

## 《論 説》

ポーランド：非常時および平時の政治下における安定化と諸改革<sup>1</sup>

元ポーランド副首相兼財務大臣・ワルシャワ経済大学教授  
バルツェロヴィチ・レシェク (Balcerowicz, Leszek)<sup>2</sup>  
翻訳：田 口 雅 弘

## はじめに

私は経済学者として、比較優位の観点から思考する傾向があるが、私の比較優位的な思考の源泉は、ポスト社会主義の移行を扱った学術的執筆活動よりも、かつてポーランドで政策立案者としての役割を担ったことにあると考えている。

1989年の夏まで、私は自分が政治家になることは考えていなかった。しかし、ポーランドの歴史的な変化により、私は政治の世界に入り、というよりも公的奉仕の世界に入り、1992年から1995年の短い「休暇」を挟んで、2007年の初めまでそこに留まった。より具体的にいうと：

- 1989年9月から1991年12月まで、副首相兼財務大臣を務めた。
- 1995年4月から2000年12月まで、ポーランド最大の自由市場政党である自由同盟 (Unia Wolności: UW) を率いた。
- 1997年9月から2000年12月まで、ポーランド議会の副議長を務めた。
- 1997年10月から2000年12月まで、再び副首相兼財務大臣を務めた。
- 2001年初頭から2007年初頭まで、ポーランド国立銀行の総裁を務めた。

以下では、財務大臣として財政政策を担当し、副首相として経済改革の全体的な調整を担当した私の政府内での役割に焦点を当てる<sup>3</sup>。私が着目したいのは、ポーランドがポスト社会主義諸国の中で初めて抜本的な安定化・改革プログラムを開始した最初の「ロマンチック」な時代である。これは、「非常時の政治」の時代に実施された。しかし、私はもう一つの時期であるポーランドで安定化と改革の加速が図られた時期を担当した (1997年10月～2000年5月後半)。これは、「通常の」(しかし特異な) 政治環境という、まっ

1 本稿は、『岡山大学経済学会雑誌』田口雅弘教授退職記念号に寄稿された論文 'Poland: Stabilization and Reforms under Extraordinary and Nomal Politics' の翻訳である。バルツェロヴィチ教授は、訳者がワルシャワ中央計画統計大学(現在のワルシャワ経済大学)の学生だった当時の先輩にあたり、公私にわたりご指導いただいた。この場を借りて、厚く感謝の意を表したい。

2 レシェク・バルツェロヴィチ (Balcerowicz, Leszek) は、1970年、ワルシャワ中央計画統計大学卒。1975年、同大学で経済博士号を取得。共産主義政権下の1970年代から経済自由化プログラムを温めてきたが、その内容が社会主義経済メカニズムを抜本から改革する内容であったため、社会主義体制内改革議論のメインストリームからは外されていた。独立自主管理労働組合「連帯」の運動が始まると「連帯」経済顧問に就任した。1981年の戒厳令をきっかけに、ポーランド統一労働者党を脱党する。非共産党政権が成立すると、マゾヴィエツキ政権の副首相兼財務大臣 (1989-1991) に抜擢され、体制転換プログラム「バルツェロヴィチ・プラン」を作成、実施した。1995年に中道リベラル政党「自由同盟 (UW)」に入党、党首を務める (1995-2000)。1997年に再び副首相兼財務大臣として政権に携わる (1997-2000)。その後、ポーランド国立銀行の総裁として活躍した (2001-2007)。邦訳は以下を参照：レシェク・バルツェロヴィチ (家本博一・田口雅弘訳) (2000) 『社会主義・資本主義・体制転換』多賀出版。また、「バルツェロヴィチ・プラン」は以下を参照：田口雅弘 (2021) 『第三共和国の誕生 ポーランド体制転換 1989年』群像社。

3 以下の文章は、私の個人的な回想に基づいているだけでなく、多数の文書、ノート、メモ、そしてメディア報道の研究にも基づいている。ここ数ヶ月は、過去25年間の私の公的活動を扱った本を執筆しながら、この作業を行ってきた。また、スタニスワフ・ゴムウカ (Stanisław Gomułka) 氏、ステファン・カヴァレツ (Stefan Kawalec) 氏、イエジィ・コジミンスキ (Jerzy Koźmiński) 氏、リシャルド・ペトゥル (Ryszard Petru) 氏からのコメントも参考にさせていただいた。許可なく転載することを禁止する。

たく異なる政治的条件のもとで担当したものであり、私は再び副首相と財務大臣を務め、自由市場を標榜する党のリーダーでもあった。この第二の時代は、第一の時代に比べてあまり知られていないが、いくつかの点でより興味深いものであり、第一の時代との比較においては、ある種の示唆に富むものとなっている。

この二つの時代を論じるにあたって、私は次の3つのテーマを織り交ぜて論じたい：1. 政策の内容、2. 政策の立ち上げと実施の経営的側面、3. 安定化と改革の政治経済学。

私は、自分が担当した政策の誤りについては、できるだけ正直に指摘するようにしている。私はエラーを、経験的に可能なあるモデルからの負の逸脱と定義している。すなわち、エラーは回避可能な負の逸脱である。エラーは、当初の計画の構築時にも、その実施時にも発生する。誤りには、作為によるものと不作為によるものがある。

私はまず、社会主義の後の最良の選択肢として急進的な改革を信じるに至った私の知的な旅について簡単に説明する。次の章では、1989年9月から2001年12月までのロマンティックな期間について述べる。次に、1992年から1997年10月までの私の活動について、ポーランドの主要な自由市場を標榜する党の党首としての活動を含めて、簡単に述べる。次の安定化と改革の時期、つまり私が再び政府の一員となった時期については、より多くの注意が払われている。最後に、全般的な見解を述べる。

## 1 私の知的な旅

1989年の春の終わり頃まで、私は、自分が生きている間はソ連が存在し続けるだろうと確信していた。したがって、ポーランドの制度的なシステムは、一党独裁と経済における非民間部門の優位性といった基本的な特徴を持たざるを得ないと考えていた。これは、ポーランド国民の大多数が予想していたことでもある。しかし、1970年代の若きエコノミストであった私は、これらの基本原則を尊重した改革によって、経済のパフォーマンスを向上させる余地は十分にあると考えていた。政治体制が基本的に変わらないことを前提とすると、改革を導入するための唯一の論理的方法は、党指導層を説得することであった。当時、党（PZPR<sup>4</sup>）のメンバーであった私は、それを実現しようとする道義的な義務を感じていた。1978年に、私が勤務していたワルシャワ中央計画統計大学（SGPiS<sup>5</sup>）の国際経済研究所の所長であるユゼフ・ソウダチュク（Józef Sołdaczuk）の要請を受け入れ、党中央研究所に経済政策ユニットを設置するのを手伝ったのは、このためであった。その研究所の名前はひどいもので（マルクス・レーニン主義研究所）、私はそれが非常に不愉快であった<sup>6</sup>。しかし、私たちが行った仕事は、マルクス主義のイデオロギーとは全く関係がなかった。私たちは、ポーランドが社会主義経済特有の非効率性と累積した対外債務に起因する深刻な経済危機に直面していることを警告し、経済政策の抜本的な変更を求めた。

それと並行して、私はワルシャワ経済大学でさまざまな機関から若い経済学者を集めた非公式のグループを作り、より効率的な経済システムの青写真を描くことにした。私たちは週に一度、定期的に会合を持ち、企業部門、金融システム、対外貿易体制、地方政府など、制度システムの重要な部分をすべて徹底的に議論するようにした。議論の結果、私が提案したモデルは、労働者自主管理企業に基づく市場経済といえるものであった。しかし、このモデルは、ユーゴスラビアのシステムよりもさらに進んでいて、企業経営を

4 ポーランド統一労働者党。

5 1990年よりワルシャワ経済大学（SGH）。

6 私は、「連帯」運動が始まる直前の1980年5月に研究所を辞めた。

指示および討議する党の権利（ノーメンクラトゥーラ機構<sup>7</sup>）を完全に排除することを求めていた。この点では、地政学的リアリズムの前提を破っていた。

改革案は、「連帯」運動が登場した直後の1980年9月に公に発表された。新しい状況の中で、「社会的」（＝非公式）な改革案に対する大きな需要が生まれ、2年以上にわたって体系的に取り組んだのは私たちだけであった。その結果、メディアは「バルツェロヴィチ・チーム」について語るようになり、「連帯」は我々の経済的提案をほぼ受け入れた。

「連帯」の盛り上がりは、1981年12月13日の戒厳令の導入とともに終焉をむかえた。

前日、ブリュッセルでの国際会議に出席していた私は、翌朝、ワルシャワの街に戦車が走っているのをテレビ画面で見た。私は、何のためらいもなくポーランドに戻ることを決意し、帰国直後に党籍を手放した。「連帯」の時代には多くの人がこのような行動をとっていたが、私はこの離脱に加わることは名誉なことではないと感じていた。

このグループの会合は1980年にも続いたが、この時は政治的リアリズムは一切気にせず、自由化、民営化、資本市場、外国貿易体制などの基本的なテーマを議論した。税制や福祉国家については、あまり時間を割かなかった。これらはすべて、非常に興味深い趣味であったが、トンネルの先には光が見えなかった。しかし、偶然にも私たちは、1989年後半に実質的な意味を持つようになった「宿題」の重要な部分を行っていたのである。一般的な教訓としては、一見役に立たないように見える趣味を追求することで、チャンスの扉に備えるべきだということである。

グループのセミナーのほかに、個人的に遂行していた研究も、適切な経済システムとは何か、社会主義経済をどのように改革するかについての私の見解の形成に影響を与えた。

- 私はワルシャワ中央計画統計大学外国貿易学部を卒業したが、この学部はおそらく社会主義国で最も開かれた経済学部だったと思う。国際経済の教科書や講義では、輸入代替の危険性を警告し、開放経済の美德を教えていた。私はこれらの信念を強く心に刻んだ。
- 私が1975年に取得した博士号は、技術的变化をテーマにしたもので、このテーマに関する西洋の文献を徹底的に研究したものである。また、社会主義国で出版された文献も読んだ。これらの文献から私が導き出した結論は、第一に、技術的变化は経済成長にとって基本的に重要であること、第二に、技術的变化には多くの自由参入と競争が必要であること、第三に、社会主義経済はその性質上、これらの制度的条件を満たすことができないということであった。私は1970年代後半から1980年代にかけてこのテーマを継続し、ソ連の経済システムはもちろんのこと、ハンガリー型の改革されたシステムでさえ、反革新的であるという確信を深めた (Balcerowicz, 1995, pp. 59-83)<sup>8</sup>。
- 1980年代初頭、私は社会主義の効率性に関する議論（「社会主義計算論争」）を研究していたが、O・ランゲらに代表される「社会主義者側」がいかにナイーブであり、フォン・ミーゼスやハイエクに代表される「反社会主義者」陣営がいかに正しいかということに衝撃を受けた (Balcerowicz, 1995, pp. 35-50)。私はミーゼスの皮肉を十分に理解していた。社会主義の効果的な改革は、実際には資本主義への回帰を伴うというミーゼスの皮肉な予言に、私は全面的に共感した。
- また、1980年代には、特に韓国や台湾の「奇跡の成長」に強い関心を持ち、関連する文献を調べた。一般的には、韓国や台湾の驚異的な追い上げの背景には、特殊な国家の介入があったという見方が主流であった。しかし私は、その真の理由は、私有地が多いこと、貯蓄率や投資率が高いこと、財政負

7 このメカニズムは、国家所有という法的制度にも含まれている。そのため、私たちは、国営企業の民営化を要求することなく、この制度を事実上廃止することを提案したが、そのような変更は全く現実的でないように思われた。

8 この本には、私が政府に入る前、つまり1970年から1980年に書かれた論文が収められている。

担が少ないこと、輸出志向であることなど、成長のファンダメンタルズが異常に蓄積されていることにあると結論づけた。私は、経験的に国家による細部にわたった介入には常に懐疑的であった。

ーアジアの奇跡や社会主義経済の研究から、私は次のように考えている。私は、(ハイエクを読む前から)一般的なルールの美德と、それに関連する企業と個人の平等な扱いについて、ハイエク的な強い信念を持っていた。この考え方は、後に私の経済政策における基本原則のひとつとなった。

ー私は、社会主義下での改革について多くの時間を費やして研究したが、そのすべてが失敗に終わった。つまり、それらはたいてい短命で、長続きしたとしても効率性の向上はごくわずかであった。私は、社会主義システムには特別な「建設的論理」があるという結論に達した。社会主義システムは、目標、配給、管理価格に依存しており、独占的な組織構造を必要とし、財産権が主に国家の手に渡っている場合にのみ維持できるものであった。この論理を打ち破るためには、改革のパッケージが巨大な「臨界量」を持っていなければならない。中央計画の残骸を除去し、国内の独占企業を解体し、起業家精神の自由を導入し、価格と外国貿易を自由化しなければならなかった (Balcerowicz, 1995, pp. 51-58)。

私は、1988年の秋に3カ月間滞在した西ドイツで、1948年のエルハルト改革を研究した。エルハルトの政策は、経済の大規模な自由化と通貨改革による急激な安定化であった。私は、社会主義以降の改革は、自由化と安定化に加えて、深い制度改革(国営企業の民営化や証券取引所の設立など)を含む、より包括的なものでなければならないことに気づいた。その理由は、ドイツの戦争経済下では、資本主義は「中断」されただけで、社会主義はその制度の破壊を伴うものだったからである。

ー1980年代の私の研究は、高額な財政赤字と高インフレの国、特にラテンアメリカにおける安定化の問題であった。私は当然のことながら、驚くことではないが、このような状況では、財政面と金融面で迅速かつ根本的な行動が必要だという結論に達した。さらに私は、まだ社会主義経済の中でのマクロ経済の安定化には、賃金と価格のスパイラルを断ち切るための厳しい賃金管理が必要だと考えた。これは、1990年から91年にかけてのポーランドの安定化の一環としておこなわれた。

ー最後に、1970年代後半から1980年代にかけて、私は経済における大量の物資不足の原因について多くの時間を費やして考えた。コルナイの影響力のある研究(1980年)とは逆に、私はそれらの原因は統制経済の硬直性であり、ソフトな予算制約によるものではないという結論に達した。したがって、大規模な自由化は、不足を解消するために(そして経済をより効率的にするために)必要かつ十分であると考えた。私は、コルナイのいうソフトな予算制約が開放型インフレの原因であり、経済の非効率性に寄与していると考えていた。さらに、この要因にはより深い根源があると考えていた。特に、支配的な国家所有権を通じた経済の細部にわたる政治的コントロールである。ソフトな財政制約をなくすためには、この特徴を排除しなければならなかった。

1989年の春、私はポーランドの経済政策についての論文を書いた。その内容は、急速で大規模な自由化、ポーランド・ズロチの兌換性回復、厳しく迅速なマクロ安定化、可能な限り迅速な安定化、などであった<sup>9</sup>。この論文を書いているときには、数ヵ月後に自分がポーランドの安定化と変革のプログラムを担当することになるとは思いもしなかった。

\*

1989年2月から3月にかけて、「連帯」と当局との間で「円卓会議」が行われ、4月5日に署名され、

9 当初のバルツェロヴィチ・チームのメンバーであり、私の最も身近な経済アドバイザーであったステファン・カワアレツ (Stefan Kawalec) は、私がドイツに滞在していた1988年に同様の論文を書いている (Kawalec, 1989)。

数日後に議会で承認されるという歴史的な合意に至った。この合意では、「連帯」やその他の団体の合法化、一部自由選挙などが合意された。経済面での成果は様々であった。民間企業には平等な権利が与えられることになったが、国営企業の民営化やその他のより深い制度改革については言及されなかった。「連帯」は、賃金の大幅なスライド化に成功した。それまでの自然発生的な賃金上昇を超えて、直前の四半期の物価上昇の80%を賃金に反映させなければならなかった。これは、「連帯」の大きな勝利とされた。それに加えて、鉱山労働者、鉄道労働者、農民といった最大のグループは、独自の交渉テーブルを持ち、さまざまな譲歩を実現した。これらはすべて、「連帯」側が経済協議の全体的な調整をおこなわなかったこと、経済専門家が「労働組合主義者」であったこと、経済的な約束を果たすのは党側の責任とされていると考えていたことが原因であった<sup>10</sup>。「円卓会議」の合意は、歴史的・政治的な突破口となったが、経済面では疑わしい遺産を残した。インフレが加速していたため、賃金の譲歩はすでに燃え盛っていた火に油を注ぐようなものだった。そのため、後になって破棄せざるを得なくなった。強力でよく組織されたグループには特権が与えられていたため、それが急進的なプログラム導入に対する彼らの不満や圧力を煽ることとなった。円卓会議に参加しなかった政治グループやリーダーたちは、後に1990年初頭に開始された経済プログラムに対する最もポピュリスト的な批判者となった。

1989年6月4日に行われた選挙では、レフ・ヴァウエンサ (Lech Wałęsa) 率いる「連帯」が予想外の大勝利を収めた。夏の間、党は政府の樹立を試みたが失敗した。2ヶ月間の逡巡の後、「連帯」は政府の責任を負うことを決めた。最も影響力のある顧問の一人であるタデウシュ・マゾヴィエツキ (Tadeusz Mazowiecki) が8月24日に首相に指名され、ポーランド統一労働者党の翼賛政党であった2つの政党と「連帯」の連立政権の形成を開始した。最終的な内閣には、ポーランド統一労働者党から国防と内務の2人の大臣が含まれていた。したがって、第二次世界大戦後のポーランドにおける最初のポスト共産主義政権は、「連帯」が中心ではあったが、実際には大連立政権であった。

## 2 非常時の政治のもとでの急進的な安定化と改革

1989年8月下旬、私は首相から指名され、「ルドヴィヒ・エアハルト<sup>11</sup>」にならないかと誘われた。私は、最初に断って、次に引き受けた。最終的に決断した理由はいくつかある。第一に、たまたま、この仕事に必要な宿題の重要な部分ができていたと思ったからだ。第二は、これまで一緒に仕事をしてきたチームがあり、そのメンバーが政府の仕事では頼りになるということであった。このチームの存在がなければ、マゾヴィエツキの提案を受け入れることはなかっただろう。第三に、私は厳しい経済の安定化と抜本的な変革にしか興味がないことを明確にし、この立場を首相に受け入れてもらったことである。第四に、私は全閣僚の経済政策を調整できるように、閣僚会議の経済委員会委員長になることを願い出、彼も同意したことである。最後に、私が経済大臣を選ぶ際に重要な発言権を持つことも受け入れてくれた。実際、ほとんどの大臣は私が選んだもので、私が反対するような人はいなかった。

しかし、私は自分が大きなリスクを背負っていることを自覚していた。ポーランドの経済状況が劇的であることは知っていた。必要な戦略を頭では理解しているつもりでも、肝心な部分では知らないことが多かった。それに、私はセミナー以上の規模のものを運営したことがなく、ストレスへの対処や、時間的制約やリスクの中での意思決定についても未経験であった。私はこれまでの研究で、急進的な改革者にとっ

10 私は円卓会議には参加していないが、その経済的側面には批判的であった。マレク・ドゥブロフスキ (Marek Dąbrowski) はさらに率直で、特にインデクセーションについては批判的だった。

11 ポーランドでの仕事は、より困難で包括的なものであることは、これまでのエアハルト改革の研究からわかっていた。

てハネムーン期間は短く、改革を成功させるには国民の批判や抗議が高まる中で改革者が粘り強く活動することが必要であることを知っていた。また、私はプロの政治家になろうとは思っていなかったが、ポーランドにとって歴史的な意義があると深く信じているこの仕事をやりたいという強い動機があった。したがって、私は明らかに「テクノポール」、つまり政治的責任を負う立場にあるテクノクラートだったのである (Williamson, 1992)。

私は、経済プログラムの目標を明確にすることに困難は感じなかった。短期的な目標は、壊滅的な不均衡とその結果としてのハイパーインフレを解消することであった。長期的な目標は、西側諸国に追いつくことだった。第一の目標は、財政・金融政策の急速かつ抜本的な引き締めによって達成され、第二の目標は、包括的な変革によって達成されることになっていた。私はこの変革を、通貨交換性回復を含む大規模な自由化と、より深い制度的責任 (国営企業の民営化、証券取引所の設立、行政の再構築など) に分けて考えた。自由化は大量の物資不足を解消するためにも必要だった。

政策策定と分析には、4つの変数からなるシンプルな分析スキームを用いた：

- (1) 診断する必要がある初期条件。
- (2) 予測すべき外部条件。
- (3) 望ましい最終状態 (ターゲットシステム)。
- (4) 実施され、持続された場合、(1) から出発し、(2) の条件下で (3) に導く政策。

1989年の初期状態では、ポーランド経済は、社会主義経済に共通する構造的欠陥 (効率性の低下とそれに伴う後進的な経済構造) を示していたが、それに加えて、ポーランドはソ連圏で初めて極端な経済収支の悪化とハイパーインフレに見舞われた国だった。特に、旧チェコスロバキアやハンガリーと比較すると、その差は歴然としていた。また、ポーランドはブルガリアやハンガリーと同様、またチェコスロバキアやルーマニアとは異なって、巨額の公的債務問題を抱えていた。このような違いから、ポーランドの経済チームは、制度改革以外の問題に多くの注意を払わなければならなかった。

ポーランドの初期状況は、私の予想以上に劇的なものであった。就任3日目にして、前政権が国営銀行に預けていた国民の多額のハードカレンシーを使い果たしてしまったことを知った (当然、私は黙っていなければならなかったが、1990年に輸出が急増したことで、この負債は返済された)。また、社会主義の下で国民が車やマンションを手に入れるために積み立てていた分など、国内の借金もいかに大きいか知ることとなった。外部環境の予測は難しく、1991年には巨大な外性ショック (バルシャ湾岸戦争とそれに伴う石油価格の上昇) があった。

それに対して、私は望ましい最終状態を見極めることに困難を感じなかった。マクロ経済に関しては、低いインフレ率と適度にバランスのとれた予算の確立であった。ケインズ主義の影響を受けていた1970年代前半を除いて、私は財政による経済活性化の美徳を信じたことはなく、長期的な成長、つまり供給側の改革に強くこだわっていた。社会主義以降の変革は、すべてサプライサイドにあった (そのため、需要側に焦点を当てた従来の西洋のマクロ経済学では、社会主義後の改革に対応できなかった)。

私は1989年当時、改革の道標となる経済の制度的システムをどうすべきかを定めることに困難を感じなかった。私は、欧米に迅速かつ持続的に追いつくことができる制度を目指すべきだと考えていた。私のこれまでの研究に基づき、そのような制度の一般的な特徴を確信していた。それは、主に民間企業間で激しい競争があり、外向きで、一般的なルールに基づき、マクロ経済的に安定しているというものであった。このことから、必要な改革、特に大規模な民営化と経済の自由化の主な方向性を容易に導き出すことができた。

しかし、私は1991年から、ターゲットシステムについての知識には大きなギャップがあると思うように

なった（これは、経済チームの他のメンバーも同じだったと思う）。私は、福祉国家、特に年金制度について十分な知識を持っていなかった。このことが、1989年12月に成立した改革のパッケージに、より深い社会支出の改革が含まれていなかったこと、さらに悪いことに、労働省の財政破壊的な提案が経済チームによって止められなかったことの原因である。2つ目のギャップは、税制についてである。これは、1990年にIMFチームが提案した従来の累進課税である個人所得税の3段階税率を受け入れた理由にもつながる。

真の知的・実践的課題は、最適な移行政策、すなわち、経済を絶望的な初期条件から望ましい目標システムへと導くことのできる政策のいくつかの側面に関して存在した。私はここで、一般的な戦略（すなわち、政策の包括パッケージの内容と実施のタイミングはどうあるべきか）と、いくつかの移行政策の特殊性を区別しなければならない。

最初の問題について、私は常に、「ショック療法対漸進主義」という一般的な並置は、明確な思考を妨げ、反改革のプロパガンダの道具として機能してきた疑似科学的なナンセンスであると考えてきた。「ショック療法」という表現は、一般の人々を恐怖に陥れ、実際にそのような目的で使用されてきた。一方、「漸進主義」は絶望的に曖昧である。「ショック療法対漸進主義」という対立軸は、社会主義崩壊後の経済戦略を選択する際の最も重要な問題を表現することができない。だからこそ、私は最初から別の概念装置を使ってきたのである<sup>12</sup>。第一に、私は、マクロ安定化（macro-stabilization: S）と制度転換（institutional transformation: T）という二つのタイプの政策を区別し、さらに、自由化（liberalization: L）、すなわち経済的自由の範囲を拡大することと、より深い制度変革（institutional change: I）、すなわち国有企業の民営化、独立した中央銀行の設立、行政の変革などに分けた。第二に、これらの政策は、可能な最大のスピードに違いがあることに気がついた。SとLは、ほとんどのIよりもはるかに速い速度で結果をもたらすことができる。

改革戦略は、第一に、それぞれの政策が開始される時点で、第二に、実施されるスピードで、第三に、最終的な範囲で異なっている。これらの違いに基づいて、私は急進的な戦略を、ある時期に開始され、広範な範囲を持ち、ある政策に対して可能な限り最大に近い速度で実施されるS、L、T政策のパッケージと定義した。より急進的ではないアプローチとしては、様々な政策の開始時期のシーケンス（例えば、最初にS、次にT、あるいはその逆）や、それぞれの政策の範囲の狭さ（例えば、部分的な価格自由化）、あるいは実施のスピードが最大可能性をはるかに下回ること（例えば、ケースバイケースの民営化）などが挙げられる。

私は、これまでの改革研究と、1989年のポーランドの経済状況がいかに劇的であったかを知っていたので、明らかに非急進的なアプローチは絶望的である、つまり成功の可能性はないと深く確信していた。1989年のポーランドはほとんど未知の領域であったため、リスクはあっても急進的な戦略だけが成功すると信じていた。したがって、絶望的な戦略よりもリスクのある戦略のほうがより良いことは私にとって明白であった。感情的なラジカリズムではなく、この理性的な仮定が、私に急進的な改革を推し進める心理的な強さを与えてくれた。

急進的なアプローチの経済的な根拠としては、過去の改革の経験、効果的な自由化とLとSの間の強い関連性の存在、ハイパーインフレには迅速で急進的な安定化政策が必要であるという圧倒的な証拠があった（この点についてはBalcerowicz, 1995参照）。私にとっては、急進的な戦略を推し進めるのに十分な論拠があった。

12 「ショック療法」と「漸進主義」への批判、および代替となる概念的枠組みについては、以下を参照：Balcerowicz, 1992a, pp. 4-6 and 1995.

さらに、このアプローチを支持する経済的理由以外の理由もあった。第一に、ポーランドでの政治的躍進により、私が「困難な改革を押し通すことが平時よりも容易な非常時の政治」と呼んでいるものが、短期間で実現できることを認識していた(この点については、Balcerowicz, 1995, pp. 202-231を参照)。したがって、急進的な経済戦略を実行することは、この歴史の贈り物を最大限に利用することだった<sup>13</sup>。第二に、人々は、直面する環境に急激な変化を見て、その変化が不可逆的であると思えば、自分の行動をやむなく変えることができる。私は、人々のメンタリティを大きく変えることができるとは思っていなかったが、人々がさらされるインセンティブを強く変える抜本的な改革は、大衆の行動に根本的な変化をもたらすことができると確信していた。

議論や不確実性をもたらした、より具体的な問題もあった。

私は、経済の民営化(民間部門の割合の増加)を、経済的にも現実的にも、絶対に必要な根本的改革であると考えていた。このプロセスを加速させるためには、欧米諸国で採用されている伝統的な民営化の方法を超えなければならないと、私は当初から確信していた。伝統的な民営化と非伝統的な民営化との相対的な重要性、後者の方法の具体的な内容、民営化を国営企業の大規模な独立法人化(労働者評議会を国が指名する監督委員会に置き換えること)によって進めるべきかどうかについて、1989年から経済チーム内で集中的な議論が行われた。私は、このような独立法人化は、経済における政府の支配力を強め、民営化に対する障壁を強化することになると考え、このオプションには反対した<sup>14</sup>。

私は迅速な民営化に賛成していたが、私たちが選んだ改革への急進的なアプローチ(S, L, T政策をほぼ同時に開始する)は、SやL政策に比べて民営化にはどうしても時間がかかるため、社会主義的経済が支配的な中で安定化を導入しなければならないことを意味していることは明らかだった。私たちは、まず民営化、次に安定化という順序を真剣に考えたことはなかった。それは、ハイパーインフレの混乱によってプログラム全体が破滅してしまうという、絶望的な選択肢だと考えたからである。この考えは今でも変わっていない。また、初期のハイパーインフレを考えると、すぐに厳しい安定化プログラムを導入しなければならないと確信していた。そして、利益に関心のある個人オーナーがいがないために賃金抑制圧力に抵抗するという、国営企業に典型的な力の組み合わせを認識していたので、税金を使った厳しい賃金管理を導入した。しかし、急進的な経済プログラムに対する国家経済の反応、特に供給の反応については、まだ確信が持てなかった。私たちは、国有企業の大規模な倒産を排除しなかったが、このシナリオは1990年には実現しなかった<sup>15</sup>。

私は、為替レートの統一とその交換性回復(政策パッケージの重要な要素である経常収支調整の中で)を検討した。また、1990年初頭に導入された為替レートは、安定化政策における名目上のアンカーとしての役割を果たし、一定期間維持されるべきだと考えた。

しかし、為替レートをどの程度に設定し、いつまでその水準を維持するのかは、非常に難しい問題であっ

13 (訳者注) ここでいう「歴史の贈り物」とは、体制転換直後の新しい政権の高い支持率のこと。強力な金融引き締めによりマクロ経済指標を安定させることがまず重要であるが、その副産物として予想される景気後退、失業、倒産に対する国民の政権に対する反発は十分に予想される。しかしながら、支持率が圧倒的に高い間に不人気な政策を実施すれば、たとえ大幅な支持率の低下が起きても、政権が維持できるだけの支持率は残せることになる。多くの移行国では、この「歴史の贈り物」がなかったため、途中で失業、生活水準の低下といった副産物に苦しむ国民の抵抗に遭い、急進的な改革を放棄せざるを得なかった。

14 しかし、1993年末から1997年秋にかけてポーランドを支配したポスト共産主義政府は、民営化の代わりに国営企業の独立法人化や合併を考えていたようである。

15 当然のことながら、この政策は人気がなかった。しかし、私たちは1990年までこの方針を貫いた。1991年には、民間企業と民営化された企業はこの政策から解放された。これは民営化を促進するためのものだったが、国営企業の「差別」に対する抗議を煽ることになった。

た。外国貿易省は、私たちに1ドル=1万2,000ズウォティに設定するよう要求し、この水準でもポーランドの対西輸出が苦しくなると主張した。しかし、ポーランド国立銀行の協力を得て、1ドル=9,500ズウォティに設定した。1990年にはハードカレンシーの輸出が予想以上に増え、当初の為替レートは1991年5月まで維持されたが、これは予想をはるかに超えるものであった。

1990年半ば頃、実施されたプログラムが計画よりも制限的であることが判明し、経済チーム内で政策対応をどうすべきか議論になった。私が信頼していた（現在も信頼している）スタニスワフ・ゴムウカをはじめとするほとんどのアドバイザーは、財政・金融政策の緩和が必要ではないかと提案し、それが実行された。しかし、1990年前半に急速に低下したインフレ率が同年の秋に上昇に転じると、大統領選挙を控えているにもかかわらず、金融政策は再び引き締めへ転じた（ポーランド国立銀行と私の間には、金融政策に関する緊密な協力関係があった）。

1990年から1991年にかけてのポーランドでの経済プログラムの実施とその結果については、本稿では説明しきれない。1993年にアラン・ゲルブと一緒に書いた論文（Balcerowicz, 1995, pp. 224-231）では、初期の比較評価を行った。その主なポイントは、ポーランドの「体制転換不況」は最も小さく、安定化の成果も比較的良好であったというものである。私たちは、「根本的な安定化と自由化が、回復と民間経済への移行を促す」と強調した。私は、この論文におけるこれらの発見やその他の発見は、時の試練に耐えていると信じている（ポスト社会主義の移行の比較分析については、以下を参照されたい：Åslund, 2007, Hartwell, 2013）。

私は、特に1990年と1991年の展開を比較して、いくつかの見解を加えたいと思う。

私の予想通り、急進的なプログラムにより、大規模な物資不足が迅速に解消され、インフレ率が急速に低下した。しかし、1990年1月の物価上昇率は予想をはるかに上回り、1990年のGDPの統計で見た減少率はより深刻なものとなった。このデータは、このプログラムに対する初期の批判を引き起こした。少し後になって、公式データは急成長している民間部門をほとんど省いているため、GDPの減少を誇張していることに気づいた。

政治面では、「非常時の政治」の時代を享受した。1989年12月下旬の国会では、改革派のポスト共産主義政党员を含む圧倒的多数の議員によって、基本的な改革パッケージが可決された。1990年の議会外の抗議活動は散発的で、ほとんどが農民のロビーによって組織されたものだった。しかし、1990年後半にタデウシュ・マゾヴィエツキ首相が大統領選に出馬すると、意外にもペルー出身の成功したビジネスマンを自称し、経済プログラムへの暗い批判を掲げて出馬したスタン・ティミンスキ（Stan Tyimiński）に敗れ、3位に終わった。新大統領にはレフ・ヴァウエンサが就任し、マゾヴィエツキは辞任して、ヤン・クシシュトフ・ビエレッキ（Jan Krzysztof Bielecki）が新首相に指名された。1991年の私との協力関係は、リベラルな方向性を代表する彼にとって、非常に調和的なものだった。

しかし、1991年は、経済的要因と政治的要因が相互に影響し合い、1990年よりもはるかに困難な年となった。経済面では、すぐに得られる利益は1990年にすでに現れており、経済の供給面における反応については、民間部門の急速な成長が続いていたにもかかわらず、政治的に目に見える効果を生み出すのに時間がかかった。GDPの成長率は、予想以上に強力だった外部ショック（原油価格の上昇とポスト共産主義国との貿易の崩壊）により、予算で想定していたよりもかなり悪化した。これにより、予算は悪化してしまった。また、1990年の年金法に重大な誤りがあり、年金支出が急増したことも原因のひとつである。これらの要因を総合すると、予算の見直しが必要になった（収入不足の80%は支出の削減で補い、20%は財政赤字の増加で補った）。これは私にとって嫌なショックであった。それに加えて、1991年の後半には、今度は議会選挙に向けての選挙戦が繰り広げられていた。この選挙戦には60以上の政党が参加したが、そのほ

とんどが経済プログラムに批判的で、彼らがいうところの過剰な「マネタリズム」や「バルツェロヴィチ・プラン」を非難し、経済問題を利用した。新議会では6～8党に組閣が求められた。1991年12月18日、私は非常に疲れた状態で政府のオフィスを後にしたが、もう二度と戻るつもりはなかった。私は、非急進的な戦略を選択したことは大きな間違いだったと確信していたが、経済の供給側の反応については確信が持てなかった。それからしばらくして、GDPが再び成長に向かっているという情報がどんどん出てきた。

この節の最後に、1989年9月から1991年12月末までの全期間について、いくつかの見解を述べたい。

私は、急進的な戦略の選択は正しかったと考えているが、これはポスト社会主義経済に関する実証的な文献を読んだ上での発言である。私は、明らかに非急進的な戦略（改革や安定化の遅れ、SおよびL政策の遅いペースなど）が、同じような初期条件や外的条件の下で、より優れた結果を生み出したであろう例の一つも見つけることができない。特に、「制度が軽視されていた」というテーゼは、「ショック療法対漸進主義」という並置と同様に、急進的な戦略<sup>16</sup>に対して向けられた気取った主張であると、私は常に考えている。

私は、ポーランド経済の自由化と早期の大規模で組織的な脱独占、国営企業の予算制約の大幅な強化、為替レートの統一とポーランド・ズウォティの交換性回復、独立した中央銀行の設立を特に重要で成功させた事例と考えている。改革パッケージ以外では、1991年春にポーランドの巨額の対外債務を削減（NPVベースで50%削減）することができたことが挙げられる。

しかし、実施された政策は、いくつかの重要な点で、私の当初の意図（および経済チームの他のメンバーの意図）から否定的に逸脱していた。これらの逸脱の中には、エラーと呼べるものもある。すなわち、完全に非現実的ではない特定の条件が揃っていれば回避できたものである。つまり、財務省を含む経済チームが、他の省庁、特に社会政策を担当していた労働省からの間違っただけの提案を受け入れてしまった結果である。最も大きな誤りは、1990年初頭に、1991年以降に爆発的に増加した厚生年金に関するものであった。退職ブームと相まって、平均賃金に対する平均年金の比率が1989年の43%から1992年には63%にまで急上昇した（Balcerowicz, 1995, p. 223）。したがって、他の多くのポスト社会主義国とは異なり、ポーランドの年金受給者は過剰に保護されていたのである。しかし、ポピュリストの政治家によって強化されたポーランドの一般的な見解は、「ショック療法」によって特に大きな打撃を受けたのは年金受給者であるというものだった。

また、財政的な影響は少ないものの、農民のための特別な年金制度の提案を受け入れてしまったことも失敗であった（この制度は現在も改革が進められている）。

これらの不作為の原因は、（私を含めた）経済チームに社会政策に関する知識が相対的に不足していたこと、これまでの経済状況に多くの配慮が払われたこと、労働省に善意ではあるが技術的には無能なチームが存在していたこと、などが複合的に作用していたと考えられる。

数年後に気づいたのだが、IMFが提案した累進的個人所得税を1992年に受け入れて導入する代わりに、1990年初頭にシンプルなフラットタックスを導入することもできたのではないかと思う。この決定は間違いだったと思っている。これは、私だけでなく、経済チームの他のメンバーの知識不足から生じたものである（1989年から91年にかけて、ポーランドでフラットタックスを提案した人はいなかった）。私は、1998年から2000年にかけての包括的な税制改革の一環としてこの提案を行ったが、フラットタックスは強

16 第一に、このような主張を行った人々は、通常、「制度」を非常に狭い範囲で定義しており、自由化による経済的自由の急進的な拡大を制度的貢献の範疇から除外している。第二に、SやLをより多く導入した国は、そもそも深い制度的変化もより多く導入していることから、彼らは制度の概念が狭いだけでなく、実証的にも間違っている（この点については、Hartwell, 2013を参照）。

い抵抗を受けて導入されなかった。

国営企業民営化のペースは、私が望んだよりもずっと遅かった。この逸脱は、ポーランドの政治日程的に避けることが非常に難しかった。民営化に関する包括的な法案は1990年2月に採択されたが、民営化の方法について意見が分かれたため、議会で承認されたのは1990年7月であった。これは、民営化の方法について意見が分かれていたためである（バウチャー民営化の優位性を十分に主張しなかったことが失敗だったかもしれない）。タデウシュ・マゾヴィエツキの側近であったヴァルデマル・クチンスキ（Waldemar Kuczyński）が民営化担当大臣に就任したのは1990年後半の数ヶ月間だけで、11月に辞任した。1991年初めに着任したヤヌシュ・レヴァンドフスキ（Janusz Lewandowski）<sup>17</sup>は、大規模な民営化の計画を練ろうとした。しかし、それが実行される前に、1991年秋の議会選挙が行われ、レヴァンドフスキは辞任した。その後、ポピュリズム政治の影響で、大規模な民営化の範囲は縮小され、導入も遅れた。

私たちは、経済民営化の他の方式では、はるかに成功した。小規模な民営化は急速に進んだ。資産の民営化に後押しされて、新しい民間部門が急速に成長した。国営企業は、厳しいS、L政策のために厳しい環境に置かれていたが、機械設備や建物の一部を民間企業に売却したりリースしたりしていた（初期の分析はRostowski, 1993を参照）。私は1990年に、新しい民間企業の成長を支援するためにいくつかの特別な措置を取った。新しい民間企業への課税を免除し、小口融資制度を支援し、ポーランド・アメリカ企業基金を説得して、中小企業への資金援助制度に力を入れさせた<sup>18</sup>。

結局、私は、国営企業民営化がもっと早ければ、ポーランド経済のパフォーマンスはさらに向上していたはずであり、そのためには、何らかの大規模民営化のスキームを早期に導入する必要があったと、ずっと考えてきたのである。私は、新しい民間部門の成長が社会主義経済の民営化に十分であったというコルナイの見解（1995, pp. 38-39）を批判してきた（Balcerowicz, 1995, pp. 191-200）。ポーランドの国営企業が厳しいS、L政策のおかげで大幅に調整されたという証拠があるにもかかわらず（Pinto et al, 1993）、長期的には大規模な国営企業は古いやり方に回帰する傾向があり、経済と政治の両方を蝕むだろうと私は確信していた。

私は、明確で断固としたリーダーシップを持つ、結束力のある経済チームの重要性を過信することはできない。ポーランドの場合、このチームは、1970年後半から1980年にかけての「バルツェロヴィチ・グループ」のメンバーと、経済開発を担当する新任の大臣、そして私がワルシャワ中央計画統計大学で学んだ時にたまたま知り合った財務省の選りすぐりの人物で構成されていた。また、アドバイザーにはふたつのグループがあり、ひとつは副首相のオフィス、もうひとつは選ばれた学者たちで構成されていた。ひとつは時事問題、もうひとつは戦略的な経済のアドバイスをしていた。また、私の教え子であるイエジィ・コジミンスキ（Jerzy Koźmiński）が、政治環境、世論、メディアなどを担当する特別なグループを立ち上げてくれた。また、ポーランド国立銀行とは非常に良い協力関係にあり、大きな意見の相違は一度もなかった。このような個人的な取り決めや、調整のための特別なメカニズムがなければ（Balcerowicz, 1995, pp. 340-370）、急進的な経済プログラムを迅速かつ持続的に進めることはできなかっただろう。

経済チームは、基本的に変っていない行政機関と協力しながら、経済政策の方向性を根本的に変えることができた（何千人もの新しい役人をどこから連れてくるのか？）。これは、指揮官を引き受けることで、時には軍隊全体の行動を変えることができることを示している。私は、財務大臣として巨大な徴税機構を担当していたが、地方税務署役人のトップを全員解雇した。そして、彼らを一般競争で選ばれた新しい人

17 1988年には、バウチャー民営化の概念を共同執筆している（Lewandowski, 1989）。

18 このような施策の結果、農業以外の雇用で協同組合を除く民間部門の割合は、1989年の13%から1992年には34%に増加した。

たちに置き換えた。これにより、税務当局と国営企業とのつながりを断ち切り、国営企業が直面している予算の締め付けを強化することができたと思う。また、税務署内での汚職の蔓延を避けることができたと思う。

急進的な経済プログラムは、1991年の春まで続いた非常時の政治の期間に作成され、実施された。それが可能になったのは、有能でまとまりのあるチームと、特別な調整メカニズムの存在があったからだ。政治家やメディアからの批判は比較的少なかった。しかし、経済界からは支持されないか、批判的な意見が多かった。時が経つにつれ、政治家や利益団体からの批判や抗議が強くなり、特に1991年にはその傾向が顕著になった。

急進的な経済政策が導入されたのは、1990年春の地方選挙、同年秋の大統領選挙、その1年後の国会議員選挙という3回の選挙が行われたときだった。最も声高に抗議したのは、1989年春の「円卓会議」に招待されなかった急進的な政治グループや、炭鉱労働者、鉄道員、農民など、最も組織力のあるロビーであった<sup>19</sup>。批判はすべて一面的なもので、プログラムが厳しすぎるとか、単に破壊的だと非難されていた<sup>20</sup>。

私は政策に焦点を当て、それを一般の人々に説明することにはほとんど時間を割かなかった。これが、短い「非常時の政治」の期間を最大限に活用する方法だと考えたからである。

### 3 しばらく政府を離れた時期に

1991年後半に「非常時の政治」の時代が終わり、通常の民主主義政治が始まった。つまり、急進的な改革を受け入れやすくする特別な要因がなく、それに応じて政党の役割も大きくなった。しかし、1992年から97年にかけてのポーランドの平時の政治は、(少なくとも欧米の基準からすれば)かなり特異なものであった。3つの連立政権が続き、最後の連立政権はポスト共産主義政党で構成され、1993年末から1997年10月まで統治され、3人の首相が続いた<sup>21</sup>。

私は、その後の平時の政治に参加するつもりは全くなく、オフィスを後にした。もちろん、ポーランドの改革はまだ終わっておらず、その将来は政党の構成にかかっていることは承知していた。しかし、私は自分自身を、非常時の政治の段階で行動することを求められた「テクノポール」と考えていた。

1992年から94年にかけて、私は政治以外の仕事で忙しくしていた。私はポーランドの動向を追っており、ポーランドのメディアで活動を続けていた<sup>22</sup>。1992年6月に出版されたポーランドの変革をテーマにした本(Balcerowicz, 1992b)は、5万部が売れ、多くのコメントが寄せられた。私は海外で多くの時間を過ごし(IMF, EBRD, 世界銀行の客員研究員としての滞在を含む)、旧社会主義経済圏の発展について研究した。

19 逆説的ではあるが、抗議のほとんどは、社会主義の終焉の時期に約70%の土地を所有していた民間の農民からのものだった。彼らは、不足経済の下で生産物の販売に関して困難を経験したことがなく、1990年初頭にそのような問題が現れたときにはショックを受けた。さらに1989年には、共産党政権によって最終生産物の価格が大幅に引き上げられた一方で、原材料価格はそれほど上がらなかったため、彼らは多額の利益を得た。しかし1990年初頭には、急進的な経済プログラムによって、これらの利益を奪われてしまった。

20 1991年の世論は二極化していた(*Gazeta Wyborcza*, 1991年10月30日)。自由価格に賛成する人が反対する人より多く、民営化に賛成する人が反対する人より多く、外国資本参入に賛成する人が反対する人より多かった。私については、23%の人が「政府の中に私のポジションを置くべきではない」と表明し、4%の人が「私の政策を継続するような人は政府の中にいるべきではない」と考えていた。一方、「私に首相になってほしい」と思っている人は6%、「現在の仕事にとどまってほしい」と思っている人は21%、「政府にとどまってほしいが権限を縮小してほしい」と思っている人は26%であった。

21 皮肉なことに、前の改革派政権が倒れたのは、「連帯」労働組合の議会代表による計算違いの議会工作が原因だった。この政府は、イエジ・オシヤティンスキ(Jerzy Osiatyński)を財務大臣に迎え、財政赤字の対GDP比5%以内という厳しい財政健全化計画を導入した。

22 その他にも、私はポーランドで最も人気のある週刊誌のひとつに、隔週でエッセイを書いており、それを2005年まで続けていた。

いくつかの国を訪問し、トップの政治家にも会った。また、福祉国家（年金制度を含む）、民営化、税制、教育、経済成長、法の執行、司法制度などに関する研究をキャッチ・アップした。私はこれらの活動をとっても楽しんでた。

しかし、ポーランドでは必要な改革が阻まれたり、遅れたりしているのではないかと思うようになっていた。そして1994年、タデウシュ・マゾヴィエツキが率いる改革派政党自由同盟（当時）の関係者から声をかけられた。私の考えに合った政党であり、強化すべき政党であると確信した。しかし、本格的に政治の世界に入るのは、心理的にとても難しいことであった。長い間迷った末、私はこの決断を下し、自由同盟の大会の数週間前に参加し、1995年4月初旬に大差でこの党の党首に選出された。私は、最大野党である自由同盟の党首として、自身のキャリアの新たな局面を迎えた。この役割は1997年10月まで続いた。私の目標は、自由同盟を規律ある近代的な政党にして、ポーランドの改革に新たな推進力を与えることだった。

党には3人の元首相とほとんどの元反体制派がいたので、仕事は簡単ではなかった。1995年末の大統領選挙では敗北し、党の人気にも様々な浮き沈みがあった。1997年初めには、党の人気は約5%にまで落ち込んだが、1997年9月の選挙では、「第二バルツェロヴィチ・プラン」<sup>23</sup>を掲げて、約14%の票を獲得した。私は、重工業地域であるシロンスク地方での選挙で、自由市場を訴え、「連帯」労働組合のリーダーであるマリアン・クシャクレフスキ（Marian Krzaklewski）を抑え当選した。野党活動では、民営化などの改革を遅らせているポスト共産党政権を組織的に批判した。しかし、1996年5月の国民投票で信任された新憲法を、ポスト共産主義政党と協力し、一方「連帯」に対抗して採択した。自由同盟の提案により、公的累積債務が対GDP60%を超えることが禁止され、経済的自由と市民的自由が適度に保護された。「連帯」が提案した憲法は、これらの点やその他の点ではるかに悪いものであった。

私は、憲法制定のためにポスト共産党と協力したものの、彼らと連立政権を組むつもりはなかった。自由同盟の政治的な可能性を損なうことになると思ったし、彼らの政策には多くの異議があったからだ。マリアン・クシャクレフスキは、「連帯」労働組合が支配し、約40の小政党からなる巨大な政治コングロメリット（「連帯」選挙行動：AWS）を構築することに成功したが、その中には「バルツェロヴィチ・プラン」に批判的な政党も多く含まれていた。1997年9月の選挙で「連帯」選挙行動は勝利したが、議会で過半数を得るためには自由同盟が必要だった。私は、党内の過半数の支持を得て、この不安定な連立政権に参加する準備ができていた。

#### 4 通常の（しかし特異な）政治の期間の安定化と改革（1997年11月～2000年）

困難な交渉の末、私は1997年10月に再び副首相兼財務大臣となり、閣僚会議の経済小委員会議長を務め、経済政策の全体的な調整を担当した。

私は、継承された経済状況とそれに関連した目標について明確な見解を持っていた：

1. 主な目標は、改革、特に民営化、規制緩和、年金制度、教育、司法制度、地方自治体、赤字部門（特に炭鉱）の改革を加速させ、ポーランドの長期的な経済成長を強化することであった。
2. 経常収支の赤字が急速に拡大していたため、私はマクロ経済の危機を回避したいと考え、支出の削減による財政赤字の縮小を推し進めることにした。これは、長期的な成長を強化するためにも重要なことであった。

23（訳者注）邦訳：田口雅弘「第二バルツェロヴィチ・プラン」、レシエク・バルツェロヴィチ（家本博一、田口雅弘訳）（2000）『社会主義・資本主義・体制転換』多賀出版、pp.435-438。

3. ポーランドは労働供給の増加期に入っていた。ヨーロッパの第二新卒者が、数年のうちにポーランドの労働市場に参入することが予想された。これにより、長期的な経済成長を加速させることができた。また、私は労働法の自由化を進めたいと考えていた。

連立協定には、上記の改革のほとんどが（多くは一般論として）盛り込まれていた。具体的には、経済成長を強化するために民営化を加速させること、また、包括的な年金改革の枠組みの中で導入される積立式年金制度への移行のための資金調達を行うことが合意されていた。これは、民営化を政治的に魅力的なものにするための私のアイデアであった。連立協定では、税の簡素化と軽減の必要性が強調されていたが、税制改革については具体的に述べられていなかった。私は、1998年の後半に、多くの葛藤の中で、税制改革を追加した。

「連帯」選挙行動での政権運営は非常に良い経験となった。最初の1年は比較的順調だったが、「連帯」選挙行動自体が異質な連合だったこともあり、緊張や対立が生じ始めた。その結果、「連帯」選挙行動内のグループは、政府の提案に反対票を投じたり、合意したプログラムに反する法案を議会に提出したりするようになった。どちらの手段も、ポスト共産主義政党によって支持された。私はこの現象を「二重の野党」と呼んだ<sup>24</sup>。

このような状況は、非常時の政治が行われていた時代に私が直面し、慣れ親しんできたものとはまったく異なるものであった。それにもかかわらず、私は規律ある財政政策<sup>25</sup>と改革を推進する決意を固めた。そのために、私はさまざまなメカニズムを利用した：

- 今回も優秀な経済チームを作ることができた。財務省には優秀な副官がいて、顧問にはヤツェク・ロストフスキ (Jacek Rostowski) が議長を務める戦略チームと、様々な省庁の政策を調整するために時事問題に助言するチームの2つのグループがあった。そのほかにも、私の元生徒である若いアシスタントたちがいて、彼らは非常に有能であった。
- 私はパブリック・コミュニケーションを非常に重視した。若い人たちが構成された非常に優秀なコミュニケーションチームを組織し、私自身もメディアに積極的に登場した。様々な抗議活動を常に監視し、攻勢に出るようにした。たとえば、医療関係者の抗議活動が勃発する前に、私たちは『医療サービスにおける無駄の黒書』を出版し、広く知らしめた。また、最もドラスティックな形での抗議行動も予想していた。したがって、障がい者雇用促進税制の恩恵を受けているビジネスマンたちが、財務省前で車椅子に乗って抗議行動をおこなっても、私はショックを受けなかった（国会での激しい戦いの後、税制上の優遇措置は縮小された）。
- 私たちは、連立政権の政策を調整し、統制するための戦略文書を作成し、それは政府に受け入れられた。最も重要だったのは、1998年に採択された「経済成長と財政の長期戦略」である。もうひとつは財政法で、財政の透明性を高め、公的債務の上限をGDPの50%と55%の2つに分けて導入した。これを超えた場合には、特定の自動財政措置を取らなければならないとした。また、税金の滞納が最も多い企業（ほとんどが国営企業）の「ブラックリスト」を公表し、税務署が行った納税の延期や減額の決定をすべて公開するという慣行も導入した。
- 人気のない改革（民営化）と人気のある改革（積立式年金制度の創設）を結びつけた。
- 特定の改革を支持するために、さまざまなグループや機関の動員を試みた。私は規制緩和委員会を組

24 私は、比較的議論の余地がなさそうな施策については、野党の支持を得ようとした。しかし、2007年の選挙で自分たちが勝利し、政府の責任を負う可能性が高まっても、彼らはいたい拒否し、財政破壊的な法案を支持した。このような破壊的野党のモデルは、残念ながらポーランドでは規範となった。

25 また、ポーランド国立銀行 (NBP) のハンナ・グロンキエヴィチ・ヴァルツ (Hanna Gronkiewicz-Walcz) 総裁や、新たに設置された金融審議会からも支援を受けることができた。

織し、その委員長を務めた。この委員会は、政府関係者、非政府組織の専門家、ジャーナリストで構成されていた。また、炭鉱を持つ地域社会が、税金の未払いで炭鉱に不満を持っていることを知り、炭鉱の早期再建を求めて、地域社会の役人と連合を組んだ。このプロセスを監視し、特に炭鉱の民営化を推進するために世界銀行の専門家の助けを借りたいと考え、世界銀行から融資を受けた<sup>26</sup>。

—また私は、自由同盟と、選ばれたグループやその組織との間に同盟関係を築いた。特に経済界だけでなく、穏健派のエコロジスト、改革派の教師、病院の経営者、地方政府の改革派、そして選ばれたジャーナリストたちとの間にも同盟関係を築いた。

不安定な連立状態と1998年の外部経済ショック（東アジア危機、ロシア危機）を考慮すると、1997年11月から2000年5月までの政策のマクロ経済的およびシステムの成果は、振り返ってみるとそれほど悪いものではなかった：

- 財政赤字は大幅に削減され、公的債務残高の対GDP比も低下し始めた。財政赤字は大幅に削減され、公的債務残高の対GDP比は減少に転じた。確かに、政策と結果の間にタイムラグがあったり、外部からのショックを受けたりしたため、経常赤字は増加し続けた。しかし、公的債務に対する追加的な制約が導入された。
- 民営化は抜本的に加速され、銀行部門<sup>27</sup>の大部分、巨大な冶金部門、電気通信、製造業の残りの国営企業の大部分が対象となったが、鉱業と鉄道は対象外であった。
- また、抜本的な年金改革を行い、これまでの賦課方式を抜本的に見直し、強制積立方式を導入した。この制度への移行は、民営化による収入で賄われるようになった。民営化と年金改革の連携がうまくいったのは、1998年から2000年にかけてのことである。
- 炭鉱労働組合の多くの抗議にもかかわらず、石炭採掘は大幅に再構築され、私が求めていたよりも効率は低いものの、炭鉱労働者の数は激減した。
- 同様に、鉄道労働組合の反対を押し切って、鉄道インフラを他の事業から分離した。
- また、規制緩和については、さまざまな閣僚を排除することに成功した。ポーランドでは、不要な法律や有害な法律を廃止するよりも、規制を強化した方がより良い。規制緩和委員会が作成した労働法の包括的な自由化は、政治システムを通過しなかった。このことは、私が懸念していたように、若年層の失業率の上昇につながっている。ポーランドの政治は、人口ボーナスを無駄にしてしまったのである<sup>28</sup>。
- 1998年の夏、私は、個人所得税のフラット化、法人所得税の改革、その他の税の変更を含む包括的な税制改革を提案した。この改革案は、「税制白書」としてまとめられた。これは、税制に関する最初の（そして今のところ最後の）包括的な診断と提案である。提案された改革案、特にフラットタックスと、税率を下げる代わりに様々な減税措置を廃止する案は、野党からはデマゴグ的に批判され<sup>29</sup>、「連帯」選挙行動の一部からは酷評された。しかし、「連帯」選挙行動のリーダーとの長期にわたる交渉の結果、個人所得税の2つの税率に合意し、1999年11月、改革パッケージは多くの妨害を受けながらも国会で可決された。しかし、クワシニェフスキ大統領は、改革後の個人所得税に拒否権を行使し、他方その

26 しかし、私は世銀の専門家が消極的であると感じ失望した。さらに悪いことに、2011年と2013年には、ドナルド・トゥスク率いるポーランド政府が、世銀の助言に基づいて導入された積立式年金制度の解体に着手した。

27 もしこれがなかったら、そして次の政府が反民営化の姿勢をとっていなかったら、ポーランドはおそらく国営銀行セクターを維持し、最近スロベニアが経験したような金融危機のリスクに直面していただろう。

28 その主な（そして十分な）理由は、労働組合連合体が、ポスト共産主義と「連帯」という2つの大きな競合する政治ブロックに大きな影響力を持っていたからである。

29 労働組合は、フラットタックスは富裕層が貧困層を犠牲にして利益を得るのに対し、提案されたタックスは無税枠の拡大により低所得者が利益を得ると主張していた。

他の変更は受け入れられた。皮肉なことに、2004年に政権を取ったポスト共産主義政党は、個人所得税に課金を導入し、フラット税や比例税に近いものにしてしまった（自営業者はひとつの税率を選ぶことができ、ほとんどすべての人が「自営業者」として申告することができた）。

政治的な制約がある中で、より良いマクロ経済的、システムの成果を得ることができたかどうかは疑問である。おそらく、さまざまな職業年金の優遇措置を撤廃し、退職年齢を引き上げることを試みるべきだっただろう<sup>30</sup>。しかし、野党はもちろんのこと、「連帯」選挙行動で十分な支持を得られたかどうかは疑問である。後になって考えてみると、地方政府の第2層（郡：powiaty）を導入したのは間違いだったかもしれないし、このレベルにこれほど多くの地方単位を作ったのも間違いだったと思う。私はこの数を制限しようとしたが、政府内で却下されてしまった。

2000年代初頭から、議会での「連帯」選挙行動との連合は実質的に機能しなくなった。「連帯」選挙行動の議員の中には、自分たちの政府に対して反旗を翻し「公式」の野党に投票する者もいたからだ。2000年3月、私は「連帯」選挙行動のリーダーに2つのリストを提示した。「ネガティブ」（どのような法案が議会に提出された場合、「連帯」選挙行動はそれを拒否すべきか）と「ポジティブ」（どのような施策を「連帯」選挙行動が支持すべきか）である。しかし、彼らは何の確約もしようとしなかった。これが、2000年5月下旬、私の提案で自由同盟が政府から離脱した主な理由である。私たちは、プログラムに沿ったすべてのイニシアチブを議会で支持することを約束した。

私は、自由同盟が2001年の選挙に向けて準備することに集中した。2001年以降、私たちは野党になるだろうという見通しがあったからだ。私は、野党の党首になることに気乗りがしなかったが、自由同盟に留まり、自分の仕事を可能な限り続けなければならないという道徳的義務を感じていた。しかし、党内には私のリーダーシップに反対する人たちが現れた。それは、自由同盟のイメージを、過度に「経済的」なものから、より伝統的な「思いやり」のあるものに変えなければならないと考える人たちが中心となっていた。また、従来の路線を継続しようとする流れもあった。私は、2000年12月に開催される党大会で勝利することもできたが、党内の新たな状況を見て、党首を続ける道義的な義務から解放されたという結論に達した<sup>31</sup>。そこで、私は2000年12月の選挙には立候補しないことを表明した。

この決断をした後、中央銀行のトップに空席が生じ、私はクワシニェフスキ大統領の指名を受け、12月下旬に国会で選出された。2001年1月初旬に着任し、2007年1月初旬に退任した。私は、金融審議会の2つのチームの議長を歴任し、銀行委員会の委員長も務めた。後者の仕事は、当時中央銀行に属していた有能な銀行監督部が支援してくれた。それまで上昇していた公定歩合を緩やかに下げていきながら、2000年に10%を超えていたインフレ率を2005年から2006年にかけて2%程度にまで下げた。比較的制限的な金融政策と、いくつかの追加的な監督規制（後にマクロ・プルデンシャル政策と呼ばれる）により、住宅バブルを回避することができ、これによりポーランドは2008年以降の景気後退を回避することができた。監督の仕事では、いくつかの銀行の民営化と、最大の国営銀行の再編を奨励した。その間、ポーランド銀行は、ポスト共産主義政府とヤロスワフ・カチンスキ（Jarosław Kaczyński）率いる政府という2つの友好的でない政府に直面した。これらの政府は、金融政策および中央銀行の独立性に対していくつかの悪質な攻撃を

30 この2つの改革はトゥスク政権によって導入された。

31 伝統的な党派は、議会では優勢であったが、2001年の議会には参加できず、その後徐々にポーランドの政界から姿を消していった。リベラル派は、大会後に党を離れ、他の政治グループと合併して市民プラットフォーム（Platforma Obywatelska: PO）を結成した。2001年の総選挙では約13%を獲得し、その後、ドナルド・トゥスク（Donald Tusk）が率いるポーランドの二大政党の一つに成長した。

おこなった<sup>32</sup>。欧州中央銀行（ECB）とほとんどのポーランドのメディアの協力を得て、私はこれらの攻撃を何とか退け、中央銀行の独立性を強化することができた。

### まとめにかえて

最後に、いくつかの一般的なポイントを述べたい。

ポーランドの経験から、安定化と改革は、一定の条件を満たせば、非常時の政治の下でも平時の政治下でも可能であることがわかる。第一のケースでは、スピードが最も重要であり、チャンスの窓が開く前に計画を準備する必要がある。第二の場合も、スピードとそれまでの積み重ねが重要である。

第一期ではかなり難しかった解析的課題も、第2期では比較的簡単だったと思う。克服しなければならない主な問題は、残りの2つの領域、つまり経営と政治に存在していたが、これは一般的な教訓だと思う。改革者として成功するためには、もちろん経済戦略を知的に把握していなければならない。しかし、それに加えて、急進的な改革を立ち上げ、実行するための経営的、政治的側面に対処できる適切な人格とスキルを持っていなければならない。改革を成功させるために必要な知的、経営的、政治的な資質を兼ね備えた人物はそう多くはない。そのような人物がリーダーシップを発揮するかどうかは、偶然の要素が大きい。時には、現れても、誰も乗り越えられない障害に直面することもあるだろう。したがって、急進的な改革の成否は、パーソナリティと状況変数の複雑な相互作用に起因する。

どちらの時代でも、成功するかどうかは、明確なリーダーシップを持った、結束力のある、よく組織された、決意に満ちたチームの存在にかかっている。

ポーランドでは、他のポスト共産圏諸国と同様、企業部門での改革が他の部門よりも早く、成功した。前者の分野で成功したのは、経済の民営化によるものである。ポーランドに残った国営企業は、財政的な損失を被ったり、準独占的な立場にあたりした。公的な組織や制度の改革は、特に医療、高等教育、法執行、司法制度などにおいて、はるかに遅々として進まず、効果も薄いことが判明した。ほとんどの問題が残っているのは、公共部門である。年金制度の改革は最も進んでいたが、2011年から2013年にかけてトゥスク政権下で強制的な積立制度が事実上破壊されたことで、大きな逆転現象が起きた<sup>33</sup>。

ポーランドの安定化と改革に対する政治的な批判は、ほとんどが国家主義者の側からのもので、主に財政再建、民営化、規制緩和（特に労働市場）への反対に焦点が当てられていた。

安定化と市場改革に反対する政治家は、政権を掌握したとき、財政調整と民営化を先送りする傾向があった。しかし、積極的な財政出動や改革の大幅な後退はおこなわなかった（制服組と鉱山労働者の年金優遇措置の復活を除く）。

金融政策は、全体として重要な規律と安定化の役割を果たした。これが可能になったのは、政治的な攻撃を退けることで守られ、強化されたポーランド銀行の独立性のおかげである。

ポーランドの移行政策の最大の成果は、1989年から2013年の間に、ポーランドのGDPが2倍以上になったことにあると私は考えている。これは、企業部門に関する改革の積み重ねと、景気乱高下の発生を防止するマクロ経済政策（特に金融政策）によるところが大きい。

32 ポスト共産主義政権のリーダー、レシェク・ミレル（Leszek Miller）は、まず金利をもっと早く下げ、次にフリーフロー制を放棄するよう求め、通貨評議会に新しいメンバーを加えると脅してきた。カチンスキ政権は、銀行委員会の委員長としての私の決定に不満を持ち、ポーランド国内のすべての銀行の民営化を調査する目的で、議会に特別調査委員会を設置した。私は、ポーランド銀行の独立性を弱めるような致命的な前例を作りたくなかったので、調査委員会の前に出ることを拒否した。私の決定は、後に憲法裁判所によって全面的に支持された。

33 関連法案は憲法裁判所で審査された。

## 文献 — 覧

- Åslund, Anders (2007), *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge, University Press.
- Balcerowicz, Leszek (1992a), 'Leszek Balcerowicz Defends the Shock Therapy', *Transition*, No. 8, September.
- Balcerowicz, Leszek (1992b), *800 Dni. Szok kontrolowany*, BGW.
- Balcerowicz, Leszek (1995), *Socialism, Capitalism, Transformation*, Central University Press, Budapest.
- Gazeta Wyborcza (1991), *Gazeta Wyborcza* 30 October, 1991.
- Hartwell, Christopher (2013), *Institutional Barriers in Transition. Examining Performance and Divergence in Transition Economies*, Palgrave Macmillan.
- Kawalec, Stefan (1989), 'Privatization of the Polish Economy', *Communist Economies*, Volume 1, Number 3, pp. 241-256.
- Kornai, Janos (1980), *Economies of Shortage*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Kornai, Janos (1995), 'The Principles of Privatization in Eastern Europe', in: *Evolutionary Transition to Capitalism*, ed. by Kazimierz Z. Poznański, Westview Press, Boulder, pp. 31-56.
- Lewandowski, Janusz and Jan Szomburg (1989), 'Property Reform as a Basis for Social and Economic Reform', *Communist Economies*, Volume 1, Number 3, pp. 257-268.
- Pinto, Brian, Marek Belka, Stefan Krajewski (1993), 'Transforming State Enterprises in Poland: Evidence by Manufacturing Firms', *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1.
- Rostowski, Jacek (1993), 'The Implications of Very Rapid Private Sector Growth in Poland', mimeo, University of London.
- Williamson, John (ed.) (1992), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.

## Poland: Stabilization and Reforms under Extraordinary and Normal Politics

Leszek Balcerowicz

### Abstract

In this paper, the author will focus on his role in the government as a Minister of Finance in charge of the fiscal policies and Deputy Prime Minister responsible for the overall coordination of the economic reforms. He dedicates much attention to the first ‘romantic’ period when Poland was the first post-socialist country to launch radical stabilization and reform program. This was done during the period of ‘extraordinary politics’. But the author also covers another period of stabilization and accelerated reforms in Poland (Oct. 1997–late May 2000). This has happened under completely different political conditions of ‘normal’ (but peculiar) politics. In discussing both periods the author tries to deal with the three interwoven topics: 1. The content of policies; 2. The managerial aspects of their launching and implementation; 3. The political economy of stabilization and reforms.

The author starts with a brief description of his intellectual journey which has led him to the belief in the radical reforms as the best option after socialism. The next section deals with the romantic period of Sept. 1989–Dec. 2001. The author then briefly mentions his activity between 1992 and Oct. 1997, including his activity as the leader of the main free market party in Poland. More attention is dedicated to the next period of stabilization and reform, when the author was again in the government. The author ends with some general observations.

Poland’s experience shows that stabilization and reforms are possible both under extraordinary and normal politics, if certain conditions are met. In the first case, speed is of utmost importance which requires that the plan is prepared before the window of opportunity appears. In the second case, speed and the previous work are important, too.

The greatest achievements of Poland’s transition policies are expressed, in the view of the author, in that Poland’s GDP, 1989–2013, had more than doubled. This was largely due to the accumulated reforms with respect to the enterprise sector and in the macroeconomic policies (especially monetary) that prevented the emergence of boom-bust episodes.