

研究ノート

## 世界銀行内部におけるハーシュマン評価について

矢 野 修 一

The Evaluation of A.O.Hirschman within the World Bank

Shuichi YANO

はじめに

新世紀に入ってから衝撃的イベントが相次ぎ、地球規模での貧困、環境破壊の問題は世界中の関心を集めている。リオデジャネイロでの国連環境開発会議から10年を経た2002年9月、南アフリカのヨハネスブルグで「持続可能な開発に関する世界サミット」(World Summit on Sustainable Development)が開催されたのも、こうした国際的関心に応えようとしたものであろう。しかしながら、今般のサミットは問題の解決に向けて具体的成果を上げるには程遠いものであったというのが、一般的評価である。複雑な国際情勢のもと、各国の入りくんだ利害を調整する力量は、現在の国際機関には備わっていないということが露呈してしまったのである。

世界銀行(以下、本文中では「世銀」と略す)は、本来、途上地域の貧困、開発という課題に対して主導的かつ効果的役割を果たすべき国際機関であるが、各方面からの批判は相変わらず根強い。世銀批判の主体、拠って立つ思想・理念は多様であるが、ここ数年、世銀自身も自己改革を模索してきたと言われている。その過程で、開発経済学など研究部門に籍を置く人々を中心に、世銀内の様々な人々がアルバート・ハーシュマンに言及している。

開発経済学のパイオニアの一人であるハーシュマンは、これまでも世銀と関係がなかったわけではない。しかしながら、そのスタンスは必ずしも世銀のスタンダードにそぐわないものであり、時に大きく反駁するものであった。結論先取りの言えば、一部の論者による最近のハーシュマン評価も世銀スタンダードを現実に変更するほどの広がりを持つには至っていないが、本稿では、筆者のハーシュマン研究の一環として、世銀内部におけるハーシュマン評価の内容とその意味を覚書としてまとめておきたい。

以下では、まず世銀批判の動き、世銀自身による改革の模索過程をごく簡単に振り返る。その後、一連の論稿で、「オーナーシップ」すなわち開発の当事者である途上国・移行国の主体性の実現という視点からハーシュマンを積極的に取り上げている世銀のシニア・エコノミスト、デイヴィッド・エルラーマンの議論を紹介する。最後に、1960年代、アメリカの対外援助政策のあり方を批判したハーシュマンの議論に再び光をあて、エルラーマンの議論の源流に目を向けるとともに、現在に至るまで解決できていない援助政策の難しさ、ありうべき方向性について考えてみたい。

## 1 世界銀行をめぐる諸議論

### (1) 世界銀行への批判

そもそも世銀の何が批判されてきたのか。一言で言うと、「ワシントン・コンセンサス」と称される開発哲学とそれに基づく政策処方箋の普遍的適用である。

設立以来、役割分担が図られてきた世銀とIMFの業務は、1980年代の累積債務問題を機にオーバーラップするようになり、債務途上国への政策スタンスでも共同歩調をとるようになった<sup>1</sup>。両機関の本部がワシントンにあることから、それらの開発哲学、政策処方箋がワシントン・コンセンサスと呼ばれるようになったわけだが、最初にこの言葉を用いたのはジョン・ウィリアムソンであると言われている。ウィリアムソンによれば、ワシントン・コンセンサスとして括られる政策リストは、1989年、イギリス・サセックス大学開発研究所のセミナーに招かれた際、「ご自身が債務国に推奨する政策変更の中身を明らかにしてもらいたい」というハンス・シンガーの問いかけに応える形で提示されたものであり、以下がその具体的内容である。すなわち、財政規律の確立、公共支出の優先順位の変更、税制改革、金融自由化、輸出競争力を維持するレベルでの単一為替レートの設定、貿易自由化、直接投資の受入、国営企業の民営化、規制緩和、私的所有権の確立、の10項目である [Williamson 1996: 13-15]

名付け親であるウィリアムソンは、ワシントン・コンセンサスとは、ブレイディ・プラン当時、債務危機にあるラテンアメリカ諸国がとるべき政策目標としてワシントン中枢で考えられていたことの「最小公分母」、すなわち「ある特定の時点で、ある特定の人々が、ある特定の国々に対するものとして適切であろうと考えていた政策リスト」にすぎないのであって、けっして巷間言われているような「新自由主義宣言」などではないと弁明する (Williamson 1996: 21)。しかしながら、新古典派経済学に基づき自由市場の力による調整・成長回復機能を信奉する「この考え方は両機関の融資コンディショナリティに反映され、80年代以降中南米諸国を皮切りに各国で実施された。」 [大野泉 2000: 44] 世銀とIMFのあらゆる報告書は、両機関が持っているどんな証拠も最終的には、上記のごとき標準的な自由市場パッケージの勧告に変えてしまった [ジョージ他 1996: 78]。勧告に基づく構造調整政策は「痛み」を伴うものであったが、それは長期的繁栄に向けての短期的苦しみとされた。構造調整政策への反発から世界各地で暴動まで起きていたにもかかわらず、苦し

みの程度が処方箋の成功を測る尺度となるのではないか、たとえば、どれくらい失業率が下がったかではなく、どれだけ上がったかで構造調整の成果が判断されるべきではないかとまで主張されるようになっていたのである〔ジョージ他 1996: 83-85〕。ここには援助受入国の主体性など入り込む余地はない。

こうした市場メカニズム信奉を、ある人は「ケースバイケースで実証されるべき帰納命題というよりも、公理系から導かれるイデオロギーに近い」と評し〔大野健一 1996: 18〕より過激に批判する人々は、世銀を独自の教義と自己満足に満ちた準宗教的様式を押しつける中世キリスト教会になぞらえた。厳格に構成されたヒエラルキーを持つこの機関は、「真理」の唯一の守護者であると自任し、審問、肅正を行う。人々の日常生活の場を破壊しても、将来現れるはずのより「大きな善」の名のもとに、その行為を正当化している。つまり、構造調整とは偽りの予言であると糾弾するのである〔ジョージ他 1996: 8-9〕<sup>2</sup>。世銀の「専門家」は、予言が外れても、ヒポクラテスの誓いをたてる医者やその他の専門家とは異なり、けっして責任を取らされることはない〔ジョージ 1995: 285-287〕

各国固有の事情を無視してワシントン・コンセンサスの政策パッケージを一律に適用する姿勢は、援助大国日本からの批判も招き、1980年代後半以降、援助理念、具体的政策、その根幹をなす新自由主義的経済学をめぐる両者の論争が続いている<sup>3</sup>。

## （2）世界銀行改革の動き

90年代に入ると、各方面からの批判、世銀内部からのイニシアティブもあって、世銀改革が進んでいると言われてきた。80年代は一枚岩とされたIMFとの関係でも独自路線を模索してきたとされる。大野泉は、こうした変化を世銀に促す要因として以下の5点を挙げている〔大野泉 2000: 47-50〕

まず第1に、冷戦体制崩壊とともに東西援助合戦が終結したことである。これに伴い、人類共通の課題に対応するとともに、市場移行国、新興工業国、最貧国等、各国の事情に応じて援助を行わねばならなくなり、政治・制度面をもカバーする包括的な開発パラダイムを検討する必要が生じた。第2に、援助国・機関・団体が多様化するとともに援助の資金源も多様化し、開発援助における世銀の相対的重要性の低下が懸念されたことである。第3に、財政難から先進各国が援助予算を削減する傾向にあり、開発援助機関の効率性、援助効果を厳しい目で監視するようになったことである。上記の通り、日本は従来から批判的スタンスをとり続けてきたし、2000年の「メルツァー報告」に見られるように、保守化が強まるアメリカ議会も国際金融機関の現状には批判的である<sup>4</sup>。第4に、世銀自らが行った調査によって、プロジェクト監理の不十分さ、開発効果の低さが明らかになったことである。そして第5の要因として、技術革新により情報、知識へのアクセスが容易になり外部と世銀とのコンタクトが増えたにもかかわらず、そのことによって得られた教訓、情報を蓄積・体系化して内部で共有できる組織になっていなかったことから、組織改革の必要性が叫ばれ始めたこ

とが指摘されている。

環境重視、情報公開、査察パネルの設置等、ルイス・プレストン総裁時代から目指された援助の「質」ならびにアカウンタビリティの向上という方向性は、1995年6月にジェームズ・ウォルフエンソンが総裁に就任して以後、より明確になったと言われている。ウォルフエンソンは、業務を効率化し開発効果を改善するべく、業務慣行の見直し、開発アジェンダの再考、知識基盤ネットワークの強化、人事・機構体制改革を4つの柱とする「ストラテジック・コンパクト」を掲げ、世銀改革に着手した〔大野泉 2000: 106-112〕

そしてウォルフエンソンは、従来の世銀とは一線を画した開発哲学を打ち立てようとし、「包括的な開発フレームワーク」(Comprehensive Development Framework, CDF)を提唱した。その基本的な考え方とは、以下のようなものである。すなわち、「持続可能な開発と貧困緩和を実現するには構造的・社会的・人間的な側面についてもマクロ経済政策と同等に光をあてて検討する必要があり、このような視点を取り入れた開発フレームワークづくりが求められている。また、その実行にあたっては途上国の主体性を尊重しながら、ドナー・民間セクター・市民社会などの開発に携わる多様な関係者が一丸となって協力していく必要がある。」こうした変化は「開発哲学のソフト化」と言われている〔大野泉 2000: 117-120〕。CDFの理念は、「持続可能性」、「参加型開発」、「オーナーシップ」、「パートナーシップ」、「グッド・ガバナンス」といった言葉に反映されている。そして今や、途上国の開発予算が貧困削減に有効なセクター、プロジェクトに重点的に向けられることを促すべく、資金供与の際には「貧困削減戦略ペーパー」(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)作成が義務づけられるようになった〔大野泉 2000: 160-161〕

ウォルフエンソンの改革への姿勢は、チーフ・エコノミストポストにも表れていると言われた。一般に「チーフ・エコノミストは世銀の調査研究の方向性を決定づける重要なポジションで、誰が任命されるかで世銀の経済政策の理論的バックボーンをうかがい知ることができる」とされる〔大野泉 2000: 60〕。プレストン総裁時代は、市場原理主義を体現する人物として悪名高いローレンス・サマーズがそのポストにいたこともあったが<sup>5</sup>、ウォルフエンソンは、新自由主義経済学に批判的なジョセフ・スティグリッツを任命し、注目されたのである<sup>6</sup>。

今や2015年までに世界の貧困人口の半減を目指す国連ミレニアム開発目標実現に向け意気軒昂な世銀だが〔ウォルフエンソン 2002〕、こうした世銀改革の動きを懐疑的に見る向きはなお多い。スーザン・ジョージが言うように、世銀が中世キリスト教会のような組織なら、自らの誤りを認めたり、簡単に教義を変更したりすることなどは望み得ないだろう。ロバート・ウェイドは、『東アジアの奇跡』の作成プロセスを事例に、変化しているように見えて世銀がいかにして自らのパラダイムを維持するのかという興味深い論文をまとめたことがある〔Wade 1996〕。世銀改革の方向性に一定の可能性を見いだした大野泉も、「開発哲学のソフト化」とは、つまるところ、経済以外の分野にまで欧米流の開発思想を拡大することにすぎないのではないかと苦言を呈した〔大野泉 2000: 212-222〕。また原田太津男は、世銀が改革を試みウィングを広げようとするほどに、たとえば今度

は国連開発計画（UNDP）との職掌区分がぼやけるだけでなく、社会的・非経済的指標作成の遅れが際立つことになると指摘するとともに〔原田 2001: 109-110〕、一連の改革の理論的支柱をなす新制度学派的アプローチそのものが真の貧困対策には程遠いものであることを説得的に論じている〔原田 2002〕<sup>7</sup>。

これら懐疑的視点は非常に重要で、世銀という組織を貫く冷徹な現実を照らし出すものだが、世銀内部におけるハーシュマン評価の動きは、上述したような世銀改革と無関係ではないと思われる。世銀改革がどれほど本質的であるかという議論はひとまずおき、以下では節を変え、本稿の主題に筆を進めよう。

## 2 世界銀行内部におけるハーシュマン評価の「さざ波」

世銀融資を受けた各種プロジェクトについて、ハーシュマンが1960年代に行った調査研究〔Hirschman 1967〕は各方面から注目され、開発論にも影響を与えたが、世銀の正統的手法とは異なったアプローチであったため、世銀関係者からは長く敬して遠ざけられる存在であった<sup>8</sup>。そのハーシュマンについて世銀関係者がたびたび言及するようになったのは、1990年代に入ってからである。

世銀の業務評価部門の長にあったロバート・ピチョットは、90年代の初め、MITを舞台に行われた「ハーシュマン・セミナー」において、狭義の費用 - 便益分析が手詰まりになり、世銀における開発プロジェクトの評価基準が、幅広く複雑で、より定性的・叙述的なものになりつつある時、ハーシュマンのプロジェクト評価論が再び注目されるようになっていと述べた〔Picciotto 1994〕。スティグリッツは、チーフ・エコノミスト時代、機会があるごとにハーシュマンの業績に触れ、積極的に評価し〔Stiglitz 1999a, 1999b〕、ハーシュマンを引用しながら、改革に向けての思考様式の変化は、いかに善意のアウトサイダーであれ、外部から命じたり強制したりできないものであって、変化は内発的なものでなければならないと述べた〔Stiglitz 1999a: 4〕。スティグリッツの後を継いだニコラス・スターンも2001年5月、ワシントンで行われた世界銀行開発経済年次会議の基調講演冒頭でハーシュマンに言及しつつ、投資環境の整備と貧しい人々のエンパワーメントを説いた〔Stern 2001〕。

本節で取り上げるのは、世銀のシニア・エコノミストであり、チーフ・エコノミストの経済アドバイザーを務めるデイヴィッド・エルラーマンの議論である。彼の論文にはハーシュマンに焦点を絞り、その可能性を検討したものが多いが、ここでは2001年4月に発表された世銀の*Policy Research Working Paper*の内容を紹介しよう〔Ellerman 2001〕。

### （1）コンディショナリティへの疑念

このペーパーにおいて、まずエルラーマンは、ハーシュマンに依拠しつつ、援助効果を高めるた

めに付されるコンディショナリティの実効性を疑問視している。中央集権的計画、社会工学的改革モデルにおける数値目標と何ら変わらないとしているのである。必ずしも世銀の公式見解を反映するものではないワーキング・ペーパーという媒体においてはああるが、エルラーマンは、コンディショナリティによって援助受入国を規律づけ「正しい政策」を採るよう仕向けるという思想に批判的である。机上のプランを越えた真の改革を引き起こすためには、受入国の内在的な根拠、動機が必要なのであり、資金援助というニンジンはいせいでそのための付随的根拠を提供し得るのみである。成果主義に則りコンディショナリティをもっと厳格にすればよいという発想は、根本的に重要な「動機づけ」の問題を回避し、問題をすり替えているにすぎないと指摘する [ Ellerman 2001: 2-3 ]

援助機関は、受入国側の善行を導くべく、プログラム援助にコンディショナリティを課するというやり方で、いわば「善行を買おう」とするのだが、受入国側は望ましいとされる政策の実行を取り繕うことを覚えてしまう。つまり、自国にとって本当に必要な政策と認め主体的に取り組むというよりは、往々にして、援助と引き替えにうわべだけ政策パッケージに忠実な姿勢を見せるだけになってしまう。だから、「援助の具体的文脈においては、コンディショナリティ付きの援助で買われた『正しい政策』は、たいてい非効率なのである。」[ Ellerman 2001: 4 ] ここでエルラーマンは、後でも触れる1968年のハーシュマンの論文を引用し、自らの見解を代弁させている。

「したがって、これらの政策は、援助を渴望する政府によって採用されることが多くなるだろう。しかしながら、その一方で、それらの政策に関しては政策決定者自身が疑念を抱いたままだろうし、政府部内からの抵抗も出てくる。反対勢力はその『取引』を攻撃するし、手続き全体への嫌悪感が漂うことになるのだ。

もちろん、援助契約の際には、受入国側から疑念や留保が表立って明らかにされることはない。だから、考え方は完全に一致したという錯覚がドナーの側に生まれる。だがこうした状況下、援助を通してドナーが善行を『買う』やいなや、合意された政策に取り組まなかったり、実行したにしても中途半端なものにとどめるといったやり方で、受入国側の留保や抵抗の意思が表面化するだろう。かくして、ドナーと受入国の関係はすぐさま悪化することになるのである。」[ Hirschman 1971: 205 ]<sup>9</sup>

あるいは、エルラーマンが指摘しているように、援助というゲームの中で「私たちは、あなた方が金を与え援助機関として働いているふりができるように、改革をしているふりをしてあげるつもりだ」という受入国側の世慣れた対応が生まれるのみである [ Ellerman 2001: 10 ]、これでは進歩に向けての変化は何ら生じない。

## （２）不均整成長理論への注目

上述の点からも明らかなように、世銀シニア・エコノミストとしてのエルラーマンにとっての課題は、どうすれば援助受入国側の改革への内在的動機を間接的に醸成できるのかという点にある。これは、外在的動機に働きかけ改革を進めるために、「アメとムチ」をいかに課すかというエージェンシー理論的課題とは異なる [ Ellerman 2001: 5 ] 無論、簡単に答えが出る課題ではない。だが彼は、自らのこうした課題への接近方法としてハーシュマン的手法を検討し続け、不均整成長論のアイデアに活路を見いだそうとしている。コンディショナリティをめぐる議論は、「均整成長対不均整成長」という古くからある論争に通ずるものがあるというのがエルラーマンの見立てである。

ここでは、一挙に事を運ばねばならないのか、継起的な問題解決方法があり得るのかという古き論争の細部には立ち入らないが、均整成長論の問題点は、それが「前提条件の物神化」に陥り、「総合化の呪縛」に囚われていることにある [ 矢野 2001 ]、「もしある国が均整成長理論を適用されるほどであるならば、その国は初めから低開発国ではない」というハーシュマンのフレーズはあまりにも有名だが、これになぞらえて、エルラーマンも、もしある国が、国際機関からの借入に付随するコンディショナリティという、おきまりの「クリスマス・ツリー」を全部飾りつけられるのなら、その国は最初から低開発の罠には陥ってはいないと述べた [ Ellerman 2001: 6 ] 均整成長論も国際機関のコンディショナリティも、途上国に対し不可能なことを要求している、あるいは、両者とも途上国が抱える現実の問題を最初から捨象している、と言うのである。

低開発の罠に陥り、どうにも動かしようがないと見える事態を前に、それでもいかにして変化を生み出し、それを拡大していくか。ハーシュマンの不均整成長論の含意とは、こうして発展過程のダイナミズムを小規模なものの中に見いだすこと、すなわち、一連の緊張、不均整、不均衡を通じ、ある一つの事柄を別の事柄に導いたり、誘発したりして、社会を発展経路に乗せることにある。不均整成長過程において継的に誘発される意志決定を極大化し、改革圧力を生みだし続けることによって、そうでなかったなら利用されなかったような資源を呼び起こし、未開発のエネルギーを引き寄せるようになる。制度変化についてのハーシュマン的な不均整成長アプローチは、個々別々の試みが失敗するのを恐れ、各政策目標をきっちりと整合化し「すべてを一度にやろうとする」計画アプローチに対する代替策になり得る。必要に迫られる形で継的に改革が導かれるということと、改革を明文化したコンディショナリティを外部から押しつけること、あるいは支配者が改革を通じて慈悲深い恩恵を与えることとはまったく異なるとエルラーマンは指摘する [ Ellerman 2001: 7-10 ]

エルラーマンは、他の論者同様、「社会的学習」という面からハーシュマンを評価し [ 矢野 2001 ]、援助政策の現場で生かそうとしている。「分権的社会的学習および変化の理論」としてのハーシュマン的手法は、たとえばアカデミックな経済学者の理解を得られなくても<sup>10</sup>、けっして特異な意匠ではなく、援助政策に生かすべく様々な分野の研究との生産的対話が可能なものである。ハーバー

ト・サイモンの「制限された合理性」(Bounded Rationality)、チャールズ・リンドブロムの「漸進主義ならびに隘路打開」(Incrementalism and Muddling-Through)、ドナルド・シェーンの「分権的社会的学習」(Decentralized Social Learning)、エヴェレット・ロジャーの「分権的イノベーションと普及」(Decentralized Innovation and Diffusion)、「ジャスト・イン・タイム在庫システムと継続的改良システム」(Just-in-Time Inventory and Continuous Improvement Systems)、チャールズ・セープルの「モニタリングによる学習」(Learning by Monitoring)など、これらいずれの理論も、ハーシュマン的な問題意識ならびに解決方法と相通ずるところがあるとエルラーマンは言う [ Ellerman 2001: 10-16 ]<sup>11</sup>

### (3) 分権的社会的学習 エルラーマンによる試論

開発の成果が直に自らの存在状況を左右するような主体が開発プロセスに関与すべきであり、彼らの主体的動機を欠いたまま、コンディショナリティでいかに外部から規律づけようとしても援助の効果はあがらない。彼らが内在的動機に基づき改革に着手し、自己および他者の成功と失敗から学ぶプロセスを小規模なプロジェクトから分権的に築き上げていくことが援助の実効性を高める鍵となる。これが、オルターナティブとしてのハーシュマンを評価しようとするエルラーマンの議論の出発点である。無論、これは世銀のCDFにおいて重要な一角を占める「オーナーシップ」、つまり援助受入側の主体性を意識した議論であろう。オーナーシップという理念を画餅から脱皮させるのは現実には容易なことではないが、エルラーマンは、ハーシュマンに依拠しつつ分権的社会的学習を検討してきたペーパーの結論部分で若干の試論を披瀝している。オーナーシップ実現に向けての代替案としては、いまだナイーブな観を否めないが、簡単に紹介しておこう [ Ellerman 2001: 16-17 ]

エルラーマンは、途上国、移行国に根強く存在する社会的問題（たとえば、破産への対応、産業のリストラクチャリング、汚職がはびこるなかでの民間中小企業の育成など）への対処を念頭に置く。「中央」(The Center)は、問題に取り組み解決するための方法として、地域、州、都市といったサブユニットのコンテストを設定する。コンテストへの参加主体は、参加条件として、自らのアプローチの背景を成す「理論」をまず明確にせねばならない（そのため、優れた大学や研究機関の指導を仰ぎ、問題解決方法について教えを請うたり、同じような問題がより発展した国ではどのように取り組まれているかに目を向けたりする必要が生じる）。さらに参加主体は、公的に定められた何らかの基準に基づき自分たちが評価されることに同意せねばならない。申込に基づき「中央」は理論を審査し物質的支援（たとえば助成金）を供与するための「勝者」を選ぶ。助成金を勝ち得た参加主体はその見返りとして、それに見合った実質的貢献（参加申請に先立ち何らかの投資を行っている場合もあるだろう）が要求され、ただの援助金狙いではなく問題を解決したいという意志を明確にすることが求められる。理論コンテストに敗れた者は、問題への取り組み方について勝者の理論から学び、自らの作業モードを調整しようとするだろう。しかるのち、事前に合意された基



準に従って、個々の課題への取組みについて結果が評価され、真の勝者が選び出される。

ここで援助の第2ラウンドが始まる。援助は、助成金をもらったかどうかに関わらず、第1ラウンドでうまくやれたものに与えられる。重要なのは、うまくやれた主体とうまくいかなかった主体との水平的ないし相互の学習を促すことであり、プロジェクトの基金は、成功例から学べるように相互の訪問ないし出向にも使えるようにしておく。社会的学習に伴いパフォーマンスが向上していくにしたがって、公的に定める基準も徐々に上げていくようにする。こうしたコンテストでは、地域の威信、名声といったものも重要な役割を果たす。

こうしたプロジェクトは「解答」から始まるのではなく、「問題」から始まっている。現地で組み直され、現地に根ざした解決策は、分権的な実験によって与えられるものであり、「中央」から押しつけられるものではない。「中央」は分権化された社会的実験のスポンサーとなり、うまくやれないものが成功例から学ぶのを促す仲介者として行動する。ここでエルラーマンが「中央」と言っているものは、国際機関を後ろだてとする援助受入国政府であろう。

改革に向けての変化は、政府の命令によって導かれるのではなく、小規模プロジェクトにおいて現場のエネルギーを解き放ち、それを方向づけることによって導かれる。そうしたエネルギーは、水平的学習、明確な基準、模倣を通して、また前方連関、後方連関によって広がっていくというのが、エルラーマンの主張であり、こうしたアイデアの源泉をハーシュマンに求めているのである。

以上、本節では、1編のワーキング・ペーパーを題材にエルラーマンによるハーシュマン評価の一端を垣間見てきた。エルラーマンの作業はオーナーシップの中身をより具体化するために行われたものであろうが、世銀はオーナーシップの実現をどの程度まで考えているのだろうか。援助受入国の主体性の強調は、世銀的な開発哲学の押しつけをやめることを意味しているのかどうか、今のところ明確ではない〔毛利 2001: 358〕。エルラーマンによる代替案の提示もいまだ試論的な次元にとどまっているし、世銀の存在理由にも抵触しかねないコンディショナリティ批判を含む論調が世銀内でどれだけの広がりを持つのかは分からない。「さざ波」程度とはいえ、ハーシュマン的議論の受け皿があるのは世銀の変化の兆しと判断できるのか。あるいは、スーザン・ジョージが言うように、「反対勢力の言葉を、そして時には行動までも、自分のなかに取り込んでしまう」世銀の鶴<sup>めえ</sup>的体質に警戒すべきなのか〔ジョージ他 1996: 232〕。「ポスト・ワシントン・コンセンサスは、残念ながら、実際のダイナミズムを理解するというよりは、むしろ、新制度学派とともに、ある種の規範的な市場認識とネオ・リベラリズムのイデオロギーを共有したままである」との厳しい指摘もあるが〔原田 2002: 95〕以下では、エルラーマンもたびたび引用した、1960年代のハーシュマンの援助論に目を向け、エルラーマンの議論の源流を辿るとともに、現代にまで連なる思考方法の危うさをあらためて確認しておこう。

### 3 コンディショナリティ的思考方法へのハーシュマンのスタンス

#### (1) ハーシュマンによる批判的援助論の時代背景

ハーシュマンと世銀との関わりは古い。世銀のバックアップを受け、世銀融資プロジェクトについて研究した1967年の *Development Projects Observed* のもととなった調査は1964年から65年にかけて行われたものであるが、これ以前から世銀との接触があった。1946年から52年までワシントンの連邦準備銀行で勤務した後、コロンビアで新設された国家計画委員会の経済顧問を52年から54年まで務めたが、この組織の設立を勧めたのは世銀であり、ハーシュマンはコロンビア政府と世銀を仲介するような立場となった。「計画」をめぐる、世銀がコロンビアに送り込んでくる人々と意見の対立が生じたこともあって、54年にはこの職を辞し、ボゴタ市でコンサルタント事務所を開設した。そして56年まで、ハーシュマンは世銀融資を受けるための相談業務のような仕事を行っていたのだが、コロンビア在住時代の仕事を振り返り、ハーシュマンはのちにこう述べた。

「私は、彼らが何も知らない一連の技術を輸入することによってのみ、彼らは『開発され』うるのだと決めてかかるよりも、むしろ本能的に、彼ら自身の行動パターンをよりよく理解するよう努めた。」(強調原著者)[ Hirschman 1986: 8 ]

1956年、アメリカに戻り、経済発展そして当時数少なかったラテンアメリカ経済の専門家としての地位を確立していくことになる<sup>12</sup>。ハーシュマンが第一線で活躍し始めた1960年代、アメリカの対外援助政策に大きな影響を与えていたのが1959年に起きたキューバ革命である。キューバ中央銀行総裁フェリペ・パソスと知り合いだったこともあり、ハーシュマンは、当初、キューバ革命の意義を積極的に評価していた。しかしながら1年も経たないうちにパソスが追放され、カストロが熱狂的にソビエト・モデルに傾いていくと、キューバ革命の政治路線に疑問を抱くようになった [ Hirschman 1998: 84 ]

こうした状況下、ハーシュマンの関心は、どのようにすればアメリカはラテンアメリカにおいて建設的な役割を担えるのか、改革を進めるためにはどんな可能性があるのかに向かっていった。そして当時のアメリカや世銀を支配していた素朴な援助観に危惧の念を持ち、批判的な論文を書き続けた<sup>13</sup>。

アメリカは、キューバ革命が勃発したとき、革命の波及・再発の阻止、ラテンアメリカとの良好な関係構築を急務と考え、「進歩のための同盟」を提唱し開発援助に躍起となっていた。しかしながら、ラテンアメリカで実際に開発政策やコンサルティングに携わり、ラテンアメリカに知己も多いハーシュマンの目からすれば、そのコンセプトはあまりにも頑なであった。援助資金を対価とし

て相手国に望ましい政策を採らせることができるというのはあまりに素朴な見方であり、援助がかえって受入国側の反発を醸成することもある。ハーシュマンが「進歩のための同盟」に伴う援助に感じた危惧もこれである。

ラテンアメリカにはびこるアメリカに対するイメージ、すなわち、アメリカは戦略的思惑、利己的な経済的思惑をもってラテンアメリカに関心を抱くだけであり、どこでも大企業や大土地所有者と手を組みたがるというイメージをケネディ政権が払拭しようという意図は理解できる。ただし、高らかに謳われる宣言文と幾ばくかの資金供与によって、アメリカが実際にラテンアメリカの社会革命の守護者となり得るのかどうかは疑問である。関係を改善するためなら、援助に過大な期待を寄せるよりも、パナマ運河の管理を広域的な地域組織に委譲するなり、漸進的撤退を含め相互の利益になるようにアメリカ民間投資の地位を取り決めたり、さらには、ラテンアメリカ産品への輸入障壁を削減したりすることによって古いイメージを打破することができるだろう。いずれにせよ、アメリカは、ラテンアメリカの有力な知識人、政治指導者の進歩、開発への思いを理解するべきなのであり、援助と引き替えに改革を外部から押しつけるべきではない [ Hirschman 1971: 180-181 ]、これが「進歩のための同盟」の再考を促すハーシュマンの議論の骨子であった。

「進歩のための同盟」に見られるようなケネディの単純な行動主義は、その意図するところに反しラテンアメリカ諸国の反発を買うのではないかと危惧する論文を書いていたにもかかわらず、かえってそのことが目に留まり、ハーシュマンはケネディ政権に加わることを打診されたこともある。ケネディのアドヴァイザーの1人リチャード・グッドウィンから「ラテンアメリカ作戦」への参加の意向を尋ねられたのである。転居が続く家族の事情、および本を執筆中だったこともあり、ハーシュマンはこの申し出を断ったのだが [ Hirschman 1998: 83-85 ]、世銀が言葉ほどにはオーナーシップを実現できていないと思われる現在、当時の開発援助をめぐるハーシュマンの議論にはいまだに傾聴すべき点が多い。

## （２）ハーシュマンのプログラム援助批判

開発援助の中心は、50年代はプロジェクト援助だったが、ケネディ政権の後押しもあり、60年代になるとプログラム援助が登場してくる。当時は、プロジェクト援助に対する様々な批判が出されていた。援助資金が生産目的に使われているかを確かめるには、援助受入国の支出パターン全体に目を光らせる必要があるとか、プロジェクト援助は巨大プロジェクト、公的インフラプロジェクトに傾きがちで様々なバイアスを生み出しインセンティブ構造を悪化させるなどと主張されていたのである。その一方で、受入国の中心的経済プログラム・政策について、ドナーと受入国との「合意」を通じて援助が実質的かつ着実に行われるプログラム援助の有効性が説かれていた [ Hirschman 1971: 198-200 ]

だが本当にそうだろうか。特定目的に向けて行われるプロジェクト援助に比べて、援助受入の条件として政策の変更を迫るプログラム援助は、それゆえ固有の問題点を有するのではないだろうか。

援助というニンジンによって受入国に正しい政策を促すことができるというのはあまりにも素朴である。ハーシュマンによれば、プロジェクト援助に対しプログラム援助の優位性を説く議論にはいくつかの難点がある。

まず第1に、プログラム援助はプロジェクト援助以上に受入国内の反発を受けやすい。プロジェクト援助の場合、援助契約以前の政策目標を達成した上に、援助の成果を付加し得る。受入国の誰も援助で状況が悪くなるわけではない。プログラム援助の場合、利用可能な資源合計は増えるかもしれないが、政策内容が見直されるため損害を被るグループが出てくる。その損失に関しては援助協定のいかなる文言によっても直接補償されておらず、少なくとも短期的には救われれないという事態が生ずる [ Hirschman 1971: 201-202 ]

第2に、プログラム援助は金融・財政といった、必ずしも援助本来の目的ではない分野に集中してしまう傾向にある。援助契約には、契約の履行が厳重に遵守されなければならない性質を持つ政策と許容度のより大きい政策とがある。こうした場合、援助交渉は金融・財政・為替政策といった、数値目標がより設定しやすく、契約がより遵守されると期待される分野に偏り、援助本来の目的であるはずの経済成長や社会正義などの目標にはだんだんと注意が払われなくなってくるとハーシュマンは指摘した [ Hirschman 1971: 205-207 ]<sup>14</sup>。

第3に、プログラム援助には「隠されたコスト」がある。援助と引き替えに経済政策の変更を迫ることにより引き起こされる受入国側の反発は、援助供与国の外交および供与国内の援助への支持という点でも、援助供与国にコストを強いる場合がある。ハーシュマンは、国際関係論でしばしば挙げられる実例を引きつつ、経済政策で大国への譲歩を強いられた小国は、失われた独立性を外交面で発揮しようとして、その大国と同一歩調を採らなくなる可能性があるとは指摘した。また援助受入国側での援助批判が伝わってくると供与国で援助への支持基盤が動揺し、援助そのものを枯渇させかねない。ハーシュマンは、プログラム援助に伴うこうした間接的なコストへの注意を促していた [ Hirschman 1971: 207-208 ]

ハーシュマン自身はこのほかにもいくつかの点を指摘しているが、今日的観点から再確認されるべきは以上3点にまとめられるだろう<sup>15</sup>。ここで取り上げたハーシュマンの議論自体は、環境問題なども国際開発においていまだ主要なアジェンダとなっていない1960年代初めのアメリカによる対ラテンアメリカ援助政策を念頭に置いたものである。その意味で議論の細部は留保をつけながら検討すべきなのだが、時代的地理的状况を越えて引き継ぐべき論点も見いだされるはずである。エルラーマンが評価するように、ハーシュマンが注意を払ったのは、世銀流の言葉を使えば、まさに開発のオーナーシップだったのだろうが、彼はまた、流行の言葉、概念に慎重であった。「専門家」たちの診断は、時々々のイデオロギーや直近の事件に大きく左右されるのが常だからである [ Hirschman 1971 : 184 ]

#### 4 小 括

ピーター・パウアーのように、保守派の立場から開発援助有害論を展開する論者がいる〔絵所 1997: 48-50〕。エルラーマンがその問題意識を適切に受け継いでいるように、ハーシュマンは、援助をテコに政策の変更を迫るという発想には批判的であり、援助によって供与国が受入国の「正しい政策」を買おうとすることの問題点を指摘してきたが、援助そのものに反対しているわけではなかった。そして、受入国の主体性を尊重し、援助をどれだけ効果的にし得るか、供与国納税者の賛同を得ることができるかというのがハーシュマンの問題意識にあったとすれば、1960年代初頭、ガルブレイスが行ったような議論には反対の立場をとらざるを得ない。ガルブレイスは、援助が供与される社会が満たすべき条件として、国民の高識字率および高等教育を受けたエリート層の存在、社会正義を果たすべき手段の存在、信頼しうる政府・行政機構、開発についての明確な目標という4項目を挙げたことがある。つまりこうした条件が整っていなければ、せっかくの援助も功を奏さないというわけだが、工業化に先立ち、これら4条件を満たしていた先進国などはない。また、こんな条件を満たせる国なら援助は不要であり、むしろ援助供与国になるであろうと、ハーシュマンは批判したのである〔Hirschman 1971: 183〕。

本稿は、ハーシュマンの『経済発展の戦略』や1960年代の援助論の中に、いまだ内実が乏しいオーナーシップ論の萌芽的アイデアを見いだそうとしてきたエルラーマンによる1本のペーパーを手がかりに、世銀内部におけるハーシュマン評価の意味を探ろうとしたものである。エルラーマンはこの他にもいくつかの論文を書いており、ここでの議論は途中経過的なものであることは断っておかなくてはならないが、援助国側の主体性を実現しようとするれば、世銀の開発哲学は真の意味での変革が必要なことは間違いなさそうである。今のところ正統的経済学へのバイアスを脱しきれていないように思われる世銀は、果たしてどこまで変わりうるのだろうか。

ハーシュマンは、あるインタビューの最後の質問、「主要な論敵は？」という問いに答えて述べた。

「主たる論敵は正統派です。実に様々な問題を解決するのに、同じレシピを使い、同じ処方をする。複雑性を認めず、できるだけ単純化しようとする。現実はずっと複雑なのにそれを無視しようとする。そんな正統派です。」〔Hirschman 1998: 110〕

（やの しゅういち・本学経済学部教授）

## 【注】

- 1 世銀設立からの変遷、組織の成り立ち、IMFとの関係、改革の方向性については[ジョージ他 1996, 毛利 2001, 大野健一他 1993, 鷲見 1994]等を参照のこと。
- 2 構造調整とは、国際収支バランスの達成、市場経済原理の導入、貿易・金融制限の撤廃などの側面に関してのみの政策・制度の変更を意味しているにすぎないのであり、これにより国内の貧富の格差是正、開発独裁体制の変更などを求めるものではない。したがって、構造調整の実施は途上国経済を快方に向かわせるどころか、かえってこれらの国々の経済・社会構造を歪めてしまっている。構造調整に批判的な論者はこのように結論づける[鷲見 1994: 207-208]。
- 3 ワシントン・コンセンサスと日本の援助理念の違い、世銀と日本のつばぜり合いのプロセスなどに関しては[ジョージ他 1996, 本山 2000, 大野健一 1996, 白鳥 1994, Wade 1996]に詳しい。日本の援助関係者は自らの考え方を世界に発信すべく、石川滋、村上泰亮、渡辺利夫、原洋之介、青木昌彦ら、日本の開発哲学を反映すると思われる主要な論者の論文を集め、英語に訳したうえ出版した[Ohno et al. 1998]。英訳された本の中でも大野健一は、ワシントン・コンセンサスの根幹をなす新古典派経済学では、その論理構造ゆえ、体制移行のような社会全体の変化を分析することはできないのであり、新古典派と開発経済学の融合は理論的ミスマッチであるときっぱり言い切っている[Ohno et al. 1998: 16-18]。  
新古典派に対する日本側のアプローチの意義を認めつつも、日本的開発主義の政治的含意を批判的に検討したものとしては、[矢野 1997, 2000a, 2002]参照。
- 4 この報告書をめぐる議論に関して、詳しくは[稲田 2002, 大野泉 2002]を参照。
- 5 のちにアメリカの財務長官にまで昇りつめたサマーズは、世銀副総裁兼チーフ・エコノミストの時代、環境汚染産業は低賃金の途上国に移転するのが経済学的に合理的であると発言し、各方面から痛烈な批判を浴びた[ジョージ他 1996: 123-129, 鷲見 1994: 2-5, 都留 1998: 88-98]。  
都留重人は、「近代経済学が帝国主義的動向の理論付けに動員されるということは、最近までないというのが常識だった。この常識を覆したのが、1991年に、世界銀行副総裁の地位にあって、世界銀行は『公害産業はできるだけ多く途上国に移すよう奨励すべきである』と書いたローレンス・サマーズである」と述べたうえ、旧知の間柄であり、サマーズの伯父であるポール・サムエルソンに詰問調の手紙を書いたときのエピソードを紹介している。サムエルソンは都留に、「『有名になりすぎて親戚のものとは係わりを持たないことにしている』と答え、同時に、サマーズが世界銀行副総裁時代にメモを書いたような考えは、国連の調査局にまで浸透している模様で、たとえば貧しい国ハイチの男性が彼の腎臓の一つを富める国フランスの患者の移植用に売って、その代金をハイチの幼児医療用に使うことができれば、総体としての福祉は高まる、という提案があるぐらいだ、と教えてくれた」という[都留 1998: 89-92]。
- 6 大野泉はウォルフエンソンとスティグリッツを「世銀を変えた二人の人物」として評価している。チーフ・エコノミストとしてのスティグリッツには特に期待を寄せていたようである。
- 7 原田は、世銀の『世界開発報告2000/2001：貧困への挑戦』を、同じく「貧困」をテーマとした1990年度版と比較しながら批判的に検討し、次のように結論づけた。すなわち、ガバナンス、市民社会、リスク・マネジメント、制度構築、セーフティ・ネットなど「新たな用語法に惑わされることなく、ポスト・ワシントン・コンセンサスから出現する政策枠組みを分析してみれば、それが、ワシントン・コンセンサス（オープンな市場、規制緩和、政府の役割の縮小）とさほどかけ離れたものでないこと」は明らかであり、むしろ「構造改革の経済的強調にたいする政治的対応物にすぎないとすらみることができる。」[原田 2002: 82]
- 8 この点については、[矢野 2000]参照。
- 9 [Hirschman 1971]は論文集であり、エルラーマンが引用したこの個所は、元々、ハーシュマンがリチャード・バードと共同で執筆した論文である（注13参照）。
- 10 エルラーマンがここで想起するアカデミックな経済学者とはポール・クルーグマンである。[Ellerman 2001: 6]クルーグマンは、ハーシュマンやミュルダールを、地道に積み上げられ数学的に首尾一貫した分析を拒否し、粗野なプラグマティズムに走った学者として辛辣に批判している。「ハーシュマンは誇らしげに彼の追隨者を集め、彼らを荒野に引きずり込んだ。だが残念なことに、皆そこで息絶えた。」[Krugman 1994: 40]
- 11 不確実性下の継ぎ的意志決定という観点から、ハーシュマン自身、サイモンにはたびたび言及しているし、リンドブロムとは「経済発展・研究開発・政策策定プロセス」に関する論文を共同で執筆したこ

ともある [Hirschman 1971: 63-84] シェーンは「ハーシュマン・セミナー」の成果を公刊する際、自ら寄稿するとともに、ロイド・ロドウィンとともに共同編集者となった。セープルもその本に寄稿している [Rodwin et al. 1994] 彼らとハーシュマンとの理論的対話の細部については、ここでは立ち入らない。

- 12 ハーシュマンの経歴については、[Hirschman 1998, 矢野 1999] 参照。
- 13 当時、開発援助についてハーシュマンが書いた論文の多くは [Hirschman 1971] に収められている。以下で参照する、"Second Thoughts on the Alliance for Progress" (*The Reporter*, 25 May, 1961) [Hirschman 1971: 175-182] "Critical Comments on Foreign Aid Strategies" (in Robert Asher et al., eds., *Development in the Emerging Countries*, the Brookings Institution, 1962) [Hirschman 1971: 183-187] "Foreign Aid: A Critique and a Proposal" (with Richard M. Bird, in *Princeton Essays in International Finance*, No.69, 1968) [Hirschman 1971: 197-224] も同様だが、引用はすべて [Hirschman 1971] から行う。
- 14 援助受入国側は、為替切下げ政策のような約束を破りようがないと思われる政策でさえ、他の様々な政策を駆使して為替切下げの意図する政策効果を食い止めようとするものだ、と、ハーシュマンは言う [Hirschman 1971: 206-207] 。
- 15 プログラム援助が受入国側で摩擦を引き起こす要因として、この他にハーシュマンが挙げているのは、プログラム援助においてはプロジェクト援助ほどにはドナーの発言力は大きくはないということ、プログラム援助は受入国にとってプロジェクト援助ほど知的説得力を持たないこと、援助交渉において受入国側は政府部内のトップクラスがテーブルにつくのに、供与国側は援助の実務者レベルがやってくるという植民地支配的構図を生み出しがちなこと、などである [Hirschman 1971: 208-210] 。

【参考文献】(著者アルファベット順)

Ellerman, David [2001] "Hirschmanian Themes of Social Learning and Change", *World Bank Policy Research Working Paper*, No.2591.

絵所秀紀 [1997] 『開発の政治経済学』日本評論社。

ジョージ、スーザン [1995] 『債務ブーメラン - 第三世界債務は地球を脅かす』(佐々木建・毛利良一訳) 朝日新聞社。

ジョージ、スーザン / ファブリッチオ・サベッリ [1996] 『世界銀行は地球を救えるか - 開発帝国50年の功罪』(毛利良一訳) 朝日新聞社。

原田太津男 [2001] 「世界銀行の変貌をどう評価するか」『愛知大学経済論集』第155号。

原田太津男 [2002] 「アジア危機と社会保障：新制度学派的開発論の批判的検討」原田他『東アジア開発モデル再考 - 国家・経済・社会をめぐる』中部大学産業経済研究所マネジメント・ビュー7。

Hirschman, Albert [1967] *Development Projects Observed*, the Brookings Institution. (麻田四郎・所哲也訳『開発計画の診断』巖松堂、1973年)

Hirschman, Albert [1971] *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale University Press.

Hirschman, Albert [1986] *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Elisabeth Sifton Books / Viking.

Hirschman, Albert [1998] *Crossing Boundaries: Selected Writings*, Zone Books.

稲田十一 [2002] 「世銀改革をめぐる近年の議論 - メルツァー報告書のその後」国際金融情報センター編、所収。

国際金融情報センター編 [2002] 『世界銀行等の開発援助政策に係わる検討』

Krugman, Paul [1994] "The Fall and Rise of Development Economics", in Rodwin et al.

毛利良一 [2001] 『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』大月書店。

本山美彦 [2000] 『売られるアジア - 国際金融複合体の戦略』新書館。

大野泉 [2000] 『世界銀行 - 開発援助戦略の変革』NTT出版。

大野泉 [2002] 「世銀改革論議にみる国際開発動向」国際金融情報センター編、所収。

大野健一 [1996] 『市場移行戦略 - 新経済体制の創造と日本の知的支援』有斐閣。

大野健一・大野泉 [1993] 『IMFと世界銀行 - 内側からみた開発金融機関』日本評論社。

- Ohno, Kenichi & Izumi Ohno [1998] *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*, Routledge.
- Picciotto, Robert [1994] "Visibility and Disappointment: The New Role of Development Evaluation", in Rodwin et al.
- Rodwin, Lloyd et al., eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O.Hirschman*, the Brookings Institution and the Lincoln Institute of Land Policy.
- 白鳥正喜 [1994] 「世界銀行レポート『東アジアの奇跡』をどう読むか」(上・下)『ESP』2月号・3月号。
- Stern, Nicholas [2001] "A Strategy for Development", Annual World Bank Conference on Development Economics Keynote Address, Washington D.C., May.
- Stiglitz, Joseph [1999a] "Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm", February 27, Seoul.
- Stiglitz, Joseph [1999b] "Whither Reform?: Ten Years of the Transition", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., April.
- 鷺見一夫 [1994] 『世界銀行 - 開発金融と環境・人権問題』有斐閣。
- 都留重人 [1998] 「現代帝国主義の分析のために」『経済』12月号。
- Wade, Robert [1996] "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective", *New Left Review*, No.217.
- Williamson, J. [1996] "Lowest Common Denominator or Neoliberal Manifesto?: The Polemics of the Washington Consensus", in R. Auty et al., eds., *Challenging the Orthodoxies*, Macmillan and St. Martin's Press.
- ウォルフエンソン、ジェームズ [2002] 「経済教室 世界の開発戦略を再構築」『日本経済新聞』8月26日朝刊。
- 矢野修一 [1997] 「日本式市場移行戦略に関する若干の批判的覚書」『高崎経済大学論集』第40巻第1・2合併号。
- 矢野修一 [1999] 「『可能性追求』と『越境』の日々 - 亡命知識人ハーシュマンの回想」『高崎経済大学論集』第42巻第1号。
- 矢野修一 [2000a] 「開発論から見た『現代アジア』と日本 - 開発主義論争と日本のアプローチ」高崎経済大学附属産業研究所編『現代アジア』のダイナミズムと日本』日本経済評論社。
- 矢野修一 [2000b] 「開発プロジェクト評価と発展プロセスへの視点」『高崎経済大学論集』第43巻第3号。
- 矢野修一 [2001] 「開発・市場移行過程における社会的学習」『高崎経済大学論集』第44巻第3号。
- Yano, Shuichi [2002] "Japanesque Developmentalism in the Era of Globalisation: Some Critical Notes on Its Political Implications", *forthcoming*.