

開発と制度

「良き制度」の構築こそが開発の鍵であるという認識が広く共有されるようになって久しい。「良き制度」の構築を目指す「グッド・ガバナンス・アジェンダ」の達成が経済成長や貧困削減にとって重要であることは開発援助コミュニティの共通理解となっているし、開発協力大綱が掲げる「質の高い成長」（包摂性や持続可能性、強靭性を兼ね備えた経済成長）を実現するという課題もまた、様々な制度の構築の成否と密接に関連していると考えられる。グッド・ガバナンス・アジェンダに基づく取り組みが本格化して20年以上が経過し、これまでの取り組みの正当性・妥当性に根本的な疑念を呈するものを含め、様々な研究と議論が蓄積されてきている。本稿は、こうした「開発と制度」を巡るこれまでの議論の展開を概観し、整理すると同時に、今後議論されるべき論点を提示することを目的とする。

作成者：JICA 研究所主任研究員 志賀裕朗¹

本稿の構成

1. なぜ制度が注目されるようになったか
 1. 1 国際政治上の背景
 1. 2 理論上の背景
2. 「良き制度」をめぐる議論の展開
 2. 1 開発を促進する「良き制度」とは何か
 2. 2 「良き制度」と開発指標はどんな関係にあるか
3. グッド・ガバナンス支援（制度構築支援）の帰結
4. グッド・ガバナンス支援への批判の台頭
 4. 1 「良き制度」を如何に途上国へ移植すべきか
 4. 2 「良き制度」は本当に開発の前提条件か
 4. 3 援助機関の反応と近年の動向
5. 結論と展望（今後議論すべき論点）

¹ 本レビューは、国際協力機構の見解を代表するものではない。

1. なぜ制度が注目されるようになったか

1.1 国際政治上の背景

途上国開発や開発援助との関係で「制度」が注目されるようになったのは1990年代初頭のことであり、その端緒になったのは、ソ連・東欧における社会主義体制の崩壊と、冷戦の終焉に伴う多数の民族紛争の勃発であった。旧社会主義諸国は、旧来の制度に代えて、自由民主主義制度や市場経済制度をはじめとする様々な制度を短期間のうちに導入する「体制移行」という壮大な実験に取り組むことになった²。また、ソ連・東欧の多民族国家の崩壊や民族紛争による国家分裂から生まれた多くの新独立諸国は、あらゆる国家制度を一から構築するという困難な課題（「国家建設」）に直面することとなった。加えて、2001年の世界同時多発テロ勃発以降は、国家としての最低限の機能すら果たせない「脆弱国」と呼ばれる国々がテロリズムの温床になることを防止するという課題が俄かに注目を集めるようになった。こうして、国家や政府、市場に関する効果的で効率的な制度をどう構築するかが多くの体制移行国・ポストコンフリクト国・途上国の重要課題となり、西側諸国および国際開発援助機関はその支援に正面から取り組むこととなったのである。

1.2 理論的な背景

体制移行国や脆弱国に留まらず、途上国開発全般にわたって制度が重要であるという理論は、1990年代初めにノース（North）をはじめとする新制度派経済学者によって提示された³。ノースは、「なぜ世界には貧しい国と豊かな国があるのか、なぜある国は長期間にわたって豊かであり続けているのにある国は貧しいままなのか」という問いを立てたうえで、「経済の長期的パフォーマンス（持続的成長）の基本的な決定要因は制度である」という明快な答えを与えた。すなわち、先進国は経済成長を促進する良き制度を持っている一方、途上国は経済成長を阻害する悪しき制度しか持っていないというのである（North 1990, 1994, 2002）。

「制度が重要である（institution matters）」というこうした主張は、「政策こそが重要である（Policy matters）」という問題意識のもとで1980～90年代に実施された構造調整政策の失敗⁴の原因を探求していた世界銀行をはじめとする援助機関の政策に大きな影響を与えるようになった。例えば世界銀行は1997年の『世界開発報告』において、従来の新古典派的な政策処方箋が「最小限の国家（minimal state）」を前提としていたことの反省に立って、民間活動を奨励・促進したり市場取引の

² その困難さは「魚のスープを魚に戻そうとするようなもの」と揶揄された。

³ 制度論は、他の学問分野（政治学、社会学、組織論、国際関係論等）でもほぼ同時期に発展した。各学問分野の制度論が相互交流を欠いたまま独自に発展したことは、制度の定義をはじめとする大きな差異を生むこととなったが（Hall & Taylor 1996）、近年はその相互交流が急速に進展している（Thelen 1999, Hall 2010）。制度の定義については、河野 2002 第1章を参照。

⁴ 構造調整政策は、市場メカニズムの機能への信頼を出発点とし、途上国政府に対して規制緩和・自由化・民営化・厳格な財政規律の維持等の一連の政策を推奨するものであった。こうした政策はワシントン・コンセンサスと呼ばれたが、この名称の生みの親であり、その主唱者のひとりでもあったウィリアムソンは、構造調整政策が制度への配慮を欠いたものであったことを後になって端的に認めた（Williamson 2008）。

基盤となる法の支配を強制する有効な国家（という制度）無しには持続的な経済社会開発は不可能であるという認識を表明するに至った（World Bank 1997）。

2. 「良き制度」をめぐる議論の展開

上記のような経緯を背景として、開発を促進する「良き制度」とは何か、「良き制度」が経済成長率や貧困率等の開発指標とどんな相関関係にあるか、等の論点が1990年代から活発に議論されるようになった。

2.1 開発を促進する「良き制度」とは何か

前述のノースは、経済発展を促進するうえで一番重要なのは、人々が安心して経済取引に参加して富を蓄積できるようにし、それによって経済取引を活発化させることだと考えた。そして、そのためには、経済取引に参加するアクターが契約不履行リスク等の不確実性に対処するために負担する費用（取引費用）⁵を引き下げることが重要であると考えた。経済構造の複雑化や分業の進展、取引の広域化に伴い、人々は個人的な信頼関係がない未知の相手と取引せざるを得なくなる。そうした不確実性を伴う取引を行う際に、相手方の信用に関する情報入手を容易にしたり、契約違反を制裁するような有効な制度があれば、人々は安心かつ安価に経済取引を行って富を蓄積できるようになり、技術や教育への投資が促進され、経済は発展することになる。重要なのは、経済が発展するにつれて、国家が整備するフォーマルな制度、すなわち全国共通の取引ルールを設定する成文法制度（民商事法）や中立の立場から強制執行力を伴う紛争裁定を行う司法制度が不可欠になってくることである。ノースは、途上国が貧しいままなのは、誰もがアクセスできる安価で効率的・効果的なフォーマルな法制度が欠けているからだと主張した（North 1990、1994、2002）⁶。

ペルーの経済学者であるデソト（De Soto）は、「良き制度」が経済発展に貢献するとするノースの議論を発展させ、個人の私有財産権を確実に保障するフォーマルな法制度の構築は経済発展のみならず貧困削減（包摂的な経済成長）にとっても重要だと主張した。彼によれば、貧困者は何も持っていないがゆえに貧しいのではなく、彼らが持つ家屋や土地、小規模ビジネス等の資産がフォーマルな法制度の外に置かれて「死んだ資本（dead capital）」となっているがゆえに貧しいのである。そこで、彼らの財産をフォーマルな法制度を通じて承認し保護すれば、かれらの資産は有効活用可能な「資本」となり、貧困層は貧困から脱却して資本主義の恩恵を享受することが出来るようになる、とデソトは主張した（De Soto 2000）⁷。

デソトの主張は「包摂的で衡平な成長のための貧困層の法的エンパワーメント」という概念に結

⁵ 具体的には、取引に先立って発生する契約書作成費用などの事前費用（ex ante cost）、契約違反に対処するための裁判費用などの事後費用（ex post cost）があるとされる。

⁶ ノースによる新制度派経済学の概要とその限界については、高橋2010の64～71頁を参照。

⁷ デソトが主張する典型的なメカニズムは、貧困者が土地を登記すれば、これを担保として金融機関から融資を受けられるようになり、経済活動を拡大・活発化させることができるようになる、というものである。

実して開発援助機関に大きな影響を与えた。例えば国連がデソトを共同議長に迎えて設置した「貧困層の法的エンパワーメントのためのハイレベル委員会」は、貧困層の資産を登録・保護し、その労働上の権利を保護する法制度の創設や貧困層を差別・排除する法制度の改革の重要性を強調する最終報告書（CLEP 2008）を発表し、UNDP、UNHCR、ILO、FAOをはじめとする援助機関の政策に影響を与えることとなった（UN 2009）。また、世界銀行も、土地への権利の確実な保障が経済成長のみならず農村部の貧困削減にとって決定的な重要性を有するという考えのもとに、土地法の制定や土地登記制度の整備などの法整備支援を展開した（Deininger 2003）。

このように、ノースやデソトは、経済活動の活発化を通じて経済成長や貧困削減に貢献する経済制度の役割に着目したが、ほぼ同じ時期に、開発に貢献する政治制度の役割も活発に議論されるようになった。そこでは、ソ連・東欧やアフリカ諸国等における権威主義体制の崩壊と民主化への大きな流れ⁸を背景に、欧米先進諸国の政治制度、特に英米流の民主主義の途上国への拡大を当然視する風潮が顕著であった。例えばアメリカの国際法学者であるフランク（Franck）は、英米流の民主主義の「殆ど完璧な勝利」によって「民主主義のみが統治を正当化しうる時代」が到来し、第三世界には民主主義は時期尚早だとは誰も言わなくなった、と主張した（Franck 1992: 49）。

一方、インドで生まれイギリスやアメリカで活動する経済学者であるセン（Sen）は、欧米型民主主義の単純な礼賛からは慎重に距離を取る。彼は、イギリスの植民地支配下で頻発していた飢饉が独立後のインドではほとんど発生していないことを例に引きつつ、国民の声に耳を傾けて政策に反映するインセンティブを政府に与える民主主義制度が、人間開発指標の改善を含む包摂的な開発を促進するという考えを提示した（Sen 1999）⁹。

こうした経済・政治面双方における「良き制度」のあり方に関する議論を総括したのがアメリカの政治経済学者であるアジェモール¹⁰とロビンソン（Acemoglu & Robinson）である。彼らはノースと同じく、世界にはなぜ豊かな国と貧しい国があるのかという問いに挑み、地理・気候・文化的な特徴や政府の政策の成否が国々の貧富の差異を決めるという従来の定説を次々に論破した。そして、ローマ帝国やマヤ・アステカ文明の衰亡、イギリスの産業革命、ソ連型社会主義の失敗、日本の明治維新や近年の中国の経済発展にいたる極めて広範囲な歴史的事象の観察に基づき、「包摂的な政治的・経済的制度」こそが持続的経済成長にとって不可欠であると論じて注目を浴びた（Acemoglu & Robinson 2012）。彼らによれば、包摂的な制度とは、政治的には政治権力が広く社会で分有されて誰もが政治的意思決定に参加できる多元主義的制度であり¹¹、経済的には財産権を保障し平等な競争を促進して新しい技術イノベーションへの投資を奨励するような制度である。持続的成長に不可欠な創造的破壊とイノベーションは、政治的制度と経済的制度が共に包摂的である国においてのみ可

⁸ アメリカの政治学者ハンティントンはこれを「民主化の第三の波」と名付けた（Huntington 1993）。

⁹ なお、センは、民主主義は開発等の他の価値の実現に貢献するという道具的価値（instrumental value）のゆえのみならず、人々が自分たちの社会のあり方を自ら決定するという固有の価値（intrinsic value）のために重要だと考えている。

¹⁰ 通常「アセモグル」と表記されるが、彼の出身地であるトルコ語の Acemoglu の発音としては「アジェモール」が正しい。

¹¹ 彼らは敢えて「民主主義」という語は使っていない。欧米型民主主義の単純な礼賛と受けとられることを回避しようとしたためと考えられる。

能であり、中国のような搾取的政治制度の下での成長¹²は短期的には可能だが、持続可能性を欠く。というのは、権威主義的支配者は既得権を破壊し既存の権力関係を不安定にする創造的破壊を極度に警戒するからである¹³。

2. 2 「良き制度」と開発指標はどんな相関関係にあるか

開発と制度に関する理論の発展を受けて、各国における「良き制度」の質の計測とその横断的比較を可能にするインデックスが数多く提案された¹⁴。そして、「良き制度」が経済成長率や貧困率等の開発指標とどんな相関関係にあるかを計量的に実証しようとする多数事例分析研究が大量に出現するようになった。

例えば、世界銀行研究所（World Bank Institute）の所長等を歴任したエコノミストのカウフマン（Kaufmann）らは、Worldwide Governance Indicators（WGI）における「法の支配」指標の改善が成長（一人当たりGDPの増大）や乳幼児死亡率の改善につながることを実証し、「制度が重要である（Governance Matters）」ことが実証されたと主張した（Kaufmann *et al.* 1999）。また、ナックとキーファー（Knack & Keefer）は、財産権保護制度の有効性が経済成長にとって鍵となると主張した（Knack & Keefer 1995）。ハガードとティーデ（Haggard & Tiede）は、「法の支配は財産権保障や契約の履行強制を通じて経済成長に貢献する」というノースらの通説を批判し、むしろ個人の身体の安全を保障するという法の支配の機能こそが経済成長に大きく貢献していると主張した（Haggard & Tiede 2010 : 673）。こうした計量分析研究の中には、49ヶ国の法制度を英米法・大陸法（ドイツ・フランス）・スカンジナビア諸国法・社会主義法に分け、英米法が強固な財産権保障を通じて最も大きく経済成長に貢献していると主張して（La Porta *et al.* 1997）、世界銀行が英米法制度を途上国に持ち込むことに理論的な「お墨付き」を与える論考も現れた。

3. グッド・ガバナンス支援（制度構築支援）の帰結

「良き制度」を巡る議論と研究の蓄積は、開発援助潮流に大きな影響を及ぼした。経済成長や貧困削減など、幅広い開発アジェンダの促進にとってのグッド・ガバナンスの重要性および制度構築を通じたガバナンス改善の必要性が国際的合意を得るに至り¹⁵、1990年代以降、「良き制度」の構築を目指す支援が多くの援助機関によって展開されることとなった。そして、ノースやデソトが強

¹² アジェモールとロビンソンはこれを「権威主義的成長」と呼ぶ。

¹³ 具体例として、失業の増大とそれに伴う政治的不安定を怖れて靴下製造機械への特許付与を拒否するイギリスのエリザベス一世の例が挙げられている。

¹⁴ 世界銀行が1996年以降に毎年作成・公表しているWorldwide Governance Indicators（WGI）がその代表例である。WGIは、法の支配や政治の安定性（暴力の欠如）等のガバナンスの6つの側面について指標化し、214の国・地域のガバナンス状況の横断的比較を可能としている。また民主主義については、イギリスのEconomic Intelligence Unitが作成するDemocracy Index、政治的自由を中心とする人権保障状況についてはアメリカのフリーダムハウスが発表するFreedom in the World指標が代表例である。

¹⁵ 国連のアナン事務総長は1998年に「グッド・ガバナンスは貧困撲滅および成長の促進にとっておそらく最も重要な要因である」と言明した（UN 1998）。

調した私有財産制度や市場制度に加え、民主主義や立憲主義、法の支配、地方分権制度、中央銀行や司法府の独立、企業や政府の活動の透明性を担保する会計制度や企業統治制度等の様々な制度が「良き制度」とされ、援助機関によって体制移行国や途上国に持ち込まれることとなった¹⁶。

しかしながら、欧米ドナーや国際援助機関が主導したグッド・ガバナンス構築支援（「良き制度」の構築を目指す支援）は、制度構築の困難さという大きな壁に早々に直面することとなった。それが最も鮮明に表れたのは旧ソ連・東欧諸国に対する体制移行支援（1990年代）であった。例えば、旧東ドイツでは、西側諸国が提示したメニューに沿った制度改革が実施された結果、生産が激しく落ち込んだ他、人口の減少や国外流出等の人口動態面でも大躍進時代の中国や1942～46年のベルリン、内戦期のスペインに比肩する事態となった（Murrell 1995:165）。

その後も、ポスト・コンフリクト国支援（1990～2000年代）、そして2000年代に民主化した旧ソ連諸国や中東・アフリカの国々に対する民主化支援（2000～2010年代）も、相次いで大きな困難に直面することとなった。例えば、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、1995年の Dayton 和平合意に基づいて設置された上級代表事務所（Office of the High Representative, OHR）が紛争再発を防ぐために国内政治への強力な介入権限を付与され、同国国民から「占領軍」と揶揄されながら任務にあたっているが、和平合意締結から20年以上が経過した今日に至るまで OHR は撤退できる目途が立っていない。それはとりもなおさず、国家建設という制度構築を外部者が支援することが西側諸国の当初の予測をはるかに超えた困難な任務であったことの証左である。また民主化支援についても、グルジアのバラ革命（2003年）、ウクライナのオレンジ革命（2004年）、キルギスのチューリップ革命（2005年）において、欧米の支援を受けて成立した「民主的新体制」が早々に権威主義化したことは、民主化支援を主導してきた欧米諸国にとって予想外の出来事であった。

留意すべきなのは、こうした一連の援助においては、援助機関が西側先進国の制度に範をとった「良き制度」をそのまま途上国に持ち込もうとする例が多くみられたことである。その背景には、ソ連・東欧における社会主義体制の崩壊や「民主化の第三の波」によって民主主義や市場経済制度などの西側先進諸国の政治的・経済的諸制度の優位性が自明となったという認識の高まりがあった¹⁷。

それが最も端的に表れたのが法制度整備支援の分野である。そこでは、世界銀行等が先進国（特に英米）の法制度をモデル化した「模範法制」を途上国に持ち込み、当該国の伝統的・慣習的法制度との矛盾抵触を来したり、法律こそ整備されたものの施行されなかったり実質的に定着しないなどの例が頻発した（松尾 2009、金子 2009、桑原 2007）。また、デソトが推奨した土地登記制度の構築が行われた国々では、十分な法律知識と政治力・財力を兼ね備えた政治的有力者や企業が土地を先行して大量に登記したり、登記制度が整備されるまでの暫定措置を悪用するなどして、真に権利を主張できるはずの貧困層が土地へのアクセスを奪われる事例が頻発し、貧困層の法的エンパワメントを通じた包摂的な成長の促進という目的とは裏腹に、かえって資産格差が拡大される結果

¹⁶ 民主化支援の実態については杉浦 2010、法制度整備支援の理論と実際については松尾 2009 に詳しい。

¹⁷ これを最も端的に示しているのが、アメリカの政治学者フクヤマによる「歴史の終わり」論である。彼は、自由民主主義・経済的自由主義が最終的な勝利を収めたことによって、より良い社会制度を追求してきた人類の長い歴史が遂に終わったと論じて大きな議論を呼んだ（Fukuyama 1992）。

に陥る例がみられるようになっている（金子 2009）。

さらに、各ドナーが相互調整を欠いたまま、両立しない制度改革メニューを携えて援助を実施し、混乱を来す例も頻発した。例えばロシアでは、英米法体系の持ち込みを図る世界銀行・欧州復興開発銀行（EBRD）・アメリカ・イギリスと、大陸法体系の持ち込みを図るドイツ・フランスが対立して「法律の戦争」と呼ばれる混乱を引き起こした（松尾 2009）。また、カンボジアでは、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）、ドイツ技術協力公社（GTZ）による土地法整備支援が、わが国の民法典制定支援事業との齟齬を来す事態となった¹⁸（金子 2009、森嶋 2004）。

4. グッド・ガバナンス支援への批判の台頭

こうした事態を背景として、「良き制度」構築を目指すドナーの援助政策や、それを正当化する理論への批判が出現するようになった。こうした批判的見解はまず、予期せぬ多くの負の効果をもたらした旧ソ連・東欧諸国向けの体制移行支援やイラクやアフガニスタン等に対するポスト・コンフリクト国支援の成果の検証から生まれた。

アメリカ国際開発庁（USAID）からの委託に基づいて欧米ドナーによるロシア向けの法整備支援を検証したアメリカの政治学者ホームズ（Holmes）は、ロシアの法制度について何も知らない西側の法律家が、法制度があたかもアメリカやドイツでプラグを抜いてロシアで差し込めば作動する家電製品であるかのような誤った仮定に基づいて欧米の法律をロシアへ持ち込んだと批判した（Holmes 1999）¹⁹。また、アメリカの経済学者であるミュレル（Murrell）は、「マサチューセッツ州ケンブリッジの学者」で占められた西側のアドバイザーが自分達の理論に矛盾する観察結果を軽視し、「体制移行国は（外国のアドバイザーが）新しい社会を自由にスケッチできる無地の石板（タブラ・ラサ）だ」というユートピア的精神に基づいて改革戦略を立案して失敗を犯したと指摘し、被援助国の政治的・社会的伝統や歴史の無配慮、制度構築の困難さの過小評価を厳しく批判した（Murrell 1995）。

同様の批判は、世界銀行をはじめとするドナーが実施した法整備支援にも向けられた。例えば金子は、ノースやデソトの理論に沿って多くのドナーが展開した土地法整備支援が「研究者の厳しい批判に拘らず、支援実務が欧米型所有権制度の強引な『移植』を図ってきた典型的領域の一つ」であると指摘する。そして、ドナーが持ち込んだ法制度と現地の既存の実定法および伝統的慣習法の三者が矛盾抵触しながら併存するという「法的多元主義」の状況が、開発に障害を来すのみならず、平和構築をも阻害する恐れがあると警鐘を鳴らす（金子 2009）。

¹⁸ 具体的には、所有権を含む物権の変動について、我が国が起草支援した民法典は登記を第三者対抗要件と位置付けたのに対して、世界銀行・ADBの土地法は登記を効力要件としており、一般法たる民法典と特別法たる土地法において登記の位置づけに齟齬が生じる事態となった。

¹⁹ 法学者であり法整備支援のあり方について積極的に発言しているアメリカのトゥルーベックとギャランターは、1960年代にアメリカがラテン・アメリカ諸国に対して実施した法整備支援について、1970年代にこれと同様の批判を行っており（Trubek & Galanter 1974）、その失敗の経験が30年後の体制移行支援に活かされなかったことを慨嘆している（Trubek 2005）。

4. 1 「良き制度」をいかに途上国へ移植すべきか

上述のような批判と同時並行して展開されたのは、「良き制度」をいかに被援助国へ持ち込むべきか、例えば制度改革実行のスピードや複数の「良き制度」を持ち込む際の順番（シーケンス）を問う議論であった。

体制移行支援を巡っては、全ての制度改革を短期間かつ同時に実施するいわゆる「ショック療法」がソ連・東欧諸国に政治的・経済的・社会的混乱をもたらしたとの反省から、中国やベトナムで実施された漸進的な制度改革の方が適切なのではないかという論点が激しく議論された（大野 1996、Sachs et. al. 2000 他）。また、ポスト・コンフリクト国における国家建設支援を巡っては、民主化と法の支配の確立のどちらを優先すべきか（Carothers 2010）や、民族間の緊張関係が存在する状況下において、民主化と市場経済化・経済的自由化を如何に両立させるべきか（Chua 1998）が議論された²⁰。

ポスト・コンフリクト国における国家建設支援の経験から生まれたのが、カナダの政治学者パリス(Paris)によるリベラルな平和構築批判である。パリスは、1990年代に国際社会が実施したポスト・コンフリクト国支援の8事例を検証し、自由民主主義や市場経済制度といった欧米流の政治経済制度をポスト・コンフリクト国に同時に持ち込むというドナーの平和構築援助戦略（Liberal Peace-building）が、却って対象国の政治経済状況を不安定化させるという深刻な「副作用（side effects）」を及ぼしたことに警告を発した。そして、自由民主主義や市場経済制度を構築するという目標それ自体は維持したまま、より現実的でフィージブルな戦略を検討すべきだと主張した(Paris 1997)。

アメリカの政治学者グリンドル(Grindle)は、ドナーが途上国に要求する「良き制度」(グッド・ガバナンス・アジェンダ)があまりに多く²¹、それらを同時かつ完全に実現せよと要求することは非現実的だと批判した。そして、途上国それぞれの固有事情を考慮しながら優先順位づけを行って「それなりのガバナンス(Good-enough governance)」を目指すという、より戦略的で現実的なガバナンス構築戦略を提唱した(Grindle 2004)。

4. 2 「良き制度」は本当に開発の前提条件か

さらに、「良き制度」が開発の前提条件であるという理論それ自体の妥当性を疑問視する見解が出現した。

まず、「良き制度」が開発（成長や貧困削減）を促進するという多数事例の定量分析結果の妥当性を疑問視する見解である。それらは、「良き制度」の質の代用変数(proxy)として採用されている指標の信頼性を疑問視したり、統計学的な相関関係から誤った因果関係を推察していると批判す

²⁰ グッド・ガバナンスを構成する様々な制度が潜在的に矛盾衝突する可能性についての包括的な議論について、松尾 2010 および松尾 2009 参照。

²¹ 例えば、世界銀行が挙げるグッド・ガバナンス・アジェンダは 1997 年には 45 項目だったが、2003 年には 116 項目に増加した(Grindle 2006: 528)。

るものである〔Evans & Ferguson 2013: 31-32〕。

正式に登録された土地・家屋等への権利 (formal titles) が貧困層に対して金融へのアクセスを付与するというデソトの議論に対しても、実証的裏付けを欠いているという批判が現れた。例えばイギリスの開発経済学者であるウッドラフは、デソトの唱導するメカニズムが作用するには「登記された財産が担保になる」「担保が融資に繋がる」「融資が貧困層の所得増進に繋がる」という三つの段階を経る必要があるが、これらが全て円滑に機能するためには (デソトが提唱する) インフォーマルな財産権のフォーマル化だけでは足りないことを示唆する実証研究が多く存在していると指摘し、様々な補完的な制度改革が必要ではないかと問題提起している (Woodruff 2001)。また、南アフリカでの土地権利改革の経験进行分析したキングウィルらは、土地の境界を明確に確定したうえで正式な排他的所有権を個人に付与するという政策は伝統的な共同体的土地所有形態に合致せず、実際に共同体の成員によって忌避されていると指摘する。また、銀行は僅少な貧困層の資産を担保にした融資を殆ど行っていないし、貧困層も債務不履行に伴う担保権実行によって重要な財産を失うことを恐れ、借入れは親類や友人から行うといった彼らなりのリスク管理を行っており、正式な金融を必ずしも必要としていないとも指摘する (Kingwill *et al.* 2007)。

開発と「良き制度」の因果関係についてより包括的で根本的な問題提起を行ったのが、韓国生まれでイギリスで活躍する経済学者であるチャン(Chang)である。彼は、「良き制度」が開発を促進したのではなく、開発が進展した国で「良き制度」が事後的に発展したに過ぎないのではないかという疑問を掘り下げ、先進国における経済発展と「良き制度」の整備の時間的な前後関係を検討した。そして、イギリス・アメリカをはじめとする先進国においては、開発の前提条件であると信じられている「良き制度」が実は開発 (経済成長や貧困削減) の達成後に実現したものだったと指摘し、「良き制度」の整備を性急に途上国に求めるドナーの援助政策を強く批判した(Chang 2002)²²。

韓国生まれでアメリカの政治学者であるウー・カミングズは、アメリカの政治制度は極めて古く特異な制度であって途上国の制度改革の参考にはならないとするハンティントンの議論 (Huntington 1966, 1968) を引きながら、18世紀の静謐で牧歌的雰囲気(bucolic ambience)のなかで形成されたアメリカの制度を物まね (mimic) することは、今日の途上国が直面するガバナンス問題を解決する有効な手段とはならないと主張した(Woo 2006 : 13)。

4. 3 援助機関の反応と近年の動向

こうした根源的な批判 (上記 4.2)、なかでもチャンの問題提起は、グッド・ガバナンス構築を目指す制度整備支援の正当性に大きな疑念を投げかけるものである。確かにイギリスでは、中世以来の封建的な要素を色濃く残した複雑な土地法制を整理し、土地所有権の移転を簡素化することを目的とした不動産法の大改革が実施されたのも、国家が運営する土地所有権の登記制度が整備された

²² 例えば、アメリカにおいて児童労働規制制度が導入されたのは 20 世紀に入ってからであり、人種差別なき普通選挙制度が成立したのは 1965 年のことだった。こうした歴史を持つ先進国が途上国に民主化や児童保護制度の整備を迫っていることについて、チャンは「なぜ先進国は自国の発展の歴史にこれほど無知なのだろうか？」と皮肉っている。

のも1925年のことであった(大澤1997)。こうした歴史的事実は、ノースが主張する「良き制度」と経済成長の因果関係が逆であること、すなわち、「良き制度」が経済成長を刺激したのではなく、むしろ逆に、産業革命に伴う都市化や工業化といった変化が「良き制度」の整備を帰結したのではないかと疑わせるに足るものである。

しかし、こうした根源的な批判(上記4.2)は、これまでのところ、グッド・ガバナンス・アジェンダの達成や制度改革の重要性を強調する援助機関の援助戦略に大きな影響を与えるには至っていない。むしろ、開発援助コミュニティにおいて有力となったのは、上記4.1の議論を踏まえて、途上国固有の特殊性に応じて如何に効果的に「良き制度」を構築するかという議論であった。

こうした議論は、「どんなお客でも単一サイズでOK (one-size-fits-all)」と揶揄された画一的な援助政策の反省に立ち、制度構築支援に際しては被援助国の固有性を考慮しなくてはならないと主張する点で一致している²³。そして、配慮すべき固有性の一つとして近年注目されるようになってるのが被援助国の国内政治である。言い換えれば、制度構築支援を主任務とする援助機関は不可避免的に被援助国の国内政治に向き合わざるを得ないという主張が有力となっている²⁴。

例えば、アメリカの法学者であるミルハウプトとピストー(Milhaupt & Pistor)は、世界銀行が法制度改革を政治的なものではなく技術的なものと見做したことを批判し、「それは被援助国への政治的関与のマンデートを持たない世界銀行にとっては極めて好都合だったが、こうしたアプローチは大きな問題を孕んでいた」と批判した(Milhaupt & Pistor 2010: 20)。

また、カーネギー国際平和基金の研究者であるキャロザースとド・グラモン(Carothers & De Gramont)は、『政治に直面する開発援助』という著書において、これまで開発援助の実務者は被援助国の国内政治問題に正面から向き合うことを回避したり開発援助が政治的効果をもたらすこと自体を否定してきたが、近年はそれにますます向き合わざるを得なくなっていると指摘した(Carothers & De Gramont 2013)。

被援助国の政治事情を援助戦略立案に活かす方策の検討において先んじているのはイギリス国際開発省(Department of International Development: DFID)である。同省は、それまでのグッド・ガバナンス問題に関する処方箋が制度構築の政治性(経済制度であれ政治制度であれ、制度の構築は政治的プロセスであり、そこに多様なアクターの利害関係が絡むこと)を無視してきたとの反省に立ち(Evans & Ferguson 2013: 33)、被援助国特有の政治状況を分析する「政治経済分析(Political Economy Analysis, PEA)」の理論と手法を確立しようとしている(DFID 2009a: 31)。こうした取り組みは、「開発とは本質的に政治的過程である」(DFID 2009b)ことを承認することを出発点としている。同省が職員向けに作成したペーパー(DFID 2009b)によれば、PEAは、被援助国毎に異なる固有の国内政治事情、特に「権力と資源がどのように配分され争われているか」を分析し、それが開発にどのような意味を持つかを検討するものである。そして、開発援助機関が提案する処方箋が直面する政治的障碍を明確にし、より効果的で政治的にフィージブルな「次善の改革案(second best

²³ グリンドルの「それなりのガバナンス」論もパリスの「リベラルな平和構築」批判も、被援助国の固有性に配慮した援助戦略が必要だという議論であった。

²⁴ 開発援助と被援助国の国内政治との関わり合いの歴史及び展望については、志賀2017参照。

reform)」の策定を可能にするとされている (DFID 2009b:4-5)。さらに、被援助国内においては開発援助機関自身が政治アクターであるとの認識に立ち、開発援助が却って被援助国に害悪をもたらすことが無いように自らを戒める「Do no harm 原則」を遵守することも謳う (DFID 2009b : 6)。

また、世界銀行は 2017 年に発表した『世界開発報告』において、成長や貧困削減を目指す効果的な政策の立案と実施を可能にするには、ガバナンス改革 (制度改革) を通じて被援助国のアクターのインセンティブを変え、権力者による政治の私物化 (capture) やクライエントリズムに代表される権力の非対称性を緩和・克服することが必要であると主張する (World Bank 2017)。これも、援助機関が被援助国の国内政治に向き合うことを唱導していると理解することができよう。

こうした問題意識を反映して、ガバナンス分野以外の伝統的な開発分野においても PEA の重要性が強調されるようになってきている。例えば、世界銀行による保健医療分野の研究は、「国際開発コミュニティにおいては、政治経済的な課題を無視してしまうと手間暇かけて策定された技術的な解決策もほとんど実効性を持たないということが認識されつつある。また、社会経済改革の成否を左右するものとしての政治経済学の決定的重要性に対する認識が高まっている」と指摘する (Maeda et al. 2014: 3)。そしてさらに、貧困層にも医療保険サービスへのアクセスを保障するユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (Universal Health Coverage, UHC) 制度の構築を目指す改革は「保健医療セクター内および世帯間の資源再分配を意図的に行うことになるため、これらの政策は政治的なトレードオフや交渉を伴わざるを得ない。したがって、(被援助国の) 政治状況を理解し、様々な利益集団と交渉することは、UHC の実現を目指すにあたって不可欠な要素である」と主張している (Maeda et al. 2014: 3)。

5. 結論と展望 (今後議論されるべき論点)

これまで見てきたとおり、「開発と制度」を巡る議論は、「豊かな国と貧しい国が存在するのはなぜか?」(ノース)を問い、その答えを「良き制度」に求めたうえで、「良き制度とは何か?」を検討してきた。そして、「良き制度」が経済成長 (ノース) のみならず、包摂性 (デソト) や持続可能性 (アジェモールとロビンソン) にとっても重要であるという議論が有力となり、それを実証的に裏付けたと主張する多くの研究も出現した。開発援助機関はこうした議論を背景に、1990 年代初頭以降 20 年以上に亘って途上国における「良き制度」構築を支援してきた。

しかしながら、「良き制度」の構築が現実には予想以上に困難な課題であることが判明するにつれ、「良き制度をどう構築するか?」という問いが議論の俎上に上ることとなった。また、「『良き制度』は本当に開発の前提条件なのか?」というより根源的な問いも検討されるようになった。開発援助コミュニティにおける議論の焦点は「良き制度をどう構築するか?」に重点が置かれている。そこでは、これまで正面から取り上げられることが少なかった被援助国の国内政治を明示的に分析し把握する必要性が強調されるようになってきている。

さて、制度を巡る議論の展開や援助機関の動向を踏まえ、今後議論すべき論点に簡単に触れておきたい。

第一に指摘したいのは、近年の欧米諸国において、自国の制度の優位性に関する自信に動揺が見えることである。その端的な表れは、先進国が「政治的衰退 (political decay)」の時代を迎えつつあるという認識の台頭である。例えば、かつて「歴史の終わり」を高唱したアメリカの政治学者フクヤマは、アジェモールとロビンソンの議論を引用しながら、アメリカは優れた政治制度を有しているにもかかわらず、政治的衰退の時代に入っていると主張する。すなわちアメリカは、有能な国家・強固な法の支配・民主的答責性 (democratic responsiveness) という最も重要な三つの政治制度をバランス良く維持しているが、こうした国家制度は現実には強力なエリートによって乗っ取られ、彼らの私利私欲のために利用されるようになってきているというのである (Fukuyama 2015:23-29)。彼はこれを「新家産制国家化」(neopatrimonialization) と呼ぶ (Fukuyama 2015: 26, 28)。「新家産制国家」という概念はアフリカ等の途上国の政治制度・現象を描写するのに多用されてきた概念であるから²⁵、フクヤマの主張はアメリカ政治の途上国化を懸念するものと言える。こうしたなか、これまで欧米の制度を事実上の模範としながら援助戦略を構築してきた先進国の援助機関は、何を手本とし、いかなる援助戦略を構築することになるのだろうか。この点に関する議論は、まだ全く深まっていない。

第二に指摘したいのは、非欧米型の制度の下で持続的・包摂的な経済成長を遂げた日本をはじめとする東アジア・東南アジア諸国の経験に関する理論が十分に深められておらず、途上国が自ら開発戦略を構築する際の参考となる有力な理論的指針となりえていないことである。例えば、日本政府の支援のもとで世界銀行が実施した「東アジアの奇跡」研究(World Bank 1993)は、アジアの経験から理論的教訓を抽出しようとする初めての体系的試みではあったが、アジア型「開発国家」の政治経済制度全般の有効性を論じるものではなかった。憂慮すべきは、欧米の主流派学徒が日本をはじめとするアジアの経験を論じる際の問題意識が今なお「なぜアジア諸国は『良き制度』を欠いていたにもかかわらず開発に成功したのか?」というものであることである。その典型的な例が、IMFのエコノミスト達の論考である。彼らは、「(日本を除く)アジアの8か国²⁶は、弱体な制度 (weak institutions) しかもっていかなかったにもかかわらずなぜ持続的な成長を遂げることができたのか?」という問題意識から出発する (Johnson et.al. 2007)。そこにあるのは、欧米流の「良き制度」と異なる制度を「弱体な制度」とみなす姿勢であり、アジアには(欧米とは異なるが)開発を促進する「別の良き制度」があった可能性を否定するものである。我が国は、自国やアジア諸国の開発経験を制度論の枠組みを用いて理論化し、国際場裏に提示することが求められている。

参考文献

大澤正男、(1997)、「イギリス不動産法の単純化と土地移転の簡易化」、『早稲田法学』第72巻第4号。

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。

²⁵ アフリカ諸国を分析するうえでの「新家産制国家」概念の有用性と限界については、武内2009の第2章第2節を参照。

²⁶ 具体的には、中国、韓国、台湾、タイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール、ヴェトナムである (Johnson et al. 2007:12)。

- 金子由芳、(2009)、「土地法改革における法的多元主義の克服: 日本・インドネシア・カンボジアの比較検討」、『国際協力論集』、16(3)、69-103頁。
- 河野勝、(2002)、『社会科学の理論とモデル 12: 制度』、東京大学出版会。
- 志賀裕朗、(2017)、「開発援助と途上国の国内政治: 来たるべき政治の時代における開発援助の方向性」、『東洋文化』、東京大学。
- 杉浦功一、(2010)、『民主化支援—21世紀の国際関係とデモクラシーの交差』、法律文化社。
- 高橋基樹、(2010)、『開発と国家—アフリカ政治経済論序説』、勁草書房。
- 武内進一、(2009)、『現代アフリカの紛争と国家—ポストコロニアル家産制国家とルワンダ・ジエノサイド』、明石書店。
- 松尾弘、(2010)、「良い統治」は法整備支援の目標たりうるか?—その内在的ジレンマを解く鍵のありか、『法律時報 (特集: 法整備支援の課題)』、82(1)。
- 松尾宏、(2009)、『良い統治と法の支配—開発法学の挑戦』、日本評論社。
- 森嶋昭夫、(2004)、「ドナー間における支援の相克と日本の支援の整備」、ICD NEWS 14号、法務省法務総合研究所。
- 桑原尚子、(2007)、「法整備支援における「法の移植 (legal transplants)」をめぐる議論の序論的考察: 理論と実践の架橋をめざして」、『国際開発研究フォーラム』第34号。
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A., (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business.
- Carothers, T. & De Gramont, D. (2013). *Development aid confronts politics: The almost revolution*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, T. (2010). "Rule of Law temptations" in James J. Heckman *et al* (eds), *Global Perspectives on the Rule of Law*, Glasshouse Book.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Chua, A. L. (1998). "Markets, democracy, and ethnicity: toward a new paradigm for law and development." *Yale Law Journal*. pp. 1-107.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (CLEP). (2008). *Making the Law Work for Everyone*. Vol. 1. The United Nations.
- Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.
- Department for International Development (DFID). (2009a). Building our Common Future. *White Paper on International Development 2009*.
- Department for International Development (DFID). (2009b). "Political Economy Analysis: How to Note." *DFID Practice Paper*.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic books.

- Evans, W. & C. Ferguson. (2013). "Governance, institutions, growth and poverty reduction: a literature review." Department for International Development (DFID)
- Franck, T. M. (1992). "The Emerging Right to Democratic Governance," *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1, pp. 46-91.
- Fukuyama, F. (2015). *Political order and political decay*. London: Profile Books Ltd.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Grindle, M. S. (2004). "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries." *Governance*, 17(4), 525-548.
- Haggard, S. and L. Tiede.(2010). "The Rule of Law and Economic Growth: Where are We?" *World Development*. Vol. 39. No. 5. pp. 673-685.
- Hall, P. A. & Taylor, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*. pp. 936-957.
- Hall, P. A. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, 204-224.
- Holmes, S. (1999). "Can Foreign Aid Promote the Rule of Law?." *East European Constitutional Review*, Volume 8 Number 4.
- Hosono, A. (2015). "Industrial Transformation and Quality of Growth." in Haddad, L. *et al* eds., *Growth is Dead, Long Live Growth*.
- Huntington, S. P. (1966), "Political Modernization: America vs. Europe," *World Politics*, Vol.18, No. 3, pp.378-414.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven CT: Yale University Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma press.
- Johnson S., J. D. Ostry, & A.Subramanian (2007). "The Prospects for Sustainable Growth in Africa: Benchmarking the Constraints." IMF Working Paper No.7/52.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). "Governance Matters." *World Bank Policy Research Working Paper Series*. No.2196.
- Kingswill, R. et.al. (2007). "Mysteries and Myths: De Soto, Property and Poverty in South Africa." in *Are Hernando de Soto's views appropriate to South Africa?* Occasional Paper No.1, University of Witwatersrand, South Africa.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Indicators." *Economics & Politics*, 7(3), 207-227.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). "Legal Determinants of External Finance," *The Journal of Finance*, Vol. 52, No. 3, pp. 1131-1150.

- Maeda, Akiko, Edson Araujo, Cheryl Cashin, Joseph Harris, Naoki Ikegami, & Michael R. Reich. 2014. *Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development: A Synthesis of 11 Country Case Studies*, Washington D.C.:World Bank.
- Milhaupt, C. J. & Pistor, K. (2010). *Law and Capitalism : What Corporate Crises Reveal About Legal Systems and Economic Development Around the World*, Chicago: Chicago University Press.
- Murrell, P. (1995). "The Transition According to Cambridge, Mass.", *Journal of Economic Literature*, 33(1), pp. 164-178.
- North, D. C. (2002). "Why Some Countries Are Rich and Some Are Poor," *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 77, No. 1, pp. 319-330.
- North, D. C. (1994). "Economic Performance through Time." *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 359-368.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. 竹下公視訳、1994年、『制度・制度変化・経済成果』、晃洋書房。
- Paris, R. (1997). Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. *International Security*, 22(2), 54-89.
- Sachs, J. D., Woo, W. T., & Yang, X. (2000). Economic reforms and constitutional transition. Available at SSRN 254110.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science*. Vol. 2. pp. 369-404.
- Trubek, D. M. (2005). The 'Rule of Law' in Development Assistance: Past, Present and Future," Yoshiharu Matsuura (ed.), *The Role of Law in Development: Past, Present and Future*, Nagoya University, CALE Books 2, pp. 1-18.
- Trubek D. M. & Galanter, M. (1974). "Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States." *Wisconsin Law Review*. pp. 1062-1102.
- United Nations. (2009). *Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty: Report of the Secretary General*.
- United Nations. (1998). United Nations 'Indispensable instrument' for achieving common goals, says Secretary-General in Report to General Assembly.
<https://www.un.org/press/en/1998/19980921.sg2048.html> (Accessed on March 15, 2017)
- Williamson, J. (2008). "A Short History of the Washington Consensus." Narcís Serra and Joseph E. Stiglitzeds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press.
- Woo-Cumings, M. (2006). "The Rule of Law, Legal Traditions, and Economic Growth in East Asia," *Research Paper No. 2006/53*, World Institute for Development Economics Research.
- World Bank. *Worldwide Governance Indicators (WGI)*.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (accessed on March 15, 2017)
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. The World Bank Group.

World Bank. (1997). *World Development Report 1997: the State in a Changing World*. Oxford University Press.

World Bank. (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Oxford University Press.

Woodruff, C. (2001). Review of de Soto's *The Mystery of Capital*. *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1215-1223.

以上

本稿の目的は開発援助の議論を広く紹介することにあります。本稿の掲載情報は信頼できると考えられる情報源から作成しており、作成には万全を期しておりますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。詳しくは原論文をご参照下さい。また、記載された付加価値、政策含意や留意点は作成者個人の責任で執筆されており、作成者が属する組織の見解とは必ずしも一致していません。