

体制転換と政府の役割：実証分析

鈴木 拓

論文要旨

本書の目的は、移行経済研究者が、体制転換における政府の役割として想定する、具体的な政策内容を特定した上で、それらの主要な経済指標に与える影響や、政府の役割として求められる諸要因の相互関連性を、実証的に解明していくことにある。

旧社会主義諸国における市場経済への移行が始まってから、およそ15年の歳月が流れた。今日では、かつて社会主義諸国の一角を占めた中東欧諸国の中からも、体制転換の波を乗り越え、EU加盟を果たす国が出現するまでに至っている。だが、これらの国々が辿って来た道程は決して平坦なものではなく、むしろ多くの苦難と教訓に満ちたものであった。

では何故、そのような経済的混乱が引き起こされてしまったのであろうか。その答えとして、移行経済研究者が注目したのは「制度」という概念であった。即ち、移行国において、体制転換による経済成長という国家戦略を展開するに当たっては、「政策」のみならず、「制度」に対しても、移行国政府の重要な役割として注意を払う必要があったということである。そしてこの命題が真であるならば、その「制度」の不完全性こそが、移行国が経験した経済的困難の大きな一因であると言えよう。従って、この「政策」及び「制度」の2点は、「体制転換における政府の役割」を考える上で大変重要なキーワードとなるのである。

しかしながら、冒頭に述べたような実証分析を行なうに当たっては、「政策」と「制度」という概念はあまりに広範かつ曖昧であり、計量分析に用いる指標の作成は困難である。一方の「政策」分野では非常に多種多様な論議がなされ、その具体的指標の全貌を把握することは容易ではない。他方、「制度」という概念も、一般にそれは「法律やインフォーマルな社会規範・習慣」を指してはいるものの、その具体的な指標となると研究者によって認識が異なるため、どのような代理指標が、分析上「制度」の具体的内容として相応しいのかという点も、いまだ漠然としたままなのである。

以上の問題を踏まえれば、本書が何よりも先に対処すべき課題は、主に経済成長の観点から、先行研究が体制転換の上で重要とした諸々の指標を確認しつつ、この移行国政府の役割である「政策」と「制度」に分類し、これら二つの概念が意味する具体的な内容を特定することであろう。然る後に、これら移行国政府の役割と主要な経済指標との関係や、移行国政府の具体的な役割と目される諸要因の相互関連性が、実証的に検証しうることになるのである。

従って本書の構成は以下の通りになる。

序章 本書の問題意識と構成

第 1 章	体制転換と成長における政府の役割：サーベイ
第 2 章	体制移行経済諸国の経済成長における政府の役割
第 3 章	体制移行経済諸国への外国直接投資と政府の役割
第 4 章	体制転換と汚職行動：旧ソ連諸国の実証分析
終章	結論と残された課題

本稿第 1 章では、先に述べたように、主に経済成長という観点から、先行研究が体制転換の上で重要とした諸々の指標を確認しつつ、体制転換における政府の役割である「政策」と「制度」を起点に分類を行い、「体制転換における政府の役割」が意味する具体的な内容を把握することとする。その対象として、第 1 章では、移行国政府の役割に言及した約 100 本の論文を取り上げ、調査及び分類を行なった。結果、移行国政府の役割としての「政策」とは、自由化・私有化・安定化の 3 要素からなる伝統的市場化政策を中核とした一連の経済政策を意味するものであることが判明した。また、「制度」とは、移行国政府並びに社会全般の規律、統制及び透明度であって、具体的には「(市民社会の)法の支配」と「汚職の防止」が、「制度」の面において移行国政府に求められる役割であると思料された。

しかし、筆者のサーベイ結果によれば、「制度」の面において、移行国政府が行なうべきものとして研究者たちが指摘したものは、この 2 つに止まらなかった。厳密に言えば、移行経済研究において「制度」の一般的な意味である「(市民社会の)法の支配」と「汚職の防止」の他、政治的な面での制度構築である、政治体制の民主化というファクターの重要性が調査の過程で浮上してきたのである。そこで第 1 章では、政府の役割として改めて、民主化推進の意義を検討することとした。結果、「伝統的市場化政策」及び「(広義の)法の支配」の推進手段として有効であること、移行経済研究以外の論考では民主化が経済成長にとって重要であることが実証的に認められている上、そこから民主化が、人々の自由な発想や活動を促進することによって経済成長に貢献する可能性が読み取れること、移行経済研究においても何らかの形でその必要性を説く論考は少なからず存在していることの 3 点から、「民主化」も移行国政府の役割として非常に重要であると判断することとなった。

これより、移行経済研究者が行なってきた活発な議論の文脈から判断される、「体制転換における政府の役割」の具体的な内容とは、「政策」＝伝統的市場化政策、「制度」＝(広義の)法の支配の確立、及び民主化の推進であると判断されたのである。また、「移行諸国政府の役割」が果たすべき具体的な内容と、今後の課題に照らし合わせると、先に述べた本書の目的は、次の 2 点に書き換えることが出来る。即ち、第 1 に、法の支配や民主化にも、市場化と同等の焦点をあてつつ、移行経済研究における経済指標の中でもとりわけ重要視されている諸要因と、これら 3 種の移行国政府の役割との関係を実証的に解明すること。第 2 に、「移行国政府の役割」として挙げられた諸要因の相互関係にも目を向け、伝統的市場化政策や民主化を中心とした移行国政府の役割と、汚職問題との関係を実証的に検証すること、である。従って、第 2 章以降では、これら再定義された本書の目的に沿って、実証分析を行なうこととした。

続く第 2 章では、第 1 章で議論した体制転換における政府の役割と、移行経済研究における経済指標として最も重要視されている、経済成長との関係に焦点を当てる。第 1 章で見たように、数多の研究が、経済成長を目的とした体制転換政策における、政府の役割について激しい議論を重ねてきた。しかしながら、これも第 1 章で指摘したとおり、これら理論研究が提示した体制転換過程における広範な政府の役割に対して、実証研究が取り上げた「移行国政府の役割」には明らかに狭義の意味での市場化政策分野への偏向があり、今日においても移行国政府のその他の役割が総じてないがしろにされている現状は否めない。即ち、法の支配及び民主化という移行国政府の役割の 2 つの側面については、理論研究分野では重要なトピックとして繰り返し取上げられてきたにも拘らず、移行経済研究分野の実証分析では総じて取り扱われ方が十分ではないのである。かかる分析的偏向は、移行経済研究分野の実証分析に今尚残された課題であり、これら 3 つの局面に現出する移行国政府の役割を同等に扱う研究が必要とされている。これに加えて、移行経済研究分野の国家横断的な実証研究は、中国を含むアジアの移行経済諸国を十分に取り込んでおらず、従って、実証結果に及ぶ地域性バイアスの問題を十分には払拭できていないという問題も存在している。そこで本章では、主にこれら 2 つの研究課題に対処すべく、中国、モンゴル、ベトナム、ラオス、カンボジアを含む移行国 32 カ国のパネルデータを用いた回帰分析によって、先述した 3 つの移行国政府の役割が、移行経済諸国の経済成長に及ぼすインパクトを実証的に検証する。

その過程で、第 2 章では、移行国実証研究の調査のみならず、先進諸国研究や途上国研究を含む広範な調査を行い、従来の移行経済研究が見落としがちであった視点を積極的に取り入れることを意図した。その結果、先に述べた指標や分析対象地域のバイアスの問題もあわせ、次の 6 点が、取り組むべき実証研究上の課題として浮かび上がった。即ち、(1) 経済成長率とは別の形で単年の経済成長の様を表す代用指標と経済水準の 2 指標を被説明変数とする分析を行うこと、(2) 政策変動の影響を「改革遂行速度指標」との二面性に留意しつつ検証すること、(3) 体制転換政策について二次関数型の非線形型な関係を考慮すること、(4) これまでの議論において中心的な存在であった市場化分野のみならず、「法の支配」や「民主化」の 3 要因のバランスが取れた分析を行なうこと、(5) アジア諸国をも含めた 32 カ国のデータの利用によって地域的なバイアスを除去すること、(6) 科学技術水準の影響も吟味すること、である。そして、以上の諸課題に対応した実証分析の結果として、以下の 4 点が確認された。まず、第 1 に、体制転換における政府の役割の中核部分である体制転換諸政策については、これまで重視されてきた市場化のみならず、法の支配や民主化についても、各年の経済成長幅及び経済水準との間に強い相関関係が見受けられる。第 2 に、これら体制転換諸政策は、従来の移行国実証研究が想定してきた一次線形ではなく、U 字型の非線形な関係であり、尚且つその U 字型は、各体制転換政策指標の理論上の中間値よりやや低い位置で折り返す傾向を示した。第 3 に、政策変動指標のうち、法の支配の進捗が不安定であることは、経済水準にとって悪影響を及ぼすことが示唆された一方、市場化政策

の変動が及ぼす影響のベクトルは一樣ではない可能性がうかがわれた。そして最後に、科学技術は、単年の経済成長幅との相関は確認されなかったものの、経済水準との関係においては同時性を考慮しても尚、強い相関が見受けられた。以上 4 点に加えて、地域紛争は経済成長に強く否定的なインパクトを及ぼすこと、天然資源の不在が、移行経済諸国の経済成長の足枷にはなるとは断言できないこと、社会主義の継続期間は経済成長に負の影響を与えうるが、その効果は時間の経過と共に減衰することも実証分析の結果合わせて確認できた。

以上に述べた事実発見のうち、第 1 と第 2 の事実、即ち各体制転換政策の有意性や U 字型の非線形性は特に筆者が強調したい点である。この実証結果は、体制転換諸政策を中途半端に終わらせてしまうことは、体制転換の進展を低く抑えることよりもむしろ有害である可能性を我々に指し示している。また、体制転換の進捗を遅滞させることで生産の低下を回避するより、体制転換政策を徹底して推進することの方が、最終的には、より高い経済成長を実現できる可能性も、この分析結果から読み取ることが出来る。換言すれば、ひとたび市場経済に向けた体制転換の道を選択したならば、市場化・法の支配・民主化から成る体制転換諸政策を徹底的に貫徹することこそが、移行経済諸国における政府の役割として枢要であることが、第 2 章の分析によって明らかにされたのである。

続く第 3 章では、政府の役割と外国直接投資 (FDI) の関係に焦点を当てる。移行経済諸国において、外資導入や多国籍企業の進出が、体制転換の主目的である経済成長を実現する上で極めて重要な役割を果たしているという見解は、研究者間で広く受け入れられている。それ故、移行経済研究においては、「経済成長」に並ぶ重要なトピックとして頻繁に議論の俎上に上っている。従って本章では、第 2 章における議論と同様に、体制転換における政府の役割と、FDI 流入実績の関係について、実証的な解明を試みることにした。一般に、移行経済諸国向けの FDI の流入額には、国家間で格差が生じていると考えられている。無論、国の人口規模が違えば流入総額に差が出るのは当然であり、人口規模と流入額が正比例する傾向にはある。しかしながら、国民一人当たりの流入額で見ても国家間の格差は明らかに存在し、それは、西欧諸国に近接する諸国に、人口規模に比して活発な投資が行なわれる一方、中央アジアや東南アジア諸国への投資額は少ないという、「西高東低」の形で格差の実態を浮き彫りにしている。このような、FDI 誘致における移行経済諸国間の格差を引き起こした原因とも言える、FDI の誘致要因に関しては、数多くの先行研究が誘致要因の実証分析という形で解明を試み、移行国政府による諸改革を中心とした非常に多岐で広範にわたる諸変数を FDI 誘致要因として特定している。しかしながら、これら移行経済分野における FDI 誘致要因の実証分析には、第 2 章での議論とほぼ同様に、分析対象指標や地域の面でクリアすべき課題が残されている。即ち、先行研究が移行国政府の役割として取上げた指標の、市場化分野への偏向や、地域性バイアスの問題である。従って、第 3 章における実証分析では、第 2 章と類似した課題に対し、同様の対応をとることとする。具体的には、自由化・私有化・安定化という 3 つの要素を柱とする伝統的市場化政策、並びに法の

支配、民主化といった体制転換諸政策が FDI 誘致に果たす役割を、32 カ国ある移行国全てを包括する分析により、解明することである。

その過程において筆者は、FDI 流入実績の現状や先行研究が残した課題にも焦点を当て、その原因や実態の解明をも試みた。即ち、移行国向けの FDI 流入実績には、人口規模を勘案しても尚「西高東低」の形で、移行経済諸国間に格差が存在することを指摘し、先行研究のレビューでは先に述べた地域性バイアスの可能性や、政策変数選択における市場化分野への偏向のほか、各分野の指標を作成する際の総合評価の欠如、社会主義の継続期間の影響などの問題点を浮き彫りにした上で、これらの実態や問題点を実証分析の論点に反映させたのである。そこから得られた筆者の結論は、以下 4 点に集約しうる。まず第 1 に、先行研究で集中的に分析されてきた「市場化政策」のみならず、民主化、そして法の支配の確立をも含んだ移行国政府による一連の体制転換政策は、FDI 誘致要因として、地域を問わず普遍的に効力を発揮することが確認された。また、それら体制転換諸政策が、人口規模で基準化した FDI 流入実績の「西高東低」化の主要因であると考えられる。第 2 に、EU 東方拡大プロセスは旧ソ連・中東欧地域限定の分析においては、一見すると効果が薄い様であるが、アジア地域を含む 32 カ国全体を通して見た場合、EU 統合のアナウンス効果が存在する可能性が窺われた。第 3 に、移行国全体としてみる限り、国民生活の「豊かさ」が誘致要因となっていると推察される。第 4 に、天然資源の輸出可能性は FDI 誘致の上でアドバンテージとなり得るも、ホスト国とドナー国との地理的近接性等、その他の地理的初期条件の効果は、全地域を通じた普遍的な効力は持たない。また、社会主義システムの継続期間といった歴史的条件も、FDI への効果は時と共に減衰すると考えられることから、もはや市場経済化が相当程度進んだ移行国にとって、これらの初期条件は重い足枷ではなくなりつつあると判断された。以上より、多くの先行研究が焦点を当ててきた「市場化政策」のみならず、体制転換諸政策の他の側面である「法の支配の確立」や「民主化」をも含めた総合的な政策を展開することが、FDI を誘致する上で重要な移行国政府の役割となり得ることが、第 2 章と同様に、明らかとなったのである。

第 4 章では分析視点を変え、移行国政府が果たすべき役割に属する諸要因の相互関係に目を向ける。即ち、ここでは第 1 章で再定義した本稿の第 2 目的として述べた、移行経済研究において 1 大トピックとなっている汚職の問題と、「汚職の防止」を除くその他の移行国政府の役割からなる体制転換諸政策¹⁾の關係に焦点を当てる。政府と企業の間を生じるインフォーマルな結託や汚職行為の有害性については、アダム・スミスの時代から今日に至るまで、多くの研究が行われてきた。しかしながら、これら先行研究が示した改革プロセスと汚職行為の因果關係に関する見解は、必ずしも旧ソ連諸国の現実と合致しているものではない。確かに、本書の第 2 章・第 3 章で用いたデータの相関係数によっても、32 カ国、あるいは 27 カ国全般で見れば、市場化や民主化をはじめとする体制転換諸政策と汚職行為の因果關係が正比例の關係であることが看取される。しかし、国家公務員の私的な収賄行

¹ 第 4 章における「体制転換諸政策」には、分析目的上、「汚職の防止」は含まない。

為である企業収奪や、個人、団体ないし企業が、経済ゲームの基本ルールを、不正・不透明な方法を用いて、自らが利する方向へ誘導するという、国家捕獲の発生確率及びその程度は、市場経済化が進展している国々よりも、改革後進国と見なされる国々でより高いという関係は、旧ソ連圏に限って言えば、決して自明ではないのである。そこで第4章では、旧ソ連諸国の移行戦略及び体制転換諸政策の進展度と、経済危機の特異性に着目し、同地域における汚職・不正行為の諸要因を理論的に考察し、実証分析を行なった。旧ソ連諸国における、体制転換諸政策と汚職問題の関係が、一次線形ではない可能性も、本書では注意を払うこととした。

実証分析に当たっては、理論的な考察より導出した仮説として、以下の3点を提起した。即ち、第1に、旧ソ連諸国における、体制転換諸政策の進展度と汚職行為の関係は、非線形的であること、第2に、汚職行為は企業経営への政府介入と正の相関にあること、そして第3に、経済危機は、企業収奪や国家捕獲へと人々を使喚すること、である。以上の仮説を踏まえて行なった実証分析の諸結果は、全体として先に記した仮説を積極的に支持するものとなった。即ち、第1の仮説どおり、企業収奪と体制転換諸政策の進展度の相関関係は非線形的であり、救済国家的な制度配置の下で、企業収奪の確率と頻度が相対的に最も高まる。また、第2の仮説で主張したように、企業経営への国家介入は、汚職行為の発生と強く結びついており、恐らく政府の経営介入と企業の国家捕獲には一種の交換行為が成立している。更に第3の仮説で述べた如く、経済危機は、国家公務員の企業収奪と企業経営者の贈賄行為を共に刺激するという意味で、汚職行為の温床となっている。

一方、体制転換諸政策の進展度と国家捕獲の関係に関する第1の仮説は、部分的にしか実証的支持を得られなかった。この事実は、旧ソ連諸国の中でも屈指の改革推進国であるバルト諸国においても、中央政府と一部有力企業との緊密かつ不透明な関係は、1999年の時点で十分に払拭されていなかった可能性を暗示している。他方で、ベラルーシやウズベキスタンという改革後進国において、なぜ国家捕獲が、ロシアを含む他の旧ソ連諸国よりも不活発なのかという問いに対して明確な回答を提示することができた。連邦国家消滅後に生じた経済システムの制度的真空を、政府・企業間関係の再集権化という、体制転換の抑制とも言える政策によって克服した両国では、政府の国内企業に対する支配的地位が堅固に維持されており、その結果、企業側による国家捕獲の可能性と範囲が極めて限定されていたのである。

これらの結果より、汚職の防止における政府の役割が重要であるばかりでなく、「二重のシステム・ショック」という、旧ソ連諸国が経験した特殊な状況下では、両者の関係が非線形なものとなりうる可能性が示唆されたと言えよう。

以上、本稿では、体制転換における政府の役割として「政策」と「制度」に着目し、そこから「政府の役割」の具体的政策内容を洗い出した上で、経済成長やFDIに対する影響力の存在、及び汚職の防止とその他の「政府の役割」との関係について検討を行なった。その結果、体制転換における政府の役割としての「政策」と「制度」の具体的政策内容である、

「伝統的市場化政策」「法の支配の確立」「民主化」の 3 要素が持つ重要性が、改めて確認されたのである。