

ガバナンスと経済発展

著者	鹿島 正裕
雑誌名	金沢法学
巻	50
号	2
ページ	57-69
発行年	2008-03-30
URL	http://hdl.handle.net/2297/9701

《研究ノート》 ガバナンスと経済発展

鹿 島 正 裕

1. 民主主義と経済発展

1989年以降ソ連・東欧の社会主義政権が相次いで崩壊し、それら諸国で民主化と市場経済化が追求されるようになって、その二つがセットであるとの認識が強まった。すなわち、民主主義が経済発展を促す、あるいはその逆である、というのである。そうした見方に関連した研究は、包括的議論に限っても

Bagchi, Amiya Kumar, ed, *Democracy and Development* (1995, St. Martin's Press)

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* (2000, Cambridge University Press)

Chan, Sylvia, *Liberalism, Democracy and Development* (2002, Cambridge University Press)

…等をはじめ、枚挙に暇がない。そうした既存の研究、とりわけ数量的データによるものをしっかり踏まえてなされた最近の研究に、公刊されてはいないが、

Beliaev, Mikhail, “Democracy and Economic Development: Empirical Evidence from Regions of Contemporary Russia”(2005、金沢大学大学院社会環境科学研究科博士号請求論文)

…がある。その付録(285 - 310ページ)には、”Large-N Cross-National Empirical Studies on the Effect of Democracy on Economic Development: A Brief Summary”があり、それを見ると1988年頃から関連研究が急増しだし、かつ相関関係を認めるものが多くなっているようである。その上で、ロシア人であるベリ

チャーエフは、ロシア連邦内の各地域は政治的・経済的に大きな多様性があるとして、それらにおける民主主義と経済発展の関係を数量的に証明しようとした。

その際彼は、民主主義については 選挙の競争性、 マスメディアの独立性、 市民社会の発展、をそれぞれ数量化して合成指標とし、経済発展については 資本蓄積、 労働生産性、 全要素生産性 (TPF) を指標として、それぞれと民主化指標との相関関係を計算している。その結果、資本蓄積は天然資源の有無が影響するので関係が薄い、他の 2 指標は強く相関していることが分かった。

しかし、民主主義の 3 要素と経済発展の因果関係を直接説明することは、ベリチャーエフも難しいと認めている。そこで彼は、民主主義と経済発展の因果関係を説明する理論仮説として、 政治的安定性、 ガバナンスの質、 経済自由化政策、を区別し、これらと先の民主化および経済発展の各指標との相関関係を調べた。その結果は、 と はいずれとも弱い関係しかないが、 はどちらも強い関係があるというものだった。こうして民主主義は、ガバナンスの質を高めることによって経済発展を促すということが、この論文の結論となっている。

すなわち、ガバナンスの質こそが経済発展に直接貢献する要因であり、民主主義は間接的要因だということである。ということは、ガバナンスの質が高ければ、民主主義が弱くても経済発展しうるはずであり、かつての台湾・韓国・チリ、現在に続く中国など、そうした実例は多い。次の研究は、その点を確認している。

Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson, "Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth," in Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (1997, The Johns Hopkins University Press)

ここでクレグらは、財産権と契約権が尊重されること（これがガバナンスの質が高いことにあたるだろう）が経済成長の前提だとして、それらの指標と政治体制の関係を論じている。民主主義を競争的選挙で指導者を選び、選挙が公正に行われる、議会が実効性を持つ、こととして、これらの指標に従って政治体制を民主主義、亜民主主義、中間的存在、亜独裁、独裁の5種に分ける。さらに体制の持続性を、民主主義国と亜民主主義国については体制の持続年数と指導者の在任年数、独裁国と亜独裁国については独裁者の在任年数と独裁集団の存続年数で測る。これらの指標と財産権・契約権尊重の指標（International Country Risk Guide, ICRG と Business Environmental Risk Intelligence, BERI の数値を使用）^{注1)}との相関関係を計算している。

その結果は、民主的諸国については体制の持続年数、独裁的諸国についてはどちらかといえば独裁集団の存続年数の方（独裁者個人の在任年数よりも）が、財産権・契約権尊重指標とよく相関する。もっとも相関するのは持続する民主的諸国で年間所得5000ドル以上の場合であるが、短期のものでは独裁的諸国の方が民主的諸国よりましである（とくに年間所得2500ドル以下の国では）。持続する独裁的諸国は、持続する民主的諸国について相関度が高い。独裁的な国が民主化すると、短期的には指導者がポピュリズムに走って財産権・契約権を尊重しなくなる傾向があるという。

このように、持続する独裁的諸国が財産権・契約権をそうとうに尊重するのは、それによって経済成長を実現して独裁集団が自ら、および後継者たちが手に入れる富を増やそうとするからである。したがって、民主主義にはそれ自体に価値があるとはいえ、経済成長のためには民主主義がどうしても必要だと考えるのは正しくなく、先進国が発展途上国に開発援助を提供する条件として民主化を要求するとすれば、政治的目的のためならば別であるが、経済的には短期的にかえって成長を損なう可能性が高い。むしろ、財産権・契約権尊重などのガバナンスの質改善を要求すべきである。この点を次により詳しく見ておこう。

2. 経済発展に不可欠な制度、あるいはガバナンスの質

(1) 財産権・契約権尊重等の意義

先のクレーグらの論文で、財産権・契約権尊重を経済成長の前提としていたのは、実は同じ書物の中の先立つ章で同一の著者たちがそのことを論証していたからであり、急いでその点を見ておこう。

Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson, “Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement” in Christopher Clague, ed., op.cit.

…がその論文で、ここでは発展途上国を東アジア（香港、インドネシア、韓国、マレーシア、シンガポール、台湾、タイ）、サブ・サハラ・アフリカ、ラテン・アメリカ、旧富裕6国（1960年に一人当たりGDPが2900ドル以上だったアルゼンチン、チリ、サウジアラビア、トリニダード、ウルグアイ、ベネズエラ）に分け、旧貧困OECD6国（1960年に一人当たりGDPが2900ドル以下だったギリシャ、アイルランド、日本、ポルトガル、スペイン、トルコ）とも比べながら、なぜある国々は急速な経済成長を実現し、他の国々はそうできないのかを論じている。

クレーグらによれば、それは制度の質がよくて投資がなされるか、質が悪くて投資がなされないかによる。この仮説を論証するために、制度の質を表す指標として、契約権・財産権の尊重（マネーサプライ総額中の非通貨分の比率で推定）と、政治的リスク（国有化のリスク、法の支配、政府による契約破棄、政府における腐敗、官僚機構の質、インフラの質など）を数値化したデータを利用する（上記論文と同様にICRGとBERIを使用）。上の5グループのこれら指標と、一人当たり所得の成長およびGDPにおける投資の比率を比べると、制度指標が一番高い旧貧困OECD6国、それに次ぐ東アジアは、所得の成長と投資比率も高い一方、他の3グループは政治的リスクはいずれも大きく、契約権・財産権尊重はサブ・サハラ・アフリカで顕著に悪くて、所得の成長と投資比率はいずれも低い（とくに、旧富裕6国の所得の成長はほぼゼロ）。各国を

まとめてみても、制度の諸指標と投資比率、政治的リスク指標と所得の成長との相関関係が高いことが分かる。

これに対して、彼らは初等教育の就学率および中等教育の就学率と所得の成長、投資比率との相関関係も調べ、サブ・サハラ・アフリカはいずれの就学率も低い、他のグループにはそれほど差はなく（中等教育では、旧富裕6国の方が東アジアよりむしろ高い）あまり関係ないことを示す。そのほか金融機関の整備や機械設備投資と、所得の成長、投資比率との相関関係にも言及しているが、いずれも制度指標ほど関係がないとする。ゆえに結論として、発展途上国は制度の質を高めなければ経済成長を実現できず、それは契約権・財産権の尊重だけでなく「政府の官僚機構、他のアクターがいかに行動するかについての実業家や官僚たちの想定、市場に対する社会の態度における広範な変化を要求する」(p.88)と言う。そうは言いながら、先に紹介した論文では、契約権・財産権の尊重で制度の質を代表させて政治体制との関係を論じたわけである。

なお、本論文でクレグらは、財産権・契約権尊重は主として富裕層を利するという「広く持たれている認識」を誤りだとしている。なぜなら、「こうした制度はほとんど財産も持たず政治的コネもない諸個人が、自己や彼らの小企業に投資することを可能にさせる。政府による財産や契約、そしてビジネスの規制の公正で透明な手続きは、低・中所得層が経済生活の多くの分野に進出することを容易にする。それはまた、物的・人的資本の蓄積を促し、それによって賃金も上昇する。こうして、成長を刺激する政策や制度における改革は、貧困層の福祉を向上させる改革とほぼ重なるのである」(p.80)。これは重要な論点である。

財産権・契約権の重要性に関して、次の論文も紹介しておこう。

Knack, Stephen, and Philip Keefer, "Institutions and Economic Performance : Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," in Stephen Knack, ed., *Democracy, Governance, and Growth* (2003, The University of

Michigan Press)

ここでナックとキーファーは、前述の ICRG から国有化のリスク、法の支配、政府による契約の破棄、政府の腐敗、官僚機構の質を、また BERI から契約の履行可能性、インフラの質、国有化の潜在的可能性、官僚的遅延を、それぞれ用いて財産権・契約権尊重度の指標としている。さらに、革命やクーデタの頻度、100万人あたりの暗殺犠牲者の数、市民的自由と政治的自由度の合成評価値を指標とし、これら相互間の関係、およびこれらと GDP 成長率、民間投資増加率との関係を計算している。その結果、政治的暴力や自由度は、財産権を保護する制度の質の指標としては不十分であること、財産権を保護する制度が、経済成長や投資には不可欠であること、などが明らかになった。

すなわち、民主主義より制度の質が経済成長にとって重要であり、より具体的には財産権・契約権を尊重する制度であるべきことがここでも論証されている。そうした制度をもつことは、いわゆる「社会資本」の一部であろうが、それに関連して、クレーグは、同書のなかの次の論文で、やや別の視点を提出している。

Clague, Christopher, "Rule Obedience, Organizational Loyalty, and Economic Development," in Stephen Knack, ed., *op.cit.*

ここで彼は、ある社会の制度的インフラの質は、規範や規則の内容のみならず人々が実際にそれらの規範や規則に従うかどうか、言い換えれば規則遵守の度合いに依存するとし、さらに、それが一定の度合いを超えた社会では、制度の効率は目標の内面化が建設的な仕方ではなされていることに支えられており、それによって単なる規則遵守をはるかに超える、社会的に有益な行動を導くのだとする。そうした個人の行動は努力 (Effort)、イニシアティブ (Initiative)、責任 (Responsibility) を含むとして、EIR 行動と名づける。それこそが効率的組織の鍵だというのが彼の仮説で、理論的モデルによってそれを説明するのだが、結論としては、規則遵守の水準が十分に規則の内容が好適な社会では、組織への忠誠と仲間意識 (esprit de corps) を植えつけるような実業界および政府

の組織が発達する傾向があるだろう、と言う。

すなわち、経済成長にとって制度の質が決定的だとしても、そうした制度はより広い社会資本によって支えられなければならないのだ。その社会資本において、前に見た発展途上国の諸グループ、あるいは国ごとに大きな違いがあるように思われる。次に、ガバナンスと経済成長の問題を、東アジア諸国と旧ソ連・東欧諸国などについて研究した著作を検討する。

(2) ガバナンスと経済成長 比較制度論的アプローチ

これは、次の著作の題にほかならない。

Ahrens, Joachim, *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach* (2002, Edward Elgar)

この大著においてアーレンスは、まずガバナンスについて既存研究に基づき理論的検討を行い、経済成長にとっては制度の質が重要であるとして、ついで東アジア諸国と旧ソ連・東欧諸国等について数量的データも用いてこの仮説を論証しようとした。

彼はガバナンスを、「ある国の、公共政策を実施・遂行し民間部門の協調を改善するための制度的基盤（そこで個々のアクター、会社、社会集団、市民組織や政策決定者たちが互いに働きかける）の能力」と定義する（pp.128 - 129）。そして、既存のガバナンス構造の能力は、公共資源や発展途上国・ポスト社会主義国への援助金の適切な使用のために肝要であるのみならず、経済的・社会的政策ならびに開発プロジェクトの形成、実施、遂行、そして民間部門の発展と協調、に対して決定的役割を果たすとする（p.129）。

ガバナンスがそうした役割を果たしうるためには、次の5原則が必要とされる。信頼性、あるいは信頼される約束、説明可能性（accountability）、（市民の）参加、予測可能性、透明性、である（pp.132 - 137）。ただし、ガバナンス構造は社会のマクロ、メソ、ミクロの各水準に存在するので、マクロのガバナンスの質がどうであろうと、メソ、ミクロのガバナンスの質や度合

いは多様でありうるとする。

すなわちガバナンスは、一つのシステムではなく、多様な制度的システムの組み合わせである。効率的ガバナンスは上の5原則を比較的实现しているシステムで、「市場強化ガバナンス構造」を特徴とする、とアーレンスは言う。そしてこの構造は、三つの制度、すなわち 公式の政治的規範・規則・規制、公式の経済的制度、非公式な制約、に基本的に依拠するとされる。これらが、どのようにならなければならないのか？

公式の政治的規範・規則・規制、すなわち政治制度については、

国家は自律的で、独自に政策を形成できるよう民間の圧力集団の影響から切り離されていなければならない。

国家は、集合的行為と本人 - 代理人問題 (principal-agent problems) を克服し政策を効果的に実施するために、高度の集権化と内的団結を見せる必要がある。

…とする (p.140)。すなわち強い国家でなければならないが、同時に制限された国家でなければならない。つまり、政策決定者が利己的に行動しないよう、

水平的な権力分立による制度的な抑制と均衡、 定期的選挙、 政治の決定過程への広範な利益集団の関与、 非集権化ないし連邦主義による権力の垂直的分立、 監視機関、があることが信頼性を高めるだろう (p.148)。

せっかくよい政策を形成しても、それを実施する政府の能力が不足しては何にもならない。それゆえ、 制度建設 (より効果的な規則・機能を導入する) 組織再編 (新規則・機能に見合う組織形態を設計する) 人的資源開発 (主として訓練) などが必要である (p.150)。

次に公式の経済的制度については、柔軟な市場価格システム、通貨の安定、私的財産権、公開の市場、全経済的アクターがその行為と約束について責任を負うこと、契約の自由、経済政策決定の一貫性、などが必要であるが、とりわけ柔軟な市場価格システムの確立が重要とされる (p.158)。

非公式な制約の重要性について、アーレンスは、制度改革を論じる文献の多

くがこれを無視ないし軽視しているが、制度改革が受け入れられ定着するためには社会的正当性を持たなければならず、そこに社会的資本が不可欠になってくるとする。ことに民族的に多様で分断されている国では、社会的意思の一致を得ることが難しい。しかし教育を通じて社会的資本を増加させることは可能であるし、私的財産権や公共の安全を確保すること、また過度の集権化を避けることも個人および集団間の信頼を高め、協力的行動を育てるために有効だと言う (pp.164 - 171)。

このように、制度改革によりガバナンスの質を向上させることが経済成長をもたらすはずとの仮説を立てて、アーレンスは、ガバナンスの枠組みによる既存の経済成長関連文献を概観し、それらによっても仮説は支持されるとする。とくに、高成長アジア諸国（香港、インドネシア、韓国、マレーシア、台湾、シンガポール、タイ）、中・東欧諸国（ポーランド、チェコ、ロシア、ブルガリア、ルーマニア、ハンガリーなど）、OECD 諸国、ラテン・アメリカ諸国、サブ・サハラ・アフリカ諸国のそれぞれについて制度の指標（契約破棄のリスク、私的財産国有化のリスク、政府の腐敗、法の支配、官僚機構の質により構成）を紹介し、1980年代半から1990年代半にかけて、OECD 諸国、ついで高成長アジア諸国の制度の数値が高く、他の3グループは低迷していたことなどを指摘している (pp.196 - 211)。ほかにも、高成長アジア諸国および中・東欧諸国についての国別、指標別数値など）。しかし、これだけでは変数間の因果関係は分からず、明確に適用可能な政策的意味合いを持たないとして、彼は次に東アジア、および三大国（中国、インド、ロシア）と中・東欧諸国について詳しい事例研究を行うのである。

その結果を詳しく紹介する必要はなからうが、東アジアについては、それら諸国が単に非常によい経済政策を採用しただけでなく、開発国家といわれるほどの介入を行い、しかもそれが他地域のような災厄をもたらさなかったのはなぜかと自問している。その答えは、政府の介入が市場に替わろうとするのではなく市場を作り出したり強化する、つまり市場の過程を補完するものだったこ

とだ。そして他地域の政府と違って、経済政策形成において高度の実用主義的柔軟性を特徴としているとする。また、政治的エリート層は、私腹を肥やすだけでなく、包含的・民族的利益をも追求していたようで、これら諸国は経済成長とともに所得格差が拡大するのではなくむしろその平準化をみた。その理由はある程度、経済的離陸前の1960年代初頭に、他の発展途上地域より教育水準が高く、富や所得の分配が公平だったためだろうと言う。ウェーバー型の官僚機構を作り出し、それに政治指導部と目的を共有する団体意識 (corporate identity) を持たせることに成功した点も、ラテン・アメリカやアフリカとは異なるとされる。さらに、政府の各部門が関連民間団体と協議会を設けて情報交換していることが、経済政策を適切かつ柔軟にするとともに、前述の効率的ガバナンスの5原則を実現させている。それによってこれら諸国は、成長志向の政策への社会的意思の一致をもたらし、政府の政策と経済活動の動機両立を促したそうである (pp 214 - 231)。

三大国 (中国、インド、ロシア) と中・東欧諸国については省略する。結論として、アーレンスは、基本的に前述の諸仮説が論証されたとしているが、付加すべき論点として以下を紹介しておこう (pp 330 - 346)。

- ・ 政策改革と高度経済成長は、継続的な制度変更なしには持続できない。したがって、効率的ガバナンスはダイナミックな過程として解釈する必要がある。
- ・ 普遍的に適用されうるような制度的基盤を処方する、効率的ガバナンスの決定的モデルは存在しえない。
- ・ 市場強化的な政府の活動の範囲と性質は、その国の発展段階、制度的基盤、市場の失敗の規模と型、そして政府の能力に依存する。

以上のように、アーレンスは、制度の質とは結局財産権・契約権を尊重する程度による、というような前項の単純な議論と違って、政治制度、経済制度、非公式の制度 (社会資本) がいずれも重要であり、しかも普遍的モデルは存在しえないので、その国の歴史と状況に応じて政治指導部が柔軟に市場強化的な

制度 効率的ガバナンスを発展させていくしかないとする。よい政治制度とは基本的に民主的制度ということになり、それと経済成長が相関すると数量的データで論証されているわけではないが、経済的制度改革には政治指導部の正統性が必要というのだ。この点は、東アジア諸国より、とくに中・東欧諸国の場合はそうであったろう。ともあれ、こうしたガバナンスのありよう、どうしてもしたら効率的なものにしようののかのヒントは、本書において豊富に示されている。

3．結語

本稿は、「研究ノート」というより「研究動向」のようになってしまったし、そういうものとしても文献の渉獵が不十分であることを認めざるをえない^(注2)。本稿のテーマは、政治経済学あるいは経済学分野のものであり、筆者の経済学や統計学の知識の乏しさからして拙文を公表することは本来はばかっ
てしかるべきだろう。しかし、筆者はこうした理論的枠組みに基づいて、アラブ諸国のガバナンスと経済成長の関係を研究することを計画しているので、あらかじめ読者にご批判・ご教示をいただいてよりよい枠組みを得たいのである。ただし筆者は、本稿で紹介した諸著作のように、多くの国を同時代において横断的に比較することを意図せず、一二の国を事例として歴史的にどのように政治制度、経済制度、非公式制度（社会資本）を発展させてきたか、あるいはできなかったか、それはなぜかを研究することを意図している。

それというのも、アラブ諸国は他の発展途上国と較べて、民主化においても経済成長においても遅れをとっており（石油輸出のおかげで所得水準はサブ・サハラ・アフリカ諸国などより高いが、国際原油価格に従って経済成長は結果的に同諸国並みにとどまる）、それをイスラーム文化のゆえとする議論も出されている^(注3)。しかしアラブ・ムスリム諸国の中にも、民主化はともかく、石油輸出によらず工業化によって経済成長を進めつつある国（チュニジアなど）があり、その場合はガバナンスの質が比較的よいのだと推察される。それがい

かにしてよくなってきたのかをある程度過去に遡って調べることで、植民地支配やイスラーム文化、国際環境といった様々な要因の影響を明らかにしたい。

制度や政策は、外国・国際機関による強制や助言により、わりあい短期間に「改革」しうるかもしれない。しかし、アーレンスやクレグ（単独論文で）が指摘しているように、そうした改革が定着し実効をもたらすかどうかは、その国民が受け入れるかどうか、すなわちかなりの程度社会資本に依存するのであり、社会資本はその国の歴史的発展によって形成されているのである。そうした歴史的経路を調べなければ、各発展途上地域のガバナンスの質の違いも説明できないし、その地域に適した制度改革の方策も見出せないであろう。

このような前提に立って、筆者はチュニジアなどの近現代史を、ガバナンスの質の向上を実現してきたか否かという視点から分析してみたい。その際注目する制度の変革・形成・発展は、政治的と経済的、さらに社会的（非公式）の諸分野に及ばねばならない。より具体的には、アーレンスに従って、政治面では 水平的な権力分立による制度的な抑制と均衡、 定期的選挙、 政治の決定過程への広範な利益集団の関与、 非集権化ないし連邦主義による権力の垂直的分立、 監視機関、 経済面では柔軟な市場価格システム、 通貨の安定、 私的財産権、 公開の市場、 全経済的アクターがその行為と約束について責任を負うこと、 契約の自由、 経済政策決定の一貫性、 をそれぞれ備えてきたか、 社会面では教育の普及や私的財産権・公共の安全の確保などにより国民の一体感を育ててきたか、 などの諸項目を調べるべきと思われる。けれども、それらの多くは計量が難しく、また計量可能な事柄でも過去の統計はあまり整備されていないから、象徴的な事件や法令からだいたい程度を推測するしかないだろう。とはいえ、それによってガバナンスの効率化が見られるなら、あるいはほとんど見られないとしても、それはどうしてかを見極めたいのである。

（注1）ICRGについては、<http://www.prsgroup.com/ICRG.aspx>、参照

（注2）たとえば、B. C. Smith, *Good Governance and Development* (2007, PalgraveMacmillan) を原稿

提出締切日の前日に入手したが、本稿に生かすことはできなかった。本書は、先進各国および国際的な援助機関がよいガバナンスを発展途上国援助の政治的条件とする傾向に対して、よいガバナンスの共通要素として政治的説明責任、人権、法の支配、政治権力の分権化、政治的多元主義、参加、腐敗の根絶、透明で説明可能な行政、効率的な公的管理、経済改革と貧困対策を順にとりあげ、それらを援助の条件とすることの意義や結果を論じるもので、よいガバナンスと経済成長の関係を調べてはいないようだ。なお、日本語では、ガバナンス(ないし制度)と経済発展(ないし開発)といった題の研究書は見当たらない。

(注3) たえば、バーナード・ルイス、白杵陽監訳『イスラム世界はなぜ没落したか?』(2003、日本評論社)参照。

