

論 説

発展途上国における国家の可能性再考（上）

「国家 開発 市民社会」の新たなトライアッド関係構築の視点から

松 下 洸

目 次

はじめに

途上国研究における「国家 開発」議論の展開

1. 「開発」をめぐる国家の位置
2. 東アジアNIEsの経験と「国家」の再導入
3. 開発主義国家の視角
(1) 東アジアの開発主義国家
(2) 東南アジアの開発主義国家
4. 開発主義国家のダイナミズム
「国家と開発」をめぐる若干の理論的諸問題
1. 国家構造分析の発展
2. 国家構造と産業調整戦略
3. 国家の相対的自律性
4. 開発主義国家と官僚制
5. 「国家 資本」関係
6. 国家 社会リンケージ（以上、本号）

「国家（市民）社会」関係の考察に向けて（以下、次号）

1. 「国家 開発」アプローチを越えて
2. 「社会の中の国家」
3. ネオ国家主義批判
4. ゼロ ザム型権力観を越えて
5. 国家と市民社会の「相互エンパワーメント」
「公私」分割を越える開発戦略：若干の事例
1. 社会資本の「共同生産」（メキシコ）
2. 政府 ローカル・コミュニティの相互作用
3. 民主的共有権力の発展（ブラジル）
グローバル化時代の民主主義と国家の再編
1. 開発主義国家と民主主義の問題
2. 市民社会の発展と権威主義・コーポラティズム：その有効性から限界・危険性へ
3. 政治改革における相互エンパワーメントの限界
4. グローバル化時代における国家性

終わりに

はじめに

途上国における「開発」や「開発」理論に関する議論は戦後一貫して起こっている¹⁾が、近年では狭い「開発」や「開発」理論に対する批判や挑戦²⁾が各方面から起こっている。

それと同時に、途上国における国家や政治への問題の関心が再び高まっている。権威主義的政権から民主主義への移行に伴う諸問題、新しい社会運動、公共性問題等といった国家や政治の固有領域のみならず、開発や開発研究と国家・政治との連関性をこれまで以上に意識的に検

討する必要性と関心が生まれている。

ほぼ20年前に「国家が比較社会科学に連れ戻されてた」。この間、政治的なものの自律性が強調され、国家はいつも社会経済的变化の決定的担い手であったことが合意された。第二次大戦後の30年間に広がっていた自由主義的・多元主義的視点とマルクス主義視点に体现されていた社会還元主義への解毒剤としての国家中心主義 (statism) は、今や比較政治の分野で支配的な理論パラダイムの一つとなった (Wang, 1999:21; Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, eds., 1985; Wiarda, 1985; Higgott, 1983)。

A. レフトウィチは「開発における政治のプライマシー」を強調し、「開発研究と政治学 (政治) の双方のディシプリンにおける主要な欠陥は、他方からの双方の事実上の分離であった」と主張する。政治と開発は、概念においても、実践においても分離できない。「開発が追求されたときはいつでも、どこでも開発は短期的、長期的に見ればいつも他者の犠牲に置いてある利益を高めてきた」(Leftwich, 2000:69) ののである。1990年代の開発における「ガヴァナンス」の重要性を認識した世界銀行の転換も、主に行政的強化と公共部門の管理の問題として提起されたのであり、そこでは「グッド・ガヴァナンス」は「健全な開発運営」に等しいと判断されている (Leftwich, 152)。

「開発における政治や国家」の問題についての考察は、後に触れるが、もちろん今に始まったことではない³⁾。独立後の途上国世界では「国家」が焦点であったことは言うまでもない。国民統合と国家建設の課題は、ある意味で現在まで継続しているし、また、経済開発でもその中心的アクターとなったのは国家であった。一応、国家形成が形式的に達成されて以後は、途上国の最優先課題は「開発」⁴⁾に向けられた。20世紀の後半期は、「国家」と「開発」の問題、「国家と開発」の問題をめぐって展開された「半世紀」であったといえる (恒川, 1998 参照)。しかし、この半世紀の大部分は、東西対立を軸とした冷戦構造が直接的・間接的に途上国の開発問題に横たわっていた。「国家と開発」の問題は、社会主義体制の崩壊とポスト冷戦、その後加速化するグローバル化の展開で様々な面での変容を遂げた (藤原, 1998 ; 佐々木, 2001 参照)。

第1に、国家は開発や市場との関係でその役割を再定義せざるを得なくなった。国家は開発に積極的な役割を果たせるのか否か (「栄光の10年」, 「失われた10年」) (Yegin and Stanislaw, 1998 参照)。

第2に、グローバル化との関係で国家の再考が迫られている (途上国の分極化, 「第三世界」の終焉, 「破綻国家」と平和構築・国家再建など) (Hoogvelt, 1997; Kaldor, 1999; Duffield, 2004; Rotberg, 2004 ; 松下, 2004 参照)。

第3に、市民社会や民主主義の発展・深化との関係で国家の位置が問われている (市民社会と国家関係, 国境を越える民主主義やコスモポリタン・デモクラシーも可能性, 地域やローカ

ルなレベルでの分権化・権力共有問題)(Held,1995; McGrew, ed.,1997 参照)。

本稿では、以上の視点から途上国における国家の役割と位置を整理・総括し、「国家の相対化」時代に国家を否定・拒否したり、国家の賛美やナショナリズムへの単純な同調に陥らずに、国家を市民や民衆の立場に近づけることが可能なかを考察してみたい。その際に、国家を開発との関係に限定したり、(市民)社会とに關係にのみ焦点を合わせるのではなく、国家、開発、(市民)社会のトライアド關係構築の視点から検討する。この視点から、第 1 章では開発主義国家に焦点を合わせ「国家 開発」問題を概観する。これを踏まえて、第 2 章では「国家 開発」をめぐる理論的問題の一部を整理する。第 3 章では「国家 開発アプローチ」の限界を指摘し、「国家 市民社会」關係アプローチの可能性を考察し、その具体的実践の事例を第 4 章で検討する。最後に、第 5 章ではグローバル化時代における「国家 民主主義」關係の再編と可能性を考えてみたい。

いずれも極めて重く緊急の研究課題であり、多くの研究蓄積を踏まえた総合的な取り組みが不可欠である。本稿はあくまでも今後の研究計画の出発点としての素描であり、試論にすぎない。

途上国研究における「国家 開発」議論の展開

1. 「開発」をめぐる国家の位置

開発に関わる国家の理論位置という点で、国家の役割・機能は現実の歴史的变化から分離できない⁵⁾。戦後、開発の理論化は、国家機構が社会の構造的変化を促進できるとの仮説のもとに1950年代、60年代に始まった(Higgott,1983;Esteva,1992)。国家の主要な任務は工業化を推進することであった。同時に、国家は農業の近代化と都市化に必要なインフラを提供する役割を担うことをも期待されていた。

独立直後のこの時期(「開発の道具」としての国家：第1の波)、途上国では、国家建設の緊急性、植民地時代の苦難の経験、開発のための財政的・技術的な基盤の不足や欠如、ソ連の影響など、「市場」や西側諸国に対する警戒と不信の感情が当然で存在していたし⁶⁾、国家が開発の中心的な推進主体とならざるを得なかった。

60年代には、近代化論は国家建設と経済成長を達成するための知的枠組みとして大きな影響力をもっていた。70年代は米国の多国籍企業によるグローバルな支配が強まり、また、同質的・階層的な世界資本主義経済に組み込まれた第三世界の貧困化が進むという二重の危険性が警告された10年であった。他方、70年代は国連の第2回目の開発の10年であったし、新国際経済秩序(NIEO)をめぐる南北対立によって特徴づけられた10年であった。1970年代はまた、ラテンアメリカを中心に、「従属」と「従属的發展」の理論的枠組みへの関心が高まった⁷⁾。

1980年代、途上国は分極化の方向に進んだ。アジア諸地域、ラテンアメリカ、アフリカ、そして中東地域はそれぞれ固有の問題を深めながら異なった発展の過程をたどった (Hoogvelt, 1997)。そして、国家が優れた変化の主体であるとの認識を低下させ、代わりに開発の主要な障害としての国家のイメージが生み出された (国家への攻撃：第2の波)。この時期の幅広い関心は、一方で東アジアのめざましい成長に向けられた。この事態を説明する枠組みは二つの幅広いカテゴリーに分類できる。市場志向型と国家中心型である。双方の枠組みとも台湾や韓国のような国々のユニークさを強調する傾向があった。経済学分野は全般的には、この地域の開発戦略における外向的傾向を強調し、自由市場と政府のマクロ経済政策の保守的性格を信頼していた。この枠組みの提唱者は東アジアを市場への忠誠の点でユニークであると考えている (Hawes and Liu, 1993:630)。

新古典派的説明とは対照的に、他の多くの社会学者 (著名な若干の経済学者を含むが) は市場への広範な国家介入のパターンを強調した (例えば, Wade, 1990)。この見解の主張者は、植民地の歴史の独特な影響、地政学的重要性、階級構成や土地改革の成功を強調した。これらすべての要素は、経済に介入・調整する国家の能力を制約できた社会的諸集団との連携から比較的自由である「強い国家」の出現に関わっていた (Cumings, 1984)。

他方、大部分の途上国の現実には、開発の停滞のみならず社会的・経済的混迷を深めた。たとえば、アフリカにおいては、同情的な観察者ですら「大陸の多くの諸国で行われたポスト・コロニアルな希望の残酷なパロディーを無視できなかった」のであり、肥大化した国家機構の問題は、ラテンアメリカにおいても停滞の根源を理解しようとした時、明らかに他人事で済まされなかったのである (Evans, 1992:139)。こうした開発アジェンダの現実の変化と過去の実績についての否定的評価は、イデオロギー的・知的状況の変化と相互作用し、国家が積極的な経済の担い手であるべきかどうかの疑問を開発議論の最前線に向かわせた (Yergin and Stanislaw, 1998)。新自由主義的経済学と「市場神話」が世界的に拡がり、構造調整政策が途上国に押しつけられた。また、新功利主義的国家理論 (neoliberal theories of the state)⁸⁾ は、構造調整の諸問題を管理するためのオーソドックスな経済的処方箋にうまく適合した。80年代までに、この結びつきは逆らいがたくなった⁹⁾ (Evans, 1992:140)。

しかし、構造調整政策の実施における様々な問題や、構造調整が将来の成長を保障するのに本質的に十分であるかどうかの新たな疑問があった。80年代末までに、国家の役割に関する考察の第三の波が明確になり始めた (Evans, 1992:140)。途上国において、一層急速な経済発展の願望は政府支出拡大を生み出した。政治的・行政的制度のぐずついた発展は不吉な「キャパシティ・ギャップ」となった。大部分はアフリカで劇的な状況となったが、最悪の制度的崩壊と言う意味で、国家の現実的な失墜が起こった。崩壊の脅威がなかったところでさえも公的な制度能力の深刻な侵食が進行中であるように思えた (Zartman, 1995; Reno, 1999)。1960年代以

上に90年代には国家を無視することがますます困難になった(Evans, 1997:63)。

国家能力の重要性の認識は、国家機構内でのテクノクラートの有能性や洞察力の点からのみならず、永続的かつ効率的な制度構造の意味でも、「国家と開発」についての考察の第三の波の特徴である。第一の波を特徴づけた「開発の道具としての国家」に関する非現実的な楽観的期待は追い払われたが、国家の役割が所有権の侵害を防ぐための監視に限定されうるというユートピアの見解も追い払われた。安定化や調整のような特殊の問題を扱う国家の能力は、国家機構の広範な一般的特徴とそれを取り囲む社会構造との関係に根ざしている。これらの社会構造は制度的変化の長期に及ぶ過程の帰結でもある(Evans, 1992:141)¹⁰⁾。

こうした国家能力への関心の移行を反映して、1990年代は新しいアプローチと新しい地域に焦点が移った。「開発の比較政治経済学」が注目を浴びるようになった。特に生産的だと思われる一つのアプローチは、選ばれたラテンアメリカNICsを台湾や韓国と比較する努力である(Haggard, 1990)。初期の比較は両地域間の対照をしばしば誇張したが、「内向的な」ラテンアメリカと「外向的な」北東アジア、最近の研究はこの二分法の重要な性格づけを強調し、多くの地域間変数を示した。しかし、同じく重要なのは、比較研究が両地域のそれぞれの基本的独自性によって、すなわち、資源の賦与、植民地の歴史、政治文化、そしてレジームの類型等によって妨げられていることへの考察である。(Hamilton, 1987)。

2. 東アジアNIEsの経験と「国家」の再導入

東アジアNIEsは国際システムにおいてめざましい位置を占めていた¹¹⁾。一方で、それらは戦後の国際政治経済システムにおいて上昇への機会を捉えるのに成功した。このことは、1960年代に明らかになった。当時、それらは巧みに輸出志向型工業化に切り替え、驚異的な経済成長率を達成した。他方、世界経済の変動には極めて影響されやすかった。なぜなら、それらの経済は狭隘な国内市場に制約され、外国貿易に強く依存していたからである。こうして、これらのNIEsは「国際的レベルで影響されにくい構造を見つけだし、あらゆる外的圧力とショックを事実上、国内化すること」(Chu, 1989:648)が期待されていた。

1970年代はじめから、NIEsはそれらの長期的成長の可能性を脅かす新しい挑戦に直面した。その第1は東南アジアの「第2層のNICs」からの迫り来る競争、特に中国であった。第2の挑戦は先進国における「新たな保護主義」の台頭であった。1970年代に広がりはじめた市場秩序維持協定(OMA)や任意の輸出規制協定は、主に東アジアNIEsと日本に向けられていた。1970年代半ば、NIEsは余剰労働の蓄積を枯渇させ、逼迫した労働市場は、労働組合への厳しい政治的統制にもかかわらず実質賃金を押し上げ続けた。成長の勢いを持続させるため、NIEsは二つの一般的方向に向けてその貿易構造と生産構造を転換するように絶えざる圧力を受けていた。すなわち、製品輸出の多角化と改良および輸入代替の深化であった。変動する国

際経済環境と連動した不均等な経済実績や不安定性ゆえに産業再編成の課題が不可欠とされた。継続的な石油価格の急騰、金融不安定、繰り返される世界不況により、石油輸入NIEsはその長期的な工業化戦略を調整しなければならないだけでなく、世界的インフレ、為替相場ショック、短期国際収支危機にも対応しなければならなかった（Chu, 1989; 648）。

それゆえ、程度の違いはあるが、東アジアNIEsは国家介入と国家統制を強調する戦略を伴った経済再編成によってこの課題に対応した。産業再編成に向かう多様な国家アプローチは、多かれ少なかれ成長実績とマクロ経済的安定を強調するマクロ経済調整政策と結びついた。NIEs 4ヶ国の経済調整戦略を考察するために、それぞれの国家構造内部に位置する政府エリート集団の政策的選択、およびそれぞれの政治的・イデオロギー的関心と利用可能な多様な政策的手段や制度的資源に関心を向ける。こうしたアプローチや関心は、当然、国家の調整戦略を規定し、それが現れた国別の固有の国家構造に結びついた一連の問題を説明するための「国家中心のアプローチ」を発展させることになった。

経済発展過程における国家・政府の役割が注目されはじめた直接的背景には、こうしたアジアNIEsの経験があった。新古典派経済学者は、「魔法の弾丸としての市場」型開発モデルを喧伝し、市場原理優位の立場からミニマムな国家介入と経済自由化を途上国世界に押しつけていた。しかし、東アジアの経済発展のインパクトは、このネオリベラル型の最小限国家観への批判的経験を導くことになった。

東アジアNIEsは、新古典派経済論者が主張するように、国家が本当にミニマムな役割しか演じなかったのか。むしろ国家は開発に積極的に関与し、開発を推進する役割を果たすのではないかと問題提起がなされた。こうして、開発の推進主体としての「国家」問題が重要な中心的な研究対象の一つとなった。また、東アジアNIEsの「東アジアの奇跡」みならず、その後、東南アジア諸国の開発戦略の成功と比較して、ラテンアメリカ諸国の開発の挫折や失敗の結果をいかに説明するのか。こうした批判や問題意識が経済学者や政治学者を中心に様々な方向から生まれた。「修正主義者（リヴィジニスト）」と呼ばれたS.ハガード、A.アムステン、R.ウェード、C.ジョンソン等は、この経験を「開発主義国家」論として展開した（Haggard, 1990; Amsden, 1989; Wade, 1990; Johnson, 1982）¹²⁾。これらの修正主義者は、国家官僚が「東アジアの奇跡」で中心的役割を果たしたことを承認した世界銀行（1993）と事実上結びつくことになった。

東アジアの成功を理解する目的で書かれた、世界銀行政策研究レポート『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』は広範な注目を浴びた。それは、あらゆる政府介入は成長に有害であるとする「伝統的な新古典派の考え方から一歩踏み出したもの」であり、途上国に政策選択を広げることになると言う意味で評価された。だが、他方で、輸出振興のため以外の政府介入は（日本を除いて）効果をあげておらず、他の途上国には適用できないとしており、産業政策に

対する否定的な結論は、新古典派の考えから抜け切れていないと考えられた (World Bank 1993:395「監訳者あとがき」)。

また、開発援助政策の見直しの先陣をきったウェードは、次のように評価する。このレポートは、東アジア、東南アジアの経済が他の地域よりも急速な経済発展を経験したのは、これらの地域が市場メカニズムを効率的に働かせる「枠組み」をもち、優れた「成長のために必要な環境」を持っていたからだと結論づけており、結局、「世銀のこの研究は日本の主張を支持するのではなく、これまでの自らの主張を擁護した」にすぎず、東アジアの経験を楯にとり、「旧態依然とした経済成長の処方箋」を書いてしまったのだと (Wade, 1990: iv)。

1997年の『世界開発報告：開発における国家の役割』は経済における国家の役割に関する世界銀行の考え方の重要な転換点を示した。それは、最低限の生活水準と市場に対する一定の国家調整を保障するため、ある程度の国家介入の必要を認めた。もはや国家が介入すべきかどうかの問題ではなく、いかに介入すべきかの問題であった。報告が述べているように、「経済的・社会的ファンダメンタルズを確保する点で、国家の中心的役割についてはほとんど議論がない。・・・しかしながら、調整と産業政策における的確な役割について全く議論がないわけではない」(World Bank 1997: 61)。これは、自己調整的市場というネオリベラル的観念が見込みのない虚構であることを明らかにしている。以前の立場と全く異なって、今や世界銀行はしばしば引用される「四つの小さな虎」の成功における国家政策の重要性を承認した。しかし、それは介入の問題ではなく、「有効な」国家介入の問題であった。すなわち、

「国家が市場を繁栄させる制度的取り決めを採用するかどうかについて、国家は大きく関与している。国家は規則にかかわる裁決を行うだけでなく、国家自体の経済活動を通じてビジネスの環境と経済の残りの部分を形づくる。良きにつけ悪しきにつけ、国家が経済全体の傾向をつくり出すのである。本章(第二章)は、開発に関する焦点を国家制度の質と国家能力の開発へと移すこと、つまり開発に関する議論の中心に国家制度を置くことを実証的に主張しようとするものである」(World Bank 1997: 邦訳46)

世界銀行の転換に関して次の見方もある。この転換は、一方で国家の有効性と広範なガバナンス問題に方向を変えたが、それはグローバル資本主義のいかなる批判的分析を避け、南の政府が経済的「後進性」と「管理の失敗」の責任があったとする知的アプローチに反映した。しかし、他方で、それは1980年代に支配的であったイデオロギー的ネオリベリズムからの方向転換と、国家と市場をめぐる不毛な対立する二者択一的な論争を越えた変化をあらわしていた (Howell and Pearce, 2002: 66)

3. 開発主義国家の視角

(1) 東アジアの開発主義国家

東アジアの経済発展とそのダイナミズムの解明は、経済学のみならず政治学を含めすべての社会科学にとっての中心的関心領域の一つになっており、実際、これまで多くの研究者と国際諸機関がさまざまな領域とアプローチからその説明と分析を試みてきた¹³⁾。

こうした東アジアのダイナミックな経済発展を考察する試みは、とりあえず二つの立場・視点に分類すること、すなわち新古典派 (Neoclassicism) の視点と国家主義 (Statism), あるいは国家中心的アプローチの視点に大別するのが便利である (以下の説明は Chu, 1989; Chan, Clark, and Lam, 1998; 佐藤・平川, 1998: 第4章; 末廣, 2000: 第2章も参照)。さらに、後者の視点は、経済発展の動態を包括的な歴史的・構造的な説明を強調する「構造主義」アプローチと、より狭い利益集団や制度に焦点を当てて説明する「制度主義」アプローチに分類できよう¹⁴⁾。

< 新古典派 (Neoclassicism) >

新古典派は東アジアのダイナミズムを主に「市場の魔術」から説明する。東アジアが繁栄したのは「市場 自由化」政策あるいは市場適応型政策による。他の途上国が輸入代替政策を採用したが、東アジアは労働集約型輸出品の比較優位を世界で追求した。

東アジアの「奇跡」の説明において、新古典派経済学から現れた支配的な説明は、NIEs はより合理的な市場志向型政策を採用し、その経済は比較優位にそって拡大した、というものである。こうして、政府は、産業変化が国際市場の価格シグナルによって進められる経済環境を創出・維持するのを助けた (Balassa, 1981 が典型)。

若干の新古典派経済学者は、東アジア NIEs の貿易・産業政策問題を既存の比較優位の純粋な経済分析と公益のなかで活動する政策立案者の合理的選択に還元する傾向がある。こうして、政策モデルとして新古典派の見解は国際主義システム・アプローチとの強い親近性を示しており、双方とも国内の政治過程をブラック・ボックスとして扱っている点で同様な限界をもってしている。(Chu, 1989; 656-656)。

< 国家主義 (Statism) >

他方、国家主義者は NIEs が自由主義的市場志向経済からほど遠いと主張する。反対に、彼等は NIEs 政府が広範囲な政策手段と全面的な介入形態を典型的に行っている、と主張する。新古典派の説明に反対し、東アジア諸国の経済的成功のカギはその「開発主義国家 (developmental state)」にあったと主張する。レッセ・フェールの立場どころか、これらの国の官僚は積極的に工業推進と輸出拡大を調和させた。彼らは、政策上の多様性を通じて、特定の経済活動を方向づけ、促進するためしばしば意図的に「価格を低くした」。それゆえ、国家主義は、新古典派が東アジア諸国経済の上向きの流動性を誘導する政府の決定的役割を見逃していると非難する。また、NIEs の政策が日本の政策に強く類似しているとも強調する。

開発主義国家観の支持者は明確にNIEsを次のような国家と特徴づける。すなわち、それは国家の政策立案のプライオリティを効果的に実施し、工業化過程に対する直接・間接の支配を行うための極めて複雑で、資源に富む、集権的行政機構を持つ国家である。彼等は次のように主張する。特殊の勢力による浸透に抵抗し、多面的な中間的統制の利用による経済的アクターの自律性を制限し、組織労働者に対する直接統制を通じて労働力の従属を確立するための政治的能力を獲得したときに、NIEsは独立した民族的開発利益を擁護できると(朴,1994:第2章;崔,1999参照)。

この議論は、国家の力の源泉に対して行き届いているが、他方、問題別領域を横断して社会と経済における国家介入の有効性が同じであると想定する傾向がある。それゆえ、東アジアNIEs内の政策的差異を分析することは重要である。すなわち、「開発主義国家」の制度的特徴は国家構造の多様な側面の役割を調べ、また特殊な国家構造が政策選択の範囲を如何に定めるかの問題や国家構造の一つの側面が他の側面を如何に危うくし、あるいは埋め合わせるのかと言う問題を発展させることが重要になる(Chu, 1989: 656)。

結局、国家主義者(国家中心的アプローチ)の視点の基本的前提は、東アジアの経験の分析には国家が最大の説明力を提供するとしたことにある。

レフトウィッチは、開発主義国家の特徴と彼が考える6つ主要構成要素について論じている。

毅然とした開発主義型エリート、開発主義国家の相対的自立性、干渉を受けない強力で有能な経済官僚制、脆弱で従属的な市民社会、民間経済グループの効率的運営能力、抑制、弱い人権(とくに、非民主的開発主義国家で)、正統性、パフォーマンスの不安定な混合、である(Leftwich,2000:159-170)。この指摘は開発主義国家を全体的に分析するには基本的論点となる。

チャン等(Chan, Clark, and Lam 1998)は、より限定的に国家統制主義的主張の中心的命題として次の4点にまとめている。

第1に、国家の自立性の重要性への強調である。開発主義国家は多様な社会集団による近視眼的利害やレント・シーキングに抵抗でき、集团的活動の諸問題を克服できる。特定の利害から自己を切り離して、開発主義国家は国家的開発のプログラムを進展させ実施できる。また、開発主義国家は共通の目的と技術志向によって統一された変化の担い手によって支えられており、官僚的凝集性と脱政治化は組織的合意と経済的メリットを基盤に最適の開発政策を選択可能にする。

第2に、こうした政策を実施するには国家の強さが重要である。強い国家は国内経済の「管制高地」を確保でき、経済進歩に向けて不可欠な物質的・人的資源を動員し、割り当てることができる。強い国家は対外的環境をもうまく管理し、国内の政治的・経済的領域への外国の接近を統制できる。弱い国家はこれらの使命のどちらも達成できず、脆弱なため外国勢力や国内

の党派の意のままになる。

第3の次元は、国家を社会（とくに資本と労働）に結びつけている紐帯の濃密さと有効性に関係する。エヴァンス（Evans,1995）が「埋め込み」(embeddeness)と記述しているが、これらの紐帯は、国家が経済的転換において私的アクターから離れ、彼らに対して略奪的行為に従事する危険性を減らす。国家主義的プロジェクトは、政府の奨励なしには私的アクターが行わないであろう重要な企業活動を行うように要請する。

国家主義議論の最後の主張は、政策の効率性（efficacy）と適合性（adaptability）に関係する。後発工業国では、開発主義国家の経済行政は民間部門が独力で活動するよりも成功しやすい。国家は変化する環境への適切な対応を工夫しようとする。市場への政府介入はコストがかかり失敗もするが、後発工業国ではより積極的結果をもたらす。

国家主義的視点をもつ以上の諸要素は、東アジアの開発における国家の役割を説明するときにはニュアンスの相違があるが、この視点の中心的主張である¹⁵⁾。

（2）東南アジアの開発主義国家

1990年代に入り、「開発と国家」の問題は東アジアを越えて東南アジアへと広がった。ハウズとリウ（Hawes and Liu）は、この東南アジアへの関心は新しい段階の開始を予告すると述べている。この地域の経験をいかに巧く説明するか。そこから第三世界のより広い一般的な開発問題をいかに一般化するか。開発の比較政治経済学にとって東南アジアの有意性はなにか。こういった問題は社会科学の理論化にとって豊かな基盤を提供する。同時に、この貢献と同じく重要なのは、比較の研究が両地域のそれぞれの基本的独自性（資源の賦与、植民地の歴史、政治文化、そしてレジームの類型等）によって妨げられていることである。しかし、比較の単位が増えたことを越えて、東南アジアはラテンアメリカや北東アジア以上に第三世界の一般的経験や諸条件に近いという点からも、東南アジアの専門家以外にも重要である（Hawes and Liu,1993）。

彼等は1980年代後半から90年代初頭の東南アジア研究を整理し総括している¹⁶⁾。以下、彼等の議論を中心に東南アジアの開発主義国家研究が提起した問題に触れておく。

彼等は東南アジアの政治経済学研究を二つのカテゴリーに分類する。第1のカテゴリーは、東南アジアの政治経済学の動態を説明するためにより歴史的・包括的・構造的なアプローチを強調している（Jomo, Robison, Hewison）。このカテゴリーは「構造主義者」と考えられる。なぜなら次のようなアプローチを利用しているからである。

「経済を推進するマシンとしての資本家階級の不可欠性そのものから由来する資本主義権力を強調する（アプローチ）。この意味で、資本家は国家に対し拒否権を行使する。国家の指導者は、一定の自律性を行使するが、投資の流れを脅かす政策の結果を絶えず考え

なくてはならない」(Richard Robison : Hawes and Liu,1993:632-633より引用)

第2のカテゴリーは、東南アジアにおける政治経済学の現代の動態へのより狭い利益集団や制度的アプローチに焦点を当てる(Laothamatas, Bowie, Doner, MacIntyre)。このカテゴリーは、次のようなアプローチとして定義されている。「(1)私的部門と公的部門の妥協(arrangements)を取り込む,(2)こうした妥協の同盟上の基盤を評価する,そして(3)土着企業の政治的支援と,市場諸力に順応するよう彼等に圧力をかけることを結びつけることの実利性を承認する(アプローチ)」(Doner : Hawes and Liu,1993:633より引用)。

これらの東南アジアの開発主義国家あるいは政治経済学の研究が提起している問題をハウズとリウは以下の論点にまとめている。

社会的つながりからの国家の自律性は、急速な経済成長や資本家階級の形成にとって本当に本質的なものか、あるいは多様化の初期の段階のみに本質的で、工業化の後の段階では重要でなく、反生産的にすらなるのか。

急速な工業化の政治的結果はなにか(とくに、ダイナミックで、力強い、内的に分割した資本家階級の台頭にともなって)。

(植民地と独立後の)国際環境は、政治的エリートに開かれた開発上の選択メニューをどのように形成するのか。この点と関連して、国際的衝撃は開発戦略の危険で不人気な選択をいかに強制するのか。

レジームの類型に従属している政治エリートは、その支配の正統化と急速な経済成長の諸条件創出という二重の目標をどのように均衡させるのか。すなわち、この目標は矛盾するのか、あるいは矛盾しないとすれば、どのような政治同盟と正統化戦略が工業化にもっとも資するのか。

国家内、および国家 社会関連の新しい形態において、どのような形態の制度的調整が、「レント・シーキング」を減らし、国際的競争力を高めるような建設的政策立案を促進するのに最も望ましいか(Hawes and Liu,1993:633-634)。

以下、簡単に上記の二つのアプローチによる東南アジアの開発主義国家についての説明を紹介しておこう。

<東南アジア政治経済学の構造主義的説明>

1980年代初頭以来、主に東南アジアの政治経済発展の説明たいする従属学派の失敗に対応して、構造的アプローチが現れた。従属学派は国際資本への現地国家の従属、国内資本家階級の欠如や脆弱性を強調する。それと対照的に構造主義アプローチは、1970年代半ば以降の一連の劇的な国内変容が東南アジアで起こってきたことの承認から始める。これらの変化は、「都市と農村の双方での新しい階級関係の加速度的な拡大をともなった急速な工業化、強力で集権的な権威主義レジームの出現、そして複雑な官僚構造」(Higgott and Robison, 1985: 3)を特徴

にしている。

これらの新しい現象の動態を探求する際、構造的アプローチは密接に関連する異なる3つ変数、すなわち、国家、国内資本家階級、そして国際経済を強調する。それらは東南アジアの政治経済学の理解にとって中心的であると考えられている。また論者たちは別の問題をも議論しており、それらは構造的枠組みを柔軟化し、分析に政治を加え始める傾向がある。これらには、資本蓄積への刺激と、レジームへの社会的正統性を獲得するための意欲とを均衡させる政治家による必要性、萌芽的な資本家階級の分裂の拡大、その結果、「国家 社会」リンケージの複雑さの拡大といった議論をも含んでいる (Hawes and Liu, 1993:634)。

国際経済との関連では、構造主義アプローチは、国際経済の働きと影響を主に二つの視点から見る。第1は、19世紀半ば以降の国内経済の世界市場への統合は資本蓄積過程を促進した。第2に、政策の点で、「健全な」政府への国際圧力は、間接的に国内の階級編成に影響を及ぼした。例えば、1957年、マレーシアのポスト・コロニアル国家は世銀報告に対応して計画された工業化政策を追求した(民間企業の振興、産業の多角化、輸入代替)(Jomo)。同じ世銀報告は、同時にタイの工業化の形態を形作るのに役だった(Hewison)。同様に、インドネシア政府が1980年代に構造調整を行い、より外向的経済へと向かうことを余儀なくされたとき、その政策改革パッケージの性格そのものは世界銀行によって強く影響された (Robison) (Hawes and Liu, 1993:640-641)。

<東南アジアの政治経済学についての制度主義的説明>

構造的アプローチとは対照的に、制度主義的説明は広範な歴史的発展にそれ程関心を示さない。構造や国家から関心をそらし、むしろ市民社会レベルでのサブ・ナショナルな分析単位に関心を向ける。このアプローチは最近の新しい権力バランスの出現や相互作用の新しい形態、衝突、協力、さらには一定の民間企業部門と政府部門と同盟に焦点を当てる。

今日、制度主義的アプローチは広範な分析対象を含むようになってきているが¹⁷⁾、それは経済を開放し、改革を実施し、国際競争力を達成するために公 私部門協力の新しいパターンを含む新しい制度の創出に関係している。この制度的説明に共通する理論的枠組みは、第1に、地域の政治経済的变化に対する国家 中心のアプローチへの挑戦である。国家 中心のアプローチでは、地域の最近の変化や各国の政治・経済における企業家連合の重要性を考慮できないという。

第2に、制度主義的アプローチは、社会に基盤を置く民間のアクターや国家の諸部分と協調して活動するこれらの諸アクターによって行われた行動の点から開発戦略、あるいはその結果を説明しようとする。例えば、マレーシアでは、経済発展は「コミューナルな社会の性格の変化の」産物として巧く説明される (Bowie)。「権威が、自律的な国家アクターによって独占されるより、公的・私的アクターにより共有されている同盟が途上国の重要な経済成長を生み出す

ことができる」(Doner)。同様に、インドネシアでは、「政策形成は国家に独占されておらず、現実には国家と社会アクター間の対立と協力の混合物を含んでいる」(MacIntyre)。そして、タイ政治は「主に、軍部 官僚エリートと官僚外諸勢力間の闘争」(Laothamatas)として考えられる。現代を顕著なものにしているのは、「主要な社会グループである組織的企業が、国家の経済政策立案に関して軍部 官僚エリートの独占を打ち破るほど強力になっている」(Laothamatas)ことである(Hawes and Liu,1993:648-649)。

第3に、制度主義者の分析枠組みの重要な点は、80年代における社会諸アクターの重要性の増大に対する彼等の説明である。彼等は、構造主義者が証明しようとしたこと、すなわちダイナミックで精力的な資本家階級が東南アジアに出現したことを受け入れる。彼等は資本家階級が存在から始めるが、その起源についてはあまり語らない。初めから、制度主義者は、国家が1980年代前半の経済的下降期に歳入の低下を被った時、国家はビジネスの支援と協力を必要としたことを示す。また、制度主義者は政策立案過程の性格の説明に関心があり、政治経済学全般のダイナミクスに関心があるのではない。それゆえ、この過程の最も重要なアクターは、政策立案と経済開発戦略の決定に最も影響を受ける人々、すなわち企業家グループである、と主張する傾向がある(Laothamatas)。その結果、他の諸階級や政党のような中間的結社を軽視する(Hawes and Liu,1993:649)。

かくして、制度主義アプローチは成長するダイナミックな資本家階級が存在を想定する。制度主義者が検討している新しい企業組織はまだ政治的に積極的でなく、その組織の主要な影響は政策形成に関わるものである。しかし、ハウズとリウが指摘するまでもなく、実業界は経済部門以外の領域で政策に影響を及ぼそうとするにつれ、制度主義者は政治的次元について発言することを余儀なくされる。

国際経済に関して、制度主義者は対象とする産業への外国投資家の位置を分析点にする。株式の所有、利益の相違、交渉戦略、外国の協力に利用できる交渉手段の源泉、これらについての重要な貢献を行った。しかし、途上国における資本家の力の増大を理解するのに役立つ世界経済の変化や国際分業を描く体系的努力に欠けている(Hawes and Liu,1993:653)。

ハウズとリウは以上のように、東南アジアの開発主義国家に関する構造主義アプローチと制度的アプローチを検討した結果、以下のような総括を行い、両者の建設的対話の有効性を主張している(Hawes and Liu,1993:656-658)。

東南アジア地域は東北アジアの韓国、台湾やラテンアメリカNICsの後に従ってはいない。地域内には高度の多様性もある。事実、この地域は一般に第三世界に適用できる様式の開発にとって適切な多くの貢献を有している。第1に、地域の経済は低賃金と製品輸出に全面的には依存していない。鉱業部門や農業部門ゆえに相対的に十分バランスがとれている。また製品輸出は全般的に釣り合いがとれ、観光や労働力輸出を含めたサービス部門が拡大している。この

ように、これらの国々は韓国や台湾のように比較的開放的経済をもち、ラテンアメリカ諸国に近い多様な経済がある

第2に、東南アジアの国家は相対的に強いが、一方で韓国や台湾の国家ほど自律的ではない。途上世界のほとんどの国と同様、官僚制は社会諸勢力による浸透を被っている。経済において大変積極的なエスニック少数派を有する多人種社会ゆえに、公共部門 民間部門関係はしばしば対立的である。一方、外国資本は地域で重要な役割を果たすが、ラテンアメリカほどではない。むしろ、多くの途上世界と同様に、東南アジアでは、世界資本主義秩序の影響は、主に外国直接投資や世銀、IMFのようなアクターを通じて感じられる。

第3に、歴史的、構造的に東南アジアは他の多くの第三世界諸国とともに西欧の大国による植民地化の経験を共有している。彼等は植民地化の類似したパターンを共有している。対照的に、東北アジアは日本に植民地化され、ラテンアメリカは1世紀半以上にわたり独立している。東南アジアはラテンアメリカよりも社会・政治動員レベルが低く、台湾、韓国よりも労働者階級と中間階級が少ない。

有効な国際経済環境の欠如（朝鮮戦争やインドシナ戦争の時期に作られた環境）、強く自律的な国家や東北アジアの文化的同質性の欠如ゆえ、多くの途上世界諸国は韓国や台湾の経験を真似ることはできない。しかし、東南アジアの幾つかの国が大変素晴らしい経済成長パターンを経験し、継続的な工業成長に向かって大きな転換を遂げたことを示している。東南アジアはラテンアメリカや東北アジアの経験を真似ない方法でこの記録を達成した（Hawes and Liu, 1993:657）。

この地域の政治的・経済的転換を説明するのに、この二つのアプローチだけに限る必要はない。しかし、この地域の経済成長について経済主義的説明の畏にかかることなく、経済的基盤でその分析を始めている点でこの二つのアプローチがメリットがある。国家と社会諸勢力の機能が体系的にその分析枠組みに組み込まれている。構造主義者は国家についての議論に強みがあり、制度主義者は社会アクターの活動の説明に優れている。二つのアプローチには関連する異なる伝統、すなわちネオマルクス主義的伝統とネオ・ウエーバー的伝統が横たわっている（Hawes and Liu, 1993:658）。

4. 開発主義国家のダイナミズム

これまで東アジアと東南アジアの開発主義国家について既存の研究に依拠しながら考察してきた。もちろん、これらの地域の個々の国が開発主義国家と呼べるのかといった問題は論じてこなかったが、「開発」をめぐる国家の諸問題に関してのある程度の基本的論点は提出されている。開発主義国家のダイナミックな「開発 国家」関係は、この問題を検討する際の極めて豊富な材料を提供している。とくに、東アジアの事例は、国家一般の開発的役割の理解におい

て重要であるだけでない。これらの国家は「ローカル規模での急速な工業化と変化しつつある国際市場への効果的調整の双方の点で模範的な事例」(Evans, 1992:152)である。

冷戦構造に基づいた古い二極世界の崩壊と新自由主義型グローバル化の急展開は、国際関係を支配していた国家中心主義型の政治的・軍事的に対抗する状況を消滅させた。同時に、多国籍な経済的利益への機会が増大し、国家が時代錯誤であるかのような一連の議論を巻き起こした。そして、国境を横断する経済的取引の急激な発展は国家権力を掘崩し、国家が経済的アクターとしては周辺化したとの主張を広めた。

しかし、東アジアの事例は、高い国家性とグローバル経済の成功との間の積極的結びつきの可能性を示している。韓国からシンガポールまでの東アジア国家は、多様な戦略を利用して国際分業におけるアジアの位置のなかで変化に対応できるように中心的役割を果たした。明らかに、国家の役割はケースごとに多様であるが、各国が国家喪失(stateless)社会であるとの主張には意味がない。それらは新しい種類の高い国家性を提供しているのである。

東アジアの成功は、グローバル経済への効果的参入は経済問題への国家介入を規制することでうまく達成される、という観念を再考せざるを得ないことを意味した。このことは、グローバル市場への成功裏の参入はより強い国家介入を通じてうまく達成できるであろうことを示唆している。シンガポールは最も明白な適切な事例である。シンガポールは貿易への極端な依存という点で極めて国際化した経済であるのみならず、地域の経済的ダイナミズムにとっても多国籍企業による対外直接投資に例外的に依存している。同時に、国家官僚制の能力と権力も等しく有名である(Evans, 1997:69-70)。

それだけではなく、後に触れる「埋め込まれた自律性」の視点からすると、開発主義国家は、「驚くほどそれ自身の墓掘人」でもある。エヴァンスが指摘するまでもなく、産業資本の蓄積を進める点での開発主義国家の成功それ自体は、資本と国家の関係の性格を変えた。「資本 国家」関係は、私的資本が国家によって提供される資源に依存しなくなるとつれて、国家の相対的自律性は縮小した。1980年代の日本の通産省(MITI)の影響は50年代、60年代の黄金時代と比較できない。韓国の財閥(chaebol)は今や国際資本市場を直接利用するし、国家の力は侵食された(Evans, 1992:165)。

また、開発主義国家が進めた「開発主義」のダイナミズムは、社会全般に深く影響を及ぼした。日本の高度成長とそれがもたらした日本社会の激変を考えれば想像できよう。アジアの「開発主義」は極めて短期間に圧縮された「キャッチアップ」型の開発であったため、その社会変容は日本以上であった。その論点の項目だけを指摘しておく。国内の社会経済構造の変容(労働者層、中間層、都市雑業層の拡大)、農村・農民問題(「緑の革命」を中心とした農業の近代化と農業の衰退、農民層分解)、都市首座都市の肥大化と地域間格差、権力構造の転換と権力ブロック(軍人、官僚、テクノクラート)、政治的近代化・民主化や市民社会の誕生、自

然・環境破壊，そしてイデオロギ－的・文化的変化，生活様式の変化等々，変化は広範で多岐にわたる（これらについての文献は膨大であるが，とりあえず，東アジア地域研究会／石田・西口編，2001；東アジア地域研究会／北原編，2002；東アジア地域研究会／赤木・安井編，2002；吉田，2000；北原・塗照彦，1991；朴，1999，参照）。

「国家と開発」をめぐる若干の理論的諸問題

1. 国家構造分析の発展

NIEsの国家構造は三つの次元で定義しうる。第1に，（国家経済官僚の組織的・イデオロギ－的一貫性と集権化の程度である。）それは組織的・生産的・情動的諸資源を統制するために利用できる政策的手段の類型に反映された。第2に，国家官僚と民間企業を結びつける政策的ネットワークの性格の次元である。そして，第3の次元は，行政型国家建設および政治体制発展の歴史的過程の文脈内における国家と社会との広範な関係についての性格に関係している。この国家構造の3つの次元にそって東アジア国家を差異化する必要がある。以下にチュに従ってこの課題を概説する¹⁸⁾。

< 国家経済官僚制の組織的特徴 >

まず，国家経済官僚制の組織的特徴は，経済的調整政策の実体への最も直接的・明瞭な影響を明らかにしている。第1に，産業調整戦略の選択は既存の一定の意志決定のルールと長期的な政策目標によって形成される。これらのルールと政策目標の多くは確定され，制度化される。なぜなら，それらは国家エリートの政治的利害とイデオロギ－的見地を反映しているからである。こうして，NIEsの経済官僚内にこの「理念 制度関係（ネクサス）」の表現を見いだすことができる。第2に，産業調整戦略の選択は，経済官僚が自由にできる既存の組織的・情動的・生産的資源にかなり依存している（Chu, 1989; 657-658）。

< 政策的ネットワーク：民間にアクセスするチャンス >

次に，政策的ネットワークの次元である。政策を定式化し，実施する国家官吏の能力は，政策的ネットワーク，あるいは国家官僚を民間部門に結びつける制度的連関によって形成され拘束される。国家優位の社会では，このネットワークは一連の利益代表チャンネルとしてよりも，「民間部門に延びる国家官僚の腕」のように機能する。実際，それは目標分野への国家振興が詳細な投資インセンティブの管理を含む時，多分より重要な国家能力の源泉となる。この理由は二重にある。第1に，このネットワークは責任ある国家機関と，一方で，国家統制の金融制度との，また他方で，特定の企業や産業分野との長期的・多面的交換関係の基盤を提供する。この長期的・多面的関係を基盤にして，実業界は高い水準の政策的継続性と予想可能性への合理的期待を発展させるのである。

第2の理由に、多面的交換関係はお互いの情報管理に関わる人々のインセンティブを減らし、民間企業レベルでの効果的調整のために国家機関に要請された情報収集コストを減らす。同時に、それはまた短期的な金融獲得に民間企業が無責任に行動するイニシアティブを減らす。こうして、機会主義、あるいはいわゆる「モラル・ハザード」問題は回避される（Chu, 1989; 659）。

< 国家 社会関係：支配同盟 >

上に述べた二つの次元 国家経済官僚の組織的特徴とその民間部門にアクセスするチャンネル だけに焦点を合わせるのは不十分である。国家構造の第3の次元が重要になる。なぜなら、国家は絶えず自己の利益と政治的安全を守ろうとする政治的組織でもある。より一貫した説明をするには、これらの制度的次元を国家と社会との間のより広範な関係の文脈に位置づけ、差異的な政治レジームと支配同盟の点からそれらを見る必要がある。規範的政治秩序とその制度的具体化としての政治レジームは、社会における政治的権威構造を形成し、国家の統制と浸透および大衆参加への規制への限界を定める。現職のエリートのための中心的地盤を形成する支配的な社会グループや部門からなる支配同盟は、政策過程で取り込まれる物質的利害を持っている。政治レジームは国家エリートと組織された大衆部門との間の結びつきや相互作用を組織するのみならず、支配同盟を支え、国家機関の統制を主張する国家エリートの正当化を助ける。国家と社会とのこれらの構造的関係は、国家エリートが政策立案過程や経済戦略を取り決めるようになるとき、各国で彼等に対し拘束を与えたりインセンティブを押しつけることになる（Chu, 1989; 659-660）¹⁹。

2. 国家構造と産業調整戦略

NIEs 4ヶ国の経済調整戦略を考察するために、チュはそれぞれの国家構造内部に位置する政府エリート集団の政策的選択、およびそれぞれの政治的・イデオロギー的関心と利用可能な多様な政策的手段や制度的資源に関心を向けている。そこで、彼は国家の調整戦略を国別の固有の国家構造との関連で考察している（Chu, 1989; 648-649）。以下、彼に依拠して、これらの産業調整戦略を簡単に見ておこう（表1・2）。

< 香港 >

香港の経済官僚は「積極的非介入」の公式原理に基づいて組織されていた。政府は製造活動における直接的役割を持たなかった。そして、金融部門は、香港・上海金融取引会社のような少数のイギリス所有多国籍銀行に支配されていた。金融部門への財務省職員の影響はメンバー銀行に対して一般的利子率の設定における利子率カルテルの監視や二つの紙幣発行銀行間の貨幣目標の調整に限定されていた。かくして、香港では確立した権威主義支配の植民地版が、精緻な政治的動員・統制・抑圧メカニズムを欠如している中で極めて官僚化した政策過程を作り

表 1. 東アジア NICs の産業調整戦略

NIC	産業調整戦略	国家介入の強度	所有の優先形態	マクロ経済運営と産業政策の連携
香港	市場商人戦略	市場支配を可能にする最小限介入	最小限国家所有；国家統制の嫌悪	マクロ経済運営のみ；連携なし
シンガポール	国際主義戦略	市場シグナルを補完するための構造的誘因の自由裁量の統制	合併事業と外国参加への選好	マクロ経済運営が産業再編成に優先権をもつ
台湾	国家主義戦略	市場シグナルを補完するための構造的誘因の自由裁量の統制	国家所有と合併事業への選好	マクロ経済運営が産業再編成に優先権をもつ
韓国	民族主義戦略	市場シグナルを変更ないし置き換える項目別介入	民族的統制への選好	マクロ経済運営政策が産業再編成の目的を補完

(出所) Chu, 1989; 652.

表 2. 東アジア NICs の国家構造と対応する産業調整戦略

NIC	国家経済官僚の組織	国家構造	国家と社会との関係	産業調整戦略
香港	主要財政当局；限定的経済官僚	大手銀行を除く民間部門への若干のアクセス・チャンネル	社会から遮断された植民地国家；植民地行政エリート・大手銀行・商業グループの同盟	市場商人戦略；最小限介入；市場メカニズムへの信頼
シンガポール	自律的財政・金融当局と分権化した政策立案当局；生産的資源の幅広い統制	組織労働者への効果的なアクセス・チャンネル	包括的党基盤の権威主義レジーム；都市大衆部門のコーポラティズム型包摂を伴うテクノクラート支配の多階級同盟	国際主義戦略；先行型調整とTNC参加の要請
台湾	政策立案テクノクラートの活動チェックをする中心的財政・金融当局；生産活動への幅広い国家関与	民間部門への限定的なアクセス・チャンネル	先取りの党基盤の権威主義レジーム；全国的に少数派エリートと地方支配階級との同盟	国家主義戦略；選択的促進と国家の戦略的配置
韓国	中心的計画立案当局と従順な財政・金融当局；集権的・機略に富む官僚	民間部門への多面的なアクセス・チャンネル	排他的党基盤の権威主義レジーム；軍部・大企業・国家テクノクラートの同盟	民族主義的戦略；国内大企業への強力な多面的な支援

(出所) Chu, 1989; 661.

上げていることを意味した（Chu, 1989; 661-664）。

< 韓国 >

国家主導型NIEsの中で、韓国は最も精緻で集権化した経済官僚を持っている。財務省の下の中中央銀行、韓国銀行は制定法上の自律性をほとんど持っていない。金融諸手段に対する政策立案テクノクラート支配は制度化されていた。強力な貿易・産業省は、日本のよく知られた通産省以上に工業化過程への影響力を保持していた。

韓国では、成長志向の集権的経済官僚と歴史的に形成された軍部エリート、国家テクノクラート、ビッグ・ビジネスの政治同盟との結合は経済ナショナリズムを一段と強め、国際経済における組織的競争優位を国民経済に与えていた。大企業は国家に統制された銀行の回りに組織された。国家は官僚によって指名された約10の総合貿易会社と多様な輸出カルテルを通じた輸出ドライブを調整している。経済的政策立案過程は個人間関係と制度化されたチャンネルの双方を通じた最上位の国家官吏やトップビジネス指導者間の密接な協議により、また、責任ある国家諸機関と国家に支援された工業連盟との協議によって特徴づけられている。これらの中間的諸機関は利益代表メカニズムとして機能するのではなく、民間部門と国家の「連携」として、また政策実施における国家とビジネスとの間の「伝動ベルト」として活動していた（Chu, 1989; 664-665）。

韓国国家の産業戦略の課題への果敢な対応は、緊急な政治的必要によっても押し進められた。韓国軍事エリートは学生の扇動の増加や解き放たれた労働者の要求によって麻痺していた文民政権を転覆することによって政権に就いた。以前の擬似競争的民主主義体制から残されたイデオロギー的・組織的遺産は、その支配を制度化しようとする軍部エリートを絶えず立ち往生させた。

< 台湾 >

韓国政府と対照的に、台湾政府は産業調整に対するより漸進的なアプローチを採用し、民間部門の構造変化の推進する点で比較的緩やかで、より選択的であった。台湾は1970年代半ばに、多くはエネルギー部門で明らかであったが、輸入代替への緩慢なドライブを放った。直接的形態、あるいは準国家所有において、国家は資本集約部門を構築するためあらゆる積極的イニシアティブを採用した。4つの新たな国营企業が1970年代後半期に設立された。この時期、民間部門において、国家による産業のグレードアップ促進は、自由裁量に基づいた構造的イニシアティブやイニシアティブ剥奪により、また、特惠的課税処理を受ける産業リストの継続的修正や拡大を通じて、さらに、輸入規制や課税の選択的調整、包括的輸出検査システムによる政府の最低限質的基準の漸進的引き上げによってかなり実行された。

国民党は戦後初期にその支配を受け入れる社会的受容を達成することができた。そして、その制度化の努力で、ローカル・レベルで複雑なパトロン・クライアント網を育成するために既

存の社会構造を利用することができた。国家は競合する地域的政治党派のリーダーたちに対し多様なレベルの地方選挙官吏を利用できるようにし、党公認の地方政治マシンが非商業部門における地域基盤の経済的レントを配分することを認めた。全国レベルでは、国民党は、組織的に集権化し、イデオロギー的に堅く団結した、極めて徹底した党機構を発展させた。国民党はローカル・レベルを越えて、事実上、あらゆる形態と機能をもった利益媒体を私物化し、その結果、社会のあらゆる主要な部門に浸透した。こうして、台湾では、「先取り的一党制型権威主義体制」が、本質的に排他的政治を限定的に包括的な編成と結合することで現職エリートに確固とした政治的保証を与えた（Chu, 1989; 666-668）。

<シンガポール>

シンガポール政府は、韓国や台湾の政府のようにその経済に対して決して統制をできなかった。なぜなら、シンガポールの経済官僚は国内銀行システムに対してそれほど統制を行使していない。シンガポールの5つの国内銀行のうち一行だけが国家に統制され、外国金融機関が国内信用供給の約3分の2を占めていた。政府の長期開発戦略は、戦略部門の外国規制に関心を示すことなく、組織労働者や都市中間層のために収入レベルの継続的上昇を意図していた（Chu, 1989; 668）。

シンガポールは制度的な一党政治システムを基盤に輸出志向工業化過程に入った。そのシステムは組織労働者と都市中間階級を取り込み、実質的にポピュリスト型選挙の統制を達成した。PAP（人民行動党）は、都市大衆部門の初期の取り込み、左翼急進は抑圧、一党主導の多階級の・多民族的支配同盟を形成した。シンガポールは、その貨物集散地の遺産と遅れた国家性のもとで、検討できるような一次輸入代替期を持たなかったし、そのローカルな民間企業はサービス産業にかなり集中して製造業の基盤は弱かった。こうして、初めからシンガポールの政治的制度化の過程は、都市大衆部門の経済的包摂に編み込まれていた。PAPの開発プライオリティはいつも高賃金職業の創出であったし、国家は労働者階級や都市中間階級の基本的ニーズ（保健・住宅から年金プランまで）を充足するほとんどすべてのサービスを供給する。この点で、シンガポールはどの非先進国よりも「社会主義的」である（Chu, 1989; 670）。

3. 国家の相対的自律性

開発主義国家における国家の役割や機能を検討する際に、「国家の相対的自立性」は極めて重要な概念である。シーダ・スコッチポルは国家をアクターとしても、制度としても、また分析対象としても重視して、社会との関係において国家の自律性（state autonomy）と行為能力（state capacities）を解明する必要性を強調する（Skocpol, 1985）。

「国家を連れ戻す（bringing the state back in）」のフレーズは、スコッチポル等の著書で有名になったし、そのことは国家概念の再検討の重要性を意味している（Evans,

Rueschemeyer, and Skocpol, eds.,1985)。しかし、国家概念は途上国研究において多くの矛盾する定義を引き起こしている。例えば、すくなくとも4つの概念化がしばしば見られる、と指摘される。政府としての国家(「それにより、政策上の決定的権威の立場を占める集合的な人員が意味される」),(2)「凝集的な全体としての政府官僚あるいは行政機構」としての国家,(3)支配階級としての国家,(4)規範的秩序としての国家,である(Hawes and Liu, 1993: 637. これらの概念化についてはKrasner, 1984; Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, eds., 1985; Rockman, 1990; Crone, 1988; Alavi, 1972等を参照)。

前述の構造主義者たちは、国家を支配階級と考えている。その大部分が国家政策の形成および転換における政治・経済エリートの重要な役割を強調する。だが、支配的社会諸勢力の単なる現れとして国家を考える「道具主義的見解」を越えている。彼等は国家の社会からの相対的自律性への強い関心を払い、国家への構造的制約の視点を失わないのである。ロビソン(Robison)は「社会的真空状態」から生じる自律的国家や、インドネシアにおける階級関係形成における国家の決定的影響に焦点をあてる。ヘーウィソンは、「国家は少なくとも理論的には経済分野から自立したものと考えられるべきである」(Hewison)と主張する(Hawes and Liu,1993: 637-638)。

国家の強いリーダーシップは資本家階級出現の主要な要因と見なされる。支配的エリート内の選ばれたグループに特権を与え、民間部門に必要とされているインフラを構築し、資本の多様な分派内の対立を調停し、また労働者階級の脅威に対抗することで国家は国内の資本家階級の誕生と成熟を推進した。しかし、国家の相対的自律性を強調するこのアプローチは、国家のキャパシティ、すなわち「強力な社会的グループの現実的・潜在的反対に対し、あるいは厄介な社会経済的環境に直面して、政府の目標を実現する」国家の能力(Scocpol,1985: 9)の分析の点で弱いと指摘されている。これは国家政策の制度的基盤への関心の欠如を明らかにしている。この点では、制度主義アプローチが東南アジアの政治経済学についての構造主義的説明を補完することになる(Hawes and Liu,1993:638)²⁰。

<埋め込まれた自律性>

エヴァンスは「自律性」と「埋め込み」の適切な連携、「埋め込まれた自律性(embedded autonomy)」について論じている。彼が提起する「埋め込まれた自律性」は、資本蓄積の一般的必要条件によって強制された構造的マルクス主義の意味での相対的自律性ではない。それは、「国家を社会に結びつけ、目標と政策の継続的交渉と再交渉のための制度化されたチャンネルを提供する一連の具体的な社会的結びつきのなかに埋め込まれた自律性」である(Evans, 1992:164)。

彼は「埋め込み(embeddedness)」の観念を重視する。自律性と組織の一貫性は、「遮断

(insulation)」とともにウエーバー的伝統内にあるが、自律性を補完するものとして「埋め込み」を強調することは、ウエーバー的観点からも外れる。「埋め込み」は、能力の欠如に対する異なった解決を示している。「埋め込み」が必要である理由は、政策は民間アクターが認識した問題に対応しなければならないし、結局、実施に向けて民間アクターに頼らなければならないからである。対外的結びつきの具体的ネットワークは、国家が政策イニシアティブへの民間の対応を評価し、監督し、形成することを可能にする。それは、国家の情報を拡大し、政策が実行される見通しを広げる。「埋め込み」の重要性を承認することは、市民社会との結合が問題の一部というより解決の一部になることを意味している (Evans, 1992:178-179)。

彼は、埋め込まれた自律性が「関係の概念」であることを強調するとともに、それゆえ動態的な概念であると主張する。最近の歴史は、「埋め込まれた自律性」が開発主義国家の静態的な特徴ではないことを示唆している。

< 開発主義国家と埋め込まれた自律性 >

「埋め込まれた自律性」の視点から開発主義国家をより説得的に分析できるのか。エヴァンスの説明をしてみる (Evans, 1995; Leftwich, 2000:161-162; Randall and Theobald, 188-193; Wade, 1990も参照)。まず、「日本モデル」についてである。

MITTの相対的自律性は、私的資本の集団行動の諸問題に取り組み、高度に組織化された日本の産業システム内ですら達成困難な資本問題を全体として解決可能にするものである。この埋め込まれた自律性は、略奪国家の支離滅裂な専制的支配のミラー・イメージであり、開発主義国家の効率性の組織的鍵を成している (Evans, 1992:152)。

韓国と台湾 (Evans, 1992:154-163) は日本国家以上に自律的に見えるが、両国とも日本の成功に決定的であった埋め込まれた自律性の要素を示している。韓国の国家官僚制の特徴の一つは、単一のパイロット機関 (Economic Planning Board : EPB) によって担われた相対的に特権的な位置であった。国家と財閥との共生関係 (「韓国株式会社」) は、国家が資本の少ない環境にアクセスした事実に見いだされた。朴政権下での韓国国家の埋め込みは、日本の原型以上にトップダウンの問題であり、十分に発達した中間団体は欠如し、ほんの僅かな企業に集中していた。

台湾では国家は工業蓄積の過程で中心にあり、資本を危険な投資に向け、国際市場に直面した私的企業の能力を高め、国家所有企業を通じて直接企業家的機能を取った。この役割を果たす国家の能力は、古典的な能力主義に基づいてリクルートされたウエーバー的官僚制に依拠しており、重要なことに官僚的組織を越えた形態によって補強された。韓国の事例と同様に、国民党 (KMT) 体制は長期にわたる伝統と劇的な転換との結合の上に構築されているが、両国の歴史的経験の相違は大変異なる民間資本との関係のパターンに、その結果、国家企業の異なる

ったパターンに向かった (Evans, 1992:158)。

韓国や日本と比較して、台湾の民間企業は経済的な政策ネットワークを欠いている点で特徴的であった。KMTの国家資本と民間(主に台湾人)資本との歴史的関係は、埋め込みが不十分であった。埋め込みが切り詰められるうる限界の規定に加え、台湾の事例は国家の自律性と市場競争の保持との共生関係を際立たせている。市場関係の維持における国家の自律性は、韓国や日本でも決定的であったが、台湾の事例では一層明白であった (Evans, 1992:160-161)。

台湾国家はその介入において極めて選択的である。この官僚制は「フィルターのメカニズム」(Wade)として展開し、政策形成者と民間部門の関心を将来の工業成長にとって決定的である過程と生産物に合わせている。KMTの多くの台湾戦略と同様、選択性は部分的には、本土での以前の経験への対応であった。すなわち、拡張し過ぎた国家機構の悲惨さを経験し、KMTはその新たな環境で官僚的能力を有効に利用することを決めた。しかしながら、選択性は開発主義国家の一般的特徴である。

<埋め込まれた自律性と「中間国家」>

これまでNIEsの開発主義を中心に、東南アジアの開発主義をも考慮して「国家 開発」問題を検討してきた。以下で、これまで触れてこなかったブラジル、インド、メキシコについて簡単に検討しておきたい。ここでもエヴァンスの理論的貢献を利用する。彼は国家の機能面から国家を三つに類型化している。東アジアNIEs(とくに韓国、台湾)は高度な相対的自立性を備えた開発主義国家であり、M.ウェーバーの理想的なタイプの官僚制を備えている。これと対称的なのがモブツ政権下のザイルであって、専制的個人権力の利用とレント・シーキングを特徴とする「略奪国家」(predatory state)²¹⁾である。

これら二つの理念型の中間の国家類型がブラジルとインドを典型とする「中間国家」(intermediate state)であり、国家の内的諸構造は分断的で非凝集的で、略奪的でもなく、一貫して開発主義的でもない中途半端な結果を生み出す。メキシコを含め大部分の発展途上国はこのカテゴリーに属すると考えられる(寺本,1997)。この三つの「中間国家」について「埋め込まれた自律性」との関連で見てみる。

ブラジルとインドは「開発主義的理念型の諸要素がウェーバー的遮断を否定し、埋め込みを切り込む特徴といかに結びつけられるかの豊かな例証」(Evans, 1992:166)を提供している。両国は「埋め込まれた自律性」の中心的要素である「自律性」と「埋め込み」の適切な連携、バランスに欠けている。十分に発達しなかった官僚的能力により、これらの国家は多くの複雑に分断された社会構造に直面しなければならなかった。工業化プロジェクトを構築するそれらの能力は、残存する農業エリートの社会権力によって特に低下させられている。

しかし、ブラジルの場合には、国家は多様な工業分野で企業家的には有効であったし、これ

らの分野は長期的な成長と工業化に貢献したと言える。これらの成功は、有意な国家組織が例外的な一貫性と能力を持っていた特定の分野で見いだされた。たとえば、50年代末と60年代初めのブラジル自動車産業導入における自動車産業のための執行グループ（GEIA）の役割が好例である。これらの一貫した国家組織は民間セクターとの一連の制度的に有効な連携にも基づいていた。この意味で、ブラジル国家の埋め込まれた自律性は部分的であり、一定の限られた狭い範囲に限定されている。

インドの場合、工業化プロジェクトを構築する能力は国家経営者と民間資本家の間の文化的相違によって激化された。結局、両国では国家はあまりにも多くのことをしようとした。すなわち、その能力に釣り合った一連の活動を戦略的に選択できなかった。少ない能力とおびただしい数の仕事の要求は、埋め込まれた自律性を不可能にする結果となる（Evans, 1992:176）。

4. 開発主義国家と官僚制

開発主義国家の発展と経済的成果が官僚制問題となんらかの関連があることは周知のことである。また、国家の相対的自律性は、「国家の社会的土台に対する国家運営者たちの独立性の程度」（C.Andrade and C.Fortin, eds., :25）とも関係がある。効率的で凝集性をもった官僚制度と政策諸手段が国家の相対的自律性の重要な要件なのである。

開発主義国家の際だった構造的特徴は、組織の一貫性であり、それは、官僚による個別最大化の見えざる手による侵入に抵抗する能力を彼等に与えている。すなわち、内部的には、ウエーバー的特徴が支配的である。高い選択性、業績本位のリクルート、長期の生涯報酬は責任と組織的な一貫性の感覚を生み出す。開発主義国家は特別な行政能力から利益を得た。「略奪国家」の前官僚的・家産的特徴²²⁾とよりウエーバー的な開発主義国家の特徴との比較検討、途上国の国家の非効率性と官僚制の欠如および性格の分析は、「開発 国家」関係研究のますます重要な分野である（アフリカの「弱い国家」、「略奪国家」と家産制については、Callaghy, 1984:32-79; Leftwich, 2000:92-104, ブラジルの家産制についてはRandall and Theobald, 98-105も参照）。

次に、「中間国家」における官僚制の特徴についても若干述べておく。ジェンキンスはラテンアメリカの官僚制の特徴を、より強い政治化（politicization）と特定の利益グループによる取り込み、政府諸機関による意思決定の分断化と長期的展望の欠如、戦略・政策のための金融・通貨などの安定した資源欠如、と要約する（Jenkins:205-206）。

ロス・シュナイダーは、「アジアのウェーバー型官僚制とラテンアメリカの政治化した任命による官僚制の区別は双方の開発主義国家を差異化する決定的要素である」（Ross Schneider, p.293）ことを強調する。そして、主にブラジルとメキシコの官僚制を「弱体で流動的な制度的官僚制」と特徴づける。それは、巨大な機構からなり、膨大な雇用人員を抱えるが過度の中

中央集権化，分断化，低い専門的倫理，頻繁な人事異動，腐敗，低賃金，貧弱な訓練等の慣習化した一連の病理を生み出していると主張する（Ross Schneider, 1999:280-291）²³。

ブラジル大統領は数千人を任命する。ブラジル国家は大規模な「働き口の源泉」(cabide de emprego)として知られており，それは競争よりもコネに基づいて作られる。ブラジルの近代化の試みは，新しい部分が断片的に追加され，より大きくよりいびつな構造が現れた。全体としての国家機構の組織的一貫性をも切り下げた。その結果の機構は，「部分的」，「分割的」，「断片的」として特徴づけられた。それは政策協調を困難にするだけでなく，個人的解決への訴えを促進する構造である。しかし，国家開発銀行（BNDE）のような例もある。それは，ブラジルの多くの官僚制と違い，「明白はキャリアの道，開発の責任，公共サービスの倫理」を提供し，最近まで効率のポケットの好例であった（Evans, 1992:169）。

メキシコでは 輸入代替工業化期に発達した資源配分システム（「ポピュリスト的配分同盟」）を基盤に，政治官僚（burocratas politicos）による党（制度的革命党：PRI）支配の長い歴史が続いた。ネオリベリズムが1980年代初頭にデ・ラ・マドリ政権下で導入され，サリーナス政権の下で本格的に展開されたが，この時期は政治官僚とテクノクラート（tecnocratas）との官僚制内部でのヘゲモニー争いが激化し，後者の勝利という形で決着した時期でもあった。テクノクラートはPRIを利用し，予算企画省（SPP）を基盤に集中し，相対的に同質で強力なネットワークを形成した。同時にその影響力は技術的領域のみならず政治的領域でも拡大した（Brandenburg, 1964; Camp, 1980; Centino, 1994; Ross Schneide; 松下 1997, 2001a, 2001c 参照）。

ブラジルやメキシコが代表するラテンアメリカの「中間国家」の「相対的自立性」は，多様な社会的諸勢力が国家能力を大きく制約していた結果，その脆弱性を克服できなかったと言える。大土地所有階級，長い歴史を持つ産業ブルジョアジー，労働運動の長い歴史と国家による独特な形態で編成された労働者階級などの社会的諸勢力が国家の自律性を縛ってきた。

5. 「国家 資本」関係

< 「国家 資本」関係の形成・発展 >

東南アジアに関して，前述の構造主義アプローチは，19世紀半ば以降の国家の役割と階級関係の発展を跡づけ，資本家階級の台頭を説明する歴史的アプローチをとる。

ロビソンはインドネシアにおける資本家階級の出現への強い国家の影響に関心を示す。1965年までインドネシアは土着ブルジョアジーが欠如していたことを主要な特徴としている。彼は体制内の政治 官僚と私的資本，特に中国人資本との結びつきにおいて新興資本家階級を確認している。新秩序国家（1965以降）は，民族資本を保護する経済的・政治的必要性を認め，1970年代中葉に自由放任の成長志向経済政策から退き，国家が「開発者，安定装置，動力」の役割を果たそうとする輸入代替工業化戦略に移行した。経済へのこの国家介入から直接，国内

資本家階級が現れた。そして、彼の研究は国内資本の4つの部分の構造と性格を明らかにしている。すなわち、国家、軍部、中国人、土着グループによって所有される資本である。インドネシア資本家は、内部の緊張と対立によって分裂し、国家諸装置に対する政治的権威を確立しなかった、と結論づけた (Robison)。

タイの国家と資本家階級との相互作用に関して、ヘウィソンは次のように言う。タイは19世紀半ば以降、世界市場に統合された。国家は好ましい「上部構造」の創出 (国家行政の調整・集権化、労働者階級の脅威から資本の利害の擁護、開発戦略の定式化、「イデオロギーの万能薬」の提供) を通じて、あるいは1932年から57年の国家主導型工業化期を含めて経済への直接介入を通じて、国内資本家階級を促進する際に本質的な役割を果たしてきた。資本家階級は1957年までに支配階級になった、と彼は主張 (Hawes and Liu, 1993:636)。

ポスト・コロニアルのマレーシアについてのジョモ (Jomo) の解釈の中心にあるのは、三つの主要な要素により促進された「国家資本主義階級」の優位である。第1の要素は、階級基盤の矛盾の拡大が人種的緊張と対立を煽ったこと。この対立は、支配政党内のより独断的分派が人種対立を操作することで自己を強化し、前進させる機会を提供した。第2に、国家はインフラ建設、関税保護、新しい利害関係者への補助金を通じて積極的に工業化を促進した。第3に、最も重要であるが、マレーシア人政治家、官僚、縁故のある実業家は、国家機構への彼等の支配を通じて資本蓄積を行い、今や新しい社会階級を形成している。階級対立は歴史の主要な推進力である。そして、国家はマレーシアの階級形成過程に大きな影響を及ぼした、結論づける。マレーシアにおけるエリートの政治支配は、中国人を恐れる貧しいマレー人によって支持されている。人種対立は階級基盤の政治運動の出現を妨げている (Hawes and Liu, 1993:636-637)。

< 対立・政治同盟・支配同盟 >

構造主義者にとって、階級編成の過程における最も重大な争いは、資本蓄積の追求とこの過程への社会的・政治的正統性を提供する必要性、ならびにこの資本蓄積過程の結果との間にある。この争いの基盤は、多様な階級とエスニック・グループ内の所得配分に、そして膨大な人民の大多数にとっての政治参加の機会に示される。

インドネシアではこの矛盾は、土着ムスリム資本の経済的ナショナリズムと外国資本・中国資本に対するその敵対性に示される。二つの極を妥協させる試みの背景は、「Ali-Baba」現象のような一定の特殊な資本 政治同盟の背景である。この現象は政治的に縁故の土着インドネシア企業家 (Ali) と熟練した中国企業家 (Baba) との同盟を指している。これらの同盟はインドネシアの政治経済の性格と特徴を決定し、国内資本の指導的要素、すなわち中国人資本が公的な政治的役割を妨げられている事例である (Hawes and Liu, 1993:641)。

ポスト・コロニアルのマレーシアでは、国家は「二つの、しばしば矛盾する目的を同時に果た」そうとした。すなわち、継続的な開発の条件を維持することで資本蓄積過程を促進する一方、集合的社会利益の具体化としての正統性をも追求した。階級と人種の要素の絡み合いが一層その構図を複雑にしている。タイでは、資本家階級内の同盟はより明らかである。なぜなら、中国人はタイ社会にスムーズに同化していたし、人種の相違はもはや国内政治の主要な論点ではなかったからである。かくして、政治エリートと資本間の利害の収斂に大きな関心が払われる。このエリートの凝集性は、タイの「成長同盟」を考える際に重要な点である(Hawes and Liu,1993:641-642)。

インドネシアでは、人種的分裂に加えて政治的・経済的發展に強い影響を与える他の二つの重要な構造的対立と同盟のレベルがある。一つは政治 官僚の二重の役割から生じている。すなわち、権力保持者として、彼等はその当然の家産的傾向を示している。そして資本の所有者としてその企業家的衝動が現れる。他の矛盾は、1980年代始めにまず明らかになった。現れつつある資本家同盟の直接的利害(内向的な工業化戦略に引き続き従うこと)と、インドネシア資本主義的發展を進めるための政策的変化への要求(新たな国際分業への国の統合と構造調整を行おうとする外向的戦略への移行)との矛盾である(Robison)。

これらの対立と妥協は、東南アジアの政治経済が發展する特殊な構造的要請の不可避的な産物である。それらはまた主要な政策の定式化と実行に際して、支配的国家エリートにとっての選択に重要な拘束を置く。それゆえ、構造主義的視点から、これらのジレンマの形成と展開は地域の政治経済の政策を大きく決定し、また決定し続ける。比較の視点からすれば、これらの構造的要請の性質は北東アジアの韓国や台湾と東南アジアの経済發展の最近の道との相違を説明している(Hawes and Liu,1993:642)。

< 国家エリートと国内資本家階級の統合・収斂 >

東南アジア地域の急速な経済成長と自由化は、国家官僚と相対的に強力な国内ブルジョワジーとの間の一体化の發展を基本的な特徴としている。インドネシア国家は、国内資本家階級が合併事業のパートナー、あるいは独占的ライセンス保有者や国有企業の経営者として行動するにつれ、国家エリートと国内資本家階級との統合が広がった。こうして、彼等の政治・経済的利害は政治的パトロネージに対する国家資源を統制し、配分する彼等の能力に大きく依拠する。国家企業が石油産業をいかに支配し、鉱山や森林でいかに重要であったかは良く知られている。国営銀行は莫大な商業信用を提供している。同様に、それほど広範囲ではないが、経済の国家所有の形態と基軸部門の統制はタイやマレーシアでも見られる(Hawes and Liu,1993; 木村, 1989)。

< インドの「国家 資本」関係 >

インド国家は「略奪国家」と開発主義国家との間の曖昧な空間に位置づけられる。その内部構造は、すくなくともその頂点ではウーバー的規範に類似しているが、国の複雑きわまる社会構造によってその活動能力は全面的に切り取られている。インド国家をはっきりと「略奪的」と考え、インドの停滞の最も重要な原因としてその拡大を見る研究もある。他の研究はほぼ逆の視点を取り、国家投資が50年代、60年代初期のインドの工業成長に本質的であったこと、そして一層積極的な開発姿勢からの国家の撤退が60年代、70年代の比較的低成長の重要な要因であったことを主張している (Evans, 1992:172)。

独立期以来、インド・レジームが政治的に生き残るためには、持続的で強力な農村土地所有階級と高度に集中した一連の工業資本家を同時に満足させる必要があった。大規模な地主と地方の数百万の「精力的に働く資本家」の共通した利害は、このグループに厄介な政治的影響力を与えている。同時に、タタやビルラのような大企業の家系が加えられなければならない。ビジネスの家系や地主はいかなる包括的な開発プロジェクトも共有していないので、分断されたエリートは特定の利益を求めて国家と向き合った。彼等は、「公的資源を無秩序に奪い取る馬鹿騒ぎに熱中した無気力で異質的な支配同盟」(Bardhan, 1984:70; Evans, 1992:174 より引用) を形成した。

基本的インフラと中間財への国家投資は、50年代と60年代初期のかなりの工業成長率を維持する中心的要素であった。インフラ投資と国内貯蓄率の増加は、「独立後のインドの2大成果」であった。だが、国家介入の選択性の欠如は、段々と官僚制に負担を与え、国家制度の侵食を促進した。「ライセンス、許可証、割当制の支配」は、広範な製造財の生産活動に対する支配を強制する試みであった。同時に、インド国家は、ブラジル国家のように比較的拡張的な国家が試みたよりも大規模に多様な財の生産に直接関与した。インドのSOEsはコンピューターだけでなくテレビも、鉄鋼だけでなく自動車も生産している。企業資産の国家所有の割合は1962年から1972年の間に6分の1から半分になった。国家企業数は1951年の5件から1984年の214件に拡大した (Evans, 1992:175)。

6. 国家 社会リンケージ

「埋め込まれた自律性」の効力は、社会構造の性質ならびに国家の内的性格に依存する。すなわち、国家と社会構造は一緒に分析されなければならない。しかし、国家は国家と社会構造の相互作用において受動的な構成要素以上のものである。少なくとも部分的には、階級構造も国家行動の産物と考えられなければならないし、開発主義国家の現代の産業階級は、かなり国家行動の産物である (Evans, 1992:179)。

前述のように、構造的アプローチの主要な関心は中間階級よりもブルジョアジー (あるいはは

「資本 所有階級」)である。彼等は農村における階級関係の変化や資本家階級形成における労働者階級の機能にほとんど関心を払わなかった。

ハウズとリウは構造主義アプローチの弱点を指摘する。労働者階級や農村への構造主義者の関心の相対的欠如は、その資本 中心的焦点(経済的・地理的な双方の意味での資本)の弱点を反映しているのみならず、より重要なのは、それが階級闘争が東南アジアの歴史の推進力であるという主張を弱めていることである。農村やプロレタリアートについての見解を示さず、政治を資本の諸分派内、あるいは地域の主要都市の政治的エリート内の権力をめぐる策動に還元している。階級の性格は、階級自体の固有の機能を観察するのみならず、他の諸階級との相互作用を考察することで決定されうる。言い換えれば、プロレタリア化の過程は資本形成の不可欠の側面と考えられるべきである(Hawes and Liu,1993:640)。

対照的に、「国家 社会」リンケージと制度については制度主義者が最大の貢献をした領域である。彼等には、「成長同盟」(Doner)、あるいは「国家構造内での(保険)産業リーダーと多様な人物とのパートナーシップや戦術的同盟」(MacIntyre)の出現について多くの事例研究がある(Hawes and Liu,1993:655)。制度主義者は企業連合やコミユナルな定住者のような社会的要因を強調する。政策立案での合理性に向かう傾向が増大するとともに、工業化が加速化しやすいことが彼等の議論に示唆されている。言い換えれば、緊密な公 私協力はこの地域の急速な経済変化の背後にある推進力である。

結局、ハウズとリウは、幅広い「国家 社会」のリンケージに焦点を合わせた分析を発展させることが、構造主義者と制度主義者との建設的対話の基盤になると提案する。これらのリンケージはゼロサム・ゲームとして概念化されるべきでない。社会諸勢力の影響力増大は必ずしも国家の自律性の縮小や国家能力の減少に向かわない。

これらの二つのアプローチを全面的に総合する努力において必要なことは、第1に、新興の資本家階級(多様な分派に分割されている)が政策立案過程に与えるインパクトにより大きな関心を示すべきである。その起源において国家により促進され、今日までまだいくらか国家に従属しているこの階級は国家と社会の理念的結節点として役に立つ(Hawes and Liu,1993:660)。

第2に、支配的政治エリートの性格変化はもっと強調されるべきである。資本家階級のメンバーへの支配的政治エリートの(部分的あるいは完全な)転換の結果、その伝統的傾向はより資本家的志向に道を譲るかもしれない。もしこの過程が実際に起こっているなら、これらの変化の性格と政治的インパクトは証明されなければならない。これらの中には他の階級(例えば、都市労働者階級)や諸部門(例えば、農村)の国家 社会リンケージの新しい形態に対する反応があろう。もしこの新しいリンケージが現れ固まれば、国家の正統性類型と国家の制度的能力も、国家が他の社会諸勢力に対応し、彼等をダイナミックな経済成長過程に導けるように変

化するであろうか。この移行の管理を失敗すれば、体制の政治的正統性の崩壊に向かい、このことは東南アジアで追求されている経済開発モデルの政治的脆弱性を示すであろう。新しい政治的正統性形態に基づいた広範な「国家 社会」リンケージへの移行を含め、連続的な移行は、東南アジアを第三世界開発のための現実的なモデルにできよう (Hawes and Liu,1993:660)。

注

- 1) A.レフトウィチは「開発」の系譜を総括するなかで、「開発」概念の理解には次のアプローチがあると指摘する。すなわち、歴史的進歩としての開発(発展)、天然資源の利用(搾取)としての開発、経済的そして(たまたに)社会的・政治的前進の計画的推進としての開発、条件としての開発、プロセスとしての開発、経済成長としての開発、構造的変化としての開発、近代化としての開発、生産諸力の拡大としての開発(マルクス主義)、以上の九つのアプローチである (Leftwich,2000:17)
- 2) 例えば、ポスト開発論、「社会資本」論、国家の役割についての「修正主義」理論、「シナジー」論、開発のトライアド・モデル (Howell and Pearce, 2002) 等があげられる。
- 3) 「開発」問題に対する政治学の貢献は十分ではないが、重要な成果がある。若干の具体例を挙げておく。オドネルはラテンアメリカの官僚的権威主義国家の起源と特徴について分析している (O' Donnell, 1973)。ペルーの国家と社会を分析したステパンの業績も重要である (Stepan,1978)。ティンバーガーは日本、トルコ、ペルー、エジプトにおける「上からの革命」の比較政治分析を行った (Trimberger,1978)。後に触れるように、台湾国家の開発戦略についてのウェードの考察 (Wade,1990) や国家と産業転換に関するエヴァンスの貢献 (Evans,1995) も大きい。
- 4) 開発に関わる諸要因は多様である。世界システムのな外部的諸要因としては戦争、恐慌、石油危機、先進国間の力関係の変化等。内部要因としては国家規模、人口と市場規模、天然資源の賦存度、地理的位置、教育状況などの初発的条件、階級的・社会的構造、企業家グループ、労働組合、人民セクター、国家権力の性格、官僚制度などの国家装置、文化・イデオロギーなど。
- 5) 開発における国家の役割に焦点を当てて、エヴァンスは以下に述べるように大きく三つの時期区分(「三つの波」)をしている (Evans, 1992)。なお、開発における国家の諸問題の全般的総括は A.レフトウィチの研究 (Leftwich,2000) が有益である。
- 6) 例えば、独立後インド人エコノミストの市場不信の基本的スタンスは、彼らの新古典派経済学への不信感と重なっていた (絵所, 2002:2004)。
- 7) 「従属論」や「従属的發展」についての文献は多数に上るが、近年の成果としては、クリストバル・カイがラテンアメリカ従属論の系譜と総括を発表している (Kay, Kristobal,1989)。
- 8) 新功利主義国家については、Evans,1995:第2章参照:p.253n4参照。
- 9) 国家への攻撃の第二の波は、こうした反感や貧しいパフォーマンスの明らかな証拠から支持を引き出した。国家に関する理論的視点の発展も第二の波を生み出す重要な役割を果たした。制度として市場に特権を与える開発理論ですら、「国家の存在は経済成長にとって本質的である」ことをいつも認めていた。しかし、国家は最小限のもので、「完全ではなくとも、大抵は個人の権利、人格ならびに財産の保護、自発的に交渉された私的契約の遵守に限定されていた」。その最小限の新古典派形態で、国家は外生的なブラックボックスとして扱われた。その内的機能は経済分析には適切かつ価値ある主題ではなかった。しかし、新功利主義的エコノミストは、国家行動の否

定的な経済的結果があまりにも重要で閉じられたブラックボックスのままにしておけないと確信するようになった。その仕事を解明するために、彼らは国家自身の分析に「個人の最適化の標準的道具」を適用した(Evans, 1992:143)。

- 10) こうした認識は東アジアや東南アジアの開発を対象とする研究者には多い。Chu (1989) は1970年代, 80年代の香港, シンガポール, 韓国, 台湾の経済調整政策について分析し, これらのNIEsが, 工業成長を維持する点で共通の諸問題に直面し, 国家介入の強度と国家統制への力点を異にする産業調整戦略を伴う挑戦に対応していたことを示している。そして, 調整戦略のこの相違を説明するため, NIEs 4ヶ国の政治構造の差異を明らかにし, 特に各国の経済官僚組織, 国家と民間部門との制度的関連性, より広い国家-社会関係に焦点を当てている。
- 11) 周知のことであるが, NICs (Newly Industrializing Countries = 新興工業国) は, OECDの報告書『新興工業国のインパクト』(1979年) から普及した用語であるが, トロント・サミット(1988年6月)においてNIEs (Newly Industrializing Economics = 新興工業経済地域) に改称された。本稿では, 東アジアを対象とした場合, 正確な時期的問題を無視してNIEsに統一した。
- 12) 彼等の簡潔な紹介は, 絵所1997: 156-161参照。なお, C.ジョンソンは「発展指向型国家」vs「規制指向型国家」(regulatory state)の視点から, 日本モデルを次の点に特徴づけている。エリート官僚の育成, 産業構造政策, 産業合理化政策, 競争政策, 官僚がイニシアティブをとり効果的に活動できる政治体制, 市場調和的方法の経済介入, 行政指導, 水先案内人の役割, である。
- 13) 若干の日本語文献を挙げると, 安(2000), 金(1988), 朴(1999), 末廣(2000), 寺本(1997), 涂照彦・北原編(1991), 佐藤/平川(1998), 末廣(2000), 東京大学社会科学研究所編(1998), 朴(1999), 平川・朴編(1994)など実に多くの研究がある。

P.エヴァンスは, 「開発主義国家」論の先例のひとつとして, ガーシェンクロン(Gerschenkron, Alexander)とハーシュマン(Hirshman, Albert)の議論を取り上げ, 彼の視角から「開発と国家」を以下のように論じている。ガーシェンクロンとハーシュマンが概観した課題の実進を進めた国家は, 正当にも「開発的」と呼ばれた。開発主義国家の存在は一般に認められている存在であり, 実際, 開発主義国家は「late」あるいは「late late」開発において本質的な要素であったと論じているひと多い。たとえば, ホワイトとウェードである。「成功した「late development」現象は, ……国内および国際市場諸力を飼い慣らし, それらをナショナルな経済利益に活用するような戦略的役割を国家が果たしたプロセスとして理解されるべきである」(White and Wade, 1988. Evansより引用)。しかし, エヴァンスはこれらの国家が開発的であることを可能にする構造的特徴を認識することが一層論争的な課題である, と述べる(Evans, 1992:147-148)。

また, エヴァンスは国家と「社会」との関係性を分析する視角として「社会に埋め込まれた国家」を次のように主張している。すなわち, ガーシェンクロンの/ハーシュマン的見解は国家能力と隔絶 insulation (あるいは「自律」と)の関係性を, 厳密なウエーバー的見解ないしは, さらに言えばネオ・マルクス主義的見解以上に曖昧にしている。隔絶された国家が有効であるためには, 蓄積のプロジェクトの性格とそれを実行する手段がすぐに明らかでなければならない。転換についてのガーシェンクロンのあるいはハーシュマン的シナリオでは, 蓄積プロジェクトの形態が発見され, ほとんど作られねばならず, その実現は私的資本との緊密な連携を必要とする。プロシア的官僚制は強制と不正を防ぐのには有効であるかもしれないが, ガーシェンクロンが語る代理の企業家関係やハーシュマンが強調する私的イニシアティブの微妙な誘因は, 隔絶し集团的に一貫

した行政機構以上のものを必要とする。それは、正確な知識、発明の才、積極的な担い手、そして変化する経済的現実への精緻な対応を要求する。こうした議論は隔絶よりも一層社会に埋め込まれた国家を必要とする (Evans, 1992:148)。

なお、NIEs 研究においてガーシェンクロンの有名な「後発性利益」仮説の検討を踏まえることが多い。金 (1988:11-17) 安 (2000: 7-12), 末廣 (2000, 第2章) など参照。

- 14) 「構造主義」アプローチと「制度主義」アプローチの分類は、Hawes and Liu (1993) が東南アジアの政治経済学的動態を説明するために提案しており、東アジアの経験を説明するためにも有効である。本稿では開発主義国家を東アジアに限定せず広く認識するが、東アジアと東南アジアの開発主義国家の相違も考慮している。
- 15) キャッチアップ型工業化論の視点から、末廣昭は、政府の経済介入の正当化 (幼稚産業の保護や関税政策など)、工業力重視の経済発展論、ナショナリズム (民族主義、国民主義) の鼓舞といったイデオロギーの重視、以上の三つを「開発主義」の特徴にあげている (2000:31)。
- 16) 彼等が分析対象とした研究は次の文献である。

Alasdair Bowie, *Crossing the Industrial Divide: State, Society, and the Politics of Economic Transformation in Malaysia*, New York: Columbia University Press, 1991.

Richard Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrization and Japanese Firms in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press, 1991.

Kevin Hewison, *Banker and Bureaucrats: Capital and the Role of the State in Thailand*, New Haven: Yale University Southeast Asian Studies, Monograph Series, no.34,1989.

Jomo Kwame Sundaram, *A Question of Class: Capital, the State, and Uneven Development in Malaysia*, New York, Monthly Review Press, 1998.

Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*, Boulder, Colo.: Westview Press,1991.

Andrew MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia*, London, Allen and Unwin,1991.

Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital*, London, Allen and Unwin,1986. (木村宏恒訳『インドネシア 政治・経済体制の分析』三一書房, 1987年)

- 17) 制度主義, ネオ制度主義, 新組織経済学 (NEO) 等様々に呼ばれる制度的アプローチの文献は、家族, 国家, 国際関係, そして現在は、経済発展の効果的運営への市民社会の貢献等をも対象にしている (Hawes and Liu,1993:646)。
- 18) 国家中心のアプローチは、政策を自律的政策アジェンダを追求する国家官吏の積極的役割, ならびに国家の制度的構造の形成的・強制的役割に求める。国家官僚の組織的特徴, 全般的国家機関の制度的構造, 規範的政治秩序および国家と社会の関係を支配するその制度的実態は、広い歴史的・制度的枠組みの中に置かれなければならない。理論家への挑戦は、一層差異化された微妙な国家構造の概念化を進展させることである。それは次のような点である。時代と問題別領域を横断する国家の役割と有効性の点での差異の容認、国家構造の様々な側面が社会アクターと政府アクターを形成し、抑制し、権能を与え、同時に政治的調整の様々なレベルと変化を統合するのに役立つ方法への深い洞察を与えること、そして、国家構造の多様な側面に一貫性を与えている規制的論理を明らかにすること、である (Chu, 1989; 656-657)。
- 19) 台湾もシンガポールも、歴史的に形成された支配同盟は産業再編成過程における国内民間投資への国家エリートの支援を制限した。そして、このことは国家の直接所有と外国参加の必要を一層

強めた。韓国では、産業調整の課題への国家の果敢な対応は、一方で国際経済における変動にも関わらず国民経済を主導するその包括的組織能力によって促進され、他方、経済「奇跡」を進める政治的必要によって押し進められた。

- 20) 東南アジアの国家は台湾や韓国ほど強くなく、社会的圧力から遮断されていない。たとえば、タイの政府 ビジネス関係は、東アジアNICsのその関係と比べて国家主義的ではない。制度主義アプローチからすれば、国家は凝集力ある分析単位ではなく、政策形成過程のそれぞれの要素は、前進させられるべき個人的利害を持った1アクターになる。これは、国家の公開性と内部分割を強調する方法で国家を規定するよう著者たちを導いている。さらに、制度主義アプローチは、政策立案に対する国家の影響力を相対化し、国家の内的矛盾や凝集性の欠如に注目する(Hawes and Liu,1993:650-651)。
- 21) ザイル国家は社会によって全く拘束を受けていない。それは社会的諸勢力の集合から国家目標を引き出していないと言う意味で自律的である。この自律性は、国家がそれ自体の目標を追求する能力を高めるのではなく、むしろ専制支配の重要な社会的チェックを取り除いている。ザイルの事例は、能力と自律性との関係は再考する必要があることを示唆している。これは東アジアの開発主義国家を見るときに一層明らかになる(Evans, 1992:151)。
- 22) ザイルはレントシーキングに没頭する政治階級が社会を餌食にした略奪国家の典型である。Callaghyはザイル国家の家産の本質を強調する。すなわち、ウエーバーが遅れた資本主義発展を論じた伝統主義と専制制の混合である。トップ層のパーソナリズムと略奪は、官僚制の下位レベルでの規則によるいかなる行動の可能性を破壊する。さらに、国家機構の市場化は長期的な生産的投資を志向するブルジョアジーの発展を国家行動の予想を掘り崩すことでほぼ不可能にする(Evans, 1992:149-150)。
- 23) ロス・シュナイダーは、この官僚制の特徴を含めて、ブラジルとメキシコを中心としたラテンアメリカの開発主義国家(desarrollista state)の本質的な4特徴を要約している。他の三つの特徴は、政治的資本主義：資源配分に対する国家の独占的支配は資本主義を政治化する。ここでは、蓄積(公的・私的)は市場よりも政治に依存する。ウエーバーの戦時用語であるが、通常の平時にも拡大できる。「開発主義国家にかんする大部分の研究は経済的結果に焦点を合わせ、通常永続的なその政治的遺産を無視する」。支配的な開発主義的言説：開発主義は他の社会的目標より工業化に高いプライオリティを与えるイデオロギーないしは世界観で、国家に工業化を推進する指導的役割を付与する。政策を評価する基準は有効性(effectiveness)であり、効率性(efficiency)ではない。政治的排除：開発主義国家における政治的競争は小グループに限定されていた。こうした国家は強固な正統性やエリート間対立を解決する制度的メカニズムを欠き、非エリートの継続的黙従を確保できなかった(Ross Schneider,1999:280-291)。

(MATSUSHITA, Kiyoshi 本学部教授)