

## 第7章

# 政策の優先順位決定法



モロッコ・マラケシュの石材工場

政策が成功するには政策手段の数と政策目的の数が等しくならなければならないというティンバーゲン原理がある (Tinbergen 1952)。つまり、一つの政策手段が一つ以上の政策目的を達成するために使われると、どの目的も効率的に達成されない。しかし、現実には政策を実施するうえで、政策目的の数や政争手段の数がはつきりしていないことは多い。そのためむしろ、いくつかある問題にどのように優先順位を付けて解決するのが、実践的には重要である。

さまざまな政策を実施する際に予算が必要な場合があるが、予算には限りがある。したがって、政策を成功させるには優先順位を付ける必要があり、優先順位を適切に付けられるかどうかは国の運営が成功するかどうかは依存する。この優先順位は、できるだけ客観的に付けられることが望ましい。

貧困削減戦略ペーパー (PRSP) は、オーナーシップの重要性や参加の重要性など具体的な開発戦略のあり方とは異なる抽象的な概念を用いることが多い。しかしそれでも、改革政策に優先順位を付けねばならないという点は、現実的に要請されている。ただし PRSP では、優先順位付けは技術的にも政治的にも難しいと述べるにとどまり、具体的な方法には立ち入っていないといえる。

本章では私の考えるフローチャート(図1)による政策の優先順位決定法を示したい。決定方法は、無数に存在すると思われるが、なるべく客観的で、誰もが納得できる方法を示さなければならない。ここに示すものは、一つの方法の例示であり、今後の議論のたたき台となるものである。

## 1 六つのステップ

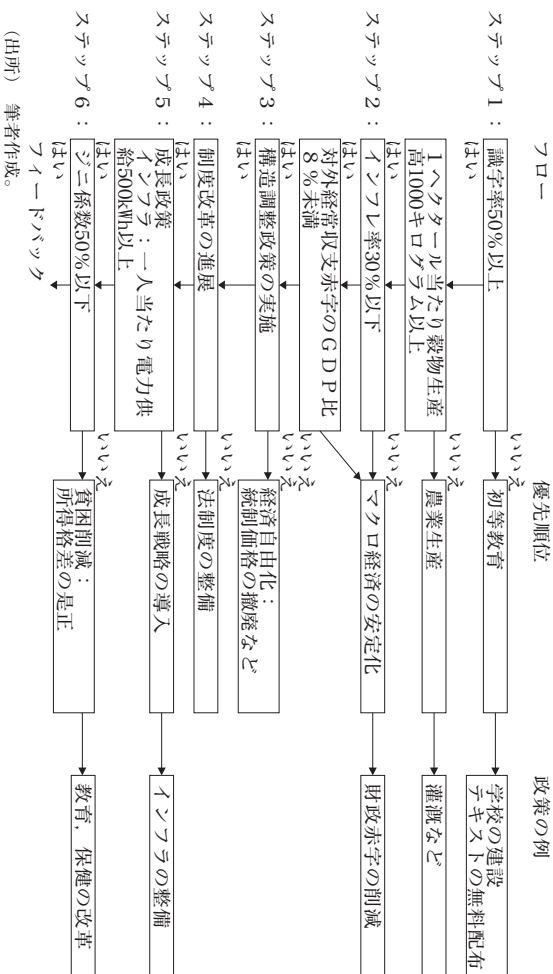
政策の優先順位を決めるステップは、次の六つからなる。

ステップ1…「社会的生存水準の達成」―初等教育による識字率の向上と必要カロリーを満たすための農業生産性の向上

ステップ2…「マクロ経済の安定」―物価の安定、国際収支の安定、金融システムの安定

ステップ3…「構造調整政策」―価格の自由化(統制価格、為替レート、金利)、規制緩和、各市場の発達(労働市場、生産物市場、金融市場)

図1 フローチャートによる優先順位決定方式



ステップ4…「法制度の整備」

ステップ5…「成長戦略」

ステップ6…「所得格差の是正」

以上に挙げた六つのステップの前提となる大きな特徴は次の二点である。第一に、社会的生存水準の達成は、貧困削減のためにすべてに優先し、そのためには、初等教育の達成と農業生産性の向上が最優先となること、第二に、法制度の整備は、経済成長戦略の前提条件となることである。

## 2 政策の順序

以下でなぜ六つの政策の順序が与えられたかを説明しよう。

国連開発計画（UNDP）が示しているように、経済成長の目的は、成長そのものにあるのではなく、人間開発にあり、人間開発の水準を決めるのは教育水準と健康水準である。つまり、教育と健康を高めることで福祉水準を高めることである。それゆえ、社会的最低

生存水準を達成するには、初等教育が必要である。この点からも識字率が五〇%以下の国では、初等教育に第一の優先順位を与えることに問題はないと思われる。

食糧自給率が低い国にとって農業政策がステップ1の課題であるということは、次の二つの理由から説明できる。第一は、ルイスのいわゆる転換点の理論で、それは次のとおりである。農業部門と工業部門の生産性格差が大きい二重構造の国では農業の生産性向上のために市場経済に移行することが必要であろう。農業の生産性が転換点を超えるまでは、途上国の賃金は生存水準を超えることができない (Lewis 1955)。第二は、ミントによるもので、三つの役割を果たすために経済開発における農業改革が必要であると説明する (Myint 1965)。その三つとは、食糧自給率を高めること、余った労働力を工業部門に提供すること、高くなった所得で工業製品を購入できるようにすることである。

一九八〇年代以降の中国やベトナムのようなアジアの国での農業改革は、構造調整政策に先行して実施された。たとえば、中国政府は、一九七九年に改革開放政策を導入したのとほぼ同じ時期に農業生産請負制を実施している。これは、農家に経営努力のインセンティブを与えるものであった。その結果、食料生産は劇的に増え、これが直接的、間接的に農業補助金を減らすことになり、財政規律を回復することによってマクロ経済の安定化に

寄与した。この農業のインセンティブ制度は、計画経済から市場経済へ移行する他のアジアの国々にも適用され成功した。たとえば、ベトナムやラオスが同じような制度を実施した。ベトナムでは、米作が一期作から二期作、三期作となり、農業生産性が向上した。これと反対の場合をロシアに見いだすことができる。農業改革を十分に実施する前に構造調整政策が実施され、少なくとも一九九〇年代においては逆効果であった。

一九八〇年代から、世銀と国際通貨基金（IMF）は、政策パッケージとして構造調整政策を実施しはじめた。ここで、なぜ前に述べたようなステップの順序となったのかを説明しよう。IMFは、その融資の際にマクロ経済の安定化（ステップ2）を借り入れ国の条件とした。この条件を達成することが世銀の融資の前提となった。次に、一九八〇年代と一九九〇年代には構造調整政策（ステップ3）を通じた経済自由化の条件が、世銀によって課せられた。これらのステップ2と3は、経済成長戦略を実施するための前提条件となると考えられた。つまり、政府は、これらのステップを完了したのちに経済成長戦略（ステップ5）における役割を持つ。その成長戦略が、たとえば工業化のためのインフラの整備であり、民間企業の育成、外資の導入、産業クラスター政策であった。したがって、次のようなステップの順序を与えることが考えられる。つまり、ステップ2がマクロ経済

の安定化、ステップ3が構造調整政策、ステップ4が経済成長のための制度整備、ステップ5が成長戦略である。

構造調整政策は、貿易と投資の自由化や統制価格の撤廃など多くの改革を含む。世銀は、とくに一九八〇年代と一九九〇年代の前半に援助受け入れ国に対してこれらの改革をパッケージとして同時に実施することを求めた。しかし、一九九七年にアジア通貨危機が起った経験から、次のように結論する学者もいた。すなわち、マレーシアやタイのような国で短期資本の移動の自由化を早めたために、短期資本が急激に流入してバブルを生み、その短期間での流出がアジア通貨危機を生んだ。したがって、短期資本の自由化は制限されるべきであるというものである。ただし、ここで注意すべきは、構造調整政策の改革についても順序付けをすべきかどうかを再検討する必要がある点である。

### 3 成長戦略

経済成長戦略が政府の介入によって実施されるべきか否かについては議論がある。私は、



前述の前提条件が成立すれば、成長戦略に進むことができる。政府が成長戦略を実施する前にそれに必要なインフラが準備されなければならない。たとえば、製造業の成長戦略は、道路や空港などの運輸セクターがどのように対処されるかという点と密接に関係している。

ステップ5の成長戦略で工業化計画を作成することはとくに難しい。工業化戦略は、その国の経済発展の段階によって異なっている。成長戦略のために経済主体を特定化し、その主体が成長に貢献するような制度を確立すること、これを私は提案する。ステップ4までのすべてのステップで問題なければ、政府は、成長戦略のために何らかの手段を採ることがができる。この点を以下で例示しよう。

(1) 一次産品が主要生産物である国を考えよう。その国の成長戦略は、農業関連の工業化、資源関連の工業化、一次産品輸出といった形態が考えられる。一九八〇年代初期のマレーシアでは、ココア、パームオイル、石油についてこの戦略が採られ成功し、その後電子産業の輸出指向工業化に引き継がれた。

(2) 次に成長戦略を実行する経済主体の候補セクターを挙げる。第一に伝統産業セクターの発展、第二に国有企業セクターの改革、第三に国有企業セクターの発展、第四に

非伝統財セクターの輸出、第五に「民間企業セクターの育成」がある。

(3) 東アジアにおいては、一九八〇年代以降に採られた「外国投資の導入」による成長戦略がもつともなじみ深い。外国投資にも二つのタイプ、すなわち輸入代替産業と輸出指向産業への投資がある。東アジアの国は、一九八〇年代後半と一九九〇年代前半には輸出指向産業を導入した。

(4) 地域的な開発戦略は、輸出加工区や工業団地を設立し、税の減免などの優遇措置を外資に与えるものである。この外資主導の輸出指向型成長戦略は、東アジアおよびアセアン諸国で採用された。アセアン諸国の戦略は、輸出加工区を設立するという方法で実施され、一九九七年のアジア通貨危機が起こるまでその経済成長に貢献した。

(5) 観光資源がある国であれば、製造業生産のために原材料費を稼ぐ外貨の獲得手段として観光産業が有効である。

成長戦略は、近年は産業クラスターをいかに形成するかが焦点となっている。この点は第8章で説明する。

さて、成長戦略が成功すれば、通常はその成長の恩恵を受けた層と受けなかった層の貧富の差が生まれる。そこで、ステップ6としてその貧富の差を埋める政策を採る必要が出

てくる。東アジアの成長においてもこれが発生した。たとえば、中国では、沿海部と内陸部での所得格差が拡大し、内陸部の成長戦略が必要となり、現在、西部大開発が進められている。また、二〇〇三年には国有企業改革を含む東北地区開発に重点が置かれるようになった。

#### 4 地域ごとの特徴

世界の地域ごとの特徴は、次のように分類できる。これを前掲図1の「フローチャート法」により表4から表12を使って例示しよう（なお、ここでは、一般的に入手可能なデータが得られないためにステップ3とステップ4は例示しない）。サハラ以南アフリカの優先順位は、ステップ1の初等教育に与えられる。南アメリカでは、ステップ1の食糧自給率の改善は優先順位が高い。東ヨーロッパや中央アジアでは、ステップ2の物価の安定が一九九〇年から一九九五年までは緊急の課題であった。比較的所得の高い中東の国では、ステップ2の対外経常収支の赤字からの回復が必要であった。南アメリカは、ステップ6

表4 一人当たり所得, 平均寿命, 非識字率

	一人当たり所得 (ドル)	平均寿命 (年)	非識字率 (%)	
	1999	1999	1995	1999
アフガニスタン	n.a.	46	67	64
バングラデシュ	361	60	61	59
ベナン	402	53	66	61
ブルンジ	142	42	57	53
中央アフリカ	346	44	60	54
カンボジア	285	53	65	61
チャド	220	48	59	59
コートジボアール	787	46	67	54
エチオピア	112	42	69	62
ザンビア	365	53	66	64
ギニアビサオ	183	43	55	62
ハイチ	370	53	57	51
マリ	281	42	66	60
ラオス	441	54	60	52
モーリタニア	483	53	60	58
モロッコ	1,359	67	56	52
モザンビーク	190	43	61	56
ネパール	222	58	64	59
ニジェール	209	45	86	84
ベトナム	341	68	8	7
中国	840(2000)	70(2000)	19	16

(注) 非識字率 50%以上の国。

ベトナム, 中国は比較のため掲げた。また, ラオス, モロッコは基準値外の場合もある。以下, 表5から表12まで同じ。

(出所) 世界銀行, *SIMA Query*, 2001.

の所得格差の是正が必要である。

ステップ1…一人当たり所得が年六〇〇ドル以下で、平均寿命が五〇歳以下の国では、識字率の向上が必要である。

識字率が五〇%以下であれば、初等教育が優先順位第一位である。これには、アフリカのモザンビーク、エチオピア、ブルンジ、チャド、マリ、ガambia、ベニンが含まれる(表4)。

食糧自給の改善は、マクロ経済安定化にとっても前提条

表5 ヘクタール当たりの穀物生産量

(単位：キログラム)

	1995	2000
アルジェリア	397	619
ボツワナ	206	203
ブルキナファソ	782	887
カーボヴェルデ	262	312
中央アフリカ	868	1,111
チャド	586	626
コンゴ民主共和国	826	774
コンゴ共和国	826	686
エリトリア	516	703
グレナダ	983	1,000
ハイチ	921	913
イラク	800	284
ヨルダン	997	891
カザフスタン	578	1,060
レソト	774	988
リビア	677	727
マリ	806	1,170
モーリタニア	771	1,010
モンゴル	737	956
モロッコ	446	471
モザンビーク	652	948
ナミビア	194	473
ニジェール	291	368
セネガル	873	745
ソマリア	471	488
スーダン	424	529
タジキスタン	961	1,290
トーゴ	790	953
バヌアツ	538	538
ラオス	2,492	3,184
ベトナム	3,569	4,048
中国	4,663	4,735

(注) 1995年に1000キログラム以下の国。

(出所) 表4に同じ。

件となる。食料を輸入に頼ると国際収支を圧迫し、マクロ経済の安定を達成するのが難しくなる途上国がある。農業生産性が低い農業生産の可能な国では、生産性が改善されなければならぬ。生産可能国で一ヘクタール当たりの穀物生産が一〇〇〇キログラム以下の国は、これに相当する。これに含まれる国は、北アフリカのアルジェリア、モロッコ、リビア、そしてサハラ以南アフリカのボツワナ、スーダンである。数多くのサハラ以南アフリカの国が、一九九五年から二〇〇〇年の間にこれに該当した(表5)。

表6 対外経常収支のGDP比

(1) 1993~95年 (%)		(2) 1999年 (%)	
	GDP比		GDP比
コンゴ	-30.9	アルメニア	-16.6
ギニアビサオ	-21.4	アゼルバイジャン	-24.5
ホンジュラス	-8.0	バハマ	-14.8
ハンガリー	-8.9	ベリーズ	-8.9
ヨルダン	-16.0	ブータン	-19.7
ラオス	-13.7	ブルキナファソ	-12.1
レバノン	-44.7	カーボヴェルデ	-17.3
マダガスカル	-8.5	チャド	-10.2
マラウイ	-19.5	ドミニカ	-9.4
マリ	-8.6	エリトリア	-43.4
モーリタニア	-9.3	ザンビア	-11.7
ニカラグア	-37.4	ガーナ	-9.8
オマーン	-9.2	キルギス	-14.8
パラグアイ	-14.9	ラトビア	-9.7
サウジアラビア	-9.9	レバノン	-34.1
タンザニア	-19.4	レソト	-23.0
トーゴ	-9.0	モルディブ	-17.8
ウガンダ	-9.1	ニカラグア	-26.5
ベトナム	-8.6	ニジェール	-8.6
モロッコ	-3.3	パナマ	-14.3
中国	-3.3	ポーランド	-8.0
		ポルトガル	-8.5
		セイシェル	-16.8
		セントキッツ	-36.4
		セントルシア	-10.8
		セントビンセント	-16.2
		トーゴ	-9.0
		トルクメニスタン	-17.2
		ウガンダ	-11.6
		ラオス	-6.1
		ベトナム	-0.2
		中国	2.1

(注) マイナス8%以下の国。  
(出所) 表4に同じ。

ステップ2…マクロ経済の安定化は、成長戦略を導入する前提条件としてすべての国が達成しなければならぬ。それは、物価の安定、対外経常収支の均衡、財政収支の均衡である。対外経常収支の均衡を必要とした国は、中東のヨ

表7 消費者物価上昇率

(1) 1990~95年 (%)		(2) 1999年 (%)	
	上昇率		上昇率
アルバニア	64.2	ウクライナ	1,180.4
アゼルバイジャン	1,005.5	ウルグアイ	59.3
ベラルーシ	1,247.2	ベネズエラ	43.8
ブラジル	1,044.8	ザイール	3,558.3
クロアチア	328.0	ザンビア	112.5
エクアドル	40.0	モロッコ	5.8
エストニア	52.8	中国	5.8
ギニアビサオ	45.1		
ジャマイカ	39.9		
ラトビア	83.1		
レバノン	36.8		
リトアニア	124.1		
マケドニア	397.9		
モザンビーク	47.8		
ニカラグア	85.2		
ナイジェリア	49.1		
ペルー	69.0		
ポーランド	41.5		
ルーマニア	151.5		
ロシア連邦	381.6		
シエラレオネ	41.9		
スロベニア	62.1		
スウェーデン	114.3		
トルコ	79.3		

(注) 30%以上の国。  
(出所) 表4に同じ。

ルダン、レバノン、オマーン、サウジアラビアである(表6)。多くの東ヨーロッパや中央アジアで、一九九〇年代前半に物価の安定化が必要であった。これらの国には、アルバニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、クロアチア、エストニア、ラトビア、リトアニア、マケドニア、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、ウクライナが含まれる(表7)。比較的所得の高い国で財政収支の均衡が必要である。それは、フィンランド、ギリシヤ、イタリア、ロシア、スウェ

表8 財政収支のGDP比（贈与を含む）

(1) 1994年	(%)	(2) 1999年	(%)
	GDP比		GDP比
エチオピア	-8.5	コロンビア	-7.0
フィンランド	-13.5	ギニア	-7.1
ギリシャ	-15.7	リトアニア	-7.0
イタリア	-10.5	モルディブ	-9.3
オマーン	-11.2	モンゴル	-10.4
ロシア連邦	-10.5	スリランカ	-7.4
スリランカ	-8.5	セントビンセント	-7.3
スウェーデン	-12.8	タイ	-11.1
イエメン	-17.3	トルコ	-13.0
モロッコ	-1.4	ラオス	-4.0
中国	-1.8	ベトナム	-2.8
		中国	-2.9

(注) -8.0%以下の国。

(出所) 表4に同じ。

(注) -7.0%以下の国。

ラオスとベトナムのデータは、アジア開発銀行、*Asian Development Outlook 2001*による。

ーデンである（表8）。ステップ4、5…ステップ4の政府の役割と  
して、民間部門に対する国内と外国の投資家の  
ための投資環境の整備がある。法整備はその一  
つである。またステップ5の成長戦略の前提条  
件の一つは、物質的なインフラの改善である。  
電力の改善は、そのうちでも工業化への第一優  
先課題である。いくつかのアジアの国は、電力  
の改善を必要としている。それらは、インド、  
インドネシア、パキスタン、フィリピン、スリ  
ランカ、ベトナムである（表9）。ここで留意  
すべきは、電力事業が利益を生む場合には、公  
共部門ではなく、民間部門が電力を提供する、  
いわゆる民活の可能性を探ることである。  
ステップ6…所得格差の大きな国を南アメリ



表9 一人当たりエネルギー生産（1994年）

(1) 1994年（単位：kWh）		(2) 1998年（単位：kWh）	
	生産量		生産量
ボリビア	390	バングラデシュ	102
カメルーン	212	ボリビア	466
コンゴ	172	カメルーン	229
コートジボアール	170	コンゴ民主共和国	117
ガーナ	368	コンゴ共和国	123
グアテマラ	306	ガーナ	394
ホンジュラス	464	グアテマラ	412
インド	423	インド	504
インドネシア	281	インドネシア	382
ケニア	136	ケニア	166
モロッコ	426	モロッコ	508
ニカラグア	398	モザンビーク	404
ナイジェリア	144	ミャンマー	102
パキスタン	463	ニカラグア	472
フィリピン	404	ナイジェリア	130
セネガル	121	セネガル	142
スリランカ	246	スリランカ	302
ベトナム	170	ベトナム	283
イエメン	146	イエメン	151
中国	778	ラオス	n.a.
		中国	938

(注) 100～500kWhの国。

(出所) 表4に同じ。

カに例示することができる。それは、ブラジル、チリ、コロンビア、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグアである（表10）。さて、以下でフローチャートをもとに、ラオス、ベトナム、中国に適用し、具体的な優先順位の付け方を例示しよう。

## 5 モロッコへの適用

まず、優先順位決定法をモロッコに適用してみよう。表4からモロッコ経済を概観すると、一人当たり所

表10 所得分配の不平等度

	ジニ係数	年
ブラジル	60.0	1996
中央アフリカ	61.3	1993
チリ	56.5	1994
コロンビア	57.1	1996
エルサルバドル	52.3	1996
グァテマラ	59.6	1989
ホンジュラス	52.7	1996
ホレソト	56.0	1986-87
マリ	50.5	1994
メキシコ	53.7	1995
ニカラガ	50.3	1993
ニジェール	50.5	1995
ナイジェリア	50.6	1996-97
パプアニューギニア	50.9	1996
パラグアイ	59.1	1995
シエラレオネ	62.9	1989
南アフリカ	59.3	1993-94
モロッコ	39.5	1998-99
ラオス	30.4	1992
ベトナム	36.1	1998
中国	40.3	1998

(注) 50以上の国。

(出所) 表4に同じ。

際収支が悪化し、マクロ経済の不安定化をもたらすことになる。

モロッコのマクロ経済を他の国と比較してみよう。対外経常収支赤字のGDP比は、マインス三・三%であり、他の国と比較しても悪くない(表6)。表7(2)はインフレ率が三〇%を超える国のリストであるが、モロッコは含まれておらず、一〇%以下である。表8

得は一三五九ドル、平均寿命は六七歳と高いが、識字率は五〇%を超えていない。そこで、識字率の向上が第一優先順位となる。表5は、一ヘクター当たりの穀物生産高であるが、二〇〇〇年に四七一キログラムであり、低い生産高のグループに属する。食糧自給率は、食糧安全保障の観点からみてもできるだけ高める必要があるといわれる。また、前にも述べたように食料を輸入に頼ると、国

(2)は財政赤字のGDP比が八%以上の国のリストであるが、モロッコは含まれず一・四%である。この国際比較によれば、モロッコは、マクロ経済の安定性を達成しているといえる。

一人当たりエネルギー生産が一〇〇キロワット時から五〇〇キロワット時の国が表9に挙げられている。モロッコのエネルギー生産はパキスタンとほぼ同じであり、エネルギー生産を増やすことを必要とするグループに属している。

表10は、所得格差を示す指数の一つであるジニ係数が五〇以上の国を例示している。モロッコのジニ係数は三九・五であり、その所得格差は、ジニ係数の高い国と比べると相対的に低い。モロッコのデット・サービス・レシオ（年当り輸出に対する債務支払いの比率）は三〇%を超えるグループに属する（表11(1)）。これが国際収支の悪化要因となっており、マクロ経済の不安定を引き起こす要因の一つともなっている。表12は貯蓄率が二五%を超える国のリストである。モロッコの貯蓄率は、一五%以下であり、低い。

ここで、モロッコの改革に優先順位を与えることによって優先順位決定フローチャートの有効性を示す。また、図1に示したフローチャート法に従ったモロッコの改革の優先順位を要約しよう。

人間開発に必要な最低水準以下である。識字率が五〇％以下である国においては、初等教育は、初等教  
 ステップ…識字率の問題を、フローチャート法にしたがって検討する。初等教育は、

表11 対外債務のGNI比と債務支払いの輸出比率

(1) 1995年(デット・サービス・レシオ)(%)

	対外債務	債務支払い
モザンビーク	443.6	35.3
シエラレオネ	159.7	60.3
ギニアビサオ	353.7	66.9
ハイチ	39.8	45.2
ニカラグア	589.7	38.7
ザンビア	191.3	174.4
パキスタン	49.5	35.3
ホンジュラス	124.6	31.0
インドネシア	56.9	30.9
モロッコ	71.0	32.1
アルジェリア	83.1	38.7
ブラジル	121.6	37.9
ハンガリー	72.8	39.1
アルゼンチン	33.1	34.7

(注) 債務支払いが30%以上の国。

(2) 1999年

	対外債務	債務支払い
アルジェリア	198	37.8
アルゼンチン	436	75.9
ボリビア	399	32.0
ブルンディ	1,791	45.6
チリ	184	25.4
コロンビア	223	42.8
コートジボアール	238	26.2
ハンガリー	102	26.6
インドネシア	255	30.3
レバノン	413	49.4
マケドニア	93	29.8
モーリタニア	681	28.4
メキシコ	105	25.1
パキスタン	342	28.2
ペルー	358	32.6
ラオス	527	7.7
ベトナム	162	9.8

(注) 債務支払いが25%以上の国。

(出所) 表4に同じ。

表12 国内貯蓄率のGDP比

(1) 1993~95年 (%)		(2) 1999年 (%)	
	GDP比		GDP比
アルジェリア	27.9	アルジェリア	31.8
アンゴラ	35.2	ベルギー	25.1
オーストリア	25.7	コンゴ共和国	29.7
チリ	28.0	チェコ	26.7
ガボン	43.7	赤道ギニア	57.8
香港	33.6	フィンランド	27.7
インドネシア	35.6	ガボン	34.8
イラン	30.3	香港	30.5
アイルランド	27.6	ハンガリー	26.3
日本	31.1	アイルランド	37.0
韓国	35.6	日本	27.7
マレーシア	36.7	北朝鮮	33.6
モロッコ	14.9	マカオ	45.1
オランダ	26.2	マレーシア	46.8
オマーン	26.4	オランダ	26.7
パプアニューギニア	33.8	ノルウェー	30.3
ロシア連邦	29.9	ロシア	31.5
サウジアラビア	28.5	シンガポール	51.7
スロバキア	26.9	スロバキア	26.5
スイス	27.4	台湾	26.1
タイ	36.2	タイ	32.5
アラブ首長国連邦	32.6	トリニダード・トバゴ	26.6
中国	41.5	トルクメニスタン	26.0
		ラオス	13.3 (1998)
		ベトナム	23.2
		中国	40.1

(注) 25%以上の国。

(出所) 表4に同じ。

育に第一の優先順位を与え、ことに問題はない。モロッコは、このグループに属する。

農業生産性の低い国は、財政収支と国際収支の悪化を緩和するために農業生産を改善しなければならぬ。モロッコの穀物生産は、世界標準からすると十分ではない。したがって、第二の優先順位は、農業生産性を増大するために灌漑設備の改善などに向けなければならない。

ステップ2…マクロ経済の安定化を検討しよう。モロッコのマクロ経済は一九九五年に安定化を達成したと結論する。物価上昇率は五・八%であり、対外経常収支の赤字のGDP比は三・三%である。財政赤字のGDP比は一・四%まで減少した。輸入に対する外貨の保有率は六・五カ月分であり、IMFが要求する三カ月よりも十分に高い。

ただし、デット・サービス・レシオは、IMFが提案する三〇%という臨界値を超えている。IMFは、対外債務のGDP比もマクロ経済を安定化するために五〇%以下であるべきであると一九九七年に提案していた。そこで、モロッコの債務の削減が課題となった。この時期に二つの技術的な方法が考えられた。一つは対外債務を投資に切り替えることであり、もう一つは高い金利の債務を低い金利の債務に転換することであった。この点でモロッコとスペインやフランスとの債務削減交渉が重要な役割を果たした。また、マクロ経済の運営に当たる中央銀行や大蔵省は、私のインタビューでは対外債務が増えることに對して注意深かった。

ステップ3…構造調整政策は、インタビュー調査で良い成果があったと評価された。

ステップ4、5…ステップ4として、制度改革に関して、法制度の整備が遅れていた。たとえば、行政改革における透明性の問題があった。ステップ5として、インフラの

改善は、経済が成長し、一人当たり所得を増やすための前提条件である。この時期のモロッコでは、水道や電力などのインフラは、民活によるべきであるという議論が活発であった。

ステップ6…一九九五年のモロッコの一人当たりGDPは、一一〇〇ドルであった。過去に、一〇〇〇ドルの一人当たりGDPは、経済が離陸するための転換点であると言われた。経済発展のある段階で、経済が高成長率で伸びるときには、所得格差は大きくなる。通常それは都市と農村の間に認められる。また、地方における女性の識字率が途上国では極端に低く、モロッコも例外ではなく、低い識字率が低所得の原因ともなっている。そのためモロッコの改革の優先順位は、農村部における教育や保健などの社会セクターに与えられるだろう。また農村における電力や水道事業の開発は、子供たちの水汲み労働を減らすために必要である。そうすれば子供たちも学校に行くことができるようになり、識字率を上げることができる。

表13 モロッコ、ラオス、ベトナムへのフローチャート方式の適用

	モロッコ	ラオス	ベトナム	中国	ステップ
非識字率(1999年, %)	52	52	7	16	ステップ1
穀物生産高(2000年, キログラム)	471	3,184	4,048	4,735	ステップ1
対外経常収支GDP比(1999年, %)	-3.3 <sup>1)</sup>	-6.1	-0.2	2.1	ステップ2
インフレ率(1999年, %)	5.8 <sup>2)</sup>	126.3	5.5	-1.4	ステップ2
財政収支のGDP比(1999年, %)	-1.4 <sup>3)</sup>	-4	-2.8	-2.9	ステップ2
デット・サービス比(1999年, %)	32.1 <sup>4)</sup>	7.7	9.8	9.0	ステップ2
総国内貯蓄率(1999年, %)	14.9 <sup>5)</sup>	13.3 <sup>6)</sup>	23.2	40.1	ステップ5
エネルギー生産(1998年, kWh)	508	n.a.	283	938 <sup>7)</sup>	ステップ5
ジニ係数(1998年)	39.5 <sup>8)</sup>	30.4 <sup>9)</sup>	36.1	40.3	ステップ6

(注) 1) 1993～95年 2) 1990～95年 3) 1994年  
 4) 1995年 5) 1993～95年 6) 1998年  
 7) 1998年 8) 1998～99年 9) 1992年

(出所) 表4～表12のデータより筆者作成。

## 6 ラオスへの適用

次に、表13を使って優先順位決定法をラオスの場合に適用してみよう。ラオスの識字率は四八%であるから初等教育に第一優先順位を与えるべきであることは明らかである。またラオスの焼畑農法が教育の普及を妨げている。そこで、農法を変えることも教育改革の前に必要である。道路などのインフラの建設は、経済発展にとって必要である。一ヘクタール当たりの穀物生産(三一八四キログラ



ム)は、条件を満たしている。しかし、インフレ率(二二・六・三%)がその基準より高いので、ラオスのマクロ経済は安定化を達成すべきである。ただし、対外経常収支と財政収支のGDP比は、マイナス八%までではないので、この点では問題がない。法制度などの構築に関する研究が、現状の政治制度のもとの第一歩として必要である。ラオスのガバナンスも課題とすべきである。したがって、ラオスは、成長戦略を強調する前に、教育改革、マクロ経済の安定化、制度の構築を実施すべきである。

## 7 ベトナムへの適用

ベトナムは、ラオスと違って成長戦略に改革の焦点を当てることのできる(表13に示す)。なぜならベトナムは、識字率(九三%)、穀物生産(四〇四八キログラム)、マクロ経済(対外経常収支のGDP比がマイナス〇・二%であり、財政収支のGDP比がマイナス二・八%である)においてすでに条件を満たしている。構造調整政策は進行中であるが、制度の構築は必要としている。ベトナムは、一九九〇年代に工業団地を設立することでハノイ、フエ、

ホーチミンという中核都市を育成する成長戦略を採用した。いくつかの工業団地は、輸出加工区に変わり、外資の導入に成功した。しかし、ベトナムへの外資の流入は、一九九〇年代中期に停滞した。その理由の一つは政府が外資誘致に加えて社会政策をとったからである。社会政策は、貧富の格差を小さくするために効率よりも公平を重視するものであった。また、政府は一九九七年のアジア通貨危機の前には産業政策として韓国の財閥育成政策を導入する方向にあった。しかし、韓国の財閥は経営に問題があるということが明らかになり、その方向の修正を余儀なくされた。ベトナムは国有企業改革と金融制度改革に問題を残している。

成長戦略として経済成長を促す基盤を強化しなければならない。基盤強化のために、経済インフラと制度の整備は喫緊の課題である。経済インフラについては、道路、電力などの基礎インフラを整備し一定の成果をあげるとともに、新たなインフラ・ニーズを的確に把握し、効率的実施を図る必要がある。すなわち、国際統合下での発展の可能性を高め、経済成長促進に寄与する産業インフラ・ニーズと、環境問題などの開発の負の影響に対処するインフラ・ニーズの優先順位を検討する必要がある。

制度の整備については、市場経済化を強化・促進する基礎的制度改革（国営企業改革、

金融改革、民間企業の育成、公正な競争環境の育成への支援と、ベトナム経済のグローバル化に必要な新たな諸制度改革（外国投資と貿易関連諸制度、知的財産権制度、司法制度、行政制度など）に対する日本の積極的支援を検討する必要がある。

ハードの経済インフラとソフトの制度の整備への支援実施にあたっては、制度の実施・運用を担う人材の育成が同時に進められなければならない。ハードとソフト、ソフトを支える人材育成を一体として支援することにより、成長のキャパシティ・ビルディングに貢献できる。

ところで、フローチャートには出ていないが、開発の負の側面と言える環境問題、特に産業公害に関しては、制度の実施・運用能力の向上が課題である。また、ベトナム国内の人材育成を支援することで、関連サービス機能の強化を期待できる。

日本の進出企業の投資環境の面からは、日越間の政府間交渉、官民対話などのチャネルを通じて投資環境を改善してきたが、今後も引き続き、多様なチャネルを通じて、ベトナム政府に投資関連制度の改善を要望していく必要がある。

ベトナム政府は、日本に対して中小企業、裾野産業育成に対する支援を要請している。これに応えるためには、電力、運輸などのハードインフラと人材、安心して企業活動を続

けられる制度の整備、「参加」型開発を促進させるために中央・地方レベルでの行政のガバナンスを向上させるなどの条件が整備されなければならない。日本としては、関連分野における日系中小企業のベトナム進出をサポートする意思を明確にするとともに、ベトナムの地場中小企業に対する支援を、経営、技術の両面から行う必要がある。その際、ベトナム国内における中小企業・民間の活動環境、競争環境の整備とともに、共同体、業界団体、消費者団体などの関連組織の機能を強化することによって、支援効果を高めることができる。

## 8 中国への適用

中国について当てはめたのが、表13である。ここから明らかになるのは、中国はジニ係数が高く、所得分配に問題がある以外はほとんど問題がないということである。(1)所得分配に関しては内陸の貧困を解消するために西部大開発が進められており、二〇〇三年に成立した新政権は東北地区開発として国有企業を中心とした改革を実施している。したがっ

て、国別に当てはめたフローチャート法からは、(2)制度の整備、(3)環境問題、(4)成長戦略に政策の重点を置くのが望ましい。

さて、中国は国が大きく、省が一つの国に相当するほどのものも多い。そこで、フローチャート法を国別にではなく、省別に当てはめ、対中国政府開発援助の政策優先順位を検討した。まず、(1)所得分配に関して、内陸部に生活水準の低い地域があることが明らかになった。西藏、青海などである。この地域は、初等教育を優先すべきである。また、エネルギーについては、広い中国ではバラツキがあり、地域間の調整が必要であることが明らかになった。なお、エネルギーについては、省別にみてもフローチャート法による分析では、問題がないことが確認できた。次いで(2)制度整備として市場化が必要な地域は、貴州、甘肅、雲南である。(3)環境問題に重点を置くべき地域は甘肅、寧夏、遼寧である。(4)成長戦略の一環として、高等教育の必要な地域は、福建、陝西、江西、黒竜江、上海、吉林、広西、浙江である。フローチャート法により、以上のような地域に優先順位がつけられることが判明した。国が大きな場合には省別に考えてフローチャートに当てはめる必要がある。

## 9 最後に

本章ではフローチャートを使って政策の優先順位を決定する標準的なモデルを構築し、経済改革の優先順位を決定する次の六つのステップを示した。ステップ1が社会的生存水準の達成、ステップ2が安定化政策、ステップ3が貿易や投資を自由化する構造調整政策、ステップ4が制度の整備、ステップ5が成長戦略、ステップ6が所得格差の是正である。またこのフローチャート法をモロッコの改革に適用し、改革に優先順位をつける際に有効であることを例示した。それによるとモロッコの政策は初等教育、灌漑施設の拡張、エネルギー生産の増大に優先順位を与えるべきであり、電力供給、水道、貯蓄率の増大は、経済成長を高めるためにも必要であることが明らかになった。優先順位は、優先順位決定のフローチャート法により決定された。ここに示された本章の考え方は一つの試論である。これを基に優先順位決定法の議論が活発になることを期待したい。