

理事長中尾武彦の



「国家主導」はうまく行くか

みずほ総合研究所 理事長 中尾武彦 2020年7月29日

アジアの発展をもたらしたのは市場志向の政策だった

コロナ禍を巡って、よく取り上げられる疑問の1つが、国家がより主導的な役割を果たす体制のほうがより効果的な対応ができるのではないかということだ。また、米中対立のなかで、市場万能主義への反省もあってか、政府あるいは主権国家の機能を見直す議論が安全保障や技術覇権との関係でも頻繁に行われるようになってきている。市場と国家の役割分担をどう考えるか、経済発展には権威主義的な体制のほうが分権的な民主主義体制より有効なのか、という問題は、開発経済学や政治学における古典的なテーマでもある。

最後の点は、アジアの多くの国がここ数十年に目覚ましい発展を遂げたことをどう説明するかという文脈で議論されることが多い。1960年代までは、明治時代に西洋をモデルとして近代化を成し遂げた日本を例外として、アジア諸国の経済発展の可能性を悲観的に見るのが一般的であった。のちにノーベル経済学賞を受賞したスウェーデンの経済学者グンナー・ミュルダールが1968年に出版した『アジアのドラマ』（原題：Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations）のなかで、人口増の圧力や適切な政策を実行する能力や制度の弱さを挙げて、アジアは沈滞している（doldrums）と描写したのが典型だ。それでは、その後なぜアジアが世界の他の途上国地域、すなわち中南米やアフリカに比べて力強い成長ができたのか。説明の1つが国家主導、強い政府だった。

しかし、私は、多くの学者、特に欧米の学者たちのなかには、アジアの発展の「秘密」として国による介入とガイダンスの役割を強調しすぎる傾向があるのではないかと考えてきた。アジアの成功は、本質的には、市場と民間セクターを成長のエンジンとすることでもたらされてきたものだ。実際、各国の経済は、国による介入から市場志向に政策を転じてからより高い成長を始めている。市場志向の政策は、多くのアジア諸国の商業や技術の長い歴史にも根差している。

たとえば、日本には江戸時代からの商人の伝統や資本蓄積がある。江戸時代初期に角倉了以が丹波地方と京都を結んだ保津川の水運、住友の銅山、鴻池の新田開発、三越の元になった越後屋呉服店、堂島のコメの先物取引がよい例だ。保津川の掘削事業では、幕府に願い出て事業許可をもらい、収入の一部は運営経費に充て、一部は幕府に納め、一部は利益として角倉家が留保して別の水運事業などに用いている。現在の官民連携（PPP）と発想は同じだ。明治時代には、政府が欧米をモデルに近代的な制度を導入し、産業の分野でもパイロット事業を行ったが、早いうちに払い下げた。中央本線や東北本線を含め多くの鉄道の路線は当初は民間によって建設された（1906年の鉄道国有法で国有化）。

この50年の間に、国ごとに政策の組み合わせやタイミングなどに違いはあったが、多くのアジアの国が次第に開放的な貿易・投資体制、インフラの整備、教育や保健への投資、マクロの安定など、持続的な成長に必要な政策をとるようになった。高成長に成功した国では、明確な国の将来像を先見力のあるリーダーが提唱し、それを社会の多くの階層が共有し、有能な官僚層が支えたことも大きかった。しかし、これらはアジアの発展に特有なことではない。

多くのアジアの国が、ある時期、工業化を促進するために特定の産業をターゲットに置いて国内産業振興のために関税、補助金、信用供与の優遇、税制上のインセンティブなどを用いる「産業政策」をとってきたことで、それが成功の秘訣であるように考える人がいる。しかし、それらの政策のなかには、成功したものもあれば、失敗したものもあるし、全体として見れば次第に介入の程度の低い政策に代替したり、サンセット（終了）させたりしている。工業化の過程において欧州諸国や米国が取ってきた政策とそれほどの違いがあるとは思われない。

政府の機能も大事であり、むしろ必要な分野は拡大している

市場が発展の基礎だとしても、政府の機能の重要性を否定するものではない。政府には、第1に、ルール作りや執行機関、裁判所などを通じて、民間の経済活動のための諸制度（institutions）を整え、それを実施する役割がある。明治の成功も、諸制度の重要性に気付いたことが決定的だった。第2に、道路や警察、外交活動など、料金の徴収が難しく、皆が同時に消費する「公共財」を提供しなければならない。料金は取れるが、プラスの外部経済効果が大きい教育などは「準公共財」と言われることがあり、どの国でも政府が提供したり、支援をする。第3に、環境汚染など価格に反映されない社会のコストなどの「外部不経済」に対応し、規制や課金などで補正することが必要だ。

第4は、財政政策や金融政策を用いてマクロ経済の安定を図り、成長を促す機能だ。政府の機能のなかでも最も注目を集めやすい分野だと言ってもよい。第5に、市場は所得や資産の分配をより平等にする機能は持っていないので、税制や財政支出（医療、教育、失業保険など）を用いて再分配を図る政策が必要だ。貧困を削減し、平等度を上げることは、それ自体に価値があるだけでなく、国民の労働や教育への意欲を高め、中間層を増やし、社会の安定や持続的な成長にも資する。

振り返ってみると、1970年代までは、「市場の失敗」や社会民主主義の考え方に立って政府の機能を強化していく流れにあったが、1980年ごろから公的セクターや政府規制の非効率性（「政府の失敗」）に焦点を置いたサッチャーやレーガンの改革が行われ、経済自由主義の傾向が強まった。政府や中央銀行の目標を明確に定めて説明責任を問う「新公共経営」（New Public Management）の考え方なども政府の裁量的な政策を限定した。次第に市場がほとんどの問題を解決できるという市場万能の考え方が広がったと言える。しかし、最近ではむしろ政府の機能の強化を必要とする分野が再認識され、各国ともおおむねその方向に向かっていると思う。

第1に、金融規制は強化の方向にある。金融は「情報の非対称性」がある分野であり、銀行の顧客には銀行の財務の状況はよくわからないし、決済システムを担う銀行は公的に救済されることがあるのでモラルハザードのリスクがある。つまり、もともと規制と監督を必要としている分野だが、世界金融危機は銀行の過剰なリスクテイクやレバレッジが国民経済に大きなコストを招くことを明白にし

た。第2に、従来の環境問題に加えて、地球レベルの気候変動は、各国政府の協調的な取り組みがなければ解決できない。第3に、デジタル技術や人口知能、ビッグデータなどの高度技術と巨大IT企業の出現は、競争政策、税制、データに対する権利、プライバシー保護などの分野で、政府の新たな役割を必要としている。第4に、グローバル化と高度技術から来る格差拡大は、それに対応しなければ持続的な成長や民主主義の基盤自体を損なうところまで来ている。第5に、コロナ禍や最近の災害の多発は、政府がこれらの事態に備えておくことの重要性を改めて示している。

これらとは別に、中国の存在感の拡大がある。中国の経済力、技術力、全般的な国力の伸長の速度は多くの予想をはるかに上回るものだ。各国も、自国の技術やデータの保護、安全保障との関係、政府の資金を用いた科学技術の振興の必要性などに注目しつつある。新型コロナへの対応もそうであるが、私権の制限のハードルが低く、プライバシー、環境、安全などの規制が緩い中国のシステムは、新技術の開発、データの収集、自国企業の育成などの点で、より分権的な市場経済のシステムより強力であるように見える。

ただし、国家主導のほうがうまく行くというわけではない

それでは、国家主導と結びつけられがちな現在の中国のシステムをどう見ればよいのか。中国は、文化大革命のあと1970年代末に市場経済を活用する改革開放路線を採用し、2001年にはWTOにも加盟して、開放的な貿易・投資体制、グローバル化や高度技術の発展から大きな利益を受けてきた。1992年に鄧小平が「南巡講話」で改革開放の継続を説いた翌年の1993年には、憲法に「社会主義市場経済」を盛り込んでいる。つまり、伝統的な社会主義体制を構成する、計画経済、私的所有権の否定（公有制）、共産党による一党支配（「プロレタリアート独裁」）のうち、社会主義という言葉で3つ目の要素を堅持しながら、経済制度としては市場経済の方向に明確に舵を切ったことになる。

習近平体制になって1年後の2013年秋の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（三中全会）では、資源配分において「市場が主導的な役割を果たす」ということが明記され、政治面でもより分権的なシステムへ移行していくのではないかと期待が持たれた。しかし、その後、政治、経済、社会のあらゆる面で党の指導性を強化するという方針が明確に出てくるようになり、企業経営への党の影響力や国有企業の合併による強化策などが市場の役割と背反するのではないかと見方が広がっている。さらに、2015年5月に発表された「中国製造2025」では、次世代情報技術、ロボット、宇宙産業など10の分野を選んで製造業の高度化を目指すとされ、国の支援で他国の企業を上回る競争力を目指すのではないかと懸念を生んだ。これは、地政学的な国益を前面に出して国際社会で自己主張を強める姿勢（鄧小平の「韜光養晦」路線からの転換）とともに、米中摩擦の背景になっている。

私は2017年の秋、まだ米中摩擦が今ほど先鋭化していない時期に、アジア開発銀行総裁としてある中国の高官と意見交換をした際、党や国家が主導性を強める最近の動きは、市場機能と個々のプレイヤーの自主性を生かして成長してきた中国経済の効率性を損ねることになるのではないかと、また、政治体制が他の先進国と異なることもあって、他国の警戒を招き、これも中国経済が成長の基盤としてきたグローバルな貿易や投資の関係を悪化させるのではないかと問いかけたことがある。後者の懸念に対しては、中国がまだ発展の途上にあるという前提に立っているせい、あまり深刻に考えていな

いようにも見えた。

本稿の最初の問いに戻って、市場経済ではあるものの国家主導の色合いが強い経済システムはうまく行くのか。私の答えは、短期的にうまく行くように見えても、長期的には難しいということだ。

1961年にソ連がガガーリンの乗ったスプートニクによる最初の有人宇宙飛行を成功させたとき、ソ連の中央計画システムによる資源の動員が、自由主義経済よりすぐれているように見えたことがあった。結果的には、経済が高度化し、複雑になるなか質より量を重視しがちになる中央による計画の限界、ノルマが大事で自由な創意工夫が生まれにくい政治体制、軍事と民生の技術は相互に補完的であることなどがあって、ソ連のシステムは自由主義経済には勝てなかった。

中国の経済制度は社会主義市場経済なので、ソ連のシステムとは違うが、最近の中国は国家の関与を再び強めてきている。繰り返しになるが、改革開放以降の中国の発展は、基本的に、市場機能の活用、自由な経済活動に基づくものであった。そして、それらは自由な発想や情報の共有に支えられなければならない。今後も国家の関与が強まっていくとしたら、長期的には効率性、技術進歩、そして成長を損なう可能性がある。それに加えて、米中摩擦のような形で中国と米国ほかの先進国との間に分断が大きくなると、双方向の貿易や投資、教育や研究活動を通じて各国と密接な関係を築いてきた中国の発展はさら阻害されることになるだろう。

政治システムの問題も関わってくる。一般に、西側諸国では、健全で持続可能性のある市場経済は、分権的な民主主義に裏付けられると考えてきた。この場合の民主主義には、公平な選挙制度に加えて、表現や報道、学問の自由、権力の分立、私的所有権の保護や公正な裁判制度など法の支配を含む。もちろん、選挙をやっていたらすべてがうまくいくものではない。国の状況と無関係に選挙による民主主義さえ持ち込めば社会がよくなり、経済が発展するわけではないことは、フセイン大統領後のイラクやアラブの春のあとのエジプトなどの混乱を見ても明らかだ。選挙による民主主義は、多数派による支配ということになるので、エスニシティや宗教などが分かれている国では、多数派による少数派の支配、抑圧につながることもある。民主主義のもう一つの欠点は、物事がなかなか進まないことだ。経済発展のある時期に、権威主義的な政府が有益だという議論を否定することは難しい。

しかし、私自身は、前述のとおり、アジアの開発の歴史に関して経済成長のための政府の役割は過大視されてきたという立場だ。また、政治面では、アジアも世界も、より分権的で民主的な方向に進んでいく理由があるし、そうあるべきだと考えている。今は少し揺り戻しが来ている時期なのかもしれないが、市民的権利は人々の尊厳の基本であり、公平で持続的な成長のためにも自由な意見と情報が広くシェアされる民主主義は必要だ。

多くの国にとって、今回のコロナ禍は、市場と政府の機能のバランスを図りつつ、分権的な民主主義を維持しながらも、国民のために必要な政策を効果的に策定・執行できる専門性 (expertise) と能力 (competence) を備えた政府をどのように育て、維持していくのか、そのことを改めて問いかけるきっかけとなった。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償のみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。