

E. Malinvaud, J.-C. Milleron, M. K. Nabli, A. Sen, A. Sengupta, N. Stern, J. E. Stiglitz, and K. Suzumura,

Development Strategy and Management of the Market Economy.

Vol. I, Oxford: Clarendon Press, 1997, xiii + 302 pp.

かしわ ぼら ち え
柏 原 千 英

I

1980年代の好景気および先進国における貯蓄率の減少と長期金利の上昇に伴って、途上国に移転される資本・金融コストも上昇し、また、グローバリゼーションの高まりによって、従来の開発政策枠組みを再検討する必要が認識されるようになった。国連事務総長はこのような近年の経済・社会問題を議論するため、1993年に、開発政策の中心的課題を分析する専門家集団「開発戦略と市場経済運営に関する国連ハイレベル・グループ」を組織した。グループを構成するメンバーは次のとおりである。

Edmond Malinvaud (コレージュ・ド・フランス 名誉教授)

Jean-Claude Milleron (国連経済・社会情報および政策分析局次長)

Mustapha K. Nabli (チュニス大学教授)

Amartya Sen (ラモン大学、ハーバード大学教授)

Arjun Sengupta (インド経済計画委員会委員)

Nicholas Stern (欧州復興開発銀行チーフ・エコノミスト)

Joseph E. Stiglitz (世界銀行副総裁兼チーフ・エコノミスト)

Kotaro Suzumura (鈴木興太郎。一橋大学経済

研究所教授)

この「ハイレベル・グループ」の活動の一環として、1994年から96年の3年間に5回の会議を開催し、その成果は2冊組みの報告書として出版された。本書はその第1巻で、「開発計画・実施および市場経済運営における政府の役割」についての各メンバーの見解を集めている。ちなみに、第2巻では会議においてメンバー以外の専門家から提出されたバックグラウンド・ペーパーのうち、9論文を「経済政策の策定」、「人的資源」、「制度」、「金融」の4部構成で収録している(注1)。

会議の時期および本書の出版は、アジア通貨危機発生直前に当たる。したがって、積極的な外資誘致政策や金融を中心とする規制緩和政策を採用し1980年代後半から高い経済成長を実現してきた東南アジア諸国の金融危機に対して、処方箋を提示するといった内容ではない。しかし、開発戦略策定において途上国政府が直面するさまざまな問題や、それらが生じる背景を知る上で有用な文献と言えよう。

なお、本書の構成と執筆者は以下のとおりである。

序 文

第1章 序論——会議の概要 (Sengupta)

第2章 開発計画の要点とは何か (Sen)

第3章 開発途上国経済における政府の役割 (Stiglitz)

第4章 市場経済における開発計画の可能性 (Malinvaud, Nabli)

第5章 変革期の世界におけるマクロ経済政策と国家の役割 (Stern)

第6章 発展途上の市場経済における産業政策 (Suzumura)

第7章 開発戦略における国際的側面 (Milleron)

第8章 市場経済における開発政策の枠組み (Stern, Stiglitz)

索 引

II

次に各章の内容を見ていくことにする。

第1章でセングプタは、会議の主な内容を「国際経済環境の変化」、「開発の目的」、「市場の失敗と政府の役割」、「マクロ経済政策」、「産業政策」、「開発戦略の国際的側面」の6点に分け、各章の内容を簡潔に紹介している。

第2章では、開発戦略を構築する際の原理が検討されている。センはまず、「市場原理に基づく経済成長において、規制をできる限り排除したシステム構築を暗黙裡に第一義とすることは、人類が本来重視すべき目的を無視しているのではないか」(p. 36)として、開発戦略において軽視されてきた人的資源開発の重要性を次のように指摘する。1人当たりGDPの推移に基づく現在の戦略評価システムにおいては、数値化しにくい福利、自由といった生活の質的向上をも評価の対象として、広範に用いられてきた。しかし、開発戦略実行の中心となる公共政策では、教育や保健面における向上も重要な要素であり、計画初期段階での財政面の配慮を必要とする。開発戦略の中で社会開発計画が果たす役割は、広く厚生経済学の視点に基づいて評価されるべきである。

第3章では、市場が中心の現代経済において、経済開発推進に果たすべき政府の役割について述べられている。「政府は、市場活動を補完するための適当な制度的インフラを整備すべきである」という認識は国際的に共有されているが、これを超える役割を政府が果たすべきか否かは、議論の分かれるところであろう。スティグリッツが指摘する「非伝統的(non-conventional)市場の失敗の原因」とは、(1)イノベーション、(2)情報の不完全性、(3)市場の欠如、である。しかし、これらの事態を改善するために、どの分野においても政府の介入が不可欠であるとは限らない。政府の介入は、「市場の失敗が最も顕著で、政府の介入が最も効果をあげられる分野」(p. 92)を策定することだからである。また、重視されることとして、市場が失敗した場合に政府が成功するか否かを考えるのではなく、経済の次善的状况を生み出せるか、政府が私的セクターの効率性と合致し、市場が最適と認める手段を適用できるか、という点を挙げている。

第4章では、開発計画の役割について述べられて

いる。マランボーとナブリは、「過去の経済計画における失敗は、経済構造や長期的政策に関する誤った選択に基づいたり、脱中央集権化経済の中で開発計画が実行できることを過大評価したことにある」(p. 127)とし、現代における政府の経済計画は、1960~70年代の中心であったグランド・デザインを重視するものから、役割を限定したものへと変化するべきであるとしている。また、中期的目標の設定と整合的な財源管理の必要があり、そのためには政府が、費用-便益分析にもとづく予算管理を着実に行うことが最重要課題であると述べている。

第5章では、貿易や国際資本移動がより自由になった現在におけるマクロ経済政策と国家の役割を、過去50年間の世界経済および経済理論の変化に照らして分析している。ここで挙げられている変化とは、(1)貿易、資本、企業、労働力、情報の国際化、(2)過去15年間における実質金利の上昇、(3)政府の管理範囲とその責任能力への懐疑、である。スターンは、マクロ経済の安定は市場経済が有効に機能するための必須条件であり、これを保つことが政府の役割における最優先事項であると強調する。ただし、第4章でも述べられているように、政府は市場システムに必要な法制度等を整備する以外にも、市場メカニズムのみでは提供不可能な、環境、保健、教育、貧困等への対応策を講じなければならず、税収を主財源とする歳出のための予算コントロールは重要な課題である。そのためには、財政赤字をコントロールすること、具体的には、債務GDPレシオをGDP成長率以下に抑え、独立した中央銀行の設立によって、金融セクターにハードな予算制約を与えること、さらに国際資本フローを管理・監督することが必須条件となる、としている。

産業政策を開発戦略の手段として分析しているのが第6章である。鈴木は、「産業政策とは、市場メカニズムが有効に機能しない場合、各産業セクターの資源配分や特定セクターの産業構造への介入により、国家経済の厚生を向上させるために計画される経済政策である」(p. 175)と定義したうえで以下の4つのカテゴリーに分類し、戦後日本の産業政策を開発戦略の具体例として評価している。すなわち、

第1に、一国の産業構造に影響を与える政策（戦略産業の決定）、第2に、技術発展と情報の不完全性に伴う市場の失敗を是正するもの（公的情報交換制度の設立）、第3に、特定の産業構造に介入することによって経済的厚生の上昇を図るもの（カルテル規制）、第4に、経済的な目的よりも政治的配慮によって導入されるもの（輸出自主規制）、である。これら戦後の日本を例に、産業政策を成功裏に導入するためには、市場の失敗の原因と性質を熟知し、政策の適用分野、範囲や期間を決定することが重要であると述べている。また、日本の産業政策は、市場競争を促進するという一般的な概念をはるかに超え、市場の失敗に際して果たした市場メカニズム補完の役割が非常に大きなものであったと分析している。

第7章では、途上国政府が経済的外生ショックに対処する際に何を考慮すべきか、そして国際社会において制度的に何が必要であるかが論じられている。現在、政策担当者が重視し、その役割の中心とすべき項目は、情報とマクロ経済政策である。適切な情報を得ることによって、外生ショックが一過性か中長期にわたるものかを判断し、後者である場合には財政政策を採らねばならない。しかし同時に、このような政府の役割を実行するには、国際経済環境の整備（貿易、国際公共財、マクロ経済政策と国際的分配における協調）なしには不可能である。ミュロンはこれについて中心となるべき4国際機関を次のように挙げる。まず第1にWTOで、途上国が直面する貿易問題への先進諸国の協力を期待し、WTOの設立を評価する。また、WTOの活動に伴い、最貧国援助のためにはUNCTADの、そして投資・競争・労働基準に関する問題ではOECDの役割強化が不可欠である。第2に、環境や人材流出といった広範な国際協力を必要とする分野での問題に取り組むには、国連システムが有効である。第3に、保健やインフラ等の長期的課題は、各国政府の責任において解決されるべきであるが、UNDP等の現地型国際機関のリーダーシップが期待される。第4に、各国蔵相間の情報交換、政策実現を促進する議論を通じて、IMFを中心とするマクロ経済および財政

政策での協調が実現できる。

第8章では、開発計画の立案において、政府が果たす役割について述べられている。スターンとステイグリッツは、開発戦略策定に不可欠な要素を挙げ、国家と企業双方における戦略の相違点・類似点を明らかにしながら、特に以下の2点を強調している。第1に、政府が制度や組織を設置する場合には、基礎となる法構造（知的財産を含む財産所有、契約・破産・負債法等）の他にも、競争的市場および金融システムの安定性と健全性、物理的インフラ・教育・保健の規定を保証するような機構の構築を目指さねばならない。第2に、開発戦略では競争の拡大が見込まれる、あるいは比較優位が維持できると予想される分野に注目が集まるのは、企業・国家双方において共通している。しかし、企業活動は自身の利益が目的であるのに対し、国家の開発戦略は基本的に、政府の方針によって誰が利益を得るのかが関心の対象になる点で、両者は異なる。政府は、市場の不完全性によって生じる限界やスピルオーバーが存在する分野に特に留意すべきである。

III

以上が本書の概要である。ここでは、なかでも第5章と第6章について検討を加えたい。2つの章で取り上げられている国際資本移動と産業政策は、アジア諸国における高成長と通貨危機発生の一因であるからだ。

第5章では、国際資本を導入しつつ、債務GDPレシオを減らしてマクロ経済の安定性を維持することの重要性が、繰り返し強調されている。しかし、発展途上国あるいは市場経済化の過程にある国家が国際資本フローを現実的にモニターするには、多大な困難が伴う。スターン自身が指摘するように、「国際資本市場のスピードに追いつくことは不可能」であり、「外為取引への課税等の対策を用いても、各国の徴税組織間の国際的協力に比べて、市場の発展度合が高い場合には、課税による対処が成功するとは考えにくい」(p. 164)のである。しかし、海外資本の急激な流出入をモニターする何らかの制度は必要

だ。「まず資本市場の自由化ありき」という姿勢ではなく、慎重に対処するべきだろう。少なくともこのような規制を導入した場合には、海外直接投資を阻害せず、なおかつ潜在的腐敗等の行政上の副作用を最小化するよう、制度の簡便性と透明性を維持することが重要である。

また、海外からの急激かつ短期の資本流入は、国内金融機関を通じて長期貸付に転換されることもある。これに対して、中央銀行が十分な外貨準備を持ち、国内金融機関による突然の外貨需要にも応える用意をしなければ、金融危機を招く結果になる。スターンは、カレンシー・ボード制を採用していたり、国内信用市場の拡大を怠ってきた国々は、特にこのような危機に対して脆弱であり、中央銀行が「最後の貸し手」として有効に機能できなくなる可能性があることを憂慮している。アジア通貨危機の例を見るまでもなく、国際資本市場に組み込まれざるを得ない途上国にとって、為替管理と中央銀行の機能強化は重要な課題であるが、国内の産業構造への影響を考慮すると、「フロート制に移行して金利で為替レートを調節する」手法が万能薬とはなり得ず、明確な指針は立っていない。

鈴木による第6章は、戦後の日本を例に取り、産業政策を開発戦略の一手段として分析しているが、日本のそれを発展途上の市場経済、あるいは移行経済への適用モデルとみなしているわけではない。日本に代表される「東アジア型モデル」は、戦略産業とその他業種間の失業率格差、優遇税制等の政策実施期間の長期化といった問題を内包している。あるいは、合理的な程度以上の投資を行っても公的に救済されるという期待を市場に与えてしまうなど、産業政策がその構造に悪影響を及ぼすことは、日本の現状（たとえば金融セクター）を見れば明らかである。しかし、「政策分析とは、歴史的経験の中に価値を見出すべきものであり、個々の政策の成否を社会・政治的文脈の中で明確に把握することであって、精緻な青写真としての政策文書を分析することではない」（傍点評者、p. 208）という結論部分での記述に注目すべきであろう。なぜなら、鈴木は産業政策

のゆき過ぎによる副作用を認めたくえて、東アジア型発展における政府のプレゼンスを単純な二元論で片づけていないからである。産業政策自体が批判されるべきものではなく、それをどのように変質させていくかが問題となることが、東アジア型経済発展の教訓として学ばれるべきである。

IV

本書では、第1章でセングプタが述べているように、各章のテーマについて会議中に議論はされたものの、メンバー内での統一見解や結論、新たな提案等が示されているわけではない。執筆された時期も考慮しなければならないが、国際社会全体が国際資本市場への参加と自由化がもたらすリスクに気づきながらもユーフォリアに浸ってしまった結果が、アジア通貨危機として噴出したような気がしてならない。さらに、開発政策を推進しようとする途上国政府と、国連やIMF・世銀等の国際機関との関わり、あるいはこれら国際機関が果たすべき役割や連携に関する記述が形式的なもので終わっていることは、このハイレベル・グループの性質に鑑みても、不満として残る点である。

しかし本書は、開発戦略におけるさまざまな側面を分析することによって、国際機関を中心とした、先進国と発展途上国間の制度的協力が、市場経済化の進む現代の国際社会における喫緊の課題であることを浮き彫りにしていると言えよう。スターンが「政府が直面する課題は、ますます微妙で困難になってきている」と述べるように、その舵取りは容易ではない。特に、第7章でミューロンによって挙げられている、『世界開発報告』（1993, 94, 95年版）等と併せ読むことによって、本書は大学等で国際機構論、開発経済学を専門科目として学ぼうとする人々の参考になるであろう。

(注1) Istvan P. Szekely and Richard Sabot eds., *Development Strategy and Management of the Market Economy*, vol. II (Oxford: Clarendon Press, 1997).

(アジア経済研究所開発研究部)