

Carol Wise,

*Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru.*Ann Arbor : University of Michigan Press,
2003, xiii + 290pp.しみす たつや
清水達也

ラテンアメリカ諸国にとって1980年代は債務危機、ハイパーインフレーション、マイナス成長のいわゆる「失われた10年」として記憶されているが、それに続く90年代はインフレの収束、財政赤字縮小、貿易と投資の拡大が進み、多くの国が緩やかな経済成長を遂げた。その中でもペルーは新自由主義に基づいた市場経済改革を実施して高い経済成長を確保した。本書はこのような経済成長を可能にした要因を政府機関の能力構築に求め、ペルーの例を取り上げて分析を試みている。

本書が扱う時代背景を要約すると次のようになる。1950年代以降プレビッシュ理論に基づいて、ラテンアメリカ域内各国で輸入代替工業化が導入され政府による経済活動への介入が拡大していった。それまで自由主義に基づき一次産品輸出に依存していたペルーでも、1968年にクーデターによって成立したベラスコ軍事政権が政府による経済運営を試みた。しかし目指していたような成果が上げられず、軍事政権末期の1970年代後半から民政に移した80年代初めにかけて政府は経済介入を弱めた。第2次ペラウンデ政権期には債務危機により国際金融機関から改革を迫られて構造調整政策を実施したが、1985年に成立したガルシア政権は貧困層への所得再分配や国内製造業の育成を目標にして、再び政府による経済介入を深めた。この試みは財政拡大で短期的には成

功するものの、一方的な対外債務返済猶予（モラトリアム）宣言で国際金融市場から孤立し、ハイパーインフレによって経済が破綻した。そして1990年からのフジモリ政権は急速な経済自由化を進め、マクロ経済安定化と高い経済成長を実現した。このように1960年代以降の約30年の間に、政府の経済政策は市場重視と政府による経済介入の間を大きく揺れ動いた。

経済開発について政府と市場を対立的なものとして捉える議論に対し、制度学派の立場をとる著者は、市場の失敗と脆弱な政府を同じコインの両面と捉えている。資源配分における市場の重要性は認めながらも、法や慣習といったルール、政府機関、そして労働者や企業家を代表する組織を含む広い意味での制度こそ市場が効率的に機能するためには重要であるとしている。そこで1960年代末の軍事政権から現在までのペルーにおける各政権を取り上げ、経済介入の度合いや経済政策だけでなく、政府機関や人材、政策遂行のリーダーシップや社会各層との利害調整などの制度がどのように構築されてきたのかを分析している。それによると、軍事政権による輸入代替工業化期には官僚機構の充実をはじめとする政府機関による経済運営能力の向上がおこなわれたものの、経済介入の急速な拡大に政府機関の能力が追いつかず経済運営が失敗したという。それが政府の経済介入に対する国民の不信感を生み、債務危機後の構造調整政策で政府機関が縮小する際にそれまで築き上げられた政府の能力が失われ、1980年代のペルー史上未曾有の経済危機につながった。1990年代には市場経済改革がおこなわれるが、同時にそれを支える政府機関の経済運営能力の構築も進んだため、経済成長を達成できた。

著者は、ペルーがこれまで経済成長を実現できなかったのは必ずしも政府の経済介入による失敗が原因ではなく、市場を取り巻く制度の整備、特に政府機関の能力が構築されなかったからだと結論づける。そしてさらなる経済成長のためには、民営化や政府機構の縮小だけでなく、市場経済を支えるために政府の能力向上を中心とした広い意味での制度改革が求められており、その中で経済政策を通した政府

の積極的な役割が求められている、と主張している。

本書の構成は次のとおりである。

序 章

第 1 章 ラテンアメリカの政府と市場に関する 議論 一般的な見方を超えて

第 1 部 開発主義から債務危機へ

第 2 章 ペルー政府の拡大と工業化の追求

第 3 章 政府による資本主義の実験

第 2 部 政府の撤退

第 4 章 ポピュリズム的な経済安定化政策

第 5 章 新構造主義への逆戻り

第 3 部 政府の再建

第 6 章 新自由主義と政府の再建

第 7 章 競争力向上戦略を求めて

第 1 章では、域内でも経済改革で先行し経済成長を達成しているアルゼンチン、ブラジル、チリ、メキシコとこれに追いつこうとしているペルーを比較しながら、ラテンアメリカにおける経済自由化改革を概観している。これら 5 カ国について、(1)1960年から80年頃までの開発主義と輸入代替工業化、(2)80年代の経済危機と政府の撤退、(3)90年までに各国で始まった市場経済化と政府合理化改革の 3 つの時期に分け、各国の財政収支、債務、公共・民間投資についてマクロ経済指標の動向から見て、輸入代替工業化は対外債務や国営企業への過大な依存により失敗したことを示す。そして1980年代には国際通貨基金や世界銀行の勧めでマクロ経済安定化や構造調整プログラムを採用し、財政緊縮、民営化を試みるが、経済成長にはつながらなかった。

1990年代の改革については、アルゼンチン、ブラジル、ペルーではマクロ経済安定化と政府の合理化のいわゆる改革の第 1 段階が終了し、財政赤字が削減し経済活動に占める政府の比率が減少した。しかしマクロ経済の数字は成長しても、個別企業の競争力強化や労働者の所得向上などのミクロ経済面における状況は改善していない。教育や保健衛生の向上

で人材の質を高めて競争力を増し、公平で透明な市場を整備するという第 2 段階の改革が求められている。

ここで著者はこれら第 1、第 2 段階の経済改革が成功する条件として次の 4 点を仮定する。

- (1)官僚機構（テクノクラート）や経済政策立案者を外部の圧力から隔離するような機構を持つ。
- (2)政策の決定・実行機関と結びついた経済計画機関が専門知識を備えた人材を抱えて経済政策の一貫性を保つ。
- (3)経済政策を支持する安定したリーダーシップが存在する。
- (4)政策決定の過程において社会各層の利益を代表する機関と調整がおこなわれる。

以下の章では、この 4 点について分析対象としている1960年代以降現在の各政権の状況を検証していく。

第 2 章では第 1 次ベラウンデ政権（1963～68年）までの状況を分析している。豊富な天然資源とそれを開発する多国籍企業に経済的に依存していたペルーでは、官僚機構が発達しておらず政府は経済に介入する能力を備えていなかった。1963年に誕生した第 1 次ベラウンデ政権は域内諸国に歩調を合わせて輸入代替工業化を進めたものの、主に消費財の国内生産にとどまった。また都市部で拡大した中間層が新たな政治勢力となり、それまでのエリート層を中心とする寡頭政治のバランスが崩れ、政府がリーダーシップをとれずに1968年のベラスコ将軍によるクーデターにつながった。

第 3 章は政府による経済開発を進めたベラスコ軍事政権（1968～75年）に焦点を当てている。政府内に独立した経済政策を立案する組織の構築がこの時期にペルー史上初めて試みられた。その結果、中央銀行、経済財政省、国家計画庁が強い力を持つようになり、高い能力を持ったテクノクラートが採用された。1971年には初めての国家開発計画が策定され、政府自身も石油や鉱山部門で多くの国営企業を設立して積極的な経済介入をおこなった。しかし、政府による経済介入の急激な拡大に政府機関の管理能力がついて行けず、公務員の数だけは拡大したものの、

実質賃金の低下により優秀な人材が離れて能力が低下した。さらに政策立案機関はその独立性のために現実を顧みない政策を策定したことにより国民の支持を失った。政府は国内資本家と労働組合それぞれの代表との協調を図るコーポラティズムも試みたが、労働者保護に資本家が反発して利害調整ができなくなった。

次に、政府の強い経済介入に反対する国内資本と協力してペラスコ軍事政権を転覆したモラレス・ベルムデス軍事政権（1975～80年）とそれに続く第2次ペラウンデ政権（80～85年）による「社会市場」モデルを第4章で分析している。これは1970年代半ばまでに失敗が明らかになった政府による経済介入に対して、民営化や外資の優遇、関税引下げなど市場経済指向の政策を採用しながら、同時に一次産品の価格上昇で増加した歳入を活用して大規模公共事業を進めた政策であった。しかし民営化の不振に加え、公共事業も期待されていたほど成果が上らずに対外債務が増大した。また、経済活動への非介入を理由に政府機関の能力向上に取り組みず、貧困の悪化により拡大した反政府ゲリラ運動にも有効な対抗策をとれなかった。

一次産品輸出と対外債務に頼ってきた第2次ペラウンデ政権は1980年代初めの債務危機に対し無力であった。これに対し1985年に政権の座に着いたアラ（アメリカ人民革命同盟）党のガルシア大統領（85～90年）は、アルゼンチンやブラジルが同時期に採用したヘテロドックスな経済安定化政策にペルー独自の政策を組み合わせることで経済の安定と成長を目指した。第5章はこの経済政策の背景と影響を分析している。強い大統領と弱い官僚という図式を前政権から受け継いだガルシア政権は、経済政策を個人的なアドバイザーのチームで立案するとともに、自らが社会各層の利益団体の代表と直接交渉する手法をとった。そして金融改革や賃金・物価統制など他国と同様の経済政策でインフレの抑制を図っただけでなく、対外債務の返済を輸出額の10%に制限するという一方的な債務返済猶予（モトリアム）の宣言、最貧層への明確な所得の再分配、国による工業化という構造主義的な要素を組み合わせることで政府による経

済介入への度合いを深めた。大幅な財政拡大を伴ったこれらの政策は当初の2年間は大きな成果を上げ、インフレが半減したほか都市部、農村部とも実質賃金が上昇し、製造業は15%を超える成長率を記録した。しかし、前政権と同様に政府機関の強化はおこなわれず、経済運営の能力不足とモトリアム宣言による国外からの資本流入停止で必要な資金が得られなかったために政府の政策実行力が低下した。さらにガルシア政権を支持した労働組合と、それ以外の未組織の労働者層との間の分裂や、大統領が約束した国内産業振興策が実施されないために一度は協力を約束した国内資本家が離反するなど、政府は社会各層の意見を調整できなかった。ガルシア政権末期には財政支出に流用した外貨準備が底をつき、年率7000%を超えるハイパーインフレに加え、反政府ゲリラ運動の拡大による治安の悪化という深刻な社会経済の危機に見舞われることになる。

第6章では、フジモリ政権（1990～2000年）による社会経済危機からの脱出を、著者は「政府の再建と構造改革が静かに進行した時期」と評価している。これにより1960年代以降課題となっていた開発の諸問題について、所得再分配と貧困の削減を除いてはフジモリ政権が解決し、マクロ経済の安定と回復という改革の第1段階は終了した、と捉えている。フジモリ政権はショック療法といわれる急激な市場経済改革を実行し、価格統制や各種規制、政府の補助金などを廃止、政府機関の合理化と国営企業の民営化を積極的に進めた。同時に中央銀行や経済財政省を強化し、金融や証券部門をはじめとする各経済部門の監督局を設立して優秀な人材を集め、市場経済が有効に機能するような制度の整備に力を入れた。これによって1990年代半ばには国内総生産の成長率が年10%を超えるなどペルーのマクロ経済は大きく成長した。しかし、1992年に憲法を停止して議会を閉鎖したいわゆる自主クーデターに代表されるように、権威主義的なやり方で上からの改革を進めて社会のより広い層から支持を得る努力をしなかったために、税制や司法の改革などさらなる経済開発に必要な第2段階の改革が進まなかったとしている。

最後の第7章ではペルーのさらなる経済発展に向

けての課題を示している。1980年代までのペルーの経済停滞については政府による経済介入の限界が指摘されてきた。しかし実際には、政府による有効な経済介入の手段があったにもかかわらず歴代の政権は政府の能力や制度の未整備のためにその機会を失ってしまった、と著者は理解している。1990年代には資源分配を市場に任せて政府による経済介入を減らす努力が続けられたが、今後は輸出主導開発戦略など政府による経済介入をチリなどの例にならって実施すべきであり、そのためには政治家、官僚、社会各層の利益団体の代表が透明な形でコンセンサスを形成し、1990年代の改革で準備が整った政府の能力を積極的に用いるべきであると結論づけている。

ペラスコ軍事政権以降のペルーにおける政府の経済介入について各政権の経済政策そのものの分析は Parodi (2000) などでもおこなわれているが、政府の能力や経済政策の有効な実施のための制度を重視し、経済政策を立案し実行する主体に焦点を当て、どうしてその政策が立案・実行できたのか、またはできなかったのかを共通のフレームワークで各政権を比較して分析したところが本書のユニークな点である。債務危機後の構造調整政策期のように、政府による市場介入が比較的小さかったとしても政府機関をはじめとする制度が確立していないところでは市場経済は十分に機能せず、逆に1990年代のフジモリ政権下での経済成長は単に政府に対する市場の勝利ではなく政府の再構築が静かに進んだ結果だという分析は説得力がある。また、結果的には失敗に終わったものの軍事政権による輸入代替工業化期に政府の能力を高める貢献があったという点は、評者にとっては新しい視点であった。

本書で疑問が残った点が2つある。ひとつは政府による経済介入自体についての著者のスタンスである。1990年代の改革で政府の能力が高まった現在、政府が積極的な役割を果たして従来の比較優位に基づいた一次産品輸出を超える輸出主導型開発戦略をとるべきだと主張しているが、制度が整い政府機関

が高い能力を持っていれば政府による経済介入は経済成長に有効に機能すると考えているのか。それとも政府はあくまで市場を支持する役割にとどまるべきと判断するのか、この点については著者の立場ははっきりしていない。

もうひとつは、ペルーの今後の展開についてである。著者はさらなる経済開発のためには政策決定の過程において社会各層の利益を代表する機関と意見調整をする必要があるとしている。これについて Tanaka (2003) も市民社会や大衆層を含んだ民主的な方法で政府機関を再構築し、部門別の政策を立案し、社会投資を重視することについては社会のコンセンサスが得られているとし、今後の展開について楽観的な見方をしている。実際に現トレド政権は政府、政党、市民社会から意見をくみ上げ「国家の協定」(アクエルド・ナシオナル)を結び、地方分権を進めるなど国民の声を政治に反映させる努力をしている。しかし今日のペルーでは、国営企業の民営化をめぐる各地で反対運動が起き、天然ガスや鉱物などの天然資源に対して地元住民が利益配分を求める抗議行動を起こすなど、細分化された利益集団からの不満が各地で噴出しその間の利害調整は容易ではない。この状況を見ると、著者が主張するように民主的なフレームワークの中で政府機関を構築して第2段階の改革を進めるには非常に長い時間がかかり、その間改革のモメンタムが持続するのか疑問が残る。

文献リスト

- Parodi, Carlos Trece 2000. *Peru 1960-2000: Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Tanaka, Martin 2003. "The Political Constraints on Market Reform in Peru." In *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. eds. C. Wise and R. Roett. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

(アジア経済研究所地域研究センター)