

Sung Gul Hong,

*The Political Economy of
Industrial Policy in East
Asia: The Semiconductor
Industry in Taiwan and
South Korea.*

Cheltenham: Edward Elgar, 1997, xi + 195
pp.

佐藤幸人

本書は台湾と韓国の半導体産業に対する産業政策を比較分析したものである。台湾と韓国の半導体産業の比較研究としては、すでに John A. Mathews, *High-Technology Industrialisation in East Asia: The Case of the Semiconductor Industry in Taiwan and Korea* (Taipei: Chung-Hua Institution for Economic Research, 1995) がある。マシューズは産業の発展、あるいは技術の発展に主たる関心があるのに対し、本書は政治経済学の枠組みに基づいて、国家の役割および国家・社会（あるいは企業）間関係に焦点を当てている。以下では、はじめに本書の内容を紹介し、次にその研究上の意義を示し、最後に本書の成果を踏まえて今後の課題を提起する。

I 本書の構成と内容

まず、本書の章別構成を示す。

第1章 序論

第2章 東アジアの奇跡に関する理論上の論争
——文献の回顧——

第3章 小さな巨人の大きな一歩——台湾製造業
の半導体産業へのキャッチアップ——

第4章 世界のトップに向かって——韓国製造業
の半導体産業への飛躍^(注1)——

第5章 なぜ、違ったのか。台湾と韓国の比較

第6章 結論

本書の章別構成は、このように明快である。第1章では、本書が行った研究はどのようにユニークか述べている。第2章では、過去の文献のサーベイを通して、自らの方法的枠組みを明らかにしている。第3章から第5章が本論である。第3章では台湾について、第4章では韓国について、半導体産業の発展のプロセスと科学技術政策の体系を示し、第5章ではそれに基づいて、両国の比較を行っている。最後に第6章では前章までの分析をまとめるとともに、本書の研究上の貢献を自ら示している。以下では、若干のコメントを加えながら、内容についてより詳しく紹介する。

第1章では、本書が分析した半導体産業は、既存の政治経済学研究の結論とは異なる特性を持つと述べている。すなわち、韓国と台湾の経済発展を比較した従来の研究では、韓国において国家の役割がより大きかったとしていた。本書のユニークな点は、そのような従来の見方に対し、半導体産業においては台湾での国家の役割がより大きかったことを示したことにあるとしている。

第2章では、東アジアの経済発展に関連する既存研究の検討を行っている。著者は結論として、国家論アプローチと多元主義アプローチを斥け、比較政治経済学という大枠の中で制度論アプローチに依拠することを表明する。制度論アプローチの採用は、近年の政治経済学研究のトレンドと言えよう。また、具体的には、国家のあり方および国家・社会間関係が固定的ではなく、時代とともに、また、分野によって変わりうるという見方を繰り返し強調している。このような見方も最近の韓国の政治経済学研究のひとつの潮流とみられるが^(注2)、後述するように、著者は同じ方向性をもつ既存研究とも（著者は「ポスト国家論」と呼んでいる）一線を画そうとしている。

第3章と第4章は対をなし、台湾と韓国について、同じ構成を使って分析している。2つの章では、それぞれ、はじめに半導体産業に関する時系列的な分析を行い、次に科学技術政策の体系を示している。

台湾の半導体産業の発展過程については、1965年以降を「半導体組立の始まり」(65~73年)、「工業技術研究院と電子工業研究所の創設」(74~78年)、「聯華電子、科学技術顧問グループ、新竹科学工業園区の設立」(79~83年)、「VLSI プロジェクトとTSMCの設立」(84~88年)、「サブミクロン・プロジェクトと民間部門の成長」(89年以降)の5つの時期に分けている。各期は国家による半導体の技術開発プロジェクトに基づいて区分されている。第1期は国家プロジェクトの開始以前、第2期は初めての国家プロジェクトである「IC模範工場設置計画」の立案から終了まで、第3期はプロジェクトの成果を基に聯華電子が設立される前後に対応している。第4期と第5期はタイトルの示すとおり、それぞれVLSIプロジェクトとサブミクロン・プロジェクトが行われた時期である。このように台湾の半導体産業の歴史を政策に基づいて時期区分することは常識的なものであり、換言すれば、著者が妥当にも結論としているように、国家なくして台湾の半導体産業はなかったのである(p. 61)。

続いて科学技術政策体系の分析を行っている。著者は科学技術政策の策定過程を次のようにまとめている。まず工業技術研究院あるいは電子工業研究所から提案が經濟部に対して行われ、他の官庁との調整が行われる。次に案件は国家科学委員会に送られ、科学技術顧問グループや全国科学技術会議で示された長期的な方針とのすり合わせが行われる。このような体系は、初め孫運璿や李国鼎という政府内の実力者によって基礎がつくられ、1980年代以降、制度化されたとしている(註3)。

韓国の1965年以降の発展過程は「外国資本の流入」(65~72年)、「重化学工業化」(73~79年)、「技術的飛躍に向かって」(80~87年)、「官民のパートナーシップ」(88年以降)の4つの時期に分けられている。この分け方は、韓国半導体産業の歴史の区分としては、やや違和感がある。韓国において半導体産業の発展に決定的な意味を持ったのは、1982年の三星の参入決定だったと一般的に理解されているからである。にもかかわらず、このような分け方になっているのは、著者の主たる関心が、国家が半導体

産業にどう関わってきたのか、あるいは関わってこなかったのかにあるからである。著者自身、韓国について政策に基づいて時期区分する難しさは認めている(pp. 79-80)。

著者は結論として、民間が参入する第3期、韓国政府は半導体産業のイニシアチブをとれなかったとしている。その理由として、著者は次の2点を指摘している。第1の理由は、アメリカによって、1970年代のように積極的に産業政策を行うことが制約されていたことである。第2は、経済の安定を重視する経済企画院と産業の育成に積極的な商工部等との対立という官僚集団の分裂があったことである。

既存のポスト国家論(註4)では、これらの点が十分に考慮されていないと、著者は批判している。しかし、本書は既存研究を代替するというよりも、論点を補完したとみるべきであろう。また、批判の対象の一人であるキムは、1980年代において政府は安定化政策に縛られていたことを重視している。本書が行った官僚機構内の対立の分析は、キムの分析を発展させて、安定化政策への傾斜が政府内部に何をもたらしたのかを明らかにしたものと位置づけることもできよう。

第4期は半導体産業を支援することについて一般的なコンセンサスが形成され、官民の協力体制が整った時期としている。著者はこれを「開発主義コーポラティズム」と呼んでいる。第2章に戻るが、この点もポスト国家論の限界を示していると、著者は指摘している。すなわち、ポスト国家論では1980年代以降、国家の役割が徐々に減退していくと想定しているため、第4期における協力体制の成立は、そのような流れからすれば反転が生じたことになるからである。しかし、この批判はやや強引にすぎる。

最後の節は、科学技術政策の体系の分析である。韓国の科学技術政策体系は台湾よりもコーディネーションの欠如が著しいことを指摘している。

第5章では、台湾と韓国の間で前2章に示したような相違がなぜ、生じたのか、比較分析を行っている。本章では両国の原因を3つの構造的相違に分解し、その背景について分析を加えている。3つの相違点とは企業の構造、国家の構造、国際政治経済の

影響である。

企業の構造の違いとは、半導体産業を担った企業が韓国では巨大な財閥だったのに対し、台湾では相対的に小規模の企業だったことである。この点は半導体産業に限らず、一般に認められることであり^(註5)、本書でも全般的な両国の企業規模の相違とその要因の分析を半導体産業の分析の前に行っている。この点に関する本書の議論について、コメントすべき点は少なくないが、ここでは紙幅の関係から立ち入らない。

半導体産業に関する著者の結論をまとめるならば、両国の半導体産業は、その立ち上がりの時期にすでに形成されていた産業組織を前提にして成立したということである。具体的に言うならば、韓国と台湾の半導体企業の規模の違いは、既存企業の規模の違いの結果だとしているのである。著者の指摘は、それほどばかりにとどまらない。規模の小さい台湾企業は半導体事業のリスクの大きさを嫌ったので、研究開発はもちろん、事業化においても台湾では国家主導にならざるを得なかった。一方、韓国の財閥は自ら半導体事業を営む力を持っていたので、国家のリーダーシップを必要としなかった。また、台湾企業はその規模の制約から巨額の投資を必要とする DRAM への進出を避けたのに対し、韓国の財閥は投資を行う資金力を持っていただけでなく、汎用品の大量生産という DRAM の特性は財閥のそれまでの経験と合致していた。その結果、韓国では DRAM への極端な集中が生じたのである。

第2の相違点である国家の構造とは、具体的には科学技術政策の体系を問題としている。つまり、第3章と第4章それぞれの後半に基づいている。著者は両国の政策体系を比較し、台湾のそれは集権的で、コーディネーションが良好だったのに対し、韓国では相対的に分権的で、コーディネーションが有効に行われなかったという違いを指摘している。台湾においてそのような政策体系が形成された理由を、党・国家体制とその安定性に求めている。一方、韓国の政策体系が十分に整備されなかった最大の原因は、1970年代末の政権の交替にあるとしている。

著者の分析は概ね的を得たものと考えられるが、

一点、台湾の政策体系の特徴を「自律性」という言葉で一括して表わそうとしていることに対しては、批判を加えたい。本書を丁寧に読めばわかることだが、台湾の科学技術政策の自律性には二重の意味がある。ひとつは国家の社会からの自律性であり、もうひとつは国家内における自律性である。本書で述べられているとおり、前者は台湾の強力な党・国家体制に基づき、後者は半導体産業の育成を主導した孫運璿らの国家内での高い地位、そしてそれは詰まるところ蔣経国の強い支持に依拠していた。このような2つの次元の「自律性」を一括りにすることは、かえって混乱を招いている。

第3の相違点は、国際政治経済の影響の違いである。台湾はアメリカから圧力をほとんど受けなかったのに対し、韓国はアメリカからの圧力によって強く制約されたと、著者は結論として述べている。台湾への圧力がなかった理由としては規模が小さかった、産業の離陸の時期が早かった、輸入代替的だった、直接投資の受入れに対し開放的だった、輸出市場が分散していたことなどを指摘している。一方、韓国は韓国の半導体産業は規模が大きく、積極的に輸出を行ったため、アメリカの圧力を招いたとしている。

第3の相違点の位置づけは、やや不明確である。著者の主たる意図は、両国における半導体産業の育成に対する国家の役割の違いを、アメリカの圧力の強弱から説明することにあると考えられる。しかし、アメリカの圧力を独立変数として扱うことには無理がある。著者が指摘しているように、圧力の違いは両国が選択した産業発展の戦略に規定されていたからである。したがって、より適当な問題の設定は、1980年代には70年代のようなタイプのリーダーシップを発揮することがアメリカの圧力を受けやすくなっている状況の下で、韓国政府がなぜ、ほかの形態、たとえば台湾のような形で、産業を育成しようとしなかったのか、あるいはできなかったのかということであろう。

最後の章では、本書の理論的貢献として、次の3点を挙げている。第1に、従来の国家論アプローチや市場志向アプローチのような、国家の役割に対す

る一様かつ極端な見方は不適當であることを示した。第2に、後発国が産業高度化のプロセスで直面する国際的な条件も異なることを示した。第3に、構造、行動、結果の間の因果関係を明らかにすることで、制度論アプローチの充実に寄与した。

第1点については、下に述べるように、評者は同意見を持つものとして、本書の意義を積極的に評価する。第2点は命題としてはそのとおりだが、上述のとおり、本書の分析が十分に適當かどうかには疑問が残る。第3点に関しては、著者が指摘しているように、政治学者のこれまでの分析は結果の説明が欠けがちであるという問題があった。第III節で論じるように本書の分析は十分とは言えないが、従来の壁を克服することに一定程度、成功していることは評価したい。

II 本書の意義

本書の成果を今一度まとめると、台湾と韓国の半導体産業における国家の役割の違いを明らかにし、それを被説明変数として、企業構造、国家構造、国際環境から説明したことである。すでに種々のコメントは加えたが、著者の試みは一定程度の成功を収めたと言えよう。ではこのような成果はいかなる意義を持つのか、著者が最終章で自ら示した意義とは別に、台湾の地域研究者である評者の立場から、以下では3段階に分けて述べたい。

まず、著者が指摘しているように、かつての研究は、立場の相違にかかわらず、台湾と韓国を同一視する傾向が強かった。評者もそのような傾向を批判し、服部民夫との共編著『韓国・台湾の発展メカニズム』（アジア経済研究所 1996年）では、両国の経済発展のパターンは共通しているが、それをもたらしたメカニズムは異なっていることを示した。また、両国の発展メカニズムの相違は、1997年に生じたアジア経済危機の中でパフォーマンスの違いの背景にもなったと、評者は考えている^(注6)。本書は、評者のこのような視点とほぼ完全に一致する。まず、新たな同志の発見という意味から、本書を評価したい。

第2に、韓国と台湾の差異に着目するという著者と評者の共通の大枠の中で、本書はどのような新しい論点を呈示したのか。第5章で示された3つの構造的相違のうち、国際的条件については、上述のとおり、評者は本書の分析に不満を持っている。一方、企業の構造については、広く知られている現象であり、評者も異論はない^(注7)。評者にとって新鮮だったのは、本書の言う政府の構造、つまり科学技術政策体系の比較分析である。台湾の整合的な体系と、韓国のやや混乱した体系の対照は明解である。このような両国政府の内部構造の比較は、不勉強ながら、既存研究が非常に少なかった分野だと考えられる。本書の成果を鑑み、今後、科学技術政策に限らず、より多くの分野について研究が重ねられるべきである。

第3の意義は、このような比較分析の結果として浮かび上がった台湾政府像である。特に注目したいのは、台湾政府が産業政策を企画、実行する上で高い能力を持っていたことを、本書が示したことである。韓国と比べて、台湾において総体としては、国家の積極的な行動が小さかったのは事実である。しかし、それは必ずしも政府の政策を企画、遂行する能力の不足を意味するものではないことを、本書は半導体産業という反証によって示したのである^(注8)。

III 今後の課題

以下では、本書の成果を踏まえて、2点、今後の課題を提起する。

第1点は比較の整合性に関する課題である。本書が示した台湾と韓国の半導体産業における国家の役割の相違は、一見する限り、極めて明瞭である。しかし、本書が特に韓国についての分析を1980年代に集中したことによって、偏りと不整合が生れてしまっている。第1に、韓国では国家のリーダーシップが後退した1980年代だけではなく、全般的には強力なリーダーシップを発揮していた70年代においても、こと半導体産業に対しては国家の役割は小さかったことに注意する必要がある。したがって、国家の役割を比較するならば、なぜ、1970年代においても韓

国政府は半導体産業に対して無関心だったのか、逆に言えば、なぜ、台湾政府は70年代前半から半導体産業に対して強い関心を示したのか、明らかにする必要がある。第2に、本書が1980年代の韓国において国家の役割が小さいという場合、その対照とされているのが台湾なのか、70年代の韓国なのか、錯綜している。それが問題となるのは、韓国政府が1970年代に果たした役割と、台湾政府が半導体産業に果たした役割は、質的に異なるからである。国家の役割を比較するといっても、その内容を揃えなければ整合性に欠けることになる。

このような混乱が生じた原因は、本書が韓国と台湾の比較とともに、特に韓国における国家・社会間関係の変遷というもうひとつの軸を持っているためだと考えられる。しかし、社会科学の対象が大なり小なり時間という要素を持っている以上、比較分析は普遍的にこの問題に直面せざるを得ない。むしろ、本書によって明らかになった時間と比較という2つの軸の取扱いの難しさは、後に続く研究に資するに違いない。

第2の課題は、国家の役割と経済的な成果の関係である。本書が示した韓国と台湾の半導体産業における国家の役割の違いを経済的成果との関連から検討することは、両国の政治経済構造に関する研究を、より深い考察に導くと考えられる。それは同時に本書の分析枠組みの限界を示すことでもある。

両国の半導体産業の経済的な結果について、その特徴をまとめると、韓国は財閥主導、一貫生産主体、DRAMへの集中が顕著であるのに対し、台湾はベンチャーの活発な参入行動、分業の発達、ファウンドリー・ビジネス中心となっている。DRAMが世界の半導体産業の中核であるのに対し、ファウンドリー・ビジネスは元々は一種のニッチであった。これらの特徴は本書でも認めているが、実はこのような様態の違いは重大なパラドックスを提示している。というのは、両国の半導体産業のこのような特徴は、それぞれの他の産業とも共通しているからである。しかし、本書が示したように、国家の役割は他の産業と異なり半導体では台湾においてより大きかった。

なぜ、国家の役割は他の産業と異なるのに、結果

としては多くの共通点が生じたのであろうか。それを説明することは、国家の役割、あるいは国家と社会（または企業）の関係という本書の視点からでは困難である。

まず、台湾について見落とされているのは、聯華電子やTSMCという企業を創ることは、国家の力だけではできなかったということである。聯華電子では曹興誠や宣明智、TSMCでは張忠謀や曾繁城という企業家がいなければ企業の成立、そしてその後の発展はあり得なかったのである。ましてや、より小規模なデザイン・ハウスではなおさらである。彼らは元来、工業技術研究院に所属し、国家プロジェクトに参加していた。つまり、国家の内部にいた。しかし、彼らが企業の創設に加わったのは国家の命令というよりは、自らの決意によるところが大きかったと考えられる。ここに半導体産業が他の産業と類似の特徴を持つようになる土台がある。

一方、韓国の半導体産業が他の産業と共通点を持つということは、1980年代に政府のリーダーシップが後退したにもかかわらず、財閥主導の経済構造が持続し、しかも、財閥は政府のコントロールが弛んだにもかかわらず、1970年代の経営スタイルを変えなかったことを示している。財閥の半導体産業への参入は確かに自主的に行われたが、その判断は1970年代の産業政策が持っていた思考に色濃く規定されていたと考えられる。

このように台湾では国家の内部に国家から独立した意志を持つ主体が存在し、それが産業発展に不可欠の推進力となった。一方、韓国の財閥は思考の方式まで、その成長の過程で国家に刷り込まれていた。とするならば、国家と企業とを明確に二分し、その上で両者の関係を分析するという方法は、明らかに一定の限界を持っているのである。

(注1) 「飛躍」の原文は“leapfrogging”，すなわち「カエル跳び」である。この語は近年、技術発展を論じる際に多用されている。ここでは日本語として掘わりが悪いので、「飛躍」とした。後出の「技術的飛躍」も同様である。

(注2) 石崎菜生「韓国における国家と経済成長——研究動向の紹介——」（佐藤幸人編「国家と経済成長」

日本貿易振興会アジア経済研究所 1999年) 4~12ページ。

(注3) 1990年代に入って、このような科学技術政策の体系は変化しつつある。特に工業技術研究院の位置づけについては、佐藤幸人「技術発展と技術政策」

(施昭雄・朝元照雄編『台湾経済論——経済発展と構造転換——』勁草書房 1999年) 69~71ページを参照。

(注4) 具体的には、Kim, Hyung Kook, "The Political Economy of Industrial Adjustment Strategies in South Korea: A Comparative Study of the Textile, Steel and Semiconductor Industries," Ph. D. dissertation, Duke University, 1988 と Yoon, Jeong-ro, "The State and Private Capital in Korea: The Political Economy of the Semiconductor Industry, 1965-1987," Ph. D. dissertation, Harvard University, 1989 を指している。

(注5) 韓国と台湾の企業規模構造の違いを客観的に提示した研究として、安倍誠・川上桃子「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』アジア経済研究所 1996年) 147~168ページがある。

(注6) 安倍誠・佐藤幸人・永野護「経済危機と韓国・台湾」アジア経済研究所 1999年。

(注7) 評者もかつて半導体産業を含む電子産業の分析を行い、韓国と台湾の相違の原因は、前者では1970年代の積極的な産業政策の結果、財閥が生成、発展したのに対し、後者では政府介入が消極的だったため、韓国のような巨大財閥は形成されず、代わりに中小企業が叢生したことにあると述べた(佐藤幸人「電子産業——韓国の総合電子メーカーと台湾のベンチャー・ビジネス——」[服部・佐藤編『韓国・台湾の……』] 197~211ページ)。

(注8) とするならば、台湾の政府は高い能力にもかかわらず、なぜ、経済開発を主導することに消極的だったのかという問題が浮上する。フィールズは国民党政権が民間資本の台頭、巨大化を警戒したためと説明した(Karl J. Fields, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* [Ithaca: Cornell University Press, 1995])。評者はそれとともに台湾の政府は自律性という意味で強く、しかも企画および執行の能力は高かったが、社会あるいは民間資本を動員する能力には欠けていたと考えている(佐藤幸人「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・佐藤編 同上書] 115ページ)。当初、既存の民間資本が出資に消極的だった半導体産業も、そのような台湾政府の欠点を露呈した典型的なケースとも言える。

(アジア経済研究所地域研究第1部)