

アフリカの開発戦略論

－ 近年における議論の変化 －

福西隆弘

はじめに

ミレニアム開発目標に代表されるように、1990年代後半から援助政策は貧困削減に重点が置かれるようになり、援助における経済成長の位置づけが下がっている。しかし、最近では世界銀行(以下、世銀)を中心に経済成長に関する言及が増えている。たとえば、2005年の『世界開発報告』のテーマは「投資環境」であったし、最近では貧困削減と経済成長を両立させるInclusive Growth(貧困層を包含した成長)という概念を提唱している。また、世銀副総裁のジャスティン・リンは、2008年の開発経済学年次総会において、世銀の最優先事項はインフラ整備であると発言している。

経済成長の位置づけが徐々に大きくなるなかで、より積極的な開発戦略を描く著作がいくつか出版されている。特にアフリカに関する言及があるものでは、ジェフリー・サックスの*The End of Poverty*(Sachs[2005])、『世界開発報告2005』(World Bank[2005])、世銀のベンノ・ンドゥルら

による*Challenges of African Growth*(Ndulu et al.[2007])、ポール・コリアによる*The Bottom Billion*(Collier[2007])、マイケル・スペンスを中心とした「成長と開発委員会」による*The Growth Report*(Commission on Growth and Development[2008])などが、経済成長の戦略を描いている。これらの文献の中には、従来の開発戦略論と異なる視点が盛り込まれているものもあり、経済成長の位置づけが増しただけでなく、その議論の内容が変化していることがうかがえる。この論考では、最近のアフリカ開発戦略論の理論的な背景を理解することを通じて、従来の議論との違いについて整理する。

1. 低成長の要因

開発戦略論の理論的な後ろ盾である経済成長論では、持続的な経済成長をもたらすのは資本蓄積と技術進歩とされている。したがって、アフリカにおける長期の停滞は、人的資本を含む資本蓄積



と技術進歩が進んでいないためだと考えられるが、市場メカニズムに任せただけの場合にこれらが円滑に進むかどうかについて考え方が分かれている。

市場メカニズムを重視したのが構造調整政策であり、市場を効率的に働かせるために政府の介入を減らし自由化が進められた。その成果が不十分であったため、単純な市場自由化だけでは不十分と認識されたが、市場メカニズムそのものに対する信頼には変化がなく、構造調整政策の失敗は、市場メカニズムが機能するために必要な制度や環境が発展途上国では備わっていなかったためだと考えられた。それらは特に投資環境と呼ばれ、所有権の確立、法に基づいた規制・徴税の執行、契約履行の強制といった制度の充実と、マクロ経済の安定、インフラストラクチャーの整備が含まれる (World Bank [2005])。世銀は2001年より Investment Climate Survey を実施して各国の投資環境を評価するとともに、投資環境の改善をコンディショナリティとして融資対象国に課すことが多くなっている。先に挙げた開発戦略論の著作の中では、World Bank [2005] や Ndulu et al. [2007] が、投資環境を成長のもっとも重要な要素として捉えている。

投資環境は政府によって操作できるため、極端に言えばどの途上国も経済成長を達成するのは可能ということが示唆される。それに対して、近年の開発戦略論では、低所得国ほど経済成長の達成が困難であるという、「貧困の罠 (Poverty Trap)」という概念が利用されることがある。貧困の罠は、現在貧困であることが将来の貧困を導くという自己強化性 (self-reinforcing) を意味しているが、その原因として以下の2点が考えられている。一つは投資環境の中核となる「制度」の変更には時間がかかることであり、もう一つは、「市場の失敗」のため資本蓄積や技術進歩の経路は国の初期条件

によって異なり (複数均衡)、特に低所得国ほど低い均衡点に向かう傾向があるということである (Azariadis and Stachurski [2005])。

制度の硬直性については、それが政治的なプロセスであることが理由として挙げられている。有力な政治アクターは現在の制度の恩恵を受けているので変更のインセンティブがないことや、社会が何らかの属性 (民族、言語、所得など) によってグループ化されている場合には、制度という公共財の形成が各グループの利益追求より後回しにされることなどが制度の変更を困難にしているとされる^{†1}。コリアは、アフリカ経済の天然資源依存が制度の変更を困難にしていると指摘する。政府の主な財源が天然資源収入である場合、市民 (税負担者) による財政規律のチェックが緩くなり、政治家は公共財としての制度の充実よりも有権者への利益供与を集票の道具として利用する傾向にあると主張する。また、新しい視点として、紛争の発生が低所得国や資源依存国ほど多いことも示している。こうした国々では、所得の向上が期待できない貧困層が一攫千金を狙って紛争を起こしているというのがコリアの仮説であるが、その妥当性はともかく、治安の安定という投資環境のもっとも基本的なことも、低所得国には達成が容易でないという見方が示されている。

これに対してサックスは、貧困国では所得のほとんどが消費に回されてしまい貯蓄が不足することや、マラリアやエイズが蔓延していることを貧困の罠の理由として挙げている。この理論的背景は、生産活動が収穫逓増であるため複数均衡が生

†1 そうした状態は「社会の分断 (social polarization)」と呼ばれている。また、他にも制度は慣習や文化の影響を受けることもしばしば指摘される。

じていることにある^{†2}。収穫逡増とは、生産要素(資本・労働)の投入を増やしたときに、投入量の増加率以上に生産量が増える技術のことであり、大きな初期投資を行うとより効率的に生産できる場合がそれにあたる。大きな初期投資を行える企業や産業は、効率性が高まる結果、低価格・高品質の製品やサービスの生産が可能になり市場シェアを高め、資本蓄積や技術進歩がすすむ。他方、小規模な企業や産業は収穫逡増を達成できないため、成長が緩慢となる。サックスの説明は、貧困国では初期投資に回す貯蓄がないために産業は小規模な生産にとどまり、国際市場に参入できる競争力が持てない^{†3}。その結果、所得の上昇が始まらず貧困にとどまってしまうということである。初期投資にはインフラストラクチャーも含まれるが、それらが不足していることは、ンドゥルや「成長と開発委員会」をはじめ広く指摘されている。さらに、マラリアやエイズの蔓延は、貧困の罨に拍車をかけている。人的資本は重要な生産要素であるが、これらの疾病は教育やトレーニングに悪影響を及ぼす。物的資本とともに人的資本の蓄積も停滞すれば、収穫逡増の実現は困難である。

コリアによる企業集積の議論は、こうした初期投資を私企業によって行うのが困難なことを含意

している。彼は、各企業が規模を拡大するのではなく、多くの企業が発生して集積することにより収穫逡増が働くと想定している。つまり、複数企業が協調して投資を行い企業集積が形成された時に初めて収穫逡増が達成されるので、協調を促す制度がない限り、個別企業には投資を行うインセンティブがない。したがって、市場に任せるだけでは収穫逡増が実現されないことを意味する^{†4}。さらに、サックスとコリアは内陸国であることも貧困の罨を作り出しているとしているが、これも収穫逡増と関係している。内陸国では輸送コストが高くなるため、大量に供給できる国際市場にアクセスが困難になる結果、収穫逡増を活かすことができない。

複数均衡と投資環境のどちらが成長を妨げているかについては、広く合意を得られている結論はない^{†5}。投資環境が経済成長率に相関しているという実証研究もあるが(Acemogulu et al[2005]), バングラデシュやベトナムなどの投資環境が良好でない国で成長が生じている事実や、東アジアでも成長が生じた時期には決して投資環境が良好でなかったという主張もある(Rodrik[2005])。他方で、貧困の罨の存在についても広く共有されている実証結果はない。開発戦略論の多くは両者を取り上げるが、サックス、コリア、「成長と開発委員会」は、投資環境の問題もあるが複数均衡の問題も大きいという立場をとり、『世界開発報告

†2 収穫逡増による複数均衡の議論は、ローゼンシュタイン=ロダンによるビッグ・プッシュ工業化論にはじまるが、これをMurphy et al.[1989]が理論モデルとして構築したことにより、再び注目されるようになった。

†3 一般的な経済原則では、貯蓄不足は海外資本の移動によって補われるので、何らかの理由で資本移動が十分に行われないうちにサックスの議論は成立しうる。実際に、アフリカからは資本流出が生じている。この原因としては、投資環境の不備や不完全情報などが挙げられている。

†4 コリアは、アフリカと対照的に集積が形成された例としてアジアを取り上げている。アジア諸国で集積が形成できたのは協調があったためではなく、これらの国では賃金が低く収穫逡増を利用しなくても輸出市場で競争力を持ったからだと説明している。

†5 また、インフラストラクチャーはどちらの議論にも含まれており、重なっている部分もある。



2005』やンドゥルは投資環境がもっとも重要だと論じている。

2. 開発戦略

投資環境が問題とすれば、その改善が開発戦略となる。ただし、世銀の薦める普遍的でスタンダードな投資環境の有効性については異論がある。たとえば、Rodrik[2005]や「成長と開発委員会」は、投資環境の中核となる制度が慣習や社会規範の影響を受けることを考えると、途上国でスタンダードな投資環境を導入するのは非常に困難だと主張し、試行錯誤を通じて各国の実情にあった制度を構築することが有効だとしている。また、貧困国に投資環境の改善を促す方法についても、援助のコンディショナリティとして義務づける従来の方法に加えて、望ましい制度を示した国際憲章を制定し、加盟国間や市民社会の圧力によって貧困国の政府に遵守させる方法が提案されている(World Bank[2005] Collier[2007])。また、コリアは平和の維持にも踏み込んで、紛争終結国における平和構築のための積極的な軍事介入を提唱している。

複数均衡の問題に対して有効なのは、大規模な投資を行うビッグ・プッシュ政策である。理論的には物的・人的資本の量を収穫逓増が生じるレベルまで増加させれば、貧困の罠から脱出できる。サックスの開発戦略の基本はビッグ・プッシュであり、大規模な援助を投入して、物的資本の蓄積と健康状態の向上による人的資本の充実を目指している。ンドゥルや「成長と開発委員会」も大規模なインフラ整備や教育サービスの充実を戦略として掲げている。

他方で、大規模な援助に対する批判も大きく、市場メカニズムが働かない援助プロジェクトは非

効率になりがちなこと、援助側の論理が優先され援助国側からのフィードバックがプロジェクトに反映されにくいといった「政府の失敗」が問題として指摘される(Easterly[2006])。これに対してコリアは、貧困国の企業に対して、援助ではなく、先進国市場への輸出に対する関税免除を与えて、収穫逓増が働く規模にまで成長する機会を与えることを提案している^{†6}。また「成長と開発委員会」も、段階的で後戻りのきく政策(step-by-step gradualism)によって政府の失敗を最小化することを強調している。

開発戦略を具体的に考えると、どの産業部門を重点的に育成するかということも重要になる。構造調整政策の考え方は、市場に任せれば比較優位産業が自然と育成されるので、政策によって誘導する必要はないということであった。アフリカにおける比較優位産業は何かということは活発には論じられなかったが、アジアと比較して人口密度が低いことから、土地集約的な産業である農業や鉱業が想定されることが多かった。他方で、どの産業部門が発達するかによって経済成長のスピードが異なるということも考えられている。技術や知識が経験によって蓄積される(leaning-by-doing)とすると、最初に特化した産業で技術進歩が進むことになり、それによって比較優位が強化される。もし、産業によって技術進歩のスピードが異なるとすれば、最初に特化した産業によって経済成長のスピードが決まることとなる(Krugman[1987])。また、ある産業での技術進歩

†6 この提案の背景には、アフリカ諸国にアメリカ市場への優遇アクセスを与えている「アフリカ成長機会法(Africa Growth and Opportunity Act: AGOA)」の成功がある。なお、サックスはAGOAのアイデアをアメリカ政府に提供したと述べている(Sachs[2005])。

はその産業だけでなく他の産業の技術進歩に影響する(知識のスピルオーバー)と考えると、スピルオーバーが大きい産業に特化した国の方が高い経済成長をもたらす(Lucas[1993])。日本を含む東アジア諸国は、政府が戦略的に鉄鋼、化学、自動車産業など他産業への波及が大きい産業を育成して経済成長した例だと考えられている。しかし、現実には適切な産業を見極め育成することは困難であり、企業によるレント追求を誘発するとして反論も多い(World Bank[2005])。

こうした議論とは対照的に、アフリカの開発戦略論では産業部門に言及される例も多い。コリアや「成長と開発委員会」は、アフリカにおける持続的な経済成長には、製造業、特に労働集約的な製造業の発展が必要だと明確に述べている。さらに「成長と開発委員会」は、政府が適切なセクターの育成を誘導する産業政策が必要だと認識を示している。また、産業の多様化を戦略としてあげるものもある。『世界開発報告2008』は農業の成長が農業依存国(多くのアフリカ諸国が含まれる)の経済成長に必要なとしているが、長期的には農業だけでなく多様な産業の成長が求められると述べている。『アフリカ開発報告2007』も同様に、天然資源セクターの拡大を経済成長に結びつけるためには、産業の多様化が必要であると記述している(African Development Bank[2007])。これらの議論は明確に育成すべき産業を示していないが、農業や鉱業に依存するだけでは持続的な経済成長が期待できないことを述べている。

ただし、製造業の発展が経済成長を促すという考えは、発展途上国の成長経験によっているところが大きく、頑健な実証結果が示されているわけではない。実証が難しいことが、産業セクターを意識した開発戦略論の展開を妨げているところがあるが、セクター中立の開発戦略は具体性に欠け

るのも事実である。近年の議論は、十分な根拠がないものの途上国およびアフリカでの経験的事実から、農業や鉱業からの脱却や製造業へのシフトを唱えているとみることができる。

まとめ

構造調整政策以降、貧困国における経済の停滞の原因は市場がうまく働かないためだという考えが優勢であった。1990年代後半から盛んになった投資環境に関する議論は、政府の役割の重要性を再認識させるものであったが、それは市場を効率的に働かせるという役割に限定されていた。また、投資環境の議論は、貧困国はガバナンス改善の取り組みが不十分なために貧困から抜け出せないという認識を一部に生じさせた。近年の開発戦略論では、こうした議論とは異なる「貧困の罨」という考え方が提示されている。つまり、市場メカニズムが働いても国際的な所得格差の収斂が生じない可能性があること、そして、投資環境の改善は特に貧困国では困難なことが主張されている。したがって、開発戦略も市場を信頼するものから、「市場の失敗」を矯正する考えへと変化が見られ、そこでは、ドナーも含めた政府の役割が重要視される傾向にある。

議論の変化の背景に学術的に広く認められる実証結果があったわけではない。おそらく、アフリカや発展途上国における経験的事実が開発戦略の変化を生じさせているのではないと思われる。つまり、アフリカでは投資環境を改善した国でも持続的な経済成長が始まる気配が見られず、構造調整政策から続く「政府の失敗」アプローチが一向に実を結ぶ様子がない。その一方で、AGOAという政策介入が一定の成功を収めている。また、成長著しい中国では数多くの政策介入があり、成



長するアジアの貧困国では投資環境が必ずしも良好ではなかった。特にサックスやコリアはアフリカでの経験が豊富であり、こうしたアフリカの動向に基づいて積極的な政策を主張しているように思われる。新しい戦略論の有効性は未知であるが、理論的帰結に経験に基づく柔軟性を取り込んでいる点で、これまでの戦略よりも現実的であるといえよう。

【参考文献】

Acemogulu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson [2005] "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth," in Aghion and Durlauf eds. [2005]
 African Development Bank [2007] *African Development Report 2007*, New York: Oxford University Press.
 Aghion, Philippe and Steven N. Durlauf eds. [2005] *Handbook of Economic Growth*, Vol.1A, Handbook of Economics 22, Amsterdam: Elsevier.
 Azariadis, Costas and John Stachurski [2005] "Poverty Traps," in Aghion and Durlauf eds. [2005]
 Collier, Paul [2007] *Bottom Billion: Why the Poorest Are Falling Down and What Can Be Done about It*, New York: Oxford University Press.
 Commission on Growth and Development [2008] *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D.C.: World Bank.
 Easterly, William [2006] *The White Man's Burden: Why*

the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good, New York: The Penguin Press, 2006.

Krugman, Paul [1987] "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Comparative Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies," *Journal of Development Economics*, Vol. 27, No.1.
 Lucas, Robert E., Jr [1993] "Making Miracle," *Econometrica*, Vol. 61, No.2.
 Murphy Kevin M., Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny [1989] "Industrialization and the Big Push," *Journal of Political Economy*, Vol.97, No.5.
 Ndulu, Benno with Lopamudra Chakraborti, Lebohng Lijane, Vijaya Ramachandran and Jerome Wolgin [2007] *Challenges of African Growth: Opportunities, Constrains and Strategic Directions*, Washington, D.C.: World Bank.
 Rodrik, Dani [2005] "Growth Strategies," in Aghion and Durlauf eds. [2005]
 Sachs, Jeffrey [2005] *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York: The Penguin Press.
 World Bank [2005] *World Development Report 2005*, Washington, D.C.: World Bank.
 [2008] *World Development Report 2008*, Washington, D.C.: World Bank.

(ふくにし・たかひろ / 地域研究センター)