

2015年11月18日 全8頁

民主化が必要なのは中国か、ミャンマーか？

経済発展段階と政治的洗練の関係

経済調査部

海外リサーチヘッド 児玉卓

[要約]

- 経済の発展段階の程度によって、所得水準と政治の洗練度との関係は異なる。一定程度の経済発展を実現した後に、両者の相関が強まるのである。「所得水準の上昇が中国の民主化を促す」という期待は裏切られ続けているが、これは、中国の発展度合いが、依然として、開発独裁的な政治手法で達成可能なレベルにとどまっているからである。同国の一人当たり GDP が 10,000 ドル、15,000 ドルを目指していく中で、政治体制変革を伴わずに成長持続が可能なのかという問いの深刻さが増すことになろう。
- この議論は、いわゆる「中所得国の罫」にも示唆を与える。例えば、政治的混迷が深刻化するマレーシアがその「罫」を回避し、先進国入りを実現するには、政治改革、ブミプトラ政策のような、洗練からはほど遠い政策の放棄が重要なカギを握っているとも考えられる。
- 一方、アジアの最貧国に位置するミャンマーのような国にとっての含意は、民主化の進展が経済発展を促すとは限らないということである。こと、持続的な成長を確保するという観点からすれば、ミャンマーの新政権に望まれるのは、一段の民主化であるよりは政府の効率性や、規制の質の改善に邁進することであろう。

所得水準と民主化

所得水準の上昇に伴って民主化が進むという経験則の存在がしばしば指摘される。例えば、韓国では 1987 年、時の盧泰愚大統領が「民主化宣言」を発している。同じ 1987 年、台湾でも蔣経国政権による戒厳令解除が実現し、96 年の総統直接選挙へと民主化が結実していく。80 年代と言えば、韓国、台湾いずれも高度成長を謳歌していた時期である。

所得水準の上昇が民主化をもたらすのは、国民の関心事の比重が経済（衣食住）から政治的自由にシフトすることに一因があるとされることが多い。また、経済発展は工業化の進展とともに実現するのが一般的であるが、その際重要となるのは、工業化の担い手となる人的資本の充実である。つまり、民主化は所得水準上昇の帰結であると同時に、民主化と所得水準の上昇の双方が、当該国における教育の浸透の成果であるという側面もあろう。

もつとも、当然ながら、所得水準と民主化の程度との関係には多くのバリエーションが存在する。例えば、中国の共産党独裁は継続中である。台湾などの先例に倣い、中国でもいずれ民主化が進展するという期待は裏切られ続けてきている。また、アジアの最富裕国であるシンガポールでは、普通選挙を導入して久しいとはいえ、政治の実態は一党独裁に近く、「扇動（治安）法」の下で、反政府活動（言動を含む）が厳しく取り締まられている。所得→民主化という一意の因果関係が成り立つわけではない。

更に、近年のミャンマーの高成長は、民主化が経済発展の端緒となるという因果関係の実例であろう。もちろん、ここでの因果関係は直接的なものではなく、民主化によって、ミャンマーがグローバル経済に組み入れられたことが、高度成長につながったのである。といて、このまま民主化を推し進めることが、持続的な成長を約束するとは限らない。

こうしたさまざまなバリエーションがあり得ることを踏まえたうえで、中国、ミャンマーなどにつき、現在、及び近将来の経済発展段階が、民主化の進展を含む政治的洗練にどのようにつながっていくのか、あるいはいかにないのかを、以下考えていくこととしたい。

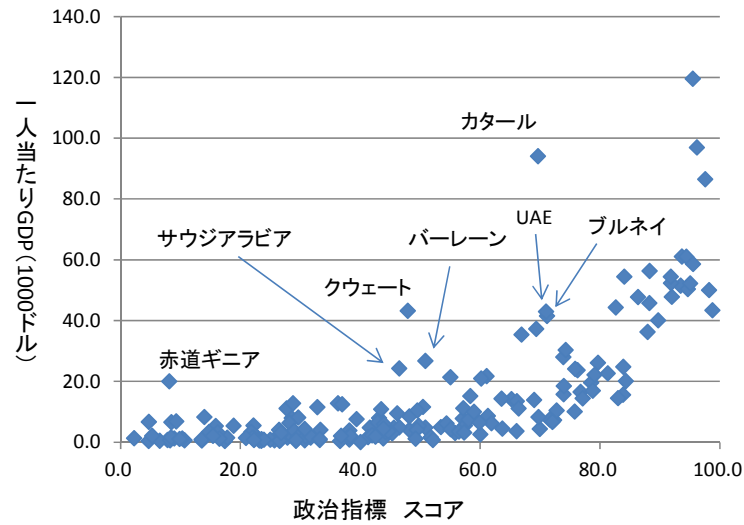
政治指標が語ること

世界銀行グループは①国民の声・説明責任（民主化度）、②政治の安定・テロ/暴力の不在、③政府の効率性、④規制の質、⑤法の支配、⑥腐敗の抑制の6項目からなる「世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators）」を公表している。政治的洗練度・成熟度を示す指標である。各指標につき0点から100点までの間でスコアがつけられており、例えば①については北朝鮮が0.99点、中国5.42点、対して西ヨーロッパの高所得国（ノルウェー、スイス、オランダ等）の多くは95点以上、といった具合である。

図表1は、横軸に上記6指標の平均値、縦軸に一人当たりGDPをプロットしたものである。政治指標は項目により意味合いが異なり（例えば中国であれば①は低い、③や④は比較的高いなど）、単純平均のインプリケーションには限界がある。それでも、どの項目でも中国のスコアは韓国よりも低く、韓国のスコアはいずれも日本のそれよりも低いなど、おおざっぱな傾向をつかむうえでは有用である。

図表1が示す大きな特徴は二つある。一つは、政治指標との兼ね合いからみて、高い所得水準にある国（分布の傾向線から上方にかい離している国）の多くが、資源依存度の高い国であることである。これは比較的理解が容易であろう。資源依存国では工業化を経ずに所得増加が実現される。教育の普及を含む社会的成熟が必ずしも所得上昇の条件とはならないことが、こうした傾向を生んでいる一つの要因であろう。また、資源依存国は多くの場合、政府や為政者（王族）、ないしはその周辺に富が集中する傾向が強く、政治資本の多くはその状態を維持することに費やされやすい。これが民主化の大きなハードルになっているとも考えられる。

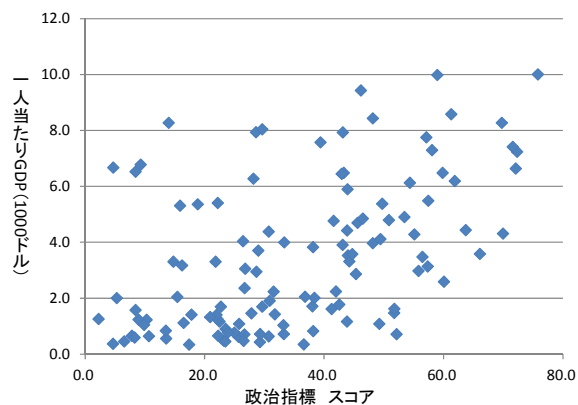
図表1 政治指標と所得水準



(出所) 世界銀行、IMF

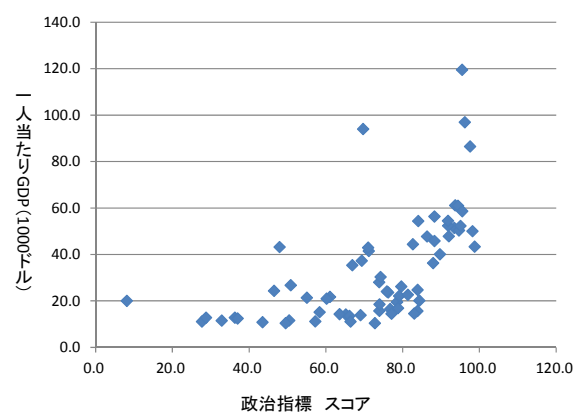
もう一つの特徴は、所得水準が比較的低いゾーンでは、政治指標との相関が薄く、一定以上の所得水準のゾーンでは、所得と政治指標に正の相関がみられることである。一人当たりGDP10,000ドルを境として、図表1を分割し、再掲したのが図表2、図表3である。一人当たり10,000ドル未満の図表2では、所得水準と政治指標の関係がばらばらである。同10,000ドル以上の図表3では、所得水準の高い国において、政治指標のスコアが高いという傾向がみられる。これらを踏まえたとき、中国やミャンマーの現在の立ち位置はどのように捉えられるべきだろうか。

図表2 政治指標と所得水準(10,000ドル未満)



(出所) 世界銀行、IMF

図表3 政治指標と所得水準(10,000ドル以上)



(出所) 世界銀行、IMF

中国の政治・社会変革の必要性は「これから」高まる

中国の一人当たりGDPは2014年時点で7,570ドルである。急伸が続いてきたとはいえ、10,000

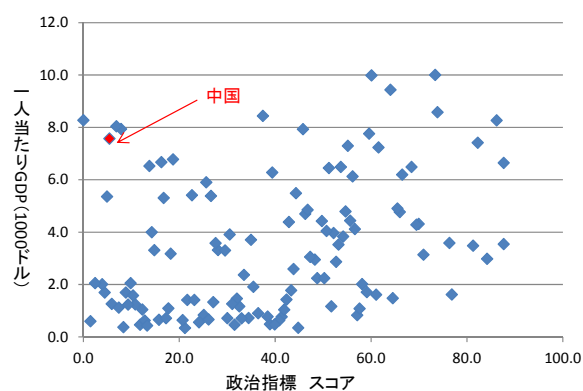
ドル未満の図表 2 に属する国である。図表 2 における所得水準と政治指標スコアとの関係の希薄さは、この相対的に低い所得ゾーンにあつては、所得の増加が民主化を含む政治的洗練の増進をもたらすとは限らないことを意味している。また、政治的洗練を増せば、例えば民主化を推進すれば所得が増えるというものでもないということでもある。

とすれば、既述のように、世上、所得の上昇に従い中国においても民主化が進展するという期待が存在し、それは裏切られ続けてきたのだが、この期待自体が間違っていたわけではなく、それは先取りし過ぎた期待だったということかもしれない。今後中国の所得水準が 10,000 ドル、15,000 ドルへと上昇する中で、民主化、政治・社会変革を伴わずにそれが可能かという問いの深刻さが増す可能性があるということである。

なお、所得水準 10,000 ドル未満の国々について、政治指標の中身をやや細かく見ると、項目により、所得との相関の強さが異なっている。例えば、民主化度を表す「国民の声・説明責任」は所得水準との相関が薄い。一方、「規制の質」は相対的に所得との相関が強くなる（図表 4、図表 5）。「規制の質」とは「民間セクターの発展を許容し、促すための適切な政策や規制を策定し、実行する政府の能力」を指すが、こうした要素が、所得水準が比較的低いステージにおいては、「民主化度」などよりも、所得上昇を促すうえで重要である可能性が高いことが示唆される。

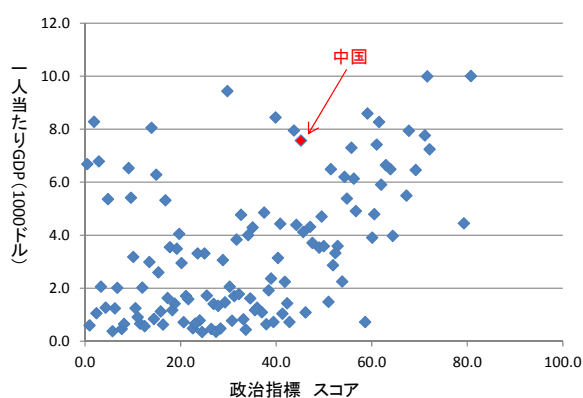
この傾向は中国に有利に働いている。同国では依然、国有部門の比重が小さいとは言えないが、高度成長の担い手として、外国企業を含む非国有部門が重要な役割を果たしてきた。そしてそれは、局面局面における外国企業への税制優遇措置、物的インフラの整備スピードの速さなど、政策的サポートを伴うものであった。こうした、「部分的な政治的洗練」が中国の成長を後押す一方、同国程度の所得水準にあつては、経済成長に民主化の進展度合いは大きく影響しないのである。

図表 4 「国民の声・説明責任」と所得水準



(注) 対象は一人当たり GDP10,000 ドル未満の国
(出所) 世界銀行、IMF

図表 5 「規制の質」と所得水準



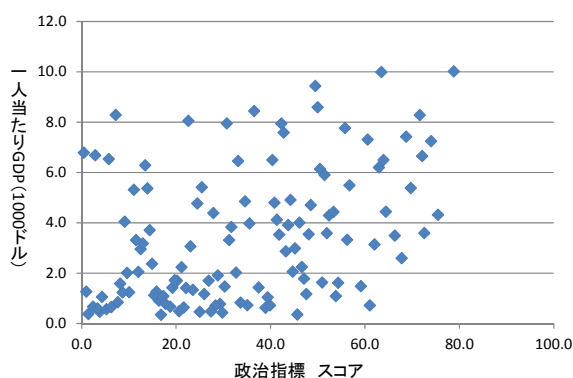
(注) 対象は一人当たり GDP10,000 ドル未満の国
(出所) 世界銀行、IMF

ちなみに、「部分的な政治的洗練」の在り方において中国と対照的な位置にあるのがインドである。インドは「国民の声・説明責任」では中国よりもはるかに高いスコアを与えられているが、「政府の効率性」、「規制の質」では中国に劣後している。所得水準との相関が希薄な分野に強みを持つことと、同国が持続的な高成長路線に乗り切れずにいることとは、恐らく無関係ではない。

所得水準の低い、初期的なキャッチアップの段階では、いわゆる開発独裁的な政治の在り方が経済発展を後押しする上で、機能する余地が比較的大きい。一方、後発の利益をある程度享受し、中程度の所得水準を実現した後に重要となるのは、民間の創意工夫であり、それを邪魔しない制度の透明性と不確実性の低さである。中国であれば、民間経済をサポートするうえで、物的インフラの整備などから、知的財産権制度の整備と適切な運営などに重要性がシフトするということであろう。また、これまでは民間部門と併存可能だった国有部門も、機会の平等確保の観点から、マイナス面が明確化するとも考えられる。

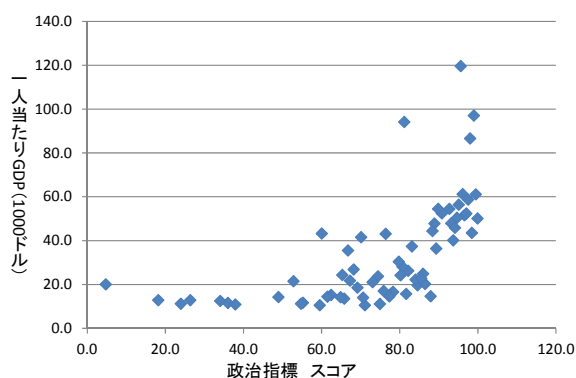
例えば、「法の支配」項目は、所得水準の低いゾーンでは所得とスコアの相関が小さく、高いゾーンではそれが高まる典型的な項目である（図表 6、図表 7）。司法の独立などに背を向けたままの成長の持続性に疑問を投げかける事例である。このところ、中国政府は「法治」を強調することが増えているが（例えば昨年「四中全会コミュニケ」）、それはあくまで共産党の指導の下での「法治」であり、「法治」の強化とは、詰まるところ党中央（もっといえば習近平総書記）による指導の強化を意味するように読めなくもない。そして、そうした統治の在り方の有効性が、所得の上昇に伴って低下するというのが、下図の含意である。

図表 6 「法の支配」と所得水準①



(注) 対象は一人当たりGDP10,000ドル未満の国
(出所) 世界銀行、IMF

図表 7 「法の支配」と所得水準②



(注) 対象は一人当たりGDP10,000ドル以上の国
(出所) 世界銀行、IMF

中国にシンガポールの真似はできない

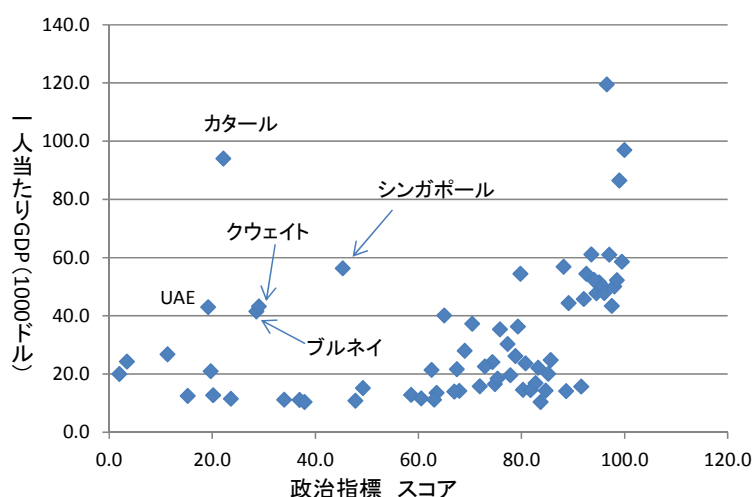
こうした点を踏まえ、所得水準と政治指標との関係を改めて整理すれば、所得水準の上位ゾーンにおいては、所得と政治指標に正の相関が生まれるだけでなく、政治指標のばらつきが小さくなる傾向がある。中国のように、「政府の効率性」、「規制の質」などのスコアは比較的高いが、「国民の声・説明責任」は著しく低いといった、「部分的な政治的洗練」というものが、

高所得ゾーンでは機能しにくくなるということである。「法の支配」との関連で言えば、同項目で高いスコアが与えられるには、司法の独立が確保されていなければならない。そして、それは民主化の進展を伴わずには達成困難である。政治的・社会的洗練は、そのレベルが高くなればなるほど、項目間の齟齬の解消が進まざるを得ないということであろう。

従って、明らかに、中国における今後の最大の問題は、いかに民主化を進めるか、「国民の声・説明責任」のスコアを上げていくかである。図表 8 は一人当たり GDP10,000 ドル以上の国につき、同項目のスコアと所得水準をプロットしたものである。比較的低い政治スコアに甘んじながら高い所得水準を実現している国の代表格は、やはり資源依存国、そしてシンガポールである。しかし、中国は資源依存国にもなれないし、シンガポールの真似もできない。確かにシンガポールの統治のあり方は、中国にとって理想かもしれない。シンガポールは高所得国でありながら、政治指標のばらつきが残存する稀有な事例でもある。しかし同国は、「国民の声・説明責任」を除く 5 項目すべてで、90 点以上のスコアを与えられており、「政府の効率性」、「規制の質」は対象国中トップ（100 点）である。このような制度の洗練を、中国が実現できるだろうか。また、シンガポールは「腐敗の抑制」項目で、6 位、97.1 ポイントが与えられているが、中国が数多の中央・地方の公務員に外国企業幹部並みの給与を与え、汚職のインセンティブを封じ込め、腐敗を限りなくゼロにすることなどは可能だろうか。

細かいスコアに意味があるわけではないが、中国の場合、「国民の声・説明責任」と他の 5 項目のアンバランスを残したまま、シンガポールの制度の洗練を究極まで突き詰めるよりは、「国民の声・説明責任」を含め、各項目間の齟齬の解消を図りながら、70 点程度を目指していく方が、まだしも実現の可能性は高いように思える。

図表 8 「国民の声・説明責任」と所得水準（10,000 ドル以上）



(出所) 世界銀行、IMF

なお、政治と経済（所得水準）の相関の在り方が、所得の高低で異なることは、いわゆる「中所得国の罫」との関連からとらえることもできよう。既述のような、開発独裁的な統治の在り

方の有効性が薄れ、後発の利益を概ね享受し尽くした経済とは、中所得に達した経済の説明としてもかなりの程度有効である。そして、そうした経済が一段の成長を求めるとき、政治的・社会的洗練度を高めていくことが一つのカギであるとすれば、それは同時に「中所得国の罣」の脱却のカギでもあるはずだということである。

例えば、所得水準で中国の先を行くマレーシア（2014年の一人当たりGDPは11,050ドル）では、首相の汚職疑惑など政治的混迷が深まっているが、これも国家主導の経済開発の必然的な帰結であると同時に、そうした開発手法が限界にきていることを示してもいよう。開発手法を変えるには、政治が変わらなければならない。

また、同国のマレー人、及び土着の少数民族を優遇する「ブミプトラ政策」も、外国資本の流入を原動力とした製造業主体のキャッチアップ局面では、その経済的矛盾が表面化することは比較的少なかったかもしれない。しかし、中所得を達成した今、例えばインド系や中国系の若者が海外の大学に流出する、更にはその結果としてマレーシアの高等教育の質が低下するという事態を放置することの潜在的な損失は、拡大しつつあると考えられよう。さらに、こうした持続性に問題のある政策の存在は、制度、政治の将来的な不確実性の根源となる。マレー系の人々、企業にとっても、いつ、現在のステイタスが撤回されるかわからないという不確実性が突きつけられるわけであり、望ましい事態とはいえない。「ブミプトラ政策」を廃止することは、政治・制度の洗練が進む一プロセスであるとともに、中所得に達したマレーシアが、一段の成長を実現するための重要なステップになるかもしれないということである。

ミャンマーに必要なことは？

では、先の総選挙で野党・国民民主連盟（NLD）が圧勝し、政権交代が確実視されるミャンマーはどうか。述べてきたように、所得水準が低いゾーンでは、政治と経済の相関は薄い。そしてミャンマーは2014年の一人当たりGDPが1,230ドルに過ぎない、アジアの最貧国の一つである。従って、新政権の下で民主化を進めることは、成長促進には直結しない。

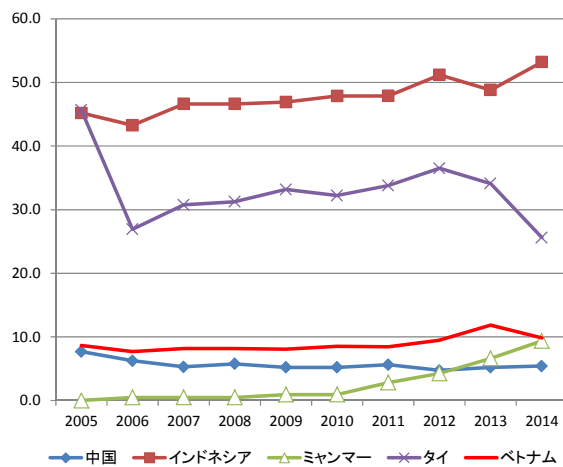
もちろん、民主化には、それ自体に価値があるといえなくもないが、「低レベルの発展段階で民主化された国家は、インドのような例外もあるが大体は失敗する¹⁾」という見方もある。確かにこうした経験則があるからこそ、「所得の増加が民主化を促す」といった通念が生まれてもいるのだろう。「失敗する」とは、民主主義体制が崩壊するということだろうが、政治体制が二転三転すれば、経済発展どころではない。実際、目下のミャンマーについても、民主化、国軍の影響力排除を急ぐことが、再度の軍によるクーデターを招くというリスク・シナリオを完全に排除することは難しい。

既に述べたことだが、ミャンマーは民政移管によってキャッチアップのきっかけをつかんだ。同国は、自国をグローバル経済に組み入れることが、成長のカギであることを示す最新の事例である。同時に、民政移管は、それまで世界最低レベルだった政治指標の若干の底上げにつな

¹⁾ ファリード・ザカリア、「民主主義の未来」阪急コミュニケーションズ（2004年）

がっている。特に民主化の度合いを示す「国民の声・説明責任」は、中国、ベトナムに既に追いついている（図表 9）。これは無論、中国やベトナムが極めて安定的に非民主的状況を維持していることの結果であるが、両国ともに経済的に見ればミャンマーの偉大な先行国であることは間違いなく、こと、持続的な経済成長を確保する観点に立脚すれば、ミャンマーの新政権に求められるのは、民主化の一段の推進よりは、「規制の質」や「政府の効率性」の改善に邁進することである。これらが、低所得ゾーンにあっても、所得との相関が相対的に高い項目であることは既述の通りである。同国の政治資本がどのように費やされるか、注目していきたい。

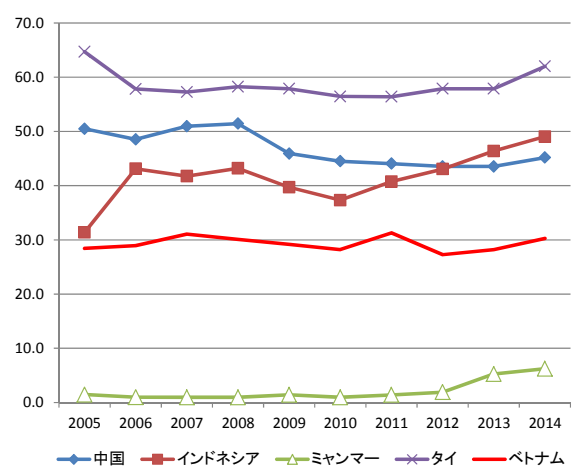
図表 9 アジア諸国の「国民の声・説明責任」



(注) 単位はスコア (0~100)

(出所) 世界銀行

図表 10 アジア諸国の「規制の質」



(注) 単位はスコア (0~100)

(出所) 世界銀行