

# エチオピアにおける開発国家建設の試み： 民主主義開発体制と農業発展主導型工業化\*

大野 健一

2009年12月4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、2003年前後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。両者はエチオピアの開発の経済および政治を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」から「価値創造」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。すなわちそこには、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、それに代わる新開発パラダイムを創出せんという壮大な意図がある。同時に DD と ADLI は、エチオピア現政権の正統化原理および開発政策の策定指針としてきわめて実践的な役割をも担っている。とりわけ ADLI が掲げる政策目標は政府機関の隅々にまで周知徹底されており、また援助国、NGO、国際機関との関係も、ADLI と整合的か否かという基準で測られているのである。

エチオピアを分析するにあたって、本稿が提示する仮説は以下のとおりである。

途上国にとって、開発のための国内課題は地域や時代によって根本的に大きく変容するものではない。開発を推進するためには、政治とマクロ経済の安定を前提としたうえで、教育訓練(人的資本)、技術習得、民間・中小企業振興、農業・農村開発、電力・輸送などの産業インフラ整備、およびそれらを可能にする政府組織、法制度、金融財政システムの構築が不可欠であることについては、大きな異論はないものと思われる。天然資源を有する国においては、その適切な利用と収益管理が必要である。また成長が生む不平等、人的移動、都市化・混雑、環境問題などへの適切な政策対応も重要である。開発援助政策は、ウエイトの置き方の差はあれ、どの途上国に対するものでも以上のメニューから大きく逸脱するものではない。

他方で、途上国をとりまく通商・投資・援助・外交などの対外環境は、時代ごとに変遷がみられ

---

\* 本稿は、政策研究大学院大学(GRIPS)と国際協力機構(JICA)が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・検討したものである。日本およびエチオピアの国家指導者、政策担当者および研究者のコメントに感謝する。ただし本稿の議論はすべて筆者個人に属するものである。

<sup>1</sup> DD の基本文献としてはメレス首相の一連の未公開文書、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、政府の一連の内部文書、すなわち「エチオピアの経済開発戦略」(1994)、農村開発戦略(2002)、産業開発戦略(2002)および ADLI 概念を踏襲して作成された五カ年計画(PASDEP)2005/06-2009/10 などが重要である。

る。とりわけ 1991 年のソ連崩壊は、途上国の開発政策にきわめて大きな環境変化をもたらした。冷戦時代には、東西いずれかの陣営に属している限り、国内の政治経済運営にほとんど注文をつけられることなしに、それぞれの盟主から経済的・軍事的支援を得ることができた。ゆえに、この二極対立の中でいかなるポジションをとりいかなる同盟を結ぶかが、当時の開発を左右する最重要の対外戦略であった。だがポスト冷戦時代になると、「民主主義」「市場経済」「国際統合」をできるだけ早く導入することが「よい途上国」としての世界共通の条件となり、いっぽうで被援助国が援助国・国際機関に対してプレーする政治外交ゲームはより複雑なものとなった。さらに 1990 年代以降は、公的援助に加えて、直接・間接の外国民間資本の受容が途上国開発戦略にとってきわめて重要な構成要素となった。

DD と ADLI から構成されるエチオピアの開発戦略は、表面的には 1960 年代の韓国・台湾の開発独裁とも違わず、ASEAN 諸国が 1980 年代後半以降に採用した外資主導型工業化とも異なっている。だがこの差異は、旧来の国内課題を新たな対外環境の下で追求するために生じた差異であって、他国や他時代と比べての、エチオピア国内の政治発展や市場経済の様相の根本的な違いから来るものではないというのが、エチオピアをケーススタディとして検討する際の我々の仮説である。すなわち、開発課題の本質は変わっていないが、対外関係を管理し外国支援を受けやすくするために、政治体制と政策体系を対外環境に適應させるときの一つの形が、エチオピアの DD と ADLI であるというのが本稿の解釈である。別の言い方をすれば、時代状況に合わせた民主主義や市場経済の「形式」の採択だけでは、政治の成熟や民間経済の活力といった開発の「中身」が自動的に達成されるわけではなく、ゆえに開発努力が実効をあげつつあるか否かは別の基準をもって測られねばならない。むろんこれは、エチオピアにとどまらず、他の途上国の政治経済発展にも関わる問題提起である。

## 2. 民主主義開発体制

エチオピアが標榜する民主主義開発体制 (DD) 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、強い国家主導のもとで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、これから同国が導入しようとしているモデルである。

エチオピアがまず政治から開発議論を始める理由として、アフリカの開発の失敗は、経済政策の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のは、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、開発成果と民主的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、エチオピア政府自身の論理に沿いながらこれらを順に検討しよう。

## 2-1. 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した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。ただし、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内在的価値に加えて、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ている。また 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。すなわち、民主主義自身の価値に加え、国内外の強い実践的要請から、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」の要件とも重なっている。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・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うる民主主義は、こうした理想的な民主主義ではない。

DD 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まずありえないから、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、与党協力団体の活用、野党の政治活動制限、国民に対する統制や圧力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与党(エチオピア人民革命民主主義戦線)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。その公式な答はおそらく、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。

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 年に成立した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、エチオピアと異なりほぼ完成された民主主義の枠内ではあったが、幾多の自由選挙を経ながら、2009 年にいたるまで(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たという点である。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 の長期的成功は農業生産性の突破がない限り不可能であろう。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。これについては節を改めて述べる。

## 2-2. 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 要素の除去や修正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)。

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、逆に所得の持続的上昇がもたらす価値・要求の多様化・高度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、現行システムを打破るためにあえて能動的行為者(*deus ex machina*、ギリシア劇で脈絡なく現れて混乱を強引に収拾する神)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的利殖、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・能力および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とみなされており、政府には腐敗と非効率があびこっていた（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、タイにおいてはサリット政権（1958～63年）やプレム政権（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（リー・クワン・ユー首相）、マレーシア（マハティール首相）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、国際機関が導入した「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にくい。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、国内の企業グループや NGO、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。自由化と分権化に基づくレント撲滅のためのボトムアップ型戦略を「トリクル・アップ型民主主義」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というわけである。

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(アメ)とディスインセンティブ(ムチ)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。また、後述するように、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義とするのではなく、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ることにより、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、技術導入、訓練、品質検査、一部の生産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、英国の研究所とトウィニング(連携協力)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商工省主催で毎月開催されている。

DD が、新自由主義パラダイムが陥ったとされる罟を回避し、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。

### 2-3. 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2005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。

エチオピア政府は、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「農村戦略」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(次節参照)。たとえば財閥、大企業、銀行、商社などである。人口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。他方、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立場である。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に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。

#### 2-4. 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、マレーシアもそれにか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、インドネシアと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あまり見るべきものがない。東アジアにはこのほか、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)。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。

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、東アジアには否定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成長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」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、将来農村民主主義から都市民主主義へ移行する、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依存するという点を述べた。本節では、DD が遭遇するであろう2つの課題をより具体的に指摘しておこう<sup>2</sup>。

#### 3-1. 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、融資などの提供がある。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。まず、飢饉被害を軽減するための食糧支援メカニズムが全国レベルで整っており、援助国支援もそれにつぎ込まれ、政府財政の中でも農業農村振興予算の大部分を占めている。次に、生産的支援についても、最近の三ヵ年計画(2002/3-2004/5)や五ヵ年計画(2005/06- 2009/10)を通じて重点的に整備されてきた。さらに特筆すべきは、この数年の政策努力によって、農業指導員を大量に育成し、ほぼすべての村

---

<sup>2</sup> これら 2 点は、我々が実施しているエチオピアとの二国間政策対話において、メレス・ゼナウィ首相との数次の会見および書簡のやりとりを通じて深く議論したところである。同首相の見解は、小農の政治的・経済的可能性については、現在まさに彼らを支援中であり、将来的には必ず成果が得られると信ずるというものであった。他方、エチオピアが抱える政治的不安定性については、原則として著者の指摘に同意したうえで、その諸側面が議論された。



(kebele)に農業技術、家畜管理、資源利用それぞれ担当の 3 人の指導員を配置し、また農業技術センターを設置したことである。なお保健衛生指導員および女性指導員も各村に配備中である。こうした全国レベルの指導員ネットワークはアフリカではまだ少なく、このシステムを最大限活用した農業支援と生活支援を打ち出すことが、エチオピアの次の課題といえる。

ただし、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、それにとも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。

### 3-2. 途上国政治に共通の不安定性

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も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。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。むろん、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・地方の格差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、前政権の徹底的訴追と政策の全否定（「報復政治」）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化し、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。エチオピアにおいては、2005 年の総選挙における騒擾がそれにあたるものといえよう。

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できれば、対立はかなりの程度緩和される。

エチオピアにおいては、土地制度改革や金融自由化に関しては政府と反政府勢力の合意点は見出しにくい。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は、与党と野党が歩み寄れる可能性がある。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。

ただしこうした手法が可能となるには、与党・野党双方および彼らを支える国民一般に相当程度の政治的成熟が要求されることも事実である。対立を暴力でなく討論で解決する伝統、多数意見の尊重、妥協を通じた政策形成、テロ撲滅に対する合意、穏健派への国民的支持などがない社会においては、たとえ形の上で「複数政党による自由選挙」を採択したとしても、報復政治からの脱却は難しいであろう。

#### 4. 農業発展主導型工業化の変遷

「農業発展主導型工業化」(ADLI)の初期の定義は、「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」と要約される。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年代前半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おり、実際に以下で叙述するような変遷を示している。

##### 4-1. 初期の定式化(コア ADLI)

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、援助国・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。

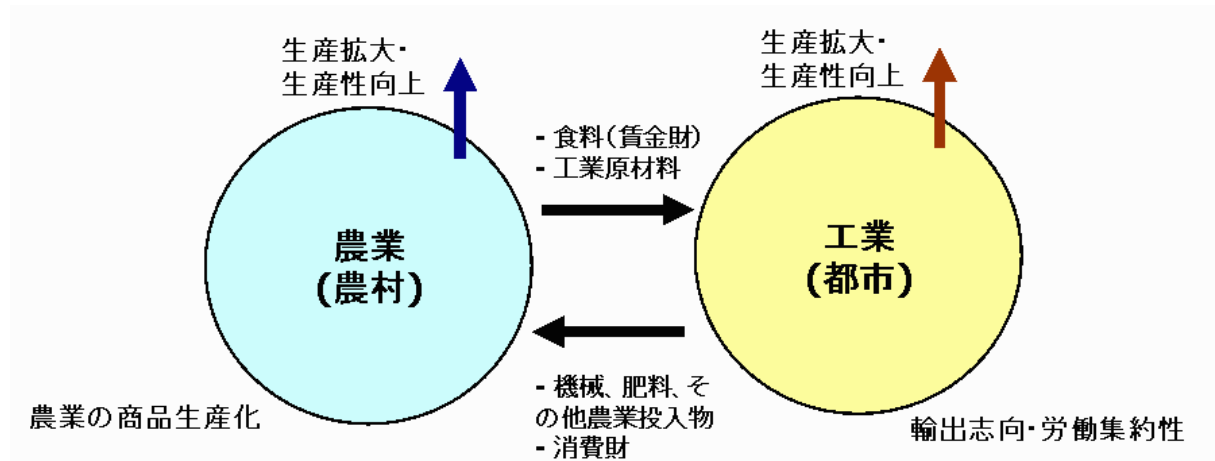
1991~95年の「移行期」に、いくつかの重要な政策が採用され、やがて正式な政策文書として確立された。1992年の「移行期における経済政策」は、市場志向の確立、民間活動に対する大部分の制約の撤廃、業種別法律・投資法・公有企業法における自由化・改革などを含む、暫定政権の政策方向性を示した。ただし、土地の国有、農業・農村中心の開発などの前政権の一部の政策は踏襲された。ADLIが経済戦略の根本原理として具体的な形を整えたのは1992年から94年にかけてであり、1994年2月の「エチオピアの経済開発戦略」では、ADLIの概念そのものが開発戦略の方向性を定義するのに用いられた。これらの政策は、1995年8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。なお移行期には、これらの動きと並行して、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た。

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として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 ADLI は、小農とりわけ小規模穀物生産者を対象として、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コア ADLI と呼ぼう(図1)。

図1 コア ADLI における農工間連関



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。この国内で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、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「工業開発戦略」(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た。

- (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
- (5) 国内企業・外資企業それぞれの適切な役割
- (6) 強い国家による管理
- (7) 社会の全グループの動員(政府と資本家、資本家と小農、労働と資本)

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工業側に要求される条件である。ここで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そのもの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。「工業開発戦略」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。

#### 4-2. 強化された ADLI

ADLIが中期経済計画に最初書き込まれたのは、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を引き継いだ「貧困撲滅のための加速されかつ維持可能な発展計画（Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty、略称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商品生産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。「強化されたADLI（Enhanced ADLI）」と呼ばれたこの修正では、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の2つの柱によって達成されるべきものとされた（PASDEP, 英訳 p.46）。

#### 4-3. 工業化戦略の多様化

ADLIを、その最初の定式化（コア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。

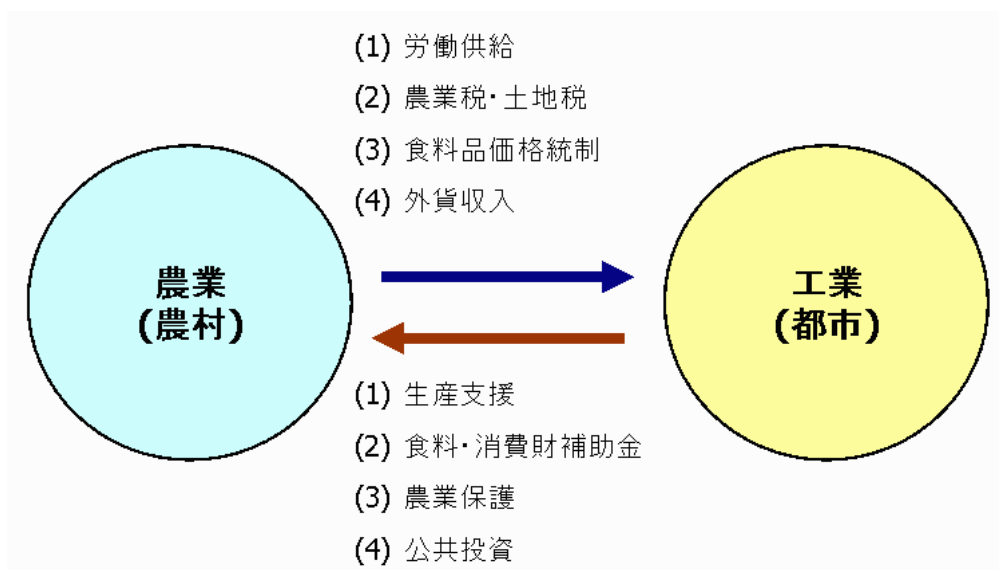
たしかに、本格的な工業化に先立って農業が一定水準まで発展し、それが税負担や農産品輸出による外貨獲得を通じて工業化のための資金を提供した（明治日本の生糸・茶、1960年代までの台湾のコメ・砂糖、1980年代までのタイのコメ輸出課税など）、あるいは輸出向け農水産品の増加が国際統合に伴いがちな農村の疲弊を防止した（東南アジアの漁業、エビ養殖など）といった例は存在する。さらにはより積極的に、農水産品加工が花形輸出産業となり相当の所得上昇を実現したという例もある（チリのワイン・サーモン）。また、経済危機に直面した際に農業・農村が一時的な雇用・所得の緩衝となったというケースも指摘できる（終戦直後の日本、1990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、国内農産品を主原材料としてある工業部門が飛躍的に拡大し、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。

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。これはまさにコア ADLI そのものであるが、輸出が拡大したといっても 2008/09 年に 7570 万ドル(輸出全体の 5.2%、GDP の 0.3%)に過ぎず、皮革産業が規模的に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は大いに疑問である。

しかしながらエチオピア政府は、いつの時点からかを確定することは難しいが、ADLI 戦略を拡大解釈し、コア ADLI 以外のさまざまな農工連関をその中に包含するという姿勢を明らかにしている。コア ADLI の国内農工間連携を維持しながらも、自国が潜在性を持ちうる工業化戦略のすべてを政策オプションとして取り込もうとしているのである。すなわち、一方で農業(農村)は労働供給、余剰・開発資金の提供、低価格農産物(賃金財)の提供、外貨獲得などを通じて工業化を支援し、他方工業(都市)からは農業投入物(肥料等)、農業機械、消費財、および財政を通じた生産・投資支援を供給して農業を支援することが企図されている(図2)。さらには、鉄鋼・セメント等の建設資材、外資誘致、工業団地の建設といった、農業に直接関連しない工業化戦略さえも、その政策スコープに含まれるようになった。メレス首相は、このような多様な戦略の可能性を否定してコア ADLI だけの政策体系を ADLI と呼ぶならば、それは ADLI 戦略の矮小化・戯画化といわざるを得ないと明言した<sup>3</sup>。

図2 農工間の資源トランスファー(コア ADLI のリンク以外)



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。

もし政策可能性をここまで広げるならば、ADLI という看板は掲げているものの、エチオピアの工業化戦略の範囲は他の途上国のそれとほとんど差異がなくなったともいえよう。その際に ADLI はエチオピアにとってどのような意義をもつのだろうか。一つ考えられることは、いかなる開発政策を採用するにせよ、農民の利益や農村の発展を犠牲にしたり置き去りにしたりはしないという政治的メッセージの伝達である。これは、中国の「社会主義市場経済」が、経済的には資本主義・グローバル化を推進しながら、政治的には共産党独裁と労働者・農民の生活向上の重視というスローガ

<sup>3</sup> しかしながら、関係省庁の大臣、国務大臣(副大臣)、上級顧問らに ADLI の定義を質問したところ、コア ADLI が現在でも有効かつ最重要であるという声もあり、必ずしも首相の回答と同じではない。

ンとして機能しているのに似ている。

#### 4-4. 政策能力の向上と「方向転換」

2008年以降、エチオピア政府内では、これまでの輸出志向型産業の支援に加えて、これからは輸入代替産業の育成も行うべきであるという見解が浮上してきた。また世銀や米国経済学者からもエチオピアの政策空間を拡張すべきとの勧告が出されている。われわれの政策対話においても、産業政策の範囲拡大を前提として、その際の政策的留意点の検討、新育成業種の選定基準、輸入代替産業の実態調査等に対する支援を開始している。この政策拡大は、2010年後半に承認される予定の次期五カ年計画(PASDEP II)に明記されることになっている。

具体的には、これまで優遇されてきた輸出志向の農産品加工、皮革、繊維3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を優先業種として加えることが検討されている。政府はこれを「同一基本戦略のもとでの強調点の変更」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、輸入代替の具体的な原則、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。

ある経済閣僚は、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2008年来直面している外貨危機の中で、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。

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執筆した覚書の中の、「産業政策戦略の洗練」と題する節をみてみよう。そこでは、エチオピアの「第一世代」産業政策は(とくに花卉輸出において)一定の成果をあげたものの、いまや輸出と国内市場をとともに見すえた「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の変更)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。すなわち、(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も与えること、(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、官民連携や問題解決の「プロセス」の質として考えるという考え方の転換が不可欠であるとしている。

このように、ロドリックは主として産業政策メニューの狭隘さを理由に政策拡大を推薦するわけだが、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を実施するための十分な人材も知識も資金もなかった。そこで、限られた政策能力を(輸入代替よりは容易な)輸出数業種の支援に向け、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、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。

エチオピア政府は産業政策の知識と能力において、実際の支援経験を通じて、あるいはドナーの協力を得て、民間部門支援の方法を少しずつ理解してきた。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、またその道を通るための道具もわかってきた」(メレス首相、2009年6月の会見)という。過去5~6年の間にエチオピアに導入ないし学習された政策道具としては、①皮革、繊維、食品加工、金属などのマスタープラン文書作成、②選択的輸出振興政策、③月例輸出振興委員会を通じた政策の実施・モニタリング、④ベンチマーキング、パイロットプロジェクトのスケールアップ、ビジネスマッチング、研究所のトゥイニング、カイゼンなどの政策ツール、⑤多数の工科大学の建設、⑥優先業種のための開発センターや研究所の創設、⑦数層からなる全国レベルの官民対話制度の構築、⑧ほぼ全官庁に及ぶ行政改革の実施、⑨輸送・電力を主とする集中的インフラ整備、⑩上記目的のための外国の援助・企業・研究者の戦略的動員、が挙げられる。

エチオピア政府によると、インフラ、投資環境、企業融資等の改善努力は以前から実施してきたが、これまで不明だったのは、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。産業政策における以上の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。

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、また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。後者の点では、ワシントン・コンセンサスの政策志向と軌を一にしている。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、政策拡大を同様に肯定するものの、両者の間にはニュアンスの相違が存在している。

## 5. ADLI の課題

エチオピアの産業政策は外部の環境変化と政策能力の向上に対応して変容・拡大を続けているが、その政策転換に際しての課題を2点指摘しておきたい。

### 5-1. 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える。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。

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、生産主体、地域、作物、技術、市場それぞれにおいて、何をターゲットし、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するのか、という戦略の詳細が重要となる。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。五カ年計画、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>4</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、農業生産という供給サイドの問題であると同時に、つくられた農作物や加工品をどこの誰に売るかという需要サイドの問題でもある。またそれは、エンパワーメントをともなっ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ない。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、バイヤーの開拓やマーケティング手法といった需要面の支援、さらには MDG 達成や衣食住の改善などの生活面の支援を同時に追求することである<sup>5</sup>。

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も含めて戦略を構築すべきである。たとえば、ローカル市場（周辺市町村）を販路とする農畜産物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が考えられよう。

## 5-2. 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。これから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。

<sup>4</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 SDRP 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。

<sup>5</sup> メレス首相の要請に応じて、政策対話チームは戦後日本の「生活改善普及運動」に関する資料を提供した。これは、1848 年より GHQ 指導下で農林省により全国展開された運動である。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。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、村落単位の活動が展開された。その範囲は広く、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（池野 2008、水野 2008）。

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べきである。これは、2002年の「工業開発戦略」よりは詳しく、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、総合マスタープランを新たに起草するよりも、現在政府が作成中の次期五カ年計画において、商工省が担当する貿易産業章(10~15 ページ程度)をそれにあてることが現実的であろう。

第2に、これまで重点的に支援してきた輸出業種につき、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。この評価は、静学的な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直面する諸制約の中での政策能力構築というダイナミックな視点、諸目標の適切性(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。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、各セクター、各課題ごとに、政府の範囲と市場の範囲について、時間軸を明示した支援原則が確立されねばならない。政府は輸出数業種に対して手厚い支援を行ってきた。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。産業支援はすべて条件付・時限付で行われなければならないから、そのための業種・企業選択基準、支援からの卒業条件とそのタイミング、WTO加盟に向けての産業政策と通商政策の連関などが検討されなければならない。

第4に、関連する点として、政府は輸入代替戦略におけるリスクを十分理解し、支援ルールを事前に確立しておかなければならない。リスクの一つは政治的なものである。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ため、「保護永続」を求める業界圧力に政府が屈するリスクははるかに大きい。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。ここでは、「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。もう一つのリスクは政策判断の過りである。鉄鋼、セメント、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、きちんとした事業可能性調査を行い、政策担当者が各産業の技術・市場情報を把握し、業種別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<sup>6</sup>。

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、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

<sup>6</sup> 日本は、輸入代替におけるよく知られたリスクとしての「政策の誤算」を回避するための情報・分析の提供(中期工業戦略に関する対話、マスタープラン内容構成の国際比較、輸出支援の費用便益分析等)、政策能力をさらに高めるための専門家派遣(カイゼン、金属加工等)を実施している。

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、政策組織や政策文書のつくり方）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ふ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

青木昌彦(1995a)、『経済システムの進化と多元性——比較制度分析序説』、東洋経済新報社。

池野雅文(2008)、「戦後日本の農村開発における農村社会学的な視野」、第3章、水野正巳・佐藤寛編、『開発と農村——農村開発論再考』、ジェトロ・アジア経済研究所。

石川滋(1990)、「市場経済の低発達と経済自由化の限界」、第7章、石川滋、『開発経済学の基本問題』、岩波書店。

大野健一、桜井宏二郎(1997)、『東アジアの開発経済学』、有斐閣。

西村可明(1994)、「ロシアにおける私有化の進捗状況1」、『経済研究』。45巻3号、一橋大学。

水野正巳(2008)。「農村開発論の展開と課題」、第1章、水野正巳・佐藤寛編、『開発と農村——農村開発論再考』、ジェトロ・アジア経済研究所。

渡辺利夫(1995)、『新世紀アジアの構想』、筑摩新書。

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.

Edigheji, Omano (2005), "A Democratic Developmental State in Africa? A Concept Paper," Research Report 105, Centre for Policy Studies, Johannesburg, May.

Khan, Mushtaq H. (2008), "Governance and Development: The Perspective of Growth-enhancing Governance," chapter 4, GRIPS Development Forum (2008).

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

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.

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.