

Yongping Wu,

A Political Explanation of Economic Growth: State Survival, Bureaucratic Politics, and Private Enterprises in the Making of Taiwan's Economy, 1950-1985.

Cambridge and London: Harvard University Asia Center, 2005, xviii+410pp.

さとう ゆきひと
佐藤 幸人

I

本書はタイトルにあるように、戦後台湾の経済発展を政治的な要因から説明することを目指している。それは次のような議論から組み立てられている。第1に、国民党政権は戦後の台湾経済において、公営企業および民間大企業のグループと中小企業群からなる二重構造^(註1)を形成した。第2に、国民党政権は一枚岩ではなく、政権内では官僚間の抗争が繰り返された。二重構造を生み出した経済政策もまた、官僚政治の過程を経て策定、実施された。第3に、国家が二重構造を形成し、大企業が輸出部門に参入することを抑制したことは、中小企業主体の輸出主導工業化の必要条件となった。第4に、中小企業の発展の十分条件は社会財 (societal goods) の活用である。

本書の長所は、このような論点について、インタビューを含む一次資料を使い、既存の研究の成果を踏まえながら、詳細かつ丁寧に論じていることである。特に官僚政治についての叙述は生々しい。他方、細部はともあれ、全般的には必ずしも斬新な事実の発見や解釈を行っているわけではない。また、経済発展の説明については疑問を呈したい箇所がある。

以下では、まず各章ごとに、若干の部分的なコメントを加えながら、内容の概略を示す。続いて本書全体について検討し、評者の見方を提示する。

II

本書は次のように9つの章から構成されている。

- 第1章 国家と市場——台湾企業を再解釈する
- 第2章 国家の形成——台湾における国民党国家の再建
- 第3章 民間部門の出現
- 第4章 国家と大企業の関係 (1950~1960年)
- 第5章 輸出へのシフト——奨励それとも抑制
- 第6章 輸出指向工業化 (1961~1975年) ——中小企業の成功
- 第7章 産業高度化 (1976~1985年) ——新しいコミットメントか
- 第8章 国家, 市場, 中小企業の成功
- 第9章 結論

第1章は本書のイントロダクションとして、問題意識や仮説の提示、既存のアプローチに対する批判的レビューを行っている。5つの節から構成されているが、やや錯綜しているため、以下では再構成して説明しよう。

まず冒頭の3ページでは、本書の出発点となる問題意識として、台湾の経済発展における2つの矛盾を示す。第1に、国家は輸出を振興したが、大企業に対しては国内市場に留まることを促したことである。第2に、国家による奨励がなかったにもかかわらず、中小企業が輸出の担い手になったことである。この2つの矛盾を、二重構造に焦点をあてながら検討するという本書の方向性を、ここで明示する。

分析アプローチに関しては、第1節と第3節において既存のアプローチに対する批判を通して明らかにしている。第1節で批判の対象となっているのは国家論アプローチである。本書は国家論アプローチが国家を一枚岩としてみていることを批判する。また、国家論アプローチでは中小企業の発展を説明できないとも指摘する。第3節の批判の標的は制度論

である。制度論は往々にして、人を無視し、その結果、リーダーシップの役割を見落とすと指摘する。また、人と人との政治を分析の対象外に置いてしまうとも批判する。さらに、制度化の水準が低い開発途上国では、人および人との間の政治がいっそう重要であるとも述べている。すなわち、本書の分析アプローチの特徴は、人とその間の政治を明示的に組み込んでいることである。

第2節では上述のような問題意識と分析アプローチに基づいて、次の7つの仮説を提示する。(1)国家の非経済的な目標は、経済的目標とともに経済発展に影響を与えた。(2)国家の影響は必ずしも意図的なものではなかった。(3)国家と民間部門の相互作用の帰結は、協力やコーディネーションに限られるものではなかった。つまり、間接的あるいは目に見えない関係の経済的な影響も考慮される必要がある。(4)自由な市場があったかどうか、国家が市場に適応しようとする意思があったかどうかは、それほど重要ではない。より重要なことは、国家と民間部門の相互作用の中から形成される市場システムの特定の形と、そのようなシステムが行為主体に与える機会であった。(5)経済官僚の政策の立案と実施は、彼らの一体性ではなく、国家内部の不一致を解決するメカニズムに基づいていた。(6)国家の能力は制度よりもストロングマンの力に依存していた。(7)特異な二重構造は中小企業の発展の前提条件となった。

第4節は本書の要約として位置づけることができる。国民党政権の性格、国家の社会に対する戦略、国家の民間部門に対する公共政策、公共政策と市場構造、国営企業の役割、社会財と生産システムを論じている。理由は必ずしも判然としないが、産業金融については第5節で別に議論を行っている。

第2章から第7章までは、部分的にオーバーラップはあるものの、概ね時間軸に沿って議論を展開している。第2章は、戦後の台湾において、1950年代を中心に、中国大陸を追われた国民党政権が国家を再建する過程を論じている。ただし、一部の議論は1960年代以降にも及び、第7章までのイントロダクション的な側面も持っている。主要な発見は次の3つで

ある。第1に、経済官僚は一枚岩ではなかった。第2に、経済官僚は政治的リーダーからは自律的ではなかった。第3に、制度は脆弱だった。これらの点は本書の中核的な議論であり、次章以下でさらに詳しく検討されることになる。

第3章は民間部門の出現について、日本の植民地時代および1950年代前半の公営企業の民営化、中国大陸からの資本の流入の3点を論じている。なお、「1945年までの植民地統治期、事実上、台湾には土着の民間工業部門は存在しなかった」(89ページ)と述べるなど、著者は戦後の国家の強さを強調しようとするあまり、台湾土着の民間部門を過小に評価しているようにみえる。

第4章のタイトルは、この章が1950年代について議論していることを明示している。この時期の国家の戦略、それに用いた手段、その帰結を検討し、次の3つの結論を導出している。第1に、国家の経済への介入は往々にして政治的な意図に基づいていた。著者によれば、これは東アジアの国家の介入は市場調和的だったという従来の見方とは異なっている。第2に、国家に保護され、育成された少数の企業が、公営企業とともに国内市場を独占した。第3に、アメリカ援助の重要性は既存の研究が考えているよりも大きい。

ここで著者がいう経済政策の「政治的意図」とは、国民党政権が支持者をつくることを目的として、特定の企業をサポートしたという意味である。その例証として、嘉新セメントと環球セメントの設立過程が取り上げられている。確かにこれらの企業が工場建設の許可を得る過程は多分に政治的であったが、評者の理解ではともに企業側から働きかけたものであり、国家が積極的な意図として「支持者をつくる」ことを企図していたようにはみえない。

第5章は、1950年代後半から60年代前半にかけて行われた、いわゆる輸出指向工業化戦略への政策転換を論じている。この過程では本書の中心的なトピックのひとつである官僚政治が最も明瞭に現れた。政策の転換を進めた尹仲容を中心とするグループと、彼らと対立するグループのインタラクションを詳細に検討している。

本書のもうひとつの主要なトピックとして、国家と民間部門、特に大企業との関係がある。著者は、国家は大企業の輸出を抑制したと考えているので、輸出指向工業化戦略は国家と大企業の関係と直接絡むことはない。その点に関してはむしろ、同じ時期に行われた中華開発投資会社の設立および唐栄鉄工廠の接収について、章の後半で議論を行っている。

第6章はタイトルにあるとおり、1961年から75年までの輸出指向工業化の過程の分析である。節の間はやや有機的な関連性を欠いているが、中心的なメッセージは輸出指向工業化が中小企業によって担われたということである。

第7章は1976年から85年の産業高度化の試みを検討している。著者によれば、この時期の国家の戦略には、大企業との繋がりを強化すると同時に、ハイテク産業の中小企業を支援するという矛盾がある。この章も前章同様、議論のまとまりがよくないが、このように矛盾を抱えていたとする戦略の背景を探ることが章の中心的な課題となっている。

大企業との関係の強化に関する説明は明解である。1970年代以降、蔣経国のリーダーシップの下で、国民党政権は内外の危機への対応として、台湾社会の取り込み——「台湾化」と呼ばれる——へとシフトしていった。大企業に対する姿勢の変化も、その一環として考えることができる。一方、ハイテク産業における中小企業の支援の背景については、本章の回答は不明瞭である。官僚制の制度化や分権化、特定企業の優遇から市場環境の整備へとという政策のシフトを指摘しているが、それに関する肝心の政治的な説明が不十分である。そもそも従前と比べた顕著な変化といえるほど、中小企業をターゲットとした支援が国家によって積極的に行われたかどうか疑わしい。

それに限らず、本章は他の章以上に、事実認識に関して疑問を覚えた箇所が多かった。例えば、半導体産業における李国鼎の役割に関する記述は明らかに過大評価であり、その分、孫運璿らの役割が過小に評価されている^(註2)。

第8章はやや特殊な章である。輸出部門における中小企業の主導的な役割は、第6章などで行われた

政治的な説明は必要条件を示しただけであり、十分条件とはならないとし、補足を行っている。すなわち、中小企業の発展を十分に説明するためには、社会財の役割に注目する必要があるとしている。社会財はネットワークなど、近年、さかんに議論されている社会的資本 (social capital) と重なる内容になっている。実証面では謝国雄など、台湾の社会学者たちのフィールドワークに基づく研究を援用している。

最後に第9章は結論として、第8章までの議論のまとめと、一般的なインプリケーションの抽出を行っている。インプリケーションは概ね第1章で示した仮説の一部や既存のアプローチに対する批判を、本論で行った実証分析を踏まえて再提示したものである。

III

本書のポジティブに評価すべき点は、アプローチの面では「意図せざる結果」という見方を明示的に組み込んだことである。第1章で示されている7つの仮説のうち、直接言及している(2)はもちろん、(1)、(3)、(4)はいずれもこのような見方と関係している。(1)、(3)、(4)は行為主体間の相互作用のもたらす効果を述べているが、これこそ個々の行為主体の意図を超えた帰結をもたらすメカニズムにほかならない [沼上 2000]。

本書は制度論を批判し、人と政治を分析アプローチに組み込もうと試みている。そのためには、「意図せざる結果」を採り入れることは不可欠であったといえよう。決定論的な議論では、往々にして縮約されたプロセスしか提示されず、異なる考え方の間の対立や試行錯誤が捨象されてしまうからである。こうして組み立てられたアプローチは、資料や先行研究の渉猟、丁寧な議論の進め方とあいまって、特に官僚政治のプロセスを生々しく描写することを可能にした。そして、そこから浮かび上がってくる尹仲容の強力なリーダーシップや嚴家淦の調整役というパーソナリティは真に迫っている。

分析結果の中では、特に国家内部の生態に関して、

評者は共感を覚える箇所が多かった。評者が行った半導体産業の生成および発展過程の分析と対照させてみたい [佐藤 2007, 第 2 章, 第 5 章]。第 1 の共通点は、制度よりも人が重要だったという見方である。本書は、経済政策の策定においては制度よりも人の影響力が大きかったことを繰り返し主張している。ある機関が重要な役割を果たすかどうかは、その長に誰が就くかに依存するとも述べている。佐藤 (2007) でも半導体産業の育成政策の遂行にあたっては、1970年代は孫運璿、80年代になって孫と李国鼎、孫が病に倒れてからは李が決定的に重要な役割を果たしたことを示した。彼ら以外の人物が同じポストにいたとしても、同じことをなし得たとは考えがたい。また、彼らの行為はしばしば制度上の範囲を超えていた。

第 2 の共通点は国家のメカニズムである。著者は国家が 3 層を成していたとする (p.149 Fig. 5.1)。第 1 層は蒋介石・経国父子、第 2 層は尹仲容や李国鼎という大臣クラスの大物官僚、第 3 層は経済部(経済産業省に相当する)などの各部局である。このようなピラミッド構造自体はどの国でも大差ないが、興味深いのは本書では第 2 層に注目して、台湾の国家機構の特徴を描出しているところである。すなわち、(1) 蔣父子による第 2 層への権力の分与にあたって、一方では部局間で権限が重複し、他方では空白が生じていた。(2) 権限の重複は第 2 層における官僚間の競争あるいは抗争を招来し、(3) 空白は大物官僚が制度を超えて活動することを助長した。評者が分析した1970年代の半導体産業の育成においても、任務の重複ゆえに孫運璿率いる経済部と、徐賢修を長とする国家科学委員会との間で確執が生じた。また、空白ゆえに李国鼎のアレンジによって張忠謀がTSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing, Co. Ltd, 中国語名は台湾積体電路製造股份有限公司) の設立計画を立案することになった。

第 3 に共通しているのは、蔣経国に対する見方である。本書も、評者も、蔣経国が実権を掌握して以降、彼のパーソナリティが経済政策に色濃く反映されるようになったと考えている。また、それはそれ以前とは明確な違いがあるとも考えている。本書は

蔣を、「社会主義的な思考を強く持ったポピュリスト」(p.241) と呼んでいる。評者は半導体産業の育成政策は、蔣の介入志向の産物とみている。

第 4 に、経済部工業局に対して同じような評価を行っている。この点をわざわざ取り上げるのは、台湾の経済発展における政府の役割に関する研究の中で大きな影響力を持つWade (1990) が、工業局を高く評価し、かつそれが彼の議論の重要な要素となっているからである。しかし、本書は1981年の中小企業処の設立にともなって、工業局は機能が低下していったと指摘している。評者は半導体産業の育成過程において、工業局の役割が極めて限られていたことを明らかにした。もっとも評者は工業局の機能を浸食したのは中小企業処ではなく、科技顧問室、後の技術処だとみている。

このように本書には評者が共感する分析が多数、含まれている。しかし、本書が台湾研究の新たな 1 ページを開くことができたかどうかとなると、回答はネガティブになる。以下ではその理由として、提示された事実の新規性、官僚政治と二重構造の関係の解釈、二重構造に対する見方、輸出産業における中小企業の発展に対する説明の 4 点について批判を示したい。

第 1 の批判は、本書の提示している事実は、概ね既存の研究で示されてこなかったわけではないことである。まず、二重構造については、日本では劉進慶や涂照彦が、台湾では周添城らが早くから指摘してきた。実際、本書もこれらの研究に基づきながら議論している。特に1960年代半ばまでは、劉 (1975) の中国語訳に全面的に依拠している。したがって、日本や台湾の研究者にとって、本書の二重構造論は目新しさが無い。

また、官僚政治についても、その詳細かつ生々しい描写に対して価値を認めるものの、けっしてこれまでの研究で論及されてこなかったわけではない。例えばPang (1992) の1950年代後半の政策の転換過程についての議論は、本書には及ばないとはいえ、かなり詳しい。蔣経国と李国鼎の確執を論じた研究はこれまでなかったかもしれないが、元になった康 (1993) は研究者の間では広く読まれていると考え

られ、新鮮さは乏しい。

あるいは著者は新しい事実の発見としてではなく、新しい解釈を示したかったのかもしれない。しかし、その場合でもコメントがある。確かに「改造」後、蒋介石のリーダーシップが確立してから、蔣経国の死まで、蔣父子を頂点とする国民党政権の強固な一体性を強調する研究は多い。特に軍や情報機関に注目すると、その傾向が強くなると考えられる [例えば松田 2006]。それに対して、経済官僚の間では競争ないし抗争があったことを示すことは意味がある。しかしながら、本書のように、それをこれまでの研究に対する代替的な見方として提起することには無理がある。本書も国民党政権における蔣父子の強力なリーダーシップは認めている以上、本書の議論は既存研究の修正と位置づける方が妥当である^(註3)。

批判の第2点は、官僚政治と二重構造の関係に関する議論に対するものである。本書においてこの2つは、二重構造は官僚政治の産物であるという因果関係で結び付けられている。しかし、本書を通して因果関係の具体的な内容は不鮮明である。二重構造の原因の一半は、国家が特定の企業を優遇したことである。しかし、この方針について国民党政権内部で不一致があったわけではない。二重構造の残り半分の原因は、輸出指向工業化戦略への転換とその後の中小企業の発展である。戦略の転換は確かに尹仲容グループが官僚政治に勝利した結果である。しかし、輸出指向工業化戦略が中小企業の発展に直結するわけではない。本書の他の箇所でも示されているように、中小企業の発展は複合的な要因によってもたらされたものであり、輸出指向工業化戦略はそのひとつにすぎない。したがって、官僚政治と二重構造を結ぶ因果関係は遠く、弱い。もし二重構造あるいは中小企業の発展の要因に焦点を当てたならば、官僚政治まで遡る必要はない。

第3に批判すべきは、政府は大企業が輸出に進出することを抑制し、その結果、中小企業が輸出において発展することが可能となったとする見方である。この見方はいくつかの次元での誤りが絡み合っていて、それを解きほぐさなくてはならない。まず、本書は大企業と中小企業という区分を、あたかも一

の階級のように前提にして議論を進めているが、それはおかしい。大企業は必ずしもはじめから大企業であったわけではない。正しくは、国内市場では何らかの規模の経済が働いていたため、国内市場に軸足を置いた企業は規模が大きくなったとみるべきだろう。同様に、輸出部門がいつまでも中小企業を主体とするならば、その理由があるはずである。そうでなければ、輸出部門の中小企業の中から大企業へと発展する企業が現れてもいいはずである。

次に、国家が大企業の輸出への進出を「抑制した」とはどのようなメカニズムを指すのであろうか。まず、大企業の輸出を制限するような直接的な措置がとられたわけではない。著者が主張したいことは、半ば意図せざる結果として、国家は保護によって国内市場の収益性を高め、大企業の輸出への意欲を削いだということだと考えられる。しかし、これは第1点で示したように議論が転倒している。大企業が保護された国内市場への参入を認められたわけではない。国内市場に参入した企業が大企業になったのである。

さらに、実際には大企業の中にも輸出に力を入れているものも少なくなかった。本書の中でも遠東紡織について言及しているが、湊(2008)は1960年代に当時の大企業であるセメント・メーカーが輸出を梃子に発展したことを明らかにしている。つまり、輸出は大企業にとって必ずしも魅力に乏しいとは限らず、もし十分な収益が期待できるならば大企業も輸出に取り組むことに躊躇はなかったのである。

ただし、特に1970年代以降、輸出部門が中小企業に牽引されていたことは事実である [安倍・川上 1996]。それは輸出部門全般には、中小企業が有利となる、換言すれば大企業は相対的に不利になる要因が働いていたと考えることが妥当だろう。それに関する議論は佐藤(1996; 2008)を参照されたい。

第4の批判は、第3点とも関連するが、何故、輸出部門は中小企業が主体となったかという説明のしかたである。著者自身認めているように、第7章までの著者の議論がすべて正しかったとしても、それは必要条件にしかならない。つまり、仮に大企業が輸出に進出することを抑制されていたとしても、代

わりに中小企業によって輸出が発展するかどうかは別の問題として残る。十分な説明のためには他の要因を導入しなければならない。それが第8章で議論している社会財である。しかし、中小企業主体による輸出の発展を説明することが主たる目的ならば、むしろ十分条件に関する議論を主とすべきである。にもかかわらず、本書では補足として扱われているにすぎない。また、もし社会財に分析の力点を置いていたならば、国家による大企業の輸出に対する抑制という議論が成立しないことにも気づいていたであろう。

なお、第8章の議論は中小企業主体の輸出の発展が、1970年前後から80年代半ばまでの段階的な現象であること、特に労働市場の逼迫という条件のもとで発生したことをほとんど認識していない^(注4)。著者のいう社会財もそのような条件のもとで効果を発揮した面が多分にある[佐藤 1996]。それゆえ、1980年代後半以降、条件が変化すると、輸出部門における中小企業の比重は減少に転じたのである[佐藤 2008]。

以上をまとめると、台湾の輸出指向工業化を中小企業が主導したことを説明することについては、本書は不成功に終わっている。しかしながら、官僚政治の過程を生々しく描き出したことには価値が認められる。それは国民党政権に対するこれまでの理解を代替するものではないが、深めることには少なからず寄与すると考えられる。

(注1) 本書の一部では、二重構造の一半について、公営企業と民間大企業に分けて論じている。つまり、公営企業、民間大企業、中小企業の三重構造という構図も提示している。また、そのことを本書の長所だと考えている。しかし、この書評では、この点は副次的な議論と考え、以下では取り上げていない。

(注2) 孫の果たした役割については佐藤(2007)、特にその第2章を参照されたい。

(注3) 著者が博士課程を学んだライデン大学の呉徳栄(Ngo, Tak-Wing)は、1950年代後半の政策転換の過程について、本書とほぼ同じ見方をしている[Ngo 2005]。呉が2005年2月22日、日本台湾学会定例研究

会にて、このテーマに関する報告を行ったとき、松田康博をはじめとする参加者との間で、軍・情報機関と経済官僚との異同や、経済官僚間の抗争に対する見方について、ここで述べているような議論が行われた。

(注4) 著者は輸出指向工業化の過程では、中小企業が一貫して主導的な役割を果たしたと考えている。本書ではその根拠として、227~228ページに1966年と76年のセンサス調査の結果を示し、この10年の間に従業員数20~499人の企業の生産額に占める比重が増大し、500人以上の企業の比重が減少したことを示している。しかし、著者が用いていない1971年センサスでは500人以上の企業の比重は66年よりも増大している[行政院台閩地区工商業普查委員会 1973]。したがって、大企業との関係において中小企業の優位が顕著になったのは、1970年代以降とみる方が妥当である。

文献リスト

<日本語文献>

- 安倍誠・川上桃子 1996. 「韓国・台湾における企業規模構造の変容——『韓国は大企業、台湾は中小企業中心の経済』か——」服部民夫・佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』研究双書464 アジア経済研究所。
- 佐藤幸人 1996. 「台湾の経済発展における政府と民間企業——産業の選択と成果——」服部民夫・佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』研究双書464 アジア経済研究所。
- 2007. 『台湾ハイテク産業の生成と発展』岩波書店。
- 2008 (近刊). 「台湾企業の規模の拡大、内製化及び企業間関係の深化とフォーマル化」佐藤幸人編『台湾の企業と産業』研究双書574 アジア経済研究所。
- 沼上幹 2000. 『行為の経営学——経営学における意図せざる結果の探究——』白桃書房。
- 松田康博 2006. 『台湾における一党独裁体制の成立』慶應義塾大学出版会。
- 湊照宏 2008 (近刊). 「台湾セメント産業における寡占体制の形成」佐藤幸人編『台湾の企業と産業』研究

双書574 アジア経済研究所.

劉進慶 1975. 『戦後台湾経済分析——1945年から1965年まで——』東京大学出版会（中国語訳は王宏仁・林繼文・李明峻譯『台湾戦後経済分析』人間出版社 1992年）.

<中国語文献>

康緑島 1993. 『李國鼎口述歴史——話說台灣經驗——』新店 卓越文化事業.

行政院台閩地區工商業普查委員會 1973. 『中華民國六十年台閩地區工商業普查報告』台北 行政院台閩地區工商業普查委員會.

<英語文献>

Ngo, Tak-Wing 2005. "The Political Bases of Episodic Agency in the Taiwan State." In *Asian States: Beyond the Developmental Perspective*. eds. Richard Boyd and Tak-Wing Ngo. London and New York: RoutledgeCurzon.

Pang, Chien-Kuo 1992. *The State and Economic Transformation: The Taiwan Case*. New York and London: Garland Publishing.

Wade, Robert 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

(アジア経済研究所新領域研究センター専任調査役)