

第8章

開発戦略における 産業政策と輸出主導政策



中国・天津の自動車工場

一九九三年に世界銀行が出版した『東アジアの奇跡』(World Bank 1993)が、産業政策の有効性について検討を行ったものであることは広く知られている。その結論として次の事実を見いだした。第一に、産業政策は、優秀な官僚がいる日本や韓国などでは有効であり、これらの国々に経済成長をもたらした。しかし、もし優秀な官僚がいなかつれば、途上国における産業政策は必ずしも有効ではない。第二に、東アジア諸国が採用した輸出を梃子にした成長政策を、他の地域の途上国にも適用することは有効である。第三に、低金利融資政策すなわち政策金融は、有効な場合も有効でない場合もある。ただし、これらの結論は、東アジア経済が繁栄した状況での暫定的な結論であった。中国は、一九九〇年代初期からの外資導入による高度成長が始まっていたが、積極的に産業政策に取り組む姿勢もみせており、一九九四年には「産業政策要綱」と「自動車産業政策」を発表した。また、一九九〇年代前半に、ほとんどの東アジア諸国は、輸出主導の成長政策を推進していた。その政策は、一九八〇年代後半にタイ、マレーシアから始まり、一九九〇年代にはインドネシア、フィリピンにも導入された。

しかし、一九九七年にアジア通貨危機が発生し、『東アジアの奇跡』が提唱した結論に大きな疑問が生じた。中国では当初、日本や韓国が採用したような産業政策の導入を検討

していたが、通貨危機後に産業政策によって育成するという方針を断念し、国内企業の国際競争力の強化を目指すことに切り替えた。この一環として中国は二〇〇一年に世界貿易機関（WTO）に加盟し、あえて国内企業を国際競争にさらすことによってその競争力の増強をはかることにした。ここで注目すべきことは、経済成長に関して政府が果たしうる役割が疑問視されたことである。

世銀のステイグリッツとユスフは、アジア通貨危機をふまえて産業政策および輸出主導政策の有効性を再検討することを主な目的として『東アジアの奇跡再考』(Stiglitz and Yusuf 2001)を編集した。一三人の執筆者が参加した本書について、ユスフは、途上国が産業政策を採用することは望ましくないという結論に達したと要約する。しかし、本書が興味深いのは、ステイグリッツは依然としてアジア諸国で採用されてきた産業政策を支持していることである。私を知るかぎりでも、世銀の中には、アジア諸国出身者を中心として同様の意見が根強い。本章ではこの『東アジアの奇跡再考』に基づいて、開発戦略としての産業政策と輸出主導政策について考えてみたい。

結論として、産業政策は外資を利用する形をとり現在も活用されている。中国は、二〇〇四年に自動車産業政策を改定し、外資の利用の方法を変えた。また、国全体としての産

業政策よりも地域ごとの産業クラスター政策を採る国や地域が多い。産業クラスター政策とは、政策によって産業クラスターを形成することであり、産業クラスターとは、関連のある産業がある地域に集積し、イノベーションを生むことである。こうして産業政策は国家政策から地域政策へ変わりつつある。

1 産業政策

インジイ・シアン (Yingyi Qian) と岡崎哲二は、それぞれ中国と日本において、経済発展のある段階では政府のコントロールが有効であったと分析している。シアンは、中国の経験から、企業のガバナンスに関する政府のコントロールが暫定的な制度として必要であると主張する。彼によると、中国の企業ガバナンスに対する政府のコントロールは、二段階で発展した。第一段階は一九七九年から一九九三年までであり、第二段階は一九九四年以降である。第一段階では、政府による企業コントロールは厳格であり、積極的な指導を行っていた。この結果、とくに地方政府による企業に対するコントロールは中国の経済

成長に貢献した。しかしながら、第二段階になると私有財産制と整備された市場経済が浸透し、ここでは政府によるコントロールは明らかに有利ではなくなる。第一段階では、私有財産制度を保障する法制度が欠如していること、資本市場が機能していないこと、有効な課税と財政制度が欠如していること、以上の三つの理由によって、政府による企業に対するコントロールが比較優位にあった。しかし、これらの諸問題が解決した段階では、企業に対する政府のコントロールは必要ではなくなった。問題は、企業に対する政府のコントロールが必要なくなった段階でそれをやめることができないことである。ただし、シアンは、中国において、このような政策転換が、地方政府に対する著しい抵抗もなく起こったとしており、それは経済の制度的構造が柔軟であったことから可能となったとしている。だが、私のみるところ、中国のように柔軟な制度的構造をもつことは他の多くの国では困難であるから、中国での事例が他の国にも適用可能であるとは言い切れないのではないだろうか。

岡崎は、「官僚多元性」の成功と失敗を戦後日本の政府と企業の関係に関して分析している。それによると、官僚多元性とは、政府の審議会制度などをも含んだ制度的概念であり、これは日本で最初は成功したがその後失敗したとされる。官僚多元性国家では、民

間での利害が主に財界に集約されていき、次にその産業を担当する官僚に移転する。その官僚は、政府内で利害調整をする。そこでの利害調整の議論は、まず各省庁内で、次に省庁間で行われる。日本の官僚多元性は、経済システムにおいて経路依存が發展した結果有効に機能するようになったものであると岡崎は分析する。その官僚多元性の制度は、一九五〇年代から一九六〇年代における高度成長時代の経済成長を調整するのに効率的に機能した。だがその後は、利権間の利害を効果的に調整できなくなった。『東アジアの奇跡』でも、日本の審議会制度は産業界や政府の間で生じた利害調整の場として有効であったと評価している。しかし、一九九〇年代における日本経済の停滞は、むしろこの官僚多元性制度を含む戦後の経済体制が長期化しすぎたことに問題があると岡崎は指摘する。岡崎は、これを動学的ゲーム理論に基づいて分析している。私のみるところ、こうした日本の経験で明らかになったのは、戦後の経済体制はひとたび成功したが硬直した体制を打破するのに時間がかかるという点である。順調に経済が成長する間は、審議会制度は機能する。審査会は異なる意見を調整する。しかし、意見調整ではなく、制度を変えなくてはいけない状況では、審議会は有効ではなくなる。二一世紀に入った今でも日本は戦後の経済体制から抜け出ることができず、小泉首相も「改革」に手間取った。

これに対し、パーキンス (D. H. Perkins) とウー・カミングス (M. Woo-Cummings) は、経済発展における政府の役割を減らすことのみを提言する。パーキンスは、中国とベトナムの産業政策と財政政策に関して分析し、現在の状況に即した東アジアの経験の新しいモデルが必要であると主張している。端的にいうと、中国とベトナムにおける一層の経済自由化の推進を提案する。まず、政府の介入を減らし、国有企業を完全に自立経営させ、企業の経営者を選ぶ際も政府を人事に介入させず、両国とも近代的な銀行制度を確立すべきであると提案している。ベトナムでは、とくに民間企業を活性化させることが、さらに経済を成長させるためには不可欠であると指摘している。中国の不良債権問題が残された重要な課題の一つであることは良く知られている。最後に、政府は、M & A (企業の合併・買収) に関わる法制度を制定するだけでなく、M & A をさらに推進させるようにすべきであると指摘している。確かにパーキンスが指摘しているように、ベトナムや中国は計画経済から市場経済へ移行する過程にあり、中国は国有企業の改革に、ベトナムは国営企業の改革に時間がかかっている。私が行った調査においては、とくに中国での改革は、ベトナムとは比べものにならないぐらい試行錯誤を繰り返している。朱鎔基元首相が三年間実施してきた国有企業の改革は二〇〇一年に終わり、目標は数字のうえでは達成することが

できたが、それでもまだまだ改革すべき問題が残った。それゆえ、政府による規制をさらに緩和すべきであろう。

カミングスは、韓国の政府と企業部門改革に関して分析し、二つの事実を発見した。第一に、いくつかの東アジア諸国に関して、産業政策が経済成長を助けたという因果関係を見いだすことはできない。また、幼稚産業育成政策が産業育成に有効であったということも示せない。第二に、韓国では一九七〇年代から政府がチェボル（財閥）の優位性を守るためにさまざまな支援手段を採ったが、国際競争力の強化には有効ではなかった。この結果、韓国政府は一九九〇年代に財閥支援策を放棄し、市場が財閥を規律する自由化政策に切り替えた。しかし、一九九七年に発生したアジア通貨危機の結果、韓国では官僚制が再び影響力を取り戻したようにみえると指摘した。こうしてカミングスは、韓国の将来は民主的ではあるが、依然として官僚の影響力が強い国であると予測している。

以上の議論は、産業政策を支持していない。日本経済が一九九〇年代から停滞しつづき、一九九七年にアジア通貨危機を経験した状況において、東アジアの経験を積極的に支持する者は、本書『東アジアの奇跡再考』ではステイグリッツだけである。

ステイグリッツが世銀のチーフエコノミストであった二〇〇〇年三月に私は世銀のチー

フエコノミスト室に赴任した。当然彼に毎日会えるのかと思っていたところ、あまり会うことができなかつた。そうこうしているうちに、ステイグリッツは、二〇〇〇年六月に世銀を辞職した。その理由は政府の役割をさまざまな観点から積極的に評価している彼の強烈な個性のせいであるという噂もあったが、ことの真偽はわからない。

彼がノーベル経済学賞を受賞したのはその約一年後である。ステイグリッツの個性は、『東アジアの奇跡再考』でも十分に発揮されている。それを以下で紹介しよう。東アジア経済のように完全な競争状態からはかけ離れ、賃金の決定でさえも政府の介入があるような状況では、彼は、政府の役割が決定的に重要であると指摘する。第一に、貯蓄の議論においても、政府の行動が鍵である。つまり、短期的には経済において複数の均衡がある状況で、低成長の均衡から高成長の均衡へ経済を移すには、政府による支援が必要である。第二に、東アジア諸国の多くの政府が、銀行などを創設するのを支援し、融資を支援してきた。それは韓国にも当てはまる。第三に、銀行の自由化が進むことは、投機の問題もからんでリスクを増大させている。それが、一九九〇年代におけるヨーロッパ、メキシコ、アジア、ロシア、ブラジルにおいて繰り返された通貨危機にみられた。このような場合に政府が果たす役割は重視されるべきである。

また、アジア諸国のクローニー資本主義に対するアメリカでの批判に対するステイグリッツの反論も興味深い。彼は、クローニーによる仲間同士のなれ合いで汚職などが発生するのは、アジア諸国だけではなく、アメリカでも同様であると反論している。彼は、汚職のない国家や社会はないと言い切っている。ここでは、一九九〇年代にLTCM（ロングターム・キャピタル・マネージメント）がデリバティブ投資で失敗した際にすぐに政府が穴埋めした事例を挙げている。読者は、二〇〇一年にエンロンが破綻した際にアメリカにもクローニー資本主義があることが明らかになった事例を思い浮かべるであろう。

ステイグリッツは、東アジアにおける経済成長において政府の産業政策が果たした役割を評価している。政府が融資したことによって輸出が奨励されたこと、政府は外部経済性がある技術・知識を提供することが望ましいこと、中小企業の育成や特定産業の育成を進める際に、政府が金融市場に介入することによって産業政策を実施することに成功した場合もあること、などを指摘した。私を知るかぎりでは、アジア通貨危機後に、これほどまで産業政策を支持する意見を述べた学者は非常に少ない。これに関連して、ユスフは、ステイグリッツの問題提起を忘れてはならないと指摘する。つまり、産業政策なしで東アジア諸国は、現実に実現した経済成長を達成することができたであろうかという問題提起で

ある。

しかしながら、ユスフは、一九九〇年代には産業政策が有効ではなくなつたと『東アジアの奇跡再考』の成果を要約した。ジヨモ (Jomo)、カミングス、リン (Lin) とヤオ (Yao) や、一九九〇年代に発表されたさまざまな研究の成果、そして彼自身の調査を参照しながら、ユスフはアジア諸国では一九九〇年代に自由化が進んだと分析している。すなわち、韓国の財閥へ低利で融資をする政策金融は次第に小さくなり、タイやインドネシアでも政策金融は経済の非効率を生み輸出補助金も経済成長には寄与しなかつた、逆に中国では経済を自由化したことによつて高度成長をもたらした、と彼は分析した。私のみるところ、確かにこのような意見が現在の学界では支配的である。

2 輸出主導政策

貿易と成長に関するローレンス (R. Z. Lorence) とウエインスタイン (D. E. Weinstein) による主張は興味深い。東アジアの経済成長において、これまで輸出主導であることが

強調されてきたが、彼らは輸出主導政策が生産性向上に寄与していないことを示した。さらに、彼らは、国内産業保護のための関税政策を解除したことが一九六四年から一九七三年における日本の高度成長に寄与したとみており、輸入を増やすことで国内の企業の競争力が増したと指摘している。つまり、輸出よりはむしろ輸入主導の経済成長によって、東アジア諸国は高度成長したとみなしている。

ジヨモは、東南アジア諸国は、日本・韓国・台湾とは異なる方式で成長したと分析している。その方式とは、輸出主導であり外資導入であった。彼によると、政府の介入が必要とされるのは以下のような分野のみである。すなわち、不完全市場においては、政府が国内市場を一時的に保護する見返りとして、国内企業に輸出目標を課すことは社会的に便益がある。また、金融関連では政府が長期投資を引き受けること、人的資源の育成では政府が技術や言語の訓練をすること、技術やマーケティングでは政府が技術や国際マーケティングに関する情報を社会的に共有させる費用を負担することである。

浦田秀次郎は、外資と貿易の役割に着目している。彼は、東アジア地域における多国籍企業の生産ネットワークの形成に焦点を当て、統計的な分析に基づき、次のような事実を見いだした。第一に、東アジアの外国貿易と外国直接投資は、貿易や投資の自由化

によって一九八〇年代から一九九〇年代にかけて急速に拡大した。第二に、東アジア諸国における国際的な経済の相互依存関係は、同期間中に、貿易と直接投資を通して増大した。第三に、多国籍企業が東アジアにおける生産システムを作り上げた。この成長パターンは、一九七〇年代の韓国や一九五〇年代の日本の産業政策とは明らかに異なるものであると彼は分析する。私も、この浦田の統計分析による発見と同様の認識をもっている。私は、この多国籍企業による成長パターンを日本のプロのサッカーリーグにたとえて「リーグ・モデル」と呼んだ。まず受け皿作りをし、そこに外国から著名な選手を呼び、短期間で国際競争力に耐えるプロサッカー球団を養成した。この方法が成功するか否かは、地元日本人の選手が有能な選手として育つか否かにかかっている。

3 今後の課題

産業政策の評価と輸出主導政策における今後の課題に関して、以下の四点を考慮すべきである。第一に、産業政策を評価するには、世界経済における環境の変化を考慮すべ

きである。日本が戦後間もなく採用した外国企業から国内産業を保護するための関税政策は、一九五〇年代においては可能であった。しかし、一九八〇年代以降は経済のグローバル化が急速に進捗し、WTOは、先進国だけではなく途上国にも国際貿易と投資を開放するよう働きかけてきている。同時に、IMFや世銀など国際機関も途上国に対して貿易や投資の自由化を要求している。こうした状況においては、政府による補助金で保護されていた国際競争力の弱い途上国の企業が、多国籍企業と競い合うような国際競争力をもつことが従来よりも難しくなってきた。また、途上国の政府にしても、途上国の企業に対する補助金の財政的負担が続かない。つまり、戦後間もなく採用された日本の産業政策は、国際的圧力によって現在ほとんどすべての途上国で採用することができなくなっており、この点に関しては、私は、ステイグリッツの意見には無理があると思う。

第二に、日本の産業政策は、一九七〇年代における韓国の産業政策や一九九〇年代における中国の産業政策とは区別すべきであると私は考える。韓国の産業政策は、外国技術や外国部品の導入により実施された。中国の産業政策では、国内の企業が外国資本の参加を受け、多国籍企業から実務を学んでいる。たとえば、中国の自動車産業の育成は、重点企業を決めそれぞれの重点企業が外国の多国籍企業二社と提携して実務を習得しており、グ

ローバル化に対応した産業政策になっていると私は考える。中国は、世界経済の変化に対応して産業政策の方法を変化させている。たとえば、二〇〇二年に自動車の大企業の合併政策を導入している。このように産業政策は、「外資の利用」を考慮してのみ有効である。ただし、マレーシアにおいて、第二国民車の育成政策が継続されていることも見逃してはならない。これらに鑑みると、東アジアから産業政策がまったく消え去ったわけではないといえる。

第三に、依然として日本や東アジアの経験から学ぶべき点はあるのではないかと私は考える。近年、中国は産業政策よりも、WTOへの加盟によって国際競争力を強化する方向に転換したことや、アジア危機に際して、韓国の財閥が深刻な状況に直面し、またインドネシア経済が混乱したことから、東アジアの経験から学ぶものはないという意見が世銀の中にも少なからずあったのは二〇〇一年時点では事実である。しかし、以下に述べるように、東アジアの経験から他の途上国が学ぶべきことはまだあるのではないだろうか。

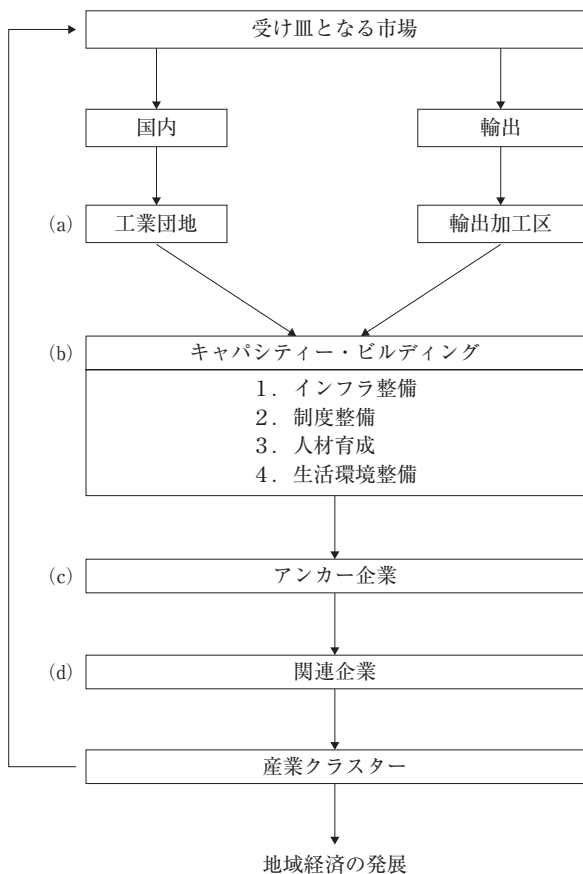
4 アジアの産業クラスター政策

私が注目するのは、アジアの産業クラスター政策である。これを図2により説明しよう。成長戦略の一つとして産業集積による成長を考察する。それはアジアで経験した典型的な成長戦略モデルである。「工業団地」を建設し、企業の受け皿を作る。次に、企業を受け入れるためのキャパシティー・ビルディング（能力構築）を行う。キャパシティーとは、(1)物的インフラの整備、(2)制度整備、(3)人材育成、(4)生活環境整備である。物的インフラとは、道路や港などであり、制度整備とは、投資手続きの簡素化や規制緩和などである。また生活環境とは、学校や病院などで、人材は、熟練工、マネージャー、研究者などである。キャパシティー・ビルディングにより、「アンカー企業」を誘致できる条件が整う。

アンカー企業が入居すれば、その関連企業が入居する。部品産業などの関連企業が工業団地に入居すれば、工業団地を中心に産業集積が生まれる。これがマクロ経済の成長をもたらす、貧困削減に寄与する。この例が北部ベトナムでみられた。

北部ベトナムでの代表的な工業団地は、ハノイではタンロン工業団地、ハイフォンでは

図2 アンカー企業によるクラスターの形成



(出所) 筆者作成。

ノムラ・ハイフォン工業団地である。キャパシティー・ビルディングにおける物的インフラでは、ハノイとハイフォンを結ぶ国道五号線とハイフォン港の整備が鍵となった。制度の整備については、投資手続きの簡素化などが決定的であった。こうして物的インフラの整備と制度改革によるキャパシティー・ビルディングは、外資の導入のための前提条件となった。そこに中核となるキャノンがプリンターの輸出向け生産を開始したことが北部ベトナムの産業集積の導火線となった。つまり、キャノンがアンカー企業としての役割を果たし、これが「キャノン効果」と呼ばれた。この整備が完了した二〇〇〇年以降に工業団地を中心に産業集積が進行している。これが雇用を創出することになり、貧困削減に貢献している。ベトナム北部へ外資の流入は、南部のホーチミンと比べても圧倒的に大きくなった。

二〇〇二年に中国の天津で生産を開始したトヨタによる産業集積は、「トヨタ効果」と呼ばれ、以下のように進化した。まず、一九八四年に天津経済技術開発区（TEDA）が建設された。天津港の整備、投資環境が整備され、さまざまな条件が整ってトヨタはダイハツが生産している場所で初年度五万台の生産を開始した。二〇〇三年には市長に元中央銀行総裁が就任し、制度の運用が柔軟になると、トヨタの関連企業の集積はさらに進展し

た。その後、二〇〇四年にトヨタはTEDAの一五五万平方メートルの敷地で生産することを発表した。部品生産ではもつとも重要な金型企業、物流企業三社（豊田通商など）、デーンソーなどが天津への進出を決定した。

このようにアンカー企業が進出することで産業集積が進む例は近年の日本でもみられる。三重県亀山にシャープが進出し、企業が集積したのは「シャープ効果」と呼ばれる。このように、全国一律に実施するのではなく、地域として産業集積（産業クラスター）政策を実施することが成長戦略となった。産業政策ではなく、アンカー企業受け入れのキャパシティ・ビルディングを地方政府が整えることにより、急速な産業発展を図るといって、産業クラスター政策がアジアで一般的になっている。以上のように、産業政策は、国家政策から地域政策に変わり、外国企業の役割が増大した。

