

構造調整計画の現状と展望 第4回

「東欧・C I SにおけるIMFプログラムの評価」

(石原 通夫 日本輸出入銀行 開発経済室 審議役)

平成5年11月12日 10:00~12:00

国際協力総合研修所 202号室

【司会】 今日はお集まりいただきましてどうもありがとうございます。このセミナーは、第1回目に概要、2回目がアフリカの経験、3回目に、東アジアの経験と構造調整、という形でやまして、今回は最終回ということで、いま最もホットな話題の1つでございます東欧・C I S諸国における構造調整について、日本輸出入銀行経済開発室におられます石原通夫氏に講演をしていただくことにしております。

最初に石原先生の略歴を紹介させていただきますが、先生は、昭和43年に東京大学経済学部を卒業された後にアメリカに渡られましてミズーリ大学の経済学修士課程、シラキュース大学の博士課程を経て、昭和48年にIMFに入いられております。IMF入行後はアジア局、ヨーロッパ局等を経て、平成2年には、ネパール事務所長を経験されております。その後、輸銀のほうに出向されまして、審議役という役職にあられ、世銀、IMFとの協調融資としてバルト3国、中央アジア諸国等への協調融資を担当されておられます。今日は興味深い話がうかがえるかと思えます。先生、よろしくお願いします。

東欧・C I S 諸国における I M F プログラムの評価

日本輸出入銀行 開発経済室

審議役 石原通夫

はじめに

私の東欧・C I S 諸国に関する経験は、輸銀へ出向してからのバルト3国、中央アジアの3国、それからスロバキア、への出張ですがこれは、世銀の構造調整ローンに対する輸銀の協調融資案件についての調査ミッションでありました。今日は、その経験に基づきまして、それから私の同僚の I M F、世銀の人たちの話を含めた上での自分の印象をお話ししようと思います。

お手元にある資料の最初の頁は、今日何を話そうかということを書いてあるのですが、まず改革の現状を簡単に話しまして、それから I M F プログラムの特徴、それから I M F プログラムはいまのところうまくいってないのが多いのですが、プログラムの中でどういう面がいちばん大きく外れてきているのか。それから I M F、世銀の中で、構造改革のいくつかの基本的な考え方、まだいろいろわからないことが、たくさんあるのですが、どの点がわからないのか。どういう点をこれから見ていかなければいけないのか。それから最後に為替政策を少し述べたいと思います。その下にある「課題」という所ですが、これは I M F / 世銀スタッフと共に皆さんへの課題であって、この課題を皆様に投げかけて、今日は私のほうが勉強したい、というアイデアで来たわけです。

1. 構造改革の現状

ほとんどの方が、東欧の市場経済へのリフォームということをご存じだと思うのですが、ウォームアップという意味で、最初の政策マトリックスを見てください。これは、2頁にわたって、ブルガリア、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキアの現在の時点の構造改革の状況をまとめたものです。出所は、E B R D (欧州復興開発銀行) の9月号に書いてあったものを輸銀の人が日本

語に訳したものです。ここで見ますと、ハンガリーを除くと、ほかの国では、ソ連が分解した89年から改革が始まり、急進的なビッグバンの方式を取っている。ハンガリーは、グラデュアリストといわれているのですけれども、最初の68年ごろから手掛けたものは、経営に自主性を持たせるとか、それから貿易の一部の自由化というのを少し実施しただけで、全面的に経済改革を始めたのは、やはり89年、90年代からということであります。ということを見ると、これら東欧諸国の改革は、皆ビッグバン方式で、グラデュアリズムではない、と規定されると思います。

グラデュアリズムとビッグバンのどちらが良いかというのは、ポピュラーなイシューですけれども、東欧にとってグラデュアリズムのチョイスはなかった。これは、政治的にもソ連が分裂して、民族的にも独立しよう、いままでのシステムを変えようという気運が高まっているときに、政府としては、グラデュアリズムを取る政治的な状況になかった。何年かかるものをグラデュアリズムというのかわかりませんが、アイデアとしてフェイジングをして段階的に改革しよう、という考えもグラデュアリズムであると思われます。どうするのかというと、プランを立てて、今年はこれを自由化して、来年はこれを自由化して、という計画を作る。そうすると、経済政策の方法としては、計画経済となる。過去で実施されていた計画経済がうまく機能しないことが分かり、これから自由にレッセ・フェールでやろうというときに、グラデュアリズムを取るとどうしてもプランの要素が入ってくる。これは、議会で受け入れられない状況であった。したがって、東欧の経済改革のチョイスは、ビッグバンでしかあり得なかった。

このマトリックスを見ますと、ここには価格自由化はどういうわけか抜けているのですけれども、ほとんどの国では、価格自由化が既に行われています。価格自由化ということは、輸出価格と輸入価格を直接に国内価格と結びつけることですから、価格自由化というのは、貿易自由化と同じことです。それから、もう1つ既に行われている構造改革は、小規模の民営化です。これは、ブルガリアを除いてはすべて行われている。小規模というのは、小さなレストランとか、小売店とか、そういうもので、簡単にできるのですけれども、これはほとんど行われている。

これらの国すべてで遅れているのは、金融部門の強化です。これは、難しい問題でなかなかできない。それから、もう1つのむずかしい問題が企業マネジメントの改善で、これがなかなか進まない。

現在進行しつつあるのは、大規模の民営化、それから民営化の過程で重要である破産法をどう実施です。これは、ハンガリーではすでに行われ、チェコと、スロバキアでは、法律は出たのですけれども、実施はこれからです。以上が改革の面についての状況です。

国別で見ますと、これはインプレッションしかないのですけれども、進んでいるというのがチェコ、スロバキアです。これは、連邦時代からチェコのクラウス首相の下で急進的に実施されたためであります。中間なのは、ポーランドとハンガリーです。遅れているのは、ブルガリアとルーマニアです。ルーマニアとブルガリアで遅れているというのは、ブルガリアでは、小規模の民営化がまだ行われてないし、それから両方の国で破産法がいま準備中という段階であるのが理由です。

2. 東欧に於けるIMFプログラムの特徴

東欧におけるIMFプログラムの特徴は、ほかのレンディング・プログラムと比べますと、プログラムの中で構造改革面を非常に重視している。IMFのレンディングというのは、大体BOP（国際収支）のためのローンで、市場経済のシステムもすでに整っている国に対しての国際収支危機を救うためのショート・ターム・レンディングということです。したがって、デマンド・マネージメントというのがメイン・ポイントなのです。引締め、為替切下げとか、そういう需要政策が中心になるのですけれども、東欧の場合には、構造改革の面をプログラムの中に入れて、構造改革の実施を要求する。これが従来のIMFのレンディングと違っている点です。

IMFのスタッフとして、こういう国でプログラムを作るときの難しい点は、数量化がすごく難しいということです。我々の間では、ファイナンシャル・プログラミングと言っているのですけれども、財政の規模をどうするか、それからマネーサプライをどのくらいにしたらいいか、それから金利をどうしたらいいか、それから所得政策、賃金をどのくらいまで抑えたらいいか、といった数量的な作業がIMF

のプログラムの基礎になるのですが、これが容易ではない。プログラムはクォーターで作りますから、インフレが、例えばポーランドみたいに600%になったり、いろいろな面で自由化するといふときに、いままでのリグレッション・イクウェーション（回帰方程式）のみで、推定するわけにいかないのです。従って、ほかの国での経験をふまえてリーズナブルと考えられる線で数量化してプログラムを作る。実際は推定どおりにいかないのがまず普通です。

3. IMFプログラムの問題点

IMFの中で現在いちばん大きい問題になっているのは、生産の下落が予測できなかったということです、各国で生産が大きく落ちて、しかも長引いている。これが予測できなかった。

表の1を見ていただきますと、最初のほうに「GDP at constant prices」というのがありますけれども、91年が各国でいちばんひどかったわけです。みんな10%から15%ぐらいの下落でした。それが92年まで続き、93年も、ポーランドを除いてはまだマイナスである。ハンガリーとポーランドでは、EFFという3年間のプログラムが90年、91年に結ばれました。IMFのEFFというのは、エクステンディッド・ファンド・ファシリティの略称で、3年間にわたって、例えば、財政赤字をどのくらい、またどういふふうに下げるか、そのためには、タクセーションの1を最初の年にやり、タクセーションの2を2年目にやるというような中長期の計画を作成しその実施を支援するというものです。金融の面でも、例えば国債を発行し、流通市場を育成するのはいつの年にするとか、そういう3年間にわたったプログラムを作って構造改革の調整を支援するというプログラムなのです。

ハンガリーの例を見ますと、91年にIMFのEFFが作られたときと93年のいまの数字を見ると、すごく違いがあるのです。1993年のアウトプットは、オリジナルのプログラムで推定されていたGDPと比べて13%低い。

GDPのような基本的な経済指標がこう大きく違ってきますと、プログラムが全面的に壊れてしまうのです。というのは、まずGDPが落ちたため、税収入が落ちる。また失業が当初予想していた以上に多くなるので、バジェットの失業手当、そ

の他の社会補償支出が増えてくる。だから、バジェット・デフィシットがプログラムから大きく変わってきてしまう。バジェット・デフィシットが変わってきたら、それは経常収支にはね返ってきますから、国際収支がだいぶプログラムと変わってきてしまう。結局、ハンガリーのプログラムは、途中で挫折してしまった。どうして挫折したかという、現実はどうも変わってくるからIMFのほうでは、プログラムを修正しようとするわけです。財政収支と国際収支が悪くなっているから、より強い引き締めをしようとする。ハンガリーの場合では、税収入を上げなければいけないということで、新たにVATの率を上げよう、とIMFは提案したのですが政府のほうは、これ以上の引き締めはすべきでない、という意見の相違ができ結局プログラムは挫折してしまいました。

何でアウトプットが、予期しなかったほどこれだけ大きく下がったのか、というのは、まだよく理解出来ていません。3つのファクターが考えられる。1つは、財政/金融政策の引締めがあまりにも強過ぎたのではないかと。2番目には、エクスターナル・ファクターが変わったので生産が落ちたのだ、と。3番目には、経済システムが転換されている過程では当然経済取引に混乱がおきるわけで、その経済的評価が予期していた以上に大きかったのではないかと、3つの理由が考えられます。

まず最初の引締めが強過ぎたのではないかと、という意見に対しては、それでは需要政策を緩めたら生産が上がったか、という質問が出てきます。ルーマニアの例を見ますと、中銀による金融引締めはあったのですけれども、同時に企業間のクレジットが大幅に増えたのです。これは、企業にとって金融が緩むのと同じことになる。けれども、生産は全然上がらなかった。それから、ポーランドでも、一時金融が緩くなったのですけれども、このときは、すぐこの結果はインフレのほうにはね返ってきてしまった。したがって、引締めをしているのだから生産が上がるわけがないのですけれども、需要政策がこういう大きな生産の下落の一大要因とは考えられない、というのがIMF/世銀スタッフのコンセンサスだと思います。

2番目のエクスターナル・ファクターですけれども、これは91年に起こったコメ

コンの崩壊を指します。コメコンの崩壊は3つの側面がありまして、1つは、輸出市場としての崩壊であります。2番目には、コメコンのシステムの崩壊によってエネルギー価格が上がって、交易条件が悪くなって、そのために生産が落ちる。それから、もう1つは、いままでのコメコンに於ける生産関係が分裂してしまったということで、取引関係が成立しなくなったということで生産が落ちた。

チェコ・アンド・スロバキア・リパブリックで91年の生産はマイナス16%になっていますけれども、計測によると、その内13%ぐらいがコメコンの輸出市場の崩壊と、それから交易条件の下落によって説明される、という推計が出ています。そうすると、チェコ、スロバキアにとっては、91年の下落は、まさにエクスターナル・ファクターでかなり説明できるのではないかと。スロバキアの例では、あそこはコメコンの枠組みの中でタンクとか、中距離ミサイルとか、弾薬を造っていて、これが分裂してしまって軍需生産が急激に下落している。これは、スロバキアのGDP下落の1つの原因で、また大量失業の一因となっています。これは、明らかにエクスターナル・ファクターによるものが多いとおもわれます。

3番目の、いままでの取引関係がなくなり生産の下落の要因になった例はバルト3ヶ国で観察されました。いままでの計画経済の下で、ソ連市場の全部を満たすような、巨大規模の工場がエストニア、ラトビアにあります。私が訪ねたのは、バスケットボールを作る工場で、この生産量は、世界の中で何番目という大きなものです。従来はバスケットが好きな旧ソ連連邦諸国に輸出していたのですが、この政治改革の時代にバスケットどころではなくなって売れなくなる。このような大規模な生産に特化した工場がある。コメコン体制が崩壊してしまうと生産が落ちるのは当然なわけです。

わからないのはポーランドです。90年にはマイナス12%、91年にはマイナス7%の成長になっている。90年は何で減ったのか。この年にはポーランドは、ロシアに対しては、輸出が増えているのです。だから、ポーランドでは、エクスターナル・ファクターによる説明はできないのではないかと。そうすると、何で説明していいのかわかりません。

3番目の改革自体が生産にどの程度影響を及ぼすのかに関しては、まだ研究結果は出ておらずよく分かりません。

いま、要因を3つ挙げたのですけれども、何の要因で下落したのかを推定する研究がIMF、世銀の中で行われています。どの要因がどのくらいインパクトがあるかというのは、まだわからないのですけれども、一般的に言えるのは、91年のコメコンの崩壊というものは、ハンガリーでも、ポーランドでもIMFのプログラムの中では予期してなかったものです。

このインプリケーションはどういうことか。引締めに関しては、先ほど言ったように、緩めても生産につながらないで、かえってインフレにつながってしまう、というのがいくつかの経験です。それから、外貨準備額はどの国も低くてBOPは非常に弱いですから、引締めは、やはり続けざるを得ない。

エクスターナル・ファクターですけれども、これは好転するのか。将来がどうなるか、また戦争が起こったりする可能性もあり誰もわからないのですけれども、まず考えられるファクターは、ロシアです。ロシアの経済が立ち直れば、これは当然東欧経済を好転させる要因となる。

ここでちょっと脱線するのですけれども、IMF、世銀のプログラムは、ロシアに対して同じようにいま支援しているわけです。IMFのプログラムは、ロシアのインフレを抑える目的でプログラムを作っている。IMF、世銀のビルディングの中で、東欧諸国を担当している人たちは、経済プログラムを作るときに、ロシアの経済がどうなるか、という外的仮定を設定する必要がある。隣の部屋の同僚が、ロシア経済はこれからうまくなる、というシナリオでプログラムを作成しているときに、自分だけが、俺はそう思わない、と言うわけにはいかないわけです。ロシアで、来年のGDPの下がりかだんだん少なくなって、2年後にはプラスになるとは信じないよ、と言っても、やはり仕事の中でそういうわけにはいかないのです。だから、IMF全体としての整合性という観点からプログラムが左右される面はあります。

もう1つのエクスターナル・ファクターでは、ECの動きです。これは、ECは東欧にとってこれからの最も重要な輸出市場ですけれども、これが貿易制限を撤廃

して、もう少し東欧の輸出品を受け入れてくれれば、東欧経済を好転する要因となる。現状では、アソシエート・メンバーズとして、10年後に、ECの仲間入りができる、というアンダースタANDINGでグラデュアリーに貿易制限が緩くなっている。ECは、テキスタイルとかアグリカルチャー、スチールに関して制限がまだ厳しいのです。

その他の外的ファクターとしては、外からの資金援助があります。資金援助があれば、そんなに厳しく引き締めをしなくても、ゆっくり改革できることも可能でしょうが、こういうものにはあまり依存してはいけないのだらうし、また各国の財政事情を見てもかなり厳しいものがありまして、日本ぐらいしか資金援助を出来る国はありません。先進国諸国の資金援助のミーティングというのは、いくつかのフォーラムがありまして、その中でも出すのは日本ぐらいです。こういうふうに見ますと、エクスターナル・ファクターが好転するかどうか、これは楽観的ではない、というのが私の推測です。

そうすると、ディマンド・マネージメントは、引き続き強めていかなければいけない。それから、エクスターナル・ファクターは、楽観できない。では、どうしたらいいか。IMF、世銀の中では、構造改革を更に頑張ってどんどん進める以外に道はないのではないかと、というのがコンセンサスだと思います。

4. 構造改革に関する基本的な考え方

これから改革をどんどん進めていかなければいけない場合の基本的な考え方なのですが、いくつか重要だ、と私が思っている4つの点をこれから述べたいと思います。企業の民営化、不良資産の処理と銀行部門の強化、政策のシークエンス、そして為替政策の4点です。まず民営化についてなのですが、基本的な考え方は、民営化をまずしてしまえ、そのあとは自由にやってくれ、そうすれば、競争で経営が改善がされ、そして生産は増加するであろうというのが基本的な考え方です。

しかし、現実はどうもそううまくいかないのはみんな承知しています。レッセ・フェールで競争をやってくれ、というのは基本的にはいいのだけれども、ルールズ・オ

ブ・ゲームズがはっきりしてないと、経済取引が混乱する。それで、ルールズ・オブ・ゲームズを早く作って、みんなでフェアで競争したらいい、ということになります。

例えば、価格自由化をすると独占企業が出る場合がある。旧ソ連邦では巨大な独占的工場が存在しており、自由化の結果独占企業となる可能性がある。独占企業は消費者にとって良くない。それから、民営化の過程で資産の消滅という現象が起こってくる。民営化されるという過程では従来の国家による監督が弱くなるため所有者がはっきりしなくなってくる。そうすると、どういふことが起こるかという、国営企業のマネージャーが別個に小さな企業を立てるわけです。そこに国営の企業から非常に安い値段で売ってしまう。そうすると、自分の会社だけ利益が出る。一方、国営企業の赤字は、国が何とかやってくれるのではないか、そういう現象が起こってくる。

それから、競争がちゃんとしていけば、経営が良くない企業はつぶれて、良い企業はどんどん伸びていくのですけれども、現実には、なかなかそうはいかない。破産法などがないと産業編成ができない。従って競争が混乱なしにおこなわれる為にはルールズ・オブ・ゲームズを設立する必要がある。最初の例では、独禁法を作る。2番目の例では、所有権をはっきりさせる法律を作らなければいけない。

民営化の方法論ですが、どういふように民営化したらいいかについて大体4つの点があります。1つは、国民にただでやるのか、それとも売ったらいいのか。これは、いろいろな見方がある。いままで共産主義の下でみんなが共有しているのだから、当然自分たちに権利がある、工場も、自分の労働の汗で出来たのだから、というので、国民にただで分配するべきであるという意見もある。しかし、売っても、収入は国家に入るわけです。国家というのは、みんなの財産だから、お金が個人の懐に入るのか、国家に入るのか、の違いだけです。ただ、現実的には、自分の懐に入れば、みんな快く思うわけで、国民にアピールできる。国民にただで、又は安く分配する案は、民営化をやろうというときに、国民から賛同を得られて民営化に対してのモーメントムができる。戦略的な意味で非常に良い面がある。

それから、いままで企業の株がなかったですから、国民が幅広く株を持つことによって将来の株式市場への土台が出来る。それから、株を持つことによって、企業に対する関心が増えてくる、という良い面もあると思います。それから、株を持つことになるので、将来、国家による没収というリスクも少なくなってくる。例えば、外国人に売ったら、政治状況によっては、またナショナリゼーションで没収されるという可能性があるかもしれないけれども、国民がみんなで持っていれば、そういう危険は少なくなる。

市場価格で売った場合は、現金が国家に入るので、金融の引締め効果は直接的なものがある。そういう面では、売却は良い点がある。それから、売ると財政収入になりますから、これで、例えば政府の債務を買い戻す。これは、将来の財政の利子負担を軽減しますから、良い効果がある。

外国に売るという案もある。ハンガリーで最初に良い企業を外国資本家に売ってしまったのですが、この良い点は、外貨が入ってくるという面もあるし、それから外国の経営のノウハウが入ってくる。これは非常に良い点がある。

IMF、世銀の中では、みんな良い面、悪い面があるのだから、色々な方法をコンバインして使ったらいいのではないか、というのが方向だと思います。それから、大企業を細分化した後で民営化したほうがいいのか、という点についてはスケール・オブ・エコノミーという点を見ながらやったらいい。スケール・オブ・エコノミーが発揮できるのであれば、別に細分化することはないと思うのです。

それから、リストラクチャリングをやって経営を改善してから民営化したほうが良いのではないか、という意見もある。この案に対しては否定的な人が多い。何でかという、所有権が政府ですから、政府の人たちが所有者として座っているわけですから、そういう下で経営改善といってもできないだろう、ということです。また出来るとしても政府主導では時間がかかり、そんなことを待っていると、民営化が遅れてしまうということで、リストラなどを待たずに民営化をやったほうが良いのではないか、というのがコンセンサスです。

構造改革の基本的な考え方として2番目にふれたいのは不良資産の処理をどうす

るか、という問題です。民営化するときには、企業のネットワークがポジティブでなければ誰も買わないので、不良資産の処理が必要です。それから不良資産を持っている銀行の体質を改善する必要があります。ここで1つの問題点は、銀行と企業の間でコンフリクト・オブ・インタレストがある。これは2つの側面がある。1つは、企業が破産すると銀行のバランスシートが悪くなる。しかし、銀行の経営者は収益を上げるようにしておかないと自分の首が飛んでしまいますから、バランスシートを悪くさせるわけにはいかない。それで、銀行も短期で貸し続ける。

2番目の面は銀行が企業の所有者になる場合である。これは、チェコ、スロバキアの民営化で現在起こっている現象です。チェコ、スロバキアは、国営企業の株を取得するためのクーポンを安価で国民に配布したのですが、国民はクーポンをもらっても、どの企業の株を買っていいかわからないわけです。そこで、ミューチュアル・ファンドが作られ、国民は、クーポンをミューチュアル・ファンドに預ける。ミューチュアル・ファンドが国民に代わって株を買ったわけです。ミューチュアル・ファンドは誰が所有しているかという、その主要なファンドは銀行が所有しているのです。そうすると、銀行と企業とミューチュアル・ファンドの間の関係はどうなっているかという、銀行はミューチュアル・ファンドの大所有者である。ミューチュアル・ファンドは、企業の所有者である。銀行は、その企業に貸出しをしている。したがって、健全な銀行業務の観点からは例えばこんな企業にはもう貸さないというケースがあっても、企業の所有者としては、破産させるわけにはいかない。そういうコンフリクト・オブ・インタレストが起こってきている。

こういう場合には、不良企業でも、破産法を作っても、クレジットが続けて出てきますから企業はつぶれないのです。だから、こういうときには、中央銀行のバンク・スーパービジョンを強化をして、こういうコンフリクト・オブ・インタレストが起こらないように監査しなければいけないということになる。それから、企業に対して、損したらクレジットが簡単に供与されキャッシュフローに破綻が起きない、という時代は終わったということを認識させなければいけないのであって、そういう意味では、一般的な金融の引締めをしたほうがいい。それから、所得政策で、政府

の命令によって賃金の上昇を防ぐことをやれば、経営者が自分の給料を含めて勝手に賃金を上げることがなくなり、企業の財務内容が良くなりますから、有効である、というアイデアが出てくる。

銀行のバランスシートの改善ですが、これは最終的には、財政からの支援が必要になるのですけれども、IMFが問題にしているのは、モラル・ハザードが起る危険です。要するに、何回でも助けると、また助けてくれるのではないか、という甘えが生じて、貸出しも従来のクライアントである国営企業に貸し続ける。このモラル・ハザードの問題が出てくる。

実際にハンガリーでこういう例があった。ハンガリーでは、過去4回ぐらい財政支援による銀行の資本増加、バット・デットの処理が行われたのですけれども、今年の初めに新しくコンソリデーション・スキームという名前で政府がまた支援をしようとして計画した。非常に短期間の間に作られて、スキーム自体に問題がある。更にIMFと世銀は、これは一夜漬けで出来たようなコンソリデーション・スキームで、モラル・ハザードを生じる危険があると判断した。それで、ハンガリーについては、IMF、世銀と政府の間で問題点の一つになっています。

次に、政策のシーケンシングの問題です。結論からいいますと、コンセンサスは、シーケンスなど気にするな、できることを広範囲の分野でやったほうがいいとことです。さっき言ったように、企業改革をしようとしても、所有権をはっきりさせないといろいろな問題が起こる。それから、独禁法もやらなければいけない。このようにお互いに深く関係している面がたくさんある。だから、どれを先という問題ではないのだと。別な例をあげると短期の需要政策の一部として、補助金のカットがありますけれども、これは価格自由化という構造改革の1つの面と切っても切れない関係がある。そうすると、改革の大きな面で全部一緒に押し続けていかなければいけないのではないのか、というのがコンセンサスであるように思います。

5. 為替政策

最後に為替政策であります。この5カ国の中でフレキシブルなのはブルガリアとルーマニア、ハンガリー、それから固定を取っているのがポーランドとチェコ、ス

ロバキアで、これは最後の為替図に反映されています。IMFの考え方はどうなのかといいますと、為替が固定されますと、インフレが大きく動いているときに、輸出輸入価格が固定されてインフレ抑制に良い場合がある。実際にプログラムを作るときに、マネー・サプライをどうするかとか、そういう数量化する作業で為替がフロートすると作業がすごく難しいのです。どういうインフレになるか判断がむずかしくなる。インフレを抑えて、BOPをディフェンドしなければいけないから、短期の金融政策を判断するときどういう指標を使ったらよいのか、これは非常にむずかしい。日本でも、景気の判断は難しいわけでしょう。それをインフレがこんなに高いときに、どうやって判断するのか。為替が大きく動いていたら、インフレが外からの原因で起っているのか、それとも国内の需要供給バランスか、金融状況が原因なのか判断が困難になる。そういう場合に、為替をフィックスしたほうが判断しやすくなって、政策の実施のほうでも、もっと自信を持ってできるという良い点があると思います。

しかし、フィックスする為には条件がある。中銀は為替市場でインターベンションして固定レートを守ろうとしますから外貨がないとできない。また、資本の動きが大きい時は、固定為替制をディフェンドするのは更に難しくなる。ハンガリーの場合は、キャピタル・アカウントのムーブメントが非常に大きいですから、フレキシブルな為替政策を採った。

固定為替制度では、そういう良い面があるのですけれども、外貨が少なかったり、資本の動きが大きい場合には、どのレベルで固定するか、というのは難しい問題です。従って最初はフロートさせるケースもよくあります。最初にフロートさせるときには、オフィシャル・レートとヤミのレートの真ん中ぐらいを取って設定する。オフィシャル・レートというのは、オフィシャル・トランザクションが大体バランスするような水準になっています。ヤミのレートは、フリーマーケットでサプライ・デマンドで決まっていますから、両方のマーケットを一緒にしたら、レートは中間になると思われるので、フロートするときには、中間辺りにまず設定して、しばらくフロートさせて様子を見る、という手が取られます。

大雑把ですが、以上の点がプログラムを作る場合にIMFのスタッフの関心事であります。しかしいま言ったように、わからないことがたくさんあるのです。試行錯誤でやっているというのが現状ではないでしょうか。

最後に課題ですけれども、これはIMFのスタッフにとっての課題でもあり、専門家でおられる皆さんの意見を聞きたいと思います。いちばん重要な課題は、生産の下落で、何でこんなに大きくしかも長引いてしまったのか、原因がわからない。2番目の課題は、89年の出発点は、政治的な状況でグラデュアリズムのチョイスはなかった。だけど、いまの失業がすごく増えている状況ではどうか。10何パーセントになっている。スロバキアでは、20%近くになっている。こんな高い失業が長引くと国民は堪えきれぬのか。グラデュアリズムに切り替えたほうがいいのか、というのは、選択として浮かび上がってくると思います。次の課題は不良資産の償却であります。銀行の建直しというのはなかなか難しいのです。どのくらいをどういうふうに償却していいかというのは、はっきりわかりません。それから、さっき言ったように、民営化する前にリストラはすべきかどうか。IMFの中では、そんなところに金を使うよりは、まず民営化させて、民間部門でやらせ、という方向ですけれども、果たしてそれでいいのでしょうか。それから、為替政策はどうあるべきか。

それから、もう1つ加えますと、産業政策であります。生産が落ちてしまって、それでレッセ・フェールでやってもうまくいってないではないか。日本の、かつての傾斜生産方式のように、政府の役割がもっとあるのではないか。低金利で、特別な産業にもっと出してやったらどうか。この声は、日本の政府の中で強いのです。そういうことを東欧でも、ロシアでもやったらいいのではないか。皆様の御意見を聞きたいと思います。

以上、東欧の構造改革における私の理解ということを述べました。

質 疑 応 答

【司会】 これから質問のほうに移りたいと思います。それでは、質問のある方、どうぞ。

【質問】 国際開発センターの三井です。私は、本年度、中央アジア諸国の産業についての調査を行っておりまして、いま言われたような産業政策等につきまして通産省の方々といろいろ議論させていただいている者であります。それで、私が1つ考えておりますのは、民営化についてのことでありまして、民営化という言葉だけが先に走ってしまって、中身が旧ソ連、東ヨーロッパの方々に理解されていないのではないか、と。本来、民営化というもので達成しなければいけないものは、いわゆる経営システムの効率化、市場経済に見合った経営システムを作ることであるべきであるはずなのに、ソ連・東欧で行われているのは、単に所有を変えてしまえば、それで終わりではないかと。本企業は、何月何日から株式会社になりました、と言われても、ほかの人に聞いてみると、全く同じ人が全く同じ椅子に座っていて、またそれが政府の役人と裏でつながっていたりとかしている。それで、民営化が達成された、と言われていたところが多過ぎるのではないかと。経営システムそのものは、いままでと全く同じである。これは、いってみれば、いままで共産党という組織の下で行われていた不平等構造というものを、資本主義という名前に単にすり替えているだけではないか、という気がいたします。

そういった面で考えてみますと、民営化というものは、そういうふう理解された場合に、むしろ弊害のほうが多いのではないかと。本来やるべきなのは、経営の民営化であって、あまり所有にこだわっても意味がないのではないかと、ということを感じたのですが、それについてご意見をお聞かせください。

【石原】 全く同感です。ポイントは、言われたように、所有権のトランスファーが目的ではないです。経営を改善して、そして生産増加につながらないと駄目なわけです。

現状はどうかというと、民営化は始まったばかりなのです。だから、その評価

は、もうちょっと待っていいと思うのです。ただ、小規模はすべて行われており、アセスメントができると思うのですけれども、私の東欧諸国のミッションの印象では、うまくいっている。というのは、何もない所にポツッとレストランが出来て、結構もうかっているケースを目にした。やはりクレバーな人がいて、店をきれいにして、こじんまりとしたオペレーションなのですけれども、うまくいっている。しかし大規模の民営化は始まったばかりで、評価はこれからです。

それから、2番目の経営改善の問題は、IMFと政府との間の1つの争点なのです。政府も、経営を改善しなければいけないことはわかっているわけですが、問題は、どうしたらいいかを模索している。例えば、チェコ、スロバキアでクーポン方式で民営化したのですけれども、クーポンは、国民からミューチュアル・ファンドに移ったわけです。政府は、ミューチュアル・ファンドを信用してない。政府の見方は、ミューチュアル・ファンドというのは、普通の、ストックを売買する会社で、目的は、買って金をもうけることなのであって経営に参加するわけではないではないか、という見方です。悪い企業だったら、経営を改善しようなんて言わないで、その株を売ってしまって、別のもっと儲かる株に投資する、要するにスペキュラティブなことをやるのであって、ミューチュアル・ファンドが経営改善に参加するとは思えない、という見方です。世銀のほうは、いや、そういう危険はあるかもしれない。しかし、ほかに良い方法がない、という見方です。

例えば、スロバキア政府は、外国に企業を売りたいわけですがその理由は、ミューチュアル・ファンドを信用してないわけです。投機ばかりやって、おばあさんやおじいさんをごまかしてクーポンを取って、それで悪いことをやっている、と非難している。外国の人に売れば経営のノウハウが入ってきて良い。世銀のほうは、そういう外国投資家が見つかったら結構です、どうぞ探してください、しかし、私ら世銀の見方では、外国人の投資家なんてそんなにいませんよといっている。そうすると、いま民営化を進めるためにどういう手段があるかというところ、クーポン方式以外にないのではないかと、という見方です。

世銀のミューチュアル・ファンドに対する見方も政府と違うのです。世銀の見方は、そんなにミューチュアル・ファンドを悪者扱いにしなくていい、彼らはちゃんと経営改革に参加できる、ということです。これは判断の違いです。世銀は、クーポン方式で民営化を遂行してください、大事なのは、ミューチュアル・ファンドが悪いことをしないように、例えばミューチュアル・ファンドの持っている株を公開するとか、業務内容をオープンにする規制を作ることである。実際問題、そういう法律がないので、投機的な危険はあるのです。大衆投資家を保護する規制を作り、そうしたうえでミューチュアル・ファンドにもっと自由自在に株を買わせなさい、というのが世銀の見方です。政府は信用していないから、ミューチュアル・ファンドに対して株の最高持ち高を、一企業に対して20%のシーリングで規制している。

繰り返しますが質問者の意見に全く同意します。経営改善をやらなければいけない。それは、みんなわかっていて、問題は、どういうやり方がいちばん良いのか、模索している現在の状況だと思います。

【質問】 海外コンサルティング企業協会の尾崎です。私は、この8月まで、アジア開発銀行におりまして、それで産業エネルギー分野のエコノミストということでセクター・ローンを担当させていただいておりました。それで、アジア開銀の場合には、IMFさんが、例えばヴィエトナム、カンボディアに関しましても融資を決定されて、それから世銀さんが入られて構造調整をする。我々地域開銀は、それに対しましてセクターごとのアプローチをしていく。ですから、私どもは、インダストリー・セクターですとか、またはエネルギー・セクターに対する融資をしていくということで、補完的な融資による構造調整を進めていくという作業を進めていたのですけれども、いま民営化の話が出ましたので、民営化のことで、それからもう1つは、政策のシーケンシングの問題についてちょっとお聞きしたいと思っていたのですけれども、民営化に関しましては、私は、いまロシアの沿海州の産業開発政策というのを担当させていただいておりまして、このたび初めてロシアに行ったのですけれども、例えば民営化のやり方に関しても、世銀、

アジア銀がアジアでやっているやり方と非常に違うな、と。

つまり、アジアに関しましては、世銀なども、民営化のオブジェクトは一体何だ、と。これは、政府の財政の赤字を補填するものである、という位置づけが非常に強かったのではないかと思います。ですから、とにかく大企業に関しては、売りに出す。それは、ストック・マーケットを整備して、株式市場を通じて、できれば外資を導入したい、と。または、国内のそういう眠っている資産をモビライズする。それによって国が金を財政収入として受け取って、それによる政策のマニューバビリティを高めていくのだ、と。そのために民営化があるのだ、と。その次に、民営化された企業は、派生的に経営効率が当然上がってくるだろう、と。

すなわち、自分たちが民営化されるわけですから、いま三井さんが言われたのは、経営権に関係されておられましたから、民営化というよりは私営化という話だろうと思うのですけれども、アジアの場合には、それが私営化というより、やはり民営化の色彩が濃いのかな、と。すなわち、経営権が入ると同時に、それによって経営の効率をマーケット・メカニズムに基づいて上げていく。そのための努力が重要視される、というような意味での民営化という動きが強かったのではないか。

それに対して、アジア銀、世銀なんかは、経営効率を高めるために、しかし自分たちだけではできないでしょう、と。したがって、テクニカル・アシスタンスという形でコンサルタントの方に入らせていただいているいろいろな支援をしていく。例えば、アカウンティングの方式を教えるよ、と。または、ファイナンシャル・マーケットを整備するために証券会社の人を連れていって、ストック・マーケット、それからセカンダリー・マーケットを整備していくよ、と。そういうような支援をすることによって、補完する形でその国の民営化政策を実効あるものとしていきましょう、というような感じだったと思うのですけれども、ロシアに参りましたら、バウチャー政策という、ただで券を配ってしまう。それについては、非常にやり方が違うな、と。かつ、いま言われたように、私自身も、バウチャー

政策というのは、ただインフレを助長するか、ないしはミューチュアル・ファンドのほうに流れるかという形で、あまり実効あるものではないのではないかと思いますけれども、ロシアのほうはまだわかりませんので、民営化に関しましては、いまの三井さんのこともリファーしまして、アジ銀、世銀なんかで、アジア地域におきましては、少なくとも民営化のやり方、アプローチは、違うのではないかと、というのが1つのポイントです。

もう1つは、シークエンシングですけれども、IMF内のコンセンサスと思われるのですけれども、何でもいいのではないかと、というご意見がありましたけれども、もう1回アジアに戻りますけれども、やはりシークエンシングというのは大事ではないかと。それで、特に私ども工業関係ですと、財市場を整備する前に、ファイナンシャル・マーケットの整備が大事である、と。

それから、もう1つロシアに関連すると思えますけれども、通貨制度というのは、十分に考慮していかななくてはいけないのではないかと。アジアとは違いますけれども、ロシアに関しては、いまルーブルを取っている所、それからルーブル制度を廃止する所が出てくる。トルキスタンですか、今度廃止しました、と。ああいうような形でどんどんババが最後までルーブル制度を抱えている小さい独立国に行ってしまう。それにより貿易が疎外されていく。または、バッド・デッドが増えていくというようなこともありますので、通貨の問題、それからファイナンシャル・マーケットの整備、それからいま言われたような、リーガルのフレームワークの整備がまず最初ではないかと。そういうような議論があったのではないかな、と思うのですけれども、IMFに関しては、ちょっとわからないのですが、一応その点はいかがなものでございましょうか。

【石原】 失礼しました。おっしゃるとおりです。シークエンスの問題から取り上げますと、金融市場は、財の市場に比べて調節の速度が速いです。したがって、金融市場を自由化する前にグッツ・マーケットを自由化する必要がある。そういう意味で、シークエンスは、全く言われるとおりに重要であります。だから、何でもいい、というのは私の間違いです。それから、それぞれの改革分野の中に、例え

ば銀行の自由化をするときに、中央銀行のスーパービジョンというものを確立してからやるべき、というシーケンスがある。中銀のスーパービジョンを強くしてから少しずつ自由化にしよう、という意味でシーケンスはある。

別なシーケンスの例では民営化して、破産法を出して、失業が出る場合です。失業対策としては、労働市場の活性化が必要になります。別な所で働かせるようにしなければいけないのですけれども、いままでの国営の企業では、社会補償は国ではなく企業が供給していたわけです。そこから失業が出るのです。民営化して、破産法を実施すると失業がでるときには、失業手当とか、最小限の所得は保障してあげるシステムを作っておかないと失業者は大変です。そういう意味では、政策のシーケンスというのはあると思います。そういう意味で全く同意です。

先ほど私が言ったのは、そういうある種の構造改革でシーケンスというのはあるかもしれないけれども、現実の改革のプロセスが、政治的に非常にむずかしいので、理論的に体系立てたシーケンスを適用する状況ではない、ということです。また理論的にもアセット・マーケットとグッド・マーケットの違いというのは、一般的にコンセンサスはあると思いますけれども、体系立てて作られたシーケンスという経済理論は未だ確立されてはいません。シーケンシングの問題は、まだ未知の分野で、これからもどんどん研究が出てくるでしょう。

【質問】 さくら総合研究所の藤縄です。私は、主に中国経済を眺めてきているものですから、それとの比較といたしますか、そういう観点からご質問させていただきたいのですけれども、冒頭におっしゃられましたとおりで、初期のいろいろな条件が、中国と東欧諸国では違うということで、特に政治的な条件などの違いで一概に比較することはできないと思うのですけれども、特にグラデュアリズムといえますか、シーケンシングといえますか、そういう観点から考えてみた場合に、中国の場合は、改革開放政策を取って以後、もちろん政治的な共産党一党体制の下での安定というものはありましたけれども、政策的にも、例えば農業から手着ける、あるいは経済特区においてエクスペリメンテーションをする、といった形で徐々に市場経済への移行を進めてきたというところが見られると思うのです

けれども、東欧にはそういった、例えば経済特区の導入とか、そういったものは不可能だったのか、あるいはこれからそういう観点を取り込んでいけるのか。中国との比較ということで、今後の東欧の改革に関してご意見を賜れば、非常に私の今後の研究の参考になるのですけれども。

【石原】 ご意見を聞きたいのは私の方です。課題にあるように、現段階でグラデュアリズムに転向していかどうか、という点は重要だと思うのです。いま言ったように、こういう失業が多くなったら、これは大変な社会問題になる。失業がないように、みんな満足に仕事ができるように、というのでこういう経済改革をやっているのですから、失業を放っておくわけにはいかない。だから、当然グラデュアリズムの 이슈が出てくる。中国で何でグラデュアリズムがうまくできて、これができないのか。これは、私のほうが聞きたいです。ここにも中国の研究者がおられたら、こういうアイデアとか、それからこういう文献がいちばんよくまとまっているとか、そういうのがあったら教えてください。

細かい面でいいますと、グラデュアリズムというのは、IMF・世銀の中では、あまりポピュラーではないのです。どっちかという、ビッグバンの方がよい、という傾向があります。はっきりとした理論的根拠というのではないと思うのだけれども、グラデュアリズムが悪影響を与えた例があります。ハンガリーというのは、東欧の中でグラデュアリズムでやってきたんです。どこがグラデュアリズムかという、1970年代から少しずつ価格自由化をしてきた。価格といっても、トレイダブル（貿易財）の価格とノン・トレイダブル（非貿易財）の価格がある。トレイダブルの価格は、自由化して外国の価格に近づいてきた。ノン・トレイダブルのほうは、自由化しないで、ゆっくりやるのです。例えば、家賃とか、それから公共料金は少しずつ毎年調節する。その結果、インフレーションナリー・エクスペクテーションが根付いてしまった、という見方が強いのです。インフレーションナリー・エクスペクテーションが根付き、それからインフレがどんどん上がってくると、為替も切り下げなければいけないから、また為替切下げのエクスペクテーションも根付いてしまう。これは、表を見るとわかりますけれども、ハ

ンガリーのインフレは結構高いのです。少しずつ収まっているけれども、まだ20パーセントと以前から改革している国にとっては、まだインフレが高いのです。そういう意味で、グラデュアリズムの悪い面が出ている。

供給面では、先ほど言われた農業でのエクスペリメンテーションというのはどういう形なのか説明していただきたい。供給面に於けるグラデュアリズムの効果は、多分重要な 이슈の1つになると思います。私がバルトへ行ったときに、仕事の関係上、大蔵大臣か何かと話をするわけですが、彼から、お前の国ではどうやっているのか、どうしてうまく経済成長ができたのか、日本の税体系の直間税の比率についてどうなっているのかとか、結構厳しい質問があるわけです。中国のグラデュアリズムなんていうのも、彼らは関心があると思うのです。よかったら、そちらの研究成果を一言教えてください。

【質問】 研究と言えるほど大したことをしていませんのでおこがましいのですけれども、例えばエクスペリメンテーションということで何をやったか、ということであれば、例えば深圳とか経済特区においては、具体的な、特にどういう政策を個々に取っていくかというよりは、ガイドラインみたいなものを作って、大幅な権限委譲の下で好きなようにやらせるという1つの傾向があったと思うのです。その中で良いものは取り、全国に広げ、悪いものは捨てる、というような基本的なスタンスが、特に鄧小平をはじめとするリーダーの中にあっただと思うのです。ですから、ある意味では、深圳等でやった実験が、それでうまくいったと思われるもの、金もうけにつながったと思われるようなものが全国各地に広がっていく、というような1つの傾向みたいなものがあると思うのです。

【石原】 私がちょっとわからなかったのは、どのような環境で自由なビジネスが可能かということです。価格も自分で決定して、投資も自分で決定してやっていい、と政府が言った場合に、それと同じものを生産している国営企業とどのような競合関係になるのか。それから、インプットのプライス等、国でいろいろ統制している価格があるわけでしょう。そういうときに一部だけ勝手にやっていいよ、と行ってうまくいくというのは、どういうことなのか。例えば、国営企業が安く

作っている。それだったら競争できないわけでしょう。

【質問】 価格改革の場合は、まず二重価格制度みたいな形を取って、特に生産財とか、そういったものに関しては、依然として計画の体制の下に置く。それで、消費財等の細かなものから徐々に自由化をしていく、という流れがあったと思うのです。

【石原】 消費財については、全部全国的に自由化してしまうわけですね。

【質問】 一気にやるのではなくて、徐々に、例えば広東省と福建省という所は、ある種のいろいろなことをやれる権限を中央からもらったのですけれども、そこをまず手始めに始めていく、という形で徐々に自由化をしていった、という流れがあると思います。

【石原】 ほかにご意見ありますか。

【質問】 国際開発センターの斉藤です。私自身も2つほど質問があるのですけれども、その前に、いま言われていたグラデュアリズムのことにに関してなのですけれども、IMFのほうで現在の時点においてグラデュアリズムに転換するべきかどうかというようなことは、絶対あってはいけないと思うのです。といいますのは、私の理解している限りでは、中国、あるいは中央アジアにおきましては、トルクメニスタン、ウズベキスタンというのは、債務を返さなければいけないという緊急性を要する状態に置かれてない国というのは、いわゆるグラデュアリズムをやるべきかどうか、というチョイスがあると思うのですけれども、IMFが大体関与している国というのは、まず債務を返済しなければいけないという危機感に迫られた国々でありまして、その国々に対してIMFがクイック・ディスペースメントの対応をしているということは、ごく自然なことではないか、と私は理解しています。

それで、質問のほうをさせていただきたいのですけれども、自国通貨導入ということが中央アジアのほうで、キルギスをはじめ、トルクメニスタンでも行われたのですけれども、自国通貨を導入することへの最大の彼らの期待というのは、自国通貨を導入することによって、ロシアのインフレから来るエクスター

ナルのなインフレの影響から解放される、ということをしきりに言われたのですけれども、自国通貨を導入するということによって、要するに自国の金融政策が行われるようになる、すなわちインフレ抑制政策もできる、と言っておられた。これは質問なのですけれども、ルーブル圏にいても、共和国間の市場へのルーブルのサーキュレーションに出す量ということが各共和国内でコントロールできれば、自国の金融引締め政策というのは、ある程度のものはできたのではないか、と思うのです。自国通貨を導入したところで、要するに現在の、C I S国間の貿易が優先的に行われる体制から解放されない限り、自国通貨を導入しても、ロシアからのインフレの影響というものはあるのではないか、ということです。要するに、IMFは、なぜ自国通貨導入を積極的に進めたのか、ということです。

もう1つの質問は、価格自由化に対するIMFの姿勢なのですけれども、価格自由化というのは、要するに市場経済に移行するということだと思えるのですけれども、コンディショナリティに価格自由化というのが入っていたのかどうかよくわからないのですけれども、価格自由化というものをあそこまで先に進める必要はなかったのではないか、ということを感じます。ある程度の市場が出来て、自由供給がある程度動くようになって、価格というのが自由化されているとマーケット・メカニズムは動くと思うのですけれども、全然混乱している状態で価格自由化をしたということからのメリットというものは少なかつたと思うのですけれども、いかがでしょうか。

【石原】 価格自由化の点ですけれども、さっきあったシークエンスの問題で、これは金融市場の調節は時間がかかるから、グッツ・マーケットの調節を最初にやっておけという意味で、価格自由化が最初に行われるというのが常套手段なわけです。それでもって価格自由化が行われたのですけれども、混乱している状態でそんなことやっていいのか、というのは、その判断はこれまた難しい。私は、いいと思うのです。というのは、それまで価格のシグナルがなかったわけです。価格統制で、どういうものを生産していいか、というのがわからなかったわけです。みんなが欲しがって、高くなっていれば、これを作ればもうかるのだから、とい

うことで資源が流れるわけです。だから、価格自由化を最初にやって、それはそれで妥当だ、と私は思います。

自国通貨の話ですけれども、自国通貨を出したからロシアからのインフレを遮断できるというのは、コリファイド・ステートメントがいるのであって、自国通貨を出したからといって、エクステンジ・レートを通じて外からインフレが来るのは当たり前で、そういう意味では、自国通貨発行とインフレの間には直接的関係はないわけです。ただ、自国通貨を出すことによって、自国の通貨政策が取れる。ロシアでインフレがあっても、国内で締めれば、国内のインフレが収まり、ロシアに対しては、為替の切上がりがあって、それでロシアのインフレから遮断できるわけです。

それから、もう1つの点は、共和国間で協調的金融政策をすれはうまくできるのではないかと、という質問です。実際、去年の終わりぐらいまでは、IMFは、そういう考えであったのです。というのは、中央銀行なんていうのはなかったのです。自国通貨を出したら、中央銀行がいろいろ操作して金融政策をしなければいけないわけですが、そういう体制にまだないのではないかと、それに比べると、ロシア中銀のいままでのエキスパートに任せた方がより、またIMFは、ロシアとプログラムを作っているから、ルーブルの発行を調節すれば、うまくいくのではないかと、というアイデアがあって、共和国の独自通貨に対してはあまり乗り気でなかったのです。

それが去年の暮れから今年の初めになって、ロシアの安定化は時間がかかりそうだという状況が出てきた。政治的に分裂していますから、中央銀行の総裁は大統領の言うことを聞かないし、旧ルーブルを無効にしようとか、矛盾したことを行っているわけです。こういう状態では、各共和国で独自通貨を持ったほうがいい、という声にだんだん変わってきている。実際にカザフスタンなどは、早い時点で、官僚とIMFの間ではその合意が出来ていて、自国通貨発行をアンダーライン・アサンプションとして作業が進んでいたのです。だけど、独自通貨の発行は、政治的な問題です。カザフにはロシア人がたくさんいるし、ロシアと

の関係が非常に強いわけです。カザフ領内の宇宙基地も、ロシアの技術者に頼んでやって運営しているわけです。それから、核実験で大変汚染されているから、ロシアの人に汚染処理を頼まなければいけない。しかし、ロシアといってもエリツィンだけではないわけです。ポリティカルにいろいろなことを言っている人がいて、急に怒らしたらカザフにとっても困るから、カザフの大統領は、政治的に非常に慎重にやりたい。カザフの大統領は、エリツィンと非常に仲がいいですから、ロシアのいろいろな政治的な状況を見ながらロシアと外交政策を行なっていく、という態度です。しかし作業をしている官僚のレベルでは、ルーブルと一緒にではもう駄目だ、独自通貨にしなければいけない、という認識があり、作業がずっと前から進んでいたのです。

つまり、ロシア中銀、それから共和国間でマネタリー・ユニオンの合意ができれば、これでいいわけですが、例えばECが大体そういうことをしようとしているわけですが、現実には、それができる体制でないので、独自通貨の発行が必要となるわけです。

最初のグラデュアリズムではよくない、という話ですけれども、さっき言ったように、中国でうまくいっているからやったらいいではないか、という声もあるけれども、私はわかりません。失業が20%、30%で道にあふれていたらどうしますか。それでも構わないから、早く改革を進めて生産回復に結びつけばいいけれども、現実にはそううまくいっていない。私は、個人的には、中国みたいに良いやり方があったら、そういうのを見習うべきだ、と思うのです。要するに、ポイントは、人がいかに困らないで次のフェーズにうまく行かれるか、ということだから、グラデュアリズムが中国でできたようにできれば、やったほうが良いと思う。しかし中国式が東欧に適用できるかどうかわかりません。

【質問】 JICAの国際協力専門員の山下です。いまのグラデュアリズムに関するのですけれども、グラデュアリズムかビッグバンかという話は、その国の政治体制というか、行政組織がどれだけ整備されているかとか、そういうことに随分依存すると思うのです。私は、東欧のことは全く知りませんので、東欧の国の中

でもグラデュアルの度合が違うという話がありまして、例えばハンガリーなんていうのはグラデュアルにやってきたと。ほかの国はちょっと違う、ということがありましたので、政治面というか、行政組織の面というか、そういうのがどうなっているか、というのをコメントしていただければと思います。

【石原】 私は、行った所がバルト3国とか、それから中央アジア3国、それからスロバキアで、ほかの重要な東欧の諸国は知らないのです。だから、コメントするわけにはいかないのですけれども、いま政治面では、変化が少し出ています。ブルガリア、ルーマニアは、いま労働組合のストライキで非常に政治不安になっている。ストライキということは何かというと、失業が多いからやっているわけです。ポーランドは、共産党の政権になったわけです。これから政治的に安定するかわかりません。政治的に安定しているのはチェコだけです。スロバキアも最近では連立政権が出来たけれども、まだわからない。首相が、人気がありません。経済政策はあまり大きく変わらないと思うのですけれども、政治は安定してない。

要するに、ポイントは、改革が89年から始まって、いまは4年目ぐらいです。それで、政治的にもまだ不安定な状態にあるわけです。したがって、さっきのグラデュアリズム、ビッグバンの選択が大きな問題となってくるわけです。失業も、東欧のほとんどの国で10何パーセントです。しかも、これからどんどん上がっていくわけです。これから大企業が民営化しますから、これから失業が増えてくる。当然ポリティカルのパワーバランスが変わってきて、グラデュアリズムということになってしまうのかもしれない。それが良いのか悪いのかは、わかりません。

【司会】 体制移行融資というのが導入されてきていると思うのですが、前に比べてコンディショナリティーがだいぶ緩やかになっているというような話もありまして、実際に東欧・CISだけではなくて、ベトナム等にも適用されるということなのですが、その意図と申しますか、ある程度条件を緩和する方向にIMFが行きつつあるのか、あるいはそれとは全く別な意図で体制移行融資というのを導入して

いるのか、そこら辺をご紹介いただければ、と思います。

【石原】 質問のあったのは、S T F、システミック・トランスフォーメーション・ファシリティというもので、これは体制を移行している国に対する新たな貸出しプログラムでございまして、エリジビリティがありまして、普通の国には貸さないわけです。タームズ・オブ・レンディングも少し長い。プログラムの内容は、いま言われたように、普通のスタンバイに比べていくらか弱い。というのは、普通のスタンバイだと、四半期ごとに数量的な目標がありまして、銀行の信用額がこれ以上あってはいけないとか、いろいろ数量で縛るのです。それをもし超過してしまったらIMFからの貸出しがストップになってしまう。S T Fの下では、そういうものはない。そういう意味で、スタンバイに比べて緩やかになっています。

アイデアは、体制移行しているときに、実際のプログラムは、数量化するのが大変なのです。インフレがあったり、それから生産の動きが予期できないし、作っても間違ってしまうわけです。そうすると、数量的目標を四半期ごとにパフォーマンス・クライテリアとして貸し出し条件にすると向こうも迷惑だ、ということが1つです。

それから、もう1つは、緊急性の問題で、ネゴシエーションで時間を取っているわけにはいかない。いま外貨準備の積上げがをしてB O Pのサポートが必要なのだ、という国が多いので、うるさいことを言わないで、一応の緩やかな条件を付けて、まずS T Fで金を出す。半年たったら、その後、スタンバイに持っていくというのがIMFと各国間で了承が出来ているのです。6カ月後には、しっかりしたプログラムを作る、という政府からのコミットメントがあったうえで貸します、ということになっています。

【質問】 住友商事の宮崎です。ロシアに対してのIMFの融資ということなのですが、多分に政治的な意味合いが多く、対ロ支援ということでいろいろ融資の計画は出ているのですけれども、先だっても、15億ドルの第2次融資が中止されたというようなことで、G 7等の計画がなかなか実施されていかないという現実と

IMFの見方といいますか、その辺を簡単にお伺いしたいのですけれども。

【石原】 話すことはあまりありません。ロシアに対する支援は、政治的な国際社会の一応のアンダースタンディングで、先進国というのは、IMFの株主ですから、当然それを聞いて支援する。しかし、その反面、IMFのメンバーというのは170ぐらいおりますから、一定国だけに貸し出し条件を軽くすると不公平になる、という声が非常に強いわけです。だから、理事会でも、ロシアだけを特別扱いするな、という声がある。

それから、スタッフの中でも、経済が混乱しているから、プログラムでは非常にきつくすべきというのがコンセンサスです。ロシアにもSTFが出ているのですけれども、このプログラムで要求している財政赤字の削減なんていうのは、すごいものがあります。IMFのスタッフとしても、簡単にプログラムを作って、それが壊れると、その後の影響が怖いのです。だから、スタッフとしても、確認できるプログラムで臨みたいという雰囲気がある。ご存じかもしれませんが、ロシアの公的債務リスクの条件は、ロシアのSTFプログラムが成功し、そして通常のスタンド・バイプログラムが出来る、ということになっていますから、各国の政府から強いプログラムにせよ、というプレッシャーがあるのです。だから、そう簡単にスタッフもイージー・プログラムは作れないと思います。

【司会】 それでは、時間になりましたので、これで終わりにさせていただきたいと思います。

石原 通夫

現 職：日本輸出入銀行 開発経済室 審議役

(1973 国際通貨基金入社)

学歴・学位：東京大学経済学部卒(1968)

米国 ミズリー大学経済学部修士課程卒(1970)

米国 シラミューズ大学経済学部博士課程(1973)

資 料

東欧の構造改革－現状とIMFプログラムの問題点

概略

1. 改革の現状 (マトリックス参照)
2. 東欧に於けるIMFプログラムの特徴
3. IMFプログラムが現実と大きく逸脱した面(表1)
4. 改革に関する基本的な考え
 - a. 民営化の留意点と方法論
 - b. 不良資産の処理をどうするか。
 - c. 政策のSequencingは重要か。
5. 為替政策 (図1)

課題

- A. 生産の下落は何故予期出来なかったほど大きく、且つ長引いたのか。
- B. 現段階でGradualismに転換することが適切であるのか。
- C. 不良資産の償却はどの程度にすべきであるか。
- D. 民営化する前にリストラをすべきか。
- E. 為替政策はどうあるべきか。

	アフリカ	アジア	ヨーロッパ
経済改革開始	1987年	1991年1月	1960年-The New Economic Mechanism.
制度的経済改革開始	1991年2月	1991年1月(自連邦の一部として)	1988年
資産返還	都市部3での返還はほぼ終了、地方については計画に基づき約半分を返還	ほぼ完了。	実施中。
小民営化	始まったばかり。資産返還との関係で問題も生じている。	完了。26,000ユニットを売却。	民営化対象小企業の70%が完了。
大民営化	1993年に83社の民営化を準備中。	第1波完了。2300社(顔面価値700billion, CSK=GDPの100%)が民営化。アフリカ方式を含む様々な方法がとられている。	準備で18%の大企業が民営化
破産法	1991年以来準備されているが1993年末までに議会承認は困難。	1991年10月、部分的に施行。1993年4月改正法施行。	1992年1月施行。1992年末までに2294社の破産の法的処理が開始。Automatic trigger mechanism(90日以上支払遅延を起こしている企業は破産を宣告される。)
銀行改革	1987-91年に2階式銀行制度創設。1991年6月中途法制定。1992年3月銀行法制定。	1990年1月、2階式銀行制度。1992年2月、新銀行法、不良債権対策実施。	1987年1月、2階式銀行制度。1992年9月、政府は、不良債権の50-70%について長期国債の形で支払、ラッシュを開始。金利自由化、外債リビンス大。
貿易自由化	1991年2月に自由化。6つの基本財については輸出制限あり。1992年7月に関税見直し完了。	1991年1月輸入自由化。平均関税率(5%)。農産物輸入に一部数量規制あり。輸出数量規制はほぼ撤廃。	名目平均関税率(10.9%)。輸出入とも数量規制が僅かに残る。
外債直接投資の扱い	外資優遇はあるが、対外債務、経済不届問題により伸び悩み。	中央政府としてのインセンティブ無し。	1993年末までに外資優遇を徐々に廃止。
外債制度	LEV(lev)は1991年2月より70%削減。	通貨がマーケットにアフリカ、アジアとの間に特別決済決定。チェコ crown (Czech crown) が通貨分組後1993年2月導入。	フォント(Font), US\$とDM各50%の通貨バスケットにアフリカ

経済改革開始	ボヘミア 1989年	ルーマニア 1990年	2004年 1991年1月
包括的経済改革開始	1989年(ボヘミア、ポーランド)	1991年4月	1991年1月(旧連邦の一部として)
資産返還	1984-89年に国に収用された資産 再民営化法を準備中。補償または 返還を計画。	実施中。土地返還が遅れている。 住宅についてはまだ解決すべき問 題がある。	ほぼ完了。
小民営化	小民営化のペースは速い。1992年に 清算された国営企業資産の一部は リース。	中小企業2300社が1993年に民営化 予定。民間所有の住宅については 解決すべき問題あり	完了。9,000エミットが売却済。
大民営化	1993年夏までに100社が民営化対 象となる。当面の計画では大企業 200社が5-6の投資パッケージに移管さ れる予定。株式は年金受給者、公 的企業従業員には分配される予 定。残りの400社については、他 の157パッケージを過して徐々に、一般 大衆に売却予定。	農地の70%が民営化。1992年12月 までに1550万人に民営化証券(CO) を配布。COの価値は概定15万 Lei。計画では5つのパッケージを設立 し、6200社の所有権を移転する予 定。	第1波完了。711社(価値 1600billion, CSK-GDPの40%)がパッケージ 方式による。パッケージ方式の他にも 様々な方法あり。
破産法	民間企業に対しては1994年の旧商 法を再導入。国営企業に対しては 1990年国営企業法を採用。	破産法のドラフトが議会に提出中。 1994年商法が有効。	1991年10月、部分的施行。1993年 6月、修正法施行。
銀行改革	1989年、2階式銀行制度。1992年 新銀行法では中銀の商銀に対する 監督権、十分な規制手段を与えて いる。新銀行法も検討中。	1990年9月、2階式銀行制度。1991 年3月29日、新銀行法。	1990年1月、2階式銀行制度。1992 年2月新銀行法。不良債権処理を 実施。
貿易自由化	平均関税5.18.4%。Visegrad7パ ッケージで自由貿易協定創設。輸出入と も数量規制無し。	1990年輸出入自由化。輸入関税率 (10-30%)は、製品や加工段階によ る。輸入の一部に数量規制が存 在。	1991年1月輸入自由化。平均関税 率(5%)。農産物以外の数量制限は ほぼ廃止。輸出に一部数量規制が 残る。
外国直接投資の扱い	1993年12月まで、200万ECU以上の 投資に対して免税。	1991年4月3日法による優遇策。2- 5年の免税。外国人の土地所有を 認める法律が提出され、審議中。	1993年4月1日法による外資比率 30%以上の企業の1年免税。その付 2年相利相償還制度。
通貨制度	1991年5月70-72%の切り下げを行 う。	管理70-80%。	通貨パッケージの作成。EUとの間に 特別決定協定。2004年7月の (Slovak crown)。1993年2月導 入。

Figure 1. Exchange Rates, 1989-92

(End of period: local currency/U.S. dollar, in log scale)

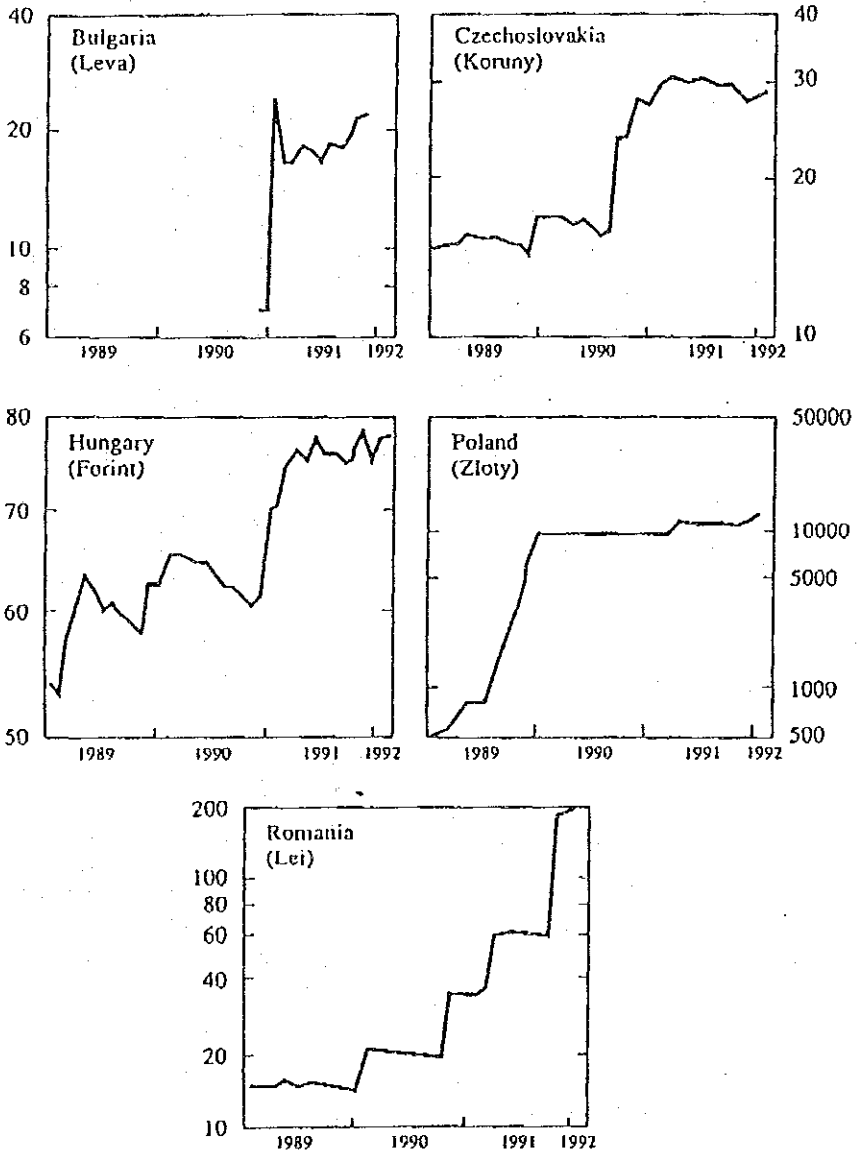


Table 1. Central and Eastern Europe: Selected Economic Indicators

	1989	1990	1991	1992	1993 Proj.
GDP at constant prices					
	(Percent change)				
Bulgaria	-2	-9	-12	-8	-5
Czech and Slovak Federal Republic	...	-0	-16	-5	(+1, -9) 1/
Hungary	-0	-4	-12	-5	-2
Poland	0	-12	-7	1	2
Romania	-7	-7	-14	-15	-9
Consumer/retail prices (end year)					
Bulgaria	10	64	339	80	100
Czech and Slovak Federal Republic	2	10	54	10	(15, 25) 1/
Hungary	19	33	32	22	20
Poland	640	249	60	44	32
Romania	1	38	223	200	180
Fiscal Balance - Cash 2/					
	(Percent of GDP)				
Bulgaria 3/	-1.4	-12.7	-14.7	-14.7	...
Czech and Slovak Federal Republic	-2.4	0.1	-2.0	-3.6	(-1, -7) 1/
Hungary	-1.3	0.4	-4.6	-8.3	-6
Poland	-7.4	3.5	-6.2	-7	-4.8
Romania	8.4	1.0	1.9	-3.6	-3.5
Broad Money					
Bulgaria	11	15	119	52	...
Czech and Slovak Federal Republic	4	1	27	18	...
Hungary	14	29	29	27	...
Poland	515	166	47	58	...
Romania	6	17	94	66	...
Current account (convertible currencies)					
	(In billions of US dollars)				
Bulgaria	-1.3	-1.2	-0.1	0.5	...
Czech and Slovak Federal Republic	0.9	-1.3	0.7	-0.1	(0.3, -0.3) 1/
Hungary	-1.4	0.1	0.3	0.3	-0.5
Poland	-1.4	-0.8	-2.3	-0.3	-0.5
Romania	2.9	-1.7	-1.4	-1.2	-1
Official Foreign Exchange Reserves 4/					
	(In months of imports of G & S)				
Bulgaria	2.8	0.4	1	2.1	...
Czech and Slovak Federal Republic	1.9	0.7	1.4	0.9	...
Hungary	1.5	1.3	3.5	4.5	...
Poland	2.4	3.8	2.7	3.5	...
Romania	5.8	1.1	1.9	0.1	...
Memorandum Item:					
Russia 5/	2	-6	-11	-20	-15

Sources: EBRD and INF reports

- 1/ The first data are for Czech, the latter for Slovak.
2/ Data for different countries are not comparable due to differences in definition and coverage.
3/ Including unpaid interest.
4/ Convertible currencies only.

「経済自由化局面における政府の役割」

(Professor John TOYE サセックス大学 開発研究所所長)

平成6年1月28日 14:00~16:00

国際協力総合研修所 202号室

“THE ROLE OF THE GOVERNMENT DURING THE PHASE OF ECONOMIC LIBERALIZATION”

Professor John TOYE
Sussex University

MODERATOR: Welcome to the Seminar of Institute for International Cooperation. Today's theme will be “the Role of the Government during the Phase of Economic Liberalization.”

As you know, during the decade of the 1980's, the economic scene was dominated by the structural adjustment programmes, in a broader sense, economic liberalization. This was accelerated by the collapse of Eastern Block and the transformation of the centrally planned economies to market economies in the end of the 1980's and the beginning of the 1990's. On the other hand, the World Bank's East Asian Miracle Study revealed that at least in three Northeast Asian countries, Japan, Korea, and Taiwan, government intervention has been effective to some extent in promoting their economic development. In these arguments, the role of government in proceeding economic development of developing economies has been a focal point.

It is a great pleasure to introduce today's guest speaker, Professor John Toye, Director of the Institute of Development Studies, University of Sussex. Professor Toye was awarded Ph.D. in Economics by University of London for the thesis entitled “Public Expenditure and State Accumulation in India, 1960 to 1970”, and serving as Assistant Director of Development Studies, University of Cambridge, and Professor of Development Policy and Planning, and Director of the Center for Development Studies, University College Swansea.

He is a very significant figure on the development economics scene, and also known as the co-author of “Aid and Power”, which is contributing substantially to our understanding of structural adjustment programmes.

So, today's seminar must be a very interesting one. Professor Toye, please start your presentation, please.

Thank you.

TOYE: Thank you very much for those kind words and the warm welcome that I have received here, both in Japan and particularly here at JICA.

I want to speak today on the subject of "the Role of Government during the Phase of Economic Liberalization". And as has already been indicated, this is a topic which has considerable relevance just at the moment. It has relevance because we have seen a development of different notions of the role of government during the 1980's as the period of structural adjustment has progressed. And it has become relevant because we have seen a trend which has begun with notions of economic liberalization and has developed into a desire now to unite economic liberalization with political liberalization, particularly after the collapse of the Soviet Union. And it's also a topic, I think, which is attracting attention here within JICA as an area for future research.

This is a difficult area to talk about and analyze, because unlike various more technical subjects in development studies, it's one where values are deeply involved, and values often lead to confusion and crowdedness and vagueness in the way in which we think about subjects and therefore about the way in which we can research them.

Everyone tries to dispel confusion and to see things more clearly, and I shall now join the tribe of those who wish to do so in my own way. I would like to split up my remarks this afternoon under a number of different headings.

First of all, I want to begin by reminding us, if we need any reminding, of the details of the World Bank view of the role of the state in economic liberalization to give us, as it were, a set of seven basic ideas which have influenced the trends in economic liberalization during the 1980's.

After that, I want to suggest that there are certain areas of difficulty or conflict which arise when one tries to apply these seven basic postulates of liberalization.

Thirdly, I want to turn to what we know as "public choice theory" and discuss the way in which public choice theory has been used to give an account of politics that is intended to reinforce the seven basic postulates of economic liberalization.

After that, I would like to, if I could, then not waste too much time with examples here but to look at the problematic aspects of public choice theory, to look at alternative theories which have been used to analyze politics, discuss their

relevance for the subject, and finally, to turn to the debate that has already been mentioned, the debate on the East Asian Miracle, and the role of government there.

So, that's the order in which I want to tackle my subject, and I will begin, then, by reminding us of the basic ideas lying behind economic liberalization as it relates to the role of the government.

Now, the first of these is a general preference for competition and the avoidance of monopoly. If there is one central idea which animates economic liberalization and the prescription that it has for the role of the government, the notion of competition is perhaps the deepest idea; the deepest idea in Anglo-Saxon economics is the idea of competition. So, in order to promote competition, it's necessary to provide open access for all economic activities, and particularly for everyone in the domestic economy to have freedom to enter any form of economic activity, without barriers, without discrimination.

And secondly, in terms of promoting competition, there the prescription is that there should be no discrimination as between domestic entrepreneurs or domestic business people and foreign, because if you put—if you discriminate, if you put barriers between, if you give special treatment either to the foreigners or to the domestic sphere, then, you are creating distortions in the economy and you are preventing the working of free competition.

Point No. 1: Competition. Point No. 2: The private sector has to be promoted. And the public sector of the economy has to be limited to the maximum extent. There is a deep disillusionment with the role of the public sector. The public sector is regarded as over-expanded, as something which has to be trimmed back. And this means that for public investment, there should be no discrimination in selection and the same rates of return have to be looked at either in the public sector as are available in the private sector. One mustn't—the word is “crowd out”—one mustn't crowd out the private sector by steering investment towards public projects which have a lower rate of return.

And under this Heading Two, the promotion of private sector, one of the things which damages the efficiency of the private sector most is inflation, and so it's necessary to balance the government's budget to avoid monetizing deficits and thereby to avoid stoking up inflation.

Third point: Prices must be market determined, and the administration of

prices must be minimized. Where no markets exist, markets must be created. The objection that we can't allow market forces to operate because there are no markets isn't judged to be a forceful one. Instead, if no markets exist, the steps must be taken to create them. And the consequences of price control must be fully analyzed, and price control must be eliminated as far as possible.

Point four: To maximize the freedom of choice, and minimize regulation, to ensure that any regulation is truly justified by a subjective. For example, we were speaking over lunch about the Japanese beer industry. And I was being told that heretofore there are only about four firms that manufacture beer in Japan. I don't know whether it's right, but anyway this was the information;—there are only four firms. And the reason for that was that there was a government regulation which prevented production of beer unless you had an establishment to produce a certain amount of beer. So, that's a government regulation which has the effect of distorting the market; by creating a very small number of firms which then dominate the beer market, that's thanks to the government. That's the kind of regulation which in developing countries the World Bank would be trying to get rid of, to try and reduce regulations which indirectly limit competition, limit the freedom of access.

And so, it follows from the need to promote competition and the need not to discriminate between domestic and foreign entrepreneurs that what's recommended is integration with world markets rather than the pursuit of economic autarchy; but quantitative restrictions and high and arbitrary tariffs on foreign goods to be removed, and any interventions must be designed to enhance domestic capabilities in production rather than to block foreign competition.

Point six is that there is a general preference for decentralized decision-making and a preference to avoid centralized command-type decisions.

And finally, there is a wish to encourage individual self-responsibility and to avoid what's known in Britain, anyway, in the Anglo-Saxon tradition as paternalism. The claim that somebody knows better than the consumer what it is that they want, what it is that they should have, and that individuals should be allowed to take responsibility for their own choices rather than being told that they must have this because the government is going to provide them with this, it will be good for them, they should like it.

Now, then, that was the general philosophy of economic liberalization which the World Bank brought to developing countries in the 1980's. I would now like to spend some time considering the extent to which amongst these different elements of the programme of economic liberalization there are conflicts.

Well, it seems to me that there are a number of potential conflicts here. I think that, for example, it may at times be necessary for governments in developing countries to intervene and to regulate the market in order to prevent monopoly. Natural monopoly is something which is much easier to find in small, poor countries where the level of economic activity is low, and where the size of the market is too small to sustain many producers. So, to some extent, it may be necessary to introduce some price controls in order to ensure that it was only one producer; that producer doesn't reduce supply in order to raise price and maximize profit.

There is a conflict, in short, in my view, between carrying out fully regulation—Postulate Four and Postulate One. I think there is also a conflict, a potential conflict at any rate, between allowing the market to determine prices and minimizing regulations. And this is true in those cases where markets fail and where it is impossible to promote market-based activity.

Market failure is also quite widespread in developing countries, in the social sectors of the economy, and I would argue that paternalism is needed perhaps in more extensively in developing countries than in developed countries. And it's particularly needed in the markets for health care and education, that area where we know that if investments aren't made and if services aren't provided, the basic human resources in the economy will never achieve the levels of quality and skill which is necessary for economic development.

There is a contradiction between the concern for the development of human resources which was evident in the 1980's and the emphasis on market liberalization. And I think that one of the things that's happened in terms of the way in which we now view the role of government is that we have seen that the governments have to be more active, and we are now encouraging governments to be more active in the social sectors and in the provision of basic services for health and education.

The last conflict that I want to point to amongst those seven postulates is the

conflict between the postulate No. 1 which says: don't discriminate between domestic suppliers and foreigners, and the postulate No. 5, to integrate with world markets. When foreigners dominate a market, as they do so often in developing countries, particularly in Africa, and where the private sector, to the extent that it exists, consists of people who are regarded as foreigners, then there may be a case for interventions which are designed to favour domestic, private entrepreneurs.

So, to sum up this area or section of my talk, I want to say that I am and I continue to be unhappy with simply accepting the straightforward underlying principles of economic liberalization. I think that if you follow them through in a completely rigorous way, you begin to run into practical difficulties in applying them in developing countries for the sorts of reasons that I have indicated. And whereas for developed countries, many of these ideas are good and necessary ideas, it seems to me still that when we look at developing countries in Africa, particularly, maybe not so much so now in Asia, but in African developing countries we have to rethink the application of these ideas.

Let me move now to the third area of what I want to discuss. So far I have been talking simply about rules of economic policy, underlying rules of liberal economic policy, and the conflicts that they generate, the internal contradictions that they generate, when applied in an African context.

I now want to turn to another area of thought which has become very important in the 1980's, particularly in its relation to the role of the government. And that area is the area of what is called "public choice theory". And public choice theory is an attempt to widen the debate about economic liberalization to look at political aspects of running an economy, which are judged to be very important, and possibly even more important than the economic considerations in supporting the line of economic liberalization. Now, what are these ideas?

Well, the essential underlying idea is that political behaviour is motivated by individual self-interest in the same way where the economic activity is. So, the same analysis that is applied to people's decisions in the economic sphere, whether they buy this or sell that, produce this or don't produce it, those basic underlying ideas, the pursuit of the logic of self-interest, is now applied to politics. And the political actors, just like the economic actors, are said to be pursuing individual self-interest.

And the effect of taking that assumption to politics is to produce the idea that departure from the seven postulates of economic liberalism, going away from those seven underlying rules, is not an accidental thing; it's not that people make mistakes when they stray from the path of those seven principles. The argument is that there are systematic influences and pressures within the political system itself which take people away from those principles and make them violate those principles. And this is the theory which is known as the "rent-seeking society". And the rent-seeking society theory argues that government failures are not accidental. The distortions that are created in the economy are not accidental. They are motivated by individual parties seeking their own self-interest.

Departures from the seven principles create rents in the economy. If you control prices, the effect of that is to create special advantages for those people who can get access to goods at the officially controlled price. If you control imports, what you are doing is to create special rewards for those people who can get access to imports. If you over-value your exchange rate, you are creating special rewards for people who can get access to that foreign exchange. And if you don't regulate access by price, if you don't use price as the regulator of access, then you know, you will do a number of things: You will reduce the supply of whatever we are talking about, and you will increase the demand, and those who get access will be able to resell immediately at a much higher price than they paid. So, that is a mechanism for creating rent.

And the public choice theory argues that the departure from the seven principles of economic liberalism is motivated by people within the government who want to create rent both for themselves and for the people outside in the economy generally. I mean, what happens normally is that this rent is shared. There is usually, once these rents are created, access is given to particular people as a privilege, as it were; they are able to sell on at profit, and in order to ensure that they continue access, they will then give some money back to the person who gave them the privileged access. So, in a sense, everybody is happy except the people who are having to pay the higher price out there in the general economy. And so, there is a conspiracy or collusion or collaboration between those inside government and privileged people outside government to create rents and to share those rents for private benefit.

Now, then, you can criticize this view. After all, I mean, what is so extraordinary about the notion of individuals pursuing self-interest? I mean, isn't it the case that the liberal theory expects that the economy is efficient or moves to efficient solutions because people have self-interest? So, it can't be the self-interest part that's wrong.

Well, the argument is that in the private sector in competitive conditions, when rents arise, they are squeezed out and reduced automatically. But in the government sector, the mechanism works the other way. Instead of rents being squeezed out of the public sector, they remain there because it's in the interest both of the government and of privileged outsiders to keep from there.

So, in the public sector there is no rent reduction mechanism built into the system, and that is the real problem. The public sector, unlike the private sector, so this argument runs, tends to preserve the rents that have been created, rather than eliminating them, and that the creation of rents and the distribution of rents are mechanisms which consolidate the state, that the stability of the state itself actually depends on this mechanism in developing countries.

Now, I have given you this theory in a very strong and simplified form in order to get across the main points. But you can see that it constitutes a powerful critique of the notion of state intervention, and that the power of the critique is saying that it's impossible to have well-intentioned government intervention and government regulation, that this is no longer possible because whenever you do that, and when your motives are pure, when you are acting responsibly for the society, you are creating a system which will then be open to abuse, and if anything, the abuse will get worse, because there are no in-built mechanisms of correction to remove the abuse or reduce the abuse.

Now, I don't want to run through all the various areas which have been identified as areas where forms of intervention create rents. I think most of them will be familiar to you from other people's writings and from your own experience of developing countries. There is an interesting array of examples here, leading from the simple ones that I have already cited of price control, where the government tries to control the price of the commodity, through the case of the exchange rate and the over-valuation of the exchange rate, which I have already mentioned, plus the linking of investment control to protection. That's the case

where you not only regulate the trade regime but you also—the government also tries to regulate the sectors in which private investors invest.

And another interesting example, which has been explained using this theory or attempted to explain using this theory, is the bias in favour of infrastructure construction. Why is it that if you go to a developing country in Africa you find so many half-completed infrastructure projects? I expect that some of you could perhaps make some suggestions, the answer to that question.

But the public choice theory explains it in terms of the opportunities for rent-seeking through the design and approval of large projects, large projects where all the benefits of rents and the sharing of rents takes place at the stage of construction, or partial construction, and where there are no benefits to share at the end stage where you actually have to make the thing useful for the people in the country. So, that is one further example that has been used in this particular area.

Now, then, what are the problem areas with this theory? And let's think particularly, if we can, in terms of the situation in Africa today. Suppose we did follow the seven postulates of liberalism. Suppose we did eliminate thereby all the rents in the system, or it's in the public side of the system: What would be the outcome?

Well, if we agree that a number of African governments are supported, and their stability is supported by this mechanism of giving privileges to selected powerful outsiders. Suppose all of that was swept away because we wanted to have a rigorous liberal economy. Suppose we were able to do that, what will happen?

Well, if the theory is right, then, what would happen would be that the political support for the government would crumble. And so, at the heart of this theory there is a paradox, or the several paradoxes. If you take it seriously, and if you take it in the strong form that I've put it to you today, there is a paradox, and the paradox is that, first of all, you have to ask governments to remove the sources of our own political support. Secondly, you have to assume that they will be able to do that, they will be able to liberalize the economy, as it were, before their supportive roles.

So, there is a curious paradox where governments not only have to reform the economy, on the one hand, but they have to reform themselves at the same time.

So, if that's the case, it seems that to some extent we are faced with the choice, we are faced with the choice in the way that we perceive. We can either proceed rapidly and put pressure on governments to liberalize their economies and to use aid funds in a conditional form. You will only get these aid funds if you liberalize your economy, and perhaps induce political instability in the country. Or, we can accept that we have to go more slowly, and that the conditionality of our aid has to be softened, made softer, because if we press on too hard, then the government will effectively undermine its own foundations and precipitate its own collapse.

Now, then, which to do, which of those powers to follow? The World Bank and other international agencies struggled with that problem through the 1980's. And at first they adopted the tone of harsh conditionality in support of the seven principles. So, Phase I, if you like, of the liberalization strategy was to;—and I think the Bank believed that they could do this. They believed that they could write many many conditions to fulfill the seven principles into their loan agreements. And they believed that they had the leverage to ensure that those conditions were accepted. And when they did that, one of two things happened. Either the government withdrew from the programme fairly quickly, because they could see the implications of proceeding under harsh conditionality. Or, the government of the developing country succeeded in evading the conditionality and not undertaking any change.

So, that was Phase I where you either had rather rapid breakdowns of the programme or developing countries successfully evading the scrutiny of the Bank and effectively taking money which the Bank was offering but not following the seven principles.

Phase II was between about 1984 and 1989, and this was the period of the softening of conditionality, the recognition that the conditionality that could be applied in this case was much softer, and that effectively the speed of liberalization could only go at the pace at which the government of the country itself wished. And there was much talk about the ownership of the programme by the government. And that was a code word for not pushing the government so far that its political foundations were undermined.

And then, with the collapse of the Soviet Union;— well, the final collapse wasn't until 1991 but we had the revolutions in Eastern Europe in 1989,— we

moved to a new phase where it becomes possible for not the multilateral aid donors but the bilateral aid donors to adopt a new strategy, which is to seek to replace the governments which relied on essentially forms of political corruption for their own stability by governments which had different political foundations. And so, we hear now for the first time the discussion of good government, accountability, democratization, multi-partyism.

The Bank still can't directly adopt that strategy, because its charter forbids it from giving or withholding its services on the basis of political considerations. But the Bank can encourage the bilateral donors to adopt forms of loan conditionality which press developing countries to find a new political basis, a political basis which, in theory, allegedly, will not be so threatened by economic liberalism. And that's the phase where we are now. And that's the third phase, if you like, of liberalization under the Bank strategy.

Well, fine. But meanwhile, there is a sleeping partner in ODA who is beginning to awake. Japan, throughout the 1980's, had co-financed the programme of economic liberalization and had stayed silent about the seven postulates while providing financial support for these programmes. But now Japan takes a different line, and we see the first articulations of an alternative philosophy based on an understanding of Japanese economic development experience, and also based on an understanding of other countries in Asia who have developed rapidly, which takes a different view in some cases;—not in all cases, but in some cases from these seven principles of economic liberalism.

And so, we have not only now a situation in which the Bank is attempting through bilateral donors to animate new political forms in developing countries in order to press ahead with the programme of economic liberalism, but we have Asian partner countries of the Bank saying, and by the way, our experience tells us that some of these principles are wrong. But if you want rapid development in these countries, then this is the way to promote it.

And I had the pleasure, only yesterday, of meeting Mr. Shimomura, who revealed to me that he was the author of the OECF occasional paper No. 1, and this has appeared anonymously, with no name attached, so I was rather intrigued. I had commented largely favorably on the paper, with one exception, with one point where I wasn't in agreement with it. So, I was very pleased yesterday to be able

to meet the author of the paper and to congratulate him for opening up a new debate.

What was the Bank's response? The Bank's response, under some pressure, I may say, from the Japanese executive director, was to initiate the East Asian Miracle Study. And that has now been produced. I think there has been a debate on it here in Japan. And what we see, I think, in that East Asian Miracle Study is an attempt by the Bank to defend the seven basic principles and to neutralize as far as possible the effect of the East Asian experience in influencing other countries.

In the 1980's, in the academic debate and in the official debate, the first position was to say that the development experience of East Asia actually reflected the seven principles, and that these newly industrialized countries were developing because they embraced open markets, nondiscrimination, a small government sector which didn't intervene and regulate. That was Position No. 1.

Well, as more and more studies were done of the practical, empirical directives of the government, and the experience of Japan and Korea and Taiwan was analyzed in closer detail, I mean, that position became untenable. My own colleague at the Institute of Development Studies, Robert Wade, was one of the people with this study on Taiwan, a very detailed study of Taiwan for governing the market, which indicated that that first position was untenable. So, then, the defense moved to stage 2, which was to say: Ah, yes. Well, we recognize that there were interventions and there were government interferences, but either the effect of those were negative, the argument that the East Asian economies would have grown even faster if all of that intervention hadn't been there, or that they neutralized each other, that Directive A neutralized Directive B, Directive C neutralized Directive D, and so, in the end, all of this kind of washed out. And all these interventions simply had no effective result for the neutral situation.

Well, East Asian Miracle Study, of course, now brings us to the last stage of defense, if you like, the inner defense. The East Asian Miracle Study now officially says that there were forms of intervention that had positive benefits. And the significance of the study really is that for the first time the Bank has admitted that there were forms of intervention in East Asia which had positive benefits, and particularly that the use of directive credit was significant in stimulating additional investment.

But, and this is the last ring, if you like, of the defense, although this worked in two or three countries, particularly in Japan and Korea, at a particular time, it wouldn't work in those countries any more, and also it wouldn't work in any other countries. So, now there has been recognition of the effectiveness at a given time and a given place of these interventions, but the implications of that are still said to be nil for other countries, and other countries would advise not to attempt these methods.

Well, you are familiar with all of this, I am sure, and I haven't come here to, as it were, interpret Asian experience for you. I am sure that you are much better at doing that than I am. But I think that we ought to, as academics, try and reorganize our theories, because I see now that the next stage of all of this debate is going to be a recognition that in some circumstances in other countries now interventions can be beneficial, and the task force will be to delineate where and when these interventions can be made. And if we are going to do that, we must do that on the basis of a new theory.

So, as I say, it's not my task to advise you as aid donors or as aid analysts what you should be doing. It's my task as someone who is in charge of a research institute to give some guidance about where we might find appropriate theories to analyze these conditions.

I think the most hopeful area in which we can operate in a constructive way is what is called the "new institutional economics". Of course, first of all, we must critique the public choice theory and show why the strong version which I have given to you today doesn't really hold; —doesn't hold in that simple, straightforward way that I have explained. So, that's the first task. But I don't think that we need to stay too long with the critique. The next thing must be to show where the more constructive, intellectual effort must be put, and it seems to me that the new institutional economics is a hopeful area for us to find some ideas.

As you know, the new institutional economics has as its central idea the notions of;— well, the first idea is that information is costly. Underlying idea is: we don't all know everything we want to know, and we can't find out everything we need to know at zero cost. Information is costly. That's the basic idea. Information, and the fact that it's costly means that we cannot use markets costlessly. Every use of the market implies cost. Every contract implies costs, the costs of negotiating

the contract, the costs of monitoring the implementation of a contract, the costs of enforcing a contract if contracts are broken. And these are all real costs; they absorb resources, and they influence behaviour.

The implications of that are quite powerful. And I think, before I end my presentation I ought to say what I think some of these implications are.

One implication is that it can no longer be automatically taken to be true that market solutions are superior solutions. Inside the seven principles of economic liberalism is an assumption that maybe not that market participation is costless but that it's the least costly form of social interaction. And this empirically may not be the case. It may be possible in certain circumstances that other social formations can minimize information costs in a way superior to the market.

Now, let me just cite one application of that idea to the study of the Asian economies. And this is not my idea. I simply cite a Korean scholar who has argued that, in fact, the government organized the private sector into a very small number of conglomerates. Against all the rules of the seven principles meant that giving directions to economic development became relatively low cost. You could have a meeting, bring all the heads of the big conglomerates into the room with the government officials, you could have a discussion, you could negotiate the incentives and rewards for certain kinds of behaviour, you could create the conditions in which the government's intentions became credible to the private sector, because that's a big problem of economic policy how do you make people believe that the government will be able to carry through the policies it wants to carry through.

Well, if you get six people into a room, and if you go to any kind of leadership power, and if you've got the instruments of reward through allocations of credit, and also the removal of credit allocations, if people fail to perform a task, that's quite a low cost way of achieving negotiation goals and achieving credibility goals for the government. So, some people have argued that there are other low cost ways of organizing the economy rather than reliance on the market.

I simply draw that to your attention because I think that this area of information economics will become a central one in explaining the Asian experience, and it would thereby also become a central one in analyzing the problem of the replicability of the Asian experience in other places. One should be able to go

armed with a new set of questions: Can we see state intervention here as being the path that minimizes the information and transactions costs associated with development? Or if we look at this government, and governments differ; they are not all the same in Africa. I mean, it's a complete mistake to think that they are all the same. Anyone with any African experience knows some governments operate this way, some that; some are very corrupt.

Zaire;— if there is anyone from Zaire here, I apologize, but I don't think there is. Zaire is a very corrupt place. But if you go to Ghana, where I have been working, there is relatively little corruption. It's an African country; not very much corruption; the government leadership is preventing that there. So, they are not all the same. So, the task is to go to countries to analyze the structure and institutions of government with the framework of information cost theory in your mind, and then to estimate the prospects for being able to use intelligently and selectively some of these intervention tools.

I think I have said what I came here to say. Thank you very kindly for listening to me so patiently. And I would be more than happy to hear any comments which you may have on what I have said and to enlarge the discussion if you would like to do that.

So, thank you very much.

* * *

MODERATOR: Thank you very much, indeed, for your very interesting presentation.

So, now I would like to move to the question and answer session. If you have questions, raise your hand and tell us your name and your affiliation, please.

QUESTIONER: You mentioned that it is necessary to seek other ways of explanation, not by the competition based on seven postulates. Then, in light of that, you mentioned one example of Korea.

And I would like to know your explanation, not based on that seven postulates, about the economic development of the countries in the European Continent, for example, Germany, the Netherlands, other non-Anglo-Saxon countries. I have an impression that those countries have other notions of forming society or about competition or about government; —government and private sector relation.

TOYE: Thank you, Mr. Yamashita. Certainly, I agree with you that the notions of economic liberalism, which I've started with, I deliberately called them "Anglo-Saxon" because I didn't want to extend that terminology to Continental Europe. There are two important, at least two, important differences which are relevant to the history and experience of Continental European development which need to be emphasized, I think.

One of these is the radically different role which banks played and radically different role which capital markets played in Continental Europe. In the Anglo-Saxon world, in the United States and in Britain, the banks played very little role at all in the provision of long-term finance. And the opposite was true on the Continent of Europe. Pretty quickly, almost from about the 1840's or 1850's in France and in Germany, banks were developed who saw their function as long-term lending for developmental purposes. And in Britain and the U.S.A., in general banks saw their role as giving short-term loans for working capital or commercial credit. So that in the Anglo-Saxon countries, the source of credit was either the stock market, the capital market, or retained earnings.

And these were the two and about equal measure, sources for long-term investment plans. But on the Continent of Europe it was quite different. And the continental banks loaned long term and expected to take a kind of a guidance role in the evolution of the companies. They would not be inclined to, if a company

got into short-term difficulties, call back the loans, and that what they would see is their role to perhaps strengthen their influence or advice in the company, but to continue funding and to ensure that the economic activity was reshaped to get over whatever the difficulty was. So, there is that strong contrast.

The other contrast, I think, is not so much a financial and economic contrast, as a more social and political contrast, I mean, notions about the proper nature of society. And I think all of these things are rather general statements, but there is a contrast between the individualism, which is strong in America, still fairly strong, not quite so strong in Britain, and the notion of social cooperation and consensual agreement, which is more evident on the Continent, and the resolution of conflict through negotiation consensus is more evident on the Continent.

And for brief periods it's appeared in Britain, for example, in the period from, say, 1945 to 1979, a large number of social questions were settled on what was called the "bipartisan" basis. But that bipartisanship hadn't been evident before the Second World War, and it disappeared again fairly quickly in the 1980's. So, we've only had a rather short historical episode when Britain looked a bit more like the consensual politics of the European Continent. And that, of course, makes it a little bit difficult for us to harmonize ourselves fully with our partners in the European Union. Because we are always trying to say: "Oh, we don't like that." But what is so-called "social chapter", which is the attempt to get a deal which suits capital and labour together, they are both happy with the set-up. We don't want that. So, we have to negotiate out of it, and so on.

So, on those two dimensions, the difference in the capital funding system and the banking system and the social approach, there is a distinction, I would say. **QUESTIONER:** My name is Yamaguchi. I work for the Research and Development Division of JICA.

You mentioned about the issue of information on new institutional economics, and on the other hand, there are more discussions about the role of external economies and development and externalities.

Could you kindly comment further on the issue of externalities related to maybe new role of the government and development? It's a rather vague question. **TOYE:** Yes. Well, thank you, Mr. Yamaguchi.

The difficulty with externalities has always been that it's rather difficult to

measure them. Externalities in economics is rather like incentives. Nobody can measure either externalities or incentives. And so, depending on the way in which you want to direct your economic argument, people will argue with one another in a rather absurd way.

I think there are a lot of externalities here, right? Or, people will say: "Ah, nobody has shown me any externalities. I mean, what are these externalities? I mean, can you measure them?" You see, and so, depending on how you want the argument to go, you either emphasize the externalities or you minimize the externalities.

And similarly with incentives. Nobody can measure incentives, because that implies somehow getting inside somebody's mind. What is it that's motivating them? What is it that is moving them? So, people talk about incentives a lot, but they talk about in different ways. Some people will say: "Well, of course, there is a big problem of incentives here. We have to increase the incentives." And other people will say: "Well, I don't see any incentive problem. You know, you prove to me that there is a problem of incentives."

And so, the two things are interesting words trying to capture things we can't measure. And the debate has gone on about externalities, which is your question, rather in no sort of terms. In the 1970's, for example, when a methodology was being designed to appraise projects and was being recommended to aid agencies for validating their project finance, that was based on the notion that: Well, we can't see any externalities. I mean, of course, if there are any externalities around, you know you can take them into account. But we don't think we need a method for trying to deal with these things because we don't think they are very important.

At the very same time, of course, that the economists were designing these methods of project appraisal. There were a lot of people talking about the environment and the problems of the environment. And in a sense, you can't really begin to consider the environmental problems until you consider externalities. And if you think that environmental problems are very substantial and very important, then, by definition, you are talking about the importance of externalities.

So, in the 1980's, having adopted a method which disregarded externalities, we then all became very concerned about the externalities that arise in the field of the environment. And now, there is an attempt to develop the project appraisal

methodology further to try and recapture some of these externalities.

So, that's one kind of externality, what's called the "non-pecuniary externality", the one that the environmentalists worry about.

There is another kind of externality which is called the "pecuniary externality", and that's when the creation of one industry creates demand for the products of another. And that may be the kind of externality which you are concerned with. That, of course, is easier to measure, and it's that that lies beneath the notion of coordinating investment so that the state coordinating investment, so that each investment benefits the other investment. And this was the original idea of what's called the big push in investment. And that was an argument for government intervention and coordination.

I think, in principle, that argument about pecuniary externalities is sound. I don't have any problem with that. Also, in principle, at least, those pecuniary externalities are more amenable to measurement. The difficulty really is not so much that the argument is wrong in principle, but there are practical problems connected with information planning a huge investment push in a coordinated way.

So, it's not the principle of capturing the pecuniary externalities that makes the big push theory difficult. It's more the information requirements of such a major change. If you take a small, weak economy, which has got virtually no industrial sector and think about a series of huge investments which would feed off each other to some extent, right in principle, but how are you going to writing the numbers into your plan, how are you going to be sure just how much of each thing is going to be demanded and the extent to which if you do a big push concentrated on industry, are you going to protect that then from foreign competition? And if so, for how long?

There are practical problems with the big push of investment, and you have to have people who are extremely good at economic forecasting and technological understanding in order to carry it through. And of course, you know, it's possible that in some countries at some times, you have the people who can do that.

And I think we have seen in the Asian experience some validation of the notion, not perhaps of doing everything at once, but by taking some very big steps quite rapidly one after another, having a quick sequence of industrial development; not doing shipbuilding, chemicals, automotive industry all at once, but quite quickly

one after another in sequence. And that's quite a good way because, you know you allow yourself a certain amount of time to learn the impacts of your first investments before you absolutely finalize the next stage. And that's a way of trying to get the benefits of the big push of investment and also reducing the information problems of trying to design and implement everything at once.

QUESTIONER: Thank you very much. My name is Richard Ascow. I work in the Planning Department in JICA.

If I may go back to the seven postulates of economic liberalization that you were mentioning at the beginning, it seems that you have raised issue with several of these postulates. And I am wondering if, in your opinion, within the World Bank and within the IMF there are many people who are also questioning very deeply these postulates, and particularly the idea of giving free sway to the free market, the forces of the free market. Because from our experience, this is not always necessarily the right way to go about things.

So, I would like to know your opinion on how you feel this split in the opinion within the World Bank and the IMF may actually affect the operations and activities of those institutions within the medium term or longer term.

TOYE: Yes. Thank you, Mr. Ascow.

I think that the lending organizations in general, and not merely the World Bank, tend to have a preference for uniform rules. So, if you have a perspective which says you have to discriminate particular cases and you have to decide whether particular countries should or shouldn't follow a particular path, there are difficulties. And one of the, if you like, sociological advantages of uniform rule is that it seems to reduce conflict. If you are dealing with a hundred countries in your loan portfolio, and you decide: Well, the seven principles ought to apply in this country, but we can allow this country to depart from them and introduce certain forms of selective regulation, maybe would allow, not objective, they decide to have selective protection for a certain group of industries, that becomes very contentious and hard to defend.

My answer, then, to your question is that I think that there is a sort of a tension of following in two different directions within the Bank. I think that by now, quite a lot of people are worried that the simple seven points of the early 1980's simply don't hold up. The problem is what replace them with. You know they have a

great advantage as something that's simple; you can train people; you can send them out; they don't have to be too sure which country they are in, you know. You don't have to make decisions which would lead to objections from other countries because you treated Country A differently.

And the other thing is that intellectual framework for devising an alternative approach, although I think that there is a beginning of it, there are seeds, or young green shoots of this: It has been around for, you know, in some form or another for last fifteen years; it's not that new. But it hasn't been fully worked through; it hasn't become the dominant, orthodox view. And I think they probably feel it doesn't yet command sufficient professional consent that they'd be safe to use it as a basis.

I think they would like to back away from the seven principles, but I think they don't know exactly where they would go intellectually. And I also think that they are very happy with something that provides kind of a rule of thumb. Even if it's not, you know, a hundred percent intellectually defensible, I think it's probably that the role of Japan and other Asian countries to explore;—I mean, recognize their problems and be sympathetic with them, not to attack the bank. I mean, the bank, you may disagree with them, but I mean they are not a lot of;—you know, they are all acting in good faith, you know.

And so, I think the role of Japan in developing its leadership in the ODA area is to try and understand these difficulties and try and do constructive things that help the bank to be more confident, if you like, about the new intellectual basis, and also more confident about adopting an approach which by definition is going to discriminate between different paths of countries.

QUESTIONER: My name is Otsuki, and I am from Graduate School of Keio University. I would like to ask you three questions.

The first one is about definitions. What is the difference between "corruption" and "rent-seeking". This is the first question.

And the second question is a rather specific one. And it seems to me that the Government should do a lot of things in developing countries, and they require huge human resources. So, do you have any ideas to make use of those human resources born in those developing countries and now working abroad, because if they work abroad they could get more remunerations? So, do you have any good

idea to make them go back to their own countries and to work for their own countries' development?

And the third question is about the general trend, especially in African countries, of the introduction of multi-party systems. At least historically speaking, some civilian governments could be more corrupt than military governments. Of course, some military governments were worse than those civilian governments. But what do you think are the effect of those introduction of multi-party system or democratization process in terms of the efficiency of the governments or the capabilities of those governments?

TOYE: Thank you, Mr. Otsuki. I think we haven't met since we met in Ghana, have we? It's very nice to see you again.

Corruption versus rent-seeking: Well, corruption obviously is rent-seeking which is illegal. I mean, that is corruption. It's simply if your search for rents leads you to do things which are illegal. I mean, the point about the rent-seeking, in the stereo rent-seeking, is that the government is creating opportunities for unearned income which are legal. In other words, unproductive activities become legal, they become available, people don't have to work to get money; they don't have to lend resources to get money; they don't have to make available resources to others to get the money. They simply get the money because the government has created a regulatory framework which makes it legal for them to have unearned income. So, that's the basic distinction.

The problem of governments and creation of human resources and avoiding the loss of human resources through migration:—I mean, very big question, very difficult question. I do think, I mean, part of the 1980's doctrine which I go with, I agree with, is the notion that human resource development is very very central. Why did so many people leave? Well, it was because the economic situation was deteriorating and the rewards for the skills that people have were declining. So, there is a vicious circle. Once things begin to go badly, then, the people who are capable of putting them right leave.

But by the same logic, if you can turn the situation round and begin to improve the situation again, then, to some extent you can attract the migrants back. Or if you can't do that, you can reduce the outflow.

I mean there are complications about bringing migrants back. I mean one of

the complications is that if you create special incentives to bring people back, which privilege them over the people who stayed while times were bad and food was hard to get. Then you are doing something which is politically quite difficult to do. And also you are creating the wrong impression: If you leave the country when things get bad, and then come back, we treat you better than if you stay all the way through. So, there is a problem with giving special inducements to return.

Also, I am not sure that giving special inducements to return is necessary. And that's because it depends very much what it is that people do when they emigrate. I mean, for example, we have this problem all the time in our Institute in the sense that we bring people for training which we hope they would use in their own countries. But sometimes, they are just very good people and they can easily go from us to get a job in international organizations. So, what do you say to them? You say: "Well, you shouldn't go and join an international organization, because you ought to go back to your own country." Should you say that to them? I think not. I mean, part of the problem of international organizations is that the African countries are desperately under-represented in their staff. Part of the reason why it's so difficult for places like the World Bank to understand that is because there aren't enough Africans who are the staff members of the organization.

And so, if you have exceptionally talented people who qualify, you know, why send them back to Africa? The most important thing is to strengthen the internal mechanisms for human resource development,—education, health, and so on; organize a budget which permits continual raising of levels of investment in those areas, and then to so order the economy that you stop new people leaving.

I think that some people will come back anyway, but don't give them any special incentives. I think special incentives create problems. I also think that to some extent it is actually a good thing, you know, just like we hope that more people in Japan will join international organizations because the Japanese are under-represented. Why is it so hard to get your point of view reflected in these organizations? Not enough of you are there. There is a quota in these organizations which is not fulfilled. And then, the Executive Director has to argue even harder because, you know, there is only one person there saying it.

So, it's not such a bad thing even for poor countries to let their people go out and join some of these international organizations.

Multi-party systems, your last question, I don't see this so much in terms of civilian governments versus military governments. I don't think that there is a sort of a clear line of political behaviour. You know, military is one thing, civilian is another, in political terms. I think you can find military governments that have acted in the interests of the country. You can certainly find civilian governments that didn't. And so, I don't think that there is any clear line.

The problem with the initiative for good government and democratization in Africa, and I am not speaking of Asia which I don't understand so well, but in Africa, at any rate, the problem has been that the sort of ideas and the understandings which underlie the political forms still aren't there in sufficient degree. And so, for example, you can get a country to say: All right, we will have a multi-party system. Yes, we will stop the one-party state; we will legalize opposition parties; we will give them half an hour on the state television, so they can say what they want to say; we will have an election; people can vote; we won't necessarily shoot our opponents. You can have all of that. You can hold the election, and you can get a result.

The problem really, then, is what happens next. If you get a result which simply says the sitting government is the most popular government, is that any improvement on the existing situation? You add legitimacy to the government. But what you are really trying to do is to make sure there is some check on the actions of the government which is built into the political system. The underlying idea of multi-partyism is, and I am carefully avoiding any comments on the current political crisis in Japan, as I speak, that the opposition is strong enough to check the actions of the government so that the government isn't all powerful and can't depart too far from the consensus view amongst the people. That's what this is all for, to check abuses and to stop politicians who have the moment of power from using it to the detriment of the country.

Now, in Africa, that notion of opposition, effective opposition, still isn't there institutionalized. The people don't understand it and the people don't believe it. And you will not get effective multi-party government in any country if you don't have it. And even countries which have had it before could lose it. If an opposition becomes weak or discredited, if there is no official, authorized means of mobilizing opposition checking the government, then you will get a government of abuse, a

government which breaks its own rules, a government of hypocrisy, a government which preaches one thing to the people and behaves differently itself.

So, it's that which is essential in multi-partyism. And that is where the difficulty lies. We have found ways now, or the donors have found ways, of manoeuvring a lot of societies into setting up multi-parties and holding elections, but what they haven't done is found ways of making the system run with effective opposition checking the abuses of government. And that is a very hard problem to solve.

QUESTIONER: Thank you very much. My name is Nomachi, the In-House Adviser of JICA. My major is planning—development planning with architecture and building industry and physical planning, and so on.

My question is a little bit out of your context, but I would like to ask your opinion. The Japanese ODA is often said that they contribute to Japanese economy through the exclusive procedure. For instance, grant element, also even soft loan element, under the exclusive bidding process, with the physical structure like hospitals or airport, the bidding process awarded builder or contractor can, through this project, get profits, and also using subcontractors in the field of developing countries.

And comparatively, this process, I believe, is different between European developed countries' ODA businesses and the Japanese businesses. Under the government role, this is quite different from other developed, industrialized countries. These economic incentives of the Japanese economy through the ODA, those are often criticized from other countries. Recently, like in the case of the Kansai International Airport, for example, from all over the world people tried to participate in worldwide bidding.

And so, the closed attitude of the Japanese Government for ODA, I would like to know your opinion from the worldwide open market situation. That is my question.

TOYE: Well, I think, I mean, if I understand you correctly, you are referring to the restriction of bidding for aid construction projects to Japanese suppliers. Is that your question? Yes, right. And the way that that practice compares with other countries.

I think there are two comparisons to be made. One is a comparison between

bilateral aid and a comparison with multilateral aid. And that is the first comparison, and it's clearer—it's clearer that the multilateral aid organizations do insist quite strongly on international competitive bidding. And the extent to which, therefore, Japan funds the multilateral organizations, it's putting it;—it's deciding to allow that aid money, which is channeled through those multilaterals, to be bid for, the work to be bid for freely on international terms. So, Japan has got a choice, in a sense, about how much of its total aid it routes through the multilateral organizations where exclusive restriction of bidding isn't allowed and how much it puts through its own bilateral programme.

And then, within the bilateral programmes it has got a second choice, which is the extent to which it restricts that and the extent to which it allows open competitive bidding.

I mean, then, the question is: As between bilateral programmes of different nations, is Japan more restrictive?

I think the answer to that is that Japan isn't extremely restrictive compared with other countries. I think that there are some countries which are more open. I think the United States is one. And I think that Britain is as restrictive or more restrictive in the proportion of the aid which it restricts.

But don't take my word for it. I mean, this is a factual question. And there are statistics on this, or at least, there is an attempt to measure this through the DAC, the Development Assistance Committee, of the OECD. So, if you look at the latest report of the DAC Committee, admittedly that report relies on the Government of Japan providing correct information. But if the information supplied by the Government is correct, then you can see the comparison of the degree of openness of the Japanese bids as compared with other countries.

So, I mean, the current situation is there. I am not completely up to date. I once made a mistake about this. There's a reason I am hesitating in being very positive is: I gave a lecture about aid to the Defense Services College in London last year, and I said that Japanese aid was very restrictive and that it tended to not permit international competition very much. And I had a very polite letter from the Japanese participant in the course I was addressing saying, you know: "Did you really say this? And if so, is it really true? I would like to hear your views." And so I looked up the DAC report at the time, and I think what I have found

was what I have just told you that Japan is better than some but worse than others; somewhere in the middle.

But there will be another one since then, since the situation may have changed.

QUESTIONER: My name is Kuwajima of the Research and Development Division of JICA. Because I belong to JICA, so I would like to understand your lecture from the point of view that what we can do through technical cooperation to developing countries.

You mentioned that a rent-seeking society sometimes prohibits the successful implementation of the adjustment programmes. And I am wondering what we can do for the developing countries to increase or upgrade their institutional ability or capacity building.

I am wondering if the mechanism to create and distribute rent-seeking is built in developing countries, then those problems are very cultural or sometimes very societal. But on the other hand, in order to increase the effectiveness or efficiency of cooperation, we have to do something to get rid of the negative or the bad side of those kind of societal discomposition.

So, could you give us;—any kind of comment would be welcome, to extend our technical cooperation more effectively from the point of view to get rid of the negative side of those corruptive society.

TOYE: I think there are two different approaches. And let's distinguish between them, to start off.

One approach is to say that we will give our technical assistance to countries where the institutions are stronger. That's one approach. Only give the technical cooperation to countries which are relatively strong in institutions, and use your technical assistance as a way of rewarding those countries that have reformed their institutions, and magnifying the effects of those good institutions by giving them more resources. That's one approach.

The other approach is the approach which you were suggesting implicitly: Find a country which has got institutional weaknesses, and then use the technical cooperation to eliminate the institutional weaknesses. That's a different decision rule.

I mean, I think the fact that the second one is obviously more difficult. Maybe it's more worthy in the sense that you will have done something better if you've

transformed a country with weak institutions into a country with strong ones, but the task is going to be much more difficult.

Now, then, the point about culture. I am not sure about this culture thing. I mean, culture is important, yes. And we should value culture, and we shouldn't try and destroy anybody's culture. But I am not sure that this is the key. And to some extent, you can use culture on your side to strengthen institutions. Culture doesn't simply have to be a very bad habit that is there, because the society is the way it is.

I would put an alternative point of view, which says that the degree of corruption and rent-seeking in the society is related to the behaviour of the leadership of the country. It's much easier for everybody in the society to participate in the game of rent-seeking and corruption, if it's clear that the leaders of the country are doing same thing. Very hard to stop the hundreds of thousands of small people taking small amounts of money. If you can see at the top of society quite a large number of people taking large amounts of money, and if that's known to happen, that's very very damaging. But that is almost above the level at which technical cooperation operates. That is, if you like, a macro-political problem, big political problem. And it probably has to be tackled in other ways.

I mean, technical assistance can assist a society where the leadership is decided that things have got to change. It can assist it by financing the role of experts in explaining systems and teaching systems of accountability, or restoring the operation of systems of accountability that already exist, in principle.

For example, Tanzania, an interesting case; I looked into the case of Tanzania. What do we find there? We find that there is a system of government accounting in place, and we find that there is a system of inspecting government accounts in place, and we find that there is a system whereby the parliament learns about accounting errors or mistakes or failures that are in place. So, all the institutional machinery is there. But it isn't working. It needs to be restored.

Each year, the Accountant General, Inspector General of Accounts of the Government, says there are 40 Government Departments; I have had adequate accounts from 4. This is the name of the 36 who didn't provide adequate accounts. He has a list by each Department of all the different types of accounting failure which we've found, and all of that goes to the Parliament. But nothing happens;

year after year the same report is made; it's not secret.

So, the question is;—all the mechanisms are there. The question is restoring them and making them work, and with the strong leadership, you know, it wouldn't take very long to restore the effectiveness of those institutions, because the people are there; they are doing the inspections; they are making the reports; but they are not being acted on or enforced. And that is quite a common pattern. It's not that you need to send anybody out there to tell them that the system of accountability is where you have to have receipts, you know, for every transaction; you have to have evidence that it was done for the purpose for which it was supposed to be done. All that is there. But no enforcement. No follow-up. No penalty for failure.

And so, I would put a lot of emphasis on the ability of governments to turn round countries. Even if there is a lot of evidence of pervasive corruption, it can be turned round without altering an aorta of culture. We don't have to change people's culture to change their behaviour.

But institutional change is very difficult if you start it at the bottom or the middle level. Institutional change has to come from the direction of top. I mean, Ghana, in the 1970's, was a terrible place for corruption. The generals were giving their mistresses, you know, import licenses. I mean they didn't bother with flowers or diamonds, you know, but you just put their names on an import license, right, and it was better. Right?

That doesn't happen any more. Why? Well, you've got a leader there who was determined to stop it. And actually, he did actually, it's perfectly true, he did actually violate Ghanaian culture, because it was never in Ghanaian culture to shoot the previous leaders, and ruling has shot the previous leader system.

So, maybe you do have to violate culture a little bit to get a change. That's what happened.

MODERATOR:

Now I would like to express our deep appreciation to you for your remarkable presentation. Thank you very much.

— (APPLAUSE) —

Prof. John Francis Joseph Toye

Director of the Institute of Development Studies:

Professorial Fellow of the University of Sussex.

EDUCATION

- 1961 – 64 Open scholarship at Jesus College, Cambridge.
First Class, with Star of Distinction, in Historical Tripos, Part I,
and First Class in same Tripos, Part II. BA in 1964; MA in 1968
- 1964 – 65 Frank Knox Memorial Fellow at Harvard University, Cambridge,
Mass., USA.
- 1968 – 70 Postgraduate student of Economics in Poor Countries at the School
of Oriental and African Studies, University of London, MSc
(Economics) with Distinction.
- 1978 Awarded PhD in Economics by University of London for thesis
entitled "Public Expenditure and State Accumulation in India,
1960 – 70".

EMPLOYMENT

- 1965 – 68 Assistant Principal, HM Treasury.
Post on resignation: Private Secretary to the Second Permanent
Secretary.
- 1970 – 72 Research Fellow in Economics, School of Oriental and African
Studies, University of London.
- 1972 – 74 Graduate Assistant, Centre of South Asian Studies, University of
Cambridge.
- 1975 – 77 Research Officer, Overseas Studies Committee, University of
Cambridge.
- 1977 – 80 Assistant Director of Development Studies, University of Cambridge.
- 1980 – 82 Director of research Co-ordination, Commodities Research Unit
Ltd., London and New York (Non-executive Director, 1982 – 85)
- 1982 – 87 Professor of Development Policy and Planning, and Director of the
Centre for Development Studies, University College, Swansea.
- 1987 – Director of the Institute of Development Studies; Professorial
Fellow of the University of Sussex.

JICA