

## 協調的財政金融政策を阻むもの —— 船橋洋一『通貨烈烈』(朝日新聞社, 1988年) を読んで

91K009 近 伸 之

『通貨烈烈』は、いわゆるプラザ会議からルーブル会議に至るまでの日・米・欧資本主義国の蔵相をはじめとする大蔵官僚、セントラル・バンカーなど財政金融政策担当者たちの闘いを極めて豊富な資料に基づいて叙述したものである。そしてそれは同時に、国際経済政策協調の存在意義の本質そのものにも深い洞察を与えている。まずはじめにこの書の中で描かれている、プラザ・ルーブルの流れを要約してみたい。

1985年9月22日、ニューヨークのプラザ・ホテルにおいて、アメリカ・日本・西ドイツ・フランス・イギリスの蔵相、中央銀行総裁らによる五カ国蔵相会議(G5)が開催された。それは、「国際的な経済政策協調の本格的な試みとされている<sup>(1)</sup>」画期的な会議であった。もちろんそれまでも統一した経済政策の実施を図る機構は存在した。その代表的なものにEEC(ヨーロッパ経済共同体)やCOMECON(経済相互援助会議)などがあげられるであろうが、これらは同一地域内の、利害関係を等しくする構成国で組織されていた。プラザ会議は、政治的環境も経済的利害もそれぞれ大きく異なる資本主義国家(特に顕著なのが日本とアメリカだった)が世界経済の不均衡を修正するために開いた、その規模においても動機においてもそれまでのものと一線を画する国際会議だった。そして会議はドル安の方向に向けて大規模な介入を行なうことを決定した。しかしその反面、「(為替市場)介入については相当突っ込んだやり取りをしたのに、金融政策協調をどうするかという肝心の点は話し合われなかった<sup>(2)</sup>」。そしてこの、具体的政策の欠如という問題は、これらの合意を徐々にインパクトに欠けるものへと鈍化させてしまうことになる。

その後介入の具体的目標を討議したロンドンG5開催(1986年1月)、FRB(アメリカ連邦準備制度理事会)・日本銀行・ブンデスバンクによる協調利下げなどが行われるが、各国の思惑とは裏腹に、円高・ドル安は激しい勢いで進行していった。そして1986年5月4・5日、東京サミット(主要先進国首脳会議)が開かれ、経済政策が最も重大な課題として討議された。G5ではなくサミットでこの件が話し合われたこと自体、もはや国際市場の安定が蔵相やセントラル・バンカーの秘密クラブじみた駆け引きでおさまる事態でなくなっていたことの証拠ととってもよいだろう。G7の結成や「国民総生産(GNP)、インフレ、金利、失業率、財政赤字率(対GNP)、経常収支、貿易収支、通貨供給量(伸び率)、支払い準備(リザーブ)、為替レートの合計十の指標から成る<sup>(3)</sup>」インディケーター制度の導入なども協議されたが、前者は「素人の火遊びであり、せっかくのプロ同士のクラブ的雰囲気をも攪乱するもの<sup>(4)</sup>」とG5メンバーに受け止められた。後者は「通貨主権」や「金融主権」を標榜する大蔵官僚やセントラル・バンカーにショックを与え、それはこの制度実現への様々な障壁や圧力となり、結局、多くの論議を呼んだこの制度は、「義務を伴う、規律性のある調整メカニズムにはなり得なかった<sup>(5)</sup>」ために、経済指標としてではなく、政治的道具として理解される域を出なかった。

そしてインディケーター制度は問題が後景に退く中で様々な問題を抱えながら、1987年2月

21・22日、パリのルーブル宮殿においてG7が開かれた。この会議は、当時のイギリスの蔵相ローソンが一言で表現したように「プラザII」そのものであった。「この会議はプラザ会議直系の次世代といってよい。あの時はみんなドル安にすることで合意した。今度はドルの安定で合意した<sup>(6)</sup>」。皮肉なことに、プラザ会議以来G5に欠けていた根本的な問題——具体的な統一的財政金融政策——には、ルーブル会議がその「直系の次世代」である以上、やはり論議が及ばなかった。というよりも、各参加国はあえて意図的にこの局面に討議は及ぶことを避けていたように見えるきらいさえ感じられる。例えば、為替レート調整の指標となる変動許容量を「水準（レベル）」にするか「幅（レンジ）」と定義するかどうかで参加国が政治的思惑から二つに分かれ、またそれがようやくまとまったかと思えば、次にはこれはターゲットゾーン（目標相場圏）の変形ではないのかと蒸し返す。西ドイツは相変わらず消極的であったし、日本の内需拡大もアメリカの財政赤字削減も、またいつもの空手形ではないのか、と他の国々の目に映った。

そして同年10月のブラックマンデー（暗黒の月曜日）には、アメリカが「市場をカネ浸しにして、利下げのコンフル注射をし、一段のドル安を容認する<sup>(7)</sup>」措置を取ったために、ドル安を防ぐことを主眼としたルーブル合意は、事実上アメリカ自身によって反古にされ、プラザからルーブルに至る国際経済政策協調路線は打ち捨てられてしまったかのようである。「しかし」と船橋洋一氏は最後に結論づける。「にもかかわらず、政策協調はもはや必然である<sup>(8)</sup>」。アメリカのレーガン政権内の多くの者がそうであったように、自国の利益さえ上がればそれでよいという「一国主義（ユニラテラリズム）」では、ここまで世界システム化、ボーダーレス化が進んだ現代においては、正常な経済政策は機能しないであろう。事実、一国主義にコミットした非介入政策がアメリカに深刻な財政赤字を生み、それを解消するための方策が逆にドルの暴落をもたらした。さらにそれによって、ドルを国際通貨として機能している世界経済がそのアメリカのリスクを蒙る事態を引き起こしたのである。この事実を考えてみると、船橋氏が指摘しているように、プラザルーブルの流れは、国際経済政策協調路線の挫折ではなく、貴重な教訓として捉えるべきであろう。これらのG5、あるいはG7において、論議が具体的な財政金融政策にまで到達出来なかったのはなぜであろうか。それは、世界経済の安定というマクロ的目標の前に、各国のミクロ的政治事情、すなわち政策決定過程から生じる様々な障壁が存在したからである。ここでは、日本とアメリカの二つの国家を例にとって論じてみたい。

日本における政策決定過程の特徴としては言うまでもなく、ごく最近まで続いたいわゆる55年体制、自民党の単独独裁体制の中で醸成されてきた政財官の癒着による権力構造の弊害が指摘される。とりわけ政治決定に経済界の意向が強く影響していたことは、戦前の財閥と同じように、国家の政策が国民生活の向上、国益の重視ではなく財界の利害のために行われるものになってしまっていた点にうかがわれる。そして日米間の貿易不均衡問題においても、消費者の意向ではなく経済界とそれに癒着した議員族、官僚族のメリットとリスクが強く影響している。そしてそれはプラザルーブルで明らかになったように、日米間だけの問題ではなく世界経済そのものに暗い影を落としてしまった。国際経済政策協調においても、蔵相や日銀関係者はこれらの議員族を中心とする圧力を無視できない。たとえその圧力を撥ね除けることができたとしても、政治談合の体質の中で政策を秘密裏に決定する土壌のために、それらは国内世論のフィルターを通過せず、消費者の利益は考慮されない。

対するアメリカの事情はどうであろうか。政治的には民主党と共和党の二党制なので比較的

オープンな政策決定過程が見られる。そして特徴として、我が国と違い、大統領に相当大きな政治的権限が与えられており、それだけに大統領の判断が政策を決定的にする。この書の中においては、レーガノミックス（レーガン経済哲学・政策）が市場に相当の影響を与えたことが描かれているが、レーガンの政策決定過程をモデル化した場合、それは「大会社の会長」型スタイルであったと高松基之氏は指摘する。「政策の立案過程から積極的にかかわろうとしたカーターに対し、レーガンは日常的なことがらには一切首を突っ込まず、部下に大幅に権限を委譲し、補佐官や官僚レベルで問題の解決ができない場合にのみ相談にあずかり、決定する、という具合であった<sup>(9)</sup>」。そして一期目のレーガン政権においては、首席補佐官ジェームズ・A・ベーカー、次席補佐官マイケル・K・ディーバー、大統領顧問エドウィン・ミースらによる三頭政治が合議制に基づいて政策を決定していたので、レーガンは「もっぱら国民大衆や議会に対して“良きコミュニケーター”としての役割に徹することができた<sup>(10)</sup>」。しかし二期目に入ると、ベーカーとロナルド・T・リーガンの“スワップ”があり、ベーカーは財務長官、リーガンは首席補佐官となり、ディーバー、ミースもホワイトハウスを去っていった。そして合議制を嫌うリーガンによる独断専行型の政策決定過程が新たに現出し、「その結果、重要問題への対処の仕方や政策も、補佐官や官僚のレベルで十分に討議されることがなくなった。なかには全体の合意を得ないまま実行される政策もでてきた。当然のことながら、大統領への報告の数も減ってくることになる<sup>(11)</sup>」。リーガンの人となりを知り尽くしていたベーカーだけに、こうしたホワイトハウスの状況を見て必要以上に財政金融政策に慎重にならざるを得なかったであろう。そして他国への財政赤字削減の約束も、リーガンが大統領への報告を取り仕切っている限り、完全に保証できるものでもなかった。これは一見G5、あるいはG7の主導国のように見え、他国に対し強い態度を取るアメリカの見えざる弱みであり、そしてそれはもちろん日米の経済関係にも影響してくる。

かたや“鉄の三角形”のために思うように政策を決定できない日本、かたやレーガン大統領の「良きにはからえ」式の指導力の欠如が民主的な政策決定過程を阻むこととなったアメリカ。西ドイツ、イギリス、フランスにもそれぞれの政治事情が存在し、それが統一的な財政金融政策決定への足踏みを生んだことは言うまでもない。これらの背景を考慮せず、プラザからルーブルに至る動きを単に国際マクロ経済体制の限界としか理解しない批判が今だに一部で根強く存在することは否定できない。しかし同時に、プラザルーブルを教訓に、国内政治事情を各国が世界市場の安定のために統御できる可能性も否定できない。そしてそれに応じて、新たな国際通貨体制に基づくグローバルな財政金融政策を創出することも、決して不可能なことではないのである。

#### 注

- (1) 船橋洋一『通貨烈烈』、朝日新聞社、1988年、p. 28.
- (2) 前掲書、p. 50.
- (3) 前掲書、p. 186.
- (4) 前掲書、p. 197.
- (5) 前掲書、p. 218.
- (6) 前掲書、p p. 260—261.
- (7) 前掲書、p. 315.

- (8) 前掲書、p. 317.
- (9) 高松基之「レーガン大統領の政策決定スタイル」、泉昌一・中野博明・山本武彦編『アメリカ政治経済の争点』、有斐閣、1988年、p. 27.
- (10) 前掲書、p. 29.
- (11) 前掲書、p. 30.