

## 第4章

# 開発戦略論の再検討

——市場・政府・市場システム——

### はじめに

今日まで、途上国の経済発展を実現するための処方箋として、さまざまな開発戦略論が提案され、また、各国政府や国際機関の手で実践もされてきた。これらの開発戦略論は、途上国の経済発展の実績や経済学理論の動向によって、あるときには支配的な地位を占め、またあるときには批判的になり表舞台から退いていった。

これまでの開発戦略論の推移を簡単に振り返ってみると、戦後まもなくまで主流であった、一次産品輸出の稼得資金による経済発展を説く「輸出エンジン」説は、いわゆる輸出ペシミズム（一次産品の交易条件の長期的・相対的な不利化）の傾向が明らかになるにつれ、工業部門育成の重要性が認識され、幼稚産業保護論を根拠とする「輸入代替工業化」論がとって代わった。やがて、中南米諸国をはじめとする途上諸国において、過度の保護による生産性の非効率や財政収支・対外収支の悪化という状況が顕現するに及んで、流れは変わり、途上国がより比較優位をもつと思われる工業部門の振興を唱える「輸出指向工業化」論が台頭し、韓国や台湾などの東アジア諸国において輸出拡大をとまなう急速な経済成長が実現したことによって、支配的な開発戦略とみなされるようになった。

輸出指向工業化の経験は、その後、東南アジア諸国において外国直接投資

の導入による急速な経済成長が実現したことも手伝って、国内自由化と対外開放（貿易・資本の対外自由化）の成功例として喧伝され、あたかもこれが必要にして十分な開発戦略であるかのように論じられた時期もあったが、最近になってこれら諸国における広範な政策の存在が再認識され、政府の役割を見直す試みが盛んになされている。

これらの開発戦略をめぐる議論については、「市場」や「政府」といった抽象的な概念によるマクロ的な視点からのものであるために、個々の途上国の特徴・特異性を無視しているとの批判も多いが、現実には世界銀行やIMFをはじめとする国際機関の基本的な考え方・行動指針を左右する、いわば「パラダイム」のあり方についての議論であることを認識しておく必要がある。このパラダイムの転換・修正を促すためには、個別の事例にもとづく批判だけでは不十分であり、理論的合理性や全体の経済システムとの整合性をともなった議論が必要である。

このような認識のもとに、輸出指向工業化の成功例とされる東アジアの経済発展の解釈についての流れを振り返ってみると、最近まで、これら諸国の経験を経済自由化の成功例と説明する議論が支配的であったが、1990年代に入って、他の地域における「構造調整」政策の失敗例や「市場経済化」の困難性が明らかになり、また貿易論や経済成長論などの分野における経済理論の新たな展開などを背景にして、発展過程における「市場」と「政府」の役割について再検討する動きが注目されるようになった。たとえば、『東アジアの奇跡』では、「市場友好的介入」として、限定的ながらも政府の役割について積極的な評価がなされた。また、青木・金・奥野編 [1995] は、一国の市場経済システムの形成過程における政府の役割に注目する「市場機能強化的介入」あるいは「市場拡張的見解」の妥当性を論じている。これを受けて、スティグリッツも「政府の役割の再定義」を唱えている。

しかしながら、経済発展の過程における政府の役割についての議論の整理・理論的解明は未だに不十分であり、体系立てられた政策指針が示されているわけではない。たとえば、柳原・三本松編 [1997] は、新古典派の「枠

組み」思考偏重を批判し、経済の「中身」思考を重視して、試論的な「経済システムアプローチ」を提案しているが、世界銀行などとの間で「有意義な意見交換には」至っていないように思われる（同書pp. 267-275）。さらには、昨今の東アジアの通貨・金融危機に関する議論においても、短期的な政策運営（為替レート、財政金融政策）の失敗による危機という見方がある一方で、「奇跡」では評価された）各国の構造的な問題や開発政策のあり方に起因する危機であるとの主張もなされている。さらには、危機に際してのIMFのコンディショナリティの適用についてもその硬直的なやり方への批判は高まっている。

途上国の将来の望ましい開発戦略のあり方、また効率的な経済協力のあり方を論じるために、東アジアの経験の解釈をめぐる議論におけるこのような混乱を整理・展望しておく必要がある。

以下、本章では、経済発展過程における市場と政府の役割について、途上国の初期条件、市場の欠如・未成熟、市場システムの補完・育成政策などの論点について簡単なレビューを試みる。

## 第1節 途上国における「市場」と「政府」

### 1-1. 「市場」の意味

最も素朴な純粋経済理論の枠組みによる議論では、短期・長期・静学・動学を問わず、完全競争的な条件が満たされれば、市場の競争均衡解が最適であり、政府による政策介入は市場の調整機能を阻害するから、必ず不効率な結果をもたらすと結論される。極端な議論では、制度・組織も競争によって最終的には最適なものが残るとの主張もなされる。このような枠組みのなかで考えるかぎり、自由化・規制緩和が必要にして十分な経済開発戦略であるとのいわゆる市場原理主義的な結論は必然的なものである。

経済的活動が行われる場において、価格をシグナルとする需給調整を中心

とする市場的取引の存在は、先進工業諸国だけでなく発展途上諸国や移行経済諸国においても程度や範囲の差こそあれ、普遍的なものといつてよいであろう<sup>(1)</sup>。また、これにとって代わるような効率的な資源配分システムの存在を考えるのは困難である。ただし、ここでいうところの市場的取引の存在は、一般均衡理論の想定するような「市場」(近代的な市場経済システム)の存在を意味するわけではない。先進工業国における国内の地域市場間・部門間(財市場、労働市場、資本・金融市場など)・産業間・企業間のネットワークが発達した「(統合された)市場」の存在を、途上国経済について同じように想定するのは現実的でないであろう。途上国の開発戦略における市場と政府の役割をめぐる議論においては、この「市場」という言葉の意味する内容に注意する必要がある。

## 1-2. 「市場の失敗」

経済学の教科書では、政府介入が妥当性をもつのは、「市場の失敗」が存在する場合とされる。すなわち、規模の経済性や外部性の存在する場合、また公共財や不完全情報の場合などに政策介入が望ましい可能性があると説明される。確かに、市場の失敗の場合の分析の蓄積によって、途上国の経済発展過程における政府の役割についての議論も深化し、限定的ながらも開発政策の妥当性を積極的に評価する研究も注目されるようになったといえよう。しかし、これらの市場の失敗の存在を想定した研究においても、市場の価格シグナルに反応して行動する経済主体の存在が仮定されていること、また、当該市場・部門以外の市場は完全市場であることが暗黙裡に仮定されていることは認識しておく必要がある。ゲーム論的な枠組みの分析においても同様である(表1参照)。

これらの議論が想定しているのは、基本的には近代的な市場システムが存在している場合であり、そこで達成された市場均衡が何らかの事情で最適とまらない状況を「市場の失敗」と呼んでいる。すなわち、市場システムの未

表1 国内市場システム・市場構造と政策

	市場システム	市場構造	政策
市場重視（新古典派）	○	完全競争	経済自由化 基礎的条件整備 （市場友好的）
南北格差問題 初期保有格差	○	完全競争	経済自由化 基礎的条件整備 援助，蓄積
「市場の失敗」：	○	不完全競争	戦略的産業保護 内部化，課税 国営，投票 監視，シグナル
規模の経済	○		
外部性	○		
公共財	○		
不完全情報	○		
市場システム未成熟	△	不完全・欠如	市場代替： 国営，補助金 市場補完： 市場拡張的

(出所) 筆者作成。

整備が原因で市場メカニズムが働かないような（あるいは市場均衡が達成されないような）状況は、一般的には想定されていないのである。

### 1-3. 政府の失敗

市場の失敗に対して「政府の失敗」という表現がよくなされる。これは、政府の能力たとえば情報収集能力，将来予測能力，管理・運営能力には限界があり，市場の失敗の場合でも，政府が最適な政策を認識し，それを実行できるのかという疑問を表す比喩的な表現である（こうした表現が許されるのなら，「国際機関の失敗」という述語も今後は頻繁に使われることになるのかもしれない）。たとえば，産業政策の是非についての議論では，どの産業が将来的に発展するのを見通す能力は政府にはなく，事前に優先順位をつけて産業選択（“picking winners”）を行えると考えるのは誤りであり，失敗した場合のコス

トが大きいため望ましくないとされる。

途上国に関しては、その政府の経済運営能力とともに政治的・社会的・倫理的な制約の存在も指摘されることが多い。政府の能力に限界があるのは当然であるし、政府介入は必要以上に拡大したり、必要性が失われても存続する傾向にあることは経験則として否定することはできないだろう。この傾向は、途上国の方がより強いのかも知れない。

ただし、市場の失敗が明らかな場合には、先進国や先発国の経験を参考にし、いわゆる「後発国の利益」を活用することによって能力の不足を補い、適切な政策を実施することも可能であり望ましいと思われる。先発国と同様の試行錯誤をゼロから辿る必要はないだろう。また、上述の産業選択にあたっては、直接投資による多国籍企業の参加を視野におけば、彼らの判断を参考として産業育成の実現可能性について評価することもできるであろう。

#### 1-4. 途上国の初期条件：基礎的条件の不足

先進工業国と途上国の間に経済格差が生まれる理由として、従来から指摘されているのは、初期条件の格差である。とくに、新古典派的な枠組みによる議論では、初期保有の格差は当然のことながら市場均衡における所得・厚生水準の格差を生み出すことになる。具体的には、途上国における物的資本および人的資本の蓄積の不足や低い技術水準などに焦点があてられて、世銀のレポートなどでは、市場中立的な「基礎条件の整備」という表現で教育投資やインフラ建設などの必要性が説かれている。伝統的な開発経済学の文脈では、フローの初期所得水準の低さをとりあげた「貧困の悪循環」や、資本蓄積と人口成長率に注目した「低水準均衡のわな」という考え方で説明が試みられてきた論点である。

一方で、初期条件の格差について楽観的な見方ともいえる議論に、新古典派的な立場からの「収斂仮説」がある。この基本的な論理は、賃金・所得水準や資本装備率の低い途上国においては、労働や資本の限界生産性が高いは

ずだから、より高い経済成長率が達成される可能性がある。それゆえ、途上国においても市場のメカニズムが十分に働く環境を整えれば経済成長を果たすことができるというものである。収斂仮説については多くの実証的研究が試みられてきているが、収斂の速度・期間の解釈や技術進歩要因の扱い方などに問題を残している。

#### 1-5. 途上国の初期条件：「市場システム」の未成熟

途上国の開発戦略を論じるときの初期条件として認識しておくべきものとして、「市場」の欠如・未成熟という論点がある。上述のとおり、途上国の初期条件として想定されるのは、部分的な市場の欠如の場合だけではなく、広範な「市場システムの未成熟・欠如」の場合かもしれない。たとえば、途上国においては金融市場・労働市場や情報・物流システムなどの未成熟が経済発展の隘路になっているケースが数多く観察される。実際の議論では、市場の欠如・未成熟は「市場の失敗」の一つのケースとして論じられることが多く、どこで線を引くべきか明確な識別は難しいが、今後の開発戦略論を展望するにあたっては、「市場システムの完成度」と政策のあり方という視点が不可欠となるであろう。

たとえば、最近の著作においてRodrik [1999] は、途上国が貿易・資本の自由化による利益を享受するための条件について検討している。彼は、「政策当局者にとって、グローバル市場への開放化政策の魅力は、単純であるが力強い約束された帰結(国際的な経済統合化によって経済の効率化が達成される)にもとづいている。ある国が、関税や非関税障壁を引き下げ、また資本市場を開放したときに、期待されるのは経済成長率の増加である。この結果、その国の貧困は減少し、生活水準は改善する。ただし、対外開放(貿易・資本の障壁の低さ)が自動的に上述の望ましい結果をもたらすということを証明する説得的な証拠はない。実際に、対外開放と経済成長の間の結びつきは弱いものであるし、補完的な政策や制度の存在が条件となっている。」(傍点引用者)

と述べている。

## 第2節 『東アジアの奇跡』の論点

世界銀行の報告書『東アジアの奇跡』は、東アジアの経済発展過程における政策の役割を限定的ながら評価したという意味で注目を集めた。しかしながら、現時点でよく吟味すると、以下でみるように基本的な分析の枠組みは変わらず、いわゆる新古典派的な見方が維持されていることがわかる。

報告書で主張されている分析枠組みについての論点は、これまでの新古典派的アプローチと修正主義的アプローチを折衷した市場友好的アプローチを提案し、東アジアの経験の再検討を試みていることである。

### 2-1. 新古典派的アプローチの見方

新古典派的アプローチでは、東アジアの経済発展を実現した要因として、市場が決定的な役割を果たしたことが主張される。政策介入はあったとしても制限的であり、市場の歪みは限定されていた。たとえば、韓国の輸入代替政策も短期間のものであった。評価される政府の役割は、マクロ経済の安定化による市場の相対価格シグナルの適正化である。すなわち、低いインフレ率の維持と実質実効為替レートの安定により、国内市場と海外市場のバイアスを取り除き、市場の調整機能が十分に働く環境をつくったことである。この見方からイメージされる経済発展の姿は、極端に言えば物的・人的インフラの整備によって自然発生的に起こる予定調和的な経済発展である。この演繹的な枠組みによる議論では、経済の発展が動きだすのにどれくらいの時間が必要なのか、また、過渡期においてどのような課題があるのかについて述べられることは少ない。最近になって、頻繁に使われるようになった「セーフティーネット」の意味するところも、市場メカニズムによる調整の結果が



経済システムや社会的システムの存続を脅かすほどのものである場合の保険的・担保的な政府の役割の妥当性・必要性に限られている。

## 2-2. 修正主義的アプローチの見方

これに対して、修正主義の見方は、途上国においては「市場の失敗」の状況がむしろ一般的であり、政府の政策介入は不可欠であるとする考え方である。実際に、日本、韓国、台湾の経験が示しているのは、強力な政府による政策介入が高成長を可能にしたことである。これら諸国の発展過程では、関税による国内市場保護や政策金融による産業部門間の保護格差が存在しており、自由競争的な環境のもとに成長を遂げたわけではない。たとえば、日本の傾斜生産や韓国の重化学工業化の経験は産業政策の成功例と評価されるべきであるし、台湾の素材産業部門における国営企業も中小企業の輸出拡大に貢献したことが明らかであると主張する。

## 2-3. 市場友好的アプローチ (market-friendly approach) の見方

上の二つのアプローチの中間的な見解として、「市場友好的アプローチ」が提案されている。すなわち、市場が適切に機能すると考えられる分野については市場メカニズムの決定に委ね、市場が不完全・不十分な分野については政府の一定の役割を認めるという折衷的な見方である。東アジアの経験については、「基礎的条件の整備」という表現で、マクロ経済の安定化、人的投資の蓄積、競争的環境の維持、などの諸点について政府の果たした役割を積極的に評価している。一方、産業育成を目的とした政策については、一部を除いて成長を阻害したとの見方がなされている。産業政策としては、輸出達成量に応じた輸出補助金の供与などの優遇措置による輸出産業の振興策は、競争的環境を維持する効果があり、経済成長に寄与したと評価されている。また、日本における政府と民間の間の情報の仲介機関としての審議会などの機

能についても肯定的な評価がなされている。

### 第3節 「市場拡張的」アプローチの考え方

本節では、青木・金・奥野編 [1997] で提起されている論点のいくつかについて整理しておこう。彼らがこの著作で強調しているのは、「政府の役割は、コーディネーションの失敗を克服する様な民間部門の制度の発展を促進すること」であり、民間秩序によるコーディネーションの補完・促進を図る政策介入であるということである。

議論の出発点として、市場と政府の役割を、資源配分決定のための代替的メカニズムとしての市場と政府と位置づけ、二つの対立する見解として「市場友好的見解」と「開発指向国家的見解」をあげている。市場友好的見解においては、民間部門の制度・枠組みによる資源配分決定が支配的と考え、政府の役割は限定されたものとされる。一方、開発指向国家的見解においては、経済発展の過程では市場の失敗が一般的とあってよく、政府介入による解決が不可欠とされる。彼らの主張するのは第3の見解、「市場拡張的見解」である。ある経済において資源配分が最適に行われるのなら、その決定メカニズムは市場でも政府でもどちらでもよいわけであり、いわゆる「コーディネーションの失敗」が観察される場合には、民間部門によるコーディネーションを促進・補完する政策介入は妥当性をもつ。ただし、内生的プレーヤーとしての政府の情報収集力・能力・インセンティブについても吟味する必要があるとしている。

#### 3-1. 「コーディネーションの失敗」と「市場の欠如」

コーディネーションの失敗が生じて政府介入が妥当性をもつとされるケースの伝統的な例として、「市場の欠如」の場合がある。すなわち、個別の市場

や複数の市場間のネットワークが欠如しているような場合には、市場における情報伝達が不十分な、いわゆる不完全情報の状態となりコーディネーションの失敗が起こる。たとえば、途上国における未成熟な市場での投資決定の問題を想定すると、将来の技術・市場機会に関する情報が不足し期待の不確実性が高い状況下での企業の投資は控えめになる。複数の企業の投資が結果として相互に利益をもたらすような補完的なものである場合、そのことが事前にわかっていて、相互利益が十分に大きければ、企業間の協調的行動によって最適な投資が実現する可能性がある。逆に、情報が不十分で不確実性が高い場合には、最適な投資水準は実現しないであろう。このような場合には、補助金や公的信用供与という形での投資促進的な政策介入が妥当性をもつ可能性がある。ただし、対象となる投資計画が補完的なものでなく、代替的・相互競争的なものである場合には、各企業の分権的な意思決定にまかせて不確実性のリスクを負担させるべきである。この意味で、途上国の初期の発展段階における補完性が確実な投資プロジェクトについては、政策的な投資促進が妥当性をもつといえるだろう。日本の戦後の「傾斜生産」方式が、その実例としてあげられよう。

### 3-2. 複数均衡と政府介入の妥当性

コーディネーションの失敗と政府の役割に関して、興味深い論点を提示しているのが松山（青木・金・奥野編 [1997] 第5章）である。伝統的な新古典派の議論では、市場均衡が最適であることが想定されているが、現実には完全競争の仮定はあてはまらず、全能でない経済主体の試行錯誤の結果として、補完性の存在する市場システムは複数の均衡をもつ可能性がある。このことは、実現している市場均衡が必ずしも最適であるとはかぎらないこと、またコーディネーションの失敗が珍しい状況ではないことを意味している。

ただし、各均衡点の最適性の評価は困難であるし、また全能でない政府による政策介入が支持される根拠もない。したがって、「コーディネーションの

失敗の論理は、政府の介入主義やコーディネーションにおける政府の大きな役割を正当化するものではない。しかし、これまで提示された議論は「小さな政府を支援するものと受けとめられるべきものでもない」のである。結論的に、政府の政策介入は、経済システムのなかで試行錯誤する経済主体の多様性を失わせることのない形で、実験的・局所的な形で行われるべきであると述べている。

この考え方に沿って途上国の開発戦略の問題をみたときに、以下の論点についての検討が課題として残っていると思われる。(1)途上国の現状が悲惨な状態に停滞しているならば、どの均衡点に移るのかはわからないが、政府介入による試行錯誤も否定されないだろう。(2)発展段階の初期にあり、経済主体の多様性に乏しい状態の途上国経済においては、政府主導的な開発戦略も許されるといってよいのか。(3)「相対的にコーディネーションに成功してきた」先進国や先発国の経験(実験の結果)は、たとえ結果的に失敗する可能性があるにしても積極的に模倣すべきであると思われる。先発国と同様の試行錯誤をゼロから始める必要はないのではないか。

### 3-3. 市場拡張的見解の意義

「市場拡張的見解」の議論の特徴は、コーディネーション(協調)、補完性、条件付きレント(状態依存型レント)の三つの概念を用いて政府の役割を考察していることである。これらの概念を使うことによって市場と政府の役割についての議論の幅が従来より広がったし、不完全競争やゲーム論のモデルによる分析結果の含意の理解が容易になったといえるだろう。とくに、「コーディネーション」という概念は、従来の新古典派的な議論では最適な競争市場均衡というイメージで語られてきた。この概念について、資源配分決定のメカニズムとは独立のものとして捉えるという立場を明らかにすることで、従来は例外的な問題として扱われてきた市場システムそのものが未成熟な場合の議論を正面からとりあげることが容易になった。たとえば、東ア

ジアの輸出産業振興戦略の評価について、もちろん貿易自由化のみによって成功したものではなく、条件付きレントの供与(輸出補助金とともに輸出産業の国内市場保護)による補完性(自国市場効果)が実現されたとの説明が可能であろう。

### 結びにかえて

最後に、「市場」と「政府」の役割に関わる議論における論点と今後の課題について簡単にまとめて、本章の結びとしておきたい。

途上国の経済発展の過程における市場と政府の役割をめぐる議論は、当然のことながら、市場か政府かの二者択一の結論を争うものであってはならない。なぜなら、一国の経済発展の経験において、市場システムの発達なしに経済成長を遂げ、その水準を維持している例はみられないとあってよいだろうし、逆に政府の政策介入が全くみられず、自由放任のもとで成功している例もないとあってよいからである。

ところが、問題が経済発展の過程を理解するための基本的なパラダイムに関わることから、政府の役割について限定的にでも肯定する議論に対しては警戒感や批判論が根強い。この傾向の背景には、現実を実施される政策介入は、一部の関係者の直接の利害を左右する場合が多く、政府の政策実施能力や政治的・倫理的な制約によりその目的が歪められたり、介入が固定的・非可逆的なものになりやすいという経験則があるといえよう。しかしながら、素朴な新古典派的な枠組みに固執して、現実を無視して予定調和的な議論に終始する態度も建設的なものとはいえない。

市場と政府の役割についての論争を整理・展望する際には、議論の焦点がどのような基準によって政府介入の妥当性・合理性を判断するかという点にあることを理解しておく必要がある。この意味で、市場が適切に機能する分野については市場の決定にまかせ、市場が不完全・不十分な分野にのみ政策

の役割を認めるという当然のことを再確認している「市場友好的見解」の立場は、基本的には従来の新古典派的な見解から離れたものではないが、今後の新たな議論の出発点になるものと考えてよい。すなわち、広い意味でのインフラ（マクロ経済・金融システムの安定、人的資本の蓄積・教育制度、産業・交通・情報基盤資本の蓄積、商法・税制・特許制度など）の整備に関わる市場中立的な政策についてはその妥当性を認め、競争的環境を維持する形での市場介入政策（何らかの達成基準を定めた条件付きレントの供与、たとえば、輸出達成額に応じた補助金の付与）についても検討・評価の対象とする態度である。

さらに、「市場拡張的見解」では、手垢にまみれた「市場の失敗」ではなく、「コーディネーションの失敗」という概念を用いることにより、分析・評価の対象を拡げて、市場システムの創造・育成に関わる政府の役割についても考察が試みられている。たとえば、市場システムが未成熟なために、経済主体の行動の相互間の「補完性」の存在を認識し、それを利用・実現していくのが困難と思われる途上国においては、経済主体間の情報・流通ネットワークを受け持つ民間の仲介的機関・部門の育成が重要な政府の役割であることが示唆されている。

今後、「コーディネーション」という概念・言葉を使うことで、政府の役割についての議論が、冷静で客観的な視点からのものになることが期待される。たとえば、これまで直感的には考慮の必要性が認識されていた「集積の利益」（企業間・産業間ネットワーク、国内地域市場間ネットワーク、国際間ネットワーク）に関わる論点についても「補完性」の一例としてその重要性が再確認されることになるだろう。ただし、具体的な政策介入のあり方について論じるためには、青木・金・奥野編[1997]でも述べられているように、途上国間に存在する初期条件（歴史的・社会的な条件も含む）の多様性について踏み込んだ考察が必要であり、今後の困難な課題として残されている。

〔参考文献〕

- 青木昌彦・奥野正寛編 [1996] 『経済システムの比較制度分析』 東京大学出版会。
- 青木昌彦・金滌基・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。
- Kohsaka, Akira and Koichi Ohno eds. [1996], *Structural Adjustment and Economic Reform: East Asia, Latin America, and Central and Eastern Europe*, Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Krugman, Paul [1994], "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, November/December.
- Rodrik, Dani [1999], *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- World Bank [1993], *East Asian Miracle*.
- [1998], *East Asia: The Road to Recovery*.
- 柳原透・三本松進編 [1997] 『東アジアの開発経験—経済システムアプローチの適用可能性—』 アジア経済研究所。