

## 序 章

# ラテンアメリカの開発

——市場・政府・制度——

### はじめに

1990年代に入り、ラテンアメリカ諸国はこれまでの政府主導の経済運営から市場メカニズムを重視した戦略へと急激に転換している。このため、多くの諸国で新自由主義（ネオリベラリズム）にもとづくさまざまな政策改革が実施され、自由化、規制緩和、民営化などが予想された以上のスピードで進展している。こうした市場経済化が90年代からの各国の経済パフォーマンス改善の基本的要因となっていることは疑うべくもない。

しかし、確かにラテンアメリカの「政府の失敗」がきわめて深刻であったとしても、市場もまた万全ではなく「市場の失敗」の可能性も大きいことも忘れてはならない。とくに、ここで問題とすべきは、新自由主義の経済学が普遍的な市場を想定しているのに対し、ラテンアメリカがこのように想定される市場機構とそれを支える制度的な枠組みを有しているとは限らないことである。ラテンアメリカ経済の基底に存在する問題として、大土地所有制などスペイン・ポルトガル植民地体制以来の遺制に起因する所得分配の不平等性と社会階層分化がある。これらは激しい階級対立と政治的不安定性をもたらし、ラテンアメリカの政府と市場が効率的に機能することを妨げている。典型的には、政治家、官僚の機会主義的行動、民間のレントシーキング活動であり、こうした行動は政府の規律を失わせる。また、市場の不完全性や情



報の偏在が存在し、それらが市場メカニズムが正しく機能することを妨げている問題、さらに経済自由化にともなう市場競争の激化がいつその所得分配の悪化をもたらし、市場機構を維持する政治的支持を揺るがしている問題も重要である。ラテンアメリカには政府と市場いずれにおいても、それらが有効に機能することを妨げる社会的背景が存在しているといえる。以上のような問題意識に立ち、新自由主義のもとでの市場と政府の役割を検討し、ラテンアメリカの新たな開発の枠組みを探るのが本書の第1の課題である。

こうした市場と政府の機能の問題に対し、最近ではこれらの機能を補完する「制度」が重要であるとの議論がなされている。青木・奥野 [1996] は発展途上国では文化・価値観を含む社会システムが発展に深く関わっていることを、速水 [1995] は市場と政府の失敗を補完するものとして第三の制度として共同体が重要であることを、原 [1996] は市場を補完し発展を可能とするものとして法・慣習を含む経済制度をあげている。石川 [1990] もまた市場の発展条件として生産の社会的分業体制、流通インフラ、市場交換のルールという制度の存在をあげている。これらの議論は日本を含むアジアと移行経済を主たる対象としたものであり、また個々の国で制度が経済発展にどのように関わり、経済成果にどのような違いをもたらしたかを十分に解明しているわけではない。しかし、ラテンアメリカの開発をめぐる制度の役割について重要な示唆を与えている。

本書はかかる制度に関する議論を念頭に置きながら、ラテンアメリカ固有の社会・経済的諸条件を踏まえ、開発における市場と政府の役割とこれらを補完するさまざまな制度の役割を探る努力を試みている。ある意味で、市場も政府も一種の制度的枠組みであり、その他のさまざまな諸制度との相互作用によって経済システムが形成されているといえるが、本書では市場と政府を補完するさまざまな装置を制度と呼んでいる。ここでのわれわれの共通の認識は、これまでの「市場か政府か」という択一的な議論(例えば Colclough and Manor [1991])ではなく、「市場と政府」が共に必要であるという理解に立っていることであり、さらに政府、市場を補完する制度が存在するということ



である。ラテンアメリカのように多くの発展の制約要因をもつ社会では、政府の役割は新自由主義が想定し認めているものよりは、広範囲あるいは異なったものになると予想される。他方、政府の失敗の可能性もまた大きいことを考慮すれば、市場と政府の二つによる相互の補完、さらにそれら二つを補完する適正な制度を探ることが必要となる。

以下、本章の第1節、第2節では、ラテンアメリカ固有の社会・経済的諸条件を考慮しながら政府の失敗と市場の失敗を議論する。次いで第3節では、次章以降でとりあげる政治・法、経済、社会の各分野における開発の制度、市場と政府の役割についての議論を要約し、本書への案内とする。

## 第1節 政府の失敗

ラテンアメリカ諸国の多くは、これまで基本的に政府介入にもとづく開発政策を展開してきたが、輸入代替工業化に一定の成果がみられたものの、きわめて過度でしかも広範に実施された市場への介入は、結果的に資源の浪費と非効率的な配分をもたらし、経済の効率性とダイナミズムが失われることとなった。このような政府の市場介入の失敗が、1980年代の対外債務問題、高インフレなど経済危機の背景であったことは疑うべくもない。

理論的には、不完全市場、不完全情報、取引コスト、不完全競争、外部経済性などが存在すれば、政府が市場の機能を高めるために市場介入することは正当化される。しかし、政府は市場の代替物となるわけではないし、政府の介入が必ず成功するという保証はない。政府であっても経済のメカニズムやその運行を完全に把握することは不可能であり、しばしば誤りを犯すからである。また、正しい政府介入であっても、そのタイミングや程度において適切でないことがあるからである。さらに、特定の利益集団に支配される政府であれば、おのずとその介入は社会的に最適な資源配分から乖離することとなる。一般的に、市場機構が未発達な発展途上国では市場の失敗が多いと



されるが (Stiglitz [1993]), ラテンアメリカにおける経験からはむしろ政府の失敗も大きかったと認識すべきであろう。

ラテンアメリカにおいて政府の失敗が大きいと考えられる理由はさまざまに存在するであろうが、一つの重要な理由として政府の規律の欠如に着目すべきである<sup>(1)</sup>。政府の基本的役割とは、法制度、秩序などの枠組みを提供し、公共財の提供やさまざまな行政サービスを提供することにある。しかし、プリンシパル・エージェント (principal-agent) モデルによれば、政府 (agent) は権力行使におけるリーガルな独占体であり、情報の独占や政策決定の偏向の問題が避けられない。とくに、政府が特定のグループ・階級のエージェントである場合、国全体の厚生ではなくこれらの支持勢力の厚生を最大化する政策決定が行われる。このため、特定のグループ、階級のみを利する公共財の偏在が生じる。

政府を構成する政治家・官僚・テクノクラートは、それぞれ合理的な主体として、国民あるいは公益 (principal) とは異なる利害を有している。このため、彼らに委任された権限を自らに有利なように利用しようとする。典型的な事例は、レントシークによる分け前にあずかるために民間と共謀することである。かかる状況下では、規制が生む制度的レントが既得権益化し、民間はそれを維持するためにロビー活動、賄賂、政治献金などで資源を浪費し、官僚は行政権の裁量的執行と規制の維持によって制度的レントの分け前を得ようとする。政治家・官僚・テクノクラートにとれば、政府とは彼らの利益を実現するための手段と見なされる。ラテンアメリカでは、血縁、友人などの縁者で官僚のポストが占められるといったネポティズムがしばしば見受けられるが、こうした現象はレントの分け前を身内で最大化することの端的な例である。

ところで、政府介入が有効であったとされる東アジア諸国とはどのような相違が存在したのであろうか。東アジアでは軍・政治エリートが官僚テクノクラートに経済政策の立案・施行の任にあたらせ、「上からの」開発をすすめた。意思決定への国民の参加を制限する開発体制を渡辺 [1995] は権威主義



開発体制と呼んだ。こうした体制のもとでなぜ東アジアでは、貿易保護、産業政策、補助金などの政策がレントシークによる弊害をもたらすことなく機能したのであろうか。世界銀行の『東アジアの奇跡』では、政策が正しく実施されたばかりでなく、制度と政治も適切であった点を示唆している<sup>(2)</sup>。同書においては、さらに、労働政策、企業と政府の関係、官僚制度の政治的圧力からの隔離 (insulation) などの重要性、さらには「コンテスト・ベースの競争」の概念や、シェアード・グロース (shared growth) などが議論されている。このような国家は、官僚部門と民間部門が規律をもった「強い」もしくは「ハード」な国家と表現できるであろう。では、「強い」国家はどのような理由で成立するのであろうか。権威主義体制、民主主義体制のいずれに「強い」国家が成立するかという問題はア・プリオリに決定できない問題であるため、Rodrik [1996] はこのような議論は避けて以下の初期条件にその理由を求めている。

第1は、東アジア諸国が1950年代までに比較的高い教育水準を有していたことである。高い教育水準は有能な官僚制度を生み出すことを可能とし、政府介入の効率性を高めることができるとされる。Rodrik [1996] はラテンアメリカには言及していないが、ラテンアメリカでは所得分配の不平等と高等教育に偏向した教育政策によって社会的流動性が欠如するために、実質的に権限をもつ高級官僚になれるのは富裕層のみであり、おのずと富裕層のみの利害を反映する官僚機構となる傾向をもつといえるのではなかろうか。第2は、東アジアが比較的に平等な所得分配を有する社会である点である。より平等な分配は、より良いガバナンスを生み出すとされる。平等な社会では階級対立が穏やかで、官僚機構や政策決定が政治的圧力から隔離されるからである。ラテンアメリカと異なり、アジアでは(フィリピンを除き)大土地所有制は存在せず、輸出指向的政策を実施する前から所得、資産の分配は相対的に平等であり、平等な分配が成長の“input”として重要であったとされる。また、ラテンアメリカのポピュリスト政策で典型的にみられたような、再分配のための支出が財政を圧迫しマクロ的不安定化をもたらすという問題も軽



微であったといえる。第3に、所得分配が平等な社会であれば、トップの政治的指導者たちが経済的な権益から自由となり、官僚機構を効率的にモニターできることも重要であるとしている。

ところで、以上のような初期条件に欠ける「弱い」政府の場合、長期的には、その正当性 (legitimacy) はさまざまな要因によって揺るがされる。「政府の失敗」が繰り返され、資源配分の浪費と誤りがもたらす非効率性が深刻となり、経済が疲弊化し危機的状況となるに至れば、これらに抗して、既存の経済システムと政府システムを否定する経済的、政治的圧力もまた同時に醸造されてくる。経済のグローバル化は一つの契機である。経済が成長すればするほど世界市場への統合が深まり、既存のシステムの必然的な変革を迫る。民主主義の浸透も、非合理的で特定のグループや階級のための利益となる体制を許さない政治的状況を作り出す。このような圧力は、国家全体に改革への条件とモメンタムを浸透させていくことになる。

かかるコンテクストから現在のラテンアメリカを眺めてみると、1980年代の経済的危機を契機として政府介入にもとづく戦略が否定され新自由主義が急速に浸透したことは、これまでの体制の変革を求める歴史的必然であったといえる。また、民主化への趨勢とグローバル、リージョナルな経済の統合化がかかるプロセスを加速したことも重要である。しかしながら、多くのラテンアメリカ諸国が新自由主義に立脚した政策改革に取り組んでいるにもかかわらず、新自由主義が目指す市場機能の実現には多くの困難をともなっていることもまた事実である。それは、経済改革の実施、民主化の趨勢にもかかわらず、開発の初期条件すなわち社会の基底部分の改革がなされていないからである。

ラテンアメリカには依然として所得分配の不平等と深刻な階級対立、政治的不安定性が存在している。こうした条件下でのフォーマルな制度改革、政策改革はきわめて困難である。しかも、フォーマルな改革が可能であったとしても、文化、慣習などのインフォーマルな部分の変革には多大なエネルギーと時間を要するという問題がある。同時に、改革を始めることと改革を持続



することとは別問題であり、改革が持続するかどうか、そのためにはどのような条件が必要かについて、注意深い検討が必要である。深刻な階級対立、政治的不安定性の条件下での改革は、所得、政治力の再分配をとまなうことから、敗者は分配上の補償がなされないかぎり改革に反対し、勝者であってもコスト・便益の配分が不確実なときには改革に反対するため、改革の持続性は保証されない。以下では、新自由主義の問題点を検討し、改めて政府の役割について議論する。

## 第2節 新自由主義の限界と政府の新たな役割

よく知られているように、新自由主義が立脚する市場メカニズムはさまざまな局面で社会的効用の最大化に失敗する。情報の不完全性、取引コスト、規模の経済、外部経済性などが存在すれば、社会的に最適な資源配分は実現されない。また、公共財も市場機構では供給されない。さらに、市場機構は経済効率性の改善に機能しても、所得分配の改善を保証するものではない。これらの教科書的な市場の失敗を含め、ラテンアメリカの場合、市場メカニズムを追求する新自由主義には多くの次元で問題点が存在する。

### 1. 市場の不完全性

市場メカニズムに強い信頼をおく新自由主義は、成熟した市場組織を前提としているが、ラテンアメリカのような発展途上国においては、市場の不完全性が相対的に大きいことを否定できない。通信、運輸、流通システムなどの社会資本は一般的に不十分である。都市部においては市場組織は相対的に発達していると考えられるが、農村部では市場組織が未発達であり、このことは一国内に発達した市場と未発達の市場が併存し、国全体としての資源配分の最適性が実現されないことを意味する。さらに、ラテンアメリカ諸国に



一般的に存在する巨大なアンダーグラウンド経済の存在は、公正な市場取引の効率性を妨げる無視できない問題である。

また、ラテンアメリカ諸国の市場の多くは、新自由主義論者が想定するような競争的な市場形態ではない。これまで、少数の巨大な政府系企業と外資系企業が小さな市場を占有しているのが一般的な姿であった。市場自由化後、多くの政府系企業が民営化されているが、民営化後もそれらが依然として独占・寡占的企業であることに変わりはない。自由化以後、外資系企業による、民営化された政府系企業を含む国内企業のテイクオーバーが頻発している。また、輸入自由化によって市場の独占・寡占的支配が弱められることが期待されるが、例えば多国籍企業がグローバルなロジスティックで行動していることを考えれば、輸入自由化の役割は部分的にすぎないかもしれない。国内で競争企業が育つまでは市場は非競争的であり続けよう。あるいは競争の激化によって、独占・寡占的企業の市場支配力がいっそう強まる可能性も否定できない。この意味で、競争政策の役割がとくに重要となる。

## 2. 情報の偏在

ラテンアメリカ経済のコンテキストで、市場の失敗の理由として最も重要であると考えられるのが情報の非対称性、情報の偏在の問題である。ラテンアメリカのように、富裕層と貧困層、高学歴層と低学歴層のような階層化が顕著な社会にあっては、すべての経済主体が十分な情報と能力をもって市場に参加しているわけではない。さらに、情報の偏在は、フォーマルセクターとインフォーマルセクター、大企業と中小企業、地主と小農・小作、企業と消費者などの間にも存在するであろう。これらの分化した二つのグループの各主体は、情報入手コストの支払い能力、教育水準、地理的位置などの理由から、情報入手のアクセス能力と手段に差があり、情報が偏在することになる。とくに、重要な情報源である公的権力へのアクセス能力の差が情報の偏在を強める。



情報が偏在すれば、その情報上の優位性を利用した機会主義的行動や非道徳的行動を助長し、また情報を得るための賄賂などの不正行為を蔓延させる。各経済主体は、情報が偏在するために、お互いに信頼せず協調しようとしなない。このため取引の締結、監視、違反があった場合の賠償請求などの取引コストが大きくなる。そのことが経済取引の実現を困難にさせる。これらの点に関連し、ラテンアメリカ独自のクリオーリョ文化に言及しなければならない<sup>(3)</sup>。ラテンアメリカの支配階級を構成したクリオーリョたちの文化とは、法律で禁止されているが、利発な方法で手に入れば賞賛され、良心や法律に従って行動する者を軽んじる文化である。脱税はこうした文化の典型的な所産である。いうまでもなく、クリオーリョたちのこのような機会主義的な行動を可能とするのは情報の偏在にほかならない。こうしたいわば無法の文化のもとでは公正な市場取引が深化・拡大していくことは困難である。

このように、ラテンアメリカにおいては、情報の偏在や社会的規律の欠如から、市場メカニズムが社会厚生之最適化と分配改善を実現する保証はないことに着目しておかなければならない。

### 3. 分配問題・政治的不安定性・改革の持続性

新自由主義にもとづく急激な政策改革は、経済的のみならず社会的にさまざまな影響をもたらしている。基本的に、経済自由化などの政策改革は、その調整コストが急激に現れるのに対し、改革の効果が出現するには時間を要する。この間、改革によりネガティブな影響を受けるセクターや階級は、失業、所得・賃金の低下などに耐えなければならない。改革の順序、速度、範囲などに関する改革のデザインいかんによっては、改革の調整コストが大きくなることを否定できない。

そもそも、ラテンアメリカ諸国はきわめて不平等な所得分配と深刻な貧困問題を有する社会であり、階級対立は激しい。新自由主義がもたらす調整コストは、これらのグループ、階級に対して均等には配分されないため、対立



を深刻化させる。グループ間、階級間の対立はそれぞれが支持する政党、政治的団体を通じて、投票、ロビーイング、ストライキなどの手段で政府に圧力をかけるか、暴動、テロリズム、非合法的取引の拡大などの通常のチャネル以外の方法で改革への抵抗をみせることになる。政治的、社会的不安定化が深刻になれば、新自由主義の遂行は困難となり、改革は持続されないか、政策間の整合性が歪められクレディビリティを失うことになる。政策の歪みは、単にミクロ的な資源配分のみならず、マクロ政策の偏向を生み、マクロ経済の不安定を再現させることになる。

以上の三つの問題を勘案すると、ラテンアメリカでは基本的に市場が十分に機能する条件にないと考えるべきであり、こうした状況下で徹底した自由化がなされても、ネオリベリズムが想定する成果が得られるとは必ずしも限らない。したがって、ここで改めて自由化を補完する政府の役割が必要となってくるのである。「複合社会においては、諸経済主体の自生的な努力だけでは、社会全体にとって効率的となりうる資源配分・利用を生み出しうるような方向へ経済システムを進化させていくことができない。そのために、政府が積極的な役割を果たすことが必要となってくる」(原 [1996], pp. 198-199)。このような政府の役割としては、市場機能を補完する制度的枠組みの提供と公共財の供給があるが、そのなかには所得分配の改善、社会的公正の実現が含まれる。社会的不平等性が解消されないかぎり、情報へのアクセス能力の差が存在し、情報の非対称性・偏在が不可避となり、モラル・ハザードが生じ、その結果市場機能が損なわれる。さらに、新自由主義を推し進めるには、市場を機能させるフォーマル制度改革のみならず、インフォーマルな制度の改善が必要であるが、フォーマルな制度改革は可能であったとしても、ラテンアメリカで歴史的に醸造されてきたインフォーマルな制度の変革は短期間にできるものではないであろう。

こうした困難な課題を実現するには、政治的腐敗、不法な経済行為、反社会的行為を排除し、広範囲の社会層の政治・経済・社会参加を促し、フォーマルな制度への信頼を高めることが必要であり、こうしたいわば経済的民主



主義の進展が、緩やかにしろインフォーマルな制度を変革していくことになる。その意味ではレントを生むような政府介入をやめ経済を市場に委ねることが必要であり、各経済主体の市場参加と市場取引が拡大することによって、より効率的で公正な市場機能が実現していくと考えられる。しかし、現実には先に述べたような市場の不完全性、情報の偏在、分配の不公平といった状況に対しては、市場が機能するようにそれらを是正するうえで政府の役割もまた大きい。ラテンアメリカに固有な発展の隘路を確認し、それを踏まえたうえで開発の制度的枠組み、そこでの政府の役割を見いだす必要がある。

経済発展の過程は、直線的でもなければ単線的でもない。発展は加速や停滞などさまざまな局面を通過して実現するものであろうし、それぞれの国家の社会的、歴史的経緯を背景として多様な発展のパターンが存在しよう。ラテンアメリカには、ラテンアメリカの固有の条件を反映した最も適切な政府と市場の組み合わせがあるはずである。そして、それを実現するためのさまざまな制度があるはずである。

### 第3節 本書への案内

それではラテンアメリカの開発を可能にする市場と政府その他の制度の組み合わせとはどのようなものであろうか。本書は、政治・法、経済、社会の三つの分野に分けて、市場と政府その他の制度の役割を論じている。政治・法、経済、社会のそれぞれの部では、初めに全体的な問題を扱う章が、次に個別な問題を扱う章が続いている。以下各部、各章を要約することによって本書への案内としたい。

開発は、単なる経済的過程ではない。開発のための政治的枠組みをどのように形成するかは、経済の問題とともに、あるいはそれ以前に、重要な課題である。



第1章の遅野井論文は、市場経済と民主主義の発展のための制度、制度構築における国家の役割を論じている。ネオリベラリズムは、市場経済とともに多元的な民主主義を理想としているが、市場と民主主義が機能するための制度・意識が脆弱ななかで、それらの形式のみが導入されると、社会は原子化した個人に分解してしまう。そうした無秩序、混沌のなかでラテンアメリカでは形式的に選挙で選ばれた大統領が強権的な権力を振るう委任型民主主義あるいはネオ・ポピュリズムとも呼ぶべき政治状況が生まれている。こうした政治状況は代表民主制への一過程というよりもそれからの逸脱と理解すべきである。市場経済と民主主義の定着・発展は、国家の社会からの後退ではなく、国家が新たな役割を担うことによって実現されうる。すなわち国家は、個別的で特殊な利益からは自律性を保ち、中立的な裁定者として社会の協調的行動を促し、そのための制度を構築・維持する必要がある。この意味で国家は社会になお深く留まることが求められる。その結果、ラテンアメリカの政治体制は、多元的な民主主義よりも、ネオ・コーポラティズムに近づくと筆者は予想している。

ラテンアメリカにおける委任型民主主義の出現は、民営化と政治体制に焦点を当てた第2章の松下論文でも論じられている。経済自由化の一政策である民営化は労働組合の政治力を弱めたが、それはラテンアメリカの伝統的なコーポラティズムの崩壊を意味するものではなく、労働側は労働運動の大同団結による利益表出を試みている。他方で経済自由化によって資本側が政治力を強め、労使の深刻な対立が生じている。こうした政治状況のなかで議会が形骸化し、行政権が一人歩きする委任型民主主義への傾斜が、とりわけ民営化がドラスティックに進展したアルゼンチンにおいて強まっている。このような政治体制は、民主主義からは程遠いものであり、市民社会の脆弱性を反映しているのである。

経済自由化にともない市場原理が機能するように法をどのように整備し変更するかは、ラテンアメリカにとって重要な課題である。第3章のニノミヤ・矢谷論文はブラジルを例にラテンアメリカの経済自由化と法の対応を論じて



いる。経済主体の自由な経済活動を保証し健全な競争的市場の形成のため、憲法を含めあらゆる法の改正、新たな法の制定が検討・実施された。しかしながら、法が社会に受け入れられ実効性を発揮するには、一つには法の執行に必要な細則が定められ、それらが司法あるいは行政当局によって監視、監督される必要があるが、現実には細則の制定は遅々として進まず、しかも不適切な規則も少なくない。もう一つの問題は法意識の問題である。ラテンアメリカではフォーマルな法と現実の行動との乖離が大きい。新たな法が社会に受け入れられ実効性を発揮するには、社会の慣行、意識をも変える必要がある。法の整備・執行、法の社会への浸透には、高い能力と公正さを備えた立法、行政、司法が必要となる。

要するに経済自由化は、政府の社会からの一方的な後退ではなく、政府に新たな役割を期待しているのであり、その役割とは、政治・法の分野では、人々の自由でしかも協調的な行動を促すような政治体制と制度の創出と維持ということになる。

経済制度の改革はネオリベリズムの主要な課題であった。その内容は政府の介入を排除し経済を市場原理に委ねることであった。ラテンアメリカの政府は数多くの失敗を繰り返してきた。仮に政府の介入が理論的に正当化された場合でも、具体的に政策を立案し実行するには政府に高い能力が要請され、また政策が社会から支持され受容されなければならない。そこから政府の失敗より市場の失敗の方が望ましいというネオリベリズムの主張が生まれてくるが、ラテンアメリカの政府を考えたとき、こうした主張が的を射ているようにも見える。本書の論文もその多くは、市場が優れた経済装置であることについては認めているが、他方で、ラテンアメリカのように市場が未成熟あるいは歪みをもつ社会では、(政府の失敗のリスクにもかかわらず)市場の失敗の補正だけではなく、市場が有効に機能するための制度の整備において政府の役割が不可欠であることを主張している。

第4章の西島論文はラテンアメリカにおける経済自由化の問題点を総括的



に議論したものである。ネオリベリズムにもとづく改革が成果を生むには、経済自由化と経済安定化との整合性、改革へのクレディビリティ、改革のデザイン（改革の順序・速さ・範囲）、セクター間の対立といった課題に対して適切な対応をしていくことが要請される。現実にはこれらの課題への適切な対応は、ラテンアメリカ社会に存在する不正な所得分配とこれに起因する階級対立・政治的社会的不安定性から容易でなく、その結果自由主義にもとづく政策改革の持続可能性は必ずしも保証されない。換言すれば、政策改革が持続するためには、市場原理にもとづく経済自由化だけでは不十分であり、社会的公正を実現し階級対立を緩和することが不可欠であり、そのためには市場を補完する政府の役割が大きいとする。

ネオリベリズムにもとづく改革のなかで最大の成果は財政の均衡であろう。第5章の北野論文はラテンアメリカにおける財政改革と財政構造の変化を論じている。多くの諸国で財政均衡によってインフレが収束し経済安定化が実現しているが、経済安定化は貿易、金融自由化などの一連の制度改革が可能にさせた前提条件であった。同時に、財政均衡は経済安定化を損なうことなく、経済成長政策・社会政策を実行する条件を政府に与えたといえる。また、財政構造と経済成長との関連をみると、財政赤字が小さく貿易税が低いほど成長率が高い。これらのことはネオリベリズムの政策がラテンアメリカにおいても有効性をもっていることを示している。他方で、一般に正の相関が期待される運輸・通信・教育支出と成長率との間に負の相関があり、これらの分野での投資効率の向上が課題であることを示している。

金融自由化はネオリベリズムとそれにもとづく構造調整の最も重要な課題である。ラテンアメリカでは政府の金融市場への介入によって資金の配分が歪められていた。金融自由化は、金利の適性化を通じて貯蓄の動員を可能にし、非効率な投資を抑制する。ネオリベリズムは、金融市場が市場原理に委ねられることによって、金融が経済成長のエンジンとなると説く。これに対して第6章の岸本論文は、情報の不完全性・非対称性が存在する場合、市場の失敗から金融市場がそうした役割を担うことができないとしている。



市場の失敗は先進国でさえみられるが、金融市場が未発展なラテンアメリカではその可能性はさらに大きい。ラテンアメリカの課題は、市場の失敗をいかに補正するかよりも、いかに金融市場を育成するか、そのための制度をいかに創造するかにある。岸本論文によれば、金融機構は個別経済主体によってはそれを作りだそうとするインセンティブが生まれえないという意味で公共財ともいうべきものであり、機構の形成・運営は政府の手によってなされる必要があるとされる。

かつて農業は補助金、輸出税、価格規制など政府の介入が際立った部門であり、介入は程度の差はあれ市場を歪め農業の潜在的な能力を抑圧していた。農業生産・流通の自由化は、効率的な生産組織の形成と生産の拡大、新たな輸出品の出現などの成果をもたらした。しかし、第7章の谷論文が指摘するように、農業は、土地という生産要素の性格、共同性をもつ生産組織、自給的性格をもつ作物の存在などの理由から、市場原理に馴染みにくい性格を併せもつ。農業部門では市場価格に応じて土地利用、労働組織を頻繁に変化させることはできない。自給作物の放棄は農家の生存を不確実なものとする。農業の国際化は外的環境すなわち世界的な天候、市況、競争条件などの変化に対する脆弱性を増大させる。谷論文は、政府の失敗の排除が一段落した現在では、ありうべき市場の失敗を補正する農業政策を検討すべきだとする。

中小企業はラテンアメリカの最も一般的な企業形態であるが、同時に限界的な存在でもあった。政府の経済介入が生み出すレントは少数の大企業に享有され、中小企業はその地位を後退させてきたのである。経済自由化は、政府介入にともなうこうしたバイアスを取り除くものであるが、他方で中小企業を輸入品との競争にさらすことになった。市場競争は一方で革新への動機を促すが、それが著しく困難な場合、生産の断念へと向かわしめる。局地的・限界的な市場、低賃金・インフォーマルな労働への依存によって生きながらえているというのが、中小企業の現状である。潜在的には中小企業は経済発展に対して多様な役割を担える。中小企業の困難は規模が小さいこと自体よりも孤立性にあり、それらを組織化することにより規模、範囲の経済その他



の利益を実現しうるが、企業間で信頼が不足し対立が支配的なラテンアメリカでは組織化は容易でない。第8章の小池論文は特定の地域における中小企業の組織化と、組織化にあたって政府その他の制度が果たす役割を論じている。

地域経済格差は、階層間所得格差とともに、ラテンアメリカの開発の重要な側面である。輸入代替工業化は国内需要を拠り所とするから、需要が集中する大都市への産業の立地を促し、地域経済格差をいっそう拡大した。税制恩典による後進地域への企業誘致政策も効果をあげず、むしろ地域の自立的な発展を抑制した。第9章の浜口論文によれば、経済自由化は、比較優位のある産業への生産資源の移動によって、産業の地域分散化を促すとする。産業の後進地域への移転は、雇用の創出を通じて地域間格差の是正を可能にしよう。しかし、こうした成果が現実起こるには地域の産業社会基盤の整備が必要とされる。その場合、地方レベルの産業政策の実施は、中央政府ではなく地域の特性に精通した地方政府によって効率的に実行可能である。地域経済格差の是正は、貿易自由化などネオリベラルな経済政策と整合的な地域レベルでの産業政策の実施によって可能であり、そのためには分権化が必要だとしている。

ラテンアメリカでは経済自由化の一方で地域経済統合が進展している。経済統合は本来的に排他的な地域主義としての性格をもつが、域内・域外間で適切な調整がなされれば、グローバリズムを実現するプラグマティックな過程でもある。地域統合は、資源配分の改善・規模の経済、対外交渉力の向上などの利益をもたらすが、第10章のマクリアリー論文は、地域統合が、他の貿易政策と同様に何らかの再分配政策の実行をともなわないと、加盟国間にそして個々の加盟国内に勝者と敗者をつくりだし、統合の利益が平等に配分されないとしている。利益と損失の配分への配慮は、ラテンアメリカでは所得配分が不公正で、これまでほとんど有効な分配政策が実行されてこなかったことを考慮すればきわめて重要である。経済統合が持続可能なものとなるには、加盟国政府が域内および各国内で、経済統合にともなう得失を調整す



る経済社会政策を実施する必要がある。

経済制度とともに社会制度の改革はラテンアメリカが直面する重要な課題である。従来のコーポラティズムのもとでの社会政策は、財政破綻、制度の非効率性によってもはや維持不能となった。ネオリベリズムは、この社会政策の分野においても、市場原理の導入、民営化を主張している。欧米においても福祉国家は危機に瀕し、社会政策は経済的制約との調和による運営を求められている。しかし、ラテンアメリカのような格差が著しい社会において市場の力のみによって厚生を向上させることが可能であろうか。市場化は多くの人々の厚生を低下させ、社会的不正を強める結果にならないであろうか。社会的公正は、開発の目標としてだけではなく、開発過程そのものを左右するものとして重要である。それは、一つには公正が実現、維持されることによって開発過程が経済的・政治的に保証されるからであり、もう一つには幅広い社会層、多様な能力をもった人々の参加が開発をダイナミックなものとするからである。ネオリベリズムは、弱者が淘汰されることによって社会が進歩すると主張する、一種の社会的ダーウィニズムであるが、とりわけラテンアメリカに関しては制度的要因（土地制度、教育格差など）がいかに関与しているか、そして公正がいかに関与しているか、そして公正が政治的に重要であるかという点に無頓着である。財政などの経済的制約のもとで、社会の厚生と公正の実現のため、どのような制度を構築するか、政府の役割は何かを問う必要がある。

ラテンアメリカでは経済自由化以後、多くの国で労働分配率の低下、失業の増加、雇用のインフォーマル化、所得分配の悪化という現象がみられる。これを調整局面に特有な現象とみるか、それともより構造的な現象とみるかによって経済自由化の評価は異なってくる。第11章の篠田論文は、需要、供給面の双方の理由から、ネオリベリズムが持続可能な開発をもたらすものではないと断じている。すなわち需要面では貧困と不平等が市場を狭隘化させるからであり、供給面では、賃金・雇用のフレキシブル化という労働市



場の自由化のなかで、産業が低賃金、インフォーマルな労働への依存を高め革新的な労働編成への動機を失い、そのことが技術と生産力の向上を困難にするからである。そこで篠田論文は、ネオリベリズムを排して、地域統合を媒介とする国際市場への統合、分配の公正化を通じる内需の拡大、産業・企業の技術力の向上などの蓄積体制を備えた「自己求心的」な発展を提案し、こうした新たな蓄積体制を実現し支持するため、さまざまな社会階層の政治経済への参加を保証し、国家がそれらの社会階層間の利害を調整するような制度の構築の必要性を主張している。

社会制度改革のなかで社会保障制度は最も議論の多い分野の一つであろう。第12章の宇佐見論文は、アルゼンチンを例に、経済自由化以後の経済・社会構造の変化、貧困形態の変化と社会保障制度のあり方を議論している。雇用関係をはじめとする社会関係全体のフレキシブル化に対応するように、失業保険制度・積み立て年金制度が導入され、医療保険制度の自由化が検討されている。しかし、社会保障の枠組みは社会保険が中心で、未だに広範に存在する貧困層を対象とした公的扶助は貧弱であるうえ、貧困の質的変容への対応も不十分である。宇佐見論文では、今回の社会保障制度改革は、経済自由化をも一つの契機とした社会関係のフレキシブル化に対応したものであるが、そこには社会保障をととして平等化を実現しようとする目標の後退が名実ともにみられると結論づけている。

教育制度もまた社会制度改革の中心的な議論の対象である。教育とくに初等・中等教育の普及と平等な教育機会の存在が経済発展の重要な要因の一つであることは広く知られているところである。第13章の井伊論文は、ラテンアメリカでは全体に教育水準が低いだけでなく、教育支出が高等教育に偏り初等教育が軽視され、教育機会が平等でなく、しかも教員の質が低いなどの理由から教育の効率が低いことを指摘している。ネオリベリズムにもとづく教育改革は、本来は公共財に属する教育サービスについても市場原理の導入、民営化によって効率的にサービスが提供できると主張している。しかしより重要なのは、公教育における初等・中等教育の充実、教員の質向上、適



正な競争原理導入，地域のニーズにあった教育を可能とする地方分権化であるとする。

経済自由化のなかで，医療・住宅・公共サービス（上下水道・電気・塵収集など）といった社会サービスをどのように供給するかは，とくにラテンアメリカのようにそれらが絶対的に不足しているなかでは，深刻な課題となる。一つの戦略は社会サービスの民営化あるいは第三セクター方式の導入であり，ネオ・リベラリズムの立場からは，それがサービスの効率化を実現する手段として支持される。もう一つは，社会サービスの受益者たる住民が自助努力によって，あるいは非政府組織の支援をえて，社会サービスを獲得していく方法である。こうした住民運動の前提として分権化が必要となるが，ラテンアメリカでは，一つは政府財政の悪化という消極的理由から，もう一つは住民組織が効率的に社会サービスを提供しようという積極的な理由から，行政が分権化と住民運動を認めるようになった。第14章の幡谷論文は，市場か政府かという二元論ではなく，第三の制度としての住民組織あるいは広くコミュニティに着目し，ラテンアメリカ社会の持続的な発展の担い手としての住民組織あるいはコミュニティの機能を検討したものである。全体として，住民組織は社会発展に重要な役割を果たしうると評価しているが，住民組織の自律的能力の向上，非政府組織の支援，行政との政策調整のための適切な仕組みなどが必要だとする。

要するに，社会面においても，市場化の必要性は認めつつも，ラテンアメリカのように膨大な貧困が存在し，社会格差が大きいなかでは，とくに貧困層が社会保障，教育，住宅などの社会サービスにアクセスすることは容易でなく，市場化がそれをさらに悪化させる危険性をもつことを考慮すれば，政府，あるいは政府と住民組織が連携することによって，市場の欠点を補完することが必要となる。

〔注〕 —————

(1) 以下の政府の機能に関する議論は，Lin and Nugent [1995] からヒントを得



ている。

(2) 「東アジアの奇跡」の解釈はHaggard [1994] による。

(3) 詳細は本書第1章の遅野井論文参照。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

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。

石川滋 [1990] 『開発経済学の基本問題』 岩波書店。

速水佑次郎 [1995] 『開発経済学』 創文社。

原洋之介 [1996] 『開発経済論』 岩波書店。

渡辺利夫 [1995] 『新世紀アジアの構想』 筑摩書房。

### 〈外国語文献〉

Colclough, Christopher and James Manor [1991], *States or Markets? : Neo-liberalism and Development Policy Debate*, Oxford: Clarendon Press.

Haggard, S. [1994], "Politics and Institutions in the World Bank's East Asia," in A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik and R. Wade eds., *Miracle or Design? : Lessons from the East Asian Experience*, Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Lin, J. Y. and J. B. Nugent [1995], "Institutions and Economic Development," in J. Behrman and T. N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Volume IIIB, Amsterdam: Elsevier.

Rodrik, D. [1996], "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, March.

Stiglitz, Joseph [1993], *Economics*, New York: W. W. Norton & Co. Inc. (藪下史郎訳『マクロ経済学』 東洋経済新報社, 1995年).