

総論 新たな開発戦略を求めて - 国家, 市場, 政策, 制度 -

著者	高阪 章
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) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	526
雑誌名	新たな開発戦略を求めて
ページ	3-12
発行年	2002
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012213

総論

新たな開発戦略を求めて

国家，市場，政策，制度

国家と開発戦略

開発経済学（または経済発展論，英語では同じdevelopment economics）が経済学の分野として地位を確立したのは1950年代であったと思われるが，その後の歴史のなかで（国民）国家と経済発展の関係に関する考え方はいくつかの変遷を経てきた。初期の議論では，開発プロセスにおいて，国家は善意に満ちたリーダーに代表され，それは「全知の社会厚生最大化を図る主体」（omniscient social-welfare maximizer）（Rodrik [1995]）であるかのように楽観的に想定されていた。ところが，次の世代では，国家は発展を阻害する最大の主体とみなされ，ごく一部の利益団体，政治家，官僚の利益のみを図るものだとする悲観的な見方が有力になった。最近の議論は，もう少し中立的になり，国家の成果はきわめて多様であり，国家が一概に発展を阻害するとはいえず，「正しい」政策をとった国家が発展し，誤った政策をとった国家は発展を望めないのではないかとされる。問題は，正しい政策をとることのできるような「国家の能力」（state capacity）を決める要因は何か，である。

善意に満ち，かつ全知であるような政府は望むべくもないとしても，よき意思と情報と能力をもつ政府であれば，国家の市場介入が正当化できる状況として，効率的資源配分における「市場の失敗」と所得分配の公正とがあることに大きな異論はないであろう。ここで，市場の失敗は，広い意味での公共財的性質（非競争性，非排他性など）をもつものすべて（教育，保健，安全保

障，環境保全，など）を含む。

他方，最近では，国家ではなく，市場が経済発展の中心的役割を果たすべきだとの見解が主流になっている。「ワシントン・コンセンサス」（本書第1章を参照）はその代表的なものだが，いまやその代表的論客ともいえるフィッシャー元IMF副総裁も，国家が特定産業育成を図る「産業政策」については，限定的にはあるが一定の評価を与えていた時期もあった（Fischer and Thomas[1990]）。しかし，産業政策の旗頭であった東アジアが深刻な危機を経験した今となっては開発主義国家の名声は地に落ちた感もある。

発展プロセスにおける，市場ならぬ政府の失敗，さらには，国家こそ発展の障害であるとの見方はサブサハラ・アフリカの経験を知るものには，当然すぎるものようだ。一般に，政府介入があれば，レントシーキングの機会が発生する。いかに政府がよい意図をもって介入したとしても，民間部門の行動はレントシーキング行動によって歪められる。それだけではなく，さらには，レントシーキングの機会を作り出すように民間（利益団体）が政府に働きかけるかもしれない。介入は腐敗を呼ぶというわけだ。

しかしながら，地に落ちたとはいえ，東アジアの「奇跡」的成長は，発展途上国のなかでは突出しており，そこでの国家（政府）の積極的な役割から学ぼうとするエコノミストも多い。実際，政治的安定，法秩序，インフラ整備，官僚の独立性などでみた国家のありようはきわめて広範囲に分布しており，その結果が経済成果の多様性に反映しているものと思われる。すべての国家が特定集団の利益のみを最大にしようとしているわけではない。たとえば，東アジアの開発主義国家の場合がそうだ。なぜ国家によっては公益を最大化しようとするのだろうか。政治からの官僚の独立性，専門性があることが開発主義の成功を支えるというのは本当だろうか。開発主義を支える官僚と民間部門との情報交換＝対話が腐敗につながらないのはなぜなのだろうか。

結局のところ，政府がとるべき政策については基本的には合意ができつつあるように思われるが，どうすれば政府にとるべき政策をとらせることができるのかは，依然として未解決の課題として残っている。

「構造調整」は構造を改革できるか

1997年のアジア経済危機は、希有の成功例とされてきた東アジア諸国の企業部門・金融部門の構造的脆弱性（vulnerability）を曝露した。マクロ経済安定性の回復とともに、これらの「脆弱性」克服を目指すのがIMF型「構造調整アプローチ」である。第1章（高阪）では、同アプローチによる「構造改革」政策が、構造的脆弱性を克服するような「制度」の変革の実現に効果的な戦略であるのかどうかを再検討する。

経済発展の基礎として、ヒト（労働，人的資本），モノ（物的資本），カネ（金融資本）のほかに「制度」があることの認識は次第に広く共有されつつある。東アジアの「奇跡」と「危機」の背後にも制度の役割とその変化が垣間みえる。ここでは、東アジアの経験を軸に、経済発展と制度の相互作用を考察するとともに、「グローバル化」という外生要因と経済発展という内生メカニズムが制度変化を促すプロセスを考える。

まず、「構造調整アプローチ」が危機後の危機管理プロセスに与えた影響を検討し、安定化と構造改革という二つの政策目標間のトレードオフ関係を指摘する。次いで、景気回復が持続的成長につながるために、一連の構造改革がどのような役割を果たしうるのかを考える。東アジアの今後の成長に果たす構造改革の重要性はきわめて大きいことがわかる。他方、既存の制度は、このままではグローバル化に対処しきれず、否応なしに適応を迫られている。そこで、制度としての公共部門の危機的状況を明らかにし、さらにその新たな役割を論じる。最後に、制度変化のメカニズムを振り返り、さまざまな政治経済的文脈のなかで形成されてきた制度に対して、構造改革、およびその背景にある発展メカニズムに対する洞察と理解が、どの程度その所期の目的を果たしうるのかを吟味する。

正しい政策介入とは

先にも述べたように、開発戦略における市場と国家（政府）の役割は補完

的なものであるにもかかわらず、政府の役割を限定的にでも肯定する議論は、最近では否定的に受け取られる傾向にある。第2章（大野）は、開発戦略における政策介入の役割にいまいちど光をあてようとする論考である。とりわけ、新古典派パラダイムにもとづく「構造調整アプローチ」が先験的あるいは政治経済学的に無視しようとしている領域における政策介入の役割を再検討している。

構造調整アプローチはサブサハラ地域やラテンアメリカで目に見える成果を上げていない。また、中東欧など、市場経済への移行国においても想定されていなかった困難にぶつかっている。その理由を明らかにするために、まず、発展途上国の市場構造の特徴を考察する。同アプローチの目標とする市場構造は、実は政策の対象となっている市場構造とは似ても似つかぬものであり、それがゆえに、構造調整は基本的に矛盾を抱えていることが指摘される。

次に、東（北）アジア諸国に焦点を絞り、産業別比較優位構造の変化を実証的に吟味することによって、東アジアの奇跡的成長における貿易政策の役割を再評価する。そこでは、東アジアの奇跡が決して静学的な意味での比較優位を利用したものではなく、むしろ、政策介入によって、動学的に比較優位を作り出すことによって達成されたものであることが明らかにされる。これらの理論的根拠は、学習効果であり、集積効果であり、技術政策であり、いずれも最近の内生成長論の枠組みで説明可能である。

新たな工業化戦略：幼稚産業保護から外資主導型へ

1990年代以降、発展途上国を取り巻く国際経済環境は大きく変化した。その一つはグローバル化、あるいは世界的な経済相互依存の加速的深まりである。貿易・資本フローとも、先進国・発展途上国を通じて、産出規模の成長を大きく上回って拡大した。もう一つは、それと軌を一にした国際的政策協調の枠組みの緊密化である。とくにそれは貿易政策環境について著しい。貿易と投資に関する国際ルールは国内政策の裁量範囲を制約することになった。

第3章(木村)は、グローバル化が技術的にも政治経済学的にも普遍化しつつある国際経済環境変化が発展途上国の工業化戦略に与える影響を論じている。とりわけ、(1)多国籍企業の国際分業化の進展と、(2)WTOを中心とした国際経済規律の浸透、という二つの大きな流れを認識するとき、輸入代替か輸出促進かといった従来の工業化戦略をめぐる論点は有効性を失ったとするのが筆者の主張である。

「東アジアの奇跡」で注目された、韓国・台湾など東北アジアの「幼稚産業保護」的な工業化戦略は、いまや経済学的に有効でないばかりでなく、政治経済学的にも現実的な選択肢たりえない。そこではむしろ、積極的に外資導入を図り、WTOその他の貿易・投資自由化を推進する東南アジア型開発モデルこそ、今後の発展途上国の工業化戦略を考えるうえでの座標軸となる、というのである。

とはいえ、これらの「東南アジア型」というべき外資主導型工業化が無条件に成功したということではない。むしろ、それは、外資系企業と地場系企業の技術格差、移動性の高い外資系企業をつなぎとめるための外資政策の歪み、など多くの問題を抱えている。であるからこそ、逆にこれらの経験は、東北アジアよりは東南アジアに共通点をもつ、他の多くの発展途上国に対して重要な参照事例となりうるというのである。

金融システムの構築：銀行中心か資本市場中心か

企業部門とならんでアジア経済危機によって脆弱性が明らかとなったのは金融システムであった。東アジアの金融システムは圧倒的に比較的短期の金融仲介が主であり、資本市場は、これに比べると未発達である。危機以前の、「奇跡」と呼ばれた持続的高成長は、このような金融システムによって支えられてきた。ところが1997年の危機は、同システムの脆弱性を曝露した。一時は同システムが完膚なきまでの壊滅的打撃を受けたという見方もあったほどだ。

第4章(国宗)では、経済発展過程における金融システムのデザインにつ

いて論じている。金融システムの機能は、流動性供給、リスク管理、金融仲介など多様である。ここでは、そのうち「金融仲介」、すなわち、(家計などの)投資家から企業家への資源移転のプロセスに注目し、発展途上国で最も普遍的な銀行中心の金融システムと、最近の「構造調整アプローチ」で強調される資本市場中心のシステムの優劣を検討している。

具体的には、投資の収益性、投資リスクに関する投資家と企業家間の情報非対称性に焦点を当て、なかでも、どちらの金融システムが企業家の「選別」(スクリーニング)に、より効率的であるかを論じている。暫定的な結論は、「選別」に関するかぎり、情報非対称性を最小化するためにはいくつかの制度整備が必要であり、それには人的経済的資源投入を必要とすることから、銀行中心の金融システムの方が発展途上国にとっては「安上がり」であるとしている。

ゼロからの出発：移行経済における市場システムの構築

ここまでの議論は、不完全ではあっても市場システムが存在し、機能してきた国家あるいは国家群における開発戦略の課題をめぐって展開されてきた。これに対して、旧中央計画経済の市場経済移行のための経済改革は、経済発展戦略を考えるうえで新たな挑戦課題を突きつけている。

「移行経済」に対するIMFなど国際機関の政策助言は、ラテンアメリカ諸国など発展途上国における経験にもとづくものであった。けれども、移行経済への構造調整政策の適用は発展途上国にはない、さまざまな問題を引き起こしている。移行経済は次の二つの側面で他の発展途上国より困難な状況にある。第1に、移行経済が経験した外生ショックは他の発展途上国のそれをはるかに上回っている。すなわち、移行経済の多くはかつて相互経済援助会議(CMEA)に加盟しており、CMEAの崩壊は移行経済の対外部門に決定的な打撃を与えた。第2に、移行経済はその経済構造自体の崩壊に直面することとなった。すなわち、市場経済への移行のための改革は、部分的な改定ではなく、これまでのすべての制度的枠組みの革命的な変化を必要としている。移

行のための改革は、私的所有権にもとづく新たな所有システム、民営化にもとづく新たな企業システム、単一銀行に代わる新たな銀行システム、および「ソフト・バジェット」にもとづく政府＝国営企業関係に代わる新たな財政および社会保障のシステムを導入しなければならない。

むろん資本主義体制下にある発展途上国においても、政府＝国営企業間の「ソフト・バジェット」的な関係や金融システムの「抑圧」がみられることは珍しくない。とはいえ、それらの経済といえども、私的所有権と分権的意思決定に基礎をおいていることは否定できない。資本主義体制下の途上国と旧中央計画経済との差は程度の問題ではないのである。したがって、旧中央計画経済の場合、経済改革のスタートとゴールの間には巨大な溝が横たわっており、他の発展途上国の場合よりはるかに包括的な改革を必要とすることを認識する必要がある。

第5章（錦見）では、カザフスタンの小麦農業における生産崩壊と市場システム構築の事例を取りあげ、市場システムへの移行経済の経験から、市場システムの機能と同制度構築の難しさを浮き彫りにしようとしている。中央計画経済の崩壊は、資金や投入財の調達といった信用システムの崩壊を通じて生産リンケージを崩壊させ、市場経済移行プロセスにおける極端な生産低下をもたらした。これに対して、政府はこの生産リンケージを代替できず、結局は、農家・流通業者など民間部門による契約制度・組織改革の試行錯誤的な実施から制度整備が開始されつつある現状が報告されている。

そこでは、取引の場が存在するだけでは市場システムは機能しないことが改めて明らかにされている。市場システムは、複雑な制度の組み合わせの基礎の上に立っており、また、それに対する取引主体の信頼の上に立っていることをカザフスタンの小麦農業の事例は如実に示しているのである。

経済発展と所得分配

経済発展と所得分配の関係については、「クズネッツの逆U字型曲線」、すなわち、所得不平等度は経済成長とともに当初は上昇し、その後、減少に向

かうというクズネッツの推測がよく知られている (Kuznets [1955])。第 6 章 (野上) は、開発戦略における政策課題としての所得分配の位置づけをめぐる議論を展望している。所得分配を政策目標とする理論的根拠は何か。平等化自体が政策目標か、その場合、平等化と経済成長の間にはトレードオフ関係があるのか、また逆に、平等化は成長促進的であるという議論の根拠は何か、などの論点が紹介されている。

成長と不平等度に関する実証研究は二つのアプローチに分けることができる。(1) 国横断の特徴を典型国の時系列的变化とみなすという方法と(2) 個別国の時系列变化を観察するという方法だ。困ったことに、前者では逆U字が観察されるが、後者では成長と不平等は無関係とされている。したがって、実証的には、経済発展が所得分配を悪化するかどうか確定的な結論は出ていない。他方、所得分配が発展に及ぼす影響については、ルイスなどの古典的な蓄積論は所得不平等こそ成長の源泉としたが、最近の研究では、所得不平等は政治的不安定性をもたらすことによって投資を制限し、経済発展を阻害することが示唆されている (Alesina and Rodrik [1994])。

複雑系の経済学から

最後に、第 7 章 (森) では、「複雑系」の経済学の立場から、政策の有効性というものはどのようにみることができるのかを論じる。個別主体間の相互作用が内生的にシステムを変化させていくという動的なプロセスを考えると、開発戦略論にみられる、介入か自由放任かという対立論にいくつかの光を当てることができるというのである。このアプローチはまだ現段階で明確な政策インプリケーションを示唆するわけではないが、その数値解析の方法の潜在的有用性ととも、経済学の原子論的仮定を緩めることから新たな政策の地平が開ける可能性を秘めているとされる。

国家に正しい政策を選択させるには

国家ではなく、市場メカニズムこそが経済発展を実現することができる

いう議論が主流になっている。中央計画経済の破綻をみれば、この議論の一般性は明らかだ。けれども、さらに踏み込んで、国家（政府）は不要で、市場メカニズムだけで経済発展が可能かと問えば、それは極論にすぎるだろう。国家と市場がどのように補完的分業関係を築くべきかを考えるべきなのである。実際、市場が有効に機能するためには、それを支える様々の制度が包括的かつ体系的に統合されていなければならない。そのためには、政策も重要だが、精緻な制度デザインが必要だ。

制度のデザインは複雑な作業だ。制度の基本単位は国家だが、国家は多様であり、どの国家にも合う制度などというものはない（one size does not fit all）といってよい。また、何よりも制度の変化のメカニズムを十分に理解する必要がある。制度変化の速度は遅い。その理由の一つは制度変化が所得分配の変化を伴うからだ。変化によって損をする人々は当然のことながら、変化に抵抗する。それが極端になれば、政治的不安定が制度改革を阻むであろう。他方、現存の制度が多数の支持を得ているとはかぎらない。多数は制度改革を望んでいながら、よく組織されていないがために改革が実現されないという場合も考えられる。適切なリーダーシップでそれが実現されれば、あとは石が坂を転がり落ちるように制度の革新が進むこともありうる。それは新しい製品が一定の価格水準を超える価格低下によって急激に普及してゆくプロセスに似ている。

制度はいくつもの部分的制度が複雑に絡み合って一つの相互補完的なシステムを形成している。制度改革についても、どの部分的制度から始めるべきかについて共通一定のシーケンスはない。

制度には公式制度のほかに非公式の制度もあり、その役割も大きい。とりわけ、発展途上国においては公式制度の発展・普及が未発達であり、したがって、少なくとも当面は非公式制度の代替的機能を十分に活用する必要がある。また、公式制度についても簡素化を図る必要がある。制度の発展には、地方や国のみならず、国際機関も、また民間部門と公共部門を問わず、多数多様な主体が関わっている。国家はこれらの間の力のバランスをはかる必要があ

る。市場は、恣意的で腐敗した国家ではなく、強力で有能な国家を必要としている。

〔参考文献〕

- Alesina, Alberto and Dani Rodrik [1994]“ Distributive Politics and Economic Growth, ” *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Fischer, Stanley and Vinod Thomas [1990]“ Policies for Economic Development, ” *American Journal of Agricultural Economics*, 72.
- Kuznets, Simon [1955]“ Economic Growth and Income Inequality, ” *American Economic Review*, 45.
- Rodrik, Dani [1995]“ Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness, ” in Alan V. Deardorff et al. eds., *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: University of Michigan.

(高阪 章)