

恒川恵市著

『企業と国家』

現代政治学叢書16 東京大学出版会 1996年
viii+351+8 ページおおにし へたか
大西 裕

I

日本でも「政治経済学」を専攻する政治学研究者が増えてきている。一口に「政治経済学」といってもいくつか潮流があるが、ここでいう「政治経済学」は経済現象を政治で説明しようという流れである。たとえば、日本が1970年代の石油ショックを比較的短期に克服できたのはなぜか。これを、官僚制や政党の役割に注目して説明するのが「政治経済学」である。

この潮流の中でテーマとして頻繁に取り上げられてきたのは、戦後日本の経済的成功の原因であった。なぜ日本は奇跡と賞賛されるほど急速な経済発展を遂げたのか。しかも、他の先進国が長期の停滞に陥った1970年代以降も、かなり良好なパフォーマンスを維持できたのはなぜか。このクエスチョンをめぐって、その功績を官僚に帰す「官僚規制論」と、市場に帰す「市場規制論」が熾烈な論争を演じている。

もうひとつ、政治経済学に関連して、アジアの研究者にとって目の離せないテーマであったのは、NIESの経済的成功の原因をめぐってである。1970年代から80年代にかけて、他の途上国が経済的停滞から抜け出せない中で、なぜNIESは急速な工業化を達成できたのか。この問題に関しても、日本に関する論争と類似の論争が展開されてきた^(註1)。

本書は、こうした政治経済学の潮流に位置づけられる政治学の書籍で、企業と国家について、企業の方針に影響を与えようとする国家の活動と、国家の

政策に影響を与えようとする企業の活動を、両者の力関係に焦点をあてながら分析したものである。特に本書は、先にあげた2つのホットな疑問を意識して書かれており、これらの疑問も企業—国家関係の分析によって説明できることを示唆している。

では、企業と国家の関係はどのように分析され、それが、2つの疑問にいかなる説明を与えるのか、筆者の説明に従いながら順に見ていこう。なお、本書の構成は以下のとおりである。

序章 企業と国家

第1章 企業—国家関係をめぐる3つの視点

第2章 企業—国家関係の多様性とその史的要因

第3章 企業の多国籍化と企業—国家関係の変容

第4章 日本における企業—国家関係

第5章 韓国・メキシコにおける企業—国家関係

終章 企業—国家関係の過去・現在・未来

II

工業化の過程における企業と国家の関係は国と時代によって異なるが、本書は、その違いは何によって説明されるのかを検討していく。ここでは、まず、企業と国家の関係が多様であるということ、第1章の政治思想の検討から導きだし、次に、この多様性を規定する要因を第2章で検討する。そして、第3章で途上国に大きな影響を与えている多国籍企業—国家関係を、企業が多国籍化する原因に焦点をあてて分析し、第4章で日本の、第5章で韓国とメキシコの政治経済を分析するという形になっている。

最初に本書の結論を示しておく、企業—国家関係は、工業化のタイミング、工業化の段階、旧体制の特徴、国際国家システムという、4つの史的要因によって基本的に規定されるということである。

では、この結論はどのようにして導きだされたのであろうか。本書はまず、企業と国家の関係がこれまでどのように見られてきたのかを第1章で検討する。それによると、これまでの見方は大きく3つに分けられる。ひとつは企業の力を絶対的とするマルクス主義で、もうひとつは、企業を国家の政策に影

響を与える社会集団のひとつとしてしか見ない自由主義である。あとひとつは、国家自体が独自の利益と意見をもって、企業を含む社会勢力を指導する存在であると考えた国家主義である。

まずマルクス主義では、国家を企業による階級支配の道具として捉える国家道具論と、国家は企業から相対的に自立しているという国家自立論の2つの流れがあるが、いずれも企業の意向が国家の政策を支配するという点で一致していた。しかしながら、最近では、その国家も企業以外の社会的利益を大幅に考慮せざるをえなくなっていることを認めるようになっていく。

次に、自由主義は、社会勢力が国家の政策を左右するという点ではマルクス主義と共通するが、企業をそうした社会集団のひとつとしてしか見ていない。政策は、企業をも含めた社会集団の交渉の結果として作られるのである。しかしながら、近年では利益集団自由主義のように、大企業等の特権的な地位を占めた利益集団が、国家に大きな影響を与えていることを懸念する見解も出ていく。

以上の2つの見解は、国家を独自の行為主体としては見ていないが、国家主義の立場は異なる。国家は単なるアリーナではなく、行為主体として分析する必要があるのである。しかしながら、国家もまた常に指導的役割を果たすわけではない。

以上の検討を通じて、筆者は、企業—国家関係を分析するうえで、3つのアプローチはそれぞれ問題を抱えていることを指摘する。そして、どのアプローチが正しいかを探ることはあまり有益ではなく、むしろ、企業—国家関係が国によって、また時期によって、いかに違った様相を見せるのか、そしてその理由は何かを探るほうが有益であるとの結論に達するのである。

これを受けて第2章では、企業—国家関係が何によって決まるのかが分析される。はじめに、既存のいくつかの比較研究を検討して、企業—国家関係のパターンは国によって大きなちがいがあがるが、それぞれある程度の安定性があることを指摘する。この各国のパターンの安定的維持のためには、制度的経験と、企業家や国家官僚を含む広範囲の社会的合意

が必要である。このような経験と合意は長期的に各国の歴史の中で形成されるので、多様性を理解するために、各国で企業—国家関係が形成された歴史的要因を分析する必要がある。

史的要因としてまず挙げられるのは、工業化のタイミングである。ここでは、工業化の後進性不利益をカバーするためには、投資銀行や国家という、資本や経営資源を集中的に動員する制度的工夫が必要であるとのガーシェンクロン(A. Gershenkron)の議論から、工業化のタイミングが遅ければ遅いほど、少なくとも初期においては、企業に対する国家の優位が認められるとする。

第2に工業化の段階である。工業化は、非耐久消費財工業から始まり、耐久消費財工業へと通常進むが、この段階によっても企業と国家の関係は異なる。ここでは、工業化の段階と国家の役割の関係の説明を、カース(J. Kurth)の議論によりながら詳しく説明し、特に、戦後工業化を開始した国には、外国資本への依存と強力な国家という組み合わせが見られるとする。

第3に、国王と土地エリートの性格と力量という、旧体制の特徴もまた大きく影響を与える。パリントン・ムーア(B. Moore)も言うように、工業化期以前の農牧業の特徴と、旧体制下での国王・土地エリート・工業企業家の関係も、企業と国家の関係に影響を与えるのである。

最後に、国際国家システムの与える、政治的危機等の圧力が検討される。まず、トリムバーガー(E. K. Trimberger)の「上からの革命」論から、国際国家システムの圧力は、当初国家主導の工業化を促すが、国家を握った官僚が政権の基盤を固める過程で、企業への依存を深めていくとの結論を導きだし、スコッチポル(T. Skocpol)の議論から、深刻な国際国家システムの圧力によって生じた革命は、中央国家権力の強化をもたらすことになるとする。

本書は、以上の4つが、企業—国家関係のパターンの決定要因であるとする。しかし、戦後西ドイツで中央国家の経済的役割が小さくなったように、歴史的継続性からの変化とその原因にも注意を払う必要があるとしている。

この歴史的継続性からの変化で、特に重要なものとしてあげられるのが企業の多国籍化である。第3章では、企業の多国籍化が企業—国家関係をどのように変えるのかが検討される。特に、1970年代以降、多国籍企業の活動が、発展途上国の経済や政治のあり方に、どのような影響を与えているかに関心が集まった。多国籍企業は、国家に挑戦する存在として考えられたのである。

多国籍企業—国家関係についても、これまで3つの視点から議論がなされてきた。それは、帝国主義論・従属論と、脱国家主義論、新重商主義論で、これらはそれぞれ、第1章で検討されたマルクス主義、自由主義、国家主義と対応する。多国籍企業—国家関係をめぐる3つの立場の間の論争は、企業がそもそもなぜ多国籍化するのかという点と密接に関連している。

では、企業の多国籍化の要因は、どう説明されるか。帝国主義者からは利潤と資源の獲得という企業の攻撃的性格があげられていたが、自由主義者は企業間の競争とそれに対する企業の防衛的行為として、製品サイクル論や、企業の寡占的優位を確保する行為の結果としての直接投資で説明する見解が出されている。

以上の要因から、企業は多国籍化する。現在、経済自由化と規制緩和の波に乗って多国籍化が全世界的に進行し、「企業がフットルーズになりつつある」(132ページ)ため、国家の企業に対する交渉力は低下してきている。企業の多国籍化の進展は、経済の運営に関わる国家の仕事で以前より困難にさせているのである。

III

このようにして導きだされた枠組みを使って、筆者は次に本稿の冒頭に掲げた2つのクエスチョンの解決を目指す。まず第4章で日本の企業—国家関係の分析が試みられる。

本書は日本の企業—国家関係については2つの争点があったという。1つは、政策形成の中心的推進役が誰であったのかで、この争点は日本の経済成長

は誰が導いたのかという問題と重なっている。もう1つの争点は、政治的影響力の集中度で、一部のエリートにそれが集中しているというエリート論と、政治的影響力の分散を主張する多元論に大きく主張が分かれる。

政策形成の中心的推進役が誰であったのかについては、官僚機構に主導権を認める国家主義的解釈と、そうではない自由主義的解釈の間で主な論争が繰り広げられてきた。国家主義的解釈では、国家官僚機構が独自の目標を持ち、社会勢力を誘導しながら政策形成を進めているとみられていた。しかしながら、その議論には、官僚機構の持つ国家目標について十分な議論を展開していないという点で決定的な問題がある。

対する自由主義的解釈にも問題がある。それは、第1に、国家主義的解釈と同様、官僚機構の持つ目標や政党、利益集団の影響のスタイルが明らかになっていない。第2に、彼らは、政策領域ごとに下部政府が成立して、多元的な政治過程が日本の政治において展開されていることを指摘するが、下部政府間の調整についての分析がなく、全体構造が見えにくいのである。

したがって、政策形成の中心的推進役を明らかにするためには、まず、官僚機構の持つ基本的な目標を設定し、その目標が、政党や社会集団との関わり合いの中で、どの程度実現されたかを全体構造の中から検討することが役立つ。

そこで、本書は戦後日本の官僚機構が持っていた基本的な目標を、産業構造の高度化、対外経済依存の削減、健全財政主義、国際貢献の4つであったとし、産業構造の高度化に関する利害調整と、財政政策の検討を通じて、これらの目標実現の程度を見ようとする。

まず、産業構造の高度化である。この検討から、日本の産業資金は基本的には民間資金によって賄われたのであるが、日本の官僚機構は、先端産業やそれを支える産業への資金の流れを経済的・政治的に保証し、非競争的産業への保護をできるだけ抑えようとすることで、産業構造高度化に重要な役割を果たした。

次に、国家財政の動向については、大蔵省の努力によって予算の歳出膨張が抑制されてきたことから、健全財政主義という国家官僚機構の目標は、全体的に見れば、財政拡大を求める政党からの強い圧力にもかかわらず、貫徹されてきたということがわかる。

以上の検討から、本書は、官僚機構は全体としてその基本的目標を達成してきており、経済発展のための環境整備や社会部門間の利害調整は、主に官僚機構によって担われてきたと結論づけるのである。

第5章では、もう1つのクエスチョンに関連して、韓国、メキシコにおける企業—国家関係が分析される。両国とも金泳鎬のいう第4世代工業国に属し、戦後本格的な工業化を開始した国であるが、韓国で良好な経済的パフォーマンスが見られたのに対し、メキシコではそうではなかった。この両国の経済実績の違いは何からくるのかを中心に、両国の企業—国家関係が分析される。特に、その焦点となるのは、誰が経済発展の推進役であったかという点であり、両国とも国家と大企業という2つのアクターのいずれが主導的かについて論争があった。

そこで次に、両国の国家と企業のそれぞれの性格や構造の分析が行われる。国家構造については、両国とも行政政府優位の構造だが、国家官僚機構の構造は韓国の方が集権的であり、メキシコは分散的である。企業の方では、韓国の企業グループ（チェボル）が集権的であるのに対して、メキシコの企業グループ（グルーボ）は分権的であり、また、メキシコのグルーボは内部に銀行を有するという強みを持っている。国家への影響力の点では、韓国とメキシコでは中小企業と農民の影響力が限られていたのに対し、大企業は、成長にあたって国家の保護と補助に依存していたにもかかわらず、工業化の中心的担い手としての地位を占めていたために、ずっと大きな影響力を国家に対して行使することができた。つまり、企業—国家関係では、韓国は集権的な国家に集権的な企業集団が対峙したのに対し、メキシコは、韓国よりは分権的な国家と分権的ではあるが独自の金融機関を持つ企業が対峙するという形を取ったのである。

では、このような企業—国家関係は、経済発展に

いかなる影響を与えたのか。工業化の資金動員の点では、韓国は低い国内貯蓄を大量の外資取り入れで補填し、それを国家が指定する産業分野に重点的に投下していった。これに対し、メキシコでは輸入代替工業の中核部分を占めるメキシコ民間企業と多国籍企業は、資金動員の点で国家に依存しておらず、集権的な経済計画も1970年代後半まで存在しなかったために、国産率向上や輸出促進に向けて、内外の民間企業を動かすことができなかった。次に、投資リスクの社会化の点では、両国とも国家財政によるリスクの社会化と労働運動抑制によるリスクの社会化が行われた。

IV

さて、以上のように、本書はわれわれを巧妙に誘い、政治経済学の面白い旅に連れて行ってくれた。このように快適な旅を満喫させてくれる理由の1つは、本書のスケジュールの巧みにある。

その第1は、企業—国家関係のみならず、政治経済学に関する論点を的確に整理した上で、主要な文献をまんべんなく簡潔に解説している点である。政治思想・理論から後発工業国の政治経済まで、それぞれの議論の論点を知り、主要な文献を知りたければ、本書がたちどころにそれに答えてくれる。本書は「現代政治学叢書」の1冊として教科書的な役割を十分に果たせるものとなっている。

第2に、これほどまでに教科書的色彩を有しながらも、変数の設定やその導出がうまくなされており、学術書としての水準を維持している。単なる教科書ではないのである。このために、本書は非常に読みやすく、かつ専門家が読んでも十分読み応えのあるものとなっている。

以上の点で、「あとがき」で述べられている、「個別の章だけを読んだとしても理解でき……全体を通して首尾一貫した議論になるように」（349ページ）という、筆者の試みはほぼ成功しているといえるであろう。旅行の成否は、そのスケジュールリングによって決まる部分が大きいですが、本書はこの点で実に見事である。

もちろん、本書が優れているのは、単にスケジュールリングだけではない。内容面でもアジア研究者の参考になるところが大きい。いくつかあるが、その第1は、本書が、企業—国家関係から政府の政策や、その結果としての経済成長を説明しようとし、それに成功している点である。従来の議論では、経済的パフォーマンスを議論する際に、政府の政策の善し悪しや開発戦略に帰して説明してしまうことが多かった。輸出志向工業化政策や輸入代替工業化政策の選択などはそのいい例である。しかしながら、政策の背景には政策形成過程があり、そこには、国家アクターや社会アクターが参加してさまざまな政治交渉が行われる。この過程を議論しないならば、政策に関する議論が不十分になることはよく知られているが、途上国研究においても重要なこの作業は、その重要性にもかかわらず、これまであまり行われてはこなかった。この点で、本書が途上国の政策分析に貢献するところはきわめて大きいであろう。

しかしながら、本書を読み進めていくといくつか疑問点も出てくる。第1に変数の測定の問題である。第1章、第2章を通じて導出された史的要因は、なるほどと思われる点が多いが、これを用いて企業—国家関係を分析しようとする際に、しっかり測定できるだけの道具を与えられているかという、そうではないように思われる。特に、4つの変数間の関係が分かりにくいいため、従属変数の説明が便宜的になりはしないかという懸念がある。

第2に、第3章の位置づけが今ひとつ分かりにくい。第3章は、第2章の最後に触れられている「歴史的継続性からの変化の中でも重要な」(85ページ)ものとして取り上げられているが、これが史的要因とならんで重要な変数なのかどうかははっきり書かれていないため、読者にとってはどこに連れていかれるのかという不安が生じるのである。また、この章中の節の接合は、本書の中では例外的に良くない。特に、日米の直接投資の実態分析は、それ自体は面白いが、後続する節とのつながりは今ひとつ不鮮明である。

第3に、日本の分析のところ、日本の官僚機構は基本的な目標を達成したとしているが、その官僚

機構の目標設定は誰がやったのかが議論されていない。大嶽^(注2)や河野^(注3)等の自民党一党優位制成立までの研究や、村松の中曽根行政改革研究^(注4)からも明らかなように、国家目標設定や政策間の調整は、政党によってなされている部分も大きい。自民党の役割は、筆者の言うようなポークバレルを中心とするものばかりとはいえないのである。

第4に、韓国・メキシコの比較のところ、企業—国家関係の違いが経済発展の違いを説明するというところは頷けるところが多かったのであるが、両国で誰が経済発展の推進役であったかははっきりとは分からなかった。また、本稿の冒頭で掲げた第2のクエスチョンにも正面から答えるものではなかったことも、若干もどかしく思った。NIESの成功の功績は国家によって歪められた市場に帰されるのか、それとも新古典派経済学的な市場の実現に帰されるのか。本書は前者であることを強く示唆するが、前者であれば通常レント・シーキング活動が生じ、経済的停滞をもたらしがちである。そうであれば、本書の事例において、なぜレント・シーキング活動を、経済成長を損なわない範囲にとどめることができたのかを、当然議論しなくてはならないであろう。もっともこれは、本書の課題ではないので贅言な要求かもしれない。

このように、本書を読むといくつか疑問が生じてくるが、それも内容の面白さに触発されてのことであり、本書の価値をなんら損ねるものではない。ただ残念なのは、楽しい旅の後、本書が最後に垣間見せた企業—国家関係の未来があまりに暗かったことである。多国籍企業化の進展により、国家が企業との交渉力をなくしてしまえば、自由主義とインフォーマルセクターが共存する、不安定な社会が待ち受けているというのである。確かに、企業の多国籍化という変数に注目すれば、そのような未来もありうるかもしれない。しかし、本書の中で多国籍化の占める割合は決して多くはなく、どこまで他の要因を押しつけて、企業—国家関係を規定するかは分析されていない。是非とも本書の中で分析して欲しかったが、これは筆者がわれわれ読者に与えた大きな宿題なのかもしれない。

(注1) この論争の模様については、次の文献を参照のこと。Stephan Haggard and Sylvia Maxfield, "Political Explanations of Financial Policy in Developing Countries," in *The Politics of Finance in Developing Countries*, ed. S. Haggard, Chung H. Lee, and S. Maxfield (Ithaca : Cornell University Press, 1993).

(注2) 大嶽秀夫『アデナウアーと吉田茂』中央公論社 1986年。

(注3) 河野康子「吉田外交と国内政治」(『戦後国家の形成と経済発展 年報政治学1991』岩波書店1992年)。

(注4) 村松岐夫「中曽根政権の政策と政治」(『リバイアサン』第1号 1987年)。

(大阪市立大学助教授)