

## エチオピア：政治体制と開発政策\*

大野 健一(GRIPS)

2009年6月30日

### 1. はじめに

「農業発展主導型工業化」(Agricultural Development Led Industrialization、略称 ADLI)は、最貧国であるエチオピアが自国の開発を推し進めるために、1990年代初めの新政権成立とともに構想され、いくつかの段階を経て、2000年代前半からようやく本格的に実施に移されつつある経済政策体系である。また「民主主義開発体制」(Democratic Developmentalism、略称 DD)は、この開発政策を支える政治体制として構想されたモデルである。DDとADLIは開発の政治面および経済面をそれぞれ規定するものとして、補完性をもつ対概念をなしている<sup>1</sup>。

エチオピアはDDとADLIの導入によって、政治と経済をともに包含する国家運営原理のパラダイムを転換し、同国における支配的行動規範をレント追求(rent seeking)から価値創造(value creation)へと根本的に変革することをめざしている。この背後には、かつてアフリカで優位であったパラダイムへの幻滅がある。そこには、レント追求の元凶として根の深い「収奪国家パラダイム」(the paradigm of predatory state)、さらにそれを根絶しようとして1980年代以降外部から導入され失敗に終わった(とみなされている)「新自由主義パラダイム」(neo-liberal paradigm)の両者をともに否定し、それらに代わる新パラダイムを創出せんという意図がある。なお本稿は、政治体制および政策体系のモデルとしてのDDとADLIを論じるものであって、エチオピアの政治経済状況を包括的にレビューするものではない<sup>2</sup>。

DDとADLIの詳細は後節に譲るとして、政治体制・政策体系のセットとしてのDDとADLIの総体的特徴をまず4つ挙げておこう。

第1に、エチオピアの試みは、開発における既存パラダイムの排除および新パラダイムの構築という壮大な企図に他ならない。そこでは、収奪国家パラダイムの全面否定は当然のこととしても、IMFや世銀によってアフリカに導入された新自由主義パラダイムでさえも、その誤謬は根本的であると見なし、それを部分的に修正したり、あるいはその実施を徹底して成果を待つといった対応を強く否定する立場をとっている。

---

\* 本稿は、エチオピア政府との政策対話を開始するにあたり、同国の開発政策の根幹原理をなすDDとADLIの2概念を筆者の責任において整理・検討し、これから実施される政策対話やカイゼン案件の理論的背景を確認するために執筆されたものである。日本およびエチオピアの政策担当者および研究者のコメントに感謝する。ただし本稿の分析および議論はすべて筆者個人に属するものであり、日本政府ないしJICAの見解ではない。

<sup>1</sup> エチオピアでのDDの基本文献としては、Meles (2006)、Meles (2008, preliminary draft not for quotation?)、他国の分析も含めたDD研究としては、Edigheji (2005)に代表される南アフリカの共同研究、Robinson and White (1998)などがある。ADLIの文献としては、エチオピア政府の内部文書(1994)、およびADLI概念を踏襲して作成されたPASDEP 2005/06-2009/10などが重要である。

<sup>2</sup> 同国の現況をレビューするためには、目標としてのDDとADLIに加え、革命民主主義(Revolutionary Democracy)、民族問題、連邦主義(federalism)、野党・在野勢力、NGOやCSO、在外エチオピア人(Diaspora)、対外関係、国際機関、ドナー(中印トルコなどの新興ドナーを含む)なども考察の対象とせねばならない。

こうした知的挑戦は、理論的・歴史的な意義が潜在的に大きい一方で、過去との違いを強調する必要性から、そのレトリックはどうしても論争的にならざるを得ない。別の言い方をすれば、我々は提起されたパラダイムを分析評価するにあたり、先入見や感情に流されないよう十分に留意する必要がある。

第2に、DD と ADLI は開発における理論的仮説や思考実験にとどまらず、エチオピア現政権の正統化原理およびその開発政策の策定指針として、きわめて実践的な目的をもって提起され、部分的に実施されつつあるという点を指摘せねばならない。とりわけ ADLI は、アカデミズムの創造物にとどまらず、実際に強い国家リーダーによって指揮され、エチオピア政府のすみずみにまで周知され、PASDEP や各種のマスタープランなどの政策文書あるいはドナー・外国企業との関係を規定する中心原理となっている。

第3に、政治経済を広くカバーするこの開発戦略は、提唱国エチオピアが当面の対象だが、中長期的には、各国の実情を反映する修正を加えた上で、他のアフリカ諸国にも応用できる概念として構想されている。ただし、DD と ADLI が他の途上国の関心やドナー・開発機関からの認知を得るためには、それらが有効に実施にうつされ、一定の初期成果を生む必要があるだろう。その際、初期成果はむしろ政策に大きく依存するが、同時に天候・地域の安定・世界景気といった、エチオピアにとって不可抗力の要因に左右されることも認識しておかなければならない。

第4に、論理一貫性の観点からは、DD と ADLI には決定的な矛盾はないように思われる。むしろ真の問題は、実施可能性や具体的運用であり、そのための戦略・戦術の巧拙であろう。新開発パラダイムとしての DD と ADLI の有効性はまだ証明されていないのであって、2003/04 年来のエチオピアの成長の加速も、それが政策イノベーションによるものだとは断定するには時期尚早である。DD と ADLI の支持者は、その実施に必要な前提条件の整備や諸困難突破の具体的方策を着実に打ち出していかなければならないであろう。

表 1 エチオピア:基礎データ

	(Ethiopian year)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	(Western year)	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Real GDP growth (%)		5.2	6.1	8.3	1.5	-2.2	13.6	11.8	10.8	11.1	11.3
Nominal GDP (millions of Birr)		58,789	66,648	68,027	66,557	73,432	86,661	106,473	131,641	171,834	245,585
Nominal GDP (millions of USD)		7,828	8,188	9,167	7,794	8,559	10,042	12,306	15,164	19,539	27,939
GDP per capita (USD)		129	131	127	118	126	143	171	205	257	357
Sector share (% of GDP) 1/											
Agriculture		51.2	49.8	50.9	49.1	44.9	47.0	47.4	47.1	46.3	44.6
Industry		12.4	12.4	12.1	12.9	14.0	14.0	13.6	13.4	13.3	13.1
Service		37.2	38.7	38.0	38.6	41.7	39.7	39.7	40.4	41.4	43.4
External relations (% of GDP)											
Export		11.6	12.0	12.0	12.6	13.3	14.9	15.1	13.8	12.7	11.8
Import		24.0	23.9	23.7	26.6	27.4	31.6	35.5	36.5	32.1	26.9
Trade deficit (export - import)		-12.4	-11.9	-11.7	-14.0	-14.1	-16.7	-20.4	-22.7	-19.4	-15.1
Total trade (export + import)		35.6	35.9	35.7	39.2	40.7	46.5	50.6	50.3	44.8	38.7
FDI (approval, millions of Birr)		1,080	1,627	2,923	1,474	3,369	7,205	15,405	19,980	46,949	92,249
(approval, % of GDP)		1.8	2.4	4.3	2.2	4.6	8.3	14.5	15.2	27.3	37.6
Population (million)		60.8	62.9	64.4	66.3	68.2	70.1	72.1	74.1	76.1	78.2
Population in rural area (%)		85.5	85.3	85.1	84.9	84.7	84.4	84.2	84.0	83.8	82.9
Population in poverty (%)		-	41.9	-	-	-	-	38.7	-	-	-
Exchange rate (Birr/USD, period average)		7.51	8.14	8.33	8.54	8.58	8.63	8.65	8.68	8.79	8.79

Sources: Ministry of Finance and Economic Development, National Bank of Ethiopia, and Ethiopian Investment Agency.

1/ Do not add up to 100% due to estimate errors of intermediary margins of financial institutions (service sector).

なお、開発パラダイムのシフトという側面から DD と ADLI の帰趨を占うならば、旧パラダイムの粘着性と新パラダイム登場に必要なエネルギーの相克が問題となる。科学パラダイムの変遷理論によれば、いったん確立されたパラダイムは単に理論と現実乖離が生じたというだけで崩壊するものではない(Kuhn 1970, Lakatos 1970)。なぜならば、パラダイムには自己防衛のための工具箱(学会、学術誌、昇進制度など)やショックに対して理論コアを保持しながら周辺部を修正するという適応メカニズムが備わっており、またパラダイムに依存する利益団体が形成されるからである。これらの慣性に逆らって新パラダイムを樹立するためには、突破のためのいくつかの条件が必要となる。すなわち、①現実妥当性における旧パラダイムの失敗の相当の累積、②理論体裁を整えた代替的パラダイムの登場、③新パラダイムの初期の良好なパフォーマンス、などである。これらがある臨界値を超えて達成されたとき、パラダイム・シフトが雪崩的に発生する。エチオピアにおけるパラダイム転換について言えば、その成功とは、国内支持層の拡大と政治的連携の形成、ドナー・開発機関による認知の高まりとそれへの支援の開始、アフリカを含む複数の途上国における賛同・採用などの現象を意味するであろう。

国際コミュニティとしては、開発パラダイム・シフトの先鋒をめざすエチオピアに強い関心を持たざるを得ない。その結果がいかなるものであれ、それはエチオピア自身の開発の成否にとどまらず、アフリカ全体、ひいては世界全体の開発戦略に重要な問いを投げかけ、大きな影響を及ぼすものとなるであろう。我々は、DD と ADLI の同時実施が前例のない試みである点を認め、そのプロセスが近年開始されたばかりであることに留意したうえで、全面賛同でも全面否定でもないバランスのある態度をとるべきであろう。評価の結論を急がず、好意的関心の立場からリーズナブルな支援を提供し、同時に建設的批判をするためのオープンな政策対話の場を設けるべきである。

エチオピアがめざすパラダイム転換は、従来の欧米発の政治的・経済的コンディショナリティー要求とは矛盾・対抗する側面が強い。他方それは、東アジア型の開発戦略とは、同一ではないが、欧米のそれよりは共通点が多く存在する。日本を筆頭とする東アジアの開発パートナーは、エチオピアの開発支援において、欧米や国際機関とは異なる役割を果たすべきであろう。具体的には、エチオピアの政策文脈に合致しかつ実践性を備えた「東アジアの開発経験」の定式化と伝達、産業支援における5S・カイゼンといった日本発の具体的なコンポーネントの紹介と導入、東アジアの視点からの開発政策の分析評価、および実施戦略であるマスタープラン、アクションプラン、モニタリングメカニズム等の改善支援などが考慮されるべきである。周到な準備と必要な留意があれば、東アジアはアフリカ開発にきわめて有益な役割を果たしうるであろう。

## 2. 民主主義開発体制(DD)

民主主義開発体制は、「複数政党を許す自由選挙のもとで、開発主義的な政党が選挙に勝ち続けることにより長期政権を維持し、強い国家主導により民間のレント追求を罰し生産的投資を促進する政策体

系を打ち出そうとする政治体制」と定義することができる。これはすでに導入され十分機能しているモデルというよりは、これからエチオピアがめざそうとしているモデルである。

開発戦略の変革のためにまず政治から議論を始めるわけだが、ここには、アフリカの開発の失敗は、経済政策の理論的技術的問題からだけではなく、私利私欲を排し国家的開発をめざそうとする意志や体制や指導者の有無というきわめて政治的な問題に由来するという認識がある。ゆえに、具体的な政策立案と併行あるいはそれに先行して、国家的開発を可能にする政治体制が打ち立てられねばならないのである。ここで構想されている開発体制とは、国内価値創造(生産的投資)を促進するための制度・政策・インセンティブ体系の構築に国を挙げて取り組む政治体制である。しかも、この事業を権威主義ではなく民主主義のルールのもとで実施することが意図されている。DD においては、開発成果が達成され、それが醸成すると期待される国民の支持を選挙によって確認することにより、開発成果と民主主義手続きの両面で開発主義政権が正統化され、長期継続することが目標とされている。

DD モデルの重要な構成要素として、「民主主義の導入」「政府の能動的役割」「政治基盤」の3つを指摘したい。以下、これらを順に検討しよう。

#### ①民主主義の導入

DD は、開発のために民主主義導入を先送りする東アジア型権威主義開発体制(後述)でもなく、先進国型統治の諸要素を後発途上国でも早急に導入せよとする「グッド・ガバナンス」でもない、エチオピア独自の政治形態をめざしている。無論、経済的にきわめて貧しい国が採択しうる民主主義は、すべての条件を完備した理想的な民主主義ではありえない。民主主義はイエスかノーかの選択ではなく、各社会の歴史や構造に応じてさまざまなバリエーションがありうる。またその発展も、国民や社会の成熟度に応じて、最低限の形式を整えた初歩的民主主義から、真の意味での国民参加、政治競争、政策論争を実現する民主主義までがありうる。DD は、最貧国が抱える諸制約のもとで、自国の目的に合致し、かつ現実的でマネージブルな民主主義のバリエーションを導入するものと解釈することができよう。

開発の初期段階にある国が権威主義ではなく民主主義を選択すべき理由としては、自由・人権・参加といった民主主義そのものの重要性に加えて、多民族国家の統一を維持し統治の正統性を確保するための民主的手続きの不可欠性、および開発主義と開発プロジェクトへの国民の支持をとりつける手段としての民主主義の重要性が挙げられる。さらにいえば、21世紀初頭においては、いかなる発展段階にある国であろうとも、政体として民主主義を採択しない限り、国際社会の正式な成員として認められず十分な協力や援助が期待できないという国際環境を指摘しておく必要がある。これは、かつての台湾や韓国を取り巻いていた冷戦時代の国際環境とは全く異なるものである。まとめると、民主主義の内在的価値に加え、国内外の強い要請から、開発主義と民主主義を同時採用せんとするものということができる。

DD が採用しようとする民主主義とは、複数政党のもとでの自由選挙の実施および最低限の自由と人権の保証をコア要素とする、基本的な民主主義である。これはまた、欧米や国際機関が途上国に要求する

「民主主義」のコア要素とも重なっている。より発達した民主主義においては、コア要素に加えて数多くの周辺要素が存在し、また形式的制度のみならず真の意味での自由でオープンな政策論争や政治選択が確保されねばならない。そこではたとえば、世銀がグッド・ガバナンスの要件として掲げる「国民の声と政府の説明責任」「政治の安定性」「政府の効率性」「規制の質」「法の統治」「汚職腐敗の抑制」が徹底されなければならないし、対立は相互尊重・寛容・忍耐・妥協といった精神のもとに平和的手段によってのみ解決されねばならない。さらには、二大政党制のように、政権担当能力を有し異なる政策綱領を掲げる政党が複数存在し、国民は投票によって政策選択権を現実に行使できるという発達した民主主義もある。エチオピアがいま導入しようとする民主主義は、こうした理想的な民主主義ではない。

DD においては、一方で、民主主義の構成要件としての選挙を通じた合法的政権交代の可能性を保証し、他方で、開発主義の効果的遂行に不可欠とみなされる長期安定政権および迅速な政策決断の権限を確保しようとしている。これは、形式的には矛盾する要請である。もし政権交代の可能性が画餅ではなく現実的なものならば、同一政党が何十年にもわたって政権をとり続けることはありえないから、政権が変わるごとに政策は変更され、開発主義は貫徹されないことになる。逆に、もし DD には野党に決して政権を渡さないメカニズムが組み込まれているのならば、民主主義は見せかけだけのものであり、野党や反政府勢力の怒りと反発を招くことになる。ただし世界を見渡せば、形式的民主主義のもとで、利権のばらまき、与党の協力団体の活用、野党の政治活動制限などを通じて長期政権を実現している国は多いのであって、途上国においては必ずしも珍しい政治形態ではない。

エチオピアの開発主義政党は、複数政党が競合する自由選挙を行いながら、いかにして長期政権を維持しようとしているのか。その答はおそらく、国民に開発戦略改革の重要性を説き、またその実施を通じて初期の開発成果をあげることによって、国内に開発主義を支持する政治的連携を形成し、そのもとにさらなる開発政策を打ち出し、この好循環により選挙を勝ち抜いていこうというものである。選挙の支持基盤としては、第1に国民の8割を占める小農が想定され、さらにはまだ数的には少ないものの、将来の支持基盤として都市の中小企業者が期待されている（政治基盤については以下で再説）。

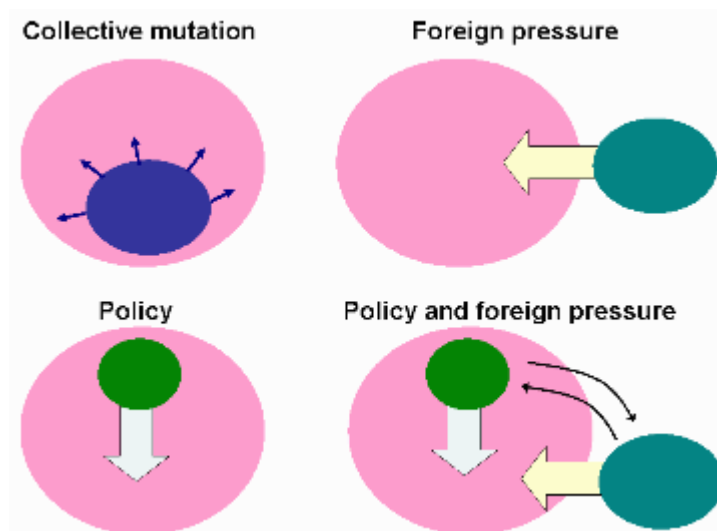
これは「優位政党民主主義」(dominant party democracy)、あるいは国内支持グループとの連携を強調するならば、「優位連携民主主義」(dominant coalition democracy)と呼ばれる政治体制である。これは、一面で 1955 年来の日本の自民党政権と似た政体ということができる。自民党は、形式的にはほぼ完成された民主主義の枠内で、幾多の自由選挙を経ながら、これまで（一時期を除いて）単独ないし連立で政権与党の地位を保ってきた。しかしながら、DD がめざす政治体制は、ある一点において自民党の長期政権と決定的に異なっている。それは、自民党は農業生産性を上昇させることに完全に失敗しており、その支持基盤の維持は、地方に対する農業保護・補助金・公共事業などからなる継続的利益分配に頼っているという点である。すでに高い所得と工業力を身につけた日本においては、そのような再分配政策を行う余裕もあったかもしれない。しかし、いまだ最貧国にとどまるエチオピアにおいては、DD と ADLI の成功は農業生産性の突破がない限りまったく不可能であろう。この点はきわめて重要であるので、以下でも再説する。

DD には与党の長期政権が意図されているとはいえ、最貧国に権威主義ではなく民主主義が導入されれば、その国にとって少なからぬメリットを生み出すことが期待される。それは、自由・人権・参加といった民主主義そのものの享受に加えて、5 年ごとに国政選挙を実施することにより、たとえ長期政権であろうとも、国民の要求、反対派の批判、政策の質に対する審判、汚職腐敗への対処、外国からの監視などに関してセンシティブにならざるを得ず、また説明責任を果たさざるを得ないからである。ただしその反面、途上国の民主主義が未熟であることに起因するさまざまな困難も同時に抱え込むことになる。これについては次節で述べる。

## ②能動的指導者としての政府の役割

制度の多様性や動態を研究する比較制度分析によれば、いったん成立して固まってしまったシステム（＝制度の集合体）を変えるのは容易なことではない（Aoki 1995a, Aoki 2001）。なぜならば、そこには制度的補完性（諸制度要素が互いに依存し 1 要素の除去だけではシステムが変化しないこと）、戦略的補完性（個人は現行システムに適する行動をとるインセンティブをもつこと）、径路依存性（最初に選択されたシステムから逸脱しにくいこと）といった慣性が働くからである。だが他方で、そうした動きにくいシステムが変容するためのいくつかのパターンも存在する（図1）。

図1 システムの変容パターン



その第1は、集団的突然変異である。これは、社会の成員が外からの強制や命令なしにいつせいに行動を変える現象である。途上国を念頭に置けば、これはたとえば極度の抑圧や窮乏に対する抵抗や、所得の持続的上昇がもたらす価値・要求の変化などが考えられる。第2に、政府が打ち出す政策。政府はもとよりシステムの内部構成員であるが、あえて現行システムを打ち破るために能動的行為者（*deus ex machina*、ギリシア劇で脈絡なく現れて混乱を強引に收拾する神）となり、国家権力により他の成員に変容を強制する。第3は、外国からの圧力。国内規範に縛られない外国人・外国企業・外国機関は、よかれあしかれ、その国のシステムの進化に大きな影響を及ぼしうる。さらに、第4の可能性として、政府の

政策と外国からの圧力が協力してシステム変化を引き起こすことが考えられる。無論、政府と外国の関係は常に友好的なわけではないが、政府が主導者として明確なシステム変化を打ち出し、外国がフォロアーとしてそれに賛同し支援を提供するとき、システム変容の確率は大きく高まることになる。

この枠組みによれば、エチオピアは国内にはびこる「レント追求システム」を「価値創造システム」へと変容させるため、すなわち開発主義を確立するために、政府の政策をその能動的ドライバーとして発動し、さらに補完的にドナー・国際機関の支援を動員しようとしているということになる。この事業は、旧システムが生み出す私利私欲、パトロネージ、ゼロサムゲーム、依存文化などを一掃するという破壊の側面と、新システムを支えるための制度構築、人材育成、技術導入、インセンティブの賦与といった建設の側面の両面からなる。この破壊と建設のいずれも、政治的抵抗を打破するための大きな社会的エネルギーが要求される。

政府主導型のシステム変容が成功するためには、リーダーシップの役割が決定的に重要である。これは指導者自身の資質・能力と、指導理念の妥当性をともに含む。これらの重要性は、いくら強調しても強調しすぎることはない。東アジアの成功国においても、高度成長を開始する以前から価値創造システムが確立されていたわけでは必ずしもない。1960年までの韓国は、米国援助に依存したどうしようもない国(basket case)であり、政府には腐敗と非効率がはびこっていた(World Bank 1993)。同様に、1959年の世銀報告は、タイには公共投資を管理するメカニズムが欠如し、訓練と経験を積んだ官僚も絶対的に不足していると指摘している(World Bank 1959)。こうした状況を一変させたのは、韓国においては朴正熙大統領(在任1961~79年)の登場であり、タイにおいてはSarit政権(1958~63年)やPrem政権(1980~88年)であった。同様のシステム転換は、台湾(蒋介石総統)、シンガポール(Lee Kuan Yew 首相)、マレーシア(Mahathir 首相)においても、強く経済に明るいリーダーと彼が率いる政府によって成し遂げられた。

エチオピア政府によれば、新自由主義パラダイムがレント追求システムの除去に失敗した理由は、開発の能動的指導者としての政府の役割を否定した点に求められる。市場は善、政府は悪、ゆえに市場に介入しない小さな政府が望ましいといった単純構図からは、後発途上国のシステム転換を起動させる強力な能動的主体は生まれない。自由化・民営化・対外開放といった一連の施策は、その過程で、国内のNGOや慈善団体、あるいは外国の鉱山企業や援助ビジネスなど、優遇や補助を求める新たなレントシーカーを生み出し、システム転換にはつながらなかった。このレント撲滅のためのボトムアップ型戦略を「Trickle Up Democracy」と呼べば、それはアフリカに開発主義をもたらすことに失敗したのである。

低所得国では自由経済政策の徹底が必ずしも開発につながらないという点は、多くの研究者によって指摘されている。たとえば、市場経済が未発達な国における自由化の失敗を1980年代の中国について検証した石川(1990)、旧ソ連での急速な民営化が巨大な新レントを生み出したとするNishimura(1994)やAoki(1995b)、市場を支える制度が存在しない国ではレントの除去ではなくそれを投資や技術習得に誘導する政策能力が必要としたKhan(2008)、ワシントン・コンセンサスでは中所得の入り口までは到達できてもさらなる所得向上には能動的政策と民間活力の結合が必要とするOhno(2009)などがある。

エチオピアにおいては、開発を推し進めるために、強い国家が社会の他の構成員を指導していくことが企図されている。それは、強い首相に統率された政府が農民、労働者、商人、企業家、外国企業といった経済成長の担い手にインセンティブ(carrot)とディスインセンティブ(stick)を与え、彼らにレント追求から価値創造へと行動様式を変えることを強制するという形をとる。ドナーからの支援でさえも、政府の開発戦略にアラインする形でなければ受け入れられないという立場をとっている。また、小農は政府との政治的連携の重要なパートナーであるが、彼らに対してさえ、政策は彼らの声や要求をくみ上げそれを実現していくことを第一目的とするのではなく、政府が立案する農業政策や地方活性化政策を通じて彼らの生活と生産性を改善しようというトップダウン型の政策が構想されている。この意味で、政治的連携のパートナーとしての小農の役割は受動的なものにとどまるといえよう。

強い国家がアメとムチを駆使して経済主体を誘導し国内価値を高めさせるという形は、皮革産業振興においてもっとも顕著に見られる。この産業におけるエチオピア政府の目標は、これまで原料・半製品として輸出されていた皮革を、経営力と技術力を高めて、最終皮革ないし最終製品として輸出ないし国内供給するというものである。そのためのムチとして、皮革原料の輸出を禁止し、半製品輸出には高い税金を課した。一方アメとして、皮革産業を支援するための研究所(LLPTI)が設立され、訓練、品質検査、一部の工程などを提供するようになった。同研究所にはドナー支援により機材や外国人顧問が導入され、英国の研究所とtwinningが行われている。また政府は銀行融資や外貨割当においても皮革産業を優遇し、革靴産業に対しては欧州企業との提携を支援している。さらに、皮革産業の発展を支援し困難を取り除くための官民合同会議が毎月開催されている。

DD が、新自由主義パラダイムと同様に、新たなレント追求の草刈場にならないことを何が保証するのだろうか。その答はおそらく、ひとえに指導者の資質と能力によるというほかないのではあるまいか。国家主導型開発が成長を持続させることを保証する制度的メカニズムはないこと、それがむしろ政治家・官僚とビジネスの癒着に陥りがちなことは、多くの途上国の経験からして明白である。換言すれば、DDの成否は、そのシステムとしての完成度のみならず、それを運営する指導者の資質に大きく依存するのである。

### ③政治基盤

国政選挙を5年ごとに勝ち抜くことによって長期政権を維持しようとする開発主義政党が、人口の8割を占める小農をその支持基盤とみなすのは自然なことである。さらに、現在は数的には少ないがこれから育っていくと期待される首都および地方都市の中小企業者をも、将来の支持基盤として取り込もうとしている。ただし近年の選挙結果を見る限り、与党はまだ都市住民をとりこめていない。

小農および中小企業者は、レント追求の張本人ではなく、むしろその犠牲者として位置づけられている。彼らをレントシーキングの被害から解放し生産活動に専念させるためには、土地改革や土地所有の自由化ではなく、これまで彼らの抑圧要因であった国家収奪や流通独占を除去すればよいと政府は考え



ている。そのうえで、小農については農業生産性を向上させ商品作物への移行を支援するために、技術普及、肥料、種子、灌漑といった一連の支援策を打ち出せばよいと考えられている。これを「Rural Strategy」という。

東アジアにおいては、政府は農民や労働者といった一般大衆ではなく、資本家と政治的連携を組むことが多かった(以下の④参照)。たとえば財閥(企業集団)、大中規模の生産者、銀行、商社などである。数からいえば彼らは多数を占めるわけではないので、そのような政府が政権を維持するためには最初から民主主義を採用するわけにはいかなかった。一方、エチオピアにおいては、資本家(これには国内資本と外資・合弁の双方が含まれる)は政府の政治的連携のパートナーとはみなされていない。資本家は開発に不可欠な戦略的パートナーではあるけれども、政権が彼らの支持票や資金に依存することはなく、政府は彼らを政策の対象として、価値創造は支援し、レント追求は罰していくというポジションである。すなわち政府と資本家の関係は密着や共生ではなく、お互いに距離と自立性を保ちながら、一定条件のもとで協力するという関係が予定されている。

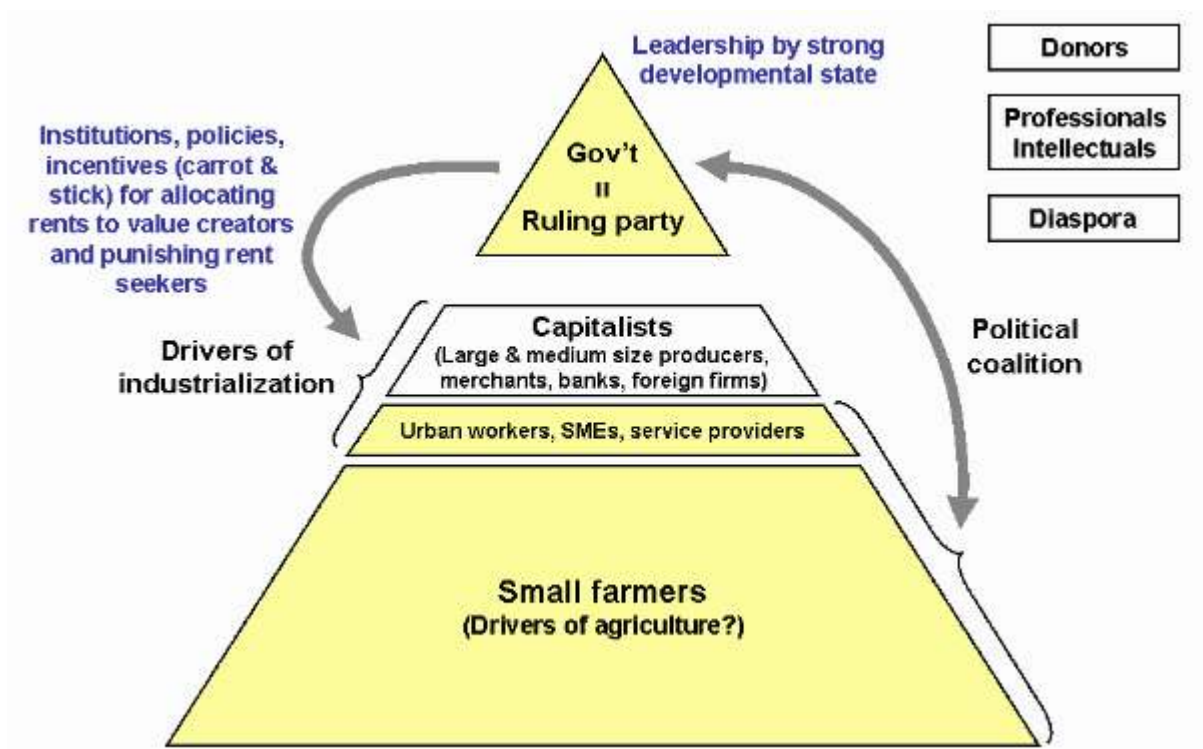
なおエチオピアにおいては、都市の中間大衆はまだ育っていない。また学生・専門家といった知識階層も数的にごくわずかである。富農・大地主は前政権によって一掃されている。ゆえにこれらの階層が近い将来政治的連携の主要パートナーとなることは考えられない。また在外エチオピア人(Diaspora)は、現政権に対して批判的な態度をとることが多い。

#### ④東アジアとの比較

エチオピアが構想する DD を、20 世紀後半の東アジアで多く見られた権威主義開発体制(Authoritarian Developmentalism、略称 AD)と比較すると、どうであろうか。ただし、東アジアの政治体制も各国共通ではない。ここで我々が AD の典型とみなすのは過去の台湾・韓国であり、さらには鄧小平以後の中国・シンガポール・マレーシアもそれとかなり近いモデルであるといえよう。いっぽう、ある程度の所得向上は達成したものの、政治や経済のいずれかあるいはその両方で構造的問題を抱えている国として、インドネシア・フィリピンを挙げることができる。タイは前者と後者の中間とみなしうるであろう。ベトナムは一党独裁のもとで成長を謳歌してきたが、経済政策体系については見るべきものがない。このほか、最貧国にとどまるラオス・カンボジア、開発と無関係な独裁国家であるミャンマー・北朝鮮なども存在する。ゆえにここで我々が比較対象とする東アジアの AD とは、台湾・韓国を念頭に置いた、かなり理念型に近いモデルである。

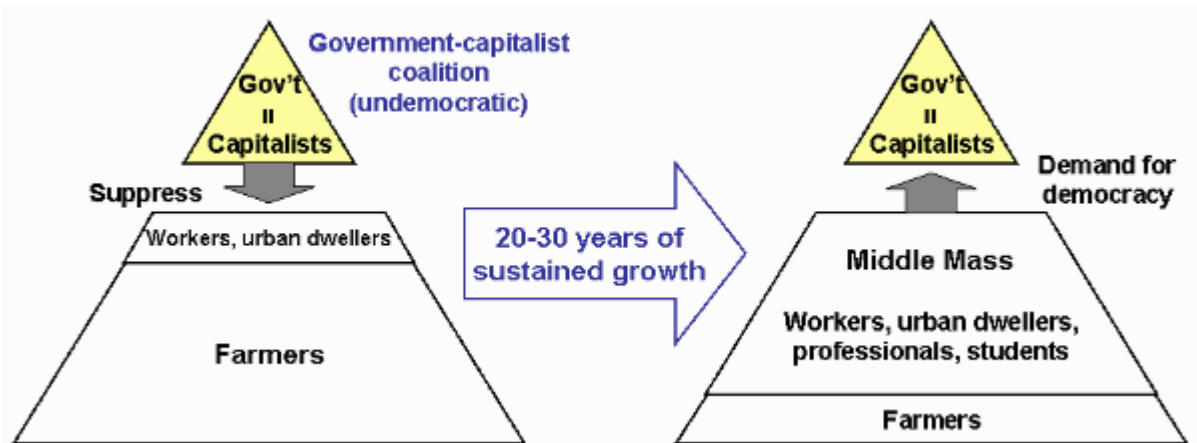
以上に留意しながら、東アジアの AD の特徴を列挙すれば、①内外危機への対応を契機として成立、②強力なリーダー、③彼を支える忠実で有能なエリート集団、④開発イデオロギーの最優先(政治改革のあとまわし)、⑤民主的手続きではなく経済的成果に基づく正統化、⑥同一体制の継続(20~30 年)とそれがもたらす社会の内的変容、が挙げられる(渡辺 1995、大野・桜井 1997、坂野・大野 2009)。これをエチオピアが構想する DD と比較すると、いくつかの顕著な差異が明らかになる(図2と図3)。

図2 民主主義開発体制



出所: 著者作成。

図3 東アジアの権威主義開発体制の変遷



出所: 著者作成。

第1に、東アジアのADは、実際に多くの国で採用され、その成果は一様でないにせよ、数十年を経ていくつかの国において著しい所得向上と産業構造の高度化が達成された。この意味で、東アジアには動かしがたい実績がある。これに対してエチオピアのDDは構想段階であるから、「そもそもそのような開発の道が可能なのか」という実現可能性への疑問に対して答えていかねばならない。

第2に、上述したように、開発過程の入り口において、東アジアの開発主義政権の多くは開発の直接の担い手である財閥・銀行・商社などの資本家たちと政治的に連携し、いっぽう複数政党や自由選挙は実質的に否定された。これに対してエチオピアの構想する DD は、開始時点において、これらの民主主義的要素をゲームのルールとして採用する。AD の正統化は開発成果のみに依存したが、DD の正統化は開発成果に加えて民主的手続きに立脚することになる。これは極めて大きな違いである。

第3に、東アジアの成功国においては、民主主義の否定で始まった AD が、数十年にわたって経済的成果を実現することにより、国民の階層構造・意識・要求等が変容し、やがて民主主義を求める中間大衆が数的優位を占めるようになり、権威主義が崩壊するというパターンがみられた。台湾・韓国ではこの過程がすでに終了し、他の多くの国においては現在進行中である。渡辺(1995)は、この現象を「開発戦略の成功の帰結としての権威主義体制そのものの溶解」(successful dissolution)と呼んでいる。他方、DD は成功の暁にどのような動態をたどるのがまだ不明である。エチオピアの文書には、将来 Rural Democracy から Urban Democracy へ移行する、といった表現が散見されるものの、その具体的な内容やメカニズムは明らかではない。

### 3. DD の諸課題

以上では、DD が実現可能性を証明されるべきモデルであり、有効性の評価はこれからの実施に決定的に依存するという点を述べた。これを踏まえ、本節では、DD が遭遇するであろう2つの課題を素描しておく。

#### ①政治連携の長期安定性——小農は政治基盤となりうるか

一般に、貧しい小農については保守性、頑迷性、教育・見識の低さ、誘導・強制のされやすさなどが指摘される。歴史的に見ても、民主主義の揺籃期において、一揆や反乱は別として、投票あるいは他の政治行動を通じて国政の建設的担い手となったのは、農民の中では一定の見識と経済的余力を備えた富農や農村指導者層であった(例、明治日本)。小農については、たとえ政治の名目的主役としてまつりあげられても、実際にはトップダウンの指導によらなければ全国的に動員することはむずかしいようである(例、毛沢東の農村運動)。この意味で、小農は国政における成熟した政治的パートナーというよりは、政権への受動的なフォロアーと位置づけられよう(これは、村落自治といった草の根的エンパワーメントの問題とは別次元の問題である)。この場合、政府と小農の政治連携が維持されるためには、小農側にとってこうした地位に甘んじるための動機やインセンティブの確保ということが問題になってくる。

このインセンティブの最低限のものは、政府が彼らを抑圧したり困窮に追い込んだりはしないというパーセプションの存在であろう。次には、政府が彼らの生活に対して援助を提供してくれるということである。これには飢饉の際の緊急支援、食糧補助、医療・教育サービスなどが考えられる。さらには生産的支援、すなわち技術指導、肥料、種子、灌漑、融資といったものの提供がある。そして最終的には、これらの支

援が実を結んで農民の生産性と所得が向上し、商品作物が市場化され、農業が持続的成長の経路にのることが理想である。エチオピアではすでに小農に対するさまざまな支援が展開しており、大多数の小農からみれば、このいずれかの条件は満たされていると思われる。ただし、支援が生産向上に結びついているような小農はまだごくわずかである。

自然条件に大きく左右される小農の生活は、政策だけで安定させることはできない。干ばつ、病虫害、それにとまなう飢饉といった災厄は、もとより政府が引き起こしたものではないが、それらが大規模に発生し、政府の対応が不十分とみなされる時に、小農が開発主義政権を支援し続けるかは予断を許さない。

## ②途上国政治に共通の不安定性(The syndrome of developing country politics)

途上国においては、たとえ民主主義が形の上で導入されていても、その実際の運用は過激性と不安定性をとまなうことがしばしばである。これは、統治が制度化されておらず、権威の確立も不十分であるからである。そこでは、民主主義のルールが細部においてどのように適用されるかについての合意がなく、ゆえに人権にせよ、選挙にせよ、議会運営にせよ、それらの実施において政権側の裁量に加わりうるし、また反政府側がそれを批判し拒否することも容易である。この状況は途上国にかなり普遍的なものであるが、エチオピアにおいても、これがDDとADLI実施の制約となっていることは紛れもない事実である。

その結果として、政治が不必要に過激化する。むしろ、この背後にはのっぴきならない社会構造上の問題、たとえば民族、地域、貧富、都市・地方などを軸とする対立があるだろう。だがそれを了解した上でも、本来合意できる部分さえも合意できず、対立の固定化・先鋭化、政策の過度のブレ、前政権の訴追と政策の全否定(vendetta politics)などが繰り返されるのである。この過激性は、政権側と反対派の両者の行動により増幅されていく。

このような状況では、自由選挙を実施しようとしてもそれが平和裏に行われるとは限らないし、また大勝であれ僅差であれ、与党が勝てばその結果が野党から挑戦を受けることも必至である。また政権側は選挙で負けることは毛頭考えていないから、そのために先進国では許されないような手段をさまざま講じることになる。ゆえに選挙そのものが与野党間の複雑な政治ゲームとなり、それによる正統性の獲得は不十分なものにならざるを得ない。また反対派の怒りや反発に対して政府による締め付けが強化されれば、選挙を契機にむしろ政情は不安定化する。

こうした不安定性を少しでも除去するには、政策のレベルで、政権側と(穏健派)反対勢力がともに合意できる範囲をさぐり、条件付の合意形成を行う何らかのメカニズムが必要であろう。たとえある問題では両者が激しく対立しても、別の問題ではかなりのコンセンサスがあるというような場合、前者をいったん棚上げして後者をともに議論し、反対勢力の意見のとりべきものはとって国家戦略を練り、アクションに移すというようなことが重要である。エチオピアにおいては、たとえば小農支援策の再検討、産業政策の精緻化、産業人材の育成、マクロ経済の分析といった点において、両者は歩み寄れるのではないか。こうしたテーマを議論できる官民合同の場をつくり、政策の中身についての共同作業が進めば、両者の距

離や対立範囲は狭まろうし、たとえ政権交替があったとしても前政権の政策のすべてを葬り去るというようなブレは生じにくくなるであろう<sup>3</sup>。次期 PASDEP 策定過程におけるステークホルダー会合はそのような場として使えるだろうし、あるいは政府外にそのような場を設置することも考えられる。そのような努力は、エチオピアの民主主義の段階的発展のためにも大いに有益であろう。

#### 4. 農業発展主導型工業化(ADLI)——概念と初期の実施

「農業発展主導型工業化」(Agricultural Development Led Industrialization)とは、「農業の成長および農工間の密接なリンクを基盤として初期工業化を達成せんとする開発戦略」と要約することができよう。この戦略は、エチオピアにおいて1990年代初頭に構想され、いくつかの段階を経て、2000年代初めより実施に移されつつある戦略である。ただしエチオピア政府は、ADLI は不動の原理ではなく、実験や調節によって発展・変容しうる開発戦略とみなしている。以下で叙述するSDPRPからPASDEPへの展開も、現在検討されつつある戦略重点の変更や政策自由度の拡大も、変化する状況や個々の政策の実績を踏まえての、政策発展の過程とみなすことができよう。ADLI はそのコア部分を放棄することなく、代替的アプローチを採用したり実施詳細を付け加えたりすることができる柔軟性を持っている。

1991年7月の暫定政権成立により、エチオピアは計画経済を放棄し市場志向の経済政策を導入した。当時の国民経済は壊滅状態にあった。経済政策の根本的転換は、直前の社会主義政権による成長政策の失敗、ドナー・国際機関からの支援受け入れの必要性、内戦から平和への移行期における諸問題への対処のために、どうしても必要な措置であった。この政策転換により、前政権のもとでは敵視かつ抑圧され未発達状態にあった民間部門と市場経済が復活し、次第に重要な役割を果たすこととなった。

1991～95年の移行期に、いくつかの重要な政策が採用され、やがて正式な政策文書として確立された。1992年の「移行期における経済政策」は、市場志向の確立、民間活動に対する大部分の制約の撤廃、業種別法律・投資法・公有企業法における自由化・改革などを含む、暫定政権の政策方向性を示した。ただし、土地の国有、農業・農村中心の開発などの前政権の一部の政策は踏襲された。ADLI が経済戦略の根本原理として具体的な形を整えたのは1992年から94年にかけてであり、1994年2月の「エチオピアの経済開発戦略」では、ADLI の概念そのものが開発戦略の方向性を定義するのに用いられた。これらの政策は、1995年8月の新憲法に反映されることとなった。この憲法により暫定政権が終了し、エチオピア連邦民主共和国が成立した。<sup>4</sup>

ADLI 提唱の背景には、エチオピアは人口の大部分(86%)が農村地域に住み土地から生計を立ててい

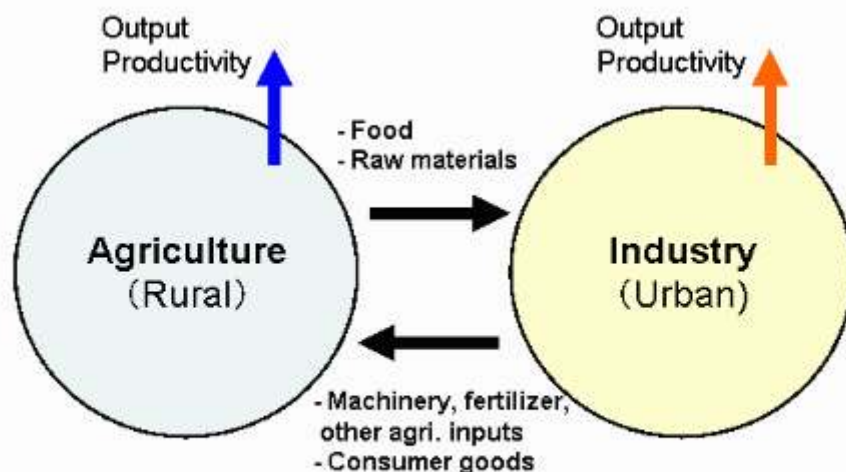
<sup>3</sup> 明治初期の日本においては、殖産興業、海外派兵、憲法起草、議会創設の4つの対立軸があり、指導者達は派閥を作ってこれらのプライオリティーを競い合った。各派は他の1、2派と連携しながら自派の政策を推進しようとしたが、その連携は状況により組み替える柔軟なものであり、勝敗が固定されたり見解の相違が感情的対立に変容することはほとんどなかった(Banno and Ohno 2009)。こうした政治の柔構造の中で複数目標を同時に追求する方が、固定された対立構造の中で勝利側が単一目標を追求するよりも、開発政策の安定性と長期持続性は確保されやすいといえる。

<sup>4</sup> 移行期にはまた、国際機関による構造調整プログラムの第1フェーズが実施され、政治的には共産党軍事評議会(Derg)による独裁に代わって複数政党制が導入されている。

る農耕社会であるという認識がある。農業は同国の生産、雇用、輸出において中心的役割を長らく果たしてきた。ゆえに、経済発展と構造転換は、農業の健全な成長を通じて行われるべきであり、小農こそが経済成長の主たる担い手になるべきということになる。エチオピアの生産要素は労働と土地が豊富なので、それらを有効に活用することこそが維持可能な高成長の源泉となるべきであるという。

当初の ADLI は、小農とりわけ小規模穀物生産者をターゲットとして、農業生産の増加、農民の所得向上、農産品の国内自給、余剰作物の都市・工業部門への供給などをめざした。具体的な施策としては、技術普及、土地利用の改善、種子、肥料、灌漑、農村道路、マーケティングなどに関する支援である。農業生産の増加は、農工間の供給リンクを通じて、消費財を含む工業生産を刺激するものと期待された。また逆に工業部門は、農業に肥料や農業用具・機械などを供給し、農民に消費財を提供することができよう。このような国内リンケージは初期工業化の機動力となり、エチオピア経済がより高い段階に達するまでの成長源となりうると期待されたのである。この農工部門の相互投入連関を Core ADLI と呼ぼう(図4)。

図4 ADLIのコアリンク



Export orientation / Labor-intensive industries / Use of domestic resources

そこでは、農業部門の生産と生産性が上昇すること、工業部門の生産と生産性が上昇すること、そしてこれらの上昇が両部門間の相互投入関係を通じて実現されることの3つが企図されている。この国内的に閉じた産業連関が想定している「工業」とは、農業原材料を投入とするという意味では主として(皮革製品を含む)農産品加工であり、一方農業・農村に供給するという意味では農業機械、化学肥料・殺虫剤、建設資材、および食品・飲料・衣料品・日用品などからなる基礎消費財であろう。

さらに、工業化は「工業発展戦略」(2002)に列挙されている以下の諸条件を満たしながら推進されることが要請されている。

- (1) 民間部門の主導性
- (2) 農業と工業の相互連関による同時発展(ADLI そのもの)
- (3) 輸出志向

- (4) 労働集約的産業へのフォーカス
- (5) 国内企業・外資企業の適切な役割
- (6) 強い国家による管理
- (7) 社会の全グループの動員(政府=資本家、資本家=小農、労働=資本)

ここでとりわけ留意したいのは、「輸出志向」と「労働集約性」の要請である。また(2)の ADLI は、工業部門からみれば、「国内資源の最大利用」という要請として読み替えることができよう。この3つが、農工間のリンクを構築する際に要求される条件である。さらに再確認しておきたいことは、この農工連関は永遠のものではなく、工業化の初期段階が達成され、工業が農業を凌駕する実力をつけた暁には工業が新たな成長エンジンになると期待されている点である。「工業発展戦略」には、「ADLI を採用するということは、それを永遠に続けるということの意味しない... もし ADLI 戦略が成功裏に適用されたならば、それは工業主導型発展戦略に変わる」(英訳 P.8)と明記されている。

ADLI が中期経済プログラムに最初に書き込まれたのは、政府が 2002 年に作成した「貧困削減戦略文書(PRSP)2002/3-2004/5」、別名「持続可能な開発と貧困削減プログラム(SDPRP)」においてであった。この文書は、①農業技術普及員制度の拡充、②その指導員の訓練および農民の訓練、③天水利用・灌漑、④市場アクセスの改善、⑤農民組合の再編、⑥マイクロファイナンス、などを通じて農業発展と貧困削減をめざした。

しかしながら、SDPRP の実施過程を通じて、政策担当者には ADLI 適用の第1フェーズにおける限界がやがて明確となってきた。SDPRP の第2フェーズ、別名「貧困撲滅のための加速されかつ維持可能な発展計画(PASDEP)2005/06-2009/10」を準備する段階になると、小農のみにターゲットされた農業発展戦略が抱える問題が認識されるようになった。農業部門の生産性は明確な上昇傾向を示さず、また天水に大きく依存するため生産量も不安定であった。穀物生産は 2001/02 年に 3.7%の減少、2002/03 年には 16.5%もの減少となった。ようやく 2003/04 年に農業生産、とりわけ穀物生産は大幅に上向いたが、長期趨勢から見る限り、農業の労働生産性はむしろ下落傾向となっている(World Bank, 2007)。近年は天候に恵まれて豊作が続いたが、農業の生産構造自体が多様化ないし高度化したとは必ずしもいえない。

SDPRP 2002/3-2004/5 から PASDEP 2005/06-2009/10 にかけて、政策対象を小農から他部門、とりわけ工業部門や都市部門にも拡大するという重要な調整がなされた。Enhanced ADLI と呼ぶべきこの修正では、成長の加速に大きな比重が置かれ、それは農業の商業化と民間部門開発(PSD)の2つの柱によって達成されるべきものとされた(PASDEP, Eng. p.46)。

## 5. ADLI の課題

ADLI に関する最大の課題は、そこで想定されている戦略はエチオピアの工業化を強力に推進する力になりうるかという点に尽きる。以下、この問題を便宜上2つの小節に分けて論じるが、根本的な設問はただ一つといえる。

### ①ADLI 戦略は工業化加速の基礎となりうるか

ADLIを、そのオリジナルの定式化(Core ADLI、前掲図4)に従って、「国内で閉じた農工部門間の密接な産業連関を主動力として初期工業化を達成する戦略」という意味に厳密に解釈すれば、そのような戦略によってテイクオフを実現した経済は東アジアには見当たらないし、おそらく全世界を見渡しても実例は極めて少ないように思われる。

たしかに、本格的な工業化に先立って農業が一定水準まで発展し、それが税負担や農産品輸出による外貨獲得を通じて工業化のための資金を提供した(明治日本の生糸・茶、1960年代までの台湾のコメ・砂糖、1980年代までのタイのコメ輸出課税など)、あるいは輸出向け農水産品の増加が国際統合に伴いがちな農村の疲弊を防止した(東南アジアの漁業、エビ養殖など)といった例は存在する。さらにはより積極的に、農水産品加工が花形輸出産業となり相当の所得上昇を実現したという例もある(チリのワイン・サーモン)。また、経済危機に直面した際に農業・農村が一時的な雇用・所得の緩衝となったというケースも指摘できる(終戦直後の日本、1990年代初めのベトナムの国営企業民営化にともなう失業の吸収など)。しかしながら、より厳密な意味で、ある工業が国内農産品を主原材料として飛躍的に拡大し、それが工業化の主軸となって経済構造を高度化させ、国民所得を大いに増加させたといったケースは、ほとんど存在しないのである。

正確のために注釈をしておけば、われわれは Core ADLI に基づく工業の発展が全く不可能と断定しているわけではなく、セクターや品目によっては十分実現しうる戦略であると考え。実際エチオピアにおいては、国内原料(ウシ・ヤギ・ヒツジ等の原皮)をインプットとして、完成皮革ないし消費者向けの最終皮革製品を生産し、国内・輸出市場に供給する皮革産業が、政府や外国の支援を受けて近年急速に拡大しており、おそらく将来も伸び続けると期待される。ここで問題とするのは Core ADLI そのものの可否ではなく、それがエチオピアがめざしている経済全体の成長加速を担えるほどの強力な柱となりうるかという点である。われわれの見解では、工業化戦略を Core ADLI のように狭く限定してしまうと、国民経済の牽引役が十分見出せなくなる可能性がある。むしろエチオピアは、Core ADLI を維持しながらも、自国が潜在性を持ちうる工業化戦略のすべてのオプションを検討対象とした方がよい。

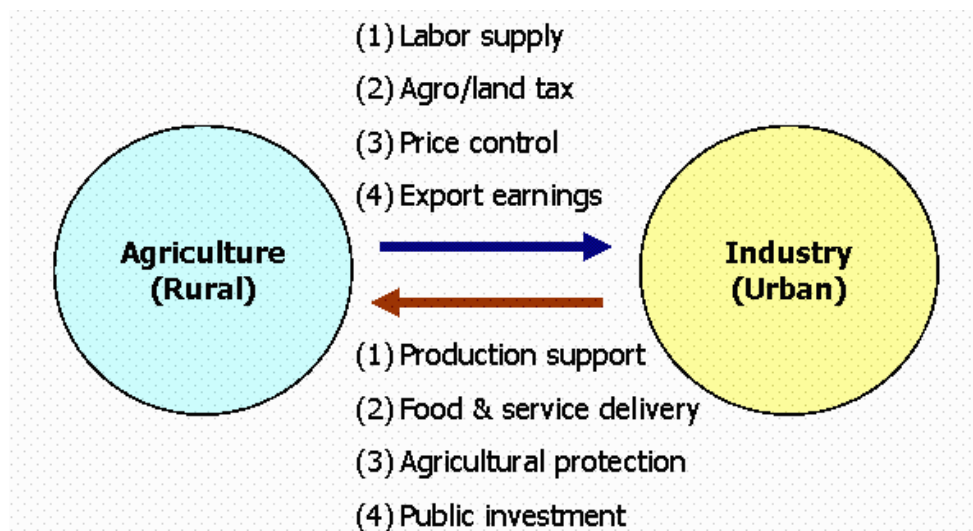
第2次大戦後の東アジアに見られた工業化のパターンは、かつての日本・韓国においては、外国企業を排除したうえでの、自国の「幼稚産業」に対する時限的な保護・支援(infant industry protection and promotion)であり、その主たる対象業種は自動車・電子・機械・金属・化学などであったから、**原材料調達に関する農業との直接リンクはほとんどなかった**。また、1980年代後半以降に ASEAN4で採用された工業化戦略は、主として電子・機械分野の外資企業を大量に誘致しそれを自国の工業基盤とし、同時に現地企業を育成し裾野産業として外資企業にリンクさせようとするものであった。すなわち外貨主導型工業化戦略(FDI-led industrialization)であるが、そこでも農業の役割はごく小さかった。換言すれば、台湾、マレーシア、タイ、インドネシア、ベトナムなどにおいてはかつて農業輸出が外貨獲得に貢献してきたという歴史はあるが、本格的な工業化時代を迎えるようになると、**(農村の余剰労働者を吸収するというチャ**



ネル以外は)工業化のための原材料・貯蓄・外貨動員に関する農業のシェアはごく小さかったのである。以上のいずれの戦略においても、工業は貿易と投資を介する国際的な生産ネットワークに参加することによって大いに発展し、他方国内農業は生産面でも雇用面でも徐々に縮小するという運命をたどったのである。

このような工業化パターンのもとでは、農業(農村)は急速に伸びる工業(都市)に対して発展の遅れを示すようになり、農工間あるいは農村・都市間の所得ギャップが社会問題視されるようになる。政策担当者の課題は、農民が経済発展の果実から取り残されることのないよう、さまざまな施策を通じてこのギャップを埋めることにあった。そのための手段としては、市場メカニズムを通じた農村・都市間の人口移動(出稼ぎ・留学・移住など)、それを支援するための住宅・教育・交通・環境等の社会政策、農業補助金、**農工間価格操作**、農業保護関税、農業協同組合・技術指導員等による投入・販売・金融などの支援、農村生活改善運動(後述)、地方交付税(中央政府から地方政府への補助金)、公共事業の重点配分などがあつた。衰退産業としての農業は、その衰退過程でむしろ政治的発言力を強めることがあり、その場合には、彼らの政治的支持を確保するという理由からも、多くの政府は農業保護——工業・都市部門から農業・農村部門への利益再分配——を行ってきた(1955年以降の日本の自民党政権、1960年代以降の韓国の農業支援・保護など)。

図5 農工間の資源トランスファー(ADLIのコアリンク以外)



注、これらのトランスファーには直接の資源移動、財政を介するもの、金融を通じるものなどがある。

エチオピアを含むアフリカの内陸国においては、東アジア諸国が採用したような工業戦略(幼稚産業保護ないし外資主導型工業化)を実現することは難しい。それは第1に、保護なしに国際競争を勝ち抜く実力を近い将来もちうる国内企業・国内財閥がきわめて少ないからであり、第2に、国内に十分な工業基盤を形成できるほど大量の製造業外資企業を誘致することも困難であるからである。

エチオピアの開発戦略は、Core ADLI をその中心に据えながらも、**指定されたチャネル以外**や要請をす

べて満たさない業種についても柔軟に取り込んでいくべきである。海を持たない後発途上国にとって、工業化はきわめて困難な挑戦である。それだけでなくも歴史や自然や国際環境によりエチオピアの政策空間は限定されているのに、自ら追加的条件を課して開発政策の範囲をさらに狭める必要はない。Core ADLIに提示されている図式は、農業と工業、都市と農村をとともに重視し、一方の犠牲の上に他方を発展させることをしないという原則、とりわけ小農・貧農の所得や生活について国家は強い関心を持ち続けるという原則を実現するための重要な、ただし唯一ではない戦略を提示したものと解釈できないだろうか。堅持すべきは目標であって、手段ではないはずである。

もしそうだとすれば、既存の ADLI 文書を書き換えることなく、その実施に際して以下のような付帯条件を加えることができよう<sup>5</sup>。

①ツートラック・アプローチ——農工間の濃密な投入産出関係があれば理想的だが、具体的な業種や品目の育成を考える際には両部門の濃密な関係を必ずしも要求せず、農業戦略と工業戦略の分離可能性を認める。すなわち、工業との直接のリンクのない農業・農村開発があつてよいし、農業と投入産出関係を持たない工業戦略——外資企業・原材料輸入に基づく製造業誘致、工業地帯・クラスターの創設など——も政策メニューに含まれてもよい。

②要請条件の柔軟な適用——上に記したように、ADLI 実施においては「輸出志向」「国内資源の最大利用」「労働集約性」が要請されているが、これらもケース・バイ・ケースで柔軟に対応する。すなわち、これらの3条件がすべて満たされていない業種についても支援の検討対象とする。

③選択と集中に基づく資源投入——限られた資金・人材に鑑み、工業においても農業においても、広く薄くの総花的アプローチではなく、情報と分析に基づく「支援対象の絞込み」が望ましい。広いメニューから競争力を獲得できそうなセクター・品目を相当程度絞り込んだうえで、選択された業種については資金・人材をしっかりと投入し、国際協力も活用しながら、きめ細かい経営・技術支援を根気よく続けることが肝要であろう。検討の範囲は広く、実際の支援は狭く深くという原則である。これはすでに皮革産業で採用されているアプローチであるが、それを他分野にも広げるべきである。

## ②小農の生産性突破は可能か

国民の圧倒的多数を占め開発主義的政権の連携パートナーと位置づけられる自給自足の小農が、生産性突破により商業化し所得を向上させることができるか否かは、DD と ADLI に共通かつ最も本質的な論点であるといつてよい。しかしながら、東アジアの経験を見る限り、そのような戦略を短期に実現させることはきわめて難しい。

<sup>5</sup> これらの勧告は、2009年6月2日にアジスアベバで開催された JICA-GRIPS 政策対話で、GRIPS 研究者からエチオピア政府に提示された。ただし、以下第6節でみるように、ADLI の拡張をめざす動きは政府内でもドナーコミュニティにおいてもすでに進行中であり、我々の勧告はそれとほぼ同方向のものであることが判明した。

第 3 節で記したように、小農の政治的支持を得るためには、政府の存在が彼らの生活にとってプラスである、あるいは少なくともマイナスではないというパーセプションがあれば十分である。だが、DD と ADLI はそれだけでは決して成功しない。この構想は、国民経済をゼロサムゲームからパイ(GDP)そのものの持続的増大へと構造転換させることが最大目的であり、長期安定政権もそれを実現するための手段であるから、肝心の農業生産が上昇しないのでは、国家はやがて財政危機および援助依存に陥るしかない。利益分配で小農の票を買うだけでは、開発主義の失敗といわざるを得ないのである。

ゆえにまず問われなければならないのは、エチオピアにおいて小農の生産性突破と商業化はそもそも現実的かという点である。そしてもしそれが可能ならば、何をターゲットし(主体、地域、作物、技術、市場)、どのような時間的視野で、どのような制度・政策を動員してそれを達成しうるのか、という詳細が重要となる。エチオピアの政策文書には、「開発の初期においては農業が成長エンジンとなるべき」といった記述がみられる。そこでは、貧農を支援して独立商業農民を創出することが意図されているが、それはエチオピアの指導者たちが想定するような短期間に本当に可能なのか。PASDEP、マスタープラン、ドナー支援等によって展開されつつある政策パッケージはこの観点から見て妥当か、これまでどのような成果があがったか、といった点を具体的に議論し検証すべきである。

人口の大部分が居住するエチオピア中北部では、小農は起伏の激しい山岳高原地帯に散在し、多くの場合、道路アクセスがきわめて困難である。ほとんどが自給自足の生活であり、電気・水・衛生へのアクセスがないあるいはきわめて悪い。農業は基本的に天水依存であり、施肥も十分でなく、一戸あたりの耕作面積も小さい。しかも、人口圧力によって農地はさらに細分化されつつある。また東部・東南部の人口希薄な乾燥地帯では、牧畜を生業とする遊牧民の世界が広がっている。こうした初期条件からの生産性突破は、きわめて困難な長期的課題とならざるを得ない。

以上を考えると、小農から商業農民への移行、あるいは小農による生産性突破を開発戦略の根幹に据えるという方針につき再検討が必要になってくるように思われる。エチオピアの農業戦略においては、一方で、小農生産が商品作物化され工業原料を提供することが期待されており、他方ではじめから大規模な資本投下を前提とする農業生産(花卉等)も奨励されている<sup>6</sup>。DD や ADLI にとってとりわけ重要なのは前者であり、それは農工間リンク、国内資源の最大活用、労働集約的生産、国民生活向上などを推進する鍵と考えられている。しかしながら、これらを短期に実現することは可能であるか。小農生産はたとえ生産性が向上しても、いきなり工業・都市との密接な結びつきや世界市場への進出につながるであろうか。都市工業や世界市場が要求する品質の安定、高い衛生基準、大量生産、納期厳守などを厳密に遵守することは、彼らにとって難しすぎるのではないか。

小農問題は、農業生産というサプライサイド問題であると同時に、エンパワメントをともなした貧困削減という生活的側面も抱えている。そのために、支援パッケージはかなり包括的なものでなくてはならず、

---

<sup>6</sup> ADLI の形成期に作成された 1994 年の「エチオピアの経済開発戦略」には、すでに自給自足型小農生産と資本投下型商業農業の区別、およびそれぞれに対する異なる支援策が明確に提示されている。2002/03 年の SDPRP ではその前者に施策を集中させたが、2005/06 年の PASDEP 以降は両者に対する関心が復活している。

それは、①商業化のための購入・販売・融資・商品市場などの支援、②技術普及・灌漑・種子・肥料・栽培法といったサプライサイドの支援、③道路・電力を含む農村インフラの整備、④農村の工業化・サービス化(非農業所得・雇用の創出)、⑤農民生活そのものを向上させる「生活改善運動」的な支援、⑥MDG目標達成のための、教育・医療・飲料水などに関するサービスデリバリーの拡充、⑦干ばつ・飢饉時の食糧安全保障と社会的安全網の提供、などを含むものとなるであろう。

すでにエチオピアでは多岐にわたる農業・農村支援が実施されているが、⑤の「生活改善運動」についてはまだ導入されていない。これは⑥の MDG 目標をめざす世界共通の支援ともオーバーラップするところがあるが、ただしそれよりは生活現場に根づいたより細やかなアプローチである。水野(2008)は、途上国農村開発において、技術・投入の改善により増産をめざすサプライサイドの農業開発が偏重され、衣食住、衛生、生活習慣、社会関係などを含む農村住民の総合的な生活向上という側面が軽視されてきた点に警鐘を鳴らしている。低生産性からの農村開発には生産と生活が車の両輪として取組まれなければならない。そこでは技術普及指導員に加えて、生活改良普及員の役割が重要となってくる。その一つの成功例として、水野は第2次大戦後の日本における農村生活改善運動をあげている。

終戦直後の連合軍占領下にあった日本では、連合国最高司令官総司令部(GHQ)指導の下で、農林省による「生活改善普及運動」が 1848 年より導入された。また中央行政と並行して、山口県、鹿児島県などの地方レベルでも同様の取り組みが熱心に行われた。この運動は、日本の民主化をめざし上からのイニシャティブによって開始されたものだが、実際の活動は村落生活に根付いた草の根的側面も強かった。地域の農村女性からなる「生活改良普及員」が組織され、彼女らが中心となって、村落単位の普及活動が展開された。その活動範囲は広く、調理・栄養・食事、環境衛生、衣服・寝具・履物、掃除・洗濯・水汲みなどの家事、育児・しつけ、冠婚葬祭、公衆道徳、迷信因習の打破などを網羅していた。全戸参加による定期集会、そこでの議論とコンセンサスの形成、普及員の東京・地方都市研修、大学・研究機関からの知識の提供なども行われた。また、行政と普及員がしばしば直面した、農村の人間・社会関係からくる諸制約(農事繁忙期、封建的家族概念、夫や姑の理解不足など)についてもしばしば議論されている。類似の目的を持った実践活動としては他にも、生活領域と生産領域をともに含む「新生活運動」や、厚生省による「蚊とハエのいない生活運動」などが、行政と地域コミュニティの協力により 1950 年代から 60 年代にかけて全国展開されていった(池野 2008)。

以上の考察より、農業・農村戦略については、生産面の手段を多数列挙する形ではなく、目標と手段の再整理が必要であるように思われる。

その第1は、生産性や商業化に関わる生産面の支援と、MDG 達成や衣食住の改善などの生活面の支援を車の両輪とすることである。そのうち、「生活改善運動」については上で紹介したとおりである。

第2は、時間的次元において、必ずしも PASDEP の 5 年という期間にとらわれず、各目標にふさわしい複線のロードマップを立てることである。かなり困難な取り組みであるべき生産性突破、農業商業化、工業との投入産出リンクの構築などについては時間をかけ着実に進めていく。農村インフラや農村工業化に

についても、**資金的制約や技能習得の必要からくる**、別の適切な時間的視野が必要であろう。生活面の支援については、MDGs の期限も視野に入れながら、より前倒しの実施も考慮されるべきである。

第3に、小農の生産性突破および農業商業化については、いきなり都市・工業部門や世界市場へのリンクをめざすのではなく、村の内部や周辺から始められるより広い政策メニューから戦略を再構築すべきである。たとえば、ローカル市場(周辺市町村)を販路とする農畜製品の生産拡大と多様化、観光業の振興、特産品(農畜産物とその加工品、民芸品)の生産、「一村一品」や「道の駅」の導入、近年大幅に増員された技術普及員を活用しての技術・経営能力の向上および各種投入の適正化などである。

## 6. 工業化戦略の範囲拡大

我々が提言した ADLI 拡張の勧告のうち、上記5-①節で論じた工業化戦略の多様化・柔軟化については、すでに政府内でも検討されつつあり、また世銀や米国経済学者からも政策空間を拡張すべきとの勧告が出されている。この動きが実現すれば、2005/06 年の現行 PASDEP 策定時における政策修正(Enhanced ADLI)よりも大きな工業化戦略の変更となるはずであり、次期 PASDEP にも明記されると予想される。

### ①開発政策の「方向転換」

前述の通り、エチオピアの開発戦略の根幹をなす ADLI は、いくつかの段階を経て修正・拡張されてきた。2002/03 年からの SDPRP では、Core ADLI の精神に基づき小農に対する生産支援が実施された。その後、2005/06 年からの PASDEP では、小農支援のみに頼る政策の限界が認識され、政策空間は農業・輸出中心から民間セクター開発(PSD)や商品農業へと拡張された。また 2002 年の「工業発展戦略」では、農産品加工、皮革、繊維の3つが優先業種に選ばれた(その他に建設・中小企業も優先分野)。

これらに加え、最近になって開発政策のスクープのさらなる拡大が検討されつつある。具体的には、上記の3輸出業種に加えて、鉄鋼・セメント・ガラス等を含む建設資材、金属加工、化学、薬品などの輸入代替産業が優先業種として急速にクローズアップされつつある。この動きは政府首脳によってもドナーコミュニティによっても確認される。政府はこれを「同一基本戦略のもとでの強調点の変更(shift in emphasis)」と呼び、世界銀行はエチオピアの開発政策の「方向転換」と称している。ただし現在のところこの動きは方向性の提示に留まり、具体的な原則、ロードマップ、行動計画を確立するにはまだ至っていない。これは、次期 PASDEP の策定・実施過程における課題となろう。

ある経済閣僚は、開発政策における「強調点の変更」すなわち輸入代替戦略の追加は、政府内で過去2年間議論されてきた結果であると述べた。一方、この「方向転換」は、メレス首相の信任が厚いコロンビア大のスティグリッツ教授の意見である、世銀がエチオピアに招聘したハーバード大のロドリック教授の提言である、あるいは世銀チーフエコノミストであるジャスティン・リン氏の同様の発言が契機となったという見解もある。さらには、エチオピアが直面する昨年来の外貨危機の中で、輸入抑制・外貨節約の必

要に迫られての政策調整ではないかという憶測もあった。真相は不明だが、政府内で以前から存在していた政策修正論が、これらの外的要因によって明確な形をとって浮上してきたものと見ることもできよう。かつてワシントンでは否定的な文脈でしか語られなかった輸入代替が、いまや世銀や米国経済学者によってむしろ積極的にエチオピアに推奨されているという事実は興味深い<sup>7</sup>。

このうち、ロドリック教授が2008年末に世銀の招聘をうけてエチオピアを訪問した際に残した覚書の中の、「産業政策戦略の洗練」と題する節をみてみよう。ここでは、エチオピアの「第一世代」産業政策は(とくに花卉産業において)一定の成果をあげたものの、いまや国内市場と輸出をともに見すえた「第二世代」産業政策が要請されているという。同教授によると、これまでのエチオピアの産業政策は要するに、輸出3業種(食品加工、繊維縫製、皮革)に対し土地・税金・技術支援等の面でインセンティブを付与するというものであった。この狭いやり方には2つの問題があるという。

「第1に、多くの潜在的な成功部門が支援リストに含まれていない。エチオピアにおいて競争力を持ちうる品目は潜在的に何百とあるだろうが、これらを事前に指定することは困難である。これまで最も成功した花卉産業を例に挙げると、この部門は民間企業が初期発見[潜在的部門にリスクをとって投資し成功すること]をすませ、政府に支援を求めてきて初めて政府の注目を浴びて支援リストに載った次第である。このように、支援リストにないために政府の政策を得られない業種は多くあるに違いない。現在、優先業種以外の新規投資案件を積極的に引き出すメカニズムは存在しない。

「第2に、投資家が要請する支援は案件によって異なるので事前に特定することができない。ある投資家は安価な土地と利潤税の減免で満足するかもしれないが、他の投資家は別のものを欲するかもしれない。ある企業は従業員の給与税に対する優遇を求め、別の企業は規制や法律の緩和を必要とするかもしれない。以前首相は、ある大規模パイオニア企業に対して規制の変更(エチオピア開銀融資の供与資格)を認めたことがある。だが、このような問題は全てのレベルにおいて発生するから、首相がいちいち対応していくのは非現実的である。現在このようなニーズに対してシステムティックに対応できるメカニズムはない。」(Rodrik, 2008, pp.5-6)

以上の理由から、ロドリック教授は、エチオピアの産業政策に対して以下の6つの変更を勧告する——(a)優先業種の範囲を拡張すること、(b)輸出でなくエチオピアにとって新しい活動を支援すること、(c)失敗は不可避で必要でさえあることを認めること、(d)支援政策のメニューを拡充すること、(e)優遇は追随者ではなくパイオニア企業のみに与えること、(f)民間との情報交換・連携のチャンネルを築くこと。そして最後に、産業政策の成功を優遇策やインセンティブの数で測るのでなく、官民連携を通じた協力や問題解決の「プロセス」の質として考えるという思考のシフトが不可欠であるとしている。

<sup>7</sup> 世銀は2009年5月に理事会で財政支援型のProtection of Basic Services(PBS)IIを承認したが、その実行においては、上述の「方向転換」をモニターしていくことになっている。この前身であるPBS I(2006-08年)は、それまで供与していた一般財政支援を再編成して開始された。PBS IIは、2009-2011年の3年間を対象として、地方政府を通じた基礎サービスデリバリー強化・拡充を財政支援により支援するもの。世銀(IDA)支援は合計540百万ドル(うちグラント309.78百万ドル、融資230.22百万ドル)で、加えて12ドナーが737百万ドルを供与する予定。

他方、われわれの政策対話におけるエチオピア政府側の説明によると、工業化戦略が輸入代替も含めたより広いものへと拡張されつつある理由として、政府における知識と能力の蓄積が挙げられている。エチオピアがさまざまな政治的外交的課題をようやく乗り越え、開発戦略にかなり専念できるようになったのは2002～03年頃からだが、当時は同国に工業政策に関する十分な知識もリソースもなかった。そこで、限られた政策能力を3輸出業種の支援に向け、その方法も、インセンティブを付与して毎月の輸出実績をモニターするという限定された形をとった。まず輸出部門をリーディング産業として集中支援し、それを通じて経済の活性化を図ると同時に政府も産業支援のノウハウを学習した。輸出企業の競争力はまだ不十分だが、それでもこの5～6年で多くのことが達成された、という。花卉産業や皮革産業の成長は、きわめて低いレベルからとはいえ、めざましいものがあった。

また産業政策の知識と能力においても、実際の支援経験を通じて、あるいはドナーの協力を得て、エチオピア政府は民間部門支援の方法をようやく理解してきた。すなわち、「工業化の道においてどこに山があり谷があるかの地勢(terrain)がはつきりみえてきた、またその道を乗り切るための道具もわかってきた」という。道具とは、具体的には、ベンチマーキング、BPR、マッチング、トゥイニングといった経営・生産支援のための一連のテクニクである。これにいま、日本が導入しようとしているカイゼンが加わることになる。政府はインフラ、投資環境、企業融資等の改善努力はこれまでもしてきたが、わからなかったのは、民間企業の生産能力を引き上げるために政府は何をすべきかであった。産業政策におけるこうした知識の蓄積と支援道具の充実が、政策範囲を拡張し、輸出と輸入代替の両輪をともに支援していく決意につながったという説明であった。またエチオピア政府は、民間支援に際して外国からの協力を個別かつ積極的に導入している。すなわち、各ドナーの比較優位を十分理解したうえで、首相みずから外国元首、各国大使、国際機関代表らと頻りに面会し、彼らが最も貢献しうる領域について支援を要請している。

ロドリック教授は、政府能力を不問のままにエチオピアの政策空間の狭隘さを強調し、産業政策においては選択的支援ではなくビジネス環境の枠組み提供を重視する。他方、エチオピア政府は学習を通じての政策空間の段階的な拡大を志向しており、そこでは強い政府が個別部門を指定してアメとムチを提供することを躊躇しない。このように、両者の間にはニュアンスの相違が存在するものの、現時点でめざすおおよその方向は一致している。

エチオピアの開発政策は、農工間の国内投入連関を重視するものから、輸出3業種への集中支援を経て、いま対象業種においても支援道具においてもさらなる領域拡大が予定されている。政策空間がここまで拡張され政策手段の自由度が高まってくると、エチオピアの開発政策はCore ADLIから事実上大きく逸脱することになる。同国の開発課題および政策体系は、市場経済化と国際統合に取り組む「普通の途上国」が直面するものとほぼ同じものに回帰しつつあるといえよう。

## ②政策拡大にともなう検討課題

エチオピアの工業化戦略が変容しつつあるとはいっても、現在はおおよその方向性が見えてきただけで

あり、まだ本格的に着手されたわけでも、その成功にとって必要なロードマップや青写真や諸道具がそろったわけでもない。同国では 2009～10 年にかけて次期 PASDEP が策定されるわけだが、そこでは新方向を正式に承認するのみならず、これからの旅程に必要な「詳細」を詰めていく作業が同時進行せねばならない。本稿を締めくくるにあたって、この作業において浮上してくるであろうと思われる、いくつかの検討課題を列挙しておきたい。これらはまた、近い将来の JICA-GRIPS 政策対話において、エチオピアの政府や研究者に提起され、議論を尽くされるべき課題でもある。

第 1 に、エチオピア政府は、新しい工業化戦略の方向性を明確に示し、政府が民間を支援あるいは官民連携を進めるに際しての業種横断的な諸原則を打ち出すための、「工業マスタープラン」を起草すべきである。これは、2002 年の「工業発展戦略」よりは詳しく、皮革・衣類・食品加工などの業種別マスタープランよりは上位の、工業全体を対象とする政策文書である。作業方法としては、全く新しい文書を起草するよりも、現在政府が作成中の次期 PASDEP において、MOTI が担当する工業の章（および同省がそれに基づいてドラフトすべき 5 年間の実施計画）をそれにあてることが現実的であろう。そこには、上で議論したような、輸出と輸入代替の同時並行、政策要請の柔軟化、政策能力と支援拡大の関係といった一般的諸点が示されなければならない。また以下に記す諸原則も取り込まれなければならない。

第 2 に、これまで重点的に支援してきた 3 輸出業種（皮革、衣類、食品加工——あるいはこれに花卉をくわえて 4 業種としてもよい）につき、提供した優遇策に見合う成果が得られたかという観点から、定性的・定量的にレビューをすることが有益である。エチオピアにおいては、少なくとも皮革については一定の成果が得られたとする見解と、いずれの業種も投下したインセンティブに対して十分な結果が得られなかったとする見解がある（花卉については、先にロドリック教授が指摘したように、政府支援よりも民間活動が先行した）。この評価は、費用便益分析からだけではなく、グローバル化時代の途上国が抱える諸制約、能力構築と連動する工業化戦略としてのダイナミックな視点、目標の適切性（高すぎなかったか）、戦略サイクルの長さ（成果を要求するに性急すぎなかったか）といったさまざまな観点から検討されるべきである。このレビューは、政府がこれから政策支援の範囲を拡大するにあたっての重要な参考資料となろう。さらにこの評価が、政府やドナー・外国人主導ではなく、国内のしかるべき民間研究者チームによって実施されれば、エチオピアにおける政策研究のレベルアップや産官学連携の充実にも資するであろう。

第 3 に、政府支援と民間企業の関係について、時間軸を明示した支援原則が確立されねばならない。政府は輸出 3 業種に対して手厚い支援を行ってきた。とりわけ皮革関連企業に対しては、MOTI は全対象企業を適宜訪問し、毎月の輸出実績をモニターし、ベンチマーキングを実施し、技術・経営支援を行い、発生する問題を迅速に処理し、ODA や外国企業を動員するといった、至れり尽くせりの支援と保護を提供してきた。これは工業化の初期段階には有効であるが、民間企業はいつかはこのような濃厚な支援から卒業し、自らの自由とリスクで競争していかなければならない。卒業に必要な時間は業種によって異なるであろうから、業種別のマスタープランに支援の段階的撤廃のプランが書き込まれなければならない。またロドリック教授も言うように、失敗し破綻する企業は必ず出てくるが、これは市場経済ではごく当たり前のことであり、そうした企業を延命させる救済をしてはならない。これは保護永続による経済活



力の喪失を避けるために不可欠な条件である。また同教授は、先行する少数のパイオニア企業だけを優遇しフォロワー企業は支援してはならないとするが、実際の問題として誰が真の先行者であるかを見極めるのは難しく、むしろ支援期限を定めた上で資格を満たす全参入者を支援する方がはるかに現実的である。また将来の WTO 加盟交渉に向けて、それが要求するであろう制度改革と保護撤廃の速度・順序とエチオピア政府の工業化戦略をシンクロナイズさせる必要が出てくるであろう。

第 4 に、輸入代替戦略におけるリスクや陥穽を十分理解し、その支援ルールを事前に確立した上で、全てのステークホルダーに周知しておかなければならない。多くの新興工業国において輸出振興と輸入代替は同時進行する政策である。ただし、エチオピアでは輸出から輸入代替へと移行しつつあるが、東アジアではむしろ輸入代替から輸出へと転じた国の方が多かった。いずれにせよ両者の関係は、かつていわれたような、輸出は善、輸入代替は悪といった単純図式で割り切れるものではない。しかしながら、国際競争の結果を否応なく突きつけられる輸出に比べ、国内市場に供給する産業においては政策が結果を左右する余地がより大きい。このことを十分理解したうえで、このリスクを最小にするための原則が事前に合意されなければならない。輸入代替支援においては、上述した「結果に関わらず支援を期限どおりに打ち切る」という原則がとりわけ重要になってくる。また鉄鋼、セメント、ガラス、化学といった装置産業においては、原材料の確保、技術と機械設備の選定、立地、電力・輸送のアベイラビリティとコスト、国際市況、追加投資計画などに関する「詳細」が、そのプロジェクトの成否を握ることが多い。ゆえに、信頼しうる専門家による F/S 調査を行い、業種ごとのマスタープランをしっかりと作成することが重要になってくる。またエチオピアにおいて、経済原理を理解する強いトップリーダーが存在するという事実は、輸入代替を単なる政治的分配道具に墮してしまわないための重要な歯止めとなりうるであろう。

第 5 に、東アジアとアフリカ(とりわけエチオピア)の初期条件の差をはっきり認識しておく必要がある。我々は、東アジアとアフリカの間に、地域的傾向として政府能力や人的資本における決定的差異が存在するとは考えない。東アジアのいわゆる成功国では、工業化の初期段階における政府・民間の能力は必ずしも高いものではなかった。また現在を見渡しても、各国ごとに状況は違うものの、たとえば政策策定の戦略的能動性においては、エチオピアはベトナムよりもはるかに上である。逆に、東アジアの新興諸国にあってエチオピアにない初期条件は、第1に海上交通へのアクセス、第2に地域に製造業を伝播させる媒介者としての日・韓・中華などの外国資本群(インド、南アだけでは力不足であろう)、第3に、以上に起因するところの製造業外国投資の大量流入が挙げられよう。ゆえにエチオピアにおいては、東アジアの外資主導型とは全く異なる発想で工業化戦略が設計されなければならないし、それはおそらく政策目標を東アジアよりは引き下げる必要を伴うであろう。たとえば東アジアでは、進出した多数の外資企業が要求する人材・部品を国内供給することが大きな課題となっている。いっぽうエチオピアでは、いまだ外資集積なしに技術者教育や生産性向上をめざしているわけだが、国内需要が希薄なこれらの人材や企業は具体的に何をめざして供給すべきであろうか、またそれは持続可能であろうか。これは東アジアでは問う必要のない問題であった。もとより我々は、東アジアで成功した諸政策を無批判にエチオピアに導入できるとは全く考えていない。東アジアから移転できるのは、長期的な信頼とコミットメントに基づく官民・産学・内外の開発協力や、現場主義・実物関心・卒業志向といった政策志向や、個別事例から抽

出されエチオピアの現実に合わせて調節された開発道具(たとえばカイゼン、政策組織のつくり方)などである。東アジアとアフリカの差異を明確に認知しておくことは、前者から後者への経験の移転というかなり複雑な知的作業を失敗のないように進めるために不可欠な条件である。

## 参考文献

- Aoki, Masahiko (1995a), *Keizai System no Shinka to Tagensei: Hikaku Seido Bunseki Josetsu* [The Evolution and Diversity of Economic Systems: An Introduction to Comparative Institutional Analysis], Toyo Keizai, Tokyo (Japanese).
- Aoki, Masahiko (1995b), "Controlling Insider Control: Issues of Corporate Governance in Transition Economies," chapter 1, M. Aoki and H.K. Kim (eds.), *Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks*, World Bank Economic Development Institute.
- Aoki, Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press.
- Banno, Junji, and Kenichi Ohno (2009), "The Flexible Structure of the Meiji Revolution," manuscript for the Leaders, Elites and Coalitions Project, York University and AusAid.
- Edigheji, Omano (2005), "A Democratic Developmental State in Africa? A Concept Paper," Research Report 105, Centre for Policy Studies, Johannesburg, May.
- GRIPS Development Forum (ed) (2008), *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, GRIPS, Tokyo.
- Ikeno, Masafumi (2008), "The Rural Sociological Perspective of Rural Development in Postwar Japan," chapter 3, M. Mizuno and H. Sato eds, *Kaitatsu to Noson: Noson-Kaihatsuron Saiko* [Development in Rural Society: Rethinking Rural Development], Institute of Developing Economies, JETRO.
- Ishikawa, Shigeru (1990), "Underdevelopment of the Market Economy and the Limits of Economic Liberalization," chapter 7, S. Ishikawa, *Kaihatsu Keizaigaku no Kihon Mondai* [Basic Issues in Development Economics], Iwanami Shoten, Tokyo. English translation in Ohno and Ohno (1998).
- Khan, Mushtaq H. (2008), "Governance and Development: The Perspective of Growth-enhancing Governance," chapter 4, GRIPS Development Forum (2008).
- Kuhn, Thomas S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, second edition, University of Chicago Press, Chicago.
- Lakatos, I. (1970), "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes," I. Lakatos and A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, London.
- Leftwich, Adrian (2005), "Democracy and Development: Is There Institutional Incompatibility?" *Democratization*, vol.12, no.5, pp.686-703.

Meles, Zenawi (2006), “Speech by HE Meles Zenawi,” First Meeting of the Africa ask Force, IPD, Manchester University, UK, August. Quorable?

Meles, Zenawi (2008), “African Development: Dead Ends and New Beginnings,” Preliminary draft not for quotation, IPD website?

Mizuno, Masami (2008), “*Noson Kaihatsuron no Tenkai to Kadai*” [Evolution and Issues in Rural Development Theory], chapter 1, M. Mizuno and H. Sato eds, *Kaitatsu to Noson: Noson-Kaihatsuron Saiko* [Development in Rural Society: Rethinking Rural Development], Institute of Developing Economies, JETRO.

Nishimura, Yoshiaki (1994), “Russian Privatization: Progress Report No.1,” *Keizai Kenkyu* [Economic Review], Institute of Economic Research, vol.45, no.3, pp.203–217, Hitotsubashi University, Tokyo, July.. English translation in Ohno and Ohno (1998)..

Ohno, Kenichi (2009), *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*, GRIPS Development Forum, Tokyo.

Ohno, Kenichi, and Izumi Ohno (eds.) (1998), *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*, Routledge, London.

Ohno, Kenichi, and Kojiro Sakurai (1997), *Higashi Asia no Kaihatsu Keizaigaku* [Development Economics of East Asia], Yuhikaku, Tokyo (Japanese).

Robinson, M. and G. White (eds.) (1998), *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford University Press, New York.

Rodrik, Dani (2008), “Notes on the Ethiopian Economic Situation,” a paper prepared at the request of the World Bank Ethiopia Office, December 22.

Watanabe, Toshio (1995), *Shinseiki Asia no Koso* [Designing Asia for the Next Century], Chikuma Shinsho, Tokyo (Japanese). Partial English translation in Ohno and Ohno (1998).

World Bank (1959), *A Public Development Program for Thailand, Report of a Mission organized by the IBRD at the request of the Government of Thailand*, Johns Hopkins Press.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

World Bank (2007), *Ethiopia: Accelerating Equitable Growth*, Country Economic Memorandum, Washington, DC.