

東アジア地域の経済成長と民主制発展における政府の役割の研究 — 比較的視点から —

張 熹 珂¹⁾

- 一 発展戦略の選択における政府の主導的役割
- 二 政府主導の動因分析
- 三 政府主導の主な特徴
- 四 結論

[要約] 20世紀、1970年代後期から東アジア地域は経済発展と民主制発展の面において欧米諸国と異なった特徴を現している。政府は統治の合法性の要求から高度の国家自主性により自国経済の急速な発展と市場経済の発展を主導し、国家利益の最大化を実現し、したがってその政権の合法性を固めようとした。しかし市場経済の発展は民主政治の発展を要求するとともに、民主政治のために空間と制度の資源を提供することによって、これらの国家と地域が民主化を次第に完成させることを促している。本文で主に日本、韓国および台湾地域における比較研究から出発して、政府の東アジア地域の経済成長と民主主義の発展のプロセスにおけるイニシアチブを検討するとともに、政府主導の動因と特徴を分析することによって、東アジア地域における民主主義の発展のモデルについてまとめる。

[キーワード] 東アジア、経済成長、民主制発展、政府主導

1970年代後期から東アジア地域の経済的業績と民主主義の進展は、人々

※ 名古屋大学の中田瑞穂教授の本稿に対する助言に感謝する。

1) 華東政法大学政治学与公共管理学院副教授

の多くの関心と議論を引き起こした。欧米諸国における現代の民主政治の進展は、自由市場経済の成長と同時に展開され、政治面では人民主権、議会民主制、三権分立、立憲政治を追求すると同時に、経済面では私有財産制度と自由市場経済制度を次第に確立した。しかし日本、香港、韓国、台湾などの東アジア地域における経済成長と民主主義の発展過程は、欧米諸国と異なる特徴を有している。東アジア地域では、国家と政府が経済成長と民主化のプロセスにおいて重要な役割を果たしている。相対的に安定した政治秩序の中で、政府は強力に市場経済の形成と発展を主導しているが、市場経済の成長は多元的な利益主体と安定した中産階級を育成するとともに、民主化のために物的、非物的な基盤を提供し、市場経済の発展に基づき、一步一步民主化を完成させている。本文では日本、韓国と中国、台湾地域における比較研究により、政府の東アジア地域の経済成長と民主主義の発展のプロセスにおける影響と役割を検討したい。

一 発展戦略の選択における政府の主導的役割

多数の後進国と地域においては、経済成長の第一歩は発展戦略の選択、すなわち自国、自地域が急速または直接に強国、自立の目標を実現できる発展ルートを選択することである²⁾。発展戦略を選択するプロセスにおいて、政府が最も重要な役割を果たしていることは言うまでもない。アメリカの学者チャルマーズ・ジョンソン（Chalmers Johnson）の著作『通産省と日本の奇跡』では、日本経済成長期の「合理的計画（rational plan）」モデルを提起し、その特徴は政府が産業化の発展に関与し、主導して、産業政策に最大の優先権を与え、国内産業構造を重視することによって、本国の国際競争力を強化することを期待したことであったとしている³⁾。しかし韓国、台湾、シンガポール等の東アジア諸国や地域の発展プロセスにおいて、我々は同じく発展戦略の選択における政府の

2) 林毅夫＝蔡昉＝李周『中国の奇跡：発展戦略と経済改革』、上海：上海三聯書店、上海人民出版社、2002年版、28頁。

3) チャルマーズ・ジョンソン（Chalmers Johnson）『通産省と日本の奇跡』北京：中共中央党校出版社、1992年版、18－20頁参照。

主導的な役割を見つけることができるし、政府は経済成長と社会転換を推進する主導者と組織者としてその役割を果たしている。

東アジア地域の経済成長の先駆けとしての日本の発展モデルは、東アジア地域の他の国家と地域の発展のために新たな発展戦略と制度モデルを提供している。日本経済のテイクオフと成長のプロセスにおいて、我々は一貫して政府主導の影響を見出すことができる。急速な産業化の実現と経済成長を求めるために、日本政府は1920年代からマクロとミクロの二つの段階において産業化と経済発展のプロセスをコントロールした。政府は発展戦略として「産業構造政策」を制定し、それによって全国の工業、農業と第三次産業の割合を決め、優先的に発展させる産業部門及び順番を選択し、行政手段によって徹底的に実行した。1970年代に入ってから、日本政府はグローバルオイルショックを背景に早速「産業構造の長期ビジョン」を提起して、産業構造政策を改めて確定した。そして納税、融資などの政策手段を利用して日本の産業転換を強い力で主導し、省エネルギー・省資源、付加価値が高い技術や知識集約型産業の振興を促進した⁴⁾。マクロ政策の主導以外に日本通産省は詳しい「産業合理化政策」を制定し、利潤最大化を追求する企業利益を産業化および国際競争力を追求する国家利益に結び付け、政府の発展戦略と産業政策は企業の合意を得て貫徹することができた。

日本の発展モデルは、他の東アジア国家と地域のために政府が経済発展を主導するモデルを提供した。そのほか、韓国、台湾などの東アジア国家や地域に政府主導モデルを選択させた主な原因は、これらの国家や地域が経済成長のプロセスで直面した苦境にある。一方では執政者が統治の合法性の支持を得るために産業化と高度経済成長の成果を強く必要としていた。しかし、他方では世界経済発展の潮流と背景は、東アジア地域のために良い発展環境を提供できなかった。1960年代以降、欧米の主な先進国の経済は資本・技術集約型産業の発展段階に入り、グローバル化の潮流が現れ始め、多国籍企業が次第に経済活動の主体となっていた。このような状況の下で、後進国の未だに成長と始動段階に

4) 李穩石「日本産業振興のわが市の新型産業化に対する示唆」、益陽市政府サイド <http://www.yiyangcity.gov.cn/lanmu/czyz/dywz/20080317153838.htm>を参照。

置かれている産業部門は二重のプレッシャーに直面せざるを得なかった。資金にしても、技術にしてもすべてが多国籍企業との競争というプレッシャーに直面した。このような苦境に直面した韓国、台湾等の東アジア国家や地域では政府が主導し、輸出志向、一部の産業を優先的に発展させる発展戦略を採択した。すなわち政府の行政手段と主導作用に頼って、優先産業の発展により国民経済を高度の成長に導こうとしたのである。

韓国が政府主導の経済発展の道を歩み始めたのは朴正熙政府からである。この政権は軍事クーデターにより登場したため、経済建設の成果により国民の支持を得ることを迫られており、「国民に功績を見せない限り、国民は協力してくれない」⁵⁾と認識していた。そこで朴正熙政府が登場してから五カ年経済開発計画を連続して実施し、国内経済の成長を助成した。韓国政府の産業政策は強い選択性と不均衡性の性質を持っているため、前述の戦略的産業部門の成長を保障するために政府は行政手段と政策手段を利用して、これらの産業部門に銀行貸付と金利の優遇政策を提供した。また重点的助成企業のために国内市場における保護政策を与えただけでなく、国際融資の「保証人」にまでなったことなども挙げられる。⁶⁾

台湾の経済成長のプロセスにおいて、政府は最も積極的で重要な役割を果たしていた。1950年代に、台湾当局は「農業により工業を育成し、工業により農業を発展させる」発展戦略と産業政策を確立し、輸入代替型政策を急速に輸出志向型発展戦略に調整した。1970年代、グローバルエネルギー危機に直面した台湾当局は「十大建設」等の重要な公共事業を計画し、積極的に資本・技術集約型産業の成長を推進し、産業構造の転換を実現した。同時に政府は積極的に新たな経済成長点を探し、新ラウンドの産業構造転換と発展戦略配置を計画した。70年代末、台湾当局の「経建会」は経済発展の「二高二低二大」の原則⁷⁾を提出し、この原

5) 朴正熙『わが国の道』、北京：華夏出版社、1988年版、149頁。

6) See Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989.

7) いわゆる「二高二低二大」原則とは、技術集約性や付加価値が高く、エネルギー依存性や汚染レベルが低く、市場潜在力や産業関連性が大きいことをいう。張継良＝楊超「台湾産業構造転換が東北経済の振興に与えた示唆」、『当代経済研究』2006年第7期、38頁を参照。

則に基づいて情報産業を「戦略産業」と確定した。政府は、低金利、五年間の免税、研究開発投資を税金に代替、技術と管理に対する政府の助言指導等の政策手段を利用して、ハイテク産業の成長を助成し、新ラウンドにおける台湾経済の急速な発展を促した。

中国の三十年の改革と発展のプロセスにおいても、我々は経済成長と政治発展における政府の主導的役割を見出すことができる。しかし、中国の経済成長と民主主義の進展は他の東アジア地域と異なる特徴がある。すなわち計画経済から市場経済への転換プロセスにおいて経済の急速な発展を実現するとともに、全能政治から現代民主政治への政治体制の転換が伴っている。

以上の分析から、東アジア諸国の発展戦略はその国家と政府の積極的な計画あるいは選択によるもので、政府は発展戦略の作成者と執行者として、経済のテイクオフと市場経済の漸進的発展と成熟を主導し、それに基づいて民主政治の発展のために基盤をつくっていたことがわかる。

二 政府主導の動因分析

東アジア地域における経済成長と民主成長のプロセスにおいて、政府はなぜ主導者の役目になり、その役割を果たすことができるのだろうか。権威主義体制理論はこの問題の解明を試みたことがある。権威主義体制論は次のように考察した。後進国家や地域の経済の高度成長は主に強大で実効性のある政府権力に頼っている。強大で実効的な政府こそ産業構造の調整と現代の市場経済の発展を推進することができるとともに、急速な発展の中で政治の安定と持続的な発展を維持することができた。日本⁸⁾、韓国、台湾等の地域の発展経験から見ると、権威主義政権は確かに経済成長と政治的安定性を維持する面では重要な役割を果たしていたが、権威主義体制自体は必然的に経済発展の動機を発生させるとは言えず、更に民主化転換の動力をも発生させない。東アジア国家や地域の中

8) 日本は「第二次世界大戦」の後に民主改革を実施した。しかし戦後の「五五年体制」は実質上には自民党の「一党独大（優位）」の指導体制であって、本来有効となるべき野党の役割と政治的監視が欠けているため、未だに国家主導の特徴から抜け出すことができなかった。林尚立『政党政治と現代化：日本の歴史と現在』、上海：上海人民出版社、1998年版、118頁を参照。

で、政府が主導して、経済の急速な発展を追求することは、経済成長の需要から生まれたというよりも政治の要求、特に政権の合法性の需要により生まれたといったほうがよい。韓国の朴正熙政権、台湾の両蔣政権または日本の自民党政府は、高度経済成長の成果をもって、民衆の彼らに対する統治の合法性に対する合意を得ることを迫られていた。

高度経済成長を追求するプロセスにおいて、政府はなぜ主導者の役目になり、市場経済の発展を推進し、主導しなければならないのだろうか？それは主に産業化初期の発展戦略と天賦資源の矛盾からなる。前述のように、東アジア諸国は産業化の発展初期に優先発展産業を計画し、優先産業の成長により国民経済の全体的な急速の発展を推進させようとした。しかし、各国の産業化発展初期の経済的特徴と天賦資源はこのような指定産業を優先的に発展させる政策との間に一連の矛盾を存在させていた。

まず、産業化発展の初期には経済余剰（経済の黒字）が少なく、資金も相対的に分散していたので、十分な資金を集め、優先産業の発展に投入しようとする場合、必ず金利を高くして貯蓄を集める必要があるが、このことは必然的に資本市場の高金利を招き、資金が優先産業部門に流れることに不利である。しかし当時の欧米諸国の経済発展が、既に資本・技術集約型段階に進み、国際資本市場の金利も高止まり、国際資金の支持を得ることが難しくなった。次に、これらの優先産業の発展は国際市場の競争に頼るばかりではなく、海外の技術、設備と原材料に依存しなければならなかった。利潤の最大化を追求するために、輸入する時には本国の貨幣の価格（為替）を高くしてコストを下げることを望み、輸出する時には本国の貨幣の価格を抑えて製品の競争力を一層強めて、輸出を推し進めることを望んでいた。言うまでもなく、市場により決定された為替はこのような双方向的な要求を満足させることができない。第三に、政府が助成する優先産業は初めから国際競争、特に大型多国籍企業との競争に直面している。このような状況の下で、彼らは政府の貿易保護政策によりその国内市場の競争力を保護することを必要とすると同時に、政府の自由開放政策により輸入を満足させ、輸出を奨励することも必要とした。

以上のような矛盾を克服し、優先的発展をめざす産業部門に十分な資

源の獲得を保障するためには必ず自由市場経済の資源配置方式と異なる政府の主導と規制を受ける市場経済（governed market economy）を築き上げる必要があった。このような規制を受ける市場経済の中で、政府は市場に関与し、人為的に一部の市場要素の価額をゆがめ、政府の行政手段と政策手段を利用して、資金流通を誘導して、大量の資金が優先発展産業部門に投資されることによって、それらの産業部門が優先的に発展することを保障した。それ以外にも、政府は厳格な経済規制方法と貿易保護主義を採択して、国内市場における自国産業の保護を行い、積極的に自国産業が国際市場と国際競争へ進むことができるように助成した。政府の主導により市場経済の発展を育成し、国内の産業の成長に影響を与えない前提で、次第に貿易と金融市場の自由化を推進し、市場経済の発展と成熟を推進した。⁹⁾ これで行くように、政府が市場経済の発展を主導、規制することは政府の主観的選択ばかりでなく、高度経済成長の要求でもあった。

しかし、東アジア諸国や地域だけがその経済テイクオフの初期にこれらの問題と苦境に直面するのではなく、大多数の先進国も異なる程度でこれらの問題に直面していた。なぜ東アジア国家や地域の政府のみが巧みに主導者の役目を果たして、経済の急速な発展を推進することができたのか。その原因は、東アジア国家や地域の国家の自立性にある。

自立的な国家は各々既定された政策を推進する能力があることを示し、国家の理念に基づいて独立して社会秩序を構築し、維持するので、特定の党派あるいは国内外の社会政治勢力にコントロールされない¹⁰⁾。なお後進国にとって、国家の自立性とは、国家政権（政府）が公共政策を推進するにあたって社会の主要階級と利益グループの関与を受けないことを意味するばかりではなく、国家全体の利益が特定の国内外利益集団の妨害を受けることが少ないことを意味し、また各社会階級と利益集団が国家の発展戦略の目標を実現するプロセスで政府と良好な相互影響と協力関係を形成し、共同で国家の全体利益を追求することにも現れる。

9) ロバート・ウェイド (Robert Wade) 『市場コントロール：経済理論と東アジア産業化における政府の役割』、北京：企業管理出版社、1994年版、20-26頁、375-397頁参照。

10) 袁峰 『比較政府と政治：現代社会における政治秩序』、上海：上海人民出版社、2008年版、4頁。

ラテンアメリカ等のほかの地域の国家と比べ、東アジア国家や地域の政府は、常に比較的強い国家能力（state capacity）と自立性を持っている。東アジア地域では、「政治と一番密接に関連している構造は自立的な国家である。この概念は、ここで国家の運営は社会の圧力から独立するばかりではなく、国家は社会の秩序を描き出していることを指し」¹¹⁾、「このような国家の自立性を東アジアの文化特徴として見ることに傾いている」¹²⁾。産業化と経済の急速な発展を追求する時に、日本、韓国ないし台湾で、政府は大きな社会的妨害を受けず、多元的利益の関与を超えて、国家全体の長期的利益から出発して発展戦略を計画し、その産業政策を推進することができた。

三 政府主導の主な特徴

経済と社会発展の見地から見ると、東アジア国家や地域の発展戦略が有効で、成功していることは疑う余地がない。2005年までには日本、韓国と台湾は先進国に仲間入りした¹³⁾。東アジア諸国や地域の経済発展プロセスにおける政府の役割と影響を概観すると、主に以下のようにまとめることができる。高い効率を持ちかつ理性的な経済技術官僚が経済発展を主導するとともに、民間部門および企業と密接な協力関係を維持しながら、民間部門が国家の発展戦略に協力するように働きかけ、国家の全体利益の最大化を実現することである。

まず、高い効率性を持ちかつ合理的な経済技術官僚グループが存在する。有効かつ成功する発展戦略は、理性的戦略に依拠すると同時に、政府機構にも頼っているが、特に経済技術官僚の行政能力に頼っている。東アジア国家や地域の経済成長のプロセスにおいて、我々は一貫して全体的な発展戦略と経済政策を決定する中央経済政策決定部門と合理的な経済技術官僚グループを見出すことができる。例えば、日本の通産省、

11) Peter Pan・J・Moody「東アジア：上から下への民主」、ハワード・J・ウィーアルダ（Howard J. Wiarda）主編『民主と民主化の比較研究』、北京：北京大学出版社、2004年版、92頁参照。

12) 前掲書、21頁。

13) 連合国開発計画署「2005人類発展報告」『人類発展報告』ホームページ：
<http://hdr.undp.org>。

韓国の経済企画院、台湾の経済建設委員会¹⁴⁾がある。このような中央経済政策決定部門は常に経済政策と産業企画の面で重要な役割を果たし、官僚グループの中で最も優秀な人材を集中させ、経済政策決定と執行プロセスにおいて高度の合理性と効率を維持している。

経済技術官僚グループのその政策決定と執行のプロセスにおける相対的な独立性や安定性は、東アジア国家や地域のもう一つの共通点である。文官制度の確立は経済技術官僚グループの安定性を保障した。しかし政府政策決定部門の中心メンバーと主要な責任者は、しばしば政治リーダーから直接任命され、彼らに対して責任を負うため、ある程度経済技術官僚の安定性と独立性を保障した。日本の通産省は内閣の重要な部門として、その責任者はしばしば首相の支持と信頼を受けている。台湾の蔣経国は、1960年代末に「経建会」の前身「経合会」の主委となり、行政院長と「総統」の任期中には一貫して経済技術官僚の保護者の役割を果たし、全力で経済技術官僚の政策決定と活動を支持した。韓国の経済企画院は、朴正熙大統領により設立され、彼は強硬な方法を使って、自らその機構の主要役人を任命し、彼の任期内にはこの機構にすべての政治経済面の権力、すなわち「計画と戦略を実施する能力」¹⁵⁾を与えた。このような高い効率性を持ちかつ合理的な経済技術官僚グループは、経済発展戦略と産業政策の有効な貫徹および執行を保障し、長期にわたって経済の急速安定な成長を維持することを促進した。

次に、国家と民間資本の間の密接な協力関係である。東アジア国家や地域の国家の自立性はかなり明確であるが、高度の国家自立性は経済発展プロセスにおける社会と民間部門の作用を完全に排除するとはいえない。事実上、東アジア国家や地域の政府、経済技術官僚の戦略と執行プロセスにおける自立性は、一定の程度では国家と民間資本の間の密接な協力関係から来ているし、一部の経済技術官僚は意識的に特別なシステ

14) その前身である行政院アメリカ援助運用委員会（略称は「米援会」である。）は1963年に行政院国際経済協力発展委員会（略称は「経合会」である。）に改組され、1973年には経済設計と業務企画を強化するため、行政院経済設計委員会（略称は「経設会」である。）に改組され、1977年には経設会と行政財經グループを合併させ、行政院経済建設委員会に改組され、「経建会」と略称した。

15) ジョン・ワロンノーフ『人為的奇跡--南朝鮮の経済振興』、北京：華夏出版社、1989年版、70頁。

ムにより民間企業との協力関係を育成していた。

東アジア諸国における多くの大型企業の形成と成長のプロセスにおいて、政府は重要な役割を果たすばかりではなく、企業活動を背後から支えている。このような状況は特に韓国で顕著である。政府は金融体系に対するコントロールと行政手段を利用して、ある戦略的部門と企業に投資をするように誘導する。このような企業の発展を助成するために、政府は長期的な優遇政策、例えば、銀行貸付における優遇金利などの政策を実施していた。さらに政府はこれらの企業に対して一定の拘束的作用も働かせ、これらの企業に厳格な業績を要求して、目標を達成できない企業は一定程度のペナルティーを受けるようにした。政府が金融部門をコントロールしているため、民間部門と企業は強く政府に依存するしかなく、そこで政府と民間部門の間には密接な協力関係が形成され、政府と同じ発展目標を追求するようになった。¹⁶⁾

日本政府と企業の間には、いわば仲介組織（intermediate organization）が存在し、政策交流の役割を果たしている。仲介組織は、公、私部門の間の資源を整合し、政府と企業の間の実施日程を調整することによって、政府と民間部門の間の良好な交流と協力関係が維持できるようにしている。¹⁷⁾ 台湾では中小企業の数が多く、経済発展の活性化要素となっているため、政府と民間部門の間の協力は日本と韓国のように密接ではなく、主に政府が持ち株を大企業との媒介としている。しかし多くの中小企業の発展は、多くの場面でやはり政府の政策の保障に頼っている。

上述のような公式あるいは非公式の方法により、国家と民間部門の間には密接な協力関係が維持されている。国家は、民間部門の発展方向を導くとともにコントロールし、民間資本が政府の発展戦略と経済政策の執行に協力するように働きかける。政府機構と民間資本の間には組織と制度のつながりがあり、経済の急速な発展を推進する制度の基盤を構成している。しかし、国家と民間資本の間の緊密な関係は東アジア地域の

16) 趙自勇「発展型国家理論研究の進展と反省」、『当代アジア太平洋』、2005年11期、6頁を参照。

17) 劉佩怡＝段盛華「台湾国家権力構造の発展」、『玄奘諮問宣伝学報』（台湾）、2004年8月、7頁参照。

発展のために隠れた危険を内在させており、それは主に「クローニー・キャピタリズム (crony capitalism)」の出現により表れている。クローニー・キャピタルリズムの核心は政府と企業の結託であり、政治権力を中心とするコネクション資本主義を形成している。¹⁸⁾ すなわち、政府が経済発展を主導している東アジア国家において、クローニー・キャピタルリズムの出現は経済高度成長の副産物の一つでもあり、それに対して改革できる唯一の道は、民主化改革であり、政府の政策決定プロセスを有効な監督の下に置くことである。

四 結論

以上の分析から東アジア国家や地域の政府が現地の経済発展のプロセスで重要な役割を果たしていることがわかる。政府は統治合法性の必要性から出発して、長い間、高度の国家自立性によって自国経済の急速な成長と市場経済の発展を主導した。政府は高い効率性を持ちかつ合理的な経済技術官僚グループを設立させることによって、一連の政策手段と行政手段を用いて民間資本との間に密接な協力関係を作り、民間部門が国家の全体的発展戦略に協力するように働きかけ、共同で経済の高度な成長を実現し、国家利益の最大化を実現することによって、政権の合法性を固めた。

しかし日本であれ、韓国であれ、もしくは台湾であれ、政府が経済成長のために重要な主導的作用を果たすとしても、その性質はあくまでもこうした市場経済、すなわち一種の政府主導型の市場経済である。経済の急速な発展は社会の変遷を伴い、市場メカニズムの絶え間ない発展と確立により、政府の経済成長における主導的役割と権威的地位は、挑戦に直面せざるを得ない。

市場経済は一種の経済運営方式であり、社会構造、制度条件等に対する内在的な要求を持つ。一面では、経済転換のプロセスにおける利益主体の多元的な分化と社会構造の変化がもたらされることによって、国家

18) Amy Chua, *World On Fire: How Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, New York: Doubleday, 2003, pp. 6-7.

と社会関係に変化がもたらされる。社会および社会の中の個人は、国家の全面的コントロールから序々に独立して、社会の自立的な発展を促進し、民主主義の進展のための空間を提供する。他の面では、市場経済の成長と確立のプロセスにおいて、必然的に現代化と民主化的制度環境が追求され、現代民主政治の成長のための豊かな制度資源を提供する。一般的な市場経済の成長と有効な運営の包括的必要条件は、厳格な法制度による財産権の保障と市場規範の保障、公共財と公共財政の完備、政府の「市場の失敗」に対する必要な関与、有効な競争と商品・労働の自由な交換を保証することおよび完全な社会保障システムを作り上げることなどがある。このような変化は、直接に主要な東アジア国家や地域が1980年代に相次で民主化の道を進むことを促進した。それはすなわち、政府の主導する経済の急速な発展とその結果が、政府の主導的地位を弱めようとする挑戦を始めたのである。東アジア国家と地域の民主化の転換が促進され、東アジア地域特有の民主的成長のモデルが形成されつつある。