

## 第5章 経済回復から持続的成長への転換：その課題と新政権の政策

著者	遅野井 茂雄
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	11
雑誌名	フジ・ショック：二期目のフジモリ政権と日本の課題
ページ	37-47
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00009752">http://hdl.handle.net/2344/00009752</a>

## 第5章 経済回復から持続的成長への転換： その課題と新政権の政策

経済の安定化と改革を背景に、ペルー経済は著しい回復基調をたどりつつある。1993年の6.5%に続き、94年のGDP成長率は各種予測を大幅に上回る約12.7%の高成長を達成した。本年も5月までは10%とGDPも依然高い成長率を続け、過熱気味との指摘が出る状況である。またマクロ経済の安定、治安情勢の大幅改善と民営化の進展にともない外国資本が大量に流入し、外貨準備高は約60億ドルと、史上最高水準を維持している。この目ざましい回復は、健全財政、国際金融社会との正常化、潤沢な外貨準備のもとで生じており、95年以降政府の目標とする平均5%以上の成長の実現にも期待が高まっている。

急速な外資流入と今後5年間に40億ドルを越す投資見込みを前提に、カメト経済財政相などは、「経済的離陸」すら口に始めているが、現時点でペルー経済が持続的な発展期に入ったと判断するのはもちろん早計に過ぎるだろう。

当面懸案のブレイディー計画に沿った外国民間銀行団との債務交渉を速やかに決着することが重要である。ペルーはラテンアメリカ諸国のなかで同プランの適用から残された唯一の国である。政府は二期目発足を前に、この問題の解決を図りたかったようだが、決着は8月以降にずれ込む見込みである。この問題に一定の解決がみられれば、ペルーをめぐる投資・経済環境はより一層改善されることであろう。

### 1. 経済構造の効率化

市場経済への改革が大胆に進められてきたが、経済効率を高めるための改革の努力が今後さらに必要である。

とくに金融システムの効率化は遅れている。選挙後に実施されたコンチネンタル銀行の民営化では、スペインのビルバオ・ビスカヤ銀行が落札し、またメルカ

---

ンティルやインテルアンディノ銀行をスペインのサンタンデル銀行が買収しようとしている。こうした外国銀行の参入によって競争が高まり、金融市場の効率化が進むことが期待されるが、たとえば小切手の現金化にひと月を要するような、甚だしい非効率は一刻も早く改善される必要があるだろう。そして金融システムにおいて競争が促進され、横並びの利子率に競争原理が働き、都市や農村における中小の意欲ある企業家たちが融資に容易にアクセスできるようになることが、民間主導の市場経済を成功に導く鍵であろう。

農村を中心に農地の所有権が不明瞭な状況も、融資を阻害している条件である。土地の自由市場化や抵当権の設定も、単に法律を変えるだけでは機能しないことはいままでもない。また司法の非効率な現状は、契約や取引コストをいまだ著しく高いものとしている。7月国会を通過した労働安定法の改正によって、補償だけで解雇が可能となるまで労働安定法は柔軟化される見通しであるが、労働コストもいまだ高いものがある。

さまざまなレベルで、経済の効率化が一層進められていくことが必要であるが、この点で懸念されるのは、やや改革への疲れが出始めているという点である。経済が急速に回復し、インフレも収まり、60%を越す支持で再選されたという好条件の下で、改革にブレーキがかかる可能性は常に存在している。政治コストを払ってまで、あえて改革を進める必要性に対するブレーキである。現に民営化プロセスは、すでに予定より大幅な遅れを見せ、閣僚の中には、政治的支持を明らかに意識した発言が出始めている。

## 2. 経済回復から持続的成長への転換

次の課題は、経済成長の持続をいかに確保できるかである。

95年に8.4%の経済成長が達成できれば、過去最高の87年のGDP水準に達するところまで回復すると試算されている。しかし経済の回復力が目ざましいとはいえ、経済が下落した88年以降92年までの5年間、一人当たりのGDP成長率の累積で見ればマイナス35%という、まさに恐慌に等しい空前の経済危機の後にたどりついた回復であるという点を忘れてはならない。マクロ経済の回復は、劣悪な社会情勢の改善とは結びついていない。また経済安定の基盤も堅固とはいえ、引き続き慎重な経済運営が要求されているのである。

---

また経済回復には、市場経済化への改革の成果以外の要因、むしろ気象条件の改善や漁業ブームといった一時的な要因が加味されている。農業・漁業分野の成長はまさにこの要因をぬきにしては考えられない。また建設業のブームは、公共投資の拡大に誘引されたものである。そして製造業の回復は、フィッシュミールなど一次産品の加工や建設業関連の分野が主たる牽引者となってきた。民営化による外資導入の成果は、今後然るべく実態経済に反映されていくだろうが、ペルー経済が持続的発展に向けた好循環の軌道に乗ったと判断するには時期尚早であろう。

懸念すべきは、経常収支の赤字幅の拡大ゆえのメキシコ型危機の発生の可能性である。急速な経済回復で輸入が急増したため貿易収支が大幅な赤字を計上し、短期資金、および民営化などの長期資金の流入で埋め合わせる状況が続いているが、94年の経常収支赤字幅はGDP比5.4%(22億ドル)に達した。フジモリ再選による政策的安定性、外貨準備の潤沢さ、民営化にともなう外国資金や投資の流入、自由変動相場制下の為替市場、金融経済情報の開示性などメキシコと異なる要因もある。明96年が国際機関、パリクラブに対する債務再交渉の年にあたっている。

しかし国際収支における短期資本の貢献も大きく、近く民営化が一巡し財政支出に困難が出ること、明確な輸出促進策がとられていないこと、依然変わらぬ社会情勢の厳しさがあることなど不安材料もある。こうしたなかで急速な経済回復で輸入がさらに急増し、経常赤字が一挙に膨れ、かりに政治不安が発生し、それを機に短期資金が一挙に逃避することがあれば、国際収支の危機が到来するとも指摘されている。民間銀行との債務交渉が決着すれば、支払負担も増大する。97/98年が国際収支の一つの谷とみられている。

IMFは政府と95年の政策合意をとりまとめるにあたり、国際収支面やインフレ再燃の不安を根拠に、今年95年の成長率を4.5%と下方に修正すべく政策誘導を図ろうとしたと伝えられた。これを機に、ペルーでは経済過熱論議が展開されたが、結局6月末にペルー政府がIMFに提出した95年の趣意書では、経常収支赤字幅に上限を課し(GDP比5%)つつも、GDP成長を6~7%の目標とすることで決着した。輸出を急速に伸ばしえないとすれば、短期的に経済を冷やし輸入を抑える選択をとらざるを得ないであろう。7月以降、ペルー経済は着実に冷却化の方向で動いている。

しかし一方、今後5年間で鉱業部門だけでも、控えめにみても57億ドルにのぼ

---

る新規投資が見込まれており（APOYO予測）、また投資の結果、輸出部門が着実に伸びてくることが予想され、97、98年に若干の国際収支面での困難があっても、その後は反転するともみられる。

### 3. 輸出主導型経済発展への転換

国際収支との関連で重要なのは、輸出主導の経済にいかにか転換できるかということである。国際市場との統合を前提とする経済モデルの成功が、輸出にかかっていることはいうまでもない。一期目においては経済安定化に政策の主眼が注がれ、明確な輸出振興策は出されなかった。むしろ一貫した経済自由主義の原則のもと、一律関税(15%)が指向され、対ドル為替も割高なままで推移し、企業資産への課税など輸出産業への税負担も重く、労働コストなど生産コストも高いままであった。何を、どこにどう輸出を伸ばすかについての処方箋や振興策はなく、国際市場への参入の形態や方法の明示、市場情報の供与などの面において、政府は積極的な役割を果たそうとしなかった。

投資や国際市況の影響で、鉱山分野の輸出額は今後着実に伸びていくだろうが、鉱業を軸とした一次産品の開発のみに輸出部門を委ねるだけでいいのかという問題は依然残っている。70年代初頭を想起させる漁業ブームの再来だが、25年前と同じようにブームはいつ終焉してもおかしくない要因をもつ。またかりに新規投資と海外資金の流入が続き、一次産品を中心とする輸出が急増することによって為替が安定し続けるとすれば、工業産品の輸出の可能性はなくなり、いわゆるペルーの「オランダ病」の発生の危険性も長期的にはらんでいるであろう。それは次にみるように雇用創出を限定し、社会情勢の悪化をもたらす。工業製品の輸出を含めた総合的な輸出促進策を国をあげて推進していく必要がある。

二期目を前にした6月、第一副大統領に確定したマルケス前全国工業協会会長は、同協会発足99周年において、新政権5カ年を輸出強化に充てることを表明し、その振興策を発表した。年間の輸出額が1800万ドル未満の中小企業に対する関税の還付、資本財輸入に対する関税の7年間無利子繰り延べ支払い、零細・小企業に対しCOFIDEを通じ9000万ドルの融資の実施、PROMPEX（ペルー輸出振興会）の創設などを唱った。また不透明な状態が続いていたアンデス自由市場圏への完全復帰についても、96年末をめどに実現していくことを表明した。これは、

---

二期目の政権が輸出主導への政策転換を行うとの意思表示と見ることができるが、必ずしもマルケス声明は、政府全体の調整を経て出されたものではなかった。輸入税の還付はその後政令で年間1000万ドルどまりとなり、またアンデス・グループへの復帰も明年1月までと先のアンデス閣僚会議で決定されるなど、経済省、工業観光省など政府内部での調整がなされていないことを露呈する結果となった。

#### 4. 中小生産者への支援

二期目の大きな課題は、再選確定直後に大統領自ら認めたように、社会分野にある。人口の過半を占める貧困層への対応や、首都圏で不完全就業率と失業率を合わせて80%に達する雇用状況の改善である。フジモリ政権への期待感が大きいだけに、この課題をどう進めていくかを真剣に検討する必要がある。

構造改革や安定化にともなう貧困層の救済策としては、当初より諸外国の援助を基礎に緊急社会計画(PES)が実施されてきたが、92年2月には食糧管理国家計画(PRONAA)が創設された。また雇用創出については、91年8月国家補償社会開発基金(FONCODES)が発足し、道路や厚生インフラの改善を目的に共同体ベースへの支援を通じた雇用創出計画が動き始めた。93年以降は世銀主催の支援国会議を通じ国際機関や先進国の援助を得て基金の支援内容も充実し、94年には民営化売却資金を加味して予算額は大幅に増加され、それは95年のIMFとの政策合意でも継続されることになっている。社会条件の改善は経済成長による波及効果を待てない緊急の課題であり、今後は「社会安定化計画」の実施が重要とされ、この面での真剣な取り組みがみられている。

しかし雇用創出については、そうした貧困対策だけでは不十分である。経済自由化でビジネス・チャンスが増え、サービス産業も拡大し雇用も増大するであろう。観光業の回復で手工芸が伸び、また鉱山への外資導入でも間接的な雇用が増えていくであろう。しかし鉱産品の開発とその輸出に多くを依存するだけでは、著しい雇用増は期待できない。試算では、投資が最大レベルの規模でなされたとしても、99年までに鉱業部門では2万人の新規雇用が創出されるだけと指摘されている(APOYO)。他方、今後21世紀までの5年間に約200万の新規雇用の創出が必要とみられている。

社会補償基金などの社会救済網を通じて極貧層の支援とともに、重要なことは、

## なぜ今、中小企業が重要か？

中南米において1980年代後半より中小企業の重要性が見直され、その本格的対策が取られるようになってきている。メキシコでは1988年のサリナス政権以降、ブラジルでは1990年のコロール政権以降、チリでは1990年に成立したエイルウィン政権、またペルーでは1990年のフジモリ政権等において中小企業振興のための種々の政策を総合的に取り入れる動きが顕著である。このように新たな中小企業振興策が、しかも政府の中心的な施策として出てきたのは何故であろうか。中小企業の持つ特徴、それらの特徴が再び注目されてきた背景、及び政治潮流といった点からみてみよう。

### 1. 中小企業の特徴

中小企業は次のような特徴を有している。(イ) 雇用吸収力が強い、(ロ) 所得格差、特に地域格差是正に役立つ、(ハ) 下請け関係等にみられる分業、ネットワーク(供給連鎖)を作りやすい、(ニ) 技術的特化、技術の伝播等にフレキシブルに対応、(ホ) 需要変化に応じて製品差別化が可能、等である。

雇用吸収に関しては、企業規模の定義によるが、零細・小企業の雇用シェアは1980年代中葉の製造業でみて香港(従業員50人以下)41%、フィリピン(同100人以下)40%、ブラジル(100人以下)45%、メキシコ(100人以下)32%であった。商業(卸売り、小売り)やサービス業をこれに加えると、中小・零細企業による雇用は9割以上になると考えられる。ちなみに日本において1986年の数字で非農業部

門の中小企業(従業員300人以下)の雇用シェアは88%であった。このように雇用の大部分は中小企業が各国共担しているのである。

地域格差是正に関しては、元来小企業の発生は原料の採れる所とか技能集団がいた(移民等)所というように、必ずしも都市部や首都で興るものではなく、地域性を持っている。また国境地帯を自由貿易地域に指定することで、日本で言う企業城下町のような組立企業と中小企業の集積が起きてくるのであり、このような地域性は、首都圏と地方の所得格差是正に役立っている。例えば、ペルーにおいて近年注目されている零細・小企業の集積地は政策によるものではなく自然発生的に出来たものであるが、クスコ(観光)カハマルカ(畜産品)、フリアカ(商業)、アヤクーチョ(民芸品)、ピウラ(民芸品及び農産品)等でみられ、それぞれの地域の所得向上に役立っている。

中小企業の分業形態は、(イ) 日本の下請け制度にみられる大企業とのピラミッド型、(ロ) 台湾のように外国商社あるいは外国大手販売店と結びついた商業・製造業横断型、(ハ) アパレル産業にみられる小企業同士の協力・分担型、(ニ) 系列を作らずどの企業とも連携する水平型(イタリア型)等に分類されよう。こうした分業は、中小企業が工業団地等で集積あるいはクラスターを形成する事で取引費用を節約して効率と価格競争力をつけ易い。

また、中小企業は独自の技術開発、特定品目への特化、親企業からの技術伝播等を通じた技術面での特化、比較

優位を有することが出来る。特に集積している中小企業にあっては、技術・知識の外部性（スピルオーバー効果）を通して、集積地全体のレベルアップ（学習効果）と同時に競争的環境を維持し易い。

製品差別化は中小企業の得意とするところである。大企業は規模の経済を活かして均質な商品を大量に生産することは出来るが、需要変化に敏感に反応して多品種少量生産を行うことには向いていない。この点は中小企業が対応でき、特に消費者の微妙なニーズ変化に応えることが出来る。

こうした中小企業の特徴の中で、雇用促進効果、地域格差是正効果、集積による学習効果（その結果としての費用削減、品質向上、輸出促進等）の3点に、近年中南米では特に注目が集まっている。

## 2. 構造調整の負の側面と中小企業

1980年代半ばから中南米各国は軍政の終焉、中米紛争の終結等から選挙によって大統領または首相が選ばれる民政に大きく変化した。経済のパラダイム・シフトと相まって、民主主義と経済自由主義が中南米の指導原理となったのである。

しかし、構造調整を行うための市場原理優先は、少なくとも短期的には弱者を切り捨て、所得格差を拡大する傾向を持っている。経済の自由化は、効率が悪くコスト高の主に国内企業（大企業、中小企業を問わず）を倒産に追いやったり、輸入代理店への転換を強いる結果をもたらす。また「小さな政府」により国家公務員や国営企業の民営化による大量の解雇者が出現する。即ち、失業の発生である。世銀等も貧

困層が一時的に増加することは理解しており、構造調整にはこうした貧困層対策として「社会投資基金」（あるいは「社会緊急投資基金」等）の設立等の社会開発プロジェクトをセットとしていた。しかし、世銀・IMFのプログラムは、職を直接生み出すような策はほとんど考えていない。つまり、雇用は市場原理で決まると考えているからである。

ここに産業政策としての中小企業振興策の重要性が見いだされる。中南米各国は中小企業の持つ雇用創出効果、所得格差是正効果を早くから認識しており、それぞれ対策を講じていた。しかし、今までの中小企業対策は非常に不完全なもので、成功をおさめたケースはほとんど無かった。80年代後半の以上説明した状況の中から出てきた「新たな」中小企業政策は、より包括的かつ制度面での整備を伴った本格的な対策であるといえよう。

## 3. 政治的側面

中南米では80年代半ば以降、キューバを除き各国が民主的に選出された大統領や首相を有し、民主主義が定着しつつある。政治家にとっては得票がすべてであり、その意味で中小企業主及びその雇用者の数は多く、彼らの生活が安定することは票田が安定することにもなる。中小企業対策が本格的に行われるようになってきた背景は、こうした民主主義の潮流とも無縁ではない。例えばペルーのフジモリ大統領は今回の組閣（95年7月28日よりの第2期フジモリ政権）でも筆頭副大統領に自らも零細企業出身であるリカルド・マルケス氏を選び、中小企業対策に力を入れようとしている。



---

都市、農村合わせ300万にのぼる小規模生産体への効果的支援を進めることであろう。海岸部の農村では所有権の登記が遅れ、近代農業部門に輸出指向の農業発展を期待するには時間を要する。構造改革を早急に進めるとともに、膨大な雇用が集中している農村の20ha未満の小零細農や、従業員50人未満の都市中小零細企業への支援策が必要である。もちろん高地農村部にはそうした輸出農業の発展の条件はないから、別の観点から生産への支援や農村の開発を進めて行かなくてはならないだろう。これらの分野こそが、本来フジモリ政権の支持基盤であったことを明記すべきであり、それは経済活動人口の70%前後を擁するインフォーマル・セクター解消や、税収基盤の拡大という点においても貢献しうるものとなるだろう。

市場化への構造転換を独自で切り抜け、企業間協力を進めながら生産性を高め、輸出に結びつけようと努力する企業家精神溢れた小零細企業家群の姿をわれわれは目にしている。裁断、縫製、仕立関連の中小零細企業約7000社が集結するリマ市のガマラ地区はダイナミズムに溢れ、農村から出てきて街頭でポロシャツを売っていた混血女性が、デザイナーとして成功したり、仕立て工場のオーナーとなるサクセス・ストーリーが生まれている。経済自由化でビジネスチャンスが生まれ、中小企業家の成功物語が現に語られはじめているのである。

第一副大統領リカルド・マルケスも両親が地方出身で、露店商として出発、本人は零細企業で身を立て、全国工業協会の会長にのぼりつめた人物である。92年の「自主クーデター」まで副大統領をつとめたサン・ロマンもクスコ出身の混血（チョロ）で、パン製造機会社で成功し、中小企業連盟会長だった。第一期政権では小零細企業振興法制定など振興の意欲はあったが、経済安定化に努力を傾けた結果、満足な振興策は行えなかった。中小企業を象徴する副大統領のもとで、明確な政治意思をもった総合的な振興策がとられるか注目に値する。情報や経営ノウハウの提供、下請けなど企業間協力を推進して、労働意欲をもつ生産者を支援し、第2、第3のマルケス、ペルーの松下や盛田を生み出す環境を創り出すことが期待されている。

## 5. 行政能力の向上

ペルーの市場経済化の成否を分かちもうひとつの要素は、構造改革後の行政機構の質的強化という点である。

---

第一期目に大なたを振るって行われた行政改革と民営化の結果、政府関係の職員数は約35万人減少したと推定される。前政権までの政府部門の肥大傾向は押しとどめられたが、人員削減の結果として実現した「小さな政府」が、財政負担の重荷から免れ、公共サービスなど本来の機能を果たすには、別の次元で改革が必要である。緊縮財政や人員削減という高コストに見合うだけの公共サービスの改善がみられなければ、「小さな政府」に対する批判もおのずと高まってこよう。また開発の目標に向け、諸政策について省庁間、民間との間に不断の調整能力が要請されているが、いまだそうした能力をもつ公共部門には転換されていない。公務員の能力向上と有能な人材の採用（キャリア制度の確立）、劣悪な行政インフラの改善に基づく効率的な行政の組織化が不可欠である。また待遇の改善に加えて、公務員の士気を高めるためには、公務員の社会的な名誉や権威を高めていくことが必要であろう。

市場社会の発展のためには、効率的な司法制度の構築が不可欠であるが、改革は昨年後半着手されたばかりであり、進展していない。独占禁止法や消費者保護法など経済自由化後の再規制の枠組みが新たに法制化され、その執行を担う「市場の審判」として、競争・知的所有権保護庁(INDECOPI)が92年末に設立された。また約束投資の実施など民営化後の企業活動をモニターする役割は、国家開発公社(CONADE)に委ねられている。こうした機関が期待通りの役割を担うだけの機能と能力を備えなくてはならない。仮にそうした機能を十分果たせないとすれば、外資による無秩序な開発や投機が進むだけであり、そうなれば急進的な民営化は批判にさらされ、無益な民族主義の亡霊を呼び起こすことになるだろう。

また経済自由化や市場経済化が、過剰な競争をもたらし、その結果として、混乱をきたしている面があることも否定できず、市場化のルールづくりを行い、秩序ある制度化に転換されていかないとすれば、おのずと反動が出てくるであろう。さらにペルーのように世界的にも格差の著しい国においては、経済成長につれて格差の拡大は避け得ない。そうした市場経済が生み出す負の条件に対し、教育や農業開発などを通じ、適切に対処し得る政府の能力を高めていくことが必要である。

さらに市場の形成にあたって政府がはたすべき役割が大きいことはいうまでもない。農業ひとつとっても地域毎の多様な生態的特色を考慮したきめの細かい政策立案と、それを執行できる行政能力が必要である。市場原理を一元的に適用す

---

るだけではバランスのとれた社会経済発展はおぼつかないだろう。残念ながら、ガルシア前政権時代の腐敗のひどさと国家破綻は、開発における政府の役割の有効性に対する信念を完璧なまでに打ち砕いてしまった。92年の国家企画庁(INP)の解体に端的に表れているごとく、進むべき開発の方向性を明示し、投資を効果的に誘導する中長期的な開発プランを担当する部署を現政権はもっていない。

## 6. 教育の改革と人材育成

次に、「大競争」の時代にあって、また持続的な経済発展に転換する基礎条件のひとつは、粒の揃った労働力や人材の育成である。政府部門の合理化が進められてきたが、これまで教育分野については手が着けられてこなかった。縮小され、「小さな政府」となった公務員43万人の内、約半数が教員で占められている。教育省では、公開試験を通じ不足した教員を補うシステムを採用するとともに、また多くが教員免許無しで教えている現状に鑑み、現職教員の能力開発を行うべき教育改革を実施している。またカリキュラムの改革、教材の充実などが、政府の進めている学校建設の後に必要となってくる。教育は、ペルーのような地理的環境の困難さ、民族的差異を抱え込んだ国では、中長期の観点に立った息の長い改革の努力が要請される。

## 7. 調整的リーダーシップと安定した政治制度の構築

第一期政権において、フジモリ大統領はテロやインフレ、国際孤立など山積する難題に対し、世論を動員しつつも、けっして世論に媚びることなく、数々の圧力に抗しつつ必要な政策を導入し、処理してきた。まさに「危機における指導者」としての能力をいかに発揮してきたのである。そのリーダーシップを、これまで述べた新たな課題に向けて発揮することが期待される。

しかし、いうまでもなく指導性的内容は一期目とは性格を異にするであろう。二期目の課題は、これまでの政治意思を背景にした政令の施行で一方的に処理できたものから、経済主体や関連団体との不断の調整を必要とするものに変わってくるはずである。輸出促進、国内貯蓄率の向上、教育改革、行政機構の整備など、どれひとつとっても民間との調整が不可避である。

---

問題はしだいにマクロからミクロへ、セクター別の方向に集中し、それぞれの部署で政策担当能力をもつ有能なチームが裁量を発揮できる制度化、分権化が必要となろう。発展に向けた多様で困難な課題に対処できる安定した行政メカニズムを備えていくことが求められる。

つまりこれまでの対決型・改革型指導から調整型・統合型指導への脱皮が求められるといえる。そして開発の目標を国民がコンセンサスとして共有し、全体としてそれを推進できるような安定した政治体制が必要となろう。持続的な経済発展に向けた制度的な基礎が築かれ、他方で安定した政治制度の創出があるならば、必ずや21世紀の幕開けに向けて、二期目フジモリ政権は、新しい変化したペルレーを建設することができるものと思われる。