

東アジアの経済開発・協力経験*

政策研究大学院大学

大野健一

2002.8.21

はじめに

東アジアにおける経済発展は、他の途上国地域とは異なる際立ったパターンを示している。本稿の目的は、この事実を世界と共有し、残された論点を整理・議論し、開発援助戦略への知的貢献をおこなうことにある。

1. 東アジアの経済パフォーマンス

過去半世紀の途上国世界のパフォーマンスは決して一様ではなく、先進国にキャッチアップしてきたグループと停滞から脱却できなかったグループに二極分化している。東アジアの多くの国は前者に属する¹。

東アジアには以下のような現象的共通点が指摘できる。このいくつかは、他の途上国地域にはみられない状況である。

- 生態系、人口、民族・宗教、社会構造、政治体制などの点で多様性をもつ。
- GDP 規模、一人当たり所得(経済発展の達成度)においてもきわめて多様である。
- 長期的に、かつ地域全体として、高成長を持続してきた。
- 高成長に伴い、高い貯蓄・投資率、(積極的だが管理された) 対外開放、輸出志向、工業化、社会指標の改善が観察された。

ただし東アジアは常に順調だったわけではなく、例外国や短期的停滞もみられたことに留意すべきである。また熱い戦争、冷戦、社会不安、経済危機を経てきた東アジアは、歴史的にみてもとくに安定していた地域とはいえない。

現在の東アジア諸国は、貧困・政治対立などの旧来の課題に加え、経済発展そのものが生む所得

* 本稿は「持続可能な開発に関する世界サミット」(WSSD、ヨハネスブルグ)における、経済産業研究所・経済産業省セミナー(2002年9月1日)の英文バックグラウンドペーパーの日本語版である。執筆過程において、東京・ワシントン在住の日本人の専門家・政策担当者・研究者から多くの貴重な意見をいただいたことに感謝する。ただし内容に関する責任はすべて筆者が負うものである。

¹ ここでは東アジアを日本、中国(香港を含む)、台湾、韓国、シンガポール、マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナムと作業定義しておく。この定義は機能的なものであり、地域に存在する貿易・投資を通じた生産ネットワーク(後述)にすでに参加している経済をカバーする。ASEAN のなかでもミャンマー、カンボジア、ラオスは参加程度がまだ十分ではない。

格差・環境・都市化・混雑・社会悪などの新問題、あるいはグローバリゼーションに伴う危機を回避し、次の発展段階をめざすための能力構築といった課題も抱えている。

2．貿易・投資を通じた成長

工業化を軸とする東アジアの成長軌跡は、所得・産業構造・輸出構造の長期変遷を示す各国データにより確認できる。しかしながらこの地域の著しい特徴は、この成長が「マーケットフレンドリーな政策」「よい統治」によって各国ごとに実現したというよりも、東アジア地域という相互作用の場の存在を不可欠な動因として達成されたという点にある²。

すなわち東アジアでは、発展段階の異なる国々が、民間活動によって同地域にはりめぐらされたダイナミックな生産ネットワークへの参加を通じて経済成長を遂げてきた。そこには貿易・投資を媒介とし、先進国市場を主たるターゲットとする、明確な序列と構造をもった生産分業が存在している。この体制のもとで、工業化の広域化（地理的拡大）と深化（各国の産業構造高度化）がダイナミックに同時進行した。「雁行形態的發展」「構造転換連鎖」「アジアダイナミズム」などの用語は、このサプライサイドの動態を描写するものである³。このメカニズムを理解するためには、個別国をこえて、この地域全体の生産構造・域内貿易・投資連関などを分析する必要がある。

東アジアの途上国にとって経済発展とは、この生産分業の1つの環として参加し、域内諸国との競争関係と補完関係の中で、工業化を低次から高次へと実現していく過程にほかならない。彼らは開発を進めるためには、貿易・投資を通じた国際統合を志向せざるをえなかったのである(ただし日韓台のような先行国とASEAN4、さらにはベトナムのような後発国ではその国際統合戦略が異なっている)。

地域としての東アジアは、後輩国に政治・経済・社会の catch-up model を提示し、さらにその達成を可能にする enabling environment を提供してきた。各国は、先行国と後から追いついてくる国の間にはさまれて、改善への圧力を常に市場から受けながら、発展の階段を一つずつ登ってきた。彼らを突き動かしてきたのは、キャッチアップをめざす国民的情熱や隣国からの「卓越のデモンストレーション」効果であって、国際機関のコンディショナリティや世界共通の政策マトリックスではない。こうした有機的な相互依存関係を形成しグループとして成長を遂げている途上国地域は、東アジア以外にはみられない。

² 東アジアの成功を分析した世銀の「奇跡」報告は、その要因としてマクロ安定、人材育成、輸出振興、官民協力などを指摘した[世銀 1993]。またアジア危機後の世銀の診断は、各国が制度と政策を改善せねば同地域に成長は戻ってこないというものであった[世銀 2000]。しかしながら、各国別の政策評価だけではこの地域のダイナミズムを真に理解しえないであろう。東アジアの将来は、地域全体の活力の維持にも大きく依存するからである。

³ 3者のニュアンスや強調点は少しずつ異なっている。中国の台頭によって「雁行形態」が崩れたか否かについて論争があるが、これはわれわれの主題ではない。このような主として言葉上の問題を回避するために、われわれは東アジアの動態的な生産ネットワークを描写するにあたり、新しくかつより柔軟な「アジアダイナミズム」という言葉を使用する。

日本経済にとって、東アジアは最も重要な途上国地域である。東アジアにとっても、日本は主要な貿易相手国および投資国であり、また日本の多国籍企業は地域生産ネットワークの最大の構築者でもある。さらに東アジアのダイナミズムは、欧米との貿易・投資関係や香港・台湾・華僑などの中華資本の活動によっても支えられてきた。

日本は東アジアにおける最大の援助国でもある。その経済協力の最大の特徴は、民間企業を担い手とする経済リンクへの支援・補完にある。日本の援助案件の多くは、東アジアの途上国が国際分業体制の中で自国の発展段階にふさわしい地位を獲得し、それを通じて所得のキャッチアップと社会問題の克服を実現することを目的としてきた。とりわけインフラ整備、人材育成、技術支援、政策・制度構築への知的支援などは、途上国が直面するボトルネックを除去し、貿易と直接投資をさらに促進することによって、アジアダイナミズムを補強してきた。これらの案件は多くの場合、途上国および日本の民間ニーズを吸い上げながら形成されてきた。こうしてもたらされる東アジア各国の経済成長や社会安定は、日本自身にも大きな便益をもたらすものであった。

3．各国政府の役割

東アジアの途上国は、世界市場や地域経済から突きつけられる以上のような開発チャレンジに積極的に応じるために、大きな自己改革を要求される。経済発展の主役は言うまでもなく民間企業だが、市場経済の未発達、人材・技術の未熟、低生産性などにさいなまれる多くの途上国においては、単に民間セクターを解放・開放しただけでは発展のための十分な活力は生れない。所得、貯蓄、生産、技術の欠乏の連関が悪循環を起こしている経済をキックスタートさせるためには、外部から秩序と方向性を与えるエージェントとしての政府の役割がきわめて重要である。

世界銀行の途上国政府観は、戦後初期の過大な期待から 1980 年代の「小さな政府」へと振れ、1990 年代の「制度構築論」を経て、現在はよりバランスのとれたものとなっている。だがここでも、東アジアにおいては、政府の規律・能動性が自国の発展段階と地域からの要請によって形づくられてきたという点を忘れてはならない。政府が適切な政策を打ち出せなければ、そもそもその国は生産分業に加わることができず、停滞を余儀なくされるのである。東アジアの現実の下では、経済鎖国が落伍につながり、成長が生む矛盾の放置が社会崩壊につながることは、あまりに明白な事実である。レッセフェールあるいはその対極としての計画経済の非生産性は、理論としてではなく近隣国の実例が如実に示してくれる。

また「よい統治」の内容も、東アジアの文脈で再定義されなければならない。マクロ安定、構造改革の進展、行政の効率性・透明性、社会参加などからなる通常の定義は、貿易と投資を通じる成長のための条件と一致するとは限らない。マクロ安定は不可欠といえるが、他の条件については、東アジアの多くの途上国はそれらを満たすことなしに高度成長を実現してきた。国際統合下の成長を開始するには、通常とは異なる、限定された「よい統治」の戦略的条件が要請されるこ

とは十分考えられる。

東アジアの途上国政府の最も基本的な任務は、経済発展の前提条件としての政治体制および社会の統合・安定を確保することであった。このために多くの国は「権威主義開発体制」を選択した[渡辺 1995]⁴。この体制は、単なる独裁政治とは全く異なる。それは、物質的豊かさの集団的追求を是とする経済ナショナリズム、工業化・輸出志向を通じる対外競争力の向上、強力でかつ経済通の指導者と彼を支えるテクノクラート集団によるトップダウン型意思決定を特徴とする。この体制は、内外の安全保障上の脅威の下で、政治革命や軍人クーデタによって成立したことが多い。またその運営も欧米基準からすると必ずしも民主的とはいえない。この体制の評価はさまざまであるが、一つ明らかなことは、その採用が東アジアの中で成長を開始するという外的かつ過渡的な要求に動機づけられていたことである。ゆえにその歴史的任務を終えれば、経済発展の成功自体が権威主義開発体制の正統性を奪い、それを溶解させて、より「民主的」な体制への移行が始まる。この状況は韓国・台湾などの先行国ですでに観察されている。

社会の安定と政策の一貫性が達成されたとき、それを前提として、東アジアの途上国政府が果たすべき重要な役割は 3 つある。

第 1 に、途上国政府は市場経済システムを構築しなければならない。とりわけ最貧国や市場移行国における市場はきわめて未熟であり、生産力・組織・人材のすべてにおいて、自由放任によって健全に育つ段階にまで達していない[石川 1990]。各国は発展段階にみあった市場と政府のミックスを常に模索せねばならないのであって、当然ながらその決定は民間ではなく政府によってなされなければならない。また市場を構築するためには法整備・規制緩和・対外自由化といったルールや枠組だけでは不十分であり、貿易・投資・技術・産業構造といった競争力形成の具体的中身を伴う実物関心にも十分な配慮と働きかけがなされなければならない。

第 2 に、途上国政府は国際統合の能動的実施とリスク管理の責任を負う。前述のとおり、東アジアでは国内の経済発展と対外的な国際統合は表裏一体であり、両者は同時進行すべき課題である。しかも先行するのは国際統合の開始であって、それはアジアダイナミズムを国内に取り込むことを意味している。途上国にとってはこの決断のタイミング・順序・内容の当否が非常に大事になってくる。外資を招き、自国産業に努力誘因を与えながら、同時に経済危機・社会不安を回避するような国際統合をデザインしなければならないのであって、ここにも一般論では解けない、自由化と保護の微妙かつ柔軟なバランスが要請される。

第 3 に、途上国政府は成長の負の側面への対応を怠ってはならない。経済成長過程においては、旧来の貧困や所得格差に加えて、成長するが故に発生する新たな社会問題が存在する。その最た

⁴ この例外としては、自由経済を貫いた香港、開発主義を実現できなかったフィリピンのマルコス政権などが挙げられよう。

るものは、個人間・民族間・地域間の格差拡大である。さらには環境破壊、都市化（人口流入・交通渋滞・住宅問題など）、社会問題（犯罪・汚職・麻薬・売春など）の発生が挙げられる。成長の機会・成果がその社会の基準に照らして公正に分かち合われることは、社会安定をもたらし、それがまた成長政策への支持を強固にする。この好循環を確立せねばならない。

東アジアで高成長を持続した国は、これら 3 つの課題において過ちを犯さなかったわけではないが、長期発展を全く阻害してしまうほどの失敗の放置はなかったといえる。

東アジアにおける公的介入成功の原因については、マクロ安定、人的資源、官民の生産的協調、輸出振興、所得再分配など多くのことが指摘されてきたが、これらは以上の課題を達成するための各国の工夫の具体例である。重要なのは東アジアの歴史・地域的背景とそれが生み出す開発の基本課題を総体として理解することであって、個々の政策をばらばらに評価したり、条件の異なる国へそのまま移植しようとしてもあまり意味がない。

4．地域協力の役割

アジアダイナミズムを維持するためには、各国レベルの政策努力に加えて、地域大の経済協力による補完が不可欠である。民間の貿易・投資・生産は市場に任せれば常に順調に進行するわけではないのであって、障害や危機は常に発生する。地域協力を通ずる諸困難の回避・除去、産業の側面支援、不確実性を軽減するビジョンの提示などは、東アジアの過去の発展に貢献したし、将来もますます重要となるに違いない。それは広い意味での国際公共財の提供ということができるであろう。

これまで東アジアで実施されてきた経済協力の形としては、人材育成、インフラ整備、中小企業・裾野産業の育成、産業化を支える諸制度の構築、成長の負の側面への対処、政策に関する知的支援などが挙げられる。これらは東アジアのトップドナーである日本の経済援助の重点分野とも重なる。また APEC にみられるように、東アジアの地域協力は、域外国を差別待遇しないオープンリージョナリズム、および一律性の強制ではなく各国の自発性とプアプレッシャーを特徴とする緩やかな統合を基調としてきた。

このように、従来の東アジアの経済統合は民を主、官を従とする市場ベースのものであった。これは EU、NAFTA、MERCOSUR などの制度先行の地域統合とは全く異なる点であり、ある意味で他地域が統合を通じてめざすところの民間連関をすでに東アジアは達成しているのである。だが最近では、市場ベースの統合をさらに制度ベースの統合で補完・加速するためのさまざまな動きが活発化している。日本政府も数年前から無差別のマルチラテラリズムからこうした制度的地域主義に向かって大きく政策の舵を切りなおした[METI 2001, Urata 2002]。

現在の東アジアで最も中心的な枠組をなすのは ASEAN+3 である⁵。これを基本として AFTA、ASEAN 地域フォーラム、チェンマイ・イニシアティブ、ASEM などの地域協力が展開されている。また日本・シンガポールなどの二国間 FTA、日本・ASEAN、中国・ASEAN などの地域レベルでの FTA の提案・交渉が活発化しており、一部はすでに締結された。

これから将来にかけての地域協力の重要なテーマとしては、以下が指摘されうる（この多くは過去からの課題に重なる）。

- 繁栄の前提としての、地域の平和と安全保障の確保
- 先行国と後発国の所得・発展段階のギャップの縮小
- グローバリゼーションの推進とその負の側面（経済危機や所得格差など）の除去・軽減
- 持続可能な発展の条件としての、人材育成・制度構築・ガバナンス向上

さらに東アジアの地域主義は、東アジアのビジョンを世界に伝えるチャンネルともなりうる。東アジアはきわめて多様であるが、いくつかの問題に関しては、欧米や国際機関とは異なる思考がコンセンサスに近い形で形成されることがある。たとえば無制限な自由経済主義、アジア危機時の IMF の対応、貧困対策のみを開発とみなす世銀政策などに対しては、東アジアの多くの国が違和感を覚えている。そのような違和感を東アジアからの建設的な提言に仕立てあげ、それを世界に発信し、国際機関を動かすためのチャンネルとして、制度化された東アジアが利用できるだろう。

90 年代の急速なグローバル化を経た今日、アジアダイナミズムも個別政策レベルで多くの修正が必要となった。日本、さらには韓国・台湾が急速に工業化した数十年前までは、時限的な輸入保護のもとで自国企業を鍛えるという「幼稚産業保護政策」が採用可能であった。だが現在の後発国には、早期の対外開放が要求されている、自国企業の実力が日韓台程ではない、という 2 つの意味でこの実施はもはや不可能である。かといって 100% の自由放任と対外開放だけでは彼らのキャッチアップはおぼつかない。グローバリゼーション時代にふさわしい、国レベル・地域レベルの産業支援がいかなる形をとるべきかに関する知的探究が必要とされている。この作業も東アジアが世界に先がけて行うことができる分野である。

5．経済発展と貧困削減

1999 年以来、世界銀行は開発の究極目標として貧困削減を掲げ、そのツールとしての「貧困削減戦略ペーパー（PRSP）」の作成をすべての貧困国に求めている。2000 年 9 月の国連ミレニアムサミットでは、2015 年を期限とする一連の社会目標である「ミレニアム開発目標（MDGs）」が採択された。現在、世界の開発援助は貧困削減一色に塗りつぶされているといっても過言ではない。

⁵ ASEAN 加盟国はシンガポール、マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、ブルネイ、ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー。これに日本、中国、韓国を加えて ASEAN+3 という。

東アジアの途上国は、貧困削減を唯一の国家開発目標にすえたことはない。そこでは経済成長を推進しながら社会配慮も重視するバランスのとれた政策体系が打ち出されたのであり、眼前の貧困対策のみに集中するよりも、むしろ長期的にはこの戦略のほうが社会開発にめざましい成果をもたらしたのである（ただしその過程において環境、過密、所得ギャップなどの問題が発生し、その対策が後手に回りがちだったことは否定しない）。経済成長のないところに（貧困削減を含む）社会問題の根本的な解決がないことはあまりにも当然である。このことは東アジアではよく理解されている。

UN が掲げる MDGs や世銀の PRSP は、もしそれが一律に適用されるならば、東アジアの経済発展戦略とは相容れないものとなるであろう。東アジアで最初にフル PRSP を作成したベトナムでは、すでにそのような事態が発生している⁶。アジアダイナミズムというユニークな環境の中で、明確な開発ビジョンをもちその実現に邁進している東アジアの途上国には、外から異質の政策枠組を導入するのではなく、既存の政策枠組を補強するという形で開発協力が進められなければならない。

より一般的にいえば、PRSP を適用するにあたり、それが各貧困国の文脈でどのように修正されなければならないか、そもそもその国に PRSP が必要であるかがまず吟味されなければならない。それを判断する基準は、各国の 援助・債務削減依存度、 既存の国家開発計画の有無・成熟度（予算や公共投資計画の有効な指針となっているかなど）、 貧困の原因、などである。PRSP のあり様は、これらのパターンの相違によって、柔軟かつ現実的に調整されなければならない。

6．他地域へのインプリケーション

東アジアに関心をもつ人々の多くは、その教訓がサブサハラアフリカを含む他地域にも適用しうるか否かについて強い興味を抱いている。だがこの問いへの回答は、単純な Yes or No ではなく、やや複雑な形式をとらねばならない。各地域・各国の状況はすべて異なっているから、東アジアの政策をそのまま移植してもうまくいかないのは当然である。われわれの考えでは、東アジアの経済発展や日本の開発協力の経験は、次のような意味で他地域に教訓となるであろう。

MDGs や PRSP を中心とする現在の貧困削減戦略においては、一般論として、経済成長と貧困削減は密接な関係にあることが認められている。しかしながら実務レベルでは、pro-poor 政策の予算化や aid modality の議論は活発だが、各途上国にふさわしい、具体的で持続可能な成長戦

⁶ 詳細は、GRIPS 開発フォーラムの情報モジュール “Diversifying PRSP: The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction” を参照。ベトナムの PRSP の作成過程においては、それを既存の国家開発計画の下位文書の一つとして位置づけるベトナム側と、政策・資源動員のための中心文書としての扱いを要求する一部のドナーの間で軋轢が生じた。結局はその位置づけを曖昧にしたまま文書は完成された。ベトナムの強いオーナーシップを賞揚する世銀は、この PRSP をベストプラクティスと評価している。

略の策定・実施は十分に行われていない。われわれは、この言行不一致を改め、成長戦略への支援を強化すべきだと考える。

貿易と投資を通じる成長を実現するためには、通常の governance（マクロ安定、構造改革、行革、参加など）とは異なる条件が満たされなければならない。またドナーにとっても、どの国に援助資金を配分すべきかの selectivity 基準は、pro-poor 政策と成長政策の場合では異なってくる（governance と selectivity の多様性）。成長のためには、政治安定・社会統合を大前提として、指導者の経済理解と強いコミットメント、有能なテクノクラート集団、経済政策をトップダウンで貫徹しうる行政機構、成長志向への国民的支持などが要請されよう。

東アジアとサブサハラアフリカでは、社会安定、人材・知識の蓄積、地域ダイナミズムの有無などにおいて条件が異なるから、経験内容を直接移転することはできない。しかしながら、産業研究や政策策定の手法については移転が可能である⁷。日本の経済協力は、総体的・長期的・実物的な関与を特徴としている。相手国の個性を尊重しながら、その国の産業・貿易・人材・技術といった実物問題に総体的・長期的にコミットし、多様な協力ツールを駆使して、よい時悪いときを通じて常に付き合うというやり方をめざしている。このアプローチは、短期契約・短期成果・共通枠組を志向する国際機関を補完しうるものであり、また現行戦略に欠けている重要な要素でもある。東アジアに固執することなく、その国に最もふさわしい成長戦略の発見と実施に協力すること、それが日本型経済協力の粋であり、これはサブサハラアフリカにも適用できる。われわれは短期的・部分的な関与では効果が薄いと考える。

ただし、これまで日本は東アジア以外への知的関与が比較的浅かったから、息の長い成長支援を他地域で始めるにあたっては、知識・経験の蓄積のための準備期間が必要となろう。また日本国内において、他地域へのコミットメントへの合意を形成しなければならない。日本にとってもこれは学習過程なのである。まず日本は、上記の selectivity 基準に照らして最も成長潜在性の高い途上国をごく少数選択し、経済協力資源を集中投下すべきである。その際には、途上国政府のオーナーシップの強さも不可欠な条件である。こうして選ばれた国に常設の開発研究チームを結成し、途上国政府との政策対話、国際機関・他ドナー・NGO との協力、東京への政策インプット、の任にあたらせる。このような体制ができて初めて、日本らしい経済協力が開始できるであろう。

他地域にはアジアダイナミズムのような途上国間の相互作用はいまだ存在しないから、地域生産分業を前提としない成長政策への修正が必要となる。われわれは、地域環境が異なっているにもかかわらず、一国単独で貿易・投資を活性化することは十分可能であると信ずる。たとえば、ある国の農産物加工や軽工業製品について、市場・流通・組織・人材・技術・金融などを総合的に考察し、支援

⁷ 日本の国際協力事業団は 1995～2001 年の間ベトナムに対し、大規模な総合政策支援を実施した。そこでは、マクロバランス、財政金融、農業・農村経済、産業貿易政策、国有企業改革、中小企業振興、アジア危機対応などが分析され提言された。同様の支援はモンゴル、ラオス、ミャンマーなどでも行われている。

することなどが考えられよう。具体的なエントリーポイントは国によって異なるから、ここで何が効果的かを一般的には論じられない。またこうした努力は、日本によるバイラテラルな協力のみならず、国際機関やドナーが力を合わせたマルチラテラルな支援にまで高められるべきである。

[注、図表は英語版をご覧ください]

参考文献

石川滋[1990]「市場経済の低発達と経済自由化の限界」第7章、『開発経済学の基本問題』岩波書店。

経済産業省[2001]『通商白書2001』。

渡辺利夫[1995]『新世紀アジアの構想』ちくま新書。

Urata, Shujiro [2002] “A Shift from Market-led to Institution-led Regional Economic Integration in East Asia,” a paper presented at the Conference on Asian Economic Integration by the Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIET), Tokyo, April.

World Bank [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*.

World Bank [2000], *East Asia: Recovery and Beyond*.