

序章

発展途上国経済における政府と制度の役割

第1節 本書のねらいと視角

1. 『東アジアの奇跡』

戦後多くの発展途上国で採用された輸入代替型工業化政策は、政府の介入によって生じる汚職やレント・シーキングが問題とされ、非効率を招いたため、市場メカニズムを重視する新古典派の考え方が主流となった。IMFおよび世界銀行が1980年代に入って途上国に課した構造調整は、まず金融引き締めと財政赤字の削減という総需要管理政策の実施を求め、マクロ経済を安定させたいと、金融システム改革やコーポレート・ガバナンスの適用など、自由主義経済に適合した英米的な制度の導入を図っている。しかしすべてを市場メカニズムに任せれば、効率的な資源配分をとおして経済成長と所得の平準化が達成されるという考え方は、緊縮政策によって逆に所得格差の拡大が生じたことから見直しを迫られ、政府の役割が改めて評価され始めた。

世銀の1991年版『世界開発報告』では、政府が介入すべきでないという従来の主張から一歩踏み込んで、市場メカニズムを機能させる枠組みを改善する目的では、政府が積極的に介入すべき、と論じている（World Bank [1991]）。このマーケット・フレンドリー・アプローチでは、教育や厚生分野、インフラ構築、マクロ経済安定などの基礎的な条件整備に関して政府の介入を認めた。さらに93年、世銀は『東アジアの奇跡』を発表し、市場ペー

スの競争を促進させる条件整備とともに、政府が選択的に介入して市場の失敗を補完する役割をとりあげている (World Bank [1993])。つまり情報が不完全な場合や規模の経済、外部経済などが存在すると、市場メカニズムは機能せず、政府が介入して調整するという役割を担うことになる。

新たに世銀が認めた政府の選択的介入に関して、東アジアでレント・シーキングが発生しなかったのは、政府と民間の間で情報が交換され、投資の決定を調整する審議会などの制度が整備されていたから、と捉えている。この制度のもとで、市場ベースの競争ではなく、政府が参加者の協調を促しながら競争を導くコンテスト・ベースの競争が繰り広げられた。コンテストでは、明確な目標設定、参加するインセンティブ、公平な決定という条件が不可欠であり、例えば政治介入を受けない官僚のもとで、企業は競争後の輸出実績に応じて信用や外貨割当てなどを与えられる。ただ東アジア以外の途上国の多くは、政府が調整を行う能力を欠いており、コンテスト・ベースの競争を行うのは難しい、と結論づけている。

1980年代後半から東・東南アジア諸国は急速な経済発展を遂げ、その要因は市場メカニズムにより達成されたという従来の新古典派の分析だけでは説明できなかったため、このように経済成長における政府や制度の役割が着目されることになった。本書でもこの問題関心を引き継ぎ、地域研究の立場から発展途上国の経済開発過程における政府と制度の役割を分析している。この分野ではすでに数多くの先行研究が発表されているので、最初に代表的な理論や考え方を紹介しながら、分析にあたっての視角を提示したい。

2. 開発主義と政府の役割

韓国や台湾の経済発展における政府の役割に焦点をあてて、最初に新古典派経済学の分析を批判したのはアムスデンとウェイドである (Amsden [1989], Wade [1990])。彼らの分析で特徴的なのは、特定産業の育成を企業ではなく政府が主導して決定していることを明らかにした点にあり、国営企

業の設立、税制上の優遇措置、政策金融、補助金などを通じた政府による政策介入を論じた。すなわち市場メカニズムだけでは発展が見込めないため、政府が価格機構に介入して投資を配分する調整を行い、特定産業の発展が可能となった、と捉えている。韓国の造船や鉄鋼業、台湾の石油化学や鉄鋼業などの重化学工業政策が、典型的な事例としてとりあげられた。

新古典派経済学が価格機構による効率的な資源配分を絶対的なものとみているのに対して、アムスデンやウェイドの議論は経済発展を実現に導く政府の能力を高く評価している(服部・佐藤編 [1996])。とくに経済政策を立案・運営するテクノクラートが政治的圧力から隔離されており、賢明で規律を有した主体の存在が、この議論の前提となっていた。そのため新古典派経済学者から、このような前提の非現実性や介入により政府の失敗をもたらした事例が指摘され、また仮に東アジアではあてはまるとしても、他の途上国へは適用できないと批判されている。

このような市場か政府か二律背反の論争が続いているのに対して、本書では地域研究の立場から発展途上国の歴史的な社会条件をふまえて帰納的に分析を行いたい。発展途上国の多くは政治的に独立を達成した後、工業化を通じた経済成長を図って、国民の物質的な満足を向上する必要に迫られた。この経済成長を実現するために、開発という政治イデオロギーを利用しながら、国内外より資源を動員して特定分野へ配分する経済政策が実施されている(末廣 [1998])。すなわち発展途上国の経済開発は、開発主義イデオロギーのもとで国家が主導して進めており、国家が経済政策を立案し運営するプロセスを明らかにしていきたい。

さて国家を自律的なアクターとして捉えることと政府主導による開発政策の効果あるいは政府の失敗の問題は、ここでは切り離して考える。結果的に政策の効果がないとか非効率に陥ったと速断する前に、まず政策が立案された意図や背景を明らかにしたうえで、効果がなかった場合は、どのような要因で機能しなかったのかを検討する必要があるだろう。本書では規範論は行わず、実態の変化を分析していく。また政府の能力に関しても、例えば特定産業の

育成に関して、企画の段階から実施の段階に至るまで一貫して合目的に政策が運営され、成果が実現したという例は、残念ながらきわめて少ない。テククラートの賢明さや政治による介入の有無だけで政府の役割を判断するのではなく、国家と社会の間の相互作用が政策決定や運営に及ぼした影響に焦点をあてていく。

発展途上国の政府が実施した開発政策の内容は、工業化を目指す経済政策ばかりでない。労働対策や農村開発などの社会政策、教育や厚生などのインフラ整備なども含まれよう。しかし本書では、政府による分配政策や基盤整備の重要性は認識しつつも、経済成長を目的にして立案された経済政策を対象を絞りたい。このような経済政策には、最も直接的な特定産業の育成政策から、貿易・投資政策あるいは政策金融や補助金をとおして資金を配分し、間接的に産業を振興する政策があげられよう。さらにマクロ経済の安定を図る財政金融政策は、経済成長を達成するための前提となる。これらの政策に共通しているのは、国家目標に沿った政府の介入が資源配分を歪めるとしても、長期的にみれば市場機能を補完して経済成長につながる点である。

後発国の政府が工業化を進めるための開発戦略の代表例として、これまでも幼稚産業保護論がとりあげられてきた(伊藤ほか [1988])。現時点では市場競争力を有していないが、長期的には経済厚生の向上に貢献すると期待される産業には、初期段階において政府が市場に介入する保護はやむをえない。問題はその育成政策が、世界経済の状況を判断したうえで既存の経営資源や政策資源を有効に利用する形で選択されたかどうか、保護をあくまで競争力を高めるまでの過渡的あるいは時限的措置に限定したかどうかが重要となる。さらに開発主義のもとで政府介入の必要性を論じた考え方として、技術面と需要面の可能性から費用逡減(収獲逡増)状況にある有望産業をターゲットにして経済性を実現する産業政策があげられよう(村上 [1992])。

3. 制度・組織の役割

政府の選択的介入に関して世銀は、東アジアを除く発展途上国において政府の能力が欠如しているため有効ではない、と結論づけている。しかし東南アジアなど一部の途上国では、このような政府のもとで急速な経済成長を遂げており、この事実を整合的に説明する必要が生じてきた。すなわちパトロン・クライアント関係が支配的で、レント・シーキングが発生する政府によって、どうして非効率に陥らず経済成長を達成したのか、という疑問である。この疑問への一つの回答として、ここでは市場の失敗が生じる場合、市場メカニズムを補完する制度や組織が大きな役割を果たしている点に着目して、制度や組織がどのように調整を行ってきたかに焦点をあてたい。

さて制度に関してはその定義が多種多様であり、政府も一種の制度と位置づけられよう。本書では制度を、経済政策の決定や運営の過程において、政府と社会アクター間の相互作用を規制するルールと考えておきたい。発展途上国の政府は開発主義のもとで、産業政策をはじめとする経済政策を主導的に実施して、市場メカニズムを補完する役割を果たしてきた。この政府による調整に加えて、政府が民間部門の制度整備を促進する場合、また民間の組織が市場の失敗に対応する場合があろう。日本の産業政策の経験では、審議会や業界団体が制度の代表例としてあげられ、民間企業が相互に情報交換して協調行動をとる場として組織が整備されている。

制度や組織の役割に関しては、比較政治学における新制度論が重視している。この議論は国家論とは違って、国家と社会の相互作用に注目し、この関係を規制する制度のもとでアクターがどのように活動しているかに焦点をあてた。とくに集団行動 (collective action) のジレンマを克服するために調整を行う制度や組織を重視している。個々人は合理的に行動していても、集団でみると必ずしも合理的でない場合があり、公共財から便益を受けながら公共の利益を実現するために行動しないフリーライダーの問題が生じよう。この誤謬を補正するための制度として利益団体が組織され、インセンティブを設けて利益団体への加入を促している (Olson [1965])。新制度論による発展途上国の経済発展の分析では、①官僚など国家の制度、②官民間の組織

やネットワーク、③民間の利益団体の三つが、市場の失敗を補完する調整の役割を果たし経済成長を導いた、と捉えている (Maxfield and Schneider eds. [1997])。

政治学の新制度論とは別に新制度経済学が、取引費用の観点から歴史的な制度の形成過程を説明した (North [1990])。市場経済が発展して分業が進むと、不特定多数と取引することになり、情報の収集や不確実性の軽減、取引主体の機会主義的行動を抑制するための制度が必要となってくる。さらに比較制度分析では、市場か政府かの二分法を乗り越えるアプローチとして市場拡張的見解が提起され、政府が民間部門の調整制度の発展を促進する役割に着目している (青木・金・奥野編 [1997])。後発国では初期段階において市場が未発達であり、情報が不完全な場合や外部性が存在する場合は、政府が市場の失敗を補完するような政策を実施して、民間部門の能力を改善する必要が生じてこよう。この議論では、歴史において政府と民間部門の相互作用のなかで経済制度が形成されると捉え、制度がそれぞれの国でもつ戦略的補完性や制度の進化にみられる経路依存性を重視している。

多くの発展途上国では輸入代替工業化による保護政策のもとで、官僚や業界団体が既得権を獲得し、この既得権を維持するためにレント・シーキング活動が拡大していった。一般にレント・シーキングは経済的に非効率をもたらすと考えられているが、ある国の経済状態が初めから非効率である場合においては、政府がレントを上手に利用することによって、さらなる経済非効率に陥ることなく、むしろ社会的な利益をもたらすこともある。ただし経済発展を実現するためには、レントを提供する政策の目的を明確にして、市場の失敗を補完する制度が整備されていなければならない。

以上のような制度や組織に関する議論をふまえて、本書でも市場の失敗を補完する役割に焦点をあてながら経済政策の分析を行っていく。ただし実際に政策が実施され制度が整備されても、それだけで経済発展が実現するわけではない。政策や制度が整備されたもとで、企業がいかに効率よく事業展開するかどうか、経済成長につながる要因となろう。さらに自由化の進展に

より企業が事業を拡大して、一国の経済構造が大きく変化すれば、新たな政策や制度を政府が整備する必要が生じてくる。政府の政策や制度の整備は、経済構造や外的環境の変化に応じて対応を迫られているのである。

第2節 本書の構成と成果

1. 本書の構成

本書では、発展途上国の経済開発過程における国家あるいは制度や組織の果たす役割に関して、東アジアの韓国と台湾、東南アジアのタイとマレーシア、ラテンアメリカのメキシコとブラジルの合計6カ国を対象に分析した。以下簡単に、各章の内容を紹介しておきたい。

第1章「韓国の重化学工業化政策と『財閥』」(石崎)では、造船産業を事例として、韓国における政府の産業育成政策立案の意図、実施された政策の内容、民間企業の行動の3点が、産業発展にどのように関わってきたのかを分析している。韓国の造船産業を育成するために、政府は強力で介入したが、その背景には、重化学工業の育成を重視した朴大統領の一貫した経済政策観があった。ただ実際の政策運営で朴大統領は、公企業形態に固執せず外部環境の変化に応じてプラグマティックに進めている。担い手となったのは財閥であり、不況時にもグループ内の系列他社から出資や債務保証を受けることができた点が、造船産業の発展に大きく寄与した。

第2章「台湾の半導体産業における国家と社会」(佐藤)では、半導体産業を事例として、台湾の国家が実施した政策は産業の発展に貢献したか、政策の実施は国家のどのような能力にもとづいていたかの2点を検証している。台湾の国家は、半導体の商業生産の可能性、企業化の可能性、ピュア・ファウンドリーというビジネススタイルの可能性を実証して、産業発展に主導的な役割を果たした。国家による民間の動員能力は低かったが、産業高度化と

いう目的に向かって、国家は自律的に政策を企画し施行する能力を有している。半導体プロジェクトの成功には加えて、参画した人々が社会的背景のもとで主体的に関わった点が重要であった。

第3章「タイの経済開発と金融制度」(東)では、タイの経済開発において金融制度が果たした役割を政治経済学的に分析している。金融制度には、経済成長を達成する前提条件として経済安定化を図るマクロ経済政策と、金融機関が企業の資金調達を支援して産業発展を導く二つの面がある。タイでは政治家の介入はあったものの、テクノクラートが主導して前者の政策が続けられ、1990年代前半まではおおむね経済安定化に成功していた。しかし産業開発を目的とした長期金融の制度は整備されず、金融機関の実態も変化していない。金融の自由化は、自由市場のもとで経済成長に必要な資金を効率的に配分する点を重視していたので、経済安定化政策の効果をも低下させてしまっている。

第4章「マハティールの開発主義と政策実施メカニズム」(鳥居)では、マハティール政権期に焦点をあて、産業政策の特徴と政策実施過程における制度整備の変化を検討している。1970年代から80年代にかけてマレーシアの経済政策は、経済成長を達成し、そのもとでのマレー人社会への分配に重点がおかれていた。これに対しマハティール首相は、80年代にまず重工業の育成政策に着手し、90年代に入ると2020年ビジョンの発表により、分配から成長重視の政策へ転換している。2020年ビジョンでは、マレーシア国民意識の形成が目指され、その手段としてマレーシア株式会社構想の実現が図られた。官民協議組織などをとおして、産業育成のための制度整備を進めている。

第5章「メキシコの金融制度にみる開発と国家」(星野)では、国内外の資金を政府が仲介して投資に誘導する輸入代替期の金融制度と対比しながら、1980年代後半から導入された新しい金融制度がもつ開発の可能性と限界について検討している。金融制度改革や証券市場の成長によって、政府の金融仲介における役割が大幅に縮小し、新たな金融グループが台頭してきた。また資金の流れを統制する力は、政治権力に裏付けられた規制力から市場原理に

変わっている。新しい金融システムは、大企業に対してはこれまで以上に太い資金のパイプを提示しているが、農林漁業や中小企業の育成、インフラ建設などの分野をみると、市場原理は必ずしも開発を保証していない。

第6章「ブラジルの経済自由化と自動車産業政策」(小池)では、経済自由化期の自動車産業を事例に、産業政策の立案、実行過程における政府や自動車メーカーの関わりを検証し、その成果を評価している。1990年以降の経済自由化政策は、政府の主導による開発政策の大きな転換であったが、それに続く部門別会議における協約、大衆車政策、輸入関税引き上げによる自動車規則は、組立メーカーの働きかけにより実施された。これらは市場あるいは企業の経営戦略に沿った政策であり、概ね自動車産業の発展につながっている。しかし結果的に高い成果をあげたが、自動車部品産業の停滞や組立企業の乱立と過剰設備などの不利益も生んでおり、政府の自立した政策立案も要求されている。

なお研究会の成果としては、以上の6本の論文とは別に、鈴木有理佳(経済開発分析プロジェクト・チーム)と川村晃一(地域研究第1部)がそれぞれフィリピンとインドネシアを対象にして、産業政策における国家や制度の役割を分析した。

前者は、マルコス政権期に実施されたフィリピンの産業政策を事例に、国家の役割および国家と経済の関係に焦点をあてて考察している。フィリピンの経済発展が遅れた原因として従来は、経済非効率を招く保護政策、また社会勢力の圧力を受ける自律性のない国家が指摘されていた。しかしマルコス大統領は当初、経済開発を進めるための開発戦略を明確にもっており、産業政策に関しても投資委員会を中心に制度を整備している。ただ政権の支持基盤を維持するために、財政支出による需要刺激策を実施し、既存勢力に代えて新たな勢力(クローニー)を形成したため、経済政策の運営は絶えず政治の介入を受けることになった。

また後者は、スハルト大統領の新秩序体制下におけるインドネシアの繊維産業を事例に、経済政策がどのような枠組みで形成されたかを分析している。

繊維産業に対する政策は輸入代替から輸出振興へと変遷してきたが、このような政策の変更は、経済リベラリズムを指向するテクノクラートと経済ナショナリズムを指向するエンジニアとの間に、制度的な仕切りが存在したために生じた。二つの制度のどちらが優勢になるかは、外的な環境の変化を経済政策の変化へと媒介する大統領によって決定される。国内外のアクターは、この三つの制度に働きかけて、自らの利益を実現しようとするが、そのプロセスは制度化されておらずアドホックなものにすぎない。

これら二つの原稿については、内容の調整に手間どったため本書への収録を見合わせ、加筆修正のうえ、別途独立の論文として公表する予定である。併せて読んでいただければ幸いである。

2. 成果と今後の課題

発展途上国が実施してきた経済政策は、大きく三つに分けられよう。第1は財政金融政策で、経済の安定を目指すマクロ経済政策が運営されてきた。各国とも経済開発を担う官庁が整備され、テクノクラートが主導して政策を立案している。第2は産業を特定しない輸出促進政策や投資奨励政策で、民間企業の事業拡大を導き、経済成長率の上昇につながった。政策決定に際しては、台頭してきた経済団体の意見を反映させるために、官民協調システムが形成されている。第3は特定産業を育成するための産業政策で、国営企業設立などの直接的な介入、また低利融資や税制優遇、補助金をとおして産業振興を図る措置が講じられた。政治家が国力の強化を意図して、産業振興政策を進めるケースが多い。

研究会の対象としてとりあげた国では、次の点が明らかとなった。タイやマレーシア、メキシコなどでは、確立した制度によってかなりの程度まで中央銀行が独立性を発揮し、インフレの防止などマクロ経済の安定化が実現している。他方でフィリピンやブラジルなど多くの国では、金融政策が財政政策を補完する役割を担わされ、時の政権の政治介入により経済は安定しな

った。産業開発を目的とした制度金融に関しては、タイでは当初から政府主導による長期金融の制度が整備されていないのに対し、メキシコの輸入代替工業化期には政府が国内外の資金を調達して投資に誘導する金融制度が整備されていた。両国とも金融の自由化が進展すると、産業開発金融は市場原理に委ねられている。

発展途上国では開発主義のもと、経済開発を担当する官庁が整備され、数次にわたり開発計画が実施されている。韓国の経済企画院は経済開発五カ年計画の立案のみならず、予算編成権も有していたため、開発計画の実施能力が他国に比べて格段に高い。台湾の国家も、産業高度化という目的で自律的に政策を立案し施行する能力を有していた。また東・東南アジアでは、輸出促進や投資奨励措置など産業を特定しない産業振興政策を早くから実施に移している。この政策は製造業の競争力向上に重点をおき、強化を図るために官民協調組織を設置した。韓国の輸出振興拡大会議、タイの官民合同連絡調整委員会、マレーシア政府と製造業者協会との定期対話会議などが代表例であるが、いずれも民間の意見を聞く場であり政府が主導して運営している。ラテンアメリカの場合は、製造業製品より一次製品の輸出に特化していたため、輸出促進を念頭においた制度の整備はあまりみられない。

特定産業の振興政策に関しては、各国ともマクロ経済官庁とは異なり、ライン官庁が政策を立案し運営していた。韓国の重化学工業化政策は商工部出身者が多くを占める重化学工業化推進企画団が担当し、インドネシアでは工業省のエンジニアが中心となっている。また朴大統領やマハティール首相など開発主義を押し進める政治家の主導で政策が実施されており、産業の選定に失敗すれば非効率に陥ることになった。ラテンアメリカの輸入代替工業化政策は、保護の対象が特定産業というよりも産業全般にわたっている。タイやブラジルでは自由化の進展により、自動車企業の事業が拡大して経済構造が変化し、新たな状況に対応した政策や制度が整備されつつある。

本書の各章の間には執筆者の問題関心の違いによって、残念ながら議論の力点やアプローチの方法に差が生じている。本来であれば、上で述べた経済

政策それぞれを国・地域横断的に比較して、各国・地域の経済政策の特徴、さらには政府や制度の役割の違いを浮き彫りにできればよかったのであるが、それは今後の課題としておきたい。とりあえず発展途上国を一括りにして経済成長を捉えているこれまでの議論は乗り越えて、地域研究の立場から経済政策の立案や実施過程に関して、各国の典型的な事例分析により明らかにできたと考えている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 青木昌彦・金滢基・奥野正寛編 [1997] 『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1988] 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 大野健一・桜井宏二郎 [1997] 『東アジアの開発経済学』有斐閣。
- 末廣昭（東京大学社会科学研究所）編 [1998] 『20世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会。
- 末廣昭・東茂樹編 [2000] 『タイの経済政策—制度・組織・アクター—』アジア経済研究所。
- 服部民夫・佐藤幸人編 [1996] 『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。
- 恒川恵市編 [1998] 『岩波講座 開発と文化 6 開発と政治』岩波書店。
- 西島章次 [1998] 「ラテンアメリカにおける政府と制度の市場補完的役割」（『海外投資研究所報』第24巻第10号，日本輸出入銀行海外投資研究所）。
- 速水佑次郎 [1995] 『開発経済学 諸国民の貧困と富』創文社。
- 真淵勝 [1994] 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
- 村上泰亮 [1992] 『反古典の政治経済学 下 二十一世紀への序説』中央公論社。

〈外国語文献〉

- Amsden, Alice H. [1989], *Asia's Next Giants: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Jomo K. S. ed. [1997], *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, Boul-

- der: Westview Press.
- Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schuneider eds. [1997], *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglass C. [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房, 1994年).
- Olson, Mancur, Jr. [1965], *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年).
- Wade, Robert [1990], *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- World Bank [1991], *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, World Bank.
- [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社, 1994年).