

第2章

韓国の重化学工業化政策

——開始の内外条件と実施主体——

はじめに

1970年代初めに韓国で始まった重化学工業化政策は、政府主導型の経済開発に関心をもつ多数の人々によって論じられてきた。重化学工業の育成方針そのものは、すでに1960年代に出されていたが、特定産業を対象とした低利の融資や産業基地の建設を通じて本格的な支援が行なわれたのは、70年代に入ってからである。この時期の重化学工業化政策は、きわめて急速な経済成長の実現を目標としており、投資の効率性についての配慮は後回しにされた。そのため1970年代末から過剰・重複投資およびこれにともなうマクロ不均衡が顕在化し、大きな問題となった。

1971年2月に発表された第3次経済開発5カ年計画(1972~76年)(以下「第3次計画」と略す)は「安定と均衡」を基調としており、この時点では急速な重化学工業化政策の実施は考えられていなかった。ところが1972年10月に朴正熙大統領が非常戒厳令を布告し、維新体制が成立するにともなって、経済計画の内容についても見直しの動きが出てきた。同年11月、朴大統領は80年代初めに「1人当たり国民所得1000ドル、輸出額100億ドル」を達成するという長期目標を示し、73年1月には「重化学工業化宣言」を発表した。これを受けて、同年8月、経済企画院は「わが国経済の長期展望(1972~81年)」(以下「長期展望」と略す)を発表し、安定・均衡路線を脱して成長に力点をおいた

政策をとる方針を明らかにしたのである。

本章では、まず第1節で、安定・均衡路線が放棄され、急速な重化学工業化政策を柱とする成長路線が採用された経緯を述べる。第2節では、当時の韓国がおかれた国内外の政治情勢に焦点を当てながら、経済政策の転換を促した要因を明らかにする。第3節では、急速な重化学工業化政策を実施するために新設された重化学工業推進委員会企画団（以下「企画団」と略す）に焦点を当て、政策内容の変更がその決定過程における主体をどのように変化させたかを明らかにしたい。

第1節 急速な重化学工業化政策の開始

朴政権は、発足当初から高成長と計画経済への志向をもっていた。諸般の事情から1960年代の半ば以降は安定・均衡路線の導入を余儀なくされたが、60年代の半ばから70年代初めにかけて生じた国内外の危機をきっかけに再び成長路線に転換し、急速な重化学工業化政策をとるようになった。ここでは、同政権が「第3次計画」に示された安定・均衡路線を放棄し、「長期展望」にみられるような成長路線に転換した経緯を述べたうえで、両者の比較を通じて計画の修正内容を具体的に検討してみたい。

1. 第3次経済開発5カ年計画の位置づけ

1961年5月に朴正熙が軍事クーデタ（「軍事革命」）によって政権を握って以来、韓国では経済開発に関する5カ年計画が策定・実施されてきた。1961年7月には、こうした経済計画を統括する機構として、経済企画院が設立された。しかし、当初第1次経済開発5カ年計画の作成作業を主導したのは経済企画院ではなく、軍事クーデタの中核メンバーによって構成された国家再建最高会議・財政経済委員会の柳原植のグループであった（金元重 [1991] p.

183)。柳原植は「資源の調達と配分において政府が主導的な役割を果たす」ことを重視し、ソ連の Gosplan を想定して重工業を中心とした工業化を進め、完全な計画経済をとろうとする志向をもっていた（金元重 [1991] pp. 184-185, 196)。そのためマクロ指標の目標値は当時の韓国経済の潜在力よりはるかに高く設定され、実施途中の1963年半ばからその修正計画の作成に着手せざるをえなくなるほどであった。この計画はまた、ほとんど外国人専門家の参与なしに作成されたものである（金元重 [1991] p. 196)。

経済開発5カ年計画の内容は、初期には事業計画のスタイルをとっており、政府がかなり具体的な投資計画まで指示する傾向が強かったが、次第にマクロ指標の目標値を示すにとどまる展望計画に変貌していった（谷浦孝雄 [1989] p. 25)。第2次経済開発5カ年計画には、政府の経済への介入をできるだけ排除して市場メカニズムに任せ、安定・均衡を重視する傾向をもつIMF・世銀の経済政策をとり入れた政策が盛り込まれた。また、計画の樹立にあたっては、韓米合同作業といっていいほど多くの外国人専門家が参加した（金元重 [1991] p. 196)。同時に、韓国側の実施主体もまた、革命主体勢力であった軍人ではなく、近代経済学の素養をもったテクノクラートが主流をなす経済企画院に変わった。

1971年2月、第3次計画が発表された。その基調は「成長・安定・均衡の調和」にあった。重点目標は、「農漁村経済の革新的開発」、「輸出の画期的増大」、「重化学工業の建設」の3点であった。この計画は第2次経済開発5カ年計画に盛り込まれた「IMF路線」の延長線上にあり、作成にあたっては国内外エコノミストから多くの助言が寄せられ、アメリカ帰りの博士が大きな役割を果たした（谷浦孝雄 [1989] p. 43)。農村と都市の格差縮小、国際収支の不均衡の改善、軽工業に偏った産業構造の改善といった「均衡」に力点をおいていることはその表れといえよう。基調となった「成長・安定・均衡の調和」のうち、成長よりも安定と均衡の実現に力点をおいていたことが第3次計画の特徴である。

2. 重化学工業化宣言

朴大統領はもともと成長志向が強かったが、外国からの圧力や無理な計画の行き詰まりによって安定・均衡路線の採用を余儀なくされた。第3次計画はその延長線上で作成されたものである。しかし、韓国をとりまく国内外の政治情勢が急変したことをきっかけに、朴大統領は維新体制を発足させるとともに、経済政策においても安定・均衡路線を放棄して、再び高成長路線をとり、急速な重化学工業化政策の開始を宣言するにいたった。

1972年11月、朴大統領は「月間経済動向報告」の席上で「今後年平均25%の輸出増加が継続すれば、80年には少なくとも100億ドルの輸出」を達成することができ、「第4次5カ年計画が終わる81年には(1人当り)国民所得を1000ドル水準に増加させ、先進国の隊列に参加することができる」と発言した(経済企画院 [1982] p. 127)。朴大統領はさらに、1973年1月12日の年頭記者会見で「わが国の経済は、今や『重化学工業時代』に入りました。したがって、政府は今から『重化学工業育成』の施策に重点をおく『重化学工業政策』を宣言します」と述べた。これがいわゆる重化学工業化宣言である。このなかで、1980年代初めに輸出100億ドルと1人当り国民所得1000ドルを達成するという目標に再び言及したうえで、鉄鋼、造船、機械、石油化学などの重化学工業育成に拍車をかけ、こうした分野の製品輸出に力を入れる方針を示した。製鉄能力は当時の100万トンから1980年代初めには約1000万トンに、造船能力は約25万トンから約500万トンに、精油施設は日産39万バレルから約94万バレルに高めるというように、具体的な数値目標まで提示したのである。

3. 安定・均衡路線からの離脱と急速な重化学工業化政策の開始

経済企画院は1973年8月(発刊は12月)に「長期展望」を発表した⁽¹⁾。その作成作業はすでに1971年末、経済企画院産業振興室で始まっていた(経済企画

表2-1 第3次経済開発5カ年計画と「わが国経済の長期展望」の相違点

	第3次5カ年計画	わが国経済の長期展望
特徴 産業政策	安定と均衡に力点。 産業別に需要予測と生産目 標・投資計画を提示。 戦略産業の指定せず。	物動計画的。 6産業を戦略産業に指定 (鉄鋼, 非鉄金属, 造船, 機械, 電子, 化学)。
GNP成長率(年平均)	72~76年 8.6%	72~76年 9.0% 77~81年 11.0%
輸出	76年 35億ドル	76年 44億700万ドル 81年 109億7000万ドル
1人当りGNP	76年 389ドル	76年 488ドル 81年 983ドル
重化学工業/製造業付加価値	70年 35.9% 76年 40.5%	72年 35.2% 76年 41.8% 81年 51.0%
重化学工業製品/工産品輸出	72年 23.3% 76年 33.3%	72年 27.0% 76年 44.0% 81年 65.0%
産業基地開発計画	あり	なし

(出所) 大韓民國政府 [1971] および経済企画院 [1973] をもとに作成。

院 [1982] p. 128) が、こうした朴大統領の意向をそのつど盛り込みながら作成されたと考えられる。

このなかで基本目標として示されたのは、(1)100億ドルの輸出目標を達成して国際収支の均衡を達成する、(2)重化学工業の建設を通じて自立的経済構造を構築する、(3)農漁村経済を革新的に開発して地域間の格差のない均衡した経済発展を達成する、の3点である。これらは第3次計画とほぼ同じであるが、両者の間には、表2-1のようにさまざまな相違点があった。2つの計画の間の関係について、経済企画院が刊行した『開発年代の経済政策』は、「長期展望」が「すでに発表された第3次5カ年計画の執行を補完する指針」としての性格をもってたと記述している(経済企画院 [1982] p. 127)。しかし、以下で検討するように、補完というより修正であったと見なしたほうが

よいと考えられる。

まず第1に、「長期展望」のほうが第3次計画よりもマクロ指標の目標値を高く設定していた。表2-1のように、「長期展望」では1976年の輸出額を第3次計画より10億ドルほど高い44億700万ドル、同年の1人当たりGNPを第3次計画より約100ドル高い488ドルとする目標値を掲げている。1980年代初めに「輸出100億ドル、1人当たりGNP1000ドル」を達成するようという朴大統領の指示にしたがって決められた81年の目標値に合わせたものである。また、第3次計画も重化学工業化を目標としていたが、「長期展望」のほうが性急であり、製造業付加価値に占める重化学工業のシェアの目標値は、第3次計画より1.3%高い41.8%となっている。また、1976年の工産品輸出に占める重化学工業製品のシェアは、10.7%も高い44.0%という目標値を提示している。このことは、「長期展望」の力点が重化学工業製品の輸出促進を通じた産業構造の高度化にあったことを示している。

第2に、第3次計画が安定と均衡の実現に力点を置いていたのに対して、「長期展望」には物動計画的な色彩が強かった（谷浦孝雄 [1989] p. 47）。この点に関連して、谷浦孝雄は「第3次計画中の重化学工業が、基本的にこれまでの工業化の実績に沿って、拡大する重化学工業製品の輸入代替そして余力分の輸出を果たそうというのに対し、重化学工業計画は、既存の工業化の実績とほとんど関連のない、いわば飛躍した工業建設構想であった」（谷浦孝雄 [1989] p. 48）と指摘している⁽²⁾。こうした基本的な性格の違いは、「長期展望」に盛り込まれた重化学工業化政策が、当時の韓国が直面した安全保障上の脅威への対応策の一環として位置づけられていたことに起因すると考えられる。第3次計画で、重化学工業部門について言及した部分をみると、生産品目ごとに需要予測と生産目標を明らかにしているが、戦略産業としての指定はしなかった（谷浦孝雄 [1989] p. 47）。これに対して「長期展望」では、鉄鋼、非鉄金属、造船、機械、電子、化学の6産業を重点的な育成産業としてはっきりと選定し、物動計画的な色彩の強さを示していた。さらに、上記した6産業における品目別の生産目標について2つの計画を比べてみると、

「長期展望」の数値のほうがかなり高く設定されていた。

第3に、第3次計画では重化学工業の育成とインフラ整備が別々のものとして位置づけられていたのに対して、「長期展望」においては両者を有機的に関連づけた産業基地の開発計画を盛り込んでいた。このことは、その物動計画的な性格をよく示しているといえよう。具体的な内容は、立地と資源を効率的に利用し、投資の効率性を引き上げるため、洛東江河口に第2製鉄基地、麗水・光陽地区に総合化学基地、温山に非鉄金属基地、昌原に総合機械工業基地、巨済島に造船基地、亀尾に電子工業基地などを建設するというものである。第3次計画でもこうした産業立地を選定しようとする試みはみられたが、具体的な計画を明示しはしなかった。こうした産業基地の開発に関連して、この時期にインフラ建設を担当していた韓国水資源開発公社が産業基地開発公社に組織改編されたことは、注目に値する(鄭寛容[1986]p. 69)。1960年代末から70年代初めにかけて多くの公営企業が民営化されるなかで、産業基地の開発についてはこれを専門に担当する公営企業を設け、政府が積極的に介入したのである。

第2節 重化学工業化政策開始の内外条件

なぜこの時期の経済開発計画は、こうした急速かつ物動的な性格の強いものに修正されたのだろうか。その背景として、ここではまず、北朝鮮の武力挑発やアメリカの対アジア政策の変化など、当時の韓国がおかれていた国際情勢の緊迫化に着目したい。こうした情勢の変化が朴政権にとって「危機」として認識され、維新体制の発足とともに急速な重化学工業化政策の開始の引き金になった。しかし、執権が長期化するなかで政権の基盤自体が揺らいでいたことが、政策決定のうえではより重要な要因としてはたらいと考えられる。以下では、当時の朴政権が直面していた国内外の与件の変化を追いながら、急速な重化学工業化政策の開始を促した要因を考察してみたい。

1. 北朝鮮の武力挑発

1968年1月21日、北朝鮮の武装ゲリラが朴大統領暗殺のために大統領府の襲撃を図ってソウルに侵入するという事件が起きた。さらにその2日後には、アメリカの情報収集艦プエブロ号が元山沖で北朝鮮に拿捕された。こうした事件をきっかけに、国防力を早期に強化すべきであるという世論が高まった。

朴大統領はその翌月、慶全線開通式において「今年のうちには250万の在郷軍人を武装させてこれに必要な武器工場も年内に建設する方針」を明らかにすると同時に、「全国的防衛体制を整えることで北朝鮮の挑発を防ぐことができる。国民は経済建設と国土防衛を並行しなければならない、畦に銃を置いて農事を行う態勢を整えなければならない」と発言した（吳源哲 [1994] p. 461）。すなわち、「一面建設、一面国防」という国政指標をスローガンとして掲げるようになったのである。このスローガンは、1969、70年にも続けて国政指標となった。郷土予備軍は1968年4月に正式に発足し、それまで軍・警察が担当していた後方対武装間接作戦に参加するようになった。

5月にワシントンで開かれた第1回年例韓米国防長官会議においては、北朝鮮の脅威への対応策を中心に韓国の安全保障問題が集中的に討議された。両国は、韓国の自衛力強化の一環として、小口径火器（M16自動小銃）生産工場を韓国に建設することで原則的に合意した。

11月には、北朝鮮武装ゲリラ100余人が東海岸に潜入して1カ月以上も武力挑発をするという蔚珍・三陟事件が起きた。このとき、郷土予備軍が掃討作戦を行ったが、武器がなく、警戒網の構築や道案内にのみ動員されて戦闘に参加できなかった。そのため、郷土予備軍の武装が緊急課題となった。

2. アメリカの対アジア政策

こうした北朝鮮の挑発に直面して、韓国政府はアメリカに対し、韓国の防

衛の強化を期待するようになった。しかし、事態の進展はこうした期待に逆行していた。

1969年7月、ニクソン大統領はグアム島で、アジア諸国の安全保障上の問題が第一義的にはそれら諸国自身によって処理されることを期待するという内容のニクソン・ドクトリンを発表した。当初、朴大統領をはじめとする韓国政府の当局者は、このドクトリンがインドシナを想定しており、韓国には影響がないと考えていた。2個師団以上の兵力をベトナムに派兵している以上、在韓米軍の削減はありえないと判断していたのである。

ところが、1970年春には在韓米軍の撤退が不可避になった（小此木 [1987] p. 95）。同年3月末、アメリカは1個歩兵師団（約2万名）を71年6月までに撤退させる方針をソウルに伝え、7月には、訪韓したロジャース国務長官がこれを崔圭夏外務部長官に通告した。8月にはアグニュー副大統領がソウルに派遣され、朴大統領との話合いに臨んだ。韓国側の激しい抵抗にもかかわらず、1971年3月までに1個師団の撤収が完了したのである。

3. 南北対話の開始

1971年7月にキッシンジャーが中国を秘密訪問したのを皮切りに、72年2月にはニクソンが訪中し、9月に田中角栄首相の訪中と日中国交正常化が実現した。こうした米中和解およびそれに追隨した日本の対中和解は、アジアの冷戦構造を根本的に再編成するものであった（小此木 [1987] p. 96）。こうしたデタント・ムードのなか、アメリカは韓国に対して、社会主義諸国との和解と北朝鮮との対話、すなわち北方政策の実施を促した。

その一方で、北朝鮮は非同盟外交を活発化させ、韓国の外交的孤立を図った。これに対応して、韓国は1971年8月に南北赤十字会談を提案し、72年5月に李厚洛中央情報部長を平壤に派遣し、同年7月4日、歴史的な南北共同声明を発表した（小此木 [1987] p. 97）。

こうして分断以来初めて韓国の訪問団が北朝鮮を訪れる機会がやってきた。

北朝鮮における重化学工業の発展ぶりを実際に見た訪問団はこれに圧倒され、1960年代を通じて軽工業を中心に進めてきた自国の工業化戦略に対して危機感を抱くようになった。南北対話は金大中拉致事件などをきっかけにまもなく決裂するが、一時でも交流の窓を開いたことによって韓国は北朝鮮への対抗意識を高め、重化学工業化政策を急ぐひとつの契機となったのである。

4. 防衛産業の育成

こうした情勢の変化を受けて、韓国国内では防衛産業を育成する動きが加速化した。1971年11月、朴大統領は、防衛産業の育成を専門に担当する経済第2首席秘書室を新設した。秘書室が新設された理由は以下の2点にあった(金光模 [1988] pp. 301-303)。

第1に、軍は兵器の国産化に反対していた。1971年に「国軍装備現代化5カ年計画」が作られたが、これは戦力増強のためであり、防衛産業とは関係がなかったという。この計画は、早期に最新で高品質の兵器と装備を整えるため実戦で性能が証明された製品を買うことを優先しており、したがって新しいものを開発して作り、供給するという防衛産業の育成案には懐疑的だったのである。軍の基本的な発想は、兵器体系が同じアメリカの兵器を購入することであった。そのアメリカは、韓国の防衛産業育成に公式にも非公式にも反対しており、軍としてはそれに同調せざるをえなかったのである。また、後述するように呉源哲のアイディアによる、直接軍が関与できる軍工廠による方法が否定されていたことも、その支持を遠ざける要因となった。軍の反対をおしきるためには、統帥権を有する大統領の強い指導力が不可欠だったのである。

第2に、防衛産業の育成に関わる省庁が多数あったため、それらを統括する機構が別途に必要なになった。経済開発計画をまとめるのは経済企画院、軍の需要を出すのは国防部、生産を担当するのは商工部、資金調達と税制による支援を行うのは財務部、科学技術政策を樹立するのは科学技術処、技術者

を提供するのは文教部と保健社会部，治安を担当するのは内務部といった具合である。

この秘書室のトップに立つ経済第2首席秘書官に就任したのは、商工部の鉱工業次官補をしていた呉源哲である。朴大統領に対し、金正濂大統領秘書室長を通じて防衛産業の育成政策を提案したことをきっかけに起用された。金正濂との話し合いにおいて、呉源哲は当初、育成に要する時間を短くするため軍が独自で防衛産業を育成するという案を出していた。当時の韓国は「自主国防」を早期に実現する必要に迫られており、朴大統領もその方法の採用に乗り気であった。しかし結局、経済性や安全保障上の考慮から、民間の重化学工業育成に組み込む形で防衛産業を育成することが決まった（金正濂 [1991] pp. 205-207）。呉源哲はこの構想に基づいて、国防科学研究所のメンバーの協力をあおぎつつ、M16自動小銃をはじめとする兵器の国産化に向けて作業を進めた。

こうした兵器国産化への試みを通じて、防衛産業を育成するうえで高度な重化学工業が必要であるということが認識されるようになった。たとえば、防衛産業の基礎素材である鉄と特殊鋼，銅と亜鉛を生産するためには鉄鋼業と非鉄金属工業，精密高度加工のためには機械工業，電子兵器と電子部品のためには電子工業を育成する必要があった。この点について、金正濂は『『重化学工業化宣言』の隠されたもうひとつの動機は、その前年に防衛産業育成の過程で、本格的な防衛産業は重化学工業が前提となるということを骨身にしみて感じたからである』（金正濂 [1991] p. 208）と述べている。重化学工業化政策の育成対象となった6産業は、それぞれ何らかの形で防衛産業の育成と関わっていたのである。とくに、昌原機械工業団地の造成が防衛産業の育成と深く関わっていたことは有名である。防衛産業の需要は不安定であったため、その育成は多数の民間工場による分業体制と組立方式によって進められた（金正濂 [1991] p. 212）。

5. 維新体制の発足と重化学工業化政策

国際情勢が緊迫化するなか、朴大統領は内政の引締めを図り、維新体制を発足させた。まず1971年12月、国家非常事態宣言を発表し、政府に対する批判を封じ、自由を制限して、政権の安定化を図った。さらに1972年10月17日、朴政権は戒厳令を布告し、特別宣言を出した。その主な内容は、国会の解散、政党・政治活動の停止、現行憲法の一時停止と非常閣議による立法、新たな憲法の制定にあった（尹景徹 [1986] pp. 350-351）。この宣言にもとづいて、同月、政府は憲法改正案を公告し、11月に改憲のための国民投票を実施して91.5%の賛成を得た。改正された憲法にしたがって、12月には統一主体国民会議代議員の選挙を実施し、統一主体国民会議は第8代大統領に朴大統領を選出した。

維新体制の発足を促した要因としては、国際環境の緊迫化よりも、長期執権にともなって朴大統領の政権基盤が揺らいでいたことを指摘すべきだろう。朴大統領は1969年、野党や学生が猛烈に反対するなか、三選禁止条項を盛り込んだ憲法の改正を断行したが、そもそも法的には朴大統領の続投自体が不可能であったのを、改憲によって強引におしきったのである。維新体制がきわめて抑圧的な性格をおびるようになった背景には、こうした政権基盤の危うさが存在したといえるだろう。当時の韓国が安全保障上の脅威にさらされていたのは事実であるとしても、これが維新体制を発足させるための口実として意図的に強調された側面があったことは見逃せない。

無理な長期執権は、民心の離反をもたらした。1971年4月、第7代大統領選挙が実施され、朴が再選されたが、有力な対立候補であった金大中との票差はわずかであった。しかも朴大統領の出身地である慶尚道を除いたほとんどの地域では、金大中がリードするという結果であった（尹景徹 [1986] pp. 334-335）。批判の矛先は、朴政権の経済政策に対しても向けられた。金大中は選挙運動の過程で「大衆資本主義」を主張し、富の偏在、都市と農村、大企

業と中小企業の不均衡を批判し、労働組合を組織する自由を要求した。このように分配の平等を求める主張は大衆を引きつけた。1960年代末から顕在化した不実企業問題が注目を集め、全経連（全国経済人連合会）が経済への過度な政府介入の廃止を訴え、労働運動が活発化した。

文民統治の長い伝統をもつ韓国で、軍事クーデタによって政権を掌握した朴大統領は正当性の欠如に悩まされ、経済建設にその正当性の根拠を求めている。それゆえ、こうした政府の経済運営に対する批判はたんなる経済問題にとどまらず、朴政権の正当性を脅かす危険性をはらんでいたのである。

「重化学工業化宣言」のなかで、朴大統領は重化学工業化政策を維新体制の一側面として位置づけている。また、「長期展望」の策定の開始や呉源哲の起用は国家非常事態宣言とほぼ時を同じくしており、朴大統領が1980年代初めに「輸出100億ドル、1人当り国民所得1000ドル」を達成するという目標を明らかにしたのは十月維新の直後であった。このことは、重化学工業化政策が、経済的な合理性というよりきわめて政治的な配慮から始まったことを示している。「一面国防、一面建設」という国政指標に示された経済建設とは、たんなる経済政策の次元で捉えられるものではない。重化学工業化政策が経済的効率よりも量的な成長に力点を置く、きわめて野心的なものになったのは、自らの正当性が危機にさらされていることを認識した朴大統領が、新たな経済建設のビジョンの提示を通じてその正当性を回復しようとしたためであると考えられる⁽³⁾。

第3節 重化学工業化政策の作成・実施主体

重化学工業化政策を開始した動機がきわめて政治的なものであったため、朴大統領は自ら陣頭指揮をとるべく、この政策を専門に担当する組織として企画団を新設した。企画団の中核をなすメンバーを側近である大統領秘書官で固めたことは、大統領の意思を直接に反映させるための措置であった。こ

のとき抜擢された人材には、商工部の出身者が多かった。それまで経済政策を主導していた経済企画院は、基本的に安定・均衡路線を志向していた。成長路線への転換によって経済企画院の役割が相対的に弱まり、大統領の支持をバックにした商工部出身の実務家の権限が相対的に拡大したのである。以下では、急速な重化学工業化政策の採用にともなう経済政策の決定過程における主体がどのように変化したのかを検討してみたい。

1. 重化学工業推進委員会および同企画団の設置

1973年2月、政府組織法第2条によって重化学工業推進委員会が設置された(朴勇正 [1979] p. 156; 鄭寛容 [1986] p. 70)⁽⁴⁾。委員長は国務総理であり、経済企画院、財務・商工・建設・文教部、科学技術処、第2無任処の長官および国務総理が任命もしくは委嘱する民間人が委員となった(国務総理企劃調整室 [1973] p. 187)。設置当時は鄭文道第2総合製鉄社長、安京模韓国水資源開発公社社長、金満堤韓国開発研究院院長の3人が民間人の委員として加わった(国務総理企劃調整室 [1973] p. 187)。

推進委員会が発足する前には副総理の直属にするべきだという主張もあったが、推進委員会の機能を強化するために国務総理の直属にしたという(重化学工業推進委員会企劃團 [1979] p. 322)。経済企画院長官が兼任する副総理でなく、国務総理の下においたのは、経済企画院とは別に実施主体を設けたいという意図がはたらいたためと考えられる。委員会の会議は大統領の主催で開かれており、実際は大統領の直属に近かった。韓国の政府組織法では大統領直属の業務執行機関を設置することができないため、国務総理室の下に設けるという形式がとられたのである(鄭寛容 [1986] p. 70)。

この委員会の機能は以下のとおりである(国務総理企劃調整室 [1973] pp. 187-188)。

- (1) 重化学工業育成のための総合計画の樹立。
- (2) 重化学工業の立地計画の樹立。

- (3) 重化学工業の部門別推進計画の樹立。
- (4) 重化学工業の育成に関連した諸般の支援計画の樹立。
- (5) 計画推進状況の確認。

ただし、推進委員会は1973年3月から74年8月まで18回開かれただけで、それ以後は有名無実な存在となった（鄭寛容 [1986] p. 70）。1974年2月からは、それまで推進委員会の傘下にあつて実務を担当していた企画団がその機能を引き継いだ。重化学工業化政策の実施主体としては、推進委員会よりも企画団のほうが実際には重要な役割を果たしていたといえる。企画団長は次官クラスで、ほかに副団長がおり、商工部、経済企画院、建設部、財務部、科学技術処などの局課長級職員がメンバーとなった（國務總理企劃調整室 [1973] p. 189；重化学工業推進委員會企劃團 [1979] p. 323）。企画団は、次官補級の実務会議など各種の実務会議の主催を通じて重化学工業化政策を実施した（鄭寛容 [1986] p. 71）。大統領の強力な支持を得た企画団長をトップにすえているうえ、関係省庁から動員された実務担当者をメンバーに加えており、その実質的な機能はきわめて強かったと考えられる（鄭寛容 [1986] p. 71）。各省庁ですべき事業を即時に判断し、総合計画を効率的に樹立するという役割を担っていたのである。

初代の団長は金龍煥大統領経済担当特別補佐官（1973年中に経済第1首席秘書官に変わる）が兼任していた。金龍煥は財務部理財局長や同税制担当次官補などを歴任した後、1970年に大統領外資担当秘書官兼秘書室長補佐官をつとめた人物である。商工部次官として在職中には、8・3措置およびその後続措置である企業公開の起案を秘密裡に行う作業班の長を担当した（金正濂 [1991] p. 178；孫光植 [1979] p. 104）。企画団長のポストを退いた後は、1974年9月から78年まで、長く財務部長官をつとめた。こうした経歴から、重化学工業育成のために必要な外国資金導入および内資動員の政策を練るうえで大きな役割を果たしたことが分かる。

1974年2月になると、企画団の業務が大統領経済第1首席秘書室から経済第2首席秘書室に移った（朴炳潤 [1980] p. 196）。これによって、吳源哲大統領

領経済第2首席秘書官が企画団長を兼任することになった。

呉源哲は1928年黄海道松禾郡で生まれ、45年に京城工專（ソウル大工学部の前身）化学工業科に入学した⁽⁵⁾。朝鮮戦争のさいに空軍技術将校として入隊し、空軍航空廠設立要員として活躍し、このときにエンジニアとしての基礎をマスターしたという。1957年には除隊してシバル自動車の工場長となったが、5・16軍事クーデタで権力を握った軍人の目にとまり、61年に技術官僚として起用された。商工部化学課長、軽工業課長、工業第1局長、企画管理室長、鉦工業担当次官補をつとめた。このことから、呉源哲のテクノクラートとしての基盤が一貫して商工部にあったことがわかる。鉦工業担当次官補であったとき、金正濂大統領秘書室長を通じて防衛産業育成のアイデアを朴大統領に報告したことがきっかけとなり、1971年11月、経済第2首席秘書官に起用された（金正濂 [1991] p. 207）。呉源哲は、これ以後1979年まで8年間という長きにわたってこのポストにあった（金璣 [1993] p. 264）。

呉源哲は、兵器の国内生産の可能性を打診し、産業構造変革のための長期展望を作成する作業に携わった。経済第2首席秘書室は、呉源哲の起用にもなって大統領府に新設されたものであり、発足時には6人が勤務していた⁽⁶⁾。大統領府儀典秘書官をしていた金炳源のほかは全員が商工部出身であった。呉源哲の建議によるものである。局長級の大統領秘書官に就任したのは、商工部の課長であった金光模、李奭杓、権光遠の3人である。これに呉源哲の個人秘書である崔泰昌が加わった。金光模はソウル大工学部の出身で、これ以後長く秘書官を務め、79年には企画団副団長に就任した、呉源哲の右腕といえる人物である。李奭杓はその人脈の広さを買われた。権光遠はソウル大工学部造船科の出身で、機械の専門家であった。李奭杓が兵器製造中の事故で殉職し、権光遠が退職した後は、ソウル大工学部機械科出身の康永澤が秘書官として加わり、メンバーが5人になった。

2. 重化学工業推進委員会企画団と経済企画院

第1節では、急速な重化学工業化政策を盛り込んだ計画として「長期展望」に言及したが、これは経済企画院が発表したものである。1970年代を通じて、企画団は重化学工業化政策に関する多くの計画を発表したが、その設置当初に作成したものとしては、「重化学工業育成計画」（以下「育成計画」と略す）をあげることができよう。その作成作業は1973年初めから始まり、同年6月末に朴大統領に報告された⁷⁾。それまで商工部や経済企画院で個別に作成されてきた計画をもとにして、1980年代初めに1人当たりGNP1000ドルと100億ドルの輸出目標を達成するための具体案を示したものである。ここでは、ほぼ同じ時期に発表された「育成計画」と「長期展望」の比較を通じて、企画団と経済企画院が重化学工業化政策の作成・実施過程でどのような役割を果たしたのかを考察してみたい。

表2-2は、「育成計画」を、「長期展望」のなかの重化学工業部門に関する計画と比較したものである。「長期展望」の内容は多岐にわたっており、重化学工業に関する記述は「育成計画」より粗いが、大枠においては共通点が多い。とりわけ戦略産業としてあげられた6産業と、製造業に占める重化学工業のシェアおよび工産品の輸出に占める重化学工業製品のシェアの目標値は全く同じである。細部の数字については、後から出された「長期展望」のほうが高めに設定される傾向がみられる。

「育成計画」が朴大統領に報告されたのは1973年6月末であり、「長期展望」の発表はその2カ月後であった。「長期展望」の作成作業が始まったのは1971年末で、「育成計画」よりずっと早い。前述したように、この後に出された朴大統領の指示を取り入れつつ内容が修正されていった経緯を考えれば、重化学工業部門の計画については、その作成過程で「育成計画」がかなりの程度参照されたと考えるのが妥当であろう。前項で述べたように、企画団は経済企画院の局課長級の職員をメンバーに加えており、類似点が多いのは、2

表 2-2 「重化学工業育成計画」と「わが国経済の長期展望」の比較

	重化学工業育成計画	わが国経済の長期展望
重化学工業／製造業	72年 35.2% 76年 41.8% 81年 51.0%	72年 35.2% 76年 41.8% 81年 51.0%
重化学工業製品／工産品輸出	72年 27.0% 76年 44.0% 81年 65.0%	72年 27.0% 76年 44.0% 81年 65.0%
戦略産業	鉄鋼, 非鉄金属, 造船, 機械, 電子, 化学	鉄鋼, 非鉄金属, 機械, 造船, 電子, 化学
粗鋼生産能力	72年 75万5000トン 76年 409万2000トン 81年 1470万トン	72年 75万5000トン 76年 455万5000トン 81年 1505万5000トン
非鉄金属 (工場の建設計画)	銅精錬所 (年産10万トン) 亜鉛精錬所 (年産8万トン) 鉛精錬所 (年産5万トン) アルミニウム精錬所 (年産10万トン)	銅精錬所 (年産10万トン) 亜鉛精錬所 (年産8万トン) 鉛精錬所 (年産5万トン) アルミニウム精錬所 (年産10万トン)
造船能力	80年 545万G/T 85年 920万G/T	81年 630万G/T
造船産業の輸出目標	85年 20億ドル	81年 10億ドル
電子産業の輸出目標	81年 25億ドル	81年 27億4000万ドル
石油精製能力 (日産)	72年 39万5000バレル 81年 125万5000バレル	81年 170万5000バレル
肥料工場	アンモニア工場 (年産49万5000トン) 尿素生産工場 (年産23万トン)	アンモニア工場 (年産60万トン) 尿素生産工場 (年産33万トン)

(出所) 重化学工業推進委員会企劃團 [1973] および経済企劃院 [1973] をもとに作成。

つの計画の作成担当者が重なっていたためではないかと考えられる。「長期展望」は、形式的には経済企画院が発表したものであるが、企画団が作成した「育成計画」の内容をかなり取り入れたものであったといえよう。

それでは、重化学工業化政策の実施過程においては、企画団と経済企画院と、どちらが主導権を握ったのであろうか。企画団と経済企画院の意見が衝突した場合には、大統領からの直接の依頼で企画団側の線で調整されたという証言がある（服部 [1987] p. 19）。1970年代の重化学工業化政策は、その作成においても実施においても、大統領の支持をバックにした企画団がイニシアティブをとることが多かったと考えられる。すでに第3次計画を発表していたにもかかわらず「長期展望」を新たに作成しなければならなかったこと自体、経済企画院が経済政策のイニシアティブをとることが難しくなったことを示しているといえよう。

3. 物動計画への志向

こうした実施主体の変化にともなって、安定・均衡路線が放棄され、物動計画性の強い、急速な重化学工業化政策が始まった。このことが、1970年代末から顕在化した過剰・重複投資をもたらしたことは否めない。過剰投資を招く要因は、当初から企画団の発想のなかにあった。

たとえば、呉源哲が中心となって作成した「工業構造改編論」には、それまで経済企画院が5カ年計画作成の基礎としていた、マクロ変数の経済予測を中心とする「マクロ成長モデル」による工業発展はすでに限界に達しており、当時の韓国にとって必要なのは、生産規模や工場の立地など重化学工業化のさまざまな面を統合した、包括的かつ技術的な物資動員計画であると記述している（Choue [1988] p. 296）。「工業構造改編論」とは、重化学工業化のためのアイデアをまとめた報告書で、官吏、学者、企業家の協力を得ながら約6カ月かけて作られ、1972年末に朴大統領と国務委員の前で発表された（金璣 [1993] p. 276）。その直後に発表された「重化学工業化宣言」のもと

なり、「長期展望」や「育成計画」を作成する基礎となったと考えられる。また、呉源哲は回顧録のなかで、「マクロ成長モデル」に代わるものとして、「いつまでに何を作る」という目標を提示することから始める「工学的アプローチ」の有効性を強調した（呉源哲 [1994] p. 501）。こうしたことから、呉源哲を団長とする企画団の発想のなかに物動計画への志向が内包されていたことは明らかであろう。

朴大統領が企画団を新設し、呉源哲をその団長にすえたことは、こうした発想への共感に根ざしていたのではなかろうか。ウーは、急速な工業化と安全保障上の自立化への要請が権威主義的な政府の出現をもたらした点で、日本による植民地統治期と1970年代が共通していると論じ、要素賦存の比較優位を無視した重化学工業化がこの2つの時期に進められた点を指摘している（Woo [1991] p. 39）。さらに、1940年当時満州の士官候補生であり、45年の終戦時には大陸における日本の工業化を担った広東軍の中尉であったという経歴をもつ朴が、植民地統治期の工業化が有効であることを熟知していたことがその背景にあったと推測している（Woo [1991] p. 40）。

軍事クーデタによって政権を握った直後に柳原植が作成した第1次経済開発5カ年計画には、こうした朴大統領の経済建設観が色濃く反映されていたといえよう。この計画は修正を余儀なくされるが、1960年代末から70年代初めにかけて韓国が国内外の政治的危機に直面したさい、再び大統領自身の物動計画への志向が強まった。朴大統領が呉源哲のアイデアを積極的に受け入れた背景には、こうした経済建設観の共通性があったといえよう。

むすび

朴政権の経済政策には、発足当初から強い成長志向が見られたが、外国からの圧力や第1次経済開発5カ年計画の行き詰まりによって、1960年代半ばにはやむなく安定・均衡路線がとられた。国内外の政治情勢の激変を背景に、

成長路線が再び採用され、70年代初めから急速な重化学工業化政策が開始された。

経済政策の転換をもたらしたひとつの要因は、米中和解を契機としてアジアにおける冷戦構造が変化したことであった。韓国にとって大国間のデタントは安全保障上の脅威を高めるものであったため、朴政権はこれに対応するため防衛産業の育成に励み、内政面での引締めを図った。

国際環境の激変のみならず、朴政権は、国内においてもその正当性の危機に直面していた。経済面では国際収支の悪化や不実企業の増加など、1960年代に進めた経済政策の歪みが顕在化し、批判が高まっていた。政治面では長期執権が法的に難しいうえ民心が離反し、政権の基盤自体がきわめて不安定な状態にあったため、朴大統領は強権的な維新体制の発足により危機を打開しようとした。急速な重化学工業化政策はその一環として位置づけられていた。

このように開始の動機がきわめて政治的なものであったため、朴大統領は、重化学工業化政策を進めるさいに自身がイニシアティブをとることができるよう、側近を中核とする実施体制を整えた。新設された企画団のメンバーが大統領秘書官であったことがそれを示している。その結果、従来経済政策の作成・実施において主導的な役割を担っていた経済企画院の発言力が相対的に弱まった。1970年代の経済政策は、企画団と経済企画院との対立と調整を通じて決定されたと考えられるが、大統領の支持をバックにした企画団は無視しがたい力をもっていた。

近代経済学の素養をもち、IMFなど国際機関の意見に理解を示す官僚が多かった経済企画院と異なり、企画団は商工部出身者で構成されており、より国内企業に近く、実務家的集団という色彩が強かった。基本的に、前者は安定・均衡路線、後者は成長路線を志向していた。1980年代初頭の韓国は、過剰・重複投資にともなうマクロ不均衡に悩まされたが、その背景を考えると、こうした政策決定過程にみられる実施主体のあり方に注目しておく必要がある。

急速な重化学工業化政策は、朴大統領の政治的な意図から開始されたものであり、その強力なイニシアティブのもとに実施された。政権の正当性と密接に関わっていたこともあって、朴大統領の経済建設観をよく表した政策であったといえよう。今日の韓国経済に占める重化学工業の比率の高さ、とくに輸出に占めるそれは1970年代の重化学工業化政策と切り離して考えることはできない。さまざまな歪みを抱えつつも、後の韓国経済に見逃すことのできない大きな影響を与えたことは事実である。

[注] _____

- (1) 以下、同計画に関する記述は経済企劃院 [1973] による。
- (2) 谷浦が言及している「重化学工業計画」は、本章の「長期展望」を指していると考えられる。
- (3) 重化学工業化政策に関するこうした見方について詳しくはChoue [1988] を参照。
- (4) 重化学工業推進委員会の設立が閣議で議決されたのは1973年5月11日で(重化学工業推進委員会企劃團 [1979] p. 322), 大統領令6675号によって設置されたのは5月14日であった(國務總理企劃調整室 [1973] p. 187)。重化学工業推進委員会企劃團 [1979] は重化学工業推進委員会および同企画団の業務が5月に始まったとしている。しかし、朴勇正 [1979] p. 156は、1973年2月4日に重化学工業推進委員会が結成されたとしており、鄭寛容 [1986] は推進委員会および同企画団の結成を2月としている。このことから、両者が実際に結成されたのは2月であり、これが法律によって公式に設置されたのが5月であると解釈するのが妥当であると考えられる。
- (5) 以下、呉源哲の経歴については金璣 [1993] pp. 274-275を参照した。
- (6) 以下、経済第2首席秘書官室に関する記述は呉源哲 [1994] pp. 470-471による。
- (7) 以下、この計画に関する記述は重化学工業推進委員会企劃團 [1973] による。