

第1章 開発戦略の変遷¹

本章では、次章以降のマクロ経済・貧困・ガバナンス指標などの理解を助けるために、これまでの開発戦略の変遷を振り返っておきたいと思います。

1-1 マクロ経済へのアプローチ

最初に、マクロ経済を分析する際の、市場に対するいくつかの見方について説明します。

第一は、均衡アプローチ (equilibrium approach) です。このアプローチの特徴は、経済が相互に結びついた市場から成っており、それぞれの市場は均衡状態にあるとしていることです。つまり、それぞれの市場は価格調整により需要と供給が一致した均衡状態にあり、もし均衡が乱されても、価格が動いてすぐに需要と供給が一致するように調整されると考えます。このようなアプローチを取るのには、新古典派アプローチなどです。

第二に、不均衡アプローチ (disequilibrium approach) があります。不均衡アプローチも、経済が相互に結びついた市場から成っているとみえますが、しかし、市場が需要と供給の一致した均衡状態にあるとは考えません。このアプローチでは、ある市場で需要と供給が一致しないと、その影響が他の市場にも及び、不均衡を引き起こすと考えます。例えば、財市場の有効需要不足が、労働市場で労働力の超過供給、すなわち失業を引き起こすと分析します。つまり、価格の調整機能がうまく働かずに、市場の需要と供給を一致させ均衡を回復させることができないケースを想定しています(「市場の失敗」)。このアプローチは、ケインジアンなどに見られます。

第三に、構造主義アプローチ (structuralist approach) があります。構造主義アプローチでも不均衡が重要な役割を果たしますが、このアプローチが均衡アプローチや不均衡アプローチと違う点は、経済の構造問題、例えば、農業と工業、資本家と労働者といった問題を明示的に扱う点です。そして、次節に見るように、経済の制約やボトルネックを強調し、市場がうまく機能しないことを主張します。

では、以下、時間の流れに沿って、開発戦略の変遷を見ていきましょう。

1 本章は、絵所 (1997)、石川 (2006) に多く依拠しています。

1-2 構造主義

1940年代後半から1960年代前半にかけて支配的であった開発経済学は、構造主義と呼ばれるものでした。構造主義の途上国に対する基本的な認識は、供給サイドの制約によって経済発展が阻まれているという考え方と、先進国の経済構造と途上国のそれとは異質であるという見方でした。構造主義の担い手は、国連の経済社会理事会やUNCTADなどを活躍の場としました（例えば、プレビッシュに代表されるECLA（国連ラテンアメリカ経済委員会）のエコノミストなどです）。

供給サイドの制約の中でも重視されたのは、資本の不足です。低開発の状態を、構造的な「低水準貯蓄→低水準投資→低生産性→低水準所得→低水準貯蓄」の悪循環によって説明しました。途上国における市場メカニズムの限界を強調する「市場の失敗」論も構造主義の特徴的な考えで、さらに進んで、市場に任せていたのでは経済発展は進まず、上に述べた悪循環を克服するための政策として、政府の計画の下、公企業、外国投資・援助による大規模な工業化戦略（ビッグ・プッシュ）を採るべきだと考えました。また、労働の生産性がゼロである偽装失業仮説や、途上国の主要輸出品である一次産品は途上国の成長を牽引するものとはならないとする輸出ペシミズム論も特徴的な考えです。

しかし、非効率な大規模投資プロジェクトが相次いだことや、輸入代替政策の行き詰まり、また理論面では新古典派の再興を迎え、1960年代後半になると、構造主義は急速にすたれていきます。

1-3 新古典派アプローチ

1960年代後半になると、開発経済学においても新古典派アプローチの有効性が主張されるようになります。それは、構造主義の異質論とは違い、先進国と同じように途上国においても、価格調整によって市場は機能すると考えます。

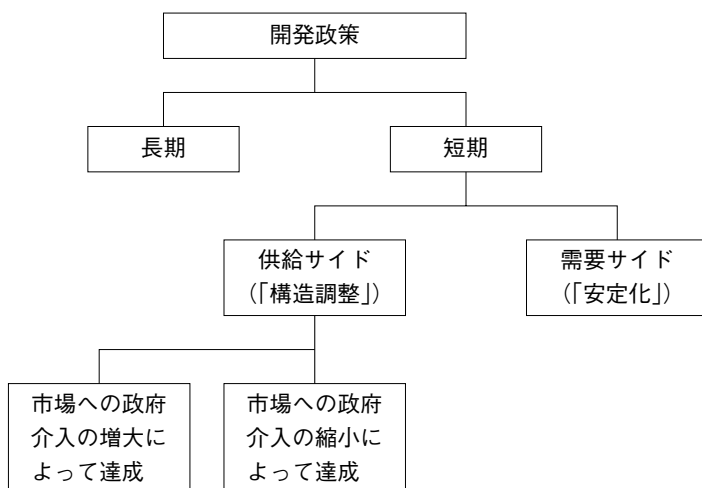
新古典派アプローチは、構造主義の仮説を徹底的に批判しました。例えば、輸出ペシミズム論に基づく輸入代替工業化戦略が、資源配分の歪みをもたらし、成長に寄与しなかったと批判しました。そして、各国の比較優位に基づいた輸出志向工業化戦略を勧めます。また、「市場の失敗」より、「政府の失敗」（政府の市場への介入によって引き起こされる資源配分の歪み）の方が問題が大きいとして、規制緩和、民営化を推し進めるべきだとしました。

新古典派アプローチは、IMF・世界銀行の構造調整プログラムに採用され、1970～1980年代の支配的アプローチとなりました。構造調整プログラムは、1970年代の2度の石油危機によって深刻な国際収支危機に見舞われた途上国の救済を目的として策定されました。借入国には、国際収支支援の融資・貸付と引き換えに、一定の政策変更の実行を求めるコンディショナリテ

イが課されることとなりました。その内容は、マクロ経済政策全般の改訂（超過需要削減のための財政・金融措置、および為替レートの実勢に応じた改訂）に加えて、それまで多くの途上国の経済制度・政策の土台を形成していた統制主義・計画主義の諸制度の廃止と市場経済化・貿易自由化および国有企業民営化の実施を迫るものです。しかし、構造調整プログラムは、一部の上位中所得国（1980年代のインドネシア、韓国、タイなど）を除いて成功しませんでした。なかでもサブサハラ・アフリカ諸国では軒並み失敗でした。

ここで、安定化政策と、狭義の構造調整政策の概念上の違いを見ておきましょう。IMFの伝統的な安定化政策は、為替レートの切り下げ、マネー・サプライの抑制、財政赤字の削減といった需要管理政策が中心です。一方、世界銀行の狭義の構造調整政策は、国家介入の縮小（統制主義・計画主義の諸制度の廃止、国有企業の民営化など）による供給サイドの成長志向政策が中心です（図1-1参照）。

図1-1 安定化政策と構造調整政策



(出所) 絵所秀紀 (2007) 『開発の政治経済学』、日本評論社、図2-7より抜粋。

本来、IMFは一時的な外貨不足に陥った国々に対して、短期的な融資を行う国際収支の調整機関でした。一方、世界銀行は、途上国の開発促進を目的とする長期借款機関でした。しかし、石油危機後の途上国の国際収支危機は、これが一時的なものではなく構造的なものであるとの認識から、IMFと世界銀行の業務が近づくこととなりました。両者の接近によって生み出された構造調整プログラムは、安定化政策と構造調整政策が一体化したものとなっています。

1-4 改良主義

新古典派アプローチと同じく1960年代後半から、雇用の増大、公正な所得分配、あるいはベーシック・ニーズの充足を開発戦略・援助戦略の主要課題にすべきであるという改良主義の考えが大きな影響力を持つようになります。ここには、構造主義や新古典派アプローチが前提としていたトリックル・ダウン仮説(経済成長により富が所得の低い層にも均霑するというもの)の妥当性に対する疑義がありました。

改良主義の例としては、1969年からのILOの雇用志向開発戦略、マクナマラ総裁時代(1968~81年)の世界銀行の貧困・所得再分配問題への着目(チーフ・エコノミストのH. チェネリーほかのRedistribution with Growth)などが挙げられます。

先に述べた、1980年代の構造調整の時代になると、改良主義の役割はIMF・世界銀行の構造調整プログラムに伴う「社会的な歪み」をチェックし、そのプログラムの改善を求めるものとなりました。よく知られているのは、UNICEFの「人間の顔をした調整」(Adjustment with a Human Face)で、このような批判を受け、世界銀行も『世界開発報告1990』では「貧困」を特集しました。

1-5 世界銀行の1990年代のODA政策の見直し

1990年代に入ってから、世界銀行のODA政策の見直しが活発となりました。その中には4本の流れが認められます。

(1) 構造調整貸付(SAL)：コンディショナリティの現実性

統制主義・計画主義の即時廃棄を求める構造調整政策は、ほとんどの低所得途上国で不成功に終わり、一方、東アジアの中所得途上国では強い国家の指導力による開発の成功例が伝えられました。そのため、世界銀行は、1994年の『東アジアの奇跡』、『世界開発報告1997』(「開発における国家の役割」特集)など一連の研究を進め、その結論として、「市場の失敗」のケースでの国家介入の役割を容認し、それが市場機能の補強になることを強調するところから、さらに進んで、国家の役割をより積極的に認める柔軟な姿勢を示すようになりました。

(2) 投資プロジェクト：個別管理からポートフォリオ管理へ

投資プロジェクトは、かつてのように、個々の独立したプロジェクトとして審査され、評価されるのではなく、援助受取国ごとにすべてのプロジェクトをまとめて、ポートフォリオとして扱うポートフォリオ・マネジメント方式の下で評価され、管理されるようになりました。

開発効果を測る評価基準として「国別援助戦略」(Country Assistance Strategy：CAS)が策定

されることになりました。CASは国別プロジェクトの成績を点数で評価し、それをポートフォリオとして総合し、そして、この点数如何によってODAの年間供与額に差をつけることを予告するものです。構造調整のコンディショナリティが事前的であるのに対し、CASは事後的コンディショナリティとして機能するともいえます。

(3) 「包括的開発枠組み」(Comprehensive Development Framework : CDF)

CDFは、これまでの世界銀行の援助活動の背後にあった経済開発の概念に改訂を加え、新たな経済協力政策の枠組みの採用を求めたものであり、その枠組みは、以下の4つの原則を持ちます。①援助プロジェクトの開発の成果志向(特に貧困削減)であること、②それに対する被援助国政府の責任感、③開発概念の「包括性原則」(開発支援がマクロ経済だけではなく、物質的・構造的および社会制度的の諸分野にわたることが求められます)、および、④その実施にあたって政府とドナーとの間および政府と国内の構成諸単位との間の「パートナーシップ原則」の実現、という4原則です。

(4) 「貧困削減」：援助政策の最高目標

世界銀行における貧困削減への動きは、マクナマラ総裁の時期に始まり、『世界開発報告1990』が「貧困」を特集したことは、先に改良主義のところでも述べました。

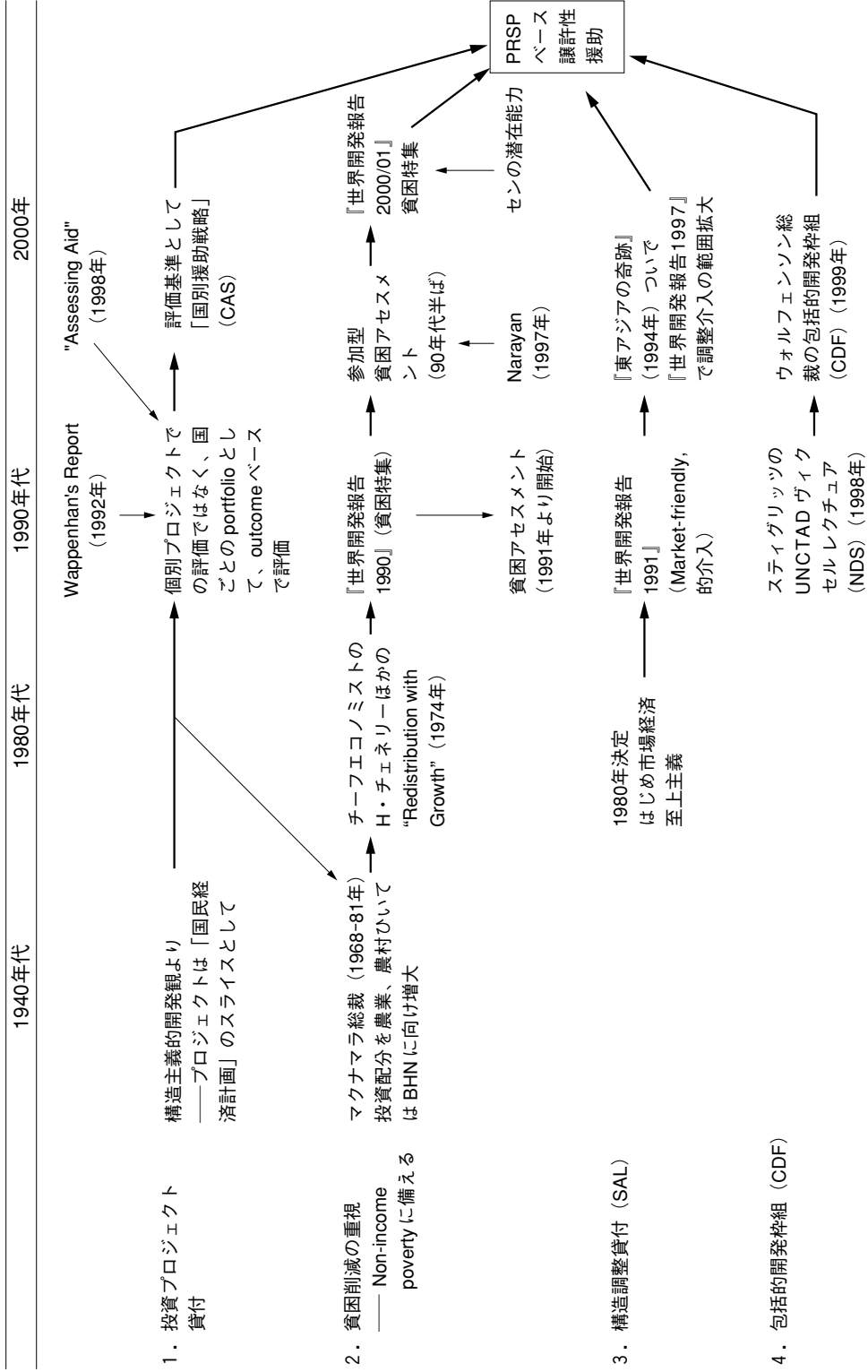
しかし、大きな進展は1990年代末に生じました。『世界開発報告2000/2001』はAttacking Povertyをテーマにしていますが、そこでは、世界銀行の開発協力政策における成長促進と貧困削減という2つのゴールの関係において、成長中心から貧困中心への急激な重点シフトが含意されていました。また、センの「人間の潜在能力アプローチ」の強い影響の下、開発や貧困削減を、これまでのように所得やその支出などの客観的な指標で捉えるだけではなく、貧困民自身の主観的心情や社会的地位による安定性などで捉えようとしています。アクション・プランとしては、「機会の増加」とともに、「権利の増大」および「安全の確保」が提案されています。さらに、「参加型貧困評価」(Participatory Poverty Assessment : PPA)の方法により、Voice of the Poorなどの貧困民を対象とした研究が行われました。

1-6 世界銀行のPRSPベースの新援助体制

以上の4つの見直しの流れは、1999年下半期に至って1本に合流し、新しい譲許性援助の体系、「PRSPベースの新援助体制」となって登場しました(表1-1を参照)。

新しい仕組みの下では、これまでの構造調整貸付において貸付のコンディショナリティを被援助国との合意の上で特定し記述した「政策枠組文書」(Policy Framework Paper : PFP)に代わるものとして、「貧困削減戦略文書」(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)が作成される

表 1-1 世界銀行の開発援助政策 “見直し” と帰結：1990年代を中心に



(出所) 石川滋 (2006) 『国際開発政策研究』、東洋経済新報社、の表 4-1-1 より。

ことになりました。

PFPGが、マクロ経済の安定化と構造調整政策により市場経済システムを再生させ、経済成長を目指すのに対し、PRSPでは、貧困削減が中長期の最高目標となります。また、PRSPの基本理念は、途上国主導（オーナーシップ）、結果重視（目標設定）、包括的アプローチ、パートナーシップ、長期的視野と、CDFと共通です。

このように、構造主義、新古典派アプローチと構造調整プログラム、改良主義、潜在能力アプローチ等々、さまざまな開発援助政策の流れが、現在のPRSP体制に流れ込んでおり、試行錯誤が続けられています。

1-7 グッド・ガバナンス

また、近年、開発援助におけるガバナンス（governance）の重要性が高まっています。ガバナンスとは、一般的に統治機構や行政能力、制度などを指しますが、世界銀行、OECD、国連機関、二国間援助機関など、それぞれの定義は多少違っています。例えば、世界銀行研究所（WBI）では、ガバナンスの概念を大きく6つに分けて、以下のように指標化しています。①国民の声と説明責任、②政治的安定と暴力の不在、③政府の有効性、④規制の質、⑤法の支配、⑥汚職の抑制。こうした世界銀行におけるガバナンス重視は、前述のCAS、CDFなどにも反映されています。

このように、近年、ガバナンスが重視されるようになった背景としては、まず、冷戦の終結により、民主主義やガバナンスが普遍的価値と見なされるようになったことが挙げられます。また、1980～90年代にラテンアメリカ諸国やアジア諸国で民主化が進展したことも、こうした考え方を後押ししました。ドナー側の要因としては、援助疲れにより、援助資金が効率的かつ公正に使われているのかということが、あらためて問い直されました。開発論の理論的展開としては、新制度派アプローチの擡頭たいとうにより、新古典派の「市場の自由化」論が批判され、市場以外の制度・組織の果たす役割が注目されるようになってきました。

以上、概観してきたように、開発戦略はその分析枠組みを拡大し、分析内容を深めながら、時代とともに展開してきました。

(参考文献)

石川滋（1990）『開発経済学の基本問題』、岩波書店。

石川滋（2006）『国際開発政策研究』、東洋経済新報社。

絵所秀紀（1997）『開発の政治経済学』、日本評論社。

大野泉（2000）『世界銀行 開発援助戦略の変革』、NTT出版。

朽木昭文・野上裕生・山形辰史（2004）『テキストブック開発経済学〔新版〕』、有斐閣。

国際協力事業団（2001）『貧困削減に関する基礎研究』、国際協力事業団。

近藤正規（2003）『ガバナンスと開発援助－主要ドナーの援助政策と指標構築の試み－』、国際協力事業団。

鳥居泰彦（1979）『経済発展理論』、東洋経済新報社。