

「国際開発政策」という講義が直面する 新しい情勢と課題

石川 滋

はじめに

私は前に在職した青山学院大学国際政経学部(および同大学院)から、現職の城西大学大学院にかけて、我国でおそらく初めて、「国際開発政策」という名称の講義を行い、通算18年を経て今日にいたっているが、この講義の主題は、1990年代初め以来の国際政治経済情勢の激動の中で、いま、大きな新局面を迎えている。

国際開発政策という講義は、もともと、世界の先進工業国から後進経済国に向う長期資金の流れ⁽¹⁾の中で、第2次世界大戦から1980年代にかけて、はじめて支配的な比重をもつにいたった政府と政府、あるいは公的国際機関と政府の間の非市場的・譲許的な資金の流れとそれに伴う財・知識の移転を対象としている。そして国際開発政策とは、これらを総称する“経済援助”に対する先進工業国側、あるいはそれらが実効的にコントロールする公的国際機関の政策と定義される。

1. この講義の開設に関する動機

このような講義を1980年代初め開始しかつ持続した私の動機の中では、次の3点が重要であった。

- (1) 私が一橋大学時代に中心的研究課題のひとつとした「開発経済学」が、一応、その体系を整えたのは1980年代であった。私はそれが研究対象とする「開発途上国」とは、経済システムの面からは、市場経済の仕組みが未成熟で、生成の途上にあり、生産力形成の面からは、労働・土地などの本源的生産要素の不足や技術・知識のおくれを補うための各種の資本蓄積が萌芽状態にあることで概念されると考え、その状態を記述し、さらにその状態が克服されるステップ--自発的ないし政策的の双方にわたる--を明らかにすることが開発経済学の課題だとした。私はそのような考察を1990年の『開発経済学の基本問題』(岩波書店)でまとめた⁽²⁾。ところで、開発経済学の体系が整うということは、開発主体としての途上国政府・国民による自らの「経済(開発)政策」の立案にたいする提案もまた、少なくとも概ね、可能となることを含んでいる。しかし、「国際開発政策」は、ほとんどの場合途上国自体による「経済(開発)政策」とは独立に形成され、後者の立案と実施結果をつよく制約し、あるいはそれらにつよい影響を与えてきた。私は自分なりの開発経済学の体系化につづいて、このような国際開発政策のより本格的な研究がどうしても必要であると考えた。
- (2) 国際援助コミュニティにおける支配的な国際開発政策へのアプローチは、国際経済情勢の変化とともに少しづつ変わってきた。当初の国際開発政策は、各種インフラ建設への公共投資の管理、それが長期開発借款で行われるさい費用便益計算を中心とするプロジェクトのフィージビリティ研究、またそれらを統合し調整する国民経済計画の策定・運営などの分析・管理技術など手続き的な研究が主であったが⁽³⁾、その後次第に、プロジェクトからプログラムへ、さらにはマクロ経済管理から経済制度、体制の改善へと新しい内容を含むよう変化を遂げた。

これらの変化と併行して生じたできごとの中で特筆すべきものは、開発問題にかんする経済学界の支配的なアプローチが、当初の市場メカニズムの役割を過小評価し、国家の介入に過大に期待する構造主義的な工業化理論から、1980年代に一転して市場メカニズム万能な「新古典派再興」の時代の“主流”理論に変化したことである。「新古典派再興」の政策面でのもっとも明確な具体化は、2回にわたる石油危機のために持続的な国際収支危機に陥り、IMF・世界銀行に救済を求めてきた多数の途上国（なかならず非石油産出国のそれ）にたいして、1980年以來世界銀行が実行を求めた「構造調整プログラム」（SAP）であった。それは応急的に国際収支サポートの金融的支援を与えるかわりに、途上国政府が総需要緊縮的なマクロ経済政策とその実効的な実施体制、なかならず輸入自由化、市場経済化および国营企業民営化などのいわゆる“ワシントン・コンセンサス”の徹底的な履行を条件づけるものであった。このようにして世界銀行は途上国の開発促進に貢献する公的な長期開発銀行という慣例的な建設銀行的性格から一躍して、途上国がそれまでの統制主義的な計画主義的な経済から国内的にも国際的にも十分に統合された近代的な市場経済（或は資本主義経済）の体制に転換することを促す国際金融機関になった。そしてその思想的基盤である再興した新古典派のパラダイムによれば、統制や計画が排除されれば、市場経済は甦り、市場経済が甦れば、資源は効率的に再配分され、生産も貿易も消費も促進され、開発は自動的に進展するはずであった。しかしこの考え方には落とし穴があり、事実においてもSAPはほとんどの途上国、なかならず低所得途上国において失敗した。私はそのことを世銀自体のSAPにかんする自己評価報告を素材にして考察し、1990年代半ばの論文で発表した⁽⁴⁾、「国際開発政策」の講義としては、さらに研究を進めて、何らかの代替案を提出すべきだと考えた⁽⁵⁾。

(3) 国際開発政策の策定主体である個々の先進工業国のそれは、それぞれの国の同政策の形成の事情および現在の政治・社会・経済の情勢の特徴に影響されて、多様でそれぞれユニークな形態をとるにいたっている。これは“経路依存的（Path-dependent）”な制度・政策の形成傾向に従うものであり、1990年代に至るまでは、その多様性が国際政治的に許容されていたともいえよう。幾分追加的な要因としては、東西冷戦の進行の下で、両陣営の相互監視的・牽制的な働きかけが効いていて、個々の国への国際開発政策の押しつけが制約をうけたことや、また国際開発コミュニティ全体の政策の決定において支配的な役割を演じた世界銀行・IMFの行動が、とくに、最大の資金出資ないしは拠出国であるアメリカ（とくに財務省）の国際開発政策の影響下にあったことがあげられる。したがって、西側先進工業国の国際開発政策がそれぞれ独自の方向と特徴を持ったことは不思議ではない。しかしその中でも、日本のそれには独特のユニークさがあった。特に4つの要因が指摘される。

(i) 日本の対途上国ODAは、1970年代のはじめ、第2次世界大戦中に侵略し被害を与えた国々に対して行われた戦時賠償・準賠償を引き継ぐ形で本格的に開始された。そこで、日本のODAは、地域的には東アジア諸国に偏在し、その内実において贖罪的性質を担っている。後者の性質のあらわれとして、日本のODA案件は日本の自主的な国際開発政策にもとづく調査・企画・設計を極力抑制し、むしろほとんど全面的に、ODA供与国が立案し要請する案件をそのまま受け容れて、（所与の技術的補正を加えた上で）所与の援助予算を“先例”による配分基準によって配分支出するという手続をとった。これが「要請主義（request principle）」と称される日本のODA政策実施のスタイルである。要請主義は形式的には1992年に取消された筈だが（後述）、1999年のOECD＝DACによる『日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書』は、このスタイルが1999年においてなお残っていると観ている⁽⁶⁾。

(ii) 「要請主義」にもとづいて東アジアの新興途上国のイニシアティブによる援助案件を受け容れるということに

なれば、その最大の関心は経済的自立の急速な達成にあるから、援助形態の中心は当然のことながら、開発の社会的なかんずく経済的基盤を形成するインフラ建設支援(とくに円借款供与)ということになる。日本の ODA の形態として贈与比率が DAC 加盟国中最低である反面、政府間貸付比率が最高だということ(とくに援助額をネット・ディスパースでなくグロス・ディスパース或は約束額ベースでみるとそれはきわ立ってくる)、また政府間貸付の対象として経済的インフラ投資の占める割合が DAC 加盟国中で最高であること、などの特徴がここから生まれてくる。さらに経済インフラ投資は、もっとも資金集約的であるから、これらの特徴が強化される過程は、同時に日本の ODA 支出額が急激に増加し(とくに 1978 年以後 4 次にわたる「ODA 拡充中期目標」の実施を経て)、1991 年遂に世界におけるトップドナーになる過程でもあった。そしてこの過程で、東アジア途上国の開発が例外的な好成績をあげたことも事実である。

(iii) このような特徴の実現を可能にした思想的背景や政治的経済的制度装置も重要である。思想的背景としては、日本の国民の少なくとも一部に、敗戦によって軍備を放棄した我国にとっては、ODA を中心とする国際協力が残された唯一の外交手段だという信念に似た認識があることがあげられる。制度的装置としては、まず東アジア諸国からの巨額の援助要請の受け入れを可能ならしめた有償の円借款の枠組みが、政府一般会計からの出資金よりもむしろ郵便貯金や年金積立金、簡易生命保険の保険料などを原資とする「財政投融资資金」からの低利借入れによって与えられたことをあげなければならない。国際開発政策、とくに ODA を巡る我国の constituency の構造は、きわめて複雑である。かつて、ODA が選挙のイシューとはならないのが日本の政治の特徴のひとつといわれたが、taxpayer の意識は変わりつつある。他方、敗戦直後破局に直面した民間実業界は日本輸出入銀行による非譲許性ではあれ公的に許容された輸出入借款により、船舶・プリント・機械・自動車などの延払輸出と、鉄鉱石・石炭・原油などの鉱物資源の長期開発輸入の機会を与えられて甦った。海外協力資金の ODA 資金による開発輸入型、資源確保型の民間大規模プロジェクトへの出資案件も、民間企業の復興・再建を助長した。このように公的資金による援助をビジネスチャンスとする可能性を知り尽くした民間実業界が、そのチャンスの喪失の可能性につながる有償資金援助のアンタイディングの国際的圧力を受け容れ、1980 年代はじめの僅か数年間に日本の ODA がその 100% 近い達成率をあげるのを容認したことは驚くべきことであった。しかし民間実業界がタイド援助の利益を忘れたわけでは決してない。しかし、いずれにせよ、前掲の特徴をもつ日本の対途上国援助の急成長が、我国 ODA の constituency のさまざまな構成要因間の拮抗作用の実効的な釣り合い状態を背景としており、その状態の実現のために上記の思想的背景および制度的装置が重要な役割を演じていることは疑いを容れない。

(iv) 日本の国際開発政策の究極の特徴は、ODA の巨大な規模と自主的・積極的な政策形成努力の抑制、ひいては無関心との間のギャップにあるといつてよからう。それは日本の国際開発政策の国際開発コミュニティにおける奇妙な孤立化に通ずる。この状態を突破しようという企ては、しばしば日本の援助政策の constituency を構成しているこのような特長によって阻まれた。しかしどうしてもそこから脱出したいというのが、この講義の主関心であった。

2. 小文の主要目的とプラン

石・原両教授の御退職記念号へのこの寄稿において私が念頭においている主題は、私が城西大学で担当している講義のひとつ「国際開発政策」が、もともと、第 2 次世界大戦後の国際・国内情勢を背景として、私自身の学問的模索の中のどのような動機にもとづいてはじめられ、どのような枠組みの講義として進められたのかを

明らかにした上で、1990年代の国際政治経済情勢の激動を契機として、国際開発コミュニティの政策に生じた変化、およびそれにより途上国の経済開発の歩みがうけた衝撃の故に、この講義が扱わねばならない 이슈ーがどのように変わりつつあるかを考えることにあった。私にとっては、その変化の中で、とりわけ、世界の開発援助コミュニティにおいて奇妙な孤立的存在であった日本の国際開発政策の活路をどうして見出すかがつよい関心であった。

小文のプランとしては、この講義の背景をなす情勢や私の動機については、すでにこの第 節で述べているので、その下でこれまで行われた講義内容の枠組みを第 節で述べておくことが望ましい。つづく第 節は、90年代の国際政治経済情勢の激動(冷戦の終結、主要ドナー諸国が軒並みに直面することになった財政困難--“援助づかれ”の発生、途上国の中での開発成績のよい国とよくない国との“両極分解”、など)により新たに出現したこの講義でとりあげるべき 이슈ーの総点検を扱う。これは小文の主たる構成部分をなす。第 節は、この新情勢の下でも依然として孤立状態を脱却していない日本の国際開発政策をとりあげ、その活路を探ることを目的とする。しかし研究はなお途上にあるから、記述は“あとがき”の形で、簡略に、研究成果の筋書ないしこれからの研究計画の見通しを述べるに止める。

実のところ、私は過去数年間、第 節および部分的には第 節の主題の個別構成部分について、この講義の課題とは関係なく、研究を行ってきた。主な発表ないし発表準備中のものは以下の4つである。第 、 節の記述はそれらの文章を参照することで簡略化される。

- (1) 「世界銀行の国際開発政策見直しと日本の ODA」『社会科学研究』53 巻 1 号、2002 年 3 月(以下石川稿)。
- (2) 「貧困削減か成長促進か--国際的な援助政策見直しと途上国」『日本学士院紀要』56 巻 2 号、2002 年 1 月(石川稿)。
- (3) 「“知的協力”の視点から“日越共同研究”を顧みる」日越共同研究日本側アカデミックグループ¹「日越共同研究の自己評価」中間報告、2000 年 11 月(石川稿)。
- (4) *Japan's Economic Cooperation Policy in Quiet Evolution, Institute of Developing Economies* (forthcoming). (石川稿 近刊)。

． 90年代までの講義の枠組み

まず、前節のような情勢と私の問題意識を背景とした国際開発政策の当初の講義枠組みを示す。年によって多少の変化はあるが、90年代はじめ頃にほぼ定着した年間の講義内容の骨格は次のようである。

第1部 総論

1. 国際開発政策:その基本問題
2. 対外経済援助と資金の移転
3. 対外経済援助と財・知識の移転

第2部 援助供与国・機関の政策

4. 日本の国際開発政策
5. アメリカの国際開発政策
6. 国際通貨基金の対途上国政策

- 7. 世界銀行の対途上国政策
- 8. その他のドナー・機関の政策
- 第3部 経済開発・国際開発政策の応用問題
 - 9. “初期条件特定の成長モデル”⁽⁷⁾に沿うて
 - 10. “市場経済発展促進的アプローチ”による経済システムの改革⁽⁸⁾
 - 11. 社会主義経済からの移行国の問題
- 第4部 新しい日本の国際開発政策に向けて
 - 12. 対エジプト国別援助戦略のケース⁽⁹⁾
 - 13. ベトナムへの初期の知的協力のケース⁽¹⁰⁾

以上の講義内容にたいしては、少なくともハイライト的なコメントを加えておくことが望ましい。まず第1部の総論では、第2次世界大戦後の先進工業国から途上国への国際資金フローが、歴史的にユニークな公的資金の非市場的配分を主とする形態で開始、展開され、70年代ごろから次第に30年代以前の民間資金フロー型に戻りつつあるという特徴が序説的に示される(1章)。つづく2つの章では、この公的資金フローの技術的・手続的な分析方法論を扱う。まず、国際開発コミュニティの統計総局ともいえる OECD = DAC によって調整される公的資金フロー(とくに ODA)の概念・定義をみたのち、公的私的のいずれにせよ、外国貯蓄の借入れによるより急速な成長が sustainable であるための条件を示す Debt Cycle Theory や公的資金の配分をきめる Double Gap Theory(途上国の成長が段階を隔てて資本財ギャップおよび貯蓄ギャップにより制約されるとみることから出発する)を(2章)、さらには、個別投資プロジェクトの選定・審査および評価の技術としての費用便益(或は内部収益率)分析法、その適用にさいする財務分析、経済分析および社会分析の差異など(3章)を考察する。

第2部はまず、経路依存的に形成されてきた主要ドナーの国際開発政策を概観する。日本の国際開発政策の特徴は、本文の前節でみたごとくである。アメリカのそれは、純粋な経済援助目的の「開発基金」、その農業保護政策に奉仕する「公法48号(PL480)食糧援助」および冷戦の主要要具たる「経済支持基金 (Economic Support Fund)」「(“経済”という文字ははじめ“安全保障”、つぎに“防衛”という文字だった)の3つの構成要素から成るが、金額的には後2者が大きく、とくに冷戦の特定時期には全金額の圧倒的な割合が、朝鮮・台湾(50、60年代)、ベトナム(60、70年代)あるいはイスラエル・エジプト(80年代以後)に割当てられた。ヨーロッパの旧植民本国の援助は、旧植民地途上国に主に向けられている。

次に、世界銀行は1960年、そのグループの一員として「国際開発協会(IDA)」が設立され、譲許性の資金を途上国に供与することができるようになったとき、はじめて、国際援助コミュニティの指導的な政策立案機関となることができた。ただしその政策手段は、長期開発銀行が専門とする経済的インフラ・プロジェクトへの長期融資が主であった。第1部で見たそのための様々な分析技術--個別プロジェクトの実行可能性分析、国別にみた融資原資の優先配分の決定や借入れの sustainability の分析など--が開発された。それらの理論的基盤として、第2次世界大戦末期からの構造主義的開発理論があった。世界銀行が1980年代に創設した「構造調整貸付」プログラムは、既述のように、第2次石油危機のために持続的国際収支危機に陥った途上国の国際収支サポートを直接の目的とする制度であったが、より重要な定義はその融資条件(conditionality と名付けられる)の実行を求めることを通じて、戦後の新興途上国経済体制を支配していた統制主義・計画主義を廃棄し、市場経済体制に置き換えることであった。その融資条件の一部に近代的なマクロ経済の制度・政策を導入することがふくまれていたが、その機能は80年代後半に漸く構造調整プログラムを採用した国際通貨基金が分担した。構造調整プログラ

ムの経済理論的基礎は、折から再興しつつあった新古典派のパラダイムであった。そしてプログラムはほとんどの低所得途上国で失敗した。

ここで誤解を避けるために述べておきたいが、私は discipline としての新古典派理論に一般的な反対を唱える意図を些かもっていない。私はただ、当面の研究対象として、新古典派が前提とする十分に発達した市場経済がまだでき上がっていないような経済を扱っているさいには、研究のために新古典派の理論理論的枠組みや用具に身を任せるわけにいかないと考えるわけである。このような状況の下では、われわれのアプローチは、演繹的でなく、帰納的となり、理論的立場は“折衷主義”とならざるをえない。その場合に必要となるのは、状況や対象に応じて、使える理論を選ぶことである⁽¹¹⁾。(例としては、市場経済が未発達であっても、それにかわる配分原理が定着していないような場合--たとえば、T・シュルツの efficient but poor のケース--においては新古典派の限界的配分原理が効く場合もある。)

第3部は、かくて世界銀行の「構造調整プログラム」のアプローチでは期待することのできない途上国の開発過程での市場経済の育成・強化や産業政策的な生産力の形成のための処方箋の作成を折衷主義的かつ帰納的に模索した結果えられたいくつかのアプローチを示すものである。詳細は引用論文に委ねるが、理論的には、初期条件特定の成長モデルは、W・A・ルイスやH・ミント等の古典派のアプローチに沿っており(9章)、国営企業改革をケースとする市場経済発展促進アプローチは、ドイツ歴史学派的な発展段階の概念に依拠している(10章)。

第4部は、前節の国際開発政策の講義開設にさいする私の動機(3)で述べたことに沿って、予備的に既述されている。

． 国際援助コミュニティの新動向

この新動向の特徴をみるためには、とくに先進工業国から開発途上国にむけての譲許性の資金--援助--の流れという第2次世界大戦後の特異な国際的資金移動が、第2次世界大戦後間もなく始まって1970年代末のソ連解体まで続いた東西冷戦体制の産物であったことを強調しておかねばならない。両陣営の援助のうち、西側の援助規模は圧倒的な大きさであった。それは勿論、途上国の開発に対して経済的効果を発揮したが、援助の戦略的な中心にあるアメリカの主たる方針は“鉄のカーテン”沿いの途上国の政治的・経済的安定を強化することであり、経済開発それ自体にはなかった。世界銀行の政策はアメリカの方針に沿い経済開発の側面を補完した。しかし冷戦体制は、他面では、西側援助が援助の条件として、これらの途上国の政治・経済体制の変更にまで立ち入ることを許さなかった。第3世界には、国営企業を中心とする大きな公共セクターの創設と、それを土台とする統制主義的な経済運営を進める多数の国があったが、それらの制度・政策には手がつけれなかった。冷戦終結、ソ連圏の崩壊とともにそれらの制約が解除され、援助は全く新しい出発点に立つことになったのである。

1. 世界銀行・IMF の援助政策の見直し

冷戦終焉後の国際援助コミュニティを象徴する組織は世界銀行・IMFである。国際援助コミュニティの援助見直しを、ここでは世銀・IMF、とくに世銀のそれにより代表させる。世銀の見直しは、援助実務(とくに action plan)に近いレベルにおけるそれと、基本的政策理論に近いレベルに分けてみるのが実際的である。

(a) 援助実務に近いレベル--援助最高目標(ゴール)の改訂

見直しは、およそ4つの線で行われ、1990年代の末になって、一本の政策に統合された。それはあらゆる低所得国にむけ譲許性援助の供与(世界銀行ではIDAの貸付)を、今後2002年7月以降は途上国側の「貧困削減戦略文書」(PRSP)の事前の作成、その世銀・IMFの理事会による承認というステップで行うという改訂(1999年6月)に反映される。援助政策の最高目標は、これまでの「経済成長の促進」から「貧困緩和」に書き替えられた。以下、見直しの4つのとくに重要な点につき述べる。(石川稿 および)

投資プロジェクト貸付--個別管理からポートフォリオ管理へ

インフラ建設の主な対象とするプロジェクト貸付は、開発銀行としての世銀本来の機能である。その機能は援助政策の成長促進目標の実行手段であり、実際に途上国の生産諸力開発の土台をつくるのに貢献した。見直しの結果、多くの改善があった。とくに(i)スタッフの業績評価を投入ベースから成果ベースに、(ii)プロジェクト評価を伝統的な個別プロジェクトの便益・費用分析でなく、国別での全プロジェクトに対するポートフォリオ・ベースの評価に変えた。(iii)プロジェクト支出の“fungibility”の可能性を少なくするために、さらに Public Investment Reviews を実施する⁽¹²⁾。(iv)援助評価基準を明らかにするための「国別援助戦略」(CAS)を作成する。

貧困削減の重視

成長促進の援助政策目標が現実に貧困削減に役立たず、むしろ貧困を増大しているという事例の出現は、すでに70年代から成長政策の部分的補正を求める動きを生み出していた(「Trickle-down理論」への反省、マクナマラ総裁、チェネリー・チーフエコノミストなどの役割)。この動きは1990年の「世界開発報告」(WDR90)の貧困特集およびWDR2000-2001の貧困特集を契機とする貧困緩和政策のひきつづく重視によって受け継がれる。前者は1991年に世銀の政策として承認され、労働集約的方法による成長の実現と、成長の成果に貧困民がアクセスできるよう基礎教育、保険などの社会支出を増やすことを求めた。後者は1999年9月決定のPRSPプログラムに反映する。この政策は援助政策の最高ゴールを成長から貧困緩和に移行させ、また貧困緩和の範囲を物質的富の領域から非物質的福祉の確保(「機会の増大」、「権利の増大」および「安全の確保」)に拡大した(Amartya Senの規範理論におけるcapability approachの影響)。貧困の把握にかんしても、これまでの既存の統計資料をも用いるデスクワークに加えて「参加型貧困評価」(PPA)の広範な実行が求められた。PRSPプログラムは諸準備を経て、2002年7月より、世銀・IMFのすべての譲許性援助の決定原則となる。

「構造調整貸付」--市場経済万能政策の現実的修正へ

冷戦体制下の援助政策の先行的な見直しは、1980年に採用された「構造調整政策」であった。それは1979年第2次石油危機のインパクトを受けて軒並みに国際収支危機に陥った非産油途上国の救済を目的として国際収支サポート借款を与えるための引替え条件として、マクロ経済政策(総需要引きしめ)とともに自由化・市場化および国有企業の改革(民営化目標)などの構造調整を求めるものだった。構造調整の端的な狙いは、計画経済・統制経済の廃止にあった。この構造調整最後の狙いは失敗したが、一部中所得国を例外として、成長の回復には失敗した。90年代には政策の現実的修正が行われた⁽¹³⁾。

「包括的開発枠組み」(CDF)の採用

CDF は 1999 年の世銀総裁の私的提案に始まり、世銀の経済援助政策の枠組みを経済政策中心のそれから社会・政治・文化の包括的領域に広げ(「包括性原則」)、また開発の実施にあたって、政府と全ドナーの間、および政府と国内各階層の間での合意と協力の体制を確立する(「パートナーシップの原則」)ことを求めた。この構想は、チーフエコノミスト(1995-2000) Joseph Stiglitz の開発経済学および開発政策理論の影響下に生まれた。

見直しの 4 つの流れとそれらが PRSP ベースの譲許性援助という新しい援助形態を中心とする。援助体制に合流したことについて、3 点のコメントを述べる。

- (1) 見直しは 4 つの流れの 1 つ 1 つについて顕著な改善をもたらした。プロジェクト援助のポートフォリオ管理、貧困緩和および開発そのものの概念の非物質的領域への拡大など。援助のパートナーシップ原則も長期目標としては改善にふくめていい。横断的にみると、世銀の政策が 80 年代の新古典派バイヤスから少しずつ脱却しているとみられることが最も重要。
- (2) しかし、改善を実行に移すさいのステップの画一性、急進性は世銀の伝統的な短所であったが、それは改まっていない。既存の政策を受けついだ部分では、その短所がそのまま残っている(とくに自由化、市場化、民営化)。PRSP で新たにつけ加えられたものでは、援助政策の最高ゴールがいきなり成長促進から貧困削減に書き改められたことが問題である。

援助政策の最高ゴールのこの書きかえにもかかわらず、PRSP を構成するアクションレベルの政策項目は、それ以前の構造調整貸付の条件(conditionality)を示す政策文章(PFP)のそれと大筋で変わらない。(貧困緩和と成長促進が 2 つの軸となっている。成長促進は、マクロ経済の安定、構造調整およびセクター別政策の改善により実現される。)しかし最高目標が貧困緩和に書きかえられ、成長促進はそれに従属する下位目標となった結果として、貧困緩和政策は、成長目標が達成されるさいに、それによって産み出される余剰を財源とすることにより初めて実行可能になると考える途上国政府からの反発を招いた。その結果はまた、開発や開発協力の最高目標は成長促進か、貧困削減かという無用の議論と混乱を招来した。正しい問題設定は財政資源の“Broad-based growth (leading to poverty reduction)”と“Pro-poor targets”の 2 つの支出目標の間への最適配分を求めるのでなければならない。(とくに石川稿 pp. 119-120)

- (3) 既存の構造調整政策の構成項目で PRSP の枠組みに組み込まれたものの中には、当初世銀の開発政策ビジョンの問題としてわれわれがとりあげた諸点がそのまま残されている。とくに次の 2 点、そこには開発過程は未成熟の市場経済の枠組みが次第に成熟していく過程であるという認識がなく、従って市場経済の育成強化という政策がふくまれていない。目標にして開発過程、とくにその初期局面で、生産性の形成が原初的であるという点に配慮が足りない。工業化やその前提としての農業生産性の向上の政策が欠落している。

これらは構造調整政策の理論的基盤が新古典派理論におかれていることから来ている。そこから、完備した市場経済や生産諸力のシステムは市場経済が自力で創り出すものであり、その市場経済は構造改革によって計画や統制が廃棄されれば自動的に甦るものと想定されている。

(b) 政策理論レベルの見直し

世界銀行が開発理論、開発(協力)政策理論研究のレベル(具体的には、その理論担当部門)で 90 年代半ば以来進めている作業は、同じレベルで 1980 年代の「新古典派再興」の潮流の中で世界銀行をまき込んだ自由主義(レッセフェール)的スタンスの見直し、改訂を狙うものである。その成果は 1997 年、2000/2001 年および 2002 年の「世界開発報告」(WDR2002)に発表された。

WDR97: (「国家の役割」を特集) 国の政策形成・実施能力の異なる水準に応じて経済調整に対する国家のちがった役割があることを主張した。市場による調整だけを信頼する従来のスタンスから離脱。

WDR01: (貧困問題) 貧困を物質的富の不足からだけでなく、非物質的福祉の欠落の面からそれを捉えなおし、開発目標に加えた。

WDR02: (市場のための制度構築) 市場の役割を是認するところから、進んで市場の育成強化の方法の探究にふみ込んだ。例: 慣習的土地権の承認を基礎とする社会関係からフォーマルな土地市場の形成を基礎とするそれへ。また、近代的法人企業の形成。

経済調整における国家と市場の役割分担のあり方についてのこのようなスタンスは、私自身の開発研究における立場であった。(とくに石川 滋『開発経済学の基本問題』(前掲)参照。但し貧困問題については規範経済学的アプローチにかんする限り、私としても新しい学習課題であった。)

この新しいスタンスは、すでに上の(a)でみたように実際政策の上にある程度の反映をみているが、世界銀行のオペレーション部門の全体を変えるところまではとてもいっていない。その範囲にまで新しいスタンスが浸透するようになれば、国際協力政策にかんする世銀とわれわれの距離は非常に狭くなる。

90年代の後半以降のこの変化は、明らかに Stiglitz および Sen の影響の下に生じた。そこでこの(b)項の意義をより深く理解するためには、この両氏の理論についてみておくことが望ましい⁽¹⁴⁾。

2. 「重債務貧困国」の債務削減

(i) 「重債務貧困国」(HIPC)とは、1人あたりGNPが695ドル(1993年価値)以下で、対外債務総額の対輸出年額倍率が2.2倍以上、或はその対GNP比が84%以上の途上国をいう。(HIPCは世界で40カ国、内33カ国が中東・アフリカに所在。)1996年の世銀・IMF総会は、HIPCがその対外債務を持続可能な水準(a sustainable level)にまで引き下げ、その後は持続可能な成長と貧困緩和に邁進することができるよう支援することを提案し、すべての債権国機関の同意をえた。これが“HIPC Initiative”(「HIPC債務救済計画」と称せられるものである。この構想の下での持続可能な債務水準とは、一般に、財・サービスの輸出額に対する対外債務総額あるいは元利払(デッドサービス)額の比率(いずれも現在価値)がそれぞれ200~250%あるいは20~25%の水準にある状態と定義される。(個別の国の持続可能水準は、具体的な状況に応じて、上の範囲内で定められる。)

(ii) 1996年末現在でHIPCの対外債務総額は2100億ドル(GNP合計額の1.5倍。現在値では1670億ドル)だった。その内訳: 国際機関債務31%、双務的債務42%、民間債務12%(IMF, *World Economic Outlook*, Oct.1998)

(iii) 1999年6月のケルン・サミットでは、当初のHIPC Initiativeに比べて“より迅速かつ、より広範な債務救済”が達成可能となるよう改訂することが合意された。そのため「持続可能な債務」の基準は引き下げられ、Initiativeの適用条件は緩められた。この「拡大HIPC Initiative」は、他方で、先に見たPRSPとの結びつきを強めた。すなわちこのInitiativeの適用を申請するHIPC国は、世銀のIMFにたいして譲許性の援助を申請するときと同じように、PRSPの文書を準備して、今後3年間の国民経済全体にわたる成長と貧困緩和の実現に向けてのプログラムを明らかにしなければならない。またHIPC Initiativeが適用される結果として節約されるようになった債務サービスの支出相当分を、PRSPに従って貧困緩和のために支出せねばならない。

(iv) HIPC Initiativeの実施手続きとして、HIPCはその適用申請が受理されたのち、IMFのESAFの下での構造調整改革にあたり、3年を経たのちの時点(その時点 Decision Point という)で既存のすべての債務救済

キームを適用することにより持続可能な債務負担が可能となるかどうかの判定を受けることになる。それが可能と判定されるなら、HIPCs Initiative が適用される。(可能でないさいの追加的手続きについては省略。)

(v) 2000年12月末現在で、拡大HIPCs Initiative の下で Decision Point に到達し、その適用を約束された国は22国、債務救済の約束額は合計203億ドル(現在値、名目債務サービス救済額では336億ドル)だった。これに伝統的な債務救済や追加可能な双務的債務救済を加えると、HIPCs Initiative は、22国の債務ストックを2/3近く減少させる効果をもつことになる。(現在値で530億ドルから200億ドルへ⁽¹⁵⁾。)

(vi) HIPCs Initiative の意義は、国際援助コミュニティの低所得国援助の核心が、それらの国の国際収支の持続的不均衡の是正のための譲許性の融資供与(その典型は1980年代の世銀によるSAL、SACおよびIMFによるSAF、ESAF)から、公的・私的債務危機(デッドサービスの繰延べ要請から支払不能宣言へ、その結果は資金市場および援助コミュニティからの閉め出し、ひいては実体経済面での縮小再生産となる。)の救済のための債務ストックの削減(「徳政令」)に移ってきたことにある。国際収支の持続的不均衡の発生は、「借入れによる急速成長」を目指す途上国の長期的見通し計画の失敗によるが、借入れの主たる部分が公的援助であるさいには、その失敗の責任は途上国側および先進国ドナー側の双方にある。先進国ドナーにおいてはその失敗の原因はSAL、ESAFの真の狙いが途上国の体制変革にあって、その実現を急ぐあまりに、長期見通しの作業によるチェックを怠ったことにあると思われる。

3. WTOの「途上国待遇の取り消し」

(i) 国際援助コミュニティの援助政策見直しの下で途上国経済の市場化・自由化が進められたのと併行して、WTOやIMFなどの国際機関による途上国の内外経済活動ルールの世界共通化(Harmonization)の要求が登場している。これがいわゆる「グローバル化」である。

(ii) 経済活動ルールのグローバル化は、もともと、国民経済を統合単位とする世界経済の成長過程で現れる自発的な経済現象である(「国内的統合」から「国際統合」へ)。この「グローバル化現象」は、最近では、1990年代に顕著だった。各国のGDPの成長を上回るスピードでの商品・サービス貿易の成長、そして国際的な資金フローの商品サービス・フローを遥かに上回る増加、そして国際的資金フローのうち、工業国から途上国への資金フローは1970年199億ドルから90年1019億ドル、95年2313億ドルに急上昇している。この資金フローは初期には公的資金が主であったが、次第に民間資金が主流となった。民間資金の割合は、1970年35%、1990年43%、1995年72%(拙稿『開発援助研究』1999年、5巻4号)、グローバル化の急増は競争の激化を意味し、競争の勝者が固定化すると、競争のルールは平等ではなく、定常的な勝者に有利なゆがみをもつ傾向がある。「グローバル化」の問題点は、新段階の国際間競争が一部先進工業国によってドミネートされる不断の危険性をもつことである。

(iii) そのような危険性の1990年代におけるあらわれ:

(a) IMFは97年タイ通貨金融危機発生の少し前に開かれた暫定委員会において、その機能として、IMF憲章にない資本勘定の自由化を明文をもって書き入れるよう準備することを決定した。危機発生後この決定は棚上げされたと思われるが、その企てを完全に棄てたとは思われない。(上記危機とインドネシア、韓国およびタイの資本勘定自由化の関係についてのIMFの分析について、注目される文献:IMF、*Exchange Rate Arrangements and Currency convertibility Developments and Issues*, 1999, Ch. VI, Capital Account Liberalization in Selected Asian Crises Countries)

(b) WTO は GATT を継承して 1995 年 1 月発足し、世界的規模での貿易自由化を目指している国際機関である。そのための基本的手段は「最恵国待遇」(MFN; GATT 第 1 条)、「内国民待遇」(NT; 第 3 条)および「数量制限の一般的禁止」(第 11 条)である。第 11 条に基づいて一切の非関税障壁(NTB)が廃止され、「関税化」(tariffication)された上で関税率引き下げの全面的努力が進められた。しかし GATT には、開発の初期の段階にある加盟国の漸進的開発を助けるという基本スタンスがあり、そのために第 11 条の適用を免除する特別措置(第 13 条)、また新規加盟にあたっての譲許関税決定にあたっても、開発の進展に伴い将来保護関税を設定する余地を残しておくための ceiling bind の方式での、現行基本規率より高い水準の譲許関税率の設定が認められた。一般に「途上国待遇」と呼ばれるこのような過渡的措置によって、アジア NIES や ASEAN の原加盟国の第 2 次世界体制後の「輸入代替工業化」を通ずる工業化、輸出化が助長された。しかし WTO 成立以後、「途上国待遇」を拒否する傾向がづよくなった。

その 1 つは、中国の WTO 加盟交渉にみられるように、第 11 条の適用が認められなくなった。いま 1 つは、加盟交渉のうちの 2 国間交渉(関税譲許表やサービス約束表の作成の基礎となる)において、通常の途上国よりもはるかに厳格かつ迅速な自由化義務が書き込まれることがしばしば生じるようになった。(いわゆる“WTO プラス”の要求)例えば中国の場合には、その輸出に関して貿易相手国がセーフガード措置やアンチダンピング措置を発動し易くするという露骨な差別条項まで入っているといわれる⁽¹⁶⁾。

(iv) 日本の経済学者の中には、「最恵国待遇」を拒否するこの傾向を MFN、NT につづく経済制度そのものの共通化(harmonization)として捉え、このような傾向の下では、幼稚産業保護などの既存の開発理論や政策は陳腐化せざるをえないと説くものもある。各国の経済制度は、もともと、歴史的経緯のちがいがから、「経路依存的(path-dependent)」に形成され、多様性を特徴とするが、共通化の傾向はこれを否定しようとするものだ。これらの学者は、途上国待遇などの一部復活を要望していたが、基本的な政策としては、新しい情勢に適応して、FDI の誘致による工業化をはかることなどを主張している。そのために東南アジア諸国の工業モデルを参考にする⁽¹⁷⁾。

4. 援助の国際協調--政策・手続きの共通化と予算のコモンバスケット化

(i) 援助の“国際協調”(coordination)という用語は、はじめ個々の主要な被援助国ごとに設けられたドナー間の「協議グループ」(Consultative Group: CG)の活動について用いられた。(1980 年代のインドの CG がはじめ、世界銀行が幹事役になることが多い。)しかしその内容はドナーごとの援助予算の策定についての情報交換に限られた。援助の国際協調は、1990 年代半ば北欧 4 カ国および英国が、アフリカにおいて、特定の国のセクター別援助にかんして、関係ドナー諸国の援助手続きのみならず援助政策の共通化と援助支出の一本化(コモンバスケット化)を提唱し始めてのち、新段階に入った。

(ii) 新方式の国際協調の合理的側面-- 援助供与国・機関の増加に伴う受取国政府の対応の困難化--「取引費用」の増大、ドナー側の援助総額の減少傾向と、その効率的使用の要請など。世銀・IMF は政策理念としてそれをサポートしている⁽¹⁸⁾。

(iii) 援助にかんする新しい国際協調の主張は、WTO の「途上国待遇」取消しの動きに反映していると同じ各国の制度・政策の「共通化」の傾向にもとづくもので、各国の制度・政策が経路依存的にきまるものであることを無視している。この線での援助協調は、長年の歴史を経てすでに定着している世銀の援助プロジェクト・プログラムへの各国の協調融資(2000 年度 93 億ドル、同年の世銀全貸付(約束)額 61%に及んだ)で充分ではないか。

歴史的経緯を無視した制度・政策を実施するとき、援助予算は tax payer の支持を失って急減するおそれがある。その結果は、日本の場合など、それが主として貢献している経済インフラへの援助支出額の削減を招くなどの悪影響を与えるおそれがある。1997年を以て、日本の ODA 支出約束額 169.8 億ドルは全 DAC 合計の 28.4% であり、そのうち 41%、69.6 億ドルが経済インフラに支出される。それはまた全 DAC 合計の経済インフラ支出額の 49.8% を賅ったのである。

IV. 国際開発への積極的な発言を--あとがき

最後に、新しい国際開発コミュニティの情勢を背景とする日本の国際開発政策の新しい課題について要約的に述べる。

1. 日本自体の政策見直しと課題

(1) 国際援助コミュニティにおける国際援助政策の見直しと併行して、日本政府においても 90 年代に政策見直しが行われた。なかんずく 1992 年の閣議決定による「ODA 大綱」および 1999 年の関係省庁による「ODA 中期政策」の決定があげられる。これらによって、日本の国際開発政策は、一応、「要請主義」を超える数項の自主的の原則をもつことになった。1995 年外務省のつよいイニシアティブで制定された DAC の数値目標つき貧困削減の国際的な「新開発戦略(NDS)」が日本全体の援助政策の一環として承認された。ODA の「国別援助戦略」の作製が求められ、援助配分の国別差別化(selectivity)原則がきまった。しかし国際援助コミュニティの中での日本の「奇妙な孤立的」立場(トップドナーでありながら政策形成への発言が乏しいという不釣合いに由来する)が目に見えて改善するという結果にはなっていない(石川稿)。

日本は DAC の「新開発戦略」協定には積極的に動いたし、世界銀行の譲許性援助政策の最高ゴールの書き替え--成長促進から貧困削減へ--にたいしても政策的作文においては事後的に同調しているが、援助実施機関の業務ではそのための体制が整っていたわけではない(例えば円借款プロジェクトでは「貧困アセスメント」は実施されていず、世銀流の貧困削減のための「目標導入プログラム」の比率はきわめて低い⁽¹⁹⁾。)北欧諸国が主導する「援助協調」の動きは、アフリカ諸国で次第に地歩をえているが、日本の対応は“後手”をとった。北欧諸国や英国の ODA を無償援助一本に絞りインフラ投資をやめる決定や、それを背景として、援助資金のコモンバスケット化を求める主張(“Get national flag down”)にたいしても、日本の援助当局の充分な反論が欠けている。また以上すべてにわたり、国際的な政策決定のための協議が行われている段階で、日本政府の積極的な発言が見られない。

(2) 世界銀行の政策は、J・スティグリッツや A・センの影響の下に、現実適合性(市場経済や生産力形成の未成熟の状態を直視し、その解決に正面から取り組むこと)、柔軟性(初期条件の多様性を無視する画一性、ショック療法的変革の困難性の克服)を取り戻しつつあるが、変化はまだ政策研究分野を主としており、オペレーションレベルに及んでいない。変化が全体に浸透するには時間を要しよう。日本の国際開発政策は、この変化を促進する方向で、その見直しを強化し、国際開発コミュニティでの発言と発言力を向上するよう努力することが望ましい。

日本の貢献のもっとも緊急の課題は、世界銀行の国際開発政策で現在なお欠落していると思われる市場経済の育成の強化政策および未熟な生産力形成のための産業政策などの具体的な箇所を特定化し、その欠落を

埋めるべく努力することである。そのために、日本および東アジアの開発経験を対象とする実証的理論的研究を本格的に展開することは、われわれ経済学者に期待される重要な貢献であろう(石川稿)。国際コミュニティの新しい動向の中に、開発を阻害する効果をもつ政策が次々に出現している。その多くは、特定の理念の急進的・画一的追及に由来している。援助手続きや政策の共通化、援助資金支出のコモンバスケット化などの援助協調要求がそうであり、WTO新規加盟国への「WTO プラス」の条件の賦課や GATT 時代の途上国待遇の取り消しなども同じである。さらに世界銀行・IMF による援助政策最高ゴールの急激な書き替え(成長促進から貧困削減へ)は、開発目標として成長と貧困緩和のいずれを選ぶかという無用の議論を引き起こし、また開発資金の成長を通ずる貧困削減と直接的ターゲットとしての貧困削減の間での支出割合にかんして、ドナーから途上国への誤った助言を誘発するケースとして現れた(石川稿)。日本の国際開発政策は、アクションプランのレベルでの研究も進めた上で、これらのケースについても発言しなければならない。さらにこれらの課題のいずれをとっても、その十分な実行のためには、援助実施機関自体が本格的な国際開発政策の調査研究能力をもつことが望ましい(石川稿)。

(3) 日本・東アジア諸国の開発経験に基づく対途上国開発政策への助言の必要性については、これまで多くの人々がアドホックに提言してきた。しかし前項のように世界銀行の政策の欠落部分を埋めることのできるような研究ということになると、より体系的な研究準備と体制づくりが必要である。第一に、90年代にいたる途上国自体の経済開発に現れた“両極分解”によって、これからの国際開発政策が重点的に対象とすべき途上国は変化した。新しい重点の対象諸国を特定し、それらが直面している重要な開発イシューをできるだけ体系的に捉える必要がある。第二に、その重要開発イシューに有効に対処することのできる開発政策のモデルを、さしあたり仮説的に、立案しなければならない。第三に、日本・東アジア諸国の開発経験は、主として前項の実効的な開発政策モデル立案に役立たせられるが、しかしそれらはこれからの重点的な開発支援対象国およびその重要開発イシューの特定化のためにも有効である。

しかし日本・東アジアの開発経験を強調するのは、われわれがその経験を相対的によりよく知っており、それに依拠することで結論にたいする国際コミュニティの信頼を増大することができるからである。われわれは研究の進展に応じて、その経験的な素材の地域的範囲を拡げなければならない(石川稿 、同 近刊)。

2. 日本・東アジアの開発経験から

以上の方針にもとづくこれまでの研究結果で、現在予備的にいえることを記す。

(i) 新段階の重点的開発援助国は、世界の LLDC(最後途上国)40国であろう。東アジアでは、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマーなどがふくまれる。ASEAN の原加盟4国(ASEAN-4)は1997年のアジア金融危機に先立って、概ね中進国の領域に踏み入れており、この範疇の国ではない。

(ii) 開発を阻止する主なイシューが統制主義や、とくに輸入代替工業化政策にあるという診断は、新段階では、これだけでは有効ではない。それに言及するなら、それらの体制を取り消したあとで、どのような市場経済の育成強化や競争的な生産力向上のための産業政策の具体的なステップをとるかについての処方箋を示さねばならない。逆に、新しい議論には、統制主義や輸入代替工業化が有効な作用を発揮する局面やケースもあることが、世界銀行自体によっても認められている。ちがった体制の政策の是非(或は経済調整の市場的と非市場的方法の間の是非)を開発の成功度で制定しようという「機能的アプローチ」の提案が1994年の調査 *The Asian Miracle* でまず行われ⁽²⁰⁾、つづく1997年の『世界開発報告』は“市場の失敗”に対処する国家の役割を、より

具体的に、また“国家能力”の“発展段階”の進展に応じて、最低限の機能(純粹公共財の供給)から中間的機能(外部性への対応、独占規制、不完全情報の克服)、さらに民間活動調整のための介入へと強めていくことの合理性を説く段階的な政策モデルを示した。

(iii) 新段階の LLDC の主要開発イシューの一側面は、在来農家部門にかんしては、ルイスの古典派的二重経済成長モデルにそって農業生産性と農家家計収入の増加を実現し、全経済にわたる貯蓄率増大の基礎を創ること、近代産業部門においては、1980年代以後の新興工業化国の経験を参照して、輸入、代替工業化政策の“抑制的”な活用とならんで、世界戦略に従う外国企業・銀行を誘致するための努力を重ねることではじめて克服できるような困難であろう。後者の努力は、差し当りは輸出産業育成の重要課題に応え、ゆくゆくは持続的な対外競争力をもつ産業構造を形成するための基盤をつくることを課題とする。このイシューに自立的に対処できない限りにおいて、これらの途上国は対外借入れや公的援助にますます依存することになるが、その適切な管理に失敗するときにそれが国際貸借の次元で“重債務途上国(HIPC)”に転落する危険がたえず存在することを強調しなければならない。

(iv) ASEAN-4の中には、H・ミントの「余剰の吐け口」型の自然資源豊かな初期条件に恵まれた国であって、海外需要の長期かつ着実な持続が開発成功の土台となったところがある。しかし1980年代以後は、そのような初期条件をもつ国の多数が海外需要の長期的な停滞に直面しており、人口圧力の加重するさ中に、ルイス型の自然資源(土地をふくむ)不足・労働力過剰国に変わってしまうケースが多いようだ⁽²¹⁾。重要なイシューは、この場合は前項と異ならなくなる。

(v) LLDC 国の多数を占めるアフリカ諸国を考察に加えるとき、これらの結論にどのような修正が必要かは、重要な研究課題として残される⁽²²⁾。

(vi) 東アジアの LLDC を対象とする開発政策モデルを立案するさいに経験的な土台とすべき日本の開発経験と東アジア諸国のそれとの間に、第1に経済開発段階のちがい、第2に対外経済環境(とくに植民地主義との関係)のちがいがあることを考慮に入れなければならない。開発段階については、ゲルシェンクロン流にいて、日本は late-comer、東アジア諸国は late late-comer の範疇に属し、そこに日本および東アジア諸国の経験が参照のため有益である基本的理由がある。しかし詳しくみれば、開発段階における全国市場の形成や、製造工業の対外競争力において両者の間に著しい差があった⁽²³⁾。対外経済環境については、日本も1911年までは完全な関税自主権をもたなかったが、植民地主義にかんしては、東アジア諸国が総じてその被害者であったのに対して、日本は被害者でなく、加害者であった。次にこのモデルのいくつかの重要な構成部分について、かなりはっきりといえることがある。

(イ) 東アジアの LLDC のモデルとして基礎的な重要性を担うのは、その農業・農家部門が技術・生産性の“突破”によって発展を開始し、全経済の開発の起点となることである。それがモデル全体を動かし始める図式は、一面において、農家部門から農外に向けて、低賃金の労働と低価格の食糧・原料が併行的に供給され、工業部門の資本蓄積の土台構築を可能とすることである。この工業部門が農外の近代工業部門だけでなく、農内の農村工業の形をとる(プロト工業化)可能性があることも明らかになった(中国の経験)。他方では、農業・農家部門の技術・生産性の“突破”は、モンスーン・アジアでは、治水灌漑をはじめとする基礎投資や、高収量栽培技術の導入ではじめて可能になる。それらはまた農家部門に残るつよい村落共同体の慣習をベースとすることにより資本節約的に進めることができる。

(ロ) 最低限の国際競争力をもつ近代工業部門をもつためには、1960年代から東アジア諸国で用いられその工業化に貢献した「輸出加工区」、「工業団地」、「特区」などの外国製造工業投資(FDI)誘致政策を模範

とする発展プログラムを策定することが効果的であろう。韓国・台湾や ASEAN-4 では、1997 年のアジア金融危機以降、これらの FDI 誘致が地域限定的なエンクレーブ(“飛び地”)を創るだけで、経済全体への波及効果が乏しかったという欠点の反省から、全経済的な連関効果を重視するハイテク・クラスターや、大学・研究機関・各種ビジネスサービス供給者とのネットワークの形成に努力するようになった。しかし、LLDC ではその前段階の努力が必要であり、それが成功するためには、慣例的な産業政策やそれに沿う最低限の保護政策の策定実施(前述のようなグローバル化の行き過ぎを抑制するための日本の努力をも前提とする)を併行して進める努力も欠かせない。

(八) 近代工業部門の企業・銀行など金融機関のシステム近代化改革は、欧米モデルに照しての法整備だけでは成功しない。現実の社会慣行の改善、企業家、経営人材の育成・技術経営の革新などの総合的な政策シナリオが策定されねばならない。

(二) 実体経済の以上各局面の成績のいかんは、資金循環の国内・対外の側面にそれぞれ反映をみることになる。とくに、農業・農家部門の発展開始は、農家部門またはそれをふくむ家計部門の総貯蓄を増大させ、金融取引を通じて企業部門に移転され、その投資の拡大に貢献する。FDI の増加も、海外部門から企業部門にたいして貯蓄を移転することになる⁽²⁴⁾。実物経済の他の局面の状況のいかんは、金融取引の対外勘定は、大幅の貯蓄流入となるかも知れない。しかしその中・長期的帰結が HIPC 構想による処理を必要とすることがないようにするためには、DSM(Debt-sustainability Model)を駆使するなどの手段を用いての対外債務管理のモデルが示されねばならない。

注

- (1) World Bank, *World Development Report*, 1985, World Bank, *World Debt Table*, 1996. 全長期資金ネットフローの中の ODA および公的非譲許的貸付の占める割合は、1960 年 60 数%、1995 年 30%弱であった。
- (2) これに先立つ私の開発経済学研究のまとめは、S. Ishikawa, *Economic Development in Asian Perspective*, Kinokuniya Co., 1967. が主要なもの。抛り所とすべき理論的方法の枠組みが定まらない段階で、研究アプローチは主として帰納的であり、主として日本・アジア各国のマクロ経済的な各種政府統計書やセクター別制度、組織技術、経済運行の調査報告書を収集し比較分析して、その上で開発の型・メカニズムを明らかにする方法をとった。この書物は、先験的な仮説でなく、そのような帰納的方法によるものとして、当時評価をうけた。K. N. Raj, *Development Issues and University Curricula in Developing Countries*, 1981 (mimeo), A. Sen の書評(*Economic Journal*, Sept. 1968.), H. Myint の書評(*Economica*, Jan. 1968)など。なお注(11)を参照。
- (3) アメリカでの国際開発政策の初期の教科書として Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, Adline Publishing Co., 1968 (渡辺利夫訳『低開発国援助の経済学』勁草書房)。W. Baum and S. Tollent, *Investing Development; Lessons of World Bank Experiences*, World Bank (細見卓監修、OECF 開発援助研究会訳『開発途上国の経済開発』東洋経済新報社)をみよ。
- (4) 石川 滋「開発経済学から開発協力政策へ」石川編『開発経済政策の理論的研究』アジア経済研究所、1996 年。構造調整政策の実績については、石川 滋「構造調整--世銀方式の再検討」『アジア経済』1994 年 11 月号。
- (5) 同じような関心をもつすぐれた国際開発政策の教科書がその後次第に現れるようになった。とくに大野健一『市場移行戦略』有斐閣、1996 年、同『途上国のグローバリゼーション』東洋経済新報社 2000 年、白鳥正喜『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社、1998 年、西垣修・下村恭民『開発援助の経済学(新版)』有斐閣、1997 年。

- (6) OECD, Development Assistance Committee (DAC), *Development Cooperation Review Series Japan*, 1999, No.34 (「日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書」)
- (7) 石川 滋『開発経済学の基本問題』 pp.23-28.
- (8) 石川 滋「市場経済発展促進アプローチ--理論的位置づけと応用」『開発援助研究』1997年、vol.4, no.1。これは国家と市場の役割の関係について論じたもの。応用は中国・ベトナムの国営企業改革をとりあげた。
- (9) 国際協力事業団『エジプト国別援助研究会報告書』1992年4月参照。この報告書は石川を主査とする研究会チームにより書かれた。ここには私がはじめて準備した国際開発政策の研究枠組みが用いられた。
- (10) 石川 滋「日越共同研究の6年間で第7次5年計画」『ベトナム政府計画投資省・日本国際協力事業団』『ベトナム国市場経済化支援計画策定調査:フェーズ3、最終報告書 第1巻 総論』2002年3月。これは石川を総括主査とする日本側アカデミックグループの知的協力の成果を示す。さらに、石川滋・原洋之介(編)『ベトナムの市場経済化』東洋経済新報社、1999年をみよ。
- (11) 2001年1月東大社会科学研究所で行われた同研究所と世銀東京事務所の共催による公開討論会「世界銀行は間違っているか--経済発展とグローバル化」において、フロアーからの質問にたいして私は同じ趣旨の回答を行った。「折衷主義的」という用語は、先の世銀チーフエコノミスト、故マイケル・ブルーナーの使用法を借りたものである。『社会科学研究』53巻1号。
- (12) “Fungibility”については、World Bank, *Assessing Aid*, Oxford Univ. Press, 1998 (小浜裕久、富田陽子訳『有効な援助』東洋経済新報社)
- (13) World Bank (Operation Policy and Country Series), *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, June 15, 2001.
- (14) 石川稿、pp.107-112.
- (15) World Bank-Fund Joint Implementation Committee, *Progress Report on the HIPC Initiative and PRSP Program and Work Priorities for 2001*, Feb. 6, 2001.
- (16) 大野健一『途上国のグローバリゼーション』 pp.6-9。また次注の木村ペーパーも参照。
- (17) たとえば木村福成「産業振興と海外直接投資に関する政策措置」『ベトナム政府計画投資省・日本国際協力事業団』『ベトナム国市場経済化支援計画策定調査:フェーズ3、最終報告書 第1巻 総論』2002年3月。
- (18) WDR2002; IMF, *Global Development Finance 2000*.
- (19) 世界銀行の貧困削減への目標導入プログラム(PTI)については、『世界銀行年次報告書 1999年』p.97を参照。そのための支出は、1999年、IDAの全貸付額の65%を占める。これに近い定義での日本の貧困関係支出は、1998年に円借款全承諾額の25%だった。
- (20) 邦訳は白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡』東洋経済新報社。
- (21) この問題を一次産品問題の角度から本格的に研究したものととして平島成望・洪渦哲雄・朽木昭文編『一次産品問題』アジア経済研究所、1990年がある。
- (22) 私の暫定的考察を示すものとして、Shigeru Ishikawa, “Towards an Effective Comparative Study on Africa and Asia”, Keynote Paper presented at the AERC (African Economic Research Consortium) Conference on Comparative African and East Development Experience, 3-6, November 1997, Johannesburg, South Africa.
- (23) 石川・原(編)『ベトナムの市場経済化』、pp. 27-33.
- (24) 1994年以降の『中国統計年鑑』に発表されている1992年以後各年の「資金流量表」(日本の『国民経済研究年報』の用語では「制度部門別別資本調達勘定」)で1992年~1998年を比較してこの結果がえられる。