

# 韓国と台湾の開発体制

—政策ネットワーク・資源・ガバナンス—<sup>1)</sup>

近藤久洋\*

Developmental Regimes in South Korea and Taiwan:  
Policy Networks, Resources and Governance

KONDOH Hisahiro

## Abstract

This paper analyses developmental regimes in South Korea and Taiwan in terms of their policy networks, resource exchange and governance. Developing countries often suffer from market failure problems, which hinder resource exchanges and mobilisation to development projects. To alleviate such problems by activating financial, informational, organisational, legal and political resource exchanges, they may introduce policy networks. Yet network is not a panacea; it should be managed by strengthening incentives of actors, or even by forcing actors to be engaged in policy network. Empirically, South Korea and Taiwan have had policy networks such as super-ministries and government-business meetings. Through the policy networks, both South Korea and Taiwan obtained, exchanged and created resources, which were necessary to formulate effective economic policies. While the government gained informational and organisational resources, business sectors acquired particularly financial resources. However, the policy networks in these countries were maintained by the power of the governments. The governments, particularly of South Korea, not only governed membership and discussion process but also tight performance monitoring process. It should be noted that this government-dominant governance model is different from good governance model normatively advocated by the international donors.

## 1. はじめに

韓国と台湾の開発体制論については、両国の目覚ましい経済発展のメカニズムを解明するという観点から、多くの研究がなされてきた。アムズデン (Amsden 1989) は韓国の開発体制を、ウェイド (Wade 1990) は台湾の

開発体制について、それぞれ実証研究を行った。エバンス (Evans 1995) は経済発展に影響する制度的要素として、政府と企業の関係に注目し、「埋め込まれた自律」(embedded autonomy) という観点から、自律的 (autonomous) な政府が戦略的企業とリンク (embedded) していたことの重要性を強調した。ウェイスら (Weiss *et al.* 1995) も「統治された相互依存」(governed interdependence) というやや類似した概念を提示し、東アジアにおけ

\* 東京国際大学国際関係学部専任講師  
名古屋大学大学院国際開発研究科客員研究員(平成17年10月～12月)

る政府－企業関係は「高度に相互依存的であるが、高度に管理 (govern) された」性格を持ち、国家が支配的地位 (senior partner) にあることで維持されたとしている (Weiss *et al.* 1995: 169)。

本研究は、朴正熙政権 (1961 年～1979 年) の韓国と、台湾化<sup>2)</sup> が進行した 1970 年代から 1990 年代の台湾といった開発主義国家について、その開発体制を対象としている<sup>3)</sup>。韓国と台湾の開発体制を特に政府－企業関係の政策ネットワークとそのガバナンスの観点から分析するものである。政策ネットワークを分析するにあたっては、政策ネットワークに参加する諸アクターの持つ資源 (resource) に注目する「資源依存アプローチ」 (resource dependence approach) の枠組みに基づくこととする。資源依存アプローチとは、組織間の資源依存関係に注目するものである。それは、あらゆる組織の存続には資源が必要であるにもかかわらず、必要な資源全てを自己調達することが困難であることから、他組織の資源に依存せざるを得ないという見解に基づいている。しかし、各アクターの持つ資源を静態的に分析するだけでなく、資源の交換・取引を可能にする管理・ガバナンスの重要性も認識する。

こうした背景を踏まえ、本論文は下記の 2 点を解明することを目的とする：

- ・韓国と台湾の開発体制は、資源交換という観点からどのように理解できるか；
- ・その開発体制は、どのように維持・管理されていたか。

これらの問題を明らかにするため、本稿は次のように構成される。第一に、開発体制に

関する理論的なレビューとして、政府－企業関係のガバナンスに関する新自由主義、構造主義・制度経済学、政策ネットワーク論の各見解を総括する。第二に、韓国と台湾の開発体制を支え、官僚制度の制度能力・政策能力のソースとなる制度的枠組みとして、政策ネットワークの分析を行う。政策ネットワークとは、官民に分散する諸資源を政策に統合・動員する枠組みであり、諸アクターの資源交換の相互作用を安定化・規定する制度として定義される。具体的には強力な権限を持つ経済官庁 (pilot agency)、審議会等の官民会合に焦点を当て、どのように資源交換を行い、どのように経済政策立案・実施に反映させているのかを分析する。なお、台湾の企業には、国営・党営の大企業と比較的大規模の企業集団、圧倒的多数の中小企業という 3 つのカテゴリーが存在するが、官民関係における影響力を考慮して財界団体と企業集団を扱う。第三に、開発体制の制度的枠組みのガバナンス構造として、権力 (power)・ヒエラルキー (hierarchy) により規定される政府－企業関係に注目する。第四に、結論としてまとめを行う。

## 2. 開発体制に関する理論：政府－企業関係のガバナンスを巡る視点

第二章では、開発体制に関する理論として、政府－企業関係とそのガバナンスをどのように先行研究が理解してきたかを総括する。具体的には、新自由主義、構造主義・制度経済学、政策ネットワーク論について分析する。

なお、本稿においてガバナンスとは、「公共の問題に関して、政府・民間企業・組織・団体・市民等の様々なアクターによって構築さ

れたネットワークが、よりよい解決策を見いだすために行う様々な所作」として定義される（進邦 2003: 17）。

## 2.1 新自由主義と市場

新自由主義は市場メカニズムの有効性を信奉し、経済活動への政府介入を最小限にすべきと主張している。新自由主義の考える市場メカニズムとは、個々人が私的な利益を追求し、合理的選択（rational choice）を多元的に行う結果、個人だけでなく社会的にも最善な資源分配が自動的になされる、というものである。そこでは、政府の役割が否定される訳ではないが、インフラ整備・市場メカニズムの整備といった中立的な外部環境の整備に留められる。従って、政府は特定企業と関係構築することはせず、中立的アクターとなることが期待される（表 1）。

しかし、少なくとも開発途上国においては、市場メカニズムは新自由主義の見解ほど有効な処方箋となっていないように見える。まず、第一に個々人の利益追求の総計（aggregation）が社会的最適（social optimum）な資源配分を実際にもたらすかどうかは、個別事例の検証が必要である。第二に、新自由主義の考える政府は、独自の戦略も政策も持たずに経済環境を中立的に整備する一方で、多元主義が想定するように社会の諸アクターからの投入（input）を受動的に入力されるだけの「ブラックボックス」となっている。

## 2.2 構造主義・制度経済学とヒエラルキー

新自由主義と異なり、構造主義と一部の制度経済学は政府の積極的役割を認めている。一般に、途上国では市場が存在しなかったか、非常に未発達だったために政府が介入せざる

を得ないとされる。特に、スキル・技術開発や融資獲得にあたっては、途上国では資本市場がそもそも未発達であるうえ、リスク回避と情報の非対称性のために銀行が貸し渋り問題を引き起こし、その結果、企業に資金が割り当てられなくなる（Lee 1992: 191）。こうして、市場メカニズムに委ねた場合、長期的な国民経済の発展に影響する技術開発や大規模プロジェクト等への資金調達は困難になる。そこで、政府が社会変容の主体として登場する。

制度経済学は政府の役割論から踏み込み、政府－社会関係に焦点を当て、ヒエラルキー型のガバナンスに注目する。制度経済学によると、ヒエラルキーは 2 つの理由で効率的であるという（表 1）。第一に、ヒエラルキーは交渉ではなく命令による解決を可能にし、不確実性や機会主義的行動を抑制する。第二に、様々な組織単位がヒエラルキー内部に統合されることによって、情報の取引が活性化し、情報の非対称性という問題が緩和する<sup>4)</sup>。

制度経済学を韓国の政府－企業関係の分析に応用したのが、イ・チョンヒ（Lee, Chung-Hee 1992）の疑似内部組織論（quasi-internal organisation）である。それによると、韓国の政府と企業は、政府が本部となり、企業が支部となる一種の内部組織に統合されていた。その結果、韓国の政府－企業関係は一体化した疑似内部組織となり、本来であれば市場を通じて間接的に伝達・調達されるべき情報・金融資源を、政府が審議会等を通じて直接的にかつ効率的に伝達・配分できたと考えられる。また、政府が政策を組織内で実施することにより、支社にあたる企業の機会主義的行動をモニタリングしやすくなり、政策の有効性を高めるとされる（Lee 1992: 192-4）。

表 1 ガバナンス形態の比較

ガバナンス形態	ガバナンス・メカニズム	利点	不利点
市場	<ul style="list-style-type: none"> <li>自由競争と原子化されたアクターの合理的選択の総計</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>意図的な調整は不在・不要</li> <li>市場が機能すれば、自動的にアクターを規律</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期的・国家的に最適な資源分配を保証せず</li> <li>市場が失敗すれば、有効な調整が不在に</li> </ul>
ヒエラルキー	<ul style="list-style-type: none"> <li>パワー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的な調整</li> <li>監視メカニズムの存在</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>官僚制の失敗による硬直的な調整</li> <li>非民主的な縦型の関係</li> </ul>
ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> <li>信頼と互惠性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>柔軟な調整</li> <li>相互に裨益的な資源交換・協力関係の存在</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大規模な調整には不向き</li> <li>監視メカニズムの欠如</li> </ul>

(出典) 著者による作成。

## 2.3 政策ネットワークへの関心

### ○政策ネットワークとは

上述の通り、構造主義及び制度経済学は政府の役割と政府－企業関係の形態について理論的な貢献をしたが、政府と企業の関係は必ずしも疑似内部組織に統合されるとは限らず、多様性が存在すると考えられる。また現実に関係途上国が有する政策能力は、国によって様々である。そこで、政府と企業の関係のあり方を疑似内部組織に限定せず、政府の政策能力の源泉を探るため、政策ネットワークが注目されることになる<sup>5)</sup>。

そもそも政策ネットワークとは、「資源の依存により相互に結びつけられ、資源依存構造の断絶によって他のグループ、複合体と区別される組織のグループ、複合体」(Rhodes *et al.* 1992: 182) として定義され、公共・私的な利益・資源の調整を可能にすると考えられる。

政策ネットワーク論を実証研究に応用したのは、オキモト (Okimoto 1989) による日本の通商産業省の研究である。オキモトによる

と、日本では次のような特徴を持つ官民協調的なネットワークを通じて産業政策が形成されている：

- ・政府と企業間には、審議会・諮問会・財界団体といった多くの中間組織が存在する；
- ・ネットワーク参加者間には強固な相互信頼 (trust) が存在し、政策の目的・手段に関する合意形成を容易にし、資源交換を可能にする；
- ・官民の相互作用により相互の境界浸透 (boundary penetration) と信頼構築がなされ、資源交換等の取引におけるリスクと不確実性を削減する (Moon *et al.* 1994: 372-3)。

### ○パートナーシップ・アプローチ

しかし、政策ネットワーク論にはいくつかの異なる見解があるように思われる。まず、世界銀行等の主要ドナー機関が提唱するグッドガバナンス論がある。本来、グッドガバナンス論は政策ネットワーク論とは別に発展し



てきたものである。グッドガバナンスとは、「国の政治、経済、社会運営のあり方に関する概念で、政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているかどうか、また、そのために適切な権力の行使が行われているか、更に、政府の正統性や人権の保障など国家のあり方」を指していた（外務省経済協力局 1999）。グッドガバナンス論は、規範に重きを置いたアプローチであり、政府は、法の支配、予測可能性、公開性・透明性、説明責任制（進邦 2003: 16）といった特徴を持つ「べき」と主張される。ここでは、政府は諸アクターの相互作用を規定する枠組み提示することだけが期待され、先述の市場型のガバナンスと親和的である。

但し、近年のグッドガバナンス論は市場型のガバナンスから、ネットワーク的な要素を取り入れたものに変容してきている。特に、意思決定における民主的要素を重視し、官民の様々なアクターが参加型の意思決定を行うべきだとする見解が主流となり、政府は政策ネットワークを広く開放することで、社会の諸アクターとパートナーシップを構築すべきと考えられつつある。つまり、グッドガバナンス論はパートナーシップ・アプローチと接近したことで、ステークホルダーの意思決定参加を視野に入れる政策ネットワーク論と類似するのである。

しかし、パートナーシップ・アプローチは、先述の新自由主義と同様に、政府を戦略なきブラックボックスとし、全ての利害当事者（stakeholders）が自由に政策ドメインにアクセスする多元社会を要求することに帰結する。結果的に、パートナーシップ・アプローチは、資源に乏しい開発途上国に限られた資源をどのように活用して経済開発をもたらすかとい

う戦略的発想よりも、利害当事者の参加型意思決定という形式的な規範を重視することになる。実は、参加型意思決定を基調とするパートナーシップ・アプローチが成り立つためには、途上国政府には膨大な調整能力が求められる。例えば、世界銀行が提唱している包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework）では、途上国政府だけでなく、市民社会、NGO、民間セクター、ドナー等、全ての当事者が開発政策の意思決定に参加するメカニズムを開発途上国に導入している。その結果、関係者間の会議・調整事項が急増している（大野他 2000: 243）。様々なアクターとの調整にかかる時間とコストの急増は、戦略的発想の妨げとなるばかりか、そもそも制度能力・調整能力が弱い開発途上国政府には過重な負担となりかねない。

#### ○資源依存アプローチ

他方、資源依存アプローチはより便益を重視したものといえる。そもそも資源依存アプローチとは、組織間の資源依存性に注目したもので、組織にとって他の組織が保有する資源が重要であるほど、そして他組織の資源以外からの獲得が困難であればあるほど、組織は他組織に資源を依存するとしたフェファール（Pfeffer *et al.* 1978）の考えに基づく。そこでは、政府が社会に分散した外部資源を調達し、政策へ積極的に統合してゆくことで、融資確保における市場の失敗を防止し、情報の非対称性を緩和し、政府の能力を強化することが意図されている。

それでは、開発体制を支える政府と企業間の関係では、どのような資源が存在するのだろうか。木原（1995: 4）によると、資源とは「アクター達が自己の目的を達するために他

のアクター達に依存し、交換する…一切の有形無形のものであると理解し、個別具体的な資源…とともに、資源変換能力…を含むもの」として定義される。更に、ローズ (Rhodes 1986) によると、政策ネットワークでは、次の資源が存在・取引・創出される：

1. 法的資源：法令・制度的慣習により公的部門に付与された権威・強制・裁量の権限；
2. 財政的資源：税金・役務料金・借入金を基礎とする公的部門の資金・起債・免税措置、または民間企業における資本・資金；
3. 政治資源：公共政策決定構造に参加し、かつ選挙等によって選出されるなどによって代表者に賦与される公的支持を動員できる権限と政治的正統性<sup>6)</sup>；
4. 情報資源：様々なデータを所有し、その収集・普及の一方・双方を管理すること；
5. 組織資源：人的・技術・土地・建物・施設・設備等の資産所有と、その資産に基づき仲介者を經由せずに直接行為する能力<sup>7)</sup>。

では、こうした資源を政策ネットワークで取引することにより、政策ネットワークはどのような便益をもたらすだろうか。大きく分けて、政策ネットワークには次の4つの効果があると思われる (表1)。第一に、政策ネットワークは情報収集・普及の効率化に貢献すると考えられる。世界市場・技術トレンド・規制の影響等の市場関連情報を市場経由よりも効率的に収集・普及することで、情報の非対称性を削減し、経済政策が現実的かつ効果的になると期待できる (Campos *et al.* 1996: 79)。

第二に、政策ネットワークは、限定的ではあるが政策ネットワーク内部での透明性向上

に貢献する。政策ネットワークでは、ネットワーク参加者間のクロスチェックが行われることで、自己本位の機会主義、短期的利益行動、レント・シーキング、汚職へのインセンティブが抑制されうる。

第三に、政策ネットワークはネットワーク参加者による一種の疑似民主的機関としての性格もあり、政府の経済政策に正統性を付与することができる。そして、企業等のステークホルダーの合意を得ておくことは、結果的に政策実施能力をも向上する。

第四に、政策ネットワークは、政策パフォーマンスの監視とフィードバックを行うことで、政策パフォーマンスに応じて政策の修正を臨機応変に行うことを可能にする。特に、変化の早い輸出市場に依存する東アジア経済にとっては、このような政策パフォーマンスの絶え間ない監視とフィードバックにより政策を迅速かつ現実的に修正するという姿勢が、経済の比較優位を維持・形成し、輸出のエンジンを常に保持してゆく上で重要であった。

しかし、政策ネットワークには問題も存在する。第一の問題は、人選に関わる問題である。これは資源の分布がアクターによって不均等であることに起因するものであり、このような状況下で必要資源を確保するには、あらゆる利害当事者を対象とするのではなく、政策ネットワークの管理者は、どのような外部資源が必要であり、それはどのアクターから獲得できるかを見極める必要がある。更に、包括的な人選とした場合、政策ネットワークが大規模化し、それだけ参加者間の調整も複雑かつ困難になる可能性がある。その結果、ネットワーク管理に要する時間とコストは上昇し、資源交換に伴うネットワークの便益を

相殺することになりかねない。つまり、ネットワーク管理に当たっては、どの参加者を政策ネットワークに含めるかという人選の範囲が重要なのである。

第二に、ネットワークには権威・命令が本来存在しないものと一般的に考えられ、政策ネットワークの参加者は自由な参入・退出が許可されると想定されがちである<sup>8)</sup>。そのため、例えば重要資源の保有者が退出することで、政策ネットワークでの資源供給・交換が不安定になる可能性が潜在的に存在する。政策ネットワークでの安定的関係を維持するためには、主要な参加者の参入を促進し、退出を抑制するメカニズムの考案が求められる。

第三に、そもそもネットワークは常に協調が確保できるわけではなく、協調・調和と同様に紛争の源泉ともなりうる。更に、発展プロセスとは本質的に新たな資源の組織化・動員・結合・使用・分配を伴うものであり、資源使用・分配についての変更は、既得権者と新受益者間で紛争が発生させやすい(Leftwich 2000: 5-6)。そのような紛争に際して、誰がどのように調整するのかという視点がなければ、政策ネットワークを維持することは困難になる。

第五に、市場の失敗や政府の失敗があるように、政策ネットワークも失敗する。ネットワーク理論によると、ネットワークは信頼(trust)と互惠性(reciprocity)によって統治(govern)されると指摘されているが<sup>9)</sup>、政策ネットワークにおける信頼・互惠性が過剰である場合、レント・シーキングや癒着関係を招きやすく、政策ネットワークの機能不全と硬直性を引き起こし、更には政策ネットワークの外部コストを上昇させることもある<sup>10)</sup>。他方、信頼・互惠性が過少な場合も、政策

ネットワークは失敗しうる。信頼・互惠性は相互作用の蓄積と相互依存の深化によっても形成されると同時に、社会に存在する資源の一つでもあるため、特定社会においては、信頼・互惠性の資源が欠乏する場合も考えられる。信頼・互惠性が過少な政策ネットワークでは、ネットワーク参加者の機会主義的行動、情報漏洩リスク、重要情報の出し渋りを増加させることにつながり、監視コストも増加しかねない。

## 2.4 政策ネットワークの管理・ガバナンス

では、上述のような政策ネットワークのリスクを考慮しつつも、政策ネットワークが経済開発上有効な政策を形成・実施するには何が必要であろうか。そもそも有効な政策とは、正統性を持ち、必要十分な情報と、政策実施に必要な財源に裏打ちされたものである。つまり、有効な政策を形成・実施するには、正統性・情報・資金といった資源を確保することが必要であり、政策ネットワークが経済開発を促進しうるかどうかは、政策ネットワークの資源調達能力に依存する。

政策ネットワークの資源調達能力を検討するには、ネットワーク管理、もしくはネットワーク・ガバナンスという視点が必要になる。ネットワーク管理とは、政策ネットワークに所属する諸アクターの持つ機能・技術・資源等を組み合わせて、有効な政策出力に変換するシステム・デザインを行うことである(正木 1999: 103)。

それでは、経済開発のために機能する政策ネットワークとするためには、どのようなネットワーク管理の方法があるだろうか。第一の方法は、各アクターのインセンティブを高めることで、政策ネットワークへの参加と

政策ネットワークでの資源交換を促進するものである(正木 1999: 103)。これは、政策ネットワークのメンバーに指名されることの荣誉やミッションを強調することで参加者のモチベーションを向上させ、または「アメ」を提示することで参加者の関心と意欲を引き出すものである。

第二に、各アクターがインセンティブを認識できない状況下では、政策ネットワークの主要アクターが何らかの方向付け・強制措置を講じることもある(正木 1999: 103)。これは、ヒエラルキーもしくはパワーによるガバナンスともいえ、現在のガバナンス論がヒエラルキーを却下する状況では支持されにくい。しかし、バックマン(Bachmann 2001: 351)が指摘しているように、大半の社会関係というものは、信頼とパワーの混合で構成されている。同様に、資源依存アプローチも、資源保有には非対称性が存在し、その結果、資源依存度の低いアクターがよりパワーを保有することがあると指摘している(正木 1999: 103)。そして、政策ネットワーク内部の支配的アクターが資源交換や相互作用のルールを決め、インセンティブ・強制・制裁の内容と適用を決定してゆくのである。一般に、政府と企業で構成される政策ネットワークでは、政府が社会アクターの管理・強制のための資源を多数保持していることが多い。こうした状況を考慮すると、ブラックボックスとしての政府ではなく、資源の調達・使用・分配を戦略的にデザインする政府が求められるのである。

### 3. 韓国と台湾における開発体制の諸制度

韓国と台湾の経済政策は、政治的・経済

的・社会的な状況変化に応じて柔軟に変化してきた。経済政策の変化により資源を戦略部門に集中投下することで、経済構造の高度化を促し、主力産業における比較優位の維持と、長期間の経済成長を持続してきた。

本章では、経済政策の柔軟な変化と資源配分のシフトを可能にした要因として、両国における開発体制の諸制度を分析する。

#### 3.1 開発体制の制度：政策ネットワーク

韓国と台湾の開発体制の制度的特徴として、有能で政治的圧力から遮断(insulate)された強力な経済官庁と、制度化された官民協調関係を指摘できる。ここでは、両制度について説明する。

##### ○強力な経済官庁

一貫性のある開発戦略を形成・実施・監督するにあたっては、政府の組織能力が重要となる。経済発展と工業化プロセスを開発戦略に沿って管理するには、有能で強力な官僚機構が必要になる。韓国においては、経済企画院が内閣の直属下に置かれ、一般行政部よりも上位の権限を与えられていた。経済企画院は経済部署の機能を調整統合し、予算編成権を通じて経済開発戦略・計画の策定・実施・監視を強力に推進した<sup>11)</sup>。

台湾では韓国の経済企画院ほど強力な権限と役割を与えられなかったものの、国際経済合作発展委員会(CIECD)とその後継の経済建設委員会(CEPD)が経済開発計画の立案・推進・調整・評価を担当していた<sup>12)</sup>。両委員会は行政院副院長<sup>13)</sup>が原則的に主催することで経済政策の調整を容易にするとともに、主任委員と副主任委員には陳誠、蔣経国、李国鼎などの重要人物に担当させていたことか

らも、この委員会の位置づけと権限が推察される<sup>14)</sup>。特に、国際経済合作発展委員会は1969年に権限が強化され、経済開発の参謀本部としての役割と、中長期経済建設計画・研究の権限が与えられていた。

#### ○官民会合・審議会

韓国と台湾の政策ネットワークとして最も重要な役割を果たしていたのが、官民会合・審議会である。

韓国では、月例輸出促進会議が1965年から開催され、大統領、貿易関連長官、財界団体・主要輸出企業・金融機関の代表等、経済開発に重要なアクターのみが出席していた。この月例輸出促進会議は、輸出に関連した制度的措置や法的・手続き上の問題、その他輸出促進関連事項の審議・決定を行うと同時に、朴正熙大統領自身による主催と運営を通じて、輸出目標の監視と問題解決をリアルタイムかつ迅速に行うことを目的としていた。この会議においては、具体的な政策提言と決定が実際に政策に反映し、輸出障害の削減に貢献したものと見られる。月例輸出促進会議の進行は、第一に議長が輸出目標の達成状況をブリーフィングしてから、特定産業の問題を議論し、第二に、企業による市場・規制・計画案に関しての意見表明がなされ、第三に、企業からの意見について大統領が所管省庁へ取り組みを指示し、第四に、次回会議で所管省庁の長官が取り組み結果について報告を行うという流れに沿っていた (Cheng *et al.* 1996: 41-2)。こうした輸出計画の現状把握・企業の意見表明・該当省庁への指示と報告という一連の流れは、輸出ドライブをリアルタイムに調整するにあたって重要なメカニズムとなっていた。

更に、韓国では月例経済動向報告会が、大統領・経済企画院・企業代表・金融機関代表の出席の下開催されていた。月例経済動向報告会は、輸出実績の月例報告会として位置づけられ、政策金融の支援を受ける各重点企業も輸出実績について具体的報告を行うことが義務づけられていた。企業が報告義務を怠った場合への罰則もあり、政府は重点セクターの企業パフォーマンスについて詳細な情報を頻繁に得ることができ、まさに本部としての政府が支部としての企業を厳格に監督していたのである。

一方、台湾について見ると、1973年以前には蔣経国が、潜在的汚職と省籍矛盾<sup>15)</sup>の理由から、官僚と民間企業との親密な関係構築を禁止しており、企業が同席する社会行事に官僚が出席する場合には、人事局の許可が必要とされた。しかし、1970年代から本土化・台湾化<sup>16)</sup>が進行するに従って、官民会合の政策ネットワークも整備されるようになる。具体的に見ると、1974年には蔣経国行政院長<sup>17)</sup>が財界団体で挨拶を行い、商工業は自己の利益のためだけでなく、国家への奉仕事業でもあるとして、国家と企業の相互信頼を今後の経済の基本方針とすることを明言している (『工商月刊』1978: 4-5)。その後も政府閣僚から財界との協力関係と財界の見識を求める主張が続き、1979年と1981年に審議会導入のためのマニュアルが作成され、行政機関が財界団体・民間企業を招請した座談会・審議会形式で、現行政策・法規を検討するよう規定している (莫 1993: 62-3)。

これら政策の結果、官民共同で政策調整する動きが1980年代初頭から見られるようになった。特に、1985年の経済革新委員会設置以降、その動きは確実なものとなる。経済革



新委員会は、台湾経済停滞に際して産官学で対策を協議することを目的に暫定的に設置されたものである。経済革新委員会は財政・金融・産業・貿易・経済行政の小委員会で構成され、90回の座談会を経て、56件の提言を提出した(薛 1996: 112-5)。しかし、経済革新委員会の意義は提言内容そのものよりも、産官学のコミュニケーションを制度化する契機を与えたことにある<sup>18)</sup>。実際に、兪国華行政院長は「官学財の三位一体」による方式は以後の経済政策制定のモデルになると認識し、産業界側も政策プロセスへの参加拡大と、長期的視点からの政策決定が可能になるとして歓迎した(薛 1996: 116; 『財経工商報道』 1985: 7)。そしてこの経済革新委員会設置と前後して、経済開発を目的とした官民の政策ネットワークが構築されてゆく。いくつか例を挙げると、経済情勢に大きな変化が見られた場合、大規模な経済会議を開催することもあった。例えば、第二次石油危機を受け、基幹産業の高度化が必要になると、1981年に全国経済会議を開催し、「戦略性工業」(戦略産業)の選定と育成方法について議論を行った。1986年には全国科技会議(全国科学技術会議)を開催し、育成すべき工業技術の優先付けを行い、情報産業の強化という方針を確認した(『天下雑誌』 1984a: 123-8)<sup>19)</sup>。同様の目的を持ったものに、各種座談会や「午餐会」と呼ばれる官民合同の月例昼食会もあり、特に後者は後述の産業発展諮詢委員会が設置されるまで、最も重要な官民間のコミュニケーション・チャンネルとして機能していた(Chu 1994: 119)。この午餐会では、工業開発・マーケティング・他国の成功事例・海外市場の動向・R&D等について情報提供・交換をしていた。

より制度化された政策ネットワークとしては、1985年に日本の通産省産業構造審議会をモデルに設置された産業発展諮詢委員会とよばれる審議会がある。産業発展諮詢委員会は、第一に、経済部提出の産業政策・開発戦略・展望に関する法令・計画草案の審議、第二に、国内外の経済・産業の資料収集・分析・研究を任務としている。審議会の構造は、総合産業審議会、工業審議会、貿易審議会、エネルギー審議会、中小企業審議会、商業審議会の機能別に仕切られた6部会で構成され、工業審議会にはさらにセクター別部会で構成されている(経済部産業発展諮詢委員会 1994: 69-70)。

### 3.2 開発体制における資源

上述の通り、韓国と台湾は政策ネットワークを形成し、それを政策過程で活用していた。それでは、政策ネットワークではどのような資源が存在・交換・形成されたのだろうか。ここでは、第二章で示したローズの枠組みに従い、法的資源、財政的資源、政治資源、情報資源、組織資源に沿って整理する(図1)。

#### ○韓国の開発体制における資源

第一に、法的資源について見ると、韓国においては、政策ネットワークを形成・運営するにあたっての根拠となる法的資源は政府のみに存在していた。厳しい公務員試験を経て採用された優秀な官僚には高い名声があり、官僚が政策ネットワークを管理するにあたっての権威資源を提供したと考えられる。更に、韓国や台湾ではジャヤスリヤ(Jayasuriya 1996: 368-9)が指摘するように、国民の「権利」ではなく「義務」を強調する独自のリーガリズムを有していたことも政府の法的資源



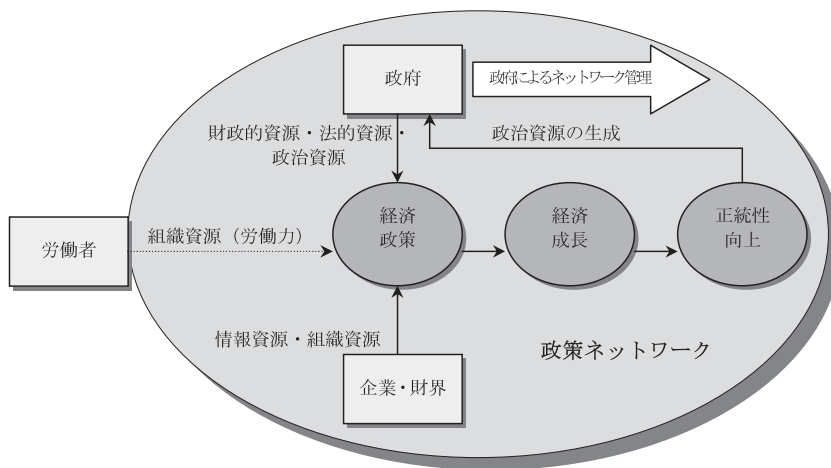


図1 韓国と台湾の開発体制における資源交換  
(出典) 著者による作成。

を提供することになった。つまり、「法の支配」ではなく「法による支配」を採用し、政府の法的資源の増大を図るものであった。しかし、軍事クーデターという非合法手段により政権に就任した朴正熙大統領の法的資源は根本的に政治的な正統性に欠けるものであり、脆弱な法的資源を補完するために、後述の政治資源の獲得を重視することになった。

第二に、財政的資源については、銀行を国有化した政府によって独占され、資金不足の財閥に交換がなされていた。1961年に朴正熙が政権に就任すると、財閥の銀行株式を違法と見なし、韓国の金融機関は財政部の管理を受ける国営企業となり、政府が全商業銀行の人事・給与・予算・貸付限度額を決定するようになった。更に、輸出志向工業化の輸出促進プログラムは、法人税・法人所得税・固定資本への減価償却加速といった政策減税、輸出生産用設備・資本財・原材料輸入への関税免除といった優遇関税、輸出金融・外国借款の配分等の金融インセンティブを提供し、財政的資源が不足する財閥に政策ネットワー

ク経由で提供したのである (Jones *et al.* 1980: 94-5)。

第三に、政治資源も政府にのみ存在するものであった。後述するように、そもそも権威主義政権は暴力装置の独占や民主主義制度の巧妙な操作等を通じて支配のための政治資源を入手し、政権に対する社会の「支持」・「忠誠」を強制していた。しかし、政治資源は政策ネットワークのパフォーマンスによって公的支持を動員できる事後的 (ex-post) な資源でもある。韓国の場合、朴正熙大統領が1963年に輸出第一主義政策を採用し、政権の正統性根拠として以来、ネットワークのパフォーマンスは輸出実績によって測定されることになった。しかし、1969年からの朴政権は、アメリカのプレゼンス縮小と北朝鮮の挑発という「安全保障危機」と、大統領への支持低迷という「政治的危機」、実質賃金上昇・国際競争力鈍化・貿易赤字という「経済危機」による全面危機に対面することになる。新たな世論の支持を可能にする政治資源を確保するため、朴正熙大統領は1973年に重化学工業時

代宣言を行い、重化学工業化によって、鉄鋼・化学・金属・機械・造船・電子の6セクターをターゲットに選定し、産業構造の高度化を図る。この重化学工業化は朴正熙の抱える問題を一挙に解決すると期待された。まず、経済的側面を見ると、重化学工業は期待した通りに経済成長・輸出拡大のエンジンとなった。また、政治的側面から見ても、重化学工業は国防産業の強化に繋がり、朴正熙政権の安全保障面を強化した<sup>20)</sup>。このように、政策ネットワークにおける資源交換の結果、輸出・税収は増加し、政府の財政的資源は強化され、その一方で自己の経済的権益の保持に保守的な中産階層を創り出し、究極的には政権への暗黙の「支持」につながり、事後的な政治資源を増加させた。

第四に、情報資源・組織資源について見ると、これは企業・財界側に多く分布しており、他方、政府には情報資源・組織資源が不足していた。確かに、韓国の政府にも優秀な官僚という組織資源が存在し、トップ・テクノクラートは経済政策を形成する経済官庁で計画・予算編成の重要任務についていた。その意味で、官僚の政策能力は相当高いと考えられよう。しかし、1961年のクーデター直後の朴正熙政権が財閥への罰金・資産没収を含めた強硬策を検討したものの、その後経済危機に陥ったことが示しているように、工業化の遂行には財閥の力が必要であった。朴正熙政権が就任時に財界指導者13人を逮捕しながら、数ヶ月後に釈放させ、釈放時に軍事革命当局から経済復興計画への協力を要請されたのは、まさに政府が工業化を推進するに必要な情報資源・組織資源が欠如していたからに他ならない。換言すれば、朴正熙政権で官民間の政策ネットワークが構築されたのは、財

界・財閥が有する情報資源・組織資源を活用することで、産業政策の有効性を向上させ、究極的には政治資源の獲得をも目論む意図があったからともいえよう。

では、企業・財界の情報資源・組織資源は具体的な政策形成過程でどのように活用されていたのだろうか。まず、財界団体の全国経済人連合会(全経連)が政策ネットワークにどのように関与していたかを見ると、全経連は自己の情報力・分析力を活用して、金融・外国為替・財政・税制・関税・貿易の各政策の草案作成と提言活動を行っていた。例えば、第一次経済開発五カ年計画は実施途中から問題点が指摘されていたが、全経連は第一次経済開発五カ年計画の補完計画を立案した。補完計画は実際に実施され、第一次経済開発五カ年計画は計画値以上の目標値を達成することとなった(全経連 1983: 205-13)。また、1963年に朴正熙が輸出第一主義を掲げると、全経連も輸出産業促進委員会を設立して、政府政策への呼応を示し、内外の経済情勢を分析した結果、「韓国は先進国で斜陽産業となっている労働集約産業を誘致すべきである」とする政策提言を朴正熙政権に行った(全経連 1983: 178)。第一次石油危機に際しても、全経連は国際競争力強化委員会を設置し、28業種246品目について企業体質と対外競争力の向上を検討し、うち148品目については合理化対象とすることを官民共同で決定した(全経連 1983: 191-2, 353)。さらに、2度目の石油危機を経験すると、今後の輸出戦略は電子・造船・機械といった技術集約部門の積極支援を行うべきとする提言を政府に提示した(全経連 1983: 557)。

月例輸出促進会議における輸出問題・解決策の議論、輸出関連情報も政策形成に活用さ

れている。例えば、総合商社育成政策の政策形成過程の事例を挙げると、1974年に商工部<sup>21)</sup>は三星財閥と大宇財閥に指示し、日本の総合商社の実状報告と韓国型総合商社育成計画案の作成を命じた。両財閥は指示通りに日本の事例と韓国での育成政策案を報告し、商工部が更に各界の意見と両財閥の報告を参考にしながら、総合商社育成政策をとりまとめ、1975年の月例輸出拡大会議で審議し、最終承認がなされている（申 1993: 54）。

#### ○台湾の開発体制における資源

第一に、台湾の開発体制における法的資源については、韓国と同様に、政策ネットワークを形成・運営するにあたっての根拠となる法的資源は政府にのみ存在していた。台湾の官僚も比較的名声を有していた。また、先述した1979年と1981年のマニュアルは政策ネットワーク設立の法的根拠となっていた。しかし、1949年から続く戒厳令の長期実施と権威主義支配のため、国民党政権の法的資源は正統性が本質的に脆弱であり、特に1970年代からの国際的孤立が進行するにつれ、後述の政治資源による代替を図ることになる。

第二に、財政的資源も政府にのみ集中し、企業は不足するという非対称的な分布を見せていた。国民党は自ら66企業を所有・投資し、4億元の年間配当を得ており、世界で最も豊かな政党と呼ばれ（Chu 1994: 132）、国民党政権は経済界から財政的に自律している。また、政府財源から企業への財政的資源の移転も図られている。投資奨励条例は政策減税を提供してきたが、その減税総額は30年で4,146億元に相当する（Wade 1990: 182; 蕭 1997: 39）。投資奨励条約を改定して実施されている産業昇級条例も、R&D、省エネ機器、

自動化生産設備・汚染対策設備への投資、人材育成といった項目に優遇税制を適用している（蕭 1997: 38-9）。加えて、戦略的な科学技術工業（戦略性科技工業）に対しては、交通銀行・台湾中小銀行からの500億元融資が提供されている（『工業半月刊』1988: 5-10）。

第三に、台湾における政治資源であるが、「唯一の正当な中国」を代表する国民党政権への「支持」を強要することで独占を図っていた。しかし、「唯一の正当な中国」という政府の「正統性」は、1970年代に国際的孤立が進行とともに虚構であることが明白になり、1971年にキッシンジャーが秘密訪中すると、台湾は国連脱退を余儀なくされ、学生を中心に国民党支配への疑問が公然と投げかけられるようになる。そこで、国民党政権は本土化・台湾化による正統性強化・政治資源の確保を目指すことになる。まず、国民党の大陸反攻から台湾定着へのシフトに呼応するように、経済建設への指向が強化された。第六次四ヶ年計画（1976年～1981年）で鉄鋼と化学を中心とした資本・技術集約産業が重視され、十大建設事業で国家予算の20%を投入し大規模なインフラ整備と重工業への梃子入れがなされた。国家予算も従来の国防部門中心の編成から1970年代以降は経済開発予算が急上昇する。こうした経済建設の着手と平行して、政策過程への参加の道が本省人にも開かれるようになった。外省人主体の「官」と本省人主体の「民」が協調する政策ネットワークが構築され、正統性を代替することで、政治資源の確保に努めることになった。更に、経済建設への積極的関与と並行して、戦略性工業部門が全輸出に占める割合も1981年の23.5%から1993年の42%に増加し（蕭 1994: 495）、国民党政権及び政策ネットワークの正

統性を強化したものと思われる。

第四に、台湾の開発体制における情報資源・組織資源は、政府・企業共に多く所有している。まず、政府は重要経済ポストには優秀な官僚を特別採用で就任させ、1973年に新竹に創設された政府系の工業技術研究院(ITRI)は創設の翌年から半導体開発プロジェクトに関わり、国家的必要性に合う中長期的応用研究を行い、開発成果を民間企業に移転していた。

しかし、全体的な傾向としては、財界・企業側から政府への資源移転が多く見られたようである。1981年の行政院長の指示で、「政府は財界の智恵と経験を借りるべき」であり、そのために「政府の財政経済政策の政策過程に財界団体の参与を拡大すべき」(鄧 1981: 132)としたのは、まさに効果的な経済政策の立案には、政府は財界・企業の情報・見識を必要としていたからであった<sup>20)</sup>。先述の投資奨励条例は1960年から30年間実施され、その間15回改訂されてきたが、奨励セクターの改訂にあたっては、經濟部主催の座談会に財界団体の工商共進会が参加し、財界の見識を活用して条例の修正案作成・提出を行っている。同様に、1990年代の産業政策の基幹となった産業昇級条例の政策過程を具体的に見ると、全国工業総会は草案作成のためのタスクフォースを内部に設置し、座談会を開催しながら意見の集約を行い、政府に草案を提出した。その草案をもとに産業昇級条例を実際に実施されると、全国工業総会は21県市で31回に及ぶ条例説明会を開催し、条例に関する中小企業への啓発・周知を図っている。さらに、実施から5年が経過し、経済情勢に変化が見られると、条例が育成対象にしているセクターの見直しを行い、經濟部に建議して

いる(全国工業総会 1991: 2; 1992: 15; 1995: 12)。つまり、全国工業総会は、草案作成から見直しに至るまで、産業昇級条例の全政策過程に関与し、自己の情報資源・組織資源を投入しているのである。

#### 4. 韓国と台湾における開発体制の管理・ガバナンス

第四章では、上述の政策ネットワークがどのように管理されてきたのかを分析する。資源交換を活性化するという視点から、各アクターのインセンティブ向上と、政府による主導と強制による活性化を分析する。

##### 4.1 資源交換の活性化：各アクターのインセンティブ向上

政策ネットワークにおける資源交換を活性化するために、韓国では互惠性に基づくインセンティブを財界・企業に提供していた。政策金融という一種のレントを介在し、政府は戦略企業に優遇措置を与え、一方企業は政府への協力と政策ネットワークでの資源交換に応じた。1961年の朴正熙政権発足に伴い「不正蓄財者」は逮捕されたものの、釈放に当たって14セクターの生産計画を提出し、生産計画に沿って一般金融の金利よりも8%から15%も低利な政策金融を供与された(Kim 1988: 108-9)。銀行が国有化され企業の財政資源が限られていた状況にあって、こうした政策金融は政府への協力と政策ネットワークへの参加を促進する強力なインセンティブとなった。実際、政策金融の提供は拡大志向の強い財閥の資金需要と合致し、財閥は政策ネットワークに参加しながら、自身の規模拡張に関与してきた。この傾向は1970年代の重化学工業化政策で顕著であり、少数の財閥

に大量の資金を割り当てた結果、1971年から1980年までの総資産額は現代財閥で年平均38%、大宇財閥で53.7%の成長を記録した(Kim 1997: 153)。

一方、台湾では、国民党政権が信用割り当てによる産業育成というよりも優遇税制の適用による産業育成によったため、韓国ほど企業界の便益は明確でなく、資源交換の視認性は低い。そのマテリアルな資源の互惠性の弱さを補完したと考えられるのが、台湾化による官民間の信頼の重視であった。特に、1970年代からの国際的孤立以降、中華民国の台湾化が図られ、台湾の経済建設が必要になると、本省人主体の財界との連携が不可欠になった。蔣経国行政院長や経済閣僚が財界との関係構築と相互信頼を呼びかけ、先述した1979年と1981年のマニュアルによって政策ネットワークが制度化されると、実際に財界・企業は政策過程に参加するようになったのである。

#### 4.2 資源交換の活性化：政府による主導・強制

第二章で見たように、政策ネットワークは、ネットワークへの参加・不参加、政策ネットワークでの資源交換について、政府による強制やイニシアチブを伴うことがある。とりわけ、過剰・過少な信頼・互惠性が政策ネットワークの失敗をもたらすことがあることから、政府のパワーによる監視・制裁のメカニズムも政策ネットワークの管理上重要である。

このことは、政策ネットワークは信頼・互惠性によっても維持・管理されうるが、信頼・互惠性を政策ネットワークにどのような形でビルトインするかは、政治資源を独占する政府の権限となっていることを示している。インセンティブ・強制・制裁等、政策ネットワー

クにおける資源交換・相互作用のルールを決定するのは、政策ネットワークでの支配的アクターに該当する政府なのである。

##### ○権威主義のパワー

このように、政策ネットワークを管理すべき主体は、政治資源を独占する政府であったが、韓国も台湾も政府は権威主義体制下にあった。韓国では1960年の学生革命後に親北朝鮮の風潮が強まり、危機感を募らせた軍部から朴正熙が1961年にクーデターを敢行した。朴正熙は、情報機関の国家安全企画部(KCIA)を設立・拡大し、1962年の演説で「飢餓に苦しむ民衆にとって民主主義は意味がない」とし、「生活の質を向上させるには非民主主義的な非常手段も必要」であるとして、自己の権威主義支配を正当化した(Jones *et al.* 1980: 42-3)。同様に、1970年代にアメリカの対朝鮮半島コミットメントが希薄化すると、朴正熙は戒厳令を発令し、「維新政権」という名目で権威主義支配を強化した。

台湾も、「大陸反攻」と国共内戦状態の継続という名目により権威主義の正当化を行っていた。疑似レーニン主義パーティー・ステイト(quasi-Leninist party state)が構築され、社会の各組織に編み込まれた党細胞を通じて社会への浸透と統制を図っていた<sup>23)</sup>、動員戡乱時期臨時條款により憲法は停止し、総統への権力集中が行われた。この臨時條款は戒厳令やその他160の法律の根拠となり、共産党対策を口実に強権政治を正当化することにつながり、「白色恐怖」というテロ活動の展開につながった。

##### ○政策ネットワーク参加と資源交換の強制

強制・制裁を可能にする政治資源を独占す



る権威主義政権にあっては、特定企業は政策ネットワークへの参加と資源交換を余儀なくされた。朴正熙は李承晩政権下で政治家と癒着していた財閥 13 人を「不正蓄財者」として軍事クーデターの 2 週間後に起訴し、釈放の条件として国家開発政策への協力を強制したように、政策ネットワークの人選はそもそも強制されたものであった。先述の月例輸出促進会議においても、通商閣僚・業界代表・金融界代表の出席は必須であり、特に政策金融を受ける財閥は報告が義務づけられており、義務の不履行には厳罰が用意されていた。こうした人選・資源交換の強制は、現代財閥の創始者鄭周永の弁明でも確認できる。彼によると、親密な官民関係は「共謀といったものではなく…企業は政府の一部として個別関係を共有するよう政府に強要された」ものであった (Eckert 1993: 127)。財界・財閥が政策ネットワークへの参加と資源交換を強制される一方、労働者は政策ネットワークから徹底的に排除された。政府系の労働組合ですら、いかなる政策ネットワークに参加が許されなかった<sup>24)</sup>。

また、韓国政府は、何をいつどのように生産するかを決定する起業家として機能しており (Amsden 1989: 17)、資源の活用方法について全面的な決定・監督を行った。例えば、重化学工業化政策にあたっては、育成対象のセクターを選択したのは、市場や企業ではなく、経済主席秘書官であった。

台湾においても、政策ネットワークのデザインと資源交換は経済パフォーマンスを意識した経済閣僚主導で行われた (Chu 1994: 125)。経済部産業発展諮詢委員会の事例を見ても、主任委員 (委員長) は経済部か国民党籍の財界人から選ばれ、各委員ですら経済

部長が指名した者で構成されている (経済部産業発展諮詢委員会 1985: 8-10)。委員会での議題を各委員が提起することも原則可能であったが、企業代表から議題が提起されることは多くなく、経済部の官僚が取り仕切ることが多かった。また、呉梅村経済部次長が明言しているように、政策ネットワークでは、国家の全体目標が前提であるため、国家の長短期の利益を重視し、そのため官民の見解が不一致の際には国家の長期的利益を優先することになっていた (経済部産業発展諮詢委員会 1985: 20; 353)。なお、台湾においても、人選は政府官僚・財界団体・企業・研究者に限定され、労働者は政策ネットワークから排除された。労働者は韓国と台湾双方で、労働力資源を活用されながら、参入 (entry) と発言 (voice) の機会を奪われていたのである。

#### ○監視と制裁

韓国の政策ネットワーク管理には、「確認行政」という名称の下、監視と制裁のメカニズムが伴っていたことも指摘しておく必要がある。韓国では政策金融という「レント」が財閥系企業に配分されていたが、それは単なる癒着関係に基づくレント配分ではなく、パフォーマンス監視が伴っていた。アムズデン (Amsden 1989: 15) が主張しているように、途上国の多くが国内産業に補助金を支給しているものの、韓国は政策金融を供与するだけでなく、政策金融対象企業にパフォーマンス基準を課していた点が特徴的である。月例輸出促進会議で、商工部が品目別・地域別の輸出実績を報告の後、政策金融の対象となっている輸出業者は各企業の輸出実績について報告をする義務を負い、報告不履行の場合は罰則が用意されていた (Chang 1993: 142, 6)。この



監視メカニズムは形式的な規定ではなく、朴正熙大統領が19年間の在任期間中に一度も月例輸出促進会議を欠席したことがなく、1964年以降設置された経済状況室でしばしば輸出実績をチェックしていた（Cheng *et al.* 1996: 27-8）ことから、パフォーマンス監視が実際に行われていたことを示している。そして、パフォーマンス監視は結果を踏まえたアメとムチの実践につながり、良好な業績を達成した企業には次回の政策金融割当を保証されたのに対し、国への義務違反と不十分な業績を残した企業にはムチが課された。チャン（Chang 1993: 137, 42）によると、例えば、各種ライセンスの取り消し・罰金・投獄といったムチが課されていた<sup>25)</sup>。こうしてみると、韓国の企業は、通常の企業が経験する輸出市場の規律（market discipline）を受けるだけでなく、政府の規律（government discipline）をも課されていた。より厳しい二重の規律を課されていたことで、各企業は非生産的なレント・シーキングに陥ることなく、レントを生産的な輸出指向に変換できたのである。

## 5. 結論

本論文は、韓国と台湾の開発体制を、政策ネットワーク、資源、管理・ガバナンスという側面から分析した。第二章では開発体制に関する理論的レビューを行った。新自由主義では、市場の資源分配メカニズムに信頼を置いていたのに対し、構造主義と制度経済学は、深刻な市場の失敗を克服するためには、政府が非市場ルートによって資源割当することを肯定する。次に、政府の「役割」ではなく政府の「能力」を規定する制度的要因として、政策ネットワーク論に焦点が当てられた。本

研究では資源依存アプローチによる政策ネットワーク論の有用性を評価した。政策ネットワークにおいては、法的、財政的、政治的、情報、組織の各資源を取引し、望ましい成果を出力できるように、ネットワーク設計がなされる。しかし、政策ネットワークもネットワークの失敗から自由ではなく、ネットワークの失敗を最小化するように、各アクターのインセンティブを強化するか、もしくはアクターへの強制を行うかについて、政府による設計・管理が必要であった。

第三章では、韓国と台湾の開発体制の制度として、強力な経済官庁と官民会合・審議会について分析を行った。特に、政策過程における官民会合・審議会の役割を説明した。もちろん、一部制度の事例をもって各制度が経済発展に機能したと結論づけることに留まらず、「制度と政策がどの程度経済発展に影響を及ぼしたのか」という問題について具体的な実証が必要なことは言うまでもない。

次に、政策ネットワークでどのような資源が存在・交換・生成されたかについても分析した。韓国では、政府が法的資源の弱さを代替するため、輸出促進による政治資源の増加を目論んでいた。財政資源については、銀行を国有化した政府から輸出関連企業に政策金融の形で移転された。企業・財界が豊富に所有し、政府が獲得を切望していたのが、情報・組織資源である。朴正熙政権が企業・財界の資源に依存せずに立案・実施した第一次経済開発五カ年計画は結果が伴わず、計画・政策の有効性を高めるために企業の情報・組織資源に依存した。台湾においても、政府は法的資源よりも台湾化による政治資源の増加を重視した。財政的資源も政府に集中し、政府は政策減税を通じて企業の財政的資源不足を補

完していた。情報・組織資源は官民ともに所有していたが、具体的政策過程においては、財界団体による政策の立案・修正等、財界・企業からの貢献が頻繁に見られた。こうした官民の資源の活用により、効率的な情報収集・流通、市場ルートに拠らない信用割当が可能になり、市場の失敗を補完した。また、官民共同による政策形成・審議により、政策へのコンセンサス・正統性を付与するとともに、政策に資源を集中投下することで、経済政策の有効性を向上した。そして、究極的には、良好な経済パフォーマンスと輸出増加により、保守的な中間層の台頭による政権への暗黙の支持に貢献したと考えられ、政権の政治資源は強化された。

第四章では、政策ネットワークの管理を分析した。まず、資源交換を活性化するための手段として、インセンティブ向上を分析した。韓国では、政策金融の供与と政府政策への協力という互惠性によって企業・財界が政策ネットワークに関与するよう誘導していた。台湾では台湾化政策により、官民間の信頼を強調し、政策ネットワークへの参加を奨励した。同時に、韓国と台湾では、権力作用による政策ネットワーク管理も見られた。韓国では、政策金融対象の財閥は月例輸出促進会議への参加と報告が義務となっていた。台湾でも、審議会の人選・議題設定等は経済部の所管事項であった。更に、韓国では輸出実績と企業の業績についても厳格な監視がなされていた。

このように、本研究では韓国と台湾の開発体制を政策ネットワーク・資源・ガバナンスという観点から分析した。韓国と台湾で官民関係が経済開発を促進したのには、政策ネットワークにおいて資源交換が行われるよう管

理されていたからである。現在のグッドガバナンス論が参加や民主的な意思決定という規範的な手続き論を重視しているのに対して、韓国と台湾の政策ネットワークは経済発展促進という目的指向型の制度となっていた。このことは、地域研究者だけでなく、開発とガバナンスに従事する実務の世界においても、更に注目されるべき教訓であろう。

## 注

- 1) 本稿の作成にあたっては、名古屋大学大学院国際開発研究科の木村宏恒教授及び2名の査読者による建設的かつ有意義なコメントを参考にさせていただいた。ここに感謝申し上げたい。
- 2) 台湾化については、第三章を参照。
- 3) 民主化以降の韓国については、朴正熙政権下での開発体制と大きく異なるため、本稿の分析対象とはならない。
- 4) 但し、ヒエラルキー型のガバナンスは、大量生産による効率性を重視するフォーディズム型の生産体系には適合したかもしれないが、他方で柔軟な生産を困難にするとともに、組織の肥大化に伴いリスクを内部化する可能性がある。まさにヒエラルキーのこうした限界ゆえに、ヒエラルキーと並んで市場やネットワークが同時に存在するのである。
- 5) 更に、制度経済学とネットワーク論はガバナンス形態でも異なる。制度経済学はよりパワーに依拠したガバナンスを選好するのに対し、ネットワーク論では信頼・互惠のインセンティブに着目する傾向にある。
- 6) 但し、政治資源は選挙等の民主的方法によってのみ生成されるものではない。後述するように、韓国と台湾では、非民主的方法によって社会の「支持」・「忠誠」・動員を図ることで、政治資源を生成していた。
- 7) なお、情報資源と組織資源との区別は容易ではないことがあるため、後述の韓国・台湾の事例分析では一括して取り扱う。
- 8) 但し、後述するように、現実にはネットワークにも権威やパワーが存在し資源交換の活性化を図られている。
- 9) 信頼と互惠性はネットワークにおける相互作

- 用を通じて形成され、更にネットワークでの相互作用を補強すると考えられるが、信頼や互恵性を尊重する社会的価値観がネットワークの外部に存在する社会は一層ネットワーク型の相互作用と親和的となろう。
- 10) 政策ネットワークの外部コストとしては、汚職、競争阻害、公害、ネットワーク参加者以外の利益軽視（社会保障の軽視等）といった問題もある。
  - 11) 但し、経済企画院が経済政策の立案・実施に終始主導権を発揮できたわけではない。1970年代の重化学工業化政策の推進にあたっては、経済企画院よりも秘書室が重要な役割を担っていた。更に、経済自由化圧力を受ける段階になると、産業政策重視の商工部と経済自由化推進派の経済企画院は対立する。
  - 12) 国際経済合作発展委員会と経済建設委員会との間には経済設計委員会が存在した。経済設計委員会は石油危機後の国際政治経済環境と国内経済の停滞を反映し、行政機構の合理化のために国際経済合作発展委員会を解体のうえ、執行権限を分離し、総合開発企画と経済研究に従事するため設立された（Wu *et al.* 1990: 53-5）。しかし、台湾経済の不振や韓国との競争が激化すると、1977年に韓国へ調査団を派遣し、経済企画院の調査をさせる（『天下雜誌』1984b: 12-25）。経済企画院と類似した機関の設置という調査団提言を受け、経済設計委員会は廃止され、国家予算の審査と投資順位の決定権限を持つ経済建設委員会が設置されることとなった（Wu *et al.* 1990: 58）。なお、経済建設委員会は、経済閣僚から構成される委員会としての側面と、委員会下の部局を抱える組織としての側面もあった。実務レベルの政策調整では、委員会下の部局が重要であったと考えられる。
  - 13) 行政院とは内閣に、副院長は副首相に相当する。
  - 14) 主任委員とは委員長に、副主任委員とは副委員長に相当する。
  - 15) 省籍矛盾とは、国民党や官僚機構には戦後大陸から流入してきた外省人が支配的となる一方で、経済界にはそれ以前から台湾に定住していた本省人がおり、外省人と本省人の間に民族的・言語的・感情的なギャップが存在していることを指す。
  - 16) 台湾化とは、国民党政権による国民党中央常務委員会及び重要閣僚ポストへの本省人の起用を指すことが多い。しかし、本論では、こうした政治的な領域で展開した本省人エリートの増加という側面だけでなく、本省人が経済政策過程に関与する程度も考慮し、省籍を超えた官民間の政策ネットワークの形成という側面にも注目する。
  - 17) 行政院長は首相に相当。
  - 18) また、経済革新委員会の設置に先立ち、前行政院長時代に民間企業の意見を無視し、政府主体で推進した自動車産業育成が失敗した事実も示唆的である。兪国華行政院長はこの失敗を踏まえて、民間企業の意見を重視するために経済革新委員会を活用したとされる。
  - 19) なお、全国科技会議は、官民関係の制度化に先行し、1970年代末から開催されている。
  - 20) 但し、重化学工業化政策は権威主義的性格を強化した「維新体制」によって推進され、インフレーション・貿易赤字・累積債務をもたらしことになり、朴正熙政権の崩壊の要因になったように、コストが存在したことも事実である。
  - 21) 日本の経済産業省に該当。
  - 22) 台湾経済部の呉梅村部次長も、産業構造の調整は複雑で錯綜しており、経済部単独では解決できないとして、企業・財界等の見識を求めている（経済部産業発展諮詢委員会 1985: 351, 3）。なお、台湾の経済部は日本の経済産業省に相当する。
  - 23) 疑似レーニン主義パーティー・ステイトとは、政党組織と行政機構の重複、政党組織による行政機構の統制、民主集中制による党内意思決定、党細胞の社会浸透、大衆動員をベースとするエリート主義政党という特徴を持った国家である（Cheng 1989: 477）。
  - 24) 開発主義国家は分配よりも生産を、輸入・国内消費よりは輸出・生産を優先していたため、生産・輸出の果実の「分配」・「消費」を指向する労働組合の情報・組織資源は、開発主義国家の政策ネットワークには不要な資源であった。もちろん、労働力資源は天然資源に恵まれない開発主義国家では貴重な資源であるため、政策ネットワークから「排除」されたにも関わらず、徹底的に「活用」された。
  - 25) また、1964年末に商工部は輸出促進計画を作成し、地域・産業別に輸出目標を設定した。この目標に対してパフォーマンスの悪い企業には厳しい税制を適応したという。重化学工業化の際にも、パフォーマンス監視は行われ、1企業が輸出目標未達成により制裁を、68%の企業が不十分な輸出実績のため厳格な課税を受けた。

一方、良好な輸出実績を達成した企業 (45%) が優遇措置を受けたという (Cheng *et al.* 1996: 43)。

## 参考文献

(英語)

- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, NY: Oxford University Press.
- Bachmann, Reinhard. 2001. Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations. *Organization Studies*. 22 (2): 337-65.
- Campos, Jose Edgardo *et al.* 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D.C.: Brookings Institutions.
- Chang, Ha-Joon. 1993. The Political Economy of Industrial Policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*. 17 (2): 131-57.
- Cheng, Tun-jen. 1989. Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan. *World Politics*. 41 (4): 471-99.
- Cheng, Tun-jen *et al.* 1996. Institutions, Economic Policy and Growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China. UNCTAD/OSG Study 2. United Nations Conference on Trade and Development.
- Chu, Yun-han. 1994. The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition in Taiwan. in Andrew MacIntyre ed. *Business and Government in Industrialising Asia*. St. Leonards, N.S.W.: Allen & Unwin.
- Eckert, Carter J. 1993. The South Korean Bourgeoisie: A Class in Search of Hegemony. in H. Koo ed. *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 1996. The Rule of Law and Capitalism in East Asia. *Pacific Review*. 9 (3): 367-88.
- Jones, Leroy P. *et al.* 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kim, Eun Mee. 1988. From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea. *Pacific Focus: Inha Journal of International Studies*. 3 (2): 105-21.
- Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. New York, NY: State University of New York Press.
- Lee, Chung-Hee. 1992. The Government, Financial System, and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea. *World Development*. 20 (3): 187-97.
- Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity.
- Moon, Chung-in *et al.* 1994. Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions'. *Governance*. 7 (4): 332-59.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey *et al.* 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY: Harper & Row.
- Rhodes, R.A.W. 1986. *The National World of Local Government*. London: George Allen and Unwin.
- Rhodes, R.A.W. *et al.* 1992. New Direction in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*. 21.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiss, Linda *et al.* 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Oxford: Polity.
- Wu, Rong-I *et al.* 1997. The Development of the Information Industry in Taiwan. IDRI Occasional Paper. International Development Research Institute, Foundation for Advanced Studies on International Development.

(日本語)

- 大野泉他. 2000. 「途上国に欧米基準を持ち込めるのか：世界銀行・IMF・WTO 政策への疑問」『世界』678: 241-51.
- 外務省経済協力局. 1999. 「わが国の政府開発援助 ODA 白書」財団法人国際協力推進協会.

- 木原佳奈子. 1995. 「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』3(2): 1-37.
- 申章澈. 1993. 「韓国の総合商社制度と政策的意義」『アジア経済』34: 51-64.
- 進邦徹夫. 2003. 「日本におけるガバメントとガバナンス」岩崎正洋他（編）. 『政策とガバナンス』東海大学出版会.
- 正木卓. 1999. 「〈政策ネットワーク〉の枠組み—構造・類型・マネジメント—」『同志社政策科学研究』1: 91-110.

（中国語）

- 經濟部産業發展諮詢委員會. 1985. 『七十四年産業發展諮詢委員會年報』中華民國經濟部産業發展諮詢委員會.
- 經濟部産業發展諮詢委員會. 1994. 『八十三年産業發展諮詢委員會年報』中華民國經濟部産業發展諮詢委員會.
- 『工業半月刊』. 1988. 「今後工業發展之政策及方向」191: 5-10.
- 『工商月刊』. 1978. 「唯国家利益是重 唯大衆利益是図」26 (5): 4-6.
- 『財經工商報道』. 1985. 「財經官員寄予厚望：成立經濟革新委會」144: 7.

- 蕭峯雄. 1994. 『我國産業政策及産業發展』遠東經濟研究顧問社.
- 蕭峯雄. 1997. 『産業政策及産業發展分析』中華民國經濟建設委員會.
- 中華民國全國工業總會. 1991. 『中華民國全國工業總會79年工作報告書』中華民國全國工業總會.
- 中華民國全國工業總會. 1992. 『中華民國全國工業總會80年工作報告書』中華民國全國工業總會.
- 中華民國全國工業總會. 1995. 『中華民國全國工業總會83年工作報告書』中華民國全國工業總會.
- 『天下雜誌』. 1984a. 「發展策略性工業的意義及應有的做法」37: 123-8.
- 『天下雜誌』. 1984b. 「經建會的過去，現在及未來」42: 12-25.
- 鄧超. 1981. 『論我國經濟發展及工業昇級』華欣文化事業中心.
- 薛心銘. 1996. 『變局中的躍進：俞國華政院五年』正中書局.
- 莫祥雲. 1993. 「我國企業及政府關係之研究：從政策制度面探討」國立政治大學修士論文.

（韓国語）

- 全國經濟人連合会（全経連）. 1983. 『全経連20年史』全國經濟人連合会.