

日中韓における政府と 企業間関係の比較研究

孫 麗^{*}

はじめに

1997年のアジア通貨危機の原因が、政府・企業間の不透明な癒着の構造や改革の遅れにあるとする見方が強かった。現在各国政府とも政府・企業関係の見直しや規制緩和に努めている。国によって改革の中心課題が異なるし、取組みの仕方も違う。日本では規制緩和によって新規参入を促進し、産業構造の転換を中心に取り込んでいる。韓国では今回の危機に外的ショックを受け、ほぼすべての産業に進出している財閥の改革を行っている。中国では、国有企業の政府機構からの分離を意味する「政企分離」と国有企業の民営化が中心課題とされている。このような事態を考慮し、本稿は日中韓の政府と企業の関係について比較し、その差異を提示するものである。企業の発展に対する政府の役割に関する研究の多くは、主として東アジアの経験をいかに説明するかという問題と結びついており、その見方は完全に別れている。つまり、日本、韓国の経済発展の成功をどう評価するかという問題である。たとえば、それは政府の役割が決定的とみるか民間経済の役割が決定的か、あるいは両者が一体となって発展に貢献したか、などである。このなかで、最も代表的な研究はWorld Bank¹⁾ (1993); 青木昌彦・奥野正寛 (1997, 1998)²⁾; 菊澤研宗 (2004)³⁾; 池尾和人ほか (2001)⁴⁾; 小林弘二 (2002)⁵⁾; 長谷川啓之 (1971)⁶⁾; ミン・チェン (1998) などがある。1980年代前半から、政府・企業間関係については産業政策との関連で多くの研究が行われてきたが、最近の問題

* 神戸大学大学院国際協力研究科招聘外国人研究者
遼寧大學国際関係学院助教授
神戸大学国際協力研究科の駿河輝和教授から貴重なコメントをしていただいた。ここで感謝の意を表しておきたい。

関心の特徴は、市場の失敗の可能性とともに政府の失敗の可能性を重視する点である。代表的な研究はJohnson(1981)¹; 鶴田(1982)²; 小宮他(1984)³; 伊藤他(1988)⁴などがある。そのほかにatsuyama(1996)⁵; 奥野・堀(1994)⁶などの研究は政府が市場の失敗を的確に認識することは容易でないだけでなく、政府介入自体が民間主体のレント・シーキングを誘発する可能性があることが強調されている。こうした研究の重要なインプリケーションは、産業政策の有効性は一般的に議論できるものではなく、それが実施される際の制度的な条件に大きく依存するという点である¹⁴。

ところが、それらの研究はいずれも、同じ市場経済制度を有する国について分析を行ったものであり、中国のような異なる経済制度の国について、国際比較研究もまだほとんど見受けられない。中国経済は90年代から今まで平均10%の成長率で、世界の経済発展の中心になっている。40年前の日韓はいまの中国と同じ成長率を達成した。さらに三カ国とも世界的にキャッチアップ¹⁵に成功した国と考えられている。三カ国の政府は経済発展の過程で、ともに政府主導型経済発展システムという、また、三カ国は儒教文化の影響が強く、文化と社会にまで共通点がある。以上の原因は各国の政府企業関係の形成に影響され、それらの比較が可能になる。

本稿は次のように構成している。まず、東アジアモデルを再検討したうえで、本稿の主張を提出する。次に権威主義型一元的、関係

依存型多元的、組織型一元的という日中韓の政府と企業関係のモデルを指摘する。さらに日中韓におけるこのような政府と企業との関係の特徴を説明する。最後に日中韓の政府と企業関係の相違点を分析し、今後の改革の課題を提出する。

・東アジアモデルの再考

1993年に世界銀行が東アジアの経済成長を高く評価するレポート『東アジアの奇跡』を刊行した。同書は東アジアの急速な工業化が新古典派的な開発戦略の常識を覆す「政府主導開発モデル」によるものであるとした。新古典派的経済学では、市場を整備し、政府の介入とそれに伴う資源配分の歪みを最小限にすることが、経済開発に最も有効だと考えられていた。ところが東アジアの諸国は「何らかの形で政府は組織的に複数のチャンネルを通じて開発、時には個別産業の開発の育成に介入した」と述べた。同書の刊行以降「アジアモデル」について国際的に活発な議論が行われた。

東アジア諸国の政府の企業への介入の方式は、各国地域において異なるが、その「原型」として注目されるのが、日本モデルである。すなわち、政府・銀行・取引先企業などの外部の経済主体が日本の企業との間に密接な長期的関係を結んでいる点である。特に政府・企業間関係については産業政策との関連で注目を集めている。戦後日本経済の成長過程において、政府とりわけ通産省による「産業政策」が経済成長の基盤となる産業の育成・強

化に大きな役割を果たした。特に1960年代までの高度成長期においては、主に産業構造政策と産業立地政策とがあいまって、重化学工業部門を中心とした産業構造が日本の国土に形成された。

60年代初め、韓国などの国は輸出主導型の工業化を推進する過程で、政府主導の重化学工業化、産業政策、金融政策、貿易と技術開発などの政策企画を行う場合に、またしても地理的に最も近い日本の先例と制度、そして、日本の産業政策を大きく参考にしたのである。

今中国の国情は戦後の日韓によく似ていて、“後発国”に属している。中国は長期間に渡り計画経済を実行していたため、政府は企業に対するコントロールが日韓より強く、国民の銀行に対する信頼性も日韓より高い。それゆえ、中国の企業改革を考える場合、特に日本モデルに強い関心が持たれる。一方、中国経済成長の過程において中央政府の産業政策の下で重化学工業化の軌跡が見られる。これは1950年代から1960年代までの日本経済の重化学工業化の経験が参考になった¹⁷。

ただし、日本モデルの導入は、プラス面だけでなくマイナスの面をも合わせて取込むことになったという。

韓国が日本モデルを取り入れる際に、「低開発段階」の日本の金融制度まで移植したのであった。戦後の日本政府当局は、「戦略産業を設定し、銀行を通じて低金利の資金を供給した。銀行は政府の産業政策を執行する資金供給のパイプとしての機能を果たし、その

代りに不渡りの脅威から免れること、また金利収入を政府から保証されたのである。その結果、「政府の官僚と銀行の間には当然のことながら癒着関係が形成され、銀行は貸出しの審査や信用評価を通じたりスク管理能力を備えておく自らのインセンティブを失ってしまうことになった。官僚と銀行との間の癒着関係がもたらした決定的な問題点は、金融機関に対する適正な監督機能が失われたことである」¹⁸という。

中国経済の私有化戦略について、ビックバンと対照的な「ツリー・トラック・アプローチ」だとする見解が見られる。この意味は国营部門をコントロールしながら政府管理の殆ど届かない新たな非国营部門の成長を許す戦略である¹⁹。中国では1998年から3年をかけて国有企業改革と政府機構の再編を完了させることになっていたが、国有企業改革は難航しており、改革の長期性が予想される。それゆえ、日本のモデルが中国への産業政策の移行可能性を考える上でも、日本産業政策を支えた制度的条件に関して綿密な分析が行われる必要がある。

Chowdhury and Islam (1993)²⁰は東アジアモデルの特徴を以下のように要約される。(1) システムの中で最も管理能力のある人達によるエリート官僚制度、(2) その官僚制度に政策の主導権を握るために十分な余地を与える権威主義的政治システム、(3) 政策策定過程での、緊密な政府とビッグ・ビジネスとの協力の存在がそれである。この中で、(3) が国家を“準内部組織”へと転換させ、新政

治経済学のアプローチである。

それは二つの意味を含む。第一に、“内部資本市場”としての準内部組織である。こうした基本的な問題を最初に提起したのは Ronald Coase である。Coase によると、実際にはこのような市場メカニズムが当てはまらない領域があるとす。それは企業組織である。企業組織内では、労働者や従業員がある部門から別の部門に異動するのは市場価格による調整ではなく、権威ある経営者によって移るように命令されるからである。このように、企業組織では、経営者が人・物・金などの資源を組織的に配分し、権限に基づいて調整する仕組みになっているのである。このような特定の人間による組織的な資源配分システムは「見える手」による資源配分システムと呼ばれている。

第二に、企業部門との“精妙なる長期結合のネットワーク”としての“準内部組織”を見ると、たとえば東アジアでは与党の重要メンバー、集権的官僚および民間大企業経営者などからなる支配的エリートが学校や大学の同窓生などの共通のバックグラウンドを持つ場合である。これは国家の重要な代表と民間部門の代表との間の結合関係の基礎を与えた。多くの場合、これらのインフォーマルな結合関係はさまざまな制度的組み合わせを通じて強化される。その結果、たとえば審議会は経済や社会の将来の方向に関する意見や見解を交換するため、民間部門と政府部門のスタッフに共通の話し合いの場を提供する。場合によっては、その結果「天下り」なども行われる。

アジアモデルはいくつかの問題点を残して、さらに再検討する必要がある。それは「第一に、経済発展に関する新政治経済学はいずれも、基本的に東アジアでの経済発展は政府の積極的介入の下で実現したとの認識に基づくものであり、それがいかにして一般化しないし普遍化可能か、つまり理論化の可能性については、なお検討の余地が存在することである。第二に、それらはいずれの立場も経済発展が開始した後の成長過程で、国家と市場のいずれがより効率的かを問題にするにすぎないことである。経済発展が開始した後、国家の介入はいかにして廃止されるのか、のメカニズムを明確化することも必要であろう。第三に、なぜ市場に代わって国家が介入するのかが不明である」²¹というところである。

・日中韓政府企業間関係に関する規範的分析

以下では関連領域の既存の研究成果を踏まえ、日本、中国、韓国の政府と企業関係のモデルを指摘していきたい。

奥野正寛(1998)は比較制度分析の角度から、各国政府を三つタイプに分類され、それらの政府企業関係を説明した。

(1) 権威主義型政府：その特徴は三権および行政府の各局が「最高権力」に支配されている「強力」な政府形態である。民間企業は、最高権力に直接影響力を行使することで、自らの利益を実現しようとする。このような

政府企業関係のもとに、特定政党が独裁的な権力を握る状態にあった。三権が極めて強力に統合されているため、政府の権限が大きい。うえに裁判費用は高く、民間企業の行政府に対する交渉力は極めて小さい。

このため、政府は事後的なルール変更をししばしば行って、企業が創造的事業活動によって生み出す剰余の大部分を奪うことが出来る。政府主導によって特定産業に集中的に国内資源を配分するといったマクロレベルのコーデネーションを容易に行うことが出来る²³。韓国、中国の政府形態はこのように理解できる。

(2) 関係依存型政府：その特徴は三権分立の程度は低く、特に立法と行政の統合度が高い一方、司法プロセスの有効性は低い。行政府の各局の官轄内の民間企業・事業者団体間で長期的関係が形成されている。この縄張り同士のチェック・アンド・バランス機能によって、独占的な政治支配が排除されている。この形態の政府は、政府企業間の長期的関係に基づくルール変更の余地を利用して、事後的に生じた問題に柔軟に対応できる利点を持つ。日本の政府形態として理解できるだろう。

(3) ルール依存型政府：三権分立の程度は高く、行政府の各局は中央集権的に組織されている。民間は行政府に対して相対的に大きな交渉力を持っている。このような型では、事後的なルール変更の可能性は低く、したがって企業の事前の投資活動のインセンテ

イブをそれほど阻害しないという利点がある。アメリカの政府形態はこのように理解できる。

菊澤研宗(2004)²⁴は経済発展過程における東アジア諸国の政府によるコーポレート・ガバナンスに注目し、その政府と企業のスタイルを整理してみた。

まず、政府による市場型コーポレート・ガバナンスである。政府が企業を直接指導するのではなく、政府はできるだけ多数の企業が自由に市場取引できるようにさまざまな制度を形成し、市場が失敗ないように統治するスタイルである。このような市場フレンドリーな政府ガバナンスのもとでは、企業は固有のインセンティブに従って自由に取引でき、しかも環境の変化に対応して自由に取引に参加、退出できるような企業間関係が形成されることになる。アメリカの政府形態はこのように理解できる。

これに対して、政府により組織型コーポレート・ガバナンスである。政府は直接的に企業行動を統治するスタイルである。このような政府ガバナンスのもとでは、企業は政府の命令に従って絶えず組織的に行動する。しかも、政府によって資源は組織的に配分されるので、常に同じ相手と取引する組織的で固定的な政府企業間関係が形成されることになる。韓国と中国の政府形態はこのように理解できる。

最後に、中間的なハイブリッド型コーポレート・ガバナンスである。政府が状況に応じて市場フレンドリーな統治を行ったり、組織

的な統治を行ったりする方法である。このような政府ガバナンスのもとでは、企業は最終的には固有のインセンティブに従って行動するが、そのプロセスは政府が介入するか、あるいはプロセスでは、企業が固有のインセンティブに従って行動するが最終的には政府が介入する。また、このような政府によるガバナンスのもとでは、誰と取引するかわからないほど完全に自由な政府企業間関係ではなく、また常に同じ相手と取引するほど完全に組織的な企業間関係でもない、中間的な企業間関係が展開されることになる。日本の政府形態はこのように理解できる。

池尾和人他（2001）はともに「関係型統治システム」を採用した日韓の経済システムが同一のものだということを必ずしも意味しないと考えている。彼らは政府企業関係を「一元的」と「多能的」と2つに大別された。

韓国は「一元的政府企業関係」である。それは政策意思決定の迅速性に優位がある一方、著しい政策転換もあり得るなど継続性に問題点がある。対照的に、日本は「多能的政府企業関係」であろう。それは政策意思決定の合意形成・継続性に優位がある一方、意思決定に時間がかかるという問題点がある。

日本や韓国の大企業は、一般に「企業グループ」と「業界」の2つの集団に属している。日本の企業が政府との交渉に当たる際は、企業は「業界」を単位としてまとめ、業界団体代表が業界の利益のために実際の交渉に当たり、政府（官僚）側にも原局・原課と呼ばれる部署が産業ごとに存在していて、それが

民間との交渉を担当する。従って、日本の経済システムにおける「政府企業関係」は、業界と原局が産業ごとに交渉に当たるという点で、「多能的」であるといえる。

これに対して、韓国の企業が政府と交渉に当たる際は、企業は「グループ」（すなわち「財閥」）を単位としてまとめ、財閥オーナーが「財閥」の利益のために実際の交渉に当たり、政府側は大統領府が一括して交渉を担当する。この点で、韓国の経済システムにおける「政府企業関係」は「一元的」であるといえる。

以上の研究成果を踏まえて、本論は以下のように日本、中国、韓国の政府企業間のモデルを指摘していきたい。

日中韓はともに、政府主導によって経済発展を実現してきたのである。だが、日本と韓国の高度経済成長は複数政党からなる自由かつ民主的な政治制度の下で、民主主義と資本主義的市場経済の融合によって実現されたのに対して、中国は共産党の一党政治体制の下で、政治的には非民主的であり、経済的には市場経済に移行しつつあるといっても、依然として社会主義である。それゆえ、中日韓における政府企業間関係をより詳しく分析してみると、そこには同じタイプの政府企業間関係があるのではなく、様々なタイプがあることがわかる²⁵。

日本は政府による関係依存型あるいは官僚制多元主義型のガバナンス構造といえよう。日本における政府企業関係は特定政党が独裁的な権力を握る状態にあった²⁶。世界銀行

(1994) レポートでは、日本の政府企業間関係について「能力が高く不正行為の少ない官僚機構が存在して、そのような官僚機構が、政治的圧力からの相対的独立性を維持しながら、審議会などを利用して民間企業との情報交換や協力を行うことができたこと」と高く評価している。政府は企業に行政指導を通じて、官僚を企業に派遣し、トップマネジメントの決議に参加している。

韓国政府によるガバナンスは組織型ガバナンスといえる。政府は直接的に企業行動を統治するスタイルである。戦後、一貫して政府による中央集権的なコーポレート・ガバナンスが展開されてきた。つまり、韓国では、人・モノ・カネ・情報は、政府の命令のもとに、特定の国家目標を達成するために、産業政策、金融政策、そして為替管理を通じて組織的に企業に配分されてきた。このような政府ガバナンスのもとでは、企業は政府の命令に従って絶えず組織的に行動する。韓国政府は市場に代わって企業を支配するようになった。政府は倒産した企業を敵対的及び友好的に買収し、その倒産に対応した。

中国の政府によるガバナンスは権威主権型ガバナンスといえる。このようなガバナンスのもとに、特定政党が独裁的な権力を握る状態にあった。中国では三権が極めて強力に統合されているため、政府の権限が大きいうえに裁判費用は高く、民間企業の行政府に対する交渉力は極めて小さい。このため、政府は事後的なルール変更をしばしば行って、企業が創造的事業活動によって生み出す剰余の大

部分を奪うことが出来る。政府主導によって特定産業に集中的に国内資源を配分するといったマクロレベルのコーディネーションを容易に行うことが出来る²⁷。

しかし、一国のモデルは固定するものではなく、時代によって常に変化することである。韓国のモデルは中国に適応する部分もあるし、日本のモデルは韓国と重なったところもある。それは各国の市場の特徴、制度環境及び社会の伝統と調和しなければならない。各国のモデルの選択も、その国の政治経済システムの影響を強く受け、一連の相互作用を持った経済制度の産物である。

・日中韓における政府企業間関係

これまでは政府あるいは政府企業関係の抽象モデルを提示してきたが、この章では、日中韓における政府企業関係の特徴について考えてみよう。

政府企業間関係には様々な側面が存在する。第1に、電気通信産業、エネルギー産業、交通産業などの多くの産業では、政府は当該業界に対する各種の規制・許認可を通じて、政府による参入規制や価格規制を受けている。このような産業単位の規制を受けていない産業でも、環境や安全に関する規制を受けており、さらに、工場やオフィスなどの建築物は都市計画や建築基準上の規制を受けている。第2に、政府は企業に補助金や税制上の優遇措置を与えているケースがある。第3に、政府は政府自体の運営・管理や公共事業のために民間企業から物資・サービスを購入して

おり、このような公共調達を通じても政府は企業行動に大きな影響を及ぼしている²⁸。第4に、政府は株主や債権者となり、その権利を行使することで企業に影響を与えることができる。第5に、会社法・破産法などの企業関連の法制度の設定あるいは税制を通じて、企業統治のあり方に間接的に影響を与えることができる。

i) 日本の政府企業間関係

前章では、日本の政府形態を当事者間の長期的関係に基礎をおく関係依存型政府あるいは官僚制多元主義型政府として特徴づけた。このような長期的関係は実際にはどのように形成したのか。この問いに答えるためには、日本の行政府、特に官僚組織の構造の考察が必要である。

官僚、企業、自民党の「鉄の三角形」関係

日本の政府企業間関係の特質の第1としては、業界・官僚・族議員から構成される「鉄の三角形」が政策の形成を担っていることが挙げられる。この「鉄の三角形」は(1)官僚が規制権限を用いて業界をコントロールする。(2)業界が政治献金や票集めの見返りに族議員を動かす。(3)族議員が大臣の人事権や法案の国会通過への協力などを用いて官僚に対して影響力を行使する、という三角の関係であるとされる。各業界ごとにこの種の「鉄の三角形」が作られており、業界間の利害対立はそれらの間の争いをもたらす。これらの重要なプレイヤーたちの間の関係を表す

特徴は、それらが相互依存性を持つことである。官僚はその政策に対する国会の承認を必要としており、そのため国会を支配している自民党との良好な関係を維持せざるを得ない。官僚によって企業は特典を与えられており、業界は選挙で後援者になり、政治献金する代償として自民党の政治家に面倒を見てもらうことができる。自民党に政治家は、官僚の行動と国民の期待との間で適合関係を高める努力が必要である。この三角関係に対する関与を通じて、企業は巨額の利益を獲得するが、また著しい従属的にもなるのである²⁹。

一般的に、政府と国民・企業との関係は国民・政治家・行政機関の三層構造をなしているが、日本の「鉄の三角形」は官僚機構が業種別に縦割りになっており、各省庁の所管産業が非常に明確であるので、「鉄の三角形」が強固なものになる傾向が大きい³⁰。官僚、業界、族議員のプレイヤーの間の協議は、公式・非公式に頻繁に行われる。彼らの意思疎通が容易なのは、エリート構成員の大多数が東大出身者だからである。政策クラブや諮問委員会で、役人、企業、政治家が定期的に集まる。通商・産業に関する各種団体も、コミュニケーションの連鎖過程で、もう一つのチャンネルを構成している。系列グループは、具体的な産業の後援者であり、重要な官僚機関にアイデアを提供したり、そこからアイデアを手に入れる役割を果たす。自民党は官僚と企業の間にとって、中心的な位置を占め、かれらの利害調整やレフェリーの役割を果たしている。

日本の政府企業間関係についてのもう一つの特徴は、各業界が業界団体を介して行われることが多い点である。経団連、日経連、経済同友会および日本商工会議所などを含む大企業の最高位の連合体を財界という。経団連は100以上の産業連合とおよそ800社にのぼる大企業の会員数を有する。経団連は政党への巨額の献金を通じて政党、とくに自民党に強力な影響を保持してきた。大企業グループ=系列には、多様な産業部門が含まれ、それは経済全体の約三分の一を占めている。その最大のグループは、三菱、三井、住友、富士、第一勧銀、三和である。会員企業の社長は社長会に参加し、社長会は各会員間の政策調整、協力、摩擦の解消などへの重要なチャネルの役割を果たしている。より低いレベルでは、企業間のグループ・メンバーがそれ自体、中小規模の企業(下請け会社とか部品供給企業)グループの中心になっている。政府と企業関係における系列の重要性は、通貨政策、信用割当、融資割当などを通じて日本銀行の影響を受けている「グループ内」銀行への系列の依存度に表している。鉄鋼や繊維、自動車など産業別の業界団体がつくられ、この団体を通じてさまざまな「行政指導」が行われてきた。業界側のメリットとしては、(闇)カルテルやその他の協力関係を維持することが容易になることがあげられるだろう。

日本における「鉄の三角形」の大きな特徴は、その中における官僚の役割が非常に大きいことである。日本の経済活動の舵取りをしたのは各企業というよりむしろ大蔵省、通産

省などの官僚であった。日本では官僚システムが行政指導という形で企業活動をコントロールしてきた。アメリカでは、規制法の制定について議会が主導権を持っているのに対して、日本では官僚が規制法案を作成し、それに対して議会が修正を行うことである。本来は、法律の制定は議会の役割であり、官僚はその執行を行うだけであるはずだが、日本では官僚が法律の制定に主導的な役割を果たしていることが特徴的である。

官僚は、通産省、大蔵省、その他の重要な政府機関出身の定年官僚が、自民党に移って一部は閣僚になり、日本銀行、商業銀行、通商・産業の各種団体、さらに民間企業に移る天下りを通じて、コミュニケ・ショウ・ネットワークへの有効なアクセスを維持している。官僚は意思決定過程における重要なプレイヤーであるため、民間企業は定年後の官僚を熱心に雇用し、これらの人たちが以前の省庁で築き上げた、個人的なコネを通じて利益を獲得する。さらに、経済審議会、産業構造審議会、外国資本審議会などの重要な政策協議を行う審議会は、経済企画庁、通産省、大蔵省によって設立され、業界と意思疎通を図っている。

鉄の三角形の中で主導的な役割を果たしてきたのが、官僚機構であった。以下では、日本の官僚機構の構成および特徴を少し詳細に見ておきたい。

青木(1988)によれば、日本の官僚組織の構成単位(省庁、局、課など)は二つのカテゴリーにまとめられる。一つは明確な所管分

野を持ち、その分野におけるさまざまなステークホルダー（典型的には、業界団体あるいはその業界に属する企業）と接触する「原局」である。もう一つは、民間とは接触せず官僚組織内部の調整を専門とする「調整局」である。たとえば、大蔵省の銀行局は原局であり、主計局や各省の大臣官房は調整局である。従って、日本の企業と官僚組織との関係では、企業と原局との関係と、調整局を仲介とした原局間の競争的關係という二通りの関係が存在する。このような官僚組織における多重的な長期関係は日本の政府が関係依存型政府として理解されている。

また、現代日本の官僚組織による調整過程の基礎にあるのは、ある産業に属する企業とその産業を所管する原局との交渉であり、この交渉の過程で民間の経済団体も（業界団体などを通じて）政治的決定に参加するチャンスを持つという多元的な性格を持っている。

1949年に創設された通産省は、日本の産業政策の意思決定過程における最も重要な政府機関である。通産省の主要なライバルである大蔵省は、産業政策を実施するために、予算過程や低利での政府貸付から選択的な租税措置に至る重要な政策手段をコントロールしている³¹。

日本の産業政策

日本の先進国キャッチアップ期における基本的特徴として、産業政策の実施をあげることができる。政府と企業の両者には、日本の「多元的政府企業関係」による継続性での優

位性が生かされ、協調的な関係が成立していたが、産業政策策定においても、決して政府による一方的な計画という形ではなく、協調関係を背景とした政府企業相互の積極的な情報交換が効果的に寄与していたとみられる³²。

日本の政府・企業関係は「政府の産業指導モデル」として特徴づけることができる。そのなかで政府は産業政策を通じて、企業に広範囲の助成金の支給、資本の優遇、認可の配分を統制し、政府の「産業政策」が日本の経済発展に大きな役割を果たした。

戦後日本経済の発展・成長過程において、政府とりわけ通産省によるいわゆる「産業政策（industrial policy）」が、経済成長の基盤となる供給サイドの育成・強化に大きく影響した。日本の産業政策の定義によれば、一国の産業（部門）間の資源配分、あるいは産業（部門）内の産業組織に介入することによって、その国の国民的な（経済的・非経済的）目標を達成しようとする政策である³³。産業政策と総称される政策の内容は多岐にわたるが、日本経済に関する限り、大きくわければ「産業構造政策」と「産業立地政策」および「産業組織政策」という相互に関連する三つの政策によって構成されている。とくに、1960年代までの高度成長期においては、構造政策と立地政策があいまって、重化学工業部門を中心とした産業政策が日本の国土の中に形成された。

産業政策は次の三つの段階から成立している³⁴。第一に、技術や需要の将来予測を通じた発展産業を発見である。予測にあたっては

政府審議会や私的研究会あるいは私的な情報交換ネットワークなど、情報収集・交換のための様々な仕組みが活用される。第二に、日本の産業政策が頂点にあったのは、1950年代と60年代の初めである。その時期には、技術進歩および将来の需要拡大の見込みが高い産業を発展させるためにさまざまな政策を採った。たとえば、免許・許可の発出、企業意思決定に影響を与えるために低利融資、補助金の支払い、優遇税制など財政支援の形でのインセンティブの供与、長期経済計画の発表や情報の供給など支持的な政策の採用などを用いて、政府は資源配分に介入した。通産省、大蔵省、日銀、銀行業界、主要製造業界などの慎重なコーディネート後に、資金と原材料が産業または部門に配分された。日本の経済復興期で最も代表的な産業政策は傾斜生産を取り上げる。傾斜生産とは石炭と鉄鋼を中心とする少数の戦略産業に物的資源と資金を重点的に投入するとともに、価格政策ないし補助金政策を通じても有利な条件を与え、これら産業の生産回復をテコに経済全体の復興を図った政策である³⁵。

第三に、誘導的な手段を通じて資金や資材などの必要とされた設備の割当や企業の選択・提携などは、統制的・金銭的手段を背景とした裁量的行政指導によって確保された。

日本の企業システム

以下では、日本における政府企業関係が企業システムに与えた影響について提示していきたい。

護送船団行政による銀行の保護が銀行融資の優位性をもたらした；メインバンク制の維持のためには、メインバンクが破産企業による損失の大きな部分を負担する必要がある；株式市場に対する過剰規制が直接金融の発展を妨げる；「終身雇用制」も、退職金に対する税制上の優遇措置などの政策によって支えてきた。

第1に、日本の金融における銀行融資の優位性やメインバンク・システムに対して、政府の規制が影響した可能性がある。

日本の銀行は護送船団方式と言われ、一番力の弱い銀行（船足の遅い船）に合わせて預金金利の決定や貸出金利の決定を行ってきた。また、産業界もグループとして、銀行や商社を中心にグループを形成し、護送船団を組む事になった。このような護送船団システムは、過去には大きな力を発揮した事は確かだが、ボーダーレスの時代には、明らかに非効率なシステムとなってしまった。市場の秩序が効率性よりも優先されたためである。例えば、銀行の経営が破綻しても、公的救済あるいは吸収合併によって処理され、市場からの退出を迫られることは少なかった。その意味では、国は暗黙のうちに銀行、特に大銀行の経営に対して緩やかな保証を与えていたに等しい³⁶。

第2に、日本の銀行のもうひとつの大きな特徴として、メインバンク制があるといわれている。メインバンクは企業の株式の大きな部分を保有しており、同時に企業に資金を貸し付けている。メインバンク制がこれまで果

たしてきた機能は、企業に対するガバナンス機能と最後の貸し手機能があげられる。ガバナンス機能は長期・安定的な取引と資本・人的関係を通じて得た企業の内部情報を活用してモニタリングを行うもので、株主によるガバナンスを代替するものとして有効に機能してきた。最後の貸し手機能は融資先企業が経営難に陥った時に資金供与を行い、企業が倒産に至るのを回避するというもので、信用秩序の維持に大きな貢献を果たしてきた。

日本のメインバンクシステムも銀行が放漫経営に陥らないためには、国家保証と引き換えによる金融当局の強い指導・介入と同業者仲間の相互規制が不可欠であった。こうした介入と規制システムでは、官僚と企業グループの間の、相互依存あるいは牽制関係がシステムとして内在化し、比較的安定した成果を生み出した。

第3に、現在、英米では、株式売買によって会社を買収することが日常のビジネスになっている。これに対して、日本では、敵対的な会社買収はほとんど見られない。それは、安定株主工作によってこうした買収を防止しているからである。業績不振の企業は敵対的買収のターゲットになりやすく、買収後旧経営陣は更迭される。法人相互持株によって、活発な企業の経営権の市場が成立せず、敵対的買収が成功しなかった。銀行を中心とした株式持合い構造が旧財閥系企業グループなどで顕著に見られ、外部からの乗っ取りを阻止することにより、経営者が「自治」を享受できた。アメリカで可能であった「乗っ取り」

という経営者に対する規律づけの手段は機能しなかったが、間接金融中心の資金調達構造の下による監視が機能していたという見方がある。

第4に、日本の労働雇用慣行の重要な要素である「終身雇用制」も、退職金に対する税制上の優遇措置などの政策によって支えてきたと考えられ、このような政策が存在しなかったとすると「終身雇用制」がどの程度安定的に維持できたかについては疑問がある。企業の終身雇用制度が存在するために、官僚の転職が困難であり、アメリカのように民間企業と政府機関間を渡り歩くようなことができなくなったことが、各省庁における終身雇用と天下りの慣行を強化する要因になったことが考えられる。

ii) 韓国の政府企業間関係

政府と財閥

日本の「財閥 (zaibatsu)」と韓国の「財閥 (Chaebol)」は、同じ漢字で表記されるが、基本的に性質の異なるものである。韓国「財閥」は、中核企業などを媒介として最終的にはオーナーの所有に収斂していく所有構造と、オーナーの家族・親族の経営への参与が徹底している経営の人的構造に特徴がある。日本の戦前の旧財閥はオーナーが存在しても、経営に参加しなかったが、株式持合いによって実質的オーナーが存在しなくなる戦後の企業グループとも異なる経営組織である³⁷。

1960年代以降の韓国は、長期にわたる高度

成長を成しとげ、1996年には日本に続いてアジアで2番目のOECD加盟国となり、先進国の仲間入りをした。韓国の経済発展の主な原因が政府と「財閥」の深い結びつきだといわれた。1997年の経済危機以来、「財閥」は金融システムとともに危機を引き起こした大きな要因の一つとみなされ、政府と財閥の関係を見直さなければならぬ。

朝鮮戦争の終結から1970年代半ばまで、韓国政府は財閥が多くの方で巨額の利益を獲得することを助けた。

まず、1950年代についてみると、三星、開豊、ラッキー、大韓、東洋などの、初期の少数の財閥が、1950年代になって比較的急速に発展した。李政権は輸入ライセンスの形で有利な利権、有利なレートでの外国為替、日本人から没収した政府財産を、これら初期の創始企業に与えた。それで、韓国政府は財閥企業に対して優位な立場を確立したことである。このため、政府はその後大企業を重点産業に動員する、比較的自由的な立場を獲得した。政府はまた以前民間の実業家たちが支配していた一部の商業銀行を買収した。これによって、政府による銀行の信用統制に対する基礎ができた。商業銀行は政府指定の大企業への融資を供給する特異な役割を担われることになった。このようにして、韓国経済には政府と大企業の癒着の構造が出来上がり、輸出を目指す大企業の生産力上昇による高い生産力を背景とした、強力な国際競争力を基に、輸出を拡大し、経済発展を実現することができた³⁸。このような輸出工業化政策

の下で、政府が大企業の成長を強力に支援し、大企業もそれに答えて積極的に設備投資し、技術を導入・改良した。

1960年代から70年代にかけて、韓国の政府は経済五ヵ年計画を作成し、経済目標を設定した。政府との密接関係を発展させていた企業は、政府の計画にしたがって事業を展開する際には、強力な支援を受けた。政府の支援によって、大規模な財閥は急速な発展を遂げ、1970年代半ばまでに独力で存続できる力を備えるようになっていた。1974年以降、政府は財閥の成長が行き過ぎたとして、財閥に制限を加える一連の措置を採用し始めた。1964年に一部の民間企業は公開の資本市場で株式を上場するように促された。納税や大企業への銀行信用は、厳重に監視された。

1980年代初期までに、韓国経済は財閥への依存度を非常に高めるようになったため、経済成長を阻害しないで、財閥の経済活動を縮小することは殆ど不可能であった。政府はその介入的な態度が経済発展に非常な害毒を及ぼす可能性があることがあることを率直に認めざるを得なくなり、民間部門がもっと主導権を取れるように努力を開始した。

政府企業の関係

韓国における企業と政府は、さまざまな面で相互に影響し合っている。政府は競争相手で顧客、後見人で規制者、企業の支援者で必要資金の徴収者などといったさまざまな役割を果たしている。最も顕著な役割は規制者にして支援者の役割である。韓国政府は、市場

における企業活動に大幅に介入してきた。

政府は重点産業を確定する戦略的計画を立てるだけでなく、その計画によって設定された目標を実現するため、投資資金のかなりの部分を予算に計上している。韓国政府は市場に代わって企業を支配するようになった。政府は倒産した企業を敵対的及び友好的に買収し、その倒産に対応した³⁹。

韓国政府は長期間にわたって金融・租税誘因に加え、情報サービスを提供して目標産業における選り抜きの企業集団を選別し、それらの企業を支援していた。選別された企業は典型的な大企業にして輸出指向企業であり、多くに特権が与えられていた。

日本に比べて、韓国政府の介入は遥かに広範囲に渡っているようである。韓国政府は財界との関係で明らかに支配的な役割を果たしてきた。非常に権威主義的であり、議会や主要政党の役割は最小限に止められてきた。大部分の政府所有権は大企業に集中され、これらの大企業は完全に国家により所有されている。民営化の過程で政府による直接的な所有権も減少した。

韓国の金融システムは、1950年代に銀行を中心とした市場原理志向的な金融市場として成立したが、1961年、軍事クーデタ政権の登場と経済開発5ヵ年計画体制の発足を契機に、政府主導型の成長支援金融システムとして再編成された。

この政府主導の開発システムの著しい特徴は、「官治金融」とよばれる銀行を中心とした金融システムである。文字通り、政府(官)

が治める金融システムであるが、その内容を箇条書きするならば、(1)市中銀行全5行の国有化、(2)中央銀行の独立性喪失、(3)政府系金融機関の設立、(4)政策金融、となる。

日本と同じく韓国の金融機関は、産業政策を執行する手段として機能し、金融機関は監督機関と企業との間の相互保護体制下において、外国金融機関との競争にさらされることがなかった。1980年代前半までは、事実上、すべての韓国の金融機関は国有あるいは国営だったのである。銀行の人事にも政府が介入して銀行の自律経営は事実上不可能であった。中央銀行は政府部署の代理機関に過ぎなかったし、都市銀行は財閥企業の実質上の資金庫と化し、預金者に対する絶対的な預金保護は銀行間の競争を弱体化させるばかりであった。金融監督体系は先進国と比べると形式的な装置にほかならなかった⁴⁰。

韓国の銀行は「主人のいない企業」といわれ、政府が主体であった銀行の株式は分散し、政府は「財閥」の金融機関への影響力を排除する名目で頭取人事などをなお掌握していたと言う意味では、政府の意向は依然として銀行に反映されていた。このような政府のガバナンスに代わる利害関係者の意志もまた銀行経営には十分反映されていなかった。それゆえ、銀行をめぐって、一方で政府支配が低下し、他方で銀行自体もいまだ自律的な債権者にはなりきれていなかった。銀行はまた、経済活動に干渉する主な手段として、政府にコントロールされている。企業の経営活動は政

府のマクロ経済政策と産業政策の要求に満た
す場合、銀行から多額の融資が貰える。そう
でなければ、銀行からの融資がなかなか貰え
られない。それゆえ、韓国の家族企業は生存
と発展を図るため、政府のマクロ経済政策と
産業政策に従い、企業創立と経営活動を行う。
この状態で、韓国の家族企業は銀行から制限
なく、融資が貰える。

韓国の産業政策

産業政策は基本的には日本で生まれた政策
手段であり、その目的や手段については多様
な理解や認識がある。韓国における「産業政
策」は必ずしも明確な定義を伴わず使用され
ることも多いが、一般的に「マクロ経済政策
の補助的手段として、産業の効率性向上と成
長を図る諸般の政策的措置」⁴¹というよりは積
極的なものであったといえよう。

韓国の産業政策は経済成長、国際競争力強
化を達成するために産業に対する支援、調整、
規制を通じ、産業一般または特定産業の生産、
投資、取引活動に介入する経済政策という⁴²。
日本と近い定義を採用している。そこでの共
通点は、経済発展段階に合わせて、振興すべ
き業種を特定し、そこに利用可能な資金、外
貨、資源、人材などを効果的に活用し、さま
ざまな優遇措置を時限的に動員するというも
のである⁴³。

この定義によれば、産業政策を 非選別的
政策、 特定の開発戦略を支援する政策、
特定産業を支援する政策、 地域開発などか
らなる「産業構造政策」と「財閥」による独

寡占是正や中小企業育成などを旨とする「産業
組織政策」に分類した。

韓国の産業政策は1960年代から始まり、
1996年まで計7次5ヵ年計画を実行したが、
その最大な目的は産業育成政策とする、供給
量増大指向の強いものであった。特に70年代
の重化学工業化がマクロバランスを崩しても
推進された事実からは「産業政策」を「補助
的」と位置づけるには無理がある⁴⁴。他方、
独占や寡占状況を対象とする産業調整政策、
産業組織政策も実行され始めた。

韓国の先進国キャッチアップ期における基
本の特徴は、経済開発5ヵ年計画の採用であ
る。韓国の経済開発計画は、他の省庁よりも
権限の強い経済企画院によって策定され、
経済全体の計画、 経済を構成する産業部門
の計画、 産業部門内の主要プロジェクト・
レベルでの計画の3段階で構成されていた。

また、「振興すべき産業」を目的とする産
業政策が、主として産業調整面での重点目標
に限定している、むしろ企業政策とでも言う
べき内容が多かった。これは、政府の権力が
強く、産業政策が徹底されていたというより
も、対政府交渉における企業側の代表が業界
団体代表でなく「財閥」オーナーであったた
めだと考えられる⁴⁵。

経済開発5ヵ年計画（第1 - 7次）は以下
のとおり：

第一次経済開発計画（1962-1966年）では
工業化の準備段階と位置付けられ、工業化に
着手するとの認識の下に、社会資本の充実、
消費財・中間財の輸入代替、基礎産業の育成、

農業の新興などが重点目標とされた。

第二次経済開発計画（1967 - 1971）では、引き続き、社会資本の充実、消費財・中間財の輸入代替、消費財の輸出拡大、技術導入・消化などが重視された。1962年 - 1972年頃までは、しばしば離陸期とみなされ、二つの計画期間に対GNP投資率は年平均23.4%に上り、投資率が国内貯蓄率を上回り、その不足分は外資流入分でまかなわれた。

第三次経済開発計画（1972 - 1976年）は重化学工業化、中間財の輸出化、重化学工業製品の輸入代替、具体的には基礎産業として、石油化学産業、鉄鋼業、輸出産業として、造船、電子産業が育成された。

第四次経済開発計画（1977 - 1981年）重化学工業の開発・促進に重点が置かれ、これらの産業の継続的発展が企画されると同時に、機械産業へのテコ入れが開始された。1973 - 80年は重工業推進期とされ、政府の大規模な経済介入が実施された。

第五次経済開発計画（1982 - 1983年、1984 - 86年修正計画）は、重化学工業の輸出産業化、技術革新と産業能力の向上が謳われたが、新たに自動車産業と家電、コンピュータなどのハイテク分野への投資が脚光を浴びることとなった。

第六次経済開発計画（1987 - 91年）は、産業構造の再編と技術開発の促進、などであり、重点分野としてはコンピュータ、半導体などのハイテク分野が目立つ程度である。これら計画に合わせて、さまざまな政策、法・制度の確立、人材、資金、資源などの投入が強力

に実行された。その中で、関税・税制・金融上に優遇策が実施した。

第七次経済開発計画（1992 - 96年）は21世紀経済社会先進化と民族統一を目標とする。開発戦略としては、主に産業の競争力の強化、社会的均衡促進と均衡発展、国際化・自律化の推進と統一基盤造成などである。

iii) 中国の政府企業間関係

政府企業間関係の変遷

1949年の中華人民共和国成立以前、国民党政府は重工業の多くを支配していた。1946年までには、国家資本と外国資本が中国の工業部門を支配していた。共産党が政権を握るまで、官僚主義的資本家が、主要な銀行、重工業、すべての鉄道・高速道路・航空会社や、いくつかの大規模な貿易会社、船舶トン数の約50%、最大の工業企業、大半の軽工業などを支配していた。共産党が政権をとると、かれらはすぐに官僚主義的資本家や外国支配に属するすべての企業を没収し、それらを国有企業に転換した。それに続く社会主義の改革の中で、民主資本家の産業企業は私有から国有に転換された⁴⁶。

中華人民共和国は1953年に五ヵ年計画を導入して、ソ連式の工業化の道を歩み始めた。中央政府の國務院が国民経済全体に関する意思決定や統制権力を支配し、指令計画を通じて管理した。これらの計画は強制的に実施され、経済のほとんどすべての側面を含んでいた。1957年までには、中央計画委員会が工業総生産額の60%を計画し、中央政府が国家の

財政源の75%を管理していた⁴⁷。

この体制の下における政府と企業の関係は一種の行政的関係であり、そこでは政府が指令計画や指導計画を通じて企業経営をコントロールした。国家は所有者であり、運営者であり、雇用者でもあるから、国家がすべての企業の計画を立て、指導し、資金を提供した。国有資産の代表者である政府が所有権を持っているだけではなく、同時に企業の経営権をも掌握している、いわゆる「両権混在」のモデルである。「企業」には、価格決定権もなければ、販売の自主権もなく、まして投資権限も存在しなかった。単に政府主管部門から言われるままに購入、生産、販売していた「工場」にすぎなかった。また、さまざまな社会機能を持たされる生活共同体でもあった。小宮隆太郎は、本格的改革に乗り出す以前の中国の企業を指して「中国には企業はない」と言い切った⁴⁸。改革前の中国の「企業」は、現代企業における作業場や作業グループのようなものが存在するだけで、政府の下部機関に過ぎず、主管部局からいわれるままに生産、販売、購入を繰り返していた。企業には価格決定権もなければ販売の自主権もなく、まして投資権限もあるはずはなかった。企業という言葉あるいは英語のenterpriseという言葉が示すとおり、企業は自ら積極的に「企てる」ものであり、上から言われるままに動くような組織のことを企業とは呼ばない。

1979年以来、中国において、改革・開放の路線が打ち出された。改革の初期段階の基本

路線は、「党政分離」、「放権譲利」であった。1984年10月の中国共産党第12期中央委員会第3回全体会議で国有企業の所有権と経営権の分離が公式に打ち出され、経営自主権付与の動きが本格化した。1987年～90年の間に、以前の改革を踏まえた上で、行政と経営の分離、所有と経営の分離が進められるようになった。具体的に、大中国有企業については請負経営制（承包経営責任制）および国有資産経営責任制、小規模の国有企業については賃貸制が実施された。

政府と企業の間関係になにか進歩が見られた。国有企業の所有者としての国家の関係を明確にするため、国家は多くの国有企業で次第に所有権を経営権から分離してきた。国有会社では、国家は出資者として株式所有権を取得する。政府（所有者）が株式を所有することにより、配当を受け取る権利と経営支配権を持つが、会社の財産に対する占有、利用、処分の権利は持たない。それらは、会社に属している。従って、企業はこの法人財産権をもとに、企業利益の分配と経営管理権を実行する。なお、国の究極所有権を「法律上の所有権」と規定し、企業の法人財産権を「経済上の所有権」と規定することもできる⁴⁹。これによって、国有企業の国家（政府）経営を国有資産の企業経営に改め、企業に自主権が保証される。

しかし、党の役割の問題が解決されなければ、「政府と企業の分離」という目標は実現できない。また、国、機関投資家、個人投資家が対等の立場に置かれなければ、政府によ

る政治的介入がこれら国有企業の業績を悪化させ続けるであろう。

1984年までには、工業生産のわずが30%から40%までが中央計画による過ぎなかった。1991年までに、国家の計画委員会から出される指令的産出割り当ては、120から60に減少した。2005年に国民経済全体を通じて、国家の計画によりコントロールされる産業部門は非常に減少しており、依然として指令計画でコントロールされているのは約17.8%という小さい部分を占めるにすぎない。これが意味するのは、国有企業はより大きな意思決定権や管理権を獲得し、市場の役割も非常に増大したということである。

また、政府所有企業の間でも多様性が存在する。現在の中国には、旧計画期に設立された国有企業と改革期に形成された新しい郷鎮企業が並列的に存在している。古い国有企業は、依然非効率的で、その社会的義務と制約が重荷となっており、巨額の国家補助金を必要としている。対照的に、地方の共同体政府が経営する新しい郷鎮企業は、もっと効率的で、国際市場での競争に成功しており、中国の経済余剰の多くを生み出している。

中国の改革の成功は、郷鎮企業の成功に大きく依存していると言われている⁵⁰。1979年から1993まで、中国の企業の殆どは私営企業ではなく、地方政府の企業であった。地方政府の企業のもっとも重要な部分は郷村営企業であり、1993年末までに、中国には約13万の国有企業があり、約150万郷鎮企業が存在する。この二つは全部政府所有企業である。国

営企業の約四分の三（生産額ベース）が地方政府の管轄下であり、国家の固定資本投資の過半も地方政府が行っている。郷と村レベルの地方政府は、郷鎮企業を直接管理した。

郷鎮企業と国有企業は3つの主要な方面で政府と企業の関係が違っている。第1に、郷鎮企業は、地域の共同体政府が残余請求権と支配権を持っていることもあって、国有企業より強固な所有権を持っている。そのうえ、郷鎮企業は、労働者に対する福利厚生制約と義務が国有企業より小さい。第2に、郷鎮企業が直面するハードな予算制約である。信用と補助金に対する郷鎮企業のアクセスは制約されているのである。郷鎮企業に課せられた金融上の制約により、郷鎮企業は政府の救済措置がないために、事業からの撤退を余儀なくされるため、よいパフォーマンスを示さざるをえない。それ故、郷鎮企業は国有企業よりかなり効率的であり、その行動は国有企業より利潤を追求する民間企業に似ている。第3に、国有企業と郷鎮企業のもう一つの相違は雇用慣行である。国有企業労働者は政治的、規律上の理由によってのみ解雇され、経済的理由では解雇されない。対照的に郷鎮企業労働者は常時解雇されうる。そのうえ、郷鎮企業労働者は「正式労働者」としては認められていない。国家は、国有企業労働者にのみ責任を負う。

政府支配の金融機構

中国は韓国と同じ、企業とその金融オプションに対する支配権の多くが政府に配分され

ており、法的行使が当てにならない。

経済改革以前の中国では、一元的所有と集権的管理経済体制に基づいて、国家と企業の間で「統収統支」という政策を採っていた。国有企業の固定資金と運転資金の大部分は国家財政によって無償で供給された（統支）。企業の創出した利潤の全額も財政に上納しなければならなかった（統収）。そのため、企業の経済主体としての独立性が認められず、企業の活動もすべて国家の指令的計画に沿い、資金調達を選択の余地もまったくなかった。

中国銀行は実質的にはすべて国有銀行になっている。これらの銀行は、国家独占下に置かれ、国家保護を受け、非経済的な融資目的と行政的な組織系統で運営されている。国有銀行は企業に融資するとき、往々にして明確な選別基準をもたずに、国家の貸付計画や政府の命令だけに基づいて融資を行うことが多い。しかも長年の慣習で地方にある銀行支店の人事権が地方政府にかなりの程度握られているため、銀行、とくにその地方支店は行政からの企業救済要請を拒否することができず、融資の収益性と安全性を貫くことができない⁵¹。地方政府は社会安定のために失業者の続出を抑えなければならないことを大儀名分として銀行に圧力をかける。その圧力に屈する銀行は往々にして最初から返済も目処の立たない融資を行わざるを得ない。融資後も、各専門銀行は、企業の経営状況の把握と情報の収集に積極的ではない⁵²。つまり、負債比率の上昇にもかかわらず、企業の経営に対す

る監督やその投資に対して監督するメカニズムがほとんど機能してこなかった。

このような体制から脱却するために、中国では、さまざまな体制改革の試みが行われてきた。企業の運営上での必要な資金については、改革を通じて企業の経営自主権が拡大され、企業の流動資金については、従来の国家による無償提供の方式をやめ、銀行による貸付の形に改めた。また企業資金が国家財政から配分されるという制度も廃止され、企業の固定資金についても無償交付から銀行による貸付に変わった。

例えば、従来の財政からの企業交付金を専門銀行による貸出制度に切り替えた。政府は、無償で支給していた長期財政資金（固定資産資金）を、「企業貸付基金」として専門銀行に委ね、専門銀行はさらなる資金を得るために独自に預金獲得業務を開始したのである。企業資金は従来と異なり、無償交付ではなく貸出なので金利つきで、返済義務がある。これは、企業が返済義務と金利負担を自己制約要素として、合理的経営、生活活性化に乗り出すであろう。

また同様の措置として、財務から割当てられていた短期の流動資金も、銀行からの融資の形に変わった。当初の財源は政府ではなく、銀行が自ら調達した。

現在、中国の企業の資本調達上の特徴は、80%以上が銀行からの借り入れに依存していることである。今後、直接金融のウェイトが徐々に高まるだろうが、間接金融の優位性が相当長い期間続くことは予想される。

産業組織政策

中国の産業政策の定義に関しては周淑蓮の「一定時期内の産業構造の変化に対し趨勢と目標を設定し、同時に各産業が社会経済発展のなかで果たす地位と作用を規定し、さらにこれらの設定を実行するための政策措置を提出すること」という定義が普遍性を持つようである⁵³。換言すれば、産業を直接対象し、「市場の失敗」を補填するのみではなく、「計画の限界や失敗」をも補填するものが中国の産業政策であるということになる。これは宮沢健一の日本の産業政策は「大別するならば産業間の問題を扱う産業構造政策と産業内の問題を扱う産業組織政策がその二つの柱になる」という定義に近い⁵⁴。

政策主体については、中国では、各産業に対応する「原局」と「産業政策」との関係が不明確であることが分かる。経済関係だけでも、物資、対外経貿、商業、林業、農業、水利、郵電、紡績、軽工業、化学、冶金、航空、航天、機械電子、交通、鉄道、資源エネルギー、建設、地質鉱産、労働、財政の各部があり、他にも中国人民銀行、国家科学委員会、国家経済体制改革委員会、国家計画委員会などがある。ここで例えば、科学、冶金、機械電子などの各部は通産省における「局」と原理的には同じであるが、日本の「局」の上位機関である「省」にあたる機関の存在が不鮮明で、唯一「産業政策司」を有する国家計画委員会も力不足で各部の個別産業政策を調整する機関は目下のところ、国务院以外にないのである。

また中国では「業界」と「原局」がいわばイコールの関係にあり、業界の利益は即原局の利益といった傾向が強く、原局間調整もなかなか難しい。また国有企業以外の集団所有制企業や郷鎮企業が成長の過程で上部政府組織に取込まれ、業界＝地方政府の一部局という図式になってしまう傾向もある。

1949年から最近までの中国の産業政策を考察するために、1978年を境にして、1949年から現在までの期間を計画経済体制期と市場経済体制導入期にわけると、ただし、考察の重点は市場経済の発展段階においても重要な期間であったからである。

産業政策内容については、産業構造政策、産業組織政策、投資政策、技術政策、税収政策、労働賃金政策、内外貿易政策、企業整頓政策などからなっている。この個別的な産業政策像は、借用した日本のそれとほぼ等しい。ただ相違点は、日本では産業政策の対象となる産業は大体工業において「工業」、特に「製造業」を指すのに対し、中国ではこの範囲が全経済部門に及ぶことが多いという点であろう。

ここでは産業組織政策について概観することとする。

中国では、計画経済のもとで指令型経営が行われていたため、企業間には市場行動に基づいた合理的な分業関係が形成されにくかった。しかも、過去何回かの地方分権化の動きの中で、地方政府は地元経済優先の企業管理を行い、また、各地域に小企業を多く新設したために、この傾向はさらに助長された。最

初の地方分権化は、1950年代末の大躍進運動のときである。それまでの中央政府による一元的管理が地方と企業の主体性を損ねることになったとの反省に基づき、工業主管部門を地方に移管したのであった。このため、地域をまたがる経済取引には、かえって障害が多くなり失敗に終わった。1970年代の初めの文化大革命時にも、下放することが革命的であるとの思想のもとで、中央直属企業や事業単位が地方の管理に委譲された。80年代に入ってから、地方財政制度の改革で、地方財政の収入と支出が結び付けられたことに伴い、地方政府は高利潤の得られる企業投資を促進した。

このように企業の主管部門が地方政府に移されると、地域利益を最優先に考える企業行動が求められ、地域、政府主管部門が異なる企業間の分業が妨げられ、小規模企業による低生産性、資材の偏在、特定商品の供給過剰という問題が目立つようになったのである。このような問題を改正するため、企業間、地域間の経済連合を促進することを意図した「経済連合推進に関する暫定規定」が、1980年7月に国務院から発表された。これは、地域と政府主管部門の枠を越えた横断的な企業連合を形成することで、専門化と規模の利益を実現しようという趣旨のものである。1986年3月には、国務院は「横向き経済連合をさらに推進するための若干の問題に関する規定」を公布し、経済連合をさらに促すための関連政策や原則を策定した。これまでの経済連合が、行政部門主導による地域間協力と

いう色合いが強かったのに対して、この「規定」では参加企業の大幅な自主性が認められたのである。企業集団という名称も、中国政府の正式文書の中では初めて使用されたのである。企業集団という名称も、中国政府の正式文書の中では初めて使用されたのである。その後、いくつかの大型企業集団は、国家の計画単例(国務院直属扱い)として認められ、また、内部金融機関としての財務会社が設けられるようになった。1991年に発表になった第8次五ヵ年計画の中では、企業集団形成に触れて、「具体的な政策と措置を定めて、企業の再編、提携、合併を推進する。地域、部門にまたがる競争力のある企業集団を計画的に結成する」とこの問題を強調している⁵⁵。

・結論

以上の検討を通じて、日中韓における政府企業関係について比較し、その差異を提示した。日本、中国、韓国の経済発展の類似点として、以下のように挙げられる。

- (1) 三カ国の経済成長は程度の差があれ、いずれも政府干渉下の市場経済と準市場経済体制を実行している。政府自体は経済成長に原動力ではないが、経済成長を促すためにさまざまな有利な条件を作り出す使命を担っている⁵⁶。
- (2) 経済急成長はかなりの程度各国の政府と自国の状況に基づいて制定した開放的な経済発展戦略の実行によって決定づけられている。
- (3) 三カ国は共に政府によるガバナンス

モデルである。中国は政府による権威主権型ガバナンスといえる；日本では政府による関係依存型あるいは官僚制多元主義型のガバナンス構造といえよう；韓国政府によるガバナンスは組織型ガバナンスといえる。政府は直接的に企業行動を統治するスタイルである。

- (4) 三カ国は共に政府主導金融システムである。中国では、政府は大株主として銀行をコントロールしている。日本では、政府は銀行部門を紐帯として（銀行は厳しい規制をうける）経済決策の過程に干渉する。韓国では、銀行は経済活動に干渉する主な手段として、政府によってコントロールされている。
- (5) 三カ国はともに間接金融システムである。株式市場に対する過剰規制が直接金融の発展を妨げ、外部投資家によるコントロールが有効に行われていない。
- (6) 三カ国は経済成長の過程において、ともに政府の産業政策の下で重化学工業化の軌跡が見られる。

それにもかかわらず、三カ国が政府は企業に関わった方法や程度には、さまざまな相違がある。日本政府に関してみると、三人のプレイヤーは三角形の枠組みで相互に通じあっており、そこでは相手をなくして生残れる者はだれもいない。韓国の場合には、政府による官僚支配が企業との関係で主導権を握り、

他方韓国議会はごく最近までほとんど権力をもたなかった。日本政府に比べて、韓国政府は企業にはるかに直接かつ広範囲にわたって介入している。中国の場合は、特定政党が独裁的な権力を握る状態で、民間企業の行政府に対する交渉力は極めて小さい。政府主導によって特定産業に集中的に国内資源を配分する政府企業の関係である。

しかし、日韓の政府主導型企業統治構造は、先進国にキャッチ・アップする発展途上段階では有効であったものの、キャッチ・アップをほぼ終えた現在では有効に機能しなくなっている。特に90年代以降、金融危機を始めとした「政府の失敗」が大きなイシューとなるなかで、政府の役割、政府と企業の関係が改めて問い直されてきた。現在各国政府とも政府・企業関係の見直しや規制緩和に努めている。国によって改革の中心課題が異なるし、取組みの仕方も違う。

日本では1993年に自民党が選挙で敗北したことは、一時的にいわゆる「鉄の三角形」を破壊させた契機に、規制緩和によって新規参入を促進し、産業構造の転換を中心に取り込んでいる。

韓国では今回の危機に外的ショックを受け、政府と企業関係の見直しを迫りことになった。韓国の構造改革が課題になって、次の4項目を挙げられる。金融改革、財閥・企業改革、労働市場の改革、これらの改革は、どれも政府・企業関係の見直しを求まることになる。例えば「官による金融支配は政経癒着の慣行を作り出し、銀行は自律的な

経営体制を確立することができなくなっている」からである⁵⁷。

中国では、国有企業の政府機構からの分離を意味する「政企分離」と国有企業の民営化が中心課題とされている。それに加えて改革開放以後の新設企業の政企癒着の構造の解体が現在共産党の主導で進められている。いずれにしろ、政府はいつかたいていの国有企業の所有権を放棄し、戦略的に重要ないくつかの大企業だけを保有する改革がくるだろう。

注

- 1 World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- 2 青木昌彦・奥野正寛編 (1998) 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
青木昌彦・奥野正寛編 (1997) 『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。
- 3 菊澤研宗 (2004) 『比較コーポレート・ガバナンス論』有斐閣。
- 4 池尾和人など (2001) 『日韓経済システムの比較制度分析』日本経済新聞社。
- 5 小林弘二 (2002) 「東アジアにおける政府と企業」現代東アジア政治研究班。
- 6 長谷川啓之 (1995) 『アジアの経済発展と政府の役割』文真堂。
- 7 ミン・チェン著 長谷川啓之・松本芳男・池田芳彦訳 (1998) 『東アジアの経営システム比較』新評論。
- 8 Johnson, C. (1981) *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- 9 鶴田俊正 (1982) 『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社。
- 10 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎 (1994) 『日本の産業政策』東京大学出版会。
- 11 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 (1988) 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 12 Matsuyama, K. (1996), "Economic Development as Coordination Problem," in M. Aoki, M. Okuno-Fujiwara and H. Kim, eds., *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- 13 奥野正寛・堀宣昭 (1994) 「産業政策の機能と理論的評価」、『通産研究レビュー』第4号。
- 14 岡崎哲二 (1996) 「戦後市場経済移行期の政府・企業間関係」伊藤秀史編 『日本の企業ス

テム』東京大学出版会。

- 15 キャッチ・アップ段階とは、定義的に、追いつくべき目標となる先を行く経済が存在する状況である。こうした状況においては、自国経済の進むべき方向性についての不確実性は、相対的に少ないといえる。
- 16 世界銀行 (1994) 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』(白鳥正喜監修訳) 東洋経済新報社、5ページ。
- 17 王在桔 (2001) 『中国の経済成長 地域連関と政府の役割』慶応義塾大学出版会。
- 18 安忠栄 (2000) 『現代東アジア経済論』岩波書店。
- 19 大野健一 (2000) 『途上国のグローバリゼーション』、東洋経済新報社。
- 20 Chowdhury, A. and Iyanatul Islam (1993), *The Newly Industrialising Economies of East Asia. Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from Korea*. By: Bernard S. Black; Hasung Jang; Woochan Kim. *Journal of Law, Economics & Organization*, Oct 2006, Vol. 22 Issue 2, p366-413, 48p, 11 charts, 5 graphs; DOI: 10.1093/jleo/ewj018; (AN 22262605)
- 21 長谷川啓之 (1995)
- 22 青木昌彦・奥野正寛編 (1998) 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会、258ページ。
- 23 青木昌彦・奥野正寛 (1996) 260ページ。
- 24 菊澤研宗 (2004) 『比較コーポレート・ガバナンス論』有斐閣。
- 25 孫麗 「コーポレート ガバナンスにおける政府の役割 中日韓の比較を中心に」早稲田大学 『早稲田政治経済学雑誌』第366号、2007.1。
- 26 参照：菊澤研宗 (2004)
- 27 青木昌彦・奥野正寛 (1996) 260ページ。
- 28 金本良嗣 「政府と企業」伊藤秀史編 (1996) 『日本の企業システム』東京大学出版会。
- 29 ミン・チェン著 長谷川啓之・松本芳男・池田芳彦訳 『東アジアの経営システム比較』新評論1998年184ページ。
- 30 金本 (1996)
- 31 Magazinet, Ira C. and Thomas M. Hout (1980) *Japanese Industrial Policy*, Berkeley, Calif.; University of California Press
- 32 池尾和人など (2001)
- 33 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 『産業政策の経済理論』東京大学出版会、1984年。
- 34 岡崎哲二・奥野正寛 『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年。
- 35 岡崎哲二・石井 「戦後日本の産業政策 役割と制度的基礎」青木昌彦・奥野正寛編 (1997) 『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社。
- 36 Levine, Ross [1994]
- 37 池尾和人など (2001)
- 38 長谷川啓之 『アジアの経済発展と政府の役割』文真堂、1995年169ページ。

- 39 菊澤研宗 (2004)
- 40 深川由起子 (2000) 「東アジアの構造調整とコーポレート・ガバナンス形成 韓国の事例を中心に」青木昌彦・寺西重郎 『転換期の東アジアと日本企業』東洋経済新報社。
- 41 OECD, Positive Adjustment Policies; Managing Structural Change, 1993.
- 42 深川由起子 「韓国の産業政策と財閥」牧戸孝郎編著 『岐路に立つ韓国企業経営』名古屋大学出版会、1994年。
- 43 井上隆一郎・浦田秀次郎・小浜裕久 (1990) 『東アジアの産業政策』日本貿易振興会。
- 44 深川由起子 「韓国の産業政策と財閥」牧戸孝郎編著 『岐路に立つ韓国企業経営』名古屋大学出版会、1994年。
- 45 池尾和人など (2001)
- 46 Xue, muqiao (1981) China's Socialist Economy, Beijing Foreign Languages Press
- 47 Xu, Disin, et al (eds) (1982) The Chinese Economy Since 1949, Beijing: New World Press
- 48 小宮隆太郎 『現代中国経済 日中の比較考察』東京大学出版社、1989年、74頁。
- 49 吳敬璉 『通向市場經濟之路』凌星光など訳 『中国の市場經濟』サイマル出版社、1995年、251頁。
- 50 錢穎一・Barry R. Weingast 「制度、政府行動主義と經濟發展 中国国有企業と郷鎮企業の比較」青木昌彦・奥野正寛編 (1997) 『東アジアの經濟發展と政府の役割』日本經濟新聞社。
- 51 1994年までは地方の支店長幹部は銀行本社と地方政府の共同任命であった。その後本社の単独任命、行員の採用と住宅の提供などにおいて依然として大きな影響力を持っている。李稻葵、李山 (1996)。
- 52 翟玉林 (1998) 「中国の国有企業改革と資本市場整備 地方政府の役割との関連で」大阪市立大学経営学会 《経営研究》vol.49 No.1、61頁。
- 53 周淑蓮 『産業政策問題探索』經濟管理出版社、1987年。
- 54 宮沢健一 『産業の經濟学』東洋經濟新報社、1989年、2 - 30ページ。
- 55 夏下善昭 「中国の産業政策の課題」鹿兒嶋治利ほか編 『日中の金融・産業政策比較』中央大学出版部、2000年。
- 56 成啓禎 「アジア經濟の發展モデルとその深化」 『北京週報』1996年第31号。
- 57 安忠栄 『現代東アジア經濟論』岩波書店、2000年、154 - 164ページ。

* 本研究為教育部中青年優秀骨幹教師出国研修項目、併得到遼寧省教育庁創新團隊支持項目 (2007T066) 和遼寧大学亞洲研究中心的資助。

A Comparative Study of Government and Managerial Models of Businesses in China, Japan, and South Korea

SUN Li^{*}

Abstract

China, Japan and South Korea are all East Asia countries. With strong oriental culture, Japan and South Korea had established an economic system of Anglo-Saxon mode different from western culture. The development of Japanese and Korean economy has been regarded as a miracle in contemporary world history. So what are the fundamental reasons for this economic miracle? What are the government functions in the process of economic development? What are the essential challenges of international organizational revolution for enterprises in China, Japan and Korea, under the situation of economy globalization and integration of regional economy? All these problems will be solved in this project.

^{*} Visiting Scholar, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.
Associate Professor, Liaoning University.