

A・O・ハーシュマン

『進歩への旅—ラテン・アメリカ

における経済政策の形成』

Albert O. Hirschman, *Journeys Towards Progress.*
—*Studies of Economic Policy-Making in Latin*
America, New York: Twentieth-Century Fund,
1963, xi+308 pp.

麻 田 四 郎

(1)

本書の著者ハーシュマンは、すでに前著 *The Strategy of Economic Development*, 1958 (小島・麻田訳「経済発展の戦略」昭36, 巖松堂出版) によって、低開発国開発理論に大きな波紋を投じているだけに、今回の新著『進歩への旅』は、わたくしには、特に興味をひくものであった。

前著『戦略』においてハーシュマンは、発展政策として最も重要なことはいわゆる誘発機構 (inducement mechanism) を発展計画に賢明に組み込むことであると強調した。誘発機構とは、たとえば連関効果、有効継起その他の概念で説明されるように、低開発国社会においても経済的・社会的・政治的諸側面で作用している機構であって、かれはさらに誘発機構に関する実証的な研究と批判を学界に求めたのであるが(『戦略』序文)、本書はその誘発機構の、いわば政治的・社会的側面におけるケース・スタディである。

本書は次の各章から構成される。

序論

〔I〕 三つの国の三つの問題

1 ブラジルの東北地方

2 コロンビアの土地利用と土地改革

3 チリのインフレーション

〔Ⅱ〕 問題解決の改革主義的方法

4 問題解決と政策決定：ラテン・アメリカ型？

補論：問題解決の意味論

5 改革政策の策定

補論：改革主義的策略のモデル

まず序論で本書の意図が説明されるが、それにつづく第一編の三章が本書の主要内容をなす。すなわち、旱魃＝貧困地帯のブラジル東北地方の開発問題、コロンビアにおける不平等かつ非生産的な土地制度の改革、チリの長年にわたる厄介なインフレ問題に対する対策の経緯が、1880年代から（コロンビアについては1930年代から）現在までの期間にわたって詳説される。そして、それらの事例研究から導かれる一般化が最後の二章で試論的に述べられる。以下の紹介では、序論、第一章、第四章を中心として、ハーシュマンの分析の特色あるいは本書の体臭といったものを伝えたい。

(2)

序論は本書の意図および方法論の説明である。本書の主要内容は、旱魃対策、土地改革、インフレ対策を中心としたブラジル、コロンビア、チリのいわば近代経済史の研究であるが、ハーシュマンはその分析のなかで、ラテン・アメリカ諸国における 政策問題の発生→解決努力→問題本質把握の深化→政策の改正 といった政策当局が問題解決能力を身につけていく過程（発展力誘発過程、学習過程、試行錯誤過程——それが「進歩への旅」）を看取することができ、またそのような観点からはじめてこれら三国の現在における経済動向を正しく理解できる、というのである。これまでの発展問題の諸研究では、発展への前提条件（資本、労働、資源、技術、教育、政治組織、社会心理……）が主として論議されてきたが、本書のような、発展努力の苦闘のなかで政策

担当者の問題解決能力が鍛えられ、それが次の発展政策に影響を与えるといった、いわば政治的・社会的側面における一種の誘発機構の作用には注意しなかった。本書はそれを三つの国の三つの問題に即して実証しようとするのである。

第一章 ブラジル東北地方の旱魃対策の歴史。

ブラジル東北地方(サンフランシスコ川とパルナイバ川とにかこまれた地域)はブラジル総人口の $\frac{1}{3}$ に近い2000万人の人口を擁する地域であるが、そこは貧窮地帯として世界に有名である。その貧窮の最大原因は旱魃であり、過去80年ブラジル政府が対策に腐心してきたところである。

この地方の旱魃は過去80年間に8回発生したが、その特徴は次の通りである。まず旱魃の発生が極めて不規則であること(発生年次および継続期間:1877~79, 1888~89, 1900, 1915, 1919, 1930~32, 1951~53, 1958)。さらに、この地方の生活は貧しいとはいえ極めて気楽なこと、旱魃後には豊作が期待できること、政府の諸対策の結果、生活環境が次第に改善されてきたことから、この地方の人口は増大し、それが次の旱魃の被害を一層大きくする、といった悪循環がみられる。もうひとつの特徴は、東北地方が南部先進諸州から離れ、しかも小州に分割されているため、東北地方の政治的発言力は弱く、したがって旱魃時の社会不安(飢餓・暴動)に対する政府の対策(一時的・恒久的)が、政府の中樞ポストに東北出身の政治家がいるかないかによって大きく左右され、旱魃対策に一貫性・計画性が欠ける、ということである。

このような厄介な旱魃との苦闘のなかから、ブラジルは次第に有効な対策を発見するのであるが、その大要は次の通りである。

(1) 1877~1929年の期間

旱魃との戦いの歴史は1877~1879年の大旱魃から始まった。それ以前の30年間は旱魃がなかっただけに、その被害は大きかった。政府は難民救恤活動を行なうとともに(ただし通信、交通の不備のためにその開始はおくれた)、各種の恒久対策(ダム、道路、通信網の建設)を実施した。しかし、それらの対策

は、いずれも早急に実施されたものであったために、非能率、汚職、無計画性の欠陥がいち早く暴露され、着工されたダム多くについては、技術的諸困難が発生し、設計変更あるいは建設放棄がなされなければならなかった。1888年および1900年の早魃には、一時的・場当り主義の対策では不十分なことを悟り、また事前の科学的調査の必要性を理解して、各種の委員会（ダム・灌漑委員会、早魃対策研究・事業委員会、井戸掘さく委員会……）が各州に設立され、1909年にはそれらの委員会は政府機関たる *Inspetoria of Works against Droughts*（後述の *DNOCS* の前身）に統合され、はじめて国家的規模で早魃対策が実施されることとなった。

Inspetoria の早魃対策における中心思想は、貯水地万能主義であった。*Inspetoria* は設立後も事業資金の不足に悩み、多くのダム建設計画をしばしば変更せざるをえないはめに陥ったが、それにもかかわらず、科学的調査・研究の推進、計画一貫性の保持、政策の政治要因からの独立性確保において、大きく貢献したといえる。*Inspetoria* の資金不足は、1919年の早魃時に一挙に解決された。すなわち、1920年には、*Inspetoria* に対して特別基金 (*Special Fund for Irrigation Works and Cultivable Lands of the Northeast*) が設定され、1919～1923年の期間に、ダムを中心として道路、港湾、鉄道等の社会資本に対して、現在の米ドル価値にして1.5億ドルに相当する大事業計画が実施された。このような *Inspetoria* の大活動は、当時の大統領 *Epitacio Pessoa* が大統領としては初めての東北出身者であり、しかも彼が多角発展 (*balanced growth*) 論者であったことによって説明することができる。しかし彼は、東北地方にそのような大規模な事業を行なうための議会承認をうるために、南部諸州に鉄道建設を進めるといった全国的な規模での放慢財政を実施しなければならなかった。そのために、またさらには1922年の為替下落のために、国家財政は危殆に瀕し、*Pessoa* 大統領は1922年には辞職せねばならなかった。次の大統領 *Bernardes* はその反動として緊縮政策を敢行し、特別基金を廃止するとともに、*Inspetoria* によって着手されたほ

とんどすべての公共事業を6カ年棚上げする措置をとった。

(2) 1930～1949年の期間

1930～1932年に旱魃が発生。各種救恤活動のほかに、Bernardes 大統領によって棚上げされていた Inspetoria の大規模な公共事業が再開され (1932—37) , そして多くの事業は成功した。たとえば、新しく着工した大ダム の平均完工期間は2.5年 (20年代は7年以上) に短縮され、3000キロメートルのハイウェイが完成した (その半分は1932年に完成)。成功の理由としては、当時の大統領 Vargas が東北の事情に通じていたばかりでなく、東北出身の有能な公共事業大臣 José Américo de Almeida の下で Inspetoria のスタッフに活力が注入されたこと、さらに Inspetoria がその事業を4つの大ダムとハイウェイ建設に集中したことがあげられる。

1940年代には旱魃はなかった。しかしこの期間の旱魃対策は大きな変化を示した。まず、30年代のダム建設が一段落するや、ダム貯水の灌漑利用問題が浮び上ってきた。すなわち、完成した多くのダムは灌漑計画とは独立に設計されたものだったために、ダムの位置が悪く、灌漑可能地帯が必ずしも灌漑を必要としない地帯 (乾燥農業あるいは家畜地帯) であることが明らかになってきた。そこで1940年には、灌漑可能地を国家収用して、ダム貯水を食料生産と農業生産性の向上に役立たせることが思いつかれるようになったのであるが、地主その他の反対にあって、そのような政策は議会の承認をうるにいたらなかった。要するにダム優先主義が農業改革の必要性を生み出してきたのである。

1940年代のいまひとつの特徴は、政府の旱魃対策資金が恒久的に確保されたことである。すなわち1934年憲法で政府歳入の4%が旱魃対策費としてイヤマークされたことである (1946年改正の現行憲法で3%に改正)。資金源の確立は当然支出対象地域の明文化を必要とする。その結果、旱魃地域の定義は、それまでの東北地方のほかに、サンフランシスコ川流域を加えて、一挙に南方に数倍の広さに拡張された。それと同時に Inspetoria は DNOCS

(Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas) として改組・強化され、さらに1948年には、独立の事業機関として CVSF (São Francisco Valley Commission) および CHESF (São Francisco Hydroelectric Company) が設立された。

CVSF の設立は、第2次大戦中のドイツ潜水艦の脅威から河川交通の重要性が叫ばれたことと、米国の TVA に刺激されたことによるのであるが、実際に設立された CVSF の事業内容は、豊富な政府資金に裏付けされていただけに、TVA のそれよりも多種多様になり、河川交通、ダム、灌漑、発電はもとより、道路、学校、病院、農工信用その他にわたり、great policy of small services と皮肉られる程であった。その結果、CVSF は、その事業内容の不明確性のために、早々に派閥・政党の利用するところとなり、本来と機能を発揮することなく、非能率的な官僚組織になり下ってしまった。これにくらべて、CHESF は大成功であった。CHESF はサンフランシスコ川の Paulo Afonso 瀑布を利用した発送電会社である。その資本金の大部分は政府出資であるが、事業資金は乏しく、しばしばブラジル国立開発銀行、世界復興開発銀行、ワシントン輸出入銀行から借入れをしなければならなかった。しかし、借入れのたびに、事業内容が明確化され、事業遂行も能率化して、現在では東北地方電力網をその傘下におさめているといった好結果をおさめた。ともあれ、CVSF も CHESF もともに旱魃対策の副産物である。

(3) 1950年～1960年の期間

1951年から53年にかけてまた旱魃が発生。この時の対策には CVSF と CHESF の経験と実績が大きく影響した。すなわち、一時的な救恤活動が行なわれたことは当然として、恒久対策についての考え方には根本的な変化があらわれた。まず CVSF の失敗は、過去50年間のダム万能主義に対する批判を決定的なものとしたために、ダム建設は計画されなかった。一方、CHESF の成功は、東北地方に低廉かつ豊富な電力供給の可能性を与え、東北地方工業化の道を示唆した。そして、この旱魃を契機として実際にとられた対策は、

ブラジル東北銀行 (Bank of Northeast of Brazil: BNB) の設立であった (初代頭取 Rômulo de Almeida は東北出身者)。

BNB 設立の狙いは次のようである。(i) ダム万能主義の失敗から、降水の降水地点での高度利用を図ること (等高線耕作, 乾地作物の採用)。(ii) 乾地作物 (mocó cotton, sisal 等) の多くは工業原料であり, 収穫期間に数年を必要とするものであるため, 長期農業信用供給の必要性が認識されたこと。(iii) これらの工業原料をすでに発達している電力供給とを結びつけて, 東北地方の工業化をはかるという着想。

このような構想は, 旱魃対策が技術主義的解決策から経済主義的解決策へとその視野を拡大したことを意味するのであるが, 銀行の実際の活動は, 本来の乾燥農業に対する長期信用供給のほかに, 政治的理由からいろいろな投資目的が付加されたために, 結局, 短期信用の供給におわれることになり, 一般商業銀行の機能しか果たしえなくなった。

1958年の旱魃はブラジル史上最大の被害をもたらした。当然多くの救恤活動が行なわれたが (主として DNOCS のもので), 政治的に利用されることが多く (旱魃利得者に対する社会の非難), 政治不安 (1958年選挙における政府の東北地方での敗北) をもたらし, そのため政府はなんらかの新しい政策も講ずる必要に迫られた。その結果, 打たれた政策が, Furtado 報告にもとづく SUDENE (Superintendency for the Development of the Northeast) であった (Furtado は東北出身者で SUDENE の初代長官)。

Furtado 報告は, BNB の設立を裏付けた経済主義的対策の考え方を発展させたものである。すなわち, 旱魃の被害を, 経済開発による所得水準の上昇によって吸収しようという考え方に立って, 次のような提案をするものである。(i) 東北地方に砂糖, 綿を中心とした輸出農産物を成長拠点として伸長させる。(ii) 東北地方の低賃金を利用して, 工業化をはかると。(iii) 低賃金を維持するために東北地方の食料供給の増産をはかると。(iv) ブラジルの先進地帯 (中南部) との交通網を整備して, 東北産品の市場を確保する。つまり,

Furtado 構想は、東北地方の農業と工業とを一体化した総合開発計画 (comprehensive plan) なのであるが、さらにそれには次のような具体的提案が含まれている。(i) ダム貯水を食料生産に活用するために、灌漑可能地帯の国家収用あるいは耕作統制。(ii) 海岸肥沃地帯の砂糖プランテーションの国家収用と食料生産への転換。(iii) 非旱魃地方への集団移民による食料供給の増加。このような具体策に対しては、それぞれ強い反対があるので、それだけを目的とした単一の立法ではとうてい議会の承認をえられないことが明らかのため、それらを総合開発計画に関する法律案に一括して組み込むことによって、個々の反対論を中和するという意図が、Furtado 報告にかくされていたのである。そして、1959年、Furtado 報告にもとづいた SUDENE 設置法案が議会を通過した。

SUDENE は中央政府機関であり、その目的は DNOCS, CVSF, BNB その他の東北開発諸機関の活動を監督、援助することであり、その運営は、DNOCS, CVSF, BNB の各長官と東北九州の知事よりなる理事会がこれにあたることとして、各機関相互の調和をはかるとともに、特定利益グループのプレッシャーを回避する工夫がなされている。さらに、SUDENE の事業資金として、国家歳入の2%がイヤマークされているほかに、東北地方の工業化促進に必要な場合には、所得税や関税の免除、特恵為替相場の認可といった、各種の行政権限を与えられている。

以上がブラジルの「進歩への旅」の大要であるが、その結論として、1962年現在、東北地方は SUDENE の下で工業化への道を辿っているのであり、その成功の可能性は、過去のいかなる時よりもはるかに明るいであろう、とハーシュマンはいつている。

さて、以上の紹介から本書のケース・スタディーの特徴を理解していただけたと思う。同じ性質の分析が、コロンビアの土地改革(第二章)、チリのインフレ対策(第三章)について展開される。すなわち、コロンビアでは、1930年前後の不況のために、都会の失業者が帰農して、農村地帯の未耕地を

開墾し、耕作しはじめるが、新耕地の多くは、それまで未耕地として放置されていたとはいえ、私有地であったために、農地問題が社会問題として持ち上り、その結果、遊休地の生産的利用が政策問題として表面化することとなる。政府は各種の立法措置でその対策に腐心するが、なかなか効果があがらない。そして、その苦闘のなかで、解決策として、直接的対策（たとえば未耕地に対する国家収用、高課税、耕作者への土地所有権移転）よりも間接的接近（耕作適地の重点的農業近代化、都市における工業化）のほうが、いっそう有効であるということ、を、コロンビア政府が次第に理解していく過程がコロンビアの『旅』である。また、チリについては、長年のインフレーションに対する対策の失敗の連続から、農業および工業を一体とした産業構造の体質改善の必要を、政府が意識していく過程を分析している。

このような三つのケース・スタディから、なにか一般的結論を導くことができるであろうか。それが第四章の問題であり、そして、ハーシュマンは、問題解決や政策決定には、ラテン・アメリカ型とでも名付けうべき、次のような諸特徴がみられることを指適する。

まず、政策問題の選定の仕方について。政策担当者がいかなる問題を取り上げ、いかなる問題を取り上げないかという、政策問題選定の仕方は、政策担当者と国民との結びつきの疎密によって大きく右左される。ラテン・アメリカでは、政府と国民の間の連絡はどちらかといえば弱く、そのために国民大衆の要求は、しばしば社会不安あるいは暴動といった直接的な形で提示される。そして、国民の要求がそのような直接的な形で表面化しないかぎり、重要な問題が放置されやすい（それがラテン・アメリカ社会の二重構造を説明する一要因である）。とはいえ、社会不安が発生しないかぎり、決して政策努力が行なわれない、というわけでもない。間接的な仕方での政策問題の選定もまた行なわれている。たとえば、問題A（緊急問題：直接的問題）を解決するには、問題B（それまでは無視されていた問題：間接的問題）を解決することが先決だとか、問題Aは問題Bの一部であるという理由のもとで（その理由の正否は問

題ではない)，ある問題が他の問題をひき出したり，あるいは他の問題とすりかえるといった方法である（その例が SUDENE）。このような問題選定の間接的方法をラテン・アメリカ型とってよい。

直接的問題に対する政策が失敗する場合と，間接的問題に対する政策が失敗する場合とでは，反応の程度が違う。前者の場合は反応は強く（チリのインフレ），後者の場合は弱い（コロンビアの CVSF）。その結果，学習過程の有効性に相違があらわれる。さらに，なぜ政策がしばしば失敗するのかという問題がある。それは，解決すべき問題の本質に対する政策担当者の理解の程度にかかわるものである。つまり，政策担当者が問題の本質を十分理解した上で政策を決定した場合（understanding 先行型の政策決定：先進国型）には，失敗は少ないが，政策担当者がそれを十分理解することなく，ただ，何か手段を講じなければならぬという必要から政策を実施する場合（motivation 先行型：ラテン・アメリカ型）には，失敗の可能性は大きい。

ある政策の失敗は，当然，次にとられるべき政策に大きな影響を与える。まず，ある政策の失敗は，問題を未解決にしておくために，やがてその問題はより深刻な形で再発する。そして，ある場合には，誤った解決策を外国専門家に求めてしまう結果になる，結論渇仰症（La Rage de Vouloir Conclure）の症状を示す。また，ある場合には（特に motivation 先行型の場合），次の政策を大巾に転換せしめて，新しい失敗を繰り返えすことになる。いずれにせよ，それらは，問題の本質を理解して，正しい政策を求めていくという学習過程の効率を弱めるものである。

第五章では，政策担当者が社会不安（暴力）の発生を契機として，社会の革命的急進グループと保守的現状維持グループとを妥協せしめながら，漸進的に社会改革を進めていくという，政策担当者の政治的手練手管が，以上三国の実例をもとにして，試論的にのべられるが，ここでは省略する。なお，第五章補論は，*Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXVII. No. 2 May 1963 に別個に発表された。

(3)

本書に対する批判として、次の三つがわたくしの眼にとまった。Dublely Seers, *American Economic Review*, March. 1964 ; David Felix, *Economica*, May 1964 ; Larry A. Sjaastad, *Economic Development and Cultural Change*, Oct. 1964。この三つはいずれもどちらかといえば本書に対して批判的である。三者の批判はそれぞれ違っているが、コロンビアの分析を最も優れているとし、チリの分析を最も弱いとしている点は共通している。しかし、ラテン・アメリカの事情に全く暗いわたくしには、そのような評価を判定することはできない。ちなみに、コロンビアの分析の一部が、Richard Bird and Oliver Oldman (eds.) *Readings on Taxation in Developing Countries*, (John Hopkins Press, 1964) に収載されていることを付記しておく。いまひとつの共通点は、経済発展の過程を誘発機構あるいは学習過程としてとらえる、ハーシュマンのマキャベリズム的な (Seers の表現) あるいはスタンダード的な (Felix の表現) 見方は、いささか楽観的にすぎないか、という点である。事実、わたくしも、本書を読み終って、かくも長い苦闘の末の三国の現状がその程度のものだとすれば、はたしてそれを「進歩への旅」と名付けるに値するであろうかという疑問をいただいた。この三国における誘発機構の作用は、過去においては、ハーシュマンが期待しているほどには強いものではない、という印象をわれわれはまぬかれないであろう。しかし、われわれは、それが将来にわたっても弱いであろうと推論することは避けなければならないであろう。

『戦略』で強調されたように、もし誘発機構が、政治・社会・経済のすべての面で意識的に活用されるならば、大きな発展誘発力の発生を期待しうるからである。ただ、明らかなことは、バランスト・グロースとアンバランスト・グロースの優劣はいまだに判定しえない問題であり、さらに、そのいずれの立場をとるにせよ、経済発展は困難な問題であるということである。いずれにせよ、本書のケース・スタディは、文字通り処女地をきり拓く先駆的な

研究であり、著者の独創的な才能をもってしてはじめて可能な分析として高く評価したい。多くの失敗の原因、その繰り返しに関するハーシュマンの皮肉な観察と分析は、「複雑な問題に適切な解決策を求めているラテン・アメリカの専門家々にとって特に重要である」(Sjaastad, *op. cit.* p. 120) ばかりでなく、わが国の経済発展問題を考える者にとっても、貴重な資料となるであらう。