

世界銀行編

『東アジアの奇跡——経済成長  
と公共政策——』The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, New York: Oxford University Press, 1993, xvii+389pp.朽木 昭文  
松井 和久

## I

1980年代までの開発政策に対する世界銀行（以下、世銀）の考え方は、規制緩和、民営化、経済自由化を基本とし、政府介入を容認しない新古典派理論に基づく立場を採ってきた。しかし、世銀の『世界開発報告 1991』にマーケット・フレンドリー・アプローチが提示されたのに続き、経済開発の局面によっては政府介入、つまり産業政策の役割を認める、という主張を公にした本書の登場で、従来の世銀の考え方が大きく転換する可能性が現われてきた。

この背景には、1980年代に深刻な経済の停滞に直面したアメリカの動向がある。1993年に登場した民主党のクリントン政権は、輸出競争力の復活を目指して官民一体となった産業政策の採用へ傾く。これは、経済学においてニュー・ケインジアンと呼ばれる勢力の台頭につながる動きである。こうしたアメリカの動きが世銀の開発政策に影響を与えたことは疑いない。これは1980年代に見られなかった画期的な変化である。

たしかに、このような理解は本書の内容を一読しただけでは得られまい。まだ新古典派の枠を抜け出していないと解釈できる議論の部分もかなりある。ただし、本書は多数の準備論文をもとに分担執筆されてきたという経緯があるため、当然、各章の政府介入をめぐる議論にニュアンスの違いが見られるのである。

むしろ重要なのは、各章の細かい議論に目を奪われ

『アジア経済』XXXV-2 (1994.2)

ることなく、この時期に世銀から刊行された時代的意義に即して、本書の内容を読みとることであると考えられる。こうした観点に立って、本稿では、世銀が政府介入を条件付きで前向きに認めた、という新しいメッセージを重視しながら検討していくことにする。

## II

まず、本書の地域把握が他書と若干異なる点に注意が必要である。本書での「東アジア」とは、中国を含んだ東・東南アジア太平洋諸国の広い範囲を指す。本書の分析対象は、世銀により「高成長を遂げるアジア経済地域」(HPAEs)と命名された地域にある8カ国で、香港、韓国、シンガポール、台湾の4カ国を「4匹の虎」(Four Tigers)、インドネシア、マレーシア、タイの3カ国を「新興工業化諸国」(NIEs)と名づけ、それらに日本を加えて8カ国としている。以下ではこれらを「東アジア8カ国」という言葉で総称する。

本書は7章から構成されている。第1章「成長、公正、および経済変化」では、1960年代からの東アジア8カ国の経済発展の実績を他の発展途上国と比較しながら、東アジア8カ国共通の特徴を抽出している。その特徴とは、農業部門生産・生産性の急上昇、工業製品輸出の高度成長、出生率の急速な低下、高い国内貯蓄率と物的投資の高成長、人的資本の初期賦存とその後の高成長率、全般的に高い生産性上昇率、の6点である。さらに、東アジア8カ国は高成長の達成と同時に他の発展途上国に比べて所得分配を平等化させたとしている。

第2章「公共政策と成長」は、政策の面から東アジア8カ国の経済発展の説明を試みており、本書の議論の中心に位置する章といえる。最初に新古典派と国家開発型（政治経済学的見方）とを検討しながら、『世界開発報告 1991』で提唱したマーケット・フレンドリー・アプローチの妥当性を確認した後、それを「成長のための機能的アプローチ」としてより明示的かつ具体的に打ち出している。ここで注目されるのは、競争形態として「市場原理による競争」のほかに「コンテストを通じた競争」という概念を提示した点である。

第3章「マクロ経済の安定と輸出成長」では、マク

口経済安定政策の役割について述べている。東アジア8カ国では財政赤字を低水準に抑え、インフレを抑制し、為替レートを適正な水準へ調整し、必要に応じて対外借入を行なう（対外債務負担が相対的に小さかったためでもあるが）、という正統かつ臨機応変のマクロ経済政策運営が経済発展に効果的であったと解釈している。それに加えて、マクロ経済への外的ショックに対して東アジア8カ国がメキシコなど他の発展途上国に比べてより迅速に対処できた点を高く評価している。

第4章「公平な分配を伴う成長のための制度的基盤」は、東アジア8カ国の経済発展、とくに「公平な分配を伴う成長」に果たした制度の役割を論じている。なかでも行政官僚が政治的圧力から隔離されていた点を強調している。その背景として、東アジア8カ国の官僚の社会的地位が伝統的に高かったこと以外に、民間部門に匹敵する報酬、能力主義に基づいた採用・昇進などが指摘されている。これら官僚が採った「審議会」方式が市場の情報伝達機能を補完し、市場の環境変化に対する柔軟な政策対応を可能にした、としている。

第5章「急速な蓄積のための戦略」は、東アジア8カ国の資本等の蓄積に影響を与える政策の効果を検討している。人的資本賦存は初等・中等教育および科学技術教育に重点をおいた公共支出により高められたこと、高貯蓄率は実質プラスの預金金利および銀行の安全性の保証等により実現されたこと、高投資率は比較的整ったインフラストラクチャに加え投資優遇税制や高収益の経済活動への金融割当によること、などを説明している。

第6章「資源の効率的な利用——市場と輸出への依存——」は、東アジア8カ国が資源の効率的な配分を達成するために採った戦略を検討した後、「産業構造を変化させるための政府介入」と定義された産業政策が望ましい経済実績をもたらしたか否かの検証を試みている。

資源の効率的な配分に関しては、労働市場の柔軟性、十分なモニタリングを伴った政策金融の実施、さまざまなメカニズムを通じての外国技術の積極的な導入などが行なわれた、としている。

一方、産業政策に対する本書の評価は否定的であり、日本、韓国、台湾などの成功はさまざまな条件がたまたまうまく機能したにすぎず、産業政策が重要な役割を果たしたとは考え難い、他の発展途上国の参考にはならない、と結論づけている。第6章でのTFP分析を使った時系列の各工業部門実績の評価によると、たとえば韓国の1970年代の生産性向上は主に繊維などの伝統工業部門に見られ、産業政策が実施された重化学工業部門の生産性の上昇は低かったとし、韓国の産業政策はあまり有効ではなかったとされている。このTFP分析をもとにした産業政策に対する否定的評価は、各国の重化学工業の具体的な失敗例で補強されている。

第7章「変動する世界における政策とプラグマティズム」は、本書の結論部分である。東アジア8カ国の事例からの望ましい教訓としては、(1)マクロ経済安定の維持、(2)初等教育の重視、(3)農業の重視、(4)健全な金融システム確立のための銀行の利用、(5)外資や外国技術に対する開放性、(6)経済的希少性を反映させた相対価格、の6点を挙げる。また望ましくない教訓としては、(1)特定産業の振興や技術発展段階のスキップは一般に失敗である、(2)極度に低い実質金利や大規模な補助金は金融システムを弱体化させる、(3)十分なモニタリングや借り手の選別を欠いた特定産業への政策金融は資源配分の逸脱を招く、の3点を挙げている。そして、さまざまな政府介入のなかでは輸出振興が、多様化する広範な経済環境に最も適応した政策だと位置づけている。

以上のような盛りだくさんの内容を持つ本書は、1993年9月末に世銀の1年特別プロジェクトの成果として刊行された。本書の刊行を実際に推進したのは世銀第2の出資者である日本である。日本側には当然、東アジアの経験をもとに、政府介入がうまくいったことを世銀の分析枠組のなかでうまく説明できればという願いがあったと考えられる。それゆえ、特定産業の育成政策に否定的な第6章の内容に対する失望もあるものと思われる。一方、世銀のなかには、世銀のレポートで（政府介入を容認する方向で）よくここまで書けた、という批評もあったそうである。

付言すると、本書の刊行に先立って1990年頃に世銀の活動を自己評価した「韓国、インド、インドネシア

の工業化への世界銀行の支援」と題するレポートの出版の是非をめぐって世銀内部に議論があった(92年に総論部分だけは出版された<sup>(註1)</sup>)。同レポートは、世銀の構造調整政策を分析対象とし、市場の失敗を補正する政府介入をむしろ評価するとともに、インセンティブの形態、政府の政策実施能力、制度の3つが工業化成功の鍵であると結論づけている。出版が危ぶまれるほどだった同レポートの内容をめぐる議論も、本書に少なからぬ影響を与えたと考えられる。

ここで、本書の内容で気になった3点について簡単に批評しておく。第1に、産業政策の評価を論じた第6章のTFP分析についてである。TFP分析は1時点から1時点の間の経済実績の評価であり、産業間の関連性や一産業の成熟過程を無視している。またISI C2 桁分類は産業政策の対象業種を見るにはやや広く感じられる。さらに、表A6.2(332ページ)の計量結果は1970年代の韓国などの産業政策の失敗を結論づけるには不十分に思われる。第2に、産業政策の定義の問題である。本書では特定産業育成政策の意味で狭義の産業政策を論じているが、特定産業への政府介入は否定され、全産業が享受できる輸出振興のような政府介入は肯定されると結論づけている。しかし、日本で特定産業育成政策が輸出振興と密接に結びついていたように、2つの政策の境界は必ずしも明確でない。第3に、発展途上国の経済開発の歴史的過程を考慮した政府介入という視点から本書には見られない点である。経済開発の初期段階での国家の高度な介入の背景には、もともと市場でプレイする民間企業家が希少だったという事実がある。その意味で、前述の世銀の自己評価レポートの見解は興味深い。すなわち、そこでは、独立後の高度な政府介入により多くの発展途上国で蓄積的に築かれた非効率的な経済構造のもとで、市場の形成・機能増加を図りつつ戦略的に工業化を進めていくには、規制緩和や経済自由化が不可欠であり、それらがある程度実現した段階ではじめて、選択的介入を主とする政策の導入が可能である、という主旨が述べられているからである。

### III

ところで、世銀が経済開発における政府介入を局面によっては認めた、という点について、本書の内容を以下のように発展的に解釈することができる。

まず、開発における政府の役割についての考え方は、新古典派、マーケット・フレンドリー・アプローチ、国家開発型の3つに分けられる。

新古典派は開発における政府の役割として、(1)マクロ経済の安定化、(2)国内および国際競争促進のための法制度の整備、(3)国際貿易の推進と統制価格の撤廃、(4)人的投資の促進、の4つを挙げる。一方、国家開発型とはとくに韓国や日本で採られた特定産業の育成政策を重視する考え方で、これには世銀も否定的である。産業育成政策の遂行には、優秀な官僚を必要とするなど、ほとんどの発展途上国で備えるのが難しい条件が伴うからである。

新古典派より多くの役割を政府に要求するのがマーケット・フレンドリー・アプローチである。この考え方の基本は競争原理にあり、競争促進の方向での政府による選択的介入を認めている。政府介入が正当化される市場の失敗としては、とくに(1)「調整の失敗」、(2)「信用供与の割当」、(3)「情報関連の外部効果」、の3つを強調している。これらは近年経済学でも議論の盛んなトピックスだが、国家開発型の産業育成政策に関連する政府の役割に対しては否定的である点に留意が必要である。その一方で、調整の失敗ならびに情報の普及に関連して、民間と政府の調整に果たした日本の「審議会」の役割、および信用供与の割当においてコンテストを通じた競争により対処した政策を世銀は高く評価している。ただしこれらの遂行においても優秀な官僚が必要であり、他の発展途上国への適用には否定的である。

つぎに本書は、政府介入のなかでも輸出振興をとくに強調する。東アジア8カ国の輸出振興政策を国家開発型の北東アジア(韓国、日本)とマーケット・フレンドリーな東南アジア(タイ、マレーシア、インドネシア)の2つに分け、選択的介入でなくインセンティブによる市場競争と外国投資に頼った東南アジア型を

「輸出プッシュ戦略」として他の発展途上国に薦めている。

東南アジア型モデルはつぎのような特徴を持つ。すなわち、(1)輸出業者のための自由貿易の環境作り、(2)中小輸出業者のための金融や支援サービスの提供、(3)貿易関連の政府サービスの改善、(4)輸出指向の外国投資の誘致、(5)輸出振興のためのインフラストラクチャ整備、である。また同モデルでは政府介入に際し、(1)介入対象を市場原理が機能していない分野のみに限定する、(2)目標を定めそれに沿った適正な諸政策を実施する、(3)民間部門の取り組みを公正に評価し報奨する仕組みを導入する、(4)目的達成後は介入をやめ市場原理に委ねる、の4原則を提示している。

ところで、政府介入はマーケット・フレンドリーな東南アジア型とすべき、という結論に関して、以下の3点が課題として提起される。第1に、かりに輸出指向型の外国直接投資が大きな役割を果たしたとしても、他の発展途上国が東南アジアと同様に外資を誘致できる魅力を持つかどうか検討する余地がある。第2に、本書は、国家開発型政策全般の他の発展途上国への適用には否定的だが、調整の失敗、信用供与の割当、情報関連の外部効果などの市場の失敗を補完する政府の役割として選択的介入を認めている。同時に、国家開発型におけるコンテストを通じた競争の役割も評価している。したがって、産業育成政策のすべてを否定するのではなく、そこでの競争促進的な面を生かせる条件を整備するための介入政策を考える必要がある。第3に、第2点との関連で、マーケット・フレンドリー・アプローチと国家開発型の最適な組み合わせを探り、それを他の発展途上国へ適用できるかどうか考察する意義がある。これらが経済開発における政府の役割の問題を考察していくうえで今後の重要な研究課題となっていこう。そしてそれらの課題に対処するためには、各国別のより詳細な実証研究の必要性が高まるものと思われる。

#### IV

1980年代後半からのマクロ経済学の急激な変化は、アメリカ経済の大恐慌以来最大の实体经济の悪化と無

関係ではない<sup>(注2)</sup>。そして、新古典派理論を基本とした世銀の考え方の転換および本書の刊行も、そうした動きの延長線上に理解されるべきものである。

1980年代初頭には新古典派の流れをくむリアル・ビジネス・サイクル学派が台頭し、経済を均衡点の連続として理解した。しかし、現実にはアメリカに大量の失業が発生し、実質生産の安定化よりは、経済成長のほうの問題となった。こうした状況は、新古典派の流れに属するルーカス(R. E. Lucas)などにも影響し、彼らに東アジアの経済成長の分析を始めさせる契機となった。ルーカスは、韓国モデルを天才的なバスケットボール選手の名前を用いて「マイケル・ジョーダン・モデル」と呼び、他国には模倣できないモデルだと述べている<sup>(注3)</sup>。とくに彼らが強調するのは人的資本への投資であり、これはシカゴ学派に属するノーベル賞学者ベッカー(G. S. Becker)などが長年研究を蓄積してきた分野である。重要なのは、新古典派が1980年代後半に至り、経済成長における市場の失敗の存在を力説し、政府の役割を認めた点である。

一方、1980年代の経済学界では、ニュー・ケインジアンと呼ばれる学派が大きな流れを形成した。そこでは、調整の失敗、信用供与の割当、情報関連の外部効果などの市場の失敗における政府の役割が明らかにされた。なかでも、1993年スティグリッツ(J. E. Stiglitz)がグリーンウォルト(B. C. Greenwald)と共同で発表した論文<sup>(注4)</sup>は、マクロ経済学の議論にも画期的な影響を与える可能性があるといわれる。彼は、ケインズが強調した有効需要面ではなく有効供給面から分析を行なったが、そこで信用供与の割当が景気に与える影響をミクロ経済的基礎から分析し、政府介入の必要性を説いた。

すでに明らかのように、本書は、これらの議論が開発理論と深くかかわってできたものである。実際、本書の主要執筆者にはスティグリッツも含まれており、選択的介入としての政府の役割を認め、輸出プッシュ戦略による経済開発に向けて踏み込んだ分析を行なった。アメリカ・クリントン政権の政策が同様の戦略を採っているのが興味深い。なお、以上の議論にもかかわらず、IMFや世銀の強調するマクロ経済安定化が、構造調整政策や産業政策を行なうための前提条件であ

るという点は、広範な合意を得ているものと思われる。

繰り返しになるが、本書の意義は、世銀が開発における政府の役割を一步進んだ形で公に認知したという点にある。1990年代に入っての世銀の政策変化を示唆した本書は、発展途上国に関する経済開発政策研究の必読図書として位置づけられ、今後のさまざまな議論の出発点となっていくことであろう。

(注1) The World Bank, *World Bank Support for Industrialization in Korea, India and Indonesia*, A World Bank Operations Evaluation Study, Washington, D. C., 1992.

(注2) J. E. Stiglitz, *Economics*, New York: W. W. Norton & Company, 1993.

(注3) R. E. Lucas, "Making a Miracle," *Econometrica*, vol. 61, no. 2, Mar. 1993, pp. 251-272.

(注4) B. C. Greenwald, & J. E. Stiglitz, "Financial Market Imperfections and Business Cycles," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 1, Feb. 1993, pp. 77-114.

( 朽木：アジア経済研究所経済開発分析プロジェクト・チーム主任調査研究員  
松井：同プロジェクト・チーム )