

「政策危機」と経済の長期停滞 (No1)

平 田 潤

1章「構造危機」と「政策危機」の座標軸

本稿の目的は、拙稿「政策危機と経済の長期停滞」(2007年度桜美林大学博士学位論文=以下『論文』)の方法論について報告申し上げるものである。

(1)『論文』では、先進国・主要途上国に生じた深刻な危機(注1)、及び経済の長期停滞や閉塞(注2)を採り上げ、危機や長期停滞の発生・進行、これに対する政策対応・効果について、事例検証を行なった。各事例では、長期的景気循環・波動論や、世界経済全体の枠組みから分析を行なうのではなく、各国・地域経済側の要因に特に注目した。

そして70年代以降、経済に長期停滞・深刻な危機が発生した各国の事例として

A. 70~80年代に経済が深刻なスタグフレーションに陥り、経済構造問題に悩まされ、通貨不安・財政赤字悪化等が長期化した欧州諸国(英国、オランダ、イタリア)

B. 危機の様態はそれぞれ異なるが、90年代に、IMFが国際危機管理者として関わった主要途上国=東アジア(インドネシア)・中南米(アルゼンチン)、移行経済国=ロシアの6カ国を採り上げ、事例分析の枠組みとして、「構造危機」「政策危機」という座標軸を設定した。

(2). 6カ国の事例を採り上げた理由として、世界経済環境や危機の主要原因の大きな違い(例えばAでは経済供給側の要因、B=東アジアでは外的ショックなど)にかかわらず、いずれも深刻な「構造危機」と「政策危機」の合併症を起こしており、

先進国では、90年代日本が登場するまで、

Aの欧州諸国が主要停滞事例(それぞれ英国病、オランダ病、イタリア病)であった、さらにAの欧州各国その他で実施された「経済構造改革」の経験が、80年代累積債務危機を経験したIMFの改革施策や構造調整政策、あるいは所謂ワシントン・コンセンサスに反映され、90年代に生じた危機であるBに対する処方箋にも、引き続き強い影響を与えたと考えられる点に着目した。

(3)『論文』での「構造危機」(概念図として図表1-a)は「経済構造にまで及んだ危機」を総称するもので、内容として

「長期にわたるマクロ経済の不均衡や経済構造問題の放置・累積、すでに有効性を失った経済政策理念の長期に及ぶ護持、強い外的なショック・経済変動により、各国・地域で経済/金融に激しく深刻な危機が誘発され、あるいは経済に著しい低迷が生じて持続し、通常の景気循環の中では自律的に解決できない状態」を示している。

(4)一方政策危機は、構造危機が発生しているなかで、各国(あるいは国際機関)の政策における初動対応の失敗、政策・処方箋(改革的政策の場合も含む)の欠陥や現実経済とのミスマッチ等が事態を一段と悪化させ、新たな危機の段階に至らしめ、危機からの回復の時間・コストを大幅に増大させてしまう状態(二次的危機)を指す(図表1-b)

「政策危機」に特別の位置付けを行なった先行研究として、小川一夫他「政策危機の実証分析,2000,2001」がある。本稿では、上記先行研究で、「政策危機」とは、「政策運営の不適切さ・

失敗が経済危機を招いた」点と「政府の政策企画・遂行能力欠如、さらには社会的な政策論議そのものの偏りなど、政策決定そのものが危機的状況に置かれていた」ことが含意されていることに注目した。

(5)、『論文』では、あらためて「政策危機」について、上記先行研究よりも限定して定義付けを行い、「構造危機に対して適用・処方された政策がもたらした新たな(二次的)危機」で、「政府(または国際機関)による危機対応政策から直接・間接に派生した失敗や危機」と位置付けた。そして不適切な経済政策や危機管理策の実施が、「構造危機」をむしろ拡大・悪化させ、さらに新たな危機をも生み出してしまうに至る課程について、これを「政策危機(Policy-OrientedCrisis)」とし、「政策危機」が「構造危機」と結びつき複合することによって、経済の閉塞を悪化させ、より長期化させてきたと、考える。

(6)。「政策危機」事例は、a.当初の「構造危機」が未知の領域・分野で生じたため、政策対応が困難であった事例だけではなく、b.初期段階に的確な初重対応をしていれば、より小さいコストで構造危機進行を食い止められた例、c.「構造危機」にもかかわらず、循環的不況・経済の一時的失調とみなし、既に有効性に限界がある伝統的施策を漫然と繰り返し、(既得権層への譲歩や見通しの甘さから)問題解決を先送りした例、d.新たな改革策導入の場合、優先順位が曖昧で一貫性を欠いたり、或は中途半端な施策の実行や、教科書的で現実経済へのショック・副作用を軽視して混乱が生じた例も多く見られる。(図表1-c)

政策危機では、政策や政策運営の失敗による当該政府のガバナンス喪失が、国民経済の悪化や閉塞状況を加速してしまうため、各国が一層の混乱や長期停滞状況に向かうリスクを高めてしまう。

こうした「政策危機」は途上国に限るものではないが、途上国経済では一般に政府の役割が大きいことから、その影響は一層深刻であると考えられる。

2章国際危機管理者としてのIMF

途上国の場合、これまで各国の経済・金融危機に数多く対処し、金融支援やアドバイスを頻繁に行なってきた主役はIMFや世界銀行であった。特にIMFは、80年代に中南米累積債務危機等に対処した経験を踏まえ、a.途上国に発生した危機は、多くの場合、対外債務・国債等の債務不履行や、通貨急落に伴う流動性危機として表面化したが、b.流動性不足が発生した背景には、危機に陥った国々の、マクロ経済上の様々な不均衡(経常赤字、財政赤字、高インフレ率、通貨過大評価等)や経済・金融システムの脆弱性が存在し、c.その深刻化や悪化が危機をもたらした、という点に強く着目し、各種処方箋を作り上げ、「構造改革者」としての役割を確立してきた。こうした問題意識は途上国が危機に陥った際、緊急支援を受けに駆け込む先であるIMFが、支援の前提として各国政府に実行を求める様々な「条件

Conditionality」の指導理念にも色濃く反映されてきた。IMFは流動性供給を行うのと併せて、「Conditionality」の中に、マクロ経済上の均衡回復や、経済・金融システム強化のため、数値目標や改革施策を盛り込んだ構造調整策プログラムを処方・適用した。

90年代でのアジア通貨危機など、その大きな原因は外的ショック(これらの国々をめぐるグローバルマネーの急激な変化(注3))であったが、IMFが支援対象国に対して用意したプログラムには、危機をもたらしたとされる「経済体質」を改善する政策が、重要な役割を持って盛り込まれていた。つまり90年代途上国において急激な資本移動が引き起こした危機に対し

では、これを克服するため、さまざまな「構造改革」が各国に課せられるというケースが多く見られた。こうした一連の流れの背景には、90年代に経済基本理念として世界経済を主導したともいえる「グローバル化(あるいはグローバル化)を速やかに推進・加速することが、経済発展に不可欠であるとする「グローバリズム」、そして改革理念として、「**経済構造改革**(注4)を期待・支援する「**構造改革シンドローム**」(注5)が大きな役割を果たしていると考えられる。(図表2)

注1)本稿では、各国・地域経済が陥った「危機的状況」について、あくまで「一国・地域レベルに発生した、経済/金融における深刻な問題の発生と悪化(一国・地域に局地的に発生し、これを震源として危機が広範に連鎖した場合も含む)を対象として、危機と各国・地域経済との関連や、内生・外生的要因を行っていく。従って、世界経済(枠組み)全体に影響を及ぼす「危機」「ショック」-例えば、石油危機や国際通貨体の激変(ブレトンウッズ、スミソニアン体制崩壊)等については、各国・地域における「危機」との関連/背景としてこれを考察する。

注2)本稿では、経済の停滞・低迷原因として、第一義的に、「各国・地域経済において当該各国で、先行する期間や以前の景気循環における実績、あるいは同時代各国が属する先進国/途上国群で比較可能な他国実績との対比において、パフォーマンスが明らかに劣った結果を示している」という状況に陥った「各国・地域経済側の要因」に注目するもの。

注3)97 - 8年発生したアジア通貨危機のメカニズムとして、東アジア諸国の高成長持続/為替の安定(多くの国が実質US\$にリンクした固定相場制)/旺盛な資金需要持続等を背景に、

各国に流入していた**グローバル・マネー(国際短期資金)**が、マクロ経済や対外諸指標、金融システムに変調が見え始めたASEAN諸国を中心に、金融機関・ファンドの保有ポジション修正・巻き戻し(各国通貨売り)・US\$買い)、通貨投機を引き金に、短期間に大規模かつ急速な流出を起こした(市場ショック)ことで、各国で外貨準備の枯渇・流動性危機(資本収支危機)が引き起こされたものであった。

アジア通貨・金融危機発生メカニズムを説明するものとしては、近時に所謂「**第3世代モデル**」(クルーグマン 1999年他)が登場している。これは投資家の期待変化が生じると、短期資金が急速かつグローバルに移動することで危機が自己実現する(第二世代モデル)点と、危機が生じた各国(企業)が巨額の外貨建て債務を負っていた脆弱性に注目して、「**危機発生の均衡**」の存在に注目して分析を行なっている。

(注4)「**経済構造改革**」

各国の事例で見た通り、これまでのところでは、「**経済構造改革**」とは、各国で、改革政策を行なう当事者が、経済の中長期的な成長に影響を及ぼす「供給面の構成要素或いは供給面の資源配分」の効率性を直接・間接改善すると考えられる、あらゆる種類の「**経済制度・規制**」に対して実施する改革」をその内容としている。従って経済の構成要素(資本・労働投入)・主体(企業・政府他)、制度(規制他)はもちろん、人的資本に大きく関わる「**教育**」、「**技術**(技術進歩を促すインフラ支援を含む)」、政府部門の提供する「**行政サービス**」、さらには広く各国・地域の経済社会を支える**基盤・インフラ**としての諸制度(司法、セーフティネット、福祉制度)といった広範な分野に改革の手が及ぶことを否定するものではない。これは「**経済(構造)改革**」が「**政治(構造)改革**」と不可分、かつ後者

が不可欠であることを示唆するといえよう。

(注5)ここで先進国、途上国・移行経済国を席卷し、現在もなお強い影響力を行使している構造改革シンドロームをあらためて考察すると、その骨格にはいくつかの特徴的なパラダイムが指摘される。

第1に市場原理/市場メカニズムへの強い信認・オプティミズムが存在する。「市場メカニズム」の十分・円滑な機能発揮を阻むさまざまな規制や慣習/制度を除去すれば、自ずと中・長期的には、競争原理と市場原理に基づいて需要・供給を的確に反映した生産要素等の配分がマクロ・ミクロレベルで実現されていく(本質顕現的思考)。十分強靱かつ柔軟な「市場」が成立する経済は、中長期的には需給ギャップや各種経済問題について、市場メカニズムの作動により、時間的・費用的に有効かつ合理的な成果・結果を得られる。

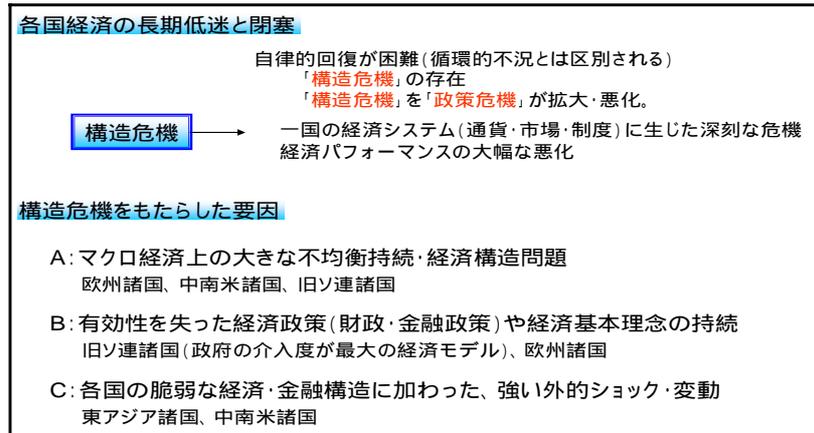
第2に、資産配分メカニズムの是正に向けての人為的政策を、創造的破壊支援として肯定している。機能が十分に発揮されていない市場を支援するために、本来は市場が行うべきヒト・モノ・カネ(資産)の配分を変化させていく(低生産性の産業分野から高生産性分野の産業へ、労働力のシフトなど)過程で、政府がその支援役として動く。この場合の政策は淘汰と競争を促進するため、さまざまな法・ルールの厳格化(会計・企業制度その他の改革や、新たな設定(強行・任意法規))の形をとる場合が多い。

第3に制度(ルール)の改革(計画・設計主義)に積極的である。上記2点に基づいて、市場メカニズムを十分に機能させていくためには、これに対応した「制度作り」が必要である。最近では市場を支えるための制度構築への強い情熱がみられる。これは市場が円滑に機能するため、関係者・市場プレーヤーにグッドガバナンスを厳しく求める IMF・世界銀行の流れにもつ

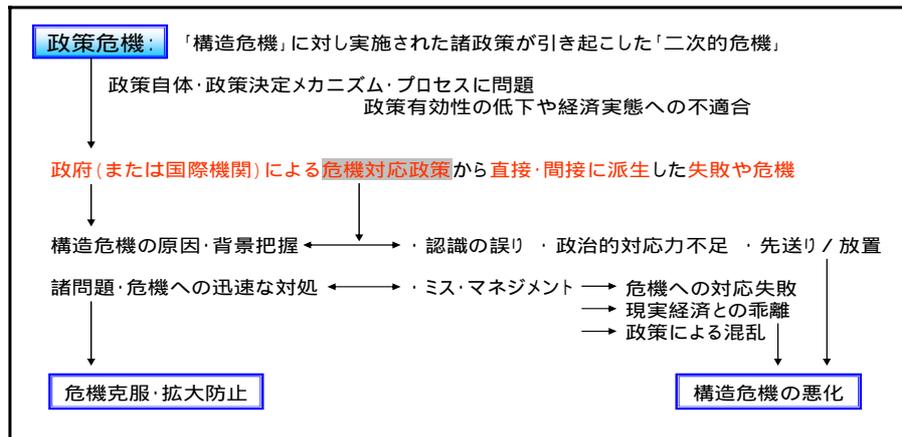
ながっている。

ここでグッドガバナンスとは、法令遵守(コンプライアンス)、透明性(ディスクロージャー)、説明責任(アカウンタビリティ)などを軸とした理念であり、政府・企業・個人に幅広く求められる規範である。

図表1 - a 構造危機



図表1 - b 政策危機



図表1 - c 政策危機のパターン

