

産業政策の役割

その効果に関する国際比較のための枠組み

ラテンアメリカの場合を中心に

はじめに

今回のワークショップの目的によれば、参加者のわれわれは次の難しい問いに答えることになっている。すなわち、「自由市場が唯一の解決策であろうか」、「だとしたら、それは実際に機能するのだろうか」という問題である。

目的ですでに述べられているように、民営化、貿易自由化と規制緩和等の問題は、ラテンアメリカにおける構造調整政策のみならず、長期の工業発展のための政策としてもホットな政治論争の中心になっている。しかしその一方、これもまた目的の中で触れられているように、日本も含めたいくつかの東アジアの国々では、政府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、効率的でかつ的を得た産業政策というものが市場メカニズムに代替するものではなく、補完するものであることを物語っている。

しかしながら、私たちは、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

細野昭雄



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、各国経済間で異なるこれらの諸側面を考慮に入れる必要がある。本報告は、以上指摘した諸点を念頭に置きつつ、異なる国々における産業政策の効果を比較するための予備的枠組みの提示を試みるものである。

1 国家、市場と産業政策：ラテンアメリカにおける最近のいくつかの経済思想から

民営化、自由化、規制緩和、等がラテンアメリカにおいてホットな論点になってきたために、域内のいかなる発展戦略においても、国家と市場の関係が重要になっている。産業政策の効果に関する比較の枠組みについて議論する前に、域内の最近のいくつかの経済思想における国家と市場の概念について言及しておきたい。

▶産業政策の役割

「ラテンアメリカおよびカリブ諸国における危機と発展に関する専門家会議」において、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC) によって提出された報告書では、ECLACの概念的枠組みにおける国家の役割について次のように述べている。

「このような考えのもとで、公的部門と民間部門とのバランス、あるいはまた国家と市場とのバランスが模索された。この試みは、それぞれの優れた部分を活用し、足りない部分を補完することをめざすものであり、かつ両者のうちいずれかが支配的になって、否定的な結果が生じることや、国家と市場各々の役割に関する相対立する解釈が行なわれることを避けるためのものであった。この国家と市場のバランスとは、市場経済の主要な諸原則と必要不可欠な国家の行為とを組み合わせる制度的枠組みを表現したものと考えられたのである。こうした独特な組み合わせにおいて、国家の行為は市場を根本的に変革するというよりは、むしろ市場を補い、支えるものと考えられた。

要するに、計画立案者としての国家が提案されたのである。この立案者としての国家とは、開発計画に従って行動し、金融、財政、為替、関税などの諸政策を用いることによって、全ての経済主体が一定の目標を達成するよう促進するものである。このような国家の行為と民間部門の活動との間の創造的な相互作用というものは、最終的には経済全体を強化する結果を生むものでなければならぬとされた。

同様な考え方が、1985年に行なわれた「ラテンアメリカおよびカリブ諸国の計画担当閣僚会議」における議論でも提出された。同会議の報告書では、参加閣僚の意見を次のように集約している。

「要するに、理論的、原則的な次元においては、計画と市場、国家と民間経営者、介入主義と自由主義、または「開放経済」と「中央統制経済」とを分断するさまざまな障壁が依然としてつくられていることはほぼまちがいない。し

かしながら、域内の大半の国々ではほぼ無差別的に危機の影響と全般的な外的制約とを受けており、その一方、各国独自の発展は混合経済としての様相をもつ。その結果、国家の実際の行政の次元で上記のような障壁を克服しようとする努力がなされているのである。

とはいえ、国家の干渉と企業のイニシアティブの自由との慎重な組み合わせを促進させたのは、他ならぬ域内の各国経済のもつ混合経済的特質であった。

1980年代のこの時期、これは『効能は中庸にあり』という古い諺が機械的に適用されたというのではなく、まさにラテンアメリカ経済の混合的性質によるものであった。したがって、危機の克服、対外債務の管理、経済活動の再活性化、そして安定した成長の回復などは、公的部門と民間部門とがともにに参与して取り組むべき課題なのである。

2 「市場」と民間の経済主体の特徴

一般的に言って、市場が適切に機能していれば、国家による行為は必要とされない。そのかわり、いかなる市場の失敗が確認されても、あるいは歪みが存在する場合には、それらは国家によるなんらかの行為によって修正されたり排除されたりする必要がある。しかし、市場の特性は経済の諸産業部門あるいはそれらのサブセクターによって根本的に異なる。少なくとも、以下の三つの特性が識別される。

- (1) 完全競争市場。
- (2) (独占的または寡占的企業の存在によって) 制限された競争市場。
- (3) 「過当競争」市場。

市場における十分な競争力もった企業の数だけが市場の特性を決定づける要素ではない。市場に参加する企業が多数あったとしても、主導的企業がカルテル形成などの寡占的手段をこうじれば、完全競争は達成されない。一方、日本でしばしば

起こったように、市場に参加する企業体の数が大
変少なくとも、「過当競争」が起り得る。要する
に、市場の特性は、市場規模、参入する企業の関
心がいかん一致しているかまたは多様であるかの
見込み、企業数、その他さまざまな要素によって
決定されるのである。

「過当競争」という概念は日本ではきわめて頻繁
に用いられてきた用語だが、理論的に定義づける
ことは、たやすすくない。この問題についてここで
議論する余裕はないが、この「過当競争」の主たる
諸側面を明らかにしておくことは有益なことだ
と思われる。というのも、一般的に言って、競争
が激しくなればなるほど、市場はより完全に近
くなると考えられているからである。いずれにし
ても、経済理論によれば、生産の限界費用が市場
価格に一致すれば、追加的生産はあり得ないので
あり、したがって、「過当競争」もあり得ないので
ある。

しかしながら、個々の企業は、もしその製品の
将来的な需要に関する情報も、競争相手企業によ
る投資計画に関する知識も持っていなかったなら
ば、理論的に適切とされている水準以上に投資を
してしまうこともあり得る。また、市場における
シェアを拡大しようとするあまり、必要以上の投
資をしてしまう企業もあるかもしれない。

このような状況は自由市場メカニズムの下では
避けられない。しかしながら、この過程は社会的
コストの観点からすれば、特に、発展のための資
源が限られている場合は、はなはだ望ましくない。
さらに、国際市場(特に独占的利潤を享受している多
国籍企業によって支配されている場合)における国内
産業の競争力の形成を促進するためにも、同様に
好ましくないことである。

日本における「過当競争」は、概して財とサー
ビスの需給に関する情報が不完全であったり、あ
るいは国際市場が寡占的であるにもかかわらず国
内市場でのシェアを拡大しようとする産業グル
ープ(しばしば「系列」と呼ばれる)間での競争が激
しかったことによるものではなかったかと思われ
る。

日本における産業政策の重要な部分は、このよ
うな「過当競争」の状況に対応するために適用され
てきたのであり、非効率産業を保護するために適
用されたのではなかった。

その一方、競争がなく、その結果、寡占的また
は独占的状況が生まれるという場合には、生産の
非効率性、生産物価格の高騰、国際競争力の不足、
等の、また上記とは違った望ましからぬ結果がも
たらされることになる。この種の市場の失敗は、
以下の事柄を含む諸要因によって引き起こされる。

- (1) 資源の不足、たとえば、技術、経営能力、
資金、熟練労働など。これらが不足すると新
興競争産業が自立し、市場へうまく参入する
ことがむずかしくなる。
- (2) 「参入障壁」。これは規模の経済、強い「学
習効果」、あるいは「時間の経済」、外部経済
(外部性)、等によるもので、これは大半の近代
産業においてははめざらしくない。

これらの諸要因が顕著である場合、市場の変動
あるいは新たな兆候(たとえば、価格変動、製品の将
来における新しい需要見込み、など)に対する速やか
な対応は生じにくいということを強調しておくの
は大切であろう。というのも、現在、自由化と規
制緩和への努力がなされつつあるラテンアメリカ
では、速やかな対応が必ずや起こると考えられる
からである。換言すれば、市場(あるいは企業)
は、なにか(ひとつでも)条件が満たされなければ、
新しい自由市場経済政策に見合った速度と柔軟性
をもって反応することはできなくなるのである。
戦後期の日本では、市場をより競争力の高い
ものにするために、「財閥」が解体され、他方、独
占禁止法とそれに関する諸規則が制定された。同
時に、技術的、資金的補助が中小企業の育成・統
合と市場参加を促進するために供与されたが、こ
れが日本における競争を高める基本的要素の一つ
となった。

個々の企業については、その特徴のみならず、
企業間関係の形態についても比較されるべきであ
る。企業内組織については、以下の点を含む諸側

▶産業政策の役割

面について分析することが重要と思われる。

- (1) 経営組織と雇用は長期的戦略や投資を許容するだけの安定性と柔軟性をもっているか。
- (2) 労働者がどの程度まで技術的および組織的改善に参加しうるか。

他方、企業間関係については、以下の諸形態が確認される。

- (1) 持株会社のもとでの緊密な関係。
- (2) 異なる産業部門間の会社グループが相互取引あるいは相互の株保有によって、緩やかに結合する形態。
- (3) 下請け契約を通じた密接な関係。
- (4) 親会社による新規分野進出のために形成された企業グループなど。

3 政府または公共部門の特徴およびその経営能力と効率性

公共部門の特徴は各国によって異なり、ゆえに政府と市場の関係、ならびに公共部門と民間部門の関係も異なることはいうまでもない。たとえば、堅固に制度化された公務員のキャリア・システムに基づいた高級官僚が伝統的に存在することが、経済政策の継続性、長期ビジョン、圧力団体や政党からの独立等を保証するのである。これは法律制度や諸規則によってのみならず、長期にわたって発展してきた官僚の正統性、権威、威信（信望）といったものによって得られるのであって、経済・社会の発展に実際に貢献してきた官僚の輝かしい経験に基づくものである。この意味において、日本における経済、財政、そして産業部門の諸官庁、特に大蔵省と通産省は他の工業国には比類をみないものであることは周知のとおりである。

フランスの諸官庁は日本の諸官庁と同様に、その輝かしい経験、人的資源ならびに工業発展に関する広範な政策手段の行使に基盤をおいているようだが、フランスの制度は以下の各側面において日本と根本的に異なる。

- (1) フランスでは、計画とその実行が高度に中

央集権的であるが、日本ではこの過程が非常に分権的である。

- (2) しかしながら、この中央集権はフランスにおける政府機構の首尾一貫性と統一性を意味するのではない。一方、日本ではたいていにおいて長い時間を要するものの、(政府機構内部の) 合意がしばしば達成される。
- (3) 一般的に言って、日本では政府は民間部門のイニシアティブを促進することで、市場が機能するよう行政的ガイダンスを行なうという方法を志向してきたが、フランスでは必ずしもこの方法がとられなかった。

いずれにせよ、市場の失敗や歪み为了避免のために市場指導ないし介入を行なおうとする政府自体、必ずしも完全でも効率的でもないことは強調されるべきであろう。換言すれば、市場が完全でなければ、政府はより不完全となり得るのである。ラテンアメリカのコンテクストにおいては、過去の経験が市場も政府も不完全であることを実証している。多くの例において市場はきわめて寡占的であり、同時に政府は非効率的であった。公共部門は肥大化し、巨額な債務を抱えた。政府の市場介入は、国内産業の過保護と国際競争力の不足を招いた。この点において、ラテンアメリカ諸国では、政府介入は大概、市場の失敗を排除するどころか逆に触発してきたのだといえる。

言い換えれば、政府と市場の関係を論ずるには、各国の政府機構ないしは「国家」の特徴を分析する必要もあるのである。

4 発展段階と社会・文化的側面

市場と国家の特徴は、その国の政治システムと社会・文化的側面とに密接に関わっている。したがって、市場と国家の関係の比較は社会・文化的構造と政治システムといったより広いコンテクストでなされるべきである。発展段階ならびに工業発展戦略の目的も考慮されねばならない。発展の異なる水準にある経済は直接比較されるべきでな

いことは明らかである。

この意味において、次のような分析が国際比較において適切であると思われる。

- (1) 発展や工業化等の目標に関して、公共部門と民間部門間、またさまざまな関連するグループの間での意見調整をはかることにより、コンセンサスを促がすような社会・文化的諸条件、またはこれを阻む諸条件。
- (2) どのような発展段階にあるかもコンセンサスの促進または障害に関係の深いもうひとつの要素である。
- (3) 対外的関係も政府と企業間の意見調整のために重要なファクターとなり得る。たとえば、多国籍企業に対して国内産業の競争力が不足

しているような場合、政府と企業の調整は行ないやすいと考えられる。

日本では、政府のパターナリスティックな伝統、そして、調和、協力、協調といった価値を尊重する思想(儒教のような)の影響を受けた国民の社会・文化的価値体系が国家レベルでも部門レベルでもコンセンサスの形成を促進してきたと考えられる。一方、天然資源、特にエネルギー資源の不足、同時に国民の先進工業国の発展水準に到達したいという願望とが、発展と工業化の目標における国家全体のコンセンサスの形成を可能とする要素になってきたのだと考えられる。

(ほその・あきお/筑波大学教授)
(訳: 幡谷則子/地域研究部)