

Paul D. Hutchcroft,

Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines.

Ithaca and London: Cornell University Press,
1998, xiv + 278 pp.

鈴木 有理佳

I

1997年のアジア通貨・経済危機はフィリピンも巻き込んだ。本書のタイトルも、そして出版されたタイミングも、一瞬、経済危機をもたらした銀行システムの不透明な部分を暴いているのではと思わせるが、実はそうではない。本書はフィリピンの経済発展がなぜ遅れているのかという問いに、銀行行政を例にして、国家と民間部門の関係に焦点をあてながら答えたものである。言い換えれば、フィリピンの発展過程において国家が何をしてきたかという議論だ。

一国の持続可能な経済発展が開発志向国家によってもたらされるのか、それともレッセ・フェール（自由放任）かという議論があるが、著者はそれを超えた分析を試みようとしている。それは国家機構のあり方や資本主義システムの違いに着目したもので、著者はこの方法であれば変化の社会的ダイナミックスを分析する手がかりにもなるとしている。

米国人である著者は、1980年代に人権活動家やジャーナリストとしてフィリピンに関わったのちにイエール大学で政治学を修めた。現在はウィスコンシン大学マディソン校の助教授である。本書では先行研究もさることながら、関係者への豊富なインタビューが政治経済面の理解を深め、また現実味のあるものにしている。なお、分析対象は1996年末頃までのため、97年半ばから始まったアジア経済危機とそ

の後の動きは含まれていない。従って、国際的な資金移動が盛んになる中での銀行行政に関する議論はない。

本書の構成は以下のとおりである。

序章

- 第1章 フィリピンにおける略奪的資本主義の政治的基盤
- 第2章 近代的、合理的資本主義の基盤——“政治的恣意の克服”——
- 第3章 家産制国家とレント資本主義——比較的観点からみたフィリピン——
- 第4章 私的利益と公共資源——フィリピン銀行システムの歴史的展開——
- 第5章 “ひらけゴマ”——民間国内商業銀行の出現、1960-1972——
- 第6章 銀行改革とクローニーの濫用——戒厳令体制下の銀行部門、1972-1980——
- 第7章 さらに改革、さらに失敗——テクノクラート、クローニー、そして危機、1980-1983
- 第8章 浄化運動——フェルナンデスの時代、1984-1990
- 第9章 死、再生、そして刷新——1990年代のフィリピン銀行部門——
- 第10章 岐路に立つフィリピン政治経済

ここで本書の内容を簡単に述べてしまおう。著者はフィリピンの政治経済システムを、一部の社会勢力が国家資源を食い物にしているとし、これをマックス・ウェーバーの言葉を借りて「略奪的資本主義」(booty capitalism)と称した。そして情実主義にみられるような政治面での脆弱性が経済発展を阻害しており、その背景には国家の成り立ちや経済社会構造などが関連しているとする。著者はそれらを説明する場として銀行業を選んだ。特に中央銀行の商業銀行にたいする選別的信用配分(selective credit allocation: 再割引信用制度、中央銀行による外国融資の配分、為替スワップ、特別融資プログラム、政府預金の移管など)と監督機能に焦点をあてている。そして最終的に、フィリピンは自律的な国家が

形成されない限り、より高度な資本主義への到達は難しいと指摘する。

II

本書の内容は以下のとおりである。

序章では、本書の目的と構成、なぜ銀行部門を分析対象にしたか、そして本書の要旨が簡潔に述べられている。

第1章から第3章までは主にマックス・ウェーバーの『経済と社会』に依拠しながら、フィリピンの政治経済システムの枠組みを論じている。第1章ではフィリピン国家機構の特徴を説明、類型化し、そのような国家が形成、維持されるにいたった経済を歴史的に説明している。著者は、権力者がしばしば公的資源を利用した私的利益の追求を行うフィリピン国家とウェーバーの唱える家産制国家に共通点を見だし、自律的でないフィリピン国家は開発志向国家からはほど遠く、さりとてレッセ・フェールが機能するために必要な司法および行政基盤と予測可能性さえも十分に提供できない国家であると批評する。そしてこのような国家機構の解釈にあたり、著者は資本主義システムを大まかに2つの次元から類型化した上で、フィリピン国家を家産の特徴をもち、ビジネス利害が国家機構よりも相対的に強い「略奪的資本主義（家産的寡頭国家）」であると導き出している。

第2章では、フィリピンの政治面における予測可能性の欠如が経済発展に与えた影響を説明する。予測可能性の欠如は、経済の生産面において家計と経営の分離を阻み、経済主体はファミリーを基盤に組織されるようになった。彼らにとって既得権益の獲得や維持が資本蓄積の近道となる。だが経済活動に政治的リスクが伴うため、彼らは経営を多角化してコングロマリットを形成し、さらには政治的ネットワークも分散化して国家機構への支配力を増すことになっていった。なお、著者は家産の特徴をもつフィリピン国家と、ウェーバーが想定したものとは時代環境が異なることに留意しつつ、独立後の対米関係が現代のフィリピンにおける家産の特徴を促進

させたと述べている。

第3章では、フィリピンの資本主義システムを、他の家産的特徴を持つシステムと比較しながら、資本主義システムが進化するのはどういう場合かを議論する。第1章で紹介したように、著者はフィリピンを家産的寡頭国家として、タイやインドネシアの家産的行政国家と区別した。そして前者は後者に比べて改革がおこりにくいとする。なぜなら、国家機構の弱さは、上からの改革を実効性のないものにし、一方で経済成長の恩恵は一部の者にしか享受されないため、下からの改革をおこし得るだけの社会勢力が育たないからである。

以上をもとに、第4章からは銀行行政の分析が展開する。第4章では米国統治期から1960年までを扱う。1916年に設立されたフィリピン国立銀行が5年後には資産を食いつぶされて破綻し、その後再建されたものの、政治家のパトロネージの資源として利用されたということを、著者はフィリピン銀行部門の象徴的な出来事として捉えている。独立後1949年に中央銀行が設立されたが、国際収支危機に直面したことから50年代をとおして輸入・為替管理が実施された。著者はこの時期の特徴として、外国銀行の役割が限定され、現地資本による民間銀行が重視され始めたこと、また工業化が進みファミリー・コングロマリット形成が開始されたこと、そしてそれに伴い不正や汚職が存在したことなどをあげている。

第5章では、1960年代から戒厳令体制前までを取りあげる。1960年代前半は銀行の設立が相次いだ。それは高まる資金需要への対応策として、また再割引信用枠の設定や政府預金の配分、低い最低自己資本額による参入の容易さ、大きい預貸金利差から見込まれる収益性などが、事業を多角化しつつある企業家に銀行業への進出を促した。ところがこのような銀行ライセンスの付与や選別的信用配分、さらには破綻銀行への対処などが情実にもとづいたものであったことを著者は紹介している。中央銀行は、ファミリー・コングロマリットの影響力に屈したのである。

第6章は、戒厳令体制期を取り上げる。1970年代初めは世銀・IMFと中央銀行による銀行改革が実

施された。銀行部門の不安定性を取り除くための最低自己資本額の増額、外資導入や銀行保有者の分散化、監督・規制機関としての中央銀行の権限強化などである。しかしながら戒厳令体制とテクノクラートの登用は改革のまたとない機会であったにもかかわらず、その実効性は乏しかった。著者はこの時期、マルコス大統領のクローニーに対する情実がいかに蔓延したかを紹介し、改革とは逆に彼らに国家資源を食い物にする機会を与えてしまったとしている。また「銀行預金に関する秘密法」(bank secrecy law)の存続が国家と寡頭エリートの関係を象徴的に示しており、中央銀行の規制・監督能力が弱かったことも指摘する。

第7章は1980年代初めの銀行改革と金融危機について論じている。改革に関する交渉は世銀・IMFと当時のピラタ(C. Virata)首相の間で進められた。その骨子はユニバーサルバンクの設立により企業への株式投資と長期融資を可能にすること、金利の自由化、そして選別的信用配分を長期計画や経済基準に沿ったものにすることであった。1981年のデューイ・ディー(Dewey Dee)事件後は中央銀行の監督機能強化も加えられた。しかしこれらの改革はよい方向へ進展しない。ひとつは1981年から金融危機が始まったことにあるが、他に銀行部門の寡占的構造、銀行と企業の密接な関係、監督する側とされる側の政治権力の不均衡、そしてクローニーの存在といった現状認識に欠ける改革であったからである。

第8章はマルコス政権末期とアキノ政権にかけて中央銀行総裁であったホセ・フェルナンデス(J. Fernandez)の6年間を中心に論じている。この間、高利回り低リスクの中央銀行債発行による金融危機の終息と、大手行の強化がみられた。後者は財務省証券の引受や政府預金の移管、中央銀行の媒介による小規模行の吸収などに依拠したものである。1988年の世銀・IMFレポートでは中央銀行の監督権限の弱さと銀行の監督官にたいする訴訟の多さ、多数の小規模行の存在、大手行の収益率の高さを指摘して競争の必要性を唱えているが、本格的な実施は先送りされた。著者はフェルナンデスが金利に関する銀行間の協同行動(カルテル行為)を見逃していたこ

と、破綻銀行の処理に恣意性がみられたこと、そしてフェルナンデス自身にたいする訴訟があったことなどを紹介している。

第9章は1993年の中央銀行の解散と新中央銀行の設立の過程、ラモス政権が自由化を開始した背景とその実態、継続する中央銀行の監督機能の弱さと銀行システムの不安定性、そして国家機構の強化が進展しない中で自由化の限界について論じている。著者は新中央銀行が設立されても銀行との関係において大きな変化はないと指摘する。監督官にたいする訴訟はおこされ、監督機能も依然として弱い。そして銀行部門の寡占的構造と現状を維持しようとするフィリピン銀行協会の動きが、外国銀行の参入条件を設定するなど、自由化を限定的なものにした。銀行をとりまく環境は変化したもの、銀行システムの不安定性はまだ残るとしている。

第10章は全体のまとめと、今後の展望を論じている。ラモス政権は持続可能な経済発展を目指して、自由化を柱とする民営化や規制撤廃にも着手しはじめた。しかしこれらの経済改革にも限界があると著者は指摘する。その理由のひとつは自由化に対して総論を支持しても各論で抵抗するビジネス・セクターに国家が強く影響されること、そしてもうひとつは自由化を強く支持する社会勢力が育っていないからである。このため経済改革は限定されたものになってしまう傾向が強い。従って著者はラモス政権の経済改革を評価しながらも、強い寡頭エリートの存在とともに弱い政党制や官僚制からなるフィリピン型の民主主義と、経済開発の両立について疑問を投げかけている。

III

以上のように、著者は銀行行政を例にして、いかにフィリピンの国家機構が弱く、国家資源が一部の社会勢力によって食い物にされたかを明らかにしてきた。だがここで、本書の目的のひとつがフィリピンの経済発展が遅れている理由を探ることにあるとすれば、その「略奪的」な銀行システムがなぜ経済発展に寄与しなかったのかという議論の整理がいま

一度必要であろう。中央銀行による監督機能の弱さは何もフィリピンに限ったことではない。監督する側とされる側には常に情報の非対称性の問題がつきまとうからだ。それに著者は、選別的信用配分が情実的に行われ、汚職や腐敗を伴ったことは比較的地域からも驚くにあたらないと述べている。そうだとすると、これらは程度の差こそあれ、フィリピンだけに特殊なものではないのである。

著者は信用配分が経済開発目標に沿ったセクター間の調整や客観的基準にもとづいて実施されなかったことが問題であったと指摘する。確かにそうである。フィリピン国家は基準にもとづいた配分はおろか、効果的な基準を設定することでさえ困難であった。だが問題なのは信用の配分方法だけではなく、著者が「略奪的」と称したその中身にもある。それは銀行の資金調達や運用に伴うリスクを中央銀行ないし国家が負担することで軽減し、銀行に収益機会を与えるようなものでもあった^(注1)。破綻銀行の救済も含めてそのような諸策は、中央銀行や政府系金融機関を巻き込んで実施されたため、国家の財政・金融政策に支障をきたし、マクロ経済の不安定性にもつながった。また本書でも指摘されている銀行と関連企業の密接な関係は、銀行の融資先にたいする審査を怠らせた。以上のことから銀行はその本来の金融仲介機能を発揮してこなかったのである^(注2)。いずれにせよ、銀行行政はその所有構造とあわせてフィリピンの経済政策全体の中で捉えることが望ましいであろう。

ところで、著者が「略奪的」ととらえたその現象は、国家と社会勢力の権力関係の不均衡、つまり国家よりも一部の社会勢力（またはオリガーク）に権力があつたことから生じたとしている。その権力とは特に経済的基盤を意味し、彼らが国家機構にアクセスすることで蓄積していったものである。しかしながら、彼らに様々な権益を与えたのが国家の側であるならば、国家は彼らに対してそれなりに優位な立場にあつたはずである。ここで著者が「略奪的」とする現象を、権力関係の不均衡から発生したというよりも、たとえばフィリピン国家のその時点における様々な国際・国内条件下でなされた最大の選択

結果であると解釈したらどうであろうか。オリガークの権力基盤は多様で時代とともに変化していると思われる。それに政策決定過程において、どのような制約下で、いかなるインセンティブをもつ人物や組織が、どのように関与していたかによって、おのずと政策の方向性が決まることもあるだろう^(注3)。本書では様々な政策の執行段階における情実性を強調し、それが可能となった背景や経緯については詳しく触れていない。もし大統領や中央銀行総裁など国家機構に属する個人の意向が強く反映されているとするならば、国家資源の「略奪」はすでに国家の一部によって始まっていたのではないだろうか。フィリピンの国家とは何なのか。その権力構造やオリガークとの関係、そしてそれが経済発展にどう影響したかなど、再考を促される一書である。

(注1) 奥田は、1980年代の政府介入が、一面では金融機関の自律的な経営の障害となったこと、また他面では「外貨資金調達のリスク」や「資金運用のリスク」を暗黙のうちにすべて政府に委ねることを可能にしていたことを指摘している。奥田英信「フィリピン——銀行部門の経営危機とその処理プロセス——」(渡辺愼一編『金融危機と金融規制』アジア経済研究所1998年)。

(注2) 同上論文/Manuel Montes and Johnny Noe E. Ravalo "The Philippines," in *Financial Systems and Economic Policy in Developing Countries*, ed. Stephan Haggard and Chung H. Lee (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1995).

(注3) たとえば、財政赤字の拡大やインフレを容認するような政策は、旧中央銀行の独立性の問題とも関連している。金融政策を決定する旧中央銀行の通貨委員会には財務長官や経済開発庁長官、投資委員会委員長などの政府閣僚も含まれていた。Dante B. Canlas, "Collapsing Exchange Rates, Inflation, and Monetary Institutions: An Expository Approach," in *Studies in Economic Policy and Institutions: The Philippines*, ASERP No. 7, ed. Dante B. Canlas and Hideyoshi Sakai (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1990).

(アジア経済研究所経済開発分析プロジェクトチーム)