

大西裕著

『韓国経済の政治分析 大
統領の政策選択 』

有斐閣 2005年 vi + 287ページ

ほりかねゆみ
堀金由美

一口で言って、読み応えのある労作である。昨年の出版以来、すでに随所で様々な分野の評者から高い評価を得ているところであるが、ここでは、同じく韓国の経済政策形成に興味を有する者として、非力ながらわずかでも更なる研究の発展に資することができればと念じつつ、いくつか感じたことを提示してみたい。

著者の問題関心は、韓国における政策金融の量的変動にある。韓国の政策金融は、産業政策の中心的ツールとして重要な役割を担うとともに、韓国経済の恒常的問題であるインフレを引き起こすひとつの重要な要因であるとみなされてきた。著者によると、その政策金融が銀行貸出全体に占める割合は、権威主義時代（朴正熙～全斗煥政権時代）には一定の規則性を持って大きく変動したが、民主化以降（盧泰愚、金泳三、金大中政権時代）には変動幅がはるかに小さくなっている。それはなぜか。これが、本書における中心的問いである。政策金融の量的変動は、外資導入や金融制度全般の変化とも連動しており、金融政策の転換を象徴するものであると考えると、この問いはすなわち、権威主義時代には金融政策が転換し、民主化以降にはその転換が見られなくなったのはなぜか、ということになる。

この問いに対して、本書では歴史的・構造的な説明がなされるのではなく、「アクター中心の演繹的アプローチ」による理論的仮説が提示された上で、それを事例の検討により検証すること、すなわち

「分析的叙述」によるアプローチが試みられている。この方法が本書における際立った特徴である。40年間に及ぶ現代韓国政治に理論的に構築されたひとつのモデル（仮説）を適用し、その妥当性につき、時代を区切って丁寧に検証していくことが繰り返される。「現代韓国政治を分析する上で必要な全体像を示す」とともに「韓国という事例の分析が、政治学・行政学の発展に貢献しうることを示す」ことを究極の目的とした、文字通り意欲的な秀作であるということができよう。

本書の概要

以下にまず、本書の概要を簡単に紹介しておこう。本書の構成は以下のとおりである。

- 序章 金融政策の変化
- 第1章 政策決定の主体
- 第2章 政策決定の理由
- 第3章 金融政策の起点
- 第4章 権威主義時代
- 第5章 民主化と現実主義
- 第6章 金融改革の失敗と成功
- 終章 結論と若干の含意

序章では、本書が追究する問い（著者の言葉では「パズル」）が提示される。まず1961年から2002年までの間における政策金融の量的変遷（政策金融総額およびその預金銀行貸出総額に占める割合）がデータとして示される。ここから明らかとなるのが、（1）全期間を通じた政策金融の割合の大きさと、（2）その変動における傾向、すなわち、権威主義時代にあっては拡大期と縮小期といった明確な時期的変動が見られるが、民主化以降の時期においては顕著な変化が見られなくなることであり、そしてこの傾向は、金融および財政政策の方向性と軌を一にしていたことである。そしてさらに、（3）政策金融は、通貨供給量の調整に大きな役割を果たし、結果として韓国経済における長期的物価変動および経済のパフォーマンスに大きな影響を与えていた、ということが確認される。つまり、「韓国における政策金融（およ

び金融政策)とその転換は、韓国経済の特徴を生み出す重要な要因であった」(カッコ内は評者)ということになるが、では、その金融政策が権威主義時代には変動するのに、民主化以降変動がみられなくなるのはどういうわけか。この問いに答えようとするのが本書の試みである。

第1章、第2章は、著者の言葉を借りれば「本書のパズルに関する理論的考察」、すなわち、提起された問題に対して仮説を構築・提示することにあてられる。「演繹的手法」をとる本書において中核をなす理論的分析による推論である。

金融政策が転換された、あるいは転換されなくなったのはなぜかを問うにあたり、著者が採用したのはアクター中心のアプローチであった。すなわち、(1)誰が金融政策を決定しているか、そして、(2)それは何のためか、ということが答えの鍵となる。第1章と第2章は、この2つの問いにそれぞれ対応したものとなっている。いずれの章においても、まず冒頭において、それぞれの問いに対して先行研究の中ではいかに説明されてきたかということが整理され、それらが金融政策の転換・非転換をいかに説明しうるか、その説明力が評価される。その上で、よりよい説明を与えうるものとして、著者による仮説が提示されることになるのであった。

第1章において重視される先行研究は、開発主義国家論と社会中心アプローチの2種に分類されている。経済政策の形成者として前者が提示するアクターは、有能かつ強力な自律的な官僚制であり、後者においてそれは財閥である。しかし、1960年代以降の金融政策の変遷とその背景を時代ごとに詳しく追ってみたとき、これらいずれの議論もその変遷を十分に説明することはできないことが明らかにされる。そこで著者が注目するのが大統領の果たした役割である。著者によると、韓国が強力な大統領制であることは誰もが認める事実でありながら、先行研究において経済政策形成における大統領の役割が重視されることはほとんどなかった。しかし、金融政策の転換と継続を決定したのは大統領であると考えることによって、もっとも論理的に一貫した説明が与えられる、というのが第1章における著者の結論であ

った。韓国の経済政策形成過程が、最終的決定権を有する「本人」である大統領と、その委任を受けて実際に政策形成作業に従事する「代理人」としての官僚との関係によって捉えられ、政策変更は、本人が代理人を替えることによって生じるものであると考えられた。

では、その大統領はどのようにして政策の転換と継続とを決定するのか、つまり、どんなとき、代理人を交代させるのか、これが第2章のテーマである。まず、先行研究の検討から2つの説明、すなわち大統領の個性を重視するモデルと、経済合理モデルとが導かれることとなる。このうち、前者については、政策とその転換を十分に説明するには妥当ではないとして退けられることとなるが、後者、つまり、大統領は経済のパフォーマンスを指標として政策の転換・維持を決定する、という考え方は一定の説明力を有することが確認される。

しかしながら、より説得力のありうるモデルとしてここで著者によって新たに提示されるのが、政治合理モデルと名づけられたもうひとつの考え方である。これは、大統領は、政治的目的を究極的な目的として金融政策の転換・継続の決定をしているとする考え方である。与党は地方(農村部)、野党は都市部に支持基盤を有していた権威主義時代においては、基本的に地方へのレントのばら撒きにつながる拡張的政策(政策金融の拡大)と、それが引き起こすインフレというコストに絶え難くなった都市部住民の反対をおさえるための安定化政策(政策金融の縮小)とが、交互に繰り返された。大統領によるこの政策転換決定における判断の基準とされたのは、選挙結果である。すなわち、都市部の大きな反対により与党が事実上敗北したとき、政権の安定的維持に不安を感じた大統領は代理人を交代させ、経済政策は政策金融縮小の方向に舵を切る。それに対して民主化後の時代には、従来の政治闘争の焦点であった民主化はもはや争点ではなくなり、各政党は、明確な地域的支持基盤を有して対立する地域主義政党として各地域の利益を代弁することになった。この下で政権をとるためには、政党はレントの配分による各地域の支持確保に加え、地域色と無縁の都市部

住民の支持をも獲得することが重要となる。つまり、地域の利益となる政策金融の維持と、反面、インフレによる都市部住民の支持を失わないマクロ経済運営、換言すると、インフレを惹起しない程度の政策金融の維持、という現実的な経済政策から逃れられなくなったのであった。結果として、金融政策の変更は見られなくなるということになる。

第3章以降は、この仮説に対する歴史的検証である。

ただし、政策変更の有無を語るには、まず、起点となる経済政策と、韓国における経済政策決定のメカニズムが説明されねばならない。第3章では、1960年代前半に確立された政策金融を伴う輸出第一主義の政策と、自由主義的経済企画院を政策形成の核としながらも、官僚は最終的には政治に従属するという経済政策形成の体制が確認される。

その後、第4章では朴正熙から全斗煥へと続く権威主義時代に生じた政策転換を通じて、経済合理モデルよりも政治合理モデルがより高い説明力を有することが検証される。この時期の政策転換は、いずれも選挙における与党の事実上の敗北直後に行われており、必ずしも経済状況の悪化に常に対応しているとは言えないのであった。

これに対して第5章では、民主化後の盧泰愚政権下においては、政策金融が過度のインフレを起こさない程度の範囲において継続されるという現実主義的政策が維持され、経済状況が悪化しても選挙で敗北しても政策の変更はなかったという事実が、政党の地域主義化による政治的必要性から説明される。すなわち、大統領は政権の安定的維持のためには議会のコントロールが必要であり、そのため、地域へのレントの配分と都市部有権者のためのインフレ抑制という2つの目的を同時に果たす必要があった。したがって現実主義的政策から逃れることはできなかったというものである。

第6章では、この同じモデルを発展させることにより、民主化後、金泳三の政権が、自由化・金融制度改革を掲げながらもその成果は漸進的にとどまったのに対し、金大中政権下では、改革が急速に進められた、この違いが説明される。著者によると、こ

れはそれぞれの政権与党の支持基盤の違いによるものである。金大中の支持基盤は十分に強固であり、地方へのレント配分なくとも維持可能であったのに対し、金泳三の場合には、保守系野党の存在により与党議員には党籍移動の道があったため、利益配分なくしては支持基盤を維持する(すなわち国会議員の支持を得る)ことができなかったことによるという。

終章においては、韓国では、大統領が世論と政党の動きとを指標として経済官僚制内の拡張主義派・安定化派のいずれかを代理人とし、それによって経済政策が維持あるいは転換された、と結論される。そして権威主義時代の急成長を説明する要因も、さらには金大中の新自由主義的諸改革を可能とした条件も、この合理的なアクターの行動を前提とする政治モデルによって説明できることが確認され、議論が結ばれる。

いくつかの特徴と疑問点

以上からも見て取れようが、本書の特徴は、初めに述べたとおり、まず第1にその方法にある。金融政策がなぜ転換されたか、あるいは維持されたか、という問いに対し、理論的に構築された仮説(政治合理モデル)を歴史的事象に当てはめ、対抗仮説(経済合理モデル)と比較しながら、丁寧にその優位性を検証してゆく。このアプローチの一貫性と精緻な議論の進め方は、読んでいて実に快い。

第2の特徴としてあげておきたいのは、着眼点のユニークさである。韓国の政策金融という多くの研究者が語ってきたいわばお馴染みの課題について、その実態や役割といった馴染みの側面ではなく、量的変動という点に注目し、その変動の傾向が権威主義時代と民主化の時代において異なる理由を探求することを通じて、韓国政治の全体像に迫ろうとする。この探求をさらに興味深いものとするのが、選挙を通じた民意は、民主化の時代になってかえって政策に反映されにくくなってきた、という逆説的な事実の指摘である。これはいったいどういうことなのか、読者はますます興味をそそられ、本書の展開に引き

込まれてゆくことになる。

この問いに対して本書が与える解答の新しさが、第3の特徴である。経済政策の形成者として従来あまり注目されてこなかった大統領の役割を中心的なものともみなし^(注1)、その大統領の決定を左右する最重要要因として、先行研究においてはいずれもその重要性を重視されることのなかった議会と政党の役割に注目するのである。

こうして、本書は、お馴染みの素材を新しい角度から検討し、丁寧に処理して新しい解答を導き出すとともに、この韓国の事例についての一貫した一連の探求を通して、政治学・行政学における研究のあり方につき、ひとつのモデルを提示しようとする、きわめて意欲的な著作である。これが4つめの特徴であると言えようか。

しかし、新しい議論には疑問や異論がつきものである。そこで、最後に評者が感じたいいくつかの疑問を提起しておきたい。

まず第1の疑問は、モデル、あるいは仮説の立て方に関するものである。一般化の程度の問題と言い直すこともできるかもしれない。具体的に述べると、ここで、1960年代初頭から90年代末に至るまでの韓国の金融政策の形成・変更が、唯一共通の要因すなわち、本書の結論によると大統領の議会コントロール上の必要性ということになる。で説明される必要があるのだろうか、という素朴な疑問である。特に、著者がここで強調するのは、政治的要因の重要性である。そして、説明しようとする事象は、政治体制の変更に伴う経済政策の傾向の変化であった。つまり、政治が権威主義から民主主義に移行し、それに伴って大統領のあり方と政策形成のプロセスは大きく変化している。この大きな制度の変更は、ゲームの基本的ルールの変更であり、アクターのインセンティブ・スキームにも影響するものであろう。それにもかかわらず、政策決定の要因は不変と仮定する根拠・必要性はあるのだろうか。制度変化の中で一貫した説明を与えられるモデルが優れているとする結論に、十分の妥当性があるだろうか。唯一共通の要因を語るのではなく、制度変化も視野に入れつつ、いくつかの要因のコンビネーションとその変

遷で説明される方が無理がなく、現実を踏まえた場合には、実はわかりやすくはないであろうか。

もちろん、唯一共通の要因で説明しようとするモデルも十分に検証されれば、それでよい。しかし、残念ながら、モデルの実証データの弱さを第2の点として指摘せざるをえない。前述のとおり、本書は提示された仮説を歴史的事実に基づいて丁寧に検証していった点に大きな特徴がある。しかしながら、個々の検証には必ずしも十分とは言えない部分も散見される。

例えば、経済状況の悪化について、官僚制内のデシベルメーターが作動したか否かということは、ここでは経済関連の要職保持者の出身元が経済企画院であったか財務部であったか、という事実から判断される。企画院出身は安定化論者、財務部出身は拡張論者であるとされ、同傾向を持つ者が要職を固めていれば警告は発せられないことになる。しかし当然のことながら、現実はいくほど単純ではない。同様のことが、政策金融の地方への配分と議員の支持との関係についても言える。盧泰愚の時代になって、政策金融の総額におけるソウルの比重が低下したというデータは、それが、地域主義によるレントの配分が増えたということを示すものであろうか。また、そもそも民主化後の時代における政治合理モデルの妥当性を検証するものとしてひかれるこの地域別貸出しのデータは、盧泰愚の時代の数値しか提示されないが、ここから語ることはできるのは、朴・全・盧三大統領時代の比較にとどまり、権威主義時代と民主化の時代の相違を説明するにはいささか不十分ではないか。金泳三時代の起亜事件に関する叙述はケース・スタディとして非常に面白いものであるが、これをもって官僚の対応が大統領の政策選択に大きく制約されたという議論が確実に実証されたとは、残念ながら言い難いという感を否めない。対する金大中の果敢なる改革実行も、政党支持基盤の相違に行き着く前に、そもそも、表面化した「危機」に対する対応の絶対的必要性という時代の特殊な要素を考慮すべきではないか。

第3の疑問は、モデルにおける政策金融の意味にある。ここでは、政策金融は、主として大統領が議

員の支持を確保するための地方へのレント配分手段として論じられる。もちろん、地域と時期によっては、その色の濃いことも否めまいが、政策金融のそもそもの目的は、決してそれだけではない。まして、大統領が金融政策の日常の立案・管理を代理人としての経済官僚に委任している場合、経済官僚にとつての政策金融配分は、政治的支持獲得のためのレント配分であったのか。こうした見解は、一般にはレント・シーキングにつながりやすいと考えられる政策金融が一部の「東アジアの奇跡」諸国〔世界銀行1994〕の場合には必ずしも大きく成長を妨げることにはならなかったという大方の評価とは相容れないものであり、韓国は、むしろ収奪型国家〔Evans 1992〕であったということになる。

もちろん、実証がいまだ不十分であるという批判は、その仮説の妥当性自体を否定するものではない。著者には、更なるデータの充実などにより、今後議論を補強することが望まれるところであるが、いずれにせよ、この新しいアプローチとモデルの提示により、韓国の経済政策形成、あるいはその政治過程全般について、さらに新しい議論が広く展開されてゆくこととなるであろう。そしてそれが、著者が究極の目的とした、韓国という事例の分析が政治学・行政学の発展に貢献することへとつながってゆくことを強く期待するものである。

（注1）著者はこの「新しさ」を強調しているが、この点、評者は若干の違和感を覚えるところである。比較政治、あるいは開発の政治経済学分野の先行研究においては、確かに大統領は経済政策を優秀な官僚に委任したという点が強調される。しかしながら、韓国一国を対象とした研究においては、従来より経済政策形成における大統領の決定的役割を強調するものも少

なくはない。例えば Jones and Sakong (1980), Hahn and Plein (1997), 鄭 (1994) などを参照。

文献リスト

<日本語文献>

世界銀行 1994. 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』 東洋経済新報社（原書はWorld Bank 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D. C.: Oxford University Press）.

<英語文献>

Evans, P. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," In *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. eds. Haggard, S. and R. R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press.

Hahn, S. D. and L. C. Plein 1997. *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Jones, L. P. and Il SaKong 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

<韓国語文献>

鄭正佶 1994. 『大統領ノ経済リーダーシップ 朴正熙・全斗煥・盧泰愚政府ノ経済政策管理』ソウル 韓国経済新聞社.

（明治大学政治経済学部助教授）