

# 参加型開発の経済的側面 ー 3つのタイプの経済シ ステムと「参加型開発」

細 野 昭 雄\*

はじめに

ポスト冷戦期への移行後、民主主義と市場経済の確立は、今や国際的に共通の目標となったと言っても過言ではない。しかし、「民主主義」および「市場経済」の意味するところについては、必ずしも十分なコンセンサスが成立しているということは出来ない。すなわち、国際的に共通な、または標準的なモデルを多くの国々に画一的に適用することは出来ない。このことについては、すでに多くの研究が行なわれている。

このことと関連して重要なのは、市場経済と政府の関係である。筆者は最近、アジアと中南米の発展を比較する観点から、このことを論じた。本稿は、必ずしも市場経済を前提とせず、市場経済への移行の過渡期にある途上国の経済や、社会主義経済から市場経済へのいわゆる「移行国」を念頭に、3つのタイプの経済システムを区別し、それらシステムのもとでの「参加型開発」と「良い統治」(good governance)の関係について検討することを試みたものである。

まず、第一節では「政府と市場」の関係および経済システムの3つのタイプについて論じた。特にその中で経済システムと参加の問題を検討した。

第二節では、上に述べた諸点を念頭に参加のための機能的アプローチについて検討し、効率、成長、分配の改善とともに、どのように「参加」が可能かについて論じた。

第三節では、より具体的に「参加」のための諸改革を検討し、特に民営化、教育改革、

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科兼任講師  
筑波大学社会工学系教授

中小企業政策，社会投資基金による協調経済システム支援の4点を中心に，実際に中南米諸国で行われている事例などに言及しつつ検討を行った。<sup>1</sup>

## 1. 「政府と市場」および経済システムの3つのタイプの関連

### 1. 1 3つのタイプの相違と関連

政治と経済は密接に関係しているが，基本的に経済システムとは，限られた資源（resource）を用いて，財の生産と分配を行うシステムである。経済システムにおける経済活動という観点から「参加型開発」と「良い統治」の在り方を考える必要がある。<sup>2</sup>

換言すれば，経済システムは経済価値のある財の生産を行い，分配を行うシステムと考えられる。一方，政治は地位とか名誉のような様々な種類の社会的，政治的価値をも創出し分配するシステムと考えることが出来る。

しかし，とりあえず資源による財の生産と分配という，限定した経済システムの観点から検討することとしたい。ただし，それがすべて市場化されるものでは必ずしもない。非市場財すなわち市場に出回らない，自分で作って，自分で消費するような財も当然限られた資源によって，生産が行なわれている。後述の第三のシステムではそういう部分も重要である。

#### 1. 1. 1 経済システムの3つのタイプ

経済システムは3つのタイプを区別し得る。市場（market）を通じての生産，分配とい

うタイプがその第一である。次に市場を通じないで，国家あるいは政府（state）がこれを行うタイプがある。これは中央の計画によって，それを指令することによって生産を行い，指令することによって分配を行うという意味では，指令型経済システムと呼ぶことか出来る。その極端な例が，かつての東欧，旧ソ連のような社会主義国の中央計画経済型のシステムと言える。また，市場システムが機能している場合にも，公共財とかその他一般の経済財であっても，国あるいは政府によって生産，分配，供給される部分もある。次に第三のタイプは，state でも market でもない分野によって供給される財である。これらを示したのが表1であり，3つのタイプの特徴を比較することが可能である。「経済システムの3つの組織原理」については次の点を指摘できる。まず，市場システムは price signals を通じて生産と分配が行われる場であり，この場合の基本的原理は，あくまでも企業にとっては利潤極大であり，家計にとっては効用の極大であり，新古典派的な前提に立てば，そこで一般均衡が成り立つ。

一方，指令システムは，法と権威の下で指令を通じて行われるシステムである。しかし，ここでは市場のような競争があり得ないわけではなく，ある種の競争を導入することはできる。コンテストベースの競争を，政府と市場の中間的な官民協調という形で導入することの出来る分野もあり得る。

第3のシステムは，「協調」システムという言葉が用いられているが，これは必ずしも

厳密な意味での協調ではない。例えば、村のボス支配的な形での協調（これは指令に近い）もあり得るわけで、その場合も含めて「協調」という言葉が使われている。しかし、基本的には bargaining, cooperation, persuasion といった形で伝統的な村落あるいは慣習の中で協調が行われていると言える。一方、先進国などでは、新たに出現しつつあるシビル・オーガナイズーションによって生産される財と、その分配もあり得る。さらに、伝統的村落社会以外にも、インフォーマルなセクターがフォーマルセクターと並んで形成されている途上国社会は多数存在しており、これも state でも market でもない部分であるということが出来る。以上のような3つのタイプの経済システムを区別することが出来る。

また、生産される財についても検討する必要がある。通常は市場財は市場に出回る財で、市場で取引され、交換され、分配される財である。そして state は公共財を供給するといった本来の役割を有するが、例えば、旧ソ連の中央計画経済のような指令経済では、通常の市場経済における市場財の生産、供給、分配を行った。

第3のシステムのもとでは、ローカルな公共財については、中央政府が行わない場合、stateの失敗がある場合、その公共財は村落で自ら生産、供給しなければならない場合であろう。協調システムの下でも公共財・市場財の生産が行われるが、また、その下で重要な非市場財が供給される可能性もある。

### 1. 1. 2 経済システムと参加の問題

次に、「参加型開発」という観点から、以上のような3つのシステムを念頭に、いかに「参加」を可能にできるかを検討することとしたい。まず何よりも本来、市場システムにおいては、市場における参入障壁をなくし、市場の失敗をなくせば自由に参入できるという形で市場への参加が可能である。しかし同時に、表の右にあるように、「参加する主体の能力向上と機会の平等」が確保されないと、それは実現しない。参加する主体である個人や企業の能力がないと、自由に競争しながら参加できる経済主体は限定されざるを得ない。またそういう主体の参加のためには、各種の要素市場、すなわち、「労働」、「資本」、経営者能力を有する人材を確保できるという意味での「経営資源」へのアクセス、あるいは情報へのアクセスが確保される必要がある。従って、何よりもまず市場経済における参加を促すためには、上記の条件を整備することが必要であろう。

次に政治過程においては、当然決定プロセスにおける参加の確保が必要であり、国民の意思が反映する形で、レジティマシーを有する政府によって、一定の公共財を供給する必要がある。それに必要な資金や、生産要素の確保についても同じプロセスが必要である。そのために当然民主主義的政治プロセスが最も望ましいが、それは単なる形式的民主主義ではなく、参加が実質的に確保される民主主義のプロセスがない限り、参加型の指令経済は困難である。実質的参加が行われる民主主

義のもとでの一定の公共財及びその他の財の政府による生産と分配を行うためには、政治的決定プロセスの透明性を確保し、情報公開を十分に行い、かつ政治参加ができる国民の存在が必要であり、そのためには教育が不可欠である。

3番目の協調の部分については、参加型の共同体なり市民組織が定着すること、そして、またそれに対する支援を行うことが条件であり、そのために参加する人達的能力向上が欠かせないであろう。シビル・オーガナイゼーションあるいは村落共同体、インフォーマルセクターにおけるシビル・オーガナイゼーションに準ずる組織が重要な役割を果たす。しかし、それらがきわめて少数のボス支配によるものであれば、それは「参加」を促すということは出来ない。従って、参加型の市民組織を定着させ、それを支援することが参加を促進する条件である。またそれに参加する人の能力を向上させることも必要である。以上のように、経済システムの3つのタイプのそれぞれについて参加を促す方法を検討することが必要である。

## 1.2 3つのタイプの組合せの国による相違とその要因

### 1.2.1 stateとmarketの関連タイプ

このような3つのタイプのさまざまな組み合わせがあり得るが、当然それは国によって大きく異なる。そこで以下、stateとmarketおよびmarketと協調型の経済システムなどの組み合わせや関連をより具体的に検討するこ

ととしたい。例えば、stateとmarketについては、日本は官民協調型であり、日本型資本主義などと言われているが、多くの問題が指摘されている。規制緩和をしてmarketの本来の機能、あるいはstateとmarketの役割分担をより明確にすることの重要性、透明性の向上あるいは情報の公開の必要性も指摘されている。他方アングロ・サクソン型の資本主義が、必ずしも最適のシステムがどうかについても疑問の余地がないわけではない。例えば、きわめて短期的な利潤動機で、最も低価格の財を購入しても、その質や納期等に問題が生ずる場合もあろう。このことによってトランスアクション・コストが高まるという問題が生ずることが指摘されている。企業と個人の間の場合には、PL法の問題などがより広範・多様なものとなろう。こうしてきわめて訴訟社会的なシステムとなる可能性がある。これは、「アメリカ型司法積極主義」とも呼ばれている。日本型やいわゆるライン型（ドイツやフランス型）、アングロ・サクソン型、と呼ばれる各種のstateとmarketの関連が存在し、冷戦終結後も、この相違が強く認識されている。一方、stateが支配的な中央計画経済も、現在でも北朝鮮、キューバなどに存在していることは言うまでもない。

### 1.2.2 stateとmarketの関連の要因

次に、上記のようなstateとmarketの関連が異なる要因についても検討が必要がある。まず、stateの性格、あるいは政府の性格が国によって異なることは言うまでもない。

developmental state と呼ばれるような state のもとでの、すなわち東アジアの開発主義型の（村上泰亮教授は「システムとしての開発主義」と呼んだ）state と market の組み合わせは、当然アングロ・サクソン型の state と market の組み合わせとは異ならざるを得ない。あるいは、マーケット自身にも日本的雇用慣行をはじめ様々な特徴・制度が見られる。こうして日米では、流通市場、労働市場、資本市場のいずれもかなり異なっている。さらに、金融制度の安定や信頼性をどの程度重視するかも異なっている。また、最近注目されているように market と state の関係は、各国に固有のインスティテューションに強く影響されている。

### 1. 2. 3 state, market と「協調」経済システムの関連と要因

state と market と協調経済システムの関連についても検討する必要がある。途上国の場合 state と market は必ずしも整備されていない。state と market のいずれにも「失敗」が生じている場合もあり、それに代わる、あるいはそれを補う経済システムが必要となる。村落の共同体によって、必要な財を供給するような場合や、インフォーマル・セクターが、それを行なう場合がある。

例えば、ペルーでは経済活動人口の48%がインフォーマル・セクターに属している。state はほとんどこれに関与していない。そして、全就業者の労働時間総数の61.2%が、インフォーマルな活動であり、それにより生

産された付加価値の国内総生産に占める割合が38.9%に達すると推定されている。さらに、きわめてインフォーマルな住宅の建設が行われており、正規に確保された土地でない所に住居があり、その住居が42.6%に達している。人口の47%がインフォーマルな状態で住んでいると推定されている。<sup>3</sup>

さらに、インフォーマル・セクターの人々が、政府と無関係にインフォーマルな market を自ら作っている。このことによって、法律に違反している状況、例えば、税金を支払わないで経済活動が行われる一方、政府による支援も行われていない状況が生じ、拡大している。アフリカなどにも、そういう状況が見られる。その大きさがきわめて大きくなった場合には、「協調」経済システムの機能とそのもとでの「参加」を考える必要がある。言い換えれば、それは state と market のいずれも「失敗」の状態のもとでの人々の生き残るための方法でもあり、彼等はインフォーマル・セクターにとどまらざるを得ないのである。

また、インフォーマル・セクターをある程度制度化し、フォーマル化していくために、政府がどのような対策を講ずるべきかという問題も重要である。過渡期には、後述の「ソーシャル・インベストメント・ファンド」というような形での、対応を迫られている。

### 1. 3 3つのシステムの関連性

まず、state と market の関連性については、既に検討を行った。また、「協調」経済

システムの部分と、market, あるいは政府の関連性については、この三者は相互に補完関係にある部分もあり、また対立している部分もあると考えられる。両者の関連の一つの側面については、従来からアーサー・ルイスが提起し、グスタブ・レーニス等が発展させた二重経済 (dual economy) の理論がある。この理論では、共同体の原理で行われている生産と分配が、伝統社会で続けられる一方、近代的な市場メカニズムによる生産と分配の拡大が見られる際の両者の関連を論じている。<sup>4</sup> この場合、支払われる賃金よりも低い限界生産力でも就業しているという、通常の市場経済では行われないことが、村の共同体では行われることを前提としている。これは、共同体的な原理の下では、むしろ当然であり、可能である。また、共同体においては、市場化されない非市場財が多く生産されていると考えられる。

このような、デュアル・エコノミーをさらに広げて考えると、伝統社会と市場経済との関連性は、きわめて複雑であり、しかも両者にはある種の補完関係と対立関係があることがわかる。また、先に述べたようなインフォーマル・セクターとフォーマル・セクターの関連についても、補完と対立の多様な関係が存在するであろう。

3つのシステムの関連性において第二に重要な点は、この3つのシステムの関連性を、社会がどう選択するのかということである。それを決定するのは政治プロセスであり、それまでの社会の慣行、あるいは社会が持つ価

値体系、価値の優先順位を尊重しつつ、選択が行われると考えられる。例えば財の供給については、公共財（中央的な公共財や地方的公共財のいずれについても）や、市場財の一部、例えば保健衛生や医療をどの程度市場に任せるべきかの検討を行わなければならない。「裸足の医者」といったようなきわめて「協調」的供給の可能性もあり、あるいは政府に任せるか、市場に任せるかの選択が可能である。公共財、市場財の生産と分配、またさらにより少し広く成長、効率、参加、平等、といった目標の追求を3つのシステムに、どう委ねるかは、短期的及び中長期的観点から考える必要があろう。

第3に重要な点は、多くの国が様々な組み合わせで自国のシステムを有しているが、その国家間のインターフェースの問題である。貿易、あるいは資本の移動、特に外国直接投資など多様な経済活動が、今日、相互依存的に行われ、グローバル化、ボーダーレス化が進んでいる。その際著しいシステムの相違が国家間にある場合、経済摩擦が生ずるおそれがあり、異なるシステム間のインターフェースの問題、調整の問題を検討する必要がある。途上国が自らの価値体系で作り上げている経済システムが先進国のそれと相違がある場合、特に外国からの直接投資にその市場を開放しなければいけない場合に、この問題が生ずる。このようにシステム間の国際的なインターフェースが非常に重要な意味を持つようになり、またそれにどのように対応するかが重要な課題となりつつある。

## 2. 参加のための機能的アプローチ

### 2.1 効率, 成長, 分配, 参加

以上のような3つの経済システムの特徴を念頭に、それらシステムのもとで、どのように実質的な「参加」を実現すべきかを検討する必要がある。ここでは紙数の制約の下で簡潔にこれを行うために、「参加のための機能的アプローチ」によって検討することとした。第1図は、世銀の報告『東アジアの奇跡』で提案されたものである。<sup>5</sup> 第2図は、筆者が第1図と比較可能なように作成したものである。第1図は、世界銀行の従来の考え方と比較して、市場での競争原理の他に、コンテスト・ベースの競争原理を重視している点が注目される。このことにより官民協調をはじめとする日本型市場経済、あるいはアジア型発展の一つの特徴を、積極的に取り入れているということが出来る。基本的には、「成長と分配」の達成を目標にした場合に、どういう政策選択肢があるかという観点から第1図は書かれていると言える。これに対し第2図は、「参加」ということを目標とした場合、すなわち「参加」を中心に据えて考えた場合、別な機能的なアプローチが考えられるということを示している。第1図が「成長のための機能的なアプローチ」と呼ばれているので、第2図は「参加のための機能的アプローチ」とした。効率的に生産し、分配する経済システムのもとでいかに「参加」を実現するかを考えるためのアプローチとしてのこの図を作成した。

その場合に、いうまでもなく経済システムとしての成長と効率を無視することはできない。限られた資源を有効に使わなければ、結局国民がその犠牲となり、生活の向上が、達成出来なくなる。従って、「成長と効率」と「参加」の同時達成、ポジティブ・リンクをできる限り追求する必要がある。これは環境の問題の場合の「成長・効率」と「環境」のポジティブ・リンクと同様の考えである。しかし、「基礎的政策」というところに示したように、例えば教育政策、あるいは職業訓練などによって能力を向上させる政策、中小企業の振興政策といった分野では、成長、効率、分配、参加に、強いポジティブ・リンクが存在する。「参加」を重視する立場から考えると、上記の政策は非常に重要で、市場メカニズムにおける「参加」を可能にする基本的政策として考えられる。

「参加」をより積極的に可能にする政策として、「選択的政策」が考えられる。これは分配とはポジティブ・リンクの関係にあるが、成長、効率とは短期的には必ずしもポジティブではない、ニュートラルかネガティブ・リンクとなる可能性のある政策である。しかし、「参加」という観点から考えると、きわめて重要である。例えばマイノリティーに対するaffirmative action、すなわち女性、低所得層等を支援し、その参加を有利にし、その参加を促すあるいは可能にするような、より積極的な、選択的政策があり得る。あるいは、競争の中で、うまく行かなかった人達に対するセーフティー・ネットをあらかじめ作って

おく、社会保障の強化の政策がある。また、市場メカニズムに任せていては発展に残されかねない、地方の振興を積極的に行うといった選択的政策が考えられる。これらは長期的には「参加」を促すことによって、優れた人材、人的資源が蓄積していくことを意味するので、長期的にはポジティブ・リンクと考えられる。ただし、短期的には経済の効率は低下する可能性がある。

マレーシアでマレイ人の優遇政策、ブミブトラ政策が行われたが、これは広い意味での参加を可能にし、かつ社会的・政治的安定を実現した。社会的安定が成長の実現の一つの条件であったとすれば、そういう意味でも、中・長期的にはポジティブ・リンクであったと考えられる。さらに、長期的には、それまで不利な立場にあったマレイ人が、労働市場に参加することによって、人材の確保・養成が行われ、マレーシアの発展が促されたと考えられる。したがって、短期的に効率が下がっても、長期的には大きく寄与する可能性は高い。ただし、これらを可能にするためには、それを促す制度や機構の透明性の確保、情報の公開、そして質の高い官僚や政策効果のモニタリングが必要だと思われる。

「効率・成長、分配・参加」といった、多様な価値がそれぞれの社会において目標とされるが、これらの価値をどの程度、どのシステムで、どのような組み合わせで実現するかは、その社会が選択すべき分野である。しかし、ここで明確にしておくべきは、これらの価値の実現はかなりの程度同時に達成でき、その

方法を工夫できることである。成長・効率と分配・参加は二者択一ではない。ただし、それを同時に実現しようとするか、あるいは連続的に、すなわち一つの目標をある程度優先させ、もう一つの目標を次にするか、というシーケンスの問題がある。あるいは、長期か短期か、あるいは世代間の分配の問題をも視野に入れた、多様な組み合わせを考える必要がある。

## 2.2 state と market の関係と「参加型開発」

「参加型開発」を実現するためには、まず state と market それ自体が可能な限り「参加型」にする必要がある。第一に、state による公共財の適切な供給が重要である。これは税制も密接に関係している。第二により多くの経済主体が実質的に参加できるような市場の条件が整備されなければならない。法律等で参入を可能にする条件を確保するだけでなく、経済主体の能力の向上、教育や訓練が不可欠であり、企業については、中小企業政策が重要である。

それでもなお不十分な場合には、state による選択的政策を通じての「参加型」の実質的確保や、state と market の失敗を少なくとも当面補う「協調」経済システムへの支援、および制度化を行っていくことが必要だと考えられる。

### 3. 「参加」のための諸政策－「参加」の ための機能的アプローチを中心に

「参加」のための諸政策には、具体的には様々な課題がある。これまで述べたことを前提に、それらの中で重要なものについて、検討することとしたい。

#### 3.1 構造調整と「参加」

現在多くの途上国にとっての、最大の課題の一つは構造調整である。途上国の多くが債務を抱えており、構造調整 (structural adjustment)、あるいは部門調整 (sector adjustment) が必要となっている。従って、実際には構造調整を行いつつ「参加型開発」をどう実現していくべきかを考えなければならない。対外的自由化や、国内の規制緩和を迫られているが、多くの途上国ではこれを実施するだけでは、「参加型開発」は後退する可能性がある。ただし、今までの規制が、きわめて少数の高所得層、あるいは特定のエスニック・グループのみを有利にしていた場合がある。例えばペルーでは、保護政策や規制は少数の有力企業グループが、レントを実現するための拠り所になっていたと言える。構造調整政策がそれらを排除するならば、それは参加のための条件の一つを実現すると考えられる。そのような構造調整の持つ「参加」にとっての積極的意義を認識する必要がある。また規制緩和等により参入障壁を排除することによって、新たな参加を可能にすることも重要なことである。要するに、少数の既得権益を持つ者のレントを排除するという意味で

は、構造調整は「参加」にとって非常にプラスの面を持っている。しかし、それだけでは、また別な少数の人々が参加する市場の中での寡占状態が作られる可能性もある。結局 state の失敗から market の失敗に移行するに過ぎないということになる可能性がある。

したがって、市場経済移行の中で、参加を促す政策、先に述べた教育や中小企業政策、その他の多くの、人々の能力を向上させ「参加」を可能にする政策を同時に行うということが、構造調整の下ではきわめて重要である。これは「参加」を重視する立場から見た場合の構造調整の在り方であると言える。

#### 3.2 民営化と「参加」

「参加」という観点から見ると、民営化も重要な課題である。公営企業、国営企業には赤字の企業が多い。したがって、赤字を解消するというのが民営化によって可能であれば、民営化による財政収入の増加、そしてそれによる社会支出の増加が可能となる。

これは、メキシコのサリナス大統領が構造調整を推進した際に強調した点である。赤字の国営企業をなくすことで、本来の state が行うべき公共財の提供、あるいは社会福祉の改善、参加を実現することが可能となる。メキシコの場合、ソリダリダ・プログラム (P R O N A S O L) という形で、貧困層への支援体制を作り、民営化で確保した資金 (財政収入) の一部資金を社会支出に充当していった。これは、通常の「ソーシャル・インベストメント・ファンド」(社会投資基金、後述)

の一種であるという見方もあるが、メキシコの場合、政府の主導のもとでそれを行ったという意味で（NGO等に委わず政府機構を通じて行ったという意味で）異なっている。

以上のように、このような意味では、民営化は「参加」へのプラスの意味を持っている。しかし、民営化の実施が適切に行われず、先に述べた構造調整の一般論と同様に、特定のグループが民営化された企業の所有者になり、あるいはそこで寡占、独占が生まれる可能性もある。したがって、国有財産の所有権の移転をできるだけ多くの国民に分配し、あるいは経営の委託による効率化を図るなどの方法で、民営化の各種の組み合わせを通じて「参加」を可能にするよう努力する必要がある。

また、公共財の範囲をよく検討しなければならない。例えば医療まで民営化すべきかどうかが問われている。民営化することによって、新しい医療システムが貧困層にアクセスできないということになってはならない。公共財の範囲の選択は「参加」と深く関連している。

### 3.3 「参加」と教育政策

本項と次項では、「参加」と成長とを同時に達成するような分野の例として2つの分野について検討したい。教育については、最近ラテンアメリカとアジアの比較により、非常に興味深いことが明らかになった。東アジア諸国は、初等・中等教育に非常に力を入れており、そのアジアの教育の質は高い。国際的な比較をすると、ラテンアメリカは就学率は

必ずしも低くはないが、同様の就学率であっても、ラテンアメリカでは教育の質に問題があることが指摘されている。また、ラテンアメリカではドロップアウトの多いことが、よく知られている。教育の質の相違については、各種の世界共通テストが行われており、興味深い結果が出ている。例えば、9歳児の読む能力で、ラテンアメリカの主要国が27ヶ国中、最下位にとどまっているという結果が出ている。また、13歳児の理科と算数の達成度では、ブラジル（サンパウロおよびフォルタレザ）の生徒は、韓国、台湾、イスラエル、ヨルダン、中国と比較してかなり劣っている。

ラテンアメリカでは、高等教育に予算を使い初等・中等教育を軽視しているということが批判されており、高等教育によって、むしろ「参加」を不利にした可能性もあることが指摘されている。初等・中等教育の拡充を内容とする教育政策ならば「参加」を促したであろう。実際東アジアの場合については、世銀の「東アジアの奇跡」がそのことを強調している。要するに、「参加」という観点からは教育政策が重要であることは言うまでもないが、その内容についても検討する必要があると思われる。

### 3.4 「参加」と中小企業政策

同様に「参加」という観点から中小企業政策を検討することとしたい。従来国際機関の一部では、中小企業政策を軽視する傾向があったことは否定出来ない。例えば、『東アジアの奇跡』の中で、中小企業の役割に関する検

討は非常に短い。また、雇用を拡大する効果を重視し、発展の成果をシェアさせる形で不満を防ぐための一つの政策として取り上げられ、農地改革、労働者への住宅供給政策と並んで論じられている。

むしろ、成長に非常に積極的にプラスであって、かつ「参加」を可能にする政策として捉える必要があろう。上記の世銀の研究は「中小企業における労働集約的製造業の急速な成長は、多数の労働者を吸収し、失業を減少させ、農村労働力を誘引した」<sup>6</sup>と述べているが、中小企業には、少なくとも大きな3つの役割がある。第一に雇用を創出する。第二に大企業のサポーター・インダストリーとしてきわめて重要な外部経済を作り出す。第三に、特に地場産業を通じて、地方の振興につながる。さらに日本における本田とかSONY等のケースのように、中小企業の中から非常に積極的な革新的企業が出てくる可能性もある。従って、中小企業の役割は、「成長」と「参加」の同時達成という意味でも、非常に重要だと考えられる。

国際機関の中でも、米州開発銀行（IDB）などは、中小企業重視の立場を、最近強く打ち出している。グワダハラで行われたIDB総会の機会に、中小企業振興に関するセミナーがIDBの主催で開催された。そのセミナーにIDBから提出された文書は、次のように述べている。「アジアと比較して、ラテンアメリカは非常に中小企業を軽視したために、中小企業の占める割合が小さい。東アジア新興国においては、中小企業が生産構造に

占める割合は、就業者数で50%を超え、付加価値でも25～40%に達する。ラテンアメリカはこれらと比較してはるかに低く、雇用では全体の3分の1から5分の1、付加価値では7分の1から3分の1である。これらは、チリ、ペルー、メキシコ、アルゼンチン等の諸国の研究に基づいている。」<sup>7</sup>日本の製造業では中小企業の付加価値は52%に達している。台湾では輸出総額の60%が中小企業のものであり、台湾は中小企業の占める割合が大きいことで知られている。また、韓国は、中小企業を軽視したことを反省し、中小企業振興策を実施した結果、76年から88年の間に、製造業の雇用に占める割合が37.6%から51.2%に増加した。付加価値に占める割合は23.7%から34.9%に上昇したことも知られている。

これらの事実は、ラテンアメリカではいかに中小企業政策が不十分であったかを物語っている。その基本的原因は、中小企業が生産要素市場にアクセスできないということにある。資金が不足し、優れた労働者も雇用できず、情報にもアクセスできない、といった点で不利になっており、これは、中小企業政策の欠陥、あるいは不在を意味しているといえる。

一方で非常に重要なことは、中小企業の占める割合が相対的に小さい状況のなかで、多くの途上国ではペルー程ではないにしても、大きなインフォーマル・セクターが存在することである。ラテンアメリカではインフォーマル・セクターが中小企業に加わっていくことが十分にできず、総合的な「参加型」発展

ができないような状況にあったと言える。このように見るとき、「参加」と「成長」の同時達成のために、中小企業政策が非常に重要だということが理解されよう。

### 3.5 「協調」経済システム支援・制度化の一例としての「社会投資基金」(F I S)

最後に、「協調経済システムの支援・制度化の一例としての社会投資基金(F I S)」について述べる。F I Sは、ラテンアメリカで最近盛んに推進されている制度である。先にstateでもmarketでもない例として、村落共同体とか、インフォーマル・セクターとかを挙げた。F I Sも、その担い手は政府の外で制度化された新しいシステムであって、そこにはシビル・オーガナイズेशन(例えば宗教団体やNGO)が多数入っている。ラテンアメリカの都市や農村の貧困地帯では、marketは、新たな雇用をほとんど創出していないという意味で「失敗」であり、政府も機能していない。そのような場所で、F I Sによる支援が行われている。

今後はF I Sによる支援をより生産的な「参加型開発」へと統合していく必要があると考えられる。

メキシコ、チリでは、このことの必要性について認識が強まりつつある。メキシコのPRONASOLのもとでの、生産的な参加型開発のプログラムの部分の拡充が進められている。チリは生産的な参加を促すFOSISを推進しようとしている。このようにしてF I Sタイプのプログラムもより「成長」と

「参加」を同時に達成させる方向へとその役割が変化していく可能性がある。

ただし、以上のような協調型システムについて指摘しなければならないのは、それが政府、あるいは市場の外にあり、市場のような競争がないことである。また、政府におけるような法的な整備が不十分である。そこで、それらを制度化する形でモニタリングと透明性の確保が可能であるという考え方も出てきている。例えば、エル・サルヴァドルのF I Sは非常に透明性、モニタリングを重視しており、モニタリングについては、法律事務所に監査を委ねている。

さらに、F I Sにおける競争原理導入も可能である。コンテスト・ベースの競争、すなわちプロジェクトを公開で公募して、F I Sの資金をよりその目標にあった、すなわち「成長」と「参加」の同時達成を可能にするプロジェクトに動員していくという形で、市場と政府にはできないことを、F I Sが行うことも可能となると考えられるのである。

## 4. 結語にかえて

以上、3つのタイプの経済システムと「参加型開発」の関連について検討し、かつそのための具体的政策について論じたが、本稿は、これらの問題に関する一試論にとどまるものであり、今後さらに実証的・理論的研究を積み重ねていく必要があることは言うまでもない。また「参加型開発」と密接な関連を有する「良い統治」についてもあわせて研究する必要がある。

第1表

経済システムの3つのタイプと「良い統治」および「参加型開発」の関連

| 政府との関係                                                          | 経済システムの<br>3つの組織原理                                   | 生産する財                       | 「参加」を可能<br>にする条件                                | 「参加」する主体<br>と機会の平等                                                |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 市場に関する法<br>秩序、安定した<br>通貨、さらに経<br>済政策等                           | 市場<br>(price signals:<br>利潤極大<br>効用極大)               | 市場財<br>(公共財の一部<br>も含む)      | 参入障壁をなく<br>し寡占、独占に<br>よる市場の失敗<br>を減らす           | 参加する経済主体<br>(個人、企業)の能<br>力向上、各要素市場<br>へのアクセス確保<br>(教育、中小企業政<br>策) |
| 政治過程を通じ<br>ての決定<br>(中央での計画の<br>場合も含む)                           | 指令<br>(法と権威によ<br>る指令・実行)                             | 公共財<br>市場財                  | 決定プロセスに<br>おける参加の確<br>保。参加が実質<br>的に行われる民<br>主主義 | 決定プロセスの透<br>明性<br>情報公開、教育                                         |
| 伝統・慣習また<br>はインフォーマ<br>ルな秩序の承認、<br>civil<br>organaization<br>の尊重 | 協調(等)<br>(bargaining,<br>cooperation,<br>persuasion) | 公共財<br>市場財<br>(非市場財も含<br>む) | 参加型共同体・<br>市民組織の定着、<br>支援                       | 参加者の能力向上                                                          |

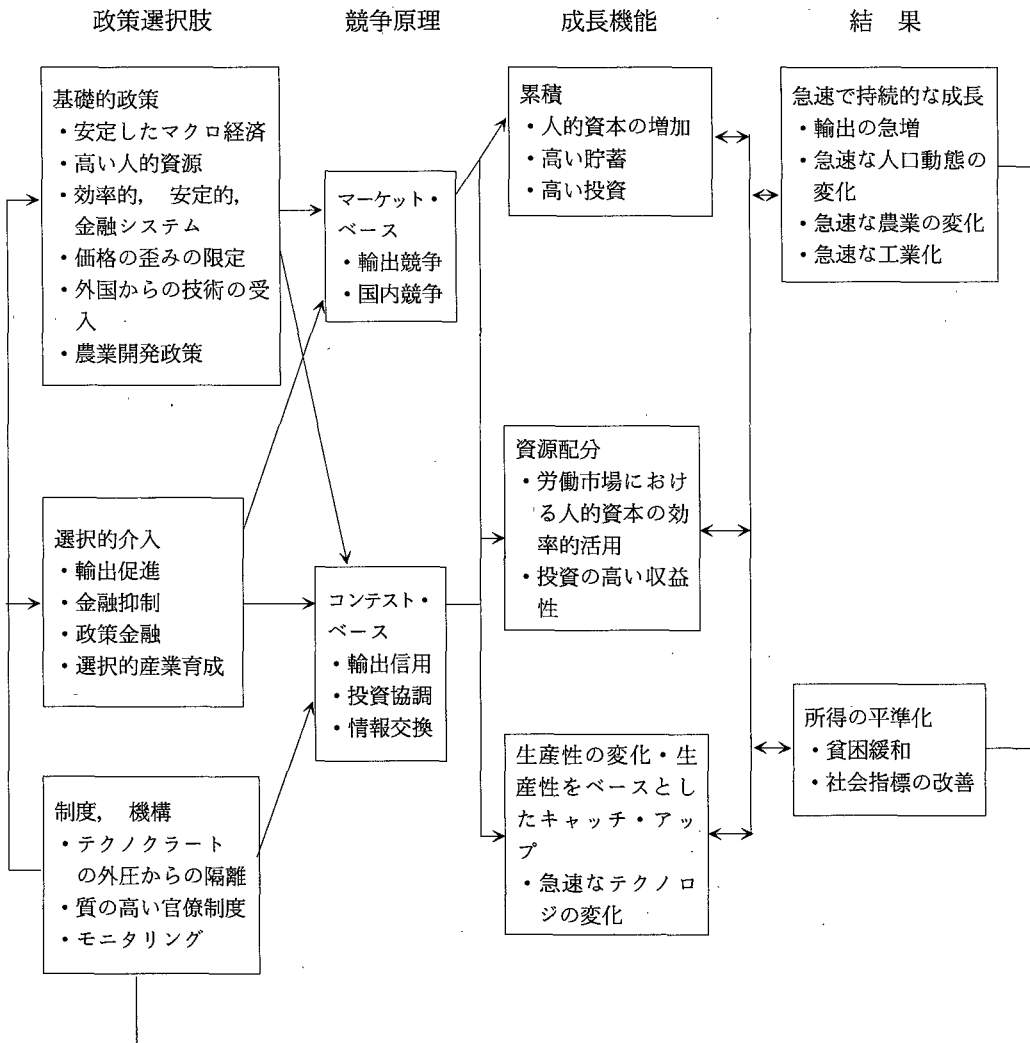
3つの組合わせの国による相違

- (1) 相互の分担する範囲（全体としてのシステム、制度の相違も）
- (2) 相互の関連（interface, articulation, integration）
- (3) それぞれおよび組合わせのための institutaion および organization（制度・組織）

（注）本文の説明を基に整理，作成。詳細は本文参照

第1図

## 成長のための機能的アプローチ

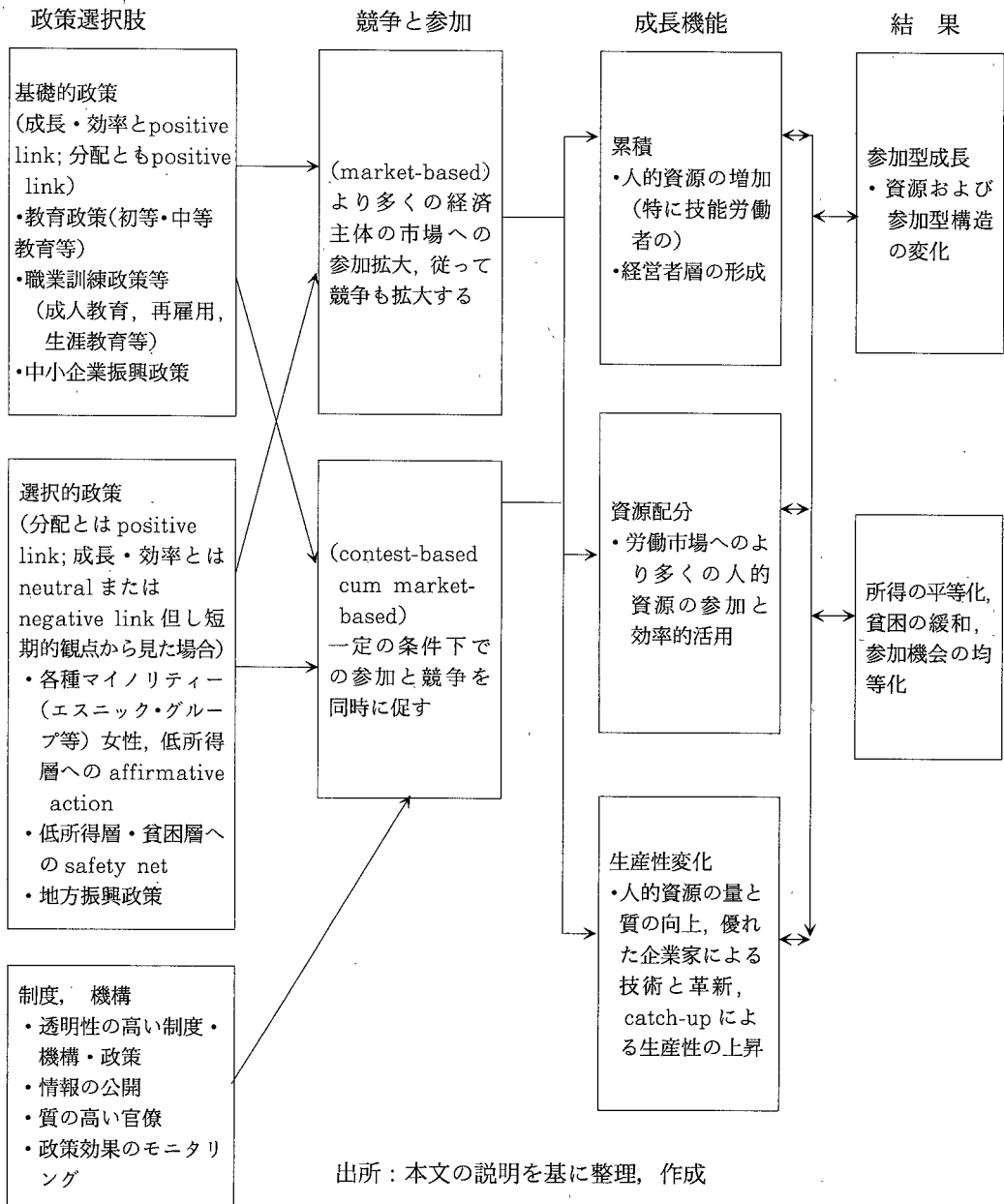


(注) 世界銀行『東アジアの奇跡：経済成長と公共政策』1993, p.38 による

第2図

## 「参加」のための機能的アプローチ

「成長のための機能的アプローチ」とアナログカルに検討した  
「参加（型開発）のためのアプローチ」



## 注

1. 本稿執筆に際して、国際協力事業団の大岩隆明氏から多くの貴重なコメントをいただいた。記して心から感謝したい。
2. 「参加型開発」と「良い統治」についてその政治的側面を含め広範に論じた最近の報告書、国際協力事業団 1995参照。
3. 細野昭雄 1992
4. 渡辺利夫 1986
5. World Bank, 1993 邦訳版 P.86
6. World Bank, 1993 邦訳版 pp.151-152
7. Cortellese, C., y J. Listerri, (forth coming)

## 参考文献

- World Bank, *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, 1993
- 白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』東洋経済新報社, 1994
- Hosono, A., "East Asian Development and Challenges of International Cooperation—with Special to the World Bank's "East Asian Miracle", *Journal of International Cooperation Studies*, Vol. 2, No.2, Dec. 1994, pp.49-70
- Hosono, A., "The "East Asian Miracle" and Latin America", *Journal of Research Institute for International Investment and Development* (forthcoming)
- Cortellese, C., y J. Listerri, "La Pequeña Mediana Empresa en América Latina y Caribe: El Desafío de la Competitividad" (forthcoming)
- Hosono, A., "Pequeñas y Medianas Empresas en el Desarrollo Económico de Japón" (forthcoming)
- 村上泰亮「反古典の政治経済学（上・下）」中央公論社, 1994
- Gilpin, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton Univ. Press, 1987
- Edwards, S., *Latin America and the Caribbean: A decade after the Debt Crisis*, 1993
- ECLAC, *Changing Production Patterns with Social Equity*, 1993
- 細野昭雄・遅野井茂雄『試練のフジモリ大統領』日本放送出版協会, 1992
- 渡辺利夫『開発経済学——経済学と現代アジア』日本評論社, 1986

## Participatory Development and Three Types of Economic Systems

Akio HOSONO\*

### Abstract

The roles of state and market as well as their interaction have been discussed for many years, but the relevance of these issues for the process of development has been emphasized only recently. This paper analyses several issues of participatory development and good governance having in mind the roles of state and market in the process of development. The author distinguishes three types of economic systems from the view point of participatory development. The author analyzes conditions which facilitate the participatory development in each of these systems. On the basis of this analysis, the author proposes a “functional approach for participatory development” in order to discuss different combinations of policies to attain several goals of development such as growth, participation, equity and environment preservation. This approach could be useful to discuss different development strategies aimed at participatory development and good governance with alternative combinations of policies which has positive, neutral and negative links with enhancement of “participation”. In the final section, on the basis of the above-mentioned analysis, the author discusses the impact on “participation” of five relevant policies related to participatory development: structural adjustment policy, privatization policy, education policy, small and medium enterprises promotion policy and social policy through “social investment funds”.

---

\* Adjunct Lecturer, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University  
Professor, University of Tsukuba.