



「構造調整」と「東アジアの奇跡」を超えて：開発 運営のありかたに関する一試論

後藤，一美

(Citation)

国際協力論集, 4(1):101-135

(Issue Date)

1996-06

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00181225>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00181225>



「構造調整」と「東アジアの奇跡」を超えて —開発運営のありかたに関する一試論—

後藤 一美*

〈目次〉

1. 問題の所在——開発経済学再考
2. 「構造調整」を超えて
 - (1) 構造調整アプローチに対する批判と世界銀行の対応
 - (2) 構造調整に関する OECF 論文の4つの視点
 - (3) 構造調整に関する今後の課題
3. 「東アジアの奇跡」を超えて
 - (1) 知的公共財としての「東アジアの奇跡」
 - (2) 成長を共有するための制度的基盤の重要性
 - (3) 開発研究の新たな課題
4. 結語——「戦略的開発運営能力の形成」を求めて

本稿は、開発政策論の観点から、「構造調整」と「東アジアの奇跡」という2つの今日的テーマを中心に議論しつつ、開発運営のありかたに関する一試論として、「戦略的開発運営能力」の重要性を明らかにしようとするものである〈註〉。

* 海外経済協力基金・開発援助研究所・副所長、神戸大学大学院国際協力研究科客員教授（開発政策論）、慶應義塾大学法学部非常勤講師（開発援助政策論）

1. 問題の所在——開発経済学再考

これまでの開発経済学の思潮を概観すると、3つのパラダイムの転換がみてとれる。1950年～60年代の「初期の開発経済学」（構造主義アプローチ）を出発点とし、「政府の失敗」を契機に、70年代の「3派分裂期」（新古典派アプローチ、基本的ニーズ・アプローチを含む改良派アプローチ、従属論ないし新マルクス主義アプローチ）を経て、80年代以降の「新古典派アプローチの全盛期」という大きな潮流の変化である。

この分野における過去約40年間の歴史を敢えて単純化すれば、経済政策運営を巡る「政府介入支持論者」（成長を阻害する構造的要因の存在を重視する構造主義アプローチ）と、市場メカニズムを重視する「新古典派論者」（低開発状態を不十分な成長の結果と捉える新古典派アプローチ）との対峙の歴史であったともいえよう。前者は、成長の阻害要因を克服するために、政府の介入が必要であると主張するものである。これに対して、後者の場合、成長促進のための政策（市場機能を含む）は途上国と先進国とで基本的に同一のものとなる。

しかし、1990年代に入り、開発経済学は、さらなるパラダイムの転換期ともいべき様相を見せ始めているように思われる。上述の「新古典派アプローチ」の優位傾向は否めないまでも、「開発の政治経済学的アプローチ」に加え、「新制度派アプローチ」（取引費用アプローチと不完全情報アプローチ）や、「新成長モデル・アプローチ」（内生的発展論、

歴史的偶然論、ビッグ・プッシュ・モデル)や、「ケイパビリティ・アプローチ」といった考え方が登場するに至り、新古典派を超えるための知的営みが試みられていることは、注目に値する。そこでは、短期的な危機管理に留まることなく、改めて、長期的開発戦略の重要性和不確実性のもとでの政府の役割が再認識されるようになってきている。

このような背景には、如何なる要因があったのであろうか。少なくとも、次の2点を指摘しておくことが重要と考えられる。第1に、途上国の多くは、1980年代に始まった構造調整計画(新古典派経済学に基づく経済改革の処方箋)による再建過程から未だに脱することができないという事実である。第2に、東アジア諸国の経済発展の成功によって、政府の選択的介入と市場との有機的連携による開発メカニズムを重視する長期的開発戦略に対する関心が高まったことが挙げられる。

これら諸国の最近の経験から得られる教訓として、政府介入は単に有効であるというに留まらず、工業化の促進にとっても不可欠の機能を果たしていたということである。新古典派経済学は、東アジアの成功を分析するに際して、適切な政策、とりわけ、外部志向および民間部門の成長に不可欠な歪みのない価格シグナルの重要性を強調している。これに対して、新構造主義者は、民間部門の意思決定を望ましい特定の方向に誘導するような有効な政府介入の性格、時機および形態のあり方を重視している。両者いずれも、東アジア経済の高度成長は、かかる自らの見解を支持

するものであると、異口同音に主張している。その意味において、「東アジアの奇跡」(East Asian Miracle)は、いみじくも「知的公共財」(intellectual public property)としての様相を呈している観すらある。

それでは、東アジア諸国の経済発展の成功(戦略的開発運営能力の形成)は、上述のごとき開発経済学の理論面の再検討のみならず、途上国の開発政策とドナーの援助政策の運営に対して、如何なる新たな意味合いをもたらすのであろうか。次の4点を指摘することができよう。

第1に、経済・社会システムに係る能力は、健全な経済政策運営の前提条件である。また、かかる能力の形成を伴うことなく、経済発展を達成することはあり得ないということである。

第2に、新構造主義は、構造調整の効果が見られない事例に対して、より有効な説明を提供しているように思われる。また、こうした捉え方は、例えば、構造面で最も未発達であるということによって一般的に見解が一致している、多くのアフリカ経済がなぜ発展に失敗してきたかという実態についても、相当部分、説明し得るものである。

第3に、政府主導による開発戦略の重要性が再認識される理由のひとつは、近年における途上国を取りまく外的環境がこれまで以上に困難なものとなってきていることも背景となっている。

第4に、他方、欧米の援助供与側の動向をみると、とりわけポスト冷戦期の到来に伴う、

多くの途上国の地勢学的重要性の低下も相俟って、援助予算の削減圧力に加え、途上国における政府と市場・民間セクターの間の適切なバランスに、より多くの関心が振り向けられるようになってきている。

このような風潮の背景には、開発と援助の政策・実務面において、途上国政府の効率性に係る組織化の方法および政策形成の信頼性を確保するために政府が採り得る施策に関し、これまでの経験に基づく教訓の活用といった側面を有していることは否定できない。また、資源浪費に対する市民社会（NGO等を含む）の監視や規制といった社会的関心の高まりや取り組みの強化が、追風として強く作用していることも指摘できよう。これらの問題は、今後とも、援助供与に際して、これまで以上に、コンディショナリティーの政治的色彩を一層強めるとともに、開発を如何に定義するかという問題を、再度、問いかけることとなる。

こうした問題意識に基づき、以下、「構造調整」と「東アジアの奇跡」という、開発政策論に係る2つの今日的テーマについて考察してみよう。

2. 「構造調整」を超えて

(1) 構造調整アプローチに対する批判と世界銀行の対応

「構造調整政策」(structural adjustment policies)とは、需要サイドの政策としての短期的マクロ経済安定化政策および供給サイドの政策としての中長期的成長のための経済

構造調整政策を総合的に組み合わせた政策パッケージとして理解される。両者は、相互に関連しながらも、主として、前者は国際通貨基金(IMF)、後者は世界銀行といった国際開発金融機関の「構造調整融資」(Structural Adjustment Lending: SAL)によって主導され、日本を含む多くの二国間援助ドナーの支援(協調融資)を受けて推進されてきている。

このうち、世界銀行による構造調整アプローチについては、初期の段階から本格的に構造調整政策を導入・実施してきた途上国を中心として、成長率、国内貯蓄、輸出の対GDP比においてそれなりの成果(但し、投資の対GDP比は低下)が認められる。他方、政策の実行から効果発現に至るまでに相当な時間的開きがあること(但し、SALの貸付実行期間は2年前後であること)に加え、政策手段(インプット)と政策効果(アウトプット)との間に作動する経済成長メカニズムを、往々にして、ブラック・ボックスとして取り扱っていることが多いため、その評価は必ずしも容易ではない。

上記のごとき問題点を踏まえつつも、世界銀行は、構造調整アプローチを再検討することにより、近年では、次のような新しい方向性を打ち出すようになってきている。(1)「構造調整の社会的側面」(Social Dimensions of Adjustment: SDA)に対する配慮の強化、(2)公共部門における制度開発および人的資源開発の重視、(3)投資の促進(投資環境の継続的改善)、インフラ施設等の物的資本形成および教育等の人的資本形成のための公的投資の

拡充、部門別構造調整融資の活用（部門別SALの一形態として、投資プロジェクト費用、運営維持費用、技術協力費用等をセットにしたハイブリッド融資方式の導入等を含む）、(4)改革支援のタイミングの再検討と継続性の確保、(5)改革に対する政治的支持の重要性に関する認識の深まり、(6)行政能力の強化・改善、(7)アフリカにおける長期的経済展望調査の実施、(8)援助ドナー間の政策対話と援助調整の充実、といった対応が挙げられよう。

こうした世界銀行による積極的な改善努力にも拘わらず、構造調整政策とそのアプローチについては、次のような基本的な課題に関し、未だ十分な準備がなされていない現状をひとまず認識しておくことが、今後の議論と改善策の検討に際して頗る重要と考えられる。

第1に、短期的マクロ経済安定化政策と中長期的成長政策はどのようにして整合的に達成し得るのだろうか。第2に、構造調整政策における優先度と実施スケジュールをどのようにして効果的に関連づければよいのだろうか。第3に、途上国経済における未発達な市場メカニズムの有効性・潜在性をどのように捉え、構造調整政策における政府と民間の有機的連携をどのように考えればよいのだろうか。第4に、画一的な構造調整アプローチと分化した開発途上諸国の多様性をどのように調整すればよいのだろうか。第5に、途上国の初期条件、社会システム、文化・価値観等の差異を考慮した複数の経済開発モデルをどのように検討・構築し得るのだろうか。

(2) 構造調整に関する OECF 論文の4つの視点

IMF・世界銀行の構造調整アプローチは、理論的には新古典派経済学を支柱とし、「発展のための資源配分は市場機能の資源配分を基本とすべきだ」という開発思想に基づいている。この場合の「市場」(market)とは、そこで比較優位に基づき効率的に資源配分が行われるような、いわば「共通の土俵」(level playing field)のことである。新古典派の考え方によれば、市場の円滑な運営に必要な法制度等の整備を除いて、政府部門による介入はできるだけ避け、市場の発展は自由化と市場競争によって自立的かつ自発的に形成されていくべきものということとなる。

換言すれば、政策環境(枠組み)の歪みを除去し、民間部門が適正なインセンティブに自由に反応することによって経済効率の向上がもたらされる、という考え方である。世銀エコノミストのM. ハインズ氏は、こうした考え方を「共通の土俵アプローチ」(level playing field approach)と呼んでいる。また、柳原透教授は、世銀アプローチでは、経済主体が自立的に意思決定を下し行動をとることを可能とするような経済体制や経済運営といった政策環境を規定するルールに重点が置かれている点に着目して、これを「枠組みアプローチ」(framework approach)と称している。

こうしたIMF・世銀流の構造調整アプローチに対する日本側のこれまでの取り組みとしては、これら国際開発金融機関によって主導される構造調整融資(SAL)に協調融資の

形態をとおして政策支援と多大の協力を行ってきている。他面、コンディショナリティーの設定に際しては、経験と体制の不足に加えて、経済思想上の立場を明確に表明する姿勢を相対的に欠いていたこともあってか、いわば「口は出さずに金を出す」(SAL+MONEY=サル・マネー≒猿真似)という受け身としての「眠れるパートナー」(a sleeping partner)に概して甘んじてきた側面も少なくないように思われる。

しかし、このことは、日本側がIMF・世銀アプローチに常に完全に同意してきたことを意味する訳では必ずしもない。また、新古典派の体系に挑戦し得るほどに十分な分析・研究の蓄積は未だなされていないとはいえ、幾つかの点について、漠然とした疑問や不満が存在してきたことも、他面、否定できない事実のように思われる。

それでは、こうした日本自らの経済発展に係る体験的印象に基づく疑問ないし仮説とはどのようなものであろうか。再び、柳原教授等の考え方を借りながら、少なくとも次の5点を指摘することにより、IMF・世銀流(英米流)のアプローチに対比して、仮に、日本流のアプローチと称し得るようなものがあるとするれば、その特徴を臆気ながらも素描しておくことは、それなりに有益と考えられる。

第1に、市場メカニズムの有効性に関し、開発途上国の市場においては、先進工業国の市場と同等の効率性を有する資源配分機能をどれだけ期待し得るのだろうか。途上国の未発達な市場による資源配分は、短期的視野で

の「静学的効率性」を満たしても、長期的視野に基づく「動学的効率性」を必ずしも実現するとはいえないのではないだろうか。

第2に、経済開発全般に関し、すべての途上国の成長に適用可能な政策の枠組みが存在することは考えられない。このため、画一的な構造調整アプローチよりも、経済発展の段階と類型の相違等を踏まえた多様なアプローチを採ることのほうがより効果的ではないだろうか。

第3に、日本経済の発展過程の理解に関し、将来のあるべき姿をビジョンとして想定しつつ、機能概念(例えば、市場機能の強化)というより、むしろ実体概念(例えば、公共投資計画における個別プロジェクトの建設)を重視する形で、企業および産業レベルでの生産能力の向上のための適切な構成要素(手段)の組み合わせと蓄積をとおして経済活動の拡大を達成してきた自らの経験がある。このため、開発援助においても、IMF・世銀流の「枠組みアプローチ」よりも日本流の「中身(構成要素)アプローチ」(ingredients approach)から派生するプロジェクト方式の有効性を重視すべきではないだろうか。

第4に、開発戦略としての市場メカニズムに基づく自由化政策と政府の積極的関与による産業政策の選択に関し、IMF・世銀アプローチにおいては、前者(貿易自由化および経済全般にわたる国内の規制緩和といった自由化)が強調されている。これに対して、日本流アプローチに従えば、日本および東アジアNICSにおける経済発展の経験に照らしつつ、

後者(未発達な市場メカニズムの実態に鑑み、新規産業の選択に際して政府が積極的に関与するとともに、市場の育成にも政策金融等の手段を含め政策誘導の有効性が認められるとの考え方)に着目すべきではないだろうか。

第5に、効率概念の定義に関し、IMF・世銀の構造調整アプローチが立脚する英米流経済学の分析においては、概して、発展過程(歴史)の一時点での横断分析(静態的効率論)が特徴的である。また、この特徴と相俟って、経済の効率は、ある特定の時点における経済全体にわたる資源配分(システム効率)に係るもの(換言すれば、資源を生産性の低いところから高いところへ移動させることによって、効率の向上が達成されるという考え方)として理解されている。これに対して、歴史という時間の流れのなかで問題を捉える傾向(動態的効率論)が相対的に強い日本流の発展指向型アプローチに従えば、開発援助の効率性を確保する方法論を検討するに際しては、各生産単位の効率(ユニット効率)を向上させ全体をより良い状態とするために、資源を今ある場所でできるだけ有効に利用する方式が重視されるべきではないだろうか。

こうした問題意識や仮説めいた考え方が錯綜するなかで、飯田経夫教授の表現を借りれば、長年の「胸のつかえ」を代弁してくれる趣を有する論文が、構造調整プログラムにおける「眠れるパートナー」としての日本の援助機関から、外部の有識者を含む研究会としての成果として発表されている。それが、「世界銀行の構造調整アプローチの問題点に

ついて——主要なパートナーの立場からの提言」と題するOECD論文である。それでは、このOECD論文によって提起された問題意識と4つの視点とはどのようなものであろうか。

まず、OECD論文の4つの視点に共通する問題意識とは、市場原理による資源配分の効率化が経済政策において非常に重要な要素である点を認めながらも、効率化以外にも考慮すべきいろいろな要素があることに着目すれば、バランスのとれた政策判断に加えて、効率を考える際にも、短期的視点のみならず、常に長期的視点をもつ必要があるというものである。このことは、新古典派経済理論を基礎として市場原理の活用による資源配分の効率化を最大限に尊重するIMF・世銀流の構造調整アプローチにおいて採られている考え方が、実は、先進国にしか妥当性を有していないにも拘わらず、途上国を含めたすべての国に適用可能だという命題(モノ・エコノミクス・アプローチ)に対する大いなる挑戦を暗に示唆している点で重要である。かかる基本的視点は、4つの問題提起のなかで具体的に展開されることとなる。

第1の視点(持続的成長をもたらすための政策)では、多くの途上国の場合、世銀の構造調整アプローチのごとく、民間部門の自由な活動を阻害してきた各種の制約を取り除くだけでは十分ではなく、政策当局の強いリーダーシップと何らかの追加的政策手段が必要であると主張している。その意味において、優遇税制や政策金融といったより直接的な政

策手段を柱として戦略部門を中心とする投資促進（政策枠組みを構成する中身の充実）を図った戦後日本の財政・金融政策（結果指向アプローチ）はひとつの参考になろうとしている。

第2の視点〈貿易自由化と産業育成のバランス〉では、世銀アプローチの重要な構成要素を成す貿易自由化が可能とする資源の最適配分はあくまでも静態的比較優位にすぎないのに対し、動態的比較優位を指向する途上国の場合、産業育成という長期的視点を必要不可欠としていることから、その意味において、産業政策を中心とした経済発展戦略を採用してきた東アジア NICS の経験（動態的効率論）は貴重な参考例となるというものである。

第3の視点〈政策金融と優遇金利の意義〉では、(1)途上国における金融セクターの不完全性、(2)市場原理の限界、(3)ODA と市場原理の歪みに鑑みれば、「金に色はつけられない」(Money is fungible) との考え方のもと、経済全体としての資源配分機構の動きを重視するとともに、市場金利への一元化を強調しすぎる結果、一定の状況のもとで政策金融や優遇金利（特定の資金用途に係るユニット効率論）の意義を見過ごしている世銀アプローチを批判している。

第4の視点〈民営化にあたって留意すべき点〉では、世銀が一本調子のアプローチのもと公企業の性急な民営化を推進しすぎる結果、途上国の歴史、経済、政治、社会といった実情に対する配慮を欠いていることへの批判がなされている。

最後に、OECD 論文は、効率と公正のトレード・オフの関係に留意しつつ、社会全体の厚生を最大にするために効率と公正の双方をほどよくバランスさせる姿勢の必要性を主張することにより、効率の追求一辺倒な世銀の構造調整アプローチの変化を求めている。

上記のごとき OECD 論文に対する飯田教授のコメントをここで再び紹介してみよう。同教授は、OECD 論文が「効率よりも公正」という問題として議論することにより、論文のスコープを必要以上に狭くしている点をまずは指摘したうえで、次の3点について、含蓄のある問題提起を行っている。

第1に、OECD 論文が主張するように、途上国の場合、「市場原理」プラス・アルファが必要とされているとはいえ、その「プラス・アルファ」なるものがいったい何であるかについては、さまざまな議論があり得るのではないだろうか。OECD 論文では、日本と東アジアの成功例に着目しつつ、産業政策を中心とする政府の介入とリーダーシップにその参考例を求めているが、それは結果論にすぎないのではないだろうか。また、これらの事象についても、すべての人が納得する形で、その成功の理由が既に説明されているのだろうか。さらに、それが他の諸地域でも成功する保証は必ずしもないのではないだろうか。

第2に、OECD 論文では、いわば「政府は大いに笛を吹くべし」との主張を行っているが、これまでの開発援助戦略の歴史を回顧すれば、政府が笛を吹いても、果たして国民（特に、民間部門）はそれに合わせて踊る保証が

あるのだろうか。政府介入を排除し規制緩和を高らかに掲げる IMF・世銀アプローチがこれほどまでに一世を風靡するようになった背景には、それを必然とする現実が先進国と途上国の双方にそれなりに存在したといえるのではないだろうか。

第3に、途上国の産業化のための離陸が至難の業であることに着目すれば、OECD 論文がいう「投資マインドの非常に強い経済」とは一体どのような経済なのであろうか。また、近代経済学は市場経済が隔々にまで浸透した先進国にのみ妥当するにすぎないが、「市場経済が隔々にまで浸透する」とは一体どういうことなのだろうか。これらの設問に対して、同教授は次のように自答している。

「市場経済とはひとつの『文化』であり、その『文化』に対応して、人々の価値観や行動様式が変わらなければならない……それにはかなりの時間がかかるだろう……投資マインドを抱く『人の上に立つ』、生産現場でそれを具体化する『ヒラの人たち』の両者を含めて、国民の大多数が『文化大革命』を経て市場経済の『文化』を身につけ、それにふさわしい価値観や行動様式を身につけたときに、はじめて途上国および旧共産圏諸国では、『市場経済が隔々にまで浸透した』といえる」と述べている。

上記のごとき洞察力に富む飯田教授の視点から改めて OECD 論文を捉えるとき、既述の4つの論点を中心として、世界銀行の構造調整アプローチに対する批判を試みながら、経済発展に向けた「離陸」とは生半可な努力

で達成できるものではないという命題および新古典派経済理論を基礎とする現代の開発援助戦略の主流に対して、未だ粗削りながらも、ある意味において、頗る挑戦的な問題提起を行ったものといえないだろうか。その意味において、OECD 論文は、「眠れるパートナーの知的目覚め」ともいうべき性格を有するものといえよう。

上述のごとく、市場原理を重視する世銀流の「枠組みアプローチ」と政府介入の積極的意義を認める日本流の「中身アプローチ」は、両者がよって立つ経済発展の歴史的背景の相違が大きいこともあってか、これまでのところ双方の議論は必ずしもうまく接点を見出すことができないようにも思われる。しかしながら、内外の有識者のなかにも後者のアプローチに対して、それなりの共鳴と支持をもって捉えている向きも少なくないことが明らかになってきている。と同時に、こうした構造調整に関する2つのアプローチに対する暫定的評価として、柳原・須田両教授がたとえよろしく用いている「中身のない枠組みはあらく、枠組みのない中身はあやうい」とのバランスある見解（2つの視点を相互補完的に組み合わせた複眼的思考の必要性）にそれなりの共感を覚えるのは、筆者のみであらうか。

(3) 構造調整に関する今後の課題

かかる構造調整の成果については、世銀自らも認めるごとく、未だ「泥沼のトンネル抜け」(muddling through) と称し得るような

状況を脱しきれていない現実を冷静に直視するとき、1990年代においては、新古典派理論に然るべき修正を加えることのできるような新しいパラダイムの転換が求められているのではないだろうか。また、こうした研究面における知識の地平線の拡大に関連して、実務面においても、構造調整アプローチに係る改善を図るための検討課題をどのように整理しておけばよいのだろうか。本節においては、こうした問題意識に基づき、構造調整の今後の課題について、研究と実務の両面から、若干の展望を試みることにしたい。

(i) 研究面の課題

開発経済学の基本問題に関し、石川滋教授は、これまでの開発経済学研究の業績をレビューしつつ、6つの問題領域——(1)歴史的開発理論、(2)普遍的経済開発モデル、(3)初期条件特定の経済開発モデル、(4)未発達な市場経済、慣習経済、命令経済の制度とその変化の理論、(5)開発過程の政策形成に関する政治経済学、(6)開発の特定局面、特定セクターの理論——があることを教えてくれている。また、このうち緊要度が最も高いとされる研究課題としては、上記(3)および(4)の充実であると指摘している。

とりわけ、構造調整に関する今後の研究課題の展望を試みるに際しては、「市場に友好的なアプローチ」、「資本主義的開発指向型国家モデル」および「市場における経済主体の限られた合理性」という3つのキーワードが、重要な手がかりになるように思われる。

他方、こうした理論と方法論の課題に関連して、政府の介入を最小限にとどめる「市場に友好的なアプローチ」における「見えざる手」(invisible hand)と、政府介入を積極的に認める「開発指向型国家モデル」における「導き手」(guiding hand)の優劣をめぐる新たな論争がそのうち展開されるようになるだろう、と指摘しているのはL. サマーズ氏(当時・世界銀行副総裁)である。同氏は、後者のモデルが既に東アジア以外の先進工業国の動向や途上国が模索中の政策に影響を与えるようになってきている点に着目すれば、前者のアプローチと競合するようなものになるかもしれないと述べている。しかし、後者のモデルは、短期的にみれば成長の触媒としての働きを有するとはいえ、長期的には進歩をもたらす革新の機運を摘み取りかねないことに加え、市場システムは、民主主義と同様、他の代替システムより優れているため、後者のモデルに向かう流れが、長期的にわたり一層勢いを増すことはなく、国民経済の発展段階が外国技術の導入から自主開発へと進んでいく国々では、今後ますます前者のアプローチへの指向を迫るのではないだろうか、と指摘している。

ところで、こうした考え方の新古典派開発理論が想定している市場経済モデルは完全競争型の市場均衡モデルであり、そこでの市場メカニズムはすべての市場参加者が価格情報を完全に知っているという意味において、情報面で経済的ないし効率的な経済システムであるとの想定に基づいている。また、この考

え方においては、個人の合理性が直ちに市場の効率性を合意しているとの命題をいみじくも認めていることが特徴的である。

しかしながら、近代セクターと伝統セクターの併存する「組織的二重構造」(organizational dualism)、慣習経済と集合的行動および経済取引に関する情報の不完全性等といった特徴を内包する途上国の不完全で未発達な市場機構の実態に着目する必要がある。また、上記のごとき想定と命題を有するモノ・エコノミックス型の新古典派経済理論による途上国経済分析に対して然るべき修正を加えるためには、市場経済の情報理論的解明を中心として、比較経済制度分析と実証的地域研究の生産的な協力関係の構築が必要である。こうした考え方を有する原洋之介教授の問題意識とアプローチは、構造調整分析を含む途上国研究にとって新しいパラダイムをもたらす可能性を多分に秘めているように思われる。

それでは、経済システムを様々な制度的枠組みの間の均衡状態として考察する「比較経済制度分析」によって、これまでに明らかにされている点とはどのようなことであろうか。

第1に、ある社会で、どのような経済システムや制度的仕組みが安定的なものとして実現されるかどうかは、歴史的偶然によって左右される。第2に、社会に存在する様々な仕組みはひとつひとつが孤立して存在するのではなく、それが同時に存在するからこそお互いに安定的である。このため、個々の仕組み

をシステム全体から切り離して分析することには限界がある。

新古典派を含む従来の経済学のもとでは、経済を構成する各「個人」は合理的であり、経済全体の現象はこのようにして得られた個人の行動を「集計」することで完全かつ普遍的に説明できるとする、いわば「要素還元主義」的方法論が採られていた。これに対して、「個」と「全体」の間の相互関連を重視する経済学の新しいパラダイムは、個々の仕組みだけを取り出して他国に移植しようとしたり変革しようとするには限界があることを教えてくれる。

また、人間は、日々新しい変化を「学習」し、望ましい行動を手さぐりで探すことしかできないという意味で、むしろ、「限られた合理性」(limited rationality)しか持たないということが示唆されている。奥野正寛教授は、要素還元主義を超えた新しい経済学の方法論がいま求められているのかもしれない、と述べている。

このように、新しい知識の地平線の拡大に伴い、これまで以上に隣接諸科学の統合的アプローチによって、日本およびその他の東アジア諸国を含む動態的發展プロセスの解明が求められるとともに、「東アジア型新産業国家モデル」と称し得るような理論の構築および歴史的発展過程のエッセンスが政策的に意味ある形で抽出されるまでは、かかる発展モデルの他の途上地域への適用に関し、性急な政策判断や勧告をすることを慎むだけの知的節度が構造調整の「主要なパートナー」と

しての日本に要請される。こうした浅沼信爾氏（元世界銀行局長）の指摘は傾聴に値するものといえよう。

以上、本節でみてきたごとく、構造調整研究に関する今後の課題を要約すれば、「金を出すから口も出す」との姿勢を打ち出すに際しては、ただ闇雲に行えばよいというものでは決してない。要は、専門的な研究体制の整備と総合的な知識の体系化に加えて、研究成果を有効な形で実務面に反映させるための政策立案能力を不可欠としているものと思料される。近年、世界のリーディング・ドナーを標榜する日本が、これまで以上に開発援助分野での政策指向を強化するとともに、「眠れるパートナー」としての従来の立場から脱皮し、真の意味で「主要なパートナー」としての積極的な知的貢献をより確かなものとするためには、援助機関における専門的な調査研究体制の拡充（外部有識者の知見の活用および世界的ネットワークの形成等を含む）が緊要の課題と考えられる。

(ii) 実務面の課題

世銀によって主導される構造調整アプローチの改善を図るためには、基本的に、肥大化した官僚機構と、ややもすると国毎の実情に応じたきめ細かな援助アプローチさえ認めたがらないある種の画一的なマニュアル主義を再検討する必要があるものと考えられる。また、現に改善の方向に向かってきているとはいえ、具体的な検討課題として、次の10項目を挙げておきたい。

まず、〈目標設定〉に関連して、(1)政策の優先度、および(2)政策運営の順序、次に、〈目標と手段の関係〉に関連して、(3)政策目標と政策手段の整合性、および(4)政策目標相互の整合性について、理論的にも実証的にも十分に吟味しておく必要がある。

また、これらに加えて、〈政策運営上の課題〉として、次の6項目——(5)長期的成長展望調査に基づく国別援助プログラムにおけるSAL型融資とプロジェクト融資の適正配分、(6)融資方式の弾力化（経済政策全般に係るSALから部門別SALへの重点移行に加え、投資プロジェクト費用、運営維持費用および技術協力費用を組み合わせたハイブリッド型の部門別SAL等の活用）(7)制度改革、組織開発および人的資源開発に係る効果的な技術援助の拡充、(8)構造調整に伴う社会的側面（SDA）および環境問題に対する配慮の強化、(9)コンディショナリティーの設定内容と達成状況の確認方法、(10)トランシェ設定と貸付実行タイミング——に関する再検討を、これまでの構造調整融資の実績と問題点に係る総合的・地域別・時系列的・国別・分野別・問題別の事後評価に基づいて実施することが重要と考えられる。

こうした世銀の構造調整に関する事後評価の実効性を確保するための具体的な改善策としては、例えば、(1)当該国政府自らによる事後評価に基づく世銀側のレビューの実施、(2)世銀融資のみならず、他の援助ドナーによる援助効果をも組み入れた当該国の総合的開発実績に関する「カントリー・エバリュエーシ

ョン」の導入、(3)国別事後評価結果に関する世銀理事会のレビューと必要に応じた勧告の実施、(4)第三者評価（外部有識者、NGO等を含む）の強化、(5)総合的事後評価結果に基づく当該国政府および他の援助ドナーとの政策対話と援助調整の充実、といった5項目を私見として提案したい。

さらに、こうした改善策の検討と今後の対応に際して求められる「戦略的計画化」(strategic planning)のための実践的視点として、次の3点を指摘しておきたい。第1に、まず既知の事柄から着手し徐々に知識の基盤を拡大するという選択的アプローチを採用すること。第2に、広範囲かつ複雑な政策領域を漸進的に処理可能な程度に小規模な問題群に分割し検討対象を限定すること。第3に、既存の価値と目標を達成するために利用可能な諸資源との関連を十分に認識して選択肢を検討すること、である。

以上、構造調整アプローチの効果的・効率的実施を確保するための基本的姿勢を要約すれば、国毎の実情に応じて既述の「枠組みアプローチ」と「中身アプローチ」の適切な組み合わせを図りつつ、すべての試みを「漸進的過程」(incremental process)として認識するとともに、(1)「弾力性」(flexibility)、(2)「実験的試み」(experimentation)、(3)「経験的学習」(learning by doing)といった3要素を考慮した「適応型援助アプローチ」(adaptive aid approach)を採用することが重要なのではないだろうか。

3. 「東アジアの奇跡」を超えて

(1) 知的公共財としての「東アジアの奇跡」

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「導き手」と「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「3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、当該経済・社会システムの「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。我々は、如何にして、「東アジアの奇跡」を超えることができるのだろうか。

本章においては、開発政策論の観点から、「東アジアの教訓」を批判的に検討しつつ、主として、次の3つの問いかけを議論することにより、「戦略的開発運営能力の形成」の重要性を指摘することとしたい。

第1に、「東アジアの奇跡」から学ぶべき

ものは何か。第2に、「成長を共有するための制度的基盤」を如何にして形成しうるか。そして、第3に、「開発研究の新たな課題」とは何か。

まず、第1の設問——「東アジアの奇跡」から学ぶべきものは何か——について、整理してみよう。

近年、トップ・ドナーからリーディング・ドナーへの変身願望の著しい日本政府（大蔵省）が、積極的なイニシア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、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8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、1993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と呼ぶこととなった。既述のごとく、新古典派経済学派はいうまでもなく、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」

(an intellectual public property) 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3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』（1991年）のなかで提唱した「市場に友好的なアプローチ」(market-friendly approach)をさらに精緻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」(policies for getting fundamentals right)とは、市場機能に全てを委ねるといふ自由放任主義的思想とは異なり、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。

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3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といえよう。しかし、OECD 開発援助研究所 (Research Institute of Development Assistance: RIDA) が実施した「東アジアの奇跡フォローアップ調査」(シンポジウムの開催に加え、英国およびアジア諸国等、海外の有識者29名からのコメントをとりまとめたもの)によれば、その後の内外の議論をとおして、最近では、次の4点を巡って、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。

第1は、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)、第2は、産業政策(政策金融を含む)の有効性、第3は、経済開発の制度的側面、そして、第4は、東アジアの経験の他地域への適用に係るものである。

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「2つの失敗」に加えて、政府と市場の連携に係る「調整の失敗」に対する十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。

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2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る。

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事実、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。

(2) 成長を共有するための制度的基盤の重要性

次に、「成長を共有するための制度的基盤」の重要性について考えてみよう。

結論からいえば、この「成長を共有するための制度的基盤」(institutional basis for shared growth)という捉え方は、次の4つの接点を通じて、「東アジアの奇跡」を巡る議論の発展にとって、興味ある視点を提供しているといえよう。

第1に、政府の役割と民間のレスポンスに関し、如何にして、政府は、開発目標に向け国民的合意を形成し、より広範囲にわたる社会各層の積極的なレスポンスを促すことができるのだろうか。第2に、経済・産業政策に関し、如何にして、(1)マクロ経済の安定、(2)インセンティブ・システムを活用した経済・産業政策、(3)インフラ・人的資本整備を組み合わせた開発運営を図ることができるのだろうか。第3に、開発行政に関し、如何にして、公共部門の制度開発と市場メカニズムの有機的連携を図ることができるのだろうか。第4に、他地域への適用可能性に関し、如何にして、制度の内生的発展と戦略的開発運営能力の形成を図ればよいのだろうか。

これら4つの問題点は、相互に関連しながらも、各々に、重要な政策課題と看做すことができる。「東アジアの奇跡」に関する要因分析に際しては、このうち、とりわけ「開発の制度的側面」に着目しておく必要がある。再び、世界銀行レポート『東アジアの奇跡』のうち、経済開発の制度的側面に関して、次の5点を指摘しておきたい。

第1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、十分なものは認められないことである。この点は、根本的な問題——「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」——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2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、(1)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。(2)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神的に反応し、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3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(例えば、教育や行政機構の改革、等を通じて)、制度的能力を強化できるのか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4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、(1)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、(2)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5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、経済開発の諸過程のなかで、相互に関連しあいながら、次の4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。(1)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。(2)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。(3)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。(4)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、等である。

このように、「東アジアの奇跡」を巡る制度的側面の議論においては、「成長を共有するための制度的基盤」に関するものが特に重要である。世銀レポートは、東アジア諸国において、開発政策の正当性が付与された基盤として、「経済的構成の改善が、素早く、幅広く、共有されること」を、政府がコミットしたことを重視している。また、その主要なメカニズムとして、(1)経済成長に非エリートをも組み入れるように構想された富の配分計画、(2)狭い政治的圧力から遮断された経済官僚機構、(3)民間エリートと情報を共有しその支持を取り付けるための機構とメカニズムを挙げている。

さらに、世銀レポートにおいては、開発目標を達成するための具体的アプローチとして、教育と並んで、社会の基層を形成する農業と中小企業を育成するための開発戦略についても触れられている。前者については、土

地改革と並んで、政府による農業支援措置を挙げている。また、後者に関し、成長の源泉は、総じて、政府の介入ではなく、市場の力であるとしながらも、一部の国においては、中小企業を対象とする優遇融資および特別な支援サービスを設け、中小企業を支援したことを認めている。敷衍するならば、「東アジアの奇跡」のもう一つの特徴は、輸出指向の成長戦略をとる一方で、農業や中小企業といったセクターを、「周辺化する」(marginalize) ことなく、積極的に開発政策の中に取り込んだことにあるということもいえよう。

日本および東アジアの諸事例を含め、同地域の経験の他地域への適用可能性を検討するに際しては、発展の動的プロセスに関する全体像を明らかにするために、「制度の比較研究」(comparative study of institutions) 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」(structural transformation) を遂げて行く動的な移行プロセスとして発展を捉えることである。

(3) 開発研究の新たな課題

以上のごとき世銀レポートの評価と批判に関するフォローアップ調査を通して、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、(1)基礎的条件の整備に留まることなく、(2)開発経路を自らの努力で誘導することに加え、(3)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、(4)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。

あえて繰り返すが、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る。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事実、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章で展開

した議論（前章の構造調整に関する議論を含む）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。

本節においては、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「2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、(1)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、(2)官僚主義の悪弊、汚職、血縁主義および能力不足、(3)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、(1)独占体の存在、(2)公共財の存在、(3)価格に反映されない外部効果の存在、(4)情報の不完全性、(5)収穫逓増、等が考えられよう。このうち、上記(1)~(4)については「資源配分」面での失敗に係るものであり、上記(5)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「2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ろう。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、かかる比較優位を如何にして計測するか、といった方法論が問題となってこよう。

残念なことに、現状においては、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2種類があることから、この2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る。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2つの手法(機能)に加えて、制度的基盤の形成に応じて、戦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5つの態様が認められよう。

第1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2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3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4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5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」の介入措置を通じ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。かかる「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应用するためには、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、本章で採り上げた、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。

世銀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、世銀レポートには、「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、既述のごとく、伝統的な交換経済から、近代的な市場経済へと「構造転換」(structural transformation)を遂げて行く動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でできるような、「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」(knowledge treasure-house of information)として、我々を待っている。

4. 結語——「戦略的開発運営能力の形成」を求めて

上述の一連の議論を通じて、我々は、如何にして、「構造調整」と「東アジアの奇跡」を超えることができるだろうか。最後に、この点について、改めて、考えてみよう。

過去40年間に及ぶ開発の政策と経験は、国や時期によって余りにも大きく異なるため、開発政策運営に関する一般の教訓を引き出すのは困難といえようが、これまでの開発政策運営に対する取り組みを通して学び得る実践的教訓に関し、より幅広い観点から、少なくとも、次の5点を指摘しておくことが重要と考えられる。

第1に、開発計画との関連において、(1)安定したマクロ経済運営、(2)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、(3)物理的・制度的インフラストラクチャーおよび人的資本の整備、といった3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2に、開発モデルとの関連において、包括的モデル・アプローチとマイクロ・レベルのモデル分析の整合性を含め、発展段階・局面（開発の初期条件等を含む）の異なる各々の国の経済社会システムおよび歴史的事実に適したモデルの組み合わせを選択すること。

第3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、制度改革を含む調整計画を中長期計画の一部として段階的に組み入れること。

第4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。

第5に、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中で、開発政策に係る多様で複雑な選択肢を取捨選択しうる「戦略的運営能力」（strategic management capability）の形成を図ること、である。

開発の世界においては、正しい政策を採用することが問題なのではなく、むしろ、自らの意思によって、そのような政策を識別し、採用することのできる経済・社会システムを構築することの方が、より重要な問題なので

ある。このような内的な動きを伴うことがなければ、如何なる国も、発展を期待するのは難しいであろう。また、援助供与側からの支援も、期待する効果を発現することは難しいといえよう。

初期の構造主義者たちは、かかる経済・社会システムの能力を所与のものとする誤りを犯した。すなわち、政府は、すでに介入を管理するだけの能力があると仮定したのである。1960年代～70年代を通じての介入の失敗による後遺症を考慮すると、この前提のために、彼等の研究業績に対する信憑性は失墜したものとといえよう。上記の後遺症の故に、新古典派が復活したが、そこでも、2つの問題が残っている。

第1に、政府の失敗の事例は数多いにも拘わらず、途上国における社会的・物理的インフラ施設の改善については、公的機関が直接に携わらなくてはならないことである。貧困緩和と同様に、民間市場が依存している公共財は、市場によっては供給されない。政府の役割が必要であるだけでなく、東アジア諸国の経験によると、戦略的介入は、それ自身が成長と発展を推進する主要な要素なのである。

第2に、新古典派理論は、低開発経済において必要とされるニーズにうまく合致していないという問題がある。新古典派は、彼ら自身が認めているように、発展の過程やその動的側面についての突っ込んだ説明をすることができていないように思われる。また、新古典派は、「価格を適正なものとする」よう助

言することしかできず、そのための必要かつ十分な条件を解き明かそうともしないように見受けられる。こうしたアプローチでは、究極の目標であるとともに、説明や予測の根拠をなす「事実としての真実」(factual truth)が、「分析上の真実」(analytic truth)に取って代わられているのではないだろうか。

こうした問題意識から、開発過程は、如何にして管理・運営し得るか、ということの説明する分析モデルを開発する必要がある。また、かかる観点から、開発を再定義——「開発」とは、「成長」か、「貧困解消」か、「構造転換」か——する必要性が示唆されている。伝統的な交換経済から、より近代的な市場経済への移行に見られる共通の特徴は、国家の「構造転換」(structural transformation)であるとみなされる。そこでは、「開発を巡る問題」を、単に「構造調整」の問題としてではなく、柔軟、有能かつ実効性のある「経済・社会システムの創出と変革の問題」として、捉えることが重要である。

「東アジアの奇跡」に係る経験の他地域への「適用可能性」については、類似の政策を採用するといったことではなく、むしろ、常に変化する世界市場に適応し、機会を活用することができるようなダイナミックな経済・社会システムに係る能力を開発する実践的手法を学ぶ点に求められよう。

東アジアの発展経験からの教訓について世界銀行が精力的に研究し、1993年秋に刊行された世界銀行レポート『東アジアの奇跡』においては、こうした制度的な諸側面に関し、十分

な理解の深化が見られなかった。これは、世銀の自由市場原理への偏向に加えて、「政策」と「経済・社会システム」との区別をしていないことが、最大の原因であるといえよう。本稿で検討してきたごとく、途上国における開発運営のあり方に関する議論の根底には、発展は自律的なものでなくてはならないという認識がある。

最後に、強調しておきたいのは、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、日本を初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函養してきたことではないだろうか。このような自助努力に係る本質的な取り組みなくしては、如何なる外国・国際機関からの援助も、十分な実効性を期待できないといえよう。また、如何なる国家も自らを発展させようとする強固な意思を有しない限り、それを実現するための能力開発を支援することは難しい。

かくして、開発途上国が自律的發展を目指し自らの経済・社会システムの改革に取り組むための理論と実践に基づく「戦略的開発運営能力の形成」こそ、開発と援助の相互作用を取り扱う開発政策論と、開発経済学を含む開発研究にとって、さらなる知的営みが求められるフロンティアといえよう。

(1996年3月17日)

〈註〉 本稿は、筆者の下記論稿のエッセンスを本テーマのもと再構成したものである。また、ここで展開した議論の多くは、筆者の神戸大学大学院国際協力研究科における1995年度前期集中講義「開発政策論」の後半部分「開発運営について考える——構造調整と東アジアの奇跡を中心として」を要約したものとなっている。(因みに、上記講義の前半部分は、「援助行政について考える——日本の国際貢献と開発援助を中心として」)

「眠れるパートナーの知的目覚め——構造調整に関するOECD論文に寄せられた英国からのメッセージを中心として」、OECD『基金調査季報』, No.76, 1993年。

「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」、OECD『開発援助研究』, Vol.1, No.2, 1994年。

「『東アジアの奇跡』を超えて——問われる開発運営能力」、『日経金融新聞・金曜ゼミナール』, 1995年1月27日。

「『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」, 慶應義塾大学『法学研究』, 第68巻, 第11号, 1995年。

「戦略的開発運営能力の形成を求めて——開発政策論のフロンティア」, OECD『開発援助研究』, Vol.2, No.3, 1995年。

Kazumi Goto, et. al., "The 'East Asian Miracle' as Intellectual Public Property: With Special Reference to the Use of Policy-based Directed Credit to Support Marginalized Sec-

tors", *Paper presented to the UNCTAD Conference on the East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, Kuala Lumpur, March 1996.*

なお、本稿の個別脚注については、紙面の制約のため省略し、参考文献(日本語・外国語)として重要と考えられるものを掲載するにとどめている。予めご了承ください。

〈日本語文献〉(発行年順)

石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店, 1990年。

渡辺利夫『アジア新潮流』中央新書, 1990年。

井上隆一郎・浦田秀次郎・小浜裕久(編)『東アジアの産業政策——新たな開発戦略を求めて』日本貿易振興会, 1990年。

奥野正寛「ゲーム理論と合理性——戦略的行動と社会慣習」奥野(編)『現代経済学のフロンティア』日本経済新聞社, 1990年。

渡辺利夫『転換するアジア』弘文堂, 1991年。

寺西重郎『工業化と金融システム』東洋経済新報社, 1991年。

絵所秀紀『開発経済学——形成と展開』法政大学出版会, 1991年。

朴聖相『開発経済学のフロンティア——後進国経済開発のための供給経済論』有斐閣, 1991年。

浅沼信爾「日本の開発援助政策と国際協調」日米関係研究所編『Outlook』14, Fall, 1991年。

柳原透「政策支援借款と日本の政策」山澤逸平・平田章(編)『日本・アメリカ・ヨーロ

- ツバの開発協力政策』アジア経済研究所、1992年。
- 原洋之介『アジア経済論の構図——新古典派開発経済学をこえて』リプロポート、1992年。
- 高木保興『開発経済学』有斐閣、1992年。
- 村上泰亮『反古典の政治経済学』（上・下）中央公論社、1992年。
- エドワード・ジェイコックス「アフリカ援助は日本式で」〈経済教室〉『日本経済新聞』1992年1月10日。
- 「海外経済協力基金創立30周年記念シンポジウム『東アジアの経済発展の経験』について」OECF『基金調査季報』No.75、1992年2月。
- 海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」OECF『基金調査季報』No.73、1992年2月。
- ローレンス・サマーズ「政府の大幅介入を認める『開発国家型』見直す時」〈経済教室〉『日本経済新聞』1992年4月7日。
- 高地康郎「発展途上国開発論の変遷(上・下) 日本輸出入銀行『海外投資研究所報』第18巻第5号、1992年5月および第18巻第7号、1992年7月。
- 奥野正寛「経済学の可能性——『日本型』の解明手掛かりに」〈経済教室〉『日本経済新聞』1992年8月19日。
- 飯田経夫「世界銀行の構造調整アプローチをめぐって」国際協力事業団『国際協力研究』、1992年10月。
- 柳原透・須田美矢子「構造調整の経済学」（連載・第7回）日本評論社『経済ゼミナール』1992年10月。
- 大川一司・小浜裕久『経済発展論』東洋経済新報社、1993年。
- 香西泰、寺西重郎『戦後日本の経済改革——市場と政府』東京大学出版会、1993年。
- 佃近雄「開発経済学ルネッサンスへの期待」『海外投融資』1993年7月。
- 世界銀行著・白鳥正喜監訳/海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』東洋経済新報社、1994年。
- 絵所秀紀『開発と援助——南アジア・構造調整・貧困』同文館、1994年。
- 原洋之介『東南アジア諸国の経済発展——開発主義的政策体系と社会の反応』リプロポート、1994年。
- 石川滋(編)『開発援助政策の理論』アジア経済研究所所内資料、1994年。
- 小浜裕久「考察・体制移行」〈やさしい経済学〉『日本経済新聞』1994年5月12日～5月19日。
- 石川滋「構造調整——世銀方式の再検討」『アジア経済』1994年11月。
- 白鳥正喜『ODA フロンティア』大蔵省印刷局、1995年。
- 斎藤優『国際開発論』有斐閣、1995年。
- 長谷川啓之『アジアの経済発展と政府の役割』文真堂、1995年。
- 渡辺利夫『新世紀アジアの構想』（ちくま新書）筑摩書房、1995年。
- 速水佑次郎『開発経済学』創文社、1995年。

青木昌彦『経済システムの進化と多元性』東洋経済新報社, 1995年。

富永健一『行為と社会システムの理論』東京大学出版会, 1995年。

寺西重郎『経済開発と途上国債務』東京大学出版会, 1995年。

小浜裕久・柳原透(編)『東アジアの構造調整』日本貿易振興会, 1995年。

石川滋「開発経済学から開発協力政策へ」アジア経済研究所報告, 1995年。

経済企画庁委託調査『構造調整政策の比較分析に関する調査』日本総合研究所, 1995年。

絵所秀紀「開発(経済学)と援助(論)の関係」、『開発と援助』(ODA 評価研究会報告書), 世界経営協議会, 1995年3月。

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」OECD『開発援助研究』Vol.1, No.3, 1995年。

大野泉「市場導入戦略と移行パフォーマンス——『グラジュアリズム』の再評価」OECD『開発援助研究』Vol.2, No.1, 1995年。

小浜裕久「サブサハラアフリカの構造調整——アジアの構造調整との比較」『世界経済評論』1995年12月。

小宮隆太郎・山田豊(編)『東アジアの経済発展』東洋経済新報社, 1996年。

大野健一『市場移行戦略』有斐閣, 1996年。

青木昌彦・奥野正寛(編)『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会, 1996年。

石川滋(編)『開発協力政策の理論的研究』ア

ジア経済研究所, 1996年。

〈外国語文献〉(著者名順)

I. Adelman, "Growth, Income Distribution and Equity-oriented Development Strategies", *World Development*, Vol. 3, No. 1 & 2, 1975.

I. Adelman, "Comments on Structural Transformation: A program of research", in Ranis and Schultz (eds.), *The State of Development Economics*, Blackwell, Oxford, 1988.

A. Amsden (ed.), Special Section: The World Bank's The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, *World Development*, Vol. 22, No. 4, 1994.

M. Aoki, H. K. Kim and M. Okuno (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Economic Development Institute, The World Bank, Forthcoming.

P. Bardhan, "Alternative Approaches to Development Economics", in Chenery and Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, 1988.

R. Batley, "The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration", *Public Administration and Development*, Vol. 14, 1994.

D. Bromley, "Reconstituting Economic Systems: Institutions in National Economic Development", *Development Policy Review*,

- Vol. 11, 1993.
- F. Bourguignon and C. Morrison, *Adjustment and Equity in Developing Countries*, OECD Publications, Paris, 1992.
- H. J. Chang, "State, Institutions and Structural Change", *Structural Change and Economic Development*, Vol. 5, No.2, 1994.
- H. Chenery and T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vols. I, II and III, Elsevier Science Publisher, 1988 and 1995.
- C. Colclough and J. Manor (eds.), *States or Markets: Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press, 1993.
- D. Conyers, "Strategic Issues in Development Management: Learning from Successful Experience", *Public Administration and Development*, Vol. 10, 1990.
- T. Cook, J. Vansant, L. Stewart and J. Adrian, "Performance Measurement: Lessons Learned for Development Management", *World Development*, Vol. 23, No. 8, 1995.
- Country Economics Department, *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*, Policy and Research Series 18, The World Bank, 1991.
- F. Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithica NY, 1987.
- M. Esman, "The Maturing of Development Administration", *Public Administration and Development*, Vol. 8, 1988.
- A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik and R. Wade (eds.), *Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, 1994.
- A. Fishlow, "Economic Development in the 1990s", *World Development*, Vol. 22, No. 12, 1994.
- A. Goldsmith, "The State, the Market and Economic Development: A Second Look at Adam Smith in Theory and Practice", *Development and Change*, Vol. 26, No. 3, 1995.
- K. Griffin, *Alternative Strategies for Economic Development*, St Martins Press, New York, 1989.
- M. Grindle and M. Hilderbrand, "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", *Public Administration and Development*, Vol. 15, 1995.
- H. Hughes, "Comments on Development Economics: What Next?", in Ranis and Schultz (eds.), *The State of Development Economics*.
- N. Hicks, "Growth vs. Basic Needs: Is there a trade-off?", *World Development*, 1979.
- M. Hinds, *Outwards vs. Inwards Development Strategy*, EDI Working Papers, World Bank, 1990.
- A. Hirshman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

- H. Hyint, "The Neoclassical Resurgence of Development Economics: Its Strength and Limitations", in G. Meiyer (ed.), *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1987.
- T. Ito and A. Krueger (eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*, The University of Chicago Press, 1995.
- T. Killick, *A Reaction Too Far: Economic Theory and the role of the state in developing countries*, Overseas Development Institute, 1990.
- T. Killick (ed.), *The Flexible Economy*, Routledge, 1995.
- A. Krueger, "Policy Lessons from Development Experience Since the Second World War", *Paper for the First ADB Conference on Development Economics*, Manila, October 1992.
- P. Krugman, "Cycles of Conventional Wisdom on Economic Development", *International Affairs*, Vol. 72, No. 1, 1996.
- D. Lal, "The Poverty of Development Economics", *Hobart Paper*, Institute of Economic Affairs, London, 1983.
- D. Lal, *The Poverty of Development Economics*, Harvard University Press, 1985.
- S. Lall, "Structural Adjustment and African Industry", *World Development*, Vol. 23, No. 12, 1995.
- J. Lin and J. Nugent, "Institutions and Economic Development", *paper prepared for the First ADB Conference on Development Economics*, October 1992.
- P. Mosley, J. Harrigan and J. Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Vols. I and II, Routledge, 1991.
- P. Mosley (ed.), *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Macmillan, 1992.
- P. Mosley, T. Subasat and J. Weeks, "Assessing Adjustment in Africa", *World Development*, Vol. 23, No. 9, 1995.
- K. Odaka and J. Teranishi, "Market Failures and Government Failures", *Paper for International Conference on the World Economy in Transition*, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, February 1996.
- OECD Occasional Paper, "Issues Related To The World Bank's Approach To Structural Adjustment: Proposal From A Major Partner", *OECD Research Quarterly*, No. 73, 1992.
- OECD Discussion Paper, *The World Bank's East Asian Miracle Report: Its Strengths and Limitations*, Research Institute of Development Assistance (RIDA), The Overseas Economic Cooperation Fund (OECD) of Japan, August 1995.
- C. Oman and G. Wignaraja, *The Postwar Evolution of Development Thinking*, Macmillan, London, 1991.

- E. Ostrom, L. Schroeder and S. Wynne, *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder, 1993.
- J. Page, "The East Asian Miracle: Building a Basis for Growth", *Finance and Development*, Vol. 31, No. 1, 1994.
- S. Paul, *Institutional Reforms in Sector Adjustment Operations: The World Bank's Experience*, World Bank Discussion Papers 92, 1990.
- R. Pomfret, *Diverse Paths of Economic Development*, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- P. Rana, "Reform Strategies in Transitional Economies: Lessons from Asia", *World Development*, Vol. 23, No. 7, 1995.
- G. Ranis with J. Fei, "Development Economics: What Next ?" in G. Ranis and T. Shultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspective*, Blackwell, 1988.
- D. Seers, "The Birth, Life and Death of Development Economics", *Development and Change*, Vol. 10, 1979.
- M. Scott, *A New View of Economic Growth*, World Bank Discussion Paper 131, 1991.
- A. Seith, "Development and Distribution: A critique of the Cross-country U hypothesis", *Journal of Development Economics*, Vol. 13, 1983.
- A. Sen, "The Concept of Development", in Hollis and Chenery (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, North Holland, Amsterdam, 1991.
- A. Singh, "Openness and Market Friendly Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience", *World Development*, Vol. 22, No. 12, 1994.
- B. Smith (ed.), *Progress in Development Administration: Selected Papers from Public Administration and Development 1981-1991*, Wiley, Chichester, 1992.
- H. Stein, "Theories of Institutions and Economic Reform in Africa", *World Development*, Vol. 22, No. 12, 1994.
- N. Stern, "The Economics of Development: A Survey", *The Economic Journal*, September 1989.
- P. Streeten, "International Cooperation" in Chenery and Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*.
- L. Summers and V. Thomas, "Recent Lessons of Development", *mimeo*, World Bank, 1993.
- V. Swaroop, "The Public Finance of Infrastructure: Issues and Options", *World Development*, Vol. 22, No. 12, 1994.
- A. Thomas, "What Is Development Management?", *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 1, 1996.
- V. Thomas, et. al. (eds.), *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank*, Oxford University Press,

1991.

M. Todaro, *Economics for a Developing World*,

Longman, London, Third Edition, 1992.

J. Toye, "Dirigisme and Development Econo-

mics", *Cambridge Journal of Economics*,

Vol. 9, No. 1, 1985.

R. Wade, *Governing the Market: Economic*

Theory and the Role of Government in East

Asian Industrialisation, Princeton Uni-

versity Press, 1990.

Beyond "Structural Adjustment" and the "East Asian Miracle": A New Frontier for Development Management

Kazumi GOTO*

Abstract

This article attempts to present some policy implications for the new frontier of development management, by examining the main issues of "structural adjustment" and the "East Asian Miracle" that are contemporary themes in development studies (including development economics) and development aid practice.

1. To begin with, please let me quote a conversation between Alice and the White King in Lewis Carroll, *Through the Looking-glass and What Alice Found There*, in order to describe the current state of the discussions on the lessons from structural adjustment and the East Asian miracle.

"I see nobody on the road," said Alice.

"I only wish I had such eyes," the King remarked in a fretful tone.

"To be able to see Nobody! And at that distance too!

Why, it's as much as I can do to see real people, by this light".

2. East Asia, now regarded as the world's growth centre, has achieved rapid economic growth. This reality has sparked a new policy debate over whether development should be led by the government or the market, and specifically concerning the role of the "guiding hand" and the "invisible hand" in development management.

* Managing Director, Research Institute of Development Assistance (RIDA), The Overseas Economic Cooperation Fund (OECF); Visiting Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University; and Visiting Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Law, Keio University.

3. The neo-classical economic view of development management, which emphasises the market mechanism, has tended to prevail in this debate. Recently, however, there has been growing interest in the development mechanism (i.e., selective government intervention) that triggered the so-called "East Asian Miracle." East Asia's economic success stories show not only the importance of weighing the "three failures" of economic policy management (i.e., the governments, the market, and the coordination of the two) in light of conditions in each country, but also the need to build strategic management capacity (i.e., adaptability, flexibility, and pragmatism) into each country's socio-economic system, as well as the potential to apply the East Asian approaches in other regions.

4. This situation suggests that development economics may once again become an interesting facet of development studies. How can we go beyond structural adjustment and the East Asian miracle? What lessons can be drawn from structural adjustment and the East Asia miracle?

5. The praise and criticism of structural adjustment and the East Asian miracle by those in the fields of development studies and development economics, have allowed five lessons, learned from practical experience over the last 40 years, to be pointed out as necessary for successful development management.

〈LESSON 1〉 There is a need for an appropriate combination of stable macro-economic management, economic and industrial policies that utilise an adequate incentive system, and the development of infrastructure facilities and human resources for successful economic development.

〈LESSON 2〉 Development models must be appropriate for individual countries.

〈LESSON 3〉 There is a need to integrate structural adjustment programmes by stages into medium- and long-term development plans.

〈LESSON 4〉 Organic cooperation should be established between the market mechanism and the public sector's institutions.

「LESSON 5」 The formation of a socio-economic system that has a strategic management capability as a trinity of adaptability, flexibility, and pragmatism, is required.

6. Moving between an "incomplete government" and an "incomplete market," the developing countries are aiming for autonomous development to take on structural changes in their socio-economic systems. It is in the formation of a "strategic management capability" based on theory, methodology, and practice that we find the frontier at which further intellectual work is expected in development policy theories that manage the interaction between development and aid.

7. One of the most important lessons would be the need to form the "strategic management capability" to make choices from diverse and complex options concerning development policies in the course of seeking organic cooperation between the government and market in both areas of domestic and international systems.

8. The importance of this lesson is demonstrated by the experiences of countries that have developed successfully, including East Asian countries. The capability is twofold: the ability to learn from practice; and the ability to modify policies if necessary. Because of this capability, the system in question incorporates three elements: adaptability; flexibility; and pragmatism.

9. In the world of development, the employment of proper policies is less important than the construction of economic and social systems that enable one people to recognise and adopt such policies at their own discretion. Without such internal efforts, a country cannot be expected to achieve development, and assistance from the aid-providing side is unlikely to yield the desired effect.

10. Awareness from such a viewpoint leads to the realisation that it will be necessary to develop analytical models that can be used to explain how the development process can be controlled and managed. It also suggests the need to redefine "development" from this viewpoint in terms of whether development means "growth", "elimination of poverty", or "structural transformation". A commonly observed characteristic in the process of the

shift from a traditional exchange economy to a modern market economy is the "structural transformation" of nations. The problems related to "development" in this process should be viewed as problems of the creation of, or transformation into, flexible, useful and practically effective economic and social systems.

11. The problem of the "replicability" of the experiences evidenced in the East Asian miracle to other regions should be discussed not for the purpose of recommending the employment of similar policies, but for the purpose of learning practical methodologies for the development of the capabilities needed for dynamic economic and social systems that can adapt to a constantly changing world markets and seize opportunities.

12. The World Bank Report *The East Asian Miracle* after enthusiastic studies of the lessons offered by the East Asian experience of development fails to show a sufficient and deep understanding of wider institutional aspects. The major reason is the lack of distinction between "policies" and "economic and social systems", in addition to a bias toward free market principles. As advocated in my presentation, at the root of discussions about development management in the developing nations is the belief that development must be autonomous.

13. Lastly, I should like to emphasise that East Asian countries differ from other developing countries in that they have made effective and discretionary use of comprehensive economic cooperation (i.e., aid, investment and trade) from Japan and other countries out of their longing for growth and equity, and that they have established many institutions and fostered the above-mentioned management capabilities through their own sustainable development efforts. Without such self-help efforts, assistance from any foreign country or international organisation is unlikely to yield sufficient benefits. Without a firm will to develop itself, no country can be constructively helped in its efforts to develop the capabilities to realise its development.

14. The "formation of strategic development management capability", which consists of the theory and practice that enable developing countries to implement reforms of their economic and social systems in order to achieve autonomous development, is a frontier

that will require intellectual effort in terms of development management policies, and also in terms of new work in the fields of development studies, including development economics.

15. We are thus seeking a new frontier in development studies, one that will take us beyond traditional economics and enable us to conduct comparative studies of institutions for development management in relation to government and the markets in developing countries. We see the East Asian miracle as an "knowledge treasure-house of information" that will revitalise development economics.

16. Finally, please let me summarise the main messages of my article by quotation again from Lewis Carroll, *Alice's Adventures in Wonderland*, in order to search for a new frontier of development management in East Asian Miracleland.

"Consider your verdict", the King said to the jury.

"Not yet, not yet!" the Rabbit hastily interrupted.

"There's a great deal to come before that!"