

はじめに

著者	加賀美 充洋, 細野 昭雄
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	412
雑誌名	ラテンアメリカの産業政策
ページ	i-vii
発行年	1991
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013506

はじめに

本書の目的は、今日のラテンアメリカにおける「産業政策」の役割は何か、またその役割を果たすためには産業政策はどのような内容のものでなければならないかを明らかにしようとするものである。

1980年代の末から90年代初めにかけてメキシコ、アルゼンチン、ブラジル、チリ、ニカラグア、ペルー、コロンビア等で新政権が続々誕生したが、いずれの場合にもこれまでの国家の強い介入を排し、市場メカニズムに基づいた競争原理を導入しようとしている。具体的には、貿易の自由化、規制緩和、補助金・優遇融資の廃止、国営企業の民営化等の政策である。こうしたパラダイム・シフトの中であって、日本を含めたいくつかの東アジアの国々では、政策の指導というものが、工業発展において根本的、ないしは本質的な役割を果たしてきたことも広く認識されている。これらの経験は、効率的でかつ的を射た産業政策が市場メカニズムを代替するものではなく、補完するものだということを物語っている。

しかしながら、この東アジアの経験がラテンアメリカの国々に直接適用されたり、転用され得ないことも認識しなければならない。というのも、産業政策の効果、そして役割というものが、一般的意味においても限定的意味においても「国家」あるいは政府の特徴、「市場」構造、市場での行為の主体者、産業政策が実施されるその国の経済発展段階、等々によって非常に異なるからである。したがって、産業政策の役割について議論するためにはまず、各国で異なるこれらの諸側面を考慮に入れる必要があるだろう。

次にラテンアメリカの産業政策を考える場合、5点ほどの注意が必要である。まず第1に軍の影響である。ラテンアメリカの主要国では1980年代まで軍事政権が続き、軍あるいは国防上の考え方が産業政策に反映されている。国境紛争のある所や、辺境の守りのために意図的に都市を作り、種々の恩典を与えて人口を集めたり、製鉄所を内陸に創り攻撃をかわすといった国防上の配慮が産業立地における経済的効率性以上に重要となることがあった。ア

ルゼンチンのティエラ・デル・フエゴ島，ブラジルのマナウス，チリのプンタアレナス等の自由貿易地区の設定にはそうした面があったといわれる。また戦闘機や，ミサイルに必要な小型コンピュータを自国で開発するためにコンピュータやチップの生産を国内企業に限定しようとしたブラジルの情報産業育成策も軍の意向が強く働いたといわれる。軍と国内資本の結びつき，すなわち産・軍体制の研究はいまだ非常に少ない。

第2に外国資本ないし多国籍企業の役割である。ラテンアメリカでは開発の初期の段階から外国資本が深くかかわっていた。一般に産業政策というと幼稚産業保護のように国内資本による企業を育成するという意味で使われるが，発展途上国では輸出産業・技術集約産業等には多国籍企業ないし外資との合弁形態のものが多い。また多国籍企業に対抗するために国营企業が興される場合も多い。国营企業，外資企業，内資企業の3者が三つ巴で生産を行っているのが一般的である。そこで政府が産業に介入する場合，基本的には国内企業の育成に力を入れるのであるが，場合によっては多国籍企業に制限を加えながらもある特定分野でその活動を利用することはあり得る。メキシコ，ブラジルの自動車産業育成でみられたごとく，完成車メーカーは多国籍企業にまかせ（ただし国産化率の規制あり），同時に部品メーカーは内資中心に育成するといった方策である。ブラジルの情報産業育成においても，大型コンピュータは外資を認め，中小型コンピュータ開発を内資に限定した（「市場留保」政策と呼ばれた）。1990年代において貿易・資本の自由化が進展すると産業政策における内資・外資といった境界線はますます消えていく傾向にある。

第3に独占，寡占の問題がある。上記多国籍企業は国内市場が限られているので独占ないし寡占を形成しやすい。また部品生産等サポーティング・インダストリーが少ないのでどうしても垂直統合して部品を内製化する傾向がある。一方，内資企業も同族や家族経営が多く経営の近代化が遅れている。ここでも同族どうしで垂直統合して寡占化する傾向がみられる。産業政策は元来独占や寡占等による市場の失敗を補うために行なわれるが，保護の結果

がこうした寡占を強めることがあり得る。既得権益を守ろうとするこれら寡占企業のレント・シーキングや業界の密室性に問題がある。こうした寡占の排除とサポーター・インダストリーを育成するための有効な産業政策は大いに期待される分野である。

第4に現在ラテンアメリカで起きている自由化、市場メカニズム優先の風潮の中で産業政策は必要なくなるのかという点である。答はノーである。貿易・資本の自由化は競争原理、比較優位原則がますます強く働くことを意味する。今までの輸入代替政策により保護された企業（国営企業も含めて）は今後そうした保護が外され、真の国際競争力をつけなければならないが、その過程で比較優位がなく競争力のないものが脱落していく。こうした産業再編成の過程では失業や資本市場の混乱が発生するので、混乱をなるべく少なくするための政策が必要になってくる。すなわち衰退産業を円滑に他の産業に転換させたり、労働者の再教育等が政府の役割として非常に重要になってくると思われる。

第5に、北米自由貿易地域の結成（米国、カナダ、メキシコで結成予定、NAFTAと呼ばれる）にみられるごとく、経済統合あるいは経済のブロック化の進展である。ブッシュ大統領のいう南北アメリカにまたがる自由貿易地帯の実現はずいぶん先の話であり、当初は西半球にさまざまなサブリージョナル・ブロックができる可能性がある。そうした際に国境を越えた政策協調が必要となってこよう。たとえばNAFTAにより中米諸国やカリブ諸国は外国投資の減退、貿易転換効果による貿易の減少が予想される。中米・カリブとしてどのような産業再編成を行ない、また米国、メキシコ等と望ましい貿易・投資政策を交渉しなければならない。すなわち国際産業政策が必要になってくるのである。

本書の構成は次のとおりである。第1章と第2章では総論的に産業政策の概念を提示し、ラテンアメリカにおける産業政策の役割を構造調整下にある今日のラテンアメリカ諸国に当てはめその意義を説いている。第3章から第

6章まではラテンアメリカ主要国の今までの産業政策を事例として分析している。最終章では、産業政策の成功例といわれる日本の例を参考として、とくに政策金融の立場から紹介している。

第1章「産業政策の意義と問題点」では、産業政策の定義を述べ、その有効性および問題点を経済学的に解明しようと試みている。そして市場メカニズム重視に政策転換しつつあるラテンアメリカにおいても、透明さと時限性を有する助成策、基礎研究や基礎技術の開発、人的資源開発、および差別的でない普遍的誘因政策であればその適用が可能であることを提案している。

第2章「ラテンアメリカの産業政策」では、現在各国に共通して進行中の構造調整政策と産業政策との関連を中心に論じている。構造調整の下に自由化や規制緩和が行なわれているが、①これによって比較優位を有する産業が自動的に生成・発展するとは限らない点、また②既存の非効率な産業の再編成をどうするかといった点、さらに③ECの完全統合や米国、カナダ、メキシコの自由貿易協定結成の動きの中でラテンアメリカ地域経済統合の再活性化とそのための貿易・投資政策といった点において、産業政策の有効性があることを指摘している。

国別事例研究では、まず第3章「アルゼンチン—経済停滞と産業保護の制度化：電気機器産業の事例」において産業政策のひとつの失敗例としてアルゼンチンのティエラ・デル・フエゴ島の電子産業を取り上げている。同島の開発は、工業の地方分散、地域開発といった名の下に、実は軍による国防上の配慮が優先して行なわれた。チリとの国境紛争をめぐり同島の領有を確固たるものにするため選ばれたが、保護構造が政治的・社会的に制度化してしまい、結果として国際競争力に欠ける非効率な産業が育ってしまった。これは地域開発のみにとどまらず、アルゼンチン全体として輸入代替工業化政策が長く維持され続けた背景に、保護を固定化する幅広い勢力（労働組合、企業家、中間層、軍等）の支持があったと指摘している。第4章「ブラジル—産業政策と産業構造の変化」では、ブラジルにおいて1950年代以降採られた産業政策の制度と政策手段を概説し、その結果としての産業構造および生産性

の変化等を分析している。またコロール新政権の自由化政策における産業政策の転換を紹介している。同国の場合、産業構造の多様化に成功したが、生産性の向上は過保護のため国際的水準まで達していないと結論している。産業政策が期限を明確にしないまま長期に保護が継続され、企業はレント・シーキング活動や談合等に労力を費やし、技術革新や品質向上等を疎かにしたからである。こうした反省がコロール政権の自由化政策を生んだが、ここでも明確なターゲティングの欠如、企業家と政府の協調体制の無さ、不完全な長期資本市場等が弊害となろうと指摘している。第5章「コロンビア—1967～82年の政策措置とそのインパクト」では、コロンビアの工業発展を1970年代を中心に振り返り、同国の場合積極的な産業政策は行なわれなかったという。基幹産業、鉱業・エネルギー部門への金融支援、非伝統的輸出の振興、また1970年代初めの建設部門をリーディング・セクターに設定するといった政策は採られたが、一般的にコーヒーの圧倒的な比較優位と麻薬によるドルの流入、民間の政府介入への反発等から産業政策の導入は強くは行なわれなかった。しかし一例として、輸入代替が早くから行なわれた繊維産業が示すように1960年代から70年代初期にかけての保護政策による拡大が、その後の同産業の危機と伸び悩みを招いたのは、保護に甘えて対外競争力を高める努力を怠ったからであり、それはまた、同産業の寡占的体質に原因があることを考察している。第6章「メキシコ—自動車産業政策」では、メキシコの自動車産業育成策を詳細に分析し、同産業が輸出産業にまで育ったことを述べている。この成功は、①完成車メーカーについては多国籍企業の参入を認め、部品メーカーを国産化の主眼として地元部品メーカーの育成に重点を置いたこと、②米国のビッグスリーが世界的ネットワークの中でメキシコを小型車とエンジンの生産基地に位置づけたことに由来している。そして、今後の同産業発展のためには部品産業の基盤強化が不可欠であり、とくに中小零細の下請企業群の育成を課題としている。すなわちここに新たな産業政策の有効性がみられる。第7章「第2次世界大戦後の日本の産業政策—政策金融を中心として」では、産業政策のモデルといわれる日本の例をとくに日本開発銀行

からみた政策金融の例で紹介している。

ここで日本を取り上げたのは、日本の産業政策とくに産業選択に合理性があり、また成功した例が多いからである。まず産業選択では基幹産業の復興（インフラ部門等の公共財）、幼稚産業の育成（コンピュータや石油化学等動学的規模の経済が働く）、公害防止（外部不経済）、産業構造調整（要素市場調整）、創造的技術開発（情報の外部性）等、理論的に説明できる場合が多い。次に日本が成功したのは、市場メカニズムを否定してはいないからである。競争は保護の中でも激しくまた介入は市場価格を不当に歪めず行なわれたのであり、この市場と仲良くするところ（世銀の『世界開発報告1991年』版では“market-friendly”という言葉を使っている）に日本の産業政策の特徴があった。すなわち市場を排除するのではなく、市場を補完する形での介入であったといえよう。こうした日本のモデルは、発展途上国の今後の開発戦略に必ず役に立つと思われる、そのために詳細な開発金融の例を紹介した。

ラテンアメリカの産業政策を今までのケースで見ると、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ等ではかなり強力な産業政策が行なわれたが、国際競争力のある産業が育ったかという意味においては、一部の例外を除きその結果は芳しくなかった。輸出振興を念頭において、成功といわれるものにメキシコの石油、自動車、ブラジルの鉄鋼、基礎石油品、自動車、紙・パルプ、アルミ、チリの銅開発、一方失敗の例としてはメキシコの鉄鋼、ブラジルの情報産業、アルゼンチンの電気機器、コロンビアの繊維、チリの自動車などが挙げられる。しかし成功の場合も、補助金や税恩典をとりさった真の競争力に関しては問題が多い。その失敗の主な原因は各章において産業政策自身の問題点としていくつか挙げられているが、最後に発展を規定する要因として産業政策を補完する①安定的なマクロ経済政策、②競争的なミクロ経済環境、③外向きの国際連関、そして④人的資源開発、の重要性を指摘しておきたい。

本書は、アジア経済研究所の中南米総合研究事業の一環として平成2年度に実施された「ラテンアメリカの産業政策と構造問題」研究会の成果の一部

である。研究会のメンバーは以下のとおりである。主査：加賀美充洋（アジア経済研究所）、幹事：浜口伸明（アジア経済研究所）、委員：細野昭雄（筑波大学）、越智久男（日本開発銀行）、宇佐見耕一（アジア経済研究所）、幡谷則子（アジア経済研究所）、オブザーバー：山岡加奈子（アジア経済研究所）。またメンバー以外からは、古田島秀輔氏（日本長期信用銀行）のご協力を賜った。上記研究会は、1990年11月16～17日にブラジルからジルソン・シュワルツ（カンピナス大学教授）、パウロ・ガレッタ（ブラジルコンサルト社理事）の両氏を招いて、「工業発展における産業政策の役割」と題した国際ワークショップを開催した。そのときの成果は、『ラテンアメリカ・レポート』第8巻第1号（1991年）に紹介されているので、そちらも併せて参照いただければ幸いである。

本書では、日本やアジア NIES では実際面でも理論面でも研究がかなり進んでいる「産業政策」を取り上げ、そのラテンアメリカにおける適用性や役割を検討した。ラテンアメリカでは現在、自由主義、規制緩和、「小さな政府」の嵐が吹き荒れているが、そうした波に流されることなく、政府と市場の関係を客観的に分析し、異なる国における産業政策の効果を比較するための枠組みを提示できたなら幸甚である。しかし、不備な点や残された課題は多い。読者からのご批判をいただければ幸いである。

1991年3月

編 者