

第Ⅱ部

東アジアの経済発展とガバナンス

第4章

グッド・ガバメントからグッド・ガバナンスへ？ ——東アジアの経験再考——

はじめに

今日開発途上国支援の基準として用いられようとしている「グッド・ガバナンス」の議論は、比較行政学の研究者にデジャヴュを与える。比較行政学者には、この動きが、1950年代に展開された、科学的行政管理の途上国行政への導入(グッド・ガバメント論⁽¹⁾)と、ほとんど同じに見えるのである。途上国行政への「行政の科学」(the science of public administration⁽²⁾)の導入、それに基づく援助政策の展開は、「行政の科学」を「グッド・ガバナンス」と言い換えるだけで、近年の動きとほぼ重なる。議論の核心が効率性であり、規範的である点も同じである。

しかし、当時勇ましく始まったグッド・ガバメント論は、1960年代にはゆきづまりを見せ、行政実務の輸出をめざす実務家の動きと、行政—社会研究へと方向を変えていった「比較行政運動」に別れ、もともと持っていたディシプリンも放棄して方向性のない動きとなり、70年代初頭に消滅してしまった。重要なのは、グッド・ガバメント論の失敗をもたらした、その議論の特性をグッド・ガバナンス論も共有しているということである。

そこで、本稿は、まずグッド・ガバメント論とグッド・ガバナンス論の類似性を説明し、グッド・ガバメント論を失敗させた共通点は何なのかを指摘する。その上で、規範性ややや不遜な普遍性の主張をやめ、実証的なガバナ

ンス分析をする方が妥当であると主張する。われわれがまず手をつけねばならないのは、東アジア地域における開発成功の説明であろう。東アジア諸国は、喧伝されるグッド・ガバナンスを達成していないにもかかわらず、開発に成功し、工業化した。1997年に通貨危機に見舞われはしたが、その後の経済パフォーマンスの改善は、他の地域に見られないめざましいものである。そして民主化さえも実現しつつある。東アジア諸国の成功は、従来、開発主義が説明変数とされてきたが、ガバナンスの観点から分析すれば、それはなお不十分な説明にとどまっている。そこで、筆者はより妥当な説明モデルをM・オルソン(Olson 1993)の議論から引き出し、権威主義時代の韓国に適用して、モデルの妥当性を主張する。

グッド・ガバメント論と、それに続く比較行政運動の失敗は、途上国研究の難しさと、われわれが普遍を語ることのおこがましきを感じさせる。ガバナンスの改善は望ましいことではあるが、われわれは、万国に通じるような処方箋を持ち合わせているわけではない。グッド・ガバナンス論が提供する処方箋も、検証され、効果や安全性を確かめられているわけではないのである。

I 50年代比較行政学との類似性

はじめに、冒頭で述べたグッド・ガバメント論を、簡単に説明しておこう。この時代の比較行政学は、第2次世界大戦前に、アメリカの行政が持つ諸問題へのアプローチおよび処方箋として確立した行政学のディシプリンを、植民地支配から独立した、ないしは独立しようとしている開発途上国に伝え、近代化を促進させようとするものであった⁽³⁾。

19世紀末から20世紀初頭にかけて、アメリカはマシーン政治と過剰な猟官制からくる、行政の非効率に苦しんでいた。大量の移民を受け入れ、工業化・都市化が進む中で、アメリカでも行政の役割が大きく拡大していた。しかし、

ヨーロッパ諸国のような専門職官僚制のかわりに、本来行政の素人である一般市民を政治的リーダーが党派的に公務員に任命する猟官制を採用していたため、公務員が拡大、複雑化する行政をうまく管理できなくなってきた。その結果、行政の非効率、混乱、官職売買等の腐敗が生まれたのであった⁽⁴⁾。

アメリカにおける行政学の発祥は、このような行政の非効率と深く関係していた。事態を改善するため、知識人層を中心に公務員制度改革運動が生まれたが、行政学はその理論的背景となった(大森 1976)。アメリカ行政学誕生の記念碑的作品であるW・ウィルソンの「行政の研究」(Wilson 1887)は、行政を「政治の固有の領域外にある」「ビジネス」の分野とし、行政研究の目的の一つを行政効率の向上にあるとした。すなわち、アメリカ行政学は出発に当たって「政治—行政二分論」と「行政の科学」を宣言することで、深刻化していた政党ボスによる支配を行政から排除しようとしたのである。

「政治—行政二分論」とは、統治を政策形成の場である「政治」と執行の場である「行政」に分けた上で、政治は行政の目標設定にとどめ、執行業務に介入してはならず、行政は政治の手段に徹すべきであるとする考え方である。意思形成から分離された「行政」にとって至上目的は、「政治」が与えた課題をいかにして最小限の費用で最大限に達成するかになる。すなわち、「行政」とは「ビジネス」と類似した特徴を有するので、企業経営研究の学である経営学と同様、「管理学」として科学性を有することになる。これが、「行政の科学」である。

「行政の科学」は、市場で激しい競争に勝ち抜くために競争している私企業の合理的経営をモデル化して、行政に取り入れることを重視した。当時、経営学では、コストを削減し効率的な経営を実現するために、テーラー主義をベースとする科学的管理法がもてはやされていた。科学的管理法は、分業の徹底、階級制(ヒエラルヒー)の確立、役割に応じた組織編成により、専門能力の向上、作業効率上昇と、組織内でのアカウンタビリティの向上をめざした。これらを移植する形で、行政においてもさまざまな試みが行われていった。すなわち、連邦政府における、大統領府による一元的な予算管理、ラインと

スタッフの分離，職階制を基礎とする人事管理，階統制の徹底と，個々の役割に応じた組織編成等である。こうした組織管理のあり方は，POSDCORB⁽⁵⁾と呼ばれ，上司に対する部下のアカウントビリティの確立を担うものであった。

以上の，規範論と科学性と実践が一体となった初期行政学のディシプリンは，戦後，開発途上国に導入すべき理論と考えられた(UN 1951)。これらは，最も近代化が進んだアメリカで発達したものであるから，近代化が国家的課題である途上国行政の規範となるものであり，科学性があるので普遍的で，アメリカ以外の国にも移植可能であると考えられたのである。このディシプリンは，途上国への援助の指針ともされた。「行政の福音」という言葉は，以上のディシプリンの性格を象徴するものである(根岸 1976)。アメリカで作られたものが，“one best way”であると考えられたのである。

規範性，普遍性，実践という点で，グッド・ガバナンス論はグッド・ガバメント論と類似している。グッド・ガバナンス論の出発点の一つは，他の章で論じられるように，1980年代までに世銀・IMFによって展開された構造調整政策の失敗にあった。すなわち，経済学的に見て良い政策をいくら立案しても，政府ないしはNGO等諸団体が，適切な統治機能を有していなければ，具体的なプログラムを作成し，執行する過程で失敗するのである。

では，良い政策の実行を担保する「良い統治」はどのように実現されるのか。簡単にグッド・ガバナンス論を整理しておこう。グッド・ガバナンスの定義は論者や機関によって違いがあるが，DAC(OECD 1995)の「参加型開発と良い統治」(participatory development and good governance)が示すように，政治体制，政府の権力行使のあり方，政府の能力の三つがその中心的な要素と考えられる⁽⁶⁾。その根本的な考え方は，新古典派経済学をベースとし，二つの理論を使用することで構成されている。一つは，公共選択論，特にその中で用いられる本人—代理人理論である(PA理論)。PA理論は，国民と政府の関係を代理人契約に擬する。すなわち，国民それ自身は公共財の供給ができないので，代理人として政府を作り，公共財を供給する。政府の行動は基本的

に本人である国民との間に結ばれた代理人契約に規制され、本人の利益を本人に代わって実現するのである。

しかし、代理人と本人の利益は異なるため、本人の利益を実現することが代理人の利益を極大化することにはつながらない。しかも、本人と代理人の間には情報の非対称性が存在するので、代理人はエージェンシー・スラックを利用して本人の利益に則さない行動をとりうる。不必要なレントの乱発や腐敗、公共財の過剰供給はその結果であり、長期的には効率性が低下して経済に悪影響を与え、本人の利益を損なう可能性がある。

ゆえに、政府を国民の利益に忠実に行動させるためには、本人たる国民が政府の行動をモニタリングすることが必要である。その手段として、情報の非対称性を低くするための情報開示、行政の透明性確保、官僚のインセンティブ構造の改善、国民の意思表示の手段の整備(意思形成への参加、パブリック・コメントなど)が必要とされるのである。

また、公共団体は通常競争がないので、サービス供給にあたって十分に効率性向上に努力しない、いわゆる X非効率が発生しがちであるが、フィスカル・フェデラリズムの考え方にもとづいて地方分権化を推し進めれば、政府間で競争が生じて効率性の向上が図れると同時に、情報コストが低下して国民によるモニタリングも容易になるので、地方分権はできる限り推進すべきである。

このような特徴を持つPA理論は、先進国の政策過程の分析に使用されると同時に、NPMの理論的支柱の一つとして先進国の行政改革に利用されているが、普遍性がある主張なので、途上国でも応用できるとされる。

グッド・ガバナンス論で使われるもう一つの理論は、制度論経済学である。ノースが指摘するように(North 1990, 66-67)、途上国で経済が発展しないのは、経済主体間での安定した契約関係が成立しないからである。契約を違反した場合にサンクションを課される可能性が低いと、経済主体は契約を遵守するより違反する方が期待利益が大きくなる。契約関係が安定しないと、分業が発達しないうえ、取引に巨大なコストが必要となるため、生産性が上昇

せず、経済発展が起こらない。

先進国では、安定した契約関係を成立させるために、契約違反を契約主体でない第三者が処罰する、第三者執行制度が発達しているのが、経済発展が起こった。なかんずく重要なのは司法権の独立である。公平な第三者として主体を裁くジャッジの存在は、スポーツ競技のみならず経済活動においても重要である。経済主体は裁判所を契約の保証人とすることで、契約違反のリスクを高め、安定した契約関係に到達することが可能になる。同じことは途上国にもいえるので、途上国でも司法権を独立させることが発展に貢献するということになる。

グッド・ガバメント論とグッド・ガバナンス論は、ディシプリンのある方が類似している上、議論の展開も類似点が多い。両者は、経営学や経済学の理論を援用して、政策の効率的執行を主要な目的とする。そのためにアカウントビリティを重視するところも類似している。暗黙ないしは明示的な前提として、政府は国民の創造物であるという社会契約的な国家観に立ち、行政の効率性向上は国民の集合的な目的達成に資するとしている。国民の間にある資源の偏在、人間関係の多様性などは分離するか捨象して、議論からそぎ落とす点も同じである。両者の違いは、援用する理論の他は、効率性の向上を、階統制的な組織を通じて行うか、市場に近い原理で行うか、という点と、議論の対象とする範囲を、行政内部とするか、政治経済制度も含めるかなどに限られる。

以上の類似点の長所は、理想となるモデルを提示し、現実に生起していると考えられる問題に明確な処方箋を与えられることである。理論が提示するモデルに、現実の制度が近づけば近づくほど、行政の効率性は上がり、政策執行が担保され、経済社会の発展に貢献できる。理論構築が演繹的でシャープであることも、主張の説得性を増す。援助政策との関連でいえば、もう一つの長所は、援助資金の究極の提供者である、先進国の有権者に対し、両者の議論は援助提供理由の説明がしやすいことである。いずれの議論も、民主主義と市場経済の発展に資することが明確であるうえ、腐敗や特権をなくす

ということは、多くの人にとって倫理的に善である。

しかし、この長所は、短所でもある。規範性と普遍性を併せ持つことで、これらの議論は共通して三つの問題点を抱えている。第1は、両者の議論が前提とした、平板な社会構造の存在である。グッド・ガバナンス論は、政府に政策目標を設定し、政府の行動を監視するものとして国民を設定したが、実際の社会構造は平板ではなく、構成員の間でさまざまな利害の対立があり、構成員間の関係も組織化され、ネットワーク化されているのが通常である。途上国ではクライエントリズムが発達していることがままあるが、それが制度のパフォーマンスを低下させることはすでにパトナムが実証しているところである(Putnam 1993)。彼らは、政策形成に際して、共同体としての「国民」に共通の公益を追求するとは限らず、より私的な利益を追求する。こうした姿勢は、政策執行の過程にも当然反映される。執行過程論が明らかにしているように⁽⁷⁾、政策の執行過程には具体的なプログラムの作成や第一線で執行に際して有権者のさまざまな利益が注入され、本来予定されていた政策目的が達成されないことは、先進国でもしばしば見られることである。この点、政治学の一部である行政学で登場したグッド・ガバメント論はもう少し巧妙で、政策決定を「政治」の世界として切り離すことで、社会の複雑性からくる理論上の問題点を回避しようとしているが、執行過程に携わる公務員も社会の構成員であることや、執行過程が持つ政治性を考慮すれば、回避に成功しているとは言いがたい。

第2は、社会契約的な国家観の規範性である。二つの議論は、国民が主人で、政府はその付託を受けた代理人であることを当然の前提と考えるが、多くの途上国では政府は、実態としては支配者であって代理人ではないことが多い。代理人であるべきだという規範的な主張の是非はともかくも、実際の政治過程分析を行う上での前提が異なるということは、その結論も、問題解決のための処方箋もフィージビリティのない、疑わしいものにせざるを得ない。

第3の、もっとも重要なのは、議論の非歴史性と、非実証性である。二つ

の議論は、科学的で普遍性のあるモデルとして良い政府、良い統治を提案するが、悪い政府や悪い統治からの移行の成功を実証的に示す事例をあまり持ち合わせていない。グッド・ガバメント論で語られた事例の多くが私企業での事例であったことが物語るように(大森 1976)、両者の議論は、本来実証されねばならない領域での実証に成功していないのである⁽⁸⁾。

彼らの議論の持つ数少ない実証例の一つが、司法権の独立であるが、歴史的経緯の無視という欠陥から逃れられていない。上述したように、司法権の独立は契約関係の安定に決定的な役割をはたす。高度に経済が発展した先進国において司法権が独立し、そうでない途上国において独立性が不十分であることは、両者に因果関係を推測させるのに十分である。グッド・ガバナンス論の文脈において、司法権の独立が強く主張されるのにはそれなりに根拠があるといえる。

しかし、歴史的には、権力のあり方を根本から変える司法権の独立は、簡単に移植できるものではない。歴史的に司法権の独立は、支配者が政権を追われても過度に処罰されないために成立してきた(Landes and Posner 1975)。司法権は、支配者が他のアクターを支配する上で重要な手段であるので、簡単に手放そうとしないと考えるのが自然である。外見的に独立がよそおわれたとしても、内実を伴わないことが多いのである。比較政治学がこれまで明らかにしてきたように、紛争なしに選挙で政権が交代するという慣行が確立しないと、司法権の独立は難しい。ノース(North 1990)のいうように、公式の制度が導入されたとしても、それに関連する慣行等の非公式の制度が対応しない限り制度は当初の意図どおりに機能しない。

加えて、司法権が独立するだけでは契約関係は安定しない。契約が誠実に履行されない社会では、執行コストが高くなりすぎ、仮に司法権が独立していても契約を裏切る方が利益になるということになる。つまり、司法権の独立が意味をなすのは、契約関係の安定がある程度実現している社会においてである。パットナム(Putnam 1993)が人間関係資本に関する議論で示したように、制度を機能させるにはそれを支える社会的な信頼が必要なのである。

以上の議論を踏まえれば、ガバナンスが良い社会ではそれなりに制度が相互に補強し合うのでガバナンスが良い状態が保たれるが、そうでない社会ではガバナンスの改善は難しいということになる。すなわち、歴史を踏まえれば、ガバナンスの良くない途上国にいきなり司法権の独立を導入してもまともに機能しないと予測されるのである。

以上の考察からも理解できるように、グッド・ガバメント論やグッド・ガバナンス論が、仮に「科学性」のある主張をしていたとしても、言い換えれば、行政のあり方や統治の仕方に“one best way”が仮にあったとしても、社会は経路依存的にしか発達しないので、「良い」制度の導入が、途上国において先進国と同じ結果をもたらすとは限らないのである。

ヘーゲルもいうように、「現実的なものは合理的である」(『法の哲学』)。グッド・ガバナンス論から見て不適当な状況にあっても、何らかのガバナンスは存在し、全く意味のないものはない。当該社会にわれわれが望ましいと思う価値を吹き込もうとするならば、現在当該社会でいかなるガバナンスが、なぜ存在するのか、を明らかにする必要がある。この点に気がついたグッド・ガバメント論は、その後1960年代に入って途上国の現地社会と行政の関係の分析に焦点を置くようになる(大西 1994)。比較行政運動がそうであるが、途上国に関する資料の不足から実証的な研究ができず、70年代はじめてこの運動は衰退してしまう。

II 経路をどう説明するか

比較行政運動が展開された頃と現在との大きな違いは、途上国において検証可能な成功例が存在することであろう。すなわち、東アジア諸国における工業化の成功である。われわれは私企業や先進国での成功といった、途上国の公的ガバナンスからは遠い事例を持ち出さなくとも、事情の似通った途上国の成功例を用いて、帰納的にガバナンスを改善する方向を探ることができ

る。ただし、この事例はグッド・ガバナンス論にとってはやっかいである。何となれば、1980年代後半に民主化の波が押し寄せる前に、日本を除く東アジア諸国にグッド・ガバナンスと呼べる状態は存在しなかった。東アジア諸国に存在したのは、有権者にアカウンタビリティを示さない権威主義的な政権であり、中央集権国家であり、司法の事実上の行政への従属であった。産業政策に絡んでも絡まなくても政府はさまざまな特権を特定の私企業に与え、官僚たちにも腐敗が見られた。グッド・ガバナンス論は東アジア諸国の成功を説明し得ないのである。

しかし、東アジア諸国は工業化に成功した後、民主化をも達成しつつあり、グッド・ガバナンス論が最終的に目的とするものを、かなり異なる経路ではあるが獲得しつつある。これら諸国の成功の説明によって、これまで説明してきたグッド・ガバメント論とグッド・ガバナンス論の共通の問題点であった、非歴史性と非実証性が克服される可能性がある。

東アジア諸国の成功については、すでに多くの経験的分析がなされてきているが、その中で主流となっているのは、開発主義と呼ばれる仮説群である⁽⁹⁾。開発主義の意味内容は論者によってさまざまであるが、広範な合意があるのは次の3点である。第1は、開発を志向するイデオロギーの存在である。東アジア諸国には、日本の「追いつき型近代化」に似た、開発に価値をおくイデオロギーが存在した。第2は、開発の達成を支える優秀な官僚制の存在である。東アジア諸国の工業化には産業政策が用いられたが、産業政策に伴う特定企業へのレントの提供が、経済の停滞をもたらさないようにデザインされ、運用されねばならない。それを可能にしたのが優秀な官僚制であった。なお、多くの議論は、こうした官僚制を社会から切り離す上で、権威主義政権が一定の役割をはたしたとする。東アジア諸国の権威主義政権は、経済を発展させることで支配の正当性を獲得する「開発独裁」であった。第3は、いわゆる強い国家の存在である。この地域の国家は、さまざまな社会集団から自律して政策を決定でき、社会集団の抵抗を排してでも政策を実施することができた。高い自律性と強い政策執行能力が重要であった。以上のような開

発主義が、国家による長期的な開発目標の設定と、視野が短期的になりがちな私企業の活動を長期的な目標につなげることを可能にしたのである。

この説明は、東アジア諸国の経験を帰納しようとしたものであるが、ガバナンスに関連する第2点の説明は、論理的につめられた議論ではない。すなわち、もし開発主義が意味があるとするならば、非合理的な執政(大統領や首相)か、非合理的な行政(官僚制)を設定しなければならないということである。

それに先立ちまず指摘しなければならないのは、開発主義に立つ議論、特に経済学者のそれは、経済主体としての国家と政治的アクターとしての国家を区別せず、執政と行政を完全に混同し、国家をブラックボックス化しているということである⁽¹⁰⁾。一般に、政治的支持調達をはからねばならない政治家と、その必要がない官僚とでは、重要と考える利益が異なり、政策の優先順位も異ってくる。政治家は民主主義国家でなら選挙での勝利が重要になるが、権威主義体制下でも、むき出しの暴力のみでは支配を継続できないので、体制に親和的な集団の支持を獲得し、反体制的な集団の脱動員化をはからねばならない。つまり、政治家は政治的生き残りに必要ならば、必ずしも官僚たちが作るであろう経済政策を支持するとは限らない。したがって、政治家が担当する執政と官僚が担当する行政はいったん区別して議論する必要がある。

政治学者の議論はこの区別をおこなっている。例えば、チャーメーズ・ジョンソン(Johnson 1985)は、政治家は政治目的のために短期的な利益の追求に走り、官僚が追求する長期的な利益の実現を妨げる可能性がある指摘している。その上で、彼は、開発志向国家では、執政の役割が通常とは逆で、社会集団の圧力を遮断し、官僚による経済合理的な政策追求を可能にするこ

とであったとしている。

彼は、こうした執政が可能であった理由を権威主義的な政治体制に求めるが、彼が設定した執政は政治的に合理的な存在とはいいがたい。他の途上国の経験が物語るように、権威主義政権は、レントの配分権を握るがゆえに、執政も腐敗しやすい。執政を担当する政治家の個人的な利得を考えれば、富

の源泉であり、支持者に支配の分け前を配分する上で必要な経済政策の決定権を、官僚に付与し自らは関知しないということは、執政が合理的であればあり得ない話である。

この議論は、さらに、非合理的な官僚を前提としなければならない。開発主義がいうように、官僚が優秀で、自律的で、執行能力があるのであれば、彼らが自己利益を追求しないで、利他的に社会全体の利益のみを追求するのはおかしい。彼らが、政治家から与えられたレントの配分権を利用して個人的な利益の増大をはかるのは別に不思議ではないし、途上国によく見られる官僚腐敗の典型的なケースですらある。個人的な利得は追求しないにしても、彼が属する官僚組織の利益を追求するのは至極当たり前である。これは、いわゆる公共財の過少供給問題を引き起こし、政策が不要になっても廃棄できない、政府介入による資源配分の歪みという、よく見られる非効率をもたらすはずである。

こうした問題点は、オルソン(Olson 1993)が提示した、安定した支配者モデルを設定し、グッド・ガバナンス論で指摘した、社会契約的な国家観をやめ、政府は代理人ではなく支配者であると仮定することで説明が可能になる⁽¹¹⁾。オルソンによると、支配者が社会の発展を考えず略奪的になるのは、支配期間が短期的だと想定するからである。短期だと、社会の再生産を待たずに可能な限り略奪することが支配者の利益になる。したがって、支配者が頻繁に交替するところでは社会的な発展は見込めない。しかし、支配者が安定して一定の地域を支配する場合、略奪は支配者の利益の極大化につながらない。むしろ、社会的な再生産が可能なレベルに略奪を抑えるか、社会を発展させて社会全体の富を拡大させることの方がよりよい戦略となる。安定的な支配者は、官僚があまり腐敗しないように統制することにも利益を感じるし、官僚が社会全体の生産を拡大するように経済政策を展開することを促進し、もし官僚が不当に与えたレントが発展を阻害するならば、それを取り除かせるように働きかけるであろう。安定した支配者にとって、契約関係を安定させることも利益になるので保証人の役割を果たす。つまり、司法権の独

立がなくても契約の第三者執行が可能になるであろう。

このように、安定した支配者モデルは、開発主義に適合的な説明を提供する。しかし、なお2点問題がある。第1に、かつての共産主義国が安定した支配者を持って発展に限界があったように、このモデルは、支配者の利益が社会の利益とは異なることから生じる、公共財の過少供給問題を解決していない。安定した支配者は、発展を阻害しないにしても、発展を促進するとは限らないのである⁽¹²⁾。第2に、このモデルでは、なぜ長期にわたって安定した支配が可能なのか、長期にわたる支配を可能にした条件が経済政策に影響を与えないのかを議論していない。しかし、このモデルは、以上の2点をいかにして解決したのかを、個々のケースで検証していくことにより、説明力を高めていく可能性がある。

Ⅲ 事例——韓国の政策金融

オルソンのモデルの説明力を、具体的に韓国の事例で検討してみよう。開発主義に関連して、多くの論者がこれまでに指摘してきた政策金融を例に考えてみよう。政策金融は、産業政策の手段として韓国政府が最も多用したものである。権威主義時代のほとんどの期間、ほとんどの商業銀行が国営であったこともあり、韓国の政策金融には、政策金融の供給を専担する開発金融機関の他、商業銀行も駆り出された。しかし、権威主義時代、政策金融の供給のされ方は一様でなく、量的に波があった。本節では、政策金融の量が変動した原因に政治学的説明を与える⁽¹³⁾。

まず、政策金融の量的変動を確認しよう。第1に、1960年代の変化である。60年代では銀行を経由しない商業借款と政策金融が開発政策として重要であったので、この二つを検討する。表1は、政策金融の推移を表したものである。すぐに目につくのは、順調に伸びてきた一般銀行と開発金融機関の総貸出額の伸びに、70年に急ブレーキがかかったことと、それに大きな貢献を

表1 1960年代の政策金融推移

年	貸出金額 (億ウォン)				前年比増減比率 (%)		
	預金銀行 政策金融	産業銀行 貸出金	貸出金 総額	政策金融 比率 (%)	預金銀行 政策金融	産業銀行 貸出金	貸出金 総額
1961	187	203	522	74.7	—	—	—
1962	228	243	675	69.8	21.9	19.7	29.3
1963	254	276	767	69.1	11.4	13.6	13.6
1964	294	317	848	72.1	15.7	14.9	10.6
1965	451	368	1,088	75.3	53.4	16.1	28.3
1966	672	466	1,493	76.2	49.0	26.6	37.2
1967	931	524	2,304	63.2	38.5	12.4	54.3
1968	1,561	664	3,976	56.0	67.7	26.7	72.6
1969	2,343	961	7,262	45.5	50.1	44.2	82.6
1970	3,648	129	9,528	39.6	55.7	-86.6	31.2

(出所) 韓国銀行 (鄭雲燦「転換期に立つ韓国金融の進路」ソウル大学経済研究所第8回経済シンポジウム資料集 1982年)。ただし、チェジンベ[1996]より再引用。

したのが、開発金融機関である韓国産業銀行の貸出であることである。同様のことは商業借款にもいえる。表2が示すように、69年まで急増してきた借款の導入実績が70年以降停滞するのである。当時の借款は政府の関与の下で決定されたため、借款は政策金融と類似の機能を有していた。したがって、導入実績の停滞は政府の意図を反映していたと考えるのが自然である。

第2に、1970年代以降の変化を検討する。政策金融には、一般金融から切り離し、法令によって貸出要件が決められた、狭義の「政策金融」と、政府の開発金融機関による貸出、一般金融に分類される手形割引の中央銀行再割引分と、一般資金に対する貸出規制、政府命令による緊急貸出、特殊銀行による貸出などがあるが、ここでは、統計的に判別が容易なものを検討の対象とする。表3は、制度化された政策金融の増減が預金銀行の総貸出額の増減

表2 1960年代末の商業借款導入推移 (到着基準)

(単位: 100万ドル)

年	導入額	年	導入額
1966	110	1970	367
1967	124	1971	345
1968	268	1972	326
1969	410		

(出所) 財務部・韓国産業銀行 [1993, 116]。

表3 預金銀行貸出金増減推移

年度	総貸出	ウォン貸出	金融資金				外貨貸出	政策金融合計	政策金融比率(%)	ゆがみ係数
			政策金融	一般金融	財政資金	国民投資基金				
1972	2,241	2,787	2,649	506	2,143	138	-544	98	4	-35
1973	4,148	3,893	3,810	1,891	1,919	83	253	2,229	54	21
1974	9,070	8,403	7,963	2,086	5,877	236	667	3,193	35	-3
1975	6,254	4,730	4,342	566	3,776	58	1,477	2,478	40	3
1976	8,231	8,242	7,342	2,441	4,901	224	37	3,330	40	3
1977	11,451	9,861	8,446	2,011	6,435	658	1,610	5,016	44	6
1978	24,917	18,978	17,263	5,008	12,255	805	5,917	12,662	51	11
1979	29,928	23,692	22,489	6,325	16,164	453	6,240	13,764	46	3
1980	40,998	32,264	30,273	8,793	21,480	1,565	8,732	19,518	48	4
1981	39,295	37,508	34,683	5,966	28,717	2,006	1,789	10,578	27	-18
1982	46,546	42,703	39,546	5,699	33,847	1,762	3,838	12,699	27	-14
1983	38,995	39,249	34,927	8,345	26,582	2,278	-250	12,413	32	-7
1984	38,379	38,285	35,309	5,396	29,913	2,195	93	8,466	22	-15
1985	59,807	58,320	55,211	14,698	40,513	2,545	1,489	19,294	32	-3
1986	56,954	52,875	48,935	19,532	29,403	3,046	4,075	27,551	48	13
1987	58,390	59,975	37,331	5,710	31,621	2,523	18,418	26,769	46	9
1988	58,664	57,095	53,727	10,605	43,122	3,278	1,568	15,542	26	-11
1989	145,221	137,425	130,847	22,562	108,285	6,806	7,797	36,936	25	-11
1990	132,805	114,809	109,113	30,784	78,329	5,991	17,997	54,476	41	7

(出所) 『韓国経済統計年報』各年度版 韓国銀行。

(単位：億ウォン)

表4 主要中長期外資導入実績

(単位：100万ドル)

年	1973	1974	1975	1976	1977	1978
公 共 借 款	403	385	477	713	636	817
商 業 借 款	461	603	801	839	1241	1913
金融機関借入	49	218	200	131	300	328
外国人直接投資	191	163	62	85	102	101
合 計	1104	1369	1540	1768	2279	3159

年	1980	1981	1982	1983	1984	1985
公 共 借 款	1516	1690	1868	1494	1424	1024
商 業 借 款	1403	1247	914	973	858	964
金融機関借入	440	2196	1619	2121	3121	3862
外国人直接投資	131	152	129	122	193	240
合 計	3490	5328	4536	4823	5796	6563

(出所) 財務部・韓国産業銀行 [1993, 159, 212]。

に占める割合を示したものである。政策金融の割合は、73年から急増し、第1次石油ショック時の減少を除くと、78年まで増加し続けてきたが、79年に停滞し、80年からその割合は減少に転じ、86年に再び急増した。この動きは、政策金融が資金貸出をいかに歪めたかを示すゆがみ係数⁽¹⁴⁾を見れば一層明らかである。ほぼ同じことは借款導入額の推移にもいえる。表4を見ればわかるように、70年代まで重要な役割をはたした商業借款の増減は政策金融の増減割合の変化と軌を一にしている。なお、借款の主軸は80年代以降、金融機関借入に移るため、商業借款の変化は80年代以降については通貨供給量の変動とさして関連を有さない。続いて、開発金融機関を含めた政策金融の動向について考えてみよう。表5から、開発金融機関の貸出は、先に見た預金銀行の政策金融ほど通貨供給量の変動と関連を持たず、むしろ対抗的に変動している傾向すらある。重要なのは、こうした開発金融機関の貸出行動を加えても、政策金融の変動が通貨供給量の変動に一致している点に変わりがないことである。なお、韓国銀行による商業手形再割引の動向についても同様のことが言える。

表5 開発機関を含んだ総貸出の増減

年 度	(単位: 億ウォン, %)									
	預金銀行 貸 出	預金銀行 政策金融	開 発 機 関 貸 出	総貸出額	総政策 金融額	増減比率 (開発機関 / 総貸出)	増減比率 (総政策金融 / 総貸出額)	ゆがみ係数 (開発機関)	ゆがみ係数 (総政策金融)	
1971	10,767	4,208	1,574	12,341	5,782			14.0	-16.9	
1972	13,008	4,308	2,391	15,399	6,699	26.7	30.0	0.9	17.8	
1973	17,156	6,535	3,205	20,361	9,740	16.4	61.3	-62.9	-43.2	
1974	26,226	9,728	300	26,526	10,028	-47.1	4.7	46.9	30.4	
1975	32,480	12,159	6,077	38,557	18,236	48.0	68.2	2.9	4.7	
1976	40,711	15,537	7,961	48,672	23,498	18.6	52.0	6.1	8.3	
1977	52,162	20,573	11,285	63,447	31,858	22.5	56.6	2.9	8.5	
1978	77,079	33,213	16,081	93,160	49,294	16.1	58.7	2.9	4.0	
1979	107,007	46,981	23,635	130,642	70,616	20.2	56.9	5.3	5.8	
1980	148,005	66,497	36,167	184,172	102,664	23.4	59.9	10.2	-7.0	
1981	187,300	77,077	52,840	240,140	129,917	29.8	48.7	3.3	-8.4	
1982	233,846	89,771	68,646	302,492	158,417	25.3	45.7	1.7	-3.9	
1983	272,841	102,188	81,198	354,039	183,386	24.4	48.4	0.5	-11.5	
1984	311,220	110,653	92,950	404,170	203,603	23.4	40.3	1.4	-1.6	
1985	371,027	129,949	112,260	483,287	242,209	24.4	48.8	-21.0	-0.6	
1986	427,981	157,496	113,570	541,551	271,066	2.2	49.5	-7.0	3.4	
1987	486,371	184,268	123,064	609,435	307,332	14.0	53.4	-4.4	-12.4	
1988	545,035	199,809	134,036	679,071	333,845	15.8	38.1	-5.2	-12.9	
1989	690,256	236,746	158,664	848,920	395,410	14.5	36.2	-24.8	-9.1	
1990	823,061	291,223	151,050	974,111	442,273	-6.1	37.4			

(出所) 『韓国経済統計年報』各年度版 韓国銀行より筆者作成。

以上の検討は、政策金融の全体像を捉えるにはまだ不十分である。というのも、預金銀行貸出額のうち、一般資金に分類されるものの中に、銀行が自己の裁量で決定していない部分が反映されていないからである。しかし、政策金融に関する大まかな流れは十分に推測される。

次に、量的変動の原因を考えよう。開発主義的な見解からすれば、以上の波は、各種の経済指標と絡めて官僚の優秀さから説明するであろう。すなわち、経済官僚は、経済指標を見て経済状況を判断しながら、インフレが進めば政策金融の量を減らし、景気が沈滞すればその量を増やしていたとしよう。実際、政策金融の方向転換は、物価上昇率の変化と相関関係がある。

もし、ジョンソンがいうように、経済官僚が一枚岩で、政府内部で政策をめぐって対立がないのであれば、以上の開発主義的な議論は説得力を持つであろう。実際、従来の議論では、韓国には経済企画院(以下、EPB)というスーパー官庁が存在し、経済官僚全体を統括したのだといわれてきた。強い政策執行能力と高い自律性を兼ね備えたEPBは、韓国の経済成長の秘訣である輸出志向工業化の立て役者とされ(Amsden 1989; Jones and SaKong 1980; Johnson 1985)、石油危機のような外的ショックに対してもうまく対応できた原因と見なされた⁽¹⁵⁾(Balassa and Williamson 1991; Aghevi and Marquez-Ruarte 1985; Haggard and Moon 1990; Haggard and Collins 1994)。経済成長のエンジンであった財閥を生み出したのも、この強力な官僚制にあるとされた(Lee 1992; Woo 1991)。

しかし、この仮説は2点で支持されない。第1点は、EPBそのものの政策転換は一度しか生じていないということである。1969年、EPBは経済開発最優先路線を改め、物価安定と開発の均衡を目指す安定成長路線に転換した。以降、金融政策では金融抑圧を弱めて資源の適正配分を目指した。もし、EPBの政策志向の変化を独立変数とするなら、70年代の極端な金融抑圧は説明困難である。第2点は、経済官僚制がEPBを中心に一枚岩であるという前提は正しくないということである。主要3経済官庁である、EPBと財務部、商工部では組織目的や関係団体の違いから政策選好が異なっている(Choi

1987)うえ、経済政策策定にあたって、60年代と80年代前半はEPBが重要な役割をはたしたが、70年代は商工部と財務部が重要な役割をはたすという主役の交替があり、常にEPBが優位にあるわけではなかった。また70年代初めと80年代初めには官庁間で熾烈な権力闘争がおこなわれており、80年代後半には財務部出身官僚が再び台頭するという事件が起こっている。EPBは多くの研究が言及してきたほど強力ではなかった。

ただし、これらの点は、政策志向の変化が担当官庁の交替によるものと考えることで克服可能である。すなわち、1969年を除けば、72年以降の金融抑圧の進展は財務部・商工部が、79年以降はEPBが、85年以降は財務部が金融政策を主導したのだとすることで、変化は説明できる。ただし、これでは誰がなぜ政策担当官庁を交代させたのかわからない。つまり、強力で自律的な官僚制の強調では説明が完結しないのである。

官僚の人事権が最終的に大統領に属するので、この交代は大統領が行なったのだと考えるのが自然である。すなわち、ハムとプレインがいうように、大統領と経済官僚は本人—代理人の関係にあり、本人たる大統領と代理人たる経済官僚制が経済政策に関して結んだ委任契約の範囲内で政策形成がなされている(Hahm and Plein 1997)⁽¹⁶⁾。ただし、代理人たる経済官僚制が複数おり、時期によってどの代理人が選択されるかが異なっていることから、大統領が、相異なる二つの政策志向を持つ経済官庁に、何らかの理由で政策形成委任の宛先を変更したのだということになろう。実際に、政策の変更を、大統領は人事を通じて表現してきた。

したがって、権威主義時代に見られた金融政策の変更は、大統領が行なったのだとすることでもっとも論理的に一貫した説明が与えられる。ただし、この説明は依然充分ではない。それは、大統領が政策を変更する原因を説明していないからである。

大統領が政策を変更した理由として、最初に考えられるのは、大統領が経済パフォーマンスに反応したということである。この仮説を、経済合理モデルとしよう。このモデルは、権威主義時代の韓国の大統領は武力で政権を奪

取したため正統性が不足しており、経済発展によってそれを埋めようとしたと主張する開発主義と整合性がある。大統領が金融政策を担当する経済官庁を換えたのは、委任を受けた当該官庁が本人から見て忠実に仕事をしていない、言い換えれば、適切な政策結果を出していないと本人が判断したからである。権威主義時代の韓国の大統領は、経済の専門家ではないことから、本人の選好が経済発展や所得向上といった漠然としたものであったと考えれば、インフレの亢進や経済停滞は十分に代理人の交代と、それに伴う政策転換の理由になる。なお、本稿のケースのように代理人が複数存在する場合⁽¹⁷⁾、本人は自らの選好に都合のいい代理人を選択して、政策の形成・執行にあたらせるが、選択されなかった代理人は、デシベル・メーターとしてもう一方の代理人を監視するので、本人はきわめて安価に自分の意思を実現することができる。

しかし、経済合理モデルには、モデルの前提に関して、いくつか疑わしい点がある。まず第1は、大統領の選好についてである。モデルの構築にあたって、大統領の選好を非常に漠然としたものに設定したが、個々の大統領の政策志向を見ると、それほど単純でなく、委任契約をもう少し詳細に規定するであろう条件が存在したことが、これまでの研究で明らかになっている。例えば、朴正熙は国防産業を担えるようなフルセット型の工業を保持することに1961年の軍事革命政府の時から関心を有しており⁽¹⁸⁾、他方全斗煥は物価安定が信条であった。

第2に、暗黙の前提とされている大統領による安定的な議会支配である。これまで、韓国の政策過程に関するほとんどの研究は、議会や議会政党は政策形成上重要性を持たず、大統領府による支配が徹底していた⁽¹⁹⁾。それは、議会は与党が支配していることと、与党議員候補の指名権は与党党首である大統領が握っていることによる。国会議員を選ぶ選挙は与党が勝利するように制度設計され、行政による選挙干渉がなされるため、議会選挙は実質的に意味をなしていない。したがって、大統領は政策を決定する際に、議気を気にする必要はないのである。

しかし、韓国の政党及び選挙研究は、以上の通俗的なイメージと異なる議会像を描き出している。第1に、与党は選挙で意外に勝てていなかった(李甲允 1998)。議会の過半数を与党が失ったことはないものの、得票率で50%を越えたのは一度だけであり、野党第1党を下回ることすらあった(とりわけ、与党は都市部で弱かった)。第2に、院外闘争の重要性である。韓国は権威主義体制下であっても競争的な野党の存在を許容してきた。政権獲得を目標とする野党は、与党に有利に設計された選挙では目標達成が困難なため、選挙の不正や議会での与党の横暴を争点に院外闘争によって政局を換え、政権を打倒する戦略を採用することになる。ただし野党は大衆組織を有していないため、学生運動、労働者、キリスト教会など政権から遠ざけられた人々を動員することで院外闘争をおこなう必要があったが、こうした野党の動員対象となる人々は、野党が選挙で強い都市部に集中していたので、院外闘争を展開しやすい条件が存在したのである(コソングク 1995)。第3に、大統領の与党支配は大統領の指名権が有効である、次の議会選挙まで大統領が交代しないことが明らかな場合に限定された。野党同様与党も組織政党ではないため(Hahn 2001)、合理的な与党議員は、将来レイムダック化が予想される大統領に忠誠を誓わない可能性がある。場合によっては大統領は議会与党すら支配できないのである。

これらの点を考慮すれば、経済合理モデルは次のように修正するのが妥当だと考えられる。第1に、大統領の政策志向は二つ存在する。一つは、安定した議会支配であり、もう一つは独自の経済目標である。ただし、大統領は後者を志向する前提条件として、前者を優先せざるを得ない。第2に、大統領は官僚制内部のデシベル・メーターを補完し、安定した議会支配を実現するため、外部のデシベル・メーターを利用する可能性がある。それは、選挙での敗北である。以上の検討から、大統領は議会選挙での敗北に反応して政策転換したとする「政治的に合理的な大統領」モデル(政治合理モデル)を導くことができる。

次に、モデルがどの程度の説明力を有するのか検証してみよう。まず、議

表6 権威主義時代の韓国の選挙

	選挙日	与党 当選者数	第1野党 当選者数	与党 得票率	第1野党 得票率	得票率差
大統領5	1963. 10. 15			46.6	45.1	1.5
国会6	1963. 11. 26	88	27	33.5	20.1	13.4
大統領6	1967. 5. 3			51.4	40.9	10.5
国会7	1967. 6. 8	102	28	50.6	32.7	17.9
大統領7	1971. 4. 27			53.2	45.3	7.9
国会8	1971. 5. 25	86	65	48.8	44.4	4.4
国会9	1973. 2. 27	73	52	38.7	32.5	6.2
国会10	1978. 12. 12	68	61	31.7	32.8	-1.1
国会11	1981. 3. 25	90	57	35.6	21.6	14.0
国会12	1985. 2. 12	87	50	35.2	29.3	5.9

(注) 与野党の当選者数および得票率は地方選出区のもののみを指し、全国区を含まない。なお、第9代から代12代の地方選挙区は中選挙区制(2人区)で、それ以外は小選挙区制であった。

(出所) 金浩鎮 [1993]。

会選挙での与党の敗北と金融政策の変化を見てみよう。表6は、権威主義時代における選挙の状況である。1963年に民政移管後、87年に民主化が実現するまで、韓国では7回の国会議員選挙が実施され、3回の大統領直接選挙が行われた。これらすべての選挙において、与党は競争的野党と熾烈な選挙戦を繰り広げた。与党は常に議会の過半数を維持してきたが、秘密投票が保障されていないにも関わらず与党への支持が低かった。ただし、与党の得票率と金融政策の変化の間に相関はない。

ところが、野党第1党と与党の得票差を見た場合、政策変化との関連は明確になる。金融政策が変わるのは、1969年と74年を除いて、すべて直前の選挙と比べて両者の得票差が縮まったときであった。転換期となった選挙は与党が事実上の敗北と評価された選挙であった⁽²⁰⁾。なお、69年には大統領3選を認める憲法改正(三選改憲)のための国民投票が実施され、改憲案は通ったものの、予想外の低い投票率と得票率で、与党に衝撃を与えるものであった。すなわち、第1次石油ショックが生じた74年を除いて、金融政策の転換は選

挙における事実上の与党敗北直後にすべて生じていることが、以上の検証で明らかになる。つまり、選挙の事実上の敗北と政策転換には相関関係があるといえる。

次に、両者の間に因果関係が推定されるかどうか検討してみよう。対象となる時期は、1969年、72年、78～79年、85年の四つの時期である。四つの転換期は全て経済状況が思わしくなかった。政策転換は、事態が深刻化する前に手を打ったということができるので、経済合理モデルで説明することが可能に見える。しかし、問題の推移や時間的経過を見ればわかるように、いずれの時期についても説明に窮する点がある。

まず、1969年については、転換の理由とされた過剰借款、インフレ進行はいずれも60年代後半を通じての問題であり、69年に急浮上したわけではないということである。つまり、経済合理モデルは時期を説明しない。加えて、政策転換の結果経済政策全般は緊縮に転ずるが、農業政策については、米価の二重価格制の導入や、セマウル運動の推進など、逆に資金供給拡大路線へ転換しており、政策全体としての整合性を破っている。

1972年の場合、経済情勢の悪化は確かであるが、なぜこの時期に政策転換をしなければならないかの説明が難しい。78～79年については、69年と同様のことがいえる。この時期にインフレが進行したのは確かであるが、インフレの進行は第1次石油ショック以降続いている現象であり、この時が特別な時期ではない。むしろ特別な時期は政策転換直後の第2次石油ショックであるが、これに備えてあらかじめ政策転換したのだとは考えにくい。85年についても、タイミングの説明が難しい。金融不安は80年代前半から続いており、経済界は悲鳴を上げ続けていたのである。

他方、政治合理モデルは、以上の時期的な問題を説明することができる。1969年は改憲国民投票が行なわれた年であった。当時の憲法は大統領の3選を禁止していたため、朴正熙大統領は次期大統領選挙に立候補できなかった。そこで、大統領は憲法改正によって次期大統領選挙への出馬を可能にしようとした。国会での発議を経て10月に国民投票がおこなわれたが、結果は、投

票数の65%の賛成で改憲が支持され、71年の大統領選挙出馬が可能になった。しかし、投票率が77%にとどまったため、反対票と棄権をあわせると有権者の半数程度しか支持を得られなかったことは、71年の選挙で朴正熙が当選するとは限らないことを示すものであった(林 1991, 100)。EPBによる政策転換はその直後になされた。都市部においてはインフレが重要な問題であった。したがって、緊縮政策に転じてインフレを鎮め、都市住民の反感を抑える必要があった。農業政策が拡張的な方向に動いたのも、農民の不満を抑制するための措置であると考えれば自然に理解できる。

1971年に行なわれた大統領選挙、国会議員選挙で、与党が苦戦を強いられたことは、それまでEPBがとった経済安定化政策の失敗を如術に物語るものであった。経済情勢の悪化は、都市部での与党敗北に直結した。大統領選挙では結果的には朴正熙が勝ったが、首都圏と野党候補金大中の出身地である全羅道では金大中に優位を許した。国会議員選挙では、新民党の改憲阻止線確保が重要なポイントであった。69年に改正された憲法は、大統領3選を認めたが、4選は認めていなかった。したがって、朴正熙が続けて政権を維持するためには再度憲法改正が必要であったが、野党が国会の3分の1を制したため困難になった。

野党の勝利は、野党に力があったからではなく、経済政策の失敗で⁽²¹⁾、朴正熙政権への批判と不満が新民党候補に集中したためであった。野党は勝利に勢いづき、院外闘争へと乗り出していった。経済の不安定を受けて、選挙後治安関連の事件が急増し、学生運動の勢いが増していった。加えて、次期大統領候補を巡る与党内における分派行動の結果、10月には国会で内務部長官に対する不信任決議案が可決されてしまうまでになった(林 1991, 111)。

院外闘争、与党内部の分裂、学生運動などの反対派勢力結集の動きなど、選挙における与党敗北を受けて、大統領が政権を維持する上で不利な状況が出現しつつあった。大統領はこれに対し12月に国家非常事態宣言を布告し、翌年にはハードな権威主義的支配のために維新体制への移行を強行した。並行して大統領が選挙敗北の原因となった経済政策の転換を決断したのは当然

とさえいえる。

1978～79年については、因果関係はかなり見やすい。12月に国会議員選挙が始まった。当時の野党新民党は政府との対決派と宥和派に分かれ、宥和派が主導権を握っていたが、党内抗争のため不安定な状況だった(尹 1986, 392)。この選挙においても新民党は弱いと見られていたのである(林 1991, 202)。しかし、選挙結果は新民党の勝利としてよいものであった。議席数ではわずかに下回ったものの、得票率では新民党単独で与党を上回った。維新体制の下では大統領が全国会議員の3分の1を指名するため、野党の勝利が国会運営を難しくすることはなかったが、この数字は衝撃的だった(Choi 1987, 144-145, 148)。新民党はこの後、鮮明野党路線を主張する金泳三が総裁に就任して朴正熙政権と対決することになった。選挙での敗北を痛感した与党共和党は、政府・与党の責任を明らかにし、人心を一新する必要を説いた(Choi 1987, 144-145; 金正濂 1991, 260)。この結果、選挙終了10日後に経済関係閣僚の総入れ替えがなされたのであった。

最後に、1985年についてである。85年2月におこなわれた国会議員選挙の結果、与党の得票率も獲得議席数も微減にとどまったが、都市部で与党は敗北した(尹 1986, 454)。これは、経済成長の結果与党に取り込めたと考えていた中間層が野党に投票したことを意味した。政権との対決姿勢を鮮明にした結党20日足らずの新韓民主党が勝利し、比較第2党に躍り出た。新韓民主党はその後第3党の民主韓国党の大半を吸収し、地方区選出議席では与党を上回ったのである(尹 1986, 454～455)。

選挙後、反対派勢力の動きは急速に活発になった。労働争議は前年の倍になり(松崎 1991)、学生運動も活性化した(尹 1986, 455～468)。これらの運動は新韓民主党の院外組織で、金泳三と金大中を共同議長とする民主化促進協議会に結集し始めた(Rhee 1994, 206)。政権にとってはもっともやっかいな反対派連合が結成され始めたのである。

統治連合の側でも動きが活発になり、それに政権が応え始めた。選挙の直後、財界第7位の国際財閥が倒産した。1985年4月、財閥オーナーは大統領

を訪ね、資金規制の緩和を直接要求した。大統領はこれを受け入れ、銀行監督院に命じて規制を緩和した(チェジンベ 1996, 144)。こうした動きは財閥に対する信用供給の拡大につながった。9月には産業支援法が制定され、6月に韓国銀行法規程の改正で産業構造調整のための韓銀特別融資が可能になった(Rhee 1994, 214)のに加えて、12月には租税減免規制法も改正された(李璋圭 1991, 197)。

以上、四つの時期において、経済問題は全て重要であった。韓国は、事態がより深刻化する前に政策転換を行い、成功してきた。おそらくこのことが、開発主義的な主張や、経済合理モデルの裏づけとなりうるものであると考えられる。しかし、転換期の経済情勢や政策の組み合わせをより慎重に見れば、経済問題の重要さと経済政策の転換は直結していないことがわかる。経済問題が影響を与えたのは選挙であり、選挙結果の悪さが大統領をして政策転換の必要性を悟らしめたのである。

IV 多様な経路

権威主義時代、韓国のマクロ経済運営は安定したものではなかった。金融政策には金融抑圧を志向する時期と金融抑圧縮小の時期が交互に訪れ、それを決定したのは議会の安定的支配のため、院外の反対派の脱動員をめざした大統領の決断であった。金融政策の変化は、さらにマクロ経済そのものの変動をもたらした。

政治によって誘導されたこのマクロ経済の変動こそが、韓国で「投資リスクの社会化」(恒川 1996)を行いながら、それによって発生する非効率を抑えたのだと考えられる。本稿において、「投資リスクの社会化」はインフレによる金融コストの圧縮や、金融支援による経営破綻企業の救済を意味する。こうした手段は資源配分をゆがめ、企業経営に非効率を発生させやすいため、一般的には経済発展につながらない。したがって、企業経営を効率的にする

手段が他に講じられねばならない。

実際、金融抑圧の時期に、韓国ではインフレ発生と企業に対するさまざまな金融支援で投資リスクの社会化が行われていたが、同時に企業経営に非効率を発生させる財閥も増加した。もし金融抑圧の時代に終わりがなければ、韓国経済は生産性を低下させ、経済の停滞に至ったであろう⁽²²⁾。しかし、定期的に行われる選挙によって抑圧縮小への政策転換が起これば、非効率経営を放置した財閥は経営に苦しみ、市場から退出することになる。すなわち、政治による政策転換によって、韓国では投資リスクの社会化にともなう非効率の発生を抑えることができたのである。韓国では確かにマクロ経済が不安定であったが、それが東アジア以外の途上国のように破壊的なものにならなかったのはこのためである。

以上の分析から、選挙が権威主義時代において重要であったということが韓国の事例から導き出される結論である。政策金融の拡大は企業家に、シェンペーター的ないいレントももたらしたし、おそらくそのおこぼれは官僚にも与えられ、腐敗を生んだであろう。しかし、そのレントは執政による強制的な政策転換によって一定の時期に取り上げられ、マクロ経済を悪化させるまでには至らずにすんだのである。権威主義時代、政策の廃棄が可能であったことが、韓国に基本的にはいいレントのみをもたらしことになり、経済の急成長に貢献したと考えられる。

以上の事例研究は、第Ⅱ節で指摘した、オルソンの安定した独裁者モデルが、経済発展を説明することを示している。なお、オルソンの言では、独裁者モデルは公共財の過少供給問題を、究極的には解決できないため、いずれは民主主義に移行するのが至当となる。このような開発の経路は、東アジアで発展に成功してきた国々が示す経験そのものである。すなわち、われわれは東アジアの経験を使って、オルソンのモデルを検証することで、グッド・ガバメント論やグッド・ガバナンス論が得られなかった、実証的で妥当な結論を導くことができるのである。なお、第Ⅱ節で課題とした、公共財の過小供給問題と支配者の政治的基盤安定の、いずれをも解決するものは、選挙で

あった。すなわち、オルソンのモデルで不十分であった二つの条件は、韓国では選挙によって埋められていたということになる。しかし、こうした韓国の経験は、すぐに一般化できるものではない。韓国に見られる政府・企業・金融機関の関係を前提にしないと選挙が重要であったかどうか分からない。全ての社会は現存する制度に拘束されている。制度配置を無視して他国の経験を導入しても成功するとは限らず、思わぬ陥穽に陥るかも知れない。われわれに必要なのは、現地社会のロジックを明らかにするという意味でのガバナンス分析であり、自分が普遍を知っているとは考えない、謙虚な学問的態度である。

注(1) 「良き統治」(good government)は、19世紀終わりから20世紀初頭に展開された、アメリカ国内での行政改革運動で標語的に用いられた言葉であるが、1950年代から60年代に開発途上国を対象にして行われた行政支援は、本質的に改革運動内でのロジックをそのまま適用するものであった。ちなみに、アメリカ行政学の本体はこの頃にはグッド・ガバメント論を克服しており、途上国支援と対をなした比較行政運動も比較政治学の影響を受けて変化していたが、実務レベルの支援活動は、いわば時代遅れの議論を使い続けたことになる。

(2) Dahl [1947] より。

(3) 例えば、Appleby [1953], UN Special Committee on Public Administration Problems[1951].

(4) この事情については、行政学の多くの教科書で触れられているが、とりあえず、大森 [1976] 参照のこと。

(5) 行政の機能を管理科学的な側面から整理した概念で、Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting の略である。

(6) なお、世銀はこのうち後二者に限定して、政治への言及を抑制しているが、下村が指摘するように、設定された目的を達成するためには事実上政治体制を議会制民主主義にすることが不可避であろう。World Bank [1992], および下村 [1998]。

(7) 古典的な書として、例えば、Pressman and Wildavsky [1973]; Lipsky [1980]。

(8) なお、両議論が重要な目標とする経済発展について、発展に関する政治学の文献は、民主主義と経済発展に相関関係がないことを、かなり以前から発見し

てきており、比較政治学的には既知のこととっていいであろう。例えば、初期の作品であるが、Huntington[1968], Huntington and Nelson[1976]。近年の民主化研究でも、経済パフォーマンスの高さが民主主義を長く保たせることは確認されているが、両者の間にそれ以上の関係は発見されていない。Przeworski[1991]。にもかかわらず、民主主義体制の方が経済発展に資するという議論がグッド・ガバナンス論でしばしばいわれることが多い。比較政治学のこれまでの蓄積を無視しているというか、奇妙としかいいようがない。UNDP[2002] など。

- (9) 開発主義については、恒川[1996]、末廣[2000]、および末廣編[1998]を参照のこと。
- (10) 例えば、池尾・黄・飯島[2001]。
- (11) 腐敗に関して類似したモデルとして、Shleifer and Vishny[1993]。
- (12) このためオルソンは、究極的には民主的統制、通常、選挙が必要という。
- (13) 詳しくは、大西[2003]を参照のこと。
- (14) 政策金融の伸びが、政策金融と一般金融の比率をいかに歪めるかをはかったもの。式は、以下の通り。

(政策金融の伸びが総貸出の伸びに占める割合) - (前年度の政策金融総額が総貸出額に占める割合)

- (15) なお、ハガード等は大統領の政治的権力の重要性、権威主義政権下での選挙の重要性を認識するが、基本的には開発志向国家論である。
- (16) 鄭正喆は本人—代理人理論を明示しないが、大統領の政策管理の観点から論じた議論の構成は同理論と類似している。鄭正喆[1994]。
- (17) 複数の代理人問題については、Moe[1984]参照。
- (18) 例えば、西野[2001]参照。
- (19) 例えば、金浩鎮[1993]第7章。
- (20) なお、1973年、81年の選挙で与党得票率が低いのは、与党が候補者を絞り込んだ影響が大きい。
- (21) 1976年におこなわれた南恵祐氏（インタビュー時経済副総理、当時の財務長官）に対するインタビューで、彼は当時の政策担当者として政治不安定の原因を経済にあったと明言している。『ソウル新聞』、1976年1月3日。
- (22) なお、アムステン(Amsden 1989)や青木他[1997]に示されるように、レントの提供が業績に応じて事後的になされる場合、レントによって引き起こされる非効率性は少なく、むしろ長期的には生産性を向上させることもある。韓国は、そのようなレントを提供した代表例と考えられがちであるが、このような「いいレント」は、韓国でおこなわれてきた政策金融のうち一部にしか該当せず、政策金融全体がこのようなレント提供の方向づけを持っていたわけではない。

むしろ、政策金融によるレントの提供は全体として非効率をもたらすことが多かったと見るべきで、その負担を銀行が引き受けたため、銀行の経営悪化が権威主義時代に日常化していたのである。

<文献リスト>

<日本語文献>

- 青木昌彦・Kevin Murdock・奥野（藤原）正寛 1997. 「『東アジアの奇跡』を超えて——市場拡張的見解序説——」（青木昌彦・金滄基・奥野（藤原）正寛編『東アジアの経済発展と政府の役割——比較制度分析アプローチ——』日本経済新聞社）.
- 池尾和人・黄 圭燦・飯島高雄 2001. 『日韓経済システムの比較制度分析』日本経済新聞社.
- 大西 裕 1994. 「比較行政学（開発途上国）」（西尾・村松編 1994）.
- 2003. 「韓国の政党と金融政策」（村松・恒川編『日本とアジア諸国の政治経済』国際日本文化研究センター）.
- 大森 弥 1976. 「現代行政学の展開」（辻編 1976）.
- 金 正濂 1991. 『韓国経済の発展——「漢江の奇跡」と朴大統領——』サイマル出版社（原著『韓国経済政策30年史——金正濂回顧録——』中央日報・中央経済新聞 1990）.
- 金 浩鎮 1993. 『韓国政治の研究』三一書房.
- 小林謙一・川上忠雄編 1991. 『韓国の経済開発と労使関係—計画と政策—』法政大学出版局.
- 下村恭民 1998. 「経済発展とグッド・ガバナンス——実効ある政策論議への脱皮のために——」（『国際協力研究』14(1)) .
- 末廣 昭 1998. 「発展途上国の開発主義」（末廣編 1998）.
- 編 1998. 『20世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会.
- 2000. 『キャッチアップ型工業化論——アジア経済の奇跡と展望——』名古屋大学出版会.
- 辻 清明編 1976. 『行政学講座 1 行政の理論』東京大学出版会.
- 恒川恵市 1996. 『企業と国家』東京大学出版会.
- 1998. 「経済発展の政治的起源——韓国・メキシコの比較から——」（末廣編 1998）.
- 西尾 勝・村松岐夫編 1994. 『講座行政学 1 行政の発展』有斐閣.

- 西野純也 2001. 「韓国における経済開発体制の誕生, 1958-63——経済企画院への新視点——」(『現代韓国朝鮮研究』創刊号).
- 根岸 毅 1976. 「行政学と比較の方法」(辻編 1976).
- 林 建彦 1991. 『朴正熙の時代——韓国「上からの革命」の十八年——』悠思社.
- 松崎 義 1991. 「民主化宣言と労使関係の転換」(小林・川上編 1991).
- 尹 景徹 1986. 『分断後の韓国政治 1945~1986年』木鐸社.

<英語文献>

- Aghevi, B., and J. Marquez-Ruarte. 1985. *A Case of Successful Adjustment: Korea's Experience During 1980-1984*. IMF.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Appleby, Paul H. 1953. *Public Administration in India*. Government of India, Cabinet Secretariat.
- Balassa, Bela, and J. Williamson. 1991. *Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs*. Institute of International Economics.
- Choi, Byung-Sun. 1987. "Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change." Ph.D. diss., Harvard University.
- Dahl, Robert A. 1947. "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review* 1(7).
- Haggard, Stephan, and Susan Collins. 1994. "The Political Economy of Adjustment in the 1980s." In *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea 1970-1990*, by S. Haggard, R.N. Cooper, S. Collins, C. Kim, and S. Ro. Harvard University Press.
- Haggard, Stephan, and Chung-In Moon. 1990. "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study." *World Politics* 42 (2).
- Hahn, Sung Deuk, L. Christopher Plein. 1997. *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*. Georgetown University Press.
- Hahn, Ki-shik S.J. 2001. "Political Leadership in Korean Politics." In *Understanding Korean Politics*, eds. Soong Hoom Kil and Chung-in Moon. State University of New York Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Huntington, Samuel P., and Joan M. Nelson. 1976. *No Easy Choice: Political*

- Participation in Developing Countries*. Harvard University Press.
- Johnson, Chalmers. 1985. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In *Asian Economic Development*, eds. R.A. Scalapino, S. Sato, J. Wanandi. University of California Press.
- Jones, Leroy P., and Il SaKong. 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Harvard University Press.
- Landes, William M., and Richard A. Posner. 1975. "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective." *Journal of Law and Economics* 18.
- Lee, Chung H. 1992. "The Government, Financial System, and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea." *World Development* 20 (2).
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OECD. 1995. *Participatory Development and Good Governance*.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87 (3).
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Pressman, J., and A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Rhee, Jong-Chan. 1994. *The State and Industry in South Korea: The Limits of the Authoritarian State*. Routledge.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108 (3).
- UN Special Committee on Public Administration Problems. 1951. *Standards and Techniques of Public Administration*.
- UNDP. 2002. *Deepening Democracy in a Fragmented World*.

- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2.
- Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. Columbia University Press.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*.

<韓国語文献>

- コソングク 1995. 「1960年代以降韓国政党政治の歴史的展開過程と特徴」(アンヒス編『韓国政党政治論』ナナム出版).
- 李甲允 1998. 『韓国の選挙と地域主義』オルム.
- 李璋圭 1991. 『経済はあなたが大統領だ——全斗煥時代の経済秘史——』中央日報・中央経済新聞.
- 財務部・韓国産業銀行 1993. 『韓国外資導入30年史』.
- 鄭正佶 1994. 『大統領の経済リーダーシップ——朴正熙・全斗煥・盧泰愚政府の経済政策管理——』韓国経済新聞社.
- チェジンベ 1996. 『解放以降韓国の金融政策——政府、銀行、そして企業の関係を中心に——』キョンソン大学出版部.

