

開発援助政策における普遍的アプローチと地域性

Universal Approaches vs. Individual Approaches in Development Assistance

大芝 亮*

OSHIBA Ryo

キーワード：政治的コンディショナリティー，東アジアの奇跡，開発モデル，
エイジアン・ウェイ，グッド・ガバナンス

KEY WORDS: political conditionality, East Asian Miracle, development model, Asian way, good governance

Whether or not there exists an economic assistance approach applicable to all developing countries around the world has been discussed for decades. Generally speaking, students of development studies assume a global model of economic assistance while area studies scholars emphasize factors specific to individual countries.

Universality vs. individuality has become a major issue in the 1990s again. First, democracy and human rights were seen as universal goals/values when the Cold War ended. Then, many developed countries have adopted the political conditionality policy which linked economic assistance and democratization/human rights protection. Asian countries criticized the political conditionality policy and insisted the Asian way of democratization and human rights protection.

Second, the World Bank published a report entitled *East Asian Miracle* in 1993. It emphasized the role of government in supporting market in the case of Asian countries. The Bank's report stimulated a debate over Anglo-Saxon Development Model vs. East Asian Development Model.

Third, the World Bank proposed the concept of good governance which was directly related to economic development. Asian countries insisted that good governance rather than democracy was important for economic development, assuming that the Asian countries had good governance. The globalization of economy challenged Asian countries' assumption, however. When Asian financial crisis began in 1997, western government as well as business communities criticized that Asian countries for lacking transparency or accountability.

A global governance system which balances universal approaches and individual approaches in development assistance is required to cope with these problems.

*一橋大学大学院法学研究科教授 Professor, Hitotsubashi University

はじめに

開発戦略の普遍性と個別性はこれまでも繰り返し議論されてきた。単純化していえば、国際開発援助の視点からは、個々の被援助国の特殊性は考慮しつつも、概して普遍的な開発戦略を適用することを追求しがちであるのに対して、地域研究者は個々の国・地域の個別性を軽視した戦略を批判するという傾向がみられる。この開発戦略における普遍性と個別性の問題は、冷戦後の1990年代に、従来以上に重要な国際関係上の争点となった。それは、まず、先進諸国が人権コンディショナリティー、民主化コンディショナリティーを掲げるようになったからである。すなわち、1989年から1991年にかけて冷戦が終結するに伴い、先進諸国の開発援助機関は次々と開発援助の目的は民主化支援であり、人権保障体制の確立を支援することであり、また、民主主義や人権が開発援助をうけるための資格要件でもあると主張し始めた。これをうけて、アジア的人権や、民主化プロセスのエイジアン・ウェイが議論されるようになったのである。

また、1993年に出版された世界銀行の『東アジアの奇跡』[World Bank 1993]は、従来、世界銀行が主張してきた新古典派的な開発戦略とは違い、アジア型開発モデルを提示するものであった。英米型資本主義に対する、日本型あるいはアジア型資本主義の異議申し立てといってもよい。もとより、このようなアジア型開発モデルを、新古典派の牙城とみなされてきた世界銀行が出版した背景には、第2位の出資国となった日本の理事による圧力があつたといわれる。それゆえに、決して世界銀行の主要スタッフの多くが『東アジアの奇跡』の内容を歓迎したわけでもなく、この報告書の出版直後から、世界銀行スタッフによる同報告書への批判も相次いだ。

さらに、アジア的人権やアジア型開発モデルをめぐる、論争が展開しているときに、実は制度のグローバル化、あるいはアメリカ化を意味するグローバリゼーションが進展し、金融のグローバリゼーションのなかで、アジア金融危機が生じ、経済危機へと発展していった。

本論は、開発戦略をめぐる普遍性と個別性の問題を念頭に置き、政治的コンディショナリティーとエイジアン・ウェイおよびアジア型開発モデルをめぐる論争の論点を整理したうえで、グローバリゼーションとよばれる現象が、この論争にいかなる影響を及ぼしているのかについて検討することを目的とする。

I. 政治的コンディショナリティーとエイジアン・ウェイ

1. 民主主義・資本主義の制度化をめざす政治的コンディショナリティー

1989年から1991年にかけて冷戦が終結すると、今後は地球環境や人権などの人類共通の問題や、多様な資本主義相互の競争が国際関係の争点となろうといわれた。確かに「多様な資本主義」は、すでに1980年代には先進国間の経済摩擦において重要な論点となっていたが、冷戦終結直後においては、西側先進諸国では、冷戦の勝利者の立場から、いかに旧

ソ連圏諸国における民主化・市場経済化を導入・定着させるかということが、最大の関心事となり、資本主義の多様性よりも、社会主義対資本主義という視点が軸であった。

このような国際政治状況のなかで、経済援助と人権保障・民主化努力をリンクさせる政治的コンディショナリティーという政策が展開される。政治的コンディショナリティーとは、経済援助の目的の一つは、単に開発途上国の経済成長を支援するだけでなく、開発途上国における人権保障状況を改善し、また民主化を促進することであると考え、被援助国が人権保障や民主的政治制度の確立に努力することを経済援助を受けるための条件とする政策のことである。1990年5月に調印された欧州復興開発銀行は、多国間開発銀行として初めて、政治的コンディショナリティーの考え方を採用した [大芝 1994: 144-147; 山根 1996]。また、先進諸国の政府援助機関も1991年から92年にかけて、政治的コンディショナリティーを公式の政策として掲げた。

各国の政府援助機関が次々に政治的コンディショナリティーの政策を公式に打ち出していった理由は次のとおりである [大芝 1995: 20-21]。第一は、理念的理由である。市場経済の導入・確立とともに、民主主義の確立が、東西双方の共通目標になったと認識され、たとえある国の経済が発展しようとも、政治的民主化を伴わないのであれば、そのような経済政策は正統性をもたないとする見方が広まったことである。

第二に各国の政治体制の民主化を支援することは、国家間の紛争勃発を防止し、国際社会の安全保障にも貢献するという考え方である。旧社会主義国に対する体制移行支援の目的の一つは、これらの国での共産党政権が復活する可能性を根底から取り去ることであると考えられる。民主主義国家同士の間では戦争が相対的に起こりにくいという「デモクラティック・ピース」の考えと相通じる考え方である [Russett 1993]。

第三の理由は、開発戦略そのものに関するものである。すなわち、援助関係者の間で、そもそも開発プロジェクトや構造調整プログラムがその目標を達成するためには、援助対象国の政治改革が不可欠であるとの認識が広まっていたことである。もとより、開発を進めるために必要な政治改革とは、必ずしも民主化を意味するものではないが、しかし、西欧や米国では、元来、市場経済の導入は民主主義的政治制度に基づいて初めて可能であるとの政治経済観が根強い。

第四は、人権・民主化そして非軍事化などの人類共通の目標のためであれば、外部からの介入も正統であるとの認識が広まったことである。もとより、開発途上国政府は冷戦後も政治的コンディショナリティー政策には批判的である。しかし、先進諸国の NGO や市民の間では、非民主国政府に経済援助を供与することは、結果的に政治腐敗や人権抑圧に荷担することになるという指摘がなされ、また、被援助国の民主運動家自身が、先進諸国が経済援助をてこに民主化運動を支援することを期待する場合も出てきたのである。

第五は、フィージビリティの問題である。冷戦後は南北間のパワーバランスが北側に極めて有利に傾き、この点で、先進諸国にとり、従来よりも政治的コンディショナリティーを適用しやすくなったことである。とはいえ、小国相手の場合はともかく、中国のような

大国に対しても効果的かどうか、はなはだ疑わしい。また、政治的コンディショナリティーが、実際に被援助国の民主化を促進するうえで効果があるかどうかは、また別の問題である。

1993年に世界銀行が『東アジアの奇跡』を出版し、経済発展をすすめるうえでのアジア型開発モデルの有効性を論じることになったものの、政治的コンディショナリティーの考え方は、たとえ東アジア諸国や東南アジア諸国が経済発展を達成しようとも、人権保障体制や民主主義体制の確立への努力を怠るならば、そのような経済成長は正統なものとはみなさないというものである。言い換えると、たとえ、経済的な意味では『東アジアの奇跡』は開発モデルたりえても、政治的な意味では開発モデルとはみなされないという見方である。

2. 日本政府の政治的コンディショナリティー政策

日本政府は、1989年6月に生じた中国・天安門事件において、人権・民主化問題と経済援助のリンケージの問題に遭遇した。事件直後、日本政府は静観する態度を示したが、欧米からの圧力をうけ、最終的には、不承不承ながらも、「新規案件については援助を停止し、継続案件についても実施困難である」として、欧米と共同歩調をとった [稲田 1994: 70]。このような経緯であったために、1990年7月のヒューストン・サミットにおいて、日本は早くも中国への援助再開を他の6ヵ国に打診し、これを承認させた [稲田 1994: 71]。

天安門事件では、東アジア地域の安定の必要性を理由に、他の先進諸国に先駆けて対中援助再開に踏み切ったが、人権・民主化と経済発展のリンケージを求める政治的コンディショナリティーを、原則として拒否することはできなかった。その結果、日本は1991年4月に対外援助四指針を採択し、翌年6月にはODA大綱を採択した。ODA大綱は、経済援助を供与する際に考慮する要因として、市場経済の導入努力、環境との両立などに加え、「軍事的用途および国際紛争の助長への使用回避、軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向」(以上、民生化コンディショナリティー)、「民主化の促進」(民主化コンディショナリティー)、「基本的人権及び自由の保障状況」(人権コンディショナリティー)を挙げた [外務省 1997: 72(上)]*1。

民生化、民主化、そして人権に関するコンディショナリティーはひとまとめに政治的コンディショナリティーといわれるが、日本のODAに関しては、三つのサブ・カテゴリーに分類することは重要である。なぜならば、それまで、経済援助に関して政経分離主義で臨んできた日本が、はたして人権コンディショナリティーや民主化コンディショナリティーに取り組むべきかとの疑問は強かった。確かに日本が人権コンディショナリティーを掲

* 1 国連に関する研究会での筆者の報告(1994年)に対するコメントの中で大沼保昭氏が政治的コンディショナリティーを人権コンディショナリティーと民主化コンディショナリティーと細分化していたことに倣い、それに民生化コンディショナリティーという第三のサブ・カテゴリーを加えた。

げるならば、即座に第2次世界大戦前および大戦中の日本の侵略行為を取り上げて反論されることが予想され、人権コンディショナリティーや民主化コンディショナリティーについては、欧米諸国と比べ、日本政府が消極的になることは容易に推測されるからである。これに対して、大量破壊兵器の拡散防止や軍事費の削減というような民生化コンディショナリティーについては、日本は「堂々と」適用できると考える日本人は多かった。というのも、日本は被爆国であり、また戦後の平和主義の伝統もあるゆえ、人権や民主化の場合と比べ、相対的に反発は少ないと考えるからである。

さて、外務省は、1997年版『我が国の政府開発援助（ODA 白書）』において、「ODA 大綱」のポジティブ・リンケージの適用例として、ベトナム、カンボジア、モンゴル、中央アジアをあげるとともに、ネガティブ・リンケージの例として、著しい人権侵害を理由に、緊急・人道的性格のものを除いて援助を停止したスーダン（1992年）、軍事政権が成立し、国民議会の解散、政治集会禁止に向かったナイジェリアに対する新規援助停止（1993年）などをあげている。ここで注意しておきたいことは、外務省がリスト・アップしているのは、「ODA 大綱」の適用例であって、決してすべてが人権・民主化などを理由とする政治的コンディショナリティーの適用例ではないことである。実際に、ベトナムは市場経済努力への報償的な援助配分の例としてあげている。

ネガティブ・リンケージの例としてあげられている対ミャンマー援助では欧米と日本の対応の違いが目立った。そもそも問題は、1988年3月、ラングーンで学生を中心とする暴動が起り、8月から9月にかけて、反政府暴動が高まったことから始まる。9月、国軍がクーデタを執行し、ソー・マウン（Saw Maung）軍事政権が樹立される。これに対して、米国政府は直ちに緊急的人道援助を除くすべての経済援助を停止することを決定し、日本政府もまた、8月実施予定の無償資金協力の延期を決定し、経済援助を当面は見合わせる方針を打ち出した。しかし、1989年2月に、日本政府はソー・マウン政権を承認する方針を閣議決定し、新規援助は凍結しながらも、継続案件や緊急・人道的性格のものについては、ケース・バイ・ケースとして、援助再開の方針を打ち出した〔外務省 1997: 141(下)〕。

このような状況のなかで、1990年5月、総選挙が実施された。選挙の結果、軍事政権は敗北したにもかかわらず、勝利をおさめた国民民主連盟（NLD）のアウン・サン・スーチーへの政権移譲を拒否した。これに対して、欧米諸国は軍事政権をいっせいに強く批判し、米国は同年12月、ミャンマーに対する制裁に踏み切った。1995年7月、軍事政権がスーチーの自宅軟禁解放などの措置をとると、日本政府は、ミャンマーにおける非民主的な状況は改善されつつあると判断し、原則として経済援助を停止するとの従来の方針を一部見直しすることを決定した。しかし、この日本政府の決定に対して、当事者であるスーチーをはじめ、欧米諸国からも批判がなされた。

さて外務省が「当初好ましくない動きがみられたが、その後好ましい動きがみられた場合」として挙げているのは、ハイチと中国である〔外務省 1997: 80(上)〕。ハイチに関し

ては、日本に限らず、他の援助供与国においても、紆余曲折した対応を余儀なくされた。すなわち、1990年12月、国連の選挙支援活動のもとに大統領選挙・議会選挙が行われ、「解放の神学」の神父であったアリスティド (J. B. Aristide) が大統領に当選した。選挙期間中、世界銀行をはじめ、国際援助機関は、民主的な選挙が無事に実施された暁にはハイチに対する経済援助を供与することを約束していた。しかし、1991年9月、軍によるクーデタが成功すると、日本政府は、対外援助四指針に基づき、ハイチに対する経済援助を凍結した。米国や国連はアリスティド大統領の復帰を支援し、1994年10月、ようやくハイチの軍事政権は退陣し、アリスティド大統領が帰国、民政の回復が実現した。こうした事態を受けて、日本政府はハイチに対する経済援助凍結の決定を解除した。

日本人および日本政府がある意味で適用する資格を有すると認識した民生化コンディショナリティーの提供例は、1995年8月の中国による核実験実施に対してであった。すなわち、同年の無償資金協力を一部を除き停止することを決定し、核実験停止の方針が明らかにならない限り、1996年以降も緊急・人道・草の根援助をのぞき、無償資金協力は停止するとの方針を掲げた。民生化コンディショナリティー適用の決定を導いた要因は、第一に国内世論からの圧力であり、第二に自民・社会・さきがけの連立内閣からの対中批判であった。米国やベルギーもまた、中国に対して輸出信用の停止などの措置にはでたが、天安門事件の際とは異なり、日本政府は外圧にあわせて決定を下したのではなかった [Katada 1998: 21-22]。

しかし、中国はいわゆる「核の傘」批判論で、日本の民生化コンディショナリティー政策を批判した。すなわち、日本は非核兵器国とはいうものの、日米安保条約により米国の核の傘のもとにある以上、中国の核実験に対してとやかくいえる資格はないというものである。日本は被爆国として非軍事化を求める政策を自信をもって推進できると認識していた多くの日本人にとっては、中国の主張はショックとして受けとめられた。「核の傘」については、実際には信憑性のない「破れ傘」であるとか、あるいは非核三原則を徹底すれば、日米安保条約を締結していても、核の傘にはいることはないという主張がなされている。もとより、中国が「核の傘」にあるのは実質的に核兵器国と同じというような主張を展開していると、それならば日本も核武装してよいのか、という極端な反発もでてくるだけだろう。

いずれにせよ、1996年7月の核実験を最後に、中国が核実験のモラトリアム実施を明らかにすると、これに応じて、1997年3月より、日本は無償資金協力を再開した。

1990年代に、日本をはじめ、米国や西欧諸国も政治的コンディショナリティーを適用していったが、船橋洋一は、結論として、政治的コンディショナリティーは非民主国において民主化を促進する政策としては有効ではなかったとしている [Funabashi 1998: 30]。

3. エイジアン・ウェイの主張

果たして人権保障体制や民主化努力を判断する共通の基準が存在するのか。それとも、

アジアにはアジアの特徴を考慮した「アジア的人権」が存在するのか。民主主義についても、かりに民主主義自体は広く受け入れられるとしても、民主主義の内容は普遍的なのだろうか。西欧的な議会制民主主義を普遍的とみるのだろうか。こうした問題が提起されることになった折しも、1994年の世界人権会議のバンコクでの準備会議では、アジア的人権概念がキーワードとなった。日本での議論でも、概して地域研究者は人権概念の個別性を主張し、これに対して国際法学者は人権の普遍性を唱えた。そもそも、国際法では、普遍性を前提として、国際人権レジームが形成されたと考えるからである。

民主化については、1990年代前半にラテンアメリカ諸国やアフリカ諸国で、経済援助のコンディショナリティーとして自由で公正な選挙の実施が援助供与国から求められ、国連などの機関の支援を受けながら、「民主的」な選挙が実施されていった。もとより、選挙を実施すれば民主主義になるわけではなく、民主化が始まることと、民主主義が確立されることは意味が異なることはいうまでもない。こうした選挙実施のなかで、開発途上国にどこまで求めるべきかが争点となり、アフリカ研究者の間では、選挙の実施は必要としても、それは必ずしも西欧的な議会制民主主義でなくてもよいのではないか、政治的な責任性の確立をもって良しとしていいのではないかという議論がなされた。

1990年代前半において、開発における特殊性を主張したチャンピオンはアジアであった。なによりも、経済成長が著しく、経済的繁栄の追求という人間の目標のひとつにおいて卓越した実績を有していたからである。さらに、韓国や台湾の民主化を見て、アジア型の開発モデルによりながらも、時間的ラグを伴っていずれは民主化に向かうとの楽観論も見られた。

II. アジア型資本主義とグッド・ガバナンス

さて、1993年に世界銀行が『東アジアの奇跡』という報告書を出版すると、東アジア型資本主義対英米型資本主義という図式が注目をあつめるようになった [World Bank 1993]。英米型資本主義は資本主義の唯一、普遍的なモデルなのか。それとも、アジアには日本型、アジア型資本主義があり、さらにイスラム、南米、アフリカなどにも、それぞれの地域あるいは文明圏ごとの特徴を考慮した資本主義モデルがありうるのだろうか。

世界銀行は、この報告書において、東アジア諸国では効率的で競争的な公務員制度が経済発展のために重要な役割を果たしたことや、初等・中等教育を重視した教育政策が経済成長に影響を与えたことなどを高く評価し、これらの国では政府が経済発展のために重要な役割を果たしてきたと述べた。

しかし、この報告書の評価をめぐる、論争が展開された。まず、開発経済学においては、政府の関与が仮に必要であるとしても、一体いつまで、またどの程度まで、政府は市場に介入することが望ましいのかが論点となり、また国の発展段階により、政府の役割はどのように違っているのか、さらに、いかなる時点で、政府は規制緩和をはかっていくべきか、などをめぐり、議論が展開された [辻ほか 1994: 7]。

またアジアでは経済発展のために政府が積極的な役割を果たしたとしても、このアジアの経験がモデルとして一般化できるかどうかについても争われた。確かに、かつて冷戦期に韓国や台湾などが享受した国際環境が今日も持続しているわけではない。また、東アジア諸国が経済成長を達成してきた時代と比べ、現在では、各国経済の世界経済への一体化がますます進み、一国の政府が自国経済に対して及ぼすことのできるコントロールや指導の範囲も狭まっており、東アジアの経験の一般化については消極的な見解も述べられた。これに対して、経済開発の問題とは、いかにして市場を形成するかという問題でもあり、市場を創出する段階で政府が重要な役割を果たすということは、アジアでの歴史的現象に留まらず、開発途上国や体制移行国についてもいえるのではないかとの主張もなされた。

次に、官僚制を中心とする行政制度の視点からも議論が行われた。『東アジアの奇跡』は、東アジア諸国・地域の経済発展において、官僚制が効果的な役割を果たしたとして高く評価しているが、このダイナミックな官僚制もいずれは柔軟性を失い、政治的には腐敗を、そして経済的には保護主義を生むだけであろうとの疑問が提示された [村上 1992: 102]。

さらに、人権や民主主義といった政治の次元からも、アジア型資本主義への批判が行われた。すなわち、社会的コントロールの厳しいシンガポールなどを例にあげて、たとえ高度経済成長を達成しようとも、人権保障や民主主義の育成に消極的であるならば、アジアの経験は経済的には仮に有効であるとしても、政治的には受け入れられるものではなく、それゆえ、「モデル」足りえないというものである。

さて、アジア型資本主義をめぐる論争を考えるうえで重要な要因としてグッド・ガバナンスという概念がある。その理由を述べる前に、まずガバナンス概念の基盤を提供した世界銀行の定義と説明をみておこう。

世界銀行は、「ガバナンス」を開発のために国家が経済的・社会的資源を利用するときの権力の行使形態と一般定義し、「ガバナンス」について、①公共部門運営の効率性、②政府の責任性 (accountability)、③開発関連の法的枠組みの整備、④情報公開と透明性 (transparency) を四つの主要な軸としてあげる [World Bank 1992: 1]。

まず、公共部門の効率的運営に関しては、世界銀行は公務員制度の改革を通じて有能な官僚、特に経済官僚の育成を図り、また民営化なども含めた国営企業の改革などを支援している [World Bank 1994: 8]。地域別に見ると、アフリカでは、概して公共部門の能力向上自体に焦点が当てられ、また、体制移行国では、経済活動における国家の役割を再定義し、財産権を確立し、市場メカニズムに基づいた財政システムを構築するために、支援を提供している。中東地域での中心課題は国営企業の改革であり、世界銀行は民営化、規制緩和、国営企業の財政健全化などを応援している。

次に、汚職・腐敗を防ぐために強調されるのが、政府の責任性の改善である。責任性 (アカウンタビリティ) とはもともとは会計責任のことであり、アカウンティング (会計) とレスポンシビリティ (責任) の合成語である。企業の場合にそって説明するなら

ば、企業が株主から委託された資金を経営目的に合致した形で使用・保全し（財産保全責任）、いかにして使用・保全してきたかを株主に説明する責任（説明責任）を意味する。国家の場合に直すと、国家の資産はもともと国民から委託されたものであり、政府は、国民の資産を国民のために使用・保全するとともに、その経過・結果について説明しなければならないという意味になる。具体的には、ルールの単純化や行政府の業務の民営化により腐敗防止をめざすことであり、たとえば、貿易については税関管理の管轄領域の制約を、また税制については、料金の一律化やルールの単純化を、そして税行政の強化や記録保持体制の整備などを通して、政府の責任制の改善をめざす。公的部門の会計制度や内部監査制度の近代化などもこれに相当する [World Bank 1994: 12-22]。

さて、法手続きや司法制度の整備により、将来を予測した経済活動が初めて可能となるのであり、それゆえ、開発に直接的に関連する法的枠組みを整備することも経済発展に不可欠である。このような考えに基づいて、世界銀行は、民営化法、銀行法、破産法、会社法、契約法などの制定のために、さまざまな技術援助を提供している。

最後に、世界銀行は、政府の経済・財政についての情報を公開し、また、公共調達などの情報・機会を公開していくことにより、競争的市場経済は発展させられるとして、透明性の重要性を強調する。また、政府の政策決定過程や情報の透明性を高めるのは、腐敗防止にも貢献すると考える。

以上のようにガバナンス概念を説明したうえで、世界銀行は、民主主義と経済発展の関係は不明瞭ではあるが、「ガバナンス」と経済発展の間には相関関係があると主張する。そして、世界銀行の目的は開発途上国の経済発展を支援することであり、それゆえ、みずからの関与すべき課題は、借入国の民主化支援ではなくて、借入国の「ガバナンス」の改善であるという方針を確立していった。

そもそも世界銀行が、民主主義とグッド・ガバナンスの相違を強調する背景には、世界銀行は、先進国の政治的コンディショナリティー政策に追随することはできない事情があったからである。それは、世界銀行には、融資の際に借入国の政治的要因を考慮してはならないとする「非政治的考慮の規定」があることである。

さて、世界銀行が、民主主義のような政治体制とは区別されるグッド・ガバナンスという概念を打ち出したことは、アジア型資本主義をめぐる論争に新たな視点を提供することになった。第一に、開発途上国政府は、経済発展に影響を与えるのは民主化ではなく「ガバナンス」の改善であるという世界銀行等の主張を借用して、先進諸国が支援すべきことは「ガバナンス」の改善であり、民主化を要求する政治的コンディショナリティーは内政干渉であると主張した。従来、民主主義に基づかないアジア型資本主義は、仮に経済的には有効であったとしても、政治的に正統なものかどうか、という視点から検討されていたが、今度は、グッド・ガバナンスに基づくアジア型資本主義でも政治的に受け入れられないのか、という問題が逆に提起されることになった。

第二に、アジア諸国のガバナンスは優れているのかどうかという問題提起もなされた。

アジア諸国自身は、自らの経済成長のめざましいことが、何よりもアジア諸国のガバナンスの優秀性を証明すると考えた。これに対して、先進諸国の援助機関の多くは、グッド・ガバナンスと民主主義は概念的に相異なるとしても基本的には両立するものであり、相互に強化しあうものと想定していた。それゆえ、「民主主義か、それともグッド・ガバナンスか」という問題設定は成立しないはずであった。

そもそも、ガバナンス概念には制度と運用の二つの側面が存在する。すなわち、責任性や情報公開と透明性は主に制度に関する要素であるのに対して、公共部門の運営の効率性はまさに運営に関する要素である。経済援助と人権・民主化をリンクさせる政治的コンディショナリティーに批判的な開発途上国は、ガバナンスの諸要素のうち、運営の側面に注目し、自国をグッド・ガバナンスの一例であると認識する。しかし、制度の側面に焦点をあてるならば、アジア諸国のガバナンスは果たして優れたものといえるかどうかは、はなはだ疑問であった。そして、この疑問は、後にアジアの経済危機が生じると、クローズ・アップされることになる。

最後に、グッド・ガバナンスの概念を巡っても、なにがグッド・ガバナンスなのかを一義的に定義できるものなのかという疑問が提示されている。その結果、UNDP（国連開発計画）ではグッド・ガバナンスということばを避け、より中立的な「ガバナンス」ということばを用いるようにしているという。

III. グローバリゼーションと開発戦略

1. アジア経済危機とアジア諸国のガバナンスへの疑問

1990年代前半には、アジア的人権やアジア型資本主義モデルというように、アジア諸国はその地域性を主張したが、1997年7月に始まるアジアの経済危機以降、こうした主張は急速に弱まる。もちろん、アジア経済の危機は、アメリカの企業主導のグローバリゼーションの流れのなかで、アジアの企業、金融機関が翻弄されたことを直接のきっかけとしているが、しかし、構造的にはアジア型開発モデルにおいて重視された政府と市場の関係の負の側面に問題があるのではないかとの見解が展開された。政府による財閥優先政策が外圧にも強い市場の育成を妨げ、また政治的腐敗を生んできたという。アジア経済危機で指摘されたアジア諸国経済の問題の多くは、実は1980年代に日米経済摩擦のなかで指摘されていたことでもあった。アジアの個別性の主張は、1990年代は政治的側面から欧米諸国により批判されたが、1990年代後半には、経済的側面から批判されるようになっていく。グローバリゼーションということばで表現される制度の標準化、画一化が進行しているからである。

論争の焦点と現実の動きはしばしばずれる。1990年代半ばに、アジア型資本主義対英米型資本主義が争点となっていた時期に、国際政治経済の現実世界ではグローバリゼーションが進行していたのである。グローバリゼーションという現象は、国際金融のみならず、経営学や社会学の領域でも注目されている現象であるが、ここでは、アジア型資本主義と

英米型資本主義の論争に直接関わる領域として、国際金融のグローバリゼーションに話を限定したい [山本 1998: 35-60]。

国際金融の領域では、グローバリゼーションとは各国の金融システムやルールの世界標準化の進展を意味する。すなわち、デリバティブをはじめとする金融新商品が開発され、また機関投資家の活動が活発になったことから、大量の資金移動が可能になった。このような活発な資金移動は、各国に規制緩和を求めることになり、さまざまな障壁が引き下げられた。

金融のグローバリゼーションは、最初はアジア経済にポジティブな影響を及ぼした。東アジアおよび東南アジア諸国は、諸外国から公的資金、直接投資および間接投資を受け入れ、この資本を基にめざましい経済成長を遂げることができた。しかし、グローバリゼーションはしだいにネガティブなインパクトも及ぼし始める。

第一に、アジア諸国で急激に増大した短期民間資金には、「流入・流出が迅速である」、いいかえると「逃げ足が速い」というリスクが伴っていた。結果的には、このリスク管理への対応如何が、アジア諸国のなかで、ある国は経済危機を招き、別の国は経済危機の発生を予防することに成功するという相違を産むことになる。

第二に、グローバリゼーションの流れは、各国のガバナンスをこれに適合したものに改革することを徹底的に求めることになった。こうして、グローバリゼーションと、アジア諸国におけるガバナンスとの矛盾はしだいに高まっていった。

金融のグローバリゼーションにより厳しい要求を先ず受けたのは日本であった。そこでは、「管理された資本市場から自由な資本市場」への転換が求められた [サロー 1998: 46]。これに対応すべく、行政改革をはじめとして、金融ビッグバンや商法改正など、かつての日本株式会社の制度や政策決定の仕組みの改善が模索されるようになった。さらに、アジアの経済危機が生じると、日本経済を立て直し、日本市場をアジア諸国に開放していくことが必要であり、そのために日本はリーダーシップを発揮すべきだとの認識が世界に広まる。要するに、日本企業のコーポレート・ガバナンスが問題視され、そして、日本政府のガバナンスの改善が急務とされ、さらに経済のグローバリゼーションに対応した国内市場の形成・開放が求められているのである。このような状況が示すように、かつて、政府が市場を指導する「日本型経済発展モデル」の有効性を主張した経済企画庁は、『経済白書』（1996年版）では、メインバンク制度、年功序列などの雇用システム、系列、政府の行政指導などを特徴とする「日本型経済システム」が「転換期」に立たされていることを認めるに至った [経済企画庁 1996]。

1997年7月以降、国際金融のグローバリゼーションは、タイのバーツ急落から始まるアジアの経済危機をもたらした。IMFは、経済危機に陥った韓国政府に、外資規制の自由化、輸入多角化制度、そしてレイオフ制度の導入などを骨子とする国内制度改革を要求した。韓国における財閥優先政策について、かつてはこれらの少数の企業が、積極的に先進諸国の技術・情報を得る役割を果たしたとしても、その後は中小企業などの発展による産

業の底上げを遅らせ、また金融制度の発展を進めることに失敗することになったといわれる [松野・大野 1994: 29]。

インドネシアにおいても、輸入代理店業務の独占性などは、経済の効率化と競争力の向上を妨げたと指摘されている [中北 1998: 12]。また、インドネシアの金融機関は、中央銀行からの補助金で業務を継続したりしており、このような体制は市場メカニズムと相容れない。

アジアの金融危機には、国際分散投資が引き起こしている側面がある。確かに、この点では、中国、台湾、ベトナム、インド、ミャンマーなどは「グローバル化に伴うリスク管理に慎重であった」 [木下 1998: 38]。しかし、これだけではなく、アジア特有の土着性とよばれるものが危機を引き起こしている側面も無視できない。それゆえに、「アジアの金融危機は、単なる通貨危機ではなく、その奥底の経済社会の不透明性、自己責任の欠如、リスク管理の失敗など、東アジア諸国全体に共通する閉鎖的な構造が市場により疑問視され、改革を迫られている [木下 1998: 2] という主張がなされるのである。

「官僚の腐敗、政・官・民の癒着、保護の継続、ディスクロージャーの回避、これらの前近代性」が「世界経済の市場化、グローバリゼーションの潮流と本来共存できない」といわれるとき、「前近代性」という言葉で表現されていることこそ、まさにガバナンスの問題であることを意味する [木下 1998: 2]。

いずれにせよ、アジアの経済危機は、アジア諸国のガバナンスは優れているとの前提を崩すものであった。「経済発展のためには民主化とガバナンスの改善のいずれが優先されるべきか」という問いかけはもはやアジア諸国にはできない。むしろ、あらためて、「なぜアジア諸国のガバナンスは問題を抱えているのか」という問題が提起されている。この回答はひとつには、これまで不問に付されてきた民主主義とグッド・ガバナンスの関係にあらう。日本の例を見ると、たとえ民主主義の制度は確立していても、制度が適切に運営されていなければ、グッド・ガバナンスの確保は困難なように思える。他方、スハルト政権下のインドネシアなどからは、民主主義の制度なくしては、グッド・ガバナンスは確保されないという命題が浮かび上がる。民主主義はグッド・ガバナンスの十分条件ではないが、必要条件といえるのではないだろうか。

2. グローバリゼーションとグローバル・ガバナンス

資本主義のグローバリゼーションは、「アジア諸国のガバナンスは優秀である」というアジア諸国の主張の前提を崩し、日本を含むアジア諸国に、それぞれのガバナンスの改革を求めることになった。それでは、各国がグローバリゼーションに適するように国内ガバナンスを改革していくならば、世界経済は円滑に運営されていくのであろうか。

実際には、次のような理由からなんらかの政府の関与が必要であると思われる。それは第一に、市場は国家レベルであれ、世界レベルであれ、決して神の見えざる手で運営されているわけではない。ルールがあって市場は機能するのであり、そのルールはなんらかの

政治的権力により実効性を保障されている。国家の枠内においては、民法・経済法などの法的枠組みは市場が円滑に運営されるための政治的インフラストラクチャーであり、国家権力に裏打ちされ、実効性を有している。国際関係のレベルにおいては、保護主義の台頭がめだつ貿易のルールをめぐり、また、情報化に伴い、ますます重要になってきている知的所有権保護のルールをめぐり、現在、まさに WTO や WIPO において、政府間で審議・決定されているのである。そもそも経済のグローバリゼーションといっても、金融の分野と貿易や知的所有権の領域では状況は大いに違っているのである。

第二に、そもそも世界経済に関する事項のすべてが市場メカニズムで解決できるわけではない。たとえば、地球環境のような国際公共財の管理あるいは外部不経済性の問題は、容易に市場原理に任せられるものではなく、公的機関の役割が必要とされている。もとより、現在では、緑の税金案など、地球環境問題を可能な範囲で市場メカニズムに載せていくというアイデアも提供されてきているが、地球環境問題のすべてが市場メカニズムに沿うものに還元できるわけではない。市場原理とは違った理念・意図に基づいて、地球環境の保護を図る必要性がある。

地域的には、サブ・サハラ・アフリカの貧困問題も、必ずしも市場メカニズムでは解消されない。この地域が世界経済に占める割合はあまりに低いいため、サブ・サハラ・アフリカ地域は、グローバリゼーションの流れから取り残されているとも指摘される。そもそも、サブ・サハラ・アフリカ地域を最終的には世界経済に編入していくために経済援助が供与されているのである。

第三に、グローバリゼーションは、システムの構成員全員に対して等しく影響をおよぼすわけではなく、民主主義の視点から問題が生じる。そもそも、民主主義と資本主義について、サローは、前者は平等志向であるのに対して、後者は不平等な性格を有しているという。かつてマルクスは資本主義の発展から生じる不平等に対して不満を持つ層が増大すれば、これが革命勢力につながると予言した。しかし、サローによれば、社会福祉国家と公共教育がこのような状態の出現を防いだ。国家は、社会福祉政策により、資本主義にとってもはや必要でなくなった老人、病人、失業者などに所得を与えてきた [サロー 1998: 65]。また、公共教育によって、だれもが少なくともある程度、資本主義のゲームに必要な能力を身につける。こうした国家の政策により、資本主義は、革命の勃発を予防し、発達してきた。

しかしながら、資本主義は主権国家の枠を超えた活動を展開し、さらに、市場のルール・制度の標準化が進むようになった。そして、グローバル化と技能集約型技術へのシフトにより、所得のギャップは広がっている。サローは「国民の下位3分の2にとっては、グローバル化は世界の他の地域の低賃金労働者との競争を意味する」という。また、「知識ベースの産業へのシフトも、工業国の下位労働力にとり、潜在的脅威」という [サロー 1998: 65]。しかしながら、国民政府はそれに対して有効な手を打つことができないのである。

いずれにせよ、経済のグローバリゼーションに伴って生じる問題に対処するためのグローバル・ガバナンスが求められているといえよう。

参考文献

稲田十一

1994 「冷戦後の日本の援助外交」『日本の経済外交のあり方に関する総合的研究』日本国際問題研究所。

大芝 亮

1994 『国際組織の政治経済学』有斐閣。

1995 「国際金融組織と『良いガバナンス』」『国際問題』No. 422。

大沼保昭

1998 『人権、国家、文明：普遍主義的人権観から文際的人権観へ』筑摩書房。

外務省経済協力局編

1997 『我が国の政府開発援助（ODA 白書）（1997年版，上・下）』国際協力推進協会。

木下俊彦

1998 「東アジア：対外資金依存型経済発展の脆弱性の克服に向けて」『国際問題』No. 457。

経済企画庁

1996 『経済白書』1996年版。

サロー，レスター

1998 『経済探検——未来への指針：資本主義を超えて我々はどこへ行くのか』島津友美子訳，たちばな出版。

辻 一人・関口洋二郎・大和 綾

1994 「通信セクターへの政府責任」『開発援助研究』1(1)。

中北 徹

1998 「世界標準とアジア金融危機」『国際問題』No. 457。

日本経済新聞社

1993 『私の資本主義論』日本経済新聞社。

松野慶一・大野泉

1994 「政府の役割と民間のレスポンス——韓国とタイの発展形態」『開発援助研究』1(1)。

村上泰亮

1992 『反古典の政治経済学』中央公論社。

山根裕子

1996 『経済交渉と人権』中央公論社。

山本吉宣

1998 「グローバリゼーション——その意味と意義」今井隆吉・細谷龍平編著『新しい世界像——グローバリゼーションへの理論的アプローチ』世界平和研究所。

Funabashi, Yoichi

1998 Tokyo's Depression Diplomacy, *Foreign Affairs* 77(6): 26-36.

Katada, Saori

1998 Why Did Japan Suspend Foreign Aid to China?: Japan's Foreign Aid Decision-making and Sources of Aid Sanction, paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, Minneapolis.

Russett, Bruce M.

1993 *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press.

(1996 『パクス・デモクラティア——冷戦後世界への原理』鴨武彦訳，東京大学出版会。)

The World Bank

1992 *Governance and Development*, Washington, D. C.: The World Bank.

1993 *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.

(1994『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』白鳥正喜監訳，経済協力基金開発問題研究会訳，東洋経済新報社。)

1994 *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D. C.: The World Bank.