

2005年3月20日 TICAD 市民社会フォーラム西本部会

「開発潮流の変遷とアフリカ：国家主義から市民主義へ」 講師：大林稔（龍谷大学経済学部）

1. 開発潮流を知る意義とは？

国際協力には、外交（現実主義）と並んで開発思想（理論）の変遷が影響を及ぼす。現実をみても、国際協力の動向は、外交的利益に基づく国家間のゲームだけでは説明できない。開発潮流の変化は、援助の方法、資金規模、配分などに大きな影響を及ぼしてきた。

また、公式には援助は外交利益を差し挟んではならないものである。国際的合意では、ODA（政府開発援助）とは、受け取り国国民の福祉向上を目的とする開発実践である（したがって、本来国益追求を任務とする外務省がODAを担当するのは、理論的には矛盾している）。

これから開発思潮の流れをごく簡単に振り返る。開発思潮の長期的トレンドを概観すると、国家主義から始まり、市場主義へと大きく転換し、今日に至っているといえる。

2. 開発思想の暗黙の前提

開発自体に否定的な人もいるが（そしてそれは十分理解できる考え方だが）、これに対する説明はここでは省く。一般に開発とは一人当たり所得の持続的増加、工業化と社会の近代化と考えられている。しかし、それ以外に、開発を是とする人たちが暗黙の前提としていることが二つある。「一国主義」と「単線的発展」である。

一国主義とは、開発の単位は個々の国であり、国家の政策がその成否を左右するという主張である。単線的発展とは、発展途上国の発展のモデルは先進国であり、どの国も類似の道をたどってアメリカや日本のような国に向かって発展しているという考えである。この二点は、初期の開発の思想家であるロストウの「離陸」論に典型的に現れている。そして現在でも援助の目的は、受け取り国を「離陸」させることだと、多くの人が考えている。

しかし、この二つを否定する「異端の思想」がある。それは従属論・低開発論とよばれる思潮である。主流派の開発論が先進国を支配し、その結果援助に大きな影響をもっているのに対し、従属論は発展途上地域とりわけ中南米で大きな影響力を持っている。

3 主流派開発論の誕生と支配

A. 政府主導の工業化論 1950 - 1970 年代

第二次大戦後、大半の植民地が独立し、これら新興諸国の政権は、どのような国を作るのか、どういう経済政策を取るべきかという問題に直面した。開発論はこれに答えるため、主に欧米で発展した。

初期の開発論は、発展途上国の特殊性を強調し、先進国向きの経済政策は有効でないと主張した。その理由はこうである。発展途上国は生産を増加させるのに必要な要素が不足している。資本、近代的労働者、経営者、インフラストラクチャーなどがそれである。こうした制約から、経済を市場に任せても貧困の悪循環に陥るのみで、国の経済は発展経路にのることはできない。したがって、国家が発展の設計者、環境整備、原動力となるほかない。国家は自ら国営企業によって生産を行い、人々を訓練し、インフラストラクチャーを建設しなければならない。要するに工業化に必要な全てを作り出さねばならない。それだけでなく、その順序と優先順位を決定し、方法を計画し、資金を配分しなければならない。そのために発展途上国では国家開発計画が作られ、政府が経済全体を制御する仕組みが作られた。

B. 輸入代替工業化戦略

当時多くの開発論者が推奨し、大半の発展途上国で採用された政策は、輸入代替工業化と呼ばれる戦略であった。これまで輸入に頼っていた工業製品を国内で生産することを優先するものである。すでに市場は国内に存在するのだから、この市場向けに工場を建設し、製品を製造する。しかし、できたばかりの工業の生産物は、外国製品との競争にさらされる。発展途上国の製品は、生産性の高い先進国の工業製品に価格、質両面で競争に勝つことができないように見えた。そこで国際競争力を身につけるまで、戦略的産業に各種の保護を与える必要があると考えられた。

これは「幼稚産業保護論」として知られる考えである。具体的政策として、競合製品に対する高関税ないし輸入規制・禁止、高水準の為替レート維持による工業原料の輸入価格引き下げ、独占の許可、税制および金融面での優遇などがとられた。

C. 主流派開発論の援助への影響

初期の開発論は、発展途上国の政策だけでなく、開発援助にも大きな影響を及ぼした。成長至上主義、唯一のパートナーは政府である、とする考え方が援助の中に定着し、大規模公共工事が援助の主な対象となった。

開発の目的が成長であると考えられたため、援助もまた経済成長率を引き上げることを目標としたのは当然であった。貧困や格差の解消は、援助する側でなく受け取り手の政府の問題と考えられた。

国家中心の開発戦略の中では、援助の唯一の受け取り手は政府であると考えられた。資金移転（実際には施設建設）の対象は政府に限られ、技術の移転は政府や国営企業に専門家を派遣したり、公務員を訓練したりすることと同義と考えられるようになった。

援助は成長に必要な投資の不足分を充当するものであり、また成長のために最も必要な投資は大規模プラント・インフラストラクチャーであると考えられたため、援助はこれらを建設することが中心となった。

4. 人道主義開発論の異議申し立て

A. 特徴

1970年代初頭に、開発の世界に人道的な思潮が沸き起こり、70年代半ばにはクライマックスを迎えた（世界雇用会議1976 ILO）。人道主義的な開発の考え方とは、開発の目的は貧困・失業・不平等の三つを減少させることであり、成長ではない。成長は必要ではあるが手段に過ぎないというものである。BHN(ベーシック・ヒューマン・ニーズ)という概念はこの時代の産物である。また農村開発の重要性や、インフォーマル部門（これまで発展途上国政府によって抑圧されてきた）の役割にも目が向けられるようになった。

B. 背景

こうした考え方が広まった背景には、二つの要因がある。60年代の開発実績への失望と環境問題の登場である。60年代末、新興国誕生当初の楽観的空気（発展途上国は急速に工業化が進み、離陸の道をたどる）は消えうせ、新興国は「発展途上国問題」に苦しむようになった。格差の拡大、雇用なき都市の膨張、スラムの爆発、農村の疲弊、人口の急増など、現在発展途上国に共通してみられる社会経済的諸問題である。国際的にも、新興諸国は成長を遂げたが、先進諸国も同等の、あるいはそれ以上の成長を遂げたため、キャッチアップは不可能に見えた。

他方、先進国で、成長至上主義が信頼を失ったことも影響を与えた。エネルギー資源の枯渇の可能性、環境資源の浪費によって人類の未来が脅かされることが指摘され、また60年代の成長の犠牲者たちの公害反対闘争が世界的に広がった。

C. 人道主義の援助への影響

人道主義的な思潮は NGO の進出を促し、さらに開発の中心的組織である世界銀行も BHN を認め、貧困問題を重視するようになった。援助は国営工場、大型インフラストラクチャーだけでなく、BHN 部門、小規模プロジェクトにも振り向けられるようになった。農村開発プロジェクトに資金が振り向けられたのも特筆すべきことである。

5. 第三世界からの声：従属学派

A. 特徴

先進国における開発思潮とは独立して、発展途上国から現れた開発思想がある。その担い手は多様だが、共通しているのは主流派開発論の前提である単線的・一国的発展を否定し、貧しい国々の発展は先進国中心の世界システムあるいは国際秩序に起因すると考えることである。

かれらの主張は次のようなものである：貧しい国々は「遅れている」のではなく、そこでは「低開発」が作られ発展している。帝国主義時代に宗主国は植民地の犠牲の上に豊かになった。植民地が独立した後も、この構図は変わっていない。国際金融、貿易、開発のすべては先進国に有利に設計されており、その管理システム（IMF、GATT、世銀など）は先進国に支配されている。そのため貧しい国々が発展するためには、政策を改善しても十分ではなく、不平等に構造化された国際経済体制を改革するしか道はない。

B. 従属学派の南北問題への影響

こうした議論が国際的な脚光を浴びたのは、第一回 UNCTAD（国連貿易開発会議 1964）の事務局長報告（プレビッシュ報告）によってである。プレビッシュの新しい国際経済秩序の樹立にむけた呼びかけは、70年代に入って産油国による石油価格引き上げを背景に、具体化するかにみえた。しかしオイルショックは世界的な高度成長に終止符を打ち、皮肉なことに発展途上国の輸出産品の価格を低下させた。その結果、国際経済秩序改革への交渉力は失われ、改革は次第に忘れられていった。

6. 自由主義の「反革命」

1980年代に入ると、多くの発展途上国は債務危機に陥り、経済は停滞したり混乱したりした。この時期に、先進国ではこれまでの開発論を根底から覆す思潮が支配的になっていった。それは市場中心主義、自由主義の復興である。

A. 特徴

この思想は、徹底した市場主義に貫かれており、開発論の流れを一変させた。発展途上国

固有の構造的問題、国家の支配的役割の二つとも否定し、また開発における成長の優先性を復活させた。

B. 発展途上国の経済停滞に対する分析

復興した自由主義経済学者によれば、開発問題の原因は政府の誤った政策と、過剰な市場への介入である。国家中心の開発は、国家を肥大化させインフレを引き起こした。都市は政策的に優遇され、犠牲となった農業と農民は疲弊した。幼稚産業保護は経済を非効率にして衰弱させただけでなく、規制にまつわる腐敗、汚職を蔓延させた。

C. 発展のための処方箋

自由主義による発展のための処方箋は単純である。政府がその規模と役割を縮小し、正しい政策をとるならば、すなわち財政を均衡し、物価を安定させ、経済を自由化し、対外的に開放すれば、低廉な労働力をもとに輸出産業が発展するだろう。資本の不足は援助ではなく、外国からの投資によって充当されるだろう。

そのためには、緊縮財政と通貨の切り下げを行い、国営会社の民営化を進め、さらに規制緩和と、貿易・投資の自由化を進めなければならない。公共部門の運営面では、政府の規模を縮小し、効率化を進め、事業の（民間企業・NGOを通じた）民活化を進めるべきである。

D. 自由主義「反革命」の背景

先進国内部では、戦後経済政策に大きな影響を与えてきたケインズ派に代わって自由主義派経済学の復興が見られ、米英の経済政策転換に理論的基礎を与えた（レーガノミックス/サッチャリズム）。自由主義派は開発問題でも同様に政策転換を提言したのである。かれらの主張の根拠とされたのは、東アジア経済の成長であった。東アジア諸国は、経済を安定させ、貿易を自由化し、輸出志向の工業化を目指した成功例とみなされた。

E. 自由主義「反革命」の援助への影響

構造調整と開発主権の消滅

自由主義派の推奨する経済政策は、アメリカの影響の強いIMF、世界銀行主導の「構造調整プログラム」の強制を通して実現された。ブレトン・ウッズ機関の勧告は、援助国・機関全体の圧力により発展途上国に強制された。構造調整プログラム強制は、発展途上国政府の「開発主権」が消滅したことを示していた。発展途上国の多くの政府は、債務救済、援助の継続と引き換えに構造調整を受け入れざるを得なかった。債務危機により交渉力を失い、経済管理能力を喪失し、腐敗により国民の信任を失っていたからだ。

パートナーの拡大（受益者負担、民活、NGOへの事業委託）

構造調整プログラムは、小さな政府というビジョンから、民間企業とNGOの活性化へと道を開いた。NGOや草の根組織の活用は、財政破綻した政府に代わって、援助事業の維持を受益者に負担させるためにも必要であった。援助資金の一部はNGOへと流入し、開発パートナーは政府だけでなく、NGOや民間企業へと拡大するようになった。

援助改革のはじまり

従来のインフラのための援助に加え、財政支援と政策能力強化のための援助が大規模に導入された。破綻した財政を救うために財政支援が行われ、また政策と公的部門全体の改革のために資金と専門家が投入された。

7. ネオ人道主義の登場

構造調整は当初想定されたような成果をあげなかった。多くの国で改革は遅々として進まず、民間企業は公的投資の削減を埋め合わせることができず、外国からの投資は増加しなかった。緊縮財政政策は公的社会サービスを後退させ、貧富の格差は拡大し、貧困者の数も増大した。

90年代後、構造調整の反省から開発論の主流にネオ人道主義ともよべる潮流が登場した。彼らは貧困削減を開発の目的に復権させる。しかし70年代の人道派とは異なり、彼らは国家の特権的役割を認めない。国家中心の経済制度への復帰を拒否するだけでなく、開発プロセス全体をとおして（とりわけ政策決定への）さまざまなアクターの役割と参加を重視する。ネオ人道主義のもう一つの特徴は、援助する側にも、改革を求めることである。ネオ人道主義の理論的基礎は、アマルティア・センと制度学派に求めることができるだろう。

A. アマルティア・セン

センの開発論の特徴は、開発の目的と主体を個人に置くことであろう。彼によれば、人間の幸福、目的は多様である。貧困とは、所得水準だけで決定されるものではなく、個人がそれぞれの目的を達成するために、自己の潜在能力を活かす機会を奪われる状態を指す。したがって貧困の解消には、個人が自ら選択し、能力を自力で拡大する機会を保証することが必要となる。こうした観点から、教育と保健サービスの供給、市場と資金へのアクセスなどの重要性が、強調される。

またセンは政府を無前提に善意の組織とはみなさない。民主主義と参加がなければ、政府がただし政策をとる保証はないと考える。

センの主張が広く受け入れられたのは、バランスが重視されているためであろう。自由と平等、成長と公正、市場と国家はともに対立するものではなく、逆にそれだけでは不十分であり、補い合い、両立しなければならないものとみなされる。

A・センの援助への影響

国連の MDG（ミレニアム開発ゴール）キャンペーン、IMF と世銀が構造調整に代えて PRSP(貧困削減戦略ペーパー)を採用するようになるなど、現在の援助では貧困削減が至上目的とされているが、センはこれに理論的基礎を与えた。また援助プロセスにおける参加とパートナーの拡大、ガバナンス、民主主義の発展の重視などにも寄与した。

B. 制度学派

構造調整に失敗した開発の世界に、対案をもたらしたもうひとつの理論的支柱は制度学派である。かれらは、自由化により国家を破壊しただけでは経済は再建できないと指摘した。国家の機能を縮小して、市場による自動調整を期待するのは、市場もまたひとつの制度であることが忘れられている。市場が正しく機能するためには制度を作り、維持する人間の努力が必要なのである。国家も市場もともに完全ではありえない。発展途上国では二つの制度を適正に構築することが必要である。こうした指摘は、とりわけ移行経済の失敗の教訓から引き出されたものであった。

彼らは新しいミクロ経済学の概念（リスク・不確実性、取引費用、情報の非対称性）を活用し、農民や労働者の所得増加のための提言を行った。これらの概念により、これまで経済学では説明できなかった発展途上国の農民や労働者の行動が理解できるようになり、彼らを支援する制度設計が可能になった。

制度学派の援助への影響

制度学派の思想は世界銀行に大きな影響を与えた。経済パフォーマンスに制度が大きな影響を及ぼすとの考えから、政府や市場のガバナンスの改善を援助政策に統合するようになった。

また制度への注目は、援助する側にも向けられるようになった。援助の効率は援助制度にも依存する。これまで基本的には変化しなかった援助手法が分析され、ドナー側の制度と受け取り手の行動との矛盾（オーナーシップ、消費者主権）、ドナーの制度間の矛盾（取引費用の増大）などが指摘され、財政支援、援助調整が援助の主要テーマとなった。

C. 構造調整の継続

忘れてはならないのは、新しい開発潮流が構造調整を放棄してはいないことである。貧困

削減に必要な成長は、従来どおり正しいマクロ政策、つまり財政均衡と物価安定、市場中心主義を前提とし、外資を中心とした民間投資を主役にして達成されるものとみなされており、構造調整は貧困削減の前提とみなされている。

8. 開発潮流の変化とアフリカ

開発潮流の変化は、アフリカの開発にどのような影響を及ぼしただろうか。初期の開発論は悪しき政治を正当化し経済停滞を招いた。それに代わった自由主義は、国家主義的経済を崩壊させただけでなく、民衆の生活を破壊した。現在開発を主導するネオ人道主義は、アフリカを救うことができるだろうか。

A. 初期開発論の挫折

「途上国問題」はもっとも典型的にアフリカに現れた。人口爆発、工業化の失敗と雇用なき都市の膨張、インフォーマルセクターの無秩序な発展、格差の拡大、農村の疲弊、債務累積そして独裁と腐敗などである。国家中心主義的開発論は明らかにアフリカでは破綻した。従属論はしばしば独裁者が腐敗と専横への政治的批判をかわすレトリックとして利用された（自らの民衆への犯罪を隠すために、欧米のアフリカへの犯罪を言い立てる）。

B. 構造調整：失われた10数年

90年代には、欧米にアフロ・ペシミズムが広がり、アフリカの開発主権の否定と構造調整の正当化がはかられた。構造調整の導入とともに、アフリカは自由主義開発政策の実験室となった。援助依存率の高いアフリカは急激な改革を受け入れざるを得なかったからだ。構造調整の失敗が認識されるまでには長い時間がかかり、その間多くの政権は自分の保身に懸命で、構造調整のコストを民衆に転化した。その結果、アフリカは10数年にわたってマイナス成長を続け、多くの国で社会指標は独立時の水準に逆戻りした。

C. ネオ人道主義の挑戦は成功するか

現在の援助最前線はアフリカである。アフリカへの国際的な支援の中心軸は、国連のMDGキャンペーンとPRSPである。MDGもPRSPもネオ人道主義を思想的基礎として貧困削減を目指している。MDGの主な役割は世論と資金の動員であり、PRSPは政策形成と実施を担う。

PRSPの成功の鍵は、参加型社会の実現である。市民社会、民間企業が政策決定レベルからモニタリングまで、政府と同等の発言権をもって参加できるようにしなければならない。

しかし、アフリカの発展には国毎のPRSPだけでは十分ではなく、国際的な経済制度も改革されなければ、MDGの達成も困難だろう。援助制度に加えて国際的な貿易・金融制度も、

貧困削減を目標に合目的に、効率的に改革する必要がある。東アジアの成長も、正しい国内政策だけで達成されたわけではなく、国際的な政治経済環境が重要な役割を果たした。具体的には、援助はアフリカの現実に適合せねばならず、またアフリカ産品の輸出促進、債務削減、アフリカ民間企業への資金供給などが国際的に保障されるべきである。

9.日本の援助とアフリカ開発の潮流変化

A. アフリカ支援で孤立する日本

MDG キャンペーンの中でアフリカ支援の声が世界的に高まっているが、日本はアフリカへの援助が低下し、またアフリカを舞台とした援助改革にも後ろ向きである。アフリカの ODA におけるシェアは 80 年代半ば (15%) から、2003 年には半減 (8.9%) した。他方援助制度の見直しは国家中心の開発が終焉を迎えた構造調整期に始まるが、日本は現在まで援助制度の本格的改革を行っていない。

日本の援助も 20 年間アフリカでは高いパフォーマンスを上げることができず、改革を要することは明らかである。しかし、日本のアフリカ援助の骨格は、現在も初期開発論の時期から変化していない。援助の目的は貧困削減やガバナンスより成長に重点が置かれている。パートナーは依然国家に限定されており、市民の政策への参加には関心が薄い。また新しい援助手法への転換 (援助調整、技術協力のアンタイト化、プロジェクト援助から財政支援へ) にはきわめて消極的である。

B. 60 年代型援助が残存する理由

アフリカ開発における日本の取り組みが遅れているのには、主な原因が三つ考えられる。

日本の対アフリカ援助は、アフリカの開発や貧困削減を目的とせず、外交目的に従属しているため、援助パフォーマンスへの関心が低い。そのため援助の抜本的見直しの機運が高まらない。

日本自体の構造改革が遅れ、依然国家中心主義であるため、援助行政も自由主義や市民参加を受け入れていない。日本でも構造改革が行われており、その基本思想は構造調整と同様であり、参加は時代の流れである。しかし改革は長い間停滞しており、市民の政策決定への参加は実現していない。

東アジアの成長を「日本の援助の成功」と解釈し、援助制度改革は不要と考える傾向が強い。そこでは、アジアと同じ手法はアフリカで成果をあげていないことが無視されている。

c. アフリカに真剣に向き合うこと

アフリカで日本に問われていることは、欧米に追随するか反発するかではなく、アフリカの求める支援を行うことである。それには次の三点が必要であろう。

アフリカの問題解決に真剣に向き合う。日本の外交目的(例えば安保理改革、自衛隊派兵、対米関係)からアフリカ政策を決めてはならない。

アフリカ自身の取り組みを尊重し支援する。アフリカは現在開発のオーナーシップ強化を目指し、国民参加で貧困削減に取り組んでいる。彼らと目標を共有し、日本も官民一体の参加型支援を進めなければならない。

過去のアフリカ支援の経験を謙虚に評価し、アフリカの現実に適合した支援を、アフリカ政府・市民とともに探る必要がある。

参考文献

- 北川勝彦、高橋基樹(編集)「アフリカ経済論」 現代世界経済書(8) ミネルバ書房 2005年3月26日
- マイケル・トダロ、ステファン・C・スミス 岡田靖夫訳「開発経済学8版」国際協力出版会2004
- ロストウ、木村健康他訳「経済成長の諸段階」ダイヤモンド社 1974
- 西川潤「飢えの構造 増補改正版 近代と非ヨーロッパ世界」ダイヤモンド社1984
- アマルティア・セン「自由と経済開発」石塚雅彦訳 日本経済新聞社 2001
- ロナルド・コース 「企業・市場・法」東洋経済新報社1992
- ダグラス・C・ノース「制度・制度変化・経済成果」晃洋書房1994