

岩波講座 開発と文化 6

第5回配本(全7巻)

開発と政治

1998年2月24日 第1刷発行

発行者 大塚信一

発行所 〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5 株式会社 岩波書店 電話 案内 03-5210-4000

印刷：精興社 製本：三水舎

© 岩波書店 1998 Printed in Japan

ISBN 4-00-010869-7

発展途上国の開発と民主化

——韓国の事例を中心に——

木宮正史

はじめに

「開発途上国は市場経済を定着させることによって経済発展を達成し、その結果として民主化が達成される」。本稿は、この仮説に関して、次の三つの問題を設定して再検討することにした。第一に、発展途上国が経済を発展させるためには、経済政策に関して、製品と資源の配分メカニズムとしての「国家」と「市場」との間どのような関係を設定すべきかという問題である(ギルピン、一九九〇)¹⁾。この問題に関しては、相対的に国家の占める比重が大きい順に、①社会主義計画経済、②経済活動において利益よりもレントを追求する結果、国家が市場メカニズムを萎縮させる場合(市場「抑圧」的介入)、③発展機会が封じ込められている従来の市場メカニズムを、発展可能性を持つ市場メカニズムに作り替えるために国家が介入する場合(市場「形成」的介入)、④「市場の失敗」を是正する範囲内で国家がミニマムに市場に介入する場合(市場「順応」的介入)、⑤自由放任、の五つの選択肢が考えられる。①と⑤は、現代世界においては非現実的な選択肢になっているために、実質的には②③④の比較が重要になる。

第二に、発展途上国が経済発展を達成するためには、どのような政治体制が最も適格的であるのかという問題である。ある国家がどのような経済発展戦略を選択するかによって、それに適合する政治体制も異なってくるために、第一の問題とも関連する。本稿では、「民主主義」に関する解釈の対立があることを留保したうえで、「民主主義」を「選挙のような制度を通して合意されたゲーム規則の中で、公正性を備えた競争が制度化されること」と定義する (Przeworski, 1995)。ここで問題になるのは、経済発展を達成するためには、権威主義体制と民主主義体制のどちらが有利であるのか、もしくは、政治体制と経済発展実績との間に普遍的に通用する因果関係または相関関係は存在しないのかということである。第三に、発展途上国の経済発展がどのような政治的帰結をもたらすのか、具体的には、発展途上国の経済発展が民主化をもたらすのかどうかという問題である。この問題に関しては、①経済発展が民主化を「自動的に」促進する、②経済発展は民主化への移行のあり方を制約する、③経済発展は民主化の成否とは関係はない、という解答が予想される。

本稿では、こうした三つの問題に関する既存の理論および政策について概観した上で、発展途上国の中でも、上記の問題を考察するのに重要な意味を持つ韓国の事例を参照しつつ、既存の理論、政策を批判的に検討する。

一 経済発展と民主化をめぐる政治経済学

1 自由主義的近代化論とその批判

発展途上国の経済発展と民主化をめぐる政治経済学は、大きな揺れを経験してきた。第二次世界大戦後、この問題に関しては、欧米先進国の歴史的経験を発展途上国にも適用しようとした「近代化論」が提示された。重商主義政策が絶対主義体制の下で採用されたのに対抗して、ブルジョワジーを主体とする勢力が、経済的自由主義と政治的民主主義を担うことによって、経済発展と民主化が達成されたという見方である (リブセット、一九六三)。したがって、発展途上国は、市場経済を定着させ、経済発展を達成することによって、その結果、成長した中産層を担い手とした政治的民主主義が定着するという含意が込められることになった。発展途上国にとって「市場経済を定着させる」ことは、国家の経済介入および保護主義的政策が経済の非効率をもたらすという認識に基づいて、恣意的な経済介入を排除して国内における市場原理を働かせるとともに、貿易に関しては比較優位を持った産業に特化して自由貿易を行うこと、外資導入も自由化することを意味する。この背後には、国際分業体制それ自体は、それに組み込まれる発展途上国にとって互恵的な性格を持つものであり、各々の発展途上国はその機会を利用し得るという前提がある。したがって、これを「自由主義的近代化論」と呼ぶことができる。

しかしながら、国際分業体制に関するこのような認識に対しては、主として二つの方向から反論が提起されてきた。第一の反論は、国際分業体制は、基本的には先発国にとって有利に構築されているので、後発国は、経済ナショナリズムに基づいて、国際分業体制に「選択的」に参加することによって、自立的な民族経済を構築する必要があると主張する。これは、歴史的には、アダム・スミス以来の自由貿易論に対抗するリストの「国民経済論」を受け継ぐものである (リスト、一九七〇)。こうした立場に基づいて提示されたのが、プレビッシュによる「輸入代替工業化」戦略である。発展途上国は、従来の国際分業体制下では一次製品の生産に特化せざるを得ないが、一次製品は工業製品に比べて交易条件が不利であるので経済発展が望めない。したがって、経済発展のためには従来輸入に依存していた工業製品を自国内で生産することが必要であるが、そのためには、競争力のある先進国からの輸入品から国内産業を保護するために、初期には高関税による保護政策が必要であると主張する (小池/西島、一九九三)。こうした輸入代替工業化戦略は、少なくとも一九六〇年代までは、ラテンアメリカ諸国やインドなどに代表される非社会主義発展途上国における工業化モデルとして高く評価された (絵所、一九九二)。しかしながら、現実には、輸入代替工業化を進めるこ

とによって経済の自立性を確保できるどころか、逆に、貿易・資本・技術における対外依存を強め、経済発展を持続することができなかった。

第二の反論は、より急進的な従属論の立場からの批判である。元来、国際分業体制は、先進国が発展途上国を搾取するものであるので、その枠内に留まっているかぎりには、発展途上国が経済発展を達成する機会は閉ざされている。したがって、その機会を確保するためには、まず何よりも国際分業体制から「離脱」して「自力更生」戦略を採用することが必要であると主張する（フランク、一九七九）。実際に、中国を始めとする多くの社会主義発展途上国は、公式的にはこうした戦略を採用することを宣言した。しかしながら、長期間にわたって良好な経済発展実績を残すことができず、また、結果としてはソ連を中心とする社会主義国際分業体制に組み込まれただけではないかという批判が、提起されることになった。

2 開発独裁体制と輸出志向型工業化

以上のように、上記三つの政策のどれも、発展途上国が経済発展を達成するための解決策になり得ないことが、一九七〇年代にかけて明らかになってくる。さらに、ある程度経済を発展させた国の中でも、民主主義が定着しないどころか、軍事クーデターによって独裁体制が頻繁に出現した。こうした独裁政権は多くの場合、経済開発という使命を自らに課すことによって、政権の脆弱な正統性を補完しようとした。経済成長を達成するためには、投資を優先させて分配の要求を抑える必要があるし、経済成長のために必要な政治的安定は、民主制によって提供されないと考えたのである。その意味で、この体制は「開発独裁体制」と呼ばれることになる（末廣、一九九四）。

開発独裁体制は、主として、その採用した経済開発戦略の違いによって大体次の二つに分けられる。一つは、従来の輸入代替工業化を消費財から中間財、資本財へと「深化 (deepening)」させようとする場合である。これらの国々では、輸入代替工業化の「深化」の過程で、権威主義体制が登場することになったため、それは従来の伝統的な権威主義体制と区別され、「官僚的権威主義」と呼ばれた (O'Donnell, 1973)。もう一つは、輸入代替工業化の初期段階をいち早く終了し、輸出志向型工業化を展開していった韓国、台湾を始めとするアジアNIE S諸国である。この両者のうち、特に、七〇年代のオイルショック以降、前者が外債危機によって経済的困難に直面したのに対して、後者は、輸出を順調に伸張し、経済発展に成功し、「東アジアの奇跡」とまで評価されるようになる。したがって、アジアNIE S諸国に対する関心が、その採用した輸出志向型工業化戦略への関心とともに高まることになる（世界銀行、一九九四）。

ところが、この輸出志向型工業化に関しては、次のような半ば相反する評価が現れることになる。アジアNIE S諸国の経済発展の動因を、輸出志向型工業化の持つ市場「順応」的な側面に求める見解 (Balassa, 1981; 渡辺、一九八二) と、国家主導の新重商主義的な市場「形成」的な政策を求める見解 (Jones and Sakong, 1980; Amsden, 1989; Wade, 1990; 村上、一九九二) である。また、経済発展の動因を市場順応的な政策に求めながらも、そうした政策を選択し、実行するために、国家や制度の役割が重要であったことを評価する第三の見解も登場する (Haggard, 1990)。いずれにしても、こうした事例は、従来の市場重視型の経済発展モデルに修正を迫るものであった。また、こうした国々は、少なくとも一九八〇年代半ばまでは、経済発展をある程度達成したにもかかわらず、権威主義体制が持続した。以上のように、「東アジアモデル」は、国家が主導的な役割を果たすことによって、市場形成的政策と市場順応的政策をバランスよく実施することが、経済発展にとって重要であることを示した (服部/佐藤、一九九六)。そして、そうした政策の選択および執行を担保するためには、社会から利害や政策決定に関する「自律性」を持ち、社会諸勢力を動員することができる「能力」を持った国家が必要であり、そのためには、民主主義体制よりも権威主義体制が相対的に有利であると考えられたのである (Deyo, 1987; ポーゲル、一九九三)。

実は、発展途上国研究ではない分野でも、いち早く、「近代化論」の持つ非歴史性を批判し、近代化過程において、必ずしも民主主義が定着するのではなく「政治的退行」現象が生じるという指摘(ハンチントン、一九七二)、または、近代化過程における農村社会の変容の仕方が、その後の民主化のあり方を制約するという指摘(ムーア、一九八六/一九八七)も現れていた。この両者は、単に、西欧先発国とは異なる発展途上国の「特殊性」を主張するのみならず、元来、「近代化論」のモデルとなった欧米先進国に関しても、その近代化過程は、必ずしも一様ではなく、また、近代化が政治的民主主義という枠の中で平和的に達成されたわけではなく、多くの暴力的契機を伴ったものであるという重要な点を指摘した。他方で、ヨーロッパ諸国の中でも東南欧の相対的後発国の工業化に注目したガーシェンクロンの研究が再評価され、最先発国とは異なる「後発的發展」の特徴が抽出された(Geisenkron, 1966)。特に、金融における国家の主導的役割が注目され、後発国であればあるほど、工業化において国家が主導的な役割を果たさなければならぬという傾向が歴史的に実証された。以上の研究は、先発国とは近代化において時差のある後発国の工業化およびその政治的帰結の特徴を重視するものであり、開発独裁体制の原因を説明するのに寄与した。

3 自由主義的近代化論の「復活」

しかしながら、近年、「近代化論」が「復活」されようとしている。市場経済と制度的な民主主義の普遍化現象に伴って、市場経済と政治的民主主義が唯一の政治経済体制として収斂していくという展望が提起されている(フクヤマ、一九九二)。そうした「復活」を促した重要な歴史的契機として、以下の点を指摘することができる。

第一に「民主化の第三の波」という現象である(ハンチントン、一九九五)。従来、権威主義体制であった多くの発展途上国において、その政治体制が民主化するという現象が、相当程度普遍的に起こるようになった。しかしながら、こうした国々の民主化に共通する社会経済構造を抽出することは困難であった。たとえば、権威主義体制下における経済発展の成功の結果として民主化がもたらされたと考えられる南欧や東アジアのような事例がある一方で、逆に権威主義体制下における経済政策の失敗の帰結として、権威主義体制が「退場」して民主化がもたらされたと考えられる、中南米や東欧のような事例もある(Haggard and Kaufman, 1995)。したがって、当初、こうした「民主化の比較政治学」は、民主化の原因を経済構造や経済実績に求めようとする構造論的アプローチを採用せずに、政治的行為者の戦略的選択によって民主化への移行を説明する行動論的アプローチを採用した(オドネル/シュミッター、一九八六、O'Donnell, 1991)。ある特定の経済危機が民主化への移行の前提条件になったわけではないし、また、民主化への移行の前後において、経済政策に関する劇的な転換や社会経済構造の転換があったわけではないと考えられたからである(藤原、一九九二)。

第二に、ソ連東欧諸国において現れたような、社会主義体制の「崩壊」に伴う市場経済への移行、および、共産党一党体制から複数政党制への移行である。この事例は、市場経済化と政治的民主化との関係に改めて焦点を当てることになった(Crawford, 1995)。さらに、こうした問題関心は、中南米や東アジアなど、他地域の民主化研究にも共有されるようになった。そこでの問題関心は、①経済危機の有無と民主化への移行との関係、②民主主義の定着段階におけるネオリベラルな経済改革の成否とその条件、③経済改革が経済発展にもたらす帰結および民主主義定着に及ぼす影響、という三つの領域に集約される(Haggard and Kaufman, 1995)。東アジアの事例に関しては、一九八〇年代に入って、経済的自由化がより一層顕著になり、それと同時に民主化への移行が開始されたため、「市場経済化」と民主化が並行して達成された事例として再評価されるようになった(Noneman, 1986)。そして、「権威主義体制の自動溶解」仮説、すなわち、経済発展のある段階までは、権威主義体制の下で国家主導の開発政策を維持する必要があるが、他方で、ある閾値を超えると、市場経済化および民主化への力学が働くことによって、民主主義下での市場経済体制が一般化するという仮説が提起されることになる(中村、一九九三/渡辺、一九九五)。

第三に、市場経済のグローバル化という現象である。一九九〇年代に入り、市場経済が国境を越えてグローバルに展開するという現象が顕著になり、従来、許容されていたような政府による保護主義的政策や産業政策が国際的に許容されにくくなった。特に、金融のグローバル化は、国家の過保護の下で、「育成」されてきた、アジアNIES諸国における金融資本、産業資本の脆弱性を露呈する結果となり、アジアNIESモデルの持続的發展可能性に対する再検討を迫ることになっている。また、従来とは異なり、先進国が発展途上国の民主化を積極的に支持・誘導するようになったのは、世界経済が付与する機会を利用しうる経済政策の実施主体として、権威主義体制よりも民主主義体制の方が適格的であると考えるようになったからである(Cummings, 1989)。

以上が、三つの問題に対する理論的取り組みと政策実践の展開の概略である。そこで、その中でも、この問題に対して重要な位置を占めると考えられる韓国の事例を参照して、既存の問題設定に対する解答を具体的に試みるとともに、既存の問題設定が看過している点を摘出する。

二 「韓国モデル」に関する再検討

1 政治経済体制の展開

まず、政治経済体制の展開という観点から、韓国の現代史を概観すると、以下のように時期区分することができる。⁽⁴⁾

(一) 第一共和国—李承晩政権(一九四八—六〇年)：輸入代替工業化・準競争的権威主義⁽⁵⁾

製粉、製糖など、アメリカの援助に依存した輸入代替工業化を行った。そのために、貿易体制は、高関税、ウォンを過大評価する公定レートをとるような重複為替レート制を実施し、国内産業を保護するとともに、アメリカ政府からの援助量を増やすだけ獲得することを最優先目標と考えた。その結果、政府と企業との間に癒着が恒常化し、経済的

非効率性が顕著となった。政治体制は民主主義の外観を備えたものであったが、恒常的な官権介入による不正選挙は著しく、実質的には民主主義とは言えない。こうした政治体制を支えたのが、企業との癒着によってもたらされた潤沢な政治資金であった。しかしながら、李承晩政権は、恒常的な不正選挙に対する国民の批判が高まり、アメリカ政府の支持、援助が後退していく中で、「四・一九革命」によって打倒された。

(二) 第三共和国—朴正熙政権(一九六三—七二年)：輸出志向型工業化・準競争的権威主義

四・一九革命後成立した第二共和国は、その政治的混乱を收拾できず、六一年五・一六軍事クーデターによって打倒された。そして約二年に及ぶ軍政期間を経て、クーデターの指導者朴正熙が大統領に当選することによって第三共和国が成立した。この第三共和国は、政治体制においては、制度的には民主主義のミニマムの要件を充たしうるものであったが、実際の運用に関しては、必ずしも民主主義的な体制とは言えなかった。それは、選挙不正が恒常的に行われていたことや、政権交代の可能性が実質的に閉ざされ、議会政治が形骸化していたからである。経済政策については、輸出志向型工業化への転換が行われたことが重要である。それ以前の輸入代替工業化は市場抑圧的な側面が強かったのに対して、輸出志向型工業化は、まだ不十分であった市場メカニズムが機能するための前提条件を整備し、市場メカニズムを最大限活用できるようにするために、国家が市場に介入するシステムを構築しようとしたという意味で、市場形成的もしくは市場順応的な側面が強かった。

(三) 維新体制(一九七二—七九年)：重化学工業化・権威主義

七〇年代に入って、韓国経済は大規模な重化学工業化に取り組んだ。したがって、比較優位を持つ軽工業を軽視し、重化学工業を保護・優遇したという点では市場抑圧もしくは市場歪曲的な側面を持つ。しかし、長期的には産業構造をいっそう高度化させることによって、重化学工業に関しても、比較優位を形成し、輸出志向型工業化を念頭に置いていたという点で、市場形成的側面を持った。元来、重化学工業化は、市場原理に基づいて行われたのではなく、東

アジア冷戦体制の動搖に対応して、防衛産業、さらにはその基盤となる重化学工業を積極的に育成しようとする意図から出発したものであった。また、七二年維新憲法への「改正」に伴って、政治体制は急激な変化を見せることになった。大統領直接選挙が廃止され、さらには法律に基づかず、大統領緊急措置の濫発によって国民の基本的人権を蹂躪することができるようになり、権威主義体制はよりいっそう強化されることになった。

(四) 第五共和国—全斗煥政権(一九八〇—一九八七年)—市場権威主義

朴正熙暗殺後、維新体制は崩壊し、民主化に向けた動きが現れたが、結果的には、八〇年光州民主化運動に対する軍事的弾圧などを通して、「新軍部勢力」が権力を掌握し、全斗煥政権は維新体制をほぼそのままの形で継承した。他方で、全斗煥政権は、朴正熙政権下で展開された成長一辺倒政策を批判し、経済安定化政策を強力に推進すると共に、農産物輸入自由化措置など市場原理を重視する経済的自由化政策を実施しようとした。これは、七〇年代重化学工業化の結果生じた、市場歪曲的な部分を市場原理に適合的なものに構造転換しようとするものであった。

(五) 第六共和国—盧泰愚政権・金泳三政権(一九八七年)—市場民主主義

大統領直選制をめぐる権威主義体制と民主化運動との対峙が続いたが、八七年六月二十九日、大統領直選制への憲法改正を受け入れることなどを主要骨子とする「六・二九宣言」が盧泰愚(与党次期大統領候補)によって発表され、与野党間の交渉で新憲法が制定された。そして、第十三代大統領選挙の結果、盧泰愚が、野党候補(金泳三と金大中)分裂の「漁夫の利」を得て当選した。盧泰愚政権は一方で全斗煥政権の「後継者」であるが、他方で、民主化への移行過程で、全斗煥政権とは違う点を、「五共清算」を通して示そうとした。また、経済的民主化政策を実施することにより、全斗煥政権の経済安定化政策において疎外された利益を汲み上げ、民主化への移行過程で「解放された」諸要求の噴出に対応しようとした。さらに、「三党合同」によって野党から与党に転じた金泳三は、九二年の第十四代大統領選挙で、野党の金大中を抑えて大統領に当選した。金泳三政権は、最優先政策目標を「世界化(セゲファ)」に置い

た。これは、市場経済のグローバル化に伴う世界経済の無制限競争時代の到来という時代認識に基づいて、韓国を先進国化するために、あらゆる分野における国際競争力を向上させようとするものであった。しかしながら、結果的に金泳三政権は、一方で、その独善的な政治手法が批判されるとともに、他方で、経済政策の失敗により、外債危機に陥り、IMF緊急融資という最悪の事態を招くことになってしまった。その結果、九七年の第十五代大統領選挙では、韓国政治史上初めて与野党の政権交代が達成され、野党の金大中が当選した。金大中は、IMF構造調整という厳しい条件の下で経済再建に取り組むことを余儀なくされている。

2 経済政策をめぐる政治力学

以上のように、韓国の経済開発戦略における国家と市場の関係は、全体としては、国家主導から市場重視に変化してきたと言える。しかも、経済実績だけを見ると、市場順応的な政策を採用した方が良好な経済実績をあげている。しかし、他方で、重化学工業投資などは効果が現れるまでの懐胎期間が長いために、市場形成的な政策が一概に失敗であったとも言いがたい。むしろ、市場順応的な政策が有効な時期もあれば市場形成的な政策が必要である時期もあると考えられる。ある特定の時期において、どのような政策を展開するのがよいのかという問題は重要であるが、これは開発経済学の範疇に属するので、ここではこれ以上は詳しく言及しない。本稿では、韓国の事例において、こうした政策変動がなぜ、どのようにして現れたのかという、政策をめぐる政治力学に注目する。

六〇年代における輸出志向型工業化戦略の選択と展開に関しては、以下のような政治力学が働いた。クーデター直後の軍事情権が志向したのは、輸出志向型工業化戦略とは対照的な「内包的工業化戦略」であった。この戦略は、経済的自由主義イデオロギーを批判し、重商主義イデオロギーに基づく「民族主義」的な志向を持っていた。しかしながら、アメリカ政府はこの経済開発戦略に批判的であり、援助政策をてことして軍事情権に対してそれを実質的に放

棄するように圧力をかけた。さらに、軍事政権は、国内資本の動員にも実質的に失敗した結果、「内包的工業化戦略」は挫折させられ、その残余的な選択として、輸出志向型工業化戦略に活路を求めたのである(木宮、一九九四)。さらに、七〇年代の重化学工業化に関しても、その動因は、六〇年代末より始まった南北朝鮮間の緊張激化とアジア冷戦構造に対するアメリカのコミットメントの縮小、米中接近に伴う東アジア冷戦構造の動揺が強く作用した結果であると考えられる。こうした国際情勢の変動に対して、韓国政府は冷戦構造における相対的な意味での軍事的経済的自立化を求め、そのために必要な重化学工業化を国家主導で大規模に急激に進めることを選択したのである(石崎、一九九六/金、一九九七)。八〇年代初頭の経済的自由化・安定化政策に関しては、一義的には七〇年代の急激な重化学工業化の副作用として生じた経済危機を克服するために、市場メカニズムをより一層重視する必要があるという認識に基づいて選択されたものであった(磯崎、一九九六)。しかしながら、他方で、民主化運動を弾圧して政権を握った全斗煥政権にとってアメリカの支持を取り付けることが重要であり、そのために、農産物の輸入自由化などの経済的自由化政策を採用するべきであるというアメリカの圧力に従った結果でもある。以上のように、国家主導から市場重視への政策転換は、政策決定者が意図した直接的帰結である以上に、韓国の置かれた冷戦構造の制約と機会の下で、韓国政府が自国の「国益」を最大化するための選択による「副産物」であったという側面を無視するべきではないだろう(木宮、一九九五b)。

ところが、九〇年代から本格化したポスト冷戦とそれに伴う市場経済のグローバル化は、韓国における国家と市場との関係に根本的な質的転換を迫っている。従来までの漸進的な転換は、国家による調整がある程度可能であったが、現在の転換は、政府の政策的失敗も相俟って、国家による調整を困難にするほどの急激さで、市場原理への適合を「暴力的」に強いことになっている。もちろん、これを、従来の「開発主義」を「経済的自由主義」へ転換させる好機として利用することは不可能ではないが、それには非常に大きなコストを伴わざるを得ない(村上、一九九二)。

そして、そのコスト負担を、民主主義体制の下で、いかに分担していくのが問われている。

3 開発独裁体制

では、こうした国家と市場の関係を担う政治体制はどのような条件が必要であるのか。換言すれば、こうした経済政策を遂行するのに、さらにはそれに基づいて経済発展を達成するために、韓国のような権威主義的な政治体制が必要であったのかという問題である。経済発展に貢献するある特定の政治体制が普遍的に存在するわけではなく、個別の経済発展戦略を選択し、展開するために、どのような政治的条件が必要であったのかという問題設定が必要である。上述のように、クーデターによって初めて輸出志向型工業化戦略を選択することが可能になったのではない。第二共和国のままで果たして、こうした輸出志向型工業化戦略を選択し、同様な経済発展を達成することができたのかは明らかではないが、少なくとも、輸出志向型工業化戦略を選択するために、第三共和国のような権威主義体制が必要であったわけではない。次に、朴正熙政権は、いったん選択された輸出志向型工業化戦略を成功裏に展開していくことになるのだが、それを可能にした政治的条件として、政府が官僚制度の改革、政府と企業間のネットワーク形成などを通して、輸出志向型工業化戦略に向けて必要な政策遂行能力を確保することができたからである。こうした政策遂行能力を担保した第三共和国が、少なくとも制度的な民主主義体制の外観を維持し得たということは、輸出志向型工業化戦略の展開が極度に権威主義的な体制を必要とはしなかったことを意味する。これは、輸出志向型工業化戦略を展開する場合、政府の政策決定の自律性とその遂行能力が必要であるが、それは、少なくとも制度的な意味における民主主義とは矛盾するものではなかったことを示している。

問題は、七〇年代の維新体制と重化学工業化との関係である。重化学工業化を進めることが維新体制成立の目的ではなかったが、こうした大規模な重化学工業化を成功させるためには、維新体制のような極度に権威主義的な体制が

必要であったのか。重化学工業化は、一方で外資導入を促進するために労働運動に対する弾圧を強化する必要があった。さらに、重化学工業投資を誘引するために、政府による大資本優遇政策が必要であった。このように、重化学工業化を遂行するためには、何らかの意味での権威主義体制が必要であったことは否定できない。しかしながら、維新体制の持つ暴力性は、そうした労働運動に向けられたというよりも、むしろ、学生や知識人を中心とする民主化運動に向けられたものであった。これは、維新体制の持つ権威主義的性格が、重化学工業化という経済政策を遂行するための合理性だけに帰着させることはできないということの意味している。

八〇年前後、直面した経済危機は、民主化への移行をもたらすのではなく、権威主義体制の復活の下で、経済安定化政策によって克服されていくことになった。権威主義体制であったことが、賃金抑制、物価凍結など社会の諸勢力の要求噴出を抑制し、改革を成功裏に導くことに寄与した点を否定することはできない。しかしながら、こうした一連の経済改革が不徹底に終わった側面もある。金融実名制は実施されず、また、重化学工業投資調整も失敗に終わった。経済的自由化政策は、一方で財閥の行動様式を変えることを必要としながらも、他方で、そのための手段を自ら削減していくという矛盾を抱えていたために、市場原理によって独寡占を防ぎ、公正な競争を実現させるという目的は達成されず、従来の政経癒着の構造が温存されることになった。

以上のように、韓国の経済政策の選択と展開のためには、自律性と能力を兼備した強い国家の存在が必要であり、それは権威主義体制によって担われた。しかしながら、権威主義それ自体が経済発展を自動的に保証するものではなく、権威主義体制が持つ暴力性は、その経済発展という目的を達成するために許容される限度をはるかに超えたものであった。

4 民主化の政治経済学

開発独裁体制は、八七年以降急激に民主化への移行を開始し、現在では民主主義の定着期に入っている。そこでまず、経済発展と民主化への移行との関係について検討する。この問題に関しては従来、中産層が政治的に民主的傾向を持っていることを前提として、経済発展が達成され、その結果中産層が増大し、それを担い手として政治的民主化への移行が開始されたという仮説が提示されてきた(Tan, 1989; 中川、一九九四)。しかし、この仮説の問題点は、なぜある特定の時点において民主化が開始されるようになったのかという問いに対する答えを準備できないことである。また、そもそも中産層が民主的傾向を持つということも必ずしも論証されていない。具体的には、なぜ、八〇年における民主化への移行が挫折し、八七年には民主化への移行が開始されたのかという問題に対して、こうした構造決定論の立場は納得のある説明を提示できない。

次に、単に、量的な経済発展が自動的に政治的民主化を帰結するのではなく、市場経済化が民主化を帰結させるといふ仮説が提示される。八〇年代に展開された経済的自由化政策が国家による経済介入を減らすことによって、国家に対する資本家の自律性を高め、それが政治的民主化の動因になったと説明する(Moon and Kim, 1996)。たしかに、八〇年代に入って経済的自由化政策が行われた結果、資本家が国家の枠組みを超えて行動することにより、国家に対する資本家の交渉能力が高まったが、民主化過程で資本家が主導的な役割を果たしたわけではない。また、民主化運動は、経済的自由化をストレートに要求するのではなく、開発独裁体制下で累積された社会的経済的不平等を是正することを要求していたことに現れたように、経済的自由化の受益者と政治的民主化の担い手は、大きく異なっていた。むしろ、安定化政策による賃上げ抑制、開放化政策による農業の破綻などの問題に現れた、経済的自由化のもたらす社会的コストが、特定の階級・部門に集中したのに対して、こうしたコスト負担をどのように変えていくのが、民主化過程で問われたのであった。したがって、韓国の事例を、単純に経済的自由化がストレートに政治的民主化の前提条件を準備した事例として理解するには問題がある。

そこで、経済発展が自動的に政治的民主化をもたらすという、ある種の構造決定論を批判する仮説が提示されることになる。民主化への移行は、経済発展に伴う必然的な帰結ではなく、「選択の構造」の中での、各々立場を異にする政治主体間の「戦略的選択」による政治力学の帰結であり、権威主義体制内の穏健派と民主化運動勢力内の穏健派との妥協による産物であったという仮説である(任、一九九四)。ところが、冷戦構造の変化や社会経済構造の変化、階級構造の変化が、民主化への移行の直接的原因として作用したわけではないとしても、そうした構造的条件とは全く無関係に民主化への移行を論じることが可能であろうか。八〇年代の民主化運動は、手続的民主主義を勝ち取ることだけを目的としたものではなく、戦後韓国が置かれた「構造」的条件である、冷戦構造、対外従属構造を「問い直す」という課題を担っていた。歴代の政治指導者は、冷戦構造と後発国としての初期条件を与件とする限り、ある程度の民主主義の犠牲はやむを得ないと考えてきた。八〇年代の民主化運動は、こうした論理に対する「非正当化」を志向したものであった。たとえば、冷戦構造の制約下にあったとしても、それが自動的に権威主義体制をもたらすものではない、さらには進んで、そもそも民主主義を制約している冷戦構造を与件とするのではなく、克服対象としていくことによって、民族の自主的な統一と民主化を達成していこうとする運動が高揚することになった。さらに、歴代政権とアメリカ政府との関係を歴史的に問い直し、韓国の民主化に対してアメリカ政府は抑圧者としての役割を果たしてきたのではないかという批判を提起した。また、開発独裁の論理に関しても、経済発展は達成されたが、その結果、経済発展の果実が平等に分配されたわけではなく、国内の社会経済的不平等が拡大したという不満が高まり、民衆の生存権が脅かされているという認識を提起した。さらに、経済発展が達成されたにもかかわらず権威主義体制が持続したことは、もはや開発独裁の論理が権威主義体制を正当化することにはならないという批判をもたらした。民主化運動のこうした構造認識の転換は、市民社会の復活と共に、市民社会の中で権威主義体制の非正当化に関する広範な合意を形成するのにも寄与し、民主化への移行を開始する原動力を生み出した。さらに、アメリカ政府の従来

の対韓政策に批判を加えることによって、民主化への移行を比較的スムーズに達成することができた。以上のように韓国の事例は、単に、経済発展自体が自動的に民主化をもたらしたのではなく、民主化運動が、民主化を制約する冷戦構造や、国際分業体制の一環をなす社会経済構造の変革に取り組みむことによって、初めて民主化への移行がもたらされたことを示している(宋宮、一九九五)。

次に、民主化への移行以後における経済的自由化と民主主義の定着との関係について検討する。韓国の場合は、経済的自由化が漸進的に先行し、その前提の上に政治的民主化が達成されたというパターンが、政治的民主化と並行して「経済的民主化」という課題を設定することになった。韓国のような後発工業国は、先進国とは異なり、ブルジョワジーによるヘゲモニーが確立されているわけではなく、市場経済自体にあらかじめ大きな格差が内在化されている。したがって、政治的民主主義が定着するためには、経済を政治から分離するだけでは不十分であり、むしろ、政治的民主化を経済領域にまで波及させていく、換言すれば、民主主義を「深化」させていく必要がある。経済的民主化とは、韓国の場合には、①民間部門に対する政府の介入や干渉を極小化するという「自律化」、②チェポル(財閥)に代表される独寡占企業に対する規制、③経済正義の実現、を意味する。①は、ほぼ経済的自由化と同義であるが、②③の意味での経済的民主化と経済的自由化との間には緊張関係が生まれることになる。一方で、経済的自由化は、従来のチェポル優遇政策を廃止しようとするものであるが、他方で、圧倒的な力の差が存在する行為者間における自由競争は、よりいっそう独寡占を強化する可能性が高い。それに対して、経済的民主化は、市場の寡占的支配を是正し、公正な市場経済を求めるものである。政権も、こうした課題に取り組むためには、福祉などの点で一定限度、経済に介入することが求められるようになり、チェポルへの経済力集中に対する抑制政策をとらざるを得なくなる。しかしながら他方で韓国が先進国の仲間入りを達成するためには、従来以上の国際競争力を確保することが必要であり、そのためには、何よりも効率性・競争力を強化することを目的とした経済の開放化・自由化に拍車をかけることも要請

される。このように、民主主義の定着過程において、経済的民主化と国際競争力増大のための経済的自由化という、両立しにくい二つの課題に直面している。さらに、現在の経済危機は、前者よりも後者を優先せざるを得ないというところに追い込もうとしている。

おわりに

最後に、以上の韓国の事例が、果たして他の発展途上国の経済発展と民主化に対して、どのような含意を持つのかを検討する。さらに、韓国が現在抱える問題点を指摘しつつ、今後の展望についても言及したい。まず、韓国の経済発展は、国家か市場かという二者択一の問題設定が、経済発展の理論と政策に関して有益ではないことを示している。経済の発展段階や世界経済の動向という与件に対応して、いかに国家と市場のバランスをとって政策を実施していくのか、具体的には、市場に対する国家介入が、いかにして市場抑圧的な性格に陥らずに、必要に応じて市場形成的介入と市場順応的介入を使い分けていくことができるかが重要である。全体のトレンドとして、工業化の初期には市場形成的介入が顕著であったが、次第に市場順応的介入へと変化している。しかしながら、市場形成的介入が不要になったとは言えない。特に、情報ハイテク産業に対する比較優位を新たに作り出すための産業政策は必要であるし、労働問題に関しては、むしろ、市場メカニズムへ依存した従来の労働抑圧政策を脱皮するための「新たな介入政策」が要請されているからである(任、一九九四)。しかしながら、他方では、それすらも困難にするような市場の圧力に晒されている。

また、韓国の事例は、いわゆる「強い国家」として指摘される。それは、単に賢明な政策を選択しただけではなく、そうした政策を実施することができる制度的な基盤が重要であることを示している。したがって、いかにして、こうした自律性と能力を持った「強い国家」という制度を構築することができるかが、重要な課題となる。しかしながら、こうした制度は、文化や歴史的遺産、冷戦構造などが複合して形成されたものであることを考えると、それを模倣するのは容易ではない。さらに、欧米先進国を含めた過去の歴史的経験は、経済発展の初期段階において何らかの暴力的契機が必要であったことを示している。したがって、こうした制度が、権威主義体制下でしか構築されないとすると、それによって犠牲にされる民主主義や人権と経済発展との優先順位を考える必要があるだろう。ただし、韓国の事例に関しては、そうした制度的条件が、民主主義の形式的外観の下でもある程度は準備され得たことは無視されるべきではない。また、そもそも、こうした制度的条件を備えた「東アジアモデル」が普遍的に有効ではありえず、持続可能な発展に関しては限界を持っているという批判が提起されていることにも留意する必要がある(クルーグマン、一九九五)。さらに「民主的な経済発展」の可能性を示唆する事例として、ベネルクス三国に代表されるヨーロッパの小国の歴史的経験は、それをどの程度まで普遍化できるのかという問題は残るが、参考にすべき事例であると考えられる(Katzenstein, 1985)。

では、権威主義体制下で、民主主義と人権とが犠牲にされた韓国モデルは、「権威主義の自己溶解モデル」が示唆するように、そうした犠牲を忍受しなければならぬという含意を持つモデルであるのか。必ずしもそうではない。冷戦構造に組み込まれることによって、また国際分業体制に組み込まれることによって、確かに一方では広範な経済的受益者が形成されたのは事実であるが、他方において、そうした韓国を取り巻く構造的条件が、韓国の政治経済にもたらした「制約」を克服しようとする動きが、「民主化運動」という形で持続的に展開されたのも「もう一つの韓国の現実」である。そして、そうした民主化運動の構造的条件に対する認識の転換が、民主化への移行をもたらすのに大きな寄与を果たした。

もちろん、その後の韓国の民主主義の現実には、一方では民主主義の定着段階に入っているとも言えるが、他方で、

「文民独裁」という金泳三政権に対する批判にも現れるように「委任民主主義⁽⁶⁾」という側面もある。また、現状の「多元主義的・個人主義的・多数決民主主義」下では、労働問題や地域割拠主義の問題が解決され得ないので、「もっと別の形態の民主主義」が必要であるという指摘もある(任、一九九四)。このように、民主化運動が提示しようとした「民主化」は、それが完全に実現されたとは言えない。さらにIMF緊急融資に追い込まれた経済危機という条件の下で、民主主義は大きな重荷を背負わざるをえない。もちろん、長期的には、民主主義をよりいっそう「深化」することが経済危機を克服するためには有効な処方箋になるとい側面があるが、短期的には、経済危機を民主主義の「制限」によって「克服」しようとする動きがあることも無視できない現実である。しかしながら、そうした点を留保しても、なお、それは、他の発展途上国が、現代の不平等な世界の中において、それをどのように克服して、公正な経済発展と政治的民主化を求めるのかという課題を解決するための一つの可能性を提示したと言えるだろう。

注

- (1) 経済発展における「国家」と「市場」という二分法による問題設定それ自体に対する批判が存在することにも留意する必要がある。例えば、原は「社会の反応」に注目し、大西は「経済の制度」に注目する(原、一九九四/大西、一九九四)。
- (2) 一方で、民主主義の手続き的な側面を重視する「自由民主主義」の立場からは、社会主義体制は、一党支配体制に基づくので非民主主義的であると批判されてきたが、他方で民主主義の実質的な側面を重視する「社会主義」の立場からは、市場経済、資本主義は実質的平等とは反するので、民主主義とは両立しないという批判が提起されてきた。また、この論争と関連して、民主主義の定義に関しては、手続き的な側面を重視するのか、実質的な側面を含めて重視するのかをめぐる対立も存在する(Dahl, 1989)。
- (3) 当初、この概念は、経済政策の転換が政治変動を帰結させたという因果関係を重視したが、次第に体制類型として用いられるようになった。
- (4) 時期区分と政治経済体制の類型に関しては、以下の文献を参考にした(韓、一九九四/任、一九九四)。
- (5) 「準競争的権威主義(semicompetitive authoritarianism)」は、形式的に民主政治が要求する最小限の条件である自由選挙という制度的装置を許容するが、実質的には選挙が自由な競争の機会になることを防止しながら、選挙で勝利し、権威主義的支配を正当化するための手法として選挙が活用されることを意味する。この概念は、元々、六四年軍事クーデター以前のブラジルの政治体制を規定するために使われたものである(Schmitter, 1971)。
- (6) オドネルは、「この「委任民主主義(delegate democracy)」を「代議制民主主義(representative democracy)」と区別して、次のように定義する。大統領選挙に勝利しさえすれば、その任期の間は、国民から委任を受ける形で、国益を定義したり、それを管理する行為において、自由に権力を行使することが許されるような体制を指す。したがって、この体制は、ある程度存続するかもしれないが、国民の間に民主主義の制度に対する正統性を植えつけることもなく、したがって、民主主義の定着・制度化とは全く正反対の方向に向かうものである。ちなみに、オドネルは、韓国を「委任民主主義」類型に含めている(O'Donnell, 1994)。

参考文献

1 邦語文献

- 石崎菜生、一九九六「韓国の重化学工業化政策——開始の内外条件と実施主体」服部民夫/佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所
- 磯崎典世、一九九六「韓国の権威主義体制下における国家と企業——構造調整過程における葛藤を中心に」『東京大学教養学部 教養学科学研究紀要』第二八輯
- 絵所秀紀、一九九一『開発経済学——形成と展開』法政大学出版局
- 大西裕、一九九四「開発モデルとしての「東アジア型」工業化(一)(二)」『法学雑誌(大阪市立大学)』第四〇巻第四号、第四一巻第一号
- 小此木政夫、一九八七「工業化の政治力学」服部民夫編『韓国の工業化——発展の構図』アジア経済研究所
- オドネル、ギジェルモ/シュミッター、フィリップ、一九八六、真柄秀子/井戸正伸訳『民主化の比較政治学』木鐸社

木宮正史、一九九四「韓国における内包的工業化戦略の挫折——五・一六軍事政府の国家自律性の構造的限界」『法学志林(法政大学)』第九一卷第三号

木宮正史、一九九五a「韓国の民主化運動——民主化への移行過程との関連を中心にして」坂本義和編『世界政治の構造変動 第四巻 市民運動』岩波書店

木宮正史、一九九五b「一九六〇年代韓国における冷戦と経済開発——日韓国交正常化とベトナム派兵を中心として」『法学志林』第九二巻第四号

木宮正史、一九九六「第三世界発展モデルとしての『韓国モデル』——冷戦・経済発展・民主化」『法学志林』第九三巻四号
金元重、一九九七「韓国——『開発独裁』と重化学工業建設政策」法政大学比較経済研究所/柏谷信次編『東アジア工業化ダイナミズム——21世紀への挑戦』法政大学出版局

ギルピン、ロバート、一九九〇、佐藤誠三郎/竹内透監修、大蔵省世界システム研究会訳『世界システムの政治経済学——国際関係の新段階』東洋経済新報社

クルーグマン、ポール、一九九五「まぼろしのアジア経済」『中央公論』一月号

小池洋一/西島章次(編)、一九九三『ラテンアメリカの経済』新評論
ジョンソン、チャーマーズ、一九八二、矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ

末廣昭、一九九四「アジア開発独裁論」中兼和津次編『講座現代アジア2 近代化と構造変動』東京大学出版会
世界銀行、一九九四、白鳥正喜監訳、海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』東洋経済新報社

恒川恵市、一九九六『企業と国家』東京大学出版会
中川雅彦、一九九四「韓国の民主化過程」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

中村政則、一九九三『経済発展と民主主義』岩波書店
朴一、一九九二『韓国 NIESS化の苦悩——経済開発と民主化のジレンマ』同文館

服部民夫/佐藤幸人(編)、一九九六『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所
原洋之介、一九九二『アジア経済論の構図——新古典派開発経済学をこえて』リポロポート

原洋之介、一九九四『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』リポロポート
ハンチントン、サミュエル、一九七二、内山秀夫訳『変革期社会の政治秩序上、下』サイマル出版会

ハンチントン、サミュエル、一九九五、坪郷實/中道寿一/藪野祐三訳『第三の波——二〇世紀後半の民主化』三嶺書房
フクヤマ、フランシス、一九九二、渡部昇一訳『歴史の終わり上、下』三笠書房

藤原帰一、一九九二「民主化」の政治経済学——東アジアにおける体制変動』東京大学社会科学研究所編『現代日本社会3 国際比較(2)』東京大学出版会

フランク、A・G、一九七九、大崎正治(他)訳『世界資本主義と低開発』柘植書房
ボーゲル、エズラ、一九九三、渡辺利夫訳『アジアの四小龍』中央公論社

ムーア、パリンソン、一九八六/一九八七、高橋直樹/宮崎隆次/森山茂徳訳『独裁と民主政治の社会的起源(Ⅰ)(Ⅱ)』岩波書店

村上泰亮、一九九二『反古典の政治経済学上、下』中央公論
リスト、フリードリッヒ、一九七〇、小林昇訳『経済学の国民的体系』岩波書店

リップセツト、セイモア、一九六三、内山秀夫訳『政治のなかの人間』東京創元社
渡辺利夫、一九八二『現代韓国経済分析——開発経済学と現代アジア』勁草書房

渡辺利夫、一九九五『新世紀アジアの構想』筑摩書房

2 韓国語文献(書名は、日本語に翻訳したもの)
任憐伯(イム・ヒョクベク)、一九九四『市場・国家・民主主義——韓国民主化と政治経済理論』ナナム

韓培浩(ハン・ペイホ)、一九九四『韓国政治変動論』法文社

3 欧文文献
Amsteden, Alice H., 1989, *Asia's Next Giants: South Korea and Late Development*, Oxford University Press.

Balassa, Bela, 1981, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon.

Crawford, Beverly, 1995, *Markets, States, and Democracy: The Political Economy of Post-Communist Transformation*, Westview.

- Cummings, Bruce, 1989, "The Abortive Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience", *New Left Review*, No. 173.
- Dahl Robert A., 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press.
- Deyo, Frederic C., ed., 1987, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press.
- Gerschenkron, A., 1966, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press.
- Haggard, Stephan, 1990, *Pathways from The Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press.
- Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R., 1995, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press.
- Han, Sung-Joo, 1989, "South Korea: Politics in Transition", Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, vol. 3: Asia, Lynne Rienner.
- Jones, Lery P. and Sakong, Il, 1980, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: Korean Case*, Harvard University Press.
- Katzenstein, Peter J., 1985, *Small States in the World Markets*, Cornell University Press.
- Kim, Eun Mee, 1994, "Weakening of a Developmental State and Challenges from Democratization in South Korea", Lee Hong Yung and Chang Dal-joung, eds., *Political Authority and Economic Exchange in Korea*, ORUEM.
- Moon, Chung-In and Kim, Yong-Cheol, 1996, "A Circle of Paradox: Development, Politics and Democracy in South Korea", Adrian Leftwich, ed., *Democracy and Development*, Polity.
- Moran, Michael and Wright, Maurice, eds., 1991, *The Market and the State: Studies in Interdependence*, Macmillan.
- Nonneman, Gerd, ed., 1996, *Political and Economic Liberalization: Dynamics and Linkages in Contemporary Perspective*, Lynne Rienner.
- O'Donnell, Guillermo, 1973, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, ed., 1995, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press.
- Puterman, Louis and Rueschemeyer, Dietrich, 1992, *State and Market in Development: Synergy or Rivalry?*, Lynne Rienner.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelynne Huber Stephens, and John D. Stephens, 1992, *Capitalist Development and Democracy*, Polity.
- Schmitter, Philippe, 1971, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford University Press.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.