「東アジアの奇跡」にみる開発経済学の蘇生

——世界銀行レポートの評価と批判を中心として——

後藤一美

第一章　開発運営を巡る政策論争——政府か市場か
第二章　「東アジアの奇跡」に関する評価と批判
第三章　開発研究の新たなフロンティアを求めて

第一章　開発運営を巡る政策論争——政府か市場か

冷戦後の世界は、政治の民主化と経済の自由化という大きなうねりの中にある。世界の成長センターとしての東アジア地域における急速な経済開発の進展という現実の動向を背景に、開発運営の「見えざる手」を巡って、「政府か市場か」という新たな政策論争が展開されている。開発援助思想における新古典派経済学（市場メカニズム重視の考え方）の優位傾向が認められる一方、最近では、「東アジアの奇跡」をもたらした開発メカニズム（政府の選択的介入の役割）への関心が高まっている。東アジア経済の成功事例をとおして、経済政策運営を巡

る「三つの失敗」(政府と市場と両者の調整)を国ごとの実情に応じて吟味するとともに、当該システムの「戦略的運営能力」(適応力、柔軟性、実益重視)を形成することの重要性に加えて、他地域への適用の可能性が示唆されている。

こうした状況のもと、開発研究の分野においても、開発経済学が、再び、面白くなりはじめようとしている。本稿は、これまでの開発運営を巡る政策論をレビュー〈第一章〉するとともに、とりわけ、世界銀行レポート『東アジアの奇跡』を再検討〈第二章〉することにより、開発研究の新たなフロンティアについて考察〈第三章〉しようとするものである。(注)

一　開発経済学の潮流

最初に、開発経済学の潮流を概観してみよう。

開発途上にある国や地域に固有の条件や特徴を分析することを本来の目的として、一九五〇～六〇年代に形成された初期の開発経済学は、当初、経済開発における政府の役割に着目する「構造主義アプローチ」を主流としていた。

七〇年代になると、「政府の失敗」が明らかになったこと等から、開発経済学は、市場メカニズムに重点を置く「新古典派アプローチ」、貧困と不平等の解消に主たる関心を注ぐ「改良派アプローチ」、そして南北間の経済格差を新植民地主義的観点から捉えようとする「従属論」ないし「新マルクス主義アプローチ」といった、三つの潮流に分裂することとなった。

しかし、「改良派アプローチ」に分類される、人間生活の基本的欲求(BHN)を充足する考え方や、「従属論」ないし「新マルクス主義アプローチ」は、なかんずく、当時の社会主義的な色彩の濃い国々にその範を求めていたこと等から、これら諸国の停滞と溶解にともない、今日からみれば、ある意味において、時代の大きな流れともいうべき「見えざる手」によって、歴史の彼方へと押しやられることとなった。

この結果、上記三つのアプローチのうち、「新古典派アプローチ」が、途上国でも先進国でも同様に、市場は機能する、との考え方（モノ・エコミックス）のもと、七〇年代において、開発経済学の主流の位置を占めるようになった。さらに、八〇年代以降、現在に至るまで、開発援助の分野においても、国際通貨基金・世界銀行による構造調整政策の推進と相俟って、その全盛期を謳歌するに至っている。

二　開発と援助の教訓

このような変遷を遂げてきた、開発と援助に対する取り組みとその経験を通して、学び得る実践的教訓としては、次の四点に要約されよう。

第一に、開発計画との関連において、㈠安定したマクロ経済運営、㈡金利を含む市場価格を中心としたインセンティブ・システムを十分に活かした経済・産業政策、㈢物理的・制度的インラストラクチャーおよび人的資本の整備といった三つの開発運営の適切な組み合わせが、持続的な経済成長を促進するための条件となること。

第二に、開発モデルとの関連において、包括的モデル・アプローチとミクロ・レベルのモデル分析の整合性を含め、発展段階・局面の異なる、各々の国の経済社会システムおよび歴史的実在に適した、モデルの組み合わせを選択すること。

第三に、開発援助戦略（特に、構造調整計画）との関連において、政策改善に際しての経済的合理性と政治的・社会的コストの整合性を図りつつ、政策対話とコンディショナリティーの実効性を確保すること。また、当該国の実情に応じた、政策パッケージの妥当性を確保するために、弾力性、実験的試み、経験的学習といった三要素を考慮した「適応型アプローチ」（adaptive approach）を採用しつつ、制度改革を含む構造調整計画を、中長期開発計画の一部として、段階的かつ漸進的に組み入れること。

第四に、開発行政に対する援助アプローチとの関連において、公共部門における制度・組織開発をとおした行政効率の改善のみならず、市場メカニズムの活用および民間部門における経営改善についても、併せ取り組む形で開発運営を図ること、等である。

三　知的公共財としての「東アジアの奇跡」

以上のごとき開発経済学と開発援助の展開を踏まえながら、これまでは、往々にして、「眠れるパートナー」としての地位に甘んじてきた傾向のある日本政府(大蔵省)が、積極的なイニシャチブを発揮することにより、東アジアの経済発展の成功の鍵を解明することを目的とした画期的な研究が実施された。それが、前述のごとく、新古典派アプローチを実践する、世界銀行によって行われた八カ国・地域(日本、「四匹の虎」と呼ばれる香港、韓国、シンガポール、台湾、および「新興工業国」に属するインドネシア、マレーシア、タイ)の比較研究『東アジアの奇跡――経済成長と政府の役割』である。そこから、どのようなメッセージを読み取ればよいのだろうか。

このレポートは、一九九三年秋に発表されて以来、内外の実務者および研究者の大きな関心を呼ぶこととなった。例えば、いわゆる「構造学派」あるいは政府介入主義者たちも、開発戦略に関する自説の正当性を証明するために、こぞって東アジア経済の成功を持ち出すことに忙しい、今日この頃ではある。こうした現象を見るにつけ、いみじくも、「東アジアの奇跡」という現実が、経済学を含む開発研究の世界においても、ある種の「知的公共財」を提供している観すらある。

また、このレポートでは、経済開発における政府の役割に関する三つの考え方(新古典派、市場に友好的なアプローチ、および国家開発型)のうち、世界銀行が『世界開発レポート』(一九九一年)のなかで提唱した「市場に友好的なアプローチ」(market-friendly approach)をさらに精級化させたものとして、「機能的アプローチ」(functional approach)とい

う概念を導入している点が特筆に値する。世界銀行の考え方における「基礎的な条件整備に係る政策」とは、市場機能に全てを委ねるという自由放任主義の思想とは異なり、市場原理がうまく機能するような選択的介入を、局面によっては、認めるというものである。

しかし、こうした方策は、あくまでも、新古典派の枠内で正当化されるとの立場から、いわゆる「修正主義」の考え方をとるには至っていないことも、同レポートの性格を理解するうえで、忘れてはならない特徴のひとつとなっている。この点については、とりわけ、政策金融を含む産業政策（特定の産業のために資源配分を変更するような政府の介入）の効果の限定的評価に典型的に示されている。

四　開発運営をめぐる三つの失敗

このように、世界銀行の見解によれば、「東アジアの奇跡」は、基礎的な条件整備に係る政策と選択的な介入を、うまく組み合わせることによって、マクロ経済を安定させインフレを抑制するとともに、蓄積、配分および生産性向上という三つの成長機能を達成した、と理解されている。

こうした世界銀行の所見のうち、基礎的条件の整備の重要性については、広く賛同を得られている。しかし、次章で紹介するごとく、その後の内外の議論をとおして、最近では、㈠経済開発における政府の役割と民間のレスポンス（政治的リーダーシップ、開発の多様性、社会的流動性と社会的統合の重要性を含む）、㈡産業政策（政策金融を含む）の有効性、㈢経済開発の制度的側面、㈣東アジアの経験の他地域への適用を巡って、世界銀行の捉え方とは異なる、多様な見解の存在が、明らかにされてきている。

とりわけ、開発運営における政府と市場の役割を巡る政策論争については、市場の自由放任主義も、中央官僚機構による統制主義の、いずれについても、成長を保証する唯一の処方箋にはなり得ない、という点が重要である。

問題の所在は、「政府の失敗」と「市場の失敗」という経済政策運営を巡る「二つの失敗」に加えて、政府と市場の連携に係る「調整の失敗」に対する充分な吟味を行いつつ、途上国における市場の未発達と情報の不完全性等の諸要因を勘案することによって、市場育成のための政府の選択的介入の最適なレベルはどのようなものか、という点に求められよう。その意味において、「東アジアの奇跡」を通じて、政府介入に係る従来の根拠(市場の失敗、分配の公正、マクロ安定化)に加え、市場経済の育成の必要性が、新たに示唆されている。

五　戦略的運営能力の形成を求めて

要するに、「開発を巡る問題」とは、伝統的な交換経済から近代的な市場経済へと構造転換を遂げて行く動態的な移行プロセスとして、当該社会システムの構造変化を複合的に捉えることである。このため、諸々の制度とメカニズムを構成する政治・経済・社会・文化的な諸要因と相互作用を総合的に理解することなくして、発展の動態的プロセスを究明することは不可能と考えられる。

東アジアの事例を含め、これまでに成功を収めた国々の経験を通して明らかになった教訓のひとつは、国内システムと国際システムの両面における政府と市場の有機的連携のあり方を模索するなかで、開発政策に係る多様で複雑な選択肢を取捨選別し得る「戦略的運営能力」(strategic management capability)の形成がすこぶる重要である、ということである。この能力の特徴としては、実践から学習する能力のみならず、必要に応じて、政策を修正・変更する能力も、併せ有していることである。また、その特質として、当該システムのなかに、「適応力」と「柔軟性」と「実益重視」を、三位一体として、備えていることである。

東アジア諸国が他の途上国と異なる点は、成長と公正の実現を希求する自らの意思と意欲に基づき、日本をはじめとする総合的な経済協力(援助、投資、貿易)を手段として有効に活用するとともに、長期にわたる持続的な自らの開発

努力によって、諸制度の整備を図ることに加え、上述のような運営能力を涵養してきたことではないのだろうか。

東アジアの経験の他地域への適用の可能性を検討するためにも、途上国の政府と市場を巡る開発政策のあり方について、開発理論の新展開（新制度派アプローチ、情報の経済学アプローチ、新成長アプローチ）の成果も汲み取りつつ、従来の経済学（新古典派アプローチ）を超えた、開発研究の新たなフロンティア（政策アプローチと制度アプローチの統合によるシステム・アプローチの形成）が、今、改めて、求められているといえよう。

第二章　「東アジアの奇跡」に関する評価と批判

前章で提示した問題意識を踏まえ、本章では、筆者の所属する海外経済協力基金・開発援助研究所（一九九三年一〇月設立）がこれまでに実施した「東アジアの奇跡」のフォローアップ調査を通して浮き彫りになった、海外（主として、英国およびアジア諸国）の有識者（計二九名、二六機関）〈別掲リスト参照〉のコメントの概要を紹介・要約することにより、世銀レポートの意義と限界を明らかにしてみよう。

一　肯定的評価

まず、コメントを求めた有識者から広くコンセンサスが得られた点としては、経済開発の過程において、基礎的条件の整備や「市場の失敗」の矯正といった観点から、政府は重要な役割を果たすべきである、とする世銀レポートの基調についてである。

また、有識者の多くから、世銀レポートの歴史的意義を評価するとの意見もみられた。その理由としては、次の三点に要約されよう。第一に、東アジア諸国が採用した選択的介入に関し、従来、世銀で主流であったごとく、市場機

能を歪める措置として直ちに否定するのではなく、輸出振興に係る選択的介入を中心に肯定したこと。第二に、選択的介入の効果を高めたり制約する要因として、制度的側面の重要性に言及した点について、積極的に評価されること。第三に、世銀が一九九一年の『世界開発報告』で採用した「市場に友好的なアプローチ」(market-friendly approach)よりも広い範囲で、「市場の失敗」を解釈し、経済開発における政府の役割を、従来よりも積極的に認めたこと、である。

さらに、フォローアップ調査よれば、世銀レポートの分析と結論のうち、以下の四点に関し、特に高い評価が与えられた。

第一に、東アジア諸国が急速で公平な成長を持続した理由として、政府がマクロ経済の適切な運営、開放的な貿易制度、海外からの積極的な技術導入、基礎教育の重視、等を含む「基礎的条件を整備するための政策」(policies for getting the fundamentals right)を採用してきた点が重要であったこと。よって、基礎的条件の整備については、他の途上国も模倣すべきであること。

第二に、「機能的アプローチ」(functional approach)という概念を新たに導入することによって、輸出振興を目的とし、一定の条件の下に行われるのであれば、「政府介入」(government intervention)についても有効性が認められるため、現在の途上国にも適用可能であるとしたこと。また、金融市場においては、情報の不完全性による「調整の問題」(coordination failures)が顕著に現れやすく、この問題を克服するうえで、「政策金融」(policy-based credit)や「マイルドな金融抑圧」(mild financial repression)は、少なくとも、北東アジアでは、有効に機能した点を認めたこと。

第三に、競争原理に関し、北東アジアでは、「市場での競争」(market-based competition)に加えて、「コンテスト・ベースの競争」(contest-based competition)が採用された点を認め、市場メカニズムによらない管理されたコンテス

トもあり得るとしたこと。その場合、コンテストは、客観的基準（「三つの〝R〟」－すなわち、「ルール（rule）」、「報酬（reward）」、「審判（referee）」）によって運営されるならば、輸出振興策として有効たり得る点を認めたこと。

第四に、限定的であるとはいえ、経済開発の制度的側面に関する分析を行うことによって、東アジアの政府が、「公平な成長」（shared growth）を達成するための「制度開発」（institutional development）を行った点を重視していること。これらの制度には、㈠非エリート層も経済成長の恩恵を享受できるような「所得再分配プログラム」（wealth-sharing programs）、㈡外部の政治的圧力から遮断された有能な経済官僚テクノクラートの存在、㈢審議会を通した官民協調、等が含まれる。

二　批判的評価

このように、世銀レポートの歴史的意義を高く評価しながらも、一方で、その分析は、東アジアの経済発展メカニズムを総合的に解明するためには、視野の広さおよび分析手法の点で、未だ十分とは認められない、とするコメントも少なからず寄せられた。有識者たちからの批判的意見（建設的な提言も含む）は、大別すると、㈠経済開発における政府介入の役割、㈡産業政策の有効性、㈢経済開発の制度的側面、㈣東アジアの経験の他の途上国への適用可能性、といった四点に整理できる。以下、コメントの概要を紹介してみよう。

㈠　経済開発における政府介入の役割

経済開発における政府介入の役割に関しては、次の三点が指摘されよう。

第一に、特に開発初期の段階において、多くの途上国は、「競争的基盤」（competitive asset）を未だ形成していないことから、往々にして、市場の発達度も低い。従って、工業開発の基盤を整備するために、政府は、積極的な役割を果たすべきである。一般的に、途上国は、生産諸力の発展度が低いという特徴のみならず、市場経済を支える制度的

枠組みについても不完全であるという側面を有している。このような状況のもとでは、たとえ政策の歪みが除去されたとしても、民間セクターの強いレスポンスは必ずしも期待できない。このため、政府は、市場機能を強化するだけでなく、市場育成に加え、工業開発のために必要な社会・制度的前提条件を創出することも含めて、より積極的な役割を果たすべきである。

第二に、上記の理由から、政府の役割は、マクロ経済の安定、物的・制度的インフラの整備、「市場の失敗」の矯正(「調整の失敗」を含む)等といった、世銀レポートが奨励している基礎的条件の整備に留まらないはずである。

第三に、東アジアの有識者の多くから、輸出振興、政策金融、産業政策に加えて、中長期開発計画の重要性が強調されるとともに、それらが、経済ビジネス活動に係る「調整の失敗」や、不完全情報に起因する不確実性を減少させるのに有用であることが指摘された。特に、韓国、インドネシア、マレーシアにおいては、開発計画やセクター別計画が、政府の開発政策に対するコミットメントを明確にするとともに、民間セクターに対する投資決定および技術開発の方向性を提示することによって、将来のビジョンや社会のコンセンサスづくりに貢献したことが指摘された。

(二) 産業政策の有効性

次に、産業政策(特定の産業のために資源配分を変更するような政府の介入)の有効性については、次の四点を指摘しておくことが重要である。

第一に、産業政策の有効性に関する評価手法として、世銀レポートで採用されている方法論および実証分析については、いずれも不十分であり、一層の研究が必要である。また、世銀レポートの仮説設定に際して採られた考え方——産業政策が有効であるというためには、(イ)政府介入のあった産業部門の総要素生産性(TFP)の方が、介入のなかった部門のTFPと比較して、成長が大きかったこと(ニ桁の産業分類による部門別データに基づくTFP成長率の測定)、(ロ)介入の結果、産業構造が賦課要素上の競争優位によってもたらされるものとは異なるものとなったこと、を証明しな

ければならない、との考え方――は、適当なものとは認められない。その理由としては、㈠実証分析方法に技術的弱点があること（例えば、産業政策に係る費用・便益、波及効果、分析対象期間の設定、調整の速度の捉え方、等）、㈡対象国の産業構造が比較優位に従って変遷したからといって、東アジアにおける産業政策の有効性を否定する根拠にはならないこと、㈢市場原理のみによって、工業化を達成した国は、先進国を含めて、これまでに例がないこと、等が挙げられる。

第二に、上記のごとき実証分析方法の技術的弱点と相俟って、「産業政策」（industrial policy）の概念が、狭義に定義されることにより、他の選択的介入（例えば、政策金融と輸出振興）との相互関係が軽視されている。東アジア諸国においては、様々な介入が、包括的な工業化戦略と不可分なもの（an integral part）として、実施された事実に鑑みると、個々の介入を切り離して、その影響を分析する捉え方は、適当とは思われない。輸出振興を目的とした選択的介入と、産業政策を目的としたものとを区別するアプローチは適当でない。例えば、東アジア諸国の多くにおいて採用された政策金融と輸出振興のための諸策は、いずれも、特定産業を育成するための重要なインストルメントであったといえよう。

第三に、上記の点に関連して、「選択的介入」（selective intervention）の方法も、併せ重要である。東アジアの政府は、様々な選択的介入を、系統的かつ包括的に、巧みに組み合わせることにより、しかも、こうした諸策を国際的競争力の強化に資するべく、各種要素市場と相互に関係づけて実施してきた、という経験を有している。しかし、こうした事実については、世銀レポートでは軽視されている。また、これとは対照的に、選択的介入に失敗した国々の政府介入の実例においては、その介入がアドホックで一貫性を欠くとともに、しかも、比較優位に反する方向で実施された、という大きな相違点を指摘することができる。

第四に、輸入代替策と輸出振興策とは必ずしも相反するものではない、ということである。例えば、韓国の事例に

おいて、歴代の政府は、輸入代替か輸出振興か、といった二者択一的な形で、貿易政策上の選択を行った訳ではなく、むしろ、混在する複数の貿易政策を同時並行的に実施するとともに、如何なる政策を採用するか、という実際上の選択に際しては、工業化の各段階における実益的なニーズを優先的に勘案して対応してきたものといえよう。

(三) 経済開発の制度的側面

経済開発の制度的側面については、次の五点を指摘しておきたい。

第一に、世銀レポートの制度的側面に関する分析対象が、概して、テクノクラート官僚の存在、審議会による官民協調、所得再分配メカニズム等に留まっている点は、十分なものとは認められないことである。この点は、とりわけ、「なぜ、東アジアの政府が、他の開発途上国と比べて、試行錯誤と適応過程を通して、経済的成功を達成する能力に優れていたのか」、また、「なぜ、これらの政府は、選択的介入を効率的に実施し、変化する内外の環境に応じて、介入の内容や方法を柔軟に適応させ、民間セクターと有機的かつ効果的な関係を形成・維持する能力を構築できたのだろうか」という根本的な問題を解明していないという意味において、看過することのできない重要な論点である。

第二に、上記に関連して、東アジアの経済開発に重要な貢献をした「制度」(institutions)は、世銀レポートが分析対象とした範囲に留まらないことである。例えば、(一)市場経済が円滑に機能するために不可欠な基本的な法制度やメカニズム(例えば、所有権や商法)は、東アジアの場合、それなりに、順次、形成されて行ったのに対して、多くの途上国において、こうした制度的側面は未確立であること、(二)東アジア諸国は、技術進歩によって出現した新たな機会に対し精力的に反応し、積極的に取り込んでいく能力と制度を漸進的に整備して行ったプロセス、等については考察されていない。

第三に、制度的改革を実現する可能性は、世銀レポートが考える以上に大きいのではないか、ということである。既存の制度的能力の実態が、政策の立案・実施に際して、制約条件となるネガティブな側面ばかりを強調するのでは

なく、むしろ、どのようにすれば、制度的能力を強化できるのか（例えば、教育や行政機構の改革、等を通じて）といった課題について、より重点を置いて分析すべきではなかったのだろうか。東アジアの経験から学び得る重要な教訓のひとつは、諸々の制度の構築を含め、あまたの経験から将来への教訓を学びとることにより、徐々に、自らのシステムとしての能力開発を実現することは決して不可能ではない、ということである。こうした基本的視点を有するか否かが、まずは、問われるべきであろう。

第四に、急速な経済発展という国家目標を志向する、安定的かつ強力な政治的リーダーシップの存在とその重要性について、多くのアジアの有識者によって、強調されている点が注目される。東アジアの政治的リーダーシップに共通して見られる特徴としては、㈠経済発展を政治的運営課題のトップ・プライオリティとして位置付けていること、㈡良好な経済パフォーマンスを達成することにより、長期にわたって国民の生活水準を向上させることで、政権の正当性が評価され、政権基盤を一層強固なものにできる可能性と有効性を、各々の政治体制のなかで、共有していることである。

第五に、東アジア諸国にみられる社会的流動性、社会的一体感、および公平な社会構造といった社会的な諸要因は、次の四点において、当該社会の経済発展にそれなりの影響をもたらしたものと考えられることである。これらの要因は、経済開発の諸過程のなかで、相互に関連しあいながら、㈠中産階級の出現を促し、発展の過程に社会のより多くの構成員の参加を可能としたこと、㈡緊張や対立から生じる社会的混乱に対して制御的機能をも有したこと、㈢所得再分配への社会的要求を減少させるとともに、利益団体や既得権益から政策決定者に対する政治的圧力を弱める方向で機能したこと、㈣長期的な開発目標達成のために、個人の短期的な利害を犠牲にすることも吝かではない、とするような社会的素地を醸成するとともに、国家としての統一的なビジョンを容易に共有できるような社会的環境を形成する方向で機能したこと、等を指摘できる。

㈣　東アジアの経験の適用可能性

上述のごとき議論を踏まえつつ、東アジアの経験の他地域への適用可能性を検討するに際しては、次の四点に留意することが重要である。

第一に、世銀レポートにおいては、マクロ経済安定等の基礎的条件の整備を図るとともに、輸出振興を実施するための施策は、比較的に容易であり、他の途上国にも適用可能であるのに対し、他の選択的介入(政策金融、マイルドな金融的抑圧、狭義の産業政策、等)の実施は難しいことから、他の途上国には適用すべきでない、といった二分法的な考え方が採られている。しかし、こうした考え方は、余りにも、単純過ぎはしないだろうか。制度能力が弱い政府にとっては、如何なる政策を採用することも容易ではないものと思われる。

第二に、世銀レポートでは、「東アジア型モデルというものは存在しない」としながらも、その政策的結論として、基礎的条件の整備と輸出振興策の併用といった、普遍的モデルを奨励している。東アジアの経験の適用可能性や経済発展のための処方箋は、各国に固有な初期条件(例えば、資源賦存、市場の発達度、社会・政治的側面、公共部門と民間部門の能力を含めた制度的状況、等)を考慮しつつ検討すべきであろう。

第三に、東アジアの制度的形態を、そのままの形で、他の地域に適用することは困難であるとはいえ、、ある国の成功例を参考にしつつ、制度的機能の適用を図ることは可能ではないだろうか。

第四に、世銀レポートでは、東アジアの経験の適用可能性について、現在の途上国を取り巻く国際環境の視点からの分析を欠いている。他の先進国政府からの通商上の報復措置を招くことなしに、開発途上国の政府が強力な輸出振興策を軸とする開発戦略を追求し続けることが可能と想定するのは、現実の世界において、余りにも、単純過ぎはしないだろうか。また、そのような開発戦略の採用の可否は、先進諸国経済の成長動向に左右されることも明らかである。東アジアを含む開発途上諸国を巡る国際政治・経済環境は、一九五〇～六〇年代と一九九〇年代以降とでは、大

きく異なっている点に留意しなければならない。

上記の四点に加え、世銀レポートの議論の特徴として、世銀を含む国際機関および日本を含む二国間援助ドナーから成る公的開発援助、および同地域に対する民間からの海外投資や貿易が、東アジアの経済的成功に果たした役割に関する評価について、全くといってよいほど、言及されていないことも指摘し得よう。世銀レポートで欠けているもうひとつの側面は、「東アジアの奇跡」から、世銀自らが学び得た教訓とは、果たして、何だったのか、ということである。また、新古典派アプローチをとる世銀の東アジア諸国に対する援助は、こうした国々で積極的に採用された介入的戦略のもと、どのように、評価しておけばよいのだろうか。さらに、構造調整政策のコンディショナリティーのあり方と有効性に関し、世銀レポートは、どのような意味合いをもたらすのであろうか。今日、東アジアと同じような介入政策をとる他の開発途上国政府を、果たして、世銀は支持するのだろうか。

第三章　開発研究の新たなフロンティアを求めて

以上のごとき世銀レポートの評価と批判に関するレビューを通して、コメントを求めた有識者の大半から、開発途上国の政府は、㈠基礎的条件の整備に留まることなく、㈡開発経路を自らの努力で誘導することに加え、㈢他方、政策の効果がないと判断された時には、プラグマティックな決断と柔軟性をもって、政策を変更する適応力を発揮するとともに、㈣効果的な政策実施のための制度的基盤づくりにおいて、重要な役割を果たすべきである、との見解が示された。また、東アジアの経験から学ぶべき教訓として、これらの国々では、政府自らが、制度能力形成に、多大の努力を払うことによって、これが、ひいては、急速で公平な経済発展を持続させる社会的基盤を築いたという認識が、広く共有されていたと要約できよう。

現実の世界で、経済発展を実現するためには、「完全な市場」と「不完全な政府」との選択でもなく、また、「不完全な市場」と「完全な政府」との選択でもなく、むしろ、「不完全な市場」と「不完全な政府」との狭間で、如何にして、両者の最適な組み合わせを見つけて行くよう努力することが肝要である。「東アジアの奇跡」という貴重な経験を通して、従来の「政府か市場か」といった単純な二分法から脱して、開発運営のための多様な統治形態(開発主義的政策体系の有効性を含む)が存在することを認識する重要性について、改めて、指摘しておく必要があろう。東アジアで成功した選択的介入の他地域への適用可能性を検討するに際しては、当該国の開発状況や歴史的実在、等を考慮に入れた多面的な検討を行うことにより、基本的には、国別アプローチを採用して、開発のための実践的処方箋を作成することが大切である。

このように、世銀レポート『東アジアの奇跡』に関する評価と批判を巡って本稿で展開した議論は、経済開発運営における「政府と市場」を巡る政策論争としての性格を、多分に有していることがわかる。果たして、「政府介入」対「市場機能重視」といった政策運営上の手法に焦点を当てる伝統的な二分法は、どれほどまでに、有用なのだろうか。「東アジアの奇跡」によって、「政府か市場か」といった果てしなき神々の論争に、建設的な終止符を打てるのだろうか。

本章においては、この問題を検討することにより、開発経済学を含む開発研究の新たなフロンティアについて考察してみよう。

まず、「政府の失敗」と「市場の失敗」という経済政策運営を巡る「二つの失敗」に係る原因について、簡単に触れておこう。

「政府の失敗」をもたらした主たる原因としては、㈠問題の所在および国家の政策運営に係る合意形成に際しての政府の情報不足、㈡官僚主義の悪弊、汚職、血縁主義および能力不足、㈢過去の失敗の後遺症の残存、等が挙げられ

よう。

一方、「市場の失敗」の原因としては、㈠独占体の存在、㈡公共財の存在、㈢価格に反映されない外部効果の存在、㈣情報の不完全性、㈤収穫逓増、等が考えられよう。このうち、上記㈠～㈣については「資源配分」面での失敗に係るものであり、上記㈤については静学的な市場均衡を前提としているため、経済の動学的側面は例外扱いになっていることを示している。

したがって、より重要なことは、「政府」と「市場」を巡る「二つの失敗」を極小化しつつ、両者のバランスを適切に図ること、すなわち、政府が事態を放任することに伴うコストと、政府が介入することに伴うコストを、比較衡量することであると考えられる。また、政府の役割と市場の役割は、おのおのの比較優位によって確定されることとなる。しかし、多様な目的に異なる比重が与えられている場合には、かかる比較優位をいかにして計測するか、といった方法論が問題となってこよう。

結局のところ、現実の世界における政府と民間の混合の度合いに関して、費用と便益をどのように計算して決めるか、といった便利な方法論が、存在しているわけではないように思われる。

しかしながら、「必要な介入」（民間市場の創出・育成を図るもの）と、「不必要な介入」（民間主体が提供し得る財・サービスを公的部門自らが生産すること、等）を、区別する視点が必要である。また、「政府の介入」には、「市場の失敗」を克服しようとする試み（「補完機能」）と、民間主体を公的主体に置き換える試み（「置換機能」）の二種類があることから、この二つを区分し、公的主体が単に肩替わりをするような介入を抑制することが重要と考えられる。この点を認識することなく、無用の介入を行う政府は、公的歳出面で、その実態と弊害を露呈することとなろう。これに対して、抑制的な公的歳出は、民間部門（貧困層等の特定の社会集団を含む）の税負担を軽減するだけでなく、政府歳出が産み出す利権の弊害についても、最小限に抑えることが期待されよう。

上記のごとき介入に係る二つの手法(機能)に加えて、制度的基盤の形成に応じて、略的介入政策の態様が定まってくることとなる。これには、次の五つの態様が認められよう。第一は、生産投資への直接的関与に対する慎重な姿勢である。第二は、原理・原則の重視である。これは、市場での競争において成功し得る者を補助することであり、敗者をいたずらに保護しないことである。また、利権獲得を巡る資源の浪費を抑えるために、補助措置は時限的に講じることである。第三は、物的・人的資本の蓄積、資源の効率的配分、および技術の積極的導入等を中心的課題として、長期的戦略を策定することである。また、このようにして、総合的な戦略目標が設定されたのちにおいては、政策を柔軟に選択しつつ一貫して追求することである。第四は、イデオロギーよりも、実践を重視することである。失敗は将来の戦略の礎であるとの認識のもと、何を達成すべきかを知り、実践の積み重ねを通して、成果の判断基準を目標と整合させることである。第五は、政府と民間部門の間における実効性のあるコンサルテーション機能を確保することである。

このように、「言うはやすく行うは難し」の介入措置を通した発展戦略を成功させるためには、制度上の必要条件に留意することが重要である。また、これまでの政府介入に伴うコストと失敗の諸事例に鑑みて、特定グループの特権や官僚主義の弊害を伴うことなく、生産性向上を図るために各経済主体におけるインセンティブ体系を転換するには、如何なる介入を行うべきか、ということが考察の焦点となってこよう。

こうした問題の所在をさらに考えるために、新古典派経済学に代表される「新自由主義」(Neo-liberalism)の主張と、それに対する批判について、詳細にレビューしておくことが有益と考えられるが、この点については、残念ながら、限られた紙面の都合上、他日を期したいと思う。

しかしながら、本稿との関連で指摘しておきたい重要なポイントは、市場の自由放任主義も、中央官僚機構による統制主義の、いずれについても、成長を保証する唯一の処方箋にはなり得ない、ということではないだろうか。問題

は、「不完全な市場」と「不完全な政府」との狭間で、発展段階・局面に応じた、政府の介入の最適なレベルは、どのようなものか、という点に求められる。市場の役割についても、政府（介入）の役割についても、万能の幻想を戒めることが重要であり、極端な議論は支持し難いように思われる。要するに、国ごとの個別の状況と特徴を勘案しつつ、経済の自由化と、公的行動の役割の強化（選択的介入を含む）とを、実践的かつ弾力的に組み合わせることによって、より多くの便益をもたらすことが期待されるものと考えられる。

こうした考え方は、いわゆる「市場に友好的なアプローチ」の一変種（選択的介入の有効性をより積極的に認めるもの）として、捉えることが可能である。このアプローチにおいては、「政府」か「市場」かという問題に対し、過度にコミットすることを回避しながら、双方の配分手法に対する応分の余地を残すものとして理解することができよう。こうした「新構造主義」（あるいは、「新古典派の修正」）とも称し得る考え方においては、国ごとの固有の事情を勘案しつつ、産業政策や貿易政策に対する政府の介入の形態を決定することにより、政府の介入が成功し得ることが強調されている。しかし、このアプローチについても、優れた政策や目的の形成に係る有力な指針として、現実の複雑な諸問題に応用するためには、制度的諸条件に関する実証研究を含め、未だ検討すべき課題が多く残されているといえよう。

最後に、以上のような議論を踏まえつつ、本稿で採り上げた、世銀レポート『東アジアの奇跡』に関する評価と限界について、改めて、考えてみることにしよう。

本レポートで提示された「成長のための機能的アプローチ」は、急速な成長を達成するためには、それを推進する役割を「だれが担うべきか」（「政府か市場か」という問題に対する制度アプローチ）ということよりも、「何をなすべきか」という政策課題に焦点を当てること（政策アプローチ）により、政府と市場の役割を巡る、ある種の果てしなき論争に対して、検討に値する分析の視角を提供した、という意味において、一定の評価が与えられるものと考えられる。

他方、この「機能的モデル」のベースとなった東アジア諸国のうち、当該政府が民間部門の発展に対する責任を放

棄したような事例はひとつもないことに着目するとき、本レポートには、「真に発展を指向する国家」を創出するという重要な問題（産業政策を含む政府の役割）に関して、新古典派の枠を超えて、真実を解き明かそうとする姿勢が欠けている、とする多くの有識者たちの不満と指摘にも、頷ける点が少なくないものといえよう。

東アジアの事例を含め、これまでの経験を通して明らかになった教訓のひとつは、政策上の複雑な取捨選択を行い得る、「戦略的運営能力」(strategic management capability)の形成がすこぶる重要である、ということである。かかる能力の特徴としては、実践から学習する能力のみならず、必要に応じて、政策を修正・変更する能力も、併せ有していることである。また、その特質として、当該システムが、「適応力(adaptability)」と「柔軟性(flexibility)」と「実益重視(pragmatism)」を、三位一体として、具備していることである。

こうした能力の形成に応じて、長期的戦略目標を実現するために、相互補完的な諸政策を総合的に講じることが可能となってくる。東アジア諸国が他の途上国と異なる点は、長期にわたる持続的な開発努力によって、諸制度の整備が図られるとともに、上記のごとき能力を涵養してきたことではないのだろうか。これらの国々が指向した選択的介入政策を含む発展戦略は、諸制度の形成と成熟に応じて展開されるとともに、かかる諸制度の実効性を活用しつつ、おのおのの発展戦略が追求されてきたことは、決して偶然の一致ではないものと考えられる。

このような東アジアの経験の他地域への適用可能性を検討するに際しては、発展の動態的プロセスに関する全体像を明らかにするために、比較研究に係る方法論についての検討と検証を、さらに深めることが求められよう。そのために、最も重要な視点は、伝統的な交換経済から、近代的な市場経済へと構造転換を遂げて行く動態的な移行プロセスとして発展を捉えることである。しかし、この作業は、単に、経済学のみをもってして考察できるものではなく、社会全体の構造変化（社会変動）に係る大きな問題である。「開発を巡る問題」とは、かかる構造変化を成し遂げることのできるような、「柔軟で有能かつ実効性のある諸制度を、如何にして(How)、当該社会システムのなかに創造し得

るか」という問題として、理解することが必要と考えられる。

このような見方が正しいとすれば、諸々の制度を構成する政治・経済・社会・文化的な諸要因を総合的に考慮することなく、発展の動態的プロセスを究明することは不可能といえよう。その意味において、「制度アプローチ」(Who)と「政策アプローチ」(What)を統合する形の「システム・アプローチ」(How)の構築と、それに基づく比較研究が、今後の最も重要な課題として位置づけることができる。

かくして、途上国の政府と市場を巡る開発政策のあり方を総合的に研究するために、従来の経済学を超えた、開発研究の新たなフロンティアが、今、改めて、求められているといえよう。「東アジアの奇跡」は、開発経済学を蘇生させる情報の知的宝庫として、我々を待っている。

《List of Commentators in the "East Asian Miracle" Follow-Up Survey》

1. Sadrel A.L. Reza (Bangladesh)　Director-General, Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS).
2. Wei Jianing (China)　Senior Fellow, Development Research Center, Macroeconomic Policy Research Department, The State Council.
3. Chen Kongming (China)　Deputy Director-General, Foreign Financing Administration, Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation.
4. P.N. Dhar (India)　Honourable Professor, Ex-Chairman, Institute of Economic Growth, Delhi University.
5. Rajiv Kumar (India)　Economic Adviser, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance.
6. Mari Pangestu (Indonesia)　Head, Department of Economic Affairs, Center for Strategic and International Studies (CSIS).
7. Sang-Woo Nam (Korea)　Senior Fellow, Korea Development Institute (KDI).
8. Yong-Ho Baek (Korea)　Associate Professor, Department of Social Studies, Ewha Womens University.

9. Stephen Leong (Malaysia)　Director, Center for Japan Studies, Institute of Strategic and International Studies (ISIS).
10. Lee Poh Ping (Malaysia)　Professor and Chairman, Division of Public Administration, Faculty of Economics Adninistration, University of Malaya.
11. Cayetano Paderanga, Jr. (The Philippines)　Member, Monetary Board, Central Bank of the Philippines.
12. Ponciano S. Instal, Jr. (The Philippines)　President, Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
13. Syed Nawab Haider Naqvi (Pakistan)　Director, Pakistan Institute of Development Economics.
14. W. D. Lakshman (Sri Lanka)　Dean, Faculty of Graduate Studies, University of Colombo.
15. P. B. Jayasundera (Sri Lanka)　Deputy Director, Economic Research Division, Central Bank of Sri Lanka.
16. Wisarn Pupphavesa (Thailand)　Director, International Economic Relations Program, Thailand Development Research Institute (TDRI).
17. Isra Sarntisart (Thailand)　Professor, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
18. Gustav Ranis (U. S. A.)　Professor, Yale University.
19. Robert Cassen and Sanjaya Lall (U. K.)　Professor and Lecturer, International Development Centre, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
20. Ha-Joon Chang (U. K.)　Deputy Director, Development Studies, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge.
21. Robert Wade (U. K.)　Professor, Institute of Development Studies, University of Sussex.
22. John Weeks (U. K.)　Director, Centre for Development Studies & Professor of Development Economics, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.
23. Paul Mosley (U. K.)　Professor, University of Reading.
24. Tony Killick (U. K.)　Senior Research Fellow, Overseas Development Institute.
25. Nicholas Stern and Robin Burgess (U. K.)　Chief Economist and Consultant Economist, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

26. Jon Wilmshurst and John Roberts (U. K.)　Chief Economist and Senior Economist, Overseas Development Administration (ODA).

《註》　本稿の第一章については、拙稿「『東アジアの奇跡』を超えて――問われる開発運営能力」（一九九五年一月二七日付け『日経金融新聞』金曜ゼミナール）に加筆したもの。第二章で紹介した世銀レポートの評価と批判の詳細については、拙稿「世界銀行レポート『東アジアの奇跡』をどう読むか――英国からのメッセージを中心として」、海外経済協力基金・開発援助研究所、『開発援助研究』、Vol. 1, No. 2, 一九九四年一一月、および、大野泉「『東アジアの奇跡』を越えて――アジアからのメッセージを中心として」、『同上』、Vol. 1, No. 3, 一九九五年三月を参照されたい。また、同章における、海外の有識者たちのコメント要約については、筆者（同研究所副所長）の指導のもと、大野泉（同研究所・援助理論グループ・副主任研究員）が作成した資料をベースとして、筆者が改めてレビュー・加筆したもの。第三章については、拙稿（『開発援助研究』所収の前掲論文の結論部分）に加筆したもの、である。

なお、本稿で採り上げた世銀レポートをさらに検討してみたい読者は、例えば、下記の文献を参照されたい。Albert Fishlow, Catherine Gwin, Stephan Haggard, Dani Rodrick, Robert Wade, *Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, 1994. Alice Amsden (ed.), Special Section: The World Bank's The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, *World Development*, Vol. 22, No. 4, 1994. OECF Discussion Paper *The World Bank's Report: Its Strengths and Limitations*, Research Institute of Development Assistance (RIDA), The Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) of Japan, August 1995.