

L・P・ジョーンズ, 司空 壹共著

『政府・企業・企業人と経済
発展——韓国の事例研究——』

Leroy P. Jones and Il Sagong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980, xxxv + 434 p.

はじめに

1961年の軍事クーデターによる政権奪取に始まり1979年の大統領殺害事件に終わる朴政権期の18年間に、韓国の社会はその歴史上かつてみないほどの大きな変化を経験した。工業化の進展は都市を膨脹させ、交通・通信網の発達に地方と中央を直結させることにより全国の経済社会生活を一元化した。社会的分業の深化は社会の流動化、階層構成の複雑性をまし、個人所得の増大は消費生活の向上と多様化をもたらした。

このような変化の基調に経済の高度成長があることは明白であろう。韓国の経済成長の原動力として、旺盛な企業家精神、外国資本の大量進出、教育による労働力の質の向上、そして優秀な官僚に支えられた朴政権の指導力などがあげられる。中でも最後のものを決定的な要因とする見方がある。朴政権期の経済成長を「政府主導経済」の模範的な成功例とするのがそれである。

政府主導経済とは、生産の大部分を資本主義的私企業（以下私企業という）がになっている「私企業体制」を原則とする経済社会において、経済的意思決定の主導権が政府に掌握されている経済をさしている。政府の経済への介入は企業の革新的行動を阻害するばかりでなく、腐敗などの不能率を招くという批判がある。朴政権期の経済成長が政府の経済に対する積極的な介入によって導かれたとするならば、上のような批判点はどのようにして克服されたのであろうか。本書はまさに朴政権下の政府主導経済をとりあげ、その有効性を実証しようとしたユニークな研究である。混合経済の一つの実例研究というだけでなく、韓国史において一つの時代をつくった朴政権の評価という観点からもとりあげられるべきものといえよう。

分析の視角

資本主義的企業は市場機構によってその意思決定が支配される。いわゆる「見えざる手」による支配である。これに対し、政府の意思決定と政策の執行は「見える手」による経済への介入である。この「見える手」が作用する装置を著者は「経済システム」とよぶ。経済システムの一方の極である政府から発した意思決定＝政策は、さまざまな政策手段を通じて執行され、他方の極である企業の意思決定に影響力を及ぼす。

経済システムの考察において重要なことは何が投入されるか（政策内容）ということとともに予期した効果を引き出しうるか（執行）ということである。著者がとくに強調するのは後者であり、これを「硬性国家」の特徴としている。経済システムの構造（政策内容と執行能力）の変化こそ朴政権期の韓国経済の爆発的経済成長の原動力であるというのが著者のいわんとするところである。

朴政権と経済システム

朴体制下の経済システムの有効性を論ずるにあたって著者は李承晩体制との比較を重要な視点においているが、両者の比較に先だて植民地遺産に対する評価をおこなっている。

著者によれば、日本統治時代の産業建設の分布と性格にはいろいろ問題があるが、南朝鮮（現在の韓国の領域）にも相当の産業施設が存在した。しかし、解放後の管理能力の欠如、朝鮮戦争による破壊によってそれらの多くは失われてしまった。一方、人的な面でも相当数の経営者と多数の専門職、技術職が植民地支配下で育成され、彼らはそのまま新生韓国に引継がれたが、「政府の混乱した経済運営のために主に非生産的な活動に転じさせられた」のであった。

経済システムの検討に際して、著者は最高指導者（具体的には大統領）の関心、価値観を重視している。それによって経済システム全体の構造と経済成長への効果が決定されるというのである。

李政権は政治的課題、国民統合と国家の再統一を最優先の目標とした。対日禁輸を断行して貿易利益を喪失することを躊躇しなかったし、統一前に自立的工業基盤を建設するなどということは念頭にもおかなかった。

これに対し、朴政権は経済成長を最優先の目標とした。経済成長を達成するためには、反日意識の抑制、対共産圏交易も辞さなかった。朴大統領のこのような明確

な経済成長優先意識は政府官僚機構の末端まで浸透し、官僚個人個人の価値観、行動を規制した。

朴政権が経済を統制し、資源を生産的活動に集中させ、経済成長に結実させる手段として長期的計画（具体的には1962年以来継続している「経済開発5カ年計画」）の役割が注目されている。しかし、著者によれば、長期的計画の現実的な役割はごく限定されたものだったという。私企業にとっては政府の経済に対する関心の表明、または大雑把な展望以上のものには受けとられなかった。事実、現実の経済の運行は各5カ年計画の青写真とはかけはなれたものだった。

一方、経済官僚にとってはその作成を通じて韓国経済の実相を具体的に把握させ、長期的視野を持たせるといふ教育効果にその意義があった。

経済システムの中で実際に作動したのは短期的政策であった。そしてその政策が予期した反応をひき起こしたという意味で有効性を発揮したのはその作成にあたって以下のような諸特徴がみられたからである。

①行政政府の優位：立法府とそれを構成する政党、政治団体は経済政策の決定について、直接的にはほとんど干渉しなかった。最終決定はもちろんのこと、決定過程全体の主導権は大統領を頂点とする行政府が完全に掌握した。

②迅速性と柔軟性：発想から結論にいたるまでの時間が短いだけでなく、情勢変化への対応も敏感だった。この特徴は試行錯誤の原因となったが、この欠点は政策執行過程での修正、撤回など柔軟な調整によって補われた。

③実用主義・特定主義・集中主義・公開主義：政策手段の選択にあたってイデオロギーは考慮されず、抽象的一般的政策ではなく、時限的かつ対象を特定したきめこまかな政策が実施された。また、政策の大部分がソウルで行なわれるという空間的集中主義は時間の節約に役立った。最後の公開主義は朴政権に対する一般印象と異なるが、少なくとも経済分野については、政府部内のみならず、学者、言論人、財界においては外国人にも自由な発言の機会が与えられ、十分な注意もはらわれた。

経済システムの評価において最も重要なことは上述のようにして決定された政策の執行の有効性ということである。実際に、政策内容そのものは朴政権と同じように立派につくったとしても、結果（経済成長）においてみるべきものがない開発途上国が多いのは、政策の執行能力が劣っているからである。

著者は韓国で行なわれた政策執行の方法を、市場によるか指令によるか、自由裁量的か非自由裁量的かという二つの尺度の組み合わせから四つの類型に分類し、主要な事例について効果を分析する。

①非自由裁量的市場操作：この方法のもっとも重要な対象領域は外国為替市場である。供給側（輸出）についてみると、李政権も朴政権も同じような促進策をとったとみられるので、朴政権下の輸出ブームはこの方法（輸出に対する固定した1ドルあたりウオン収入という意味の価格適正化）と直結しないと思われる。需要側については、李政権の下では自由裁量的な指令（不当に低い公定相場による政治的配分）によって配分され、当時の企業家の「負和的（zero-sum）経営活動」（非生産的な超過利潤の獲得）の主要因となった。朴政権による政策転換はそれを「正和的（positive-sum）生産活動」に転換させ、輸出の増大に貢献させるという重大な間接的効果をもたらした。

②自由裁量的市場操作：銀行信用の配分がこれに属する。需要に対して慢性的な供給不足状態となっている金融事情を背景として、銀行信用は官僚の自由裁量に基づいて企業家に配分された。著者によると、官僚の自由裁量権の幅は朴政権と李政権との間にとくに差がなかったが、その行使の原則において大きな差が生じた。李の下では政治的または個人的利益が主要な指標となったが、朴の下では経済的優先順位がそれにかわったというのである。

③非自由裁量的指令：税政と消費抑制措置がこの類型である。朴政権の課税能力は李時代に比べ大いに向上した。それはGNPに対する税額の比率、税に占める直接税の比率の上昇によって示される。また、李時代に一般的だった脱税行為は朴時代に入って大幅に減少した。消費抑制もその実効において朴政権は李政権より良好な成果をあげた。たとえば輸入規制については禁止よりも関税政策により強く訴えるようになり、少数の禁止品目については罰則を強化し取締りも厳しくした。

④自由裁量的指令：この類型にはいくつかの個別事業に対する大統領の直接の指示、企業公開政策、価格統制などが含まれる。企業公開政策についてみると、「企業公開促進法」による一般的規定を制定して企業の服従をまつということにとどまらず、個別企業に対する指導、交渉を通じてその対応を促す一方、適時に補完的指令を発して企業を服従させたのである。

以上四つの類型について具体例を吟味した結果、著者

は、李政権のもとでは腐敗の源泉であった官僚の自由裁量や指令といった政策手段が、朴政権のもとにおいてはそのような否定面が縮小される一方、厳格な「法の支配」にかわって「人の支配」による柔軟性の利益が増大したと評価する。そしてそのような変化の主要因として、経済効率と成長という最高指導者が付与した至上課題に対して、官僚組織に組みこまれたいかなる官吏といえども違背した行動がとれなかったことをあげている。

韓国の公企業

公企業は経済システムの中で特別な地位を占める。政府の直接参加部門であるため、政策に対する企業の服従という私企業に一般的な問題を生じないからである。しかし、公企業が国民経済に占める比重、効率いかんによっては経済システムの働き、したがって経済成長は大きく影響されることとなる。

韓国の公企業部門は国民経済の成長と歩調をあわせて拡大し、その付加価値生産額はG N Pの9%（1972年）に達している。産業部門別には製造業35%、電力・輸送などの社会間接資本30%、金融19%が中心であり、各産業部門に占める比重からみると、金融87%、電気・上下水道66%、鉱業31%、輸送・通信31%が優越しており、製造業は15%にすぎない。

韓国の公企業の特徴は以下の六つにまとめられる。第1に高い産業連関効果をもつ。第2に資本集約的であり、第3に独寡占業種である。第4に企業規模が大きく、第5に国際収支は絶対的には持出しであるが、輸入代替効果が大きかった部門である。最後に雇用効果が小さい。

次に設立動機別に分類すると、三つに大別される。第1に「基礎的動機」で、自然資源の独占、多用される中間財や商品化される価値財の生産などがこれに属する。第2の「開発動機」は私企業が参与しようとしにくい部門である。第3は影響力の維持、歳入増大など雑多な目的を容するその他の動機による。韓国の公企業は付加価値基準によると42%が第1の基礎的動機に基づき、第2が25%、第3が33%（1972年）となっている。

公企業に対する通常の批判にかかわらず、韓国の場合他の開発途上国の公企業よりはるかに効率的であるばかりでなく、韓国の私企業に比較してもそれほど遜色がない。韓国の公企業が相対的に良好な成果をあげている大きな原因は、経済成長に対する政治指導者（朴大統領）の強い執着が有能な官僚組織を通じて適切な運営を実現

させたからである。

韓国の企業人と財閥

経済システムの一方向の極から投入された経済成長への強い関心は、具体的な政策の作成、種々の政策手段を通じて他方の極である企業に伝達される。企業を統制する企業人が政府の意思決定に服従する行動をとるとき、予期された効果、経済成長が実現される。

韓国では企業の資金調達重要な源泉をなす銀行信用の供給者である都市銀行がすべて政府の統制下にあることが政府の政策に対する私企業の服従を保証する基盤となっている。そこでここでは政府の意思決定に服従して経済成長を実現した企業人、または企業者職能の供給がいかんにして拡大したか、企業人の背景、企業集中（財閥問題）が検討される。

①企業者職能の供給拡大

韓国における企業者職能の問題を論ずるにあたって著者は「レンズ的機能」(lenticularism) という新しい概念を使用する。これは外からのエネルギーを1点に集中させるレンズのごとき機能をさすのであろう。企業者職能はいくつかの機能に分解することができ、そのいくつかは商品化されており、市場で調達することが可能である。こうして企業者職能の最終的な核心はそれらの諸機能を結合させる機能で、シュンペーターが結合機能とよぶものに近い。

企業者職能の供給はこのレンズ的機能を果たしうる個人の数、その機能の平均的水準、市場で調達されるその他の機能の質と量の三つの要素によって決定される。第1の要素は容易に増加せず、第2の要素は経験によって向上し、第3の要素は経済成長の外部効果、機能分化の進展、政府の支援などによってより容易に拡大する。

韓国の経済成長は企業数の増大よりも企業の単位規模の増大によって達成されたこと、企業が一定の規模に達すると急速に成長するということなどは上の企業者職能の3要素に関する説から合理的に説明される。

②企業人の背景

著者は韓国の企業人の背景を出身地域、家族背景、宗教、教育歴などの側面から分析を行なっている。従業員50人以上の企業体1867に対する標本調査が基礎資料を提供している。

結論的にいって、開発途上国一般の企業家に関する説——少数民族出身であり、その抑圧された立場を克服する方法として、非伝統的な職業である産業資本家の道を

選択する……は韓国にはまったくあてはまらないことを立証した。韓国の企業家は地域、宗教などどの点においても少数派 (minority) の立場を反映していない。

韓国の文化的背景は全体的に成長志向的である。その主要な特徴は地位向上への関心、その方法としての教育の尊重、勤勉・節制の勧め、実利追求に対する宗教的・思想的禁忌の欠如、階層組織への従属と参加意識などである。そして、企業家の家族背景は大小の地主、商人、官僚など前近代社会のエリートである。

以上のような企業家の社会的背景に対する考察から、著者は韓国の企業家の発生パターンを次のように定式化する。すなわち、

富→教育→能力開発→企業家

最後の項は官僚、学者、政治家でもありうる。つまり、韓国社会が共有する儒教の伝統こそ「レンズの機能」を有する企業人の発生、彼らの学習過程の速さ、その他の企業者職能の供給拡大を促進した要因だったのである。

③財閥問題

著者は財閥問題とは企業集中 (business concentration) がもたらす問題であると定義する。すなわち、企業集中に伴う規模拡大と経済力は、銀行信用や外貨の配分において特権的地位を確保したり、超過利潤を発生させるような政府の干渉を誘導する影響力の源泉となるというのである。

このような仮定を前提として、著者は韓国の財閥の規模、蓄積の源泉、政府との関係を検討する。まず規模について、著者は全国経済人連合会に結集した韓国の大企業の中から46の企業グループ (財閥とほとんど同義である) を検出する。かれらの韓国経済に占める比重を対GDP比率を基準としてみると、1975年現在13.4%である。非農業部門あるいは製造業部門に限定しても各々18.6%、36.7%である。これはインドやパキスタンの企業集中より低い水準である。しかし、これは韓国の財閥の歴史の浅さによることであり、時系列的にみると、その比重は急速に高まる傾向を示している。

次に財閥の蓄積の源泉については、1950年代の負和型蓄積から1960年代以降は正和型蓄積に転換したとしている。朴政権下でも内外信用の配分をめぐる負和型蓄積の対象が存続したが、これらは産業投資すなわち生産的活動と結合してのみ、そこから生ずる超過利潤を取得できるので、李政権下の負和型蓄積とは根本的に異なっている。また内外信用が少数の財閥に集中しているという点についても、それは政治的偏向 (favoritism) の結果と

いうよりも、かれらがこれらの稀少資源を効率的に使用したという実績をもっていただからである。

最後に政府との関係について著者は財閥勢力の政権への影響力は国際比較上実に小さいとしている。そして、政府は従来銀行経営の禁止以外にはとくに財閥の活動に制限を加えなかったが、近年財閥の膨脹にしだいに関心を寄せつつあるようだとして著者はみている。

結 論

以上、朴政権下の経済システムを検討した結果、著者は朴政権が「経済成長志向の硬性国家」の構造を形成したことこそ、朴時代の経済ダイナミックスの真の要因であると結論する。

すなわち、①経済成長が全システムの最優先課題とされ、②その意識が官僚組織の末端まで浸透し、③政府と企業とのギャップは一連の服従メカニズム (compliance mechanism) によって橋渡しされ、企業人および経営専門家の行動を選択的にしかり効果的に指導した。最後に、④意思決定能力はまた民間部門にも保有され、限られた資源の大きな割合が少数の財閥指導者に供給され、かれらはその傘下の企業によってそれらを効果的に利用しうることを実証したというのである。

若干のコメント

——経済の国際化と朴政権の主体性——

上にみたように、著者の朴政権に対する評価 (著者自身経済分野に限定している) は非常に高い。それは著者が設定した経済システムが政府と企業という枠の中で完結したものとされており、また経済的意思決定の流れが大統領から企業の方へ一方的なものとみられたことの必然的な結果である。経済システムの成果が高度の経済成長として現実化しているかぎり、原動力たる大統領の指導の功とせざるをえない。

しかし、韓国経済を国際的視野のもとにおいたとき、はたして同じシナリオを書きうるだろうか。結論に示された筋に沿って再検討することにしよう。

①と②はいわば開発行政の確立である。これはまさしく朴正熙政府の大きな貢献であった。李政権は総体として消費者の地位にとどまり、企業に対しては搾取者にすぎなかった。

朴政権は意欲的に生産的政府になろうとし、その初期には開発主体として資金の調達、投資の実行にいたるまで深く介入した。しかし、1961~63年の実践は、軍事政

府にとって手痛い試行錯誤の連続であった。第2次5カ年計画期(1967~71年)、第3次5カ年計画期(1972~76年)へと年を経るにつれて朴政府の開発主体としての役割は小さくなり背景に後退していった。そしてこの時期こそ、韓国の経済成長力が最大限に顕在化したときであった。

著者も認めているように、1965年以降外国為替市場においては非自由裁量的市場操作の枠をほぼ厳格に守り、李政権時代の超過利潤の主要な源泉を除去した。著者は外国為替市場における「価格適正化政策」の効果をここにとどめているが、実はその影響は他の分野にも波及していったのであり、企業活動において対外取引分野が拡大するにつれて、韓国経済が外国為替市場の秩序に連動する仕組みがつくられていった。たとえば、著者が自由裁量的市場操作の典型的な例とする銀行信用の配分、外国借款の認可なども企業経営のレベルからみると、外国為替市場と切り離されたものではなかった。

まず前者からみると、銀行信用の多くが輸出振興や輸入代替効果を考慮して配分された。逆にいえば、このような面で成果を示しえた企業はほぼ自動的に銀行信用の配分を受けた。

つぎに借款については内需産業と輸出産業を区別して考察しなければならない。内需産業の場合には、それが国内供給独占という条件を確保した場合、超過利潤の発生が期待される。実際にこのような商業借款の導入に際しては朴政権下においても多数の贈収賄行為が企業と政治家、官僚の間であった。自由裁量権は決して経済成長のみを優先して行使されたわけではない。輸出産業の場合には、超過利潤発生の可能性はほとんど存在しない。そして採算性のみが考慮されて決定されることになる。

このようにみると、③の服従メカニズムの問題は、韓国経済全体が国際経済にまきこまれていく中で政府、企業が不可避的にとらざるをえなかった対応とみることができる。

そして④にも関連することであるが、国際経済への対応、私企業の行動の転換(著者のいう負和型行動から正和型行動への転換)は、政府の政策効果というよりも、企業環境の変化(国際化)に対して私企業が自発的に対応した結果である。たとえば、外資導入の道が開かれたとき、多数のプロジェクトをまとめあげる力をもっていたのは私企業であり、それに介入して浪費と摩擦を招いたのは政府の側であった。また、輸出産業の発展においても、あらゆる企業機会をとらえて輸出増大を推進した

のは私企業である。政府は輸出産業の成長に伴う構造の変化を適確にとらえることができず、単調な輸出支援施策を続けた結果、数量本位の非効率な輸出構造を固定させてしまったのである。

④についても経済の国際化が果たした役割を無視することができない。企業者機能の三つの要素への分類、とくに「レンズ的機能」の概念は、韓国の財閥の創始者が大部分商人であるにもかかわらず産業分野で急速に成長したことを合理的に説明するのに有用な考え方であるが、「レンズ的機能」以外の企業者機能の調達において国際市場の果たした役割は重要である。むしろ、その他の企業者機能を海外から調達しうる条件があったからこそ、「レンズ的機能」しか有さない企業者が企業人たりえたのである。

このように、国際経済、具体的には国際資本は、韓国の私企業と連動して韓国経済全体を国際的経済循環と再生産秩序の中にとりこみ、それが韓国経済の潜在的成長力を顕在化させた。そしてこのような枠組は朴政権による恣意的な介入を抑制させる力となったにちがいない。したがって、韓国経済の成長は朴政権のあれこれの政策の効果としてではなくその介入からの解放の結果とみるべきなのである。

このような国際経済秩序への対応、もっといって国際資本への服従を朴政権はいさぎよしとしなかった。それは1976年以降の重化学工業化計画に端的に示されている。しかしそれが一次的には失敗だったことはその後の経過が示すとおりである。

(アジア経済研究所調査研究部 谷浦孝雄)