

「開発独裁」の再検討

Reconsidering Developmental Dictatorship

谷 浦 孝 雄

TANIURA Takao

概要

開発独裁は日本独自の用語法で、一般には権威主義的開発国家と呼ばれるが、東アジアの工業化過程で一時的に出現した国家形態として再定義されるべきだと思われる。

開発独裁の経済的役割を明らかにするためには、収奪国家と開発国家、開発主義国家と開発国家という2段階の概念上の区別が必要である。既存研究の多くは開発国家と開発主義を同一とし、市場経済を原則とする点で社会主義と区別されるキャッチアップ型工業化をめざす権力型政権ととらえており、これでは東アジアの特質を理解できない。

多くの途上国は、官僚専制と経済計画の導入を通じて収奪国家を克服しようとする開発主義（国家）の段階にとどまっているが、東アジア諸国は対外志向戦略を採用することによって開発国家へまで進むことができたのである。

キーワード：開発国家、開発主義、対外指向

Abstract

The term, developmental dictatorship, which is used especially in Japan, but generally called an authoritarian developmental state, should be redefined as a type of state that appeared at one time in East Asia when it was industrialized.

In order to know the economic role of developmental dictatorship, it is necessary to discriminate an exploitative state from a developmental state, and also a development-oriented state from a developmental state.

The most of precedent studies that identify a development-oriented state as a developmental state, see them to be an authoritarian state pursuing the catch-up type industrialization on the principally market economy in which point differed from the socialist economy and thus failed to understand the characteristics of East Asia.

Many developing countries stay as a development-oriented state making effort to conquer an exploitative state by introducing bureaucratic autocracy and economic planning. However, East Asia progressed to a developmental state by adopting the outward looking strategy.

Keywords: developmental state, development-oriented, outward looking strategy

目 次

1. 問題の所在 — 開発と国家
2. 開発主義と権威主義
3. 開発独裁の背景
4. 開発独裁の役割
5. 東アジアの開発独裁が開発に成功した理由
6. 開発独裁と労働抑圧

結論に代えて — 開発独裁の終焉

1. 問題の所在 — 開発と国家

開発途上国問題が国際的に大きく取り上げられるようになってから50年になろうとしているが、経済開発が軌道に乗らないばかりかむしろ後退しているとしかみられない国が多数存在している。これらの国については、経済開発や経済協力のあり方を検討する以前の問題として、国家としての基本的な統治能力が問われている。

一方、経済開発に成功した東アジア諸国に共通する国家のあり方 — 開発独裁についてはさまざまな視点からの分析、論争が盛んに展開されてきた。当該国のほとんどの国家のあり方が、厳しい批判の対象となった時期のそれとすでに大きく変質を遂げたかにみえる今日において、当該国国民にとっては当面の課題というより、歴史的研究の意味しかもたないかもしれない。

もはや開発独裁をモデルとして採用しようということはないであろうが、多くの途上国が開発の入り口で低迷している現状に鑑みて、開発独裁がなぜ経済開発に成功したのかを再吟味することは、開発に必要な国家の役割を市場との対比といった次元でなく、より根本から検討するために有益ではないかと考えられる。

開発独裁について検討すべき問題点を整理する前に、用語についてみてみよう。末広が指摘するように、開発独裁という言葉は、東アジアの非社会主義国に一時期流行した強権型政権を指す日本独特の用語である⁽¹⁾。

しかし一般には、政治の視点から権威主義、経済の視点からは開発主義という用語が使われているようである。欧米の文献で市民権を得ているこれらの用語で議論を進めることも可能である。開発独裁は権威主義と開発主義を兼ね備える特殊な形態であり、いわば権威主義的開発国家と呼ぶべきものである。理論的には開発主義を伴わない権威主義国家も、権威主義を伴わない開発主義国家もありうる。

結論を先取りすることになるが、筆者は開発独裁を東アジアの特定の国に多分に偶然的に発生した歴史的な産物と考えており、そうしたものとして特定することを論証したいと

思っている。したがって、権威主義的開発国家のような抽象的概念の合成によってややもすれば普遍性を付与される言葉に置き換えることには若干の抵抗感がある。かといって、独裁という言葉からイメージされるものと現実は少しかけ離れているという違和感をもっており、筆者の韓国分析ではこの用語を敬遠してきた。どのみちここでは開発独裁の内実をより普遍的な用語で説明したいと考えているので、用語自体はあえて開発独裁としておくことにする。

ところで、主流の経済学において国家ないし政府が登場するのは、「市場の失敗」及び「幼稚産業保護」という切り口などに限られている。これらは市場が十分に機能しているにもかかわらず、国家がなんらかの役割を果たさう場合である。個々の産業というよりも国民経済の活動水準が全体として低水準にあるとき、幼稚産業保護と同じような論理で国家の役割を肯定的に導き出すことが可能か、国民経済の潜在能力をいかにして顕在化させるかという開発戦略は開発経済学の主要なテーマである。

さらに市場が十分機能していない経済を想定すると、国家の役割の間口が広がる。いわゆる移行経済に関わるさまざまな議論がこれである。現実の途上国の経済は、この「市場をつくる」という側面と上述の開発戦略＝資源の効率的な利用の両方を必要とするのであり、ここに開発経済学の独自の領域が設定される。

しかし、上のようにして独自の領域をもちえた開発経済学には重要な前提（あるいは弱点といってもよい）が隠されている。市場をつくるにしても、国民経済の生産力を底上げする開発戦略を作成するにしても、それを実行することの出来る有能な政府または能力の存在である。このような前提を設けることは、主流の経済学が有効に機能する市場を前提に資源の最適配分を説くのに似て、すでに仕事の大半は終わってしまっているのである。

国家がいかにして開発主体にふさわしい能力を獲得することができるのかということをも東アジアの開発独裁を実例として検討しようというのが本論文の課題である。ところで、東アジアの開発独裁の実例を検討するといふとき、まずぶつかる問題は東アジア諸国のすべての政権が開発独裁に分類できるのか、ということである。経済開発に成功しているということで限定すれば、アジア NIEs、アセアン 4（タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン）、中国、ベトナムがあげられる。

実例に基づいて理論化を試みるこのような研究の傾向として、実例として取り上げるサンプルの数、サンプルの範囲によって結果が左右されやすいことはいうまでもない。サンプルを限定すればサンプルに固有な要素が増加し、一般化が困難であるばかりでなくそもそも理論化する意味が小さくなる可能性がある。逆にサンプルの数と範囲を拡大してすべてに共通する点だけを集約する方法では、理論化の結果が抽象的になりすぎ、得られた理論仮説に基づく応用の有用性が小さくなる。ここでは上述の 10 カ国を念頭におきながら、筆者が相対的に詳細を知る韓国を中心にその他の国々との対照により議論を展開していく

こととする。

あらかじめ検討すべき論点を列挙すると、①開発独裁を構成する基本的要素、②開発独裁を成立させた背景、③開発独裁の役割、④開発独裁が経済開発に成功した理由、⑤開発独裁の変貌（止揚）のメカニズムである。これらの諸点の検討を通じて、開発独裁が当該国の社会発展において果たした意義が明らかにされるものと思われる。

2. 開発主義と権威主義

2.1 開発主義

開発独裁は、その言葉から容易に知られるように経済開発への志向という要素と、国民による政治参加の遮断という要素の合成である。前者を目的、後者をそのための手段とするか、その逆つまり後者を正当化するために前者を唱えるものとみるかによって、とらえ方に若干の差異があるが、いずれにしても両者が分かちがたく結合しているところに開発独裁の特徴がある。たとえば、岩崎は開発独裁とほぼ同意語としての開発主義国家の要件として、①開発志向、②権威主義国家体制、③資本主義的開発の3点をあげ、これに当てはまる国家として韓国、台湾、シンガポール、アセアン4をリスト・アップしている⁽²⁾。

開発主義と権威主義が分ち難く結合しているということを念頭に置きつつ、ここではこれら2つの要素それぞれの内実を検討することにしよう。一応これらは別々にその歴史的淵源を有しているからである。

絵所は、「私有財産と市場経済を基本的枠組みとするが、産業化の達成を目標とし、それに役立つ限り、市場に対して長期的視点から政府が市場に介入することも是認するような政治経済システム」という村上泰亮による開発主義の定義に則りながら、「第二次大戦後に政治的独立を達成した発展途上国において採用された、政府主導の工業化によって自立的な国民国家の建設と先進国へのキャッチアップを目指す工業化戦略」としている⁽³⁾。

絵所の開発主義理解によれば、工業化による経済自立（植民地的経済従属からの脱却）にしても、政府による市場介入にしても政治的色彩を多少は帯びるとはいうものの、独裁という言葉から来る政治体制的イメージとは切り離されている。したがって、開発主義は新興独立国に広く共有された経済的イデオロギーということになる。こうした観点から絵所は、インドに代表される初期開発主義と、東アジア諸国の新開発主義を区別し、後者の特徴を輸出志向工業化戦略に求めている。彼の理解は、空間的にも時間的にも大きく広がっているが、初期開発主義は失敗例としているので、成功した新開発主義に限定すれば空間的にはわれわれに一致し、開発戦略の点で特定化の程度がきつい。

末広は、開発という言葉のスローガンとして「個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による

国力の強化を実現するために、物的人的資源の集中的動員と管理を行う方法」を開発主義と呼んでいる⁽⁴⁾。この定義も絵所のそれと同じであり、したがって東アジアに限定されない。したがって、末広には絵所のような初期開発主義と新開発主義の区別がない。

絵所や末広にみられるように、同じく工業化による経済自立や国力の強化を目指していても社会主義化した諸国は、開発主義から除外されている。あくまで市場経済を前提とし、このような目的を達成するために市場に介入することの正当性を主張しようとするのが開発主義である。開発主義は社会主義でも自由主義でもない第三のイデオロギーであるとするのもこのためである。

開発主義を一つのイデオロギーだとして、問題はそれを実現する手段は何かということである。この手段のレベルで社会主義、自由主義と差別化される確固としたものがなければ、イデオロギーとして国民へ訴える力、説得性を欠くことになる。この点で末広の途上国での開発概念が市場経済への経済計画（計画経済ではないことに注意）の導入とともに始まっているという指摘は注目に値する⁽⁵⁾。経済計画は自国の将来像を科学的に設計し、その実現のために国家がなすべきことを策定するものであるが、その源はアメリカの途上国支援戦略、英連邦のコロンボ計画に発しているという。

英米の途上国支援が戦後の国際環境、とくに社会主義圏の拡大に影響を受けていることはいうまでもない。さらに、経済計画の基本的な考え方や手法がソ連の社会主義的計画経済の発展に影響を受けていることも紛れもない。開発主義は経済計画を主要な武器に採用することにより、当初から世俗的なイデオロギーになるとともに、自由主義に一定の修正を加えるものであり、その運用如何では社会主義に近づく危険性とあいまいさをもっていた。

このように、開発主義を一般化すれば、経済自立のための工業化という内在的要求を一つの淵源とし、それを実現する手段としての経済計画の導入という外来的手法を他の淵源として具体的な姿を形成してきたといえる。

韓国での開発主義は、1961年にクーデタで登場した朴政権に始まるとされる。彼は確かに経済自立を政権奪取の大きな目的に掲げ、5カ年計画の樹立をその手段として前面に押し出した。しかし、絵所らによれば本来経済自立への要求は独立を契機とするはずであった。

独立後12年間韓国を統治した李承晩政権は、独立早々に勃発した朝鮮戦争で国づくりの出鼻を挫かれ、その政治的エネルギーのほとんどを反政府勢力の弾圧・封じ込めに費やし、経済はアメリカからの無償援助に甘んじてきた。その末期にはアメリカのドル防衛政策に基づく有償援助への切り替えに対応すべく、経済自立化計画の作成に取り組んでいたとはいえ、その政治姿勢を開発主義へ切り替えるには政権内部の構成が既得権を維持しようとする勢力に偏りすぎていた。

学生デモ（1960年学生革命）によって打倒された李政権の後に、出直し選挙で樹立された張勉政権は、遅ればせながら開発主義を発動させ、アメリカの支持の下、経済発展計画の実施を推進しようとした。しかし、腐敗した政権を打倒した実績を背景にした急進派学生たちは、張政権の穏健な開発主義に満足せず、南北統一に経済困難を含めた現状打破の道を求めるにいたり、政治の求心力は次第に分散していった。

朴らのクーデタは直接的には統一運動を粉砕するために発動された。朴政権は政治の安定＝反共体制の強化を命題として誕生したが、上述のような経過から、力による反体制勢力の封じ込めばかりではなく、国民の望む貧困問題の解決をもって自らを正当化する必要があった。18年間にわたる朴政権の統治は、後に「開発年代」と命名されて回顧された⁽⁶⁾ように、まさに開発主義そのもので一貫したが、その初期には開発の実績を急ぐあまり、上で定義された開発主義の枠を突破することも辞さなかった。朴政権は、開発主義においても過激だったのである。

農漁村高利債凍結（1961年）、不正蓄財を名目にした財閥資産の没収（同）、私債凍結（1972年）などの私有財産の侵害がその例であり、強引な土地収用による工業団地や高速道の建設もその類である。また、国営企業による基幹産業育成にも積極的だった（浦項製鉄所がその典型である）。

不正蓄財者処罰の副産物であった銀行国営化は、朴政権の開発主義を担保する有力な装置となった。経済計画は資金的な裏づけを欠けば絵に描いた餅に過ぎない。5カ年計画・国営銀行は韓国の開発主義を単なるイデオロギーから、現実的なプログラムへ変化させる有力な武器となったが、これに国営企業が連なるとき、アメリカが支持できる開発主義の枠（市場経済の尊重）を超える危険性があった。アメリカは朴政権のこのような傾向を強く牽制し、また現実的には、国営化された銀行の金庫に朴政権の5カ年計画が必要とする開発資金の額にはあまりにも足りないものしかなかったために、この危険性は未遂に終わった。

韓国の開発主義は、経済自立のための工業化、それを実現するための経済計画の導入という点で、途上国一般に広く見られる開発主義と共通する。ただ、経済自立の要求が植民地経済からの脱却に根拠するというより、絶対的な貧困からの脱却という意識がより強いように思われる。実はこの点は、アジア NIEs の開発主義が途上国一般のそれはもとより、アセアン諸国のそれとも異なる大きな特徴ではないかと考えられる。

植民地経済からの脱却という意識には、先進国への従属に対する警戒を生む要素がある。これは当面の経済協力の可能性をもつ国々との間に一定の距離を保ち、影響力を最小化しようという姿勢につながっている。インドのように貿易まで軽視する極端なところまでは行かないにしても、アセアン諸国のように「自国企業主義」を打ち出すのがこれである。

この点で、アジア NIEs は、もちろん相対的ではあるが、先進国との経済協力に開放的で

あり、経済従属化の意識からは解放されていた。つまり、対外志向的な開発主義だったのである。これにはアジア NIEs 諸国の国の大きさ、置かれた環境が大いに関わっている。逆にいえば、他の途上国のように対外従属の心配などという贅沢を許されなかったといってよい。これが実際にはアジア NIEs 成功の重要な要因であり、やがて東アジアの開発主義のモデルとなっていくのであるが、これについては改めて詳述する。

2.2 権威主義

末広によれば、権威主義という概念はスペインのフランコ政権に対する分析から生まれ、1960年代のラ米の軍事政権に対する研究によって広まったという⁽⁷⁾。政党政治が汚職などによって機能障害を起こす一方、経済停滞と所得分配の悪化によって反体制勢力が台頭するなど政治的混乱が激化し、これに体制的危機を感じた軍部または軍に支持された個人や集団が政権を掌握、政策決定過程を統制する政治体制が権威主義と呼ばれたのである。

ラ米の研究から得られた権威主義の特徴は、政権の超然化（政権の正当性に対する国民の審判の回避ないし拒絶）、彼らによって庇護された官僚による経済政策決定権の専有、国民によって選任された政党政治家と議会の役割制限などである。そして、国民の支持を得るためにとられた経済政策の中心課題は所得分配に重点が置かれた。つまりパイを大きくするための成長政策よりも、所得分配をさらに悪化させないことに焦点が当てられたのである。

韓国の権威主義政治体制の始まりも朴政権に始まるとされる。18年間にわたる朴政権期は、1961～63年間の軍部独裁、1963～72年間の民政復帰、1972～79年間の「維新体制」の3期間に区分できる。軍部独裁期には文字通り朴正熙を中心とする将校団による専制政治が行われた。

民生復帰期には3回の直接投票による大統領選挙が実施された。また、国会議員選挙も前後して行われており、形式的には瑕疵のない議会制民主政治であった。ただし、時には反政府活動に対し戒厳令で弾圧するなど武力を背景とした政治も辞さなかった。北の武装集団による大統領官邸襲撃など一触即発の南北対立の下、多少の強引な政治運営が許される環境にあったこともその背景にある。

維新体制は、事実上朴大統領の終身執権を保障するものであり、大統領緊急措置の発動による専制をほぼ無限に行うことを許容した。議会は形ばかりの存在となった。韓国ではこの維新体制を権威主義政治体制としてもっぱら非難の対象としている。維新体制は、朴大統領死後も全斗煥政権（1981～88）によって引き継がれた。

韓国の権威主義は、政権指導者の超然化、議会の形骸化、官僚の専制的政策決定などラ米のそれと共通の特徴を有している。このような体制の下では、国民の自発的な組織活動はその目的がいかなるものであれ、体制に対する挑戦もしくは政治的安定を害するものと

して統制あるいは排除の対象となる。

維新体制下では、人権の多くが制限されたが、とくに労働運動が厳しく監視された。合法の労働組合は事実上翼賛化され、その統制に従わない組織や活動は反政府活動として弾圧された。朴政権の労働運動に対する敵意については、彼の輸出指向工業化にとって労働コストの上昇が直接障害になるため、という解釈がある⁽⁶⁾。輸出産業に多い外資系企業では労働者の組織化そのものが統制されたという事実もあり、低賃金維持が重要な目的となったことはそのとおりであろう。

他方、朴政権は維新体制下で、セマウル運動と呼ばれる農民の組織化を強力に進めている。「勤勉・自助・協同」をスローガンとするこの農村開発事業は、農家所得源を農民自ら開拓せよというもので、工業化に財源を集中したい政府にとっては、農業あるいは農村保護の負担を軽減することを目的として発足されたものと考えられる。

維新体制については、労働運動など人権に対する侵害がとくに注目されたため、抑圧的な面が強調されているが、セマウル運動などを考慮するとき、朴政権が狙っていたものは国家総動員的な開発体制の構築だったのではないかと思われる。維新体制が発足する1972年は同時に歴史的な「南北平和統一宣言」が韓国と北朝鮮の共同声明として発表され、南北関係が武力対立から経済競争に転換した画期的な年であった。北との体制間経済競争に勝ち抜くために国民が一体となるという構図を朴政権は描いたのである。

韓国の例を参照軸に東アジアの権威主義をみると、ラ米の権威主義と共通する政権指導者の超然化、議会の形骸化、官僚の専制的政策決定、国民の自発的な組織化の抑制などの特徴は、その成立の経緯はともかく等しく共有しているが、国家総動員的な側面はほとんどみられないように思われる。開発主義との関連では、マレーシアのマハティール政権のルック・イーストやプミプトラ政策などがあるが、意識面での工作に止まっているように思われる。

3. 開発独裁の背景

東アジアの開発独裁を構成する2つの要素のうち、開発主義は途上国一般のそれに比べて対外指向性が相対的に強いこと、とくにアジア NIEs においてその傾向が強いこと、また権威主義については国民動員の点を除いてラ米のそれとほぼ同様であることが明らかになった。

東アジアの開発独裁は、その構成要素である開発主義と権威主義の性格にではなく、この2つが結合しているところに特徴がある。東アジアではなぜこの2つが結合した開発独裁が成立したのか。この疑問に答えるためにまず各国の開発独裁が登場した時期を押さえておこう。

韓国はすでにみたように1961年の朴政権の登場とともに5カ年計画が発足した。台湾は大陸で敗退した国民党が台湾島民に対し超然的支配を樹立し、1953年に大陸に対抗して4カ年計画を公布した。シンガポールは1965年にマレーシア連邦から分離独立、リクアンユー率いる人民行動党の一党支配の下、工業化政策を打ち出している。フィリピンでは、すでに政権の座にあったマルコス大統領が1972年に戒厳令を公布、権威主義体制を固める一方、経済開発を強力に推し進めることを宣言した。インドネシアのスハルトは、1966年に実質的に政権を掌握すると、議会を翼賛化する一方、テクノクラートをして経済開発5カ年計画の作成に当たさせた⁽⁹⁾。タイでは、1958年に軍事クーデタにより政権を掌握したサリットが国家経済開発庁を組織し、1961年に第1次5カ年計画を発足させた。最後にマレーシアでは独裁に近い権限を行使したマハティールの登場は、1981年と遅れたが、「ルック・イースト」という新機軸の開発政策を展開している。

台湾とマレーシアが前後に大きく離れているが、それ以外は末広や岩崎が指摘する「1950年代末から60年代にかけて」という期間に収まっている。岩崎はなぜか台湾についても開発独裁を1961年以後の蒋介石政権に限定し、この期間内にはめ込んでいる⁽¹⁰⁾。

末広は、「開発政策」の導入との関わりという脈絡ではあるが、この期間に集中した背景として、「国内外の共産勢力の脅威に対抗し、社会主義革命とは別のシナリオを国民に示す必要があったこと」及び「政治的独立を達成したのち、反植民地ナショナリズムに代る新しい国民統合の目標と手段を構築する必要に迫られたこと」の2つをあげている⁽¹¹⁾。

末広の2つの指摘は、これらの諸国で開発独裁体制が固められた時期との関連で整合性があるだろうか。まず、反植民地ナショナリズムに代わる新理念についてであるが、1965年に独立したシンガポールを除き、独立の時期と開発独裁成立の時期が10年以上離れているが、10年位の時間は独立国としての国家体制——主権機関の構築、地方行政の整備などに必要だった、ということもあろう。開発独裁との関連でみれば、新理念よりも国家体制の構築に時間がかかるということの方が重要かもしれない。開発独裁の担い手あるいはその支持基盤である軍は、独立戦争の経験の有無に拘らず、近代的な組織づくりがもっとも容易でかつ急がれたという事情がある。また、文民統制などということが問題になっていない段階では、権力を掌握するのにもっとも有力な武器を持つ集団といえる。たまたま近代的な組織作りという点で優位性をもっていた軍部が、独立以来の反植民地イデオロギーを担ったということなのだろうか。

次に共産主義からの挑戦であるが、これが東アジア諸国の政治的安定を大きく脅かすものとなっていたことは事実であり、筆者はこれを東アジアの開発独裁の主たる要因と考えている。時期的なずれは、1つには政治的な事件にありがちな「伝染」に由来する先行者と追随者の違いに基づき、2つには国内政治経済社会のもつ共産主義へのいわば「抵抗力」の差によって生じたと考えられる。

台湾は、共産主義との直接的な対決そのものにその体制が基礎付けられたとあってよい。いわば誕生と同時に開発独裁でなければならなかったのである。したがって岩崎のように、1960年代までずらす必要はないと考える。そして台湾の国民党独裁体制は、アジアの反共勢力にとって体制維持の一つの先行型となったのでないかと思われる。そして欧米民主主義の理念からみれば、極めて非民主的なこの体制がまさに世界の民主主義の伝道師役を自認する米国の保護の対象となっているのである。冷戦下でこのことの意味は大きい。

韓国もまた分断状況で独立し、直ちに朝鮮戦争に巻き込まれるなど台湾と同様の境遇にあった。韓国の開発独裁は、李政権による10年余の収奪型政治を経て登場したが、台湾は50年代にすでに開発主義をもっていた。経済官僚の登場と経済計画の樹立という2つの指標で見ると、筆者は、台湾はすでに開発独裁となっていたと判断している。大陸での社会主義建設の進行は、国民党に収奪型政治を許す余裕を与えなかったのである。

アセアン諸国は、台湾や韓国のように共産主義による直接的な挑戦を受けたわけではない。さらに、豊かな資源に依存した植民地経済遺産は先進諸国の戦後復興の進展、朝鮮戦争による特需など、独立後の経済安定に寄与した。国民は政党政治による政治的安定と経済発展をとりあえず待つ余裕をもっていたのである。

しかし、政党政治が根付かずむしろ利権をめぐる権力闘争に明け暮れるなど、政党政治の墮落により政治の混乱が続き、経済発展はおろか貧富の格差を拡大するにつれ、国民の不満は体制批判となって噴出するにいたる。こうして、共産主義の挑戦がこれらの国にとって内在的な危機になってくる。軍部はこの危機の克服を名分に武力を行使し独裁体制をしくことになる。ここで留意すべきことは、この時期の十分成熟した冷戦体制下で、反共のための民主主義の制限に対して、国際社会とくに米国は寛容であったことである。1960年を前後した本格的な経済協力の推進も、むしろ反共を鮮明にした強力な政権を歓迎したといえる。

先進国の経済協力の本格化が、その受け皿としての開発主義を促したという側面は見逃せない。さらに、独裁を既成事実化した軍部にとって独裁の正当化のためにも、開発主義は欠かせない。共産主義の挑戦は、なによりも社会主義に転換した諸国で経済建設が順調に進み、民衆の貧困が解消されているという認識が広まることから発しているからである。共産主義によらない経済開発の可能性を示すこと、それが開発主義であり、その象徴である経済計画の導入には経済官僚の協力を必要とする。こうして軍部と官僚の同盟＝開発独裁が誕生することになる。

4. 開発独裁の役割

4.1 収奪国家と開発国家

東アジアの開発独裁の成立の要因が、政党政治の墮落ないし失敗にあったことは上記のとおりである。すなわち、政党政治の下では、政治的に反共体制を維持することが出来ないこと、また経済的に共産主義との競争に勝てないという意識を強く持った集団による政権掌握の産物なのである。

そこで次に検討されるべきはなぜ経済開発に成功したかということであるが、そのために開発独裁が果たさなければならない役割について、論点を整理しておこう。

まず、政党政治がいかなる意味で経済開発の阻害要因となっていたかを検討する必要がある。この問題の解明のために、「収奪国家」対「開発国家」という枠組みが有用であると思われる。

収奪国家とは、国権に基づく国家収入のほとんど全部を支配階級の消費と支配の維持のために使い果たしてしまう国家である。

収奪国家の行動原理は、基本的にゼロサムゲームである。すなわち、国民所得の増加に関心を向けず、分配を重視するのである。権力の追求そのものが自分の取り分を増やすためであり、その結果取り分を減らされた党派からの反発、権力への挑戦が強まる。政権の座を維持するために、一方では政権を支持する党派を拡大する必要があり、他方では政権に挑戦する反対派を抑圧しなければならない。どちらにもコストがかかり、その費用を調達するためにさらに自分らの取り分を増やす、つまりゼロサムゲームを強めることとなる。

開発国家の行動原理はこの逆、すなわちプラスサムゲームでなくてはならない。開発国家では、国家収入の大半は国民経済の成長に貢献する国家サービスの生産に向けられ、成長分の一部が国家サービスを優先的に利用できた企業から政治資金として政権担当者の私的な収入として再分配される。

開発国家の政権の腐敗が抑制される最大の理由は、政治資金の提供を期待される企業がレントシーキングによって超過利潤を獲得することができないからである。これはまた、市場が競争的環境になっているためである。政権が市場に介入し、競争を制限してこそ企業は超過利潤を獲得、その一部分を政治資金として政権に譲渡することが出来る。開発国家においても、国権に基づく収入に依存してその活動が維持される限り、政権担当者の腐敗は続き、国家の収奪性は完全には除去されない。

問題は、収奪国家がいかなる過程を経て開発国家に転換するのかということ、またいったん開発国家への転換が成し遂げられても、環境の変化によってまた収奪国家へ後戻りする危険が、常に存在するという点である。

近代以前の国家は基本的にすべて収奪国家であった。前近代国家は、支配階級の拠点で

ある都市を建設し、道路や通信網等のいわばインフラを整備するが、その目的は収奪物の輸送、支配体制の維持である。

政治における市民革命によって国家の収奪性は制限され、経済における産業革命を果たすことによって近代国家と市場経済が完成する。このような過程をいち早く自生的に成し遂げることの出来た諸国が先進工業国となったのである。

先進工業国によって植民地化された諸国では、宗主国は自己との垂直分業を成立させるために、輸出用一次産品の開発を行い、また、宗主国の工業製品市場を開拓するために近代的な輸送網を建設した。しかし、多くの植民地では、国家の収奪性は大いに弱体化させられたものの、地主小作関係の拡大が進行し、生産者に対する収奪性はあまり変化しなかったといえる。宗主国が植民地での生産関係を支持し、これを破壊しようとする勢力を抑圧した限りにおいて、植民地支配も収奪国家の枠を大きく逸脱しなかったといえるのではない。

4.2 開発国家と開発主義国家

植民地支配からの解放——独立は、旧植民地国家の性格を変えたのであろうか。ここで、筆者は先の収奪国家対開発国家という枠組みに代わる第2の対照軸を提案する。開発国家対開発主義国家という枠組みである。比喩的にいえば前者は開発が「客観化」されている国家であり、後者はまだ「主観化」の状態に留まっている国家である。つまり開発国家は、上でみたように収奪国家を基本的に克服し、工業化を促進するための国家サービスを供給している国家である。

開発主義国家は、工業化による経済自立を目指しそのための体制づくりを行った国家である。開発国家との違いは、収奪国家の要素が広く残存し、工業化に必要なサービスを十分に生産・供給することができていないということである。問題は、いかに開発主義を強化しても、収奪国家を基本的に克服しないかぎり開発国家にはなれず、容易に収奪国家に戻りしてしまうということである。

開発主義国家がなぜ収奪国家に戻りするのか、言い換えればなぜ腐敗するのか。ここに民主化という政治課題が関連してくる。開発主義国家が収奪性を大きく残存させているということは、政治においてゼロサムゲームの要素が多分に介在していることを意味する。

開発主義を標榜する政権といえども、支配を維持するために必要な費用をすべて税のような公式的な手段によってのみ調達することは出来ない。そこで企業から提供される政治資金が重要な収入源となるが、企業は当然それを上回る見返りを要求することになる。許認可権の行使や国家財産の払い下げを通じた収益の機会の提供などが主要な見返りとなるが、これらはレントシーキング的な企業活動を助長する結果をもたらす。企業の収益がレントシーキングに依存すればするほど、政権と企業の癒着が深まり、政治は腐敗し、経

済は停滞するという悪循環が定着するのである。

開発途上国の多くは、独立とともに開発主義を取り入れ、開発主義国家となった。しかし、開発国家にまで十分に進化させることができず、途中で頓挫したままか収奪国家へ回帰してしまう場合が多かったのである。それに対して東アジアの開発独裁は、内在する収奪国家を大いに制限し、基本的に開発国家の内実を獲得するまで至ることに成功したといえることができる。

それではなぜ東アジアの開発独裁は、開発国家としての内実を獲得したのか。その解答は、東アジアという地域がある時期共通して直面した外からのプレッシャーとそれに対応する内的な能力という2つの側面から究明されると考えられるが、その詳細は次節で展開する。

5. 東アジアの開発独裁が開発に成功した理由

5.1 対外志向戦略の意義

東アジアの成功を考察するにあたって、絵所が新開発主義（東アジアの開発独裁）の特徴として輸出志向工業化戦略をあげていることは重要な示唆となろう。彼は、この戦略と対比される輸入代替工業化戦略がしばしば民間企業を制限する政府介入を招いたのに対して、輸出志向戦略をとった諸国では民間企業を補完する政府介入が行われたとし、このようなタイプの政府介入に効果があったのだと結論付けている⁽¹²⁾。

筆者は、前節で展開した開発国家の役割との関連で、政府介入の「効果」よりも輸出指向戦略が政府介入を「制限」したという側面を重視する。そして、輸出は企業活動を無限競争市場へ向けさせるものであるだけに、企業の競争的体質を強化しレントシーキング的活動の余地を狭める効果をもったと考える。輸入代替工業化戦略は、たとえ民間企業が担ったとしても市場保護、参入制限などのレントシーキングを排除できない政策を必要とするのである。

ここで特に指摘しておきたいのは、開発独裁に関する論議で決して取り上げられない香港の工業化についてである。香港の工業化については、自由貿易港という立地、香港総督の「自由放任」政策との関連はよく語られる。香港は国家ではないが、香港総督による独裁的植民地支配という形態の政府は存在し、その統制の下で経済活動が行われていたのである。筆者の論法でいえば、まったく市場介入が行われない「意図しない」開発独裁の下で、工業化が推進されたことになる。内外市場ともに完全競争市場であり、域内市場の小ささから必然的に輸出指向にならざるをえなかった。それゆえにいつそう激烈な競争下に置かれた企業にはレントシーキングの余地はなく、企業に政治資金をねだる政権もありえなかったことになる。

香港政府＝香港総督には開発主義も開発独裁もなかった。しかし、まさに典型的な輸出指向工業化を成功させたことは、東アジアの開発独裁にとっての輸出指向戦略の意義を考える上で、示唆するところが大きい。つまり、輸出戦略に徹底すればするほど、逆に開発独裁の役割は少なくなるということである。少なくとも市場介入などの直接的な政策は取るにも取れない、したがって補完的な支援に留めざるを得ないことになる。

香港の工業化は、このように東アジアの開発独裁の意義を考える上での参照軸になるということばかりではない。東アジアの開発独裁が輸出戦略へ転換もしくは採用する際に、成功例として生きた見本になったことが重要である。ただ、そのインパクトはアジア NIEs とアセアン諸国とは大きく異なった。後者は、香港の直接のインパクトではなく、アジア NIEs を経てのものであった。このように、東アジアの開発独裁の成功の原因には、先行者が「道筋を示す」という、後発性の利益という要素もあったのである。

香港以外のアジア NIEs の開発独裁は、輸出指向工業化の推進のためになにもしなかったわけではなく、外資導入や技術移転などいわゆる対外指向戦略を展開した。対外指向戦略は外資を導入するための国内制度の整備が中心となり、基本的には外資の企業活動の自由を保障することになる。これはいうまでもなく、政府による市場への介入を大きく制限する。すなわち、対外指向戦略は東アジアの開発独裁の開発主義をむしろ弱め、開発の主動力を民間企業へ委ねる結果をもたらす。

また、対外指向戦略は企業活動の対象を、少なくともその一部を海外の競争市場に向けることを要請する。対外指向戦略が成功すればするほどこの部分が大きくなる。この部分は競争が激しいために超過利潤を発生させることはできず、収奪国家が入り込む余地はほとんどない。もちろん、企業の対外活動を支援するために補助金などを支給すれば、レントが発生し、制限された補助金の争奪をめぐる政経癒着が起こる可能性がある。政策金融を設けた韓国ではこの恐れが現実化し、戻し税制度を適用した台湾ではほとんどこれを防ぐことができた。

アジア NIEs が対外指向戦略を採用したのはなぜか。資源の不在と市場制約である。香港も含めてアジア NIEs は人間と空間、それも相当貧弱な空間しかもたない典型的な資源貧国であり、外からの資源の供給なしに生きていくことができない。香港とシンガポールにとって市場制約は自明である。

韓国と台湾は独立後しばらくは輸入代替工業化政策を進めており、他の多くの途上国と異なるところがなかったが、輸入代替の生き詰まりはすぐきた。両国が輸出指向へすばやく転換できた理由は、上述したように香港が先行型として果たしたところが大きいと思われる。少なくとも台湾がかの輸出加工区のアイディアをひねり出すに当たっては、目前で輸出産業が隆盛している香港が参考になったはずである。そして、韓国は台湾の輸出加工区をすばやく真似ている。

香港以外のアジア NIEs は、対外指向戦略を採用する一方、国内市場保護政策も併用した。この部分では広範にレントシーキングを誘発し、膨大な政治資金という名の腐敗が発生した。開発国家と収奪国家が並存したのである。しかし、対外部門で堅固な枠組みを構築しそれが国民経済の成長軸となったため、収奪国家への回帰は防がれた。そして、対外部門の拡大が国内経済の規律へ浸透するにつれて、収奪国家の属性は経済と政治が接続する狭い分野へ限定されていったのである。

5.2 対外指向戦略の伝播

アセアン諸国は相対的に豊富だった一次産品の輸出により、また中国はその社会主義的自力更生政策により、輸入代替工業化政策をアジア NIEs よりもはるかに長期的に持続させることができた。

しかし、1980年代に入ってアセアン諸国は資源の枯渇や価格の低迷により、また中国は社会主義の活力の喪失により、輸出指向戦略へ転換した。輸入代替工業化政策の背景にあった外資に対する警戒心をアジア NIEs が完全に解消してくれたことがこの転換を容易にした。香港の実績がアジア NIEs の転換を促したのと同じ働きを、今回はアジア NIEs の経験が果たしたといえる。

さらに、アセアン諸国・中国の政策転換に当たっては、アジア NIEs 資本の役割が大きい。アジア NIEs は単に経験を伝播しただけでなく、直接投資を通じてこれらの輸出指向を主導したのである。

いったん対外指向戦略が採用され、経済成長を主導するようになると、アジア NIEs で実現したのと同様の開発国家と収奪国家の並存、開発国家の優位、限定された収奪国家の属性の残存（政経癒着、政権の腐敗）という経路を辿ることになる。

アセアン諸国・中国への対外指向戦略の伝播は、かれらがそれに先立って長期に開発主義を実践してきたことによって容易であったことも付け加えておく必要がある。

6. 開発独裁と労働抑圧

開発独裁に対する評価は、それが労働運動を抑圧し低賃金の維持を図ったという認識により大きく低められ、そのため途上国の発展モデルとしての適用性に疑問を呈する研究者が少なくない。例えば絵所は、「国際市場で比較優位を生かした輸出志向戦略が成功するためには生産性の高い低賃金労働力の存在は不可欠の要素である」が、「開発主義から学ぶべき教訓の一つは、後発国が先進国にキャッチアップするためには抑圧的政治体制が必要であるという誤ったメッセージではなく、生産性の高い低賃金労働を確保する経済・社会システムの構築が不可欠であるというメッセージ」だとしている。低賃金労働力は必要だが、

開発独裁以外の方法を探せというのである⁽¹³⁾。

E・M・キムも韓国の開発主義国家は急速な経済成長を達成したが、その恩恵は労働者に及ばなかった、その責任は権威主義にあると結論している。急速な経済成長は高い投資率を必要とするが、その源泉は低賃金の維持により実現された財閥の高利潤だったというのである⁽¹⁴⁾。

韓国の開発独裁によって、韓国の労働運動が抑圧されたことは事実である。外資を誘致するため外資企業での労働組合の設立が制限され、設立が許された国内企業の労働組合は政府の統制下で「翼賛化」された。これ以外の労働運動は非合法化され、地下にもぐらざるを得なかった。

問題は、開発独裁にとって労働抑圧は必然だったのか、共産主義に対する代案を提供するという開発主義との整合性はどうなるのか、現実に労働者の賃金や生活水準は向上しなかったのか、ということである。

韓国には成文法として「労働3法」が制定されており、団結権・団体交渉権・争議権のいわゆる労働3権が法律によって保障されているが、1971年に公布された「国家保衛法(国家保衛に関する特別措置法)によって、「非常事態下」においては、団体交渉は国家による調停に従わなければならない、したがって争議権は事実上凍結されていた。さらに、政治活動規制法によって労組の政治活動が禁止されていた。韓国では、このような労働運動が全面的に政府の統制下にある状態を「権威主義的労働統制」と呼び、これによって労働条件の改善自体が阻害されていたとする見方がある⁽¹⁵⁾。

東アジアの開発独裁が労働運動を政府の統制下に置き、さらに賃金上昇をも一定の制限内に抑制しようと意図したことは間違いないと思われる。しかし、それが経済成長との均衡を図ろうとするいわゆる「所得政策」の枠を越えて、低賃金の維持あるいは労働条件改善を阻止することを目的としたかについては疑問である。

韓国では、労組の高率賃上げ要求に対して政府がガイドラインを設定して対抗したが、このようなガイドラインが出されること自体、労組の圧力の強さを反映しており、実際にはガイドライン以上の賃上げが実現された。また、従来韓国の公務員など公共部門の賃金は民間に比べ著しく低位にあり、これが公務員等の不正腐敗の原因と認めた政府は段階的に賃金の大幅引き上げを実施したが、これにより一般の賃金引き上げを誘導することもあった⁽¹⁶⁾。

タイでは早い時期から最低賃金制の制定、労組の労働政策参画誘導など労働運動を政府統制下で活性化させようとする動きがみられた⁽¹⁷⁾。

開発独裁は自己の統制に服さない組織の発生、強大化を恐れそれを阻止しようとする傾向があった。すでにみたように政党もそうであり、労組も例外でありえなかったのである。しかし開発独裁は、社会主義国の共産党政権のように自前の組織で社会全体を覆いつくす

ほど強力ではなかったため、自己の統制下に包摂できる限りにおいて政党や労組も利用しようとし、これら個々の団体の組織原理とぶつかる時摩擦を生じさせたとみるべきであろう。

現実には、開発独裁が経済成長を実現させることができた範囲において、労働者の所得増加、生活水準の向上が伴ったことは統計上明らかである。農村から偽装失業者が吐き出されていた初期において、賃金とくに製造業部門の労働者の賃金上昇が鈍かったことは事実であるが、雇用の拡大を通じて家族の総収入は顕著に増加したのであり、1人当たりの所得水準は上昇したといえる。

結論に代えて — 開発独裁の終焉

開発独裁の政治的過程については本論では詳述しなかった。開発独裁の経済的役割の内実を検討することが目的だったからである。しかし現実には、開発独裁の経済的過程の全期間に渡って政治的過程が混入していたのであり、これが開発独裁の評価を困難にする最大の要因なのである。

開発独裁が反体制派に加えた過酷な弾圧は、開発主義のいかなる主張からも合理化できるものではない。開発主義を合理的に説明しようとするほど、政治的犠牲の大きさの異常さに戸惑いを覚えざるをえないのである。これらをすべて包含した場合、開発独裁を途上国開発の国家モデルとすることなど到底考えられるものではない。

開発独裁の経済的成果は、経済テクノクラートの形成と経済計画の導入、輸出指向戦略による貿易の多角的利益の獲得によってあげられたものである。これらの経済的過程を軌道に乗せるために収奪国家の排除が必要であり、軍事政権の登場がこれを果たしたのである。

軍事政権の登場は、冷戦の激化という時代的背景を除いては考えられない。民主主義を否定する軍事政権を西側諸国が経済援助によって支援することなどありえないからである。したがって、冷戦が基本的に終焉した今、開発独裁も存続されえないことも自明である。経済発展が民主化を促進したという論理は、開発独裁がすでに存在するという前提に立ってこそいえることであり、経済発展なくして民主化なしということも、ましてや経済発展のためには開発独裁が不可欠ということ合理化しないというべきである。

開発独裁を終焉させたものの、東アジアの国々の政治はまだ民主化の完成からは程遠い状況である。独裁政治は影を潜めたが、民主主義が国民のコンセンサスを形成するのに機能しているとはとてもいえない。政権の腐敗も欧米諸国の比ではない。

しかし、収奪国家の要素はふんだんに残っているものの、これが経済発展の成果を台無しにするところまでは広がらないと思われる。開発国家の骨格をなす市場経済が定着し、

国民経済の循環を基本的に規制しているからである。

このように、開発独裁は東アジア諸国の経済発展過程で一時的偶然的に出現した国家形態であり、本来普遍性を有しないものであるという結論が得られたのであるが、これから直ちに未だに経済開発を軌道に乗せられない諸国の基本命題——いかにして収奪国家から脱却するかに対する解答は得られないのである。

注

- (1) 末廣昭、“アジア開発独裁論”、『講座現代アジア 2 近代化と構造変動』、中兼和津次編、東京、東京大学出版会、1994、pp.209-237
- (2) 岩崎育夫、“比較国家論”、『現代からみた東アジア近現代史』、東アジア地域研究会・中村哲編、東京、青木書店、2001、pp.111-141
- (3) 絵所秀紀、“開発主義の政治経済学”、『日本労働経済雑誌』、No.469、1999、pp.23-33
- (4) 末廣昭、“発展途上国の開発主義”、『20世紀システム 4 開発主義』、東京、東京大学出版会、1998、pp.13-46
- (5) 同上
- (6) 経済企画院、『開発年代ノ経済政策』、ソウル、経済企画院、1982
- (7) 前掲、末廣（1994）
- (8) E. M. Kim, Big Business, Strong State, New York, State University of New York Press, 1997
- (9) 津守佳代子、“権威主義と経済成長”、『アジア研究』、41巻2号、1995、pp.1-30
- (10) 前掲、末廣（1998）
岩崎育夫、“開発体制の紀元・展開・変容”、『20世紀システム 4 開発主義』、東京、東京大学出版会、1998、pp.115-146
- (11) 前掲、末廣（1994）
- (12) 前掲、絵所（1999）
- (13) 同上
- (14) 前掲、E. M. Kim（1997）
- (15) 萩原進、“韓国労使関係の歴史的展開と現状の基本問題”、『現代の韓国労使関係』、東京、御茶ノ水書房、1998、pp.3-25
- (16) 李旼珍、『賃金決定制度の韓日比較』、東京、梓出版社、2000
- (17) 浅見靖仁、“タイにおける開発主義と労使関係”、『日本労働研究雑誌』、No.469、1999、pp.34-45