

第 28 号 (発行: 2025 年 1 月)
巻頭エッセイ Opening Essay

グローバル・サブシディアリティー
中所得国の罠を克服するための統合的アプローチ
**Global Subsidiarity, An Integrated Approach to Overcoming the Middle-Income Trap:
A New Attempt in the Age Characterized by Division and National Egocentrism in the World**

高橋 一生

SRID 会員

TAKAHASHI, Kazuo (Ph.D. in International Relations, Columbia University)

Member of SRID

Abstract

While theoretically there are three possible approaches to overcoming traps of middle-income countries (economic, economic and social welfare, and integration of economic, social and political dimensions), we do not have any other real option than an integrated one in the world which is increasingly characterized by division and national egocentrism. In particular, an emphasis on democracy in this attempt is an essential requirement in view of the challenges of developmental authoritarianism such as the one pursued by China. One plausible approach is to strengthen people's participation in a political process at the community level with an international dimension in mind through such a concept as subsidiarity which has been put in place in the practice of the European Community. Applying this concept on a global scale holds significant potential. This think-piece tries to initiate a discussion on advancing this integrated approach.

要約

理論上、中所得国が直面する罠を克服するためのアプローチには、経済的アプローチ、経済と社会福祉を組み合わせたアプローチ、そして経済・社会・政治の次元を統合したアプローチの3つが考えられる。しかし、分断と国益優先主義がますます顕著になる国際情勢の中では、統合的アプローチこそが唯一の現実的な選択肢として浮上する。この戦略の核心には民主主義の強化があり、それは中国に代表される開発独裁主義がもたらす課題に対処するうえで不可欠である。その有望な道筋の一つとして、地域レベルでの政治プロセスへの人々の参加を促進し、欧州共同体における補完性の原則に見られるような国際的視点を取り入れることが挙げられる。この概念をグローバル規模で適用することには大きな可能性が秘められている。本稿は、この統合的アプローチを推進するための議論を喚起する第一歩を目指すものである。

【多重連鎖危機○、多元協働型地政学○、多形態的共同体◎、多元連関型経済網◎】

I 問題の所在

21世紀に入りポスト冷戦期に展開された新自由主義に対する反動が始まった。国家の公権力の役割強化とそのあり方に関する検証が重要な課題になった。民主主義体制のもとにおける熟議の重要性の認識という共通項を土台しながら、その先の進展がなかなか見られていない。その背景のもと、一方において、中国が追求しているような独裁政権が貧困対策、経済成長、先進科学技術の展開などに一定の成功を納めつつあるように見受けられてきた。また、中国は国際的には一带一路の旗を含め、世界的霸権闘争における米国に対抗する旗手とも見られがちである。他方において、米国を始め多くの民主主義国家は政治・社会体制の劣化、さらには経済成長の鈍化が顕著な状態が長期化しつつある。

この現実が引き起こすグローバルな構造上のインパクトとして、一方には世界における既存勢力であるがその多くで民主制が劣化する諸国と、他方には世界的な霸権闘争でのチャレンジャーであるが独裁政権化し、連携を深めつつある新興諸国とが対峙し、その両者の亀裂が深まりつつあるように見える。この分極化する世界の渦中で独立を確保し、経済・社会の安定・発展を追求する多くの途上国は、今まで以上に自国中心主義にならざるを得ない。この2極分化とその両者の間で自国中心主義を強める途上国群という構造をさらに深めているのが、自国中心主義を前面にかかげている米国における第2次トランプ政権の樹立である。分極化しつつも、実態としては個々の国が多様な形をとりつつ身構える世界全体が、自国中心主義の時代に突入せざるを得なくなった。分極化と自国ファーストの二重の攻撃からリベラルな国際秩序は大きく浸食されつつある。この状況のもと、すでに政治的亀裂が数十か国において武力紛争に発展し、さらに米国の主要外交政策誌のトップ論説¹では第3次世界大戦の可能性を指摘する事態になってきた。

開発の困難な課題の一つは古典的に「中所得国の罠」であるが、この課題への対応は新自由主義・国際協力主義の時代背景においても極めて難題であった。これからは、構造的にその対局にある分断と自国中心主義が覆い、極めて不安定な世界のもとにおけるこの困難な課題の解決を追求することが問われることになる。現在、世界が文明の転換期に差し掛かる大変動の時期であり、人類の破綻を避けつつ、歴史の大航海を進めねばならないが、これら諸国の直面する難題が世界のさらなる混乱の震源地になりかねない。この課題に取り組む試論の一歩を踏み出すことがこの巻頭エッセイの目的である。いわば think-piece であり、research paper ではない。

II 中所得国の罠

一定の開発レベルに達すると成長が鈍化し、公的債務の拡大が顕著に表れる「中所得国の罠」と称される、どこか霸気をなくした中年の男女のような開発途上国群が現れ

¹ Mara Karlin, "The Return of the World War, Understanding-and Preparing for- a New Era of Comprehensive Conflict", Foreign Affairs, Volume 10, Number 6, Nov/Dec 2024

る。世界銀行の「世界開発報告書、2024」²はそれを1人当たり年間所得US\$1,136とUS\$13,845の間の国々と定義し、中国やインドのような巨大人口国を含む108か国がそこに入るとしている。この1人当たり年間所得の範囲設定は、既存の世銀の開発レベルにあてはめる³ことによるやや無理筋の面があるが、とりあえず世界の膨大な人口（60億人）が課題検討の対象であることを示すという、「こと」の重大さを指摘する意味では一応納得できる。その課題設定には国際社会において3つの異なるアプローチが提示されてきている。

- 経済的課題の克服：経済成長の鈍化の克服を中心的課題に置き、高度成長軌道への復帰を目指す。そのための処方箋をさぐる。（「世界開発報告書、2024」）
- 経済・社会課題の克服：経済成長路線の再開のみならず、貧富格差の課題をも視野に入れ、その課題への対応策としての福祉政策の充実を目指す。（恒川恵市、「新興国は世界を変えるか」⁴）
- 経済・社会のみならず政治体制をも課題として取り上げ、明確に民主主義制度の強化を視野にいれる。：開発課題として、民生の全体像を視野に入れることによって、はじめて中所得国の罠は解決を見出せるという視点を強調する。その全体像の中核に民主主義を据える。（例えば本論考）

1. 経済成長軌道への復帰の追求

産業構造の高度化の促進を図ることによって中所得国の罠を脱することを目指す点に焦点を当てる。世銀の「世界開発報告書、2024」はこの視点を中心に課題を扱っている。低所得国が投資優先の対応に一定の成功を納め、低位中所得国段階に入ると投資と共に海外から技術や企業経営のノウハウの導入に力を入れる。それを自国の状況に適応させると同時に自国の社会体制をそれらのノウハウが生きるように転換させる努力が必要になる。成功例として韓国、ポーランド、チリなどを上げている。韓国は日本から、ポーランドはEC/EU諸国から、チリは例えればノルウェーからの技術・企業運営ノウハウの導入などを上げている。この段階の主要目的は、国内の産業を世界市場へのモノとサービスの提供者として位置づけることである。物まねを土台として、世界市場での競争をつうじて、技術や経営ノウハウに習熟することが重要となる。

この段階を過ぎると技術の最先端を目指すことになる。物まねを中心とした技術の開発からさらにその先の世界の最先端におけるイノベーションに重点を移すことになる。既存制度の破壊と新たな創造が中心課題になる。教育制度もこの目的のための人材育成という色彩を明確にする。さらに、データの公開、開かれた議論などがこの段階で先端を行くための条件になる。

世界銀行のこの報告書の理論ベースはシュンペーター学派の学問的積み上げである。

² World Bank, World Development Report 2024 : The Middle-Income Trap, 2024

³ lower middle-income countries and upper middle-income countries

⁴ 恒川恵市、「新興国は世界を変えるか：29か国の経済・民主化・軍事行動」、中公新書、2023

技術力が持つ破壊と創造を途上国の現実に付き合わせて実証してきた研究に基づいて中味を展開している。

2. 経済・社会課題の克服

経済成長軌道への回帰と同時に、このプロセスで拡大された貧富格差に対する対応として、社会福祉政策の充実を図ることがこのカタゴリーの諸国に課せられた重要な課題である、と捉える一般的な発想である。経済成長中心というのはむしろ例外であろう。この視点を視野に入れて「罷」対策を検討してみると、恒川恵市氏の研究によると、民主主義国の方が権威主義国家よりも福祉分野への予算配分が多い傾向がある、とのことである。貧困層の声が民主主義制度の下では政治プロセスに反映されやすいということであろう。18-19世紀以来の欧米における古典的な民主化プロセスと同じことが途上国でも起きているということである。開発政策が民主制を目指すかどうかということよりも、民主制と開発独裁制と同じ尺度で分析すると、このようになっている、ということである。

また官僚制の質いかんはこの傾向に大した影響を及ぼさない、とのことである。予算執行に高度な専門性を要しないからである、と恒川氏は指摘している。要は、民主主義体制をとる諸国にとって、財政的に産業の高度化促進と福祉政策の強化の両方の追求が可能かどうか、ということのようである。

3. 民主主義・経済・社会

開発理論では政治体制の問題を避ける傾向がある。開發現象は近代の進歩史観の一環としてとらえ、何らかの「進歩」が測れることが前提になっている傾向がある。この観点から経済成長は分かりやすい。人間の能力開発もいくつかの計測可能な数値を組み合わせることによって「進歩」を確認することができる。しかし政治体制は基本的にはアリストテレス以来循環論が基本である。循環のどのフェーズに位置するかの議論は可能であるが、「進歩」を測ることは難しい。

さらには1950年代に主として米国において初期開発論が展開された際、近代化を社会中間層の拡大に近似させ、それが政治体制においては民主主義を促進させる、ととらえる議論が唱えられた。冷戦初期において、開発協力促進派にとっては、大変都合のいい「理論」であった。ところが1980年代になるといわゆる開発独裁現象が広がり、経済開発と民主化の断絶が始まった。近代化論の破綻である。政治体制論と開発論の分離が事実の面からも促進された。

このような状況においても米国が主導するレジーム・チェンジが間欠泉的に発動されてきた。特に例えば2001年の9・11の場合のように、国際テロに対する極端な対応として、貧困・差別社会がテロの温床であり、根本的には政治体制の民主化を直ちに、かつ強引にでも推し進めなくてはならない、という「信念」のもと、アフガニスタンやイラクに対する武力攻撃がなされた。結果は惨憺たる失敗である。

このような背景のもと、「中所得国の罠」の克服についても政治体制論を含めることに関しては、国際社会は極めて消極的である。しかし、分断と自国中心主義に覆われた国際社会においては、政治体制論抜きで「中所得国の罠」の克服を測ることは、短期的には中国アプローチ（独裁制を通じての短期決戦としての産業の高度化）に範をとることを推奨することになるのであろう。その結果、中所得国の罠対策の促進を通じて、分断の一方である中国モデルが覆う国際社会があらわれることになりかねない。個人の自由が極端に抑制され、国家権力のロジックが国内的にも、国際的にも覆う世界が出現することになる。それに対する反発も当然起きてくる。分断された国際社会が武力衝突に覆われかねない状況が見て取れるようである。

民主制の促進という、一昔前であったら何やらいかがわしくも感じられた課題を前面に出しつつ中所得国の罠に取り組むことが避けて通れない国際社会の現実が出現した、ということである。

III 困難な選択

このような状況で「中所得国の罠」対策を選択せざるを得ない。「世界開発報告書 2024」は基本的に 1980 年代から 2000 年代初期にかけてのリベラルな市場経済体制が拡大していく時期の国際社会の経験に基づいた提言である。シュンペーター学派の理論枠組みを途上国の現実にあてはめて分析した結果を活用したとしている。しかし、シュンペーター自身の問題意識の重要な部分は「民主主義」にあったが、この点はほぼ無視されている。いかにも簡単に自由な意見交換、公開された情報、輸出主導など、にとりあえず触れているに過ぎない。ところが、そのためのリベラルな政治的・経済的スペースがどんどん狭まっているのが世界の現実である。

先進国においてはポピュリズムの力が強まり、排外的政策が拡大しつつある。EU 域内ではドイツ、フランス、オランダなどまでこの傾向が強まり始めている。米国は行政府も議会もトランプ版ポピュリズムに覆われた。このような状況では中所得国に対する世銀の「世界開発報告書 2024」が推奨する大前提としての中所得国の貿易政策が成り立たない。経済中心アプローチをとる限り、中所得国は、先進国が「罠」を深々と掘っているので脱出シナリオは空論にすぎないことになる。最近では、自国における海外からの企業家に対する意味不明の検挙などに対して危惧が抱かれてさえいる中国が自由な貿易・投資制度の重要さを国際会議で主張する、という滑稽としかいいようのない状況である。

経済アプローチが成り立たない、ということは経済・社会アプローチが可能な前提となる個々の中所得国の財政基盤そのものが脆弱たらざるをえない、ということでもある。従ってこの経済・社会アプローチの前提も成り立たなくなり始めている、ということでもあろう。

3 つの選択肢のうち経済アプローチも経済・社会アプローチも成り立たないという、分断と自国中心主義の世界において、残るのは民主主義・経済・社会の統合アプロー

チのみである。そのアプローチの可能性を探る以外にない。消去法による選択である。困難な選択肢が個々の中所得国に、そして国際社会に突き付けられてしまっている、と認識せざるを得ない。

IV グローバル・サブシディアリティ（GS）

民主主義と開発を統合的にとらえるアプローチの中で近代化手法とレジーム・チェンジ手法は失敗した。その他のアプローチを開発しなければならない。必要な要件を確認しておこう。

- 中所得国の罠を克服するためには、中所得国自身の努力のみでは不可能。先進国の民主制の質、特に国家の一定の解放性が求められる。直接的には先進国のポピュリズム対策が必要になる。
- 中所得国内における民主化勢力を強化することも当然大事な課題になる。その際、押し付けは、他の要素の場合と同様、民主化に関してもご法度である。
- 目的は産業の高度化、福祉政策の促進、民主制基盤の強化という 3 点セットの促進である。

これらの条件を満たしたうえで、世銀の「世界開発報告書 2024」で提言しているもので使える部分は使う。主として産業の高度化に関する側面では有効な提言がかなり多く含まれている。これら 3 つの要件を満たすための手法は今後いろいろと考えだされて来ることになるであろう。その一つが GS である。

1. サブシディアリティ

現実の制度で国際的にサブシディアリティというコンセプトを使っている典型例は EU である。1956 年のローマ条約で EEC (European Economic Community) が設立されて以来、その思想的基盤はサブシディアリティである。村や町などの最小地域自治体でできることはその自治体で行う。小自治体の公共サービスが社会の基本である。それを補完 (subsidize) し、もう少し単位を大きくしないと公共サービスが提供しづらい場合には市や県で行う。それでも難しい場合には国家が公共サービスの担い手になる。一国家だけでは困難な場合には EC/EU で行う。EC/EU だけでは困難な場合には EC/EU が米国、日本などの外部の国家もしくは途上国グループあるいは国際社会全体と交渉を行う。EC/EU と外部との貿易に関する交渉権限は事務局である EC/EU コミッショ�이を持つ (ローマ条約第 113 条)。このようなシステムが作り上げられた。これにより、EC/EU は徐々に統合が進み (実際に、EEC から EC へ、それがより統合された EU になった)、なおかつ EU としては保護主義的単位としての関税同盟ではなく、世界との協力をも念頭に置くことが重要である、という思想である。小規模地方自治体を国際社会の中でより中心的存在として位置づけ、(暴力装置の主体である) 国家の位置づけを相対化することを目指し、国際協力・民主主義・平和を、時間をかけつつも同時に目指す仕組みである。独仏の戦争の近代史を克服しようとする、「夢」の追求である。

2. EUの成功と失敗

日本における地方の空洞化現象に比して、EU諸国の場合にはおおむね地方がそれぞれの特色を生かして、コミュニティーとして元気である。経済的にも衰退現象に悩むという場合は比較的に少ない。さらに、日常生活に EU 全体のモノ・サービスが組み込まれている場合が多い。独仏間は近代を通じて戦争体験に満ちているが、両国民間での婚姻がある程度日常化している。このような状況を背景にして、それぞれのメンバー国がその国に即した形で超政党的社会契約国家を形成してきている。その社会契約が民主主義制度の基盤となっている。

他方、失敗の最たるもののが EU 委員会への権限の移譲のし過ぎである。歴史の進展に伴い地域での公共サービス提供能力以上の課題がどんどん出てきた。その際、サブシディアリティ原則に基づき、より広域の公共サービスに依存することによって「問題」の解決を諂るという安易な傾向が出て来、その集積として、EU委員会への権限移譲が進み過ぎたのであろう。競争政策分野を始め日常生活に大きな影響を与える事項に関して（遠くの）ブラッセルに本部を置く EU 委員会の役人が、物事を決めるこに關してメンバー国の国民の反発が強くなった。その反 EU 官僚の感覚が最も強く出たのが移民政策である。

これが EU の多くのメンバー国でポピュリズムが強まってきた主な理由である。英国はその最たるもので EU 脱退ということになった。村や町の主体性感覚は社会契約の基盤となり民主主義の土台になる、という面と、その強い当事者意識がブラッセルという遠くの官僚に日常生活を牛耳られることに対する反発を生み、ポピュリズムの震源地にもなりかねないという面の両者がある、ということを学ぶ必要がある。

3. グローバル・サブシディアリティに向けて

先進国も途上国も含め、世界全体に基礎自治体に基盤を置く国際協力の展開を構想することが、分断と自国中心主義に覆われた世界において中所得国の罠を克服ための一つの有効な方法であろうと思われる。ある程度の民主化が進んだ国に於けるこのアプローチの導入には大きな抵抗はないであろう。しかし、国家レベルでのガバナンスの強化も同時並行的に進める必要があろう。権威主義国家に関しては、このアプローチとの親和性が低いと思われるが、それでも一定程度の参加は可能であろう。できるところから実行に移す、という前提が必要であろう。また、地方中心で国家の相対化を目指すことがはっきりしていれば、時系列的には地方・国家・国際社会という段階を踏む必要はない。

個々人の公共サービスとの近さが、関連の政策への関心、さらには政策決定への参加を促す傾向が強い。その関心の強さと参加への促しが民主制の基盤育成の中核となる。その参加に国際的視点も加えることはそれほど困難ではない。特に、分断の世界、一国主義の世界においても、個々人は排外主義に染まっている場合は意外に少ない。先進国の場合も途上国の場合も同様である。

地方を中心の公共政策の分野は世界的に見て実に多い。今までの国際開発協力は、本来的に地方の公共政策分野である開発協力に、「国家」に焦点を当てながら参入するという、かなり無理なことをして、結果として有効性がそがれる場合が大量に発生してきた。水資源、教育、エネルギー、医療・公衆衛生、農業など、地方自治体に焦点を当てれば「正解」が得られるものを、中央政府視点からの発想の「先」にのみ地方自治体を見ることによって、例えば水力の小規模発電の可能性の優先順位を下げてしまった、という場合が極めて多い。持続可能性の追求も地方自治体目線で具体化を構想し、そこに国際協力の要素を加えることで無理なく推進できる持続可能な開発が豊富に存在する。

地域自治体の公共政策に住民の参加を促し、そこに国際協力の要素を組み入れることによって民主制の実践が途上国も先進国とともに強化される。その積み上げのプロセスが始まれば、もうそこでは独裁の政治空間は弱まらざるを得ない。開発独裁を通じての中所得国段階からの急速な卒業を目指すというベクトルと政治的には逆の回転力学が動き始める。その先は中所得国の罷からの脱出、さらにその先の高所得段階を通じて、民主制の成熟を目指して民主化と持続可能な開発の長い道のりが続くことになる。このプロセスがあつて、はじめて分断と自国中心主義に覆われた世界は、国際協力の光を伴う新たな様相を示し始めるものと思われる。

とりあえずは日本が、試験的にある程度の規模の実施を試みてもいいのであろう。実際に東日本大震災からの復興プロセスにおいて、東北の町村と東南アジア諸国の町村の協力を通じて、双方の町村の発展が計られてきた例はすでにある程度ある。それを推進してきたのは、ほとんどの場合 NGO などの市民社会組織であるが、それらと協力しつつ村や町が中心になっても不自然ではない。1700 強ある基礎自治体の中から 50 程度を選び「新地方創生」政策の一環であると位置づけ、 ASEAN 、南米、中近東、アフリカから 20 か国程度を選び、日本イニシアティブ構想の例としてもよいのであろう。これをパイロット・フェーズとする。

GS の発想を首相官邸が国内および国際社会に発信し、 JICA が国内自治体にも国際社会にも具体化の支援を行い、国際的な評価委員会を設立することをも発表する。国際協力銀行の地方銀行や信用金庫の海外でのモニタリング業務引き受けなどの新しい動き⁵もこの試験段階に組み込む。日本の地方社会の空洞化から学ぶ点を、中所得諸国開発の重要な課題とすることも貴重な貢献になるはずである。

4. 評価と構想

パイロット・フェーズのスタートからその事後評価に目途をつけるまでに 3 年程度を見込む。 3 年目あたりを目安に国際的な GS 構想委員会を立ち上げる。この委員会の構想作業とパイロット・フェーズの評価作業とを連携させるように工夫する。構想委員会には世銀、アジ銀などの地域開銀、国際市民社会組織などの代表も入るようにする。 2 年ほどをかけて作成される構想案は G7 、 G20 、国連などに将来的な

⁵ 日経新聞、朝刊 2024 年 11 月 29 日

協力プロジェクト案として提出する。評価委員会と構想委員会の作業はインターネットを通じて世界への公開性を極力高める。パイロット・フェーズの実績にもよるが、とりあえずはグローバル ODA の 10 パーセントを将来的に GS 対応とする腹案を想定してもよいであろう。長期的に見た新たな地球社会文明の形成に対する投資である。

V 分断と自国中心主義に覆われた世界の先へ

世界文明の転換の地鳴りがする。元来文明は多重構造を持っているが、主として経済で結びついた薄皮のグローバル文明がこの 3 世紀ほど世界を覆ってきたが、それが崩壊するのかもしれない。これから少なくとも数十年はかかる次期地球社会文明の姿はおぼろげにも見えない。しかし我々は、明らかに文明の転換期に差し掛かっているのであろう。その歴史の混迷の中で「中所得国の罠」という古典的テーマも新たな現実味を帯びた課題として我々の前に立ちはだかっている。しかし、分断と自国中心主義が覆う国際社会を前にして、世界銀行の「世界開発報告書 2024」アプローチでは、部分的に使えるに過ぎないのかもしれない。また 2024 年 9 月に開催された国連の未来サミットの 50 ページ強の成果文書⁶はいつものごとく長い時間をかけてコンマまで粘りに粘った交渉を通じて作成され、コンセンサスで採択されたが、実効性は極めて疑わしい。

尋常一様な対応ではこの難題に解答を出すことはできない。知恵の勝負である。戦後の復興やそれに続く高度経済成長などの成功も、また、地方の空洞化や失われた 30 年などの失敗もたっぷりと味わい、いまさらには凋落しつつある日本だからこそ、それから学ぶことによって得られる知恵を地球社会に提供できるのではなかろうか。成功のみを背景とした議論は薄っぺらになりがちである。日本を含めた先進国の失敗も糧としつつ、中所得国の罠に取り組む先には、地球社会全体が多くの自治体を含めた極めて多様な協力関係を張り巡らし、民主制も一国民主制ではなく、グローバルな民主制の要素をも持つ新たな地球文明構築の一環になっていくことを目指してもいいのであろうと思われる。新たな文明の中心は多くの場合、既存文明の周辺から登場する⁷。新たな地球社会文明の中心（複数かもしれない）は今、中所得国の罠にもがく諸国の中から出てくる可能性が高い。それらの中所得国に良質なグローバル視点をはぐくんでもらうことも視野に入れたうえで、GS の構想作業が展開してほしいものである。

⁶ United Nations, Pact of the Future, A/RES/79/1, New York, 2024

⁷ Arnold Toynbee, A Study of History, Oxford University Press, 1972