

## 第 6 章

### 官僚と開発

——経済発展の政治的条件について——

はじめに——強い国家・弱い国家——

ASEAN 諸国<sup>(1)</sup>をみて、ただちに気づくのは、短期間のうちに急激な工業化が起こったことだろう。フィリピンを除くどの国も年平均5%を超える工業化を達成し、その例外とされてきたフィリピンにおいてすら、1994年度のGDP成長率は5%を超えた。そして、これもフィリピンを例外として、経済活動に占める「国家」の比重がどの国でも高い。それがいちばん目につくのはインフラストラクチャーと社会資本の充実に向けた活発な政府融資であるが、その他にも周到に練り上げられた産業政策、個別私企業の投資誘導、さらに一般的に、官僚機構が工業化の実現を国家目標に据え、そのためには取るべき手段を厭わないことなどが、各国にほぼ共通する特徴となっている。

このような高度経済成長と「強い国家」の組み合わせは、その現われる時期と規模に違いはあるとしても、ASEAN 諸国すべてにみられる現象であるといってよい。そしてこれは、ASEAN 諸国ばかりでなく、韓国・台湾などの東アジア諸国について、さらに日本の経済成長の過程についても、「国家主導型の発展」などの用語によって従来から指摘されてきた現象であった<sup>(2)</sup>。これほど似通った現象があれば、それを「モデル」や「理論」に格上げする誘惑も大きい。ASEAN 諸国の政治経済が、いわば NIES の予備軍としての

注目を集め、そこで展開された学説を適応する対象となったのも無理はなかった。

似通っていたのは社会資本の投資や産業政策ばかりではない。韓国における朴正熙大統領の下での維新体制、あるいは台湾における国民党体制などにみられるように、「東アジアの奇跡」を支えた「強い国家」は、どうみても民主制とは呼べない強権的政治体制をとっていたが、これと同様に、ASEAN地域において経済活動に積極的関心をはらう国家も、権威主義体制が一般的形態であった。インドネシアのスハルト体制、あるいはフィリピンのマルコス戒厳令体制などのように権威主義体制としての性格が明確な事例ばかりでなく、制度的には議会制民主主義をとるマレーシアやシンガポールでも、行政府と一体化した与党の圧倒的優位が確立し、選挙民による政治的選択の幅は限られたものでしかなかった。つまり、国家の経済介入ばかりでなく、それが政治体制として権威主義という形態をとった点でも、ASEAN諸国は東アジア NIES の予備軍であった。以上の経緯から、経済成長のモデルとしての「国家主導型発展」、さらにその経済成長を実現するための「必要悪」としての独裁、などの議論がASEAN諸国についても行われることになったのである。

ASEAN諸国の官僚制に関するこれまでの研究は、ほぼすべて、この「国家と経済」というテーマで塗りつぶされてきたといってよい。経済成長を実現するための条件をどこまで「国家」が提供したのか、議論の焦点は常にそこにあった。経済発展の基礎を築いたと考えられたからこそ、そして西欧における工業化過程との最も顕著な相違点だと考えられたからこそ、経済発展を主導する「国家」が注目されたのである。そのために、「国家」機構全体の構成とか、官僚機構そのものを分析対象とするよりは、むしろ経済政策の実施にもっとも係わりの深い官庁、たとえばフィリピンの国家経済開発庁 (National Economic and Development Authority) などが分析の対象となった。日本の政治経済分析をする際に通産省に注目し、韓国の経済発展を論じるために経済企画院 (Economic Planning Board) に注目するように、

ASEAN 諸国を事例とする場合でも、特定の経済官庁に分析の焦点が絞られてきたのである。

そのような分析がすべて間違っている、とするのは不当だろう。少なくとも現象としては、経済活動に広汎な権限を有する官庁が、多くの諸国に存在したことは否定できないからである。とはいえ、このようなスーパー官庁に注目して国家と経済を論じることで、現実の官僚制からズレた誇張が生まれる可能性もある。というのも、「国家主導の発展」という概念設定は、開発に携わる官僚の開明性、先進性、さまざまな社会的利害に対する独立性、さらには官僚個人の責任感や廉潔などに対する、一種の理想主義を前提としているからである。そしてASEAN 諸国の現実の官僚制の動態は、とてもこの理想主義を支えてはくれない。ASEAN 諸国の官僚制は確かに権力と人員は大きいかもしれないが、政策構想力が弱く、非効率であり、その政策を実現する基礎となるような実物経済の捕捉も弱いことが多い。さらに、いかに粗暴な体制であろうとも、社会活動の末端までを行政が掌握する能力をみれば、実は先進工業国における社会民主主義体制における場合のほうが、はるかに実社会と政府を結ぶ政治的・制度的紐帯が整備されているといってよい。つまり、経済だけをみれば「国家」のプレゼンスが大きくみえる一方で、現実の官僚制の動態をみれば、とても「国家主導型発展」などといった概念を支えられるような実態はみあたらない。

なぜこのような倒錯が起こるのだろうか。どのように、どこまで、「国家主導型発展」という概念把握が有効といえるのだろうか。ASEAN 諸国における国家と経済の相互関係を再構成して考え、これまでの議論にみられた概念構成を歴史的視点からいま一度吟味することが本章の目的である。そもそもなぜ「強い国家」が生まれるのか、またなぜその「強い国家」が国家財政に寄生するだけでなく「工業化」という課題に取り組むことになるのか。そのような疑問に対して、「アジア的専制」の現代版のような偏見によって答えるのではなく、それぞれの選択が行われた歴史的状況のなかから考えなおしてみたい<sup>(3)</sup>。

## 第1節 強い国家と強い経済

「国家と経済」を論じる以上、まずここでいう「国家」の内容を明らかにする必要があるだろう。実際、東北・東南アジアの政治経済を論じた近年の文献で、おそらく最も頻繁に用いられてきた概念が「国家」である。ところが、この「国家」が具体的に何を示すのか、研究者に了解があるとはいえない。そもそも、「国家」とは政府と同じものだろうか。それは官僚機構の別名だろうか。あるいは、官僚機構の名の下に、特定の官庁について語っているのだろうか。議会は「国家」の一部なのか、それとも「国家」に対抗する存在なのか。このような曖昧さに加えて、さらに深刻な問題が控えている。それは、「国家」概念が、東アジア・東南アジア政治をより正確に説明するという目的よりも、むしろ社会科学一般の論争の帰結として用いられている、という問題である<sup>(4)</sup>。

「国家論復興」の紹介がすでに陳腐となった現在でも、問題の所在を明確に示すために若干の概念整理を行っておきたい。まず、戦後アメリカ政治学に関するかぎり、「国家」概念は長らく言及されることがなかった。そこで論じられるのは政府であり、あるいは政治システムであって、政治社会を論じる基軸も「社会が権力を構成する」という因果律に絞られていた。しかしいうまでもなく、政治権力は「統治」(govern)するばかりでなく、「支配」(rule)をとともなのであり、政治権力の行使を社会的利益の調停だけに求めた場合、現実から遊離するおそれがある。そこで、社会的利益を調停する場としての意味を越えた、それ自身が特定の利益をもつ「国家」への関心が、ことに1970年代以後増えることになった<sup>(5)</sup>。

同様の「国家論復興」は、マルクス主義のなかでも起こった。『ドイツ・イデオロギー』の有名な一節を引くまでもなく、本来のマルクス主義においては、社会階級の諸利益によって権力が構成されるのであって逆ではない。しかし、現実の国家機構の構成や政治的決定を、そのような「下部構造」に

還元して説明することには、やはり無理があった。その結果、下部構造に対する「国家の相対的自律性」が論じられることになる。グラムシにおける「政治の発見」からミリバンドとプーランツァスの論争にいたるまで、20世紀マルクス主義思想のおそらく最大の課題が、国家権力が国家権力としても独自の契機の説明に向けられていたことはよく知られているだろう<sup>(6)</sup>。

このような「国家」への注目は、社会科学一般の概念構成の問題であって、特定の地域や実証研究の課題とは特に関係があるわけではない。つまり、政府は社会に責任を負い、また社会の利益を反映する存在であるという、「社会から政治権力へ」という概念把握に対して、政治権力の独立の契機に注目し、「政治権力から社会へ」という問題設定が有効ではないかという、分析の前提条件が争われているのであり、その限りではどの地域のどの時代を対象としても同じ議論を展開することができる。誤解を恐れずにいえば、アジア諸国の政治経済分析に「国家」概念が多く用いられるようになった理由のひとつは、1970年代後半以後のアメリカ社会科学における学説一般の反映であった。

「国家」概念の適用を生み出したもうひとつの理由は、アジア工業化そのものの形態に係わるものである。2回の石油危機を経てもなお工業化が急速に進んだ点で、東・東南アジア地域は発展途上国のなかでも突出した存在であった。そして、その工業化の過程で、「国家」、ないし公共部門の果たした役割が大きい、これも無理のない説明にみえた。ところが、まさにこの点が、新古典派経済学の概念設定からすれば逆説的な事態を生み出したのである<sup>(7)</sup>。

新古典派経済学において、家計や企業と並んで「国家」が経済活動の主体として現れるのは、なによりも財政と融資の機関としてであった。この場合、「国家」には独自の利益や目的は想定されていない。財政支出の拡大を抑えるためには「国家」が社会の諸利益に対して中立性を保つほうが望ましい、そう考える点では「国家」は社会に対して独立している必要があるが、これはマクロ経済の要請に即応することが求められるからであって、「国家」が独自の利益や権力を求めるからではない。「国家」とは政府であり、政府と

は中央銀行と大蔵省なのである。

このような概念構成をとるときには、国家プロジェクトとしての開発とか、国家主導型発展などといった議論を立てる余地はない。それは、「プロジェクト」とか「主導」には、財政金融を越えた産業経済一般への参加が想定されており、新古典派からみれば、そのような活動はレントシーキングと外部不経済の拡大のみを指しているからである。

経済における国家の機能を財政金融に限定するか、それとも産業政策の遂行者という位置を与えるか、これは古典派経済学と歴史主義の対抗以来の長い伝統をもつ課題であった。確かに、ガーシェンクロン仮説、あるいはそれでいえば「国家独占資本主義論」をはじめとして、後発国の工業化過程において公共部門の占める役割が大きい、という指摘は珍しいものではない<sup>(8)</sup>。とはいえ、植民地独立後における輸入代替工業化の試み、あるいはソ連型計画経済の適用の試みなどにみられるように、政治権力の介入によって実際に経済が発展した事例は数少なく、むしろ肥大した行政機構による財政支出の膨張や、レントシーキングに由来する非効率性が成長を阻害した例のほうがはるかに多かった。その意味で、「国家」が経済活動に介入し、しかも成長の実をあげたとみえただけに、アジア工業化は貴重な逸脱事例となり、経済発展における国家の役割に関する、いわば古典派経済学と歴史学派との論争の現代版をまねくことにもなったのである。

この論争に決着をつけることは本章の趣旨ではない。ただ、この文脈における「国家」への注目が、きわめて独特の性格を帯びていることだけは指摘しておきたい。第1に、ここで議論されている「国家」とは、つまるところ「開発戦略」の採否を決する立場にある官僚の集団とほぼ同義であり、政府の、それも特定の部局を指すものにすぎない、という点が挙げられる。経済学の視点からみれば合理的なこのような問題設定は、政治学の視点から国家機構を論じる上ではまことに不十分なものにすぎない。経済開発に係わる部局、たとえば経済企画院や国家経済開発庁などが、官僚機構のごく一部にすぎないことはいうまでもない。そして、仮にそのようなごく一部の官庁に

よって「国家と社会」の関係が説明できてしまうとすれば、それ自身が説明を要する特殊な状況なのである。なぜそのような部局が生まれるのか、なぜそのように広汎な政策決定の権限が与えられるのか、さらになぜそれぞれ特定の社会集団の利益表出を排除して政策決定を行うことができるのか、そのような政治的条件を解明することなしに「東アジアの奇跡」を論じることは、説明を放棄した礼賛に等しい。第2に、経済発展を説明する目的から注目される部局が、実際に期待されるような権力を保持している例は稀だ、という点が挙げられる。すでに日本の事例についてジョンソンが通産省の政治的役割を過大視しているとの指摘は数多く行われているが、同様に韓国の経済企画院は商工部や財務部に比較して名目的権限しかもってはいなかったし、フィリピンの国家経済開発庁はマルコス政権における現実の政策決定からは疎外された、「IMF向けのショーケース」にすぎなかった<sup>(9)</sup>。要するに、新古典派の主張と対置する限りでは意味をもつ「国家」への注目が、政治体制の分析としてはきわめて貧しい内容しかもってはいないのである。

それでは、経済成長の政治的条件について、より具体的な検討を行うことはできるのだろうか。まず、そこで想定されている「国家」の役割を類型化してとらえ、それぞれについて「政治」との係わりを考えてみよう。

## 第2節 国家の経済的機能——財政金融と産業政策——

国家の果たした役割の大きさではほぼ一致がみられるとしても、その役割が何であったかについては極端な議論の相違がみられる。典型と思われる議論を二つ検討してみよう。

第1にあげられるのが、東・東南アジア諸国の「国家」が歳出の抑制に成功し、その結果として財政赤字を小規模にとどめた、という議論である<sup>(10)</sup>。政府の財政政策について開発経済学の学者や官僚が最も警戒してきた点は、過大な財政支出がインフレと通貨信用の減退をはじめとしたマクロ経済の危

機を生み出すことであった。そのような経済危機を回避した、その意味で東・東南アジア諸国の「国家」が注目されるわけであるが、そこでいう「国家」の「強さ」とは、財政拡大を求める国民世論や議会を押し切った、そのような意味での「強さ」であり、政府が経済活動を刺激することに成功したという意味ではない。つまり、国家が経済を主導したというよりは、むしろ経済活動を無用に阻害しなかったという主張であって、国家の役割として想定されているものは均衡財政の実現というごく古典的かつ保守的な機能にすぎない。

この歳出抑制に加えて、新古典派経済学の研究者は、アジア諸国では通貨レートを実勢にあわせる努力がはらわれ、過剰な防衛策による通貨価値の過剰評価が回避されてきた、と指摘してきた。この実勢通貨交換レートへの接近が、対外貿易の開放と外資導入のインセンティブとして働いたという議論は、韓国・台湾などの新興工業国ばかりでなく、ASEAN 諸国についても行われている<sup>(11)</sup>。先ほどの政府支出の抑制と同様に、これも国家権力による介入をとおして通貨価値を増加させるような政策をとらなかったことが、国家の果たした役割として評価されていることになる。

以上の2点にみられるように、この第1の視点において国家の役割の大きさとして評価されているのは、政府支出の抑制と現実的な通貨政策であり、国家による経済介入とか、経済活動における政治的リーダーシップといったものではない。逆に、たとえば議会の要請に応じて財政支出を肥大させるとか、あるいは国内の幼稚産業を保護する目的から輸入代替政策に広くみられるような自国通貨の保護を行うとか、そういった経済学者の目から見れば経済的に不合理な政策をしなかった、無用な介入をしなかったことこそが国家の役割の大きさとして評価されていることになる。

むしろ、無用な介入の不在が「国家の小ささ」に矮小化できるわけではない。財政支出の規模が、全体の経済運営をはかる政府と、個別利益の実現を画策する企業や消費者との間の力のバランスから決定されると考えれば、強い政府があればこそ実現できたと考えることもできる。個別の政府支出への

要請をマクロ経済学的な観点から押しとどめることに成功したからこそ財政支出の抑制もかなう算段である。同様に、通貨レートについても、国外の企業からの保護を求める企業の政治的要求をはねつけることができたからこそ可能になったということもできる。つまり、マーケットの実勢にあわせる政策がとられたからといって、また市場から中立的な政策が採用されたからといって、政府が何もしなかったことにはならない。とはいえ、このような解釈から生まれるのは、政府の介入を極小化することで外部不経済を極小化するという、いわば国家が主導しないことによる発展というモデルであり、国家主導型発展といったモデルとはむしろ対極に立つ発展形態が東アジアにみられた、という結論に行き着くことになる。

国家の財政金融に注目する以上の議論に対し、第2の議論は、産業政策の性格に注目するものである。東北・東南アジア諸国のどれをとっても、工業化を実現するための政策パッケージを政府が準備し、それに沿った産業政策を通じて工業化を達成する、というパターンがみられる。それがたとえば輸出指向工業化であり、あるいは世界市場で潜在的優位をもつ部門における幼稚産業の育成であった。世界銀行の『東アジアの奇跡』報告を見ても、そこで特に強調されるのは、合理的な財政金融の運営に加えて、適切な産業政策の採用が各国によって行われた、という点であった。そして、まさにこの、財政と金融を越えた、産業経済に対する政策的介入の是非が、アジア型工業化というカテゴリーの合理性をめぐる経済学上の論争の焦点となる。原洋之介はこの点を、次のように指摘している。

「古典的経済自由主義をベースとした考え方と開発主義的政策介入が必要だとする考え方とは、現在途上国の経済開発戦略の望ましい姿をめぐる議論のなかで、いわば知的に対立しているとでもいえる関係にある。古典的経済自由主義にもとづく開発戦略とは、……限られた公共財……の提供以外の政策介入に関しては、それがレント・シーキング活動という非生産的な活動を誘発させてしまいがちな事実だけが強調され、そうした政策介入は行われるべきではないとされている。……開発主義的政

策介入を容認する学説は、後発国が導入しようとしている産業技術が無視し得ない程度の規模の経済性をもっている事態や、民間経済主体の自由なる経済活動が常に情報の不完全性に悩まされているという事実を強調して、将来の不確実性をともなわざるを得ない民間企業の投資活動の調整を核とする政策介入が必要不可欠となってくると主張しているのである<sup>12)</sup>。

ポール・クルーグマンが「東アジアの奇跡」は神話にすぎないと喝破したことはよく知られていようが、彼の反論もこの新古典派と反古典派の論争のなかに位置づけることができるだろう。クルーグマンは、かつてソ連経済の成長という神話が広く信じられていたことに注意を促し、ソ連の成長が実際には経済の非効率を背後にかかえていたように、アジア諸国の経済成長も、資本と労働力の投入によるものであって経済効率を上昇していないと指摘した。この議論の核は、つまるところ新古典派の提供する枠組みによってアジア工業化は十分に説明できるのであり、新たな政策介入の態様などは敢えて説明に加える必要がないという、際だって新古典派の主張に忠実な判断にあったということができるだろう<sup>13)</sup>。

東アジアと東南アジアがソ連経済と同様の運命をたどるのか、それとも経済的「奇跡」であり続けるか、本章の関心ではない。そもそも、現実のマクロ経済のパフォーマンスと、特定の経済政策との間にどこまで因果関係が存在するのか、要するに政策と実物経済との間には本当に何か関係があるのか、これは開発経済学においても常に曖昧なままに残されてきた論点である<sup>14)</sup>。その結果、経済政策として、財政金融の調整と公共財の提供を越えた経済介入をすることに合理性があるかどうかという判断は、それをとらえる理論の整合性よりは、アジア各国のマクロ経済的パフォーマンスに左右されることになる。そのような分析や予測を行うことは筆者の能力ではかなわない。

とはいえ、「開発主義」を、単なる「政策」と「経済成長」の同時進行という現象だけではなく、相互に因果関係のあるモデルとしてとらえるのであれば、政治学の観点からみた場合に、いくつかの問題が残されている。なに

よりも、産業政策における「国家」の指導といった、高度の「官民協調」がなぜ可能となるのか。「開発主義」論でこれまで争われてきたのはそのような政策の合理性であり、そこでは政治体制は官僚機構に、そして官僚機構は経済政策に還元して把握されてきた。しかし官僚機構は政治的真空のなかにあるわけではないし、また社会的利益の表明などと独立して政策決定が行われるとすれば、それ自身が特有の、あるいは異常な、政治的環境の産物であるといわなければならない。「官民協調」を可能とするような、官僚機構と民間資本を結びつける（財政と金融以外の）制度的要因を対象としてとらえないかぎり、「国家」が「強い」ことはわかっても、なぜ「強い」のかはわからないのである。

なぜ民間企業が政府の政策を受容するのだろうか。この、政府と企業の相互関係については、およそ三つの説明が考えられる。第1の、いちばん素朴な説明は、政府と企業の間には本来利益の一致や親和性があると仮定するものであり、特に従属理論から派生した政治経済分析のなかに広くみられるものである。しかしこの説明は、政府の経済介入と私企業の利益との間には避けがたい対立があるとする議論と同様に、本来は制度的条件から説明すべき政府と企業との関係を、この二つの主体がお互いにもつ認識にすり替え、まさに説明が求められている対象を議論の前提に組み込んである点で、問題の建て方からして説得的でない<sup>15)</sup>。

より正統的な説明としては、政府が私企業に対してもつなんらかの制度的なリソースによって、私企業による政策の受容を説明するものが考えられるだろう。国家が企業に対してもつそのようなリソースとしてただちに考えられるものが、課税によるムチと、公共融資によるアメであり、事実、税制による投資の誘導や公共融資機関による幼稚産業の育成は各国で行われてきた<sup>16)</sup>。とはいえ、この限りでは政府と企業の結びつきは財政と金融に限られており、特に「開発体制」を云々する必要は乏しい。

「開発体制」という立論を可能にする最後の（そしておそらくは唯一の）説明は、「開発主義」体制では、政府と企業との間に、財政と金融以外に、な

んらかの制度的結びつきが存在するというものである。実際、東・東南アジアにおける政府と企業の関係は財政と融資だけで説明できるものではない。企業の設立から始まって、投資・貿易などの活動に対する許認可権限の独占と操作、あるいは民間投資の低調な部門における公企業・国営企業の設立、さらに民間企業の国有化、そして単純なレントシーキング活動などは、その結びつきの一例である。

問題は、政府と企業間の結びつきが新古典派の想定する範囲を越えている点ではなく（越えている点については異論の余地がない）、その多様な結合を経済的パフォーマンスと結びつけて理解することが難しい点にある。そもそも財政金融に限っても、財政と金融の分業は著しく遅れており、中央銀行の政治的中立性が保証された事例は東・東南アジア地域にはひとつとしてみられない<sup>17)</sup>。為替管理・資本取引については規制が乏しいものの、輸出入制度は各国ともに錯綜しており、自由化は進んだとはいえ、輸出承認証などの発行に関連した許認可と行政手続きは依然として煩雑である<sup>18)</sup>。さらに、東南アジア諸国に限っても、政党ないし個別政治家の利権と結びついた特定の企業が優先的に貿易ライセンスを受けたり、財務体質の弱い企業に対して政府信用を利用した過大な信用供与が行われた例は珍しくないし、さらにはフィリピンにおけるマルコス系側近財閥、インドネシアにおけるスハルト一族系諸企業、さらにはマレーシアの与党、統一マレー人国民組織の経営する観光業や不動産業など、レントシーキングとしか呼びようのない露骨な事例も数多くみられるのである<sup>19)</sup>。これを要するに、マクロ経済の指標からではなく、現実の政府と企業の関係からみるのであれば、「奇跡」どころか、経済的停滞を説明するのに都合のよい政治的条件ばかりがそろうことになりかねない。

これまでに見てきたように、財政の健全性から説明するにせよ、あるいは積極的な産業政策から説明するにせよ、「開発戦略」ないし経済政策の合理性に関する論争から離れて、政府と企業との間の具体的な関係をみるのであれば、東・東南アジア諸国において特に成長を促進する材料や条件がみられ

るとはいえない。国家主導型発展といい、あるいは開発主義国家といいながら、その国家の内実と、その実物経済との関係については、これまでの業績に関するかぎり驚くほど成果が乏しいのである。

それでは、このような経済発展という出口からその前の政治的条件を推定するような方法ではなく、官僚機構そのものを分析の対象として経済との係わりを検討した場合にはどのような構図がみられるだろうか。その歴史的背景から次に考えてみよう。考慮すべき歴史的契機は植民地支配と冷戦であり、「国家主導の開発」の意味もそのなかでとらえることができる。

### 第3節 官僚制の歴史的起源——植民地国家と官僚国家——

西欧の国家形成を基準として官僚制を考えるとすれば、その発展は三つの段階に分けることができる。まず、封建制の下では、古代専制王朝とは異なり、官僚機構を通じた集権的支配は存在せず、個々の君主・領主の家計と国家財政との間の分化もない。そのような分権的支配は絶対王政の成立を契機として変容し、軍事・財政を中心として国家権力の集中が起こる。この中央集権化の一環として、君主の家計を担当する家臣団も肥大し、国家財政を担当する家産官僚制として、現在の官僚機構の萌芽的形態が生まれる。このような家産官僚制は、国民国家の形成とともに、社会からの挑戦にさらされ、議会による統制と責任内閣制を媒介とした、国民に対して責任を負う財政運営が実現し、これが民主政治の拡大とともに国民の福利便益の保障を目的とした官僚機構に変わってゆく、という図式である。つまり、マックス・ウェーバーに倣った古典的段階論から官僚制をとらえれば、家産官僚制から出発した合法的支配の完成が官僚制に関する議論の中核となる。そして、それぞれの段階における国家財政の意味も、領主の家計、絶対王政における財政の拡大、古典的共和政体における夜警国家、さらに社会民主主義体制における福祉国家というように、封建制から現代資本主義への変容の過程と対に

なつてとらえられるのである。

東北・東南アジア諸国の官僚制を議論する場合に、このような図式がほとんど妥当しないことは改めていうまでもないだろう。というのも、近代官僚制の起源は、絶対王政の成立ではなく、やはり植民地支配の構造に求められるからである。そして、これらの官僚制が「経済開発」の推進を中心的課題とし、「政治」と「経済」の領域が融合した、その歴史的起源も、やはり植民地統治に求めることができるのである。

チャクリ改革によって家産官僚制の再編成が行われたタイを例外とすれば、この地域の各国は、いずれも植民地支配を経験し、植民地化以前の王朝にも家産官僚制が一部にみられたとはいえ、現代の官僚機構の原型は、やはり植民地統治期の機構であった。そして、早くから議会が開設され、その議会によって官僚制の凝集性が妨げられたフィリピンを例外として、それらの官僚機構は、ハムザ・アラヴィのいう植民地国家、すなわちそれぞれの地域の社会経済的条件からは説明できないほどの大きな財源と統制力をもった、中央集権的官僚制としての特徴をもつことになったのである<sup>20</sup>。各国による相違は大きい。すでにタイとフィリピンがこのパターンから外れることは述べたが、集権化の度合いと組織の凝集性をみても、たとえばインドネシアにおける官僚国家（Beamstenstaat）のような組織は英領マラヤではみられなかった。とはいえ、財政政策の立案から執行、あるいは人員の配置と訓練にいたるまで、それまでの伝統的権威とはまったく異なった文民官僚制が、植民地統治によって各国に生まれたことは否定できない。

念のためにいえば、植民地を経験した諸国すべてにこのような植民地国家ができたわけではなく、数としては、むしろ官僚機構が整備された例のほうが少ないとさえいうことができる。おおまかな見取り図としては、19世紀後半の第二波帝国主義が到来したときに、すでに植民地支配が始まっており、その時期に統治体制の再編成が行われた地域においては、行政権力が拡大し、植民地国家が形成されたということが出来る。その典型が東インド会社の解散とインド政庁の設立であるが、他にもアチェー戦争敗北を受けた蘭領東印

統治の再編、あるいは統治顧問の派遣を通じた英領マラヤの統治機構の整備など、東南アジアの多くがこれに含まれる。また日本の東アジア支配は、始まった時期こそ遅かったものの、そのごく初期から官僚機構の整備が進められた。他方、ラテンアメリカ諸国の場合は、19世紀後半にはすでに政治的独立を達成しており、集権的官僚機構が植民地統治下につくられることはなかった。また、アフリカおよび中東の大半、さらに南太平洋における英仏の植民地では、制度的にも直接統治が行われた期間は限られ、伝統的権威が「近代的」官僚制に置き換えられるという経験は乏しかった。発展途上国の政治体制については、社会が強く国家は弱いという、アジアの事例とはまったく逆のパターンが指摘されることがあるが、そのような議論はこれらの植民地国家という経験をもたない諸国の事例から導かれているのである<sup>21)</sup>。

さて、通常の国民国家形成過程における官僚機構と比べ、植民地官僚制にはどのような特徴が指摘できるだろうか。第1は、植民地である以上当然とはいえず、そのような官僚が国民に対しては責任を負わず、その土地の社会集団の諸利益に対して最初から独立した地位をもつことである。近代官僚制の前提が社会の諸利益に開かれた中立的行政であるとすれば、植民地官僚制は宗主国に奉仕し、その現地社会に対してはどの利益に対しても閉ざされた、その意味での「中立的」行政であった。むしろ、国民代表の原理が近代の産物である以上、「社会から独立した国家」は珍しくはないということもできるし、絶対王政における官僚制は君主に責任を負う存在であった。しかし、国家による社会の統制という側面に関しては徴税機構や軍事力における「近代性」をもちながら、なお社会的利益の表出からは独立した政治権力は、その権力が社会から独立した起源をもたないかぎりには考えにくい現象であり、やはり植民地だからこそ成立した、歴史的には例外的な現象であるといえるだろう。

第2に、これも植民地としての地位から導かれる結果であるが、経済開発は当初から「国家目標」となる。絶対王政と重商主義のような古典的事例を別とすれば、膨大な財政支出を前提とするだけに、経済開発を国家目標とす

ることはけっして当然の国家の機能ではない。しかし、植民地国家においては、政治権力は宗主国の経済に富をもたらすためにそもそも存在するのであり、致富の手段として成立した以上、国家と経済の結合は当然であった。もとより、19世紀後半に植民地支配が拡大した大きな原因は、国家権力という政治的手段によって海外の市場と生産拠点を確保することが有利であると考えられたためであった<sup>22)</sup>。

当初は現地の通商を掌握する目的から港湾拠点の確保にとどまっていた植民地経営は、鉄道建設や医療などの技術発展によって内陸部の開発が有利となると、大規模な社会資本の投下をまねくようになる。経済開発を目的としたインフラストラクチャーの整備が、たとえば港湾設備の整備から鉄道の建設、農業開発とそのための水利灌漑にいたるまで、精力的に進められるようになった。植民地における政治的支配の面的拡大と制度における分業化は、このような経済開発と平行して、しかも経済開発の条件を満たすために行われ、政治と経済は密接不可分の領域であった。しかも、そのような政経の結合は、本国国内では政府の経済介入が乏しい、たとえばイギリスのような事例でも、海外における植民地経営の過程では、積極的に進められたのである。植民地統治の機構という出発点をもつために、「国家と経済」の結合は国家形成のごく初期から自明の前提とされていた。

このように、国家によって社会を統制しながらもその社会には拘束されず、しかも当初から経済開発の推進を政治権力の目標とする点で、植民地国家は際だって独自の特徴をもった権力機構であり、「国家主導の開発」こそが国家形成過程の出発点にあった。むろん、このような植民地期における政治権力の構造が、独立後もそのまま引き継がれた、と一般にいうことはできない。それは植民地独立、あるいは非植民地化の形態に幅広い多様性がみられるためであり、独立前の制度との連続性が高い事例から断絶の著しい事例まで違いが大きいからである。「白人の政府を変えずに白人を追放する」という権力移譲 (Transfer of Power) という形をとったフィリピンや英領マラヤと、日本軍政期を挟んだナショナリズムの噴出をみたインドネシアとでは連続と

断絶のバランスが大きく異なることは自明だろう<sup>23)</sup>。とはいえ、断絶が大きかったはずのインドネシアのような事例においてすら、植民地国家を打破することによって植民地統治期における政治統合を失うことのリスクは大きなものであった。反植民地ナショナリズムの高揚に彩られた「政治の季節」が背景に退くとともに、機構としての植民地官僚制の遺制は、インドネシアでも韓国でも、緩やかに復活することになる。

これまでに述べたところからも、植民地官僚制という起源が、現在の東・東南アジア諸国における官僚制と経済との結合を考える上で決定的な要因であることは明らかだろう。とはいえ、もし植民地国家の存在だけで独立後の政治経済の構図を考えることができるとすれば、なぜ同じように官僚機構の発展が植民地統治期に進みながら、南アジア地域と東・東南アジア地域とで経済政策の上でも、また「国家と経済」の制度的結合の上でも大きな相違が生まれたのかを説明することはできない。この、アジアの東と南を分ける契機を提供したのが冷戦であった。

#### 第4節 冷戦下の国家形成

植民地から独立したという経験では共通しながらも、そして経済活動に国家が大きな役割を果たすという点だけでいえば植民地官僚制の特徴を継受しながらも、南アジアと東・東南アジア諸国とでは、独立後の経済政策の方向は大きく異なることになった。おおまかにまとめていえば、南アジアでは輸入代替工業化政策が長期にわたって続けられ、世界市場の与える機会よりは国内市場の保護が優先されたのに対し、東・東南アジア諸国では輸入代替から輸出指向への移行が早くから進められ、国内市場の保護は保ちながらも、世界市場への輸出の機会がいちはやく注目されたのである。このような「外部指向的」工業化を進めるための外からの刺激を提供したのが、アジアの冷戦だったといえるだろう<sup>24)</sup>。

冷戦の影響については、制約条件と機会の双方を含め、どのような条件が国外から与えられたかを考えるのが、いわば正攻法のアプローチだろう。米ソの軍事戦略の客体となることが、各国の政治経済をどのように拘束し、あるいはどのような機会を開いたか、という視点である。これ自体は正当なアプローチであるが、アジアの冷戦を考えるには十分ではない。それは、冷戦体制が、国際環境による拘束よりも、より基本的次元において各国の国家形成に係わっているからである。

まずわかりやすいほうから考えよう。中国革命の波及をアメリカ政府が最も憂慮した地域が、東・東南アジアであった。それだけに、冷戦戦略においては周縁的地位しか占めてはいなかったラテンアメリカ諸国や、ソ連とは国境を接してはいるながらも中国革命の波及の「心配」は少なかった南アジア、さらに英仏の伝統的既得権益が強く、米ソ双方の影響力が限られていた中東などに比べて、冷戦戦略の影響はより直接的なものになったのである。韓国はもとより、台湾、タイ、さらにフィリピンにいたるまで、各国が「西側」にとどまるよう求める政治的圧力は強く、また内政の安定への関心も高かった。その結果として、この地域の諸国に膨大な財政援助が続けられ、二国間条約から東南アジア条約機構にいたる集団安全保障機構の整備も行われた。

現地政府からみれば、冷戦体制への編入は、政治的・経済的選択の幅を著しく限定することになった。第1に、「東側」に対する「宥和」的姿勢を示すなら、内政干渉を受けることは覚悟しなければならないが、逆に第2に「西側」の同盟国であり続けるかぎりは、経済援助も、また海外の市場も獲得することが容易であった。安全保障上アメリカにとって重要であるということも、また政治的判断による経済の安定化を期待できるということでもあったからである。さらに、国内の貧富の格差をはじめとする社会的矛盾が共産勢力の成長をまねくとの判断から、軍事支援にともない、シビック・アクションをはじめとする経済支援も早くから活発に進められた。

ここまでなら、冷戦は文字どおり環境的要因にすぎないし、本論との関係もさほど重要なものではない。しかし、中国革命は、単に冷戦戦略の波及に

とどまらない、内政上の重要性をももっていた。なによりも、東南アジア各国は国内に多かれ少なかれ華人社会を含んでおり、中国革命が国内に波及するおそれは杞憂ではなかった。ワシントンの唱える「中国の脅威」に現実の誇張があったとしても、東・東南アジア地域各国の共産主義運動は実際に中国革命と結びついていたからである<sup>25)</sup>。

第1に、中国革命が華人社会の反植民地政府運動を刺激したものとして、英領マラヤにおける共産ゲリラ活動やインドネシア共産党の一部が挙げられる。東南アジアの反植民地主義運動のなかの左派は反帝国主義ナショナリズムを掲げたが、その理念の実態は中国革命に刺激された面が大きかったし、運動の主体にも中国系住民が多数含まれていた。第2に、大戦中の抗日解放闘争に中国とともに加わり、本国の共産主義運動の支柱となったグループがある。日本軍政が中国大陸にとどまらなかったように、抗日軍の活動にも中国共産党を越えた広がりがあった。前述のマラヤやインドネシアではこの要素は間接的なものにすぎなかったが、朝鮮半島とベトナムでは抗日軍の活動と各国共産主義運動の結びつきは明らかであった。最後に、文化大革命の影響を受けたものとしてタイ共産党とフィリピン共産党（中国派共産党、CPP）が挙げられる。ベトナム戦争とほぼ同時期にこれらの運動は活発となったが、理念はもちろん現実の援助の主体も、ソ連やベトナムではなく中国であり、ことにベトナム戦争中のタイ共産党と中国とのつながりは明らかであった。右からは封じ込め政策、左からは革命の波及という国際環境の下では、国内政治体制の選択も大国相互の関係と独立して考えることはできなかった。ベトナムはいうまでもないとしても、英領マラヤにおける共産ゲリラの鎮圧、フィリピンにおけるフク団鎮圧とそのためキリーノ政権への干渉、あるいはスカルノ体制の下におけるインドネシア国軍への工作など、「外国の陰謀」を抜きにして国内政治の変動を考えるほうが空想的であるといえるほど、いわば国際化した国内冷戦が東南アジア各国で続けられることになった。

このことは、東北・東南アジアでは冷戦が国際環境による拘束を越えて、国家形成過程への直接の影響をもたらす、という結果をまねいた。各地に成

立した反共政権は、単純にアメリカの軍事戦略に従って国家形成を進めた場合、国内の革命的ナショナリズムに挑戦されて権力を失う可能性がある。他方、アメリカに対して独立後のインド政府のようなナショナリズムを表明した場合、今度はアメリカの介入によって、これも体制を転覆されるおそれがある。このジレンマのなかで、新興の反共政権は、いずれも政治権力の正当性を確保することが難しく、1940年代から50年代前半までは、各国ともに内政の混乱が続く。しかし、50年代後半以後は、サリット支配下のタイ、韓国の朴体制、スハルト体制下のインドネシア、さらに人民行動党政権の下でのシンガポールで、新しい型の国家形成が進むことになった。官僚組織の再編成から大衆組織の拡大にいたるその過程を貫く特徴は、共産主義勢力への対抗であり、その対抗の過程で共産主義勢力の政治組織をちょうど鏡写しにしたような制度的特徴が「反共独裁」政権の側にも生まれることになる。

インドネシアでは、共産党が形成した伝統的共同体を横断する大衆組織に対抗して、それぞれのレベルにおいて軍主導の下に大衆組織の設立が1950年代後半から進められたが、これがスハルト奪権後の体制の支柱ともなったセクベル・ゴルカル（職能集団合同書記局）の前身に当たる<sup>26</sup>。複数政党による議会代表の選出を明示的に排除し、農民・漁民・労働者・青年・婦人の大衆動員組織をとおした権力保持がはかられる点で、インドネシアの体制には疑似全体主義的性格も生まれることになったが、他の権威主義体制では珍しいそれらの動員組織が生まれた直接の理由が共産党とその遺制への対抗であった。シンガポールの人民行動党体制は、その初期から社会政策を重視し、住宅建設事業などを推進したが、その直接の理由は、より共産主義に傾斜した社会主義戦線（Barisan Socialis）を切り崩しつつ与党と行政組織の結合を進める必要であった<sup>27</sup>。さらに東アジアの事例ともなれば、韓国における北朝鮮建国への対抗、台湾の国民党組織におけるレーニン主義政党の遺制など、「社会主義の鏡写し」という側面はさらに鋭いものとなる。

しかし組織は似ていたかも知れないが、その目的は大きく異なっていた。ことナショナリズムに関するかぎり、宗主国に対してもアメリカに対しても

自主独立を唱える共産主義勢力のほうが、はるかに説得的であった。それらの勢力から「アメリカの傀儡」と誹謗される側からすれば、共産主義とは別個のナショナリズムを喧伝し、「国民統一」をはかる必要が生まれるが、単なる「反共主義」だけではそのような「統一」は望めない。1950年代中期以後、冷戦の重心が単純な軍事的対抗よりは、社会経済的発展のモデルの対抗へと移るとともに、経済開発を軸とした国民統合の過程が生まれることになる。国外の市場を指向する経済開発がナショナリズムの代替物となるという、この東北・東南アジアに特有のひねった特徴は、冷戦下の国家形成を前提とすることではじめて理解できる現象だろう。

こと経済開発に関するかぎり、反共を標榜する権力の側のほうが、革命運動よりもはるかに有利な位置にあった。当初は植民地時代の宗主国から、また冷戦が波及する過程ではアメリカによって、外部から財政的支援が続けられたからである。さらに、1960年代に入ると、アメリカのアジア政策が軍事的権力政治から、社会経済的発展の促進による政治的安定化という方向に変容する。もちろんその理由は、東北・東南アジア諸国における「共産主義の脅威」が国内の貧困と不平等にある以上、国内の社会経済的発展がなければ「革命の脅威」も残存するという判断であったが、これに加えてアメリカ国内における社会経済的「革新」政策が国外に移転される、という側面もあった。ジョンソン大統領が、インドシナにおけるメコン・デルタの開発を、ニューディール期におけるテネシー川開発計画になぞらえたというグロテスクな挿話は、冷戦期の開発政策を支えたエトスを伝えてくれる<sup>28)</sup>。

開発援助を受ける側からすれば、冷戦期の援助は、国内の経済開発を進める資金を国外から調達し、農地整理、灌漑事業、さらに道路港湾の建設など、大規模なインフラストラクチャーの整備を財政破綻をまねかずに進めることができることを意味していた。軍事的にもイデオロギー的にも「国民統合」を進める条件の乏しい「反共傀儡」政権の一群にとって、共産主義勢力の唱えるような「独立貧乏」ではない発展の誇示、世俗的利益に支えられた国家形成の推進が、権力を支えるほとんど唯一の手段となる。「開発」は単なる

マクロ経済の数字にとどまらない、脆弱な正当性を補填する目的から進められる国家プロジェクトであった。

サリット、スハルト、リー・クアンユー、マルコスなどの一群の政治指導者の言説にあふれている「開発」は、けっして「開明的経済政策」などの現われではなく、冷戦下で国家形成を進めるときに彼らもったほとんど唯一の政治統合の手段の表現であった。それだけに、この「開発」には経済成長そのものを越えた意味づけが行われた。たとえば、末廣昭は、タイのサリット体制における「開発」(patana)が、公衆衛生から教育を含む、社会一般の「発展」を指し、さらに「国の父」としてのサリットのイメージとも結びついていたことを指摘している<sup>(29)</sup>。また、スハルト体制における「開発」観念が家族国家のイデオロギーと結びつき、一方では苛烈な治安対策と、また他方では経済的合理性からは説明できない「財団」による資金調達へと結びついていた過程を白石隆が分析している<sup>(30)</sup>。彼の述べるように、「スハルト時代の政治にはいつも課題達成のための目的合理的ロジックと『家族国家』のイデオロギーとが奇妙に同居してきた」のである<sup>(31)</sup>。

誤解をおそれずにいえば、東・東南アジア諸国における「開発」とは、マクロ経済の指標である以上に、「国家発展」の目標であり、「国家」の「未来」のために現在の負担に耐えるという、ナショナリズムのシンボルにほかならなかった。植民地統治期における「政経一体」の開発は、冷戦下の開発体制における「国家プロジェクト」としての開発に引き継がれることになった。実態からみれば、そのような「開発」は、(1)その目的からみても「国家」のプロジェクトであり、(2)インフラストラクチャー整備をはじめとした産業育成の「環境づくり」と個々の産業政策が一体として進められ、(3)共産主義運動という優れて「政経一体」の勢力と組織的に対抗する必要とも併せて、経済成長の促進がそのまま国家による社会経済への介入と結びつく条件を提供することになった。東北・東南アジア諸国の経済発展における「官民協調」と「政経一体」の歴史的起源は、冷戦下の国家形成過程にあったといつてよい。

外部からの資金移転に支えられた「開発体制」は、1960年代における輸出市場の拡大とともに、各国でめざましい経済的成果を挙げ、その経済的成果が共産主義運動とその「独立貧乏」の魅力を引き下げ、各国の政治的安定を強める結果ともなった。同時に、そのような発展が純粋な市場の動向の結果ではなく、「国家プロジェクト」の帰結でもあったために、資本主義国としては例外的な国家による経済介入も遺制として引き継がれることになった。のみならず、「開発」とは直接の因果関係をもたない官僚組織も「開発体制」の下で支えられ、経済的合理性からは説明のつかないような、非効率な組織と余剰人員も政府のなかに残されることになった。「開発」は、一方では官民を総動員して取り組むべき国家目標であり、それに抵抗することは難しかったが、同時に官僚機構の人員と財政支出の膨張も「開発」の名の下に、しかも伝統的権威象徴をないませにした形で進むことになったのである。

アジア冷戦そのものについていえば、米中和解による米中冷戦の終結とともに対外的には冷戦が終結し、また国内の共産主義勢力が相次いで敗北したことを受けて、国内の冷戦も、遅くとも1980年代初めには終わることになった。しかし、「国家主導の発展」と後に呼ばれるにいたった「官民協調」の開発体制は、それに基礎を置いた政府が変わらないかぎり容易には変化しない。そして、アジア地域でも緩やかながら制度的民主制への移行が進み、ナショナリズムを笠に着た権威の強制がようやく難しくなろうとするときに、そのような政治と経済の融合した体制を経済発展のモデルとして賞賛し、あるいは批判する学説が国外から生まれたのである。

## むすび

本章の前半では国家と経済の関係について理論的問題点を論じたのに対し、後半では植民地統治と冷戦という、優れて個別のかつ歴史的な要因を中心として説明を試みた。それは、政治過程から分析するかぎり、政府と経済との

結合は、それぞれが歴史的現象であり、新古典派、あるいは「反古典派」の想定するような類型には馴染まない性格をもつ、との判断によるものであった。本来過渡的なものでしかありえない動員体制をつかまえて「モデル」にしたり「教訓」を引き出したりする実益が疑わしいからである。

それでもなお、官僚と開発の関係は結局どうとらえればよいのか、との疑問があるかもしれない。経済開発と権威主義的支配の結合は、一方では経済政策上の要請から強弁して、世俗的・合理的に解釈することができるし、他方では経済的合理性以前の伝統的社会条件ないし文化的領域から説明することもできる。アジア工業化についていえば、同じ現象を開発モデルにも、あるいは「アジア的専制」の現代版としても見ることができるわけであり、事実そのような解釈が行われてきた。そのような、ともすれば誇張に陥りがちな分析を避けるために、本章では、植民地統治の経験と、冷戦期の国家形成過程という歴史的な条件から説明を試みたことになる。

もしそのような回答が経済学者の要請に答ええないとするのであれば、経済発展の社会的起源は経済学者の期待する以上に多様であり、解明が難しいというほかはない。そして、古典派経済学と歴史学派との対立点も、もとはといえば、そのようなとらえがたい歴史の豊かさにあっただけなのである。

注(1) ここで ASEAN 諸国という場合、結成当時の加盟国であるインドネシア、タイ、マレーシア、シンガポール、フィリピン の 5 カ国を指している。後に加盟した国としてブルネイとベトナムがあるが、前者は資源輸出に依存する君主政体であり、また後者は共産主義体制からの移行期にあり、いずれも、この論文執筆時点に限っていえば、他の ASEAN 諸国と異なる特徴が強く、ひとまとめにして議論することは難しい。

(2) NIES 諸国における国家主導型発展をモデル化した業績として広く読まれているものが、Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1990. ならびに Amsden, Alice, *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989. であり、また国家概念を中心とはしないも

のの政府の経済介入の形態に注目した Wade, Robert, *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton : Princeton University Press, 1990, もほぼ同じ問題を論じている。なお、国家型モデルとならぶ NIES 分析のもうひとつの流れが、世界市場との結びつきから NIES の発展を論じるものであり、この場合は内生的要因よりも外生的要因の重要性が注目されることになる。代表的文献として、平川均『NIES——世界システムと開発——』, 同文館, 1992年参照。ただし、「世界システム」論を前提としてこのようにとらえた場合でも、世界市場への統合によって窮乏化に偏る事例と富裕化に成功する事例とを分かちのは「国家の強さ」であり、この二つのアプローチの違いは案外小さい(国外市場を前提とする工業化は、国家主導型発展モデルでも「開発戦略の形態」のなかに組み込まれて説明されている)。以上の文献の多くは韓国・台湾などを事例としているが、Gereffi, Gary and Donald L. Wyman, *Manufacturing Miracles : Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton : Princeton University Press, 1990, はラテンアメリカ諸国の事例との対比から概念の精緻化を試みており、また Deyo, Frederic, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca : Cornell University Press, 1987, は ASEAN 諸国の事例も併せて検討している。邦文では、浅見靖仁「輸出指向工業化時代のタイにおける国家-社会関係の新展開」(『東京大学教養学科紀要』第26号, 1993年)が参考になる。また、そのような「開発」を支える政治体制を丁寧に分析したものが、岩崎育夫編『開発と政治——ASEAN 諸国の開発体制——』, アジア経済研究所, 1994年である。

- (3) なお、ここで議論すべき課題には、実は二つの論点、すなわち第1に経済成長の政治的条件の模索という、「国家主導型発展」の中核的論点と、第2に経済成長の過程からどこまで政治変動の形態を説明できるかという、「開発独裁」論の核心との二つが含まれている。前者が「政治から経済へ」という因果関係に向かうのに対し、後者は「経済から政治へ」という方向から考えており、独立変数と従属変数がちょうど入れ替わった議論になるが、実際の議論の過程ではこの区別が曖昧なままに残され、因果律の方向は不明確であった。そして、この二つの議論のほかにも、政治と経済をそれぞれ独立した領域として区別し、経済発展は経済的条件から、また政治変動は政治的条件から説明する古典的アプローチがあることを忘れてはならない。そのように多様なアプローチのなかで、本章では経済発展の政治的条件、つまり「政治から経済へ」という軸に沿って議論を進めるが、それだけが「政治経済学」のアプローチとして正当だと考えるわけではない。政治変動の経済的条件、つまり「経済から政治へ」という軸に沿った議論としては、新しいもので、Haggard, Stephan, and Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton : Princeton University Press, 1995, および藤原婦

- 一『「民主化」の政治経済学——東アジア工業圏における政治変動——』（東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 第3巻 国際比較(2)』、東京大学出版会、1992年）参照。
- (4) その他の論述では際だって明晰な村上泰亮も、その「開発主義」の定義のなかでは不用心といえるほどナイーブに「国家」を登場させている。すなわち、「開発主義は、明らかに国家あるいは類似の（政治的統合体）を単位として設定される政治経済システムである。その場合、議会制民主主義に対してなんらかの制約（王制・一党独裁制・軍部独裁制など）が加えられていることが多い」（村上泰亮『反古典の政治経済学——二十一世紀への序説——』、中央公論社、1992年、下巻、6ページ）。前段では「政治経済システム」の単位が論じられている以上、「国民国家」とほぼ同義にとつてよい「国家」が、後段では政治体制の一形態に化けてしまうのである。
- (5) アメリカ社会科学における「国家論復興」の、いわばマニフェストともいべき著作が、Evans, Peter, Deitrich Rueschmeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, であることはよく知られている。この、社会科学一般に「国家」概念を復興せよという、スコッチポルの調子の高い呼びかけは、それ以前のネオ・コーポラティズム論と多元的民主主義論の見直し、マルクス主義国家論、さらにカルドーソやエヴァンスらの従属的發展論などを縫い合わせ、問題提起としてまとめた、という性格をもっている。それだけに、「国家」概念の構成は曖昧なままに残され、「国家という視点」の有効性を呼びかけるにとどまっている。そして、この「国家による統制」への注目は、ベトナム戦争を経て、権力行使に対する懐疑がアメリカの社会科学のなかで深まった「時代精神」の反映でもあった。時代が安定し、権力に対する信頼が回復した1980年代初頭からは、「国家と社会」という大きな問題設定はしだいに影を潜め、スコッチポル本人も含め、具体的な政治制度の動態に注目する「制度論」アプローチへの転換が起こる。*Bringing the State Back in* が国家論復興を唱えたときが国家論の幕切れも兼ねていたのである。とはいえ、時代状況に拘束された「流行り言葉」をさておくとすれば、こと発展途上国の研究に関するかぎり、国家形成過程の分析をヌキにして政治の制度を語るができない以上、「国家」概念の吟味は依然として中心的課題とならざるをえない。途上国研究における国家論復興との関係では、Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton: Princeton University Press, 1978, 参照。
- (6) Miliband, Ralph, *The State in Capitalist Society: An Analysis of the Western System of Power*, New York: Basic, 1969/Poulantzas, Nicos, *Political Power and Social Classes*, London: Verso, 1978. この、やや「講壇左翼」的な論争は、同じく「講

壇左翼」的な従属理論から途上国政治経済の研究が離脱する上で大きな影響を与え、途上国研究における「国家論復興」を促すことになった。Thomas, Clive Y., *The Rise of the Authoritarian State in Peripheral Societies*, New York : Monthly Review Press, 1984, 参照。

- (7) 韓国と日本それぞれに関して、新古典派とは異なる解釈を打ち出した初期の業績が、Jones, Leroy and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, Cambridge : Harvard University Press, 1980/Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford : Stanford University Press, 1981, である。ハガードの場合、経済発展における「国家」への注目が、新古典派経済学と従属理論の双方に対するアンチテーゼであることが明瞭に自覚されている。Haggard, *Pathways from the Periphery*……, pp.9-22. また、村上泰亮も、その「開発主義論」が歴史学派の復興ともいふべき意味をもっていることを自覚している。村上『反古典の……』下巻, 5ページ参照。これらの議論をふまえ、韓国と台湾の工業化に関しておそらく最も緻密な分析を展開した業績として、Fields, Karl J., *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca : Cornell University Press, 1995, 参照。
- (8) Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge : Harvard University Press, 1962. なお、Hirschman, *National Power and the Structure of International Trade*, Berkeley : University of California Press, 1945, 参照。
- (9) Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford : Stanford University Press, 1982. 書評としては、Hollerman, Leon, *Journal of Asian Studies*, Vol.42, No.1, Feb. 1983, pp.414-415/Yamamura Kozo, *Journal of Japanese Studies*, Vol.9, No.1, 1983, pp.202-217, 参照。そこでジョンソンの用いた「開発主義国家」(developmental state) 概念が、韓国をはじめとする NIES 諸国の分析枠組みとなり、そして枠組みとしての有効性を疑う契機ともなった。
- (10) Kuznets, Paul, "An East Asian Model of Economic Development : Japan, Taiwan, and South Korea," *Economic Development and Cultural Change*, Vol.36, No.3, April 1988.
- (11) Papagerorgiou, Eemetris, Michael Michaely and Armeane M. Chokski, eds., *Liberating Foreign Trade : Korea, the Philippines and Singapore*, Cambridge : Blackwell, 1988.
- (12) 原洋之介『東南アジア諸国の経済発展——開発主義的政策体系と社会の反応——』, リプロポート, 1994年, 30-31ページ。ここで原が「開発主義」という用語で想定しているのは、主として村上泰亮の『反古典の政治経済学』における

- 「開発主義」論である。なお、アジア地域におけるそのような国家と市場の結合については、政治学者のほうが「いちはやく」注目する傾向があった。Ozawa, Terumoto, "Explaining the Asian Economic Miracle : Politics, Economics, Society, Culture, and History: A Review Article," *Journal of Asian Studies*, Vol.53, No.1, Feb. 1994, pp.124-131, 参照。
- (13) Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.6, Nov. / Dec. 1994, pp.62-78.
- (14) クルーガーは、「開発過程において政策が重要な役割を果たすことでは議論の一致があるが、……政策の変化と成長との間の結びつきについては満足のゆくモデル化はなされていない」と、このうえなく率直に語っている。Krueger, Ann O., "East Asian Experience and Endogenous Growth Theory," in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger, eds., *Growth Theories in the Light of the East Asian Experience*, Chicago : University of Chicago Press, 1995, p.28.
- (15) その最も著名な例はオドンネルの官僚主義権威主義体制論であろうが、エヴァンスの従属的發展論も同じ問題を免れない。Evans, *Dependent Development* ……/ O'Donnell, Guillermo, *Bureaucratic Authoritarianism*, Berkeley : University of California Press, 1987, 参照。
- (16) 財政政策と工業化との係わりについては、Maxfield, Silvia, *Governing Capital : International Finance and Mexican Politics*, Ithaca : Cornell University Press, 1990, が理論的に洗練されたアプローチを提供している。なお、この点に絞って韓国の工業化を説明した著作として、Woo Jung-en, *Race to the Swift : State and Finance in Korean Industrialization*, New York : Columbia University Press, 1991, 参照。
- (17) 松岡潔編『東南アジアの金融政策と商業金融機関』, アジア経済研究所, 1984年。
- (18) 谷川久・安田信之編『アジア諸国の企業法制』, アジア経済研究所, 1983年/日本アセアン投資(株)コンサルティング・センター『新版・アセアン5カ国比較一覧』, 日本アセアン投資(株)コンサルティング・センター, 1990年。
- (19) もっとも手厳しくこの点を追求したものとして、Yoshihara, Kunio, *The Rise of Ersatz Capitalism in South East Asia*, Quezon City : Ateneo de Manila University Press, 1988, pp.68-98, 参照
- (20) Alavi, Hamza, "The State in Post-Colonial Societies : Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, Jul./ Aug. 1972, pp.59-81.大西裕は、「ポスト植民地官僚制」という概念を提起し、植民地支配期の官僚制との連続性から発展途上国における行政を比較検討するという魅力的な問題設定を行っている(ただし、大西の枠組みは、本人も認めるように韓国の事例よりは、むしろ南アジア諸国の事例のほうにより

- 適格的であるように思われる)。大西裕「比較行政学(開発途上国)」(西尾勝・村松岐夫編『講座行政学・第1巻 行政の発展』, 有斐閣, 1994年), 157-174ページ。なお, 南アジア諸国の事例につき, 大内穂・下山瑛二編『開発途上国の官僚制と経済発展』, アジア経済研究所, 1985年, 参照。
- (21) Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988. ミグダールの議論は, アラブ地域の国家形成を主な説明の対象としており, そこから強い社会と弱い国家という対照を導いている。
- (22) これは, 19世紀末のヨーロッパに拡大した保護貿易主義との関係から植民地統治の拡大をとらえる視点である。議論の紹介として, 藤原帰一「戦後世界と帝国主義論」(岩波講座『近代日本と植民地』第1巻, 1992年) 参照。
- (23) Antlov, Hans and Stein Tonnesson, eds., *Imperial Policy and Southeast Asian Nationalism 1930-1957*, Surrey: Curzon Press, 1995. インドネシアにおける植民地期の官僚国家の復活, という魅力的な主張は, Anderson, Benedict, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," in Benedict Anderson, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, に見られる。
- (24) 冷戦と国家形成については, 藤原帰一「政治変動の諸様相」(矢野暢編『東南アジアの政治』講座東南アジア学 第7巻, 弘文堂, 1992年) 参照。
- (25) アジア冷戦の構造については, 藤原帰一「アジア冷戦の国際政治構造——中心・前哨・周辺——」(東京大学社会科学研究所編『現代日本社会』第7巻, 東京大学出版会, 1992年), および同「米中冷戦の終わりと東南アジア」(『社会科学研究所』第44巻第5号, 1993年), 参照。中国とインドシナ紛争の係わりについては, 現在活発に研究が進められているが, とりあえず, Qiang Zhai, "Transplanting the Chinese Model: Chinese Military Advisors and the First Vietnam War, 1950-1954," *Journal of Military History*, No.57, Oct. 1993, 参照。
- (26) Reeve, David, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*, Singapore: Oxford University Press, 1985, pp.208-262. この過程の最も詳細な分析が, 首藤もと子『インドネシア——ナショナリズム変容の政治過程——』, 勁草書房, 1993年, である。
- (27) 岩崎育夫「シンガポールの政党政治」(村嶋英治・萩原宜之・岩崎育夫編『ASEAN 諸国の政党政治』, アジア経済研究所, 1993年), 参照。
- (28) ジョンソン大統領と, ベトナムにおける「貧困に対する戦争」につき, Gardner, Lloyd C., *Pay Any Price: Lyndon Johnson and the War for Vietnam*, Chicago: Ivan R. Dee, 1995, pp.191-200, 参照。ガードナーは, ジョンソンの東南アジア政策を, 一種の国際化したニューディールとしてとらえている。

- (29) 末廣昭『タイ——開発と民主主義——』, 岩波新書, 岩波書店, 1993年。
- (30) 白石隆『インドネシア——国家と政治——』, リプロポート, 1992年。
- (31) 同上書, 10ページ。