

第2章 ラテンアメリカにおける政府と制度：理論的考察

西島章次

はじめに

第3章以下では、ラテンアメリカの政策改革がどのように実施され、市場自由化が目指す市場メカニズムがどのように機能しているか、もしくは、政策改革や市場機能がどのような問題を抱えているのかについて検討されると同時に、適切な政策改革の実施や市場メカニズムの機能に対して、政府や制度が重要な役割を果たすことが議論される。本章では、こうしたラテンアメリカの政策改革と市場メカニズムを議論する準備段階として、とくに市場を補完する政府と制度の役割と機能について焦点を当て、理論的観点から一般的な議論するものである。議論に入る前に、本章でのいくつかの基本的な考え方に触れておく。

- (1) 制度の定義は様々である。市場も政府も一種の制度的枠組み、制度的装置である。ここでは、便宜的に、市場と政府以外の諸制度を制度として扱う。
 - (2) 政府の役割は、政府介入の程度に応じて、市場メカニズムを通じないで直接的に経済コーディネーションするもの、市場介入によって経済コーディネーションを実現しようとするもの、価格メカニズムの強化・補正を通じてコーディネーションに関わるものに分けられる。
 - (3) 経済コーディネーションとは、静学的資源配分のみならず、動学的資源配分（投資のコーディネーション）をも意味する。
 - (4) 開発段階に応じた政府と制度の役割、能力・機能に応じた政府と制度の役割があると考えられるが、本研究においてはラテンアメリカのコンテキストから議論される。
- 以下、政府と制度の市場補完的な役割について理論的に議論する。

1. 政府と制度の役割

1-1 政府の役割

市場友好的見解（market-friendly view）と開発国家的見解（development-state view）の二分法に従えば、市場と政府は、それぞれに経済コーディネーションに対して代替的な役割を果たす。しかし、この二分法に対して多くの批判があるように、政府の役割は多様である。上では、政府の役割としていくつかのタイプに分類したが、市場メカニズムを通じないコーディネーションとは、数量統制・国営企業・再分配政策などによって資源配分、投資配分を政府が直接的にコントロールしようとするもので、計画経済や戦後期の日本に対応する。ここではこのタイプについてはとくに議論しない。価格メカニズムに介入するタイプは、「市場の統治（govern the market）」（Wade[1990]）と呼ばれる産業政策などを通じる役割に対応し、価格メカニズムを補完するタイプとは、厚生経済学でいう「市場の失敗」に対する政府の役割と、市場メカニズムを補完する制度の機能・能力を高める政府

の役割に対応する。

第1のウエード流の市場の統治のケースは、例えば産業政策による特定産業のターゲットイング (picking the winner) によって産業振興を目指すものであり、制度金融や補助金などの価格システムへの政策介入によって市場メカニズムでは実現しない投資配分のコーディネーションを図ろうとする立場である。さらに、市場メカニズムに任せておけば十分に発展しないと考えられる中小企業部門の促進もこのカテゴリーに含まれる。1950年代、60年代の日本、60年代、70年代の台湾、韓国の経験がこれに対応するであろう。ラテンアメリカにおいては、輸入代替期、ポピュリスト体制期に対応する。輸入代替期には特定産業の振興ではなく、工業部門全体が無差別的、横断的に保護される広範な市場介入がなされており、日本、東アジアと比べるとはるかに市場介入の程度は強く、直接的なコーディネーションに近いものであった。ラテンアメリカにおけるこうした政府の介入が、深刻な「政府の失敗」をもたらしたことはよく知られている。

伝統的な経済理論によれば、産業政策が正当化されるのは、当該産業が収穫逓増（費用逓減）産業のケースである。代表的には幼稚産業保護論がこれに該当する。しかし、最近では経済コーディネーションとの関連でいくつかの議論がなされている。村上[1992]では、平均費用逓減の局面では安定的な解が存在せず、価格の切り下げ競争が不可避となる。このため、協調解を求めるには、ナッシュ均衡のようなゲーム論的協調ではなく、プレーヤーが一致した事態認識に基づいた「政策論的協調」が必要であるとしている。だが、各企業はそれぞれ独自の見通しを持っており、業界全体が自主的に事態認識の合意に達することは望みがたい。したがって、政府が企業の視点を越えた情報を提供して認識の共有を図り、協調のあり方についての「指示的計画」を示すことが意味を持つ。他方、Rodrik[1995]もコーディネーションの失敗に着目し同様の議論を行っている。収穫逓増のケースに加え、重要な投入財が入手できない場合、技術市場が不完全で技術が十分に取引されない場合にも、市場はコーディネーションの失敗をもたらす。補完的関係を有する投資がコーディネーションされない場合、本来コーディネーションによって高い収益率をもちうるのに対し、個々の投資は低い収益率しか実現できない。すなわち、市場価格は、実際に実施されている活動の利益性を反映するが、大規模な資源の配分を必要とする（将来の）活動の利益性は反映しないからである。このため、信用補助、税制の優遇、行政指導、公共投資で民間投資をコーディネーションする余地がある。こうした投資を補助する政策は、民間セクターにコーディネーションによる外部性を内部化させるため、大きなペイオフがあるとされる。

さらに、収穫逓増（費用逓減）や外部経済を明示的に取り入れた内生的成長論の議論も重要である。内生的成長論は、これまでの新古典派成長理論では外生変数もしくは「残差」として取り扱われていた、技術進歩、学習効果、人的資本の蓄積、あるいは外部経済性を内生変数として取り扱っている（Barro and Sala-i-Martin[1992], Lucas[1993], Romer[1994]など）。内生的成長モデルは多様な形態で発展しているが、一つの展開として重要なのは、ビッグ・プッシュ・モデルの再認識によって政府介入・産業政策への新たな政策的インプリケーションを導いたことである（Murphy, Shleifer and Vishny[1989], Krugman[1995]）。投資と市場規模に相互に循環関係があり外部経済を生み出す場合、政府が投資の補完性を実現する戦略的な投資調整を行えば低水準均衡から高水準均衡へと経済をビッグ・プッ

シュできるという議論である。

第2の「市場の失敗」に対する政府の役割の議論は明確である。市場友好的見解と開発国家的見解の二分法においても、両方のアプローチが認めているところである。伝統的な経済学によれば、市場の欠如、不完全競争、外部性の存在、不完全情報の存在などのケースにおいては、市場メカニズムは資源配分の最適性を実現しない。こうした市場の失敗に対する政府の基本的機能として、公共財・インフラの供給、独占規制、外部不経済の改善（公害など）の役割がよく知られている。さらに、法と秩序の整備、所有権の確立、基礎教育、マクロ運営管理なども、一種の公共財の提供者としての政府の役割である。

第3は、政府の制度補完機能もしくは制度的環境の形成機能である。経済コーディネーションにおける制度と組織の役割を重視する青木・奥野[1996]、青木・金・奥野[1997]では、経済の「コーディネーション問題の解決のためには、企業の組織、取引団体、金融仲介、労働者・農民組織、事業慣行などの市場以外の多種の民間制度が展開される。東アジア政府の主要な役割は、資源配分への直接介入ではなく、制度発展の促進とそれとの相互関係である」（青木・奥野[1996]、p.3）との認識のもと、経済発展についての比較制度分析を展開している。彼らは、『東アジアの奇跡』に代表される世界銀行の研究は、市場友好的見解と開発指向国家的見解の折衷であるとし、より統一的なアプローチまたは代替的なアプローチとして、民間制度によるコーディネーションを促進、補完する政府の役割に着目した「市場拡張的見解（market-enhancing view）」を提示している。すなわち、民間部門の制度が政府と比較して重要な比較優位を有しているが、民間部門の制度が重大な市場の不完全性を全て解決するわけではなく、とくにこうした状況は発展の初期段階にある経済に該当すると考えられる。このため、「開発途上経済においては、民間部門の能力は乏しい。したがって市場拡張的見解は、コーディネーション問題を解決したり市場の不完全性を克服するという民間部門の能力を改善するために、政府の政策が発動されるメカニズムに力点を置くのである」（p.12）。したがって、民間部門は多くの経済活動をコーディネーションする能力を有しており、これに対して政府が、金融抑制・特許制度・輸出コンテストなどの状態依存レント（contingent rent）の提供、審議会などの官民協力、情報公開・監督規制などによる不完全情報克服によって、民間部門の制度によるコーディネーションや協調を促進する役割を果たすとされる。こうした一連の制度分析は、日本や東アジア諸国を念頭に置く研究であり、ラテンアメリカ諸国への適用性などについてまだ十分な議論がなされてはいないといえるが、ラテンアメリカにおける市場を補完する組織・制度の役割を考える上で、重要な示唆に富む研究である。

ところで、政府の制度環境形成機能が必要とされる理論的理由として、Lin and Nugent[1995](p.2327 - 32)は以下をあげている。まず、制度における外部性の存在である。制度の取決めが特許権をもたない場合、グループ外の人々はその模倣が可能であり便益を得ることができる。また、制度が非排除性、非競争性などの公共財的性質を有する場合、制度が「ただ乗り」される問題が深刻となる。このため、制度を新たに作り出したグループが得る利益は社会全体より少なくなる。したがって、外部性が存在すれば、制度創出のインセンティブが低下し、制度革新の頻度が社会的に最適な状態を下回ることになる。ここに政府の介入の余地がある。政府は、民間の共同行為へのインセンティブに影響を与えるという形で介入可能である。具体的には、(1)制度によって人々にただで提供される便益

のレベル、広がり、構成を変化させる、(2)グループの活動に参加しない人々への懲罰を合法化する、(3)「お上のお墨付き」を与える、などである。こうした介入によって、モラルハザード・逆選択などを回避させるルールを設定し、制度に関するインセンティブ構造を変化させることが可能であるとされる。また、制度に歴史経路依存性が存在し、制度変化が硬直的である場合、環境変化に応じた適切な制度変化を促進すべき役割が存在すると考えられる。

1-2 制度の役割

新古典派経済学では、経済取引には費用がかからず、情報も費用を伴わないで収集・利用が可能であると仮定され、完全市場であればパレート最適が実現されると考えている(厚生生命題)。しかし、現実には取引コストが存在し、情報入手も費用がかかるため、市場機構によるパレート最適性は実現されない。このため、市場機構を補完するために様々な制度が生成し、存在してきた。こうした観点から、近年、新制度経済学と呼ばれる制度の内生化理論が発展してきた。その基本的な理論は、取引費用、共同行為、不完全情報の議論に依拠している¹。

(1)取引費用

制度の経済学では、これまで新古典派経済学では看過されてきた取引費用の概念を理論の中心に置き、企業などの組織の存在と、制度に代表される取引の非市場的方法に着目し、歴史的観点から制度の生成・変化のプロセスが内生的に説明される。代表的な North[1990]の議論では、制度の生成を取引費用概念に基づき以下のように説明している。経済社会が発展し、分業と特化が進むと、経済主体の相互関係が深まり、取引契約はそれまでの互いを熟知している社会での取引と異なり、不特定多数を取引相手とすることになり、取引はインパーソナルとなる。このため、取引には欺き、怠惰、モラルハザードなど経済主体の側で機会主義的行動の余地を広げるため、取引費用が増大する。したがって、市場の拡大と特化・分業の進化によるインパーソナルな取引の拡大にともなう不確実性と機会主義的行動を制約する制度が必要となる。近代の経済社会では、市場の拡大と分業の進化から得られる生産性の利益を確保するため、所有権を設定する制度的枠組みを発展させてきた。

ところで、市場経済における財・サービスの取引はエクスプリシット、インプリシットな契約に基づくが、こうした契約には必然的に様々な取引コストが随伴している(Lin and Nugent[1995]、p.2316)。

- (1) 直接的コスト：情報収集コスト、合意に達するまでの交渉コスト、市場参加者に契約内容を周知させるコスト
- (2) 間接的コスト：機会主義的行動を防ぐコスト、すなわちモニタリングや契約内容を履行させるためのコスト
- (3) 事前のコスト：契約過程で生じるコスト(情報入手・ドラフト作成・交渉・予防措置作成のコスト)、契約の保険における逆選択のコスト(保険リスクが保険料を上

¹ 制度の役割に関する議論は、Lin and Nugent[1995]に多くを負っている。

回る契約者の存在)

- (4) 事後のコスト：契約の不完全性によるコスト（紛争解決、再交渉、契約者を引き留めるコスト）、モラルハザードのコスト、契約条件におけるディストーションがもたらす効率性のコスト

以上のような取引コストに対して、情報収集の効率化、機会主義的行動の抑制、リスクと不確実性の軽減を意図する諸々の制度が生成してきた。制度の定義は明確ではないが、いくつかの類型化によって本章での制度を規定しておこう。

第1は、「自成的制度」と「外から与えられた制度」による区分である(原[1996], p.188)。自成的制度の典型は各社会が歴史のなかで作りに出してきた社会的習慣であり、外から与えられた制度の典型例は、ある種の強制力をもって与えられる法である。第2は、「フォーマルな制度」と「インフォーマルな制度」による区分である。フォーマルな制度とは、法律、憲法、所有権などを示し、インフォーマルな制度とは社会規範、習慣、慣行、伝統、価値観などを意味する。第3の区分は、契約、財・要素市場、金融仲介システム・保険システムなどを「市場制度」とみなすことに対する「非市場制度」という区分である。非市場制度とは、典型的にはコースが取引費用の観点から問題提起した企業組織という制度の概念である。さらに非市場制度には、企業間のネットワークや取引団体などが含まれる。

制度とは、情報収集のコストを低下させリスクと不確実性を減少させると同時に、経済主体の行動パターンを規定するルール・取決めによって経済主体のインセンティブ構造に影響する機能を有している。このため、取引コストと機会主義的行動を減少させることによって、互いの経済行動を予測可能とし、経済秩序を形成する要件となる。

(2) 共同行為 (collective action) の理論

公共選択理論における共同行為の理論は、制度の生成、変化を分析するのに適した理論である。代表的には、個人の合理的行動の想定のもとで、共同行為の問題を取り扱った合理的選択アプローチと呼ばれる議論がある(Olson[1971])。不確実性、リスクが存在するとき、非市場的な何らかの公共財、共同財が必要となるが、公共財、共同財はフリーライダーの問題を避けられない。なぜなら、互いに監視し合う小さなグループでない限り、あるいは共通の利益に反する行為を制約する忠誠心とか村八分などのメカニズムが存在しない限り、合理的な個人は公共財への貢献を果さないで、もっぱら非排除性を有する公共財・共同財からの便益を得ることが合理的となるからである。したがって、合理的な個人はグループの利益が実現するようには行動しないため、「共同的な利益」と「個人の利益」には乖離が生じる。

こうしたフリーライダーの問題を解決するために、なんらかの非市場的組織もしくは制度が必要となる。この意味で、フリーライダーの問題を防ぐ一つの組織的・制度的枠組みが利益集団となる。典型的には、カルテル、職人組合、労働組合などの利益集団である。共同行為の理論では、利益集団から得られる便益を利益集団へ加入する誘因である「選択的誘因 (selective incentive)」と呼んでいる。ただし、一般的に、低所得者層の人々は、人数が多いこと、その構成員が多様であること、その関係が緊密でないことなどから利益集団の組織を形成する「選択的誘因」が少ない。したがって、「利益集団の存在は、市場経済における弱者となっている低所得者層を、政治過程においても弱者としてとどめてお

く機能を果していることになる。・・・利益集団の介在は効率性に関して問題を引き起こすのではない。それが引き起こす問題は公平性にある」(岸本[1998]p.189-90)。

(3)情報の不完全性・不完備性

Akerlof[1984]、Stiglitz[1988]などで展開された「情報の経済学」では、新古典派経済学で仮定されている完全情報ではなく、不完全情報下での経済主体の行動を議論している。不完全情報下では、不確実性のために個人の行動が完全には観察・予知・モニターされないため、インセンティブ・インコンパティビリティの問題、すなわちモラルハザードや逆選択が生じる。このため、インセンティブ・インコンパティビリティの問題を解決する様々な制度が必要となる。Akerlof[1984]では、中古車市場における「レモン(不良品)」を例に、情報の非対称性がもたらす逆選択の問題が議論されている。このため、品質の不確実性に対処するための制度(例えば、品質保証、ブランド、免許、チェーン店の慣行など)の必要性を主張している。

より明確に途上国へのインプリケーションを持った情報の経済学を展開しているのはスティグリッツであり、不完全情報下の経済主体の行動を議論している²。個々人が合理的であっても不完全情報もしくは情報入手にコストがかかる場合にはパレート最適が保証されない。情報は、一般的に排除不能性と非競合性の公共財的性質を有する財であり、情報生産・入手による収益を私的財として確保できない。したがって、こうした情報の外部性のために競争的市場は十分に情報を提供しえず、情報の非対称性が存在することになる。このため、情報の不完全性が支配的な状況であれば、政府の介入(規制、補助金、課税など)によって、全ての市場参加者の効用を高めるという意味でパレート改善を可能とする。スティグリッツは途上国では先進国に比して情報の不完全性が大きく、政府・制度の役割はより重要であると考えている。とくに、情報の不完全性の問題は金融市場において特有(endemic)であり、金融抑制(financial restraint)の議論や金融市場規制の必要性の指摘は重要である(Stiglitz[1994])。

以上、簡潔に政府と制度の役割を理論的に概観してきた。市場メカニズム、政府ともに経済コーディネーションの役割を果し得るが、両者ともに完全ではなくコーディネーションの失敗を免れない。不完全市場や外部性に基づく「市場の失敗」に対しては、これまでの厚生経済学において政府の基本的機能としてその役割が議論されてきた。また、新制度学派においては、取引費用や不完全情報の立場から市場機構を補完する制度の役割が議論されてきた。さらに、民間の制度の役割を重視する青木などでは、「コーディネーション問題を解決したり市場の不完全性を克服するという民間部門の能力を改善するために政府の政策が発動される」(青木・金・奥野[1997]、p.12)として、制度能力を高める政府の役割が展開されている。

しかし、残された問題は、以上の議論はいずれもが、政府の一定の能力を前提とした議論であり、規律ある政府が適切に市場や制度と関わらなければ、市場や制度を補完する役割は期待できないことである。ラテンアメリカの政府や制度は十分な能力を有しているであろうか。同様に、上の議論では政府能力や制度の効率性を高めるメカニズムは明確で

² 例えば、Greenwald and Stiglitz [1986]。

はない。こうした政府と制度の能力の改善に関する以下での視点は、市場メカニズム自体の発達に政府能力、制度能力の改善に関わると認識することにある。すなわち、民主主義の定着プロセスと自由化によるグローバルな競争圧力が政府と制度の能力を改善する環境をつくりだすことに着目する。いま一つの検討すべき問題は、歴史経路依存性の観点からみれば、市場を補完する政府と制度の機能・役割は、開発段階や地域・国の特性によっても異なることである³。この点については、本章はラテンアメリカという立場から検討する。

2. ラテンアメリカにおける政府の能力

前節で議論された政府の役割は、いかなる段階であっても市場を補完する機能が正しく働くためには、適切な政府能力が備わっていることが前提条件となる。新古典派が想定する「市場の失敗」を補正する政府介入の場合にも正しい政策を実施する能力が必要であるし、小さな政府を目指す政策改革のプロセスにおいても、改革自体をデザイン・実施する主体は政府自身であり、適切な政府能力が要求される。

しかし、ラテンアメリカ諸国の政府能力に関しては、次のような認識が一般的である。「そもそもこの地域の国家は能力に乏しく腐敗し信頼感の薄いのが特徴で、都市化や人口増加にともない急増する社会サービスの要請に答えることができなかった。敢えて単純化すれば能力や効率の欠如に加え、少数の利害を公的な利害に優先させて、本来政府に課せられた公的サービスの社会への供給を怠り、あるいは福祉においても政府職員の福祉向上を優先させてきたのがラテンアメリカの国家の実態であった」(Naím[1995],pp.13-16)⁴。ラテンアメリカの政府には、政策の非整合性・非継続性・非効率性、肥大化した公的部門、官僚の腐敗、レントシーク、ネポティズムなどのイメージが付きまとっている。では、ラテンアメリカでは、政府はどのような行動パターンや意思決定のメカニズムを有しているのだろうか。

政府もしくは国家の行動、意思決定がどのようになされるかについては、いくつかの理論的なアプローチがある⁵。Lin and Nugent[1995]によれば以下の3つに大別される。

第1は、国家とは公共の利益の代理人であり、共同行為の目的を達成するための手段とみなす立場である。各グループはそれぞれの利害を持ち、自らの利益を最大化するために各グループ間で競争を行うが、結果として政策が内生的に決定されるという議論である(公共選択理論)。

第2は、国家を特定の私的利益の代理人であるとみなす立場である。国家は、支配的グループの法的・制度的・イデオロギー的ヘゲモニーを確保し、支配階級の所得を最大化するための道具である(マルクス主義的階級国家論)。

第3は、プリンシパル・エージェント・モデル(principal agent model)によるアプロー

³ 石川[1997]は未発達の市場経済が支配的であるとの認識のもと、「市場促進的アプローチ」と呼ぶ市場の発展段階とその発展段階の促進を明示的に考慮したアプローチを提示している。

⁴ 遅野井[1997]p.32頁からの引用である。

⁵ Lin and Nugent[1995]参照。

チであり、国民（principal）は国家（agent）に公共サービスを委託すると考える。このとき、国家がリーガルな独占体であり一定の制約の下で政府自身の目的を最大化する問題や、国家の正当性を維持するための条件などの分析が可能となる。さらに、2段階のプリンシパル・エージェント・モデルでは、官僚を含めた分析が可能となる。第1段階で、principalである国民が国家をagentとして雇う。第2段階では、国家がprincipalとなって官僚をagentとして雇い、法・秩序の実行、徴税、公共サービスの提供を委託するという枠組みである。

いずれのアプローチに基づくとしても、ラテンアメリカの現実との対応を厳密に議論することは困難であり今後の課題であるが、いずれもラテンアメリカ諸国の特徴である、特定の階級、利益グループが政策決定に偏向を与え政府の能力を弱めるという問題に対して多くの示唆を与えている。以下では政府の能力を規定する要因として、国家の政治体制・政治制度、官僚システムの質と能力、政治過程の3つの問題に焦点を当てて議論する。

2-1 政治体制と政治制度

政治体制のあり方は、政府能力を規定する重要な要因である。例えば、1980年代までのラテンアメリカ諸国においては、ポピュリスト政権と軍事政権もしくは権威主義的政権の間で政権の交代劇がしばしば繰り返されてきた(Dornbusch and Edwards[1991]、西島[1993])。すなわち、ラテンアメリカにおいては、政府がもっぱら政権支持グループの利益に偏向した政策を実施するため、いずれ経済的破綻がもたらされ、政権の交代が頻繁になされてきたのである。典型的には都市の労働集約的非貿易財部門がポピュリスト政権を支持し、農村の大土地所有層を代表とする一次産品輸出部門が権威主義的政権を支持するという構図である。

ポピュリズム体制における基本的な経済政策は、手厚い保護のもとでの積極的な輸入代替的工業化の推進と分配政策にあり、国内財産業と都市在住者の経済的欲求を満たすことによって、体制の政治的支持基盤を維持することを目的としていた。また、Drake [1982]によれば、ポピュリスト的政策とは、拡張的な国家主導型の開発戦略に基づき、再分配手段と労働者を工業化過程に取り込むことによって、低開発の問題に対処しようとするものであるとされる。しかし、一般大衆の政治的支持を維持するための過度の保護政策と再分配政策は、国際収支問題やインフレーションの高進などをもたらし、その政策の継続が困難となる。このため、ポピュリスト政権の末期には、一般大衆の激化する要求に対し、いっそうの再分配政策が不可避となり、さらなる財政赤字の増大とインフレ高進がもたらされ、社会的・政治的混乱のうちに保守政権へと転換するのが一般的であった。

保守政権は、多くの場合、軍事政権という形態をとるものであったが、典型的な事例としては、ブラジル、アルゼンチン、チリ、ウルグアイ、ペルーなどの軍部官僚型権威主義体制と呼ばれる形態があげられる。こうした軍事政権は、まず急進的な大衆運動の抑圧とオーソドックス・タイプの安定化政策によって、ポピュリスト政権下の経済的矛盾を解消することから出発するが、基本的には軍事政権はエリート層や中間層、大土地所有者層を政治的基盤とし、労働者階級、低所得者層などの一般大衆の抑圧のもとでの開発政策を基盤とする。実質賃金の抑制と実質為替レートの切下げによって、非貿易財部門に比して農業、製造業における輸出部門の優遇が図られ、また、外資や対外債務に積極的に依存した成長政策が実施された。しかし、軍事政権下にあっては、実質賃金や社会保障の抑制など

によって一般大衆を抑圧しているだけに、高い成長率を実現している限りは政治的安定を保つことが可能であるが、1980年代の対外債務危機にみられたようにそれまでの高成長政策が破綻すると、一転して深刻な景気の停滞と失業に見舞われることとなり、各階級、各セクターの経済的・社会的不満と対立が高まり、多くの国でポピュリスト的性格を持った民主政権へと転換することになったのである。

さらに、権威主義体制は長期的には経済成長と整合的ではないという問題がある。Przeworski and Limongi[1993]によると、より経済発展に成功すれば、国家は正当性（legitimacy）の危機に直面するとされる。経済発展とともに、金融的に独立した中産階級が台頭し、世界経済との統合が進み、民主化のイデオロギーが浸透し始めると、国家体制の正当性を揺るがすことになる。こうした圧力は国家権力を低下させることになり、権威主義体制は徐々に民主体制へと変革していくことになる。1980年代のラテンアメリカでは、以上の諸要因に加え、債務危機に起因する深刻な経済危機が権威主義的国家の力を弱め、民主主義体制への移行の一つの要因となったと考えられる。

1990年代のラテンアメリカのコンテキストにおいて、政府もしくは国家の行動パターンや能力に関して興味深い問題は、政治体制（権威主義体制と民主主義体制）いかんによってそれらがどのように異なるかという問題である。とくに、ラテンアメリカにおいては、1980年代に大部分の諸国が権威主義体制から民主主義体制へと移行しており、アジア諸国が基本的に権威主義体制の下で目覚ましい経済発展を遂げていただけに、そのインプリケーションは重要である。東アジア諸国が権威主義体制のもとで急激な経済発展を実現したことに対し、ラテンアメリカ諸国が民主体制に移管した直後に深刻なマクロ経済危機に直面したことはよく知られている⁶。開発の政治経済学とも呼べる議論では、利益集団の競争のあり方が政策のパフォーマンスを決定するうえで重要であり、こうした利益集団の対立は政治体制や政治制度（政党制度、選挙制度）に依存すると考えている（Haggard and Kaufman [1992]、Nelson[1990]）。

一般的に、権威主義体制がとられた韓国、台湾、チリにおいては、民主主義体制に比べて政府は官僚を政治的圧力から隔離すること、対立する政治勢力をコントロールすることが容易であること、整合的な経済政策の実施に優れていることなどから、開発国家として経済発展を実現し得たと考えられている。しかし、政策改革のケースで議論した Haggard and Kaufman[1992]によると、権威主義体制、民主主義体制のいずれが政策改革に優れているかについてはアプリアリには議論できないとしている（p.32 - 4）。権威主義体制は必ずしも不人気な調整プログラムを実施するに必要なオートノミーを保証するものではないし、民主的な選挙が必ずしも改革を妨げるものでもない。政策改革を妨げるのは、政治体制の問題ではなく、むしろ制度化された政党システムを形成する能力があるか、国家と社会を結び付ける利益グループの利害を如何に反映させる能力があるかの問題であるとする。こうした能力をもたない権威主義国家では、民主体制への移行期において、政策干渉を強めると同時に官僚の政治的圧力からの隔離を弱め、民主化直後のアルゼンチン、ブラジル、

⁶ なお、政治体制の類型化はいくつか見られるが、Lal and Myint[1996]は、派閥国家（factional state）と自立的国家（autonomous state）という区分で議論している。また、奥野[1997]は、政府のタイプとして、権威主義的政府、関係依存型政府、ルール依存型政府の区分により、政府と企業の間を類型化している。

ペルーにおいて見られたように、政策改革を妨げる政治的、経済的混乱をもたらしたのである（p.34）。この意味で、利益グループ間の分配をめぐる対立のなかで、議会制度、政党制度、選挙制度などの政治制度が政策改革を実現する政府の能力と深く関わるという主張である。

なお、ラテンアメリカ諸国には多様な政治体制が存在し一般化が困難であるため、本章においては政治制度と政府能力の関係を指摘するに止めざるを得ないが、ラテンアメリカにおいてはこのような開発政治学からのアプローチが極めて重要であることを強調しておきたい。

2-2 官僚システムの質・能力

以上の政治制度と利益グループの利害対立に加え、政府能力の決定因として極めて重要なのは官僚システムの質と能力である。官僚が裁量権をもち、様々な便益へのアクセスと情報を支配すれば、私的利益のために自らの地位を利用するインセンティブを持つ。ラテンアメリカ諸国においては、こうした腐敗は、関税や許認可のレベルから民営化、輸入割当、独占規制などのレベルにまで広範にみうけられるが、レントシークと汚職の蔓延は、政策決定を偏向させ、貴重な資源の浪費をもたらしてきた。レントシークとは、規制などによって発生する独占的権益を得るために、個人やグループが貴重な資源を浪費する政治的活動と定義される。人為的な供給制限によってもたらされる伝統的な死重ロス（dead weight loss）の議論とは異なり、レントシークはレントを得ようとする経済主体が行なうロビー活動によって資源が浪費されるという社会的コストを問題とする（Krueger[1974]）。さらに重要なのは、腐敗が民間による政府のクレディビリティを低下させることである。政策の非継続性、規制の予測不可能性、政治的不安定性（政権交代）、個人と財産に対する犯罪、司法執行への非信頼と並び、汚職は政府へのクレディビリティを低下させると同時にビジネス上の費用となるため生産活動や投資を阻害してきた。

前述の2段階のプリンシパル・エージェント・モデルによれば以下の議論が可能である。官僚は、それ自体が合理的な主体であって、その利害は principal と一致するとは限らない。ときに、官僚は与えられた権限を自らの最大化に用いる。社会階層間の格差の大きいラテンアメリカでは、高等教育を受けうる階層は高所得者層であり、一部の人々のみが高級官僚となり得る。こうした高級官僚はある意味で高所得者層の利益代表として行動するインセンティブを有する。また、与えられた権限をネポティズムを通じて身近な人々の利益となるように利用するインセンティブを有している。したがって、官僚の不正を防ぐために監視・監督、報酬システムなどが必要となる。このようなシステムが機能しなければ、官僚の裁量的な行動が除去できず、結局、大土地所有者や資本家、その利益代表である政治家、さらには官僚の間で国家の支配力やレントがシェアされることになる。

官僚の機会主義的行動の一つの典型は汚職（corruption）であり、近年はこの汚職の研究が数多くなされている。世界銀行の1997年の『開発経済学年次コンファレンス』（World Bank[1997a]）や『開発報告1997』（World Bank[1997b]）にも取上げられている。『開発報告1997』によると、汚職は以下の要因に基づくとされる（p.163-4）。

政策的歪み：需要と供給の間に人為的なギャップを生み出す政策は、機会主義的な仲介者に汚職のインセンティブをもたらす。

法の予測可能性：逮捕され処罰される確率。司法制度自体の腐敗があれば法の予測可能性は低くなる。

公務員の賃金水準：民間賃金と比較して低い場合は汚職のインセンティブが高くなる。

実力主義（meritocracy）の程度：実力主義に基づく採用・昇進システムの程度が低いほど汚職の傾向が高い。

途上国でのこうした背景に起因する汚職は、様々な効果を通じて経済成果に影響する。まず、汚職は、企業の活動や設立に対して長期間にわたる賄賂を要求するため、企業活動を高コスト、不確実、リスクとする。また、適切性を欠き非効率的な公共財を提供することになる。こうした汚職や官僚制度の効率性と成長や投資の関係について多くの実証研究がなされている。Rodrik[1997a]は、東アジアと日本について制度の質のインデックス⁷を用いて回帰分析を行ない、官僚機構の質と成長・投資の関係を検討している。官僚制度の質がアジアの成功した国とそうでない国の相違を説明すること、初期所得と初期教育水準をコントロール変数とする成長率の回帰では残差が制度の質と強く相関するとして、成長における制度の重要性を検証している。さらに Alesina[1997]は、政治的変数（政治的不安定性など）と制度的変数を加えて実証を行い、官僚制度の質、法の支配、汚職の効果が有意であるとしている。

2-3 政治過程：利益グループ間の対立

ラテンアメリカ諸国は所得分配の不平等性が大きく、社会階層・利益グループ間の対立が激しい。こうした利益グループ間の対立は政治過程に影響を与え、政策決定が政治的圧力から隔離（insulate）されないため、経済政策は非整合性と非継続性という特徴を有し、政府の能力を弱体化させてきた。その経済的帰結は、インフレなどのマクロ的不均衡、行き過ぎた再分配政策であった。以下では、利益グループによる共同行為がもたらす様々な問題を、ラテンアメリカの政策改革の場面で議論しよう。

政策改革は、いかに経済全体として有益であっても、必ずや調整コストと再配分のインパクトを持っている。しかも、改革のコストが比較的すばやく現れるのに対し、改革の成果が現実のものとなるにはタイム・ラグが存在する。また、より重要な問題として、コストが均等に各セクター間に配分されないため、深刻なセクター間、階級間の対立を生み出すことである。また、現在多くの諸国が民主的政治体制の確立期もしくは移行期にある。このような時期においては、経済が不安定化し、経済政策が deadlock に乗り上げる傾向にある（Haggard and Kaufman[1995]）。

政策改革がもたらす分配問題を議論する場合、古典的な資本・労働階級の対立のみなら

⁷ ロドリックは、Knack and Keefer[1995]による制度の質のインデックスを使用している。すなわち、(1)官僚機構の質：政治的圧力から独立であるか、政府サービスの提供における専門性・専門家の程度と効率性、リクルートの方法、トレーニングがなされているか、(2)法の支配：政治制度の健全性、裁判所の強さ、政治的権力の秩序ある交代があるか、(3)没収のリスク：資産の没収・凍結、国有化の可能性、(4)政府による契約の拒否：支払い拒否、延滞、予算カットによる規模の縮小、政府の優先度の変更など（その頻度）による契約の変更のリスク、などの要素について民間のカントリー・リスク・データ（ICRG と BERI）に基づいて指数化したものである。

ず、複層的な利害グループが考慮されなければならない。総需要の低下、失業の増大で組織労働者は損失を被り、しばしば改革に反対するアクターとなる。未組織労働者は、総需要の低下、社会保障の悪化によって損失を被るが、よく知られているように共同行為を組織する能力は小さく、一般的に政治的影響力は小さい。一方、企業・資本家階級が受ける改革の影響は、輸出産業か輸入競争産業かに依存する。関税などの保護政策が廃止されれば輸入競争産業は厳しい国際競争に直面し、生産の縮小、失業の増加というコストを被る。輸出産業は、輸出補助がなくなればダメージを受けるが、輸出税の廃止は有利である。また、輸入制限の廃止は輸入財を投入財として使用する輸出産業を有利とする。しかし、より重要なのは、自由化とともに実施される為替レートの切り下げであり、これは輸出産業に有利に、輸入競争産業と国内財産業に不利となる。都市の組織労働者は、大部分が非貿易財、輸入競争財産業に従事しているので、国内需要の抑制や自由化に反対する。また、都市部門の消費者にとって、輸入消費財が重要である場合、為替レートの切下げは輸入財価格の上昇をもたらすため、実質賃金の低下を意味し、これに反対する。この他、政府系企業の民営化や行政機構の改革に対し、政府部門自体、とくに公務員がプレッシャー・グループとなる問題などが存在する。

このように、政策改革が各グループに異なるコスト配分をもたらし、政治的抵抗がともなう場合、改革の遂行を困難とする。改革への抵抗は、単にローピング、投票行動、ストライキのみならず、資本逃避、争乱など、通常の政治的チャンネル以外の方法にも訴える。政府は様々な権力、弾圧などを通じてこれらの反対勢力に対抗するが、長期的にはいかに反対勢力とのコアリッションを作り上げるかが重要となる。一つの方法は、改革を支持する勝者（winner）を作りだし、このような改革から利益を得る利益グループを拡大することと、敗者（loser）のウエイトを小さくするか補償を行うことによってコアリッションを強めることであろう。

いうまでもなく、政策改革が分配問題を通じて政治的不安定性をもたらせば、いっそう政策改革を危うくする。とくに、利益集団による政治過程の一般的な帰結として、低所得者層への負の分配効果があることに注意しなければならない。例えば、多くの最貧層を抱える農業部門への輸入競争の影響は大きいと予想されるが、彼らは共同行為によって分配を改善する能力に乏しく、政治的、社会的不安定化に結びつきやすい。メキシコの貧困地帯のとうもろこし生産農家への自由化の影響は深刻であるとされている。政策改革が一定の成果をもたらし、それが人々に配分されるまでの時間が長ければ長いほど、また、政策改革の調整コストに社会が耐えられる時間が短ければ短いほど、事態は深刻である。したがって、今後も深刻な貧困問題、分配問題、階級対立の中で、社会的コストをともなう政策改革を推し進めるには、政治的コアリッションと社会的コストへの手当（敗者への補償）をおこない、政策改革と政治的・社会的安定のバランスを保つことが不可欠である。さもなくば、政府の政策改革能力を著しく低下させることになる。

この他、社会的公正の実現は、セクター間の対立を緩和するのみならず、政策改革のための諸条件を作り出す点からも重要である。より平等な社会であればマクロ的不均衡の調整を引き伸ばすことが少ないこと、産業のリストラへのコンセンサスを得られやすいこと、などである。したがって、社会的公正の実現は、政府の政策改革能力を補う基本的な要素であるといえる。

3. ラテンアメリカにおける制度の能力

ラテンアメリカは、フォーマルな法制度と現実の主体の行動の間に深い乖離が存在するという特徴を植民地以来の伝統としてきた。Naím[1989]はベネズエラの制度的特徴を以下のように明快に捉えて記述している。「ベネズエラで仲間内のサポートやネットワークを形成する一つの要因は、司法システムの深刻な腐敗と非効率性にある。大多数の社会的目的の達成において、司法システムは現実的に機能していないといっても決して過言ではない。このため、人々に超経済的、超法規的手段を使うことを強要するのである」(p.510-11)。

司法などのフォーマルな制度のみならず、インフォーマルな制度もラテンアメリカ諸国では歴史的な経緯から規定される特質を有している。とくに、ここでは、大土地所有制などに起因する社会階層間の格差に着目したい。著しい階層間格差は、情報入手コストの支払い能力、教育上の問題、地理的問題などによる情報入手のアクセス能力と手段に差異をもたらし、情報が偏在することになる。とくに、情報源である公的権力へのアクセス能力の差が重要である。情報が偏在すれば、その情報上の優位性を利用する機会主義的行動や非道徳的行動が生じ、また情報を得るための賄賂などの不正行為が蔓延する。各経済主体は、情報が偏在するために互いに信頼せず、協調しない。このため、不正な取引に対処するための取引コストが上昇する。

この点に関連し、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。ラテンアメリカの支配階級を構成したクリオーリョ達の文化とは、「法律で禁止されているが、利発な方法で手に入れれば賞賛され、良心や法律に従って行動する者を卑しむ無法の文化である。また生産の意欲をもち自らの労働で成功するものを見下し、レントシーキングをよしとする世界である」(遅野井[1997] p.35)。脱税、ネポティズム、地下経済はクリオーリョ文化の典型的な現象である。いうまでもなく、クリオーリョ達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他ならない。しかし、ラテンアメリカにおいては機会主義的行動を律する司法制度は十分に機能していない。このため、「法律やルールを監督すべき信頼される効率的な司法権の存在しないところに、市場経済の核心をなす契約の履行や財産権の保護など公正な経済取引を秩序づけることはおぼつかない」(遅野井[1997] p.36)。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のもとでフォーマル、インフォーマルいずれの制度機能も十分に構築されているとはいえない現状である。

こうした制度機能の未発達性は、制度的不安定性(不確実性)、政府介入の予測不可能性、契約の実行強制力の欠如などを通じて、制度に対するクレディビリティを低め、民間部門の生産・投資活動のインセンティブを阻害し、成長率の格差を生み出す。Mauro[1995]は、ラテンアメリカ諸国とアジア諸国の制度の効率性を、司法制度の効率性、官僚的形式主義(red tape)、汚職、政治的安定性、民族・言語の多様性などの指標を用いて検討し、ラテンアメリカ諸国はアジア諸国と比較して汚職では優るものの、司法制度の効率性、行政事務の煩雑性、政治的安定性で劣っているとしている。また、Borner, Brunietti and Weder[1995a]は同様の研究をおこない、制度の安定性を様々な基準を設定しそれを数値化することによって、アジア諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ諸国の間で比較している。

やはりここでもラテンアメリカ諸国はアジア諸国に比して、制度の不確実性が高いことが示されている⁸。ただし、ボーナーらの研究は、1981年から90年までのラテンアメリカでは経済的混乱の時期に対応しているため、今日のラテンアメリカ諸国の状況とは異なる可能性に留意しておくべきであろう。

4. 政府改革と制度構築

現在ラテンアメリカが取り組もうとしている政策改革の第2ステージは、政府の能力を高める改革（state reform）と制度構築である。まず、政府の機能強化の方法として、代表的な Stiglitz[1996]の議論をみておこう。政府は巨大な組織であり、通常市場競争の圧力に晒されないが、民主的な政治体制のもとでは、政治的競争によって規律が働く。政府の機能が不備であれば政権の不支持という政治的な罰を受けることになり、良好なパフォーマンスを示せば政権の支持という報酬を得ることになる。しかし、政治的競争は不完全であり、したがっていかに公的部門にインセンティブを与えるが問題となる。また、政府の役割は環境変化にともなって変化すべきものであり、静的ではない。スティグリッツは以上のような、政府の役割におけるインセンティブとダイナミクスを重視する立場から、政府機能を高める方策として以下の5点をあげている。

- (1)公的サービスのパフォーマンス基準の設定
- (2)適切なモニタリングと報酬システム
- (3)競争範囲の拡大
- (4)法人化と民営化
- (5)規制政策の改善

スティグリッツの議論は、公的部門に競争を取り入れ、公的部門のインセンティブ・ストラクチャーを変革することによって効率性を高めることに焦点が当てられており、政府能力改善の基本原則であるといえる。こうした基本原則に加え、世界銀行の1997年度の『開発報告 1997年』では、スティグリッツの議論を敷衍し、さらに制度的側面における改革にも着目し、政府機能強化の方法を示している。

例えば、汚職を抑制するためのフォーマルな制度的な抑制メカニズムとして、司法の独立性と有効性、権力の分立、外的メカニズムが重要であるとしている。司法の独立性とは、立法府、行政府からの独立性を意味し、政治的圧力、官僚からの圧力に屈しないことを意味し、司法の有効性とは判決の執行力と訴訟審理の効率性である。権力の分立とは法の絶えざる改正を抑制するための、司法・立法・行政の水平的分立と、中央政府・地方政府の垂直的分立を意味する。外的メカニズムとは、国外の裁判所を利用したり、国際協定によって制約させることを意味する。以上のようなチェック・アンド・バランスの構築が不可欠である（p.156-159）。

『開発報告 1997年』では、汚職撲滅のさらに具体的な政策として、以下を示している。

⁸ さらに、Borner, Brunietti and Weder[1995b]では、ラテンアメリカとアジア諸国 28カ国におけるインタビュー調査に基づき、制度に対するクレディビリティと成長率の間に明確な関係が存在することを明らかにしている。

まず、汚職慣行の機会を減少させる方策として、公務員の裁量権の削減とそれを実施する法の明確化、民間会社とのサービス契約、裁量の余地をなくするための規制の透明化、裁量を制約する市場スキームの導入、公開入札などの競争圧力の採用をあげている。同時に、モニタリング・メカニズムと懲罰メカニズムの強化に言及している⁹。

いずれにせよ、ラテンアメリカの政府能力の改善には、競争原理の導入と、適切なフォーマルな制度面での改善が要求されるといえる。しかし、ここで問題とすべきは、政府の改革やフォーマルな制度改革はいかなる誘因によって可能となるかである。政府の改革は、実は政府自身を取り組まなければならない問題である。政府、官僚の改革へのインセンティブの研究は少なく、今後の課題である。しかし、一般的に考えれば、改革によって政府を構成する主体（政治家、官僚、テクノクラート）にネガティブな分配効果が予想されれば、改革へのインセンティブは生じない。したがって、問題は、政府（官僚）が改革のコストを一部負担しなければならないにもかかわらず、いかにして自らの行動パターンを変革するインセンティブを有するののかという問題であり、また、制度の外部性とフリーライダー問題から民間が設立することが困難な制度を、国家が適切にデザインし、創設するインセンティブを有しているかということである。一つの解釈は以下の通りである。

Alesina and Drazen[1991]は、改革のコストがグループ間でどのように配分されるかが確実でない場合、各グループは「待ちの戦略」を選択するという“war of attrition”（消耗戦）のモデルを用いて、改革が遅れることを説明している。このモデルからは、改革のコスト配分が不平等（政治的コアリッションが弱い、もしくはポラライズトした社会）であるほど、また改革を引き伸ばすことから生じるコストが小さいほど、改革へのインセンティブが少ないことが示唆される。しかし、経済が危機的状況となれば危機がもたらすコストがどのグループにも極めて深刻となりコスト配分が相対的に重要でなくなるため、改革に反対票を投じる“status quo”へのバイアス（Fernandez and Rodrik[1991]）が弱くなること、また危機が深まるほど改革を遅らすことによるコストが大きくなること（Drazen and Grill[1990]）などの理由で、“war of attrition”への誘因が弱められ、危機には改革が可能となると議論できる。さらに、こうした危機にあっては、政権交代が伴うことが多いが、政権交代直後は「政治的蜜月」¹⁰が存在し、改革への政治的コアリッションが得られやすく、改革が実施されやすい。

ラテンアメリカに関して、Bresser, Maravall and Przeworski[1993]は、「アルゼンチン、ボリビア、ベネズエラ、ペルー、ブラジルのポピュリストの指導者たちが非ポピュリスト的政策を採用した理由は、これらの国々の危機があまりに深刻で、ポピュリスト的政策に固執することが、調整がもたらすコストより大きくなったからである」（p.57）と述べている。極めて深刻な経済危機にあったアルゼンチンでは、1990年にペロン党のメネム大統領が政権をとったが、ペロン党は典型的なポピュリスト政党であったため、新政権がポピュリスト的政策を実施するのではないかと危惧されていた。しかし、現実にはポピュリスト的政策から180度転換した経済自由化政策を採用している。同様に深刻な経済危機下

⁹ 西島[1999]では、単純なモデルを用い、脱税に対する懲罰の導入と税官吏への報償システムが、脱税のインセンティブを低下させるのに有効であることを示している。

¹⁰ Haggard and Webb[1994,p.20]

で成立したペルーのフジモリ政権も、最貧層を支持母体とする政党であったが、現実には前ガルシア政権のポピュリスト的政策とは正反対の経済自由化政策を採用している。

しかし、こうした経済危機を契機とする改革の議論は、第2世代の改革の誘因を十分に説明するものではない。すなわち、経済危機が深刻であっても、政治家、官僚、テクノクラートが、自らの地位や雇用機会を脅かす改革に合意し、また、それまでの自らの所得を拡大し得た機会主義的行動を放棄することを必ずしも保証しないからである。経済危機がマクロ不均衡の改善や自由化などの改革の契機となっても、第2世代の改革には官僚システムや政治制度の改革が含まれ、政治家・官僚への分配上の影響がともなうために、改革には強い抵抗が予想される。

しかし、以下では、ラテンアメリカにおいて、政府と制度の能力に変化を与える趨勢的な環境変化が生じていることを重視したい。すなわち、民主主義の定着のプロセスにあることと、既に第1段階の改革が実施されグローバルな競争圧力に晒されていることである¹¹。民主主義と分権化の浸透は、一般大衆の政治的参加を促し、非合理的で特定の利益集団や階層のみの利益となる体制や政策を許さない政治的状况を作り出している。また、公的部門改革やチェック・アンド・バランス（立法府と行政府の分離、立法府の各委員会への分離、国レベルと地方レベルの分離）を確立する制度の改革が進みつつある。経済の世界経済との統合の深化は、グローバル・スタンダードの浸透とともに既存の経済システムの必然的な変革を迫っている。民間は政府の保護の代わりに、公正な競争のルールを求めている。政府と官僚システムに対しては、より透明な行動ルールと制度を要求している。より透明なルールと制度のもとでは、企業が様々な共同行為を通じて取引コストを低減させる制度の形成が促される。また、市民社会はボランティア組織や NGO などの市民ネットワークの形成と集団行動によって発言力を高め、政府をモニタリングするメカニズムの発達を促す。旧来の官僚システムや政治的制度はその正当性（legitimacy）を失い、情報公開の圧力とともに情報の独占が困難となり、官僚の裁量的な行動の余地が失われていく。こうした変化のもとで、社会における規律付けが強化され、政治家、官僚にとっては、従来のもので、機会主義的行動を最大限に利用したとしても、制裁によるコストがそれを上回り、機会主義的行動のインセンティブを放棄せざるを得なくなるのである。まさに、ラテンアメリカにおいては、かかる「法の支配」の強化による政府と制度の改革が始まろうとしているといえる。こうした変化の中で、政府と制度はそのクレディビリティとその機能の能力を高めることが可能となるのである。

さらに、市場自由化が政府能力に与える効果の1つの典型的な事例として、市場自由化とともに実施されている多様な地域統合が与える効果も重要である。伝統的国際貿易論によれば、地域統合によって貿易創出効果・転換効果、交易条件改善効果、規模の経済効果、競争の激化などの利益が期待される。さらに、こうした効果を通じて所得が高まれば、投資自由化とあいまって、域内・域外からの直接投資の増加が見込まれる。しかし、Fernández[1997]によれば、こうした伝統的な効果のみならず、ダイナミック・インコンシステンシーの回避、シグナリング効果などの非伝統的な利益が存在する。以下では、政府の能力との関わりでこれらの効果について議論する。

¹¹ Berthlot[1997]、Bresser Pereira[1997]参照。

一般的に、政策立案と実施能力が未熟な場合、政府・官僚機構の規律が不十分な場合、深刻な社会的・政治的圧力が存在する場合には、ダイナミック・インコンシステンシーの問題が生じやすい。このような場合、政策の変更を阻止するメカニズムが国内に存在することは望めないであろう。しかし、地域統合の枠組みに参加すれば、地域統合に制約されることによってダイナミック・インコンシステンシーの問題は回避されやすいと考えられる。地域統合の参加国は、合意事項に違反した場合、他の参加国からの制裁コストに直面するからである。したがって、地域統合がダイナミック・インコンシステンシー問題を避けるという機能は、政策に対する一種のコミットメント・メカニズムとして働くことを意味し、政府のクレディビリティを高めることが期待される。このようなメカニズムは、メキシコの NAFTA 加盟に関してしばしば議論されたいわゆる「ロッキング・イン効果（locking-in effect）」に対応する。

地域統合の第2の非伝統的効果は、地域統合への加盟自体が政府の政策へのコミットメントを域内、域外に示すシグナルとして機能する可能性である。海外の投資家は地域統合で合意された条項に関心があるのではなく、現在政権にある政府がどのようなタイプ（保護主義的もしくは自由貿易主義）であるか、また現在実施されている政策改革がどの程度信頼しうるものであるかに関心がある。しかし、一般的に、海外の投資家と受け入れ国政府の間に情報の非対称性が存在し、投資家は以上の問題について正確な情報を持たず、多くの投資は望めないであろう。これまで、過去に幾度となく安定化政策や自由化政策の実施と失敗を繰り返してきた経緯、さらに国内の政治状況などを考えれば、現在の政策改革に対する政府のコミットメントがこれまでと本質的に異なるとみなされる必然性はない。こうした場合、地域統合に加盟すること自体が当該国のクレディビリティを高めるシグナルとなることが期待される。

ダイナミック・インコンシステンシーの回避、シグナリング効果などの非伝統的な地域統合の利益は、政府の行動やコミットメントを対外的に「箍（たが）」をはめることになり、政府の機能を補完すると期待される。こうした議論はいまだ理論的な段階で、今後さらに厳密な研究が必要であるが、ラテンアメリカ諸国の政府能力の問題に対して、地域統合という新しい視点からも検討する必要性があることを示している。

以上のような、民主化、市場経済化、地域統合が政府能力と制度の効率性を高める基本的な背景となる可能性は、現在のラテンアメリカの政策改革を考える上で極めて重要な視点である。結局、市場メカニズムを補完する政府と制度の役割を考える時、ラテンアメリカのコンテキストで最大の制約が政府と制度の能力であったが、こうした能力を高める改革の必要性と処方箋については多くの議論がなされているにもかかわらず、その改革を実施する政府と官僚のインセンティブもしくはモチベーションについての議論は不明確であった。しかし、市場自由化と民主化への移行自体がそうした改革へのインセンティブを政府と官僚に与えることが、今後の政府改革、制度構築にとっての重要な要件であり、したがって、より詳しいインセンティブ構造の分析が今後の課題となる。

ところで、以上の議論においては、制度とは主としてフォーマルな制度的枠組み、すなわち政府がデザインし提供する制度を念頭においたものであった。では、インフォーマルな制度の改革はいかにして可能であろうか。ノースはインフォーマルな制度の変化について以下のように述べている。「相対価格、フォーマルなルール、ないし政治的地位の変化

に直面して、インフォーマルな制約はフォーマルなルールと異なる速度で変化する」(ノース[1994]、p.115)。しかし、同時に次のようにも述べている。インフォーマルな制度は、以前のフォーマルなルールの拡張として徐々に発展してきた。しかし、新しいフォーマルな制度はしばしばインフォーマルな制度の基底にある文化・伝統とは関わりのないものが導入される傾向にあるため、フォーマルな制度とインフォーマルな制度が対立することが生じる。このため、「フォーマルなルールの大規模な変化は起こり得るが、同時に非常に粘り強く生き残っている多くのインフォーマルな制度が存在するであろう。なぜなら、インフォーマルな制度は、社会的交換であれ、政治的交換であれ、あるいは経済的な交換であれ、参加者間の基本的な交換の問題を依然として解決しているからである」(p.120)。したがって、歴史経路依存の理論からは、インフォーマルな制度は、フォーマルな制度が導入されても変化しないか、変化に極めて長い時間を要することになる。ラテンアメリカ固有の、人々の行動規範、価値観、モラルはたやすく変化しないことに注意しておくべきであろう。

おわりに

ラテンアメリカにおける政府と制度の役割を考える際の出発点は、ラテンアメリカ固有の経済的、政治的、社会的条件、さらには歴史的背景を考慮しなければならないことである。こうした立場に基づけば、当然のことながら、ラテンアメリカにおける政府と制度の役割が東アジア諸国のそれと同じであるとは限らないとの認識から出発することになる。ラテンアメリカでは、所得分配が著しく不平等であることから、各セクター・グループ間の対立が激しく、政治過程に軋轢が持ち込まれ、政府の行動を歪めている。また、ラテンアメリカに見られる種々の市場の不完全性や情報の非対称性の存在は、市場の失敗をもたらすと同時に、経済主体、官僚の機会主義的行動を誘引する。機会主義的行動を阻止するためのフォーマルな制度的枠組みは不十分であり、インフォーマルな制度も不十分で、ラテンアメリカの歴史的経緯から生成されてきたものである。したがって、今日のラテンアメリカ諸国は、市場メカニズムを基本とする経済運営を実現するための第2世代の改革として、市場機能を補完する政府能力と制度能力を向上させることが課題となっているのである。さもなくば、現在多くのラテンアメリカ諸国で追求されている経済自由化と、それを目指す政策改革は大きな制約を受けることになる。

しかし、本研究では、政府と制度の能力に一定の限界があることを認めつつも、ラテンアメリカにおいては政府改革と制度構築への条件整備が進みつつあることに着目した。民主主義の定着プロセスが進んでいることと、既に経済自由化が進みグローバルな競争圧力に晒されていることが、政府と制度の能力を改善する環境を提供しているからである。民主主義と分権化は開かれた社会をつくり、一般大衆の政治的参加の拡大が、特定の利益集団に偏向した体制や政策を容認しない政治的状况を生み出しつつある。また、経済のグローバル化は世界標準を浸透させ、経済、社会の行動ルールに必然的な変革を求めている。時間はかかるであろうが、確実に政府と制度能力の改善が生じつつあるといえる。この点に関し、地域統合によって政府のコミットメントが対外的に“locking-in”される効果が、政府能力を高める一つの契機となる可能性を強調したい。

本章を終えるにあたり、現時点においてラテンアメリカの政府と制度能力に一定の制約が存在することを認めたい。市場を補完する政府と制度の役割としてとりわけ重要だと考える具体的な課題は以下の4つであることを記しておきたい。こうした4つの課題は、以下の諸章の議論における基本的な問題意識でもある。

第1は、今日のラテンアメリカにおける最大の課題の一つが、社会的公正の是正にあることである。政策改革の最終的な目的が持続的な成長の実現と貧困・分配問題の解消にあることはいうに及ばないが、社会的公正の改善は政策改革を持続させる条件を作り出すこと、社会的対立から生じる政治的圧力を低減させ政府能力を改善するという点から、重要である。また、分配問題や社会的対立はラテンアメリカのインフォーマルな制度を規定してきた基本的な背景であり、これを改善することによって民間、官僚の機会主義的行動のインセンティブを低下させる点からも重要である。

第2は、中小企業の育成・支援策としての産業政策である。産業政策、とくに特定の産業を選定し様々な優遇措置を与えて育成するターゲティング政策は、高度の政府能力と産業政策を補完する制度的条件が備わっていることが要件であり、今日のラテンアメリカにおいてはその要件が満たされている保証はない。また、既に新自由主義が浸透したラテンアメリカにあっては、プラグマティックな意味においてもこうしたタイプの産業政策は正当化される余地は少ない。しかし、産業政策による中小企業支援は社会的公正の改善という観点から重要な意味を有している。このため、政府には中小企業発展のための条件整備という形での産業政策が要請される。同時に、中小企業間の連携・ネットワーク・組織などの制度的枠組みの形成・促進が必要である。

第3は、金融市場の発展と健全化のための役割である。ラテンアメリカの金融市場は依然として未発達で、市場の不完全性は大きい。金融市場における情報の非対称性などの不完全性は、モラルハザードや逆選択などの問題を引き起こす。この意味で、金融市場の健全性を高める規制や制度的枠組みは、ラテンアメリカにおいてとりわけ重要である。ただし、1990年代の金融不安の後、多くの諸国で健全化のための改革が実施されてきていることも事実であるが、依然として改善の余地は大きい。とくに、グローバル化した資金移動に対してはラテンアメリカの金融システムは脆弱であり、エマージング・マーケットとしての今後の課題である。さらに、効率的な資源の動員と配分を担う金融システムの仲介機能は依然として不十分であり、その発展は長期的な成長の持続にとって不可欠である。

第4は、競争力強化が不可避であることで、そのためには労働市場の改革、税制改革など、他の政策改革と比較して相対的に遅れている分野の改革を推進し、コスト条件の改善が必要である。しかし、一般的に言って、労働市場と税制の改革は、改革に対して最も諸勢力からの政治的抵抗が激しい分野であり、改革スケジュールの中で取り残された分野でもある。しかし、対外的な自由化が進展する中で国際競争力が改善されないことは、対外収支の不均衡に対し、外国資本依存の海外からの資金流入に依存し続けるか、対外不均衡を改善させるために国内経済の厳しい引き締め政策を実施する他はない。しかし、いずれも長期的に継続可能な政策ではありえず、通貨危機などの強制的な調整が不可避となる。こうした労働市場改革と税制改革の遅れは、政策改革のシークエンスや整合性の問題として典型的に現れている問題であり、今日のラテンアメリカにとって極めて重要な課題であるといえる。

最後に、もちろん、政府の役割として、インフラの整備や教育政策の重要性は当然であり、最優先課題であることはいうまでもない。しかし、本章でこうした問題を十分に議論しなかったのは、いずれの地域・国においても普遍的に必要とされる問題ではなく、ラテンアメリカにおいて重要と考えられる問題に焦点を当てたからである。今後の研究課題として、インフラ整備や教育政策を含めて、市場メカニズムを補完する政府と市場の役割について、より具体的な形で、政策手段のデザインや実施上の問題、さらには我国の協力の在り方についてなどの検討が残されている。

参考文献

- Akerlof, G. A., *An Economic Theorist's Book of Tales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984 (幸村千佳良・井上桃子訳『ある理論経済学者のお話の本』ハーベスト社、1995年).
- Alesina, A. and A. Drazen, "Why Are Stabilization Delayed?," *American Economic Review*, Vol.81, No.5, Dec.1991.
- Alesina, A., "The Political Economy of High and Low Growth," in *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, 1997.
- Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin, "Convergence," *Journal of Political Economy*, Vol.100, No.2, 1992.
- Berthelot, Y., "The Role of Institutions in Economic Development," in Székely and Sabo eds., *Development Strategy and Management of the Market Economy*, Vol.II, Oxford, Clarendon press, p.213-230, 1997.
- Borner, S., Brunetti, A. and B. Weder, "Policy Reform and Institutional Uncertainty: The Case of Nicaragua," *Kyklos*, Vol.48, Fasc.1, 1995a.
- Borner, S., A. Brunetti and B. Weder, *Political Credibility and Economic Development*, New York, St. Martin's Press, 1995b.
- Bresser Pereira, L. C., *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Working Paper 1, Caderno Mare (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasil), 1997.
- Bresser Pereira, L.C, J. M. Maravall, and A. Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social Democratic Approach*, Cambridge Univ. Press, 1993.
- Dornbusch, R. and S. Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Drake, P.W., "Conclusion: Requiem for Populism?" in M. L. Conniff ed., *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Univ. of New Mexico Press, 1982.
- Drazen, A. and V. Grill, "The Benefits of Crisis for Economic Reform," *NBER Working Paper*, No.3527, 1990.
- Fernández, R., "Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from Trade," *NBER Working Paper*, No.5970, March 1997.
- Fernández, R. and D. Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," *American Economic Review*, Vol.81, No.5, Dec. 1991.
- Haggard, S. and R. R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Haggard, S. and R. R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Haggard, S. and S. Webb, "Introduction," in Haggard, S. and S. Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, 1994.
- International Labor Organization, *Informe América Latina y el Caribe: Panorama Laboral*, 1997.
- Knack, S. and Keefer, P., "Institutions and Economic Performance: Cross-country tests using alternative institutional measures," *Economics and Politics*, Vol.7, No.3, November 1995.
- Krueger, A., "The Political Economy of the Rent-seeking Society," *American Economic Review*, Vol.68, No.2, June 1974.
- Krugman, P., *Development, Geography, and Economic Theory*, Cambridge and London, MIT Press, 1995.

- Lal, D., and H. Myint, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: A Comparative Study*, Oxford Clarendon Press, 1996.
- Lin, J. Y. and L. B. Nugent, "Institutions and Economic Development," in J. Behrman and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, Vol.IIIB, Elsevier, 1995.
- Lucas, R., "Making a Miracle," *Econometrica*, Vol.61, No.2, March 1993.
- Mauro, P., "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1995.
- Murphy, K.M., A. Shleifer and R. W. Vishny, "Industrialization and the Big Push," *Journal of Political Economy*, Vol.97, No.5, 1989.
- Naím, M. et al., *Las Empresas Venezolanas y su Gerencia*, Caracas: Ediciones IESA, 1989.
- Naím, M., "Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy," International Center for Economic Growth Occasional Paper No.62, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press, 1995.
- Nelson, R. R., *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- North, D., *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年).
- Olson, Jr. M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge and London: Harvard University Press 1971 (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルバ書房、1983年).
- Przeworski, A. and F. Limongi, "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.7, No.3, 1993.
- Rodrik, D., "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *Economic Policy*, No.20, April. 1995.
- Rodrik, D., "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia", *NBER Working Paper* No.5914, Feb. 1997a.
- Romer, P. M., "the Origins of Endogenous Growth," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.8, No.1, 1994.
- Stiglitz, J. E., "Economic Organization Information and Development," in T. N. Srinivasan and H. Chenery eds., *Handbook of Development Economics*, Vol.I, North-Holland: Elsevier Science Publishers, 1988.
- Stiglitz, J. E., "The Role of the State in Financial Markets," in *Proceedings of the World Bank Annual conference on Development Economics 1993*, World Bank, 1994.
- Stiglitz, J. E., "The Role of Government in Economic Development," in M. Bruno and B. Pleskovic eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1996, Washington, D. C., 1996.
- Wade, R., *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- World Bank, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1997a.
- World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank, 1997b (海外経済協力基金開発問題研究会訳『世界開発報告 1997』東洋経済新報社 1997年).
- 青木昌彦・奥野正寛『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会、1996年。
- 青木昌彦・金滢基・奥野正寛編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社、1997

年。

石川滋「市場経済発展促進的アプローチ - 理論的位置づけと応用 - 」『開発援助研究』第4巻第1号、1997年。

遅野井茂雄「新自由主義下の国家・社会関係 - 制度構築の課題」小池・西島編著『市場と政府 - ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所、1997年。

岸本哲也『公共経済学[新版]』有斐閣、1998年。

西島章次『現代ラテンアメリカ経済論 - インフレーションと安定化政策』有斐閣、1993年。

西島章次「ラテンアメリカにおける第2世代の政策改革 - 政府能力と制度能力の改善にむけて」『国民経済雑誌』第179巻第4号、1999年。

原洋之介『開発経済論』岩波書店、1996年。

村上泰亮『反古典の政治経済学(上・下)』中央公論社、1992年。