＜研究ノート＞

ラテンアメリカにおける経済改革と開発戦略の課題[1]

国際金融情報センター　　桑原　小百合

１．はじめに

ラテンアメリカ諸国において主に80年代半ばから進められてきた新自由主義的な経済改革の成果を評価し、それに基づいて新たな開発モデルを模索しようという機運が高まっている。その背景には、新自由主義的な経済改革は、マクロ経済の安定化と資金流入の回復を実現させたものの、95年のメキシコ通貨危機や97年以降の一連の新興市場国危機を防ぐことはできなかったとの認識がある。また、所得分配や雇用を悪化させたとの批判も多く聞かれる。2000年末から続いているアルゼンチン危機においては、金融市場を通じた伝播あるいは波及効果は最近まで限定的なものに留まってきたが、経済改革への失望・改革疲れから70年代の権威主義的・国家介入的な経済政策へと振り子が戻る、政治・思想面での連鎖反応に対する懸念が持たれている。事実、ここ2～3年の間に政権交代が行われた国々で新自由主義を批判する政権が現れるとともに、現在大統領選挙戦中の国の一部でも反新自由主義を唱える候補者が高い支持率を獲得している。

本稿の目的は、以上の流れを踏まえ、ラテンアメリカ諸国が進めてきた経済構造改革の成果を検証し、同地域および途上国全般の新たな開発政策の潮流を紹介、考察することである。次節では、改革指標を用いて国別・分野別に改革の進捗状況を確認する。第3節は、改革の経済・社会面への影響について、先行研究を踏まえて検討する。第4節で、ラテンアメリカにおける新たな改革についての提言を、ワシントンをベースとする国際機関・研究者、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会、国際的な非政府組織のそれぞれからのものについて紹介したい。

２．改革の進展状況

近年、いわゆる「第一世代改革」がラテンアメリカ諸国の経済パフォーマンスにどのようなインパクトを及ぼし、その目的がどの程度達成されたかを比較検討する多くの研究が行われる

[1]本稿の作成に当たっては、2名の匿名レフェリーの方から大変貴重なアドバイスを頂いた。記して感謝の意を表したい。

ようになった。初期の代表的研究としては、92～93 年ごろまでの一部の国における改革の分析を行った セバスティアン・エドワーズの論文が挙げられる(Edwards 1995)。構造改革と経済パフォーマンスの関係を計量的に分析した論文としてその後の研究に大きく影響したのは、米州開発銀行(IDB)のエコノミスト、エドワルド・ローラが 97 年に発表した、"A Decade of Structural Reform in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It" (IDB Working Paper 348, June 1997)であろう。ローラ論文は、改革の進展度を示す指数「Structural Reform Index」を用いて国別・改革別に分析を行った包括的な研究の成果である。また、2001 年には同論文をアップデートし、政策指標も加えた研究を発表している（Lora 2001）。99 年には、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会(ECLAC)による多年度プロジェクト「成長、雇用、公正」の一環として、モーリー等により、改革指標に資本勘定を含め、債務危機以前の 70 年代までさかのぼって 90 年代半ばと比較した、より広範・詳細な研究結果が発表された（Morley, et. al., 1999）。このほか、構造改革と経済パフォーマンス、主として経済成長の関係を計量的に分析した主な論文には Easterly, Loayza and Montiel (1997)、Fernandez-Arias and Montiel (1997)、 Lora and Barrera (1997)、 Edwards(1998)などがある。

以下本節では、モーリー等およびローラの研究成果に依拠しつつ、ラテンアメリカにおける構造改革の進捗度を確認する。両研究とも、国別、部門別に改革指標が 0～1 までの数値で表され、数値が高いほど改革が進んでいることを示している。

① 総合改革指数（表1）：モーリー指数の域内平均は70年の0.472から80年には0.548へと上昇した後、85年にいったん0.541まで低下し、以後90年0.638、95年0.821へと上昇しており、80年代半ば以降に改革が大きく進展したことがわかる。国別動向では、チリ、ウルグアイが70年代に、ドミニカ共和国は90年代前半に、大きく改革を進めたこと、ベネズエラ、ジャマイカ、ホンジュラス、コロンビアで改革の進展が緩やかなこと、アルゼンチン、ペルー、パラグアイでは、改革の進展と後退が繰り返されたことなどが特筆される。ローラ指数では、平均値は85年から90年代末まで一貫して上昇し、全般的に改革は進展しているものの、99年時点で0.583と、さらに相当の改革余地があることが確認される。国別では、ボリビア、ジャマイカ、ペルーなどで改革が大きく進み、ウルグアイ、メキシコ、ベネズエラなどで進展が小さかった。

分野別の改革について見ると、地域全体では、貿易と金融において最も改革が進んでおり、これに為替・資本取引の自由化、税制改革、民営化が続き、労働市場改革はほとんど進んでいないことがわかる（表 2）。

表 1.　総合改革進展度指標:国別総合指数の推移

	モーリー等						ローラ				
	70	75	80	85	90	95		85	90	95	99
ウルグアイ	0.390	0.497	0.759	0.815	0.844	0.891	ボリビア	0.290	0.466	0.614	0.690
アルゼンチン	0.569	0.410	0.698	0.617	0.813	0.888	ジャマイカ	0.397	0.500	0.554	0.666
エルサルバドル	0.492	0.491	0.504	0.540	0.689	0.872	ペルー	0.279	0.335	0.598	0.659
ドミニカ（共）	0.376	0.385	0.343	0.446	0.466	0.862	T&T	0.520	0.567	0.640	0.631
コスタリカ	0.548	0.537	0.559	0.494	0.798	0.847	アルゼンチン	0.338	0.468	0.595	0.616
ペルー	0.482	0.392	0.460	0.394	0.537	0.845	ブラジル	0.259	0.430	0.515	0.610
チリ	0.347	0.576	0.748	0.671	0.768	0.843	チリ	0.488	0.570	0.577	0.606
グアテマラ	0.457	0.513	0.520	0.530	0.695	0.838	ドミニカ（共）	NA	0.384	0.439	0.599
パラグアイ	0.453	0.471	0.502	0.476	0.751	0.834	ニカラグア	NA	NA	0.574	0.598
ボリビア	0.471	0.542	0.551	0.445	0.779	0.816	グアテマラ	0.344	0.445	0.513	0.592
メキシコ	0.531	0.559	0.598	0.578	0.771	0.807	エルサルバドル	0.349	0.399	0.488	0.566
ブラジル	0.471	0.542	0.551	0.445	0.779	0.805	パラグアイ	0.355	0.437	0.563	0.566
エクアドル	0.504	0.493	0.518	0.556	0.610	0.801	コロンビア	0.291	0.413	0.524	0.562
コロンビア	0.421	0.557	0.610	0.578	0.689	0.792	コスタリカ	0.306	0.425	0.536	0.557
ホンジュラス	0.597	0.626	0.646	0.626	0.624	0.780	エクアドル	0.309	0.405	0.536	0.528
ジャマイカ	0.409	0.388	0.408	0.489	0.575	0.767	ベネズエラ	0.284	0.343	0.477	0.514
ベネズエラ	0.443	0.442	0.404	0.456	0.472	0.667	メキシコ	0.290	0.424	0.531	0.511
							ウルグアイ	0.369	0.372	0.451	0.477
平均	0.472	0.493	0.548	0.541	0.638	0.821	平均	0.341	0.436	0.539	0.583

（出所）Morley et. al. (1999),　Lora(2001)より作成.

表2.　改革進展度指標:ラテンアメリカ平均分野別指数

年	貿易自由化	金融改革	資本勘定自由化	民営化	税制改革	労働市場改革	総合
モーリー等							
1970	0.501	0.315	0.588	0.773	0.198		0.472
1975	0.567	0.329	0.543	0.773	0.269		0.493
1980	0.662	0.439	0.567	0.745	0.307		0.548
1985	0.652	0.448	0.545	0.696	0.348		0.541
1990	0.803	0.725	0.683	0.722	0.445		0.638
1995	0.946	0.927	0.848	0.804	0.573		0.821
ローラ							
1985	0.522	0.263		0.002	0.325	0.593	0.341
1990	0.762	0.390		0.020	0.424	0.582	0.436
1995	0.866	0.610		0.151	0.489	0.581	0.539
1999	0.885	0.700		0.259	0.477	0.597	0.583

（出所）Morley et. al. (1999),　Lora(2001)より作成.

①貿易自由化：　貿易の自由化、特に輸入の自由化は、ラテンアメリカ諸国が一連の改革のなかで最も早くから着手し、事実上全ての国で実施された。関税率引下げ、非関税障壁撤廃のみならず、関税体系の簡略化（一律関税化）、最高関税率および平均関税率の引下げを含み（平

均関税率は地域全体で 80 年代半ばの 40%から現在 10%程度に低下)、実効保護率は大幅に低下した。モーリー等の貿易自由化に関する改革指標は、70 年の 0.501 から 95 年には 0.946 へと上昇し、ローラ指数でも 85 年の 0.522 から 99 年には 0.885 へと上昇しており、他の分野と比較して最も改革が進んでいる分野である。国別に見ても 99 年時点でのローラ指標の最高がボリビアの 0.956、最低がトリニダッド・トバゴの 0.808 と差が小さい。

②金融改革：　従来ラテンアメリカ諸国の金融部門は、金利規制、高準備率、信用割当などにより政府が強い規制を行い、いわゆる金融抑圧の状況にあった。一般的には金利規制や信用割当は貸出可能な資金を制約し、信用配分メカニズムの効率性を低下させる。他方、強い規制により金融システムの健全性が保たれていたことから、監督・検査体制は未整備なままに放置された。したがって、金融改革は、金融仲介の自由化（金利自由化、準備率引き下げ、特定分野への義務的融資制度の廃止）とプルーデンス規制・監督体制の整備・強化が主な内容となっている。そのほか、公的金融機関の民営化、外資参入規制の緩和、ユニバーサル・バンク制度の導入などが進められた。金融改革の成否は、改革の順序に左右される。自由化に先立って法・規制・監督体制の整備・強化がない場合、自由化後に金融危機に見まわれる可能性が大きい。

モーリー等の金融改革指標を見ると、70 年には 0.315 であったのが、85 年には 0.448、95 年には 0.927 と改善している。ローラ指標では、平均は 85 年の 0.263 から 2000 年の 0.700 に上昇し、国別では 2000 年時点で最低がブラジルの 0.5、上位 5 カ国（アルゼンチン、ボリビア、ジャマイカ、ドミニカ共和国、メキシコ）は 0.75 を上回っており、金融改革も輸入自由化と並んで大きな進展が見られたということができる。ただし、2001 年以降、アルゼンチンにおいては、金利規制、預金引出し制限、銀行オペレーションにおける二重為替相場の適用など、大幅な後退が見られる。

③資本勘定自由化：　改革前には為替管理が行われ、かつ資本移動は厳しく制約されていた。このため、この分野の改革は、為替規制の撤廃、対内直接投資規制の緩和、利益・利子送金の自由化、対外借入規制の緩和、対外投資規制の緩和などが主な内容となっている。資本移動自由化の適切な順序および役割については研究者、政策担当者の間で議論が分かれるところである。実際にも自由化の開始は 80 年代末と遅く、アルゼンチン、コスタリカ、ホンジュラスなど一部の国にとどまっていた。90 年代の半ばにおいては、短期資本の流入がマクロ経済政策に与える影響を少なくするために、チリやコロンビアで強制預託制度が導入され、またブラジルにおいては短期資本の流入に対する課税が行われた。このため、この分野の改革指標は、モーリー指標で、80 年代半ばまで改革の逆行あるいは停滞が見られた後、90 年には 0.683、95 年には 0.848 へと上昇したものの、貿易自由化に比べると低い水準にとどまっている。

④税制改革：　税制改革は、税の中立性強化、税制・税行政の簡素化、徴税強化などを目的とする。貿易自由化によって輸入関税率が低下したほか、国によって課税が行われていた輸出に対する税金も引き下げられるか撤廃された。さらに、個人や企業に対する課税の最高税率も引き下げられた。これらの税収減を補うため、付加価値税が導入され、その水準が引き上げられた。その結果、ラテンアメリカ諸国の付加価値税率はかなり高い水準となり、かつ最も重要な税収源となっている。税制改革指標は、モーリー指標が 70 年に 0.198 と、もともと他の分野より改革指標が低かったため、改善してはいるものの、95 年時点の改革指標は 0.573 にとどまっている。また、歴史的要因や財源の違いから、国によるばらつきが大きい。

⑤民営化：　民営化の効果についての理論分析では、十分に競争的な市場では民間企業が公的企業より高い業績を上げるが、自然独占的な部門では国営企業の役割が残されていることが明らかにされている。金融改革と同様、民営化を成功させるには、適切な規制の枠組みと規制当局を監視・指導する政治・社会制度の構築が必要である（World Bank, 2001; IDB, 2001）。

ラテンアメリカにおける民営化で特徴的なのは、第一に、他の改革が 90 年代の前半に集中して進展したのに対し、95 年以降本格化した点である。モーリーの民営化指標は、地域平均で 70 年の 0.773 から 95 年には 0.804 に上昇したにすぎず、最も進展が遅い改革となっている。ローラによる指標では 95 年以降に民営化が進展したことが明らかにされている。第二に、税制改革以上に国による差が大きいことである。グアテマラ、エルサルバドル、ドミニカ共和国のようにもともと公的企業の規模が小さい国や、ベネズエラ、ジャマイカ、エクアドル、ボリビアのように石油や鉱産物資源の重要性が極めて高く、法的にも実際にも、これらの開発・生産を担う企業の民営化が不可能な国があるためである。ローラ指標では、99 年時点で、0.1 に満たないホンジュラス、エクアドル、コスタリカ、パラグアイ、ウルグアイからボリビアの 0.9 まで国による乖離が大きい[1]。なお、いずれの指標も民営化後の規制システムの透明性や質など、質の面は考慮されていないことに留意する必要がある。

⑥労働市場改革:ロドリック(1996)が述べたように、ラテンアメリカ諸国は、アジアが30年かけて実現したような改革を、より短期間に多分野で実現した。しかし、労働市場改革は多くの国で課題として挙げられているものの、ほとんど進展していない。労働市場改革は、従業員解雇に関する制約、労働日設定の制約、企業の社会保障負担の重さ、時間外手当の高さなど、労働市場の硬直性是正を目指し、正規雇用の創出、労働生産性の向上、労働資源の効率的配分に資するとされる。比較的進んでいるのは、アルゼンチン、コロンビア、グアテマラ、ペルー、ベネズエラで、これらの国々では解雇費用の軽減、臨時雇用の拡大等において改善が見られた。

以上見てきたようにラテンアメリカの構造改革は、分野・国で多様な進捗状況にあり、今後に多くの課題を残している。

３． 改革の効果

本節では、改革が期待された効果をどの程度実現できたかについて、マクロ経済パフォーマンスと分配の観点から考察を行う。

(1) 改革とマクロ経済指標

90 年代はマクロ経済面では全般的に改善が見られたということができる。ただし、マクロ経済パフォーマンスは、各国の安定化政策の成否、先進国の経済情勢や一次産品価格の変動等他の要因によっても影響されるので、必ずしも構造改革の進展が経済指標の改善もたらしたのかどうか明らかではなく、両者を単純に関連づけてはならないことに留意する必要があろう。

表 3 に示すとおり、ラテンアメリカ 17 カ国平均の経済成長率とインフレ率は 80 年代と比べて改善が見られる。実質 GDP 成長率は、81-85 年の年平均 0.2%から 86-90 年同 2.8%、91-96 年同 4.0%へと上昇した。消費者物価上昇率は、70 年代平均の約 37%から 81-85 年 185.7%、86-90 年 312.3%と大幅な上昇を記録した後、91-96 年には 83.9%まで低下した。ただ、ブラジルのインフレが高水準にあり、その他の国々の中でもメキシコ、コロンビア、ベネズエラなどで二桁インフレが続いていた。しかし、2000 年にはベネズエラの 14.2%を除き主要国では全て一桁のインフレ率まで低下した。

純資金移転は 80 年代、特に後半は大幅な出超だったが、91-96 年には年平均 92 億ドルの入超となった。

表 3　ラテンアメリカ諸国の主要経済指標(*)

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-96
実質 GDP 成長率（%）	5.3	4.6	0.2	2.8	4.0
インフレ率（%）	38.8	35.6	185.7	312.3	83.9
純資金移転（十億ドル）	13.9	17.1	-0.6	-8.0	9.2

（注）表 4 に含まれる 17 カ国の平均値。

（出所）Escaith and Morley 2000.

表 4 は、成長率、インフレ率、財政赤字／GDP 比率について、国別に改革前の 5 年間平均と改革後の平均値を比較したものである。いずれの指標も改革後に改善が見られた国の数が、悪化した国の数を上回っている。特にインフレ率については顕著な改善が見られる。

表 4.　改革前と改革後の国別主要経済指標 (*)

	実質 GDP 成長率（%）		インフレ率（%）		財政収支／GDP（%）	
	改革前 5 年間の平均値	改革後の平均値	改革前 5 年間の平均値	改革後の平均値	改革前5年間の平均値	改革後の平均値
アルゼンチン	0.8	3.9	1,382.8	4.5	-1.1	-0.6
ボリビア	0.0	3.3	2,199.4	15.9	-13.5	-1.7
ブラジル	1.4	2.4	1,331.8	9.5	-2.3	-6.2
チリ	0.0	6.1	21.5	13.7	0.3	1.5
コロンビア	3.8	2.7	27.6	20.8	0.5	-1.4
コスタリカ	2.8	4.4	17.1	16.8	-1.9	-2.7
ドミニカ共和国	2.8	5.2	39.5	7.4	-0.3	0.6
エクアドル	4.4	1.3	59.7	29.8	1.3	-1.5
エルサルバドル	2.8	4.1	21.9	11.8	-0.8	-1.1
グアテマラ	2.8	4.1	16.7	16.2	-1.6	-0.9
ホンジュラス	2.8	3.2	12.1	18.8	-5.2	-4.2
ジャマイカ	1.8	1.0	18.0	26.5	-4.6	2.0
メキシコ	2.8	3.5	87.9	20.9	-10.3	-0.3
パラグアイ	2.7	2.1	24.9	16.9	0.5	0.3
ペルー	2.8	4.7	2,464.9	35.7	-5.3	-0.8
ウルグアイ	2.6	3.3	85.2	34.2	-0.9	-1.2
ベネズエラ	2.7	2.5	35.7	49.3	-1.3	-1.1

（注）改革後 1 年目から 98 年まで

（出所）Paunovic (2000)

先行研究ではほとんどが、改革の成果はマクロ経済パフォーマンスの改善につながったと結論付けている。しかし、初期の論文の楽観的な見方から、最近の論文ではより慎重な見方へと変わってきている。前者に属する Lora and Barrera(1997)は、前節で述べた指標を使って、改革が経済成長、生産性、投資に対して重要かつ恒久的なインパクトを及ぼしたと述べており、IDB(1997)、世銀(2001a)も同様の結論を出している。後者に属する Escaith and Morley (2001)は、改革のポジティブな効果を確認したものの、その成果は初期の研究で確認されたものよりはるかに小さく、しかも改革の中には経済成長の制約要因となるものもあったと結論している。Lora （2001）でも、97 年の研究を再検討したところ、90 年代半ばまでに実施された改革による成長率の押し上げ効果は、1.9 ポイントから 1.3 ポイントに低下した。Birdsell (2001)は、改革を進めなければ経済パフォーマンスは悪化していたであろうが、改革の成果は期待を裏切るものだったといっている。例えば、経済成長率は高まったものの、50～70 年代の 5%以上の成長や、90 年代のアジア諸国と比べるときわめて不満足なものであった。また、一人当り GDP の伸びは 80 年代のマイナス成長(-0.9%)から 90 年代にプラスに転じはしたもののわずか 1.5%に

とどまっている。Stallings and Peres (2000)も、「改革はいくつかの分野で好ましい結果をもたらしたが、ダイナミックで安定した成長を遂げるには不充分なものだった」としている。

(2) 改革と貧困、公正

90年代の構造改革がラテンアメリカ諸国の貧困、所得分配にどのような影響を及ぼしたかについては、意見の相違が大きい。改革は分配面でプラスの効果をもたらすと主張する改革支持派の代表的論文は、Gallup et. al. (1998)、Dollar and Kraay (2000)、世銀(2001b)であろう。これらの論文のポイントは、改革（特に貿易および資本取引の自由化、すなわちグローバリゼーション）は、所得分配に影響を及ぼすことなく一国の経済成長を押し上げ、その結果としての平均所得の増大は、貧困層の所得拡大につながるという点である。Londoño and Székely (1997) は、85-95年の間に、総合的な改革指数と経済成長・投資、経済成長・投資と社会公正の間に正の相関関係が、また、分野別では、貿易自由化が低所得者層の所得シェアと正の相関関係に、高所得層の所得シェアとは負の相関関係があることを示した。Foster and Székely (2001)は、貧困層の所得増加率が、平均所得の増加率を下回ることを示し、改革は貧困削減にはつながるが、所得格差を拡大させる可能性があるとしている。悲観論の筆頭格としては、Berry による9カ国を対象としたケース・スタディーが、コスタリカ(加えておそらくコロンビア)を除く全ての国で改革期に所得格差が大幅に拡大したとの結論を出している (Berry, ed. 1998)。また、Bulmer-Tomas(1996)は、分野別改革の理論分析を行い、改革はトータルして、失業率を上昇させ、実質賃金を低下させ、インフォーマル経済を拡大させ、富の集中を促進させるなど逆進的な効果をもたらすと結論している。ただし、同論文は92年までしかカバーしていないため、実証的な裏付けに乏しい。Behrman et al.(2000) は、ラテンアメリカにおける賃金格差を分析し、80～98年の間、経済改革全般は短期的に所得格差拡大効果をもたらし、分野別には、国内金融自由化、資本勘定自由化、税制改革が格差を拡大、民営化は格差を縮小、貿易自由化はほとんど影響がなかった、としている。Morley (2000) は、総合改革指数からは、所得分配に対する若干のネガティブな影響が認められ、分野別では、資本勘定自由化と国内金融自由化がポジティブ、民営化、税制改革、貿易自由化が所得分配にネガティブな影響を及ぼすとしている。

理論的には、貿易自由化は、少なくともヘクシャー＝オリーン定理に従えば、未熟練労働力（多くは貧困層である）が豊富な途上国においては、未熟練労働者の賃金を上昇させ、貧困層の厚生改善あるいは所得格差の縮小につながるはずである。しかしながら、ラテンアメリカ諸国の相対要素賦存は世界平均と近く、特に低賃金の労働資源が豊富なわけではない。このため、貿易自由化は自由所得分配に中立的あるいはネガティブな影響を及ぼしたと推測される(Spilimbergo, et.al 1997)。雇用に対しても、短期的には輸入競合的産業で雇用が縮小するためマイナス効果を及ぼすだろう。ただし、中長期的には輸出部門が失われた雇用を吸収し、かつ同部

門の雇用者報酬が増加することにより所得分配が改善する可能性はある。世銀は、貿易自由化を実施した途上国13カ国のうち12カ国で、改革実施後1年以内に工業部門の雇用が増大したという結論を出している（World Bank 2000）。税制改革については、税区分の削減による中立化、所得税・関税から付加価値税へのシフトなどから富裕層の税負担が軽減されたため、所得分配にはマイナス効果を及ぼしたと推測される。資本勘定の自由化は、直接投資の流入増加により外資の収益率が低下し、労働需要が拡大するためポジティブと考えられる。また、金融自由化は資本財の相対価格を下落させ、その結果、資本集約的技術への需要が拡大し、未熟練労働への需要は縮小する（World Bank 2000）。民営化は、国営企業の大量の人員削減を伴うため、短期的には雇用にマイナスであろう。アルゼンチンでは石油、通信、電力の民営化により、11万人の雇用が失われた（Kikeri 1998）。ただし、民営化された企業に残る労働者は、民営化企業が効率化・利潤拡大に成功すれば、所得拡大の恩恵に与る可能性はある。

以上のように、研究の歴史が浅いこともあり、改革が貧困や分配にどのような影響を及ぼしたかについては、研究者による見方の相違が大きい。

しかしながら、一般市民の間では、90年代の構造改革が貧困、所得格差、環境汚染、雇用、治安、政治の腐敗といった経済・社会問題を改善するどころか、むしろ悪化させたという不満が高まっているように思われる。そうした不満は一部の国で政治・社会的な動きとして顕在化している。アルゼンチンは、90年代にカレンシー・ボード制を採用しハイパー・インフレの抑制と経済成長の回復に成功するとともに、新自由主義の旗手として大胆な経済改革を進め、米国政府、IMFなどから高い評価を受けてきた。しかしながら、カレンシー・ボード制維持の前提条件であった財政規律の喪失と実質為替レートの過大評価を主因とする国際収支困難が2000年末頃から深刻化し、政治・社会危機へと発展していった。2001年末にはIMFが財政収支目標の未達成を理由に融資実行を拒否したことから、アルゼンチン政府は部分的な預金封鎖と対外送金規制の実施に追い込まれ、これに対する国民の抗議行動や略奪事件が発生、怒りの矛先は政府のみならずIMFを初めとする国際機関や外資中心の金融機関に向けられた。この結果、デラルア政権は崩壊し、2002年1月１日のドゥアルデ現大統領の就任まで暫定大統領も含め2週間で大統領が5回交替すると言う異常事態となった。ベネズエラでは、新自由主義的な経済政策を批判し、所得格差の是正を最重要課題の一つに掲げたチャベス元陸軍少佐が99年1月に大統領に就任し、以降典型的なポピュリスト政策を続けている。緊縮政策に対する抗議運動が続いてきたボリビアでは、2002年6月末に実施された大統領選挙第1回投票の結果、自由主義的政策の継続を標榜するサンチェス候補が得票率22％で1位となったものの、コカ栽培農家と先住民を支持基盤とする左派政治家モラレス候補、ポピュリストのレイエス・ビジャ元コチャバンバ市長がそれぞれ僅差で2位、3位となった。ブラジルにおいては、2002年10月の大統領選挙で左派・労働党ルーラ候補が当選する可能性が濃厚となり、海外投資家はこれを嫌気して6月以降同国のカントリ

ー・リスクが一気に高まった。チャベス等の共通点は、既存の政治・社会・経済システムの「変革」、社会政策の重点化をスローガンに掲げていることである。市民のフラストレーションの高まりは世論調査からも窺える。チリに本拠を置くLatinobarometro社が毎年、ラテンアメリカ17カ国で実施している世論調査の2001年4～5月実施分では、回答者の3人に１人が、経済情勢は悪いあるいは非常に悪い、4人に3人が過去5年間で貧困が拡大したと答えた。また、いずれの回答率も過去3年で増加傾向を辿っている。経済改革に関してはとりわけ民営化に反対する意見が増えていることが明らかにされた（民営化が国益に貢献しなかったとの回答率が98年の43％から2001年には63％へと拡大した）。

(3) 90年代の改革からの教訓

本節の締めくくりとして、ラテンアメリカにおける90年代の諸改革からの教訓を3点挙げたい。

① 第一世代改革は、経済成長の回復、インフレ抑制、財政赤字の削減、直接投資の拡大に成果をあげた。ただし、経済成長は50～70年代のラテンアメリカや80年代のアジア諸国のそれを大きく下回り、貧困削減や所得格差縮小には不充分なものであった。構造改革は、貧困層の厚生改善にとって必要条件であるが、十分条件ではない。

② 構造改革では、市場志向型の改革と、経済的弱者、貧困、所得格差を削減する社会政策と融合させる必要がある。社会政策なくしては、政治的に構造改革の実施が困難となるのみならず、マクロ経済パフォーマンスをも悪化させる可能性がある。不平等な分配は、社会階層・グループ間の対立を深め、各グループによる政治的圧力の行使により政策決定に偏向をもたらす。ラテンアメリカのポピュリスト政権では、所得の再分配政策が財政を悪化させ、マクロ経済を不安定化させるのが常であった。

③ 構造改革の成否は制度が鍵を握る。整合性のあるマクロ経済政策を継続しつつ、制度構築・強化を進めることが重要である。特に、民営化と金融改革を成功させるには、適切な規制の枠組み、監督・検査体制、クリーンな政治システムなどが必要である。制度が重要な理由は、第1に、制度は取引コストの重要な決定要因であり、したがって優れた制度は市場取引を円滑にする。第2に、優れた制度は社会が共同行為問題（フリーライダー問題）を克服することを容易にする。第3に、優れた制度は、個人を破壊活動より生産的活動に参加させるインセンティブを賦与する[2]。

４．新たな改革アジェンダ

この3、4年で、ワシントンに拠点を置く国際金融機関、いわゆるブレトンウッズ機関（BWI＝IMF、世銀、IDB）やその他地域開発金融機関、先進国政府は、援助政策の目標として、貧困削減と公正を最上位に格上げした。2001年9月11日の対米テロ事件以降、テロ事件発生の背景に

貧困、所得格差問題があったとの認識から貧困問題への取り組みの必要性が一段と高まっている。いまや、弱者を排除せず国民生活を向上させる「包含的な（inclusive）」開発を目指すこと、貧困削減には民主主義と市場経済を指向した制度改革を進め、良い統治（good governance）を確保することが必要である、という点について、ほぼ合意ができたと言ってよいだろう[3]。しかし、この目的をどうやって実現させるか具体的政策となると、議論は百出している。本節では主要な3つの潮流、Birdsall等が唱える新自由主義の流れを汲む政策、ECLACの構造主義的な政策、そして反グローバリゼーション運動を展開するNGO等が主張する政策を紹介する。

(1) ワシントン・コンセンサスからワシントン・コンテンシャスへ

国際経済研究所のジョン・ウィリアムソンは90年に発表した論文で、80年代からラテンアメリカにおいて実施された新自由主義的政策パッケージを「ワシントン・コンセンサス」と命名した。その内容は、財政規律、財政支出の優先順位、税制改革、民営化、規制緩和、金融自由化、競争的為替レート、貿易自由化、外国直接投資の自由化、財産権の保護の10 項目であった。しかし、メキシコ通貨危機とそれに続く経済停滞は、新自由主義的な政策が必ずしも成長を保証しないことを明らかにし、また、貧富の格差と社会問題の発生は、これらに対する反省を促すものであった。そうした状況下、IDBは96年9月に「開発思想と実践」という国際会議を開催し、新自由主義に対する反論ないし軌道修正を紹介して、新自由主義路線に警鐘を鳴らした。この会議に提出された論文でウィリアムソンは「新ワシントン・コンセンサス」を提唱した。基本的には新自由主義の立場をとりながら、最後に制度構築や教育に言及している点が90年の提言とは異なっていた[4]。新ワシントン・コンセンサスをさらに一歩進めたのが、Birdsall and De La Torre (2001) である。社会公正の実現を目指す新たな改革アジェンダを、①ルール・ベースの財政規律を施行する制度の構築、②景気調整的な（countercyclical）政策を実施できるような金融・財政制度の構築、③自動的に発動される社会安全網の構築、④教育の分権化と貧困層の教育へのアクセス改善、⑤富裕層への課税を強化し、貧困層のための支出を拡大する、⑥小企業の設立を支援する制度の構築、⑦労働者の権利の保護、⑧差別の解消、⑨新世代の土地改革の実施、⑩公共サービスのデリバリー改善、の10政策に要約している。

このうち、①など、旧ワシントン・コンセンサスと一致しているものもあれば、対立する点もある。おそらく、もっとも議論の分かれるところは、税制と労働改革関連であろう。従来の税制改革では、最高税率の引き下げや関税、所得税から付加価値税へ財源シフトなどが進められてきたが、バードセルは、所得税へのシフト、富裕層への課税強化（抜け穴と脱税取り締まりによる）を提案している。また、従来の労働改革は労働市場の柔軟化の必要性を説くが、バードセルは労働者保護の拡大と反差別政策を求めている。論文のタイトルどおり、「ワシントン・コンテンシャス」となる点であろう。

先進国側からは、先進国が果たすべき役割についても様々な提言が行われている。全面的なグローバル市場化の時代を迎えて、国際金融市場のボラティリティーが一挙に高まり、金融危機が直ちに他国に伝染する状況下では、内外にわたって危機を予防し管理する強靭な金融構造を構築することも、貧困削減と深く関わってこよう。先進国は、国際金融のボラティリティーを減らし危機の伝播を防ぐことを狙いとした新国際金融制度の構築に決定的な役割を果たすべきだという合意ができており、その方向で2つの興味深い提言が行われている。クルーガーIMF筆頭副専務理事が提案している新たな債務危機対策（国際破産裁判所の設立など、クルーガー提案）と、IDBのチーフエコノミスト、カルボが提案している新興市場国基金の創設である。その他の提言としては、援助の拡大、マラリアワクチン開発など高い社会便益をもたらすプロジェクトへの投資の拡大を求めるものがある（Hamoudi, et. al., 1999）。先進国の役割としてさらに重要なのは、農産品、繊維製品などに高関税（輸入割当、反ダンピング政策など明示的なもの、労働基準、厳格な衛生基準などの適用を通じた暗示的なもの）を課している国々がこれらの障害を取り除き、開放的貿易体制を維持することであろう。これらはまさしく途上国が競争優位を持つ財であり、多くの低所得層の雇用受け入れ先となっている。こうした貿易障壁を下げることは途上国における貧困および不平等に大きな効果を及ぼすだろう。

(2) ECLAC新構造主義の系譜

ラテンアメリカの見方は、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（CEPAL）のJ. A. Ocampo事務局長の提言に代表される(CEPAL 2001, Ocampo 2001)。市場機能を補完するための政府の積極的な関与を強調する従来の構造主義とは、市民社会の役割、経済以外の様々な価値を重視する点が異なる。オカンポ事務局長によれば、新たな開発アジェンダの柱は以下のとおりである。

① 公共政策の見なおし

(i) 公共財の十分な供給、市場機能の補完、非競争的な市場の円滑な機能、外部経済性の促進などを図る積極的な公共政策により、市場と公共利益(public interest)との新たな関係を構築する。

(ii) 公共政策とは、国家のみならず、集団利益を目的とするあらゆる組織による行動を指し、市民社会の参加により、市場と政府双方の失敗を是正し、制度を構築・再構築するものである。

② 多様性を考慮した偏向のないグローバリゼーションを目指す。労働移動、国際的な課税ルール、国際競争のデザイン、多国籍業の行動規範などを採り入れる。

③ マクロ経済政策の基本的役割は適切な景気調整である。景気変動を増幅させるprocyclicalな政策からcountercyclicalな政策へ、物価安定を最重視する政策から物価および生産を安定化させる政策への転換を図る。また、公的部門の赤字のみならず、民間部門の債務を

も圧縮する。

④ 積極的な産業政策が必要。強い規制、政府と民間部門の緊密なパートナーシップに基づく工業化の推進。

⑤ 貧困、所得格差の削減を目指す社会政策は、経済政策と密接に関連付け、普遍性・連帯性・効率性の3原則に従うものとする。

⑥ 開発の目標を、自由、人権、社会開発、男女の平等、文化・民族の多様性の尊重といった、より広い価値にまで拡大する。

(3) NGOの異端的政策提言

近年、非政府組織（NGO）が各国の政治、社会、経済政策に及ぼす影響力は看過し得ないものとなっている。中でも反グローバリズム運動組織は、先進国政府や、BWI、多国籍企業と敵対し、先進国首脳会議や、国際金融会議を混乱に落とし入れている。例えば、2002年2月1日～5日、ニューヨークで開催中された「世界経済フォーラム(WEF)」と同時期、ブラジル南部のポルトアレグレで2回目の「世界社会フォーラム」(WSF)が開催され、世界中から4万人以上のNGO、「市民社会」の代表が集まった[5]。参加者は極めて多様なグループを代表していたものの、新自由主義および貿易・金融市場のグローバリゼーションに対する多大なる懐疑（敵意）を共有していた。夥しい数のセミナーやワークショップが開催されたが、主なテーマは、「富の生産と社会的再生産」、「富の利用と自給」、「市民社会と公共の場の確立」、「新しい社会のための政治権力と倫理」の4つで、このうち「富の生産と社会的再生産」に関して以下の5つの合意が出来た。

① 自由貿易は富と発展を保証するものではない。WTOの知的所有権に関するルールの撤廃およびサービス貿易自由化におけるWTOの役割を縮小する。途上国の製造業を保護するための補助金、関税を導入し、公正な一次産品価格形成メカニズムを創設する。

② 多国籍企業の規制、国家と企業の分離、汚職防止法の強化、会計規則の厳格化を図り、多国籍企業に社会に対する説明責任を遂行させる。

③ 金融自由化は、世界的に不平等を拡大させ金融危機とその伝播の主因となった。欧州最大の反グローバリズム運動組織「ATTAC（市民を支援するために金融取引への課税を求めるアソシエーション）」は、「巨額な投機的資金と巨大多国籍業による市場原理経済が民主主義的諸機関ならびに主権国家を従属しながら世界を席巻している」として、資金移動の規制と市場および市場参加者に対する規制の強化を主張している（トービン税の導入など）。

④ 国際金融機関改革。透明性と説明責任の向上を図る。意志決定プロセスにおける途上国の役割を強化する。BWI、WTOを国連管轄下に置く。金融危機の事後処理においては民間部門関与を柱とする。

⑤ 途上国の対外債務を削減し、社会的公正と持続可能な開発のための新しい融資メカニズム

を導入する。

ドラスチックな提言ではあるが、多国籍企業による汚職防止・会計規則の厳格化、国際的投機資金の規制、国際金融機関改革、重債務貧困国の債務削減などは、OECDや先進国の一部、国際金融機関などの主張と一致している。

５．終わりに

本稿では、まず、ラテンアメリカ諸国が80年代後半から進めてきた、第一世代改革の成果を検証した。総じて改革はマクロ経済指標の改善に寄与はしたが、期待されたほどの成果は上がらなかった。所得分配についてはむしろ、マイナスに作用したと見られる。先行研究からは改革の評価について未だ合意が形成されておらず、今後の研究が待たれるところである。しかし、市民レベルでは、改革の配当がないことに対する不満が高まっており、改革をさらに進めていく上で軌道修正が必要であることが明らかとなっている。

21世紀の開発戦略、経済改革は、効率性の追求に加えて、より多くの市民が恩恵に与れる包含的で公正を伴ったなものであるべきという点は異論がないだろう。また、改革を成功に導くためには、強い制度の構築（3権の独立性とチェック・アンド・バランス機能の強化、様々な監督・規制当局の強化、法の支配の確立等）を通じて、市場と政府の失敗を最小化させることが必要という点でもかなりの合意が形成されている。しかし、具体的政策となると様々な提言が行われ意見の集約は見られない。このような流れは、80年代以降IMF等の処方箋に基づく画一的な経済調整策が多くの場合失敗に終わった経験を反映したものであり、各国の政治・社会・経済情勢、発展段階に応じたマクロ経済政策や構造改革が必要になっている。同時に、国際金融機関や先進国政府に対しても、新国際金融制度の構築、NGOとの協調といった新たな役割が求められていると言えよう。

参考文献

Behrman, J.R., N. Birdsall and M. Székely. 2000. “Economic Reform and Wage Differentials in Latin America.” Research Department Working Paper 435. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.

Berry, A. ed. 1998. *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*. London, Lynne Rienner.

Birdsall, N. and A. de la Torre with R. Menendzes. 2001. *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America.* Washington, D.C. United States: Carnegie Endowment for International Peace. http://www.ceip.org/files/pdf/er.Contentious.pdf

Bulmer-Thomas, V. ed. 1996. *Equity and Growth in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty.* London, Macmillan.

Burki, S. J. and G.E. Perry. 1997. The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade. Washington, D.C., United States: World Bank.

CEPAL. 2001. Equity, development and citizenship – A bridged edition (Libros de la CEPAL No. 62). Santiago de Chile: CEPAL

http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/7577/P7577.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/administracion/includes/top-bottom-i.xsl

Dollar, D. and A. Kraay. 2001. "Trade, Growth and Poverty." Washington, DC, United States: World Bank. http://econ.worldbank.org/files/2207_wps2615.pdf

Easterly, W., N. Loayza and P. Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Journal of International Economics, Supplement* 43(3-4): 287-312.

Edwards, S. 1995. *Crisis and Reform in Latin America.* Washington, DC, United States: Oxford University Press/World Bank.

--------- 1998. "Openness, Productivity and Growth: What do we really know?," *Journal of International Economics* 43, pp.287-311.

Escaith, H. and S. Morley. 2000."The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation," CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo (LC/L. 1446-p), Santiago de Chile: CEPAL.

Fernández-Arias, E., and P. Montiel. 1997. "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?" Research Department Working Paper 351. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.

Foster, J. and M. Székely. 2001. "Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means." Research Department Working Paper No.453. Washington, D.C. United States: IDB.

Gallup, J.L., S. Radelet and A. Werner. 1998. "Economic Growth and the income of the Poor." Cambridge, United States: Harvard University, Harvard Institute for International Development.

Hamoudi, A., M. Kremer, and J. Sachs. 1999. "The Case for a Vaccine Purchase Fund." Center for International Development Policy Paper 1. Cambridge, MA, United States: Harvard University.

Inter-American Development Bank (IADB). 1996., 1997., 1998/99 *Report on Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank

Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." *Policy Research Working Papers* No. 2196. Washington, DC, United States: World Bank.

Kikeri, S. 1998. "Privatization and Labor." Technical Paper 396. Washington, D.C. United State: World Bank.

Knak, S. and P. Keefer. 1995. "Institution and Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutional Measures." Economics and Politics 7: 207-227.

Londoño, J.L., and M. Székely. 1997. "Distributional Surprises After a Decade of Reform: Latin America in the Nineties." Research Department Working Paper 352. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.

Lora, E., and F. Barrera. 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: Growth, Productivity and Investment are Not What They Used to Be." Research Department Working Paper 350. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.

Lora, E. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What Has been Reformed and How to Measure It." Research Department Working Paper 466. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.

Morley, S. A. 2000. "The Effect of Growth and Economic Reform on Income Distribution in Latin America," *CEPAL REVIEW* No. 71. Santiago de Chile: CEPAL.

Morley, S. A., R. Machado and S. Pettinato. 1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America." Serie Reformas Económicas, No.12(LC/L.1166), Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America.

Ocampo, J.A. 1998. "Beyond The Washington Consensus: An ECLAC Perspective," *CEPAL Review*, No.66, Santiago de Chile: CEPAL

-----. 2001. "Rethinking the Development Agenda." Santiago de Chile: CEPAL.
http://www.eclac.cl/publicaciones/DocumentosPublicaciones/3/LCL1503/lcl1503i.pdf

Paunovic, Igor. 2002. "Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s" Serie Reformas Económicas No.70 , Santiago de Chile: CEPAL

Rodríguez, F., and D. Rodrik. 1999. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." NBER Working Paper 7081. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research.

Rodrik, D. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34: 9-41.

Splimbergo, A., J.L. Londono, and M. Szekely. 1997. "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness." Working Paper series No.356, Washington, D.C.; IDB.

Stallings, Barbara, and Wilson Peres. 2000. Growth, Employment, and Equity: The Impact of The Economic Reforms in Latin America and The Caribbean. Washington, D.C.; ECLAC and the Brookings Institution.

Weller, J. 2001. "Economic Reforms, Growth and Employment: Labor Markets in Latin America and The Caribbean." Santiago de Chile: ECLAC.

World Bank. 2000. *World Development Indicator*s. Washington, DC, United States: World Bank.

-----. 2001a. *World Development Report 2002 Building Institutions for Markets*. Oxford, United Kingdom: Oxford university Press.

-----. 2001b. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Washington, DC, United Stare: World Bank.

---

[1] ローラ指標とモーリー指標の数値の格差が大きいのは、前者が国営企業の売却益で公的部門投資がどの程度まかなわれたかを示したもので、後者は国営企業の付加価値が国民総生産に占める比率をマイナスした数値であるという手法の違いによるものである。

[2]開発に対する制度の影響については、Knack and Keefer(1995)、 Burki and Perry(1997) 、Kaufmann et al. (1999)参照。

[3] 2002 年 3 月、国連がメキシコのモンテレーで開催した初の開発金融サミットで採択された「モンテレー・コンセンサス」では、①健全な政策とグッド・ガバナンスの重要性確認、②貿易は成長の根源であり、グローバリゼーションの恩恵はあらゆる国に行き渡る、③貧困国の貧困削減その他の開発目標達成のため先進国が大幅に援助を拡大する必要がある、④能力構築と制度の遂行能力強化が重要、⑤システム問題（国連と BWI の協力の緊密化など）解消、途上国の参加促進、国際的な通貨・金融・貿易システムの経済ガバナンスの改善、等が謳われている。

[4] 貯蓄率の引き上げ、公共支出の再編、税制改革、金融・銀行監視、競争的為替レート、貿易自由化、競争的経済、財産権の保護、制度構築、教育の 10 項目。

[5] 米国の左翼系学者ノーム・チョムスキー、カナダの女流作家ナオミ・クライン、ベルギーの『第三世界の負債廃棄委員会』のエリック・トゥーサン会長、ポルトガルのノーベル文学賞受賞者ジョゼ・サラマー、パキスタンの『ニュー・レフト・レビュー』誌編集者タリク・アリ、インドネシアの人権運動家ディタ・サリ、オカンポ ECLAC 事務局長、ビュフェ・フランス青少年・スポーツ相、3 人のノーベル平和賞受賞者――グアテマラのリゴベルタ・メンチュ、北アイルランドのコリガン、アルゼンチンのエスキベル――、赤十字社やアムネスティ・インターナショナルの代表者なども出席した。WSF の公式ウェブサイトは http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/.