

## パネルディスカッション

## 1990年代のブラジルの産業政策

## 要約

加賀美充洋  
坂口安紀

## はじめに

11月17日（土）に行なわれたパネルディスカッション「1990年代のブラジルの産業政策」は、G・シュワルツ氏が飛行機の都合で前日の発表に間に合わなかったため、予定を若干変えて冒頭同氏の「コロール・プランと産業政策」と題する報告がなされ、それを中心に討議が行なわれた。同氏によれば、コロール政権の安定化政策は長期の構造調整政策の枠組みのなかに統一されるべきで、実際には種々の欠陥のためその実現に危惧が持たれていること、その結果産業政策も明確なターゲットを欠いていると、やや悲観的見解が述べられた。なお、報告者、討論者等は以下のとおりである。

報告者： G・シュワルツ（カンピナス大学経済研究所教授）

討論者： （発言順）

堀坂浩太郎（上智大学助教授）

細野 昭雄（筑波大学教授）

岸本 憲明（日本輸出入銀行海外投資研究所）

柳原 透（法政大学教授）

司 会： 加賀美充洋

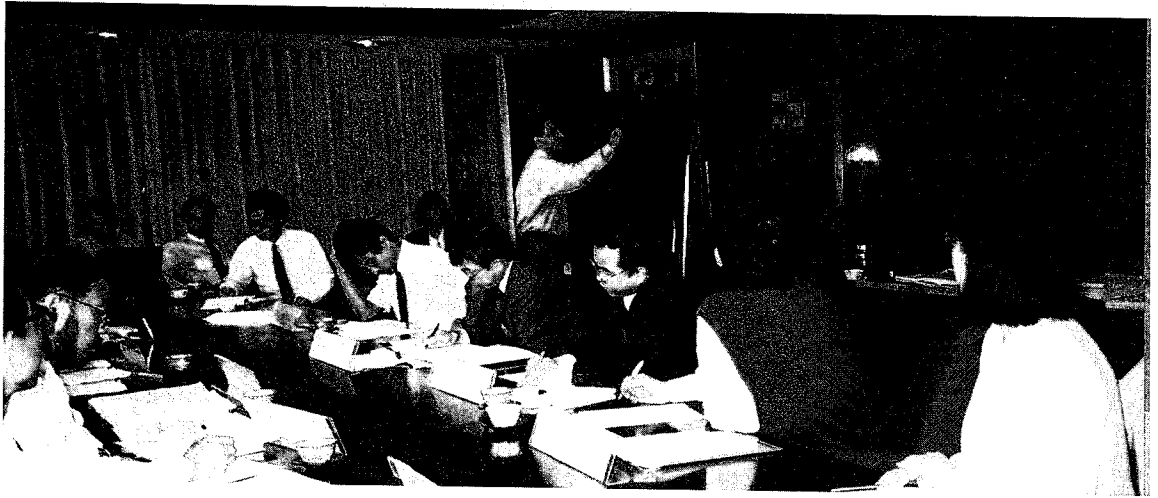
## 1. コロール・プランと産業政策

（G・シュワルツ報告）

まず産業政策の意義に関して基本的な概念をいくつか要約してみよう。

産業政策の基本的要素として(1)調整、(2)時間的設定、(3)政策の対象設定(ターゲッティング)、の3つが挙げられる。一般的なマクロ経済政策は、経済主体がその政策の下に各々行動するという仮定に基づいているが、それに対し産業政策の実施にあたっては、その土台として経済主体間の調整が必要になる。産業政策においてはミクロ経済とマクロ経済が結ばれていなければならない。換言すれば、産業政策においては経済行動は理性的であるとは仮定されず、むしろ政府の政策と民間部門の経済戦略との間にはっきりとした調整が試みられるべきなのである。

また、その調整は、政策の時間的設定に関する合意のうえで行なわなければならない。伝統的な「幼稚産業」論から技術に関する目標設定の最近の議論まで、時間的要素はますます明確になってきている。時間的設定に関する重要なものとしては、政策の実施期間、保護の期限、自由化政策を進める速度、普及プロセスの予想速度などがその例である。どのような開発戦略をたてるにも、時間的設定、具体的には短期的問題と長期的問題を明確に区別することが必要である。



最後に(といっても決して重要でないというわけではないが)、時間的基準(予定表、期限など)は産業政策の部門設定の中心的問題にからんでくる。具体的にはどの工業部門がどれほどのコストで保護されるべきかという点である。これは、与えられた時間的制約のなかで経済主体間の調整を行なう手順と方法を定義する、いわば体系を設定することを意味する。

以上具体的に述べてきた三つの戦略的手順(調整、時間的設定、部門設定)は政策分析上の区別であり、産業政策を作成するにあたり助けになるであろう。これらの論理上の点に加え、産業政策の成功のための構造的条件を3点強調したい。(1)累進的な所得分配、(2)進展する金融パターン(新しい資金源)、そして(3)マクロ経済の安定、の3点である。

これらは大まかなフレームワークだが、ブラジルの産業政策を論じるには有効である。ブラジルでは、公共部門と民間部門の間、さまざまな工業部門間、さらに公共部門内部においても、深刻な調整上の問題が起きている。最近公共部門内部の問題が明らかになってきているが、その例として、経済大臣との調整抜きで国営石油会社の新しい社長が指名された。日本の経験をみると、どの産業政策の基礎にも公共部門と民間部門との間の連関があるが、ブラジルではそれは困難である。ブラ

ジルではパターナリステイックな関係が成立しているが、それをやめて民間部門を政策のターゲットとするのは難しい。つまり、ブラジルでは温情主義、あるいはポピュリステイックな関係が問題となる。

インフレや対外債務、為替レートによって引き起こされた経済的不安定が時間的設定を困難にしている。現在の産業政策についての私の一番の懸念は、それが対象をしぼっていないことである。時間的設定に関しての意欲的な姿勢もない。所得分配の深刻化につれ、所得分配にまつわる調整や軋轢は悪化している。所得はかなり集中しており、公共部門と民間部門の間、また民間部門内部においても調整が難しくなっている。経済主体間のような調整も経済成長見通しにかかっている。ブラジルの金融困難は衆知のところだが、資金の不足は目標を定め長期計画をたてるのをさらに困難にしている。所得分配問題も金融困難もどちらも一般的な経済不安定に関係している。極端に悲観的にはなりたくないが、私たちは今、可能性を強調するかわりにそれらの問題を直視する時期にきている。私は、政府の産業政策作成能力の不足だけを批判しているのではない。実際に政府の政策は展開しており、なかにはそれを「擬日本的産業政策」と呼ぶものさえいる。

過去5年間に実施されてきた安定化政策はどれ

も所得分配問題をさらに悪化させてきた。1987年以来実質所得が大幅に減少している。最も重要な点は、その実質所得の減少が下層階級よりも上層階級において大きいということである。所得格差是正のための経済調整が上位中間層の購買力を弱めはじめている。上層階級も同様に購買力を失いつつある。ブラジル市場は危機の時期においてさえも拡張を続けてきたが、それは上位中間層の需要に支えられてきたのである。しかしこの状況も、安定化政策が上位中間層の需要を侵食するにつれ変わってきた。最低賃金は1940年を100として60年には61.78、89年には40.18にまで下落した。州別の所得分配から指摘できる重要な点は、ブラジルでは北東部の州に比べて南部の州は豊かで所得分配もよいと考えられているが、実際には全ての州でほとんど同じ所得分配パターンがみられるということである。事実、状況がいいのは南部の州の一部においてのみである。ブラジルには大変強力な所得集中プロセスが存在する。また労働市場の質も悪化している。現在労働者の60%が正式に登録されているが、残り40%はインフォーマル労働者である。農業部門では80%の労働者が登録されていない。所得分配が悪化している状況で調整を論議するのは難しい。経済活動の積極的な調整なしの産業政策は考えられない。ふつう政府は改善の必要性について素晴らしい見解を述べるが、それだけでなく協力することが不可欠である。ここで再度、所得分配が悪化している状況で調整を論議するのは難しいということを強調しておきたい。

1990年3月の政権発足後にコロール・プランが実施された。安定化とコロール・プランの間に連関性を確立することが重要である。短期安定化政策に組み込まれた長期計画の実際の可能性を見究めるには、その短期計画を長期的構造調整の枠組みに取り込むことが必要である。コロール・プランの基本的要素は、価格凍結、財政ショック、国内モラトリアムの三つである。コロール・プランの重要な成果の一つは、公的ドルレートと闇レートの差を金融引き締めにより大幅に削減したことである。

金融引き締めと国内モラトリアムは、新通貨に対するドル投機を防ぐための主要政策であった。この懸念は短期的なものであるが、長期的政策にも直接関わる問題である。為替レートの自由化は輸入自由化の中心的政策である。金融改革と国内モラトリアム、そして輸入自由化を含む産業政策の間には密接な関係がある。コロール・プランは興味深く、重要なものである。今まで実施されてきた他の政策は全て途中で打ち切ることを余儀なくされてきたが、コロール・プランは初めから自由化をターゲットにしてきた。つまりコロール・プランにより新しいタイプの産業政策が始まったと考えられる。

コロール・プランの欠点として、賃金凍結が実際には公共部門に限られていることが挙げられる。民間部門はインフォーマルな賃金インデクセーションを実施したのである。これは、政策が調整抜きに実施されたいい例である。政府としてはインデクセーションを廃止しなかったが、民間部門が再導入してしまった。企業は価格上昇を市場に任せようと考えたが、インフレは非常に速く進み月10%台に達した。これに気づいた民間部門はインデクセーションを再開した。しかし公共部門では賃金が凍結されていたため、公共料金の調整が遅れた。コロール・プラン導入3～4カ月後にはすでにこの遅れが生じていた。民間部門の非協力的な行動が、政府を守りの態勢に追い込んだのだ。

経済の開放と工業の近代化という構造的政策となるはずだったものが、為替レート調整の遅れを伴う短期的政策にとってかわられてしまった。その結果、1989年には輸入のほとんどを消費財が占めることになった。消費財の輸入が増え輸出が落ちこんでいる時に為替レートの変更と産業政策の転換をこのような形で結びつけたことは危険な短期政策となった。為替レートの開きを縮め、輸出を促進するために、中央銀行は積極的に介入し為替レートを切り下げることが余儀なくされた。短期計画と長期計画を結ぶどころか、価格凍結および民営化と為替レート安定化のための条件をひど

く悪化させる流動性ショックには重大な欠陥があった。通貨規制には悪循環が内在する。というのは政府の介入は避けられないし、民間のインフォーマル・インデクセーションを阻止することは困難である。中央銀行は金融政策として実質金利を高いレベルに維持するように介入しているし、またプライスメーカーとして為替市場にも介入している。ブラジルの為替レートは過大評価されているとの見解が強くある。賃金は低下しているが、賃金と為替レートの関係は輸出にとって好ましいものではない。長期的にみて為替レート調整にずれがあり、輸出業者の収益率は確実に落ちている。

スペインや韓国では生産性が向上している一方ブラジルでは停滞している。GDPに占める輸出の割合も韓国やポルトガル、スペインでは大幅に上昇しているがブラジルでは停滞している。そこでコロール・プランでは、競争力、規制緩和、関税削減、期限つき貿易保護、そして新しい企業家精神モデルを強調している。競争力の強化は、新しい変動為替相場とそれが機械輸入の減少につながるかどうかにかかっている。しかしこの新しい為替相場は多くの人々の期待とは裏腹に成功しなかった。為替レートにはまだ構造的遅れが存在し、その是正には中期的にさらに介入が必要となるであろう。ブラジルの輸出業者はまだ為替レートにずれがあると見ており、これが変動為替相場の運営にとって大きな障害となっている。また、ブラジルの輸出業者には為替レートが人為的なものであることは明らかである。ドル需要のかなりの部分が為替市場の外からきており、為替の需給が自由市場で均衡しているとはいえない。この状態は政府が対外債務支払を再開すれば変わるであろう。ここで重要なのは、この規制緩和のプロセスは可逆的である、つまり少し介入するだけで元のシステムに戻せる、ということである。唯一可逆的でないと思われるのは関税削減だけである。

ブラジルにおける産業政策に対する私の見解をまとめると、(1)工業部門に対する明確な対象設定、明確な国家目標がない。ブラジルの新政策はまだ

公共部門と民間部門の新しい融合にはいたっていない。(2)産業政策の成功は所得分配や安定した為替レートなどの状況に依存する。(3)短・中期的にみてブラジルでは、産業政策のための調整を可能とするようなマクロ経済の安定の兆候は見られない。

## 2. 質疑応答

堀坂浩太郎 ただ今ご説明になったコロール・プランに対する見解はあなたご自身の解釈なのでしょうか。私の印象としては、これはあなた自身の見解であって政府のものとは異なるように思われますが。また、あなたがまず第1に「調整」から説明を始められたのは興味深く思いました。それは政策決定者側に何らかの変化があったということでしょうか。私にはコロール大統領が全てを決定しているように思われますが。誰もが大統領の方を向いており、それは以前にもましてパターナリステイックであるようですが。

G・シュワルツ 私は安定化政策に関してはコンセンサスがあると確信しています。根本的変革なしに安定化政策は成功しないという基本的見解は皆の賛成するところです。しかし、コロール・プランの欠点に関して申し上げたことは私の個人的な見解です。

細野昭雄 (1)長期目標がどの程度、そしてどのように政策の変更と関連しているかを明確にするによりよいと思います。技術や金融の近代化、外国投資について考察するのも重要です。短期政策には組みこまれませんが、公共部門と民間部門の間でより綿密な調整を行なうこともまた重要です。それらの政策変更には民間部門からのダイナミックな反応が期待されますが、その点には疑問が残ります。金融に関する限り私は大変疑問視しています。ですから、新しいタイプの資金運用、あるいは株式市場の強化についても考えねばなりません。技術の問題は工業所有権の問題と結びつけて考えなければなりません。(2)ブラジルの政策は長期にわたって大変ナショナルイステイックなもので

した。もしブラジルの民間企業が政策変更に対応できないとすれば、開発のためのチャンスを失うこととなります。この報告ではふれられていないのですが、外国投資に関してもっと十分な検討がなされるべきだと思います。(3)これらの政策が可逆的であると同ってショックをうけました。

**G・シュワルツ** (1)ある調査はブラジル企業の管理能率の低さを指摘しています。その調査によると、管理能率を改善するための最も重要な要因は顧客とのより綿密な調整にあるとのことです。民間部門から力強い反応がほとんど得られないのは、人的資源の質と人的資源に投資しようという気が企業側にないことが原因です。(2)外国投資の展望は債務転換の展望にかかっています。対外債務のリスケジュールリングが合意されるまでは外国投資の問題に関してブラジル政府が大きな改善ができるとは思えません。近い将来、外国投資と民営化を債務転換を通して関連させると思われます。(3)われわれは現在古いシステムと新しいシステムの間立っています。われわれはその新しいシステムに向かって進んでいくか、そうでなければチリやアルゼンチンと同様のプロセス、つまり非工業化の道をたどることになるでしょう。

**岸本憲明** 民営化を産業政策の枠組みで考えるならば、民営化は供給側への影響という視点で考えなければなりません。しかしながらコロール政権がしていることはどうも即時の需要側への影響に重点をおいているように思えます。民営化は民間の意志に反する形で実施されています。はたしてそれで成功するかどうか疑問です。この民営化計画には大規模な修正が必要になるでしょう。今までのところ、ブラジルのこの民営化プログラムは

あまり進んでいません。この点でコロール政権はこの民営化プログラム作成にあたり間違いをおかしたと思われま。

**柳原透** ブラジルは南米のなかでは強い工業ベースをもっていると考えられている国です。それでいてなぜ今がブラジルにとっての分岐点なのでしょう。またどういう意味において政策変更が不可欠なのでしょう。

**G・シュワルツ** (1)民営化のためにはいくつかの前提条件があります。コロール・プラン実施以降、安定化政策と、民営化に好適な環境の間に食い違いが生まれています。民営化証券のほとんどは国営銀行と公共機関が購入しました。国による民営化を非難する人もいます。資産が公共機関に売却されるというのはいったいどのような民営化なのでしょう。(2)今が分岐点であるという印象は政治状況にも関係しています。コロール大統領は選挙で選出された初めての民間大統領であり、彼に対する期待は大変大きなものです。長期にわたる軍政のあとブラジルは初めて民主的な選挙によって自分たちの目標を決めることができるのです。誰もが初めての民間大統領の政権が成功することを祈っています。もしこの政権が成功しなければ、ブラジルが混乱から権威主義の政権へとラディカルな転換をするのではないかという危惧があります。つまり、転換あるいは分岐点の明確な経済的定義はなく、それはむしろ民主主義が今日のブラジルの行き詰まりを打開するのではという政治的期待なのです。

(かがみ・みつひろ/中南米総合研究プロジェクト・チーム)  
(さかぐち・あき/広報部)