

# 開発計画の使われ方

——想定されてきた効果と予期せぬ効果——

石 曉 宇  
小 林 誉 明

## I. はじめに

世の中は「計画」に満ちあふれている。法人の事業計画や採用計画、中期計画といったものから、家庭における家族計画や個人の人生計画まで、実に幅広い種類の「計画」が存在するが、公的機関に至っては、総合計画、基本計画、都市計画、防災計画など、その活動は「計画」を中心に回っているのではないかと思えるほどである。計画を策定する「単位」としては、最少単位は「個人」であるが、現在における最大単位は「人類」ということもできるかもしれない。2030年までに地球上に住む人類が達成すべき目標として設定されたSDGs（持続可能な開発目標）は、その達成に向けた具体的な取り組み（アクションプラン）を伴ってはじめて機能することが想定されているのである。

SDGsのアクションプランもそうであるが、現行の主権国家を単位とした国際秩序を前提とすれば、計画が実効的な形で機能する最大の単位はやはり「国」であろう。国が策定する計画にも多様なものがあり、例えば、国連において設定された「ビジネスと人権に関する指導原則」に基づいた「国別行動計画」のようなものもある。しかし、国家レベルにおいて策定されている計画で最もポピュラーなものは、国全体として将来進むべき方向性を規定した、いわゆる「国家開発計画（National Development Plan）」と

呼ばれるものであろう<sup>1)</sup>。いわゆる「開発途上国」といわれる国で、こうした計画を策定しない国は存在せず、現在先進国となっている国もまたその発展の途上において策定してきた。すでに先進国となった後でさえも、多くの国が形や名称を変えて事実上の国家開発計画を継続的に策定しているという事実がある。

これほどまでに根強い人気を誇る開発計画であるが、その機能については必ずしも高い評価とはいえない。例えば、Boettke（1994）では、国家開発計画の失敗の事例が余すところなく紹介されている。あらゆる計画がそうであるように、国家が構想した計画でさえも「計画倒れ」になってしまう事態が恒常的に発生しているのである。

もしもそこまで役に立たないのだとしたら、国家はなぜ開発計画を作り続けるのであろうか？これが本稿の疑問の核心である。国の開発過程において開発計画は何のために存在しているか？この問いの答えは自明のように思えるからこそ、これまで明示的に問われることがなかった問いである。本稿では、世界中において

---

1) 第二次世界大戦後、経済発展を促進する手段として計画が広範に採用されるようになった。その背景として、西欧諸国の戦災からの復興の必要性（マーシャル・プラン）、及び新興独立諸国の経済自立への熱意があったという（湯川・小林 1999: 1）。

国家による開発計画が量産され続ける事実に対して、どのような理屈によって説明されてきたのか、そのレビューを行うものである。以下、開発計画の定義や制定の経緯、その実際のパフォーマンス、開発計画の失敗の原因といった基本的事実の紹介を行い、先行知見の整理をしてゆく。

## Ⅱ. 開発計画に関するファクト

### 1. 開発計画とは何か？

「計画」は、広範囲で様々な目的のために使われている。人類を月面や宇宙空間に送り込むためのプログラムの実行から、企業、都市、地域、国家の経営まで様々な種類がある。そして、自然災害後の復興計画や戦時または戦後の復興計画など、一時的なものもあり、長期間で続く計画もあるという (Waterston 1965: 8-9)<sup>2)</sup>。Boettke (1994: 146) によれば、ほとんどの人は、経済的、政治的、キャリア関連など、特定の目的を達成するために設計された「何らかの計画」を持っている。職業計画、会社の投資計画、政府の計画などあらゆる計画は、人間の存在 (human existence) の普遍的特徴 (normal feature) だという (Boettke 1994: 147)。Chadwick (1978: 24) も、計画は、非常に普遍的な人間の活動と指摘する。

開発分野では、政府も「計画」の実施を通じて対象となる課題を解決する。開発分野におけ

る政府の「計画」が言及される際に、「経済計画」、「開発計画」などの言葉がよく挙げられる。そもそも「計画」、「経済計画」、「開発計画」とはどういう意味なのか？本節は、これらの「計画」に関する言葉の定義を整理する。

まずは、「計画」の定義については、Chadwick (1978) は、計画は人間の未来に対する考え (thought) とその考えに基づく行動の過程だと定義する (Chadwick 1978: 24)。Chadwick (1978: 25) は、計画に関連するいくつかの特徴を指摘した。すなわち、1) 計画は未来に向かっていくから楽観的なものである。2) 計画は、人間が一定の範囲以内に自分の運命をコントロールする能力があると仮定している。3) 計画は人間が人間のために作ったものである。3) については、Dale (2005: 6-7) も、計画は、人間本位の観点 (people-focused perspective) から理解できるという。

湯川・小林 (1999) によると、「計画」は、一般的には所与の手段を用いて目標を達成することを目的に、最も有効な選択肢を定めることを意味するものだという (湯川・小林 1999: 5-6)。Rondinelli (1975: 24-1) は、「変化」という概念は、計画に固有するものと捉える。変化は、環境の変化を通じて外部から引き起こされる場合もある一方で組織の行動の方向性を修正する需要によって内部から生まれるものもあると指摘される。

次に、「経済計画」の定義については、大来 (1962)、百々・夏目・福田 (1980)、トダロ、スミス (2004) の中で論じられている。大来 (1962: 3-4) によれば、「経済計画」とは、「量的に表現された、一定の目標をもつ経済政策の総体」という<sup>3)</sup>。百々・夏目・福田 (1980: 5) によ

2) 「計画」は、期間によってさらに「長期計画」、「中期計画」、「短期計画」に分けられる。湯川・小林 (1999: 6-7) では、短期計画は通常1年だけのもので、中期計画よりはるかに詳細かつ具体的な措置を示す。中期計画は3~7年にわたるもので、5ヵ年計画が最も一般的である。長期計画は展望計画とも言われ、10年から20年あるいはそれ以上の期間をカバーするという。大来 (1962: 23) では、短期計画は、主として翌年次の経済動向に関する見通し、ないしは政府の政策的意図を加えた計画である。中期計画は、4~7年程度の期間をとるものである。長期計画は、おおむね10年ないし20年間の期間をカバーするものである。

3) ただ、その実際の解釈は国によってさまざまである。社会主義諸国で行われている経済計画は、いわば最も厳密な意味における計画であり、それとは逆にアメリカやカナダで行われているのは、どちらかといえば、計画と呼ぶよりはむしろ展望といった方が良いものである (大来 1962: 3-4)。

れば、「経済計画」とは、経済を計画化すること、すなわち経済運営を計画的に行う行為ないし機能的側面をさす、経済過程（economic process）を整序する秩序機構の1形態であるという。

トダロ、スミス（2004: 825）によると、「経済計画」は、目標の達成に向けて定められた戦略に従って所定の期間内に達成すべき具体的な定量的経済目標を指すという。試みに、戦後の世界各国の「経済計画」を類型化してみると、次の3つの型に分けられる。すなわち、1) 社会主義計画経済体制をとる国々の計画；2) 基本的には自由企業体制の上に立ち、価格メカニズムの働きをもととする市場経済体制をとる国々の計画；3) 混合型の経済体制をとる国々の経済計画である（大来1962: 4-5）<sup>4)</sup>。

最後に、「開発計画」については、「目的がはっきりしていること、最小規模が大体決まっていること、場所が確定していること、何か質的に新しいものが含まれていること、さらにはこれを契機に一連の発展が起こるであろうといった期待があること、盛り込まれている」という定義がハーシュマン（1973: 3）によってなされている。湯川・小林（1999: 6）によると、「開発計画」とは、不満足と思われる現在の経済状況に対し、目標と手段の調和の上に立ち、かつおこりうるべき困難を予知しつつ合理的解決策を示そうとするのであり、それはある時点で可能な選択肢の中で、最良と考えられるものだという。

Dale（2005: 15）では、開発計画の広義的な定義は、開発を促進するための組織的な努力を計画することとして考えられる。開発計画は、開発を推進する組織とそれらの組織が追求する価値観、目標、資源、組織能力に関わるもので

ある。Boettke（1994: 146）は、「開発計画」は、魅力的で無害な用語であり、生活活動を計画するという日常の必要性和混同すべきではないと捉える。

Waterston（1965: 26-27）によると、開発計画は、様々な定義の仕方があるが、本質的には、特定の目標を達成するために利用可能な最善の代替案を選択するための、組織的かつ意識的かつ継続的な試みであるという。政府の開発計画は、様々な分類の仕方がある。中央レベルの総合的な「国家開発計画」もあり、地方レベルの「地域開発計画」もある。そして、特定の政策分野を対象とする開発計画もある。「学校建設計画」、「道路整備計画」、「福祉計画」などの開発計画はよく挙げられる（Waterston 1965: 26-27）。

上述の「計画」、「経済計画」、「開発計画」の定義を踏まえて、本稿は、以下のように「開発計画」を定義する。すなわち、「開発計画」は、所定の期間内に予期する開発目標を達成するための政策の総体として定義したい。本稿の「開発計画」は、長期か短期か、または特定の政策分野と関係なくすべての時間的射程や政策分野での開発計画を指す。かつ、ドナー側が実施する「開発援助計画」も「開発計画」の一種類と考える。

## 2. 開発計画はどのようにして広がっていったのか？

現在、ほとんどの国では、何らかの種類の開発計画が実施されている。しかし、それはいつどのような契機で生まれ、世界に広がっていたのであろうか。本稿は、第二次世界大戦後、開発計画が最初に実施された歴史的な背景、及び開発計画の実施が世界へ波及したプロセスをまず確認する。

戦後、1947年、西欧諸国の戦後復興を支えるために、アメリカは「マーシャル・プラン」として知られる欧州復興援助計画を実施し始めた。この計画は、西欧諸国の復興と開発を推し進めたと広く評価されてきた。ほぼ同じ頃に、

4) 「開発（development）」はさまざまな側面であられる。公共財やサービスの利用可能性（availability）とその配分のあり方やその品質と範囲、そして地域経済の生産性、人材育成の水準、天然資源のストック、個人の発展の機会などが挙げられる（Rondinelli 1975: 241）。

1940年代末から、ヨーロッパ諸国では、計画機関が設立されており、開発計画の策定と実施も始まってきた。例えば、スウェーデンでは、王立委員会(hoc Royal Commissions)が1948年以来、複数年度の国家予算の形で経済予測を発表しており、財務省の大臣を議長とする常設の経済計画機関(Council of Economic Planning)が設置された。ヨーロッパの後進工業国(less industrialized countries)のほとんども、開発に不可欠な要素として開発計画に目を向けていた。ポルトガルは1952年に、アイルランドは1958年に、キプロス、フィンランド、ギリシャ、アイスランド、マルタ、北アイルランド、トルコ、スペインは1960年代に開発計画による開発推進を開始したとされる(Waterston 1965: 39-40)。

ヨーロッパ以外では多くの国も、戦後から、自国の経済復興計画や更なる発展のための開発計画を実施し始めた(湯川・小林1999: 1; Green1965; Sarmad 1980; Chimhowu et al.)。そのなかで、日本のようなすでに工業化がある程度進んでいた国もあり、韓国、シンガポール、インドを含むアジア諸国、またはアフリカ諸国のような工業化が遅れた新興独立諸国もあった。

一方で、戦後、ソ連や中国のような「計画経済」を標榜する社会主義国家が自国の開発計画を策定し実施し始めた。それに、1960年頃までのソ連の5ヵ年計画の成功は、インドなど多くの新興独立諸国の開発計画による自国の開発推進に対する情熱をさらに高めたという(湯川・小林1999: 2)。米ソ冷戦の下で、アメリカとソ連、または資本主義陣営と社会主義陣営が敵対する中で、アメリカとソ連は、それぞれの陣営に属する途上国に対して大規模な援助を行っていて、それらの国々の開発計画の実施を強く推し進めていた。ソ連の中国に対する援助、またはアメリカの韓国や東南アジア諸国に対する援助の事例はよく知られている。

アメリカのケネディ大統領の提唱で、西側20カ国によって1961年に創設された「進歩の

ための同盟(Alliance for Progress)」は、ラテンアメリカ諸国の経済社会の発展のための10ヵ年計画である。ラテンアメリカ諸国の教育、住宅、健康、経済成長の改善を目指すものである<sup>5)</sup>。「進歩のための同盟」は、ラテンアメリカ諸国に対し、長期的な開発計画の担当機構の創設やその機能の強化、及び長期計画の作成と実行を義務付けた。これに応じて、これまで中央計画機関を持たなかったラテンアメリカの9か国は、新しい計画機関を設立し、ほとんどのラテンアメリカ諸国が開発計画を立案するようになっていた(Waterston 1965: 26-27)。

### 3. 開発計画に対する評価の変遷

上述のように、戦後、開発計画は全世界で計画されるように伝播していった。開発計画そのものの伝播とは別に、開発計画に対する捉え方も時代とともに変遷していった。政府の開発推進における開発計画の重要性も時期ごとに異なる認識が示された。

開発計画の策定と実施は、本質的には政府が市場に介入する手段として理解できる。そこで、開発計画の開発における役割に対する評価の歴史的な流れも、時間軸で「政府と市場の関係」という背景のもとで捉える必要がある。

第二次世界大戦後から1960年まで、構造主義の開発経済学や従属論が盛り上がった。途上国の経済構造は、一次産品の輸出を中心とするため、先進国の経済に従属する状況におかれたという。それに、途上国では市場メカニズムは十分に機能できないと考えられた。この構造的な問題を克服するために、政府が市場活動、特に工業化のプロセスにおいて主導的な役割を果たすことは不可欠なことだと認められている。特に、戦後、多くの新興独立国は、自国の工業開発計画の策定と実施に力を入れることによっ

5) キューバ革命の影響がほかのラテンアメリカ諸国への波及を防止することも目的の一つと理解されることが多い(Waterston 1965: 26-27)。



て、欧米諸国へのキャッチアップを図ろうとした。そこで、「開発計画」も、この時期において政府の開発推進のための重要な手段として用いられた。

一方で、戦後から1990年代までの時期は、米ソ冷戦の時期であった。ソ連や中国などの社会主義国家は、計画経済体制の優位性を強調していた。自由市場原理に基づく資源の配分より、政府の計画に基づく資源の配分の方がより効率的な経済発展のアプローチとされていた。しかし、ソ連と中国で実施された一連の市場原理を尊重しない経済計画は、労働者の働く意欲と創造性の低下、さらに深刻な経済危機を引き起こした。結果として、計画による国の開発という開発アプローチも当然広く批判されてきた。

これらの問題点に伴い、「政府の失敗論」が、多くの学者、政府、国際組織の間に共有されるようになっていた。政府の市場への過度な介入は、経済活動の非効率性（具体的に、レント・シーキングや腐敗など）の課題を招致してしまった。開発計画を政府の開発推進のための重要な手段として、もちろん批判的となっていた。

これを背景として、1970年代から1980年代まで、自由主義市場理念を掲げる理論家と実践者は、反計画論（特に反国家計画論）という観点を提出した。「開発計画は放棄されるべきか？」という疑問が提起されるようになった（Carothers, Gramont 2013: 186-187）。実際にも、1980年代から1990年代にかけて、多くの国家計画機関や経済開発省は廃止されるか財務省に統合されていた。国家計画機関は、ほかの政府機関と比べ地位の低下、人員配置、予算、優先的な政策との関連性の点で疎外されたという（Chimhowu, et al. 2019: 79）。

そもそも、自由主義市場経済を信じる経済学者は、市場に果たす政府の役割そのものを批判していた<sup>6)</sup>。無能な政府より、無能な市場の方がましだと考えられるからである。このような自由主義の市場理念をあらためて重視するよう

になった状況のもとで、開発計画の存在そのものがこの時期において疑問視されるようになった。

しかし、それにもかかわらず、高度経済成長の達成が同じ時期における東アジアの国々・地域（韓国、シンガポール、台湾など）で実現されていた。東アジアの経済成長の良い実績を分析する際に、政府が産業開発に果たす重要な役割はしばしば強調されてきた（青木・金滢・奥野編 1997; ウェード 2000; 末廣 2000）<sup>7)</sup>。そこで、東アジア政府が実施していた一連の経済開発計画も広く評価されてきた。東アジアの高い経済開発のパフォーマンスに際して、国際社会も従来の「市場の失敗論」と「政府の失敗論」を越えて、開発における政府の役割に対してより客観的に認識できるようになってきた。開発計画は政府の開発推進のための重要な手段としてもコンセンサスが広く形成された。

総じていうと、戦後から今日まで「政府と市場の関係」に対する認識の変化に伴い、「開発計画の政府の開発推進における重要性」に対する認識や評価も変化してきた。今日では、開発計画の政府の開発推進の手段としての意義や、一国の様々な分野における開発事業の推進における役割については、すでに議論される余地はないと考えられる。

6) ただ、石川（2006: 63）は、新古典派が強調する政府による市場経済の「歪み」に関する思考に対して、そもそも市場経済の「歪み」と言われるものは、すべて政府介入の結果ではなく、その半分の原因は、途上国の市場経済の未成形・未成熟に由来すると主張する。大野・桜井（1997: 155）も、市場は普遍的な存在という仮定は各国の特殊性を無視すると批判する。

7) 青木・金滢・奥野編（1997）、ウェード（2000）、末廣（2000）では、それぞれ「市場指導の役割（開発指向国家）」、「誘導された市場理論」、「キャッチアップ型工業化戦略」といった概念が提出され、東アジアの経済成長に果たす政府の主導的な役割が評価された。

#### 4. 開発計画は機能してきたのか？

このように、時代の変遷とともに評価が大きく変動してきた開発計画であるが、実際のところ機能してきたのであろうか？

開発計画がその計画対象となる開発課題をうまく解決に導いた成功事例は世界中に散見される。例えば、1947年の「マーシャル・プラン」は、西欧の経済復興や開発を推し進めたものとして高く評価されてきた(湯川・小林1999: 1)。また、1960年頃までソ連で実施されていた5ヵ年計画の成功がよく挙げられてきた。ソ連の成功が、ほかの多くの新興独立諸国の開発計画の策定と実施に大きな刺激を与えたという(湯川・小林1999: 2)。1981年に施行された中国の「第6次5ヵ年計画」は、「改革開放」を掲げる開発計画であった。この計画を通じて中国の経済体制の移行(社会主義経済体制から社会主義市場経済体制へ)という方針が発表され、中国政府が一連の改革開放政策(外資誘致政策など)を実施することによって、経済の高度成長を推し進めることを可能にした。

韓国の「第2次五ヵ年計画」(1967~1971年)は、軽工業をベースとする輸出主導型工業化を大きく促進させたものとして知られている。この間の経済成長率(実質GNPベース、年平均)は実績9.5%と目標値7.0%を大きく上回り、国内貯蓄率や外資流入(海外貯蓄率)も予測を大きく上回ったという(浅沼・小浜2013)。その後の「第3次五ヵ年計画」(1972~1976年)は、韓国の重化学工業化路線の成功をもたらしたとされている。韓国の経済構造、実質賃金、雇用率など多くの経済分野で良い実績が達成された(浅沼・小浜2013)。台湾の場合、1995年、台湾政府は「全民健康保険計画」を実施した。この計画の実施に伴い、台湾の住民すべてを対象とした一元化の医療保険制度が確立されるようになった。この開発計画は、台湾の住民の健康福祉の向上を含めた社会全体の開発を促進する結果をもたらした。そのため、今でも台湾社会が誇りを持って広く評価する開発計画となって

いる。

マレーシアにおいては、マレーシア政府が1966~70年までの間に「第1次開発計画」を実施した。この計画を通じて、大規模な土地開発及びオイルパームやゴムのプラテーションの造成が推し進められた。それに伴い、マレーシアの一次産品輸出が拡大し、1960年代のマレーシアの高度経済成長が実現されるようになった(浅沼・小浜2013)。タイでは、1980年代の「東部臨海開発計画」が、首都圏の過度集中、およびタイの産業開発や雇用機会の創出に良い影響を与えたという評価がなされた(有賀・江島2000)。

「計画」という手法を用いるのは開発途上国だけではない。開発計画を実現するために必要な支援を行う海外アクターであるドナーもまた計画を立てる。開発のための「援助計画」と呼ばれるものである。援助計画は無数にあるが一例を挙げると、1995年から日本対ベトナムの援助計画である「石川プロジェクト」の実行は、ベトナム政府の開発計画の策定能力の向上を促進できたものとして有名である。ベトナム政府は、開発に関する専門的な知識と自らの国の開発需要の両方を考慮に入れた開発計画を立案する能力が高まったとされる。1994年から開始した日本の対ヨルダンのザルカ地区の「上水道施設改善計画」は、ヨルダンの水不足の問題を緩和し、住民の生活環境を改善した。より具体的には、同計画によって、ヨルダンの給水率向上、給水時間の増加、給水圧改善、一人当たり一日使用水量の増加、漏水率の減少が実現された。また、2008年5月、日本政府が援助したイラクのムサンナー県における「発電所復旧計画」は、その地区の安定的な配電を可能とした。そのほか、近年、日本と中国の対フィリピンの「インフラ建設計画」は、フィリピンの産業基盤整備や市場経済の活発化、または国民の生活水準の向上を推し進めることに役に立った。要するに、援助計画の策定と実施を通じて、その計画対象となる課題の解決を促進できた事

例を見つけるのに苦労はしない。

しかしながら、現実には、開発計画はしばしば失敗する。開発計画が失敗するパターンは三種類に整理できよう。すなわち、1) 適切な開発計画の策定ができない場合、2) 開発計画が予定通りに実施できない場合、3) 開発計画は実行されたが当初期待した効果を達成できない場合である。以下、具体的な事例を挙げる<sup>8)</sup>。

#### 1) 適切な開発計画の策定ができない(策定された開発計画の内容が不適切な) 場合

1960年代、多くの国家開発計画は、「均衡成長戦略」という理論を土台とするものであった。その中で、非効率な大規模投資プロジェクトや輸入代替政策が相次いだ(JICA 2008)。その結果、1991年の経済改革までのインドは、経済が停滞していた。それから、1960年代、ガーナ、アルゼンチンを代表とする多くの途上国の国家開発計画は、工業を優先的に発展するために、非合理的に農業を過度に犠牲にしてしまった計画内容を含むものであった。結局、それらの開発計画を通じて工業も農業もうまく進まず、経済秩序の混乱、ひいては国家経済の破綻も引き起した(浅沼・小浜 2013)。

それ以外にも社会主義国家の中で、1990年代までのソ連と中国のように、計画経済の理論に基づく非効率な開発経済計画がたびたび実施されていた。そして、政治指導者の理想的すぎる目標掲げる開発計画も数多く作られていた。そのような開発計画は、もちろん国民の労

働意欲の低下、国の資源の無駄遣いなど一連の深刻な開発課題を招致してしまった。例えば、1958年の中国の「第2次5ヵ年計画」は、「大躍進運動」を中心とする開発計画であった。この開発計画は、政府の乱暴な指導のもとで、国の初期条件や開発現状を大幅に越えて、理想化しすぎた開発目標掲げるものであった。当然、それは経済の崩壊というごく深刻な問題を招致してしまった。

#### 2) 開発計画が予定通りに実施できない場合

計画と実績の間に食い違いが大きかった事例はかなり多い(Stone 1980)。政策立案者にとって「開発」は計画時に描いた青写真のとおりに実現することが望ましい(佐藤 2016: 144)とはいえ、一国の開発計画を策定するのは、容易なことではない。その実行はもっと難しいものと考えられてきた(シュナイダー 1996: 69)。実際に開発(援助)計画の失敗例はたくさんある。例えば、イースタリー(2009: 16)によれば、戦後60余年、何十もの開発援助計画が立てられ、二・三億ドルもの援助が供与されたが、それらの計画は目標達成に失敗し続けてきたという。

フィリピンの場合、フィリピンの国家経済開発庁に立案された開発計画は、立法府で予算を得られなかった場合が多かった(Ohno, Shimamura 2007)。予算が付かない開発計画は、もちろん実行できない。アフリカのナイジェリアの場合、ナイジェリア国内の経済インフラ整備不足、貧弱な組織資源、汚職や遅れる農業技術などの問題は、ナイジェリアの第3次国家開発計画(1975~1980年)の実施を大きく制約していたという(Nwosu 1977)。ベトナムの場合、計画経済以来の五ヶ年計画や産業別マスタープランは、たくさんの非現実的な目標を挙げたため、グローバル時代における国際競争下での実行可能性が足りなかった。その結果、ベトナムの多くの開発計画は、予定通りに実行されなかったという(大野 2000: 153)。

また、先進国の場合だとしても、開発計画が

8) ただし、多くの計画は1から3の全てを部分的に含むのが実際の姿といえよう。1980年代以降、ラテンアメリカの債務危機に際して、IMF・世界銀行が実施した「構造調整計画」を例としよう。同計画は、既得利益階層の激しい反対を招致したため、多くの国では予定通りに実施できなかった。それは計画の内容そのものが過度な民営化や市場経済化を求めるものとなっており現地の文脈に適切に合致しないものだったからでもある。実施された場合でも、かえって適用国の経済の混乱と社会の不安をさらに引き起こした。



予定通り実施できなかった事例は多い。昔からの日本の消費税引き上げの計画、そして最近のフランスの年金受給開始年齢の引き上げ計画(現行の62歳から64歳へ)も、国民の短期的な利益を妨げると判断されたゆえ、社会における一部の人の激しい不満を招致した。結局、それらの開発計画は行き詰まってしまった状況におかれている。

### 3) 開発計画が実行されたが当初期待していた効果を達成できない場合

「経済成長」や「貧困削減」を目標として掲げた国家開発計画が、これまで多くの途上国で実行されてきたが、予期される開発効果を実現できなかった事例は無数にある。例えば、フィリピンのこれまでの国家開発計画の内容をみると、「経済成長」と「貧困削減」という2つの開発目標の設定は、これまで何十年間も続いてきた。しかし、フィリピンの経済インフラの整備(道路、橋など)が遅れていた時期は長かった。フィリピンの貧困削減の問題も依然としてフィリピン国内の最も深刻な課題の一つである。

かつての日本の事例については、1960年代以降、日本政府は、首都圏の一極過度集中という課題に取り組むための多くの国土開発計画を実施してきた。しかし、この課題は、いまだに解決されていないまま残された。要するに、世界範囲では、開発計画は、開発パフォーマンスの改善に役に立たないケースはあまりにも多かった(Killick 1976)。そして、大半の途上国で総合計画は、期待を裏切るものとなっているという(バウム、トルバート 1988: 37)。

ところが、開発計画が失敗してしまうことは、計画実施の対象国とドナー側の両方に多大な悪影響を与えることを意味する。開発計画の失敗は、その国の現状の改善や開発課題の解決に役に立たないことはもちろんである。開発計画は、その作成段階から実施段階までは、往々にして多大な人的コストと予算がかかるから、開発(援助)計画の失敗は、その国とドナー側における国民の税金の無駄遣いも意味する。そして、前

述の通り、間違った開発計画の内容の策定は、その国の経済発展、社会の安定、環境保護の状況をさらに悪化させてしまう。

### 5. 「開発計画の失敗」はどのように説明されてきたか

それでは、そもそもなぜ開発計画が失敗に帰するのか? この問いは自然と出てくるであろう。すでに開発計画の失敗のパターンについて説明したが、ここではとりわけ「計画」と「実態」との間にギャップが生じたケースに着目し、その理由について述べたい。

まずは、政府の行政能力の不足は、開発計画に関わる問題としてよく挙げられる<sup>9)</sup>。行政組織の未整備<sup>10)</sup>、行政組織の基礎的データ収集の能力と努力<sup>11)</sup>、現実的な計画目標と計画内容の

9) 湯川・小林(1999: 16-17)では、「計画そのものがいかに優れていても、適切な行政組織と行政能力がなければ、計画を実施することはできない。戦後、独立を達成した諸国にとってはこの問題は特に深刻であり、このような条件の下で計画が失敗したのはむしろ当然であった」と主張される。

10) イラクの1951~1957年にわたる六ヵ年計画は、予定通りに実施されなかった理由の一つは、開発局から委託された各部門が未組織のため最初の二ヵ年間はほとんど実績を挙げられなかったことだという(世界経済調査会 1959: 107-108)。

11) 政府の基礎的データの収集能力について、具体的に言えば、湯川・小林(1999: 16)では、政府は、計画目標と計画内容を作成する場合、実態に基づいて様々なデータを収集し分析する専門的な能力が不可欠である。統計資料の不備は途上国の開発計画に関わる問題点として指摘された。それに関連する事例は、1990年代のラオスのメコン河の水力発電ダム建設計画の事例である。メコン河支流の水力発電ダムの計画はたくさんあった。それぞれの計画に関連する資料は、4つの種類があった。4つの資料の中で、1つ目は、1995年に、オーストラリア政府に援助されたラオス政府の新メコン河委員会とオーストラリア大学環境調査研究センターに共催されたワークショップの「複合的水資源管理ワークショップ」である。2つ目は、1995年に、ラオス政府が書いたものである。3つ目と4つ目は、共に1995年に、「ラオス電力部門への資金援助機関と投資家の調整会議」の資料から引用され



設定能力<sup>12)</sup>、計画目標の進捗状況のモニタリング、計画の実施力<sup>13)</sup>、行政部門間の協調能力(中央政府と地方政府の協調能力など)<sup>14)</sup>、政策間

たものだが、それぞれ電源開発を経済面で進める「計画協力委員会」によるものとダム開発を実務面で担う工業省の副大臣によるものであるという(松本 1997: 22)。それぞれの資料の作成日はわずか3ヶ月の間に書かれたものだが、資料の内容(予定発電能力)は大きな食い違いがあったという。しかし、これだけ予定発電能力に差があれば、ダムによって水没する地域の面積や、影響を受ける住民の数にもかなりの計算のギャップがあるだろうと推測された。このようなラオス政府のデータ収集能力の弱さは、ダム開発の乱立と混乱ぶりを招致したと考えられる(松本 1997: 20-23)。他の事例については、世界経済調査会(1959)は、1947~1953年のスリランカの第一次六ヵ年計画の事例を挙げた。第一次六ヵ年計画の開発支出はその時代の東南アジアの中でかなり高い投資水準であったが、計画が早急に作られ、事前の調査研究に欠けたため、その計画の予期する目標を十分に達成できなかったという(世界経済調査会 1959: 70)。政府の事前の調査研究の努力は、開発計画の目標と実績のギャップに影響を与えることがわかる。

12) 例えば、イースタリー(2009: 229)では、開発援助計画がたびたび失敗してしまった理由として、プランナーは地域ごとの特殊性を認めたがらないことが挙げられた。それから、大野(2013: 29)は、「大多数の後発国は5ヵ年計画や工業マスタープランを起草することはできるが、それらの内容をその国にとって適切なものに磨き上げ、効果的に実行することはなかなかできない」と考えられる。

13) マルコス政権後期(1970年代後半)の広域地域開発計画の実施は、高度の技術的専門性を必要とするが、フィリピンの中央政府と地方政府はこの能力を備えなかった。結果として、この計画は失敗してしまった(野沢 1999)。

14) 例えば、Carothers, Gramont (2013: 181-182)は、「国家計画局」のような計画の策定と実施を担当する政府部門は、計画の実施に関わるほかの政府部門との間の連携や整合性の度合いは、開発計画の効果に関わることを考える。実際、国家計画省(Ministries of National Planning)と国家計画局(National Planning Offices)が政府内部の中で地位が低下してしまい、もしくは財務省の一つの部門になり部門の規模が縮小してしまったケースもあった。その場合、国家計画省や国家計画局が主体となって開発計画の策定と実施を推し進める役割も弱体化させられたと考えられる(Carothers, Gramont 2013: 181-182)。地方政府が中央政府に

の総合調整の能力、資金の調達能力は、開発計画の制定と実行のパフォーマンスを決めるという(湯川・小林 1999: 16; Carothers, Gramont 2013: 181-182; ティンバーゲン, J. 1965: 100; バウム, トルバート 1988: 33-38; Nwosu 1977: 30; 大野 2013; MacAndrews 1977; Chimhowu et al. 2019: 82; 梶 1965; 宮城 1968; 松原 1969; 中村・亀山・小原 2011)。政府職員の汚職<sup>15)</sup>、訓練された幹部の不足<sup>16)</sup>も国家の計画の効果的な実施を妨げた(Sarmad 1980: 54)。また、政府機関が実際に実行する政策が、開発計画のもとで策定された政策と異なる場合もあったことも報告されている(ティンバーゲン, J. 1965: 100)。つまり、すでに合意された計画通りに、具体的な政策を実行しなかった場合である。

次に、政治学や政官関係の視点から検討する。先行研究の中で、政治的な支持がなければ、開発計画は成功できないと主張するものは多い(Waterston 1965: 341-342; Rondinelli 1975)。市民社会と政党の遊離<sup>17)</sup>、立法機構の意思決定

によって作られた計画を実施する能力を持たない場合、開発計画は予期される効果を達成できないはずである。大野(2013)によると、途上国では、政府の各部門に割り当てた文書や目標を寄せ集めて作られた開発計画が相互関連や選択集中を欠くために単なる紙で終わる現象は頻繁に見られたという。

15) 例えば、黒岩(2004: 66)によると、アロヨ大統領の就任に伴い、フィリピン開発アカデミーによる「国家反汚職政策とプログラムをより効率的にする報告書」に基づいてフィリピンの反汚職行動計画が作られた。この計画は、政府の公式文書としてのものではないが、2001~2004年度フィリピン国家中期開発計画書の一部として取り上げられたという。しかし、この反汚職計画の策定と実施に関わる国会議員や政府の幹部公務員自身が汚職をしていたから、この計画はもちろん予期する開発目標を達成できなかった(黒岩 2004: 67-68)。

16) 前述したフィリピンのアロヨ大統領政権期の反汚職計画の中には、わずかのプロジェクトしか実行されていないという(黒岩 2004: 70)。その理由の一つとして、人材不足と資金不足が挙げられた(黒岩 2004: 70)。

17) 開発計画の達成は、影響力のある社会階級やグループ(国内ブルジョアジー、外国独占者)

システムの制度デザイン<sup>18)</sup>、経済合理性と政治合理性の両立の難しさ<sup>19)</sup>、政治指導者の野心的すぎる開発ビジョン、政治指導者の開発計画の策定と実施に対するコミットメントの度合い<sup>20)</sup>、開発計画の安定性・一貫性の確保は、開発計画が予期通り実行することに関わる(高橋 2010; 斉藤 2008; ラムザイヤー, ローゼンブルース 2006; Ohno, Shimamura 2007; Carothers, Gramont 2013; 湯川・小林 1999: 17; Saeed 1994; Stone 1980: 181)。

の行動によって厳しく制限される。これらの特定の階級の利益に合わせて国家計画が策定されることもよくある (Sarmad 1980: 54)。

18) 例えば、インドの権力分散型の意思決定システムは、多くの利益アクターに政策決定過程に参加する機会を与える一方で、合意形成の達成を遅らせることもたびたび生じさせた。インドのインフラ整備計画がなかなか合意決定されなかった理由もそこにある (武藤・竹内 2007)。イラクの場合、イラクの 1951~1957 年の六ヵ年計画は、その計画のいずれの部門でも予定の半分も実施されなかった。特に工業部門に関しては予算の割当の中の 81% も実施されずに終わったという (世界経済調査会 1959: 104-105)。この遅延の主な理由として、イラクの開発局の計画が議会の承認を得るのに手間取ったことが挙げられた (世界経済調査会 1959: 107)。官僚機構に立案された開発計画は、立法機構で策定されない場合、もちろん対象となる開発の課題を解決できない。

19) マルコス政権後期 (1970 年代後半) に地方の開発を目標とする広域地域開発計画を実施したが、結局予期する開発目標を達成できなかった。その失敗の理由の一つは、対象地域の選定が政治的になされ、プロジェクトの効率性に問題が残された点である。1970 年代後半から 1980 年代前半まで、フィリピンの新人民軍は、貧困層の支援を掲げて、反政府武装勢力として政府と対抗しようとした。マルコスは、この状況に応じて資源の地域間配分にあたっては政治的な考慮を多く入れたという (野沢 1999)。

20) 計画が示唆する方向性は、多くの場合、政府が推進している政策と一致せず、反対していたという問題点があったという (湯川・小林 1999: 17; Stone 1980: 181)。例えば、政治的压力や妥協による予算配分の歪みによって、日常の政策決定が計画と関わりなく行われがちであることが計画失敗の最も重要な原因の一つとの指摘もある (湯川・小林 1999: 17)。

さらに、政府が上述した様々なガバナンスの問題点を抱える場合、民間企業による政府に対する信頼感は失墜するであろう。特に、民間投資が開発計画の目標達成に重要な影響を及ぼす場合、民間企業の政府への不信は、計画の実施を協力しないという形で現れるはずである。いうまでもなく、民間企業の技術力、資金、管理経験なども開発計画、特に工業開発計画の実績を決める重要な要素である。しかし、途上国では、民間企業は様々な側面で問題点を抱えているがゆえに、政府の開発計画の実行に協力する能力がそもそも不足している可能性はある。

一方で、開発計画そのものは、「不確実性」という性格を持つ。「想定外」は、開発計画につきものだという (佐藤 2016: 148)。途上国を特徴づけている政治的な不確実性は、開発計画の成否に関わる大きな課題だと考えられてきた (湯川・小林 1999: 16)<sup>21)</sup>。開発計画が策定された時点で有効性の高いものと見込まれたが、その実施に伴い、予期せぬ変化や外的要因にぶつかる可能性はある (Carothers, Gramont 2013; 湯川・小林 1999; バウム, トルバート 1988: 33-38; テインバーゲン, J. 1965: 100; Stone 1980: 197; Waterston 1965: 47; 佐藤 2016: 148)<sup>22)</sup>。その不確実性は、経済の頻繁な変動、気候による生産の変動、途上国のモノカルチャー的輸出構造に伴うリスク、政権の不安定<sup>23)</sup>、内戦の発生、人種、宗教などをめぐる騒乱、社会階層間

21) 例えば、サブ・サハラ・アフリカやカリブ海地域では、ボツワナやマラウィのような 2, 3 の国を除けば、計画は国内での政治的支持を欠き、大半が単なる儀式にとどまったという (バウム, トルバート 1988: 26)。

22) 佐藤 (2016: 148) では、「事業の設計図に完璧を期するよりも、むしろ、思わぬ状況の変化に対応したときに学習するメカニズムが組み込まれているかどうかを問題にしないでなければならない」という見解が取り上げられた。

23) 金子 (2002) では、「計画は安定した政治状況が前提となっている」という見解が挙げられた。

の不平等に根ざす反政府運動などの形で見られる (湯川・小林 1999: 54-61; Stone 1980: 197)。

これらの種類の不確実性への対処という問題は、計画が本質的に直面せざるを得ないのである (湯川・小林 1999: 52)。例えば、Waterston (1965: 47) は、計画立案者にとっては、経済の頻繁な変動を考えながら、結果を予測するのは困難なことであると指摘した。1974 年と 1979 年の石油価格の上昇に伴い、当時すべての国の経済計画の内容は、直ちに意味を失ってしまったという (Carothers, Gramont 2013: 186-187)。その結果として、開発計画は、当初設定した開発目標を達成できなかった。先進国と違い、途上国の経済は対外的にも国内的にも大きな変動にさらされることが多いから、この種の脆弱性は、過去の趨勢や現在の経済の実態に基づく将来の予測を一層困難にしているという (湯川・小林 1999: 52-53)。ほかには、開発計画はその実施段階の途中で予算不足で、計画の完成期に至らなかった場合もある<sup>24)</sup>。要するに、「計画」は、「変化」を追えないものだから、「計画」と「実態」との間にギャップが起こってしまう。

それ以外には、途上国が、ドナー側から援助を受けて自国の開発計画を推進する場合がよくあった。開発計画の目標と実績との間にギャップが生じる原因の中で、ドナー側の援助のあり方から分析する必要がある。例えば、鷺見(1989)は、1985 年に建設が開始したインドネシアのクドゥン・オンボ・ダム<sup>25)</sup> 建設計画の事例を挙げて、世界銀行と日本の輸出入銀行の無責任な融資<sup>26)</sup> が、強制移住、不透明な資金利用、

ダム地域の情報封鎖など様々な問題点をさらに深刻化させたとする。

ここまでは、政府の能力や制度デザイン、企業の役割、開発計画の実効性、ドナー側の援助のあり方という 3 つの側面から、「計画」と「実態」との間にギャップが生じた理由を検討した。途上国は、上述の 3 つの側面で様々な課題を抱えるため、開発計画の予期する目標の達成を実現できない場合が多かった。

### Ⅲ. 開発計画は何のために存在しているのか？

先行研究の中で、開発計画は、政府が開発を推進するための重要な手段としてよく使われていると考えられる。しかし、開発計画が存在する意義に関して、具体的かつ明示的には記載されたものが少ない。そこで、本稿は、開発過程における開発計画の役割に関する先行研究を広くサーベイし、そこに含まれる暗黙的な解釈を可視化させる。

#### 1. 限られた資源の有効な利用のために存在する開発計画

国の開発過程において、開発計画は、限られた資源の効率的な配分のために存在すると主張する先行研究は多い (トダロ、スミス 2004; ハーシュマン 1961; バウム、トルバート 1988; Waterston 1965; Wildavsky 1973; 末廣 2000; 浅沼・小浜 2013; 大野 2013; 佐々田 2011; 野口 2010; Ohno, Shimamura 2007; 大来 1962: 7-8)。そもそも開発計画は、資源配分に関する政府の決定を含む。開発計画に関する理論は、政府の資源配分、もしくは政府の予算に関わる理論に

24) 西川 (2020) は、日本の高度経済成長期の熱海市都市計画の事例を挙げてその点を示した。それから、ヨルダンの第三次五ヶ年計画は、悪化する財政状況の中で、中止に追い込まれたという (今井 2012)。

25) クドゥン・オンボ・ダムは、インドネシア中部ジャワのスラン川において建設が進められてきている巨大な貯水池である (鷺見 1989: 93)。

26) 世界銀行と日本の輸出入銀行は、クドゥン・オンボ・ダム建設計画に伴う強制移住、不透明な資金利用、ダム地域の情報封鎖など様々な課題が未解決なままに残されたという状況を把握したとはいえ、インドネシア政府への融資を即時に止めなかったという。その意味で、世界銀行と日本の輸出入銀行の融資は無責任な融資だと考えられる (鷺見 1989)。



もなるという(Wildavsky 1973: 133)。例えば、金子(2002)によれば、カンボジアの第1次社会経済開発5ヵ年計画(1996~2000年)の重要な機能は、カンボジア政府の行動の指針(特に投資の配分)となったことである。そして、特に高度経済成長期までの日本の経済計画も公共投資の部門別配分を決めることが重要な機能であったという。Ohno, Shimamura(2007)では、開発計画は開発に向けての中核的な戦略文書として機能し、政策と資源の調整の基礎として機能していると指摘される(Ohno, Shimamura 2007: 26)。

Dale(2005: 157)は、一国の開発需要は多様であるが、政府が持っている資源と開発の能力は限られるから、限られた資源の有効な利用は不可欠なことであるという。バウム、トルバート(1988: 25)は、「一国の投資資源の利用を管理するために、何らかの国家計画を策定することは、重要な開発努力の一つである」と指摘した。百々・夏目・福田(1980: 9-10)は、開発計画は、経済インフラ、社会インフラなど公共財の供給を促すことによって、市場メカニズムに基づく資源の効率的配分を維持することに役に立つと考えられる<sup>27)</sup>。資源の効率的な配分のためには、諸開発事象の間の優先順位をつけなければならない。トダロ、スミス(2004)は、開発計画は、国の長期目標に向けて、様々な優遇政策などの政策手段を実施し、限られる資金を最も生産的な部門、もしくは社会的優先度の高い領域に投入することを確保する必要がある

あると考えられる(トダロ、スミス 2004: 825, 829; Dale 2005)。計画策定に関わるアクターたちは、どの社会課題に優先的に注目すべきか、それらの社会課題に対してどのように解決するか、などの問題を扱うという(Dale 2005: 16; Rondinelli 1975)。

開発計画が資源の効率的な活用に与える意義については、ハーシュマン(1961)による「不均整成長戦略」の議論も参考になる。途上国の資源の限界を考えると、限られた資源を最も有効継起が起こりやすい地域、生産部門に優先的に投資することは望ましいことであり、開発計画はそういう戦略に基づく資源の配分を促す役割を果たす(ハーシュマン 1973)。特に途上国の場合、途上国は、開発のための資源(資金、技術、人的資源など)の制約をより厳しく受けている<sup>28)</sup>。「限られた金融資源、熟練した人的資源を非生産的な投機的事業に割いて無駄遣いする余裕はない。投資プロジェクトは、個々の産業の資本・産出高比率によって規定される部分的な生産性分析だけでなく、外部経済、間接的影響、長期的目標を考慮した全体的な開発計画の枠のなかで選択しなければならない」という(トダロ、スミス 2004: 829)。それについて、浅沼・小浜(2013)は、インドネシアの事例を挙げた。1975年のプルトミナ危機が終わった後、インドネシア政府は、経済構造の転換に関連する一連の構造改革(貿易、財政、投資、通貨、金融制度等)を実施し始めた。テクノクラートの開発戦略とそれに基づく開発計画は、その目標に向ける資源収入の配分と支出のガイドラインとなった(浅沼・小浜 2013)。

また、「開発計画は限られる資源の効率的な活用のために存在する」という観点は、暗黙の

27) 具体的には、「市場機構が適切に機能して資源の効率的配分を維持するためには、制度的・法律的枠組みの組成ならびに維持するとともに、道路、港湾施設、通信・交通網、住宅・ガス・電気・水道・教育・行政施設、都市建設および国土開発など物的社会資本の整合的充実が必要である。特に最近においては、外部経済効果の大きな技術開発および教育水準の向上ならびに経済情報の収集、整備、提供などは、政府によって公共的観点から計画的に実施される必要性が増大している」という(百々・夏目・福田 1980: 9-10)。

28) 「低開発国は、低い民間貯蓄、一次産品輸出への依存、輸入品価格に比して低い輸出価格、小さい国内市場、労働力の技能の低さ、大企業を運営する経営者の能力の欠落、永続的な雇用機会の不足などの特徴を持つ」と考えられる(ウェード 2000: 11-12)。



形で「開発国家」や「東アジア諸国の産業開発」に関する研究の中でよく示された（末廣 2000; ウェード 2000; 浅沼・小浜 2013; 大野 2013; 佐々田 2011; 野口 2010; Ohno, Shimamura 2007）。開発計画は、政府の経済開発や市場活動に介入する重要な手段だとして多くの途上国の政府によく使われてきた。百々・夏目・福田（1980: 10-11）も、政府の開発計画は、市場機構で解決できない問題を解決するために、または市場機構の欠陥の補整として存在すると指摘した。具体的な事例を挙げると、末廣（2000）は、アジアの後発諸国を事例として、「キャッチアップ型工業化戦略」<sup>29)</sup>が途上国の産業開発の推進に与える影響を論じた。この「キャッチアップ型工業化戦略」も一種の開発計画として考えられる。そして、それが、限られる資源を最も生産性の高い工業部門のために優先的に投入することを確保できた。それ以外に、ウェード（2000）は、台湾と韓国を事例として、産業開発計画の台湾と韓国の市場における資源の配分に与える影響を検討した。産業開発計画は、関税政策など具体的な政策の実行を通じて市場活動を調整し工業製品の輸出拡大を促進したという。また、浅沼・小浜（2013）は、複数国の事例を比較しながら、適切な開発戦略の策定とその下での具体的な開発計画の実施は、限られる資源の効率的な配分を促すことによって、一国の経済開発を推し進めたことを実証した。

29) 「キャッチアップ工業化」とは、遅れて工業化にのりだした国、つまり後発国、後発工業国がとろうとする、そしてとらざるをえない工業化のパターンである（末廣 2000: 4）。キャッチアップ型工業化の特徴については、2点が指摘された。すなわち、1) 後発であるがゆえに、先発工業国がすでに開発し使用している様々の技術や知識の体系を利用できる優位性を持つという点である；2) 後発であるがゆえに、工業製品はその大半を輸入から始めなければならないという点である（末廣 2000: 5-6）。

## 2. 政府と社会の意思決定に根拠を与えるために存在する開発計画

国の開発過程において、開発計画は、政府の各部門や民間企業を含む全社会に意思決定を行うための根拠を与えるために存在するとよく考えられる（大来 1962; 百々・夏目・福田 1980; チョードウリー, カークパトリック 1997; 大野 2013; 林雄 1997; 浅沼・小浜 2013）。具体的にいうと、まずは、開発計画は、政府に一連の具体的な判断の根拠や判断の手がかりを与えることによって、政府の意思決定の合理性の向上を促進すると指摘される（Wildavsky 1973: 133; Stone 1980: 175; 大来 1962; 百々・夏目・福田 1980）。大野（2013: 154）によれば、一国の産業マスタープランは、ビジョン、中長期目標、状況分析、政策課題、行動計画または行動メカニズムによって構成されるという。適切な産業マスタープランの策定は、具体的な開発事業の制定と実行に枠組みを与える。Rondinelli（1975: 14-15）は、アメリカを事例とする、包括的な開発計画は、政府の意思決定者に開発課題の特定、開発の目標と目的の設定、代替の行動方針、及び代替案のコストと収益の分析を円滑に進ませて、その上で最適な戦略を選択させるように促す役割を果たすと主張する。そして、開発援助計画は、アメリカの連邦援助（federal assistance）に関する行政部門（administration）に目標達成のための強力な方向性を提供すると考えられる。

例えば、経済計画の場合、金子（2002）によれば、「市場経済における経済計画の大きな役割に、政府が考えている経済社会の将来の姿を示すことがある」という。大来（1962: 11-12）によれば、政府の経済計画は、科学的な計算によって、将来の経済に関する長期見通しや判断の手がかりを与えるという役割を果たす。百々・夏目・福田（1980: 11-12）は、経済計画は、長期的な一貫性をもった財政政策の樹立に有力なよりどころを与え、その合理性を高めるうえに役に立つと論じた。チョードウリー、

カークパトリック(1997)は、経済計画は、「経済構造の分析的なフレームワークを与えることで、政策策定者は経済成長と構造変化の見通し、さらにその制約条件を評価することができる。また、経済全体の諸要素の関係を集積することによって、ある政策の直接的、間接的効果を測定できる」と指摘する。

また、開発計画は、一連の具体的な「開発プロジェクト」の策定と実施、及び開発プログラム間の協調にも基本的な方向性や枠組みを提供する(Waterston 1965; 大野 2013; トダロ, スミス 2004: 829)。例えば、国家開発計画は、一国の将来の発展の見込みを示し、個々の開発プログラムや開発プロジェクトが国全体の長期的な利益との一致性を確保することに役に立つという(トダロ, スミス 2004: 829)。そして、特に、国全体の発展戦略と開発計画は、セクターを担当する省庁や地方を担当する地方政府の策定する野心的な計画や政策が、国全体の計画と整合的であるかどうか、あるいは財政資金の枠に当てはまるかのチェック・アンド・バランスの役割を果たすと考えられる(浅沼・小浜 2013)。政府の各部門や地方政府は、長期の開発計画のもとで具体的な施策を行うということである。

一方で、政府部門だけではなく、開発計画は、民間企業を含む社会全体に対して一連の意思決定の根拠や判断の手がかりを与える役割を果たす(大来 1962; 百々・夏目・福田 1980; Nwosu 1977: 23; 林雄 1997)。民間企業などの組織も政府の開発計画の内容を参照しながら、自らの会社の経営戦略や計画などを制定する。それに、林雄(1997: 326)は、中小企業や農業といった非近代的部門だけではなく、大企業も経済計画を通じて将来の見通しを明らかにさせる必要があると指摘された。「将来の予測が狂った場合に打撃の大きい大企業こそむしろ計画を求めている」と考えられる(林雄 1997: 326)。

開発計画の目標の提示は、社会に対する「アウンスメント・エフェクト」の効果をもつ。

社会の様々な分野における主体に対して、ポジティブな誘因を与える可能性はあるという(百々・夏目・福田 1980: 11-12; Nwosu 1977: 23)。例えば、日本の1960年代の「国民所得倍增計画」は、「市場原理に基づく高度経済成長路線」が今後の日本の経済発展の方向性だという信念を社会に伝えていたと指摘された(藤井 2003)<sup>30)</sup>。マレーシアの第1次マレーシア開発計画は、建国後のマレーシアの経済発展の基本的な戦略及び経済政策の基本原則を確定するために存在していた。マレーシア政府は、この開発計画を通じて、マレーシアの経済発展の基本路線をマレーシア社会と全世界にアピールしていたという(浅沼・小浜 2013)。

### 3. 援助の獲得とドナー側の利益擁護のために存在する開発計画

途上国の開発計画は、ドナー側から援助を獲得するための手段として存在しているとしばしば指摘される(バウム, トルバート 1988; 湯川・小林 1999; Waterston 1965: 36)。例えば、第二次世界大戦後、ヨーロッパ諸国の「マーシャル・プラン」は、アメリカや国際組織より援助を獲得するために実施された開発計画である(湯川・小林 1999: 5)。それ以外、多くの途上国は、西側諸国から大規模な援助を得られるために、自国の開発計画を策定し実施していた。戦後の韓国、台湾、アフガニスタンなどの国々は、その代表的な事例である(Waterston 1965: 36)。ただ、バウム, トルバート(1988: 26)によれば、「多くの計画は、完全実施されなかったものでも、目的が海外援助を引き出すということに限れば、大いに役に立ったということができよう」という。例えば、Haggard, Kaufman (1992)では、1980年代の債務危機に際するラテンアメリ

30) ただ、開発計画は、社会にネガティブな誘因を与えてしまったケースも多かった。前述した1990年代以前のソ連と中国の五ヶ年計画は、その代表的な事例である。

カの多くの国は、IMF からの援助を引き出すために、自国の構造改革計画（マクロ経済安定などが目的となる）を実施していたと指摘される。つまり、開発計画の策定自体は、援助の獲得にあたっては意義があることである。

一方で、ドナー国の開発（援助）計画は、本来、途上国の経済発展と貧困削減に貢献するために作られるものである。いわゆる、開発計画は開発のために存在すると一般的に認識されてきた（Waterston 1965; イースタリー 2009; イースタリー 2003）。しかし、開発（援助）計画は、それ以外の目的のために流用されている場合もあったという（浅沼・小浜 2017）<sup>31)</sup>。例えば、開発（援助）計画は、ドナー側と被援助側の軍事的な利益や国際政治における地位の向上を実現するために作られてしまうケースもあった。その代表的な事例は、米ソ冷戦時期における二大陣営の開発（援助）計画である。冷戦時期において、アメリカを主要な国とする資本主義陣営は、戦略的目的（ソ連に対抗すること）を動機として様々な開発援助計画を実行し、かつ被援助国自身の開発計画の実行を援助した（増島 2017）。ほかの事例については、1990 年代の前半に、イギリスの対マレーシアの水力発電ダム・プロジェクトの開発（援助）計画は、マレーシアは、イギリス・マレーシア間の武器輸出の秘密協定を受けることを前提として作られたものである（浅沼・小浜 2017: 202）。

また、開発（援助）計画とそれに供与する大規模な援助予算は、援助機構の中の官僚たちが出世するための手段として使われることもあることが指摘されている（イースタリー 2003: 161-163）。場合によって、援助側は、途上国に旧債を返済する能力を与えるために、新しい開発（援助）計画を実施してしまい、融資を供与したという（イースタリー 2003: 161-163）。つまり、開発（援助）計画は、被援助国の債務返

済を確保するために存在している側面がある。

#### 4. 利益調整の場と政治的取引の手段として存在する開発計画

開発計画の策定プロセスは、政党、政府各部門、民間企業、学者、一般市民など社会の多くの場面におけるアクターが参加するプロセスである。そこで、開発計画の策定過程そのものは、様々な社会のアクター間の利害調整のための場、また社会の各層の意見が現実にはでき上がる場として存在しているとしばしば主張されてきた（Rondinelli 1975: 241; パウム, トルバート 1988: 26; 百々・夏目・福田 1980: 12; 橘川 1998; Sarmad 1980: 49; Dale 2005; 林雄 1997）。

Dale (2005: 20) は、利害関係者の分析 (stakeholder analysis) が戦略的な計画の最も中心的な要素だと捉える。開発計画の計画内容は何を含むべきかという問題は、政府は何をやるべきかという問題に関わる。「政府がやるべきこと」は、様々な政治的な利益の調整に決められることである（Wildavsky 1973: 133）。具体的に言うと、Sarmad (1980) によると、国家計画の機能は、社会の様々なグループや階級の利益を調停することである。すべての国家計画は、社会の一般的な利益 (general interests) と、各階級の間で達成された各種の妥協の結果を反映するものであるという（Sarmad 1980: 49）。Rondinelli (1975: 241) は、民主的な政治制度の下で、政策計画 (policy planning) は、社会の各層が社会的機会、経済的機会、政治的機会にアクセスし、異なる利益アクターが政策決定の過程に参与する機会を確保するものだと考えられる。

百々・夏目・福田 (1980: 12) は、経済開発計画は、各種の利益集団の利害調整の場とする。様々な利害を政府の経済政策の体系のなかに組み込むことによって、国民経済の運営を円滑に行う役割を果たすという。山田 (2004; 2005a; 2005b) は、日本の「第三次全国総合開発計画」、「第四次全国総合開発計画」、「第五次全国総合開発計画」を事例として、開発計画が「政策形

31) このような課題は、「ODA の迷走」、「ODA の流用」とも呼ばれた（浅沼・小浜 2017）。



成の貴重な場」となる役割を実証した。開発計画という場で、政策集団の間に知識・信念の共有や意見の交換と利益の調整が行われると考えられた。MacAndrews (1977) は、いかなる国家計画もある意味で政治的作戦だが、特にマレーシアの国家計画は、多民族社会における多民族間の利害調整のための政治的手段だとして利用されてきた。ミリカン、ロストウ(1958: 47) は、インドを事例として取り上げて、国民大衆は、開発計画の策定と実施に伴う共同努力から共同目的の意識を得られるから、立派な民主社会に邁進できるようになったという。パウム、トルバート(1988: 26) は、開発計画は、目標達成に向けて、政策やプログラムに関する政府内部の省庁間の協調を促進すると指摘する。

一方で、開発計画は、本来の計画目標から離れて政治的な目的のために利用されている(Forester 1982; Wildavsky 1973)。そもそも、開発計画とは、「政治」の問題そのものであるといえる(Wildavsky 1973; MacAndrews 1977; Forester: 1982)。パウム、トルバート(1988: 26) は、「結果に関わりなく計画策定の過程そのものが、しばしば重要な目的を達成したといえよう」と主張する。例えば、Wildavsky (1973: 140) では、利益団体のリーダーや政治家は計画達成の隠れた目的を持つ場合があり、開発計画は政治の場で政治的な交渉の対象や政治闘争の武器として利用される場合があることが指摘される。

## 5. 小 括

上述の先行研究の観点をまとめていうと、開発計画は、限られた資源の有効な利用、政府と社会の意思決定に根拠を与えること、外国援助の獲得とドナー側の利益擁護、様々な社会的な利益の調整のために存在すると指摘されてきた。

先行研究の観点は、大きく分けて見ると、以下の2つの視点から整理できる。すなわち、1) 開発計画は、計画の対象となる課題の解決を目

指すものとして存在する；2) 開発計画の目標達成と関係なく、開発計画そのものが意義を持つわけである。

## Ⅳ. 先行研究では説明できないパズル

先行研究のレビューを通じて、以下の二つの観点からの考察が得られた。

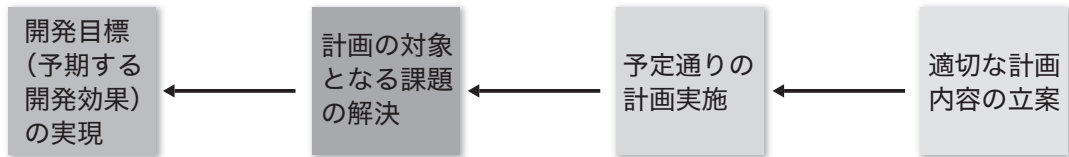
### 1. 従来の「ロードマップ」に基づく説明のアプローチ

上述の先行研究の知見をまとめて考えると、国の開発過程において開発計画は、その計画の開発目標の実現に向けて、計画の中で設定された一連の開発課題の解決を促すために存在するものとして捉えられる。つまり、開発計画は「適切な計画内容の立案と予定通りの計画実施」を通じて、予期する開発効果の実現を目指すものとして存在している。その点については、中村・亀山・小原(2011)の中においても指摘される。中村・亀山・小原(2011)では、開発計画は実行され、開発効果(アウトカム)が発現して初めて目的が達成されると指摘される。このように、開発計画を開発目標を達成するための「ロードマップ」として捉える見方は、極めて従来のアプローチといえよう(図1を参照)。

しかし、国の開発のプロセスにおいて、開発計画は本当にこのような単線的な役割を演じているだけなのだろうか。上述した先行研究の説明には、いくつかの解釈できないパズルが残された。開発計画が計画の対象となる課題を解決できず、予期する開発効果を達成できない場合だとしても、開発を推し進める事例はある(図2を参照)。

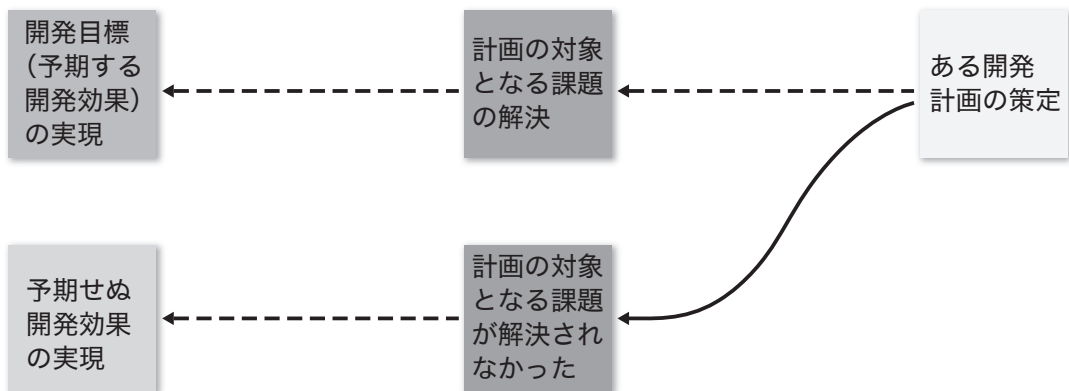
具体的な事例を挙げると、1960年代の日本の「全国総合開発計画」は、「地域間の均衡ある発展」という当初の目標を実現できなかった。しかし、この開発計画は、依然として日本の高度経済成長の達成に良い影響を与えたと考えられる(図3)。それと比較して、台湾の「核四計画」は、予期する節電や環境保護などの計画目





出所：筆者作成。

図1 先行研究が指定する開発計画の役割



出所：筆者作成。

図2 先行研究の説明に対するパズル

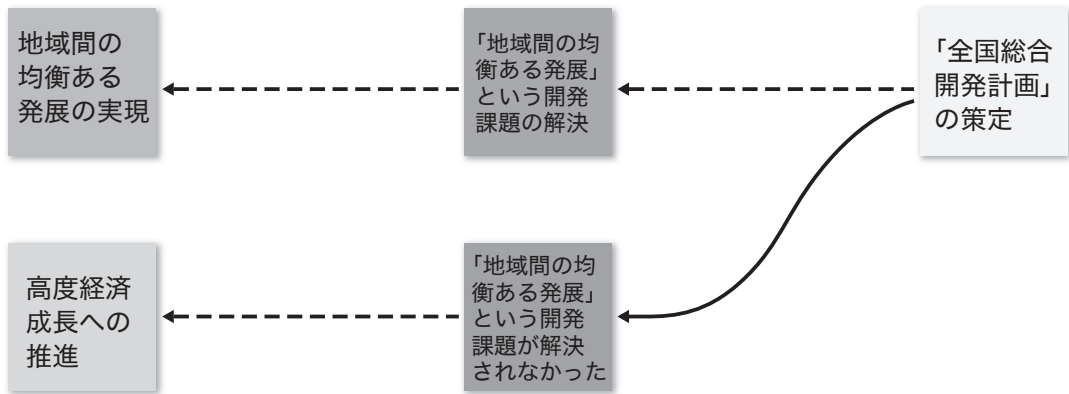
標を達成できていない。しかし、「核四計画」は、当初の計画目標を実現できなかったことにとどまらず、予期せぬ形で台湾の社会に更なる悪影響（政党間の長期的な対立、两岸関係の悪化など）を与えてしまった（図4）。

日本と台湾の事例は、先行研究が想定してきた開発計画の従来型の捉え方では説明できない。ある開発計画は、その計画の本来の対象となる課題の解決と関係なく、迂回ルートを通じて開発に影響を与えることがわかる。つまり、開発計画が、本来の目的以外の形で社会に良い影響・悪影響を与える可能性があるわけである。開発計画を策定する意思決定者達は、そのことをわかっていないのであろうか？おそらく

答えは否である。開発計画がもたらす本来の目的（開発効果）以外の効果について経験的に熟知していたと考えるのが自然であろう。とするのであれば、国の開発過程において開発計画は、適切な立案と予定通りの実行を通じて当初設定する開発目標を実現するために存在するとは限らないのではないだろうか。

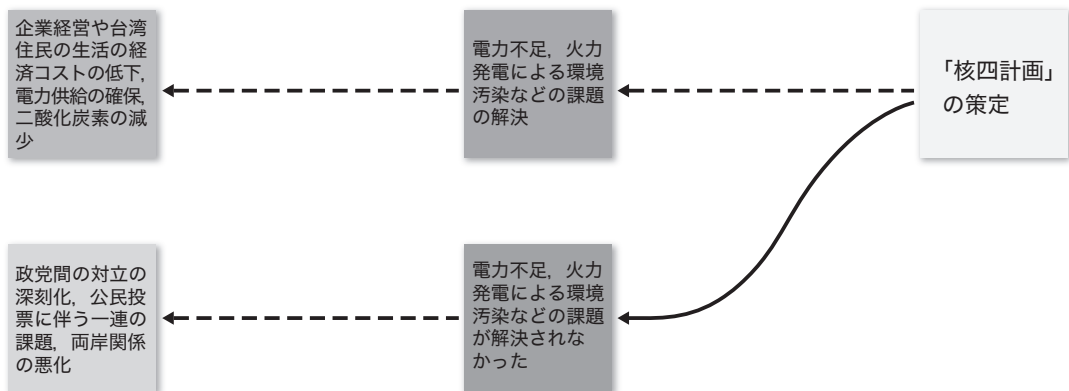
## 2. 利害調整の場と政治的取引の手段としての開発計画の意義

「開発計画は様々な利益アクター間の利害調整の場として役割を果たす」という重要な主張が上述の先行研究で示された。その説明のアプローチは、以下のように単純化できるであろう



出所：筆者作成。

図3 先行研究の説明に対する日本のパズル



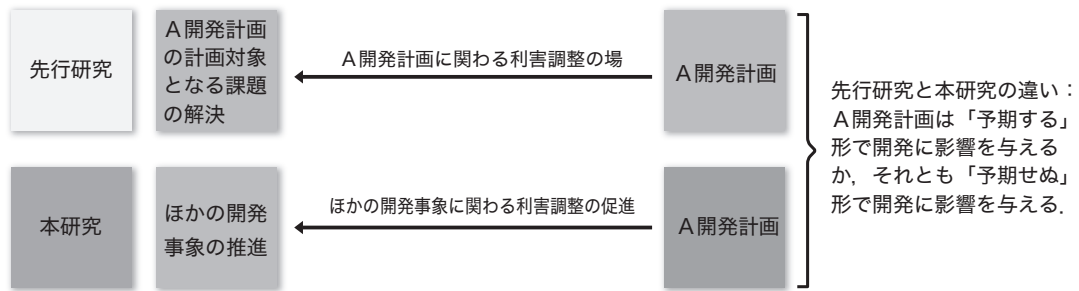
出所：筆者作成。

図4 先行研究の説明に対する台湾のパズル

う。まず、開発計画の草案作成と立法機構における意思決定のプロセスの中で、様々な利益アクターが開発計画の内容をめぐる意見を交換し、コンセンサスの達成に向けて妥協点を達成しようとする。それによって、開発計画の策定と実施が順調に進む可能性は高まっていく。結果として、この開発計画の対象となる課題が解決されて、予期する開発効果（アウトカム）が

達成されるというものである。

しかし、この説明のアプローチは、依然として開発計画を上述の従来のロードマップとして捉える説明の仕方から解放されなかった。すなわち、開発計画が様々な利益アクター間の利害調整の場として意義を発揮することがよく評価される理由は、よく利害調整を経て作られた開発計画は、その開発計画の策定と実施が直面



出所：筆者作成。

図5「利害調整のために存在する開発計画」に対する先行研究と本研究の説明の違い

する障害を取り除くことをある程度確保できるからである。この意味で、先行研究の中で示唆された利害調整の場とする開発計画の意義は、依然としてその開発計画の元々の目標が達成されたかどうかという視点によって評価されるものである。開発計画が预期せぬ形でその開発計画の元々の目標以外の分野に与える影響は無視されてしまったと考えている。前述したように、日本と台湾の事例は、開発計画の预期せぬ副産物を示唆した。本研究と先行研究の違いは、開発計画の利害調整の場とする意義は何のために発揮するかということである。

一方で、先行研究では、開発計画は、政治的な交渉の対象として利用されているとしばしば主張された。その暗黙の意味は、開発計画は政治的な妥協を達成するために取引物として利用されているということである。しかし、台湾の事例は、開発計画は、政治的な対立、ひいてはより広い範囲での社会の対立を招致する契機として存在しているということが示唆される。これは、先行研究が説明できなかった部分である。加えて、先行研究は、開発計画が持つ政治的な意味を示唆したが、開発計画が政治的な妥協の手段として使われることがその国の開発に与える意義は何かについては実証されてこなかった。政治家や政党の間の妥協は、必ずしも開発の推進を目的とするものとは限らないから、「政治

的な取引の手段とする開発計画の意義」と「開発推進」との関係は、先行研究の中で解明されていないのである。先行研究と本研究の説明の違いについては、図5をもって示す。

これは、従来の先行研究が、ある開発計画を評価するに際して、その開発計画の目標がどの程度実現されたかということを基準として用いてきたことにある。このような構造の下においては、開発計画が预期せぬ形でほかの開発事象の推進に与える影響は無視されてしまう結果となるのは当然である。本稿は、先行研究では着目されてこなかった開発計画のもう一つの側面に注目して光を当て、国の開発過程における開発計画の新たな意義があるとの萌芽を見い出すことに成功したが、より詳細な検討は今後の研究に譲りたい。

## 参考文献

- 浅沼信爾, 小浜裕久 (2013) 『途上国の旅：開発政策のナラティブ』, 勁草書房。  
有賀賢一, 江島真也 (2000) 「タイ王国「東部臨海開発計画 総合インパクト評価」—円借款事業事後評価—」, 『開発金融研究所報』, 第2号, pp. 41-69。  
イースタリー, ウィリアム (2003) 『エコノミスト 南の貧困と闘う』, 小浜裕久・織井啓介・富田陽子 (訳), 東洋経済新報社。  
イースタリー, ウィリアム (2009) 『傲慢な援助』,

- 小浜裕久, 織井啓介, 富田陽子 (訳), 東洋経済新報社.
- ウェード, ロバート (2000) 『東アジア資本主義の政治経済学—輸出立国と市場誘動政策』, 長尾伸一 (訳), 同文館出版.
- 大来佐武郎 (1962) 『経済計画』, 至誠堂.
- 大野健一 (2013) 『産業政策のつくり方』, 有斐閣.
- 金子彰 (2002) 「発展途上国における社会経済計画に関する一考察:カンボジアの計画」, 『国際地域学研究』, 第5号, pp. 39-60.
- 橋川武郎 (1998) 「経済開発政策と企業—戦後日本の経験」, 『20世紀システム:開発主義』, 第9章, 東京大学社会科学研究所編, 東京大学出版会.
- 黒岩郁雄編 (2004) 『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 理論と実際』, アジア経済研究所.
- 佐々田博教 (2011) 『制度発展と政策アイデア:満州国・戦時期日本・戦後日本にみる開発型国家システムの展開』, 木鐸社.
- 斉藤淳 (2008) 「地域経済開発におけるインフラの役割:日本の戦後経済成長の経験」, 『開発金融研究所報』, 第37号, pp. 64-114.
- シュナイダー, ベルトラン. (1996) 『国際援助の限界:ローマクラブ・リポート』, 田草川弘, 日比野正明 (訳), 朝日新聞社.
- 末廣昭 (2000) 『キャッチアップ型工業化論—アジア経済の軌跡と展望』, 名古屋大学出版会.
- 世界経済調査会 (1959) 『後進国開発の研究』, 世界経済調査会.
- チョードゥリー, アニス, コリン, カークパトリック. (1997) 『発展途上国の開発政策と計画:モデル化と計画の立て方』, 嶋田晴行, 瀬戸健太, 不破雅美, 三重野文晴 (訳), 古今書院.
- ティンバーゲン, J. (1965) 『経済計画』, 小金芳弘 (訳), 竹内書店.
- トドロ, マイケル P., スミス, ステファン C. (2004) 『トドロとスミスの開発経済学』第8版, 岡田靖夫 (監訳), OCDI 開発経済研究会 (訳), 国際協力出版会.
- 独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 (JICA) (2008) 『指標から国を見る—マクロ経済指標, 貧困指標, ガバナンス指標の見方—』, 「第1章 開発戦略の変遷」, 独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所.
- 百々和, 夏目隆, 福田亘 (1980) 『経済計画論』, 三和書房.
- 中村明, 亀山秀雄, 小原重信 (2011) 「開発途上国における開発計画策定支援の意義とその実行へのPPP適用に関する研究:3Sモデルによる開発プロセスの適正化」, 『国際P2M学会誌』, 第6巻, 第1号, pp. 113-127.
- 野口悠紀雄 (2010) 『1940年体制:さらば戦時経済』, 東洋経済新報社 (増補版).
- 野沢勝美 (1999) 「フィリピン地域開発の計画と体制:西部ビサヤ地方イロイロ市の事例を中心として」, 亜細亜大学アジア研究所編, 第26巻, pp. 1-40.
- 林雄二郎編 (1997) 『日本の経済計画:戦後の歴史と問題点』 (新版), 日本経済評論社.
- ハーシュマン, アルバート O. (1961) 『経済発展の戦略』, 麻田四郎 (訳), 現代経済学選書.
- バウム, W. C., トルバート, S. M. (1988) 『途上国の経済開発:世界銀行35年の経験と教訓 (上)』, OECF 開発援助研究会 (訳), 東洋経済新報社.
- 増島建 (2017) 『開発援助アジェンダの政治化:先進国・途上国関係の転換か?』, 晃洋書房.
- 松本悟 (1997) 『メコン河開発:21世紀の開発援助』, 築地書館.
- 梶幸雄 (1965) 「社会開発と地域計画:問題提起的に, 横浜市の計画を例として」, 第11巻, pp. 1-12.
- 松原藤由 (1969) 「経済社会発展計画に関する若干の政策的批判」, 『關西大學経済論集』, 第19巻, 第5号, pp. 571-585.
- ミリカン, M. F., ロストウ, W. W. (1958) 『後進国開発計画の諸問題:新しい国際関係への提案』, 前田寿夫 (訳), 日本外政学会.
- 宮城辰男 (1968) 「韓国における「第二次経済開発五ヶ年計画」の概観」, 『沖大論叢』第8巻, 第1号, pp. 87-122.
- 湯川攝子, 小林一三 (1999) 『開発計画論 (新訂)』, 大明堂.
- ラムザイヤー, M., ローゼンブルース, F. (2006) 『日本政治と合理的選択:寡頭政治の制度的ダイナミクス 1868-1932』, 河野勝 (監訳), 勁草書房.
- Boettke, Peter J. (1994) *Collapse of Development Planning*, New York: New York University Press.
- Carothers, Thomas and Gramont, Diane de. (2013) *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Chadwick, George (1978) "A systems view of planning: towards a theory of the urban and regional planning process" (2nd ed), *Urban and regional planning series*, Vol. 1, Oxford: Pergamon Press.
- Chimhowu, Admos O., Hulme, David, Munro, Lauchlan T. (2019) "The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships", *World Development*, Vol. 120, pp. 76-89.



- Dale, Reidar (2005) *Development Planning: Concepts And Tools For Planners, Managers And Facilitators*, London: Zed Books.
- Forester, John (1987) "Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in local Land Use Regulation", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, No. 3, pp. 303-314.
- Green, Reginald H. (1965) "Four African Development Plans: Ghana, Kenya, Nigeria, and Tanzania", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 3, No. 2, pp. 249-279.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. eds. (1992) *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- Killick, Tony (1976) "The Possibilities of Development Planning", *New Series*, Vol. 28, No. 2, Oxford: Oxford University Press, pp. 161-184.
- MacAndrews, Colin (1977) "The Politics of Planning: Malaysia and the New Third Malaysia Plan (1976-1980)", *Asian Survey*, Vol. 17, No. 3, University of California Press, pp. 293-308.
- Nwosu, Humphrey N. (1977) "Nigeria's Third National Development Plan, 1975-80: Major Problems to Implementation", *Africa Today*, Vol. 24, No. 4, Nigeria: Impact of the Oil Economy, pp. 23-38.
- Ohno, Izumi and Shimamura, Masumi (2007) *Managing the Development Process and Aid: East Asian experiences in building central economic agencies*, Tokyo: GRIPS Development Forum.
- Rondinelli, Dennis A. (1975) *Urban and regional development planning: policy and administration*, New York: Cornell University Press.
- Saeed, Khalid (1994) *Development planning and policy design: a system dynamics approach*, Avebury press.
- Sarmad, Khwaja (1980) "Characteristics of Economic Planning in Developing Countries", *Pakistan Economic and Social Review*, Vol. 18, No.1/2 (SPRING-SUMMER), pp. 45-55.
- Stone, Carl (1980) "A review of national planning in developing countries", *Social and Economic Studies*, Vol. 29, No. 4, pp. 175-201.
- Waterston, Albert (1965) *Development planning: lessons of experience*, Maryland: Johns Hopkins Press.
- Wildavsky, Aaron (1973) "If planning is everything, maybe it's nothing", *Policy Sciences*, Vol. 4, pp. 127-153.
- [せき しょうう 横浜国立大学大学院国際社会科学府博士課程後期]
- [こばやし たかあき 横浜国立大学大学院国際社会科学府准教授]