

グローバル化への対応とアジアの発展

菅原 秀幸（杏林大学助教授）

www.SugawaraHideyuki.com

sugawara@mail.com

【目次】

はじめに

第1節 加速するグローバル化の現在

1. 富の偏在する世界
2. 経済成長と環境破壊
3. 新たな「効率」vs. 「公平」論争

第2節 強者を利するグローバル化

1. 「一人勝ち」を生み出す市場競争
2. グローバルに貫徹される資本の論理

第3節 アジア発展のための必要十分条件

1. 経済成長から経済発展へ
2. 高まるガバナンスの重要性

はじめに

最近の目を見張るグローバル化の進展は、私達に多くの便益と経済成長の機会をもたらしてきた。運輸分野での技術革新に加えて、情報通信分野での、いわゆる IT 革命と呼ばれるほどの飛躍的技術革新を背景として、貿易の自由化、投資の自由化、市場経済化の促進によってグローバル化はますます加速し、いまや不可避の大潮流として世界経済全体を覆いつつある。しかし他方において、さまざまな脅威が指摘されるようになり、次第に問題視されるようになっている。99年12月のシアトルWTO閣僚会議の決裂が象徴的に示すように、大企業と大国の主導によって一直線に進められようとしてきたグローバル化に対して、不安と反対の声がますます強くなっているⁱ。もはや、グローバル化礼賛一辺倒の時代は過ぎ去ったといえる。

こうして、人々の生活様式を一変させ、世界史的大変化をもたらすといわれているグローバル化は、機会だけではなく同時に脅威をもたらすことが、多くの人々にはっきりと認識されるようになってきている。グローバル化の功罪合わせもつ二面性 (Janus face of globalization) が明らかになってきたのである。そこでいま、グローバル化のもたらす果実を最大限に享受すると同時に、その弊害を克服するための英知が求められている。奇跡の経済成長とまで賛美された後に、一転して経済危機に苦しむようになったアジアにとって、グローバル化への対応は最重要課題である。

その対応の道を探ることが、本稿の目的である。ここでの特徴は、経済成長に限った議論ではなく、より広い分析視角から検討を加えることにある。つまり、グローバル化への対応を、経済成長の枠組みからではなく、経済発展の枠組みから論じていく。アジア危機に関する数多くの議論では、「アジア経済をいかにして再び成長軌道にのせるか」、「国際金融システムの安定性をいかにして保持するか」といった問題認識がほとんどであったけれども、ここではそのような経済成長や金融システムに限った議論はしない。本稿の議論の焦点は、成長 (growth) と発展 (development) を明確に区別した上で、発展のための必要条件と十分条件とは何かを探究することにある。そして、経済成長ではなく経済発展を目的として、グローバル化に対応するためには、政府、企業、市民によるすぐれたガバナンス (good governance) が不可欠であることを明らかにする。

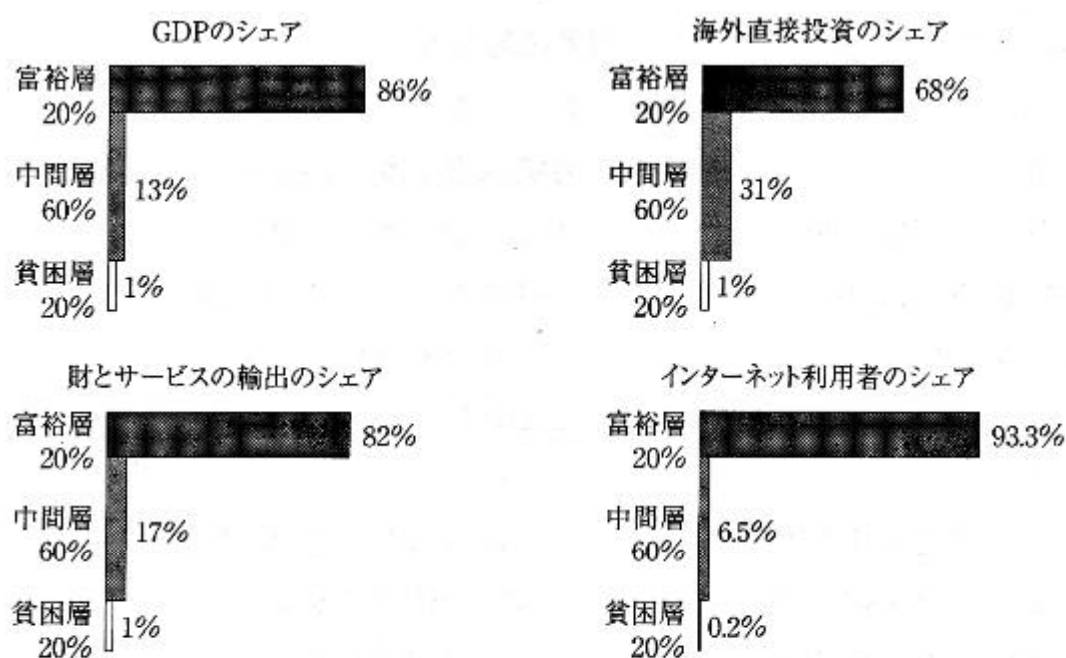
第1節 加速するグローバル化の現在

1. 富の偏在する世界

グローバル化は、国境を超えた地球的レベルでの効率性の追求によって、経済成長に貢献してきた。しかし、その恩恵にあずかることのできる人々はごく限られており、グローバル化とは無縁で、ますます取り残されていく人々も数多くいることが明らかになっている。図1はグローバル化の恩恵を享受している人々の例を示して

おり、世界の GDP、輸出、直接投資、インターネット利用者のいずれをとっても、富裕層である上位 20%の人々が占める比率は群を抜いて高くなっていることが分かる。逆に下位 20%の人々の占める比率は、いずれにおいても 1%以下となっており、グローバリゼーションの潮流から遠くかけ離れた存在になっている。貿易と直接投資によるグローバル市場へのアクセスなしには経済成長がほとんど不可能となった今日、これらの人々は大きく取り残されてしまう結果になったのである。

図 1 富裕層と貧困層との著しい格差

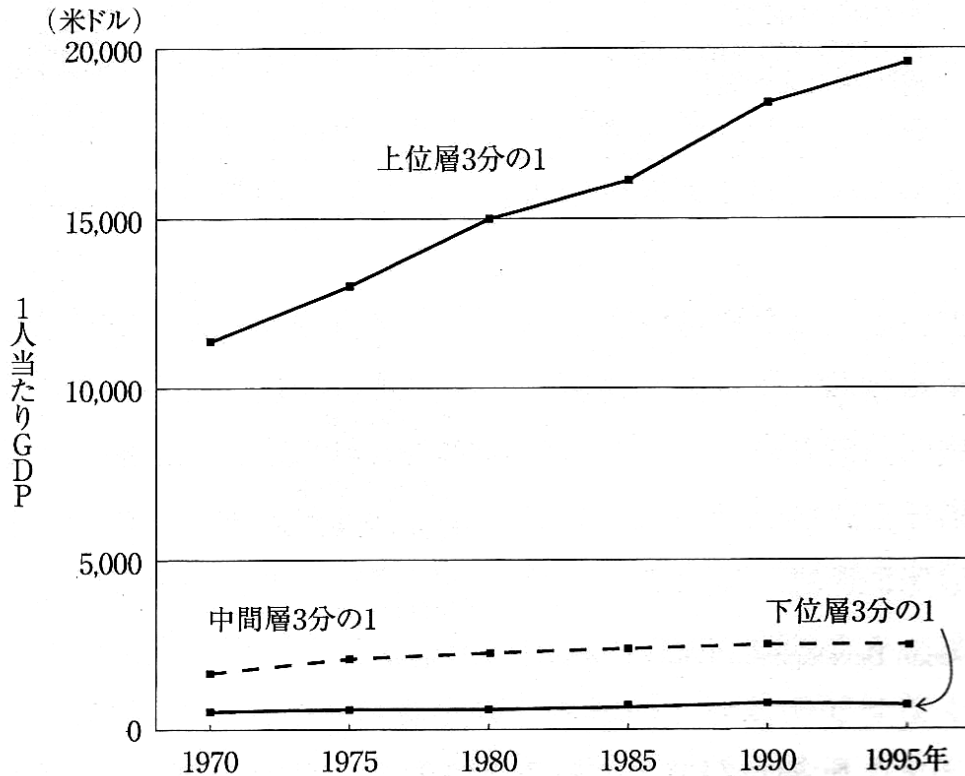


(資料) UNDP, *Human Development Report 1999*, Oxford university Press.

こうして加速するグローバリゼーションは、先進国の人々に富を偏在させることになり、富の分配における極端な不平等性、不公平性が問題とされるようになってきている。そしてその差は、図 2 に示されるように拡大し続けており、いまや容認し難いレベルに達しているといえる。グローバリゼーションによってもたらされる機会・便益は不平等に強者に与えられ、脅威は不平等に弱者に押し付けられているとの非難が高まり、このような構図は社

会の安定性を損ない持続不可能であると指摘されるようになってきている。グローバリゼーション推進派である IMF のカムドシュ前専務理事でさえ、「いまの時代の最大の関心事は貧困。貧困の格差は道徳的にみて、許せないまでになっている」と述べているほどである¹¹⁾。

図2 拡大する経済格差



(資料) World Bank, *World Development Indicators 1999*.

グローバリゼーションの本質は、さまざまな経済主体が、市場原理に基づき地球レベルで効率性を追求することであり、その当然の帰結として、国家間、国家内のいずれにおいても強者と弱者の経済格差を顕著にする。国家の役割を極小化して、経済を市場での自由な競争に委ねることによって、多くの問題を解決していこうとする思潮、つまり市場原理主義の高まりが、現在のグローバリゼーションを理論的にバックアップし、加速させてきた。しかし他方において、自由競争への介入の必要性和不可避性を主張する声も高くなっている。こうして、グローバリゼーション反対のうねりも勢いを強めている。こうした中で、効率と公平(efficiency versus equity)をめぐる議論が再び高まりつつある。長らく

この問題は、一国内でどのように実現していくかという議論にとどまっていたけれども、グローバル化の加速によって、地球レベルでいかにして効率と公平を実現するかという議論が求められるまでに至ったのである。

2. 経済成長と環境破壊

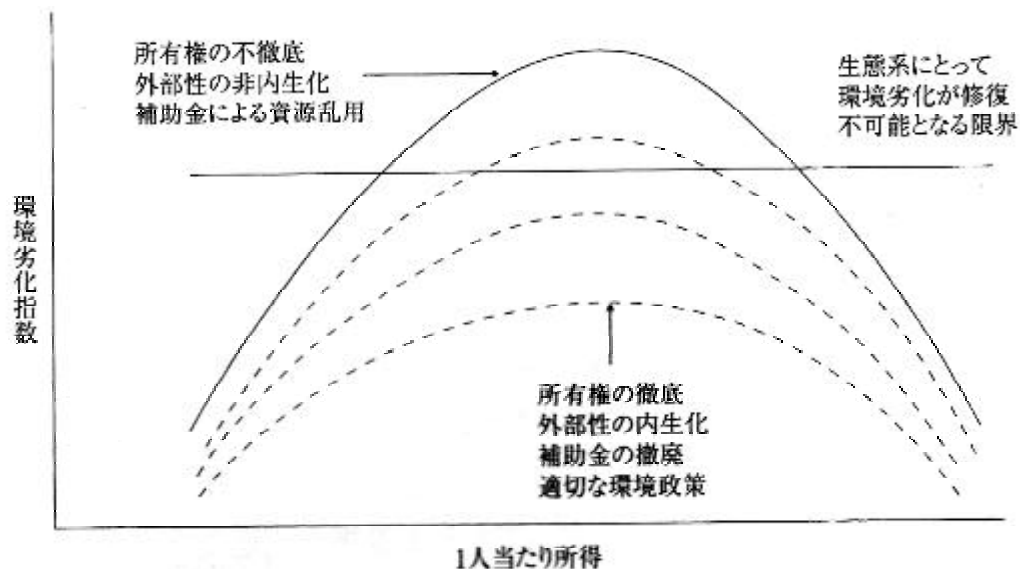
今や広く認識されているように、地球レベルで深刻化する環境破壊も、人類に解決が迫られている最重要課題の一つである。グローバル化による経済成長が、環境破壊を加速させているという非難が高まっているとはいえ、これまでは、経済成長によってこそ、環境問題が解決されるという立場が主流をしめてきた。この理論的根拠を簡潔に示しているのが図3の環境クズネツ曲線であり、所得と環境劣化との間に逆U字型の関係があることを表しているⁱⁱⁱ⁾。つまり、経済成長によって所得が上昇する過程では環境の破壊が進むけれども、ある所得レベルに達した段階で環境破壊は止り、その後改善へと向かうとされている。

人々の所得が低い段階では、貧しい人々の関心は日々の生活のことで精一杯であり、環境への関心もなければ、環境保護のための費用を負担する余裕もない。この段階では、環境への配慮がないのは当然のことであり、公害と環境破壊は容認されている。しかし、一人当たり年間所得が5000ドルから7000ドル程度に達すると、転換点がおとずれるとされる。これを超えると産業構造がシフトして、天然資源の大量消費型工業に代わって、生産性の高い高付加価値型工業やサービス業の比率が高くなる。それによって資源の大量消費が抑制されるようになり、有害廃棄物の排出も減少する。また所得の上昇により人々の生活が豊かになると、環境への意識も高まり、環境問題の解決に必要な費用を負担することもできるようになる。そして、環境に関する法律の制定と厳格な執行が可能となり、環境破壊に次第にブレーキがかけられ、環境問題は改善されていくことになる。

確かに先進国の都市環境をみると、現在は数十年前と比べてはるかに改善されおり、成

長によって公害問題の解決がはかられてきたことを示している。他方、最近工業化が進んでいるアジアの都市は、環境クズネッツ曲線の上昇局面にあり、環境汚染が深刻化する段階にあると考えられる。

図3 環境クズネッツ曲線：所得レベルと環境劣化そして政策との関連



(資料) Asian Development Bank, *Emerging Asia*, 1997

このように環境クズネッツ曲線は、経済成長と環境破壊との関係を極めて簡潔明瞭に示しているけれども、経済成長による所得の増大が自動的に環境問題の解決へと結び付くわけではない。所得水準の上昇によって環境改善への要求が高まっても、適切な環境政策の実施がなければ、なんら問題は解決されないばかりか、むしろ悪化することも考えられる。不適切な制度・政策、適切な制度・政策があってもそれらの不適切な運用、市場の失敗などがあると、環境の改善は環境クズネッツ曲線が描くようには進まない。現実には、環境コストの内部化には限界があり、市場メカニズムが適正に機能しているとはいえない。また、発展途上国では法の整備も十分とはいえない。このように、環境クズネッツ曲線の有効性には大いに疑問が残るのである。

また、ひとたび破壊された自然、失われた生物多様性は、経済成長によっても決して再

生させることは不可能であり、環境クズネツ曲線はまったく適用できない。回復不可能な環境の破壊、天然資源の枯渇、生物多様性の喪失は、将来世代から利用の機会を奪ってしまうことになり、世代間の公平が損なわれることを意味する。環境クズネツ曲線が有効であるのは、都市環境などの場合に限られており、経済成長がすべての環境破壊の改善に貢献するとはいえないのである。産業界は、企業活動は環境破壊の原因になるのではなく、むしろ解決策を提供すると強く主張してきたが、容易には受け入れられず多くの反論がなされている。グローバリゼーションは環境破壊を進めこそすれ、解決策とはなり得ないとの批判が高まっている。

3. 新たな「効率」vs.「公平」論争

経済政策の目標は、効率と公平の追求にあるが、両者を共に最大限達成することは不可能なことである。効率を追求するならば、格差が拡大し公平が軽視される。他方、公平を重視するならば、ある程度効率が犠牲にされることはやむを得ない。つまり、効率と公平はトレード・オフの関係にあるといえる。

この効率重視の価値規範と公平重視の価値規範をめぐるっては、時代文脈によって、どちらにウエイトが置かれるかが異なってきた。簡潔に述べるならば、古典派から今日に至るまでの経済学の流れは、このトレード・オフの問題をめぐる波動を描いてきたといえる^{iv}。その時々々の経済政策はどちらの価値規範を重視するかによって変更されてきたわけであるが、効率と公平の両者を同時に達成することは不可能であった。

70年代前半までの経済政策は、公平重視の価値規範に基づいていたが、80年代へと向かうにつれて、効率重視へとしだいにシフトした。80年代になると、サッチャー、レーガンらが相呼応するかのようにして、市場化と小さな政府への改革を進め、効率重視の流れが定着した。これが90年代前半のグローバリゼーションの隆盛へとつながり、市場万能主義さえも唱えられたのである。80年代から90年代前半にかけては、経済政策の基調は、おし

なべて市場原理に基づく効率性の追求にあったといえる。

しかし、90年代後半には、グローバル化と市場万能主義への懐疑が高まることになった。効率を重視し市場化を押し進めた米国は、90年代に空前の好景気を謳歌し、いままも熱烈にグローバル化推進の旗を振り続けている一方で、EU加盟15カ国中13カ国（スペインとアイルランドを除く）に社会民主主義政党による中道左派政権が誕生し、米国とは一線を画すようになっている⁹。タイに端を発した通貨危機は、東アジアから、ロシア、中南米へと伝染し、市場の暴力が問題とされ、短期資本市場の規制が議論されるようになっていく。シアトルでのWTO閣僚会議の決裂も、グローバル化の行く手に暗雲をもたらしている。こうして、市場原理による効率追求の弊害が認識されるようになり、反動として再び公平をめぐる議論が高まりつつある。

図4 価値規範の変遷サイクル

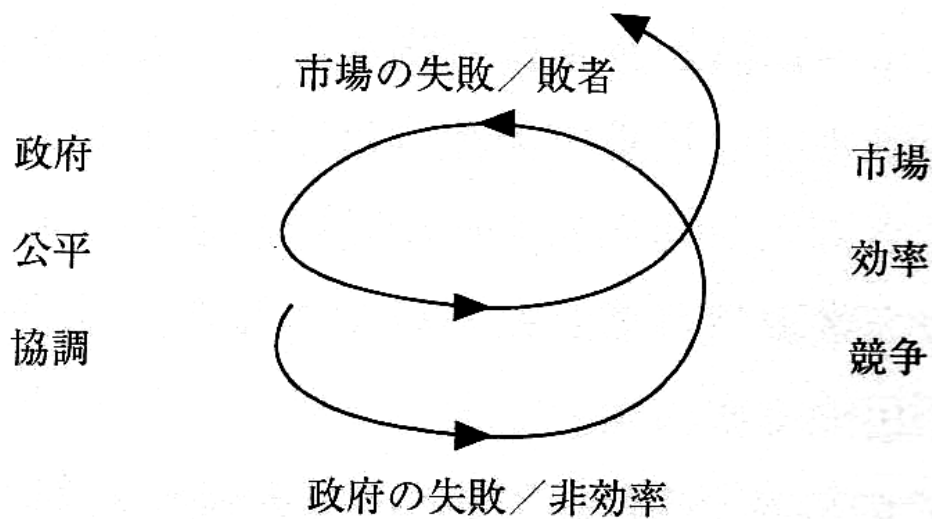


図4では、これまでの効率と公平をめぐる価値規範・経済思潮の変遷プロセスを、極めて簡潔化したサイクルとして描いている。産業革命以降、資本主義による競争で勝者・強者と敗者・弱者がはっきりと生まれたために、20世紀に入ってから70年代に至るまでは、公平重視の経済政策がとられてきた。しかしその過程で、非効率化が顕著となり、大きな

政府の失敗が問題とされるようになった。こうしてその後の経済政策は、それまでのケインズ主義に基づいた公平重視から、新古典派の理論を支柱とする効率重視へと大きく舵がきられることになった。そして80年代以降、小さな政府が目指され、市場メカニズムによる問題の解決が図られてきた。この流れが、90年代にかけてグローバリゼーションによって加速され、市場主義が全盛を迎えることとなった。しかし、いま再び市場メカニズムによっては解決できない貧困問題や環境問題などといった地球レベルの問題に直面することになり、またまた価値規範のベクトルはサイクルを描くかのようである。

世界的な貧富の格差、分配の不平等度は増大し続けており、先進国と発展途上国の格差は拡大する一方である。この傾向は一国内でも強くなっており、例えば、米国、日本、中国などいずれの国内でも経済格差は広がっている^{vi}。このような国家間、国家内での格差の拡大は、やがては世界システム全体の安定を脅かすことにつながっていく。また、全世界での環境破壊も著しく進み、すでに限界に達しているともいわれている。これらは、市場原理による効率の追求だけでは決して解決できずに来た問題である。これらの問題の解決には公平重視の価値規範が再び求められている。こうして再び「効率」と「公平」の綱引きが始まっているのである。

そしていま、われわれには効率か公平かという対立の図式を超えて、いかにして効率と公平の両立を実現していくかの探究が求められている。効率的な社会の追求は、富の分配において格差を大きくする傾向をもち、他方、公平を重視する社会の実現には、資源配分を非効率にする可能性が高くなる。はたしてわれわれは、市場の力を有効に活用して効率を追求すると同時に、市場の暴走を制御し、市場では解決できない問題に対処できる地球レベルでの仕組みをどのように構築することができるのであろうか。

効率と公平の問題は長く議論されてきたことではあるが、これまでは唯一の統治機構として政府が存在する一国内での問題として扱われてきた。今日この問題は、国内にとどまらず国境を超えて、統一政府の存在しない地球レベルでの解決を迫られる問題になったの

である。われわれは、ボーダーレス化が進み相互依存関係が深化した今日の世界で、「効率」対「公平」という二分法的思考から抜け出し、どのようにして地球的レベルでの両立を可能にしていくのかという新たな課題に直面することになった。

第2節 強者を利するグローバリゼーション

1. 「一人勝ち」を生み出す市場競争

グローバリゼーション推進の理論的帰結は次のようになる。つまり、その目的は地球的レベルでの効率性の追求にあり、そのために規制緩和、自由化、市場経済化が押し進められてきた。その最終的な到達点として、完全なグローバル市場が創り出され、そこでは全地球的規模での最も効率的な資源配分が達成可能となり、世界の人々の経済厚生が極大化されることになる。したがって、グローバリゼーションの推進こそが、人類繁栄への道である。

しかし、このシナリオは実際には実現不可能である。今日では、市場を完全化しようとして自由競争を進めると、その結果が一人勝ち(Winner takes all.)となるような産業がハイテク分野を中心として増えている。一人勝ちの世界では、勝者に膨大な利益がもたらされるのとは裏腹に多数の敗者を生み出し、その結果として効率的な資源配分は実現されないことになる。経済社会のポスト工業化への進展にともない、従来の経済学が前提としてこなかった収穫逓増の働く世界が出現し、そこではいち早くデファクト・スタンダード(de fact standard)を確立した者の一人勝ちとなる現象が顕著となってきている。そのため、世界標準をめぐる、凄まじい競争が繰り広げられている。そしていったん優位に立った者はますます勢力を伸ばし、いったん劣位に陥った者には、敗者復活のチャンスがほとんどなくなるのである。

市場を完全化しようとするほど、自由競争の結果として自然な独占・寡占が生まれ、少数の巨大企業による支配へと至ることになる。国際、国内を問わず最近急増してい

る M&A の動きは、このことを端的に現わしている現象の一つである。これは、従来のカルテルなどといった人為的な独占・寡占の形成とは異なっており、自由競争のルールには反しないため、必ずしも独占禁止法の対象とはされない。

こうして先進国の少数の巨大企業によってグローバル市場が制覇、支配される方向へと向かうことになる。この構図の中では、後発の発展途上国企業が、勝ち組に入ることはほとんど不可能であり、グローバル競争でのプレイヤーは限られた先進国企業だけになってしまう。絶えざる技術革新によって常に新規参入の可能性があるため、勝者といえども安穩とはしてられないが、ひとたびグローバル市場で確立した優位性は他を圧倒する力を持ち、そこから得られる利益は膨大となる。効率性を追求し市場を完全化しようとする営みは、少数の勝者を生み出すが、他方に膨大な敗者を生み出し、全体でみるならば人々の経済厚生 of 極大化には結びつかない。

世界で最も成功している 200 人の資産を合計すると、貧困層の 20 億人の年間所得を上回るといわれており、ごく少数の勝者と膨大な数にのぼる敗者という構図がはっきりと浮かび上がってくる。いったん勝った者は、勝ち続けるチャンスを数多く手にすることができる。現在のグローバリゼーションが、「大企業偏重・富める者優先のグローバリゼーション (pro-corporate and pro-rich globalization)」であると非難されるゆえんである。

問題の解決を市場での競争に委ねることが、最も公平で効率的であるという主張は、一見したところ、多くの人の賛同を得て説得的であるかのように思われる。競争によって能力のある者が勝ち残り、それに見合った報酬を得ていくという能力主義は、結果に不平等を生じさせはしても、至極当然の事として受け入れられ易い。しかし、この能力主義は、自己矛盾を内包していると指摘されている^{vii}。競争による勝者は、能力主義に基づく競争の結果得られた特権や富を、必ず次世代に贈与しようとするため、ここで能力主義そのものが途絶えてしまうことになる。こうして完全な能力主義の実現は不可能となるのである。

2. グローバルに貫徹される資本の論理

グローバリゼーションの推進力は、資本の論理である。グローバリゼーションでは、この資本の論理を地球レベルで貫徹させようとする力が強力に働き、世界的な経済格差の拡大という構図を鮮明にさせている。効率性を限りなく追求する資本の論理は強力であり、それを前にして公平を重視する価値規範は対抗できるほどの力をもち得ずにいる。

先進国の資本は、世界的により安い労働力を求めて、容易に国境を超えて移動する。そして、厳しい国際競争に直面する中で、雇用の削減や安価なパート・タイマーの雇用へと切り替えを進めている。このような今日の状況で、資本の利害は国境を超えて一致し、戦略的提携という形をとって、国際的な連帯を強めている。また WTO や OECD といった国際機関の場で、自由な企業活動を強く求めるようになってきている。他方、各国の労働者はそれぞれの国内にとどまっており、労働者の利害を国境を超えて一致させることは不可能な状況にある。

こうして世界的に移動する資本に対して、一国内にとどまる労働者は、有効に対抗する術をほとんどもち得ていない。このようにして先進国資本による労働者からの搾取は、先進国、発展途上国とを問わずに進められている。資本の論理による搾取は決して今日に始まった問題ではないが、地球的なレベルで大規模に可能となったところに、グローバル時代と呼ばれる現在の特徴がある。

また最近の情報通信ネットワークの発達と金融工学の進歩によって、資本の「マネー」化、つまりお金の商品化が加速し、「ヴァーチャル・エコノミー」の肥大化が進んでいる。国際的な金融資産取引の中で、実物経済とはほとんど関係のない「マネー」が瞬時に大量に移動し、膨大な利益や損失を生み出すようになってきている。世界を一年間に駆け巡るマネーの総額、すなわち外国為替の年間取引高は、300 兆ドルを超えるといわれており、世界の国々の GDP の合計が約 30 兆ドルであり、実際の貿易の決済に必要な資金が 8 兆ドルであることと比較すると、いかに巨額のホットマネーが世界中を駆け巡っているかが分かる^{viii}。

「虚の経済」が「実の経済」の規模をはるかに凌駕してしまっているのである。この「ヴァーチャル・エコノミー」の世界に発展途上国が入り込む余地はほとんどなく、もっぱらそこから得られた巨額の利益は米国を中心とする先進国へと吸収され、資本利潤の増大と資本蓄積が進められている。

実物の財やサービスの取引によって形成される「リアル・エコノミー」とは大きく乖離しているこの「ヴァーチャル・エコノミー」は、極めて不安定なうえ、世界の「リアル・エコノミー」を大きく歪めてしまうほどの力をもっている。大多数の国々は「ヴァーチャル・エコノミー」の蚊屋の外に置かれているにもかかわらず、その不安定性から生じるしわ寄せだけは受けざるを得ない。効率性を限りなく追求する資本の論理は、必然的に、もてる者ともたざる者との格差、強者と弱者との格差を鮮明にさせている。

このように地球的なレベルで強力に資本の論理が貫徹されていくプロセスの本質には何があるのだろうか。グローバリゼーションの本質を見極めることは、グローバリゼーションへの対応を論じる際に不可欠である。グローバリゼーションとは、「地球レベルで効率性を追求して、財、サービス、資本、技術が国境を超えて移動するプロセス」であるが、この捉え方では、単なる現象面だけをみているに過ぎない。現在のグローバリゼーションの本質には、覇権国としてのポジションを維持し、世界で圧倒的な経済的パワーを保ち続けようとする米国の国家戦略がある。そこには、自国の制度・政策、価値観、行動様式、言語などを世界標準として確立させようとの狙いがあり、ひとたびそれに成功するならば容易にその立場は覆されないことになる。米国の主流にある新古典派の理論を経済学的裏付けとして、米国流の市場原理主義を世界に普遍化させようとするのが、今日のグローバリゼーションの本質にあるといえる。それによって、米国が現在リードしている金融や情報・通信などの有望な成長分野で、今後圧倒的な優位性を獲得しようとしているのである。

いまや不可避の潮流ともいわれているグローバリゼーションではあるが、その流れの根

底には、米国の国益追求があることを見逃してはならない。グローバリゼーション推進の下に、米国型資本主義の正当性と普遍性を世界に向かって主張し、押し付けようとしているのである。しかし、さまざまなタイプの資本主義があつてしかるべきであり、日本型資本主義やアジア型資本主義を探究する道を放棄してしまつてはならない。日本においては、グローバル・スタンダードの名を借りたアメリカン・スタンダードの確立が図られているけれども、これまでのような安易な米国追従の姿勢は改められなければならない^{ix}。米国型グローバリゼーションの踏襲ではなく、多元的グローバリゼーションへの道が不可欠である。

第3節 アジア発展のための必要十分条件

1. 経済成長から経済発展へ

市場原理に基づいた経済成長を至上目的とし、ヴァーチャル・エコノミーを肥大化させる米国型グローバリゼーションへの追従では、アジアの繁栄への道は開けない。すでにみてきたように現在のグローバリゼーションは、貧困問題や環境問題を深刻化させるほどには、それらの問題解決への貢献度は高くないのである。ひたすら経済成長を追求し続けても、長期的な繁栄には結びつかないことが、徐々に明らかにされつつある。

経済成長とは、経済変数の数量的な拡大を意味し、一般的には GDP/GNP の増大をもって表される。他方、経済発展には、そのような数量的拡大に加えて、社会的・文化的変化といったような非経済的要因が含まれる。そのため、経済発展を表す一つの指標は存在せず、それが成長と発展の区別を曖昧にしてしまつてもいる。今日まで実に多くの経済発展に関する研究が行われてきており、その研究成果は多岐にわたっているけれども、いまだ経済発展についての確立した考え方はなく、時と共に変化してきている。とはいえ最小限の共通認識はあり、発展とは人々の生活水準の向上にほかならなく、具体的には食料、衣服、住居、健康、教育という人間の基本的ニーズの充足を意味している。しかし最近の議論で

は、この根本的で誰にとっても明確と思われる条件への関心がしばしば失われ、金銭的・物質的富の追求に偏重する傾向が強くなっている。GDP/GNPの上昇が、経済発展と同義であるかのように論じられていることも少なくなく、成長と発展が区別なく使われていることもしばしばである。

経済発展に関する初期の研究では、経済成長と資本蓄積に焦点が当てられていた。その後の研究では、効率性と生産性の向上が中心課題となり、工業化が発展に必須の条件と考えられるようになった。そして、経済成長と効率性の上昇が、人々の生活水準の向上のための必要十分条件とさえいわれるようになった。こうして、経済成長と所得水準の上昇をもって経済発展と考えられるようになり、成長至上主義が広く人々の信奉を集めることになった。貧困の削減、不公平な所得分配の解消、雇用の安定、人的資源の開発、持続可能な環境などの指標は、いつの間にかほとんど無視されるようになり、本来、経済発展のための手段に過ぎなかった経済成長が、いつしかそれ自体、目的となってしまった⁸。

アジア危機に関する多くの議論も、経済成長の枠組みの中でしか行われておらず、アジアの発展という視点が欠如している。アジアにおいて貧困、経済格差、人権、環境などをめぐる問題は、ますます深刻さの度合いを増しているにもかかわらず、議論はアジアの経済成長に終始し、危機の再発防止、金融システムの安定性、経済成長の回復といった問題にもっぱら焦点が当てられてきた。その理由は、成長によって、それら他の問題は解決可能であるという前提に立ってきたからである。したがって、成長こそが最大の関心事となり、効率と市場競争を重視した経済成長に関する議論が主流をしめている。

しかし経済成長だけでは、貧困、経済格差、人権、環境などの問題を解決できないことが明らかとなり、これらの問題が結局は、経済成長を脅かす要因になるとの認識も強まっている。危機から脱したアジアが再び成長軌道に乗ったとしても、成長によって解決できない問題は数多く存在し、それらが成長の足枷となることは明らかである。成長は目的ではなく、問題解決のための一つ的手段に過ぎない。成長至上主義は、手段としての成長を

目的と取り違えてしまうという重大な誤りを犯したのである。

アジアは、東アジアを先頭に高い経済成長を遂げてきたとはいえ、今も約9億人近い絶対的貧困層を抱えていると推計されており、成長が必ずしも貧困の削減には結びつかなかったとの認識も広まっている^{xi}。このような経験を踏まえて、99年にアジア開発銀行は方針転換を発表し、活動の重点を経済成長への資金面での支援から、貧困の削減へと移すとしている^{xii}。経済成長によって雇用を拡大し、所得を上昇させ、貧困の削減を進めるという従来のシナリオは、問題を解決する処方箋として不十分であると考えられるようになったのである。

またアジアの環境問題も極めて深刻なレベルに達し、今後も悪化すると予測されている^{xiii}。環境破壊は過去30年ほどの間に加速してきたのであるが、これは経済成長と歩を一にしており、破壊の原因が成長にあることは容易に推測される。環境問題を軽視した成長志向路線をこれからも継続することは、ますます高価な代償の支払いを余儀なくされ、成長がもたらした利得を上回ってしまうことになる。都市の交通渋滞による人々の時間とエネルギーの浪費、豊かな土壌の侵食、希少な環境資産の消失は、成長の代償としてはあまりにも大きくなり過ぎている。環境破壊による生産性の低下、居住環境の悪化、健康被害の増大は、いまやかつてないレベルに達し、明らかにアジアの成長の持続に大きな脅威となっている。環境の破壊と天然資源の枯渇は、将来世代から機会を奪うことになってしまい、世代間の公平を損う重大な問題である。

これら貧困や環境をめぐる問題は、経済成長のみによって解決できる問題ではなく、むしろ経済成長が原因となって引き起こされ、今後の成長の脅威となっている。成長は必ずしもアジアの繁栄には結びつかないので、経済成長の枠組みによって議論しても十分とはいえない。世界銀行も、開発への包括的なアプローチの必要性を認め、経済成長だけでは不十分であると認識するようになってきている^{xiv}。経済成長は、発展のための必要条件ではあるが、十分条件ではない。経済成長を目的とする政策は必要条件であるが、他に十分条件が

満たされなければ、経済発展を遂げることは不可能であり、アジアの繁栄はない。

簡潔に述べるならば、発展の必要条件とは経済成長であり、その本質は効率の追求にある。アジア諸国が押し進めてきた規制緩和、自由化政策は、この必要条件の追求にほかならない。そして今、必要条件への過度の偏重が認識されるようになり、発展のための十分条件が求められているのである。その十分条件のエッセンスは効率と対をなす公平の実現にあり、本来トレード・オフにある両者を同時に達成するためには、すぐれたガバナンスが不可欠なのである。

2. 高まるガバナンスの重要性

アジアの発展のためには、貧困や環境をめぐる問題の解決が不可欠であり、これらの問題に対して経済成長だけでは対処できないと広く認識されるようになりつつある。過去数十年間にわたって、アジア諸国は経済成長を最優先課題として経済運営を進めてきたが、それと同じ優先順位を、貧困と環境の問題にも置く必要に迫られている。経済成長だけをいくら論じて、貧困と環境の問題を解決することはできず、これらの問題を経済成長の後回しにしてしまっているのは、結局は成長自体がおぼつかなくなってしまう。グローバリゼーションがもたらす機会を最大限活用するために経済の開放を進めると同時に、貧困と環境への取り組みも積極的に進め、両者の適切な政策を均衡の取れたスピードで同時に進めていくことが必要になる。

しかしここで直面する困難は、貧困と環境の問題は市場による解決が難しいと同時に、制度や政策の失敗のために政府によって解決できる問題でもなくなっているということである。従来の考え方では、市場による解決が困難な問題は、政府による解決の対象とされてきたが、政府の政策の誤り、能力の低さ、非効率性が大きな問題となり、「市場か政府か」、「効率か公平か」、「競争か平等か」という二者択一的、二分法的アプローチは限界にぶつかっている。もはや、このアプローチによってでは、アジアの発展に適切な処方箋を出す

ことはできないのである。

効率追求のロジックは極めて簡潔明瞭、シンプルである。つまり、どこまでも規制緩和、自由化、市場化を進めることである。他方、公平をいかに実現するかには困難な問題がつきまとう。公平の実現には、必ず政策、法律、制度を必要とし、それによって利益を得る人達と、不利益を被る人達がでてくるので、多様な価値規準に直面することになる。そのため、効率追求にあるような単純明快なロジックは存在せず、公平の程度や範囲などをめぐって判断が別れることになってしまう。例えば、所得分配は公平に行われるべきであるという考えは、誰によっても受け入れられるであろうが、この公平な分配には少なくとも3つの考え方がある。貢献に応じた分配、平等な分配、必要に応じた分配であり、どれを公平と考えるかをめぐっては、完全な合意を得ることは不可能である。効率の問題は経済学の対象であるのに対して、この問題は明らかに現在の経済学の範囲を超えてしまっている。

一つの理念、理論をすべてに適用して問題を解決しようとするアプローチ、具体的には市場原理によって世界の経済成長を進めようとする普遍主義的アプローチには限界があり、多様性を前提としたアプローチが求められている。すべての国に有効で適用可能な唯一の処方箋などは存在しないのである。新たなアプローチ、ルール、制度などが必要であり、それは国の発展段階の違いによって、当然異なったものになる。では、市場と政府がそれぞれにもつ限界を克服し、各国の状況に適応して効率と公平を共に実現していく道は、果たしてあるのだろうか。

この問題を解決するための糸口の一つは、ガバナンスにある。ガバナンスに対応する適切な日本語が存在しないので、簡潔に規定することは難しいのであるが、グローバル・ガバナンス委員会が1995年に出した報告書では、「ガバナンスというのは、個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである」と定義して

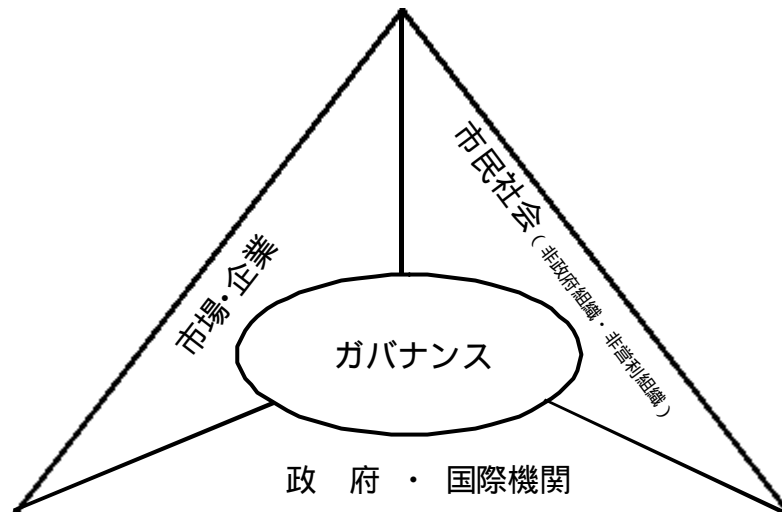
いる^{xv}。また、緒方貞子によると「統治」と「自治」の統合の上に成り立つ概念であるとされている^{xvi}。日本語では「統治」の訳語があてられているケースもあるが、それでは政府による上からの支配という意味合いが色濃く出てしまい不適切である。政府の役割は非常に大きいけれども、ガバナンスと同義ではなく、ガバナンスの一翼を担っているに過ぎない。

ガバナンスとは、多様な利害関係者が、共通の問題の解決に向けて民主的で協力的行動をとる継続的な不断のプロセスであり、ある一つの確立されたシステムや体制ではない。市民、非政府組織(NGO)、企業、政府、国際機関などのさまざまなレベルの人々が関与し、民主的なプロセスをへて、政策、法律、制度、ルール、非公式な申し合わせや合意などによって、関与するすべての人々の行動に規律と誘因を与え、共通の目的へと向かわせる機構がガバナンスであるともいえる。

多様な文脈で広く使われるようになってきているため、ガバナンスについて共通に受け入れられている定義を明確にすることは難しいけれども、多様なアクターが共通の目的へと向かう新たな秩序形成のプロセスであり、またその結果生まれた秩序、制度、機構などを包括的に意味する概念がガバナンスである。

国家の問題解決能力の低下を、市民、非政府組織、国際機関が補って、いかに共通の問題を解決するのか、また市場の失敗や市場の暴走にいかに対処するのか。これらがガバナンスの課題であり、一国家レベル、地域レベル、世界レベルでのガバナンスが考えられる。どのレベルにおいても、図5に示すように、政府と市場・企業に加えて、市民社会の積極的な関与がすぐれたガバナンスにとって不可欠である。そして、合意形成から問題解決に至るプロセスでは、常に透明性の高い民主的な手続きが何よりも尊重されねばならない。ここでの問題解決の方向性は、規制緩和によって規制を取り払っていくことではなく、民主的な参加によって規制を組み替えていくことである。

図5 ガバナンスの概念図



世界レベルでのガバナンスの一翼をになっている例としては、国連やWTOがあげられるが、求められている役割を適切にはたしていないとの批判も強い。例えば、先のWTOシアトル会議では、グリーンルーム交渉による意思決定プロセスの不透明性と非民主性に、発展途上国から痛烈な非難が浴びせられた^{xvii}。この交渉方式では、声のかからない大多数の国々の代表団には、どこで誰が何について交渉しているのかが、まったく分からない仕組みとなっている。グローバル・ガバナンスのあり方が、さまざまに議論されるようになってはいるものの、その取り組みは緒についたばかりであり、実効をあげるためには、今後かなりの努力の積み重ねと試行錯誤が必要であろう。

アジアの発展には、効率の論理による経済成長の追求と、公平の価値規準に立脚した貧困・環境問題の解決をトレード・オフにするのではなく、両者を共に達成することを目的としたすぐれたガバナンスが必要となってくる。具体的に、アジアの各国内でのすぐれたガバナンスの基本的要素をあげると、法の支配の強化、効率的で透明な政府部門、汚職防止体制の確立、環境保護対策の整備・強化、自由競争と企業家精神の奨励、透明性と説明

責任をもった企業（コーポレート・ガバナンス）、市民組織・非政府組織の参加などがある。これらどれ一つをとってみても、アジアでは十分に実現されているとはいえず、すべて今後の課題として残されている。

科学としての経済学は、常に普遍性を追求し、唯一の解答を求めがちであるが、時間や空間を超えて有効な処方箋は存在しないことを再認識する必要に迫られている。アジア発展のための唯一の処方箋はなく、多様なアクターが参加するすぐれたガバナンスを創り出していくことによって、その道がみえてくる。それは、不断に継続されていくプロセスである。

（注）

- i グローバリゼーション反対派の主張については、菅原秀幸「グローバリゼーションの行方」青木健／馬田啓一編著『地域統合の経済学』勁草書房、1999年に詳しく整理されている。
- ii 2000年2月にバンコクで開催された、国連貿易開発会議第10回総会でのスピーチより。
- iii Asia Development Bank, *Emerging Asia: Changes and Challenges*, Asia Development Bank, 1997.（吉田恒昭完訳『アジア変革への挑戦』東洋経済新報社、1998年）第4章を参照。
- iv 間宮陽介『市場社会の思想史』中公新書、1999年、第3章を参照。
- v ヨーロッパの状況については、Giddens, A, *The Third Way*, Polity Press, 1998.（佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社、1999年）が詳しく、参考になる。
- vi 日本については、橋木俊詔『日本の経済格差』岩波新書、1999年を参照。
- vii Giddens, A, *The Third Way*, Polity Press, 1998.（佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社、1999年）第4章を参照。
- viii 内橋克人『多元的経済社会のヴィジョン』岩波書店、1999年を参照。
- ix グローバル・スタンダードとは日本製英語で、本来の英語には存在しない。
- x Nayyar, D, *Globalization and development strategies*, background paper for UNCTAD X 1999.を参照。国連貿易開発会議のウェブサイト（<http://www.unctad.org>）よりダウンロード。
- xi Asian Development Bank, *Fighting poverty in Asia and the Pacific: The poverty reduction strategy of the Asian Development Bank*, 1999.を参照。アジア開発銀行のウェブサイト（<http://www.adb.org>）よりダウンロード。
- xii アジア開発銀行のウェブサイト（<http://www.adb.org>）を参照。

xiii 例えば、Asian Development Bank, *Emerging Asia: Changes and Challenges*, 1997. や、United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook 2000*, United Nations, 1999. を参照。

xiv Wolfensohn, J, and J. Stiglitz, "Growth is not enough," *Financial Times*, September 22, 1999. を参照。

xv Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995. (京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ/新しい世界秩序をめざして』NHK出版、1995年)を参照。

xvi 緒方貞子「日本語版への序文」京都フォーラム監訳前掲書を参照。

xvii グリーンルーム交渉とは、GATT時代から行われている非公式会合のことを指し、事務局長が任意に選んだ数カ国の代表のみを呼んで行われる交渉である。GATT事務局長室の壁の色が緑だったことから、非公式会合の代名詞となった。

質問ならびにコメントは、sugawara@mail.comへ、筆者の最近の研究動向・成果は、<http://www.SugawaraHideyuki.com>を参照されたい。 (2000年9月25日)