

# 台湾における政府—企業関係の長期的変容

## —— 台湾化・民主化のインパクト<sup>1</sup> ——

近藤久洋\*

### はじめに

台湾は韓国と並んで政治・経済両面で目覚ましいダイナミクスを呈示してきた。1960年代から「奇跡」と称賛されるほどの経済発展を経験し、経済発展の結果、中間層が形成され1987年の民主化へとつながった。

本稿では、台湾の政府と民間企業との間に形成された政策ネットワークを、特に1970年代以降の台湾化と1987年の民主化以降に重点を置いて分析する。通常、韓国の親密な政府—企業間の関係に対し、台湾の官民関係は疎遠であったと言われることが多いが<sup>2</sup>、実際のところ1960年代までは「疎遠な官民関係」が該当しても、その後は漸進的に政府—企業間の関係を発達させてきた。韓国と同様、台湾は財界組織と政府—企業間の会合からなる政策ネットワークを長年維持しており、こうした政策ネットワークは、(1)経済問題の共通認識・共同解決、(2)新政策・技術・マーケティング・経済トレンドに関する情報収集・交換・拡散、を可能にすることで政策の失敗 (policy failure) を防止することに貢献したと考えられる。経済パフォーマンスの観点から見れば、こうした政策ネットワークの貢献は、情報に関わる取引費用を削減し、環境変化への柔軟な適応力を高めることに成功したと言える。

しかし、こうした政策ネットワークは東アジアの開発独裁体制の文脈で分析されることが多かったため、民主化以降の政策ネットワークを対象とした実証分析は極めて限られている。更に台湾の場合、民間の「関係企業」(グループ企業)の人的ネットワークが学術的関心を喚起してきたのに対し<sup>3</sup>、政府—企業間の関係は対極的に疎遠なものとして単純化され、実証分析はほとんど存在しない<sup>4</sup>。加えて、民主化以降の政府—企業関係についての研究に至っては皆無といってもよい。従って、本稿の関心は、台湾の政府—企業関係がどのように形成され、特に1970年代からの台湾化と1987年以降の民主化がどう作用したかを実証することにある。

そこで、本稿はまず、台湾経済がどのように政治・経済環境の変化に適応してきたかをレビューし、第二に権威主義政権下での疎遠な政府—企業関係を概観する。第三に1970年代からの台湾化が政策ネットワークの発展にもたらした影響を検討し、第四に1987年の戒厳令解除を起点とする民主化が政府—企業関係に及ぼしたインパクトを検討し、第五に民主化が政策ネットワークにどう作用

\*東洋大学国際共生社会研究センター研究助手・国際協力機構 (JICA) 客員研究員

したかを描く。

## I 台湾経済の変容概観

台湾の経済政策は内外の政治経済環境の変容に柔軟に適応してきた。1950年代の輸入代替工業化がやや狭隘な国内市場を飽和し始めると、1960年代からは輸出指向工業化戦略が採択され、政府は輸出促進のための様々なインセンティブを提供した。しかし、1970年代になると、東南アジア諸国の台頭に伴う輸出の停滞に加え、外交的孤立の進行による国民党政権の正統性の揺らぎ、という政治的・経済的危機に直面した。外交的孤立と国連の脱退は「中国唯一の正統な政権」という国民党の正統性が虚構であることをあからさまにした。そこで外来政権の国民党政権は政治的・経済的な「台湾化」の推進し、それにより新たな正統性を自身に賦与しようと試みた。つまり、政治的には政策決定の場を本省人エリートに漸次開放し、経済的には「十大建設」にみられるような本格的な台湾経済建設に着手し<sup>5</sup>、綻びかけた国民党政権の正統性の補完に尽力するようになった。また、自主的な国防力の向上と産業構造転換の促進を目的として重化学工業化が推進されたが、これらの政策は上記の政治経済的危機感と重複している。しかし、2度にわたる石油危機により、資源集約的な重化学工業化と、アメリカ市場依存の脆弱性が露呈されるに至り、国民党政府はハイテク工業化の促進と輸出市場の多様化に経済政策の比重を移した。特に、ハイテク工業化政策に当たって、1980年に設置された新竹科学公園区は集積回路、コンピューター・周辺機器、光学電子機器、精密機器、バイオテクノロジー、情報通信産業を対象を限定したもので、ここでの選別的なハイテク産業育成が現在の台湾の半導体・IT産業の強みにつながっている。1980年代からは経済自由化が選択的に導入され始めるものの、自由化政策は慎重に進められ、自由化政策が開発指向的な経済政策をとって代わることはなかった。中央銀行は依然として金融の管理に慎重であったし、政府も産業を選択的に促進するため「戦略性工業」(戦略産業)を1984年に指定し奨励政策を維持し続けた。

こうした環境に応じた経済政策の柔軟な適応は、産業構造の柔軟な転換に反映した。台湾の主力産業は、経済政策の推移に従う形で、1960年代の非耐久性労働集約産業から、1970年代の資本・資源集約の重化学産業、1980年代からのハイテク産業へと柔軟にシフトしていったのである。では、何故台湾の経済政策が経済環境の変化に柔軟に適応することができたのであろうか。制度的要因、つまり広範に組織された政策ネットワークが鍵を握っていると考えられる。

## II 権威主義体制下での政府—企業関係

民主化以前の国民党政権は、典型的な国家コーポラティズム体制 (state corporatism) を採っており、各社会経済団体のヒエラルキー的な指揮・管理のため、国民党社会工作会を頂点とする垂直的な体系を整備してきた。財界組織も同様にこの体系に位置づけられ、国民党の傘下に、中華民国工商協進会 (以後「協進会」)・中華民国全国工業総会 (以後「工総会」)・中華民国全国商業総会を組織し、特に工総会は各地域・産業毎に組織された下部の産業団体を統括することが課せられた。つ

まり、台湾の財界組織は財界の自発的な利益促進を目的としたものでもなければ、政府・財界の協調を目的として組織されたのでもなく、国民党政権の企業支配のために設立されたのである。

更に、韓国が大統領主催の「月例輸出拡大会議」・「月例経済動向報告会」という官民合同の会合を早くから維持してきたのに対し、台湾では外省人主体の国民党政権対本省人主体の財界という省籍にまつわるわだかまりと、官民の接近に伴う汚職への警戒から、政府—企業間会合は公式には忌避すべきものと認識されてきた。蔣経国は10箇条からなる指令で、政府職員と企業界との接近を防止することに努め、産業育成に当たっていた尹仲容・李国鼎のようなトップレベルのテクノクラートですら、政府機関の監察院に汚職の疑念をかけられたことがあるなど官民の関係発展に慎重であった<sup>6</sup>。

### III 台湾化と政策ネットワーク形成

しかし1970年代以降の台湾化により、こうした疎遠な政府—企業関係は協調的關係へと変容する。実際、外省人主体の国民党政権は本省人財界エリートとの共同政策決定を模索するようになる。

まず、財界団体に関しては、台湾化が進行する1970年代中頃から、その役割・機能は拡大強化され始める。1980年頃になると、財界団体の機能強化を肯定する政府高官の公式な発言が続き、孫運璿行政院長（首相に相当）は、財界に対して政府への経済政策の提言を行うよう要請し、その発言を受け、趙耀東経済部長（経済産業大臣に相当）は財界団体が政府の経済政策決定に参加できるよう財界の役割強化を決定した<sup>7</sup>。それは、本省人財界エリートの政策決定への参与拡大と、本格的な台湾経済建設という台湾化政策には、まさに財界団体の役割・機能強化が好都合であったからである。この動きに呼応する形で、協進会は産業政策、財政金融政策、産業関係政策といった事項を審議し、政府への政策提言を行うようになった。一方の工総会も協進会と類似した活動に関与するようになる。第一に、迅速な情報伝達の媒体として、産業構造転換政策といった政府の新政策に関する情報提供を会員企業に提供することに努めた。第二に、工総会は産業政策、人的資源開発、科学技術とエネルギー、汚染管理、税制・金融、中小企業、貿易振興などの各委員会を整備することで、産業構造転換政策から中小企業政策・労資関係・貿易政策に至るまで関連政策・法規について研究討議してきた。

要約すると、財界組織は政府の経済政策の立案・実施に「協力」し、経済関連の情報と提言を通じて、政府の政策能力を補完し続けてきたと言える。

こうした財界組織の機能強化に加え、台湾化により政府—企業の会合も徐々に整備されてきた。1974年3月の協進会での挨拶で、蔣経国行政院長は政府と企業界の相互信頼を強く要求し、1978年には政府の経済省庁の高官が財界の意見と財界との協調関係を求めた<sup>8</sup>。こうした政府高官の発言は、現実に実行に移され、1979年には行政院が「行政院暨所属各主管機関建立諮詢制度実施要点」（行政院とその所属機関が諮問制度を設置するに当たっての実施要点）を政府部門に配布し、民間の意見を聴取するための審議会設置を促した。また、1981年には「民間企業参与政府経済事務推進

要点」(民間企業による政府経済事務参与を促進するための要点)が作成され、官民協調による政府政策の検討が促進されるようになった<sup>9</sup>。それに伴い、官民の政策調整を目的とした会合がフォーマルなレベルに制度化され始める。

まず、経済に関する大規模な会議が随時開催されるようになった。これは、経済環境の変化に際して対処法を検討する場合に開催されている。例えば、第二次石油危機により、政府は資源集約型経済から、ハイテク工業化を加速する必要性を認識した。そこで1981年12月に、政府は「第二次全国経済会議」を政府・企業・学会からの参加者を得た上で開催し、「戦略性工業」(戦略産業)として奨励すべきハイテク工業の対象を議論・決定した。この会議での議論内容と提言は政府の所轄部門に送られ、経済部(日本の経済産業省に相当)による奨励対象169項目の選定に決定的な影響を与えた。

また、定期的な「午餐演説会」(昼食講演会)が協進会・工総会により開催されるようになった。協進会は協進会会員、関係企業の経営者、政府経済部署の責任者を交え、長年にわたって通常毎月のペースで昼食会を開催してきた。この昼食会の基本パターンは、まず経済関連の部長(日本の大臣に相当)が所轄部門の経済問題の現況とその取組、可能な解決策を報告し、その後で意見交換をする、というものである。また、数多くのアド・ホックな座談会が政府や財界団体により開催された。1960年から30年間実施された「投資奨励条例」は経済環境の変化に応じて15回もの改訂を重ねてきたが、この条例の改訂に当たっては、協進会・工総会が提言するだけでなく、官民の座談会によっても意見集約が図られてきた。

こうして、1970年代後半までには、政府は経済政策の見直し・立案・実施に当たって、企業界の専門的意見を参考にする傾向が形成されたのである。従って、台湾の政府・企業関係が省籍矛盾のため疎遠であるという一般的認識は、1960年代までは該当するにしても、1970年代からの発展を見る限り、妥当な見解とは言い難い。

更に、こうした官民の関係形成は、単に存在しただけというレベルに留まるものではなく、台湾の1970年代以降の産業構造転換に欠かせないものでもあった。つまり、財界団体・官民の会合で構成される政策ネットワークは、第一に、昼食会での経常的な情報交換に見られるような、経済動向・市場動向・技術刷新・新政策といった情報の効率的な共有・交換・拡散を可能にした。第二に、1981年の第二次全国経済会議での戦略産業の官民共同の選定や投資奨励条例の頻繁な改訂に見られるように、継続的な政策調整のチャンネルは、短期的・長期的経済環境変化への柔軟な対応を制度面から支えた。この意味で、政府―企業間の政策ネットワークは、台湾経済の柔軟な適応力の制度的核心であったとも言うるのである。

では、1970年代からの台湾化によって形成されてきた政府―企業関係と政策ネットワークは、1987年の民主化からどのような影響を受けたのであろうか。

#### IV 民主化と政府—企業関係の危機

1960年代からの経済発展は社会構造までも変容させた。1952年に農業従事者が56.1パーセントを占めていた農村社会は工業社会へと変容し、1987年には84.8パーセントの人口が第二次・第三次産業に従事するようになり、高等教育を受ける者は1952/1953年度の10,037人から1985/1986年度の336,243人へと30倍以上も増加した<sup>10</sup>。その結果、1980年代末までに台湾人の半数以上が自己を「中間層」と認識し、民主化への潜在的圧力を形成した<sup>11</sup>。更に、社会経済構造の変容に加え、台湾の民主化圧力には別の要因があった。キッシンジャーの秘密訪中とそれに続く国連議席喪失は国民党政権の正統性を大きく揺るがせ、その結果、大学生・知識人を中心にした政府不信が表面化したのである。こうして中間層の形成と国民党政権の威信失墜により、民主化圧力は次第に表面化しながら高まって行った。

しかし在米台湾人によるアメリカ議会への台湾ロビーや、1979年の美麗島事件といった顕著な民主化運動が存在したにも関わらず、台湾の民主化は漸進的台湾化政策により国民党政権が一貫してハンドルしてきたと言える。この漸進的台湾化は、1986年の野党民主進歩党結成と1987年の戒厳令解除を境に、民主化の潮流と合流することになる。これ以降、とりわけ戒厳令の解除以降、民主的移行が本格的に着手されたと言ってよい。

本格的な民主的移行に当たっても、国民党がそのプロセスを一貫してハンドルしてきた。民主化運動に際し、国民党中央常務委員会は1986年に「政治革新十二人小組」と呼ばれるタスクフォースを組織し、戒厳令解除・政治団体組織の自由化・議会組織の改革といった今後の政治改革について研究討議を重ねた<sup>12</sup>。このタスクフォースでの慎重な研究討議を踏まえ、1987年の戒厳令解除による民主的移行を進めることになったのである。

台湾はこうして民主的移行も国民党主導のもとで進めることになった。しかし、民主化は一般に「より自由で、より公平で、より開放された政治環境」を意味する以上、これらの政治的傾向は台湾化により形成されてきた政府—企業関係と摩擦を引き起こしかねない。というのも、形成された政策ネットワークは排他的であり、メンバーシップを政府・企業に限定したものであるため、民主主義の「より開放された意思決定参与」という論理と著しい矛盾があるからである。

実際、台湾の民主化過程が一貫して国民党によりハンドルされてきたといっても、台湾社会が国民党主導の民主的改革に沈黙していたわけではなかった。民主化は、「白色恐怖」<sup>13</sup>のもとで沈黙を余儀なくされてきた多様な社会運動を活性化させることに直接繋がった<sup>14</sup>。特に、環境保護運動の急速な発展が目覚ましく、1994年までの時点で、179件の環境保護運動による紛争が報告されている。これらの運動は「自助運動」（自力救済運動）と称され、暴力による抵抗も辞さない強硬な対決姿勢に特徴がある。それら179件の事例のうち、9件の事例で工場が閉鎖・移転を余儀なくされ、56件の事例では企業が地域社会と住民に何らかの補償することになり、32件の事例では生産設備の向上により汚染を軽減することでようやく問題の解決に至った<sup>15</sup>。加えて、ラディカルな環境保護運動により、中国石油公司による第五ナフサ工場の建設は3年遅れ、台湾プラスチックの第六ナフサ工場

の建設に至っては6年も遅れることになった。その結果、川下産業は原料供給低下の打撃を受け、エチレン生産における台湾の世界シェアは減少した。同様に、原発を含む2つの発電所建設も環境保護運動の影響を受けであり<sup>16</sup>、環境保護運動の川下産業と電力供給への影響を通じて、政府と企業界は民主化後の社会から深刻な挑戦状を突きつけられたのである。

政府高官はこの社会運動の高揚を転換期に付随した一時的なものと楽観視していたようである。俞国華行政院長及び楊世緘經濟部工業局長は特段の対策を講じることはせず、状況の推移を見守るに留めていた<sup>17</sup>。しかし、企業界の認識は異なっていた。民主化の混乱が続く1990年月上旬の財界アンケートによると、40パーセント以上の企業が台湾の経済的将来に「悲観的」と回答している<sup>18</sup>。国内投資への悲観主義と社会混乱による財界のフラストレーションは、有力企業による投資ストライキという事態にまで発展する。台湾プラスチックグループ会長の王永慶は、同社のナフサ工場に対するラディカルな反対運動と、それに対する政府の不作為に苛立ちを深め、1990年1月に、中国大陆への生産・投資シフトを示唆しながら政府に揺さぶりをかけた<sup>19</sup>。台湾プラスチックのような大企業が生産拠点を中国大陆に移した場合の政治経済的意味は極めて大きい。経済的には、川上産業に該当する台湾プラスチックの大陸移転が国内の川下産業の大陸移転を促進し、国内の失業が急増する恐れがある。政治的にも、台湾の優良企業でもある台湾プラスチックが中国の経済的基盤・技術力の向上に資する可能性が大きい以上、中国に対する台湾の経済力の優位が脅かされかねない。ここに至って、1970年代の台湾化以降順調に形成されてきた政府—企業関係は緊張を迎えるのである。

更に、活発な社会運動は経済パフォーマンスに間接的に影響することになった。社会運動の活性化は、投資環境の悪化と先行き不透明感の増加により財界の投資意欲を減退させ、民間投資の減退は巡って税収の停滞をもたらした。他方、活発な社会運動は、分配的な社会政策と公共事業の拡大への圧力となり、歳出の拡大を招いた。その結果、1990年代初期の年度財政赤字は、1950年代から1980年代の財政赤字の累積額に匹敵するというレベルまでに悪化した<sup>20</sup>。

## V 民主化と政策ネットワークの再強化

こうして、国民党政府は1990年までに、環境運動への対策を主軸とする社会秩序の回復と親財界姿勢を再確認せざるを得ない立場に追い込まれた。第一に、1990年、李登輝総統は親財界的な郝柏村を行政院長に指名した。この人事は主として国民党内の権力闘争の一部として理解されるべきであるが、郝柏村を自身の政治基盤の軍から切り離すと同時に、政府の親財界姿勢をアピールする上で、一石二鳥の効果を持つものであった。というのも、軍人としての長い経験を反映し、郝柏村行政院長は自己の内閣を「治安内閣」と称し、政府—企業間のネットワークを強化する一方で、社会運動には強硬な立場で臨んだからである<sup>21</sup>。環境運動と並んで活性化していた労働運動に対し、新内閣は経営者にストライキ・組合結成といった労働者側の動向を事前に示唆したり、労働者にはストライキへの嫌がらせ・妨害を行うようになった<sup>22</sup>。環境保護運動に対しては、環境保護の担当部署を

1987年に環境保護署まで昇格させ、環境行政全般の強化を行いつつ、汚染削減のための財政・金融・技術インセンティブを提供することで、環境問題の緩和と親財界姿勢の両立を図った<sup>23</sup>。

こうした姿勢転換の結果、労働運動と環境保護運動は1989年をピーク値に減少している。労働争議日数は1989年15,672日から1992年の23日に激減し<sup>24</sup>、労働争議参加者は1989年の62,391人以降、1990年の34,089人、1991年の12,394人にまで減少し、環境保護運動の争議数は1989年の101件から毎年着実に減少し、1995年には11件にまで減少した<sup>25</sup>。こうして、郝内閣の社会安定化政策により、政府は親財界姿勢を行動で示すことに成功したのである。

## 1 政府・立法のリンケージ

前節で民主化が政府—企業関係に一時的な危機を招いたことが明らかになったが、政策ネットワークはその間も維持されており、1990年以降は一層強化された。民主化は社会運動の活性化により政府—企業関係にネガティブに作用する一方で、政策ネットワークにおける財界と親財界の立法委員（国会議員に相当）の役割を増すことにおいてはポジティブに作用した。例えば、1994年9月には主要財界団体と国民党・民進党・新党の間で定期的な会合を組織することが確認されたが、この会合チャンネルは「相互の交流」といった抽象的なレベルの意志疎通促進を求めたものに留まらず、経済関連法規の迅速な審議といった具体的な役割も期待されていた<sup>26</sup>。工総会は、企業界と立法院との関係を強化するため、「国会関係委員会」を設置し、立法院の各公聴会に工総会のメンバーを派遣することで財界の意思を反映させると共に、「国会溝通座談会」（国会意志疎通座談会）を毎月実施し、2件から3件の議題について立法院と議論するようになった<sup>27</sup>。

## 2 財界組織

台湾経済は公営・党営企業と比較的大規模な関係企業集団を除くと、80万以上の数に及ぶ中小企業で構成されているため、財界組織は政府と中小企業のインターフェースとして、重要な役割を担い続けている。工総会は政策形成・実施において政府の政策能力を強化すべく、主に労働政策、中小企業政策、産業構造転換政策、工業関連の調査、という4つの分野で活動をしている。

第一に、工総会は政府に労働関連法規の修正案を作成することなどにより、政府の労働政策に関与し続けている。一例を挙げると、1980年代末に労働運動が活性化した際、工総会は、高付加価値製品の生産、生産の自動化、労働力節約を目的とした設備投資を促進するため、産業昇級条例と中小企業発展条例を立法化するよう政府に提言している。実際、これらの条例は後に立法化されている<sup>28</sup>。

第二に、工総会は中小企業間連の法案を作成し、あるいは政府の委託事業を代行実施することで、政府の経済政策形成・実施の両面で多大な貢献をしている。例えば、中小企業政策の基本法となる中小企業発展条例の1988年の草案作成に工総会は関与している<sup>29</sup>。また、1994年には、經濟部中小企業處の支援のもと、経済動向に関する情報周知のために「研究会」（研究討議会）を開催し、総計で5,000人以上の参加者を得た<sup>30</sup>。この研究討議会では、人的資源開発、品質向上、工業安全、経営シス

テム、汚染防止対策、輸出マーケティング、労資関係、企業倫理、国際競争力向上、といった各プログラムが毎年提供されており、中小企業の経営力の底上げと変化への適応力強化を図っている<sup>31</sup>。本来は經濟部中小企業處の業務とはいえ、台湾の中小企業が数の面で膨大であり、地理的に分散している以上、地域別・セクター別の産業団体を傘下に収める工総会と共同で政策実施した方が、情報の集約と拡散が効率的に行えるのである。

第三に、産業構造転換政策の形成・実施への関与も、工総会の重要な活動に含まれる。産業昇級条例の立法化に当たって、工総会は1990年に3回の座談会を開催して意見集約したうえ<sup>32</sup>、立法化後も中小企業向けに同条例の説明会を31回開催している<sup>33</sup>。後に、経済環境が変化したことから、新興の有望産業を同条例の対象に追加するよう提言も行っている<sup>34</sup>。こうして、工総会は同条例の立法化から全国の企業への周知、経済環境の変化に応じた柔軟な修正まで、政策過程の全側面に関与していたのである。こうした活動が政府の政策能力の向上を補完・強化していたことは想像に固くない。

最後に、工総会は産業関連の調査を通じて政府に情報やデータを提供している。1994年には經濟部委託事業の工業向け研究開発(R&D)の需要調査を行っている。この調査において、工総会は5,000企業にアンケート調査を行い、80種類の技術が高い需要にあることを特定し、經濟部に報告している<sup>35</sup>。同様に、工総会は經濟部委託の企業の生産設備に関する調査も実施している<sup>36</sup>。こうした調査により得られた情報は、産業政策の形成に極めて重要な意味を持つ。というのも、有効な経済政策の立案に当たっては、政策立案者が経済の現状と問題を正確かつ詳細に把握しておくことが不可欠なためである。問題解決の処方は、現況の正確かつ詳細な把握なしには妥当性を欠くのである。工総会が提供した情報は、少なくとも中小企業の現況・問題を把握する上では有意義であったはずである。特に、中小企業主体の台湾経済の場合、韓国のような少数・大型財閥主導の経済とは異なり、工総会の仲介なくして、政府が企業の現況・問題を具体的に把握できたかどうかは疑わしい。こうした理由から、台湾の財界組織は政策調整と政府の政策力形成に重要な役割を担っているのである。同時に、財界組織の貢献は、1980年代に見られた「市場対国家」・「企業対政府」的な二項対立による台湾経済発展の理解の限界を証明し、むしろ「二項融合」を象徴する証左となっている。

### 3 政府—企業間の会合

民主化後に最も発展した政策ネットワークは政府—企業間会合である。これらの会合は定期的開催されるものもあれば、不定期に開催されるものまであり、目的に応じて柔軟に開催されている。各事例を見てみると、第一に、民主化以前の傾向を引き継ぎ、大規模な経済関連の会議が不定期的に開催されている。例えば、1991年、民主化直後の政治的・経済的・社会的環境の変化に対応するため、「全国工業会議」が政府・工総会・産業団体・学術界から代表を招いて開催されている。この会議自体は2日開催されただけの非常にフォーマルなものであるが、実質的な情報・意見交換は合計2,000人の参加者を交えて39回開催された準備会により事前に行われていた。準備会は、専門的な検討を行うため、産業政策、工業技術、税制・金融、企業倫理、産業団体の機能といった機能別に開催されている<sup>37</sup>。更に別の例を挙げると、情報通信技術の革新と世界経済の自由化傾向に際し、経

済部は工総会に「全国工業発展会議」を1996年に開催するよう委託している。この会議は世界市場の変化に反応し、新たな比較優位を作り出すための議論と、コンセンサス形成を目的として開催された。2日間の会議日程には産業界から606人、政府部門から77人、学術界から63人が参加し、意見・情報交換を行っている<sup>38</sup>。しかし、先述の全国工業会議と同様、最も重要で実質的な意志疎通は政府・財界・学会から約2,000人が参加して11ヶ月もの間開催されてきた準備会で行われてきた<sup>39</sup>。このように、経済関連の大規模会議では、ともすればその規模ゆえに広く浅い総花的議論に陥りやすいのに対し、機能別に組織された準備会により、規模にも関わらず、専門的かつ詳細な議論が可能となるよう工夫されている。

第二に、「早餐座談会」(朝食座談会)・「午餐座談会」(昼食座談会)が協進会や工総会により定期的に開催され続けている。特に、工総会は昼食会をほぼ毎月のペースで開催しており、経済関連の時事問題に関し、官民の意見交換を促進している。この会合は以下のような流れで進められる。まず、当日の議題に該当する政府の高官が担当部署の業務と政策方針を発表し、次に財界からの質疑が行われ、最終的には自由討議に移る。議題は広範囲に及ぶが、1997年12月の「東アジア金融危機」という議題選択に見られるように、概して時事的なトピックの選択が行われている。

第三に、審議会も定期的な官民会合の場を提供し続けている。審議会は特定の政策を技術的な見地から継続的に調整することを目的に設置されたものである。特に、民主化直前の1985年に設置された「産業発展諮詢委員会」は最も組織されたものとなっている<sup>40</sup>。産業発展諮詢委員会は、呉梅村経済部次長が述べているように、従来政府が数多く設置してきた産業政策の調整メカニズムがいずれも短期目的に留まっていたことの反省から、一貫性のある長期的・国家的な観点からの政策立案が可能となるよう設置された<sup>41</sup>。1998年の段階では総合産業・工業・貿易・中小企業・商業・資源の各部会で構成されており、この構造からは産業発展諮詢委員会が機能別に組織されているように見える。しかし、工業審議会には金属・機械工業、電子・電機工業、化学工業、民生工業というさらに4つのセクター別「審議小組」(審議部会)を擁しており、機能別とセクター別の構造を折衷した形になっている<sup>42</sup>。これは、産業政策の調整が労働・貿易・エネルギー政策・金融財政政策など、他の経済分野と重複することがあるため、経済部は産業発展諮詢委員会内にセクター別部会だけでなく、機能別の調整も同時に図れるようにすることで、同委員会が産業政策で中心的存在となるように配慮したものと考えられる。

セクター別にも機能別にも組織されることで、同委員会は産業政策・戦略・見通し・具体的計画の草案化に関する広範な重要事項を審議するよう期待されている。同時に、産業発展諮詢委員会は国内外の経済情勢に関する情報収集・分析も行っている<sup>43</sup>。政府・金融機関・学術研究者・企業家・財界組織・各産業団体というメンバー構成は経済関連の情報収集・分析・交換を容易にするものの、極度に変化の激しい国際市場の情勢分析と予測には、より分析に特化した専門家集団が不可欠となる。そのため、産業発展諮詢委員会は台湾経済研究院をシンクタンクとして指定し、各種経済動向を予測させている。

産業発展諮詢委員会の活動は大概すると2つに分類される。第一の活動は長期開発計画の形成へ

の従事である。そもそも長期的な見地からの経済運営が委員会設置の一理由であるため、長期的ビジョンへの関与は極めて重要な活動と認識されている。実際、経済部の委託を受け、産業発展諮詢委員会は1994年に『産業発展白書』を完成している<sup>44</sup>。この白書は10年開発計画を機能別・セクター別に包括的に扱っており、機能別の計画では、貿易・投資・産業技術・エネルギー・生産とマーケティングの連関・中小企業政策までカバーし、一方のセクター別計画では、自動車・機械・鉄鋼・情報通信・家電・電機・製薬・石油化学・食品加工・セメント・紡績と幅広く網羅している<sup>45</sup>。

産業発展諮詢委員会のもう一つの活動は、各産業政策の具体的な立案をすることである。例えば、1991年、産業発展諮詢委員会は日本・韓国・アメリカの事例を研究しながら、「産業技術研究発展法」(産業技術研究開発法)を起草した<sup>46</sup>。産業構造の高度化によって産業間の連関が増加し、かつ複雑になるにつれて、産業政策の形成は一層広範かつ専門的な知識が必要とされるようになった。特に、研究開発(R&D)の先端分野は高度に技術的であり、経済部も企業界も十分な情報を持っているとは言い難い。そのため、通常の委員会の学者メンバーが経済学・経営学の専門家で構成されるのに対し、工業委員会の学者は先端研究開発にも十分な情報を持っている理工学系の科学者で構成されているのである。このように、産業発展諮詢委員会は政府・企業に研究者を加え、政策形成アクターの「三位一体」を形成し、研究開発のような高度に専門的で技術的な政策調整も可能にしているのである。

## 結 論

本稿は台湾の政府・企業関係の長期的推移を、特に台湾化と民主化以降の政策ネットワークに重点を置きながら分析した。まず、台湾経済の柔軟な適応力をレビューした後に、権威主義政権下での政府—企業関係を簡潔に振り返った。1960年代の台湾では省籍矛盾が政府—企業関係にも厳然と存在し、官民癒着の警戒から、政府—企業関係の発展は極力避けられ、従って、政府—企業間の政策ネットワークは発達することがなかった。しかし、1970年代からの国民党政権の外交的孤立と台湾化により、政策ネットワークは強化されてきた。協進会・工総会の財界組織は機能強化され、政策調整を目的とした官民の会合も徐々に開催され始めた。

次に、1987年の民主化後、社会運動の活性化と政府の不作為のため、企業界側の政府への信頼が揺らぎ、台湾の政府—企業関係は一時的な危機を迎えたことが明らかにされた。しかし、その間も政策ネットワークは維持されており、1990年頃に政府の親財界姿勢が再確認されると、政策ネットワークは一層の発展を見た。工総会は政府の業務を代行・補完し、各政策の調整と実施過程でその役割を強めていった。官民の会合は、経済関連の大会議や月例昼食会・審議会に至るまで、非常に幅広く組織され、そのフォーマル化・制度化も進んでいった。ここに、1960年代までは企業間の関係に留まっていた「グアンシ」(関係)と呼ばれる人的ネットワークが政府—企業関係にまで拡大する素地が整備されたと言える。

こうして、台湾の政府・企業関係は、1960年代の疎遠な関係、1970年代以降の漸進的発展、1980

年代末の一時的危機、1990年以降の再強化、という各局面を経て発達してきたのである。台湾の政策ネットワークは、台湾化・民主化の潮流と矛盾せず、むしろ調和することで一層の発展を見た。幅広く確立された政策ネットワークでの頻繁な官民の意志疎通により、短期的な経済環境の変化はもちろん、長期的展望に立った経済動向の予測までも可能な制度を整備したのである。これらの結論は、「政府対市場」の二項対立的な議論と、台湾の政府—企業関係を疎遠としてきた従来の研究に対し、再考を促すものとなろう。

### 参考文献

(日本語文献)

沼崎一郎 (1992)、「台南幫—“バナナ型” ビジネス・グループの生成と展開」、『アジア経済』、33巻 7号。  
若林正丈 (1992)、『台湾 分裂国家と民主化』、東京、東京大学出版。

(台湾中国語文献)

産業発展諮詢委員会(1985)、『74年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1988)、『77年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1990)、『79年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1991)、『80年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1993)、『82年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1994)、『83年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
産業発展諮詢委員会(1999)、『88年經濟部産業発展諮詢委員会年度報告』、台北、中華民國經濟部産業発展諮詢委員会。  
『工業雑誌』(1994)、295号、114～119ページ。  
『工業雑誌』(1996)、313号、18～29ページ。  
『工業半月刊』(1988)、204号、13～14ページ。  
『工業半月刊』(1989)、218号、4～5ページ。  
『工商月刊』(1978)、26巻 3号、44～8ページ。  
『工商月刊』(1978)、26巻 5号、4ページ。  
『工商雑誌』(1991)、39巻 3号、44～47ページ。  
『聯合月刊』(1982)、13号、9ページ。  
莫祥雲 (1993)、「我国企業及政府關係之研究：從政策制定面探討」、修士論文、国立政治大学。  
『天下雑誌』(1987)、77号、19～20ページ。  
『天下雑誌』(1988)、86号、48～54ページ。  
『天下雑誌』(1990)、106号、72～78ページ。  
『天下雑誌』(1993)、148号、57～58ページ。  
中華民國全国工業總會 (1991)、『中華民國全国工業總會79年工作報告書』、台北、中華民國全国工業總會。

中華民国全国工業總會 (1992)、『中華民国全国工業總會80年工作報告書』、台北、中華民国全国工業總會。  
 中華民国全国工業總會 (1994)、『中華民国全国工業總會82年工作報告書』、台北、中華民国全国工業總會。  
 中華民国全国工業總會 (1995)、『中華民国全国工業總會83年工作報告書』、台北、中華民国全国工業總會。  
 中華民国全国工業總會 (1996)、『中華民国全国工業總會84年工作報告書』、台北、中華民国全国工業總會。  
 中華民国全国工業總會 (1997)、『中華民国全国工業總會85年工作報告書』、台北、中華民国全国工業總會。  
 (英語文献)

- Cheng, Tun-jen et al. (1997), "What Has Democratization Done to Taiwan's Economy?", *Chinese Political Science Review*, vol. 28, June.
- Chu, Ying-wah (1996), "Democracy and Organized Labor in Taiwan: The 1986 Transition", *Asian Survey*, vol. 36, no. 5.
- Council for Economic Planning and Development (1999), *Taiwan Statistical Data Book, 1999*, Taipei: Council for Economic Planning and Development, Republic of China.
- Hsiao, Hsin-huang Michael (1992), "The Rise of Social Movements and Civil Protests", Tun-jen Cheng et al. (eds), *Political Change in Taiwan*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Kim, Hyuk-Rae (1994), "The State and Economic Organization in a Comparative Perspective: The Organizing Mode of the East Asian Political Economy", *Korean Social Science Journal*, vol. 20.
- King, Ambrose Y.C. (1994), "A Nonparadigmatic Search for Democracy in a Post-Confucian Culture: the Case of Taiwan", Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, London: Lynner Rienner.
- Liu, Alan P.L. (1987), *Phoenix and the Lame Lion: Modernization in Taiwan and Mainland China, 1950-1980*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Ngo, Tak-Wing (1995), "Business Encirclement of Politics: Government Business Relations across the Taiwan Strait", *China Information*, vol. 10, no. 2.
- Tien, Hung-mao (1992), "Transformation of Authoritarian Party State: Taiwan's Development Experience", Tun-jen Cheng et al. (eds), *Political Change in Taiwan*, London: Lynne Rienner Publishers.

## 注

- 1 この論文作成に当たっては、お茶の水女子大学大学院人間文化研究科博士課程の李美静さんにコメントとアドバイスを多数頂いた。改めて感謝したい。
- 2 例えば、Kim, Hyuk-Rae (1994) を参照。
- 3 台湾の企業間ネットワークを関係企業の観点から分析したものとして、沼崎 (1992) 等がある。
- 4 数少ない研究として、Ngo (1995) がある。
- 5 国民党政権は台湾への移転以降、「大陸反攻」の目標達成のために台湾内の経済建設を犠牲にした国防費中心の予算編成をしてきたが、十大建設は、インフラストラクチャーの建設や鉄鋼・石油化学工場の建設も含み、いずれも台湾の経済的基盤を整備する点で、経済政策における国民党政権の台湾化を象徴している。
- 6 Liu (1987)。
- 7 『聯合月刊』、13号、1982年8月、p.9。
- 8 『工商月刊』、26巻3号、1978年3月、pp.44-8、及び、26巻5号、1978年5月、p. 4。
- 9 莫祥雲 (1993: 62-3)。
- 10 Council for Economic Planning and Development (1999: 30; 273)。
- 11 King (1994: 145)。
- 12 Tien (1992: 33)。
- 13 白色恐怖とは、1949年頃から中国共産党の台湾工作を警戒した国民党政権が、中国共産党の工作員とシンパへの秘密工作を行う過程で形成されたテロ政治と言える。しかし、反共を秘密工作・治安維持の面から支え

るという目的は拡大解釈され、反体制の潜在性を僅かにでも感じさせる者は冤罪により次々に逮捕されていった。その結果、警備総司令部を頂点に敷かれた特務機構網と相俟って、多くの本省人は政治的沈黙を長期間にわたって余儀なくされた（若林 1992：108-109）。

- 14 例えば、Hsiao（1992：59-69）は先住民権利回復運動、農業政策に抗議する農民運動、反原発運動、母語回復運動などの事例を挙げている。
- 15 Cheng et al.（1997：4）。
- 16 Cheng et al.（1997：5）。
- 17 『天下雑誌』、77号、1987年10月、pp.19-20、及び86号、1988年7月、pp.48-54を参照。
- 18 このアンケート調査は台湾のトップ1,000企業に配布され、31.6パーセントの回収率であった（『天下雑誌』、106号、1990年3月、pp.72-78）。
- 19 Ngo（1995：8）。
- 20 『天下雑誌』、148号、1993年9月、pp.57-58。
- 21 Ngo（1995：9）。
- 22 Chu（1996：509）
- 23 『工商雑誌』、39巻3号、1991年3月、pp.44-47。
- 24 Chu（1996：502）。
- 25 Cheng et al.（1997：3；7）。
- 26 『工業雑誌』、295号、1994年10月、pp.114-119。
- 27 中華民国全国工業総会（1995：296）。
- 28 『工業半月刊』、218号、1989年3月10日、pp.4-5。
- 29 『工業半月刊』、204号、1988年8月10日、pp.13-14、及び、中華民国全国工業総会（1989：92-93）。
- 30 中華民国全国工業総会（1994：28）、及び、中華民国全国工業総会（1995：39）。
- 31 中華民国全国工業総会（1994：28）。
- 32 中華民国全国工業総会（1991：2）。
- 33 中華民国全国工業総会（1992：15）。
- 34 中華民国全国工業総会（1995：12）。
- 35 具体的には、24種類の素材産業技術、33種類の電子通信技術、6種類の生産自動化技術を挙げている（中華民国全国工業総会 1995：16）。
- 36 中華民国全国工業総会（1995：16-19）。
- 37 中華民国全国工業総会（1992：9）。
- 38 中華民国全国工業総会（1996：23）、及び、（1997：10）。
- 39 『工業雑誌』、313号、1996年4月、pp.18-29。
- 40 本文で述べた以外にも、經濟部は産業技術審議委員会を1992年に設置し、中小企業政策審議委員会を1994年に設置することを決定している。
- 41 産業発展諮詢委員会（1985：20；353）。
- 42 産業発展諮詢委員会（1999：50）。
- 43 産業発展諮詢委員会（1993：41）。
- 44 他にも、1988年に産業発展諮詢委員会は日本・韓国・アメリカの事例を分析しながら、「邁向二十一世紀我國工業發展之方向與策略」（二十一世紀に向けた我が国の産業發展の方向と戦略）の草案を作成し（産業発展諮詢委員会 1988：195）、また、日本の経験を参照しながら、斜陽産業である紡績産業の中長期開発計画を検討している（産業発展諮詢委員会 1990：128-134、及び、1991：245-265）。
- 45 産業発展諮詢委員会（1994：9）。
- 46 産業発展諮詢委員会（1991：141-145）。

Long-term Evolution of State-Business Relationships in Taiwan :  
Impacts of Taiwanisation and Democratisation

Hisahiro KONDOH

This article analyses the long-term evolution of policy networks between the state and private business in Taiwan. Strategic policy networks for economic development, which consist of business associations and state-business meetings, were not observed during the 1960s due to explicit sub-ethnic cleavage in policy communities; nonetheless, they have been gradually developed since the 1970s along with the Taiwanisation drive. Although democratisation since 1987 caused temporal tension between the state and business, the subsequent pro-business stance of the state contributed to developing policy networks, reinforcing the functions of business associations, and diversifying the forms of state-business meetings into economic conferences, monthly luncheon meetings, and deliberation councils. These developed policy networks have consequently contributed to distributing and facilitating more effective flow of economy-related information between the state and business, and thereby reducing asymmetric information problems. Furthermore, they have helped enable the Taiwanese economy, which is sensitive to external market trends due to its high export-dependence, to flexibly adapt to export market changes. It was hence concluded that policy networks have been an institutional core of Taiwanese economic development.