HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	援助依存構造からの自立　―R．ソバン氏の近業に見る九〇年代バングラデシュ発展戦略―
Author(s)	萱野, 智篤
Citation	北大法学論集, 46(3), 1-41
Issue Date	1995-09-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15619
Type	bulletin (article)
File Information	46(3)_p1-41.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

援助依存構造からの自立

――R・ソバン氏の近業に見る九〇年代バングラデシュ発展戦略――

萱野智篤

〈目次〉

Ⅰ はじめに
Ⅱ ソバン氏の問題意識の発展
Ⅲ 援助依存構造の諸相
(1) 国内経済の停滞
(2) 援助レジームの構造と広がり
(3) 開発の主体としての政府の無能力

Ⅳ　開発における政府の役割
(1)　開発計画策定の主体としての政府
(2)　開発のための資源動員の主体としての政府
(3)　社会資本・産業資本整備主体としての政府
(4)　民間セクターの育成
(5)　貧困層への働きかけ
(6)　改革のためのキーワード―ガバナンス
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

バングラデシュの一九九〇年代は、独裁体制の崩壊、独立以来初めての民主的な選挙による政権の誕生という歴史的な変革とともに始まった。

本稿の目的は、この変革期にあるバングラデシュの在野知識人の一人、ラフマン・ソバン氏の最近の論稿を追うことによって、バングラデシュの知識人によるバングラデシュのための自前の発展戦略を八〇年代から九〇年代に至る開発援助の世界の変化の中に位置付け、検討を加えようというものである。

本稿でその論稿を検討するラフマン・ソバン氏の略歴をここで簡単に紹介しておこう。一九三五年にカルカッタに生まれる。一九五三年から一九五六年までケンブリッジ大学に学び、一九五七年から一九七一年まではダッカ大学で経済

学を教えた後、バングラデシュ独立直後に成立したムジブル・ラフマン政権[1]時代には、計画委員会[2]のメンバーとして一九七二年から一九七四年まで、第一次五カ年計画（一九七三―七八）の策定と産業・エネルギー・社会資本セクターの政策形成に参加している[3]。この計画委員会は、独立闘争にかかわった多くの国民の人民主義的な高揚を背景に、社会主義的開発計画に基づく国造りを開始するために、当時の知識人を結集して作られた、いわばベストアンドブライテストの集団だったと言えよう。この計画委員会の他のメンバーの中には、後にＩＬＯに移り、国際機関の開発プロジェクトにおける住民参加の方法論の形成に重要な貢献を成したアニスル・ラフマン氏がいる。

ソバン氏はその後、在ダッカの開発研究機関、BIDS（Bangladesh Institute of Development Studies）で役職を歴任したあと、一九九〇年末のエルシャド独裁体制崩壊後に暫定大統領シャハブディン氏のもとに招集された顧問委員会の委員を勤めた。このシャハブディン政権は、独裁体制崩壊の後に生じた権力の空白期間に、次の政権を民主的な手続きによって選ぶための選挙管理内閣として、全党派の合意の上に成立した。このシャハブディン政権は、バングラデシュ独立以来初めてクーデター以外の方法で政権が交代し、全党派の合意のうえで、無党派中立的な性格の政権が誕生した点でバングラデシュの政治史のうえでも極めて重要な意味をもった。

ソバン氏は他に、国連大学やＵＮＲＩＳＤ（国連社会開発調査研究所）の理事を務めるなど国際的にも活躍し、現在はダッカで民間の立場から援助国・機関との政策対話を進めるＮＧＯを主催している[4]。

経済学者としてのソバン氏の著作・議論は、日本においてもバングラデシュ研究の資料としてしばしば引用されている[5]。しかしながら、ソバン氏の著作自体を研究対象とした論稿は寡聞にして知らない。ソバン氏は、バングラデシュにおいて、援助依存構造批判の議論を展開する急先鋒であり、その議論は実証的で手堅い。また、その議論から生まれるバングラデシュ政府に対する批判も極めて鋭い。バングラデシュにおいても日本の援助額は他国を抜いて一位となった。

あえて援助に批判的な当事国の論者による自前の議論を検討することにより、援助する側にとっても有益な知見が引き出せれば本稿の目的は十二分に達成される。

以下の論述では、続く第二章において一九八〇年代から九〇年代にかけての世界経済の変化とバングラデシュの政治史を簡単に振り返りつつソバン氏の問題意識の発展を概観する。続いて、ソバン氏の中心的なテーマである援助依存構造（第三章）と開発における政府の役割（第四章）の議論を氏の著述を通して検討し、これらの議論がガバナンスという新しい概念において収斂して行く跡をたどる。最終章では、このガバナンスという概念が現在のバングラデシュの開発状況においてもつ意味を考えて論述を終わる。

筆者は一九九一年から二年間国連開発計画（ＵＮＤＰ）のダッカ事務所で多国間政府開発援助の実務に携わり、一九九三年からは日本赤十字社のバングラデシュ駐在員として民間開発協力の分野での実務に携わる機会を得た。しかし、本稿に示される見解は上のいずれの機関を代表するものでもない。本稿における論述の責任はすべて筆者にある。

Ⅱ　ソバン氏の問題意識の発展

ソバン氏の業績は多様な分野にわたる。主要な著書を一瞥しただけでも、それはバングラデシュの政治・経済を独自の視角から分析して援助依存症の実態を見事に照らし出した初期の著作から、世界銀行を初めとする援助機関の構造調整政策とその第三世界諸国への影響を論じた著作、またそれに対抗すべく南・南協力を論じた著作や、具体的に農業改革の可能性を論じた著作まで幅がある。ソバン氏の主な著作は次の通り。

THE CRISIS OF EXTERNAL DEPENDENCE-The political economy of foreign aid to Bangladesh, 252p., University Press Limited（以下 UPL と省略）, 1982.

バングラデシュの政治経済における援助依存構造を実証的に分析した作品。「援助レジーム」という術語によって援助依存の傾向がバングラデシュのあらゆる階層に浸透していることを指摘する一方で、国内資源の動員による自立政策の必要を主張したもの。

FROM AID DEPENDENCE TO SELF-RELIANCE-Development options for Bangladesh, (editor), 296p., UPL, 1990.

前著の問題関心を引き継ぎ、ＢＩＤＳが行ったセクターごと、援助タイプごとの依存構造の実証的研究、そして援助国・機関側の視点を含めた多面的な状況分析に加え、自立政策のモデル研究をまとめたもの。

STRUCTURAL ADJUSTMENT POLICIES IN THE THIRD WORLD-Design and Experience, (editor), 290p., UPL, 1991.

一九九〇年一月に、ダッカでＢＩＤＳ、ＷＩＤＥＲ（国連大学開発経済研究所）、世界銀行、ＵＮＤＰが共催で開いた「第三世界における構造調整政策についての国際セミナー」の討議の内容を集録したもの。この会議には、バングラデシュを含めた南アジア周辺国の経済政策担当者、そして各国際機関・研究機関の専門家が集まり、第三世界各国に適用された構造調整政策の理論と現実が議論された。

THE DECADE OF STAGNATION-The state of the Bangladesh Economy in the 1980's, (editor), 161p., UPL, 1991.

一九九〇年中に発表された、バングラデシュの論者による一九八〇年代のバングラデシュ経済の停滞についての論稿を集めたもの。これらの論文は一九九〇年末のエルシャド独裁体制崩壊に収斂する民主化運動に正当性を与えた。

REPORT OF THE TASK FORCES ON BANGLADESH DEVELOPMENT STRATEGIES FOR THE 1990's, (editor), vol. 1,

374p: vol. 2, 439p: vol. 3, 484p: vol. 4, 265p., UPL, 1991.

一九九〇年一二月のエルシャド独裁体制崩壊後に成立した暫定政権としてのシャハブディン政権の顧問として、政府・民間を問わず各分野の専門家を集めて二九のタスクフォースを結成し、九〇年代のバングラデシュの発展を考えるうえで重要な論点をセクターごとに議論したもの。全四巻のリポートとして刊行され、その抜粋のベンガル語版は、独立以来二〇年目にして初めて実現した民主的な議会に参集した議員に配布された。

"*Economic Basis of Bengali Nationalism*", 75p. in *HISTORY OF BANGLADESH 1704-1971-Economic History*, (edited by Sirajul Islam), 1992, Asiatic Society of Bangladesh.

通史の一巻として編まれたバングラデシュ経済史に寄稿したもので、一九四七年から一九七一年までのパキスタン時代に勃興し、バングラデシュの独立を導いたベンガルナショナリズムの経済的背景を論じた。

BANGLADESH: Problems of Governance, 295p., UPL, 1993.

インドの有力なシンクタンクの一つである。Centre for Policy Research が企画した南アジア五カ国（バングラデシュ、インド、ネパール、パキスタン、スリランカ）のガバナンスに関する研究シリーズの一巻。

RETHINKING THE ROLE OF THE STATE IN DEVELOPMENT-Asian Perspective 323p., UPL, 1993.

一九八〇年代におけるアジアＮＩＥＳ諸国の経済発展の経験を顧みて、開発における政府の役割を理論的に再考し、豊富なケーススタディから、変化する世界経済の中で求められる開発における政府の役割を論じた。

AGRARIAN REFORW AND SOCIAL TRANSFORMATION-Preconditions for Development 146p., UPL, 1993.

第三世界における農業改革の経験を比較検討して、土地改革を含めた農業改革の今日における可能性を論じた。

ここで、簡単に一九八〇年代における南北問題をめぐる世界の動きと、バングラデシュの政治史を振り返りつつ、その著作の中に見るソバン氏の問題意識の発展をたどってみよう。

一九八一年には、ブラント委員会の提言に従って南北の首脳によるカンクンサミットが開かれた。この会議では、国連の場において、一次産品、貿易、工業化、通貨金融、エネルギーなどについての包括交渉を行うことが話し合われた。一九七〇年代から議論され始めた新国際経済秩序（ＮＩＥＯ）に南の諸国が具体的な進展を期待したのもこのころである。

バングラデシュにおいては、一九七五年にクーデターによってムジブル・ラフマン政権が崩壊した後、ジアウル・ラフマン将軍が実権を掌握し社会主義政策を否定して経済の自由化を進める。そして、一九八二年には、独立以降政権交代の常態と化した感のあったクーデターによってエルシャド将軍が政権を掌握する。政権についたエルシャド将軍は、政権の基盤を固めつつ民政化の過程を開始するが、[6] 経済政策においても前政権に引き続いて民間資本育成策を一層強め、一九八二年と一九八六年の二度にわたって新工業政策を発表、積極的な民営化・民間重視政策を打ち出す。しかしながら、これらの変化も国民経済の指標に積極的な変化をもたらすものとはならず、かえって政権の中枢にアクセスを持つ者による特権確保の機会となって行き、[7] 国家財政は一段と援助への依存度を高めて行く。

このような状況の中で、ソバン氏は、その一九八二年の著作において、バングラデシュの援助依存構造を「このような現在の構造が続き限り、国民国家としてのバングラデシュの主権は、援助供与国・機関が示す儀礼的なフィクションであり続ける」[8] と仮借なく批判し、国内資源の最大限の利用を主張した。「援助レジーム」という術語を用いて、被援助国が援助国・機関に対する依存を深め、自国の開発の主体としての地位を失って行く構造を描いたのもこの著作である。具体的な戦略としては、国内資源の最大限の動員と、既存の生産施設の生産性の向上、そして、外交戦略としては

時代を反映して新国際経済秩序（ＮＩＥＯ）の推進が語られている。[9]

一九八〇年からの第三次国連開発の十年は、途上国の成長目標を年六％とし、最貧国への配慮、貧困解決などのグローバルな規模での社会的公正の実現という高邁な理想に満ちた目標を掲げてスタートした。しかし、現実にはラテンアメリカ諸国の累積債務問題、国際市場における一次産品の価格下落などで多難な道を歩みはじめる。一方アジア地域においては、ＮＩＥＳ諸国の急速な経済成長が注目を浴び、開発における政府の役割が問い直される。

一九九〇年代のバングラデシュは大きな政治的変動とともに始まった。一九九〇年四月バングラデシュ援助国会議[10]のために、パリに集まったバングラデシュ援助国の代表は、エルシャド政権の財政運営における非効率、開発事業実施における不正を批判、幾つかの条件[11]を提示してこの年の援助のコミットメントを留保する。同年十一月、これらの参加国代表はエルシャド政権のその後の改善を検討するために民主化運動のデモンストレーションに沸くダッカに来たが、この政権の命脈はそれから一カ月あまりで尽きる。

一九九一年、新しく政権についたカレダ・ジア首相は野党との合意の元に、憲法を改正、それまでの政権の独裁の制度的基盤となっていた大統領制を廃止し、議会制民主主義への復帰を実現する。

議会制民主主義への復帰に当たって書かれた論文で、ソバン氏は二大政党間の基本的なコンセンサスの成立の重要性を説き、市民社会を含めた民主的なプロセスの確立の必要性を初めてガバナンスの言葉を用いて訴える。[12] バングラデシュの政治・経済に浸透した援助依存構造を鋭く批判して、主権国家としての独立を訴え続けて来たソバン氏は、このとき、ガバナンスという新しい概念によって、現実理解のための新たな認識道具を得、またその思想のポピュリスト的な側面の表現手段を見いだしたように思える。これ以降、ガバナンスはソバン氏の議論の中で改革のためのキーワードとして、中心的な位置を占めるようになる。また、ソバン氏は、ＮＩＥＳ諸国の急速な経済成長を分析し、その中で、市

場経済原則を踏まえつつ戦略的な産業育成策を展開した各国政府の役割を認める。そして、このソバン氏による政府の役割の再検討の作業は、一九九三年の著作に結実する。

以下の論述では、ソバン氏の議論の中でも、重要な二つのテーマである援助依存構造の問題と政府の役割についての議論を、氏の著述に沿って紹介・検討することによって、ソバン氏のバングラデシュの現状についての認識とその処方箋としての発展戦略を紹介し、最後にソバン氏の用いるガバナンスという新しい概念の内容を検討して、それがバングラデシュの開発と、援助を通じてそれに関わる者に対してもつ意味を考えたい。

Ⅲ　援助依存構造の諸相

一九七一年の独立以来二〇年の間に主権国家としてのバングラデシュが外国及び援助機関から受けた援助の額は、無償・借款を含めて一七四億ドルにのぼる。

ここではまず、これらの援助が国民国家としてのバングラデシュの構造に及ぼした影響についてのソバン氏の議論を追ってみよう。国家財政において援助が占める割合とその影響を、ソバン氏は一九八〇年から一九八九年までの次のようなデータを使って検討する。

次の表のうち、開発予算とは国が行う開発事業の予算を示す。援助総額は、その年度に政府が外国から受けた援助の総額。援助／開発予算（%）とは開発予算の中に援助が占める割合をパーセンテージで示したもので、国家財政の援助への依存度が端的に表される。余剰／開発予算（%）はこれと反対に、自己財源によって補い得る開発予算の割合を示

開発予算における援助依存度の推移

年度	通常予算 総収入	通常予算 総支出	通常予算 余剰	援助総額	開発予算	援助／開発予算（%）	余剰／開発予算（%）
80-81	2343	1482	861	1841	2309	78	36
81-82	2554	1850	704	2204	2715	83	26
82-83	2791	2147	644	3040	2977	102	22
83-84	3033	2503	530	3683	3433	102	15
84-85	3477	2930	547	3307	3508	94	16
85-86	4073	3421	652	4018	4096	98	16
86-87	4717	3956	751	4372	4513	97	17
87-88	5146	4730	415	5003	4651	108	9
88-89	5569	5250	319	5008	5315	96	6

"Bangladesh : Problems of Governance" by R. Sobhan, p.224
＊単位は１千万タカ（１タカ＝2.0円、1995年４月現在）
＊バングラデシュの会計年度は７月に始まり、翌年の６月に終わる。

したもので、自立度を表すものと言えよう。

一目で明らかなように、八〇年代を通じて開発予算のなかで援助の占める割合はほぼ一〇〇％に近い。バングラデシュは八〇年代を通じて、外国からの援助にほぼ完全に依存して、開発事業を進めて来た。これに対して、通常予算から生じる余剰、それが開発予算の規模に対して占める割合は年々低下している。つまり、八〇年代のバングラデシュは、開発予算のなかで自己財源の占める割合を徐々に増やして自立度を高めて行くのとは反対に、ますます援助への依存を深めてきた。

通常予算・開発予算を合わせて、総公共支出の中で援助が占める割合を考えると、八〇年代におけるバングラデシュの援助依存傾向はよりはっきりする。援助額は八一年から八七年の間にほぼ年間一六％の割合で増えた。これに対して国内収入の増加の割合は一三・五％にとどまる。この結果、一九八九―九〇年度の総公共支出の中で援助の占める割合は三八・六％に上った（一九八〇―八一年度では三五％）。[13]

さらに、開発予算の内容を構成する個々の開発プロジェクトの中身を詳しく検討すると、この事態はより深刻さを増す。すなわち、八〇年代初頭には経常支出として通常予算によって賄われていたコスト、例えば学校教員や保健衛生・家族計画普及員、農業改良普及員の給料や車両の燃料費などもプロジェクト予算に含まれる傾向が進み、援助への依存は政府による基本的な社会的サービスの分野にまで及んだ。

援助が途上国経済の成長に対して与える影響については、さまざまな議論があり、また他の変数との相関関係・比重についてもさまざまな議論がある。[14] しかし、ソバン氏によれば、援助は、バングラデシュにおいては「国内資源を動員し、また投入された資本の収益を改善するべき厳しい決断に変わる手軽な代替策（ソフトオプション）」[15]と化し、社会全体に援助への依存と掠奪の雰囲気を充満させ、経済の成長に貢献するどころか、国内経済の活性化を阻害する「麻薬

的」作用を持った。ソバン氏の言葉でこの状況を要約すれば、「現在のバングラデシュにおける構造的制約の下では、開発のプロセスそのものが、外国援助への依存を加速」[16]しているのである。

では、次にソバン氏の言う「構造的制約」を詳しく検討するまえに、独立以来の国内経済の停滞の状況を概観しておこう。

(一)　国内経済の停滞

独立を果たしたものの、それまでの四半世紀にわたる西パキスタンの政治的・経済的支配の終結後、有力な資源を欠いたままで独自の道を歩み始めたバングラデシュにとっては、第一次五カ年計画の五年間（一九七三―七八）は復興期であり、第二次五カ年計画（一九七八―八三）で成長過程に入り、一九八三年から八八年の第三次五カ年計画では貯蓄・投資率に変化が生まれ、経済構造に変化が生まれるものと期待されていた。

しかし、現実に起こったのはこのような期待された変化ではなく、むしろ経済成長率の鈍化であった。七〇年代から八〇年代にかけての年間経済成長率を見ると、一九七三―七五年が四・九％、一九七六―八一年には三・九七％、そして一九八二―八九年には三・一八％にまで低下している。大洪水を経験した一九八七、一九八八年の後を見ると一九八七―八八年度、一九八八―八九年度の経済成長率はそれぞれ二・一％、二・三％に下がっている。この両年度の人口増加率が二・五％を記録したことを考えると、これらの二年間国民一人当たりの経済成長はマイナスを記録したことになる。[17]

さらに、国内貯蓄・投資率に目をやれば、一九八〇年代にはこれら二つの指標の逓減傾向が見られる。

国内総生産に占める国内貯蓄の割合は一九八〇―八一年度の三・四から一九八九―九〇年度の〇・八％にまで下落している。これは、海外出稼ぎ労働者の送金による国民総貯蓄の増加によって補われているとしても、実際にはこれらの送金は投資ではなく消費に向かう事から考えて、投資に回される貯蓄の割合はこの数字とあまり変わらないものと見ていいだろう。(18)

貯蓄率の低さは投資率の低迷傾向を決定的なものにしている。一九八〇―八一年度から一九八九―九〇年度の間に、国内総生産に対する総投資率は一五・九％から一〇・七％にまで下がった。これは、直接の成長に関連する、例えば潅漑ポンプに向けられる投資の絶対値を見ても、それが一九八二―八三年度から一九八六―八七年度の間に八億四四〇〇万タカから二億六一〇〇万タカに下がっていることからもうなずける。(19) このように生産能力の成長の停滞は、国内経済をダイナミズムの欠落したものにしている。

このようなマクロなレベルでの経済の停滞は、国民の社会生活上のさまざまな指標にもはっきりとした影響を及ぼしている。

一九八九―九〇年にかけて、貧困ライン以下の生活をおくる人口は約四、二〇〇万人、国民の約三五％にのぼると見積もられていた。誕生時の平均余命は一九八〇年の五六・九歳に対し、一九八九年には五六・〇歳と際立った変化は見られない。一歳以下の乳児死亡率は一九八〇年の一〇一・四から一九八九年の九八にわずかに改善されたのみである。成人識字率も一九七四年の二五・八から一九八七年には三三％と変化は遅い。これらの低い社会的指標は、一九九一年の国連開発計画（ＵＮＤＰ）の報告(20)における人間開発指標を用いた場合に、一六〇カ国中の一三六位に位置付けられたことで理解できる。

(二) 援助レジームの構造と広がり

独立直後の経済的荒廃状況からの復興過程において、大規模かつ緊急の援助がバングラデシュで必要とされた時代から、援助は「死に頻した国家の再生のためのアドレナリン」としてバングラデシュ経済の中に注入されて来た。[21] しかしながら、国民経済の指標のうえではこれらの援助の積極的な効果と呼べるような変化は見受けられない。では、実際に「援助」という形を取って流れ込んだ大量の資源は、それを受け入れた国民国家の構造にどのような影響を与えたのだろうか。

ソバン氏によれば、バングラデシュにおいて、援助依存構造の根は深く社会のあらゆる階層に広がっている。援助は特定の階層を利するのみならず、直接・間接を含めて社会全般に大きな影響を与えた。それは、農村においてまた都会において、食料という形であるいは工業の原材料という形で、時には救援物資としてまた労働の報酬としてバングラデシュに暮らす一人一人の生活にかかわっている。ソバン氏は、こうして援助が作り出す利害関係はバングラデシュの政治社会構造の深部にまで影響を及ぼしていることを指摘し、それを援助レジームと呼ぶ。では次に、ソバン氏の議論に従って、この援助レジームなるものの構造と運動法則を各セクターおよび集団ごとに分析してみよう。[22]

- 国庫収入

援助は、開発予算をカバーすることで直接国庫を賄うだけでなく、商品・食糧あるいは原材料という形で輸入される援助物資にかけられる関税を通して、間接的な形で国庫の歳入を補っている。一九八〇―八一年度を例に取れば、援助物資の輸入から生じた関税収入はこの年度の税収全部の六〇%、歳入すべての四六%を占めた。総援助額が低下し、輸入量が減少した場合にはしたがって、その年の国庫収入にも大きな影響が出る。

・農村

七〇年代から八〇年代にかけて、農業生産の拡大を目的として実施された農村開発プログラムは、バングラデシュにおいては富農と貧農の格差を一層広げる結果となった。バングラデシュの農村においては、土地をもたない農民が約五〇％を占める。家計を支えるに十分な生産を挙げられるだけの広さの土地を約二エーカーとするなら、何らかの形で賃金労働によって収入を得なければ収入を支えられない世帯は農村人口の七五％に及ぶ。土地所有は偏っており、全農村世帯の約八％が耕作可能な土地の四八％を所有している。援助プロジェクトによって導入された高収量品種の増産は、潅漑と肥料の供給が可能となったときに初めて可能となるものであって、土地をもたない農民を豊かにするものではなく、かえって農村における貧富の較差を広げる結果となった。こうして、農村開発援助は結果的に、「後進的な農村の有力者の権威をさらに強化」し、農村社会に「持続的な農業生産の向上と農業の近代化への足かせ」をはめることになってしまった。(23)

・工業・インフラ

ほとんどすべての工業が直接間接含め、何らかの形で援助とかかわりをもっている。創設時に援助によって建設された工場があり、また開発金融機関に資本をたよることで間接的に援助によって恩恵を被っている場合もある。国営企業の場合には、操業を開始した後の生産量も商品援助によって贈られる原材料に頼ることになる。このような形での援助への依存は、投資のプライオリティーや導入する技術を選択する場合にも、獲得可能な援助の供給元に大きく頼ることになる。インフラストラクチャーの整備は、交通機関の整備・電源開発等の産業インフラのみならず、教育・保健といった社会インフラにおいても援助への依存度は高い。

・食糧

バングラデシュにおいては、第二次大戦以降、政府による食料配給政策（PF:Public Food Distribution System）が取られている。この食料配給政策で第一に優先されているのは軍人・政府職員・国営企業の従業員・学生などの都市居住者である。優先順位がひくい農村人口は、食料援助が減らされた場合に真っ先に影響を受けることになる。この食糧配給政策とは別に、農村で女性が家計を支えている世帯を対象としている食糧配給プログラム（VGD: Vulnerable Group Development）や、農村の道路工事などに従事することにより食料の配給を受けるプログラム（Food for Work）も、そのほとんどが食料援助によって支えられている。

・仲介業者

援助をめぐるさまざまな社会集団の中で、援助により最も利益を得ている集団としてソバン氏が指摘するのが仲介業者である。ここで言う仲介業者とは、援助プロジェクトの実施において必要となる外国製品の輸入、プロジェクトの入札、原綿・肥料・セメントなどの原材料の供給等の仲介を行い手数料を得る代理業者を指す。

これらの業者は、援助に依存しつつまた、政府の庇護を受けて発達して来た商業資本家層である。ソバン氏の試算によれば、一九七一年から一九八一年の間にバングラデシュにもたらされた援助総額八五億ドルのうち、一億三千六〇〇万ドルがこれら仲介業者に流れたと推定される。これら商業資本家の集団は、援助の量とその内容に大きな利害関係をもつ一大利益集団であるといえよう。実はバングラデシュにおける企業家層を形成するのもこの集団である。一九七五年以降の経済自由化政策によって、この集団は政府系開発金融機関から融資を得、産業界にも進出した。これらの政府系開発金融機関もまた世界銀行やアジア開発銀行などの援助機関からのローンによって民間資本の形成を進めていたことを考えると、これらの企業家集団もまた援助に依存して発達して来たと言えよう。

●寄生政治家

援助プロジェクトの策定・実施にかかわる官僚・政治家もこの援助レジームの重要なアクターの一つである。援助プロジェクトの実施に伴って生まれる雇用や商品・サービスの需要を考えれば、援助は重要な一つの政治的資源として考えられる。すなわち、ある援助プロジェクトを策定し、ドナーを得て、それを実施に移せるということは、それにかかわる官僚・政治家が自らの影響を増すための材料にもなるのである。かくして「もっと援助を、という構造化された動機が、バングラデシュにおける開発プロセスの一般的な特徴」[24]となるのである。

バングラデシュの権力構造を分析した佐藤宏氏は「バングラデシュの権力構造の結晶の核は国内における開発資金に転化されるところの、いわば権益化された外国援助資金なのである」と指摘している[25]。佐藤氏によれば、バングラデシュの政治指導層の特徴は、与野党を問わず、「農村の土地所有に一方の経済的基盤をもちながら、ナショナルな政治のレベルでは都市中産層として立ち現れる」事だとする。これは、上記の分析において、援助によって利益を受ける階層が農村においては土地を所有する富裕層であり、都市においては政府に密着した商業資本家である事実と相応している。

こうして見ると、援助レジームの中では、ただ単に直接援助に携わる者だけではなく、社会の中のさまざまな層のさまざまな集団が直接・間接含めて援助に何らかのかかわりをもって暮らしていると言えよう。まさに、現在のバングラデシュにおいて援助は、「都市に限らず農村も含めた広範な階層の人々の生活の条件となり、また期待の中心」[26]となっているのである。

(三)　開発の主体として政府の無能力

では、このように援助が社会の広い分野に深く浸透したバングラデシュにおいて、政府は開発の推進にどのような役割を果たしているのだろうか。開発の主体としてのバングラデシュ政府に対するソバン氏の評価は極めて厳しい。ソバン氏によれば、バングラデシュ政府は、自国の開発を進めるうえで最も基本的な自国資源を動員する能力を欠き、一貫した政策を掲げてそれを実施する能力を欠き、自らの事業をモニターする能力を欠いているのである。

• 国内資源動員力の弱さ

ソバン氏によれば、状況の根底にあって、問題の中心を形作っているのは、当事国政府の国内資源動員力の弱さである。これは、たとえば国家歳入の規模を国内総生産に対比した時に明らかになってくる。一九七六年から一九八〇年にかけての歳入の対ＧＮＰ比は平均九・六％であるのに対して、一九八六年から一九八九年にかけては、これが九・〇％に低下している。一九九〇年から一九九一年にかけてもこの値は九・三％と大きな変化は見せていない。このうち、課税収入を見るならば、課税収入の対ＧＮＰ比は一九七六年から一九八〇年にかけてが平均七・五％なのに対して、一九八六年から一九八八年にかけては七・二％に下がり、一九八九年から一九九〇年にかけては上昇したもののその値は七・七％に留まっている。

これらの数値の低さは、アジア地域の途上国において課税収入の対ＧＮＰ比が平均一六・五％であり、歳入の対ＧＮＰ比が二一・一％であることを考えるとき、より一層明らかになってくる。

これらのデータからソバン氏は、バングラデシュにおいては援助は、当事国政府が長期的視野に立って自らの痛みを伴いつつも国内資源を動員する道を選ぶのではなく、短期的な解決策として国外から流入する資源に頼るという傾向を

助長し、さらにそれを一般化するというネガティブな効果をもったと結論する。その具体例として、ソバン氏は次のようなケースを挙げる。

一九五〇－六〇年代にかけて、援助は当事国の外貨格差を補うものとして考えられていた。例えば、教育セクターの援助について見るならば、それはあくまでも外国から外貨を費やして購入しなければならない実験機器や学生の海外留学に必要な外貨を提供するものとして考えられていた。教師の給料は援助の対象外であり、それは国内資源で賄われることが当然の前提とされた。(27)

しかしながら、現在では、援助は外貨格差を埋めるものとしてだけではなく、教育・保健衛生等社会の基本的サービスを維持するのに不足する国内資源を補うものとして考えられている。かくして、当事国政府はこれらのセクターにおいて援助への依存を深めるのみならず、従来は通常予算で賄われていた費目をも開発予算に組み入れて、依存をさらに恒久的なものにしようとしている。(28) ソバン氏の言葉を借りれば、「農村開発プロジェクトにおけるローンやサービスの配布コスト、学校の教師、保健婦、家族計画普及員、農業開発普及員、ひいてはプロジェクト用の車両の燃料までが開発予算に組み込まれ、援助によって賄われている」(29)のである。これらの分野において、援助はまさにバングラデシュ政府にとって「ソフト・オプション」として働いている。

・政策形成・実施能力の低さ

開発の主体としての政府の能力の低さは、また、自国の開発の最も中心的な分野において一貫した政策を打ち出し、効果的な実施体制を作り出せずにいるバングラデシュ政府の姿に現れている。この問題はまた、開発の主体たるべきバングラデシュ政府と援助国・機関との間の奇妙なダイナミズムを照らし出す。貧困撲滅のプロジェクトを例にとってこの問題を考えてみよう。

貧困の撲滅は重要な国家政策の柱とされ、多くのプロジェクトが貧困撲滅を目標に掲げている。しかし、それらの間で政策調整が行われ、これらの個々のプロジェクトを網羅した全体的なプログラムに基づいて実施されているとは言いがたい。

タスクフォースリポートによれば、一九九一年の段階でバングラデシュ政府が実施している貧困撲滅のプロジェクトは一三省庁にまたがり、プロジェクトの総数は五一。総コストは一六七億タカ（約三八四億円）にのぼる。[30] しかし、これだけでは、このうちどれだけが援助によるものなのかは明らかではない。

ソバン氏は、一九九一年の計画省計画委員会の調査結果を引いて、この点を次のように指摘する。貧困撲滅の領域では、バングラデシュ政府の八つの異なる省庁が一五の異なる援助国・機関からの援助を受け二五のプロジェクトを実施している。そしてさらに、ソバン氏は、これら貧困撲滅を目的として掲げるプロジェクトの予算の中で実施機関の経費が占める割合の大きさを指摘する。二〇―七五％まで大きな開きがあるものの、平均するとプロジェクトの総予算の約五〇％が実施機関の経費、例えばオフィスの維持費、機材費、コンサルタント料などに回されている。[31] これらはすなわちプロジェクトの実施に伴って生じる省益と言えよう。

このような貧困撲滅プロジェクトのバングラデシュ政府内部での増殖は、統一した目標の下に一貫したプログラムを形成する能力を欠いた受益国政府の姿を如実に示す。そして、さらにソバン氏は、このような開発プロジェクトの異常な―当事国政府の実施能力を超えるほどの―乱立の原因を、当事国政府と援助国・機関において、独自のダイナミズムにしたがって運動する官僚機構に求める。[32]

援助する側においては、一般的に、国別又は地域別に予算が組まれる。つまり、ある組織の中の一部署が特定の国又は地域を担当して予算を確保するという構造がそこに生じるのである。一九八九年のＯＤＡ受領額で世界第四位を占め

るバングラデシュのような国は、多くの多国間援助機関においても大きな予算枠を占める。かくして「バングラデシュは多くの援助機関において、重要な援助の顧客としての地位を確立し、援助機関の担当部門は、バングラデシュ当ての予算を確保するのに余念がない」[33]という状況が生まれる。すなわち、ここにおいては受入国自身の必要ならぬ、援助する側自身の必要が援助を進めるうえでの動因として働くのである。

ソバン氏がその具体的な例として示すのは、援助プロジェクトの大型化傾向である。単年度ごとまたは複数年度ごとにある国への援助目標額が設定された場合、それを最小のコストで最も確実に達成するのに手っ取り早いのは、プロジェクトの数を減らして、プロジェクト成立までのプロセスに要する時間と労力を省き、かつ、一つのプロジェクトの承認によってできるだけ多くの目標額を達成することである。この傾向はまた個々のプロジェクトの内容を占めるサービスや機材の価格が高めに設定されるという傾向をも助長する。[34]

貧困撲滅プロジェクトに見られるように、一貫した政策・プログラムを欠いたまま異なる援助国・機関によるプロジェクトが乱立している状況は、開発の方向を設定するうえで当事国政府の能力が不十分であることを示す。バングラデシュ政府は開発に向けるために自国の資源を動員することに失敗し、資源を効果的に利用することに失敗し、自らの発案による開発政策を提示することに失敗した。援助レジームが続く限り、「バングラデシュの政策形成者は、ワシントン、ロンドン、東京、ボン、パリの決定を持って年次開発計画を設定し、輸入政策を宣言し、食糧政策を策定し、果ては何人の子供が生まれるかを計画せざるを得ない」[35]のである。

• モニタリング能力の欠如

開発を進める主体としての政府の能力の低さは、公共事業としてのプロジェクト実施をモニターする能力の低さにも現れている。

事業実施主体としての各省庁は独自のモニタリングシステムをもたず、政府のプロジェクト全体には各省庁を横断する機関としてのＩＭＥＤ（Implementation Monitoring and Evaluation Division）が事業実施のモニタリングの責任を負っている。

しかし、このＩＭＥＤによるモニタリングの実体は、各省庁に調査用紙を配布してその回答をまとめる間接的なものであって、直接現場に出向いて調査が行われることは稀であり、行われたとしてもその信頼性には疑問がもたれる。

適切なモニタリングなしに行われるプロジェクトは、当初の計画の予算と期限をオーバーする結果となる場合が多い。年度初めに計画された援助プロジェクトの総額と実際に年度末に実施されたプロジェクトの総額を百分率で示した援助利用率を見ると、一九七二―七五年の間の平均は四三・九五％なのに対し、一九七六―八二年の間は二三・三％、さらに、一九七六―八二年の期間においては、一七・六％に下がっている。(36)

事業実施主体として政府のモニタリング能力の低さは、援助国・機関とバングラデシュ政府の間において頻繁に取り上げられる議題のひとつである。だが、一九八〇年代に政府がこの点で大きな改善策を見いだしたとは言えない。現実的に、公共事業としてのプロジェクト実施のモニタリングが行われている中では、これらの事業に出資している援助国・機関によるものが唯一有効なものであるとソバン氏は指摘している。(37)

プロジェクト実施段階におけるモニタリングが以上の様に極めて不十分なものなのに対して、プロジェクト実施後の影響評価について見ると、これは実質的に存在していないのも同然である。

政府による開発計画全体の調整を行う計画省計画委員会および事業実施主体たる各省庁も、既に終了したプロジェクトが当初の目的に照らして、どのような成果を上げたのかを評価するシステムを持っていない。その計画と実現までに政府内部及び援助国・機関の側で多大な労力を費やし、さまざまな障害に直面しつつ実施されたプロジェクトも、いっ

たん終了した後は、その多くが何の注意も払われる事なく忘れられて行く。「その結果として、バングラデシュには、種子改良農場から保健衛生センターまで、はたまた技術研究所から貧困撲滅まで、開発世界における一種のブラックホールを形成するプロジェクトが存在する」とソバン氏は指摘する。それは開発のための資源をひたすら吸収し続けるが、そこから何らかの教訓が生み出されることもなく、存在自体さえ気づかれることは少ない。(38)

援助国・機関の側でも、プロジェクト実施段階における中間評価と終了段階における最終評価は行われることはあっても、終了後にその影響を調査するための評価が行われることは極めて稀であり、行われたとしてもそれが他の援助国・機関との間で共有されることはまずない。

開発経済学の理論の歴史の中にソバン氏の議論を位置付けるのは本稿の目的ではないが、本稿に関連する限りで、この視点からソバン氏の議論の特徴を考えてみよう。

一九八二年のソバン氏の「援助レジーム」についての議論は、開発経済学の理論の類型から見てもユニークな特徴をもっている。援助依存構造論の背景となる枠組みにおいては従属論の影響が色濃く見られる。しかし、分析方法は経済開発モデルを用いて、通常の発展のパターンがバングラデシュにおいてはあてはまらないことを示し、その裏側からネガティブとしての援助依存構造を照らし出すことに成功している。だが、本稿の次の章で検討する政府の役割についての議論は、この段階では出て来ない。

「援助レジーム」の議論をさらに深めた一九九〇年の著作においても、現状分析を受けて、政府が取るべき政策として奢侈品への課税による所得再配分や国産品愛用による国内産業育成などの政策オプションが論じられるが、(39) 開発における政府の役割自体についての議論は見受けられない。ソバン氏自身、この時点では、これらの政策が採用される見通

しはもっておらず、むしろ権力構造の大転換による新しい体制の誕生を期待していたように思える。エルシャド長期独裁政権の最終期である。

ソバン氏が開発における政府の役割を本格的に論ずるまでには、現実政治における独裁体制の崩壊と議会民主制の実現を待たなければならなかった。また、ＮＩＥＳの急速な発展についてのソバン氏の分析と評価が、次の章で取り上げる開発における政府の役割の議論の発展に大きく貢献したことは間違いない。一九九三年以降の、政府の役割の構想においては開発のための新しい政治経済学の成果が取り入れられている。(40)

Ⅳ　開発における政府の役割

八〇年代を通じての援助依存構造の深まりを仮借なく指摘したソバン氏が、九〇年代のバングラデシュの発展戦略の議論の重要な柱として取り上げたのは、開発における政府の役割の再定義である。

ソバン氏の問題意識の発展においては八〇年代に援助依存構造を批判しその解決策を議論する中でも、制度的な改革の必要性は指摘されていたが、それが政府の役割の再定義というテーマとなって深められるまでには、現実政治の世界での独裁体制の崩壊とＮＩＥＳ諸国の経済発展についてのソバン氏自身の分析が待たれた。それはまた世界が、ソ連型社会主義経済体制の蹉跌と冷戦構造の崩壊という大変化を見た時代だった。

ソバン氏の議論は、単に政府の役割を縮小して民間セクターの活動を振興させようというような単純なものではない。ソバン氏は、ここでイデオロギー的な立場から離れ、プラグマティックな視点から開発における政府の役割を再定義し

ようとする。「イデオロギーは疑いなく政策の方向に影響を与える、しかしその社会の客観的現実と背反して大きな影響を与えることはできない。そうするためには、市民に集団的強制を強いるか、または外部からの資源と影響力の動員が不可欠となる。」[41]というのがこの考察の冒頭におかれたソバン氏の見解である。

この分析の出発点にあるのは、個々の国民国家のおかれた状況の特殊性の認識である。個々の国民国家のおかれたそれぞれの特殊な状況を無視して画一的に適用されるべきような処方箋としての政府の役割はありえない、異なる国、異なる発展のレベル、異なる社会的状況に応じて政府はそれぞれ独自の役割を果たすことを期待されていると言うのがソバン氏の議論の基本的な立脚点である。

より具体的には、ソバン氏によれば、途上国の開発において政府が果たす役割は、その出発点において、まず第一にその国が経験した植民地時代の遺産によって影響を受け、そして第二にそれぞれの国の社会的構成――特に企業家層の存在――によって影響を受けるとする。[42]

このような視点から見ると、バングラデシュはその成立時からこれらの二つの条件に大きく影響されていたと言えよう。すなわち、一九七一年の独立時におけるパキスタン資本の急速な引き上げは、限られた未成熟な地元企業家のみを残して、社会的構成のうえで企業家層の大きな空白を生じさせたとソバン氏は見る。ソバン氏は、独立直後の国有化政策を進めた政府の選択は、この巨大な空白を埋めるのに、政府以外に有力な資源人材の供給源がなかった当時の状況では止むをえないものであったとする。[43]しかし、問題は、以後約二十年の間に、バングラデシュ政府が、「その開発のさまざまな局面において的確に自らの役割を定義し、その役割を十分に果たすことができたか否か」[44]である。ソバン氏はまさにこの疑問を投じ、他のアジア諸国特にNIESの経験を顧みたうえで、九〇年代に求められる政府の役割とその実現の為に必要な条件を議論する。

(一)　開発計画策定の主体としての政府

ソバン氏は、経済の発展に伴って政府の役割はますます重要なものになることを指摘したうえで、特に途上国の経済発展においては、政府が開発計画の策定のうえで果たす役割が重要であることを指摘する。

「国ごとの違いを生む最大の原因は、国家によって計画が作られているか否かではない。香港を除いてすべてのアジア諸国が開発計画を作り、香港でさえ経済の戦略的目標をおいている。発展の過程と構造的変化は、したがって、市場の力に任されているのではなく、政治体の目標に一致すべく入念に形成されているのである。つまり、国と国の違いを生むのはその計画過程の有効性である。」(45)

国内資源の動員に限界がある場合には援助による外国からの資源をこの計画の中に含めることが必須となる。しかし、そのさいに重要なのは、開発の到達目標とプライオリティーを明確にすることである。単に、その年の援助の額を確定するためだけに策定されるような計画は本末転倒と言える。ソバン氏はさらに、この計画に具体的な政策メッセージと実施のための戦略が伴うよう要求する。

ここで注意しなければならないのは、ソバン氏の主唱するこのような政策と戦略が、民間セクターもその対象とするということである。ソバン氏は、国営企業の設置等による政府の民間セクターへの直接的な介入を主張している訳ではない。しかし、また民間セクターの発展を単に市場にまかせることによって良しとしている訳でもない。ソバン氏がここで主張しているのは、民間セクターの発展も含めた効果的な開発計画の策定である。

ソバン氏はここで、NIES諸国が効果的なマクロ経済政策によって、貯蓄を動員し、投資にプライオリティーをつけ、輸出を奨励して、民間セクターの発展を促すことに成功した例をあげ、政府がこれらの間接的な手段を通じて経済

の方向づけを行うことを奨励している。

(二) 開発のための資源動員の主体としての政府

開発において政府が果たすべき重要な役割として、計画の策定の主体としての役割と並んでソバン氏が指摘するのが、その計画の実施の裏付けとなる資源の動員である。そして、援助による国外の資源を利用する場合には、あくまでも国内資源の最大限の動員が前提にされなければならない。国内資源の動員は、公的・民間セクター両方を通じて財政・金融政策を通じて計られるべきである。

外国からの資源の動員は政府が最も大きな役割を果たす領域である。政府はここにおいて具体的な援助の内容と額を交渉して決定し、国内経済に注入する主体である。ここで言う援助には、政府が受け取り政府が事業実施主体となって費消される政府開発援助（ＯＤＡ）のみならず、開発金融機関を通じて当事国の民間セクターに流入する資源や、さらに援助国・機関から非政府機関（ＮＧＯ）に向けられる資源も含む。

また、政府は海外からの民間投資を誘致する際にも、投資環境を整備し、投資元の信頼を勝ち得るのに大きな役割を果たす。(46)

(三) 社会資本・産業資本整備の主体としての政府

国民経済の基盤としての産業資本（道路・電力・上下水道・潅漑網等）・社会資本（教育・保健衛生施設）の構築、

運営は政府の担うべき重要な役割とされる。開発の目標を達成するためのみならず、民間セクターの発展を促進する意味において、その役割は非常に大きい、とソバン氏は指摘する。

政府のこの役割においては、その量的なものだけでなく、その役割をいかにして効率的に、効果的に果たすかという質的な面が重要になってくる。(47)

(四)　民間セクターの育成

既に述べたように、民間セクターの発展を促すマクロ経済政策の展開、金融政策、産業・社会資本の整備といった間接的手段を通じて政府は民間セクターの発展に積極的に関与することができる。

「韓国・台湾・シンガポール等のNIES諸国がマクロ経済に方向を与える役割は、政府の役割がより広範なものと考えられているバングラデシュのような国よりはるかに進んでいる。NIESにおいては、金融・財政・価格政策が貯蓄を促し、投資の優先順位を定め、輸出を奨励する強力な道具として用いられて来た。このような政策手段は、よく考えられ、整理された計画目標を達成し、流動的な外部経済の状況に応じても臨機応変に対応できる。」(48)

しかし、ソバン氏は、政府機関にそれだけの政策を展開するだけの技術と知識が備わっておらず、また民間においてもある特定のセクターの活動を活発化して行くだけの企業家層が育っていない場合には、国営企業を設立して政府が直接そのセクターの振興に関与して行く余地を、その議論の中に残している。

ソバン氏は、政府が効果的に民間セクターで企業家層を育成する政策を展開するためには、よく訓練され規律された政府機構が必要であることを説く。「民間企業家の育成は、政策とその実施の有効性にかかっていることを銘記するこ

とが重要」であると指摘するソバン氏は、民間セクターの育成においても政策形成・実施主体としての政府の役割の重要性に変わりはないことを示すのである。

(五) 貧困層への働きかけ

ソバン氏が再定義した政府の果たすべき役割の一つとして、注目に値するのが貧困撲滅に果たすべき政府の役割である。成長政策が必要であることは確かであるが、それで貧困撲滅に十分な訳ではない。ソバン氏は、政府が経済成長政策を取ると同時に、貧困の撲滅をその開発政策の中心において積極的な施策を展開することを主張する。(49)

「このような新たな貧困に対する戦いは、目的自体が重要なだけでなく、実利的な面からも重要な性質をもっている。途上国において、発展を持続的なものにするのに、まだ手のつけられていない市場は貧困層である。この層のための食料・衣料品・住宅・教育・基本的保健衛生を保証することは、来世紀にかけての国内経済・第三世界諸国間の貿易の活性化に道を開く。重要なのは、彼らを慈善の対象としてではなく、開発過程のけん引車とするような政策を展開するかどうかである。(50)」

ソバン氏は、貧困層が従来のように単なる慈善の対象としてとらえられるのではなく、莫大な潜在的需要と開発の主体となる可能性を秘めた層としてとらえられるべきだとする。具体的には、グラミーン銀行が成功したような貧困層に対する小規模融資を公的資金を使ってより包括的に展開することや、教育・保健衛生といった社会資本構築プログラムを貧困層に焦点を当てて集中的に展開することを主張する。

さらに、ソバン氏の主張で注目に値するのが、貧困層への働きかけの方法として、NGOによる貧困層の組織化の方

法をモデルとし、ＮＧＯの活動に範を取った形で政府がそのプログラムを展開することを提言している点である。[51] 圧倒的な貧困がいまだに存在するバングラデシュにおいては、高い評価を受けているＮＧＯの活動も、貧困の海の中に浮かぶ孤島に過ぎない。貧困問題の恒久的な解決には、より民主的でコストのかからないやり方での政府の資源配分と、この分野でパイオニア的な成功を収めたＮＧＯとの補完的な協力が不可欠である。

(六)　改革のためのキーワード：ガバナンス

開発における政府の役割を再定義することによって、ソバン氏が目指したものは、自国の社会状況に適応し、世界経済の変化に対応しつつ独自の開発目標を設定してそれを実行する能力をもった政府の実現であった。ただし、ソバン氏の議論は、単に政府を民間セクターに対置してその役割の範囲を区切るのを目的としている訳ではない。むしろ、ソバン氏は民間セクターも含めた国民経済の方向を定め、適切なマクロ経済政策によってそれを誘導する事のできる能力をもった政府の実現を求めている。

しかし、ソバン氏による九〇年代のバングラデシュの発展戦略には、政府の役割の再定義というテーマを越える要素が含まれている。それがガバナンスの問題である。

ソバン氏自身の定義によれば、ガバナンスとは「国の発展の方向づけを行う政府の役割の反映であり、政府がそれ自身に課す役割から生じる政治体制の反映」であるとされ、またそれは「政府の政策選択の質を測る尺度であり、また、政策選択とその結果に影響を与える政治的文脈との関連でこれらの選択を実施に移す能力」[52] であるとされている。これだけなら、ソバン氏のガバナンスとは開発における政府の政策形成能力とその実行能力を示すものにほかならないとい

えよう。しかしながら、ソバン氏はこの定義が普遍的に有効なものとは言えない事を認め、「市民社会（原文では civil society）の活動が、その社会的な構造や文化、民間の企業活動の能力と、それに対応する政府機関の能力から生ずるさまざまな勢力の拮抗において成り立っている国では、政府の役割がさまざまに異なる。ゆえにガバナンスの定義も異なったものとならざるを得ない。[53]」とするのである。

つまり、ソバン氏は、ガバナンスの一般的な定義が、NGOも含む市民社会との関わりを含んだものであり、その中の、さまざまなアクターの間の相互交渉をも視野に入れたものであることを認めている。また、一九九一年に発表された論文でも「民主的秩序の維持は、議会と政党だけの責任なのではなく、民主的ガバナンスの前進のための市民社会の要求に根差したものでなければならない。[54]」というように、明らかにガバナンスが単に政府の問題に留まるものではなく市民社会を含んだより広い概念として使われている。

また、最近（一九九四年末から一九九五年初頭）[55]の発言では、依然として援助国・機関主導で行われる社会・経済改革の進められ方を問題にして、改革を当事国の市民の手に取り戻し、国民的な支持を背景とした独自の改革プログラムを提示するための基礎としてのガバナンスに触れている。

以上のようなソバン氏のガバナンスの用法を整理して考えるために、最近のバングラデシュの他の論者のガバナンスの用法と比較して、ソバン氏の用法の特徴を考えてみよう。最近のバングラデシュにおけるガバナンスの用法は次の三つに類型化できる。[56]

(i) 民主的制度とその運用

よき統治（Good Governance）を説明するに当たって、法治主義・法の下の平等、司法権の独立、行政手続きの簡素化、官僚の腐敗を防ぐ方策等が語られる。これらはそれぞれ、現実のバングラデシュが抱える極めて緊急な制度

的課題を差し示す。[57]

(ii) 政府と市民社会の関係

政府と市民社会の間の望ましい関係を実現するシステムとしてのガバナンス、あるいはより具体的に政府とNGOの間のあるべき関係が"Good Governance"の文脈で語られる。[58]

(iii) 援助依存と自立的な発展戦略

現在の援助依存構造の中で援助する側から押し付けられる構造調整、改革プログラムの所有権（Ownership）を問い、国民的な基盤をもった改革プログラムを進めて行くための前提としての民主的ガバナンス"Democratic Governance"が主張される。

ソバン氏のガバナンスをめぐる論稿を検討すると、上記三つの要素はいずれも何らかの形で触れられている。しかし、重点は(ii)と(iii)にあり、特に(iii)の用法でガバナンスをもちいるのはソバン氏の独自の用法と言える。

ではさらに、ガバナンスという言葉が、バングラデシュにおいて以上のような意味で使われるようになった歴史的背景を考えることによって、ソバン氏のガバナンスの議論の背景にあるものを探ってみよう。ガバナンスの言葉が意味するものをバングラデシュの歴史的文脈の中で見直してみると、それは、一九九〇年以降の民主化の動きと強い関連をもっていることが分かる。

一九七一年の独立から一九九〇年末のエルシャド体制の崩壊までは、バングラデシュにおける政権の交代は投票ではなく、武力を背景としたクーデターによって行われて来た。その間、憲法が停止され、戒厳令が敷かれていた期間は合計九年近くに及ぶ。つまり、一九九〇年に至るまで、バングラデシュにおける統治の基調は、直接的な暴力の行使とその威嚇にあったと言えよう。そこでは、不当な暴力を用いずに、討論によって共同体の諸利害を調整する活動としての

政治は、その可能性を奪われ、窒息状態にあった。

一九九〇年末の独裁体制の崩壊に引き続く中立暫定政権の成立、民主的な選挙による初めての平和的な政権移行は、バングラデシュにおいて、討論による支配としての政治が成立する可能性を開いた。「一定の支配単位内の相異なる諸利害を、全共同体の福祉と生存に銘々が重要な程度に応じて、権力に参加させつつ調停する」活動としての政治[59]がバングラデシュにおいて成長する可能性が開かれたのである。

バングラデシュにおける最近のガバナンスをめぐる議論の背景には、このような、公共的討論の場としての政治的空間の成立がある。独立以来二〇年を経て初めて開かれたこの公共的討論の場としての政治的空間で、ガバナンスは民主的制度とその運用、あるいは市民社会と政府の関係、あるいは援助依存と自立的発展戦略等をその内容として議論されている。いわば、ガバナンスは、独立した国民国家として発展して行くうえで避けて通ることのできない課題を示すバングラデシュの政治的発展の里程標であり、この政治的空間を持続していこうとする努力の集約点であるといえる。

一方、ガバナンスを開発理論の発達史の中において見るならば、それはこれまで、そして今でも開発の主流となっている経済開発主義の中で明らかになった限界を克服するために用いられ始めた概念と言える。

ガバナンスとは、開発協力の分野で――特に実務の世界で――九〇年代に入ってから頻繁に使われるようになった用語であり、その定義についての学問的なコンセンスが成立しているとは言えない。ガバナンスという用語がこれ程よく聞かれるようになったのは、これまでの開発理論の中では中心的な課題として取り上げられることはなかったものの、実務のレベルで大きな課題として意識されるようになった政府の役割とその能力、開発における制度的な問題、市民社会との関係といった問題領域をこの言葉が指し示すからにほかならない。世界銀行が、サハラ以南のアフリカ諸国での経験からガバナンスの概念をその融資プログラムの中に組込もうとするのも、これまでの開発理論の中で抜け落ちていた

開発の制度的な側面に光を当て、それが進めようとしている構造調整プログラムをより現実にあったものとしようとしているからに他ならない。(60)

また、ガバナンスという概念は、それが開発の実務の中で、―よく言えば現実適合的に悪く言えば厳密な定義なしに―使われるのとは別に、開発のプロセスの見方に、根本的な転換を促す可能性を秘めている。それは、開発を経済成長の指標に還元する見方を改め、開発をその根底にある人々の社会関係の発達として見る視点を可能にするのである。(61)これは、特にバングラデシュのように、援助に依存して発達した富裕な商業資本家層と農村において圧倒的多数を占める貧困層が共存し、非政府組織（ＮＧＯ）が開発のアクターとして重要な役割をもつ、多様に分化した社会では特に重要である。

Ⅴ　おわりに

一九八二年の著作から一貫してソバン氏が希求して来たのは、援助が「人々の生活の条件となりまた期待の中心となるような」援助依存的な社会関係を脱し、バングラデシュの国民が自らの国の運命を自らの手で開いて行くことができるような社会関係を構築して行くことにあった。

歴史的な文脈で見ると、ソバン氏のこのようなモチーフは、一九七〇年代始めにムジブル・ラフマン政権の第一次計画委員会に集合した知識人たちの希望の復活とも言える。民族主義・社会主義・民主主義・政教分離を掲げ第一次五カ年計画を策定した彼らの夢は、それを実現するための環境が整わぬまま、汚職にまみれた現実政治と国際政治・経済の

壁の前についえ去る。最初の機会は失われたのであった。しかし、ソバン氏による援助依存構造脱却・自立経済構築論や、同じ計画委員会に席を置いたアニスル・ラフマン氏の開発プロジェクトへの住民参加論には、一九七〇年代初め、新国家バングラデシュに生まれた理想主義的かつナショナリスティックな改革へのモチーフが、クーデターに継ぐクーデターで明け暮れたこの二〇年を経ても、脈々と生き続けているのを見て取ることができる。

しかし、モチーフは同じでもそれを取り巻く状況は大きく変わった。南米の社会主義政権が注目を浴び、ベトナムに社会主義統一政権が誕生した一九七〇年代と、社会主義国での中央計画経済が破綻して、西と東をへだてていた冷戦構造が崩壊した一九九〇年代では国際政治の状況が大きく違っている。南北問題を取り巻く状況も、バングラデシュを初めとする低開発途上国（LLDC）では依然として成長が停滞しているのに対して、東アジアではＮＩＥＳ諸国の驚異的な発展を見た。バングラデシュ国内では、クーデターによる政権交替で軍人による政権が連続する間にも、開発の現場で、ＮＧＯやグラミーン銀行といった民間の自発的な努力が注目すべき成果を挙げた一方で、イスラム教勢力が活発な動きを示している。

現在のバングラデシュは、富と貧困という二極的な把握だけではとらえきれない多様な要素を抱えている。これらの多様な要素を直視して、諸要素・諸集団の自由を保持しつつ共存するための方策が、ガバナンスという新しい概念から生まれてくるかどうかは今後の議論の進展に待たなければならない。

ソバン氏の提示したガバナンスの概念およびそれをめぐる最近のバングラデシュでの議論は、貧困と経済成長という説得力がありながら一面的に過ぎる見方以外に、より複雑で豊かな――それだけ多くの現実を把握し得る――途上国への視点があることを示している。バングラデシュにおけるガバナンスをめぐる今後の議論がこれからどのような豊かな認識を生み出し、自国の問題を的確に把握しつつ、開発を自覚的に推し進めて行く上での一助となるのか、期待しつつ注

目して行きたい。

注

(1) 独立運動を指導したアワミ連盟の党首として政権を担当。一九七二年一一月には、民族主義・社会主義・民主主義・政教分離主義を国家政策の四原則とするバングラデシュ人民共和国憲法を採択した。経済政策においては、インドの経済政策をモデルとして社会主義型経済政策をとった。主要工業や銀行・保険は国有化され、国家が直接開発の主導者として積極的な役割を果たすことが期待された。民間部門には農業のほか、小規模・家内工業、小規模流通業など限られた役割しか期待されていなかった。しかし、独立後の経済復興と国家建設を担う人材が払底し、行政機構も整っていない状況で政権は腐敗、連続して洪水・干害に見舞われ、経済運営にも失敗したため、国民の支持を失い一九七五年八月クーデターで倒れた。

(2) 計画省の中枢機関として、開発計画の策定を担った。外国援助の取り扱いを担当する外国資金部（ERD: External Resources Division）も計画省におかれ、他の省庁に比して計画省の権限は非常に大きかった。

(3) 第一次五カ年計画では、㈠国家主導の生産流通体制の確立　㈡所得分配の平等化　㈢自立経済体制への移行が三つの戦略目的として掲げられ、開発資金総額に政府部門が占める割合は、八八・七％にのぼり、投資資金に占める外国援助の割合は四三％に押さえられた。（長田満江「経済の概況」『もっと知りたいバングラデシュ』弘文堂、一九九三年、一八五―六頁）

当時の計画委員会の活動とそれを取り巻く状況については Anisur Rahman *The Lost Moment-Dreams with a nation born through five-papers on political economy of Bangladesh* 1993 UPL が詳しい。

(4) Centre for Policy Dialogue（CPD）が、そのNGOの名称。その評議員会には、前ダッカ商工会議所総裁、元計画委員会委員、弁護士をはじめ、バングラデシュの代表的なNGOの一つであるBRACの創立者であるF・H・アベド氏やグラミーン銀行の設立者M・ユヌス教授が含まれている。CPDは一九九四年には既に活動を開始、政府高官や援助機関の代表を

招いてのセミナーを実施したり、研究論集を発行するなど活発な活動を展開している。

(5) 散見し得た限りでは佐藤宏「バングラデシュの権力構造―従属的軍・官僚国家における権力と権益―」(アジア経済研究所研究双書No三九三『バングラデシュ：低開発の政治構造』一九九〇年)、村山真弓「大企業家層」(『もっと知りたいバングラデシュ』弘文堂、一九九三年)等。

(6) 佐藤宏　前掲論文五～六頁では、バングラデシュの軍人政権の民政化過程のパターンについて触れている。それによれば、バングラデシュ政治においては軍が主導的役割を占めていても、それは直ちに軍政ないしハンチントン流の「衛兵国家」と呼べるものではなく、地方制度改革による支持基盤作り、地方選挙実施、大統領信任選挙の実施等六つのステップを踏んで軍政の色彩を取り払い、民政に移行するというパターンが存在する。

(7) 村山真弓　前掲論文二一一～二一二頁参照。

(8) *THE CRISIS OF EXTERNAL DEPENDENCE — The political economy of foreign aid to Bangladesh*, 1982 (以下 *Crisis* と略す) p. 226.

(9) *Crisis* p. 224.

(10) バングラデシュ援助国会議は、世界銀行が中心となってバングラデシュに援助を供与する各国・機関の援助調整機関として設けられているもので、コンソーシアムあるいはコンサルテーショングループ（CG）と呼ばれる。定例会議としては、毎年四月にパリで会議がもたれ、ここで被援助国の政策プログラム、援助の必要性などが検討され、その年の援助の総額と内容が決定される。

(11) 財政安定化・優先的投資の実施・食料配給システムの改善等

(12) R. Sobhan, "Concensus for Democracy: prospects for democratic renewal", 18 October 1991, *Holiday* (News paper).

(13) この数字は、インドでは約一二%、サハラ以南アフリカのマリでは約八〇%になると開発委員会の委託で調査を行った英サセックス大学開発研究所のカッセン氏は報告している。(ロバート・カッセン著　開発援助研究会訳『援助は役立っているか？』国際協力出版会（当時）一九九三年、四八頁)

(14) カッセン前掲書第二章「援助のマクロ経済への貢献」あるいはスティーブン・ブラウン著　安田靖訳『国際援助―歴史・理論・仕組みと実際』東洋経済新報社、一九九三年、九三―一〇五頁によれば、援助と経済成長の正の相関関係を実証す

る一般理論はいまだ成立していない。しかし、さまざまな国の比較研究から、援助の吸収能力、言い換えれば受け入れ国政府の能力とその政策が重要であることがあきらかにされつつある。

(15) *BANGLADESH — Problems of Governance*, 1993（以下 *Governance* と略す）p. 223

(16) *Crisis*, Introduction

(17) 国際協力事業団『バングラデシュ国別援助研究会報告書』一九九〇年、六七頁も同様の成長の鈍化傾向を指摘している。

(18) 海外出稼ぎ労働者からの送金の使途については「バングラデシュの送金経済—日本からの帰国者を事例として—」斎藤千宏（『龍谷大学経済論集』、第三一巻、第二号　平成三年八月）も、この指摘を裏付ける結果を示している。

(19) *Governance* p. 227

(20) UNDP, *Human Development Report 1991*, New York, Oxford University Press, 1991.

(21) *Crisis*, p. 7.

(22) この節の分析は、*Crisis*, Chapte 2 による

(23) *Crisis*, p. 36-37.

(24) *Crisis*, p. 52.

(25) 佐藤宏「バングラデシュの権力構造—従属的軍・官僚国家における権力と権益—」（アジア経済研究所研究双書No三九三『バングラデシュ：低開発の政治構造』一九九〇）二一頁。

(26) *Crisis*, p. 53.

(27) *Governance*, p. 245.

(28) これらのケースでは、最終的にプロジェクトの経常費が何らかの形で国内資源によって賄われるようなシステムを考えない限り、プロジェクトによって生まれた変化は援助が終る時点で失われ、持続的な変化は確保されない。サステイナビリティー（sustainability）の欠如したプロジェクトとなる。

(29) *Governance*, p. 225.

(30) *Report of the Task Forces on Bangladesh Development Strategies for the 1990's*（以下 *Task Force Report* と略す）vol. 1, p. 89-91.

(31) *Governance*, p. 233-4.

(32) カッセンは、前著のなかで、バングラデシュの援助調整システムに対して比較的高い評価を与えている（二七四、三六四頁）。しかし、これも後で指摘する貧困撲滅プロジェクトの例から考えると、セクターによりかなり違っているものと思われる。

(33) *Governance*, p. 229.

(34) *Governance*, p. 230.

(35) *Crisis*, p. 226.

(36) *Governance*, p. 247.

(37) *Governance*, p. 247.

(38) *Governance*, p. 248.

(39) *FROM AID DEPENDENCE TO SELF-RELIANCE-Development options for Bangladesh*, 1990, p. 275

(40) 開発経済学の理論については、石川滋著「開発経済学の基本問題」（岩波書店、一九九〇年）を参考にした。

(41) R. Sobhan *RETHINKING THE ROLE OF THE STATE IN DEVELOPMENT-Asian Perspective* 1993, UPL.（以下 *State* と略す）p. 7.

(42) *State*, p. 8.

(43) *Governance*, p. 164.

(44) *State*, p. 8.

(45) *State*, p. 21.

(46) 一九九五年一月、バングラデシュ政府が海外からの民間投資を呼び込むために、潜在投資家を招待して開いた会議は、「バングラデシュ―立ち上がる虎」と言うスローガンを掲げた。ソバン氏は、このような政府のイニシアチブを評価しつつも、世界の競走的な投資市場で他の虎と渡り合うためには、バングラデシュへの投資の長期的かつ道徳的な利点を打ち出して、投資家の心情に訴えることが必要だと主張している。R. Sobhan, "Cautionary lessons from the Euromoney conference", 3 February 1995, *HOLIDAY* (News paper).

(47) バングラデシュにおける電力ロスの問題はこの典型的な例である。バングラデシュ電源開発局は創業以来、常時約四〇％のシステム・ロスを記録して来た。ここでシステム・ロスと言われるものは、そのほとんどが違法な配電や実際より低い料金請求によるものである、このような現象は、電源開発局の個々の職員が勝手に使用者からサービス料を徴収して使用者の便宜を図ることから生ずる。ソバン氏は皮肉を込めて、これらを「電源開発局職員内部の企業家たち」と呼ぶ。電力セクターの効率改善は、現在、世界銀行とバングラデシュ政府との間で行なわれている構造調整議論の主な論点のひとつでもある。

(48) *State*, p. 24-25.

(49) バングラデシュの貧因の現状については、しばしば政府と援助機関のデータが食い違いを見せるが、一九八九－九〇年の BIDS の調査によれば、農村人口の六〇％が貧因線以下の状態にあり、このうち四分の一は最低必要カロリーの半分しか摂取できない極貧の状態にあるとされた。(*Task Force Report* vol. 1 p. 104).

(50) *State*, p. 58.

(51) *State*, p. 56-60.

(52) *Governance*, p. 1.

(53) *Governance*, p. 1.

(54) R. Sobhan, "Concensus for democracy: prospects for democratic renewal", 18 October 1991, *HOLIDAY* (News paper).

(55) R. Sobhan, "Aid conditionalities and the implications for democratic governance in Bangladesh" 16 December 1994, *HOLIDAY*; and "Lessons for economic reformers for 1995", 25 January 1995, *HOLIDAY*.

(56) Jorge Barenstein, *Overcoming Fuzzy Governance in Bangladesh-Policy Implementation in Least Developed Countries* 1994, UPL. (以下 Barenstein と略す) は、国際機関におけるガバナンスの用法を顧みたうえで、ソバン氏の用法における政治経済学的バイアスを指摘している。

(57) 政府・官僚経験者の発言にこのタイプの用法が見られる。例えば、Kazi Fazlur Rahman, "On Good Governance", 25-26 February 1995, *DAILY STAR* (News paper).

(58) ソバン氏のほかにも、現蔵相のサイフル・ラフマン氏が、パリ援助会談に先立ってロンドンで行われた講演で、この意

味のガバナンスを用いた。

"Democracy, Good-Governance and Development in the post-Cold War Era", 22 April 1995, *DAILY STAR*.

(59) ここにおける政治の定義はバーナード・クリック著、前田康博訳「政治の弁証」岩波書店、一九六九年、一〇頁による。

(60) 大芝亮『国際組織の政治経済学―冷戦後の国際関係の枠組み』(有斐閣、一九九四)第三章「国際金融組織とガバナンス」によれば、世界銀行による「良いガバナンス」の強調は、経済の効率的で効果的な運営の確保への関心に発しているとされる。

(61) このような視点から開発を再考したものとしてD. C. Korten, "New Roles and Challenges for Asian NGOs", in *NGO STRATEGIC MANAGEMENT IN ASIA*, 1988, ANGOK (Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development). 及び、『入門　社会開発―住民が主役の途上国援助』国際開発ジャーナル社、一九九五年。

(62) バングラデシュにおけるNGOの歴史と概観については大橋正明「より良き協力への模索」(『もっと知りたいバングラデシュ』弘文堂、一九九三年、二六二―二七四頁を参照のこと。)