

I. 基調講演

東アジアの経済開発と政府の役割

奥野(藤原)正寛

はじめに

本日は、アジア経済研究所主催の国際シンポジウムにお招きいただき、また、このような講演の機会を与えていただきまして、大変有難く存じます。本来、私は理論経済学が専門で、開発経済の問題に携わった経験は僅かしかございませんが、それにも関わらずこのような機会を与えていただいたのは、次のようないくつかの理由によるものだと思っています。

1つの理由は、昨年12月にオックスフォード大学出版局から出版されました、*The Role of Government in East Asian Economic Development* (『東アジアの経済発展における政府の役割』)と題した書物を、スタンフォード大学の青木昌彦氏と、最近亡くなられた世界銀行のHyung-ki Kim氏の3人で編集したからであります。日本でも近々翻訳が出版される予定であります本書の目的は、世界銀行経済開発研究所が中心となり、次のような3つの視点から、東アジアの経済発展における政府の役割を分析することでありました。第1に、経済開発戦略を市場を中心とするか政府介入を中心とするかという二者択1的な選択の問題とした伝統的アプローチの代わりに、政府も経済システムの一角を構成する制度装置であると位置づけ、市場と政府を含めた経済システム全体という視点から、統一的な経済開発戦略を検討することでありました。第2に、地域内各国の多様性を認識しつつ、経済開発における東アジア地域の特質を明らかにすることでありました。第3に、経済理論・開発経済学・政治学・経済史などを連携させつつ、東アジア地域の経済開発における政府の役割を解明することでありました。

17人の経済学者や政治学者の共同研究でありますこの書物では、東アジア地域諸国の持つ経済システムがきわめて多様であることもありまして、必ずしもこれらの研究意図を十分に満足させる成果を上げませんでした。とはいえ、経済発展戦略におけるコーディネーションの役割とその限界、レントの活用とその経済学的・政治経済学的意味、政府と市場の相互作用、発展段階とそれに応じた異なる政府形態の有効性など、多くの新たな知見や仮説が提示されました。特に、経済開発における政府の役割として、「市場強化(Market Enhancing)」を強調したことを特記すべきでしょう。経済開発における政府の役割としては、2つの極端に異なる立場が力を持ってきました。その1つは、世界銀行などが主張するように、政府の役割は、所有権制度などのインフラストラクチャの提供と市場の失敗を補完することにのみ限られるべきだとするMarket Friendly Viewです。他方、WadeやAmsdenは、経済開発のためには価格を故意に歪めることさえ必要であり、政府の市場への強権的な介入によって市場を代替する事が必要だとする「開発国家」論を主張します。これに対して市場強化とは、経済開発における政府の主要な役割は、市場の機能自体を高めることにあるとします。

このシンポジウムにお招きいただいたもう1つの理由は、昨年スタンフォード大学の青木昌彦教授と共編著で、『経済システムの比較制度分析』という書物を出版したことであります。ご承知かもしれませんが、「比較制度分析」とは、スタンフォード大学の経済学部で1990年頃に作られた専攻コースの名前に基づいた、新しい経済アプローチです。つまり、従来の新古典派経済学と異なって、現実の世界には多様な経済システムが存在することを認めた上で、分析の焦点をむしろ、なぜ多様な経済システムが存在するのか、なぜそれぞれのシステムが安定的なのか、時間を通じて経済システムはどのように変化するのかなどを検討すると共に、現実の経済システムを比較し、異なるシステムが成立した理由を分析しようとするアプローチです。

現在、経済学の世界では、比較制度分析に限らず、「制度の経済学」が注目されています。ここで制度と申しましたのは、企業組織のあり方、企業

内の人的資源の管理システムや企業間の取引慣行、法制度のあり方などの総称でありまして、現代の経済学では、このような広い意味での制度に関する関心が高まっております。比較制度分析や「新しい制度の経済学」が目指しているのは、アングロ・サクソンやヨーロッパの大陸型、あるいは日本や東アジアなど、経済システムが多様であることを認めた上で、それぞれの経済システムを、様々な制度的仕組みの集まりとしてとらえ、その内容やダイナミズムを、経済理論という国際的な普遍言語 (Universal Language) を使って分析することです。この比較制度分析が主な対象と考えている1つの領域が、開発経済学に他ならないわけです。

比較制度分析が強調する第1の点は、多様な経済システムが存在するのは、経済システムを構成する様々な要素に「補完性 (complementarity)」が存在するからだという点です。その1つが「戦略的補完性 (strategic complementarity)」でありまして、ある仕組みはそれが社会で普及するに従って、その仕組みを利用することの優位性が高まるためにより一層普及するというポジティブ・フィードバックの構造を持っています。また、1つの経済システムを構成する様々な要素の間には、「制度的補完性 (institutional complementarity)」が存在し、それらがお互いの優位性を強めあっています。これらの補完性のために、1つの経済システムの中では比較的均質な制度が生まれる一方、世界全体では異質な経済システムが並立することになると考えるのです。

比較制度分析が強調する第2の点は、現実の経済はきわめて複雑な一方、個々の経済主体は伝統的な経済学が仮定してきたほど完全な「合理性」をもっていないという点です。現実の経済主体は、常に合理的でありたいとは考えているものの、周囲の環境を不十分にしか理解できず十分な計算能力もない「限定合理的 (boundedly rational)」な存在でしかありません。このため、制度や仕組みの変化のダイナミズムは、徐々にしかも不完全にしか変化できない、いわば生物の進化になぞらえられるものだと考えます。制度や経済システムの進化を司る主要な力は、第1に、経済環境の変化によって既存の制度や仕組みに対するインセンティブが変化することへの適

応 (adaptation to environmental change)、第2に、個々の経済主体の試行錯誤に基づく新たな仕組みの発見と模倣 (innovation and imitation)、第3に、異なる経済システムとの接触による新たな制度の導入と適応 (importation from other system with adaptation)、第4に、政府などによる意図的な制度変革 (intentional reform) や歴史的偶然による制度変更 (accidental change) です。経済システムの変化は、これらの力をどのように利用するかに大きく依存すると考えるのです。

そこで今日は、これら2つの書物の作成を通じて、あるいは戦後日本の経済システムの生成について日頃私自身が考えていることを基にして、政府をはじめとした制度装置が、経済開発においてどのような役割を果たせると考えられるか、私見を述べさせて頂ければ幸いです。いうまでもなく、経済発展問題を考えるためには、技術や人的資本、企業組織や金融システムなど、1国の経済システムを構成する様々な要素を考える必要がありますし、アジア諸国や欧米など、様々な開発経験を検討する必要があります。しかし、時間の制約などもあって、以下では「政府」と「市場」という要素を中心に、主に「日本」を例として議論を進めたいと思います。

1. 経済取引の履行と市場

経済活動は、交換の利益や分業の利益など、ほとんど常に複数の経済主体間の経済取引によって実現されます。しかしこれらの経済取引のほとんどは、財やサービスの受け渡しと支払いの間にタイムラグがつきまとうのです。従って、経済取引は、交換や分業を行おうという合意ができたからといって、それを確実に実行できる仕組みが存在し当事者が安心できないと「自己拘束性 (self-enforcing property)」に欠け、合意は実行されません。自己拘束性を与える仕組みを大きく分けて、経済取引を信用によって担保する「信用による合意の実行」と、何らかの権力装置によって担保する「権力による合意の実行」という2つの方法を区別することが重要だと思います。そこでまず、この2つの仕組みを簡単に説明しましょう。

共同体や血縁関係などのグループ内部での経済取引の多くは、信頼によって合意が実行されます。合意に違反した人は、グループから排除されるあるいはペナルティを与えられるため、合意に従うインセンティブを持つからです。このような合意の最も良く知られた例は、繰り返しゲーム (repeated game) におけるナッシュ均衡、つまり、しばしばフォーク定理 (Folk Theorem) として知られる考え方です。この解釈に従えば、信頼の仕組みが機能するためには、グループ内部での合意あるいは慣習がどんなものであり、メンバーの誰かが違反した場合、誰が違反したかを含めてそのことをメンバー全員に周知徹底できる仕組みが必要です。従って、グループのメンバーが固定していないと、この仕組みを有効に機能させることは困難です。また、グループの大きさがある程度小さくないと、そのための情報管理費用が膨大なものになり、合意を実現するメリットがなくなってしまう。

農村社会や血縁関係など、主に信頼に基づいて合意を実現する前近代的な仕組みにはこのような限界があるのです。このため、工場における大量生産や部品生産ネットワークを作ったり、遠隔地への輸送や販売を行うなど、多数の人々の暗黙の共同作業が不可欠であり、地域や時間を通じた広範な裁定行為によって利潤をあげようとする工業化社会では、2次的な役割しか果たせないと考えられます。とはいえ、現代日本の経済システムに典型的にみられるように、工業化社会内部でも、企業内部の従業員同士、企業と銀行、部品供給企業と組立企業の間で、あるいは企業や製品と消費者の間などで、このような信頼の仕組みはきわめて重要な役割を果たしていることも否認しません。

これに対して権力による合意の実行とは、法制度による社会全体の合意の履行、法定契約による私的合意の履行、あるいは企業などの階層組織における命令・服従関係による組織内合意を履行させる仕組みです。つまり合意を法制度や書面、あるいは企業内規則などの形で残し、それに対する違反者を摘発し契約違反として処罰を与える仕組みです。いうまでもなく、契約違反が起これば当事者間で紛争が起こりますから、それが契約に本当

に違反しているかどうかは、裁判所などの第三者によって審査されることが必要ですし、また、違反行為が立証されれば、それに対する処罰を国家や企業が強制することも必要です。このような仕組みは、全く見ず知らずの他人であっても安心して経済関係に入れるというメリットをもっているために、工業化社会の合意実行の主要な仕組みになっています。とはいえ同時にこのシステムは、法制度や書面契約として紛れのない形で書かれた合意以外は効力を持たないという意味で、現代社会でも権力による合意の実行を補完するものとして、信用の役割がきわめて大きいことはいうまでもありません。

このように考えると、経済発展の第1段階は、信頼を経済取引の中心とした共同体システムから、より多角的に広範な分業や交換を行えるよう、権力による合意の実行を担保できる近代的な市場システムへ移行することと捉えることができるかもしれません。確かに経済発展を支えるのは、膨大な数の企業や人が無数の財やサービスを分担して、しかし全体としては整合的に経済活動を行う仕組み、つまり、アダム・スミスが主張した「神の見えざる手」という仕組みです。経済学の教科書によれば、このような仕組みこそ、分権的な競争メカニズムあるいは市場メカニズムの筈です。しかし残念ながら、所有権などの法制度を確立し裁判所や警察などの公権力を確立したからといって、それで市場メカニズムが急に機能し始めるわけではありません。

むしろ経済発展の主要な問題は、発展途上段階ではしばしば市場自体が存在しなかったり、存在しても十分に機能しないことにあると考えられます。そう考えれば、発展途上国で市場が存在しなかったり十分に機能しないのは、経済学が「市場」を抽象的な概念としてしかとらえず、その内実を十分に検討してこなかったことにあるのではないのでしょうか。現実には、すでにあげた国家による法制度や公権力だけでなく、取引慣行や商慣習などを含めた様々な制度的仕組みの集まりこそが市場です。その意味で、開発経済学の中心的課題の1つは、市場とはどんな制度的仕組みであり、それをどのように整備してゆくことが経済発展にとって最も有効かを問うこ

とにあるとも考えられます。

以下では、市場という制度的仕組みの内容に立ち入るよりも、少し別の視点からこのことを考えてみたいと思います。つまり、経済学が考える「市場」とは、具体的にどのような機能を果たす場所なのかという問いです。市場の機能を立ち入って検討することこそ、市場の有効性を高める制度的仕組みを検討するための、やや迂遠な、しかし最も有効な方法だと考えるからです。市場の機能として、私見では少なくとも次の5つが重要だと考えています。

市場機能の第1は、同じ財・サービスであってもより低い費用でより品質の高い財・サービスを生産する企業・生産者を選別し、非効率な企業・生産者を淘汰するという「規律機能」です。第2は、限界費用や限界代替率といった、生産者や消費者がもっている技術や利便性に関わる私的情報を価格を通じて伝達するという、「情報伝達機能」です。第3に、経済全体に必要な財・サービスが必要な量だけ生産され、生産された財・サービスがそれらを必要とする生産者・消費者に行き着くよう、無数の企業活動を調整するという「コーディネーション機能」です。これらの機能が発揮されることで、条件さえ整えば、所与の技術知識と所与の嗜好の下で、静学的にパレート効率的な資源配分が実現されることになります。

市場の機能の第4は、既存の財・サービスの品質を改善し、新たな財・サービスを作り出し、技術を向上させて新しい生産技術を生み出し、新しい形態の組織を作ることで企業を活性化させるなどに成功すれば、正常利潤以上の超過利潤を得られるという「モチベーション機能」です。シュムペーターが強調した創造的破壊と模倣のプロセスとは、この機能に他なりません。そして最後に、各企業の組織規律や財務状態を証券価格などを通じて審査・伝達するという「審査機能」があります。このような機能が存在することで、競争市場は動学的にも望ましい機能を発揮すると考えられます。

2. 政府による市場の強化

さて、工業化に基づく経済開発戦略を考える上で、経済発展段階を2つの段階に区別することが可能なように思われます。第1段階は、共同体などの閉鎖的な経済活動を中心とする伝統的な経済システムから、市場システムに基づいた経済システムが誕生し、初期工業化が進む時期です。第2段階は、生まれ出た未成熟な市場システムを成熟化させ、工業化を推し進めることで、近代的な経済発展を押し進めることです。以下では順序を逆にして、上に上げた『東アジアにおける政府の役割』という書物の中心的な論点である第2段階における政府の役割、特に「市場機能の強化(Market Enhancing)」という役割から考えてみたいと思います。

工業化が端緒につき、市場経済を支える人的資本も育ちつつあります。しかし、金融市場を始めとする多くの市場は未だ未発達であり、本格的な工業化を支える基幹産業と、特にそれを支える関連産業が未発達な場合、市場メカニズムに任せても望ましい経済発展は望めない可能性があります。その一つの理由は、価格が持つコーディネーション機能が、市場や産業の未発達のために機能しないからです。

政府が資源配分のコーディネーションで積極的な役割を果たした例として、1950年代初頭に日本政府が行った産業合理化政策が知られています。岡崎[1996]氏が説明するように、当時、日本経済の復興のネックは、次のようなフィードバック構造にあると考えられました。つまり、石炭価格と船舶輸送料が高いために鉄鋼生産費用が高止まりし、そのため、一方では設備機械のコストが高くなる一方、造船コストも高いということです。この結果、機械産業や造船業の生産が落ち込み、鉄鋼生産量が少なく、コストを高くしているわけです。言い換えれば、石炭、鉄鋼、造船、機械産業はそれぞれが補完的であり、すべての産業の生産量が上がれば、規模の経済性を活用して価格を引き下げることができます。しかし現実には、これらの各産業や銀行の経営者が悲観的な将来予想を持っているために、規模

の経済性を発揮できるような設備投資に踏み切れず、経済が低迷しているというものです。典型的な「コーディネーションの失敗」といえます。

これに対して政府と民間が参加した産業合理化審議会は、各産業の設備合理化計画を策定し、その結果実現される新たな生産費用を推計することによって、各産業の発展の具体的可能性を産業合理化計画として発表しました。いわば、市場の機能である「情報伝達機能」を政府が補完したわけです。この結果、各産業や銀行経営者の将来予想は、悲観的なものから楽観的なものになり、高度成長の足がかりを作ることになったと考えられます。また、合理化計画に基づいて民間金融機関は、日本開発銀行などの政府系金融機関の融資に従って、必要な設備資金を供給しました。いわば、政府系金融機関が市場の「審査機能」を代行し、企業の投資計画や組織規律を審査し公表したといえます。

とはいえ、コーディネーションの失敗を政府が解決できるためには、いくつもの前提条件が必要です。松山[1996]が指摘するように、経済活動は複雑多岐にわたりますから、政府が各産業の相互連関を正しく識別できるほどの情報を持つとは考えにくく、政府がコーディネーションの失敗を識別し、産業間の補完性を認識することは容易ではありません。この点に関しては、少なくとも当時の日本政府は、次のような優位性を持っていたと考えられます。第1に、当時の日本の産業構造は、長年にわたる戦争のために欧米先進国経済に比べてきわめて遅れており、先進国の技術データなどを参考にして各産業の費用を推計することが可能だったという点です。言い換えれば戦後日本の例は、先進国に追いつくというキャッチアップ過程においては、先進国などの先例を使うことによって情報の不完全性を克服できる可能性を示していると考えられます。第2に、この時期の日本には、占領軍による改革にも関わらず、戦時の統制経済を運営した官僚機構が事実上残っていました。この官僚機構は、多数の有能な技術的専門家を含むと共に、戦時の経済計画を実行した経験を持っていたのです。第3に、この時期の日本の金融機関は、次に述べるような銀行規制とそれによって発生する超過利潤があるため、政府に協力するインセンティブを持ってい

たと考えられます。このように、コーディネーションの失敗を政府が解決するためには、目指す明確な目標が存在するという環境条件と、民間部門に対してリーダーシップを発揮できる政府形態を持つという制度的条件の両者が必要だと考えられます。

『東アジアの経済発展における政府の役割』は、政府が市場機能を強化できるもう一つの可能性として、レントを取り上げます。開発経済学の文脈では、レントとはしばしば政治活動によって得られる超過利潤、すなわち政治的レントであり、経済発展にはマイナスの役割しか果たさないと考えられがちです。しかしここでレントというのは、品質改善や組織革新によって超過利潤を獲得しようという「モチベーション」機能を生み出すレント、より厳密に言えば「準レント (quasi-rent)」です。経済学の教科書で準レントといえば、品質を改善したり、より低費用で生産できる生産設備を作ることで、他の企業が模倣するまでの間、短期間得られる超過利潤に他なりません。特定の産業や企業に政治的理由で半永続的な過剰利潤を与える政治的レントと異なって、政府規制や政府による制度的介入が一時的に作り出す準レントは、しばしばモチベーション機能を作り出すと共に、市場を拡大させる効果を持っているというのが、ここでの主張です。

例えば、情報の非対称性による市場の失敗を補完するものとして、間接金融機関による借り手リスクの審査という情報生産はきわめて重要です。しかし、途上国では金融システムが整備されておらず、間接金融機関がカバーする産業や地域は限られています。Hellman, Murdock and Stiglitz [1996]氏によれば、このとき、financial restraintが有効です。高インフレによって家計から政府への所得移転を行い、(政治的)レントシーキングを生み出す financial repression と異なり、預金利率を低く押さえる financial restraint は、銀行部門に超過利潤を生み出します。銀行は、銀行サービスの供給を増やせば増やすほど、フランチャイズ・バリューという形での超過利潤をより多く享受できるのです。この超過利潤を目指して、銀行は支店を増設し、預金獲得に励むこととなります。このような超過利潤自体を目指した経済活動は、市場メカニズムが生み出すモチベーション

ン機能を補完するものです。

もっとも、伝統的な経済学の主張に従えば、政府がコーディネーションを行い、資源配分に一定の方向付けを行おうとするならば、このような準レントを使う政策よりも、直接的な税や補助金を使う方が歪みが少なく、効率的な筈です。しかし、それは本当でしょうか。確かに、ある産業の犠牲によって、別の産業の生産を増やすためには、犠牲となる産業の生産に課税し、育成したいと考える産業に補助を与えることで、期待するインセンティブを与えることができます。しかし、それは静学的なインセンティブにすぎません。ダイナミックな視点からは、補助金を与えられた企業は、品質を改善したり費用を削減しようとするインセンティブを持ちません。補助金は政府から受動的に与えられるものにすぎず、競争によってライバルから勝ち取るものではなくなくなってしまふからです。政府規制や政府による制度的介入によって作り出される準レントは、その制度設計を誤らなければ、市場のモチベーション機能に似た機能を作り出せると考えられます。

3. 伝統的社会から市場へ

では、伝統的な共同体を中心とする社会体制から、市場システムを導入し工業化を開始するという経済発展の第一段階で、政府はどんな役割を果たせるでしょうか。この段階の基本的な経済発展戦略で、通常、強調されるのは、資本蓄積と技術水準の改善による工業化によって、近代的な経済発展を押し進めることです。特に、相対的に希少な資本蓄積水準の下で、豊富な労働力や天然資源を活用できるよう、土着技術を改良し先進国から導入した借用技術を改善することが重要だとされます。先進国から導入した技術や機械設備は、資本も人的資本の蓄積も低いこれら諸国では十分に使いこなすことができないので、伝統的な技術と融合させ、労働集約的な技術に改良することが必要だからです。

この段階で重要な社会制度の近代化についても、きわめて似たことがいえるのではないのでしょうか。司法制度、取引制度などの経済活動を支える

社会制度も、それを使いこなすために必要な教育の拡充も、全国的な物流・通信ネットワークを作るための道路・鉄道・通信などのインフラストラクチャ建設も、基本的に先進国にその範をとらなくてはなりません。しかしこれらの仕組みは、英米法対大陸法、メートル法対ヤード法など、導入元の経済システムによって多様です。またそれらを単に自国に輸入したからといって、伝統的な社会制度とうまく適合しなければ、伝統的な社会制度が急激に破壊され、その結果、急激な所得の不平等化や、森林破壊や都市環境の悪化をもたらすことになりかねません。

その意味でこの段階の経済発展にとっては、ちょうど、借用技術と伝統的な技術の融合によって資源賦存にマッチした新たな技術を作り出すように、借用制度を伝統的な社会制度と融合させつつ、市場システムのインフラストラクチャを作ることが必要です。その際、特に重要なのは、この段階で導入しなければならない社会制度が多岐にわたることです。経済システムの安定性は、それを構成する様々な要素の間の補完性によって確保されるという比較制度分析の視点が正しければ、このような制度の借用に当たっては、それぞれの制度をどの国から借用し、既存の伝統的な仕組みと組み合わせることで、全体として整合的で補完的な仕組みを作るかというデザイン設計が重要だという仮説が導かれます。しかし再三述べていますように、経済システムは複雑であり、制度の補完関係も錯綜しています。従って、最適な制度の設計を意図的に行っても、それがうまく機能するとは考えにくいのです。多くの国の経験は、これらの制度の採用とその適応にとって、どのような新しい経済や国家を作るのかという理念と目標が重要な機能を果たしたことを示しているように思われます。

事実、日本にとってこの時期に当たる明治期には、西欧文化の導入と工業化を一刻も早く進めないと、インドのように植民地化されたり、中国のように欧米に収奪されるという強い危惧が指導者の間に存在しました。このような危惧を背景に、明治政府は欧米に視察団を派遣し、法体系、取引制度、会社制度など、様々な社会的制度を選択的に導入し、産業インフラストラクチャの建設に邁進したのです。このような理念と目標こそが、個々

の経済主体の試行錯誤に方向づけを与えると共に、生まれた新たな仕組みの間の接着剤として機能したのではないかと考えています。

4. 終わりに

世界は今、社会主義の壮大な実験が失敗に終わり、市場経済システムの間競争から新たな発展の道りを見つけようとしています。そのための一つのアプローチこそ、市場だけでなく、様々な制度や政府の果たす役割を含めた経済システムの多様性を率直に認め、その内実を真摯に観察することです。このようなアプローチを使い、多くの国が様々な模索を行うことによって初めて、先進国だけでなく、途上国が工業化に踏み出し、新興工業国が一層の発展を図る道筋を発見できるのではないのでしょうか。経済システムアプローチを主題として東アジアの開発経験と適用可能性について、国際シンポジウムを開催していただいたアジア経済研究所に感謝すると共に、経済システムに対する関心が高まってきたことを、心から喜びたいと思います。