

まえがき

本書は、平成15年度「国家の制度能力と産業政策—アジア通貨危機後の再考—」研究会の成果である。本書の理論的枠組み、背景については、総論にあたる第1章で述べるため、ここでは、本研究会ならびに本書の趣旨について説明しておこう。

1990年代、産業政策をめぐる論争は活況を呈し、新古典派に対する反論が産業政策を擁護する東アジア研究者から次々に出された。その結果、新古典派の牙城である世銀の論調にも変化がみられ、1990年代には、両者の考え方を折衷した開発アプローチが登場したのである。ところが、1997年に発生したアジア危機を契機に、東アジア諸国の脆弱なガバナンスに注意が向けられ、産業政策は官民の癒着を引き起こした元凶として厳しく糾弾されるようになった。産業政策に批判的な見解が世銀のなかからも登場し、産業政策否定派の勢いが再び盛り返したのである。

以上のように、産業政策に対する評価はめまぐるしく変化し、未だに決着していない。産業政策擁護派と否定派の意見の隔たりはあまりに大きく、議論は平行線のままである。本書の意図は、そのような論争に決着をつけようとするものではない。むしろ東アジア諸国における産業政策の変遷のなかから、実効性のある産業政策を見だし、その背後にある国家の制度能力について検討を行うことに主眼を置いている。

世銀は、『1997年世界開発報告』のなかで「二部戦略」を発表した。二部戦略は、(1)国家の機能を制度能力に適合させる、(2)制度能力を再活性化させる、の二つの戦略によって構成されている。二部戦略については、批判的な見解もあるが、本書はそれらを議論の出発点として受け入れる。そのうえで、東アジア諸国における産業政策の変遷を制度能力の視点から捉え、制度能力

が産業政策の変遷にどのようにかかわってきたのか、さらに制度能力自体が各国の置かれた状況や自助努力によってどのように変化してきたのか、明らかにしたい。本書の概略は、以下のとおりである。

黒岩論文（第1章「制度能力と産業政策」）は、アジア危機後の産業政策に対する評価の見直しの動きに焦点をあてながら、1990年代以降の産業政策をめぐる論争についてまとめている。続いて、産業政策を選択的産業政策と中立的産業政策に分けながら、産業政策の理論的根拠について検討する。産業政策は、市場の失敗によって正当化できるが、同時に政府の市場介入に伴う政府の失敗を避けられない。そのため、北東アジアでは産業政策による政府の失敗を防ぐための高度な制度能力が形成されてきた。一方、制度能力には、国家の役割を市場志向型で最低限の機能に限定した場合でも必要とされるような基礎的な制度能力があり、一部の東アジア諸国は、それが脆弱であるにもかかわらず高成長を維持してきた。しかしアジア危機以降は、ガバナンスが注目されるようになり、基礎的な制度能力の重要性が高まった。これらを踏まえて、制度能力と国家の機能の関係について再考すると、東アジアでは、各国の制度能力に合わせて、産業政策の内容が淘汰され、またそのような淘汰や政策内容の転換をスムーズに行えたことが、同地域の経済発展につながったことが示される。しかしながら、産業政策のスキームを工夫するとともに、自助努力によって少しでも制度能力を向上させることができれば、制度能力を静態的に捉えた場合よりも、より高度な産業構造を達成できる可能性がある。

松島論文（第2章「『機械工業振興臨時措置法』成立のプロセスと制度能力」）は、日本の機械産業の振興を目的にした「機械工業振興臨時措置法」（機振法）成立の経緯について、オーラル・ヒストリーの記録を用いながら説明している（産業政策の立案過程の分析には、第2章で明らかなように、オーラル・ヒストリーの手法が有効である）。通産省の敷く原局体制のもとで、機振法の総括を行ったのは、重工業局内の重工業課であった。機振法は、途中で機械

振興事業団構想の挫折などを経ながらも、1956年に成立し、1961年、1966年にそれぞれ5年間延長された。その対象業種は、基礎機械、共通部品、輸出機械部品から選ばれた21業種である。これらには、自動車部品工業などが含まれ、中小企業が対象であった。また政策手段として活用されたのは、生産性向上のための機械設備への低利融資であった。松島論文は、このような特定産業を対象とした（中小企業）振興策が成功した理由として、通産省の原局体制や業界団体との密接な関係、各原課に配置された政策立案の専門知識を有するキャリア事務官や技官の存在、融資の決定手続きの透明性、企業ヒヤリングに複数の関係課が参加したことによるレントシーキングからの遮断などをあげている。

堀金論文（第3章「韓国『開発年代』の産業政策とそれを支えた制度的枠組み」）は、韓国の産業政策の変遷をフォローしたうえで、選択的介入による重化学工業の育成がなぜ韓国で可能であったのかを論じている。朴大統領の指揮のもと、1970年代に韓国が行った産業政策は、picking winners アプローチと呼ばれるものであり、そのようなアプローチは、選択性が高く、他の多くの途上国で失敗している。ところが、韓国は、高い制度能力を備えていたため、そのような問題に対処することが可能であった。たとえば、ハガードが指摘する国家の自律性や外部の圧力からの遮断は、韓国の政策転換能力を高める一方で、エバンズが説く embeddedness は、政府と社会の諸集団の連携を強化し、政策に対する理解や支持を高めた。また、コンが指摘する徹底した（輸出実績などの）成果主義にもとづくレントの配分や同じく官僚の人事考査における成果主義の導入は、レントシーキングの弊害を抑えるうえで有効であった。なお、韓国の制度能力は、同国の歴史や伝統に根ざしたものであるというよりも、むしろ朴大統領時代の制度改革によって、意図的に作り上げられたものであることが強調されている。

穴沢論文（第4章「マレーシアの制度能力と産業政策」）は、多人種国家で1969年の人種暴動を契機にブミプトラ政策が始められたマレーシアの産業政策について考察している。マレーシアにおける産業政策は、ブミプトラ政策

と深く関わっており、プミプトラの工業部門への参加を拡大させるために、公企業が設立されてきた。また輸出志向工業化を進める一方で、1980年代に国営企業が設立され、重工業化が図られてきた。ところが重工業化は、マレーシアの制度能力を超えていたため、成功には至らなかった（が、同時にマレーシア政府はそれに固執することなく、政策転換をはかり、重工業公社を民営化した）。続いて1980年代後半からは、中小企業や裾野産業育成が重視されるようになった。これらの政策は、選択的な中小企業プログラムを含み、介入度が高い重工業化政策と比較すれば、難易度は低いが、中立的産業政策や輸出振興政策と比較すると、難易度は高い。特に中小企業プログラムは、多国籍企業や地場の大手企業などとの間に協力関係を築くなど、これまでとは異なる制度能力を求められている。マレーシアの例から垣間見えてくるのは、高度な制度能力をもたない途上国でも、試行錯誤によって自らの制度能力を高め、産業構造を高度化させるうえで少しでも有利な産業政策を追い求めている姿である。

東論文（第5章「国家の制度能力と産業政策—タイとマレーシアを事例として—」）は産業政策に関する国家の制度能力の意義を、タイとマレーシアを事例に検討している。特定産業育成政策では、マレーシアは国産化プロジェクトを推進したが、タイは参入規制にとどまり、二国間で政府介入の度合いに差がある。しかし産業を特定しない輸出促進政策および自由化以降の競争力強化戦略については、二国の政策内容は共通している。輸出志向型の投資奨励政策により、両国はともに経済成長を達成した。また自由化後も、グローバル化に対応した民間企業の競争力向上につながる基盤整備の面で、政府には一定の役割が存在している。両国は技術・知識集約型産業の育成を目指すとともに、クラスターの形成や自国産業の付加価値増大のために裾野産業育成や中小企業政策を重視するようになった。産業政策の制度整備では、マレーシアが優れていたが、制度設計に多くの点で問題があった。タイは制度設計に優れていたわけではないが、民間企業の対応力が勝っていた。

石塚論文（第6章「ベトナムの市場経済化・工業化と国家の能力」）は、ドイ

モイ開始以降のベトナムの市場経済化と工業化の経緯を国家の能力の視点から検討している。1980年代におけるベトナムのグラジュアリズム改革の成功は、ある種の国家の能力の存在を予感させるものではあるが、それは必ずしも社会諸勢力からの圧力から超然とした国家が戦略的に改革を実行したという性格のものではなかった。一方、1990年代以降の開発戦略については、時期尚早であり評価は難しい。しかし、繊維・縫製産業の発展戦略をみると、総公司・国営部門の発展戦略という性格が強く、産業全体の発展戦略にはなっていない。ベトナムでは、基本的な経済管理の方向性について多元的な考え方があり、そのことが政治的安定性の維持には有用であるものの、経済改革を遅らせている。これらは、先行する東アジアの開発主義国家とは異なる状況である。

下村論文（第7章「産業育成手段の多様化を求めて—タイの経験が示唆するもの—」）は、試論として、新古典派と修正主義の中間型アプローチについて検討している。ただし、下村論文が念頭におく中間型アプローチは、業種横断的な政策介入よりも踏み込んで、特定産業の育成を旨とすると同時に、政府自らの政策介入ではなく、民間部門の活力や効率性を活用するものである。その一例として、1980年代のタイの事例が紹介されている。1980年代前半のタイは、一次産品の交易条件が悪化したため、国際収支の困難に陥り、特に対日貿易赤字の占める比率が増加した。そのためタイ政府は、「日タイ経済関係構造調整小委員会」を組織し、対日輸出増加率の目標値の設定、輸出指向型の直接投資の誘致、輸出競争力強化に貢献する援助事業の選定などの提案を行い、日本政府や日本企業に圧力をかけた。その結果、日系商社をはじめとする民間企業や業界団体、ジェットロなどが協力して、輸出品の発掘、技術移転、投資促進、展示会の開催などを行い、タイの産業構造高度化に貢献した。