

ラテンアメリカの 今後の開発戦略

実践的新構造主義

加賀美充洋

はじめに

1990年代のラテンアメリカは、民主主義と経済の自由主義によって特徴づけられる。特に経済活動における市場機構重視、民活、規制緩和、国営企業の民営化、「小さな政府」といった各国共通の経済政策は、ネオ・リベラリズムに基づく政策と呼ばれている。過去15年位の間にこうした市場優先の新古典派のアプローチが出てきた背景には次のようなことが考えられる。

- (1) 外貨獲得能力を高める工業化に失敗したラテンアメリカは、1980年代に対外債務危機に陥り、政府が大幅に市場に介入して輸入代替政策を行なうそれまでの開発戦略は機能しなくなった。
- (2) 対外債務危機に際して、世界銀行やIMFの援助を仰いだ国に対して、これら機関は構造調整政策と安定化政策を迫り、それらの理論的基礎は市場原理優先の新古典派のアプローチであった。
- (3) 1980年代から90年代にかけ主要先進国では、米国、英国を中心に規制緩和、「小さな政

府」、民活が潮流となり、政府介入を招きやすいケインズの政策への離別がみられた。

こうした傾向は、ラテンアメリカ諸国に対しても影響し、「ワシントン・コンセンサス」といわれる政策のパッケージとして各国に紹介された。チリを除き(チリは基本的には1973年の軍事政権成立以降こうした自由主義の政策を採用してきた)、各国は、振り子が反対に振れるように軒並みネオ・リベラルの政策を採用することとなった。

1995年1月に発生したメキシコの通貨危機とそれに続く経済停滞は、ネオ・リベラルの政策が必ずしも成長を保証しないことを明らかにし、また、貧富の格差と社会問題の発生(例えば、メキシコのサパティスタやペルーの日本大使公邸ゲリラ襲撃事件等)は、これらに対する反省を促すものであった。こうした状況のなかで米州開発銀行(以下、米州開銀)は、96年9月に「開発思想と実践」という国際会議を開催し、ネオ・リベラルに対する反論ないし軌道修正を紹介して、ネオ・リベラル路線に警鐘を鳴らした。筆者もこの会議に参加した。そこでこの小論では、会議の議論に基づき最近の開発潮流の変化を特に、政府の役割に絞って紹介する。

1 米州開銀「開発思想と実践」会議

1996年9月3～5日にワシントンD.C.の米州開銀本部において行なわれた会議では、(1)開発思想とそれに基づく政策の実践が各地域でどのような社会的・経済的課題を解決し、またどのような問題を残したか、(2)それらの結果を考察することでどのような教訓が得られたか、(3)21世紀に向けて、国際化する世界の中でそれらの教訓は、特にラテンアメリカ諸国においてはどのように活かされるか、といったテーマが討議された。基本的には、過去15年間に各国で採られた「マーケット・フレンドリー」な自由主義的政策が、所得分配を歪め、貧困を増大させ、失業を増加させたのではないか、という認識である。(1)の地域に関しては、アジア、ラテンアメリカ、ヨーロッパ、移行経済諸国の経験が発表された。日本の経験については、アジア経済研究所所長の山田勝久と朽木昭文の共著論文*1が朽木によって報告された。

参加者は、アマトヤ・セン(ハーバード大教授)、グスタフ・ラニス(イエール大教授)、ローレンス・クライン(ペンシルベニア大教授)、イルマ・エーデルマン(カリフォルニア大バークレイ校教授)、フランセス・スチュワート(オックスフォード大教授)、ゲート・ローセンタール(国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会〈ECLAC、西語略CEPAL〉事務局長)等錚々たるメンバーであった。日本からの参加者は、福地崇生名古屋市長大教授、広野良吉成蹊大教授、細野昭雄筑波大教授、恒川恵市東大教授、大塚啓二郎都立大教授等であった。筆者は、アルバート・フィッシュロー前カリフォルニア大バークレイ校教授の論文に対するコメンテーターとして参加した。

会議の全体的雰囲気としては、米州開銀のイグ



「開発思想と実践」会議・記念ランチで講演する
エンリケ・イグレスィアス米州開銀総裁 (筆者撮影)

レスィアス総裁が、もともとCEPAL出身でいわゆるストラクチャリスト(構造主義者)であり、総司会をしたルイ・エメリ総裁補佐もおなじ系列に入るので(CEPALを長い間主導したプレビッシュ博士の弟子たち、愛着をこめてセパリーノと呼ばれる)、極端なネオ・リベラルの政策遂行には反対であり、構造的市場の歪みには政府の補完的介入もありうる、といったものだった。特に、近年ラテンアメリカにみられる貧富の格差拡大傾向、失業問題の深刻化、ゲリラ等の社会問題発生に対して彼らは深い憂慮を抱いているのである。世銀、IMF、米政府等の自由主義、開放経済が吹き荒れる米国の首都でちょっとニュアンスの違った会議が開かれたことは、特筆に値する。この中で、筆者の興味を引いた二論文を取り上げ、最近のラテンアメリカの開発に対する考え方、特に政府の役割について紹介する。一つは、ワシントン・コンセンサスの張本人ジョン・ウィリアムソンの「新ワシントン・コンセンサス」*2であり、もう一つは、ゲート・ローセンタールの「新構造主義」ともいうべきCEPALの見方である。

*1 Yamada, K. ; A. Kuchiki, "Lessons from Japan: Industrial Policy Approach & East Asian Trial" (Paper presented to the Interna-

●ラテンアメリカの今後の開発戦略●

tional Conference on "Development Thinking and Practice," held by the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D. C. on September 3-5, 1996).

* 2 Williamson, John, "The Washington Consensus Revisted," Ibid.

2 新ワシントン・コンセンサス

ワシントンの民主党系シンクタンク、国際経済研究所に所属するウィリアムソンは、1989年にネオ・リベラルの立場からラテンアメリカに対して10の政策提言を行なった。それらは、(1)財政規律、(2)公共支出の優先度、(3)税制改革、(4)金融自由化、(5)競争的為替レート、(6)貿易自由化、(7)外国直接投資の自由化、(8)民営化、(9)規制緩和、(10)所有権の確立、であった。これが当時の米政府、国際金融機関(世銀、IMF)の自由主義思想と合致して、ワシントンの「ネオ・リベラル宣言」(あるいはワシントン・コンセンサス)といわれた。今回の会議に出席したウィリアムソンは、ワシントンの共通項としての政策というのではなく、現実のラテンアメリカにとって今一番必要とされているものを取り上げ(ポリシー・アジェンダ)、さらに、現在は89年当時とはラテンアメリカが変貌した点を考慮して新たな政策の束を、「新ワシントン・コンセンサス」として提案した。それらは次の10項目である。

- (1) 高貯蓄率の達成： 国家の財政規律を守り公共部門の貯蓄を増やすと同時に、民間も含めた国全体の貯蓄率を高める努力をする。東アジアではGDPに占める貯蓄の比率は約34%であるが、ラテンアメリカでは約19%である。
- (2) 公共支出の再編： 無駄な補助金、過度な国防支出等を縮小し、公共支出を社会開発部門に優先させる。間接的に所得格差を是正す

るような教育、公衆衛生、インフラストラクチャー等の支出を増やす。

- (3) 税制改革： 歳入の増加のために税務管理体制の確立と課税ベースの拡大が必要である。前の提言では、付加価値税の導入、外国へ資本逃避した資金への利子課税(ただし、これには預金先の先進国との協定が必要)を紹介していた。今回新たに土地利用に対する税を環境への影響に応じて課する制度を提唱している。環境を破壊する土地利用には重い税を課す(ピグー税)というものである。
- (4) 金融・銀行監視： 金融の規制緩和が進んでいるのはよいが、適切な銀行業務監視システム、あるいはモニタリング・システムに欠けるとメキシコの金融・通貨危機のようなものが起きやすい。金融自由化と同時に国家による金融監視機能の確立が不可欠である。
- (5) 競争的為替レート： 自国通貨の過大評価を招き、経常赤字を生みやすい固定レートではなく、変動相場制により、輸出品(特に非伝統的輸出品)の競争力をつける。その際、市場原理に基づく完全な変動相場制ではなく、チリやコロンビアで行なわれているように、上限・下限の変動幅を指定したバンド制による緩やかな変動相場制が望ましい。
- (6) 貿易の自由化： これに関してはラテンアメリカ各国では、量的貿易規制の撤廃、関税の段階的引き下げ等が行なわれており、例えば、関税については自動車等を除き10~20%の範囲まで下がってきている。より一層の自由化が望まれるが、最近のラテンアメリカの傾向では、NAFTA(北米自由貿易協定)、MERCOSUR(南米南部共同市場)や二国間による自由貿易協定作りが進展しており、グローバルな一方的自由化というよりは、地域限定のブ

ロック化が行なわれている(この最終段階は、西半球自由貿易地域の結成である)。少なくともこの方向は、域内貿易の拡大には貢献するであろう。

- (7) 競争的経済： 国営企業の民営化、資本・労働市場の規制緩和により競争的市場環境を樹立する。民営化は、国家財政の赤字削減に主として貢献するということより、金銭的誘因の導入により効率性が高まる点大きい。また、規制緩和も市場参入の機会増大、競争阻害要因の除去等がプラスの効果を持つ。
- (8) 所有権： 所有権の確立の重要性は、特に、移行経済諸国で強く認識されている。この権利が確立していないと、人々の働く意欲、貯蓄や投資の促進、技能向上といったインセンティブが生じてこないからである。土地・家屋・企業の登録等は、インフォーマル部門のフォーマル化にも役立つし、また、農地改革もこの線に沿ったものである。
- (9) 制度構築： 開発に関係した制度の構築あるいは再編成が必要である。例えば、独立した中央銀行制度、捕捉の高い税務制度、独立で腐敗しない裁判制度、および生産性を上げるための工夫・制度(成功している企業を見学するミッションの派遣)等である。
- (10) 教育： 良質な教育は、経済成長、人口抑制、所得分配、環境等の重要問題に直接・間接に影響を与える。ラテンアメリカでは、1980年代の「失われた10年」に公共教育の量、質が低下した。また、ヨーロッパの教養主義の影響で高等教育(大学等)が優遇される傾向がある。国立大学の授業料はほとんど無料のところが多い。そこで、国立大学への補助を止め、初等・中等教育の充実(予算の重点配分)が必要である。

基本的には、ネオ・リベラルの立場をとりながら、最後に制度や教育に言及している点が前回と異なる。これらの政策は、どれをとっても市場原理を優先させると同時に、政府がある程度の指導性を発揮しなければならない分野が少なからずあり、政府の役割が再認識される結果となっている。

3 実践的新構造主義

CEPALの事務局長ゲート・ローセンタールは、ラテンアメリカは1980年代の対外債務危機を経て、政策面で大きな路線変更があったという*3。以下ではこの論文の要旨にそって議論を進める。政府の介入を少なくし、市場を重視する政策への変更は、また、それまでの輸入代替、公共投資から輸出、民間投資に成長の重点を置く開発戦略への転換でもあった。このネオ・リベラルの安定化および構造改革政策は、マクロ経済の安定に大いに貢献した。特にインフレの沈静化に成功したことは、特筆に値する。マクロ経済の安定は、しかし一方で、経常収支赤字という対外バランスの不均衡を生じさせ、その埋め合わせに大量の外資が導入され、金融市場の安定を阻害した。また、所得分配面の不公平を産んだ。後者の問題は深刻で、所得格差が増大し、貧困層が拡大しつつある。

ミクロ経済面では、価格のシグナルに従うリストラは、選別的で、大企業や多国籍企業に有利に、中小企業や国営企業に不利に働いた。また、国内市場だけが相手の企業やエンジニアリングに特化した企業に不利に、輸出企業、天然資源に立脚した企業に有利に働いた。生産性に関しては、全要素生産性および労働生産性ともに近代部門は改善されたが、伝統部門は取り残された。

こうした実態から、政策立案への教訓として2点挙げられる。第1に、安定的なマクロ経済環境

●ラテンアメリカの今後の開発戦略●

が、貯蓄・投資を促進し、高い成長を達成するための前提条件である。首尾一貫した通貨、信用、財政、貿易政策、適切な所得・賃金政策等を実行し、貯蓄・投資の促進と生産能力の増強を図る必要がある。第2に、しかし、過度の価格機構への信頼は、制度の欠陥、市場の失敗(市場の多くは不完全、分断あるいは未成熟)、外部経済の存在等を見落としがちである。これらの構造的問題は、価格シグナルを通じてのみでは、持続的成長を達成することを困難にしている。それゆえに、この二つの教訓は、一方で、新古典派的正統への回帰(価格を正す)、一方で、正統からの離脱(適正な価格は必要であるが、それだけでは十分ではない)を示している。安定化の努力と構造改革をいかに融合させるかということに関しては、マクロ経済シナリオ、制度、法的枠組み、要素市場、およびマイクロ経済の動向を統合して考えることが、将来の政策立案に重要になってこよう。すなわち、経済思想は循環性を持つと考えれば、1990年代後半の開発は、正統(orthodoxy)と異端(heterodoxy、正統への修正、あるいは構造問題を視野に入れる)の混合した政策が必要とされる時代に入ったのである。

また、現代は国際化、地球化の時代でもある。この要因を考慮すると、まず第1に強調されることは、マクロ経済の管理を短期から中期の開発戦略に変えなければならない。

そして第2に、生産性の改善、環境への配慮、所得分配等の開発目標を達成するためには、新たに公共政策の役割に関する再定義が必要である。端的に言えば、正統と異端の混合政策が要求され、それは安定的で首尾一貫したマクロ経済管理とともに、マイクロ面および「メソ経済」レベル(マイクロ経済とマクロ経済の中間レベル)への新しい政府の介入を含んだものであり、これをCEPALは、「実践的新構造主義」(プラグマティック・ネオストラクチ

ャリズム)と呼んで提唱するものである。実践的新構造主義の政策アジェンダは、次のような特徴を有している。

(1) まず、中期の開発ビジョンが必要である。

それは、マクロ経済の安定が、生産拡大を阻害しないように設計されよう。マクロ経済安定は、インフレを抑制し、財政を均衡させるだけでなく、経常収支赤字を縮小させ、国内投資にみあった国内貯蓄を維持し、適切な実質為替レートを保ち、生産能力のフル稼働を満たす総需要を産むような政策を採るべきであり、どれか一つを強調するというのではなく、すべてを矛盾なく同時進行させるべきである。

また、政府の再定義された役割として、ミクロレベルの選択的政府介入は、国際競争力の増進、価格安定の維持、社会的公正の達成といった分野に必要である。例えば、生産力強化面での開発政策として、情報ネットワークの構築、民間部門のお互いの協力メカニズムの強化、知的所有権の保護、特定技術の研究開発と普及のための支援、国際標準の採用、職業訓練・教育の充実等である。また、選択的介入の国内貯蓄増強面での例では、制度的貯蓄の促進(年金制度の改革や税制による誘因)、金融機構の改善と深化、金融機構を監督する機関の創設、零細・小企業等今まで分断されて接近できなかった金融部門への門戸開放等がある。

(2) 内向きから外向きへの貿易政策変更は、輸出への特化を意味するが、これは諸刃の剣である。ラテンアメリカは天然資源に恵まれているゆえにこれらの輸出に比較優位を持つ。また、最近の技術進歩によりこれらの資源の活用の幅も飛躍的に高まった。しかし一方で、

天然資源への傾斜は、1979年にCEPALが描いた世界の貿易体制の分業構造(先進国は工業品に特化し、途上国は所得弾性値の低い一次産品に特化して低生産性の罠に陥るという図式)を思い起こさせる。それを避けるためには、CEPALの言う「生産的転換」を行わなければならない。すなわち、ダイナミックな比較優位を考慮して、一次産品の付加価値を高め、成長を高める産業を選ばなければならない。そのために政府は、前方・後方連関が強く、洗練されて付加価値の高い製品を作るために、産業活動の集積化(クラスター化)を促進する必要がある。

- (3) 自然に恵まれたラテンアメリカでは環境への配慮が大切である。国際関係で環境基準と貿易がリンクして議論されているように、経済成長を環境より優先させるというスタンスはもはや時代遅れになってきた。この両者は、必ずしも両立しないのではなく、むしろお互いに強化し合う側面すらあるからである。
- (4) 近年ラテンアメリカでは、貿易の自由化がいくつかの地域統合の形で進行している。しかし、この形態は、ブロック化の危険を有している。リージョナリズムは、本来グローバルリズム(地球規模の貿易自由化)への一過程にすぎない。小さなブロックをいくつも作るのではなく、域内貿易を促進する西半球全域の自由貿易地帯創設を目指すべきである。そのためには、貿易自由化は、将来のグローバルリズムを考え双務主義ではなく、片務主義(特惠を一方的に与える)が望ましい。
- (5) 公正の問題は、ラテンアメリカが過去に解決できない最大の宿題である。所得格差の拡大に対処するためには、種々の政策の包括的アプローチが必要である。まず雇用創出であ

る。これは単なる投資を増やすだけでなく、労働集約的生産技術の採用を生産性を犠牲にすることなく促さねばならない。政府支出に関しては、保健と教育にかなりの配分を行なう必要がある。最貧層に対する的を絞った支出や社会開発全般の管理向上に加え、いわゆる参加型開発といった取り組みも必要となろう。農地改革の問題も国によっては新たに議論されることになろう。

公正の問題に関しては、楽観的見方もある。その理由としては、(i)ラテンアメリカでは最近人口成長率が下がってきており、労働市場への参入が徐々に減少することで公共サービスへの需要も減るのではないかと、(ii)各国が教育投資を行なっており、21世紀にはその効果が表われるのではないかと、(iii)草の根のNGO等が爆発的に増えており、今までの大企業に偏った圧力団体の構造が変化している。そのため木目の細かいサービスが可能となってきた、等である。

- (6) 最後に、政府の新たな役割が重要になってきているが、公共部門の改革は、急務であり管理能力を高めるだけでなく、透明性と責任の所在を明らかにしなければならない。ラテンアメリカは、1980年代、90年代に学習課程を過ごしたのであり、これらの経験が次の時代に活かされることであろう。実践的アプローチ、創造性の高まり、企業家精神の高揚、地域統合の推進等、現在ラテンアメリカで生起している新しい流れは、ラテンアメリカが2000年には人口5億1500万人になり、1人当たり所得が3800ドルとなると予想され、一大市場圏を構成する中で、重要な開発推進要因となろう。

* 3 Rosenthal, Gert, "Development Thinking

●ラテンアメリカの今後の開発戦略●

and Policies in Latin America and the Caribbean: The Way Ahead” (Paper presented to the International Conference on “Development Thinking and Practice”, held by the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D. C. on September 3-5, 1996).

4 二論文へのコメントおよび政府の新たな役割

ウィリムソンの論文は、新古典派の立場に立ち政策を提言している。最初の七つの提言は、安定化政策に係わるもので、どちらかという短期のものである。所有権、制度構築、教育は、構造調整の範疇に入るもので中・長期の息の長いものである。これらの政策課題は、種々の政策の羅列といった感はあるが、今後のラテンアメリカの重要な政策アジェンダであることは、否定できない。財政規律、銀行監督、為替管理、所有権の登録、諸制度の確立(中央銀行制度、徴税制度、裁判制度等)、教育等いずれも政府の新たな主導的役割が必要とされている。またこうしたものが東アジアの諸国と比較してラテンアメリカが遅れていたものである。

ローセンタールの論文は、ネオ・リベラルと政府介入の折衷を提案しており、これが現在のラテンアメリカの現実に最も適した接近法(実践的新構造主義)と思われる。例えば、マクロ経済は、基本的にネオ・リベラルの政策に従い運営されるが、ミクロ経済面での政府の役割は、生産力強化・生産性向上のために、企業内・間のネットワーク構

築を助け、民間部門間の協力体制強化、知的所有権の保護、R&Dとその普及メカニズムの構築、国際標準の採用、職業訓練等の充実等を行なうことである。メソ経済面としては、要素市場の不完全性に対する介入で、零細・中小企業の金融機関へのアクセスや人材養成、またインフラストラクチャー整備等を含んでいる。

政府の役割をことさらに強調する必要はないが、ネオ・リベラルの価格機構では解決できない問題、例えば、経済発展には段階があり、市場が存在しなかったり、未成熟な場合に政府が市場に対して、補完的な働き(場合によっては市場を育成するといったことも含めて)をすることは、まだかなりの分野で残っているといえよう。さらに、最近のメキシコやペルーにおけるゲリラ活動等の教訓から、貧困対策や社会開発の重要性はいうまでもない。

CEPALは、1950年代、60年代に、ラテンアメリカには構造的異質性(近代農業と生存農業の並存、第一次産業と第二次産業の連関の欠如、製造業における弱い前方・後方連関、企業間・産業間のネットワークの欠如、市場の未成熟と分断、技術の格差、国際市場との結びつきの脆弱性、教育の遅れ、著しい貧富の格差等)が存在し、それらが発展の阻害要因になっているとして、「構造主義」を唱えた。90年代に入り、ネオ・リベラルの実験の末、それらの構造的問題は、基本的にはなんら解決されていないことが認識されたのであり、市場メカニズムがすべてにおいてうまく機能しないことは当然といえよう。ラテンアメリカの新たな挑戦が「新構造主義」の下で始まった。

(かがみ・みつひろ/アジア経済研究所総合研究部長)