種の楽観論が奇妙に交錯するものであった。これは、多少の説明を要する。まず、国際経済環境に対する悲観論とは何か？ 歴史的に、途上国のほとんどすべては先進工業国経済に原材料として第一次産品を供給する植民地として発展してきた。そして、伝統的な自給自足の農漁村部門と原材料生産に携わる輸出産業としての第一次産業部門とが並立する経済構造を持つようになっている。しかし、世界大不況時代を経験した者にとって、工業国のための原材料輸出部門が、第二次世界

大戦後の世界で途上国経済の経済成長と経済近代化のエンジンとして機能するとは考えられなかった。そして、アルゼンチンのラウル・プレビッシュ、ビルマのラ・ミンント、当時国連本部の経済部にいたハンス・シンガー等のエコノミストによって、第一次産品の工業製品に対する交易条件は長期的に悪化するという説が唱えられ、一般的に受け入れられた。工業化過程においては、技術進歩のために産出に対する原材料投入は節約される。また、人工ゴムのように、第一次産品を代替するより廉価な工業製品が製造される。その結果、第一産品原材料に対する先進工業国の需要増加率は、工業国の経済成長率を趨勢的に下回る。これが、長期的な交易条件悪化となって現れる。他方、工業化の進んでいない途上国が、先進国に対して工業製品輸出を考えるのは、競争力からもまた工業国の自国産業保護政策の観点からも、現実的ではない。このことが、途上国が経済発展を追求するに当たって、国際経済環境を不利にしており、第一次産品生産は経済成長のエンジンとはなり得ないとする悲観論の理論的根拠となったのである。

では、工業化に関する楽観論とは何か？ 当時の経済

成長に関する考え方は、ケインズ理論を動態化したハロッドやドーマーの理論を理論的基礎とするものが有力であった。この理論によると、経済成長率は資本形成のための投資の水準によって決定される。途上国の経済的停滞は、まず第一に、途上国の所得水準が低く、したがって投資をファイナンスする貯蓄が不足していることにあり、また第二に、国民所得水準が低いために投資の結果生ずる生産物に対する需要も低く、投資の収益性に問題がある、という「貧困の罠」に陥っているためであると考えられた。投資の主体となるべき企業家層が育っていないのも問題であった。この「低所得の悪循環」からどのようにして脱却するかが途上国政府の課題となった。

第一次産品生産は、先に述べた事情で経済発展のエンジンとしては期待できないから、経済構造の非植民地化を進め、工業化路線を採ることが経済発展の必須条件である。工業製品の輸出は困難であるから、政策的保護のもとで輸入代替産業を育成する。さらに、政府自体が国营企業を設立して、投資の主体となる。このような戦略達成のために、でき得るかぎり包括的な経済計画を策定する。極度に単純化すると、これが当時の途上国が追求

しようとした開発戦略であった。⁽⁴⁾ 現に、当時途上国のリーダーを任じていたインド始め、インドネシア、ガーナ等々の代表的な途上国はすべて経済計画と公共部門の拡大と輸入代替産業の設立を特徴とする工業化路線を歩んでいた。投資水準を高めることによって、経済成長を加速し、工業化が達成できるという確信は、ほとんど非現実的といえる程に楽観的であった。

さて、このような状況にある途上国に対する先進工業国の役割は何か？ 途上国が、ここに単純化して描写したような投資中心の開発戦略を追求する過程で、貯蓄の不足と投資財の輸入のための外資の不足が現れる。そして、工業化のための生産設備やインフラストラクチャーへの投資の実施には、途上国に欠如している広い意味での技術の移転が必要になる。したがって、国際開発援助に期待されたのは、このギャップを埋めるための投資資金の供給とそれにまつわる技術の移転であった。現実には、途上国に対する開発援助は制度化され、そのための方法や形態も確立され、国際経済体制の重要な一部となった。

4 開発問題の展開と政策転換

国連は、一九六〇年代を「開発の十年」とする宣言を発表し、国際協力を強化することによってこの十年間に第三世界の国々の経済発展を加速することを国際社会の大目標に掲げたが、これはまったく皮肉なことであった。

なぜならば、ちょうどこの頃になって、途上国の経済開発が当初期待されたように進展しておらず、先に述べたような途上国の経済発展、開発戦略、さらには開発援助に関する基本的な理解に疑問が提起されるようになってきたからである。まず第一は、厳しい途上国経済の現実であろう。計画経済、混合経済、輸入代替産業育成による工業化、国際開発援助による投資拡大という四つの支柱に支えられた開発戦略は、ほとんどの途上国で目に見える好結果を生み出していなかった。それどころか、明らかに失敗の事例が数多く現れてきていた。第二次世界大戦直後に第三世界のリーダー格になったインド、インドネシア、ガーナ等々の経済政策は破綻し、急速な工業化が期待されたラテン・アメリカ諸国の経済も度重なる国際収支危機とハイパー・インフレを経験していた。い

ったいどこに間違いがあったのか？ それぞれの国に特異な事情と背景があったのは疑いない。しかし、これら失敗の事例に共通するのは、投資を経済成長と経済発展の万能薬とする楽観論にあった。経済発展のプロセスで、投資水準の増大は必要条件ではあるが、十分条件ではない。経済発展は、他の要素を必要とする。例えば、企業家や経営管理層の資質、労働の教育程度と質、政府官僚の能力と志向、それらを基盤とする経済制度と政府の機構・組織、そして戦略と政策、はてはそのすべてを包括する途上国の歴史と文化、これらすべての要素が複雑に絡み合って途上国の経済発展を阻害しつづけることが理解されはじめた。こうして、開発の楽観論は、厳しい現実の前に、急速に悲観論に席を譲ることになる。一九六八年に出版され、開発に携わるすべての人の注意をひいたグンナル・ミュルダールの大著「アジアのドラマ」⁽⁵⁾は、この悲観論の代表的なものであった。ミュルダールは、途上国の経済発展を阻害する要素は文化的要因や価値観やそれらを反映する態度等にあるとする制度論的立場をとり、結果的に経済発展は長期的展望を必要とする困難なプロセスであることを示唆した。

しかし、当時途上国の将来について悲観的見通しばかりが支配的であったかという点、そうばかりではなかった。第二次世界大戦直後には途上国の経済成長のエンジンとはなり得ないばかりでなく、歴史的な植民地主義の遺産であるとしてことさらに軽視されていた国際貿易の経済成長伝達に果たす役割を再評価しようという機運が高まってきたのである。一九六四年にチリのサンチャゴで第一回会議を開いた国連貿易開発会議(UNCTAD)では、アルゼンチンのプレビッシュの知的リーダーシップのもとに、途上国の代表者達が、途上国の経済発展を促進するためには現存する国際経済レジームを改革し、「新国際経済秩序」を構築すべきである、という主張をした。⁽⁶⁾ その主旨は、先進諸国は途上国に開発援助よりは貿易機会を与えるべきである、というものであった。途上国の典型的な輸出である第一次産品は、先進国の景気に影響されて、需要が大きく変動するばかりでなく、先進工業国の輸入制限のために、公平な貿易機会を与えられていない。したがって、主要第一次産品については、輸出国グループと輸入国グループとの間に数多くの国際的商品協定を結ぶべきである。そして、第一次産品価格

の維持と安定のために、国際的な管理貿易を実施すべきである主張した。さらに、先進工業国は、自国の産業と雇用を保護する目的で、途上国からの低廉な労働力を利用して製造された工業品の輸入を制限している。この輸入制限を緩和して、むしろ途上国の工業品輸出には特惠的な低い関税を適用することによって、途上国の工業化を助けるべきであろう。このような主張は、五年毎に開催されるUNCTAD会議での先進国と途上国のいわば国際的集団交渉を経て、IMFやヨーロッパ連合の輸出所得補償融資・贈与制度を始め、いわゆる途上国に対する一般特惠関税制度として実現することになる。

さらに、ジョンズ・ホプキンス大学のベラ・バラッサやOECDの経済開発センターのシトフスキー等の地道な実証研究は、国家の手厚い保護政策のもとで推進されてきた輸入代替産業設立を軸とする工業化路線が、当初の目論見とは異なって、逆に途上国の経済発展を阻害しているという事実を明らかにした。⁽⁷⁾ ラテン・アメリカ諸国の失敗が、その顕著な例であった。それと対照的であったのは、当時注目を集め始めていた韓国、台湾、香港、シンガポールのいわゆる新興工業国群(NIES)であ

る。これら諸国は、繊維・縫製品を手始めに、軽工業産品の輸出を経済成長のドライビング・フォースとする輸出主導型工業化路線を打ち出し、高度成長に成功しつつあった。

こうして、途上国の開発戦略は、輸入代替型工業化から、一転して、輸出主導型工業化路線へとシフトしていった。当初の国際貿易に対する悲観論と国内市場重視の工業化に関する楽観論が、完全に逆転してしまったのである。

一九六〇年代は、不成功に終わった「開発の十年」ということになっているが、それに続く一九七〇年代は国際経済体制全体にとってまさに動乱の十年であった。そしてその十年間に起こった二度にわたるオイル・ショックが、一九八〇年代の「失われた十年」の原因を作った。先進工業国であると途上国であるとを問わず、非産油国の国際収支は、原油価格の幾倍もの高騰によって政策的に対処するのが不可能に近い程の不均衡に陥った。まさに国際経済体制の維持可能性に対する非常に強烈なショックで、ほとんどの途上国がそれまで経済運営の基盤としてきた開発戦略、経済発展計画、政策指針のすべての

根幹を揺るがす大事件であった。一九七三年の第一次オイル・ショックは、ちょうどその時期が他の第一次産品価格のブームに重なっていたこともあって、国際収支赤字国への大規模なオイル・ダラー還流によって乗り切ることができた。しかし一九七九年の第二次オイル・ショックは、すでに国際収支の大幅な赤字をファイナンスするために対外借入れを続けてきた途上国の債務残高と債務負担を持続可能な限界に近付け、さらに先進工業国の長期不況を誘発し、これが途上国の輸出不振となって現れるにいたって、ついにメキシコを始めとする途上国の対外債務破綻となった。

オイル・ショックと対外債務デフォルトを背景として一九八〇年代中頃に途上国のほとんどが直面した課題は、どのようにして国際収支の不均衡を回復するか、とりわけ負担能力の限度を越えた累積債務をどう処理するか、そしてどう経済を再度活性化させるかであった。この課題は、絶望的に困難なものであったから、容易に解決の見通しはたたなかった。ただ、このような状況から生まれ出た共通認識は、第二次大戦後途上国が作り上げた一九五〇・一九六〇年代体制とは決別する必要がある、そ

の体制の根底にある開発戦略は完全に破綻した、というものであった。計画経済、政府主導の投資計画、国有・国营産業の拡大、各種の産業保護政策、政策的な民間経済活動規制等々は、数十年の間に既得権益を有する利益集団を生み、資源の浪費を原因し、経済構造を歪曲するとともに硬化化させ、経済を新しい国際経済環境に適合することを困難にし、そしてむしろ経済発展の阻害要因になっていると断罪されることになったのである。

その結果生まれ出てきた新しい経済開発の指導理念は、「市場経済主義」とでも呼ばれ得るものであった。このような経済運営の指導理念は、途上国に限らず、先進工業国でも財政や各種規制を含む政府の役割の肥大化とその弊害に対する反動として現れてきた。そして、ソ連を始めたとする社会主義圏の諸国の経済が行き詰まり、それが主たる原因となって崩壊すると、これら諸国も計画経済体制から市場経済へと移行をはじめた。経済運営を、政府の政策的介入によるのではなく、市場の自由な働きに任せようという考え方は、経済学的には新古典派の経済学の思想であるといわれる。しかし、それは経済学の理論的發展の結果というよりは、現実に起こった「政府

の失敗」という歴史的事実に対する反動であることを理解する必要がある。⁽⁸⁾

私は、途上国における市場経済主義的な考え方は、経済成長は資本とか技術とかの数個の要因によって起こるものではなく、市場機構や制度を含めたより広範な要因によって起こるとする新しい経済成長の理論と制度的要因を重視する制度的経済学に基づくものであると解釈している。この考え方に従えば、経済発展とそのための政策は、一連の構造改革として把握されるべきである。なぜならば、市場が機能するためには、市場自体が整備されなければならず、それは機構、組織、法制はもとより、それらを運営・管理・経営する人材の育成までが作り出されなければならないからである。

過去数十年間の途上国の歴史は、政府の能力の限界を露呈した。しかし他方では、途上国が途上国たる所以は、市場の失敗、欠落、未発達にあることもまた事実である。この二種類の失敗の狭間で、経済発展を促進するために有効な経済発展戦略と開発政策を模索しているのが今日の開発経済学の現実である。

5 経済開発についての新しい考え方

一九六〇年代の後半から一九七〇年代初頭にかけて、経済成長の意義自体に疑義を持つ考え方が現れた。「開発の十年」に対する失望は、経済成長の実現に成功した途上国においても、成長の果実の配分は決して公平ではなく、社会の五分の一の人口を構成する最貧困層の経済状況の改善は遅々として進まず、期待を裏切るものであったという認識も含んでいた。政策目的としての「公平な配分をともなった成長」という概念が、こうして生まれ、その目的に沿った開発政策の手段として、貧困層の貧困撲滅を第一義的目的とする総合農村開発プロジェクトや総合都市開発プロジェクトが設計され、多数の国や地域で実施された。「公正な配分をともなった経済成長」⁹⁾いわゆるRWG(“Redistribution With Growth”)アプローチは、もともと世界銀行総裁のマクナマラと彼のブレイン達が推し進めてきたもので、総合農村開発プロジェクトもその考え方をミクロ・レベルで実行可能な形にしたものであった。その主眼は、政府による所得や富の再分配ではなく、貧困層の大部分を占める零細農民の

生産性を高めることにあった。これらプロジェクトが、従来のプロジェクトと異なる点は幾つかあるが、その最も重要な相違点は、従来のプロジェクトが国民経済全体に対する生産と所得の創出を最大化することを目的とするのに反して、これらプロジェクトの目的が農村地域あるいは都市部の最貧困層がプロジェクトから直接に受ける経済的利益を最大化することであった。

しかし、これらの試みは、多くの場合期待された成果をもたらさなかった。特定の受益者グループに対して所得や雇用創出および福祉水準を改善するという複数の目的をもったプロジェクトをデザインすること自体が困難であるうえに、その実施に当たっては多数の部門を担当する機関の間の協調と調整が必要となる。しかも、その性格からしてプロジェクト実施と監督の責任と権限は、地域住民に密着したレベルまで委譲されなければならない。既存の地域組織は、その権力構造からして必ずしも貧困層の利益を最大化するように機能しない。このような、プロジェクト組織上の複雑さと困難性が予想をはるかに越えることが明らかになるにつれて、当初熱狂的に受け入れられた総合農村開発プロジェクトは、開発政策

の主要な政策手段になり得ないと結論づけられた。

より先鋭的な考え方は、やはり当時イギリスの開発経済学者ポール・ストリーテンや世界銀行のマクナマラのブレインの一人、マブブ・ウルハク達によって提唱された「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」(BHN、⁽¹⁾“Basic Human Needs Approach”)である。途上国の基本的な経済問題は、所得や富の公平な配分の問題ではない。問題は、貧困の故に貧困層に属する人々が人間的尊厳をもって生きることができないことである。人々が、それぞれ置かれた環境のもとで自身の人間的可能性を十分に実現するためには、食糧と栄養、医療と保健、教育等最小必要限の基本的人間的必要を満たすに十分な財とサービスを供給しなければならない。途上国政府の経済政策は、国民、とくに貧困層の人達にベーシック・ヒューマン・ニーズを供給することを第一義的目標にすべきである。この考え方は、このように表現すれば、至極常識的で穏当な、しかも人間的な暖かみのあるものと思われる。しかし、それを突き詰めて行くと、市場主義的考え方とはとうてい両立し得ないラジカルな考え方に行き着く。先進国経済に見られる消費構造は、人々が各々の

所得水準に応じて市場機構を通じて各々の嗜好を表現したものを考えられる。すなわち、その消費構造は先進国の国民の価値体系を反映したものである。ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチは、途上国がこのような価値体系から決別して、独自の人間的必要を定義すべきである、と考える。

この考え方は、それなりに説得力があり、経済開発と並んで社会開発にも目を向けるべきであるという認識を与えた。今日UNDPは、「人間開発」のスローガンを掲げて途上国の開発問題に取り組んでいるが、それはこの考え方の伝統を受け継いでいる。ちなみに、一九九〇年に始めて出されたUNDPの「人間開発報告書」とここで展開された「人間開発指数」⁽¹⁾は、マブブ・ウルハクの知的指導によるものである。

ベーシック・ヒューマン・ニーズは、所得の支出構造と分配を扱っているが、所得と生産面については主張すべきものを持っていない。一国の政府財政には限りがあり、低所得水準にある途上国では、その中から十分な社会的・福祉的支出をするのは困難であるし、また開発援助資金によって不足分を賄うことはとうてい考えられない

い。第二に、考え方としては魅力的でありながら、いざこれを現実の実行可能なマクロ、ミクロ・レベルの政策に反映させようとすると著しい実施困難にぶつかるとのよう理由で、ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチは、開発政策のメイン・ストリームとは成れなかった。

しかし、ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチが長続きしなかった最大の理由は、一九七三年と一九七九年の二回のオイル・ショックであろう。先にも述べたように、オイル・ショックは、途上国経済の構造的脆弱性を余すところなく露呈したばかりでなく、非産油国の途上国経済そのものの存続を危うくした。このような状況のもとで、想像を絶するスケールの国際収支不均衡を是正するのに十分な程度の、財政金融引き締めによる経済安定化政策を長期間続けるわけにはいかなかった。恒常的な経済停滞あるいは負の経済成長に陥るなど、国民経済に対する悪影響が過大なものになる恐れがあったからである。しかし、異常に増大した国際収支赤字を埋めるために、対外借り入れを続けることも不可能であった。

このような事態に対処して、長期的にはある程度の経済成長を達成するためには、経済が新しい環境に柔軟に適応できるように、これまで経済構造を硬直化してきた成長促進のための保護政策や各種の規制を大幅に緩和すること、また同時に途上国の市場の機能を阻んできた制度的、組織的、あるいは政策的な問題に正面から取り組むことが、唯一の解決であった。この目的のために、世界銀行はいわゆる「構造調整アプローチ」を策定した⁽¹²⁾。

当初は、経済成長と国際収支に悪影響を与えていると思われる政策、例えばエネルギー価格を始め各種の補助金や規制を含む価格政策、関税制度、税制、為替相場政策、外資・為替規制等々の自由化や改善が国際収支支援の条件とされた。そして、構造調整政策の経験を積むにしたがって、構造調整プログラム援助の対象は、その他の制度・機構・政策改革へと広がっていった。政策転換の分野がカバーされると、次には制度・組織面の改革がより強調されるようになった。近年では、国有・国营企業のリストラと民営化、金融制度改革が重視されている。

構造調整アプローチは、オイル・ショックに対する対応として考えられたのであるが、その後起こった過大

な対外債務累積を原因とする途上国の債務破綻と社会主義経済圏の崩壊によって起こった体制移行は、このアプローチの存続を必要としている。

このような背景をもとに、構造調整プログラムは、開発政策のメイン・ストリームとなった。そして、そのプログラムの内容はしばしば極端に単純化されて、構造調整のコンディショナリティ(条件)とは、財政・金融政策の引き締め、価格・為替相場の自由化、貿易・資本移動の自由化、金融・資本市場の自由化、国営企業の民営化等と同義であると理解されるようになった。そのため、このアプローチは、アングロサクソンの新古典派的経済学の思想に基づいた極端な市場主義を押し進めるものであるという批判を受けるようになった。新しい財やサービスの生産、追加的な所得と富の創出を目的とする投資プロジェクトと違って、上に列挙した政策や経済構造の改革には、それによって利益を受けるグループと損失を被るグループが生まれる。国民経済全体にとってポジティブ・サムであるとしても、グループ間での利害得失の関係は新しいプロジェクト建設の場合の比ではない。当然、政治問題化し易いし、批判も多くなる。

数多くの批判の中で、実質的な根拠があると思われるのは、次の二点である。

まず第一に、構造調整はいろいろな犠牲を伴う。とくに、改革が経済安定化政策を伴う時には、社会的な弱者のグループに過大な犠牲が押しつけられる傾向が生ずる。より具体的には、価格自由化・為替相場の自由化の過程では、貧困層の消費水準は打撃を受ける。さらに、財政改革が歳出削減を伴う時には、ともすれば医療保健や教育のような貧困層のための社会的支出や福祉支出が削減の対象とされ易い。したがって、構造調整プログラムには、このような社会的弱者救済のためのセーフティ・ネットを組み入れて、このグループの経済状況が極度に悪化することのないように配慮する必要がある。構造調整は、「人間の顔を持った構造調整でなければならぬ」とする批判は、当初UNICEF(国連児童基金)によってなされたものであるが、その後一般的に受け入れられた。

第二に、構造調整の目的と内容については異論がないにしても、現在実施されている構造調整援助に付随するコンディショナリティ(条件)は、政策や制度の改革

を二年程度の短期間に実施することを義務付けている。構造調整が実施されるという保証のない構造調整援助は、単なる国際収支援助でしかない。余り長期の実施期間では、途上国政府が本当に構造調整にコミットしているかどうか疑わしい。このようなジレンマにもかかわらず、構造調整が制度や組織の改革にまで広がって来ると、実施期間はより長く、また構造調整の内容自体をより制度・組織改革になじむものになければならない。

構造調整援助が始まってから、すでに十数年になるが、世界銀行、IMF、その他の研究者は、この問いに対する答を求めて、調査・研究を行ってきた。このような多数の国の経験を対象とする研究は、通常の場合、構造調整政策実施前と実施後で対象国の経済状況が改善したかどうかを統計的に調べる手法を採る。もし実施されなかった仮説的な場合と実施された現実の場合の比較は、大変難しくなる。そのために、大方の結論は、成功例もあるし失敗例もあるというものにならざるを得ない。しかし、私は現実の途上国の経済発展の現状を見れば、ある程度大まかな判断が可能であると思う。

もちろん例外は幾つかあることを承知のうえで、地域の一般的な傾向を見ると、まずラテン・アメリカ諸国の今日の経済は、オイル・ショックと対外債務破綻を契機とする構造調整政策の導入なしにはあり得なかったであろう。一九八二年のメキシコに端を発する債務危機は、経済成長に関するかぎり一九八〇年代をラテン・アメリカにとって「失われた十年」にしてしまった。しかし、今日ではラテン・アメリカ経済は成長路線に復帰しているし、過去にラテン・アメリカ経済の特徴であったハイパー・インフレーションも克服された。

アジア諸国の近年における経済発展は目覚ましい⁽¹³⁾。これら諸国は、ラテン・アメリカ諸国のような経済危機に陥らなかったから、構造調整援助をそれほど必要としなかった。しかし、これら諸国のほとんどは、経済発展を持続的なものにするために、一連の経済政策改革と経済構造改革を、漸進的な形で実施してきた。NIESやASEAN諸国は別にしても、中国やインドの最近年の経済発展は、このような政策・構造改革なしには実現不可能であったと思われる。さらに、最近のアジア通貨・金融危機は、より一層の構造調整努力が必要であることを

示している。

それでは、ロシアや東欧諸国の移行経済についてはどうか？ 中央集権的な計画経済が破綻したからこそ市場主義経済に移行しているのだから、構造調整は不可欠である。問題は、体制移行自体を漸進的に進めるか、それともショック・セラピーと呼ばれるような急進的な手法で押し進めるかである。これは、当然議論のあるところであるが、私はこれらの諸国が経験してきた急激な政治的变化とその過程における中央政府の経済管理能力の失墜が、漸進的・段階的経済改革を不可能にしたと思う。

移行経済と並んで、問題なのはアフリカ諸国である。アフリカ諸国は、数多くの構造調整プログラムを実施してきたが、目立った成果をあげていない。それどころか、数十年間の経済停滞が続いているのが現状である。移行経済と同様に、これらの経済の場合、経済の制度や組織が余りにも未発達なために、通常の構造調整プログラムに含まれる政策転換よりは、経済社会の制度や組織やそれを動かす人材の育成が必要で、より長期的な努力が要請される。アフリカ諸国の現状に即した構造改革の内容

と方法を再考する必要がある。

6 開発政策の新しい課題

第二次世界大戦後今日にいたるまで、開発経済学は経済発展を最も重要な課題としてきた。しかし同時に、一九七〇年代から一九九〇年代を通じて、経済発展を第一義的な目的とする考え方に反対する意見や運動が脈々として続いてきた。これらの意見の視点はひとつではない。大きく分類しても三グループに分けられる。まず第一に、経済成長、経済発展、経済開発といろいろな表現される政策目的の究極的な目標は、世界の一部地域に大規模に存在する貧困を撲滅することであり、それは貧困という現象に対して直接的な働きかけを必要とする、という考え方である。すでに述べた、総合農村開発やベニン・ク・ヒューマン・ニーズ・アプローチはこの第一のカテゴリーに属する。貧困撲滅は、最近年では、社会的発展、特に教育や保健医療等の社会福祉的政策、貧困層の保護のためのいわゆるセーフティネット等との関連で論じられることが多い。

第二に、途上国の発展を論じるのに、経済だけを切り

離し、それを主たる焦点とするのは間違っている。経済だけでなく、政治的發展、社会的發展そしてさらに文化的發展を総合的に考えなければならぬとする考え方がある。政治制度とプロセスの民主化、人権保護、政治的腐敗を排除する「良い政府」、より広くは統治と統治能力の育成、女性の社会・経済的地位の向上等に焦点を当てるべきだとする立場は、この考え方に分類できる。「良い政府」と政治の民主化が国際開発協力のアジェンダにのるようになった原因は、一九七〇年代および一九八〇年代を通じてのアフリカの恒常的な経済危機と長期停滞である。アジア諸国が経済成長を続けている時に、サブサハラ・アフリカの諸国が絶望的な状況に取り残されているのは、アフリカ諸国政府の政治的・経済的腐敗と無能が経済成長の最大の阻害要因になっているからであるという認識が問題提起の契機になった。

第三のカテゴリーは、現在および将来最大の重要性を持つと思われる地球的な問題は、経済發展だけではない、とするものである。他の問題のなかでも、もっとも緊急なのは地球規模で進行しつつある環境破壊である。地球環境問題は、すでに国際的な政策アジェンダとなり、国

際的に合意された形での政策形成が始まっている。また、同種の地球的規模の問題として、世界的な食糧安保や人口増加を挙げる論者もいる。

これらの論点は、過去四半世紀の間にいろいろの形で世界的注目を浴び、それを国際開発協力のアジェンダに乗せる試みがなされてきた。そして、これらすべての問題について国際的な場である程度の進展が見られる。

開発経済学が貢献すべき重要な問題は、これらの諸問題と経済成長あるいは経済發展の關係であろう。相反する關係にあるのか？ したがって、お互いの制約条件になっているのか、それとも相互補完的な關係にあるのか？ 膨大な研究や議論にもかかわらず、コンセンサスは達成されていない。しかし、政治的な主張はさておき、開発経済学的実証研究の大勢は、少なくとも貧困軽減と経済成長は正の相関關係を持っており、経済成長は貧困軽減の有効な政策手段であることを示している。なによりも、東アジア諸国の近年の高度成長とその成果が、政策目標としての経済發展の重要性を正当化しているように思える。

7 結びにかえて

本稿においては、開発経済学の歴史的変遷を、主として開発政策に対する考え方の変化に焦点を当てて、検討してきた。そこから、今後の課題を考えるに当たって重要な、いくつかの教訓を引き出すことができる。

まず第一に、途上国の経済・社会・政治的發展や開発は、世代を越える大事業であり、それを促進するための戦略や政策を考える場合、長期的・歴史的視点は不可欠である。開発政策の評価は、長期的なフレーム・ワークを必要とする。

第二に、途上国といっても多種多様であり、その発展段階も違えば発展にまつわる困難性も異質である。したがって、開発に成功を収めつつある国々とそうでない国々の現実にもとづいた考察が必要になる。ただ、多少無謀なまでの一般化を恐れず言えば、過去五十年間に二度の大きな政策転換を成し遂げた経済は経済発展に成功し、「ストラテジー・スイチング」に成功しなかった経済は経済成長を達成できなかった。例えば、東アジア諸国とサブサハラ・アフリカの経験が、このことをよく物

語っている⁽¹⁾。

第三に、途上国開発のパラダイム転換の必要がよく主張される。そして、開発政策の焦点を新しい課題にシフトすることが提唱されている。しかし、新しい課題と呼ばれる諸問題自体はそれほど新しいものではない。これら課題が検討され政策として実施されてきた過程で、経済成長は否定されなかったばかりでなく、むしろこれらの問題解決のための必要条件であると認識されるようになった。

経済発展に第一義的な重要性を与える政策に対する批判は数多い。そして、国際経済環境の変化にしたがって、開発政策自体の中身も変えられなければならないし、また過去の経験から改善すべき点も多い。今後の開発政策の在り方を考える場合に大切なのは、これら批判をどのようにに評価し、現実に実行可能な政策にどのように反映させてゆくかである。開発経済学の課題はまだ数多く残されている。

(1) 例えば、Deepak Lal, *The Poverty of Development Economics*, 1985, Harvard University Press, Cam-

- bridge. 坂本 隆夫 'Paul Krugman, "The Fall and Rise of Development Economics"', in Lloyd Rodman and Donald A. Scheon (Eds.), *Rethinking the Development Experience - Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, 1994, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- (2) 田中 隆夫 'Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy - The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, 1969, McGraw-Hill Book Company, New York.
- (3) 坂本 隆夫 'Gerald M. Meir and Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, 1984, Oxford University Press, New York. 坂本 隆夫 'Gerald M. Meir (ed.), *Pioneers in Development - Second Series*, 1987, Oxford University Press, New York.
- (4) 坂本 隆夫 'Ragnar Nurkse, *Problems of Capital formation in Underdeveloped Countries*, 1957, Oxford University Press, New York.
- (5) Gunnar Myrdal, *Asian Drama - An Inquiry into the Poverty of Nations*, 3 vols., 1968, Pantheon, New York.
- (6) 坂本 隆夫 'Towards a New Trade Policy for Development: Report by the Secretary General of UNCTAD, 1964, UNCTAD, New York.
- (7) 坂本 隆夫 'Bela Balassa and Associates, *The Structure of Protection in Developing Countries*, 1971, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (8) 坂本 隆夫 'Robert Skidelsky, *The World After Communism - A Polemic for Our Times*, 1995, Macmillan, London.
- (9) 坂本 隆夫 'Hollis Chenery et al., *Redistribution with Growth*, 1974, Oxford University Press, London.
- (10) 坂本 隆夫 'Paul P. Streeten, *Thinking about Development*, 1995, Cambridge University Press, New York.
- (11) UNDP, *Human Development Report - 1990*, Oxford University Press, New York.
- (12) 坂本 隆夫 'Paul Mosley et al., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, Vols.1 and 2, 1995, Routledge, London.
- (13) 坂本 隆夫 'The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, 1993, Oxford University Press, New York.
- (14) 坂本 隆夫 'I. M. D. Little et al., *Boom, Crisis, and Adjustment: The Macroeconomic Experience of Developing Countries*, 1993, Oxford University Press, New York.
- 坂本 隆夫 'Ishrat Husain and Rashid Faruquee, *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, 1994, The World Bank, Washington, D. C.